

# 농민수당이 지방재정에 미치는 영향



# 농민수당이 지방재정에 미치는 영향



## 연구진

**전 성 만** 한국지방행정연구원 부연구위원

**조 기 현** 한국지방행정연구원 선임연구위원

## 1. 연구의 배경 및 목적

- 지방자치단체는 주민들의 고령화 및 청년실업의 문제에 대응하기 위한 현금복지 등의 일부 지나친 선심성 사업을 확대하여 책임성 제고 필요성 대두
  - 지자체의 현금복지 사업 확대의 우려는 지자체의 현 재정상태를 고려하지 않은 지자체장의 정치적 판단에 있으며, 이는 지자체의 교부세 수요산정과 연계되어 문제점이 부각되고 있음
  - 지자체 복지사업은 보건복지부의 복지사업과 중복성 여부와 관련하여 중앙-지자체 간의 입장 차가 나뉘어져 있음
- 본 연구에서는 충청북도에서 주민조례청구로 접수된 ‘농민수당제도’에 대한 도입검토에 필요한 충청북도의 재정에 미치는 영향을 분석하는데 목적이 있음
  - 첫째, 충북도의 지방재정에 미치는 파급효과를 분석하기 위해 정태분석과 동태분석을 통해서 충북도의 농민수당 도입의 파급효과를 분석하고자 함
  - 둘째, 농민수당제도의 현실 적합성(local adaptability)을 높이기 위해 타 지자체의 농민수당 도입 사례분석을 통해서 도입목적에 따른 운영상의 문제점 및 특성을 반영하여 지속가능한 농민수당제도 개선의 정책시사점을 제시
  - 셋째, 농민수당제도의 특성을 반영하여 기존 사회보장제도와의 관계에 관한 논의를 토대로 농민수당제도의 현행 문제점 및 제도적 개선방안을 제시

## 2. 연구내용

### 1) 연구범위

- (대상) 충청도와 농민수당제도를 도입한 타 지방자치단체
  - 충청도
  - 타 지자체: 충남도, 전남도, 전북도 주요 지자체 등 (광역, 기초 포함)
- (내용) 충청도 지방재정의 파급효과 및 농민수당제도 분석

### 2) 연구방법

- 문헌연구 및 관련 자료 분석
  - 농민대상의 수당제도 (공익직불제, 농민수당)
  - 사회보장제도의 수당제도 (온라인 검색, 연구보고서 및 논문 등)
  - 농민수당 사례 관련 자료 검토
- 사례분석
  - 농민수당제도 도입경과 및 재정운영 기초분석
- 계량분석을 통한 충청도 재정파급효과
  - (동태분석) 충청도 GRDP전망에 기초한 지방세, 교부세, 재정지표 파급효과
  - (정태분석) 충청도 농민수당 도입시 교부세 파급효과 및 재정지표 파급효과
- 제도개편방안
  - 전문가 인터뷰 및 지방의견 검토를 통한 정책 실효성 확보

### 3) 주요 연구내용

#### (1) 현행 사회보장제도 내에서 농민수당제도의 의미 검토

- 농민수당은 현행 사회보장제도 내에서 운영되는 소득보장 사회수당의 일환으로 볼 수 있음

- 현재 운용되는 사회수당은 수급자의 자산 및 재산과 노동의 여부에 따라 수행되는 청년수당 및 노인수당과 특성을 같이함
- 농민수당은 청년수당과 노인수당과 달리 사회적 약자의 보충적 특성의 대상이 아닌 점에서 기본소득제와 유사한 특성을 지니고 있음
- 기본소득제의 특성을 유지하기 위해서는 농민이라는 직업군의 특수성에 따라 타 직업군과 형평성이 우려됨
- 반면, 농민 직업군의 낮은 소득계층의 특수군을 인정하더라도, 현행 지원되는 사회수당 (공익직접직불제, 농어업인 사회복지제도)의 급여와 비교 시 충분성이 인정되어 농업수당을 농민 전체에게 지급한다는 것은 농업 군 내의 소득군들 간 형평성 또한 제기될 수 있음

## (2) 현행 사회보장제도 내에서 지자체의 재정현황 검토

- 지자체는 지자체 간 재정편차가 커서, 현행 중앙-지방 간 세입 및 세출 분담체계 내에서 사회복지 및 사회수당 등의 현금수당의 추가적인 지출은 지자체의 재정운영의 경직성을 높일 우려가 큼
- 현행 사회복지 증가 추세에 따라 지자체의 재정운용에 있어, 통합재정수지 비율, 경상수지비율, 자체수입비율 및 지방보조금 비율에 있어 건전성 확보 우려
- 의무지출비용의 증가에 따른 지자체 가용재원의 감소가 큼

## (3) 충북도 농민수당 후 재정파급효과 분석

### □ 동태분석 결과

- GDP와 충북 GRDP는 장기균형관계에 있으며 국가경제 위기 시 둘 사이의 관계가 더 밀접하며, 충북의 GRDP가 GDP보다 더 하락
- 경기확장 국면에서는 GDP와 충북 GRDP의 관계가 느슨한 반면, 경기수축기나 경제위기 국면에서는 둘 사이의 관계가 밀접해지면서, 충북 GRDP가 GDP 하강 속도나 깊이에서 더 큰 편

- 이러한 패턴으로 볼 때, 코로나-19로 인한 2020년 경제위기 국면에서는 충북의 지역경제가 국가 전체의 경제보다 더 심각한 상황에 직면할 개연성이 높다고 볼 수 있음
- 충북 지방세는 충북 GRDP는 장기균형관계에 있으며 이는 충북도의 코로나19 이후의 GRDP감소에 따라 지방세는 감소할 것으로 추정
  - 충북 본청은 -10.1%, 시 지역은 -5.9%, 군 지역은 -3.3% 감소
  - 다만, 본청의 경우, -6.7% 감소의 낙관적 시나리오도 추가한 바, -756억원에서 -1,150억원 감소될 것으로 예상
  - 세원이 빈약한 군 지역의 타격은 덜하지만, 사업체 및 인구가 밀집된 청주 등의 시 지역의 지방세 충격이 비교적 큰 편
- 충북 지역의 경우, 본청의 보통교부세 -145억원을 비롯하여 전체적으로 -661억원 감소함 (내국세 감소에 따라, 보통교부세 총량은 -1조원 감소)
  - 충북 본청의 경우 재정자주도는 당초의 46.17%, 정태분석의 45.7%보다 낮은 42.84%로 하락
  - 재정자립도 역시 당초의 30.68%에서 정태분석의 30.54%로 다소 하락하며, 동태분석에서는 비교적 큰 폭으로 하락한 27.36%
  - 통합재정수지비율은 당초 -5.42%에서 -5.44%로 소폭 하락하지만, 최근의 감염병 사태를 반영하면 -8.46%로 악화

#### □ 정태분석 결과

- 충북 본청 및 시·군의 '19년도 당초 기준재정수요는 60,987억원이며, 농민수당 도입 시 기준재정수요는 -720억원 감소한 60,267억원임
  - (조건 1) 타 지자체의 농민수당 예산이 보통교부세 기준재정수요에 미포함되고, 충북도가 농민수당 900억원을 추가로 산정
  - (분석결과) 보통교부세 파급효과로 충북지역 보통교부세는 본청 -180억원, 청주시 -108억원 등 본청과 시·군 합해서 총 -592억원 줄어들 것으로 예상됨
  - (조건 2) 타 지자체의 농민수당 예산이 보통교부세 기준재정수요에 포함되고, 충북도가 농민수당 900억원을 '20년도 본예산에 추가

- (예측) 충북도에서 지급할 농민수당 900억원은 '21년도와 '22년도 보통교부세에는 반영이 되지 않고, '23년도 보통교부세에 반영되어 900억원의 일부를 교부세로 받을 수 있음
- 보통교부세 '19년 총액기준 배분에 따라 다른 시·도 본청은 105억원, 시 160억원, 군 140억원 가량 상대적으로 교부금액 증가
  - 보통교부세가 감소할 경우, 충북지역 지자체는 감소분만큼 지방채무를 발행하거나, 재정사업에 대한 세출구조조정을 단행하는 전략을 선택할 수 있음
  - 세출구조조정 전략을 취할 경우, 예산규모 축소를 가져와 차년도 보통교부세의 기준재정수요에 부정적인 영향을 미치게 됨
- 농민수당 도입 시 재정력지수, 재정자립도, 재정자주도 지표값은 일제히 하락함
  - 충북 본청의 경우, 재정력지수가 0.511에서 0.506, 재정자주도는 46.17%에서 45.70%, 재정자립도 역시 30.68%에서 30.54%로 하락
  - 통합재정수지비율도 하락하여 재정건전성이 악화될 것으로 보임

### 3. 제도개선의 정책 제언

#### 1) 농민수당의 차등지원제도로 개선 필요

- (현행 문제점) 농민수당 지급에 따른 충북도청 및 소속 시·군의 장기적으로 경직성경비 (의무지출)의 확대에 의한 재정활동의 제약을 줄 수 있음
  - 또한 농민공익직불제와 동시에 농민수당을 부여할 때, 현행 사회보장체계의 사회수당의 지급대상, 기준과 괴리 발생
- (농가기본소득보장제로 대체) 농민수당은 농가 전 대상의 소득 및 자산의 기준없이 수여하는 특성으로 소득보장의 효과가 크게 없기 때문에, 소득보장의 효과가 나타나는 저소득 농가에 차액 보전하는 방식 고려 필요
- (추가 개선방안) 농가기본소득보장제와 농민수당제도 시행을 달리 할 경우에는 최저 지원금액에 대한 분석이 향후 필요

- 농민수당제도 도입 후 농가기본소득보장제로 제도 개선이 될 경우, 연 120만원을 지급받던 농민이 농가기본소득보장제로 변화되면서 받는 금액이 줄어들 경우 (예, 연 50만원 지급 농가 경우), 농민들의 반발 우려에 따른 최저 지원금액에 관한 추가 분석 필요

## 2) 농민수당의 일몰제 적용

- (3년 한시 적용 후 재평가) 지자체 특별회계의 일몰제와 같이 경직성 강한 지출에 관한 사업의 경우에는 한시 적용 후 처음부터 다시 적용
- 현행 복지부의 사회보장법 개정 이후 농민수당제도는 중앙정부에서 인정하는 복지사업이 아니기 때문에 지자체 재정운용 뿐 만 아니라, 향후 사회보장법의 제26조 사항에 따른 협의 내용에 따른 사업평가를 수행할 여지가 높음

## 3) 지자체의 사회복지사업의 재정영향평가제도 활용

- 현재, 중앙-지방 간 대규모 사업의 경우 지방재정투자심사위의 심의를 거친 지방재정영향평가제도를 활용하여 합리적인 사업을 추진하고 있음
- 하지만, 현금성 복지사업과 같이 도입 이후에 지속적으로 수행되는 사업이 확대되고 이러한 사업들이 지자체의 재정운용의 영향을 준다는 점을 고려할 때 지자체 재정영향평가제도의 개선을 통한 지자체 재정운용의 재정책임성 확보가 요구됨

# CONTENTS

Korea Research Institute for Local Administration

<b>제1장 서론</b> .....	<b>3</b>
제1절 연구 배경 및 필요성 .....	3
제2절 연구 목적 .....	5
제3절 연구 범위 및 방법 .....	6
1. 연구범위 .....	6
2. 연구방법 .....	6
제4절 연구 체계도 .....	7
<b>제2장 농민수당제도의 개요</b> .....	<b>11</b>
제1절 사회보장제도 개요 .....	11
1. 사회보장제도 (소득보장 중심) .....	11
제2절 기본소득제 .....	16
1. 기본소득제 논의 배경 .....	16
2. 기본소득제 개념 및 특성 .....	17
3. 기본소득제 유형 및 사례 .....	18
제3절 농민지원의 제도적 현황 .....	21
1. 농식품부의 예산규모 .....	21
2. 농업 대상 지원 법률 .....	22
3. 농민직불제(공익직접직불제) 제도 .....	25
제4절 지방자치단체의 농민수당제 .....	32
1. 도입필요성 .....	32
2. 도입경과 .....	32

# CONTENTS

---

<b>제3장 주요 지자체 농민수당제 현황 및 재정현황</b> .....	<b>37</b>
제1절 주요 광역지자체 농민수당제도 .....	37
1. 개요 .....	37
2. 주요 광역지자체 농민수당 특징 .....	38
제2절 지자체의 재정현황 .....	40
1. 세입구조 .....	40
2. 세출 구조 .....	42
3. 재정운영 현황 .....	45
4. 사회보장제도(사회수당) 지출 증가에 따른 지자체 재정운영 예측 .....	47
제3절 지자체 농민수당제 운용에 따른 쟁점 및 시사점 .....	52
1. 현행 사회보장제도 내에서 타 제도와와의 관계 .....	52
2. 타 지자체 농민수당제도의 제도적 문제점 .....	55
3. 농민수당과 같은 현금수당에 따른 지자체 재정운용 경직 가능성 .....	57
<b>제4장 충청북도 농민수당의 재정파급효과 분석</b> .....	<b>61</b>
제1절 충청북도 농민수당제도 .....	61
1. 도입배경 및 상황 .....	61
2. 농민수당 비용 추계 .....	62
3. 농민수당에 대한 시·군의 의견 수렴 .....	64
제2절 파급효과 분석 방법 .....	65
1. 분석의 접근방법 .....	65
2. 분석의 기준시점 .....	65
3. 분석대상 재정지표 .....	67

제3절 동태분석 .....	68
1. 동태분석 개요 .....	68
2. GDP 및 총부 GRDP 전망 .....	69
3. 재정지표 파급효과 .....	79
제4절 정태분석 .....	81
1. 정태분석 개요 .....	81
2. 재정지표 파급효과 .....	86
<b>제5장 정책제언 .....</b>	<b>91</b>
제1절 연구 결과 정리 .....	91
1. 현행 사회보장제도 내에서 농민수당제도의 의미 검토 .....	91
2. 현행 사회보장제도 내에서 지자체의 재정현황 검토 .....	91
제2절 제도개선의 정책 제언 .....	95
1. 농민수당의 차등지원제도로 개선 필요 .....	95
2. 농민수당의 일몰제 적용 .....	96
3. 지자체의 사회복지사업의 재정영향평가제도 활용 .....	96
<b>【참고문헌】 .....</b>	<b>97</b>

# CONTENTS

---

<b>표목차</b>	[표-1] 연구 범위와 방법 .....	6
	[표-2] 2020 분야별 사회보장 지출규모 .....	11
	[표-3] 소득보장의 사회보장제도 유형 .....	12
	[표-4] 정부와 지자체의 주요 소득보장의 사회보장제도 .....	14
	[표-5] 기본소득의 원칙에 관한 논점 .....	18
	[표-6] 기존 소득보장제도와 비교 .....	19
	[표-7] 국외 기본소득제도 제안 유형 .....	20
	[표-8] 농식품부 '20년도 예산 규모 및 기금 규모 .....	21
	[표-9] 농업 지원 주요 법률 .....	23
	[표-10] 공익직불제의 개편방향 .....	27
	[표-11] 현행 직불제 대비 기본형 공익직불제 지급 내용 (예시) ...	29
	[표-12] 주요 지자체 농민수당 개요 .....	39
	[표-13] 지방자치단체 세입 규모 및 비중 추이 .....	40
	[표-14] 지방자치단체 세입항목별 규모 및 비중: 2018년 기준 ...	41
	[표-15] 지방자치단체 세출분야별 규모 및 비중: 2018년 기준 ...	42
	[표-16] 지방자치단체 통합재정수지비율 추이 .....	45
	[표-17] 지방자치단체 경상수지비율 추이 .....	45
	[표-18] 지방자치단체 자체수입비율_지방세 추이 .....	46
	[표-19] 지방자치단체 지방보조금비율 추이 .....	46
	[표-20] 현행 사회복지비 국고보조금 기준표 (기초생활보장, 기초연금) .....	47
	[표-21] 사회복지비 전체 대상으로 한 요인분석 결과 .....	48
	[표-22] 가용재원의 장기모형 (전국단위) .....	50
	[표-23] 세입대비 가용재원의 장기모형 (전국단위) .....	51
	[표-24] 사회보장제도의 유형 .....	52
	[표-25] 사회보장제도와 농민수당의 관계 .....	52

[표-26] 현행 농민지원금과 최저생활 보장과의 급여 관계 .....	54
[표-27] 농민수당 도입 전·후 지자체 경영체 수 변화 (전남 해남과 강진) .....	55
[표-28] 사회기본보장법 제26조의 조문 변경 .....	56
[표-29] 사회보장심의 협의결과 (전북도) .....	56
[표-30] 충북 농가기본소득보장제와 농민수당 비교 .....	61
[표-31] 분석대상 재정지표 .....	67
[표-32] 코로나19 사태와 세계경제 전망 .....	69
[표-33] 2020년 1/4분기 GDP 성장률 내역 .....	70
[표-34] GRDP 전망을 위한 VECM(1) 추정 결과 .....	74
[표-35] 충북지역 지방세 전망을 위한 FMOLS 추정 결과 .....	75
[표-36] 충북지역 지방세 전망(2018년 결산 기준) .....	75
[표-37] 내국세 전망을 위한 VECM(1) 추정 결과 .....	77
[표-38] 코로나19 사태에 따른 내국세 및 보통교부세 총량 전망 .....	77
[표-39] 코로나19 사태 반영한 내국세 감소 시 보통교부세 파급효과 .....	78
[표-40] 코로나19 사태 반영한 내국세 감소 시 충북지역 보통교부세 파급효과 .....	79
[표-41] 농민수당 도입 시 충북지역 지자체의 주요 재정지표 변화 .....	80
[표-42] 충북 본청 및 시·군 농민수당 재정부담 내역 .....	83
[표-43] 농민수당 도입의 충북지역 보통교부세 파급효과 .....	84
[표-44] 농민수당 도입의 보통교부세 파급효과 비교 .....	85
[표-45] 농민수당 도입 시 충북지역 지자체의 주요 재정지표 변화 .....	87
[표-46] 충북 농가기본소득보장제와 농민수당 비교 .....	95

# CONTENTS

---

<b>그림목차</b>	[그림-1] 연구의 목적 .....	5
	[그림-2] 연구 체계도 .....	7
	[그림-3] 공적이전소득 수급가구 비율 .....	15
	[그림-4] 한국 농업 총생산과 실질 농업 총소득의 괴리 .....	26
	[그림-5] 현행 직불제 대비 공익직불제 개편 내용 .....	28
	[그림-6] 현행 직불제 대비 기본형 공익직불제 개편 내용 .....	29
	[그림-7] 광역 지자체별 농민수당 현황 (2020년도 계획 및 주민조례 추진현황) .....	33
	[그림-8] 지방자치단체 세입 증가율 추이 .....	41
	[그림-9] 지방자치단체 사회복지예산 비중 추이 .....	44
	[그림-10] 지방자치단체 자체사업예산 비중 추이 .....	44
	[그림-11] 사회복지비와 재정지표 간 인지도도 .....	57
	[그림-12] 충북 농민청구조례 안의 농민수당 규모 .....	62
	[그림-13] 보통교부세 산정 흐름도 .....	66
	[그림-14] GDP와 충북 GRDP 경기순환변동 비교 .....	73

# 제1장

## 서론

---

제1절 연구 배경 및 필요성

제2절 연구 목적

제3절 연구 범위 및 방법

제4절 연구 체계도



## 제1장

## 서론

KRILA

## 제1절

## 연구 배경 및 필요성

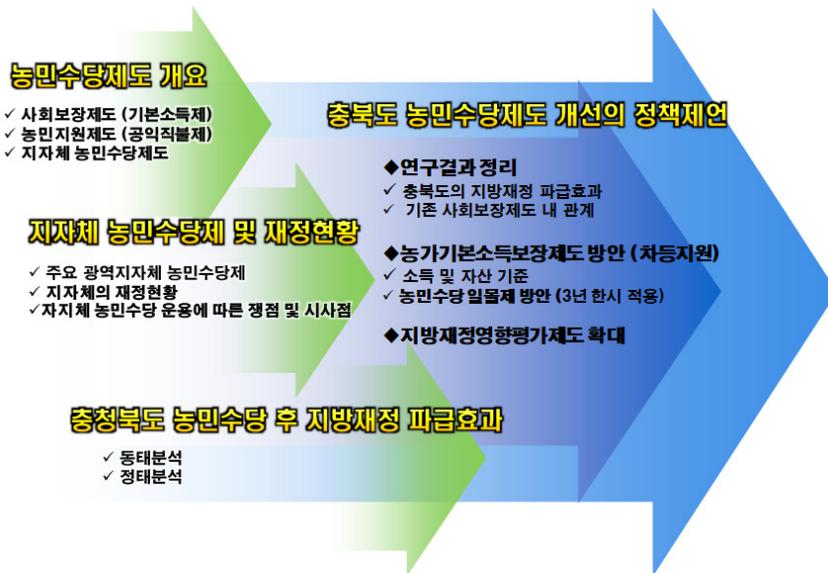
- 문재인 정부의 ‘포용국가’ 방향에서 주요 정책과제 중의 하나로 국민의 기본생활보장을 위한 ‘기본소득제도’를 추진하였음
  - 소득 양극화 등 변화된 노동시장 상황변화에 대응하기 위해서 기본생활 보장하는 사회복지정책의 일환으로 볼 수 있음
  - 국정과제 82는 ‘농어업인 소득안정망의 촘촘한 확충’을 위해 기존의 소득보전 중심의 직불제를 통합하여 ‘공익형 직불제’로 개선, ’20년도부터 추진
  - 민선 7기 지자체 공약으로 일부 지자체 (전남, 전북, 충남 등)는 농어업민 대상의 ‘농민수당’을 지급 및 지급할 예정
- 한편, 지방자치단체는 주민들의 고령화 및 청년실업의 문제에 대응하기 위한 현금복지 등의 일부 지나친 선심성 사업을 확대하여 책임성 제고 필요성 대두
  - 지자체의 현금복지 사업 확대의 우려는 지자체의 현 재정상태를 고려하지 않은 지자체장의 정치적 판단에 있으며, 이는 지자체의 교부세 수요산정과 연계되어 문제점이 부각되고 있음
  - 지자체 복지사업은 보건복지부의 복지사업과 중복성 여부와 관련하여 중앙-지자체 간의 입장 차가 나뉘어져 있음
- 본 연구에서는 충청북도에서 주민조례청구로 접수된 ‘농민수당제도’에 대한 도입검토에 필요한 충청북도의 재정에 미치는 영향을 분석하는데 목적이 있음

- 충청북도의 입장은 충청북도의 ‘농민수당’을 ① 농식품부의 ‘공익직불제’의 중복, ② 현금성 복지사업으로 인식, 대안적으로 저소득 농가 중심의 ‘충북형 농가기본소득보장제’를 수행하고자 함
- 본 연구에서는 ‘농민수당’과 ‘공익형직불제’의 비교, 타 지자체 농민수당 사례조사 및 주민조례청구로 접수된 ‘농민수당’의 도입시 재정에 미치는 영향분석을 토대로 정책적 제언을 제시하고자 함

