

연구자료 D270 | 2009. 4

농업협동조합의 지배구조 개선방안

한국농촌경제연구원

머 리 말

농산물 시장개방으로 농협의 역할변화와 기능강화가 지속적으로 요구되어 왔다. 그만큼 농협개혁이 농정의 중요한 과제로 부각되었다. 농림수산식품부에서도 농협개혁위원회를 설치하여 농협개혁의 구체적인 방안을 마련하고 있다. 바람직한 농협으로 탈바꿈할 수 있는 개혁방안을 마련하는 것이 중요한 과제이다.

이에 따라 우리 연구원에서는 지난 1월에 농협개혁에 대한 각 계층의 공감대 형성과 구체적인 방안을 모색하기 위하여 정책토론회를 개최하였다. 농협개혁에 대해 농업인, 학계, 언론 등 각 계층의 의견을 반영하고자 한 것이다. 이 자료집은 정책토론회의 발표 자료와 토론 내용을 정리한 것이다.

이번 토론회에서는 농협의 지배구조에 대해 집중적으로 논의하였다. 농협개혁에는 지배구조의 개선 이외에도 일선조합의 규모화, 경제사업 활성화, 중앙회 신경분리 등 개혁과제가 많다. 이중에서도 조합원들의 의사를 잘 반영할 수 있는 올바른 지배구조를 구축하는 것이 개혁의 첫 출발이라는 인식하에서 토론회를 마련하였다.

농협개혁 관련 토론회에서 논의 된 내용을 정리한 이 자료집이 농협개혁의 방향을 마련하는 자료가 되기를 기대한다. 농협이 우리 농업의 발전을 적극적으로 선도하는 역할을 담당하는 본연의 역할을 강화하는 계기가 되었으면 한다. 끝으로 바쁜 와중에서도 참석하여 좋은 의견을 개진하여 주신 토론자를 포함한 여러 분들께 감사드린다.

2009. 3.

한국농촌경제연구원장 오 세 익

목 차

발표 논문

농업 협동조합의 지배구조 개선방안	1
토론회 요지	39
종합 토론	47

토론회 개요

- 제목: 농업협동조합의 지배구조 개선방안

- 일시: 2009년 1월 6일, 14:00~18:00

- 장소: aT센터 중회의실

- 주제발표 및 토론
 - 좌장: 김영철 (전 건국대학교 교수)
 - 발제: 박성재 (한국농촌경제연구원 부원장), 황의식 (한국농촌경제연구원 연구위원)
 - 토론
 - 이만우 (고려대학교 교수)
 - 서종석 (전북대학교 교수)
 - 윤주이 (한국농어민신문사 대표)
 - 홍준근 (전국농민단체협의회 사무총장)
 - 박종수 (충남대학교 교수)

발표 논문

농업협동조합 지배구조 개선방안

- 박 성 재 · 황 의 식 (한국농촌경제연구원)

1. 문제제기
2. 농협의 지배구조 현황과 문제
3. 외국 협동조합의 지배구조 사례
4. 상법상 집행임원제도 도입 검토
5. 협동조합 지배구조 개선방안

1. 문제제기

- 개방화 시대의 도래로 농업·농촌의 경제적, 사회적 여건이 악화되면서 농업협동조합인 농협의 역할강화에 대한 요구가 확대됨.
 - 농협이 조합원 농가의 연합체인 협동조합으로서 역할보다는 자체 이익 중심의 수익성이 높은 신용사업에만 치중하고 있다는 비판이 제기됨.
 - 농협이 신용사업 위주의 경영에서 조합원 농가가 요구하는 경제사업, 특히 유통·가공·판매사업을 강화하도록 하는 농협개혁을 요구함.

- 농협이 조합원이 요구하고 있는 역할을 강화하도록 조직과 기능을 변화하고, 이를 보다 효율적으로 수행하기 위해서는 먼저 농협의 지배구조가 올바르게 설정되어야 하는 것이 선결과제임.
 - 지배구조의 문제로 인하여 조합원이 요구하는 경제사업보다는 수익성이 높은 신용사업에 집중함으로써 농협이 본연의 역할을 잘 수행하지 못한다는 비판이 제기됨.
 - 또 비전문가인 조합장 및 중앙회 회장이 선거에 의해 선출되어 전문적 지식을 필요로 하는 사업을 직접 경영함으로써 효율성을 제고하지 못하고, 선심성 사업에 집중하는 비효율을 초래하고 있다는 비판도 제기됨.
 - 나아가서는 중앙회장의 1인 지배체제의 강화로 인하여 비리문제가 발생하고, 바람직한 인사가 이루어지지 않는다는 비판도 제기됨.

- 다수의 영세한 일선조합이 유지되고 있어, 농협이 조합원 이익을 극대화하는 보다 규모화, 전문화 된 농협조직으로 구조조정을 하지 못하고 있는 것도 지배구조의 문제에서부터 출발한다는 지적임.
 - 지역농협체제를 유지하고 있는 일본의 경우 1990년 이후 광역합병을 추

진하여 지역농협 수가 1991년 3,394개에서 '07년 9월 현재 811개로 대폭적으로 감소됨.

- 반면 우리나라 지역농협 수는 1993년 1,390개에서 현재 988개로(축협, 품목조합 제외) 여전히 영세성을 면치 못하고 있으면서 경영성과 부족을 중앙회 무이자자금지원 등 경영보조로 충당하고 있음.
 - 그럼에도 불구하고 조합장 선출로 인하여 정치적 이미지를 유지하기 위하여, 보다 효율성을 제고하는 조합간, 중앙회와의 협력사업을 추진하기 보다는 자체적으로 영세한 규모로 추진하여 비효율적인 사업구조가 유지되고, 일선조합간 경합이 크게 나타나고 있음.
- 농협의 문제를 개선하기 위하여 1994년 농어촌발전대책 이후 농협개혁에서 지속적으로 농협의 지배구조 개선을 추진하여 왔음.
- 일선조합에 대해서는 1987년 민주화에 의한 조합장 직선제의 문제를 개선하기 위하여 조합장 비상임화에 의한 상임이사제를 도입하고, 상임 조합장의 경우 경영책임을 강화하고, 선출제도도 직선제를 포함한 다양한 형태의 간선제를 도입함.
 - 중앙회의 경우에는 상임인 회장의 비상임화를 추진하면서 교육지원, 신용, 경제, 축산부문의 4개 부문에 대표이사제를 도입하여 책임경영체제를 강화해 왔음.
- 그러나 중앙회 회장이 비상임 회장임에도 불구하고, 대표이사 추천권의 인사권을 가지고 실질적으로 중앙회를 지배함으로써 책임은 적고, 권한은 집중된 지배구조가 개선되지 않고 있음.
- 전문성을 극대화한 인력배치가 이루어지지 않고 있고, 회장 직선제로 영세한 조합구조가 그대로 유지하도록 하는 중앙회의 지원을 확대하는 결과를 초래하고 있음.

- 따라서 농협이 여건변화에 대응하여 조합원 농가가 필요로 하는 기능과 역할을 극대화하도록 하기 위해서는 바람직한 협동조합의 지배구조로 개선하는 것이 농협개혁에서 무엇보다 시급한 과제임.
 - 임직원의 이익보다는 경영의 효율성을 제고하고, 여건변화에 적합한 역할을 수행하는 미래비전을 마련하도록 유도할 수 있는 지배구조로 전환되어야 함.
 - 단기적인 목적보다는 장기적으로 경영 효율성을 극대화할 수 있는 지배구조로 전환되어야 함.

- 농협은 주식회사와 달리 다양한 조합원의 요구를 반영하여야 하고, 이윤 극대화보다는 조합원 농가에게 최선의 서비스를 제공하는 것이 목적이므로 그에 적합한 형태의 지배구조이어야 함.
 - 유럽, 일본 등의 농업협동조합이 변화하고 있는 지배구조와 같은 방식으로 농협의 지배구조를 개선할 필요가 있음.
 - 조합원의 통제를 강화하여야 하지만 동시에 경영의 효율성을 제고할 수 있는 지배구조로 개선되어야 함.

2. 농협의 지배구조 현황과 문제

2.1. 조합의 지배구조

- 조합원은 일정조건을 만족한 농가로서 조합관할구역 내에 거주하거나 사업장을 가진 농가임.
 - 지역조합의 경우 다른 지역조합으로 가입할 수 없어 지역제한이 있음.
- 조합장은 조합원 직접선거 혹은 간선제에 의해 선출되고, 상임 조합장은 직접 업무집행을 하고, 비상임 조합장은 조합의 대표성을 가지고 있음.
 - 비상임 조합장의 경우에는 상임이사를 추천하여 대의원회에서 선출하고, 상임 조합장인 경우 상임이사를 둘 경우 이사회가 추천함.
 - 조합장은 이사회의 의장으로서 조합감독의 책임과 함께 조합을 대표하면서 집행권한까지 소유하고 있음.
- 이사회는 지역별, 성별, 품목별 조합원을 고려하여 총회에서 선출된 이사과 조합장 및 상임이사로 구성됨.
 - 이사회는 조합의 잉여금 처분, 사업계획의 승인, 간부직원의 임면, 업무용 부동산의 취득과 처분 등을 의결권을 가지고 있음.

2.2. 중앙회 지배구조

- 농협중앙회 회장은 회원조합 조합장과 회원조합의 조합원인 자로 전체 조합장의 직접선거에 의해 선출함.
 - 중앙회 회장은 비상임이지만 대표권을 가지고, 전문이사, 대표이사, 감사

- 위원 추천권으로 가지고 있음. 단 축산경제대표는 축산조합이 선출하도록 특례를 하고 있음.
- 중앙회 회장은 이사회 의장이면서 비조합장 사외이사의 추천권을 가지고 있어 이사회 지배력이 높음. 이전의 농협법에서 중앙회장은 상임으로 업무집행권을 가지고 각 사업부문을 조정하였던 것을 개선하였음.
- 직원의 인사권은 사업부문별 대표이사에게 있으며, 전문이사가 의장인 인사교류심의회를 두어 사업부문별 인사교류를 실시하고 있음.
- 대표이사 업무를 보좌하기 위하여 집행간부를 두고, 대표이사가 임면하도록 하고 있음.
- 중앙회 이사는 1/2 이상을 조합장 출신이고, 회장 및 집행임원 이외에 전문가인 사외이사 등 35명으로 구성됨.
- 이사회는 경영목표의 설정, 사업계획 및 자금계획의 종합조정, 대표이사 및 전문이사 해임건의 사항 등을 의결할 수 있음. 전문성을 제고하기 위하여 대표이사가 의장인 소이사회를 운영함.
 - 조합장 이사는 지역조합 10명, 지역축협조합 3명, 품목조합 7명 등 총 20명으로 구성하고 있음.
 - 이사회에는 기능을 보좌하기 위하여 이사회 사무국을 두어 운영함.

2.3. 협동조합 지배구조 문제점

- 직선제 선출의 조합장 및 중앙회 회장의 권한 큰 1인지배체제로 정치적 요구의 의사결정이 크게 작용하고, 1인의 결정권에 따른 리스크가 큼.
- 비상임인 경우에도 대표이사 추천권, 사외이사 추천권 등으로 농협경영의 사결정에 정점에 있음.

- 직접선거의 투표에 의해 선출되기 때문에 연임이라는 목적이 있어 선거권자의 정치적 요구를 반영할 수밖에 없어 비효율적 경영이 유지됨.
- **소유와 경영의 미분리로 전문경영체제가 아니어서 효율성이 저하됨.**
 - 사업의 비전문가인 농가 조합원 출신인 조합장, 중앙회장이 거대한 경영체의 경영 의사결정을 하고 있어 전문적 경영이 어려움.
 - 선거에 의해 선출되기 때문에 경영전략의 지속성도 유지되지 않음.
- **이사회와 집행에 대한 감독기능이 효과적으로 이루어지지 못함.**
 - 집행임원을 감독하는 사외이사의 경우에도 암묵적으로도 집행업무권을 가지고 있는 회장 및 조합장이 추천권을 가지고 있어 이사회 지배력이 높은 상태임.
 - 이사회도 조합장 출신이 다수임에도 불구하고 전문적인 지식과 정보가 부족하여 충분한 감독역할 수행이 어렵고, 이사회가 결정한 것에 대한 책임도 부재한 상태이어서 비리가 발생하여도 책임소재가 불분명함.
- **영세한 일선조합 유지로 규모화를 위한 구조조정이 부진함.**
 - 조합장의 자리를 유지하려는 경향이 강하여 필요성을 인정하면서도 합병 등 규모화로 구조조정이 이루어지지 않아 고비용구조가 지속됨.

