



제418회 국회 (정기회)
제7차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈담주변지역지원특별회계 설치〉

■ 허 영의원 대표발의(의안번호 제2202930호)

2024. 11.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 송주아

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 참고사항	2
IV . 검토의견	3
1. 댐주변지역지원특별회계 설치(안 별표 1)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 허 의의원 등 13인

나. 발 의 일 : 2024. 8. 19.

다. 회 부 일 : 2024. 8. 20.

II. 제안이유 및 주요내용

현행 「댐건설·관리 및 주변지역지원 등에 관한 법률」은 댐 건설에 따라 생활기반을 상실하고 이주하는 수몰이주민에 대한 보상 근거와 함께 개발제한 등의 규제와 기상변화 등으로 인한 생활상의 불이익을 입는 댐 주변지역 주민에 대한 지원 근거를 마련하고 있음.

또한, 댐 주변지역 지원사업을 추진하기 위하여 댐관리청, 댐사용권자의 경우 발전판매 수입금의 일정 비율을, 수도사업자의 경우 생활용수·공업용수 판매량에 댐용수요금 단가를 곱한 금액의 일정 비율을 출연하도록 하여 자금을 조성하고 있음.

그런데 실제 댐 주변지역에 지원된 사업비는 소양강댐을 기준으로 연간 출연금의 66% 수준으로 나타났음. 이는 1990년 이후 2022년까지의 주변지역 피해 추정액(최대 10조원)의 약 2% 수준인 1,120억원이 지원된 데 불과하여 그 지원이 미흡하다는 지적이 있음.

특히 댐사용권자는 댐 건설 시 부담한 건설투자비를 회수하기 위하여 댐 저수의 사용자로부터 사용료를 납부 받고 있음. 그런데 일부 다목적댐의 경우 이미 건설투자비를 상회하는 금액을 회수하였음에도

계속하여 사용료를 수납하고 있어, 그 초과수익을 지역으로 환원시킬 방안을 검토할 필요가 있음.

이러한 점을 고려하여, 건설비 회수가 완료된 다목적댐의 댐사용권자로 하여금 사용료 수입 중 다목적댐관리비용을 제외한 금액을 댐주변지역지원사업을 목적으로 출연하도록 하고, 이를 재원으로 ‘댐주변지역지원특별회계’를 설치하여 건설비를 상회하는 초과수입을 댐 주변 지역에 환원하고자 함.

이에 ‘댐주변지역지원특별회계’를 설치하기 위하여, 특별회계의 설치 는 법률로 하되 「국가재정법」 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니 하고는 이를 설치할 수 없다고 한 규정에 따라, ‘댐주변지역지원특별 회계’의 설치 근거인 「댐건설·관리 및 주변지역지원 등에 관한 법률」을 「국가재정법」 별표 1에 추가하려는 것임(안 별표 1 제24호 신설).

Ⅲ. 참고사항

이 법률안은 허영의원이 대표발의한 「댐건설·관리 및 주변지역지원 등에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제2932호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정하여야 할 것임.

IV. 검토의견

1. 댐주변지역지원특별회계 설치(안 별표 1)

현행	개정안
○ 별표 1 <신설>	○ 별표 1 - 댐건설·관리 및 주변지역지원 등에 관한 법률 (댐주변지역지원특별회계)

현행법 제4조¹⁾에 따라 특별회계는 국가에서 특정자금을 보유하여 특정사업을 운영하고자 할 때, 특정세입으로 특정세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치하되, 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 설치할 수 없도록 제한을 두고 있음.

이에 개정안은 허영의원이 대표발의한 「댐건설·관리 및 주변지역지원 등에 관한 법률안」(의안번호 제2932호)의 의결을 전제로 ‘댐주변지역지원특별회계’ 설치 근거를 「국가재정법」 별표에 추가하려는 것임.

1) 「국가재정법」 제4조(회계구분) ③ 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치하되, 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

<‘댐주변지역지원특별회계’의 주요 내용>

구 분	내 용
법률명	「댐건설·관리 및 주변지역지원 등에 관한 법률안」
회계명	댐주변지역지원특별회계
세 입	◦ 댐관리청 또는 생활용수댐·공업용수댐의 수도사업자의 출연금 ◦ 댐사용권자의 출연금 ◦ 일반회계 및 다른 특별회계로부터의 전입금 ◦ 제43조의4에 따른 차입금 ◦ 제1호부터 제4호까지에 따른 자금의 운용으로 생기는 수익금
세 출	◦ 댐 주변지역의 주민소득 증대와 복지 증진 등을 위한 댐주변지역지원사업 ◦ 그 밖에 댐 주변지역의 주민소득 증대와 복지 증진 등을 위하여 대통령령으로 정하는 사업
관 리	◦ 환경부장관

「댐건설·관리 및 주변지역지원 등에 관한 법률 일부개정법률안」(이하 “댐건설관리법개정안”이라 함)은 댐건설이 완료된 이후 댐 주변 지역 주민의 소득 증대와 복지 증진을 도모하기 위하여 환경부장관이 추진하는 사업(이하 “댐주변지역지원사업”이라 함)에 필요한 사업비를 확보·지원하기 위하여 댐주변지역지원특별회계를 설치하도록 규정하고 있음.

