



제 424회 국회 (임시회)
제2차 농림축산식품해양수산위원회

농업협동조합법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈중앙회의 주사무소 소재지를 국가균형발전을
고려하여 정관으로 정하도록 변경〉

- 문금주의원 대표발의(의안번호 제2207771호)
- 조경태의원 대표발의(의안번호 제2207967호)

2025. 2.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 최용훈

목 차

I . 제안경위	1
1. 문금주의원 대표발의(의안번호 제2207771호)	1
2. 조경태의원 대표발의(의안번호 제2207967호)	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
1. 문금주의원 대표발의(의안번호 제2207771호)	1
2. 조경태의원 대표발의(의안번호 제2207967호)	1
III . 검토의견	3
1. 중앙회의 주사무소 소재지를 국가균형발전을 고려하여 정관으로 정하도록 변경	3
[참고자료]	18

I. 제안경위

1. 문금주의원 대표발의(의안번호 제2207771호)

가. 발 의 자 : 문금주의원 등 12인

나. 발 의 일 : 2025. 1. 23.

다. 회 부 일 : 2025. 1. 24.

2. 조경태의원 대표발의(의안번호 제2207967호)

가. 발 의 자 : 조경태의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2025. 2. 7.

다. 회 부 일 : 2025. 2. 10.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 문금주의원 대표발의(의안번호 제2207771호)

국가균형발전을 위하여 수도권에 집중되어 있는 정부부처나 공공기관 등의 추가적인 이전이 필요하다는 의견이 제기되고 있으나, 현행법은 농협중앙회의 주된 사무소를 서울특별시에 두도록 규정하고 있어 정부가 추진하는 국가균형발전 정책과 상충된다는 의견이 있음.

특히, 현재 농협중앙회의 주된 사무소의 소재지인 서울특별시는 2023년 기준 농가인구가 13,667명으로 전국 17개 광역자치단체 중 농가인구가 가장 적어, 농협중앙회의 주된 사무소의 소재지를 변경해야 한다는 지적이 이어지고 있음.

또한 주된 사무소를 서울특별시에 한정하여 두도록 법률로 규정하

고 있으나, 주된 사무소를 정관으로 정할 수 있도록 한 「상호저축은행법」이나 「한국주택금융공사법」을 참고할 때, 농협중앙회 또한 주된 사무소의 소재지를 정관으로 정하도록 해야 한다는 지적이 있음.

이에 농협중앙회의 주된 사무소의 소재지를 정관으로 정하도록 하는 한편, 주된 사무소의 소재지를 정하거나 지사무소를 둘 때에는 국가균형발전을 고려하도록 함으로써 지역 간의 불균형 해소를 통한 국가균형발전에 기여하려는 것임(안 제114조제1항).

2. 조정태의원 대표발의(의안번호 제2207967호)

현행법은 회원의 공동이익을 증진하고 건전한 발전을 도모하기 위해 농업협동조합중앙회(이하 “중앙회”라 함)를 설립하도록 규정하고 있음.

그런데 중앙회의 주된 사무소를 서울특별시에 두도록 명시하고 있어, 지난 10여 년간 국가균형발전 차원에서 시행된 정부부처의 세종특별자치시 이전과 공공기관의 지방이전 정책과 상충되므로, 국가균형발전을 위해서는 중앙회의 주된 사무소를 지방에 둘 필요성이 있다는 의견이 제기되고 있음.

이에 중앙회의 주된 사무소를 정관으로 정하는 바에 따라 두도록 하고 주된 사무소의 소재지를 정하거나 지사무소를 둘 때에는 국가균형발전을 고려하도록 함으로써, 지역간 불균형 문제를 해소하고 국가균형발전에 이바지하려는 것임(안 제114조).

Ⅲ. 검토의견

1. 중앙회의 주사무소 소재지를 국가균형발전을 고려하여 정관으로 정하도록 변경

현행법은 농협중앙회의 주사무소를 서울특별시에 두도록 하고 정관으로 정하는 바에 따라 지사무소를 둘 수 있도록 함.