## 제2절 연구 목적

- 본 연구는 충청도청에서 농민수당제도 도입에 따른 충청도의 지방재정에 미치는 파급효과 및 농민수당제도의 제도개선방안 도출을 목적으로 수행
- 첫째, 충청도의 지방재정에 미치는 파급효과를 분석하기 위해 정태분석과 동태분석을 통해서 충청도의 농민수당 도입의 파급효과를 분석하고자 함
- 둘째, 농민수당제도의 현실 적합성(local adaptability)을 높이기 위해 타 지자체의 농민수당 도입 사례분석을 통해서 도입목적에 따른 운영상의 문제점 및 특성을 반영하여 지속가능한 농민수당제도 개선의 정책시사점을 제시
- 셋째, 농민수당제도의 특성을 반영하여 기존 사회보장제도와의 관계에 관한 논의를 토대로 농민수당제도의 현행 문제점 및 제도적 개선방안을 제시

[그림-1] 연구의 목적



### 제3절 연구 범위 및 방법

#### 1. 연구범위

- (대상) 충청도와 농민수당제도를 도입한 타 지방자치단체
  - 충청도
  - 타 지자체: 충남도, 전남도, 전북도 주요 지자체 등 (광역, 기초 포함)
- (내용) 충청도 지방재정의 파급효과 및 농민수당제도 분석

#### 2. 연구방법

- 문헌연구 및 관련 자료 분석
  - 농민대상의 수당제도 (공익직불제, 농민수당)
  - 사회보장제도의 수당제도 (온라인 검색, 연구보고서 및 논문 등)
  - 농민수당 사례 관련 자료 검토
- 사례분석
  - 농민수당제도 도입경과 및 재정운영 기초분석
- 계량분석을 통한 충청도 재정파급효과
  - (동태분석) 충청도 GRDP전망에 기초한 지방세, 교부세, 재정지표 파급효과
  - (정태분석) 충청도 농민수당 도입시 교부세 파급효과 및 재정지표 파급효과
- 제도개편방안
  - 전문가 인터뷰 및 지방의견 검토를 통한 정책 실효성 확보

[표-1] 연구 범위와 방법

구분	연구범위	연구방법
대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지자체                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 충청도</li> <li>- 농민수당 도입 타 지자체</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 문헌연구 및 관련 자료 분석</li> <li>■ 계량분석</li> <li>■ 사례분석 및 제도분석</li> </ul>
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 충청도 지방재정 파급효과</li> <li>■ 지자체 농민수당 운용에 따른 쟁점</li> <li>■ 지자체 재정현황</li> </ul>	

## 제4절 연구 체계도

- 충북도 농민수당이 지방재정에 미치는 영향 및 제도 개선마련을 위한 연구 체계는 다음과 같은 연구과정으로 수행함
- 연구내용과 연구방법을 효율적으로 추진할 수 있는 연구체계를 구성
  - 경기지표 및 재정자료를 활용한 지방재정 계량분석
  - 문헌연구에 기초한 제도분석 및 타 지자체 사례조사
  - 인터뷰 및 현장방문을 통한 의견수렴으로 정책 시사점 도출

[그림-2] 연구 체계도





# 제2장

## 농민수당제도의 개요

---

제1절 사회보장제도 개요

제2절 기본소득제

제3절 농민지원의 제도적 현황

제4절 지방자치단체의 농민수당제



## 제2장 농민수당제도의 개요

KRILA

### 제1절 사회보장제도 개요

#### 1. 사회보장제도 (소득보장 중심)

##### □ 중앙정부의 사회보장제도의 유형과 규모

- 우리나라 사회보장제도는 「사회보장기본법」의 급여유형에 따라 ① 사회보험, ② 공공부조, ③ 사회서비스로 구분하여 제시하고 있음
  - 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」은 ① 고용·교육, ② 소득, ③ 건강, ④ 사회서비스 등 4개 핵심과제로 나누어 정책을 추진
  - 이를 기능적으로 분류하면 ① 소득보장, ② 고용, ③ 사회서비스, ④ 건강, ⑤ 주거, ⑥ 교육의 6개 분야 세분 (국회예산정책처, 2020)
  - 건강보험과 노인장기요양보험을 포함할 때 2020년 기준으로 총 267조원의 지출규모로 소득보장은 전체의 29%를 차지하고 있고, 예산증가율을 보면 소득보장은 연평균 8.1%, 고용은 14.7%, 사회서비스는 16.1% 증가율을 보이고 있음

[표-2] 2020 분야별 사회보장 지출규모

(단위: 억원, %)

분야	구분	2016	2017	2018	2019(A)	2020(B)	증가율	
							(B-A)/A	연평균
소득보장	공적연금 외	154,412	161,968	177,350	206,067	229,253	11.3	10.4
	4대 공적연금	427,554	451,987	482,987	510,654	554,490	8.6	6.7
	<b>소계</b>	<b>559,756</b>	<b>589,250</b>	<b>634,898</b>	<b>694,717</b>	<b>736,174</b>	<b>9.9</b>	<b>8.1</b>
고용	고용산재보험	147,893	154,095	180,526	210,250	224,047	6.6	10.9
	기금 외	79,902	91,640	130,352	166,650	169,553	1.7	20.7
	<b>소계</b>	<b>227,795</b>	<b>245,735</b>	<b>310,878</b>	<b>376,900</b>	<b>393,600</b>	<b>4.4</b>	<b>14.7</b>

분야	구분	2016	2017	2018	2019(A)	2020(B)	증가율	
							(B-A)/A	연평균
사회 서비스	장기요양보험	46,926	54,794	70,042	82,418	96,690	17.3	19.8
	정부재정	81,062	84,640	97,051	125,366	138,029	10.1	14.2
	<b>소계</b>	<b>122,463</b>	<b>133,612</b>	<b>159,986</b>	<b>198,873</b>	<b>222,305</b>	<b>11.8</b>	<b>16.1</b>
건강	건강보험	526,339	572,913	622,937	708,886	766,641	8.1	9.9
	정부재정	147,945	150,062	155,650	176,592	207,334	17.4	8.8
	<b>소계</b>	<b>593,835</b>	<b>644,484</b>	<b>696,434</b>	<b>795,344</b>	<b>869,422</b>	<b>9.3</b>	<b>10.0</b>
주거	주택예산	165,614	217,497	231,488	256,874	263,741	2.7	6.6
	주거급여	10,289	9,471	10,885	16,729	16,304	△2.5	12.2
	<b>소계</b>	<b>175,902</b>	<b>226,966</b>	<b>242,373</b>	<b>273,603</b>	<b>280,045</b>	<b>2.4</b>	<b>12.3</b>
교육	중앙정부	88,954	89,686	90,896	92,063	103,059	11.9	3.7
	지방교육재정	77,163	83,962	88,420	95,779	96,433	0.7	5.7
	<b>소계</b>	<b>123,635</b>	<b>130,614</b>	<b>135,475</b>	<b>144,896</b>	<b>147,524</b>	<b>1.8</b>	<b>4.5</b>
<b>합계</b>		<b>1,802,112</b>	<b>1,969,267</b>	<b>2,178,180</b>	<b>2,482,203</b>	<b>2,674,248</b>	<b>7.7</b>	<b>10.4</b>

출처: 국회예산정책처 (2020) p.47

- 우리나라 소득보장은 대상이 소득과 자산을 기준으로 한 대상과 인구학적 으로 사회적 약자를 기준으로 한 수당이 존재할 뿐, 직업군 대상으로 전체 대상에게 지급하는 사회수당은 존재하지 않음

[표-3] 소득보장의 사회보장제도 유형

구분	대상	원칙	재원	유형	급여형태
사회보험	소득보장: 노후 빈곤 지원				
	보험 가입자	소득자산	각출/지원금	국민연금	현금
				의료보험	현물
				노인장기요양보험	현물
				고용보험	현금
			산재보험	현금+현물	
공공부조	소득보장: 보충적 특성의 빈곤				
	저소득층	소득자산	조세	국민기초생활보장	현금+현물
				- 생계급여	현금
				- 의료급여	현물
			- 주거급여	현금+현물	

구분	대상	원칙	재원	유형		급여형태
				- 교육급여		현물
				- 해산급여		현물
				- 장제급여		현물
				- 자활급여		현물
	소득보장: 보충적 특성의 사회적 약자					
사회서비스	인구학적 특성	소득자산 보편적 기준	조세/이용료	복지	아동	현물/바우처
				보건	청소년	
				교육	장애인	
				문화	노인	
				고용	한부모	
				주거	여성	
환경	저소득					
	현금성 소득보장: 보충적 특성의 사회적 약자					
사회수당	인구학적 특성	보편적 기준	조세	노인기초연금		현금
				아동보육수당		
				한부모가족양육비		
				장애아동수당		
				장애연금		
				청년수당/배당		

출처: 서울연구원 (2017) 재구성

- 정부와 지자체에서 도입 논의되고 있는 소득보장제도는 청년 및 노인을 대상으로 하는 인구학적 특성 또는 자산보장의 지급기준으로 하는 사회수당 정책을 수립 및 운용 중에 있음
  - 지자체에서 운용 중인 사회수당은 취업시기 이전의 청년에게 일자리를 구할 수 있는 기본소득을 보장하는 특성으로 취업시기 전, 6개월 미만, 연령 한계 등의 대상지급조건으로 한정
  - 정부에서 추진하는 국민취업준비제도 역시, 취업준비기간의 기본소득을 보장하는 형태로 한시적으로 운용

[표-4] 정부와 지자체의 주요 소득보장의 사회보장제도

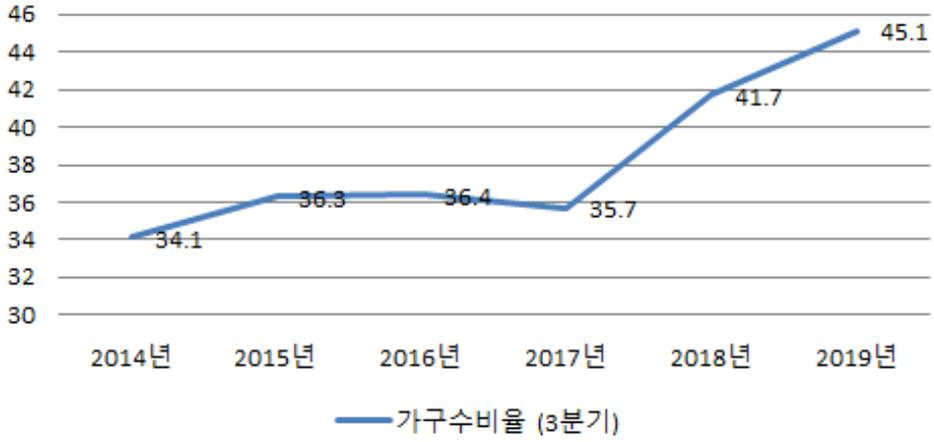
조건	성남시 청년배당	서울시 청년수당	경기도 청년구직지원금	경북 청년직업교육 훈련연수당	국민취업지원 제도 (중앙정부)	노인기초연금
대상	19-24세	19-24세	18-34세	19-39세	18-34세	만65세
소득	조건없음	중위소득 150%미만	중위소득 80%미만	조건없음	조건없음	소득하위 70%이하
취업	조건없음	30시간미만 취업자	미취업자 1200명	조건없음	고용보험 미가입자	조건없음
지급기간	분기당	생애1회 최대 6개월	최대6개월	3-6개월	최대3개월	정기적
지급방식	지역상품권지급	청년보장카드	경기청년카드	현금급여	현금/클린카드	현금급여
지급금액	연100만원	월50만원	월50만원	월100만원	월30만원	월20만원

출처: 서울연구원 (2017) 재구성

□ 현금성 사회수당 지급 현황

- '19년 기준, 중앙과 지방자치단체로부터 현금을 지원받는 가구는 전체 가구의 45% 차지
- '19년 3분기(7월~9월) 통계청의 가계동향조사자료 분석에 따르면, 공적이전소득\*을 받는 가구는 전체가구의 '14년 34.1%, '15년 36.3%, '16년 36.4%, '17년 35.7%, '18년 41.7%, '19년 45.1%를 차지하며 계속 증가 추세
  - ※ 공적이전소득은 정부와 지자체로부터 기초연금·실업급여·아동수당 등 각종 사회수혜금과 사회적 현물 이전을 포함
- 이와 같은 추세는 중앙정부가 아동수당, 근로장려금 지급대상을 늘렸고, 청년수당 등 각종 수당 지원을 지원하는 지자체가 확산의 이유

[그림-3] 공적이전소득 수급가구 비율



출처: 연합뉴스 (19.12.15)

## 제2절 기본소득제

### 1. 기본소득제 논의 배경

- 경제의 저성장 추세와 IT기술발달에 의한 4차 혁명에 따른 구조적으로 일자리 감소가 현실화되면서, 소득의 불평등 해소방안으로 일환으로 기본소득 논의가 추진
- 기본소득의 구상은 500년 전 토마스 모어 (Thomas More)의 유토피아 (Utopia)와 250년 전 토마스 페인(Thomas Payne)이 토지정의(agrarian Justice)에서 말한 '시민배당'에 기원을 두고 있고, 1977년 제임스 미드 (James Mead)의 '사회적 배당금'에서 기원을 찾음 (박경철, 2016; 서정희 외, 2017).
  - 1986년 네덜란드 루벵대학의 샤를푸르에 그룹(Charles Fourier Collective)에서 기본소득 (Basic Income)의 논문 출간과 그 해 기본소득유럽네트워크(BIEN: Basic Income European Network)가 설립되면서 본격화
  - 1991년 미국의 위스콘신 대학의 A.E. Heaven Center에서 'Real Utopia Project'의 일환으로 수행되었으나, 사회복지학계에서는 제한적
- 우리나라의 기본소득의 논의는 200년대 초반 출발하였는데, 1997년 유동성 위기 이 후에 노동시장의 불안정성의 대안으로 출발하여 2017년도 문재인 정부 들어서서 논의가 본격화되었으며 기존의 복지제도와와의 정합성에 관한 논의로 구체화됨
  - 2016년도 제16차 BIEN 세계대회가 서울에서 개최되면서 전통적 사회보장제도의 실효성 문제제기로 대안적 사회보장제도로 관심
  - 2015년 성남시의 청년배당 및 서울시의 청년수당 등 청년대상의 기본소득 제도가 수행되면서 지자체의 기본소득 논의가 확산되었고, 2017년 19대 대선후보들의 정치적 의제로 채택되면서 기본소득 논의가 대중적으로 확산됨

## 2. 기본소득제 개념 및 특성

- 기본소득의 개념은 모든 개인에게 자격여건이나 조건에 관계없이 일정수준의 소득을 동일하게 제공하는 정책의 일환
  - 기본소득지구네트워크(BIEN)은 기본소득을 “자산조사와 근로에 대한 요구 없이 모두에게 개별적이고 무조건적으로 지급되는 소득” 정의
  - Van Parijs(2006)은 “자산조사와 노동요구 없이 모든 구성원이 개인 단위로 정치적 조직(중앙, 지방, 초국가 단위의 국제기관)에 의해 지급받는 소득”으로 정의
  - 기본소득은 중앙정부 및 지자체 수준에서 지급되는 재원을 가정하고 있고, 모든 시민 (외국인은 일정거주기간 및 조세납부 기준 충족)에게 가구유형과 별개로 시민에게 지급하는 것으로 개인의 ‘실질적 자유’를 보장하는 개념 (서정희 외, 2017)
- BIEN에 따를 때, 기본소득은 ①지급대상의 구분없는 ‘보편성(universality)’, ② 자산, 소득, 장애 등 지급대상의 사회·경제적 여건에 구분없는 ‘무조건성(unconventionality)’, ③ 가구유형 아닌 개별 사람에게 지급하는 ‘개별성(individuality)’, ④ 지속적인 지급의 ‘정기성(regularity)’, ⑤ 지급수단을 현금으로 하는 ‘현금지급 (cash-based)’, ⑥ 지급금액의 정도가 기본생활 영위에 충족하는 ‘충분성 (sufficiency)’의 기본원칙을 포함하고 있음 (서정희 외, 2017; 서울연구원, 2017).
  - Raventos(2007)는 기본소득의 기존의 사회보장제도와 다른 특성을 ① 자산조사없이 모든사람에게 (보편성), ② 노동의 대가와 무관하게 (무조건성), ③ 가구가 아닌 개인 단위의 지급 (개별성)을 원칙
  - 기본소득의 원칙은 현 시점에서 볼 때, 전통적 사회복지제도와 중첩되어 있기 때문에 합의가 필요한 상황
  - 반면, 기본소득을 주장하는 학자들은 기본소득과 전통적 사회복지의 ‘사회수당’은 추구하는 철학과 이념적 기반이 다름. ① 기본소득은 전통적 복지 국가를 넘어서는 복지 패러다임 변화의 대안으로 사회적 부와 경제적 가치

에 대한 공유권리에 기초하여 공유 권리에 따른 급여 제공으로 ‘시민적 권리’를 강조한 반면, ② 사회수당은 전통적 복지국가의 제도 내에서 복지대상의 사각지대를 지원하는 보완적 제도의 일환으로 볼 수 있음

**[표-5]** 기본소득의 원칙에 관한 논점

원칙	BIEN (2017)	Van Parijs (2006)	Raventos (2007)	논점
보편성	○	○	○	조건: 시민권 및 거주권 ① 완전 기본소득: 보편적 적용 ② 제한적 기본소득 = 사회수당과 유사 - 특정인구집단 대상 (청년, 아동, 노인)
무조건성	○	○	○	조건: 소득수준, 재산수준, 유급노동 여부 ① 완전 기본소득: 보편적 적용 ② 제한적 기본소득 = 사회보험, 사회부조
개별성	○	○	○	조건: 충분성
정기성	○	○		① 기본적인 생활을 영위하기에 충분한 수준의 급여 제공 ② 현행 사회보장제도와 중첩 및 급여수준
현금지급	○	○		
국가지급	○	○		

출처: 서정희 외, 2017; 서울연구원, 2017의 재구성

### 3. 기본소득제 유형 및 사례

- 기본소득제도는 현행 사회복지제도와 보편성과 무조건성의 기준에서 중첩성을 고려할 필요
  - 현행, 사회복지제도 내에서 수행되는 복지제도는 자산 및 소득의 관계없이 제공되는 보편성과 노동의 대가에 따른 무조건성의 관계에서 선별적으로 지원되는 형태
  - 기본소득제의 엄격한 원칙을 고수할 때는 기존 사회보장제도와와의 중첩 및 재원마련에 대한 고려가 필요

[표-6] 기존 소득보장제도와 비교

		자산 및 소득 (보편성)	
		적용	미적용
노동 및 기여 (무조건성)	적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자활급여 (근로연계복지)</li> <li>• 부의 소득세 (NIT)</li> <li>• 근로소득세액공제 (EITC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공적연금 (국민연금)</li> <li>• 실업급여 (고용보험)</li> </ul>
	미적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공부조 (생계급여 등)</li> <li>• 노인기초연금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민기본소득</li> </ul>

- 국외의 기본소득의 도입 및 운영을 보면, 부분적으로 기본소득제도를 운용하는 국가 및 기본소득의 실험을 수행 중에 있음
- 미국 알래스카의 영구기금 배당금 (Alaska Permanent Fund Dividend)는 2015년 모든 주민에게 자산 및 근로조건에 부과없이 알래스카 주에서 징수된 원유 기금의 일부를 연간 2,072달러 지급
  - 스위스의 2016기본소득안은 기존의 사회복지제도를 통폐합하고, 일괄적으로 모든 시민에게 조건없이 매월 2,500프랑을 지급하는 방안으로 국민투표에 부쳐졌으나 시민들의 반대로 무산됨. 무산의 이유는 막대한 자원마련에 대한 우려도 있지만, 현재 시민이 받는 사회복지혜택보다 기본소득제의 혜택이 상대적으로 낮아서 무산된 이유도 있음
  - 영국의 페이비언(Faibian)의 보편적 세금공제안(2016)은 기본소득으로 가기 위한 제도적 개선방안으로 ① 최저금액을 넘는 근로자 개개인에게 노동조건을 전제로 보편적 세액 공제안 ② 65세 미만의 노동자에게 세금공제를 현금으로 지급하는 방안을 제시
  - 핀란드(2017-2018)와 네덜란드(2016-2017)는 부분 기본소득의 실험을 수행하고 있는데 ① 핀란드는 실업수당 수급자 (25세-58세) 2,000명 대상으로 2년 간 매월 560유로(약 70만원)를 제공, ② 네덜란드는 위트레흐트 주에서 최소 6개월의 복지혜택을 받는자 200명 이상의 지원자에게 2년간 972유로의 사회보장급여를 지급하는 집단과 다른 조건의 실험집단의 기본소득에 따른 노동인센티브의 영향력을 살펴보기 위한 실험을 수행

- 캐나다 온타리오 주 (2017-2018)는 18세에서 65세 사이의 빈곤층 주민 4천명에게 3년 간 매월 1,320캐드(약 122만 원)를 지원하여 노동인센티브를 증가하기 위한 실험을 수행

**[표-7]** 국외 기본소득제도 제안 유형

이념형	보편성	무조건성	사례
완전기본소득	○	○	스위스 기본소득안
비조세기반기본소득	○	○	미국 알래스카 주 영구기금배당금
조건부과형	○	X	캐나다 온타리오 주, 핀란드, 네덜란드
대상제한형	X	○	영국의 페이비언

### 제3절 농민지원의 제도적 현황

#### 1. 농식품부의 예산규모

- '20년 농식품부 예산규모는 15조 7,743조원 규모
- 직불기금 농업·농촌의 공익기능 증진을 위해 '20년 신설된 기금으로 기금 운용계획은 2조 6,314억원이고 일반지출은 2조 6,302억원임 (농가소득보전직접지불기금에서 이전)

【표-8】 농식품부 '20년도 예산 규모 및 기금 규모

(단위: 억원)

구 분	'19예산 (A)		'20예산 (B)		전년대비		
	비중(%)	비중(%)	(B-A)	%			
총 지출	146,596	100.0	157,743	100.0	11,147	7.6	
별 부	◇ 사업비	142,321	97.1	153,284	97.2	10,963	7.7
	▣ 농업·농촌	135,048	92.1	145,379	92.2	10,331	7.6
	• 혁신성장·체질강화	30,587	20.9	33,908	21.5	3,321	10.9
	• 농가소득·경영안정	30,859	21.1	43,858	27.8	12,999	42.1
	• 농촌복지·지역개발	17,389	11.9	11,976	7.6	△5,413①	△31.1
	• 양곡관리·유통혁신	36,249	24.7	36,324	23.0	75	0.2
	• 재해대비·기반정비	19,964	13.6	19,314	12.2	△650②	△3.3
	▣ 식품	6,924	4.7	7,515	4.8	591	8.5
	▣ 기타 사업비	349	0.2	390	0.2	41	11.7
◇ 기본적 경비	4,275	2.9	4,459	2.8	184	4.3	