현행 「댐건설·관리 및 주변지역지원 등에 관한 법률」(이하 “댐건설관리법”이라 함)상 댐관리청(환경부, 지방자치단체), 댐사용권자 및 생활용수댐·공업용수댐의 수도사업자는 전전년도 수입금의 일정 비율

을 출연하여 댐주변지역지원사업을 수행하고 있음.

[댐주변지역지원사업 개요]

- **(사업목적)** 댐관리청(환경부, 지자체)이나 댐수탁관리자는 댐 주변지역 주민 소득 증대 및 복지증진을 위하여 매년 댐주변지역지원사업 계획 수립 및 시행
- **(대상 댐)** 저수면적 **2백만㎡** 이상 또는 총저수용량 **2천만㎡** 이상인 댐
* 환경부 댐 37개 댐 중 28개 댐, 지자체 댐 97개 중 2개 댐 시행 중
- **(재원조성)** 댐관리청 또는 댐사용권자, 용수댐 수도사업자가 전전년도 발전판매수입금의 **6%**, 용수판매수입금의 **22%** 출연
- **(사업내용)**

구분	사업내용
지역 지원	▶ 소득증대사업, 생활기반 조성사업, 댐주변경관활용사업 등
주민 지원	▶ 주민생활지원사업, 육영사업 등
기타 지원	▶ 저수사용료 보조, 사천만 인공방수로 지원, 물 문화관 운영 등

자료: 환경노동위원회 검토보고서(2023. 11.)

그런데 최근 댐 주변지역이 입는 피해에 비해 실제 지원받는 규모 등이 미흡하다는 지적이 제기되고 있음. 소양강 댐을 기준으로 한 조사에 따르면 50년간 소양강댐 주변지역의 피해는 최대 10조 1,500억원으로 산정되나, 댐주변지역지원사업비는 1990년부터 2022년까지 약 1,120억원이 지원되는 데 그친 것으로 나타남.

이러한 상황에서 댐사용권자는 사용료 징수를 통하여 초기투자비의 10배 수준의 투자비를 회수하였음에도 사용료 징수를 계속하고 있으므로, 그 초과수익을 지역에 환원하여야 한다는 지적이 있음.²⁾

2) 강원연구원, ‘강원분권시대에 소양강댐 이용권, 강원도에 넘겨야’, 정책톡톡(2022-03호), 2022.10.20.

또한, 댐사용권자 등이 댐 건설 시 부담한 건설투자비 회수를 위해 댐의 저수를 사용하는 자로부터 사용료를 납부 받고 있는데, 일부 다목적댐의 경우 건설투자비를 상회하는 금액을 회수하였음에도 계속하여 사용료를 수납하고 있으므로, 그 초과수익을 댐주변지역지원사업으로 환원시킬 방안을 검토가 있다는 의견이 있음.

따라서 개정안은 현행 댐주변지역지원사업의 재원에 다목적댐 사용권자의 초과수익³⁾을 추가 재원으로 하여 댐주변지역지원사업을 수행하는 댐주변지역지원특별회계를 설치·운영하려는 것으로, 댐 주변지역의 주민소득 증대와 복지증진에 기여하려는 개정안의 취지는 타당한 것으로 보임.

다만, 특별회계는 일반회계와 구분하여 운영되어 칸막이식 재정운용에 따라 예산 집행의 효율성이 저해될 수 있어, 현행법 제14조⁴⁾에서는 중앙관서의 장이 특별회계를 신설하고자 하는 때에는 ① 특별회계 신설의 상대적 효과성, ② 특정 세입·세출 연계로 인한 별도 회

3) 사용료 수입에서 다목적댐관리비용을 제외한 금액

4) 「국가재정법」 제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ① 중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서(이하 이 조에서 "계획서"라 한다)를 기획재정부 장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

② 기획재정부장은 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. 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 것

제처리 필요성 여부를 심사하도록 기준을 정하고 있으므로, 「국가재정법」 개정안 심사 시 위 요건에 부합하는지 검토하는 것이 일반적입니다.⁵⁾

이에 따라 댐주변지역지원특별회계가 위 요건에 부합하는지에 대하여 살펴보면 먼저, ‘특별회계 신설의 상대적 효과성’에 대해서는 댐사용권자의 초과수익을 추가 재원으로 하여 댐 주변지역 주민의 소득 증대와 복지 증진에 보다 효과적으로 기여할 것으로 보이며, 현행 한국수자원공사 및 지방자치단체의 별도 회계로 나뉘어 관리되던 댐주변지역지원사업 재원을 환경부장관이 특별회계로 통합 관리함으로써 보다 체계적인 자원 관리가 가능한 측면은 있음.

