제418회국회(정기회)
제7차 기획재정위원회

# 국가재정법 일부개정법률안

# 검 토 보 고

<석탄화력발전소 폐지지역 지원기금 설치>
▣ 성일종의원 대표발의(의안번호 제2202505호)

2024. 11.

**기 획 재 정 위 원 회**

**수석전문위원 송주아**

# 목 차

Ⅰ. 제안경위 ····· 1

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 1

Ⅲ. 참고사항 ····· 1

Ⅳ. 검토의견 ····· 2

1. 석탄화력발전소 폐지지역 지원기금 설치(안 별표 2) ····· 2

## Ⅰ. 제안경위

가. 발 의 자 : 성일종의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2024. 8. 1.

다. 회 부 일 : 2024. 8. 2.

## Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

「석탄화력발전소 폐지지역 지원에 관한 특별법안」에 폐지지역의 경제 진흥과 석탄화력발전소 노동자의 고용안정 및 주민의 생활향상을 도모하는데 필요한 재원을 확보하기 위하여 석탄화력발전소 폐지지역 지원기금을 설치하는 내용을 포함함에 따라 기금 설치의 근거 법률인 현행법을 동시에 개정하려는 것임(안 별표 2 제72호 신설).

## Ⅲ. 참고사항

이 법률안은 성일종의원이 대표발의한 「석탄화력발전소 폐지지역 지원에 관한 특별법안」(의안번호 제2504호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정하여야 할 것임.

## Ⅳ. 검토의견

### 1. 석탄화력발전소 폐지지역 지원기금 설치(안 별표 2)

| 현 행 | 개정안 |
|---|---|
| ○ 별표 2<br><신 설> | ○ 별표 2<br>- 석탄화력발전소 폐지지역 지원에 관한 특별법<br>(석탄화력발전소 폐지지역 지원기금) |

현행법 제5조[1]에 따라 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 설치할 수 없도록 제한하고 있음.

이에 개정안은 성일종의원이 대표발의한 「석탄화력발전소 폐지지역 지원에 관한 특별법안」(의안번호 제2504호)의 의결을 전제로 하여 '석탄화력발전소 폐지지역 지원기금'의 설치 근거를 각각 「국가재정법」 별표에 추가하려는 것임.

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

<‘석탄화력발전소 폐지지역 지원기금’의 주요 내용>

| 구 분 | 내 용 |
|---|---|
| 법률명 | 「석탄화력발전소 폐지지역 지원에 관한 특별법안」 |
| 기금명 | 석탄화력발전소 폐지지역 지원기금 |
| 재 원 | ◦ 정부의 출연금<br>◦ 정부 외의 자의 출연금 및 기부금<br>◦ 다른 회계 및 기금으로부터의 전입금<br>◦ 기금의 운용수익금<br>◦ 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금 |
| 용 도 | ◦ 석탄화력발전소 폐지지역의 주민과 석탄화력발전소 근로자의 고용안정·직업능력개발 사업<br>◦ 대체산업 육성을 위하여 필요한 연구개발 및 인력양성<br>◦ 대체산업 육성을 위하여 필요한 융자·투자 또는 그 밖에 필요한 금융지원<br>◦ 대체산업 육성을 위하여 필요한 교육·홍보<br>◦ 차입금의 원리금 상환<br>◦ 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출<br>◦ 그 밖에 석탄화력발전소 폐지지역의 경제 진흥 및 지역주민 생활향상을 위하여 대통령령으로 정하는 용도 |
| 관 리 | ◦ 산업통상자원부장관 |

「석탄화력발전소 폐지지역 지원에 관한 특별법안」(이하 “석탄화력발전소폐지지역지원법안”이라 함)은 탄소중립 사회[2]로의 이행을 위한 석탄화력발전소 폐지에 따른 해당 지역의 경제 진흥, 석탄화력발전소 근로자의 고용안정 및 지역주민의 생활향상을 도모하는 데 필요한 재

2) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
4. “탄소중립 사회”란 화석연료에 대한 의존도를 낮추거나 없애고 기후위기 적응 및 정의로운 전환을 위한 재정·기술·제도 등의 기반을 구축함으로써 탄소중립을 원활히 달성하고 그 과정에서 발생하는 피해와 부작용을 예방 및 최소화할 수 있도록 하는 사회를 말한다.

원을 확보하기 위해 석탄화력발전소 폐지지역 지원기금을 설치하도록 규정하고 있음.