3. 외국 협동조합의 지배구조 사례

3.1. 일본농협의 지배구조¹

□ JA 전중(전국농업협동조합중앙회)

- 임원 수(2003.8): 27명
 - 회장, 부회장(2), 전무이사(1), 상무이사(4), 감사위원장(1), 이사(15), 감사(3)
- 임원 선임 및 임기(일본 농협법 제73조의 34)
 - 중앙회에 임원으로서 회장 1인, 부회장 1인(전중은 3인 이내), 이사 5인 이상 및 감사 2인 이상을 둠
 - 임원은 정관이 정하는 바에 따라 총회에서 선임
 - 임원의 임기는 3년 이내에서 정관으로 정함
- 회장 선출방법(2002.3.6 전중 이사회에서 개정) : 간선
 - 도도부현별로 1인 후보자 추천
 - 전국 6개 지구별로 1인 추천후보자 결정
 - 추천후보자(6인) 공고(경력, 소신, 출신조합 등)
 - 전중 대의원(244명)에게 투표용지 송부
 - 임원추천회의에서 개표하여 회장후보자를 이사회에 추천
 - 이사회에서 선임
- 추천위원회 구성
 - 6개 지구별로 2명(도도부현 중앙회장)씩 추천(12명)

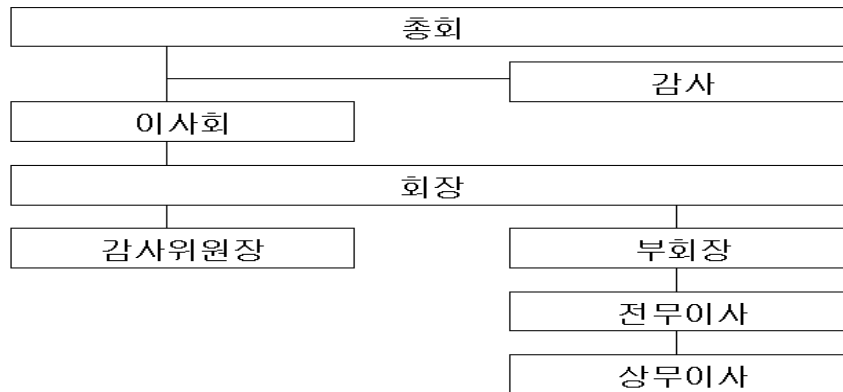
¹ 농협중앙회, 「농협개혁총람 자료집」(2003)에서 재정리 한 것임.

- 전국련에서 7명 추천(원예련, 공제련, 농림중금, 전농, 후생련, 신문련, 이에노히까리협회)

○ 임원의 성격

- 회장: 상임
 - 1주일 1~2일 근무, 농림중금 경영관리위원회 회장 겸임
- 부회장, 감사위원장: 비상근(감사위원장은 외부전문가)
 - 감사결과의 객관성 확보위해 감사위원장은 외부 영입
- 전무이사, 상무이사: 상근
 - 상무이사 중에는 전농, 농림중금, 공제련 출신직원 각 1인
 - 이는 전국단위 연합회간 인적교류 및 원활한 의사소통을 위한 임원진의 상호연계

○ 조직도(2003.8현재)



○ 임원의 직무(일본 농협법 제73조의 35)

- 회장: 중앙회를 대표, 업무 총괄
- 부회장: 정관이 정하는 바에 따라 중앙회를 대표하고 회장을 보좌, 중앙회 업무관리, 회장 유고시 회장직무 대리, 회장 결원시 회장직무 수행
- 이사: 정관이 정하는 바에 따라 중앙회를 대표하고 회장 및 부회장을 보

좌, 중앙회 업무관리, 회장·부회장 유고시 그 직무를 대리, 회장·부회장 결원시 그 직무를 수행

□ JA 전농(전국농업협동조합연합회)

- 총대회(2003. 3): 298명, 조합장으로 구성
 - JA(조합)과 연합회가 도도부현별로 선출: 296명
 - 전국연합회 선출: 2명

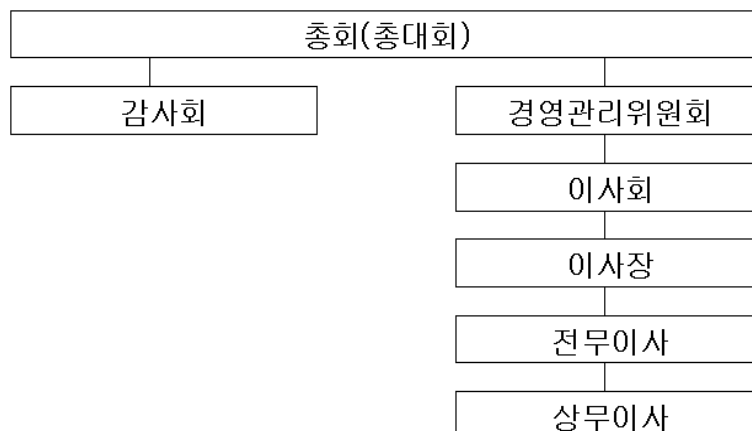
- 임원 수(2003. 10): 44명
 - 경영관리위원회: 28명(회장, 부회장2, 경영관리위원25), 조합장으로 구성
 - 이사회: 10명(상근) (이사장, 전무이사2, 상무이사7)
 - 직원출신으로 구성, 이사장, 전무이사(2)는 대표권 보유
 - 감사회: 6명(상근 5, 비상근 1)

- 위원회
 - 종합운영위원회: 사업이외 경영방침 결정을 위한 자문기관
 - 사업별 위원회의 위원장, 부위원장 등으로 구성
 - 여기서 논의된 방침은 계통경제사업심의회를 거쳐 경영관리 위원회에 상정
 - 사업별 위원회: 미곡·농산위원회, 원예위원회, 축산위원회, 생산자재위원회, 생활위원회
 - 경영관리위원회의 사업별 자문기관으로 6개 지구의 조합장으로 구성 (경영관리위원인 조합장과는 별도)
 - 현본부운영위원회
 - 현본부내 조합장으로 구성되어 현내 사업의 자문기관

- 임원선출방법
 - 경영관리위원(28): 6개 지구별로 4명씩 추천, 총대회에서 선출

- 24명: 47개 도도부현 중 24개 도도부현의 중앙회장 또는 경제련 회장 추천
- 4명: 전문련, 전국연합회 회장 등이 추천
 - : 47개 도도부현 중 나머지 23개 도도부현 중앙회장 등 연합회장은 전 중, 농림중금, 공제련 등 전국단체의 임원이 됨
 - : 도도부현 중앙회 및 연합회장 중에는 전국단체 2곳 이상의 임원이 되 기도 함
- 회장, 부회장(2): 경영관리위원회에서 호선
 - 상임으로 명예직이 아님, 1주일에 1~2일 정도 근무
 - 회장은 중앙회(전중)의 이사임
- 이사장: 경영관리위원회 의결을 통해 선출(대표권 보유)
- 전무이사(2): 이사회에서 선출
 - 원래 전무이사는 1명으로 이사장을 보좌했으나 내부통제체제 강화를 위해 2003년부터 2명이 되었음
 - 새로운 전무이사는 홍보 및 내부감사 담당
- 감사(6): 총대회에서 선출(1명은 외부인사, 5명은 직원출신)

○ 조직도



□ 농림중금(농림중앙금고)

- 임원 수(2003.7): 37명
 - 경영관리위원회: 18명(회장, 위원17)
 - 이사회: 14명(이사장, 부이사장, 전무이사3, 상무이사9)
 - 감사: 5명

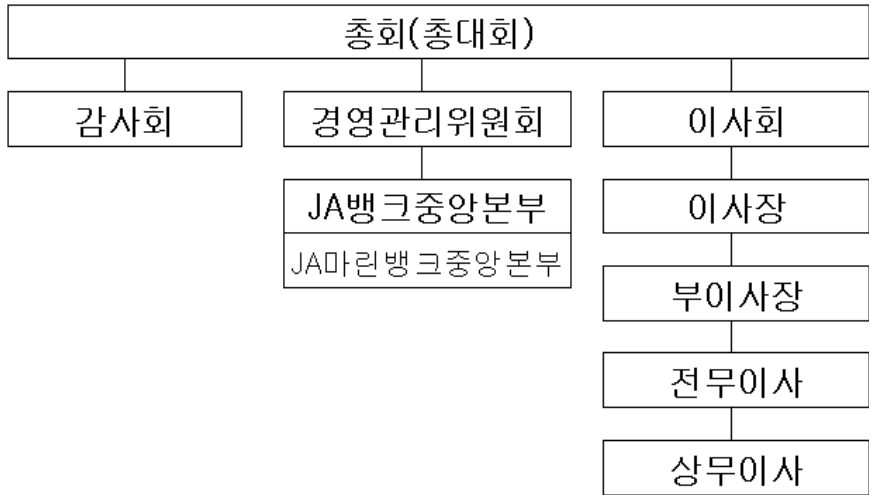
- 경영관리위원회: JA뱅크 관련 조합 지도사항 결정, 농림중금에 계통조직의 의사반영
 - 조직대표(15)와 학경자(3, 금융전문가)로 구성
 - 조직대표는 지구별 대표(지구별로 선출)와 당연직 대표(농협, 수협, 산림조합 등의 연합회장)로 선출
 - 학경자 중 2명은 농림중금 이사장, 부이사장임
 - 경영관리위원회 회장은 전중회장임

- 이사회: 주요업무 결정
 - 금융전문가, 업무집행전문가로 구성
 - 대표이사(이사장, 부이사장)는 경영관리위원으로 참여
 - 이사회 구성원은 추천위원회의 추천을 받아 경영관리위원회에서 선임하여 총대회의 승인을 받음

- 감사회: 추천위원회의 추천을 통해 총회에서 선출
 - 추천위원회는 전국련회장, 지구별 신련회장 등 15~6명으로 구성

- 외부감사
 - 농림중금은 다른 연합회와는 달리 전중의 감사를 받지 않음
 - 외부감사로는 정부감사를 받음
 - 정부감사는 금융감독당국이 담당하며, 농림수산성에서 1~2명이 참여

○ 조직도



□ 일본농협의 경영관리위원회 도입 이후 변화

- 일본 농협도 과거에는 단일 이사회 체제이었으나 경영관리위원회 제도를 도입하여 복수 이사회체제로 전환하여 경영집행기능과 관리감독기능을 분리하고 있음.

그림 1. 경영관리위원회 도입 이후 변화

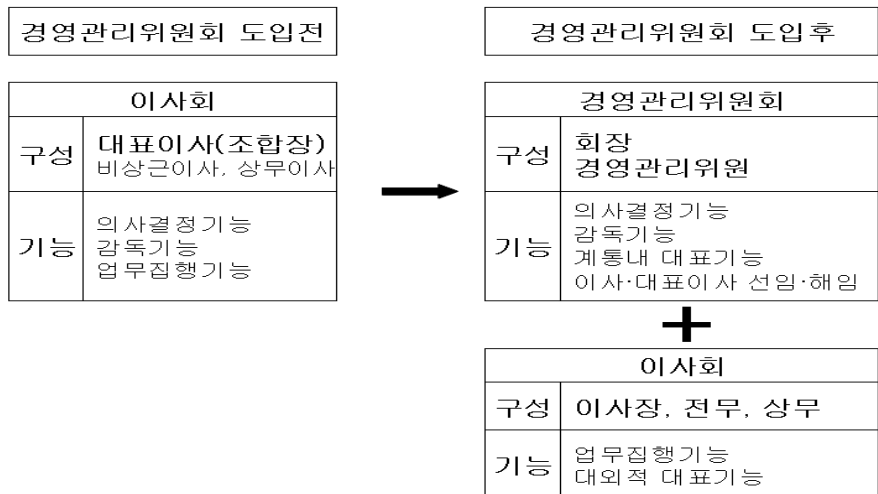


표 1. 경영관리위원회와 이사회 의 선출방법과 자격

구분	경영관리위원회	이사회
선출방법	선거 또는 선임	경영관리위원회가 임명
자격	3/4 이상이 조직대표	제한 없음
겸직·겸업	제한 없음	금지
권한	<ul style="list-style-type: none"> · 중요사항 결정 · 대표이사 등 이사 선임 	<ul style="list-style-type: none"> · 경영관리위원회의 결정에 따라 일상적 업무집행

3.2. 프랑스 농협의 지배구조²

□ 유럽의 협동조합 지배구조에서는 감독위원회와 이사회가 분리되어 있어 집행기능과 감독기능이 분리된 구조가 보편적임.

□ 이사회

- 총회의 권한으로 명시된 권한을 제외하고는 조합경영의 모든 사안에 대해 가장 광범위한 의미의 권한을 행사함.
 - 이사회는 조합원 가운데 총회에서 직접보통선거방식에 의해 선출되며, 최소 3인 이상으로 구성됨.
- 단순출자조합원을 가진 조합의 이사회는 반드시 단순출자조합원을 이사회(또는 감독위원회)에 포함시켜야 하며, 전체 의석수의 1/3 이내로 함
 - 이사는 조합출자금의 일정 부분 이상을 보유해야 하며, 무보수를 원칙으로 함.

² 오현석, “농업협동조합의 구조와 발전에 관한 선진국 사례연구”(2004)에서 재정리한 것임.

- 이사는 조합과 경합관계에 있는 다른 활동을 수행할 수 없으며, 필요할 경우 지위유형에서 이사자격에 연령제한을 둘 수 있음.

