

(통권 21-11호)

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. 6. 29.



충청남도의회사무처
(예산정책담당관)

분 야 별 목 차		
분 야	제 목	페이지
I. 경제	1. 주요국 수출경쟁력 비교 및 시사점	1
II. 재정	2. 재정투자 효율화를 위한 예비타당성조사 제도의 쟁점과 과제	3
	3. COVID-19 피해기업 손실보상을 위한 프랑스 연대기금사례와 시사점	5
	4. 공기업 부채와 공사채 문제의 개선방안	6
	5. 주식투자 관련 농어촌특별세 현황과 개선방안	9
III. 정책	6. 충남에서 바라본 혁신도시정책, 요구와 제언	11
	7. 부여군 결혼장려금 지원 사업의 적정 연령과 지원 금액 검토 연구	13
IV. 법률 제·개정	8. 지방재정법 일부개정법률안 (이해식의원 등12인) - 광역·기초재정부담심의위원회 신설	14

1. 주요국 수출경쟁력 비교 및 시사점

- (연구배경) 코로나19 팬데믹으로 크게 위축되었던 국내 수출은 2020년 3분기부터 반등을 시작해 국내 경기 회복 버팀목 역할
 - 코로나19 팬데믹으로 급격히 위축되었던 국내 수출이 2020년 11월부터 회복국면으로 전환됨에 따라 향후 코로나19 위기 극복 및 국내 경기회복에 수출이 주요한 역할을 할 것으로 기대
 - 주요국 글로벌 수출경쟁력을 비교분석하고 시사점을 얻고자 함
- (주요국 현황) 2000년 이후 한국의 수출 고도화지수(수출경쟁력)는 빠르게 상승하였고, 2019년 기준 비교대상국 중 높은 편임
- (한국 ICT 및 비ICT 산업 추이) 반도체를 중심으로 ICT 수출이 확대되면서 전체 수출 고도화지수 상승을 견인하였고, 한국의 ICT 및 비ICT 산업 간 수출고도화지수 격차는 확대
 - 농림축산식품부의 2021년 예산 및 기금운용계획 내역을 보면 농어촌특별세사업계정의 주요 세입은 농어촌특별세가 94.5% 비중을 차지하고 있고, 지출(세출)은 일반지출(39.8%)과 기금전출금(60.2%)으로 사용되고 있음
- (주요 5개국 ICT산업 비교) 한국 ICT 산업의 수출 고도화지수가 2000년 이후 빠르게 상승함에 따라 최근 일본, 독일, 미국 등 주요 선진국과 유사한 수준에 도달

○ (주요 5개국 비ICT산업 비교) 한국의 비ICT 산업의 수출 고도화 지수가 2000년 이후 빠르게 상승했으나, 일본, 독일, 미국 등 주요 선진국의 수출경쟁력에 비해 낮은 수준임

○ 시사점

- 첫째, 수출경쟁력 제고를 위해서 신성장·고부가 산업에 대한 집중적인 육성과 인력 양성 지원 정책의 확대가 필요함
- 둘째, 코로나19 위기 이후 글로벌 경제 개선에 따른 수출 확대 가능성 높아 이에 대한 보다 적극적인 대응이 필요함
- 셋째, 미·중 무역 갈등 등 수출시장 불확실성에 대응하기 위해 다자간 무역협상을 지지하는 등 국가 간 공조를 확대하고 신흥 시장 및 신산업 발굴 노력을 지속하여 수출산업의 안정성을 확보해야 함

출처 : 현대경제연구원(경제주평, 2021. 4.)

