



제 439회 국회 (정기회)
제1차 기후에너지환경노동위원회

산업·일자리 전환지역 지원에 관한 특별법안 검 토 보 고

〈산업구조 전환지역에 대한 종합 지원체계 마련 및 재정·행정 특례 부여〉

■ 김위상의원 대표발의(의안번호 제2217124호)

2026. 9.

기후에너지환경노동위원회

수석전문위원 박희석

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 제정안의 개요	3
2. 제정 배경 및 현황	5
가. 산업전환에 따른 지역 고용위기 현황	5
나. 정부의 현행 지원체계	7
3. 제정안의 입법 필요성	10
4. 총괄 검토	15
가. 하위법령 위임사항	15
나. 의무·부담 규정과 이행확보수단의 대응	17
다. 재정소요 관련 사항	18
5. 조문별 검토	20
가. 적용범위 및 다른 법률과의 관계(안 제2조·제4조)	20
나. 기본계획의 수립 및 지원사업(안 제5조부터 제8조까지)	24
다. 환경보전계획 및 환경영향조사(안 제9조·제10조)	29
라. 민간사업자에 대한 의무 부과 및 대체산업 지원(안 제11조부터 제13조까지)	35

마. 지원기금(안 제14조부터 제16조까지)	39
바. 재정·행정 특례(안 제17조부터 제21조까지)	45
사. 권한의 위임(안 제22조)	52
아. 부칙	53
자. 그 밖에 자구 정비가 필요한 사항	54

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김위상의원 등 12인
2. 발의연월일 : 2026. 2. 26.
3. 회부연월일 : 2026. 3. 10.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

최근 화력발전, 석유화학, 철강 등 재래식 산업구조와 에너지체계 등이 급격한 전환을 겪으면서 관련 사업이 집중되어 있는 지역의 쇠락 현상이 뚜렷하게 발생하고 있으며, 정부는 산업구조 변화 과정에서 피해를 보는 기업·근로자·지역 등을 지원하기 위하여 여러 지원사업을 펼치고 있으나, 사업 단위로 고용위기를 완화하고 사업을 전환하기에는 역부족인 상황임.

이에 석탄화력발전소 폐지 등 에너지 전환을 겪는 지역뿐만 아니라 석유화학, 철강 등 글로벌 공급망 재편성 등으로 급격한 산업구조 전환이 이루어지는 지역에 대한 종합적인 지원·조사·대응계획수립 등이 이루어질 수 있도록 별도의 특별법을 제정하려는 것임.

주요내용

- 가. 이 법은 탄소중립 사회로의 이행 및 세계적 공급망 재편성에 따른 산업·일자리 전환으로 발생할 수 있는 지역경제 위기를 극복하기 위한 지원체계를 마련함으로써 지역경제의 진흥, 산업·일자리 전환사업 근로자의 고용안정 및 지역주민의 생활 향상을 도모하는 데 이바지하는 것을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 산업·일자리 전환지역의 지원 및 특례 등에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용함(안 제4조).
- 다. 기후에너지환경부장관 및 고용노동부장관은 산업·일자리 전환지역 지원에 관한 기본계획을 공동으로 수립하도록 함(안 제5조).
- 라. 산업·일자리 전환지역 관할 지방자치단체의 장은 환경영향조사를 실시하여 환경보전계획을 수립하고, 해당 계획을 지역개발계획에 반영하도록 함(안 제9조 및 제10조).
- 마. 대체산업사업자의 지역주민 우선고용, 대체산업사업자의 우대 지원, 지역기업의 우대 등을 규정함(안 제11조부터 제13조까지).
- 바. 정부는 산업·일자리 전환지역의 경제 진흥 등을 위하여 화력발전소 폐지지역 지원기금을 설치하고, 고용노동부장관이 기금을 운용·관리하도록 함(안 제14조부터 제16조까지).
- 사. 산업·일자리 전환지역에 대한 교부세 지원의 확대, 국고보조금 인상지원, 예비타당성조사의 실시와 규제자유특구에 관한 특례 등을 규정함(안 제17조부터 제21조까지).

Ⅲ. 검토의견

1. 제정안의 개요

제정안은 탄소중립 사회로의 이행과 세계적 공급망 재편성에 따라 철강·석유화학·석탄화력발전 등 특정 산업이 집적된 지역에서 발생하는 고용 및 지역경제 위기에 대응하기 위하여 종합적인 지원체계를 마련하려는 것임.

이를 위하여 기후에너지환경부장관과 고용노동부장관이 산업·일자리 전환지역 지원에 관한 기본계획을 공동으로 수립하고 지원사업을 추진하도록 하며, 전환지역을 관할하는 지방자치단체의 장에게 환경보전계획의 수립과 환경영향조사의 실시를 의무화하고 있음.

아울러 대체산업사업자에게 전환사업 근로자 및 지역주민의 우선 고용과 지역 생산품의 우선 구매 의무를 부과하고, 산업·일자리 전환지역 지원기금을 신설하며, 교부세 지원의 확대, 국고보조금의 인상지원, 예비타당성조사의 면제, 규제자유특구의 우선 지정 및 조세감면에 관한 특례를 각각 규정하고 있음.

제정안은 본칙 22개 조문과 부칙 1개 조문으로 구성되어 있으며, 그 체계는 다음과 같음.

[제정안의 조문 체계]

구 분	해당 조문	주요 내용
총 칙	제1조~제4조	목적, 정의(전환사업·전환지역·전환사업 근로자·대체산업·대체산업사업자), 국가와 지방자치단체의 책무, 다른 법률에 대한 우선 적용
기본계획 및 지원사업	제5조~제8조	기후에너지환경부장관·고용노동부장관의 기본계획 공동 수립 및 고용노동부장관의 시행계획 수립, 주민참여, 지원사업의 공동 추진, 지원사업의 연계·우선지원
환경보전	제9조·제10조	전환지역 관할 지방자치단체의 장의 환경보전계획 수립 및 지역개발계획 반영, 환경영향조사의 실시와 결과 통보 및 관계 중앙행정기관의 장의 사후조치
민간사업자의 의무 및 지원	제11조~제13조	대체산업사업자의 우선고용·우선구매 의무, 산업통상부장관의 대체산업 육성 지원, 지역기업의 우대
기 금	제14조~제16조	산업·일자리 전환지역 지원기금의 설치·재원·차입, 기금의 용도, 고용노동부장관의 운용·관리 및 기금운용심의회
재정·행정 특례	제17조~제21조	교부세 지원의 확대, 국고보조금의 인상지원, 예비타당성조사 면제, 규제자유특구 우선 지정, 조세감면
보칙 및 부칙	제22조 및 부칙	권한의 위임, 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행

2. 제정 배경 및 현황

가. 산업전환에 따른 지역 고용위기 현황

탄소중립¹⁾ 이행과 세계적 공급망 재편에 따라 온실가스 배출 비중이 높은 석탄화력발전·석유화학·철강 산업은 생산 공정의 저탄소화와 사업구조 개편이 요구되고 있으며, 이들 산업은 특정 지역에 대규모 단지 형태로 집적되어 있어 그 변화가 해당 지역의 고용과 세수에 직접 영향을 미치고 있음.

기후에너지환경부 및 고용노동부가 제출한 자료에 따르면 향후 5년 이내에 폐지가 예정된 석탄화력발전소는 6개 지방자치단체 14개 발전기이며, 관련 근로자 규모는 다음과 같이 추정되고 있음.

[향후 5년 이내 폐지 예정 석탄화력발전소 및 관련 근로자 규모(추정치)]

(단위: 명)

지방자치단체	폐지 예정 발전기 및 폐쇄연도	근로자 규모
경남 고성군	삼천포#3·4('27), 삼천포#5('28), 삼천포#6('29)	1,189
충남 당진시	당진#1·2('29), 당진#3·4('30)	768
경남 하동군	하동#1('26), 하동#2·3('27), 하동#4('28)	676
충남 태안군	태안#2('26), 태안#3('28), 태안#4('29)	639
강원 동해시	동해#1·2('29)	551
충남 보령시	보령#5('27), 보령#6('27)	385
합 계	6개 지방자치단체, 14개 발전기	4,208

1) 탄소중립: 대기 중 온실가스 농도의 증가를 막기 위하여 인간 활동에 의한 배출량을 감소시키고 흡수량을 증대하여 순배출량이 “0”이 되는 상태를 말함.

2) 위 표에서 보는 바와 같이 폐지 예정 발전기는 충청남도 3개 시·군과 경상남도 2개 군, 강원도 1개 시에 분포되어 있으며, 관련 근로자는 발전사·자회사·협력사 소속을 합산하여 4,208명으로 추정되고 있음.

아울러 석유화학 및 철강 산업이 집적된 지역에 대하여는 다음과 같이 산업위기 선제대응지역³⁾ 또는 고용위기 선제대응지역의 지정이 이루어져 있음.

[석유화학·철강 분야 위기지역 지정 현황]

산업 분야	대상 지역	지정 현황
석유화학	전남 여수	산업위기 선제대응지역(2025년 5월) 및 고용위기 선제대응지역 지정. 여수국가산업단지 입주기업 306개 중 137개가 석유화학 업체이며, 고용인원은 2026년 1분기 기준 2만 645명
	충남 서산	고용위기 선제대응지역 지정
	울산 남구	고용위기 선제대응지역 지정(2026년 1월)
철 강	경북 포항	산업위기 선제대응지역 및 고용위기 선제대응지역 지정(2027년 8월까지). 지역 사업장의 90퍼센트 이상이 철강 유관 산업의 직접·간접 영향권에 있음
	전남 광양	산업위기 선제대응지역(2027년 11월까지, 2026년 예산 848억원) 및 고용위기 선제대응지역 지정
	충남 당진	산업위기 선제대응지역 지정(2028년 6월까지). 현대제철 당진공장 관련
	인천 동구	고용위기 선제대응지역에 포함

2) 기후에너지환경부·고용노동부 제출자료. 같은 자료는 “해당 지역 전환사업 근로자 규모 추정치에 직접 부합하는 자료는 확인되지 않으나, 2025년 12월 기준 폐쇄대상 석탄화력발전소에서 근무 중인 발전사, 자회사 및 협력사 인원을 합산하여 산정”한 것이라고 밝히고 있음. 따라서 위 수치는 확정 통계가 아니라 추정치에 해당함.

3) 「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」 제8조(산업위기선제대응지역의 지정 등) ① 시·도지사는 예상치 못한 대내외 충격, 지역의 주된 산업 내 기업의 도산·구조조정 등으로 인하여 지역의 주된 산업의 현저한 악화가 예상되는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업위기선제대응지역계획(이하 “선제대응지역계획”이라 한다)을 수립하여 산업통상부장관에게 산업위기선제대응지역의 지정을 신청할 수 있다.

4) 위 표에서 보는 바와 같이 위기지역의 지정은 석유화학 3개 지역, 철강 4개 지역에서 이루어져 있으며, 지정기간은 2026년부터 2028년까지에 걸쳐 있음.

