



2021 조세특례 심층평가(15)
 농협·수협중앙회 분할 등에
 대한 과세특례

농협·수협중앙회 분할 등에 대한 과세특례

2021. 9

기획재정부
 한국조세재정연구원

2021 조세특례 심층평가(15)
 농협·수협중앙회 분할 등에
 대한 과세특례

2021. 9



2021 조세특례 심층평가(15)
농협·수협중앙회 분할 등에
대한 과세특례

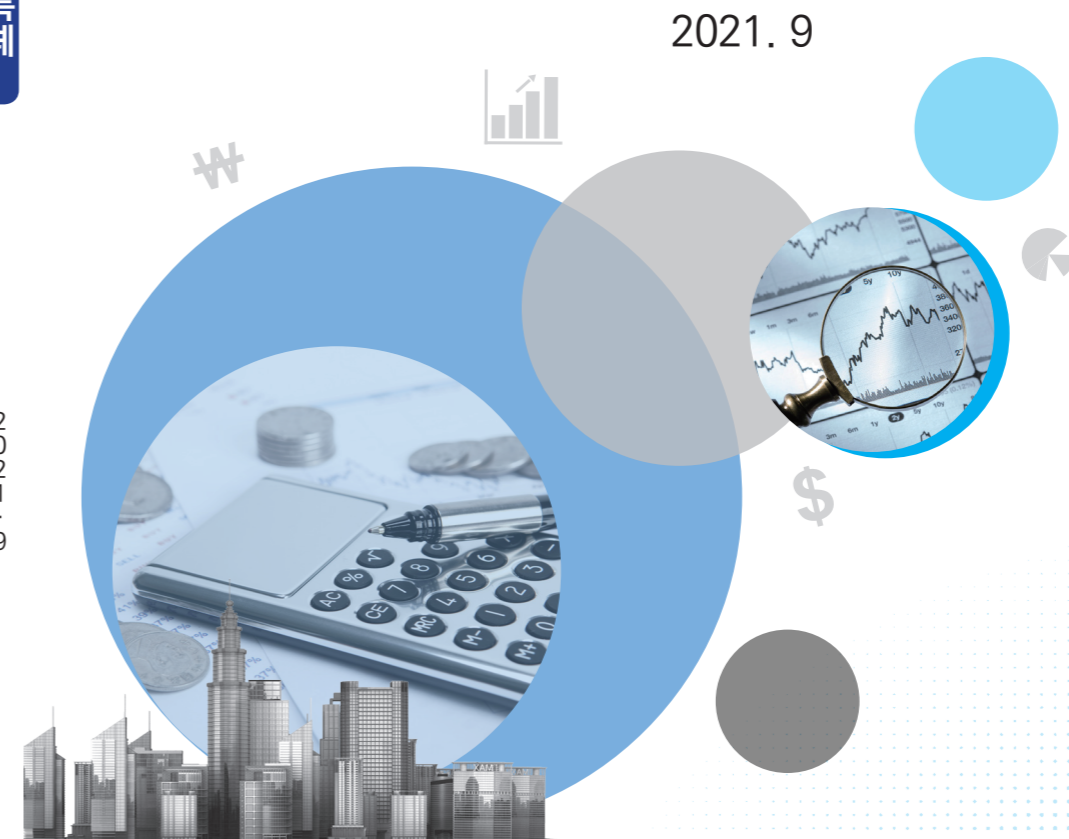
2021. 9



2021 조세특례 심층평가(15)
 농협·수협중앙회 분할 등에
 대한 과세특례

농협·수협중앙회 분할 등에 대한 과세특례

2021 조세특례 심층평가(15)
 농협·수협중앙회 분할 등에
 대한 과세특례



2021 조세특례 심층평가(15)
농협·수협중앙회 분할 등에
대한 과세특례

2021. 9

제 출 문

기획재정부 장관 귀하

본 보고서를 『농협·수협중앙회 분할 등에 대한 과세특례』 연구용역에 관한 최종보고서로 제출합니다.

연구책임자: 정다운 한국조세재정연구원 부연구위원

공동연구자: 김무열 부산광역시의회사무처 연구위원

2021년 9월

한국조세재정연구원

원 장 김 재 진

요 약

1. 개요

- 본 연구는 「조세특례제한법」 제121조의23에 따른 농업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례와 동법 제121조의25에 따른 수산업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례에 대한 심층평가 연구임
 - 상기 과세특례는 사업구조개편을 지원하고 농어민 지원을 위한 안정적인 재원 마련에 목적을 두고 전자는 2011년, 후자는 2015년에 신설되었음
 - 농업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례는 연간 조세특례금액이 연간 약 555억원으로서 「조세특례제한법」 제142조 제4항에 따라 연간 조세특례금액이 300억원 이상인 경우에 해당하여 의무심층평가 대상에 해당함
 - 수산업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례는 연간 조세특례금액이 약 49억원으로서 임의심층평가에 해당함

- 본 심층평가에서 다룰 농업협동조합중앙회 및 수산업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례는 고유목적사업준비금의 계산 및 사용에 대한 특례와, 명칭사용용역 및 전산용역에 대한 부가가치세 면제임
 - 해당 내용이 거의 유사하므로 일괄평가를 하게 되었으며
 - 두 조세특례의 평가는 비슷한 기준으로 평가 가능할 것으로 판단됨
 - 제도의 대상인 농협중앙회 및 수협중앙회의 사업구조개편이 이미 완료되었다는 점에서 제도의 효과성 및 타당성이 제도 존폐에 중요할 것으로 판단됨

- 본고 심층평가의 주요 목적은 동 제도의 효과성 및 타당성을 검토하여 제도의 실효성을 검토하고, 제도의 일몰 연장 가능성을 검토하는 데 목적이 있음
 - 이를 위해 동 제도 도입 당시의 정책 목표가 달성되었는지, 동 제도의 존속이 정책 목표 달성에 추가적으로 필요한지 여부를 검토함
 - 동 제도의 유지가 농협·수협중앙회의 발전에 한계적으로 도움이 되는지

- 동 제도의 유지가 실질적으로 농어민들에게 혜택을 주는지 등을 검토함
 - 동 제도의 일몰 연장에 따른 추가적인 편익과 일몰 연장에 따라 소요되는 사회적 비용 등을 비교 검토함
 - 추가적인 편익은 농협·수협중앙회의 경영상 이득, 농어민들의 생활 지원 효과 등일 것이며
 - 사회적 비용은 직접적인 경제적 비용인 조세지출을 포함하여, 동 제도로 인해 발생할 수 있는 사회 구성원 간의 형평성 문제 등을 예로 들 수 있음
 - 동 제도의 세부적인 내용의 효과 검증에는 자료의 부족 등 정량적 평가의 한계가 있기 때문에
 - 거시적인 측면에서 동 제도의 효과성 및 타당성을 검토하는 것에 초점을 맞춤
- 이러한 점을 고려하여 동 제도의 일몰 연장, 일몰 결정 등에 대한 의견을 제시함
- 또한 제도의 개선 가능성에 대한 시사점을 도출함

2. 분석내용 및 결과

- (농협중앙회의 경제성과 효과성 평가) 단순 통계 비교로는 사업구조개편의 인과적 효과를 판단하기 어려우나, 추세상 사업구조개편 2012년 이후 경제사업물량 상승 속도가 감소한 것을 확인할 수 있음
- 동 제도를 통한 지원이 없었다면 2012년 이후 경제사업물량 증가 속도가 더욱 주춤하였을 가능성을 배제할 수 없고
 - 이럴 경우, 동 제도의 지원 효과는 있다고 판단할 수 있음
 - 하지만 농협중앙회가 경제사업 활성화를 위해 사업구조개편을 진행하였다는 점에서 이와 같은 가능성을 직관적으로 납득하기는 어려움
 - 따라서 사업구조개편의 효과도 미미할 뿐만 아니라, 경제사업 활성화 측면에서 동 제도가 기여한 부분이 크지 않을 것이라고 판단하는 것이 합리적임
- (농협중앙회의 경제성과 효과성 평가) 정부는 매년 농협이 수행하고 있는 경제사업에 대한 평가 및 점검을 실시
- 사업목표 달성 여부, 생산성 향상, 권고사항 개선 여부 등에 대해 평가하여 정량적 지표로 경제사업 평가를 매년 실시

- 2013년 이후 점수는 지속적으로 하락하고 있는 추세이며, 농업경제는 2013년 100점 만점에 88.34점에서 2018년 72.77점으로 약 17% 하락하였고
 - 축산경제는 2013년 100점 만점에 83.08점에서 2018년 66.41점으로 약 20% 하락함
 - 사업구조개편 이전에 대한 정보는 없지만, 사업구조개편 이후 지속적으로 경제사업 평가가 악화되는 것으로 미루어 봤을 때, 동 제도가 경제사업 평가에 긍정적 영향을 미쳤을 가능성은 제한적임
- (농협중앙회의 경제성과 효과성 평가) 이러한 통계 분석 결과 및 농협중앙회의 평가 보고서 등을 통해 농협중앙회의 사업구조개편을 지원하는 동 제도의 효과성은 크지 않을 것으로 판단됨
- 동 제도는 1차적으로 농협중앙회의 안정적인 경영을 지원하고, 농협중앙회의 경제사업활성화를 목표로 하여 일몰 연장을 거듭하였지만
 - 그동안 농협중앙회의 재무제표 및 성과지표 수치상, 그리고 정부의 평가로 검토하였을 때 사업구조개편의 효과는 발견할 수 없음
 - 따라서 동 제도의 효과성이 유의미하지 않다면, 효과성 측면에서는 제도의 일몰 연장에 대한 근거는 부족함
- (농협중앙회의 경제성과 효과성 평가) 추가 기초통계분석으로 농협중앙회의 재무제표 자료를 이용하여 사업구조개편 전후의 변화를 검토함
- 2011년에 영업수익은 약 36조 3천억원이었으며, 사업구조개편 이후 2013년에는 약 12조 3천억원으로 크게 줄었고, 2019년 현재 약 5조 7천억원임
 - 수익이 감소하고 있는 원인 중 하나는 농협중앙회의 수입 구조와 관련 있음
 - 농협중앙회의 수입은 배당수입과 명칭사용료(농업지원사업비)에 의존하는데, 명칭사용료 수입의 대부분을 차지하는 농협은행의 수익이 감소함에 따른 것으로 파악됨
 - 당기순이익을 살펴보면, 2011년에 약 7,030억원 이후 감소하여 2013년에는 4,002억원이었으며, 그 이후 증가하여 2019년 현재 약 8,800억원임
 - 사업구조개편 당시 2012년에 농협중앙회의 「사업구조개편 지원 이행약정서」에서 밝힌 당기순이익 목표치는 2012년 1조 382억원, 2019년 2조 7,817억원이었으나

- 농업경제사업 및 축산경제사업의 당기순이익 변화를 살펴보아도, 사업구조개편이 있었던 2012년 이후 뚜렷한 개선점을 찾기 어려움
 - 2010년 이전 자료 제공이 어려워, 장기적인 추세 비교는 어려우나
 - 사업구조개편 이후 뚜렷한 효과가 관찰된다고 판단되지 않음
- (수협중앙회의 경제성과 효과성 평가) 기초통계를 살펴본 결과 수협중앙회의 경우 사업구조개편의 효과가 혼재되어 나타나, 동 제도의 효과를 추정하기 더욱 어려움
- 2011년의 수협중앙회의 사업규모는 6조 3천억원이었으며, 2014년에는 6조 8천억원, 그리고 사업구조개편 시기인 2016년에는 6조 7천억, 그 이후 사업규모는 꾸준히 증가하여 2019년에는 9조 1천억원 수준임
 - 전체 사업 규모의 증가는 주로 수협은행의 사업 성과에 따른 것으로 보여
 - 사업구조개편 이후 수협은행을 중심으로 사업 규모 확장에 긍정적 영향을 준 것으로 판단되나
 - 경제사업만 놓고 봤을 때는 효과가 크지 않음
 - 수협은행을 제외한 당기순이익을 통해 살펴보았을 때도 사업구조개편의 뚜렷한 긍정적 효과는 찾기 어려움
 - 동 제도의 효과를 식별하는 것의 근본적 한계성이 있어서 사업구조개편 효과 통계로 정확히 추론하는 것이 어렵지만
 - 사업구조개편 전후의 효과가 일관적인 방향으로 나타나지 않아, 사업구조개편 및 동 제도의 효과가 있다고 해석하기 어려움
- (농어민 지원 효과성 평가) 동 제도의 궁극적인 목적은 농협(수협)중앙회 회원조합 및 조합원을 지원하여 이들의 생활여건을 개선하는 데 있음
- 동 제도의 효과를 정확히 식별하는 것은 앞선 기초통계분석과 마찬가지로 근본적으로 한계가 있음
 - 사업구조개편과 동 제도의 도입이 같은 시기에 일어났기 때문에, 두 효과를 정확하게 분리하기 어려움
 - 따라서 사업구조개편의 효과를 검토함으로써 동 제도의 효과를 추정해 보는 것이 현실적인 대안책임

- 본고에서는 농어민 소득 변화 등을 중심으로 동 제도의 효과를 간접적으로 추정함
- (농어민 지원 효과성 평가) 사업구조개편이 본래 의도했던 사업구조개편의 효과, 즉 농업소득 주도 성장을 통한 농가소득 증대의 효과를 검토해야 함
 - 이를 위해서 농업총수입에서 농업소득이 차지하는 비중인 농업소득률 자료를 사용함
 - 농업총수입은 사업구조개편 직전인 2011년에는 약 2,600만원 수준이었으며, 사업구조개편 직후인 2012년에는 약 2,760만원으로 증가하고, 꾸준히 증가 추세를 이어옴
 - 반면 농업소득률은 사업구조개편 직전 2011년에는 33.1%, 2012년에도 33.1%였으나, 2016년에는 32.2%, 2019년에는 29.8%로 하락 추세에 있음
 - 국회예산정책처(2020)에서도 언급하듯이, 농업소득률의 감소는 사업구조개편의 효과가 미미하다는 것의 반증일 수 있으며, 동 제도의 기여 역시 미미한 것으로 판단됨
- (농어민 지원 효과성 평가) 전업농가와 겸업농가를 비교하기 위해 이중차분법 실시 결과 사업구조개편 및 동 제도 도입의 효과를 분석해보고, 농가와 어가를 비교하여 이중차분법을 적용하여 검토함
 - 전업농가와 겸업농가를 비교한 회귀 방정식 결과는 결과값의 일관성이 부족하여 해석에 어려움이 있으나
 - 농가와 어가를 분석한 결과에서는 사업구조개편 이후 동 제도가 농가소득 증가에 미치는 영향은 없는 것으로 판단됨
- (농어민 지원 효과성 평가) 지금까지 기초 통계자료와 이중차분 추정으로 사업구조개편의 효과를 살펴본 결과, 사업구조개편 이후 농가소득에 긍정적 영향을 주었다고 판단하기 어렵고, 그렇기 때문에 동 제도의 효과가 있었다고 볼 수 없음
- (농어민 지원 효과성 평가) 수협중앙회의 사업구조개편의 효과, 즉 어업소득 주도 성장을 통한 어가소득 증대의 효과를 검토하기 위해 앞선 방법들과 동일한 방법을 적용하여 분석

- 어업총수입은 사업구조개편 직전인 2016년에는 약 5,477만원 수준이었으며, 사업구조개편 직후인 2017년에는 약 5,506만원으로 증가하고, 꾸준히 증가 추세를 이어옴
 - 반면 어업소득률은 사업구조개편 직전 2016년에는 48.6%, 2017년에도 비슷한 48.5%였으나, 2018년에는 35.3%, 2019년에는 29.8%로 하락 추세에 있음
 - 농업소득률의 추이와 마찬가지로, 어업소득률은 사업구조개편 이후 오히려 하락 추세에 있음
 - 결과적으로 수협중앙회의 사업구조개편의 궁극적 목적 달성은 성공하지 못한 것으로 판단할 수 있음
- (농어민 지원 효과성 평가) 추가적으로 회귀분석 방법을 적용하여 분석하였으며, 비교 가능한 집단을 설정하기 위해 전업어가와 부업어가를 비교하고, 앞선 분석과 마찬가지로 어업가구와 농업가구를 이중차분법으로 비교함
- 이러한 분석결과, 사업구조개편의 궁극적 목적인 어가소득 향상은 사업구조개편으로 달성하였다고 평가할 수 없고, 그렇기 때문에 동 제도의 효과가 있었다고 볼 수 없음
 - 결과적으로 궁극적 목적 달성에 동 제도의 효과성은 발견된다고 할 수 없음
- (세부적 효과 분석) 동 제도가 일몰될 경우 동 제도가 달성하고자 하였던 목적이 훼손되는지 여부를 검토하고자 함
- 동 제도가 일몰된다는 가상적인 상황에서 예상할 수 있는 효과를 검토함으로써 동 제도 시행의 실효성을 검토하고자 함
 - 만약 동 제도의 일몰과 관계없이 동 제도가 달성하고자 했던 목적을 달성할 수 있는 상황이라면
 - 불필요한 조세지출 없이 정책 목적을 달성할 수 있을 것임
- 명칭사용료 부가가치세 조세지출과 관련된 세부적인 효과성 분석은 동 제도가 일몰될 경우에 대한 가상적인 상황을 가정하고, 회귀분석을 통해 분석함
- 도구변수를 활용하여 분석한 결과, 농협(수협)중앙회의 명칭사용료 수입이 증가할 경우 교육지원사업비가 증가하는 것으로 나타났으며

- 이는 역으로 명칭사용료 수입이 감소할 경우, 교육지원사업비가 감소할 것을 의미함
 - 농협중앙회의 명칭사용료 수입이 1% 증가하면, 인과적으로 교육지원사업비 규모는 약 0.48% 증가하고
 - 수협중앙회의 명칭사용료 수입이 1% 증가하면, 인과적으로 교육지원사업비의 규모는 약 0.55% 증가함
 - 따라서 만약 조세지출규모를 전부 줄인다면, 즉 동 제도의 일몰이 될 경우, 농협(수협)중앙회는 명칭사용료 수입의 약 10%를 추가로 부담해야 한다는 의미이며
 - 이를 추정 결과에 대입하여 산술적으로 계산해보면, 명칭사용료 수입 10%의 감소는 교육지원사업비 규모가 약 4.8~5.5% 감소함을 의미
 - 이러한 영향이 농어민 지원에 미치는 영향을 살펴보기 위해, 본고는 농협(수협)중앙회의 지난 과거 자료를 토대로 교육지원사업관리비가 명칭사용료 수입에서 차지하는 비중의 표준편차를 계산함
 - 교육지원사업관리비가 명칭사용료 수입에서 차지하는 비중의 편차는 농협의 경우 약 7.3%, 수협의 경우 약 13.4%임
 - 교육지원사업관리비는 유동적인 부분으로 운영될 수 있으며
 - 동 제도의 일몰에 따라 교육지원사업비 규모가 약 4.8~5.5% 감소한다 하더라도 이는 과거 자료를 통해 추정했을 때, 교육지원사업관리비의 조정이 가능한 7.3% 및 13.4% 범위 안에 있음을 확인
 - 결론적으로 조세지출 감면(폐지)에 따른 교육지원사업비의 감소는 교육지원사업관리비의 조정을 보완할 수 있을 것으로 판단됨
 - 제도의 존폐 여부와 관계없이 농어민 지원은 비용구조의 효율화를 통해 현재와 비슷한 수준으로 충분히 유지할 수 있을 것으로 추측되나, 이는 추후 교육지원사업관리비의 유연한 조정 가능성 등 향후 추이에 대한 면밀한 검토 후 최종 판단할 필요가 있음
- 따라서 제도의 일몰 후에도 비슷한 수준의 조합원 지원이 가능할 것이므로 일몰이 될 경우 농어민들에게 미칠 영향은 제한적이며, 조세지출 감면을 통한 편익이 더 클 것으로 예상됨

- (조세지원의 적절성 평가) 농협중앙회는 교육지원사업을 비롯하여 경제사업과 신용사업 등을 할 수 있었기 때문에 중앙회의 조직이 비대하고 중앙집권적인 운영이 불가피하였고, 정부위촉·대행사업도 담당하였지만 협동조합의 정체성을 유지하면서 시장경쟁이 필요한 사업 부문에 지주회사제도를 도입하여 전문성과 효율성을 강화하는 것이었음
 - 이미 구조개편을 완료하였다는 것은 분할을 지원하기 위한 조세특례를 설정한 목적을 달성하였다는 의미로서 지속적인 세제혜택을 주는 것이 적절하지 않음

- (명칭사용료 적절성) 일반적으로 비영리법인은 고유목적사업을 위한 재원마련수단으로 수익사업을 하고 있으며, 이를 금지하고 있지 않는 점, 수익사업을 통해 얻은 수익이 회원이나 구성원 등 특정인에게 배분되지 않고 고유목적사업에 사용될 것이라는 전제로 과세에서 일부 제외시켜주고 있는 점에서 농협중앙회가 「법인세법」상 비영리법인의 지위를 갖추고 있으므로 다른 비영리법인과 동일하게 과세상 취급을 받을 필요는 있음
 - 따라서 중앙회는 비영리법인으로서 농어업인의 자조조직으로 교육지원사업이라는 고유목적사업을 수행하고 있으며, 이를 위한 재원마련 방안으로서 명칭사용료를 징수하고 있다는 점에서 명칭사용료에 대한 조세특례 자체는 적절하다고 보임
 - 다만 조세특례의 정도, 즉 고유목적사업준비금으로 설정하여 손금산입의 범위에 관한 부분은 재고할 필요가 있음

- (명칭사용료 적절성) 명칭사용료에 대해 고유목적사업준비금으로 설정하여 100% 손금산입이 가능하며, 명칭사용용역에 대한 대가로서 지불하는 사용료에 대한 부가가치세도 면제하고 있음
 - 명칭사용료는 다른 영리법인과 비영리법인과 비교했을 때 과세평등원칙과 경쟁중립원칙에 반할 소지가 있음
 - 고유목적사업을 위한 재원조달을 지원하는 차원에서 기타 비영리법인과 동일하게 일반 수익사업으로 보아 50% 범위 내에서 손금산입하도록 하는 방안이 필요함
 - 부가가치세와 관련하여 명칭사용료는 수익사업에 해당하므로 원칙적으로 과세

를 하는 것이 바람직하지만, 현실적으로 농협(수협)중앙회의 특수성을 감안할 필요성이 존재하는 만큼, 특수 목적이 훼손되지 않는 범위에서의 제도 개편 등을 고려할 필요가 있음

- (전산사용용역 적절성) 전산사용용역에 대해서는 농협이 분할된 이후에 안정화의 방편으로 일시적으로 제공하는 것으로서, 이는 농업인의 이익을 위한 것으로 보기에는 어려운 점이 있음
 - 「조세특례제한법」 제121조의23 제10항을 보더라도 농협중앙회와 농협금융지주회사와 그 자회사 등 간의 전산용역에 대해서 서로 간에 부가가치세를 면제하고 있다는 점에서 농업인을 위한 특례라고 보기 어려움
 - 따라서 전산사용용역에 대한 부가가치세 면제는 다른 지주회사 간에 발생하는 전산용역과 동일선상에서 취급하는 것이 타당하다고 보이며, 실제로 사업구조 개편이라는 정책 목표 달성이 완료되었다는 점에서 조세지원을 연장하는 것은 적절하지 않음

- (전산사용용역 적절성) 전산사용용역에 대해서는 농협이 분할된 이후에 안정화의 방편으로 일시적으로 제공하는 것으로서, 이는 농업인의 이익을 위한 것으로 보기에는 어려운 점이 있음
 - 다른 지주회사와 비교했을 때에도 농협중앙회와 다른 지주회사를 차별할 특별한 근거가 없다는 점에서 과세평등의 관점에서 부당한 조세특례라고 판단됨
 - 일몰제를 폐지하고 부가가치세에 대한 면세혜택은 폐지하는 것이 적절함

3. 결론 및 시사점

- 본 연구의 효과성 및 타당성 검토 결과를 바탕으로 정책 시사점을 언급하면
 - 명칭사용료에 대한 고유목적사업준비금의 손금산입률은 그 지원 규모를 축소하는 것이 바람직할 것으로 판단되며
 - 명칭사용료 부가가치세 면제 혜택은 그 효과성이 명확히 입증되지 않아, 장기적으로 일몰을 고려하는 것이 필요할 것으로 생각됨
 - 마지막으로 전산용역에 대한 부가가치세 면세혜택은 폐지하는 것이 바람직함

- 이러한 제도 혜택의 폐지 및 축소가 농어업인에게 미치는 영향은 제한적일 것으로 예상되기 때문에, 제도 일몰 연장의 필요성 역시 크다고 볼 수 없음

목 차

I. 서론	17
II. 농협·수협중앙회 분할 등에 대한 과세특례 제도	23
1. 농업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례	25
가. 배경 및 의의	25
나. 근거규정	29
다. 입법연혁	31
라. 내용	32
마. 조세감면 현황	36
2. 수산업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례	37
가. 배경 및 의의	37
나. 근거규정	38
다. 입법연혁	39
라. 내용	39
마. 조세감면 현황	41
III. 선행연구 및 해외사례	43
1. 선행연구	45
2. 해외사례 검토	48
가. 미국	48
나. 독일	49
다. 일본	50
라. 프랑스	51
3. 소결	51

IV. 효과성 분석	53
1. 농협중앙회 경제성과에 미친 효과 - 기초 통계 분석을 중심으로	55
2. 수협중앙회 경제성과에 미친 효과 - 기초 통계 분석을 중심으로	63
3. 농어민지원 효과	70
가. 농업가구에 미치는 효과	70
나. 어업가구에 미치는 효과	80
4. 동 제도의 세부적 효과 검토 - 명칭사용료 중심으로	89
5. 소결	101
V. 타당성 분석	103
1. 조세특례 목적의 정당성 및 정부 역할의 적절성에 대한 정성적 분석	106
2. 조세지원의 적절성에 대한 정성적 분석	107
가. 농협·수협중앙회의 사업구조개편에 따른 조세지원	107
나. 농협·수협중앙회의 운영에 대한 조세지원	110
1) 명칭사용료(농·어업지원사업비)	110
2) 전산사용료	116
3. 조세특례제도 운용의 적절성에 대한 정성적 분석	117
가. 사업구조개편에 대한 조세지원	117
나. 명칭사용료	118
1) 문제점	118
2) 개선방안	120
가) 장기적인 개선방안	120
나) 단기적인 개선방안	120
다. 전산사용료	123
1) 문제점	123
2) 개선방안	123
4. 소결	123
VI. 결론 및 제도 개선방안	125
참고문헌	131

표 목 차

<표 II-1> 「조세특례제한법」 제121조의23에 따른 감면실적	36
<표 II-2> 「조세특례제한법」 제121조의25에 따른 감면실적	42
<표 III-1> 주요국의 조합법인 과세특례제도	46
<표 IV-1> 농협중앙회의 경제사업물량	57
<표 IV-2> 농협 평가 항목	59
<표 IV-3> 농협 경제사업 정부 평가 추이	60
<표 IV-4> 농협중앙회 사업별 실적	62
<표 IV-5> 수협중앙회 사업별 실적	64
<표 IV-6> 소득 종류별 농가소득	71
<표 IV-7> 농가의 농업총수입 및 농업경영비	73
<표 IV-8> 농가소득 분포	74
<표 IV-9> 사업구조개편이 농업소득에 미치는 효과 분석 1	77
<표 IV-10> 소득 종류별 어가소득	78
<표 IV-11> 사업구조개편이 농업소득에 미치는 효과 분석 2	80
<표 IV-12> 어가의 어업총수입 및 어업경영비	82
<표 IV-13> 어가소득 분포	83
<표 IV-14> 사업구조개편이 어업소득에 미치는 효과 분석 1	86
<표 IV-15> 사업구조개편이 어업소득에 미치는 효과 분석 2	88
<표 IV-16> 명칭사용료 부과 기준	90
<표 IV-17> 농협중앙회 교육지원사업비 통계	90
<표 IV-18> 수협중앙회 교육지원사업비 통계	91
<표 IV-19> 농협중앙회의 명칭사용료 수입과 교육지원사업관리비	93
<표 IV-20> 수협중앙회의 명칭사용료 수입과 교육지원사업관리비	94
<표 IV-21> 농협중앙회 명칭사용료 수입	94

<표 IV-22> 농협중앙회 명칭사용료 지출	95
<표 IV-23> 농협금융지주의 명칭사용료 지출	95
<표 IV-24> 명칭사용료가 교육지원사업비에 미치는 영향 1	98
<표 IV-25> 명칭사용료가 교육지원사업비에 미치는 영향 2	100
<표 V-1> 명칭사용료를 수취하지 않은 경우에 대한 법률상 규제	111
<표 V-2> 주요 금융사 브랜드 사용료 현황	113
<표 V-3> 2019년 대기업집단별 상표권 사용료 현황	114
<표 V-4> 상표권 사용료 산정 방식에 따른 분류	114

그림 목 차

[그림 II-1] 농협중앙회 사업구조개편	27
[그림 II-2] 농협의 지배구조	28
[그림 IV-1] 경제사업물량 추이	57
[그림 IV-2] 수협중앙회 전체 사업규모	65
[그림 IV-3] 수협은행 포함 중앙회 당기순이익	66
[그림 IV-4] 수협은행 제외 수협중앙회 당기순이익	67
[그림 IV-5] 수협은행 경제사업 규모	68
[그림 IV-6] 경제사업 당기순이익	68
[그림 IV-7] 농가소득의 변화	72
[그림 IV-8] 전업농가와 1종겸업농가 농업소득 추이	76
[그림 IV-9] 전업농가와 2종겸업농가의 농업소득 추이	76
[그림 IV-10] 농가소득 및 어가소득의 추이	79
[그림 IV-11] 주업일반어가 및 부업어의 소득 추이 비교	85
[그림 IV-12] 주업일반어가 및 자급어의 소득 추이 비교	86
[그림 IV-13] 어가소득 및 농가소득 추이 비교	87

I. 서론



I. 서론

- 본 연구는 「조세특례제한법」 제121조의23에 따른 농업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례와 동법 제121조의25에 따른 수산업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례에 대한 심층평가 연구임
 - 상기 과세특례는 사업구조개편을 지원하고 농어민 지원을 위한 안정적인 재원 마련에 목적을 두고 전자는 2011년, 후자는 2015년에 신설되었음
 - 농업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례는 연간 조세특례금액이 연간 약 555억원으로서 「조세특례제한법」 제142조 제4항에 따라 연간 조세특례금액이 300억원 이상인 경우에 해당하여 의무심층평가 대상에 해당함
 - 수산업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례는 연간 조세특례금액이 약 49억원으로서 임의심층평가에 해당함

- 조세지출이라 함은 조세감면, 비과세, 소득공제, 세액공제, 우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원을 말함(「조세특례제한법」 제142조의2 제1항)
 - 조세지출(또는 조세특례)은 조세평등주의에 반하고 국가재정 수입의 포기이기도 하여 가급적 억제되어야 하고 그 범위를 확대하는 것은 결코 바람직하지 못하므로, 특히 정책 목표 달성에 필요한 경우에 그 면제혜택을 받는 자의 요건을 엄격히 하여 극히 한정된 범위 내에서 예외적으로 허용되어야 함¹⁾

- 이와 같은 측면에서 「조세특례제한법」 제142조 제4항에 따른 조세특례심층평가는 조세특례의 사후관리제도로서 국가재정 충당에 기여하는 바가 상당하다는 점에서 그 의미가 매우 크다고 할 수 있음
 - 조세특례평가는 「조세특례제한법」 제142조 제4항에 따라 원칙적으로 임의사항이며, 동 규정 단서에 따라 일정한 경우에 한하여 의무적으로 하도록 되어 있음

1) 현재 1996. 6. 26. 93헌바2, 판례집 8-1, p. 526.

