

(통권 21-19호)

# 예산·재정정책 정보

본 보고서는 충청도의회 예산정책담당관실에서 최근 국내연구기관 등의 경제동향, 국가 및 지방재정 연구동향 및 법령 제·개정 사항 등을 파악하여 요약·정리한 자료입니다.

의원님의 의정활동에 참고자료로 활용하시기 바라며, 전체 자료가 필요하신 경우에는 첨부된 원문 파일을 참고하시기 바랍니다.

(Tel : 635-5205)

2021. 11. .



**충청남도의회사무처**  
(예산정책담당관)



분 야 별 목 차		
분 야	제 목	페이지
I. 경제	1. 충남경제-2021년 8월 충남경기종합지수	1
II. 재정	2. 원자력·화력발전 지역자원시설세 탄력세율 적용 타당성 검토	2
	3. 통합부채 및 우발부채 관리방안 연구	4
III. 정책	4. 공공재정 환수제도의 현황과 개선과제	7
	5. 지방소멸, 어떻게 방지할 것인가?	9
	6. 2020년 귀농·귀촌 동향과 시사점	11
IV. 법률 제·개정	7. 지방세법 일부개정법률안(대안)(행정안전위원장) - 지방소비세율 25.3%로 인상, 지방세 확충	13

## 1. 충남경제-2021년 8월 충남경기종합지수

- **(동행종합지수)** 8월 충남의 동행종합지수는 코로나19 4차 대유행 등의 영향으로 수입액을 제외한 모든 구성지표가 정체되는 모습, 주요 품목별 수출은 호실적을 이어가고 있지만 OLED 전환과 현대차 설비교체로 인한 일시적 생산 감소, 현대제철 노사분규 등에 따른 철강제품 수급 불안이 지속되며 전월대비 0.1% 감소한 111.1을 나타냄
  - 현재 경기를 나타내는 순환변동치는 101.4로 전월대비 보합
  - 주요지표의 전월비를 보면, 수입액(2.4%)은 증가, 산업생산지수(-1.8%), 대형소매점판매액지수(-0.6%)는 감소, 수출액, 판매전력량, 비농가취업자수는 보합
  
- **(선행종합지수)** 8월 충남의 선행종합지수는 제조업 신규구인 증가, 자본재 수입액 증가세가 지속되고 있으나 살아나던 비제조업 부문의 증가세 둔화, 제조업중간재 출하 감소, 반도체 경기 하락 우려에 따른 주가지수 조정 등이 이어지며 전월대비 0.1% 감소한 114.6을 나타냄.
  - 또한 최근 불거진 중국의 전력난과 원자재 수급 불안 등 글로벌 이슈가 대두되며 향후 경기하방리스크 요인 확대
  - 향후 경기 순환변동치는 107.1로 전월대비 0.3p하락
  - 주요지표의 전월비를 보면, 신규구인인원(4.6%), 자본재수입액(2.6%), 비제조업자금사정실적(1.7%), 반도체수출입물가비율(0.8%)은 증가, 제조업중간재출하지수(-2.1%), 주가지수(-0.6%), 제조업재고순환지표(-8.8%p)는 감소

출처 : 충남연구원(충남경제, 2021.10)

## 2. 원자력·화력발전 지역자원시설세 탄력세율 적용 타당성 검토

- 원자력 및 화력발전에 대한 지역자원시설세에 대해서도 탄력세율 도입 필요성이 인정되고 있으며 탄력세율은 표준세율 50% 가감안을 제안함
  - 이 경우 법령개정 사항으로 지방세법 제146조 제5항의 단서 조항인 “다만, 제2항제2호 및 제3호는 세율을 가감할 수 없다” 부분의 삭제가 필요함
  
- 전국 모든 발전소 소재 자치단체가 50% 가산세율 적용 시 원자력 부문은 담세력이 인정되며 화력발전 부문은 담세력이 인정되지 않으나, 전기요금 인상 요인은 극히 미미함
  - 5개 발전자회사는 최근 당기순손실을 기록하고 있어서 화력발전 세수증대분을 감당하기 어려운 반면, 한국수력원자력은 2020년 6,500억 원의 당기순이익을 기록하여 원자력세수증대분을 충분히 감당할 수 있는 담세력을 지니는 것으로 판단됨
  - 전기요금인상 요인은 가산세율 50% 적용 시 최대 0.234% 수준이며, 주택분 기준 전기요금 추가 부담액은 연간 206.8원, 월평균 17.2원으로 나타나 소비자 부담 증가분은 미미한 수준으로 볼 수 있음
  
