

2023 예산 · 정책 이슈

Budget · Policy Issue

이번달 주제 : 지방세 세수추계

- 지방세 세수추계 개념 및 중요성
- (행안부) 지방세 세수오차 분석
- (기재부) 세수오차 원인분석 및 세제업무 개선방안
- 지방세 세수추계 연구 보고서
- 타시도 의회 언론보도
- 충청남도 지방세 세수오차 분석
- 지방세 세수추계 예결산 심의 활용 포인트

정책 동향

- 지방의회 사무기구의 표준업무 관리를 위한 제언_(운영위)
- 지방자치단체의 조직 효율화, 그 해법은?_(행문위)
- 국내외 지방비 부담 협의 및 심의관련 제도 현황과 시사점_(기경위)
- 사회보장 재정추계 주요 과제_(복환위)
- 바이오소재농업 활성화 방안_(농해위)
- 수산공익직불제 현황 및 정책 제언_(농해위)
- 노후 반지하 · 저층주택 리모델링을 위한 정책과제_(건소위)
- 2023 건설업 외부자금 조달시장 여건 점검_(건소위)
- 떠오르는 미래형 스마트교실 「모듈러 교사」_(교육위)
- 지역 교육력 제고를 위한 교육지원청의 역할_(교육위)

충남도청 자체수입 징수현황('23. 6월말 기준)



I. 이번달 주제: 지방세 「세수추계」

- ① 지방세 세수추계 개념 및 중요성
- ② (행안부) 지방세 세수오차 분석
- ③ (기재부) 세수오차 원인분석 및 세제업무 개선방안
- ④ 지방세 세수추계 연구 보고서
- ⑤ 타시도 의회 언론보도
- ⑥ 충청남도 지방세 세수오차 분석
- ⑦ 지방세 세수추계 예결산 심의 활용 포인트



1. 지방세 세수추계 개념 및 중요성

1 지방세 세수추계 개념

- 「지방재정법」 제34조 따르면 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 하고(예산총계주의의 원칙), 세입과 세출은 모두 예산에 편입하도록 되어있음.
- 「지방재정법」 제36조 따르면 지방자치단체는 모든 자료에 의하여 엄정하게 그 재원을 포착하고 경제 현실에 맞도록 그 수입을 산정하여 예산에 계상하도록 되어 있음. 즉, 세수추계는 한 회계연도의 세입 규모를 예측하는 작업으로 세출예산과 지방채의 규모를 결정해야하는 재정 정책을 수립하는 데 근간이라 할 수 있음
 - (과다추계) 세수추계가 실제 세입결산보다 과대하게 되는 경우(이하 “세수결손”이라 한다)에는 예산부족으로 인위적인 세출예산 축소 또는 지방채 추가발행, 예산사업 중단·지연 또는 축소·폐지 등을 초래
 - (과소추계) 반대로, 과소 추계되는 경우(이하 “초과세수”라 한다) 초과세입을 제대로 활용하지 못하거나 불필요한 지방채를 과다 발행한 데 따르는 이자비용 발생 등 재정상의 비효율 문제를 초래

2 지방세 세수추계 중요성

- 계획성 있는 재정 운용을 위하여 당초예산 편성 시 세입추계의 정확성을 제고할 필요가 있음
 - (부정확 예측) 부정확한 세수 예측은 재정 불균형, 주민에 대한 공공서비스 공급 부족, 납세자 신뢰 감소, 장기 또는 대규모 사업 계획 및 실행의 어려움 등을 초래하여 지방자치단체의 재정 안정성과 효과성에 광범위한 영향을 미칠 수 있음.
 - (과다추계) 현황을 개선하고 재정의 효율성을 제고할 수 있도록 전국 지방자치단체에서 세수를 정확하게 추계하고 계획성있게 집행하도록 하는 제도 정비가 필요함

2. [행안부] 지방세 세수오차 분석

1 현황 : 세수오차율 8.5% * 세수오차율 : (결산118.6조 - 당초예산108.5조) / 결산118.6조

○ (총괄) 자치단체 보수적 추계 관행, 민선 8기 출범 등에도 불구하고, 적극적 세입예산 편성* 및 취득세 감소 등으로 국세(14.6%)보다 크게 감소

* 지방세 당초예산 : ('21년) 92.6조 → ('22년) 108.5조(17.2% ↑)

○ (연도별) '21년 지방세 세수오차율(17.9%)에 비해 크게 감소(△9.4%p)

※ 이는 최근 5년('17~'22년) 간 지방세 세수오차율 평균(10.9%)을 하회하는 수준

《 최근 5년간 지방세 및 국세 세수오차 현황 》

구분	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년(잠정)	5년('18-'22년) 평균
지방세	7.6%	9.5%	10.8%	17.9%	8.5%	10.9%
국세	8.7%	-0.4%	-2.3%	17.8%	14.6%	8.8%

2 세목별·지역별 세수오차

○ (감소/취득세) '22년 추계액 증가(+6.4조, +27.0%)로 오차율 크게 감소(△19.8%p)

○ (증가/지방소비세) 전년 대비 지방소비세 세입예산 확대(+4.0조, +25.3%) 불구하고, 국세부가가치세 초과세수(오차율 34.0%) 발생으로 오차율 증가(+5.8%p)

< 지방세 주요 세목별 오차율 현황 >

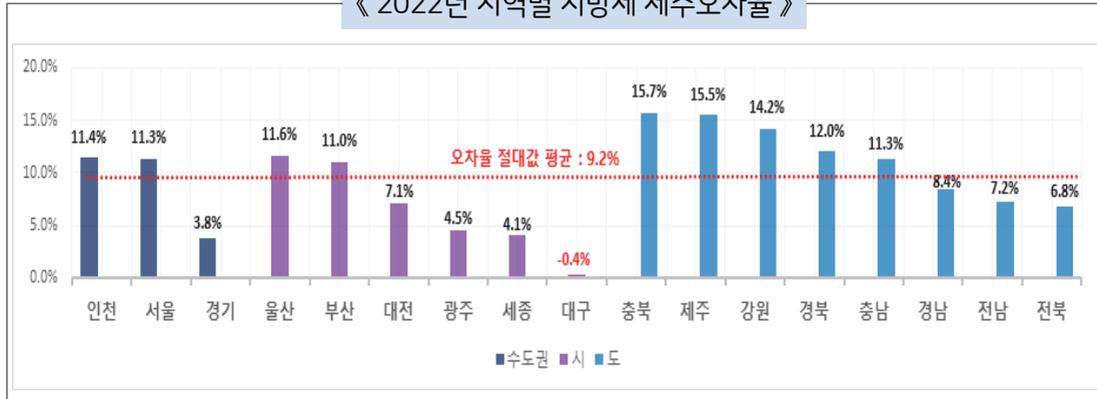
오차율	전체	지방소득세	지방소비세	취득세	재산세	주민세
'21년	17.9%	27.4%	12.2%	29.2%	6.2%	8.4%
'22년	8.5%	29.1%	18.0%	-9.4%	6.1%	12.6%
증감(절대값)	△9.4%p	+1.7%p	+5.8%p	△19.8%p	△0.1%p	+4.2%p

■ 지역별 세수오차 (소관 기초단체 합산)

○ (최고) 충북 : 15.7% ↔ (최저) 대구광역시 : △0.4%

┌ (충북) '21년 반도체 수요증가 등으로 주요 기업(SK하이닉스 등) 지방소득세 증가
└ (대구) 부동산거래 급감에 따른 취득세 미달(△19.1%) 등으로 타 세목 초과세수 상쇄

《 2022년 지역별 지방세 세수오차율 》



3 자치단체 유형별 세수오차

○ 【광역분청 : 8.4%】(최고) 제주(12.2%) ↔ (최저) 대구(△2.2%)

- 취득세 오차율 감소에도 불구하고, 특·광역시(평균 7.3%)는 지방소득세 오차율도 증가하여 도 지역(평균 8.8%)보다 오차율 높게 나타남

○ 【시·군 : 평균 12.2%】(최고) 구미(35.2%) ↔ (최저) 강원 홍천(△0.7%)

- 국세인 법인·소득세 초과수입에 따른 지방소득세(시·군세) 증가로 자치단체 유형 중 가장 높은 세수오차율 발생

○ 【자치구 : 평균 8.3%】(최고) 부산 서구(27.6%) ↔ (최저) 울산 중구(0.4%)

- 공시지가 상승에 따른 재산세 증가, 국세 부가가치세 증가에 따른 지방소비세(전환사업 보전분) 확대에 오차 발생

4 지방세 세수추계 제도개선 주요 내용

■ 세수추계 협업 프로세스 구축

○ (주요내용) 행안부 주관 민관합동 「지방세 세수추계위원회*」 구성·운영하여 지역경제 및 부동산 분야 등 민간전문가 자문 강화

- 지방세심의위원회에서 '세수추계' 관련 사항을 심의할 수 있도록 하고, 시군구 교차검증 등 광역 내 협업프로세스 구축 추진

* (구성) 지방세정책관(주재), 연구기관(지방세연구원 등), 분야별 전문가, 자치단체 등

< 세수추계 관련 협업 프로세스 구축(안) >

	합동 검증·환류 (상반기)	세수추계위 운영 (5~6월, 행안부)	세입추계 (8·10월, 자치단체)	지방세심의위 운영 (9월, 자치단체)
회계연도(Yt) 추계분	<ul style="list-style-type: none"> 진도율, 오차 점검 자치단체 현장점검 (4월) 	<ul style="list-style-type: none"> 추계치 평가 추계교육(7월) 	<ul style="list-style-type: none"> 추계 보정 시군구 교차검증 	<ul style="list-style-type: none"> 전년도 추계치 점검
익년도(Yt+1) 추계분	<ul style="list-style-type: none"> 우수사례 발굴 매뉴얼 보완(5월) 	<ul style="list-style-type: none"> 제도개선 검토 	<ul style="list-style-type: none"> 1차(8월)·2차(10월) 	<ul style="list-style-type: none"> 시군구 교차검증

○ (추진현황) 「지방세 세수추계위원회」 구성·완료하여 지방세 세수

추계 관련 중요사항을 민간전문가·자치단체와 논의*

* '22년 「지방세추계위원회」 개최('22.6.24.): 지방세정책관(주재), 자치단체, 민간위원 등 참석

① 세수추계 제도개선 추진계획, ② 자치단체 세수추계(2022년분) 결과 및 평가 등 논의

■ 세수추계 투명성 제고

○ (주요내용) 지방의회 예산안 제출시 추계근거, 전년도 예·결산 등을 포함한 '세입예산추계 보고서' 첨부토록 하여 추계 투명성을 제고

- 지방세 추계치는 사전에 자치단체별 지방세심의위원회 심의를 거쳐 전체 '세입예산추계 보고서'에 반영토록 설계

* 세입추계 방법·근거, 전년도 세입 예·결산, 세목별 차이분석 및 개선사항 등 명시

- (추진현황) '세입예산추계보고서' 첨부 의무화 관련 지방재정법 시행령 개정 추진중*으로, 「'24년 예산편성지침」 내 반영('23.7월)할 계획

* 「지방재정법 시행령」 개정안 입법예고중(~'23.5월)이며, '23.6월 중 개정완료될 예정

■ 사후평가 및 환류 내실화

- (주요내용) 세수오차 관련 자치단체 현장점검 실시, 재정분석 '세수오차' 평가시 '오차개선도' 지표를 추가*하여 오차 감축 노력 반영

- (추진현황) 오차 발생원인 및 대응방향 논의 등을 위한 자치단체 현장점검 실시*, '21년 결산분부터 재정분석 내 '오차개선도' 지표 반영중

* '22년 및 '23년 세수오차 관련 자치단체 현장점검 실시 완료 : '22.5.16~5.19, '23.4.26~4.27

< 재정분석 내 '세수오차 개선 노력도' 항목 개선 >

기존	개선
<p>【세수오차비율】=</p> $\frac{\text{지방세 당초예산}}{\text{지방세 결산}} \times 50\% + \frac{\text{지방세 최종예산}}{\text{지방세 결산액}} \times 50\%$	<p>【세수오차 개선노력도】(신설) =</p> <p>①세수오차비율 × 80% + ②오차비율개선도(신설)×20%</p> <p>①세수오차비율(개선) =</p> $\frac{\text{지방세 당초예산}}{\text{지방세 결산}} \times 60\% + \frac{\text{지방세 최종예산}}{\text{지방세 결산액}} \times 40\%$ <p>②오차비율 개선도(신규) = $\frac{\text{현년도 세수오차비율}}{\text{전년도 세수오차비율}}$</p>

■ 세수추계 모형 개선

- (주요내용) 자치단체 세수추계시 공통변수에 지역별 특수성을 보완하는 '세입특수요인*'이 과다 반영되어 주관·보수적 추계치를 산출

* (예) 대규모 분양 일정, 공동주택 입주, 대형 쇼핑몰 신축, 산단 입주 등

- 과도한 세입특수요인 반영 방지를 위해, 세입특수요인 비율* 동종단체 상위 25% 대상으로 추계 프로그램에 특수요인 증빙서류 제출 의무화

출처: 행정안전부 지방세정책과「지방세 세수추계위원회」 주요 논의결과('23.5.10.)

