



2025. 09. 11.

국회입법조사처 | 2025 국정감사 이슈 분석

2025 국정감사 이슈 분석: 정부가 답해야 할 국민의 질문 | 51개의 결정적 질문



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

2025 국정감사 이슈 분석: 정부가 답해야 할 국민의 질문

■ 총괄	김종훈 (경제산업조사실장)
■ 분야별 총괄	심정희 (정치행정조사실장) 홍일표 (사회문화조사실장) 이형진 (기획관리관)
■ 기획 및 편집위원	조규범 (정치행정조사심의관) 이만우 (사회문화조사심의관) 유형재 (총무담당관) 김석룡 (기획협력담당관) 이정진 (정치의회팀장) 김선화 (법제사법팀장) 박준모 (외교안보팀장) 배재현 (행정안전팀장) 김효진 (금융공정거래팀장) 김승현 (재정경제팀장) 이수진 (산업자원농수산팀장) 박준환 (국토해양팀장) 구슬이 (환경노동팀장) 이덕난 (교육문화팀장) 황현희 (과학방송통신팀장) 김주경 (보건복지여성팀장)
■ 작성	허석재 (정치의회팀 입법조사관) 김혜미 (법제사법팀 입법조사관) 심성은·이승열·형혁규·김도희 (외교안보팀 입법조사관) 김인태·배재현·김가은·김형진 (행정안전팀 입법조사관) 박효민·이윤아·박미영 (금융공정거래팀 입법조사관) 이호연·이지원·이예지 (재정경제팀 입법조사관) 김규효·유제범·이승만·유재국·최정윤·박총렬 (산업자원농수산팀 입법조사관) 장경석·김진수·이동관·김용수 (국토해양팀 입법조사관) 김경민·이동영·손혜원 (환경노동팀 입법조사관) 김재주·조인식·김범주·배성희·백지연·강혜령 (교육문화팀 입법조사관) 최진응·정준화·강은수·박소영·권성훈 (과학방송통신팀 입법조사관) 한진옥·정용제·박선권·이윤경·김준형·허민숙 (보건복지여성팀 입법조사관)
■ 편집	민초아 (국토해양팀 행정실무원)



제22대 국회의 두 번째 국정감사를 앞두고, 국회입법조사처가 「국정감사 이슈 분석: 정부가 답해야 할 국민의 질문」을 발간합니다.

‘국정감사 이슈 분석’이라는 형식으로 보고서를 발간해 온 지는 몇 해가 되었습니다. 그런데 올해는 많은 것들을 바꿨습니다. 국회입법조사처는 2025년부터 기존의 발간 방식을 과감히 혁신한 새로운 보고서를 선보입니다.



저희는 국정감사가 단순히 현안에 대한 검토를 넘어, 국민의 눈높이에서 정부 정책의 방향과 성과를 따져 묻는 것이 핵심적 기능이라고 판단했습니다. 따라서 ‘무엇이 문제인지’를 나열하는 것을 넘어, ‘왜 이 사안이 중요한지, 어떤 영향을 미치는지, 행정부의 책임과 역할은 충분했는지’를 국민의 입장에서 꼼꼼하게 따져 묻고자 했습니다.

이러한 철학을 바탕으로, 올해 국회입법조사처는 행정부의 답변 자료처럼 문제점과 개선방안을 제시하던 기존의 틀에서 벗어나 ‘좋은 질문자’로서 국회 본연의 역할에 충실하고자 했습니다. 「정부가 답해야 할 국민의 질문」이라는 새로운 제목은 이러한 저희의 다짐을 담고 있습니다.

새로운 국정감사 보고서는 다음과 같은 특징을 갖습니다.

첫째, 양보다 질에 집중했습니다. 600여개에 달했던 이슈를 절반인 300개 수준으로 줄이되, 국감에서 꼭 다루어야 할 핵심 쟁점을 찾아내기 위해 노력했습니다. 이를 위해 먼저 국정 각 분야의 전문가인 입법조사관들이 여러 차례에 걸친 치열한 논의를 거쳐 핵심 이슈들을 선정했습니다.

둘째, 이 핵심 쟁점에서 가장 중요한 정책적 문제점이 무엇인지를 날카롭게 지적하기 위해 ‘질문 예시’ 형식을 도입했습니다. 좋은 질문 하나가 열 개의 형식적 대안보다 나을 때가 많습니다. 배경 설명은 과감히 줄이고 통계와 사례 중심으로 현황을 구성하되, 결론에서는 질문을 통해서 현안의 본질을 신속하게 파악하고 핵심을 꿰뚫을 수 있도록 노력했습니다.

2025 국정감사 이슈 분석: 정부가 답해야 할 국민의 질문

셋째, 국회의원이 행정부에 요구해야 할 자료 목록과 핵심 검토 항목을 추가로 명시하여 국정감사 준비의 효율성을 높였습니다. 흔히 국정감사는 자료 싸움이라고 합니다. 국회입법조사처는 헌법기관인 국회의원의 의정활동을 지원하는 기관으로서, 국정감사에서 국회가 핵심적인 자료를 확보할 수 있도록 많은 고민을 했습니다.

넷째, 전체 이슈들 중에서 꼭 다뤄져야 할 중점주제를 다시 골라서 '51개의 결정적 질문'을 별도의 한권으로 묶었습니다. 국정감사는 각각의 상임위원회별로 진행됩니다만, 지금 많은 현안은 여러 상임위에서 복합적으로 접근해야 문제를 제대로 파악하고 대안을 세울 수 있는 경우가 많습니다. 그래서 이 별책에서는 위원회별로 구성된 목차 이외에도 '국가 산업 경쟁력의 지속적 강화', '어려움에 처한 경제주체의 보호를 위한 대책' 등과 같은 쟁점별 목차를 별도로 구성하였습니다.

이러한 변화의 시도가 처음부터 완벽할 수는 없을 것입니다. 하지만 저희는 국정감사의 실효성을 높이기 위한 용기 있는 변화가 반드시 필요하다고 믿습니다. 변화된 형식에 적응하고 좋은 질문을 뽑아내기 위해 많은 조사관들이 무더운 여름에 땀을 흘렸습니다. 고생하신 모든 분들께 깊은 감사를 드립니다.

이번 보고서를 의원님과 보좌진 여러분께서 잘 활용하셔서, 행정부가 국민을 위한 실효성 있는 정책을 수립·집행하도록 함으로써, 국민의 삶을 실질적으로 개선할 수 있도록 하는 국정감사가 될 수 있기를 진심으로 기대합니다.

국회입법조사처는 앞으로도 국민의 편에서 세상을 바라보고, 모든 일에 최선을 다하며, 혁신을 두려워하지 않는 자세로 일해 나가겠습니다.

2025년 9월 11일
국회입법조사처장 **이 관 후**



2025
국정감사 이슈 분석 I

목 차

목차

NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

51개의 결정적 질문 - 위원회별 구분	3
51개의 결정적 질문 - 쟁점별 구분	5
법제사법위원회	7
텔레그램·다크웹 마약범죄, 부다페스트 협약 가입은 왜 지연되는가?	7
고위험군 범죄피해자에 대한 실효적인 지원이 불가능한가?	12
외교통일위원회	16
북한이탈주민의 불평등 문제는 과연 개선되었나?	16
경제·외교 현황을 고려한 북극항로 개발, 활성화 대책은?	20
국방위원회	25
한미동맹의 현대화, 미래형 포괄적 전략동맹으로 발전할 것인가?	25
주한미군 철수·감축·재배치, 그 가능성과 파장은?	29
한미 조선험력과 MRO, 우리는 무엇을 얻을 수 있는가?	32
국직부대 개혁을 위한 재편성·축소 방안은?	36
행정안전위원회	40
12.3 비상계엄 관련 기록물의 폐기금지 조치는 적시에 이뤄졌는가?	40
재난도 칸막이식으로 대응하나?	44
스토킹·가정폭력 피해자 안전조치를 위한 위험도 평가는 적절한가?	47
공무원 연금소득 공백, 우수공무원 재임용 추진이 대안인가?	51
사전투표 관리 부실 논란, 어떻게 개선할 것인가?	54

제 I 권

51개의 결정적 질문

정무위원회 ————— 57

가계부채 관리의 일관성 및 실효성을 보완하기 위한 방안은?	57
달러 스테이블코인 시대, 한국에 기회인가 위협인가?	61
배달앱 상생안은 자영업자를 보호할 수 있겠는가?	65
통제 중심 개인정보 규제, 공적 목적 데이터 활용은 보장되고 있는가?	68

기획재정위원회 ————— 72

지출구조조정은 재정건전성 확보에 실질적으로 기여하고 있는가?	72
할당관세는 정말로 물가안정에 기여하고 있는가?	76
배당소득 분리과세, 고배당상장주식 요건은 현실적인가?	80

농림축산식품해양수산위원회 ————— 84

쌀과 전략작물, 플레이어는 정부와 농민뿐인가?	84
농업수입안정보험, 확대 실시할 준비가 되었는가?	87
어업수입안정보험 제도 도입 필요하지 않는가?	90

산업통상자원중소벤처기업위원회 ————— 94

전환 부문 「2035 국가 온실가스 감축목표(NDC)」 상향, 현실적으로 실현가능한가?	94
산업부, 전기요금 정산 왜곡을 잘못이라 말하지 못하는 까닭은?	99
역대 최고 對미 통상 리스크, 현 대응체계 문제없나?	104
청년재직자 내일채움공제, 재도입 필요하지 않은가?	108

국토교통위원회 ————— 111

신생아특례대출, 지속가능한 모델인가?	111
도심지 지반침하 대책, 국민안전 확보에 충분한가?	115
생활숙박시설 난맥상, 정부의 책임은 없는가?	118
수요응답형 교통서비스(DRT), 교통복지의 미래가 맞나?	122

목차

NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

교육위원회	125
고교학점제 전면 시행, 교사인력 확충 없이 가능한가?	125
라이즈(RISE) 전국 확대, 이대로면 나눠먹기식 아닌가?	130
국가교육위원회는 국가교육발전계획을 수립할 수 있는가?	133
문화체육관광위원회	136
축소된 지원예산, 독립·예술영화 생태계는 위기 아닌가?	136
규제 사각지대 속의 팬덤 마케팅 음반 판매 대책은?	141
의무가입으로 문화유산 화재보험 가입률을 높여야 하지 않는가?	144
과학기술정보방송통신위원회	147
온라인 가짜뉴스, 모호한 대응으로 논란만 키운 것 아닌가?	147
100조 국민성장펀드에서 AI 육성 몫은 얼마인가?	151
예고된 사고, 한국연구재단 해킹은 누구의 책임인가?	154
SKT 해킹, 통신망 보안 위협에 정부는 제 역할을 했는가?	157
심각한 과학기술인재 유출, 정부 대책은 왜 제자리인가?	161
환경노동위원회	164
대형산불 이후 폐기물 처리, 지자체에 의무 떠넘기는 중앙정부?	164
「산업안전보건법」상 작업중지권, 보다 자유로운 사용 방안은?	168
조선업의 미래 경쟁력, 지금같은 기형적 하청구조로 가능한가?	172
보건복지위원회	176
약순환 속의 지방의료원, 국가의 책임은 무엇인가?	176
심각한 중장년의 고립·은둔·고독 실태, 해법은 없는가?	180
아동자살 예방 위한 아동사망검토제 도입 미루는 까닭은?	184
수백 조 치매머니, 고령 치매환자 자산보호 제도 방안은?	189
전국민 마음투자 지원사업, 예산 증액이 답인가?	193
여성가족위원회	197
가정폭력 납치·살인사건, 경찰 신고가 효과 없는 까닭은?	197

2025 국정감사 이슈 분석 I

51개의 결정적 질문



National Assembly Research Service



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

51개의 결정적 질문

- 위원회별 구분 -

상임위원회	51개의 결정적 질문	관련 상임위원회
법제사법위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 텔레그램·다크웹 마약범죄, 부다페스트 협약 가입은 왜 지연되는가? • 고위험군 범죄피해자에 대한 실효적인 지원은 불가능한가? 	
외교통일위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 북한이탈주민의 불평등 문제는 과연 개선되었나? • 경제·외교 현황을 고려한 북극항로 개발, 활성화 대책은? 	국방위원회·농림축산식품 해양수산위원회
국방위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 한미동맹의 현대화, 미래형 포괄적 전략동맹으로 발전할 것인가? • 주한미군 철수·감축·재배치, 그 가능성과 파장은? • 한미 조선험력과 MRO, 우리는 무엇을 얻을 수 있는가? • 국직부대 개혁을 위한 재편성·축소 방안은? 	외교통일위원회
행정안전위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 12.3 비상계엄 관련 기록물의 폐기금지 조치는 적시에 이뤄졌는가? • 재난도 칸막이식으로 대응하나? • 스톱킹·가정폭력 피해자 안전조치를 위한 위험도 평가는 적정한가? • 공무원 연금소득 공백, 우수공무원 재임용 추진이 대안인가? • 사전투표 관리 부실 논란, 어떻게 개선할 것인가? 	
정무위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 가계부채 관리의 일관성 및 실효성을 보완하기 위한 방안은? • 달러 스테이블코인 시대, 한국에 기회인가 위협인가? • 배달앱 상생안은 자영업자를 보호할 수 있겠는가? • 통제 중심 개인정보 규제, 공적 목적 데이터 활용은 보장되고 있는가? 	기획재정위원회
기획재정위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 지출구조조정은 재정건전성 확보에 실질적으로 기여하고 있는가? • 할당관세는 정말로 물가안정에 기여하고 있는가? • 배당소득 분리과세, 고배당상장주식 요건은 현실적인가? 	
농림축산식품 해양수산위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 쌀과 전략작물, 플레이어는 정부와 농민뿐인가? • 농업수입안정보험, 확대 실시할 준비가 되었는가? • 어업수입안정보험 제도 도입 필요하지 않는가? 	
산업통상자원 중소벤처기업 위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 전환 부문 「2035 국가 온실가스 감축목표(NDC)」 상향, 현실적으로 실현가능한가? • 산업부, 전기요금 정산 왜곡을 잘못이라 말하지 못하는 까닭은? • 역대 최고 對미 통상 리스크, 현 대응체계 문제없나? • 청년재직자 내일채움공제, 재도입 필요하지 않나? 	

상임위원회	51개의 결정적 질문	관련 상임위원회
국토교통위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 신생아특례대출, 지속가능한 모델인가? • 도심지 지반침하 대책, 국민안전 확보에 충분한가? • 생활속박시설 난맥상, 정부의 책임은 없는가? • 수요응답형 교통서비스(DRT), 교통복지의 미래가 맞나? 	
교육위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 고교학점제 전면 시행, 교사인력 확충 없이 가능한가? • 라이즈(RISE) 전국 확대, 이대로면 나눠먹기식 아닌가? • 국가교육위원회는 국가교육발전계획을 수립할 수 있는가? 	
문화체육관광위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 축소된 지원예산, 독립·예술영화 생태계는 위기 아닌가? • 규제 사각지대 속의 팬덤 마케팅 음반 판매 대책은? • 의무가입으로 문화유산 화재보험 가입률을 높여야 하지 않는가? 	
과학기술정보방송통신위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 온라인 가짜뉴스, 모호한 대응으로 논란만 키운 것 아닌가? • 100조 국민성장펀드에서 AI 육성 몫은 얼마인가? • 예고된 사고, 한국연구재단 해킹은 누구의 책임인가? • SKT 해킹, 통신망 보안 위협에 정부는 제 역할을 했는가? • 심각한 과학기술인재 유출, 정부 대책은 왜 제자리인가? 	교육위원회
환경노동위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 대형산불 이후 폐기물 처리, 지자체에 의무 떠넘기는 중앙정부? • 「산업안전보건법」상 작업중지권, 보다 자유로운 사용 방안은? • 조선업의 미래 경쟁력, 지금같은 기형적 하청구조로 가능한가? 	
보건복지위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 약순환 속의 지방의료원, 국가의 책임은 무엇인가? • 심각한 중장년의 고립·은둔·고독 실태, 해법은 없는가? • 아동자살 예방 위한 아동사망검토제 도입 미루는 까닭은? • 수백 조 치매머니, 고령 치매환자 자산보호 제도 방안은? • 전국민 마음투자 지원사업, 예산 증액이 답인가? 	
여성가족위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 가정폭력 납치·살인사건, 경찰 신고가 효과 없는 까닭은? 	행정안전위원회

51개의 결정적 질문

- 쟁점별 구분 -

쟁점	51개의 결정적 질문	페이지
국가안보와 민주적 통제	• 한미동맹의 현대화, 미래형 포괄적 전략동맹으로 발전할 것인가?	25
	• 주한미군 철수·감축·재배치, 그 가능성과 파장은?	29
	• 국직부대 개혁을 위한 재편성·축소 방안은?	36
	• 12.3 비상계엄 관련 기록물의 폐기금지 조치는 적시에 이뤄졌는가?	40
	• 사전투표 관리 부실 논란, 어떻게 개선할 것인가?	54
사회적 위험의 구조적 대응	• 고위험군 범죄피해자에 대한 실효적인 지원이 불가능한가?	12
	• 재난도 칸막이식으로 대응하나?	44
	• 스토킹·가정폭력 피해자 안전조치를 위한 위험도 평가는 적정한가?	47
	• 도심지 지반침하 대책, 국민안전 확보에 충분한가?	115
	• 「산업안전보건법」상 작업중지권, 보다 자유로운 사용 방안은?	168
	• 가정폭력 납치·살인사건, 경찰 신고가 효과 없는 까닭은?	197
	• 의무가입으로 문화유산 화재보험 가입률을 높여야 하지 않는가?	144
국가 산업 경쟁력의 지속적 강화	• 배당소득 분리과세, 고배당상장주식 요건은 현실적인가?	80
	• 100조 국민성장펀드에서 SI 육성 몫은 얼마인가?	151
	• 심각한 과학기술인재 유출, 정부 대책은 왜 제자리인가?	161
	• 조선업의 미래 경쟁력, 지금같은 기형적 하청구조로 가능한가?	172
	• 쌀과 전략작물, 플레이어는 정부와 농민뿐인가?	84
	• 규제 사각지대 속의 팬덤 마케팅 음반 판매 대책은?	141
어려움에 처한 경제주체의 보호를 위한 대책	• 배달앱 상생안은 자영업자를 보호할 수 있겠는가?	65
	• 농업수입안정보험, 확대 실시할 준비가 되었는가?	87
	• 어업수입안정보험 제도 도입 필요하지 않는가?	90
	• 생활숙박시설 난맥상, 정부의 책임은 없는가?	118
	• 청년재직자 내일채움공제, 재도입 필요하지 않은가?	108
	• 축소된 지원예산, 독립·예술영화 생태계는 위기 아닌가?	136
디지털 시대의 낯선 위기와 전략적 대응	• 텔레그램·다크웹 마약범죄, 부다페스트 협약 가입은 왜 지연되는가?	7
	• 통제 중심 개인정보 규제, 공적 목적 데이터 활용은 보장되고 있는가?	68
	• 온라인 가짜뉴스, 모호한 대응으로 논란만 키운 것 아닌가?	147
	• 예고된 사고, 한국연구재단 해킹은 누구의 책임인가?	154
	• SKT 해킹, 통신망 보안 위협에 정부는 제 역할을 했는가?	157

쟁점	51개의 결정적 질문	페이지
글로벌 경제망의 변화와 기회	• 역대 최고 對미 통상 리스크, 현 대응체계 문제없나?	104
	• 경제·외교 현황을 고려한 북극항로 개발, 활성화 대책은?	20
	• 한미 조선협력과 MRO, 우리는 무엇을 얻을 수 있는가?	32
	• 달러 스테이블코인 시대, 한국에 기회인가 위협인가?	61
지속가능한 국가를 위한 질문	• 지출구조조정은 재정건전성 확보에 실질적으로 기여하고 있는가?	72
	• 할당관세는 정말로 물가안정에 기여하고 있는가?	76
	• 가계부채 관리의 일관성 및 실효성을 보완하기 위한 방안은?	57
	• 전환 부문 「2035 국가 온실가스 감축목표(NDC)」 상황, 현실적으로 실현가능한가?	94
	• 산업부, 전기요금 정산 왜곡을 잘못이라 말하지 못하는 까닭은?	99
	• 신생아특례대출, 지속가능한 모델인가?	111
	• 대형산불 이후 폐기물 처리, 지자체에 의무 떠넘기는 중앙정부?	164
복지의 한계를 넘어	• 공무원 연금소득 공백, 우수공무원 재임용 추진이 대안인가?	51
	• 수요응답형 교통서비스(DRT), 교통복지의 미래가 맞나?	122
	• 약순환 속의 지방의료원, 국가의 책임은 무엇인가?	176
	• 전국민 마음투자 지원사업, 예산 증액이 답인가?	193
교육 개혁을 위한 구조적 과제	• 고교학점제 전면 시행, 교사인력 확충 없이 가능한가?	125
	• 라이즈(RISE) 전국 확대, 이대로면 나눠먹기식 아닌가?	130
	• 국가교육위원회는 국가교육발전계획을 수립할 수 있는가?	133
위기 속 취약계층의 보호와 포용	• 북한이탈주민의 불평등 문제는 과연 개선되었나?	16
	• 심각한 중장년의 고립·은둔·고독 실태, 해법은 없는가?	180
	• 아동자살 예방 위한 아동사망검토제 도입 미루는 까닭은?	184
	• 수백 조 치매머니, 고령 치매환자 자산보호 제도 방안은?	189

법제사법위원회

텔레그램·다크웹 마약범죄, 부다페스트 협약 가입은 왜 지연되는가?

1 현황 및 문제점

- 최근 온라인으로 비대면 마약 구매가 활성화되면서 수사 및 체포에 어려움을 겪고 있음. 온라인상 마약거래는 텔레그램(Telegram) 혹은 다크넷(Darknet)과 같은 익명 기반 네트워크를 중심으로 이뤄지며 은밀하고 지능화된 방식으로 발전함)
 - 텔레그램은 익명성과 보안성이 강화된 메신저로, 비밀대화의 경우 종단간 암호화 기술을 활용하고 있어 서버운영자를 포함하여 대화의 송수신 당사자를 제외한 어떠한 외부 주체도 메시지의 내용을 열람하거나 조작하는 것이 원천적으로 차단됨
 - 다크넷은 사용자가 자신의 접속정보를 소프트웨어를 통해 암호화한 후 접속가능한 웹사이트로서, 1990년대 중반 미 군당국이 정보보안을 목적으로 개발한 ‘Tor’ 프로그램이 시초임. 최근에는 마약, 총기, 음란물 밀매, 사기 등 각종 범죄에 악용되고 있음
- 최근 마약류 거래의 증가에 텔레그램, 다크넷 등 익명 기반 플랫폼의 활용이 영향을 미친 것으로 분석됨. 비대면 거래가 발달하며 기존 마약 전과가 있는 마약류 사범뿐 아니라 마약을 접한 경험이 없는 일반인도 국내외 마약류 공급자들과 연락을 주고받을 수 있게 됨
 - 2022년 기준 세계 마약 남용 인구는 약 2억 9,200만명으로, 지난 10년간 마약 사용자는 20% 증가하였음(인구 증가치를 포함함)²⁾

1) 국회 과학기술정보방송통신위원회 소속 국민의힘 박충권 의원이 한국인터넷진흥원(KISA)으로부터 제출받아 2024년 7월 30일 공개한 자료에 따르면 2024년 7월까지 집계한 2024년 일평균 국내 토르 이용자 수는 43,757명으로, 전년의 두 배 이상에 이른다. 앱 분석 서비스인 모바일인덱스에 따르면, 2024년 8월 텔레그램의 월간활성이용자(MAU)는 347만 1421명이었다.

2) 검찰청, 『2024 마약류 범죄백서』, 2025, p.32.

- 2024년 국내 전체 마약 압수량은 1,173.2kg으로 역대 최고치를 기록하였으며 전년(998.0kg) 대비 17.6% 증가함³⁾
- 다크넷을 통한 거래 중 90% 이상이 마약류 거래에 해당한다는 통계가 있고,⁴⁾ 한국 마약퇴치운동본부의 통계에 따르면 마약류 72.8%가 텔레그램을 이용해 유통됨⁵⁾
- 텔레그램이나 다크넷은 일반적인 웹 검색 엔진을 통해 접근이 불가능하고, 사용자 IP를 추적하기 어렵도록 설계되어 있어 통상적인 법·제도적 규율이 어려움
- 최근 디지털 성범죄에 대한 신분비공개 수사(「성폭력처벌특별법」 제22조의2)가 도입되면서 마약범죄에 대해서도 신분비공개 수사를 도입해야한다는 논의가 제기된 바 있음
- 텔레그램은 서버를 해외에 두고 있어 국내의 압수수색에 직접적으로 응할 의무가 없고 국내에서 플랫폼 규제법 도입 논의가 있었으나 아직 검토단계에 머물러 있음⁶⁾
 - 이때, 플랫폼의 협조가 중요한데, 텔레그램은 수사에 비협조적인 성격을 취하고 있었음
 - ※ 텔레그램 창업자이자 CEO인 파벨 두로프가 2024년 프랑스 경찰에 체포되면서 개인정보보호정책을 변경하여 최근 들어 수사기관에 협조하고 있음
- 다크넷은 ‘메인 서버’에 존재하는 것이 아니라, 탈중앙화된 분산 네트워크상에서 운영되는 웹 공간을 총칭하는 것으로, 특정한 운영자에 의해 통제되거나 관리되지 않음
- 마약범죄에 대한 신분비공개 수사가 허용되지 않고 텔레그램이나 다크웹에서 마약 거래가 이루어져 IP추적이 어려운 환경에서는 사이버범죄 협약(일명 부다페스트 협약⁷⁾)의 가입과 같은 국제공조가 가장 실효적인 대안이 될 수 있음
- 현재도 일반적인 국제형사사법 공조를 통해 수사할 수 있으나 절차가 복잡하고 응답 기간도 장기간 소요되는데⁸⁾, 부다페스트 협약 가입국 간에는 디지털 증거보전, 실시간 접근요청 등 신속하고 정교한 공조절차가 마련되어 있어 효율적인 협조가 가능함

3) 검찰청, 『2024 마약류 범죄백서』, 2025, p.147.

4) 검찰청, 『2024 마약류 범죄백서』, 2025, p.39.

5) 2022년 4월부터 8월까지 한국마약퇴치운동본부가 온라인에 마약 불법 유통·판매를 적발한 사례를 분석한 결과 전체 1,949건 중 72.8%가 텔레그램을 이용하였음.

6) 제22대 국회에서 김장겸 의원이 ‘해외 플랫폼 투명화법’을 발의(2025.6.25.)한 바 있으며 조인철 의원이 ‘해외플랫폼 책임 강화 패키지법’을 발의(2025.4.15.)하였음.

7) Convention on Cybercrime (ETS No. 185).

8) 윤해성·라광현, 「사이버범죄협약(일명 ‘부다페스트’ 조약) 가입을 위한 선결과제」, 『가천법학』 제12권 제3호, 2019, p.209.

- 부다페스트 협약은 2001년 유럽평의회가 채택한 세계 최초의 사이버범죄 국제협약으로, 유럽연합 회원국, 미국·일본 등 비회원국을 포함해 2025년 기준 80개국⁹⁾이 가입해있음⁹⁾
 - 해당 협약은 사이버범죄 처벌 대상의 정의와 협약가입국 간 국제협력 절차 수립 등을 규정하고 있어¹⁰⁾ 사이버범죄의 수사역량을 신장할 수 있음
- 한국은 2022년 10월 가입의향서를 제출하였고¹¹⁾ 2023년부터 본격적인 협약 가입절차에 돌입하였으나¹²⁾ 국내법을 개정해야할 필요성, 국내법과의 충돌가능성 등으로 협약가입이 지연되고 있음
 - ※ 협약 가입절차: 가입의향서 제출→유럽평의회 심의 및 가입 초청→국내절차→가입서 기탁
 - ※ 외교부에 따르면 유럽평의회에서 가입 초청한 뒤 5년 이내에 가입서를 기탁해야 함
- 현재 국내절차상 문제로 협약가입이 지연되고 있음
- 부다페스트 협약 16조¹³⁾는 수사기관이 데이터를 임시로 보존할 수 있도록 명령할 권한을 국가가 보장할 것을 요구하는데, 저장데이터 신속보전제도를 도입하면 데이터를 삭제하기 전 삭제를 막는 사전적 보전을 할 수 있게 됨
 - 그러나 한국의 현행법에는 데이터 보전을 위한 사전적 조치가 없고¹⁴⁾ 이러한 유형의 강제처분은 영장주의를 따라야 하므로 법적 충돌이 예상됨
- 타국의 법집행기관들이 우리나라의 민감한 데이터 정보에 접근할 수도 있고 회원국의 요구에 따라 우리 정부가 민감한 데이터 정보를 제공해야 한다는 점에서도 반대 여론이 있으나¹⁵⁾ 사이버상 마약범죄의 시급성과 초국가성을 고려할 때 협약 가입이 불가피함

9) Council of Europe, *The Convention on Cybercrime (Budapest Convention, ETS No. 185) and its Protocols* (최종검색일 July. 22, 2025), <<https://www.coe.int/en/web/cybercrime/the-budapest-convention>>.

10) 외교부 보도자료, 「사이버범죄협약(일명 부다페스트협약) 가입의향서 제출」, 2022.10.07.

11) 외교부 보도자료, 「사이버범죄협약(일명 부다페스트협약) 가입의향서 제출」, 2022.10.07.

12) 2022년 10월 한국이 유럽평의회에 협약 가입 요청서를 제출한 뒤 약 4개월만인 2023년 2월 유럽평의회는 한국 정부에 협약 가입 초청서를 보냈으며, 법무부와 외교부 등에 따르면 협약에 가입한 67개국이 만장일치로 한국의 가입에 찬성 의사를 밝혔다.

13) Article 16 Expedited preservation of stored computer data (저장된 컴퓨터 데이터의 신속한 보존)
당사국은 컴퓨터 데이터가 손괴 또는 변경될 수 있다고 믿을 만한 근거가 있는 경우 전송된 자료를 포함해 컴퓨터 시스템 내에 저장된 특정 컴퓨터 데이터의 신속한 보전을 위하여 관할 당국이 당해 법집행기관이 명령 및 요청할 수 있도록 하는 입법 및 기타 조치를 채택해야 한다.

14) 신속한 증거보전과 관련하여 우리 형사소송법은 제184조(증거보전의 청구와 그 절차)와 제106조(압수) 등을 규정하고 있으나 이는 사이버범죄협약에서 요구하는 신속한 증거보전과는 거리가 멀다. 윤해성·라광현, 앞의 글, p.218. 형사소송법 제184조(증거보전의 청구와 그 절차) ①검사, 피고인, 피의자 또는 변호인은 미리 증거를 보전하지 아니하면 그 증거를 사용하기 곤란한 사정이 있는 때에는 제1회 공판기일 전이라도 판사에게 압수, 수색, 검증, 증인신문 또는 감정을 청구할 수 있다.

2 질문 예시

- 1) 텔레그램이나 다크웹상 거래되는 마약범죄의 수사 및 체포는 거래의 암행성과 익명성, IP추적의 회피가능성, 신분비공개 수사가 허용되지 않는 환경 때문에 어려움을 겪고 있는데, 수사 및 체포가 지금보다 효과적인 방식으로 수행되기 위해 국제공조 이외에 다른 대안이 마련될 수 있는가?
- 2) 2023년 유럽 평의회에서 부다페스트 협약 가입을 초청하였고 5년 내 가입서를 기탁해야 하는데 2025년 현재 국내절차상 문제로 가입이 지연되고 있다. 협약의 전제조건(데이터 신속보전제도 등)을 국내법에 도입하는데 부처 간 이견이 있었으나 경찰과 검찰이 합의에 이르렀다. 검·경은 조속한 협약 가입을 위해 정부입법이 아니라 조배숙 의원 대표발의 의원입법의 형태를 취하였고¹⁶⁾ 2024년 11월 형사소송법 개정안¹⁷⁾이 발의되었으나 현재까지 법제사법위원회에 계류되고 있다. 법무부 등 관련 부처가 문제 해결을 위한 노력을 기울여야 할 시점인데, 이에 대한 계획이 마련되지 않은 이유¹⁸⁾는 무엇인가?
- 3) 위 2024년 11월 발의된 형사소송법 개정안은 사실상 정부안이었으나¹⁹⁾ 장기간 계류되고 있다. 법무부 등의 관련 부처는 데이터 신속보전제도가 영장 없는 압수수색의 우회로가 될 수 있다는 우려를 불식시킬 수 있도록 방안을 마련할 필요가 있다. 상임위와의 소통 강화, 정책브리핑을 통한 국민적 관심 제고 등의 방안을 활용할 계획이 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 5년간 텔레그램·다크웹 기반 마약범죄의 단속 현황
- ② 최근 5년간 텔레그램·다크웹 기반 마약범죄에 대한 국제공조 요청 및 처리건수
- ③ 부다페스트 협약 가입 진행 사항과 이행 정도를 참고할 수 있는 자료

15) 정태진·이광민, 「사이버범죄 대응을 위한 부다페스트협약 가입과 국제공조 연구」, 『경찰학논총』 제14권 제2호, 2019, p.65.

16) 성주원, 「SNS 성범죄 증거 삭제 막는다…'불법 영상물 보전명령 도입」, 『이데일리』, 2024.11.29.(최종검색일 2025.8.20.), <https://www.newsis.com/view/NISX20241119_0002964833>.

17) 조배숙의원 대표발의, 「형사소송법 일부개정법률안」(의안번호 2205369), 2024.11.7.

18) 법무부 국제형사과에 유선으로 확인하였음.

19) 성주원, 앞의 기사.

작성자 정치행정조사실 법제사법팀

☎ : 02-6788-4540

관련부처 법무부 국제형사과

☎ : 02-2110-3297

고위험군 범죄피해자에 대한 실효적인 지원이 불가능한가?

1 현황 및 문제점

- 현행법은 「가정폭력처벌법」, 「스토킹처벌법」, 「특정범죄신고자 등 보호법」에 범죄피해자의 안전을 위한 조치를 다양하게 마련하고 있음
 - (가정폭력·스토킹피해자) 상담소 또는 보호시설 등으로 인도, 피해자의 주거로부터의 가해자 접근금지, 유치장 또는 구치소에의 가해자 유치 등
 - 「특정범죄신고자 등 보호법」상 범죄피해자 안전조치(신변안전조치)²⁰가 있음
- 경찰청·법무부·검찰청은 법에 규정된 이외에도 실질적인 범죄피해자 등의 신변보호 강화사업을 수행하여 범죄피해자 안전조치를 위한 다양한 대책을 마련해왔음
 - 경찰은 범죄피해자에게 신변보호장치(일명 ‘스마트위치’)를 지급할 수 있는데, 피해자는 위급할 때 스마트위치를 눌러 피해자의 위치를 경찰에 전송하고 출동을 요청할 수 있음
 - 최근 신규사업으로 민간경호사업을 운영함. 민간경호 지원 대상자는 112신고 내역과 증거자료 등을 바탕으로 위험도 평가에서 ‘매우 높음’ 등급을 받은 사람이며, 피해자 1명당 경호원 2명이 기본 14일(연장 시 최대 28일)간 하루 10시간씩 맞춤형으로 수행함²¹
 - 경찰은 2023년 6월부터 12월까지 87명의 고위험군 범죄피해자를 대상으로 민간경호를 제공하였는데 응답자 전원이 높은 만족도를 보였음²²
 - 동 사업은 2023회계연도 및 2024회계연도 경찰청 일반회계에 연 7억원 규모로 편성된 시범사업이었으나, 2025회계연도부터 범죄피해자보호기금으로 이관되어 3.5배 증액된 24억 5,000원으로 편성되고, 지원대상도 수도권 100명에서 전국 350명으로 확대됨²³

20) 특정범죄신고자 등 보호법 제13조의2 범죄피해자 안전조치(신변안전조치)

1. 일정 기간 동안의 특정시설에서의 보호
2. 일정 기간 동안의 신변경호
3. 참고인 또는 증인으로 출석·귀가 시 동행
4. 대상자의 주거에 대한 주기적 순찰이나 폐쇄회로 텔레비전의 설치 등 주거에 대한 보호
5. 그 밖에 신변안전에 필요하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 조치

21) 경찰청 보도자료, 2024.1.9.

22) 경찰청 보도자료, 2024.1.9.

23) 법제사법위원회, 「2025년도 법무부 소관예산안 및 기금운용계획안 검토보고」, 2024.11.

- 이 외에 이전비지원(법무부-검찰청 직접수행), 임시안전숙소(법무부-경찰청·해양경찰청 직접수행), 피해자보호시설(법무부, 여성가족부, 보건복지부) 등을 운영하고 있으며, 여성가족부는 교제폭력·스토킹 피해자 긴급주거지원 사업을 2023년 6개 시·도에서 시범 운영한 후 2024년부터 전국 17개 시·도로 확대 시행하였음²⁴⁾
- 피해자 안전을 위한 조치가 상세하게 마련되어 있으나 고위험군 범죄피해자가 실시간으로 위협에 직면한 경우, 몇몇 조치들은 실질적인 보호수단이 되지 않는 경우가 있음
 - 신변보호장치, 임시안전숙소 등을 제공하더라도 당장의 급박한 위협이 발생하면 경찰이 도착할 때까지 피해자가 안전한 곳에서 피신해야 한다는 점에서 한계가 있음
 - 이행가능한 조치가 있더라도 경찰이 사건의 위험도 판단을 소홀히 했거나, 피해자 본인이 위험 정도를 약하게 평가해 이를 거절하면 조치가 실효적인 효과를 거두기 어려움
 - 가해자가 인신구속·구금되지 않은 상태에서는 피해자 보호 조치들이 있어도 피해자에 대한 위해가능성을 완전히 배제할 수 없음
 - 피의자 또는 피고인의 구속은 형사소송법상 절차 진행을 위한 제한적 요건에서만 허용되고, 피해자의 보호는 고려사항은 될 수 있어도 구속을 위한 요건이 아니므로²⁵⁾ 피해자의 보호를 이유로 피의자 또는 피고인을 구속할 수 없음
 - 구속의 목적은 피해자 보호가 아니라 수사와 재판의 적정한 수행에 있으므로 이는 구속의 본질에 부합하지 않음
 - 가해자를 구속 또는 구금하여 피해자에 대한 접근을 물리적으로 차단하는 방식의 접근이 일견 피해자 보호에 가장 확실해 보이나, 이는 한계가 있으므로 다른 대안이 필요함
- 고위험군 피해자에 대해 보다 실효적인 지원방안을 고찰할 필요가 있으며 이는 피해자에 대한 가해자의 위협을 물리적으로 최소화하여 피해자의 안전을 확보할 수 있어야 함
 - 민간경호 사업의 확대 가능성을 고려해볼 수 있음
 - 피해자의 안전이 확보되지 않을 시 민간경호 기간을 현재보다 연장하거나 (예컨대 가해자의 구속·구금이 결정될 시까지) 대상자 수를 확대하는 방안이 있음
 - 다만 2025년도 법무부 소관예산안 및 기금운용계획안 검토보고에서 지적한 바처럼 ①

24) 여성가족부가 2025년 3월 5일 발표한 교제폭력·스토킹 피해자 지원 사업의 확대 내용이다.

25) 「형사소송법」 제70조.

대규모 예산 투입 대비 지원대상이 매우 한정적이고(현재 연간 350명 정도 지원이 가능
한데, 이는 범죄피해자 중 극소수임), 지원 건당 비용은 매우 높아 대상자 선정의 형평성
및 비용효율성이 문제될 수 있다는 점(1개월 기준 1400만원), ② 민간경호원의 책임한도
및 제한된 권한으로 인해 발생할 수 있는 우려사항(과소·과잉대응 등)에 대한 대책이 미
흡한 상황에서 전국으로 확대 시행할 경우 부작용이 우려된다는 점²⁶⁾을 고려해야 함

- 임시안전숙소·긴급주거지원·피해자보호시설 사업의 확대가능성을 고려해볼 수 있음
 - 법무부는 임시주거가 필요한 범죄피해자로 판단하면 단기간 숙소 지원(2~5일)을 지원하
고 여성가족부에서 교제폭력·스토킹피해자에 대해 긴급주거지원(30일간)을 제공함
 - 여러 관계기관에서 각기 범죄피해자의 주거지원 관련 사업을 운영하고 있으나 임시안전
숙소는 실수요 대비 예산이 과소편성되었다는 검토가 있는 반면²⁷⁾, 예산을 증액한 여성
가족부의 경우 2024년 상반기 긴급주거지원 입소율은 60%에 미치지 못하는 등²⁸⁾ 예산
운용에 허점이 있음
- 고위험군 범죄피해자 거주이전의 통합적·장기적 지원사업의 실시를 고려해볼 수 있음
 - 현재 범죄피해자에 대한 주거지원²⁹⁾이 마련되어 요건을 충족하면 국민임대주택을 제공하
고 있으나 주거지원만으로는 피해자가 거주 이전을 결정하기 어려움
 - 해외에서도 범죄피해자의 이주 지원은 드물거나 단기에 그치고 있으나 한국은 고위험군
범죄피해자의 거주이전 지원 사업의 실현가능성이 높은 환경을 갖추고 있음
 - 피해자의 거주 이전 지원사업이 실효성을 거두려면 주민등록의 변경, 피해자 정보에의
접근 차단, 고용지원 등이 통합적으로 이뤄져야 함
 - 공공임대주택의 제공과 일자리 지원사업을 연계할 수 있으며 범죄피해자보호법, 개인정
보보호법, 주민등록법 등으로 법적 근거를 마련할 수 있음

26) 법제사법위원회, 「2025년도 법무부 소관예산안 및 기금운용계획안 검토보고」, 2024.11.

27) 법제사법위원회, 「2025년도 법무부 소관예산안 및 기금운용계획안 검토보고」, 2024.11.

28) 권신혁, 「예산도 늘어난 교제폭력 피해자 보호주택, 입소율 60%도 안돼…왜?」, 『뉴스』, 2024.11.21.(최종검색일 2025.7.31.), <https://www.newsis.com/view/NISX20241119_0002964833>.

29) 법무부공고 제2025-207호, 2025.6.

2 질문 예시

- 1) 고위험군 범죄피해자들은 위협을 감지하더라도 경찰이 출동하기 전에 중대한 피해를 입을 우려가 있어, 보다 적극적이고 실효적인 대책을 마련할 필요가 있는데, 민간경호사업을 지금보다 확대해 가해자의 위협이 축소되었다고 볼 수 있을 때까지 기간을 연장할 수 있는가?
- 2) 현재 범죄피해자 중 민간경호대상자로 선정되는 경우는 연 350명에 불과해 예산규모에 비해 대상자는 지나치게 적는데, 피해자가 선택가능한 시간을 다양화하거나 밀착경호 단계를 세분화하는 방식으로 대상자 수를 확대할 수 있는가? 대상자 선정에 형평성 문제가 제기될 수 있는데 민간경호가 필요한 고위험군 범죄피해자 선별 기준을 어떻게 마련할 것인가?
- 3) 긴급주거지원 사업과 피해자보호시설, 임시안전숙소 등등 다양한 피해자 주거지원이 마련되고 있으나, 각 관계기관 대비 이용률이 낮거나 예산이 지나치게 적게 편성되는 등, 혼선이 야기되고 있는 바 이를 통합적으로 운영하여 효과적인 예산 집행을 도모할 수 있는가?
- 4) 가해자의 지속적이며 치명적인 위협이 예견될 시 고위험군 범죄피해자에게 법무부와 기획재정부, 고용노동부 등 연계 하에 고위험군 범죄피해자의 거주이전을 위한 통합적인 지원을 할 수 있는지, 각 부처 연계 하에 논의가 가능한가? 예컨대 거주이전 이외의 성명과 주민등록번호 등의 행정정보 변경 등 정보접근 차단 등을 지원할 수 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 각 지자체별 민간경호사업의 이행 및 확대계획
- ② 고위험군 범죄피해자의 긴급주거이전시설 이용 현황과 논의되는 문제점 및 대책
- ③ 고위험군 범죄피해자의 거주이전 지원에 대한 부처 내 평가

작성자 정치행정조사실 법제사법팀
 ☎ : 02-6788-4540
관련부처 법무부 인권구조과
 ☎ : 02-2110-3263
 법무부 범죄피해자 통합지원센터
 ☎ : 02-811-5204

외교통일위원회

북한이탈주민의 불평등 문제는 과연 개선되었나?

1 현황 및 문제점

- 2025년 3월 기준 대한민국에 입국한 북한이탈주민(이하 ‘탈북민’)는 34,352명이며, 이중 여성 탈북민의 비율이 72.1%로 압도적으로 많음.³⁰⁾ 현재 탈북민 정착지원제도는 하나원의 정착 준비 기간(사회적응훈련 12주)과 5년간의 거주지보호 지원제도에 집중되어 있으며, 보호기간 5년이 만료된 탈북민은 일반 국민의 사회복지 시스템에 포함되는 구조임
 - 문제는 탈북민 취약계층이라고 할 수 있는 ‘국민기초생활수급자’ 비율이 2022년 22.6%, 2023년 22.7%, 2024년 22.9%로 매년 조금씩 올라가고 있으며, 이것은 일반 국민의 기초 생활수급자 비율 5.2%(2024년 기준)보다 약 다섯 배가량 더 높다는 것임³¹⁾
- 최근 4년간 탈북민의 고용률은 2021년 56.7%, 2022년 59.2%, 2023년 60.5% 그리고 2024년 60.1%로 2년 연속 60%대를 넘기고 있으며, 이는 일반 국민의 고용률인 63.5%에 근접한 수치임³²⁾
 - 문제는 고용의 질을 결정하는 평균 근속 개월 수가 2024년 기준 37.7개월로 일반 국민의 76개월에 비해 절반 이하 수준임. 탈북민의 임금근로자 근속기간 변화 비교표는 아래와 같음

30) 통일부, 「북한이탈주민 입국 현황 자료」 (최종 검색일: 2025.9.5.),
(<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/>). 2024년 12월 사망 및 탈 소자를 포함한 실제 거주 전체 인원은 31,901명임.

31) 통일부 제출 자료 (2025.7.22.).

32) 남북하나재단, 『2024년 북한이탈주민 정착실태조사』, 2025.2., p.45.

■ 임금근로자 근속기간 변화 비교 ■

(단위: 개월)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
북한이탈주민	31.6	31.3	35.3	36.3	37.7
일반 국민	72.0	70.0	72.0	74.0	76.0
차이	40.4	38.7	36.7	37.7	38.3

자료: 남북하나재단, 『2024년 북한이탈주민 정착실태조사』, 2025.2., p.57.

- 제3국 출생 탈북민 자녀의 불평등 문제는 더 많은 관심이 필요함. 2024년 4월 기준 학교에 재학 중인 ‘북한배경학생’ 수가 2,645명인데, 이중 북한 출생이 380명(14.4%)인 반면, 제3국(중국 등) 출생은 1,154명(43.6%), 제3국(국내) 출생은 1,111명(42.0%)으로 제3국 출생 자녀 수가 2,262명으로 압도적으로 많음³³⁾
- 문제는 제3국 출생(국내 출생 포함) 자녀의 수가 85.6%로 절대 다수를 차지하고 있음에도 불구하고, 이들이 북한이탈주민법상의 탈북민에 해당하지 않기 때문에 탈북민 입국 통계에도 잡히지 못하고 있으며, 그 결과 정착지원제도의 혜택(정착금, 주거 지원금, 취업 장려금 등)에서 제외되어 있다는 것임³⁴⁾
 - 다만, 제3국 출생 탈북민 자녀에 대한 정부 지원은 교육지원과 자녀 양육 가산금 지원(460만 원, 최대 2인까지)에서 일부 수혜가 제공되고 있음³⁵⁾

2 질문 예시

- 1) 통일부는 탈북민 3만 명 시대를 맞아 이들에 대한 정착지원체계를 개선하기 위해 노력하고 있다고 밝혀왔으며, 지난 2019년 7월 31일 탈북 모자 아사 사건 이후 탈북민 취약계층에 대한 전수조사를 실시하여 제도 개선을 약속했다. 그러나 앞의 통계에서 보듯 탈북민 취약계층인 ‘국민기초생활수급자’ 비율이 줄지 않고 지속적으로 일반 국민 대비 다섯 배가량 높은 이유는 무엇인가?

- 33) 탈북청소년지원센터, 「북한배경학생 현황」(최종 검색일: 2025.9.5.), <<https://www.hub4u.or.kr/webmdl/sub4uStudentStatus/menuHtmlDetail.do?cmkey=11147>>. 2024년부터 제3국 출생을 중국 등 제3국과 국내 출생으로 분리해서 조사하고 있음.
- 34) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. “북한이탈주민”이란 군사분계선 이북지역(이하 “북한”이라 한다)에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람을 말한다.
- 35) 교육지원의 내용은 ① 대학 정원 내 입학 ② 민간 기부금 활용 대학 4년 중 1회 장학금 지원 ③ 한국어교육 강사 배치 확대 및 맞춤형 한국어 교재 보급 등이며, 이외 탈북민과 동일하게 지원되는 교육지원이 있음.

- 2) 서울연구원 조사에 따르면, 2024년 서울지역 내 탈북민 국민기초생활수급자 비율이 37.7%이며, 10명 중 7명(69.4%)이 지난 1년간 생계유지에 어려움을 겪었고, 한 달 생활비가 100만 원 미만이라고 밝힌 응답이 58.7%에 달한다.³⁶⁾ 특히 서울지역 거주 탈북민 취약계층 규모가 평균 대비 매우 높은 편인데 그 이유는 무엇인가?
- 3) 통일부는 오랫동안 탈북민의 삶의 질을 개선한다는 목적으로 취업 관련 정책에 많은 노력을 기울이고 있다고 밝혔다. 그래서 최근 고용률에 있어서는 60%대를 넘어서면서 일반 국민의 고용률에 근접하고 있다. 하지만 고용률에 비해 고용의 질은 개선의 기미가 잘 보이지 않는다. 무엇보다 고용의 질을 결정하는 탈북민의 평균 근무 개월 수가 계속해서 일반 국민 대비 절반에도 미치지 못하는 이유는 무엇인가?
- 4) 북한이탈주민법에 따른 탈북민 규정에 따라서 북한 출생만 탈북민으로 인정하다 보니 제3국 출생 자녀에 대한 차별이 심각하다. 이것은 탈북민이 대한민국으로 입국하는 과정에서 겪는 탈출 경로에 대한 이해가 부족하기 때문이다. 특히 탈북민 자녀 중 북한 출생(14.4%)보다 제3국 출생(국내 포함)이 85.6%로 압도적으로 많음에도 이들을 북한 출생이 아니라는 이유로 정착지원제도에서 배제하는 것은 탈북민 부모를 두 번 울리는 불평등의 문제로 볼 수 있다. 이를 근본적으로 개선하기 위한 대안이 무엇인가?
- 5) 통일부가 특히 관심을 기울여야 할 대상은 탈북민 ‘국민기초생활수급자’로 분류된 취약계층이다. 문제는 탈북민 정보가 공개되지 않기 때문에 복지사각지대 예방을 위한 보건복지부 사회보장정보시스템의 확인 절차보다 더 시간이 오래 걸리고 있다. 취약계층으로 확인된 정보가 지자체 복지팀으로 즉시 전달되는 일반 국민과 달리, 탈북민의 경우 통일부(탈북민 정보 제공)→보건복지부 사회보장정보시스템(확인 및 재전송)→통일부(정보 취합)→하나센터 현장 조사 담당자에게 전달되는 이중 구조다. 그 결과 탈북민 취약계층에 대한 대응에 큰 시차가 발생하여 복지사각지대 발생 위험성이 일반 국민 대비 높다. 이에 대한 개선책은 무엇인가?

36) 서울연구원, 「서울 북한이탈주민의 삶의 모습은」 (최종 검색일: 2025.9.5.),
(<https://www.si.re.kr/bbs/view.do?key=2024100042&pstSn=2312180004#none;>).

■ 추가 요구 자료

- ① 각 지역별에 따른 탈북민의 경제·사회 실태 및 인식 조사 결과
- ② 2019부터 2022년까지 진행된 통일부의 취약계층 조사 이후 후속 조치 이행에 관한 자료
- ③ 지역 내 하나센터 운영 현황과 '통합사례이력관리시스템' 개선 현황

작성자

정치행정조사실 외교안보팀

☎ : 02-6788-4557

관련부처

통일부 정착지원과

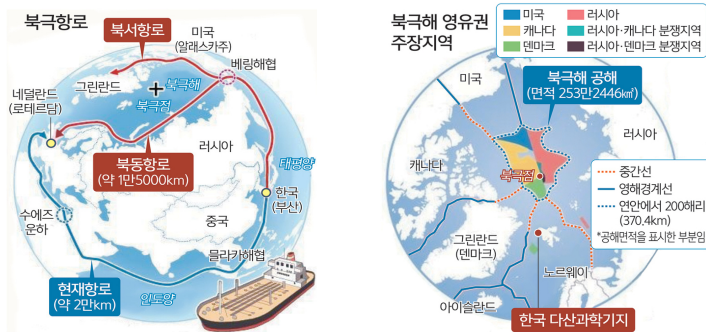
☎ : 02-2100-5925

경제·외교 현황을 고려한 북극항로 개발, 활성화 대책은?

1 현황 및 문제점

- 우리나라에서 북극해를 지나 유럽까지 가는 북극항로(North Arctic Route)는 수에즈 운하를 경유하는 현재 남쪽항로보다 거리가 짧아, 항해일수를 약 10일 단축함으로써 물류비를 크게 줄일 수 있다는 장점이 있음³⁷⁾
- 부산에서 북유럽까지 운항하는 북동항로는 기존의 수에즈 운하를 통과하는 남쪽항로보다 거리는 2만 2,000km에서 1만 5,000km, 항해일수는 40일에서 30일로 줄일 수 있음
 - 항해일수 감소에 따라 물류비용이 20~30% 절감되며, 국제상황에 따라 정치적 불안정성이 높은 수에즈 운하 대체 항로로도 활용될 수 있음³⁸⁾
- 우리나라의 대(對)EU 수출은 2014년 331억 달러에서 2024년 681달러로 증가했으며,³⁹⁾ 2024년 기준, EU는 우리나라의 전체 수출액 중 10%를 차지하는 제3대 수출 대상국임⁴⁰⁾

▮ 북극항로 및 북극해 현황 ▮



주: 분쟁지역은 2022년 8월 기준임

자료: 박영준·이귀전, 「북극항로 눈독 들이는 중·러·미 '북극대사' 신설 견제 강화」, 『세계일보』, 2022.8.28.

37) 김윤나영, 「10년 뒤 북극 얼음 녹아도...이재명 정부 '북극항로' 구상 앞의 삼중벽」, 『경향신문』, 2025.7.2.

38) David Trilling, "Arctic melt boosts northern trade routes, hurts Suez", *The Journalist's Resource*, 2017.3.6.; Bongchul Kim and Kuralay Baizakova, "The Korea-Russia trade activation with the Arctic sea route cooperation", *International relations and international law Journal*, Vol. 90, No. 2, pp.4-12.

39) European Commission, *European Union, Trade in goods with South Korea*, 2025, p.3.

40) 지표누리, 『상대국별 수출비용』(최종검색일: 2025.9.4.), <<https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?pop=1&idxCd=5010>>.

- 북극 지역은 미·중·러 등 주요국의 전략적 요충지이자 외교 질서의 시험대로서 각국의 전략 경쟁이 가시화되고 있으며, 기후변화 연구, 극지 생태계 보호, 탄소 순환 분석 등 과학적 가치도 큰 곳임
 - 기후온난화에 따른 북극해 해빙(解氷), 쇄빙(碎氷) 기술 발달 등 북극해 이용 여건이 개선됨에 따라 세계 각국이 경제적 가치 외에 외교·안보·과학 면에서도 중요한 북극항로를 개발하기 위해 노력 중임
 - 우리나라도 2013년 5월, 제8차 북극이사회(Arctic Council) 장관급회의에서 옵서버 국가 지위를 획득하고, 2014년부터는 북극이사회 워킹그룹에 참여해 러시아, 캐나다, 미국, 노르웨이, 덴마크 등 북극 연안국과 해운·환경 협력 관련 세미나를 개최했으며, 노르웨이와 덴마크 등과는 북극연구 협정을 체결하는 등 북극항로 개발에 참여하기 위한 국제협력을 도모해 옴
 - 2013년 12월, 우리나라는 동아시아 국가 중 처음으로 ① 북극항로 활용 및 상업화 논의, ② 극지과학 연구 확대, ③ 북극이사회 참여 전략, ④ 북극 관련 국제기구 및 유관국과의 협력 확대 등의 내용을 담은 ‘북극정책 기본계획(2013~2017)’을 발표했으며, 2018년 ‘제2차 북극정책 기본계획(2018~2022)’, 2023년 ‘제3차 북극정책 기본계획(2023~2027)’ 등이 수립·시행됨
- 2025년 8월, 국정기획위원회는 북극항로 시대를 주도하기 위하여 북극항로 시범운항 및 상업 항로화, 부산항 글로벌 거점항만 도약 등을 기획하고 있음⁴¹⁾
 - 정부는 기후변화의 영향으로 북극해 빙하가 녹아 10년 후엔 북극항로가 활성화되어 물동량이 급증할 것으로 예상하고, 북극항로 활성화에 적극 대응하기 위해 지난 6월 24일 해양수산부와 북극 관련 연구기관이 합동으로 ‘북극항로 TF’를 구성함
 - 해양수산부를 부산으로 이전하고, 부산항 등의 시설을 개발·확장해, 북극항로 ‘중간 기항지’ 역할을 수행하는 대응 거점항만으로 육성한다는 전략을 수립·추진 중임
- 다만, 현재 북극항로는 11월에서 다음 해 3월까지 5개월가량 바다가 얼어 항해할 수 없고, 그 외의 기간에도 빙하 충돌의 위험성이 있어 러시아 쇄빙선을 이용해야 하는 등 남쪽항로에 비해 항해일수가 줄더라도 항해비용이 많이 들어 경제성 확보가 어려운 상황임

41) 국정기획위원회, 56번째 과제, p.95.

- 북극항로 내 날씨 변동, 러시아 쇄빙선 운항 가능 여부 등 외부환경 변화에 따라 항해일수가 늘어날 수 있음
 - 기후변화의 영향으로 북극해 빙하가 녹아 쇄빙선을 사용하지 않게 되더라도, 북극항로를 항해하기 위해서는 일반선박이 아닌, 얇은 결빙이나 해상의 유빙 저항을 이겨낼 수 있는 '내빙선'이 필요해 선박 건조 및 운영 비용이 증가함
- 더불어, 디젤 승용차 5,000만 대와 맞먹는 오염물질을 배출하는 대형 컨테이너선이 북극항로를 운항하면 북극해 환경오염이 심각해질 수 있다는 지적도 있음
 - 국제해사기구(IMO)의 북극해 항해선박 중유(HFO) 사용 금지에 따른 친환경연료(Eco-Friendly Fuel) 사용, 2027년 시행 예정인 선박 탄소세 부과 등에 따라 북극항로 항해비용이 추가로 상승할 수 있음

2 질문 예시

- 1) 우리나라는 서방 주도의 대러 제재에 일부 동참하고 있다. 북극항로 활용은 북극해에 영해를 갖고 있는 러시아와의 협력이 필수적인데, 러·우 전쟁 상황 변동에 따라 정부는 러시아와의 협력을 어떻게 도모할 계획인가?
- 2) 우리나라는 북극이사회 6개 워킹그룹 중 5개에 참여했으며, 북극 관련 국제행사에도 관여하였으나, 대부분 단순 참관 등 소극적인 참여에 불과했다는 비판을 받았다. 정부는 더욱 적극적으로 북극항로 개발, 안전 관련 논의, 데이터와 기술 공유, 재정 확대 등에 참여해야 하지 않나? 국제사회의 북극정책에 참여할 만한 방안으로는 무엇을 고려 중인가?
 - ① 우리나라는 북극 연안 8개국과의 협력을 위해 2013년 북극이사회 옵저버 국가 지위 획득, 2023년 우리나라 북극연구컨소시엄과 북극경제이사회(Arctic Economic Council) 간의 MOU 체결 등을 추진했다. 2025년 기준, 우리나라는 모든 북극 연안국과 MOU 및 협의회를 운영하고 있지만, 국가별 맞춤 전략과 우선 순위가 불분명하다. 러시아·덴마크는 자원과 북극항로, 노르웨이·핀란드는 과학 기술, 나머지 국가들과는 정책 및 외교 면에서 협력하는 등 국가별 맞춤 세부 전략이 필요한 것으로 보이는데, 이에 대한 의견은 어떠한가?
 - ② 주요국들의 북극 패권 경쟁과 관련해 우리나라는 어떠한 대응 방안을 논의하고 있는가? 주요국과의 양자 외교와 북극이사회, EU 등을 통한 다자협력 강화 방안 중 어떠한 전략을 더 우선시하고 있는가?