- 원자력 및 화력발전에 대한 탄력세율 도입 방안은 조세의 공정성, 중립성, 단순성 등의 조세 원칙에 기초하여 도입의 타당성을 검토해야 함
  - 원자력 및 화력발전에 대한 탄력세율 적용은 세율인상과 유사한

효과를 나타내므로 정책당국은 탄력세율 도입의 논의, 결정, 실시의 모든 과정에서 사회적 협의 및 합의를 거침으로써 도입에 따른 사회적 갈등비용 및 경제 악영향을 최소화해야 할 것임

- 원자력발전 및 화력발전 과세에 대해 탄력세율을 허용할 경우 조세수출의 우려가 있으나 원자력발전 및 화력발전의 경우 일반적 지방정부에 의한 기업과세에서 나타나는 조세수출과는 다르게 접근할 필요가 있음
  - 원자력발전 및 화력발전의 경우 발전과정 및 발전소 소재로 인한 외부불경제는 발전소 주변지역에 집중되는데 비해 발전소의 생산물인 전력의 소비 혜택은 전국에 걸쳐서 고르게 나타나는 특징이 있음
  - 대부분의 지방세는 지방정부가 제공하는 다양한 공공서비스의 편익과 어느 정도 연계하여 과세되므로 해당 지역주민이나 기업에게 부담이 귀착되는 것이 바람직함
  - 이에 비해 지역자원시설세는 원자력 및 화력발전소의 전력생산 과정에서 나타나는 외부불경제 교정 목적이므로 전력을 소비하는 모든 소비자가 해당 세부담을 지는 것이 필요하며, 따라서 일반적 조세수출의 문제를 적용하기에는 무리가 있음

출처 : 한국지방세연구원(2021.10)

### 3. 통합부채 및 우발부채 관리방안 연구

- **(통합부채의 합리적 개선 방안 1)** 지방채무 및 부채 관리체계 정립을 위해 활용목적에 고려한 체계적 통계 관리, 관련 지방재정관리제도의 개선, 국가부채 통계와의 연계성 확보 등 제안
  - 지방채무 및 부채 통계는 활용목적에 고려하여 ‘지방채무(L1)’, ‘지방자치단체 부채(L2)’, 지방공사·공단 및 출자·출연기관 부채까지 포함한 ‘통합부채(L3)’로 구분하여 관리
  - 또한, 지방채무 및 부채 관리 체계의 핵심은 지방채발행 총액 한도제를 통한 ‘지방채무’ 관리와 재정건전성관리계획 작성을 통한 ‘통합부채’ 및 ‘우발부채’ 관리로 볼 수 있으며, 이 두 관리 방식의 개선을 통해 재정분석 및 위기관리 지표 보강
  - 아울러 국가부채 통계와의 연계성 확보 차원에서 해당 분류 기준을 적용한 지방채무 및 부채 통계를 생산하고, 국가부채에 대한 지방부채의 영향 정도 등에 관한 정보 제공
  
- **(통합부채의 합리적 개선 방안 2)** 통합부채 수준 파악을 위한 관리지표로 ‘예산대비통합부채 비율’, 통합부채 상환능력 측정을 위한 지표로는 ‘경상일반재원대비 통합부채 비율’과 ‘경상일반재원대비 통합금융부채 비율’을 제안
  - 다만 각 산식의 주요 모수에 해당하는 지방공공기관 (금융)부채 반영율은 지표에 대한 이해(理解) 수준 제고, 산정방식의 단순화 등을 고려하여 1로 설정하는 것이 적절
  - 또한, 지방자치단체 출자기관의 경우 그 기관 부채 중 자치단체가 보유한 지분 비율만큼만 포함하는 것이 더 바람직
  - 한편, 본 연구에서는 지방공공기관의 경우 부채비율 200%(금융

부채비율 100%) 초과 부분전체를 지방자치단체의 관리대상 부채로 간주하되, 도시개발공사에 한하여 부채비율 400%(금융부채비율 200%) 초과 부분만을 자치단체 관리대상 부채로 간주

