



제418회 국회(정기회)
제7차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈지역균형발전인지 예·결산제도 도입〉

■ 임미애의원 대표발의(의안번호 제2200084호)

2024. 11.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 송주아

목 차

I . 제 안 경 위	1
II . 제 안 이 유 및 주 요 내 용	1
III . 참 고 사 항	2
IV . 검 토 의 견	3
1. 지역균형발전인지 예·결산제도 도입 (안 제7조, 제16조, 제57조의3, 제68조의4, 제73조의4 등)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 임미애의원 등 19인

나. 발 의 일 : 2024. 6. 3.

다. 회 부 일 : 2024. 6. 27.

II. 제안이유 및 주요내용

우리나라는 수도권에 여러 기업과 일자리가 집중되어 있고 인구의 절반이 거주하고 있는 반면, 수도권 외의 지역은 경기 침체와 지속적인 인구 유출로 인하여 지방소멸의 우려가 큰 상황임.

수도권과 비수도권 양극화와 불균형으로 인해 지역 간 소득격차가 커지고 있는데도 국가 재정 투입은 수도권에 편중되고 있음. 이로 인해 수도권과 비수도권 간의 소득, 세수, 경제규모 등의 격차는 더욱 커지고 있음.

이에 예산이 지역균형발전에 미치는 효과를 평가하고 그 결과를 정부의 예산편성과 집행에 반영하기 위한 지역균형발전인지 예산제도를 도입하려는 것임(안 제16조제7호, 제27조의2, 제34조제9호의3, 제57조의3, 제68조의4, 제71조제6호의3 및 제73조의4 신설 등).

Ⅲ. 참고사항

이 법률안은 임미애의원이 대표발의한 「국가회계법 일부개정법률안」(의안번호 제85호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

IV. 검토의견

1. 지역균형발전인지 예·결산제도 도입

(안 제7조, 제16조, 제57조의3, 제68조의4 및 제73조의4 등)

현행	개정안
<신설>	○ 지역균형발전인지 예·결산제도 도입 - 예산의 원칙에 지역균형발전 관련 사항 규정 - 지역균형발전인지 예산서 작성·제출 - 지역균형발전인지 기금운용계획서 작성·제출 - 지역균형발전인지 결산서 작성(제출은 「국가회계법」에 신설) - 지역균형발전인지 기금결산서 작성(제출은 「국가회계법」에 신설)

개정안은 정부가 예산이 지역균형발전에 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다는 점을 예산의 원칙에 명시하고, 예산 및 기금이 지역균형발전에 미치는 영향을 분석·평가한 별도의 예산서·기금운용계획서 및 결산서·기금결산서를 작성하여 국회에 제출하도록 하는 ‘지역균형발전인지 예·결산제도’를 도입하려는 취지임.

지난 2006년 「국가재정법」에 “성인지 예·결산제도”¹⁾가 도입되어 2008년도 예산안부터 적용되고 있으며, 2021년에는 “온실가스감축인지 예·결산제도”²⁾가 도입되어 2023년도 예산안부터 적용되고 있음. 이러한 인지 예·

- 1) 「국가재정법」 제26조(성인지 예산서의 작성) ① 정부는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(이하 “성인지(性認知)예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.
 ② 성인지 예산서에는 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등을 포함하여야 한다.
 ③ 성인지 예산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.
- 2) 「국가재정법」 제27조(온실가스감축인지 예산서의 작성) ① 정부는 예산이 온실가스 감축에 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(이하 “온실가스감축인지 예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.
 ② 온실가스감축인지 예산서에는 온실가스 감축에 대한 기대효과, 성과목표, 효과분석 등을 포함하여야 한다.
 ③ 온실가스감축인지 예산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

결산제도는 예산이 여성과 남성에게 미치는 영향 및 온실가스 감축에 미치는 영향을 분석함으로써 성평등 및 기후변화 대응에 기여하는 방향으로 예산을 집행하기 위하여 도입된 제도임. 이에 개정안도 지역균형발전인지·예·결산제도를 도입하려는 것임.

동 개정안에서 의미하는 ‘지역균형발전’이란 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조제2호에 따른 ‘지역 간 발전 격차를 줄이고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것’을 의미함.

