



2025. 09. 11.

국회입법조사처 | 2025 국정감사 이슈 분석

2025 국정감사 이슈 분석: 정부가 답해야 할 국민의 질문 III

경제 · 산업 분야



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

2025 국정감사 이슈 분석: 정부가 답해야 할 국민의 질문

Ⅰ 총괄	김종훈 (경제산업조사실장)
Ⅰ 분야별 총괄	심정희 (정치행정조사실장) 홍일표 (사회문화조사실장) 이형진 (기획관리관)
Ⅰ 기획 및 편집위원	조규범 (정치행정조사심의관) 이만우 (사회문화조사심의관) 유항재 (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)
Ⅰ 작성	장영진·박효민·정혜진·김대성·이윤아·박미영·최은진 (금융공정거래팀 입법조사관) 안중기·이효연·이지원·이예지·임재범 (재정경제팀 입법조사관) 김규호·유제범·신중섭·장영주·유재국·이승만·최정윤·박재영·박총렬·김수정 (산업자원농수산팀 입법조사관) 장경석·김진수·고은미·이동관·박인숙·구세주·정혜진·김용수 (국토해양팀 입법조사관) 김형진·양혜자·류영아·조종오·배재현 (행정안전팀 입법조사관) 박소영 (과학방송통신팀 입법조사관)
Ⅰ 편집	공희정 (금융공정거래팀 행정실무원) 이정현 (재정경제팀 행정실무원) 이혜림 (산업자원농수산팀 행정실무원) 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 나은 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 한편으로 묶었습니다. 국정감사는 각각의 상임위원회별로 진행되지만, 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 Ⅲ

목 차

정무위원회

금융위원회 3

5세대 실손보험, 실효성 있는 도입을 담보할 구체적 방안은?	3
부진한 사이버보험 시장, 활성화를 위한 정부의 역할은?	6
실손보험 청구 전산화, 저조한 참여율 개선책은?	9
중소형 보험사의 자본건전성 불안, K-ICS 규제 이대로 괜찮은가?	12
가계부채 관리의 일관성 및 실효성을 보완하기 위한 방안은?	15
부동산 PF 개선 계획은 차질없이 이행되고 있는가?	19
기관전용 사모펀드(PEF)의 운영상 부작용을 어떻게 완화할 것인가?	23
은행은 이자수익에 비례하는 사회적 책임을 다하고 있는가?	27
「보험업법」에 따른 공제회에 대한 금융감독권이 부실한 이유는 무엇인가?	31
신용협동조합중앙회의 경영공시 내용은 충분한가?	34
주택연금의 실효성 제고방안을 마련하고 있는가?	37
은행대리업 도입은 지방은행 소멸을 더 재촉하는 것 아닌가?	41
금융교육, 수요자 중심으로 언제 바꿀 것인가?	45
대부업 시장 위축 이후 금융취약계층을 지원할 수 있는 시장은 어디?	48
자본시장 선진화 정책, 주주가치 제고나 주주 권리 보호로 이어지고 있는가?	52
진화하는 주주행동주의에 법제도는 발맞추고 있나?	55
달러 스테이블코인 시대, 한국에 기회인가 위협인가?	58

공정거래위원회 62

배달앱 상생안은 자영업자를 보호할 수 있겠는가?	62
가맹점주 단체협약권 제도화, 제도 설계는 체계적인가?	65
폐업 후 잠적, 선불금 피해 속출 중인데 공정위는 지켜만 보는가?	68
공정거래 분야 플랫폼 규율, 최적 경로는?	71
다크패턴 규제, 실효성과 국제 정합성을 확보할 수 있겠는가?	74
해외 플랫폼의 반복적 법 위반, 실효적 집행 수단은 무엇인가?	77

제Ⅲ권
경제·산업 분야

개인정보보호위원회	81
통제 중심 개인정보 규제, 공적 목적 데이터 활용은 보장되고 있는가?	81
증가하는 개인정보 과징금 행정소송, 어떻게 줄일 것인가?	85
아동·청소년 개인정보 보호정책, 실제로 이행되고 있는가?	89
국민권익위원회	92
공익신고자 보상제도, 홍보 활성화 대책은?	92
국가보훈부	95
국외 독립운동사적지 보존 및 관리, 제대로 되고 있나?	95
현 보훈병원 의료인력, 보훈의료서비스 수요 충족 가능한가?	98
국립현충원 등 국립묘지의 안장 수요 대비 확충계획은?	102
국무조정실	105
국무조정실의 청년정책 총괄·조정기능은 적절히 수행되고 있는가?	105

기획재정위원회

기획재정부	111
반복되는 세수부족, 세율 조정이 필요한가?	111
재분배정책, 범정부적이고 장기적인 접근은 가능한가?	115
서비스업이 우리 경제의 성장동력이 되기 위해서는?	120
의무지출의 급증을 관리할 수 있는 방안은?	124
지출구조조정은 재정건전성 확보에 실질적으로 기여하고 있는가?	127
예비타당성조사 면제사업이 많은 이유는 무엇인가?	131
반복되는 예비비 제도개선 요구는 왜 외면되고 있나?	134
정부는 국세감면율 법정한도를 준수할 의지가 있는가?	137
할당관세는 정말로 물가안정에 기여하고 있는가?	140
조세특례 예비타당성평가제도의 존재이유는 무엇인가?	144
고액·상습체납자에 대한 제재수단이 체납액 감소로 이어지고 있는가?	148
자원순환 촉진을 위해 의제매입세액공제 제도를 어떻게 개선할 것인가?	152
투자·상생협력 촉진세제, 가계소득으로의 환류 수단인가, 기업 경영의사결정에 대한 규제인가?	155
배당소득 분리과세, 고배당상장주식 요건은 현실적인가?	160
주택임대소득 과세는 언제 정상화할 것인가?	164
신용카드 소득공제를 언제까지 유지할 것인가?	168
상속인이 취득한 상속재산을 기준으로 과세해야 하는 것 아닌가?	171
상속세 및 증여세 공제액을 현실화할 시점이 아닌가?	174

농림축산식품해양수산위원회

농림축산식품부	181
농업수입안정보험, 확대 실시할 준비가 되었는가?	181
쌀과 전락작물, 플레이어는 정부와 농민뿐인가?	184
친환경농업 침체, 어떻게 극복할 것인가?	187
청년농 정책, 자금·시설 위주 초기 지원으로 족한가?	190
미승인 LMO의 국내 유입, 현행 대응체계로 충분한가?	192
K-푸드 수출 확대를 위한 외생변수 관리전략은 무엇인가?	196
축사시설현대화 사업 추진 부진의 이유는? 성과지표는 적절히 설정되었나?	199
가축전염병 대응 살처분 정책 및 방역인력 운용 이대로 좋은가?	202
산림청	207
산사태 방지를 위한 사방댐! 사업추진 부진한 이유는?	207
대형산불 대응 지휘체계 어떻게 바뀌어야 하나?	210
해양수산부	213
어업수입안정보험 제도 도입 필요하지 않는가?	213
지속가능한 양식산업! 어장환경개선·관리는 제대로 이뤄지고 있는가?	217
북극항로 개발, 경제성 확보 가능한가?	221

산업통상자원중소벤처기업위원회

산업통상자원부	227
전환 부문 「2035 국가 온실가스 감축목표(NDC)」 상향, 현실적으로 실현가능한가?	227
AI·데이터센터 폭증을 감당할 에너지 인프라·정책은 준비되어 있는가?	232
분산에너지 활성화 실효성 확보를 위한 전력계통영향평가 제도는?	237
에너지복지 확대와 에너지기본권 보장을 위해 「에너지복지법」 제정은 필요한가?	240
산업부, 전기요금 정산 왜곡을 잘못이라 말하지 못하는 까닭은?	243
전력망만 문제가 아니다, 가스망의 이용률은?	248
기후정책과 에너지정책의 연계, ‘플랜 B’는 있는가?	253
태양광 모듈 탄소인증제가 탄소 저감에 기여하는가?	258
국가전략산업 공급망 위기관리 제대로 작동하고 있는가?	260
노후산단 재생사업에 1조 원 투입, 정책효과 있었나?	265
한중 경제관계, 경제안보 차원의 대비가 부족한 것 아닌가?	271
역대 최고 對美 통상 리스크, 현 대응체계 문제없나?	276
CPTPP 가입, 트럼프 관세 전쟁의 탈출구가 될까?	280
첨단바이오산업 정책과 지원은 통합·조정되고 있나?	284
국가첨단기술 및 산업의 경쟁력 강화 전략은 마련되었는가?	288
산업기술 보호를 위한 외국인투자 규제책이 있는가?	291
2035 NDC 산업부문 목표-이행, 실현 가능한 감축 경로인가?	295
2030 핵심광물 재자원화율 20%, 달성 가능한가?	298
암모니아 혼소, 청정수소 정책과 정합적인가?	301
해외 자원개발 데이터, 누가 지키고 있나?	304
지방자치단체의 대형마트 의무휴업일 평일 변경이 이해당사자와 합의를 거쳐 이루어지고 있는가?	307

제Ⅲ권 경제·산업 분야

특허청	310
비밀특허제도 확대에 글로벌 기술안보 변화에 대응 가능한가?	310
중소벤처기업부	313
청년재직자 내일채움공제, 재도입 필요하지 않은가?	313
전통시장과 상점가의 빈 점포 실태를 제대로 파악하고 적절하게 활용하고 있는가?	317
소상공인 통계의 신속성과 신뢰성 제고가 지지부진한 이유는 무엇인가?	320

국토교통위원회

국토교통부	325
신생아특례대출, 지속가능한 모델인가?	325
주택도시기금은 국민주거안정에 적합한 거버넌스 구조인가?	329
부동산 공시가격제도의 개혁방향은 무엇인가?	332
수도권과 비수도권의 부동산시장 양극화, 대안은 없는가?	335
도심지 기반침하 대책, 국민안전 확보에 충분한가?	338
최저주거기준 어떻게 현실화할 것인가?	341
주거급여 수급관리, 더 나아질 수 있지 않나?	344
주거취약계층에게 어떻게 지속적인 주거상향지원을 할 것인가?	347
외국인의 국내 부동산 거래, 두고보기만 할 건가?	350
생활숙박시설 난맥상, 정부의 책임은 없는가?	353
도심융합특구, 실효성있는 제도인가?	357
세종시 사례를 통해 얻을 수 있는 지방 상가공실 문제해결의 교훈은?	361
바닥충격음 성능 미확보에 따른 손해배상은 적정인가?	364
공동주택의 시공품질검사, 실효적인가?	367
이행강제금으로 위반건축물의 근절이 가능한가?	370
100년 사용하는 장수명 주택은 왜 없는가?	373
항공·철도사고조사위원회의 독립, 왜 지연되는가?	376
전국 대도시의 도시철도 무임수송, 지속 가능한가?	379
재난 대응 항공기의 안전한 운영을 위해 무엇이 필요한가?	382
자동차 교환·환불의 실효성을 어떻게 제고할 것인가?	384
빈발하는 포트홀에 어떻게 대처할 것인가?	387
수요응답형 교통서비스(DRT), 교통복지의 미래가 맞나?	389
반복되는 버스 파업과 구조적 갈등 속에서 현행 버스 운행체계는 지속 가능한가?	392
실외이동로봇의 온전한 활용을 위한 종합적 체계를 어떻게 구축할 것인가?	395
새로운 교통수단인 트램, 믿을 수 있나?	398

2025 국정감사 이슈 분석 Ⅲ

정무위원회



National Assembly Research Service



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

금융위원회

5세대 실손보험, 실효성 있는 도입을 담보할 구체적 방안은?

1 현황 및 문제점

- 실손보험 관련하여 손실액이 '23년 기준 △1.97조원으로 집계되어 적자 폭이 전년 대비 0.44조원 증가하였고, 손해율은 103.4%로 전년 대비 2.1%p 증가하였음

■ 2021년~2023년 실손보험 손익/손해율 현황 ■

(단위: 억원, %)

	'21년		'22년		'23년	
	손실액	손해율	손실액	손해율	손실액	손해율
생명보험	△ 1,694	94	591	84.7	91	86.4
손해보험	△ 26,887	117.2	△15,892	104.8	△ 19,829	107.1
전체	△ 28,581	113.1	△15,301	101.3	△ 19,738	103.4

자료: 금융감독원

- 실손보험 재정 악화의 배경에는 비급여 실손보험금 지급의 증가가 있음. '23년 실손보험(손해보험 기준)의 총 지급보험금(11.9조원) 중 31%가 10대 비급여 항목인 것으로 추산됨
 - 특히, 물리치료 항목은 지급보험금이 2조원을 넘겼고, 코로나 방역조치 완화 후 호흡기 질환 증가 등으로 주사제 처방이 늘어나면서 비급여 주사제 지급보험금도 대폭 증가하였음
 - 이같이 비급여 진료가 과잉 팽창되면서 실손보험의 적자가 누적되었고, 실손보험 판매를 중단한 보험사가 14개가 되기에 이르렀음¹⁾

1) DB생명, 라이나생명, 오렌지라이프, AIA, 푸본현대, KDB생명, DGB생명, KB생명, AXA, ACE, AIG 등이 판매를 중지함

- 정부는 실손보험의 도덕적 해이를 방지하고자 2025. 1. 9. ‘실손보험 개혁방안’을 발표하고, 3. 19. 「제8차 의료개혁특별위원회」를 개최하여 5세대 실손보험에 대한 ‘의료개혁 2차 실행 방안’을 심의·의결하였음²⁾
 - 5세대 실손보험은 중증과 비중증 비급여를 구분하여 ‘비중증 비급여’ 진료의 본인부담률을 높이고 중증 질환을 중심으로 보장을 강화하는 것이 특징임. 특히, 과잉 진료의 우려가 높은 비급여 진료는 ‘관리급여’를 별도 신설하여 본인부담률이 95%까지 오를 수 있음
 - ‘비중증 비급여’의 본인부담률은 4세대 기준 30%에서 50%로 상향되고, 보장한도는 연간 5,000만원에서 1,000만원으로 하향 조정됨. 반면 ‘중증 비급여’는 현행 보장을 유지하되 상급종합·종합병원 입원시 연간 자기부담 한도(500만원)를 신설함
- 한편, ’13년 이전에 가입한 1·2세대 실손보험의 경우 재가입 조건이 없어 기존 약관이 계약 만기까지 유지되고, 5세대 실손보험 약관을 적용할 수 없음. 금융당국은 당초 이에 대한 대응책으로 계약재매입 안을 제시하였으나, 최근 ‘선택형 특약’ 도입을 추진 중인 것으로 확인됨³⁾
 - 선택형 특약은 도수치료, 비타민 주사, 자기공명영상(MRI) 등 주요 비급여 항목을 가입자가 선택적으로 제외할 수 있게 해 보험료를 낮추는 방식으로, 특약 적용시 보험료는 최대 30%까지 낮아질 것으로 전망됨
 - 다만, 1·2세대 실손보험 가입자 상당수는 이미 오랜 기간 보험료를 납부해 온 중장년층으로 실제 보장이 필요한 시기에 접어든 만큼, 자발적인 보장범위 축소를 유도하는 것이 쉽지 않을 것이라는 지적이 존재함
 - 또한, 현재 실손보험 약관은 치료 유형별로 담보가 분류되어 있고 질병 항목별 보장으로 설계되어 있지 않아 비급여 항목을 선택적으로 제외하기 위해서는 기존 실손보험 상품을 재구성할 필요가 있다는 지적도 제기됨⁴⁾

2 질문 예시

1) 5세대 실손보험 개혁은 비중증·비급여 진료에 지급되는 보험금을 제한하여 실손보험 손해를

2) 금융위원회 보도자료, “의료체계 정상화와 국민 의료비 부담 완화 위한 비급여 관리 및 실손보험 개혁방안 논의”, 2025.