즉 석탄화력발전 분야의 고용 위기는 발전기 폐지 일정에 따라 특정 시점에 집중되는 형태로 나타나는 반면, 석유화학·철강 분야에서는 위기지역 지정을 통한 대응이 이미 진행되고 있어 위기의 전개 양상과 대응 단계가 산업별로 서로 다름.

이러한 지역들에 현재 적용되고 있는 지원체계는 다음과 같음.

나. 정부의 현행 지원체계

현재 산업전환에 따른 지역 및 근로자 지원은 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」(이하 “탄소중립기본법”이라 한다)과 「산업전환에 따른 고용안정 지원 등에 관한 법률」(이하 “산업전환고용안정법”이라 한다)을 중심으로 이루어지고 있음.

탄소중립기본법 제48조는 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 일자리 감소 및 지역경제 침체가 예상되는 지역을 정의로운전환 특별지구로 지정하고, 고용안정·실업 예방·새로운 산업의 육성 및 투자 유치 등을 포함하는 대책을 수립·시행하도록 규정하고 있음.⁵⁾

4) 기후에너지환경부·고용노동부 제출자료(2026. 7.). 지정기간 및 예산액은 같은 자료에 기재된 범위에 따른 것임.

산업전환고용안정법은 고용노동부장관이 5년마다 산업전환에 따른 고용안정 지원 기본계획을 수립하도록 하면서, 그 포함사항으로 산업전환에 따라 피해가 발생하는 지역의 고용유지·창출 지원에 관한 사항을 규정하고 있고, 같은 법 제13조는 산업·업종·지역·사업주·근로자에 대한 종합 지원체계를 구축하도록 하고 있음.⁶⁾

이에 근거하여 산업·일자리전환 분석센터 및 지원센터의 운영, 산업·일자리전환 훈련지원금(근로자 1인당 최대 300만원), 채용장려금(6개월 근속 시 월 60만원, 최대 720만원) 등의 사업이 기후대응기금을 재

5) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제48조(정의로운전환 특별지구의 지정 등) ① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 위원회의 심의를 거쳐 정의로운전환 특별지구(이하 “특구”라 한다)로 지정할 수 있다.

1. 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 급격한 일자리 감소, 지역경제 침체, 산업구조의 변화에 따라 고용환경이 크게 변화되었거나 변화될 것으로 예상되는 지역

2. 3. (생략)

② 정부는 특구로 지정된 지역에 대하여 다음 각 호의 지원을 포함하는 대책을 수립·시행하여야 한다.

1. 기업 및 소상공인의 고용안정 및 연구개발, 사업화, 국내 판매 및 수출 지원

2. 실업 예방, 실업자의 생계 유지 및 재취업 촉진 지원

3. 새로운 산업의 육성 및 투자 유치를 위한 지원

4. 고용촉진과 관련된 사업을 하는 자에 대한 지원

5. 그 밖에 산업 및 고용 전환을 촉진하기 위하여 필요한 행정상·금융상 지원 조치 또는 「조세특례제한법」 등 조세에 관한 법률에서 정하는 바에 따른 세제상의 지원 조치

③ 정부는 제1항에 따른 지정사유가 소멸하는 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우 위원회의 심의를 거쳐 특구 지정을 변경 또는 해제할 수 있다.

6) 「산업전환에 따른 고용안정 지원 등에 관한 법률」 제7조(산업전환에 따른 고용안정 지원 기본계획의 수립) ① 고용노동부장관은 산업전환에 따른 고용안정 지원을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 산업전환에 따른 고용안정 지원 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1.~5. (생략)

6. 산업전환에 따라 직접적 또는 간접적 피해가 발생하는 지역의 고용유지·창출 지원에 관한 사항

7. 8. (생략)

제13조(산업전환에 따른 고용안정 등 지원체계 구축) ① 고용노동부장관은 산업전환에 따른 고용안정 지원이 필요한 산업·업종, 지역, 사업주, 근로자 등을 종합적으로 지원할 수 있는 체계를 구축하여야 한다.

원으로 시행되고 있음.⁷⁾

개별 산업 분야에서는 「철강산업 경쟁력 강화 및 탄소중립 전환을 위한 특별법」(이하 “철강산업법”이라 한다)이 2026년 6월 17일부터 시행되고 있으며, 석탄화력발전 분야에 대하여는 「석탄화력발전소 노동자 및 폐지지역 지원 특별법안(대안)」이 2026년 8월 20일 국회 본회의에서 의결되었음.⁸⁾

아울러 석탄산업의 사양화에 따른 지역 지원에 관하여는 「석탄산업전환지역 개발 지원에 관한 특별법」(이하 “석탄산업전환지역법”이라 한다)이 1995년부터 시행되고 있으며, 지역의 주된 산업 침체에 대한 대응에 관하여는 「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」(이하 “지역산업위기대응법”이라 한다)이 각각 시행되고 있음.⁹⁾

이와 같이 산업전환에 따른 지역 지원에 관하여는 기본법·일반법과 개별 산업별 특별법이 시행 중인데, 제정안과 같이 특별법을 제정할 필요성에 대해 논의가 필요할 것으로 보임.

7) 기후에너지환경부 제출자료 [붙임 1~4]. 채용장려금은 폐쇄 예정 석탄화력발전소 관련 근로자를 채용한 사업주에 대한 특례를 별도로 두고 있으며, 같은 특례는 3년 한시 사업으로 운영되고 있음.

8) 「석탄화력발전소 노동자 및 폐지지역 지원 특별법안(대안)」(의안번호 2220263, 기후에너지환경노동위원장 제안). 2026년 5월 19일 우리 위원회에서 17건의 법률안을 통합한 위원회 대안으로 의결되었고, 2026년 7월 29일 법제사법위원회에서 수정의결된 후 2026년 8월 20일 국회 본회의에서 의결되었음. 같은 법률안 부칙 제1조는 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행하도록 규정하고 있음.

9) 「석탄산업전환지역 개발 지원에 관한 특별법」은 종전의 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」이 2025년 12월 30일 개정(법률 제21254호)으로 제명이 변경된 것으로, 2026년 3월 31일부터 시행되고 있음(약칭은 종전과 같이 “폐광지역법”임).

3. 제정안의 입법 필요성

제정안은 산업구조의 전환으로 경제 기반을 상실할 우려가 있는 지역에 대하여 지역 단위의 종합적인 지원 근거를 국가 차원에서 마련하려는 취지임.

앞서 살펴본 현행 법률은 탄소중립기본법과 산업전환고용안정법이 정책 기능별로, 석탄산업전환지역법과 철강산업법이 산업 분야별로 각각 규율하는 형태를 취하고 있음.

한편 제정안의 각 조문은 지역 지정, 계획 수립, 민간 의무, 자원 및 재정특례라는 구성을 취하고 있는바, 이는 석탄산업전환지역법·지역산업위기대응법·철강산업법 등 동종 특별법의 구성과 대체로 같은 순서를 따르고 있음.

특히 제정안의 상당수 조문은 석탄산업전환지역법의 조문과 문언이 같거나 유사한바, 제정안의 각 조문을 현행 법률의 대응 조문과 대조하면 다음과 같음.

[제정안과 현행 법률의 규율 대조]

제정안	규율 내용	대응하는 현행 법률 조문	대응 관계
제2조제2호	전환지역의 정의(범위를 대통령령에 위임)	석탄산업전환지역법 제2조제1호, 지역산업위기대응법 제2조제2호·제3호	지정 요건이 법률에 규정되지 않음
(없음)	지역 지정의 신청·심의·고시 절차	석탄산업전환지역법 제3조, 지역산업위기대응법 제8조·제9조·제10조	미규정

제정안	규율 내용	대응하는 현행 법률 조문	대응 관계
(없음)	지정기간 · 연장 · 해제	지역산업위기대응법 제10조제5항 · 제6항 · 제12조, 철강산업법 제24조	미규정
제4조	다른 법률과의 관계	지역산업위기대응법 제4조, 철강산업법 제4조	우선적용의 대상 조문이 특정되지 않음
제5조	기본계획의 공동 수립	산업전환고용안정법 제7조, 철강산업법 제5조	수립 주체 상이
(없음)	심의 · 조정 기구의 설치	지역산업위기대응법 제5조, 철강산업법 제9조	미규정
제8조	지원사업의 연계 · 우선지원	지역산업위기대응법 제20조	문언 동일
제9조	환경보전계획의 수립	석탄산업전환지역법 제5조	수립 주체 상이(도지사 → 지방자치단체의 장)
제10조	환경영향조사	석탄산업전환지역법 제6조	조사 항목 추가 및 사후조치 의무 신설
제11조	우선고용 · 우선구매 의무	석탄산업전환지역법 제13조제2항 · 제3항, 주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법 제23조제3항	완화 문언 미포함
제12조	대체산업 등의 지원	석탄산업전환지역법 제17조	소관 부처 상이
제14조 ~ 제16조	지원기금의 신설	석탄산업전환지역법 제18조(특별회계 계상), 산업전환고용안정법 제14조제2항(기존 기금 활용)	기금을 신설한 입법례 없음
제17조	교부세 지원의 확대	석탄산업전환지역법 제22조	문언 동일
제18조	국고보조금의 인상지원	석탄산업전환지역법 제19조, 지역산업위기대응법 제24조	문언 동일
제19조	예비타당성조사 면제	(대응 조문 없음)	신설
제20조	규제자유특구 우선 지정	규제자유특구법 제72조 · 제75조	신청 · 심의 절차와 상이
제21조	조세감면	석탄산업전환지역법 제23조, 지역산업위기대응법 제22조, 철강산업법 제35조	문언 유사

제정안	규율 내용	대응하는 현행 법률 조문	대응 관계
(없음)	실체적 규제 특례	지역산업위기대응법 제21조·제23조, 철강산업법 제36조~제39조	미규정(안 제4조 단서와 관련)
(없음)	다른 법률에 따른 지원과의 중복 조정	산업전환고용안정법 제6조	미규정

위 표에서 보는 바와 같이 제정안 제9조·제10조·제11조·제12조·제17조·제18조 및 제21조는 석탄산업전환지역법의 대응 조문과 문언이 같거나 유사하며, 제8조는 지역산업위기대응법 제20조와 문언이 같음.¹⁰⁾

이와 관련하여 석탄산업전환지역법은 산업통상부장관이 도지사의 신청을 받아 국무회의의 심의를 거쳐 석탄산업전환지역진흥지구를 지정·고시하도록 하여 지원의 대상이 되는 구역을 법률에 따른 절차로 확정 한 후 위 특례들을 적용하고 있음.¹¹⁾

10) 「석탄산업전환지역 개발 지원에 관한 특별법」 제19조(국고보조금의 인상지원) 개발사업 중 대통령령으로 정하는 사업에 대한 국가의 보조금은 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조에 따른 차등보조율과 다른 법률에 따른 보조율에도 불구하고 대통령령으로 정하는 보조율에 따라 인상하여 지원할 수 있다.

