

지역사랑상품권 이용활성화에 관한 법률

일부개정법률안 재의요구서

제출연월일 : 2024. 10.

제 출 자 : 대 통 령

재의요구이유 및 주요내용

2024년 9월 19일 국회에서 정부로 이송된 지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률 일부개정법률안은 별지에 기재된 이유로 그 내용대로 공포하기 곤란하다고 판단되어 「대한민국헌법」 제53조제2항에 따라 국회에 재의를 요구하려는 것임.

지역사랑상품권 이용활성화에 관한 법률

일부개정법률안 재의요구서

2024년 9월 19일 국회에서 정부로 이송된 지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률 일부개정법률안에 대하여 정부는 다음과 같은 이유로 이의가 있어 「대한민국헌법」 제53조제2항에 따라 국회에 재의를 요구합니다.

이 유

1. 지역사랑상품권 발행 등 운영에 필요한 비용에 대하여 국가의 재정지원을 사실상 강제하는 것은 지방자치단체의 자치권을 침해하고 자치사무에 대한 지방자치단체의 재정부담 원칙에 위배될 소지가 매우 큽니다.

○ 지방자치단체의 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액을 부담하는 것을 원칙(「지방재정법」 제20조)으로 하고, 국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 보조금을 교부할 수 있도록 하고 있습니다(「지방재정법」 제23조).

- 헌법은 지방자치단체가 주민의 복리에 관한 사무를 자율적으로 처

리하도록 하고 자신의 책임 하에 재산을 관리하도록 하는 등 지방자치단체의 자치권을 제도적으로 보장하고 있고, 「지방재정법」은 이러한 헌법상 제도 보장의 취지를 반영하여 지방자치단체가 자신의 사무처리 비용을 스스로 부담하도록 한 것입니다.

- 그러나 이 법률안은 중앙정부의 예산요구서에 자치사무에 해당하는 지역사랑상품권 발행·판매·환전 등 운영에 필요한 비용 지원에 관한 지방자치단체의 보조금 예산 신청을 매년 의무적으로 반영하도록 하여, 국가의 정책적 고려 없이 재정지원을 사실상 강제하고 있습니다.

- 이와 같이 국회가 법률로 자치사무인 지역사랑상품권 발행·판매·환전 등 운영에 드는 경비를 국가가 부담하도록 사실상 강제하는 것은 지방자치단체가 자치사무를 자율적으로 처리하고 자신의 책임 하에 재산을 관리하는 것을 어렵게 하여 지방자치단체의 자치권을 침해하고 자치사무에 대한 지방자치단체의 재정부담 원칙에 위배될 소지가 매우 큽니다.

- 더욱이, 이 법률안은 현재 지역사랑상품권 발행 여부와 관계 없이 모든 지방자치단체에 지역사랑상품권 활성화를 위하여 필요한 정책을 수립하여야 하고 국가와 지방자치단체는 지역사랑상품권의 발행·판매·환전 등 운영에 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다는 의무를 규정하고 있습니다.

- 이는 지방자치단체의 자율적인 판단에 따라 지역사랑상품권을 발행

하지 않는 53개의 지방자치단체¹⁾에도 동일한 의무를 부여하여 발행과 관련된 자율성을 제약하므로 지방자치단체의 자치권을 침해할 소지가 있습니다.

2. 이 법률안은 헌법이 정부에게 부여한 예산편성권을 침해하여 권력분립의 원칙에 위반될 소지가 매우 큼니다.

- 헌법은 국가 재정에 관하여 견제와 균형의 원칙이 작동하도록, 국회에는 예산심의·확정권을, 정부에는 예산편성·제출권 및 예산 심의 과정에서 예산 증액에 대한 동의권을 부여하고 있습니다.
- 헌법이 정부에 예산편성·제출권 및 예산 증액 동의권을 부여한 것은 국가의 한정된 자원의 배분 권한을 대통령을 수반으로 하는 정부에 부여함으로써 국회가 과도한 예산을 편성하거나 확대함으로써 야기되는 부작용을 막고, 국민의 재정적 부담을 방지하기 위한 것입니다.
- 그러나 이 법률안은 중앙정부의 재정운용계획 또는 예산안편성지침 등에 대한 고려 없이 행정안전부장관이 지방자치단체로부터 지역사랑상품권 발행·판매·환전 등 운영에 필요한 보조금 예산의 신청을 받아 의무적으로 예산요구서에 반영하도록 사실상 강제하고 있습니다.

1) 2024년 9월 현재, 전국 243개 지방자치단체 중 190개 지방자치단체 발행, 53개 지방자치단체 미발행

- 이는 헌법에 의해 정부에 부여된 예산편성권을 사전적으로 제약하고 실질적으로 특정 예산편성을 강제하는 결과를 초래하기 때문에 정부의 예산편성권한을 침해하여 권력분립 원칙에 위배될 소지가 매우 큼니다.

3. 국가의 지역사랑상품권 발행 등 운영에 필요한 보조금 예산에 대한 의무적 재정지원은 지방자치단체 간 부익부빈익빈 현상을 심화시켜 지역 간의 균형발전과 적정한 소득의 분배에 역행될 수 있습니다.