1. 9., 보건복지부, “지역·필수의료 강화를 위한 의료개혁 2차 실행방안 발표”, 2025. 3. 19.

3) 한국보험신문, “정부, 맞춤형 실손보험 개편안 추진”, 2025. 7. 7.

4) 한국보험신문, “실손보험과 선택형 특약”, 2025. 7. 6.

을 개선하는데 그 취지가 있다. 실손보험의 비급여 보장 축소, 자기부담금 증가 등 개편안에 따라 실손보험의 본래의 기능인 건강보험의 보완적 역할이 약화될 우려는 없는가?

- 2) 금융당국에서 새롭게 도입을 추진 중인 ‘선택형 특약’ 관련하여, 1, 2세대 가입자 중 몇 퍼센트가 선택형 특약을 선택할 것인지, 어느 범위까지 비급여 항목을 제외할 것인지, 보험료 할인에 따른 선택형 특약 선택의 유인이 분명한지에 대한 사전적 검증을 진행할 필요가 있지 않은가?

2-1) 5세대 실손보험 도입의 취지와 함께 재정 개선 효과에 실효성이 있는지도 확인이 필요하다. 가입자 선택을 위하여 사전에 비급여 항목 제외에 대응하는 보험료 할인 시뮬레이션을 정확히 제시하고, 이에 따른 손해를 분석도 함께 제시해야 하지 않는가?

2-2) 선택형 특약은 가입자의 자발적 선택이 전제되지만, 비급여 항목 제외시 보험료 할인 및 특약 가입 전후 보장범위에 대한 정확한 비교 안내가 이루어져야 한다. 특히 고령층, 소외계층 등 보험에 대한 이해도가 낮은 1, 2세대 가입자에 대한 충분한 설명 및 안내 시스템을 마련할 구체적 방안이 필요하지 않겠는가?

- 3) 선택형 특약 가입 후 다시 원래의 비급여 항목을 보장받고자 할 때 특약 가입 철회가 가능한지 등과 관련하여 단계별 프로세스가 제시되어야 하지 않는가?

- 4) 현재 실손보험 약관은 질병 항목별이 아닌 치료 유형별로 설계되어 있어 비급여 항목의 선택적 제외가 기술적으로 어렵다는 지적이 있다. 선택적 특약 적용을 위해 실손보험 표준약관의 개정이 필요하지 않은가?

■ 추가 요구 자료

- ① 선택형 특약 가입 시 가입 항목별 1·2세대 가입자 보험료 할인을 및 손해를 개선 시뮬레이션 자료
- ② 선택형 특약 가입 전·후 보장내용 비교 안내 및 보험계약자 설명을 위한 자료 준비 계획
- ③ 1·2세대 가입자 대상 선택형 특약 가입 유도방안 및 연도별 목표 가입률, 가입률이 목표율보다 저조할 경우 금융당국의 대안

작성 자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4581

관련부처

금융위원회 보험과

☎ : 02-2100-2960

부진한 사이버보험 시장, 활성화를 위한 정부의 역할은?

1 현황 및 문제점

- 한국인터넷진흥원(이하 'KISA'라 함)에 따르면 우리나라 사이버 침해사고는 2023년 기준 1,277건, 2024년 1,887건 발생하여, 전년 대비 약 48% 증가한 수치로 집계되었음. 미신고 사례를 포함하면 실제 사고건수는 더 증가할 것으로 추정됨
- 특히, 서버 해킹과 정보 유출, 스팸 문자 및 메일 발송 등 사이버 공격 유형이 크게 증가한 것으로 나타남

■ 최근 2년간 유형별 사이버 침해사고 ■

(단위: 건, %)

유형	2023	2024	증가율
DDos 공격	213	285	33.8
악성코드	300	229	△ 23.7
서버해킹	583	1,057	81.3
기타	181	316	74.6
합계	1,277	1,887	48

자료: KISA, 2025.

- 전 세계적으로도 사이버 침해사고는 증가하고 있고, 이에 따라 사이버 보험의 시장 규모도 급격히 팽창하고 있음. 세계 사이버 보험의 시장규모는 2019년 59억 달러에서 2023년 141억 달러로 증가하였고, 2027년에는 290억 달러 규모로 확대될 것으로 전망되고 있음
- 그중에서 아시아·태평양(APAC) 지역은 전체 시장의 약 7% 비율을 차지하고 있고, 일본은 1.96억 달러, 호주는 4.76억 달러 정도의 규모를 유지하는 것으로 확인됨. 반면, 우리나라는 2025년 기준 약 300만 달러 규모로 전체 시장의 약 0.004%를 차지하고 있음
- 국내 사이버 보험 시장은 의무보험 가입 대상 기업을 중심으로 형성·발전하고 있고, 의무가입 대상 이외의 일반 기업의 사이버 보험 가입이나 인식은 낮은 수준으로 나타나고 있음. 우리나라는 ICT 보급률이 높은 만큼 사이버 공격 증가에 따른 위험 및 피해가 다른 국가에 비해 더 크게 나타날 수 있으므로⁵⁾, 사이버 보험의 활성화를 통한 리스크 관리는 더욱 중요할 것으로 보임

- 그럼에도 사이버 위협의 상호연관성, 거대 손해 발생의 가능성 등 위험 분산의 어려움 크다는 사이버 리스크 자체적 특성과 함께 계약자의 인식 부족 등 복합적 요인으로 국내 사이버 보험의 활성화가 부진한 상황임
- 정부의 세제 혜택 및 인센티브 제공, 재보험 등 위험의 공동 인수 체계 등 정책적 지원방안, 관련기관 간 공유체계 구축을 통한 정보 비대칭 해소, 보험상품 표준화를 통한 보험 접근성 강화 등 다양한 개선안을 통해 사이버 보험을 활성화하고, 개인과 기업의 사이버 위험을 관리하여 그로 인한 피해를 최소화할 수 있도록 노력해야 함
- 과학기술정보통신부 조사 결과에 따르면 국내 기업 중 사이버 보험을 인지하고 있는 곳은 약 16.1%이고, 그중에서도 약 7.4%만이 사이버 보험 가입 경험이 있는 것으로 확인되었음
- 대체로 기업들이 사이버 리스크에 대한 인식이 낮아 사이버 침해사고를 추상적 위험으로 간주하고 보험 가입에 적극적이지 않음. 위험을 정확히 평가하기 어렵기 때문에 보험료 부담을 기피하는 경향이 있는 것으로 보임

2 질문 예시

- 1) 최근 SK텔레콤, 법인보험대리점(GA) 등 기업들의 사이버 침해사고가 연이어 발생하면서 사이버보안 및 리스크 관리에 관한 관심이 고조되고 있고, 글로벌 공급망 연계 및 인공지능(AI)의 확산 등으로 인한 사이버 리스크 관리는 매우 중요한 국가적 과제로 대두되고 있다⁵⁾. 사이버 리스크 관리와 관련하여 리스크 평가 및 위기 대응 매뉴얼 구축 등 정부 차원에서 관리체계 강화가 필요한 시점으로 생각되는데, 정부의 컨트롤 타워 마련 등 구체적 로드맵이 필요하지 않은가?
- 2) 정부는 사이버 보험에 대한 국민과 기업 인식 제고 및 의무가입 대상 외 기업들과 공공기관의 보험 가입률 제고를 위해서 적극적으로 노력해야 한다. 정부 차원에서 보험 가입 시 세제 혜택 및 보조금 지원 등 정책적 인센티브를 제공하거나, 공공기관에 대한 의무보험 가입 확대하는 방안 등을 구체적으로 고려해야 하지 않은가?

5) 2021년 인구 기준 LTE 커버리지 100%, 국민 휴대폰 보급률 98%, 인터넷 접속 가구 비중 100%, 개인 인터넷 이용률 98% (ITU 조사, 2023년 기준)

6) 뉴시스, “이대통령, AI 3대 강국, 사이버보안 뒷받침되면 현실 가능”, 2025. 7. 9.

- 3) 국내 판매 중인 사이버 보험상품은 보험회사 약관마다 보상범위가 다르고, 사고 유형이나 피해 범위도 다르게 구성되어 있어 비교하여 가입하기 어려운 부분이 있다. 사이버 보험 시장 활성화를 위하여 보험상품 표준화 및 제도 정비에 대하여 정부 차원의 방향성이 제시되어야 하지 않은가? 또한, 사이버 보험상품의 복잡한 리스크 평가 구조를 단순화하여 계약자가 쉽게 보험에 가입할 수 있도록 보험상품 구조 재설계 및 표준화를 유도할 수 있는 정책을 고려할 필요가 있지 않은가?
- 4) 보험업계·보안업계 및 사이버 리스크 평가기관 등 관련 기관들 상호 간 데이터 공유체계가 구축되어 있지 않아 사이버 보험상품의 언더라이팅 및 보험료 책정의 신뢰도가 떨어지고, 보험의 활성화도 저해되고 있다. 관련 기관 간 사이버 위험 정보 공유체계 구축에 대하여 정부 차원의 대응 전략을 마련해야 하지 않은가? 나아가, 기업 업종별·규모별 사고 유형 및 손해 규모 데이터가 부족한 현실을 개선하기 위해 사이버 위험 정보 수집 전략도 함께 세울 필요가 있지 않은가?

추가 요구 자료

- ① 최근 10년간 국내 기업의 사이버 보험 가입 현황(업종별/규모별/의무가입 여부 포함)
- ② 각 보험사의 상품 구성(보장) 현황, 보험약관 표준화 추진 관련 내부 논의, 향후 추진 계획 여부

작성 자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4581

관련부처

금융위원회 보험과

☎ : 02-2100-2960

실손보험 청구 전산화, 저조한 참여율 개선책은?

1 현황 및 문제점

- 실손의료보험 청구 전산화 관련 「보험업법 일부개정법률안」이 국회를 통과하여(2023. 10. 6.), 2024년 10월 25일부터 병원급 의료기관(병상 30개 이상)과 보건소를 대상으로 실손보험 청구 전산화가 시행되었고, 2025년 10월 25일부터 의원과 약국을 대상으로 전산화가 확대 시행될 예정임
- 보험가입자는 병원이 아닌 보험개발원 실손24 앱 또는 웹페이지를 통해 진료비 관련 서류(7)를 바로 보험회사에 전자로 전송하여 보험금을 청구할 수 있음
- '24년 10월 1단계 청구 전산화가 시행된지 10개월이 경과한 '25년 8월을 기준으로 병원급 의료기관 1,045곳을 포함하여 요양기관 약 6,757곳이 청구 전산화를 시행한 것으로 확인됨⁸⁾
 - 1단계 시행 대상 요양기관인 병원급 의료기관과 보건소 약 59.1% 기관이 참여하고 있으나, 보건소를 제외한 병원급 의료기관만 놓고 보면 병원 참여율은 24.6%로 저조한 수준임(4,238곳 중 1,045곳)
 - 나아가, '25년 10월 2단계 시행 예정 대상 기관인 의원과 약국의 경우 참여율이 더욱 저조할 것으로 추정됨(참여 의사가 있는 기관에 대하여 선제적으로 참여할 수 있도록 지원 중, '25년 8월 기준 2단계 참여율 약 2.2%)
- 1단계 청구 전산화가 시행된지 10개월 이상 경과하였음에도 참여율이 저조한 이유는 의료기관의 참여에 대하여 실질적인 혜택이나 인센티브가 없고, 불참에 따른 제재도 없다는 점이 주요 원인으로 지적되고 있음⁹⁾
- 또한, 보험업계, 의료기관, 전자의무기록(EMR) 업체 간 비용 부담에 대한 협의가 원만히 이루어지지 않고 있다는 점도 하나의 원인으로 꼽히고 있음. 실손24 시스템 개발 및 구축비용

7) 보험사로 전자전송이 가능한 서류는 ① 계산서·영수증, ② 진료비 세부산정내역서, ③처방전 등임

8) 금융위원회 보도자료, “금융위, 실손보험 청구 전산화 준비 현황을 유관기관과 심층 점검”, 2025. 8. 7.

9) 보험매일, “실손청구 전산화 참여기관 인센티브, 반년간 구체화 없어”, 2025. 7. 1.

1,000억원, 연간운영비 100억원은 보험업계에서 부담하기로 하였으나, 의료계는 전산화에 따른 추가적인 행정비용에 대한 보상이 필요하다는 입장임¹⁰⁾

2 질문 예시

- 1) 1단계 청구 전산화 시행 대상기관 중 병원급 의료기관의 참여율이 저조한데, 참여율 저조가 계속될 경우 실손보험 청구 전산화의 정책 목표인 국민 편의 증진이 사실상 무력화될 수 있다는 우려가 있다. 이에 대해 정부는 정책 실효성을 확보하기 위한 단계별 목표 참여율을 구체적으로 설정하고 공개할 필요가 있지 않은가?
- 2) 금융당국은 청구 전산화 참여 확대의 노력을 다각도로 기울이고 있다고 밝히면서도, 구체적으로 참여에 따른 인센티브 제공안 또는 불참에 따른 제재 방안 등은 공개하지 않았다. 정부 차원에서 참여 유도를 위한 구체적 대안을 제시할 필요가 있지 않은가?
- 3) 금융당국은 청구 전산화 과정에서 중소형 병원 및 의원 측이 부담해야 하는 행정비용과 시스템(EMR) 연동 비용 등 수수료에 대하여 협의를 진행하고 타협점을 모색해나갈 예정이라고 발표하였다¹¹⁾. 정부 차원에서 보조금 지급 등 재정적 지원 계획도 마련할 필요가 있지 않은가?
- 4) 청구 전산화가 자리 잡기 위해서는 실제 사용자인 국민이 체감하는 시스템 편의성·안정성에 관한 확인이 필요하다. 금융당국은 청구 전산화에 대한 긍정적인 설문조사 결과를 발표하였는데, 반대로 시스템 이용 관련 불만, 개선사항, 민원 접수 등도 구체적으로 확인하고 조치해야 하지 않는가?
- 5) 금융당국은 청구 전산화 시스템에 대한 보안을 강화해왔다고 밝힌 바 있다. 다만 실손보험 청구와 관련된 개인정보 처리에 대한 감독체계를 어떻게 구축하고 있는지, 피해구제 수단이나 대응 매뉴얼 등은 공개되지 않았는데, 이에 대한 구체적 조치가 필요하지 않은가?
- 6) 정부는 보험개발원의 시스템 운영과 관련하여 정기적인 보안 점검·감사 등이 실시되고 있는지, 시스템 정보보안·보호 수준이 금융당국의 기준에 부합하는지 밝힐 필요가 있지 않은가?