구 분		'19계획		'20계획 (B)	전년대비 증감	
		당초(A)	수정		(B-A)	%
수 입	1. 자체수입	-	-	40	40	순증
	◦ 기타재산수입	-	-	-	-	-
	◦ 과태료	-	-	40	40	순증
	2. 정부내부수입	-	-	26,274	26,274	순증
	◦ 농특회계전입금	-	-	26,274	26,274	순증
	3. 여유자금회수	-	-	-	-	-
합 계		-	-	26,314	26,314	순증
지 출	1. 일반지출	-	-	26,302	26,302	순증
	◦ 사업비	-	-	26,300	26,300	순증
	- 쌀소득보전변동직불	-	-	2,384	2,384	순증
	- 직불제이행점검	-	-	195	195	순증
	- 공익기능증진직불	-	-	23,610	23,610	순증
	- 사업관리비	-	-	111	111	순증
	◦ 기금운영비	-	-	2	2	순증
	2. 정부내부지출	-	-	12	12	순증
	◦ 공자기금예수금 이자상환	-	-	12	12	순증
	3. 여유자금운용	-	-	-	-	-

## 2. 농업 대상 지원 법률

- 농어업을 대상으로 하는 지원 법률은 농업산업, 농업지역 개발, 환경보전, 농수산 가공품 진흥 등 생산, 가공, 소비에 이르기 까지 지원법 제정
- 특히, 농어업지역에 사는 사람을 대상으로 하는 삶의 질 복지와 보건복지의 사회수당의 지원이 구체화되어 있음
- '20년도 농민직불제(공익직접직불제)의 개정으로 농업인에게 소득보장의 사회보장 지원제도가 수립되었음 (다음 장에서 자세히 살펴봄)

[표-9] 농업 지원 주요 법률

법률	주요 지원내용
농업·농촌 공익기능 증진 직접지출제도 운영에 관한 법률	농업인의 소득안정을 위한 목적 - 공익직접지불제 지원 (연120만원 이상)
농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률	농촌주민 소득증대 목적 - 판로지원 - 금융지원 - 가공시설 내 판매장 운영 - 조세 및 부담금 감면
농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률	농어업경영활성화 목적 - 후계농어업경영인 선정 및 지원 - 농(어)업법인의 지원
귀농어귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률	안정적인 농어촌 정착을 위한 지원 - 초기에 대한 지원 - 창업 및 주택구입 등 지원 - 낙후지역에 대한 우대 지원 - 농지및어장매입 등 지원 - 시설 및 장비 등 지원 - 조세 감면
농어업인 삶의 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 (사회수당)	목지증진 및 교육여건 개선 등 삶의 질 - 국민건강보험료 지원 - 질환 예방 및 치료 지원 - 재해 지원 - 시설 지원 - 국민연금보험료 지원 - 영유아 보육비 지원 - 아동 및 청소년 지원 - 여성 복지증진 - 다문화가족 복지증진 지원 - 고령 농어업인 생활안정 지원 - 농산물대금 선지급제 - 고령 등 영양취약계층 농어업인등의 영양개선 - 일자리 창출 기여 등 단체 지원 - 자동차 손해배상에서 농어업인 지급액 보장 - 농촌지역 교육지원 다수 등
농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법	취약지역 주민들의 보건의료 혜택 향상
농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법 (사회수당)	보건의료 및 사회복지시설 확충 - 암검진사업의 우선 실시 - 정신보건사업 우선 실시

법률	주요 지원내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구강보건사업 우선 실시</li> <li>- 한방산업 육성 지원</li> <li>- 사회복지시설 우선 지원</li> <li>- 영유아의 보육지원</li> <li>- 아동가정 보호사업의 지원확대</li> <li>- 복합노인복지시설의 설치운영</li> <li>- 저소득층 노인의 요양 지원</li> <li>- 한부모가족 지원대상자의 범위에 관한 특례</li> <li>- 국민건강보험법에 따른 보험료 지원</li> <li>- 부과표준소득의 산정에 관한 특례</li> <li>- 보험료 등 결손처분에 관한 특례</li> <li>- 국민연금보험료의 지원</li> <li>- 농어촌특별세의 우선 지원</li> <li>- 준농어촌에 관한 특례</li> </ul>
국가균형발전특별법	<p>지역간 불균형 해소와 국민생활 균등목표</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역의 복지 및 보건으로 확충</li> <li>- 성장촉진지역 등의 개발 등</li> </ul>
농어촌정비법	<p>농어촌생활개선 촉진 목적</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농공단지개발 지원</li> <li>- 생산제품 판매 지원</li> <li>- 농어촌 환경보전을 위한 지원</li> </ul>
농업·농촌 식품산업 기본법	<p>농어업인소득과 삶의 질 향상 목적</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역농업발전과 농촌주민의 복지증진</li> <li>- 농업경영체경영안정및구조개선등의 지원</li> <li>- 농산물과 식품의 수급 및 가격의 안정</li> <li>- 조건불리지역의 지원</li> <li>- 해외투자및수출진흥및수입관리 지원</li> <li>- 조세감면</li> </ul>
도시 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률	<p>도시와농업촌균형발전 목적</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농어촌체험및휴양마을사업의 육성및지원</li> <li>- 세제및금융지원</li> <li>- 준농업지역에대한 지원</li> </ul>
농어촌특별세법	<p>「조세특례제한법」·「관세법」·「지방세법」 또는 「지방세특례제한법」에 따라 소득세·법인세·관세·취득세, 종합부동산세, 레저세, 증권거래세, 개별소비세 또는 등록에 대한 등록면허세가 부과되지 아니하거나 경감되는 등의 감면</p>

### 3. 농민직불제(공익직접직불제) 제도

#### 1) 도입배경

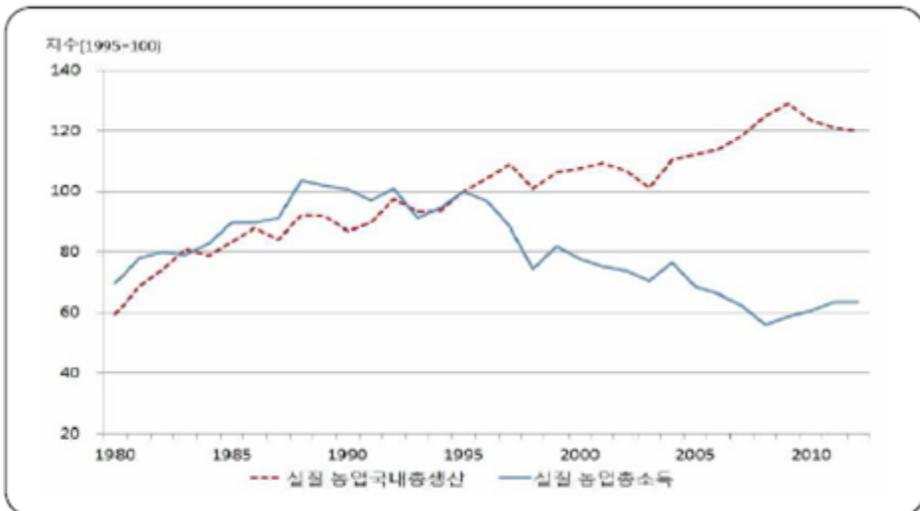
- **(환경변화)** 농업·농촌에 대한 국민의 요구가 다양해지면서, 생산위주의 농산물 가격 및 생산안정성 정책의 변화와 친환경 농산물의 수요 증가 등에 따른 농업·농촌의 역할의 제고 필요
- **(기능변화)** 농업의 다원적 기능\*이 강조되면서 경제적 지속가능성을 유지하면서 사회·환경적 측면에서의 긍정적인 외부효과를 수행하는 역할 및 기능 변화
  - ※ 농경연 (2018, p.iv) “다원적 기능을 ‘1) 영농활동 과정에서 결합생산 형태로 발현되는 공공재로, 2) 긍정적·부정적 외부효과를 동시에 발생시키지만 시장실패 때문에 사회 최적 수준만큼 공급이 이루어지지 않아 3) 일정 정도 공공 부문 개입이 필요한 기능’으로 정의”
- **(타 직종 대비 낮은 소득수준)** 2005년 2.9%에서 2014년 2.1%로 낮아졌고, 도시근로자 소득 대비 농가소득 격차 비중 또한 2003년 76.4%에서 2014년 61.5%로 하락추세이며, 산업 간 도농 간 소득불균형이 심화되고 있다(강마야·이관률, 2015)
- **(현행 직불제도 한계)** 쌀수급 불균형, 쌀생산 중심의 변동직불제에 따른 수급형평성, WTO 감축대상보조금 한도 상회, 부정수급 등의 문제 대두로 인한 현행 직불제의 지속가능성 여부의 문제 제기 (2020 농업전망, 2020)

#### 2) 도입경과

- '17년 7월 19일 문재인 정부 『100대 국정 과제』 중 ‘농어업인 소득안전망의 촘촘한 확충 (82번 국정과제)’ 정책에서 공익직불제 개편을 제시하였고, 주요 내용은 농업 환경 보전 프로그램 도입 등 생태·환경을 보전하는 방향으로 직불제를 확대

- '18년 3월 26일 대통령 발의 헌법 개정안에 “국가는 식량의 안정적 공급과 생태 보전 등 농어업의 공익적 기능을 바탕으로 농어촌의 지속가능한 발전과 농어민의 삶의 질 향상을 위한 지원 등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다 (제129조 제1항).”는 내용
- 19년 4월 출범한 농어업·농어촌특별위원회에서 공익직불제를 논의하였고, 9월에 박완주 의원 대표 발의로 「농업소득의 보전에 관한 법률」 전부 개정 법률안이 제출되었음
- 19년 12월 27일 국회를 통과한 법률은 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불지불제도 운영에 관한 법률(이하 공익증진직불법)」로 명칭이 바뀌었고 기존의 농업소득보전법을 전면 개정한 내용으로 '20년 5월 1일 시행을 앞두고 있음

[그림-4] 한국 농업 총생산과 실질 농업 총소득의 괴리



주: 농림어업 총생산 기준으로, 실질 농업 총소득은 한국은행 국민계정의 농림어업 영업잉여를 가계소비지출 디플레이터로 실질화하였음

자료: 농경연, 2018, p.22

### 3) 현행 직불제 대비 공익직불제 주요 개편 내용

- 직불금이 쌀에 집중되고, 면적을 기준으로 지급됨에 따라 쌀 과잉 공급이 심화되고 타작목 농가·소농의 소득 안정망으로 미흡함에 따라 1) 품목을 쌀농가에서 모든 작물 농가로 확대, 2) 면적대비 지급 기준으로 소농직불금으로 확대, 3) 쌀 생산뿐만 아니라 공익기능 수행 의무 포함 등

#### 공익증진직불법 주요내용

- 9장 45조와 부칙으로 구성
  - 1장~2장 (1조~6조): 총칙과 제도 구성 및 적용대상
  - 3장~4장 (7조~20조): 기본형 공익직접지불제 관련 내용
  - 5장 (21조~22조): 선택형 공익직접지불제
  - 6장~9장 (23조~45조): 심의위원회, 기금, 보칙, 벌칙에 관한 규정
- (목적) 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인의 소득안정 목적
  - 제1조: 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정을 위하여 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도의 체계 확립, 시행 및 그에 필요한 재원을 확보하기 위한 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금의 설치 및 운용 등에 관한 사항을 규정함을 목적
- (기금 설치 및 재원) 농업·농촌의 공익기능 증진 직접지불기금
  - (재원) 정부의 출연금, 「양곡관리법」의 수입이익금, 타 회계로부터 차입금, 기금의 운용수익금, 농어촌구조개선 특별회계의 전입금, 일반회계의 전입금, 징수금 및 과태료, 대통령령으로 정하는 수입금 및 정부 기금 출연 등
- (주요내용)
  - 기본계획은 농식품부 장관이 중앙부처장 및 국회심의 하 5년마다 수립
  - 현재 운용 중인 직불제 중 6개 직불제를 기본직불제와 선택직불제로 통합
  - 기본직불제 수령을 위한 농업·농촌의 공익 기능 증진관련 교육 및 환경보존 준수사항 이행 규정
  - 수급 지원대상은 기존 직불제 대상의 농지와 농업인 요건 유지
  - 명예감시원을 위촉하여 등록요건 및 준수사항 이행 등 감시 역할 수행
  - 거짓이나 부정한 방법으로 직불금 신청 및 수령시 벌칙 규정

[표-10] 공익직불제의 개편방향

구 분	현 행	개 편
품 목	직불농가의 81% 쌀농가 지급	모든 작물에 동일 지원
지급방식	면적비례 지급으로 대농 유리	중소농을 배려하는 단가 체계
지급조건	쌀생산 조건으로 지급	공익의무와 직불금 수급을 연계

자료: 충북도청자료

○ 현행 9개 직불제 중 6개 직불제를 공익직불제로 통합 개편

[그림-5] 현행 직불제 대비 공익직불제 개편 내용

개 편 전		⇒	개 편 후	
⑤경관보전직불, ⑥친환경직불 (농업, 축산) 등			선택형 공익직불	경관보전직불, 친환경직불 등
④조건불리지역직불		공익 직불 제	기본형 공익직불	면적직불금(역진적)
쌀소득보전직불	①고정			소농직불금(정액)
	②변동			
밭농업직불	③고정			
	논이모작			
경영이양직불, FTA피해보전직불, FTA폐업지원(공익직불제 포함안됨)			경영이양직불, FTA피해보전직불, FTA폐업지원(별도운영)	

자료: 충북도청자료

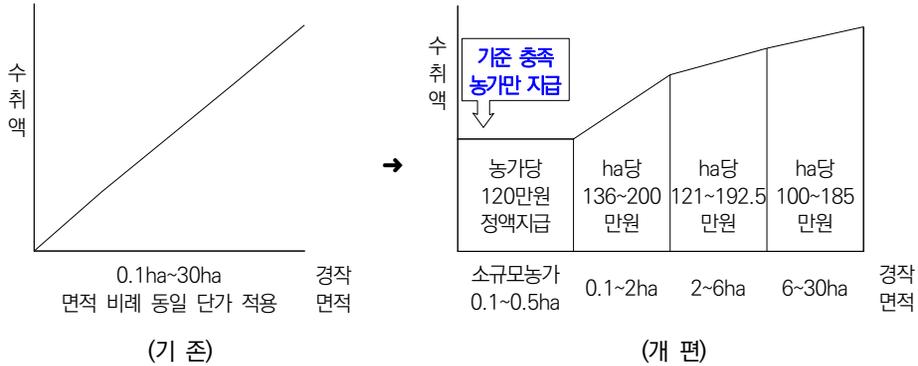
- 지원대상을 볼 때 1) 기본형직불제 지원대상은 기존 직불제의 대상 농지와 농업인 요건으로 확대하였고, 2) 선택형직불제(친환경, 경관, 논이모작)는 종전대로 지원 유지

공익직불제 대상

- 대상농지 : '17~'19동안 1회 이상 직불금을 정당하게 지급받은 실적이 있는 농지 등
  - (쌀직불) '98~'00 동안 논농업에 이용된 농지
  - (밭직불) '12~'14동안 밭농업에 이용된 농지
  - (조건불리) '03~'05동안 농업에 이용된 조건불리지역에 있는 농지 및 초지
- 대상농업인 : '16~'19년 동안 1회 이상 직불금을 정당하게 지급받은 자
  - ※지원대상 농지와 농업인이 논·밭 관계없이
  - 경작면적 0.5ha 이하 농가 ⇔ 소규모농가직불금 지원
  - 소규모농가 직불금 지급요건이 안된 경우 ⇔ 면적직불금 지원
  - 소규모농가 외 경작면적 0.10이상~30ha 이하 농업인 ⇔ 면적직불금 지원

○ 기존 면적직불금과 비교시 비교시 소농직불금 도입은 기본소득보장의 의미

[그림-6] 현행 직불제 대비 기본형 공익직불제 개편 내용



[표-11] 현행 직불제 대비 기본형 공익직불제 지급 내용 (예시)

구 분	소농직불금 (0.5ha이하)	면적직불금(만원/ha)		
		0.1~2ha	2~6ha	6~30ha
논·밭 진흥	120만원/가구	200	192.5	185
논 비진흥		175	167.5	160
밭 비진흥		136	121	100
구 분	면 적 (ha)	기존직불 (만원)	공익직불	증감
밭직불	0.4	22	소농 120	98
쌀(진흥)	4.0	490	면적 785	295
쌀(비진흥)	4.0	270	면적 514	244

○ '19년도 직불제와 비교 시 '20년도 기본형 공익직불제는 약 760억원 예산 증가를 불러옴 ('19년 직불금 600억원 규모 대비 '20년에는 약 1,360억원 추정)

공익직불제 주요 내용

○ 소규모 농가 직불금 지급요건

지 급 요 건		수 준
① 면적	농가 내 모든 기본직불금 지급대상자(농업인)의 지급대상 농지등의 경작면적	0.5ha 이하
	농가 내 모든 구성원 소유한 농지면적	1.55ha 미만
② 농가 내 모든 기본직불금 지급대상자 각각의 영농 종사기간		3년 이상
③ 농가 내 모든 기본직불금 지급대상자 각각의 농촌 거주기간(주민등록 주소가 농촌지역)		3년 이상
④ 농외 소득	농가 내 모든 기본직불금 지급대상자 각각의 농외소득	2,000만원 미만
	농가 내 모든 구성원 농외소득 합	4,500만원 미만
⑤ 기타 소득	농가 내 모든 기본직불금 지급대상자 각각의 축산업 소득	5,600만원 미만
	농가 내 모든 기본직불금 지급대상자 각각의 시설재배 소득	3,800만원 미만

○ 준수 의무 및 이행점검(안): 5개 분야 17가지

분야	준 수 의 무	이 행 점 검	비 고
환 경	화학 및 유기비료 사용·관리기준 준수	<b>화학비료 사용</b> 도, 시군 농업기술센터 토양검정 결과(필수 항목)	비료관리법 가축분뇨법
		<b>비료 보관관리</b> 지자체 점검에 따른 형사고발자(감액 대상)	
		<b>가축분뇨 퇴비살포</b> 지자체 점검에 따른 형사고발자(감액 대상)	
	공공수역 농약·가축분뇨 배출금지	지자체 점검에 따른 형사고발자(감액 대상)	물환경보전법 가축분뇨법
	하천수 이용기준 준수	지자체 점검에 따른 형사고발자 및 과태료 처분자(감액 대상)	하천법
지하수 이용기준 준수	지자체 점검에 따른 형사고발자 및 과태료 처분자(감액 대상)	지하수법	
생 태	농지 자원의 유지와 관리	농관원 현장조사(필수 항목)	
	생태교란 생물의 반입·사육·재배 금지	지자체 점검에 따른 형사고발자(감액 대상)	생물다양성법
	방제대상 병충해 발생 시 신고	지자체 점검에 따른 과태료 처분자(감액 대상)	식물방역법

분야	준 수 의 무	이 행 점 검	비 고
공동체	마을공동체 공동활동 실시	농관원 자연마을 중 1% 현장조사(단계적* 감액 대상)	
	영농폐기물의 적정 처리	농관원 현장조사 (단계적* 감액 대상)	
먹거리 안전	농약 등 안전사용기준 준수	생산단계(농관원), 유통단계(지자체) 잔류농약 분석결과(필수 항목) 농산물 잔류 유해물질 분석결과(감액 대상)	
	기준초과 농산물의 유통금지	지자체 점검에 따른 형사고발자, 과태료 처분자(감액 대상)	농안법, 품질관리법
제도기반	영농기록 작성 및 보관	농약, 비료 등 준수사항 부적합 농가 대상 필요 시 영농기록 현장 확인(단계적* 감액 대상)	
	농업·농촌 공익증진 교육 이수	지원기관) 농관원(교육설계, 강사지원) 실시기관) 시군, 도, 중앙·지방 교육기관 등 (필수 항목)(감액 대상)	
	경영체 등록·변경 신고	농관원 주민정보, 토지대장 등 점검, 품목, 재배면적 등 현지조사(20년 10% 감액 대상)	

## 제4절 지방자치단체의 농민수당제

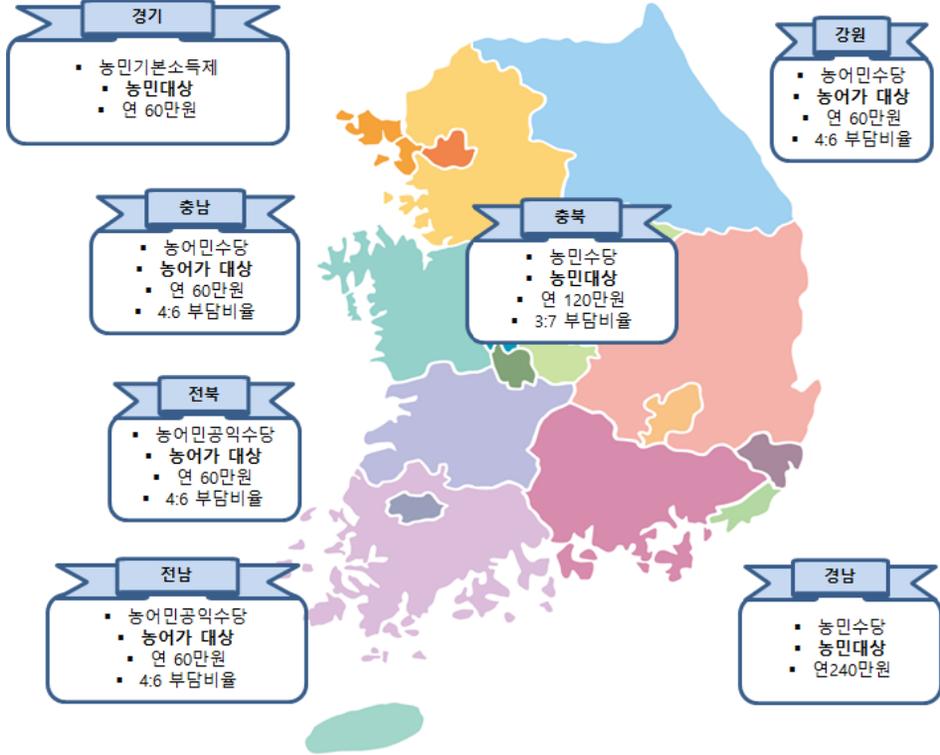
### 1. 도입필요성

- (기본소득제 배경) 자본주의와 사회주의를 넘어서는 포용적 사회모델의 일환으로 양극화와 불평등 문제를 해결을 위한 사회의 인적투자의 필요성 대두; 노동과 연계된 임금체계의 접근보다는 인간의 존엄과 자유를 보장을 위한 최소한의 기초소득 및 생활보장의 의미를 강조하고 있음
- (농민기본소득제) 우리나라 농업·농촌은 '90년대 이후의 개방농정과 FTA 등 자유무역의 확대로 농가소득 및 농업인구의 감소에 따라, 농업인의 소득보장을 위한 농업직불제를 도입하였으나, 면적 및 작물 (쌀 중심)기준에 따른 수급형평성, 낮은 단가, 행정비용의 증대 등의 한계
- 농식품부를 중심으로 기존의 농업직불제를 개편하여 '공익직불제'를 수행하는 한편, 지자체는 농촌의 공익적 가치와 다원적 기능을 수행하는 '농민수당'을 자체적으로 수행하고 있음

### 2. 도입경과

- '18년 민선 7기 지방선거 당시 '농업인 기본소득 보장' 공약이 쟁점이 되면서 지자체별로 명칭은 다르지만 도입이 본격화되었음
- '19년 6월 전남 해남군을 시작으로 전남 강진 ('18년 수행), 함평, 광양, 전북 고창, 경북 봉화, 충남 부여, 경기 여주, 양평 등 기초자치단체에서 조례제정을 통해 농민수당을 지급하고 있음
- 광역도는 전북에서 '농민공익수당'의 명칭 하에, '20년 1월부터 시행을 하고 있음; 현재, 전남, 충남, 강원도 수행을 하고 있음