다만, 개정안에 따라 동 특별회계로 통합 관리하는 경우 지방자치단체가 직접 설치하여 운영하는 용수 전용댐은 지방자치단체가 관리하는 댐⁶⁾으로 출연금이 지방자치단체 재원임에도 불구하고 환경부 특별회계로 관리되는 문제점도 고려할 필요가 있어 보임.⁷⁾

5) 다만, 「국가재정법」 제14조는 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 요청에 따라 특별회계 신설의 타당성을 심사하는 경우에 적용되는 규정이므로, 국회에서 특별회계 신설에 관한 법적 근거를 마련하는 것이 이러한 타당성 심사 절차에 구속된다고 볼 수 없다는 점을 참고할 필요는 있음.

6) 「댐건설·관리 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제5조(댐관리청과 댐수탁관리자) ① 댐은 환경부장관이 관리한다. 다만, 시·도지사 또는 시장·군수가 건설한 댐은 해당 시·도지사 또는 시장·군수가 관리한다.

7) 지방자치단체가 관리주체인 댐으로서 댐주변지역지원사업 대상인 댐으로 ‘동북댐, 회야댐’이 있음.

〈현행 댐주변지역지원사업 대상 댐 현황〉

관리주체	다목적댐(20)	홍수조절댐(2)	용수댐(7)
환경부 (한국수자원공사)	소양강, 충주, 횡성, 안동, 임하, 합천, 남강, 밀양, 군위, 부항, 성덕, 보현산, 영주, 대청, 용담, 섬진강, 주암, 부안, 보령, 장흥	평화의댐, 군남	영천, 운문, 사연, 대곡, 수어
지자체	-	-	동북, 회야

다음으로 ‘특정 세입·세출 연계 등으로 인한 별도 회계처리 필요성’에 대해서는 동 특별회계의 주요 세입 재원 중 ‘댐사용권자·수도사업자의 출연금 등’은 특정세입으로 댐주변지역지원사업과 관련성이 있음.

다만 현재도 별도의 회계로 구분하여 동 사업에만 사용되고 있으므로 이를 고려할 필요가 있겠음.

한편, 개정안은 환경노동위원회 소관인 댐건설관리법개정안의 의결을 전제로 하고 있으므로 동 위원회의 심사과정을 감안하여 논의할 필요가 있겠음.

동 개정안에 대하여 기획재정부는 댐 운영주체(한국수자원공사)의 수익으로 댐주변지역지원사업 재원을 충당하는 것이 바람직하므로 국가 재정지원의 필요성 및 별도의 특별회계를 설치할 필요성이 낮으며, 도로, 철도 등 대규모 사업의 경우에도 사업 종료 후 주변 지역 및 주민에 대해 추가 지원하는 사례가 없으므로 형평성 측면을 고려할 필요가 있다는 입장임.

또한, 특별회계 신설 시 지방자치단체가 관리하는 댐까지 국가가 관리·운영하고, 지원하는 결과를 초래하게 되므로 적절하지 않은 측면이 있으며, 타 지방자치단체 사무에 대해서도 국가지원을 요구하는 등의 유사 사례가 발생할 우려가 있어 수용이 곤란하다는 입장임.

한편, 환경부는 현행 지원사업 재원은 댐을 관리하는 댐관리청 또는 댐수탁관리자의 판매수입금으로 전액 충당하고, 현재도 별도의 회계로 구분하여 투명하게 관리하고 있으므로 특별회계 신설을 통한 관리는 신중한 검토가 필요하며, 지방자치단체가 직접 설치·운영하는 용수 전용댐의 경우 지방자치단체의 댐으로서 출연금이 지방자치단체 재원임에도 불구하고 환경부 특별회계로 관리되는 문제가 발생할 수 있으므로 수용이 곤란하다는 입장임.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
별표 1 <u><신 설></u>	별표 1 24. 「댐건설·관리 및 주변지역지원 등에 관한 법률」

문 의 처
02)6788-5152