10) 대한금융신문, “행정비용 보상하라는 병원에 여전히 발품파는 실손보험청구”, 2025. 7. 2.

11) 각주 8) 참조

- 7) 현재 청구 전산화 서류의 범위는 요양기관에서 보험계약자 등에게 제공할 의무가 있는 ① 계산서·영수증, ② 진료비 세부내역서, ③ 처방전에 한정된다. 향후 청구 전산화의 실효성을 증대하기 위해 진단서, 약제비 영수증 등까지 확대하여 전산화를 시행할 계획이 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 2025년 10월 전산화 시행 대상인 의원·약국의 참여 목표율 및 예상 수치를 포함한 전산화 단계별 참여율
- ② 전산화 청구 시스템 도입을 위해 의료기관이 부담해야 하는 세부적인 행정적 비용, 정부의 재정적 지원 방안, 예산 확보 상황 등
- ③ 실손24 실제 사용자 수(일간/누적), 청구 건수, 민원 접수 통계(사용 방법, 오류, 개인정보 유출 등)

작성자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4581

관련부처

금융위원회 보험과

☎ : 02-2100-2960

중소형 보험사의 자본건전성 불안, K-ICS 규제 이대로 괜찮은가?

1 현황 및 문제점

- 보험부채를 시가평가하는 보험계약 국제회계기준(IFRS17)이 2023년 도입됨에 따라 부채시가평가 및 위험측정을 정교화한 시가기반 지급여력제도(K-ICS)도 동시에 도입되었음
- 지급여력비율은 지급여력금액(가용자본)을 지급여력기준금액(요구자본)으로 나눈 비율로 보험회사 재무건전성을 측정하는 척도임¹²⁾
 - $\text{지급여력비율} = \frac{\text{지급여력금액}}{\text{지급여력기준금액}} \times 100 = \frac{\text{가용자본}}{\text{요구자본}} \times 100$
- K-ICS 제도는 자산 및 보험부채에 대한 완전 시가평가, 리스크 평가 대상 다양화, 리스크 측정 방식 정교화 등으로 위험에 대한 민감도를 높여 보험회사의 지급여력을 측정함
- K-ICS 제도에서는 금리 하락, 손해를 증가 등 기초가정 변동이 보험회사 재무구조 및 지급여력에 반영되는 것이 특징임. 특히 장수·해지·대재해 등 신규 위험을 도입하여 보험회사의 잠재리스크를 면밀하게 측정하고, 그 수준도 강화함에 따라 보험회사가 적립해야 하는 자본(요구자본)도 크게 증가하였음¹³⁾
- K-ICS 제도 도입으로 보험회사의 건전성 관리 수준이 대폭 강화된 점을 감안하여 2025. 4. 29. 금융당국은 보험업 법령상 여러 형태의 기준으로 활용되고 있는 K-ICS 비율 수준을 하향 조정할 것을 발표하였음¹⁴⁾
 - 현재 150%인 후순위채 중도 상환 및 인허가 요건상의 기준 등을 130%로 하향 조정함
- 다만, 금융당국은 '23년 3월말 기준 RBC 비율이 100% 이상이면 K-ICS 비율(경과조치 적용後)이 100% 미만이라도 최대 5년간 적기시정조치를 유예할 수 있도록 하였고(선택적 경과조치), 전체 보험사 중 35.8%인 19개사가 경과조치를 신고하였음¹⁵⁾

12) 보험연구원, “K-ICS 영향분석과 보험회사 대응방안”, 2024. 12.

13) 금융위원회 보도자료, “新회계·자본제도(IFRS17·K-ICS)에 맞추어 보험업권 자본규제를 고도화합니다”, 2025. 3. 13.

14) 금융위원회 보도자료, “보험업법 시행령·감독규정 입법예고”, 2025. 4. 29.

15) 금융감독원, “新지급여력제도(K-ICS) 경과조치 신고 접수결과, 19개 보험회사가 신청하였습니다”, 2023. 3. 14.

- 관련하여 경과조치 종료 이후 K-ICS 비율이 급락하여 금융당국의 권고치에 근접하거나 미달하는 보험사가 갑자기 늘어날 수 있다는 문제가 지적됨¹⁶⁾. 현재 수치상으로는 중위권이지만 실질적인 건전성은 매우 취약한 보험사가 존재한다는 지적임
- 중소형 보험사는 지주사나 그룹 계열사로부터 유상증자 등 자금 지원을 받기 쉬운 대형사에 비하여 구조적으로 자본 대응력이 낮은 만큼, K-ICS 비율이 더 떨어질 경우 보험금 지급 지연이나 축소, 계약 해지와 같은 소비자 피해로 이어질 우려가 존재함
 - 건전성이 취약한 보험사가 파산하게 되면 예금보험공사의 계약자 보호제도가 작동하지만 1인당 보호 한도는 5000만 원(25년 9월, 1억 원 상향 시행 예정)에 그치고, 지급까지 수개월 이상 소요될 수 있으며 청구 절차도 복잡해, 고령자나 취약계층의 경우 권리를 제대로 행사하지 못할 수도 있다는 우려도 있음

2 질문 예시

- 1) 과거 지급여력제도(RBC)에서 K-ICS로 전환한 이후 부채 듀레이션 축소 및 ALM 관리를 위하여 정부가 구체적으로 대응(감독)하는 방안이 필요하지 않은가?
- 2) K-ICS 전환 경과조치 이후 중소형 보험사의 K-ICS 비율이 급격히 하락할 가능성에 대비하여 별도의 리스크 분석 방안을 가지고 있는가?
 - 2-1) 현재 금융당국은 보험사의 K-ICS 비율이 일정 수준 이하로 내려가는 경우 경영개선조치나 자본확충 유도 등 적극적인 감독 조치를 내리고 있는데, 경과조치 기간 동안 형식적으로 수치가 상승한 보험사라고 할지라도 실질적으로는 건전성 악화가 발생할 수 있다. 이에 대비한 별도의 리스크 점검 지표나 평가 체계 등이 마련되어 있는가?
 - 2-2) 경과조치가 적용된 보험사에 대하여 리스크 징후가 확인된 경우, 이에 대한 감독조치가 즉시 가능한 것인지, 제도적 보완 필요성은 없는가?
- 3) 대형보험사와 달리 중소형 보험사는 구조적으로 자본조달 능력이 낮아 내부 유보자산이 줄어드는 경우 대응 수단이 마땅치 않을 수 있다. 정부 차원에서 중소형 보험사에 대한 별도의 자본확충 유도 및 감독 방안이 필요하지 않은가?

16) 이투데이, “중소보험사 부실 피해 결국 소비자 몫, 키스 비율 살펴야 하는 이유”, 2025. 5. 28.
전자신문, “보험사 기본자본 14조원 증발, 금감원 취약보험사 철저히 감독”, 2025. 5. 15.

- 4) 중소형 보험사의 자본건전성 불안은 회계제도와 금리 환경 변화 등 금융시장의 변동성에 따른 것인데, 취약 보험사에 대하여 충분한 지급여력을 확보할 수 있는 질 좋은 자본확충을 유도·감독할 방안을 고민하고 있는가?
- 5) 취약 보험사의 자본건전성 악화 및 위기는 단건으로 발생하기 보다는 연쇄적으로 발생할 가능성이 크고 이는 보험산업 전반의 위기로 이어질 우려도 있다. 보험산업 전반의 거시건전성 관리와 개별·취약 보험사에 대한 미시건전성 감독 간의 연계 및 소비자 보호의 측면에서 K-ICS 비율이 낮은 취약 보험사와 관련하여 보험계약의 안정성 및 피해 예방을 위한 정부 차원의 구체적 대응 전략이 제시되어야 하지 않는가?
- 6) 최근 보험사 파산으로 인하여 가교보험사 등을 활용한 계약이전 절차가 마련된 사례가 있다. 향후 이와 관련하여 소비자 불편이나 피해가 발생하지 않도록 보장하는 제도적 장치도 필요할 것으로 보인다. 금융당국은 보험사 파산으로 인한 후속 절차에서 소비자 피해 발생 시 피해 보상 및 구제체계 마련 방안을 고민하고 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① K-ICS 경과조치를 신청한 보험사와 관련하여 보험사별 경과조치 적용 시작일/종료일, 경과조치 전후 K-ICS 비율 변동 내역
- ② 중소형 보험사의 최근 10년간 자본확충 실적자료, 자본조달 방식, 금융당국의 유도/지원/행정지도 현황
- ③ 최근 발생한 보험사 파산정리 절차와 관련하여 소비자 보호를 위해 실시한 조치(사전 고지, 민원 절차 안내 등), 실제 발생한 민원 건수, 민원처리 등 현황

작성자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4581

관련부처

금융위원회 보험과

☎ : 02-2100-2960

가계부채 관리의 일관성 및 실효성을 보완하기 위한 방안은?

1 현황 및 문제점

- 우리나라의 가계부채 규모는 '24년 말 기준 약 2,300조원이며, GDP 대비 가계부채¹⁷⁾ 비율은 2021년 3분기 이후 하락하고 있으나, 여전히 90%를 상회하고 있음(90.5% 내외¹⁸⁾).
- 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,¹⁹⁾ 당분간 이러한 증가추세가 이어질 것으로 예상됨.²⁰⁾
- 한편, 한국은행이 최근 발표한 자료²¹⁾에 따르면, 전체 가계부채 보유 차주 중 취약차주 수 및 대출금액의 비중이 각각 완만히 상승하고 있으며,²²⁾ 전 금융권 가계대출 연체율은 '22년 하반기 이후 상승세를 지속하고 있음.
- 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 특히 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.

17) 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)

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

19) '25년 6월 잠정치 기준 가계대출은 전월 대비 6.5조원 증가(주담대 6.2조원, 기타대출 0.3조원 증가)

20) 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.)

21) 한국은행, 금융안정보고서

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

- 목표를 수립한 지 4개월이 지난 올해 6월, 정부는 6·27 대책을 발표하면서 명목성장을 전망 조정 및 최근의 가계대출 증가추이 등을 고려하여 총량관리 목표 자체를 하향조정하였음.²³⁾
- 또한, 주담대 한도 제한(6억원), 주택구입시 전입의무 부과, 생애최초 주택구입 목적 주담대 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.²⁴⁾ 이에 올해 2월 GDP 대비 가계부채 비율을 지속적으로 하향·안정화하기 위해 '25년도 가계부채 증가율을 경상성장률(3.8%) 내로 관리하겠다는 목표를 수립하였다. 올해 6월 정부는 명목성장을 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 있다.²⁵⁾ 게다가 부동산·건설산업정책·소비진작 등 경기대응 정책방향과 맞물릴 경우 종종 정책일관성에 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?

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

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

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

- 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.²⁶⁾ 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 있고²⁷⁾, 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 있는 추가적인 조치를 즉각 시행해 나갈 예정이라고 밝혔는데, 최근 정책성 대출 및 전세대출 추이를 감안할 때 이들 컨틴전시 정책이 추진될 가능성은 어느 정도라고 예상하는가? 실행 시 부작용에 대한 고려는 하고 있는가?

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

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

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

27) 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.)

■ 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

작성 자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4587

관련부처

금융위원회 금융정책과

☎ : 02-2100-2830

부동산 PF 개선 계획은 차질없이 이행되고 있는가?

1 현황 및 문제점

- 우리나라의 부동산 PF(Project Financing)²⁸⁾는 단기수익 추구 경향과 디벨로퍼 영세성으로 인해 5% 이내 자기자본으로 토지 매입부터 고금리 대출(브릿지대출)을 받아 진행하고, 대출기관은 저자본 리스크를 보완하기 위해 사업성을 평가하기보다는 건설사·신탁사 보증(사실상 100%)에 의존하는 경향이 있음.
- 또한 PF 정보가 체계적으로 관리되지 않아 정부는 PF 위기를 선제적으로 관리하는데 취약하고 위기 발생시 신속한 대응에 한계가 있으며, 시행사가 사업착수 여부를 판단하거나 투자자·대출기관이 투자·대출을 파악하는데 제약요인으로 작용하고 있음.²⁹⁾
- 이에 정부는 2024년 5월부터 정기적으로 부동산 PF 연착륙을 위한 점검회의를 개최하여, 금융권 PF대출 연체율, 자금 공급 현황, 사업성 평가, 부실사업장 정리 및 재구조화 현황 등 부동산 PF 현황을 점검하고 제도적 개선방안을 논의·추진해왔음. 정부는 부동산 PF 위기가 안정적으로 관리되고 있으며, 자기자본비율 기반 건전성 관리 강화, PF통합정보시스템 구축 등을 주요 내용으로 하는 「부동산 PF 건전성 제도개선방향」의 경우 향후 의견수렴 후 유예기간, 단계적 시행일정 등을 포함한 실행방안을 연내 시장상황을 보아가며 마련하겠다는 입장임.³⁰⁾
- 그러나 최근 부동산 PF 상황 점검회의(2025. 7. 1.)에서 발표된 금융권 PF 대출 등 연체율 현황을 보면, '24년 6월말 기준 3.56%p 이후 지속적으로 하락하던 금융권 PF 대출 연체율이 '25년 3월말 기준 4.49%p로 전분기 대비 +1.07%p 급등하였으며, 정기 공개 이래 최초로 4%대로 진입하였음. 계절적 요인과 전년동기 대비 대출잔액 감소폭 확대를 감안하더라도 연체 규모는 약 5조 3,900억원³¹⁾으로 2020년 이후 최고 수준임.³²⁾

28) 부동산개발 프로젝트에서 발생하는 미래 현금흐름(수익성)을 기반으로 자금을 조달하는 금융기법

29) 관계부처 합동, 부동산 PF 제도개선방안 - PF 안정성을 높이고 주택공급은 활성화, 2024. 11. 14.

30) 금융위원회·금융감독원 보도자료, 부동산 PF 상황 점검회의 개최, 2025. 7. 1.

