

KREI 이슈+

한국농촌경제연구원
이슈플러스



김태후 | 연구위원
taehoo82@krei.re.kr

오년호 | 부연구위원
oh.n@krei.re.kr

농협 개혁: 창조적 파괴와 혁신

KEY MESSAGE

☑️ 중앙회와 지역농협의 구조조정과 경영 투명성 제고가 요구됨.

SUMMARY

- 중앙회장 선출 방식 개선과 권한 분산을 통한 견제 기능 강화 필요
- 자회사 통폐합과 역할 재정립을 통한 사업 구조 효율화 필요
- 조합 규모화와 대대적 통폐합을 통한 경제사업 기반 강화 요구
- 조합의 전문경영인 시스템 도입, 조합장 공정선거 정착, 경영 투명성 확보, 감사제도 강화 필요

01 주요 현황 및 이슈



중앙회 지배구조 이슈

I 권한이 회장에게 집중되는 구조

- 1990년 농협중앙회장 직선제 도입 이후 지금까지 7명의 민선 회장이 선출되었으나, 대부분이 비자금 조성·뇌물수수·선거법 위반 등 법적 문제에 연루됨.
- 이러한 현상은 감사권·인사권 등 조직 내부 장악에 필요한 핵심 권한이 중앙회장에게 집중되어 있는 지배구조 구조와 관련이 있는 것으로 보임. 농협중앙회는 감사 기능을 본부 감사의 감사위원회와 조합 감사의 조합감사위원회로 이분화하고 있음. 두 위원회 모두 이사회 내 인사추천위원회를 통해 구성되는 구조로 인사추천위원회는 이사진과 외부인사로 구성되지만, 비상임인 중앙회장의 영향력으로 결정되어 감사 기능의 독립성 확보에 한계가 존재함.

I 이사회에 대한 중앙회장의 강한 영향력

- 농협중앙회 이사회는 총 28명으로 구성되어 있으나, 회원조합장 이사 18명 등 21명이 조합 관련 이사로 내부 조합장 중심의 폐쇄적 구조임.
- 인사추천위원회(7명) 역시 이사회 내 인사 3명과 중앙회장이 추천하는 단체·학계 인사 4명으로 구성되어, 감사위원회 및 경제지주·금융지주 인사 전반에 중앙회장의 영향력이 작용할 수 있음.

I 불투명한 무이자자금 지원 구조

- 중앙회의 무이자자금 지원 구조는 그동안 세부 집행내역이 공개되지 않아 실태를 파악할 수 없었음. 2026년 대규모 농협중앙회 감사¹⁾를 통해 관련 현황이 확인됨. 2024년 조합별 지원 내역을 보면 중앙회 의결권이 있는 이사 조합에는 평균 181억 원(전년 대비 +26.3%), 일반 조합에는 122억 원(+7.6%)이 지원된 것으로 나타나, 조합 유형 간 지원 규모에 차이가 존재하는 것으로 분석됨.
- 조합별 지원규모 차이의 근거인 자금 배분 기준과 절차를 투명하게 공개하는 등 개별조합에 대한 무이자자금지원 및 관리 체계 개선 필요성이 제기됨.

1) 농림축산식품부 보도자료(2026. 1. 8.), “농협중앙회·농협재단 특별감사 중간결과 발표”.

〈표 1〉 조합 유형별 무이자자금 지원 현황

단위: 억 원

구분	2023년	2024년	증감률
이사 조합당 평균 지원금	143.2	181.0	+26.3%
일반 조합당 평균 지원금	113.0	121.7	+7.6%

주: 이사 조합은 중앙회 의결권이 있는 조합을 의미함.

자료: 농림축산식품부 보도자료(2026. 1. 8.), “농협중앙회·농협재단 특별감사 중간결과 발표”.