- 조세특례심층평가는 크게 ① 효과성에 대한 분석 ② 타당성에 대한 분석 ③ 조세특례의 성과를 저해하는 원인과 그 개선방안에 대한 분석으로 나누어짐(「조세특례제한법 시행령」 제135조 제5항)
 - 조세특례의 효과성 분석에서는 목표달성도, 경제적 효과, 소득재분배효과 및 재정에 미치는 영향을 분석함
 - 조세특례의 내용에 따라 세부적인 분석 내용은 달라질 수 있음
 - 조세특례의 타당성 분석에서는 정책목적과 대상 및 수단의 적절성 등을 분석함
 - 정부 역할의 타당성, 제도 설계 및 적용의 타당성 등을 검토함

- 본 심층평가에서 다룰 농업협동조합중앙회 및 수산업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례는 고유목적사업준비금의 계산 및 사용에 대한 특례와, 명칭사용용역 및 전산용역에 대한 부가가치세 면제임
 - 해당 내용이 거의 유사하므로 일괄평가를 하게 되었으며
 - 두 조세특례의 평가는 비슷한 기준으로 평가 가능할 것으로 판단됨
 - 제도의 대상인 농협중앙회 및 수협중앙회의 사업구조개편이 이미 완료되었다는 점에서 제도의 효과성 및 타당성이 제도 존폐에 중요할 것으로 판단됨

- 본고 심층평가의 주요 목적은 동 제도의 효과성 및 타당성을 검토하여 제도의 실효성을 검토하고, 제도의 일몰 연장 가능성을 검토하는 데 목적이 있음
 - 이를 위해 동 제도 도입 당시의 정책 목표가 달성되었는지, 동 제도의 존속이 정책 목표 달성에 추가적으로 필요한지 여부를 검토함
 - 동 제도의 유지가 농협·수협중앙회의 발전에 한계적으로 도움이 되는지
 - 동 제도의 유지가 실질적으로 농어민들에게 혜택을 주는지 등을 검토함
 - 동 제도의 일몰 연장에 따른 추가적인 편익과 일몰 연장에 따라 소요되는 사회적 비용 등을 비교 검토함
 - 추가적인 편익은 농협·수협중앙회의 경영상 이득, 농어민들의 생활 지원 효과 등일 것이며,
 - 사회적 비용은 직접적인 경제적 비용인 조세지출을 포함하여, 동 제도로 인해 발생할 수 있는 사회 구성원 간의 형평성 문제 등을 예로 들 수 있음
 - 동 제도의 세부적인 내용의 효과 검증에는 자료의 부족 등 정량적 평가의 한계가 있기 때문에

- 거시적인 측면에서 동 제도의 효과성 및 타당성을 검토하는 것에 초점을 맞춤
- 이러한 점을 고려하여 동 제도의 일몰 연장, 일몰 결정 등에 대한 의견을 제시함
 - 또한 제도의 개선 가능성에 대한 시사점을 도출함
- 본고의 구성은 다음과 같음
 - 제Ⅱ장에서는 농협·수협중앙회 분할 등에 대한 과세특례 제도의 배경을 검토하고, 제Ⅲ장에서는 동 제도와 유사한 제도의 해외사례 및 관련 선행 연구들을 검토함
 - 제Ⅳ장에서는 동 제도의 효과성을 분석함
 - 효과성은 동 제도의 목적 달성 여부를 기존 연구 등을 참고한 문헌조사와 통계자료를 사용한 정량 분석으로 진행
 - 농협(수협)중앙회의 경제성과에 미친 영향을 기초통계자료를 활용하여 검토하고
 - 동 제도의 도입이 농가 및 어가에 미친 효과를 살펴보고
 - 마지막으로 제도 일몰 등의 효과에 대해 검토함
 - 제Ⅴ장에서는 동 제도의 정책 타당성을 살펴봄
 - 정책 타당성은 정부 역할의 적절성에 대한 정성적 분석
 - 조세지원의 적절성에 대한 정성적 분석 등을 통해 정책 타당성을 검토하고
 - 이를 바탕으로 추후 개선 방향에 대해 논의
 - 제Ⅵ장에서는 동 제도를 종합적으로 평가하고 정책 시사점 및 개선방안을 도출하고 마무리함

Ⅱ. 농협·수협중앙회 분할 등에 대한 과세특례 제도



II. 농협·수협중앙회 분할 등에 대한 과세특례 제도

- 제II장에서는 농협(수협)중앙회 분할 등을 지원하기 위해 도입된 동 제도 전반에 걸쳐 개괄하고, 제도의 입법 취지 및 목적 등을 살펴보고자 함

1. 농업협동조합중앙회²⁾의 분할 등에 대한 과세특례

가. 배경 및 의의

- 농협중앙회는 1957년부터 법정 조합법인으로 설립되었으나 **농업은행과 농업협동조합이 통합³⁾**하는 과정 속에서 정부입법에 의해 1961년 7월 29일에 기존의 「농업협동조합법(법률 제436호)」을 폐지하고 「농업협동조합법(법률 제670호)」을 새로이 입법조치하면서 재탄생⁴⁾
- 농협중앙회는 「농업협동조합법」에 의거 기존의 농업협동조합중앙회, 축산업협동조합중앙회 및 인삼협동조합중앙회가 2000년 7월 1일자로 통합하여 설립됨
 - 현재 농협중앙회는 중앙본부, 지역본부 16개, 시군지부 158개, 지역검사국 16개 및 경제사업장, 교육원 등 200개로 구성되어 있으며
 - 출자자인 회원조합은 1,118개
- 농업협동조합의 사업은 비조합원대상 사업인 신용(은행)사업 수익 제고에만 치중하고 농민이 요구하는 경제사업을 소홀히 하는 문제가 지속적으로 제기되었고, 협동조합으로서의 정체성이 불명확한 상황에 직면하게 되면서 **농협중앙회에서 신용사업과 경제사업을 분리하는 논의가 있었음⁵⁾**

2) 이하 농협중앙회라 함

3) 농업은행과 농업협동조합의 통합 논의에 대한 사항과 그 역사적 배경에 대해서는 김민석, 「1960년대 박정희 정권의 농업협동조합 개편과 성격」, 『한국근현대사연구』 제77집, 2016, pp. 217~250.

4) 신황용·이희선, 「한국 농업협동조합 사업체제 재구축에 관한 확립방안: 농협중앙회 신용 및 경제사업 분리를 위한 연합회·지주회사 도입에 관한 쟁점」, 『정책분석평가학회보』 제19권 제4호, 2009, p. 382.

- 아울러서 “농림수산식품부 제1차관은 2011년 새로 도입될 국제회계기준(IFRS)에 따르면 농협중앙회 자본금 중 회원조합이 출자한 약 5조원의 자본이 부채로 분류되어 국제결제은행(BIS) 기준 자기자본비율이 3%p 이상 떨어진다는 점도 신용사업과 경제사업을 분리해야 할 이유”로 언급하였음⁶⁾
- 농협중앙회의 주요 역할은 크게 경제부문, 금융부문, 교육지원부문을으로 분류할 수 있음
- 경제사업은 크게 농업경제사업과 축산경제사업으로 나눔
 - 농업경제사업은 영농자재(비료, 농약, 농기계, 면세유 등) 공급, 산지유통혁신, 도매사업, 소비자유통 활성화, 안전한 농식품 공급 및 판매이며
 - 축산경제사업은 축산물 생산, 도축, 가공, 유통, 판매 사업, 축산 지도(컨설팅 등), 지원 및 개량 사업, 축산 기자재(사료 등) 공급 및 판매임
 - 금융사업은 농협 본연의 활동에 필요한 자금과 수익을 확보하고, 차별화된 농업금융 서비스 제공을 목적으로 하며, 상호금융사업과 농협금융지주로 분류함
 - 상호금융사업은 농촌지역 농업금융 서비스 및 조합원 편의 제공, 서민금융 활성화에 중점을 둠
 - 농협금융지주는 종합금융그룹으로 은행, 보험, 증권, 선물 등을 운영
 - 교육지원사업은 농업인의 권익을 대변하고, 농업 발전과 농가소득 증대를 통해 농업인의 삶과 질 향상에 도움을 줌
 - 구체적으로는 농·축협 육성, 발전지도, 영농 및 회원 육성, 농업인 복지증진, 농촌 사랑 식사사랑농사랑운동, 농정활동 및 교육사업·사회공헌 및 국제협력 활동 등이 포함됨
- 농협중앙회가 사업구조를 개편(물적분할)함에 따라 이에 대한 세제지원을 함과 아울러 농어민 지원을 위한 안정적인 재원 마련을 목적으로 2011년 12월 31일에 과세특례제도가 도입되었음
- 농협은 2011년 3월 31일 「농업협동조합법」의 개정과 함께 2012년 6월까지 농

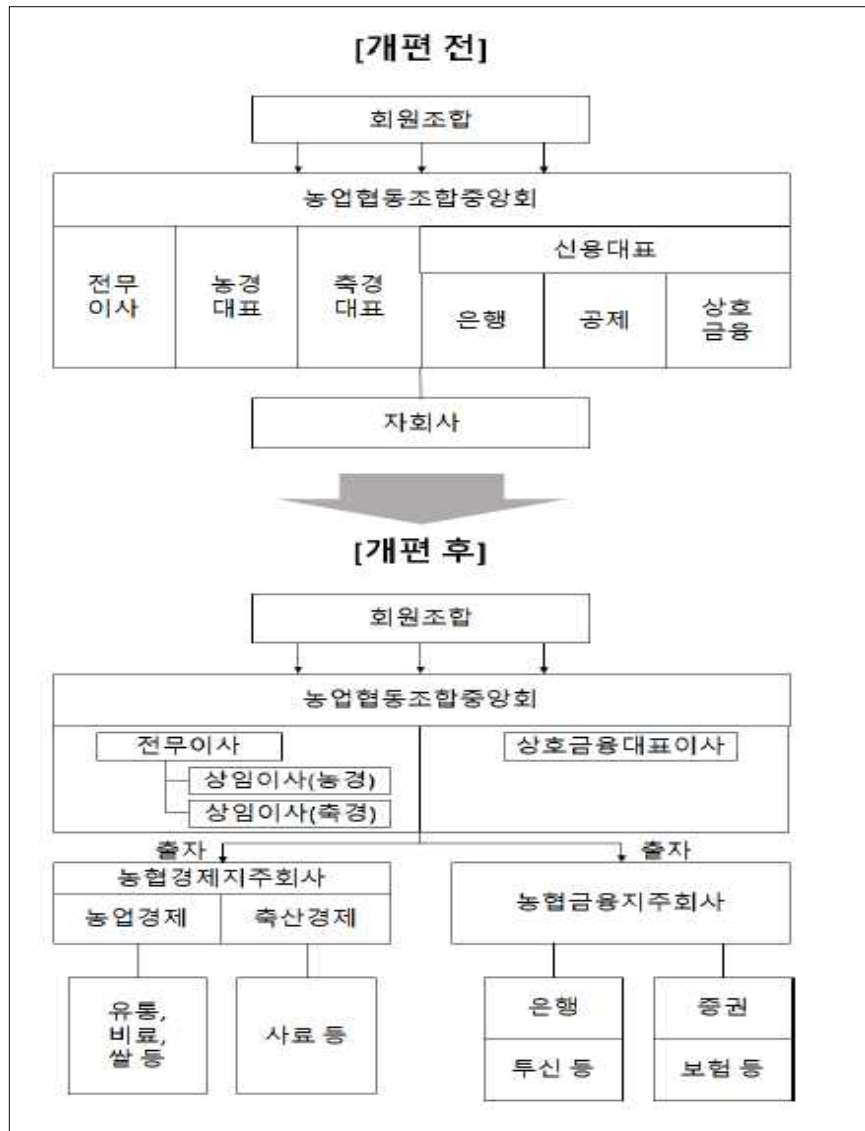
5) 신황용·이희선, 「한국 농업협동조합 사업체제 재구축에 관한 확립방안: 농협중앙회 신용 및 경제사업 분리를 위한 연합회·지주회사 도입에 관한 쟁점」, 『정책분석평가학회보』 제19권 제4호, 2009, p. 382.

6) 신황용·이희선, 「한국 농업협동조합 사업체제 재구축에 관한 확립방안: 농협중앙회 신용 및 경제사업 분리를 위한 연합회·지주회사 도입에 관한 쟁점」, 『정책분석평가학회보』 제19권 제4호, 2009, p. 386.

협중앙회를 농협경제지주회사(예하 13개 법인)와 농협금융지주회사(예하 7개 법인)로 분할하는 구조개편을 결정

- 기존의 농협중앙회는 금융, 농업경제, 축산경제, 교육지원이라는 4개 분야가 하나의 조직 내에 공존하였음
- [그림 II-1]은 농협중앙회의 사업구조개편 전과 후의 조직도를 보여주며, [그림 II-2]는 농협중앙회의 지배구조를 보여줌
- 앞서 언급했듯이 농협경제지주회사와 농협금융지주회사로의 구분이 큰 변화라고 할 수 있음

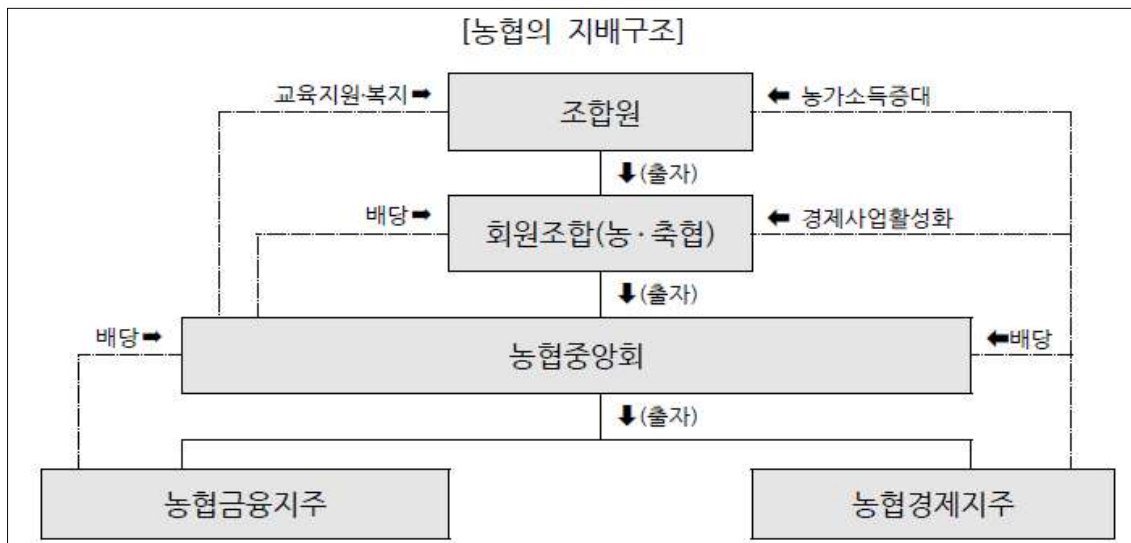
[그림 II -1] 농협중앙회 사업구조개편



자료: 김종안 외(2020)

- 농협중앙회의 사업구조개편에 따른 조세지원을 함으로써 농업인의 권익보호와 실익 증진에 기여
- 농협중앙회의 구조개편 시 발생하는 법인세, 부가가치세, 증권거래세, 교육세 등을 면제함
- 농협중앙회가 분할하는 경우 「법인세법」상 물적 분할로 보고, 이에 따른 공급은 부가가치세가 과세되는 공급으로 보지 아니함
- 농협중앙회의 분할에 따라 고유목적사업준비금 특례, 부당행위계산부인 적용배제, 명칭사용용역 및 전산용역에 대한 부가가치세 면제 등 다양한 특례가 인정되고 있음

[그림 II -2] 농협의 지배구조



자료: 국회예산정책처(2020), p. 16.

- 농협중앙회 사업구조개편 목적은 크게 세 가지로 구분할 수 있음(김종안 외, 2020)
 - 첫째, 농협중앙회가 신용, 경제, 교육지원을 모두 겸영함에 따라 조합에 대한 실질적 통제가 어려워지자 이를 분리하여 민주적 운영 체계를 확보하기 위함임
 - 둘째, 농협중앙회의 사업을 분리하여 각각의 사업전문성을 강화하려는 목적임
 - 셋째, 글로벌 금융위기에 따른 금융수익성 악화에 대한 우려로, 교육지원사업과 경제사업의 위축 우려를 해소하기 위한 목적임

- 농협중앙회 분할의 궁극적인 목적은 경제사업 활성화와 농업인 실익을 제고하고, 조합과 중앙회의 동반성장을 목적으로 함
 - 사업구조 개편에 따라 조합원과 조합이 중앙회를 통해 분리되는 사업체를 소유하고, 이를 통해 적절한 수익성을 확보하며, 안정적인 성장을 도모함
 - 또한 「농협법」에 따라 회원조합 및 농협중앙회 등의 경제사업 활성화에 필요한 자금 등을 우선적으로 지원할 수 있어, 수행업무에 있어 일부 공적 성격을 유지함(이혁준·김광윤, 2016)
 - 경제부문 개편으로 농가소득 증대를 도모하고
 - 신용부문 개편으로 금융사업 수익 향상 → 중앙회 배당 증가 → 중앙회 재무구조 개선 → 회원조합 배당 증가를 목표로 함

나. 근거규정

- 농협중앙회의 분할 등에 대한 과세특례는 「조세특례제한법」 제121조의23에 규정되어 있음
 - 한 가지 언급할 부분은 명칭사용용역에 대한 부가가치세 면제는 일몰 규정이 존재했으나
 - 2014년부터 일몰 기한이 폐지되어, 현재는 일몰 규정이 부재

제121조의23(농업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례) ① 「농업협동조합법」에 따른 농업협동조합중앙회(이하 이 조에서 “농업협동조합중앙회”라 한다)가 **2017년 12월 31일까지** 「농업협동조합법」 제161조의2, 제161조의10부터 제161조의12까지와 법률 제10522호 농업협동조합법 일부개정법률 부칙 제6조에 따라 분할하는 경우에는 「법인세법」 제47조제1항의 요건을 갖춘 분할로 보아 이 법과 「법인세법」의 분할에 관한 규정을 적용하고, 이를 「부가가치세법」 제9조 및 제10조에 따른 재화의 공급으로 보지 아니한다. <개정 2013. 6. 7., 2014. 1. 1., 2016. 12. 27.>

② 「농업협동조합법」 제161조의10에 따른 농협금융지주회사(이하 이 조에서 “농협금융지주회사”라 한다)가 농업협동조합중앙회와 2012년 6월 30일까지 「상법」 제360조의2에 따른 주식의 포괄적 교환(이하 이 조에서 “주식의 포괄적 교환”이라 한다)을 하는 경우에는 제38조 제1항 제1호의 요건을 갖춘 것으로 본다. <개정 2014. 12. 23., 2016. 12. 27.>

③ 「농업협동조합법」 제161조의2에 따른 농협경제지주회사(이하 이 조에서 “농협경제지주회사”라 한다)가 농업협동조합중앙회와 2017년 12월 31일까지 주식의 포괄적 교환을 하는 경우에는 제38조 제1항 제1호의 요건을 갖춘 것으로 본다. <신설 2014. 1. 1., 2014. 12. 23., 2016. 12. 27.>

④ 농협협동조합중앙회가 제1항에 따른 분할로 인하여 취득한 주식에 대하여 분할 당시 발생한 자산의 양도차익에 상당하는 금액으로서 손금에 산입하여 과세를 이연받은 금

액은 해당 분할로 취득한 주식을 제3항에 따라 농협경제지주회사와 주식의 포괄적 교환을 하는 경우에 대통령령으로 정하는 바에 따라 다시 과세를 이연받을 수 있다.
<신설 2014. 12. 23.>

⑤ **농협경제지주회사와 법률 제10522호 농업협동조합법 일부개정법률 부칙 제6조에 따른 분할로 설립된 그 자회사가 대통령령으로 정하는 사업을 위한 목적으로 「농업협동조합법」에 따라 설립된 조합(조합원 및 조합공동사업법인을 포함한다)에 지출하는 금전, 재화 또는 용역에 대해서는 「법인세법」 제24조, 제25조 및 제52조를 적용하지 아니한다.**
<신설 2014. 12. 23.>

⑥ **농업협동조합중앙회에 대해서는 「법인세법」 제29조를 적용하는 경우 다음 각 호의 금액을 합한 금액의 범위에서 고유목적사업준비금을 손금에 산입할 수 있다.** <개정 2013. 3. 23., 2014. 1. 1., 2014. 12. 23., 2016. 12. 27., 2018. 12. 24.>

1. 「법인세법」 제29조 제1항 제1호 가목 및 나목에 따른 소득금액
2. 「농업협동조합법」 제159조의2에 따라 농업협동조합의 명칭을 사용하는 법인에 대해서 부과하는 농업지원사업비 수입금액에 100분의 70에서 100분의 100까지의 범위에서 기획재정부장관과 농림축산식품부장관이 협의하여 기획재정부령으로 정하는 비율을 곱하여 산출한 금액
3. 제1호 및 제2호에 규정된 것 외의 수익사업에서 발생한 소득에 100분의 50을 곱하여 산출한 금액

⑦ **농업협동조합중앙회에 대해서는 「법인세법」 제29조를 적용할 때 「농업협동조합법」 제68조에 따라 회원에게 배당하는 금액 등 대통령령으로 정하는 금액을 고유목적사업준비금으로 세무조정계산서에 계상하면 해당 금액은 손금으로 계상한 것으로서 고유목적사업에 지출 또는 사용된 금액으로 본다.** <개정 2014. 1. 1., 2014. 12. 23.>

⑧ 「농업협동조합법」 제159조의2에 따라 농업협동조합의 명칭을 사용하는 법인이 지출하는 농업지원사업비에 대해서는 「법인세법」 제52조를 적용하지 아니한다. <개정 2014. 1. 1., 2014. 12. 23., 2016. 12. 27.>

⑨ **농업협동조합중앙회가 「농업협동조합법」 제159조의2에 따라 공급하는 명칭사용용역에 대해서는 부가가치세를 면제한다.** <개정 2014. 1. 1., 2014. 12. 23.>

⑩ **다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 전산용역에 대해서는 2021년 12월 31일까지 부가가치세를 면제한다.** <개정 2016. 12. 20., 2016. 12. 27., 2017. 12. 19., 2019. 12. 31.>

1. 농업협동조합중앙회가 「농업협동조합법」 제161조의2, 제161조의10부터 제161조의12까지의 규정에 따른 법인(법률 제10522호 농업협동조합법 일부개정법률 부칙 제6조제3항에 따른 농업협동조합중앙회의 자회사를 포함한다)에 공급하는 전산용역
2. 「농업협동조합법」 제161조의11에 따른 농협은행이 다음 각 목의 법인에 공급하는 전산용역
 - 가. 농업협동조합중앙회
 - 나. 「농업협동조합법」 제161조의10에 따른 농협금융지주회사 또는 같은 법 제161조의12에 따른 농협생명보험 및 농협손해보험

⑪ 「농업협동조합법」 제161조의12 제1항에 따른 농협생명보험과 농협손해보험(이하 이 항에서 “농협보험”이라 한다)의 교육세 과세표준을 계산할 때 농협보험 설립 전에 체결한 공제계약으로부터 발생하는 수익금액은 제외한다. <개정 2014. 1. 1., 2014. 12. 23., 2016. 12. 27.>

[본조신설 2011. 12. 31.]

자료: 「조세특례제한법」 제121조의23

다. 입법연혁

- 농협중앙회의 분할 등에 대한 과세특례를 규정하고 있는 「조세특례제한법」 제121조의23은 2011년 12월 31일에 신설된 이후 2019년 12월 31일까지 총 9차례 개정이 있었으며, 그중에서 주요한 연혁을 살펴보면 다음과 같음

- (2014. 1. 1. 일부개정) 「조세특례제한법」 제121조의23 제3항 신설로 「농업협동조합법」 제134조의2에 따른 농업경제지주회사가 농협중앙회와 2017년 12월 31일까지 「상법」 제360조의2에 따른 주식의 포괄적 교환을 하는 경우에는 「조세특례제한법」 제38조 제1항 제1호의 요건을 갖춘 것으로 봄
 - 내국법인이 주식의 포괄적 교환·이전 등에 따라 주식의 포괄적 교환·이전 등의 상대방 법인의 완전자회사로 되는 경우, 그 주식의 포괄적 교환·이전 등으로 발생한 완전자회사 주주의 주식양도차익에 상당하는 금액에 대한 양도소득세 또는 법인세에 대해서는 일정한 경우에 완전자회사의 주주가 완전모회사 또는 그 완전모회사의 완전모회사의 주식을 처분할 때까지 과세를 이연받을 수 있음

- (2014. 12. 23. 일부개정) 「조세특례제한법」 제121조의23 제4항 및 제5항이 신설되었음
 - 농협중앙회의 분할로 취득한 주식에 계상된 압축기장충당금에 상당하는 금액의 범위 내에서 다시 과세이연받을 수 있음
 - 기부금 및 접대비 손금불산입 규정 및 부당행위계산부인제도 적용 배제

「조세특례제한법」 제121조의23 ④ 농협협동조합중앙회가 제1항에 따른 분할로 인하여 취득한 주식에 대하여 분할 당시 발생한 자산의 양도차익에 상당하는 금액으로서 손금에 산입하여 과세를 이연받은 금액은 해당 분할로 취득한 주식을 제3항에 따라 농업경제지주회사와 주식의 포괄적 교환을 하는 경우에 대통령령으로 정하는 바에 따라 다시 과세를 이연받을 수 있다.

⑤ 농업경제지주회사화 법률 제10522호 농업협동조합법 일부개정법률 부칙 제6조에 따른 분할로 설립된 그 자회사가 대통령령으로 정하는 사업을 위한 목적으로 「농업협동조합법」에 따라 설립된 조합(조합원 및 조합공동사업법인을 포함한다)에 지출하는 금전, 재화, 또는 용역에 대해서는 「법인세법」 제24조, 제25조 및 제52조를 적용하지 아니한다.

- (2016. 12. 20. 일부개정) 「조세특례제한법」 제121조의23 제10항을 개정하여 전산용역에 대한 부가가치세 면제의 대상을 확대 및 명확히 함
 - 농업협동중앙회가 일정한 법인에 공급하는 전산용역에 대해서 부가가치세를 면제하였으나, 이를 개정하여 농협은행이 일정한 법인에 공급하는 전산용역에 대해서도 추가적으로 부가가치세를 면제함

개정 전	개정 후
⑩ <u>농업협동조합중앙회</u> 가 「농업협동조합법」 제134조의2부터 제134조의5까지의 규정에 따른 법인에 공급하는 전산용역에 대해서는 2017년 12월 31일까지 부가가치세를 면제한다.	⑩ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 전산용역에 대해서는 2017년 12월 31일까지 부가가치세를 면제한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>농업협동조합중앙회</u>가 「농업협동조합법」 제134조의2부터 제134조의5까지의 규정에 따른 법인(법률 제10522호 농업협동조합법 일부개정법률 부칙 제6조제3항에 따른 농업협동조합중앙회의 자회사를 포함한다)에 공급하는 전산용역 2. 「농업협동조합법」 제134조의4에 따른 <u>농협은행</u>이 다음 각 목의 법인에 공급하는 전산용역 <ul style="list-style-type: none"> 가. 농업협동조합중앙회 나. 「농업협동조합법」 제134조의3 또는 제134조의5에 따른 법인

- (2017. 12. 19. 일부개정) 「조세특례제한법」 제121조의23 제10항을 개정하여 전산용역에 대한 부가가치세 면제의 일몰을 2019년 12월 31일까지 연장하였으며, 농협은행이 ‘부가가치세 면제 전산용역’의 공급받는 자로서 농협금융지주회사 또는 농협생명보험 및 농협손해보험을 명확히 규정함

- (2019. 12. 31. 일부개정) 「조세특례제한법」 제121조의23 제10항을 개정하여 전산용역에 대한 부가가치세 면제의 일몰을 2021년 12월 31일까지 연장하였음

라. 내용

- 「조세특례제한법」 제121조의23에 따른 농협중앙회의 분할 등에 대한 과세특례의 내용은 다양하다는 점에서 개별 특례에 상응하는 내용을 살펴봄

- 농협중앙회는 농협경제지주회사와 농협금융지주회사를 신설하고, 농협금융지주회사의 자회사로 농협은행과 농협생명보험, 농협손해보험을 신설하여 물적분할을 함
 - 중앙회는 회원의 공동이익의 증진과 그 건전한 발전의 도모를 목적으로 설립되었으나, 신용사업에 치중하여 협동조합 본연의 역할인 농산물 유통 등 경제사업을 소홀히 하고 있고
 - 농협중앙회의 사업에 수익사업과 비수익사업이 혼재되어 있으며, 자본과 회계가 사업부문별로 엄격히 분리되어 있지 않아 경영의 전문성과 책임성을 확보하기 어렵고
 - 경제사업 부문이 독자적 발전 전략과 투자 계획을 가지고 농산물 시장개방 확대 등 농업 여건 변화에 적극적으로 대응하기 어려운 상황임에 따라
 - 농협중앙회의 사업부문별 경영의 전문성·투명성·책임성을 확보하고, 산지 및 소비자 유통체계 개선 등 경제사업 활성화를 위한 기반을 조성하기 위하여
 - 경제사업과 신용사업을 분리하여 농협경제지주회사와 농협금융지주회사를 신설하고, 농협금융지주회사의 자회사로 농협은행과 농협생명보험, 농협손해보험을 신설함⁷⁾

- 「조세특례제한법」 제121조의23 제1항에 따라 「법인세법」 제47조에 따른 물적분할시 분할법인에 대한 과세특례가 적용되어 농협중앙회가 분할하는 경우에 자산의 양도차익에 상당하는 금액은 손금에 산입할 수 있음
 - 아울러 물적분할로 인하여 농협중앙회가 취득한 주식에 대하여 분할 당시 발생한 자산의 양도차익에 상당하는 금액으로서 손금에 산입하여 과세를 이연받은 금액은 해당 분할로 취득한 주식을 농협경제지주회사와 주식의 포괄적 교환을 하는 경우에 다시 과세 이연을 받을 수 있게 되는 과세특례가 인정됨
 - 또한 농협경제지주회사와 법률 제10522호 「농업협동조합법」 일부개정법률 부칙 제6조에 따른 분할로 설립된 그 자회사가 일정한 사업을 위한 목적으로 「농업협동조합법」에 따라 설립된 조합(조합원 및 조합공동사업법인을 포함)에 지출하는 금전, 재화 또는 용역에 대해서는 기부금 및 접대비 손금불산입제도와 부당행위계산부인제도의 적용이 배제됨(「조세특례제한법」 제121조의23 제6항 및 동법 시행령 제116조의28 제2항)

7) 국가법령정보센터, 농업협동조합법(법률 제10522호, 2011. 3. 31.) 개정이유, 검색일자: 2021. 8. 2.

- 농축경제사업 중에서 회원과 출자법인의 경제사업의 지원 및 지도사업, 인삼 경작의 지도사업
- 「농업협동조합법」 제161조의4 제1항 제6호에 따른 경제사업 활성화에 필요한 자금지원사업
- 「농업협동조합법 시행령」 별표 4 제3호에 따른 사업 중 지원 및 지도 사업⁸⁾

□ 농협중앙회는 운영상 「법인세법」상 비영리법인으로 취급되므로 「법인세법」 제29조가 적용되어 고유목적사업준비금을 손금에 산입할 수 있으며, 「조세특례제한법」 제121조의23 제6항에 따라 산입범위에 대한 과세특례가 인정됨

- 산입범위는 아래 ①~④에 따른 금액을 합한 금액의 범위에서 고유목적사업준비금을 손금에 산입할 수 있음
- ① 「소득세법」 제16조 제1항 각 호(같은 항 제11호에 따른 비영업대금의 이익 제외)에 따른 이자소득의 금액
- ② 「소득세법」 제17조 제1항 각 호에 따른 배당소득의 금액, 다만 「상속세 및 증여세법」 제16조 또는 제48조에 따라 상속세 과세가액 또는 증여세 과세가액에 산입되거나 증여세가 부과되는 주식 등으로부터 발생한 배당소득의 금액은 제외함
- ③ 「농업협동조합법」 제159조의2에 따라 농업협동조합의 명칭을 사용하는 법인에 대하여 부과하는 농업지원사업비 수입금액의 70%에서 100%까지의 범위에서 기획재정부령으로 정하는 비율을 곱하여 산출한 금액
- 「조세특례제한법 시행규칙」 제51조의9에 따라 기획재정부장관과 농림축산식품부장관이 협의하여 기획재정부령으로 정하는 비율은 100%임
- ④ ①~③에 규정된 것 외의 수익사업에서 발생한 소득에 50%를 곱하여 산출한 금액

- 이자·배당소득금액: 100%
- 「농업협동조합법」 제159조의2에 따른 명칭사용료 수입금액: 100%
- 그 외의 수익사업소득금액: 50%

8) 해당 별표4 제3호 마목에 「비료관리법」 제7조 및 같은 법 시행령 제8조에 따른 비료의 공급 및 비료의 사용방법 지도 사업만이 명시적으로 규정된 지도사업이지만, 다른 목에 따른 사업을 지도하는 경우에도 포함되는지 해석상 논란이 있을 수 있으므로 명확하게 규정할 필요가 있음. 예를 들면 별표4 제3호 라목의 경우 「농약관리법」 제18조에 따른 농약의 비축과 공급 사업이라고 되어 있지만, 농약의 비축 공급 사업을 지도하는 경우에도 포함되는지 여부가 논란이 될 수 있음

- 「조세특례제한법」 제121조의23 제7항 및 동법 시행령 제116조의28 제3항 제1호에 따라 「농업협동조합법」 제68조 제3항에 규정된 회원에게 배당하는 금액과 동법 시행령 제116조의28 제3항 제2호에 따른 금액은 고유목적사업준비금으로 세무조정계산서에 계상하면 해당 금액은 손금으로 계상한 것으로서, 고유목적사업에 지출 또는 사용된 금액으로 봄
 - (제1호) 회원에게 배당하는 금액으로는 ① 조합원의 사업이용실적에 대한 배당 ② 정관으로 정하는 비율의 한도 이내에서 납입출자액에 대한 배당 ③ 준조합원의 사업이용실적에 대한 배당으로 구분됨
 - (제2호) 2012년 3월 2일 이후 개시하는 사업연도부터 해당 사업연도까지 「농업협동조합법」 제68조에 규정된 회원에게 배당하는 금액의 합계액에서 2012년 3월 2일이 속하는 사업연도부터 해당 사업연도의 직전 사업연도까지 「조세특례제한법」 제121조의23 제6항에 따라 고유목적사업준비금으로 세무조정계산서에 계상된 금액의 합계액을 뺀 금액(그 수가 음수(-)이면 영(0)으로 봄)

- (농업지원사업비) 「농업협동조합법」 제159조의2에 따라 농업협동조합의 명칭을 사용하는 법인이 지출하는 농업지원사업비에 대해서는 **부당행위계산부인** 규정인 「법인세법」 제52조가 적용되지 않으며, 농협중앙회가 공급하는 명칭사용용역에 대해서는 **부가가치세를 면제함**

- (전산용역) 농협중앙회 또는 농협은행이 공급하는 다음의 전산용역에 대해서는 **2021년 12월 31일까지 부가가치세를 면제함**(「조세특례제한법」 제121조의23 제10항)
 - **농협중앙회**가 농협경제지주회사, 농협금융지주회사, 농협은행, 농협생명보험, 농협손해보험에 공급하는 전산용역
 - **농협은행**이 농협중앙회, 농협금융지주회사, 농협생명보험, 농협손해보험에 공급하는 전산용역
 - 전산용역에 대한 부가가치세 면세는 「조세특례제한법」 제121조의23상의 과세특례 중에서 유일한 일몰제임

- (교육세 과세표준 특례) 농협생명보험과 농협손해보험의 교육세 과세표준을 계산할 때 해당 농협생명 및 손해보험 설립 전에 체결한 공제계약으로부터 발생하는 수익금액은 제외함(「조세특례제한법」 제121조의23 제11항)

- 보험업자의 경우에 수익금액을 과세표준으로하여 5/1,000의 세율로 교육세를 납부해야 함(「교육세법」 제5조 제1항)
- 수익금액의 범위는 보험업자가 수입한 이자, 배당금, 수수료, 보증료, 유가증권의 매각익·상환익(유가증권의 매각 또는 상환에 따라 지급받은 금액에서 「법인세법」 제41조에 따라 계산한 취득가액을 차감한 금액), 보험료(책임준비금 및 비상위험준비금으로 적립되는 금액과 재보험료를 공제함), 기타 일정한 금액(「교육세법」 제5조 제3항)

마. 조세감면 현황

- 농협중앙회의 분할 등에 따른 감면실적은 2011년에 신설된 이후 2012년부터 실적 현황을 파악할 수 있으며, 제도 도입 후 3년(2012~2014)간 평균 1,343억원이었으며, 그중에서 부가가치세는 평균 약 523억원이었음
 - 법인세의 경우 2012년에 848억원, 2013년에는 975억원, 2014년에는 636억원, 2015년에는 384억원이었으나, 2016년 이후 실적이 없거나 거의 없음
 - 부가가치세 조세지출은 법인세 조세지출 내역과 대조적으로 약 400억~500억원 규모의 조세지출이 매년 발생
 - 따라서 「조세특례제한법」 제121조의 23에 따른 조세지출은 부가가치세에서 대부분 발생
 - 앞으로도 동 제도가 지속되는 한 명칭사용료 부가가치세 부분에서 조세지출이 대부분 발생할 것을 예상할 수 있음

<표 II -1> 「조세특례제한법」 제121조의23에 따른 감면실적

(단위: 억원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (전망)	2021 (전망)
계	1,419	1,610	1,000	760	415	480	495	525	566	573
법인세	848	975	636	384	0	0	0	7	9	8
부가 가치세	571	635	364	376	415	480	495	518	557	565

자료: 국회예산정책처, 『2018년도 조세지출예산서 분석』, 2017, p.154; 국회예산정책처, 『2021 조세수첩』, 2021, p. 168.

- 참고로 국회예산정책처의 『2019년도 조세지출예산서 분석』에 따르면, 일몰이 규정된 항목의 항목당 평균 조세지출액은 798억원이며, 일몰이 규정되지 않은 항목의 항목당 평균 조세지출액은 3,179억원으로, 동 제도의 조세지출규모가 평균에 비해서는 큰 액수는 아님

2. 수산업협동조합중앙회⁹⁾의 분할 등에 대한 과세특례

가. 배경 및 의의

- 「조세특례제한법」 제121조의25에 따른 수협중앙회의 분할 등에 대한 과세특례는 수협중앙회의 물적분할에 대한 세제지원과 어민 지원을 위한 안정적인 재원 마련을 목적으로 2015년 12월 15일에 신설되었음
 - 수협중앙회의 원활한 사업구조개편을 지원하고 어업인을 위해 사용되어야 할 막대한 재원이 국가에 귀속되어 사업구조개편의 효과가 훼손되는 것을 방지하기 위한 목적
- 「수산업협동조합법」 제141조의4 제1항에 따르면, 수협중앙회는 어업인과 조합에 필요한 금융을 제공함으로써 어업인과 조합의 자율적인 경제활동을 지원하고 그 경제적 지위의 향상을 촉진하기 위하여 신용사업을 분리하는 데 취지가 있었으며, 그 신용사업을 전담하기 위해 수협은행을 신설함
- 수협중앙회와 수협은행의 관계는 「수산업협동조합법」 제141조의4¹⁰⁾에 따라 수협중앙회가 신용사업을 분리하여 그 사업을 하는 법인으로서 수협은행(분리일: 2016년 12월 1일)은 수협중앙회의 자회사에 해당함
 - 「조세특례제한법」 제121조의25 제2항에서도 수협은행은 수협중앙회의 자회사로 보고 있음

9) 이하, 수협중앙회라 함

10) 해당 규정은 2016년 5월 29일에 신설되었음

나. 근거규정

□ 수협중앙회의 분할 등에 대한 과세특례는 「조세특례제한법」 제121조의25에 규정되어 있음

○ 농협중앙회의 분할 등에 대한 과세특례와 성격, 목적, 그리고 내용이 유사하며

제121조의25(수산업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례) ① 「수산업협동조합법」에 따른 수산업협동조합중앙회(이하 이 조에서 “수산업협동조합중앙회”라 한다)가 2016년 12월 31일까지 대통령령으로 정하는 바에 따라 분할하는 경우에는 「법인세법」 제47조 제1항의 요건을 갖춘 분할로 보아 이 법과 「법인세법」의 분할에 관한 규정을 적용하고, 이를 「부가가치세법」 제9조 및 제10조에 따른 재화의 공급으로 보지 아니한다.

② 제1항의 분할로 신설된 자회사(이하 이 조에서 “수협은행”이라 한다)가 「공적자금관리특별법」 제2조 제1호에 따른 **공적자금**(이하 이 조에서 “공적자금”이라 한다)으로서 대통령령으로 정하는 **자금의 상황**을 위하여 제1항의 분할로 승계한 자산을 처분하는 경우에는 「법인세법」 제47조 제2항 제2호를 적용하지 아니한다.

③ **수협은행**이 대통령령으로 정하는 사업을 위한 목적으로 「수산업협동조합법」에 따라 설립된 조합(조합원을 포함한다)에 지출하는 **금전, 재화 또는 용역에 대해서는 「법인세법」 제24조, 제25조 및 제52조를 적용하지 아니한다.**

④ 수산업협동조합중앙회에 대해서는 「법인세법」 제29조를 적용하는 경우 다음 각 호의 금액을 합한 금액의 범위에서 고유목적사업준비금을 손금에 산입할 수 있다. <개정 2018. 12. 24.>

1. 「법인세법」 제29조 제1항 제1호 가목 및 나목에 따른 소득금액
2. 대통령령으로 정하는 바에 따라 수산업협동조합의 명칭을 사용하는 법인에 대하여 부과하는 명칭사용료 수입금액에 100분의 70에서 100분의 100까지의 범위에서 기획재정부 장관과 해양수산부 장관이 협의하여 기획재정부령으로 정하는 비율을 곱하여 산출한 금액
3. 제1호 또는 제2호에서 규정된 것 외의 수익사업에서 발생한 소득에 100분의 50을 곱하여 산출한 금액

⑤ 수산업협동조합중앙회에 대해서는 「법인세법」 제29조를 적용하는 경우 다음 각 호의 금액을 고유목적사업준비금으로 세무조정계산서에 계상하면 해당 금액은 손금으로 계상한 것으로서 고유목적사업에 지출 또는 사용된 금액으로 본다.

1. 수산업협동조합중앙회가 「수산업협동조합법」 제166조에 따라 회원에게 배당하는 금액으로서 대통령령으로 정하는 금액
2. 공적자금으로서 대통령령으로 정하는 자금의 상황을 위하여 지출하는 금액

⑥ 대통령령으로 정하는 바에 따라 수산업협동조합의 명칭을 사용하는 법인이 지출하는 명칭사용료에 대해서는 「법인세법」 제52조를 적용하지 아니한다.

⑦ 수산업협동조합중앙회가 2021년 12월 31일까지 대통령령으로 정하는 바에 따라 공급하는 명칭사용용역에 대해서는 부가가치세를 면제한다. <개정 2017. 12. 19., 2020. 12. 29.>

⑧ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 전산용역으로서 2021년 12월 31일까지 공급하는 것에 대해서는 부가가치세를 면제한다. <개정 2017. 12. 19., 2020. 12. 29.>

1. 수협은행이 대통령령으로 정하는 바에 따라 조합에 공급하는 전산용역
2. 수협은행이 대통령령으로 정하는 바에 따라 수산업협동조합중앙회에 공급하는 전산용역
3. 수산업협동조합중앙회가 수협은행에 공급하는 전산용역

[본조신설 2015. 12. 15.]

자료: 「조세특례제한법」 제121조의25

- 수협중앙회의 사업구조개편이 2016년에 진행된 만큼, 2012년에 도입된 「조세특례제한법」 제121조의23보다 늦은 시기에 도입됨
- 손금산입 조항, 명칭사용용역 및 전산용역에 대한 제도가 동일하며
- 명칭사용용역에 대한 부가가치세 면제의 경우 수협중앙회는 일몰 규정이 있으며, 농협중앙회는 일몰 규정이 없음

다. 입법연혁

- 수협중앙회의 분할 등에 대한 과세특례는 2015년 12월 15일에 「조세특례제한법」 제121조의25를 신설하면서 도입되었고, 그 이후에 세 차례의 개정이 있었음
 - 개정내용은 일몰기한을 연장하는 경우가 대부분이며, 「법인세법」 제29조 제1항 제1호 및 제2호가 「법인세법」 제29조 제1항 제1호 가목 및 나목으로 개정되면서 「조세특례제한법」 제121조의25 제4항 제1호가 개정되었음
- (2017. 12. 19.) 명칭사용용역 및 전산용역에 대한 부가가치세 면제의 일몰기한을 2020년 12월 31일로 연장함
 - 제정 당시에 2017년 12월 31일까지 특례가 적용되었음
- (2020. 12. 29.) 명칭사용용역 및 전산용역에 대한 부가가치세 면제의 일몰기한을 2021년 12월 31일로 연장함

라. 내용

- 수협중앙회의 분할 등에 대한 과세특례는 상기에서 언급한 농협중앙회의 분할 등에 대한 과세특례와 대체로 유사함
 - 수협중앙회의 분할에 의한 조직개편에 따라 발생하는 법인세 및 부가가치세 등에 대한 감면(면제)의 내용은 동일함
 - 제도의 기본적인 목적 역시 농협중앙회와 마찬가지로, 사업구조개편 단계에서 거액의 세금 부담 시 어업인 및 어촌에 지원될 자금이 세금으로 환수되어 사업구조개편의 목적을 달성하기 어려울 수 있는 점과 관련 있음

- 수협중앙회의 분할은 수협중앙회가 「수산업협동조합법」 제141조의4 제1항에 따라 신용사업을 분리하여 수협은행을 설립하는 경우로 한정하고 있다는 점에서 농협중앙회의 분할과는 분할규모가 다름
 - 아울러서 수협중앙회에서 분할·설립된 수협은행이 「예금자보호법」 제3조에 따른 예금보험공사가 수협중앙회에 출자한 자금을 상환하기 위하여 분할로 승계한 자산을 처분하는 경우에는 「법인세법」 제47조 제2항 제2호를 적용하지 아니하므로(「조세특례제한법 시행령」 제116조의29 제2항), 분할법인이 손금에 산입한 양도차익에 상당하는 금액은 분할신설법인이 분할법인으로부터 승계받은 자산을 처분하더라도 일정한 경우에 익금에 산입하지 않을 수 있음
 - 「수산업협동조합법」 제153조에 따라 일정한 경우에 국가나 공공단체는 중앙회에 대한 출연 또는 출자를 할 수 있으며, 수협은행에 대한 출자 또는 일정한 유가증권을 매입할 수 있음
 - ① 수협은행이 계속된 예금 인출 등으로 인한 재무구조의 악화로 영업을 지속하기 어렵다고 인정되는 경우
 - ② 예금자 보호 및 신용질서의 안정을 위하여 수협은행의 재무구조 개선이 필요하다고 인정되는 경우
- 수협중앙회가 고유목적사업준비금의 손금산입에 관한 「법인세법」 제29조가 적용되는 경우에 다음의 금액을 고유목적사업준비금으로 세무조정계산서에 계상하면 해당 금액은 손금으로 계상한 것으로서 고유목적사업에 지출 또는 사용된 금액으로 간주함
 - ① 수협중앙회가 「수산업협동조합법」 제166조에 따라 회원에게 배당하는 금액으로서 일정한 금액
 - 조합원의 사업 이용 실적에 대한 배당, 정관으로 정하는 비율의 한도 이내에서 납입출자액에 대한 배당, 준조합원의 사업 이용 실적에 대한 배당(「조세특례제한법 시행령」 제116조의29 제5항 및 「수산업협동조합법」 제71조 제3항)
 - ② 공적자금으로서 일정한 자금의 상환을 위하여 지출하는 금액
- 수협중앙회가 공급하는 명칭사용용역에 대한 부가가치세 면제와 일정한 전산용역에 대한 부가가치세 면제는 2021년 12월 31일까지 과세특례를 적용함(「조세특례제한법」 제121조의25 제7항 및 제8항)

- 「수산업협동조합법」 제162조의2 제1항에 따라 수산업협동조합의 명칭을 사용하는 법인에 대해 명칭사용료 부과 징수함
 - (명칭사용료) 중앙회는 수산물 판매·유통 활성화와 회원과 조합원에 대한 교육·지원 사업 등의 수행에 필요한 재원을 안정적으로 조달하기 위하여 수산업협동조합의 명칭(영문 명칭 및 한글·영문 약칭 등 정관으로 정하는 문자 또는 표식)을 사용하는 영리법인에 대하여 영업수익 또는 매출액의 1천분의 25 범위에서 정관으로 정하는 기준에 따라 총회에서 정하는 부과율을 곱하여 산정하는 금액
 - 다만 조합만이 출자한 법인 및 정관으로 정하는 법인에 대해서는 명칭사용료를 부과하지 아니함
 - 명칭사용료는 수협중앙회의 경제 및 교육지원사업에 충당하기 위하여 부과하는 것으로 영리목적으로 부과하는 타 지주회사의 브랜드 사용료와는 차이가 있음
- 전산용역의 경우에 수협은행이 조합과 수산업협동조합중앙회에 공급하는 전산용역과 수협중앙회가 수협은행에 공급하는 전산용역으로 한정하고 있음
 - 수협의 조세부담을 경감시켜 수협의 경쟁력을 강화하는 한편, 고유목적사업의 원활한 수행 및 어업인 지원을 위한 재원으로 활용

마. 조세감면 현황

- 수협중앙회의 분할 등에 대한 과세특례는 2015년에 신설되었으며, 제도 도입 초기인 2016년에는 10억원 감면실적이 있었으며, 2017년부터 2019년까지 평균 약 49.3억원의 감면이 있었으며, 2020년과 2021년에도 평균 50억원의 감면이 발생할 것으로 예상됨
- 대부분의 조세지출은 농협중앙회와 마찬가지로 부가가치세에서 발생하고 있으며, 법인세 조세지출규모는 2019년 이후 작은 수준임

<표 II -2> 「조세특례제한법」 제121조의25에 따른 감면실적

(단위: 억원)

구분	2015년 (신설)	2016년 (실적)	2017년 (실적)	2018년 (실적)	2019년 (실적)	2020년 (전망)	2021년 (전망)
법인세	-	-	-	27	0.5	0.6	0.25
부가가치세	-	10	44	30	46	49	50
계	-	10	44	57	47	50	50

자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도.

Ⅲ. 선행연구 및 해외사례



Ⅲ. 선행연구 및 해외사례

- 제Ⅲ장에서는 동 제도 및 동 제도와 유사한 제도 관련 선행연구와 해외사례를 검토하여, 동 제도 평가에 있어 시사점을 줄 수 있는 사례를 간략하게 검토

1. 선행연구

- 국내 협동조합에 대한 각종 과세 특례에 관한 연구를 먼저 살펴봄
- 기획재정부·한국조세재정연구원(2017)은 현행 국내 협동조합에 적용되는 각종 과세 특례는 과도한 측면이 있음을 지적함
 - 법인세 과세특례제도(「조세특례제한법」 제72조)를 적용받는 농협, 수협, 신협, 새마을금고 등 8개 유형의 조합법인에 대한 지원의 타당성 및 효과성을 분석
 - 이들 조합법인들의 주요 사업내용은 조합원에 대한 교육·지원사업, 복지후생 사업으로 구성되어 공익성 추구라고 보기 어려움
 - 또한 조합법인의 공익활동을 유도할 수 있는 제도적 장치가 없으며
 - 특례 조합법인과 기타 법인의 순이익률 개선 속도를 비교했을 때, 특례 조합법인의 성과가 더 미흡함
 - 조합법인에 대한 조세지원은 외국에 비해 상대적으로 높은 수준이며(<표 III-1> 참조)
 - 다른 유형의 법인에 비해서도 상대적으로 높은 수준으로 평가됨
 - 따라서 조합법인에 대한 정부 지원의 정당성이 떨어지고, 필요하다 하더라도 지원 규모의 축소가 바람직함
 - 당기순이익과세는 지원규모 불투명성을 야기하기 때문에 이에 대한 대책이 필요함을 대안으로 제시하였으며
 - 점진적으로 일반과세 전환을 위해 필요한 과정들을 제시함

〈표 III-1〉 주요국의 조합법인 과세특례제도

국가	당기순이익 과세	저율과세	배당 손금산입	
			이용고배당	출자금배당
우리나라	○	○	×	×
호주	×	×	○	○
캐나다	×	×	○(모든 납세자)	×
프랑스	×	×	○(소비자조합, 금융조합)	×
독일	×	×	○	×
이탈리아	×	×	○	×
일본	×	○	○	×
네덜란드	×	×	○	×
영국	×	×	○	×
미국	×	×	○	○(농업)

자료: 기획재정부·한국조세재정연구원(2017), p. 4.

- 다음은 비영리법인과 관련한 정부지원 및 조세특례 제도 관련 연구들을 살펴봄
 - 비영리법인에 대한 지원과 관련하여서는 지원의 정당성 인정 여부, 지원을 통해 비영리법인이 추구하는 공익성을 향상시킬 수 있는지 여부 등에 대한 논의가 활발함

- 기획재정부·KDI(2016)는 비영리법인에 대한 고유목적사업준비금 손금산입과 관련된 연구를 수행하였으며, 이는 본 연구의 손금산입 관련 내용과 밀접한 관련이 있음
 - 이 연구는 「조세특례제한법」 제74조 제1항에 해당하는 비영리법인이 그 법인의 고유목적사업준비금을 손금으로 계상한 경우 일정 범위 안에서 소득금액 계산상 손금에 산입할 수 있는 제도에 대한 심층평가임
 - 고유목적준비금 손금산입특례에 따른 조세감면액은 매년 약 1천억원 수준이며, 연도별로 조금씩 증가 추세에 있음
 - 효과성 평가에서는 이 제도로 인해 비영리법인의 고유목적사업지출이 증가하는 긍정적 효과가 있다고 분석하였음
 - 다만 장기적으로는 비영리법인의 자생력을 강화하여 정부 지원 없이 고유목적 사업을 운영하게 하는 것이 바람직하다는 의견을 제시함
 - 결론적으로는 중장기적인 관점에서 이 제도의 점진적 축소 및 폐지 등 단계적 축소방안이 고려될 필요가 있으며

- 점진적 개선 방법의 일환으로 손금산입특례율을 낮추는 방안으로 조정하는 것이 필요하다고 주장함
- 한국세무학회(2011)는 「법인세법」상 비영리법인 과세체계의 선진화 방안을 연구를 통해 비영리법인의 고유목적사업준비금과 관련한 현행 제도의 문제점을 살펴보고 개선방안을 연구함
 - 비영리법인의 공익성을 고려할 때 비과세가 일견 타당해 보이지만, 고유목적사업 이외의 사업도 영위할 수 있으며, 기타 유사 법인과의 형평성을 고려할 때, 일정 부분 과세가 필요함
 - 또한 고유목적사업준비금에 대한 관리 부실 문제 등에 대해서는 별도의 행정적 제재 등 대안이 필요함을 주장함
 - 또한 비영리법인의 관리비와 관련된 문제를 지적하면서, 관리비와 고유목적사업 지출 간의 적절한 균형을 맞추는 것이 필요함을 주장
- 본 연구에서 다루는 동 제도의 효과성 평가와 관련한 직접적인 선행연구는 존재하지 않음
 - 앞서 소개한 연구들을 통해 본 연구가 검토해야 할 방향을 간략하게 정리하면 다음과 같이 정리할 수 있음
 - 비영리법인인 농협(수협)중앙회에 대한 정부 지원의 정당성이 인정되는지 여부를 검토해야 하며
 - 이를 검토하기 위해 제도가 달성하고자 했던 목표를 달성했는지 여부를 평가하고, 제도 지원의 수준이 적절한지 여부를 판단해야 함
 - 또한 기타 유사 법인들과 형평성 문제가 존재하는지, 차별적인 지원을 축소할 경우 예상되는 효과는 무엇인지 등에 대한 고려가 필요
- 본 연구에 핵심적인 참고 자료가 되는 연구는 기획재정부·한국조세재정연구원(2017)과 기획재정부·KDI(2016)의 연구로서 조합법인 및 비영리법인에 모두 해당하는 동 제도 효과 분석에 기준이 되는 연구임
 - 앞서 검토하였듯이 두 연구의 기본적인 논리적 판단은 동일함
 - 조합법인 및 비영리법인에 대한 정부지원의 수준은 과도한 측면이 존재하며

- 정부지원의 규모를 축소하는 것이 향후 충분히 가능하며 바람직한 정책 수단이라고 의견을 제시함
- 따라서 이러한 논리적 근거가 본 연구에도 적용되는지 살펴보는 것 역시 본 연구의 중요한 과제임

2. 해외사례 검토

- 동 제도의 대상인 농협(수협)중앙회와 같은 법인의 손금산입, 명칭사용용역, 전산용역 등에 대한 정부지원과 정확하게 일치하는 해외사례는 존재하지 않음
- 따라서 해외사례 조사는 비영리법인 및 조합법인과 관련된 해외 유사 조세특례 제도에 대해 검토함
 - 해외사례 조사는 기획재정부·한국조세재정연구원(2017) 및 기획재정부·KDI(2016)를 참고하여 정리함

가. 미국

- 미국의 경우 조합법인(또는 협동조합)에 대한 법인 과세는 기본적으로 일반법인과 동일한 과세체계를 적용
 - 일반 법인과 차이를 두는 부분은 이용고배당(patronage dividend) 및 단위당 자본적립배당(per unit retain allocation) 관련된 부분으로, 이에 대해 손금산입을 허용함
 - 이용고배당은 조합원이 해당 조합과 수행한 거래량 또는 금액을 기준으로 배당하는 순이익을 의미하며
 - 이용고배당의 경우 조합의 과세소득에서 손금산입을 허용하여, 소유주 단계에서만 과세함
- 미국의 비영리 면세단체는 미국 「연방세법(Internal Revenue Code)」 §501(c)(3)에 의거하여, 종교, 자선, 과학, 공공안전점검, 문학, 교육 또는 국제 아마추어 스포츠 진흥 등의 목적으로 설립 및 운영되는 법인, 기금 또는 재단을 의미함

- 기본적으로 비영리법인에 대해서는 법인세가 면제되나, 고유목적과 관련 없는 수익사업 소득이 1천달러 이상인 경우에 대해서는 영리법인과 동일한 법인세율을 적용하고 있음
- 손금산입과 관련된 부분으로는 법인이 내국세법 §170(c)의 단체(예를 들어, 교회 또는 기타 종교단체, 미국 또는 미국의 주에서 조직된 전쟁 재향 군인단체, 비영리 의용 소방대 등)에 기부하는 경우, 법인 과세소득의 10% 한도 내에서 손금산입 인정
- 미국의 조합법인 및 비영리법인에 대한 법인세 과세 원칙은 기본적으로 일반 법인과 동일하게 적용되, 법인의 목적과 규모에 따라 일부 차등 지원 혜택을 적용하고 있는 것으로 보임

나. 독일

- 조합법인과 관련하여서는 일반적으로 Cooperative Societies Act of 1889에서 협동조합 일반사항을 규정하나
 - 비조합원과의 거래, 투자자본에 대한 보상 등 세부 사항에 대해서는 각 조합법인 정관에 위임함
- 이용고배당에 대해서는 손금산입을 인정하는 특례 규정을 적용하나, 이외 다른 일반 사항에 대해서는 일반 법인과 동일한 원칙을 적용하여 과세하고 있음
- 독일 개별세법에 따르면, 비영리법인은 공익·자선·종교 목적을 추구하는 법인에 대한 조세지원을 규정하고 있음
 - 비영리법인에 대한 특례는 「법인세법」,¹¹⁾ 「상속증여세법」,¹²⁾ 「토지세법」,¹³⁾ 「영업세법」¹⁴⁾ 등의 개별세법별로 상이함

11) 「법인세법」 제5조 제1항 제9조

12) 「상속증여세법」 제13조 제1항 제16조 제17호

13) 「토지세법」 제3조 제1항 제3조 제4호 및 제 4조 제6호

14) 「영업세법」 제3조 제6호 제20b호 제20c호

- 비영리법인에 대한 법인세는 일정 소득(3만 5천유로)을 기준으로, 수익사업으로 발생한 소득이 이 기준을 초과하면 법인세 납부의무가 발생
 - 기본적인 원칙은 비영리법인의 고유목적과 무관한 사업을 통한 수익에 대해서는 일반 법인과 동일하게 과세 혜택을 지원하지 않음

- 반면 비영리목적에 위한 기부금에 대해서는 일정 규모에 대해서 공제를 허용
 - 일반적으로 총소득금액의 100분의 20 또는 총매출액 및 당해연도 급여액의 1천분의 2까지 공제 허용

- 미국과 유사하게 조합법인 및 비영리법인의 경우, 이들의 목적에 맞는 사업에 대해서는 일부 과세 혜택을 부여하나, 그 외에는 일반 법인과 동일하게 과세함

다. 일본

- 일본의 조합법인은 일반법인과 달리 저율과세를 적용하여, 2017년 기준 일반법인에 대한 세율은 30%, 조합법인은 19%로 차등세율 적용
 - 19%의 저율과세는 일반법인 가운데 중소기업에 해당하는 과세임

- 조합법인의 이용고배당에 대해서는 손금산입을 허용하고 있음
 - 조합원이 해당 사업연도에 취득한 물건의 수량 또는 가액, 그 밖에 협동조합 등의 사업을 이용한 분야에 따라 분배하는 금액과
 - 조합원이 해당 사업연도에 협동조합 등의 사업에 종사한 정도에 따라 분배하는 금액에 대해서 손금산입 허용

- 비영리법인은 「법인세법」상 공익법인으로 분류되어 법인세 납부 의무가 없음
 - 공익법인은 공익목적사업을 하고 있는 공익사단법인 또는 공익재단법인으로 인정된 법인으로서
 - 공익목적사업은 학술, 기예, 자선, 기타 23종류의 사업이 있음
 - 학술 및 과학기술 진흥, 문화 및 예술 진흥, 장애인 및 생활곤궁자 또는 사고, 재해 및 범죄에 의한 피해자 지원, 고령자의 복지 증진 등

- 비영리법인의 경우에도 손금산입을 일정 부분에 대해 인정
 - 수익사업에서 발생한 소득을 공익목적사업에 지출하는 경우 지출기부금으로 간주하여 손금산입 인정하며
 - 간주기부금의 손금산입한도는 법인 유형별로 차이가 존재함
 - 학교법인, 갱생보호법인, 사회복지법인, 사회의료법인(인정NPO법인)은 해당 사업연도 소득금액의 50%(연 소득금액이 200만엔 미만인 경우 200만엔)를 한도로 함
 - 기타 공익법인 등은 해당 사업연도 소득금액의 20%를 한도로 함

라. 프랑스

- 기본적으로 조합법인에 대한 법인세는 일반법인과 동일하게 적용하고 있으며, 일부 예외 규정을 적용
 - 세무상 일반투자자의 비율이 50% 미만이고 비조합원과의 거래비중이 과세대상 매출액의 20%를 넘지 않는 농업협동조합에 대해 법인세를 면제
- 이용고배당의 경우에는 조합원이 최대주주인 소비자조합 및 금융조합에 대해 손금산입 허용

3. 소결

- 기본적으로 해외 주요 국가들의 경우 비영리법인 및 조합법인은 법인의 특성이 일반법인과 다른 면이 존재하며 이를 과세 시스템에서 차등적으로 적용하거나, 일부 예외 규정 적용, 혹은 조세 특례 제도 운영으로 고려함
- 하지만 기본 원칙은 비영리법인 및 조합법인의 경우에도 일반 법인과 동일한 과세 시스템 적용이 원칙이며, 비영리법인 및 조합법인의 특성을 고려해야 하는 부분에 대해서 예외를 적용

- 기존 연구들을 살펴보면, 우리나라의 조합법인 및 비영리법인에 대한 과도한 지원을 문제점으로 지적하고 있으며, 중장기적으로는 예외적인 정부 지원의 규모를 차츰 줄여나가는 것이 바람직하다고 주장

- 본고에서도 이와 같은 선행 연구 결과들을 참고하여, 중장기적인 관점에서 제도의 바람직한 운영 방향에 대해 고민하고, 제도의 실효성을 높이기 위한 방안을 검토함

IV. 효과성 분석



IV. 효과성 분석

- 본 연구에서 수행하는 정책 효과성 평가는 제도가 애초에 달성하고자 했던 정책 목표 달성 여부를 정량적으로 평가하는 것임
 - 동 제도 도입 이후의 농협(수협)중앙회의 재무 상태 등 기초 통계자료를 검토하여 사업구조 개편 이후 농협·수협중앙회의 경영적 안정성 및 수익성에 미친 효과를 평가하며
 - 동 제도의 궁극적인 목적인 사업구조개편 지원과 농·어업인 지원 효과를 검토함
 - 동 제도가 사업구조개편을 위해 도입된 제도인 만큼, 사업구조 개편에의 동 제도의 기여 여부와 여전히 사업구조개편 과정에 동 제도가 필요한지 검토
 - 농가소득 및 어가소득 향상에 동 제도가 긍정적 역할을 했는지 판단함
 - 제도의 일몰에 따른 가상적인 상황에 대해 정량적으로 분석하여, 동 제도의 일몰 연장 및 폐지에 따른 효과를 비교 검토함
 - 제도의 일몰에 따른 부정적 효과가 크거나, 동 제도의 대체 가능한 제도가 없다면, 제도 일몰의 비용이 제도 일몰에 따른 편익보다 클 가능성이 있음
 - 이러한 가능성을 검토

- 제1절에서는 농협중앙회의 경제성과에 미치는 영향을 분석, 제2절에서는 수협중앙회의 경제성과에 미치는 영향을 분석, 제3절에서는 농어민의 소득 수준에 미치는 효과를 분석, 제4절에서는 명칭사용료와 관련하여 세부적인 효과 분석을 진행함

1. 농협중앙회 경제성과에 미친 효과 - 기초 통계 분석을 중심으로

- 본 소절에서는 기초통계 분석 위주로 효과성을 검토하며, 자료의 제약 등으로 인해 동 제도의 엄밀한 인과관계효과 분석은 어렵고, 기초통계 분석을 통해 시사점을 도출하는 데 목적을 두고 연구

- 우선 기초 통계자료를 통해 농협중앙회의 경제사업실적을 검토하여 제도 도입 전후의 변화를 검토
 - 경제사업물량이란 농협중앙회(농업경제지주, 축산경제지주 등 포함)가 수행하고 있는 농축산물 구매·판매·제조·가공 등 경제사업의 물량 합계를 의미함(국회예산정책처, 2020)
 - 농협중앙회의 구조개편이 진행된 2012년 전후 각각 약 10개년의 경제사업물량에 대한 통계가 <표 IV-1>에 제시됨
 - 참고로 2010년의 경제사업물량 자료는 제공되지 않아 추계한 것임
 - 2001년의 경제사업물량은 12조 819억원 규모였으며, 2004년부터 증가를 시작하여, 사업구조개편 직전인 2011년에 경제사업물량은 22조 5천억원 규모로 증가함
 - 사업구조개편 직후인 2012년의 경제사업물량은 24조 2,800억원으로 증가하였고, 증가 추세를 유지하여 2019년의 경제사업물량은 약 27조 6천억원임
 - 연평균 증가율을 보면, 2008년에 26.22% 증가하여 가장 많이 증가한 것으로 나타났고, 사업구조개편 직전인 2011년의 연평균 증가율은 12.5%, 사업구조개편 직후인 2012년의 연평균 증가율은 7.95%임
 - 2001년부터 2011년까지의 연평균 증가율은 6.77%였으며, 2012년부터 2019년까지의 연평균 증가율은 3.58%로 감소함
 - [그림 IV-1]은 <표 IV-1>의 연도별 경제사업물량을 그래프로 표현한 것임
 - [그림 IV-1]을 통해 경제사업물량 증가 속도의 추이를 파악
 - [그림 IV-1]에서 명확하게 확인할 수 있는 부분은 구조개편이 있기 전인 2011년 이전의 경제사업물량의 상승 속도는, 구조개편 이후인 2012년 이후의 경제사업물량 상승 속도보다 느린 것을 확인할 수 있음
 - 단순 통계 비교로는 사업구조개편의 인과적 효과를 판단하기 어려우나, 추세상 사업구조개편 이후 경제사업물량 상승 속도가 감소한 것을 명확하게 확인할 수 있음
 - 따라서 사업구조개편이 경제사업물량 증가로 이어졌다고 보기 어려움
 - 이런 상황에서 동 제도가 사업구조개편을 지원하고, 궁극적으로 농협중앙회의 사업 성장에 기여했다고 평가하기 어려움

<표 IV-1> 농협중앙회의 경제사업물량

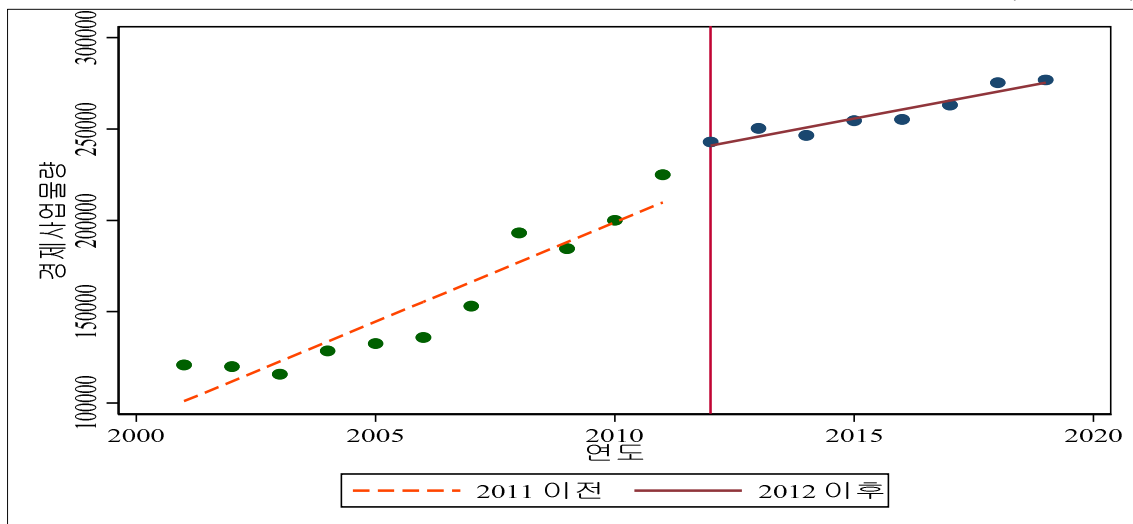
(단위: 억원, %)

구분	경제사업물량	연평균 증가율	
구조개편 이전	2001년	120,819	
	2002년	119,861	-0.79
	2003년	115,768	-3.42
	2004년	128,478	10.98
	2005년	132,514	3.14
	2006년	135,853	2.52
	2007년	153,028	12.64
	2008년	193,160	26.22
	2009년	184,481	-4.49
	2010년	200,000	8.41
	2011년	225,000	12.5
구조개편 이후	2012년	242,898	7.95
	2013년	250,365	3.07
	2014년	246,543	-1.53
	2015년	254,603	3.27
	2016년	255,285	2.68
	2017년	263,170	3.09
	2018년	275,355	4.63
	2019년	276,866	5.49

자료: 국회예산정책처(2020)를 참고하여 저자 작성

[그림 IV-1] 경제사업물량 추이

(단위: 억원)



자료: 국회예산정책처(2020)를 참고하여 저자 작성

- 만약 동 제도가 긍정적으로 기여했다면, 동 제도가 도입되지 않았을 가상의 상황에서는 2012년 이후 경제사업물량 증가 속도가 현재 통계로 파악되는 추세보다 더욱 주춤하였을 가능성이 있음
 - 즉 이럴 경우, 농협중앙회 경제사업 성장 속도의 감소는 사업구조개편의 불완전한 적용으로 인한 것이지, 동 제도의 인과적 효과는 아니라고 주장할 수 있음
 - 하지만 동 제도가 사업구조개편을 지원하기 위해 도입된 제도라는 측면에서, 사업구조개편의 효과는 부정적인데, 동 제도의 효과는 긍정적이라고 주장하는 것은 논리적 일관성이 없음
 - 따라서 사업구조개편이 농협중앙회의 경제 성장에 미치는 효과가 미미할 뿐만 아니라, 동 제도가 긍정적으로 기여한 부분 역시 적거나 거의 없다고 판단하는 것이 합리적임
- 농협 경제사업 정부 평가와 관련한 국회 예산정책처의 통계자료를 검토한 결과도 앞선 분석 결과와 같은 맥락임
- 정부는 매년 농협이 수행하고 있는 경제사업에 대한 평가 및 점검을 실시하고 있으며, 평가 항목의 내용은 <표 IV-2>에 제시됨
 - 사업목표 달성 여부, 생산성 향상, 권고사항 개선 여부 등에 대해 평가하여 정량적 지표로 경제사업 평가를 매년 실시
 - 사업 성과를 비롯하여 조직의 전반적인 발전 상황을 검토하는 데 목적이 있으며, 정량화된 평가 결과를 제시하여 연도별 평가 변화를 비교할 수 있음
 - <표 IV-3>은 <표 IV-2>의 기준에 따라 정부가 평가한 농협중앙회 경제 사업에 대한 연도별 점수 분포임
 - <표 IV-3>의 평가 점수 추이를 살펴보면, 2013년 이후 점수는 지속적으로 하락하고 있는 추세
 - 농업경제 평가점수는 2013년 100점 만점에 88.34점에서 2018년 72.77점으로 약 17% 하락하였고
 - 축산경제 평가점수는 2013년 100점 만점에 83.08점에서 2018년 66.41점으로 약 20% 하락
 - 거의 대부분의 항목에서 정부 평가 점수는 하락하였음
 - 특히 판매농협 실현 여부 항목 점수가 큰 폭으로 하락하였으며

<표 IV-2> 농협 평가 항목

(단위: 점)

부문	항목	배점	평가방법
판매농협 실현여부	① 사업목표 달성	60	정량평가
	② 신규투자 추진실적	10	정량평가
	③ 협동조합 원칙 실현	10	정량평가
	③-1 고객만족도 조사	5	정량평가
	③-2 생산자-소비자 편익	5	정량평가
	소계	80	정량평가
경제사업활성화 목표관리	① 전략기획	3	정량평가
	② 생산성 향상	4	정량평가
	③ 성과관리 체계	3	정량평가
	소계	10	정량평가
개선권고사항	① 조직혁신 및 유통지원자금	5	정량평가
	② 주요과제 성과평가	5	정량평가
	③ 2015년 미완료 과제	-	정량평가
	소계	10	정량평가
합계		100	정량평가

자료: 국회예산정책처(2020), p. 61; 농림축산식품부, 『2018년 농협경제사업 성과평가』, 2019를 재인용

- 생산성과 관련된 평가점수의 변동폭은 매우 크고 여전히 낮은 평가 점수가 부여됨
- 정부의 농협 평가는 사업구조개편 이후 매년 실시하고 있어, 사업구조개편 이전에 대한 정부의 평가와 직접적인 비교는 불가능함
- 하지만 연도별 추세를 통해 살펴본 결과, 사업구조개편 이후 지속적으로 경제사업 평가점수가 감소하고 있어, 앞선 분석의 결과와 마찬가지로 사업구조개편의 효과가 없으며
- 또한 동 제도가 경제사업에 긍정적으로 영향을 미쳤을 가능성은 제한적임
- 참고로 조합원들에 대한 정부의 설문조사를 통한 정성적 분석결과, 사업 구조개편이 조합의 성장에 미친 영향에 대해 부정적인 응답 비율이 높아서
- 정량 지표 및 정성 지표에서 모두 사업구조개편의 효과에 대한 긍정적 기여를 발견하기 어려움

<표 IV-3> 농협 경제사업 정부 평가 추이

(단위: 점, 100점 만점)

부문	항목(배점)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
판매농협 실현여부	사업목표달성(60)	99.02	77.72	83.38	78.68	79.35	78.80
	신규투자추진실적(10)	78.90	87.60	92.80	70.40	69.00	50.60
	협동조합원칙실현(10)	96.50	66.33	72.27	67.20	64.60	58.60
	소계(80)	88.34	80.34	84.32	77.61	74.96	72.75
경제사업 활성화 목표관리	전략기획(3)	-	-	-	74.33	73.33	74.33
	생산성향상(4)	-	-	-	46.25	95.25	48.50
	성과관리체계(3)	-	-	-	100.00	100.00	75.00
	소계(10)	-	-	-	70.80	90.10	64.20
개선 권고사항	조직혁신·유통지원자금(5)	-	-	-	64.00	44.00	76.40
	주요과제 성과평가(5)	-	-	-	73.33	86.40	86.60
	소계(10)	-	-	-	68.80	64.50	81.50
농업경제 합계(100)		88.34	80.34	84.32	76.48	75.43	72.77
판매농협 실현여부	사업목표달성(60)	98.27	80.40	81.54	73.65	71.32	72.12
	신규투자추진실적(10)	58.90	90.13	57.70	92.10	30.60	29.20
	협동조합원칙실현(10)	96.50	66.33	72.27	67.20	64.60	56.20
	소계(80)	83.08	82.20	79.61	76.61	65.39	64.76
경제사업 활성화 목표관리	전략기획(3)	-	-	-	74.00	70.67	76.00
	생산성향상(4)	-	-	-	54.00	30.00	47.50
	성과관리체계(3)	-	-	-	100.00	100.00	75.00
	소계(10)	-	-	-	73.80	63.20	64.30
개선 권고사항	조직혁신·유통지원자금(5)	-	-	-	54.40	33.80	83.40
	주요과제 성과평가(5)	-	-	-	80.00	83.40	80.00
	소계(10)	-	-	-	67.20	58.60	81.70
축산경제 합계(100)		83.08	82.20	79.61	75.86	64.49	66.41

주: 1. 각 항목별로 배점 대비 점수를 100점 만점 기준으로 환산한 것임
 2. 배점은 2018년도 기준임
 3. 경제사업활성화 목표관리 및 개선권고사항 부문은 2016년도부터 평가 실시
 4. 2016년까지는 판매농협 실현 여부 부문에 경제사업 이관 준비상황 항목이 있었음
 자료: 국회예산정책처(2020), 『농협경제사업활성화 평가』, p. 63 재인용

- 국회예산정책처(2020)는 정부의 농협중앙회 경제사업평가 점수 하락의 원인을 다음과 같이 제시함
 - 첫째, 사업 계획 수립 과정에서 시장변화 및 실행 가능성을 충분히 고려하지 않음에 따라 계획과 실적의 괴리가 발생한 부분이 원인이며
 - 이는 구체적으로 사업목표 달성 관련 지표의 지속적인 하락 결과에 반영됨

- 둘째, 농협중앙회의 경제사업 지원비중 감소, 자체자본 확충 미흡 등의 영향으로 경제사업활성화 성과부진으로 이어졌으며
 - 셋째, 농민조합원의 경제사업 참여 미흡, 농협중앙회의 노력 부족 등을 이유로 제시
- 이러한 통계자료 및 농협중앙회의 평가보고서 등을 검토한 결과, 농협중앙회의 사업구조개편을 지원하는 동 제도의 효과성은 크지 않을 것으로 판단
- 동 제도는 1차적으로 농협중앙회의 안정적인 경영을 지원하고, 농협중앙회의 경제사업활성화를 목표로 도입되고 제도의 일몰이 연장되었으나
 - 그동안 농협중앙회의 재무제표 및 성과지표 정량 지표상, 그리고 정부의 낮은 평가점수를 고려할 때, 사업구조개편의 효과는 발견할 수 없음
 - 사업구조개편을 지원하는 동 제도의 역할 역시 제한적이었다고 판단되고, 효과성이 없기 때문에, 효과성 측면에서는 제도의 일몰 연장에 대한 근거는 부족
 - 앞서 언급했듯이 설령 더 악화되었을 수 있는 농협중앙회의 경제사업 성과가 동 제도로 인해 그나마 유지될 수 있었다면, 제도의 효과가 있다고 주장할 수도 있음
 - 하지만 설령 이 주장이 사실이라 하더라도 동 제도의 일몰을 추가 연장해야 할 근거로 볼 수는 없으며
 - 오히려 제도의 일몰을 고민하는 것이 더 바람직한 판단이라고 생각함
 - 왜냐하면 사업구조개편 효과 자체가 없었기 때문에 사업구조개편 이후를 지원하면서도 사업구조개편의 효과를 창출할 수 있는 다른 대안책에 대한 고민이 필요하다는 것이 더 합리적인 해석이기 때문
 - 예를 들어, 동 제도와 비슷한 규모의 조세지출 혹은 재정지출 사업으로 농협중앙회를 지원하는 것이 경제사업 성과 측면에서 오히려 더 효율적일 수 있기 때문에, 이상과 같은 근거로 제도 일몰 연장을 주장하는 것은 설득력이 없음
 - 또 다른 주장으로 농협중앙회의 사업구조개편의 부진한 효과는 동 제도와는 전혀 상관없이 사업구조개편 이행 과정에서 나타나는 문제이며, 따라서 동 제도의 일몰을 경제사업 효과만을 바탕으로 추진하기는 어렵다고 주장할 수 있음
 - 하지만 이 역시 오히려 동 제도의 일몰을 검토하는 것이 타당하다고 판단할 수 있음

- 왜냐하면 사업구조개편이 완료된 지 8년 이상이 경과된 시점에서 내부적으로 사업구조개편 이후 조직 정비 과정의 비효율성, 사업 계획의 낮은 준비성 등의 문제가 있는 법인에 대한 지속적인 조세지원의 정당성이 떨어지기 때문
- 오히려 내부 시스템 정비를 통한 효율적인 체계를 갖춘 후 지원하는 것이 조세지원의 비용편익을 높이는 방법이라고 판단됨

□ 추가 기초통계분석으로 농협중앙회의 재무제표 자료를 이용하여 사업구조개편 전후의 변화를 검토함

- <표 IV-4>는 연도별 농협중앙회의 사업별 실적을 보여줌
- 2011년에 영업수익은 약 36조 3천억원이었으며, 사업구조개편 이후 2013년에는 약 12조 3천억원으로 크게 줄었고, 2019년 현재 약 5조 7천억원임
 - 수익이 감소하고 있는 원인 중 하나는 농협중앙회의 수입 구조와 관련 있음
 - 농협중앙회의 수입은 배당수입과 명칭사용료(농업지원사업비)에 의존하는데, 명칭사용료 수입의 대부분을 차지하는 농협은행의 수익이 감소함에 따른 것으로 파악됨

<표 IV-4> 농협중앙회 사업별 실적

(단위: 억원)

사업별	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전체									
영업수익	362,887	189,621	122,877	124,845	82,101	70,668	47,604	49,521	57,180
영업이익	9,643	-18,509	9,518	12,364	8,004	7,584	13,901	15,063	19,913
당기순이익	7,030	2,569	4,002	4,407	2,797	1,731	5,236	6,102	8,878
농업경제사업									
영업수익	55,640	66,088	70,333	71,134	38,856	31,374	-	-	-
영업손익	-335	-3,332	440	429	-549	-137	-	-	-
당기순이익	-579	237	728	507	519	122	-	-	-
축산경제사업									
영업수익	7,931	8,241	8,419	10,168	3,314	1,338	-	-	-
영업손익	93	-224	-39	140	170	88	-	-	-
당기순이익	-179	105	121	256	171	74	-	-	-

자료: 농협중앙회 결산보고서, 각 연도.

- 당기순이익을 살펴보면, 2011년에는 약 7,030억원 이후 감소하여 2013년에는 4,002억원이었으며, 그 이후 증가하여 2019년 현재 약 8,800억원임
 - 사업구조개편 당시 2012년에 농협중앙회의 「사업구조개편 지원 이행약정서」에서 밝힌 당기순이익 목표치는 2012년 1조 382억원, 2019년 2조 7,817억원이었으나
 - 실제로는 이에 훨씬 미치지 못함
 - 이러한 점은 결과적으로 회원조합에 대한 배당 지급여력을 감소시켜, 궁극적으로는 회원 조합원들에게 영향을 미침
 - 농업경제사업 및 축산경제사업의 당기순이익 변화를 살펴보아도, 사업구조개편이 있었던 2012년 이후 뚜렷한 개선점을 찾기 어려움
 - 2010년 이전 자료 제공이 어려워, 장기적인 추세 비교는 어려우나
 - 영업수익 및 당기순이익 통계를 검토한 결과 역시 사업구조개편 이후 뚜렷한 효과가 관찰되지 않음
- 결론적으로 농협중앙회의 사업구조개편은 계획했던 효과를 달성하지 못하였고, 사업구조개편을 지원하기 위해 도입된 동 제도 역시 효과성이 작다고 판단됨
- 효과성 측면에서 제도의 일몰 연장을 긍정적으로 검토할 수는 없으며
 - 농협중앙회를 지원해야 하는 필요성이 있는 경우, 비슷한 조세지출규모의 다른 방안을 고려하는 것이 타당해 보임

2. 수협중앙회 경제성과에 미친 효과 - 기초 통계 분석을 중심으로

- 수협중앙회가 사업구조개편 이전에 밝힌 사업구조개편에 따른 기대효과는 다음과 같음
- 공적자금을 보통주 자본으로 전환하고, 정부재원 및 자구노력을 통한 추가 보통주 자본 확충을 통하여 자기자본비율을 개선하고
 - 이러한 자본 건전화를 통해 수협은행의 수익성을 제고할 수 있고
 - 명칭사용료 및 수협중앙회 배당을 통해 경제사업 및 어업인 교육지원, 어촌경제 및 수산업 활성화에 기여할 것으로 기대함

- 앞선 농협중앙회의 분석과 비슷한 방법으로 수협중앙회의 경제성과를 살펴보고, 사업구조개편의 효과를 토대로 동 제도의 효과성을 검토함
- <표 IV-5>는 수협중앙회의 주요 실적을 연도별로 정리함
 - 통계자료는 수협중앙회의 결산보고서 자료를 활용함
 - 2011년의 수협중앙회의 사업규모는 6조 3천억원이었으며, 2014년에는 6조 8천억원, 그리고 사업구조개편 시기인 2016년에는 6조 7천억원, 그 이후 사업규모는 꾸준히 증가하여 2019년에는 9조 1천억원 수준임
 - 경제사업 규모는 전체 사업 규모에 비해 증가 폭은 크지 않으나 사업구조개편 이전에는 경제사업규모가 정체 혹은 감소하였으나, 사업구조개편 이후 증가함
 - 지도사업은 회원조합과 조합원을 위해 교육·지원사업을 수행하는 사업으로 회원조합 경영 및 사업에 관한 지도·조정 및 교육 훈련을 제공함

<표 IV-5> 수협중앙회 사업별 실적

(단위: 억원)

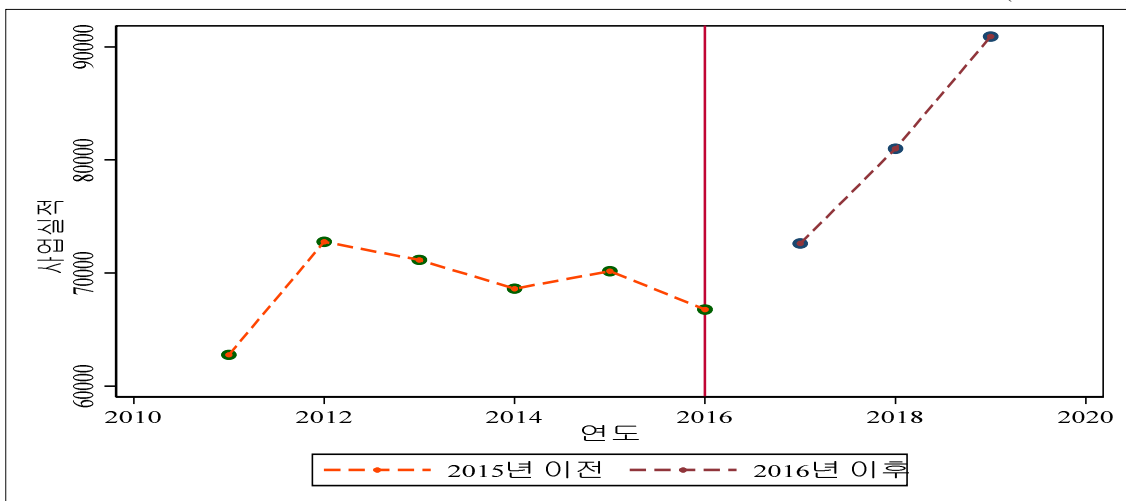
사업별	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
합계	62,770	72,764	71,160	68,619	70,168	66,776	72,612	80,997	90,917
지도사업	1,542	1,814	492	445	464	504	572	565	587
- 지도사업비	333	384	374	364	375	416	436	482	516
- 자금지원액	1,209	1,430	118	81	89	88	136	83	71
상호금융	38,316	44,415	46,299	45,540	48,494	45,995	50,957	57,709	67,070
공제사업	8,565	11,775	9,192	8,197	8,517	8,042	7,675	8,158	8,233
경제사업	14,347	14,760	15,177	14,437	12,693	12,235	13,408	14,565	15,027
- 판매사업	4,351	4,335	4,168	4,545	4,812	4,930	5,162	5,236	5,571
- 이용가공	422	459	809	819	907	928	922	1,145	1,011
- 구매사업	9,415	9,749	9,763	8,393	6,308	5,830	6,686	7,557	7,755
- 가격지지	159	217	437	680	666	547	638	627	690
당기순이익									
- 경제사업 당기순이익	44	51	18	-21	-58	95	43	-25	15
- 은행사업 제외 당기순이익	191	137	55	69	103	412	225	208	148
- 은행사업 포함 전체 당기순이익	955	648	489	512	688	954	2,187	2,516	2,338

자료: 수협중앙회 결산보고서, 각 연도.

- 2013년에 지도사업 사업규모가 큰 폭으로 줄었는데, 이는 지도사업 항목 중 자금지원액 규모가 큰 폭으로 하락하였기 때문임
 - 이는 2013년부터 지도사업 자금지원 지급방식이 변경되었기 때문
 - 구체적으로는 기존 대출 방식에서 보조금 직접지원으로 인한 감소임
- 2014년의 지도사업 규모는 445억원, 2015년에는 464억원, 2018년은 565억원, 2019년은 587억원으로 조금씩 증가함
- <표 IV-5>를 통해 사업구조개편 전후의 사업규모를 변화를 검토하면, 사업구조개편 실시 이후인 2016년 이후 수협중앙회의 사업규모는 꾸준히 증가한 것으로 보임
- [그림 IV-2]는 <표 IV-5>에서 제시된 자료를 토대로 추이를 살펴보기 위해 연도별 사업실적을 그림으로 나타낸 것임
- [그림 IV-2]에서 확인할 수 있듯이, 사업구조개편 이후인 2016년 이후 수협중앙회의 사업규모 증가 속도는 더 빨라진 것을 명확하게 확인할 수 있음
- 따라서 수협중앙회의 사업구조개편은 사업규모 확장에 있어서는 효과가 있었다고 판단할 수 있음
 - 앞선 농협중앙회의 분석과 마찬가지로, 동 제도의 효과를 정확하게 식별하는 것은 어렵지만
 - 농협중앙회의 결과와는 다르게, 수협중앙회의 사업구조개편은 수협중앙회의 전체적인 성장에 기여했을 가능성이 있음

[그림 IV-2] 수협중앙회 전체 사업규모

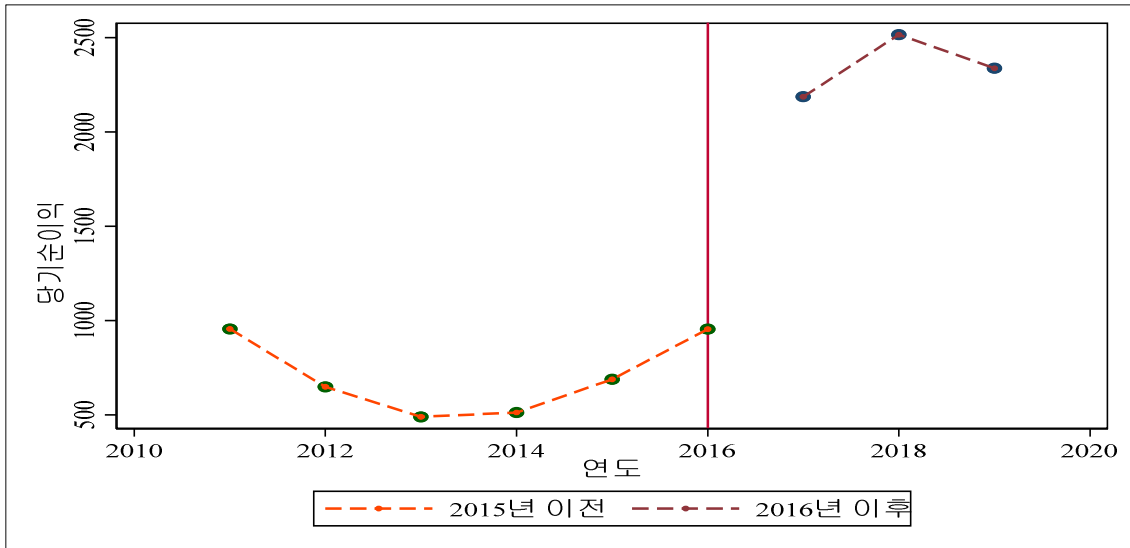
(단위: 억원)



자료: 수협중앙회 결산보고서를 이용하여 저자 작성

[그림 IV-3] 수협은행 포함 중앙회 당기순이익

(단위: 억원)

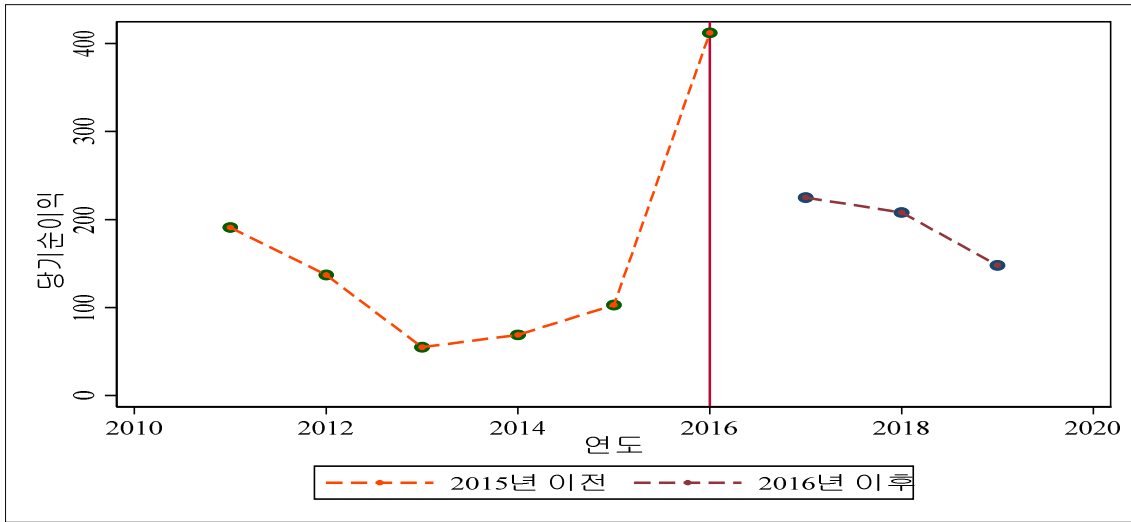


자료: 수협중앙회 결산보고서를 이용하여 저자 작성

- [그림 IV-3]은 <표 IV-5>의 자료를 사용하여 수협은행을 포함한 수협중앙회의 당기순이익 추이를 검토한 것임
 - 수협은행을 포함한 수협중앙회의 당기순이익은 사업구조개편 이후 큰 폭으로 상승함
 - 2018년 이후 소폭 감소하고, 자료에 제시되지 않았지만 2020년에도 소폭 감소하긴 하였으나
 - 사업구조개편 이전과 비교할 때 당기순이익이 크게 늘어난 것은 사업구조개편이 긍정적 영향을 주었을 가능성이 높음
 - 농협중앙회 분석과 마찬가지로 동 제도의 효과만을 정확하게 식별하는 것은 불가능하나, 사업구조개편을 지원하는 동 제도의 목적을 고려할 때, 제도가 수협중앙회의 전체적인 성장에 미친 영향은 긍정적으로 평가할 수 있음
- [그림 IV-4]는 <표 IV-5>의 자료를 사용하여 수협은행을 제외한 수협중앙회의 당기순이익 추이를 검토
 - 수협은행을 제외한 수협중앙회의 당기순이익의 변화 추이는 [그림 IV-3]의 추이와 대조됨
 - 사업구조개편이 있었던 2016년에 당기순이익이 큰 폭으로 상승했으나, 그 이후 크게 감소하였고, 사업구조개편 이전과 비슷한 수준의 당기순이익을 달성
 - 또한 2017년 이후 당기순이익은 감소 추세에 있는 것을 확인할 수 있음

[그림 IV-4] 수협은행 제외 수협중앙회 당기순이익

(단위: 억원)

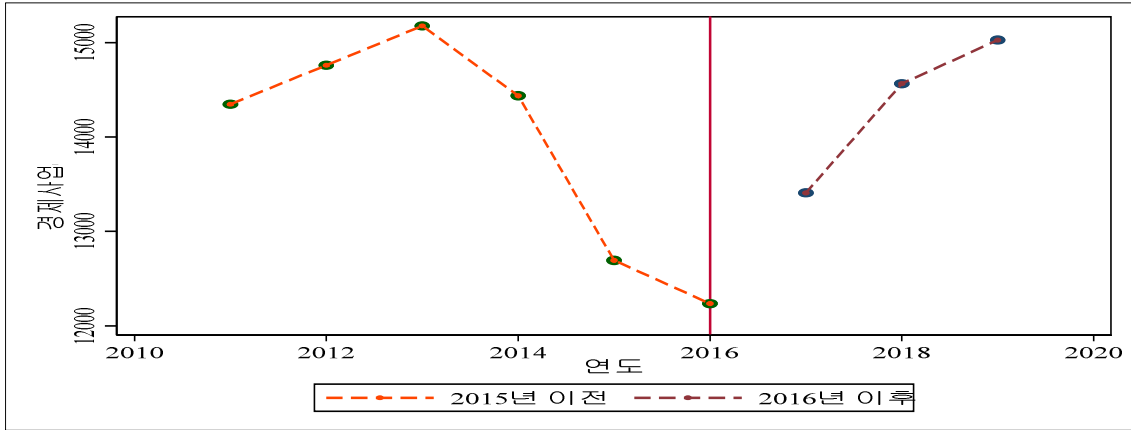


자료: 수협중앙회 결산보고서를 이용하여 저자 작성

- [그림 IV-3]과 [그림 IV-4]를 비교하면, 수협중앙회의 사업규모 및 당기순이익의 증가는 주로 수협은행의 성장에 따른 것으로 해석할 수 있음
 - 실제로 수협은행은 사업구조개편 이후 은행의 자산구조를 리스크가 큰 기업여신에서 상대적으로 안전한 가계여신으로 개선하며, 수익구조를 개선함
 - 이러한 영향으로 수협은행은 사업구조개편 이후 빠르게 성장함
- 따라서 동 제도의 지원을 통한 사업구조개편의 효과가 수협중앙회의 성장에 긍정적으로 기여한 원인은 동 제도 및 사업구조개편의 효과가 수협은행의 성장에 집중되었기 때문인 것으로 판단됨
- 동 제도의 대상은 수협중앙회이기 때문에, 수협중앙회의 사업부문에 동 제도의 효과가 나타나는지 검토하는 것이 필요
- 다음으로 살펴볼 부분은 수협중앙회의 경제사업 부문임
 - 경제사업은 수산물 유통·판매·가공·수출 중심으로 유통 인프라 확충, 도소매·수출 단계별 역량 강화 등을 목표로 진행되는 사업임
 - 앞서 언급했듯이 경제사업은 사업구조개편 이후 그 규모가 증가하였으나, [그림 IV-5]에서 볼 수 있듯이 절대적인 규모는 사업구조개편 이전 예년 수준과 비슷함
 - 따라서 사업구조개편으로 인해 경제사업이 증가한 것은 확인할 수 있으나, 절대적인 규모의 큰 증가는 발견할 수 없음

[그림 IV-5] 수협은행 경제사업 규모

(단위: 억원)



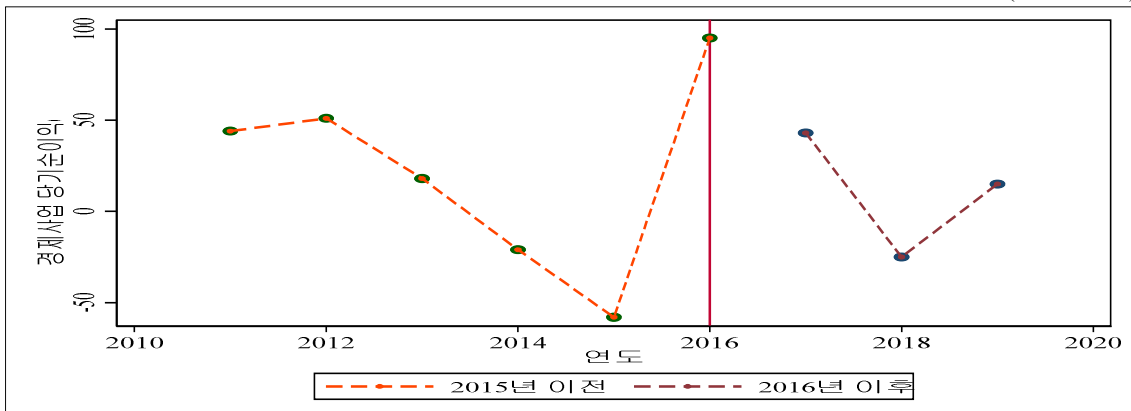
자료: 수협은행 결산보고서를 이용하여 저자 작성

○ 마지막으로 살펴볼 부분은 경제사업의 당기순이익의 변화임

- [그림 IV-6]은 <표 IV-5>를 바탕으로 수협중앙회의 연도별 경제사업 당기순이익의 추이를 보여줌
- 사업구조개편이 있던 2016년 당기순이익이 최근 9년 동안 가장 높았으나
- 사업구조개편 이후인 2017년에는 당기순이익이 감소하였고 2018년에는 더욱 감소함
- 절대적인 수치에서 경제사업 부문의 당기순이익은 예년 수준과 비슷하거나 조금 감소한 수준임
- 따라서 사업구조개편이 경제사업 당기순이익 부문에는 크게 긍정적인 기여를 한 것으로 평가하기는 어려움

[그림 IV-6] 경제사업 당기순이익

(단위: 억원)



자료: 수협은행 결산보고서를 이용하여 저자 작성

- 기초통계를 살펴본 결과, 수협중앙회의 경우 사업구조개편의 효과가 혼재되어 나타난 것을 확인
 - 전체 사업규모의 증가는 주로 수협은행의 사업 성과에 따른 것으로 보여
 - 사업구조개편 이후 수협은행을 중심으로 사업규모 확장에 긍정적 영향을 준 것으로 판단되나
 - 경제사업만 놓고 봤을 때는 효과가 크지 않음
 - 또한 수협은행을 제외한 당기순이익을 검토하면 사업구조개편의 뚜렷한 긍정적 효과는 찾기 어려움
 - 따라서 사업구조개편의 효과가 혼재되어 있어 정확한 효과 추정이 어려움
 - 동 제도만의 효과를 식별하는 것은 근본적으로 한계점이 있는데, 이러한 점과 더불어 사업구조개편의 혼재된 효과는 동 제도의 효과를 추정하는 데 어려움으로 작용

- 사업구조개편의 효과가 인정되지 않는 농협중앙회의 결과와는 대조되는 것으로, 수협중앙회의 사업구조개편의 효과는 추후 조금 더 지켜볼 필요가 있을 것으로 생각됨
 - 사업규모 및 당기순이익과 관련한 효과성 측정에 있어서, 동 제도의 효과를 살펴보기 위해서도 추후 추세를 지켜볼 필요가 있으며
 - 특히 수협은행을 제외한 수협중앙회의 변화를 면밀하게 관찰할 필요가 있음
 - 이를 통해 사업구조개편의 효과와 동 제도의 효과의 정확한 평가가 가능할 것임

- 수협중앙회의 효과성 분석 결과, 효과성 분석 결과만으로는 동 제도의 일몰 및 일몰 연장에 관한 판단을 할 수 없음
 - 이는 농협중앙회의 사업구조개편과 비교하여, 사업구조개편 이후의 시간이 상대적으로 짧고, 효과 관찰에 필요한 시간이 더 요구된다는 점에서
 - 효과성만으로는 제도의 필요성을 판단하기 어려움