31) 연체규모(약 5.39조원)=대출잔액(120.1조원)*대출연체율(4.49%)

32) 금융당국이 발표한 부동산 PF 통계 기준 (2020~2022년 연말 기준 통계, 2023년부터는 분기별 통계)

- 토지담보대출의 연체율도 '25년 3월말 기준 28.05%p로 전분기 대비 +6.34%p 급등하였고, 연체규모는 4.74조원³³⁾으로 전분기 대비 약 7,460억원 증가하였으며, 2년전 동기 대비 약 2.3배 규모임.
- 금융당국은 2024년 6월부터 부동산 PF 사업성 평가기준을 개선³⁴⁾하여 사업성 평가를 실시하고, 유의·부실우려 사업장에 대해서는 금융회사가 자체 수립한 사후관리 계획에 따라 재구조화·정리 계획의 이행현황을 주기적으로 점검하고 있으나, 일부 미흡한 측면이 있는 것으로 보임.³⁵⁾
 - 작년 말 부동산 PF 상황 점검회의(2024. 12. 19.)에서 정부는 사업장 평가 기준 강화에 따라 유의·부실우려 여신이 증가하면서 고정이하여신비율의 상승하였다고 설명하였으며, 부실여신 정리·재구조화 계획이 원활히 이행될 경우, 2025년에는 고정이하여신비율 등 건전성 개선 효과도 가시화될 것으로 전망하였음.
 - 그러나 작년 말 감소하였던 유의·부실우려 여신의 규모가 2025년 3월 말 기준 21.9조원으로 증가하였고, 전체 PF 익스포저 중 차지하는 비중도 9.5%에서 11.5%로 증가하였음. 이에 따라 고정이하여신비율도 10.33%에서 12.33%로 상승하였음.
 - 또한, 작년 말 금융위원회 및 금융감독원은 2025년 상반기까지 유의·부실우려 사업장 여신 16.2조원을 정리·재구조화하겠다는 계획이었으나,³⁶⁾ 최근에는 올해 상반기까지 총 12.6조원을 정리·재구조화할 예정이라고 발표하였음.³⁷⁾
- 한편, 정부는 부동산 PF 대응에도 불구하고 지방, 비주택, 2금융, 중소건설사 중심으로 양극화가 심화되고 있는 상황을 고려하여, 자금지원을 보강하기 위해 '25년 6월 만료 예정이었던 한시적 금융규제완화조치³⁸⁾를 올해 연말까지 연장하였으며, PF사업자 보증 등을 통해 정상사업장에 자금공급을 지속하겠다는 계획을 발표하였음.

33) 연체규모(약 4.74조원)=대출잔액(16.9조원)*대출연체율(28.05%)

34) 사업성 평가체계 세분화(3단계→4단계), 평가기준 객관화구체화(본PF, 브릿지론을 구분하여 핵심 위험요인을 반영), 사업성 부족 사업장 신속한 정리 및 금감원 점검 강화 등

35) 금융회사는 모든 PF 사업장에 대해 분기별로 사업성을 평가*하며, 금융감독원은 각 업권 검사국 및 PF 사업성 평가 전담조직을 통해 평가결과를 지속 점검·관리 계획('24년 6월 말 부실사업장 대상 1차평가, '24년 9월 말 모든 사업장 대상 2차평가, '24년 12월부터 모든 사업장 대상 상시평가)

* (평가대상) 분기말 현재 PF 익스포저가 있는 모든 사업장 (평가기준) 매 분기 (일정) 분기 종료 후 1개월 내 사업성평가 확정, 2개월 내 정리·재구조화계획 확정

36) 금융위원회·금융감독원 보도자료, 부동산 PF 상황 점검회의 개최, 2024. 12. 19.

37) 금융위원회·금융감독원 보도자료, 부동산 PF 상황 점검회의 개최, 2025. 7. 1.

38) 자금공급, 재구조화·정리 관련 임직원 면책, 신규자금 공급시 자산건전성 별도 분류 허용 등 10건

- 그러나 부동산 PF 시장 정상화 지연 등으로 건설투자 회복이 지체되는 경우 건설투자 부진으로 이어질 수 있고, 이는 경기와 성장률 회복에 악영향을 미칠 우려가 있음.³⁹⁾
- 또한, 2025년 6월 말 기준 정리·재구조화 완료·예정 대상 대부분⁴⁰⁾은 수도권 사업장이고, 중소건설사 및 지방 사업장 정리·재구조화는 매우 더디며, 지방 부동산시장 부진 장기화가 PF 부실로 이어질 우려가 있어, 현재 제시된 대응만으로는 부족한 측면이 있다는 지적이 있음.⁴¹⁾

2 질문 예시

- 1) 정부는 부동산 PF 연착륙을 위하여 한시적 규제 완화를 연장하면서 제도개선 추진 일정을 미루고 있는 것으로 보인다. 그러나 부동산 PF 시장 개선이 지연되는 경우 건설투자가 부진해지고, 이로 인해 경제성장에 악영향을 미칠 우려가 있다는 전망⁴²⁾이 있다. 부동산 PF 시장의 신속한 정상화를 위하여 보다 체계적인 정책 수립 및 추진이 필요한 것이 아닌가?
- 2) 작년 말 부동산 PF 상황 점검회의(2024. 12. 19.)에서 정부는 사업장 평가 기준 강화에 따라 유의·부실우려 여신이 증가하면서 고정이하여신비율의 상승하였다고 설명하였으며, 부실여신 정리·재구조화 계획이 원활히 이행될 경우, 2025년에는 고정이하여신비율 등 건전성 개선 효과도 가시화될 것으로 전망하였다. 그러나 작년 말 감소하였던 유의·부실우려 여신의 규모가 2025년 3월 말 기준 21.9조원으로 증가하였고, 전체 PF 익스포저 중 차지하는 비중도 9.5%에서 11.5%로 증가하였다. 이에 따라 고정이하여신비율도 10.33%에서 12.33%로 상승하였다. 당국의 작년 말 예상이 빗나간 이유는 무엇이며, 올해 하반기 및 내년도 부동산 PF상황에 대한 당국의 전망은 어떠한가?
- 3) 작년 말 금융위원회 및 금융감독원은 2025년 상반기까지 유의·부실우려 사업장 여신 16.2조원을 정리·재구조화 완료하겠다는 계획을 수립하였으나, 최근에는 올해 상반기까지 총 12.6조원을 정리·재구조화할 예정이라고 발표하였다. 당초 계획 대비 실적이 미흡한 부분은 구체적으로 어떤 부분이며, 그 사유는 무엇인가?

39) KDI, KDI경제전망-수정, 2025. 8.

40) 약 70%(인베스트조선, 수도권에 집중된 '부실 PF' 정리...지방 사업장 정리는 언제?, 2025. 5. 29.)

41) 서울경제 TV, 끝이 안 보이는 부동산 PF 구조조정...지방 사업장 최대 변수 되나, 2025. 7. 5.

42) KDI, KDI경제전망-수정, 2025. 8.

- ① 재구조화·정리 실적 부진으로 목표 계획 자체가 하향조정되고 있는 것은 아닌가?
- ② 구체적인 이행상황에 대한 점검이 가능하도록 각 분기별 목표 계획 수치와 목표 대비 달성률을 일부가 아니라 전체적으로 공개할 필요가 있어 보이는데, 이에 대한 의견은?
- ③ 2025년 6월 말 기준 정리·재구조화 완료·예정 대상 대부분⁴³⁾은 수도권 사업장이고, 중소 건설사 및 지방 사업장 정리·재구조화가 매우 더딘 상황이다. 지방 부동산시장의 부진 및 건설투자 침체 상황 등을 고려할 때, 지방, 2금융, 중소건설사 위주로 양극화되고 있는 리스크를 관리하기 위해 보다 적극적인 노력이 필요한 것이 아닌가?

■ 추가 요구 자료

- ① 분기별 금융회사별, 주택용도별 정리·재구조화 “계획” 대비 실적
- ② 2025년도 2분기 이후 월별 부동산 PF 대출·토지담보대출 세부 현황
- ③ 2025년도 2분기 사업성 평가결과 및 정리·재구조화 현황

작성자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4587

관련부처

금융위원회 금융정책과

☎ : 02-2100-2830

금융감독원 감독총괄국

☎ : 02-3145-8001

43) 약 70%(인베스트조선, 수도권에 집중된 ‘부실 PF’ 정리…지방 사업장 정리는 언제?, 2025. 5. 29.)

기관전용 사모펀드(PEF)의 운영상 부작용을 어떻게 완화할 것인가?

1 현황 및 문제점

- 기관전용 사모펀드(PEF)⁴⁴⁾는 소수의 투자자들로부터 사모방식으로 자금을 모집하여 기업의 지분 등에 투자하는 사모펀드의 일종으로, 좁은 의미의 PEF는 보통 Buyout PEF를 의미함.
- 2004년 제도 도입 이후, 국내 PEF 시장은 규모적으로 상당한 성장⁴⁵⁾을 이루었고, 그 과정에서 국내 M&A 자본 육성, 대체투자 수단 제공, 시장 효율화 및 기업지배구조 개선 등 자본시장 및 금융산업 발전에 기여한 측면이 있음.
- 다만, 최근 단기 수익창출을 목표로 하는 PEF가 과도한 레버리지 투자로 투자대상 기업의 재무구조를 악화하는 등 기업의 장기 성장 동력을 훼손할 수 있고, 노동자·소상공인·소액주주 등과 마찰을 빚어 사회적 책임의식이 부족하다는 국민적 비판이 있으며, 임직원의 일탈행위 등을 감시하는 효과적인 내부통제가 부재하다는 지적⁴⁶⁾ 등 PEF의 운영상 부작용에 대한 우려 섞인 시선도 있음.
 - 특히, 최근 홈플러스·MBK 파트너스 사태에서 차입매수(LBO)⁴⁷⁾ 기법으로 기업을 인수한 뒤 단기수익 회수에 집중하여 기업가치를 훼손하였다는 비판과 함께, 신용등급 하락 가능성 인지 후 기업회생 신청을 앞두고 2025년 2월에만 총 1,808억원 규모의 단기채권을 발행하였는지 여부 등이 논란이 되고 있어, 현재 검찰에서는 관련 수사를 진행하고 있음.
 - 또한, 국회 정무위원회에는 사모펀드(사모집합투자기구)의 차입 한도를 축소하는 내용의 법안⁴⁸⁾이 발의되어 계류 중에 있음.

44) 2004년 10월 5일 「간접투자자산운용업법」 개정으로 미국의 PEF를 벤치마크한 “사모투자전문회사” 제도가 최초로 도입되었고, 이후 제도 개편으로 명칭과 실질의 변화가 있었음. 현행법상 정확히 PEF를 지칭하는 법령상 용어는 없으나, 기관전용 사모집합투자기구는 PEF와 조직과 투자자의 구성이 거의 동일하고, 현실적으로 대부분의 기관전용 사모집합투자기구가 PEF로 운영되고 있어 유사한 개념으로 볼 수 있음

45) (PEF 수) '04년 2개 → '24년 1,137개, (출자액) '04년 0.4조원 → '24년 153.6조원

46) 금융감독원, 자본시장 변화와 혁신을 위한 그간의 성과 및 향후 계획, 2025. 5. 28.

47) 투자 대상기업의 자산을 담보로 제공하여 기업매수자금을 조달하고 그것을 기초로 당해 회사를 매수하는 기법

48) [2210657] 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정법률안(김현정의원 등 12인), 2025. 6. 4. 발의

- 지난 국정감사에서 국회 정무위원회는 사모펀드의 기간 산업 인수 및 투자 행태에 대하여 다양한 시정·처리요구⁴⁹⁾를 제기해왔고, 이에 대해 금융감독원은 일괄적으로 “24.12월 금융감독원은 12개 기관전용사모펀드(PEF) 운용사 CEO 등과 간담회를 개최하여 PEF의 바람직한 역할과 책임 및 건전한 성장방안 등과 지배구조 개선 등에 대해 논의”하였다는 처리결과와 “연구용역, 금융위원회 등과 유관기관 및 업계와의 간담회·토론회 등을 통해 장기적 관점에서 깊이 있는 제도개선 방안을 마련할 예정”이라는 향후 추진계획을 제출하였음.
- 금융당국은 지난해 말 PEF 운용사 CEO 간담회를 개최하여 사모펀드 등 금융자본의 산업 지배라는 관점에서 PEF의 바람직한 역할과 책임에 대한 논의가 진행될 필요가 있다는 것을 언급하였고,⁵⁰⁾ 홈플러스·MBK 파트너스 사태 이후 사모펀드 제도개선에 대한 목소리가 커지자, 올해 3월 연구용역⁵¹⁾을 발주하여 제도적 개선방안을 검토하고 있는 것으로 알려져 있음.
- 또한, 금융감독원은 올해 5월 「자본시장 변화와 혁신을 위한 그간의 성과 및 향후 계획」을⁵²⁾ 발표하여 PEF의 불건전 영업행위에 엄정 대응하기 위하여, 투자규모, 법규준수 정도, 사회적 책임(윤율철학) 등을 종합적으로 고려하여 검사범위와 수준을 차등화하고, PEF GP에 대한 검사를 연간 5개사 이상으로 확대할 예정이라고 발표하였음.⁵³⁾

49) <시정·처리요구사항>

- MBK와 같은 사모펀드는 기간산업인 고려아연을 인수하려 하므로 금융당국이 문제 상황이 발생하는지 여부를 유심히 관찰할 것
- 해외 자본의 기간산업에 대한 공개매수 문제를 분석하여 개선 방안을 마련할 것
- 단기 운용 펀드의 중장기적 운영 필요 사업 투자는 장기적 투자자에게 악영향을 미칠 수 있으므로 현황에 대해 점검하고, 투자자 보호 방안을 보고할 것
- 사모펀드가 사회적 책임을 지니고 투자를 진행하도록 현황을 점검하고 관리할 것

50) 금융감독원 보도자료, 금융감독원, 기관전용사모펀드(PEF) 운용사 CEO 간담회 개최, 2024. 12. 12.

- 주요 논의 내용: PEF 산업이 성장하면서 새롭게 대두되는 금융 자본의 산업 지배라는 관점에서 PEF의 바람직한 역할과 책임 등에 대해 논의
 - 한국경제의 성장동력 확보에 필수인 지배구조 개선 등 자본시장 선진화는 당국과 업계가 함께 지속적으로 추진할 필요
 - 또한 한국 자본시장의 현황과 전망에 대한 PEF 업계 의견 청취

51) 발주기관: 금융위원회, 과제명: 해외 PEF 규율체계 연구, 수행기관: 한국금융연구원

52) 금융감독원, 자본시장 변화와 혁신을 위한 그간의 성과 및 향후 계획, 2025. 5. 28.