원문은 e-mail에 첨부함

2. 재정투자 효율화를 위한 예비타당성조사 제도의 쟁점과 과제

- 1998년말 공공투자사업의 효율성 제고와 더불어 공공사업 추진상의 비효율성을 개선하기 위해 ‘공공사업 효율화추진단’ 구성
 - 이후 정부는 예비타당성조사 도입을 포함한 「공공건설사업 효율화 종합대책」을 발표, 1999년 4월에 예비타당성조사 제도 도입
- 현행 예비타당성조사는 「국가재정법」 제38조 및 동법 시행령 제13조에 근거하여 실시
 - 1999~2020년 총 932건, 총사업비는 426.9조원. 이 중 592건(248.0조원)의 경우 타당성이 있는 것으로 분석, 340개 사업(178.9조원)은 중·장기적인 검토가 필요한 것으로 평가됨
- (절차 및 조사방법) 예타 대상사업은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 요구에 따라 또는 직권으로 재정사업평가위원회의 심의를 거쳐 선정
 - 조사분석 방법은 경제성 분석, 정책성 분석, 지역균형발전 분석을 바탕으로 사업의 타당성을 종합적으로 평가
- (쟁점1) 예비타당성조사 대상사업 기준 조정
 - 예비타당성조사 대상사업의 기준은 1999년 제도 도입 이후 우리나라의 경제및 재정규모가 급격하게 증가한 것에 반해 예비타당성조사 대상기준은 많은 논란에도 불구하고 여전히 당시와 동일하게 유지
 - 현재 국회에는 예비타당성조사 대상사업의 기준을 상향하는 것을 내용으로 하는 「국가재정법 일부개정법률안」들이 발의
- (쟁점2) 예타 면제사업 및 대상사업 기준 불명확

- 예비타당성조사 면제사업은 통계적으로 확인이 가능한 2005년 이후 사업건수 및 총사업비 측면에서 전체적으로 확대 추세임
- 국가 정책적으로 추진하는 사업에 대해서 예타를 면제할 수 있도록 규정한 「국가재정법」 제38조제2항제10호의 경우, ‘지역균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 등’에 대한 해석 여부에 따라 논란이 언제든지 제기될 수 있음
- (쟁점3) 예타 종합평가 평가항목 비중 조정
 - 예비타당성조사 종합평가에서 경제성 분석이 큰 영향을 미쳐 수요기반이 취약한 비수도권의 경우 경제성 확보가 어려워 지방 SOC사업의 예타 통과가 어렵다는 의견이 지속적으로 제기
- (쟁점4) 경제성 분석 관련 편익항목 다양화
 - 현행 예비타당성조사의 경제성분석 시 반영하는 편익항목이 한정적이어서 SOC건설로 인한 편익이 저평가되고 있다는 지적
 - 현재 경제성 분석이 수요중심으로 편중되어 있으며, 경제성 분석의 편익 항목은 효율성 측면에 초점이 맞추어져 있는 편임
- (향후) 예비타당성조사 대상사업의 기준은 우리나라의 경제 및 재정규모 변화를 감안하여 조정할 필요가 있고,
 - 면제사업의 대상 및 기준도 보다 명확하게 확립하여 불필요한 논란을 불식시킬 필요

출처 : 국회입법조사처(이슈와 논점 제1837호, 2021. 5.)

원문은 e-mail에 첨부함

3. COVID-19 피해기업 손실보상을 위한 프랑스 연대기금사례와 시사점

- 프랑스는 「연대기금법」과 「연대기금령」에 따라 2020년 3월부터 2021년 3월까지 매월 COVID-19로 피해를 보거나, 방역을 위한 행정조치로 손실을 본기업을 지원
 - 감소한 매출액 전액이나 일정 비율에 해당하는 금액을 정해진 한도 내에서 지원하고, 기업 규모와 관계없이 매출액이 50% 이상 감소하면 연대기금의 지원을 받을 수 있게 함
 - 피해를 많이 본 기업의 집단을 별도로 정하여 집합금지 대상기업에 버금가는 지원을 함
- 프랑스 연대기금 사례가 현재 우리나라에서 논의되고 있는 손실보상제에 주는 시사점은 다음과 같음
 - 별도의 법률을 제정하여 지원에 관한 기본적인 사항을 규정하고, 구체적인 사항은 시행령에 위임할 필요가 있음
 - 정액 지원보다는 지원 한도를 정하고 이 한도 내에서 감소한 매출액을 기준으로 한 정률 지원이 더 바람직함
 - 영업금지 또는 영업제한 업종의 기업은 소기업뿐만 아니라 중기업까지 지원하는 방안도 고려할 수 있음
 - 일반업종의 경우 지원 대상 선정과 지원금 산정은 신중하게 검토할 필요가 있음
 - 법령 제정 이후의 지원만으로는 피해 기업의 정상화가 어렵다면, 법령 소급적용을 적극적으로 검토할 필요가 있음