[그림-7] 광역 지자체별 농민수당 현황 (2020년도 계획 및 주민조례 추진현황)



농민수당과 공익직불제 비교

구 분	총칭부도		타 도 농민수당 (전북)	농식품부 공익직불제
	농기기본소득보장제	농민수당		
목적	기본농업소득 차액 보전	공익증진과 지역경제 활성화	농업농촌 공익적 가치 증진 * 농업인 행편이 어렵고 농산물 가격 이 하락해서 지원하는 사업이 아님	농업인 소득보전 - 농가단위 소농직불금 신규 도입 - 경직면적 규모에 따라 지급
지원대상	저소득 농가 (0.5ha미만 농가 중 농업소득 5백만원 이하)	농업경영체에 등록 농업인 (신청년도 직전 1년 이상 거주)	농업경영체에 등록 농가 (신청년도 직전 2년 이상 거주)	① 기본형직불제 지원대상 - 기존 직불제 대상(농자+농업인) • 대상농자: '17~'19동안 1회 이상 직불금을 정당하게 지급받은 실적이 있는 농지 등 • 대상농업인: '16~'19년 동안 1회 이상 직불금을 정당하게 지급받은 자 ② 선택형직불제(친환경, 경관보전, 논활용) - 종전대로 지원
지원금액	연 50만원~120만원 (평균: 78만원)	연 120만원 (월 10만원 지급) (도비:시군비=3:7) ※ 농민수당 심의위원회 의결	연 60만원 (도비:시군비=4:6)	① 기본형공익직불제 - 소농직불금: 120만원/농가당 정액 지급(0.1ha~0.5ha 이하) - 면적직불금: 100~200만원/ha (0.1ha이상~30ha이하) (신용-비진출, 면적 구간별 단차등 지원) ② 선택형공익직불제 ⇒ 종전대로 추진 (친환경, 경관보전, 논이모작 등)
준수 의무	마을교육과 마을공동체 활동참여 농생태계 보존 및 자연자원 관리 노력	농지 형상 유지, 비료 및 농약 적정사용 농업환경실천 협약 및 실천	5개 분야 17가지 이행 환경 6, 생태 3, 공동체 2, 먹거리안전 3, 제도기반 3	
지급방법		시군 지역화폐 100%	현금	

# 제3장

## 주요 지자체 농민수당제 현황 및 재정현황

---

제1절 주요 광역지자체 농민수당제도

제2절 지자체의 재정현황

제3절 지자체 농민수당제 운용에 따른 쟁점 및 시사점



## 제3장 주요 지자체 농민수당제 현황 및 재정현황

### 제1절 주요 광역지자체 농민수당제도

#### 1. 개요

- (전라남도) '20년 1월 1일부터 농어업인을 대상으로 연 60만 원 지급
  - 명칭: 농어민 공익수당
  - 대상: 관련 자치법규에 따라 경영체 등록을 한 농어업인
  - 사업비: 1,459억 원 시군매칭 40:60 (도비 584억원, 시군비 875억원)
  - 지급액: 연 60만원, 상하반기 5월, 10월 균분하여 지역화폐로 지급
- (전라북도) '20년 1월 1일부터 농가를 대상으로 연 60만 원 지급
  - 명칭: 농민공익수당
  - 대상: 농업경영체등록 농가 중 실제 영농에 종사하는 농가
  - 사업비: 612억 원 시군매칭 40:60 (도비 245억원, 시군비 368억원)
  - 지급액: 연 60만원, 연 1회 현금 50%와 지역화폐 50% 병행 지급
- (충청남도) '20년 1월 1일부터 관련 자치법규에 따라 경영체 등록을 한 농어업인을 대상으로 연 60만 원 지급
  - 명칭: 농어민수당
  - 대상: 관련 자치법규에 따라 경영체 등록을 한 농어가
  - 사업비: 1,320억 원 시군매칭 40:60 (도비 561억원, 시군비 759억원)
  - 지급액: 연 80만원, 지역화폐로 지급
- (강원도) '20년 1월 1일부터 관련 자치법규에 따라 경영체 등록을 한 농어업인을 대상으로 예산이 허용하는 범위 내에서 지급
  - 명칭: 농어민수당
  - 대상: 관련 자치법규에 따라 경영체 등록을 한 농어가
  - 사업비: 730억원 원 시군매칭 50:50 (도비 365억원, 시군비 365억원)
  - 지급액: 연 70만원, 지역화폐로 지급

## 2. 주요 광역지자체 농민수당 특징

### 1) 전라남도

#### 해남군 (전국 최초 농민수당 도입)

- '18년 해남군은 농가기본소득 도입위원회를 개최하여 연60만원 지급
  - 목적: 농가의 기본소득보장 및 농업·농촌의 공익적 가치 추구
  - 대상: 농업경영체등록의 실경작 농업인
  - 사업비: 연간 90억원 규모, 연 60만원, 지역상품권
  - 특징: 민선7기 명현관 해남군수의 농업분야 핵심공약으로 농업인 의견수렴을 통해 협의
- 복지부 사회보장협의 결과 “조건부 협의”에 따라 농민수당 지급

#### 농업인 월급제 지원사업

- 소규모 농업인 참여확대를 위해 벼 최소기준 면적(3,500㎡)의 농업인에게 농산물 출하금액의 일부를 월급으로 지급
  - 목적: 농가의 경영안정과 안정영농 추진
  - 기간: '20. 4. ~12. (최대 8개월)
  - 사업비: 9억 원 규모 (도비 1.35억원 (15%), 시군비 7.65억원 (85%))
  - 지원액: 농가별 월 20만원~200만원 (시군과 농협의 5%이자 협의)

### 2) 전라북도

#### 농민 공익수당

- 농정 거버넌스 '삼락농정위원회'와 협의를 통한 합의
  - '18년 7월 삼락농정위원회의 민·관 위원회를 구성하여 공익형직불제 TF를 구성하여 1년 간 9회에 걸쳐 농민 공익수당 도입을 위한 논의
  - 도·시군 실무 TF를 '19년 10개월 간 추진하여 7회의 논의
  - 농민 공익수당 도입을 위한 권역별 도민설명회를 1년에 4회 실시

- 복지부 사회보장심의의 “조건부 협의”를 통해서 수행
  - '20년 농림식품부 공익직불제 시행 전까지 수행하되, 향후 평가 등을 통해서 운영방안 모색

### 3) 충청남도

#### □ 농업환경 실천사업 폐지

- '17년 “충남형 농민직불제”의 형태로 농업인의 기본소득 보장과 농업환경 개선을 목적으로 추진
  - 목적: 농가의 기본소득보장 및 농업의 친환경실천 함양
  - 대상: 14.7만 농가 중 쌀, 밭, 조건불리 직불금 수령 농업인
  - 금액: 연간 667억 원 규모 (도비 200억원, 시군비 467억원)
  - 내용: 질소질 적정시비, 벧짚환원, 마을경관활동 등 농업 환경 자율실천
  - 성과: 화학비료 판매량 감소, 환경친화적 농법 실천 협약 등
  - 폐지사유: 농식품부 공익직불제 개편 및 농민수당제도 운영에 따른 예산 및 중복사업 제거

[표-12] 주요 지자체 농민수당 개요

구 분		충 남	전 북	전 남
사업	사업명	충청남도 농어민수당	전북농민 공익수당	전라남도 농어민 공익수당
	지원금액	매년 80만원	매년 60만원	매년 60만원
	사업대상 (예산금액)	165천 농어가 (1,320억원) 도시군비(4:6)	102천 농가 (612억원) 도시군비(4:6)	219천 농어가 (1,460억원) 도시군비(4:6)
	시행시기	2020년	2020년	2020년
기존자체 직불제사업	농업환경실천사업 (667억원) (일몰)	논농업환경보전지원 (798억원) (유지)	벼경영안정자금 (570억원) (유지)	
특징	기존직불제 폐지에 따른 예산 확보	민·관 거버넌스체제 복지부의 조건부 협의	기초시군 농민수당 추진 (해남, 강진 등) 농업인월급제 추진 복지부의 조건부 협의	

## 제2절 지자체의 재정현황

### 1. 세입구조

- 2018년의 지방자치단체별 세입 비중을 살펴보면, 시(29.5%)→특별·광역시(23.6%)→도(21.9%)→군(13.8%)→자치구(11.2%) 순서

[표-13] 지방자치단체 세입 규모 및 비중 추이

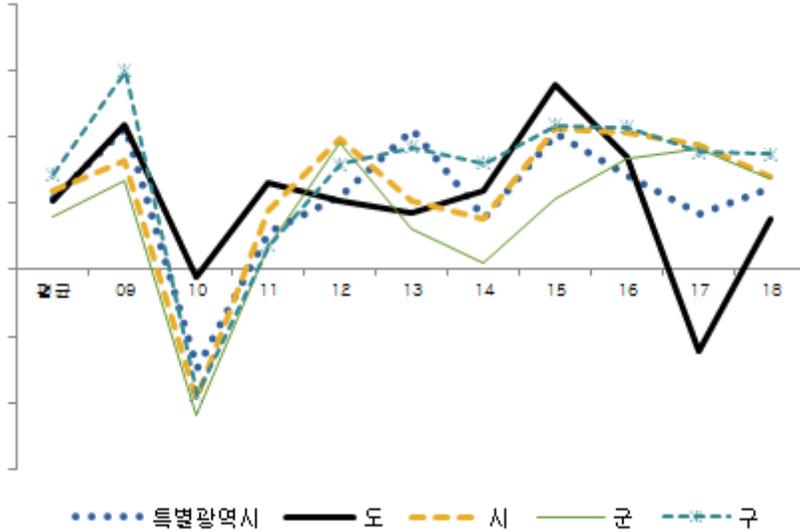
(단위: 억원, %)

구분	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
특별·광역시	553,058	513,482	528,522	558,630	620,728	645,219	714,580	767,575	800,313	852,001
	(24.0)	(24.0)	(23.7)	(23.3)	(24.2)	(24.1)	(24.0)	(23.6)	(23.6)	(23.6)
도	521,520	519,009	554,232	583,695	609,627	647,087	744,227	810,872	762,473	792,009
	(22.6)	(24.2)	(24.9)	(24.3)	(23.8)	(24.2)	(25.0)	(24.9)	(22.4)	(21.9)
시	641,827	582,350	609,034	672,042	707,544	735,088	817,107	906,269	995,657	1,067,452
	(27.9)	(27.2)	(27.3)	(28.0)	(27.6)	(27.5)	(27.5)	(27.9)	(29.3)	(29.5)
군	355,983	319,247	324,622	357,180	368,493	370,621	390,823	424,754	465,362	498,756
	(15.5)	(14.9)	(14.6)	(14.9)	(14.4)	(13.9)	(13.1)	(13.1)	(13.7)	(13.8)
자치구	230,246	209,491	213,317	230,987	253,446	274,587	306,257	341,080	372,813	406,851
	(10.0)	(9.8)	(9.6)	(9.6)	(9.9)	(10.3)	(10.3)	(10.5)	(11.0)	(11.2)
전국	2,302,635	2,143,579	2,229,727	2,402,534	2,559,837	2,672,602	2,972,994	3,250,549	3,396,619	3,617,069
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 각 연도.

- 최근 10년 간 광역도의 세입의 연평균 증가율은 5.3%로 전국 평균 연평균 증가율 5.5% 보다 낮은 수준

[그림-8] 지방자치단체 세입 증가율 추이



- 2018년 결산 기준 광역도의 자체세입은 38.8조 원으로 전체 세입의 48.4%를 차지하며, 이는 전국 평균 53.9% 보다 낮은 수준임

[표-14] 지방자치단체 세입항목별 규모 및 비중: 2018년 기준

(단위: 조원, %)

구분	특별·광역시	도	시	군	자치구	전국
자체세입	61.6	<b>38.3</b>	59.6	19.2	16.2	194.9
	(72.3)	<b>(48.4)</b>	(55.8)	(38.5)	(39.8)	(53.9)
지방세	34.4	<b>24.1</b>	18.5	2.8	5.6	85.5
	(40.4)	<b>(30.4)</b>	(17.4)	(5.6)	(13.9)	(23.6)
세외수입	27.2	<b>14.2</b>	41.0	16.4	10.6	109.5
	(32.0)	<b>(18.0)</b>	(38.5)	(32.9)	(26.0)	(30.3)

구분	특별·광역시	도	시	군	자치구	전국
의존재원	21.8	<b>40.9</b>	46.9	30.6	24.5	164.8
	(25.6)	<b>(51.6)</b>	(44.0)	(61.4)	(60.2)	(45.6)
지방교부세	5.1	<b>8.2</b>	18.0	16.8	0.9	49.0
	(6.0)	<b>(10.4)</b>	(16.9)	(33.6)	(2.3)	(13.6)
조정교부금	0.0	<b>0.0</b>	5.3	1.5	6.1	12.8
	(0.0)	<b>(0.0)</b>	(4.9)	(3.0)	(14.9)	(3.5)
보조금	16.7	<b>32.7</b>	23.7	12.4	17.5	102.9
	(19.6)	<b>(41.3)</b>	(22.2)	(24.8)	(42.9)	(28.5)
지방채	1.8	<b>0.0</b>	0.2	0.0	0.0	2.0
	(2.1)	<b>(0.0)</b>	(0.2)	(0.0)	(0.0)	(0.5)
합계	85.2	<b>79.2</b>	106.7	49.9	40.7	361.7
	(100.0)	<b>(100.0)</b>	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

주: 과거 통계와 일관성 유지를 위해 보전수입등 내부거래는 세외수입으로 분류하여 다시 집계.  
 자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 각 연도.

## 2. 세출 구조

- 2018년 기준 기초자치단체 유형별 세출 비중은 시(26.2%) → 군(11.9%) → 자치구(11.2%)의 순서로 나타났음
- 2018년 결산 기준 시·도 사회복지 분야 지출은 48.81조 원으로 전체 세출의 32.9%를 차지하고 있고 농림해양수산은 7.9조원으로 5.3% 차지함

**[표-15]** 지방자치단체 세출분야별 규모 및 비중: 2018년 기준

(단위 : 조원, %)

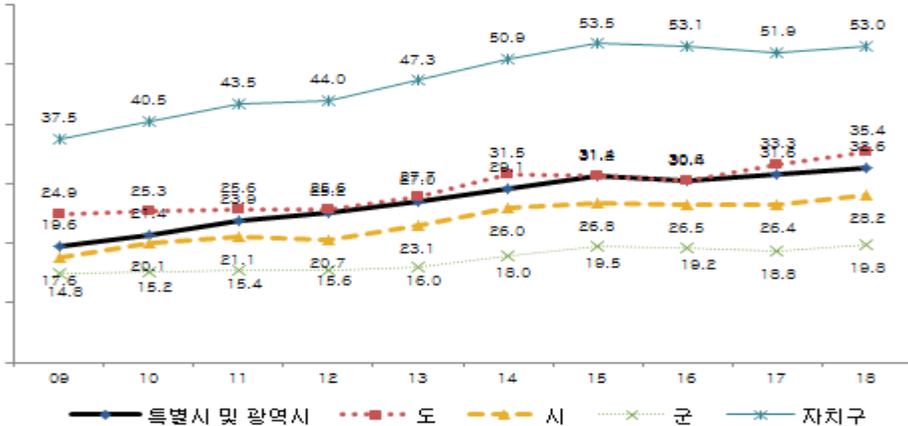
구분	시·도	시	군	자치구	전국
일반공공행정	21.8	5.0	2.1	2.1	31.0
	14.7	6.5	6.1	6.4	10.6

구분	시·도	시	군	자치구	전국
공공질서 및 안전	6.2	1.0	0.9	0.3	8.4
	4.2	1.3	2.6	0.9	2.9
교육	11.7	1.5	0.3	0.5	14.0
	7.9	2.0	0.9	1.6	4.8
문화관광	5.5	4.8	2.6	1.0	13.9
	3.7	6.3	7.5	3.2	4.8
환경보호	8.9	9.9	4.5	1.5	24.8
	6.0	13.0	12.8	4.7	8.5
사회복지	<b>48.8</b>	21.8	6.6	17.1	94.3
	<b>32.9</b>	28.5	19.1	52.4	32.2
보건	2.2	1.4	0.7	0.9	5.2
	1.5	1.8	2.0	2.6	1.8
농림해양수산	<b>7.9</b>	5.5	6.8	0.2	20.4
	<b>5.3</b>	7.2	19.5	0.7	7.0
산업/중소기업	3.7	1.7	0.8	0.2	6.5
	2.5	2.3	2.3	0.8	2.2
수송/교통	13.6	7.8	1.9	1.4	24.7
	9.2	10.2	5.4	4.2	8.4
국토 및 지역개발	8.1	6.4	3.9	1.3	19.7
	5.5	8.4	11.2	4.0	6.7
과학기술	0.4	0.0	0.0	0.0	0.4
	0.3	0.0	0.0	0.0	0.1
기타	9.3	9.6	4.7	6.1	29.6
	6.3	12.6	13.4	18.6	10.1
합계	148.2	76.4	34.7	32.6	293.0
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 각 연도.

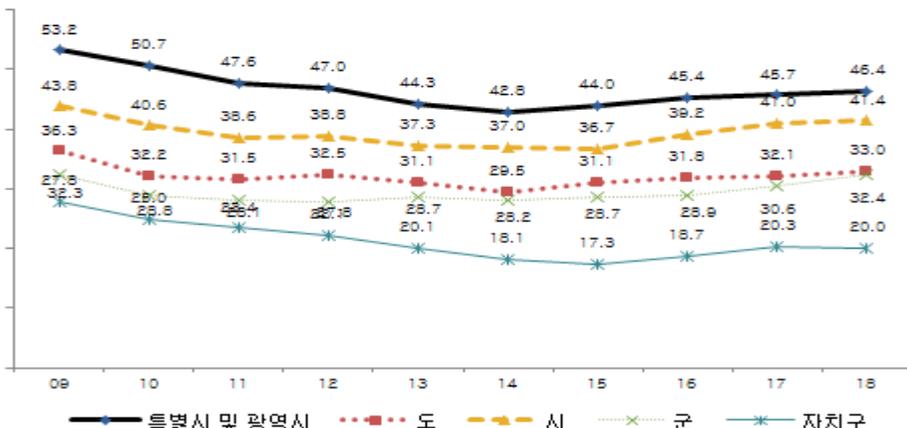
- 지자체 사회복지예산 비중은 2009년 37.5%에서 2018년 53.0%로 12.5%p 증가하였으며, 다른 지방자치단체 유형에 비해 매우 높은 수준을 나타냄

[그림-9] 지방자치단체 사회복지예산 비중 추이



- 평균 자체사업예산 비중은 2009년 45.7%에서 2018년 41.9%로 하락 - 군의 경우 2009년 대비 2018년 자체사업예산 비중이 증가한 반면, 자치구를 포함한 나머지 지방자치단체들은 자체사업예산 비중이 감소하는 추세

[그림-10] 지방자치단체 자체사업예산 비중 추이



### 3. 재정운영 현황

#### 1) 통합재정수지비율

- 통합재정수지비율은 당해 연도의 세입과 세출을 비교하여 재정활동의 적자 또는 흑자 등 재정운영수지를 측정하는 지표 (높을수록 건전성 높음)
  - 도(-0.24%)의 통합재정수지비율이 상대적으로 낮음

[표-16] 지방자치단체 통합재정수지비율 추이

(단위: %)

구분	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
특별·광역시	9.23	0.69	2.65	6.63	3.02	3.05	0.48
도	0.36	2.55	4.88	4.57	3.06	2.98	-0.24
시	5.44	2.95	4.28	7.23	7.90	8.87	8.32
군	6.67	2.86	5.37	3.63	5.23	7.89	6.22
자치구	2.28	2.33	3.39	6.32	7.35	4.72	5.45
전국	2.31	2.19	3.88	5.73	5.52	5.03	3.55

자료: 행정안전부(2019), 「2019년 지방자치단체 재정분석 종합보고서」.

#### 2) 경상수지비율

- 경상수지비율은 복식부기 재정운영표의 경상수익 대비 경상비용의 비율을 측정하는 지표 (높을수록 건전성 낮음)
  - 도(74.36%)의 경상수지비율로 전국평균보다 높아 건전성 낮음

[표-17] 지방자치단체 경상수지비율 추이

(단위: %)

구분	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
특별·광역시	67.58	69.45	67.86	65.30	68.45	67.64	67.63
도	73.74	77.33	72.83	73.96	73.97	75.57	74.36
시	62.00	63.98	63.59	62.04	61.36	59.75	59.73
군	61.29	65.07	64.80	66.48	68.26	65.03	67.38
자치구	99.89	101.51	97.62	87.63	91.85	94.23	94.50
전국	70.11	71.51	69.76	68.34	68.14	67.09	67.58

자료: 행정안전부(2019), 「2019년 지방자치단체 재정분석 종합보고서」.

### 3) 자체수입비율\_지방세

- 자체수입비율\_지방세는 지방자치단체의 지방세 수입 증대노력을 측정하기 위하여 세입결산액 대비 지방세수입의 비율을 측정하는 지표
  - 특별·광역시(42.19%)와 도(24.09%)의 자체수입비율\_지방세 비율이 상대적으로 높아 전국 평균이 높게 나타나고 있음

[표-18] 지방자치단체 자체수입비율\_지방세 추이

(단위: %)

구분	'15	'16	'17	'18
특별·광역시	42.63	41.72	43.73	42.19
도	24.41	23.22	24.11	24.09
시	22.45	19.39	18.67	18.26
군	7.26	6.34	6.03	5.65
자치구	18.26	14.66	14.22	14.13
전국	28.65	26.32	26.23	25.90

자료: 행정안전부(2019), 「2019년 지방자치단체 재정분석 종합보고서」.

### 4) 지방보조금비율

- 지방보조금비율은 지방보조금으로 인한 재정부담 정도를 판단하기 위해 세출결산액 대비 지방보조금 비율을 측정하는 지표
  - 지방보조금 비율을 시(8.54%)와 군(8.20%)이 낮음

[표-19] 지방자치단체 지방보조금비율 추이

(단위 : %)

구분	'13	'14	'15	'16	'17	'18
특별·광역시	3.13	4.04	3.51	3.81	3.01	2.79
도	3.66	3.78	3.48	3.64	3.00	2.72
시	12.83	12.87	11.86	11.15	8.89	8.54
군	13.11	12.93	12.10	11.69	8.56	8.20
자치구	18.21	18.99	17.95	16.63	15.60	15.68
전국	8.37	8.54	7.86	7.55	6.31	6.14

자료: 행정안전부(2019), 「2019년 지방자치단체 재정분석 종합보고서」.