제22조(교부세 지원의 확대) 행정안전부장관은 개발사업의 원활한 시행을 위하여 필요하면 해당 진흥지구가 있는 지방자치단체에 대하여 「지방교부세법」에서 정하는 바에 따라 교부세를 확대하여 지원할 수 있다.

제23조(조세의 감면) 국가 또는 지방자치단체는 진흥지구의 개발을 촉진하기 위하여 필요한 경우에는 조세 관계 법령으로 정하는 바에 따라 세제상의 지원을 할 수 있다.

11) 「석탄산업전환지역 개발 지원에 관한 특별법」 제3조(석탄산업전환지역진흥지구의 지정) ① 산업통상부장관은 석탄산업전환지역 중 다른 산업을 유치하기 곤란한 지역의 경제를 진흥하기 위하여 필요한 경우에는 도지사의 신청을 받아 석탄산업전환지역진흥지구(이하 “진흥지구”라 한다)를 지정할 수 있다.

② 진흥지구의 지정은 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제11조에 따른 지역개발사업구역 중 특별한 개발이 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역에 대하여 한다.

③ 산업통상부장관은 진흥지구를 지정할 때에는 미리 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. 지정된 진흥지구를 대통령령으로 정하는 규모 이상으로 변경하는 경우에도 또한 같다.

④ 산업통상부장관은 진흥지구를 지정하였을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 고시하여야 한다.

지역산업위기대응법 역시 신청대상 지역의 요건을 각 호로 규정하고 지정 신청·심의·지정기간·해제에 이르는 절차를 법률에 두고 있음.¹²⁾

이에 비하여 제정안은 지원과 특례의 적용 대상이 되는 전환지역의 범위를 정의 조항에서 대통령령에 위임하고 있을 뿐, 지정의 요건·절차·기간·해제에 관한 규정을 두고 있지 않음.

아울러 제정안은 심의·조정 기구를 두지 않은 채 기본계획·지원사업은 기후에너지환경부장관과 고용노동부장관이, 시행계획과 기금은 고용노동부장관이, 대체산업 육성은 산업통상부장관이, 교부세는 행정안전부장관이, 예비타당성조사 면제는 기획예산처장관이, 규제자유특구는 중소벤처기업부장관이 각각 담당하도록 하고 있음.

한편 유사한 지원 법률들이 공통적으로 두고 있는 지역 지정 절차, 지정기간·해제, 심의·조정 기구 및 실체적 규제 특례는 제정안에 규정되어 있지 않은바, 이는 별도의 법률로 규율하는 경우 함께 갖추어

12) 「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」 제9조(산업위기대응특별지역의 지정 신청 등) ② 제1항에 따른 신청대상이 되는 지역은 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다. 이 경우 다음 각 호에 해당하는 지 여부를 판단하는 방법은 대통령령으로 정한다.

1. 신청대상 지역의 주된 산업에 대한 지역경제 의존도가 높은 경우일 것
2. 신청대상 지역의 주된 산업의 생산동향 등 주요 산업지표가 현저히 악화된 경우일 것
3. 신청대상 지역의 휴업·폐업 업체가 급격히 증가하는 등 지역경제가 현저히 침체된 것으로 판단되는 경우일 것
4. 지역경제가 현저하게 악화되어 긴급한 지원이 필요한 경우

제10조(산업위기대응특별지역의 지정 등) ⑤ 산업위기대응특별지역의 지정기간은 2년의 범위에서 정한다.

⑥ 산업통상부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업위기대응특별지역으로 지정된 지역의 산업·경제 회복 정도 등을 평가하여 2년의 범위에서 지정기간을 연장할 수 있다. 다만, 전체 지정기간은 5년을 초과할 수 없다.

져야 할 사항으로 볼 수 있음.

참고로, 소관 부처인 기후에너지환경부와 고용노동부는 제정안의 목적이 현행 법률로 상당 부분 달성 가능하므로 별도 법률 제정의 실익이 크지 않다는 의견을 제시하였음.¹³⁾

13) 기후에너지환경부 제출자료. 고용노동부는 “제5조, 제7조, 제11조, 제12조를 비롯한 대부분의 내용이 기존 법령과 중복되어 별도 특별법 제정실익이 크지 않을 것으로 판단”된다는 의견을, 기후에너지환경부는 이에 동의한다는 의견을 각각 제시하였음.

4. 총괄 검토

가. 하위법령 위임사항

제정안이 하위법령에 위임하고 있는 사항은 다음과 같음.

[하위법령 위임사항 일람]

조 문	위임 내용	위임 형식	위임 범위의 특정 여부
제2조제2호	산업·일자리 전환지역의 범위	대통령령	지정 요건·절차가 법률에 규정되지 않음
제5조제6항	기본계획·시행계획의 수립·시행에 필요한 사항	대통령령	특정됨
제6조제2항	주민참여 지원의 범위·방법	대통령령	특정됨
제7조제1항 제5호	그 밖에 경제 진흥 및 주민생활 향상을 위하여 필요한 사항	대통령령	“그 밖에”로 규정되어 범위가 넓음
제8조	연계·우선지원의 대상이 되는 사업	대통령령	우선지원의 요건·기간·한도가 규정되지 않음
제9조제2항 · 제4항	변경 시 심의를 요하는 중요 사항, 계획의 수립·공고	대통령령	특정됨
제10조제1항 제5호·제3항	그 밖에 환경보전 등에 관한 조사 사항, 조사의 실시·통보	대통령령	조사 범위의 상한이 규정되지 않음
제11조제1항	우선고용의 방법	대통령령	고용의 비율·기간·예외가 규정되지 않음
제11조제2항	우선구매의 방법	(위임 규정 없음)	의무의 범위를 하위법령으로 정할 근거가 없음
제12조제1항 · 제2항	대체산업 육성 지원계획, 우대 지원	대통령령	특정됨
제13조	우대의 대상이 되는 계약 및 우대의 방법	대통령령	특정됨
제14조제2항 제5호	그 밖의 수입금	대통령령	특정됨

조 문	위임 내용	위임 형식	위임 범위의 특정 여부
제15조제7호	그 밖의 기금 용도	대통령령	특정됨
제16조제2항 · 제4항	업무를 위탁받을 법인·단체, 기금의 운용·관리	대통령령	위탁 대상 업무의 범위가 특정되지 않음
제18조	인상지원 대상 사업 및 인상 보조율	대통령령	인상의 상한·기간이 법률에 규정되지 않음
제22조	위임할 권한의 범위	대통령령	위임 대상 권한이 특정되지 않음

위 표에서 보는 바와 같이 안 제2조제2호는 지원과 특례의 적용 범위를 결정하는 전환지역의 범위를 대통령령에 위임하면서 그 요건의 대강을 법률에 두고 있지 않고, 안 제18조는 국가의 보조율 인상 폭에 관한 상한을 규정하고 있지 않음.

아울러 안 제11조제2항은 대체산업사업자에게 우선구매 의무를 부과하면서 그 방법을 하위법령에 위임하는 규정을 두고 있지 않은바, 이는 하위법령으로 보완할 수 없는 구조에 해당함.

따라서 위임의 범위가 특정되지 않은 조문에 대하여는 법률에 그 대강을 정하고 구체적인 사항을 하위법령에 위임하는 방식으로 정비하는 방안을 검토할 필요가 있음.

나. 의무·부담 규정과 이행확보수단의 대응

제정안이 규정한 의무·부담과 그에 대응하는 수단은 다음과 같음.

[의무·부담 규정과 이행확보수단의 대응]

조 문	의무·부담의 내용	수범자	제정안의 수단	유사 입법례
제9조제1항	환경보전계획의 수립 및 지역개발계획 반영	지방자치단 체의 장	없음	석탄산업전환지역법 제5조(주체를 도지사로 한정)
제10조제1항	환경영향조사의 실시 및 결과 통보	지방자치단 체의 장	없음	석탄산업전환지역법 제6조(주체를 도지사로 한정)
제10조제2항	필요한 조치	관계 중앙행정기 관의 장	없음	(대응 조문 없음)
제11조제1항	전환사업 근로자·지역주민의 우선 고용	대체산업사 업자	없음	석탄산업전환지역법 제13조제2항, 주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법 제23조제3항 - 제재 없음
제11조제2항	지역 생산품의 우선 구매	대체산업사 업자	없음	석탄산업전환지역법 제13조제3항 - 제재 없음
제5조제5항	자료의 제출	관계 중앙행정기 관의 장·지방자 치단체의 장	없음	지역산업위기대응법 제6조제3항과 문언 동일

위 표에서 보는 바와 같이 우선고용·우선구매 의무에 제재 규정을 두지 않은 것은 동종 입법례와 유사한 형식임.

다만 안 제9조·제10조의 계획 수립 및 조사 의무는 그 주체와 경

비 부담이, 안 제11조의 우선고용 의무는 그 문언이 각각 동종 입법례와 차이가 있는바, 이에 관하여는 조문별 검토에서 살펴봄.

다. 재정소요 관련 사항

제정안에는 비용추계서 또는 비용추계서 미첨부 사유서가 첨부되어 있지 않은바, 재정소요의 규모는 조문의 문언을 기준으로 정리할 수밖에 없음.

이에 따라 제정안이 규정한 재정수반 사항을 조문별로 정리하면 다음과 같음.

[재정소요 항목]

조 문	재정수단	소요 규모	관련 사항
제12조제1항	대체산업 육성 자금의 지원	미제시	석탄산업전환지역법 제15조제3항·제17조제1항에 대응
제14조	지원기금의 설치 (정부 출연금 등)	미제시	「국가재정법」 제5조제1항 및 제14조제2항과 관련
제14조제3항	기금의 차입	한도 규정 없음	차입 승인 절차·상환계획에 관한 규정 없음
제17조	교부세 지원의 확대	미제시	「지방교부세법」의 산정기준에 따름
제18조	국고보조율의 인상	인상 상한 규정 없음	「보조금 관리에 관한 법률」 제10조에 따른 차등보조율의 예외
제19조	예비타당성조사의 면제	해당 사업 미특정	면제에 따른 재정지출 규모의 산정 불가
제21조	세제상의 지원	미제시	조세 관계 법령에서 정하는 바에 따름

위 표에서 보는 바와 같이 제정안은 기금의 설치, 보조율의 인상, 교부세의 확대 및 조세 감면을 각각 규정하고 있으나 그 규모를 산정할 근거가 제시되어 있지 않고,

안 제14조제3항은 차입의 한도를, 안 제18조는 보조율 인상의 상한을 각각 규정하고 있지 않으므로 이를 감안한 논의가 필요할 것으로 보임.

5. 조문별 검토

가. 적용범위 및 다른 법률과의 관계(안 제2조·제4조)

제 정 안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “산업·일자리 전환사업”이란 철강, 석유화학, 석탄화력발전 등 탄소 중립사회로의 이행과 세계적 공급망 재편성에 따라 환경개선, 지역산업 재편 및 일자리 전환이 함께 추진되는 사업을 말한다. 2. “산업·일자리 전환지역”이란 산업·일자리 전환사업이 있거나 있었던 지역 및 그 인접 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역을 말한다. 3. “산업·일자리 전환사업 근로자”란 산업·일자리 전환사업에서 근무하고 있거나 근무하였던 근로자와 산업·일자리 전환사업에 종사하는 근로자를 말한다. 4. 5. (생략) 제4조(다른 법률과의 관계) 이 법은 산업·일자리 전환지역의 지원 및 특례 등에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 이 법의 규제 특례보다 완화된 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따른다.