출처 : 국회입법조사처(NARS 현안분석 제201호, 2021. 5)

원문은 e-mail에 첨부함

4. 공기업 부채와 공사채 문제의 개선방안

- 2020년 상반기 한국석유공사는 부채가 자산을 초과하면서 완전 자본잠식 상태(총 부채의 규모도 20조원)
 - 과거 해외 자원 개발 사업을 무리하게 추진하여 부채비율이 천정부지로 치솟다가 결국 부채가 자산을 초과
- 자원공기업처럼 부실이 극적으로 악화되지는 않았지만 다른 공기업들도 부채가 많고 재무구조도 양호하지 않음.
 - 저출산·고령화 시대를 맞아 건강, 복지, 사회서비스 등에 대한 지출부담 급증. 공기업의 재무구조가 악화 우려
- (공기업 부채의 특징 1) 부채가 많음.
 - 잘 알려져 있다시피 우리나라의 정부 부채는 2020년 말 기준 GDP의 48.7%(IMF, 2021)로 추정되어 다른 OECD 국가들에 비해 적은 편임.
 - 공기업 부채는 다름. IMF(2020)의 추정치에 따르면, 우리나라의 비금융공기업 부채는 2017년 기준 GDP의 23.5%를 기록
 - 정부와 공기업의 부채를 합산한 것보다 월등히 많은 자산을 보유해 사정이 특수한 노르웨이를 제외하면, 추정치가 존재하는 OECD 33개국 중 가장 많고 33개국 평균(12.8%)도 크게 상회
- (공기업 부채의 특징 2) 규모가 정부부채에 비해 매우 큼
 - 어떤 나라의 공기업 부채와 정부 부채를 비교해 보면 공공사업을 추진하기 위해 자금을 조달하는 주체가 주로 정부인지 공기업인지 알 수 있음.
 - 비금융공기업에 대한 의존도(48.8%)는 2위 국가(22.8%)의 두

배 이상이 될 정도로 높음

- **(공기업부채 특징 3)** 공사채 발행 방식으로 생겨난 빚이라는 점
 - 기업은 은행대출, 채권발행 등 여러 방식으로 자금을 빌릴 수 있는데, 우리나라 공기업은 부채의 약 50% 이상을 공사채 발행
 - 많은 부채가 공사채 발행으로 조달된 결과, 우리나라는 비금융 공사채 시장이 국채 시장의 절반에 육박할 정도로 큼
- 이러한 공기업 부채의 구조적 취약성의 주요 원인으로는 정부의 암묵적 지급 보증과 이로 인한 금리할인 효과 발생, 그리고 공기업은 유사시 정부의 구제금융이 거의 확실하면 공기업은 재무건전성이나 수익성을 개선하지 않는 도덕적 해이 초래
- 공사채 채무의 국가보증채무 산입 및 위험연동 보증수수료 부과
 - 우리나라의 거의 모든 공사채는 국가가 실질적으로 보증
 - 다만, 공식적으로는 국가보증채무에서 제외. 국회의 동의를 거쳐 기획재정부장관이 명시적으로 보증하는 공사채는 국가보증채무로 분류되어 「국가보증채무 관리규칙」에 따라 공식적 관리
 - 이같이 명시적인 국가보증을 받으려면 국회의 동의가 필요하므로 사전에 국가보증이 필요한 이유에 대한 명확한 설명 필요
 - 이 과정에서 타당성이 충분하지 않은 사업을 위해 빚을지는 행위가 걸러질 수 있음. 또한 국가보증채무로 분류되면 보증수수료나 담보의 설정이 요구될 수 있음.
 - 이러한 조치들은 보증이라는 서비스에 대한 경제적으로 합당한 반대급부일 뿐 아니라 정부와 공기업들을 포괄하는 전체 공공부문 재정건전성을 유지하기 위해 필요한 조치임