53) PEF GP 검사권 도입('21.10월) 이후 현재까지 총 18개 GP에 대해 검사를 실시

2 질문 예시

- 1) 지난 국정감사에서 지적된 사모펀드의 기간 산업 인수 및 투자 행태에 대한 시정·처리 요구사항에 대하여 금융감독원은 간담회 및 「자본시장 변화와 혁신을 위한 그간의 성과 및 향후 계획」을 통해 일부 대응방안을 마련한 것으로 보인다. 구체적으로, 금융감독원은 사모펀드의 사회적 책임 강화 등을 위해 올해 5월 PEF GP에 대한 검사 연간 5개사 이상으로 확대하겠다는 방안을 발표하였다. 그러나, 2024년 말 기준 국내 기관전용 사모펀드는 1,137개, 운용 GP는 437사라는 점을 고려할 때, 연간 5개 사 이상의 PEF GP를 검사하여 사모펀드의 사회적 책임을 확보할 수 있을지에 대해서는 의문이 제기될 수 있다. 또한, PEF GP 검사권 도입('21.10월) 이후 '25.5월까지 검사 대상은 총 18개 GP였다는 점을 고려할 때, 그간의 검사 실적이 충분하지 못해 보이고, 최저 기준 5개사에 맞춰 검사를 실시하는 경우 큰 개선효과를 기대하기는 어려워 보인다. 실효성 있는 제도개선을 위해서 적극적으로 검사를 확대하고, 중·단기적으로 구체적인 목표 수치를 수립할 계획이 있는가?
- 2) 금융감독원은 PEF GP 검사 기준 자체도 투자규모, 법규준수 정도, 사회적책임(운용철학) 등을 종합적으로 고려하여 검사범위와 수준을 차등화하겠다는 계획을 발표한 바 있는데, 개선 전후 검사 기준이 구체적으로 어떻게 달라지는지? 또한, 이러한 변화가 PEF의 사회적 책임에 대한 이행확보 수단으로 기능하기에 충분하다고 생각하는지? 비교적 높은 자율성 및 유연성으로 혁신적·전문적 투자 활동을 수행하는 “사모”펀드의 “사회적”책임을 확보하기 위해서 당국이 어떤 방법으로 검사·감독·규제하는 것이 바람직하다고 생각하는가?
- 3) 홈플러스·MBK 파트너스 사태 이후 발주한 해외 PEF 규율체계 연구용역의 중간보고서 또는 최종보고서가 완성되었는지? PEF의 운영상 부작용으로 인한 사회문제가 반복되고 있으므로, 연구에서 그칠 것이 아니라, 글로벌 스탠다드 및 우리나라 PEF 규율체계의 특성 고려하여 연구결과가 신속하게 실직적인 제도개선으로 이어질 필요가 있는 것이 아닌가?
- 4) 현재 국회 정무위원회에 계류 중인 법안⁵⁴⁾과 같이 사모펀드의 차입 한도를 제한하는 방안에 대해서는 기업의 재무안정성 확보 및 경제적 충격 방지 등을 위하여 LBO에 대하여 차입한도를 두어야 한다는 의견과, 차입한도를 규정하여 LBO의 레버리지 효과를 제한하는 경우 내외국 PEF간 역차별 문제 발생하여 국내 PEF에 의한 LBO의 활성화가 저해될 소지가 있다는 의견 등 다양한 의견이 있다. 이에 대한 금융당국의 입장과 방침은?

54) [2210657] 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정법률안(김현정의원 등 12인), 2025. 6. 4. 발의

■ 추가 요구 자료

- ① 금융위원회가 금융연구원에 발주한 사모펀드 제도개선 연구용역 결과보고서(중간보고서) 원문
- ② PEF 검사 기준 개선 전후 비교표
- ③ 역대 PEF GP 검사에 대한 통계, 구체적인 결과 및 조치 내용

작성 자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4587

관련부처

금융위원회 자산운용과

☎ : 02-2100-2665

금융감독원 자산운용감독국

☎ : 02-3145-6752

은행은 이자수익에 비례하는 사회적 책임을 다하고 있는가?

1 현황 및 문제점

- 2024년 국내은행의 당기순이익은 증가하였고, 총이익 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 이자이익임. 2025년 상반기에도 호실적이 예상되며, 그 배경에는 예대금리차 확대가 있음.
- 2024년 국내은행의 당기순이익은 22.4조원으로 전년(21.2조원) 대비 1.2조원 증가(+5.5%)하였음. 은행의 총이익 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 이자이익으로, 2024년도 기준 총이익(65.3조원) 대비 이자이익(59.3조원)의 비중은 90.8%임.⁵⁵⁾
- 에프엔가이드에 따르면 4대 금융지주(KB·신한·하나·우리)의 올해 상반기 당기순이익(연결기준)은 10조 929억원으로, 전년도 상반기(9조 3,456억원) 대비 8% 증가하였으며, 그 배경에는 예대금리차 확대가 있음. 4대 은행의 예대금리차는 지난해 7월 0.15~0.53%포인트에서 지난 5월 1.26~1.46%포인트로 확대되어 실적 상승에 기여하였음.⁵⁶⁾
- 제도로 인한 혜택을 받으며 일정한 공적 기능을 수행하는 은행은, 최근 예대금리차 확대 등으로 큰 이자수익을 거두고 있지만, 차주들은 이자 부담을 겪고 있어, 은행이 그에 비례하는 사회적 책임을 이행해야 한다는 지적이 있음.
- 은행은 인가제를 통한 진입규제로 독과점적 이익을 누리고, 정부 출연이 가능한 예금자보호제도 하에서 일정 수준의 영업 보호도 받고 있으며, 경제활동의 핵심인 자금공급 기능을 담당하고 있다는 측면에서 공공성을 지니는 기관임.⁵⁷⁾
- 코로나 19 이후 장기적인 고금리 환경으로 개인과 영세 소상공인 등 대출 차주의 이자 부담은 크게 늘어난 반면, 은행권은 상환능력이 양호한 차주를 중심으로 안정적인 이자수익을 확보하고 있음. 또한, 최근 기준금리 인하로 가계대출은 급증하고 예금금리는 빠르게 하락하고 있음에도, 은행권은 가계대출 총량 관리 등을 이유로 대출금리 인하에는 소극적인 태도를 보이고 있어, 은행의 사회적 책임을 제고할 필요가 있다는 지적이 있음.⁵⁸⁾

55) 금융감독원 보도자료, 2024년 국내은행 영업실적[잠정], 2025. 3. 14.

56) ESG 경제, 금융지주의 호실적 딜레마...주주환원 확대하자니 외국인 배만 불려, 2025. 7. 21.

57) 정무위원회 수석전문위원, 「은행법 일부개정법률안 검토보고」(김희곤의원 대표발의, 의안번호 제2120045호), 2023.3.

58) 정무위원회, 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률 일부개정법률안」(한민수의원안, 의안번호 제2200744호; 강준현의원안, 의안번호 제2200326호; 양정숙의원안, 의안번호 제2119367호; 민병덕의원안, 의안번호 제2121140호) 검토보고 참조

- 이와 관련하여 국회는 작년 8월 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」을 개정하여 은행권의 서민금융보완계정에 대한 출연비율을 상향하는 기반을 마련하였고, 현재 국회 정무위원회에는 은행권의 사회적 책임 이행을 위해 다음과 같은 「은행법」 개정안이 발의되어 정무위원회에 계류되어 있으나, 구체적인 논의가 진행되지는 못하였음.
- 은행이 법정출연금, 지급준비금, 예금자보험료 등을 대출금리에 반영하여 차주에 전가하는 것을 금지하는 「은행법」 개정안⁵⁹⁾
- 「은행업 감독업무 시행 세칙」에 근거하고 있는 예대금리차 공시제도의 근거를 은행법으로 상향 규정하여 은행이 직접 예금금리, 대출금리 및 예대금리차를 1개월마다 공시하도록 하고, 예대금리차가 증가하는 경우 금융위원회가 은행 금리 산정의 합리성과 적절성을 검토하여 필요한 경우 개선 등의 조치를 권고할 수 있도록 하는 내용의 「은행법」 개정안⁶⁰⁾

2 질문 예시

- 1) 기준금리 인하에 따라 예금금리는 빠르게 인하됨에도 은행은 가계대출 총량 관리 등을 이유로 대출금리 인하에는 소극적인 태도를 보이며 큰 규모의 이자수익을 누리고 있다는 지적이 있다. 최근 예대금리차 확대에 대한 금융당국의 생각은? 금리인하 시기에 가계대출 총량과 예대금리차를 동시에 관리하기 위한 구체적인 정책적 방안이 있는가? 이를 이행하기 위해 금융당국이 은행에 개선 등 조치 권고 계획이 있는가?
- 2) 지난 8월 국회는 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」을 개정하여 은행권의 서민금융보완계정에 대한 출연비율 하한을 설정하여, 은행권 공동출연요율 상향(0.035%→0.06%)의 기반을 마련하였다.⁶¹⁾ 상향된 공동출연요율 0.06%는 현행 기준⁶²⁾의 하한에 해당한다. 그 밖에 신용보증기금, 기술보증기금, 지역신용보증재단 등 정책금융에 금융권이 출연하는 법정출연요율도 법에서 정하고 있는 상한보다 낮은 수준으로 운영되고 있다.

59) 의안번호 2207099, 「은행법 일부개정법률안」, 민병덕의원 대표발의

60) 의안번호 2210536, 「은행법 일부개정법률안」, 김장겸의원 대표발의

61) 제22대 국회에서는 막대한 규모의 이자수익을 거두고 있는 은행의 사회적 책임을 제고하기 위하여 은행권이 서민금융진흥원의 서민금융보완계정에 대한 출연비율을 대출금의 “연 0.1%를 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 비율”에서 “연 0.06%이상 0.1%이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율”로 변경하여 출연 하한을 상향하였으며, 정부는 새로운 법률의 시행일에 맞추어 시행령을 개정·시행하여 은행권공동출연요율을 0.035%에서 변경된 기준의 하한인 0.06%로 상향하였음.

62) 연 0.06%이상 0.1%이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율

정부는 은행권의 이자수의 규모 등을 고려할 때, 해당 비율이 적절하다고 생각하는가? 향후 행의 사회적 책임을 강화하기 위하여 관련 출연요율 또는 출연 기준 등을 재검토할 계획이 있는가?

■ 은행등의 법정출연요율 비교 ■

(단위: %)

구분	신용보증기금	기술보증기금	지역신용보증재단	서민금융진흥원
				서민금융보안계정
법정출연요율	범위(법)	0.3 이하	0.3 이하	0.3 이하
	실제 요율 (시행령 등)	0.225	0.135	0.05

자료: 「신용보증기금법」, 「기술보증기금법」, 「지역신용보증재단법」, 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」 및 동법 시행령·시행규칙

3) 현재 국회 정무위원회에는 은행이 법정출연금, 지급준비금, 예금자보험료 등을 대출금리에 반영하여 차주에 전가하는 것을 금지함으로써 금리산정체계를 개선하고자 하는 「은행법」 개정안⁶³⁾이 계류되어 있다. 금융위원회 및 은행연합회는 법안과 유사한 취지의 법안⁶⁴⁾에 대하여 수익자부담원칙에 비추어 보증부대출 이용자가 비용을 부담하는 것이 타당하다는 반대취지의 의견을 제시한 바 있다.⁶⁵⁾

그러나, 현재 은행은 신보·기보 등 보증서 기반 대출뿐 아니라 물적담보 및 신용기반의 기업 운전자금 대출에 대해서도 법정출연금을 가산금리 항목에 포함하고 있어 수익자부담원칙에 부합하지 않은 측면이 있고, 보증부 대출은 은행 BIS 비율 관리⁶⁶⁾에 기여하는 등 은행도 신용보증제도의 이익을 누리고 있으며, 차주는 신용보증료를 별도로 신용보증기관에 납부하고 있어 법정출연금을 차주가 모두 부담하는 것은 비용의 공평한 분담 측면에서 타당하지 않은 측면이 있다는 의견⁶⁷⁾도 있는데, 은행의 사회적 책임 이행을 위해 정부가 보다 적극적으로 대응할 필요가 있는 것은 아닌가?

63) 의안번호 2207099, 「은행법 일부개정법률안」, 민병덕의원 대표발의

64) 의안번호 2200335, 「은행법 일부개정법률안」, 민병덕의원 대표발의, 2025. 4. 28. 철회

65) 금융위원회·은행연합회는 수익자부담원칙에 비추어 보증부대출 이용자가 비용을 부담하는 것이 타당하다는 의견을 제시하였고, 출연금을 대출금리에 반영할 수 없는 경우 은행이 보증부대출을 축소할 유인이 발생하여 금융취약층에 대한 자금 공급이 위축될 우려가 있다는 의견을 제시하였음(은행연합회). (정무위원회, 「은행법 일부개정법률안」(의안번호 2200335) 검토보고, 2024. 8.)

66) 보증분에 대한 위험가중치가 0%

67) 정무위원회, 「은행법 일부개정법률안」(의안번호 2200335) 검토보고서, 2024. 8.

- 4) 위에서 언급한 금리산정체계 개선 법안⁶⁸⁾을 추진할 경우, 은행이 금리 구성요소 중 다른 항목을 상승시키거나 우대금리를 축소하여 실제로 금리 인하효과가 미미하거나, 보증부대출을 축소하여 금융취약계층에 대한 자금공급이 축소되는 등 부작용이 나타날 수 있는데, 이러한 부작용까지 고려한 정책설계가 필요한 것은 아닌가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 5년간 연도별 국내은행 당기순이익 규모 및 구성
- ② 최근 3년간 월별 국내 4대은행(KB·신한·하나·우리) 예대금리 및 예대금리차 평균
- ③ 최근 5년간 연도별 은행이 납부한 기금별 법정출연금액

작성 자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4587

관련부처

금융위원회 은행과

☎ : 02-2100-2950

68) 의안번호 2200335, 「은행법 일부개정법률안」, 민병덕의원 대표발의, 2025. 4. 28. 철회

「보험업법」에 따른 공제회에 대한 금융감독권이 부실한 이유는 무엇인가?

1 현황 및 문제점

- 공제회는 유사보험이라고도 불리는 공제사업⁶⁹⁾을 하고 있으나 금융기관이 아니어서 금융당국의 직접적 감독을 받지 않고, 각 공제회별로 소관 주무부처가 관리·감독을 담당해 감독의 전문성 부족 및 일관성 결여가 문제로 지적⁷⁰⁾되어 왔음
- 정부는 공제회에 대한 금융당국의 관리·감독을 강화하기 위해 공제업에 대한 재무건전성 관련 협의 및 공동검사 협의의 요구 근거를 마련하고자 하는 「보험업법」 제193조의 개정을 추진하였고, 2021년 6월부터 이를 시행하고 있으나, 해당 규정을 적용해 금융감독권을 행사한 사례가 없음
 - 종전의 「보험업법」 제193조에 따르면, 금융위원회는 공제업을 운영하는 자에게 기초서류에 해당하는 사항에 관한 협의만 요구할 수 있었으나, 현재는 공제업 관련 중앙행정기관의 장에게 재무건전성에 관한 사항에 관한 협의까지 요구할 수 있고, 중앙행정기관의 장은 공제업의 재무건전성 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 공제업을 운영하는 자에 대한 공동검사에 관한 협의를 금융위원회에 요구할 수 있음⁷¹⁾
 - 그러나 금융위원회에 따르면, 법 시행(2021. 6.) 이후 2025년 6월 현재까지 금융위원회가 공제업 관련 중앙행정기관의 장에게 재무건전성에 관한 사항에 관한 협의를 요구하거나, 공제업 관련 중앙행정기관의 장이 공동검사에 관한 협의를 금융위원회에 요구한 사례는 없음⁷²⁾

69) 공제사업은 조합원이 공제료를 부담하고 일정기간 내에 미리 약정한 우연한 사고로 발생하는 손해를 보상하는 사업이라는 점에서 보험업과 동일한 원리가 적용됨 (김경환·박정희, 「공제사업 현황 및 감독강화 필요성」, 보험연구원, 2014. 11. 5.)