안 제2조는 산업·일자리 전환사업과 전환지역 등의 정의를 규정하고, 안 제4조는 전환지역의 지원 및 특례에 관하여 이 법을 다른 법률에 우선하여 적용하도록 하고 있음.

다만, 전환지역 지정 요건과 절차의 규정 방식, 우선적용 대상의 특정, 다른 법률에 따른 지원과의 관계 및 전환사업 근로자의 범위에 관하여 다음 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 전환지역 지정 요건 및 절차의 규정 방식임.

안 제2조제2호는 전환지역을 “전환사업이 있거나 있었던 지역 및 그 인접 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역”으로 규정하고 있음.

전환지역은 안 제8조의 우선지원, 안 제17조의 교부세 확대, 안 제18조의 국고보조율 인상, 안 제19조의 예비타당성조사 면제, 안 제20조의 규제자유특구 우선 지정 및 안 제21조의 세제상 지원이 적용되는 범위를 결정하는 요건에 해당함.

앞서 살펴본 바와 같이 석탄산업전환지역법은 진흥지구의 지정을 도지사의 신청과 국무회의의 심의를 거쳐 고시하도록 하고 있고, 지역산업위기대응법은 신청대상 지역의 요건을 각 호로 정하면서 지정기간을 2년의 범위로 하되 연장하는 경우에도 5년을 초과할 수 없도록 규정하고 있음.

이에 비하여 제정안은 지정의 요건·절차·기간·해제에 관한 규정을 두고 있지 않으며, 지정 여부를 판단할 주체도 규정되어 있지 않으므로, 지정의 요건과 절차를 법률에 정하고 지정기간·해제에 관한 규정을 함께 두는 방안에 관하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

기후에너지환경부는 전환사업 및 전환지역의 정의가 포괄적으로 규정되어 있어 기본계획 수립의 범위가 지나치게 광범위해지고 이에 수반되는 행정력 소모가 우려되므로 지정 요건의 현실성·타당성에

관한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였음.

둘째, 다른 법률에 따른 지원과의 관계 정리임.

산업전환고용안정법 제6조는 산업전환에 따른 고용안정 지원과 관련되는 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우 같은 법에 부합되도록 하여야 한다고 규정하고 있음.¹⁴⁾

제정안 제15조제1호는 전환사업 근로자의 고용안정·직업능력개발 사업을 기금의 용도로 규정하고 있고, 안 제7조제2호·제3호는 고용 지원 및 전문인력 육성을 지원사업으로 규정하고 있어 산업전환고용안정법의 규율 대상과 겹치는 부분이 있음.

따라서 안 제4조의 우선적용 조항과 산업전환고용안정법 제6조의 관계를 정리하는 등의 방안에 관하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

셋째, 전환사업 근로자의 범위임.

안 제2조제3호는 전환사업 근로자를 “전환사업에서 근무하고 있거나 근무하였던 근로자와 전환사업에 종사하는 근로자”로 규정하고 있는바, 협력업체 또는 하도급업체에 소속되어 전환사업 현장에서 근무하는 근로자가 이에 포함되는지가 문언상 분명하지 않음.

앞서 살펴본 바와 같이 기후에너지환경부·고용노동부는 전환사업

14) 「산업전환에 따른 고용안정 지원 등에 관한 법률」 제6조(다른 법률과의 관계) 산업전환에 따른 고용안정 지원과 관련되는 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다.

근로자의 규모를 산정하면서 발전사·자회사 및 협력사 인원을 합산하였는바, 정책의 대상으로 상정되고 있는 범위와 정의 조항의 문언을 일치시킬 필요가 있음.

따라서 지원 대상 근로자의 범위를 명확히 하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 같은 호의 문언 정비에 관하여는 뒤의 자구 정비 항목에서 함께 살펴봄.

나. 기본계획의 수립 및 지원사업(안 제5조부터 제8조까지)

제 정 안

제5조(산업·일자리 전환지역 지원에 관한 기본계획의 수립 등) ① 기후에너지환경부장관 및 고용노동부장관은 산업·일자리 전환지역에 대한 지원을 종합적·체계적으로 관리하기 위하여 산업·일자리 전환지역 지원에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 공동으로 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1.~4. (생략)

5. 산업·일자리 전환지역에 대한 제7조에 따른 지원사업에 관한 사항

6. (생략)

③ 기후에너지환경부장관 및 고용노동부장관은 기본계획을 수립하고자 하는 때에 미리 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의한 후 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제15조에 따른 국가기후위기대응위원회의 심의를 거쳐야 한다. 기본계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

④ 고용노동부장관은 기본계획에 따른 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

⑤·⑥ (생략)

제6조(주민참여) ① 정부는 산업·일자리 전환지역의 지원을 위한 정책을 수립·시행하는 과정에서 주민참여를 보장하고 국가와 지방자치단체의 정책 제안 플랫폼을 통하여 제안된 의견을 반영하기 위하여 「행정절차법」 제52조 및 제53조에 따라 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

② (생략)

제7조(지원사업) ① 기후에너지환경부장관 및 고용노동부장관은 산업·일자리 전환지역의 지역 발전 및 고용 지원을 위하여 다음 각 호의 사업(이하 “지원사업”이라 한다)을 공동으로 추진할 수 있다.

제 정 안

1. 제5조에 따른 기본계획·시행계획 수립을 위한 조사·연구·평가
2. 산업·일자리 전환지역의 창업 촉진 및 고용 지원
3. 대체산업 전문인력의 수급분석 및 육성
4. 지역에 특화된 산업 및 서비스 등의 발굴·육성
5. (생 략)
- ② (생 략)

제8조(지원사업의 연계·우선지원) 국가 및 지방자치단체는 산업·일자리 전환지역에서 산업전환, 고용지원, 인력양성, 창업, 판로 지원 등 대통령령으로 정하는 사업을 연계하여 수행하고, 이를 우선적으로 지원할 수 있다.

안 제5조부터 제8조까지는 기후에너지환경부장관과 고용노동부장관이 기본계획을 공동으로 수립하고 지원사업을 공동으로 추진하도록 하며, 국가와 지방자치단체가 관련 사업을 연계하여 우선 지원할 수 있도록 하고 있음.

다만, 계획 수립 주체의 정합, 지원사업의 소관, 조문 상호 간의 인용 관계, 인용 법령의 정비 및 기존 계획과의 관계에 관하여 다음 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 기본계획과 시행계획의 수립 주체 정합임.

안 제5조제1항은 기본계획을 두 부처 장관이 공동으로 수립하도록 하면서 같은 조 제4항은 그 하위 계획인 연도별 시행계획을 고용노동부장관이 단독으로 수립·시행하도록 하고 있으므로, 기본계획은 공동

으로, 시행계획은 단독으로 수립하는 것에 대해 논의가 필요할 것으로 보임.

또한 제정안은 산업·일자리 전환 기본계획 등의 정책 심의를 위해서 대통령 소속의 국가기후위기대응위원회의 심의를 거치도록 하고 있는데, 이와 관련하여 지역산업위기대응법은 산업통상부에 산업위기대응 심의위원회를, 철강산업법은 국무총리 소속으로 철강산업경쟁력강화특별위원회를 각각 두고 있음.¹⁵⁾

둘째, 지원사업의 소관과 「정부조직법」상 사무 범위의 관계임.

안 제7조제1항제3호 및 제4호는 대체산업 전문인력의 수급분석·육성과 지역에 특화된 산업 및 서비스의 발굴·육성을 기후에너지환경부장관과 고용노동부장관이 공동으로 추진하는 지원사업으로 규정하고 있음.

이와 관련하여 「정부조직법」은 기후에너지환경부장관의 사무를 기후변화 대응, 자연환경 및 생활환경의 보전, 환경오염방지, 수자원, 하천 및 에너지에 관한 사무로, 산업통상부장관의 사무를 상업·무역·공업·통상 및 산업기술 연구개발정책 등에 관한 사무로 각각 규정하

15) 「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」 제5조(산업위기대응 심의위원회)

① 지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복에 관한 사항을 심의하기 위하여 산업통상부에 산업위기대응 심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

「철강산업 경쟁력 강화 및 탄소중립 전환을 위한 특별법」 제9조(철강산업경쟁력강화특별위원회) ① 철강산업의 경쟁력 강화 및 탄소중립 전환과 관련된 주요 정책 및 계획에 관한 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 철강산업경쟁력강화특별위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 기본계획 및 실행계획의 수립·시행, 이행실적 점검 및 평가에 관한 사항 2.~(이하 생략)

고 있음.¹⁶⁾

아울러 안 제12조제1항은 대체산업 육성을 위한 지원계획의 수립·고시와 자금 지원의 주체를 산업통상부장관으로 규정하고 있어, 대체산업의 육성에 관한 권한이 안 제7조와 안 제12조에 이중으로 배치되어 있음.

기후에너지환경부는 탄소중립기본법이 정의로운 전환의 대상이 되는 지역·산업에 대한 책무를 산업통상부장관과 고용노동부장관이 수행하도록 규정하고 있는 점을 들어, 지원사업을 기후에너지환경부장관이 총괄하여 추진하도록 하는 것은 법 체계상 타당하지 않다는 의견을 제시하였음.

따라서 지원사업의 각 호를 부처별 소관 사무에 따라 재배분하거나 안 제12조와 소관을 일원화하는 방안에 관하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

셋째, 인용 법령의 정비임.

안 제6조제1항은 정책 제안 플랫폼을 통하여 제안된 의견을 반영하기 위하여 「행정절차법」 제52조 및 제53조에 따라 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있음.

16) 「정부조직법」 제41조(산업통상부) ① 산업통상부장관은 상업·무역·공업·통상, 통상교섭 및 통상교섭에 관한 총괄·조정, 외국인 투자, 중견기업, 산업기술 연구개발정책, 원자력발전의 수출 및 자원산업에 관한 사무를 관장한다. 제43조(기후에너지환경부) ① 기후에너지환경부장관은 기후변화 대응, 자연환경, 생활환경의 보전, 환경오염방지, 수자원의 보전·이용·개발, 하천 및 에너지에 관한 사무를 관장한다. 제44조(고용노동부) ① 고용노동부장관은 고용정책의 총괄, 고용보험, 직업능력개발훈련, 근로조건의 기준, 근로자의 복지후생, 노사관계의 조정, 산업안전보건, 산업재해보상보험과 그 밖에 고용과 노동에 관한 사무를 관장한다.

이와 관련하여 같은 법 제52조는 국민참여의 활성화에 관한 행정청의 노력의무를, 제53조는 온라인 정책토론의 실시를 각각 규정하고 있고, 국민제안의 접수·처리에 관하여는 같은 법 제52조의2가 별도로 규정하고 있음.¹⁷⁾

아울러 안 제6조제1항은 “주민참여를 보장하고”라는 문언과 “지원을 할 수 있다”는 문언을 한 문장에 함께 두고 있어 규범의 성질이 구별되지 않음.