3. 농어민지원 효과

- 앞서 언급하였듯이 동 제도의 궁극적인 목적은 농협(수협)중앙회 회원조합 및 조합원을 지원하여 이들의 생활여건을 개선하는 데 있음
 - 동 제도의 효과를 정확히 식별하는 것은 앞선 기초통계분석과 마찬가지로 근본적으로 한계가 있음
 - 사업구조개편과 동 제도의 도입이 같은 시기에 일어났기 때문에, 두 효과를 정확하게 분리하기 어려움
 - 따라서 사업구조개편의 효과를 검토함으로써 동 제도의 효과를 추정해 보는 것이 현실적인 대안책으로, 앞선 분석에서 이와 같은 논리를 동일하게 적용
 - 본고에서는 농어민 소득 변화 등을 중심으로 동 제도의 효과를 간접적으로 추정함
 - 동 제도가 본래의 정책 목표를 달성하는 데 효과적이었다면, 동 제도 도입 이후, 농협(수협)중앙회의 사업 성과 및 효율성 개선 등에 따라 농어민들에게 간접적으로 긍정적인 혜택이 돌아갔을 것을 예측할 수 있음
 - 따라서 본 소절에서는 이와 같은 간접적인 효과를 기초통계자료 분석을 통해 검토함

가. 농업가구에 미치는 효과

- 우선 농가소득의 연도별 추이를 통해 사업구조개편 전후 농업인들의 생활 개선 효과가 있었는지 검토함
 - 농가소득 현황은 통계청 「농가경제통계」를 통해 파악함
 - <표 IV-6>과 [그림 IV-7]은 2005년부터 농가소득의 변화를 보여줌
 - 농가소득은 농가가 1년(1. 1.~12. 31.) 동안 벌어들인 소득으로 농업소득과 농업 이외소득(겸업소득 및 사업 외 소득), 이전소득과 비경상소득의 총합임
 - 겸업소득은 농업 이외 활동으로 얻은 소득으로 임업, 제조업, 건설업 등의 소득을 포함하고, 사업 외 소득은 사업 이외 활동으로 얻은 노임, 급료, 임대료 등의 소득을 포함함
 - 이전소득은 농가가 비경제적 활동으로 얻은 수입 중 공적보조금(농어업보조

- 금, 공적연금, 수당 등), 사적보조금(출타가족보조금, 친인척보조금) 등의 소득을 모두 합한 금액임
- 비경상소득은 농가가 비경제적 활동으로 얻은 수입 중 경조수입, 퇴직일시금, 사고보상금의 소득 등을 모두 합산한 금액
 - 농가소득은 2005년 평균 약 3,050만원이었으며, 2010년에는 약 3,212만원, 사업구조개편 이후인 2012년에는 약 3,100만원, 2019년 현재는 약 4,118만원임
 - 농업소득은 2005년 평균 약 1,180만원, 2010년 약 1,009만원, 사업구조개편 이후인 2012년에는 오히려 줄어 약 913만원, 2019년 현재는 약 1,026만원임
- 사업구조개편 직전 직후 연도를 비교해 보면, 2012년의 농가소득이 2011년의 농가소득보다 증가한 것을 확인할 수 있으며, 농업소득 역시 조금 증가한 것을 확인할 수 있으며
- 이러한 현상은 농업 외 소득의 증가에서도 발견됨
- [그림 IV-7]에서 확인할 수 있듯이, 사업구조개편 이후 농업소득의 증가 속도는 농가소득 및 농업 외 소득에 비해 많이 느리며, 실제로 농업소득의 경우 사업구조개편 이후 거의 증가하지 않음

〈표 IV-6〉 소득종류별 농가소득

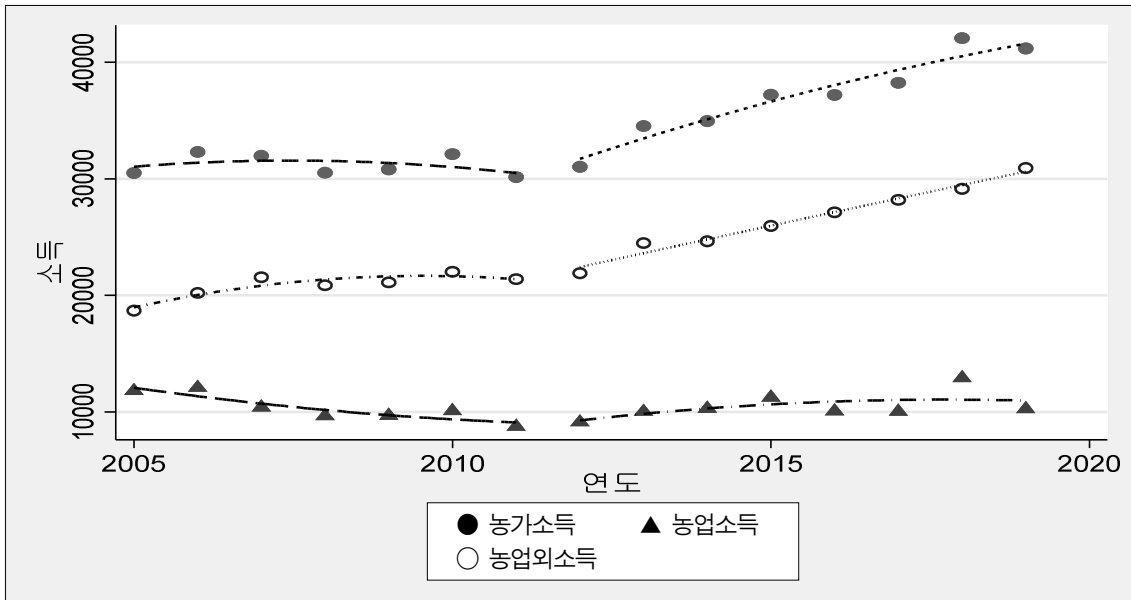
(단위: 천원)

연도	농가소득	농업소득	농업 외 소득	이전소득	비경상소득
2005	30,503	11,815	9,884	4,078	4,725
2006	32,303	12,092	10,037	4,886	5,289
2007	31,967	10,406	11,097	4,959	5,506
2008	30,523	9,654	11,353	5,289	4,227
2009	30,814	9,698	12,128	5,481	3,507
2010	32,121	10,098	12,946	5,610	3,467
2011	30,148	8,753	12,949	5,453	2,993
2012	31,031	9,127	13,585	5,614	2,705
2013	34,524	10,035	15,705	5,844	2,940
2014	34,950	10,303	14,799	6,819	3,029
2015	37,215	11,257	14,939	7,906	3,114
2016	37,197	10,068	15,252	8,783	3,095
2017	38,239	10,047	16,269	8,902	3,022
2018	42,066	12,920	16,952	9,891	2,302
2019	41,182	10,261	17,327	11,230	2,364

자료: 통계청, 「농가경제통계」를 참고하여 작성

[그림 IV-7] 농가소득의 변화

(단위: 천원)



자료: 통계청, 「농가경제통계」 사용하여 저자 작성

- 사업구조개편이 궁극적으로 의도했던 사업구조개편의 효과, 즉, 농업소득 주도 성장을 통한 농가소득 증대의 효과를 검토해야 함
 - 이를 위해서 농업총수입에서 농업소득이 차지하는 비중인 농업소득률 자료를 사용하여 검토
 - <표 IV-7>은 농업소득 자료와 함께 농업수입 및 농업경영비 등의 통계를 보여 주며, 농업소득률 통계도 제시함
 - 농업총수입은 사업구조개편 직전인 2011년에는 약 2,600만원 수준이었으며, 사업구조개편 직후인 2012년에는 약 2,760만원으로 증가하고, 꾸준히 증가 추세를 유지하여 2019년에는 약 3,444만원임
 - 반면 농업소득률은 사업구조개편 직전 2011년에는 33.1%, 2012년에도 33.1%였으나, 2016년에는 32.2%, 2019년에는 29.8%로 하락 추세에 있음
 - 국회예산정책처(2020)에서도 언급하듯이, 농업소득률의 감소는 사업구조개편의 효과가 미미하다는 것의 반증일 수 있음
 - 즉 사업구조개편 이후 농업소득이 정체되고, 실질적인 농업소득 증감을 나타내는 농업소득률이 하락 추세에 있는 것은
 - 사업구조개편의 궁극적 목적 달성은 성공하지 못한 것으로 판단할 수 있으며

- 본래 의도했던 목표와는 다른 형태로 사업구조개편 효과가 나타난 것으로 해석할 수 있음

<표 IV-7> 농가의 농업총수입 및 농업경영비

(단위: 천원, %)

연도	농업소득	농업 수입				농업 경영비	농업 소득률 ¹⁾
		농업 총수입	농작물 수입	축산 수입	농업 잡수입		
2005	11,815	26,496	19,952	6,386	158	14,681	44.6
2006	12,092	27,322	20,067	6,403	853	15,231	44.3
2007	10,406	26,102	20,307	5,145	651	15,696	39.9
2008	9,654	25,843	19,942	5,336	566	16,189	37.4
2009	9,698	26,621	19,393	6,972	257	16,924	36.4
2010	10,098	27,221	20,318	5,892	1,011	17,123	37.1
2011	8,753	26,457	21,275	4,335	847	17,704	33.1
2012	9,127	27,589	21,942	5,099	548	18,461	33.1
2013	10,035	30,648	23,155	7,397	96	20,613	32.7
2014	10,303	32,179	22,942	9,071	165	21,875	32.0
2015	11,257	33,654	22,760	10,530	365	22,398	33.4
2016	10,068	31,279	21,357	9,222	699	21,211	32.2
2017	10,047	30,580	21,069	8,029	1,482	20,533	32.9
2018	12,920	35,757	24,708	10,027	1,022	22,837	36.1
2019	10,261	34,436	23,299	10,478	659	24,175	29.8

주: 1) 농업소득률 = (농업소득/농업총수입)×100
 자료: 통계청, 「농가경제통계」 참고하여 작성

- 사업구조개편 효과 여부를 농업소득률의 감소만으로 단정할 수는 없으나, 사업구조개편 효과가 크지 않은 것은 명확히 확인할 수 있으며, 결과적으로는 동 제도의 지원 효과 역시 미미했던 것으로 판단
- 본고에서는 추가적으로 간단한 회귀분석을 통해 사업구조개편 및 동 제도의 효과를 검토함
 - <표 IV-8>은 전업농가 가구와 겸업농가 가구의 2003년부터 2019년까지의 농가 소득 및 농업소득의 분포를 보여줌

- 전업농가는 연간 30일 이상 농사 이외의 일에 종사한 가구원이 없는 농가를 의미하며
- 1종겸업농가는 겸업농가 중 농업총수입이 농업 외 수입보다 많은 농가를 의미
- 2종겸업농가는 겸업농가 중 농업총수입이 농업 외 수입보다 적은 농가를 의미

<표 IV-8> 농가소득 분포

(단위: 천원, %)

연도	전업		1종겸업		2종겸업	
	농업소득	농가소득	농업소득	농가소득	농업소득	농가소득
2003	13,106	23,798	14,674	29,454	2,970	32,570
2004	14,748	24,250	17,113	34,526	3,904	36,556
2005	14,451	25,466	18,606	38,005	2,990	37,742
2006	15,160	27,844	16,890	36,772	3,338	39,642
2007	13,023	25,886	16,941	37,422	2,715	40,991
2008	12,550	24,631	14,629	34,849	2,544	38,568
2009	12,690	25,223	16,036	35,121	2,161	38,175
2010	14,063	26,793	14,620	33,824	1,793	39,086
2011	11,352	22,677	15,665	33,779	1,523	39,328
2012	12,892	24,065	16,015	34,440	563	39,546
2013	12,896	26,864	18,174	39,054	2,417	42,975
2014	12,599	26,371	19,781	41,806	1,868	43,717
2015	14,532	29,322	20,469	43,930	1,556	45,547
2016	13,461	29,235	19,899	43,171	1,581	46,216
2017	13,588	29,567	21,947	47,015	729	47,480
2018	18,237	34,222	23,643	49,348	1,569	50,814
2019	14,130	31,727	19,857	49,409	1,340	52,598

자료: 통계청, 「농가경제통계」 참고하여 작성

- <표 IV-8>에서 전업농가의 농업소득은 2011년 약 1,135만원, 2012년에는 약 1,289만원이었고, 조금 증가하여 2019년 현재 약 1,413만원임
- 1종겸업농가의 농업소득은 2011년 약 1,566만원, 2012년에는 약 1,600만원, 그 이후 역시 증가하여 2019년 약 2천만원임
- 2종겸업농가의 농업소득의 편차가 전업농가와 1종겸업농가에 비해 컸으며, 2011년에는 약 1,523만원, 2012년에는 급감하여 563만원, 2019년에는 1,340만원임

- 사업구조개편 효과를 추정하기 위해 전업농가와 겸업농가를 비교하는 방법을 사용하고자 함
- 전업농가와 겸업농가를 비교하기 위해 이중차분법 회귀분석을 활용하여 사업구조개편의 효과를 살펴보고자 함
 - 분석의 기본적인 아이디어는 사업구조개편 및 동 제도가 미치는 영향은 겸업농가보다는 전업농가에 미치는 영향이 클 것을 가정하여, 전업농가와 겸업농가를 비교하는 것임
 - 실제로 사업구조개편의 목적은 농업인을 대상으로 농가소득을 증가시키는 것이었기 때문에
 - 주 수입원이 농업인 가구가 사업구조개편 및 동 제도의 효과를 직접적으로 수혜받는 대상이라고 할 수 있음
 - 반면 겸업농가의 경우 사업구조개편 및 동 제도 수혜의 직접 대상은 아님
 - 따라서 동 제도의 효과를 식별하기 위해서 전업농가와 겸업농가를 비교하는 방법을 선택함
 - 분석을 위한 기본적인 방정식 형태는 식 (1)과 같음

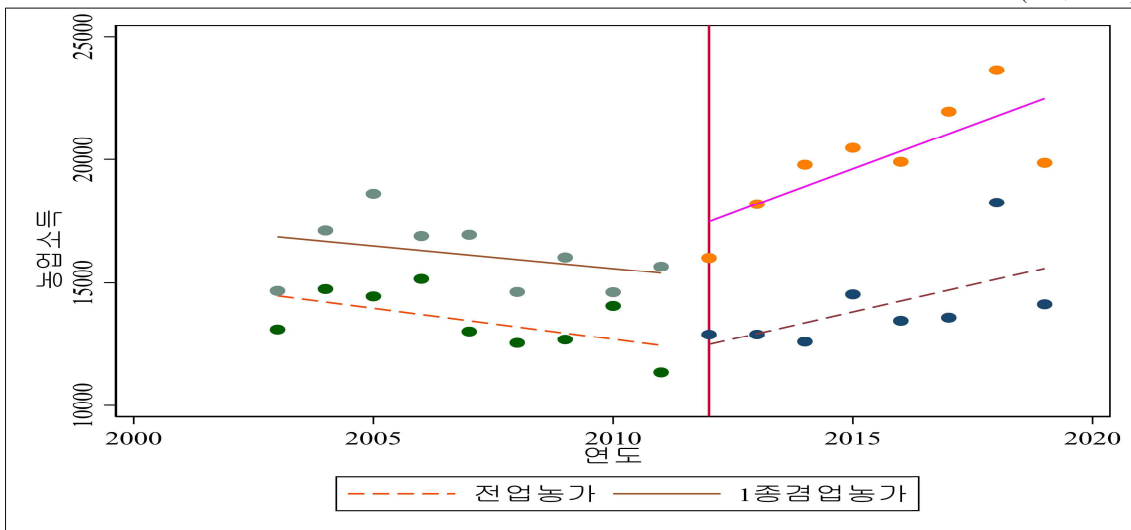
$$\text{농업소득}_t = \beta_0 + \beta_1 * D + \beta_2 * T_t + \beta_3 * T_t * D + \epsilon_t \quad \text{식 (1)}$$

- 농업소득은 전업농가 및 겸업농가의 농업소득이며
- D 는 전업농가 지시변수로서 1은 전업농가를, 0은 겸업농가를 의미함
- T_t 는 연도 지시변수로서 1은 사업구조 및 동 제도가 도입된 2012년 이후를 의미하며, 0은 2011년 이전을 의미함
- 추정식에서 사업구조개편 및 동 제도의 효과를 추정하는 계수값은 β_3 임
- 이중차분법 추정을 위해서는 기본적으로 제도의 효과를 적용받는 집단과 그렇지 않은 집단 간에 추정하고자 하는 종속변수의 추이가 제도 적용 전 시기에 평행추세(parallel trend) 가정을 만족해야 함
- 먼저 처치집단($T_t=1$)은 전업농가로 설정하고, 통제집단($T_t=0$)은 1종겸업농가로 설정한 후, 이 두 집단의 농업소득의 추세를 그림으로 확인함
- [그림 IV-8]에서 확인할 수 있듯이, 동 제도 및 사업구조개편이 시행된 2012년 이전에 이 두 집단의 농업소득 추이는 비교적 평행한 추이를 따르고 있는 것으로 보여, 이중차분법 가정을 만족함

- 다음으로는 동일한 방법으로 처치집단은 전업농가로 설정하고, 통제집단은 2종겸업농가로 설정한 후 분석하며, 이 두 집단의 농업소득 추이는 [그림 IV-9]에 제시
- [그림 IV-9]에서 동일하게 확인할 수 있는 것은 동 제도 및 사업구조개편이 시행된 2012년 이전에 이 두 집단의 농업소득 추이는 비교적 평행한 추이를 따르고 있는 것으로 보여, 이중차분법 가정을 만족함

[그림 IV-8] 전업농가와 1종겸업농가 농업소득 추이

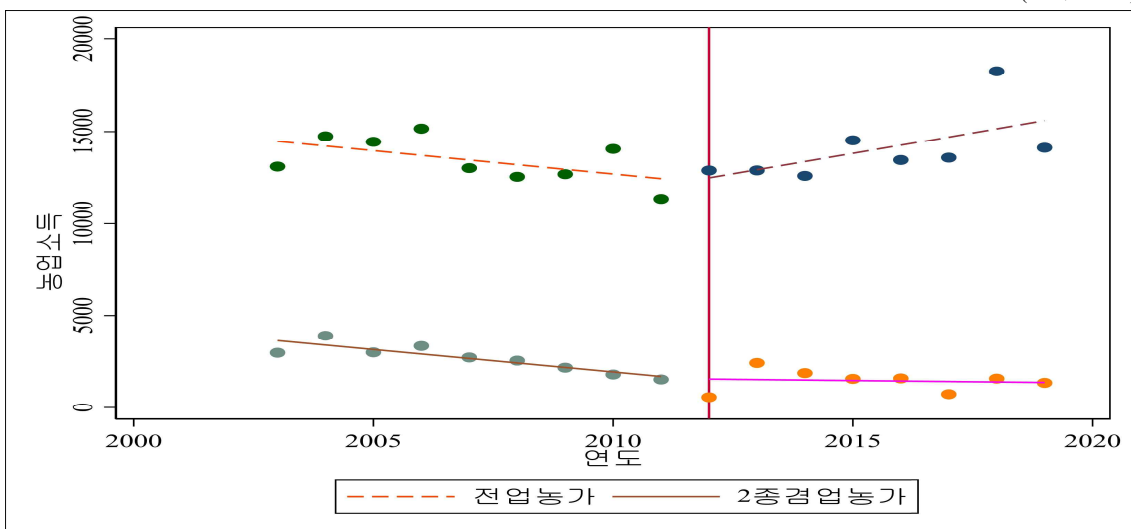
(단위: 천원)



자료: 통계청, 「농가경제통계」 이용하여 저자 작성

[그림 IV-9] 전업농가와 2종겸업농가의 농업소득 추이

(단위: 천원)



자료: 통계청, 「농가경제통계」 이용하여 저자 작성

- <표 IV-9>는 이중차분법 추정 결과로 첫 번째 열은 1종겸업농가를 통제집단으로 설정하고 분석한 결과이고, 두 번째 열은 2종겸업농가를 통제집단으로 설정하고 분석한 결과이며, 마지막 열은 1종겸업농가와 2종겸업농가를 모두 통제집단으로 사용하여 분석한 결과임
- 분석에서 관심 있는 변수는 β_3 로서 사업구조개편의 효과를 추정하는 것이며, 본고에서는 이 추정 값이 제도의 효과라고 가정함
- 다만 동 제도가 사업구조개편에 영향을 주고, 연쇄적으로 사업구조개편이 농가소득에 영향을 준다면, 추정된 β_3 는 동 제도 효과의 상한으로 간주하는 것이 합리적임
- 분석 결과, 통제집단의 설정에 따라 상반된 결과가 도출됨
- 1종겸업농가를 통제집단으로 설정하였을 경우에는 사업구조개편 이후 전업농가의 농업소득이 감소하는 것으로 나타났지만
- 2종겸업농가를 통제집단으로 설정하였을 경우에는 반대로 전업농가의 농업소득이 증가하는 것으로 나타남
- 두 통제집단을 모두 사용할 경우에는 통계적 유의성이 확인되지 않음

<표 IV-9> 사업구조개편이 농업소득에 미치는 효과 분석 1

구분	1종겸업	2종겸업	모두
β_1	-0.1815*** (0.0299)	1.6558*** (0.1256)	0.7371 (0.4890)
β_2	0.2746*** (0.0672)	-0.7084** (0.2818)	-0.2268 (1.007)
β_3	-0.1714*** (0.0437)	0.6965*** (0.1831)	0.2625 (0.7129)

주: 연도 고정효과 사용. ***1% 유의수준, **5% 유의수준, *10% 유의수준
 자료: 분석결과를 바탕으로 저자 작성

- 농가의 농업소득을 토대로 이중차분법 실시 결과 사업구조개편 및 동 제도 도입의 효과에 대한 일관적인 결론을 도출하지 못함
 - 우선 분석에 필요한 자료가 충분히 제공되지 못한 한계점이 그 원인일 수 있으며
 - 두 번째로는 실제 효과가 명확하지 않기 때문에 효과가 혼재되어 나타나는 것일 수 있음

<표 IV-10> 소득 종류별 어가소득

(단위: 천원)

연도	어가소득	어업소득	어업 외 소득	이전소득	비경상소득
2005	28,028	11,950	9,399	2,245	4,434
2006	30,006	11,603	10,361	2,728	5,315
2007	30,668	11,975	10,981	2,913	4,799
2008	31,176	13,801	10,120	2,423	4,831
2009	33,945	16,220	11,136	2,857	3,732
2010	35,696	16,607	11,931	3,191	3,968
2011	38,623	20,432	11,378	3,309	3,504
2012	37,381	19,539	11,360	3,272	3,210
2013	38,586	18,538	13,037	3,646	3,366
2014	41,015	20,987	11,897	4,341	3,790
2015	43,895	23,086	11,728	5,079	4,002
2016	47,077	26,598	11,551	5,479	3,448
2017	49,016	26,692	12,576	6,055	3,693
2018	51,836	25,670	13,523	10,193	2,450
2019	48,415	20,672	13,326	11,220	3,198

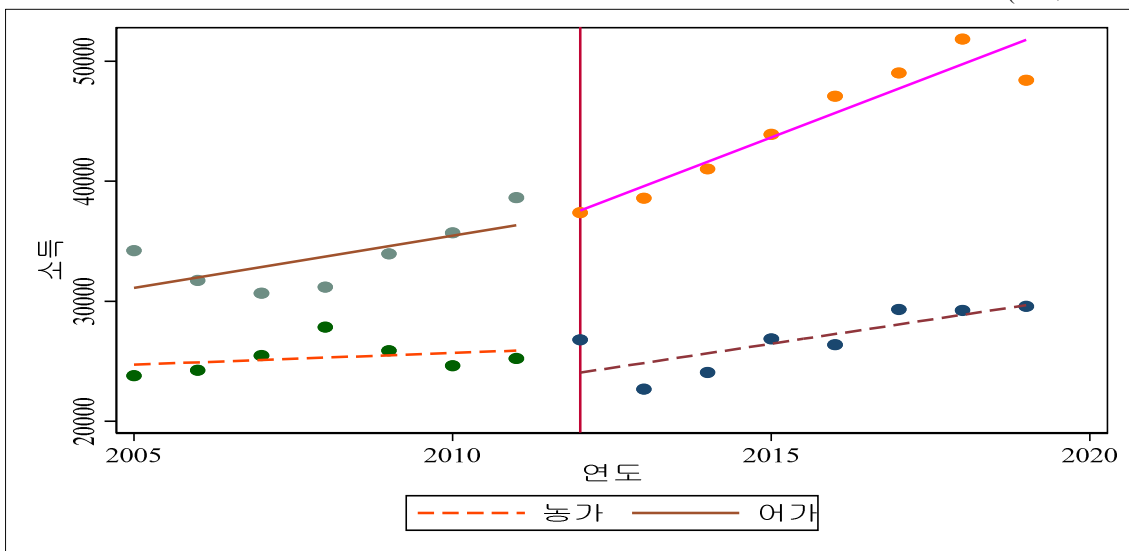
자료: 통계청, 「어가경제통계」, 각 연도.

- 추가적인 강건성(robustness) 검증을 위해서 농가소득과 어가소득을 비교함
 - 분석의 기본적인 가정은 앞선 이중차분법 가정과 동일함
 - 어업가구의 경우 동 제도와는 무관하며, 결과적으로 동 제도 및 사업구조개편 적용이 농가 경제에는 영향을 주지만, 어가 경제에는 영향을 주지 않는다는 가정이 성립함
 - 이러한 가정을 바탕으로 농업가구와 어업가구를 비교하여 동 제도의 효과를 추정
 - 따라서 식 (1)에서 통제집단으로 어업가구를 설정하여 동일한 회귀 방정식을 추정
 - <표 IV-10>은 어가소득의 분포를 나타내며, 이들의 구성 요소인 어업소득, 어업외소득, 이전소득 등에 대한 정보를 제시
 - 이중차분법 분석 적용을 위해서는 앞선 가정과 마찬가지로, 농협중앙회의 사업구조개편이 있었던 2012년 이전 어가소득의 추이가 농가소득의 추이와 유사해야 한다는 가정을 검토해봐야 함

- [그림 IV-10]은 전업농가의 농가소득과 어가소득을 비교한 그림이며, 사업구조 개편이 진행된 2012년 이전 두 그룹의 소득 추이는 대체로 유사하다고 판단됨
 - 물론 앞선 1종겸업농가 및 2종겸업농가에서 확인한 평행추세선처럼 완벽하게 일치한다고 보기 어려움
 - 이는 농업가구와 어업가구가 본래 서로 다른 특성을 갖고 있으며, 1종겸업농가 및 2종겸업농가에 비해 유사성이 떨어지기 때문으로 생각할 수 있음

[그림 IV-10] 농가소득 및 어가소득의 추이

(단위: 천원)



자료: 통계청, 「농가경제통계, 「어가경제통계」 이용하여 저자 작성

- 비록 이중차분법 가정이 완벽하게 성립하지 않지만, 이중차분법을 적용하기 위해 처치집단인 전업농가에 대한 통제집단으로 어업가구를 선택
- 이러한 가정을 토대로 이중차분 회귀 방정식을 추정한 결과가 <표 IV-11>에 제시됨
 - 분석 결과, 사업구조개편의 효과를 나타내는 β_3 는 음수(-) 값을 나타내며
 - 농가소득은 비교 가능한 어가소득에 비해 사업구조개편에 따라 소득이 약 22% 감소한 것으로 나타남
 - 따라서 사업구조개편 이후 농업소득에 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났고
 - 동 제도의 효과 역시 부정적이거나, β_3 가 음수(-)값으로 제도 효과의 상한임을 감안하면, 제도의 효과가 없을 것을 추측할 수 있음

<표 IV-11> 사업구조개편이 농업소득에 미치는 효과 분석 2

구분	어업가구
β_1	-0.2856*** (0.0355)
β_2	0.3922*** (0.0708)
β_3	-0.2204*** (0.0487)

주: 연도 고정효과 사용. ***1% 유의수준, **5% 유의수준, *10% 유의수준
 자료: 분석 결과를 바탕으로 저자 작성

- 지금까지 기초 통계자료와 이중차분 추정으로 사업구조개편의 효과를 살펴본 결과, 사업구조개편 이후 농가소득에 긍정적 영향을 주었다고 판단하기 어려움
 - 따라서 본고의 주제인 동 제도의 효과 역시 없다고 판단됨
 - 즉 제도가 궁극적으로 추구하고자 하였던 목표 달성은 하지 못한 것으로 판단됨
 - 이는 앞선 경제사업 규모 및 당기순이익 분석 결과와 유사하게 해석 가능
 - 사업구조개편 효과가 유의미하게 관찰되지 않았다는 것은 동 제도의 역할이 농가소득 증가에 미미한 역할을 했다고 해석하는 것이 합리적임
 - 비록 사업구조개편이 농가소득에 긍정적 영향을 준 것이 추정되지 않았으나, 이 결론이 동 제도의 효과가 없었다는 직접적인 근거가 될 수 없다고 주장할 수 있으나
 - 현재 사업구조개편 및 동 제도의 적용이 이미 여러 차례 일몰 연장을 거쳐 지속되었음에도 뚜렷한 결과를 보이지 않았다는 사실을 고려할 때
 - 제도의 효과가 없다고 판단하는 것이 합리적임

- 결론적으로 사업구조개편의 궁극적 목적인 농가소득 향상은 사업구조개편으로 달성하였다고 평가할 수 없고, 그렇기 때문에 동 제도의 효과가 있었다고 볼 수 없음

나. 어업가구에 미치는 효과

- 비슷한 방법으로 수협중앙회의 사업구조개편 전후의 어가소득 등의 변화를 검토하여, 사업구조개편이 어업가구에 미치는 효과를 추정하고 이를 토대로 동 제도의 효과를 추정함

□ 우선 어가소득의 연도별 추이를 통해 농업인들의 생활 개선 효과가 있었는지 검토함

○ 이미 앞서 제시하였듯이 <표 IV-10>은 소득 종류별 어가소득의 연도별 변화를 보여줌

- 어가소득은 어가가 1년(1. 1.~12. 31.) 동안 벌어들인 소득으로, 어업소득과 어업외소득(겸업소득 및 사업 외 소득), 이전소득과 비경상소득의 총합임

- 겸업소득은 어업 이외 활동으로 얻은 소득으로 임업, 제조업, 건설업 등의 소득을 포함하고, 사업 외 소득은 사업 이외 활동으로 얻은 노임, 급료, 임대료 등의 소득을 포함함

- 이전소득은 어가가 비경제적 활동으로 얻은 수입 중 공적보조금(농어업보조금, 공적연금, 수당 등), 사적보조금(출타가족보조금, 친인척보조금) 등의 소득을 모두 합한 금액임

- 비경상소득은 어가가 비경제적 활동으로 얻은 수입 중 경조수입, 퇴직일시금, 사고보상금의 소득 등을 모두 합산한 금액

- 어가소득은 2005년 이후 증가 추세에 있으며, 이는 어가소득 및 어업소득의 증가에 의한 것임

- 어업소득은 2005년에 약 1,195만원이었으며, 사업구조개편 이전인 2015년에는 약 2,300만원, 2019년에는 약 2,060만원임

○ 사업구조개편 직전 직후 연도를 비교해보면, 2017년의 어가소득이 2016년의 어가소득보다 증가한 것을 확인할 수 있으며, 어업소득 역시 조금 증가함

○ 이러한 현상은 어업 외 소득의 증가에서도 발견됨

□ 사업구조개편이 본래 의도했던 사업구조개편의 효과, 즉 어업소득 주도 성장을 통한 어가소득 증대의 효과를 검토하기 위해 <표 IV-12>를 검토

○ <표 IV-12>는 어업소득, 어업총수입, 어업경영비, 어업총수입에서 어업소득이 차지하는 비중인 어업소득률 통계를 보여줌

○ 어업총수입은 사업구조개편 직전인 2016년에는 약 5,477만원 수준이었으며, 사업구조개편 직후인 2017년에는 약 5,506만원으로 증가하고, 꾸준히 증가 추세를 이어옴

○ 반면 어업소득률은 사업구조개편 직전 2016년에는 48.6%, 2017년에도 비슷한 48.5%였으나, 2018년에는 35.3%, 2019년에는 29.8%로 하락 추세에 있음

- 농업소득률의 추이와 마찬가지로, 어업소득률은 사업구조개편 이후 오히려 하락 추세에 있음
- 결과적으로 기초 통계로는 수협중앙회의 사업구조개편의 궁극적 목적 달성은 성공하지 못한 것으로 사료됨

〈표 IV-12〉 어가의 어업총수입 및 어업경영비

(단위: 천원)

연도	어업소득	어업 총수입				어업 경영비			어업 소득률 ¹⁾
		합계	어로 수입	양식 수입	어업잡 수입	합계	어로 지출	양식 지출	
2005	11,950	26,576	15,942	10,090	544	14,626	9,007	5,619	45.0
2006	11,603	25,910	16,198	9,229	483	14,307	8,683	5,624	44.8
2007	11,975	26,535	16,837	9,162	536	14,560	9,113	5,447	45.1
2008	13,801	33,457	19,957	12,801	700	19,656	11,848	7,808	41.2
2009	16,220	35,350	21,247	13,542	561	19,129	10,979	8,150	45.9
2010	16,607	37,682	22,083	15,081	518	21,076	12,015	9,061	44.1
2011	20,432	45,875	24,566	20,212	1,097	25,444	13,637	11,806	44.5
2012	19,539	45,228	23,802	19,672	1,754	25,689	13,398	12,291	43.2
2013	18,538	44,461	23,187	20,555	719	25,923	12,394	13,530	41.7
2014	20,987	46,626	23,987	21,172	1,467	25,639	12,046	13,592	45.0
2015	23,086	50,653	22,746	25,998	1,909	27,567	11,443	16,124	45.6
2016	26,598	54,772	22,354	31,412	1,005	28,174	10,889	17,285	48.6
2017	26,692	55,064	22,151	32,152	761	28,372	10,843	17,529	48.5
2018	25,670	72,625	29,208	42,349	1,067	46,955	18,770	28,185	35.3
2019	20,672	69,260	29,142	38,763	1,356	48,589	19,450	29,137	29.8

주: 1) 어업소득률 = (어업소득/어업총수입)×100
 자료: 통계청, 「어가경제통계」, 각 연도.