#### 4. 사회보장제도(사회수당) 지출 증가에 따른 지자체 재정운영 예측

##### 1) 소득보장지출에 따른 지자체 재정지표 인과관계 분석

###### □ 요인인자분석

- (목적) Factor analysis기법을 이용하여 현재 농민수당과 같이 지자체에서 직접 운용하거나 지자체의 부담이 높은 사회수당비중의 증가에 따른 지자체의 재정지표 및 재정부담에 미치는 영향을 개괄적으로 분석
- (이용통계) '17 회계연도 결산기준 재정지표
- (국고보조이용통계) '19년 현재 사회복지비 국고보조금 기준은 사회복지 유형에 따라 지급기준이 상이
  - 기초생활보장은 재정자주도와 사회복지비 지수를 활용하여 12개의 차등지급
  - 기초연금은 노인인구비율과 재정자주도에 따라 9개의 차등지급

[표-20] 현행 사회복지비 국고보조금 기준표 (기초생활보장, 기초연금)

(단위:%)

		기초생활보장			기초연금		
		사회복지비지수			노인인구비율		
		20% 미만	20%~25% 미만	25% 이상	14% 미만	14%~20% 미만	20% 초과
재정 자주도	90%이상				40	50	60
	85%이상	10%이하	기준보조율	기준보조율	50	60	70
	80%~85% 미만	기준보조율	기준보조율	기준보조율			
	80%미만	기준보조율	기준보조율	10%인상	70	80	90

- (지자체 대상) 지자체 외부적으로 보조금 (국고 및 지방) 의존도가 높을수록 복지재정 압박이 크다는 점을 시사하는 반면, 지자체 내부적으로 사회복지비 비중이 높을수록 의무지출비율이 증가함으로써 (통합)재정수지가 악화되는 것으로 판단됨

- (광역시도) 국고보조 의존도가 높을수록, 의무지출이 많을수록 복지재정 압박이 증가하며, 이는 의무성 국고보조 사회복지사업에 대한 사도의 부담이 기초단체보다 크다는 점을 시사하며, 이를 행정운영경비 절감으로 대응
- (시·군) 인구 및 노령인구 비중의 사회·경제적 요인에 따라 사회복지비 비중이 높게 나타나고 있고, 지방세 수입으로 사회복지비를 충당하고 있지만, 현재 20%이상의 노령인구 비중에 따른 90%의 국고보조를 받고 있어서, 국고보조금이 부족한 점을 시사하고 있음
- (자치구) 지자체 외부적으로 국고보조금 의존도가 높을수록 복지재정 압박이 크게 나타나고 있음. 특히, 이와 같은 현상은 자치구 내부적으로 사회복지비 비중이 높을수록 행정운영경비지출 및 일반공공행정비중을 높이는 것으로 보여짐

[표-21] 사회복지비 전체 대상으로 한 요인분석 결과

	전체	광역시	시	군	구
사회복지비중	+	-	+	+	-
인구증감			+	+	
고령인구%			-	-	
영유아인구비율			+	+	
행정운영경비비중		+			+
일반공공행정비중					+
국고보조금비중	+		-	-	-
재정자립도			+	+	+
통합재정수지비율	-				
경상수지비율	+				
관리채무비율					
통합유동부채비율					
지방세수입비율			+	+	+
지방보조금비율	+	+			
관리채무부담비율					
의무지출비율	+	-			
실질수지비율					
재정자주도	-				+

주성분요인을 통해서 공통의 인자를 추출

## 2) 현행 사회복지 등 의무지출에 따른 지자체 가용재원 예측<sup>1)</sup>

### □ 가용재원 예측 개요

- 가용재원이란 세입재원 중에서 자치단체가 상당 수준의 자율성을 갖고 지출경비를 충당할 수 있는 재원으로 해석하지만, 자치단체의 존립과 운영에 필요한 경비를 제외하고 시책 상 필요한 용도에 사용할 수 있는 재원

#### 가용재원 범위 및 기준

- 가용재원 = 총세입 - (행정운영경비+법정의무경비+용도지정 세출)
- (협의)가용재원 = 가용재원 - 지방채발행액
- 행정운영경비
  - 인력운영비: 인건비(정규직, 무기계약직, 기타직, 기간제근로자 보수)
  - 기본경비: 일반운영비, 여비, 업무추진비, 직무수행경비, 의회비, 성과상여금, 연금부담금, 연금지급금, 일반보상금
- 법정·의무경비
  - 법정교부금: 정수교부금, 조정교부금
  - 법정전출금: 교육비특별회계 출금, 지역상생발전기금 전출금, 재난관리기금 전출금 등 특별회계 및 기금의 전출금
  - 채무상환: 지방채무 원리금상환, 채무부담행위액, 예수금 원리금 상환금
- 세입관련 용도지정 세출
  - 보조사업비: 국비, 시·도비 보조금, 지방비부담액
  - 지방교부세 용도지정: 특별교부세, 소방안전교부세, 분권교부세 중 지방비 부담액
  - 특별조정교부금
  - 반환금
  - 법정·조례·협약 사항: 차량유류대 보조, 시·도립대학 보조, 버스·택시 재정보조, 직영기업 및 공사·공단 보조, 민간투자사업 보조 등
  - 일반회계 예비비

- (분석모델) HP필터, 패널모형, 시계열기법과 패널회귀방정식을 결합한 공적분 회귀식 FMOLS (Fully Modified Ordinary Least Square)
  - (모형분석 필요성) 세수입 및 경직성 지출 전망 산출을 토대로 지자체 가용재원 변화를 분석함으로써 농민수당제 도입 시 지방재정의 영향력 분석

1) 조기현·여효성(2017) 자료를 활용하여 세분화하였음

□ 가용재원 분석결과

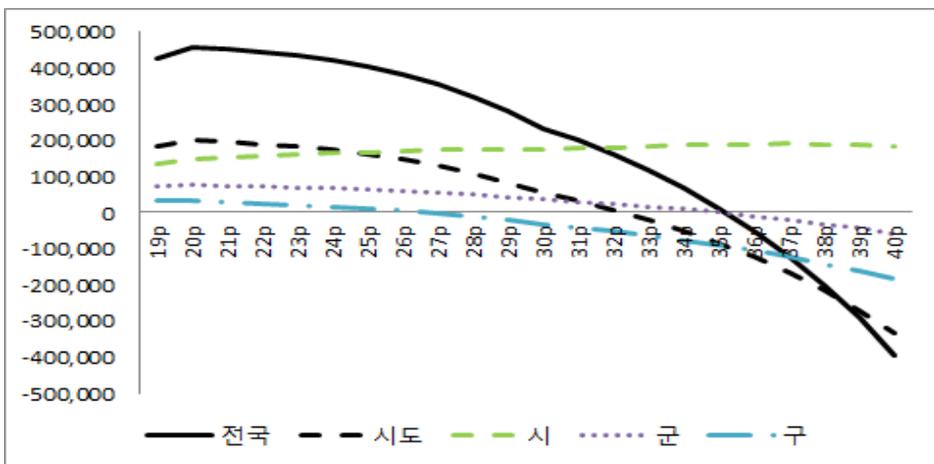
○ 전국 단위 분석 가용재원 분석

- 가용재원은 '22년까지 증가추세를 유지, 이후부터 줄어드는 추세
- '15년 41.1조원에서 2022년 46.2조원까지 증가하였으며, 이후에는 완만한 하락세를 보이다가 2030년부터 줄어드는 폭이 확대
- 시도의 경우 '22년까지 증가추세에서 이후 감소 후 '34년 이후 적자

[표-22] 가용재원의 장기모형 (전국단위)

(단위: 억원)

	전국 합 계	시도	시	군	자치구
'15년 예산(15p)	410,950	178,325	132,556	69,742	29,327
19p	435,249	193,984	136,601	73,438	31,226
20p	465,929	209,247	148,125	76,050	32,507
22p	456,249	201,408	156,376	72,504	25,961
24p	434,644	186,701	163,887	67,131	16,926
26p	400,504	164,899	170,879	59,572	5,153
28p	341,691	128,909	174,282	49,243	-10,743
30p	255,899	77,543	173,980	35,627	-31,251
32p	186,240	33,941	180,318	23,718	-51,737
34p	97,661	-20,555	185,663	8,928	-76,374
36p	-15,043	-88,985	189,260	-9,256	-106,062
38p	-159,897	-175,959	189,376	-31,434	-141,879
40p	-349,451	-288,619	182,694	-58,362	-185,164



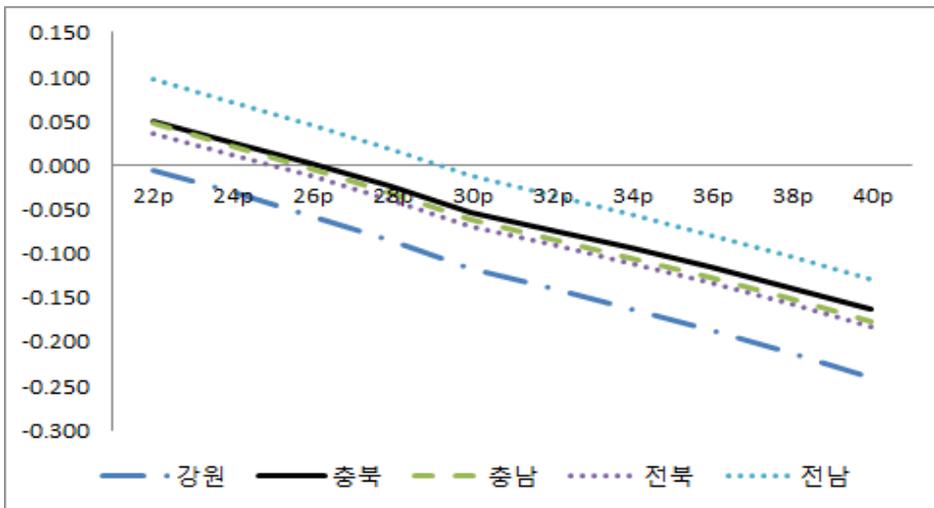
## ○ 농민수당 시행 광역도 세입대비 가용재원 분석

- 세입대비 가용재원 분석 결과, 광역도의 세입대비 가용재원 하락세가 유사하나 강원도의 경우에는 세입대비 가용재원 역시 낮은 수준을 보이고 있음
- 충북, 충남, 전북의 세입대비 가용재원의 하락세는 유사한 추세
- 충북의 경우, 가용재원의 하락세가 완만하였으나, 세입유입의 증가율보다는 경직성 경비가 상대적으로 낮은 것을 볼 때, 세입유입의 증가율보다는 경직성 경비가 상대적으로 증가율이 높다는 점을 알 수 있음

【표-23】 세입대비 가용재원의 장기모형 (전국단위)

(단위: %)

	충북	강원	충남	전북	전남
22p	0.050	-0.006	0.048	0.035	0.096
24p	0.026	-0.031	0.022	0.011	0.071
26p	0.002	-0.058	-0.004	-0.013	0.045
28p	-0.025	-0.086	-0.032	-0.041	0.017
30p	-0.053	-0.118	-0.062	-0.069	-0.012
32p	-0.074	-0.140	-0.084	-0.090	-0.035
34p	-0.095	-0.164	-0.106	-0.112	-0.057
36p	-0.116	-0.188	-0.129	-0.134	-0.080
38p	-0.139	-0.213	-0.152	-0.158	-0.104
40p	-0.164	-0.241	-0.178	-0.183	-0.130



### 제3절 지자체 농민수당제 운용에 따른 쟁점 및 시사점

#### 1. 현행 사회보장제도 내에서 타 제도와의 관계

사회보장체제 내에서 농민수당의 위치

- 농민수당의 성격은 旣 사회보장제도체제에서 볼 때, 기본소득 보장에 해당
  - 농민수당이 농업의 “공익적 가치”를 유지하는 수단으로 활용된다면, 농민의 입장에서는 기본소득의 개념

[표-24] 사회보장제도의 유형

		자산 및 소득	
		적용	미적용
노동 및 기여	적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회부조 ○ 부의소득세(NIT)</li> <li>• 근로소득세액공제 (EITC)</li> <li>• <b>공익직접불제</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공적연금 (국민연금)</li> <li>• 실업급여 (고용보험)</li> <li>• <b>농민수당</b></li> </ul>
	미적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회수당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민기본소득</li> </ul>

- 농민수당이 기본소득을 보장할 경우, 현재 수당 및 소득보장제도의 중복성 수혜에 따른 제도적 개선이 불가피
  - 現 사회보장제도 내에서 타 직업군 (자영업, 도시근로자, 어업, 임업 등) 또는 인구학적 특성군 (아동, 노인, 학생, 청년 등)들과의 형평성 문제
  - 現 농민공익직불제가 시행되고 있다는 점에서 농민수당과 중복의 문제 제기

[표-25] 사회보장제도와 농민수당의 관계

	사회수당		농민사회수당		고려사항
	사회수당	청년수당/노인수당	공익직접불제	농민수당	
목적	보충적 소득보장	노동인센티브	공익가치 증진 및 소득안정	공익가치 증진 기본소득 보장	1. 사회수당과 농민사회수당의 직업군간 형평성
대상	특정 인구집단	청년/노인	농민	농민	
수준	제도마다 다양	예측 어려움	120만원~	60만원~120만원	2. 공익직접불제와 농민수당의 중복
재원	조세	지자체/조세	조세	지자체	

### □ 공익직접직불제와 농민수당의 유사한 “공익가치” 목적의 중복지급 가능성

- 농식품부에서 '20년도 지급하는 공익직접직불제는 농업·농촌의 공익증진과 농업인들의 소득안정 목적으로 과거 직불제를 통합하여 지원하는 것을 목적으로 운용
  - 「농업·농촌공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」제 1조 목적에 “농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정을 위하여 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도의 체계 확립, 시행 및 그에 필요한 재원을 확보하기 위한 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금의 설치 및 운용 등에 관한 사항을 규정함을 목적”
- 충청북도에서 추진하고 있는 「충청북도 농민수당 지원에 관한 조례(안)」에서 규정하고 있는 목적을 보면 “충청북도에 거주하고 있는 농업인에게 농민수당을 지급하여 농업·농촌의 공익기능을 보상하고 증진함과 동시에 충청북도의 지역경제 활성화에 이바지함을 목적”
  - 「농업·농촌공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」제 1조 목적에 “농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정을 위하여 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도의 체계 확립, 시행 및 그에 필요한 재원을 확보하기 위한 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금의 설치 및 운용 등에 관한 사항을 규정함을 목적”
- 공익증진 목적의 공익직접직불제의 개편으로 기존 직불제와 비교할 때, 농민들의 소득증가 폭은 현행보다 1.6배에서 5.45배 증가
  - 밭 0.4ha 영세농민의 경우, 기존직불제에서 22만원 지급에서 현행 직불제에서는 120만원 수령에 따라, 공익증직 목적으로 98만원 소득보전 됨
  - 98만 원의 소득보전의 금액의 충분성이 적을 경우, 전 농민 대상 농민수당 보다는 저소득 농민을 대상으로 하는 차등적 농민수당 보완 가능

구 분	면 적 (ha)	기존직불 (만원) (A)	공익직불 (B)		증감	증감율 (B/A)
밭직불	0.4	22	소농	120	98	5.45배
쌀(진흥)	4.0	490	면적	785	295	1.6배
쌀(비진흥)	4.0	270	면적	514	244	1.9배

□ 농민의 소득안정 취지에 따른 급여 충분성 고려 필요

- 현행 농민에게 지원되는 소득보장 및 사회수당의 급여의 수준 비교를 통해서 사회적 약자 군의 보충적 의미의 사회수당이 충분한지 여부를 판단할 필요가 있음
  - 따라서 현행, 농식품부의 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지출제도 운영에 관한 법률」, 「농어업인 삶의 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」, 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」에서 지원되는 공익직접직불제, 사회수당제도가 국민기초생활보장법에서 제공하는 소득보장의 금액과 비교할 때 충분성이 있다면, 농민수당의 급여는 중복 및 농민군의 추가혜택에 따른 사회적 비용 증가
  - 1ha농가의 2인 가구의 경우 현행 지원제도에서는 충분성이 있음. 또한, 농가의 농가수준에 따라, 현행 지원제도는 금액이 상향조정되기 때문에, 농민수당을 추가적으로 소득보장을 할 때는 1ha 미만의 농가에 추가 지원이 혜택의 의미가 있다고 판단됨
  - 공익직접직불제와 농가지원금액을 국민기초생활보장가구와 비교 시 이미 충족되고 있음

[표-26] 현행 농민지원금과 최저생활 보장과의 급여 관계

(단위: 원)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
중위소득 (A)	1,652,931	2,814,449	3,640,915	4,467,380	5,293,845	6,120,311	6,946,776
생계급여 (30%)(B)	495,879	844,335	1,092,275	1,340,214	1,588,154	1,836,093	2,084,033
농익직접 직불제	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000
농가지원금액*	749,083	749,083	749,083	749,083	749,083	749,083	749,083
합계 (C)	849,083	849,083	849,083	849,083	849,083	849,083	849,083
(C/B)	171.23%	100.56%	77.74%	63.35%	53.46%	46.24%	40.74%
(C/A)	51.4%	30.2%	23.3%	19.0%	16.0%	13.9%	12.2%

\*1농가당 보조금 지원규모 (1ha 기준): 친환경 벼 재배농가(일반) 연 900백만원 추정 시

## 2. 타 지자체 농민수당제도의 제도적 문제점

### □ 보편적 지급에 따른 편법적 부정수급의 행정비용 증가

- 일반적으로, 사회보장의 선별수당은 수당혜택의 대상을 선별하기 위한 행정부의 행정비용이 증가하나, 농민수당과 같이 보편적 지급의 경우에는 농업경영체 등록 및 부농들의 농업경영체수를 늘려서 부정수급의 행태가 증가할 가능성이 높음
  - 농민수당이 농업의 “공익적 가치”를 유지하는 수단으로 활용된다면, 농민의 입장에서는 기본소득의 개념
  - 농민수당이 도입되기 전과 후의 전남 강진군과 해남군의 경영체의 수의 증가에 따른 농민수당의 편법 행태가 증가 가능성 높음

[표-27] 농민수당 도입 전·후 지자체 경영체 수 변화 (전남 해남과 강진)

연 도	2018		2019	
	전남 강진군	전남 해남군	전남 강진군	전남 해남군
경영체수	8,181	14,617	8,672	15,640
경영체율(%)	100%	100%	106%	107%

### □ 복지부의 사회보장심의 대상의 유보적 판단

- 복지부의 「사회보장기본법」제26조는 국가와 지방자치단체의 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 기존제도와 관계 등의 사항을 보건복지부와 협의하여야 할 것을 명시
  - '20년도 4월 7일 개정을 통해서 제26조 조항에 “재원의 규모·조달방안을 포함한 재정에 미치는 영향 및 지역별 특성을 사전에 충분히 검토”의 조문을 추가
  - 제26조 조항의 개정은 지자체가 최근 지자체 장들의 사회수당 및 현금수당의 공약이 증가함에 따라 국가차원에서 사회보장제도의 효율적 운용 목적과 동시에 지자체의 무분별한 현금수당에 관한 제약의 의미로 볼 수 있음

[표-28] 사회기본보장법 제26조의 조문 변경

2018년	2020년 개정
① 국가와 지방자치단체는 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 기존 제도와와의 관계, 사회보장 전달체계와 재정 등에 미치는 영향 등을 사전에 충분히 검토하고 상호협력하여 사회보장급여가 중복 또는 누락되지 아니하도록	① 국가와 지방자치단체는 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 기존 제도와와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향, 재원의 규모·조달방안을 포함한 재정에 미치는 영향 및 지역별 특성 등을 사전에 충분히 검토하고 상호협력하여 사회보장급여가 중복 또는 누락되지 아니하도록 하여야 한다. <개정 2020. 4. 7.>

- '18년도 전남 해남군과 '19년도 전북도가 농민수당제를 운용하기 전에 사회보장 심의를 건의한 “조건부 협의” 결과는 ① 농식품부의 “공익직접직불제”의 시행전까지 시범사업의 추진, ② 향후 지속가능한 확보방안을 위한 사업평가를 전제조건으로 제시
- 볼 때, '20년도 사회보장기본법의 개정에 따라, 현재 농민수당을 지급하는 지자체는 사회보장심의 협의 내용에 대한 답변 및 이행결과를 제시해야 할 것으로 판단됨

[표-29] 사회보장심의 협의결과 (전북도)

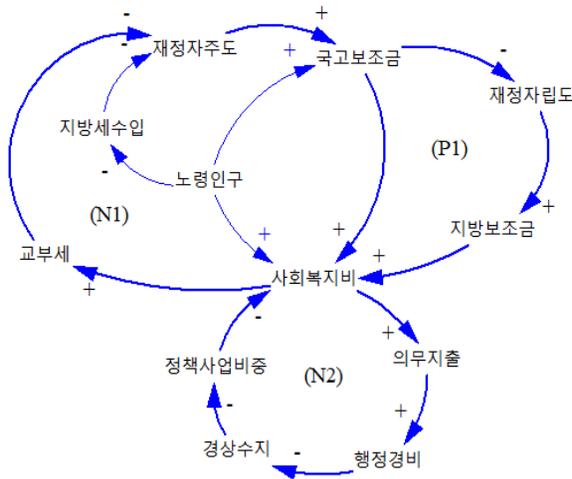
결과	조건부 협의완료
검토 의견	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업인 소득안전망 확충을 위한 국가 정책 방향에 부합하고, 농업인구의 지속적 감소 및 소득 불안정을 해소하기 위한 지자체 차원의 사업 추진 필요성 인정</li> <li>• 현재로선 중앙사업과의 중복 문제가 없으나, 공익형 직불제 시행 등 정책 환경 변화에 따라 중복 문제 제기 가능</li> <li>• 재정여건 대비 재정 부담이 상당한 사업으로 향후 지속가능성 확보 방안 마련○ 농식품부 공익형 직불제 시행('20년(안)) 전까지 시범사업으로 추진하고, 아래 근거자료에 기반한 사업평가를 토대로 사업 지속여부 판단                         <ul style="list-style-type: none"> <li>① 성과지표 달성여부 및 사업성과 모니터링 결과</li> <li>② 지원대상 및 지원수준의 적정성을 보완할 수 있는 소득수준별 농가/비농가 현황, 경영규모별 농가 소득수준 등 객관적 통계 자료</li> <li>③ 대규모 예산이 소요되는 사업으로 제도 도입 이전·이후 재정여건변화 및 타 사회복지 또는 농어촌 사업의 축소 또는 폐지 등 현황</li> <li>④ 정책 환경 변화에 따른 제도 간 통합·조정 필요성</li> </ul> </li> </ul>

### 3. 농민수당과 같은 현금수당에 따른 지자체 재정운용 경직 가능성

□ 사회복지 및 보조금 사업의 증가에 따른 지자체 재정운용 악화

- (지자체 외부조건) 보조금을 통해서 positive관계와 negative관계가 공존한다는 점에서 국고보조금의 역할이 사회복지비에 중요한 요인으로 판단됨
  - 재정자주도 - 국고보조금 - 재정자립도 - 지방보조금 - 사회복지비- 교부세의 관계를 따라 국고보조금의 역할에 따라 사회복지비의 증가에 (+) 영향을 줌
  - 반면, 재정자주도 - 국고보조금 - 사회복지비 - 교부세의 관계에 따라서 사회복지비 증가 (-) 영향을 줌
  - 사회복지비 관련한 지자체의 외부 재정지원의 증가 또는 현행 보조율의 개선 필요하다는 점을 시사
- (지자체 내부조건) 사회복지비 증가에 따른 지자체의 재정운영 악화고리
  - 사회복지비 - 의무지출 - 행정경비 - 경상수지 - 정책사업비중에 따라 사회복지비의 증가에 (-) 영향을 줌
  - 기초지자체의 사회복지비 증가는 재정 경직성을 강화하는 점을 시사