- 그러나 부채중점관리기관 중 도시개발공사(광역)의 부채감축목표가 300%임을 고려하면, 그 대신 부채비율 300% 초과(금융부채비율 150%) 부분만을 자치단체 관리대상 부채로 간주방안

- **(통합부채의 합리적 개선 방안 3)** 부채 수준 관련 지표의 경우 중장기적으로 자산이 존재하는 부채와 자산이 존재하지 않는 부채로 구분하여 보다 세밀하게 설정·관리하는 방안 검토 필요
  - 다만 지방자치단체의 경우 주민편의시설과 사회기반시설과 같이 매각에 의한 유동화가 어려운 자산이 존재하므로 각 자산 유형과 결부된 부채 통계의 적절한 생산을 전제로 자산 유무에 따른 부채 수준을 나타내는 지표의 설정 및 관리 가능
- **(통합부채의 합리적 개선 방안 4)** 부채 과다단체에 대한 제도 개선 방안 제시
  - 신규 통합부채 관리지표가 적정 수준을 초과하는 경우 관리기준에 따라 ‘부채관리계획 작성’ 대상이나 ‘주의’ 대상으로 지정하고 해당 지표 수준을 낮추기 위한 자치단체 노력 유인
  - ‘부채관리계획 작성’ 대상 자치단체에 대해서는 부채관리계획 수립, 지방의회 보고 및 행안부 제출을 의무화하고, 행안부는 관련 자료를 취합하여 지방재정365를 통해 주민들에게 공개
  - ‘주의’ 대상 자치단체에 대해서는 통합재정을 대상으로 재정진단을 실시하고, 그 결과에 기반하여 지방재정위기관리제도에 준하는 절차 진행

- **(우발부채의 합리적 개선 방안 1)** 향후 국제비교의 가능성을 고려하여 최근 GFSM 2014 기준에 따른 우발부채 분류방안 제안
  - 현행 우발부채 항목들은 모두 명시적 우발부채의 두 하위 항목인 ‘일회성보증’과 ‘기타 명시적 우발부채’로 분류하되, 미실현 채무부담행위는 우발부채의 인식요건을 충족하지 않으므로 제외
  - 일회성 보증에는 보증채무부담행위, 기타 명시적 우발부채에는 계류 중인 소송사건, 예산외 의무부담의 개별 항목, BTO 재정 지원협약 포함
- **(우발부채의 합리적 개선 방안 2)** 지방채발행 총액 한도 반영 대상 우발부채 항목과 우발부채 채무전환율 및 적용 기준 제시
  - 원칙적으로 모든 우발부채 항목을 지방채발행 총액 한도 산정 시 반영하는 것이 바람직하지만, 반영 항목 확대에 따른 부작용 예방을 위해 진행 중인 소송사건 등 신규 항목의 반영은 현행 제도의 현실 적합성에 대한 진단에 기반하여 점진적으로 이뤄질 필요
  - 우발부채 채무전환율은 해당 우발부채의 미래 현금유출 가능성에 기반하여 설정할 수 있으나, 그 정확한 수치 산정이 곤란하므로, 실무적 용이성을 고려하여 25%, 50%, 100%로 단순화

출처 : 한국지방세연구원(2021.9)

#### 4. 공공재정 환수제도의 현황과 개선과제

- 근래에 국가의 재정지출 규모는 지속적으로 증가해왔으며, 판데믹 시대의 경제현실에 대응하기 위한 정부의 확장재정 정책은 재정지출 확대 흐름을 더욱 가속화하고 있음.
  - 이와 같은 경제현실에서 공공재정 환수제도는 국가재정이 알맞은 곳에 공정하게 투입, 재정운용의 건전성과 투명성 제고
  - 공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률에 근거하여 2020년 총 52,995건의 부정청구 확인, 453억원 환수
  - 기관간의 연계가 부족해 환수 누락 발생 등 일부 한계 발생
  
- 공공재정 환수제도 한계
  - 첫째, 제재처분의 누락·회피 우려가 있어 제재의 효과가 떨어질 수 있음. 부정청구 신고를 접수한 기관과 부정이익을 환수하는 기관간의 연계가 부족해 환수 누락. 또 처분 상대방의 무자력 등으로 금전 부과·징수가 어려운 경우 대체적 수단이 미약함
  