- 국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성(헌법 제123조제2항)하고, 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지(헌법 제119조제2항)하는 의무를 지고 있습니다.
- 그러나 이 법률안에 따라 국가가 지역사랑상품권 발행·판매·환전 등 운영에 필요한 보조금 예산의 신청을 각 지방자치단체로부터 받아 예산요구서에 반영하여야 하는 경우 지역사랑상품권 발행 수요가 많고 재정 여력이 충분한 특별시·광역시 등의 지방자치단체²⁾는 발행 수요가 적은 지방자치단체에 비해 지역사랑상품권 발행·판매·환전 등 운영에 필요한 보조금 예산을 더 많이 신청하여 배정 받게 되어 지방자치단체 간 부익부빈익빈 현상을 심화시키게 됩니다.

2) 2023년의 경우, 인구감소지역 외의 지역의 지방자치단체의 경우 인구감소지역보다 약 5배 많은 지역사랑상품권 발행 수요를 행정안전부에 제출한 바 있음

- 또한, 지역사랑상품권 발행·판매·환전 등에 대한 국가의 의무적 재정지원으로 특별시·광역시 등의 지방자치단체에서 더 많은 지역사랑상품권을 발행할 경우 특별시·광역시 등의 지방자치단체 위주의 자금 쏠림 현상과 주변 지방자치단체의 자금유출이 발생하게 됩니다.
- 특별시·광역시에서 지역사랑상품권이 대량으로 발행된 2020년 전후 특별시·광역시 지역사랑상품권 가맹점 매출액 변화를 분석한 한국개발연구원의 분석³⁾에 따르면, 특별시·광역시의 지역사랑상품권 발행액이 1퍼센트 포인트 증가할 때, 인접 지방자치단체 지역사랑상품권 가맹점의 매출이 2.2퍼센트 감소한 것으로 나타났습니다.
- 이처럼 지역 간의 균형발전과 적절한 소득의 분배에 대한 고려 없이 지방자치단체의 신청에 따라 지역사랑상품권 발행·판매·환전 등 운영에 필요한 보조금 예산을 중앙정부의 예산요구서에 의무적으로 반영하게 될 경우 지방자치단체 간 부익부빈익빈 현상이 심화되고 지역 간의 균형발전과 적절한 소득 분배에 역행될 수 있습니다.

4. 정부가 민생경제 회복을 위한 다각적인 조치를 지속적으로 추진하고 있는 상황에서 지역사랑상품권 발행 등과 관련한 보조

3) 김미루 외, 지역사랑상품권 효과 분석 및 지속가능한 발전방향 모색, 한국개발연구원, 2023

금 예산 지원의 민생 안정 효과는 제한적입니다.

- 정부는 민생 안정을 위하여 개개인의 상황에 맞는 맞춤형 처방을 실시하고 있으며, 지역의 현장 체감경기 개선을 위해 내실 있고 체계적인 지원을 강화하고 있습니다.
- 그동안 정부는 강도 높은 지출구조조정을 통해 건전재정 기조를 확립하고, 절감한 재원은 약자복지와 민생경제를 위해 적극 활용하는 등 세심하게 재정을 운용해 왔습니다.
- 취약계층의 생계 안정을 위해 기초생활보장 제도를 강화하고, 소상공인의 각자의 경영여건에 따라 맞춤형 지원이 이루어질 수 있도록 총 25조원 규모의 「소상공인·자영업자 종합대책」을 마련하는 한편, 총 28차례의 민생 토론회를 개최하고 대안을 마련하는 등 민생 현장의 안정과 회복에 기여할 수 있는 다각적인 조치를 추진하고 있습니다.
- 한편, 국가의 지역사랑상품권 발행지원은 현금성 보조사업으로 기존 소비에 대한 대체효과가 크고 추가 소비를 창출하는 효과는 제한적입니다.
- 한국조세재정연구원의 분석⁴⁾에 따르면, 지역사랑상품권의 소비 진작 효과는 미흡하며, 모든 지방자치단체가 지역사랑상품권을 발행하는 경우 오히려 지역경제 활성화 효과는 사라지는 것으로 나타났습니다.

4) 송경호·이환웅, 지역화폐의 도입이 지역경제에 미친 영향, 한국조세재정연구원, 2020

- 한국은행의 분석에 따르면, 현금보조와 같은 정부 이전지출은 약 30%만이 국내총생산(GDP) 증가로 이어져, 정부 소비와 정부 투자에 비해 그 효과가 3분의 1로 감소합니다.⁵⁾
- 또한, 지역사랑상품권 발행에 따른 부정유통⁶⁾이 지속적으로 증가하고 있어 당초 의도한 소비 진작 효과가 상쇄될 수 있습니다.