- 농가소득 분석과 마찬가지로 사업구조개편 효과 여부를 어업소득률의 감소만으로 단정할 수는 없으나, 사업구조개편 효과가 크지는 않은 것을 기초통계로서 확인 가능함

- 본고에서는 농가소득 효과 추정과 마찬가지로 추가적으로 회귀분석을 통해 사업 구조개편의 효과 및 동 제도의 효과를 검증하고자 함
 - 추정 방법의 기본적인 아이디어는 앞선 농업가구 분석과 동일함

〈표 IV-13〉 어가소득 분포

(단위: 천원, %)

연도	주업일반어가		부업어가		자급어가	
	어업소득	어가소득	어업소득	어가소득	어업소득	어가소득
2003	6,598	13,568	4,548	25,581	313	18,568
2004	6,705	15,362	4,392	27,037	158	16,789
2005	6,583	16,399	4,481	28,323	-3	17,916
2006	6,452	16,403	4,369	33,041	64	23,437
2007	5,651	15,022	4,752	34,427	-117	19,823
2008	6,489	15,414	4,391	29,262	610	27,880
2009	6,843	18,096	4,953	29,169	126	26,714
2010	6,869	16,794	4,830	32,899	1,281	28,743
2011	7,311	13,102	5,048	33,829	-140	21,415
2012	7,602	14,417	4,388	31,148	631	21,212
2013	5,538	12,269	5,789	32,642	118	24,649
2014	9,980	15,558	7,878	36,116	1,339	24,890
2015	10,700	17,806	7,692	36,206	443	23,806
2016	8,030	16,024	7,459	36,356	-58	20,579
2017	9,766	16,352	6,300	38,229	-151	21,079
2018	4,528	17,480	4,586	42,832	69	24,360
2019	4,220	18,003	3,175	41,935	405	25,089

자료: 통계청, 「어가경제통계」 참고하여 작성

- <표 IV-13>은 전업어가(주업일반어가) 가구와 겸업어가 가구의 2003년부터 2019년까지의 어업소득 및 어가소득을 보여줌
 - 어가는 다음 중 하나에 해당하는 어업을 직접 경영하는 가구를 의미
 - ① 지난 1년간 판매를 목적으로 1개월 이상 해수면에서 어선어업, 맨손어업, 나잠어업, 기타 어로어업, 양식어업을 경영한 가구
 - ② 지난 1년간 해수면에서 직접 어획하거나 양식한 수산물의 판매금액이 연간 120만원 이상인 가구
 - ③ 조사시점 현재 양식하는 수산물의 평가액이 120만원 이상인 가구

- 주업일반어가는 어업총수입이 어업 외 수입보다 많은 어가로서 어업총수입 중 현금수입과 외상판매수입이 2천만원 미만인 어가로 정의
- 부업어가는 어업총수입 중 현금수입과 외상판매수입이 200만원 이상인 어가 중 어업 외 수입이 어업총수입보다 많은 어가
- 자급어가는 어업총수입 중 현금수입과 외상판매수입이 200만원 미만으로 어업 외 수입이 어업총수입보다 많은 어가
- 주업일반어가의 어업소득은 2005년 약 658만원, 사업구조개편 직전인 2015년에는 약 1,070만원이며
- 부업어가의 어업소득은 2005년 약 448만원, 2015년에는 약 769만원, 2019년에는 약 318만원임
- 자급어가는 이보다 어업소득은 훨씬 적은 것으로 나타남
- 사업구조개편 효과 추정을 위해 주업일반어가와 부업 및 자급어가를 비교하는 방법을 사용하고자 함
- 주업일반어가와 부업 및 자급어가를 비교하기 위해 앞서 언급한 이중차분법 회귀분석을 활용하였으며, 분석에 사용된 기본 가정은 앞선 분석과 동일
 - 분석의 기본적인 아이디어는 앞선 논리와 마찬가지로 사업구조개편 및 동 제도가 미치는 영향은 부업 및 자급어가보다는 주업일반어가에 미치는 영향이 클 것을 가정하고
 - 주업일반어가와 부업어가 및 자급어가를 비교함
 - 실제로 사업구조개편의 목적은 어업인을 대상으로 어가소득을 증가시키는 것이었기 때문에, 주 수입원이 어업인 가구가 사업구조개편 및 동 제도의 효과를 직접적으로 수혜받는 대상이라고 할 수 있음
 - 반면 부업 및 자급어가의 경우 사업구조개편 및 동 제도 수혜의 직접 대상이라고 할 수 없음
 - 분석을 위한 기본적인 방정식 형태는 식 (2)와 같음

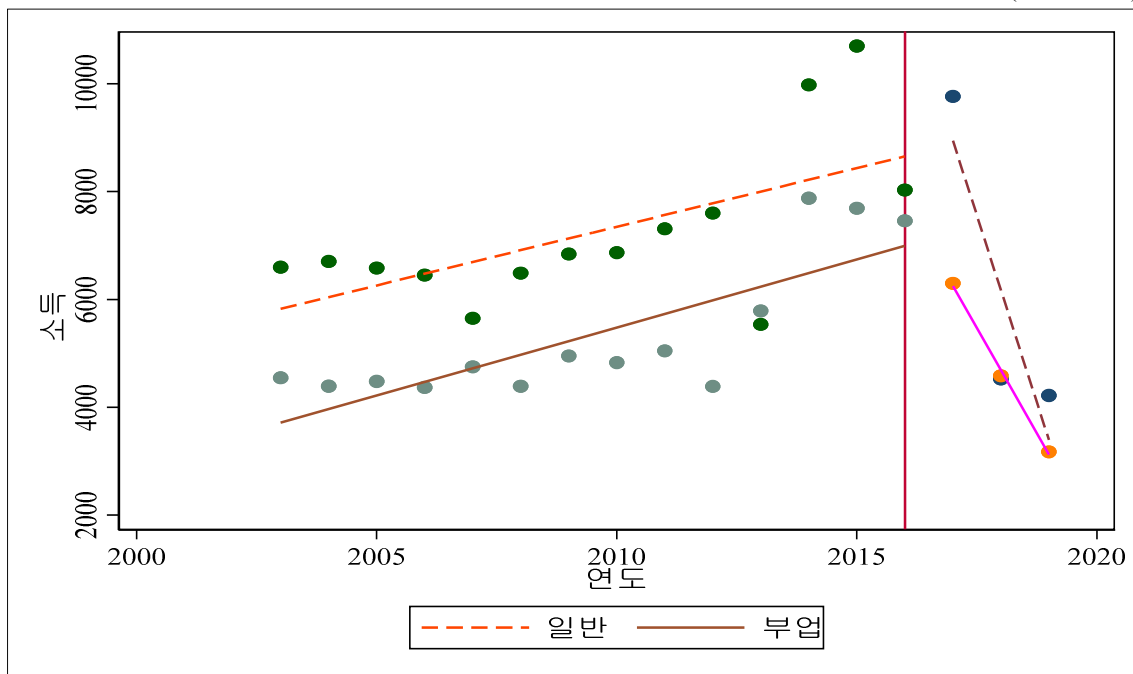
$$\text{어업소득}_t = \beta_0 + \beta_1 * D + \beta_2 * T_t + \beta_3 * T_t * D + \epsilon_t \quad \text{식 (2)}$$

- D 는 주업일반어가 지시변수로서 1은 주업일반어가를, 0은 부업어가 및 자급어가를 의미함
- T_t 는 연도 지시변수로서 1은 사업구조 및 동 제도가 도입된 2017년 이후를 의미하며, 0은 2016년 이전을 의미함

- 추정식에서 사업구조개편 및 동 제도의 효과를 추정하는 계수 값은 β_3 임
- 이중차분법 추정을 위해서는 기본적으로 제도의 효과를 적용받는 집단과 그렇지 않은 집단 간에 추정하고자 하는 종속 변수의 추이가 제도 적용 전 시기에 평행추세(parallel trend) 가정을 만족해야 함
- 먼저 처치집단($T_t=1$)은 주업일반어가로 설정하고, 통제집단($T_t=0$)은 부업어가로 설정한 후, 이 두 집단의 농업소득의 추세를 그림으로 확인함
- [그림 IV-11]에서 확인할 수 있듯이, 동 제도 및 사업구조개편이 적용된 2016년 이전에 이 두 집단의 어업소득 추이는 비교적 평행한 추이를 따르고 있었다고 해석 가능

[그림 IV-11] 주업일반어가 및 부업어가의 소득 추이 비교

(단위: 천원)

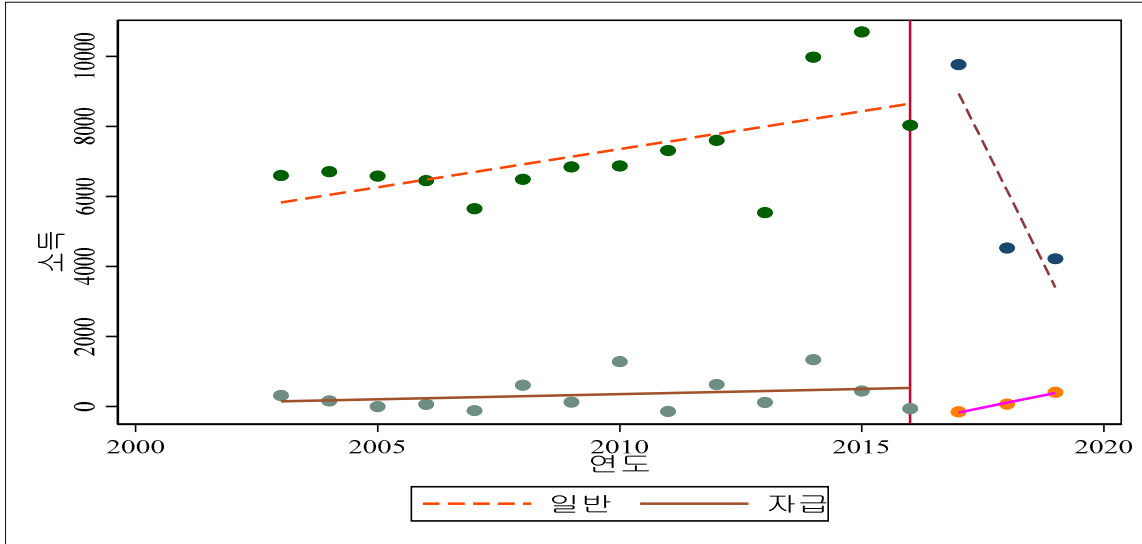


자료: 통계청, 「어가경제통계」 이용하여 저자 작성

- [그림 IV-12]는 통제집단을 자급어가로 설정하고 평행 추이를 비교한 결과, 평행추세선의 가정이 완벽하게 맞는다고 보기는 어렵지만, 이를 염두에 두고 이중차분법을 적용하여 분석

[그림 IV-12] 주업일반어가 및 자급어가의 소득 추이 비교

(단위: 천원)



자료: 통계청, 「어가경제통계」 이용하여 저자 작성

- <표 IV-14>는 이중차분법 결과로 첫 번째 열은 부업어를 통제집단으로 설정하여 분석한 결과이며, 두 번째 열은 자급어를 통제집단으로 설정하여 분석한 결과이고, 마지막 열은 부업어가와 자급어를 모두 통제집단으로 사용하여 분석한 결과임
- 분석에서 관심 있는 변수는 β_3 로서 사업구조개편 및 동 제도의 효과를 나타내는 계수임
- β_3 는 모든 회귀분석에서 통계적으로 유의미한 값이 관찰되지 않음
- 따라서 사업구조개편 및 동 제도의 도입이 어업소득에 미치는 효과가 통계적으로 유의미한 수준에서 관찰되지 않음

<표 IV-14> 사업구조개편이 어업소득에 미치는 효과 분석 1

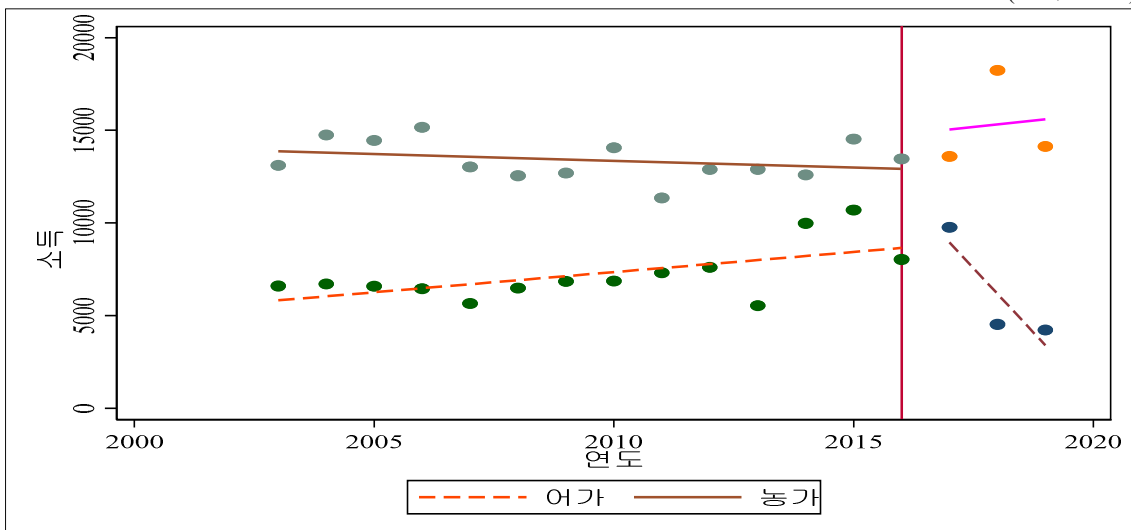
구분	부업	자급	모두
β_1	0.3089*** (0.0441)	3.0932*** (0.3131)	1.3753** (0.5013)
β_2	-0.3670** (0.1280)	-0.1762 (0.7982)	-0.1756 (1.2695)
β_3	-0.0722 (0.1050)	0.1624 (0.7669)	-0.0225 (1.1996)

주: 연도 고정효과 사용. ***1% 유의수준, **5% 유의수준, *10% 유의수준
 자료: 분석 결과를 바탕으로 저자 작성

- 추가적인 강건성(robustness) 검증을 위해서 앞선 농가소득 효과 분석과 마찬가지로 농가소득과 어가소득을 비교함
 - 분석의 기본적인 가정은 앞선 이중차분법 가정과 동일하며, 사용한 자료 역시 동일함
 - 다만 이번 분석에서는 사업구조개편 도입 시기가 앞선 분석과 달라짐
 - 농업가구의 경우 동 제도와는 무관하며, 결과적으로 동 제도 및 사업구조개편 시행이 어가경제에는 영향을 주지만, 농가경제에는 영향을 주지 않는다는 가정이 성립함
 - 앞서 사용한 소득 자료를 활용하여 분석하고, 이중차분법 회귀방정식을 이용하여 분석
 - 이중차분법 분석 적용을 위해서는 앞선 가정과 마찬가지로, 수협중앙회의 사업구조개편이 있었던 2016년 이전 어가소득의 추이가 농가소득의 추이와 유사해야 한다는 가정을 만족해야 함
 - [그림 IV-13]은 어가소득과 농가소득을 비교한 그림이며, 사업구조개편이 진행된 2016년 이전 두 그룹의 소득 추이는 대체로 유사하다고 판단됨
 - 물론, 앞선 농가소득 분석에서도 언급했듯이, 평행 추세가 완벽하게 맞다고 하기는 어렵기 때문에
 - 이중차분법 결과는 제한적으로 활용될 필요가 있음

[그림 IV-13] 어가소득 및 농가소득 추이 비교

(단위: 천원)



자료: 통계청, 「어가경제통계」, 「농가경제통계」 이용하여 저자 작성

- 이중차분법을 적용하기 위해 처치집단인 주업일반어가에 대한 통제집단으로 전업농업가구를 선택하여 두 집단을 사업구조개편 전후에 대해 비교함
- 이러한 가정을 토대로 이중차분 회귀방정식을 분석한 결과가 <표 IV-15>에 제시됨
 - 분석 결과, 사업구조개편의 효과를 나타내는 β_3 는 음수(-) 값을 나타내며, 통계적 유의수준 10%에서 유의미한 것으로 나타났으며,
 - 어가소득은 비교 가능한 농가소득에 비해 사업구조개편에 따라 소득이 약 15% 감소한 것으로 나타남

<표 IV-15> 사업구조개편이 어업소득에 미치는 효과 분석 2

구분	어업가구
β_1	-0.6294*** (0.0745)
β_2	-0.0119 (0.2162)
β_3	-0.1478* (0.1774)

주: 연도 고정효과 사용. ***1% 유의수준, **5% 유의수준, *10% 유의수준
 자료: 분석 결과를 바탕으로 저자 작성

- 지금까지 기초 통계자료와 이중차분 추정으로 사업구조개편이 어가경제에 미치는 효과를 살펴본 결과, 사업구조개편 이후 어가소득에 긍정적 영향을 주었다고 판단하기 어려움
 - 따라서 앞선 논리와 동일하게 동 제도의 도입 이후 제도의 궁극적인 목표 달성에 성공했다고 보기 어려움
- 결론적으로 본 소절에서 살펴본 사업구조개편 및 동 제도가 농어민들에게 미치는 영향은 제한적인 것으로 판단됨
 - 사업구조개편의 궁극적 목적인 농가 및 어가소득 향상은 사업구조개편으로 달성하였다고 평가할 수 없고, 그렇기 때문에 동 제도의 효과가 있었다고 볼 수 없음
 - 결과적으로 농어가소득을 중심으로 살펴본 효과성 평가에서는 긍정적인 평가를 내리기 어려움

4. 동 제도의 세부적 효과 검토 - 명칭사용료 중심으로

- 본 소절에서는 제도의 구체적인 내용을 검토하여, 제도의 효과성을 검증하고, 제도의 대안, 제도가 일몰될 경우 예상되는 효과 등에 대해 검토함
- 동 제도의 조세지출 중 거의 대부분을 차지하는 명칭사용료에 대해 집중적으로 효과성을 검토함
 - 특히 조세지출의 대부분을 차지하는 농협중앙회의 명칭사용료와 관련한 내용을 중심으로 검토함
- 명칭사용료 등의 수입은 교육지원사업비로 지출되어 조합원의 경제적·사회적·문화적 지위를 향상시키는 데 투입됨
 - 교육지원사업비는 기본적으로 농민어민조합원 몫으로 지원된 비용임
 - 교육지원사업의 주요 내용을 살펴보면
 - 회원의 조직 및 경영의 지도에 사용되며
 - 회원의 조합원과 직원에 대한 교육·훈련 및 농업·축산업 등 관련 정보의 제공에 사용되고
 - 회원과 그 조합원의 사업에 관한 조사·연구 및 홍보, 회원과 그 조합원의 사업 및 생활의 개선을 위한 정보망의 구축, 정보화 교육 및 보급 등을 위한 사업에 사용됨
 - 또한 회원과 그 조합원 및 직원에 대한 자금지원에 사용되고, 의료지원사업 및 회원과 그 조합원의 권익증진을 위한 사업에 사용됨
 - 따라서 명칭사용료의 수입은 궁극적으로 회원 및 조합원, 농어민들의 생활에 직간접적으로 영향을 준다고 할 수 있음
- 이러한 명칭사용료의 규모 및 운영 결정은 농협(수협)중앙회의 정관에 의해 규정되고 있으며, 기본적으로 매출액을 기준으로 명칭사용료 수준이 결정됨
 - <표 IV-16>에서 확인할 수 있듯이, 농협의 경우 매출액 3조원 이하의 영업수익의 0.3% 이하로 명칭사용료가 부과되며
 - 3조~10조원인 경우에는 영업수익의 0.3~1.5%, 10조원을 초과하는 경우에는 영업수익의 1.5~2.5%로 명칭사용료가 부과됨

- 수협의 경우 매출액 3천억원 이하의 경우 영업수익의 0.1%, 매출액 3천억~5천억원인 경우에는 영업수익의 0.1~0.5%
- 매출액 5천억~1조원인 경우, 영업수익의 0.5~1.5%, 1조원 초과인 경우에는 영업수익의 2.5%를 명칭사용료로 부과

<표 IV-16> 명칭사용료 부과 기준

구분	매출액	부과율
농협	3조원 이하	영업수익의 0.3% 이하
	3조원~10조원	영업수익의 0.3~1.5%
	10조원 초과	영업수익의 1.5~2.5%
수협	3천억원 이하	영업수익의 0.1%
	3천억~5천억	영업수익의 0.1~0.5%
	5천억~1조원	영업수익의 0.5~1.5%
	1조원 초과	영업수익의 2.5%

자료: 농협중앙회 및 수협중앙회 정관 참고하여 저자 작성

- 농협중앙회의 연도별 교육지원사업비 통계는 다음과 같음
 - 2012년에는 교육지원사업비 총 2,746억원이 지출되었으며, 그 규모는 2013년에 감소하였다가 2015년 이후 증가 추세로 2019년에는 4,338억원이 지출됨
 - 지출된 항목 중에서 영농지도비가 가장 많은 부분을 차지하고 있으며, 교육지원사업비 전체의 50% 이상을 차지함
 - 영농지원비는 농민들을 비롯 조합원들에게 직간접적으로 영향을 주는 요소임

<표 IV-17> 농협중앙회 교육지원사업비 통계

(단위: 백만원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
교육지원사업비	274,624	258,765	264,493	244,950	251,675	283,535	332,124	433,820
1. 영농지원비	179,604	152,432	165,732	151,998	154,980	155,482	214,073	236,281
2. 조합육성비	50,707	54,819	50,726	43,674	52,302	84,257	72,036	142,188
3. 교육비	8,700	7,851	8,109	7,560	8,133	9,512	10,875	14,479
4. 보급선전비	34,564	42,565	38,602	39,437	34,735	33,713	34,246	39,813
5. 조사연구비	1,049	1,098	1,324	2,281	1,525	571	894	1,059

자료: 농협중앙회 결산보고서, 각 연도.

- 수협중앙회의 연도별 교육지원사업비 통계는 다음과 같음
 - 2017년에는 교육지원사업비 총 304억원이 지출되었으며, 2018년에는 약 334억원, 2019년에는 약 356억원이 지출됨
 - 지출된 항목 중에서 매년 어로통신비가 가장 많은 부분을 차지하고
 - 그 다음에는 조직강화비 등으로 많이 지출되는 것으로 나타남

〈표 IV-18〉 수협중앙회 교육지원사업비 통계

(단위: 백만원)

구분	2017	2018	2019
교육지원사업비	30,424	33,356	35,646
1. 조직강화비	6,758	7,498	7,837
2. 생산지도비	6,256	6,635	6,797
3. 교육훈련비	3,640	4,045	4,174
4. 조사연구비	1,365	1,462	1,417
5. 선전계몽비	4,519	5,482	5,279
6. 어로통신비	7,886	8,233	10,142

자료: 수협중앙회 결산보고서, 각 연도.

- 농협(수협)중앙회의 명칭사용료는 매년 절대적인 액수에서 작지 않은 금액이 농어민들을 위해 직간접적으로 사용되고 있는 것을 알 수 있으며, 이러한 지출이 동 제도의 영향을 받는지 면밀히 검토할 필요가 있음
 - 동 제도의 도입이 궁극적으로 명칭사용료 지출을 통한 조합원 및 회원들의 혜택으로 연결되는지 여부가 효과성 평가의 중요한 부분임
- 이를 위해 본고에서는 역으로 만약 동 제도가 폐지될 경우 동 제도가 달성하고자 하였던 목적이 훼손되는지 여부를 검토하고자 함
 - 앞선 효과성 분석에서도 언급했지만, 동 제도의 시행과 사업구조개편이 동시에 진행되었기 때문에
 - 동 제도만의 효과를 식별하기가 매우 어려움
 - 따라서 동 제도가 일몰된다는 가정하에 예상할 수 있는 효과를 검토함으로써, 동 제도 시행의 실효성을 검토하고자 함

- 만약 동 제도의 일몰과 상관없이 동 제도가 달성하고자 했던 목적을 달성할 수 있는 상황이라면
 - 불필요한 조세지출 없이 정책 목적을 달성할 수 있을 것임
 - 조세지출은 기본적으로 최소화되어야 하며, 비효율적인 지출의 경우 과감히 일몰하는 것이 바람직함
- 이와 같은 기본 전제를 바탕으로 동 제도 일몰의 가상적인 상황에 대해 분석하고자 함
- 동 제도가 일몰되어 동 제도의 도입 목적인 원활한 사업구조개편과 농어민 지원을 위한 안정적인 재원 확보, 농어민들의 실익 보장 등에 부정적인 영향을 주는지 여부를 검토함
 - 만약 동 제도의 일몰이 이상에 열거한 목적들에 부정적인 영향을 준다면, 동 제도 유지의 필요성이 인정될 수 있으며
 - 그렇지 않다면 동 제도의 일몰을 검토해볼 수 있음
 - 1. 동 제도의 폐지가 원활한 사업구조개편에 방해요소가 될 수 있는가?
 - 농협중앙회의 사업구조개편은 2012년 시작되었으며, 2012년 3월 금융지주 완전 출범(중앙회 금융사업 이관), 2015년에는 중앙회 경제사업 중 판매·유통 사업을 경제지주로 이관, 2017년에는 자재·회원경제 지원 등 나머지 경제사업을 경제지주로 이관하여 개편 작업을 마무리함(국회예산정책처, 2020)
 - 공식적으로는 2016년 12월 8일, 농협중앙회의 사업구조개편 완료 후 농협중앙회, 농협경제지주 등의 운영에 적합한 지배구조를 정립하는 내용을 담은 ‘농업협동조합법 일부개정법률안’이 통과됨으로써 사업구조개편을 완료함
 - 비슷하게 수협중앙회의 사업구조개편은 2016년 12월 신용사업부문(수협은행)을 수협중앙회의 자회사로 분리하는 구조개편으로 진행되어 완료되었음
 - 다만 수협중앙회의 경우 공적자금 상환 과정이 남아있으나, 사업구조개편 자체와는 별개의 문제로 볼 수 있음
 - 따라서 현재 동 제도의 존속 여부가 원활한 사업구조개편 자체에 미치는 영향은 없다고 판단됨
 - 동 제도의 폐지가 농어민 지원을 위한 안정적인 재원 확보에 방해요소가 될 수 있는지 여부를 판단하기 위해 우선 기초 통계자료를 살펴봄

- 결산보고서상에서 농어민 지원을 위한 재원은 교육지원사업비 명목으로 확인할 수 있으며, 앞서 살펴보았듯이 이 재원은 명칭사용료 수입으로부터 발생
- 동 제도를 통해 지원받는 조세지출규모는 농협중앙회는 매년 약 500억원 정도이며 수협중앙회는 매년 약 50억원임
- 앞서 살펴보았듯이, 농협중앙회는 교육지원사업비로 2019년 기준 약 4,338억 원을 사용하였으며, 수협중앙회는 약 356억원을 사용
- 교육지원사업비에서 부가세 조세지출규모가 차지하는 비중은 농협중앙회는 2012년 21%에서 2019년 12%대까지 감소하였으며, 수협중앙회는 약 13%대임
- 교육지원사업 관리비 대비 조세지출규모는 농협중앙회는 매년 약 20~25%이며, 수협중앙회는 약 30%대임

<표 IV-19> 농협중앙회의 명칭사용료 수입과 교육지원사업관리비

(단위: 억원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
명칭사용료 수입(A)	4,474	4,692	3,489	3,762	4,146	4,067	4,303	4,589
교육지원 사업비(B)	2,746	2,588	2,645	2,450	2,517	2,835	3,321	4,338
교육지원사업 관리비(C)	1,529	1,755	1,779	1,864	1,934	2,278	1,971	2,034
조세지출규모(D)	571	635	364	376	415	480	495	518
비중(B/A)	0.61	0.55	0.76	0.65	0.61	0.70	0.77	0.95
비중(C/A)	0.34	0.37	0.51	0.50	0.47	0.56	0.46	0.44
비중(D/A)	0.13	0.14	0.10	0.10	0.10	0.12	0.12	0.11
비중(B/D)	0.21	0.27	0.14	0.15	0.16	0.17	0.15	0.12
비중(C/D)	0.37	0.36	0.20	0.20	0.21	0.21	0.25	0.25

자료: 농협중앙회 결산보고서, 각 연도.

<표 IV-20> 수협중앙회의 명칭사용료 수입과 교육지원사업관리비

(단위: 백만원)

구분	2017	2018	2019
명칭사용료 수입(A)	298	303	304
교육지원사업비(B)	304	334	356
교육지원사업관리비(C)	142	140	156
조세지출규모(D)	44	57	47
비중(B/A)	1.02	1.10	1.17
비중(C/A)	0.47	0.46	0.51
비중(D/A)	0.15	0.19	0.15
비중(D/B)	0.14	0.17	0.13
비중(D/C)	0.31	0.41	0.30

자료: 수협중앙회 결산보고서

- 또 다른 기초 통계로서 명칭사용료 수입의 세부적인 사항을 살펴봄
 - <표 IV-21>과 <표 IV-22>는 농협중앙회의 명칭사용료 수입과 지출의 세부적인 사항을 보여주며
 - 농협중앙회 명칭사용료 수입의 대부분은 금융계열사로부터 발생함
 - <표 IV-23>에서 확인할 수 있듯이, 농협금융지주 명칭사용료의 대부분은 농협은행에서 발생함
 - 농협금융지주가 명칭사용료로 납부하는 금액은 2012년 약 4,351억원, 2014년에는 약 3,318억원으로 감소하였으나, 2019년 현재 약 4,136억원을 납부
 - 이 중에서 농협은행이 지불하는 명칭사용료는 2012년 4,100억원, 2014년에는 약 2,926억원, 2019년에는 약 2,997억원임
 - 농협금융지주 명칭사용료 지출분 중에서 농협은행 지출분이 차지하는 비중은 매년 약 70%를 상회함

<표 IV-21> 농협중앙회 명칭사용료 수입

(단위: 억원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
명칭사용료 수입	4,473.5	4,691.6	3,489.0	3,762.4	4,145.9	4,067.4	4,303.0	4,588.8
- 농업경제계열사 부담분	76.75	96.82	104.18	159.75	214.7	327.53	333.08	338.71
- 축산경제계열사 부담분	37.60	48.11	52.28	56.62	73.73	87.80	88.80	90.03
- 금융계열사 부담분	4,351.1	4,535.2	3,318.0	3,526.2	3,835.2	3,628.9	3,858.0	4,136.5
- 교육지원계열사 부담분	8.082	11.50	14.54	19.75	22.23	23.24	23.07	23.53

자료: 농협 결산보고서 이용하여 저자 작성

<표 IV-22> 농협중앙회 명칭사용료 지출

(단위: 억원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
명칭사용료 지출	-	-	3,138.0	4,192.7	4,177.7	4,506.3	3,970.1	4,649.8	4,303.0	4,588.8
교육지원 사업비	2,282.5	2,746.2	2,040.4	2,587.6	2,644.9	2,449.5	2,516.8	2,835.4	3,321.2	4,338.2
- 영농지도비	1497.2	1,796.0	1,328.1	1,524.3	1,657.3	1,520.0	1,549.8	1,554.8	2,140.7	2,362.8
- 조합육성비	403.5	507.1	333.0	548.2	507.3	436.7	523.0	842.6	720.4	1,421.9
- 교육비	84.2	87.0	73.8	78.5	81.1	75.6	81.3	95.1	108.7	144.8
- 보급선전비	288.0	345.6	280.5	425.6	386.0	394.4	347.3	337.1	342.5	398.1
- 조사연구비	9.6	10.5	24.95	10.98	13.24	22.82	15.25	5.71	8.94	10.58
사업관리비	-	-	1,338.2	1,755.4	1,779.2	1,863.7	1,934.0	2,278.3	1,971.4	2,034.2

자료: 농협 결산보고서 이용하여 저자 작성

<표 IV-23> 농협금융지주의 명칭사용료 지출

(단위: 억원)

연도	농협금융지주 명칭사용료(A)	농협은행(B)	농협생명	NH 투자증권	농협손해	(구)NH 농협증권	비중 (B/A)
2012	4,351	4,103	227	-	3	14	0.943
2013	4,535	4,235	266	-	5	24	0.934
2014	3,318	2,926	288	54	10	29	0.882
2015	3,526	3,052	302	149	12	-	0.866
2016	3,835	3,155	496	158	15	-	0.823
2017	3,629	2,895	526	184	13	-	0.797
2018	3,858	2,915	628	221	83	-	0.756
2019	4,136	2,997	761	258	108	-	0.725

자료: 농협 결산보고서 이용하여 저자 작성

- 2. 동 제도의 일몰이 농어민 지원을 위한 안정적인 재원 확보에 방해요소가 될 수 있는지 여부를 살펴보기 위한 분석은 다음과 같이 진행함
 - 분석의 시작은 명칭사용료의 수입이 변할 경우, 교육지원사업비 규모에 미치는 영향을 살펴보는 것임
 - 기본적으로 농협(수협)중앙회의 수입은 경제지주와 금융지주, 교육지원 부문에서 매년 받는 배당수입과 농업지원사업비(명칭사용료)에 의존하고 있음