[그림-11] 사회복지비와 재정지표 간 인지도도



주의: 인지도도는 요인들 간의 인과관계를 나타내는 것이 아님

□ 지방교부세 재정수요 산정 시 비표준적 복지수요 제외 검토

- '16년도 행안부(당시 행정자치부)의 지방교부세의 제도개선방안은 사회복지수요가 많은 지자체에 사회복지수요 반영비율을 확대하여 5,827억원을 반영하여, 복지수요가 많은 자치단체에 더 많은 재원을 지원함
- '19년도 행안부는 지방교부세의 제도개선방안으로 국고보조사업 등 의무적 복지사업은 기초수요로 산정하되, 일부 자체 복지사업은 수요반영에서 제외를 검토하였으나 '20년 현재 반영하고 있지 않음
- 코로나19 이후 내국세의 감소에 따라 필연적으로 지방교부세(내국세의 19.24%)의 총액이 감소됨에 따라, 교부세 감액될 전망
  - 현재 상황을 감안할 때, 지자체의 의무적 복지사업 이외의 사업이 수행될 때 교부세 기준재정수요 산정기준을 다시 검토할 가능성 있음

## 제4장

# 충청북도 농민수당의 재정파급효과 분석

---

제1절 충청북도 농민수당제도

제2절 파급효과 분석 방법

제3절 동태분석

제4절 정태분석



## 제4장 충청북도 농민수당의 재정파급효과 분석

### 제1절 충청북도 농민수당제도

#### 1. 도입배경 및 상황

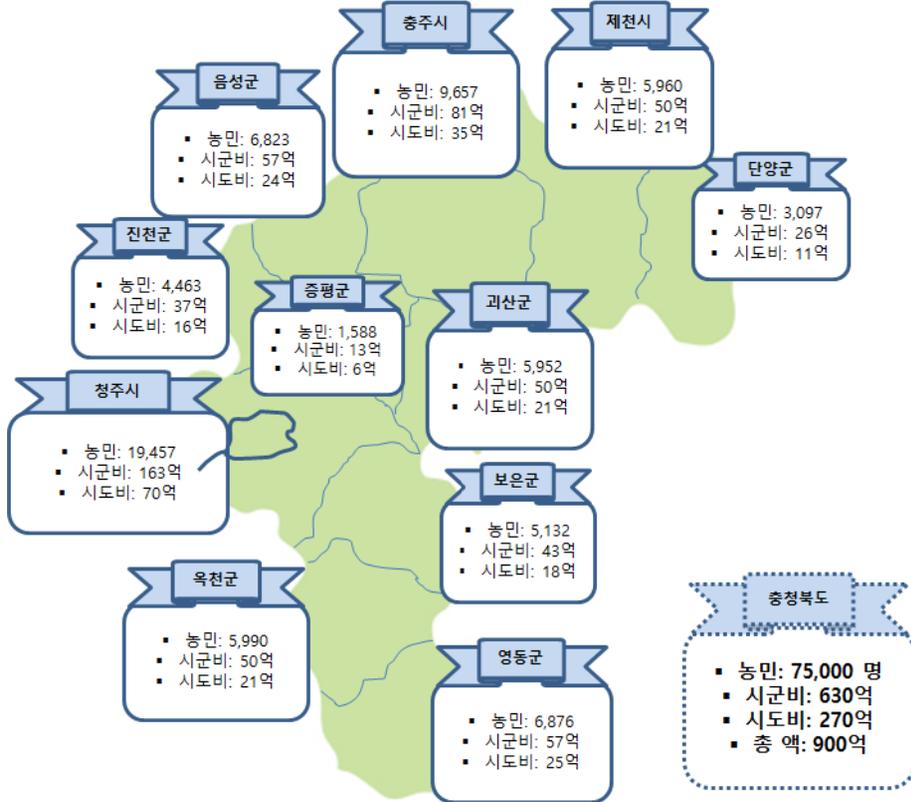
- 충청북도 농민수당제도는 충청북도 농민중심으로 「충청북도 농민수당 지원에 관한 조례안」이 청구되어 조례안이 도의회(’20. 4.1)에 부의될 계획
- 농민발의 농민수당의 주요내용은 ① 농업인 1인당 월 10만원(연 120만원) 지급, ② 12명 이내의 위원회를 구성하여 대상자·지급시기·지급액 등 결정을 포함
- 충청북도는 농민청구조례에 내용에 따를 때, 1년 예산이 연간 경영체(개인) 기준으로 1,908억원(159천명), 농가기준 900억원(7만5천)의 예산 부담 가중으로 반대의 입장에 있음
- 대안적으로 충청북도는 “농가기본소득보장제”를 제안. 주요내용은 ① 저소득 농가 대상 ② 50만원~120만원의 차등지원을 포함하고 있으나, ’20년 당초예산에 계상하였으나 도의회에서 삭감한 상태

[표-30] 충북 농가기본소득보장제와 농민수당 비교

구 분	농가기본소득보장제	농민수당
목적	저소득 농가에 기본농업소득 차액 보전	농업·농촌의 공익적 가치 기능 수행에 대한 보상
사업비	35억 원 규모 (도비 11억, 시군비 24억)	900억 원 규모 (도비 270억, 시군비 630억)
대상농가	4,500 농가	75,000명
지원금액	연 50만원~120만원(평균:78만원)	연 120만원(월 10만원 지급)
지원기준	저소득 농가(0.5ha미만 농가 중 농업소득 5백만원 이하)	농업경영체에 등록 농업인 대상
근거법	충청북도 농어업·농촌 및 식품산업 지원에 관한 조례	충청북도 농민수당 지원에 관한 조례

출처: 충청도청자료

[그림-12] 충북 농민청구조례 안의 농민수당 규모



## 2. 농민수당 비용 추계

- 「충청북도 농민수당 지원에 관한 조례안」의 제8조에 해당하는 대상자를 기준으로 볼 때, '18년 기준으로 농업경영체 대상\*은 158,962명, 농가기준으로 75,000가구
- 「충청북도 농민수당 지원에 관한 조례안」의 제9조에 따라 월 10만원 지급 \* '농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률'에 따른 농업경영체 등록된 충북 농업인 수

## 조례안 제8조(지급대상)

- 농민수당은 신청년도 직전 1년이상 충청북도에 주소를 두고 거주하고 있는 농업인 가운데 다음 각 호를 지급대상으로 한다.
  1. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」제4조제1항1호에 따라 농업경영체로 등록되어 있는 농업인
  2. 1호 외에「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」제3조의 기준에 해당되는 농업인
- 도지사는 제1항의 대상을 근거로 농민수당 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 해당년도 지급범위를 정한다.

## 조례안 제9조(지급방법 및 지급액)

- 농민수당은 제9조의 지급대상에게 월 10만원의 금액을 균등하게 지급
- 도지사는 농민수당을 충청북도의 시·군 관내에서만 사용 가능 수단 지급 단 시·군 관내 사용 가능 수단이 없을 경우 충청북도 관내 사용 가능한 수단으로 지급
- 위원회의 심의·의결을 거쳐 해당연도의 지급시기 및 지급액 다르게 정할 수 있음

## 농민수당 비용 추계

## ○ 농업경영체기준: 9,540억원 소요 예상('20~'24)

(단위: 억 원)

구 분	합계	2020	2021	2022	2023	2024
합 계	9,540	1,908	1,908	1,908	1,908	1,908
국 비	-	-	-	-	-	-
지방비	9,540	1,908	1,908	1,908	1,908	1,908

## ※ 산출내역

- 2020년 소요비용 : 농업인 158,962명 × 120만원 = 1,908억원
- 2020년 ~ 2024년 소요비용 : 1,908억원 × 5년 = 9,540억원

## ○ 농가기준: 4,500억원 소요 예상('20~'24)

(단위: 억 원)

구 분	합계	2020	2021	2022	2023	2024
합 계	4,500	900	900	900	900	900
국 비	-	-	-	-	-	-
지방비	4,500	900	900	900	900	900

## ※ 산출내역

- 2020년 소요비용 : 농가 75,000명 × 120만원 = 900억원
- 2020년 ~ 2024년 소요비용 : 900억원 × 5년 = 4,500억원

### 3. 농민수당에 대한 시·군의 의견 수렴

- 충청북도에서 조사한 시·군의 농민수당의 의견수렴 결과를 볼 때, 공통적으로 드러난 의견은 ① 재정부담, ② 형평성, ③ 중복성, ④ 공감대 부족을 볼 수 있음

농민수당의 시·군 의견수렴 결과

시·군	총 합 의 건
청주시	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정적 부담, 사회적 약자의 상대적 소외감, 시민 공감대 필요</li> <li>공익적 기능을 위한 농업인들의 보편적 지원요구는 타당</li> <li>공익 직불제 개편에 따른 중복성 문제등 종합적 검토 후 도입</li> </ul>
충주시	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정적 부담 (향후 타 분야로 추가확대 예상)</li> <li>농민수당 추진 전 타 사업들과 중복지원 여부 검토</li> <li>농민수당 지급에 대한 형평성 문제, 시민 공감대 선행필요</li> </ul>
제천시	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정적 부담, 시민 공감대 필요</li> <li>농민수당 사업평가와 사회보장제도 중복여부 검토필요</li> </ul>
보은군	<ul style="list-style-type: none"> <li>막대한 예산 투자로 지자체 재정마련 지난</li> <li>농민수당 지급에 대한 형평성 문제, 시민 공감대 선행필요</li> </ul>
옥천군	<ul style="list-style-type: none"> <li>막대한 예산 투자로 지자체 재정마련 지난</li> <li>농민수당 지급에 대한 형평성 문제, 시민 공감대 선행필요</li> <li>공익 직불제 개편에 따른 중복성 문제 등</li> </ul>
영동군	<ul style="list-style-type: none"> <li>막대한 예산 투자로 지자체 재정부담 가중</li> <li>농민수당 지급에 대한 형평성 문제, 시민 공감대 선행필요</li> </ul>
증평군	<ul style="list-style-type: none"> <li>기초자치단체의 재정적 부담</li> <li>농업인에 대한 수당성격의 복지는 중앙부처에서 시행요망</li> </ul>
진천군	<ul style="list-style-type: none"> <li>막대한 예산 투자로 지자체 재정마련 지난</li> <li>농민수당 지급에 대한 형평성 문제, 시민 공감대 선행필요</li> </ul>
괴산군	<ul style="list-style-type: none"> <li>막대한 예산 투자로 지자체 재정마련 지난</li> <li>농민수당 지급에 대한 형평성 문제, 시민 공감대 선행필요</li> </ul>
음성군	<ul style="list-style-type: none"> <li>막대한 예산 투자로 지자체 재정마련 지난</li> <li>공익 직불제 개편에 따른 중복성 문제 등</li> </ul>
단양군	<ul style="list-style-type: none"> <li>기초자치단체의 재정적 부담</li> <li>농민수당 지급에 대한 형평성 문제</li> <li>공익 직불제 개편에 따른 중복성 문제 등</li> </ul>

출처: 충북도청자료

## 제2절 파급효과 분석 방법

### 1. 분석의 접근방법

- 충북지역 재정에 대한 농민수당의 파급효과는 크게 기준선(base line) 개념에 입각하거나, 정책환경 변화를 분석모델에 반영하여 보다 동태적으로 파악하는 방식을 취할 수 있음
- 기준선 개념에 입각한 정태분석은 외생변수의 통제가 용이하며, 분석에 소요되는 부담이 경감되는 장점이 있는 반면, 정책환경 변화 요인이 배제됨에 따라 정책실용성은 다소 저하될 수 있음
- 동태분석은 최근의 정책환경 요소들이 반영된다는 장점이 있는 대신, 정책환경 요소에 대한 일련의 가정이 주어여야 하며, 이로 인하여 분석 결과의 가변성이 큰 편임; 반면에 분석 결과의 수치에 얽매이지 않고, 수치가 내포하는 함의를 중시한다면, 정책의 방향성을 설정하는데 유용할 수 있음
- 본 연구에서는 코로나-19 감염병위기 상황이 적절히 반영될 필요가 있다는 판단하에, 정태분석과 동태분석을 같이 수행함
  - 정태분석: 정부간 재정관계나 재정관리제도가 일정하다는 전제하에 농민수당 도입 시 충북지역 재정에 미치는 파급효과 분석
  - 동태분석: 중앙재정 의존도가 높은 지방재정의 현실을 고려하여, 감염병 사태로 인한 국가경제 및 충북 지역경제 위기상황, 그리고 이에 따른 국세(내국세) 및 지방세의 충격을 반영

### 2. 분석의 기준시점

- 분석의 기준 시점은 현실적인 상황을 고려하여 2019년으로 설정함
  - 지방재정에서 보통교부세는 중요한 위치를 차지
  - 그런데, 농민수당은 2019년도 전남, 전북, 충남 등 일부 지역에서 도입되어 보통교부세 산정 과정에서 이미 반영된 상태

- 반면에 증북은 도입 검토 과정에 있어 농민수당이 보통교부세에 영향을 주는 구조이며, 보통교부세를 매개로 재정지표에도 파급
- 또한, 분석하려는 재정지표들이 2019년도 예산 기준으로 공개되어 있어 현실적으로 기준 시점을 2019년으로 할 수 밖에 없는 상황

○ 동태분석의 경우에도 2019년 기준으로 확장하여 분석함

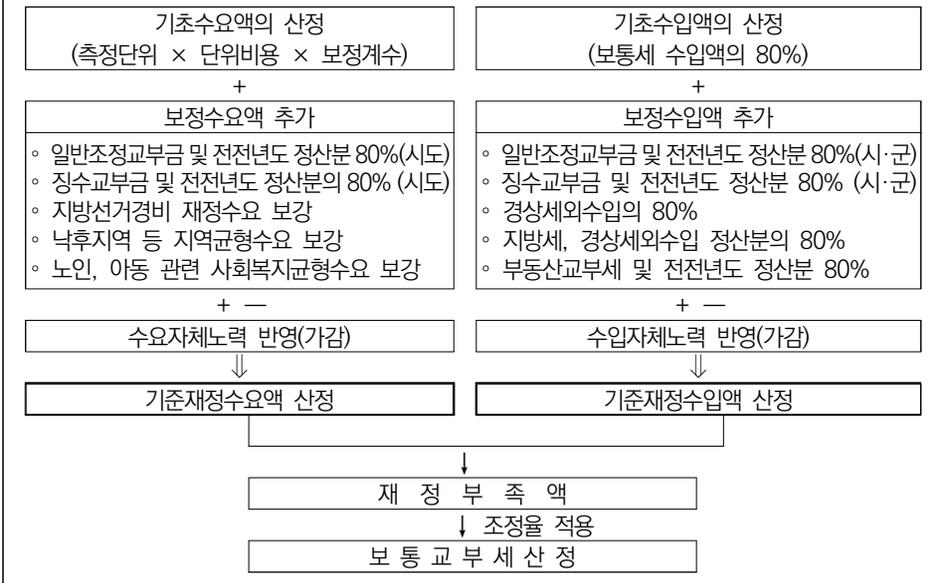
- GDP 및 GRDP는 2017년까지만 발표된 상황이나, 최근의 코로나-19 감염병 사태로 인한 세계경제 및 국내경제 전망치를 반영하여 증북지역의 GRDP 및 지방세 전망을 실시하고, 이를 토대로 보통교부세 및 재정지표의 파급효과 분석

교부세 산정제도 개요

□ 산정제도 개요

- 보통교부세는 재정부족(기준재정수요-기준재정수입) 기준으로 산정함
- 기준재정수요는 대부분의 지자체가 공통적으로 수행하는 행정서비스를 대상으로 측정하며, 경비의 80%를 반영함

[그림-13] 보통교부세 산정 흐름도



### 3. 분석대상 재정지표

- 파급효과 분석에 활용하고자 지방재정분석지표와 지방재정365에 수록된 재정지표 등을 검토하였으나, 매우 제한적이었음
- 본 연구에서는 자치단체가 주민들이 요구하는 서비스와 재화를 자율적으로 제공하고, 이에 대해 재정적으로 책임질 수 있는 재정적 능력이 중요하다는 판단하에 재정역량(fiscal capacity) 관련 재정지표를 활용함

[표-31] 분석대상 재정지표

	공식	정태분석	동태분석
재정자립도	(지방세+세외수입)/ 예산규모	보통교부세 경유하여 예산규모 영향	지방세, 보통 교부세 경유하여 예산 규모에 영향
재정자주도	(자체수입+자주자원)/예산규모		
재정력지수	기준재정수입/기준재정수요		
통합재정 수지비율	(세입-지출-순융자-순세계잉여금)/ 통합재정규모		

## 제3절 동태분석

### 1. 동태분석 개요

- 최근 코로나-19 사태 여파로 국내외 경제여건이 급속히 악화되는 환경을 반영하는 것이 동태분석의 목적임
  - 보통교부세, 지방세 등 지방세입이 위축될 것으로 예상되는 바, 충북 지방재정에 대한 농민수당 도입의 파급효과를 분석
- 본 연구에서 다루고자 하는 동태분석은 거시경제 변화가 지방재정 변수에 미치는 파급효과를 분석하는 것임
  - 이 경우, 거시경제와 지방재정 변수를 특정해야 하는데, 본 연구에서는 (GDP → 내국세 → 보통교부세) 와 (충북지역 GRDP → 지방세)의 파급경로를 분석함
  - GDP 및 GRDP의 2020년도 성장 전망을 토대로, 보통교부세 및 지방세의 세입여건을 예측하며, 마지막 단계에서 재정지표에 미치는 파급효과를 분석
- 엄밀한 분석을 위해서는 내국세 및 지방세에 속하는 각각의 세목에 대하여 세수함수(tax function)를 설정한 후, 예측하는 절차가 바람직함
  - 또한, GDP와 충북지역 GRDP 전망 작업도 선행되어야 함
- 그러나, GDP를 전망하고, 세수함수를 설정하여 내국세와 지방세를 전망하는 것 자체가 별도의 연구로 수행하여야 한다는 점, 그리고 농민수당 도입 여부를 판단하는데 필요한 정책준거를 제공하는 것이 본 연구의 목적이라는 점 등을 고려하여 단순화된 방법론을 취하고자 함
  - GDP와 GRDP는 생산함수 등의 접근이 바람직하나, 연구 수행의 효율성 차원에서 GDP는 최근에 발표된 한국경제 성장률 전망치 활용
  - GRDP 성장률 역시 GDP와 충북 GRDP의 동태적 관계에 대한 시계열기법을 적용하여 전망
  - GDP 성장률 전망치가 설정되면, 이에 근거하여 내국세와 보통교부세 총

량에 대한 전망이 이루어지며, 현행 산정제도를 적용하여 충북지역 보통교 부세에 미치는 영향을 분석

- 동시에 충북 GRDP의 전망 결과를 토대로 충북지역 지방세를 전망하는 순서로 수행될 예정

## 2. GDP 및 충북 GRDP 전망

### □ 주요국 2020년도 경제전망

- 주요 기관들의 올해 세계경제 전망이 코로나19 사태의 확산으로 비관적인 방향으로 전환되고 있음
- Capital Economics와 IMF는 코로나19 팬데믹(Pandemic)을 반영한 세계경제 수정 전망치를 발표한 바, 당초 2.9% 성장에서 -3.0%로 급락함
- 한국 경제도 당초 Capital Economics는 2.0%, IMF는 2.9% 예상하였으나 코로나-19 사태를 맞이하여 각각 -1.0%, -1.2%로 수정하였음
  - IMF는 1930년대 대공황 이후 ‘최악의 침체(worst recession)’를 겪을 것이며, 2008년의 글로벌 금융위기 수준을 넘을 것이라 전망

[표-32] 코로나19 사태와 세계경제 전망

	Capital Economics(2020.3.26)			IMF(2020.4.14)		
	2019	2020	2021	2020e (2020.1)	2020	2021
전세계	3.0	-3.1	7.6	2.9	-3.0	5.8
한국	2.0	-1.0	5.0	2.4	-1.2	3.4
선진국	1.7	-5.5	6.5	1.6	-6.1	4.5
미국	2.3	-5.5	6.5	2.0	-5.9	4.7
유로	1.2	-6.0	6.0	1.3	-7.5	4.7
일본	0.7	-4.0	2.0	0.7	-5.2	3.0
중국	6.1	-3.0	14.0	6.0	1.2	9.2
아세안	n.a.	n.a.	n.a.	4.8	-0.6	7.8

주 : 2020e는 코로나-19가 전세계적으로 확산되기 이전 2020년 1월 IMF가 전망한 수치임

자료 : <https://www.capitaleconomics.com/the-economic-effects-of-the-coronavirus/>

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

□ 한국경제의 2020년 1/4분기 경제성장률

- 한국은행은 4월 23일 올해 1/4분기 GDP 실질성장률이 전기대비 -1.4% 역성장한 것으로 발표하였음
- 지출 측면에서는 정부소비, 건설 및 설비 투자의 증가폭이 둔화된 가운데, 민간소비와 수출이 감소세로 전환됨
  - 특히, 민간소비는 재화(승용차, 의류 등)와 서비스(음식숙박, 오락문화 등)가 모두 줄어 -6.4% 감소
- 경제활동별로 보면, 정부소비나 건설투자 등은 증가하였으나, 반도체를 제외한 제조업에서 -1.8%, 서비스업이 -2.0% 감소하였음

[표-33] 2020년 1/4분기 GDP 성장률 내역

국내총생산에 대한 지출(2015년 연쇄가격 기준)

(계절조정계열 전기대비, %)

	2018 <sup>p</sup>				2019 <sup>p</sup>				2020 <sup>p</sup>	
	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	
국내총생산 (GDP)	1	0.6	0.5	0.9	-0.4	1	0.4	1.3	-1.4	-1.3
민 간 소 비	0.7	0.5	0.4	0.8	0.1	0.7	0.2	0.9	-6.4	(-4.7)
정 부 소 비	1.9	0.6	1.6	2.8	0.4	2.2	1.4	2.5	0.9	-7.1
건 설 투 자	0.9	-2.5	-6	1.8	-0.8	1.4	-6	7	1.3	-3.4
설 비 투 자	4.3	-8.4	-4	3.2	-9.1	3.2	0.6	3.3	0.2	-7.6
지식재산생산물투자	-0.7	0	1.2	0.3	1.3	-0.1	1	0.4	1.1	-2.3
재 고 증 감	1	0	0.3	-0.8	0.6	0.3	0.1	-0.5	-0.7	0.6 (-0.4)
수출	3.5	0.7	4	-1.4	-3.2	2	4.6	0.5	-2	-4.9
수입	4.3	-2.3	-1.1	1.6	-3.4	2.9	1.2	0.6	-4.1	-0.5

## 경제활동별 국내총생산(2015년 연쇄가격 기준)

(계절조정계열 전기대비, %)