5. 결론

- 이와 같이 이 법률안은 지역사랑상품권 발행 등 운영에 필요한 비용에 대하여 국가의 재정지원을 사실상 강제하여 지방자치단체의 자치권을 침해하고 자치사무에 대한 지방자치단체의 재정부담 원칙에 위배될 소지가 매우 큼니다.
- 헌법에 의해 정부에 부여된 예산편성권을 침해하여 권력분립의 원칙에 위반될 소지가 매우 큼니다.
- 또한, 지방자치단체 간의 부익부빈익빈 현상을 심화시켜 지역 간의 균형발전과 적절한 소득의 분배에 역행될 수 있습니다.
- 마지막으로, 정부가 민생경제 회복을 위해 다양한 조치를 지속 추진하고 있는 상황에서 지역사랑상품권 발행지원의 효과는 제한적인

5) 정부 이전지출이 1원 늘어났을 때 3년간 GDP는 연평균 0.33원 증가, 정부 소비(0.91원), 정부 투자(0.86원), 박경훈 외, 한국은행 거시계량모형 구축 결과, 한국은행, 2020

6) 적발건수(건) : ('21.상반기/하반기) 112/90 → ('22.상/하) 80/104 → ('23.상/하) 101/93 → ('24.상) 141, 행정안전부 지역사랑상품권 부정유통 단속 결과

반면, 부정유통과 같은 부작용이 우려됩니다.

- 따라서, 「대한민국헌법」 제53조제2항에 따라 지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률 일부개정법률안에 대하여 재의를 요구합니다.

지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률 일부개정법률안

지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제1조 중 “활성화”를 “활성화를 통한 지방소멸 완화와 지역 균형발전”으로 한다.

제3조의2를 다음과 같이 신설한다.

제3조의2(지역사랑상품권 활성화 기본계획 등) ① 행정안전부장관은 지역사랑상품권의 발행과 유통을 체계적으로 관리하고 지역사랑상품권 이용을 활성화하기 위하여 제15조의2에 따른 실태조사 결과를 기초로 하여 5년마다 지역사랑상품권 활성화 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 지역사랑상품권 이용 활성화를 위한 기본 방향 및 정책에 관한 사항
2. 지역사랑상품권의 재원에 관한 사항
3. 지역사랑상품권의 발행·유통 및 이용 실태에 관한 사항
4. 그 밖에 지역사랑상품권 이용 활성화를 위하여 필요한 사항

③ 행정안전부장관은 기본계획에 따른 세부시행계획(이하 “시행계

획”이라 한다)을 매년 수립·시행하여야 한다.

④ 행정안전부장관은 기본계획 또는 시행계획을 수립하거나 변경하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 의견을 수립하여야 한다.

⑤ 행정안전부장관은 기본계획 및 시행계획의 수립을 위하여 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 관련 기관·법인·단체의 장에게 필요한 자료를 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청 받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

⑥ 행정안전부장관은 기본계획 및 시행계획을 수립하였을 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 통보하고, 매년 정기국회 개회 전까지 국회에 제출하여야 한다.

⑦ 그 밖에 기본계획과 시행계획의 수립·시행 및 변경 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑧ 지방자치단체는 지역사랑상품권 활성화를 위하여 필요한 정책을 수립하여야 한다.

제15조제1항 중 “위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라”를 “위하여”로, “할 수 있다”를 “하여야 한다”로 하고, 같은 조에 제4항부터 제6항까지를 각각 다음과 같이 신설한다.

④ 행정안전부장관은 매년 「보조금 관리에 관한 법률」 제4조에 따라 지역사랑상품권 발행·판매·환전 등 운영에 필요한 보조금 예산의 신청을 각 지방자치단체로부터 받아야 한다.

⑤ 행정안전부장관은 「국가재정법」 제31조에 따라 예산요구서를 기획재정부장관에게 제출하는 경우 해당 예산요구서에 제4항에 따른 지방자치단체의 장의 신청 내용을 반영하여야 한다. 이 경우 제4항에 따른 지방자치단체의 장의 신청 금액은 「국가재정법」 제29조제2항에 따른 중앙관서별 지출한도 산정 시 포함하지 아니한다.

⑥ 기획재정부장관은 「국가재정법」 제32조에 따라 예산안을 편성하는 경우 「인구감소지역 지원 특별법」 제2조제1호에 따른 인구감소지역에 대해서는 지역사랑상품권 발행·판매·환전 등 운영에 필요한 보조금 예산을 추가로 반영할 수 있다.

제15조의2제1항 중 “할 수 있다”를 “3년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간마다 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다”로 하고, 같은 조에 제3항을 다음과 같이 신설한다.

③ 제1항에 따른 실태조사의 내용 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 2025년 1월 1일부터 시행한다. 다만, 다음 각 호의 개정규정은 해당 각 호의 구분에 따른 날부터 시행한다.

1. 제1조의 개정규정: 공포한 날
2. 제3조의2 및 제15조의2의 개정규정: 공포 후 6개월이 경과한 날

제2조(지역사랑상품권 관련 예산요구서 제출 등에 관한 적용례) 제15조제4항부터 제6항까지의 개정규정은 이 법 시행 이후 행정안전부장관이 기획재정부장관에게 예산요구서를 제출하는 경우부터 적용한다.