- 3) 정부의 급작스러운 북극항로 개발계획 발표에 따라 국민적 기대감이 크게 높아지고 있는데, 불확실성이 높고 경제성이 확보되지 않은 북극항로 개발을 추진하기 위한 기초자료로서 비용 편익분석, 거점항만 개발 적정규모 산정 등 정량적·과학적 근거가 충분하다고 보는가?
- ① 우리나라를 거치는 북극항로가 개발되더라도 유럽에 가는 동안 러시아 외에는 기항지가 없어, 중국, 대만, 싱가포르, 태국, 인도, 두바이, 유럽 등을 거치며 화물 운송을 통해 수익을 내는 남쪽항로에 비해 '경제성'이 없는 것 아닌가?
 - ② 세계 해운사 순위 1위 MSC와 3위 CMA CGM Group은 북극해 '환경오염'을 이유로, 2위 AP Moller-Maersk Group은 '경제성'을 이유로 북극항로를 이용하지 않겠다고 밝혔는데, 우리나라가 북극항로를 통해 지속적·안정적으로 수익을 낼만큼 운송할 물동량을 확보하는 게 가능하다고 보는가?
 - ③ 정부의 뚜렷한 로드맵이 제시되지 않은 상태에서 북극항로 개척사업이 국정과제로 추진됨에 따라 부산시, 경북도·포항시, 울산시, 강원도 등 북극항로 거점항만 확보를 위한 '지자체 간 경쟁'이 본격화되고 있는데, 우리나라가 다수의 거점항만을 개발할 만큼 북극항로에 대한 수요와 경제성이 있는가? 또한 우리나라가 북극항로에서 주변국 중국, 일본 등에 비해 경쟁력을 확보하기 위한 대책은 무엇인가?
- 4) 북극항로 개발을 위해서는 국제협력, 과학조사, 기술·자원개발, 물류인프라 구축 등 해양수산부 외에도 외교부, 과학기술정보통신부, 산업통상자원부, 국토교통부 등 여러 부처 간 긴밀한 협업이 필요하므로, 현재 해양수산부로만 구성된 '북극항로 TF'로는 북극항로 개발을 위한 종합대책을 마련하기 어렵다. 북극항로 개척을 위한 구체적인 부처 간 협의·협업 추진 방안과 계획은 어떻게 마련되어 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 북극이사회 옵서버 국가인 중국, 인도, 일본 등의 활동 현황과 향후 계획, 우리나라와의 비교 분석
- ② 북극 연안국들의 주요 북극항로 관련 전략과 우리나라와의 연계 가능성 검토 자료
- ③ 2013년 처음 수립된 『북극정책 기본계획』 이후 현재까지 추진된 북극항로 개발사업 예산 및 실적 현황
- ④ 기후변화에 따른 북극해 항해여건 변화 예측 및 이에 따른 북극항로의 경제적 가치 변화 등 정부의 '북극항로 개척사업' 추진을 위한 타당성 평가
- ⑤ 현재까지 추진된 북극항로 시범사업 항해비용 및 운송수익 등 경제성 검토 자료

작성자 정치행정조사실 외교안보팀

☎ : 02-6788-4529

경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4603

관련부처 외교부 지역경제기구과

☎ : 02-2100-7652

해양수산부 해운정책과

☎ : 044-200-5707

국방위원회

한미동맹의 현대화, 미래형 포괄적 전략동맹으로 발전할 것인가?

1 현황 및 문제점

- 2025년 7월 18일 도쿄에서 열린 한미 외교차관 회의에서 크리스토퍼 랜다우(Christopher Thomas Landau) 미 국무부 부장관은 「한미상호방위조약」을 미국의 인도·태평양 전략에 확대 적용하여 한미동맹을 ‘현대화’할 것과⁴²⁾ 한국 국방 예산 GDP 대비 5%로 인상, 미 전략자산 전개 비용 분담 등을 요구한 것으로 알려짐
- 미국 측이 주장하는 동맹의 현대화에 대한 정확한 규정은 없으나, 엘브리지 콜비(Elbridge A. Colby) 美 국방부 정책차관이 한미 국방장관 간 유선통화 통화 이후에 언급한 “공동의 위협을 방어할 준비가 돼 있는 전략적으로 지속가능한 동맹(a strategically sustainable Alliance that is ready to defend against shared threats)”을 동맹 현대화의 지향점으로 볼 수 있음⁴³⁾
- 즉, 미국은 한국이 대북한 방어 임무를 주도하는 동시에, 한미동맹의 범위를 확장해 공동 위협에 더욱 적극적으로 대응할 것을 요구하고 있으며, 전략적 유연성을 바탕으로 주한미군의 역할을 한반도 밖으로까지 확대하고자 함
 - 이러한 요구는 트럼프 행정부의 ‘잠정 국방전략 지침(Interim National Defense Strategic Guidance)’에서 중국을 미국의 “유일한 주요 위협(sole pacing threat)”으로, 대만에 대한 중국의 침공 저지를 “유일한 주요 시나리오(sole pacing scenario)”로⁴⁴⁾ 규정한 데서 비롯됨

42) 한미상호방위조약 제3조는 ‘타 당사국에 대한 태평양 지역에 있어서의 무력 공격을 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것이라 인정하고 공통한 위협에 대처하기 위하여 각자의 헌법상의 수속에 따라 행동할 것을 선언한다’고 규정하고 있음.

43) Under Secretary of Defense Elbridge Colby, X 게시물, 2025.8.1.(최종 검색일: 2025.8.19.), (<https://x.com/USDPColby/status/1951065838896775368>).

- 콜비 美 국방부 정책 차관은 “한국과 같은 아시아 동맹국들이 국방 지출과 집단 방위 노력을 강화하는 것이 중요하다”고 언급하였음.⁴⁵⁾ 이는 그동안 아시아 지역에서는 실현 가능성이 낮다고 여겨졌던 ‘집단방위’ 개념을 강조함으로써, 인도·태평양 지역에 집단 방위체제를 구축할 것을 내포하고 있다는 점에서 관심을 모았음
 - 이러한 구상은 이시바 시게루(石破 茂) 일본 총리가 주창한 ‘아시아판 나토’, 일라이 래트너(Ely Ratner) 전 美 국방부 차관보가 주장한 ‘태평양 방위조약’, 나가타니 겐(中谷 元) 일본 방위상이 밝힌 ‘오션(One Cooperative Effort Among Nations, OCEAN)’과도⁴⁶⁾ 유사한 맥락으로 이해될 수 있음
- 이처럼 미국이 요구하는 동맹의 현대화는 지난 72년간 유지되어 온 한미동맹의 정체성을 근본적으로 변화시키고, 주한미군의 역할, 방위비 분담금, 그리고 전시작전통제권 전환 등 동맹 전반의 변화를 촉발할 수 있을 것으로 보임
- 동시에 한미동맹이 ‘미래형 포괄적 전략동맹’⁴⁷⁾으로 발전할 수 있을지 여부를 가르는 중대한 변곡점이 될 것으로 전망됨. 이 과정에서 한국은 불가피하게 선택의 갈림길에 서게 되며, 현 정부의 실용외교 기조 또한 중대한 시험대에 오르게 될 것임

2 질문 예시

- 1) 미국이 요구하는 동맹의 현대화는 한미동맹의 정체성뿐 아니라 주한미군의 본래 임무와 성격을 변화시켜 한반도에 안보 공백을 초래하거나, 한반도를 전장화할 수 있다는 우려를 낳고 있다. 반면, 이를 통해 한반도의 전략적 가치를 높여 한반도를 미국의 주변 전략의 일부가 아니라 핵심축으로 자리매김하여 ‘미래형 포괄적 전략동맹’으로 도약할 기회라는 주장도 제기되고 있다. 이러한 상반된 주장에 대해 정부는 어떠한 평가를 내리고 있는가?

44) Alex Horton and Hannah Natanson, Secret Pentagon memo on China, homeland has Heritage fingerprints, *The Washington Post*, 2025.3.29.

45) Under Secretary of Defense Elbridge Colby, X 게시물, 2025.7.21.(최종 검색일: 2025.9.4.), <<https://x.com/USDPColby/status/1947064023138120031>>.

46) 나가타니 겐 일본 방위상이 상그릴라 대화 연설에서 밝힌 것으로 인도·태평양 전체를 하나로 간주해 가치를 공유하는 나라들이 협력을 강화하자는 구상임. 일본은 애초에 중국 견제를 위해 한반도와 동·남중국해 지역을 하나의 전구(One theater)로 보고 공동 대응하자는 구상을 주창한 바 있는데, 명칭은 달라졌으나 내용은 유사함.

47) 미래형 포괄적 전략동맹은 현 정부의 한미동맹 비전으로 한미 양국 관계가 안보와 경제 동맹을 넘어 기술동맹까지 포괄하는 전략적이고 다층적인 관계로 발전하는 것을 의미함.

- 2) 미국은 현재 한국의 국방비를 GDP 대비 5%(또는 3.8%)로 증액할 것을 요구하는 한편, 기존의 방위비 분담협정(Special Measures Agreement, SMA)을 통한 주둔비 인상과는 별도로 전략 자산 전개 비용이나 연합훈련 비용까지 한국이 추가 부담하도록 요구할 것으로 알려졌다. 한국의 재정 여건과 중장기 국방 계획을 고려할 때 이러한 요구를 수용 가능하다고 보는가? 또 국방비 증액이나 추가 비용 부담이 우리 국방역량 강화로 이어지는 등 실질적 이익을 가져올 수 있는가?
- 3) 미국과 일본이 주도하는 아시아판 집단방위 구상에 대한 논의가 지속적으로 제기되고 있는 가운데, 일본, 필리핀, 호주, 미국이 참여할 것으로 예상되는 스쿼드(Squad)⁴⁸⁾ 구성이 가시화되고 있으며, 뉴질랜드, 인도와 함께 한국도 잠재적 참가국으로 거론되고 있다. 그러나 이러한 집단 방위구상은 그동안 ‘한반도 방어’를 중심축으로 해온 한미동맹의 정체성을 근본적으로 변화시킬 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 정부는 집단 방위구상이 한미동맹의 미래형 포괄적 전략동맹 비전과 양립할 수 있을 것으로 보는가?
- 4) 최근 논의되고 있는 전략적 유연성은 2006년 당시와⁴⁹⁾ 비교하여 활동 범위 확장은 물론이고, 주한미군의 성격 자체가 변할 수 있다는 전망까지 제기되고 있다. 이 경우, 한국의 동의 없이도 주한미군이 한반도 밖 작전에 투입되는 상황이 벌어질 수 있다.⁵⁰⁾ 정부는 이러한 변화 가능성을 어떻게 인식하고 있으며, 한반도 및 동북아 정세에 어떠한 영향을 미칠 것으로 보는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 국방비 GDP 대비 5% 편성 시 재정 소요 및 영향 분석 자료
- ② 한미 간 전략자산 한반도 전개에 따른 비용 부담 추계 및 관련 협의 동향 자료
- ③ 주한미군의 전략적 유연성 관련 사전 협의 또는 사후 논의 절차
- ④ 최근 주한미군 해외 전개 사례에 대한 분석 자료

48) 공식 명칭은 아니고, 일본, 필리핀, 호주, 미국 등의 참여가 예상되는 아시아판 집단 방위체제를 기존의 쿼드(QUAD, 미·일·인·호)와 구별하기 위해 부르는 명칭임.

49) 2006년 1월 개최된 한미 동맹파트너십을 위한 전략대화(Strategic Consultation for Allied Partnership)에서 한국은 “동맹국으로서 주한미군의 전략적 유연성의 필요성을 존중”하고 미국은 “전략적 유연성의 이행에 있어서 한국이 한국민의 의지와 관계없이 동북아 지역분쟁에 개입하는 일이 없을 것이라는 한국의 입장을 존중”한다고 합의한 바 있음.

50) 최근 카타르 알우데이드 공군기지 방어를 위해 주한미군 패트리엇이 투입된 사례나, 이라크 전쟁 시 주한미군 전투 병력이 이라크에 파견된 사례와 같이 이미 미 행정부 결정을 통해 주한미군이 한국을 벗어나 작전지역에 투입된 사례가 있음.

작성자 정치행정조사실 외교안보팀

☎ : 02-6788-4555

관련부처 국방부 국제정책관실 미국정책과

☎ : 02-2079-6330

주한미군 철수·감축·재배치, 그 가능성과 파장은?

1 현황 및 문제점

- ‘잠정 국방전략 지침(Interim National Defense Strategic Guidance)’에 따르면, 트럼프 행정부의 국방전략 기조는 중국을 미국의 “유일한 주요 위협(sole pacing threat)”으로 규정하고, 대만에 대한 중국의 침공을 저지하는 것을 “유일한 주요 시나리오(sole pacing scenario)”로 설정하고 있음⁵¹⁾
 - 이에 따라 트럼프 행정부는 본토 방어와 중국의 대만 침공 억제를 최우선시하고, 다른 위협은 해당 지역의 동맹이 맡도록 한다는 원칙을 수립하고 있음
 - 즉, 한반도에서의 군사 충돌은 미국의 우선순위가 아니므로, 북한의 재래식 위협에 대한 대응은 한국이 주도적으로 담당해야 한다는 것으로 이는 엘브리지 콜비(Elbridge A. Colby) 美 국방부 정책 차관이 과거부터 주장해 오던 것이기도 함
 - 주한미군의 활동 범위가 중국의 대만 침공 등 한반도로 국한되지 않고 한반도 이외의 지역에도 투입되는 ‘전략적 유연성(Strategic Flexibility)’을 추구할 것으로 전망됨
 - 즉, 주한미군은 그동안 한반도 방위를 주된 목적으로 주둔해 왔으나, 이제는 인도-태평양 전역의 안정과 억제를 위한 핵심 전략자산으로 활용되어야 한다는 것임. 특히 평택 기지는 중국 견제를 위한 미군의 신속한 출동을 위한 허브 역할을 할 것이라는 전망이다⁵²⁾
- 트럼프 행정부의 ‘미군 재배치 검토(Global Posture Review)’가 완료되는 대로 전 세계 미군의 군사력 재배치가 추진될 것이며, 주한미군에 대해서도 철수, 감축, 또는 재배치가 논의될 것으로 예측됨
 - 트럼프 대통령은 2024년 주한미군 철수 가능성에 관한 질문에 “나는 한국이 우리를 제대로 대우하길 원한다”고 언급하며, 자신이 백악관에 있었다면 한국이 연간 100억 달러의 방위비를 부담했을 것이라고 주장한 바 있음. 이는 방위비 분담금의 대폭적인 인상이 이뤄지지 않을 경우, 주한미군의 감축 또는 철수 가능성을 시사한 발언으로 평가되고 있음⁵³⁾

51) Alex Horton and Hannah Natanson, Secret Pentagon memo on China, homeland has Heritage fingerprints, *The Washington Post*, 2025.3.29.

52) 장혜원, 「“무한미군 4500명 감축설, 미군 재배치 계획의 일환일 뿐”」, 『스카이데일리』, 2025.5.23.

- 한편, 트럼프 대통령은 “북핵 문제의 해결과 미군 철수를 연관지어 생각하는 경향”을 보여왔으며, 과거 북미 싱가포르 정상회담 직후 열린 기자회견에서 언젠가는 주한미군을 철수시킬 것이라고 언급한 바 있음⁵⁴⁾
- 미국 월스트리트저널은 美 국방부가 주한미군 약 4,500명을 미국령 괌을 비롯해 인도-태평양 내 다른 지역으로 재배치하는 방안을 마련하고 있다고 보도한 바 있음⁵⁵⁾
 - 이에 대해, 제이비어 브런슨(Xavier T. Brunson) 주한미군 사령관은 “주한미군은 북한에 대한 억지력일 뿐만 아니라, 동해의 러시아와 서해의 중국까지 견제할 수 있는 잠재적 전력을 갖고 있다”라고 우려를 표했고, 새뮤얼 퍼파로(Samuel Paparo) 인도태평양사령관도 “주한미군 감축은 적에 대한 압도적 능력을 약화시킬 수 있다”라고 경고한 바 있음⁵⁶⁾
- 한편, 주한미군 감축을 제한하는 ‘2026 회계년도 국방수권법안(National Defense Authorization Act)’이 미 상원(2025.7.11.)과 하원(2025.7.15.) 군사위원회를 통과하였음⁵⁷⁾
 - 상원의 경우 “국방부 장관이 한반도에서의 미군 태세 축소나 전시작전통제권 전환이 국익에 부합한다고 의회에 보증하기 전까지 해당 조치를 금지한다”는 조항이 새롭게 포함되었고, 합참의장, 인도·태평양사령관, 주한미군사령관 등에게 주한미군 감축과 전작권 전환에 따르는 위험을 평가하도록 지시하였음
 - 하원의 경우 국방장관이 인도태평양사령관과 협의해 주한미군 감축이 미국의 국가안보 이익에 부합함을 의회 국방위원회에 입증하도록 하였고, 감축이 시행되기 최소 90일 전까지 국방부장관이 감축 사유 및 미국과 지역 내 동맹국들의 안보에 미치는 영향에 대한 평가보고서를 의회에 제출하도록 했으며, 이런 조건을 모두 충족하지 않는 한 주한미군을 28,500명 이하로 감축할 수 없다는 내용을 포함하였음⁵⁸⁾

53) 조준형, 「한 새정부 출범 직전 또 불거진 주한미군 감축론 배경과 파장은」, 『연합뉴스』, 2025.5.23.

54) 최우선, 「미국의 군사력 재배치 전망과 한미동맹」, 『IFANS 주요국제문제분석』 2025-19, 2025.7.16., p.17.

55) Nancy A. Youssef, Alexander Ward, and Timothy W. Martin, U.S. Considers Withdrawing Thousands of Troops From South Korea, *The Wall Street Journal*, 2025.5.23.

56) 이상은, 「미 인도태평양사령관 “주한미군 전력 줄면 북 침공 가능성↑”」, 『한경』, 2025.4.11.

57) U.S. Senate Committee on Armed Services, SASC Completes Markup of National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2026, 2025.7.11.; House Armed Service Committee, Full Committee Markup: FY26 NDAA, 2025.7.15.

58) 김하늬, 「“주한미군 현 수준 유지”...미국 국방수권법안 하원 위원회 통과」, 『머니투데이』, 2025.7.16.

2 질문 예시

- 1) 늦어도 2025년 가을까지는 ‘미군 재배치 검토(Global Posture Review)’ 결과가 도출될 것으로 예상되며, 이에 따라 주한미군의 배치에 변화가 있을 가능성이 제기되고 있다. 특히, 북한과 러시아 간 군사협력이 심화된 상황에서 주한미군의 배치 변화는 북한에 잘못된 신호를 줄 수 있다는 우려도 존재한다. 정부는 주한미군의 재배치가 한반도 정세에 미칠 영향을 어떻게 평가하고 있는가? 북한이 오판할 가능성은 없는가?
- 2) 주한미군의 전략적 유연성에 대해 국내에는 주한미군의 역외 전개가 안보 공백 및 한반도의 연루를 초래할 수 있다는 우려 속에 현상 유지를 주장하는 의견과 논쟁보다는 이를 국익 증진에 활용해야 한다거나 미국의 국방/군사전략 차원의 구조적 현실로 직시하고 대응해야 한다는 등 상반된 주장이 존재한다. 정부는 이러한 국내적 논쟁을 어떻게 인식하고 있으며, 한국의 안보와 국익 차원에서 어떻게 판단하고 있는가?
- 3) 주한미군 감축 또는 철수 문제는 한미 간 전시작전통제권(이하 ‘전작권’) 전환 문제와 직결될 수 있으며, 그 과정에서 주한미군 사령관의 지위 문제와 유엔사령부의 일본 이전설이 현실화될 가능성까지 거론되고 있다. 현 정부는 임기 내 전작권 전환을 목표로 하고 있는데, 이러한 연쇄적 파급 가능성을 고려하더라도 여전히 임기 내 전작권 전환이 가능할 것으로 보는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 트럼프 행정부 출범 이후 한미 간 안보협의 진행 현황(주한미군 철수·재배치 등 관련 사항 포함)
- ② 트럼프 행정부의 방위비 부담금 증액 요구 관련 한미 간 협의 현황 및 대응방안
- ③ 전시작전통제권 전환 추진 경과 및 향후 계획

작성자

정치행정조사실 외교안보팀

☎ : 02-6788-4555

관련부처

국방부 국제정책관실 미국정책과

☎ : 02-748-6330

한미 조선협력과 MRO, 우리는 무엇을 얻을 수 있는가?

1 현황 및 문제점

- 트럼프 대통령은 당선 이후 한국과의 통화에서 한국 조선업의 건조·보수·정비 능력을 언급하며 한국과의 협력 의향을 피력하였고, 미 해군 군함의 유지·보수·정비(MRO, Maintenance, Repair and Operation)를 국내 조선업체가 맡게 되면서 구체적인 협력이 시작되고 있는 상황임
- 현재 미국의 조선업은 「존스법(Jones Act)」과 「번스-톨레프슨법(Byrnes-Tollefson Amendment)」을 기반으로 하는 자국 보호주의 정책의 영향으로 글로벌 경쟁력을 상실하였다고 평가되고 있음
 - 과거 400여 개에 달했던 조선소가 현재 20여 개 수준으로 축소되었고, 미국 조선업의 세계 점유율은 0.04%에 불과함
- 트럼프 대통령은 2025년 3월 상·하원 연설에서 미국 조선업의 재건할 것을 선언하였으며, 백악관 국가안전보장회의(NSC)내에 ‘조선 담당 부서(Office of Shipbuilding)’를 신설하고 「미국의 해양 지배력 회복에 관한 행정명령(Restoring America’s Maritime Dominance)」을 발표하였음
- 또한, 미국 조선업 재건을 위해 동맹국에 협력을 요청하고 있으며, 이를 지원하기 위해 「선박법(Ships for America Act)」, 「해군 준비태세 보장법(Ensuring Naval Readiness Act)」, 「미국의 수역 개방 법안(Open America’s Waters Act)」, 「해운 동맹 파트너십 법안(Merchant Marine Allies Partnership Act)」이 의회에서 발의되었음
 - 미국은 자국의 조선산업 정상화를 위해 동맹국에 협력·지원을 요청하면서도 아직 자국의 투자 노력을 가시화하지 않고 있으며, 동맹국에 대한 협력 요구도 구체적이지 않음
 - 동맹국의 우수 조선사가 미국 내 투자를 통해 미국의 조선업을 정상화하고 수익을 창출하도록 하겠다는 의도로 보이나 군함 시장을 제외한 상선 부문의 수요는 크지 않아 투자실익에 대한 의구심이 제기되고 있음
 - 2025년 7월 현재 백악관의 조선 담당 부서는 주요 직원들이 퇴사한 이후 NSC에서 예산관리국(OMB)으로 이관되었으며, 자국 선박의 해외 건조를 위한 주요 법안 개정 등에 대해 미 의회가 소극적 태도를 보이고 있어 입법 가능성이 불투명한 상황임

■ 미국 조선업 관련 법령 및 법안 ■

존스법(Jones Act) : 미국 내 항만 간 화물 운송은 미국 국적 선박, 미국 선원, 미국 소유·건조 선박만 사용할 수 있도록 제한하는 해운보호법

번스-톨레프슨법(Byrnes-Tollefson Amendment) : 미 해군 함정 등 국방 선박은 미국 내 조선소에서만 건조해야 한다는 규정을 담은 조선산업 보호법

미국의 해양 지배력 회복에 관한 행정명령(Restoring America's Maritime Dominance) : 미국 조선업 인프라 투자, 기술·인력 양성 지원 및 동맹국 기업의 자국 내 투자유치 등이 주요 내용임

선박법안(Ships for America Act) : 미국의 조선업과 해운 산업을 강화하고 국가 안보를 증진하기 위한 법안으로 10년 내 상선 250척을 확충하고, 선박금융·세액공제·신탁펀드 조성 및 인력양성 등을 통해 중국 등 외국 의존도 감소와 해상 물류 주권 확보를 목표로 함

해군 준비태세 보장법안(Ensuring Naval Readiness Act) : 「번스-톨레프슨 법」을 개정하기 위한 것으로 동맹국 조선소에서 미 해군 함정을 건조할 수 있도록 예외를 적용하는 법안

미국의 수역 개방 법안(Open America's Waters Act) : 「존스법」 폐지 법안으로 외국산 선박의 미국 연안 운송을 일부 허용하는 것이 골자임

해운 동맹 파트너십 법안(Merchant Marine Allies Partnership) : 「존스법」의 예외를 인정하여 동맹국에서 건조된 선박으로 미국 내 항구 운송이 가능토록하고, 동맹국이 수행한 MRO에 대한 수입세를 면제함

- 현행 미 법령상 허용되는 범위에서 한미 조선협력의 가장 유망한 분야는 MRO임. 美 국방부는 '권역별 정비 거점 구축 정책(Regional Sustainment Framework)' 발표 이후 자국 민간 조선소에서 수행 중이던 함정 MRO를 점차 동맹국으로 확대하는 추세이므로 해외 함정 MRO 소요 증가가 예상됨
- 미 해군성은 2025년 이내에 MRO가 필요한 군함 5~6척에 대한 MRO 사업을 제안하였음. 이 사업 대상에 그동안 한국 조선소가 수주했던 해군수송사령부의 화물선이 아니라, 첨단 감시정찰 장비가 장착된 해양조사선과 해양감시선 등이 포함되었다는 점에서 의미 있음
- 함정 분야 방산업체인 한화오션과 HD현대중공업은 미 해군보급체계사령부와 함정정비협약(MSRA, Mater Ship Repair Agreement)을 체결하여 美 함정 MRO 사업 참여를 위한 자격을 확보하였음
 - 특히, 한화오션은 2024년 6월 美 필리조선소(Philly Shipyard, Inc.)를 인수하고, 7월에 MSRA를 체결하여 미 함정 MRO 사업 참여를 위한 여건을 조성한 후 8월부터 미 해군 군수지원함 창정비 사업, 그리고 11월에 급유함에 대한 정기 수리 사업을 수주하였음
- 방위사업청은 미 해군성과의 협조 채널 구축 및 미 국방부와의 방산협의체를 활용하여 함정 건조 및 MRO 협력 방안을 지속적으로 논의할 것이나, 양국 간 실질적인 조선 협력을

위해서는 관련 법 개정 또는 대통령 승인 행정명령 발표 등 미 정부 차원의 의사결정이 필요할 것이라고 밝힘⁵⁹⁾

- 최근 한미 관세 협상에서 우리 정부는 미국 측에 1천500억 달러(약 208조 4천억 원) 규모의 한미 조선 협력 전용 펀드로 운용되는 MASGA(Make American Shipbuilding Great Again) 프로젝트를 제안한 바 있음
 - MASGA 프로젝트는 한국 민간 조선사들의 미국 현지 투자와 이를 뒷받침하는 금융 지원을 포괄하는 패키지로 구성된 것으로 미국 내 신규 조선소 건립, 조선인력 양성, 조선관련 공급망 재구축, MRO 등을 포함할 것으로 알려졌다⁶⁰⁾

2 질문 예시

- 1) 한미 관세 협상에서 우리 정부는 미국 측에 1천 500억 달러 규모의 MASGA 프로젝트를 제안하였다. 이 프로젝트를 통해 우리가 얻을 실익은 무엇이며, 우리 조선산업에 미칠 파급효과로는 어떤 것이 있는가?
- 2) 한미 조선 분야 협력을 위해서는 조선산업 보호를 목적으로 제정된 미국의 국내법이 개정·폐지되어야 하며, 이러한 조치 없이는 한국 기업의 참여가 불가능한 상황이다. 일각에서는 이러한 법률적 장벽을 우회할 방안으로 한미 ‘국방상호조달협정(Reciprocal Defense Procurement Agreement, RDP-A)’⁶¹⁾ 체결이 필요하다고 주장하기도 한다. 정부는 RDP-A 체결이 실질적인 대안이 될 수 있다고 보는가?
- 3) 미국의 ‘권역별 정비 거점 구축 정책’에 따라 해외 MRO 수요가 증가할 것으로 예상된다. 실제 MRO 수요 규모는 어느 정도로 예상되며 수익성은 충분하다고 판단할 수 있는가? 또한, 국내 조선소가 이를 대비해 설비와 인원을 확충한 뒤 수요가 못미쳐 유휴 인력과 시설 부담을 떠안을 위험은 없는가?

59) 방위사업청, 「국회입법조사처 제출자료」, 2025.6.30.

60) 대한민국 정책브리핑, 「한미 관세협상 타결…쌀·소고기 추가 개방 않기로」, 2025.8.1.

61) RDP-A는 미 국방부가 타 국가와 국방 조달 시장을 상호 개방함으로써 지속적인 협력체계를 구축하기 위해 체결하는 협정으로서, 미국은 현재까지 28개국과 협정을 체결하고 있음. 협정국 기업은 미국의 국방조달에서 미국 기업과 동등한 지위를 인정받아 입찰에 참여할 수 있음. 2022년 5월 한미정상회담에 이어 2023년 4월 한미동맹 70주년 기념 정상회담에서 양국 정상은 다시 한번 RDP-A 체결을 위한 노력을 촉구한 바 있음.

- 4) 최근 미국 전략국제문제연구소(CSIS)는 ‘미국과 동북아 동맹국의 조선 협력 경로(Identifying Pathways for U.S. Shipbuilding Cooperation with Northeast Asian Allies)’ 보고서에서 실현 가능성이 가장 큰 방안으로 ① 미국 선박 MRO 위탁, ② 동맹국의 미국 조선소 인수, ③ 미국과 동맹국의 군함 공동생산, ④ 동맹국 조선소에서 건조된 함정 구매 등을 제시하였다.⁶²⁾ 정부는 이들 방안을 각각 어떻게 평가하며, 그중 실제 적용 가능성이 높고 우리에게 가장 큰 실익을 주는 방안은 무엇이라고 판단하는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 美 측 공식 제안·실무협의 자료 등 양국 정부 간 조선·MRO 협력 관련 회의록, 제안서 등 관련 자료
- ② 美 의회의 관련 법안 입법 경과·현황 및 전망 분석자료
- ③ 국내 및 해외 함정 MRO 수요 예측, 투자·수익성 분석 및 MRO 관련 국내외 사례 비교 분석자료

작성자

정치행정조사실 외교안보팀

☎ : 02-6788-4555

관련부처

방위사업청 북미지역협력담당관

☎ : 02-2079-6810

62) Henry H. Carroll and Cynthia R. Cook, Identifying Pathways for U.S. Shipbuilding Cooperation with Northeast Asian Allies, *CSIS*, 2025.5.15.

국직부대 개혁을 위한 재편성·축소 방안은?

1 현황 및 문제점

- 군의 균형편성과 관련하여 「국방개혁에 관한 법률」(이하 “국방개혁법”) 제29조는 합동참모본부의 균형편성에 관한 사항을, 제30조에서는 국방부 직할부대 등에 대한 균형편성 사항을 정하고 있음
 - 법 제29조제3항은 “합동참모본부에 두는 군인의 공통직위는 해군 및 공군은 같은 비율로, 육군은 해군 또는 공군의 2배수의 비율로 보하며, 대령 이상의 장교로 보직되는 공통직위는 각 군간 순환하여 보직하는 것을 원칙으로 한다”고 정하고 있음
 - 법 제30조제1항은 “장성급(將星級) 장교가 지휘하는 국방부 직할부대 및 기관, 합동부대 지휘관은 해군 및 공군은 같은 수로, 육군은 해군 또는 공군의 3배수의 비율로 하여 순환보직함을 원칙으로 한다”고 정하고 있음

「국방개혁에 관한 법률」 상 균형편성 관련 규정

제29조(합동참모본부의 균형편성 등)

- ① 합동참모본부의 각 군 인력은 균형편성 및 순환보직을 통하여 합동성 및 통합전력이 극대화될 수 있도록 하여야 한다.
- ② 합동참모의장과 합동참모차장은 각각 군을 달리하여 보직하되, 그 중 1인은 육군 소속 군인으로 보한다.
- ③ 합동참모본부에 두는 군인의 공통직위는 해군 및 공군은 같은 비율로, 육군은 해군 또는 공군의 2배수의 비율로 보하며, 대령 이상의 장교로 보직되는 공통직위는 각 군간 순환하여 보직하는 것을 원칙으로 한다.
- ④ 제1항의 규정에 따른 합동성 및 통합전력의 극대화를 위하여 합동참모본부에 두는 필수직위 및 공통직위의 지정과 공통직위의 보직에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제30조(국방부 직할부대 등의 균형편성)

- ① 장성급(將星級) 장교가 지휘하는 국방부 직할부대 및 기관, 합동부대 지휘관은 해군 및 공군은 같은 수로, 육군은 해군 또는 공군의 3배수의 비율로 하여 순환보직함을 원칙으로 한다.
- ② 순환보직 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

■ 군 균형편성 현황(2025년 3월 현재)⁶³⁾

- 합동참모본부 공통직위 총 441개 중 육군, 해군, 공군 별 직위 편성 비율은 2.1 : 0.9 : 1임(국방개혁법 제29조 관련)

총계	육군	해군(해병대 포함)	공군	비율(육:해:공)
441	229	100	112	2.1 : 0.9 : 1

- 장성급이 지휘하는 국방부 직할부대(이하 “국직부대”) 지휘관 18개 직위 중 육군, 해군, 공군 별 직위 편성 비율은 6.5 : 0.5 : 1로 육군의 비중이 해군의 13배, 공군의 6.5배로 나타나고 있으며, 육군의 비중이 81%로 나타나고 있음(국방개혁법 제30조 관련).⁶⁴⁾ 또한 군인이 지휘하는 18개 직위(영관급 지휘관 포함)의 육군(15), 해군(1), 공군(2) 별 직위 편성 비율을 7.5 : 0.5 : 1로 육군의 비중이 83%로 나타나고 있음⁶⁵⁾

총계	육군	해군(해병대 포함)	공군	비율(육:해:공)
16	13	1	2	6.5 : 0.5 : 1

- 합동군사대학교 126개 직위 중 육군, 해군, 공군 별 직위 편성 비율은 1.5 : 0.9 : 1로 나타나고 있음(국방개혁법 제30조 관련)

총계	육군	해군(해병대 포함)	공군	비율(육:해:공)
126	56	33	37	1.5 : 0.9 : 1

- 장성급 지휘관이 지휘하는 국직부대 직위의 비율은 육군이 압도적으로 높게 나타나고 있음. 이는 국방개혁법 제30조제1항이 정하고 있는 주요 직위의 균형편성 비율을 위반한 것임

2 질문 예시

- 1) 언론보도에 따르면 문재인 정부는 「국방개혁 2.0」에서 26개 국직부대를 10개 안팎으로 축소하는 것을 개혁과제로 제시하고 군은 이를 추진하겠다고 약속한 바 있다.⁶⁶⁾ 그러나 당시 26개이던 국직부대의 수는 2025년 현재 28개(2023년 드론작전사령부 창설, 2024년 전략사령부 창설)로 늘어났다. 국직부대의 재편성, 축소와 관련하여 국방부에 기사 내용의 사실 여부를 문의하였으나 2025년 8월 28일 현재, 확인이 되지 않는다는 답변이다. 또한 「국방개혁

63) 국방부 제출자료, 2025.3.

64) 국직부대 28개 지휘관 계급은 장성급이 16개, 영관급(대령) 2개, 2급 9개, 3급 1개임.

65) 국방부 제출자료, 2025.8.

66) 「국방부 직할부대, 해체로 예산 줄이고 조직 간소화해야」, 『오마이뉴스』, 2020.12.30.

2.0」에서 국직부대 개혁과 관련한 내용 일체를 열람할 수 있느냐의 질문에는 해당 문서가 비문으로 열람이 제한된다는 답변이다.⁶⁷⁾ 언론에 보도된 국직부대 축소방안이 사실이라면 「국방개혁 2.0」 작성 시 국직부대 축소의 근거는 무엇인가?

- 2) 국직부대의 난립에 대해 기능의 중첩성으로 인한 비효율적 군 운용, 군의 자리 만들기 등등 부정적인 시각이 존재한다. 이러한 논란을 해소하기 위해서는 기능이 중복되는 직할부대를 해체, 통합할 필요성이 있다.⁶⁸⁾ 또한 미국과 달리 우리 군의 군령권은 합동참모의장에게 부여되어 있다. 따라서 미국과 같이 국직부대를 설치, 운용할 필요성이 현저히 떨어진다고 할 수 있다. 이에 따라 국군수송사령부, 사이버작전사령부, 드론작전사령부, 전략사령부, 국군지휘통신사령부, 국군심리전단, 국군화생방방호사령부 등의 부대를 합참 예하부대로 재편성하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이에 대한 군의 입장은 무엇인가? 또한 국직부대 상호간 혹은 국방부 부서로 통합 혹은 흡수할 수 있는 직할부대는 무엇이 있는가?
- 3) 12·3 비상계엄에 연루된 부대 5개(방첩사령부, 수도방위사령부, 육군특수전사령부, 국방정보본부(정보사령부), 드론작전사령부) 중 3개가 국직부대이며, 2개가 육군 소속이다. 12·3 비상계엄에서 확인할 수 있듯이 국직부대는 국방부장관의 지휘를 받음으로 인해 다른 부대에 비해 정치적 영향을 쉽게 받을 수 있다. 또한 상기 5개 부대의 사령관은 모두 육군(육사) 출신이다. 이와 관련 장성급 지휘관이 지휘하는 국직부대 지휘관 직위 중 육군이 차지하는 비중은 81%, 영관급 지휘관을 포함하면 83%에 이른다. 또한 지난 10년간 국직부대 지휘관 직위에서 육군이 차지하는 평균 비중은 83%를 상회하고 있다.⁶⁹⁾ 국방개혁법에서 정하고 있는 균형편성 규정과 관련하여 유독 국직부대 지휘관의 균형편성 사항이 지켜지지 않는 이유는 무엇인가?

67) 국방부에서 제출한 「국방개혁 2.0」상의 국직부대 개혁 계획 대비 시행 현황을 보면, 해체 또는 통합을 계획했던 부대는 방첩사령부, 국방부군사편찬연구소, 국방정신전력원 등 3개 부대이며, 이중 방첩사령부만 해체 후 군사안보지원사령부로 창설되었고, 이 외에 해체된 부대는 없음. 방첩사령부 외에 국방대학교로 통합하기로 했던 국방부군사편찬연구소와 국방정신전력원은 법률개정 지연으로 보류되었음. 국방부 제출자료, 2025.8.

68) 이와 관련 홍현익 국정기획위원회 외교안보분과장은 지난 8월 13일 “12·3 비상계엄과 같은 군의 정치적 개입을 방지하기 위해 방첩사는 폐지하고, 필수기능은 분산 이관”하겠다고 밝힌바 있음. 「방첩사, 3년 만에 해체 수순...임기 내 전작권 전환」, YTN, 2025.8.13.

69) 국방부 제출자료, 2025.8.

■ 추가 요구 자료

- ① 역대 정부의 연도별 국직부대 지휘관의 군별 편성 현황
- ② 역대 정부의 연도별 국직부대 장성 정원 현황 및 전체 장성에서 차지하는 비중
- ③ 국직부대 별 주요 임무, 예산, 인원, 사업 실적
- ④ 「국방개혁 2.0」상의 국직부대 개혁 관련 내용 일체
- ⑤ 「국방부 직할부대, 해체로 예산 줄이고 조직 간소화해야」, 『오마이뉴스』, 2020.12.30.의 진위 여부 및 해당 기사 내용의 출처

작성자

정치행정조사실 외교안보팀

☎ : 02-6788-4553

관련부처

국방부 기획관리실 조직관리과

☎ : 02-748-6570

행정안전위원회

12.3 비상계엄 관련 기록물의 폐기금지 조치는 적시에 이뤄졌는가?

1 현황 및 문제점

- 「공공기록물 관리에 관한 법률」(이하 ‘공공기록물법’)에 따라 국가기록원장은 국가적으로 중대한 사안으로서 조사기관 또는 수사기관의 요청이 있거나 국민의 권익보호를 위해 긴요한 경우 기록물의 폐기금지를 결정하고 공공기관 등에 통보할 수 있고, 폐기금지를 통보받은 공공기관장은 해당 기록물이 폐기되지 않도록 조치·관리해야 함(제27조의3제1항 및 제2항)
- 국가기록원장은 기록물 폐기금지 조치 및 관리 실태 등을 확인하기 위해 공공기관에 대한 기록물관리 현황 조사·점검 실시, 시정 조치를 할 수 있음(공공기록물법 제27조의3제3항)
- 행정안전부 국가기록원은 '24년 12월 두 건의 기록물관리 현황 조사·점검을 실시한 바 있으며, '25년 1월에도 12.3 비상계엄 관련 기록물에 대해 같은 조치를 취한 바 있음

■ 국가기록원의 기록물 현황조사·점검 현황('24년-'25년) ■

구분	현황조사·점검 방안 안내	제도 설명	결과
故채상병 수사 관련 기록물	'24.12.13., '25.1.16.	'25.1.23. ~1.24.	대통령기록관의 '대통령기록관리전문위원회에서 폐기로 결정된 기록물의 폐기금지 대상 기록물 포함 여부 확인 요청': 목록을 제출받아 폐기금지 대상 기록물에 해당하지 않음을 확인하여 회신함('25.2.18.) ※ 故채상병사건수사·이태원참사·비상계엄 관련 폐기금지 대상 기관
이태원 참사 관련 기록물	'24.12.13., '25.1.16.	'25.1.23. ~1.24.	<ul style="list-style-type: none"> • 소방청의 '24년 폐기결정 목록 검토 요청': 목록을 제출받아 폐기금지 대상기록물에 해당하지 않음을 확인하여 회신함('25.2.18.) • 외교부의 '기록물 평가(재외공관 사증) 목록 검토 요청': 목록을 제출받아 폐기금지 대상 기록물에 해당하지 않음을 확인함('25.3.10.) ※ 이태원참사 관련 폐기금지 대상 기관

구분	현황조사· 점검 방안 안내	제도 설명	결과
비상계엄 관련 기록물	'25.1.16.	'25.5.19. ~6.5.	대통령기록관의 '대통령기록관리전문위원회에서 폐기로 결정된 기록물의 폐기금지 대상 기록물 포함 여부 확인 요청': 목록을 제출받아 폐기금지 대상 기록물에 해당하지 않음을 확인하여 회신함('25.2.18.)

자료: 행정안전부 국가기록원, 「국회입법조사처 제출자료」, 2025.6.26.

- 국가기록원은 '19년 12월 공공기록물법에 폐기금지 조항(제27조의3)이 신설된 이후, '24년 최초로 폐기금지를 통보했으며, '25년에도 1건의 통보가 있었음
 - '24년 12월 13일故채수근 상병 수사 관련 기록물(고위공직자범죄수사처 요청)과 10·29 이태원참사 관련 기록물(이태원 참사 특별조사위원회 요청)에 대해, '25년 1월 15일 12.3 비상계엄 관련 기록물(고위공직자범죄수사처 요청)에 대해 각각 폐기금지를 결정함⁷⁰⁾
- 그러나, 위와 같은 국가기록원의 기록물 폐기금지 조치를 두고 '늦장 대응' 또는 기록 관리에 대한 실패라는 비판이 제기된 바 있음
 - 국가기록원과 대통령기록관은 총 18개 기관에 대해 12.3 비상계엄 선포 관련 기록물 관리 실태 현장 점검을 실시한 결과, 특이사항을 발견하지 못했다고 밝혔으나('24.12.23.),⁷¹⁾ 위 현장 점검을 통해서도 전자시스템에 등록하지 않고 숨기거나 파기한 종이 형태의 문서 들은 확인하지 못한 것으로 드러났음⁷²⁾
 - 국가기록원의 기록물 폐기금지 조치가 적시성이 떨어진다는 지적도 제기됨
 - 故채상병 수사 기록물과 이태원 참사 기록물에 대한 폐기금지 조치가 나오기까지 약 반년 이, 12.3 비상계엄 관련 기록물 폐기금지 결정에는 36일이 소요되었음

70) 예를 들어, 12.3 비상계엄 선포와 관련해 20개 대상기관에서 생산하거나 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료와 행정박물(같은 법 제3조제2호)이 5년간 폐기 금지됨(국가기록원, 『비상계엄 관련 기록물의 폐기 금지 고시』(최종 검색일: 2025.7.31.), <<https://www.archives.go.kr>>.).

71) 국가기록원은 대통령비서실, 국방부 등 18개 기관을 대상으로 비상계엄 선포 전후 기록물 등록 및 관리 현황 점검을 실시했으며, 기록물 폐기금지를 위한 기록물 평가심의회 개최를 2025년 6월까지 잠정 중단할 것을 통보하였음(행정안전부 국가기록원, 「국회입법조사처 제출자료」, 2025.6.26.).

72) 한은화, 「국가기록원, 36일 만에야 비상계엄 기록물 폐기 금지 결정 …“늦장대응” 지적도」, 『중앙일보』, 2025.1.15.

2 질문 예시

- 1) 기록물 폐기금지 제도(공공기록물법 제27조의3)의 입법취지는 해당 기록물을 보존해야 할 중대한 상황 발생 시, 국가기록원장이 직권으로 공공기관 기록물의 폐기 절차 진행 중지 결정을 하고 이를 해당 공공기관에 통보하며 통보받은 기관은 이러한 결정에 따라야 하는 법률상의 의무를 규정한 것이다.⁷³⁾ 학계에서도 해당 규정이 기록물의 무단 폐기를 막기 위해 국가기록원이 선제적인 조치를 취해야 한다는 의미라는 해석이 있다.⁷⁴⁾ 그런데 국가기록원장은 12.3 비상계엄 이후 “정부 전자기록 생산 시스템에 등재된 기록된 것만 ‘폐기금지 조치’ 대상이므로, 계엄 선포 관련 기록물들은 조치 대상이 아니다”라고 했다가,⁷⁵⁾ 그로부터 3일 뒤 국가기록원이 해당 관련 기록물 관리 실태점검에 나선 바 있다.⁷⁶⁾ 국가기록원이 12.3 비상계엄 관련 기록물 폐기금지 조치에 관한 입장을 번복한 이유는 무엇인가?
- 2) 언론에 따르면, 국가기록원은 헌법기관 두 곳을 제외한 18개 기관에 대한 현장점검 결과 ‘특이사항을 발견하지 못했다’고 밝혔다.⁷⁷⁾ 그런데, 또 다른 언론에서는 비상계엄 선포 직전 계엄 관련 문건을 파쇄했다는 진술과 계엄 사태 전후로 하달한 정치인 체포 명단을 계엄 해제 직후 폐기하라는 지시가 있었다는 사실이 보도된 바 있다.⁷⁸⁾ 어떤 것이 맞는 것인가? 국가기록원이 현장점검을 통해 기록물 폐기 사실을 포착하는데 미비점이 있었던 것은 아닌가?
- 3) 국가기록원의 12.3 비상계엄 관련 기록물 폐기금지 결정에는 36일이 소요되어 ‘늦장 대응’ 논란이 있었다. 이에 대해 국가기록원 관계자는 “공공기록물법에서 헌법기관의 기록물은 폐기금지를 결정하기 전에 해당 기관장과 협의해야 한다고 규정해 국회사무처와 중앙선거관리위원회의 협의를 거치느라 시간이 걸렸다”고 답했다고 알려져 있다.⁷⁹⁾ 위 결정이 나오기까지 비상계엄 관련 주요 증거물의 폐기 의혹이 제기된 데다, 해당 기록물이 지니는 국가적 중요성을 감안한다면 기록물 폐기금지에 소요되는 기간을 줄여야 하는 것이 아닌가?

73) 행정안전위원회 수석전문위원, 「공공기록물 관리에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고(정부제출, 의안번호 2017648)」, 2019.3., p.32.

74) 한국기록전문가협회, 『기록관리단체협의회 논평』 국가기록원의 폐기 금지 조치는 끝이 아닌 시작이어야 한다.』(최종 검색일: 2025.7.25.), <<https://www.archivists.or.kr/2016>>.

75) 신진, 「‘채상병 기록 폐기 금지’ 요청도 뭉갠 국가기록원…‘계엄 기록’ 보호는?」, 『JTBC News』, 2024.12.9.

76) 행정안전부 보도자료, 「국가기록원·대통령기록관, 비상계엄 기록물 철저 관리 위해 실태점검 착수」, 2024.12.12.

77) 이상서, 「국가기록원, 계엄 기록물 현장점검 완료…“특이사항 발견 못해”」, 『연합뉴스』, 2024.12.23.

78) 한은화, 앞의 글.

79) 또한, 해당 관계자는 헌법기관을 제외한 나머지 기관부터 기록물 폐기금지 결정을 했어야 했다는 지적에 “공수처로부터 폐기금지 요청이 온 대로 전체 기관을 함께 금지하려고 했는데 협의가 이렇게 오래 걸릴지 예상하지 못했다”는 해명을 내놓기도 하였다(위의 글).

4) 비상계엄 당시 생산 의무가 있는 주요 회의의 기록물인 국무회의 회의록이 작성되지 않았다.⁸⁰⁾ 하지만, 공공기록물법 제50조제3호는 기록물 폐기금지 통보(같은 법 제27조의3제1항)를 받은 기록물을 폐기한 사람에 대해서만 벌칙을 규정하고 있다. 주요 기록물을 고의 혹은 중과실로 생산하지 않은 행위를 제재할 수 있는 처벌규정 등 실효적인 방안은 무엇인가?

■ 추가 요구 자료

①故채상병 사건 수사·이태원 참사·비상계엄 관련 폐기금지 대상 기관과의 협의 관련 일자별 기록

작성자 정치행정조사실 행정안전팀
☎ : 02-6788-4000
관련부처 행정안전부 국가기록원 기록협력과
☎ : 042-481-6250

80) 헌법재판소 2025.4.4. 2024헌나8 결정.

재난도 칸막이식으로 대응하나?

1 현황 및 문제점

- 세월호 참사 이후 대형재난에 대한 재난대응 컨트롤 타워의 위상을 격상시킬 필요성을 절감하고 「재난 및 안전관리 기본법」을 개정(2014.12.30.)하여 대형재난의 경우 중앙재난안전대책본부장(이하 중대본부장)을 국무총리가 수행할 수 있도록 규정하였음
 - 우리나라에서 중대본부장의 역할을 수행할 수 있는 지위는 국무총리와 행정안전부장관 외에도 해외재난의 경우에는 외교부장관이, 「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 제2조제1항제8호에 따른 방사능재난의 경우에는 같은 법 제25조에 따른 중앙방사능방재대책본부의 장이 각각 중앙대책본부장의 권한을 행사하도록 규정하고 있음(「재난 및 안전관리 기본법」 제14조제3항)
- 그런데 이로 인해 오히려 우리나라 재난대응의 컨트롤타워인 중앙재난안전대책본부(이하 중대본)가 2개(국무총리가 본부장인 중대본, 행정안전부장관이 본부장인 중대본)가 운용되는 문제가 발생하고 있음
 - 이 외에도 서로 다른 장관급 중대본 2개가 동시에 운영되거나 행정안전부 장관이 재난유형 별로 각각 중대본을 구성하여 동시에 2개의 중대본을 운영하기도 하였음
- 위와 같은 경우는 동일한 시점에 국가 재난대응 컨트롤타워인 중대본이 2개가 된 것임
- 복합재난(예, 지진으로 인한 원자력 사고가 발생하는 경우 등)이 발생하였거나 이번 경우와 같이 감염병재난과 자연재난 등 여러 재난이 동시에 발생한 경우, 현행 제도하에서는 2개 이상의 중대본이 구성될 수 있다는 문제가 발생함

Ⅰ 최근 5년간('19~'23) 중앙재난안전대책본부가 동시에 2개 이상 구성된 사례 Ⅰ

운영기간	재난명 (재난유형)	중대본부장	운영기간	재난명 (재난유형)	중대본부장	비고
'19.8.3. ~'19.8.6.	폭염 (자연재난)	행정안전부 장관	'19.8.5.~ '19.8.7.	태풍 (자연재난)	행정안전부 장관	행안부장관이 동시에 2개의 중대본 운영
'19.5.30. ~'19.7.30.	헝가리 유람선 사고 (해외재난)	외교부장관	'19.6.26.~ '19.6.27.	호우 (자연재난)	행정안전부 장관	서로 다른 장관급 중대본 2개 운영
			'19.6.29.~ '19.6.29.	호우 (자연재난)		
			'19.7.10.~ '19.7.11.	태풍 다나스 (자연재난)		
			'19.7.18.~ '19.7.21.	호우 (자연재난)		
			'19.7.25.~ '19.7.28.	태풍 프란치스코 (자연재난)		
'20.2.23. ~'23.5.31.	코로나19 (사회재난)	국무총리	'22.10.30.~ 22.12.2.	이태원 사고 (사회재난)	행정안전부 장관	국무총리와 행안부장관이 동시에 중대본 운영 (사회재난-사회재난)
'20.2.23. ~'23.5.31.	코로나19 (사회재난)	국무총리	'20.6.12.~ '20.6.14. 포함 총 52회 이상	호우, 태풍, 대설, 한파 등 (자연재난)	행정안전부 장관	국무총리와 행안부장관이 동시에 중대본 운영 (사회재난-자연재난)

2 질문 예시

1) 동일 시점에 중대본이 2개 이상 구성하였다는 것은 복수의 재난대응 컨트롤타워가 생기는 것이다. 이는 복합재난상황 발생 시 통합적 대응이 아니라 재난유형별로 개별적 대응을 함으로써 재난대응 및 지휘체계에 있어서 미흡함과 혼란을 야기할 수 있을 것으로 보인다. 예를 들어, 지난 코로나19 팬데믹 시기, 코로나19발생과 함께 2020년 여름에는 집중호우가 발생하였고, 2021년에는 폭염이 함께 발생하였다. 이와 같이 복합재난이 발생한 상황에서 정부(보건복지부, 행정안전부)는 각자의 담당업무만 수행하며, 상호 협력적인 업무는 부재하였다. 폭염매뉴얼의 경우 감염병하에서는 대응상황이 완전히 달라져 기존 매뉴얼(코로나 관련 지침, 무더위쉼터 관리지침, 무더위쉼터로 지정된 경로당 운영지침 등)을 준용할 수 없으며, 무더위 쉼터 운영에 있어서도 제대로 된 지침이 내려지지 않아 아예 폐쇄해버리는 경우가 발생하였

다. 코로나 상황은 거리두기가 중요하고 폭염이나 집중호우시 이재민 대책은 일반적으로 집 단화하여 대응해야 하는 상충되는 대응상황이 발생하였으므로, 중대본이 통합적으로 방안을 고민하고 마련해야 할 것이다.

- ① 그런데 동일시점인데도 불구하고 재난별로 국무총리 중대본, 행안부장관 중대본 이렇게 개별적으로 구성하여 대응한다면 어떻게 (복합)재난에 제대로 대응할 수 있겠는가?
- ② 세월호 이후 우리나라는 재난대응 컨트롤타워를 일원화하기 위해 노력해 왔으며, 재난발생 시 우리나라 재난대응 컨트롤타워는 중대본이라 할 수 있다. 중대본은 재난대응 컨트롤타워인데 왜 동시에 2개가 작동하게 되는가?

2) 2019년의 경우 행안부장관은 재난유형별(정확히는 행정안전부 담당부서별로)로 각각 중대본(폭염 중대본, 태풍 중대본)을 운영하여 대응하였다. 재난대응 컨트롤타워인 중대본이 담당부서별로 분업화되어 만들어지는 것이라면 이를 컨트롤 타워라고 할 수 있는가? 이와 같은 칸막이식 행정으로 복합재난 시 효과적인 대응이 가능한가?

3) 다른 일반적인 재난상황에서 행안부장관이나 국무총리가 중대본부장을 담당하고 주무부처의 장은 중앙사고수습본부(이하 중수본)의 장이 되어 사고수습을 하는 반면, 해외재난이나 방사능 재난이 발생한 경우 주무부처의 장인 외교부장관이나 원자력안전위원회 위원장은 중수본부장이 아닌 중대본부장을 맡게 된다.

- ① 위 두 재난의 경우에만 중수본 없이 주무부처 장이 중대본을 담당하는 이유가 무엇인가?(2019년 헝가리 유람선 사고시 외교부장관은 중대본부장으로 현지로 나가 사고수습을 담당하였다. 하지만 국내에서도 완전한 사고수습시까지 유가족들과 관련한 지원 및 사후 대책(유가족 직장문제, 학교, 등 중대본이 해야 할 역할들이 많이 있다.)
- ② 그리고 이 때 행안부장관이나 국무총리는 어떤 역할을 하게 되는가?

작성자

정치행정조사실 행정안전팀

☎ : 02-6788-4560

관련부처

행정안전부 재난관리정책과

☎ : 044-205-5116

스토킹·가정폭력 피해자 안전조치를 위한 위험도 평가는 적정한가?

1 현황 및 문제점

- 최근 5년간 가정폭력 및 스톱킹 신고 건수가 증가함에 따라, 범죄피해자 안전조치의 필요성 또한 높아지고 있음
- '21년 대비 '24년 스톱킹 신고 건수는 8.06%, 가정폭력 신고 건수도 4.89%가 증가하였고, 스톱킹 및 가정폭력 안전조치 신청 건수 또한 '21년부터 지속적으로 증가하고 있음

■ 스톱킹 및 가정폭력 신고건수와 안전조치 신청건수('21-'25년 5월) ■

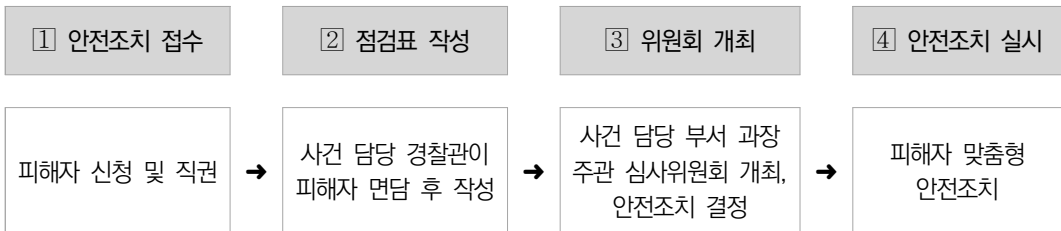
(단위: 건, %)

구분		'21년	'22년	'23년	'24년	'25년 5월	'21년 대비 '24년 증가율
신고건수	스토킹	14,509	29,565	31,824	31,947	-	8.06
	가정폭력	218,680	225,609	230,830	236,647	-	4.89
안전조치 신청건수	스토킹	1,428	7,109	7,522	7,640	3,358	7.47
	가정폭력	4,442	5,382	6,312	6,733	2,639	25.10

주: '24년 이후 통계는 추후 보정을 거쳐 공표되는 확정 통계와 다를 수 있음.
 자료: 경찰청, 「범죄피해자 안전조치 건수 등」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.7.9.

- 현재, 경찰은 위험성 판단 점검표를 통해 분석된 위험도 등급과 심의위원회 심의 결과에 따라 범죄피해자 안전조치 여부를 결정하고 있음

■ 범죄피해자 안전조치 절차 ■



자료: 경찰청, 「경찰, 개선 위험성 판단 점검표 전국 확대 시행」, 『대한민국 정책브리핑』, 2024.5.22.

- 최근, 경찰의 안이한 판단과 미흡한 대처로 인해 스톱킹·가정폭력 피해자가 연이어 살해되는 사건이 발생하면서, 범죄피해자 위험성의 판단 기준이 개선되어야 한다는 지적이 제기되었음

II '25년 발생 스토킹·가정폭력사건 일부 사례 II

사건일자	사건 내용
'25년 5월 12일	• 경기도 화성시 동탄에서 30대 피해자가 1년에 걸친 피해 사실을 녹취록 등으로 수차례 신고했음에도 불구하고, 경찰은 범죄혐의의 중대성과 가해자의 재범 위험성을 간과한 채 추가적인 안전조치를 취하지 않고 오히려 스마트워치 반납을 요구한 것으로 확인되었음
'25년 6월 19일	• 인천시 부평에서 가해자가 6개월 임시조치 기한 종료 후 수차례 찾아가 위협하자, 피해자는 경찰에 보호조치를 요구했으나 “방법이 없다”는 답변만 들었으며, 결국 보호조치를 논의하기로 한 당일 남편에게 살해당하였음

자료: 윤길환, 「경찰, 동탄 납치살인 사건 보름 만에야 공식 사과 “적절히 대처 못했다”」, 『MBN뉴스』, 2025.5.29.; 정선아, 「'부평 가정폭력 살인' 도마 오른 경찰 “상황 축소하고 정당화”」, 『경인일보』, 2025.7.1.

2 질문 예시

- 1) 범죄피해자의 안전조치를 위해 담당 경찰관이 작성하는 위험성 판단 점검표는 '22년 9월에 발생한 이른바 '신당역 살인사건'을 계기로 '23년 5월에 보강·개선된 바 있다. 그러나 개선 이후에도 경찰로부터 범죄 위험성 '낮음' 평가를 받은 피의자가 경찰조사를 받은 지 1시간 만에 헤어진 연인을 보복 살해한 사건이 발생하면서, 판단 점검표의 실효성에 대한 비판이 제기되었다.⁸¹⁾ 이후, 위험성 판단 점검표는 일부 문항의 해석에 혼선이 있다는 현장 의견을 반영하여 '25년 4월에 자구만 수정하였을 뿐, 내용적인 측면에서는 큰 변화가 없었다.⁸²⁾ 이러한 현황을 볼 때 안전조치 평가를 위해 존재하는 현재의 위험도 평가가 실효성⁸³⁾이 있다고 볼 수 있는가?
- 2) 현재, 위험성 판단 점검표는 피해자 면담 등을 통한 위험성 평가 항목에 “예” 또는 “아니오” 외에 “모름”이라는 선택지가 포함되어 있다. 이러한 “모름” 선택지는 평가자의 책임 인식을 약화시키고, 위험성에 대한 명확한 판단을 저해할 수 있다.⁸⁴⁾ 위험성 판단 점검표와 유사한 가정폭력 긴급임시조치 판단조사표의 경우, “확인안됨” 항목에 대한 지적이 이어지자, '25년 4월 7일부터 긴급임시·긴급응급조치 통합 판단조사표로 개정⁸⁵⁾되면서 해당 항목이 삭제되

81) 전지현, 「교제폭력·스토킹살인 때마다 불거진 '위험성 체크리스트' 무용론, 왜?」, 『경향신문』, 2023.5.28.