따라서 인용 조문을 규정 내용에 맞추어 정비하고, 주민참여 보장의 법적 성질을 명확히 하는 방안을 검토할 필요가 있음.

17) 「행정절차법」 제52조(국민참여 활성화) ① 행정청은 행정과정에서 국민의 의견을 적극적으로 청취하고 이를 반영하도록 노력하여야 한다.

② 행정청은 국민에게 다양한 참여방법과 협력의 기회를 제공하도록 노력하여야 하며, 구체적인 참여방법을 공표하여야 한다. ③~⑥ (생략)

제52조의2(국민제안의 처리) ① 행정청(국회사무총장·법원행정처장·헌법재판소사무처장 및 중앙선거관리위원회사무총장은 제외한다)은 정부시책이나 행정제도 및 그 운영의 개선에 관한 국민의 창의적인 의견이나 고안(이하 “국민제안”이라 한다)을 접수·처리하여야 한다.

② 제1항에 따른 국민제안의 운영 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제53조(온라인 정책토론) ① 행정청은 국민에게 영향을 미치는 주요 정책 등에 대하여 국민의 다양하고 창의적인 의견을 널리 수렴하기 위하여 정보통신망을 이용한 정책토론(이하 이 조에서 “온라인 정책토론”이라 한다)을 실시할 수 있다.

다. 환경보전계획 및 환경영향조사(안 제9조 · 제10조)

제 정 안

제9조(환경보전계획의 수립 등) ① 산업·일자리 전환지역을 관할하는 지방자치단체의 장은 해당 지역의 환경을 보전하고 산업·일자리 전환사업에 따른 환경오염 등을 해소하기 위한 계획(이하 “환경보전계획”이라 한다)을 수립하여 지역개발계획(「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 지역개발계획을 말한다)에 반영하여야 한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 장은 환경보전계획을 수립하려는 경우 미리 관계 행정기관의 장의 의견을 들은 후 「환경정책기본법」 제58조제2항에 따른 시·도환경정책위원회의 심의를 거쳐야 한다. 환경보전계획 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

③ · ④ (생략)

제10조(환경영향조사) ① 지방자치단체의 장은 환경보전계획을 수립하려는 경우 미리 산업·일자리 전환지역에 대하여 다음 각 호의 사항에 관한 환경영향조사를 실시하고, 그 조사 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

1. 산림·식생(植生)·생태계·수자원 등 자연환경에 관한 사항
2. 산업·일자리 전환사업 관련 환경오염에 관한 사항
3. 인구·산업·상하수도 등 사회환경에 관한 사항
4. 산업·일자리 전환사업이 주민의 건강에 미치는 영향에 관한 사항
5. 그 밖에 환경보전 등에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

② 제1항에 따른 환경영향조사의 결과를 통보받은 관계 중앙행정기관의 장은 필요한 조치를 하여야 한다.

③ (생략)

안 제9조 및 제10조는 전환지역을 관할하는 지방자치단체의 장에게 환경보전계획을 수립하여 지역개발계획에 반영하도록 하고, 그에 앞서 자연환경·환경오염·사회환경 및 주민 건강에 관한 환경영향조사를 실시하도록 하고 있음.

다만, 계획 수립 및 조사 주체의 권한, 상위 계획법과의 관계, 조사 범위, 사후조치 의무 및 경비의 부담에 관하여 다음 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 계획 수립 및 조사 주체의 정비임.

안 제9조 및 제10조는 의무의 주체를 “산업·일자리 전환지역을 관할하는 지방자치단체의 장” 및 “지방자치단체의 장”으로 규정하고 있음.

이와 관련하여 반영의 대상이 되는 지역개발계획은 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제7조에 따라 시·도지사가 수립하는 계획이며, 심의를 담당하는 시·도환경정책위원회는 「환경정책기본법」 제58조 제2항에 따라 시·도지사 소속으로 두는 위원회임.¹⁸⁾

한편 제정안과 같은 내용을 규정한 석탄산업전환지역법 제5조 및

18) 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제7조(지역개발계획의 수립) ① 광역시장, 특별자치시장 및 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역개발사업을 추진하려는 경우에는 지역개발계획을 수립하여야 한다. 이 경우 지역개발계획을 수립하려는 대상 지역이 둘 이상의 광역시, 특별자치시 또는 도(이하 “시·도”라 한다)의 관할구역에 걸쳐 있는 경우에는 관할 시·도지사가 공동으로 수립하여야 한다. 1.~3. (생략)

「환경정책기본법」 제58조(환경정책위원회) ② 지역의 환경정책에 관한 심의·자문을 위하여 시·도지사 소속으로 시·도환경정책위원회를 두며, 시장·군수·구청장 소속으로 시·군·구환경정책위원회를 둘 수 있다.

제6조는 그 주체를 도지사로 한정하고 있음.¹⁹⁾

앞서 살펴본 바와 같이 향후 5년 이내 폐지 예정 석탄화력발전소는 태안군·보령시·당진시·하동군·고성군·동해시에 분포되어 있는바, 시장·군수가 안 제9조에 따라 환경보전계획을 수립하더라도 이를 지역개발계획에 반영하거나 시·도환경정책위원회의 심의에 부칠 권한이 규정되어 있지 않음.

안 제9조제1항의 “관할 지방자치단체의 장”을 시·도지사를 가리키는 것으로 해석할 여지도 있으나, 안 제10조는 주체를 “지방자치단체의 장”으로만 규정하고 있어 문언상 그 범위가 분명하지 않음.

아울러 전환지역이 둘 이상의 지방자치단체에 걸치는 경우의 수립 주체와 공동 수립 절차에 관한 규정도 두고 있지 않음.

따라서 계획 수립 및 조사의 주체를 인용 법률의 권한 배분에 맞추어 정비하고, 전환지역이 둘 이상의 관할구역에 걸치는 경우의 절차를 함께 규정하는 방안을 검토할 필요가 있음.

19) 「석탄산업전환지역 개발 지원에 관한 특별법」 제5조(석탄산업전환지역환경보전계획의 수립) ① 도지사는 진흥지구의 환경을 보전하고 폐광으로 인한 환경오염을 해소하기 위한 계획(이하 “석탄산업전환지역환경보전계획”이라 한다)을 수립하여 개발계획에 반영하여야 한다.

② 도지사가 석탄산업전환지역환경보전계획을 수립할 때에는 미리 관계 행정기관의 장의 의견을 들은 후 「환경정책기본법」 제58조에 따른 시·도환경정책위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제6조(석탄산업전환지역에 대한 환경조사) 도지사는 석탄산업전환지역환경보전계획을 수립할 때에는 미리 진흥지구 및 그 주변지역에 대하여 다음 각 호의 사항에 관한 환경조사를 하고, 그 조사 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

1. 산림·식생(植生)·생태계·수자원 등 자연환경에 관한 사항
2. 폐광으로 인한 환경오염에 관한 사항
3. 인구, 산업, 상하수도 등 사회환경에 관한 사항
4. 그 밖에 환경보전에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

둘째, 지역개발계획 반영 의무와 상위 계획법의 관계임.

안 제9조제1항은 환경보전계획을 지역개발계획에 반영하도록 의무화하고 있는데, 이는 환경보전계획이 개별 계획에 그치지 않고 지역개발의 방향에 실제로 반영되도록 하려는 취지로 보임.

이와 관련하여 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제9조제8호는 환경보전·고용·교육 및 정주환경 개선에 관한 사항을 해당 지역의 특성을 고려하여 필요한 경우에 포함하는 선택적 사항으로 규정하고 있음.²⁰⁾

기후에너지환경부는 상위 계획법이 선택적 포함 사항으로 규정하고 있음에도 개별법이 일률적인 반영 의무를 부과하는 것은 합리적이지 않다는 의견을 제시하였음.

셋째, 조사 범위의 한정 및 기존 조사와의 중복 배제임.

안 제10조제1항은 조사 항목으로 자연환경, 환경오염, 사회환경 및 주민 건강에 미치는 영향을 규정하고 있는바, 석탄산업전환지역법 제6조와 비교하면 주민 건강에 관한 사항(제4호)이 추가된 것으로, 이는 산업전환 과정에서의 건강 영향을 조사 대상에 포함하려는 것으로 보임.

20) 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제9조(지역개발계획의 내용) 지역개발계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1.~7. (생략)

8. 다음 각 목의 사항 중 해당 지역의 특성을 고려하여 필요한 사항

가. 사회간접자본시설의 정비·확충에 관한 사항

나. 생산기반시설의 확충과 지역특화산업의 육성 등에 관한 사항

다. 역사·문화·관광자원의 개발에 관한 사항

라. 환경보전·고용·교육 및 정주(定住)환경 개선에 관한 사항

9. (생략)

기후에너지환경부는 조사 항목이 사회·경제·문화 전반에 걸쳐 광범위하고 추상적이어서 기존 개별법상 조사·계획과 중복될 우려가 있다는 의견을 제시하였는바, 그 내용은 다음과 같음.

[환경영향조사 항목과 기존 법령상 조사·계획의 중복 우려]

조사 항목 (안 제10조제1항)	중복 우려가 제기된 기존 법령상 조사·계획
제1호 산림·식생·생태계·수자원 등 자연환경	수자원법상 하천유역조사·수문조사, 「물관리기본법」 제27조제3항에 따른 물관리 관련 기본계획, 자연공원법상 공원자원·지질유산 조사, 자연환경보전법상 자연환경보전기본계획
제2호 전환사업 관련 환경오염	대기환경보전법상 대기환경개선 종합계획 및 배출원·배출량 조사, 악취방지법상 악취실태조사, 빙해방지법상 빙해방지계획
제3호 인구·산업·상하수도 등 사회환경	폐기물관리법상 각종 처리계획, 수도법상 수도정비계획, 하수도법상 유역하수도정비계획 및 하수도정비기본계획

21) 위 표에서 보는 바와 같이 조사 항목의 상당 부분은 기존 개별 법령에 따른 조사 및 계획과 대상이 겹치는 것으로 제시되고 있음.

따라서 조사의 범위를 산업·일자리 전환사업과 직접 관련된 사항으로 한정하고, 기존 법령에 따른 조사·계획의 결과로 갈음할 수 있도록 하는 규정을 두는 방안에 관하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

넷째, 사후조치 의무의 구체화임.

안 제10조제2항은 조사 결과를 통보받은 관계 중앙행정기관의 장이 “필요한 조치를 하여야 한다”고 규정하고 있는데, 관련 입법례인 석탄

21) 기후에너지환경부 제출자료. 위 표는 같은 자료에 기재된 내용을 조사 항목별로 정리한 것임.

산업전환지역법 제6조는 조사 결과의 통보까지만 규정하고 있음.