경제·금융지주 사업 이슈

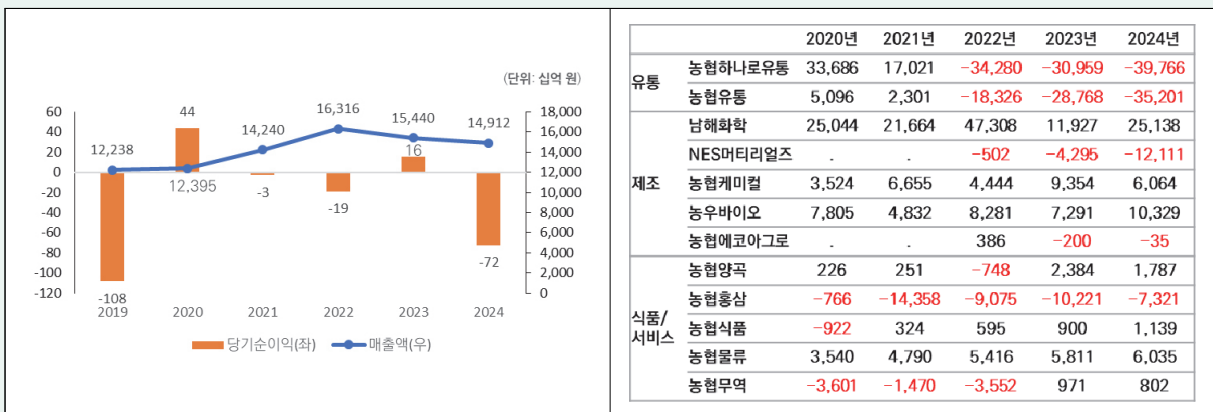
Ⅰ 경제·금융지주-조합 간 사업 경쟁 구도

- 금융지주는 NH농협캐피탈·NH농협저축은행 등을 통해 제2금융권까지 진출하여 조합의 사업 영역과 경쟁하고 있음.
- 농협경제지주와 회원 조합이 축산물 판매·배합사료 생산 등 동일한 사업 영역에서 상호 경쟁하는 모순 또한 발생하고 있음. 이 같은 모순적인 경쟁구조를 해소하기 위해서는, 중앙회-지주사-조합으로 이어지는 수직적 사업 체계의 역할 재정립이 필요한 상황임.

Ⅰ 경제지주 자회사 구조 및 수익성

- 농협은 경제지주 산하에 남해화학 등 다수의 자회사를 두고 있음. 농협하나로유통·농협유통·농협몰 등 여러 유통 관련 자회사가 존재하는 가운데, 자회사 간 사업 영역 구분이 불명확한 상태임. 또한, 농협 흥삼 등 일부 자회사의 만성적 적자가 지속되고 있음.

〈그림 1〉 농협경제지주 및 주요 자회사 실적 추이



자료: 전자공시시스템(<https://dart.fss.or.kr/>), 검색일: 2026. 3. 24.