○ 자본규제 도입

- 공기업은 많은 면에서 민간의 대형은행과 유사함. 은행이 무너지면 금융시스템이 붕괴되어 국민경제에 심각한 타격이 발생하기 때문에 유사시 정부지원이 불가피
- 공기업이 갑자기 파산하면 공적서비스 제공이 중단되고 국가 전체의 신용도에 문제가 발생하므로 역시 정부지원이 불가피
- 따라서 은행이 건전성을 유지할 수 있도록 자본규제를 받는 것처럼, 공기업에도 자본규제를 적용하는 것을 고려
- 우리나라 주요 시중은행들의 국제신용등급(최종신용등급 기준)과 독자신용등급의 차이는 3단계에 불과하나, 공기업의 경우 이러한 차이가 6~11단계까지 확대되어 있음.
- 공기업은 은행에 비해 국가가 더욱 강력하게 보호, 그만큼 재정에 더 큰 부담, 최소한 은행에 비견되는 정도의 자본규제 적용

○ ‘채권자-손실분담형’ 채권 도입

- 채권 또는 조건부자본증권으로 알려져 있는 이 특별한 채권은, 평상시에는 일반 채권과 같이 원금과 이자를 지급하지만, 발행기관의 재무상태가 심각하게 악화되면 해당 채권이 그 기관의 자본으로 전환되거나 원리금 지급 의무가 소멸됨.
- 발행기관의 자본비율이 기준치 이하로 하락할 경우 채권이 주식으로 전환되면서 자본비율이 다시 반등하는 자동안정화기능
- 이 과정에서 채권자들이 손실을 일부 부담하므로 채권자의 도덕적 해이를 방지하고 자본시장의 규율을 회복시키는 효과 있음

출처 : 한국개발연구원(KDI FOCUS, 2021. 4) 원문은 e-mail 첨부

5. 주식투자 관련 농어촌특별세의 현황과 개선방안 검토

- 정부는 금융투자소득 세제를 발표해 2023년부터 코스피 시장에서 증권거래세를 폐지하지만, 0.15%의 농어촌특별세는 유지해 불완전한 개편이라는 비판
- 농어촌특별세는 1994년 우루과이라운드 협상을 계기로 탄생한 세목으로 농어업의 경쟁력 강화 재원을 마련하기 위해 제정되었으나, 20여년이 지난 현재 증권거래세액이나 종합부동산세액에 부가되어 과세되는지 그 논리 근거가 부족함
- 농어촌특별세의 세수는 세월에 따라 국세분과 지방세분으로 나뉘며, 전반적으로 증가 추세를 보이다가 2019년에 감소했음
 - 농어촌특별세의 세입은 모두 농어촌구조개선특별회계 중 농어촌특별세사업계정에 귀속되며, 농림축산식품부에서 운용·관리함
 - 농림축산식품부의 2021년 예산 및 기금운용계획 내역을 보면 농어촌특별세 사업계정의 주요 세입은 농어촌특별세가 94.5% 비중을 차지하고 있고, 지출(세출)은 일반지출(39.8%)과 기금전출금(60.2%) 으로 사용되고 있음
- 주식투자 관련 농어촌특별세의 문제점
 - 2020년 정부는 금융투자소득 세제를 발표해 2023년부터 코스피 시장에서 증권거래세를 폐지한다고 발표했지만, 0.15%의 농어촌특별세를 그대로 유지해 불완전한 개편