82) 경찰청, 「수사매뉴얼 관련」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.6.2.

83) 참고로, 경찰청으로부터 회신받은 '24년 안전조치 승인건수(30,750건)별 위험도 등급을 살펴보면, 이 중 4,180건(“낮음”이 3,993건, “없음”이 187건)이 위험도 등급이 낮게 평가되었으나, 결과와 상관없이 안전조치가 승인된 것으로 확인되었다(경찰청, 앞의 같은 자료).

84) 윤상연·이태린, 「안전조치 위험성 판단 체계 개선방안」, 『한국경찰학회보』 제26권 제1호, 2024, p.99.

85) '25년 4월 7일 「범죄수사규칙」 [별지 제124호서식] 개정으로, 가정폭력과 스토킹 범죄에 각각 마련되어 있던 판단조사표가 하나로 통합되었다. 아울러, 정신질환과 자살 시도 등과 같이 현장에서 즉시 판단하기 어려운 문항은 제외되었고, “확인안됨”

었다.⁸⁶⁾ 현재의 위험성 판단 점검표도 위험성 판단의 정확성을 높이기 위해 이러한 부분의 개선이 필요하다고 생각되지 않는가?

- 3) 가정폭력과 같이 친밀한 관계에서 발생하는 범죄의 피해자는 위험성을 객관적으로 판단하지 못할 가능성이 크다. 그렇기에 위험성 판단 점검표는 피해자의 신청 외에도 경찰의 직권으로 이루어지고 있다. 이번 부평 가정폭력 살인사건에서도 사건 담당 수사관의 직권으로 위험성 판단 점검표의 작성이 가능했음에도 불구하고, 이를 작성하지 않은 것으로 확인되었다.⁸⁷⁾ 피해자 보호를 강화하기 위해, 경찰 내부지침이나 규칙을 개정하여 가정폭력 등 관계성 범죄에 대해 위험성 판단 점검표의 의무적 실시를 규정할 필요가 있지 않은가?

- 4) 경찰의 「스토킹 대응 매뉴얼」에 따르면, “범죄피해자 안전조치 기간이 만료되더라도 위험성이 계속 존재할 경우, 재심의를 통해 유형 변경이나 기간 연장 등을 결정”하도록 규정하고 있다. 하지만 동탄 사건을 보면, 피해자가 여러 차례 본인의 피해 상황과 위험성을 경찰에 알렸음에도 불구하고, 경찰은 해당 사건의 위험성을 간과한 채 안전조치 기한 만료를 이유로 스마트위치 반납을 요구한 것으로 확인되었다. 이러한 상황을 고려할 때, 안전조치 기한이 도래한 시점에서 담당 수사관이나 APO(학대예방경찰관)가 위험성을 재심의했는지를 계·과장 등 중간관리자가 상시적으로 점검⁸⁸⁾할 필요가 있다고 생각되지 않는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 5년간 범죄피해자안전조치 신청 및 직권 비율
- ② 최근 5년간 위험성 판단 점검표의 위험도에 따른 범죄피해자안전조치심의위원회 심의 결과

과 같이 애매한 응답 항목도 삭제하여 보수적 판단으로 인한 조치 지연을 최소화했다(설소영, 「경찰, 가정폭력·스토킹 대응 기준 '하나로'...제도 실효성 높여」, 『아시아투데이』, 2025.5.21.).

- 86) 참고로, 캐나다에서 스톱킹 위험성 체크리스트(SAM)를 개발한 Hart 박사는 개정 이전 국내 스톱킹 긴급응급조치 통합 판단조사표의 '확인안됨(모름)' 항목과 관련해 추가 정보를 확보하고 그 내용을 기록함으로써 위험성 판단 과정에서 책임감을 갖는 것이 중요하다고 강조한 바 있다(백승호 외, 「스토킹위험성평가 및 관리(SAM) 훈련과정」, 『경찰청 국외출장 결과 보고서』, 2023, p.53.
- 87) 경찰청, 「범죄피해평가 및 위험성 판단 관련」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.7.11.
- 88) 전국 경찰서장은 '24년부터 '직무관리 체크리스트'를 작성하고 있다. 해당 체크리스트는 8개 분야(① 112신고처리, ② 수사부서 사건처리, ③ 주요상황 관리 및 비상대비 태세, ④ 주요 지시 등 수명 및 이행, ⑤ 교육훈련, ⑥ 사건수사 관리, ⑦ 현장경찰 보호·지원, ⑧ 기타사항)로 구성되며, 총 19개 문항의 일일체크리스트와 총 18개 문항의 월간 체크리스트로 구성된다. 이 중 일일체크리스트에는 “...범죄피해자 안전조치 등 적극적인 피해자 보호방안을 강구했는지”를 체크하도록 하는 항목이 있다(경찰청, 「중간관리자 직무관리 체크리스트」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.7.24.). 하지만 현실적으로 경찰서장이 사건별 안전조치 전반을 직접적으로 파악하는 것은 한계가 있을 것으로 보인다.

작성자 정치행정조사실 행정안전팀

☎ : 02-6788-4562

관련부처 경찰청 여성안전기획과

☎ : 02-3150-0218

경찰청 여성청소년범죄수사과

☎ : 02-3150-0920

경찰청 감사담당관실

☎ : 02-3150-0472

공무원 연금소득 공백, 우수공무원 재임용 추진이 대안인가?

1 현황 및 문제점

- 「국가공무원법」 제74조(정년)는 공무원의 정년은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 60세로 한다고 규정함(제1항)⁸⁹⁾
- 2015년 「공무원연금법」이 개정되면서 연금수급 개시 연령이 단계적으로 상향 조정되어, 2033년 이후 정년퇴직하는 공무원은 65세가 도래해서야 연금 수령이 가능해짐
- 공무원의 정년퇴직 연령과 연금수급 개시 연령 간의 불일치로 인해 공무원의 정년퇴직 이후 연금소득 공백에 대한 우려가 심화되고 있는 상황임
 - 공무원 정년퇴직 이후 연금지급 개시까지 최소 1년에서 최대 5년까지 공백이 발생함
 - 대한민국공무원노동조합총연맹 등의 추산에 따르면, '24년 퇴직공무원 중 2,400여 명은 2년간 소득공백이 발생하며, '32년까지 10만여 명이, '33년부터는 퇴직공무원의 대부분이 소득공백에 처할 수 있다는 예측이 제기됨⁹⁰⁾

■ 퇴직연도별 연금개시연령 ■

연도	개시연령	연도	개시연령
'16~'21년	60세(퇴직 시)	'27~'29년	63세(퇴직후 3년)
'22~'23년	61세(퇴직후 1년)	'30~'32년	64세(퇴직후 4년)
'24~'26년	62세(퇴직후 2년)	'33년~	65세(퇴직후 5년)

자료: 공무원연금공단, 『연금수급이 가능한 개시연령』(최종 검색일: 2025.8.3.), <<https://www.geps.or.kr/>>.

* 주: 괄호 안은 60세미만 정년, 계급정년, 직제정원 개편으로 인해 퇴직할 때 퇴직연도별 연금개시연령임.

- 인사혁신처는 「2025년 주요업무 추진계획」에서 각 부처별 공직 전문성·노하우 요구 분야에 성과가 우수한 퇴직공무원을 임기제 등으로 재임용하는 제도를 연내 도입하겠다고 밝힘⁹¹⁾
 - 대상자 선발기준 마련, 적합 직무 발굴, 인사관리 기준 수립 등의 절차를 통해 도입 예정임

89) 특정직·별정직 공무원은 각각 개별 근거 법률에 따라 정년을 정하고 있음. 예를 들어, 교육공무원의 정년은 62세로, 국립대학 교원은 65세로 규정됨(「교육공무원법」 제47조제1항). 검찰총장의 정년은 65세, 그 외 감사의 정년은 63세로 규정됨(「검찰청법」 제41조).

90) 광용희, 「“올해 퇴직 공무원 2400명 2년간 소득공백…정년연장 시급”」, 『한국경제신문』, 2024.12.23.

91) 인사혁신처, 「2025년 주요업무 추진계획 - 활력있게 일 잘하는 공무원, 국민이 신뢰하는 공직사회 -」, 2025, p.11.

- 그러나, 인사혁신처의 공무원 정년퇴직 이후 연금소득 공백 방지책에 대한 비판적인 의견 제시가 이어지고 있는 상황임
 - 최근 조사에 따르면 전체 응답자 중 53.1%의 공무원이 퇴직 후 재임용을 원하지 않는 반면, 70.2%의 응답자가 공무원 정년연장에 찬성한다고 보고됨
 - 공무원들이 소득공백을 해소하기 위해 선호하는 방안의 우선순위는 정년연장, 연금피크제,⁹²⁾ 임금피크제, 공무원 재임용, 조기연금 감액을 인하 순이었음⁹³⁾
 - 인사혁신처는 퇴직공무원 재임용과 함께 민원·국민안전 등 현장에서 퇴직공무원의 전문성 발휘가 가능한 분야를 대상으로 사회공헌사업(Know-how+)을 확대할 계획이지만, 이를 두고 사업 규모와 안정성 측면에서 연금소득 공백을 대체하기 어렵다는 지적이 있음⁹⁴⁾

2 질문 예시

- 1) 우수공무원 재임용 제도는 높은 전문성·노하우가 요구되거나, 청년 공무원이 기피하는 민원 업무 등을 수행할 퇴직 공무원을 임기제 방식 등으로 재임용하는 방식이다.⁹⁵⁾ 그런데, 정년퇴직하는 공무원의 상당수가 상위의 관리직인데, 이들을 재임용해 일선에서 업무를 수행하도록 하는 계획이 적합하다고 할 수 있는가?
- 2) 퇴직 공무원 재임용 제도의 실효성과 관련해 일본 사례를 참고할 수 있다. 일본의 공무원 65세 정년제는 연금수령연령의 상향조정으로 인한 소득공백 문제에 대해 정부가 재임용 의무화 조치를 풀타임보다는 파트타임 근무 형태로 접근하면서 발생한 부작용에 대한 대처로 도입되었다. 당시 재임용자의 매우 낮은 소득, 낮은 능력 발휘, 근로의욕 저하 등이 문제점으로 부상했다고 보고된다.⁹⁶⁾ 공무원 정년퇴직 이후 연금소득 공백 문제를 해결하는데 우수공무원을 임기제 형태 등으로 재임용하는 제도만으로 충분하다고 볼 수 있는가? 우수공무원만을 선별적으로 재임용하기보다는 공무원의 정년을 65세로 연장해 연금수급 개시 연령과 일치시키는 것이 더욱 실효적인 방안 아닌가?

92) 연금피크제는 일정 연령 이후 연금 수급액을 점진적으로 감액하는 방안임.

93) 최예빈·한재범, 「공무원 “정년연장 원해 퇴직후 재임용은 싫어”」, 『매일경제』, 2024.11.5.

94) 김은새봄, 「정년 후 연금 수급까지 최대 5년…공무원 노후 소득 공백 해소하려면」, 『참여와 혁신』, 2024.10.7.

95) 이현정·한지은, 「퇴직 공무원 다시 일터로… 재임용 방식의 ‘정년 연장’ 시동」, 『서울신문』, 2025.1.24.

96) 류철 외, 『고령화에 대비한 공무원 인사제도 발전방안』, 연구용역보고서, 경제·인문사회연구회, 2022, p.125.

- 3) 정년퇴직 공무원의 연금소득 공백에 대한 대안 중 하나로 임금피크제 도입에 대한 논의가 있다. 임금피크제는 일정 근속연수에서 정점에 달한 직원의 임금을 일정 비율씩 감액해 고용을 연장 또는 유지하는 방식이다. 해당 제도는 일정 나이에 도달한 근로자의 임금 삭감, 정년 연장, 단계별 정년연장과 함께 사용할 시 더욱 효과적이라는 주장이 있다.⁹⁷⁾ 우수공무원 재임용 제도 도입과 비교해 임금피크제 도입에 대한 인사혁신처의 입장은 무엇인가?
- 4) 인사혁신처는 퇴직공무원 적극 활용 방안 중 하나로 퇴직공무원 사회공헌사업의 확대를 추진 중이다. 이 사업은 2월까지 사업 선정, 4월까지 참여자 모집, 12월까지 활동관리, 12~2월 성과평가가 이뤄지는 방식으로 진행된다. 연도별 정원은 '24년 45개 사업에 371명, '25년 49개 사업에 401명, '27년 80개 사업에 800명으로 확대 예정이다.⁹⁸⁾ 하지만, 퇴직공무원 사회공헌사업은 사업이 한시적인 데다 보수도 적정하다고 보기 어려워 보인다. 채용 규모가 작고 활동비 금액이 연금을 대체하기에는 부족하며, 매년 초 사업비 확보의 불안정성으로 참여자들의 불안과 불만이 존재한다는 언론 보도도 존재한다.⁹⁹⁾ 해당 사업은 공무원 정년퇴직 이후 연금소득 공백 문제를 해소하기에 너무 소극적인 계획은 아닌가?

■ 추가 요구 자료

- ① 정년퇴직 이후 공무원의 생활 실태에 대한 통계조사 결과
- ② '우수공무원 재임용' 기준, 채용 인원 규모, 소요 예산 추계 등
- ③ 정년퇴직 이후 연금소득 공백 해소를 위한 최적 대안 탐색에 대한 연구용역 실시 여부 및 관련 자료

작성자 정치행정조사실 행정안전팀
☎ : 02-6788-4000
관련부처 인사혁신처 연금복지과
☎ : 044-201-8420
 공무원연금공단 복지기획실
☎ : 064-802-2902

97) 류철 외, 앞의 글, pp.67-68.

98) 인사혁신처, 앞의 글, 2025, p.12.

99) 김은새봄, 앞의 글.

사전투표 관리 부실 논란, 어떻게 개선할 것인가?

1 현황 및 문제점

- 사전투표제는 2014년 제6회 지방선거에서 전면 도입된 이후 참여율이 갈수록 상승하여 최근에는 전체 투표자의 절반가량이 사전투표에 참여하고 있음
 - 2016년 제20대 국회의원선거 당시 사전투표율은 12.2%로 전체 투표자의 21%가 사전투표를 했지만, 2024년 제22대 국회의원선거의 사전투표율은 31.3%로 전체 투표자의 47%가 사전투표로 참여함
- 최근 일부에서 제기하는 부정선거 의혹이 주로 사전투표 절차를 문제삼고 있어 제21대 대통령선거를 위해 선거관리위원회는 사전투표 관리의 공정성·투명성 제고를 위해 절차사무를 개선하였음
 - 사전투표소별 투표자수를 실시간 공개하고, 사전투표 신분증 이미지 보관기간을 연장했음. 또한 사전투표용지 일련번호 표기 바코드를 교체하고 사전투표함 보관장소의 CCTV를 사전신청 없이도 상시 열람할 수 있도록 하였음
- 이러한 노력에도 불구하고 제21대 대선에서 사전투표와 관련한 4건의 사건·사고가 발생함
 - 서울 서대문구 신촌동 사전투표소에서 본인확인 후 투표용지를 수령한 선거인이 사전투표소 외부에서 대기하는 사건이 발생함
 - 경기 김포시 장기동, 부천시오정구 신흥동 사전투표소의 관내 사전투표함에서 제22대 국회의원선거 투표지가 발견됨
 - 서울 강남구 대치2동 사전투표소에서 투표사무원의 배우자 대리투표가 발각됨
 - 경기 용인시수지구 성북동 사전투표소에서 사전투표 회송용봉투 안에 기표된 투표지가 발견됨
 - 투표사무원의 실수로 회송용봉투 2매를 교부받은 선거인이 자신의 투표지를 넣은 회송용 봉투를 반납하고, 이를 수령한 사무원이 다른 선거인에게 이를 재교부함

2 질문 예시

- 1) 제21대 대선에서 사전투표자의 투표소 외부 대기 사례는 협소한 투표소에 특정 대선 후보가 방문한 뒤 벌어진 일인데, 일시적으로 선거인이 몰릴 상황을 사전에 파악할 방법은 없는가? 이러한 돌발상황에 대비한 대응지침은 마련돼 있나?
- 2) 현행 「공직선거법」상 학교·관공서·공공기관 및 단체는 사전투표소 장소 사용 협조 요구에 응해야 하며, 정당한 사유 없이 불응하면 500만원 이하 과태료에 처하도록 규정하고 있다(제148조제4항, 제261조제4항). 하지만, 관계당국의 협조를 구해야 하는 선거관리위원회 입장에서 강제권한을 행사하기 어려운 실정이다. 선거인이 집중되는 지역에 적합한 규모와 시설을 갖춘 사전투표소 확보방안은 무엇인가?
- 3) 부정선거 의혹을 제기하는 일부 단체가 사전투표소를 중심으로 조직적인 방해행위를 함에 따라 평온한 선거관리가 어려운 실정이다. 사전투표소에서 벌어지는 불법적인 선거방해 행위를 적절히 제어하기 위한 방안은 무엇인가?
- 4) 제21대 대선의 경기도 김포·부천 사례와 같이 지속적으로 실시되는 선거에서 동일한 투표함을 반복해서 사용함에 따라 이전 선거의 투표지가 투표함에 잔존하는 사례가 간혹 발생하고 있다. 이러한 사고를 방지할 방안은 무엇인가?
- 5) 이번 대선의 서울 강남구 대치2동 대리투표 사건은 피의자인 (투표용지 발급 담당) 투표 사무원이 다른 사무원(선거인명부 단말기 담당)의 이석 시점에 저지른 일이다. 사전투표사무원의 근무시간이 길기 때문에 일부 사무원의 일시적인 이석은 있을 수 있는바, 이런 상황에 대비한 행동지침은 마련돼 있는가? 이번과 같은 대리·사위 투표를 방지할 대책은 무엇인가?
- 6) 전국 단위 선거사무를 평소에 선거업무를 수행하지 않는 공무원 등 외부인력에 의존하는 상황에서 선거사무원의 경험부족과 부주의에 따른 실수가 발생할 가능성이 높다. 이로 인한 사건·사고는 선거관리의 공정성·투명성 시비를 확대할 수 있으므로, 근본적인 대책이 요구되는 상황이다. 공무원 조직의 원활한 협조를 구할 방안은 무엇이 있나? 공무원 인력에 의존하는 것에 한계가 있다면, 선거사무에 투입할 별도의 인력풀을 구축하여 관리할 방안은 없는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 제22대 국선 및 제21대 대선 사전투표소의 선거방해 행위 고발 현황 및 처리 경과
- ② 제22대 국선 및 제21대 대선 사전투표소 설치 협조요구 불응 사례 및 처리 경과
- ③ 2004년 제17대 국선 이후 전국선거 투·개표 인력의 공무원 위촉 비율
- ④ 최근 10년간 선거사무원에 대한 교육체계 운영 내역

작성자

정치행정조사실 정치의회팀

☎ : 02-6788-4531

관련부처

중앙선거관리위원회 선거관리과

☎ : 02-3294-0451

정무위원회

가계부채 관리의 일관성 및 실효성을 보완하기 위한 방안은?

1 현황 및 문제점

- 우리나라의 가계부채 규모는 '24년 말 기준 약 2,300조원이며, GDP 대비 가계부채¹⁰⁰⁾ 비율은 2021년 3분기 이후 하락하고 있으나, 여전히 90%를 상회하고 있음(90.5% 내외¹⁰¹⁾).
- 특히, 올해 초 기준금리 인하 기대 및 서울 일부 지역 토지거래허가구역 해제·재지정 등으로 주택거래량이 급증하였고, 주택담보대출(이하 “주담대”라 함) 중심으로 가계대출이 증가하는 추세이며,¹⁰²⁾ 당분간 이러한 증가추세가 이어질 것으로 예상됨.¹⁰³⁾
- 한편, 한국은행이 최근 발표한 자료¹⁰⁴⁾에 따르면, 전체 가계부채 보유 차주 중 취약차주 수 및 대출금액의 비중이 각각 완만히 상승하고 있으며,¹⁰⁵⁾ 전 금융권 가계대출 연체율은 '22년 하반기 이후 상승세를 지속하고 있음.

100) 가계부채는 가계가 금융회사를 통해 빌린 가계대출('24년말 1,668.6조원)에 연기금 대출, 여전사의 판매신용 및 소규모 개인사업자 부채 등을 포함한 최상위 개념('24년말 기준 약 2,300조원 규모)

101) 금융위원회, 「'25년도 가계부채 관리방안」, 2025. 2. 27. 등 참조

102) '25년 6월 잠정치 기준 가계대출은 전월 대비 6.5조원 증가(주담대 6.2조원, 기타대출 0.3조원 증가)

103) 정부는 가계부채 급증을 선제적으로 관리하기 위하여 긴급 대응조치로 「가계부채 관리 강화방안(6·27 대책)」을 발표하였으며, 이후 은행권 주담대 신청액이 감소하고는 있으나, 이미 이루어진 주택거래량 및 대출 승인액 등을 감안할 때 가계대출 증가추세는 당분간 이어질 것으로 예상됨.(금융위원회·금융감독원 보도자료, 6월중 가계대출 동향(잠정) 및 「가계부채 점검회의」 개최, 2025. 7. 10.)

7월 가계대출 증가세가 6월에 비해 일부 둔화되었으나, 이는 신용대출 등 기타대출 감소세에 상당 부분 기인한 것(금융위원회·금융감독원 보도자료, 관계기관 합동 「가계부채 점검회의」 개최, 2025. 7. 25.)

104) 한국은행, 금융안정보고서

105) (취약차주 수 비중, 취약차주 대출금액 비중) : '22년 (6.3%, 5%) → '23년 (6.6%, 5.3%) → '24년 (6.9%, 5.3%) → '25년 (7%, 5.3%)

- 전 금융권 가계대출 연체율은 '25년 1분기 말 기준 1.05%이고, 상대적으로 취약차주 비중이 높은 비은행금융기관의 연체율이 '22년 1% 초반에서 '25년 1분기 기준 2.38%로 특이 큰 폭으로 상승하였으며, 이는 '25년 1분기 기준 은행의 가계대출 연체율 0.41%에 비해 매우 높은 수준임.
- 금융위원회는 올해 2월 「'25년도 가계부채 관리방안」에서 복합적 거시여건 및 부동산 전망 하에서 일관되고 확고한 가계부채 관리 기조를 유지할 필요성을 강조하였으며, '25년도 가계부채 증가율을 경상성장률(3.8%) 내로 관리하는 것으로 가계부채 관리목표를 설정하였음.
- 목표를 수립한 지 4개월이 지난 올해 6월, 정부는 6·27 대책을 발표하면서 명목성장률 전망 조정 및 최근의 가계대출 증가추이 등을 고려하여 총량관리 목표 자체를 하향조정하였음.¹⁰⁶⁾
- 또한, 주택대 한도 제한(6억원), 주택구입시 전입의무 부과, 생애최초 주택구입 목적 주택대 규제 강화 등 추가 조치를 발표하였으며, 올해 하반기부터 3단계 스트레스 DSR을 시행하여 DSR 규제를 강화하였음.
- 그러나 정부의 최근 가계부채 관리방안과 관련하여서는 단기적 총량 관리의 구조적인 한계, 금융 접근성 저하 및 양극화 심화, 차주 중심의 DSR 규제의 한계 및 적용 예외로 인한 사각지대 등 우려가 제기되고 있음.

2 질문 예시

- 1) 금융위원회는 복합적 거시여건 및 부동산 전망 하에서 일관되고 확고한 가계부채 관리 기조를 유지할 필요성을 강조하였다.¹⁰⁷⁾ 이에 올해 2월 GDP 대비 가계부채 비율을 지속적으로 하향·안정화하기 위해 '25년도 가계부채 증가율을 경상성장률(3.8%) 내로 관리하겠다는 목표를 수립하였다. 올해 6월 정부는 명목성장률 전망 하향 조정 및 최근 가계대출 증가추이 등을 고려하여 총량관리 목표를 하향조정하였는데, 가계부채 관리 목표 수립 4개월 만에 목표를 수정하는 것은 정책의 일관성 측면에서 미흡한 부분이 있는 것이 아닌가?
- 2) 경상성장률에 연동하여 연간 단위 목표를 설정하는 방식의 가계부채 관리 방식은 경상성장률의 불확실성과 경기순응성으로 인하여 예측가능성이 저하되고 변동성을 증폭시킬 우려가 있

106) 전 금융권의 가계대출(정책대출 제외) 총량목표를 금년 하반기('25.7.~)부터 당초 계획 대비 50% 수준으로 감축, 정책대출은 연간 공급계획 대비 25% 감축

107) 금융위원회, 「'25년도 가계부채 관리방안」, 2025. 2. 27.

다,108) 게다가 부동산·건설산업정책·소비진작 등 경기대응 정책방향과 맞물릴 경우 종종 정책 일관성에 대한 혼란과 불신을 야기할 우려가 있다.

단기적 효과에 치우치기 보다는 중기적 시계에서 목표를 설정·관리함으로써 정책 방향성 및 기준의 예측가능성을 확보할 필요성이 있어 보이는데, 일관된 가계부채 관리 기조를 유지하겠다는 정부의 의도와 관리목표의 설정 방식 간에 근본적·구조적으로 괴리가 있는 것은 아닌가?

- 3) 정부는 올해 하반기부터 3단계 스트레스 DSR을 시행하였으며, 6·27 대책을 통해 수도권 및 규제지역 내 주담대 최대한도를 제한하였다. 6·27대책의 효과로 7월 은행의 가계대출 잔액 증가폭은 전월 대비 감소하였으나, 주담대 규제의 풍선효과로 최근 8월 중순까지 신용 및 예금담보 대출이 급등하여 가계대출 증가세가 재점화되었다. 이에 일부 은행들은 자체총량관리를 위해 전세대출, 주담대 등의 접수를 중단하고 있다.¹⁰⁹⁾ 가계대출 총량 규제가 시장상황과 실수요를 정확히 반영하지 못하는 경우 서민·실수요자의 금융접근성을 제한하는 부작용만 키우는 것은 아닌가?
- 4) 취약차주의 수와 대출금액 비중이 꾸준히 증가하고 있고, 상대적으로 취약차주 비중이 높은 비은행금융기관의 연체율이 '22년 1% 초반에서 '25년 1분기 기준 2.38%로 특히 큰 폭으로 상승하고 있다. 한편, 6·27대책과 함께 총량 관리 강화로 인하여 오히려 서민·취약계층을 위한 정책대출 공급계획은 25% 감축되었다. 금번 대출규제 강화로 취약차주들이 비은행권·비제도권으로 몰리는 경우 금융 양극화·금융 소외로 인한 금융악순환이 발생할 우려가 있는 것은 아닌가?
- 5) 디딤돌·버팀목대출 및 보금자리론 등 정책성 대출이 가계대출 증가세를 주도하고 있고¹¹⁰⁾, 금번 규제완화로 정책성 대출로의 쏠림현상이 우려되나, 현행 DSR 규제에는 정책성 대출 및 전세대출 등이 포함되고 있지 않아 가계부채 관리의 사각지대가 존재한다. 이를 반영해 정책성 대출 및 전세대출 등으로 DSR 규제를 확대하는 경우 가계부채 총량관리 안정성에 기여할 수는 있겠으나, 서민·실수요자의 주거안정성에는 역효과를 초래할 우려도 제기된다.
정부는 6·27 대책에서 필요시 DSR 적용대상 확대(예: 전세대출, 정책대출 등) 등 준비되어

108) 강현주, 「가계부채 관리체계의 구조적 개선방안」, 자본시장포커스, 2025-14호, 자본시장연구원, 2025. 7. 7.

109) 뉴데일리경제, 가계대출 늘렸지만 불안 여전 ... 8월 폭증 땀 '대출 절벽' 악순환 반복, 2025. 8. 13.

매일경제, "대출 문턱 더 높아지나"...가계대출 증가 한 풀 꺾여도 은행은 고삐 더 죄다, 2025. 8. 14.

한겨레, 8월 은행 가계대출 2조 가까이 급증...대출모집인 대출 중단, 2025. 8. 10.

110) 금년 2월 중 금융권 가계대출이 4.3조원 증가한 가운데 정책성 대출이 약 90%를 차지함(신용상, 거시건전성 감독 중심의 지속 가능한 가계부채 관리 방안의 모색, KIF 금융브리프 논단, 34권 06호, 2025. 3. 15.)

있는 추가적인 조치를 즉각 시행해 나갈 예정이라고 밝혔는데, 최근 정책성 대출 및 전세대출 추이를 감안할 때 이들 컨틴전시 정책이 추진될 가능성은 어느 정도라고 예상하는가? 실시 시 부작용에 대한 고려는 하고 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 7월 이후 가계부채 동향 최신자료(업권별, 대출항목별)
- ② 가계부채 관리목표 하향 조정 전후 구체적인 총량목표 수치 및 가계부채 증가율 관리목표
- ③ 최근 3년간(월별) 정책성 대출 규모 현황
- ④ 비은행금융기관의 최근 3년간(월별) 차주별·업권별 연체율, 취약 가계차주 대출 잔액 및 연체율

작성자 경제산업조사실 금융공정거래팀
☎ : 02-6788-4587

관련부처 금융위원회 금융정책과
☎ : 02-2100-2830

달러 스테이블코인 시대, 한국에 기회인가 위협인가?

1 현황 및 문제점

- 트럼프 2기 행정부 출범 이후 미국은 디지털자산을 통한 달러화 위상 강화 및 국가 재정적자 부담을 경감시키려는 정책적 목적에 따라, 달러 기반의 스테이블코인을 활용하여 글로벌 지급결제시스템을 혁신·재편하기 위한 제도적 준비에 속도를 내고 있음
 - 트럼프 대통령은 취임 직후 행정명령¹¹¹⁾을 통해 디지털자산 분야에 대한 전반적인 규제 및 가이드라인을 검토하는 실무그룹을 신설하였으며, 특히 중앙은행의 CBDC(Central Bank Digital Currency) 발행·유통에 반대하고 민간 주도의 달러 스테이블코인 시장을 적극 육성한다는 정책 방향성을 일관되게 제시함
 - 이와 같은 미국 디지털자산 정책의 배경에는 연방정부에 의한 개인의 금융거래 통제 및 개인정보 유출 가능성 제기로 CBDC 발행에 부정적인 입장, 다른 한편으로는 달러 스테이블코인이 활성화될 경우 미국 국채에 대한 수요가 확대되어 조달금리(국채 이자율) 하락 및 달러가치 상승의 효과가 예상됨에 따라 달러화의 기축통화 지위를 강화할 수 있다는 판단이 깔려 있음
- 참고로 최근 미국 하원에서 지급결제용 스테이블코인(payment stablecoin) 발행 및 유통에 관한 포괄적 규율체계를 다룬 「GENIUS Act」 등 가상자산 관련 주요 3개 법안¹¹²⁾이 통과됨
 - 「GENIUS Act」는 지급결제용 스테이블코인의 법적 지위, 규제 관할, 발행자와 준비자산 요건 및 정보공시 등에 관한 규제 사항을 포함하며, 미국 내 스테이블코인 발행 및 운영에 대한 연방 차원의 명확한 규제체계 확립을 통해 시장 안정성을 높이고 소비자를 보호하기 위한 목적의 법안임(25.7.18. 트럼프 대통령 서명 완료)
 - 해당 법안의 주요 특징은 전통 금융권 외에 비은행 민간기업의 스테이블코인 발행을 허용(연방 통화감독청(OCC) 인허가 췌)하고, 발행 규모(100억 달러 기준)에 따라 연방 또는 주(state) 단위의 이원화된 감독체계를 적용한다는 점임

111) Executive Order 14178: Strengthening American Leadership in Digital Financial Technology, 2025.1.23.

112) 미국은 2025년 7월 14일부터 18일까지를 'Crypto week'로 지정하고 「GENIUS Act」(Guiding and Establishing National Innovation for U.S. Stablecoins of 2025), 「CLARITY Act」(Digital Asset Market Clarity Act of 2025), 「Anti-CBDC Surveillance State Act」의 가상자산 관련 주요 법안을 집중 심사하여 하원 표결절차를 완료함

- 또한 미국 내 발행·유통되는 스테이블코인의 준비자산은 원칙적으로 미국 국채 등 전액 달러화표시의 고유동성 안전자산으로 구성하도록 요구함(1:1 full-reserve model)
- 이 외에 일본에서는 기존 금융법 체계 하에서 가상자산 관련 규제 도입을 추진하고 있으며,¹¹³⁾ 2022년 6월 「자금결제법」(資金決済に関する法律) 개정을 통해 법정화폐를 기반으로 하는 디지털화폐형 스테이블코인만을 전자결제수단으로 정의하는 등 스테이블코인 발행의 법적 기반을 이미 구축한 바 있음(23.6월 시행)
- 다만, 일본의 경우 미국과 달리 스테이블코인의 발행 주체를 은행, 자금이체업자 및 신탁 회사 등 감독기관의 인가를 받은 금융회사로 제한하고 있어, 비은행 법인의 직접적인 스테이블코인 자체 발행을 금지하고 있음
- 유럽연합(EU)은 2023년 6월 세계 최초의 포괄적인 암호자산 규제법으로 평가받는 「MiCA」(Regulation on Markets in Crypto-Assets)를 공식 채택(발효)하여, 스테이블코인을 전자화폐토큰과 자산준거토큰으로 분류하고 최소 준비자산 요건 등 유형별 특성에 따른 차등 규제를 적용 중임(24.6월 시행)
- 그러나 한국의 경우 현재까지 해외 스테이블코인 관련 법적 규율체계가 부재하고 원화 스테이블코인 발행을 포함한 구체적인 정책방향이 정립되지 않은 상황으로, 향후 글로벌 국가의 디지털자산 전략에 효과적으로 대응하고 민간의 혁신금융 경쟁력을 촉진하면서도 동시에 외환 및 금융시장 안정과 국내 통화금융정책 유효성을 유지하도록 균형감 있는 제도적 설계가 이루어져야 할 것임¹¹⁴⁾
- 달러 스테이블코인 거래가 확산될 경우 국내외 금융시장과 외환·통화정책에 미치는 파급영향도 작지 않을 것으로 예상되는 만큼, 금융안정성, 통화정책, 외환관리 측면에서의 시스템 리스크를 최소화하기 위한 정부 차원의 통합적 디지털자산 정책 수립이 요구됨
- 한편, 무분별한 원화 스테이블코인 발행은 통화정책의 유효성을 약화시키고 자금세탁 등 위법행위에 대한 통제수단을 무력화하는 부작용도 우려된다는 점에서 신중한 접근이 필요함

113) 일본은 별도의 독립적인 법을 제정하지 않고 가상자산의 기능적 특성을 고려하여 자금결제수단의 성격과 관련된 규율은 「자금결제법」을 통해, 금융상품과 같이 투자대상의 성격으로 분류되는 경우 「금융상품거래법」으로 규제한다는 차이가 있음

114) 참고로, '25년 8월 현재 국회 정무위원회에는 「가치안정형 디지털자산의 발행 및 유통에 관한 법률안」(안도걸의원 대표발의), 「디지털자산기본법안」(민병덕의원 대표발의), 「가치고정형 디지털자산을 활용한 지급 혁신에 관한 법률안」(김은혜의원 대표발의), 「가치안정형 디지털자산 발행업 등에 관한 법률안」(김현정의원 대표발의) 등 스테이블코인을 포함한 디지털자산의 규율체계를 마련하는 내용의 4건의 제정안이 발의되어 있음.

- 따라서 정부는 원화 스테이블코인 또는 CBDC 도입 여부를 비롯한 발행 주체(비은행권 허용 등), 발행 인가 및 감독관할 등 정책 방향성을 시장에 명확히 제시하여야 하고, 국회도 관련 규제의 법적 공백을 해소하기 위한 체계적인 입법 논의에 속도를 낼 필요가 있음

2 질문 예시

- 1) 기존 금융당국은 CBDC 도입을 검토하는 과정에서 관계기관 협의¹¹⁵⁾를 거쳐 '디지털화폐 테스트(프로젝트 한강)'를 추진해온 바 있으나(25.3.25), 최근 새 정부에서 내세운 원화 스테이블코인 제도화 논의와 맞물려 2차 테스트를 앞두고 현재 보류된 상태라고 한다. 중앙은행 관할의 디지털화폐(CBDC)와 민간 주도의 원화 스테이블코인 발행에 대한 정부의 명확한 입장은 무엇인가?
- 2) 달러 스테이블코인 확산에 대응하기 위한 국내 통화금융정책 유효성 및 금융안정성 감독 전략은 무엇인가? 디지털자산과 관련된 정책 로드맵을 마련하여 시장에 조속히 제공할 필요가 있지 않은가?
- 3) 현재 스테이블코인의 발행 주체 대부분이 해외 법인으로 국내 규제체계의 직접적인 감독대상에서 제외되는데, 이러한 법적 사각지대를 해소하고 발생가능한 금융소비자 보호 문제에 대응하기 위한 조사·감독 방안이 현재까지 구체적으로 발표되지 않았는데 사전에 방향성을 제시할 필요가 있지 않은가?
- 4) 스테이블코인 규율체계 관련 법 제정 및 시행까지 제도적 공백이 존재한다는 점을 고려할 때, 지급결제시스템의 안정적 운영을 위해 금융당국에서 리스크 관리·감독기준 등 가이드라인을 우선적으로 마련·배포하여 규제 불확실성을 해소할 필요가 있지 않은가?
- 5) 원화 스테이블코인이 사실상 통화 기능을 수행한다면 중앙은행 본연의 기능인 통화량 관리 등 통화정책 유효성이 약화될 수 있다는 지적이 있다. 국내 금융시장 구조 등을 종합적으로 고려할 때, 관련 규제기관(한국은행 vs. 금융위원회) 간 인가 및 감독권한 설정·배분에 대한 정책적 방향은 무엇인가?

115) 금융위원회, 한국은행, 금융감독원 외 과학기술정보통신부, 예금보험공사, 은행연합회, 한국인터넷진흥원 등

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 3년간 분기별(월별) 국내 및 해외 글로벌 스테이블코인 시장 규모 통계: 발행량, 거래금액, 시가총액, 전체 가상자산 대비 비중(%), 구성 종목별 비중(%)
- ② 최근 3년간 분기별(월별) 국내 5대 가상자산거래소를 통한 국내외 스테이블코인 유출입 규모 현황

작성자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4582

관련부처

금융위원회 가상자산과

☎ : 02-2100-2575

배달앱 상생안은 자영업자를 보호할 수 있겠는가?

1 현황 및 문제점

- 2024년 11월 14일 「배달플랫폼-입점업체 상생협의체」(이하 “상생협의체”)는 중개수수료에 대한 최종 상생방안을 발표하고,¹¹⁶⁾ 배달의민족은 2025년 2월부터, 쿠팡이츠는 2025년 4월부터 상생방안을 본격적으로 시행함

▣ 배달의민족·쿠팡이츠 최종 상생방안 ▣

구간	중개수수료	배달비
상위 35%	7.8%	2,400~3,400원
35~50%	6.8%	2,100~3,100원
50~80%		1,900~2,900원
하위 20%	2.0%	
적용기간	향후 3년간	

자료: 관계부처합동 보도자료(2024)

- 이러한 상생안에도 불구하고, 배달비를 포함하면 입점업체(음식점주)가 배달플랫폼에 지불해야 하는 금액은 여전히 과도한 부담이라는 지적이 계속 제기됨¹¹⁷⁾
 - 예를 들면, 상위 35% 업체의 경우 결제금액이 1만원인 주문이라면 중개수수료 780원과 배달비를 더해 주문금액의 31.8~41.8%를 배달플랫폼에 지불하게 됨
- 과다한 배달앱 수수료에 대응하기 위해 ‘배달앱 수수료 상한제’ 도입을 위한 법안 발의를 포함, 다양한 논의가 진행되고 있으나 이해관계자 및 정부부처의 입장에 현저한 차이가 있어 제도 설계에 어려움이 있음
 - 점주단체는 중개수수료와 배달비 등 배달앱에 지불하는 모든 금액을 합한 총수수료에 대한 상한제 도입을 주장하고, 총수수료는 음식 가격의 15%를 넘지 않되, 주문금액이 1만5천원 이하인 소액주문에 대한 총수수료율을 25%까지로 제한하는 방안을 제시함
 - 이에 대해 라이더 단체는 총수수료에 포함되는 배달비를 높여달라는 입장을 밝힘

116) 관계부처합동 보도자료, “배달플랫폼-입점업체 상생협의체, 중개수수료 인하 상생방안 마련”, 2024.11.14.

117) 경향신문, “[단독] 이재명 ‘배달앱 상한제’ 공약에 배민, 소액주문에서만 수수료 ‘상한제’ 제안”, 2025.6.11.

- 배달플랫폼 운영사업자는 수수료 상한제가 시장 경제에 역행하는 요소가 있어 도입 추진을 우려하고 있지만, 최근 사회적 대화기구에서 1만5천원 이하 소액주문에 대해 총수수료를 30~35%까지 낮추는 방안을 제시함
- 공정거래위원회(이하 “공정위”)는 배달앱 수수료 상한제를 이른바 ‘온라인 플랫폼 거래공정화법’에 담을 경우 미국과의 통상 갈등으로 변질 수 있다는 우려를 제기함¹¹⁸⁾
 - 대안으로 배달앱에 한정하여 「외식산업 진흥법」으로 규제할 수 있다는 의견을 제시함

2 질문 예시

- 1) 지난 2024년 7월 배달의민족 수수료 인상을 계기로 공정위가 배달의민족·요기요·쿠팡이츠에 대한 현장조사를 실시하였고, 이 과정에서 배달앱 중개수수료와 관련된 갈등을 완화하기 위해 상생협의체를 구성하여 자율 상생방안을 마련하고자 하였다. 그러나, 결과물은 핵심 구조에서 사실상 배달의민족의 제안을 수용한 것으로, 자율 상생방안 마련이라는 취지를 살리지 못하였다. 그렇다면 오히려 공정위가 직접 배달의민족 등으로부터 수수료 수정안을 받아 검토함으로써 신속한 조치를 취하는게 더 나았을텐데 왜 그러하지 못했는가?
- 2) 상생방안이라지만 상생협의체 마지막 12차 회의에서 일부 입점업체 단체가 합의하지 않고 퇴장하였을 뿐만 아니라, 배달 라이더 단체는 처음부터 상생협의체에 참여하지 못하였다. 따라서 여전히 배달앱 수수료에 대해 이해관계자별 입장 차가 해소되지 못하고 있는데, 공정위는 배달플랫폼 TF를 통해 일부 이슈에 대한 법 위반 여부를 조사하고 있을 뿐 배달앱 수수료와 배달비에 대한 검토가 미진한 이유는 무엇인가?
- 3) 공공배달앱 ‘땡겨요’의 경우, 일부 조사 결과에 따르면 음식점주가 부담하는 총수수료 수준이 20%를 상회한다.¹¹⁹⁾ 땡겨요가 중개수수료를 배달의민족·쿠팡이츠(7.8%)보다 크게 낮춘 2%를 적용하지만, 결제수수료, 부가세, 배달비 등이 합산되면서 실효 부담이 증가하기 때문이다. 즉, 중개수수료 외의 비용이 음식점주에게 무시할 수 없는 부담으로 작용한다. 공공배달앱 대비 광고비가 추가되는 배달의민족·쿠팡이츠는 거래상 지위를 남용하여 광고비를 음식점주에게 과도하게 부담지우고 있다는 의혹이 있다. 이에 대한 신속한 조치가 이루어졌다면 음식점주

118) 중앙일보, “통상 우려에 부처간 엇박자까지...암초 만난 ‘배달앱 수수료 상한제’”, 2025.7.20.

119) 동아일보, “공공앱도 못맞추는 ‘배달 수수료 상한제’ 정부 기준”, 2025.7.22.

의 전체 비용 부담을 일정 부분 경감시키는 데 도움이 되었을 것으로 보이는데, 그럼에도 공정위의 관련 조사와 집행이 늦어진 것은 무슨 이유인가?

- 4) 최근 공정위는 배달앱 수수료를 「외식산업 진흥법」으로 규제할 수 있다는 의견을 제시하였는데, 소관 부처인 농림축산식품부는 관련 협의 사실이 없었다고 밝혔다. 「외식산업 진흥법」은 말 그대로 식당이나 식품업체를 지원하는 법으로, 배달앱 수수료 상한을 규제하는 조항을 넣는 것은 법·행정 체계상 맞지 않는데, 이러한 대안이 어떻게 제시된 것인가? 심지어 지난 정부에서는 「대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률」 및 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」의 개정을 통한 온라인 플랫폼 규제 방안을 제시했는데, 「외식산업 진흥법」을 통한 규제 방안은 공정위가 배달플랫폼에 대한 관리·감독 역할을 타 부처로 이관하겠다는 의미인가?

■ 추가 요구 자료

- ① 입점업체 설문/인터뷰 자료 : 총수수료 부담 체감도 통계 자료
- ② 공정위 내부 검토 자료 : 배달앱 수수료 관련 분석자료, 외부 전문가 검토 자료 등
- ③ 관련 부처 문서 : 부처간 협의 회의록

작성자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4583

관련부처

공정거래위원회 플랫폼공정경쟁정책과

☎ : 044-200-4370

통제 중심 개인정보 규제, 공적 목적 데이터 활용은 보장되고 있는가?

1 현황 및 문제점

- 공공·국가기관 혹은 연구기관은 소관사무의 적절한 수행을 위하여 경우에 따라 개인정보 활용이 필요할 수 있음
 - 개인정보는 보호의 대상이기도 하지만 활용의 대상이기도 하며,¹²⁰⁾ 특히 공공 영역 혹은 연구 영역에서 개인정보 활용은 보다 효율적인 공무수행, 혹은 정교한 정책 설계를 가능케 함
 - 예컨대, 코로나19 팬데믹과 같은 재난상황¹²¹⁾이나 저출산·인구위기¹²²⁾와 같은 국가적 현안에 대해 각종 데이터와 정보를 활용하여 보다 효율적으로 대응할 수 있음
- 이를 위해 「개인정보 보호법」은 공적·사회적 목적 혹은 연구 등 목적을 위한 개인정보 활용 가능성을 열어두고 있음(아래 ①~③). 그런데 그 범위가 다소 협소하게 규정되어 있어 실제 실무에서 활용되지 못하는 사례가 발생하고 있음¹²³⁾
 - ① 법률상 소관 업무 수행을 위하여 필수적인 경우(개인정보 목적 외 이용·제공, 동법 제18조 제2항 제5호. 단, 공공기관의 정보제공에 한하며, 위원회의 심의·의결을 거침)
 - (인정례) 교육부가 취업통계 작성을 위하여 병무청이 보유한 병무정보를 제공받을 수 있다고 본 사안¹²⁴⁾
 - (부정례) 질병관리청이 방사선 관계 종사자의 피폭관리(연구) 목적에 관련인의 사망자 정보 등을 제공받을 수 없다고 본 사안¹²⁵⁾
 - (부정례) 부산광역시 서구청이 지방세환급금 환급 업무 수행을 위하여 환급받지 못한 대

120) 최경진 외, 『개인정보 보호법』, 박영사, 2024, p.42.

121) 대표사례로 김영주·권진아·김이레, 『대규모 사회재난 시 피해자 지원체계 개선방안: 인명피해를 중심으로』, 국립재난안전연구원, 2022, p.32 참조.

122) 대표사례로 개인정보보호위원회 보도자료, 「저출산·고령화 등 사회문제, 데이터 결합하여 해결!」, 2023.5.4. 참조.

123) 한나은·엄정호·임형준, 「과학기술분야 정부출연연구기관 연구데이터 관리 방안 연구」, 『한국문헌정보학회지』 제58권 제2호, 2024, p.155. 한편, 한국과학기술정보연구원, 「연구데이터 공유·확산체제 구축」(K-18-L11-C03), 과학기술정보통신부, 2019, p.30에서는 출연연 연구자 310명 중 157명이 데이터 미공개를 이유로, 88명이 접근 어려움을 이유로 (복수 응답) 데이터 활용이 어렵다고 답한 바 있음.

124) 개인정보보호위원회 2013.11.18.자 심의·의결.

125) 개인정보보호위원회 2022.2.9.자 제2022-103-005호 심의·의결.

상자들의 휴대전화번호를 이용할 수 없다고 본 사안¹²⁶⁾

- ② 최초 정보 수집 목적과 합리적 관련성이 있는 목적에 활용하는 경우(개인정보 추가적 이용·제공, 동법 제15조 제3항, 제17조 제4항)
 - (인정례) 승강장 안전사고 방지 목적으로 촬영한 영상정보를 승강장 혼잡도 정보 제공 목적으로 활용할 수 있다고 본 사안¹²⁷⁾
 - (부정례) 지방자치단체가 맹견보험 미가입자에게 과태료를 부과하기 위하여 보험회사로부터 맹견보험에 가입한 동물등록번호를 제공받을 수 없다고 본 사안¹²⁸⁾
- ③ 개인정보를 가명처리한 경우(가명정보의 처리, 동법 제15조 제3항, 제17조 제4항)
- 개인정보보호위원회는 최근 급격히 증가하는 데이터 활용 수요에 대응하기 위하여, 기술 개발 목적에 개인정보 활용을 허용하는 특례를 마련하겠다는 계획을 발표하였음.¹²⁹⁾ 그런데 특례의 적용 범위를 AI 개발 목적으로만 제한하였으며, 그 밖의 공적·사회적 목적 혹은 연구 목적은 제외하여 한계가 있음

▣ 개인정보 활용 특례의 주요 내용 ▣

구분	내용
특례 내용	자율주행 AI 등 인공지능 기술 개발을 위해 원본 개인정보 활용을 허용함
실체적 요건	가명처리만으로는 AI 개발 연구 목적 달성이 곤란한 경우
절차적 요건	개인정보보호위원회의 심의·의결
부가 조건	심의·의결 시 안전조치 요건을 부과하고, 사후 현장점검 등을 통해 이행 여부 확인

자료: 개인정보보호위원회, 「2025년 주요 업무 추진계획」, 2025, pp.2-4. 재구성.

- 참고로 EU의 경우 당초 수집 목적과 양립가능한(not incompatible) 범위에서 개인정보의 재이용을 허용하고 있으며, 공익적 기록보존 목적, 과학적 또는 역사적 연구 목적 또는 통계적 목적의 추가적 처리는 적정수준의 안전조치가 취해질 것을 전제로 하여 최초 정보수집 목적과 양립하는 것으로 간주하고 있음.¹³⁰⁾ 더 나아가 위 양립가능성의 해석에 관해 70페이지

126) 개인정보보호위원회 2023.6.14.자 제2023-109-021호 심의·의결.

127) 개인정보보호위원회 2023.4.26.자 제2023-107-017호 심의·의결.

128) 개인정보보호위원회 2021.6.23.자 제2021-111-021호 심의·의결.

129) 개인정보보호위원회, 「2025년 주요 업무 추진계획」, 2025, pp.2-4. 현재 유사한 취지의 「개인정보 보호법 일부개정법률안」이 국회에 발의되었음. 민병덕의원 대표발의, 「개인정보 보호법 일부개정법률안」(의안번호 2207858), 2025.1.31; 고동진의원 대표발의, 「개인정보 보호법 일부개정법률안」(의안번호 2208904), 2025.3.13.

130) GDPR Article 5(1)(b), Article 89(1).

분량의 상세한 가이드라인을 제공하고 있음¹³¹⁾

2 질문 예시

- 1) 개인정보가 공적 목적의 연구에 적절히 활용될 수 있다면 사회적으로 다양한 효용을 기대할 수 있다. 그런데 우리 개인정보 보호제도하에서는 공적·사회적 목적의 연구에도 개인정보 활용이 제한되는 경우가 적지 않다. 일례로, 질병관리청이 방사선 관계 종사자의 피폭관리(연구) 업무를 수행하려는 경우에도 관계 기관으로부터 관련인의 사망자 정보 등을 제공받을 수 없다는 판단례가 있다.¹³²⁾ 이 경우 연구자는 관련인으로부터 개별적인 동의를 받아서 정보를 수집해야 하는데, 이렇게 되면 연구의 효율이 너무 제약되는 것은 아닌가? 우리나라와 달리 EU에서는 과학적 또는 역사적 연구 목적, 또는 통계적 목적에 개인정보 재이용이 일반적으로 허용되는데,¹³³⁾ 이에 비추어 볼 때 우리 개인정보 보호 제도가 필요 이상으로 엄격한 것 아닌가?
- 2) 연구 과정에서 개인정보가 집합화되어 대량으로 처리되는 경우 개인 식별 위험성이 낮아진다.¹³⁴⁾ 특히 공공기관이 수행하는 연구에서는 개인정보가 영리 목적 등에 남용될 위험도 크지 않다. 그럼에도 위 질병관리청 사례와 같은 판단례에서 이와 같은 부분은 고려되지 않고 있다. 이는 관련 규정이 개인정보 활용의 불가피성만을 판단기준으로 제시하고 있기 때문이다(① 참고), 정보 활용의 위험성에 대비한 정보 활용의 필요성이 개별적으로 고려·형량 될 수 있도록 하는 개선이 필요하지 않은가?
- 3) 「개인정보 보호법」은 최초 정보 수집 목적과 ‘합리적 관련성’이 있는 범위에서 개인정보의 추가적 활용을 허용한다(② 참고). 그런데 여기서 ‘합리적 관련성’은 고도로 추상적인 개념이어서 전문가들 사이에서도 해석상 어려움이 지적되고 있다.¹³⁵⁾ 그럼에도 개인정보보호위원회는 위 개념의 해석에 관하여 5페이지 분량으로 개략적인 사항만을 안내하고 있다.¹³⁶⁾ 이 경우 실무에서 본 규정을 활용하는 데 어려움이 발생할 수 있지 않은가? 우리나라와 달리 EU는

131) Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 03/2013 on purpose limitation, 00569/13/EN, WP 203, Adopted on 2 April 2013.

132) 개인정보보호위원회 2022. 2. 9.자 제2022-103-005호 심의·의결.

133) GDPR Article 5(1)(b). 다만, 적정한 안전조치(appropriate safeguards)가 적용될 것을 전제로 함. Article 89(1).

134) 권영준, 「개인정보 자기결정권과 동의 제도에 대한 고찰」, 『법학논총』 제36권 제1호, 2016, p.691.

135) 고희경·이일신, 「거대AI로의 진화와 AI 학습데이터 구축·활용을 위한 개인정보 보호법제 개선 방향」, 『Digital Economy View』 Vol.02, 한국인터넷기업협회 디지털경제연구원, 2023, p.20; 박미사, 『인공지능(AI)과 개인정보 보호법』, 내를 건너서 숲으로, 2024, p.184; 최경진 외, 『인공지능법』, 박영사, 2024, p.245.

136) 개인정보보호위원회, 「개인정보 처리 통합 안내서」, 2025, pp.76-80.

‘양립가능성(not incompatible)’을 기준으로 개인정보 추가적 활용 여부를 판단할 수 있도록 하고 있으며,¹³⁷⁾ 그 해석에 관해 70페이지 분량으로 22개의 예시를 들어 상세한 안내를 하고 있다.¹³⁸⁾ 우리나라도 EU와 같이 보다 상세한 해석 기준이 필요하지 않은가?

- 4) 우리 「개인정보 보호법」은 연구 목적의 개인정보 활용을 위한 특별규정도 두고 있으나, 그 조건으로 가명처리를 필수로 요구하고 있다(③ 참고). 그런데 정보를 가명처리하는 경우 연구의 정확성이 떨어지거나, 경우에 따라 연구가 불가능한 경우도 발생할 수 있다. 정보 처리 과정에서 가명처리를 대체할 만한 안전조치가 갖춰진다면, 가명처리를 필수로 요구할 필요는 없지 않은가? 우리나라와 달리 EU에서는 기술적·관리적 조치 등 여타의 방식으로 안전성이 확보된다면 가명처리를 필수로 요구하지 않는데,¹³⁹⁾ EU와 유사한 방식으로 개편할 필요성은 없는가?
- 5) 최근 개인정보보호위원회는 기술개발, 연구 등에 데이터 활용이 제한된다는 문제를 개선하기 위하여 AI 기술개발 목적으로 개인정보 활용을 허용하는 취지의 특례를 마련하겠다고 밝혔다. 그런데 데이터 활용이 제한된다는 문제는 비단 AI 개발에서만 문제가 아니지 않은가? 특례의 적용 대상을 AI 개발 목적으로 한정하면, 그 밖의 공적·사회적 목적의 연구에서 정보 활용에 제약이 있다는 문제가 여전히 남게 되는 것 아닌가? 또 특례의 적용 대상을 AI 기술 개발로 국한하면 AI로 분류되는 기술과 그렇지 않은 기술 사이에 형평성 문제가 발생할 우려는 없는가?

작성자

정치행정조사실 행정안전팀

☎ : 02-6788-3842

관련부처

개인정보보호위원회 심사총괄담당관

☎ : 02-2100-2461

137) GDPR Article 5(1)(b).

138) Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 03/2013 on purpose limitation, 00569/13/EN, WP 203, Adopted on 2 April 2013.

139) Article 89(1).

기획재정위원회

지출구조조정은 재정건전성 확보에 실질적으로 기여하고 있는가?

1 현황 및 문제점

- 최근 세수결손, 높아진 수준의 국가채무와 그에 따른 이자비용 증가¹⁴⁰⁾, 고령화 추세로 인한 의료·보건·복지지출 수요 증가와 생산가능인구의 감소로 인한 인구부양비 급증이 예상됨에 따라 재정의 지속가능성 확보에 대한 우려가 제기되고 있음
- 우리나라 국가채무 상황은 세계 주요국에 대비하여 양호하다는 평가가 있으나 국가채무 증가 속도가 빠르게 증가하고 있고,¹⁴¹⁾ 적자성 채무의 증가로 국민의 실질적 상환 부담을 가중시킬 수 있다는 우려가 있음

■ 국가채무 현황 및 추이 ■

(단위: 조원, %)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
국가채무	723.2	846.6	970.7	1,067.4	1,126.8	1,195.8	1,277.0	1,353.9	1,432.5	1,512.0
(GDP대비)	(35.4)	(41.1)	(43.7)	(45.9)	(46.8)	(47.4)	(48.3)	(49.1)	(49.8)	(50.5)
적자성채무	407.6	512.7	597.5	676.4	726.4	792.3	883.4	955.0	1,024.2	1,092.7
금융성채무	315.6	333.9	373.2	391.3	400.3	403.5	393.6	398.9	408.3	419.3

자료: e-나라지표 국가채무추이

주: 1) '23년까지는 결산 기준, '24년 이후는 「'24~'28년 국가채무관리계획」 전망

2) 적자성채무란 조세 등 국민 부담으로 상환해야 할 채무를, 금융성채무란 자산매각, 용자금 회수 등으로 자체 상환이 가능한 채무를 말함

140) 국가채무 이자비용은 국가채무 규모의 증가와 국고채 평균 조달금리 상승 등으로 확대되고 있는 추세임

* 국가채무 이자(조 원): ('19) 18.0 → ('20) 18.7 → ('21) 19.2 → ('22) 21.1 → ('23) 24.7

* 국고채 평균 조달금리(%): ('19) 1.68 → ('20) 1.38 → ('21) 1.79 → ('22) 3.17 → ('23) 3.57

141) 국가채무의 국제비교는 일반정부 부채(D2 = D1 + 비영리 공공기관)를 기준으로 하는데, GDP 대비 일반정부 부채 비율이 주요 선진국 대비 낮은 수준이나 최근 선진국은 해당 비율이 전반적으로 하향 안정세를 보이는 반면 우리나라는 상승세를 지속하고 있음(국회예산정책처, 「2025년도 제2회 추가경정예산안 분석」, 2025.6., p.107.)

- 국가채무 총규모 및 GDP 대비 비중의 지속적 증가에 대응하여 정부는 지출구조조정 등 재정건전화 노력을 하고 있음¹⁴²⁾
- 지출구조조정은 「국가재정법」 등 국가재정 운용 관련 법률상의 법정 용어는 아니며, 재정당국의 예산편성 및 국회의 예산심의 과정에서 한정된 재원을 재배분하는 일련의 재정활동을 의미함¹⁴³⁾
 - 기획재정부에서 공개한 바에 따르면 역대 지출구조조정의 실적은 본예산 기준으로 2018년 11.5조원, 2019년 12.4조원, 2023년 24조원, 2024년 23조 원, 2025년 24조원이고, 추가경정예산을 기준으로 2020년 6.4조원(제2회)과 9.2조원(제3회), 2022년 7조원(제2회), 2025년 5.3조원(제2회)으로 나타남¹⁴⁴⁾
- 감사원의 '지출구조조정 추진실태 감사결과'¹⁴⁵⁾에 따르면 분석대상¹⁴⁶⁾ 중 37.9%(금액 기준)가 단순 사업예산 집행 연기에 해당하였고, 30.5%는 자연 감소분¹⁴⁷⁾에 해당하는 등 사업구조를 개선하거나 사업수요의 변화에 대응하여 구조적인 개선이 이루어진 경우는 20.1%에 불과하다는 지적이 있었음
 - 2025년도 제2회 추경에서 시행되었던 지출구조조정과 관련해서도 시설 구축사업과 ODA 사업의 경우에는 전체 사업 규모의 감축 없이 예산의 지출 시기만 연기하는 것이어서 차년도 예산에 다시 반영이 필요하므로 실질적인 지출구조조정 효과는 크지 않을 수 있다는 지적이 있었음¹⁴⁸⁾

142) 「2024~2028년 국가채무관리계획」, 2024.9.