□ 감독위원회

- 협동조합 지위유형에 따라 협동조합과 연맹체는 이사회 대신 감독위원회와 감독위원회의 감독 하에 사무국을 두고 조합을 관리 할 수 있음.
 - 경영권자 회의의 경영을 감독하며, 경영권자 회의는 감독위원회에 최소 분기마다 1회 보고서 제출
 - 조합가입 및 탈퇴, 제명 그리고 조합자본금의 이전 및 상환에 관한 사항을 결정
- 일선 농업협동조합의 경우 최소 3인 이상, 연맹체의 경우 최소 2인 이상으로 구성되며, 감독위원회 멤버는 일정지분이상 소유자로 무보수원칙
 - 총회에서 선출된 위원의 임기는 6년, 지명인 경우에는 3년을 초과할 수 없으며, 갱신을 통해 매년 위원회를 재구성하고, 한명의 회장과 부회장을 위원 가운데서 선임함
- 회장(조합장)과 이사회 사무국
 - 이사회는 정기총회 이후 처음 개최하는 이사회에서 이사들 가운데 한명을 회장으로 지명함. 필요할 경우 부회장을 둘 수 있음
 - 이사회는 회장과 부회장, 비서, 재무담당관으로 구성되는 이사회 사무국을 설치 할 수 있음, 이사가 3인 이하일 경우 비서 또는 재무담당관을 부조합장으로 지명할 수 있음

□ 조합 전무(CEO)

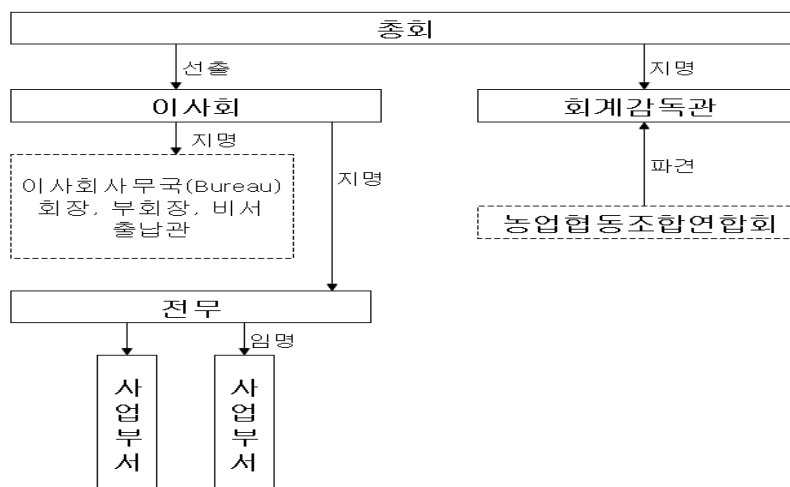
- 이사회는 조합의 실무를 전담할 전무를 지명할 수 있으며, 전무가 조합원인 경우 이사회 구성원 일 수 없음.

- 전무는 조합사업과 관련하여 제 3자를 상대로 이사회를 대표함
- 전무는 이사회가 부여한 권한의 한도 내에서, 그리고 이사회 의 감시 감독, 지도 하에서 임무를 수행함
- 보수는 이사회가 결정하며, 추가적인 인센티브도 책정할 수 있음
- 전무는 직원들에 대한 채용 및 해고에 관한 인사권을 가짐

□ 총회

- 총회의 구성은 모든 조합원을 대상으로 함
 - 조합의 규모와 지리적 활동 영역이 광범위한 경우 분과총회를 둘 수 있으며, 분과총회 소속 조합원들은 대리인을 선임하여 총회를 구성할 수 있음
- 분과총회
 - 총회가 분과총회의 수와 지리적 영역을 정한 후 협동조합 승인당국의 허가를 얻어야 함
 - 분과총회는 어떠한 경우에도 총회의 역할을 대행할 수 없으며, 분과총회에는 이사회에서 지명한 이사가 반드시 참석해야함

그림 2. 프랑스 농협의 지배구조 조직도

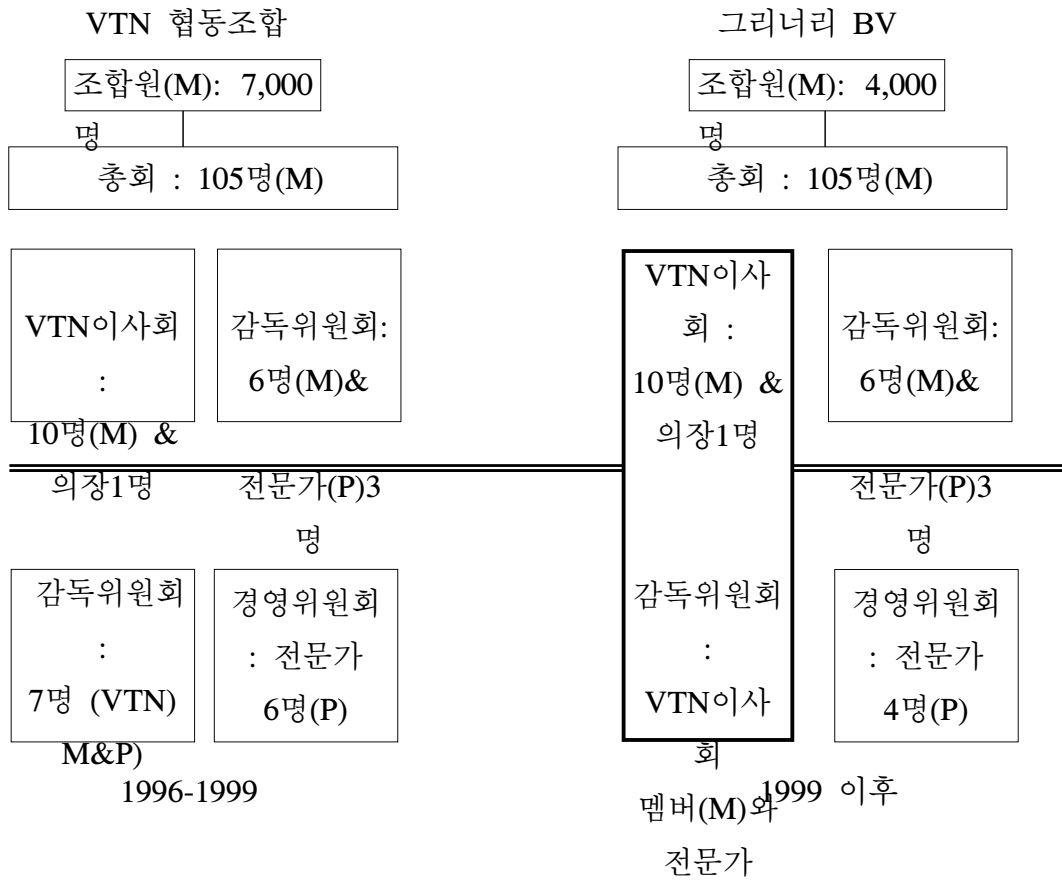


- 분과총회는 총회에 참석할 파견단을 선출하며, 파견단은 총회에서 분과총회의 조합원들을 대표함, 파견단 1인은 총회에서 1표를 행사함
 - 분과총회는 조합원 중 1명 또는 복수를 지명해 이사회에서 분과에 속한 조합원들의 이해를 대표함
- 기능
- 정기총회: 회계감사의 감독, 결산보고서, 잉여의 처분 및 손실의 충당 등에 관한 사항을 의결함 또한 이사를 선출하고 회계감독관을 지명함
 - 특별정기총회: 협동조합 지위(증자, 합병, 해산 등)의 변경 등에 관한 사항을 의결함

3.3. 네덜란드 그리너리 농협

- 네덜란드 그리너리 농업협동조합의 경우, 협동조합은 지배구조만 형성하고, 사업기능은 자회사로 분리하여 운영하고 있음.
 - 이사회는 관리감독이사회와 경영 이사회로 구분되어 소유와 경영이 분리된 구조를 형성하고 있음.
- 자회사인 그리너리 BV가 조합원 이익 중심으로 운영되는 것이 부족하자 협동조합 VTN의 이사회 일부가 자회사의 감독위원회에 참여하도록 하는 통제감독기능을 강화함으로써 개선되었음.
 - 조합원 이익중심으로 경영되도록 하는 것은 감독위원회의 기능을 강화함으로써 추진함.

그림 3. 그리너리 VTN과 그리너리 기업통제 구조



4. 상법상 집행임원제도 도입 검토³

4.1. 입법 예고된 상법상의 집행임원제 도입 검토 배경

□ IMF 이후 기업의 지배구조 개선에서 이사회 감독기능 강화를 추진

- 1997년 말 외환위기 때 우리나라 기업의 경영투명성이 미흡하고 기업의 재무건전성이 취약하여 많은 기업들이 위기상황에 직면했음.
 - 지배주주를 중심으로 한 대표이사 등의 영향력으로 이사회가 거의 형식적으로 존재하는 지배구조가 문제가 있다는 점이 지적되어, 해외 투자자를 중심으로 지배구조 선진화·국제화를 요구하게 됨.
- 이사회 기능은 업무집행기능과 업무감독기능으로 구분되는 데 이사회 업무감독기능의 강화를 위한 제도적 개선이 추진됨.
 - 이에 따라 사외이사제도, 감사위원회제도, 이사회내 위원회제도 등 도입
 - 기업의 투명성을 보장하기 위해 도입된 사외이사제도는 이사회에 사외이사의 비율을 일정 수준 이상으로 유지하도록 함.

□ 이사회 감독기능 강화를 위하여 도입된 사외이사제도와 감사위원회제도는 지배주주가 이사회를 지배하는 현 제도 하에서는 제 기능을 발휘하지 못하는 것으로 평가됨.

- 지배주주나 대표이사가 이사회를 지배하고 독립성이 떨어지는 현재의 사외이사제도로는 이사회 감독기능 강화의 실효성을 기대하기 어려움

³ 원동욱, “기업지배구조관련 상법개정안의 주요내용 및 향후과제-집행임원제를 중심으로-”, 단국대, 법학농총 제32권 제1호, 2008, 논문에서 재정리한 것임.

현재 입법예고 된 개정상법에서 집행임원제 도입을 추진하고 있는 내용을 정리한 것임.

- 특히, 사외이사제도의 경우 도입취지와 달리 사외이사의 선임과정에서 대주주의 영향력으로 인하여 사외이사들은 대주주 또는 대표이사와 친분관계가 있거나, 업무적으로 연관성이 있는 자들이 대부분이어서 본래의 목적을 달성하지 못하고 있음.
 - 사외이사제를 도입함에도 불구하고 이사회 결의사항에 대한 업무집행을 일부 미등기임원이 담당하게 되어 집행업무의 주체와 관련된 법규상 오류가 있는 것과 같은 현상이 발생함.
 - 또한 사외이사는 회사에 상근하지 않고 이사회 개최 시에만 자료 및 내부직원의 보고에 의존하여 의사결정을 하고, 집행사항에 대한 사후 감독을 하고 있으나, 업무관련 정보의 제한, 내부사정에 정통하지 못한 측면에서의 한계 등으로 인하여 충분히 역량을 발휘하지 못하고 있음.
- **이사회 업무집행기능과 감독기능을 분리하여야 한다는 지적으로 집행임원제도 도입을 추진함.**
- 업무집행기능의 일부를 집행기관인 집행임원제도를 신설하여 담당하도록 하고, 이사회는 사외이사가 중심이 되어 집행기관의 업무집행을 감독하는 기관으로서 기능을 분리하는 것임.
 - IMF 이후 모든 금융기관의 지배구조를 감독기관으로서의 이사회와 집행기관으로서의 집행임원으로 이원화하겠다는 금융감독원의 기본정책에 따라 은행권의 경우 등기임원의 대부분을 사업본부의 본부장(집행임원)으로 전환하고, 다수의 사외이사를 선임함으로써 현재 은행의 이사회구조는 사내이사들이 이사회 구성원을 겸하고 있던 전통적 지배구조와 달리 이사회와 집행부가 완전히 분리되었음.
 - 금융기관들과 많은 기업들은 지배구조 변화에 대한 요구에 의해 집행임

원제도를 활용하고 있음. 그러나 집행임원제도에 대한 현행법적 규정이 없어 문제가 발생하고 있음.

4.2. 외국의 집행임원제

□ 미국

- 미국의 상장회사에서 업무집행권한은 이사회에 있다고 보고 있는데 이는 이사회에 법적 지위에 근거하고 있음. 그러나 이사회 또는 이사회에 의하여 업무 집행되는 경우는 거의 없으며, 이사회는 임원에 의한 업무집행에 대하여 감시·감독하는 기관임
 - 법적규정 “모든 회사의 권한은 이사회에 의하여 선임된 최고 집행임원에 의하여 또는 그의 감독 하에서 수행되어야 하며, 이사회에 의뢰된 임원의 범위 내에서 이사회 또는 이들 집행임원에 의하여 위임된 기타 집행임원 또는 피용자에 의하여 수행되어야 한다”라고 명시되어 있음.
- 감사위원회제도 도입을 계기로 미국 주식회사의 경영지배구조는 전통적인 일원주의에서 탈피하여, 회사의 경영은 이사회에서 선임한 CEO를 중심으로 하는 집행임원 또는 이사회 내 집행위원회(경영위원회)가 수행하고, 경영에 대한 감독은 사외이사 중심으로 구성되는 감사위원회가 담당하는 구조로 바뀌었음.
 - 이사회는 업무집행권 뿐만 아니라 업무집행에 대한 의사결정권까지 집행임원에게 위임하고, 이사회 자신은 집행임원의 업무집행을 감시·감독하는 기능만을 수행하게 됨으로써 경영기능과 감독기능이 분리됨
- 집행임원의 업무집행기능은 본래 이사회가 보유하고 있던 기능을 이사회로부터 위임받은 것이라는 점에서 이사회가 집행임원에 대한 선임 및 해임권을

통하여 그 업무집행 내용을 감독함.

- 집행임원은 이사보다 회사 업무에 정통하며, 임원의 의무와 기준이 이사의 경우보다 높음. 집행임원이 부과된 의무를 위반하여 회사나 주주에게 손해를 끼친 경우 손해배상의 책임을 부담하며 이사뿐만 아니라 임원의 책임도 대표소송의 대상이 됨.

□ 일본

- 일본에서는 1997년 소니가 이사회 개혁의 일환으로 전략결정기구와 집행기구를 분리하고 집행임원제도를 채택한 이래 상당수의 기업이 집행임원제도를 도입하고 있음.
- 집행임원제도 도입 배경은 기존의 이사회제도로는 경영감독기능을 제대로 수행할 수 없을 뿐만 아니라 이사회의 구성원이 너무 많아서 신속한 의사결정에도 장애가 된다는 것임.
 - 이의 개선을 위해 집행임원제도를 도입하여 업무집행기능과 경영감독기능의 분리를 도모함.
- 일부회사가 집행임원 제도의 도입에 소극적이라 2002년 상법 개정을 통해 미국식 사외이사제도와 집행임원 제도를 공식적으로 도입.
 - 일본에서 집행임원을 설치할 수 있는 회사는 “위원회설치회사”이며, ‘대회사’라고 하는 대규모 주식회사에 한함.
- 위원회설치회사에 있어서 업무에 대한 집행과 감독을 분리하였고, 이를 철저히 준수하기 때문에 감독을 담당하는 이사는 동시에 업무집행을 할 수 없게 되었음.
 - 이로 인해 업무집행을 전담하는 집행임원이라는 집행기관이 신설됨.

- 미국과 마찬가지로 집행임원의 선임 및 해임권은 이사회에 있으며, 이사회는 해임의 필요성이 있다고 판단할 경우 언제라도 정당한 사유의 유무에 관계없이 집행임원을 해임할 수 있음
 - 이사회 결의에 의해 회사를 대표할 집행임원인 대표집행임원을 결정하며, 동시에 기존의 대표이사제도는 폐지됨

4.3. 회사법의 집행임원제도 도입

- 입법예고된 상법 개정안에 의하면 모든 주식회사는 회사의 선택에 의해 집행임원을 둘 수 있고, 집행임원을 설치한 회사는 대표이사를 두지 못함.(개정안 제408조의2 제1항)
 - 사외이사제나 감사위원회제도의 존재와 관계없이 필요에 따라 집행임원을 둘 수 있고, 집행임원은 업무집행 및 정관이나 이사회 결의에 의하여 위임받은 업무집행에 관한 의사결정 권한을 가짐.(개정안 제408조의4)
 - 회사의 업무집행과정에서 집행임원 자신의 귀책사유로 인해 회사에 손해를 입힌 경우 이사의 경우와 동일하게 책임을 지는 것이 당연함
- 이사회 집행기능 중 의사결정권과 업무집행권을 분리하여 의사결정권 중 중요사항은 이사회가 계속 행사하되, 일부 의사결정권과 업무집행권은 집행기관에게 위임함으로써 이사회는 집행기관을 감독하는 역할에 중점을 두기 위한 것임.
 - 이를 위해 이사회가 집행기관으로부터 독립하여야 하고, 따라서 이사회는 독립성이 강한 사외이사를 중심으로 구성될 수 있는 여건 마련이 요구됨.
- 집행이사의 지위는 이사 지위에 준한 것으로 업무집행권을 행사하게 되므로 대표이사과 집행임원이 아닌 사내이사의 지위는 없음.
 - 이사회가 집행임원을 감독하기 위한 수단으로서 집행임원에 대한 선임 및

해임권이 가장 중요한 수단이며, 이사회와 감독권 강화를 위해 집행임원의 임명, 해임권은 이사회와 권한으로 함.(개정안 제408조의2항 제3항 제1호)

- 세계 각국에서 기업의 지배구조 개선을 도모하고자 하는 목적은 기업경영의 투명성을 제고하고 재무의 건전성을 확보하기 위하여 이사회와 감독기능을 활성화하려고 하는 것임.

5. 협동조합 지배구조 개선방안

5.1. 협동조합 지배구조 개선의 기본방향

- 소유와 경영의 분리원칙으로 각각의 기능을 전문화하고, 전문경영인체제의 강화로 경영성과를 제고하여야 한다.
 - 농협은 경제사업만이 아니라 신용사업을 담당하고 있는 협동조합 기업체의 특성을 가지고 있음.
 - 협동조합의 경영성과를 극대화할 수 있는 지배구조를 형성하여야 함.
 - 신용사업을 수행하고 있는 농협에서 금융부문의 비전문가인 조합원 농가가 조합장, 중앙회장이 되어 경영의 최고 의사결정을 하는 것은 경영성과를 저하시키게 됨.
 - 이사회에서 사외이사 수를 확대하여 경영기능을 강화하고자 하지만 내부 정보가 부족한 사외이사는 경영전략의 결정과 집행에 따른 리스크를 일관성 있게 통제하기 어렵고, 사외이사 수의 확대는 조합원의 통제권을 약화시켜 조합원을 위한 조합이 되지 못함.
 - 기업에서 사외이사제를 도입한 것은 경영기능의 강화보다는 사내이사에

대한 감독기능을 강화하여 경영의 투명성을 제고하자는 것임.

- 농협 이사회의 경영기능과 감독기능을 분리하여 전문화하고, 경영은 전문적 지식을 갖춘 집행임원이 담당하고, 이사회는 집행임원에 대한 관리감독을 강화함.
 - 외국의 농업협동조합에서 감독위원회와 경영이사회로 이원화한 것과 회사법에서 집행임원제도를 도입하고자 하는 방향을 적용함.
- 조합장, 중임회장의 1인 지배구조에서 조합원의 다양한 요구를 반영할 수 있는 공동의 의사결정을 하는 이사회 중심의 지배구조로 전환하여야 한다.
 - 협동조합은 요구사항이 서로 상이한 다수의 조합원이 공동의 목적을 가지고 협력·협동하여 설립한 연합적 경영체임.
 - 협동조합의 지배구조는 다양한 조합원의 요구에서 공통의 일치된 의사(Consensus)를 모아가는 과정임.
 - 수익과 지출에 대한 정확한 정보를 조합원에게 제공하고, 의사결정의 투명성을 강화하여 조합원이 경영방향을 평가하고 선택하도록 하고, 동시에 조합원이 그 결과에 책임을 지는 과정이 효과적임.
 - 협동조합은 조합원으로부터 선출된 상향식 지배구조를 형성하도록 하여 조합원의 다양한 의사가 효과적으로 반영되도록 함.
 - 지배주주가 단독으로 의사결정을 하는 기업과 같이 다수결의 원칙에 의해 1인의 의사가 전체를 지배하는 것은 협동조합에 적합하지 않은 의사결정 구조임.
 - 협동조합은 이윤 극대화라는 하나의 목표만이 있는 것이 아니라, 조합원 요구에 대응한 다양한 사업을 통해 각각 사업에 참여하는 농가에게 이익을 제공하는 기업체이기 때문임.

- 이사회 중심의 지배구조를 강화하여 공동의 의사결정구조로 전환하고, 조합장, 중앙회장 1인의 단독적 의사결정구조는 개선되어야 함.
 - 의사결정에서 가장 중요한 것은 집행기능을 담당하는 최고경영자를 선임하는 인사권으로 이를 어떻게 결정하는가가 지배구조를 규정함.
 - 경영자에게 다양한 조합원 요구사항을 부여하고, 이를 효과적으로 실천할 수 있도록 하는 임무를 부여하여야 함.

□ 임직원의 농협이 아닌 조합원의 농협이 되도록 조합원 통제권이 강화되는 지배구조이어야 한다.

- 조합장, 중앙회 회장의 직선 및 상임경영을 요구하는 근거에는 조합원을 위한 농협이 되기 위해서 필요하다는 것임.
 - 경영자에 대한 통제를 강화하여야 직원을 위한 농협이 되지 않고, 조합원 이익을 극대화하는 경영방향을 유도할 수 있다는 것임.
 - 신용사업을 수행하고 있는 농협에서는 비조합원을 대상으로 하여 경영수익만을 고하는 사업방향이 강화될 수 있고, 조합원이 필요로 하는 사업이 위축될 수 있음.
- 조합원 통제권이 강화하기 위해서는 조합장, 중앙회장 1인의 강력한 리더십을 강화하는 것보다는 경영방향에 대한 정확한 정보가 제공되어 투명한 의사결정을 하는 것이 더 중요한 사항임.
 - 1인의 강력한 리더십을 부여하여도 경영정보에 대한 판단능력이 부족하거나 시장의 흐름에 대한 전문적 식견을 가지지 못한다면 올바른 통제가 이루어지지 않음.
 - 글로벌시대에 적합하고, 시장의 흐름에 대응한 경영전략이 무엇인가를 이해하고, 현재 경영성과가 어떤 상태인가를 평가하는 데는 회계적 전문성이 요구되므로 농업부문에 특화된 조합장은 비전문가로서 파악하기는 어려운 사항임.

- 조합원 농가에 필요한 정보를 충분히 제공하고, 이를 바탕으로 조합원 스스로 장기 전략을 선택하도록 하는 것이 조합원 통제권이 강화된 것임.
- 회계정보가 의미하는 것에 대한 정보가 충분히 제공되지 않으면 조합원을 위한 경영을 극대화할 수 없음. 정보가 부족할 경우에는 대리인의 문제가 심각하게 발생할 수 있음.
- 기업에서도 경영공개만이 아니라 애널리스트들이 경영정보의 의미를 분석하여 다양한 정보를 제공함으로써 주주의 통제권을 강화함.

5.2. 중앙회 지배구조 개선방안

□ 중앙회장의 중심의 지배구조에서 이사회 중심 지배구조로 전환

- 다양한 조합원의 요구를 반영하여 공동의 의사결정을 하기 위해서는 다수결의 원칙이 강조되는 중앙회 회장 1인 중심의 지배구조에서 협의체인 이사회 중심의 지배구조로 전환되어야 함.
- 이사회가 농협중앙회의 최고 의결기구로서 실질적 위치를 확보하도록 강화하여 이사회가 본연의 기능을 발휘할 수 있도록 하는 것이 중요함.
- 회장은 이사회 및 대의원 총회의 의장으로서 대표하면서 농협의 조합원 의사를 결집하여 조정하는 역할을 담당함.
- 전무이사, 대표이사 등 최고 경영진(CEO)의 인사추천권을 회장에서 이사회로 이관하는 것이 필요함. 이사회에서 인사추천위원회를 설치하여 추천하고, 대의원 총회에서 승인을 받도록 하여야 함.
- 경영방향을 설정하는 것은 최고 경영자를 선택하는 것에서부터 출발하므로 인사추천권이 행사가 의사결정의 중요한 사항임.
- 회장이 추천하여 임명한 최고경영자가 문제가 있을 경우 추천권자인 회장이 해임을 하게 될 경우 스스로 문제를 인정하는 것이 되어 적합하게 해임을 하지 못하게 됨.

- 투표에 의해 선출된 회장이 인사추천권을 가지면 대표이사는 1인의 정치적 요구를 반영할 수밖에 없고, 실질적으로 경영권을 행사하게 되어 소유와 경영을 분리하여 전문화하자는 방향과는 부합되지 않음.
 - 사외이사의 추천권도 회장에서 이사회로 이관하여 사외이사 추천위원회에서 추천하도록 하여야 함.
 - 사외이사도 의사결정에 중요한 역할을 담당하기 때문에 적합한 자가 추천되어야 하므로 별도의 추천위원회를 두어야 할 것임. 회장이 사외이사를 통한 이사회 지배를 확대하는 것은 부적합함.
 - 대부분 기업에서도 사외이사는 별도의 추천위원회에서 추천하고 있음.
 - 회장이 추천하고 있는 감사위원장도 총회에서 추천하도록 하여 조합원을 위한 감독기능을 강화하는 것이 필요함.
- 이사회가 경영전략에 관한 의사결정을 하기보다 집행경영진을 감독하는 기능을 강화하는 것으로 역할을 전환함.
- 현재 이사회는 관리감독권과 함께 경영집행권도 가지고 있으므로 의사결정을 위한 전문성이 절대적으로 중요함.
 - 사외이사의 수를 확대하여 온 것도 업무집행의 전문성을 확대하자는 것임⁴. 그러나 실제 운영에서는 의사결정에는 더 많은 전문적 지식을 필요로 하고, 의사결정은 항상 리스크를 수반하기 때문에 사외이사가 경영·집행에 많은 도움을 주지 못함.
 - 사외이사가 조합장 이사를 견제하는 역할이 강화되어 조합원 통제를 왜곡하는 문제가 있음.

⁴ 사외이사의 본래 의미는 상근하지 않고 업무집행을 하지 않은 이사임. 그런 의미에서 현재 조합장 이사도 사외이사임. 농협중앙회 이사에서는 대표이사만이 사내이사임. 그런데 농협에서는 비조합장 이사를 사외이사로 규정하고 있어 이해에 혼란이 발생함. 선임이사 등으로 표현하는 것이 필요함. 일본은 학경이사로 표현하고 있음.

- 이사회역의 역할을 경영자를 관리·감독하는 관리이사회 성격을 가지도록 하여야 사외이사 수를 축소할 수 있음.
 - 조합원 대표들이 공통의 의사결집(Consensus)을 효과적으로 이루기 위해서는 사외이사 수가 적어야 하고, 그렇게 하려면 이사회가 집행기능보다는 관리이사회 성격을 가져야 함.
 - 이사회가 경영·집행기능까지 소유하게 되면 경영의 투명성 확보와 전문성 제고를 위하여 비조합원 출신의 사외이사 수가 확대되어야 하기 때문임.

- 이사회가 경영기능을 축소하고 감독기능을 강화한 것이므로 현재 경영기능을 보완하기 위해 운영되고 있는 소이사회제도는 폐지하여야 함.
 - 이사회와 소이사회간의 역할의 중복문제도 발생하고 있어 효과가 낮은 상태이기도 함.

- 이사회가 관리감독기능을 강화한 이사회가 되도록 하기 위해서는 상법상에서 도입을 추진하고 있는 집행임원제를 도입하여야 한다.
 - 이사회가 경영집행에 대해서까지 다양한 논의를 통해 결정하게 되면 집행의 혼선만 초래하므로 일사불란한 집행체계의 강화를 위해서 집행임원제를 도입하는 것이 필요함.
 - 현재 대표이사는 집행임원이지만 상무는 집행임원이 아닌 집행직원이기 때문에 법적인 책임에서 한계가 있음.
 - 상법에서 도입하고자 하는(입법예고 상태) 집행임원제를 도입하여 경영·집행에 대해 전문성을 강화하고, 경영책임도 강화하는 것이 필요함.
 - 현재 상무에 대해 집행임원의 자격을 부여하여 소유와 경영을 분리함.

 - 집행임원은 이사회 사업계획에 대한 집행을 책임지고, 일정 범위 내에서 의사결정권도 가지도록 하여 집행에 효율성을 제고함.
 - 이사회가 집행임원을 선임하고 면직할 수 있고, 집행임원은 이사회에 업

무집행상황을 보고하도록 하여 이사회의 감독기능을 강화하여야 함.

- 집행임원의 책무는 이사와 동일하게 고의 또는 중대한 과실로 그 임무를 게을리 한 경우 손해를 배상하도록 하는 책임도 강화하는 것이 필요함.

□ **이사회 구성에서 다양한 조합원의 의사를 반영할 수 있도록 지역별, 품목별 대표성이 있는 조합장 이사를 선출하도록 한다.**

- 지역별 대표성을 가진 이사는 도별 일선조합연합회라는 개념을 공식화하여 도별 조합장 대표를 선출하고, 그 대표가 당연직으로 이사가 되도록 하여야 함.
- 농업에는 지역의 대표성만이 아니라 품목, 직능의 대표성도 중요하므로 각각을 대표하도록 이사를 공식적으로 배정하는 것이 효과적임.
 - 품목조합에서 품목별 대표를 선출하면 그 대표가 이사가 되도록 함.
 - 농민단체를 대표한 이사의 경우에는 농단협, 농민연합 등 농민단체의 추천을 받아 총회의 승인을 받아 이사로 임명하도록 함.

□ **이사회를 통해 조합원의 통제권을 강화하도록 이사회를 보좌하는 이사회 사무국 역할을 강화한다.**

- 경영의 전문성이 부족한 이사회가 집행임원을 올바르게, 효과적으로 통제하기 위해서는 경영정보를 분석하여 정보를 제공하는 이사회 사무국을 강화하는 것이 필요함.
 - 경영기능과 감독기능의 분리에 따라 조합원 중심의 경영이 되지 않은 것을 통제하기 위하여 이사회를 보좌하는 사무국이 필요함.
 - 중앙회가 임직원을 위한 조직이 아니라 조합원 농가를 위한 조직이 될 수 있도록 통제를 하기 위해서는 충분한 정보가 필요함.
- 이사회 사무국은 외부의 전문가를 선임한 자문기구를 활용하여 경영전략에

- 자문만이 아니라 인사추천위원회 등에 대해서도 자문하도록 함.
- 일본 전농과 같이 사업별 자문기구를 활용하여 이사회가 보다 올바른 전략을 바탕으로 집행임을 통제할 수 있도록 하는 것임.
- 이사회 사무국은 이사회 산하 기구로 이사회 의장인 회장이 직접 통제할 수 있도록 함.
- ‘견제와 균형’ 원칙에 따라 감사기구를 이사회에서 독립시켜 감사는 조합장이 아닌 외부 전문가로 이사회 추천에 의해 대의원회에서 선출하도록 함.
- 감사기능을 이사회에서 독립시켜 이사회 의결사항과 업무집행상황 및 자산관리 상황 등을 감독하도록 함.
 - 현재 감사위원회는 이사회 내에 위원회로 설치되어 감사하는데, 회장의 추천에 의해 감사위원을 선출하고, 위원 중에서 위원장이 선출되는 것을 이사회 추천으로 전환함.
 - 조합감사위원장의 경우에도 이사회에서 인사추천위원회를 통하여 추천하고, 대의원 총회에서 선출하도록 함.
 - 조합감사위원회가 일선조합에 대한 감사기능을 강화하고, 일선조합에 대한 공인회계사 의무는 최소화하면서 경영의 투명성을 확보함.
- 중앙회장 선출방식도 직선제에서 간선제로 전환하고, 단임제로 전환하여 회장의 권한이 집중되는 것을 개선한다.
- 조합장 이사에 대해 지역별, 품목별, 직능별 대표성을 갖도록 공식화하고, 이사회 중심의 지배구조로 강화되면 회장의 지위도 변함.
 - 회장은 이사회 의장, 대의원회 및 총회의 의장으로서 역할을 담당하게 되어 현재보다 권한이 축소되므로 직선제에 의해 선출하는 것은 많은 비용만 초래하게 됨.

- 중앙회 회장을 직접선거보다는 대의원회에서 선출하는 간선제 방식으로 전환하여 정치적 의사결정을 최소화하여야 함.
 - 유럽의 경우에는 이사회 호선이 일반적이고, 일본의 경우에는 대의원회에서 선출하는 방식을 선택하고 있음.
- 중앙회장은 경영집행역할을 담당하는 것이 아니라 효과적인 통제역할을 담당하는 것이므로 경영의 일관성, 지속성이 중요하지 않게 되고, 단임제로 전환하여도 경영의 일관성에 문제가 적음.

□ 규모화 된 조합에게 부가의결권을 부여함.

- 협동조합 연합회는 조합원 대표성을 갖도록 하는 것이 중요하므로 조합의 규모에 따라 차등을 두는 부가의결권을 부여하여야 함.
 - 협동조합은 1인 1표주의에 의해 인적결합체로서 민주적 통제를 강화하지만 이는 일선조합인 1차 협동조합에 보편적으로 적용되는 것임.
 - 선진국에서는 일선조합의 경우에도 협동조합의 단점을 보완하기 위하여 1인 1표주의를 완화하고 비례투표제를 확대하기도 함.
- 중앙회 도별 조합장 연합회장인 지역대표 이사를 선출하는 것까지 조합원 수 비례 부가의결권을 부여하도록 함.
 - 부가의결권을 부여하는 것이 협동조합의 원칙에 위배된다는 지적이 있지만 이는 일선조합에 해당되고 연합회인 중앙회에서는 비례의결권을 부여하는 것이 더 조합원 대표성을 반영하는 것임. 외국에서도 협동조합 연합회에서는 대부분 비례의결권을 부여하고 있음.
- 부가의결권을 부여하는 것은 중앙회 지배구조 형성에서 유리한 입장을 차지하기 위해 필요한 합병 등 규모화를 선택하지 않고 있는 문제를 해결하는 데도 효과가 있음.

- 규모화 된 조합에 부가의결권을 부여함으로써 합병에 의해 의결권이 축소 되는 것을 보완하여 줌.
- 과도하게 의결권의 차등을 두는 것은 부작용을 초래할 수 있으므로 단계적으로 성과를 보면서 확대하도록 최대 3표로 제한하여 실시하는 것이 필요함.

5.3. 일선조합 지배구조 개선방안

□ 조합원 조합선택권을 광역단위로 확대하여 조합원 선택에 의한 조합통제력을 강화한다.

- 조합이 유리한 사업기회를 제공하지 못하고 충분한 역할을 수행하지 않으면 조합을 떠날 수 있다는 권리를 부여하자는 것임.
 - 조합원의 조합 선택권의 확대를 통해 조합원도 스스로 조합 경영자에 대한 통제권을 행사하도록 함.
- 조합원 농가가 가장 유리한 조합을 선택할 수 있도록 광역단위 광역지역 범위에서 조합을 선택하도록 하자는 것임.
 - 시군단위 이상의 경제권이 형성되는 경우 조합선택권을 부여하기 위함.
- 조합원의 조합선택권 확대로 조합원이 무임승차를 위해 자주 조합을 옮기는 부작용을 최소화하기 위해 보완장치를 마련함.
 - 2회 이상 재가입에 대한 제한, 타 조합 조합원 가입의 경우 이사회 승인을 획득하여야 하는 등의 보완장치를 마련함.

□ 조합장 중심의 지배구조에서 이사회 중심의 지배구조로 전환한다.

- 직선제 조합장 중심 지배체제에서 이사회 중심의 지배체제로 전환하도록 이사회 기능을 강화하여 농협이 정치적 의사결정에서 탈피하도록 함.

- 직선제 조합장 중심의 지배체제에서는 지도사업비 지출 등 선거표를 의식한 의사결정을 많이 하게 되고, 조합경영의 비효율성을 초래하게 됨.
 - 조합장 중심의 지배구조는 여건변화에 대응한 효율적인 일선조합체제 구축을 위한 합병 등에 대해서도 장애요인으로도 작용함. 조합원에 대한 이미지 확보를 위하여 영세조합 단독사업을 선호하게 되는 비효율성이 초래하게 됨.
- 이사회 중심의 지배체제를 강화하기 위하여 운영평가자문회 소관사항을 조합장에서 이사회로 이관하여 이사회의 업무집행 통제권을 강화함.
- 이사회가 조합의 업무집행 결과 평가, 정책방향을 올바르게 선택하도록 하기 위해 운영평가위원회를 이사회를 보좌하는 것으로 전환하고, 이를 활성화하도록 함.
- 이사회가 상임이사 업무집행성과를 평가하고, 그 결과에 따라 해임할 수 있는 권한을 소유하도록 함.
- 이사회가 업무집행성과 평가를 보다 강화하기 위하여 운영평가자문회의 등 도움이 필요함.
- 현재 이사의 준비상태에서 이사회 중심의 지배체제로 강화할 경우 많은 문제점이 노출될 수 있으므로 이사의 자질향상을 위한 교육기능을 강화함.
- 이사들이 협동조합 경영원칙에 대한 이해를 증진하고, 협동조합적 조합원 통제가 강화되도록 하기 위해서는 교육기능을 강화하는 것이 절대적으로 중요함.
 - 이사, 감사의 경우에는 매년 지속적으로 교육 수강을 의무화하여 협동조합 경영원칙과 통제방식에 대한 지식을 충분히 갖추도록 하여야 함.
- **조합장 비상임화로 소유와 경영을 분리하여 경영효율성을 제고함.**
- 이사회 중심의 운영을 위하여 조합장 비상임화를 추진하고, 경영전문성을 강화도록 일정규모 이상의 조합에서는 상임이사제를 의무화함.

- 일본농협의 경우에도 일정규모 이상인 조합에서는 경영관리위원회로 전환하여 이사회와 분리된 소유와 경영의 분리를 추진하고 있음.
- 경영규모가 증대하고, 금융환경이 악화되는 시장여건에 대응하여 리스크 관리를 강화하기 위해서는 선출직인 조합장의 비상임화가 필요함.
 - 조합장은 집행기능을 가지기 보다는 이사회 의장으로서 조합 집행임원을 효과적으로 통제하여 조합원 이익을 제고하는 경영이 되도록 통제하는 역할을 담당하여야 함.
- 일선조합의 경영여건이 성숙되지 못하는 현실적 제약을 고려하여 조합의 자산규모가 일정규모 이상인 조합에서부터 조합장 비상임화를 추진하고, 상임이사가 업무집행기능을 담당하도록 함.
 - 경영관리의 강화를 위해서는 모든 조합이 조합장 비상임화를 추진하여야 함에도 불구하고, 조합이 영세한 상태에서는 비용증가 등 도입에는 한계가 있기 때문임.
 - 영세한 조합의 조합장이 상임이므로 조합장 책임을 더 강화하고, 영세한 상태에서 조합이 지속되는 것을 방지하기 위하여 다양한 방안을 도입하여 조합의 규모화를 지속적으로 추진하는 것으로 보완하여야 함.
- 조합장의 비상임화에 따라 조합장 선출방식도 비용이 적게 소요되는 대의원 간선제 방식으로 전환하는 것도 필요함.
- 상임이사 인사추천권을 조합장에서 이사회 내의 인사추천위원회로 전환하여 이사회가 추천하도록 한다.
 - 상임이사가 조합장의 정치적 이해에 따라 의사결정을 하는 것을 방지하기 위하여 상임이사 추천권을 이사회가 행사하도록 함.
 - 상임이사는 이사회에 포괄적 책임을 지도록 하기 위해서는 이사회가 추천하고 해임하는 것이 효과적임.

- 비조합원 출신 전문가인 사외이사(선임이사)를 의무적으로 도입하도록 하여 이사회 감독기능을 강화한다.
- 일선조합에서는 규모가 적어 이사회 사무국을 두기도 어렵고, 집행업무에 대한 전문성도 부족하기 때문에 집행임원, 간부에 대한 통제권을 강화하기 위하여 비조합원 출신의 사외이사 도입을 의무화하여야 함.
 - 기업의 지배구조 개선에서 이사회 투명성을 제고하기 위하여 사외이사를 도입한 것과 같음.

토론회 요지

1. 홍준근(전국농민단체협의회 사무총장)

- 농민의 입장에서 농협을 개혁하자는 의견이 제기되는 것을 반성하고자 함. 현재 농협문제와 관련된 모든 주체에 책임이 있다고 생각함
- 지배구조와 관련된 문제는 농협 스스로가 개혁의지를 갖고 있어야 함. 정부 입법안들이 상정되었음에도 불구하고 농협의 정치적 로비로 인해 무산된 바 있음. 이를 제거해야만 농협 개혁이 가능할 것임.
- 농협중앙회의 지배구조를 중앙회장 중심에서 이사회 중심으로 전환하는 것은 동의하나 반드시 사외이사 인사추천권을 회장의 승인을 받아야 함. 이사회의 경영기능을 배제하고 감독기능을 강화하는 것은 문제의 소지가 있으므로 의사결정 과정에서 조합원의 대표가 반드시 개입하는 것이 필요함.
- 감사위원장은 공정해야 하기 때문에 정부의 추천을 받을 필요가 있음.
- 이사회가 경영전략에 대한 의사결정을 해야 하며, 이사회 구성원수의 문제는 운영과정에서 운영자가 필요에 의해 결정해야 함.
- 집행임원제는 전문경영인을 고용하려는 취지이므로, 전문 경영인은 시스템 전체적인 전문가가 아니기 때문에 조합장과 전문가인 집행임원의 차이가 크지 않을 것으로 생각함. 따라서 집행임원제는 각 조합의 여건을 고려하여 선출하는 것이 적당함.
- 부가의결권을 정비례로 적용시키는 것 바람직함.
- 일선조합의 지배구조 개선과 관련 이사회 피선거격의 강화가 필요함. 이사회의 기능이 축소되어 있기 때문에 이사회의 권한을 높이려면 이사의 피선거격을 강화해야 함.

- 조합장의 비상임화가 농협소유와 경영의 분리를 의미하는 것은 아님. 농협은 외형적으로 이미 소유와 경영이 분리되어 있음. 실제로 농민이 경영하는 부분은 전혀 없기 때문에 소유와 경영을 분리하는 것보다, 조합장이 정확한 의사결정을 할 수 있는 시스템을 구비하는 것이 더 중요함.
- 정부가 권유하는 일선 농협조합장의 비상임제에는 반대함. 중앙회장의 선출은 직선제를 유지하되 단임제를 찬성하는 입장임.
- 지배구조개선이 선결과제라는 발제의 내용에 동의하지 않음. 의사결정시스템을 효율적으로 바꾸는 것이 선결과제라고 판단됨.
- 조합의 규모화는 지역의 특성과 상황을 고려하여 각 조합의 전문성은 높여야 하며 이와 더불어 농협에서 전문 인력을 활용하는 프로그램을 적극적으로 추진해야 함

2. 서종석 (전남대학교 교수)

- 농협의 지배구조 개선과 관련해서 회장의 권한을 축소하고 이사회에 권한을 늘리는 것이 큰 의미가 있으나, 이 상황이 지속되면 신경분리가 이루어지지 않을 것으로 생각됨. 신경분리 후에 중앙회장이 경제사업에만 집중한다면 자동적으로 해결될 것임.
- 농협중앙회에서 사업부분을 떼어내고 비사업부분으로 둔 뒤, 일선조합의 연합체로 만드는 것이 가장 바람직하다고 생각함.
- 금융부분의 전문경영인을 고용한다고 문제가 해결되지 않음. 전문경영인은 ①이윤극대화, ②이사회에서 인정할만한 최소수익을 내고 이사회와 전문경영인 자신의 편익을 극대화, ③조합원 전체를 위한 이윤극대화 등 세 가지를 목적으로 하지만 가장 현실적인 것은 ②안이 될 가능성이 높

음. 이사회에서 전문경영인의 진퇴를 결정할 수 있으나, 전문경영인의 임기가 조합장보다 긴 것이 그 이유임.

- 중앙회장과 조합장의 간선제를 도입하고 권한을 이사회로 넘기는 것이 필요. 직선제의 경우에는 모든 조합원이 참여하기 때문에 조직에 대한 조합원의 인지, 자긍심 등이 작용될 것임. 간선제로 바뀔 경우, 조합원들이 경영에 대해 무관심해질 것임. 또한 이사가 되기 위한 경쟁이 치열하고 조합장이 이사회를 운영할 수 있는 비용이 낮음.
- 우리나라 각 단위조합의 조합원 수에 대한 필터링이 필요하며, 이를 통해 실질적인 조합원들의 의사를 반영할 수 있을 것으로 생각함.

3. 윤주이(한국농어민신문사 대표)

- 농협개혁 문제를 논의할 때 제기되는 3가지 과제는 일선조합의 규모화, 지배구조, 신경분리에 대한 부분임. 그 중 지배구조의 문제를 접근하기 위해서는 조합장, 농협회장, 이사회에 대한 권한과 기능에 대한 접근이 필요함.
- 농협개혁과 관련된 위원회는 정부직속 기구로 만들면 효과적일 것으로 생각됨.
- 중앙회장과 조합장은 조합의 이윤극대화보다는 조합원 효용극화에 초점을 맞춰야 할 것임. 소유와 경영이 분리되면 경영의 자율성이 확보되므로 효율적임. 이때 경영에 대해서는 사후 철저히 평가를 받도록 해야함.
- 중앙회 지배구조문제는 이사회지배구조 체제로 바꾸는 것이 필요. 또한 이사에 대해 실질적인 권한과 책임을 부여하고 이사회에서 전문경영인을 선출하는 방안이 바람직. 현재 35명으로 구성된 중앙회의 이사 수를 줄이는 것도 고려함(교과서상의 효과적 이사 수는 대형 협동조합일 경우 15명임).

- 이사에 대한 철저한 검증을 거친다면 이사회에서 중앙회장을 선출하는 것도 바람직함.

4. 이만우(고려대학교 교수)

- 농협개혁에서 가장 중요한 것은 지배구조의 개선이라고 생각함. 농협이 중장기적으로 지주회사를 도입할 방안을 검토하고 있는 상황이므로 신경분리는 불가피할 것으로 생각됨. 지배구조 문제는 농협 당사자들에게 매우 첨예한 문제이기 때문에 학계나 전문가의 견해가 잘 반영되지 못하는 경향이 있음.
- 중앙회장을 직선제로 선출하다보니 각종 비용이 큰 단점이 있고, 일선 조합의 통폐합을 유도할 수 없는 문제가 발생함. 직선제의 이점보다도 폐해가 많이 발견되고 있기 때문에 간선제가 필요하다고 생각됨. 조합장직을 완전히 개방해서 영입하는 방법도 고려해 볼만 함
- 현재는 농업 구조조정에 대한 필요성과 위기의식이 잘 인식되고 있기 때문에 농협의 비효율적인 부분에 대한 개선을 할 수 있는 절호의 기회임. 간선제 시행에는 다양한 방법이 있으므로 선진사례를 분석, 도입한다면 비효율성이 감소할 것임.
- 중장기적으로 1시군 1조합, 1신용회사 체제로 전환되어야 함. 개별조합마다 특성이 있지만 현재 미온적인 구조조정이 되고 있음. 국제적인 경쟁력을 확보하기 위해서 과감한 조합의 통폐합이 필요함.
- 농협의 BIS에 대한 논란이 원인은 지배구조에 있음. 이때 대출 대상을 잘 선별해야 하는데 정치권과의 압력 등으로 인해 이것이 잘 실행되지 못함에 따라 문제가 발생하고 있음.
- 농협중앙회의 이사회 수도 10명 내외로 줄이고, 또한 각종 소이사회를 활성화하여 전문성을 높이며 이사회의 업무 부담을 감소시키는 것이 필요함.

5. 박종수(충남대학교 교수)

- 농협의 가장 중요한 개혁과제는 지배구조 개선과 조합의 규모화임. 2000년에 스웨덴과 덴마크의 알라푸드 협동조합의 합병사례가 우리나라에 주는 시사점이 많다고 생각됨. 협동조합의 이념만을 강조하고 경쟁력을 잃는다면 존립기반이 흔들리게 됨.
 - 알라푸드 사례: 감독이사회(supervision board) 20명(16생산자+4직원), extractive board(경영)으로 분리하여 운영하고 있음.
 - 감빠나 협동조합 사례: 알라푸드와 유사, 감독과 집행이사회를 분리함.
- 현재 우리나라 농협중앙회는 선진국형이 아니라 혼합형 협동조합임. 연합 협동조합(federate co-op)이나 중앙협동조합(central co-op)이 혼재하고 있음. 앞으로 유럽형 협동조합 형태로 바뀌어야 경쟁력을 확보할 수 있음.
- 이사회 구성시, 농민단체 회원을 포함시키는 것에 대해서는 농민단체가 이미 조합원에 포함되어 있기 때문에 바람직하지 않다고 생각됨.
- 중앙회장 선출시, 조합원에게 부가의결권을 주자는 의견에 대해서는 동의하지만 3명으로 제한하기 보다는 5~7명으로 확대할 필요가 있음.
- 조합원의 자격을 강화하고 엄격하게 할 필요하고 대대적인 정비와 이를 위한 감사제도가 필요함. 도시농협의 경우 농사를 짓지 않은 조합원도 많기 때문에 조합원의 재정립 작업이 필요함.
- 일선조합의 지배구조 개선이 조합원이 타 지역의 조합을 선택하는 것이 현실적으로 어려울 것으로 생각함.
- 품목별 농·축협, 조합 간 같은 시장에서 경쟁하는 현재 상황을 탈피하기 위해서는 구조개선이 반드시 필요함. 뉴질랜드의 제스프리사의 경우 수

출국에서 뉴질랜드의 조합끼리 경쟁하는 것을 막고 국제경쟁력을 유지하기 위해 협동조합 내 구조조정을 먼저 시행하였음.

6. 토론회 일반참가자 의견

- 농협관련 현행 법은 큰 문제가 없다고 생각함. 농협의 경영구조는 건강하지만 이런 문제가 생긴 것은 농협이 그동안 농민들의 요구를 잘 반영하지 못했기 때문이라고 생각함
- 지금의 문제들은 농협법 집행이 원활하게 이루어지지 못해 발생한 것임. 따라서 농협관련 법을 크게 개정하기보다는 현재 농협의 운영방안을 사업 방향으로 전환하는 것이 필요함. 법 개정보다는 현재의 신용사업 위주에서 경영사업 위주로 전환하는 것이 필요함.

7. 박성재(한국농촌경제연구원 부원장)

- 전문경영인을 도입하기 위해서는 그를 평가하는 평가기준이 있어야함. 기업의 경우 이율 등의 계량적인 지표가 명확해야 하나 농협의 경우 이념, 목표 등의 내용을 포함하고 있어 모호한 부분이 존재하는 문제가 있음.
- 협동조합은 조합원들의 권익을 지키고 이를 신장시키기 위해서 사업을 하는 것이라는 것을 기본에 두고. 중앙회는 전체의 이익을 위해 노력하고 학계는 이를 위해 더 나은 방향을 연구하고 제시하도록 노력하겠음.

요약 및 정리: 조용원(한국농촌경제연구원)

종합 토론

□ 황의식 (한국농촌경제연구원)

지금부터 농협 협동조합 지배구조 개선방안에 관한 주제 발표에 이어 토론을 시작하도록 하겠습니다. 토론 사회는 건국대학교 명예교수로 계신 김영철 교수님께서 맡아주시겠습니다. 토론자 부분은 좌장님께서 소개를 하도록 하겠습니다.

□ 김영철 (전 건국대학교 교수)

앞서 45분 정도로 해서 지배구조에 대한 아주 자세한 발표를 들었습니다. 거기서 몇 가지가 지금까지 경험해온 문제에 대해 얘기를 할 때 나오지 않았던 몇 가지 문제가 덧붙여진 것 같습니다. 그중에 하나가 그동안에 이야기를 했었지만 대원칙 중에 하나로 소유와 경영을 정확하게 구분을 하자, 두 번째가 집행 임원제도로 하자, 조합의 사업을 제대로 한번 하자 이런 이야기였습니다. 그러면 제일 먼저 홍준근 사무총장님께서 해 주시겠습니다.

□ 홍준근 (농민단체협의회 사무총장)

안녕하십니까, 농단협 사무총장입니다. 좌장님께서 저부터 먼저 토론하라는 말씀은 아마도 농민을 대표해서 앉았으니까 농민의 입장을 한번 이야기 해보라는 말씀으로 알고 말씀드리겠습니다. 사실 농민의 한 사람으로서 농협을 개혁하자라는 말 자체를 꺼낸다는 것이 굉장히 부끄럽다는 생각입니다. 그리고 우리 스스로 농협의 개혁을 주장하고 있고 현재 농협시스템이 나쁘다고 하고 있다는 점에서 제 스스로도 반성하고 있습니다.

그러나 어찌되었든 농협의 변화를 일으키는 것은 틀림이 없고 정답은 없다고 생각합니다. 최대한 가까운 정답을 찾기 위해서는 현실에 대한 인식의 전제로 주체 전체가 농협문제에 공동의 책임을 가지고 있고 농민들만의 책임은 아니라는 관점에서 시작하겠습니다. 물론 농협 개혁을 하기 위해서는 가장 근본적으로 농협이 바뀌어야 한다고 생각합니다. 특히 오늘의 주제인 지배구조와 관련 된 문제는 농협 스스로가 개혁의지를 갖지 않고는 결코 개혁을 이룰 수 없다고 봅니다. 일례로 작년 연말에 국회에서 공천회가 있었습니다. 그 때도 정부 입법안들이 완벽한 법은 아니지만 몇 가지 올라갔는데 그 올라가기 전에 이미 세 가지를 빼고 올라갔습니다. 이렇게 법안이 빠져서 올라감에도 불구하고 그 자체도 정치권의 거부로 무산되다시피 할 정도였습니다. 제가 보기에는 농협 스스로의 로비력이거나 정치권의 개입 등이 큰 문제점이라고 생각합니다. 이는 현재 농협개혁의 가장 큰 걸림돌이라는데 공감하고 있습니다. 따라서 농협 자체의 의지 변화와 정치권의 개입을 철저히 차단할 수 있는 방법을 찾아야만 농협개혁을 완성시킬 수 있다고 생각합니다.

오늘 박성재 박사님께서 말씀하신 내용 중에는 여러 가지 기본적인 문제제기와 기본 방향에 대해 제시되었습니다. 특히 중앙회장 중심의 지배구조에서 이사회 중심의 지배구조로 전환하자는 점은 환영하는 입장입니다. 다만 최고경영진과 사외이사회 인사추천권을 회장에게 아예 박탈하겠다는 것은 일전에 농협이 주관한 농협개혁위원회에서 주장한 바 있습니다. 그러나 인사추천권은 중앙회장의 승인을 받도록 바꾸는 것이 필요하다고 생각합니다. 왜냐하면 소유와 경영을 분리하고 의사결정과정에서 이사회의 권한을 배제하고 감독기능을 강화하게 되면 조합원이 감독만 할 뿐 경영에는 무관심해진다는 단점이 있습니다. 따라서 의사결정과정이나 감독과정에서 철저히 농민단체나 조합원 대표가 반드시 개입해야 한다고 생각합니다.

감사위원회는 공정한 역할을 해야 하기 때문에 감사위원장은 가장 공정할 수 있는 정부에서 추천하자는 박성재 박사의 주장에 이의를 제기하고 싶습니다. 이사회가 경영전략에 관한 의사결정을 분명히 해야 하고 집행경영진을 감독하는 기능을 강화하되 이사회 구성원의 문제를 논할 필요가 없다고 생각

합니다. 이는 운영과정에서 운영자가 결정해야할 사항입니다. 운영과정에서 필요한 수만큼 운영자가 가져가야지 다수를 논의하는 것은 바람직하지 않습니다.

집행임원제는 결국 전문 책임자를 두자는 이야기입니다. 현재 조합장이나 조합원 대표가 전문성이 떨어지기 때문에 전문경영인에게 경영을 맡기라는 취지입니다. 비록 전문가라 할지라도 그 사람 역시 한 분야의 전문가일 뿐이지 그 산업 전체의 전문가가 될 수는 없다고 생각합니다. 농협이라는 거대한 전체를 운영하기 위해 다양하게 업무분장을 했고 각 직원들을 전문가를 선발하여 운영하고 있습니다. 전문가인 집행임원들이 과연 조합원들이 선출한 조합장과 그 기능의 차이가 얼마나 있겠느냐에 대해 의문을 제기하게 됩니다. 조합원들이 영입하는 전문가들이 금융사업에는 전문가일 수 있겠지만 경제사업에까지도 전문가인가에 대한 명확한 답을 찾기 어렵습니다. 따라서 책임임원제보다는 조합 자체의 실정에 따라 적절하게 선택하는 것이 바람직합니다.

부가의결권과 관련되어서도 세표 정도로 제한하기보다는 정비례로 하는 것이 바람직하다고 봅니다. 또한 이사회를 높이기 위해 피선거격이 강화되어야 한다고 생각합니다. 그래서 조합원의 뜻을 제대로 반영할 수 있는 사람이 조합의 이사가 되어야 합니다. 만약 이사의 전문성이 결여되어 있다면 교육을 통해 보충할 수도 있어야 합니다.

조합장의 비상임화를 통해 소유와 경영을 분리시키고자 하지만 현재 협동조합은 외형적으로 소유와 경영이 분리되어 있습니다. 조합장은 의사결정권만 가지고 있고 모든 업무와 경영은 전문가를 통해 이루어지고 있습니다. 따라서 지금의 문제는 소유와 경영을 분리하는 것이 아니라 실제로 조합장이 제대로 기능을 수행할 수 있도록 의사결정시스템을 합리화 할 필요도 있습니다. 또한 조합원이 최소한의 조합의 운영에 참여할 수 있도록 비상임화는 지양해야 한다고 봅니다.

지배구조의 개선이 굉장히 중요한 문제임에는 틀림없습니다. 그렇지만 농협을 실질적으로 개혁하기 위해서는 의사결정 시스템이 중요합니다. 합리적인 의사결정 체계를 갖추도록 어떻게 개선할 것이냐가 중요한 문제이지 조합장의 선출방식이나 권한남용과 같은 문제는 다음에 해결해도 될 사안이라고 생각합

니다. 규모화와 전문화가 부족한 문제가 농협의 문제점으로 지적되고 있는데 규모화 문제는 지역의 특성, 또는 품목에 따라 결정된다고 생각합니다.

□ 김영철 (전 건국대학교 교수)

좋은 토론 감사합니다. 토론 내용 중에 조금 특별한 제안이 있었는데요, 회원 조합에서 전문경영인을 도입하는 문제입니다. 앞으로 이 문제는 중요한 이슈로 대두될 것으로 생각합니다.

□ 서종석 (전남대학교 교수)

농협의 지배구조와 관련한 내용은 주로 중앙회장과 조합장의 권한을 축소하고 이사회에 넘기는 것으로 정리할 수 있습니다. 기본적으로 권한의 축소가 큰 의미가 있지만 논의의 순서가 잘못됐다고 생각합니다. 제 생각에는 이렇게 지배구조 개선에 대한 가닥이 잡히고 신경분리가 이루어지지 않는다면 현 상황을 그대로 인정한 상태에서 투명성을 강화하고 중앙회장의 권한을 축소한 것이기 때문에 신경분리는 더더욱 힘들어질 것이라고 생각합니다. 신경분리가 먼저 이루어져 중앙회장은 경제사업 부문만을 관장하게 된다면 지배구조 개선에 관한 문제를 논의하지 않고도 자동으로 해결될 문제인 것 같습니다. 중앙회에서 사업부문을 아예 떼어내고 비사업부문으로 만드는 연합체로 만들어 놓는 것이 바람직하다고 생각합니다.

지배구조의 개선과 관련하여 두세 가지 정도 건의 말씀을 드리고자 합니다. 우선 전문경영인 문제입니다. 전문경영인은 결국 농협의 금융부분을 염두해 두고 이야기가 나오는 것 같습니다만 경제사업 쪽에서 전문경영인 이야기가 나오지는 않고 있습니다. 게다가 전문경영인을 고용한 뒤에는 모든 문제가 해결되리라고도 생각하지 않습니다. 왜냐하면 전문경영인이 취할 수 있는 태도는

세 가지가 있습니다. 첫째, 신용사업 또는 금융사업에서 최대의 효율성을 이끌어내어 이윤을 극대화하거나 둘째, 이사회에서 인정할만한 정도의 최소한의 수익을 내고 나머지는 전문경영인과 이사회하고 같이 자신들의 편익을 극대화하거나 셋째, 조합원 모두를 위해 전문경영인이 봉사하는 것입니다. 이 중에서 가능성이 가장 높은 것은 두 번째 태도입니다. 즉, 미니멈 효율성으로 미니멈 수익을 달성하고 나머지는 이사회와 경영진이 함께 즐기는 패턴이 가장 가능성이 높습니다. 특히 전문경영인을 도입하면 이사회에서 전문경영인이 진퇴를 결정할 수 있겠지만 전문경영인 체제가 오히려 중앙회장의 3년 임기보다 훨씬 더 오래 지배체제를 유지할 가능성이 높습니다.

다음으로 중앙회장과 조합장의 간선제를 도입하여 권한을 이사회로 모두 넘기는 방안에 대한 검토가 필요하다고 생각합니다. 직선제의 경우, 모든 조합원이 참여하기 때문에 조직의 일원이라는 소속감과 의무감, 자긍심 등이 작용할 수 있습니다. 그런데 만일 간선제로 전환되는 경우 조합원들이 전혀 관심을 갖지 않을 수 있습니다. 조합이 하는 일 모든 일에 대해 이사회가 결정을 하게 되는 간선제에 대해서 저는 회의적으로 생각하고 조합장 입장에서 소수의 이사를 다루기가 조합원 전부를 다루기보다 훨씬 쉬워질 것이라고 생각합니다.

마지막으로 지배구조의 개선과 관련해서 조합원의 정의와 관련한 명확한 판단이 이루어질 수 있도록 조사가 이루어져야 합니다. 이를 통해 명실상부하게 조합의 운영과 관련되고 조합들이 모인 중앙회에서도 실질적인 조합원들의 의사가 반영될 수 있을 것으로 생각합니다.

□ 김영철 (전 건국대학교 교수)

서종석 교수님께서서는 농협의 전문경영인 체제의 문제나 조합원의 문제, 신경분리 문제와 같은 중요한 이슈에 대해 토론해 주셨습니다.

□ 윤주이 (한국농어민신문 대표)

우리가 농협의 개혁문제를 논의할 때 몇 가지 과제가 있습니다. 중앙회의 신
경분리 문제나 경제사업 활성화 문제, 일선 조합의 지배구조 문제 등이 있는데
오늘 토론회에서는 일선 조합의 지배구조 문제를 논의하는 뜻 깊은 자리라고
생각합니다.

지배구조 문제에 접근하려면 농협중앙회장의 권한 문제나 조합장 문제, 이사
회 문제 등 기능에 관한 논의가 이루어지는데 접근하기 상당히 어려운 것은 확
실합니다. 그만큼 농협의 구조적인 문제를 알게 된다면 중앙회장의 권한이나
조합장, 이사회 문제를 다루기가 까다롭습니다. 실제로 2008년에 국회 농림수
산식품위원회에서도 농협법 개정 공청회를 통해 농협의 지배구조 문제를 다룬
바 있습니다. 농식품부에서도 처음에는 지배구조를 다루겠다고 했다가 나중에
국회에서 다루다 보니 지배구조에 대한 논의가 삭제된 것입니다. 왜냐하면 그
만큼 농협의 지배구조 문제가 상당히 첨예하다 보니 농협 내부에서도 치열한
로비도 하였고 더 나아가서는 마지막에 많은 논의와 토론이 있었지만 국회의
원들의 로비를 통해 빠지게 되었습니다. 그런 상황이 지속되다보니 지배구조에
대한 많은 논의가 있었음에도 불구하고 결국 결실을 얻지 못하게 되었습니다.
그러다가 12월 초에 대통령께서 농협에 대한 질타성 문제를 제기하다 보니 또
다시 농림수산식품부에서 농업계의 여론을 만들고 농협개혁위원회에서 회장권
한의 축소문제나 이사회기능 강화문제를 통해 지배구조를 개선하는 내용을 발
표한 바 있습니다. 오늘의 토론을 통해 지배구조 문제를 논의된 결과가 정책에
반영되어 농협법 개정에 큰 도움이 되었으면 합니다.

농협 개혁에 관한 의지가 있다면 정부는 농식품부에 개혁위원회를 만들 것
이 아니라 대통령지속으로 농협개혁위원회를 만들어서 강력히 추진한다면 많
은 부분에서 성과가 나타날 것으로 생각합니다. 농민들이 바라는 농협은 돈 장
사를 잘하는 농협이 아니라 진정으로 농민들이 생산한 농산물을 제 값에 판매

하고 농민들이 필요로 하는 자재를 제때 저렴하게 구입하고 공동 분배를 통해 공급해주는 것이 중요합니다.

비전문가인 조합장이나 중앙회장이 선거에 의해 선출되다 보니 이분들이 거대한 중앙회에서 역할을 잘 할 것인가에 대한 문제도 선결과제로 검토해야 합니다. 바람직한 협동조합의 지배구조는 다양한 조합원의 요구를 반영해야 하고 이윤추구보다도 조합원에게 최선의 서비스를 제공하는 것을 원칙으로 해야 합니다. 따라서 협동조합 지배구조는 소유와 경영을 분리하여 각각의 기능을 전문화하고 전문경영인 체제로 경영성과를 제고해야 합니다. 전문경영인은 추후에 철저히 이사회를 통해 평가를 받음으로써 농협이 발전하게 될 것입니다. 이때 전문경영인이 협동조합의 원칙 등을 무시하고 너무 이윤을 추구함으로써 나타날 수 있는 문제를 차단하기 위해 원칙을 준수하고 경영목표나 이념 등을 숙지시켜 평가에 반영하도록 만들어야 합니다. 이러한 평가제도는 미국이나 유럽같은 선진국에서는 이미 시행하고 있습니다.

또 하나 중요한 점은 이사회 지배구조 문제입니다. 저는 회원조합의 지배구조 문제보다도 중앙회의 지배구조 문제, 명실상부한 이사회 지배구조 체제 도입이 이사들에게 실질적인 권한과 책임을 주고 전문경영인을 임명하는 것이 바람직하다고 생각합니다. 그렇게 하기 위해서는 이사들이 실질적인 권한과 책임을 갖고 전문경영인을 영입하고 평가하게 된다면 큰 문제가 없을 것으로 생각합니다. 이 과정에서 이사회 구성을 어떻게 할 것인가가 현안이 될 수 있습니다. 현재 농협중앙회의 이사 수가 30명으로 알고 있습니다만 일반적으로 봤을 때 인원이 많습니다. 사실 협동조합은 주식회사와 같이 오너 중심의 빠른 의사결정 구조를 갖는 것이 아니라 다양한 의견 수렴을 통해 논의를 거쳐 합의를 이끌어내는 특징이 있다 보니 이사 수가 30명까지 늘어난 것 같습니다. 과도하게 많은 이사 수를 줄여야 하고 어떤 사람들로 구성을 할 것인가가 또 다른 이슈가 될 것입니다.