산업통상자원부에 따르면 우리나라는 2017년 10월 에너지전환 로드맵 발표 이후 탈석탄을 포함한 에너지전환 정책을 추진 중에 있으며, 전력수급기본계획을 통해 30년 이상 가동한 노후 석탄화력발전소 폐지 및 석탄발전 비중을 점진적인 감축하는 정책을 추진하고 있음. 이에 따라 2024년 7월말 기준 국내에서 가동 중인 석탄화력발전소 총 61기 중 28기(2030년까지 20기 폐지)를 2036년까지 폐지할 계획임.[3)]

그러나 석탄화력발전소가 폐지될 경우 지역별 부가가치(GRDP)를 감소시키는 데 그치지 않고, 그 격차도 심화시키는 결과 초래할 수 있으며[4)], 석탄화력발전소 주변지역 일자리 감소 등 지역경제에 미치는 피해가 클 것으로 예상되는 바,[5)] 지역사회 피해로 인한 갈등을 해소하기 위한 대책 마련이 필요하다는 지적이 제기되고 있음.[6)]

이러한 문제에 대응하여 2021년 9월 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」(이하 “탄소중립기본법”이라 함)을 제정하고, 탄소중립 사회로 이행하는 과정에서 직·간접적 피해를 입을 수 있는 지역이나 산업의 노동자, 농민, 중소상공인 등을 보호하여 이행 과정에서 발생하는 부담을 사회적으로 분담하고 취약계층의 피해를 최소

---

3) 산업통상자원부, 「제10차 전력수급기본계획(2022~2036), 2023. 1.
4) 국토연구원, 국토정책 Brief ‘탈(脫)탄소 경제로의 전환은 지역격차를 심화시키는가’, 2024. 7. 30.
5) 산업통상자원부 연구용역(KEY TO WAY 컨설팅, ‘정의로운 에너지전환을 위한 폐지 석탄발전소 활용방안 연구’, 2021. 12. 9.) 결과에 따르면 30기의 석탄화력발전소가 폐지된다고 가정할 경우 발전소 인력 7935명의 일자리가 없어지며 이중 3,024명은 LNG발전으로 전환가능하지만 4,911명은 일자리를 잃을 수 있다고 분석함.
6) 국회미래연구원, ‘국내 탈석탄 과정의 주요 갈등 이슈와 입법과제’, 2022.12.31.

화하는 정책방향(이하 “정의로운 전환”이라 함)의 실현을 위한 노력을 하고 있으나, 석탄화력발전소 폐지지역의 정의로운 전환을 구체적으로 지원하는 정책을 수립하여 지역경제를 활성화할 필요성이 제기되고 있음.

따라서 개정안은 석탄화력발전소 폐지지역 지원기금을 신설하여 석탄화력발전소 폐지지역의 경제 진흥과 석탄화력발전소 근로자의 고용안정 및 주민의 생활향상을 도모하려는 것으로서 개정안의 취지는 타당한 것으로 보임.

다만, 기금은 세입·세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있는 자금이므로, 과다한 기금설치 방지, 재원의 효율적 배분 등을 고려하기 위하여 「국가재정법」 제14조[7]에서는 중앙관서의 장이 기금을 신설하고자 하는 때에는 **① 기금의 재원과 지출사업 간 연관성, ② 신축적인 사업추진의 필요성, ③ 재원조달과 사업추진의 안정성, ④ 새로운 기금 도입의 상대적 효과성** 여부를 심사하도록 기준을 정하

7) **「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 기획재정부장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.
② 기획재정부장관은 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 신축적인 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 계리할 필요가 있을 것

고 있으며, 「국가재정법」 개정안 심사 시 위 요건에 부합하는지 검토하는 것이 일반적임.[8)]

이에 개정안이 위 요건에 부합하는지 살펴보면 먼저 '기금의 재원과 지출사업 간 연관성' 및 '재원조달과 사업추진의 안정성'과 관련하여 석탄화력발전소폐지지역지원법안에 따라 신설하는 기금의 재원은 '정부의 출연금, 정부 외의 자의 출연금·기부금, 타 회계·기금 전입금 등'으로, 기금의 용도 사업인 석탄화력발전소 폐지지역의 경제 진흥 및 주민 복지 향상 등과의 연관성은 부족한 것으로 보임. 또한, 정부의 출연금, 타 회계·기금 전입금 등에 재원 조달에 의존함에 따라 기금 운영의 안정성을 저해할 우려가 있음.

다음으로 '신축적인 사업 추진 필요성' 측면에서 보면, 제10차 전력수급기본계획에 따라 2036년까지 석탄화력발전소 28기에 대한 폐지가 계획된 상황으로, 탄소중립 사회로의 정의로운 전환을 도모하기 위한 선제적이고 신축적인 사업 추진을 위해서는 별도의 기금으로 관련 사업을 추진할 필요가 있을 것으로 보임.