143) 박인환, 「지출구조조정의 현황과 개선과제」, 국회입법조사처, 2022.5.26.

144) 감사원, 「지출구조조정 추진실태 감사보고서」, 2023.5., p.5.; 기획재정부, 「2025 예산안 홍보자료」, 2024.8., p.34.; 기획재정부, 「2025년 제2회 추가경정예산안 홍보자료」, 2025.6., p.2.

145) 감사원, 「2022회계연도 국가결산감사 보고」, 2023.6.26., pp.32-45.

146) 분석대상 사업 수는 211개, 금액은 17.4조원으로, 구체적으로 2018년 본예산(50개 사업, 4.4조원), 2019년 본예산(73개 사업, 5.0조원), 2020년 제2회 추경(17개 사업, 1.8조원), 2020년 제3회 추경(25개 사업, 1.6조원), 2022년 제2회 추경(46개 사업, 4.6조원)을 대상으로 함

147) 사업·회계 이관, 사업 종료, 법령 제·개정 등 부처의 구조조정 의지 없이 지출이 자연스럽게 줄어든 사업

148) 예산결산특별위원회 수석전문위원, 「2025년도 제2회 추가경정예산안 및 기금운용계획변경안 검토보고」, 2025.6., p.62.

2 질문 예시

- 1) 의료·보건·복지지출에 대한 수요는 지속적으로 증가하고 있는 가운데, 국가채무 확대에 따른 이자비용 부담도 늘어나고 있다. 이러한 상황에서, 정부는 재정건전성을 유지하면서도 필수 사회복지지출을 지속적으로 확대해야 하는 이중 과제를 안고 있는데, 재정건전성과 사회복지지출 확대라는 두 목표 간 균형 유지를 위한 수단 중 하나로 지출구조조정을 추진하고 있다. 지출구조조정 규모를 결정하는 기준은 무엇인가?
- 2) 현행 지출구조조정의 핵심은 연내 집행 가능성이 일시적으로 낮아진 사업들의 예산을 조정하는 것인가, 아니면 관행적으로 예산이 편성되거나 낭비적 요소가 있는 사업들의 예산을 조정하는 것인가? 후자가 재정의 지속가능성 확보 측면에서 더 바람직하지 않은가?
 - 마찬가지로, 총사업비의 연도별 편성 예산을 단순히 조정하는 것보다는 예산 절감요인을 적극적으로 식별하여 총사업비를 조정하는 것이 지출구조조정의 취지에 더 부합할 텐데 정부는 통상 구체적인 구조조정 대상사업 및 내역 등을 공개하지 않고 있다. 2025년 본예산 편성 과정에서 지출구조조정을 통해 24조원을 절감하였다고 밝히고 있는데, 구체적인 조정내역을 공개할 수 있는가?
- 3) 2025년도 제2회 추경안의 지출구조조정 내역을 보면, 지출구조조정의 취지에 부합한다고 보기 어려운 사업들이 포함되어 있는 것으로 보인다. 예를 들어, 가덕도신공항 건설사업(△5,224억원) 등 시설 구축사업은 총사업비 조정 없이 감액되었고, 교육부의 보통교부금(△1조 9,273억원)은 내국세 등의 세입경정에 따라 감액되었다.
 - 총사업비 조정 없이 사업절차 지연 등에 따라 자동적으로 감액조정된 사업 예산들은 추후 다시 편성될 가능성이 높는데, 이로 인해 단기적인 자원 재배분 효과는 있을 수 있으나 실질적인 예산 절감 효과를 거두기는 어렵지 않은가?
 - 세입경정에 따라 보통교부금을 자동적으로 감액하는 경우는 정부가 당초 편성한 예산 대비 실제 세입이 부족하였음을 의미한다. 예산편성 시의 오차 수정 과정에서 발생하는 감액조정된 보통교부금을 지출구조조정으로 보는 것이 합리적인가?
- 4) 낭비적 요소를 근절하고 재원을 필요한 곳에 적시 사용하기 위해서는 재정사업들의 내용을 근본적으로 재검토하고 예산 전반에 대한 구조적인 개선이 필요하다. 2026년도 예산안과 관

련하여 재정건전성을 확보하기 위하여 재정사업들에 대한 근본적인 검토가 이루어졌는가? 그렇다면 이때 재정사업의 건전성과 지속 필요성을 검토한 핵심적인 기준은 무엇이고 그에 따라 구조조정이 이루어진 대표적인 사례에는 어떤 것들이 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 2025년도 본예산 및 제2회 추가경정예산에서 지출구조조정된 사업의 2026년도 예산 반영 현황
- ② 2025·2026년도 본예산(안) 지출구조조정 유형별(투자 우선순위 조정, 공공경비 절감, 유사중복·집행부진 정비, 단순 집행연기, 자연 감소분 등) 비중·규모 등 현황

작성자

경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4575

관련부처

기획재정부 예산실 예산정책과

☎ : 044-215-7134

할당관세는 정말로 물가안정에 기여하고 있는가?

1 현황 및 문제점

- 「관세법」상 할당관세¹⁴⁹⁾는 탄력관세제도의 일종으로 원활한 물자수급이나 국내 가격 안정, 세율 불균형 해소 등을 위하여 기본관세율의 40%p 범위에서 관세율을 가감하여 적용하는 제도로서 1978년 도입되었음
 - 할당관세의 종류에는 매년 사전에 물가 안정 또는 산업 보호 필요성이 인정되는 품목에 대하여 적용하는 정기할당관세와 연도 중에 발생하는 일시적 수급 불안 또는 가격 급등 등에 대응하기 위하여 한시적으로 적용하는 긴급할당관세가 있음
- 최근 국제분쟁에 따른 원자재 가격 급등과 전세계적인 기후변화로 인한 농·축·수산물의 수급 불균형 등으로 인하여 물가가 지속적으로 상승하고 있는 가운데 정부에서는 할당관세를 물가관리수단으로서 적극적으로 활용하고 있는 양상을 보이고 있음
 - 이에 따라 최근 5년간 할당관세 적용 품목 수 및 세수 지원액 추이를 살펴보면 품목 수와 세수 지원액 모두 증가 추세를 보이고 있음을 알 수 있는데 특히 한시적인 긴급할당관세가 크게 증가하는 추세임

■ 최근 5년간 할당관세 적용 품목 수 및 세수 지원액 현황 ■

(단위: 억원)

구 분		2020	2021	2022	2023	2024
품목 수	정기할당관세	77개	82개	90개	95개	77개
	긴급할당관세	2개	10개	29개	22개	48개
	합 계	79개	92개	119개	117개	125개
세수 지원액		3,742	6,758	19,694	10,753	14,301

자료: 기획재정부, 「할당관세 부과 실적 및 결과 보고」, 각 연도

- 그러나 할당관세의 적극적 활용을 통한 물가안정효과와 관련하여서는 품목 별로 그 편차가 적지 않게 발생하는 것으로 나타나는 바, 할당관세의 정책효과에 대한 검토가 필요하다는 의견이 제기되고 있음

149) 「관세법」 제71조

- 기획재정부의 「2024년 할당관세 부과 실적 및 결과보고」에 따르면 원유(나프타 제조용)의 경우 수입가격이 1% 하락할 경우 1차 가공품 국내 출고가격은 0.92% 하락하는 것으로 나타나는 반면 닭고기, 설탕 등과 같이 수입가격 하락이 국내 물가 하락에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 품목도 존재하였고, 당근의 경우에는 오히려 수입가격 하락과 국내 출고가격 간에 음(-)의 상관관계가 관찰되었음
- 또한, LNG의 경우 수입가격이 1% 하락할 경우 도매가는 0.16%, 소매가는 0.15%가 하락하였고, 장기 수입가격 탄력성 측면에 있어서도 도매가가 0.38%, 소매가가 0.35% 하락하여 수입가격 인하 효과가 유통과정 전반에 가격 인하 효과를 유발하는 것으로 나타났음
- 그러나 바나나, 파인애플의 경우 수입가격이 1% 하락했을 때 도매가는 각각 0.78%, 1.12% 하락하였지만 소매가는 각각 0.25%, 0.32% 하락에 그치는 등 할당관세의 가격 인하 효과가 최종소비자에게 미치는 효과는 품목에 따라 그 편차가 큰 것으로 나타남
- 또한, 한국개발연구원(KDI)의 「2022년 할당관세 품목별 물가 안정 효과」에 따르면 최종재에 대한 할당관세 도입 후 유의미한 소비자가격 인하 효과가 나타나기까지 걸리는 파급시차에 있어서도 품목에 따라서는 5개월(수입소고기)에서 최대 7개월 이상(닭고기)이 소요되는 것으로 나타남

2 질문 예시

- 1) 앞서 살펴본 바와 같이 원자재의 경우 특히 에너지 관련 품목에 있어서 할당관세의 가격 인하 효과가 유의미하게 관찰되는 반면에 최종재의 경우 상대적으로 할당관세의 가격 인하 효과가 제한적으로만 나타난다. 정부는 그 원인을 파악하고 있는가? 할당관세가 미치는 영향에 대한 사후적 검토 결과를 향후 할당관세 적용에 있어서 어떻게 환류(feedback)하고 있는가?
- 2) 최종재 중 일부 농·축·수산물의 경우에는 할당관세의 가격 인하 효과가 최종 소비자가 아닌, 중간유통업자에게 귀속되고 오히려 국내 생산자에게는 피해를 유발할 수 있다는 비판이 지속적으로 제기되고 있다.
 - ① 일례로 최근 정부는 설·추석 등과 같은 명절기간에 성수품 물가안정을 목적으로 수입과일이나 농·축산물에 대하여 신규 할당관세를 적용하거나 기존의 할당관세 적용기간을 연장하는 등 할당관세를 물가관리수단으로서 적극적으로 활용하고 있다. 그러나 이러한 조치가

반복될 경우 국내 농·축·수산물 생산자의 자율적 수급조절 능력을 저하시켜 중장기적으로 농가소득과 농산물 가격에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 지적¹⁵⁰⁾도 제기되고 있다. 실제로 이와 같은 조치가 명절 성수기 물가안정에 얼마나 도움이 되었다고 보고 있는가? 구체적인 수치로 파악된 결과가 있는가? 이에 대한 사후적 검증은 어떠한 형태로 이루어지고 있으며 이를 정책에 반영하고 있는 구체적 경로에는 어떤 것이 있는가?

② 또한, 농·축·수산물에 대한 할당관세 적용이 실질적인 물가안정효과를 유발하기보다는 관세 인하분이 가져오는 이익이 주요 식품 대기업 계열사, 수입유통업자에게 돌아간다는 지적이 국정감사 등에서 반복적으로 제기¹⁵¹⁾되고 있는 만큼 할당관세가 소기의 정책효과를 달성하기 위해서는 할당관세 물량의 배정 및 수입유통구조에 있어서도 개선이 필요할 것으로 보여진다. 이와 관련하여 최근 물가관계차관회의에서 식품원료 할당관세 물량이 실제 사용기업에 우선 배정되도록 배정기준을 개선할 것이라고 밝힌 바¹⁵²⁾ 있는데, 이는 곧 기존의 배정기준이 정책효과를 달성하기에 미흡한 부분이 있었다는 것을 정부 스스로 인정하는 것 아닌가?

③ 현재 할당관세 대상품목 선정 과정에 있어서 관계 부처 및 국내 생산자의 의견이 어떤 경로를 통해 반영되고 있는가? 할당관세의 적용으로 인하여 발생할 수 있는 국내 산업에 대한 부정적 영향을 최소화하기 위해서라도 제도의 운용에 있어서 이해관계자의 의견을 적극 수렴할 수 있는 장치가 마련될 필요가 있어 보이는데 이에 대하여 관세정책을 총괄하는 기획재정부의 입장은 어떠한가?

3) 할당관세제도는 ① 법률로 정한 기본관세율보다 우선적으로 적용되어 수입업자나 국내 생산자의 재산권에 직접적으로 영향을 미치게 됨에도 이를 행정부 재량을 통해 품목과 세율을 선정하여 적용한다는 측면에서 조세법률주의의 중대한 예외를 인정하게 된다는 점, ② 관세는 수입가격과 합산되어 부가가치세, 개별소비세 등 다른 세금의 과세표준으로 작용한다는 점에서 관세의 인하는 다른 세금을 간접적으로 인하시키는 효과도 유발한다는 점 등을 고려하였을 때 할당관세에 대한 국회의 민주적 통제가 필요한 측면이 있다.

① 현행법에 따르면 기획재정부장관은 매 회계연도 종료 후 5개월 이내에 할당관세의 전년도 부과 실적 및 그 결과를 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 규정¹⁵³⁾하고 있으나 실제로는

150) 김규호, 「농산물 할당관세 및 TRQ 운용 조치 관련」, 『2024 국정감사 이슈분석 VI』, 국회입법조사처, 2024.8., p.186.

151) 이종욱, 「대기업·수입업자 배 불린 수입소고기 할당관세」, 『경북일보』, 2024년 10월 7일자

152) 기획재정부 보도자료, 「물가관계차관회의 개최」, 2025.7.2.

153) 「관세법」 제71조제4항

관련 연구용역의 요약본만 제공되고 있어 할당관세 운용 결과에 대한 체계적 평가 및 검증이 어렵다는 지적¹⁵⁴⁾이 제기되고 있다. 할당관세제도에 대한 사후검증이 형식적인 수준에 머물 수밖에 없는 것은 정부의 자료제출이 부실하기 때문은 아닌가?

■ 추가 요구 자료

- ① 지난 5년간 각 산업 분야별, 법률상 요건별 품목분류에 따른 할당관세율 및 세수 지원액
- ② 지난 5년간 각 품목별 세수 지원액과 이에 따른 유통 단계별 거시경제 파급효과, GDP 순증효과에 대한 분석 자료
- ③ 현행 법령상 할당관세 품목 선정·물량배정절차 및 최근 5년간 세수 지원액 상위 10개 품목의 할당관세물량 배정결과
- ④ 지난 5년간 할당관세 부과 실적 및 결과 분석과 관련하여 시행된 연구용역 보고서

작성자

경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4574

관련부처

기획재정부 세제실 산업관세과

☎ : 044-215-4430

154) 장설희, 「할당관세 운용 현황과 개선과제」, 『NABO FOCUS』, 국회예산정책처, 2025.6., p.4.

배당소득 분리과세, 고배당상장주식 요건은 현실적인가?

1 현황 및 문제점

- 상장주식 소액주주 기준으로, 「소득세법」상 주식 자본이득보다 배당소득세부담이 상대적으로 높으며,¹⁵⁵⁾ 두 소득 간 조세중립성 저하가 기업의 저평가와 낮은 주주환원¹⁵⁶⁾의 원인 중 하나로 지적됨
 - 배당소득의 과세방법은 종합과세와 분리과세로 구분되는데, 연간 이자·배당소득(이하, 금융소득) 합계액이 2천만원 초과시 다른 소득과 합산하여 종합과세되고(6~45%), 2천만원 이하시 분리과세됨(14%)¹⁵⁷⁾
 - 배당소득 중 「소득세법」에서 규정하는 소득¹⁵⁸⁾은 무조건 원천징수(14%)로 납세의무가 종결됨
 - 원천징수되지 않은 배당소득과 출자공동사업자의 배당소득은 2천만원 이하여도 무조건 종합과세됨
 - 주식 자본이득은 상장주식의 경우 대주주¹⁵⁹⁾ 양도분과 장외거래분에 한해 과세되며, 주권 비상장법인 주식과 국외 주식은 모두 과세대상에 포함됨
 - 양도소득세 세율은 대주주는 과세표준 구간에 따라 상이하며(과세표준 3억원 이하 20%, 3억원 초과분 25%, 1년 미만 30%¹⁶⁰⁾), 소액주주와 국외 주식은 중소기업이면 10%, 그 외의 기업은 20%임
 - 2020년 말 금융투자소득세가 도입되어 소액주주의 상장주식과 채권의 양도소득이 과세로 전환될 예정이었으나, 2025년 시행을 앞두고 자본시장 발전 및 국내 투자자 보호를 위하여

155) 이하의 세율은 지방소득세(surtax)가 제외된 세율임

156) G20 회원국 중 16개 국가에 대한 분석에서 PBR로 측정된 기업가치는 우리나라가 1.4로 미국(4.2), 영국(3.3), 인도(5.5) 보다 낮고, 배당성향 역시 27.2%로 저조함(김선임·손달호, 『주주환원 정책이 기업가치에 미치는 영향』(BOK 이슈노트), 한국은행, 2025.3.17.)

157) 비영업대금이익 및 출자공동사업자 배당소득은 25%, 직장공제회 초과반환금은 기본세율, 대통령령으로 정하는 비상장 이자·배당소득은 45%(다만, 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제5조 적용시 같은 조에서 정한 세율로 함)임

158) 「소득세법」 제14조 제3항 제3호 내지 제5호에 따른 소득

159) 주식 양도일이 속하는 사업연도의 직전 사업연도 종료일을 기준으로 지분율 또는 시가총액 중 어느 하나를 충족한 해당 주주 1인임(KOSPI(지분율 1% 이상, 시가총액 50억원 이상), KOSDAQ(지분율 2% 이상, 시가총액 50억원 이상), KONEX(지분율 4% 이상, 시가총액 50억원 이상), 비상장주식(지분율 4% 이상, 시가총액 10억원 이상))

160) 대주주의 1년 미만 보유 주식에 대한 30% 양도소득세 세율 적용시 중소기업은 제외됨

폐지됨으로써 배당소득과 주식 자본이득 간 세부담 차이가 여전히 존재함

- 미국¹⁶¹⁾, 독일¹⁶²⁾, 일본¹⁶³⁾은 배당소득과 주식 자본이득 간 조세중립성을 도모하고 있음

- 2025년 세제개편안에 고배당 상장법인으로부터 거주자가 받은 배당소득에 대해 분리과세를 허용하는 고배당기업에 대한 배당소득(대상소득: 현금배당) 분리과세가 포함되었음¹⁶⁴⁾
 - 고배당상장기업 요건은 ①과 ②를 모두 충족하여야 함
 - ① 전년 대비 현금배당액이 감소하지 않을 것, ② 배당성향 40% 이상 또는 배당성향 25% 이상인 경우 직전 3년 평균 대비 5% 이상 배당 증가(이하, 5% 증가 요건) 상장법인
 - 세율은 2천만원 이하 14%, 2천만원 초과 3억원 이하 20%, 3억원 초과 35%임
- 2023 귀속연도 기준, 무조건 분리과세 외 개인의 배당소득금액은 총 29조 4,132억원이었음. 이 중 종합과세대상 배당소득금액은 19조 1,970억원으로 65%를 차지하며, 금융소득 종합과세 신고자의 평균 소득세 실효세율은 28.3%임

■ 개인의 배당소득 신고현황 (2023 귀속연도) ■

(단위: 명, 백만원, %)

금융소득 규모	신고인원	전체소득금액	금융소득금액	배당소득금액	(비중 ²⁾)	과세표준	결정세액	실효세율 ³⁾
8.8천만원이하	283,755	37,227,250	10,201,050	4,105,002	(11.0)	34,689,123	8,154,806	23.5
8.8천만원 초과 3억원이하	40,155	14,256,591	5,973,312	3,773,789	(26.5)	13,683,066	4,006,372	29.3
3억원 초과	12,336	23,429,290	16,318,519	13,860,413	(59.2)	22,993,179	8,054,814	35.0
합계	336,246	74,913,130	32,492,881	21,739,204	(29.0)	71,365,368	20,215,993	28.3

161) 장기보유한 주식의 자본이득과 적격배당소득 간, 단기보유 주식의 자본이득과 비적격배당 소득 간 동일 과세체계가 적용됨

162) 단, 개인 보유 주식 지분율이 1% 이상인 경우 사업소득으로 과세되며, 과세소득은 배당 또는 주식 자본이득의 60%임

163) 지분율 3% 미만 상장주식과 비상장주식의 소규모 배당소득은 주식 자본이득과 동일한 세율(15%, surtax 불포함)로 과세됨

164) 기획재정부, 「2025년 세제개편안 상세본」, p.19.

구분	배당소득 규모	인원수	배당소득금액	원천징수세액(소득세)
분리과세	소계 (2천만원 이하)	17,360,772	10,216,223	1,358,297
	2천만원 초과~3천만원 이하	50,196	1,206,445	164,289
	3천만원 초과~4천만원 이하	22,595	778,375	106,437
종합과세	4천만원 초과~5천만원 이하	13,754	615,660	84,459
	5천만원 초과~1억원 이하	27,167	1,882,662	259,353
	1억원 초과~5억 이하	22,086	4,368,043	605,725
	5억 초과	4,787	10,345,884	1,443,032
	소계	140,585	19,197,068	2,663,294
합계		17,501,357	29,413,291	4,021,591

주: 1) PanelA에서 금융소득 종합과세 신고현황의 과세표준, 결정세율, 실효세율은 금융소득과 다른 소득을 합산하여 산출된 금액임 2) 비중(%)=배당소득금액/전체소득금액, 3) 실효세율(%)=결정세액/과세표준, 4) Panel B는 무조건 분리과세 외 배당소득(비과세 제외)의 지급명세서상 소득지금액과 원천징수세액 신고현황임
출처: 국세청 회신자료(2025.7.)

2 질문 예시

- 배당소득과 주식 자본이득 간 조세중립성 저하가 주주의 주식에 대한 매매 또는 재투자 의사 결정의 왜곡을 초래할 수 있다.¹⁶⁵⁾ 한편, 주가는 배당소득세부담이 없는 연기금 등에 의해 결정되므로 배당소득세가 배당정책에 미치는 영향은 제한적이라는 주장도 있다.¹⁶⁶⁾ 주식 자본이득보다 높은 배당소득세부담이 우리나라 기업의 낮은 배당정책의 원인으로 작용할 수 있다고 보는가?
- 고배당상장기업 배당소득 분리과세를 적용받을 수 있는 고배당상장주식 요건(배당성향, 5% 증가 요건)이 엄격하여 기업의 배당확대를 유인하기 어렵다는 우려가 제기된다. 또한 과거 정부는 2015년부터 2017년까지 한시적으로 고배당상장주식 요건 충족 주식에 한해 배당소득세율을 인하하는 과세특례(배당소득 증대세제)를 시행하였다. 이에 대하여 엄격한 고배당상장주식 요건으로 인한 제도의 실효성 문제가 제기되었고, 해당 세제 도입 이후 현금배당규모와 배당성향이 증가하였으나 그 주요 요인은 당기순이익의 증가이며 시장전체에 미친 효과는 제한적이라는 연구 결과가 존재한다.¹⁶⁷⁾

165) Poterba and Summers 1985.

166) Black and Sholes 1974; Miller and Scholes 1978, 1992.

167) 이상엽·홍우형, 「배당소득증대세제 도입효과 분석 및 정책적 시사점」, 한국조세재정연구원, 2017.

- ① 2024년 기준 12월 결산 유가증권시장 상장법인¹⁶⁸⁾ 중 배당성향이 가장 높은 업종(비금융)의 배당성향은 가장 낮은 업종(IT 서비스)의 배당성향인 17.47%의 약 5배인 85.62%이다.¹⁶⁹⁾ 상장기업의 배당현황, 기업의 재무적 요인, 업종 특성을 고려하여 고배당상장주식의 배당성향 요건을 완화할 필요가 있지 않은가?
- ② 기업은 배당의 연속성을 유지하고 급격한 배당의 변동을 회피하는 배당안정화 성향이 있는 점을 감안할 때,¹⁷⁰⁾ 고배당상장기업의 5% 증가 요건을 기업의 안정적 배당과 예측 가능성을 저해하지 않는 범위 내로 하향 조정할 필요성은 없는가?
- 3) 고배당상장주식 배당소득 분리과세 방안의 3단계 초과누진세율은 어떤 기준에 따라 설정된 것인가? 고배당상장기업 배당소득 분리과세 적용 세율과 관련하여 과세표준 3억원 초과 대주주(1년 이상)의 경우 해당 제도의 배당소득세율(35%)이 자본이득세율(25%)보다 높아 배당결정에 중요한 역할을 하는 대주주의 배당유인을 제한할 수 있다는 견해가 있다. 배당소득과 주식 양도소득 간 조세중립성 관점에서 과세표준 3억원 초과구간의 세율을 25%로 조정할 정책적 필요성은 없는가?¹⁷¹⁾
- 4) 2025년 세제개편안에 금융투자소득세 시행을 전제로 2023년부터 인하하였던 증권거래세 세율을 2023년 수준으로 환원하는 방안이 있다.¹⁷²⁾ 이는 고배당상장기업 배당소득 분리과세에 따른 세수감소 분을 보전하기에 충분한가? 충분하지 않다면 추가적인 세수보전 방안은 무엇인가?

작성 자 경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4573

관련부처 기획재정부 금융세제과

☎ : 044-215-4233

168) 유가증권시장 상장법인은 2024.12.31. 기준으로 집계되었고, 외국주권법인, 부동산투자회사, 이후 상장폐지 법인 등은 제외됨

169) 한국상장회사협의회, 「12월 결산 유가증권시장 상장법인 최근 3년간(2022~2024) 배당실시 현황 및 주요 장기 추이 등 첨부자료」, 2025.5.12.

170) 우춘식, 「현금배당정책의 횡단면적 특성과 정보효과에 관한 실증적 연구」, 『경영학연구』 제19권 제1호, 1989.

171) 이소영의원 대표발의, 「소득세법 일부개정법률안(의안번호 2210092)」, 2025.4.24., 김현정의원 대표발의, 「소득세법 일부개정법률안(의안번호 2212236)」, 2025.8.19.

172) 기획재정부 보도자료, 「2025년 세제개편안 상세본」, 2025.7.31., p.73.

농림축산식품해양수산위원회

쌀과 전락작물, 플레이어는 정부와 농민뿐인가?

1 현황 및 문제점

- 2024년 12월 12일 「쌀 산업 구조개혁 대책(2025~2029)」 발표 이후 정부는 올 초부터 적극적으로 벼 재배면적 조정과 전락작물 생산을 독려해오고 있음
 - 그간 쌀 생산이 소비자 수요와 괴리됨에 따라 생산감소율보다 소비감소율이 더 크게 나타나는 구조적 공급 과잉 문제가 심화되어 왔다는 것이 정부 판단임
- ‘벼 재배면적 조정제’는 ‘친환경인증’과 ‘전락작물 재배’ 등 기존 정책을 조합·확대하여 새롭게 명명(naming)한 성격의 정책으로, 올해 벼 재배면적 8만ha 감축을 목표로 함
 - 8만ha를 시·도별로 배정하고, 각 지역이 다섯 개 유형별 감축 계획을 수립·이행하도록 함
 - (농지전용) 개발행위로 올해 벼 재배가 불가능한 농지를 대상으로 함
 - (친환경인증) 친환경 전환 시의 생산량 차이를 감안하여 20%의 감축 실적을 인정함
 - (전락·경관작물) 올해 하계 전락작물·경관작물 직불에 참여한 신규 농지를 대상으로 함
 - (타 작물) 지자체 지원 등을 통해 전락·경관작물 외 품목(녹비작물 등) 생산을 늘림
 - (자율감축) 상기 유형 외 잔여 면적은 지자체에서 휴경·부분 휴경으로 이행할 수 있음
 - 이를 위해 친환경직불금 단가를 인상하였고, 2024년 1,865억 원이던 전락작물(하계 한정) 직불 예산도 올해는 2,440억 원으로 늘어난 상황임
- 그러나 이러한 벼 재배면적 조정 계획은 시행 초기부터 현장 농민·공무원의 반발과 혼란을 초래한 측면이 있고,¹⁷³⁾ 실제 올 7월 2일 기준 지방자치단체가 감축 이행 계획을 밝힌 면적도 4만 6천ha에 불과하여 달성률이 57.4%에 그치는 것으로 알려짐¹⁷⁴⁾

173) 김용권, 「벼정부 벼 재배면적 8만ha 감축 계획에 농민들 거센 반발」, 국민일보, 2025.1.12.

- 식량안보 향상과 쌀 수급 안정 효과를 기대하며 2023년부터 시행 중인 ‘전략작물직불제’도 아직 정부 재정과 공공 매입에 대한 높은 의존성을 벗어나지 못하고 있는 실정임
 - 가루쌀, 논콩 등 논에서의 벼 재배를 대체하는 효과가 있는 작물들의 재배면적이 어느 정도 늘어나기는 했으나, 생산량 대부분을 정부가 매입·보관 후 상황에 따라 시장에 풀고 있음
 - 특히 작물 특성상 습해(濕害)에 약한 콩의 경우, 2024년 직불금 단가를 높이고 올해 침수 피해 시에도 전략작물직불금 지급을 약속하는 등 정부가 생산 부문에서 많은 노력을 기울이고 있으나 안정적 판로 확보가 관건인 상황임

2 질문 예시

- 1) 벼 8만ha 감축목표를 달성하지 못한 이유가 무엇이라 보는가?
 - ① 「양곡관리법」과 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행령」에 따라 재배면적 조정은 ‘생산자단체 대표 등’과의 협의를 거쳐야 한다. 2024.12.12. 벼 8만ha 감축목표를 공식 발표하기 전에 농업계나 지자체와 어떤 협의를 거쳤는가?
 - ② 8만ha 감축안이 최초 대두된 시점은 언제이고, 당시 감축목표를 8만ha로 설정한 통계적·산술적 근거는 무엇인가?

- 2) 조사료용 총체 벼 품종이 따로 있음에도 올해 하계 전략작물직불금 추가 신청(7.16.~7.31.) 시에 일반벼를 조사료화 하려는 농가까지 신청할 수 있도록 한 이유는 무엇인가? 혹시 모내기도 끝났고 벼 재배면적 감축 실적도 어느 정도 예상되는 상황에서, 이미 자라고 있는 벼라도 가능한 한 ‘밥상용’에서 배제하기 위해서인가?
 - ① 전략작물 정책에 협조하여 애초 조사료용 총체 벼를 심었고 향후 관련 전문성도 키울 의향이 있는 농가와 뒤늦게 직불금을 신청한 일반벼 농가 간에 보상 차이가 없음이 적절한가? 단기적인 쌀 작황 조정도 중요하지만, 지금의 축산이 과학적 사료 급여에 기반함을 고려하면 사료용 벼 정책이 조사료 품질이나 축산물의 경쟁력 제고 전략 등과 연계되어 중장기적 일관성을 갖는 것이 쌀의 새로운 수요 창출 차원에서도 더 중요하지 않겠는가?

- 3) ‘가루쌀’ 시장은 얼마나 커졌는가? 소비 진작 이전에 지난 2022년 「분질미를 활용한 쌀 가공 산업 활성화 대책」 발표 시 공언한 생산 목표에도 크게 못 미치는 상황 아닌가? 이상고온과

174) 양석훈, 「벼 재배면적 조정제 실적 ‘반타작」, 농민신문, 2025.7.15.

찾은 비로 2024년 가루쌀 작황이 극히 부진했는데, 이상기후 현상이 빈번해진 상황에서 유사 사태의 반복을 막을 대책이 있는가?

- ① 정부 구매 외에 식품업체와 가루쌀 생산단지 간 직접 계약재배 사례는 얼마나 있는가? 별로 없다면 식품업체의 가루쌀 수요가 늘지 않는 이유를 무엇이라고 생각하는가?
- 4) 우리 농정에서 쌀 가공산업은 그 자체로 독자적이고 의욕적인 정책 영역인가, 아니면 의무수입 쌀 소진 및 국내 과잉생산 쌀 처리 문제에 종속된 임의적이고 부차적인 영역인가?
 - ① 가공용 원료곡 수급 시 그 물량과 가격과 시기가 임의적이고 불안정한데, 쌀 가공업체가 어떻게 중장기적인 경영전략을 짜고 다양한 쌀 제품을 개발할 수 있겠는가?
- 5) 하계 전략작물 중 논콩 생산이 단연 활발한데(올해 직불금 신청면적 6만ha중 3만5천ha가 논콩), 생산이 계속 늘어날 시 정부 구매로 얼마나 감당할 수 있다고 보는가?
 - ① 식품제조업체의 국산 콩 사용 비중은 '20년 6.2%에서 '23년 6.1%로 거의 차이가 없다.¹⁷⁵⁾ 식품업체의 국산 콩 사용 비중은 왜 계속 제자리인가?
 - ② 국산 콩 수요 업체와 논콩 단지 간 계약재배 사례는 얼마나 있는가? 산지 육성과 품종 개발·보급, 기계화, 수집·선별 등의 과정에서 식품업체의 수요를 어떻게 반영하고 있는가?
- 6) 전략작물 중 밀은 쌀과 작기가 달라 산술적으로는 매우 넓은 면적에서 생산할 수 있는 품목인데, 여전히 자급률이 1%대를 벗어나지 못하고 있는 이유가 무엇인가? 이는 「제1차 5개년 밀 산업 육성 기본계획(20~25)」의 올해 자급률 목표(5%)에 크게 못 미치는 수치로, 다음 계획과 목표 수립 이전에 철저한 분석과 반성이 필요하지 않겠는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 8만ha 감축 과정에서 생산자단체 등과의 협의 사항 관련 자료(일시, 장소, 참석자, 협의 내용 등)
- ② 전략작물직불제 도입 이후 연차별로 가루쌀 단지와 논콩 단지에서 성사된 식품기업과의 계약재배 현황

작성 자 경제산업조사실 산업자원농수산팀
☎ : 02-6788-4593

관련부처 농림축산식품부 식량정책과
☎ : 044-201-1810

175) aT 한국농수산물유통공사, 『2024년 식품산업 원료소비 실태조사 - 통계편』, pp.106-107.

농업수입안정보험, 확대 실시할 준비가 되었는가?

1 현황 및 문제점

- 2015년 이래 작년까지 10년간 시범사업으로 추진해온 ‘농업수입(收入)보장보험’이 올해부터 본사업으로 전환되고 명칭도 ‘농업수입안정보험’으로 변경됨
 - 자연재해 등에 의한 농작물 수확량 감소 또는 가격 하락 탓에 농가의 수입(收入)이 일정 수준 이하로 하락하지 않도록 보장하는 것이 이 정책보험의 목적임
 - 작년 9월, 민·당·정 협의회에서 「한국형 농업인 소득·경영 안전망 구축 방안」을 발표하면서 그 핵심 수단 중 하나로 공익직불제 기본직불금 단가의 상향 조정 등과 함께 수입안정보험의 본사업 전환 및 전면 도입을 선언함
- 이에 따라 예산이 81억 원(2024년)에서 2,078억 원(2025년)으로 크게 늘고, 대상 품목도 기존 9개 품목에서 16개 품목으로 확대됨
 - 최초 콩, 포도, 양파를 대상으로 14개 시·군에서 실시되었고, 이후 마늘(2016년) → 고구마, 가을감자(2017년) → 양배추(2018년) → 보리, 옥수수(2024년) 순으로 품목별 주산지에서 대상 품목을 확대해왔음
 - 올해는 이들 9개 품목을 본사업화하여 전국적으로 운영하고, 감귤(만감류), 감자(봄, 고랭지), 단감, 무(가을), 배추(가을), 벼, 복숭아 등 7개 품목 대상의 시범사업을 도입함
- 그러나 시범사업을 오랜 기간 지속해 왔음에도 가입률이 좀처럼 오르지 않고 있으며, 보험 시행의 기본 자료인 농가별 정확한 수입 파악에도 한계가 있는 상황임
 - 수입안정보험 도입 첫해(2015년)의 가입률이 12.4%였고 2017년에는 20.3%를 기록하기도 하였지만, 2021년 이후에는 가입률이 겨우 3%대에 머물고 있는 실정임
 - 3.0%(2021년) → 3.2%(2022년) → 3.3%(2023년) → 3.9%(2024년)
 - 올해 또한 본사업으로 전환했음에도 불구하고 현재 보험상품 판매 기간이 끝난 품목의 가입률을 살펴보면 역시 저조하게 나타남¹⁷⁶⁾

176) 이현우, 「농가 환영 못 받는 농업수입안정보험」, 한국농어민신문, 2025.6.17.

- 서산, 예천 등 8개 시·군 대상의 시범운영 품목인 봄감자 가입률이 17.0%로 나타나고, 제주도 감귤(1.3%)이나 고구마(9.2%)의 가입률도 낮은 실정임
- 미국이나 일본 등은 판매 자료나 소득세 관련 문서 등 객관적 수입 증빙자료를 이런 종류의 수입보험에 연계하고 있으나 우리는 그러한 시스템이 미비함

2 질문 예시

- 1) 순보험료의 50%를 국가가 지원함에도 농업수입안정보험의 가입률이 낮은 이유는 무엇인가?
 - ① 법정계획인 「제1차 농업재해보험 발전 기본계획(’23~’27)」에서 ‘품목별 주산지 등에서 시범사업으로 운영하고 있어 가입률이 저조’하다고 밝히고 있지만, 적어도 시범사업 대상지 농가의 대대적인 호응이 있었다면 그 지역이 ‘주산지’인 만큼 전국 기준으로도 가입률이 더 높았어야 하는 것 아닌가?
 - ② 언론 기사를 보면 ‘보험료를 더 내면서까지 수입안정보험에 가입할 이유가 없다’는 불신이 현장에 팽배한데,¹⁷⁷⁾ 이는 농업인이 오해해서인가, 보험상품이 불충분해서인가? 홍보만 늘리면 풀릴 수 있는 문제인가?
- 2) 기존 농작물재해보험과 보장범위가 중복된다는 이유로 농업인으로서 둘 중 한 보험을 선택해서 가입해야 하는데, 두 보험에 가입 인원이 분산되면 두 보험 모두 리스크 풀(pool)이 축소되는 것 아닌가?
 - ① 보험은 다수 가입자가 보험료를 납부하여 리스크 풀을 만들고 공동으로 위험에 대처하는 것이 핵심인데, 농작물재해보험 가입률도 낮은 상황(2024년 기준 54.4%)에서 가입자 일부가 수입안정보험으로 대체하면 두 보험 모두 불안정성과 비효율성이 커지는 것 아닌가?
- 3) 「제1차 농업재해보험 발전 기본계획(’23~’27)」에서 수입안정보험과 관련된 추진과제는 ‘농가의 수입(품목별 판매량·수입)을 보다 정확하고 효율적으로 파악하여 감소분을 보상할 수 있도록 수입안정보험 개선방안을 마련하고 향후 시범사업의 대상 품목과 지역을 조정’하는 것뿐이고, 시범사업의 본사업화와 규모 확대 구상은 아예 포함되지 않았던 것으로 나타난다. 즉 지금 수입안정보험 대상 지역과 품목과 예산의 확대 범위와 속도는 사전에 체계적으로 기획·준비되었다고 보기 힘든데, 왜 이리 성급하게 추진하는가?

177) 진주리, 「감귤 농가 ‘농업수입안정보험’ 시큰둥」, 제주일보, 2025.6.18.

- ① 농작물재해보험의 경우 재해 발생 시에만 실사를 통해 피해 규모를 산출하면 되나 수입안정보험은 보험 가입 농지 전체의 수확량을 매년 짧은 수확기에 신속히 파악해야 하는데, 행정 부하가 너무 크지 않은가? 법정계획에서도 이를 고려하였기에 우선 농가의 수입을 보다 정확하고 효율적으로 파악하여 감소분을 보상할 수 있는 방안부터 2027년까지 마련하겠다고 한 것 아닌가?
- 4) 다품목 소량 생산 농가가 많은 우리 농업 구조를 고려할 때, 개별 품목별 수입 손실보다는 농가의 전체적인 수입 감소 수준을 ‘수입 안정’의 기준으로 삼는 것이 적절하지 않은가? 어느 한 품목의 손실이 다른 품목으로 만회되는 경우보다, 각 품목의 가격이 조금씩 하락하여 한 농가의 경영 전반에 걸쳐 적잖은 손실이 발생할 때야말로 보험의 역할이 필요하지 않겠는가?
- 5) 수입안정보험의 전면화, 본사업화에는 소위 ‘농업 4법’에 대한 정부 차원의 대응이라는 배경이 있다. 그러나 이제 ‘농업 4법’이 입법 및 정책으로 구체화되고 있는 상황에서 이 보험의 확대 계획도 그 실시 기반을 먼저 구축하고 타 정책과의 조화나 연동을 염두에 두면서 적용 대상을 단계적으로 늘려가는 등 보다 현실적인 방향과 순서로 재정립해야 하지 않겠는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 수입안정보험의 지난 시범사업 기간 품목별 주산지의 해당 품목 농가 수 대비 보험 가입률 통계(전국의 품목 농가 수 대비 가입률이 아닌 시범사업 대상지 내 품목 농가 수 대비 가입률)
- ② 지난 시범사업 기간 연도별 지급 보험금의 세부 사유별 구분 통계(농가의 수입 감소 원인 기준)
- ③ 지난 시범사업 기간 연도별 지급 보험금에 의한 해당 농가의 수입 감소분 상쇄 수준에 대한 분석 자료

작성 자 경제산업조사실 산업자원농수산팀
 ☎ : 02-6788-4593
관련부처 농림축산식품부 재해보험정책과
 ☎ : 044-201-1791

어업수입안정보험 제도 도입 필요하지 않는가?

1 현황 및 문제점

- 최근 56년간(1968~2023년) 전 세계 해양의 표층(表層) 수온이 매년 증가하고 있는데, 동기간에 연간 0.00125℃씩, 56년간 약 0.50℃ 상승하면서 우리나라 연근해 수산자원과 어업생산량에 뚜렷한 영향을 추세적으로 미치고 있음
 - 한편 우리나라 연근해의 수온 상승률은 전 세계 평균 수온 상승률의 약 2배 수준이고, 최근 56년간(1968~2023년) 우리나라 연근해 표층 수온의 연평균 변동량을 살펴보면 동기간에 약 1.44℃ 상승하여 연평균 약 0.026℃씩 상승함
 - 해수온 상승은 수온 상승 그 자체뿐만 아니라 그로 인한 염분농도, 조류 및 용존산소 농도 변화 등 2차적인 해양환경 변화를 야기하고 이에 따라 기존의 해양생태계와 다른 환경을 만들어 수산자원에 영향을 미치는 등 기존 어업환경과는 매우 다른 환경을 조성함¹⁷⁸⁾
 - 국내 연근해어업 생산량은 2017년 약 92만 톤으로 1972년(약 96만 톤) 이후 44년 만에 100만 톤 이하로 떨어졌으며, 이후 이전 생산량 수준으로 회복이 쉽지 않은 실정인데, 이는 수산자원의 남획(濫獲)에 따른 자원 감소가 주요 원인인 것으로 보고 있으나, 기후변화(수온변화)에 따른 어장의 변동도 또 다른 원인으로 지적되고 있음
 - 1970년~2023년까지 약 54년간 우리나라 연근해 주요 어종의 어업생산량 추이를 살펴보면 고등어, 멸치, 전갱이류, 오징어 등 주요 난류성(暖流性) 어류 생산량은 증가하였고, 명태, 임연수어, 도루묵 등 주요 한류성(寒流性) 어류 생산량은 감소 추세임
- 최근 기후변화에 따른 우리나라 주변 해역의 수온 상승은 다양한 어업재해도 야기하고 있는데, 지난 13년간(2011~2023년) 어업재해(자연재해)의 종류는 고수온, 저수온, 적조, 이상조류, 빈산소수괴 등으로 다양했고, 가장 큰 피해를 야기했던 재해는 고수온(1,947억 원)으로 동기간 전체 피해액 3,260억 원의 60%를 차지함

178) '기후변화에 관한 정부간 협의체(IPCC)'의 '6차 종합보고서(2023.3.)'는 해양의 수온 상승이 수산 생산량 감소에 영향을 미치며, 향후 잠재 수산 생산량은 저위도에서 큰 폭으로 감소하는 반면 고위도 해역에서는 증가할 것으로 예측했고, 우리나라가 속한 중위도 해역도 불확실성이 크지만 10~15% 내외의 생산량 감소를 예측함

- 동 기간 어업재해 원인별로 피해액을 살펴보면, 고수온 1,947억 원(전체 약 60%), 적조 475억 원(약 14%), 저수온 308억 원(약 9%), 이상조류 217억 원(7%), 빈산소수괴 133억 원(약 4%) 등의 순으로 나타났음
- 이와 같은 어업재해에 따른 손해를 보상하기 위해 「농어업재해보험법」에 따라 양식수산물재해보험 제도를 도입하고 있으나, 보험대상 품목과 어업재해 범위의 제한, 낮은 보험가입률 등으로 현재 직면하고 있는 기후변화에 대응하기에는 한계가 있다는 지적이 있음
 - 양식수산물 재해보험에 적용되는 어업재해는 태풍, 강풍, 해일, 풍랑, 적조, 대설, 이상수온 등으로 제한하고 있는데, 빈산소수괴(貧酸素水塊), 김 황백화 현상 등 최근 새롭게 나타나고 있는 재해 유형에 제도가 뒷받침되지 못하고 있는 실정임
 - 양식수산물재해보험 품목은 「양식수산물재해보험에서 보상하는 보험목적물의 범위」(해양수산부고시)에 따라 2025년 3월 기준 총 30개 품목임¹⁷⁹⁾
 - 가입대상 어가수는 2021년~2024년까지 7,378개 어가수준을 유지하다가 2025.3 기준 7,462개 어가로 다소 증가했고, 가입률은 2021년 29.7%에서 2024년 39.7%로 증가했으나 여전히 낮은 수준이며, 2025년에는 3월까지 4.9%에 불과함
 - 한편 2021~2025.2.까지 어업재해 피해건수는 2021년 238건, 2022년 377건, 2023년 238건, 2024년 289건, 2025년(3월까지) 183건임
 - 어업재해 피해규모 기준인 보험금 지급액은 2021년 약 107억 원에서 2024년 약 314억 원으로 증가했고, 2025년에는 3월까지 약 181억 원임
- 이와 같은 이상 기후로 인하여 어업재해의 양상이 예측불가능하고 이로 인한 어업경영체의 경영상 어려움이 가중된다는 점을 고려해, 이에 대한 대책 마련이 시급함
 - 특히 어선어업의 경우 이상기후에 따른 어장환경변화 및 수산자원변동으로 최근 생산량 변동이 심화되는 등 경영상 어려움이 가중되고 있음에도 불구하고 현행 양식수산물재해보험 대상인 양식어업과 달리 재해보험 제도가 없는 실정임

179) 「양식수산물재해보험에서 보상하는 보험목적물의 범위」(해양수산부고시)에서 보험목적물별(품종별) 질병을 규정하고 있음(넙치, 전복, 조피볼락, 굴, 김, 참돔, 돌돔, 농어, 감성돔, 쥐치, 볼락, 송어, 명게, 뱀장어, 미역, 강도다리, 홍합, 다시마, 송어, 가리비, 톳, 능성어, 미더덕, 오만둥이, 터봇, 메기, 향어, 전복종자, 방어, 흰다리새우 이상 30개 품목)

2 질문 예시

- 1) 현재 양식수산물재해보험의 가입률이 저조한데, 그 이유는 무엇이라고 생각하는가? 보험목적물의 범위와 어업재해 범위가 제한적인 것이 이유라고 보는가? 농작물재해보험의 경우 보험목적물은 73개 품목(사과, 배, 포도, 단감, 감귤, 복숭아, 시설 농작물 등), 가축은 16개 품목(소, 말, 돼지, 닭, 오리, 꿩, 메추리, 사슴, 거위, 칠면조, 양, 벌, 토끼, 관상조, 타조)에 달하는데,¹⁸⁰⁾ 현행 양식수산물재해보험의 보험목적물 30개 품목을 더 확대할 계획은 없는가? 또한 기후변화에 따른 이상수온에 따라 2차적으로 빈산소수괴(貧酸素水塊), 김 황백화 현상 등 어업재해의 양상이 다양해지고 새롭게 나타나고 있는데, 이러한 어업재해들을 양식수산물재해보험의 재해범위에 포함할 필요는 없는가?
- 2) 농업의 경우 수입안정보험제도를 도입하여 농업재해로 발생하는 재산상 손해 외에 ‘시장가격 하락으로 인한 농가의 수입 감소분’도 보장해주고 있는데, 이 보험제도는 보상의 범위가 현행 「농어업재해보험법」에 규정된 농업재해로 발생하는 재산상 손해보다 확대 적용되고 있다. 농업수입안정보험제도는 「농어업재해보험법」 제27조의 시범사업 규정에 근거하여 2015년부터 2024년까지 시범사업, 2025년부터 9개의 수입안정보험 품목을 본사업으로 전환하고 신규 6개 품목을 시범사업 대상으로 추가함에 따라 농업수입안정보험 예산을 2024년 81억 원에서 2025년 2,078억 원으로 대폭 증액 편성하였다. 양식업을 포함한 어선어업 등 어업분야에도 이와 같은 수입안정보험제도를 도입할 계획은 없는가?
- 3) 어업분야에 수입안정보험 제도를 도입할 경우 농업분야의 수입안정보험제도에서도 알 수 있듯이 수입보험의 기준이 되는 보험대상 수산물의 기준가격과 어업경영체의 기준수입을 정하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 해당 수산물의 평년가격, 실제 어가 수취가격, 생산량 등에 대한 정확한 조사가 필요한데, 그러나 현재 수산물 위판의 경우 1997년 이후 의무상장제가 폐지되고 임의상장제로 바뀌어 이와 같은 통계나 자료 확보가 용이하지 않을 것으로 보인다. 수입안정보험제도 도입을 위해서는 관련 통계나 자료의 축적이 선행되어야 하지 않겠는가?
- 4) 현행 양식수산물재해보험을 확대하거나 수입안정보험제도를 도입한다면, 보험사업자인 수협중앙회의 손해를 증가가 우려될 수 있다.¹⁸¹⁾ 이와 관련해서 최근 산림분야의 경우 보험사의

180) 「농업재해보험에서 보상하는 보험목적물의 범위」(농림축산식품부 고시)

181) 보험사업자인 수협중앙회의 손해율은 2021년 44%, 2022년 33%, 2023년 29% 수준이었다가 2024년 83%로 급격히

손해율 증가에 대한 대책의 일환으로 산림청과 민간보험사가 산불에 따른 임목(林木) 재해를 보상하기 위해서 산림분야 ‘화재보험 공동인수제’¹⁸²⁾ 도입을 추진 중에 있다.¹⁸³⁾ 어업분야 수입안정보험제도를 신규로 도입하고 양식수산물재해보험을 확대할 경우 수협중앙회의 손해율 증가에 대한 대책도 함께 고려되어야 하는데, ‘화재보험 공동인수제’와 같은 보완제도 도입을 함께 추진할 계획도 마련해야 하지 않는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 5년간 어업재해 현황과 피해보상 현황((재해유형별, 품목별, 지역별)
- ② 최근 5년간 양식수산물재해보험 가입률(어업별, 어가규모별, 지역별, 품목별)

작성자 경제산업조사실 산업자원농수산팀
☎ : 02-6788-4588
관련부처 해양수산부 소득복지과
☎ : 044-200-5468

증가함

- 182) 화재보험 공동인수제도: 손해보험 회사가 단독으로 인수하기 어려운 경우 화재보험협회가 인수하고 이를 국내 12개 손해보험회사에서 공동으로 위험을 분담하는 제도로 '21년 처음 도입됨
- 183) 산불발생에 따른 보험료 지급 위험을 여러 보험사가 부담하여 보험실행 가능성을 증대시키는 목적임. 기존 계획의 임목재해 보험 제도안은 산불 발생시 손실규모가 커 손해보험사들이 기피하고 있는 실정임

산업통상자원중소벤처기업위원회

전환 부문 「2035 국가 온실가스 감축목표(NDC)」 상향, 현실적으로 실현가능한가?

1 현황 및 문제점

- 「파리협정」(Paris Agreement)¹⁸⁴⁾에 따라 유엔기후변화협약(UNFCCC)¹⁸⁵⁾ 당사국은 5년마다 이전에 설정한 목표보다 상향된 '국가 온실가스 감축목표'(NDC)¹⁸⁶⁾를 통보해야 하고,¹⁸⁷⁾ 우리나라 역시 올해 2035 NDC를 수립하여 제출해야 함
 - 「파리협정」은 차기 NDC 설정 시 이전 NDC보다 강화되어야 한다는 '진전의 원칙」[Progression, 또는 후퇴금지원칙(No Backsliding)]을 명시함
 - 우리나라는 2021년 12월 상향된 2030 NDC¹⁸⁸⁾를 통보하였고, 2023년 3월 「제1차 국가 탄소중립·녹색성장 기본계획」¹⁸⁹⁾을 수립하면서 전환·산업 등 부문별 감축목표를 조정하였음
 - 정부는 2035 NDC 정부안을 마련하고 이에 대해 공청회 등을 통해 의견을 수렴한 후, 2050 탄소중립녹색성장위원회의 심의·의결을 거쳐 2025년 9월까지 UN에 제출한다는 계획임

184) 2015년 12월 제21차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP21, 파리)에서 채택, 2016년 4월 22일 미국 뉴욕에서 서명, 2016년 10월 5일 발효 요건 충족, 2016년 11월 4일 공식 발효됨

185) United Nations Framework Convention on Climate Change

186) Nationally Determined Contribution

187) 환경부, 「2035 국가 온실가스 감축목표 수립 추진상황 및 계획」, 2050 탄소중립녹색성장위원회 전체회의, 2025.2.24.

188) 관계부처 합동, 「2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향안」, 2021.10.18.; Republic of Korea, "The Republic of Korea's Enhanced Update of its First Nationally Determined Contribution", 2021.12.23.

189) 관계부처 합동, 「국가 탄소중립·녹색성장 기본계획」, 2023.3.

「파리협정」 제4조제3항·제9항

제4조

⋮

3. 각 당사자의 차기 국가결정기여는 상이한 국내 여건에 비추어 공통적이지만 그 정도에 차이가 나는 책임과 각자의 능력을 반영하고, 당사자의 현재 국가결정기여보다 진전되는 노력을 시현할 것이며 가능한 한 가장 높은 의욕 수준을 반영할 것이다.

⋮

9. 각 당사자는 결정 1/CP.21과 이 협정의 당사자회의 역할을 하는 당사자총회의 모든 관련 결정에 따라 5년마다 국가결정기여를 통보하며, 각 당사자는 제14조에 언급된 전지구적 이행점검의 결과를 통지받는다.

⋮

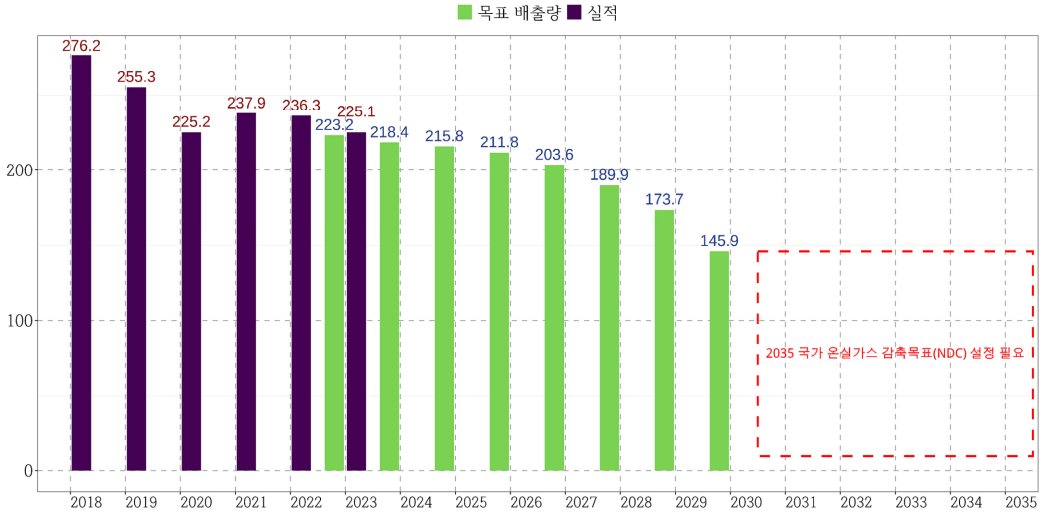
- 2021년 상향된 NDC에서는 2030년 전환 부문 온실가스 배출량에 대해 2018년 온실가스 배출량 대비 44.4%를 감축하고, 2023년 「국가 탄소중립·녹색성장 기본계획」에서는 45.9%를 감축하도록 목표를 설정함
- ‘1996 기후변화에 관한 정부간 협의체 산정지침(1996 IPCC 지침)’을 적용한 2022년 국가 온실가스 총배출량 6억 7,120만 이산화탄소 환산톤(tCO₂-eq) 중 전환 부문의 온실가스 배출량은 35.2%[2억 3,630만 이산화탄소 환산톤(tCO₂-eq)]를 차지함¹⁹⁰⁾¹⁹¹⁾

190) 온실가스종합정보센터, 「2024 국가 온실가스 인벤토리(1990-2022) 요약」, 2025.1.3.

191) 2006 IPCC 지침 기준을 적용한 2022년 국가 온실가스 총배출량 7억 2,430만 이산화탄소 환산톤(tCO₂-eq) 중 ‘에너지’ 부문의 온실가스 배출량은 76.2%[5억 5,190만 이산화탄소 환산톤(tCO₂-eq)]를 차지함

■ 전환 부문 온실가스 배출 실적 및 목표 배출량(1996 IPCC 지침 적용, 2022년 기준) ■

[단위: 백만 이산화탄소 환산톤(tCO₂-eq)]



자료: 최근 6년간 전환 부문 온실가스 배출량은 '환경부 보도자료, 「2022년도 온실가스 배출량 7억 2,429만톤, 전년 대비 2.3% 감소, 2025.1.2.」'을, 온실가스 목표 배출량은 '관계부처 합동, 「국가 탄소중립·녹색성장 기본계획, 2023.3.」'을 기초로 조사관 작성

* 2023년 온실가스 배출 실적은 잠정치임

- 우리나라는 2035 NDC 수립에 더하여, 2024년 8월 29일 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제8조(중장기 국가 온실가스 감축 목표 등) 제1항에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정 선고에 따라 2031~2049년까지의 장기 온실가스 배출 감축경로 설정이 필요함¹⁹²⁾
- 한편, 그동안 국가 온실가스 배출량 통계에서 민간 석탄화력발전소의 배출량 누락이 확인되어 국제사회에서 신뢰 저하 위기를 초래하였음¹⁹³⁾
 - 에너지 통계 수정에 따른 온실가스 배출량 재산정 결과, 2016년부터 2022년까지의 배출량이 기존 발표에 비하여 일부 증가됨

192) 환경부 보도참고자료, 「기후헌법소원 헌법재판소 결정에 대한 정부 입장」, 2024.8.29.; 이용우 외, 「탄소중립기본법 제8조 제1항 헌법불합치 결정, 더욱 강화된 기후대책 예고」, 법무법인(유) 세종, 2024.9.12.

193) 환경부 보도자료, 「2022년도 온실가스 배출량 7억 2,429만톤, 전년 대비 2.3% 감소, 2025.1.2.」; 더불어민주당 보도자료, 「더불어민주당 환경노동위원회 위원 일동, 국가 온실가스 배출량 통계 오류 규탄, 통계 신뢰도 저하로 국제사회 신뢰 위기 초래」, 2025.1.6.; 윤철순, 「예견연, '석탄발전 온실가스 배출량 누락' 통계 조작 아냐」, 『투데이에너지』, 2025.1.7.