70) 이현일, 「수백억 넣었는데 0원 됐다고?... '상상초월' 공기관에 무슨 일이」, 한국경제, 2025. 5. 27. ; 김세령, 「문지마 투자로 수백억 손실에 뒀돈까지? 금감원 사각지대 속 공제회 비리 ↑」, YTN, 2025. 5. 29

71) 「보험업법」

제193조(공제에 대한 협의) ① 금융위원회는 법률에 따라 운영되는 공제업과 이 법에 따른 보험업 간의 균형 있는 발전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 그 공제업을 운영하는 자에게 기초서류에 해당하는 사항에 관한 협의를 요구하거나 그 공제업 관련 중앙행정기관의 장에게 재무건전성에 관한 사항에 관한 협의를 요구할 수 있다.

② 제1항의 요구를 받은 자는 정당한 사유가 없으면 그 요구에 따라야 한다.

③ 제1항에 따른 중앙행정기관의 장은 공제업의 재무건전성 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공제업을 운영하는 자에 대한 공동검사에 관한 협의를 금융위원회에 요구할 수 있다.

- 이와 같이 금융당국과 공제업 관련 중앙행정기관이 법에서 규정한 금융감독권 작동에 소극적인 가운데, 최근까지도 공제회의 투자 운영 및 관리에서 다양한 불법·부당 행위가 적발되어 공제회가 금융감독의 사각지대에 있다는 비판이 계속되고 있음
- 언론보도에 따르면, 2025년 5월 27일 감사원은 주요 연기금·공제회 등의 대체투자 운영 및 관리실태를 감사한 결과 청탁을 받고 공제회 기금을 투자한 뒤 컨설팅 명목으로 수 억원의 리베이트를 받거나 내부정보를 이용해 차명 투자를 하는 등 다양한 불법·부당 행위가 적발되었다고 발표하였음⁷³⁾

2 질문 예시

- 1) 금융위원회는 「보험업법」 제193조에 따른 재무건전성 관련 협의 및 공동검사 협의 요구 근거를 마련하기 위해 2015년부터 관련 개정안을 제출하는 등 오랜 시간 법 개정을 추진했고, 마침내 「보험업법」 개정을 통해 2021년 6월부터 공제업 관련 중앙행정기관의 장에게 재무건전성에 관한 사항에 관한 협의를 요구할 수 있게 되었다. 그럼에도 불구하고, 4년이 지난 현재까지 금융위원회가 협의를 요구한 사례가 전혀 없는 것은 무슨 이유 때문인가?
- 2) 「보험업법」 제193조 개정 논의 당시 공제업을 운영하는 자에 대한 공동검사의 경우 공제회의 자율성을 저해하고 관련 중앙행정기관의 관리·감독을 받고 있는 상황에서 이중규제에 해당한다는 반대의견이 있었다. 이중규제에 대한 우려를 고려할 때 공제업 관련 중앙행정기관의 경우 공동검사에 관한 협의에 소극적일 수도 있을 것으로 보이는데, 실제 공제업 관련 중앙행정기관이 「보험업법」 제193조에 따라 공동검사에 관한 협의를 금융위원회에 요구한 사례도 없다. 사실상 제도가 유명무실하게 운영되는 것이 아닌가?
- 3) 공동검사가 제 기능을 하기 위해서는 공제업 관련 중앙행정기관과 금융당국의 협력체계 구축이 필수적인 것으로 보인다. 이와 관련한 협력체계가 구축되어 있고, 잘 작동되고 있다고 생각하는가?
- 4) 유사금융서비스를 제공하면서도 공제회에 대해 실질적 금융감독이 이루어지지 않는 것과 관련해 그간 많은 문제 지적이 있었다. 최근 감사원 감사에서 나타난 공제회의 내부통제 미흡

72) 금융위원회 제공자료, 2025. 6.

73) 이현일, 「수백억 넣었는데 0원 댔다고?... '상상초월' 공기관에 무슨 일이」, 한국경제, 2025. 5. 27. ; 김세령, 「문지마 투자로 수백억 손실에 뒀돈까지? 금감원 사각지대 속 공제회 비리↑」, YTN, 2025. 5. 29.

문제 등으로 볼 때 공제회에 대하여도 주요 금융기관 등과 같이 내부 임직원의 금융투자상품 거래 제한 규정의 신설 및 규정 준수 여부에 대한 점검 등이 필요하지 않은가?

■ 추가 요구 자료

- ① 공제업 관련 중앙행정기관 및 금융당국의 공동검사 실시 요건·기준 및 절차
- ② 금융당국의 공동검사 담당 인력 현황 및 운용계획

작성 자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4585

관련부처

금융위원회 보험과

☎ : 02-2100-2968

금융감독원 감독총괄국

☎ : 02-3145-8012

신용협동조합중앙회의 경영공시 내용은 충분한가?

1 현황 및 문제점

- 신용협동조합과 그 중앙회에 관한 사항을 규정한 「신용협동조합법」에 따르면, 조합은 금융위원회가 정하는 바에 따라 경영상황에 관한 주요 정보 및 자료를 공시해야 하지만, 신용협동조합중앙회는 공시에 관한 법적 의무가 없음
 - 「신용협동조합법」 제83조의2⁷⁴⁾는 공시 의무 대상을 ‘조합’으로만 규정하고 있고, 「상호금융업감독규정」(금융위원회고시) 제9조⁷⁵⁾에서는 조합의 공시 범위·사유 등을 규정하고 있음

74) 「신용협동조합법」

제83조의2(경영 공시) 조합은 금융위원회가 정하는 바에 따라 경영상황에 관한 주요 정보 및 자료를 공시(公示)하여야 한다.

75) 「상호금융업감독규정」

제9조(경영공시) ① 조합은 법 제83조의2의 규정에 따라 결산일로부터 3월 이내에 다음 각호에서 정하는 사항을 공시하여야 한다. 다만, 상반기 결산을 실시하는 경우에는 상반기 결산일로부터 2월 이내에 공시하여야 한다.

1. 조직 및 인력에 관한 사항
2. 재무 및 손익에 관한 사항
3. 자금조달 및 운용에 관한 사항
4. 건전성, 수익성, 생산성 등을 나타내는 경영지표에 관한 사항
5. 경영방침, 리스크관리 등 경영에 중요한 영향을 미치는 사항으로서 감독원장 또는 중앙회장이 별도로 요구하는 사항
- ② 제1항에서 정하는 사항에 대한 구체적인 공시항목 및 방법은 중앙회장이 정하는 조합 통일경영공시기준에 따른다.
- ③ 조합은 다음 각호의 1에 해당되는 경우 관련내용을 공시하여야 한다.
 1. 여신 고객별로 조합의 전월말 자기자본의 100분의 5에 상당하는 금액을 초과하는 부실대출이 신규로 발생한 경우. 다만, 그 금액이 1억원 이하인 경우는 제외한다.
 2. 금융사고가 발생하여 조합의 전월말 자기자본의 100분의 5에 상당하는 금액 이상의 손실이 발생하였거나 발생이 예상되는 경우. 다만 그 금액이 1억원 이하인 경우는 제외한다.
 3. 민사소송 패소 등의 사유로 조합의 전월말 자기자본의 100분의 5에 상당하는 금액을 초과하는 손실이 발생한 경우. 다만, 그 금액이 1억원 이하인 경우는 제외한다.
 4. 감독원장 또는 중앙회장으로부터 임원에 대한 개선요구를 받은 경우
 5. 법 제84조, 제85조 및 제89조제7항, 농업협동조합법 제145조제2호, 제4호 및 제164조, 수산업협동조합법 제145조제2호, 제4호 및 제170조, 산림조합법 제120조제2호, 제4호 및 제125조에 따른 처분을 받은 경우
 6. 법 제86조, 제89조제4항 및 이 규정 제12조의2 및 제12조의3, 「농업협동조합의 구조개선에 관한 법률」 제4조, 「수산업협동조합의 구조개선에 관한 법률」 제4조, 「산림조합의 구조개선에 관한 법률」 제4조에 따른 조치를 받은 경우
 7. 기타 거래손실 또는 금융사고 등이 발생하여 경영의 건전성을 크게 해치거나 해칠 우려가 있는 경우
- ④ 조합은 제3항의 규정에 의한 공시사유가 발생한 즉시 감독원장이 정하는 사항을 3개월 이상 객장과 중앙회 홈페이지(중앙회 홈페이지를 통해 접근할 수 있는 조합의 홈페이지가 있는 경우 당해 홈페이지를 말한다)에 게시하는 등의 방법으로 공시하여야 한다.
- ⑤ 감독원장 또는 중앙회장은 제1항 내지 제4항에서 정하는 공시사항을 허위로 작성하거나 중요한 사항을 누락하는 등 불성실하게 공시하는 경우에는 당해 조합에 대해 정정공시 또는 재공시를 요구할 수 있다.

- 신용협동조합중앙회는 법적 의무가 없다는 이유로 과거 경영실태에 관한 공시를 전혀 하지 않아 그 투명성에 대해 비판이 제기⁷⁶⁾되면서 2022년에 '2021년도 결산공시자료' 및 '2021년도 신탁공제사업 경영 현황'을 홈페이지에 등록하는 것을 시작으로 매년 관련 자료를 공시하고 있는 것으로 확인되고 있음
- 이와 같이 신용협동조합중앙회가 경영과 관련된 일부 자료를 공시하고 있지만, 개별 조합들의 공시 범위와도 차이가 있어, 공시 범위·내용의 적정성 등에 대한 검토가 필요해 보임
 - 조합들의 경우 「신용협동조합법」 및 「상호금융업감독규정」에 따라 정해진 사항을 공시하고 있는 반면, 신용협동조합중앙회의 공시는 그 범위·내용은 물론, 공시 여부조차 자율로 결정되고 있음
 - 신용협동조합중앙회의 경우 재무상태표 및 손익계산서 등을 매년 1회 공개하고 있는 것과 비교해 조합들은 △ 조직 및 인력에 관한 사항, △ 재무 및 손익에 관한 사항, △ 자금조달 및 운용에 관한 사항, △ 건전성, 수익성, 생산성 등을 나타내는 경영지표에 관한 사항 등을 매년 정기공시하는 한편, 「상호금융업감독규정」에서 정한 사유가 발생하는 경우 관련 내용을 수시공시하고 있음

2 질문 예시

- 1) 신용협동조합중앙회도 결산공시 등을 하고 있는데, 공시의 범위·내용 등이 국민과 조합원의 알권리를 충분히 보장할 수준이라고 보는가? 이로 인해 그간 지적되어 온 신용협동조합중앙회의 '깜깜이 공시'의 문제점이 해소되었다고 보기는 어렵지 않은가?
- 2) 새마을금고는 금고뿐만 아니라 중앙회도 경영상황에 관한 주요 정보와 자료를 공시하도록 「새마을금고법」에서 규정⁷⁷⁾하고 있다. 반면, 신용협동조합중앙회는 법적 공시의무가 없는데, 상호금융기관 간에도 법적 공시의무 유무에 차이가 발생하고 있는 이유는 무엇인가? 신용협동조합중앙회의 경우 「신용협동조합법」에서 공시의무를 부여할 필요가 없는가?

76) 명지예, 「[금융라운지] 조합원도 모르는 신탁중앙회 '깜깜이' 공시」, 매일경제, 2022. 5. 23. ; 이충우, 「외부감사인 선정나선 신탁중앙회, 나홀로 '깜깜이' 공시'도 개선할까」, 머니투데이방송, 2019. 6. 21.

77) 「새마을금고법」

제75조(경영공시) 금고와 중앙회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 경영상황에 관한 주요 정보와 자료를 공시하여야 한다.

- 3) 새마을금고중앙회의 사례를 보면, 법적 의무가 있음에도 불구하고, 재무정보를 임의로 축소 공시하고 소관 부처가 이에 대한 관리·감독 의무를 제대로 하지 않았다는 문제가 지적⁷⁸⁾되기도 하였다. 이와 같은 사례를 고려할 때 신용협동조합중앙회의 경우 법에 공시의무를 부여하는 것도 중요하지만, 금융당국의 철저한 관리·감독이 수반되어야 하지 않는가?
- 4) 금융시스템에서의 리스크 전이를 최소화하기 위해서는 상대적으로 금융 관리·감독이 취약한 상호금융기관 전반에 대한 유기적이고 총괄적인 관리체계가 필요하다는 지적도 있는데, 금융당국은 상호금융기관의 전반적인 감독 현황에 대하여 어떻게 파악하고 있는가? 감독체계 분산으로 인한 사각지대를 최소화하기 위한 금융당국의 적극적인 역할이 필요하지 않는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 5년간 신용협동조합중앙회의 경영공시 내용
- ② 최근 5년간 신용협동조합중앙회 공시에 대한 금융당국의 점검 내역 : 시기, 조치사항 등
- ③ 신용협동조합중앙회에 대한 건전성 감독기준 및 계획

작성자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4585

관련부처

금융위원회 중소기업과

☎ : 02-2100-1661

금융감독원 중소기업감독국

☎ : 02-3145-6783

78) 김보영, 「새마을금고, 재무정보 축소 공시...투명성 논란」, 뉴스핌, 2024. 10. 22.

주택연금의 실효성 제고방안을 마련하고 있는가?

1 현황 및 문제점⁷⁹⁾

- 주택연금은 주택 소유자가 집을 담보로 제공하고, 그 집에 살면서 매월 연금을 받을 수 있도록 국가가 보증하는 제도⁸⁰⁾로, 공적 연금이 충분하지 않고 고령인구의 보유 자산이 부동산에 집중되어 있는 상황⁸¹⁾에서 부동산의 유동화를 통해 소득을 마련할 수 있어 안정적 노후생활 보장을 위한 방안 중 하나로 기대되고 있음
- 주택 소유자가 신청을 하면, 한국주택금융공사는 가입자 주택을 대상으로 저당권 또는 신탁을 설정하고, 은행에 보증서를 발급하며, 이를 근거로 은행은 가입자에게 대출을 약정하고 연금을 지급하게 됨
- 가입자의 사망 등으로 계약이 종료되면 공사는 주택을 처분해 은행에 보증채무를 이행하게 되는데, 정산금액이 마이너스(-)인 경우에는 상속인으로부터 환수하지 않고 공사가 부담하고, 플러스(+)인 경우에만 상속인에게 배분하는 구조임

■ 주택연금 제도 주요 내용 ■

구분	주요 내용
가입대상자	• 부부 중 1명이 55세 이상인 대한민국 국민
주택보유수	• 공시가격 등이 12억원 이하인 주택소유자(다주택자라도 합산 가격이 12억원 이하면 가입 가능, 12억원 초과 2주택자는 3년 이내 1주택 처분 시 가입 가능)
대상주택	• 「주택법」 제2조제1호에 따른 주택, 지방자치단체에 신고된 노인복지주택 및 주거목적 오피스텔
거주요건	• 주택연금 가입주택을 실제로 거주지(주민등록전입)로 이용
담보제공방식	• 저당권방식, 신탁방식
지급방식	• 종신지급방식, 종신훘합방식, 확정기간혼합방식, 대출상환방식, 대출상환우대방식, 우대지급방식, 우대혼합방식
지급유형	• 정액형, 초기정액형, 정기증가형

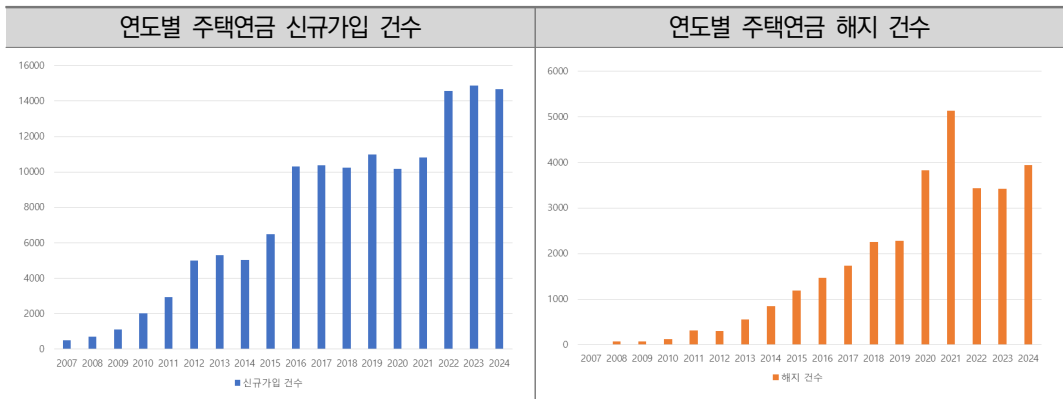
자료: 한국주택금융공사 홈페이지

79) 이하의 내용은 정해진, 「주택연금의 노후소득보장 역할 강화를 위한 제언」, 『이슈와 논점』 제2353호, 국회입법조사처, 2025. 4. 29.의 관련 내용을 토대로 작성한 것임

80) 한국주택금융공사 홈페이지(<https://www.hf.go.kr/>)

81) 고령가구의 자산 중 60% 이상은 부동산과 같은 실물자산이고, 금융자산의 평균 비중은 2021년 약 22% 수준이다. (김민기, 「우리나라 고령가구의 소득·자산 적정성과 정책과제」, 『자본시장포커스』 2025-03호, 자본시장연구원, 2025.)