- 농협(수협)중앙회가 부가가치세를 추가로 납부해야 한다면, 명칭사용료 수입분이 감소할 것이고, 수입 감소분이 농어민 지원 예산에 연쇄적으로 영향을 줄 가능성이 있음
- 이를 분석하기 위해 명칭사용료 수입 변화와 교육지원사업비 변화의 관계를 살펴보면 되는데
- 단순한 상관관계 분석은 명칭사용료 수입의 변화가 인과적으로 교육지원사업비에 미치는 효과를 의미하지는 않음
- 즉 명칭사용료 수입과 교육지원사업비가 동시에 증가하였다고 해서, 명칭사용료 수입의 증가가 인과적으로 교육지원사업비를 증가시켰다고 단정할 수 없음
- 왜냐하면 농협(수협)중앙회의 내부적인 판단에 따라 명칭사용료 수입 규모와 교육지원사업비 규모를 결정하면, 명칭사용료 수입이 인과적으로 교육지원사업비 규모에 영향을 주지 않더라도 내부적인 판단으로 인한 결정 때문에 마치 두 변수가 상관성이 있는 것처럼 나타날 수 있기 때문임
- 본고에서는 자료의 제약으로 엄밀한 분석은 불가능하나, 두 변수 간의 인과적 관계를 도출하기 위해 도구변수 추정방법을 활용하여 최대한 엄밀성을 유지함
 - 도구변수 추정방법은 몇 가지 가정을 만족해야 편의(bias) 없는 추정이 가능함
 - 첫째, 명칭사용료 수입(x)을 예측할 수 있는 도구변수를 찾는 것이 중요하며, 본고에서는 농협중앙회와 수협중앙회의 명칭사용료 수입에서 가장 많은 부분을 차지하는 농협은행이 지불하는 명칭사용료와 수협은행이 지불하는 명칭사용료(z)로 정의함
 - 즉 농협은행 및 수협은행이 지불하는 명칭사용료는 농협(수협)중앙회의 명칭사용료 수입과 매우 긴밀한 상관관계가 있음을 이용
 - 또한 이렇게 찾아낸 변수가 교육지원사업비의 규모(y)를 예측하여야 하는데, 이를 예측하는 경로는 오직 명칭사용료 수입(x)을 통해서 함
 - 즉 농협은행(수협은행)이 지불하는 명칭사용료(z)의 변화가 농협(수협)중앙회의 명칭사용료 수입의 변화(x)를 예측하고, 예측된 명칭사용료 수입 변화분(\hat{x})이 최종적으로 교육지원사업비(y)의 변화를 예측하여야 함

- 만약 농협(수협)은행의 명칭사용료 변화가 교육지원사업비 변화를 예측할 수 있는 다른 경로가 존재한다면, 도구변수 추정 값은 편의를 포함할 수 있음
- 앞서 언급했듯이 농협은행(수협은행)을 비롯한 농협(수협)중앙회의 자회사들이 지불하는 명칭사용료 수준은 매출액에 일정 비율로 결정됨
- 따라서 농협은행(수협은행)의 수익 개선 혹은 악화라는 일종의 외생적(exogenous) 변화가 농협은행(수협은행)이 지불하는 명칭사용료의 수준을 결정하게 됨
- 결과적으로 농협은행(수협은행)의 매출액, 그리고 명칭사용료의 수준은 교육지원사업비 규모와 직접적인 연결 관계가 없으며, 이 두 변수를 연결할 수 있는 유일한 변수는 농협중앙회(수협중앙회)의 명칭사용료 수입(x)이라는 이론적 가정이 타당한 것으로 판단됨
- 동일한 이유로, 도구변수로 농협은행(수협은행)의 명칭사용료 외에도 농협생명의 명칭사용료와 농협손해의 명칭사용료를 각각 농협중앙회 분석에 사용하고, 수협유통, 수협노량진수산의 명칭사용료를 각각 수협중앙회 분석에 사용
- 수협중앙회의 경우 명칭사용료 수입이 발생한 2016년 이후 자료를 사용하는데, 이때 사용하는 도구변수의 숫자와 자료 표본 기간이 같아 분석 자체가 이론적으로 불가능함
- 따라서 농협중앙회만 별도로 분석하는 것과 농협중앙회와 수협중앙회를 동시에 활용하여 분석하는 등 두 가지 분석 결과를 제시함
- 도구변수도 앞서 개별로 사용한 분석과 앞서 열거한 변수들을 모두 도구변수로 종합하여 사용한 분석 결과를 모두 제시함
- 분석은 도구변수 방정식으로 다음과 같이 2단계로 추정함
 - (1단계) $x = \beta z + \gamma K + \epsilon$
 - (2단계) $y = \rho \hat{x} + \theta K + \tau$
- 본 분석의 관심 계수는 ρ 이며, 이는 농협(수협)의 명칭사용료 수입이 변할 때, 인과적으로 교육지원사업비의 변화에 미치는 효과를 의미
- 교육지원사업비에 영향을 주는 추가 다른 변수들은 벡터 K 에 포함하며, 본 분석에서는 농협중앙회(수협중앙회)의 자산총계, 부채총계, 선형의 시간추세를 통제함

- 해석의 편의를 위해 모형에 포함된 변수들은 로그 변환하여 분석함
 - 분석에 사용할 수 있는 변수가 제한적이라는 점은 한계임
- 분석 결과 1은 <표 IV-24>에 제시함
- (1)은 도구변수로 농협은행 명칭사용료 (2)는 도구변수로 농협생명 명칭사용료 (3)은 도구변수로 농협손해 명칭사용료 (4)는 도구변수로 농협은행, 농협생명, 농협손해 명칭사용료를 종합하여 사용한 결과를 보여줌
 - (1)을 해석하면, 명칭사용료 수입이 1% 증가하면, 교육지원사업비의 규모는 0.486% 증가하며, 이는 통계적 유의수준 1%에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타남
 - 또한 1단계에서의 도구변수 적절성을 판단하는 F 통계 값은 442로 매우 높아, 도구변수의 적절성을 판단하는 경험적 기준 F 통계 값인 10을 훨씬 상회하여 적절하다고 판단
 - 반면 (2)와 (3)의 결과는 도구변수 적절성을 판단하는 F 통계 값의 수치가 너무 작아, 결과 해석은 주의할 필요가 있음
 - 마지막으로 (4)의 결과는 농협은행, 농협생명, 농협손해 명칭사용료를 모두 도구변수로 활용하였는데, 결과는 (1)과 매우 유사하며, 1단계의 F 통계 값도 적절한 것으로 해석됨

<표 IV-24> 명칭사용료가 교육지원사업비에 미치는 영향 1

교육지원사업비	(1)	(2)	(3)	(4)
명칭사용료 수입	0.486*** (0.124)	0.083 (0.349)	5.984 (5.915)	0.482*** (0.124)
자산총계	31.48*** (3.655)	34.94*** (6.165)	-15.69** (6.107)	31.52*** (3.656)
부채총계	-28.37*** (3.403)	-31.80*** (5.803)	18.39	-28.41*** (3.404)
First stage F 통계값	442.2	1.285	0.005	52.21
도구변수	농협은행	농협생명	농협손해	농협은행, 농협생명, 농협손해

주: ***1% 유의수준, **5% 유의수준, *10% 유의수준
자료: 저자 작성

- 분석 결과 2는 농협중앙회와 수협중앙회의 자료를 모두 사용하여 분석한 결과로 <표 IV-25>에 제시
 - 재언급하면, 수협중앙회만을 별도로 분석하는 데는 계량경제학적으로 불가능하기 때문에, 농협중앙회와 수협중앙회의 자료를 종합하여 분석함
 - (1)은 도구변수로 농협은행과 수협은행 명칭사용료 (2)는 도구변수로 농협생명 및 수협유통 명칭사용료 (3)은 도구변수로 농협손해 및 수협노량진수산 명칭사용료 (4)는 도구변수로 농협은행, 농협생명, 농협손해, 수협은행, 수협유통, 수협노량진수산 명칭사용료를 종합하여 사용함
 - (1)을 해석하면, 명칭사용료 수입이 1% 증가하면 교육지원사업비의 규모는 0.545% 증가하며, 이는 통계적 유의수준 1%에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타남
 - 또한 1단계에서의 도구변수 적절성을 판단하는 F 통계 값은 7,487로 매우 높아, 도구변수의 적절성을 판단하는 경험적 기준 F 통계 값인 10을 훨씬 상회하여 적절하다고 판단
 - 농협생명 및 수협유통을 도구변수로 사용한 (2)의 결과 역시 비슷하게 도출되었으며, 명칭사용료 수입 1%가 증가하면 교육지원사업비는 약 0.554% 증가하며, 이 역시 통계적 유의수준 1%에서 유의미함
 - 1단계 F 통계 값은 253.7로 사용한 도구변수가 적절함을 의미
 - 농협손해 및 수협노량진수산을 도구변수로 사용한 (3)의 결과는 (1)열과 (2)열의 추정치보다 조금 높게 추정되고 통계적으로 유의미하게 추정되었으나, 1단계의 F 통계 값이 10을 넘지 못해 결과 해석에 유의할 필요가 있음
 - 마지막 (4)열은 앞서 사용한 도구변수들을 모두 사용한 결과이며, 명칭사용료 수입이 1% 증가하면 교육지원사업비는 약 0.547% 증가하고, 통계적 유의수준 1%에서 유의미함
 - 또한 1단계 도구변수 적절성을 나타내는 F 통계 값은 2,698로 매우 높아 적절한 도구변수라고 할 수 있음
 - 결론적으로 명칭사용료 수입이 1% 증가할 때, 교육지원사업비는 약 0.55% 증가함

<표 IV-25> 명칭사용료가 교육지원사업비에 미치는 영향 2

교육지원사업비	(1)	(2)	(3)	(4)
명칭사용료 수입	0.545*** (0.045)	0.554*** (0.046)	0.659*** (0.077)	0.547*** (0.045)
자산총계	12.53** (5.248)	12.04** (5.263)	6.287 (7.056)	12.43** (5.247)
부채총계	-11.77** (5.180)	-11.32** (5.193)	-5.959 (6.898)	-11.68** (5.179)
First stage F 통계값	7,487	253.7	6.352	2,698
도구변수	농협은행 및 수협은행	농협생명 및 수협유통	농협손해 및 수협노량진수산	전부

주: 1. 농협중앙회와 수협중앙회를 구분하기 위한 지시변수를 포함. ***1% 유의수준, **5% 유의수준, *10% 유의수준
 2. 농협중앙회와 수협중앙회 자료를 모두 사용
 자료: 저자 작성

- 지금까지의 도구변수 회귀분석 추정은 명칭사용료 부가가치세 조세지출과 관련된 것으로, 동 제도가 일몰될 경우 농협(수협)중앙회의 추가적인 부담으로 인해 놓여진 지원을 위한 재원 마련이 어려워지는지 검토하는 것에 목적이 있음
 - 이를 검토하기 위해 제한된 환경에서 최대한 인과적 관계를 밝히기 위해 노력함
 - 도구변수를 활용하여 분석한 결과, 농협(수협)중앙회의 명칭사용료 수입이 증가할 경우 교육지원사업비가 증가하는 것으로 나타났으며
 - 이는 역으로 명칭사용료 수입이 감소할 경우, 인과적으로 교육지원사업비가 감소할 것을 의미함
 - 추정 결과를 재요약하면, 농협중앙회의 명칭사용료 수입이 1% 증가하면 인과적으로 교육지원사업비 규모는 약 0.48% 증가하고
 - 수협중앙회의 명칭사용료 수입이 1% 증가하면 인과적으로 교육지원사업비의 규모는 약 0.55% 증가
 - 따라서 만약 조세지출규모를 전부 줄인다면, 즉 동 제도가 일몰 될 경우, 농협(수협)중앙회는 명칭사용료 수입의 약 10%를 추가로 부담해야 한다는 의미이며
 - 이를 추정 결과에 대입하여 산술적으로 계산해보면, 명칭사용료 수입 10%의 감소는 교육지원사업비 규모가 약 4.8~5.5% 감소함을 의미

- 이러한 영향이 농어민 지원에 미치는 영향을 살펴보기 위해, 본고는 농협(수협)중앙회의 지난 과거 자료를 토대로 교육지원사업관리비가 명칭사용료 수입에서 차지하는 비중의 표준편차를 계산함
 - 교육지원사업관리비가 명칭사용료 수입에서 차지하는 비중의 편차는 농협의 경우 약 7.3%, 수협의 경우 약 13.4%임
 - 교육지원사업관리비는 유동적인 부분으로 운영될 수 있으며
 - 동 제도의 일몰에 따라 교육지원사업비 규모가 약 4.8~5.5% 감소한다 하더라도 이는 과거 자료를 통한 추정 자료를 참고하면, 교육지원사업관리비의 조정이 가능한 7.3% 및 13.4% 범위 안에 있음을 확인
- 결론적으로 조세지출 감면(폐지)에 따른 교육지원사업비의 감소는 교육지원사업관리비의 조정을 보완할 수 있을 것으로 판단되며
- 제도의 존재 여부와 관계없이 농어민 지원은 비용구조의 효율화를 통해 현재와 비슷한 수준으로 충분히 유지할 수 있을 것으로 판단됨
- 다만 현실적으로 교육지원사업관리비는 목적사업 수행을 위한 필수적인 간접비(인건비, 감가상각비 등 부대비용)의 성격이 있으므로, 이에 대한 유연한 조정이 실제로는 어려울 수 있음
 - 이럴 경우 조세지출 감면(폐지)에 따른 추가 부담이 실질적으로 농어민 지원에 영향을 미칠 가능성을 배제하기 어려움
 - 따라서 조세지출 감면(폐지)에 따른 효과는 추후 추가적인 실증자료 검토를 통해 최종 판단할 필요가 있음

5. 소결

- 본 장에서는 기초 통계자료 분석, 회귀분석 검토 등을 통해 동 제도의 효과성을 검토하였으며, 분석 결과 동 제도가 본래 달성하고자 했던 목표 달성은 하지 못한 것으로 판단됨
 - 효과성 측면에서 동 제도의 실효성은 높지 않은 것으로 판단되며
 - 효과성을 근거로 제도 일몰 연장을 고려하는 것은 바람직하지 않음

- 사업구조개편 이후 농협(수협)중앙회의 발전을 위해서는 동 제도와는 별개로 조직 효율화 등을 통한 개선책이 필요한 것으로 판단되며, 궁극적으로 농어민 지원의 효과를 극대화하기 위해서는 동 제도 이외의 지원책을 고민해볼 필요가 있을 것으로 판단

V. 타당성 분석



V. 타당성 분석

- 본 장에서는 정책 타당성을 분석하며, 앞선 효과성 분석 결과를 참고하여 계량적으로 평가할 수 없는 부분들에 대한 측면을 검토함
 - 또한 제도 타당성 평가와 더불어 제도의 개선 가능성 여부를 검토함

- 비영리법인이 수행하는 고유목적사업은 본래 공익성을 전제하는 것이며, 공익성이 없는 고유목적사업지출에 대한 손금산입 허용 등의 특례는 바람직하지 않다는 견해가 존재
 - 이러한 점을 바탕으로, 현재 사업구조 개편이 완료되었으며 명칭사용료 수입에 대한 손금산입 100% 허용이 공익성을 전제로 하는지 검토해야 할 필요성이 있음

- 조세특례는 조세평등주의에 반하고 국가재정 수입의 포기이기도 하여 가급적 억제되어야 하고 그 범위를 확대하는 것은 결코 바람직하지 못하므로, 특히 정책목표달성에 필요한 경우에 그 면제혜택을 받는 자의 요건을 엄격히 하여 극히 한정된 범위 내에서 예외적으로 허용되어야 함¹⁵⁾
 - 이와 같은 조세특례제도에 대한 헌법재판소의 취지에 맞춰서 조세특례제도의 타당성을 분석하고자 함

- 조세특례 목적의 정당성, 조세특례의 적정성에 관한 부분은 심사대상 규정(「조세특례제한법」 제121조의23, 제121조의25)이 ‘농협 및 수협중앙회의 원활한 사업구조 개편지원 및 농어민지원을 위한 안정적인 재원마련’이라는 목적으로 제정되었음
 - 심층평가대상 과세특례는 각 중앙회의 운용상의 지원에 해당하는 고유목적사업준비금 손금산입, 명칭사사용용역 및 전산용역에 대한 부가가치세 면제에 대한 부분이며, 이러한 과세특례사항은 농협 및 수협중앙회에서 대체로 동일하므로 농협을 중심으로 살펴보는 것으로 함

15) 현재 1996. 6. 26. 93헌바2, 판례집 8-1, p. 526.

- 조세특례제도 운용의 적절성에 관한 부분은 쟁점별로 나누어서 살펴보고, 제도의 문제점과 개선이 필요한 사항은 해당 규정을 언급하였음

1. 조세특례 목적의 정당성 및 정부 역할의 적절성에 대한 정성적 분석

- 우리 「헌법」 제121조 제2항, 제123조 제1항, 제4항, 제5항은 농·어업과 관련된 국가의 책무를 규정하고 있으며, 특히 농·어민의 자조조직을 육성하고 그 자율적 활동과 발전을 보장하며 농·어민의 이익을 보호할 것을 직접적으로 언급하고 있음
 - 따라서 정부가 개입하는 것 자체에 대한 헌법적 정당성은 충분하지만, 개입 정도에 대한 부분은 시장상황, 다른 법인과의 형평성 등을 고려해야 함
 - 개입 정도라 함은 조세특례수준을 정하는 것으로 판단할 수 있음

「헌법」 제121조 ② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하여나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.
 제123조 ① 국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.
 ④ 국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다.
 ⑤ 국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

- 상기에서 언급한 바와 같이, 「헌법」에서 언급하고 있는 농·어민지원과 자조조직 육성이라는 정책 목적을 달성하기 위해서 정부는 다양한 정책수단과 관련 법률을 제정하였음
 - 농업협동조합법과 수산업협동조합법에 따라 농·어민의 자조조직인 협동조합의 육성을 지원하고 나아가서 농·어민을 지원하고 있으며, 궁극적으로 국민경제의 균형발전에 이바지하고자 함
 - (「농업협동조합법」 제1조) 농업인의 자주적인 협동조직을 바탕으로 농업인의 경제적·사회적·문화적 지위를 향상시키고, 농업의 경쟁력 강화를 통하여 농업인의 삶의 질을 높이며, 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 함
 - (「수산업협동조합법」 제1조) 어업인과 수산물가공업자의 자주적인 협동조직을 바탕으로 어업인과 수산물가공업자의 경제적·사회적·문화적 지위의 향상과

- 어업 및 수산물가공업의 경쟁력 강화를 도모함으로써 어업인과 수산물가공업자의 삶의 질을 높이고 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 함
- 심층평가대상인 「조세특례제한법」 제121조의23(2011년 신설), 제121조의25(2015년 신설)는 ‘농협 및 수협중앙회의 원활한 사업구조개편지원 및 농어민지원을 위한 안정적인 재원마련’이라는 목적으로 ‘고유목적사업준비금특례’, ‘명칭사용료(농업지원사업비) 및 전산용역에 대한 특례’를 인정하고 있음

- 결론적으로 심층대상 규정의 목적의 정당성, 정부 개입의 근거와 타당성은 우리 「헌법」상 국가가 추구해야 할 책무와도 부합한다는 점에서 목적은 타당한 것으로 판단됨

2. 조세지원의 적절성에 대한 정성적 분석

- 농협·수협중앙회의 사업구조개편에 따른 조세지원과 운영상의 조세지원으로 나누어서 살펴볼 필요가 있음
 - 이는 물적 분할 전과 후로 나누어서 물적 분할에 따른 지원은 최대한 가능하지만, 물적 분할 이후 운영상의 조세지원은 유사 협동조합이나 사업을 하는 다른 법인과 과세 형평을 고려해야 함
 - 사업구조개편은 일회적이며, 향후 사업구조개편을 예정하여 특례규정을 지속하는 것은 적절치 않음
 - 운영상 필요에 따른 조세지원은 고유목적사업준비금 특례와 명칭사용과 전산용역에 대한 부분으로 나누어서 살펴볼 필요가 있음

가. 농협·수협중앙회의 사업구조개편에 따른 조세지원

- (사업구조) 중앙회는 비영리법인¹⁶⁾에 해당하며 회원(지역조합, 품목조합, 품목조합연합회)의 공동이익의 증진과 그 건전한 발전을 도모하는 것을 목적으로 함

16) 「법인세법」 제2조 제2호 및 「법인세법 시행령」 제2조에 따라 비영리법인으로 의제하고 있지만, 실제로 해당 중앙회가 비영리법인의 성격을 갖추고 있는지 의심이 든다. 왜냐하면 비영리법인이라면 이익을 회원에게 분배하지 않아야 하는데, 해당 법률이나 정관에 따르면 잉여금을 회원에게 배당할 수 있다는 점에서 영리법인으로 보는 것이 적절하지 않은지 의문이 든다. 또한 과거에 대법원(대법원 1978. 3. 14., 선고 77누246 판결)도 유사한 이유로 업종별어업협동조합을 영리법인으로 본 경우도 있었다는 점에서 중앙회의 법적 성격을 재고할 필요가 있다.

- 「농협협동조합법」 제5조는 조합과 중앙회의 역할로서 최대 봉사의 원칙을 규정하고 있음
 - 조합원이나 회원을 위한 최대 봉사, 일부 조합원이나 일부 회원의 이익에 편중되는 업무 금지, 설립취지에 반하는 영리나 투기업무 금지
- 조합공동사업법인 및 농업 또는 농촌 관련 단체와 법인을 준회원으로 할 수 있음
- (사업구조개편) 농협중앙회는 교육지원사업을 비롯하여 경제사업과 신용사업 등 할 수 있었기 때문에 중앙회의 조직이 비대하고 중앙집권적인 운영이 불가피하였고, 정부위촉·대행사업도 담당하였지만, 협동조합의 정체성을 유지하면서 시장경쟁이 필요한 사업 부분에 지주회사제도를 도입하여 전문성과 효율성을 강화하는 것이었음¹⁷⁾
 - 농협은 중앙회 조직 내에 있던 부분 중 일부를 물적 분할하여 현재 농협경제지주(17개)와 농협금융지주(9개)로 나뉘어 있음
 - 중앙회는 유통·금융 등 수익이 주목적인 사업과 교육·지원 등 일선조합 지원사업을 함께 수행하여 사업의 성과를 투명하게 평가하고 재원을 효율적으로 배분하는 데 한계가 있었음
 - 중앙회는 회원의 공동이익의 증진과 그 건전한 발전의 도모를 목적으로 설립되었으나, 신용사업에 치중하여 협동조합 본연의 역할인 농산물 유통 등 경제사업을 소홀히 하고 있고, 농협중앙회의 사업이 수익사업과 비수익사업이 혼재되어 있으며, 자본과 회계가 사업부문별로 엄격히 분리되어 있지 않아 경영의 전문성과 책임성을 확보하기 어렵고, 경제사업 부문이 독자적 발전 전략과 투자 계획을 가지고 농산물 시장개방 확대 등 농업 여건 변화에 적극적으로 대응하기 어려운 상황임에 따라 농협중앙회의 사업부문별 경영의 전문성·투명성·책임성을 확보하고, 산지 및 소비지 유통체계 개선 등 경제사업 활성화를 위한 기반을 조성하기 위하여 경제사업과 신용사업을 분리하여 농협경제지주회사와 농협금융지주회사를 신설하고, 농협금융지주회사의 자회사로 농협은행과 농협생명보험, 농협손해보험을 신설함¹⁸⁾
 - 「농협협동조합법(2011)」 부칙 제6조는 시행일부터 3년 이내에 판매·유통 관련 경제사업을 농업경제지주회사에 이관하고, 5년 이내에 나머지 경제사업 모두를 이관할 것을 규정하였음

17) 김영균·최형은, 「농업협동조합중앙회와 농협금융지주회사의 문제점과 해결방안」, 『법학논고』, 제44집, 2013, pp. 243~244.

18) 국가법령정보센터, 「농업협동조합법(법률 제10522호, 2011. 3. 31.) 개정이유」, 검색일자: 2021. 8. 2.

- 농협금융지주회사는 금융사업을 수행함
 - 「금융지주회사법」 제2조 제1항 제1호에 따른 금융업 및 금융업의 영위와 밀접한 관련이 있는 회사의 사업
 - 국가나 공공단체가 위탁하거나 보조하는 사업, 다른 법령에서 중앙회의 사업으로 정하는 사업, 대외무역, 부대사업 중에서 금융 관련 사업
- 농협경제지주회사는 판매·유통 관련 경제사업을 수행함
 - (농업경제사업) ① 회원을 위한 구매·판매·제조·가공 등의 사업 ② 회원과 출자법인의 경제사업의 조성, 지원 및 지도 ③ 인삼 경작의 지도, 인삼류 제조 및 검사 ④ 산지 유통의 활성화 및 구조개선 사업
 - (축산경제사업) ① 회원을 위한 구매·판매·제조·가공 등의 사업 ② 회원과 출자법인의 경제사업의 조성, 지원 및 지도 ③ 가축의 개량·증식·방역 및 진료에 관한 사업 ④ 산지 유통의 활성화 및 구조개선 사업
 - 국가나 공공단체가 위탁하거나 보조하는 사업, 다른 법령에서 중앙회의 사업으로 정하는 사업, 대외무역, 부대사업 중에서 경제 관련 사업
 - 농협중앙회의 경제사업 이관은 농협중앙회의 사업구조개편 후속조치로 「농협법(부칙 제6조)」에 따라 사업수행조직만 변경되는 것에 불과하며, 농협중앙회의 경제사업을 분할신설되는 경제자회사 및 경제지주가 나누어 수행하므로 사업의 동질성·계속성은 기존과 동일함

□ (조세지원의 필요성) 농협중앙회의 구조개편 시 발생하는 법인세, 부가가치세 등을 면제함

- 농협금융지주회사는 2012년 6월 30일, 농협경제지주는 2017년 12월 31일까지 물적 분할에 따른 세제혜택 제공
 - 사업구조개편의 목적이 경제사업활성화를 통한 농업인 실익증진에 목적을 두고 있으므로, 사업구조개편 후속조치(「농협법」 부칙 제6조)로 경제사업을 이관함에 따라 발생하는 세제에 대한 지원이 필요
 - 사업구조개편 후 농업·농촌에 지원될 자금이 세금으로 납부되어 사업구조개편 효과가 반감되며, 사업구조개편으로 인해 농업인을 위해 사용되어야 할 막대한 재원이 국가에 귀속되면 구조개편의 취지에도 배치되며 개편의 효과가 크게 훼손

- (재정지원) 정부는 농협중앙회의 사업구조 개편 시 부족한 자본금을 충당하기 위해 재정지원(5조원)방식으로 이차보전을 지원함

- (소결 및 조세지원을 통한 목적달성 여부) 이미 상당 부분 사업을 분할하였다는 점에서 분할을 지원하기 위한 조세특례로 충분한 목적을 달성하였다는 점에서 지속적인 세제혜택을 주는 것이 적절하지 않음
 - 농협중앙회의 경우에 농협경제지주회사와 농협금융지주회사로 물적 분할하였음
 - 수협중앙회의 경우에 최근에 신용사업을 분리하여 수협은행을 설립하면서 물적 분할을 하였음

나. 농협·수협중앙회의 운영에 대한 조세지원

1) 명칭사용료(농·어업지원사업비)

- (의의) 산지유통 활성화 등 회원과 조합원에 대한 지원 및 지도사업의 수행에 필요한 재원을 안정적으로 조달하기 위하여 농업협동조합, 농협, nonghyup, NH, 기타 이사회가 정하는 명칭을 사용하는 법인에 대하여 매출액 또는 영업수익의 2.5% (최대)를 명칭사용에 대한 대가로 농업지원사업비를 부과함(「농업협동조합법」 제 159조의2)
 - 중앙회는 신용사업 부문의 수익으로 교육·지원사업과 경제사업을 수행하여 왔으나, 농협경제지주회사, 농협금융지주회사 및 농협은행이 설립됨에 따라 안정적인 자금 확보 장치가 필요함에 따라 명칭사용료제도가 도입되었으며, 아울러 이에 대한 세제혜택이 부여됨
- (법적 성격) 명칭사용료에 대한 성격은 다른 지주회사(예: 신한금융지주, KB금융지주, 하나금융지주 등)의 명칭사용료와 동일한 것으로서 브랜드 사용에 따른 경제적 효익에 대한 수수료로 인정하는 경우와 비영리법인인 중앙회의 고유목적사업(교육·지원사업)을 위한 재원으로 활용된다는 점에서 성격이 다르다고 보는 경우로 나뉨
 - 현재 농협중앙회는 후자의 성격을 강조하기 위해서 기존에 ‘명칭사용료’로 부과하던 것을 ‘농업지원사업비’로 개명하여 부과하고 있음

- 개명에도 불구하고 「농업협동조합법」 제159조의2은 ‘명칭사용의 대가’로 ‘농업지원사업비’를 징수한다고 하여 본질은 변화되지 않음
- 「상표법」 제2조 제1항 제1호에 따르면 ‘상표’란 자기의 상품과 타인의 상품을 식별하기 위하여 사용하는 표장(기호, 문자, 도형 등 모든 표시)이라고 개념 정의를 내리고 있음
- ‘농협’ 등의 명칭은 상표의 범위에 포함되는 것으로 보이며, 이에 대한 사용료는 명칭의 직접적인 사용 및 가치 증진을 위해 수행하는 용역에 대한 대가로 볼 수 있으며, 명칭인 형식으로 구분할 사안은 아니며 실질을 보고 판단할 사안임
- 명칭 또는 브랜드는 경제적 가치가 있는 무형재산으로서 브랜드에 의해 기업과 제품의 가치가 증가하며, 이에 대한 사용료를 수취하지 않은 경우에 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률(공정거래법)», 「법인세법», 「상속세 및 증여세법», 「형법」에 따라 규제의 대상이 됨
- 그러나 이에 대해서 농협이라는 명칭은 「농협법」에 의해 독점적으로 사용할 수 있는 표시에 불과하며 상호나 상표가 될 수 없다는 점에서 명칭사용료를 받는 것도 이치에 맞지 않는다는 주장과 함께 명칭사용료에 대한 정당성을 부정하고 있음¹⁹⁾

〈표 V-1〉 명칭사용료를 수취하지 않은 경우에 대한 법률상 규제

법률	규제 내용
「공정거래법」 제23조 제1항 제7호	7. 부당하게 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 통하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위 가. 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·상품·용역·무체재산권 등을 제공하거나 상당히 유리한 조건으로 거래하는 행위 나. 다른 사업자와 직접 상품·용역을 거래하면 상당히 유리함에도 불구하고 거래상 실질적인 역할이 없는 특수관계인이나 다른 회사를 매개로 거래하는 행위

19) 김영균·최형은, 「농업협동조합중앙회와 농협금융지주회사의 문제점과 해결방안」, 『법학논고』, 제44집, 2013, p. 259, 각주 57).

<표 V-1>의 계속

법률	규제 내용
「법인세법」 제52조 제1항	제52조(부당행위계산의 부인) ① 납세지 관할 세무서장 또는 관할지방국세청장은 내국법인의 행위 또는 소득금액의 계산이 특수관계인과의 거래로 인하여 그 법인의 소득에 대한 조세의 부담을 부당하게 감소시킨 것으로 인정되는 경우에는 그 법인의 행위 또는 소득금액의 계산(이하 “부당행위계산”이라 한다)과 관계없이 그 법인의 각 사업연도의 소득금액을 계산한다.
「상속세 및 증여세법」 제42조 제1항 제1호	① 재산의 사용 또는 용역의 제공에 의하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 이익을 얻은 경우에는 그 이익에 상당하는 금액(시가와 대가의 차액을 말한다)을 그 이익을 얻은 자의 증여재산가액으로 한다. 다만, 그 이익에 상당하는 금액이 대통령령으로 정하는 기준금액 미만인 경우는 제외한다. 1. 타인에게 시가보다 낮은 대가를 지급하거나 무상으로 타인의 재산(부동산과 금전은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)을 사용함으로써 얻은 이익
「형법」 제355조 제2항(배임죄)	② 타인의 사무를 처리하는 자가 그 임무에 위배하는 행위로써 재산상의 이익을 취득하거나 제삼자로 하여금 이를 취득하게 하여 본인에게 손해를 가한 때에도 전항의 형과 같다.

자료: 해당 법률을 기초로 저자 작성

- 결론적으로 명칭사용료는 다른 법인과 마찬가지로 상표권 사용료와 동일한 것으로 보는 것이 타당함
 - 이는 경제적 가치가 있는 무체재산에 해당하므로 이를 사용하게 하는 것은 수익사업이며, 그 대가는 소득으로 봄이 타당하며 원칙적으로 과세를 하는 것이 타당함
- (내용) 명칭사용료는 매출액(부과율을 정하기 직전 3년의 평균) 규모에 따라 정해지며, 중앙회 총회에서 정한 부과율에 해당 법인의 매출액을 곱한 금액으로 함 (「농업협동조합법」 제159조의2, 「농업협동조합중앙회정관」 제1조의2 제3항)
 - 부과대상 법인에 중대한 경영위기 등 불가피한 사유가 발생한 경우에는 부과 금액을 감면하거나 납부유예를 할 수 있음

매출액 10억원 초과: 1천분의 15 초과에서 1천분의 25 이하 매출액 3조원 초과에서 10조원 이하: 1천분의 3 초과에서 1천분의 15 이하 매출액 3조원 이하: 1천분의 3 이하

- (명칭사용료에 대한 다른 영리법인과의 비교) 2018년 한국경제연구원의 보고서에 따르면 농협중앙회의 명칭사용료에 대한 규모와 요율은 다른 금융지주회사와 비교했을 때 매우 높음²⁰⁾
- 농협중앙회(2018년 기준 3,384억원)가 수취하는 명칭사용료는 비교 연도의 차이는 있지만, 대기업집단(2019년 기준 에스케이 2,705억원, 엘지 2,673억원)보다 많이 수취하고 있음
 - 농협중앙회(0.3~2.5%)는 주요 금융사 브랜드(0.06~0.2%)와 대기업집단(0.2% 미만~0.5%)보다 높은 요율로 명칭사용료를 징수하고 있음
 - 이와 같이 과도한 사용료는 자회사의 이익을 희생시키고 지주회사의 이익을 편취하는 수단으로 비추어질 수 있음²¹⁾

<표 V-2> 주요 금융사 브랜드 사용료 현황

금융사	지주사	수취주체	산정기준	규모
농협	농협	농협중앙회	매출 0.3~2.5%	3,384억원
신한금융지주	신한	신한금융지주	브랜드가치 산정 후 자회사 자본 규모별 배분	513억원
BNK금융그룹 ¹⁾	BNK	BNK금융지주	조정매출 0.2%	104억원
KB국민은행	국민	국민은행	매출 0.2%	98억원
우리은행	우리	우리은행	매출 0.21%	44억원
JB금융지주	JB	JB금융지주	공개거부	30억원
대구은행	DGB	대구은행	전년 영업수익 0.06%	6억원

주: 1) BNK금융그룹 산정기준은 매출액에서 광고선전비를 뺀 금액
 자료: 『매일경제』(17. 10. 19.); 한국경제연구원, 『브랜드 사용료 사례와 시사점』, 2018, p. 8.