2 질문 예시

- 1) 그동안 민간 석탄화력발전소의 석탄소비량 누락 등 통계 오류가 확인되었는데, 민간 석탄화력 발전소가 2050 탄소중립 달성 목표의 대상에서 누락된 이유도 같은 맥락인가?
- ① 민간 석탄화력발전소는 민간 사업자의 사적 재산으로 현행 법체계에서는 발전소의 운영 정지나 폐지를 강제할 수 없는데, 민간 사업자가 정부의 2040년 탈석탄, 2050 탄소중립 정책에 반발하는 경우에도 탈석탄이나 탄소중립 목표를 달성할 수 있겠는가? 이에 대한 방안은?
 - ② 또한, 「제11차 전력수급기본계획」에는 주로 한국전력공사의 5개 발전회사가 운영하는 석탄화력발전소(중앙급전¹⁹⁴)의 폐지 계획만을 담고 있는데, 비중앙급전 석탄화력발전소는 탈석탄이나 탄소중립 달성 목표 대상이 되는가? 그동안 산업통상자원부가 「전력수급기본계획」을 수립하는 과정에서 온실가스 감축 목표 달성 여부를 검토할 때, 비중앙급전 석탄화력발전소가 전환 부문 온실가스 배출량 산정에서 누락된 이유는 무엇인가?
- 2) 이재명 대통령은 제21대 대통령 선거 공약의 연장선상에서,¹⁹⁵ 취임 이후 국무회의에서 현재 10%인 배출권 유상할당 비율을 대폭 높이는 등 ‘온실가스 배출권 거래제도’¹⁹⁶의 확대·강화 필요성을 강조하였다. 2025년 9월에 발표될 것으로 예상되는 「온실가스 배출권거래제 제4차 계획기간(2026~2030) 국가 배출권 할당계획(안)」에서 발전 외 부문에 대한 유상할당 비율을 15%로 올리고 발전 부문에 대한 유상할당 비율을 2030년까지 50%로 점진적으로 상향할 경우, 발전 공기업의 재무건전성 악화나 전기요금에 인상에 미치는 영향을 완화할 대책은 무엇인가?
- ① 제4차 계획기간(2026~2030년)과 제5차 계획기간(2031~2035년)의 배출권 유상할당 방향을 포함하고 있는 「제4차 배출권거래제 기본계획」¹⁹⁷은 제4차 계획기간 동안 발전부문의 유상할당 비율을 대폭 상향하되 구체적인 상향 수준은 경제·산업부담, 에너지믹스 개선, 감축활동 지원 등을 종합적으로 고려해 결정한다고 언급하고 있음

194) ‘중앙급전’발전기란 전력거래소의 급전지시에 따라 운전하는 설비용량 20MW 초과 발전기를 말하고, ‘비중앙’급전발전기는 중앙급전발전기가 아닌 발전기를 말함[「전력시장운영규칙」 제1.1.2조(용어의 정의)]

195) ‘성장’(3대 비전) > ‘기후위기 대응’(15대 정책과제) > ‘기후위기 대응 01: 실효적인 탄소중립 정책 추진으로 기후위기에 적극적으로 대응하겠습니다(247개 세부공약) > ‘배출권거래제 유상할당 비중 확대 등 기후대응기금 대폭 확대’; 더불어민주당, 「이제부터 진짜 대한민국: 회복·성장·행복으로 국민통합」, 제21대 대통령선거 정책공약집, 2025.5.28.

196) 정부가 온실가스 배출할 수 있는 배출권을 기업에 할당해주고 기업이 넘거나 부족한 배출권을 사고 팔 수 있도록 한 제도임

197) 기획재정부·환경부, 「제4차 배출권거래제 기본계획」, 2024.12.

3) 정부는 2035 NDC에서 전환 부문 온실가스 배출 감축을 상향할 여력이 되나? 현실적 방안 혹은 대안은 무엇인가?

■ 추가 요구 자료

- ① 「2035 국가 온실가스 감축목표(NDC)」 실무안 수립 진행 상황, 정부안 마련·공청회·최종안 확정 일정
- ② 2018년 이후 전환 부문 온실가스 감축 목표, 실적, 목표 달성률
- ③ 그동안 온실가스 배출량이 누락되었던 민간 석탄화력발전소 목록[총누락 발전소 개수, 발전사명, 설비용량, 연간 총발전량, 온실가스 배출량, 연료 종류(유연탄/무연탄), 위치 등 포함]
- ④ 제3차 계획기간 동안 한국전력공사 5개 발전자회사 등의 배출 부채, 무상으로 할당받은 온실가스 배출권과 매입 배출권, 정부 제출 배출권, 보유 배출권 수량 및 금액

작성자 경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4595

관련부처 환경부 기후탄소정책실 기후전략과

☎ : 044-201-6640

산업통상자원부 에너지정책과

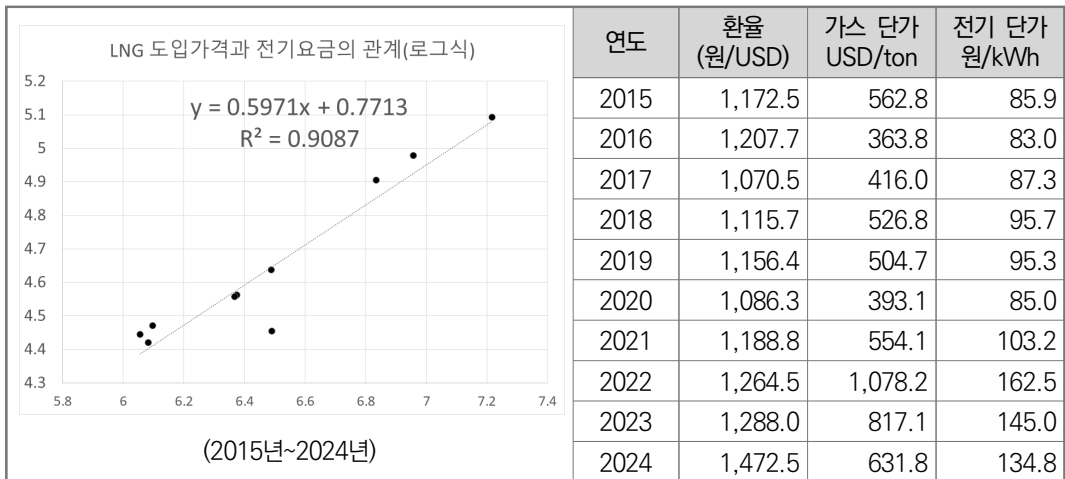
☎ : 044-203-5120

산업부, 전기요금 정산 왜곡을 잘못이라 말하지 못하는 까닭은?

1 현황 및 문제점

- 정부는 천연가스 안정수급에 대한 정책을 수립·시행하고 있고, 천연가스는 도시가스 및 발전용 가스로 전환되어 소비되고 있음
- 발전용 가스의 경우 전기요금을 결정짓는 중요한 연료원으로 최근 10년의 자료 분석에 따르면 LNG 도입가격이 10% 인상되면 전기요금은 약 5.97% 인상되는 효과를 보이는 것으로 나타남

■ LNG 도입가격과 전기요금의 관계 ■



- 2022년과 2023년의 국내 LNG 도입단가는 일본 도입단가보다 2.3 USD/MMBtu와 1.3 USD/MMBtu 정도 각각 높은 것으로 나타남
 - 이러한 차이는 일본의 경우 장기계약 비중이 높고 가격도 석유가격 연동방식으로 체결하는 경우가 많으나, 국내의 경우 단기·현물계약 비중이 증가한 데 따른 것으로 특히 2022년에 국내 가스 가격은 큰 폭으로 상승하였음

■ 국내 수입단가와 일본 수입단가와 비교 ■

(단위: USD/MMBtu)

연도	대한민국 LNG 수입단가	일본 LNG 수입단가	유럽 천연가스 (네덜란드TTF)	미국 천연가스 (미국HenryHub)
2015년	10.8	10.9	6.8	2.6
2016년	7.0	7.4	4.6	2.5
2017년	8.0	8.6	5.7	3.0
2018년	10.1	10.7	7.7	3.2
2019년	9.7	10.6	4.8	2.6
2020년	7.6	8.3	3.2	2.0
2021년	10.7	10.8	16.1	3.9
2022년	20.7	18.4	40.3	6.4
2023년	15.7	14.4	13.1	2.5
2024년	12.2	12.8	11.0	2.2

주) 2023년 및 2024년 자료는 잠정치임

자료: 에너지경제연구원, 『에너지통계월보: 2025년 4월 자료』, Vol. 41-07, 2025.7.

2 질문 예시

- 1) 천연가스 직도입 제도는 가스 정책과 전력 정책을 연결하는 핵심 정책이다. 천연가스 도입 비용은 국민의 에너지 요금(전기요금, 도시가스 요금, 열요금)과 한국전력공사의 재무 상태에 영향을 미치는데, 산업통상자원부는 전기요금에 대해서는 강한 규제를 시행하고 있는 반면에 천연가스 도입 비용에 대한 규제는 상대적으로 약하다. 산업통상자원부가 시행하는 천연가스 도입 비용 또는 도입과 관련한 규제의 종류는 무엇이고, 규제의 효과를 살필 수 있는 지표가 무엇인가? 이들 규제는 얼마나, 어떻게 변모해 왔나?
- 2) 직도입 사업자의 도입 가격은 한국가스공사 도입 가격보다 낮았음에도 불구하고 2022년과 2023년의 전체(가스공사+직도입 사업자) 도입 가격은 일본의 도입 가격보다 높게 형성되었다. 두 국가 간에 도입 가격 차이가 발생한 원인을 분석한 연구가 있는가? 어떤 제도적 차이가 두 국가의 도입 가격 차이를 발생시켰는가?
 - ① 2022년을 전후로 한국가스공사의 현물 물량 도입 물량과 비중은 얼마이고, 한국가스공사의 월별 재고량은 얼마였는가?

- ② LNG 가격이 상승할 대로 상승한 2022년 12월에 전력가격상한제가 시행되었는데 고시를 통해서 전력도매가격과 전기요금 상승을 억제분은 얼마인가?
- ③ 전력가격상한제도는 「전기사업법」 제33조제2항에 따라 전기사용자의 이익을 위하여 시행하게 되어 있다. 전력가격상한제도가 전기사용자가 내는 소매가격을 안정시키기보다는 전기사업자인 한국전력공사의 정산가격을 안정시킨 것은 아닌가? 도매가격을 규제하는 것은 법률 위반 사항이지 않은가?
- 3) 저가로 직도입되는 LNG가 있음에도 불구하고 도매가격인 SMP가 뚜렷하게 하락하지 않는 이유를 연구하여 직도입 제도의 효과성을 검토해 보았는가? 제도의 불완전성이 존재한다면 보완책은 무엇인가?
- ① 민간LNG산업협회에서는 2023년 기준으로 직도입으로 계통한계가격(SMP, System Marginal Price)이 약 7.3~10.1원/kWh 인하되었다고 밝히고 있다. 하지만 만약 한국가스공사가 직도입 사업자 물량을 포함한 모든 천연가스를 시장에 공급했다면 한국가스공사 도입 가스 평균가격이 인하된다. 인하된 가격으로 연료를 공급받은 발전사들이 전력 시장에 참여하게 되면 LNG가 SMP를 결정하는 시간대 모두에서 SMP가 낮아진다. 한국가스공사 독점 공급으로 SMP가 낮아졌을 것이라는 분석을 역으로 해석하면 직도입 물량의 확대로 SMP가 오히려 올랐다는 것이다. 산업통상자원부는 전체 LNG 도입 물량 측면에서 직도입으로 SMP가 올랐는지 내렸는지 판단해 보았는가? 직도입의 효과를 객관적으로 확인해 본 연구가 없다면 산업통상자원부는 제도의 사후관리를 하지 않은 것으로 보아도 무방한가?
- ② 2022년 국내 전체 LNG 도입단가(1,078 USD/톤)는 한국가스공사의 원료비 단가(147만 원/톤=1,138 USD/톤, 1,291.91원/USD)보다 낮다. 이는 한국가스공사가 독점으로 발전용 가스를 공급하던 기존 방식을 유지했을 경우 발전용 가스 평균 가격이 직도입 시행 후 실현된 가격보다 낮을 가능성이 있다는 것을 시사한다. 이러한 결과는 직도입 제도의 가격 효율성에 문제가 있다는 것이 아닌가?
- 4) 직도입 제도와 부합하지 않는 전력시장 구조를 변경하든가 아니면 직도입 제도로 인하여 발생하는 이익을 환수할 수 있는 제도를 새로이 설계할 필요가 있다. 천연가스 직도입 경쟁 효과가 최종 전력 소비 시장에서는 정상적으로 작동하지 않고 있는데, 가스시장과 전력시장 간 괴리의 발생 원인에 대하여 어떻게 진단하고 있나?

- ① 천연가스 직도입의 취지대로라면 직도입자 간에 경쟁이 일어나 도입 가격 전체가 낮아지고 직도입 발전사들로 인하여 전체 전기요금이 낮아져야 하는데, 왜 전기요금이 낮아지지 않았는가? 어째서 제도의 설계 메커니즘대로 작동하지 않는가?
 - ② 원료 시장인 천연가스 시장과 제품 시장인 전력 시장에서 발생한 차익을 누리는 쪽은 발전 공기업인가 민간발전사업자인가? 차익 규모에 대해 분석은 해 보았나?
- 5) 2019년 1월 감사원은 전력시장운영규칙에서 전력 도매 요금에 해당하는 SMP 결정 시 연료비 곡선이 아닌 미분한 증분비용 곡선을 사용함으로써 실제 운전비용과의 정산금 간의 왜곡이 발생하고 있음을 지적하였다. 이러한 지적에도 불구하고 한국전력거래소는 전력시장운영규칙을 수정하지 않은 채 여전히 이를 사용하고 있다. 산업통상자원부는 감사원 지적 내용을 알고 있음에도 불구하고 왜 이에 대한 시정 조치를 하지 않는가? 감사원의 지적을 부당하다고 판단하는가?
- ① 감사원 지적 이후, 전력거래회원사들이 한국전력거래소에 증분비용 사용에 대하여 시정을 요구한 사례가 있는가? 민간 발전사업자들은 정산 산정 방식의 직접적 이해관계자로서 감사원의 지적에 대한 문제점을 제기했을 가능성이 높다. 산업통상자원부는 정산 요금 수식에 대한 의견을 수렴한 바 있는가? 왜곡된 요금정산식 적용으로 인해 경제급전 순위가 변경되었을 가능성이 있는데, 산업통상자원부는 이로 인한 시장 혼란 문제를 인지하고 있는가?
 - ② 또한, 전력계통운영시스템(EMS)의 경제급전 지시 알고리즘과 미분식을 사용하는 전력시장운영규칙의 정산식은 서로 일치하지 않는다. 시스템 알고리즘과 시장운영규칙에서 정한 식의 불일치로 시장에서 발전사업자 간 이익과 손실이 뒤바뀌는 구조의 왜곡이 발생했을 가능성이 있다. 산업통상자원부는 이를 정상화시키기 위한 용역 등의 조처했는가? (※ EMS에서 사용하는 식과 전력시장운영규칙에서 사용하는 식이 달라 급전과 정산이 별개로 이루어짐)
 - ③ 산업통상자원부가 감사원이 지적한 도매 전력 정산금 왜곡을 명백한 잘못이라 규정하지 못하는 이유는 무엇인가? 현재의 왜곡된 상황을 무시하고 이를 정상적인 상태로 간주하는 방침을 계속 유지할 것인가?

■ 추가 요구 자료

- ① 한국가스공사의 관세, 수입부과금 등 제세공과금 제외 원료비 및 도입 단가
- ② 연료원별 SMP 결정 비율 및 SMP 지속곡선(2020년 ~ 2024년)
- ③ 관세청 무역통계 자료 중 천연가스 국가별 수입량·수입액·수입단가
- ④ 한국가스공사 CIF 도입단가(USD/톤)(2020년 ~ 2024년)
- ⑤ 감사원, 「전력거래 운영실태」, 2019.
- ⑥ 직도입 가스를 사용하는 발전기의 SMP 결정 시간

작성 자

경제산업조사실 산업자원농수산팀
☎ : 02-6788-4597

관련부처

산업통상자원부 가스산업과
☎ : 044-203-5230
산업통상자원부 전력산업정책과
☎ : 044-203-3880
산업통상자원부 전력시장과
☎ : 044-203-3810

역대 최고 對美 통상 리스크, 현 대응체계 문제없나?

1 현황 및 문제점

- 트럼프 2기 행정부 출범과 동시에 미국은 전례 없는 기본 관세, 상호 관세, 품목 관세 등의 모든 대외 무역 수단을 동원하는 이른바 ‘관세 전쟁’을 본격화하면서, 기존 WTO·FTA 체제가 작동했던 때와는 완전히 다른 글로벌 통상환경의 구조적 변화가 일어나고 있음
 - 트럼프 대통령은 미국의 제조업 보호와 무역적자 해소를 국가안보 차원에서 접근하고 대미 무역흑자 국가들에 고율 관세를 부과하며, 동맹국과 비동맹국 등 피아(彼我) 구분 없는 통상 압박을 가하고 있음
- 7.30일 한미 관세 협상의 결과 상호관세 15%가 적용되고, 자동차 15%, 철강·알루미늄 50%, 구리 50%, 반도체 100%(한국은 미래 MFN이 적용되어 15% 부과가 예상)에 이어 현재 「무역확장법」 232조에 의해 조사가 개시된 이차전지, 핵심 광물 등 품목별 관세까지 부과되면 제조업 수출 의존도가 높은 우리나라 경제 전반에 부정적 영향이 불가피하며, 우리 주력 산업(자동차, 철강 등)의 수출 경쟁력과 국내외 경영 환경에 단기적 조정은 물론 전후방 산업까지 피해가 예상됨
 - 이미 트럼프 관세정책의 산업별 피해가 가시화되고 있는 가운데, 산업통상자원부 8월 수출입 동향 발표(25.9.1.)에 따르면 트럼프 관세 영향으로 올해 8월 대미 수출에서 차부품은 전년 동월 대비 14.4% 감소, 철강은 32.1% 감소하는 등 우리 주력 산업의 대미 수출이 단기간에 급감하였음¹⁹⁸⁾
- 특히 트럼프 행정부가 지적하고 있는 비관세장벽¹⁹⁹⁾, 디지털 규제, 방위산업 정책, 환율²⁰⁰⁾ 등은 관세정책 및 기타 거래와 결합한 이중 압박 구조 속에서 미국의 전략적 통상 레버리지 기능을 하며, 트럼프 행정부 임기 내내 구조적이고 장기적인 통상 압박 수단으로 활용될 수 있음
 - 이러한 트럼프 행정부의 통상 압박 수단들은 우리의 정책 주권과 법·제도 시스템 전반에 영향을 미치는 중대한 사안으로, 정부는 단기적 또는 현안별 대응을 넘어, 미국의 구조적 통상 압박 시나리오를 고려한 체계적이고 포괄적인 전략 수립이 시급히 필요한 상황임

198) 산업통상자원부 보도자료, 「2025년 8월 수출입 동향」, 2025.9.1.

199) 미 무역대표부(USTR)의 무역장벽보고서(25.3.)는 우리나라의 비관세장벽에 대해 21건을 지적함(이 중 3건은 일부 또는 전부 해소)

200) 미 재무부 환율보고서(25.6.)에 따르면 중국, 일본, 우리나라 등 9개국이 관찰대상국으로 지정하였으며, 특히 우리나라는 2016년 이후 외환시장 개입 투명성 부족 문제로 반복적인 지적을 받아왔고, 이번 보고서가 분석 범위를 확대하고 통상 대응 수단을 강화하겠다는 방향성을 제시함에 따라, 우리나라의 통상 리스크는 더욱 구조화되고 있음

2 질문 예시

- 1) (내수 경기 위축 우려) 한미 관세 협상에서 상호관세가 15%로 타결되었고, 우리나라는 3,500억 달러 대미 투자도 약속하였다. 대미 투자를 적극적으로 늘려나간다는 것은 국내로의 실질적인 투자 위축을 의미하지 않나? 국내 투자가 위축되면 고용 위축과 내수 경제가 어려워지는 것은 아닌가?
- ① 이와 관련한 국내 투자 및 고용 관련 대책을 어떻게 강화할 것인가? 대미 투자로 인해 국내에서 직접적으로 줄어드는 일자리가 발생할 경우, 이에 대한 전환 배치나 재교육 등 구체적인 고용 지원 대책을 마련하고 있나?
 - ② 특히 대미 수출산업이 밀집된 지역의 산업 공동화 심화 우려와 관련해 정부는 피해가 예상되는 지역의 경제 및 고용 위기에 대한 실태조사를 진행하고 있는가?
- 2) (비관세장벽 선제적 관리) 관세협상 이후 한미 정상회담을 계기로 조선·원자력·핵심광물 등과 관련해 11개의 계약·MOU를 체결하였으며, 이후에도 여러 쟁점사안들에 대한 후속 세부 협상이 남아있다. 트럼프 대통령이 자국내 반대 여론과 금융시장 충격에도 불구하고 전 세계 교역국을 대상으로 ‘관세 전쟁’을 강행하는 목적은 바로 ‘비관세장벽’ 해소에 있다는 전문가들의 시각이 있다. 비관세장벽은 관세장벽보다 더 무역제한적인 영향이 큰 측면이 있는데, 우리 정부는 그동안 미국 정부의 비관세장벽 지적사항에 대해 선제적으로 대응하지 못하고 사후약방문식으로 대처해왔다는 지적에 대해 어떻게 생각하는가? 한·미 FTA 이후 10년 넘게 축적된 미국과의 통상 경험에도 불구하고, 왜 미국 정부의 비관세장벽 지적사항에 대한 사전적 관리가 부족했다고 판단하는가?
- ① 미국이 무역장벽보고서(NTE) 등을 통해 지속적으로 지적하는 비관세장벽·디지털규제(데이터 이동, 인증, 빅테크 규제 등) 이슈에 대응해 국내 피해 영향에 대한 사전 분석, 국내 협상 대비와 국의 차원의 국내 규범 개선 작업 등 선제적 대응이 미비한 것 아닌가? 산업별·기업별 리스크 점검 및 대응 매뉴얼도 부실한 상황으로 평가되는데, 이는 협상력과도 직결되는 중요한 사안으로 보완이 시급한 것 아닌가?
 - ② 최근 미국은 공급망 재편과 첨단 기술 보호를 명분으로 한국 기업에 대한 정보 제공 요구 등 새로운 형태의 압박을 가하고 있다. 이러한 복합적인 비관세장벽에 대응하기 위한 우리 정부의 정책 컨트롤타워는 어디이며, 각 부처 간의 사전 조율 및 협상 전략 수립은 어떻게 이루어지고 있는가?

3) (관세 리스크 완화 및 협력 모색) 앞으로 상호관세 외에도 반도체, 의약품, 핵심광물 등 품목 관세로 산업계에 막대한 피해가 발생할 것을 걱정하는 의견도 있다. 이에 대한 정부의 산업별·품목별 영향 분석과 이에 따른 대응책 마련이 필요하다. 한·미 FTA로 무관세 이점을 누렸던 과거와는 완전히 다른 고율관세의 대미 통상환경에서 수출해야 하는데, 주력 산업부문의 수출기업 지원을 위한 대규모 지원책도 마련되어야 할 것으로 판단된다. 예상되는 피해 규모(수출 감소액, 생산 차질 등)와 취약 부문에 대한 구체적인 분석 자료가 있는가? 정부가 지난 9월 3일 미국의 관세대응 기업 지원방안을 발표했다. 피해기업 대상 긴급 경영 자금 지원(13.6조원), 수출 금융 확대, 컨설팅 제공 등 실질적인 지원 방안을 구체적으로 마련하고 있는데, 피해기업 선정의 객관적이고 투명한 기준은 무엇인가? 아울러, 지원기업에 대한 사후관리 및 평가계획을 가지고 있나?

① 앞으로 한미 관세 협상 이후의 후속 세부 협상도 계속 이어가야 할 것이다. 특히 3,500억 달러에 달하는 대미 투자 약속에 대한 이행방안을 구체화 시켜나가야 할 것이다. 대미 통상 합의 내용에는 핵심광물 협력방안도 담겨 있는 만큼 이를 적극 활용할 필요가 있다. 지금 미국의 약점이 희토류이고, 중국과도 희토류 문제 때문에 중국과의 협상에서 미국이 이보 후퇴하는 양상이다. 우리도 대중 의존도가 매우 높은 희토류와 관련해 공급망 리스크 분산 차원에서 다변화가 필요한 상황이므로, 이 기회에 우리 해외자원 개발 기업들이 미국 광산을 매입한다든지, 투자한다든지, 그리고 투자하면서 확보하게 되는 자원을 안정적으로 조달받는 방안에 대해서 제안할 수 있지 않나?

4) (통상 거버넌스) 우리나라는 지난 20년간 22건의 FTA를 59개국과 체결하면서 전 세계 영토의 85%를 차지하는 경제 영토를 넓힌 '통상 대국'이다. 그럼에도 불구하고 통상 거버넌스 체계는 일부 전문직 공무원을 제외하면 통상업무에 전문성이 부족한 행정공무원들로 구성된 산업통상자원부 내 조직이 중심을 이루고 있다. 협상 노하우와 전문성 축적 및 협상력 고도화에 절대적으로 불리한 측면이 있다. 이러한 한계점을 보완하기 위해서는 통상·산업·외교 전문가 중심의 독립적이고 전문적인 통상정책 조정기구를 통해 정책 추진 주체의 일관성과 지속성을 확보하고 중장기적으로 미국발 규제, 디지털 통상, 경제안보 리스크 등에 대응해야 하지 않나?

① 이러한 한계점을 보완하기 위해선 미 무역대표부(USTR)와 유사한 독립적인 통상정책 조정기구 설립의 신설에 대한 적극적인 검토가 필요하지 않나?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 3년(2023년~2025년)간 미국 무역대표부(USTR)의 NTE 보고서에서 한국과 관련하여 지적된 비관세 장벽(특히 디지털 통상, 정부 조달, 플랫폼 규제, 데이터 이동 등) 목록 및 각 지적사항에 대한 정부의 구체적인 대응 경과(협약의 내용, 조치 계획, 개선 완료 여부 등) 자료
- ② 미국발 통상 압박 시나리오별 국내 산업 영향 분석 및 대응 매뉴얼 구축 현황
- ③ 범정부 차원의 향후 통상 위기관리 및 대응체계 강화 방안

작성자 경제산업조사실 산업자원농수산팀
☎ : 02-6788-4594

관련부처 산업통상자원부 통상정책총괄과
☎ : 044-203-5622
산업통상자원부 미주통상과
☎ : 044-203-5651

청년재직자 내일채움공제, 재도입 필요하지 않은가?

1 현황 및 문제점

- 「중소기업 인력지원 특별법」 제35조의2(중소기업 청년근로자 및 핵심인력 성과보상기금의 설치)에 따라 중소벤처기업부는 중소기업 청년근로자의 고용과 핵심인력의 장기재직 촉진 및 중소기업 인력양성을 위하여 ‘중소기업 청년근로자 및 핵심인력 성과보상기금’(이하 ‘성과보상기금’)을 설치함
 - 2018년 12월 법 개정 시 제2조(정의) 제5호의2를 신설하여 ‘중소기업 청년근로자’를 채용 시점의 연령이 15세 이상 34세 이하인 근로자로 정의하고, 성과보상기금 공제사업의 가입 대상에 포함함
- 「중소기업 인력지원 특별법」 제35조의4(성과보상기금의 관리 및 운용), 제35조의5(성과보상기금의 용도), 제35조의6(공제사업의 운영) 등에 따라 중소벤처기업진흥공단은 2014년부터 공제사업인 ‘내일채움공제’를 운영하고 있고, 2018년부터 ‘청년재직자 내일채움공제’를 운영하였음
- 중소벤처기업진흥공단의 「중소기업 청년근로자 및 핵심인력 성과보상공제규정」(이하 ‘공제규정’) 제2조제6호에 따라 청년재직자 내일채움공제는 “중소기업 청년근로자의 장기재직 촉진 및 자산형성을 지원하기 위하여 중소기업, 청년근로자, 정부가 공동으로 적립한 성과보상기금을 장기 재직한 청년근로자에게 지급하는 공제사업”을 말함
 - 공제규정 제31조(가입대상) 제2항에 따라 청년재직자 내일채움공제에 가입하기 위해서는 해당 중소기업에 6개월 이상 재직하고 있는 중소기업 청년근로자이어야 함
 - 공제규정 제36조(공제부금 납입)와 제38조(정부지원금의 적립)에 따라 청년근로자, 중소기업, 정부가 1:1.7:1.5의 비율로 자금을 조성하여 5년 후에 3천만 원의 공제금을 지급함
 - 청년근로자 납입금: 월 12만 원 × 60개월 = 720만 원
 - 중소기업 기여금: 월 20만 원 × 60개월 = 1,200만 원
 - 정부지원금: 1,080만 원을 7회에 걸쳐 나누어 적립

- 표에서 보는 것처럼 2018년부터 2022년까지 156,869명의 청년근로자가 청년재직자 내일채움공제에 가입함

■ 청년재직자 내일채움공제 가입 현황 ■

(단위: 명)

2018	2019	2020	2021	2022	계
36,031	37,358	32,087	30,422	20,971	156,869

자료: 중소벤처기업부 제출자료

- 청년재직자 내일채움공제는 관계부처가 합동으로 마련하여 2018년 3월 15일에 발표한 「청년 일자리 대책」의 세부 과제 중의 하나로 시행하였는데, 도입 당시 2021년까지 한시적으로 운영하기로 했던 사업임
- 중소벤처기업부는 2021년 12월 보도자료를 통해 청년재직자 내일채움공제 사업의 일몰 기한을 1년 연장하여 2022년까지 2만 명을 추가로 지원한다는 계획을 발표하고, 이를 위한 자금 2,749억 8,400만 원을 2022년 예산에 편성함
 - 2023년부터는 신규 가입을 받지 않고, 2023년 1,865억 원, 2024년 1,061억 9,400만 원, 2025년 74억 8,900만 원의 예산을 편성하여 기가입자만을 지원함
- 한편 중소벤처기업부는 2023년 ‘청년재직자 내일채움공제 플러스’ 사업을 신설하였는데, 제조업과 건설업에 종사하는 상시근로자 50명 미만인 중소기업에 고용된 청년근로자 중에서 6개월 이상 재직하고 있고 연 소득이 3,600만 원 이하인 자만 공제에 가입할 수 있음
 - 청년근로자 납입금 600만 원, 중소기업 기여금 600만 원, 정부지원금 600만 원으로 1,800만 원의 공제금을 3년 동안 적립하여 만기 시 지급함
 - 2023년 한 해만 운영된 이 공제사업에 5,465명이 가입하였고, 2023년 197억 9,100만 원, 2024년 139억 5,800만 원, 2025년 49억 8,700만 원의 예산이 편성됨
- 청년재직자 내일채움공제는 중소기업에 취업한 청년의 장기근속을 독려하고 자산형성을 지원하기 위해 도입한 제도로, 정부 지원에 힘입어 시행된 지 만 5년 만에 15만 7천여 명에 달하는 청년 노동자가 공제에 가입하는 성과가 나타났음
- 공제계약 해지율이 29.5%(2022년 8월 기준)에 달하지만, 해지의 귀책 사유가 기업에 있는

경우를 제외하면 실제로 청년재직자가 자발적으로 공제계약을 해지한 비율은 이보다 낮은 것으로 보임

- 따라서 공제에 가입한 청년 중에서 최소 5년을 중소기업에 재직할 의사가 있는 비율은 70%를 넘을 것으로 추정됨
- 중소벤처기업부는 청년재직자 내일채움공제 가입 성과와 이들의 장기재직 성과²⁰¹⁾를 고려하여 이 지원사업을 다시 도입하는 방안을 마련할 필요가 있음

2 질문 예시

- 1) 2021년까지 한시적으로 운영하기로 하고 도입한 사업이긴 하지만, 청년의 중소기업 취업과 장기재직 촉진 및 자산형성 지원이라는 제도 도입의 취지에 부합하는 성과가 나타났음에도 청년재직자 내일채움공제를 폐지한 근거 또는 사유가 무엇인가? 중소벤처기업부도 청년재직자 내일채움공제의 성과를 인정하였기에 비록 지원 대상과 규모를 축소하기는 하였지만 2023년 청년재직자 내일채움공제 플러스를 시행한 것이 아닌가?
- 2) 청년재직자 내일채움공제를 폐지한 후 중소벤처기업부가 중소기업에 취업한 청년의 장기근속을 유도하기 위해 시행한 사업이 없는 것으로 알고 있는데, 필요성이 없다고 판단했기 때문인가? 중소기업의 인력난과 청년의 구직난을 고려하면 청년의 중소기업 취업을 적극적으로 유인할 필요가 있는데, 장기근속 지원을 통해 청년의 중소기업 취업을 촉진할 수 있지 않은가?
- 3) 기업규모 또는 공제에 가입한 청년재직자 수에 따라 정부 적립금을 차등 지원하거나 공제 가입 대상 청년재직자의 급여 상한 기준을 정하는 방안 등을 함께 마련하면 청년재직자 내일채움공제의 재도입에 따른 재정적 부담을 어느 정도 해소할 수 있지 않은가?

작성자 경제산업조사실 산업자원농수산팀
☎ : 02-6788-4591

관련부처 중소벤처기업부 인력정책과
☎ : 044-204-7791

201) 중소벤처기업진흥공단의 자체 조사 결과에 따르면, 공제에 가입한 청년재직자의 평균 근속기간은 53.3개월로 미가입자의 25.4개월보다 27.9개월 더 긴 것으로 나타남

국토교통위원회

신생아특례대출, 지속가능한 모델인가?

1 현황 및 문제점

- 국토교통부는 국가적으로 대두된 저출생 위기 극복을 위해 2024년 1월 29일부터 신생아를 출산한 가구에 대해 대출가능 소득요건을 완화하여 주택구입 및 전세자금을 대출하는 '신생아특례대출' 프로그램을 운영하고 있음
 - 대출대상: 대출접수일 기준 2년 내 출산(23.1.1. 이후 출생아부터 적용)한 무주택 세대주 및 1주택 세대주(대환대출), 부부합산 연소득 1.3억원 이하(맞벌이의 경우 2억 원 이하), 순자산가액 4.88억 원 이하
 - 대출금리: 1.8% ~ 4.5%
 - 대출한도: 최대 4억 원 이내(LTV 70%, DTI 60% 이내. 단, 생애최초 주택구입자는 LTV 80% 적용하되, 수도권·규제지역 소재 주택 구입시 LTV 70% 적용)
 - 대출기간: 10년, 15년, 20년, 30년(거치 1년 또는 비거치)
- 신생아특례대출의 대출한도가 최초에는 가구당 5억 원이었으나, 2025년 6월 27일 발표된 정부 「가계부채 관리 강화 방안」에 따라 가구당 4억 원으로 축소됨
 - 신생아특례대출 대상가구의 소득기준이 최초 부부합산 연소득 1억 3,000만 원 이하에서 2024년 12월 부부합산 연소득 기준을 2억 원으로 완화됨
 - 다만, 2025년부터는 부부합산 연소득 2억 5천만 원까지 확대될 예정이었으나, 정부의 「가계부채 관리 강화 방안」과 연계하여 소득 기준 추가 완화를 시행하지 않기로 결정함

- 2024년 2월부터 2025년 6월까지 디딤돌대출(구입자금)은 41,382건, 11조 7,336억 원(건당 2.8억 원), 버팀목대출(전세자금)은 19,806건 3조 7,253억 원(건당 1.9억 원) 규모임
 - 디딤돌대출: 신규 26,122건, 8조 1,265억 원/ 대환 15,260건, 3조 6,071억 원
 - 버팀목대출: 신규 11,292건, 2조 1,905억 원/ 대환 8,514건 1조 5,348억 원
- 2024년 출시 이후 기존 대출을 신생아특례대출로 바꾸는 대한 대출건수도 많았으나, 전반적으로 신규대출 건수가 많음
 - 디딤돌대출의 경우 2024년 6월 이후 신규대출건수가 많아지고 대출 건수가 꾸준히 증가함
 - 버팀목대출의 경우, 신규대출과 대환대출의 비중이 크지는 않으나, 2025년 이후 대출건수와 금액이 감소추세임

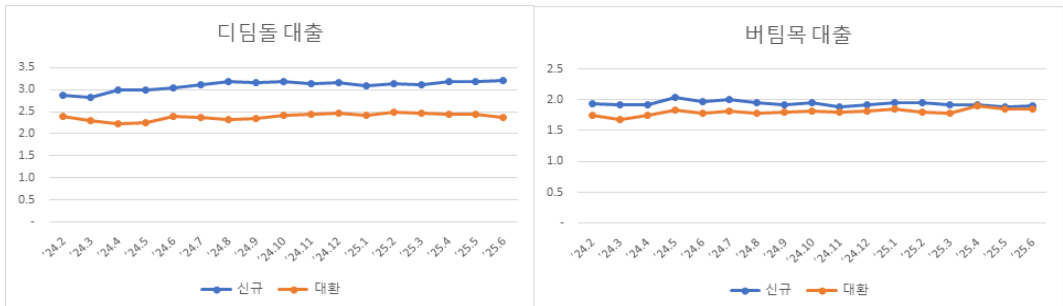
■ 신생아특례 대출 건수 및 금액 추이 ■



자료: 국토교통부

- 대출 1건당 대출액을 보면 디딤돌대출은 신규가 2.8~3.2억 원 수준이고, 대환대출이 2.2~2.4억 원 수준이며, 버팀목대출은 신규가 1.9~2.0억 원, 대환대출이 1.7~1.8억 원 수준임

■ 신생아특례 대출 건당 대출액 추이 ■



자료: 국토교통부

2 질문 예시

- 1) 정부는 신생아대출 프로그램은 저출산이라는 국가적 위기에 대응하기 위해 마련된 것이라고 하면서도 실제 프로그램이 시행된 이후 1년 반 만에 「가계부채 관리 강화 방안」을 통해 가계 대출 증가문제와 연계하여 최대 대출액을 5억 원에서 4억 원으로 줄이는 조치를 취하였다. 이는 저출생 대책으로 이 프로그램이 마련되었다고 하는 의미를 정부 스스로 퇴색시키고 있는 것은 아닌가? 이것은 결국 주택도시기금을 통해 저출산대책으로 신생아대출을 시행하는 것이 애초에 일관성이나 정합성이 떨어진다는 것을 의미하는 것이 아닌가?
- 2) 신생아특례대출이 주택도시기금의 대출금액을 늘림으로써 주택도시기금의 운영에 부담을 주고 있다는 평가를 받고 있다. 2024년 12월 부부합산 연소득기준을 1.3억 원 이하에서 2억 원 이하로 완화한 후 디딤돌대출의 경우, 대출건수와 금액이 확연히 증가하고 있는데, 디딤돌 대출 액수의 증가가 국민들이 재원으로 마련된 기금운영에 부담을 주면서 결국 고소득층에게 더 많은 혜택을 주는 소득분배 역진적인 대출 프로그램이 된 것 아닌가?
- 3) 주택도시기금 본연의 역할을 고려하여 저출산 해결을 돕도록 저소득 출산 가구에 대한 지원을 강화하되 주택도시기금 고갈 우려를 해소하기 위해 중·고소득층에 대한 지원은 조정하는 등 정책 대상을 보다 정교하게 설정해야 하지 않은가?
- 4) 신생아특례대출이 주택도시기금을 통해 상환기간이 최장 30년인 장기대출을 고소득층에까지 제공함으로써 기금운영에 부담을 준다면, 저소득층의 주거안정에 중점을 두는 구조로 되돌려야 하지 않은가?
- 5) 보다 근본적으로 저출산이 국가위기상황이라고 인식한다면, 주택도시기금 고갈우려에 따른 신생아특례대출을 축소하기보다는 재원확보를 통해서 계속 유지 확대해야 하는 것이 아닌가? 현재 정부의 입장은 예산운용의 효과에 대한 면밀한 검토 없이 정책을 추진했다는 것을 자인하는 것이 아닌가?

■ 추가 요구 자료

- ① 신생아특례대출 차입자의 소득수준별 대출건수 및 대출금액 추이
- ② 주택도시시기금에서 신생아특례대출을 결정한 경위 관련 문서

작성자 경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4601

관련부처 국토교통부 주택기금과

☎ : 044-201-3337

도심지 지반침하 대책, 국민안전 확보에 충분한가?

1 현황 및 문제점

- 최근 땅꺼짐, 싱크홀(sinkhole) 등으로 부르는 지반침하(地盤沈下)가 지속해서 발생해 인명 및 재산 피해가 잇따라 시민들의 안전을 위협하고 있음
 - 2024년 8월 29일 서울시 서대문구 연희동에서 깊이 2.5m 지반침하가 발생해 차량이 추락하며 2명의 중상자가 발생함
 - 2025년 3월 24일 서울시 강동구 명일동에서 깊이 18m 대형 지반침하 사고로 차량 운전자 1명이 다치고 오토바이 운전자 1명이 사망했으며, 4월 11일 경기도 광명시 일직동에서는 신안산선 터널공사 현장이 붕괴해 근로자 1명이 사망함

■ 주요 지반침하 사고 현장 ■



자료: 김기환, 「“차가 통째로 빠져” 서울 연희동서 싱크홀 발생…2명 부상」, 『세계일보』, 2024.8.30.; 손기호, 「명일동 지반침하, 9호선 공사 조사·석촌·용산 사례 재조명」, 『Viewers』, 2025.3.28.; 하영수, 「[속보]신안산선 터널 붕괴, 실종자 수색 중단…“추가 붕괴 우려”」, 『CBC뉴스』, 2025.4.13.

- 국토교통부는 2016년 1월 7일 「지하안전관리에 관한 특별법」(2018년 1월 1일 시행)이 제정됨에 따라, 2019년 8월 『제1차 국가지하안전관리 기본계획(2020~2024)』을 수립하고, 지하안전 관리 업무를 본격적으로 추진함
 - 2024년 8월 연희동 지반침하 사고 이후에는 지하안전관리 강화를 위한 『지하안전관리체계 개선방안』을 9월 발표했으며, 같은 해 12월 『제2차 국가지하안전관리 기본계획(2020~2024)』을 수립·시행 중임
 - 2025년 5월에는 신안산선 터널공사 현장 붕괴사고를 계기로 『굴착공사장 안전관리 강화방안』을 수립하고, 굴착공사장 지반침하 예방을 위한 안전관리 체계를 개선함

- 지상공간 개발이 한계에 이르러 대규모 지하개발사업이 추진 중인 대도시에선 다수의 시민이 평소에 이용하는 차도, 인도에서 급작스런 지반침하가 발생할 수 있으므로, 공공의 안전 확보를 위한 적극적인 대책이 필요함
- 대규모 지하개발사업으로 발생하는 지반침하는 작은 하중과 충격에도 지표면이 순식간에 붕괴할 수 있어 발생징후를 알기 어렵고, 개인이 위험을 사전에 인지해 스스로 안전을 확보 하기가 사실상 불가능하므로, 정부의 체계적인 예방대책 및 사후관리 방안 수립이 요구됨

2 질문 예시

- 1) 지하안전 관리 업무를 총괄하는 국토교통부는 대형 지반침하 사고가 발생할 때마다 안전관리 강화 대책을 수립·발표하는데, 그럼에도 여전히 지반침하 사고가 이어지는 것은 기존대책의 실효성이 부족하다는 것을 의미한다.
 - ① 현재 지하시설물·구조물, 지반정보 등 지하정보를 통합한 ‘지하공간통합지도’를 제작·활용하고 있으나, 단순히 기존의 지하정보를 취합한 것만으로는 지반침하 예방에 한계가 있다. 실효성 있는 지반침하 대책 수립을 위해서는 취합된 지하정보를 종합적으로 분석해 지역별로 지반침하 위험도를 산정한 ‘(가칭)지반침하 위험지도’의 작성이 필요해 보이는데, 부동산 가치에 영향을 준다는 이유로 작성 및 공개를 주저하고 있다. 침수흔적도, 홍수위험지도, 가뭄취약지도 등 유사한 재해지도는 관련 정보가 이미 공개 중인데, 국민의 알권리와 안전 확보를 위해서는 ‘지반침하 위험지도’를 작성·공개해야 하지 않는가?
 - ② 경부·동부간선도로, 경인선·경의선·경부선 등 지상도로·철도의 지하화 사업이 추진되면 장기간에 걸쳐 대규모 지하굴착사업이 시행될 것인데, 지금 관리 체계로 지반침하를 충분히 예방할 수 있는 것인가? 국토안전관리원과 지자체의 지반침하 탐사장비와 전문인력이 터무니없이 부족한 상태인데, 2025년 추경안에 ‘싱크홀 탐사구간 확대’ 명목으로 23억 원이 추가되는 데 그쳤다.²⁰²⁾ 지반침하 예방에 필요한 적정 예산 규모는 어느 정도로 목표하고 있는가? 이를 신속히 확보하기 위한 계획은 수립되어 있는가?
- 2) 지반침하의 원인으로 노후 상·하수도관 손상으로 인한 ‘누수’가 전체의 절반이 넘는 것으로 나타나는데, 해당 업무를 담당하는 환경부와 업무 협조가 진행되고 있는가? 한정된 예산과 인력을 효율적으로 활용하기 위해서는 지반침하 위험지역부터 상·하수도관 정비사업을 추진

202) 기획재정부, 『싱크홀 등 노후 인프라 조기 정비 강력 추진』, 2025.4.22.

해야 할 텐데, 사업의 우선순위 설정에 필요한 ‘지하정보’를 가지고 있는 국토교통부는 사업을 시행하는 환경부와 협업 체계를 구축하고 있는가?

- 3) 지난해 2024년까지 최근 10년간 2,100여 건이 넘는 지반침하가 지속해서 발생하는데도 ‘지반침하 중점관리대상시설’은 2025년 3월말 기준, 전국에 1개 지자체(충남 당진시), 5개 시설에 불과하다. 이 같은 지자체 등 지하시설관리자의 소극적 행정에 대해 주무부처인 국토교통부는 어떤 대책이 있는가?
- 4) 현재 국토교통부는 「지하안전관리에 관한 특별법」 제47조 등에 따라 지하안전관리 정책 수립·평가 또는 연구·조사 등에 활용하기 위한 ‘지하안전정보체계’를 구축해야 하며, 이를 위해 ‘지하안전정보시스템(JIS)’을 운영 중이다. 그런데 현재 시스템에는 법령에서 정보체계에 포함하도록 규정하는 법정계획, 지하안전평가·조사서, 안전점검 결과 등 상당 부분의 정보가 빠져 있다. 지하안전 관련 규정에 따라 지하안전정보시스템에 관련 정보를 구축·공개해야 함에도 정보가 누락되고, 공개를 제한하는 이유는 무엇인가? 국토교통부는 지하안전정보시스템 개선·보완을 위해 예산확보 등 대책을 마련하고 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 연도별 지하공간통합지도 구축 대상 지역 및 예산 현황
- ② 지반침하 탐사 인력 및 장비 현황, 향후 확충 계획
- ③ 지하안전정보시스템(JIS) 항목, 이용자별 정보공개 범위 등 지하안전정보체계 운영 현황

작성자 경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4603

관련부처 국토교통부 건설안전과

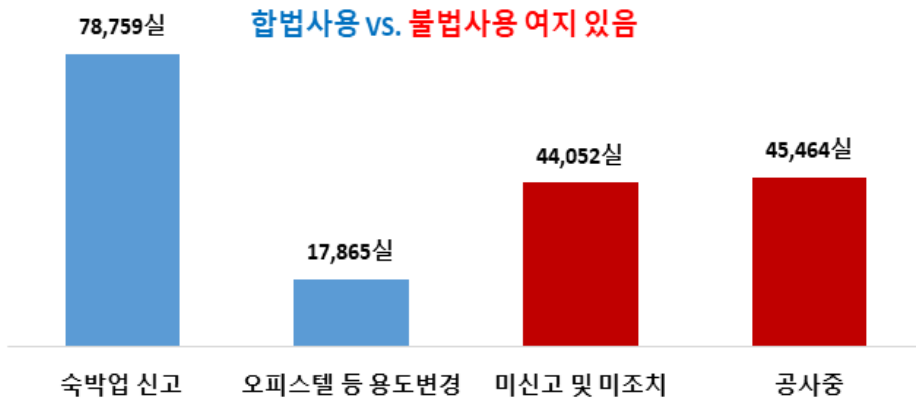
☎ : 044-201-3562

생활숙박시설 난맥상, 정부의 책임은 없는가?

1 현황 및 문제점

- 국토교통부는 생활숙박시설의 불법적인 주거용도를 근절하고 합법적인 숙박용도 및 오피스텔로의 변경을 위하여 규제완화방안을 발표하고 있으나 현실적인 용도변경의 한계, 제도변경을 위한 법적 근거마련 부족, 분양피해자 구제를 위한 방안 부재 등이 여전히 논란이 됨²⁰³⁾
- 전국적으로 총 18만6천 실의 생활숙박시설 중에 숙박업으로 신고됐거나 오피스텔로 용도변경을 한 9만6천 실(52%)를 제외하고 숙박업이 미신고 되거나 공사 중인 약 9만 실(48%)은 불법적으로 주거전용으로 사용될 가능성이 있으며 2025년 2월 기준으로 2024년 10월 이후부터 용도변경 대상의 2%(2,132실)만 용도변경 신청을 하였음²⁰⁴⁾

■ 생활숙박시설 현황(2025년 5월 기준) ■



자료: 서진우 외, 「“살지도 팔지도 못한다”...두 달 뒤 불법되는 생숙, 전국에 ‘9만실’», 『매일경제』, 2025.8.3. 재구성

- 사용 중인 생활숙박시설은 지역별로 경기도(3만8천 실)가 가장 많고, 인천(1만6천 실), 제주(1만 실) 순이며 사용 중인 생활숙박시설 중에서 미신고된 시설의 비율은 대구(70%), 청주(68%), 경기도(64%), 인천(49%), 부산과 대전(47%) 순으로 높음²⁰⁵⁾

203) 이동관, 「생활숙박시설 주거용도 금지 조치를 둘러싼 파장과 해결방안」, 『이슈와 논점』, 2025.

204) 이종배 외, 「레지던스 11만실, 오피스텔 용도변경 신청 2%분」, 『파이낸셜 뉴스』, 2025.5.14.

205) 국토교통부, 「생활숙박시설 합법사용 지원방안」, 2024.10.17.

- 국토교통부는 2024년 10월에 '생활숙박시설 합법사용 지원방안' 발표를 통해 생활숙박시설의 지역 및 소유자 여건에 따른 맞춤형 지원방안을 제시하였고 같은 해 11월 25일 후속 조치로 지원방안 발표 이전에 건축허가를 받은 생활숙박시설의 오피스텔로 용도변경시 적용되던 일부 규제(전용출입구, 안목치수 적용)를 면제하기로 함²⁰⁶⁾
- 국토교통부는 2025년 9월 말까지 숙박업 신고 예비 신청을 하면 2027년 말까지 이행강제금²⁰⁷⁾ 부과를 유예하기로 하였음²⁰⁸⁾
- 현재의 「건축물의 분양에 관한 법률」에 따르면 분양된 건축물은 용도변경 신청시 수분양자 전원의 동의를 받아야 하고 이와 관련하여 제22대 국회에서는 「건축물의 분양에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제2207922호, 제2205311호)이 2건 발의되어 있으며 각각 소관위접수, 소관위심사인 상태임
- 현재 생활숙박시설 관련 집단소송은 전국에 50건이 넘으며 관련 인원만 3,000명이 넘는 것으로 추산되고 있음²⁰⁹⁾

2 질문 예시

- 1) 국토교통부는 2025년 9월까지 숙박업 신고나 용도변경 신청을 할 경우 2027년 말까지 이행강제금의 부과가 유예되도록 하였다. 그러나 분양된 건물의 용도변경의 경우 수분양자 전원의 동의를 받아야 하는 어려움이 있다. 이에 국회에서는 원활한 용도변경을 위하여 동의율을 80%로 낮춘 「건축물의 분양에 관한 법률 일부 개정법률안」이 발의되어 심의 중이지만 통과가 되더라도 법의 시행까지는 시간이 걸려 수분양자 80%의 동의를 받고도 9월 말까지 용도변경 신청을 하지 못하여 이행강제금이 부과되는 상황이 일어날 것으로 예상되는데 이와 관련한 국토교통부의 대책은 무엇인가?
- 2) 정부의 '생활숙박시설 합법사용 지원방안' 발표 및 기부채납을 통한 오피스텔로의 용도전환 완료에도 불구하고 마곡 르웨스트의 경우 입주율이 0.3%밖에 안 되는 등²¹⁰⁾ 수분양자와 시

206) 국토교통부 보도자료, 『오피스텔, 바닥난방 규제 폐지 생활숙박시설→오피스텔 전환도 지원』, 2024.11.25.

207) 이행강제금은 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」에 근거하여 공시가격의 10%가 부과됨

208) 국토교통부, 「생활숙박시설 합법사용 지원을 위한 지자체별 지원센터 본격 가동」, 2024.12.1.

209) 김원, 「줄이는 '집단소송'... '부실 뇌관'이 된 '생활형 숙박시설」, 『중앙일보』, 2024.9.2.

210) 이축복, 「오피스텔로 전환 '마곡 르웨스트', 끝나지 않은 갈등[부동산팀의 비즈워치]」, 『동아일보』, 2024.12.2.

행사간의 갈등이 계속 소송으로 번지고 있는데 이에 대한 국토교통부의 의견은 어떠한가?

- 3) 최근 국토교통부는 생활숙박시설을 오피스텔로 용도변경하는 경우 복도 설치 기준을 완화할 수 있는 「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」을 7월 16일부터 시행하였다. 복도 폭 등 주거시설의 기준보다 완화된 기준으로 건축된 생숙을 주거용으로 전환하는 것은 근본적인 안전성 문제를 해결하지 못한다는 비판이 있는데 피난·방화 설비 보강만으로 주거시설 수준의 안전성을 완벽히 확보할 수 있다고 보는가? 없다면 대안은?
- 4) 생활숙박시설을 오피스텔로 용도변경 시에 주차장 확보 기준과 관련하여 국토교통부는 주차장 기준 완화를 위한 조례 개정을 지자체에 권고하였다. 그러나 지자체마다 조례 기준이 달라 형평성 논란이 발생하고, 규제완화에 타 업종의 민원도 속출할 가능성이 커서²¹¹⁾ 정부차원에서 전국에 일괄 적용되는 주차장 기준을 마련해야 한다는 주장이 있다. 국토교통부는 주차장 완화 관련 논란을 해결하기 위해 무엇을 하고 있는가?
- 5) 국토교통부에서는 생활숙박시설 합법사용 지원은 숙박업신고 및 용도변경 완화 등에 초점을 맞추고 있는데, 시행사가 분양정보 및 설계도면 등 용도변경에 필요한 정보제공을 거부하면 동의율 확보도 힘들고 수분양자들은 용도변경신청서도 제출하기 어렵다. 만약 시행사가 정보 제공을 거절한다면 수분양자는 어떠한 절차를 통하여 용도변경을 할 수 있는가? 용도변경 신청 과정에서 발생할 수 있는 정보공유 관련 문제점의 해결방안은 있는가? 있다면 무엇인가?
- 6) 최근 몇몇 지자체에서는 지구단위계획 변경을 통해 생활숙박시설의 오피스텔로의 용도변경을 허용하여 생활숙박시설의 주거용 전환을 가능하게 하고 있다. 그러나 생활숙박시설은 전국적으로 분포하고 있어 아직도 많은 지자체가 지구단위계획변경 검토 및 조례의 개정이 필요한 상태이다. 용도변경 신청이 마감되는 9월 후에도 미신청시설이 많을 경우 국토교통부의 대책은 무엇인지?

■ 추가 요구 자료

- ① 전국의 생활숙박시설 최신 현황자료(숙박업 신고, 오피스텔로 용도변경, 숙박업 미신고, 공사중)
- ② 전국의 생숙지원센터 지원운영 및 성과 현황
- ③ 전국 생활숙박시설 관련 수분양자와 시행사간 소송 현황

211) 한상봉, 「생활숙박시설 주차 완화 통일된 기준 시급」, 『서울신문』, 2025.6.20.

작성자

경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4605

관련부처

국토교통부 건축정책과

☎ : 044-201-3757

수요응답형 교통서비스(DRT), 교통복지의 미래가 맞나?

1 현황 및 문제점

- 수요응답형 교통서비스(DRT, Demand Responsive Transport)는 고정된 노선이나 시간 표 없이, 이용자의 수요에 따라 경로와 정류장을 유동적으로 조정해 운행하는 여객운송서비스를 말함. 주로 농촌, 도서, 신도시, 고령자 밀집 지역 등 대중교통 사각지대를 해소하기 위한 대안으로 추진되고 있으며, 고령층의 의료·복지 접근성과 교통취약계층의 이동권 보장을 주요 목표로 함
 - 서비스 유형은 정류장 기반(마을버스처럼 지정 정류장 이용), 자유형(이용자 위치 기반 경로 설정), 혼합형(정해진 구역 내 자유 승하차) 등으로 다양하며, 이용자는 스마트폰 앱이나 전화(콜센터), 호출벨 등으로 차량을 호출하고 알고리즘에 따라 배차와 경로가 결정됨
 - 국내에서는 2020년부터 스마트시티 및 규제샌드박스를 통해 도입·운영 중이며, 인천의 I-MOD 시범사업을 시작으로 세종시(두루타), 경기도(똑버스), 청주시(청주콜버스), 나주, 창원 등 전국 30여 개 지자체에서 350대 이상의 차량이 운행 중임
- 「여객자동차 운수사업법」 제3조제1항은 여객자동차운송사업의 종류를 규정하고 있는데, 이 중 수요응답형 여객자동차운송사업은 제3호에서 농촌과 어촌을 기점 또는 종점으로 하는 경우, 신도시·심야시간대 등 대중교통수단이 부족하여 교통불편이 발생하는 경우 등 운행계통·운행시간·운행횟수를 여객의 요청에 따라 탄력적으로 운영하여 여객을 운송하는 사업으로 정의하고 있으며, 하위 법령에서 세부사항을 정하고 있음²¹²⁾

212) 「여객자동차 운수사업법」 제3조(여객자동차운송사업의 종류) ① 여객자동차운송사업의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 노선(路線) 여객자동차운송사업: 자동차를 정기적으로 운행하려는 구간(이하 “노선”이라 한다)을 정하여 여객을 운송하는 사업
2. 구역(區域) 여객자동차운송사업: 사업구역을 정하여 그 사업 구역 안에서 여객을 운송하는 사업
3. 수요응답형 여객자동차운송사업: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 운행계통·운행시간·운행횟수를 여객의 요청에 따라 탄력적으로 운영하여 여객을 운송하는 사업
 - 가. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호에 따른 농촌과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제6호에 따른 어촌을 기점 또는 종점으로 하는 경우
 - 나. 신도시, 심야시간대 등 대중교통수단이 부족하여 교통불편이 발생하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
 - 다. 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」이나 그 밖에 다른 법률에 따라 수요응답형 여객자동차운송사업 면허의 규제특례를 받아 운행 등 실증과정을 거친 지역에서 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)가 필요하다고 인정하는 경우

「여객자동차 운수사업법 시행령」 제2조의2(수요응답형 여객자동차운송사업의 대상) 「여객자동차 운수사업법」(이하 “법”

- 대표적인 사업으로 도시형·농촌형 교통모델 사업이 시행 중임. 동 사업의 목적은 전국 시·군의 대중교통 취약지역(교통소외지, 농촌지역)에 지역 맞춤형 교통서비스(버스 또는 택시)를 제공하여 주민들의 실질적인 이동권을 보장하려는 것임
 - 도시형 교통모델 사업(국토교통부)은 특별시·광역시 이외의 시(市) 지역(주로 시 관내의 읍·면 지역)을 대상으로 하고, 농촌형 교통모델 사업(농림축산식품부)은 농어촌 지역(행정 구역상 '군' 지역)을 대상으로 함
- 그러나 여전히 많은 지역에서 버스·택시 등의 교통서비스 부족과 열악한 교통여건으로 인한 불편과 사회경제적 불이익, 앱 기반 호출 방식으로 인한 고령층 이용자의 접근성 부족, 서비스 가능 지역에 대한 자의적 법령 적용 문제, 지자체의 재정 부담 심화 등이 문제점으로 지적됨

2 질문 예시

- 1) 현재 DRT 사업은 규제샌드박스를 통한 임시 규제 특례에 의존하고 있어, 규제샌드박스 이후를 대비한 상시적 제도적 기반이 없다. 제도적 기반이 없으면 서비스가 단순한 실험사업에 머물고 전국적 확산이 지연될 수 있다. 지속적 운영을 위한 제도화를 서둘러야 하지 않는가?
- 2) 현재 DRT는 앱 기반 호출 방식이 중심으로 보인다. 디지털 접근성이 낮은 고령층이나 농촌 주민들은 앱 기반 예약 시스템을 효율적으로 활용하기 어려울 수 있다. 음성인식 등 대안적 예약 체계를 마련할 필요가 있지 않은가?
- 3) 현행 「여객자동차 운수사업법」 및 시행령을 적용할 때, 일부 도심 내 대중교통 취약지역에서는 수요응답형 서비스가 불가능하여 지자체별 DRT 추진에 차질이 생기는 경우가 있다. 2024년 7월 시행령을 개정했음에도 서비스 가능 지역에 대한 이러한 자의적 법령 적용 문제가 발생하는 것은 정부의 법령 정비가 제대로 안 되었기 때문이 아닌가?

이라 한다) 제3조제1항제3호나목에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. ~ 5. (생략)

6. 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 시행령」 별표 1에 따른 대도시권의 같은 권역 내 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 간에 일상적인 교통수요를 신속하게 처리하기 위한 대중교통수단이 부족한 경우로서 국토교통부장관이 지역을 정하여 고시하는 경우 <2024. 7. 2. 개정시 신설된 내용>

- 4) 현재 고령운전자 교통사고가 사회적 이슈가 되고 있다. 향후 그 대안으로서 DRT가 고령운전자까지 수요자로 포섭할 수 있도록 하는 방안을 적극 검토할 필요가 있지 않은가?
- 5) 수요응답형 교통서비스가 중장기적으로 민간 교통(승용차, 택시 등) 이용을 얼마나 대체할 수 있을 것으로 예측하는가? 대중교통수단을 중심으로 한 자율주행 서비스와의 점점 또는 연계 가능성은 어떻게 보는가?
- 6) DRT 플랫폼 사업자에 대한 의존도가 높은 구조인데, DRT 서비스의 품질을 관리·감독할 공적 주체는 불명확하다. 이러면 민간 플랫폼 의존도가 심화되어 서비스 안정성이 저해된다. 공적 평가·감독 체계를 구축해야 하지 않는가?