교육지원사업 이슈

I 농협중앙회 교육지원 사업량 부족 및 성과 부족

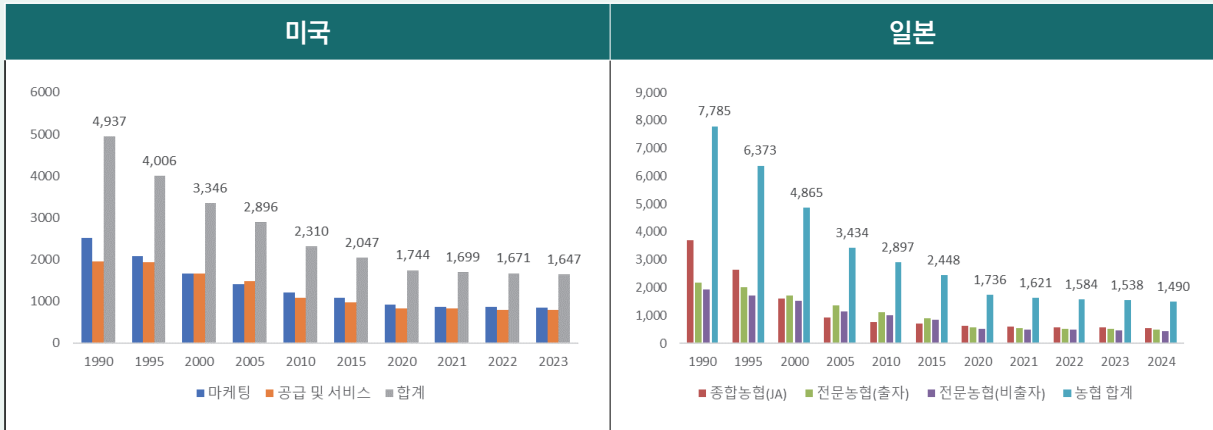
- 농협중앙회 주요 업무인 교육지원사업은 조합원의 경제적·사회적 지위 향상과 농업 생산성 증대를 목적으로 함. 이는 조합의 성장 지원 및 지도, 조합원 복지 증진 지원, 협동조합 정체성 확립을 위한 교육으로 구성됨.
- 협동조합 정체성 확립 교육은 임직원·조합원을 대상으로 매년 수행되고 있음. 그러나 농촌 고령화로 인해 복지 수요가 확대되는 데 비해 관련 사업량이 부족한 실정임. 특히 조합 경제사업의 만성적 적자가 지속되는 가운데, 경영지원·지도 사업의 실질적 성과가 나타나지 않고 있다는 점에서 교육지원사업 본래의 기능 수행에 한계가 있는 것으로 평가됨.

조합 구조 및 경영 이슈

I 농가인구·조합 수 변화

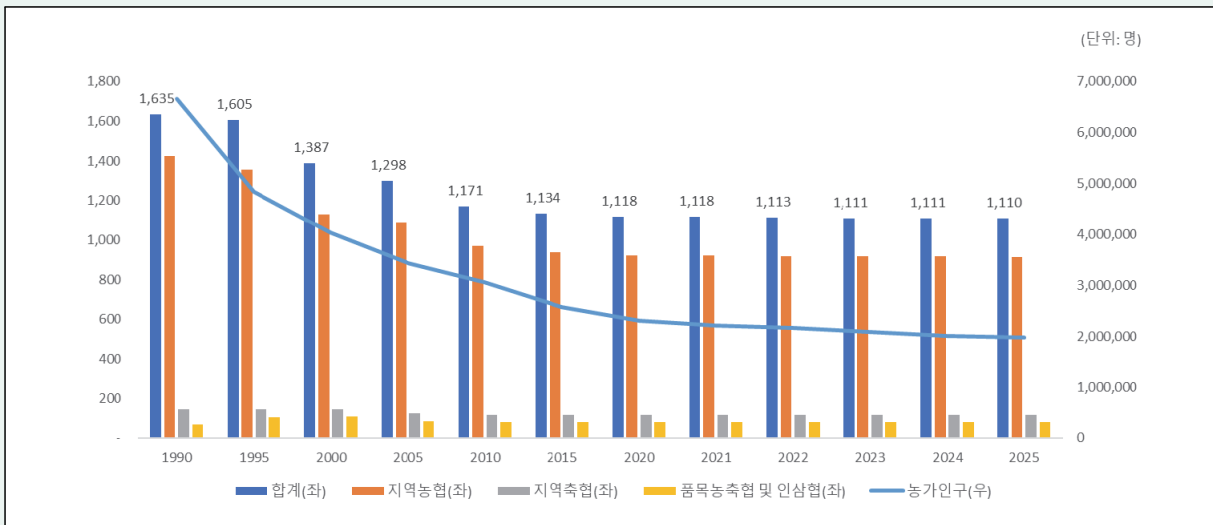
- 2025년 전체 농가인구는 약 198만 명으로 추정되며, 이 중 65세 이상이 약 111만 명(56%)을 차지함. 이 추세대로라면 2025년 농가인구의 56%가 2035년에 75세 이상에 도달하게 되어, 2035년 75세 미만 농업인은 87만 명대로 감소할 것으로 전망됨.
- 우리나라의 2025년 기준 조합 수는 1,110개소(지역농협 915개, 지역축협 116개, 품목농축협 및 인삼협 79개)로, 1990년(1,635개소) 대비 35년간 32% 감소하는 데 그침. 2025년 농가인구는 1990년(666만 명) 대비 70% 감소함.
- 1990~2023년 농협의 수는 일본이 80%, 미국이 67% 감소함. 농가인구 구조 변화에 대응하여 농협의 수를 줄이고 개별 농협을 규모화 하는 구조 개선이 요구됨.