개정안은 주요 재정사업이 지역균형발전에 미칠 영향분석과 평가등을 실시하는 지역균형발전인지 예·결산제도를 도입하는 것으로서, 다음과 같은 측면에서 타당성이 인정될 수 있음.

첫째, 국가 예산의 지역별 배분은 국민적 합의를 통해 공정하고 투명하게 이루어져야 한다는 점에서 지역균형발전인지 예산제도 도입의 필요성이 인정됨.

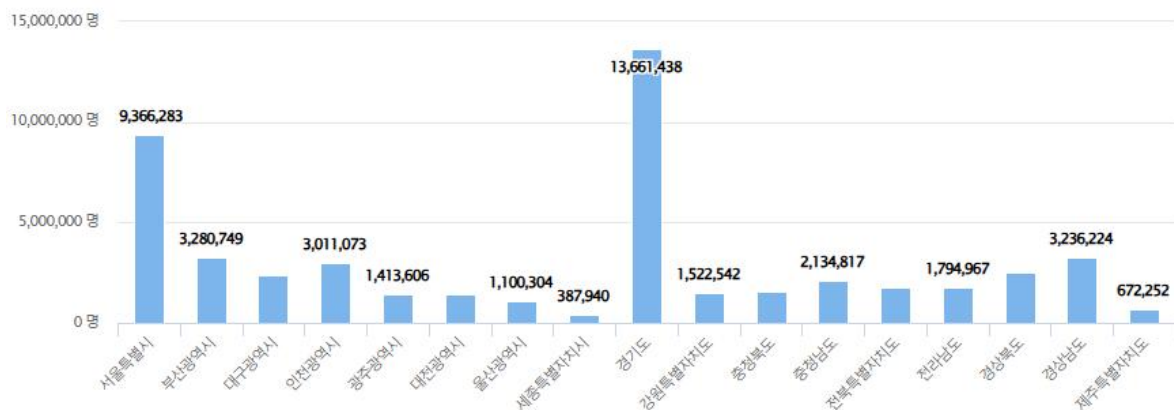
「국가재정법」에서도 “재정운용의 공공성”³⁾이 강조되고 있음을 고려할 때, 예산 및 기금의 지역별 수혜 정도를 분석·공개하도록 하는 개정안의 취지도 이러한 재정운용 공공성에 부합하는 측면이 있다고 할 수 있음.

3) 「국가재정법」 제1조(목적) 이 법은 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립하고 재정운용의 공공성을 증진하는 것을 목적으로 한다.

둘째, 최근 국가 불균형 발전이 심화되고 있는 상황에서 국가예산이 지역마다 고르게 배분되는 데 기여할 것으로 기대됨.

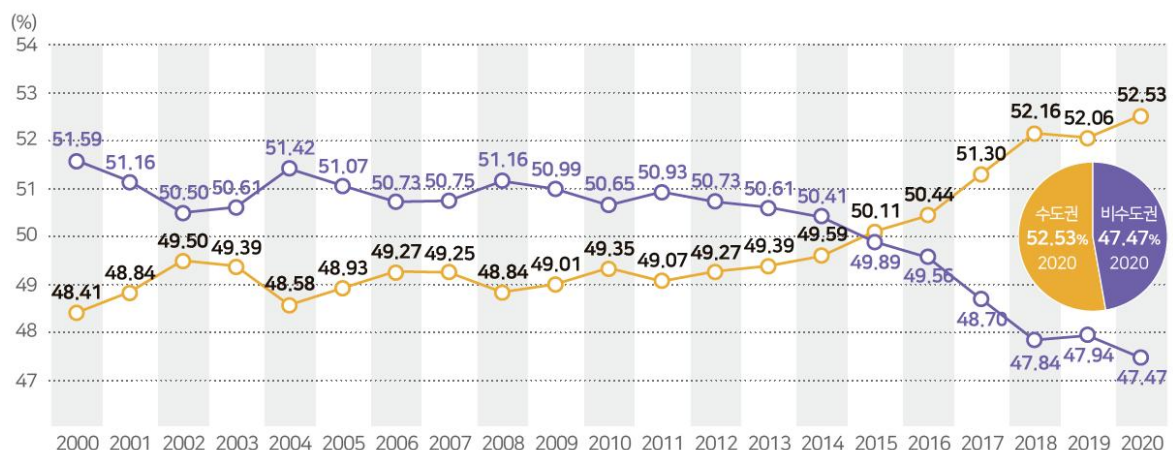
우리나라는 여러 기업과 일자리가 수도권에 집중되어 있고 인구의 절반이 수도권에 거주하고 있는 등⁴⁾ 수도권과 비수도권의 성장격차가 확대되고 있으며, 경기 침체와 지속적인 인구 유출로 인하여 비수도권 지역의 지방소멸의 우려가 큰 상황임.