■ 추가 요구 자료

- ① DRT 관련 규제샌드박스 사례와 해제 이후 처리방식
- ② DRT 서비스별 이용자 통계(연령별, 시간대별, 지역별), 고령층 이용률, 호출 방식 선호도 등 관련 통계
- ③ 음성인식 기반 호출, 호출벨 등 고령층 맞춤 기능 도입 사례
- ④ '교통불편 인정 지역'에 대한 지정 기준
- ⑤ 지자체별 DRT 예산투입 현황 및 재정 부담 비교표
- ⑥ 국비 매칭사업 지원 기준 및 실제 집행 내역

작성자

경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4602

관련부처

대도시권광역교통위원회 광역시설정책과

☎ : 044-201-5108

교육위원회

고교학점제 전면 시행, 교사인력 확충 없이 가능한가?

1 현황 및 문제점

- 고교학점제는 학생이 적성과 진로에 따라 다양한 교과목을 선택하고 이수해 누적 학점이 기준에 도달하면 졸업을 인정받는 제도로서 우리나라 대학교의 수업방식과 유사함
 - 기초 소양 및 기본 학력 함양을 위한 공통과목과 학생 진로·적성에 따른 선택과목(일반 선택, 진로 선택, 융합 선택)으로 운영하고 있음. 3년간 총 192학점을 이수하여야 하며, 학교는 학생의 수요와 희망에 따라 과목을 편성하여 운영하고 있음
 - 1학년에는 기초 소양과 기본 학력을 기르기 위해 공통국어, 수학, 영어, 사회, 과학 등 공통과목을 이수하고, 2학년부턴 선택과목 수강이 가능함. 공통과목은 절대평가로 학업 성취율만 표시되지만 선택과목은 상대평가(1~5등급)가 병기됨
 - 출석률이 2/3 이상이고 학업성취율이 40% 이상이어야 학점을 인정받을 수 있으며, 학업 성취율은 A(90% 이상)부터 E(40~60%)까지 다섯 등급으로 나뉜다. E학점 이하는 '미도달'로 보충 지도 대상임
- 2025년 3월부터 고교학점제가 전면 시행되었지만 학교 현장에 정착되기까지는 상당한 제도적 보완과 개선이 필요한 실정임
 - 교육부는 ①고교학점제 지원센터를 중심으로 강사 채용 및 인력풀을 안정적으로 관리하여 학교에 교수·강사를 지원할 수 있도록 하고, 교사가 교육활동에 전념할 수 있는 구체적 업무지원은 물론 ②학교밖교육 지원강화, ③성취 수준 보장 프로그램 및 미이수 학생 관리 등에 대한 종합적 사항을 철저히 점검할 필요가 있을 것으로 보임

- 교원단체 등을 중심으로 교원의 업무 부담 가중 등을 이유로 교원 정원 확대 등의 사항을 지속적으로 요구하고 있으므로 교육부는 교원단체 등과 현장 소통을 강화하고, 학점제 운영 현장 모니터링을 지속적으로 실시하여 필요한 과제 발굴 및 개선을 통한 제도 내실화를 도모할 필요가 있을 것으로 보임
- 이와 관련하여, 2024년 경기도에서는 고교학점제를 경험한 교사 1023명 대상으로 온라인을 통해 학교 현장 및 교사 실태를 조사 한 결과 '업무량과 곤란도가 증가했다'는 답변이 99%에 달했고, '맡은 업무를 일과 시간 내에 마칠 수 있는지'에 대한 질문에는 93%가 그렇지 않다고 답함. 업무량 및 곤란도가 늘어난 항목을 묻는 질문(복수 응답)에는 수업 준비(26%), 학생부 기록(21%), 학생 평가(20%), 최소성취수준보장업무(18%), 교과 선택 및 교과 상담(14%) 순으로 나타남²¹³⁾
- 고교학점제 안착을 위한 현장 및 교원단체, 학부모단체 등 의견수렴을 지속 실시할 필요가 있을 것이며, 교육 업무 가중 문제 해결을 위한 교원 정원 확충에도 실질적인 노력을 기울일 필요가 있을 것임²¹⁴⁾
- 또한, 2028학년도 대학입시부터 고교학점제 학생들이 응시하므로 이에 적합한 입시로 전환하기 위한 대책 마련이 필요할 것임

■ 보통교과 편제표 ■

교과 (군)	공통 과목	선택 과목		
		일반 선택	진로 선택	융합 선택
국어	공통국어1 공통국어2	화법과 언어, 독서와 작문, 문학	주제 탐구 독서, 문학과 영상, 직무 의사소통	독서 토론과 글쓰기, 매체 의사소통, 언어생활 탐구
수학	공통수학1 공통수학2 기본수학1 기본수학2	대수, 미적분 I, 확률과 통계	기하, 미적분 II, 경제 수학, 인공지능 수학, 직무 수학	수학과 문화, 실용 통계, 수학과제 탐구
영어	공통영어1 공통영어2 기본영어1 기본영어2	영어 I, 영어 II, 영어 독해와 작문	영미 문학 읽기, 영어 발표와 토론, 심화 영어, 심화 영어 독해와 작문, 직무 영어	실생활 영어 회화, 미디어 영어, 세계 문화와 영어
사회 (역사/	한국사1 한국사2	세계시민과 지리,	한국지리 탐구, 도시의 미래 탐구, 동아시아 역사 기행,	여행지리, 역사로 탐구하는 현대 세계,

213) 김성규 진주교육대학교 총장, 「(아침논단) 2025년 3월 고교학점제 시행을 앞두고」, 경남일보, 2025.2.16.

214) 교육부는 교원 정원 확대에 관한 문제를 해결하기 위해 기획재정부, 행정안전부 등 유관 부처와 협의를 추진중에 있다는 설명임

교과 (군)	공통 과목	선택 과목		
		일반 선택	진로 선택	융합 선택
도덕 포함)	통합사회1 통합사회2	세계사, 사회와 문화, 현대사회와 윤리	정치, 법과 사회, 경제, 윤리와 사상, 인문학과 윤리, 국제 관계의 이해	사회문제 탐구, 금융과 경제생활, 윤리문제 탐구, 기후변화와 지속가능한 세계
과학	통합과학1 통합과학2	물리학, 화학, 생명과학, 지구과학	역학과 에너지, 전자기와 양자, 물질과 에너지, 화학 반응의 세계, 세포와 물질대사, 생물의 유전, 지구시스템과학, 행성우주과학	과학의 역사와 문화, 기후변화와 환경생태, 융합과학 탐구
	과학탐구실험1 과학탐구실험2			
체육		체육1, 체육2	운동과 건강, 스포츠 문화*, 스포츠 과학*	스포츠 생활1, 스포츠 생활2
예술		음악, 미술, 연극	음악 연주와 창작, 음악 감상과 비평, 미술 창작, 미술 감상과 비평	음악과 미디어, 미술과 매체
기술· 가정/ 정보		기술·가정	로봇과 공학세계, 생활과학 탐구	창의 공학 설계, 지식 재산 일반, 생애 설계와 자립*, 아동발달과 부모
		정보	인공지능 기초, 데이터 과학	소프트웨어와 생활
제2 외국어/ 한문		독일어, 프랑스어, 스페인어, 중국어, 일본어, 러시아어, 아랍어, 베트남어	독일어 회화, 프랑스어 회화, 스페인어 회화, 중국어 회화, 일본어 회화, 러시아어 회화, 아랍어 회화, 베트남어 회화, 심화 독일어, 심화 프랑스어, 심화 스페인어, 심화 중국어, 심화 일본어, 심화 러시아어, 심화 아랍어, 심화 베트남어	독일어권 문화, 프랑스어권 문화, 스페인어권 문화, 중국 문화, 일본 문화, 러시아 문화, 아랍 문화, 베트남 문화
		한문	한문 고전 읽기	언어생활과 한자
교양		진로와 직업, 생태와 환경	인간과 철학, 논리와 사고, 인간과 심리, 교육의 이해, 삶과 종교, 보건	인간과 경제활동, 논술

- 주: ① 선택 과목의 기본 학점은 4학점이다. 단, 체육, 예술, 교양 교과(군)의 기본 학점은 3학점이다.
 ② 선택 과목은 1학점 범위 내에서 증감하여 편성·운영할 수 있다.
 ③ * 표시한 과목의 기본 학점은 2학점이며, 1학점 범위 내에서 감하여 편성·운영할 수 있다.
 ④ 체육 교과는 매 학기 이수하도록 한다. 단, 특성화 고등학교와 산업수요 맞춤형 고등학교의 경우, 현장 실습이 있는 학년에는 탄력적으로 운영할 수 있다.

자료: 교육부 제출자료(2025.7.15.)

2 질문 예시

- 1) 교육부는 우선 고교학점제 지원센터에서 강사 채용 및 인력풀을 안정적으로 관리하여 학교에 교수·강사 지원할 수 있도록 해야 할 것이며, 교사가 교육활동에 전념할 수 있는 구체적 업무 지원은 물론 학교밖교육 지원강화, 성취 수준 보장 프로그램 및 미이수 학생 관리를 위한 면밀한 보완과 점검이 필요하다는 교육 현장의 민원을 지속적으로 제기받고 있다. 그럼에도 불구하고, 교육부에서는 제도의 전면시행으로 이미 한 학기가 지났음에도 이에 대한 구체적인 방안을 내놓지 못하고 있어 교육현장의 혼란은 가중되고 있는 실정이다. 교육부는 교육현장의 혼란을 조속히 해소하기 위해 이에 대한 대책을 신속히 내놓을 필요가 있다고 보이는데, 그 시기는 언제쯤이고 현장의 요구를 제대로 반영할 수 있는가?
- 2) 고교학점제 실현의 전제는 '다양한 과목개설을 위한 충분한 교사 수급'이라 할 수 있을 것이다. 기존 교사의 '과도한 다과목 지도'를 통한 일시적 수급 해소는 미봉책에 불과할 것이다. 또한 교육부에서는 고교학점제 지원센터를 중심으로 강사 채용 및 인력풀을 안정적으로 관리하여 학교에 부족한 교수·강사 인력을 지원하겠다고 했지만, 교원자격증이 없는 외부 전문가들을 확충하여 지금까지 교원양성과정을 통해 교사들이 해왔던 교육과 같은 수준의 교육을 제공할 수 있을지에 대해 의문을 가지고 있는 시각이 있다. 이에 대한 교육부의 입장과 대책은?
- 3) 고교학점제의 핵심인 최소성취수준 보장지도에 따라 단순 출석으로 졸업이 가능했던 과거와 달리, 일정 수준 이상의 출석과 성취율을 달성해야 졸업이 가능하게 해 '책임교육'을 실현하는 것이 중요하다. 이에 학교에서 보충지도를 한다 해도 학생들이 그 수업에 출석하지 않는 경우가 많은데 그 책임이 일방적으로 교사에게만 부과되는 상황이라는 주장도 있다. 이러한 여건에서 최소성취수준 보장지도의 무조건적인 전면 시행보다는 시행에 따른 현장의 부작용을 면밀히 파악한 후 교사, 학부모, 학생 등 교육주체가 납득할 수 있도록 이들의 목소리를 반영하여 세부 조건을 수정한 대안을 마련할 필요가 있다고 보이는데, 교육부의 입장은 무엇인가?
- 4) 교육부에서는 고교학점제는 과목을 선택한다고 하지만 결국 입시에 유리한 과목을 선택하게 된다는 점, 관련하여 한 등급이라도 낮게 받으면 상위권 대학을 갈 수 없다는 불안감에 자퇴하고 검정고시를 보겠다는 학생이 늘고 있다는 지적이 있다. 이러한 상황에서 고교학점제 취지를 살리기 위해서는 이와 연계되어 있는 대입 제도의 실질적인 개선이 동시에 이루어져야

한다. 이에 교육부에서는 2028학년도 대입제도 개편안(2023.12. 발표)에서 후속조치로 대입 전형 운영 협의회 운영, 미래형 대입제도 구상·논의 등을 제시하였지만 실제 학생선발권을 가진 대학들이 고교학점제에 맞춰 선발제도를 변화시키기 위한 구체적인 노력을 보이지 않고 있다. 이러한 상황에서 그동안 고교학점제와 연동된 대입제도를 개선하기 위한 교육부의 후속조치로 실질적인 성과가 있는지, 있다면 그 개선내용은 무엇인가?

■ 추가 요구 자료

- ① 고교학점제 도입 전후의 자퇴생 수와 비율 비교(최근 5년간)
- ② 고교학점제 운영을 위한 강사 채용 현황
- ③ 최근 5년간 고교 교원수 현황, 고교학점제 도입 전후 비교
- ④ 고교학점제 도입에 따라 고교 개설 과목수 및 수강 학생수에 따른 내신 등급 산출 방식·내역
* 내신성적 산출 방식의 개선 없이 고교학점제 적용시 입시에서의 불이익에 대한 현장의 불안감 점검 필요

작성자

사회문화조사실 교육문화팀

☎ : 02-6788-4702

관련부처

교육부 2022개정교육과정지원팀

☎ : 044-203-6719

라이즈(RISE) 전국 확대, 이대로면 나눠먹기식 아닌가?

1 현황 및 문제점

- 라이즈(RISE)는 지역혁신중심 대학지원체계(Regional Innovation System & Education: RISE, 이하 '라이즈')를 지방대학 생존과 지역소멸 위기에 대응하고자 지역과 대학의 협력 및 지역발전에 대학의 역할을 강화하여 지역에 필요한 인재양성과 취업·창업 및 정주여건 개선을 목표로 추진하는 정책임
 - 교육부는 LINC 3.0(산학협력), LiFE(대학평생교육), HiVE(전문직업교육), RIS(지역혁신), 지방대활성화사업 등 대학재정지원사업을 2025년부터 통합하여 대학재정지원사업 예산의 50%를 지역주도 대학지원 예산으로 전환하여 지원함
 - 지방자치단체는 지역발전계획에 지역발전과 지역대학 육성을 연계한 내용을 포함하고, 지역대학의 특성화 분야를 지원하는 계획을 수립하여 교육부와 라이즈 협약을 체결함
 - 지방자치단체는 라이즈 관리와 지원을 위하여 전담기관으로 라이즈센터를 지정하고 대학 지원 전담부서를 신설하여 지역대학 지원체계를 구축하며, 교육부는 대학과 지역의 혁신을 위한 규제 완화를 위하여 고등교육혁신특화지역을 지정함
- 라이즈 추진 관련 연혁과 성과의 주요 내용을 연도별로 살펴보면 다음과 같음
 - 2023년 경남, 경북, 대구, 부산, 전남, 전북, 충북 등 7개 지역을 시범운영 지역으로 선정하여 정책을 추진함
 - 시범지역으로 지정된 지역은 전담부서를 신설하고 전담기관을 지정하여 정책 추진을 위한 기반을 마련함
 - 2024년에는 라이즈 전국 시행을 위한 기반을 조성함
 - 교육부는 훈령으로 「지역혁신중심 대학지원체계 운영규정」을 제정하였고, 지역은 지역발 전전략과 연계한 지역별 라이즈 계획을 수립함
 - 2025년에는 라이즈를 전국으로 확대하여 시행함

■ 라이즈 추진을 위한 예산으로 2025년 2조 원을 편성하여 지원하고 있음²¹⁵⁾

- 라이즈 추진을 위하여 시·도별로 지원한 예산 현황은 다음과 같음

■ 2025년 시·도별 라이즈 예산 지원 현황 ■

(단위: 억 원)

지자체	지원금액	지자체	지원금액
서울	1,358	강원	1,508
부산	1,749	충북	1,261
대구	915	충남	1,271
인천	220	전북	1,207
광주	866	전남	936
대전	852	경북	2,457
울산	594	경남	1,440
세종	199	제주	402
경기	1,021	계	18,263

주: 잔여 예산은 하반기에 교부 예정임

자료: 교육부, 「국회입법조사처 제출자료」, 2025.7.

■ 라이즈 추진과 관련하여 문제점 및 과제로 다음의 내용이 논의되고 있음

- 라이즈 전국 시행에 따라서 지역의 고등교육에 관한 관심과 라이즈 지원을 위한 역량에 따라서 지역 간에 고등교육 격차가 발생할 수 있다는 지적이 있음
- 지방자치단체가 라이즈 추진을 위한 인력과 조직을 충분히 확보했는지와 라이즈 추진에 따른 성과를 평가할 수 있는 역량을 점검할 필요가 있다는 의견이 있음
- 라이즈 추진에 따른 성과를 객관적으로 평가하기 위한 체계를 갖추기 위한 내용이 법률에 규정되어 있지 않다는 지적이 있음

2 질문 예시

- 1) 라이즈를 2025년부터 전국으로 확대하여 서울, 경기, 인천 등에 소재한 대학도 라이즈 추진에 따른 예산을 받을 수 있음. 비수도권 대학과 비교하여 학생 모집과 교육 및 연구의 여건이 우수한 수도권대학의 경쟁력을 더욱 높여서 비수도권 대학과 수도권 대학 간에 격차가 확대될 수 있다는 지적에 대한 대책은 무엇인가?

215) 라이즈 예산으로 2조 원이 편성되었으며, 시·도별 라이즈 예산 지원외에 잔여 예산은 하반기에 교부할 예정임

- 2) 2025년 라이즈 사업비 배분 내역에 따르면, 재학생 수에 비례하여 배분한 경향이 있음. 이는 기존의 대학재정지원사업에서 예산을 지원한 방식과 유사하며, 지역의 특수성을 고려한 전략과 대학별 특화를 고려한 예산 지원방식이 아니라는 지적이 있음²¹⁶⁾. 교육부는 이러한 문제를 개선하기 위하여 검토하고 있는 방안이 무엇인지?
- 3) 교육부는 지방자치단체가 라이즈 추진을 위한 조직과 인력 및 예산 확보 등의 체계를 가지고 있다고 평가하는가? 교육부는 지방자치단체가 라이즈의 성과를 평가하기 위한 역량을 갖추고 있다고 생각하는가? 교육부가 라이즈 추진과 관련하여 지방자치단체에 위임이나 이양한 권한의 세부 내용은 무엇이며, 향후 권한 이양 또는 위임과 관련하여 로드맵이 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 17개 광역 지방자치단체 라이즈 관련 전담부서와 인력 및 지역RISE센터 조직과 인원 현황
- ② 지방자치단체별 라이즈 주요 정책과 성과평가를 위한 지표
- ③ 지방자치단체별 라이즈 추진 관련 예산 지원 현황(최근 3년)
- ④ 라이즈 선정 대학 등을 대상으로 실시한 만족도 조사 및 건의사항
- ⑤ 교육부와 지자체들은 주요 목표인 인재양성과 정주여건 개선에 어떠한 효과가 나타났다고 판단하고 있는가?

작성자 사회문화조사실 교육문화팀
☎ : 02-6788-4705

관련부처 교육부 지역인재정책과
☎ : 044-203-6236

216) 최해인, 「지방대학 육성정책 평가」, 국회예산정책처 사업평가, 2025.8.21.

국가교육위원회는 국가교육발전계획을 수립할 수 있는가?

1 현황 및 문제점

- 국가교육위원회는 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 “국가교육위원회법”) 제 10조(위원회의 소관 사무) 제1항 제1호에 따라 교육비전, 중장기 정책 방향, 학제·교원정책·대학입학정책·학급당 적정 학생 수 등 중장기 교육 제도 및 여건 개선 등에 관한 국가교육발전계획 수립에 관한 사항 등을 소관 사무로 하며, 제11조(국가교육발전계획 수립 등) 제1항에 따라 동 계획을 10년마다 수립하여야 함
 - 국가교육위원회는 2023년 9월 발표한 계획에 따르면, 2024년 9월까지 시안을 마련하고 관계기관과 국민의 의견수렴을 거쳐 2025년 3월 말까지 수립을 완료할 예정이었음²¹⁷⁾
 - 그러나 심층적인 토의와 내실 있는 방안을 강구하고자 시안의 마련을 연기하는 등 계획이 변경되어 국가교육발전계획의 대상 기간을 2026~2035년에서 2027~2036년으로 함²¹⁸⁾
- 국가교육위원회는 2027~2036년 국가교육발전계획 수립을 위한 자문과 사전검토 기능을 수행하기 위해 ‘중장기 국가교육발전 전문위원회’를 구성하여 운영하고 있음
 - 국가교육위원회는 2024년 동 전문위원회 내부의 내용과 자료유출 등 논란으로 정상적인 운영이 어려워지게 되면서, 제2기 전문위원회 위원 총 21명을 위촉하여 2025년 1월 1일부터 2026년 12월 31일까지 2년간 활동하게 됨²¹⁹⁾
- 2025년 업무계획에 따르면, 국가교육위원회는 4월까지 국가교육발전계획 주요과제에 대한 심층 논의를 추진한 뒤 5월 말까지 국가교육발전계획 시안을 심의·의결할 계획이었으나 시안의 발표 등 일정이 연기되고 있음
 - 올해 4월 국가교육발전계획 시안의 발표가 대선 이후로 사실상 연기되었다는 일부 언론보도가 있었고, 국가교육위원회는 이에 대해 당초 일정대로 국가교육발전계획 시안을 마련할 계획이라고 설명한 바 있음²²⁰⁾

217) 국가교육위원회, 「중장기 국가교육발전계획 수립을 위한 추진계획」, 2023.9.8.

218) 국가교육위원회 보도자료, 「중국가교육위원회 2025년 업무계획(안)」, 2025.2.4.

219) 국가교육위원회 보도자료, 「제2기 중장기 국가교육발전 전문위원회 위촉식 및 1차회의 개최」, 2025.1.6.

220) 국가교육위원회 설명자료, 「중장기 국가교육발전계획 시안을 5월까지 마련할 계획입니다.」, 2025.1.6.

- 그러나 5월 30일 개최된 국가교육위원회 제53차 회의에서는 ‘중장기 국가교육발전계획 시안(1차안)’이 비공개 보고안건으로 다루어졌을 뿐, 이에 대한 심의·의결은 이루어지지 않았음²²¹⁾
- 이후 국가교육위원회 제54차(2025.6.13.) 및 제55차(2025.6.20.) 회의에서 비공개 자유토론 안건으로 ‘중장기 국가교육발전계획 관련 논의’가 다루어졌으며,²²²⁾ 제56차(2025.7.4.) 및 제57차(2025.7.18.) 회의에서 제2기 중장기 국가교육발전 전문위원회 분야별 보고가 각각 비공개로 이루어짐²²³⁾

2 질문 예시

- 1) 2023년 9월 중장기 국가교육발전계획 수립 과정에 착수하면서 국가교육발전계획의 최종 시안이 어떤 형태와 수준으로 구성되어야 할 것인지²²⁴⁾ 논의한 바 있는가? 예컨대, 국가수준 교육과정과 같이 행정부 고시의 형태로 제정하는 방식 등을 예정하고 있는가? 작성된 계획의 구체적인 수준으로 1995년 5월 31일 발표한 ‘신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안’ 등과 같이 참조할 수 있는 예가 있다면 어떤 것인가?
- 2) 국가교육발전계획은 「국가교육위원회법」의 목적 및 국가교육위원회를 설치한 취지 등을 종합적으로 고려할 때 사회적 합의에 기반하여 수립될 필요가 있다. 다만, 동법 제15조에 따라 위원회는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 재적위원 과반수 찬성으로 안건을 의결할 수 있으므로, 국가교육발전계획 역시 재적위원 과반수 찬성만으로 의결하여 수립할 수 있는 대상이 된다. 회의의 의결 정족수 외에 국가교육발전계획이 사회적 합의에 기반하였는지 평가할 수 있는 대상과 그 기준은 무엇인가?
- 3) 전문위원회의 위원과 전문위원은 법률상 구분되고²²⁵⁾ 각 직제를 둔 취지에도 차이가 있는

221) 국가교육위원회 제53차(2025.5.30.) 회의록

222) 국가교육위원회 제54차(2025.6.13.) 회의록 및 국가교육위원회 제55차(2025.6.20.) 회의록

223) 국가교육위원회 제56차(2025.7.4.) 회의록 및 국가교육위원회 제57차(2025.7.18.) 회의록

224) 국가교육발전계획이 어느 정도의 구체성 또는 추상성을 가져야 하는지에 대해서는 국가교육위원회의 재량에 맡겨져 있다고 할 수 있는데, 「국가교육위원회법」에 따라 중장기 정책 방향, 학제·교원정책·대학입학정책·학급당 적정 학생 수 등 중장기 교육 제도 및 여건 개선 등이 국가교육발전계획에 포함되어야 한다고 열거하고 있을 뿐임

225) 「국가교육위원회법」 제17조(전문위원회) 제1항에 따라 국가교육위원회는 그 소관 사무에 관하여 실무적인 자문이나 심의·의결 사항에 관한 사전검토 등을 위하여 필요한 경우에는 위원회 소속으로 전문위원회를 둘 수 있고, 동법 제19조(전문위원) 제1항에 따라 국가교육위원회는 그 소관 사무에 관한 전문적인 조사·연구 등을 수행하기 위하여 전문위원을

것으로 보인다. 현재 국가교육위원회는 국가교육발전계획을 수립하기 위하여 전문위원을 위촉하여 운영하고 있지 않다. 위촉하지 않은 이유는 무엇이고, 전문위원 직제를 운영하게 될 경우 인원과 상근 여부 등 어떤 형태를 검토할 수 있는가?

- 4) 국가교육발전계획에 따라 각 시행계획이 적정하게 수립되도록 점검·조정하기 위한 수단이 검토되고 있는가?²²⁶⁾ 또한, 동 계획이 효과적이고 안정적으로 시행되기 위해 이행상황을 점검하는데 필요한 조직과 인력을 갖추고 있는가? 그렇지 않다면, 확보되어야 할 조직과 인력 규모 소요는 얼마나 되는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 국가교육위원회 제53차(2025.5.30.) 회의에 보고된 '중장기 국가교육발전계획 시안(1차안)'
- ② 국가교육발전계획의 변경된 수립·시행 절차 및 일정
- ③ 법률에 따른 전문위원 제도 운영 현황과 향후 위촉 계획·방안(조직 구성, 소요 예산 등 포함)
- ④ 국가교육발전계획 시행 및 이행상황 점검 등을 위한 적정 조직과 인력 규모 추계안

작성자

사회문화조사실 교육문화팀

☎ : 02-6788-4706

관련부처

국가교육위원회 교육발전총괄과

☎ : 02-2100-3330

둘 수 있음

226) 「국가교육위원회법」 제11조 제7항에 따르면, 위원회는 매년 시행계획의 이행상황을 점검하고 그 결과를 공개하도록 정하고 있지만, 각 시행계획이 국가교육발전계획의 내용과 취지에 비추어 미비한 경우에 국가교육위원회가 이를 시정하게 할 수 있는 법정수단은 확보되지 못한 것으로 보임

문화체육관광위원회

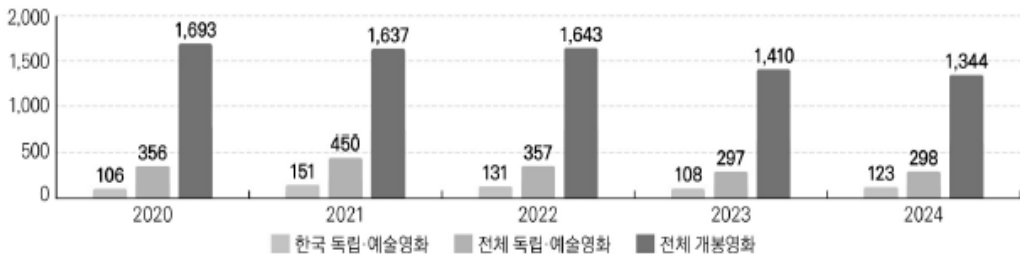
축소된 지원예산, 독립·예술영화 생태계는 위기 아닌가?

1 현황 및 문제점

- 한국 독립·예술영화 산업은 제작량의 증가에도 불구하고 상영 및 유통 구조의 정체로 인해 많은 작품이 관객에게 소개되지 못하고 있음
 - 2024년 한 해 동안 개봉된 한국 독립·예술영화의 편수는 123편으로, 전체 영화 개봉 편수 1,344편 가운데 9.2%에 해당하며, 이는 독립영화가 전체 영화 시장에서 차지하는 비중이 여전히 소수에 머물고 있음을 보여줌

■ 2020~2024년 전체 독립·예술영화 개봉 편수 ■

(단위: 편)



자료: 영화진흥위원회, 『2024년 한국 영화산업 결산』, 2024. p.108.

- 제작 현황을 살펴보면, 2024년 장편 독립영화 제작 편수는 199편으로 전년에 비해 크게 증가한 반면, 실제로 개봉한 편수는 115편에 머물러, 제작 대비 개봉 비중은 57.8%로, 최근 5년 중 가장 낮은 수치를 기록함
 - 또한, 장편 독립영화 115편의 평균 상영 횟수는 949회에 그쳤는데, 이는 전체 한국영화

실질 개봉작 222편의 평균 상영 횟수인 14,238회의 약 6.7% 수준에 불과함²²⁷⁾. 즉, 상업영화에 비해 독립영화는 상영 기회와 관객 접점이 크게 제한되어 있음을 알 수 있음

- 상영 인프라 부분을 보면, 2024년 기준 전국의 독립·예술영화 전용관은 68개로 2023년보다 1개가 줄었는데, 이는 2021년(69개), 2022년(68개), 2023년(69개)과 별 차이가 없어 지난 4년간 성장이 사실상 멈춰 있음을 뜻함

■ 2020~2024년 한국 장편 독립영화 제작편수 대비 개봉편수 ■

(단위: 편)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
한국 독립영화 제작편수(장편)	143	118	151	152	199
한국 독립영화 개봉편수(장편)	96	147	124	102	115
제작 대비 개봉 비중	67.1%	124.6%	82.1%	67.1%	57.8%

자료: 영화진흥위원회, 『2024년 한국 영화산업 결산』, 2024. p.112.

■ 2020~2024년 전국 작은영화관 및 독립·예술영화 전용관 현황 ■

(단위: 개)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
작은영화관	18	53	62	64	68
독립·예술영화전용관	65	69	68	69	68
합계	83	122	130	133	136

자료: 영화진흥위원회, 『2024년 한국 영화산업 결산』, 2024. p.85.

- 2024년 영화진흥위원회의 독립·예술영화 지원, 영화제 및 지역영화 관련 사업 예산이 대폭 삭감되거나 일부 폐지되어 영화계 현장에 큰 혼란을 초래했으며, 2025년에도 예산이 완전히 회복되지는 못했음
- 독립영화는 상업영화에 비해 극장 개봉 기회가 매우 제한적이어서, 영화제가 사실상 주요 상영 및 유통 창구 역할을 하고 있음. 그러나 정부는 대표적으로 2023년 대비 영화제 지원 예산이 절반 이하로 삭감하여, 지원 대상 영화제 수도 40개에서 11개로 대폭 축소되면서, 단편 및 저예산 독립영화의 상영 기회가 크게 감소했음

227) 영화진흥위원회, 『2024년 한국 영화산업 결산』, 2024. p112.

■ 2022~2025년 국내 및 국제영화제 지원 예산 현황 ■

(단위: 백만원)

구분	2022년	2023년	2024년 ¹⁾	2025년 ²⁾
국제영화제육성지원	4,500(15개)	4,400(15개)	2,400(10개)	3,196(20개)
국내영화제육성지원	622(34개)	594(24개)		
독립영화제개최지원 (서울독립영화제)	370(1개)	370(1개)	296(1개)	
계	5,492(50개)	5,364(40개)	2,696(11개)	3,196(20개)

주¹⁾. 2024년은 국제영화와 국내영화제를 '국내 및 국제영화제 육성'으로 통합

주²⁾. 2025년은 '독립영화제 개최지원'을 '국내 및 국제영화제 육성'에 포함하여 통합

자료: 영화진흥위원회 자료제출, 2025.7.22.

2 질문 예시

1) 국내 영화산업은 여전히 멀티플렉스 중심의 독과점 상영 구조가 일반화되어 있어, 독립영화는 손익분기점을 넘기조차 어려운 구조적 문제 속에 놓여 있다. 이런 상황에서 독립·예술영화는 정부의 지원사업과 영화제를 통한 상영 기회에 절대적으로 의존할 수밖에 없다.

① 그런데 2024년에는 독립·예술영화 지원과 영화제, 지역영화 관련 사업 예산이 대폭 삭감되거나 일부 폐지되면서 현장에 큰 혼란을 야기했다. 문화체육관광부는 당시 이러한 축소·폐지를 어떤 정책적 판단으로 단행한 것인가?

② 결과적으로 독립영화의 상영 기회 축소와 영화생태계 위축을 초래했다는 비판에 대해 책임 있는 입장을 밝혀야 한다. 아울러 2025년에도 예산이 여전히 완전히 회복되지 못한 것은, 독립영화 정책을 일회성 지원 차원에서만 접근하고 있는 것 아니냐는 비판이 있다. 문화체육관광부는 이러한 지적에 대해 어떻게 답하겠는가? 더 나아가 독립·예술영화의 안정적 유통망 확보와 지속 가능한 지원 구조 등 왜 제도적 보완을 추진하지 못했나?

2) 2023년 대비 2024년에 영화제 지원 예산은 절반 이하(5,364백만 원 → 2,696백만 원)로 줄어들었고, 지원받는 영화제 수도 40개에서 11개로 대폭 축소되었다. 그 결과 단편 및 저예산 독립영화의 상영 기회가 급감하면서, 독립·예술영화 생태계가 심각한 위기에 직면했다는 현장의 비판이 이어지고 있다. 문화체육관광부가 문화다양성과 창작생태계 보호를 정책 목표로 내세우면서도, 정작 예산을 대폭 삭감한 것은 정책 목표와 정면으로 모순되는 결정이다. 이 과정에서 영화계 현장의 의견을 제대로 수렴하지 않았다는 지적 또한 제기된다. 문화체육

관광부는 이와 같은 예산 삭감 과정에서 어떤 정책적 근거로 이러한 판단을 내렸는가? 영화인·제작자·감독 등 현장 종사자들의 의견은 얼마나 반영되었는가? 현재 운영되는 소통 창구가 있는가? 있다면 그 기능이 실효적으로 작동하고 있는가? 현행 소통 창구가 형식적이라는 비판에 대해 어떻게 답변하겠는가?

3) 2024년 기준 독립·예술영화의 장편 제작 편수는 늘어났음에도 불구하고 개봉률은 57.8%로 최근 5년 중 최저 수준을 기록하였다. 즉, 정부가 독립영화 활성화를 위한 정책을 추진한다고 하지만 정작 다수의 작품들이 관객을 만날 기회조차 얻지 못하는 실정이다. 더구나 상영·유통 인프라는 지난 4년간 사실상 정체되어 있고, 멀티플렉스 중심의 독과점 구조 속에서 독립영화의 관객 접점은 더욱 축소되고 있다.

① 이는 결국 정부가 독립·예술영화 지원정책을 양적으로는 확대한다고 하면서도, 실제 성과인 ‘개봉률 제고’와 ‘유통 구조 개선’이라는 핵심 목표를 달성하지 못하고 있다는 것을 보여준다. 나아가 2025년에도 예산을 완전히 회복하지 못한 상황에서, 그간의 정책이 단기적·보여주기식 지원에 그친 것이 아닌지에 대한 비판을 피할 수 없다. 왜 구조적 보완을 추진하지 못하고 있는가?

② 문화체육관광부는 독립·예술영화가 단순히 제작되는 데서 그치지 않고 실제로 관객과 만날 수 있도록 하는 실효적 지원 구조와 상영 독과점 완화 방안을 어떻게 마련할 것인지, 구체적인 개선책은 무엇인가?

4) 영화진흥위원회가 지역 영화 관련 지원사업을 사실상 전면 폐지하면서 지역 영화문화 활성화가 심각한 위기에 직면했다. 이는 지역 영화인들의 창작 기반을 무너뜨리고, 수도권과 지역 간 문화 격차를 더욱 심화시켰다. 나아가 OTT 성장, 극장 관객 감소, 민간 투자 저조 등으로 영화산업 환경 자체가 급변하는 상황 속에서, 문화체육관광부는 독립·예술영화 정책에 대해 중장기 비전조차 제대로 제시하지 못해 그 결과 예산은 축소되고, 시장 정상화와 생태계 회복이라는 본래 정책 목표는 사실상 방치되어 왔다. 문화체육관광부는 이러한 정책 실패와 혼란에 대해 어떻게 책임질 것인가? 아울러 향후 독립·예술영화 생태계 복원을 위해 구체적인 투자 확대, 유통 경로 다양화, 신규 상영 인프라 구축 등 실효성 있는 개선책을 언제, 어떤 방식으로 추진할 것인가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 5년간 독립·예술영화, 영화제, 지역영화 관련 세부 예산안 및 집행 현황(연도별 증감, 항목별 상세 명세)
- ② 최근 3년간 예산 지원 삭감에 따른 지역별, 규모별 영화제 취소·축소 현황, 피해 사례 신고 접수 및 처리 현황

작성자

사회문화조사실 교육문화팀

☎ : 02-6788-4707

관련부처

문화체육관광부 영상콘텐츠산업과

☎ : 044-203-2434

규제 사각지대 속의 팬덤 마케팅 음반 판매 대책은?

1 현황 및 문제점

- 대중문화산업(K-pop 산업)에서 음반 초동 판매량은 아이돌 인기의 주요 지표로, 기획사들은 이를 높이기 위해 팬사인회 응모권, 랜덤 포토카드 등 팬덤 마케팅을 적극 활용하고 있음
 - 대체로 음반에 팬사인회 응모권을 한 장씩 넣어 구매하는 음반 수에 따라 응모 당첨 확률을 높이는 방식으로 운영되며, 일부 기획사는 아예 응모권만 수령하고 음반 실물은 받지 않는 ‘수령 포기 옵션’을 제공해, 음반 자체가 실질적으로는 응모권을 유료로 판매하기 위한 수단으로 변질되고 있음²²⁸⁾
 - 또한 앨범에는 무작위로 제공되는 ‘랜덤 포토카드(포카)’ 등의 굿즈가 포함되는 경우가 많아, 원하는 구성을 위해 소비자들이 중복 구매를 반복하고 있으며, 일부 기획사는 일정 수량 이상의 음반 구매 시 ‘미공개 포카(미공포)’ 등을 추가로 제공하여 구매를 유도함
 - 2023년 한국소비자원의 조사에 따르면, 팬사인회 등 이벤트 응모를 위해 음반을 구매한 소비자는 평균 6.7개이고, 최대 80개를 구매한 사례도 있음²²⁹⁾
- 팬덤 마케팅을 이용한 음반 밀어내기 행위는 음악산업의 고질적인 문제로 지적되어 왔으며, 2016년에는 이를 제도적으로 규율하기 위해 「음악산업진흥에 관한 법률(이하 ‘음악산업법’)」 제26조에 ‘판매량을 올릴 목적으로 음반을 부당하게 구입하게 하는 행위’를 금지하는 조항이 신설되었음
 - 문화체육관광부는 「음악산업법」 제26조제3항에 따라 최근 3년간 총 12건의 음반·음악영상물관련업자등에 업무에 관한 보고 명령 또는 관계 자료의 제출명령을 내린 바 있으나²³⁰⁾, 이와 관련된 후속 행정조치는 이루어진 바 없음

228) 지나윤, 「아이돌 팬 사인회 응모 앨범 ‘수령 포기’ 옵션 등장…이유는?», 『SBS 뉴스』, 2020.4.10.(최종 검색일: 2025.7.9.), <https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005741960&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND>

229) 한국소비자원 보도자료, 「팬덤마케팅 소비자문제 실태조사」, 2023.3.7.

230) 2023.1.1.~2025.7.17. 기준. 문화체육관광부 제출자료, 2025.7.18.

- 또한 위 행위는 2024년 국정감사에서 재차 지적되었으며, 문화체육관광부는 이에 대한 후속 조치로 현재 공정한 음악산업 유통환경 조성을 위한 실태조사를 진행 중이며, 음반 판매 관행 개선 및 소비자 보호 강화를 위한 가이드라인 마련을 추진할 계획이라고 밝힘²³¹⁾
 - 그러나 여전히 최근 발매된 음반들에서도 팬덤 마케팅 요소가 활용되고 있으며, 이렇게 판매된 음반의 수량이 음원차트 집계에 반영되고 있어 실질적으로 개선되지 않음²³²⁾
 - 또한 문화체육관광부가 해결방안으로 추진 중인 중인 가이드라인은 법적 강제력이 없는 자율규범에 불과하여 실효성이 낮음²³³⁾
 - 특히 음반 유통시장에서는 팬덤 마케팅이 판매량 확보 및 수익 극대화에 직접적으로 연결되는 주요 전략인 만큼, 자율적인 방식으로는 유통 관행을 바꾸기 어렵다는 구조적 문제가 존재해, 이를 평가 기준 등과 같은 제도적 인센티브와 연계하지 않으면 실효성을 기대하기 어려움
- 게임 분야의 경우 지난 2024년 3월부터 게임 내 확률형 아이템 정보공개 의무화 내용 등을 담은 「게임산업진흥에 관한 법률 시행령」 개정안이 의결되어 시행됨에 따라, 온라인 및 모바일 게임 서비스를 제공하는 사업체 이용약관에 확률형 아이템의 확률정보를 공개하도록 하고 있음
 - 응모권에 기반한 음반 판매는 게임의 확률형 아이템과 기본 구조, 확률 요소, 구매 동기, 추가 구매 유도, 과도한 소비 유발 등의 측면에서 일정 부분 유사성이 있음

231) 문화체육관광부, 「2024년도 국정감사결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과 보고서(문화체육관광부 소관)」, 2025.4. p. 25.

232) 2024년 국정감사에 출석하여 해당 관행에 대해 팬 사인회 등 이벤트에 문제가 있다면 조사하여 개선점을 모색하겠다고 답변한 국내 엔터테인먼트 3사의 최근 발매 음반에는 모두 팬 사인회 응모권과 미공개 포토 카드 등이 포함된 것을 확인할 수 있음. 라이즈(RIIZ) 정규 1집 발매 기념 대면 사인회 이벤트 응모 관련(https://www.everlineshop.com/goods/goods_view.php?goodsNo=1000013064), 올데이프로젝트(ALLDAY PROJECT) 데뷔 싱글 앨범 'FAMOUS' 발매 기념 대면 팬사인회 응모 관련(<https://m2urecord.com/article/m2u-event/1/10350/>), 트와이스(TWICE) 앨범 'THIS IS FOR' 발매기념 팬 사인회 이벤트 응모 관련(https://m.musicplant.co.kr/board/?db=gallery_1&no=1011&mari_mode=view%40view) 등 참조

233) 실제로 콘텐츠이용자 보호 관련 영역에서도 「콘텐츠이용자 보호지침」이 마련된 지 10여 년이 지났고, 그 이행률을 대상으로 2018년, 2022년, 2024년 세 차례 실태조사를 실시했으나, '콘텐츠 결함 등에 따른 피해보상 기준' 등 핵심 항목의 이행률은 거의 개선되지 않았으며, 자율규범만으로는 이용자 보호의 실효성을 확보하기 어렵다는 점이 반복적으로 지적되어 왔음

2 질문 예시

- 1) 행사 응모권과 랜덤 굿즈 등을 기반으로 한 음반 유통 행위가 「음악산업법」 제26조에 따른 금지행위에 해당하는지를 검토한 바 있는가? 2024년 국정감사 이후 진행된 건전한 음반 유통질서 확립을 위한 업무보고 및 자료제출 이후 여전히 실효적 제재가 뒤따르지 않는 이유는 무엇인가?
- 2) 문체부는 음반 유통 질서 확립을 위한 조치로 가이드라인 마련을 추진하겠다고 밝히고 있으나, 정책적 유인 없는 자율 규범만으로는 이행률이 낮을 수밖에 없다. 판매량 중심의 구조 속에서 가이드라인만으로 실효성을 확보할 수 있다고 보는 근거는 무엇인가? 자율 규범이 반복적으로 무력화된 사례가 있음에도 여전히 같은 방식을 고집하는 이유는 무엇인가? 실효성을 담보하기 위해서는 최소한 음원차트 반영 기준에서 팬덤마케팅 요소가 포함된 판매량을 별도 분리하거나, 일정 기준을 초과한 판매 방식에 대해 제재·과징금을 부과하는 등의 규제 장치가 필요하다고 보지 않는가?
- 3) 게임 산업의 경우 확률형 아이템 규제 강화를 통해 소비자 정보공개 및 사행성 방지를 제도화 하였다. 게임의 확률형 아이템과 응모권 확률에 기반한 음반 판매 행위는 유사한 특성이 있다고 보는 의견이 있는데, 문체부의 의견은 어떠한가? 음반 역시 게임과 같이 소비자의 알 권리 보장을 위해 확률에 대한 정보를 기재하도록 하고 이를 위반할 시에 대한 제재 조치를 마련해야 하지 않는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 5년간(2021~2025) 「음악산업법」 제26조제3항에 따라 이루어진 업무보고 및 제출자료
- ② 문체부의 '음반 판매 관행 개선 및 소비자 보호 강화를 위한 가이드라인'의 이행 실효성 확보 방안 및 도입 관련 향후 계획
- ③ 유관 산업 내 자율규범 이행률(2021~2025년) 및 규제 도입 현황(자율규제 미이행 시 정부 개입·입법 조치 사례 포함)

작성자 사회문화조사실 교육문화팀

☎ : 02-6788-4703

관련부처 문화체육관광부 대중문화산업과

☎ : 044-203-2460

의무가입으로 문화유산 화재보험 가입률을 높여야 하지 않는가?

1 현황 및 문제점

- 국가지정 목조문화유산²³⁴⁾ 567건 중 화재보험에 가입한 건물은 총 244건으로 43%의 가입률을 나타내고 있음
- 국가와 지방자치단체가 관리하는 국·공유 목조문화유산의 경우 98.6%의 가입률은 나타내고 있고 반면, 사유 목조문화유산은 전체건수 429건 중 108건만 가입되어 있어 25.2%의 가입률을 나타내고 있음

■ 목조문화유산 화재보험 가입 현황(2025년 6월 기준) ■

(단위: 건, %)

구분	전체				국·공유 목조문화유산				사유 목조문화유산			
	합계	가입	미가입	가입률	소계	가입	미가입	가입률	소계	가입	미가입	가입률
합계	567	244	323	43.0	138	136	2	98.6	429	108	321	25.2
국보	21	10	11	47.6	5	5	0	100.0	16	5	11	31.3
보물	223	88	135	39.5	32	32	0	100.0	191	56	135	29.3
민속문화유산	196	54	142	27.6	23	23	0	100.0	173	31	142	17.9
사적	127	92	35	72.4	78	76	2	97.4	49	16	33	32.7

주: 국·공유 목조문화유산 중 화재보험에 미가입한 건물은 사적 2건임(1건은 영조물손해 배상보험 가입, 1건은 가입 준비 중임)
자료: 국가유산청 제출자료, 2025.7.11.

- 국·공유 목조문화유산의 경우 「국유재산법 시행령」 및 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」에 따라 보험 의무가입을 적용받고 있으나, 사유 목조문화유산의 경우 보험 가입을 강제할 수 있는 법령이 미비한 상황임
- 국유 문화유산의 경우 「국유재산법 시행령」 제82조제1항²³⁵⁾, 공유 문화유산의 경우 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제4조²³⁶⁾에 따라 보험에 가입하여야 함

234) 문화유산은 국보, 보물, 국가민속문화유산, 사적으로 분류됨

235) 제82조(보험 가입) ① 중앙관서의 장은 국유재산 중 연면적이 1천 제곱미터 이상인 건물, 선박·항공기 및 그 종물과 법 제5조 제1항 제3호의 기계와 기구 중 중요한 것에 대해서는 손해보험에 가입하여야 한다.

236) 제4조(손해보험 및 공제계약) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 공유재산에 대해서는 손해보험이나 공제(共濟)에 가입하여야 한다.

1. 건물, 선박
2. 공유재산 대장에 기록된 가격이 1억원 이상인 것으로서 지방자치단체의 장이 중요하다고 인정하는 공작물·기계 및 기구

- 다만, 사유 목조문화유산의 경우 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제14조제4항에서 “국민은 문화유산의 보존·관리를 위하여 국가와 지방자치단체의 시책에 적극 협조하여야 한다”라는 대의적 원칙만이 기술되어 있어 보험 가입을 강제하기에는 한계가 있음²³⁷⁾
- 사유 목조문화유산의 화재보험 가입률 저조의 원인으로는 ① 목조문화유산에 대한 화재위험 보장 상품의 개발 및 공급의 저조, ② 문화유산 가치평가의 어려움, ③ 보험료에 대한 재정적 인 부담, ④ 보험가입 의무화 조항의 부재 등으로 나타나고 있음²³⁸⁾
- 또한, 2025년 3월 영남지역에서 발생한 대형산불로 인하여 보물로 지정된 의성 고운사 연수전과 가운데루를 비롯하여 국가지정 문화유산 13건이 피해를 입었는데 이 중 목조문화유산은 5건임
 - 피해를 입은 5건 중 화재보험에 가입되어 있는 목조문화유산은 1건(청송 송소고택)이고, 미가입된 목조문화유산은 4건(의성 고운사 연수전, 의성 고운사 가운데루, 청송 서벽고택, 청송 사남고택)임
 - 문화유산 복구금액으로 의성 고운사 연수전은 3,872백만 원, 의성 고운사 가운데루는 12,951백만 원, 청송 사남고택은 1,378백만 원이 지원될 예정임²³⁹⁾

2 질문 예시

- 1) 개인소유의 목조문화유산 화재보험 가입률이 저조하다는 것은 국정감사에서 지속적으로 지적되고 있는 사항인데 사유 목조문화유산의 화재보험 가입률 저조 문제가 왜 해소되지 않는가?
- 2) 국·공유 문화유산의 경우 관련 법령에 따라 보험을 의무적으로 가입하여야 하는 반면, 사유 목조문화유산은 보험 가입을 강제할 수 없는 상황이다. 사유 목조문화유산의 화재보험 가입 의무화를 내용으로 하는 입법의 필요성이 충분하다고 보여지는데 아직까지 입법이 이루어지지 못하고 있는 이유가 무엇인가? 또한 사유 목조문화유산의 보험 의무가입 추진시 예상되는 어려움과 그것을 해소하기 위한 대책은 무엇인가?

237) 국가유산청, 「지정 목조문화유산(국보, 보물 등) 화재보험 도입에 관한 연구」, 2024, p.84

238) 국가유산청, 앞의 글, p.83

239) 국가유산청, 「제426회국회 산불피해지원대책특별위원회 업무보고 자료」, 2025.6, p.6

- 3) 국가유산청에서 실시한 「지정 목조문화유산(국보, 보물 등) 화재보험 도입에 관한 연구」에 따르면 사유의 목조문화유산 화재보험 가입률이 낮으며, 그 이유가 문화유산 보험가입에 대한 개인의 재정적인 부담과 목조문화유산의 보수 또는 수리가 필요한 경우 정부의 지원(긴급 보수사업 등) 등을 받고 있기 때문으로 나타났다.²⁴⁰⁾ 개인의 재정적 부담을 완화하기 위하여 정부가 보험금을 일정부분 지원해 주는 방안에 대하여 어떻게 생각하는가? 또한, 보험금 지원 방안과 피해 복구에 소요되는 비용을 비교해 보았을 때 어느 방안이 장기적으로 재정효율이 높은가?
- 4) 사유의 국보로 지정된 목조문화유산 중 11건²⁴¹⁾이 화재보험에 가입되어 있지 않은데 여기에는 이번 영남에서 발생한 대형산불의 직접적인 피해 지역에 위치한 안동 봉정사 극락전, 안동 봉정사 대웅전, 영주 부석사 무량수전, 영주 부석사 조사당, 합천 해인사 장경판전 등 역사적·문화적으로 중요한 가치를 지니고 있는 문화유산이 다수 포함되어 있다. 국보를 비롯하여 문화유산의 피해를 예방하기 위한 사전적 방재정책의 필요성은 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 다만, 사전적인 방재정책에 치중하여 사후보장의 특성이 강한 보험가입 독려에 미온적으로 대응하고 있는 것은 아닌가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 10년간 사유 목조문화유산(국보, 보물 등)의 화재보험 미가입 현황 및 연도별 가입률 증감 추이
- ② 최근 10년간 보험에 미가입한 목조문화유산의 피해가 발생한 경우 국고 또는 지방비에서 지원한 보수·수리 예산 집행 내역
- ③ 2025년 3월 영남지역 대형산불 피해로 발생한 문화유산 복구 지원 예산 현황

작성자 사회문화조사실 교육문화팀

☎ : 02-6788-4701

관련부처 국가유산청 안전방재과

☎ : 042-481-4665

240) 국가유산청 제출자료, 2025.5.1.

241) 11건 : 보은 법주사 팔상전, 완주 화암사 극락전, 강진 무위사 극락전, 구례 화엄사 각황전, 영암 도갑사 해탈문, 안동 봉정사 극락전, 안동 봉정사 대웅전, 영주 부석사 무량수전, 영주 부석사 조사당, 영천 은해사 거조암 영산전, 합천 해인사 장경판전

과학기술정보방송통신위원회

온라인 가짜뉴스, 모호한 대응으로 논란만 키운 것 아닌가?

1 현황 및 문제점

- 방송통신심의위원회는 온라인 가짜뉴스 대응 차원에서 「정보통신에 관한 심의규정」 제8조제3호차목에 근거하여 “사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는 내용”의 정보에 대해 삭제 또는 접속차단 등 시정요구를 하고 있음
 - 최근 5년간(2021.~2025.7. 기준) ‘사회적 혼란’을 현저히 야기할 우려가 있는 총 103건의 정보에 대해 시정요구를 내림²⁴²⁾

■ ‘사회적 혼란 야기’ 정보에 대한 시정요구 현황 ■

연도	2021	2022	2023	2024	2025.7.	합 계
시정요구(건)	51	25	-	24	3	103

자료: 방송통신심의위원회 제출자료(2025.8.5.)

- 사회적 혼란 야기 관련 방송통신심의위원회의 심의규정이 모호하고, 동 심의규정에 근거한 조치도 표현의 자유를 침해한다는 비판이 제기됨²⁴³⁾
 - 언론인권센터 등 16개 시민단체는 ‘사회적 혼란을 현저히 야기할 우려’라는 심의규정이 추상적이고 불명확한 문제가 있고, 이러한 심의규정의 적용에 있어 사회적 혼란을 야기하지 않는 정치 풍자물도 접속차단 조치를 하고 있다며, 이는 정치적 표현의 자유를 침해한 것이라고 비판함

242) 방송통신심의위원회 제출자료(2025.8.5.)

243) 박재령, 「尹 풍자물’ 차단 방심위에 시민단체 “윤석열이 곧 국가인가”, 『미디어오늘』 2025.2.23.

- 방송통신위원회는 온라인 가짜뉴스 대응을 위해 2020년부터 ‘인터넷 환경의 신뢰기반 조성’ 사업을 추진하고 있으며, 이 사업은 ①팩트체크 활성화(허위정보의 생산과 유통을 막기 위한 기술 기반의 팩트체크 시스템 운영), ②허위정보 대응 역량 강화(생애단계별 정보판별교육·팩트체크 전국대회·정보판별교육 강사역량 강화), ③허위정보 대응 국제협력 강화와 인식 제고(OECD 기여금 편성 및 허위정보 예방 시민참여 공모전 개최)로 구성됨²⁴⁴⁾

■ ‘인터넷 환경의 신뢰기반 조성’ 사업 예산 집행 현황(2025.7. 기준) ■

(단위: 백만 원)

내역사업	2020		2021		2022		2023		2024		2025	
	예산	집행	예산	집행	예산	집행	예산	집행	예산	집행	예산	집행
	610	610	2,740	2,740	1,740	1,740	610	313	1,027	939	475	295
팩트체크 활성화	360	360	1,495	1,495	753	753	300	3	357	270	-	-
허위정보대응 역량강화	250	250	1,245	1,245	987	987	310	310	611	611	475	295
국제협력 강화 및 인식제고	-	-	-	-	-	-	-	-	59	58	-	-

자료: 방송통신위원회 제출자료(2025.8.7.)

- 방송통신위원회의 ‘인터넷 환경의 신뢰기반 조성’ 사업 중 ‘팩트체크 활성화’ 사업 추진이 원활히 이루어지지 못함
 - ‘팩트체크 활성화’ 사업은 2023년과 2024년 예산 집행이 당초 계획에 미치지 못했으며, 특히 2023년에는 예산 집행률이 1%에 불과함
 - 2023년 집행률이 저조한 이유로는 ① 2023년 1월 (재)팩트체크넷이 자진 해산되어 사업이 중지되었고, ② 정부는 재공모를 통해 사업을 재추진하고자 하였으나, (재)팩트체크넷의 팩트체크 플랫폼 소유권을 시청자미디어재단으로 이관하는 것이 지연되었으며, ③ 당시 진행 중이던 방송통신위원회 감사(2023.9.~12.) 결과에 따라 사업의 운영방향이 변경될 수 있어 사업이 재추진되지 않았기 때문임²⁴⁵⁾
 - 방송통신위원회는 팩트체크 활성화 사업에 대해 제기되어 온 편향성·전문성 논란, 민간에서 수행해야 할 사업을 정부가 지원하여 추진하는 것에 대한 지적이 있었고, 정부의 예산

244) 방송통신위원회 제출자료(2025.7.22.)

245) 방송통신위원회 제출자료(2025.8.7.)

지원 사업으로 추진할 경우 이러한 공정성 논란을 벗어나기 어렵다고 판단하여 팩트체크 플랫폼 사업²⁴⁶⁾은 중단하는 것으로 결정함(2024.6.)²⁴⁷⁾

- 이와 관련하여 2025년 5월 방송통신위원회는 2024년 1월 내부 감사 결과에 기반하여 팩트체크넷의 사업 보조금 부당 사용을 이유로 팩트체크 플랫폼 운영자에 대한 보조금 환수 및 제재부가금을 부과하는 조치를 하였으나, 이러한 방송통신위원회의 감사결과와 조치가 부당하다는 비판이 제기되고 있음²⁴⁸⁾

2 질문 예시

- 1) 방송통신심의위원회는 온라인 가짜뉴스에 대해 ‘사회적 혼란을 현저히 야기할 우려’를 이유로 시정요구를 하고 있는데, 시정요구의 기준이 모호하고 자의적이라는 비판이 있다.
 - ① 「정보통신에 관한 심의규정」에 따른 ‘사회적 혼란을 현저히 야기할 우려’ 정보에 대한 시정요구에 대해 내부적으로 명확한 판단기준을 마련했는가? 표현의 자유 침해와 사회적 혼란 방지라는 가치 충돌을 완화하고, 방송통신심의위원회의 자의적 심의를 방지하기 위해서는 구체적인 기준 정비가 필요하지 않겠는가?
 - ② 특히, ‘정치 풍자물’까지 ‘사회적 혼란’을 이유로 접속을 차단한 것에 대해 정치적 표현의 자유를 심히 위축시킨다는 비판이 제기된 바 있다. 정치 풍자 성격의 콘텐츠가 사회적 혼란을 현저히 야기한다고 판단한 근거는 무엇인가?
- 2) 방송통신심의위원회는 해외사업자에 대해서도 ‘사회적 혼란’을 이유로 온라인 가짜뉴스에 대해 시정요구하고 있다. 유튜브 등 해외 플랫폼사업자가 자사 가이드라인을 근거로 시정요구에 응하지 않는 경우 접속차단이 가능한 것으로 알고 있는데, 접속차단 조치는 국내 이용자의 정보 접근을 전면적으로 막는다는 점에서 명확한 기준이 있어야 할 것으로 보인다. 가짜뉴스 접속차단과 관련하여 방송통신심의위원회 차원에서 정립된 원칙과 기준이 마련되어 있는가?
- 3) 방송통신위원회의 온라인 가짜뉴스 대응 관련 예산 집행 내역을 보면, ‘팩트체크 활성화’ 사

246) 팩트체크 플랫폼 운영 사업은 방송통신위원회가 보조사업자인 시청자미디어재단을 관리·감독하고, 시청자미디어재단이 간접보조사업자인 (재)팩트체크넷을 관리·감독하는 체계로 이루어졌음(방송통신위원회 제출자료 2025.8.7.)

247) 방송통신위원회 제출자료(2025.8.7.)

248) 윤수현, 「文정부 팩트체크 사업」에 7억 원 물리겠다는 이진숙 방통위, 『미디어투데이』, 2025.6.11.

업의 경우 예산 집행이 저조했고, 2025년에는 예산이 편성되지 않아 사업이 종료되었다. 이 과정에서 2024년 1월 팩트체크 사업에 대한 방송통신위원회의 감사 결과와 팩트체크넷 운영자에 대한 보조금 환수·제재부가금 결정에 대해 부당하다는 비판이 제기되고 있다. 방송통신위원회는 이러한 문제 제기에 대해 어떤 입장을 갖고 대응할 예정인가? 팩트체크 플랫폼 사업 중단에 따른 정책적 공백을 보완하기 위해 어떤 방안을 마련하여 추진하고 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 5년간 「정보통신에 관한 심의규정」에 근거하여 ‘사회적 혼란을 현저히 야기할 우려’가 있어 시정요구한 각각의 건수에 대하여 심의대상, 시정요구 근거 및 조치내역, 각 건별 회의록
- ② 최근 5년간 팩트체크 활성화 관련 구체적 사업의 내용 및 연도별 예산 집행 세부내역, 집행 부진 사유 및 팩트체크넷의 운영 정지 사유 및 향후 계획
- ③ 팩트체크 운영 관련 방송통신위원회 감사결과보고서

작성자

사회문화조사실 과학방송통신팀

☎ : 02-6788-4717

관련부처

방송통신위원회 디지털유해정보대응과

☎ : 02-2110-1567

방송통신심의위원회 정보문화보호팀

☎ : 02-3219-5160

100조 국민성장펀드에서 AI 육성 몫은 얼마인가?