기후에너지환경부는 “필요한 조치”의 구체적인 내용을 예상하기 어려워 법적 구체성이 떨어진다는 의견을 제시하였으므로, 필요한 조치를 의무화할 것인지 여부에 대해 논의가 필요한 것으로 보임.

다섯째, 조사 경비의 부담임.

안 제10조에 따른 조사는 지방자치단체가 실시하나 제정안은 그 경비에 관한 국가의 지원 근거를 두고 있지 않음.

이와 관련하여 안 제17조 및 제18조의 교부세 확대와 국고보조율 인상은 “지원사업”을 적용 대상으로 하고 있고, 지원사업은 안 제7조 제1항 각 호로 한정되어 있어 안 제10조의 조사는 그 범위에 포함되지 않음.

기후에너지환경부도 조사의 범위가 넓고 모호하여 조사 실시 주체인 지방자치단체에 재정적·행정적 부담으로 작용할 것이 우려된다는 의견을 제시하였음.

따라서 조사에 소요되는 경비의 지원 근거를 두거나 안 제7조의 지원사업에 조사를 포함시키는 방안에 관하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

라. 민간사업자에 대한 의무 부과 및 대체산업 지원

(안 제11조부터 제13조까지)

제 정 안
제11조(지역주민 등에 대한 지원) ① 대체산업사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라서 산업·일자리 전환사업 근로자와 산업·일자리 전환 지역에 거주하는 지역주민을 우선적으로 고용하여야 한다. ② 대체산업사업자는 산업·일자리 전환지역에서 생산되는 공산품, 농산물·수산물·축산물 등을 우선적으로 구매하여야 한다.
제12조(대체산업 등의 지원) ① 산업통상부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업·일자리 전환지역의 대체산업 육성을 위한 지원에 관한 계획을 수립하여 고시하고, 해당 대체산업을 육성하는 데 드는 자금의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. ② 국가 또는 지방자치단체는 대체산업사업자가 산업·일자리 전환사업 근로자 또는 지역주민을 고용하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 우대하여 지원할 수 있다.
제13조(지역기업의 우대) 대체산업사업자는 대통령령으로 정하는 공사·물품·용역 등의 계약을 체결하는 경우에는 산업·일자리 전환지역을 관할하는 지방자치단체에 주된 영업소를 두고 있는 자를 대통령령으로 정하는 바에 따라 우대할 수 있다.

안 제11조는 대체산업사업자에게 전환사업 근로자·지역주민의 우선 고용 및 지역 생산품의 우선 구매 의무를 부과하고, 안 제12조 및 제13조는 대체산업 육성을 위한 자금 지원과 지역기업의 우대에 관하여 각각 규정하고 있음.

다만, 의무 문언의 정비, 우선구매 의무의 범위, 조문 제목과 내용의

관계 및 대체산업 육성의 소관에 관하여 다음 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 우선고용 의무 문언의 정비임.

안 제11조제1항은 대체산업사업자가 전환사업 근로자와 지역주민을 “우선적으로 고용하여야 한다”고 규정하고 있음.

이와 관련하여 같은 내용을 규정한 석탄산업전환지역법 제13조제2항은 “특별한 사유가 없으면”이라는 문언을 두어 의무의 이행이 곤란한 경우를 예정하고 있는 반면, 안 제11조제1항에는 이에 해당하는 문언을 두고 있지 않음.²²⁾

아울러 석탄산업전환지역법은 의무의 수범자를 “시행자 및 진흥지구에 입주하는 기업”으로 규정하여 법률에 따른 절차로 지정된 구역에 입주한 기업으로 한정하고 있는 반면, 제정안의 대체산업사업자는 전환지역에서 대체산업을 조성·운영하는 자 전체를 포섭함.

한편 지역주민의 우선 고용을 대통령령에 위임하여 의무로 규정한 입법례로는 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」 제23조

22) 「석탄산업전환지역 개발 지원에 관한 특별법」 제13조(지역주민 등에 대한 지원) ① 시행자는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 개발사업의 시행으로 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 사람(이하 “이주자”라 한다)이 있는 경우에는 그에 대한 이주대책을 수립·시행하여야 한다.

② 시행자 및 진흥지구에 입주하는 기업은 특별한 사유가 없으면 이주자·지역주민 또는 탄광근로자를 우선적으로 고용하여야 한다.

③ 시행자 및 진흥지구에 입주하는 기업은 해당 진흥지구 또는 그 인접지역에서 생산되는 공산품, 농산물·수산물·축산물 등을 우선적으로 구매하여야 한다.

제3항²³⁾이 있는바, 석탄산업전환지역법 및 주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법의 우선고용 조항을 참고하여 논의할 필요가 있는 것으로 보임.

둘째, 우선구매 의무의 범위임.

안 제11조제2항은 우선구매의 대상을 “산업·일자리 전환지역에서 생산되는 공산품, 농산물·수산물·축산물 등”으로 규정하면서, 구매의 방법에 관한 위임 규정을 두고 있지 않음.

안 제11조제1항이 “대통령령으로 정하는 바에 따라서”라는 위임 문언을 두고 있는 것과 유사하게 우선구매 의무의 범위를 하위법령으로 구체화할 수 있도록 위임 근거를 두는 방안을 검토할 필요가 있음.

셋째, 대체산업 육성 소관의 정비임.

안 제12조제1항은 대체산업 육성 지원계획의 수립·고시 및 자금 지원의 주체를 산업통상부장관으로 규정하고 있는바, 이는 석탄산업전환지역법 제17조제1항과 같은 형식임.²⁴⁾

23) 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」 제23조(고용안정사업 등) ③사업시행자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 사업장 인근의 지역주민을 우선적으로 고용하여야 한다.

24) 「석탄산업전환지역 개발 지원에 관한 특별법」 제17조(대체산업 등의 지원) ① 산업통상부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 진흥지구의 대체산업 육성을 위한 지원 및 지원대상 농공단지의 지원에 관한 계획을 수립하여 고시하고, 해당 대체산업을 육성하는 데에 드는 자금의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

② 국가 또는 지방자치단체는 진흥지구 또는 지원대상 농공단지의 입주기업이 탄광 이직 근로자 또는 지역주민을 고용하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 우대하여 지원할 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 안 제7조제1항제3호·제4호는 대체산업 전문인력의 육성과 지역 특화 산업의 발굴·육성을 기후에너지환경부장관과 고용노동부장관의 공동 지원사업으로 규정하고 있어, 대체산업의 육성에 관한 권한이 두 조문에 나누어 규정되어 있음.

따라서 대체산업 육성에 관한 소관을 일원화하는 방안을 검토할 필요가 있음.

마. 지원기금(안 제14조부터 제16조까지)

제 정 안

제14조(지원기금의 설치) ① 정부는 산업·일자리 전환지역의 경제 진흥, 산업·일자리 전환사업 근로자의 고용안정 및 주민의 생활향상을 도모하는 데 필요한 재원을 확보하기 위하여 산업·일자리 전환지역 지원기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

② 기금은 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 정부의 출연금
2. 정부 외의 자의 출연금 및 기부금
3. 다른 회계 및 기금으로부터의 전입금
4. 기금 운영으로 생기는 수익금
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금

③ 기금을 지출할 때 자금 부족이 발생하거나 발생할 것으로 예상되는 경우에는 기금의 부담으로 금융기관·다른 기금과 그 밖의 재원으로부터 차입을 할 수 있다.

제15조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.

1. 산업·일자리 전환지역의 주민과 산업·일자리 전환사업 근로자의 고용안정·직업능력개발 사업
2. 대체산업 육성을 위하여 필요한 연구개발 및 인력양성
3. 대체산업 육성을 위하여 필요한 융자·투자 또는 그 밖에 필요한 금융지원
4. 대체산업 육성을 위하여 필요한 교육·홍보
- 5.~7. (생략)

제16조(기금의 운용·관리) ① 기금은 고용노동부장관이 운용·관리한다.

② 고용노동부장관은 기금의 운용·관리에 관한 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 법인 또는 단체에 위탁할 수 있다.

③ 기금의 운용·관리에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 「국가재정법」 제74조에 따라 고용노동부장관 소속으로 기금운용심의회를 둔다.

④ (생략)

안 제14조부터 제16조까지는 산업·일자리 전환지역 지원기금을 설치하여 정부 출연금 등을 재원으로 조성하고, 고용안정·직업능력개발과 대체산업 육성을 위한 연구개발·융자 등에 사용하도록 하며, 고용노동부장관이 이를 운용·관리하도록 하고 있음.

다만, 「국가재정법」상 기금 설치의 요건, 신설 심사기준과 재원 구조, 기존 기금과의 용도 관계, 용도와 운용 주체의 정합 및 차입에 관한 통제에 관하여 다음 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 「국가재정법」상 기금 설치의 요건임.

「국가재정법」 제5조제1항은 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 같은 법 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 설치할 수 없다고 규정하고 있음.²⁵⁾

안 제14조제2항제1호는 정부의 출연금을 기금의 재원으로 규정하고 있는바, 이 법을 「국가재정법」 별표 2에 추가하는 개정이 함께 이루어져야 기금의 설치가 가능함.

둘째, 기금 신설 심사기준과 재원 구조임.

「국가재정법」 제14조제2항은 기금을 신설하려는 경우 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것, 중·장기적으

25) 「국가재정법」 제5조(기금의 설치) ①기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

②제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것, 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것 등의 기준에 적합한지를 심사하도록 하고 있음.²⁶⁾

안 제14조제2항의 재원은 정부의 출연금, 정부 외의 자의 출연금 및 기부금, 다른 회계 및 기금으로부터의 전입금, 운영 수익금과 대통령령으로 정하는 수입금으로 구성되어 있어, 기금의 목적사업과 연계된 고유의 재원이 규정되어 있지 않음.

이와 관련하여 기후대응기금은 온실가스 배출권을 유상으로 할당하는 경우 발생하는 수입을 재원의 하나로 규정하고 있음.²⁷⁾

26) 「국가재정법」 제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ①중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서를 기획예산처장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

②기획예산처장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다. 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다.

1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것
2. 사업의 특성으로 인하여 신속적인 사업추진이 필요할 것
3. 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것
4. 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것
5. (생략)

27) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제69조(기후대응기금의 설치) ② 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 정부의 출연금
2. 정부 외의 자의 출연금 및 기부금
3. 다른 회계 및 기금으로부터의 전입금
4. 제71조에 따른 일반회계로부터의 전입금
5. 제3항에 따른 금융기관·다른 기금과 그 밖의 재원으로부터의 차입금
6. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금(豫受金)
7. 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제12조제3항에 따라 배출권을 유상으로 할당하는 경우 발생하는 수입
8. 기금을 운영하여 생긴 수익금
9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금

한편 동종 법률은 별도의 기금을 신설하지 않고 기존의 특별회계 또는 기금을 활용하는 방식을 취하고 있음.²⁸⁾

따라서 기금의 재원 구조가 「국가재정법」 제14조제2항의 심사기준에 부합하는지를 확인하고, 기존 기금 또는 특별회계를 활용하는 방안과 비교하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

셋째, 기존 기금과의 용도 관계임.