마지막으로 '새로운 기금 도입의 상대적 효과성'과 관련하여 석탄화력발전소 폐지에 따른 경제적 영향에 대한 연구를 살펴보면, 당진 1~

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

4호기를 폐쇄하는 경우 국내총생산(GDP)이 2조 3,349억원 줄어들고, 보령 5·6호기 폐쇄 시 1조 5865억원, 태안 1~6호기 폐쇄 시 1조 5,522억원의 GDP가 감소하는 등 지역 경제를 탄탄하게 떠받치고 있는 석탄화력발전소의 폐지로 인해 지역간 격차가 심화될 우려가 있다는 지적이 있음.[9)]

따라서 지역경제 위기를 극복하기 위한 지원체계 구축을 위해서는 별도의 기금 재원을 통해 석탄화력발전소 폐지지역 지원에 보다 집중적이고 안정적인 예산을 투입할 필요성이 있어 보임.

<기금과 일반회계 비교>

| 구분 | 기금 | 일반회계 |
|---|---|---|
| **설치목적** | 특정목적을 위해 특정자금을 운용 | 국가 고유의 일반적 재정활동 |
| **운용형태** | 출연금, 부담금 등 다양한 재원으로 융자사업 등 수행 | 공권력에 의한 조세수입과 무상급부 원칙 |
| **확정절차** | ·기금관리주체가 운영 계획(안) 수립<br>·기획재정부장관 협의·조정<br>·국회심의·의결 확정 | ·부처의 예산요구<br>·기획재정부가 정부 예산안 편성<br>·국회심의·의결로 확정 |
| **집행절차** | 합목적성 차원에서 상대적으로 자율성과 탄력성을 보장 | 합법성에 입각하여 엄격히 통제 및 예산의 목적 외 사용금지 원칙 |
| **수입과 지출연계** | 특정수입과 지출의 연계 | 특정수입과 지출의 연계배제 |
| **계획변경** | 주요항목지출금액의 20% 이상 변경시 국회의결 필요(금융성기금의 경우 30%) | 추경예산편성 |

자료: 기획재정부 열린재정(www.openfiscaldata.go.kr) 재구성

9) 국토연구원, 국토정책 Brief '탈(脫)탄소 경제로의 전환은 지역격차를 심화시키는가', 2024. 7. 30.

다만, 현재 기타 회계·기금에서 유사한 지원 사업을 운영 중임을 참고할 필요가 있음. 특히 탄소중립기본법에 따라 설치되어 운용 중인 기후대응기금의 경우 동 기금의 용도로 '탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 산업·노동·지역경제 전환 및 기업의 온실가스 감축 활동 지원', '기후위기 대응 과정에서 경제적·사회적 여건이 악화된 지역이나 피해를 받는 노동자·계층에 대한 일자리 전환·창출 지원' 등 석탄화력발전소 폐지지역 지원기금의 용도와 유사한 부분이 있으므로, 개정안에 따라 기금이 신설되는 경우 사업 간의 중복을 최소화하도록 관련 회계·기금 간의 체제적 정비가 이루어져야 할 필요가 있어 보임.

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

동 개정안에 대하여 기획재정부는 탄소중립기본법에 따른 정의로운전환 특별지구 제도[10]의 활용을 통해 석탄화력발전소 폐지지역을 정

---

10) **「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. 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 사회적·경제적 환경의 급격한 변화가 예상되거나 변화된 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 지역
3. 그 밖에 위원회가 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 발생할 수 있는 사회적·경제적 불평

의로운 전환 특별지구로 지정하여 새로운 산업 육성 및 투자유치 지원, 실업자의 재취업 등 관련 재정 지원을 하는 것이 가능하며, 현재도 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」에 따라 석탄화력발전소 주변지역을 지원[11]하고 있어 중복 지원의 우려가 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

또한, 석탄화력발전소 폐지지역 지원기금은 정부 등의 출연금, 타 회계 전입금을 재원으로 하고 있어 자체 수입이 없고, 석탄화력발전소 폐지지역 지원사업이 타 사업과 비교해 신축적으로 운용할 필요성이 크지 않아 별도의 기금 설치가 불필요하다는 입장임.

---

등을 해소하기 위하여 특구 지정이 필요하다고 인정하는 지역

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

11) **발전소주변지역 지원에 관한 법률 제10조(지원사업의 종류 등)** ① 지원사업의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 기본지원사업 : 주변지역의 개발과 주민의 복리를 증진하기 위하여 시행하는 지원사업
2. 특별지원사업 : 발전소가 건설 중이거나 건설이 예정된 주변지역과 그 특별자치도·시·군 및 자치구(이하 "지방자치단체"라 한다)지역에 대하여 시행하는 지원사업
3. 홍보사업 : 전력사업(電力事業)에 대한 국민의 이해를 증진하기 위한 사업
4. 그 밖에 주변지역의 발전, 환경·안전관리와 전원 개발의 촉진을 위하여 필요한 사업(조사·연구 활동을 포함한다)

※ 신·구조문 대비표

| 현 행 | 개정안 |
| --- | --- |
| 별표 2<br><br><신 설> | 별표 2<br><br>72. 「석탄화력발전소 폐지지역 지원에 관한 특별법」 |

| 문 의 처 |
| --- |
| 02)6788-5152 |