1 현황 및 문제점

- 대통령 직속 국정기획위원회는 2025년 8월 13일 국민보고대회에서 인공지능(AI) 3대 강국 달성을 위한 마중물로 ‘100조 국민성장펀드’ 조성 계획을 발표함
- 국민성장펀드는 첨단혁신산업펀드와 미래성장펀드로 구성되며, 산업경제장관회의 아래 국민성장펀드 운용위원회와 사무국을 두고 펀드를 관리함
 - 첨단혁신산업펀드는 한국산업은행 첨단전략산업기금 50조 원과 민간 자금을 합해 100조 원 이상으로 조성되며, AI를 포함한 반도체·이차전지·디스플레이·바이오·모빌리티·로봇·방산 등 첨단전략산업 기업용 저리대출과 AI데이터센터와 같은 인프라 투자에 사용됨
 - 미래성장펀드는 국민·금융회사·연기금 등이 출연한 재원으로 기업 투자 펀드, 지역성장펀드, 초기 벤처캐피털(VC) 투자와 같은 프로젝트 펀드로 활용될 예정이며 구체적인 규모는 밝혀지지 않았음

❑ 100조 국민성장펀드 운영 체계도 ❑



- 세계 주요국이 수백조 원의 AI 투자를 추진하는 상황에서 한국이 100조 원을 다른 분야와 나누어 AI 투자에 사용한다면 경쟁국 추월 및 선도국 추격을 통한 AI 3대 강국 도약이 쉽지 않을 수 있음

- 미국 정부는 5,000억 달러(약 720조 원)의 AI 투자를 유치하는 ‘스타게이트 프로젝트’를 발표하고, 프랑스 정부는 세계적으로 1,090억 유로(약 163조 원)의 AI 투자를 유치하는 등 세계 주요 국가는 수백조 원의 AI 투자를 추진하고 있음
- 이재명 대통령은 제21대 대통령선거 후보 시절 AI에만 100조 원을 투자하는 계획을 제시 하였으나, 국정기획위원회를 거치면서 여러 첨단전략산업과 국가성장 전반을 포괄하는 100조 원 투자 펀드의 일부로 AI 투자가 축소조정되었음
- 한국보다 앞서 나가는 국가들은 더 많은 AI 투자를 추진하는 상황에서 한국이 AI 투자 규모를 축소하는 것은 세계 AI 3대 강국으로 나아가는 것을 어렵게 할 우려가 있음
- 과학기술정보통신부는 2025년도 본예산과 추경을 통해 1,500억 원의 모태펀드 출자금을 확보하는 ‘인공지능 혁신기금(AI혁신펀드)’ 사업을 실시하고 있는데, 이 사업과 100조 국민성장펀드가 기능적으로 중복될 우려가 있음
- AI혁신펀드는 정부가 2025년도 본예산 450억 원, 1차 추경 550억 원, 2차 추경 500억 원을 합쳐 총 1,500억 원을 모태펀드 재원으로 확보한 것으로 국민성장펀드와는 재원 확보 과정이 다르지만, 국가 AI 혁신을 뒷받침할 유망한 AI 기술·서비스 스타트업 발굴·육성에 사용된다는 측면에서 기능과 용도는 사실상 동일함

2 질문 예시

- 1) 이재명 대통령은 후보 시절 공약집에 ‘100조 AI 투자’를 밝힌 바 있지만 국정기획위원회를 거치면서 반도체·이차전지·디스플레이 등 여러 첨단전략산업 육성과 함께 사용하는 ‘100조 국민성장펀드’에 흡수되어 AI 분야 투자는 ‘최소 20조 원 이상’으로 축소조정되었다.
 - ① 과학기술정보통신부의 중장기 AI 예산 계획, 세계 주요국의 AI 민간투자 유치 상황 등을 고려했을 때 ‘최소 20조 원 이상’의 투자 규모는 적정하다고 보는가?
 - ② AI 분야 투자 몫은 ‘최소 20조 원 이상’으로만 언급되었고 구체적인 규모, 적용 대상, 추진 일정 등이 제시되지 않아 민간 기업이 중장기적인 AI 투자 계획을 수립하는데 혼란이 발생할 우려가 있다. 구체적 계획 없이 성급하게 총액만 제시한 것 아닌가?
- 2) 국민성장펀드는 AI뿐만 아니라 반도체·이차전지·디스플레이 등 여러 분야에 활용되기 때문

에 AI의 특성을 충분히 고려한 펀드 운영이 필요하다. 한편 펀드 운영사는 운영 수익률을 고려하여 투자를 결정하게 되는데, 이 과정에서 정부의 정책적 지향점과 펀드 운영사의 투자 방향이 충돌할 우려도 있다.

- ① 국민성장펀드의 전체 운영 방안은 금융위원회가 담당할 것이지만, AI 주무부처인 과학기술정보통신부가 AI 분야에 대해서 명확한 방침을 마련할 필요가 있지 않은가?
 - ② 과학기술정보통신부는 국민성장펀드 배분 및 운영 과정에서 AI 기술개발 지원, AI 인프라 투자, 민간과 공공의 AI 전환 지원 등에 펀드가 효과적으로 활용되도록 보장하기 위해서 어떠한 조치를 할 것인가?
 - ③ AI 투자 20조 원을 여러 분야에 나누어 사용하다 보면 실제 중요한 AI 투자에 사용할 몫은 줄어들게 된다. 투자금 나누기의 문제를 막고 전체 AI 투자가 시너지 효과를 낼 수 있게 만들 방안을 가지고 있는가?
- 3) 민관합동으로 100조 국민성장펀드가 추진되고 있는 상황에서, 과학기술정보통신부는 예산으로 1,500억 원의 모태펀드를 출자하여 AI 기술·서비스 스타트업 발굴·육성에 사용하는 'AI 혁신펀드'를 구축하고 있다.
- ① AI혁신펀드는 국민성장펀드와 기능이 유사하지 않은가? 그럼에도 불구하고 과학기술정보통신부가 별도의 AI혁신펀드를 운용하는 이유는 무엇인가?
 - ② 국민성장펀드와 AI혁신펀드의 중복 투자 문제를 막기 위해 과학기술정보통신부는 어떠한 차별화된 운영 구조를 설계할 것인가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 3년간 정부 및 과학기술정보통신부의 인공지능 예산, 모태펀드 출자, 정책자금 실적
- ② 과학기술정보통신부의 '인공지능 혁신기금(AI혁신펀드)' 기획자료 및 세부사업 추진계획서
- ③ AI혁신펀드 예상 운용기관의 AI 투자 실적 및 투자분석 전문인력 현황

작성자

사회문화조사실 과학방송통신팀

☎ : 02-6788-4715

관련부처

과학기술정보통신부 인공지능기반정책과

☎ : 044-202-6270

예고된 사고, 한국연구재단 해킹은 누구의 책임인가?

1 현황 및 문제점

- 2025년 6월 6일, 해커는 이메일 정보와 단순한 URL 조작만으로 한국연구재단(이하 “재단”이라 함)의 논문투고시스템(JAMS)²⁴⁹⁾에 침입하여 비밀번호 초기화를 시도했고²⁵⁰⁾, 그 결과 전체 이용자 약 79만 명 중 약 12만 명의 연구자 개인정보가 유출됨. 6월 17일에는 유출된 정보를 활용해 일부 피해자(1,559명)의 명의가 도용되는 2차 피해까지 발생함²⁵¹⁾
- 6월 6일 해킹으로 총 122,954명의 연구자 개인정보(이름, ID, 생년월일, 휴대전화, 직장정보, 계좌정보 등)가 유출되었고, 이 중 116명은 주민등록번호²⁵²⁾까지 함께 유출됨
 - 이중 인증 절차 없이도 회원 가입과 임시비밀번호 발급이 가능했고, 4가지 식별정보(이름, ID, 생년월일, 이메일) 중 ‘이메일’만 입력해도 응답하도록 설계된 취약점을 악용함
- 2차 피해는 회원 가입 시 이중 인증과 같은 기본적인 보안조치 조차 적용하지 않은 채 시스템을 서둘러 재개한 것이 결정적인 원인으로, 재단은 6월 20일에야 이중 인증 기능을 도입하며 뒤늦게 본인확인 절차를 강화함

■ 한국연구재단 JAMS 해킹 사건의 주요 경과 ■

일자	주요 경과
6. 6.(금)	02:43 해킹 발생, 09:45 의심 신고, 11:47 1차 자체조사, 22:50 사고 신고(과기부), 23:47 JAMS 차단
6. 7.(토)	13:20 개인 통지(이메일 발송, ‘유출 불가’)
6. 8.(일)	11:00 취약점 보완 및 JAMS 재개
6. 9.(월)	10:00 2차 정밀조사(과기부 주관), 16:50 유출 확인
6.12.(목)	16:00 유출 통지, 16:07 유출 신고(개인정보보호위원회), 16:29 사과문 공지
6.17.(화)	02:00 2차 피해 발생, 09:00 의심 신고, 09:30 JAMS 차단
6.18.(수)	08:00 취약점 보완 및 JAMS 재개(신규가입 기능 제외)
6.20.(금)	JAMS 이중 인증 기능 도입, 10:00 2차 피해 통지(카카오톡)

자료: 황현희·강은수, 「한국연구재단 해킹 사건을 계기로 본 공공기관 정보보호 강화방안」, 『이슈와 논점』 제2387호, 2025.

249) JAMS(Journal & Article Management System)는 학술지 논문 투고·심사·출판 업무의 통합관리 시스템으로, 주로 소규모 영세학회 대상으로 서비스를 제공함(2025.6월 기준 1,617개 학회 가입, 약 79만 명 이용)

250) ‘URL 파라미터 번조’(웹사이트 URL 주소의 매개변수(Parameter) 값을 임의로 조작하여 접근 권한 없는 정보에 접근하거나 서버의 동작을 바꾸는 기법)라는 기초적인 해킹기법을 이용함

251) 재단 제출자료(2025.7.1.)를 토대로 작성하였으며, 현재 과기부 및 개보위 조사가 진행 중이므로, 추후 달라질 수 있음

252) 계좌정보(은행, 계좌번호, 명의자) 중 계좌번호는 암호화된 상태였고, 주민등록번호는 사용자가 ‘비고’란에 임의로 입력한 경우였음

- 재단은 사고 발생 후 「개인정보 보호법」에 따른 최소한의 법적 절차만 이행하는 데 그쳤고, 실질적인 대응은 부족했음
 - 개인정보 유출 사실에 대해 법령상 72시간 이내 통지 기준은 형식적으로 준수했으나, 유출 사실을 3일간 외부에 공개하지 않고, 피해자 통지 역시 즉시 확인이 어려운 이메일 방식으로 진행하였으며, 피해 보상도 '예산 없음'을 이유로 사실상 회피함
- 재단을 포함한 산하 공공기관의 정보보안을 총괄하는 과학기술정보통신부(이하 "과기부"라 함)의 사고 대응 책임과 역할 수행에 대한 비판도 제기되고 있음
 - 과기부 소관 사이버안전센터²⁵³)는 과기부 산하 및 유관 기관을 대상으로 24시간 통합관제, 취약점 점검, 침해사고 대응 등을 지원하는데, 이번 사고에서 1차·2차 피해 모두 외부의 의심 신고를 통해 인지된 것은 관제 체계가 사실상 작동하지 않았음을 보여줌
 - 특히 사고 대응 및 조사가 진행 중인 상황에서 추가로 2차 피해가 발생한 것은 사이버안전센터의 취약점 점검 및 대응, 침해사고 대응 컨설팅 등 후속 조치가 미흡했다는 방증으로 볼 수 있음
- 재단을 포함한 대다수 공공기관은 ISMS 인증, 정보보호 공시, 개인정보 손해배상책임 보장 제도 등 주요 보호장치의 의무 적용 대상에서 사실상 제외되어 있는 구조적 한계도 존재함
 - 공공기관도 민간과 동일한 개인정보 유출 피해를 초래할 수 있고 국민 신뢰 훼손 측면에서 사회적 파장이 더 클 수 있음에도 불구하고, 정보보호에 대한 규제와 책임은 민간에 비해 상대적으로 느슨하게 적용되고 있어, 정보보호 체계 전반에 대한 재점검과 보완이 요구됨

2 질문 예시

- 1) 재단은 개인정보 유출 피해 규모가 확정되지 않았다는 이유로 3일간 유출 통지를 미뤘고, 성급한 시스템 재개로 '명의도용'이라는 2차 피해까지 발생하였다.
 - ① 개인정보보호 법령상 72시간 이내 통지 규정이 본래 취지인 '정보 주체의 권리 보호'보다는 '기관 보호'를 위한 책임 회피 수단으로 악용되는 것은 아닌지 의문이 든다. 법정 최소 기준을 충족했다는 이유로 사실상 피해자 보호가 지연되고, 결과적으로 축소·은폐에 준하는 효과를 낳은 경우 그 책임은 누구에게 있는가? 특히 주민등록번호 등 고위험 정보가

253) 정식 명칭은 '과학기술정보통신 사이버안전센터'로, 과기부가 설치하고 한국과학기술정보연구원(KISTI)이 수탁 운영함. 과기부 산하·유관 기관과 국가과학기술연구회(NST) 소관 출연연에 대해 24시간 통합관제, 취약점 점검·대응, 침해 대응훈련 등 정보보안을 지원함

유출된 경우에는 통지 기한을 단축하는 등 제도개선이 필요하지 않은가?

② 유출 사실 공개를 3일간 미루고, 이중 인증 기능조차 없는 상태에서 서둘러 시스템을 재개한 것은 어떤 과정을 거쳐 결정되었는가?

2) 재단의 개인정보 유출 피해자에 대한 보상은 사실상 '논문 심사로 감면'이라는 간접적 보상 방안만 논의되고 있다. 논문 심사로 감면 외에 재단이 현시점에서 제공할 수 있는 실질적인 보상 수단은 무엇인가? 추가로 진행된 보상 논의나 계획이 있는가?

3) 과기부 사이버안전센터의 통합관제 수행에도 불구하고 외부의 의심 신고로 사고를 인지하게 되었다. 해커가 다수 계정을 활용한 분산 공격으로 탐지 기준을 우회했다면, 이는 현행 관제 설계가 현실적 위협에 대응하지 못하고 있음을 보여주는 것 아닌가? 사고 이후 탐지 기준의 조정이나 이상 행위 탐지 로직 강화 등 관제 시스템 개선 조치는 이루어졌는가?

4) 과기부는 지도·감독기관으로서 사고 대응 과정에서 컨설팅, 행정지도, 시정명령 등 어떠한 조치를 하였는가? 2차 피해 방지를 위한 기술적·관리적 조치 권고는 있었는가? 과기부는 이러한 조치들이 적절히 이행되었다고 보는가? 미흡했다면 제도적 보완책은 무엇인가?

5) 공공기관은 민간보다 대규모·고위험 정보를 다루는 경우가 많음에도 정보보호 책임은 오히려 느슨하게 적용되고 있는데, 그 이유는 무엇인가? 고위험 정보 보유기관에 대해 ISMS 인증 및 정보보호 공시의무를 우선 도입하거나, 자발적 이행을 권고 또는 유인할 계획은 없는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 5년간 재단의 자체 보안 점검, 취약점 분석 자료, 점검 후 개선 내역
- ② 최근 5년간 재단 정보보호 예산 요구 및 반영 내역, 예산 편성 및 실제 집행내역
- ③ 공공기관 보안 관련 과기부의 운영지침, 이행 점검자료
- ④ 2025년 7월 현재 공공기관 ISMS 인증 보유기관 현황, 고위험 정보 보유기관 현황(판단 사유 포함)
- ⑤ 최근 10년간 과기부 사이버안전센터의 관제 기준 및 운영 방식 변경 내역

작성자 사회문화조사실 과학방송통신팀

☎ : 02-6788-4712

관련부처 한국연구재단 정보보안팀

☎ : 042-869-6730

과학기술정보통신부 정보보호담당관

☎ : 044-202-4483

SKT 해킹, 통신망 보안 위협에 정부는 제 역할을 했는가?

1 현황 및 문제점

- 2025년 4월 18일, SK텔레콤(이하 “SKT”라 함)의 음성통화인증 3개 서버에 저장된 유심(USIM) 정보 9.82GB가 해킹되어 유출됨²⁵⁴⁾
 - 유심에는 가입자의 고유식별번호, 인증키, 가입·해지 정보, 위치정보 등이 저장되어 있으며, 해킹 규모는 가입자식별번호(IMSI) 기준으로 2,696만 건에 달함
 - 민간합동조사단은 최종 조사결과(2025. 7. 4.)를 통해 이번 사고의 원인으로 SKT의 계정 정보 관리 부실, 과거 침해사고 대응 미흡, 주요 정보 암호화 조치 미흡 등을 지적함²⁵⁵⁾

■ SKT 해킹 사고의 개요 ■

구분	주요 내용
사고 개요	<ul style="list-style-type: none"> - 초기 침투: 2021. 8. 6. - 추가 거점 확보: 2022. 6. 15. 및 6. 22. - 악성코드 설치: 2023. 11. 30. ~ 2025. 4. 21. - 정보유출 인지: 2025. 4. 18. 23:20 - 침해사고 신고: 2025. 4. 20. 16:46
감염 범위	- 감염서버 총 28대, 악성코드 총 33종
유출 규모	- 유심정보 25종 유출(9.82GB, 가입자식별번호(IMSI) 기준 2,696만건)
보안 문제	<ul style="list-style-type: none"> - 서버A에 시스템 관리망 내 서버들의 계정 정보(ID, 비밀번호 등)를 평문 저장 - 서버B에 코어망 내 음성통화인증 관리서버 계정정보를 평문 저장 - 시스템 관리망 내 서버의 계정 패스워드를 장기간 미변경(패스워드 만료일 미설정) - 전화번호의 마스킹 규칙이 담긴 정보를 통신기록(CDR)이 임시 저장된 서버에 저장 - 협력업체로부터 공급받은 소프트웨어에 대한 면밀한 점검 미이행 - 정보보호 최고책임자(CISO)가 네트워크 영역을 제외한 정보통신 영역만 담당
대응 문제	<ul style="list-style-type: none"> - 2022. 2. 23. 악성코드에 감염된 서버를 발견하였으나 정보통신망법상 신고 의무 미이행 (당시 점검과정 중 해당 서버 로그기록 6개 중 1개만 확인→공격자 접속기록을 놓침) - 침해사고 인지 후 24시간이 지난 후에 지연 신고, 악성코드 감염 서버는 미신고 - 침해사고 원인 분석을 위해 '자료 보존 명령'한 서버 2대를 디지털 증거수집(포렌식) 분석이 불가능한 상태로 '임의 조치'

자료: 과학기술정보통신부 보도자료, “SK텔레콤 침해사고 최종 조사결과 발표”(2025. 7. 4.) 재구성

254) 과학기술정보통신부 보도자료, “SK텔레콤 침해사고 최종 조사결과 발표”, 2025. 7. 4.

255) 개인정보보호위원회는 2025. 8. 28. SKT가 안전조치 의무를 소홀히 하여 유심정보를 비롯한 개인정보가 유출된 행위에 대해 과징금 1,347억 9,100만 원을, 정보주체에 대한 유출 통지를 지연하여 신속한 피해 확산 방지를 소홀히 한 행위에 대해 과태료 960만 원을 부과함(개인정보보호위원회 보도자료, “개인정보위, ‘SK텔레콤 개인정보 유출사고’ 제재처분 의결”. 2025. 8. 28.)

- SKT는 침해사고 대응 과정에서 신고 의무를 다하지 않고 자료 보존 명령을 위반하는 등 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」을 위반함
 - 2022. 2. 23.자 침해사고는 신고하지 않았고, 2025. 4. 18.자 침해사고는 늦게 신고하였으며, 이는 과태료 부과 대상임
 - 과학기술정보통신부가 2025. 4. 21. 17시 42분에 자료 보존을 명령하였으나 서버 2대에 대해서 디지털 증거수집(포렌식) 분석이 불가능한 상태로 임의 조치(같은 날 19시 52분)하여 민간합동조사단에 제출하였으며, 이는 수사 대상임
- 한편, 침해사고 관련 국회 청문회(2025. 5. 8.)에서 침해사고로 인해 이용자가 약정 기간 중 해지할 경우 위약금을 면제해야 한다는 의견에 대해 SKT는 막대한 손실 가능성을 강조하며 사실상 면제를 거부하는 모습을 보였음
 - SKT 대표는 국회 청문회에서 위약금 면제 시 3년간 최대 3조 원의 손실이 발생할 수 있다고 발언함
 - 결과적으로 과학기술정보통신부는 2025. 7. 4. SKT가 이번 침해사고에 과실이 있고 계약상 주된 사업자의 의무를 다하지 못하였으므로 위약금 면제 규정 적용이 가능하다고 판단하였고, SKT는 2025. 4. 18.부터 2025. 7. 14.까지 해지한 이용자에게 위약금을 환급하겠다고 2025. 7. 8. 발표함
- 이와 같은 상황 속에서 과학기술정보통신부는 국민에게 사태의 위험성과 대처 방안을 명확하게 안내하지 못하고 후속 조치에 소극적인 태도를 보임으로써 국민 불안을 가중시켰다고 평가되고 있음
 - 침해사고 조사 결과 1차 발표(2025. 4. 29.)에서 단말기고유식별번호(IMEI) 유출은 없었다고 하였으나²⁵⁶⁾ 2차 발표(2025. 5. 19.)에서 악성코드 감염 서버에 IMEI 291,831건이 포함되었음이 확인되어(다만, 로그 기록이 없는 기간에 대한 자료 유출 여부는 확인되지 않는다고 함)²⁵⁷⁾ 초기 발표의 신뢰성과 정확한 상황 파악에 의문을 낳은 바 있음
 - 당시 과학기술정보통신부 장관이 월레 브리핑에서 SKT도 굉장한 피해자라고 발언하여, 정부가 국민의 권익 보호보다는 사업자 책임을 경감시키려는 인상을 준 바 있음²⁵⁸⁾

256) 과학기술정보통신부 보도자료, “단말기 고유식별번호(IMEI) 유출은 없었음 -과기정통부, SKT 침해사고 1차 조사결과 발표 -”, 2025. 4. 29.

257) 과학기술정보통신부 보도자료, “민관합동조사단, SKT 침해사고 조사결과 2차 발표”, 2025. 5. 19.

2 질문 예시

- 1) 과학기술정보통신부가 2025. 4. 18. 사고 발생 이후 취한 초기대응은 열흘이 지나 이루어진 민관합동조사단의 1차 조사결과 발표(4.29.)와 SKT에 대한 행정지도(5.1.)²⁵⁸⁾에 그친다. 이 정도로 충분히 대처했다고 보는가? 향후 유사 사건 시 정부의 조치와 대응의 신뢰성을 담보할 수 있는 제도 개선책은 있는가?
- 2) 과학기술정보통신부는 2025. 7. 4. 위약금 면제 규정이 적용 가능하다고 발표하였고, SKT는 위약금 면제 대상을 그로부터 열흘 뒤인 7. 14.까지 해지한 이용자까지로만 한정하였다. 또한 장문의 1회 문자로만 이용자에게 알렸고 문자 발송에 시간이 소요되어 며칠 뒤에야 안내 문자를 받은 이용자들이 있는 점을 고려하면, 이용자들이 해지 권리를 행사할 충분한 시간과 기회를 보장받았다고 보기 어렵다.
 - ① 이에 대해서 방송통신위원회 소속 통신분쟁조정위원회는 2025. 8. 21. 이용자의 정당한 계약 해지권은 법률상 소멸 사유가 없는 한 그 행사 기간을 제한하거나 소멸시킬 근거가 없으므로 SKT가 안내한 위약금 면제 해지 기한은 법리상 근거가 없다고 판단하며 올해 안에 해지를 신청하는 경우 해지 위약금을 전액 면제하라고 결정하였다. 과학기술정보통신부는 이 결정에 대해 어떻게 생각하는가?
 - ② 과학기술정보통신부는 사전에 SKT와 논의를 통해 위약금 면제 해지 기한을 충분히 확보하거나, 사후에라도 충분한 기한을 확보하도록 하는 조치를 취했어야 하지 않은가? 기업 입장에 치우쳐 이용자 권리 보호 책임을 소홀히 한 것 아닌가?
- 3) SKT는 자료 보전 명령 이후에도 일부 서버를 임의 조치하여 분석 불가능한 상태로 제출했고, 민관합동조사단은 이를 수사 사항이라고 발표하였다. 과학기술정보통신부는 이에 수사 의뢰 조치를 취한 상태이다.
 - ① 수사와 별개로 과학기술정보통신부는 이와 같은 사건의 재발을 방지하고, 책임 있는 기업에 대해 엄정한 책임을 묻기 위한 조치를 취해야 한다. 과학기술정보통신부는 이 사안에 대해서 수사 의뢰 외에 어떤 조치를 취하였는가?

258) 정두용, “유상임 과기정통부 장관 “SKT도 해킹 피해자… 위약금 면제, 조사단 결과 보고 판단”, 「조선비즈」, 2025년 5월 9일자.; 선담은, “과기부 장관 ‘SKT도 해킹 피해자’라는데…위약금 면제 가능할까”, 「한겨레」, 2025년 5월 9일자.

259) 과학기술정보통신부 보도자료, “과기정통부, SKT에 해킹사고 관련 추가조치 요구”, 2025. 5. 1

- ② 향후 유사 사건 발생 시 기업의 임의 조치 방지를 위하여 과학기술정보통신부 차원에서 제도 개선을 추진하고 있는가?
- 4) 과학기술정보통신부는 2025. 5. 1. SKT 해킹사고에 따른 피해 발생 시 100% 책임 보상방안을 국민에게 구체적이고 적극적으로 설명하고, 각계 소비자단체 등에서 제기하는 피해보상 시 입증책임 완화 등 이용자 피해보상 방안을 마련하여 이행할 것을 SKT에 요구하였다. 과학기술정보통신부가 2025. 7. 4.에 발표한 SKT 침해사고에 대한 조치방안에는 이와 같은 내용이 포함되어 있지 않다. 이에 대한 과학기술정보통신부의 후속 조치와 이행 점검 계획은 어떻게 되는가?
- 5) SKT는 서버 정보를 평문으로 저장하고 계정 패스워드를 장기간 미변경하는 등 ISMS 인증기준과 정보통신망법에 위반되는 미흡한 보안 처리를 하고 있었다. 통신사를 포함한 주요 정보통신서비스 사업자의 보안 실태가 걱정되는 수준이다. 왜 과학기술정보통신부는 사전에 주요 정보통신서비스 사업자에 대한 보안 실태를 제대로 점검하지 않았는가? 과학기술정보통신부는 이러한 보안 부실을 사전에 파악하거나 제재 및 시정 요구한 이력이 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① SKT의 자료 보존 명령 불이행에 대한 과학기술정보통신부의 조치 및 수사 의뢰 내역, 진행상황
- ② 추가 피해 발생 시 이용자의 입증책임 완화 및 피해 보상을 위해 검토한 사항과 조치 사항
- ③ 과학기술정보통신부의 재발 방지 대책 관련 내부 검토 문건(통신사 보안 평가지표 개선계획 등)
- ④ 위약금 환급 및 추가 보상 관련 과학기술정보통신부의 판단(해석) 자료
- ⑤ 최근 5년간 과학기술정보통신부 또는 KISA 등 전문기관이 SKT에 실시한 보안점검 내역과 결과

작성자

사회문화조사실 과학방송통신팀

☎ : 02-6788-4713

관련부처

과학기술정보통신부 사이버침해대응과

☎ : 044-202-6461

과학기술정보통신부 통신이용제도과

☎ : 044-202-6626

심각한 과학기술인재 유출, 정부 대책은 왜 제자리인가?

1 현황 및 문제점

- 인공지능 등 주요 과학기술분야의 인재 영입을 위한 각국의 경쟁이 치열해짐에 따라 우리나라에서도 인재 유출 방지 대책 마련이 시급하다는 목소리가 커지고 있음
 - 한국과학기술한림원 회원 200명을 대상으로 한 설문조사(2025년 5월) 결과, 61.5%(123명)가 최근 5년 이내에 외국의 영입 제안을 받았다고 응답했고, 제안을 받은 응답자 중 42%(52명)는 제안을 수락해 외국에서 연구 중이거나 제안을 검토하고 있다고 답함²⁶⁰⁾
 - 우리나라의 인공지능 인재 유출입지수(-0.36)는 2024년 기준 OECD 38개국 중 35위로 서²⁶¹⁾ 우리나라는 ‘인공지능 인재 순유출국’이라고 할 수 있음²⁶²⁾
- 과학기술인재의 유입과 유출이 균형을 이루지 못하고, 외국으로의 유출이 양적·질적으로 우세할 경우 국가 과학기술 역량의 유지와 확보에 부정적 영향이 발생할 수밖에 없음
 - 과학기술인재의 유입과 유출이 균형적일 경우 인력 순환을 통한 긍정적 효과를 기대할 수 있지만, 유입보다 유출이 유의미하게 많을 경우에는 국가 경쟁력에 부정적 영향을 미침 - 과학기술의 경우 특허 등의 지식재산권의 형태로 존재하기도 하지만, 많은 경우 연구자 개인에게 체화된 암묵적인 지식(tacit knowledge) 형태로 존재하고 있으므로, 핵심 연구자의 해외 유출은 국가의 과학기술 유출을 의미함
- 그러나 과학기술인재 유입·유출과 관련된 공식적인 통계가 없어²⁶³⁾ 실태 파악에 한계가 있고, 유입 촉진과 유출 방지를 위한 별도의 계획이 부재하며, 정책 조정 및 지원 체계도 명확하지 않다는 문제가 있음
 - 「국가과학기술 경쟁력 강화를 위한 이공계지원 특별법」 제7조에 근거하여 이공계인력 조사가 추진되지만, 유입·유출 현황이 구체적으로 조사되지는 않고, 조사도 3년 주기²⁶⁴⁾로 추진되고 있어 대책 마련에 활용하는 데 한계가 있음

260) 최지원·장은지, 「이공계 석학 62% “해외서 영입 제안”... 인재 유출 무방비», 『동아일보』, 2025. 5. 28.

261) 인공지능 인재 유출입지수: 독일 2.13(4위), 미국 1.07(9위), 영국 0.55(19위), 프랑스 0.34(24위), 한국 -0.36(35위).

262) 김천구, 「한국의 고급인력 해외유출(brain drain) 현상의 경제적 영향과 대응방안」, 『SGI Brief』 제32호, 대한상공회의소, 2025.

263) 매일경제, 「한국 등지는 과학 인재들, 사람 없는데 혁신 나오겠나」, 2024. 8. 25.

264) 「국가과학기술 경쟁력 강화를 위한 이공계지원 특별법 시행령」 제6조제1항

- 또한 이 법을 포함한 관련 법령에 과학기술 인재의 유출 방지를 위한 정책 수립 근거가 미비하고, 관계부처 정책을 총괄·조정할 수 있는 체계와 정책 전담지원기관²⁶⁵도 부실하다고 할 수 있음

2 질문 예시

- 1) 과학기술인재의 유입·유출 실태는 연구 차원에서 실시되거나 필요에 따라 파편적으로 수행될 뿐, 공식적인 통계로서의 실태조사는 미비하다. 현황 파악에 공백이 생기면 실효적 정책 수립에도 한계가 발생한다.
 - ① 「국가과학기술 경쟁력 강화를 위한 이공계지원 특별법」에 근거한 이공계인력 조사는 기본적으로 3년 주기로 추진된다. 과학기술을 둘러싼 주요 환경변화에 적시 대응하는 정책을 마련하기 위해 현재 3년 주기로 추진되는 이공계인력 조사 주기를 단축할 필요는 없는가?
 - ② 과학기술인재의 유입·유출에 관하여 일정한 주기하에 체계적으로 실시되는 실태조사를 도입할 필요는 없는가? 특히, 4대 과학기술원과 과학기술연합대학원대학교(UST) 등 과학기술분야의 주요 인재 양성기관에서 학위를 받은 외국인 인재의 국내 정착 현황 및 자국 복귀 사유 등을 파악하는 실태조사가 필요하지 않은가?
- 2) 과학기술인재의 유출 방지뿐만 아니라 유입 촉진이나 양성 등을 위한 각종 대책이 성과를 거두기 위해서는 과학기술 일자리의 질적 개선이 중요하다. 양성을 위한 장학금, 유입 촉진을 위한 비자 제도 등 인센티브를 제공하는 조치도 필요하지만, 과학기술인재의 일자리 그 자체를 개선하는 것이 핵심이다.
 - ① 과학기술인재의 잠재적 일자리인 기업, 대학, 공공 연구기관 등 기관 유형별로 일자리 개선 정책이 수립되어야 하지 않는가? 또한 일부 분야에 대한 부분적인 정책뿐만 아니라 과학기술 전 분야에 걸쳐 세부 분야별로 일자리를 개선하기 위한 정책도 필요하지 않은가?
 - ② 정책 수립에 앞서, 기관 유형 및 세부 분야별로 일자리의 양을 파악하고 질을 평가할 필요가 있다. 가장 개선이 시급한 기관 유형과 세부 분야를 파악하여 실효적인 조치를 시행해야 하지 않겠는가?

265) 과학기술인재 정책 수립 지원은 과학기술혁신본부 사무를 포괄적으로 지원하는 기관인 한국과학기술기획평가원이 맡고 있고, 국가과학기술인력개발원은 과학기술인력 교육을 담당하며, 한국여성과학기술인육성재단은 여성과학기술인 정책 지원을 담당하고 있음

3) 과학기술인재 유입과 유출 문제는 과학기술정보통신부뿐만 아니라 교육부, 법무부, 산업통상자원부, 고용노동부, 중소벤처기업부 등 여러 부처의 사무와 관련되어 있다. 또한 문제 해결을 위한 효과적인 대책을 마련하기 위해서는 정책 전담지원기관의 역할이 중요하다.

- ① 과학기술인재 유입과 유출 사안에 효과적으로 대응하기 위해서는 관계부처들이 원활하게 협력할 수 있도록 해야 한다. 현행 국가과학기술자문회의 미래인재특별위원회를 넘어 과학기술인재의 유입과 유출 사안에 집중하여 범정부적으로 대응할 수 있는 협력·조정체계를 구축해야 하지 않겠는가?
- ② 전문성에 기반한 실효적인 정책 수립을 위해서는 정책을 지원하는 기관의 역할이 중요하다. 한국과학기술기획평가원에 부설기관을 신설하는 등 주무부처인 과학기술정보통신부의 과학기술인재 정책 수립만을 전담하여 지원하는 별도 기관을 뒤야 하지 않겠는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 5년간 이공계 인력의 국내외 유출입 수지와 실태조사 결과
- ② 최근 5년간 과학기술 인재 유출 방지를 위한 정책 경과와 현황
- ③ 과학기술 인재 유출 방지 관련 부처 간 협력·조정체계 현황

작성자 사회문화조사실 과학방송통신팀

☎ : 02-6788-4716

관련부처 과학기술정보통신부 미래인재정책과

☎ : 044-202-4820

환경노동위원회

대형산불 이후 폐기물 처리, 지자체에 의무 떠넘기는 중앙정부?

1 현황 및 문제점

- '대형산불로 인해 발생한 재난폐기물'²⁶⁶⁾은 마을 단위로 마련된 임시 적환장에 분리 보관된 후 지방자치단체가 소각, 재활용, 전문업체 위탁 등의 방법으로 처리됨
 - 「공공폐자원관리시설의 설치·운영 및 주민지원 등에 관한 특별법」(이하 「공공폐자원관리시설법」이라 함)이 2020년 제정된 이후 산불폐기물을 포함한 재난폐기물²⁶⁷⁾은 공공처리대상폐기물²⁶⁸⁾로 관리되고 있음²⁶⁹⁾
 - 공공처리대상폐기물 관리를 위해 환경부는 2021년 「공공폐자원관리시설 설치·운영 기본계획」(이하 '기본계획'이라 함)을 수립하였고, 여기에서 향후 기후변화로 인해 증가할 것으로 전망되는 재난폐기물을 정부가 4개의 권역(수도권, 충청권, 영남권, 호남권)에 공공폐자원관리시설을 설치하여 처리하기로 함
 - 특히 동 기본계획에서는 국토의 중심인 충청권²⁷⁰⁾에 산불폐기물을 주로 처리하는 공공폐자원관리시설을 설치할 예정이었으나 해당 시설은 아직까지 설치되지 않고 있음

266) 산불폐기물로 명명하며 이는 간설폐기물(주택·건물 잔해), 임목(산림) 폐기물, 농기계·차량 잔해, 생활폐기물, 사업장폐기물로 분류되고, 이 중 사업장폐기물의 처리는 「폐기물관리법」 상 오염원인자인 사업자에게 있음

267) 「폐기물관리법」 제2조제1호에 해당하는 폐기물로 더 이상 필요하지 않게 된 사람의 생활이나 사업활동에서 발생하는 물질을 말함. 기본계획에는 수해폐기물, 지진폐기물, 화학사고 폐기물로 분류하여 관리하다가 2025년 4월부터는 산불폐기물도 함께 관리함

268) 방치폐기물, 부적정처리폐기물, 재난폐기물

269) 2019년 4월 강원 산불 때 발생한 21만 톤 이상의 재난폐기물이 민간시설에 위탁되어 처리됨에 따라 이후 발생할 수 있는 대규모 공공처리대상폐기물(방치폐기물, 부적정처리폐기물, **재난폐기물**, 수은폐기물, 천연방사성제품폐기물, 의료폐기물처리특례폐기물, 그 밖에 처리시설 부족 등으로 원활한 처리가 어려워 국민건강과 재산에 대한 피해가 발생할 우려가 있다고 환경부 장관이 인정하여 고시하는 폐기물)을 처리하기 위해 제정함

270) 2019년 강원도에서 발생한 산불로 약 30만 톤의 재난폐기물이 발생하였음

■ 권역별 주요 공공처리대상 폐기물별 발생량(2016~2020년 연평균) ■

(단위: 톤)

권역	계	재난폐기물	특징
수도권	10.0만	(수해) 0.7만	전국 방치·투기폐기물 발생량의 약 50% 해당
충청권(강원 포함)	2.0만	(수해) 1.4만, (산불) 4.2만	산불폐기물 다량 발생
영남권	6.0만	(수해) 1.2만, (지진) 11만	지진폐기물 다량 발생
호남권	6.0만	(수해) 3.9만	전국 수해폐기물 발생량의 약 50% 해당
계	20.0만	22.4만	-

자료: 공공폐자원관리시설 설치·운영 기본계획

- 그러나 정작 재난폐기물을 안전하게 관리하고 있는 「재난폐기물 안전관리 지침」에는 산불폐기물에 대한 규정이 마련되어 있지 않았기에 환경부는 경남에서 발생한 대형산불 발생 직후인 4월 동 지침을 개정하여 기존 수해·지진·화학사고 폐기물과 함께 산불폐기물²⁷¹⁾ 처리체계를 완성함
- 환경부는 「공공폐자원관리시설법」이 시행된 2021년에만 단 두차례 공공폐자원관리시설 설치를 지원하는 지자체의 지원을 공모하였고, 신청한 지역이 없다는 이유로 아직까지 설치하지 않고 있음
 - 4개 권역에 걸쳐 2021년 7월과 11월 두 차례에 걸쳐 입지후보지를 공모하였으나 신청한 지역은 없었음
- 최근 대형산불은 기후변화가 불러온 복합재난의 일환임을 인식하고 온실가스 감축을 포함한 통합적인 처리방안이 필요하나 아직까지는 이에 대한 대응이 부족한 상황임
 - 대형산불로 인해 발생한 폐기물의 설치 및 운영의 책임은 「공공폐자원관리시설법」 제3조 제1항에 따라 국가에 있으나 아직까지는 생활폐기물 처리의 주체인 기초지자체가 분절적으로 이를 관리하고 있음
 - 산불폐기물 처리 시 임야에 잔존하는 수목잔해물(산림청에서 임야 복구 사업 시행), 가축 및 반려동물의 폐사체(농림축산식품부에서 렌더링 등 시행), 공장 등의 철거로 발생하는 폐기물은 제외하고 있음
 - 대형산불 발생으로 소실되는 고철은 폐기물이 아닌 순환자원으로 지정·고시되어 있기 때문에 재난폐기물과 분리되어 관리되고 있음

271) 산불로 전소·반소된 주택·창고·축사 등의 철거 과정에서 발생하는 폐기물 및 일시적으로 대량 발생한 생활폐기물과 폐슬레이트 등 석면 함유 폐기물과 같이 환경오염을 일으킬 수 있는 폐기물임

2 질문 예시

- 1) 전국적으로 불법·방치폐기물 및 재난폐기물의 대량발생, 민간 폐기물 처리시설 등으로 인한 주민갈등을 해결하기 위해 「공공폐자원관리시설법」을 제정하였는데, 환경부는 공공폐자원관리시설의 권역별 건설을 위해 지자체와의 사회적 합의를 이루기 위한 충분한 논의를 시행하였는가?
 - ① 환경부는 공공폐자원관리시설을 4개 권역에 설치·운영한다고 했는데 환경부가 필요하다고 생각되는 지역을 중심으로 관련 지자체와 사전에 공감대 형성을 이뤘어야 하지 않는가?
 - ② 환경부는 2021년 단 두 차례 지자체를 대상으로 후보지에 대한 공모를 실시하였으나 단 한 곳도 건설을 희망하는 지자체가 없었는데 공공폐자원관리시설 건설을 위한 사회적 합의 절차를 개선해야 하는 것이 아닌가?
 - ③ 공공폐자원관리시설을 건설할 경우, 환경부는 지자체가 왜 공모에 참여하지 않고 있는지, 그들이 원하는 것은 무엇인지 파악하였나?
 - ④ 전통적으로 우리나라에서 발생하는 대형산불은 강원권을 중심으로 발생하였는데 산불폐기물을 처리하는 공공폐자원관리시설이 왜 충청권에 입지해야 한다고 계획했는지? 단지 국토의 중심이라는 이유로 산불폐기물이 원거리로 이동해서 처리되어야 하는지?
- 2) 재난폐기물의 경우는 지자체가 소각, 재활용, 전문업체 위탁 등의 방법으로 처리하고 있다. 그러나 과거 수도권 등 전국적인 폐기물 수거 거부, 중국의 폐기물 수입금지, ‘쓰레기산’ 등 대규모 불법·방치폐기물 사태가 사회문제로 대두되면서 환경부는 재난폐기물을 포함한 공공처리대상폐기물을 국가가 처리하기로 하였다. 동법의 제정 배경은 무엇인가?
 - ① 기후패턴의 변화로 인해 과거와 다른 양상의 대형산불이 발생하고 있고 집중호우로 인해 수해폐기물도 급증할 것으로 예측되는데 기초지자체가 기후변화에 적절하게 대응할 수 있다고 생각하는가?
 - ② 환경부는 현재까지 공공처리대상폐기물을 처리하기 위해 공공폐자원관리시설을 건설한다고 하였으나 아직까지 입지를 선정하지 못하고 있는데 환경부는 공공폐자원관리시설 건설의 필요성·타당성을 이해당사자들에게 충분히 제시하였는가?
 - ③ 그렇다면 환경부는 현재 불법·방치폐기물을 어떻게 처리하고 있고, 해당 시설의 건설 없이 앞으로는 어떻게 대처할 예정인가?

- ④ 공공폐자원관리시설의 확보는 장기적으로 국가가 폐기물처리시설의 입지를 계획하기 위해 반드시 필요하다고 보는데 해당 시설뿐 아니라 대규모 폐기물처리시설을 일관성 있게 추진하기 위한 대책은 무엇인가?
- 3) 대형산불이 발생한 후 과연 우리는 산불폐기물의 근원을 구분할 수 있는가? 또한 구분할 필요가 있는가?
- ① 산불폐기물 처리 시 임야에 잔존하는 수목잔해물(산림청에서 임야 복구 사업 시행), 가축 및 반려동물의 폐사체(농림축산식품부에서 렌더링 등 시행) 등을 구별하여 처리할 수 있는 시간을 확보할 수 있는지?
 - ② 대형산불 발생 후 지역이 재난안전관리지역으로 선포된 이후에는 대부분 사업장폐기물 처리에도 지역의 특성상 국비가 지원될 수밖에 없는데 향후 사업장이 일정 규모 이하인 경우²⁷²⁾에는 재난폐기물로 관리되도록 할 필요가 있지 않은가?
 - ③ 대형산불이 발생한 지역 내 사업장은 보통 4종, 5종 사업장일 가능성이 높는데 산불 진압 후 생활폐기물 잔재와 구분이 가능한가?
 - ④ 현재 순환자원으로 지정·고시된 생활폐기물은 폐지류, 고철, 폐금속캔류, 알루미늄, 구리, 전기차 폐배터리, 폐유리류인데 이 중 특별히 고철만 재난폐기물과 분리해서 관리하는 이유가 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 공공폐자원관리시설 설치 현황, 공공폐자원관리시설 설치를 희망하는 지방자치단체 응모 현황 및 지역주민 설명회 등(2020년부터 현재까지)
- ② 재난폐기물 중 산불폐기물 처리를 위한 공공폐자원관리시설의 총청권 입지를 위한 입지선정 사유
- ③ 산불폐기물 발생 시 과거 사업장폐기물 처리비용 및 향후 사업장폐기물을 재난폐기물의 범위로 산정할 경우 증가할 것으로 예상되는 처리비용

작성자 사회문화조사실 환경노동팀
 ☎ : 02-6788-4732
관련부처 환경부 폐자원관리과
 ☎ : 044-201-7360

272) 대형산불이 발생하는 지역에 위치한 대부분의 사업장은 환경오염물질 발생량에 따라 4종, 5종 사업장인 것으로 추정되는데 이 경우 주택이나 농기계가 불에 타서 발생하는 생활폐기물 등과 실질적으로 분류가 어려움

「산업안전보건법」상 작업중지권, 보다 자유로운 사용 방안은?

1 현황 및 문제점

- 현행 「산업안전보건법」에는 “산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우”에 근로자가 작업을 중지하고 대피할 수 있도록 하는 ‘작업중지권’을 규정하고 있음
 - 「산업안전보건법」 제52조에는 근로자는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우에는 작업을 중지하고 대피할 수 있다고 규정하고 있음
 - 이에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자는 지체없이 그 사실을 관리감독자 또는 그 밖의 부서의 장에게 보고하여야 하고,
 - 관리감독자등은 위 보고를 받으면 안전 및 보건에 관하여 필요한 조치를 하여야 하며,
 - 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 근로자가 믿을만한 합리적인 이유가 있을 때에는 작업을 중지하고 대피한 근로자에 대하여 해고나 그 밖의 불리한 처우를 해서는 안됨
 - 작업중지권은 근로자의 생명과 신체의 안전을 지키기 위해 필요하며, 국제노동기구(ILO)도 근로자의 일반 권리로서 보장되어야 하는 권리임을 확인하고 있음
 - ILO 협약 제155호 「산업안전보건과 직업환경에 관한 협약, 1981」 제13조에 따르면, 근로자의 생명 또는 건강에 급박하고 중대한 위험이 존재한다고 믿을만한 합리적인 정당성이 있어 작업환경으로부터 스스로 이탈한 경우, 국내여건과 관행에 따라 부당한 결과로부터 보호받아야 한다고 규정하고 있음
- 그러나 “산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우”에 대해 명확성이 떨어지다보니, 현장에서 작업중지권을 행사하는 데 어려움이 있고, 법원에서도 해석에 충돌이 발생하기도 함
 - “급박한 위험”이 있는지 여부를 판단하는 기준에는 다양한 견해가 제시되고 있음²⁷³⁾
 - 근로자가 작업중지 당시 근로자가 인식한 내용을 기준으로 판단한다는 주관설(수원지법 2011.2.17. 선고 2010노5562 판결), 작업중지 당시 객관적인 상황을 기준으로 판단해야 한다는 객관설(서울행법 2012.9.27. 선고 2012구합8878 판결), 작업중지권 행사 당

273) 권창영, 「작업중지권 행사의 요건과 효과」, 『노동법률』 2018년 3월호, p.76.

시 근로자가 인식한 사실과 근로자가 생각한 위험발생가능성 등 제반 사정을 사후에 동종의 업계에 종사하는 통상의 근로자의 입장에서 판단해야 한다는 절충설(근로기준법 주해 III, 321면) 등이 제시되고 있음

- “산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우”라는 요건에서 명확성이 떨어지고 모호하다보니 현장에서 작업중지권을 행사하는 데 어려움을 겪고 있음
 - 법률에서 “산재가 발생할 급박한 위험”의 구체적인 요건을 하위법령에 위임하고 있지 않으며, 고용노동부가 마련한 가이드라인²⁷⁴⁾에 따른 “급박한 위험”도 일부 구체적인 상황이 기재되어 있기는 하지만, 추락위험이 높은 경우, 부적합하거나 부적절한 자재가 사용된 경우, 붕괴사고의 우려가 높은 경우 등 주관적 판단 기준이 다를 수 있는 상황이 제시되고 있어 현장에서 작업중지권 행사에 어려움을 겪고 있음

급박한 위험이란 무엇일까요?

- ✓ 높이 2m 이상 장소에서 작업발판, 안전난간 등이 설치되지 않아 추락위험이 높은 경우
- ✓ 비계, 거푸집, 동바리 등 가시설물 설치가 부적합하거나 부적절한 자재가 사용된 경우
- ✓ 토사, 구축물 등의 변형 등으로 붕괴사고의 우려가 높은 경우
- ✓ 가연성·인화성 물질 취급장소에서 화기작업을 실시하여 화재·폭발의 위험이 있는 경우
- ✓ 유해·위험 화학물질 취급 설비의 고장, 변형으로 화학물질의 누출 위험이 있는 경우
- ✓ 밀폐공간 작업 전 산소농도 측정을 하지 않은 경우
- ✓ 유해 화학물질을 밀폐하는 설비에 국소배기장치를 설치하지 않은 경우

자료: 고용노동부, 『산업재해 예방을 위한 안전보건관리체계 가이드북』, 2021.8., p.86.

- 또한 현행법에서 근로자의 작업중지권 행사를 이유로 사업주의 불이익한 처우에 대해 처벌규정이 없으나, 작업중지권을 행사하였을 경우 혹시 모를 손해배상청구소송이나 작업중지에 따른 손실을 근로자가 감내해야 하는 상황에 내몰리게 될 가능성이 있기 때문에 현장에서 작업중지권 행사에 어려움이 있음
- 일부 상급심 판결에서는 동일한 사실관계에 대해 “산재가 발생할 급박한 위험” 여부에 대하여 달리 판단하는 경우도 발생하고 있음
 - 2016년 세종시 한 공장에서 화학물질 유출 사고가 발생하자, 현장에 있던 노조지회장이 같은 현장에 있는 조합원 28명에게 작업을 중단하고 대피하도록 지시한 사실에 대하여 사측이 작업장 무단이탈, 허위사실 유포 등을 이유로 징계를 내린 사건에서, 1·2심이 사측의 손을 들어주며 공장 직원들에게 ‘산재가 발생할 급박한 위험’이 없다고 보았지만, 대법원은 2018년 11월 상고 및 5년의 계류 끝에 원심이 작업중지권 행사 요건인 ‘산재가

274) 고용노동부, 『산업재해 예방을 위한 안전보건관리체계 가이드북』, 2021.8., p.86.

발생할 급박한 위험’을 좁게 해석했다고 판단하며 원심을 파기한 바 있음²⁷⁵⁾

- 이에 대해 노동계는 대법원이 작업중지권의 의미를 되짚어준 사건이며, 작업중지권을 실질적으로 보장하기 위한 법 개정에 나설 것을 촉구하였고, 법조계도 산재가 발생할 급박한 위험에 대해 합당한 판결이 나온 것으로 평가하고 있음

2 질문 예시

1) 고용노동부는 「산업안전보건법」 상 작업중지권의 구체적인 내용을 알리기 위해, 「산업재해 예방을 위한 안전보건관리체계 가이드북」(이하 “가이드북”이라 함)을 작성·배포하고, “산재가 발생할 급박한 위험”의 의미를 설명하고 있다. 그러나, 일선 현장에서 「산업안전보건법」 상 작업중지권을 자유롭게 사용하기 어려운 이유로 「산업안전보건법」 상 작업중지권의 요건에서 명확성과 구체성이 떨어지기 때문이며, 고용노동부의 가이드북도 원론적인 개념 설명에서 나아가지 못하는 것이 지적되고 있다.

- ① 고용노동부는 왜 더 구체적이고 명확한 기준을 마련하고 있지 않는가?
- ② 산재가 발생할 ‘급박한 위험’을 법적 효력이 없는 가이드북으로 제시하는 이유는?

2) 작업중지권의 실효성을 확보하기 위해서는 작업중지권 사용 실태에 따라 산업재해가 줄었는지를 평가할 필요가 있는데, 고용노동부는 작업중지권 사용 실태조차 파악하지 못하고 있으며, “현재 준비하고 있는 것은 없다”는 입장을 밝혔다.²⁷⁶⁾ 고용노동부는 왜 작업중지권 사용 실태 파악과 산업재해 감축 효과 분석을 하지 않는가?

3) 현행법은 사업주로 하여금 작업중지권을 행사한 근로자에 대하여 해고나 그 밖의 불리한 처우를 해서는 아니된다고 규정하면서도, 이에 대한 처벌 규정을 마련하고 있지 않다. 또한, 사용자가 근로자의 작업중지권을 제대로 보장하지 않아도 처벌 규정이 없는 실정이다.

- ① 고용노동부는 처벌 규정의 필요성을 파악하고 있는가?
- ② 고용노동부는 그 밖의 작업중지권 실효성 확보 장치에 대한 대안을 고려했는가?

275) 홍준표, 「“작업중지권은 죄가 없다” 대법원 ‘정당성’ 첫 인정, 『매일노동법률』, 2023.11.10.

276) 차형조, 「[중대재해처벌법 3년] 산재 막을 ‘작업중지권’, 발동 실태조차 모른다, 『비즈니스한국』, 2025.8.19.

4) 작업중지권을 사용하는 근로자와 작업을 중지당하는 사업주의 이해관계 충돌은 주로 “임금”과 “손실”에 있다. 특히 특수형태근로종사자나 하청업체 근로자 등이 작업중지 기간동안 임금 또는 손실 보전 방안을 요구하고 있다. 고용노동부는 2019년 「산업안전보건법」 전부개정시 작업중지권 규정을 정비하면서 작업중지 기간동안의 임금이나 손실에 대한 보전 방안을 검토하였는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 산업안전보건법 적용 대상 사업장별 작업중지권 사용 실태 현황(최근 5년간)
- ② 작업중지권 사용 사업장의 작업중지권 사용 전후 중대산업재해 발생 현황 비교표(최근 5년간)
- ② 작업중지권 사용을 이유로 불리한 처우를 하였다는 신고 또는 노동위원회 구제신청 또는 적발 현황(최근 5년간)

작성자

사회문화조사실 환경노동팀

☎ : 02-6788-4733

관련부처

고용노동부 안전보건감독기획과

☎ : 044-202-8901

조선업의 미래 경쟁력, 지금같은 기형적 하청구조로 가능한가?

1 현황 및 문제점

- 우리나라 조선산업은 2016년 수주 절벽으로 시작된 오랜 불황을 극복하고 2020년 말부터 회복세를 보이고 있으나, 오랜 불황의 여파가 생산 인력의 급격한 감소로 이어지며 숙련인력 확보가 어려워 조선업의 품질 경쟁력 유지에 부정적 영향을 미칠 것으로 우려되고 있음
 - 2014년 말 20만 명을 상회하던 인력은 2016년 이후 강도 높은 구조조정으로 절반까지 급감하였고, 2021년 말에는 9만 2,809명으로 피크 대비 55% 감소함²⁷⁷⁾. 2021년 이후 대량 수주가 이루어졌으나 인력 부족으로 수주 물량을 소화하기도 쉽지 않은 상황임²⁷⁸⁾
 - 노동집약적 산업인 조선업은 주기적 경기 변동으로 불황과 호황을 반복하는 특성이 있는데, 조선사는 다단계 하청을 통해 인력 유동성을 확보하는 방식으로 대응해 왔고, 최근 이 같은 기형적 고용구조가 조선업의 품질 경쟁력을 약화시키는 원인으로 지적되고 있음
- 현재 원청인 직영 생산직은 생산 지원 업무를 주로 맡고 생산 공정 80%를 사내 하청, 재하청(물량팀), 외국인력이 담당하고 있는데, 조선업의 하청생산 이중구조로 인한 저임금 장시간 노동, 고용불안, 중대재해, 임금체불, 미래 비전 부재 등의 문제는 청년 인력의 신규 진입 및 숙련된 기능 인력 확보를 어렵게 만들고 있음
 - 실질적인 생산을 담당하는 사내 하청은 본공²⁷⁹⁾을 확보하기보다는 상대적으로 쉽게 구할 수 있고 비용이 절감되며 효율성이 높다는 이유로 물량팀을 늘리거나, 원청과 정부의 지원으로 외국인력을 점점 더 많이 활용하고 있음
 - 다단계 하도급으로 운영되는 물량팀은 인력 관리가 부실하여 중대재해 피해자가 되거나 임금 불이역을 받을 수 있으며 직업 안정성이 떨어짐. 특히, 노동시간 제한을 받지 않고 탈법적으로 일하거나 특수고용노동자로 활용되는 것이 심각한 문제로 지적됨

277) 권봉기, 「정책과 이슈-조선인력 수급의 문제점 및 대응 방안」, 『월간 KIET 산업경제』 산업연구원, 2022.04. p.106.

278) 이은창, 「중국에 뒤처진 조선업 가치사슬 종합경쟁력과 새로운 한국형 해양전략 방향」, 『월간 KIET 산업경제』 산업연구원, 2024.04. p.16.

279) 사내 하청업체의 상용근로자

- 외국인력은 내국인 기피 직종 중 비교적 단순한 작업이나 보조적 작업에 당장 활용할 수 있는 장점이 있음. 그러나 일하는 문화가 다르고 원활한 소통이 어려우며, 단기간 단순 작업자로 일하다 본국으로 돌아가거나 임금이 더 높은 다른 산업으로 이탈할 가능성이 있어 장기적으로 조선소에서 필요한 숙련인력을 대체하기 어려울 것으로 점쳐지고 있음
- 올해 3월, 고용노동부는 울산광역시와 함께 조선업 맞춤형 외국인력을 현지 양성하는 시범 사업을 발표하면서 성과에 따라 다양한 맞춤형 외국인력 양성 과정을 확대하겠다고 밝힘²⁸⁰⁾
 - 국내 생산가능인구 감소에 직면한 시점에 현실적인 외국인력 활용방안이 필요하나, 외국인력 활용의 장단점을 고려하고, 조선업 고용시장 구조 개선을 통한 숙련인력 확보와 경쟁력 강화까지 포괄하는 통합적·중장기적 고용정책 방향 설정이 전제되어야 할 것으로 생각됨
- 2023년 2월, 조선업 원·하청은 노동시장 이중구조 개선을 위한 상생협약을 체결하여 원청의 적정 기성금 지급과 하청의 임금인상률 제고 등을 통한 원하청 간 보상 수준 격차 최소화, 숙련 중심의 임금체계 개편 노력 등 조선업 발전과 미래 경쟁력 확보를 위한 과제에 합의했고, 정부도 이를 지원하여 실효성을 제고하기로 하였음²⁸¹⁾
 - 임금체불 방지를 위한 에스스로 제도²⁸²⁾ 도입, 공동근로복지기금 출연 확대(10→20억), 신속한 외국인력 도입 확대 등의 성과는 있었으나, 객관적이고 투명한 기성금 제도개선, 재하 도급 최소화, 내국인 숙련인력 확보 등은 여전한 문제로 지적되고 있음
- 우리 조선업은 세계 1위인 중국과의 경쟁에서 비교 우위가 있는 고부가가치 선박에 집중하고 있으므로 차별화된 기술 경쟁력을 유지하려면 숙련인력 양성을 통한 고품질 유지가 중요함
 - 숙련인력에 대한 단계적 처우 개선, 고숙련에 대한 공정한 보상시스템 체계 구축 등을 통해 조선업의 지속가능한 발전 기반을 확고히 할 필요가 있음²⁸³⁾

280) 고용노동부 보도자료, 「고용부, 울산광역시와 협력하여 조선업 맞춤형 외국인력 현지 양성한다」, 2025.03.13.

281) 고용노동부 보도자료, 「상생과 연대 방식의 이중구조 개선 모델 첫 제시-원하청 상생협력 모델, 조선업에서 첫 결실」, 2023.02.27.

282) 은행 등 제3자 감시 하에 묶여진 계좌를 의미, 원청이 하청에 기성금 지급시 인건비 항목을 에스스로 계좌에 이체하고 하청이 종사자 대상 임금 지급시 원청 확인 후 지급

283) 서울과학기술대학교 산학협력단, 「조선업 고용구조 및 근로조건 개선을 위한 상생협력 방안」, 고용노동부 연구용역, 2022.12. pp.25~47.