	2018 <sup>o</sup>				2019 <sup>o</sup>				2020 <sup>p</sup>
	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4
국내총생산 (GDP)	1.0 (2.8)	0.6 (2.9)	0.5 (2.1)	0.9 (2.9)	-0.4 (1.7)	1.0 (2.0)	0.4 (2.0)	1.3 (2.3)	-1.4 (1.3)
농림어업	3.2	-2.6	-3.5	2.8	4.7	-3.6	0.6	1.4	0.1 (-1.2)
제조업	0.8	1.6	1.6	1.6	-3.3	1.1	2.4	1.6	-1.8 (3.2)
전기가스수도사업	-1.8	4.5	-0.1	2.5	0.0	10.7	-13.6	4.2	5.7 (5.2)
건설업	1.1	-2.1	-5.0	0.8	-1.0	1.6	-4.9	5.6	0.3 (2.4)
서비스업	1.3	0.4	0.5	0.5	0.8	0.8	0.6	0.8	-2.0 (0.2)
(도소매및숙박음식)	-0.7	0.7	1.4	1.2	-2.3	0.8	1.4	1.4	-6.5 (-3.2)
(운수)	-3.1	4.1	0.4	1.0	-3.4	1.9	0.7	0.2	-12.6 (-10.2)
(금융및보험)	3.4	1.7	0.1	-0.6	2.5	1.3	1.7	0.0	2.3 (5.5)
(의료보건)	0.7	1.8	4.5	3.1	-0.9	2.1	3.8	1.9	-5.2 (2.4)
(문화및기타서비스)	6.0	-3.4	-1.1	-0.3	3.9	-0.7	-2.3	0.1	-6.2 (-8.8)
국내총소득 (GDI)	1.8 (2.5)	-0.6 (2.0)	0.1 (0.1)	-0.3 (1.0)	0.2 (-0.5)	-0.7 (-0.6)	0.1 (-0.7)	0.6 (0.2)	-0.6 (-0.6)

주: ( ) 내는 원계열 전년동기대비 증감률

출처: 한국은행 보도자료(2020.4.23)

- 이러한 전망들은 기획재정부가 국가예산 편성 시, 전망하였던 2.4% 성장률보다 크게 후퇴한 것으로서 지방세입에 큰 영향을 줄 것으로 예상됨
  - 기획재정부는 세계경제 3.3% 성장, 국내경제 2.4% 성장을 전제로 올해 예산을 편성
  - 국세는 내국세 251조원을 포함하여 284조원이며, 통합재정 기준 세입은 482조원, 지출은 512조원 규모의 예산을 편성
  - 지방교부세 총량은 52.2조원 편성
- 코로나 사태가 어느 정도의 규모와 폭으로 진행될지 불확실하여 경제전망 자체도 의미를 찾기 어려울 정도이긴 하나, 최근에 발표된 수치들을 보면 2020년 우리 경제는 역성장 가능성이 높은 편임
  - 국내 상황은 상당 수준으로 통제되고 있으나, 미국 및 유럽권 국가들의 감

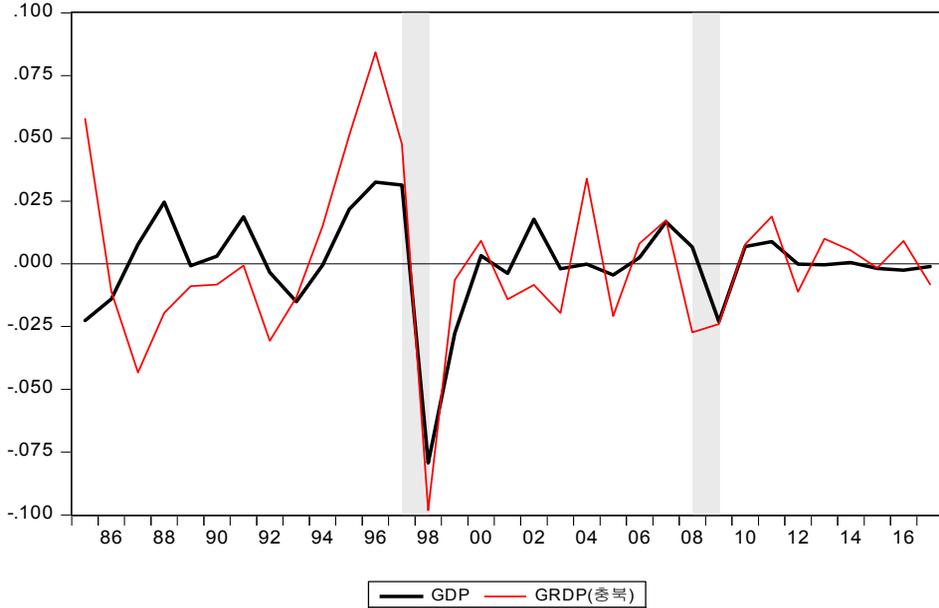
염병 사태는 여전하여 낙관하기 어려운 상황

- 따라서, 본 연구에서는 주요 경제예측기관들의 전망치, 한국은행의 1/4분기 GDP 실적발표 등을 고려하여 -1% 역성장할 것으로 가정함

#### □ GDP와 충북지역 GRDP 경기순환 비교

- 충북지역 GRDP 전망을 위하여 먼저 GDP와 장기관계를 살펴봄
- 충북 GRDP는 Johansen 공적분검정 결과 최소한 하나 이상의 공적분(co-integration)이 존재하는 것으로 밝혀졌음. 이는 GDP와 충북 GRDP는 장기균형관계에 있다는 것을 의미함
  - $y_t$ 와  $x_t$ 가 있을 때, 공적분관계에 있으면 각각은 확률적 추세를 가지게 되지만, 두 시계열의 차이가 정상시계열이므로 그 둘의 확률적 추세가 같아지며, 그들 간의 장기균형관계가 존재하는 것으로 해석
  - 이는  $y_t$ 와  $x_t$  사이의 괴리가 발생하여도 일시적인 현상에 그치며, 장기적으로 균형을 회복한다는 의미
- GDP와 충북 GRDP는 장기균형관계에 있다는 것은 다음 그림에서도 관찰할 수 있음
  - 국가경제 위기 시 둘 사이의 관계가 더 밀접하며, 충북의 GRDP가 GDP보다 더 하락
  - 경기확장 국면에서는 GDP와 충북 GRDP의 관계가 느슨한 반면, 경기수축이나 경제위기 국면에서는 둘 사이의 관계가 밀접해지면서, 충북 GRDP가 GDP 하강 속도나 깊이에서 더 큰 편
- 이러한 패턴으로 볼 때, 코로나-19로 인한 2020년 경제위기 국면에서는 충북의 지역경제가 국가 전체의 경제보다 더 심각한 상황에 직면할 가능성이 높다고 볼 수 있음

[그림-14] GDP와 충북 GRDP 경기순환변동 비교



#### □ 충북지역 GRDP 전망

- GDP와 GRDP가 공적분 관계에 있다는 사실을 이용하여 벡터오차수정모형(VECM : Vector Error Correction Model)을 적용할 수 있음
- 시차가 1인 VECM(1) 일반모형은 다음과 같음

$$\Delta Y_t = \mu + \alpha\beta' Y_{t-1} + \Gamma\Delta Y_{t-1} + u_t, \quad \beta' \text{는 공적분 관계 파라미터}$$

- 상기 VECM(1)의 일반모형에 의해, GDP에 대한 GRDP의 VECM(1) 추정 모델과 추정 결과는 다음과 같음

$$\Delta \ln GRDP_t = \mu + \beta' (\ln GRDP_{t-1} + \alpha \ln GDP_{t-1}) + \Gamma_1 \Delta \ln GDP_{t-1} + \Gamma_2 \Delta \ln GRDP_{t-1}$$

**[표-34]** GRDP 전망을 위한 VECM(1) 추정 결과

$\mu$	$\beta'$	$\alpha$	$\Gamma_1$	$\Gamma_2$	$Adj.R^2$
0.094 (5.50)**	-0.056 (-3.51)**	0.281 (1.02)	-0.938 (-2.46)*	0.340 (1.43)	0.24

주: ( )내는 t값

- Capital Economics 전망치 -1% 성장을 가정할 경우, 충북의 GRDP는 -1.3% 역성장할 것으로 예상되었음

**□ 충북지역 지방세 전망**

- 충북의 지방세도 GRDP와 공적분 관계에 있다는 것이 확인되었음
- 이에 따라, 본 연구에서는 VECM 모델과 공적분 회귀식(FMOLS :Fully Modified Ordinary Least Square) 두 방법론을 취하였으며, FMOLS가 전망의 편의성에서 유리하다고 판단하여 FMOLS에 의한 전망치를 보고하고자 함
  - 충북의 지방세를 본청, 시, 군 그룹으로 구분하여 전망하기 위해서 표본 확보가 가능한 FMOLS 방식이 더 유익
- 일반적으로 공적분 관계식은  $z_t = (y_t, x_t)'$ 로 놓아  $y_t$ 를 단일 시계열로,  $x_t$ 를  $r-1$  차원 다변량 시계열로 정의하는데,  $\alpha = (1, -\beta)'$ 로 표준화(normalization)하면  $y_t = x_t'\beta + u_t$ 의 회귀방정식 형태로 표현할 수 있음
- 현 시점에서 GRDP 통계는 2017년까지 발표되고 있으므로 분석 기간은 1985년에서 2017년으로 하며, GRDP 및 지방세는 KOSIS에 수록된 수치를 이용함
- FMOLS는 다음과 같음. 여기서, T는 지방세임(본청은 도세, 시는 시세, 군은 군세)

$$\ln T_t = \alpha + \beta_1 \ln T_{t-1} + \beta_2 \ln GRDP_t + \beta_3 \ln GRDP_{t-1}$$

○ 추정결과는 다음과 같으며, 모형의 신뢰성 및 설명력에 무리가 없음

[표-35] 충북지역 지방세 전망을 위한 FMOLS 추정 결과

	$\alpha$	$\beta_1$	$\beta_2$	$\beta_3$	$Adj.R^2$
충북 본청	-2.422 (-2.11)*	0.837 (17.1)**	1.472 (6.9)**	-1.202 (-5.5)**	0.98
시	-3.04 (-1.39)	0.797 (6.8)**	2.251 (4.0)**	-1.844 (-3.2)**	0.98
군	0.003 (0.003)	0.879 (2.7)*	0.725 (2.3)*	-0.59 (-1.9)*	0.97

주: ( )내는 t값

○ 지방세 전망 결과를 정리하면 다음과 같음

- 충북 본청은 -10.1%, 시 지역은 -5.9%, 군 지역은 -3.3% 감소
- 다만, 본청의 경우, -6.7% 감소의 낙관적 시나리오도 추가한 바, -756억원에서 -1,150억원 감소될 것으로 예상
- 세원이 빈약한 군 지역의 타격은 덜하지만, 사업체 및 인구가 밀집된 청주 등의 시 지역의 지방세 충격이 비교적 큰 편

[표-36] 충북지역 지방세 전망(2018년 결산 기준)

(단위: 억원)

	징수액	중립적 전망	낙관적 전망	감소액 (중립적)	감소액 (낙관적)
합 계	22,815	21,070	21,464	-1,746	-1,352
충북 본청	11,347	10,197	10,591	-1,150	-756
청주시	6,333	5,960	5,960	-373	-373
충주시	1,274	1,199	1,199	-75	-75
제천시	764	719	719	-45	-45
보은군	203	197	197	-7	-7

	징수액	총립적 전망	낙관적 전망	감소액 (총립적)	감소액 (낙관적)
옥천군	262	253	253	-9	-9
영동군	159	153	153	-5	-5
증평군	199	192	192	-7	-7
진천군	839	811	811	-28	-28
괴산군	189	182	182	-6	-6
음성군	1,055	1,019	1,019	-35	-35
단양군	192	186	186	-6	-6

□ 내국세 전망

- 당초 예산에 편성한 것과 달리 내국세 징수실적이 저조할 경우, 지방교부세 총량에 대한 정산이 2년 후에 이루어짐
- 보통교부세의 경우, 2년 후 예산기준 보통교부세 총량에서, 올해 덜 징수된 내국세의 19.24%만큼 감액하며, 개별 자치단체에 대해서는 올해분 보통교부세에서 당해 자치단체가 차지하는 비중을 감액 총량에 곱하여 조정함
- 따라서 올해 경제위기 국면으로 내국세와 보통교부세 총량의 감소 문제는 2022년도분 보통교부세 산정 시 적용됨
- 그러나 시점만 2년 이후일 뿐, 보통교부세가 사실상 줄어드는 문제는 피할 수 없으므로, 본 연구에서는 2019년도 산정분에 적용하여 경제위기로 인한 보통교부세 파급효과를 추산함
- 2변수(GDP, 내국세) 비제약 VAR(2) 및 VECM(1)을 적용한 바, 전망 결과는 비슷하였으나, 논리적으로 더 적합한 VECM(1) 전망치를 보고함
- VECM(1) 모형에 의한 예측 결과는 다음과 같음

$$\Delta \ln LT_t = \mu + \beta'(\ln LT_{t-1} + \alpha \ln LY_{t-1}) + \Gamma_1 \Delta \ln LY_{t-1} + \Gamma_2 \Delta \ln LT_{t-1}$$

【표-37】 내국세 전망을 위한 VECM(1) 추정 결과

$\mu$	$\beta'$	$\alpha$	$\Gamma_1$	$\Gamma_2$	$Adj.R^2$
0.069 (2.76)*	0.015 (2.41)*	-6.283 (-6.01)**	0.074 (0.36)	0.494 (1.20)	0.43

주: ( )내는 t값

- <표-37>에 입각하여 내국세 수입을 전망한 결과, 2020년에는 -2.0% 감소할 것으로 추산되었음

#### □ 보통교부세 전망

- 내국세는 2019년 예산 기준 255.6조원에서 -2% 감소된 250.5조원으로 전망되었음
- 내국세 감소에 따라, 보통교부세 총량은 2019년 예산 기준 45.8조원에서 44.9조원으로 -1조원 가량 감소됨

【표-38】 코로나19 사태에 따른 내국세 및 보통교부세 총량 전망

(단위: 백만원)

	당초분	전망치
내국세 ①	255,630,400	250,495,725
소방안전교부세 ②	537,502	537,502
지방교부세 모수 내국세 ③=①-②	255,092,898	249,958,223
지방교부세 모수 ④=③×19.24%	49,079,874	48,091,962
보통교부세 모수 ⑤=④×97%	47,607,477	46,649,203
제주특별도 ⑥=⑤×3%	1,428,374	1,399,476
분권교부세 보전분 ⑦	341,631	341,631
(순)보통교부세 ⑤-⑥-⑦	45,837,472	44,908,096

- 보통교부세 총량 변화는 조정률 하락을 초래하므로 개별 자치단체의 보통교부세는 줄어들게 됨

- 충북 지역의 경우, 본청의 보통교부세 -145억원을 비롯하여 전체적으로 -661억원 감소함

**[표-39]** 코로나19 사태 반영한 내국세 감소 시 보통교부세 파급효과

(단위: 억원)

	당초 2019년도분 보통교부세				내국세 감소 시 보통교부세				증감액			
	합계	본청	시	군	합계	본청	시	군	합계	본청	시	군
서울	0	0			0	0			0	0	0	0
부산	11,411	10,746		665	11,181	10,529		652	-230	-217	0	-13
대구	11,948	10,592		1,357	11,707	10,378		1,329	-241	-214	0	-27
인천	9,228	5,998		3,230	9,042	5,877		3,165	-186	-121	0	-65
광주	9,900	9,900			9,700	9,700			-200	-200	0	0
대전	10,028	10,028			9,826	9,826			-202	-202	0	0
울산	5,328	3,958		1,369	5,220	3,878		1,342	-108	-80	0	-28
세종	505	505			495	495			-10	-10	0	0
경기	38,652	0	33,512	5,140	37,872	0	32,836	5,036	-780	0	-676	-104
강원	51,706	10,523	18,577	22,605	50,662	10,311	18,202	22,149	-1,043	-212	-375	-456
<b>충북</b>	<b>32,743</b>	<b>7,183</b>	<b>12,199</b>	<b>13,362</b>	<b>32,083</b>	<b>7,038</b>	<b>11,952</b>	<b>13,092</b>	<b>-661</b>	<b>-145</b>	<b>-246</b>	<b>-270</b>
충남	41,439	7,601	19,230	14,608	40,603	7,448	18,842	14,313	-836	-153	-388	-295
전북	48,534	10,234	22,157	16,143	47,555	10,028	21,709	15,817	-979	-207	-447	-326
전남	63,888	11,410	15,053	37,425	62,599	11,179	14,750	36,670	-1,289	-230	-304	-755
경북	72,841	11,833	36,995	24,013	71,371	11,595	36,248	23,529	-1,470	-239	-746	-485
경남	50,179	6,930	23,128	20,121	49,166	6,790	22,661	19,715	-1,013	-140	-467	-406
제주	14,281	14,281			13,995	13,995			-286	-286	0	0
합계	472,610	131,723	180,850	160,038	463,076	129,067	177,201	156,808	-9,534	-2,656	-3,649	-3,229

- 충북 본청 및 시군별 보통교부세 변화는 다음과 같음

**[표-40]** 코로나19 사태 반영한 내국세 감소 시 충북지역 보통교부세 파급효과

(단위: 억원)

	당초 2019년도분 보통교부세				내국세 감소 반영 시 보통교부세	
	기준재정 수요 ①	기준재정 수입 ②	재정부족 (①-②)	산정액	기준재정 수요 ③	산정액
충북본청	17,010	8,699	8,311	7,183	7,038	-145
청주	12,215	6,572	5,643	4,878	4,779	-98
충주	6,250	1,708	4,542	3,926	3,847	-79
제천	4,997	1,069	3,928	3,395	3,327	-69
보은	2,540	431	2,108	1,822	1,786	-37
옥천	2,679	507	2,173	1,878	1,840	-38
영동	3,084	481	2,603	2,250	2,204	-45
진천	2,519	1,060	1,459	1,261	1,235	-25
괴산	2,996	457	2,539	2,195	2,150	-44
음성	3,098	1,260	1,838	1,589	1,557	-32
단양	2,372	483	1,889	1,633	1,600	-33
증평	1,228	378	850	735	720	-15

### 3. 재정지표 파급효과

- 재정력지수는 보통교부세 총량만 변하고, 기준재정수요와 기준재정수입은 동일하므로 정태 분석 결과와 같음
- 재정자주도, 재정자립도, 통합재정수지비율은 지방세와 보통교부세에 대한 전망치를 이용하여 다시 측정됨으로 정태분석과 달라짐
- 보통교부세, 지방세 감소가 반영되어 정태 분석의 재정지표 악화되는 것으로 나타났음
  - 충북 본청의 경우 재정자주도는 당초의 46.17%, 정태분석의 45.7%보다 낮은 42.84%로 하락

- 재정자립도 역시 당초의 30.68%에서 정태분석의 30.54%로 다소 하락하며, 동태분석에서는 비교적 큰 폭으로 하락한 27.36%
- 통합재정수지비율은 당초 -5.42%에서 -5.44%로 소폭 하락하지만, 최근의 감염병 사태를 반영하면 -8.46%로 악화

[표-41] 농민수당 도입 시 충북지역 지자체의 주요 재정지표 변화

	당초 재정지표			정태분석의 재정지표			동태분석의 재정지표		
	재정 자주도	재정 자립도	통합재정 수지비율	재정 자주도	재정 자립도	통합재정 수지비율	재정 자주도	재정 자립도	통합재정 수지비율
충북분청	46.17	30.68	-5.42	45.70	30.54	-5.44	42.84 (44.22)	27.36 (28.37)	-8.46 (-7.53)
청 주	62.26	37.26	-6.94	61.73	37.06	-6.98	59.95	34.95	-8.95
충 주	63.10	20.70	-15.48	62.44	20.56	-15.55	61.17	18.77	-16.84
제 천	66.69	18.82	-7.87	66.21	18.73	-7.90	64.96	17.09	-9.34
보 은	64.61	7.74	-8.77	63.81	7.68	-8.83	63.38	6.51	-9.81
옥 천	69.70	17.47	-8.39	68.80	17.32	-8.45	68.43	16.20	-9.45
영 동	69.20	16.66	-12.76	68.30	16.51	-12.86	67.99	15.45	-13.76
진 천	64.52	17.63	-5.76	63.16	17.39	-5.83	62.76	15.87	-7.32
괴 산	62.63	27.83	-7.85	61.76	27.59	-7.91	60.70	25.90	-9.47
음 성	66.58	12.86	-16.82	65.53	12.73	-16.95	65.52	11.80	-17.60
단 양	62.76	31.06	-12.60	62.44	30.96	-12.63	61.45	29.75	-13.68
증 평	71.87	21.75	-14.30	71.61	21.70	-14.33	71.24	21.13	-14.82

주 : 충북 분청의 ( ) 수치는 도세가 -6.7% 감소한 경우임

## 제4절 정태분석

### 1. 정태분석 개요

- 농민수당 도입은 일차적으로 보통교부세에 파급되며, 이차적으로 재정자립도 등 재정지표에 영향을 줌
  - 즉, 농민수당 재정부담 → 보통교부세 → 재정지표의 파급경로
- 본 연구에서는 기준 시점을 2019년도로 하여 농민수당 도입으로 인한 충북도 재정의 영향을 분석함
  - 보통교부세 : 2019년도분 산정내역
  - 재정자립도 및 재정자주도 : 지방재정365 내 2019년도 당초예산
  - 다만, 통합재정수지비율은 지방재정365 내 가장 최근치인 2018년도 최종 예산 사용

#### □ 농민수당과 보통교부세 관계

- 농민수당은 전남 및 전북 등 일부 지자체에서 도입되었을 뿐 아니라, 사회보장위원회 등 정부 차원에서도 지자체에서 자체 수행하는 사회수당에 대한 재정평가 등의 요건을 강화하고 있음
  - 사회보장위원회에서는 전북도에서 수행하는 농민수당을 “조건부 협의”의 의견을 내놓고, 조건으로 ① '20년 공익직접직불제 수행 전 까지 시범수행, ② '20년 이후에는 농민수당의 재정성과평가의 4가지 항목을 제시할 것을 제시하였음
- 본 분석에서는 상기 이유로 현행 보통교부세 산정제도 내에서는 기준재정수요에 농민수당을 기준재정수요에 반영하지 않는 조건 하에 분석을 수행함
  - (보통교부세 기준재정수요) 전국의 자치단체가 공통으로 수행하는 사무를 대상으로 산정한 표준적인 경비로 일부 자치단체에서 시행하는 사무의 경비, 국고보조사업 중 국비 부담분(기초자치단체의 경우 국비 및 시도비),

시도 보조사업 중 시도비 부담분은 제외

- (조건) 타 지자체에서 수행하는 농민수당의 경비는 '20년도 보통교부세 산정에서 제외된 상태에서 교부된 것으로 간주 (타 지자체가 수행하는 농민수당이 보통교부세의 기준재정수요에 포함된다 하더라도, '19년도 본예산으로 수립 시, '20년도 보통교부세 기준재정수요에 반영되어 지자체에는 '22년도 보통교부세에 반영됨. 따라서, 현재 '20년도 6월 기준으로 볼 때, 타 지자체의 농민수당의 예산은 보통교부세의 기준재정수요에 반영되지 않았음)

○ 충북도가 농민수당제도를 도입할 경우, 다른 시·도의 기준재정수요는 변동이 없는 상태에서, 충북도 기준재정수요에 농민수당 경비가 포함되지 않기 때문에,