안 제15조가 규정한 기금의 용도를 기후대응기금의 용도와 대조하면 다음과 같음.

[안 제15조의 기금 용도와 기후대응기금 용도의 대조]

제정안 제15조	「탄소중립기본법」 제70조
제1호 전환지역 주민과 전환사업 근로자의 고용안정·직업능력개발 사업	제4호 기후위기 대응 과정에서 경제적·사회적 여건이 악화된 지역이나 피해를 받는 노동자·계층에 대한 일자리 전환·창출 지원
제2호 대체산업 육성을 위하여 필요한 연구개발 및 인력양성	제5호 기후위기 대응을 위한 녹색기술 연구개발 및 인력양성
제3호 대체산업 육성을 위하여 필요한 융자·투자 또는 그 밖에 필요한 금융지원	제6호 기후위기 대응을 위하여 필요한 융자·투자 또는 그 밖에 필요한 금융지원
제4호 대체산업 육성을 위하여 필요한 교육·홍보	제7호 기후위기 대응을 위한 교육·홍보

28) 「석탄산업전환지역 개발 지원에 관한 특별법」 제18조(대체산업 육성자금의 조성) 산업통상부장관은 제17조에 따른 대체산업의 지원에 필요한 재원을 에너지 및 자원사업 특별회계의 세출예산에 계상(計上)할 수 있다.

「산업전환에 따른 고용안정 지원 등에 관한 법률」 제14조(재원) ② 이 법에 따른 산업전환에 따른 고용안정 지원은 다음 각 호의 재원으로 실시할 수 있다.

1. 일반회계
2. 「고용보험법」에 따른 고용보험기금
3. 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」에 따른 기후대응기금
4. 「지방자치분권 및 균형성장 관련 특별법」에 따른 지역균형발전특별회계
5. 그 밖에 고용노동부장관이 산업전환에 따른 고용안정 지원에 필요하다고 인정하여 정한 재원

29) 위 표에서 보는 바와 같이 안 제15조 제1호부터 제4호까지의 용도는 「탄소중립기본법」 제70조 제4호부터 제7호까지의 용도와 각각 대응함.

아울러 근로자의 고용안정·직업능력개발 사업은 「고용보험법」 제80조제1항제1호에 따라 고용보험기금의 용도로도 규정되어 있음.³⁰⁾

기후에너지환경부와 고용노동부는 신설되는 기금의 용도가 기후대응기금 및 고용보험기금의 사업 범위와 중첩되므로 신설의 실익이 크지 않다는 의견을 제시하였음.

따라서 기금을 신설할 것인지, 기존 기금의 용도를 확대하거나 그 안에 별도의 계정을 두는 방식으로 할 것인지에 관하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

넷째, 기금의 용도와 운용 주체의 정합임.

안 제15조는 기금의 용도로 고용안정·직업능력개발 사업(제1호)과 함께 대체산업 육성을 위한 연구개발·인력양성(제2호), 융자·투자

29) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제70조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.

1. 정부의 온실가스 감축 기반 조성·운영
2. 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 산업·노동·지역경제 전환 및 기업의 온실가스 감축 활동 지원
3. 기후위기 적응 인프라 구축, 적응 기술 개발 및 적응 역량 강화 3의2. 기후위기 취약계층에 대한 지원
4. 기후위기 대응 과정에서 경제적·사회적 여건이 악화된 지역이나 피해를 받는 노동자·계층에 대한 일자리 전환·창출 지원
5. 기후위기 대응을 위한 녹색기술 연구개발 및 인력양성
6. 기후위기 대응을 위하여 필요한 융자·투자 또는 그 밖에 필요한 금융지원
7. 기후위기 대응을 위한 교육·홍보 8.~9. (생략)

30) 「고용보험법」 제80조(기금의 용도) ① 기금은 다음 각 호의 용도에 사용하여야 한다.

1. 고용안정·직업능력개발 사업에 필요한 경비

등 금융지원(제3호)을 규정하면서, 안 제16조제1항은 그 운용·관리 주체를 고용노동부장관으로만 규정하고 있음.

앞서 살펴본 바와 같이 「정부조직법」 제44조는 고용노동부장관의 사무를 고용정책의 총괄, 고용보험, 직업능력개발훈련 등으로, 같은 법 제41조는 산업기술 연구개발정책을 산업통상부장관의 사무로 각각 규정하고 있음.

아울러 안 제12조제1항은 대체산업 육성 자금의 지원 주체를 산업통상부장관으로 규정하고 있어, 같은 대체산업 육성에 관하여 자금 지원은 산업통상부장관이, 기금을 통한 연구개발·융자 지원은 고용노동부장관이 각각 담당하는 구조가 됨.

따라서 기금의 용도별로 소관 부처를 배분하고 협의 절차를 두는 방안에 관하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

다섯째, 차입에 관한 통제 규정임.

안 제14조제3항은 자금 부족이 발생하거나 발생할 것으로 예상되는 경우 기금의 부담으로 차입할 수 있도록 하면서, 차입의 한도·승인 절차 및 상환계획에 관한 규정을 두고 있지 않고, 안 제15조제5호는 차입금의 원리금 상환을 기금의 용도로 규정하고 있음.

따라서 차입의 한도와 절차에 관한 규정을 두는 방안을 검토할 필요가 있음.

바. 재정·행정 특례(안 제17조부터 제21조까지)

제 정 안
제17조(교부세 지원의 확대) 행정안전부장관은 지원사업의 원활한 시행을 위하여 필요하면 산업·일자리 전환지역을 관할하는 지방자치단체에 대하여 「지방교부세법」에서 정하는 바에 따라 교부세를 확대하여 지원할 수 있다.
제18조(국고보조금의 인상지원) 지원사업 중 대통령령으로 정하는 사업에 대한 국가의 보조금은 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조에 따른 차등보조율과 다른 법률에 따른 보조율에도 불구하고 대통령령으로 정하는 보조율에 따라 인상하여 지원할 수 있다.
제19조(예비타당성조사 실시에 관한 특례) 기획예산처장관은 산업·일자리 전환지역의 경제 진흥과 주민의 생활 향상을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 「국가재정법」 제38조제1항에도 불구하고 예비타당성조사를 면제할 수 있다.
제20조(규제자유특구에 관한 특례) ① 중소벤처기업부장관은 산업·일자리 전환지역을 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 제75조에 따른 규제자유특구로 우선 지정하여야 한다. ② 중소벤처기업부장관은 제1항에도 불구하고 산업·일자리 전환지역 경제의 전략적 진흥을 위하여 관할 지방자치단체의 장의 건의에 따라 산업·일자리 전환지역이 아닌 곳에 규제자유특구를 우선 지정할 수 있다.
제21조(조세감면) 국가 또는 지방자치단체는 산업·일자리 전환지역의 개발 촉진과 주민 생활 향상을 위하여 필요한 경우에는 조세 관계 법령으로 정하는 바에 따라 세제상의 지원을 할 수 있다.

안 제17조부터 제21조까지는 전환지역에 대한 교부세 지원의 확대, 국고보조금의 인상지원, 예비타당성조사의 면제, 규제자유특구의 우선

지정 및 조세감면에 관한 특례를 각각 규정하고 있음.

다만, 특례의 적용 대상, 보조율 인상의 상한, 예비타당성조사 면제의 요건, 규제자유특구 지정 절차와의 관계 및 조세감면 규정의 실효성에 관하여 다음 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 특례의 적용 대상 범위임.

안 제17조는 “지원사업의 원활한 시행을 위하여 필요하면” 교부세를 확대하여 지원할 수 있도록 하고, 안 제18조는 “지원사업 중 대통령령으로 정하는 사업”에 대한 보조율을 인상할 수 있도록 하고 있음.

“지원사업”은 안 제7조제1항 각 호로 한정되어 정의된 용어인바, 안 제9조의 환경보전계획 수립과 안 제10조의 환경영향조사는 그 각 호에 포함되어 있지 않아 두 특례의 적용 대상에 해당하지 않음.

앞서 살펴본 바와 같이 안 제9조 및 제10조는 지방자치단체에 계획 수립과 조사의 의무를 부과하는 조문인바, 지방자치단체의 부담이 발생하는 사무가 오히려 재정 특례의 적용 범위 밖에 놓이는 결과가 될 수 있음.

따라서 특례의 적용 대상을 “이 법에 따른 사업” 등으로 정비하거나 안 제7조의 지원사업의 범위를 조정하는 방안을 검토할 필요가 있음.

둘째, 보조율 인상의 상한임.

안 제18조는 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조에 따른 차등보조

율과 다른 법률에 따른 보조율에도 불구하고 대통령령으로 정하는 보조율에 따라 인상하여 지원할 수 있도록 하면서, 인상의 상한이나 적용 기간을 규정하고 있지 않는데³¹⁾, 이와 동일한 입법례로는 석탄산업 전환지역법 제19조 및 지역산업위기대응법 제24조가 있음.

아울러 안 제17조의 교부세 확대 역시 “「지방교부세법」에서 정하는 바에 따라”라는 문언을 두고 있는바, 같은 법은 보통교부세를 기준 재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 기초로 산정하도록 하고 특별교부세의 교부 사유를 별도로 정하고 있어, 위 문언만으로는 산정기준을 넘는 새로운 효과가 발생하기 어려운 측면이 있는 점을 감안한 논의가 필요한 것으로 보임.³²⁾

셋째, 예비타당성조사 면제의 요건임.

안 제19조는 기획예산처장관이 전환지역의 경제 진흥과 주민의 생활 향상을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 예비타당성조사를 면제할 수 있도록 하고 있는바, 위기 상황에 놓인 지역에 대한 사업이 신속히 착수될 수 있도록 하려는 것으로 보임.

31) 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조(차등보조율의 적용) ① 기획예산처장관은 매년 지방자치단체에 대한 보조금 예산을 편성할 때에 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 해당 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 빼는 차등보조율을 적용할 수 있다. 이 경우 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 차등보조율은 「지방교부세법」에 따른 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체에 대하여만 적용할 수 있다.

② 차등보조율의 적용기준은 그 적용대상이 되는 지방자치단체의 재정자주도, 분야별 재정지출지수, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항으로 하며, 각 적용기준의 구체적인 산식은 대통령령으로 정한다.

③ 기획예산처장관은 제2항의 차등보조율의 적용으로 인한 국고보조금의 추가적인 소요예산과 관련된 사항을 국회에 보고하여야 한다.

32) 「지방교부세법」 제6조(보통교부세의 교부) ① 보통교부세는 해마다 기준재정수입액이 기준 재정수요액에 못 미치는 지방자치단체에 그 미달액을 기초로 교부한다. (이하 생략)

제9조(특별교부세의 교부) ① 특별교부세는 다음 각 호의 구분에 따라 교부한다. (이하 생략)

이와 관련하여 「국가재정법」 제38조제2항제10호는 지역 균형발전 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업에 대하여 구체적인 사업계획이 수립되고 국무회의를 거쳐 확정된 경우 예비타당성조사 대상에서 제외하도록 하면서, 면제 사업의 내역 및 사유를 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 규정하고 있음.³³⁾

아울러 앞서 대조한 석탄산업전환지역법·지역산업위기대응법·철강산업법에는 예비타당성조사의 면제에 관한 특례가 두어져 있지 않음.