- 그러나 주택연금 운용 실태를 살펴보면, 노후소득보장 수단으로 그 활용이 아직 미미하고, 가입 및 해지 건수 추이가 부동산시장 상황에 영향을 받고 있어, 노후보장정책으로서 그 실효성 및 안정성이 부족한 것으로 나타나고 있음
- 주택연금의 실제 활용도를 분석한 선행연구⁸²⁾들은 주택을 소유한 고령자 중 극히 일부만이 주택연금을 활용하고 있다고 분석하고 있음
 - 65세 이상 인구 대비 누적가입률 1.7%, 75세 이상 주택 보유 가구의 경우 약 1.8%
- 주택 소유자의 주택연금 가입 및 해지 결정은 주택가격 변동에 대한 기대에 따라 달라지고 있음⁸³⁾
 - 주택가격 급등기였던 2020년과 2021년에는 신규가입 건수가 감소하거나 소폭 증가하였고, 주택가격이 하락했던 2022년에는 신규가입 건수가 큰 폭으로 증가
 - 주택가격이 급등했던 2020년과 2021년에 해지 건수가 큰 폭으로 증가했고, 주택가격이 하락했던 2022년에는 해지 건수가 큰 폭으로 감소



자료: 한국주택금융공사 제공자료를 그래프로 구성

82) 고제현, 「주택연금 가입대상 확대로 인한 주택연금 수요 변화 분석」, 한국주택금융공사 주택금융연구원, 2024. 12. ; 황현영·노성호, 「고령화 사회에서 자본시장의 역할 제고를 위한 제도 개선 방안: 자산유형별 분석」, 자본시장연구원, 2025. 3.

83) 주택연금 수령액이 가입 시의 주택가격을 기준으로 산정되어 주택가격 상승기에는 가격 상승 이후로 주택연금 가입을 미루거나 가입을 해지하여 주택가격 상승에 따른 차익을 얻는 것이 주택 소유자에게 유리하고, 주택가격 하락기에는 빠른 시일 내에 가입해 수령액을 높이는 것이 유리하기 때문인 것으로 보임

2 질문 예시

- 1) 2007년부터 주택연금 제도를 시행하고 있지만 주택을 소유한 고령자 중 2%도 안되는 극히 일부만이 주택연금에 가입하고 있는 상황이다. 주택연금 가입 실적이 저조한 원인에 대해 파악하고 있는가? 최근 금융위는 지방·저가주택 소유자 중심으로 주택연금 가입을 확대하는 ‘우대형 주택연금’ 개편 방안을 마련할 계획이라고 한다⁸⁴⁾. 이를 통해 가입률을 얼마나 제고할 것으로 추정하는가? 이러한 개편을 통하여 주택연금이 실질적인 노후소득보장 기능을 할 수 있을 것이라고 보는가?
- 2) 주택연금의 가입대상인 고령층은 정보 접근성과 이해도가 낮을 수 있다. 이와 관련 한국주택금융공사가 찾아가는 설명회나 노인 관련 기관과의 연계 홍보·교육 등을 실시하고 있는 것으로 알고 있는데, 이런 홍보·교육의 실효성에 대해 확인하고 그 대상과 범위를 확대해야 하지 않는가?
- 3) 주택가격 상승기에는 주택연금 가입을 해지해 가격 상승에 따른 차익을 얻는 것이 유리할 수 있어 주택연금을 해지하는 사례가 나타나고 있다. 안정적 노후소득보장이라는 주택연금의 취지를 고려할 때 가입의 지속성도 중요해 보이는데, 부동산시장 상황에 따라 주택연금 가입과 가입유지 여부가 달라지고 있는 것에 대해 금융당국은 어떤 의견을 가지고 있는가? 주택연금 가입의 지속성을 위해 주택가격 변동을 반영하여 주택연금 수령액을 조정하는 것에 대해서는 어떻게 생각하는가?
- 4) 최근 감사원의 감사 결과 주택 시세가 높을 경우 생애주기 단계에서 수령하는 연금수급액의 차이는 없으나 초기보증료만 추가로 부담하는 불합리한 구조가 지적된 바 있다. 또한 주택연금의 월 연금액을 결정하는 변수(주택가격상승률, 연금산정이자율, 기대수명)가 수급자에게 불리하게 산정되었다는 통보가 있었다. 이러한 구조에 대한 개선과 더불어 월 연금액 결정 구조 및 주요 변수 등에 대하여 가입자에게 공시하는 과정이 필요하지 않은가?
- 5) 최근 사회문제가 되고 있는 지방 인구소멸 및 빈집증가 등을 고려할 때 향후 인구소멸 지역 주택 등은 처분이 어려워 주택연금 관련 재정의 부담으로 작용할 수 있지 않겠는가?

84) 박재원, 「지방 초저가 주택연금 수령액 늘린다」, 한국경제, 2025. 8. 26.

- 6) 한국주택금융공사의 주택연금의 가입조건을 완화하여 고가의 주택을 포함할 경우 제도 운영 측면에서 재정안정성이 확보될 수 있으나 제도의 역진성이 더욱 심화되는 문제가 우려된다. 금융당국은 주택연금 제도와 관련해 공공부분과 민간부분이 각각 어떤 역할을 해야 한다고 생각하는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 5년간 주택연금에 대한 대면상담·전화상담·화상상담 및 단체설명회 실적 : 이용 인원, 실시 횟수, 이용자의 가입률
- ② 주택연금의 재정추계 내용 및 건전성 관리방안
- ③ '맞춤형 주택연금'의 실행방안 및 추진일정

작성자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4585

관련부처

금융위원회 금융정책과

☎ : 02-2100-1691

한국주택금융공사 기획조정실

☎ : 02-2014-7592

은행대리업 도입은 지방은행 소멸을 더 재촉하는 것 아닌가?

1 현황 및 문제점

- 금융업의 디지털화(digitalization)로 비대면·온라인 거래가 빠르게 증가함에 따라 은행 영업점을 이용하는 고객이 줄고 있어서 은행은 영업점 운영비용 절감 등의 이유로 영업지점을 지속적으로 축소하고 있음⁸⁵⁾
- 은행업무가 비대면 금융거래로 대체되면서 국내은행 지역별 영업지점 현황을 보면, 2017년 6,787개에서 2024년 5,639개로 16.9%가 감소하는 등 2020년 이후 영업점이 급격하게 감소하고 있음

■ 국내은행 지역별 영업지점(출장소 포함) 현황 ■

(단위: 개)

지 역	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
서울	2,113	2,098	2,054	1,949	1,847	1,734	1,695	1,639
인천	299	307	305	289	276	268	267	267
경기도	1,289	1,301	1,304	1,262	1,204	1,144	1,137	1,126
부산	571	568	564	525	492	475	471	464
대구	372	366	360	342	322	294	289	283
대전	182	176	174	161	153	151	148	145
울산	144	142	142	133	126	121	126	125
광주	187	189	188	181	177	168	169	164
강원도	142	141	140	138	135	133	133	133
충청도	329	329	330	322	312	301	298	293
경상도	659	652	644	612	572	548	560	554
전라도	372	369	374	367	358	343	335	330
제주도	85	85	85	81	76	76	75	73
세종시	43	43	45	43	44	44	44	43
합계	6,787	6,766	6,709	6,405	6,094	5,800	5,747	5,639

※ 자료: 금융감독원(금융통계정보시스템)

85) 고동원, 「은행대리업(Bank Agency) 제도와 규제법적 쟁점」, 한국금융연구원, 2023.11.

- 이에 금융위원회는 '25. 3월 은행대리업 도입 등 은행업무 위탁 활성화 방안을 발표함⁸⁶⁾
 - 은행대리업은 은행의 고유업무를 수행하는 점을 고려하여 인가제로 운영할 계획임
 - 지역별 업무망을 보유한 우체국, 상호금융, 저축은행의 진입도 허용함
 - 은행대리업자는 복수의 은행을 위해 대리업무를 수행할 수 있음
 - 이를 위해 「은행법」 개정을 추진할 계획이고, 우선 은행대리업을 「금융혁신지원 특별법」에 근거한 혁신금융서비스로 지정하여 시범운영할 계획임
- 지방은행은 1967년부터 1도(道) 1행주의를 원칙으로 10개⁸⁷⁾가 설립되었으나 외환위기 이후 구조조정을 거쳐 6개⁸⁸⁾가 남았고, 현재 5개만⁸⁹⁾ 남아 있음⁹⁰⁾
 - 지방은행이 17개 광역 시도 중 일부 지역에만(강원권과 충청권에는 지방은행이 없음) 존립하게 되어 지방은행의 존속에 대한 체계 및 원칙이 없는 상황임
- 지방은행은 지역 중소기업에 은행자금을 공급하고, 지역 금융소비자들에게 질 높은 은행서비스를 제공하는 등 지역 균형발전에 기여하는 역할을 하였으나 다음과 같은 어려움을 겪고 있음⁹¹⁾
 - 디지털금융 확산 등의 금융환경 변화에 따라 지역 중소기업 및 지역민들에 대한 서비스를 제공하는 지방은행의 특수성이 약화됨
 - 과거 지방은행들은 지역민들의 지역은행에 대한 충성심에 근거하여 핵심 예금을 많이 확보함으로써 경쟁력을 갖추었으나 최근 이러한 지역민들의 충성도가 점차 사라져 경쟁력 확보에 어려움을 겪고 있음
 - 지방은행이 없는 지역의 중소기업·소상공인에 대한 시중은행 등의 대출문턱이 높아짐에 따라 자금 공급이 악화되고, 지역 자본이 오히려 수도권 및 타 지역으로 유출되는 등의 현상이 발생하고 있음⁹²⁾

86) 관계부처합동, “소비자의 금융접근성을 제고해 나가겠습니다. - 은행대리업 도입 등 은행업무 위탁 활성화 방안 -”, 보도자료, 2025.3.

87) 경기은행, 충청은행, 충북은행, 강원은행, 부산은행, 경남은행, 광주은행, 전북은행, 제주은행, 대구은행

88) 경기은행(한미은행에 흡수합병), 충청은행(하나은행에 흡수합병), 충북은행·강원은행(조흥은행에 흡수합병)이 폐지됨

89) 대구은행은 2024년 6월 5일에 시중은행으로 변경하고 iM뱅크로 행명을 변경함

90) 한국지역학회, “지역경제 활성화를 위한 지역금융 발전 방안 연구”, 행정안전부 연구용역 최종보고서, 2024.11.4.

91) 이병윤, 「지방은행은 필요한가? : 지방은행의 역할, 필요성, 정책과제」, 한국금융연구원, 2023.12.

92) 투데이신문, 「[사라지는 은행, 흔들리는 지방④] 지역자금 역외유출, 지방경제 피 마른다」, 2025.6.16.(최종검색일: 2025.7.8.) <<https://www.ntoday.co.kr/news/articlePrint.html?idno=116525>>

2 질문 예시

- 1) 국내은행 영업 점포 수는 계속적으로 줄어들고 있고, 특히 지방의 경우 금융접근성 약화, 지역 불균형 심화, 고령층 소외 등의 문제와 연동된다. 수익성 위주의 점포 폐쇄 정책은 문제가 있지 않은가? 이에 대응한 은행대리업 외 다른 개선안은 있는가?
- 2) 결국 은행대리업은 은행서비스의 디지털화 과정에서 발생하는 금융서비스 취약계층(사각지대)을 도와줄 임시방편에 지나지 않을 것으로 보이고, 은행대리업에 진입하고자 하는 사업자 또한 충분치 않을 수 있는 문제점이 있는데 이를 극복할 수 있는 방안은?
- 3) 정부는 은행대리업 제도 도입을 통하여 은행 또는 은행이 최대 주주인 법인 뿐만 아니라 지역별 영업망을 보유한 우체국, 상호금융, 저축은행의 진입도 허용할 예정이라고 한다. 은행대리업은 인구소멸이나 은행업무 접근성이 떨어지는 지역에서 효용이 높을 것으로 보이는데, 은행대리업 인가요건에 이러한 접근성이나 기타 지역적 요소를 필수적으로 포함하여야 하는 것 아닌가?
- 4) 은행대리업자의 전문성 부족이나 불완전 판매 등으로 인한 피해가 발생할 경우에 책임 소재가 불분명할 수 있는데, 은행대리업자에 대한 감독 및 검사를 직접 금융감독당국이 주관할 필요가 있는 것 아닌가?
- 5) 은행 서비스의 디지털화, 비대면화 추세가 더욱 심화되어 은행대리업 도입이 기대한 효과나 호응을 거두지 못할 경우 대안은?
- 6) 은행대리업의 도입으로 인하여 시중은행 전반에 대한 접근성이 개선된다면 그 효과가 클 것으로 보이는 지방의 경우 지방은행의 비교우위나 경쟁력에 큰 타격이 되어 오히려 지역경제 침체나 수도권 등 다른 지역으로 자본의 역외유출을 심화시킬 수도 있고 지방은행의 대면서비스를 감소하는 부작용 등이 나타날 수도 있다. 은행대리업이 지방은행의 소멸을 더 재촉하는 것 아닌가?