〈그림 2〉 미국·일본 농업협동조합 수 추이



자료: USDA(각 연도), Agricultural Cooperative Statistics; 農林水産省(각 연도), 農業協同組合等現在数統計.

〈그림 3〉 농축협 조합 수 및 농가인구 추이

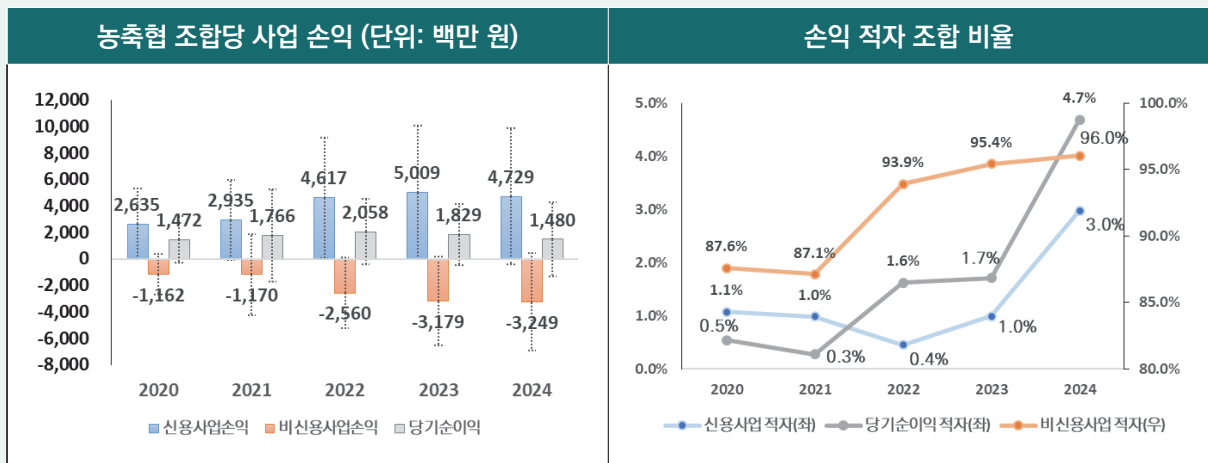


자료: 농업협동조합중앙회(각 연도), 농협연감; 농림축산식품부(각 연도), 농림축산식품통계연보; 국가통계포털 KOSIS(<https://kosis.kr>), 검색일: 2026. 4. 2.; 한국농촌경제연구원(2026), 농업전망 2026: K- 농업·농촌 대전환, 세계를 품고 미래를 열다 등 참고하여 저자 작성.

I 경제사업 수익 구조

- 2020~2024년 회원 조합 전체 당기순이익은 연평균 약 17억 원 흑자를 기록하고 있으나, 같은 기간 경제사업 손익은 연평균 약 23억 원 적자를 지속하고 해마다 적자폭이 확대되고 있음. 2024년 기준 전체 조합의 96.0%가 경제사업에서 적자를 기록함. 조합당 평균 경제사업 적자액은 2020년 -11.6억 원에서 2024년 -32.5억 원으로 약 3배 확대됨.
- 회원 조합 경제사업 규모화와 대대적인 구조조정이 필요함. 회원 조합 사업을 확대·유지·폐지로 분류하여 창조적 파괴가 필요함. 새로운 분야를 개척하고, 불필요한 분야는 폐지해야 함.

〈그림 4〉 농축협 경제사업 손익 현황



자료: 금융통계정보시스템(<https://fisis.fss.or.kr/page/main.jsp>), 검색일: 2026. 2. 13.