- 이 경우, 충북도 자치단체의 보통교부세 산정액이 줄어들며, 얼마만큼 줄어들 것인가는 재정부족액 변동으로 인한 조정률 변화에 좌우됨
- 아울러, 보통교부세는 당해연도 총량을 기준으로 각 지자체의 부족액 (기준재정수요-당해연도 예산액) 총량에서 조정률로 배분
- 이와 같은 보통교부세의 배분기준에 따라, 충북도의 농민수당 추가적인 900억원이 기준재정수요에 포함되지 않은 대신, 예산액에 포함될 경우 충북도의 부족액은 타 지자체보다 부족액이 줄어드는 효과가 나타나서 사업을 수행하지 않은 지자체에게 교부액 증가하게 됨
- 결국 충북도가 보통교부세의 기준재정수요에 포함되는 타 사업을 수행할 때와 비교 시, 농민수당 사업으로 인해 충북도(기초포함)의 보통교부세 교부액이 줄어들게 되는 반면 충북도 이외 자치단체는 충북도의 부족액 차액만큼의 교부액이 증가할 개연성이 높음

#### □ 기준재정수요 산정

- 충북도 농민수당의 총경비를 900억원(도비 270억원, 시군비 630억원) 산정
- 보통교부세의 기준재정수요는 보조사업의 경우 당해 자치단체 매칭비만큼

보통교부세 총액의 조정률을 반영하여 경비지원을 반영

- 따라서, 충청도 본청의 기준재정수요에는 도비 270억원에 보통교부세 총액의 조정률이 반영되어 차감되고, 시·군의 경우에는 당해 시·군이 부담하는 농민수당 경비에 조정률만큼 차감되는 방식으로 산정됨

[표-42] 충북 본청 및 시·군 농민수당 재정부담 내역

	지원금액 (백만원)	농어업 업체 (가구)	부담비율	'20년 본예산 편성 (단위:백만원)		
				합계	도비	시군비
충북 본청	1.20	75,000	30:70	90,000	<b>27,000</b>	63,000
청주시	1.20	19,457	30:70	23,348	7,004	<b>16,344</b>
충주시	1.20	9,657	30:70	11,588	3,476	<b>8,111</b>
제천시	1.20	5,960	30:70	7,152	2,146	<b>5,007</b>
보은군	1.20	5,132	30:70	6,159	1,848	<b>4,311</b>
옥천군	1.20	5,990	30:70	7,188	2,157	<b>5,032</b>
영동군	1.20	6,876	30:70	8,251	2,475	<b>5,776</b>
진천군	1.20	4,463	30:70	5,356	1,607	<b>3,749</b>
괴산군	1.20	5,952	30:70	7,142	2,143	<b>5,000</b>
음성군	1.20	6,828	30:70	8,193	2,458	<b>5,735</b>
단양군	1.20	3,097	30:70	3,717	1,115	<b>2,602</b>
증평군	1.20	1,588	30:70	1,905	572	<b>1,334</b>

#### □ 보통교부세 파급효과

- 충북지역 보통교부세는 본청 -180억원, 청주시 -108억원 등 본청과 시·군 합해서 총 -592억원 줄어들 것으로 예상됨
  - 충북 본청 및 시·군의 '19년도 당초 기준재정수요는 60,987억원이며, 농민수당 도입 시 기준재정수요는 -720억원 감소한 60,267억원
  - 충북지역의 보통교부세 592억원의 감소의 의미는 ① 타 지자체의 농민수당 경비가 보통교부세 기준재정수요에 미포함되고, ② 충청도가 농민수당의 900억원 추가 산정시 기준재정수요에 미포함되는 '21년도 보통교부세

배분의 파급효과를 추정한 금액임

- 충북도가 '20년도 본 예산에 농민수당 900억원의 경비를 투입할지라도, 900억원이 보통교부세로 돌려받는 시기는 '23년도 보통교부세부터 받을 수 있음
- 따라서 충북지역의 농민수당 사업 수행 시 향후 2년 간 타 지자체와 비교할 때 보통교부세의 상대적 감소가 필연적임

**[표-43]** 농민수당 도입의 충북지역 보통교부세 파급효과

(단위: 억원)

	당초 2019년도분 보통교부세				농민수당 도입 시 보통교부세			감소액
	기준재정 수요 ①	기준재정 수입 ②	재정부족 (①-②)	산정액	기준재정 수요 ③	재정부족 (①-③)	산정액	
충북 본청	17,010	8,699	8,311	7,183	16,794	8,095	7,003	-180
청 주	12,215	6,572	5,643	4,878	12,084	5,513	4,769	-108
충 주	6,250	1,708	4,542	3,926	6,185	4,477	3,873	-52
제 천	4,997	1,069	3,928	3,395	4,957	3,888	3,364	-31
보 은	2,540	431	2,108	1,822	2,505	2,074	1,794	-28
옥 천	2,679	507	2,173	1,878	2,639	2,132	1,845	-33
영 동	3,084	481	2,603	2,250	3,037	2,557	2,212	-38
진 천	2,519	1,060	1,459	1,261	2,489	1,429	1,236	-25
괴 산	2,996	457	2,539	2,195	2,956	2,499	2,162	-33
음 성	3,098	1,260	1,838	1,589	3,052	1,792	1,550	-38
단 양	2,372	483	1,889	1,633	2,351	1,869	1,617	-16
증 평	1,228	378	850	735	1,217	839	726	-9
합 계	60,987	23,103	37,884	32,743	60,267	37,164	32,152	-592

- 충북지역은 농민수당 수행으로 인해 '20년도 기준으로 타 지자체와의 보통교부세 지급금액이 감소하는데, 충북지역과 비교 시 다른 시·도 본청은 105억원, 시 160억원, 군 140억원 가량 증가함
- 이는 충북지역 자치단체의 재정부족액 감소로 조정률이 당초의 0.86431에서 0.86513으로 높아졌기 때문임

- 충북지역의 900억원 농민수당 경비가 기준재정수요에 반영되지 않은 대신, '20년도 본 예산에 반영될 때, 충북도의 재정부족액은 900억원이 감소되고, 감소 분만큼 타 지자체에게 돌아가는 보통교부세의 금액이 반영된 결과
- 충북도는 '20년도 농민수당 사업을 수행 시, '21년도 보통교부세 배분 시 타 지자체보다 교부액 감소가 필연적임

[표-44] 농민수당 도입의 보통교부세 파급효과 비교

(단위: 억원)

	당초 2019년도분 보통교부세				농민수당 도입 시 보통교부세				증감액			
	합계	시도	시	군	합계	시도	시	군	합계	시도	시	군
서울	0	0			0	0			0	0	0	0
부산	11,411	10,746		665	11,422	10,756		666	11	10	0	1
대구	11,948	10,592		1,357	11,960	10,602		1,358	11	10	0	1
인천	9,228	5,998		3,230	9,237	6,004		3,233	9	6	0	3
광주	9,900	9,900			9,909	9,909			9	9	0	0
대전	10,028	10,028			10,038	10,038			10	10	0	0
울산	5,328	3,958		1,369	5,333	3,962		1,371	5	4	0	1
세종	505	505			505	505			0	0	0	0
경기	38,652	0	33,512	5,140	38,689	0	33,544	5,145	37	0	32	5
강원	51,706	10,523	18,577	22,605	51,755	10,533	18,595	22,627	49	10	18	21
충북	32,743	7,183	12,199	13,362	32,152	7,003	12,006	13,142	-592	-180	-192	-219
충남	41,439	7,601	19,230	14,608	41,478	7,608	19,248	14,622	39	7	18	14
전북	48,534	10,234	22,157	16,143	48,580	10,244	22,178	16,158	46	10	21	15
전남	63,888	11,410	15,053	37,425	63,949	11,420	15,068	37,461	61	11	14	36
경북	72,841	11,833	36,995	24,013	72,910	11,845	37,030	24,036	69	11	35	23
경남	50,179	6,930	23,128	20,121	50,227	6,937	23,150	20,140	48	7	22	19
제주	14,281	14,281			14,281	14,281			0	0	0	0
합계									405	105	160	140

주: 증감액 합계는 충북 본청 및 시·군을 제외한 수치임

## 2. 재정지표 파급효과

- 보통교부세가 감소할 경우, 충북지역 지자체는 감소분만큼 지방채무를 발행하거나, 재정사업에 대한 세출구조조정을 단행하는 전략을 선택할 수 있음
- 세출구조조정 전략을 취할 경우, 예산규모 축소를 가져와 차년도 보통교부세의 기준재정수요에 부정적인 영향을 미치게 됨
  - 즉, 보통교부세가 줄어드는 영향을 당해 연도에 감수하는 대신 차년도로 미루는 정도에 불과함(시점의 차이만 있을 뿐, 보통교부세 감소는 여전하다는 것임)
- 이런 이유로, 지방채를 발행해서라도, 농민수당 소요비용을 충당하고, 다른 재정사업도 유지하는 방식이 현실적임
  - 여기서는 이 전략을 취한다는 가정 하에 재정력지수, 재정자립도, 재정자주도, 통합재정수지비율 지표값의 변화를 분석함
- 농민수당 도입 시 재정력지수, 재정자립도, 재정자주도 지표값은 일제히 하락함
  - 충북 본청의 경우, 재정력지수가 0.511에서 0.506, 재정자주도는 46.17%에서 45.70%, 재정자립도 역시 30.68%에서 30.54%로 하락
- 통합재정수지비율도 하락하여 재정건전성이 악화될 것으로 보임

[표-45] 농민수당 도입 시 충청지역 지자체의 주요 재정지표 변화

	당초 재정지표				농민수당 도입 시 재정지표			
	재정력 지수	재정 자주도	재정 자립도	통합재정 수지비율	재정력 지수	재정 자주도	재정 자립도	통합재정 수지비율
충북 본청	0.511 (13위)	46.17 (12위)	30.68 (13위)	-5.42 (9위)	0.506 (13위)	45.70 (13위)	30.54 (13위)	-5.44 (9위)
청 주	0.538 (31위)	62.26 (57위)	37.26 (28위)	-6.94 (15위)	0.532 (31위)	61.73 (61위)	37.06 (28위)	-6.98 (15위)
충 주	0.273 (56위)	63.10 (50위)	20.70 (58위)	-15.48 (48위)	0.270 (56위)	62.44 (55위)	20.56 (59위)	-15.55 (48위)
제 천	0.214 (63위)	66.69 (26위)	18.82 (63위)	-7.87 (20위)	0.212 (63위)	66.21 (31위)	18.73 (64위)	-7.90 (20위)
보 은	0.170 (42위)	64.61 (46위)	7.74 (82위)	-8.77 (28위)	0.168 (44위)	63.81 (53위)	7.68 (82위)	-8.83 (28위)
옥 천	0.189 (33위)	69.70 (14위)	17.47 (33위)	-8.39 (25위)	0.186 (34위)	68.80 (17위)	17.32 (33위)	-8.45 (27위)
영 동	0.156 (49위)	69.20 (16위)	16.66 (36위)	-12.76 (60위)	0.154 (51위)	68.30 (22위)	16.51 (37위)	-12.86 (61위)
진 천	0.421 (4위)	64.52 (47위)	17.63 (32위)	-5.76 (12위)	0.416 (4위)	63.16 (62위)	17.39 (32위)	-5.83 (12위)
괴 산	0.153 (52위)	62.63 (63위)	27.83 (5위)	-7.85 (22위)	0.151 (52위)	61.76 (67위)	27.59 (5위)	-7.91 (22위)
음 성	0.407 (5위)	66.58 (30위)	12.86 (64위)	-16.82 (76위)	0.401 (5위)	65.53 (40위)	12.73 (64위)	-16.95 (76위)
단 양	0.203 (26위)	62.76 (62위)	31.06 (4위)	-12.60 (59위)	0.202 (27위)	62.44 (63위)	30.96 (4위)	-12.63 (59위)
중 평	0.308 (10위)	71.87 (4위)	21.75 (14위)	-14.30 (69위)	0.305 (10위)	71.61 (7위)	21.70 (14위)	-14.33 (69위)

주: 음영부분은 농민수당 도입 후 재정지표가 하락한 경우임



# 제5장

## 정책제언

---

제1절 연구 결과 정리

제2절 제도개선의 정책 제언



## 제5장

## 정책제언

KRILA

## 제1절

## 연구 결과 정리

- 본 연구는 농민수당이 민선 7기 지자체장의 정치적 결정에 따른 제도라는 인식 내에서 지속적인 행정운영의 안정성을 높이기 위한 제도 및 재정파급 효과의 계량분석을 통해 다음과 같은 연구결과를 도출함

### 1. 현행 사회보장제도 내에서 농민수당제도의 의미 검토

- 농민수당은 현행 사회보장제도 내에서 운영되는 소득보장 사회수당의 일환으로 볼 수 있음
  - 현재 운용되는 사회수당은 수급자의 자산 및 재산과 노동의 여부에 따라 수행되는 청년수당 및 노인수당과 특성을 같이함
  - 농민수당은 청년수당과 노인수당과 달리 사회적 약자의 보충적 특성의 대상이 아닌 점에서 기본소득제와 유사한 특성을 지니고 있음
  - 기본소득제의 특성을 유지하기 위해서는 농민이라는 직업군의 특수성에 따라 타 직업군과 형평성이 우려됨
  - 반면, 농민 직업군의 낮은 소득계층의 특수군을 인정하더라도, 현행 지원되는 사회수당 (공익직접직불제, 농어업인 사회복지제도)의 급여와 비교 시 충분성이 인정되어 농업수당을 농민 전체에게 지급한다는 것은 농업 군 내의 소득군들 간 형평성 또한 제기될 수 있음

### 2. 현행 사회보장제도 내에서 지자체의 재정현황 검토

- 지자체는 지자체 간 재정편차가 커서, 현행 중앙-지방 간 세입 및 세출 분담체제 내에서 사회복지 및 사회수당 등의 현금수당의 추가적인 지출은 지

자체의 재정운영의 경직성을 높일 우려가 큼

- 현행 사회복지 증가 추세에 따라 지자체의 재정운용에 있어, 통합재정수지 비율, 경상수지비율, 자체수입비율 및 지방보조금 비율에 있어 건전성 확보 우려
- 의무지출비용의 증가에 따른 지자체 가용재원의 감소가 큼

### 3. 충북도 농민수당 후 재정파급효과 분석

- 충북도의 재정파급효과를 분석하기 위해 19년도 최근 자료를 활용하여 지자체가 주민들이 요구하는 서비스와 재화의 자율적 제공을 위한 재정책임성의 관점에서 재정역량(fiscal capacity)의 관련 재정지표를 활용
  - 이를 위하여 ① 재정자립도, ② 재정자주도, ③ 재정력지수, ④ 통합재정수지비율을 활용하되, 농민수당 도입 후 지자체의 교부되는 보통교부세에 미치는 영향에 따른 예산규모 영향을 분석 (정태분석)과 지방세 및 보통교부세에 미치는 영향에 따른 예산규모 영향을 분석 (동태분석)을 수행
  - 정태분석을 통해서 는 지자체의 외부재정요인에 따른 분석으로 농민수당제도의 수행에 따른 재정운용의 시사점을 도출하였고, 동태분석을 통해서 는 현재 코로나19의 경기변동에 따른 지자체의 직접적인 세입에 영향을 분석함으로써 향후 지방재정 운용에 따른 시사점을 도출

#### □ 동태분석 결과

- GDP와 충북 GRDP는 장기균형관계에 있으며 국가경제 위기 시 둘 사이의 관계가 더 밀접하며, 충북의 GRDP가 GDP보다 더 하락
  - 경기확장 국면에서는 GDP와 충북 GRDP의 관계가 느슨한 반면, 경기수축이나 경제위기 국면에서는 둘 사이의 관계가 밀접해지면서, 충북 GRDP가 GDP 하강 속도나 깊이에서 더 큰 편
  - 이러한 패턴으로 볼 때, 코로나-19로 인한 2020년 경제위기 국면에서는 충북의 지역경제가 국가 전체의 경제보다 더 심각한 상황에 직면할 개연성

이 높다고 볼 수 있음

- 충북 지방세는 충북 GRDP는 장기균형관계에 있으며 이는 충북도의 코로나19 이후의 GRDP감소에 따라 지방세는 감소할 것으로 추정
  - 충북 본청은 -10.1%, 시 지역은 -5.9%, 군 지역은 -3.3% 감소
  - 다만, 본청의 경우, -6.7% 감소의 낙관적 시나리오도 추가한 바, -756억 원에서 -1,150억원 감소될 것으로 예상
  - 세원이 빈약한 군 지역의 타격은 덜하지만, 사업체 및 인구가 밀집된 청주 등의 시 지역의 지방세 충격이 비교적 큰 편
- 충북 지역의 경우, 본청의 보통교부세 -145억원을 비롯하여 전체적으로 -661억원 감소함 (내국세 감소에 따라, 보통교부세 총량은 -1조원 감소)
  - 충북 본청의 경우 재정자주도는 당초의 46.17%, 정태분석의 45.7%보다 낮은 42.84%로 하락
  - 재정자립도 역시 당초의 30.68%에서 정태분석의 30.54%로 다소 하락하며, 동태분석에서는 비교적 큰 폭으로 하락한 27.36%
  - 통합재정수지비율은 당초 -5.42%에서 -5.44%로 소폭 하락하지만, 최근의 감염병 사태를 반영하면 -8.46%로 악화

#### □ 정태분석 결과

- 충북 본청 및 시·군의 '19년도 당초 기준재정수요는 60,987억원이며, 농민수당 도입 시 기준재정수요는 -720억원 감소한 60,267억원임
  - (조건 1) 타 지자체의 농민수당 예산이 보통교부세 기준재정수요에 미포함되고, 충북도가 농민수당 900억원을 추가로 산정
  - (분석결과) 보통교부세 파급효과로 충북지역 보통교부세는 본청 -180억원, 청주시 -108억원 등 본청과 시·군 합해서 총 -592억원 줄어든 것으로 예상됨
  - (조건 2) 타 지자체의 농민수당 예산이 보통교부세 기준재정수요에 포함되고, 충북도가 농민수당 900억원을 '20년도 본예산에 추가

- (예측) 충북도에서 지급할 농민수당 900억원은 '21년도와 '22년도 보통교부세에는 반영이 되지 않고, '23년도 보통교부세에 반영되어 900억원의 일부를 교부세로 받을 수 있음
- 보통교부세 '19년 총액기준 배분에 따라 다른 시·도 본청은 105억원, 시 160억원, 군 140억원 가량 상대적으로 교부금액 증가
  - 보통교부세가 감소할 경우, 충북지역 지자체는 감소분만큼 지방채무를 발행하거나, 재정사업에 대한 세출구조조정을 단행하는 전략을 선택할 수 있음
  - 세출구조조정 전략을 취할 경우, 예산규모 축소를 가져와 차년도 보통교부세의 기준재정수요에 부정적인 영향을 미치게 됨
- 농민수당 도입 시 재정력지수, 재정자립도, 재정자주도 지표값은 일제히 하락함
  - 충북 본청의 경우, 재정력지수가 0.511에서 0.506, 재정자주도는 46.17%에서 45.70%, 재정자립도 역시 30.68%에서 30.54%로 하락
  - 통합재정수지비율도 하락하여 재정건전성이 악화될 것으로 보임

## 제2절 제도개선의 정책 제언

### 1. 농민수당의 차등지원제도로 개선 필요

- (현행 문제점) 농민수당 지급에 따른 총북도청 및 소속 시·군의 장기적으로 경직성경비 (의무지출)의 확대에 의한 재정활동의 제약을 줄 수 있음
  - 또한 농민공익직불제와 동시에 농민수당을 부여할 때, 현행 사회보장체계의 사회수당의 지급대상, 기준과 괴리 발생
- (농가기본소득보장제로 대체) 농민수당은 농가 전 대상의 소득 및 자산의 기준없이 수여하는 특성으로 소득보장의 효과가 크게 없기 때문에, 소득보장의 효과가 나타나는 저소득 농가에 차액 보전하는 방식 고려 필요
- (추가 개선방안) 농가기본소득보장제와 농민수당제도 시행을 달리 할 경우에는 최저 지원금액에 대한 분석이 향후 필요
  - 농민수당제도 도입 후 농가기본소득보장제로 제도 개선이 될 경우, 연 120만원을 지급받던 농민이 농가기본소득보장제로 변화되면서 받는 금액이 줄어들 경우 (예, 연 50만원 지급 농가 경우), 농민들의 반발 우려에 따른 최저 지원금액에 관한 추가 분석 필요

[표-46] 충북 농가기본소득보장제와 농민수당 비교

구 분	농가기본소득보장제	농민수당
목적	저소득 농가에 기본농업소득 차액 보전	농업·농촌의 공익적 가치 기능 수행에 대한 보상
사업비	35억 원 규모 (도비 11억, 시군비 24억)	900억 원 규모 (도비 270억, 시군비 630억)
대상농가	4,500 농가	75,000명
지원금액	연 50만원~120만원(평균:78만원)	연 120만원 (월 10만원 지급)
지원기준	저소득 농가 (0.5ha미만 농가 중 농업소득 5백만원 이하)	농업경영체에 등록 농업인 대상
근거법	충청북도 농업·농촌 및 식품산업 지원에 관한 조례	충청북도 농민수당 지원에 관한 조례

출처: 충북도청자료

## 2. 농민수당의 일몰제 적용

- (3년 한시 적용 후 재평가) 지자체 특별회계의 일몰제와 같이 경직성 강한 지출에 관한 사업의 경우에는 한시 적용 후 처음부터 다시 적용
  - 현행 복지부의 사회보장법 개정 이후 농민수당제도는 중앙정부에서 인정하는 복지사업이 아니기 때문에 지자체 재정운용 뿐 만 아니라, 향후 사회보장법의 제26조 사항에 따른 협의 내용에 따른 사업평가를 수행할 여지가 높음

## 3. 지자체의 사회복지사업의 재정영향평가제도 활용

- 현재, 중앙-지방 간 대규모 사업의 경우 지방재정투자심사위의 심의를 거친 지방재정영향평가제도를 활용하여 합리적인 사업을 추진하고 있음
- 하지만, 현금성 복지사업과 같이 도입 이후에 지속적으로 수행되는 사업이 확대되고 이러한 사업들이 지자체의 재정운용의 영향을 준다는 점을 고려할 때 지자체 재정영향평가제도의 개선을 통한 지자체 재정운용의 재정책임성 확보가 요구됨

- 강마야·이관률 (2015). 농업직불금 제도의 정책구조와 집행 분석: 충남지역을 사례로. 농촌사회 25(2). pp.145-182.
- 국회예산정책처. (2020). 사회보장정책분석.
- 농업경제연구원 (2018). 농업의 다원적 기능 확충방향과 과제.
- 박경철 (2016). 농민기본소득제 도입의 필요성과 방법. 열린충남 (16년 여름호).
- 서울연구원. (2017) 기본소득의 쟁점과 제도연구.
- 서정희 외. (2017). 한국형 기본소득의 ‘이상적’ 모형과 ‘단계적’ 이행방안. 한국사회보장학회 춘계학술대회 자료집.
- 조기현·여효성 (2017). 지방자치단체 가용재원 증장기전망과 정책대응. 한국지방행정연구원
- 2020농업전망 (2020) 농업·농촌 포용과 혁신, 그리고 지속가능한 미래.