[행정동별 주민등록 인구 현황]



※ 자료: 행정안전부, 행정동별 주민등록 인구 및 세대현황(행정구역별)(2024.6.30.)

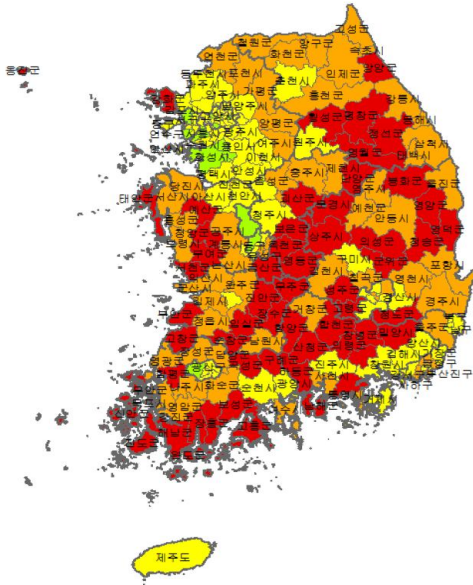
[지역 내 총생산(GRDP)의 비수도권 비율 변화(2000~2020)]



※ 자료: 국토교통부, 2021년 국토조사 보고서(국토조사연감)

4) 전국 면적에서 수도권(서울·경기·인천)이 차지하는 비중은 11.8%에 불구함에도 전체 인구의 50.8%가 거주하고 있으며, 지역 내 총생산(GRDP)도 수도권이 전체의 52.5%를 차지하고 있음.

[전국 228개 시군구별 소멸위험지역 현황(2024년 3월 기준)]



명칭		소멸위험지수 ¹⁾²⁾	범주
소멸저위험		1.5 이상	■
정상지역		1.0~1.5 미만	■
소멸주의단계		0.5~1.0 미만	■
소멸 위험	소멸위험진입	0.2~0.5 미만	■
	소멸고위험	0.2 미만	■

1) 소멸위험지역은 소멸위험지수(20~39세 여성 인구수를 65세 이상 인구수로 나눈 값)를 통해 측정되며, 소멸 위험지수 값이 0.5 미만이면 소멸위험진입단계, 0.2 미만 이면 소멸고위험단계로 구분됨

2) 전체 228개 시군구 중 소멸위험지역은 130개(57.0%)

※ 자료: 한국고용정보원, 지역산업과 고용(2024년 여름호) 자료를 토대로 재구성

따라서 지역균형발전인지 예산제도 도입을 통해 국가예산 및 기금 사업의 균형발전 기대효과, 지역 불균형 요인에 대한 분석 및 보완대책, 비수도권의 수혜분석 등을 구체적으로 분석하게 한다면, 국가예산이 지역 간 고르게 배분되고 지역 불균형 발전을 해소하는 데 조금이나마 기여할 수 있을 것임.

이는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」을 제정(2023.7.10. 시행)⁵⁾하여 그간 개별적으로 추진되던 지방분권 및 균형발전 관련 계획을 연계하고 통합적인 추진체계를 구축함으로써, 수도권 집중화에 따른 지역 간 불균형을 해소하고 지역의 특성에 맞는 자립적 발전과 지방자치분권 등을 통해 지역이 주도하는 지역균형발전을 추

5) 기존의 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」과 「국가균형발전 특별법」을 통합하여 제정함.

진함으로써 국민 모두가 어디에 살든 균등한 기회를 누릴 수 있는 지방시대를 효율적으로 구현하고자 한 취지⁶⁾와도 부합하는 측면이 있음.

다만, 개정안에 대하여는 다음과 같은 사항도 고려할 필요가 있음.