이사회 중심의 새로운 지배구조를 구축하기 위해서는 제대로 된 이사가 선출되는 것이 중요합니다. 전문성과 도덕성을 갖춘 분들이 이사회에 들어가서 실질적으로 농협에 애정을 가지고 헌신해야 합니다. 그러나 지금처럼 중앙회장

의 정치적 필요에 의해 선출된 이사들로 구성된 이사회는 농협 개혁 방향에 맞지 않는다고 생각합니다. 따라서 앞으로 이사를 임명할 때 철저한 검증과정이 필요하고 이렇게 구성된 이사회가 권한과 책임을 갖고 운영된다면 중앙회장도 이사회에서 호선에 의해 선출해도 된다고 생각합니다.

□ 김영철 (전 건국대학교 교수)

윤주이 대표님은 농협의 역할은 조합원들이 생산하는 농산물과 생산자재를 좋은 가격에 판매, 공급해주는 역할을 함으로써 소비자와 생산자들이 모두 혜택을 받게 하는 것으로 정리해 주셨습니다. 또한 현재 중앙회의 이사 수가 35명으로 과도하게 많다고 지적하셨습니다.

□ 이만우 (고려대학교 교수)

안녕하십니까, 저는 경제학과에서 재정학을 전공하고 있습니다. 지난해 3월에 농협에서 개혁안을 만들기 위해 참여하였고 특히 지배구조에 관한 이슈를 다루었습니다. 이 개혁안이 조합장들로 구성된 대위원회에서 채택되지 않았고 국회에서 입법과정에 전혀 포함되지 못해 아쉬움이 남았습니다.

저는 농협개혁에 있어서 가장 중요한 것은 지배구조 문제라고 생각합니다. 현재 농협은 중장기적으로 지주회사 제도를 도입하여 신경분리를 추진하고 있습니다. 이 문제는 차치하고 지배구조가 왜 중요한지에 대해 말씀드리겠습니다. 농협의 지배구조 문제는 매우 민감한 문제로 변화되기 매우 어려운 특징이 있습니다. 1,200여명의 조합장들이 중앙회장을 직선하다보니 비용이 많이 들고 중앙회장이 현직에 있게 되면 비리에 연루될 가능성이 높은 문제가 있습니다. 또한 일선조합의 통폐합 문제와 관련해서 현재 적자를 내고 있는 조합도 중앙회에서 지원을 함으로써 유지되는 경우도 많습니다. 그 결과 중앙회로부터 지

원을 받은 조합이 투표권을 행사하는 과정에서 정치적인 고려가 크게 작용할 수밖에 없게 되어 있습니다. 반면에 직선제로 인한 이득도 많습니다. 특히 일선 조합장의 경우, 조합원들이 관심을 갖게 되거나 조합장이 조합원에게 많은 애정을 표하는 등 점도 간과할 수 없습니다. 저는 개인적으로 농협이 개혁을 하기 위해서는 간선제로 전환하는 방안이 논의되어야 한다고 생각합니다.

현재 농협의 구조조정에 대한 수요와 농업 전체적인 위기의식이 가장 사회 전반에 걸쳐 팽배해 있습니다. 이러한 위기 상황을 잘 활용한다면 군살을 도려낼 수 있는 좋은 기회가 될 것입니다. 우리가 이 위기를 잘 활용해서 군살을 없애고 구조조정을 한다면 새로운 도약의 계기로 삼을 수 있다고 생각합니다. 그 시발점은 간선제가 되어야 한다고 생각합니다.

또한 우리나라에 농협 수가 너무 많습니다. 중장기적으로는 1시군에 1조합이나 1신용회사로 전환되어야 합니다. 지난 농협 개혁 안에는 일부 조합만 통합하는 미온적인 구조조정을 했는데 개인적으로는 현재의 1/3 수준으로 조합 수를 줄여야만 국제 경쟁력을 확보할 수 있습니다. 경제적으로 이익을 내지 못하는 조합은 존치해야 할 이유가 없습니다. 그래서 적어도 중앙회의 도움 없이 자생적으로 기반을 잡을 수 있는 농협으로 거듭나지 않는다면 농협은 세계적인 경쟁에서 살아남을 수 없습니다.

앞으로 경제사업 부문에서도 이윤을 창출해야 합니다. 신용사업 부문에서 수익을 창출하는 것은 한계가 있기 때문에 경제사업 부문의 수익을 농민을 위해 사용되어야 합니다. 이를 위해 지주회사와 국제화방안을 강구하고 있습니다. 우리 농산물을 해외로 수출할 수 있는 아이템을 충분히 개발할 수 있습니다. 우리 국내에만 머무르는 것이 아니라 세계로 나아가는 농협을 만들기 위해서는 규모화가 필요합니다.

중앙회장이나 조합장의 간선제가 바람직합니다만 가급적이면 개방형으로 해서 조합장도 반드시 조합원 중에서 선출할 필요가 없습니다. 오히려 기업적 마인드가 확실하고 기업운영의 경험도 있는 외부인사를 영입한다면 얼마든지 이익을 창출할 수 있다고 봅니다. 또한 사외이사 수가 너무 많아서 비능률적입니다. 특히 금융분야에는 굉장히 전문적인 용어가 많기 때문에 조합장들이 이

해를 잘 못하고 있어 효율적인 의사결정이 이루어지지 않습니다. 예를 들어 요즘 농협이 BIS기준 자기자본 비율에 문제가 많습시다만 이는 지배구조와 무관하지 않습니다. 농협이 개인에게 대출할 때 리스크 관리도 하고 대출 적격자를 시장원리에 따라 선별해야 하는데 지역에서 조합장의 정치적 이해관계에 따라 선별과정이 불투명하고 리스크 관리가 제대로 이루어지지 않습니다. 이러한 문제를 제어하기 위해 전문가들이 제안을 하지만 이사회가 제대로 돌아가지 못하고 있습니다. 실제로 연간 매출액이 65조인 삼성전자도 이사회 숫자가 12명 밖에 안되고 8명까지 감축할 예정입니다. 농협도 국제 경쟁력을 확보하기 위해서는 현 수준에서 대폭 줄여야 할 것입니다.

발표에서는 소이사회를 폐지하자고 주장하였으나 현재 전문적인 지식이 없는 이사회에서는 신속히 대처하지 못하는 문제가 있는 반면 전문성을 갖춘 소이사회에서 전체적인 관리를 하고 있기 때문에 폐지에 대해서는 신중하게 검토되어야 할 것입니다.

□ 김영철 (전 건국대학교 교수)

좋은 말씀 감사합니다. 특히 지금 우리가 세계적인 금융위기를 겪고 있는데 농협도 이번 기회에 새로운 개혁을 통해 발전할 수 있는 계기를 마련해야 한다는 점을 강조해 주셨습니다. 거기에 곁들여 현재 회원조합 수를 1/3수준으로 합병해야 한다는 의견에는 전적으로 동의합니다. 농협 회원조합 경영분석자료를 보면 중앙회의 직접 보조가 없어진다면 1/3정도는 생존할 수 없을 것으로 판단됩니다. 또한 조합장을 유능한 외부 인사를 영입하자는 제안은 매우 신선하다고 생각합니다.

□ 박종수 (충남대학교 교수)

우리나라 협동조합의 개혁 과제는 여러 가지로 나뉘볼 수 있겠지만 가장 중요한 것 중에 하나가 지배구조 개선과 조합의 규모화라고 생각합니다. 오늘 발표 내용에 상당부분 동의하고 특별히 강조하고 싶은 내용을 보완하는 방향으로 토론하겠습니다. 발표에서는 일본, 네덜란드, 프랑스 농업협동조합의 지배구조를 소개하고 소유와 경영이 분리된 사례를 소개하였습니다. 여기에 추가적인 사례를 소개하고자 합니다.

지난 2000년에 덴마크의 MD푸드 협동조합과 스웨덴의 알라협동조합이 국제적인 합병을 통해 알라푸드 협동조합을 만들었던 사례가 있습니다. 이 사건은 많은 협동조합 전문가들의 이목을 주목시켰습니다. 이와 같이 협동조합들이 경영과 소유를 분리하면서 합병을 하는 이유는 협동조합이 기업과의 경쟁에서 고도의 국내 경쟁에서 살아남기 위해서였습니다. 아무리 협동조합의 이념을 갖고 정체성만 추구하다 경쟁에서 쓰러지게 된다면 목표를 달성할 수 없습니다. 따라서 경쟁력 확보와 협동조합의 이념을 함께 추구하기 위해서는 이러한 과감한 조치를 취하고 있습니다. 알라푸드 협동조합은 대위원회를 조합원에 의해 선출된 조합원들과 직원들에 의해 선출된 직원대표로 구성하고 있습니다. 이사회에는 두 개의 이사회를 두고 있는데 하나는 감독이사회(Supervisory board)로 대위원회에서 선출된 16명의 조합원과 4명의 직원으로 구성되어 있습니다. 다른 하나는 감독이사회와 대위원회에서 결정된 아젠다를 집행할 수 있는 CEO와 전문경영인들로 구성된 집행이사회(Executive board)입니다. 이렇게 두 개의 이사회로 분리해서 경영과 소유를 분리함으로써 조합원의 의사를 최대한 존중하면서 아젠다에 따라 집행할 수 있는 시스템을 갖추고 있습니다.

대표적인 유럽 협동조합 중에 다국적 조합원을 보유하고 있는 사례로 깜빠라 협동조합이 있습니다. 깜빠라 협동조합은 규모가 워낙 크기 때문에 감독이사회하고 집행이사회를 두고 이사회를 구성할 수 있는 조합원 평위원회

(Cooperative member council)가 있습니다. 조합원들이 다양한 국가에 분산되어 있기 때문에 대위원회를 두고 평위원회를 구성한 뒤에 이곳에서 집행이사회와 감독이사회를 통해 협동조합을 운영하고 있습니다.

현재 우리나라 농업협동조합 중앙회는 소위 이야기하는 선진국 형태의 협동조합이 아닙니다. 이것은 제가 보기에는 미국에서 이야기하는 혼합형 협동조합(Mixed Co-ops)입니다. 말하자면 조합이 협동조합들을 조합원으로 하고 있는 연합형 협동조합(Federated Co-ops)이 있고 농민을 조합원으로 하고 있는 중앙집중형 협동조합(Centralized Co-ops)이 있습니다. 우리나라 농협중앙회는 여러 가지 협동조합적 특성이 혼재되어 있습니다. 왜냐하면 농협중앙회는 회원조합이나 품목조합과 경쟁하는 사업을 하고 있으면서 조합원들도 직접 상대하고 있기 때문입니다. 외국의 협동조합들은 사업은 하지 않고 회원조합이나 조합원들에게 여러 가지 정치적 대응을 해주는 역할을 하고 있습니다. 결국 우리나라 농협중앙회의 지배구조도 역시 유럽의 선진협동조합과 같이 바뀌어야 한다고 봅니다. 그래야만 제 기능을 수행할 수 있다고 생각하기 때문에 오늘 박성재 박사님의 발표에 전적으로 동감하고 있습니다.

다만 이사회, 특히 농협중앙회나 일정 규모 이상의 조합의 경우에는 유럽과 같이 감독이사회를 조합원의 의사가 잘 반영될 수 있는 시스템으로 구성하고 그들이 결정하는 아젠다에 따라 집행할 수 있는 이사회가 필요합니다. 감독이사회는 대의원 총회에서 선출하되 중앙회는 도별, 품목별, 성별 등을 고려해서 배정해야 합니다. 오늘 발표한 내용과 제가 좀 다르게 생각하는 점이 있다면 발표자께서는 이사회 구성에서 농민단체 대표를 이사로 임명하자는 제안을 했으나 저는 동의하지 않습니다. 왜냐하면 이미 농민단체 회원은 농협의 조합원들입니다. 이런 상황에서 따로 농민단체 회원을 이사로 임명하는 것은 다른 측면에서의 역차별이라고 생각합니다.

집행이사회는 각 사업부문별 CEO들로 구성하고 감독이사회에서 결정된 아젠다를 집행하고 책임을 갖도록 해야 합니다. 이를 통해 사외이사회를 폐지하는 대신 사외이사가 이사회를 자문하는 자문위원회를 공식적으로 설치해야 합니다. 결국 이와 같이 소유와 경영을 분리할 경우에는 조합장과 중앙회장의 선

거는 대의원 총회에서 선출하고 조합장과 중앙회장은 대의원회 및 이사회
의장으로서의 역할을 수행하면 됩니다.

□ 박성재 (한국농촌경제연구원)

좋은 말씀 감사합니다. 유럽, 특히 덴마크의 농업협동조합의 합병문제와 우리나라 농협이 갖고 있는 모순점들, 도시농협 문제, 조합원 문제 등을 종합적으로 말씀해주셨습니다.

연구자료 D270

농업협동조합 지배구조 개선방안

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2009. 4.
발 행 2009. 4.
발행인 오세익
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 크리커뮤니케이션
02-2273-1775 cree1775@hanmail.net

-
- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-