3. [기재부] 세수오차 원인분석 및 세제업무 개선방안

■ (추계모형의 한계) 경제지표 전망의 정확도에 의존하고, 경제지표·세수 급변 시기에는 추계모형의 적합성 저하되는 문제

○ 분야별 단일 연구기관*의 경제지표 전망치만을 활용하여, 특정 기관의 경제지표 오차가 세수오차로 직결**

* (GDP/수출·입/소비 등) 기재부, (부동산) 국토연, (고용) 노동연, (금융) 자본연, (에너지) 에경연

** 누진세율 구조인 소득세, 법인세 등의 오차는 경제지표 전망 정확도의 영향이 더 큼

○ 경제지표·세수 급변으로 회귀모형의 적합성이 낮아지는* 경우에도 기존 모형을 보완할 수 있는 방안 부재

* 회귀모형은 과거 경제지표 및 세수 흐름을 기반으로 세수를 전망하므로 과거에 없던 특이상황 발생 시 설명력 저하

■ (의사결정 프로세스 문제) 추계치 결정 과정에서 외부전문가를 비롯한 다양한 전문적 의견과 비판적 시각 반영 부족

○ 세제실 계선라인 중심의 추계과정에서 관계기관 및 외부전문가*의 의견이 공식적으로 충분히 반영되지 못하는 측면

* 추계 시 징수기관(국·관세청), 조세연, 세제발전심의위원회 등 의견수렴

○ 세제실 내(추계담당과와 각 세목과), 세제실과 타실국과의 소통 미흡

■ (이상징후 대응체계 미흡) 세수급등락 등 이상징후를 조기에 발견·대응하는 시스템이 미흡하고, 추경外 별도의 세수전망 수정계기 없음

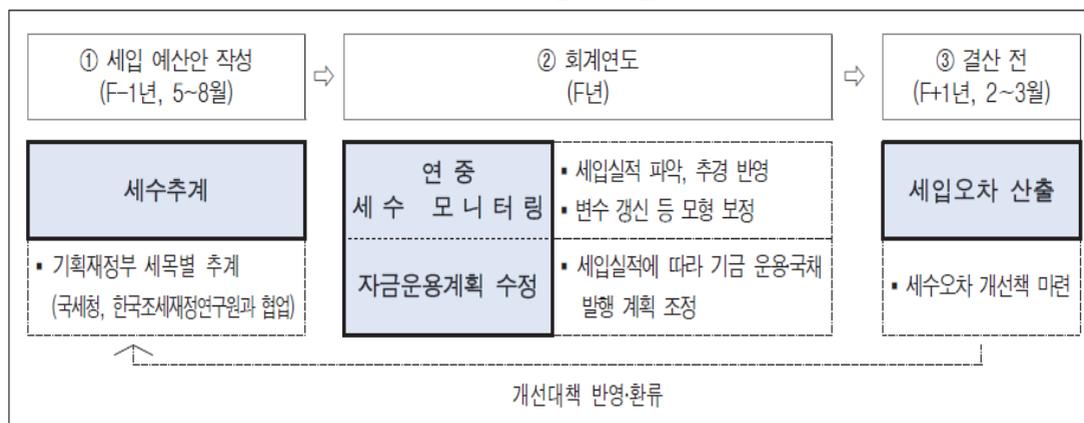
○ 실물경제 및 자산시장 불확실성 증가로 인한 경제지표 급변, 이에 따른 세수변동을 조기에 포착하여 대응하는 체계 불충분

4. 지방세 세수추계 관련 보고서

1 감사원 _ 세입예산 추계 운영실태 감사보고서

- 국회와 언론에서는 세수추계 방식 등에 대한 개선을 수차례 요구한 바 있고, 2021년에 역대 최고의 세수오차가 발생하자 세수추계 과정과 과소추계의 원인에 대한 의문을 제기
 - 이에 따라 감사원은 세입예산 추계의 정확성과 신뢰성을 높이고 이를 통한 국가재정의 효율적인 운용을 위해 기획재정부의 세수추계 및 실제 수납된 국고금의 관리·운용에 대한 체계적인 점검이 필요하다고 판단
 - 2021년도 세입예산에 대한 본예산 및 추가경정예산안 작성시점에서의 세수추계 방식의 적정성, 세수오차 발생원인, 2021회계연도 중에 이루어진 세입계획·실적 관리 및 국고금 관리·운용의 효율성 등에 대하여 분석·점검함

< 세수추계 업무 흐름 >



- 감사를 통해 기획재정부의 세입예산 추계 및 국고금 관리·운용 실태 등을 점검·분석한 결과 [표 7]과 같이 총 6건의 제도운영상 문제점 및 관리 사각 등을 발굴하고, 그 원인을 분석하여 개선방안 등을 마련하도록 통보 및 주의 요구함

<분야별 감사결과 현황>

구분	합계	주의	통보
건수	6	3	3

□ 분야별 실태분석 결과 및 개선방안 등을 요약하면

세수추계	<ul style="list-style-type: none"> ■ (문제점) 세목별 회귀분석 모형은 설계·활용하면서 변수와 계수에 대해 필요한 보정 조치가 되지 않아 모형의 적합성이 낮은 실정 ■ 세수추계 모형의 적합성, 변수와 계수의 선정 및 보정 등에 대한·외부 검증 절차 부족 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▶ (개선방안) 회귀분석 모형 설정시 불합리한 변수와 계수는 통계적으로 보정하고, 누진세목은 과표와 세율을 함께 고려하여 추계모형의 예측력과 적합성을 제고하는 방안 마련 ▶ 회귀모형의 계수와 변수의 적정성, 오차 발생원인과 개선책의 적정성 등에 대해 내부 및 외부전문가 등이 검증하는 방안 마련
세입 모니터링 및 국고금 관리·운영	<ul style="list-style-type: none"> ■ (문제점) 2021년 세입 모니터링을 하면서 수납실적진도율 등 분석을 통해 조기에 초과세수 규모를 예상할 수 있었음에도 이를 소홀히 하고, 일부 세목만 보수적으로 추계해 추경 등에서 세수 과소 추계 ■ 2021년 연중 지속되는 초과세수로 통합계정 잔액이 높게 유지되는데도 국고채 발행 규모를 줄이는 등 당초 자금운용계획을 변경하지 않아 불필요한 국고채 발행으로 인한 이자 지출로 재정운용 비효율 초래 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▶ (개선방안) 국세수입 모니터링시 수납실적진도율 등 세입실적 자료를 면밀히 분석하고 세수 추계업무에 활용하여 세입예산 경정의 정확도를 높이고, 세수분석과 세수추계 및 국고 관리·운영 업무가 제대로 연계되는 방안 마련 ▶ 세수증가 등으로 통합계정 잔액이 증가하는 경우 국고채 발행을 축소하는 등 통합계정 잔액과 국고채 발행 규모가 적정 수준으로 유지되게 하는 방안 마련
세수추계 개선대책 이행	<ul style="list-style-type: none"> ■ (문제점) 세수추계와 관련한 국회의 시정요구 사항 및 기존 개선대책들이 형식적으로 운영되어 세수 추계의 적합성 개선이 미흡 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 세수추계 관련 개선대책들을 당초의 계획대로 이행하도록 주의 촉구

출처: 「감사원」_ 세입예산 추계 운영실태 감사보고서 (2022. 8.)

2 지방세연구원 _ 예산수립을 위한 세수추계 개선방안

- 매년 예산 수립을 위하여, 세수추계가 필수적이고 반복적인 업무에 포함되는 바 이를 체계화된 시스템을 통해 수행할 경우 세무행정의 업무 효율이 크게 향상될 것으로 기대됨
- 기존의 세수추계 방식은 세무행정 담당자의 재량이 많이 반영되어, 시점별·지역별 비교분석이 불가능하여 세수추계에 대한 합리적인 평가가 불가능하였음
 - 각 지역 세무행정 담당자의 경우, 지역 세입 이슈에 대해 더 풍부한 정보를 보유하고 있어 경험적·재량적 판단에 따르지만 비교적 정확한 세수추계가 가능한 측면이 있음
 - 하지만, 모든 세수추계를 세무행정 담당자의 노하우에 맡긴다면, 담당자 교체 시 또는 타지역과의 비교시 체계적인 비교가 불가능해지는 문제가 발생함
 - 따라서, 체계적인 세수추계(차세대 지방세 시스템)와 지역 세무행정 담당자의 정보가 함께 반영될 수 있는 세수추계 시스템 개발이 필요함
- 각 지방자치단체에서 정책수립에 필요한 세수추계 전망치의 정확성을 높일 수 있는 통계 모형을 구축함

< 취득세, 재산세 세수추계 기본모형 투입변수 >

구 분	지역	관측주기	변수	변수형태
취득세 세수추계	광역시	월별	아파트 실거래 가격지수	7~8월 상승률
			예금취급기관 가계대출액	8~9월 상승률
			예금취급기관 주택담보대출액	8~9월 상승률
		연별	토지순자본스톡(명목, 연말)	1년 전
		분기별	주택건설 인허가 실적	1년 전
재산세 세수추계	광역시	월별	아파트 실거래 가격지수	1~9월 평균
			월간 매매 가격지수	1~9월 평균
			예금취급기관 가계대출액	1~9월 평균
			예금취급기관 주택담보대출액	1~9월 평균
		연별	토지순자본스톡(명목, 연말)	1년전
		분기별	주택건설 인허가 실적	1년 전

출처: 「한국지방세연구원」_ 예산수립을 위한 세수추계 개선방안 (2020. 12.)

5. 타시도 의회 언론보도

1 [서울시의회] "매년 반복되는 세입 미수납 정교한 세수추계 노력" 주문

[Bizworld / 손진석] _ 2023. 6. 25.

- 서울특별시의회 제319회 정례회 행정자치위원회에서 소관 행정국을 대상으로 질의응답에서 매년 반복되는 세입 미수납에 대한 지적과 향후 정교한 세수 추계를 통한 효율적인 재정 운용을 주문
- 서울특별시의회 구미경 시의원은 "2022회계연도 예산액 대비 실제 수납액 비율이 과다하게 차이나거나, 당초 미편성했으나 징수 결정을 통해 수납하는 행태가 매년 반복적으로 발생하고 있어 세입예산 운용의 부적정이 제기됐다"고 지적
- 구의원은 "세입예산 대비 결산 차이가 발생하는 경우 안정적이고 효율적 재정 운용이 어려울 수 있다"며 "서울시 재정건전성 확보를 위해 향후 세입예산 편성 시 세밀하고 정확한 세수 추계를 위한 노력 및 지속적인 평가가 필요하다"라고 당부

2 [전라남도의회] 전경선 부의장 "부정확한 세수추계 더 이상 안 된다"

[뉴스핌] _ 2023. 06. 8.

- 전남도의회 기획행정위원회 전경선 부의장(더불어민주당, 목포5)이 전남도 자치행정국 2023년 제1회 추가경정예산안 소관 심사에서 부정확한 세외수입 추계를 지적
- "물론 세외수입 추계 시 많은 변수가 있었을 것으로 이해는 한다. 하지만 본예산과 200% 이상 차이가 있다는 것은 누가 보더라도 문제가 있다고 생각할 것이다"고 주장
- "집행부가 세입 추계를 정확히 한다면 적기에 더 많은 사업을 하거나 기존 사업을 확대할 수 있고 반대로 부정확한 추계를 한다면 정작 필요한 사업에 예산을 투입하지 못해 시기를 놓치는 경우도 발생할 것이다"며 "집행부는 이러한 점을 고려해 세입예산 추계의 정확도를 높일 수 있도록 다방면으로 노력하기 바란다"고 강조

3 [제주도의회] 정리추경 5451억...제주도, 세수 추계 정확기해야

[제주매일 / 강동우] _ 2022. 12. 20.

- 제주도가 올해 예산에 대한 정리추경을 도의회에 제출한 가운데 역대급 세수 추계 오차발생으로 재원을 효율적으로 사용하지 못하고 있다는 지적.
- 실제로 제주도는 올해 본예산과 제1회 추경예산을 편성하는 과정에서 세입추계를 명확하게 하지 않고 보수적으로 잡으면서 당초 예상보다 늘어난 지방세 수입 2709억원과 세외수입 2011억원을 이번 정리추경을 통해 뒤늦게 편성.
- 정리추경안 규모가 사상 최대치로 급증한 것은 정확한 세입추계를 통해 재원을 적재적소에 투입하는 노력이 부족했다는 비난을 면하기 어려움.

4 세수 감소에 지자체 보통교부세 큰폭으로 준다

[중도일보] _ 2023.7.17.

- 세수 감소에 따라 중앙정부가 지방자치단체에 주는 '보통교부세'도 큰 폭으로 줄어든 것으로 전망
- 나라살림연구소의 '4월 국세 수입 감소에 따른 지방교부세 지자체별 감소액 분석'에 따르면 대전의 보통교부세 추정 감소액은 국세 수입 전년 동기 누계 기준 추정치론 1110억 4200만 원, 전년 동기 진도율 기준 추정치론 1199억 1200만 원으로 집계
- 나라살림연구소는 정부가 4월 말 기준 국세 수입이 전년 동기 대비 33조 9000억 원이 감소했다고 발표하면서 국세에 연동되는 지방교부세의 감소로 인해 지자체의 재정운영에 어려움이 예상
- 나라살림연구소 수석 연구위원은 "보통교부세 교부액이 클수록, 즉 재정여건이 열악할 수록 감소액 또한 조정률 하락에 비례해 감소한다"며 "국세 세수 결손은 재정 여건이 열악한 지자체의 보통 교부세를 더 많이 감소시켜 지자체 간 부익부 빈익빈을 심화시킨다"고 지적

6. 충청남도 지방세 세수오차 분석

■ 세수오차 비율

- **세수오차비율**은 「지방재정법」제55조 및 제57조와 동법 시행령 제65조부터 제65조의 4에 따라 행정안전부가 전국 지방자치단체의 재정건전성·효율성을 측정하기 위해 매년 시행하는 지방재정 분석에서 사용하는 지표를 활용되고 있음
 - **세수오차비율**은 세입결산액 대비 당초예산규모와 세입결산액 대비 최종예산비율로 측정하여 지자체가 지방세 세입예산을 과대·과소 편성했다고 판단하는 것임
 - 추경 증·감액 편성을 통해 추계오차를 조정하는 지방세 세수오차비율을 **본예산과 최종예산액의 가중치를 각각 60%와 40%로 반영하여 산출**하고 세수예측의 정확성 제고를 위한 개선방안을 모색하고자 함

$$\text{세수오차비율} = \frac{\text{본 예산액} \times 60\% + \text{최종 예산액} \times 40\%}{\text{결산액}} \times 100$$

- (i) 세수오차비율이 균형(100%)에 가까울수록 세수예측이 정확한 것으로 해석함
- (ii) 세수오차비율이 100% 이상이면 결산액이 예산현액 대비 적게 나타나 세수결손으로 해석함
- (iii) 100% 미만이면 반대로 결산액이 예산현액 대비 크게 나타나 초과세수로 해석함

⇒ 세수오차비율이 100% 이상이면 세수추계를 낙관적으로 하고 있다고 보며, 100% 미만이면 보수적으로 세수추계를 하고 있는 것으로 해석함

■ 2016~2022년 동안 지방세 세수오차비율

- 2016~2022년 동안 지방세 세수오차비율을 살펴보면, **2019년에는 101.5%로 예산 현액 대비 세수결손으로 나타났으나, 2016~2018년과 2020~2022년은 100% 미만으로 산출되어 초과세수로 나타남**