첫째, 국가예산의 지역별 수혜가 공개될 경우 지역 간에 불필요한 소모적인 논쟁이 발생할 우려가 있음. 특정 사업의 지역별 수혜 등이 객관적 지표로 제시될 경우, 그에 대한 정치적 논쟁이 심화되어 예산 편성 및 심의의 비효율이 증대될 가능성을 배제할 수 없음.

또한, 국가 예산은 환경·국방 분야와 같이 지역발전과 직접적인 연관이 없거나, 균형발전보다 국가 전체 차원의 우선순위, 지역별 특성 등을 종합적으로 고려하는 경우가 많다는 점을 감안할 필요가 있음.

둘째, 지방교부세·지방교육재정교부금과 같이 지자체에 직접 배분되는 경우와 달리, 대부분의 국가예산의 경우 편성 후 집행과정에서 지원대상 지역이 사후적으로 결정되는 사업이 다수인 만큼, 개별사업이 지역균형발전에 미칠 영향을 사전에 특정하여 분석·평가하는 것은 현실적으로 어려워 개별사업 등의 평가를 통해 지역균형발전인지에·결산서를 작성하는 것이 기술적으로 곤란한 측면이 있음.

6) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제1조(목적) 이 법은 지역 간 불균형 해소, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전 및 지방자치분권을 통하여 지역이 주도하는 지역균형발전을 추진함으로써 국민 모두가 어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대를 구현하는 것을 목적으로 한다.

기획재정부는 개정안에 대하여 예산 및 기금은 전체 국가발전 차원의 예산이므로 특정지역을 구분하여 편성하는 것은 바람직하지 않은 측면이 있고, 지역균형발전시책 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 이미 별도로 지역균형발전특별회계를 설치·운영 중이며⁷⁾⁸⁾, 외국에서도 지역균형발전인지 예산제도를 운영하고 있는 사례가 없는 만큼 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

[지역균형발전특별회계 편성체계]

구분	지역자율계정	지역지원계정	세종특별자치시계정	제주특별자치도계정
지자체 자율편성*	① 시·도 자율편성사업 ② 시·군·구 자율편성사업	-	③ 시 자율편성사업	④ 도 자율편성사업 ⑤ 특별지방행정기관이관사무수행경비
부처직접편성	-	⑥ 부처직접편성사업	⑦ 부처직접편성사업	⑧ 부처직접편성사업

* 지자체 자율편성에 의한 포괄보조사업으로, 지자체가 포괄보조사업 중에서 실시하고자 하는 사업을 선택하여 지자체별 지출 한도 내에서 자율적으로 편성

주: ① 시·도 자율편성사업(지역자율계정) : 지역의 일반적 개발사업으로 지출한도 내에서 자율적으로 예산 편성
 ② 시·군·구 자율편성사업(지역자율계정) : 성장촉진지역 등 기반구축사업으로 지출한도(계속소요) 내에서 자율적으로 예산 편성
 ③·④·⑤ 자율편성사업(세종·제주계정) : 사업군별 지출한도 내에서 자율적으로 예산 편성
 ⑥·⑦·⑧ 부처직접편성사업(지역지원계정, 세종·제주계정) : 광역협력권 지원을 위한 시·도 간 연계사업 등 국가적 우선순위가 높은 사업, 각 부처가 시·도 발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거 지자체 요구 등을 받아 부처에서 직접 예산 편성

※ 자료: 지역균형발전특별회계 예산안 편성 지침을 재구성

7) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제74조(지역균형발전특별회계의 설치) 지방시대 종합계획 및 지역균형발전시책 지원 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 지역균형발전특별회계(이하 “회계”라 한다)를 설치한다.

제75조(회계의 관리·운영) ① 회계는 기획재정부장관이 관리·운영한다.

② 회계의 예산은 중앙행정기관의 조직별로 구분할 수 있다.

③ 세출예산의 배정·자금운영·결산, 그 밖에 회계의 관리·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

8) 2024년도 기획재정부 소관 지역균형발전특별회계 세입예산은 13조 422억원, 세출예산은 2,039억원임

한편, ‘지역균형발전인지 기금운용계획서’의 작성과 관련하여 개정안과 같이 제68조의4를 신설하는 경우, ‘성인지 기금운용계획서의 작성’ 및 ‘온실가스감축인지 기금운용계획서의 작성’의 경우⁹⁾와 동일하게 다른 법률에 다른 규정이 있는 경우에도 동 내용이 적용될 수 있도록 아래와 같이 제65조도 함께 개정할 필요가 있을 것임.