문금주·조경태의원안은 중앙회의 주사무소의 소재지를 정관으로 정하도록 하고, 주사무소나 지사무소의 소재지 결정 시 국가균형발전을 고려하도록 하는 것임.

현행	문금주의원안	조경태의원안
제114조(사무소와 구역) ① 중앙회는 <u>서울특별시</u> 에 주된 사무소를 두고, 정관으로 정하는 기준과 절차에 따라 지사무소를 둘 수 있다. ② (생략) <u><신설></u>	제114조(사무소와 구역) ① <u>중앙회의 주된 사무소의 소재지는 정관으로 정하고, 필요한 경우-----</u> ----- -. ② (현행과 같음) ③ <u>중앙회는 제1항에 따라 주된 사무소의 소재지를 정하거나 지사무소를 둘 때에는 국가균형발전을 고려하여야 한다.</u> 부칙 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.	제114조(사무소와 구역) ① ----- <u>정관으로 정하는 바에 따라</u> ----- ----- -. ② (현행과 같음) ③ <u>중앙회는 제1항에 따라 주된 사무소의 소재지를 정하거나 지사무소를 둘 때에는 국가균형발전을 고려하도록 노력한다.</u> 부칙 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

가. 관계 부처 등 의견

1) 농림축산식품부

국가 균형발전을 위한 개정안 취지에 공감하나, 주된 사무소 소재지 관련 농협 등 이해관계자 의견수렴, 이전 비용·편익 등에 대한 검토 등이 선행될 필요가 있음.

2) 농협중앙회

중앙회의 본사 이전 시 지주회사에 대한 지도·관리·감독 등 컨트롤 타워로서의 역할 수행, 계열회사 간 시너지 제고, 의사소통 등에 어려움이 예상되고, 특정 지역 이전 시 회원조합의 중앙회 접근성 약화, 주사무소 유치를 위한 지역 갈등 등의 문제 발생이 예상되므로 현행 유지가 필요함.

나. 21대 국회 논의 경과

21대 국회에서 중앙회 주사무소의 소재지와 관련하여 4건의 개정안이 발의되었으나, 법안심사소위원회 심사 없이 임기만료로 폐기('24.5.29)됨.

[중앙회 주사무소 소재지 관련 개정안 현황]

대표발의	제안일	내용
김승남의원	'22.8.22.	■ 중앙회의 주사무소 소재지를 정관으로 정하도록 하고, 주사무소나 지사무소 소재지 결정 시 국가균형발전 등을 고려
정희용의원	'22.11.15.	■ 중앙회의 주사무소 소재지를 정관으로 정하도록 하고, 주사무소나 지사무소 소재지 결정 시 국가균형발전 등을 고려
윤준병의원	'22.12.22.	■ 중앙회 주사무소의 소재지를 전북특별자치도에 두도록 함
신정훈의원	'23.1.12.	■ 중앙회 주사무소의 소재지를 전라남도에 두도록 함

다. 검토의견

(1) 중앙회의 주사무소 및 지사무소 현황

중앙회의 주된 사무소(이하 ‘주사무소’라 함)는 법인의 본부가 되는 곳의 사무소로 사무소가 2개 이상 있는 때에는 중심이 되는 중요한 사무소가 주사무소가 되며, 지사무소는 본점에 의해 지휘를 받는 사무소로 독립된 권리·의무의 주체는 아님¹⁾).

현재 농협중앙회(이하 ‘중앙회’라 함)의 주사무소는 그 소재지를 서울특별시에 두도록 한 현행법 규정에 따라 서울특별시 중구에 위치하고 있음.

중앙회의 주사무소 소재지는 1957년 이 법 제정·시행 시(1957.3.1.)에 서울특별시로 규정²⁾된 이래 현재까지 유지되어 있음.

한편, 현행법은 지사무소의 설치를 중앙회 정관에, 정관³⁾은 중앙회 내부규정인 직제규정⁴⁾에 위임하고 있음.