- **취득세**의 2021년 세수오차비율은 83.5%로 보수적인 세수추계로 인해 추경에서 1,662억 원을 증액편성 하였으나, 2022년은 낙관적인 세수추계(105.1%)로 추경에서 944억원을 감액편성함¹⁾
- **지방소비세**의 세수오차비율은 2016~2022년 동안 100% 미만이 지속되어 세수추계가 보수적으로 이루어지고 있으며, 2021년 추계오차가 93.5%에서 2022년 86.9%로 악화되는 것으로 나타나 보수적 추계경향이 커진 것으로 보임²⁾
- **레저세**의 세수오차비율은 2016~2018년 동안 100% 미만으로 세수추계가 보수적으로 이루어지다가 2020년에 396.3%, 2021년 115.8%로 세수추계가 낙관적으로 반전되었으나 2022년에 65.1%로 보수적인 세수추계 모습을 보임

<2016~2022년 지방세 세목별 세수오차비율 추이>

(단위: %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
취득세	92.3	89.5	101.6	118.3	91.5	83.5	105.1
등록면허세	94.9	98.8	95.7	100.6	97.4	99.5	109.0
레저세	99.6	90.0	92.0	101.3	396.3	115.8	65.1
지방소비세	96.1	91.3	93.0	78.3	97.4	93.5	86.9
지역자원시설세	99.3	95.4	88.6	96.0	102.1	106.2	103.7
지방교육세	92.2	95.3	100.6	105.6	92.5	91.8	99.8
합계	93.6	91.4	98.6	101.5	95.0	89.6	96.0

1) 2019년은 낙관적 추계로 예산현액 대비 세입결손이 발생하여 추가경정예산을 통해 취득세 2,171억원, 지방교육세 136억원의 세입감액 경정을 했던 경험이 있음. 반면, 2020년과 2021년은 보수적 추계로 인해 초과세수가 발생하면서 추경을 통해 취득세 612억원·1,662억원, 지방교육세 122억원·164억원 세입증액 경정을 했음

2) 「2022회계연도 충청남도 결산검사 의견서」에 따르면 지방소비세는 중앙정부의 세수추계 오차에 기인하는 경향이 크므로 시도지사협의회 등을 통해 가내시제도 도입 등을 건의할 필요가 있다고 권고함(p.37~38)

■ 계획성 있는 재정운용을 위해서는 세수추계 정확도 제고 노력 필요

- 보수적 세입예산 편성은 계획성 있는 예산집행을 어렵게 하고, 낙관적 세입예산 편성은 예산현액 대비 세수결손으로 이어질 가능성이 있으므로 세수추계의 정확성 제고를 위한 대책마련이 긴요한 시점임
 - 행정안전부 주관「지방자치단체 재정분석」³⁾에 2020년 결산부터 세수오차비율 지표가 반영 중이므로 지방세 세수추계 오차율에 대한 경각심을 가질 필요
 - 따라서 세수예측의 정확도를 높이기 위해서는 충남도의 경제구조를 반영한 세목별 추계모형을 개발하고 예측 오차를 줄이기 위해 세수추계 전문가 자문, 세수추계 자문회의 신설 등 자체적인 경험축적을 위한 노력이 필요함.

출처: 예산정책담당관실 「2022회계연도 충청남도 및 충청남도교육청 결산분석」 총괄 중

3) 지방자치단체 재정분석은 3개 분야 13개 지표(건전성 분야 4, 효율성 분야 6, 계획성 분야 3)로 구성되며, 지표별 가중치 반영 후 1,000점 만점으로 분석·평가함. 우수단체에는 인센티브가 지급되며 부진단체 대상 재정진단이 실시됨

7. 「지방세 세수추계」 예결산심의 활용 포인트

- 계획성 있는 재정 운용을 위하여 당초예산 편성 시 세입추계의 정확성을 제고할 필요가 있음
 - (부정확 예측) 부정확한 세수 예측은 재정 불균형, 주민에 대한 공공서비스 공급 부족, 납세자 신뢰 감소, 장기 또는 대규모 사업 계획 및 실행의 어려움 등을 초래하여 지방자치단체의 재정 안정성과 효과성에 광범위한 영향을 미칠 수 있음.
 - (과다추계) 현황을 개선하고 재정의 효율성을 제고할 수 있도록 전국 지방자치단체에서 세수를 정확하게 추계하고 계획성있게 집행하도록 하는 제도 정비가 필요함

■ 지방세 세입예산 세수추계 예결산심의 활용 포인트

- (세수추계 적정성) 세목별 추계모형의 정확성과 신뢰성 관련하여 **세목별 회귀모형을 제대로 설계하고 있는지?**
 - 회귀계수의 유의성 또는 안정성, 독립변수 간의 상관관계 등 세수추계 모형을 검증 또는 보정하고 있는지?
- (세수 모니터링) 세수 모니터링은 어떻게 수행되고 있으며, 제대로 수행되고 있는지?, 세수모니터링 결과를 추가경정예산 편성시 세수추계에 반영하고 있는지?
- (자금운용 변경) 초과세수 및 여유자금 규모에 맞게 자금운용계획 및 지방채발행계획 등을 적정하게 변경하는 등 지방재정을 효율적으로 관리 운용하고 있는지?
- (프로세스) 세제실 개선라인 중심의 추계과정에서 관계기관 및 외부전문가의 의견이 공식적으로 충분히 반영하기 위한 노력은?
- (사후평가·피드백) 추계오차 발생에 대한 성과평가 및 원인분석 및 환류를 통한 개선방안을 마련하고 있는지?

II. 정책 동향

- 1 지방의회 사무기구의 표준업무 관리를 위한 제언_(운영위)
- 2 지방자치단체의 조직 효율화, 그 해법은?_(행문위)
- 3 국내외 지방비 부담 협의 및 심의관련 제도 현황과 시사점_(기경위)
- 4 사회보장 재정추계 주요 과제_(복환위)
- 5 바이오소재농업 활성화 방안_(농해위)
- 6 수산공익직불제 현황 및 정책 제언_(농해위)
- 7 노후 반지하 · 저층주택 리모델링을 위한 정책과제_(건소위)
- 8 2023 건설업 외부자금 조달시장 여건 점검_(건소위)
- 9 떠오르는 미래형 스마트교실 「모듈러 교사」_(교육위)
- 10 지역 교육력 제고를 위한 교육지원청의 역할_(교육위)



1. 지방의회 사무기구의 표준업무 관리를 위한 제언

■ 지방의회 사무기구의 강화에 따른 업무관리의 중요성 대두

- 지방의회의 사무기구는 지방의회의 의정 성과를 가능하는 핵심 지원기능을 담당하고 있음
 - 지방의회 사무기구는 「지방자치법」 제102조 제1,2항에 의거하여 시도의회, 시군 및 자치구의회의 사무처리를 담당하는 기구로서 지방의원의 의정활동을 지원하는 사무조직임
 - 법률적 차원의 합의된 정의는 없으나 단순 행정사무를 넘어 지방의정활동과 연계된 사무를 처리하고, 지방의원의 의정활동을 지원하는 종합적 사무조직임
- 지방자치 고도화에 따라 지방의회의 의정지원역량 강화를 위해 2022년도 「지방자치법」 전부개정을 통해 의정지원 인력이 배치되었음
 - 2022년 1월에 시행된 전부개정 「지방자치법」 제41조(의원의 정책지원 전문인력)에서 지방의회위원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회위원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 두게 됨
 - 보강된 지방의회의 의정지원 기능을 효과적으로 관리하기 위해서는 지방의회의 사무기구가 담당해야 하는 기능과 표준업무에 대한 관리가 필수적임

■ 지방의회 문서관리 기능의 큰 편차 발생

- 통상적인 지방행정기능과 의정지원기능의 차이로 인해 문서관리가 어려운 측면이 존재함
 - 지방의회 사무기구는 조직 전체가 지방의회 의정활동을 지원한다는 취지에서 막료 조직으로서의 역할을 수행해야 하지만, 동시에 지방의회사무기구의 장을 중심으로 한 독립된 하나의 조직으로서 계선조직의 특성도 함께 지니고 있어 복합적인 형태를 지님(조성수, 2022)

- 행정안전부 2022년 지방자치단체 조직분석 및 진단 연구에서 25개 지자체를 대상으로 한 지방의정기능 수행실태 조사결과, 각 지역별 수행 소기능 구분의 편차가 크게 발생함
- 소기능은 국가표준기록기준표(BRM)에 근거하여 문서로 관리되고 있는 기능의 개수를 의미하는데 가장 많은 소기능을 관장하는 경상남도(122개)는 인천광역시(56개)의 관리기능의 2배 이상임
- 국가표준기록표를 통해 생산되고 관리되는 문서는 그 양과 성격을 고려하여 수행하는 업무의 양을 측정하는 실증자료로 활용될 수 있으며, 현재 한국지방행정 연구원의 조직진단분석센터는 이러한 업무량 산정기법을 고도화하는 시스템을 개발하여 인력산정에 적용하고 있음

〈표 1〉 광역 지방의회 사무기구의 사무분장 소기능 구분 수

자치단체	구분 수	구분	소기능 수
서울특별시	8	언론홍보실, 의정담당관, 의사담당관, 시민권익담당관, 입법담당관, 예산정책담당관, 정책기획담당관, 총무담당관	97
경기도	7	총무담당관, 언론홍보담당관, 의사담당관, 도민권익담당관, 의정기획담당관, 입법정책담당관, 예산정책담당관	92
경상남도	4	총무담당관, 소통홍보담당관	122
전라북도	5	총무담당관, 의사담당관, 입법정책담당관, 전문위원, 운영수석전문위원	74
인천광역시	4	총무담당관, 의사담당관, 입법정책담당관, 전문위원	56
광주광역시	4	의정담당관, 홍보소통담당관, 입법정책담당관, 전문위원	95

- 따라서, 문서시스템으로 관리되고 있는 기능의 편차는 지방의회의 기능의 관리가 표준화되지 않고 지역별로 크게 존재하며, 추후 효과적인 의정지원 기능의 업무 관리를 위한 표준업무개발의 어려움을 초래할 가능성이 높다는 점을 시사함

○ 이와 같은 지방의회의 기능편차의 발생원인을 확인하고자 중기능 단위에서 수행사항을 살펴본 결과, 총무·서무, 의회기본운영 기능을 제외하고 다른 중기능의 활용 편차가 크게 발생하고 있음

〈표 2〉 광역 지방의회 사무기구의 중기능 활용현황

지방의회	의회일반행정					의정지원		주민대표기능지원			의결(입법/예산) 및 감시기능지원		
	기획·조정	법무	인사·조직	총무·서무	정보·보안	의회 기본 운영	의사 진행 지원	민원·청원·주민 참여	대외 협력·교류 지원	홍보	사무 감사·조사 지원	입법·정책 입안 지원	기타 조사·분석·연구
인천광역시의회				○		○	○						
광주광역시의회	○			○	○	○		○	○		○		
경기도의회	○		○	○	○	○		○		○	○		
전라북도의회	○		○	○	○	○		○					
경상남도의회	○		○	○	○	○		○			○		

* 각주: 서울시의회는 BRM 시스템과 독립된 문서관리프로그램 운영

■ 지방의회 업무 종류와 분류의 체계화, 지방의원의 업무수행 방식의 변화 요구

○ 지방의회 업무 종류와 분류 체계화, 전자결재시스템 적용을 통한 체계적인 업무추진 기초 마련이 필요함

- 지역에 따라 전자결재를 득하지 않고 수행되는 기능이 발견되었으므로, 일하는 방식 변화가 필요함
- 동일 기능에 대해 유사기관의 업무사항을 비교·분석함으로써 각 기관이 상대적으로 효율성을 가지고 업무를 수행하는지 등을 판단하는 것이 유용한데, 이를 위해선 기관의 공통업무를 분류하고 그에 대한 업무량을 측정하는 것이 필요함
- 각 지방의회사무기구가 이후 BRM 표준안에 따라 업무에 대한 표준분류체계를 갖추고 체계적으로 업무를 수행한다면, 어떤 기능이 현재 제대로 작동되고 있지 않은지 확인할 수 있음

○ 업무표준화에 대한 지방의원의 인식개선 및 역량강화가 동시에 요구됨

- 현재 문서대장의 경우 세부분류가 거의 되지 않고 있으며, 기초의 경우 국 단위로 문서를 분류하지 않고 관리하는 경우도 있어 분석에 한계가 있음. 그 결과 주관적 업무량 조사표상의 자료로만 분석할 수 있었기에, 지방의회 사무기구의 전자결재 시스템 활용방식 변화가 필요함

- 이는 문서를 통해 업무를 수행하지 않는 지방의원의 특성을 반영하고 있는데, 전자결재 문서에 익숙하지 않거나 업무지시사항을 문서로 남기지 않으려는 폐쇄성이 높음
- 따라서, 지방의정 교육을 통해 지방의원의 전자문서 기반의 공식적 업무처리역량을 배양하는 것이 요구됨

출처: 한국지방행정연구원 정기간행물 재작성(2023. 7월)

2. 지방자치단체의 조직 효율화, 그 해법은?

■ 지방자치단체 조직 효율화 필요성 제고

○ 급격한 환경변화에 대응할 수 있는 조직관리의 혁신 필요

- 코로나 펜데믹(pandemic)과 같이 정부가 전사적으로 대응해야 하는 장기간의 비상상황 발생과 종료 등 급격한 환경변화에 민첩하게 대응할 수 있는 지방자치단체 조직관리 필요
- 급격한 환경변화에 대응한 탄력적 조직관리에 실패할 경우, 불필요한 예산의 낭비와 성과저하 등으로 이어지게 됨
- 인구변화 등 지역의 행정수요 변화와 베이비부머세대 공무원의 퇴직 등 공직사회 내부의 변화 속에서 안정적인 행정서비스 제공을 위한 체계적 조직관리 필요
- 제한된 인력을 재배치하여 효율적으로 활용하기 위해 조직구성원과 주민 모두가 동의할 수 있는 합리적인 조직진단 결과 도출 필요

■ 효율적인 자체 조직진단 방안

○ 환경분석에 근거한 조직진단 실시

- 지방자치단체의 행정수요 분석을 통해 그에 부합하는 기능·기구·인력 개편방향 도출
- 기관 전체 및 각 부서 차원에서 지역의 행정수요를 '인구, 정주 여건, 산업' 측면에서 검토하고, 기능별 강화-축소의 방향을 도출
- 기관장의 방침 변화, 국가 및 광역자치단체의 시책변화 등 행정·정책변화에 대한 분석을 통해 그에 부합하는 기능·기구·인력 개편방향 도출
- 기관 전체 및 각 부서 차원에서 기능별 중요도 변화, IT기술 도입 및 법령·조례 제·개정 등 업무의 양이나 업무수행의 방식이 변화된 사례가 있는지 조사하고, 이를 기반으로 기능별 강화-축소의 방향을 도출
- 유사 지자체와의 비교를 통해 기능별 인력배치의 비율이 적절한지 검토하고, 환경분석에 기반한 기능별 우선순위의 변화를 고려하여 조직개편의 방향 설정

- 기구·인력에 관한 현황조사 및 운영실태 비교분석을 통해 인력감축 또는 확대 필요 분야를 정하고, 기구정비 및 개편의 방향을 설정

○ 기능분류체계(BRM)에 근거한 수행업무의 분류

- 지방자치단체가 수행하고 있는 업무를 지방자치단체 기능분류체계(BRM) 상의 기능단위로 분류하여 기능별 업무량 측정의 기초 마련
- 온나라 문서대장의 생산문서를 지방자치단체 기능분류체계(BRM)에 따라 분류하여 각 부서가 수행하고 있는 기능별 업무의 리스트를 만들고, 이때 누락될 수 있는 업무에 대해서는 각 업무 담당자가 직접 추가할 수 있는 조사표 개발

○ 다원적인 업무량 분석기법의 활용

- 다원적인 업무량 측정방법을 활용하여 각 부서별, 기능별 업무량을 객관적으로 측정하기 위한 노력 필요
- 어떤 업무량 측정방식도 실제 업무량을 완벽하게 측정할 수 없기 때문에 방법론적 다각화를 통해 실제에 가까운 업무량을 측정할 수 있도록 하고, 결과에 대한 조직 구성원의 수용성을 제고할 필요가 있음

○ 조직 내·외부 공감대 형성 및 전문성 제고 방안의 모색

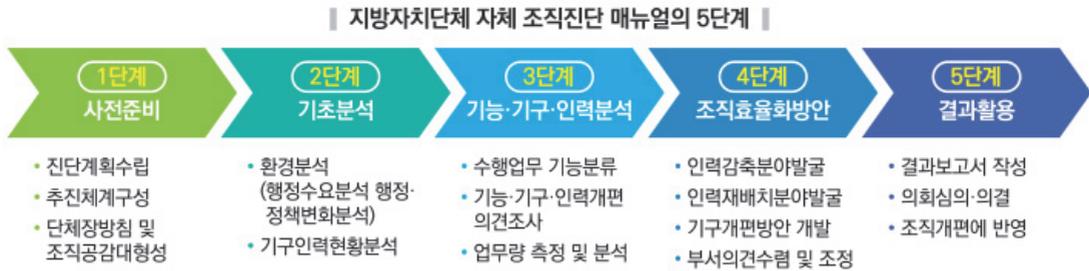
- 환경분석 결과와 업무량 측정 결과를 종합하여 지방자치단체 기구개편 및 인력 재배치 방안 모색
- 기구개편 및 인력재배치에 관한 각 부서의 의견수렴을 위한 조사표 개발
- 환경분석 결과를 기반으로 기능별 우선순위를 정하고, 각 부서의견 중 우선적으로 반영되어야 하는 내용을 선택
- 조직개편 및 인력재배치 방안 ‘초안’에 대한 기관 내부 의견수렴 및 전문가 자문 필요
- 초안과 초안 도출에 대한 합리적 근거를 공개하고, 초안에 대한 조직 내부의 의견 수렴 필요
- 민·관합동 조직진단반 등 조직관리 전문가의 자문을 통해 결과의 타당성과 신뢰성 제고

- 초안에 대한 수정을 통해 조직구성원이 모두 공감할 수 있는 결과 도출
- 업무량 측정 방법에 대한 조직구성원의 이해 제고를 위해 직원 교육 및 워크숍 운영, 외부전문가의 자문을 활용

■ 지방자치단체 조직진단 역량 제고 방안

○ 지방자치단체 조직진단 매뉴얼의 활용

- 지방자치단체 자체 조직진단은 다음과 같은 5단계의 매뉴얼에 따라 수행 (행정안전부, 2023)



○ 지방자치단체 조직진단 역량 제고를 위한 컨설팅과 지원 필요

- 지방자치단체 조직업무 담당자의 조직진단 역량 제고를 위한 교육 및 컨설팅 프로그램 필요
- 각 지방자치단체 조직업무 담당자의 조직진단 역량 제고를 위해 새롭게 개편된 조직진단 매뉴얼 교육 및 권역별 워크숍 프로그램 필요
- 장기적으로 국가차원의 지방자치단체 조직·인사에 관한 업무지원시스템 개발 및 배포를 통해 데이터에 기반한 조직·인사문화 확대 필요. 이를 통해 조직·인사에 관한 의사결정과정의 투명성·합리성을 제고할 수 있음

출처: 한국지방행정연구원 정기간행물 재작성(2023. 7월)

3. 국내외 지방비 부담 협의 및 심의관련 제도 현황과 시사점

- 2000년대 중반 이후 저출산·고령화 심화에 대응하여 기초연금, 영유아보육사업 등 중앙정부 주도로 대규모 복지사업이 확대되면서 지방의 지방비 부담 급증
 - 이의 해결을 위해 우리나라는 지방의 부담을 수반하는 국고보조에 대해 지방비 부담 협의 제도와 지방재정부담심의회위원회를 운영하고 있으나 그 역할이 제한적
 - 지방비 부담 협의는 각 부처가 행안부에 지방비 부담을 수반하는 국고보조사업에 대해 협의를 요청하고 행안부에서 사업별 검토를 거쳐 중점협의대상을 선정하며 이에 대한 의견 통보 및 수렴의 과정을 거쳐 이뤄짐

< 지방비 부담 협의 및 심의절차(2021년 기준) >

과정	내용	비고(2021년 일정)
예산계상 신청 및 보고(~4.30.) (시도→부처,행안부) (지방재정법 제24조)	▶ 자치단체에서 보조금 예산 신청내용 보고 및 조정의견을 행안부에 제출 ※ 지방재정관리시스템(e-호조)를 통해 신청	안내 공문(→시도,4.13.)
↓		
국고보조사업 협의 요청 (부처→행안부)	▶ 부처에서 행안부에 지방비 부담을 수반하는 국고보조사업에 대한 협의 요청	안내 공문(→부처,4.15.)부처 협의 요청(~5.6.) ※ 1,820개 내역사업 접수 (신규사업 220개)
↓		
지방비 부담 검토 (행안부)	▶ 사업별 지방비 부담 수준 적정여부 검토를 통한 중점협의대상(45개) 선정 ※ 검토사항 : 지방비 부담 필요성(사업성격), 부담수준의 적정성, 부담 가능성 등	실무 검토(~5월중) ※ 1,820개 중 45개 선정 (신규20, 계속25)
↓		
검토의견 통보 및 회신요청 (행안부→부처,자치단체)	▶ 중점협의대상에 대한 의견 통보 및 수렴 ※ 부처의 의견회신이 없는 경우 '미협의 사업'으로 간주하여 자치단체 예산편성 제한 권고	공문 발송(5월중) 의견 접수(~6월초)
↓		
지방비 부담 검토 (행안부)	▶ 부처, 자치단체 의견을 검토하여 지방재정부담 심의회위원회 상정 사업(10개) 선정	실무 검토(~7월초) ※ 45개 중 10개 선정(신규5, 계속5)
↓		
지방재정부담심의회위원회 실무위원회 개최	▶ 실무위원회를 통한 적정성 심의 ※ 심의 결과 : 10개 사업 조정안 의결	개최 안내(7.19.) 개최(7.29./대면·영상)
↓		
지방재정부담심의회위원회 개최	▶ 본위원회를 통한 적정성 심의 ※ 심의 결과 : 10개 사업 조정안 의결	개최(8.3.~8.12./서면)
↓		
위원회 의결결과 통보 (지방재정법 제27조의2 ㉔)	▶ 기재부 및 사업 소관부처에 결과 통보	공문 발송·통보(8.13.)
↓		
정부 예산안 국회 제출(기재부) (국가재정법 제33조)	▶ 기재부 최종 심의를 거쳐 국회 제출	국회 제출(~9.3.)

- (문제점) 실질적 협의를 위한 사전준비 부족, 지방재정영향평가 대상의 제약, 지방재정 영향평가 결과에 대한 심층분석 결여 등
 - 수많은 협의 대상 국고보조사업의 지방비 부담과 관련하여 그 적정성을 체계적으로 검토할 수 있는 틀이 미흡하여 **실효성 있는 지방비 부담 협의가 곤란한 상황임**(실질적 협의를 위한 사전준비 부족)
 - 지방재정영향평가 대상은 총사업비가 500억원 이상이고 지방재정 부담이 200억원 이상인 신규사업에 국한됨(지방재정영향평가 대상의 제약)
 - 부처가 행안부에 제출한 지방재정영향평가서는 시·도 단위 지방재정 부담 규모 및 변화를 보고하는 데 그치고 있어 이 **부담 규모 및 변화가 개별 자치단체에 미치는 재정적 영향에 대한 심층분석이 미비함**

■ 지방재정부담심의위원회

- (연혁) 지방재정부담심의위원회는 2011년 지방재정법 개정을 통해 신설된 것으로 그 이듬해인 2012년 6월 11일 행안부 소속으로 공식 출범함
- (구성) 지방재정부담심의위원회는 위원장과 부위원장을 포함하여 15명 이내의 위원
 - 위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 행안부장관과 민간위원으로 하되, 민간 위원인 부위원장은 위원회에서 호선하여 선정함
 - 위원은 당연직 4명(국무총리, 행안부·기재부장관, 국조실장)과 위촉직 11명(국무총리 위촉 지방재정 전문가 7명, 지방 4대 협의체 추천 위원 4명) 등 총 15명으로 구성됨
 - 다만 2018년 10월부터 전국시도지사협의회 및 전국시장군수구청장협의회에서 해당 협의회 소속 지방자치단체장 중 각각 1명씩 추천하게 하여 위원회 논의 과정에서 지방자치단체의 입장을 일부 반영하게 함
- (역할) 지방재정부담심의위원회는 지방의 재정부담에 관한 사항 중 주요 안건을 심의함
- (문제점) 지방 참여 보장 수준 미흡, 의결 사항의 환류 부족, 광역과 기초 간 자원분담 비율 조정에 관한 논의 미흡 등
 - 지방재정부담심의위원회를 통한 지방비 부담 심의 과정에서 **지방자치단체의 참여가 극히 제한적**으로, 동 위원회 심의에 대한 지방의 참여 수준이 4/15 또는 2/15에

불과함(지방 참여 보장 수준 미흡)

- 2016~2021년도 지방비 부담 수준의 적정성 관련 심의 사업 수는 총 45건으로, 이중 심의 의결 사항이 최종 반영된 사업은 10개, 의결 사항이 미반영된 경우가 20건, 아예 예산 자체가 편성되지 않은 경우도 11건이었음(의결 사항의 환류 부족)
- 광역과 기초 간 재원분담 조정 비율 조정과 관련한 안건이 동 위원회에 상정된 사례는 발견되지 않으며, 이에 대한 논의도 미흡함(광역과 기초 간 재원부담 비율 조정에 관한 논의 미흡)

■ 해외사례를 통한 시사점

- 미국의 재정지원 없는 위임명령 개혁법(UMRA) 사례를 참조하여 **각 부처가 제출한 지방재정영향평가서에 대한 심층평가 도입** 등 우리나라 지방재정영향평가제도 개선 필요
 - UMRA에 따라 미국 의회예산처(CBO)는 제출된 법안의 위임명령 포함 여부, 기준액 이상 비용발생 여부 등을 포함한 「위임명령 보고서」를 의회 수권위원회에 제출
 - 이를 고려하여 우리나라의 경우 지방재정영향평가 시행주체를 중앙관서에서 제3의 전문기관으로 단일화하거나, 지방재정영향평가서에 대한 심층평가를 도입할 필요
- 일본의 의견제출제도를 참고하여 지방재정부담심의위원회 **주요 안건에 대한 의견 제출권을 자치단체장은 물론 지방의회의 의장에게도 부여하는 방안을 검토**할 필요
 - 또한 지방자치단체장 및 지방의회의장이 제출한 의견에 대해 동 심의위원회와 관계 부처의 성실한 답변 의무를 부여함으로써 의견제출권 행사의 실효성을 높일 필요

출처: 한국지방세연구원 TIP 제100호 (2023. 6.)

4. 사회보장 재정추계 주요 과제

■ 현황

- 심각한 저출산, 고령화와 더불어 기여 대비 높은 연금을 받는 공적연금의 구조적 문제로 인해 이미 재정수지의 불균형이 심각한 상황임
 - 공무원연금·군인연금은 이미 기금이 소진, 국민연금과 사학연금도 각각 2055년, 2049년에 기금 소진 예상
- 건강보험 및 사회부조 방식으로 제공되는 각종 사회복지제도 등도 그 대상과 지출 규모가 점차 확대되고 있음
 - 기초연금 역시 급격한 고령화로 인해 수급자 수는 2021년 600만 명 수준에서 2060년에는 두 배인 1,300만 명에 달할 것으로 전망

■ 우리나라 사회보장 재정추계 현황

- 사회보장위원회는 「사회보장기본법」제5조제4항 및 동법 시행령 제2조에 따라, 국제 비교가 가능한 경제협력개발기구(OECD) 공공사회복지지출(SOCX, Public Social Expenditure) 9대 정책 영역에 대해 사회보험 분야와 일반재정 분야로 나누어 2년 주기로 재정추계를 수행함
- 제4차 재정추계 결과를 요약하면, 인구구조의 영향으로 인한 국가 전반적인 경쟁력 저하와 경제발전 정체, 사회보장 재원 확보의 어려움이 우려되며, 특히 사회보험 지출 비중이 급증할 것으로 예상됨에 따라 이에 대비하여 선제적으로 일반재정(예산) 투입 비중 확대를 검토할 필요가 있다는 것임