조합 운영 및 선거 관련 이슈

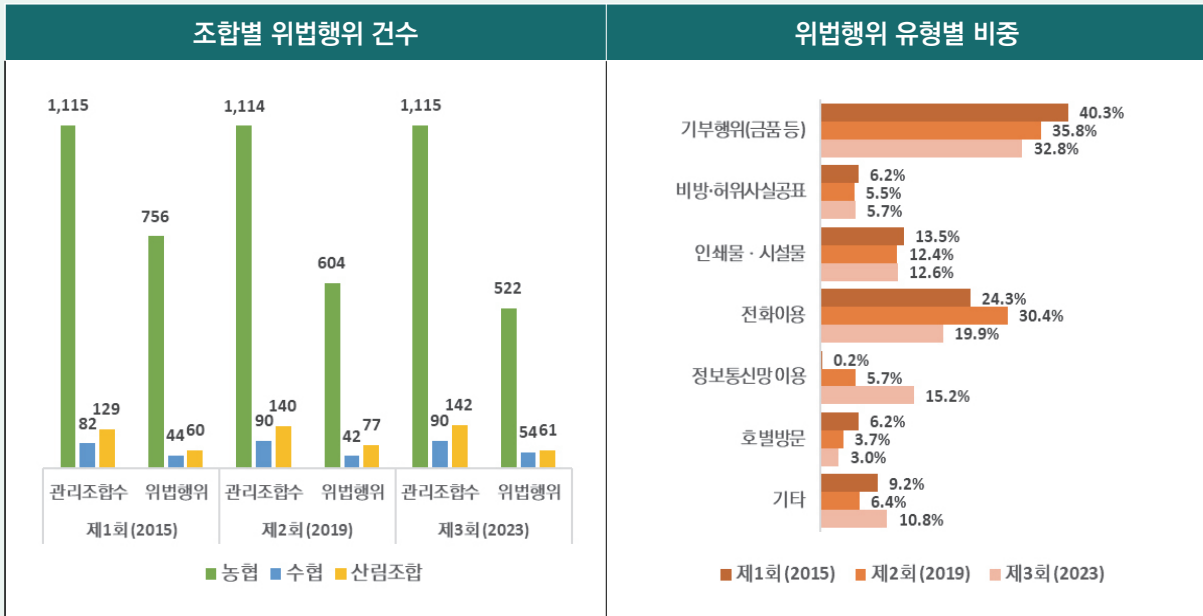
I 비상임조합장 권한 구조

- 자산규모 2,500억 원 이상 조합의 조합장은 비상임조합장으로 실질적 경영 권한이 없음. 그러나 실제 운영에서는 조합장 중심의 의사결정이 이루어지고 있어, 내부 견제 체계 보완이 필요함.

I 선거 운영

- 전국동시조합장 선거에서 중앙선거관리위원회가 조치한 위법행위 건수는 제1회(2015년) 1,326건, 제2회(2019년) 약 1,000건, 제3회(2023년) 545건임. 2023년에는 고발 146건·수사의뢰 28건·경고 371건 등 총 545건의 위법행위 조치가 이루어짐.
- 이러한 선거문화는 조합 운영에 대한 신뢰 형성에 영향을 미칠 수 있으므로, 선거 운영의 제도 개선을 통한 투명성 확보가 요구됨.

〈그림 5〉 전국동시조합장 선거 위법행위 현황



자료: 중앙선거관리위원회(각 연도), 전국동시조합장선거총람.

02 농협 개혁방안 논의 현황 및 향후 과제



농협 개혁방안 논의 현황²⁾

Ⅰ 내·외부 견제 강화

- 범농협 통합 감사기구인 (가칭)농협감사위원회를 별도 특수법인으로 신설하여 독립적 감사 기능을 수행하도록 하고, 준법감시인 외부전문가 임명 의무화·임직원 범죄 고발 의무화·유죄 시 직무정지 근거를 신설함. 농식품부의 지도·감독권을 지주·자회사까지 확대하는 방안도 검토 중임.