※ 제65조 개정 예시

현행	개정안
제65조(다른 법률과의 관계) 기금운용계획안의 작성 및 제출 등에 관하여는 다른 법률에 다른 규정이 있는 경우에도 제66조부터 제68조까지, 제68조의2, <u>제68조의3</u> , 제69조부터 제72조까지의 규정을 적용한다. 다만, 기금신설로 인하여 연도 중 기금운용계획안을 수립할 때에는 제66조제5항, 제68조제1항 전단의 규정 중 제출시기에 관한 사항은 적용하지 아니한다.	제65조(다른 법률과의 관계) ----- ----- ----- ----- <u>제68조의3, 제68조의4</u> ,----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.

9) 「국가재정법」 제68조의2(성인지 기금운용계획서의 작성) (이하 생략)
「국가재정법」 제68조의3(온실가스감축인지 기금운용계획서의 작성) (이하 생략)

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① · ② (생략) ③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 1. (생략) 2. 제73조의4에 따른 중장기 기금재 정관리계획 3. ~ 5. (생략) ④ ~ ⑪ (생략)	제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① · ② (현행과 같음) ③ ----- ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. 제73조의5----- ----- 3. ~ 5. (현행과 같음) ④ ~ ⑪ (현행과 같음)
제16조(예산의 원칙) 정부는 예산을 편성하거나 집행할 때 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다. 1. ~ 6. (생략) <u><신설></u>	제16조(예산의 원칙) ----- ----- -----. 1. ~ 6. (현행과 같음) 7. 정부는 예산이 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제 2조제2호에 따른 지역균형발전 에 미치는 효과를 평가하고, 그 결 과를 정부의 예산편성에 반영하 기 위하여 노력하여야 한다.
<u><신설></u>	제27조의2(지역균형발전인지 예산서의 작성) ① 정부는 예산이 지역균형발 전에 미칠 영향을 미리 분석한 보고 서(이하 “지역균형발전인지 예산서” 라 한다)를 작성하여야 한다. ② 지역균형발전인지 예산서에는 지 역균형발전 기대효과, 성과목표, 지 역별 수혜분석 등을 포함하여야 한 다.

현행	개정안
제71조(기금운용계획안 등의 첨부서류) 정부 또는 기금관리주체는 제68조제1항 및 제70조제2항에 따라 기금운용계획안과 기금운용계획변경안(이하 “기금운용계획안등”이라 한다)을 국회에 제출하는 경우에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 다만, 기금운용계획변경안을 제출하는 경우로서 첨부서류가 이미 제출된 서류와 중복되는 때에는 이를 생략할 수 있다.	③ 지역균형발전인지 기금운용계획서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.
제71조(기금운용계획안 등의 첨부서류) 정부 또는 기금관리주체는 제68조제1항 및 제70조제2항에 따라 기금운용계획안과 기금운용계획변경안(이하 “기금운용계획안등”이라 한다)을 국회에 제출하는 경우에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 다만, 기금운용계획변경안을 제출하는 경우로서 첨부서류가 이미 제출된 서류와 중복되는 때에는 이를 생략할 수 있다.	제71조(기금운용계획안 등의 첨부서류)
1. ~ 6의2. (생략)	1. ~ 6의2. (현행과 같음)
<신설>	6의3. 지역균형발전인지 기금운용계획서
7. (생략)	7. (현행과 같음)
<신설>	제73조의4(지역균형발전인지 기금결산서의 작성) ① 정부는 각 지역이 균형있게 기금의 수혜를 받고 기금이 지역격차를 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 “지역균형발전인지 기금결산서”라 한다)를 작성하여야 한다.
	② 지역균형발전인지 기금결산서에는 집행실적, 지역균형발전 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다.
제73조의4(중장기 기금재정관리계획등) (생략)	제73조의5(중장기 기금재정관리계획등) (현행 제73조의4와 같음)

문 의 처

02)6788-5153