20) 한국경제연구원, 『브랜드 사용료 사례와 시사점』, 2018, p. 8.
 21) 김영균·최형은, 「농업협동조합중앙회와 농협금융지주회사의 문제점과 해결방안」, 『법학논고』, 제44집, 2013, p. 259.

<표 V-3> 2019년 대기업집단별 상표권 사용료 현황

(단위: 개, 억원)

사용료	집단 수	해당 집단명
2천억원 이상	2	에스케이(2,705), 엘지(2,673)
1천억~2천억원 미만	2	한화(1,475), 롯데(1,024)
500억~1천억원 미만	3	씨제이(992), 지에스(826), 한국타이어(503)
100억~500억원 미만	15	효성(498), 현대자동차(448), 두산(337), 한진(289), 코오롱(271), 한라(263), 엘에스(242), DB(202), 현대중공업(167), 삼성(145), 금호아시아나(143), 에이치디씨(113), 동원(109), 삼양(104), 미래에셋(103)
100억원 미만	20	포스코(95), 아모레퍼시픽(69), 하이트진로(48), 애경(41), 신세계(39), 유진(37), 하림(36), 카카오(31), 넥슨(28), 태영(27), 세아(26), 케이티(24), 중흥건설(20), 부영(12), 한국투자금융(11), 다우키움(5), 셀트리온(4), IMM인베스트먼트(2), 에스오일(0.9), 태광(0.3)
0	22	농협, 대림, 현대백화점, 교보생명보험, 영풍, 대우조선해양, 케이티앤지, 케이씨씨, 대우건설, 오씨아이, 이랜드, SM, 네이버, 호반건설, 넷마블, 삼천리, 에이치엠엠, 장금상선, 한국지엠, 동국제강, 금호석유화학, KG

자료: 공정거래위원회, 「2020년도 대기업집단 공시 이행 점검 결과 및 2019년 상표권 사용거래현황공개」, 보도자료, 2020, p. 7.

<표 V-4> 상표권 사용료 산정 방식에 따른 분류

(단위: 개)

산정 방식	요율	해당 집단명	집단 수
순매출액 ¹⁾ 요율	0.4% 이상	씨제이, 삼양	29
	0.3~0.4% 미만	효성, 하림	
	0.2~0.3% 미만	현대자동차, 엘지, 한화, 한진, 두산, 한국투자금융, 넥슨, 동원, 하이트진로	
	0.2% 미만	에스케이, 롯데, 포스코, 지에스, 현대중공업, 신세계, 엘에스, 미래에셋, 에이치디씨, 코오롱, DB, 세아, 셀트리온, 중흥건설, 다우키움, 애경	
총매출액 ¹⁾ 요율	0.3~0.4% 미만	카카오, 태영	6
	0.2~0.3% 미만	유진	
	0.2% 미만	부영, 아모레퍼시픽, 태광	
(연결매출액- 광고비) ¹⁾ 요율	0.4% 이상	한국타이어	3
	0.3~0.4% 미만	한라	
	0.2~0.3% 미만	금호아시아나	
순매출액 ¹⁾ 상표공동소유권 회사간 분배기준율 ¹⁾ 0.5%		삼성 ¹⁾	1
정액 등 기타		케이티, 에스오일, IMM인베스트먼트	3
		합계	42

주: 1. 2020년 5월 1일 기준

1) 기업집단 상표권 공동소유 13개사가 사용료 지급회사로부터 상표권 사용료를 분배하여 수취

자료: 공정거래위원회, 「2020년도 대기업집단 공시 이행 점검 결과 및 2019년 상표권 사용거래현황공개」, 보도자료, 2020, p. 8.

- (조세특례) 적정한 명칭사용료를 지급하지 않은 경우에 당사자 간에 부당행위계산부인제도가 적용될 수 있음에 반해, 다른 지주회사와 비교했을 때 중앙회와 지주회사는 특수관계자임에도 불구하고 「조세특례제한법」 제121조의23 제8항이 적용됨에 따라 부당행위계산부인이 배제되고 있으며, 동법 동조 제6항 제2호에 따라 70~100%의 범위 내에서 기재부장관과 농림부장관의 협의하에 현재 100% 손금으로 인정하여 법인세 감면 혜택을 받고,²²⁾ 나아가서 명칭사용용역에 대한 부가가치세도 면제하고 있음
 - 영리법인과 비영리법인이 동일한 수익사업에 대해서는 동일한 과세가 이루어지는 것이 기본적인 과세원칙이라는 점에서 명칭사용료의 수입에 대해서는 원칙적으로 동일하게 과세되는 것이 적절함(경쟁중립의 원칙), 나아가서 순수한 의미의 협동조합의 활동으로 볼 수 있는가의 문제이기도 함
 - 명칭 사용은 상표권 사용과 동일하며, 이는 수익사업으로 봄이 타당하고 원칙적으로 과세되는 것이 적절하지만, 비영리법인에 대해 수익사업에 대한 고유목적사업준비금제도로 세제혜택을 주는 것은 수익사업을 통해 얻은 수익이 고유목적사업에 사용될 것을 예정하고 있기 때문이며, 다만 영리법인과 불공정한 경쟁을 초래할 수 있기 때문에 일정 부분 제한적으로 손금산입을 허용하고 있음
 - 또한 재원의 사용처에 따라 달리 취급된다면 기타 지주회사가 명칭사용료 전액을 사회적 활동에 사용하는 경우와 다른 비영리법인이 동일하게 명칭사용료를 징수하는 경우에 동일하게 조세특례를 적용할 것인가의 문제도 발생할 수 있음
 - 게다가 다른 비영리법인에 대한 세제혜택과 비교를 하더라도 「법인세법」상 비영리법인으로 의제되는 중앙회에 과도한 세제혜택을 주어 과세형평을 저해하는 것은 아닌지 의문이 듭
 - 다른 비영리법인과 달리 명칭사용료에 대한 추가적인 세제혜택을 받고 있음
 - 예를 들면 명칭사용료를 수익사업으로 하는 다른 비영리법인의 경우에 고유목적사업준비금으로 50% 손금산입이 인정되며 부가가치세도 납부하여야 하지만, 중앙회의 경우에는 100% 손금산입이 인정되며 부가가치세도 면제됨

22) 「조세특례제한법 시행규칙」 제51조의9

- 추가적으로 다른 지주회사에 비해 과다한 명칭사용료를 수수할 수 있도록 하여, 금융과 경제의 안정과 농업인의 권익과 실익을 보장하고자 하는 분할이 오히려 지주회사의 재무구조를 열악하게 만드는 역효과가 발생함
- (소결) 일반적으로 비영리법인은 고유목적사업을 위한 재원마련 수단으로 수익사업을 하고 있으며, 이를 금지하고 있지 않는 점, 수익사업을 통해 얻은 수익이 회원이나 구성원 등 특정인에게 배분되지 않고 고유목적사업에 사용될 것이라는 전제로 과세에서 일부 제외시켜주고 있는 점에서 농협중앙회가 「법인세법」상 비영리법인의 지위를 갖추고 있으므로 다른 비영리법인과 동일하게 과세상 취급을 받을 필요는 있음
- 따라서 중앙회는 비영리법인으로서 농업인의 자조조직으로 교육지원사업이라는 고유목적사업을 수행하고 있으며, 이를 위한 재원마련 방안으로서 명칭사용료를 징수하고 있다는 점에서 명칭사용료에 대한 조세특례 자체는 적절하다고 보임
 - 다만 조세특례의 정도, 즉 고유목적사업준비금으로 설정하여 손금산입의 범위에 관한 부분은 재고할 필요가 있으며, 이에 대해서는 운용의 적절성에 대한 부분에서 살펴봄

2) 전산사용료

- 전산사용용역에 대한 부가가치세 면제는 「조세특례제한법」 제121조의23 제10항에 규정되어 있으며, 2021년 12월 31일까지 적용됨
- ① 농협중앙회가 「농업협동조합법」 제161조의2, 제161조의10부터 제161조의12까지의 규정에 따른 법인(법률 제10522호 농업협동조합법 일부개정법률 부칙 제6조 제3항에 따른 농협중앙회의 자회사를 포함한다)에 공급하는 전산용역
 - ② 「농업협동조합법」 제161조의11에 따른 농협은행이 농협중앙회, 「농업협동조합법」 제161조의10에 따른 농협금융지주회사 또는 같은 법 제161조의12에 따른 농협생명보험 및 농협손해보험에 공급하는 전산용역

- 전산사용용역에 대해서는 농협이 분할된 이후에 안정화의 방편으로 일시적으로 제공하는 것으로서, 이는 농업인의 이익을 위한 것으로 보기에는 어려운 점이 있음
 - 「조세특례제한법」 제121조의23 제10항을 보더라도 농협중앙회와 농협금융지주회사와 그 자회사 등 간의 전산용역에 대해서 서로 간에 부가가치세를 면제하고 있다는 점에서 농업인을 위한 특례라고 보기 어려움
 - 따라서 전산사용용역에 대한 부가가치세 면제는 다른 지주회사 간에 발생하는 전산용역과 동일선상에서 취급하는 것이 타당하다고 보여짐

- 결론적으로 전산사용용역에 대한 조세특례는 조세평등주의에 반하고 국가재정 수입의 포기이기도 하여 가급적 억제되어야 하고 그 범위를 확대하는 것은 결코 바람직하지 못하므로, 특히 정책목표달성에 필요한 경우에 그 면제혜택을 받는 자의 요건을 엄격히 하여 극히 한정된 범위 내에서 예외적으로 허용되어야 한다는 헌법재판소²³⁾의 입장을 고려하면 실제로 사업구조개편이라는 정책 목표 달성이 완료되었다는 점에서 조세지원을 연장하는 것은 적절하지 않음

3. 조세특례제도 운용의 적절성에 대한 정성적 분석

가. 사업구조개편에 대한 조세지원

- 현재 농협 전체의 소유·지배구조를 보면 ‘농업인 → 지역농협 → **농협중앙회** → 지주회사 → 자회사’로 이루어져 있음
 - 농협중앙회가 농협경제지주회사와 농협금융지주회사의 지분을 100% 소유하고 있고, 양 지주회사는 일부 자회사를 제외하고 자회사의 지분을 100% 소유하고 있음
 - 특히 농협금융지주회사는 자회사의 소유와 지배 이외에 스스로 자신의 사업을 수행하지 아니하는 순수지주회사의 형태로 운영되고 있으며, 이는 중간지주회사와 유사함²⁴⁾

23) 현재 1996. 6. 26. 93헌바2, 판례집 8-1, p. 526.

24) 현행 「공정거래법」 제8조의2 제2항 제4호, 제5호는 지주회사에 의해 경제력이 집중되는 것을 방지하기 위하여 중간금융지주회사의 설립을 금지하고 있음

- 농협중앙회는 지역농협을 지원하는 원래의 역할보다는 지역농협을 지배하고 있는 실정이며, 지역농협의 출자자이자 조합원인 농업인의 의사가 반영될 여지가 없다는 점에서 협동조합의 기본 정신에 반하고, 농협지주회사와 그 자회사는 지역농협이나 농협조합원과 전혀 무관한 조직으로 협동조합의 정신을 구현하는 데 아무런 기여를 할 수 없는 농업협동조합제도의 문제점이 있음²⁵⁾
- 「농업협동조합법」에서 사업구조개편에 관한 조항이 2016년 12월 27일에 일괄 폐지되었음
 - 예를 들면 「농업협동조합법」 제134조의2 내지 제134조의5
 - 이와 함께 정책목적이 사실상 소진되면서 물적 분할을 지원하기 위한 조세지원은 유지할 필요가 없을 것으로 보임

나. 명칭사용료

1) 문제점

- 앞서서도 언급한 바와 같이 명칭사용료에 대해 고유목적사업준비금으로 설정하여 100% 손금산입이 가능하며, 명칭사용용역에 대한 대가로서 지불하는 사용료에 대한 부가가치세도 면제하고 있음
- 명칭사용료는 다른 영리법인과 비영리법인과 비교했을 때 과세평등원칙과 경쟁중립원칙에 반할 소지가 있음
 - 명칭사용료의 법적 성격에서도 살펴본 바와 같이 브랜드 사용에 따른 경제적 효익에 대한 수수료라는 점에서 다른 영리법인이 수수하는 명칭사용료와 동일한 법적 성격을 갖추고 있다는 점에서 중앙회가 수입하는 명칭사용료를 과세상 달리 취급할 뚜렷한 이유는 없음
 - 다만 중앙회가 비영리법인으로서 고유목적사업으로 교육·지원사업을 수행하고 있으며, 이를 위한 재원충당 목적으로 수익사업의 형태인 명칭사용료를 부과하고 있다는 점에서 현행 「법인세법」상 다른 비영리법인과 동일하게 취급할 필요가 있음

25) 김영균·최형은, 「농업협동조합중앙회와 농협금융지주회사의 문제점과 해결방안」, 『법학논고』, 제44집, 2013, p. 246.

- 다른 한편으로 다른 비영리법인과 달리 명칭사용료에 대한 추가적인 세제혜택을 받을 타당한 이유를 찾기는 어려움
- 명칭사용료에 대한 과도한 세제혜택으로 인해 중앙회의 고유목적사업이 다른 비영리법인의 고유목적사업(종교, 자선, 학술, 예술, 문화 등)보다 더 우대되는 부당한 사례가 발생함
- 다른 비영리법인들도 고유목적사업을 위해 다양한 수익사업을 하지만, 이에 대해 원칙적으로 50%의 고유목적사업준비금설정과 손금산입이 허용되고 있음
- 또한 비영리법인 중에서 공익을 목적으로 하는 단체에 해당하여 공급하는 재화 또는 용역 중에서 고유목적사업을 위해 일시적으로 공급하거나 실비 또는 무상으로 공급하는 재화 또는 용역의 경우에 부가가치세 면세를 받을 수 있음, 그러나 중앙회의 명칭사용용역은 장기적 공급이며, 다른 영리법인이 수수하는 명칭사용료보다 높게 징수한다는 점에서 실비적 성격을 넘어선다는 점에서도 부가가치세 면세혜택은 바람직하다고 볼 수 없음

- 추가적으로 농협은 다른 금융기관에 비해 과도한 명칭사용료를 징수하고 있다는 점에서 이는 역으로 생각하면, 명칭사용료를 지불하는 법인의 비용을 과도하게 절감하게 하여 오히려 법인세를 적게 내는 효과가 발생할 수 있는 문제가 있음
 - 현행 「조세특례제한법」 제121조의23 제8항에 따라 농업협동조합의 명칭을 사용하는 법인이 지출하는 농업지원사업비에 대해서는 「법인세법」 제52조(부당행위계산부인)를 적용하지 아니함
 - 「법인세법」상 부당행위계산부인제도가 적용되지 않음으로 인해 명칭사용료를 지출하는 법인이 과도한 명칭사용료를 지불하더라도 손금과다계상의 문제는 입법적으로 해결되어 있는 양상임
 - 그러나 이로 인해 중앙회는 명칭사용료를 과도하게 요구하여 오히려 농협금융지주회사와 그 자회사 및 농협경제지주회사와 그 자회사의 재정여건을 어렵게 하는 맹점이 발생함
- 「법인세법」상 비영리법인으로 의제되는 농협중앙회가 배당하는 금액이 고유목적사업으로 사용되는 것으로 인정되는 것은 비영리법인에 대한 과세체계를 혼드는 것으로 적절하지 않음(이익분배금지원칙에 반함)

- 비영리법인은 이익배분이 이루어지지 않고 고유목적사업에 사용될 것을 예정하고 다양한 세제혜택을 제공하는 것인데, 이익을 배당하는 것 자체가 적절하지 않음
- 다만 현행 「농업협동조합법」과 「법인세법」에서 이를 허용하고 있다는 점에서 장기적으로 개선의 여지가 있음

2) 개선방안

가) 장기적인 개선방안

- 다른 영리법인과 비영리법인의 경우와 달리 명칭사용료에 대한 세제혜택은 과세평등원칙, 경쟁중립의 원칙에 반할 소지가 다분하므로 장기적으로 폐지하는 것이 적절함

나) 단기적인 개선방안

- 고유목적사업을 위한 재원조달을 지원하는 차원에서 기타 비영리법인과 동일하게 일반 수익사업으로 보아 50% 범위 내에서 손금산입하도록 하는 방안이 필요함
 - 「조세특례제한법」 제121조의23 제6항 제3호에 따라 기타 수익사업에 대해서는 50%의 손금산입이 가능하다는 점에서 전산사용료와 동일선상에서 손금산입률을 조정하는 것이 바람직함
- 손금산입률 개선과 관련하여 본고에서는 추가적으로 비영리법인의 국세청 신고 자료를 활용하여 시사점을 도출함
- 손금산입률 적용의 주요 목적은 고유목적사업지출을 통해 고유목적사업을 독려하려는 데 있음
 - 이러한 목적을 위해, 비영리법인에 대해 그 법인의 고유목적사업 또는 지정기부금을 지출하기 위하여 고유목적사업준비금을 손금으로 계상한 경우 일정 범위 안에서 소득금액 계산상 손금에 산입할 수 있도록 허용함(기획재정부·KDI, 2016)

- 따라서 비영리법인에 대한 손금산입특례는 비영리법인의 수익사업 부문을 지원함으로써 고유목적사업 부문의 지출을 증가하도록 유도하고 있음
 - 손금산입률의 적용이 고유목적사업을 증가시키는지 여부는 실증적으로 검토해야 할 문제임
 - 기획재정부·KDI(2016)의 경우 비영리법인의 손금산입특례 적용의 효과를 평가하였으며, 손금산입률 증가는 법인의 재무여건 개선에 미치는 효과가 제한적이었으며, 따라서 중장기적으로는 이와 같은 특례 적용의 일몰을 고민해야 한다고 결론 지음
- 본 소절에서는 농협(수협)중앙회 및 손금산입특례 적용을 받는 비영리법인들의 손금산입률 및 고유목적사업지출액을 비교하여, 손금산입률이 실제로 고유목적사업지출에 유의미한 영향을 주었는지 실증 분석함
- 국세청 신고 자료 중 「법인세법 시행규칙」 별지 제27호 서식인 고유목적사업준비금 조정명세서를 신고한 개별 비영리법인의 미시자료를 사용하여 분석함
- 본고의 대상인 농협 및 수협중앙회를 비롯하여 비영리법인에 대한 자료를 이용하였으며, 2014~2019년까지의 자료를 이용함
 - 농협 및 수협중앙회를 비롯한 농·수협 관련 법인들의 관측 수는 총 1,308개이며, 기타 비영리법인의 관측 수는 1,594개임
 - 국세청 미시 자료의 변수 역시 제한적이어서 엄밀한 분석은 어려움
- 법인세 고유목적사업준비금 조정명세서 신고 내역의 기초 분석을 통해 농협 및 수협의 고유목적사업 지출이 효율적으로 집행되고 있는지 검토
- 본고에서 사용한 자료는 다양한 규모, 다양한 종류의 비영리법인 자료가 포함되어 있기 때문에, 농협(수협)중앙회와 직접적인 비교가 어려움
 - 따라서 농협(수협)중앙회와의 적절한 비교를 위해서는 비교 가능한 집단을 선별하는 것이 중요
 - 수입, 고유목적사업비금액 등 특성이 다른 집단과의 비교는 정확한 비교라 할 수 없음
 - 본고에서는 성향점수방법(propensity score matching)을 적용하여 농협(수협)중앙

회와 비슷한 특성을 지닌 비영리법인을 식별하여, 가장 유사한 집단들을 선별하여 비교함

- 고유목적사업 관련 운영경비 대비 고유목적사업비 지출 규모를 살펴본 결과, 농수협(수협)의 경우 약 2.5~3배 정도로 계산이 되며,
- 성향점수방법으로 농협(수협)중앙회와 가장 비슷한 규모 및 특성의 비영리법인을 선택하여 비율을 살펴본 결과, 약 20~30배 정도로 계산되어, 확실히 대비되는 것을 알 수 있음
- 이를 토대로 추론해볼 수 있는 것은 농협(수협)중앙회의 경우 손금산입 비율을 조정할 여력이 있다는 것임
- 손금산입 비율이 조정된다 하더라도, 고유목적사업비 자체에 집중하는 효율화 작업을 통해 고유목적사업지출의 규모를 현재와 같은 수준으로 유지할 수 있음
- 손금산입 비율이 조정되어도 고유목적사업의 규모를 줄이지 않고, 결과적으로 농협(수협)의 본래 기능을 훼손하지 않는 수준에서 관리할 수 있는 것으로 판단됨

□ 부가가치세와 관련하여 명칭사용료는 수익사업에 해당하므로 원칙적으로 과세를 하는 것이 바람직함

- 앞서 서술했듯이 다른 영리법인 혹은 비영리법인과 의 형평성 문제가 제기될 수 있는 점도 부가가치세의 과세전환에 대한 근거가 될 수 있음
- 다만 농협 및 수협의 특수성을 감안할 필요가 있으며
- 이 점을 고려할 때, 농협(수협)중앙회의 특수 목적 등을 훼손하지 않고, 농협 및 수협의 수익구조 개선 등 여러 제반사정을 개선하는 노력과 함께 과세 전환에 대한 종합적 검토가 추후 필요할 것으로 생각함

□ 이러한 점을 고려할 때, 명칭사용료에 대한 부가가치세 면제는 일몰규정이 아니라 하는 점에서 당장에 폐지하기보다는 일몰제를 도입하여 일정 기간 유지한 후에 종합적인 검토를 거쳐 과세로 전환하는 방향으로 조절하는 것도 방안이 될 수 있을 것으로 보임

다. 전산사용료

1) 문제점

- 전산사용용역에 대해서는 농협이 분할된 이후에 안정화의 방편으로 일시적으로 제공하는 것으로서, 이는 농업인의 이익을 위한 것으로 보기에 어려운 점이 있음
 - 「조세특례제한법」 제121조의23 제10항을 보더라도 농협중앙회와 농협금융지주회사와 그 자회사 등 간의 전산용역에 대해서 서로 간에 부가가치세를 면제하고 있다는 점에서 농업인을 위한 특례라고 보기 어려움
 - 따라서 전산사용용역에 대한 부가가치세 면세는 다른 지주회사 간에 발생하는 전산용역과 동일선상에서 취급하는 것이 타당하다고 보여짐

- 다른 지주회사와 비교했을 때에도 농협중앙회와 다른 지주회사를 차별할 특별한 근거가 없다는 점에서 과세평등의 관점에서 부당한 조세특례라고 판단됨

2) 개선방안

- 일몰제를 폐지하고 부가가치세에 대한 면세혜택은 폐지하는 것이 적절함

4. 소결

- (분할에 대한 과세특례) 농협 및 수협중앙회의 사업구조개편에 따른 조세지원은 각 중앙회로부터 신용사업과 경제사업이 분리되면서 사실상 분할은 이루어졌다는 점에서 그에 따른 분할에 대한 조세지원 규정을 지속적으로 두는 것은 적절하지 않아 보임

- (명칭사용료) 명칭사용료는 다른 법인과 마찬가지로 경제적 가치가 있는 무체재산으로서 상표권 사용료와 동일한 것으로 볼 수 있으며, 이를 사용하게 하는 것은 수익사업이며, 그 대가는 소득으로 보고 과세를 하는 것이 타당함
 - 다만 중앙회는 비영리법인으로서 농어업인의 자조조직으로 교육지원사업 등

고유목적사업을 수행하는 데 명칭사용료를 지출하고 있다는 점에서 과세특례 자체는 적절하다고 봄

- 따라서 조세특례의 정도, 즉 고유목적사업준비금을 손금으로 인정하는 범위에 대한 부분은 다른 영리법인과 비영리법인과 비교했을 때 과세평등원칙과 경쟁중립원칙의 측면에서 재고할 필요가 있음
- 장기적인 측면에서 명칭사용료에 대한 과세특례는 폐지하는 것이 적절하지만, 단기적으로 고유목적사업을 위한 재원조달을 지원하는 차원에서 기타 비영리법인과 동일하게 일반 수익사업으로 보아 50% 범위 내에서 손금산입하도록 하는 방안이 필요함

□ (전산사용료) 전산용역에 대한 과세특례는 중앙회의 분할 이후에 안정화의 방편으로 일시적으로 제공하는 것으로서, 이는 농어업인의 이익을 위한 것으로 보기에는 어려운 점이 있음

- 특히 중앙회와 금융지주회사 또는 은행 간에 이루어지는 전산용역에 대해서 서로 간에 부가가치세를 면제하고 있다는 점에서 농업인을 위한 특례라고 보기도 어려우며, 다른 지주회사 간에 발생하는 전산용역과 동일선상에서 취급하는 것이 타당하다고 보여짐
- 따라서 전산사용용역에 대한 과세특례는 조세평등주의에 반하고 국가재정 수입의 포기이기도 하여 가급적 억제되어야 하고 그 범위를 확대하는 것은 결코 바람직하지 못하므로, 특히 정책목표달성에 필요한 경우에 그 면제혜택을 받는 자의 요건을 엄격히 하여 극히 한정된 범위 내에서 예외적으로 허용되어야 한다는 헌법재판소의 입장을 고려하면 실제로 사업구조개편 지원이라는 정책 목표 달성이 완료되었다는 점에서 과세특례를 연장하는 것은 부적절함

VI. 결론 및 제도 개선방안



Ⅵ. 결론 및 제도 개선방안

- 본고는 「조세특례제한법」 제121조의23에 따른 농업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례와 「조세특례제한법」 제121조의25에 따른 수산업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세 특례제도를 평가함
 - 조세지출규모가 큰 농협중앙회의 분할 등에 대한 과세특례 제도 평가 위주로 평가를 진행함
 - 기본적으로 「조세특례제한법」 제121조의23과 제121조의25는 그 성격 및 목적이 유사하며, 제도 대상도 유사한 측면이 있음

- 본고는 제도의 평가를 크게 효과성 분석과 타당성 분석으로 진행하여, 제도 취지 달성 여부, 제도의 연장 필요성 등을 중심으로 제도의 전반적인 효과를 분석함

- 기초 통계 분석 결과 농협(수협)중앙회의 사업구조개편을 지원하는 동 제도의 효과성은 크지 않은 것으로 판단됨
 - 동 제도는 1차적으로 농협(수협)중앙회의 안정적인 경영을 지원하고, 농협(수협)중앙회의 경제사업활성화를 목표로 하여 일몰 연장을 거듭하였지만
 - 그동안 농협(수협)중앙회의 재무제표 및 성과지표 수치상, 그리고 정부의 평가로 검토하였을 때 사업구조개편의 효과는 발견할 수 없음
 - 따라서 동 제도의 효과성이 유의미하지 않다면, 효과성 측면에서는 제도의 일몰 연장에 대한 근거는 부족함

- 동 제도의 궁극적인 제도 도입 목표인 농가 및 어가소득 향상에 미치는 효과 역시 제한적임
 - 이에 대한 동 제도의 효과성을 평가하기 위해 농업소득률 및 어업소득률의 연도별 변화 추이를 검토하였으며
 - 기초 회귀분석을 통해서 제도 도입이 농가 및 어가소득에 미치는 영향을 살펴본 결과, 제도는 효과적이지 않음을 밝힘

- 명칭사용료 부가가치세 조세지출과 관련한 세부적인 효과성 분석은 동 제도가 일몰될 경우에 대한 가상적인 상황을 가정하고, 도구변수 회귀방정식을 통해 분석함
 - 도구변수를 활용하여 분석한 결과, 농협(수협)중앙회의 명칭사용료 수입이 증가할 경우 교육지원사업비가 증가하는 것으로 나타났으며
 - 이는 역으로 명칭사용료 수입이 감소할 경우, 교육지원사업비가 감소할 것을 의미함
 - 농협중앙회의 명칭사용료 수입이 1% 증가하면, 인과적으로 교육지원사업비 규모는 약 0.48% 증가하고,
 - 수협중앙회의 명칭사용료 수입이 1% 증가하면, 인과적으로 교육지원사업비의 규모는 약 0.55% 증가
 - 따라서 만약 조세지출규모를 전부 줄인다면, 즉 동 제도의 일몰이 될 경우, 농협(수협)중앙회는 명칭사용료 수입의 약 10%를 추가로 부담해야 한다는 의미이며
 - 이를 추정 결과에 대입하여 산술적으로 계산해보면, 명칭사용료 수입 10%의 감소는 교육지원사업비 규모가 약 4.8~5.5% 감소함을 의미
 - 교육지원사업관리비가 명칭사용료 수입에서 차지하는 비중의 편차는 농협의 경우 약 7.3%, 수협의 경우 약 13.4%로
 - 동 제도의 일몰에 따라 교육지원사업비 규모가 약 4.8~5.5% 감소한다 하더라도 이는 과거 자료를 통해 추정했을 때, 교육지원사업관리비의 조정이 가능한 7.3% 및 13.4% 범위 안에 있음을 확인
 - 결론적으로 조세지출 감면(폐지)에 따른 교육지원사업비의 감소는 교육지원사업관리비의 조정을 보완할 수 있을 것으로 판단되며
 - 제도의 존폐 여부와 관계없이 농어민 지원은 비용구조의 효율화를 통해 현재와 비슷한 수준으로 충분히 유지할 수 있을 것으로 판단됨
 - 다만 앞서 언급했듯이, 현실적으로 교육지원사업관리비는 유연한 조정이 현실적으로 어려울 가능성이 있기 때문에, 유연한 조정 가능성을 추후 추가적으로 살펴볼 필요가 있으며, 이에 따라 제도의 즉각적인 일몰보다는 점진적인 일몰을 고려하는 것이 바람직할 것으로 사료됨

- 명칭사용료에 대해 고유목적사업준비금으로 설정하여 100% 손금산입이 가능하며, 명칭사용용역에 대한 대가로서 지불하는 사용료에 대한 부가가치세도 면제하고 있음
 - 명칭사용료는 다른 영리법인과 비영리법인과 비교했을 때 과세평등원칙과 경쟁중립원칙에 반할 소지가 있음
 - 고유목적사업을 위한 재원조달을 지원하는 차원에서 기타 비영리법인과 동일하게 일반 수익사업으로 보아 50% 범위 내에서 손금산입하도록 하는 방안이 필요함
 - 부가가치세와 관련하여 명칭사용료는 수익사업에 해당하므로 원칙적으로 과세를 하는 것이 바람직하며
 - 이는 다른 영리법인 및 비영리법인과 의 형평성 차원에서도 동일하게 적용되어야 할 사안임
 - 나아가서 명칭사용료에 대한 부가가치세 면제는 일몰규정이 아니라는 점에서 당장에 폐지하기보다는 일몰제를 도입하여 일정 기간 유지한 후에 폐지하는 방향으로 조절하는 것도 방안이 될 수 있을 것으로 보임

- 전산사용용역에 대해서는 농협(수협)이 분할된 이후에 안정화의 방편으로 일시적으로 제공하는 것으로서, 이는 농어업인의 이익을 위한 것으로 보기에 어려운 점이 있음
 - 다른 지주회사와 비교했을 때에도 농협(수협)중앙회와 다른 지주회사를 차별할 특별한 근거가 없다는 점에서 과세평등의 관점에서 부당한 조세특례라고 판단됨
 - 일몰제를 폐지하고 부가가치세에 대한 면세혜택은 폐지하는 것이 적절함

- 본 연구의 효과성 및 타당성 검토 결과를 바탕으로 정책 시사점을 언급하면
 - 명칭사용료에 대한 고유목적사업준비금의 손금산입률은 그 지원 규모를 축소하는 것이 바람직할 것으로 판단되며
 - 명칭사용료 부가가치세 면제 혜택은 그 효과성이 명확히 입증되지 않았기 때문에 장기적으로는 제도의 일몰을 고려하는 것이 필요함
 - 다만 본고에서 살펴본 바와 같이 교육지원사업관리비의 유연한 조정 가능성,

농협 및 수협의 수익구조 개선 가능성 등을 향후 추이를 토대로 검토한 후 제도의 일몰을 결정하는 것이 바람직함

- 마지막으로 전산용역에 대한 부가가치세 면제혜택은 폐지하는 것이 바람직함
- 이러한 제도 혜택의 폐지 및 축소가 농어업인에게 미치는 영향은 제한적일 것으로 예상되기 때문에, 제도 일몰 연장의 필요성 역시 크다고 볼 수 없음

참고문헌

- 공정거래위원회, 「2020년도 대기업집단 공시 이행 점검 결과 및 2019년 상표권 사용 거래현황공개」, 보도자료, 2020. 12. 28.
- 국회예산정책처, 『2018년도 조세지출예산서 분석』, 2017.
- _____, 『2019년도 조세지출예산서 분석』, 2018.
- _____, 『농협 경제사업활성화 평가』, 국회예산정책처, 2020.
- _____, 『2021 조세수첩』, 2021.
- 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도.
- 기획재정부·KDI, 『2016 조세특례 심층평가, 비영리법인에 대한 고유목적사업준비금 손금산입』, 2016.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2017 조세특례 심층평가, 조합법인 등에 대한 과세 특례』, 2017.
- 김민석, 「1960년대 박정희 정권의 농업협동조합 개편과 성격」, 『한국근현대사연구』, 제77집, 2016.
- 김영균·최형은, 「농업협동조합중앙회와 농협금융지주회사의 문제점과 해결방안」, 『법학논고』, 제44집, 2013.
- 김종안 외, 「농협 지속가능 미래발전 위한 조직구조 개혁과제 연구」, 대통령직속 농어업·농어촌 특별위원회, 2020.
- 농림축산식품부, 『2018년 농협경제사업 성과평가』, 2019.
- 농협중앙회 결산보고서, 각 연도.
- 수협중앙회 결산보고서, 각 연도.
- 신황용·이희선, 「한국 농업협동조합 사업체제 재구축에 관한 확립방안: 농협중앙회 신용 및 경제사업 분리를 위한 연합회·지주회사 도입에 관한 쟁점」, 『정책분석평가학회보』, 제19권 제4호, 2009, pp. 217~250.
- 이혁준·김광윤, 「수협중앙회로부터의 수협은행 분할 설립이 신용등급 및 향후 전망에 미치는 영향」, NICE신용평가, 2016.
- 한국경제연구원, 『브랜드 사용료 사례와 시사점』, 2018.

한국세무학회, 『법인세법상 비영리법인 과세체계의 선진화 방안 연구』, 2011.

국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>

통계청, <https://kostat.go.kr/>