- 원인자(수익자)부담원칙에 부합하지 않음
- 농어촌특별세의 재정지출은 도입목적에 부합하는 별도의 사업에 사용되는 것이 아니라 전체농어업 관련 사업에 사용되고, 60% 이상 다른기금으로 전출, 목적세로서의 원칙에 맞지 않음

○ 주식투자 관련 농어촌특별세의 개선방안

- 주식투자 관련 농어촌특별세는 입법 목적이나 원인자부담원칙, 재정지출의 연관성 등과 모두 괴리되어 있으므로 인하하거나 본세(증권거래세)와 통합·폐지할 필요가 있음

○ 요약 및 결론

- 농어촌특별세는 1994년 우루과이라운드 협상을 계기로 탄생한 세목으로 농어업의 경쟁력 강화 재원을 마련하기 위해 제정되었으나, 20여년이 지난 현재 증권거래세액에 부가되어 과세되는지 그 논리 근거가 부족함
- 주식투자 관련 농어촌특별세는 입법 목적이나 원인자부담원칙, 재정지출의 연관성 등과 모두 괴리되어 있으므로 인하하거나 본세(증권거래세)와 통합폐지할 필요가 있음

출처 : 한국경제연구원(KERI Brief, 2021. 4)

원문은 e-mail에 첨부함

6. 충남에서 바라본 혁신도시정책, 요구와 제언

○ 혁신도시, 여전히 중요한 국가균형발전정책

- 2020년 12월 기준, 대전과 충남을 제외한 10개 혁신도시로 이전한 공공기관은 153개 기관, 지역인재 채용률은 28.6%
- 대전과 충남의 혁신도시가 추가로 진행되는 등 대표적인 균형발전정책으로 여전히 주목

○ 내포신도시에서 혁신도시로, 환황해권 거점도시로

서산·당진·아산·천안	서천·보령·태안	홍성·예산 (혁신도시 중심)	공주·부여·청양	논산·계룡·금산
스마트 신산업 클러스터	해양자원 활용 신산업벨트	수소산업 국가혁신 클러스터	K-바이오 소재 산업벨트	국방지원 및 지역자원 활용형 신산업벨트

<5개 권역별 특화발전계획>

○ 충남혁신도시 요구: 채우자, 연결하자, 잘 관리하자

- (수도권 공공기관 유치) 환경·연구개발 거점 및 해양·환경관리 거점 조성을 위한 환경기술 기능군, 환황해권 주력산업 연구·개발(R&D) 허브 조성을 위한 R&D 기능군, 문화산업 및 체육 거점 조성을 위한 문화·체육 기능군
- (접근성 제고를 위한 인프라) 서해선 복선전철 삽교역사를 조기에 건설, ‘내포 태안선’과 ‘중부권 동서 횡단선’ 등
- (도시기반 관리체계 일원화) 단일생활권으로 조성된 혁신도시의 공공시설 관리가 홍성과 예산으로 이원화, 주민 불편 초래
- (도시적 어메니티 확보) 축사 이전·휴업을 유도, 악취저감제 및 수분조절제 지원 등 축산악취 저감사업을 추진하는 등 노력

- 혁신도시정책 제언: 정책사업 수정, 공공기관 이전, 철도 연결
 - (혁신도시사업에 신규 혁신도시 반영) 이전할 공공기관이 결정되지 않아 후속 정책사업 진행 부진, 혁신도시종합발전계획 및 사업계획을 변경하여 추가로 지정된 대전 및 충남혁신도시 플랜을 조속히 가동할 필요
 - (수도권 잔류 공공기관 추가이전) 혁신도시로 주민등록을 이전했던 수요가 2018년 이후 오히려 수도권으로 주소를 다시 옮긴 것으로 분석
 - (철도인프라 확충으로 접근성 개선) 철도는 세계적으로 여객이동의 8%, 화물운송의 7%를 차지하지만, 교통 에너지의 2%만을 사용하는 에너지 효율적 교통수단
 - (혁신도시정책 지역 주도성 강화) 도지사, 군수, 이전 공공기관장, 지역경제 및 시민사회, 전문가 등이 참여토록 하고, 실질적인 영향력과 의사결정이 가능한 구조 마련 필요