기획예산처는 예비타당성조사 제도가 개별법보다는 「국가재정법」 체계에서 국가 전체의 종합적인 시각으로 운영될 필요가 있고, 개별법에서 면제를 규정할 경우 제도의 형해화가 우려되며, 안 제19조의 요건은 구체적인 사업 내용을 특정할 수 없어 포괄적 면제 규정으로 해석될 여지가 있다는 의견을 제시하였음.

따라서 「국가재정법」 제38조제2항제10호의 절차를 활용하는 방안과, 특례를 유지하는 경우 면제 대상 사업의 유형·규모와 국회 보고 절차를 함께 규정하는 방안에 관하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

33) 「국가재정법」 제38조(예비타당성조사) ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 대통령령으로 정하는 절차에 따라 예비타당성조사 대상에서 제외한다.

1.~9. (생략)

10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업(종전에 경제성 부족 등을 이유로 예비타당성조사를 통과하지 못한 사업은 연계사업의 시행, 주변지역의 개발 등으로 해당 사업과 관련한 경제·사회 여건이 변동하였거나, 예비타당성조사 결과 등을 반영하여 사업을 재기획한 경우에 한정한다)으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

가. 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업

나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

넷째, 규제자유특구 지정 절차와의 관계임.

안 제20조제1항은 중소벤처기업부장관이 전환지역을 규제자유특구로 우선 지정하도록 하고, 같은 조 제2항은 관할 지방자치단체의 장의 건의에 따라 전환지역이 아닌 곳에도 우선 지정할 수 있도록 하고 있음.

이와 관련하여 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」은 규제자유특구의 지정을 비수도권 시·도지사등의 신청과 관계 중앙행정기관의 장 등의 검토를 거쳐 규제자유특구위원회의 심의·의결로 하도록 규정하고 있음.³⁴⁾

즉 같은 법은 지정의 신청 주체를 수도권을 제외한 지방자치단체로 한정하고 있는바, 앞서 살펴본 바와 같이 철강 분야 고용위기 선제대응지역에는 인천이 포함되어 있어 전환지역 중 수도권에 속하는 지역이 있는 경우 안 제20조와 같은 법의 적용 관계를 어떻게 볼 것인가가 문제될 수 있음.

중소벤처기업부는 지방자치단체 간 균등한 기회를 보장하고 규제자유특구위원회의 심의·의결을 통한 지정의 공정성과 절차적 정당성을

34) 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 제72조(규제자유특구 지정신청)

① 규제자유특구를 지정받으려는 자로서 다음 각 호에 해당하는 자(이하 “비수도권 시·도지사등”이라 한다)는 제74조에 따라 규제자유특구계획을 수립하여 중소벤처기업부장관에게 규제자유특구 지정을 신청하여야 한다.

1. 수도권을 제외한 지방자치단체의 광역시장·특별자치시장 및 도지사·특별자치도지사(이하 “비수도권 시·도지사”라 한다)

2. 수도권을 제외한 지방자치단체의 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 행정시장을 포함한다)·군수·구청장 3. (생략)

제75조(규제자유특구의 지정 등) ③ 중소벤처기업부장관은 제2항에 따른 관계 중앙행정기관의 장과 지방시대위원장의 의견을 고려하여 규제자유특구위원회의 심의·의결을 거쳐 규제자유특구계획을 승인하고 규제자유특구를 지정한다.

도모하려는 현행 제도의 취지에 부합하도록 수정할 필요가 있다는 의견과 함께 다음의 수정안을 제시하였으며, 기후에너지환경부는 이를 수용한다는 의견을 밝혔음.

[안 제20조에 관한 중소벤처기업부 수정안]

구분	제 정 안	수 정 안
제1항	중소벤처기업부장관은 산업·일자리 전환지역을 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 제75조에 따른 규제자유특구로 우선 지정하여야 한다.	관할 지방자치단체의 장이 산업·일자리 전환지역을 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 제72조 및 제75조에 따른 규제자유특구로의 지정을 신청하는 경우 우선적으로 검토하여야 한다.
제2항	중소벤처기업부장관은 제1항에도 불구하고 산업·일자리 전환지역 경제의 전략적 진흥을 위하여 관할 지방자치단체의 장의 건의에 따라 산업·일자리 전환지역이 아닌 곳에 규제자유특구를 우선 지정할 수 있다.	관할 지방자치단체의 장이 산업·일자리 전환지역이 아닌 곳에 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 제72조 및 제75조에 따른 규제자유특구로의 지정을 신청하는 경우 이를 우선적으로 검토할 수 있다.

35) 위 수정안은 지정을 신청에 따른 우선 검토로 전환하고 신청 근거 조문인 같은 법 제72조를 함께 인용하는 것인바, 안 제20조제2항이 전환지역이 아닌 곳까지 대상으로 하고 있는 점에 관하여는 그 요건과 범위를 한정하는 방안을 함께 검토할 필요가 있음.

다섯째, 조세감면 규정의 실효성임.

안 제21조는 조세 관계 법령으로 정하는 바에 따라 세제상의 지원을 할 수 있도록 규정하고 있음.

35) 기후에너지환경부 제출자료(관계부처 의견수렴 결과, 2026. 6. 26.~2026. 7. 10.).

재정경제부는 개별법에 세제지원 관련 사항을 정하는 것이 조세특례를 규정할 수 있는 법률의 범위를 한정된 「조세특례제한법」과 충돌하므로 조항의 삭제가 필요하다는 의견을, 기후에너지환경부는 이를 수용한다는 의견을 각각 제시하였음.³⁶⁾

이와 관련하여 안 제21조와 같이 조세 관계 법령을 인용하는 형식의 조문은 현행 법률에도 두어져 있음.³⁷⁾

아울러 기후에너지환경부는 최근 상임위원회 심사 과정에서 조세특례 조문이 삭제된 사례로 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」 제90조의6, 「인공지능 데이터센터 진흥 및 기반조성에 관한 법률」 제20조, 「사용후 배터리의 관리 및 산업육성에 관한 법률」 제27조를 제시하였음.

즉 안 제21조와 같은 형식의 조문은 현행 법률에도 존재하는 한편 최근 심사에서 삭제된 사례도 확인되는바, 이 조문을 두는 것 자체가 「조세특례제한법」 제3조제1항에 곧바로 저촉된다고 보기는 어려우나 그 자체로 감면의 효과를 발생시키지는 않는 규정에 해당하므로, 이를 감안하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

36) 「조세특례제한법」 제3조(조세특례의 제한) ①이 법, 「국세기본법」 및 조약과 다음 각 호의 법률에 따르지 아니하고는 조세특례를 정할 수 없다. 1. 「소득세법」 2. 「법인세법」 3. 「상속세 및 증여세법」 4.~24. (생략) 25. 「종합부동산세법」

37) 「석탄산업전환지역 개발 지원에 관한 특별법」 제23조(조세의 감면) 국가 또는 지방자치단체는 진흥지구의 개발을 촉진하기 위하여 필요한 경우에는 조세 관계 법령으로 정하는 바에 따라 세제상의 지원을 할 수 있다.

「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」 제22조(조세 및 부담금 등의 감면) ① 국가 및 지방자치단체는 지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위하여 위기지역기업에 대하여 조세 관계 법령에서 정하는 바에 따라 조세를 감면할 수 있다.

「철강산업 경쟁력 강화 및 탄소중립 전환을 위한 특별법」 제35조(사업재편 지원) 정부는 철강산업의 사업재편을 위하여 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」 등 관련 세법에서 정하는 바에 따른 조세 감면 또는 「고용보험법」에 따른 고용유지지원금 등 필요한 지원을 할 수 있다.

사. 권한의 위임(안 제22조)

제 정 안
제22조(권한의 위임) 이 법에 따른 중앙행정기관의 장의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 지방자치단체의 장 또는 소속기관의 장에게 위임할 수 있다.

안 제22조는 이 법에 따른 중앙행정기관의 장의 권한 일부를 지방자치단체의 장 또는 소속기관의 장에게 위임할 수 있도록 하고 있음.

다만, 위임 대상 권한의 특징에 관하여 다음 사항을 검토할 필요가 있음.

안 제22조는 위임의 대상을 “이 법에 따른 중앙행정기관의 장의 권한”으로만 규정하고 있는바, 제정안에 따라 중앙행정기관의 장의 권한과 관련된 조항은 기본계획의 수립(안 제5조), 지원사업의 추진(안 제7조), 대체산업 육성 자금의 지원(안 제12조), 기금의 운용·관리(안 제16조), 교부세의 확대(안 제17조), 예비타당성조사의 면제(안 제19조), 규제자유특구의 지정(안 제20조) 등이 검토될 수 있음.

따라서 지방자치단체의 장 또는 소속기관의 장에게 위임할 수 있는 위임의 대상이 되는 권한의 조문별 타당성 내지 필요성에 대한 논의가 필요한 것으로 보이고, 지방자치단체의 장에게 위임하는 경우 경비 부담에 관한 규정을 함께 두는 방안을 검토할 필요가 있음.

아. 부칙

제 정 안
부 칙
이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

부칙은 이 법의 시행일을 공포 후 1년이 경과한 날로 규정하고 있는바, 하위법령의 제정, 기본계획의 수립 및 기금 운용 체계의 마련에 필요한 기간을 고려한 것으로 보이며, 기후에너지환경부도 이를 수용한다는 의견을 제시하였음.

자. 그 밖에 자구 정비가 필요한 사항

앞의 조문별 검토에서 살펴본 사항 외에, 제정안에는 다음과 같이 법제 형식상 정비가 필요한 사항이 확인됨.

[자구 및 인용의 정비가 필요한 사항]

해당 부분	현행 문언	정비 방향
안 제14조제2항	기금은 각 호의 재원으로 조성한다.	“기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.”로 정비. 같은 법 제15조는 “기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다”로 규정되어 있음
안 제11조 제목	지역주민 등에 대한 지원	조문의 내용이 대체산업사업자에 대한 우선고용·우선구매 의무의 부과이므로 그 내용에 부합하도록 정비. 석탄산업전환지역법 제13조는 같은 제목 아래 제1항에서 이주대책 수립 의무를 함께 규정하고 있음
안 제2조제3호	근무하고 있거나 근무하였던 근로자와 산업·일자리 전환사업에 종사하는 근로자	“근무하고 있는 근로자”와 “종사하는 근로자”가 중복되므로 정비하고, 협력업체 소속 근로자의 포함 여부를 명확히 할 필요가 있음

위 표에서 보는 바와 같이 안 제14조제2항은 각 호를 인용하면서 “다음”이라는 표현이 누락되어 있고, 안 제11조는 조문의 제목과 규정 내용이 서로 구별됨.

따라서 위 사항에 대하여는 심사 과정에서 자구를 정비할 필요가 있음.

문 의 처

02)6788-5537