이에 따르면 중앙회의 지사무소는 총 203개로 지역본부, 검사국, 시

1) 중앙회 내부규정인 「직제규정」상 지사무소는 중앙본부 부서의 지휘·감독을 받으면서 부분적으로 독립된 기능을 수행하는 사무소를 말함(§3Ⅱ)

2) **농업협동조합법[시행 1957.3.1.] [법률 제436호, 1957.2.14., 제정]** 제125조(구역과 지부) ① 중앙회는 **서울특별시에 두고** 그 업무구역은 전국으로 한다.

3) 「**농업협동조합중앙회정관**」 제3조(사무소의 소재지) 본회의 주된 사무소는 서울특별시에 두며, 규정이 정하는 바에 따라 필요한 곳에 지사무소를 둘 수 있다.

4) 「**직제규정**」 제4조(조직의 편제) ① 본회의 업무운영 조직으로 중앙본부·지역본부 및 시군지부를 둔다.

② 중앙본부에는 교육지원부문 및 상호금융부문을 둔다.

③ 제1항의 사무소 외에 교육원·해외사무소 및 그 밖에 본회의 목적달성에 필요한 지사무소를 둘 수 있다.

④ 본회에 두는 지사무소의 명칭과 소재지는 별첨 2와 같다. 다만, 행정구역의 명칭변경이 있을 때에는 그 소재지는 변경된 지명으로 한다.

군지부, 교육원·연수원, 해외사무소⁵⁾, 기타 지사무소로 구분되며, 지역별 설치 현황은 다음 표와 같음.

[지사무소 설치 현황('25년 2월 현재)]

구 분		지역본부·지역조직				교육원 등			계
		지역 본부	지역 검사국	시군 지부	소계	교육/ 연수원	해외 사무소	기타*	
중앙본부		-	-	-	-	7	3	2	12
지 역 본 부	경기	1	1	31	33	-	-	-	33
	강원	1	1	18	20	-	-	-	20
	충북	1	1	11	13	-	-	-	13
	충남세종	1	1	16	18	-	-	-	18
	전북	1	1	14	16	-	-	-	16
	전남	1	1	21	23	-	-	-	23
	경북	1	1	22	24	-	-	-	24
	경남	1	1	18	20	-	-	-	20
	제주	1	1	2	4	-	-	-	4
	서울	1	1	-	2	-	-	-	2
	부산	1	1	1	3	-	-	-	3
	대구	1	1	2	4	-	-	-	4
	인천	1	1	2	4	-	-	-	4
	광주	1	1	-	2	-	-	-	2
	대전	1	1	-	2	-	-	-	2
	울산	1	1	1	3	-	-	-	3
합계		16	16	159	191	7	3	2	203

* 기타: 창업농지원센터, 농업박물관

※ 자료: 농협중앙회 제출자료('25.3.24)

한편, 중앙회와는 별도의 법인이나 조합과 조합원의 공동이익 증진을 위해 역할 분담⁶⁾을 통해 관련 사업을 유기적으로 수행하고 있는 농협경제지주와 농협금융지주도 각각 서울특별시 중구에 사무소를 두고 있음.

5) 해외사무소는 일본(동경), 베트남(하노이), 프랑스(파리) 3곳으로 모두 2023년 1월에 개소함.

6) 중앙회는 회원과 조합원을 위한 자금지원권익증진, 경제지주는 경제사업조성지도, 금융지주는 경제사업 수행을 위한 자금 대출 업무 등을 수행함.

(2) 주사무소 소재지 정관 규정 및 국가균형발전 고려에 대한 검토

2건의 개정안은 공통적으로 주사무소의 소재지를 법률에 명시하지 않고 정관으로 정하도록 하며, 중앙회가 주사무소 또는 지사무소를 둘 때 국가균형발전을 고려하도록 하려는 것임.

다만, 문금주의원안은 ‘국가균형발전을 고려할’ 의무를, 조경태의원안은 ‘국가균형발전을 고려하도록 노력할’ 의무를 규정하고 있는 점에서 일부 차이가 있음.

[2건의 개정안 비교]

구분	문금주의원안	조경태의원안
중앙회 주사무소의 소재지	정관으로 정함	
국가균형발전 고려	주사무소 또는 지사무소 소재지 결정 시 <u>국가균형발전을 고려하여야 함.</u>	주사무소 또는 지사무소 소재지 결정 시 <u>국가균형발전을 고려하도록 노력하여야 함.</u>

개정안은 중앙회의 주사무소 소재지를 정관을 통해 탄력적으로 정하도록 하면서 소재지 결정 시 국가균형발전을 고려하도록 함으로써 중앙회가 지역 간 불균형 해소를 통한 국가균형발전에 기여하도록 하려는 취지로 이해됨.

이와 관련하여서는 다음과 같은 점을 고려한 논의가 필요할 것으로 보임.

첫째, 중앙회의 주사무소 소재지를 정관으로 정하도록 한 것과 관련하여 주사무소 소재지의 법적 안정성 확보 및 탄력적 규정 필요성에 대하여 검토할 필요가 있어 보임.

우리나라 법체계는 헌법을 정점으로 하여 헌법-법률-행정입법(대통령령, 총리령, 부령 등) 등으로 이어지는 법령 간 위계질서를 전제로 하고 있는데, 일반적으로 행정의 중요한 사항은 법률을 통해 규정하여 법적 안정성을 확보할 필요가 있음.

이러한 행정의 중요한 사항에는 국민의 권리와 의무에 관한 사항뿐 아니라 급부행정⁷⁾과 같이 국가적·사회적으로 중요한 사항도 포함될 수 있음⁸⁾.

중앙회는 농업인의 자주적인 협동조합의 공동이익 증진과 발전을 도모하기 위해 설립된 기관으로서 그 주사무소의 소재지가 반드시 법률에 규정되어야 할 만큼 국가적·사회적으로 중요한 사항에 해당하는 것으로 보기 어려운 측면이 있음.

또한, 중앙회가 협동조합의 공동이익 증진과 발전 도모라는 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 정관을 통해 주사무소 소재지를 탄력적으로 규정할 필요성도 인정된다 할 것임.

이에 입법정책적 결정을 통해 중앙회 주사무소의 소재지를 개정안과 같이 법률이 아닌 정관으로 정하도록 위임하는 것은 가능해 보임.

7) 급부행정이란 국가 또는 공공단체 등의 행정주체가 수익적 활동을 통하여 직접으로 사회공공의 복리를 증진하기 위하여 주로 비권력적 수단에 의하여 하는 작용을 말함.

8) 법령입안심사기준(2024년) 제1편, 제2장 입법의 필요성 판단과 입법 형식의 선택 p. 8, 법제처

입법이 필요한 사항을 어떤 기준으로 판단할 것인가는 주로 법치행정의 원칙 중 법률유보(法律留保)의 원칙과 관련하여 법률로 정할 사항이 무엇인지를 중심으로 논의되어 왔다. 이 중 유력한 견해인 중요사항유보설에 따르면 행정의 중요한 사항(본질적인 사항)은 법률에 근거를 둘 필요가 있다. 여기서 전통적으로 행정의 중요한 사항이란 국민의 권리와 의무에 관한 사항 등이라고 보아왔으나, 급부행정과 같이 국민의 권리와 의무에 관한 사항에 속하지 않는 분야의 행정이라 하더라도 국가적·사회적으로 중요한 사항에 대해서도 입법이 필요하다.

참고로, 주사무소(또는 본점) 소재지를 법률에 규정하고 있는 타 입법례를 살펴보면, 서울특별시 등 특정 지역에 두도록 명시한 경우와 정관으로 정하도록 하는 경우 모두 존재함.

이 중 상호저축은행 중앙회와 한국주택금융공사⁹⁾는 종전에 주사무소를 서울특별시에 두도록 한 것을 정관으로 정하도록 개정된 경우이고, 국민연금공단은 종전에 주사무소의 소재지를 정관으로 정하도록 한 것에서 전북특별자치도¹⁰⁾에 두도록 명시한 경우임.

[주사무소 등 소재지 관련 타 입법례]

구 분	기관명	법률 규정
법률 명시	수산업협동조합중앙회	「수산업협동조합법」 제117조(사무소 및 구역) ① 중앙회는 <u>서울특별시에</u> 주된 사무소를 두고, 정관으로 정하는 바에 따라 지사무소를 둘 수 있다.
	새마을금고중앙회	「새마을금고법」 제54조(목적과 설립) ② 중앙회는 1개를 두며 <u>서울특별시에</u> 주된 사무소를 두고 정관으로 정하는 바에 따라 분사무소를 둘 수 있다.
	한국은행	「한국은행법」 제7조(사무소) 한국은행은 <u>주된 사무소를 서울특별시에</u> 두며, 업무수행상 필요하다고 인정할 때에는 정관으로 정하는 바에 따라 지사무소 및 대리점을 둘 수 있다.
	한국산업은행	「한국산업은행법」 제4조(본점 및 지점 등의 설치) ① 한국산업은행은 본점을 <u>서울특별시에</u> 둔다.
법률 제정 시부터 정관 위임	대한법률구조공단	「법률구조법」 제10조(사무소) ① 공단의 <u>주된 사무소의 소재지는 정관으로 정한다.</u>
	한국자산관리공사	「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」 제8조(사무소) ① 공사의 <u>주된 사무소의 소재지는 정관으로 정한다.</u>

9) 한국주택금융공사의 경우 2009년 6월에 지방이전 계획 승인, 2014년 12월에 부산으로 지방 이전이 완료되었고, 본점 소재지를 서울로 명시하고 있던 조항을 정관으로 정하도록 하는 내용의 개정안은 2014년 9월에 발의되어 2014년 12월 국회 본회의를 통과하였음.

10) 국민연금공단 본부를 전북 전주·완주혁신도시로 이전하는 지방이전계획이 2011년 8월 2일에 승인됨에 따라 2012년 11월 20일 개정안이 발의되어 2013년 6월 26일 국회 본회의를 통과하였음.

구 분	기관명	법률 규정
법률 개정을 통해 정관 위임	산림조합 중앙회	「산림조합법」 제88조(사무소와 구역) ① 중앙회는 <u>정관으로 정하는 바에 따라</u> 주된 사무소를 두고, 정관으로 정하는 기준과 절차에 따라 지사무소를 둘 수 있다. ※ 개정 전: 제50조(사무소와 구역) ① 중앙회는 주된 사무소를 <u>서울특별시</u> 에 두고, 그 업무구역은 전국으로 한다.
	신용협동 조합중앙회	「신용협동조합법」 제65조(구역과 사무소 등) ② 중앙회는 <u>정관에서 정하는 바에 따라</u> 주된 사무소를 두고 필요한 곳에 지부(支部)를 둘 수 있다. ※ 개정 전: 제57조(사무소) 연합회는 <u>서울특별시에</u> 주된 사무소를 둔다.
	상호저축 은행중앙회	「상호저축은행법」 제25조(설립) ④ 중앙회는 <u>정관으로 정하는 바에 따라</u> 주된 사무소를 두고 필요한 곳에 지회를 둘 수 있다. ※ 개정 전: 제25조(설립) ④ 중앙회는 그 주된 사무소를 <u>서울특별시에</u> 두고 필요한 곳에 지회(支會)를 둘 수 있다.
	한국주택 금융공사	「한국주택금융공사법」 제4조(사무소) ① 공사는 <u>정관으로 정하는 바에 따라</u> 주된 사무소를 둔다. ※ 개정 전: 제4조(사무소) ① 공사는 주된 사무소를 <u>서울특별시에</u> 둔다.
법률 개정을 통해 명시	국민연금 공단	「국민연금법」 제27조(사무소) ① 공단의 <u>주된 사무소</u> 및 제31조에 따라 기금이사가 관장하는 부서의 <u>소재지는 전북특별자치도로</u> 한다. ※ 개정 전: 제27조(사무소) ① 공단의 주된 사무소의 소재지는 <u>정관으로 정하는 바에</u> 따른다.