출처 : 충남연구원(열린충남 93호, 여름호)

원문은 e-mail에 첨부함

7. 부여군 결혼장려금 지원사업의 적정 연령과 지원금액 검토 연구

- 결혼장려금지원사업은 전국 15개 지자체로 확대 중
 - 인구감소가 심한 지역사정을 반영한 결과로 해석되고 결혼장려금 지원 사업을 실시하는 지역이 전남·북 등 호남에서 경남·북, 충남으로 확산되고 있는 추세
 - 부여군 결혼장려금 지원사업은 미혼남녀의 결혼장려금 지원을 통해 부여군 인구 증가에 기여하고 가정의 안정적인 정착 지원
- 결혼장려금 지원 사업의 청년 연령 기준 검토
 - 논산시를 포함한 충청남도 시군의 경우, 청년을 18~39세 규정
 - 충청남도 외에 타 지자체의 청년 기본 조례상의 청년 연령
 - (강원) 태백시 청년 기본 조례 : 18세~49세, (경남) 합천군 청년단체 지원에 관한 조례 : 19세~55세, (강원) 정선군 청년 지원 기본 조례 : 18세~45세
- 사회이행기의 지연에 따른 청년 연령 기준 변경 필요성
 - 사회분위기상 결혼을 하는 나이가 점차 만혼화되고 있는 것도 청년의 연령기준을 높여야 하는 사유가 됨
 - 결혼장려금 지원 사업을 실시하는 지자체는 대부분 지급 대상자의 연령 요건을 '만 19세 이상 만49세 이하' 혹은 만 50세 미만으로 확대하고 부부 중 한 명만 나이 요건을 충족하면 지원
- 부여군 결혼장려금 지원 사업의 지원 금액 검토
 - 제1안 : 총 지급액 500만원을 3년간 분할 지급(150만 원+150만 원+200만 원)
 - 제2안 : 총 지급액 500만원을 5년간 각각 100만 원씩 동일지급

출처 : 충남연구원(열린충남 93호, 여름호) 원문은 e-mail 첨부

8. 지방재정법 일부개정법률안 (이해식의원 등12인)

- 광역·기초재정부담심의위원회 신설

○ 제안이유 및 주요내용

- 기존 1단계 재정분권 추진 당시에는 중앙-지방이란 이분법적인 생각으로 지방자치단체인 광역과 기초 간의 불합리한 관계에 대해서는 크게 논의되지 않고 진행되어 왔음
- 그러나 실제 재정분권을 실행하는 과정에서 광역과 기초 간의 이견이 발생하고 있으며, 단순히 지방이란 이름으로 광역과 기초를 포괄해서 이야기할 수 없는 상황이 되고 있음
- 핵심적인 쟁점은 현재의 구조에서는 재정분권의 실행으로 인한 혜택은 주로 광역자치단체에 귀속되는 반면에 국고보조사업 등의 이양으로 인한 부담은 기초자치단체에 부여된다는 것임
- 따라서 국고보조사업 대응 지방비의 광역-기초간 재원분담에 대해 지방정부(광역-기초)간 자율적인 협의와 조정이 필요함
- 이에 지방재정 부담에 관한 사항 중 주요 안건을 심의·협의·조정하기 위하여 광역·기초재정부담심의위원회를 두도록 해, 시·도 비보조사업의 시·도와 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항 등을 논의하도록 함

출처 : 행정안전위원회(입법예고기간 2021.05.24. ~ 2021.06.02.)

원문은 e-mail에 첨부함