2 질문 예시

- 1) 조선업계는 「조선업 노동시장 이중구조 개선을 위한 상생협약」을 체결했고, 고용노동부는 이를 지원하기 위한 ‘조선업 상생패키지 지원 사업’을 발표했다.²⁸⁴⁾ 그러나 조선업계에 외국인력이 투입되어 인력난이 일부 완화된 것을 제외하고는, 상생협약이 당초 목표했던 조선업 원하청의 임금과 복지 격차 완화, 숙련인력 양성, 협력업체 채용 활성화, 안전한 조선업 작업장 구축의 실현에 대해서는 의문이 제기되고 있다. 목표 달성이 미흡한 이유는 무엇이며, 고용노동부는 어떤 대응책을 마련하고 있는가?
- 2) 조선업에서 숙련인력을 확보하지 못하는 것은 조선업 고용시장의 기형적인 하청생산 이중구조 확대와 숙련인력에 대한 보상이 부족하기 때문이라고 지적되는데, 이러한 구조적 문제를 개선하기 위한 대책은 무엇인가?
- 3) 내국인이 조선업에 진입하지 않으려는 이유로 조선업 생산직 일자리의 열악한 근로조건, 안전 문제 및 고용불안 등이 지적되고 있다. 이같은 지적 사항을 개선할 대책은 없는가? 조선업의 내국인 숙련인력 부족이라는 구조적 문제를 개선하려는 노력에 앞서 외국인력 도입부터 확대하는 것은 근시안적 정책이 아닌가? 건강한 조선업 생태계 구축과 차별화된 기술 경쟁력을 통한 조선업의 지속가능 발전에 도움이 된다고 보는가?
- 4) 다단계 하도급인 물량팀의 중대재해 노출, 임금 피해, 장시간 노동, 특수고용노동자로 편법적 활용 등이 문제로 지적되는데도 물량팀 활용은 늘어나고 있다. 물량팀 활용 범위와 방식, 고용 보호 등에 관한 제도적 장치가 필요한 것 아닌가? 고용노동부는 이에 대해 어떤 대책을 갖고 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 5년간 조선업 연령별 생산인력 통계, 조선업의 외국인 고용허가인력 통계
- ② 최근 5년간 조선업의 산업재해 피해 통계 (물량팀, 외국인력 포함)
- ③ 최근 5년간 조선업의 물량팀 활용 관련 실태조사
- ④ 최근 5년간 조선업 하청업체의 분공 인력 현황 (인력별 고용기간 포함)
- ⑤ 조선업 상생협약 내용, 현재 이행상황 및 개선과제

284) 고용노동부 보도자료, 「고용노동부, ‘조선업 상생 패키지 지원사업’ 발표」, 2023.03.08.

작성자 사회문화조사실 환경노동팀

☎ : 02-6788-4731

관련부처 고용노동부 지역산업고용정책과

☎ : 044-202-7230

보건복지위원회

약순환 속의 지방의료원, 국가의 책임은 무엇인가?

1 현황 및 문제점

- 「제2차 공공보건의료 기본계획(2021~2025)」에서 제시된 공공보건의료 전달체계에서 지방의료원²⁸⁵⁾은 시·도 내 진료권 등의 단위에서 지역 네트워크 설정의 핵심 기관으로서 '지역 책임의료기관'의 역할을 부여받고 있음.²⁸⁶⁾ 그러나 지방의료원은 작은 규모와 부족한 시설·장비, 부족한 의료인력, 재정 운영의 한계 등의 복합적인 문제로 규모의 경제를 실현하지 못함에 따라 투자 부족과 인력 유출, 경영수지 악화의 악순환 속에 놓여 있음²⁸⁷⁾
- 지방의료원의 병상가동률은 지역별로 차이는 있으나 35개의 지방의료원 중 절반 이상이 60%를 채 넘기지 못하고 있으며²⁸⁸⁾, 의사직 정원 279명 대비 현원 189명²⁸⁹⁾으로 인력수급에도 난항을 겪고 있음
- 무엇보다 코로나19 대응과정에서 더욱 증가된 재정적자는 줄어들지 않고 있음. 2023년을 기준으로 대부분의 지방의료원은 적게는 10억원 내외부터 크게는 150억원 내외까지의 적자를 보이고 있으며, 35개 의료원의 총 적자 규모는 1,600억에 달함²⁹⁰⁾
- 특히 지방의료원 35개소와 적십자병원 6개소는 지역의 의료수요에 대응하여 거점병원의

285) 지방의료원은 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」을 근거 법령으로 삼고 있으며, 총 35개소의 지방의료원이 운영 중에 있음

286) 보건복지부, 「제2차 공공보건의료 기본계획(2021-2025)」, 2021.6.

287) 조승연, 지방의료원의 역량 강화 방안. 보건복지포럼, 311, 23-35., 2022

288) 보건복지부, 「지방의료원 병상가동률(2025년 5월 기준)」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.

289) 보건복지부, 「지방의료원별 의사 인력 정원 및 현원」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.

290) 보건복지부, 「2020~2024년 지방의료원 재정상태(당기순이익)」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.

※ '19~'23년 자료는 지방의료원에서 결산서를 토대로 지역거점공공병원 알리미에 제출한 자료. '24년 자료는 시·도 취합하여 검증 중으로 추후 변동 가능

역할을 수행하도록 역할과 기능이 설정된 「2005년 지역거점공공병원 육성 정책」 시행 이후 20년이 경과하였으나, 실제 지역거점공공병원 중 상당수가 개설·운영 중인 진료과목의 수, 병상 규모, 진료역량 측면에서 거점병원 역할을 수행하기에는 미흡함²⁹¹⁾

- 보건복지부에서는 지방의료원의 기능 강화 등을 지원하기 위해 의료인력 지원, 시설·장비 보강 사업, 역할·기능 강화 사업, 운영 및 경영 지원 등을 추진하고 있음. 특히 2024년 의료 대란으로 의료인력 확보가 어려운 상황에서 지방의료원의 의료인력 지원 사업이 적극적으로 추진된 바 있으나, 해당 사업들이 지방의료원의 기능 강화 등에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 객관적인 평가가 부족하며, 장기적이며 종합적인 관점에서 해당 정책들이 추진되고 있는지에 대한 점검이 필요함
- 시니어의사 지원사업의 경우, 13개 시·도의 32개 의료기관에서 75명이 근무하고 있지만, 의료취약지 소재의 병원은 7곳에 불과하며, 필수의료과(내과, 외과, 산부인과, 소아청소년과) 전문의는 26명으로 전체 채용 인력의 35%에 머물고 있음.²⁹²⁾ 국립대병원 소속 의사가 지방의료원, 적십자병원 등 지역 공공의료기관에서 진료와 교육 수련 등을 담당하는 ‘공공임상교수제’는 정원 충족률이 불과 16%에 머무르고 있다는 보도가 나오기도 함²⁹³⁾
- 또한 보건복지부는 공공병원 경영혁신 지원사업 등을 통하여 약 1,000억원의 재정을 지원했으나 기관별 최대 32억원²⁹⁴⁾에 그치며, 지방의료원의 설립, 시설, 장비구매비는 중앙정부와 지자체가 분담하여 지원하고 있지만, 운영비 대부분은 해당 지자체가 맡고 있어 각 지자체의 재정 여건이나 지자체장의 정책적 원칙·의지에 따라 편차가 클 수밖에 없는 상황임²⁹⁵⁾

2 질문 예시

1) 지역거점공공병원, 지역책임의료기관, 포괄2차 종합병원 등 지역의 공공의료 거버넌스의 주요한 주체와 기능이 복잡하게 얽혀있는 상황이다.

① 각각의 핵심 기능과 차이는 무엇으로 보고 있는가?

291) 나백주 외, 『필수의료 혁신대책 세부추진 전략 개발 연구』, 연구용역보고서, 국립중앙의료원, 2024.

292) 국회 보건복지위원회, 「2025년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고(II)」, 2024.11.

293) 메디컬타임 보도자료(2023.10.24.), 공공임상교수제 사실상 실패…정원 충족률 불과 16%
<https://www.medicaltimes.com/Main/News/NewsView.html?ID=1155900>

294) 보건복지부 보도자료, 「보건복지부, 공공병원 경영혁신 위해 948억 원 지원」, 2025.5.2.

295) 조승연(2022), 지방의료원의 역량 강화 방안. 보건복지포럼, 311, 23-35.

- ② 무엇보다 정부는 지방의료원이 포괄 2차 종합병원의 기능을 수행해야 한다고 생각하는가? 동의한다면 지방의료원의 진료기능 강화를 위한 중앙정부의 역할은 무엇이며, 현재 그 역할을 충분히 수행하고 있다고 생각하는가?
- 2) 최근 「부천시 공공의료원 설립 및 운영 조례」가 통과되는 등 지자체의 공공병원 설립 움직임이 계속되고 있으며, 「제2차 공공보건의료 기본계획(2021~2025)」에서도 지역 공공병원 20개소 이상 신·증축을 계획한 바 있다.
- ① 공공병원 확충을 위한 중앙정부의 단기, 중장기 계획은 무엇인가?
- ② 특히 공공병원의 예비타당성조사 면제에 관하여 보건복지부는 ‘정부가 경제성 외에도 공공의료 및 지방의료원의 특수성이 반영되도록 예비타당성조사 평가기준을 개선(2021년 11월)한 점도 고려할 필요가 있음’²⁹⁶⁾이라는 의견을 밝힌 바 있는데, 「국가재정법」에 따른 예비타당성 조사의 대상에서 지방의료원 설립을 제외하는 것에 대한 의견은 어떠한가? 오히려 정부가 공공병원 확충에 대해 적극적으로 추진할 의사가 없는 것은 아닌가?
- 3) 보건복지부는 코로나19 감염병 전담병원 지정, 의료개혁에 따른 비상진료체계 운영 등에 기여한 공공병원의 경영정상화와 지속가능한 발전을 지원하기 위해 지방자치단체로부터 해당 의료원의 혁신계획을 제출받아, 평가결과를 바탕으로 지원금을 배분하여 지원한 바 있다.²⁹⁷⁾ 이와 관련하여 지방의료원들은 평가 결과·등급만 통보받아, 해당 평가의 공정성이나 지방의료원 운영 개선 및 활성화와 관련하여 정부가 원하는 방향은 무엇인지 알 수 없었다는 의견이 있다.
- ① 보건복지부는 해당 평가를 통하여 지방의료원의 미래에 대해 어떻게 전망하고 있는가?
- ② 의료원들이 제출한 혁신계획은 보건복지부의 지방의료원 혁신방향과 공통된 부분이 있는지, 다른 방향이 있다면 보건복지부가 생각하는 지방의료원의 혁신방안은 무엇인가?
- 4) 지난 2024년 국정감사에서 ‘지방의료원 표준운영지침(2016)’ 개선에 관한 논의가 진행되었으며, 국립중앙의료원 측에서도 지방의료원의 설립 목표, 총칙 등을 포함한 지침 보완 필요성 등을 보건복지부와 협의한다고 한다고 밝힌 바 있다. 특히 성남시의료원에서는 의료원의 대

296) 국회 보건복지위원회, 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고」(의안번호 제10602호), 2025.8.

297) 보건복지부 보도자료, 「보건복지부, 공공병원 경영혁신 위해 948억 원 지원」, 2025.5.2.

학병원 위탁운영에 관한 사항을 보건복지부에 승인을 요청하는 상황에서 지방의료원 표준운영지침에는 공공병원의 대학병원 위탁의 내용이 포함되어야 할 것으로 생각된다.

- ① 보건복지부는 '지방의료원 표준운영지침'을 개선하지 않는 이유는 무엇인가? 지방의료원에 대하여 중앙정부가 소극적인 입장을 취하는 것은 아닌가?

■ 추가 요구 자료

- ① 2024~2025년 지방의료원별 예산 지원 현황: 재정 적자 대비 국고 및 매칭 지방비, 지방비 지원 운영보조금 현황
- ② 2024~2025년 지방의료원별 재정상태(당기순이익) 현황 및 2024년 재정지원에 따른 적자 폭 감소 현황
- ③ 2024년 지방의료원 지원 사업(인력 지원 및 시설장비 보강 사업 등)에 대한 사업추진 실적 및 평가 결과
- ④ 2024년 공공병원 경영혁신 지원사업의 평가결과

작성자

사회문화조사실 보건복지여성팀

☎ : 02-6788-4725

관련부처

보건복지부 공공의료과

☎ : 044-202-2548

심각한 중장년의 고립·은둔·고독 실태, 해법은 없는가?

1 현황 및 문제점

- 중장년층의 고립·은둔 및 고독 위험군이 꾸준히 증가하고 있음에도 불구하고, 이들을 포괄하는 정책은 여전히 미비한 실정이므로, 복합적 문제로 사회적 관계망에서 이탈한 중장년층을 위한 촘촘한 대응 체계 마련이 시급함
- 2017년 ~ 2023년 동안 고독사 사망자의 74.8%가 중장년층(40~60대)에 집중되었으며, 고립·은둔 경험자는 경제적 어려움, 실직, 가족관계 단절 등 복합적 이유로 사회적 관계망에서 이탈하고 있음

■ 고독사 사망자(2017년 ~ 2023년) 연령별 비중 ■

10대이하	20대	30대	40대	50대	60대	70대	80대 이상	합계
6명 (0.03%)	363명 (1.7%)	1,135명 (5.2%)	3,453명 (15.8%)	6,805명 (31.1%)	6,106명 (27.9%)	2,749명 (12.6%)	1,280명 (5.8%)	21,897명 (100.0%)

주 1. 중장년층(40대 ~ 60대) 비중 74.8% = 15.8%(40대) + 31.1%(50대) + 27.9%(60대)

2. 연령미상은 제외함

자료: 국가통계포털, “고독사사망자 연령별 연도별 현황”(최종검색일 : 2025. 5. 25.)

- 청년기에서 노년기로 이어지는 생애주기(청년 - 중장년 - 노년) 속에서, 중장년층을 위한 실태조사나 지원체계는 제대로 연결되지 않거나 부족한 상태이며, 조사 주체(정부 및 지방자치단체) 간의 기준과 방식이 제각각이라 중장년층을 포괄하는 통합적 조사 체계 구축과 연계된 지원 정책 수립을 위한 일관된 데이터 확보가 어려움
- 중장년층에 대한 실태조사는 매우 제한적이며 단발성에 그치는 경우가 대부분임. 국가와 지자체가 실시한 고립·은둔 및 고독사 실태조사 자료를 보면, 대부분의 조사가 청년 혹은 청소년을 대상으로 집중되어 있음. 중장년층의 고립이나 은둔, 고독사에 대한 실태조사가 제대로 이루어지지 않아서, 중장년층을 위한 지원도 충분하지 않은 실정임
 - 인천, 광주, 대전, 충남 등 일부 지역에서만 대부분 ‘청중장년’이라는 명목으로 조사가 이루어졌지만, 조사 주기나 대상 연령, 조사 항목의 상세내용을 살펴보면 여전히 중장년만을 독립적 대상으로 삼은 조사는 매우 부족함

- 2023년도에 중장년층을 대상으로 실시한 조사결과에 따르면, 본인이 고독사할 가능성이 70% 넘는다고 답한 사람이 응답자의 23.1%에 달하며, 24.3%는 그 가능성이 50~70%가 나왔으며, 중장년층에 대한 국가나 사회의 돌봄 서비스에 대해서는 84%가 부족하다는 조사 결과가 나왔음²⁹⁸⁾

■ 국가·지자체의 고립·은둔 및 고독사 실태조사 현황(2021년 ~ 2024년) ■

기관명	고립·은둔 실태조사			고독사 실태조사		
	년도	대상연령	주기	년도	보건복지부 조사활용	지자체 실태조사
보건복지부	2023	청년	3년	2022	-	-
여성가족부	2023	청소년	2년	-	-	-
서울	2022	청년	3년	-	○	-
부산	2022	64세이하	3년	-	○	-
대구	2023	청년	-	2023,2024	○	○
인천	2023	청년	-	-	○	-
	2024	청장년	-			
광주	2020	청중장년	3년	2023	○	○
	2023	청중장년				
대전	2024	청중장년	5년	2023	○	○
울산	2024	노인	5년	비공개	○	○
세종	-	-	-	-	○	-
경기	2024	청년	2년	-	○	-
강원	-	-	-	-	○	-
충북	-	-	-	-	○	-
충남	2023	청년	-	비공개	○	○
	2024	청소년 중장년	-			
전북	2024	청년	5년	-	○	-
전남	2022	전연령	5년	-	○	-
	2023	전연령				
경북	2023	청년	-	2023	○	○
경남	2024	청년	-	-	○	-
제주	2023	청년	5년	2021~2024 (상반기)	○	○

자료 1. 김성아외 4인, 「고립·은둔 청년 실태조사 연구」, 『한국보건사회연구원』, 2023. 11.
 2. 고립·은둔 실태조사 관련 광역지자체 제출자료, 2025. 2. 4. ~ 2. 20.
 3. 고독사 실태조사 관련 광역지자체 제출자료, 2025. 3. 21. ~ 4. 1.

298) 신성식, 「“난 고독사 할 듯...간병인이 돌보겠지” 중장년층 절반의 생각」, 『중앙일보』, 2023. 9. 21.
 - 재단법인 돌봄과 미래가 한국리서치에 의뢰해 45~69세 1,000명 설문 조사한 결과

2 질문 예시

1) 중장년층의 고립·은둔 및 고독 문제는 점차 심각해지고 있음에도 불구하고, 정부와 지방자치단체의 실태조사 및 지원정책은 여전히 청년과 청소년에 집중되어 있다. 이는 중장년층의 고립·은둔 실태를 정확히 파악하거나 반영하지 못하여 심각한 문제가 야기되고 있음을 시사한다. 보건복지부는 2023년에 청년을 대상으로 고립·은둔 실태조사를 실시한 바 있으나, 올해 1월에는 중장년층을 대상으로 한 고립·은둔 현황 통계자료는 없다고 입법조사처에 답변한 바 있다.

한편 일본과 영국은 청소년부터 노인까지 전 생애를 대상으로 고립·은둔 및 고독 개선 정책을 마련하기 위해, 국가와 지방자치단체에서 주관하여 중장년층을 포함한 16세 이상 전 연령층을 대상으로 정기적인 실태조사를 실시하고 그 결과를 정책 수립의 근거 데이터로 활용하고 있다. 따라서 보건복지부도 이를 참고하여 고립·은둔 및 고독 개선 정책을 수립하기 위해 전 연령층을 대상으로 한 실태조사를 통해 증거 데이터를 확보할 필요가 있다.

① 보건복지부는 중장년층 실태조사를 실시하지 않은 채 2023년부터 정책을 추진해오고 있는데, 이러한 정책이 중장년층의 고립·은둔 및 고독 문제에 효과적인 결과를 내고 있다고 판단하는가?

2) 국회보건복지위원회는 고립·은둔 및 고독 개선 정책의 일환으로서, 중장년층에 대한 고독사 예방 지원의 중요성을 강조하며, 특히 고독사 위기대응 시스템²⁹⁹⁾을 체계적으로 작동시키고, 이를 기반으로 지방자치단체 및 민간 사회안전망과의 긴밀한 협력을 통해 고위험군을 조기에 발굴하는 노력이 시급하다고 지적³⁰⁰⁾하였다. 현재의 고독사 예방 정책은 고령층이나 청년층에 비해 중장년층에 대한 고려가 상대적으로 미흡한 상황이다.

이는 정책 사각지대 발생으로 이어질 수 있다는 점에서 개선이 절실하다고 판단된다. 언론에서는 민간 사회안전망(예: 명예사회복지공무원, 복지 통장/이장, 동 단체 조직 등)이 자원봉사를 하는 데 있어서 적극적인 참여를 강제할 수 없어서 제 기능을 하지 못하고 있다고 지적하고 있다.

① 보건복지부는 현행 민간 사회안전망이 고립·은둔 및 고독 고위험군을 조기에 발굴하는 데 적극적으로 참여하도록 어떤 노력을 하고 있는가?

299) 보건복지부, 「고독사 위기대응시스템 구축 경과현황 제출자료」, 2025. 4. 3.
- 시스템 구축 사업자 선정(2025년 5월), 시스템 구축(2025년 6월 이후)

300) 국회사무처, 「2024년도 국정감사 보건복지위원회회의록」, 2024. 10. 8. p. 155.

3) 중장년층의 고독사 위험 징후를 조기에 파악하기 위해서는 통신, 금융, 건강보험 등 행정데이터를 연계한 빅데이터 기반 발굴·관리 시스템이 필요하다. 이러한 시스템을 효과적으로 구축·운영하려면, 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 실태조사에서 활용되는 조사 지표의 표준화가 이루어져야 한다.

국가와 지방자치단체가 실태조사 결과를 중장년층을 포함한 전 연령층의 고립·은둔 및 고독사 개선에 활용할 수 있도록 통합 관리할 수 있는 시스템 마련도 요구된다. 이를 통해 보건복지부와 통계청 등 관계 부처가 데이터를 등록·공유하고, 정책 수립의 근거로 활용하며, 지자체 간 사례 공유와 중앙-지방 간 정보 협력 기반도 구축할 수 있을 것으로 판단된다.

- ① 보건복지부는 향후 관계 부처 간 실태조사 데이터의 연계와 정보공유 체계를 어떻게 마련할 계획인가?
- ② 보건복지부는 고립·은둔 중장년층을 발굴·지원하기 위해 관계 부처 간 실태조사 데이터의 연계와 정보공유 체계를 향후 어떻게 활용할 것인가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 3년간 중장년층 고립·은둔 및 고독 고위험군 조기 발굴을 위한 연계데이터 보유 및 활용 실적
- ② 최근 3년간 정부 부처의 중장년층 고립·은둔 및 고독 대응 정책 및 위기관리 체계 계획 또는 추진 현황
- ③ 최근 3년간 주거취약지(쪽방, 고시원 등) 중장년층에 대한 고독사 위험 실태조사 추진 현황

작성자 사회문화조사실 보건복지여성팀
☎ : 02-6788-4503

관련부처 보건복지부 지역복지과
☎ : 044-202-3130

아동자살 예방 위한 아동사망검토제 도입 미루는 까닭은?

1 현황 및 문제점

- 아동사망 실태를 보면, 최근 5년간 0~19세 아동의 사망자 수와 사망률의 하락세가 지속되지 못하고 있음
 - 0세 아동의 경우, 사망자 수는 지속해서 감소하고 있으나 사망률은 2023년 다시 증가함
 - 1~9세 아동의 경우, 사망자 수와 사망률은 2021년을 저점으로 오르내림을 보임
 - 10~19세 아동의 경우 사망자 수와 사망률이 2020년을 저점으로 오히려 증가함

■ 연령별 사망자 수, 사망률 추이(2019-2023) ■

(단위: 명, 인구 10만 명당 명)

연도	0세		1~9세		10~19세	
	사망자 수	사망률	사망자 수	사망률	사망자 수	사망률
2019년	822	268.3	411	10.5	794	15.8
2020년	674	240.6	327	8.6	766	15.7
2021년	626	241.2	287	8.0	773	16.3
2022년	565	226.8	384	11.3	796	16.9
2023년	564	239.9	303	9.5	803	17.2

자료: 통계청 보도자료, 「2023년 사망원인통계 결과」, 2024.10.4. pp.35, 38.

- 이러한 아동의 5대 사망원인별 사망률 및 구성비는 연령에 따라 달랐음
 - 0세 아동의 경우 '출생전후기에 기원한 특정 병태'가 가장 많았음
 - 1~9세 아동의 경우 '악성신생물'이 가장 많았음
 - 10~19세 아동의 경우 '고의적 자해(자살)'가 가장 많았음

■ 연령별 5대 사망원인 사망률 및 구성비, 2023 ■

(단위: 인구 10만 명당 명, %)

	0세	1-9세	10-19세
1위	출생전후기에 기원한 특정 병태 113.1 (47.2%)	악성신생물 1.4 (15.2%)	고의적 자해(자살) 7.9 (46.1%)
2위	선천 기형, 변형 및 염색체 이상 36.2 (15.1%)	선천 기형, 변형 및 염색체 이상 0.9 (9.2%)	악성신생물 2.2 (13.1%)
3위	영아 돌연사 증후군 19.1 (8.0%)	가해(타살) 0.7 (6.9%)	운수사고 1.3 (7.7%)
4위	가해(타살) 4.3 (1.8%)	익사 사고 0.6 (5.9%)	심장 질환 0.4 (2.4%)
5위	심장 질환 3.4 (1.4%)	운수사고 0.4 (4.6%)	가해(타살) 0.4 (2.1%)

주: 연령별 사망원인 구성비 = (해당 연령의 사망원인별 사망자 수 / 해당 연령의 총 사망자 수) × 100

자료: 통계청 보도자료, 「2023년 사망원인통계 결과」, 2024.10.4. p.8.

- 이처럼 사망자 수와 사망률의 내림세가 지속되지 못하고 있고, 특히 10대의 경우는 오히려 증가하는 경향이 나타나고 있는데 그 중 자살이 거의 절반에 육박함
- 이러한 10대 아동의 자살률은 세계적으로 보아도 매우 높은 수준임. 2015년부터 2022년 까지 OECD 주요 회원국의 청소년(10~24세) 자살률 추이를 보면, 뉴질랜드가 12.5명(16년)으로 가장 높았고, 한국이 12.4명(21년)으로 두 번째였고, 일본이 12.3명(21년)으로 세 번째였음³⁰¹⁾
 - 뉴질랜드는 2015~2016년 동안 12.5~12.6명이었음
 - 한국은 2015년에 7.6명에서 2021년 12.4명까지 증가하였음
 - 일본은 2017년부터 증가하여 2021년에는 12.3명이었음

301) 10대에 국한하면 한국은 7.1명으로 OECD 평균 3.7명에 비해 현저하게 많았고, 뉴질랜드 8.5명, 아이슬란드 8.5명에 이어 세 번째였음. 보건복지부·한국 생명 존중 희망재단, 「2024 자살 예방백서」 pp.134-136.

- 그런데도 아동자살 예방을 위한 실효성 있는 정책 대응은 확인되지 않음
 - 현 정부는 대선 공약에서 정서·행동 위기 학생을 위한 다층적 지원체계 구축을 위해 향후 5년간 초·중등 전 학년 학생들을 대상으로 「학생정서·행동특성검사」를 실시하고, 관심군 및 자살 위험군 학생을 전문기관에 연계하여 검진·치료를 시행하겠다는 안을 제시했음³⁰²⁾
 - 이는 교육부에서 매년 실시해 왔던 검사를 공약으로 내놓은 것으로 자살 원인을 규명하여 예방 대책을 도출할 수 있는 사업으로 보기는 어려움
 - 보건복지부와 한국생명존중희망재단이 자살예방 대책 수립을 위해 2014년부터 시행하고 있는 국가 차원 심리부검 사업의 경우 그 대상자(고인)를 ‘19세 이상의 성인으로 경찰 조사를 통해 자살 사망으로 확정된 자’로 하고 있어 아동은 그 대상이 아님³⁰³⁾
 - 자살예방백서의 경우, 자살 동기에 대해 포괄적인 범주만을 제시하고 있어 자살 예방을 위한 구체적인 대책을 마련하기 위한 근거를 제공하기에는 부족한 것으로 보임
 - 즉, 자살에 이르게 된 구체적인 요인이 드러나지 않음

■ 2022년 연령대에 따른 동기별 자살 현황(11~ 20세) ■

(단위: 명, %)

구분	가정 문제	경제생활 문제	육체적 질병 문제	정신적·정신과적 문제	직장 또는 업무상의 문제	남녀 문제	사별 문제	학대 또는 폭력 문제	기타	미상	전체
자살자수	47	11	10	253	6	13	1	0	54	33	428
백분율	11.0	2.6	2.3	59.1	1.4	3.0	0.2	0.0	12.6	7.7	100.0

자료: 보건복지부·한국생명존중희망재단, 『2023 자살예방백서』, p.103.

2 질문 예시

1) 국가 차원 심리부검 사업의 경우 그 대상자를 ‘19세 이상의 성인으로 경찰 조사를 통해 자살 사망으로 확정된 자’로 하고 있다. 또한 19세 이상 성인 유족으로, 고인의 직계가족(배우자, 부모, 형제, 자녀 등), 가까운 지인(동거인, 애인, 친구, 동료 등)이 신청 가능한 것으로 되어 있다. 즉, 대상자는 성인이고, 신청자도 성인 유족이다.³⁰⁴⁾ 아동자살예방을 위해 이러한 심리 부검 사업을 아동을 대상으로 한다고 하더라도 신청자가 성인이라면 굳이 하지 못할 이유는

302) 제21대 대통령선거 더불어민주당 중앙공약집, 『이제부터 진짜 대한민국』, 2025.05.28. p.332.

303) 보건복지부·한국생명존중희망재단, 『2025년 자살예방사업 안내』, pp.72-73.

304) 한국생명존중희망재단, 심리부검 면담 안내문, 2025.8.22. 검색

없는 것으로 보인다.

- ① 사업의 대상에 아동을 포함하는 방안에 대한 검토가 필요하지 않겠는가?
- 2) OECD 주요국 중 가장 많은 10대 아동 자살 현상의 지속에는 개인의 심리적 요인 이외에 보다 광범위한 제도적·문화적 요인이 존재하는 것으로 보인다. 최근 자살한 고등학생들의 경우, 학업 스트레스와 진로에 대한 부담이 요인인 것으로 보도되었다.³⁰⁵⁾ 그러나 이러한 요인들은 자살예방백서에서 제시하고 있는 자살 동기 범주들에서는 확인되지 않는다.
- ① 이러한 범주 현황 통계가 자살예방에 효과적이라고 보는가?
 - ② 자살 동기 범주들과 자살 요인과의 괴리를 없애는 방식으로 새로운 현황 자료를 제시해야 아동자살예방사업의 실효성이 높아지지 않겠는가?
- 3) 오늘날과 같은 초저출산 시대에 아동사망 예방은 출산장려 이상의 가치를 갖고 있는 만큼 사회정책의 우선순위를 부여받아야 할 필요가 있다. 아동사망검토(Child Death Review)는 아동사망이 어떻게 왜 일어났는지를 이해하여 미래의 아동사망을 예방하는 것으로, 모든 아동의 생명이 소중하다는 점에서 아동사망검토는 원칙적으로 모든 아동사망을 대상으로 해야 할 필요가 있다. 그러나 지금까지 아동사망검토의 제도화는 아동학대사망³⁰⁶⁾에 대한 검토 외에는 진전되지 못하고 있다.
- ① 모든 아동사망검토의 제도화가 인력, 재정 등 제반 여건 부족으로 당장 제도화되기 어려워 우선순위를 두어야 한다면 10대 아동의 자살에 대한 제도화가 필요하지 않겠는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 정부의 아동자살 예방 정책 현황
- ② 최근 5년간 아동자살 연령별(1세 단위), 성별, 지역별 사망자수 및 사망률 추이

305) 이은지·김민지, '숨진 부산 고교생 3명 유서 발견... "학업부담·진로 고민 크다", 중앙일보, 2025.6.22. 다만 향후 수사에 따라 여타 요인이 추가로 발견될 수 있음

306) 22대 국회에서는 아동학대 사망에 대한 조사가 필요하다는 안과 아동사망 전반에 대한 검토가 필요하다는 안이 발의된 바 있음. 이와 관련하여 아동학대로 인한 사망을 예방하기 위하여 보건복지부장관이 아동학대 사망 사건을 분석할 수 있도록 하고, 이를 위하여 아동학대사망사건분석특별위원회를 둘 수 있도록 하며, 필요한 경우 관계자에 대한 면담 및 자료 요청 등을 할 수 있도록 하는 「아동복지법」 일부개정법률안(대안)이 의결(2024. 12. 5.)되었고, 현재 법제사법위원회에 계류 중임. 의안정보시스템, [DD20193] 아동복지법 일부개정법률안(대안)(보건복지위원장), 2024.12.5. 참고

작성자 사회문화조사실 보건복지여성팀

☎ : 02-6788-4724

관련부처 보건복지부 자살예방정책과

☎ : 044-202-3890

수백 조 치매머니, 고령 치매환자 자산보호 제도 방안은?

1 현황 및 문제점

- 고령화 심화로 노인 인구 뿐 아니라 65세 이상 고령 치매환자 역시 증가 추세를 보이며 고령 치매환자의 자산보호가 초고령사회의 핵심 과제 중 하나로 부상하고 있음
- 고령 치매환자 수는 2023년 약 124만 명으로 전체 인구 대비 약 2.4%에 달하며, 그 중 자산보유자는 76만 명(61.6%)으로 총 자산은 약 154조 원(GDP의 6.4%)에 달함³⁰⁷⁾
 - 고령 치매환자의 자산은 2050년에 488조 원(GDP의 15.6%)까지 증가할 것으로 전망됨
- 치매환자 증가는 의료비·간병비 등 사회적 비용 증대를 초래하고, 치매환자의 자산이 동결된 채로 방치되는 경우 경제에 부정적 영향을 미칠 수 있음

■ 65세 이상 고령 치매환자 및 자산 현황 ■

(단위: 명, 억 원)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
고령 치매환자 수	1,091,892	1,132,408	1,175,790	1,216,878	1,240,398
자산보유자 수	621,235	655,552	694,389	727,843	764,689
자산(소득+재산) 총액	1,130,594	1,359,120	1,450,722	1,459,317	1,535,416

주: 고령 치매환자는 모든 상병 기준 치매진단코드(F01-F03, G30)를 진단받은 65세 이상 환자를 의미함
 자료: 저출산고령사회위원회 보도자료, 「치매머니 154조원, 2050년엔 488조원 넘는다 - 정부 첫 전수조사, “투명한 관리, 보호대책 시급”」, 2025.5.6.의 내용을 재구성하여 작성함

- 정보기술의 발달로 금융에서 비대면 서비스가 증가하는 등, 급변하는 정보화사회에 적응하기 어려운 노인들은 가족돌봄이 약하거나 치매 등 질환이 있을 때 특히 자산관리 영역에서 취약성을 드러내게 됨
- 치매노인의 경우 인지장애가 없는 노인에 비해 경제적 학대³⁰⁸⁾에 노출될 위험이 높음
 - 경제적 학대는 신체적 학대, 정서적 학대, 방임에 이어 네 번째로 높은 비율로 발생하는 학대 유형임

307) 저출산고령사회위원회 보도자료, 「치매머니 154조원, 2050년엔 488조원 넘는다 - 정부 첫 전수조사, “투명한 관리, 보호대책 시급”」, 2025.5.6.

308) 노인의 허락 없이 소득(연금), 재산, 임금 등을 가로채거나 임의로 사용하는 경우, 노인의 재산에 관한 법률적 권리를 침해하는 행위, 노인의 재산 사용 또는 관리에 대한 결정을 통제하는 경우 모두 경제적 학대에 해당함

- 2024년 기준, 학대 피해노인 중 24.0%가 치매를 진단받았거나 치매로 의심받은 노인이었고, 요양시설 등에서 발생하는 학대의 경우 87.9%가 치매환자 또는 치매의심 노인이었음
 - 경제적 학대 피해자 중 전기 고령자(65~74세)의 비율은 36.2%, 중기 고령자(75~84세)는 41.3%, 후기 고령자(85세 이상)는 22.5%를 차지하고 있음³⁰⁹⁾
 - 독거노인 또는 노인부부가구에서 본인 또는 배우자가 치매나 경도인지장애 등으로 의사 결정에 어려움이 생기게 되는 경우 타인의 도움 없이 살아가기 어려우며, 이때 자기방임 또는 학대에 노출되기 쉬움
- 현재 노인을 대상으로 제공하는 여러 사회서비스(방문요양, 생활관리 등)에 “재산관리를 통한 생활지원”은 포함되어 있지 않으며, 노노(老老)부부, 치매노인에게 실효성 있는 재산관리 지원이 제공되지 않고 있음
 - 치매노인은 기초연금·생계급여 등 통장관리와 의료행위에 대한 동의 등 신상 결정이 필요한 경우가 많으나 정신적 제약으로 의사결정에 한계가 있음
 - 정부는 현재 의사결정 지원이 필요한 치매노인을 위하여 치매공공후견인 제도³¹⁰⁾를 시행하고 있으나, 가정법원의 판단 등에 따라 특정후견³¹¹⁾으로 이루어지는 경우가 많아 환자의 일상적인 사무에 관한 의사결정³¹²⁾ 외에 자산관리에 대한 권한 행사에 제약이 있음

2 질문 예시

- 1) 2018년 9월부터 시행하고 있는 ‘치매공공후견’ 사업은 지역 간 격차(2024년 기준 활동 중인 전체 후견인 중 49.6%가 수도권 집중)가 심한데다, 매년 양성하는 후견인 수에 비해 활동하는 후견인은 15%에 불과³¹³⁾하다. 게다가 2023년 말 기준 피후견인 수는 262명(전체 고령 치매환자 수 대비 0.02%)에 불과하여 제도 이용률이 매우 저조하다.
 - ① 제도를 활성화하기 위해 후견인의 활동을 장려하고 피후견인의 참여를 높이기 위한 새로운 유인책을 마련해야 하는 것 아닌가?

309) 보건복지부·중앙노인보호전문기관, 「2024 노인학대 현황보고서」, 2025.

310) 「치매관리법」 제12조의3(성년후견제 이용지원) 및 동법 시행령 제11조(후견인 후보자의 요건)에 근거하여, 저소득층 치매환자를 중심으로 지원하고 있음

311) 특정후견은 법원이 정한 범위 내에서만 대리가 가능하며, 피후견인의 행위 취소는 불가능함

312) 노인장기요양보험 등 사회복지서비스 신청 및 이용 지원, 의료서비스 이용에 관한 사무 지원(침습적 의료행위 제외), 거소 관련 사무 지원(임대차계약 갱신, 보증금 반환 등), 일상생활비 관련 및 공법상 신청행위에 관한 사무 지원 등

313) 김태열, 「가족도움 불가능한 치매환자 위한 치매공공후견인 활동을 15%에 불과, 예산도 현저히 부족」, 『헤럴드경제』, 2024.9.26.

- 2) 2019년 사업 전국 확대 시행 후 후견인 활동비가 피후견인 1인당 월 20만원 등³¹⁴⁾으로 동결되어 있어 물가상승률을 반영하여 단가를 현실화하는 것이 필요하다는 의견이 제기되고 있는데, 이것이 제도의 실효성을 높일 수 있는 방안이 될 것인가?
- 3) 치매환자가 각종 서비스 지원을 받기 위해서는 치매안심센터에 '치매 등록'을 하거나 국민건강보험공단 '노인장기요양 등급' 등을 신청해야 한다. 그러나 혼자 거주하는 치매노인의 경우 치매안심센터에 등록하는 과정 자체가 어렵다. 여러 사유로 치매안심센터에 등록하지 못한 독거 치매노인을 발굴하여 현황을 관리해야 하는 것 아닌가?
- 4) 2025년 5월에 저출산고령사회위원회에서 '공공신탁제도 도입' 등 관리방안을 마련해나가겠다고 발표하였다. 이에 앞서 2020년에 금융위원회는 '고령친화 금융환경 조성 방안'을 통해 치매 특화 신탁사 설립, 후견지원신탁³¹⁵⁾ 활성화 등을 발표하였으나 제대로 추진되지 못하였고, 현재까지 실질적 입법이나 정부 차원의 지원대책이 마련되지 못하였다.
- ① 고령 치매환자의 자산을 보호하고 국가의 복지 비용 부담을 경감시킬 수 있도록 '공공신탁 제도'를 마련할 필요가 있는데, 체계적이고 전문적인 자산관리를 위해서는 어떤 공공기관을 지정하여야 하는가?
- 5) 현행 「신탁법」 상 '소극재산'은 수탁대상에서 제외되어 있다. 고령 치매환자의 부채나 추후 납부할 세금 등까지 포함해 종합적으로 자산을 설계하고 생활비나 의료비, 입원비 등의 지출을 관리할 수 있어야 실질적인 '치매신탁제도'가 될 수 있을 것이다. 이 제도를 마련하기 위해 관련 법·제도를 어떻게 정비할 수 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 전국 치매안심센터별 독거 치매환자 상세통계 : 소재 지역(시·군·구 기준) 및 지난 5년간 연도별·기관별 등록건수 등
- ② 전국 치매안심센터 중 치매공공후견 업무를 수행하는 기관 현황(치매공공후견 사업 운영 여부, 기관별·후견인별 피후견인 지원 현황 등)
- ③ 치매공공후견 사업에 참여하는 후견인 활동비 단가를 인상하는 경우 발생할 추가재정소요(필요 예산 등)

314) 피후견인 1인 담당 시 월 20만원, 2인 담당 시 월 30만원, 3인 이상은 월 40만원을 지급하며, 후견심판청구비는 1인당 연간 최대 50만원 이내에서 실비 지원 중임

315) 인지상태가 양호할 때 금전을 신탁하면, 재산관리와 함께 치매 등으로 후견이 필요한 경우 병원비·간병비·생활비 등에 대해 비용처리를 맡아주는 신탁

작성자

사회문화조사실 보건복지여성팀

☎ : 02-6788-4721

관련부처

보건복지부 노인건강과

☎ : 044-202-3531

저출산고령사회위원회 고령사회정책총괄과

☎ : 02-2100-1263

전국민 마음투자 지원사업, 예산 증액이 답인가?

1 현황 및 문제점

- 마음투자사업은 우울·불안 등 정서적 어려움이 있는 국민에게 1인당 최대 8회의 심리상담 바우처를 제공하여 정신건강 상담 접근성을 높이고 조기 개입을 통한 예방 효과를 도모하는 것을 목적으로 함
- 사업 대상은 정신건강복지센터, 대학상담센터, 청소년상담센터, 정신의료기관 등에서 심리상담 필요성을 인정받은 자 등으로, 연령·소득 제한은 두고 있지 않음
- 그러나 사업 추진 과정에서 목표 대비 이용 저조, 세대 및 수도권 편중 등 운영상 한계가 드러나고 있음
 - 보건복지부는 우울장애 유병률을 근거로 2024년 사업 대상자 목표를 8만 명으로 설정했으나, 실제 이용자 수는 48,393명으로 목표치의 60% 수준에 그쳤음
 - 보건복지부는 국민의 정신건강 증진과 자살예방을 위해 2024년부터 「전국민 마음투자 지원사업」(이하 “마음투자사업”이라 함)을 운영하고 있음(2025년에는 지원 대상을 확대 하여 연간 16만 명을 목표로 사업을 운영 중임)
 - 이용자는 세대별로 아동·청소년·청년(7~34세, 55.3%)에 집중되고, 지역별로는 서울·경기 지역이 전체의 53.8%를 차지함³¹⁶⁾
 - 2023년 기준 자살률은 연령대별로 80대(59.4명), 70대(39.0명), 50대(32.5명) 순으로 높게 나타났으며, 지역별로는 수도권보다 지방에서 더 높은 경향을 보임

■ 연령대별 자살률 ■

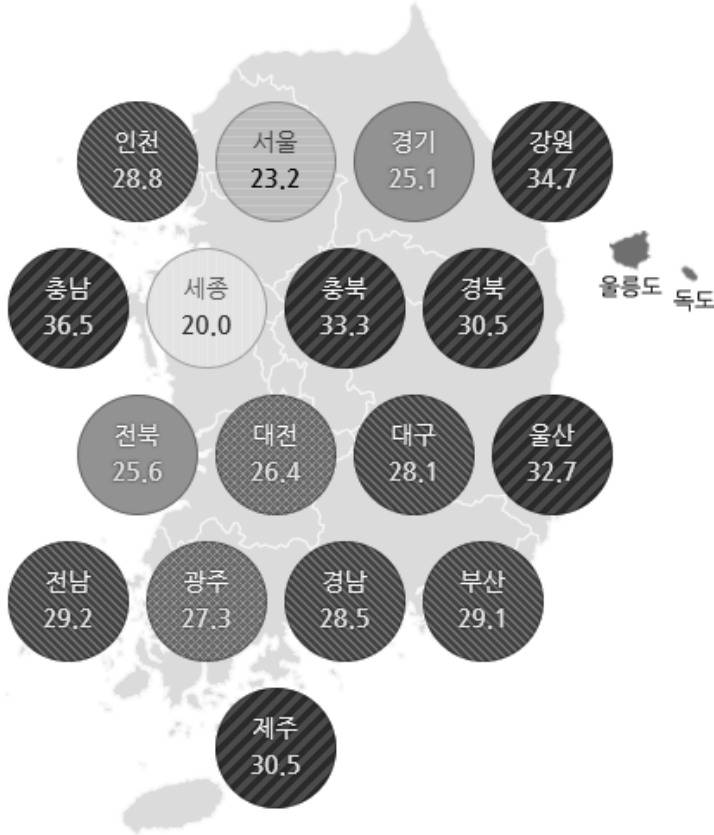
(인구 10만명당 명)

10대	20대	30대	40대	50대	60대	70대	80대
7.9	22.2	26.4	31.6	32.5	30.7	39.0	59.4

자료: 보건복지부, 「2023년 자살사망통계 발표」(보도자료), 2024.10.4.

316) 보건복지부 제출자료(2025.7.31.).

■ 2023년 지역별 자살률 ■



자료: 통계청 e-지방지표

- 사업 운영 방식과 성과평가 체계 또한 미비하여 제도 개선이 요구됨
 - 바우처 사용기간은 120일로 제한돼 지속적 상담이 필요한 내담자에게는 적합하지 않으며, 단기적·일회성 상담으로 그칠 우려가 있음
 - 성과계획서상 성과 지표가 상담서비스 이용자 만족도로 설정돼 있어, 정신질환 조기발견 및 예방 등 사업의 궁극적 목표 달성을 측정할 수 있는 결과지표가 부재함³¹⁷⁾

317) 김정환 외, 『2023년도 제2차 사업계획 적정성 검토보고서: 전국민 마음건강 투자사업』, 연구용역보고서, 한국조세재정연구원, 2025

2 질문 예시

- 1) 2024년 사업 대상자 목표 8만 명 중 실제 신청자는 48,393명(약 60%)에 불과하여 목표 대비 이용률이 저조하다.
 - ① 사업 홍보 및 대상자 발굴 강화, 지원 절차 개선 등 이용자 수 증가를 위해 어떤 노력을 하였는가?
 - ② 목표를 달성할 수 없다면, 이를 현실화하고 그에 따라 예산을 삭감하여야 하는 것 아닌가?

- 2) 2024년 마음투자사업 이용자 현황을 보면, 세대별로 아동·청소년·청년(7~34세, 55.3%)에 집중되고, 지역별로 서울·경기 지역이 전체의 53.9%를 차지하고 있다. 그러나 통계를 보면 고령층과 지방 거주자의 자살률이 높다. 이들의 정책 접근성을 높이기 위해, 방문상담(홈카운슬링), 비대면 원격 심리상담 등을 도입하여야 하는 것 아닌가?

- 3) 바우처 사용기간 및 횟수가 각각 120일, 8회로 제한되어 있어, 지속적·중장기 상담이 필요한 내담자의 요구를 충족하기 어려운 것으로 보인다. 내담자의 특성·증상정도에 따른 바우처 사용기간 연장 및 이용가능 횟수 증가 등의 개선이 이루어져야 하는 것 아닌가?

- 4) 현재 성과계획서상 성과 지표는 '상담서비스 이용자 만족도'로 설정되어 있는데, 이는 정신질환의 조기발견과 예방이라는 본래 목표 달성 여부를 직접적으로는 보여주기에는 한계가 있는 것으로 보인다. 참고로 마음투자 지원사업이 해외 벤치마킹 대상으로 삼았던 영국의 NHS Talking Therapies(구 IAPT)의 경우, 연간 보고서를 통해 PHQ-9, GAD-7 등 표준화된 평가도구 점수의 서비스 전후 변화를 공개하여 사업 효과성을 객관적으로 검증하고 있다.³¹⁸⁾ 마음투자사업 또한 상담서비스 제공 전후의 평가도구 점수가 일정 수준 이상 개선되는지를 성과 지표로 삼는 것이 타당해 보이는데, 이를 검토한 적 있는가?

318) NHS England, 「NHS Talking Therapies, for anxiety and depression, Annual reports, 2023-24」, <https://digital.nhs.uk/data-and-information/publications/statistical/nhs-talking-therapies-for-anxiety-and-depression-annual-reports/2023-24>

■ 추가 요구 자료

- ① 전국민 마음투자 지원사업 추진 현황 세부자료 : 2024~2025년 사업 신청자 및 이용자 현황(연령·성별·지역별 분포), 예산 집행률, 사업 목표 대비 실적 및 미달 사유 분석 자료
- ② 전국민 마음투자 지원사업 성과평가 및 모니터링 자료 : 이용자 만족도 조사 결과 및 조사 방법, 중도 이탈률, 효과성 측정을 위한 심리지표 변화 평가 자료
- ③ 「전국민 마음투자 지원사업 모니터링 및 질관리 방안 연구」 보고서 : 2025년 6월 국민건강보험공단·한국보건사회연구원이 수행한 연구보고서 전문 및 주요 분석결과

작성자

사회문화조사실 보건복지여성팀

☎ : 02-6788-4728

관련부처

보건복지부 자살예방정책과

☎ : 044-202-3890

여성가족위원회

가정폭력 납치·살인사건, 경찰 신고가 효과 없는 까닭은?

1 현황 및 문제점

- 가정폭력 등 친밀한 관계에서 발생하는 범죄가 끊이지 않은 가운데 피해자의 적극적 신고 및 고소에도 피해자가 사망하는 사건이 발생하여 신고 내용 경시(편하)·지연 및 소극적 조치 등 경찰 대응에 큰 문제가 있었을 가능성이 의심됨
- 2025년 5월 12일 경기도 동탄에서 발생한 김은진씨³¹⁹⁾ 사망사건을 살펴보면, 김은진씨가 경찰에 가해자를 고소(고소장 등기 우편 2025.4.1. 경찰에 도착)하고, 김은진씨 변호인이 담당 경찰에게 직접 전화를 걸어 고소장 접수를 확인(2025.4.15.)하고 신속 수사를 부탁하였음에도 고소 1개월이 지나도록 고소인 조사조차 하지 않았고, 김은진씨는 결국 가해자에게 납치되어 살해됨

■ 김은진씨 사건 주요 타임라인 ■

일시	주요 내용
2024.7.28	김은진씨가 헤어지자는 말을 했다는 이유로 아파트 근처 공원에서 김은진씨 폭행하여 갈비뼈가 부러짐
2024.9.10	김은진씨에게 유리컵을 던져, 경찰에 신고, 가해자가 김은진씨에게 한 번만 더 신고하면 죽일 거라고 협박. 협박에 못이겨 10분 안에 다시 집으로 돌아감
2024.11.14	김은진씨 자살시도
2025.2.23	제3자가 경찰에 신고하여 경찰이 현장 방문하였으나 조치 없이 돌아가 재폭행 발생
2025.3.3	폭행당하던 중 화장실로 도망쳐 지인에게 긴급히 부탁하여 경찰에 신고하였고 가해자와 김은진씨 분리 조치됨
2025.4.1	가해자 고소함(고소장 등기 우편 경찰에 도착한 날짜)
2025.4.9	600장 분량의 고소보충이유서 등기 우편 경찰에 도착

319) 김은진씨 유족은 국회에서 '김은진법'이 하루속히 제정되길 바라는 마음에서 실명을 그대로 공개할 것을 요청하였다.

일시	주요 내용
2025.4.15	변호사가 당시 수사관에게 전화 걸어 사안이 중대하니 신속히 수사해달라는 의견 전달
2025.5.12	흥신소 통해 김은진씨 거주지 알아낸 가해자에게 납치되어 김은진씨 살해됨

자료: SBS 그것이 알고싶다 제작진 제공.

- 고소 이전, 가정폭력 신고현장 대응에 있어서도 경찰은 심각한 부실 대응 모습을 보여 전국의 수많은 가정폭력 피해자의 안전 및 중대범죄가 우려되는 상황임
 - 김은진씨 휴대폰에 고스란히 녹음되어 있는 현장 녹취록을 살펴보면, 제3자의 가정폭력 신고(2025.2.23.)를 받고 현장에 출동한 경찰은 가·피해자 분리 원칙을 제대로 지키지 않아 가해자가 김은진씨에게 ‘(경찰한테) 쓸데 없는 소리하지마라’는 협박을 받는 상황을 그대로 방치하였음
 - 가해자가 경찰 앞에서도 욕설을 하고 매우 공격적인 태도를 취했음에도 당시 출동 경찰은 김은진씨가 별다른 위협에 처하지 않았다고 판단하여 적극적인 조치를 취하지 않고 그대로 현장을 떠남
 - 가해자의 압박에 김은진씨는 경찰에게 ‘분리조치 안 받아도 된다’고 말하였던 것임에도 경찰은 조치 없이 그대로 돌아갔으며 경찰이 떠난 뒤 2분 후에 다시 폭행이 시작되었음
- 2025년 3월 3일 신고를 받고 출동한 경찰에게 가해자가 매우 위험한 인물임을 호소하였으나 경찰은 “(피해자에게) 외상(外傷)이 뚜렷하게 있냐?”를 반복적으로 묻고 그러한 증거가 없으면 큰 위험이 있다고 볼 수 없다는 식으로 대응함
 - 가정폭력, 교제폭력 등 친밀한 관계 폭력 피해자에 대한 위험 평가는 여전히 ‘신체적 폭력 발생’에만 국한되어 있어, 실제 피해자가 처한 위험과 괴리가 큼
 - 친밀한 관계 폭력 피해의 고위험군에 대한 충분한 인식과 훈련 없이, 경찰이 피해자를 조력하고 있어 현실적으로 피해자 구제에 심각한 공백이 발생하고 있음
 - 심지어 김은진씨가 분명한 처벌의사를 밝히고, 가해자가 오랜 기간 김은진씨 부모님에 대한 살해 협박을 지속적으로 해왔으며, 부모님의 거처를 알고 있다고 말했음에도 불구하고 경찰은 여청계에 가서 진술하라는 안내만 진행하고 먼저 현장을 이탈하여 가해자가 즉시 피해자를 재공격할 수 있는 상황을 방치하였음
- 경찰 신고 이후, 공식적인 고소절차를 통해 가해자가 지속적으로 김은진씨를 협박한다는 현황을 경찰에게 호소하였음에도 경찰은 매우 미온적으로 대처했을 뿐 아니라, 신변보호조치

를 종료하겠다는 이해할 수 없는 응대를 함

- 사건 접수 이후, 통신사, 카드사, 삼성 계정에 가해자 주거 IP로 피해자에 대한 접속 시도가 이어졌고, 가해자는 피해자에게 홍신소를 통해 피해자가 현재 은신해 있는 주소지를 알아냈으며 협박하였음
- 가해자의 추적을 피해 숨어지내던 김은진씨와 통화한 담당 경찰은 가해자가 피해자의 은신처를 알고 있다는 협박 메일을 받았다는 진술에 대해 별다른 반응 없이 ‘신변보호조치를 종료하겠다’고 말하고 실제 적절한 조치를 취하지 않았음

2 질문 예시

- 1) 김은진 씨 사건을 보면, 피해자가 반복적으로 가정폭력과 살해 협박에 시달리는 상황에서도 경찰의 대처가 현저히 미흡했다. 2025년 2월 23일 현장출동 당시 경찰은 가·피해자 분리원칙조차 지키지 않아 가해자의 위협을 방치했고, 3월 3일 신고 당시에는 ‘외상이 있냐’는 여부만 반복적으로 확인하며, 심리적·상황적 위험 요소를 전혀 고려하지 않았다. 또한 김은진 씨가 명확히 처벌 의사를 밝히고 고소장을 제출했음에도, 조사조차 이루어지지 않은 채 한 달이 지나 결국 피해자가 살해당하는 참사가 벌어졌다. 경찰은 8월 11일 “교제폭력 대응 종합 매뉴얼”을 일선 현장에 배포하여 교제폭력 선제 대응 본격화를 예고했다. 그러나 주요 내용은 기존의 법령을 적극적으로 활용하라는 것에 그치고 있을 뿐, 비신체적 학대, 통제, 목조름 등의 살해 전조 증상에 대한 내용은 담겨 있지 않다. 피해자가 처한 위협을 식별하지 못한 상태에서 매뉴얼을 제작하여 배포하는 방식으로는 피해자 보호 실효성을 거두기 어렵다. 법령 활용 지침만 강조하는 현재의 매뉴얼로 현장의 경찰관이 피해자 살해 전조를 이해하고 피해자 보호조치를 취할 수 있다고 보는 것이 과연 타당한가?
- 2) 김은진 씨 사건은 피해자가 살해 협박을 수차례 호소하고 신속 수사를 요청했음에도 한 달 넘게 방치된 끝에 살해로 이어진 명백한 수사 지연 사례다. 경찰청은 이미 감찰과 특별조사에 착수하였다. 그런데 이번 사건이 책임자 없이 ‘시스템 미비’만을 탓하는 선에서 끝난다면, 앞으로도 피해자가 방치되지 않으리라는 것을 보장할 수 없다. 따라서 이번 사건의 담당 경찰관 개인과 이를 지휘한 라인에 대한 징계는 분명히 이루어져야 한다. 그러나 김은진씨로부터 신고를 받고 출동했던 지역경찰 등 7명에게는 훈계성 처분인 직권경고 처분이 내려졌고, 수사를 담당했던 경찰들은 징계위원회에 회부되었다. 김은진씨 변호인의 연락을 받고도 수사를

개시하지 않고, 신변보호조치를 종료한 담당 경찰관에 대한 증징계는 불가피하다고 본다.

- ① 이번 사건에서 드러난 명백한 수사 지연과 책임 회피가 다시는 반복되지 않도록, 해당 경찰관들에 대한 징계 결과와 경과를 국민 앞에 투명하게 공개하겠는가?
 - ② 초기 신고 단계에서 일정 기한 내 신속한 피해자 조사가 의무화되도록 제도 개선을 반드시 추진할 의지가 있는가?
- 3) 최근의 언론보도만 하더라도 피해자가 반복적으로 경찰에 신고하거나 고소 등 적극적으로 도움을 요청했음에도 불구하고 살인미수에 이르는 중상을 입거나 결국 사망에 이른 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 우리나라는 해외와 달리 사건 발생 이후 자체 조사를 통해 제도 개선 사항을 마련하는 절차를 갖추고 있지 않다. 따라서 친밀 관계에서 발생하는 살인사건의 위험 요인, 전조 증상에 대한 실증적 증거를 제대로 확보하지 못하고 있다. 위험 요인을 식별하지 못한다면 범죄를 예방할 수 있는 가능성은 낮아질 수밖에 없다. 이에 외국과 같이 교제관계를 포함한 ‘가정폭력 사망검토제’ 도입 논의가 국회에서도 진행되고 있다. 주무부처는 이 제도의 시행 필요성에 동의하는가? 이를 위해 어떠한 준비를 하고 있는가?
- 4) 여성폭력방지위원회는 여성폭력방지정책에 관한 중요 사항을 심의·조정하는 역할을 하도록 되어 있고, 구체적으로 여성폭력방지정책의 제도개선 및 분석·평가, 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항 등을 심의하고 조정할 수 있다. 그러나 실무에서 한국의 여성폭력방지위원회는 여성폭력 피해자 지원 관련 부처에서 제출하는 사업 시행계획을 취합하는 역할에 그치고 있는 면이 있다. 타부처 시행계획에 대한 수정, 변경, 보완 등의 의견을 내거나 그에 대한 답변을 보장받는 등의 권한이 없다. 여성가족부는 여성폭력 대응 총괄부처로서 권한과 위상을 강화하여 부처 간 효율과 협력에서 실질적인 조정권을 행사하고, 여성폭력 방지 정책의 실행력과 책임성을 높이는 역할을 해야 한다. 부처 간 협력을 실질적으로 이끌어내기 위해 여성가족부가 제도적 권한 확보에 나설 의지가 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 동탄 김은진씨 납치살해사건에 대한 경찰의 위험성 평가 체크리스트 및 수사 진행 과정과 관련한 기록 일체
- ② 정부 합동 가정폭력 방지 종합대책, 경찰의 사건 초기대응 강화 제도 개선안 및 효과 평가 관련 자료(최근 3년간)
- ③ 경찰의 신변보호조치 이행 현황(신변보호 요청 및 종료내역 포함), 피해자 보호절차 내역, 피해자 보호명령 제도 운영 실태
- ④ 스마트워치 지급 대상자가 피해(상해, 사망) 발생한 사례 내역(최근 5년간)

작성자 사회문화조사실 보건복지여성팀

☎ : 02-6788-3538

관련부처 행정안전부 경찰국

☎ : 02-2100-4300

여성가족부 가정폭력스토킹방지과

☎ : 02-2100-6421

2025 국정감사 이슈 분석: 정부가 답해야 할 국민의 질문

발간일 2025년 9월 11일
발행 이관 후
편집 국회입법조사처 경제산업조사실 국토해양팀
발행처 국회입법조사처
주소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전화 02. 6788. 4600
인쇄처 더서울미디어(주) 02. 2274. 3588

- 본 책자의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.
- 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
- 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://nars.go.kr>) '연구 보고서'의 '국정감사관련(보고서)'에 게시되어 있습니다.

ISSN 2671-9444

발간등록번호 31-9735026-002170-10

© 국회입법조사처, 2025



07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처)
Tel. 02-6788-4510(代) www.nars.go.kr



발간등록번호 31-9735026-002170-10

ISSN 2671-9444



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE