



제386회 국회(임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

산림조합법 일부개정법률안 검 토 보 고

- 위성곤의원 대표발의(의안번호 제2107585호)
- 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2107947호)
- 김선교의원 대표발의(의안번호 제2108757호)

2021. 4.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 김 태 군

목 차

I . 제안경과	1
II . 제안이유 및 주요내용	2
III . 검토의견	5
1. 산림조합의 건축업 등록 허용(위성곤의원 발의안 제11조제3항) ...	5
2. 조합장 및 이사의 12년 연임제한 도입(윤준병의원 발의안 제38조) ..	11
3. 선거 관련 세부사항의 정관위임에서 시행규칙위임으로 변경 (김 선교의원 발의안 제40조제10항 등)	13

I. 제안경과

[위성곤의원안]

가. 발 의 자 : 위성곤의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2021. 1. 22.

다. 회 부 일 : 2021. 1. 25.

[윤준병의원안]

가. 발 의 자 : 윤준병의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2021. 2. 4.

다. 회 부 일 : 2021. 2. 5.

[김선교의원안]

가. 발 의 자 : 김선교의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2021. 3. 12.

다. 회 부 일 : 2021. 3. 15.

II. 제안이유 및 주요내용

[위성곤의원안]

산림조합과 산림조합중앙회는 「산림조합법」 및 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따라 자연휴양림 등 산림사업을 수행해 오고 있음.

그러나 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에서 규정하고 있는 산림사업 중 건축공사가 포함된 사업의 경우 건설업을 등록하여 사업을 수행해야 하나, 비영리법인의 경우 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 건설업 등록이 불가하여 별도의 규정을 신설하여 개선할 필요가 있음.

현행법은 「건설산업기본법」에 따른 건설업 중 조경사업의 조경식 재공사업에 한정하여 지역조합 및 중앙회가 등록할 수 있도록 하고 있어, 건축공사사업에 대한 규정을 추가하여 개선하도록 함(안 제11조제3항).

[윤준병의원안]

현행법에서는 산림조합의 상임 조합장에 한정하여 두 번까지만 연임을 할 수 있도록 하고 있음.

하지만, 비상임 조합장과 이사들의 경우에도 조합 내에서 상임조합장과 유사한 영향력을 행사하고 있으며, 조합장 및 주요 임원의 장기간 연임

으로 인해 친인척 채용 비리, 일감 몰아주기 등 각종 폐단이 발생하면서 조직의 변화와 쇄신을 위한 제도적 장치 마련의 필요성이 제기되고 있음.

2020년 국정감사에서 밝혀진 바에 따르면 농협 비상임조합장의 16.2%가 4선 이상이며 37년간 10선을 한 경우도 존재하였음.

이에 산림조합의 투명한 운영과 집행 권한의 분산을 위해 조합장과 주요 임원의 임기가 연속해서 12년이 넘지 않도록 하려는 것임(안 제38조).

[김선교의원안]

제안이유

「산림조합법」 제40조제10항 및 법 제40조의2제2항제4호는 임원 선출을 위한 선거운동의 금지행위에 관한 사항과 기부행위의 제한에 관한 사항을 법률이 아닌 정관에서 정하도록 하여 죄형법정주의 원칙에 위배될 소지가 있음.

실제로 위 조항과 동일한 목적으로 규정된 「신용협동조합법」 제27조2제4항은 헌법재판소의 위헌결정(헌법재판소 2020. 6. 25. 2018헌바278)에 따라 개정되기도 하였음.

이에 선거운동 및 기부행위 제한에 대한 정관 위임을 삭제하고 금지되는 선거운동 및 기부행위의 내용을 법률에서 명확하게 제시하고자 함.

주요내용

선거운동 및 기부행위 제한에 대한 정관 위임을 삭제하고, 금지되는 선거운동 및 기부행위의 내용을 법률에서 명확하게 제시함(안 제40조 및 제40조의2).

Ⅲ. 검토의견

1. 산림조합의 건축업 등록 허용(위성곤의원 발의안 제11조 제3항)

개정안은 지역조합과 중앙회가 건설산업기본법에 따라 시행할 수 있는 건설업의 범위에 조경사업 외에 산림사업 수행에 수반되는 200제곱미터 이하의 건축사업을 포함하도록 하려는 것임.

현행	개정안
제11조(다른 법률과의 관계) ①·② (생략) ③ 지역조합과 중앙회가 제46조 및 제108조에 따라 하는 조경사업은 「건설산업기본법」에 따른 건설업으로 한정하며, 그 업종과 갖추어야 할 요건 및 범위는 대통령령으로 정한다. ④·⑤ (생략)	제11조(다른 법률과의 관계) ①·② (현행과 같음) ③ 지역조합과 중앙회가 제46조 및 제108조에 따라 하는 조경사업과 휴양림 조성 등 산림사업 수행에 수반되는 200제곱미터 이하의 건축사업은 「건설산업기본법」에 따른 건설업으로 한정하며, 그 업종과 갖추어야 할 요건 및 범위는 대통령령으로 정한다. ④·⑤ (현행과 같음)

이는 지역조합과 중앙회의 사업영역을 확대함으로써 조합원 및 조합의 경제적·사회적 지위 향상을 통한 국민경제의 균형 발전에 기여하고자 하는 동 법 제1조1)에 부합할 수 있을 뿐만 아니라 산림자원의 조성

1) 제1조(목적) 이 법은 산림소유자와 임업인의 자주적인 협동조직을 통하여 지속 가능한 산림경영을 촉진하고 산림생산력을 증진시키며 그 구성원의 경제적·사회적·문화적 지위향상을

및 관리에 관한 법률 제23조제1항제3호²⁾ 및 동 법 시행령 제21조제3호³⁾에 따른 산림문화·휴양시설의 조성사업 등⁴⁾을 실질적으로 가능하게 한다는 점에서 필요한 입법으로 보임.

그런데 개정안이 건축사업을 포함하고자 하는 사유는 지역조합과 중앙회의 업역을 별도로 추가하기 위함이라기보다는 지역조합과 중앙회가 휴양림 조성 등에 부수하여 시행하던 건축사업이 건설산업기본법의 개정으로 더 이상 시행할 수 없게 됨에 따라 일부 예외를 설정하여 제한된 범위에서 시행할 수 있도록 하려는 것임.

즉, 이를 통하여 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 등에서 지역조합과 중앙회에 산림사업을 위탁하여 시행할 수 있도록 한 입법취지를 충실히 구현하도록 하기 위한 것임.

이와 관련하여 산림조합의 건축사업 시행과 관련된 건설산업기본법 및 산림조합법의 내용을 살펴보면, 지역조합과 중앙회는 비영리법인으로 건설산업기본법 제9조제3항⁵⁾에 따라 원칙적으로 건설업의 등록을

도모함으로써 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

- 2) 제23조(산림사업의 대행 등) ① 국가 또는 지방자치단체는 다음 각 호의 산림사업을 산림조합 또는 산림조합중앙회에 대행하게 하거나 위탁하여 시행할 수 있다.
 3. 국가 또는 지방자치단체의 산림시책 수행을 위하여 필요한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업
- 3) 제21조(산림시책 수행에 필요한 사업) 법 제23조제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 사업”이란 다음 각 호의 사업을 말한다.
 3. 「산림문화·휴양에 관한 법률」에 따른 산림문화·휴양을 위한 시설의 조성사업
- 4) 산림조합법 제46조 및 제108조에 따른 “임산물을 소재로 하는 건물이나 그 밖의 인공구조물의 건설 등”도 일정한 범위에서 가능할 수 있음.
- 5) 제9조(건설업 등록 등) ③ 국가나 지방자치단체가 자본금의 100분의 50 이상을 출자한 법인이나 영리를 목적으로 하지 아니하는 법인은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 제1항에 따른 건설업 등록을 신청할 수 없다.

신청할 수 없으나 예외적으로 산림조합법 제11조제3항·제4항⁶⁾과 같은 법 시행령 제3조제1항⁷⁾에 따라 조경사업의 경우 시·도지사에게 신고하면 조경식재공사를 등록한 것으로 간주되고 있음.

<건설산업기본법 제7조 및 별표 1에 따른 건설업의 종류>

종합공사 시공 업종	토목공사업, 건축공사업 , 토목건축공사업, 산업환경설비공사업, 조경공사업 등 5개
전문공사 시공 업종	실내건축공사업, 토공사업, 습식방수공사업, 석공사업, 도장공사업, 철근콘크리트공사업, 기계설비공사업, 조경식재공사업 , 조경시설 물설치공사업 등 29개

※위의 표에 명시되지 않은 건설공사에 관한 건설업종의 구분은 해당 공사의 시공에 필요한 기술·재료·시설·장비 등의 유사성에 따라 구분한다.

그리고 건설공사의 시공자에 관하여 규정하고 있는 건설산업기본법 제41조는 제1항에서 2016년 2월 11일까지는 연면적 495제곱미터 이하의 비주거용 건축물 중 학교, 병원 등이 아닌 경우 건설업자가 아니어도 시공할 수 있도록 규정하고 있었으나⁸⁾, 같은 해 2월 12일부터는 그 경우도 건축주가 직접 시공하거나 건설업자에게 도급하여 시공하도록 하는 내용으로 개정된 후 2018년 6월 27일부터는 그 면적 제한이 강화되어 200제곱미터로 변경되어 시행되고 있음.

6) 제11조(다른 법률과의 관계) ③ 지역조합과 중앙회가 제46조 및 제108조에 따라 하는 조경사업은 「건설산업기본법」에 따른 건설업으로 한정하며, 그 업종과 갖추어야 할 요건 및 범위는 대통령령으로 정한다.

④ 지역조합과 중앙회가 제3항에 따른 업종에 해당하고 그 요건을 갖추어 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 신고한 경우에는 「건설산업기본법」에 따라 해당 건설업의 등록을 한 것으로 본다.

7) 제3조(조경사업의 범위 등) ①법 제11조제3항에 따라 지역조합 또는 중앙회가 행하는 조경사업의 업종은 조경식재공사업으로 하되, 갖추어야 할 요건 및 범위는 별표 1과 같다.

8) 법제처 유권해석(안건번호 13-0538/2014. 2. 12)

<건설산업기본법 제41조의 개정>

2016년 2월 11일까지 시행	법률 제15306호, 2017년 12월 26일 개정 (2016년 2월 12일부터 2018년 6월 26일까지 시행)
제41조(건설공사 시공자의 제한) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물의 건축 또는 대수선(大修繕)에 관한 건설공사는 건설업자가 하여야 한다. 다만, 농업용, 축산업용 건축물 등 대통령령으로 정하는 건축물은 건설업자가 아닌 건축주도 직접 시공할 수 있다. 1. 연면적이 661제곱미터를 초과하는 주거용 건축물 2. 연면적이 661제곱미터 이하인 주거용 건축물로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 가. 「건축법」에 따른 공동주택 나. 「건축법」에 따른 단독주택 중 대통령령으로 정하는 경우 3. 연면적이 495제곱미터를 초과하는 주거용 외의 건축물 4. 연면적이 495제곱미터 이하인 주거용 외의 건축물로서 많은 사람이 이용하는 건축물 중 학교, 병원 등 대통	제41조(건설공사 시공자의 제한) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물의 건축 또는 대수선(大修繕)에 관한 건설공사(제9조제1항 단서에 따른 경미한 건설공사는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 건설업자가 하여야 한다. 다만, 다음 각 호 외의 건설공사와 농업용, 축산업용 건축물 등 대통령령으로 정하는 건축물의 건설공사는 건축주가 직접 시공하거나 건설업자에게 도급하여야 한다. 1. 연면적이 661제곱미터를 초과하는 주거용 건축물 2. 연면적이 661제곱미터 이하인 주거용 건축물로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 가. 「건축법」에 따른 공동주택 나. 「건축법」에 따른 단독주택 중 대통령령으로 정하는 경우 3. 연면적이 495제곱미터를 초과하는 주거용 외의 건축물 4. 연면적이 495제곱미터 이하인 주거용 외의 건축물로서 많은 사람이 이용하는 건축물 중 학교, 병원 등 대통

령령으로 정하는 건축물	령령으로 정하는 건축물
법률 제15306호, 2017년 12월 26일 개정(2018년 6월 27일부터 시행)	
제41조(건설공사 시공자의 제한) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물의 건축 또는 대수선(大修繕)에 관한 건설공사(제9조제1항 단서에 따른 경미한 건설공사는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 건설사업자가 하여야 한다. 다만, 다음 각 호 외의 건설공사와 농업용, 축산업용 건축물 등 대통령령으로 정하는 건축물의 건설공사는 건축주가 직접 시공하거나 건설사업자에게 도급하여야 한다. 1. 연면적이 200제곱미터를 초과하는 건축물 2. 연면적이 200제곱미터 이하인 건축물로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 가. 「건축법」에 따른 공동주택 나. 「건축법」에 따른 단독주택 중 다중주택, 다가구주택, 공관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우 다. 주거용 외의 건축물로서 많은 사람이 이용하는 건축물 중 학교, 병원 등 대통령령으로 정하는 건축물	

이와 같이 건설업 중 조경식재공사에 한정하여 등록된 지역조합과 중앙회는 2016년 2월 12일 이후 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제 23조 및 동 법 시행령 제21조제3호 등에도 불구하고 산림사업에 부수하는 건축물에 대한 공사를 시공할 수 없게 된 것임.

이에 따라 개정안은 조경사업 외에 산림사업에 부수하는 200제곱미터 이하의 건축사업을 지역조합과 중앙회가 시행할 수 있는 건설업의 범위에

포함시킴으로써 제11조제4항에 따른 시·도지사에게의 신고를 통하여 건설업 등록을 할 수 있도록 하려는 것임.

지역조합과 중앙회는 2016년 2월까지 기존의 법률에 따라 휴양림 등의 조성에 부수하는 건축공사에 대한 많은 실적을 보유하고 있을 뿐만 아니라 자본금과 기술력 등 그 실질적인 자격 측면에서도 충분한 요건을 구비하고 있다는 점과 이에 따른 노하우 등을 유지할 필요가 있다는 점을 고려할 때 별다른 무리 없이 시행할 수 있는 필요한 입법으로 볼 수 있음.

다만, 건설산업기본법의 소관 부처인 국토교통부는 개정안에 대하여 관련 건설업자들의 이해관계를 고려하여 의견수렴이 필요하다는 입장인 것으로 파악되고 있는 바, 산림청에서는 이해관계자 및 국토교통부의 협조를 확보하기 위한 적극적인 노력을 기울일 필요가 있는 것으로 보임.

이와 함께 개정안의 입법취지를 명확하게 하기 위하여 법문 중 “200제곱미터”를 “연면적 200제곱미터”로 수정할 필요가 있는 것으로 보임.

2. 조합장 및 이사의 12년 연임제한 도입(윤준병의원 발의안 제38조)

개정안은 산림조합의 조합장 및 이사가 연임할 수 있는 기간을 12년으로 제한하려는 것임.

현행	개정안
제38조(임원의 임기) ① 조합장과 <u>이사의 임기는 다음 각 호와 같고, 감사의 임기는 3년으로 하며, 상임인 조합장은 두 번까지만 연임할 수 있다. 다만, 설립 당시의 조합장·이사 및 감사의 임기는 정관으로 정하되, 2년을 초과할 수 없다.</u> 1. 조합장과 조합원인 이사: 4년 2. 상임이사 및 조합원이 아닌 <u>이사: 2년</u> <u><신 설></u> <u><신 설></u> <u><신 설></u>	제38조(임원의 임기) ① ----- <u>조합원인 이사-----4년으로 하되</u> <u>---두 차례만-----</u> . <u><단서 삭제></u> <u><삭 제></u> <u><삭 제></u> ② 제1항의 이사를 제외한 이사의 임기는 2년으로 하되, 다섯 차례만 연임할 수 있다. ③ 감사의 임기는 3년으로 한다. ④ 설립 당시의 조합장·이사 및 감사의 임기는 정관으로 정하되, 2년을 초과할 수 없다.

이는 현행법이 상임 조합장에 한하여 두고 있는 2회 연임제한 규정을

비상임 조합장과 나머지 이사에게도 두도록 함으로써 장기 재임에 따른 조직의 침체를 막고 신진대사를 도모할 수 있다는 점에서 필요한 입법으로 보임.

특히, 조합장 및 이사의 임기 차이에도 불구하고 모두 동일하게 연임 가능한 기간을 12년으로 책정함으로써 직위에 따른 차별 없이 균형성을 확보하고 있는 것도 수용성 제고라는 측면에서 적절한 조치로 볼 수 있음.

다만, 감사의 경우 아무런 연임제한 규정을 두고 있지 않은바, 그 적절성 여부에 대한 논의가 있어야 할 것으로 보이며, 농협법과 수협법도 동일한 취지의 개정안이 발의되었으므로 함께 논의될 필요가 있는 것으로 보임.

3. 선거 관련 세부사항의 정관위임에서 시행규칙위임으로 변경 (김선교의원 발의안 제40조제10항 등)

개정안은 산림조합의 임원 선거와 관련하여 선거운동의 방법 및 기준 등과 예외적 기부가능행위에 준하는 행위를 정관이 아닌 농림축산식품 부령으로 정하도록 하려는 것임.

현행	개정안
제40조(선거운동의 제한) ① ~ ⑨ (생략)	제40조(선거운동의 제한) ① ~ ⑨ (현행과 같음)
⑩ 제8항에 따른 선거운동의 방법과 기준 등 그 밖에 필요한 사항은 <u>정관</u> 으로 정한다.	⑩ ----- ----- ----- <u>농림축산식품부령</u> -----.
제40조의2(기부행위의 제한) ① (생략)	제40조의2(기부행위의 제한) ① (현행과 같음)
② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다.	② ----- ----- -----.
1. ~ 3. (생략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 준하는 행위로서 <u>정관</u> 으로 정하는 행위	4. ----- ----- <u>농림축산식품부령</u> -----

현행법 제132조는 제2항에서 제40조제8항의 선거운동 제한규정을 위반한 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고

있으며, 제40조제10항은 제8항에 따른 선거운동의 방법과 기준 등을 정관으로 정하도록 하고 있음.

이는 제132조제2항에 의하여 처벌될 수 있는 선거운동의 구체적인 범위를 정관으로 위임하고 있는 것으로 볼 여지가 있는바, 범죄와 형벌은 입법부가 제정한 형식적 의미의 법률로 정하여야 한다는 죄형법정주의에 대한 위반 논란이 제기될 우려가 있음.

이와 관련하여 헌법재판소는 2020년 6월 25일 산림조합법과 유사한 내용의 신용협동조합법 제27조의2제2항 등⁹⁾에 대한 위헌소원 사건에서 죄형법정주의 위반으로 위헌결정을 내린 바 있음.¹⁰⁾

한편, 제132조제1항은 제40조의2에 따른 기부행위 제한규정을 위반한 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있으며, 제40조의2제2항제4호는 기부행위로 보지 않는 행위에 준하는 행위를

9) 제27조의2(임원의 선거운동 제한) ② 누구든지 임원 선거와 관련하여 다음 각 호의 방법 외의 선거운동을 할 수 없다. 다만, 선거에 관한 단순한 의견개진, 의사표시, 입후보와 선거운동을 위한 준비행위 또는 통상적인 업무행위는 선거운동으로 보지 아니한다.

1. 선전 벽보의 부착
2. 선거 공보의 배부
3. 합동 연설회 또는 공개 토론회의 개최
4. 전화(문자메시지를 포함한다) 또는 컴퓨터 통신(전자우편을 포함한다)을 이용한 지지 호소
5. 도로·시장 등 금융위원회가 정하여 고시하는 다수인이 왕래하거나 집합하는 공개된 장소에서의 지지 호소 및 명함 배부

③ 제2항에 따른 선거운동은 정관에서 정하는 경우를 제외하고는 후보자등록마감일의 다음 날부터 선거일 전일까지만 할 수 있다.

④ 제2항에 따른 선거운동 방법 등에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

10) 2018헌바278 : 신용협동조합법 제27조의2제2항부터 제4항까지는 구체적으로 허용되는 선거운동의 기간 및 방법을 시행령이나 시행규칙이 아닌 정관에 맡기고 있어 정관으로 정하기만 하면 임원 선거운동의 기간 및 방법에 관한 추가적인 규제를 설정할 수 있도록 열어두고 있다. 이는 범죄와 형벌은 입법부가 제정한 형식적 의미의 법률로 정하여야 한다는 죄형법정주의를 위반한 것이므로 헌법에 위반된다. 다만, 이러한 결정에 대하여 신용협동조합법 제27조의2제2항의 문언상 구성요건의 실질에 해당하는, 허용되거나 금지되는 선거운동 방법의 범위가 완결적으로 규정되어 있으므로 제4항의 위임에 따른 정관의 내용에 의해 제2항의 내용이 달라진다고 볼 수 없어 죄형법정주의에 위배되지 않는다는 소수의견이 제시되었음.

정관으로 정하도록 하고 있음.

이 또한 제132조제1항에 의하여 처벌될 수 있는 기부행위의 구체적인 범위를 정관으로 정하도록 위임하고 있는 것으로 볼 여지가 있는바, 동일한 관점에서 죄형법정주의 위반 논란이 제기될 우려가 있는 것으로 보임.

그러므로 선거운동의 방법 및 기준 등과 예외적 기부 가능 행위에 준하는 행위를 정관이 아닌 농림축산식품부령으로 정하도록 하려는 개정안은 죄형법정주의 위반 논란을 불식시킬 수 있다는 점에서 필요한 입법으로 볼 수 있음.

문 의 처
02)6788-5418