  - 둘째, 신고자 보호·보상에 미흡한 부분이 있음. 신고자 보호·보상을 위해 필요한 제도들이 일부 흠결되어 있으며, 신고자 보호·보상제도들이 여러 법에 나뉘어 각기 규정되어 있어 보호·보상 내용을 용이하게 파악하기 어려움
  
  - 셋째, 계약관계가 적용범위에서 제외되어 있음. 이에 공공계약에서 발생하는 부정청구에 있어서 신고를 통한 환수의 활성화를 기대하기 어려울 수 있음

○ 공공재정 환수제도 개선방안

- 첫째, 부정청구에 대한 제재의 효과성을 보완할 필요가 있음. 기관간 연계를 보완하여 환수의 누락을 방지할 필요가 있음. 또 제재의 승계 규정을 두거나 대체적 제재 수단을 마련하는 등 제재의 회피를 방지하는 방안도 고려
- 둘째, 신고자 보호·보상을 강화할 필요가 있음. 비실명 대리신고, 구조금 등 신고자 보호·보상제도의 흠결을 보완할 필요가 있음. 장기적으로 여러 법률에 나뉘어있는 신고자 보호·보상 제도를 일원화하는 방안에 대한 검토도 필요함
- 셋째, 법의 적용범위 확대에 관한 논의가 필요함. 특히, 법체계상 문제 발생 가능성, 구체적인 확대 범위, 손해액을 넘어서는 금전 청구의 타당성 등에 대한 검토가 필요함

출처 : 국회입법조사처(2021.11)

## 5. 지방소멸, 어떻게 방지할 것인가?

- 지방소멸 방지전략의 가장 큰 문제점으로 지방소멸의 원인에 부합하지 않는 처방이 이루어짐
  - 서울, 인천 등 대도시 인구유입 지역과 해남, 의성, 양구 등 지방소멸 지역을 구분하지 않고 전 국토를 대상으로 전국 공통의 ‘출산율 향상’ 시책을 획일적으로 추진하였음
- 인구문제는 2가지 측면의 정책으로 구분됨
  - 국가 총인구 감소 방지를 위해 출산율 향상과 관련된 종적측면의 인구정책
  - 취업, 교육, 지역의 매력 등이 부족해서 타 지역으로 인구가 유출되어 발생하는 지방소멸 지역에 대응하기 위한 인구의 횡적측면의 정책으로 구분됨

|| 인구문제의 두 가지 차원 ||

국가적 인구감소 문제(종적 측면)	구분	특정 지역 인구감소 문제(횡적 측면)
• 낮은 출산율	주요 원인	• 인구의 사회적 이동
• 국가 전체의 인구감소(고령화)	인구 현상	• 특정 지역(지방소멸지역) 인구 감소
• 국가성장동력 약화, 국가인구 위기	발생 문제	• 지역공동체 붕괴, 지역경제 위기
• 서울, 부산 등 대도시 포함 전국 지역	대상 지역	• 지방 소멸 지역
• 출산율 향상 정책 * 지역간 횡적 인구이동에는 관심없음	대응 방향	• 인구(청년 등) 정착 관련 지역매력 창출 * 국가의 종적 인구증감에는 관심 없음

- 횡적인 측면에 무게를 둔 정책방향의 전환 아래, 분권적 차원에서 지방소멸 지역 스스로 지역특성에 적합한 시책을 개발, 추진

- 국가는 지방소멸지역에 대한 행재정적 특례 뿐만 아니라, 특별한 재원지원을 포함해서 지자체별 인구분석의 토대가 되는 통계 시스템을 구축, 제공 필요
- 소멸지역에 대한 복수주소제 허용을 포함해서 지방소멸 지역에서의 기업활동에 대한 조세감면 뿐만 아니라 현재 불안정한 균 특법 개정에서 한 걸음 더 나아가 지방소멸지역을 지원하기 위한 특례법을 제정



출처 : 한국지방행정연구원 (2021. 11)

## 6. 2020년 귀농·귀촌 동향과 시사점

- 귀농·귀촌 인구는 2020년에 49만명으로 전년 대비 7.4% 증가
  - 귀농 가구원은 1만 7,447명으로 전년보다 1,266명(7.8%), 귀촌 가구원은 47만 7,122명으로 전년보다 3만 2,658명(7.3%) 증가
  - 1인 귀농·귀촌 가구가 증가하면서 평균 귀농 가구원 수는 1.40명으로 전년보다 0.02명 줄었고, 귀촌 가구당 평균 가구원 수도 1.38명으로 전년 대비 0.02명 감소함.
  