OECD 공공사회복지지출(SOCX) 9대 정책 영역별 범주

정책 영역	주요 내용
1. 노령	▶ 노동시장에서 은퇴한 사람들에 대한 노령연금 등 급여(조기 은퇴 포함) ▶ 돌봄 재할 일자리 등 노인서비스 관련 지출 예) 국민연금(노령연금 반환일시금), 공무원 사학 별정우체국연금(퇴직급여·퇴직수당), 군인연금(퇴역연금·퇴직일시금·퇴직수당), 기초연금, 노인돌봄서비스, 노인단체 지원, 장사시설 설치, 노인보호 전문기관, 공기업의 취약계층 교통·통신요금 감면 등
2. 유족	▶ 배우자나 부양자가 사망한 사람들에 대한 유족연금 등 급여 예) 국민연금(유족연금·사망일시금), 공무원 사학 별정우체국연금(유족연금·유족연금일시금·유족일시금·사망조위금), 군인연금(유족연금·유족일시금·유족급여·기타급여·사망조위금), 보훈급여(유족보상금·수당), 산재보험(유족급여, 장의비) 등
3. 근로 무능력	▶ 장애로 노동시장에 완전 혹은 부분적으로 참여할 수 없는 때 지급하는 급여 예) 국민연금(장애연금·장애일시금), 공무원 사학연금(장애보상급여), 군인연금(상이연금), 산재보험(휴업·장해·간병·직업재활급여, 상병보상연금, 진폐보상연금), 장애인연금, 장애수당, 장애인복지시설 기능 보강, 저소득 장애인 지원, 장애인단체 지원, 장애인 의료비 지원, 장애인 선택적 복지, 여성 장애인 사회참여 확대 지원, 장애아 교육 지원, 보훈급여(전·공상군경보상금·수당), 공기업의 취약계층 교통·통신요금 감면 등
4. 보건	▶ 의료 및 예방 등 공공보건지출 예) 건강보험, 노인장기요양보험, 의료급여, 산재보험(오양급여), 집합보건의로, 공공보건의로, 확충(원폭 피해자 진료비·장제비 지원, 지역거점병원 공공성 강화) 등
5. 가족	▶ 자녀 양육 및 기타 부양자를 지원하기 위한 비용으로 영유아, 아동, 청소년, 여성 및 가족 관련 서비스 급여 예) 모성보호육아 지원, 보육 누리과정 아이돌봄 등 영유아 지원, 취약계층 농어촌 교육복지 지원, 입양·실종 방과후활동 성보호 폭력 및 가출 예방 등 아동·청소년 지원, 한부모·다문화·저소득가정 등 가족 지원, 여성폭력 등 여성 지원 등
6. 적극적 노동시장	▶ 수급자의 고용 상황 개선이나 취업 능력을 증가시키는 활동을 목적으로 제공되는 지출 예) 고용안정 및 직업능력개발사업, 직업일자리사업, 직업훈련사업, 고용서비스사업, 고용장려금사업, 창업지원사업 등
7. 실업	▶ 실업자에게 지급되는 소득 보상과 해고수당 등 관련 급여 예) 고용보험(실업급여)
8. 주거	▶ 기초생활보장제도의 주거급여
9. 기타	▶ 다양한 이유로 관련 프로그램의 범위에서 배제된 사람들에게 임시적으로 제공되거나 다른 급여들이 욕구를 충족시키지 못할 때 제공되는 지출 예) 기초생활급여, 긴급복지, 지활지원, 노숙인복지지원, EITC 근로장려금, 군인·별정우체국연금(재해보조금), 사할린 한인지원, 임대주택지원, 노후공공임대주택개선, 북한이탈주민 정책지원, 사유재산피해복구지원, 문화바우처 지원 등

자료: 사회보장위원회. (2020).

GDP 대비 공공사회복지지출 비율

구분	2020년	2030년	2040년	2050년	2060년	
사회보장재정추계	1차	12.9%	17.9%	22.6%	26.6%	29.0%
	2차	12.6%	16.3%	20.1%	23.7%	25.8%
	3차	12.1%	16.3%	20.8%	25.3%	28.6%
	A. 4차	12.5%	15.8%	20.1%	24.5%	27.6%
B. EU 28개국 평균 ¹⁾	24.8%	25.7%	26.8%	26.9%	26.8%	
차이(A-B)	-12.3%p	-9.9%p	-6.7%p	-2.4%p	+0.8%p	

주: 1) EC(2017) 의 연금, 보건 등 복지지출 전망(2016~2070년).

자료: 1) EC. (2017). The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies.

2) 차수별 중장기 사회보장 재정추계 결과.

제도 유형별(일반재정,¹⁾ 사회보험²⁾) GDP 대비 복지지출 비율

구분		2020년	2030년	2040년	2050년	2060년
1차	일반재정	3.80%	4.60%	5.10%	5.40%	5.70%
	사회보험	9.10%	13.30%	17.50%	21.20%	23.20%
2차	일반재정	4.30%	4.50%	4.40%	4.20%	4.10%
	사회보험	8.30%	11.80%	15.70%	19.50%	21.60%
3차	일반재정	3.90%	4.50%	4.70%	4.60%	4.50%
	사회보험	7.70%	11.40%	15.80%	20.30%	23.80%
4차	일반재정	4.50%	4.80%	5.10%	5.10%	4.80%
	사회보험	8.00%	11.00%	14.90%	19.40%	22.80%

주: 1) 공공부조(기초연금, 생계급여 및 의료급여, 자활 지원, 장애인연금, EITC 근로장려금), 사회보장(사할린 한인 지원, 보훈급여, 설타민 지원, 일본군 위안부 피해자 생활안정 지원 등), 사회서비스(노인·아동·장애인 및 여성 등에 대한 사회복지서비스 등)의 합계.

2) 국민연금 등 4대 공적연금, 건강보험 및 노인장기요양보험, 고용보험·산재보험.

자료: 차수별 중장기 사회보장 재정추계 결과.

■ 사회보장 재정추계의 문제점

- 현 사회보장 재정추계는 현재 상황을 진단하는 모니터링 용도로는 잘 작동하고 있다고 평가할 수 있음
- 그러나 재정추계는 모니터링 용도 외에도 제도 개선 방안 논의 및 발전 방향 설정 등에 다양한 정보를 제공하는 용도로 활용될 수 있어야 하는데, 현 재정추계 결과에서는 이와 같은 정보를 찾기 어려움
 - 각 사회보험의 기금 소진 이후 자원 조달 수준과 방안에 대한 논의에 활용되지 못하며, 공적연금의 통합이나 기초연금과의 관계 재정립, 퇴직연금의 역할 등 구조적 개혁과 같은 종합적 논의에 활용하기에도 한계가 있으며, 어떤 제도의 변화를 우선적으로 고려해야 하고, 어떤 정책 방향이 적절한지 판단하기 위한 정보도 없음
- 특히 대부분의 사회보장제도는 인구 고령화와 저출산으로 야기되는 공통된 재정 문제를 안고 있기 때문에 범위가 큰 주요 주제를 논의하는 데는 사회보장제도 전반을 아우르는 분석이 필요함
 - 예컨대 국민연금 보험료 인상 논의에서도 국민연금 제도만 논의할 것이 아니라 다른 사회보험 부담 및 조세 부담 등을 동시에 고려해야 하고, 연금 급여의 적정성을 논의할 때에도 공적연금뿐만 아니라 기초연금, 퇴직연금 등 다층적 구조를 고려해야 함. 또한 연금소득은 건강보험 부과 체계에도 포함되기 때문에 공적연금뿐 아니라 건강보험 재정 논의에서 동시에 다뤄져야 함

- 현 재정추계 방법론은 각 기관의 재정추계 결과를 원용하여 합하는 방식을 취하고 있어, 앞서 언급한 종합적 논의를 다루는 데 한계가 있을 수밖에 없음

■ 사회보장 재정추계의 개선 과제

- (개선 과제) 이를 개선하기 위해서는 각 제도의 이질성이 있음에도 불구하고 여러 제도의 재정 상황을 동시에 추계하고 종합적 시나리오를 설정할 수 있는 통합적 추계 방법을 고려해야 함
- 통합 추계 방법을 고려할 때 추계 범위로는 정부의 주요 사회보장제도를 다루되 현 제도의 재정적 지속가능성 외에도 다양한 측면을 고려할 필요가 있음
 - 특히 공정성은 정부가 현재 채무를 감당하면서도 미래 세대에게 부담을 전가하지 않는 방식으로 지출을 계획하고 실행하는 능력을 지칭하는데, 이는 장기적인 시각에서 미래 세대에게 과도한 부담을 지우는 것을 방지하고, 지속 가능한 재정 정책을 유지하기 위한 계획을 세우고 있는지를 평가하는 지표임
- 주요 가정 설정에서는 각 제도의 법률에 기반하여 현 제도의 수준이 유지되는 것이 일반적이겠지만 일부 정책은 수십 년 동안 유지되기 어려울 수 있으므로 가정변수 간 장기적 관계도 고려할 필요가 있음
 - 예컨대 각 사회보험의 가입자 전망에서 기관별로 가입자 전망 방법을 별도로 구축하는 경우 모든 기관의 가입자를 단순히 합하면 전체 인구 또는 경제활동인구를 초과하는, 비합리적인 가정을 설정하게 될 수 있으므로 노동 전망 및 각 제도 간 관계를 고려하는 것이 필수적임
- 통합 추계의 분석 방법에서는 주기성, 투명성, 민감도 분석 등의 요소와 더불어 정책 변화가 분포적 특성에 미치는 영향, 거시변수와 재정변수 간 환류 효과 등을 고려할 필요가 있음
 - 특히 분포적 특징 분석을 통해 정책 방향이 각 계층에 어떤 영향을 미칠지 보여 줌으로써 다양한 계층 간 대등적 관계를 평가하고, 정책의 논리와 수용성을 더욱 강화할 필요가 있음
- 이를 고려하기 위한 방법론으로는 마이크로시뮬레이션 모형과 중첩세대 일반균형 모형 등이 활용될 수 있음. 다만 해당 모형들은 전망 목적보다는 분석 목적에 더 적합한 것으로 알려져 있으므로 단기적으로는 기존 방법론과 병합하여 활용하되, 장기적으로는 해당 모형들의 방법론을 전망 목적에 맞게 개선하는 노력이 필요함

출처: 한국보건사회연구원, 보건복지 Issue&focus 재작성 (2023. 6.)

5. 바이오소재농업 활성화 방안

■ 현황

- 국내 바이오소재농업의 전반적인 현황은 바이오소재용 농산물 생산액으로 살펴볼 수 있음. 2010년 1조 9,420억 원에서 2020년 1조 7,280억 원으로 **생산액이 연평균 1.2% 감소**하였으며, 농업생산액에서 차지하는 비율도 2010년 4.25%이던 것이 2020년에는 **3.45%로 감소**함
 - 이는 바이오소재산업이 성장하면서 생성된 부가가치가 소재의 원료를 공급하고 있는 농업 분야로 순환이 원활하지 않으며, 바이오소재농업의 기반이 허약함을 의미함. 문제점 파악을 통한 활성화 방안 모색이 필요

■ 바이오소재산업의 바이오소재농업 파급효과

- 바이오소재산업 중에서 **건강기능식품산업**이 소재용 농산물에 대한 파급효과 면에서 가장 중요한 산업으로 분석됨
- 바이오소재산업 성장에서 창출된 부가가치가 바이오소재농업계에 적절히 귀속되기 위해서는 **기업의 요구사항에 대한 바이오소재농업계의 충실한 준비와 농업인과 바이오소재 기업 간의 건전한 거래질서 확립**이 매우 중요함
 - ① 농업계의 준비사항으로는 바이오소재산업에 더 많은 소재용 농산물을 적시에 공급할 수 있도록 기술 개발, 품질 표준화, 물량 공급 안정화 등이 있음
 - ② 바이오소재 기업과 바이오소재용 농산물을 생산 농업인과의 건전한 거래를 위한 협력적 관계 구축

■ 바이오소재농업 성장을 위한 요구분석

- [농가의 요구]주요 문제점은 **가격하락과 수입산의 국산 둔갑 판매, 생산·가공 기술의 미정립에 따른 품질격차** 등임
 - ① 농가 생산자단체 구성을 통해 기업과의 협상력 제고와 적정가격을 확보

- ② 등급판정제 도입을 통해 생산된 바이오소재용 농산물의 품질 균일화를 유도, 유통이력제를 시행하여 수입산 소재가 둔갑판매되지 않도록 조치
- ③ 표준 재배·사육 및 가공기술을 확보해서 기존 농업인들에게 확산시킬 필요가 있음

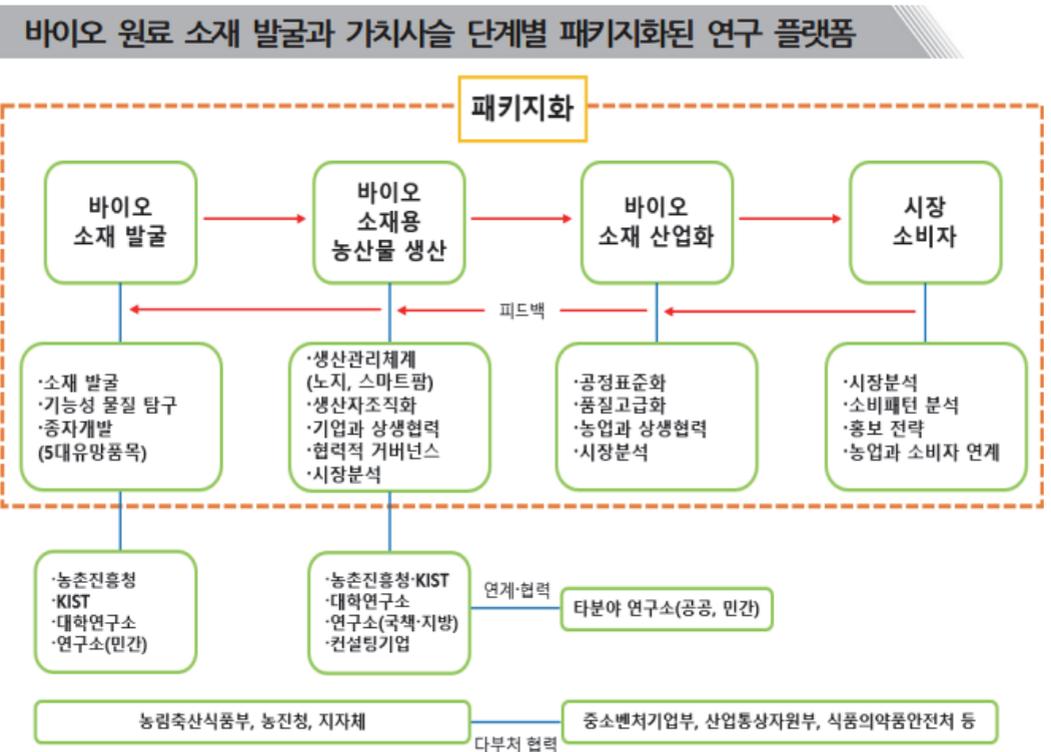
○ [기업의 요구]가격보다는 **물량확보의 용이성과 품질**을 중요하게 생각함

- ① 고급화 전략을 통해 고부가가치 제품 판매
- ② 농가가 국내산 바이오소재용 농산물을 대량 생산하여 생산자단체를 통해 품질 유지에 대한 신뢰성을 확보할 경우 바이오소재 시장에서 경쟁력을 가질 수 있을 것임

○ [전문가의 요구]대량생산체계 확립과 바이오소재농업 발전을 위한 **중장기 로드맵** 작성을 가장 중요하게 생각

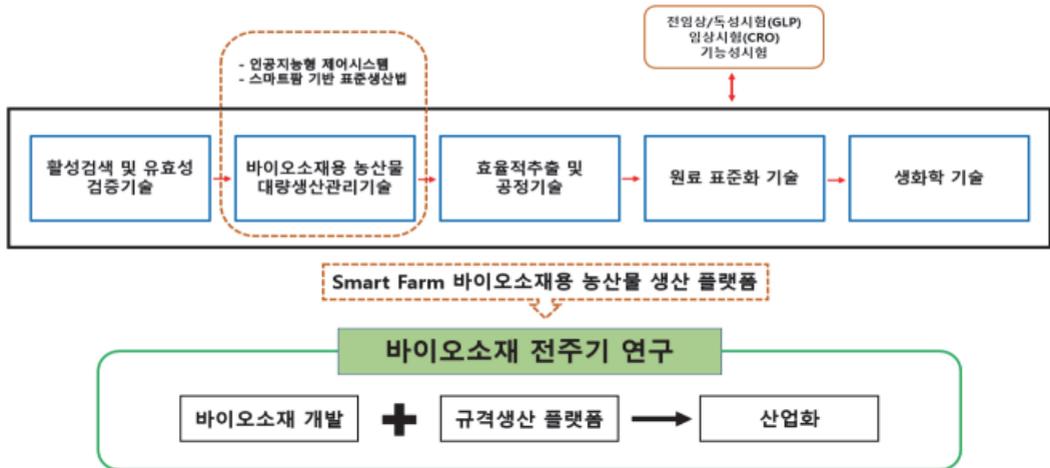
■ 바이오소재농업 활성화 방안

○ 기존의 기능성 물질 추출 중심 연구 외에도 고품질 종자 개발, 표준화된 생산관리체계의 정립, 원천기술 확보, 공정 기술개발, 제품화 기술개발 등 기반기술 확보가 필요



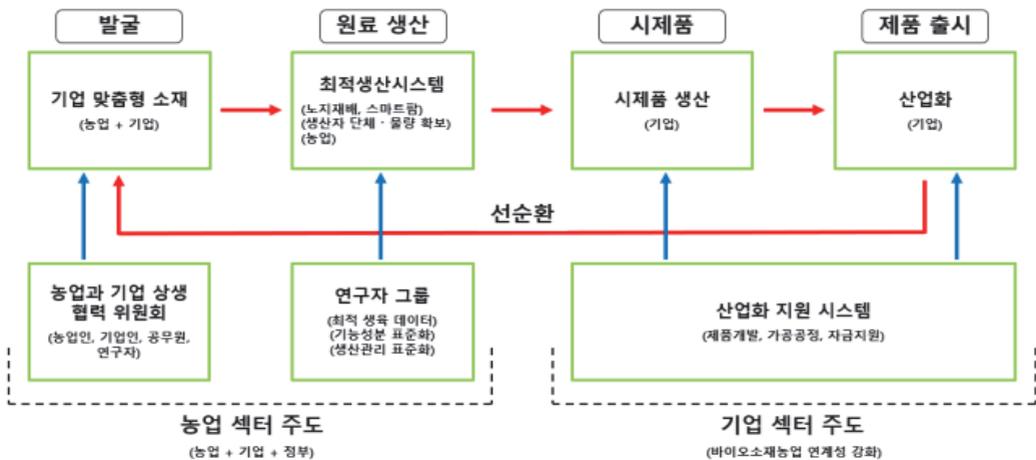
- 안정적인 바이오소재 원료 생산체계 확립을 위해 산학관연 협력을 통한 거점 클러스터 형성과 안정적 원료 생산체계 확립

스마트팜 기반 바이오소재용 농산물 대량생산 플랫폼



- 선순환 비즈니스 생태계를 위한 거버넌스 구축을 위해 중장기 로드맵 수립과 바이오소재 농업과 기업 간의 상생협력 플랫폼 구축이 필요

바이오소재농업과 기업 간의 상생협력 플랫폼



- 바이오소재용 농산물 생산 시 객관적인 논거 제시를 통해 소비자들에게 홍보하여 바이오 소재용 농산물의 소비 촉진 유도

출처 : 한국농촌경제연구원 2023년 농업·농촌경제동향 재작성

6. 수산공익직불제 현황 및 정책 제언

■ 수산공익직불제 개요 및 도입배경

- ▶ **개념** : 수산공익직불제란? 수산업 활동을 통해 생산되는 공익기능을 증진하기 위해 어업인에게 일정한 공익적 의무를 부여하고, 이를 이행한 어업인에게 보조금을 지급하는 제도
- ▶ **관련법률** : 「수산업·어촌 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률(2021년 3월 1일 시행)
- ▶ **수산공익직불제 종류(총 6종)** : ① 조건불리지역 직불제('14년~), ② 경영이양 직불제('21년~), ③ 수산자원보호 직불제('21년~), ④ 친환경수산물 생산지원 직불제('21년~), ⑤ 소규모어가 직불제('23년 4월~), ⑥ 어선원 직불제('23년 4월~)

- 기후변화에 따른 어장환경 변화, 불법 어업, 과도한 어획 등으로 연근해 수산 자원량 감소에 따른 **수산자원 지속가능성이 위협받고 있음**
 - ('12) 1,091천 톤 → ('16) 908천 톤 → ('20) 934천 톤 → ('21) 943천 톤 → ('22) 887천 톤
- 어촌은 정주여건의 악화와 어촌 노령화, 낙후된 시설 등으로 소멸위기에 처해짐에 따라 **어업인의 소득안정**은 물론, 지속가능한 수산업으로 도약의 발판 계기 필요성이 대두
 - 2045년 전국 연안어촌지역의 87.2% 소멸위기에 놓일 것으로 전망(한국해양수산개발원, 2022)
- 어업인들의 **자발적 공익기능**에 기여할 수 있는 **정부의 유인책** 필요
 - 수산업의 공익적 기능 : 바다고유의 가치 보존, 자연보존, 연안수역 관리, 관광자원 기능, 어촌 문화유산 보존, 국토방위, 지역활성화, 어촌경관 형성 등
- 정부는 일정 공익의무를 준수하는 어업인을 지원하기 위해 2021년 3월 1일부터 수산공익직불제를 시행하고 있음

■ 수산공익직불제 주요 내용

① 조건불리지역 직불제

- 개요 : 조건불리지역(정주여건이 불리한 도서 및 접경지역)에 거주 어업인에게 지급하는 직불금
 - 조건불리지역 : 매년 해수부 장관이 고시, '23년, 370개 선정
- 지원금액 : 어가 당 연간 80만원(어가 64만원, 어촌공동기금 16만원)

② 경영이양 직불제

- 개요 : 만 60세 이하의 젊은 후계어업인에게 경영을 넘기고 은퇴하려는 고령(만65세 이상~만80세 미만) 어업인에게 지급하는 직불금
- 지원금액 : 연간 최소 120만 원에서 최대 1,440만 원까지만 지원

	구분	연간 지급액
어촌계 1인당 평균 결산소득	200만 원 이하	120만 원을 정액으로 지급
	200만원 초과 2,400만원 이하	어촌계 1인당 평균 결산소득의 60% 지급
	2,400만원 초과	1,440만 원을 정액으로 지급

- 지급기간 : 만 65세~만 75세(10년), 만 76세(9년), 만 77세(8년), 만 78세(7년), 만79세(6년)

※조건불리지역 직불금과 중복하여 지급 불가

③ 수산자원보호 직불제

- 개요 : TAC⁴⁾, 자율적 휴어 등 수산자원 보호를 위해 노력하는 어업인에게 지급하는 직불금
 - 수산자원보호 의무 : (기본의무) TAC 할당, (선택의무 택 2개 이상) ① 일시적·자율적 조업 중단, ② 어선감척, ③ 해양쓰레기수거, ④ 그 밖의 의무(생분해성 어구 사용, 해양포유류 혼획저감장치 부착, 휴무일 지정, 그물코 크기 제한, 어종 체포 제한, 어구사용량 제한, 수산종자방류 중 1개 이상, 최대 3개까지 선택 가능)

4) TAC(total allowable catch): 총 허용 어획량, 수산동식물을 포획·채취할 수 있는 종별 연간어획량의 한도

- 지원금액 : (2톤이하) 150만원, (2톤이상) 톤수별 구간별 톤당 65~75만 원 구분
연간 지급

<2톤 이상 구간별 지급단가>

구간 (어선 톤수)	1구간 (10톤 이하)	2구간 (10~20톤)	3구간 (20톤 초과)
기준 단가	75만원/톤	70만원/톤	65만원/톤

④ 친환경수산물 생산지원

- 개요 : 친환경어업 실천(배합사료·인증) 어업인에게 직불금을 지급하는 직불금
 - 배합사료직불제와 친환경수산물 인증 직불제로 구분
- 지원대상
 - 배합사료 직불제 : 품질기준에 맞는 배합사료를 사용하는 어업인 및 법인
 - 인증 직불제 : 유기·무항생제 등 인증을 받은 어업인 및 법인
- * 인증종류 : 유기수산물, 무항생제, 활성처리제비사용, 유기지속 인증
- 지원금액
 - 배합사료 직불제 : 1포당 일반배합사료 9,680원, 곤충분(고품질배합사료) 15,870원
 - 인증 직불제 : 양식품목별×인증 종류별로 차등 지급(607천원~273백만원)

⑤ 소규모어가 직불제

- 개요 : 어업경영 규모가 영세한 소규모 어가에게 직불금을 지급
- 지원대상 : 어업 및 양식업을 경영하는 소규모 어가
 - 소규모 어가: (어선어업) 5톤 미만, (양식업) 5톤 미만 어선 평균 어업이익과 동일한 수준에서 매출액 기준 설정, (공통) 어업종사기간 3년이상, 신청 직전년도 어업외 종합소득금액 충족(어업인 2천만원, 어가 4.5천만원)
- 지원금액 : 어가 당 연간 120만 원 지급
- ※ 신청세대 구성원 중 신청연도에 조건불리지역 직불금, 어선원 직불금을 지급받은 사실이 없어야 함

⑥ 어선원 직불제

- 개요 : 연근해어업 어선원에 대해 직불금을 지급하는 제도
- 지원대상 : 어선 소유자와 1년 중 6개월 이상 고용관계를 유지 또는 6개월 이상 승선한 내국인 어선원
 - ※ 신청 직전년도 어업외 종합소득금액 충족(어선원 2천만원, 세대구성원 4.5천만원) 필요
 - ※ 어선 소유자는 지원할 수 없음
- 지원금액 : 어가 당 연간 120만 원 지급
 - ※ 신청세대 구성원 중 신청연도에 조건불리지역 직불금, 어선원 직불금을 지급받은 사실이 없어야 함

■ 정책 제언

- 수산공익직불제의 종류가 점차 확대(기존 4종→올해 6종)되고는 있으나 **지급요건 완화, 지급단가 상향 및 지원절차 간소화** 등을 신중히 고민할 필요가 있음
- 경영이양직불제의 실효성 제고를 위해 **경영이양 후계어업인 희망자 풀(pool) 운영 필요**
 - 현재 경영이양직불제도는 어촌계원 자격 이양을 희망하는 자가 후계어업인을 찾아 매칭(matching)하는 방식으로 운영됨에 따라 후계어업인을 찾는 데에 어려움이 있음
 - 따라서, 정부가 어촌계 가입 희망자를 상시 파악하여 **경영을 이양할 희망 후계 어업인 풀(pool)을 운영할** 필요가 있음

출처 : 수산경제연구원 수산 이슈포커스 2023-02호 재작성

7. 노후 반지하·저층주택 리모델링을 위한 정책과제

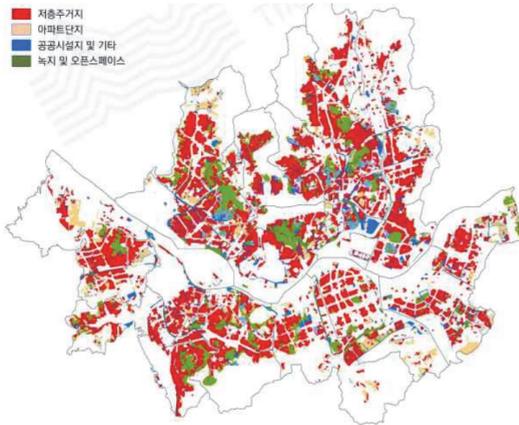
■ 저층주거지의 현황과 문제점

- (현황) 저층주거지는 1980~1990년대에 본격적으로 건축되기 시작한 다가구·다세대·연립주택 등이 밀집된 주거지를 의미함. 저층주거지에는 단독·다가구·다세대·연립주택이 밀집되어 있음
 - 2021년 기준 전체 주택의 35.4%를 차지하며, 서울은 전체 주택의 39.8%, 대전은 24.4%가 저층 주택임
- (문제점) 1980년 이후 기성 시가지에 다세대·다가구·연립주택 등의 공급 확대로 주거지의 공원·녹지와 같은 개방공간의 축소, 주차장 부족 등의 문제가 발생하였고, 점진적으로 사생활·일조권 침해, 생활소음, 분진, 쓰레기, 주차공간부족 등으로 주거환경이 열악해지고 있으나 특별한 대책이 없이 노후화 진행 중.

■ 반지하주택의 현황과 문제점

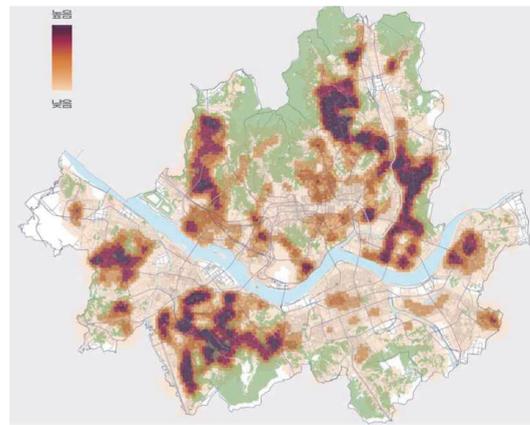
- (현황) 반지하주택은 지하층을 거실로 사용하는 주택으로 채광창이 지상의 지표면과 사실상 붙어있는 주거지로서, 1968년 1.21 사태 이후 방공호의 필요성이 높아지면서 건설하여 1976년부터 합법화되고 수도권과 대도시를 중심으로 건설됨
 - 2020년 기준 전국의 반지하 가구는 총 327,320가구로서 전국 가구의 1.6%를 차지, 서울 200,849가구, 경기 88,936가구, 충남 1,095호, 경남 1,124호, 등임
- (문제점) 반지하주택은 주택의 성능 및 환경기준인 최소 주거수준을 만족하지 못하고 주택 침수에 따른 인명과 재산피해가 반복적으로 발생하고 있으며 대부분 노후주택으로 개발여건이 나쁜 필지의 주택은 특별한 대책 없이 방치되고 있음

서울시 저층주거지 현황



자료 : 맵다미·장남종·백세나(2017), p.5.

서울시 지하·반지하주택 밀도

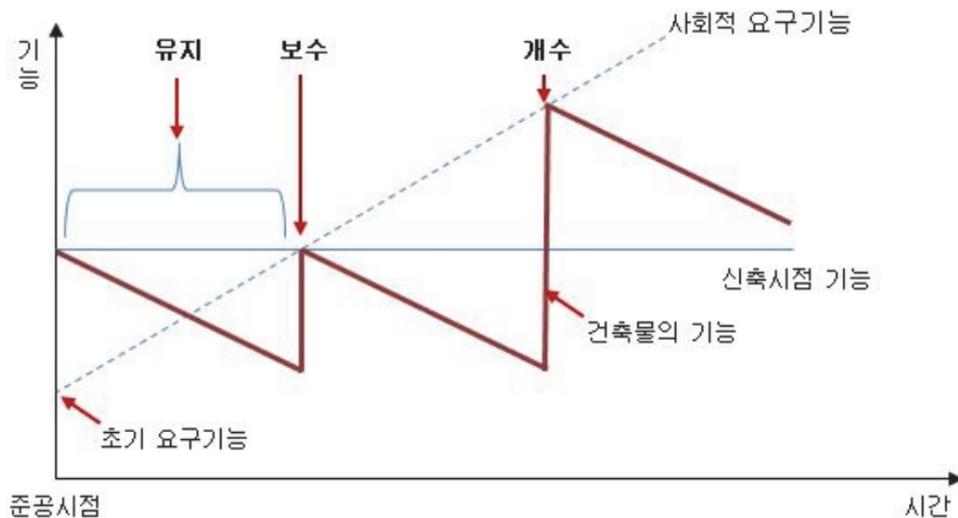


자료 : 서울연구원(2022.9.13).

■ 노후 반지하·저층주택 리모델링의 기본방향

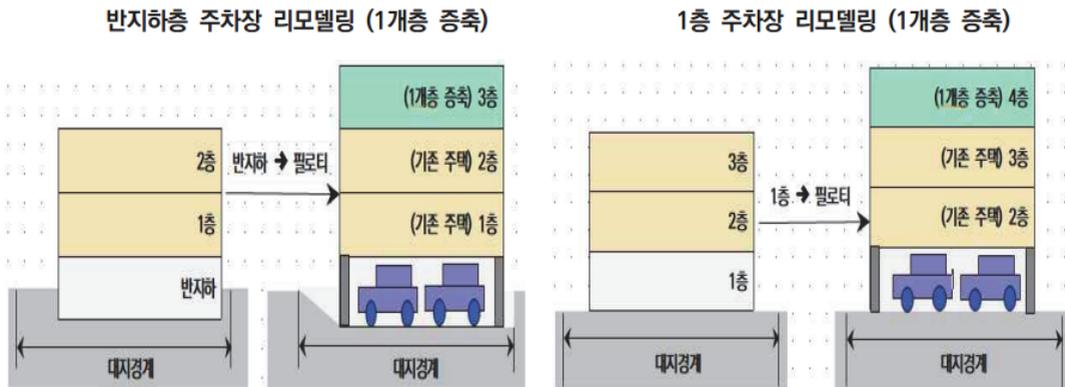
- 건축물은 시간의 경과에 따라 노후화로 그 기능은 저하되는데, 유지 활동은 노후화를 억제하지만, 유지 활동에도 불구하고 건축물의 노후화는 막을 수 없으므로 필요한 시점에서 수리·수선과 같은 보수 활동을 수시로 수행하게 됨

〈그림 7〉 건축물 리모델링 개념도



자료 : 기요세이(1998), "新建設市場 2010년までの展望", p.15 ; 윤영선·박용석(1999.6), "리모델링 건설시장의 현황과 전망", 월간 「건설광장」, 한국건설산업연구원, 재인용.

- 신축하는 것보다 기존 건축물의 기능을 상향하여 사용 가치를 높이는 것이 경제적으로 유리하다면 건축주는 개수 활동을 통하여 기존 건축물의 사회적 요구 기능을 향상시키게 됨
- 주택리모델링은 “부분리모델링”과 “전면리모델링”으로 구분, “부분” 및 “전면” 리모델링은 해당 노후주택이 있는 저층주거지의 환경에 따라 선택적으로 추진되어야 함
 - “부분리모델링”은 주택의 유지·보수 및 대수선으로, 재개발 추진 가능성은 있지만 당장 추진되지 않는 지역과 시가지 유지지역의 노후주택에서 추진해야 하고, “전면리모델링”은 주택의 주요 구조부를 제외하고 대부분 시설을 새롭게 설치하고 층수·연면적의 증가도 포함하므로 기존 시가지로 유지해야 하는 “존치관리구역”, “리모델링활성화구역”에서 활성화가 필요
- 노후주택 그린리모델링 추진 시 이자 지원, 공사비 지원, 세제상의 혜택 등이 필요함
- 저층주거지는 주차장 부족으로 불법 주정차, 교통사고 유발, 긴급출동 방해 등의 문제가 심각, 반지하 또는 1층을 주차장으로 용도전환 하는 리모델링을 검토해야 함



- 「리모델링활성화구역」, 「존치관리지구」 등에서 노후 저층주택의 연합리모델링을 검토해야 함. 이는 일정 구역 안에서의 전면적으로 시행되는 공사이므로 해당 지역의 부분적인 주거환경개선에도 기여할 수 있을 것으로 보임

출처: 한국건설산업연구원, 건설이슈포커스 재작성 (2023. 6.)

8. 2023 건설업 외부자금 조달시장 여건 점검

■ 건설업 주식시장 자금조달 여건

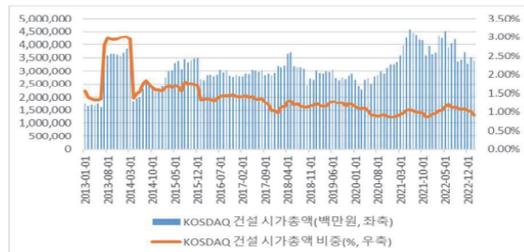
- 외형적으로 건설업 상장기업 수 비중 감소, 건설업 시가총액 비중 감소, 최근 건설 주가지수 큰 폭 하락 등 전체 주식시장에서 건설업이 차지하는 비중 감소
- 성과 측면에서도 타 산업 대비 낮은 수익률을 거두었으며, 높은 변동성, 주식 저평가, 낮은 배당 성향 등이 관찰되어 자금조달 여건이 좋지 않다는 것을 알 수 있음
- 최근에는 부동산경기 하락 등으로 인해 주식시장을 통한 건설기업의 자금조달에 어려움이 커지고 있음.
 - 2022년 하반기부터 국내 부동산경기가 급격히 하락하고 금리가 높아지면서 미분양이 빠르게 증가하는 등 건설기업의 수익성, 유동성, 그리고 자금조달에 어려움이 높아지고 있으며 이러한 상황은 건설 주가지수의 가파른 하락으로 나타남

KOSPI 건설 시가총액과 비중



자료 : 한국거래소.

KOSDAQ 건설 시가총액과 비중



자료 : 한국거래소.

KOSPI 종합주가지수와
KOSPI 건설지수

(단위 : 포인트)



자료 : 한국거래소.

KOSDAQ 종합주가지수와
KOSDAQ 건설지수

(단위 : 포인트)



자료 : 한국거래소.

- 경기 변동, 정책 변화 등 외부 환경에 많은 영향을 받는 건설기업 특성상 경영의 불확실성이 크므로 주식시장에서의 안정적인 자금조달에 어려움이 있는 것으로 파악됨

■ 건설업 채권시장 자금조달 여건

- 국내 채권시장 규모는 꾸준히 증가하는 추이이나 최근 지속적인 금리 인상과 채권시장 신용경색 문제로 인해 회사채 발행이 큰 폭으로 감소, 채권지수도 급락함
- 2022년 하반기 발생한 레고랜드 사태, 부동산 PF 부실화 문제로 인해 채권금리 및 스프레드⁵⁾가 급등하여 채권시장을 통한 자금조달이 어려워진 것으로 파악됨

신용 스프레드 추이



자료 : 대한상공회의소 ; 인포맥스.

신용 스프레드 최고점 비교

구분	'20(코로나19)	'22
회사채(AA-)	77.9	177.5
회사채(A-)	167.1	263.9
은행채(AAA)	31.7	117.8
카드채(AAO)	77.7	230

(단위 : bp)

주 : 각 '20년, '22년 고점 기준.

자료 : 대한상공회의소 ; 인포맥스.

- 2022년 9월 강원도는 강원중도개발공사의 기업회생 신청 방침을 발표하면서 강원중도 개발공사가 보증을 선 자산유동화기업어음(ABCP)⁶⁾ 2,050억 원이 채무 불이행될 수도 있다는 공포로 인해 단기자금시장이 빠르게 얼어붙었음. 이에 자산유동화증권⁷⁾의 발행이 중단되면서 많은 건설기업이 자금조달에 어려움을 겪었음

5) spread: 채권의 발행이나 은행 대출 때 신용도에 따라 기준금리에 덧붙이는 가산금리를 뜻한다. 따라서 스프레드는 신용도가 높을수록 낮고, 신용도가 낮을수록 높다. 해외에서 채권을 팔 때는 미국 재무부채권(TB)금리나 리보(LIBOR) 등 기준금리에 얼마의 가산금리(spread)를 덧붙여 발행금리를 정한다. <출처: 네이버 지식백과(시사상식사전)>

6) Asset Backed Commercial Paper: 자산담보부증권(ABS)의 한 형태로 매출채권 등 만기가 비교적 짧은 자산을 기초로 CP(기업어음)를 발행하는 것이다. 기업 입장에서선 장단기 금리차 때문에 ABS 발행보다 자금조달비용을 줄일 수 있어 유리하다. 예를 들어 기존 ABS의 조달금리가 평균 연 9.5~10.5%라면 ABCP는 평균 연 8.5~9%에 자금을 조달할 수 있다. 투자자 입장에서선 소비자금융채권 등 비교적 안정적인 자산을 근거로 발행되는데다 3개월짜리 단기상품이기 때문에 안정성과 유동성을 동시에 확보할 수 있다. <출처: 네이버 지식백과(한경 경제용어사전)>

7) Asset-Backed Securities: 부동산, 매출채권, 유가증권, 주택저당채권 및 기타 재산권 등과 같은 기업이나 은행이 보유한 유·무형의 유동화자산(Underlying Asset)을 기초로(담보) 하여 발행된 증권. <출처: 네이버 지식백과(시사경제용어사전)>

- 정부의 지원 덕분에 채권시장에서의 위험은 더 이상 악화되지 않고 있으나 당분간 채권금리 및 스프레드가 높은 수준에 머무를 것으로 예상됨

■ 건설업 간접금융시장 자금조달 여건

- 예금은행 기업대출금은 지속해서 증가하는 추이이며, 건설업 대출금은 2016년까지 감소 후 오름세로 전환됨. 특히 2022년 건설업 대출금 증가세가 가팔랐는데, 채권시장에서의 자금조달이 어려워진 건설기업의 대출 수요가 높아졌기 때문
- 간접금융시장을 통한 자본조달 비용인 차입금평균이자율은 저금리정책이 시행되었던 2021년까지 하락 추이를 보였으며, 건설업은 타 산업에 비해 높은 금리 수준을 유지함

■ 결론

- 코로나19로 인해 크게 출렁였던 외부자금 조달시장 여건을 분석해본 결과, 주식시장, 채권시장, 간접금융시장을 통한 건설업 자금조달에 어려움이 깊어진 것을 확인할 수 있었음
 - 코로나19의 충격으로 주가지수가 큰 폭으로 하락 후 상승하였다가 최근 다시 하락하였고, 코로나19로 어려워진 경제를 살리기 위해 확장정책을 시행했던 부작용으로 발생한 심각한 인플레이션 문제를 완화하기 위해 최근 고금리 정책이 시행되면서 자금조달 비용도 크게 상승하는 등 최근 몇 년간 외부자금 조달시장에 많은 변화가 있었음
- 주식시장에서 건설업이 차지하는 외형적 비중이 감소하였고, 성과 측면에서도 타 산업 대비 낮은 수익률을 거두었으며, 변동성 측면에서도 건설업 주가지수는 타 산업 주가지수보다 높은 변동성을 보이는 등 주식시장에서의 건설기업 자금조달 여건이 타 산업 대비 부정적인 상황임
 - 주식시장에서 건설업의 자금조달 여건이 어려운 것은 기업의 경영 성과와도 관련이 있겠지만, 경기변동, 정책 변화 등 외부 환경에 민감하게 반응하는 건설업의 특성이 반영된 것임
- 2022년 하반기에 기준금리가 빠르게 상승하면서 회사채 금리도 상승하였는데, 10월에 발생한 레고랜드 사태로 인해 신용경색 문제가 발생하면서 채권시장을 통한 자금조달도 어려워짐

- 2022년에는 높아진 금리로 인해 채권시장에서의 자금조달 비용이 전체적으로 상승하여 회사채 발행이 감소하였고, 채권지수도 급락함. 건설업 채권발행액도 2022년에는 2021년 대비 약 44% 감소함
- 외부자금 조달은 간접 금융시장을 통해 가장 많이 이루어지는데, 최근 높아진 금리로 인해 간접 금융시장에서의 자금조달 여건 역시 어려운 상황임
- 종합하자면, 외부자금 조달시장에서 건설업 자금조달 여건은 최근 급격한 금리 인상과 2022년 레고랜드 사태로 인한 채권시장 신용경색 문제 등으로 인해 어려운 상황이며, 향후 경제 변화 등에 따라 상황이 악화될 가능성도 있으므로, 건설기업은 외부자금 조달시장 동향을 지속해서 모니터링하고 안정적이고 효율적인 자금조달 방안을 모색해야 함
 - 채권시장 신용경색 문제와 부동산 PF 부실화 우려가 아직 해소되지 못했으며, 향후 경제 변화 등에 따라 추가적인 금리 인상 등 상황이 더 나빠질 가능성이 있으므로 외부자금 조달시장 현황에 대한 지속적인 관심이 필요함
- 건설경기 및 부동산경기가 침체되어있는 현시점에서 건설기업의 유동성관리가 특히 중요하므로, 효율적 자금조달을 포함한 경영 전략이 마련되어야 할 것임
 - 2022년부터 부동산경기 하락으로 인해 미분양이 빠르게 증가하면서 건설기업의 수익성 악화가 우려되는 상황임.
 - 수익성 악화는 유동성 감소로 이어지는데, 유동성 부족은 기업 파산의 직접적인 영향을 미치므로 유동성 관리를 위한 효율적 자금조달 전략 마련이 요구됨

출처: 한국건설산업연구원, 건설이슈포커스 재작성 (2023. 7.)