※ 자료: 관련 법률 조문 재구성

한편, 해외사례를 살펴보면, 미국 캘리포니아주, 프랑스의 관련 법률에서 주사무소를 정관에 명시하여야 하는 사항으로 규정하고 있고, 일본의 경우 중전의 농협법에서 정관 기재사항으로 사무소의 소재지를 규정한 바 있었으나, 현행법에는 주사무소 관련 규정을 두고 있지 않음.

[주사무소 등 소재지 관련 해외사례]

구 분	내 용	관련 규정	비고(위치)
미 국 캘리포니아	■ 정관에 명시하여야 하는 사항으로 '주사무소' 규정	식품 및 농업법 제20편 제1장 54081	썬키스트 그로워스 : County of Los Angeles, State of California

구 분	내 용	관련 규정	비고(위치)
일 본	■ 주사무소 관련 규정 없음 - 중앙회를 일반사단법인으로 조직변경하도록 하는 농협법 개정시 중앙회 관련 규정 삭제('16.4월) ※ 舊일본농협법 - 중앙회의 주소는 그 주된 사무소의 소재지로 함(제73조의19) - 정관 기재사항으로 '사무소의 소재지' 규정(제73조의33)	-	JA全中 : 도쿄도 지요다구 (東京都千代田區)
프랑스	■ 정관에 명시하여야 하는 사항으로 '본사' 규정	협동조합 지위에 관한 법률 제7조	Coop FR : 76 rue Saint-Lazare 75009 PARIS

※ 자료: 농협중앙회 제출자료('25.3.24)

둘째, 주사무소나 지사무소 소재지 결정 시 국가균형발전을 고려하도록 한 것과 관련하여서는 먼저, 국가균형발전의 중요성과 중앙회의 국가균형발전에의 기여 필요성을 살펴볼 필요가 있음.

정부는 제1차 국토종합개발계획을 수립한 1970년대 초반부터 국토의 균형발전을 위해 다양한 노력을 경주해 왔음에도 인구, 자본, 산업, 교육, 공공기관 등의 수도권 집중현상이 심화되어 수도권과 비수도권 간 격차가 증대되었음.

정부는 이러한 불균형을 해소하기 위하여 공공부문에서의 지방이전을 선도하여 소속기관 및 공공기관을 지방으로 이전함으로써 수도권 과밀 현상을 해소하고 지역경제의 성장잠재력 강화를 모색하고자 하였음¹¹⁾.

이를 위해 2003년 공공기관 지방이전 기본구상 발표, 2005년 「공공기관 지방이전 계획」 수립·발표, 2007년 10개 혁신도시의 개발예정지구 지정 등을 거쳐 2012년 12월부터 2019년 12월 말까지 총 153개 공공기관의 이전¹²⁾이 이루어졌음.¹³⁾

국토균형발전을 위한 공공기관 지방이전은 현재진행형으로, 정부는 ‘혁신도시 성과 평가 및 정책방향’ 연구용역¹⁴⁾ 결과를 바탕으로 공공기관 추가 이전 계획을 수립할 예정임.

이렇듯 국가균형발전을 도모하기 위한 공공기관 지방이전은 일관되게 추진되어 온 국가 정책으로, 공공기관은 아니나 사회로부터 공익적 역할을 강하게 요구받고 있는 중앙회 역시 국가균형발전에 일부 기여해야 할 필요성이 인정된다 할 것임.

중앙회는 구성원인 회원조합의 출자금을 자본으로 하여 설립되었고, 임원의 선·해임, 사업계획의 수립 및 수지예산의 편성, 결산승인 등 중요한 의사결정에 관하여 회원조합으로 구성된 총회의 의결을 얻도록 하는 등 구성원에 의해 실질적으로 운영되고 있는바, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 지정요건에 해당하지 않음.

11) 국회입법조사처, 「지방이전 공공기관의 지역정착 실태와 향후 보완과제」, 2018.11

12) 2012년 12월 국토교통인재개발원의 제주 혁신도시 이전을 시작으로 2019년 12월 말 한국과학기술기획평가원의 충북 혁신도시 이전을 마지막으로 이전이 완료되었음.