- 코로나19 팬데믹과 수도권 및 광역시의 주택가격 급등 등 사회·경제적 충격과 농촌 생활에 관한 관심과 선호 증가로 농촌지역의 순유입자 증가
  - 베이비부머 세대 은퇴가 본격화되어 60대 귀농·귀촌인이 증가하였고, 청년농업인 영농정착 지원사업 등의 영향으로 30대 이하의 귀농 가구도 증가함.
  - 전통적인 농업지역을 중심으로 귀농인 수는 많았지만, 증가율 측면에서 보면 광역시 및 경기도권 시·군, 지역 거점도시나 혁신도시 및 신도시 개발지역 주변 시·군의 귀농인 수가 증가함.
  - 코로나19 이후 귀농·귀촌 의향이 증가했고, 2019년 말부터 급등하기 시작한 주택가격이 도시지역의 압출 요인으로 작용해 농촌으로의 이주를 가속한 것으로 판단됨. 특히, 2020년 1~2월, 5~7월에는 읍 지역으로의 귀촌보다 면 지역으로의 귀촌이 더 많은 특이 현상이 발생함.
  - 최근 귀촌 사유를 보면 주택, 가족과 관련된 비율이 낮아지고,

직업, 건강, 교육 등의 비율이 지속해서 상승하고 있고, 귀촌목적지에 주목할 때 정주 여건의 편리성 이외에도 쾌적한 환경 등을 갖춘 곳을 중심으로 귀촌 증가 비율이 높아지는 경향임.

- 지속적인 귀농·귀촌 기반 유지 및 관계인구 확대를 위해서는 농촌다운 가치를 보전하고 활용하는 시책 마련이 필요
  - 귀농·귀촌 특성을 고려한 맞춤형 지원 정책을 강화할 필요가 있음. 청년 영농정착 지원사업 등의 지속과 더불어 농업 일자리 및 농촌 생활 체험 프로그램 확대, 귀농 현장 학습과 멘토링 체계화, 농지 및 영농자금 이용의 편의성 촉진 등 고려할 수 있음.
  - 살아보기 체험 주택 확대와 빈집 등 연계 혹은 신축을 통한 임대형 주택 등의 제공도 요구됨.
  - 귀농·귀촌 온·오프라인 플랫폼 구축 및 귀농·귀촌 관련 정책 홍보 강화도 필요함
  - 귀농·귀촌을 포함해 관계인구 확대를 위한 보다 폭넓은 대응이 요구됨. 지속적으로 귀농·귀촌 기반을 유지하고 관계인구를 포용하기 위해서는 삶과 일의 새로운 공간으로서 농촌의 여건을 보다 살기 좋은 곳으로 조성해야 함.

출처 : 한국농촌경제연구원(2021. 10)

## 7. 지방세법 일부개정법률안(대안)(행정안전위원장)

### ○ 대안의 제안이유 및 주요내용

- 지방자치단체가 자율성과 책임성을 갖고 지역의 사무를 해결할 수 있도록 국가의 재정과 기능을 지방으로 이양할 필요가 있다는 지적에 따라 국세 및 지방세 비율 조정 등을 통한 재정분권 추진방안을 논의하였음.
- 이에 지방소비세율을 25.3%로 인상하여 지방세를 확충하고, 이를 국고보조사업에서 지방자치단체 일반사업으로 전환되는 사업의 비용 및 이와 관련된 조정교부금·교육비전출회계 감소분 보전에 우선 배분하며,
- 나머지를 광역지방자치단체와 기초지방자치단체에 6:4로 배분하도록 하는 한편, 1단계 재정분권 당시 지방자치단체로 이양된 사업의 비용 등의 보전 기간을 2022년 12월 31일에서 2026년 12월 31일까지로 연장하려는 것임(안 제69조제2항 및 제71조제3항 등).

출처 : 국회의안시스템