9. 떠오르는 미래형 스마트교실 「모듈러 교사」

■ 모듈러 공법과 모듈러 교사

- 모듈러는 조립식 건축공법 중 하나로, 단위 건물을 공장에서 제작하여 현장에서 결합해 현장 시공을 최소화하는 공법임
 - 현장 작업량이 적어 품질 확보 및 공사기간 단축에 유리하고, 해체 후 다른 곳으로 옮겨 재사용 할 수 있어 건설 폐기물이 대폭 감소한다는 장점이 있음
 - 모듈러 교사는 이러한 모듈러 공법을 적용하여 빠른 설치, 해체, 이동이 가능하도록 개발된 학교 건물임

■ 사용 실태

- 서울시교육청이 지난해 10월 발표한 ‘과밀 학급 해소 추진방안’에 따르면, 서울시 초·중·고 전체 1,316개 학교 중 약 22%에 해당하는 292개 학교가 과밀 상태에 있는 것으로 나타남
 - 교육청은 2025년까지 학급 증설, 학생 균형 배정 등을 통해 과밀학급 문제를 해결해 나갈 예정임
 - 이 과정에서 뉴타운 입주 등으로 학생 수가 급격히 늘어날 것이 예상되는 일부 지역 학교에 모듈러 교사를 설치해 학생 수용 공간을 늘린다는 계획임
 - 또한, 40년 이상 경과된 노후 학교시설을 개축 또는 리모델링하는 그린스마트미래 학교 사업이 진행됨에 따라 공사기간 중 학교 구성원의 동의를 거쳐 일반 건물 수준의 성능을 갖추고 있는 모듈러 교사에서 수업이 이루어짐
- 학교 증·개축 또는 리모델링 시 임시교실, 과밀학급 해소 등을 위한 대체 학습공간으로 많이 사용되는 모듈러 교사는 컨테이너 교실과 비슷하게 보일 수 있지만,
 - 컨테이너 교실과는 달리 모듈 결합 방식에 따라 공간 크기를 다양화할 수 있고,
 - 설치 목적 및 존치 기간에 따라 가설 건축물(한시적)과 일반 건축물(영구)로의 사용이 모두 가능함

■ 안전관리 기준 마련

- 교육부는 안전하고 쾌적한 모듈러교실을 제공하기 위해 소방청과 함께 <임시교실 소방시설 설치 및 안전관리 기준(2021.8.)> 마련
 - 기존 교사동과 동등한 소방시설 설치
 - 소화기, 자동화재탐지설비, 비상방송설비, 유도등은 바닥 면적에 관계 없이 의무설치 토록 강화하는 기준 적용
 - 소방 안전뿐만 아니라 피난·방화, 내진, 단열, 환기·채광 등도 기존 교사동과 동등한 성능을 갖추도록 하고 있어, 가설 건물인 임시교실도 일반 건물처럼 소방서의 완공 검사와 유지 관리·점검을 받게 됨

■ 사용자의 부정적 인식 및 우려

- 이러한 노력에도 불구하고 여전히 모듈러 교사에 대해 사용자인 학생 및 학부모는 문제점을 제기하며 우려의 목소리를 내고 있음
 - 관련 조치가 마련되었음에도 일반 교사(철근 콘크리트 구조)에 비해 취약한 강도, 스프링클러 등 미흡한 소방 안전 대책, 유해 물질 유발 가능성 등 학습환경에 대한 부정적인 인식이 존재
 - 모듈러 교사 설치로 인한 운동장의 면적 축소나 기존 교실과 다른 평면 비율 등 교육여건 관련 문제점 제기

■ 정책 제언

- 임시교실로의 활용 및 과대·과밀학급 문제를 효율적으로 해결하고, 빠르게 변화하는 학습환경에 대응하기 위해 모듈러 교사 활용은 필수적임
- 교육 현장에의 원활한 정착을 위해 안전성 및 성능 확보, 부정적인 인식 개선이 반드시 수반되어야 할 것으로 보임

| 참고 |

[모듈러 교사 설치·활용 사례]



출처: 지방교육재정연구원 매거진 재작성(2023. 4월)

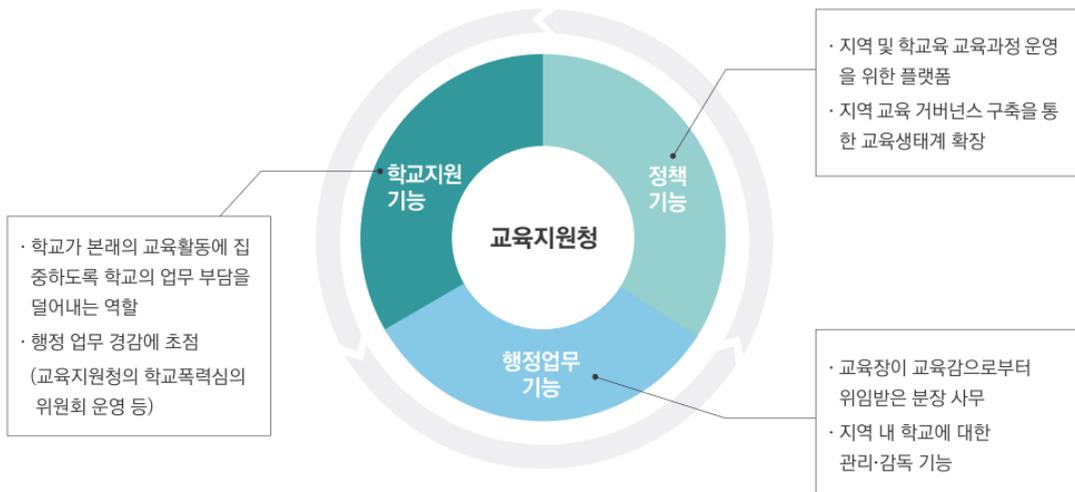
10. 지역 교육력 제고를 위한 교육지원청의 역할

■ 지역 교육 강화에 따른 교육지원청의 역할

- 지방자치 시대 지역 사회 교육력 제고는 지방자치단체 뿐만 아니라 지역 교육의 책임 기관인 교육지원청의 핵심 과제가 되고 있음
- 학교에 대한 지원 기능 강화를 위해 현재의 명칭으로 개편 후 10여 년의 시간이 경과 하였으나, 교육지원청은 학교 현장의 교육활동 지원보다는 시·도교육청으로부터 전달된 사무 집행 등 일방 행정업무에 더 많은 시간을 할애하고 있어 지역 교육력 제고를 위한 역할을 기대하기 어려운 실정임
- 단위 학교의 능동적 교육활동 보장을 위해서는 교육지원청의 역할에 대한 논의가 필요함

■ 교육지원청의 정책 기능 강화

- 학교자치 기반의 단위 학교 교육력이 지역특성과 여건이 반영된 지역사회 교육력 제고로 이어지기 위해서는 교육공동체의 교육적 필요와 요구를 기반으로 지역의 상황, 특성, 여건에 적합한 핵심 과제를 선정하여 학교 및 지역 교육과정 등과 연계된 **교육정책을 형성·집행·평가하는 교육지원청의 '정책' 기능이 요구됨**



■ 교육지원청의 새로운 역할 탐색을 위한 노력

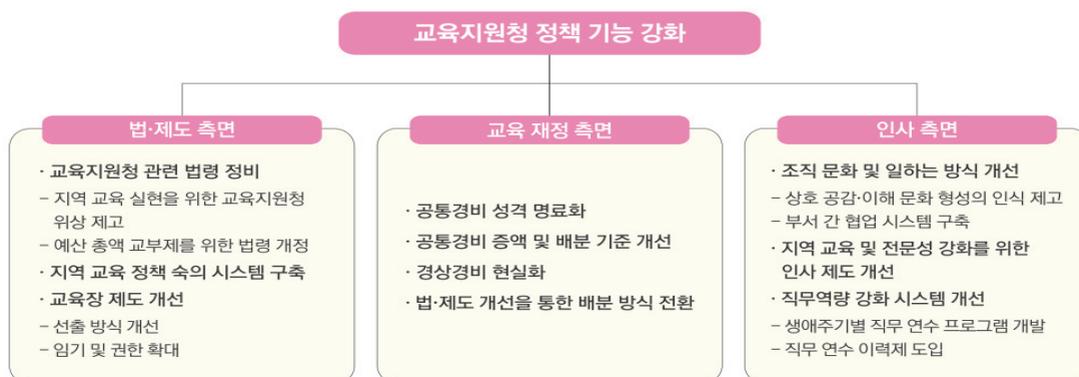
- 교육지원청의 새로운 역할 탐색을 위해 2021년 9월부터 6개 교육지원청이 ‘교육지원청 역할 재구조화 사업’을 운영해 오고 있음
- 교육지원청의 역할 재구조화를 단순히 업무경감의 차원이 아니라 교육지원청의 본질적 역할에 대한 고민과 과제 발굴의 측면에서 접근하고 있음

■ 교육지원청의 ‘정책 기능’ 강화를 위한 가능성 탐색

- 교육지원청 공통경비 예산 항목 분석 및 교육행정직원과 교육전문직원의 직무 역량 분석을 통해 교육지원청의 정책 기능 강화를 위한 가능성을 탐색함
 - 교육행정직원에게는 학교 조직 및 구성원의 이해, 교육현장 지원 능력, 의사소통 능력, 교육전문직원에게는 조정 및 통합 능력, 문제 해결력, 교육제도·정책·법 지식 등이 우선적으로 필요한 역량으로 밝혀짐

■ 교육지원청 정책 기능 강화를 위한 과제

- 교육지원청이 지역 교육력 강화를 위한 정책 기능을 강화하기 위해서는 조직, 인사, 재정 등의 자율성 확보가 중요함
- 교육지원청 위상 제고를 위한 관련 법령 정비, 지역 교육정책 수립을 위한 속의 시스템⁸⁾ 구축 등 제도 개선이 이루어져야 함



출처: 경기도교육연구원 발간물(교육시선 오늘) 재작성(2023. 7.)

8) 지역 교육정책이 민주적 절차에 따라 학생, 학부모, 교직원, 지역 주민 등 모든 구성원의 요구가 반영되어 수립되도록 하는 시스템

Ⅲ. 충남도청 자체수입 징수현황('23. 6월말 기준)

- (자체수입) '23년 6월말 기준 자체수입(지방세+세외수입) 징수액 1조 4,648억원
 - 목표액(3조 361억원) 대비 48.2% 징수율
 - 전년동기 징수액(1조 5,461억원) 대비 △813억원 감소(△5.3%)
- (지방세) '23년 6월말 기준 지방세 징수액 1조 3,997억원
 - 취득세는 5,283억원 징수하여 목표액 대비 52.4% 징수율
 - 전년동기 징수액(5,976억원) 대비 △693억원 감소
- (세외수입) '23년 6월말 기준 세외수입 징수액 651억원, 전년동기 대비 △7억원 감소

('23.6월말 현재, 단위 : 억원, %)

구 분	목표액 (A)	징수액 (B)	목표액 징수율 (B/A)	전년동기 징수액(C)	전년대비 증감		
					금액 (B-C)	비율 (B/C)	
합 계	30,361	14,648	48.2	15,461	△813	△5.3	
지방세	소 계	29,200	13,997	47.9	14,803	△806	△5.4
	취 득 세	10,074	5,283	52.4	5,976	△693	△11.6
	등 록 면 허 세	835	420	50.3	448	△28	△6.3
	레 저 세	200	109	54.8	93	16	17.2
	지 방 소 비 세	14,015	6,815	48.6	6,826	△11	△0.2
	지 역 자 원 시 설 세	1,157	145	12.5	153	△8	△5.2
	지 방 교 육 세	2,870	1,196	41.7	1,275	△79	△6.2
	지 난 년 도 수 입	49	29	60.1	32	△3	△9.4
세 외 수 입	소 계	1,161	651	56.1	658	△7	△1.1
	경 상 적 수 입	270	200	74.1	175	25	14.3
	재 산 임 대 수 입	21	14	66.7	17	△3	△17.6
	사 용 · 수 수 료	69	29	42.0	30	△1	△3.3
	사 업 수 입	71	9	12.7	9	0	0.0
	징 수 교 부 금 수 입	68	79	116.2	83	△4	△4.8
	이 자 수 입	41	69	168.3	36	33	91.7
	임 시 적 수 입	884	443	50.1	478	△35	△7.3
	재 산 매 각 수 입	23	23	100.0	109	△86	△78.9
	자치단체간 부담금	199	118	59.3	144	△26	△18.1
	보조금 반환수입등	662	302	45.6	225	77	34.2
	지방행정제재·부과금	7	8	114.3	5	3	60.0
	과 징 금 등	7	8	114.3	5	3	60.0

- ▶ 본 정보지에 게재된 글과 자료는 일반적인 정보 제공을 목적으로 합니다. 본문의 개별 사안은 구체적인 여러 사정에 의하여 각기 다르게 판단할 수 있으며 이는 충청남도의회 공식 입장과 무관합니다.
- ▶ 본 정보지는 예산정책 관련 동향을 수집·가공한 자료이므로, 정보지를 인용하시기 전에 원 출처를 확인하신 후 원문을 바탕으로 활용하시기 바랍니다.

*
*
도민중심 *
행동하는 의회

CHUNGCHEONGNAM-DO COUNCIL