* ‘14년까지 94개, ‘15년 36개, ‘16년 9개, ‘17년 8개, ‘18년 3년, ‘19년 3개 기관 이전

13) 국토교통부 보도자료, ‘수도권 소재 153개 공공기관 지방이전 완료’, 2019. 12.

14) 국토교통부 혁신도시발전추진단은 혁신도시 건설 및 공공기관 이전 정책에 대한 면밀한 성과 평가와 이를 토대로 향후 정책적 개선방향에 대한 연구가 필요하다는 판단 하에 연구용역을 진행(국토연구원 수행)하였음. 다만, 현재 2024년 11월 말로 예정되었던 연구용역 기간이 2025년 10월로 연장된 상태임.

다만, 헌법재판소는 농협중앙회와 성격이 유사한 舊축협중앙회에 대하여 지역별·업종별 축협과 비교할 때 회원의 임의탈퇴나 임의해산이 불가능한 점 등 그 공법인성이 상대적으로 크다고 할 것이지만, 이로써 축협중앙회를 공법인이라고 단정할 수는 없을 것이고 이 역시 그 존립목적 및 설립형식에서의 자주적 성격에 비추어 사법인적 성격을 부인할 수 없다고 판시¹⁵⁾한 바 있음

이와 같이 중앙회는 회원인 조합과 그 조합원의 공동이익 증진을 목적으로 설립된 기관이라는 점에서, 사무소 소재지 결정 시 국가균형발전 고려 의무를 부과하는 것은 중앙회의 설립 목적과는 다소 부합하지 않는 측면이 있어 보임.

또한, 주사무소 등 소재지를 규정하고 있는 타 입법례를 살펴볼 때 공공기관조차도 사무소(본점)의 소재지 결정 시 국가균형발전을 고려하도록 한 사례는 없는 점을 감안할 필요가 있음.

다음으로, 중앙회가 국가균형발전을 고려하여 주사무소의 소재지를 지방으로 이전하게 되는 경우 발생하는 편익과 비용을 비교형량할 필요가 있음.

두 개정안은 주사무소의 소재지를 정하거나 지사무소를 둘 때 국가균형발전을 고려(노력)하도록 하고 있는데, 개정안 수용 시 해당 조문 자체가 주사무소 소재지를 지방으로 이전하는 효력을 발생시키는 것은 아님.

15) 헌법재판소 2000.6.1. 99헌마553

다만, 법률 개정 시 중앙회의 주사무소를 지역에 유치하고자 하는 수요가 증대하고 이에 따른 지방 이전 논의도 불가피할 것으로 보이는바, 중앙회의 지방이전 시의 편익과 비용에 대한 검토 필요성이 있음.

통상 공공기관 지방이전은 해당 지역의 지방세 수입 증가, 인구 및 양질의 고용 기회 증가 등 지역발전 기반을 강화하는 데 기여하고 있는 것으로 평가됨¹⁶⁾.

중앙회 지방이전에 따라 해당지역에 직접적으로 발생하는 편익은 지방세 수입 증가로 이전 대상 지역은 매년 36억원 내외의 세금을 추가로 징수할 수 있게 됨.

[중앙회 서울시 납부 지방세 규모]

(단위: 천원)

세목	세목상세	2020	2021	2022	2023	2024
등록면허세	출자금등기	1,842,487	970,662	6,380,410	1,075,920	1,170,547
	출자금 외	918	930	763	270	495
자동차세	자동차세	207	130	130	134	136
재산세	건물분	554,541	556,968	579,445	524,184	526,564
	토지분	1,049,853	1,148,405	1,248,310	1,161,981	1,172,794
주민세	사업소분	8,812	9,210	9,676	10,007	9,462
	종업원분	551,028	587,864	623,817	647,828	720,767
지방소득세	지방소득세	137	204,785	1,773,772	685	297
합 계		4,007,983	3,478,954	10,616,323	3,421,009	3,601,062

※ 자료: 농협중앙회 제출자료('25.3.24)

또한, 약 930명¹⁷⁾의 주사무소 직원 및 그 가족 등의 인구 유입이 이루어질 수 있고, 중앙회의 신규 채용¹⁸⁾으로 인한 양질의 일자리 확보가

16) 국회입법조사처, 「지방이전 공공기관의 지역정착 실태와 향후 보완과제」, 2018.11., p.2.