Ⅰ 투명성 제고

- 중앙회장의 지주·자회사 경영개입 금지 및 겸직 금지를 명시하고, 무이자자금 계획 수립 시 농식품부 사전 보고를 의무화함. 인사추천위원회 외부위원 확대 및 조합원·회원 중심의 운영 공개 강화를 추진함.

Ⅰ 선거제도 개편

- 중앙회장 선거를 현행 조합장 직선제에서 전체 조합원(187만 명) 1인 1표 직선제로 개편하고, 동시조합장 선거와 함께 실시하기로 함. 무자격 조합원 정리를 제도화하고, 금품선거 방지를 위한 처벌 수준 상향 및 정책선거 전환을 유도함.

농협 개혁의 핵심

Ⅰ 혁신, 폐지, 유지의 균형

- 2012년 신경분리 이후 약 13년 만에 농협 개혁이 다시금 화두에 오르고 있음. 이러한 시대 상황에서 농협 개혁은 숨페터의 창조적 파괴에 근거한 혁신, 폐지, 유지가 균형을 이루며 진행될 필요가 있음.

2) 농림축산식품부 보도자료(2026. 3. 11.), “당정, ‘조합원 참여 선거제 개편’, ‘농협감사위원회 신설’ 등 농협 지배구조 개혁 본격 추진”; 농림축산식품부 보도자료(2026. 4. 1.), “당정, ‘2026년 추가경정예산안’, ‘농협 개혁방안’, ‘농지 전수조사 추진방안’ 논의”.

향후 과제

I 경제·금융지주 사업 효율화

- 수익성이 낮은 자회사 및 중복 사업에 대한 통폐합을 추진하고, 사업 재편 과정에서 발생하는 성과를 조합 환원사업 재원으로 활용하는 방안 검토가 필요함.
- 금융지주와 조합 간 기능 구분을 명확히 하고, 역할 재정립을 통해 상호 보완적 사업 구조를 구축할 필요가 있음.

I 교육지원사업 확대 및 효과성 제고

- 현재 농협중앙회 본연의 목적인 교육지원사업 중 조합원 복지 사업 확대 및 경영지원 및 지도사업 내실화를 위해 교육지원사업 예산 구조 및 실행 체계를 재검토할 필요가 있음.
- 조합 성장 지원 및 지도를 위한 자금 지원 구조를 재검토해 실질적으로 조합 성장에 기여할 수 있는 효과적인 지원 체계 구축이 필요함.
- 이에 더해 농촌 고령화로 복지수요가 크게 증가한 만큼 해당 지역에서 조합이 수요를 충족할 만큼 복지사업을 수행할 수 있도록 사업 체계 확대가 필요함.

I 대대적 통폐합을 통한 조합 규모화 추진

- 정부는 경제사업 활성화와 조합 경쟁력 강화(규모화 여건 조성 등)를 2단계 농협개혁 과제로 예고한 바 있음. 합병 인센티브 강화와 자율 합병 유도를 병행하는 구체적 방안 마련과 중앙회 차원의 중장기 구조개편 방향 설정이 후속 논의 과제로 남아 있음.

I 전문경영인 중심 체계 도입

- 이번 개혁방안에서 비상임조합장의 실질적 경영 개입 차단 및 전문경영인 중심의 운영 체계 도입에 관한 내용은 다루어지지 않았음. 선거제도 개편과 병행하여 조합 내부 의사결정 구조 정상화를 위한 별도의 제도 개선 논의가 필요함.

감 수 국승용 선임연구위원 061-820-2275 gouksy@krei.re.kr
내용문의 김태후 연구위원 061-820-2165 taehoo82@krei.re.kr

※ 「KREI 이슈+」는 농업·농촌의 주요 동향 및 정책 이슈를 분석하여 간략하게 정리한 것입니다.

※ 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

KREI 이슈+

제49호

농협 개혁: 창조적 파괴와 혁신

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25.)
발 행 2026. 4.
발 행 인 한두봉
발 행 처 한국농촌경제연구원
우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500
인 쇄 처 세일포커스(주)
I S S N 2983-3418

※ 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.