17) 농협중앙회에 따르면 2025년 3월 기준주사무소 근무 인력은 정규직 729명과 비정규직 201명을 합한 930명임.

가능하게 되는 등 지역경제 활성화에 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

이 밖에 이전 지역에 위치하고 있는 유관기관 등과의 협력작용에 따른 상승효과에 따라 그 편익이 증대될 여지도 있음.

한편, 이전직원이 1,000명 내외인 공공기관 이전 시 인당 약 2억 5천만 원에서 5억까지 이전비용이 소요되었던 점을 고려할 때 중앙회 지방 이전에 필요한 비용 역시 상당할 것으로 예상¹⁹⁾됨.

[과거 공공기관 이전 비용]

기관명	이전시기	이전직원	이전지역	이전비용	인당비용
수력원자력	2016년	1,152명	서울→경주	5,804억	5.03억
토지주택공사	2015년	1,694명	경기→경남	4,863억	2.87억
한국전력공사	2014년	1,624명	서울→나주	3,997억	2.46억
한국도로공사	2014년	953명	경기→김천	3,363억	3.53억

※ 자료: 공공기관 지방이전사업 평가(2016, 국회예산정책처) 이전 비용 상·하위 5개 기관 재구성

이 경우 중앙회는 지방이전 비용을 확보하기 위해 일정기간 동안 최근 증가 추세에 있는 회원조합 및 조합원에 대한 지원 예산 축소를 검토하게 될 가능성이 있음.

[교육지원사업비 지원 추이]

(단위: 억원)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
교육지원사업비	4,443	4,860	5,103	4,937	5,829

※ 자료: 농협중앙회 제출자료('25.3.24)

18) [중앙회 신규채용 인원(채용일 기준)]

2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
70명	25명	70명	30명	85명

19) 과거 공공기관 지방이전 비용(청사 건축비 또는 임차비, 이주직원 지원비용)의 경우 공공기관 자체 마련을 원칙으로 함에 따라 실제 국비 지원 비율은 15%였음. 공공기관 지방이전사업 평가(2016, 국회예산정책처)

또한, 중앙회의 지방이전은 국가 정책에 따라야 하는 공공기관의 이전과 달리 회원조합 간 합의가 전제될 필요가 있다는 점에서 지역 갈등으로 인한 사회적 비용이 발생할 우려가 있음.

즉, 중앙회의 지방이전 논의가 점화될 경우 지역별로 주사무소 유치를 위한 경쟁이 심화될 것으로 보이는데, 전국에 분포하고 있는 지역별 회원조합과 중앙회 대의원회²⁰⁾ 현황을 고려할 때 합의 도출 과정에서 상당한 진통이 불가피할 것으로 보임.

[회원 및 대의원회 지역별 정수]

(단위 : 개소)

구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	특광역시	합계
회원	161	79	65	143	92	144	151	137	23	116	1,111
대의원회	41	24	18	36	27	35	43	36	7	27	294

※ 자료: 농협중앙회 제출자료('25.3.24)

따라서 중앙회의 지방이전은 국가균형발전이라는 국가적 가치, 지역경제 활성화라는 편익과 함께 이전에 따른 경제적·사회적 비용 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있는 것으로 보임.

문 의 처

02)6788-5415

20) 대의원회는 총회에 갈음해서 의사를 결정하는 기관으로 중앙회의 대의원회는 회장 선출 및 임원 해임의 건을 제외한 정관개정, 임원선출, 사업계획 승인, 결산승인 등 주요사항을 의결하고 있음. 중앙회 대의원회의 구성은 회원조합의 1/3 범위에서 조합원수 및 경제 사업규모 등을 고려하여 정관으로 정하도록 하고 있음.

참 고 자 료

참고

공공기관 지방이전 현황도

- 153개 공공기관 배치 : 혁신도시 112개, 세종시 19개, 개별이전 22개