■ 추가 요구 자료

- ① 인구소멸, 금융취약지역 지방은행 분포 현황
- ② 은행대리업 도입에 대한 향후 계획안
- ③ 최근 5년간 지역별 자본의 역외유출 현황
- ④ 은행대리업을 시행하는 국가의 지방은행 운영 현황

작성 자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4584

관련부처

금융위원회 은행과

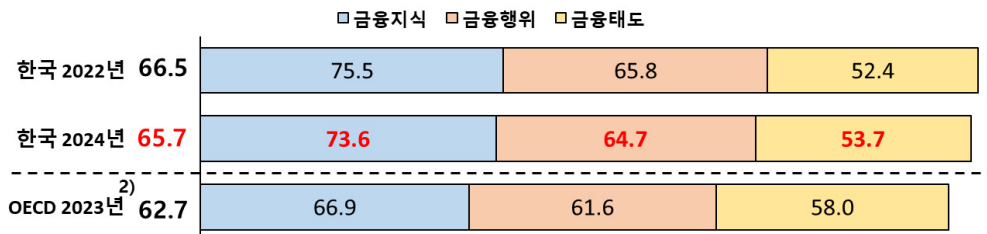
☎ : 02-2100-2951

금융교육, 수요자 중심으로 언제 바꿀 것인가?

1 현황 및 문제점

- 전국민의 금융역량의 수준을 측정하는 조사는 2012년부터 OECD 산하 INFE⁹³⁾가 제정한 기준에 따라 2년 주기로 실시하는 전국민 금융이해력 조사임⁹⁴⁾
- 금융지식, 금융행위, 금융태도 3개 부분에 대해 조사하여 우리나라 성인의 금융이해력을 평가함⁹⁵⁾

■ 우리나라 성인 금융이해력 점수¹⁾ ■



주 : 1) 금융이해력 점수 = 금융지식×35% + 금융행위×45% + 금융태도×20%

2) OECD 국가중 금융이해력 조사에 참여한 20개국 점수의 단순평균

- 2024년 금융이해력 점수를 부분별로 보면, 금융태도(53.7점)가 2022년에 비해 1.3점 상승한 반면 금융지식(73.6점)과 금융행위(64.7점)은 각각 1.9점 및 1.1점 하락함
 - 응답자별로 20대·70대, 저소득, 고졸 미만 등의 금융이해력이 취약한 가운데 특히 20대 청년층의 점수가 금융행위 중심으로 상대적으로 낮게 나타남
- 금융이해력 조사 결과를 토대로 금융·경제교육 방향 수립 등 기초자료로 활용하고 있음
- 한편, 「금융소비자 보호에 관한 법률」(이하 “금융소비자보호법”) 제정에 따라 금융위원회는 3년마다 금융역량 조사를 실시하여야 함⁹⁶⁾. 이에 2023년 최초로 금융소비자 금융역량조사를 실시하였음

93) 경제·금융교육에 관한 글로벌 협력기구(INFE, International Network on Financial Education)

94) 18세~79세 성인 2,400가구를 직접 방문하여 1:1 면접방식을 통해 금융지식·금융행위·금융태도 등 설문조사를 진행하고 있음(금융감독원 제출자료, 2025.3.26.)

95) 한국은행, 금융감독원 보도자료, “「2024 전국민 금융이해력 조사」 결과”, 2025.4.29.

96) 제30조(금융교육) ①~③ (생략)

④ 금융위원회는 3년마다 금융소비자의 금융역량에 관한 조사를 하고, 그 결과를 금융교육에 관한 정책 수립에 반영하여야 한다.

- 2023년 금융소비자 금융역량 조사에 대하여 금융당국은 최초의 조사인 만큼 비교군이 없어 해석에 혼선이 있을 수 있다는 의견임⁹⁷⁾
 - 주요 내용으로 가장 미흡한 역량은 자산관리 분야로 금리와 채권 가격의 관계, 복리이자 계산에 대한 지식이 가장 부족함
 - 또한, 5년 이내 달성하고자 하는 재무 목표나 노후자금계획 마련 계획을 갖고 있으나 이에 대한 구체적인 계획은 미흡한 것으로 나타남
- 2023년 금융역량 조사에 대한 결과를 요청하였으나 외부에 공개하지 않는 것을 방침으로 한다는 금융당국의 답변이 있었음⁹⁸⁾
- 전국민 금융이해력 조사를 근거로 생애주기에 맞게 금융교육을 실시하는 것에 대한 비판 의견이 있음
 - 최근 금융소비자 금융역량 조사를 제외하면, 금융역량 관련 조사는 전국민 금융이해력 조사가 유일함. 우리나라 국민의 금융생활 전반을 파악하고 OECD 회원국과 상호 비교하는 자료로서는 유용하지만 매우 복잡적이고 다차원적인 개인의 금융역량을 세밀하게 진단하는 자료로는 적절하지 않다는 의견이 있음⁹⁹⁾
 - 2003년 카드사태 이후 금융기관 등은 15년 이상 금융교육을 꾸준히 실시하여 다양한 계층에 대한 금융교육의 기회가 양적으로는 크게 확대되었으나 실제 소비자의 금융이해력 증가나 만족도와 무관하게 공급자가 추진하기에 편리한 교육 프로그램에 자원이 집중되어온 경향이 있고, 대상 면에서는 청소년이나 군장병 위주, 교육방법 면에서는 강의식 교육이 비대해졌음. 그러나 그 효과에 대해서는 확신하기 어려워 예산 등 자원의 확보가 불안정하고 비판받기 쉬운 상황임¹⁰⁰⁾

2 질문 예시

1) 금융역량 관련 조사는 금융소비자보호법에 따라 3년마다 실시(최근 실시: 2023년)하도록 하

97) 아시아경제, “[단독]복리 계산·분산투자 못하는 한국인[필수!금융교육]②”, 2024.10.17.,(검색일: 2025.7.8.) 기사내용을 요약함. <<https://www.asiae.co.kr/article/2024101612192061036>>

98) 금융감독원 답변(2025.5.9.)

99) 한진수, “한국 성인의 금융 역량 평점과 결정 요인”, 교육문화연구 제29권 제2호, 인하대학교 교육연구소, 2023.

100) 고인묵, 강지영, 「대학생 대상 실용금융교육의 효과 평가: Kirkpatrick 모형을 중심으로」, 금융감독연구 제7권 제2호 2020. 10.

고 있는데, 금융이해력 조사도 2년마다 실시(최근 실시: 2024년)하고 있어 2026년에는 동시에 실시하게 될 것으로 예상된다. 중복 실시는 예산 낭비 아닌가요?

- 2) 2012년 이후 금융기관 등 공급자가 주도하는 금융교육이 이루어지고 있는데, 금융소비자가 필요로 하는 수요자 중심의 맞춤형 금융교육으로 개선할 필요가 있지 않나요?
- 3) 금융이해력 또는 금융역량 관련 조사 시에 수요자의 요구사항이나 건의 사항 등을 반영한 사례가 있는가?
- 4) 일례로 금융감독원 e-금융교육센터에는 일반 성인을 대상으로 주요 금융 이슈와 금융산업 전반 등 최신 금융지식을 학습할 수 있는 성인 대상 강좌로 'FSS 금융아카데미'을 실시하고 있고, 교육한 후에 만족도 설문조사를 실시하고 있으나 참여율¹⁰¹⁾이 저조하고 설문문의 내용¹⁰²⁾ 또한 형식적인 수준에 그치고 있는데, 만족도 조사를 내실화하고 참여율을 제고할 수 있는 개선 방안을 생각해 보았나? 실질적 금융교육에 대한 관심과 열의가 없는데 수요자(소비자)의 호응을 끌어내고 금융교육의 효과를 기대할 수 있겠는가요?

■ 추가 요구 자료

- ① 2023년 금융역량 관련 조사 연구용역보고서
- ② 최근 5년간 금융이해력 조사 결과를 반영한 금융교육 현황
- ③ 금융이해력 조사 등에서 중점적으로 조사를 하는 항목과 그에 대한 개선방안
- ④ 금융역량 관련 조사와 금융이해력 조사 내용, 실시기관 및 소요예산 현황

작성자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4584

관련부처

금융위원회 소비자정책과

☎ : 02-2100-2633

금융감독원 금융교육국

☎ : 02-3145-5972

101) 2025년 4월 2일부터 실시하였으나 138명(7월9일 기준)이 참가함

102) 강의내용이 유용했으나, 강사가 강의기법이 우수했으나, 건의사항, 강의참여 일자 등

〈<https://www.fss.or.kr/edu/qestnr/qustrn/view.do?qustrnSn=29&pSiteld=edu&menuNo=300068&pageIndex=1>〉

(검색일: 2025년 7월 9일)

대부업 시장 위축 이후 금융취약계층을 지원할 수 있는 시장은 어디?

1 현황 및 문제점

- 대부업 시장은 소득이나 신용도가 낮아 은행문턱을 넘지 못하는 취약계층이 생계에 필요한 자금을 구하는 시장으로 이용되고 있으나, 정부의 지속적인 법정 최고금리 규제로 인하여 대부업 시장은 점차적으로 등록 대부업자와 이용자 수가 감소하고 있음¹⁰³⁾
 - 법정 최고금리 규제는 대부계약 시 법령에서 정한 금리 상한을 초과하여 이자를 받을 수 없도록 하여 금융기관의 시장지배력 남용을 방지하고 대부업 시장에서 취약계층을 보호하기 위하여 도입된 제도로 2002년 10월 66%에서 점차적으로 인하여 2021년 7월부터 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」(이하 “대부업법”), 「이자제한법」에서 20%로 정하고 있음
- 최근 2025.7.22. 대부업법과 시행령을 시행하여 대부업자 등록요건을 강화하였음¹⁰⁴⁾
 - 개정된 대부업법의 주요 내용은 대부중개업을 하려는 자의 자기자본 규정을 3천만 원 이상으로 신설하고, 그 외 등록만을 하려는 자는 1천만 원 이상에서 1억 원 이상으로 상향하였으며, 등록 이후에도 등록유효기간 3년 중에는 자기자본 요건을 유지하도록 하고, 이를 유지하지 않을 경우에는 등록을 취소하도록 강화하였음
- 법정 최고금리 인하와 대부업자 등록 요건 강화 등이 대부시장에 어떤 영향을 줄 것인가에 대한 논의가 있음
 - 법정 최고금리 상한에 근접한 금리를 지불하던 가계의 대출금리가 인하여 가치분 소득을 증가시키는 순기능은 있으나, 상대적으로 고금리 대출을 취급하는 카드, 캐피탈, 저축은행 등에서는 법정 최고금리를 인하함에 따라 더 이상 수익이 발생하지 않는 가계에 대한 대출 공급 거부, 채무 불이행이 높은 가계에 공급하던 대출을 축소할 가능성 등 부작용이 있음¹⁰⁵⁾

103) 김강산, 「금리인상기, 대부업 시장 이대로 괜찮은가?: 법정 최고금리 규제를 중심으로」, 이슈와 논점, 2023.12.4. 국회입법조사처

104) 금융위원회 보도자료, 「불법사금융 척결 및 대부업 제도개선을 위한 대부업법 시행령 및 감독규정 개정안 입법예고 실시(‘25.4.8.~’25.5.19.)」, 2025.4.9.

- 대부업자의 조달비용과 대손비용¹⁰⁶⁾이 최근 급격히 증가하고 있는 상황에도 불구하고 대부업자가 받을 수 있는 대출금리 상한은 20%로 고정되어 대출을 실행할수록 수익성이 악화되는 역마진 우려가 발생하는 등 대부업자의 영업환경이 악화¹⁰⁷⁾되고 있으며, 특히 대부업 등록업자 등 현황에서 보는 것과 같이 대부업자와 이용자의 수가 지속적으로 감소하고 있는 점에서 대부업 시장이 침체되고 있음

■ 대부업 등록업자 등 현황 ■

(단위: 명, 만명, 조원, %)

구분	'21.6	'21.12	'22.6	'22.12	'23.6	'23.12	'24.6	'24.12
등록대부업자(명)	8,678	8,650	8,775	8,818	8,771	8,597	8,437	8,182
대부업 이용자(만명)	123.0	112.0	106.4	98.9	84.8	72.8	71.4	70.8
대출잔액	14.5	14.6	15.9	15.9	14.6	12.5	12.2	12.3
평균 대출금리	15.8	14.7	14.0	14.1	13.6	14.0	13.7	13.9

※ 자료: 금융감독원 대부업 실태조사 결과를 참고하여 작성

- 또한, 대부업자 등록요건 강화¹⁰⁸⁾ 시행 후 경과조치 기간이라 정확한 파악은 어렵지만 진입장벽이 높아져 대부업 시장은 위축될 우려가 있음
- 대부업 시장의 위축으로 더 우려되는 부분은 제도권 금융을 이용하지 못하게 될 취약계층이 불법사금융시장으로 내몰릴 가능성이 높다는 것임
- 불법사금융의 피해에 대한 정확한 통계는 찾기 어려우나, 금융감독원에 접수된 불법사금융 피해상담·신고 건수를 통해 간접적으로 추정해 보면 2019년 5,468건에서 2024년 15,397건으로 약 2.8배 가까이 증가한 것은 대부업 시장의 위축에 따른 영향이 크게 작용하고 있는 것으로 보임

105) 김미루, 「금리 인상기에 취약계층을 포용하기 위한 법정최고금리 운용방안」, 2022.7.26. KDI 한국개발연구원

106) 기업이나 금융기관에서 발생하는 매출채권(외상매출금), 대여금(대출금), 받을어음 등의 수취채권을 거래처의 부도(채무자의 파산) 등의 이유로 회수불능이 되어 손해를 보게 되는 금액을 의미함

107) 김강산, 「금리인상기, 대부업 시장 이대로 괜찮은가?: 법정 최고금리 규제를 중심으로」, 이슈와 논점, 2023.12.4. 국회입법조사처

108) 기존 대부업자는 상향 등록요건에 미충족한 대부업자는 대부업법 시행 이후 2년간 경과기간을 둠

■ 금융감독원 불법사금융 피해신고센터 상담·신고 건수 ■

(단위: 건)

구 분	'19	'20	'21	'22	'23	'24
미등록대부	2,464	3,369	4,163	4,617	5,009	7,314
고금리	569	1,219	2,255	3,216	3,472	2,145
채권추심	402	580	869	1,109	1,985	2,947
불법광고	1,453	1,981	1,732	1,202	1,812	1,673
불법수수료	98	202	219	206	606	707
유사수신	482	692	680	563	867	611
계	5,468	8,043	9,918	10,913	13,751	15,397

※ 자료: 금융감독원

2 질문 예시

- 1) 등록대부업자 수는 지속적으로 줄어들고 있는 추세인데, 법정최고금리 인하에 이어 불법대부업 근절을 위한 대부업 등록요건 강화 및 불법대부계약의 무효화 등은 대부업시장을 더욱 위축시킬 것이다. 이는 취약계층에 대한 자본 공급이라는 대부업 나름의 기능을 대안없이 제한하는 것 아닌가?
- 2) 대부업 시장을 활성화하기 위하여 대부업자가 실질적인 역마진이 발생하지 않고 수익창출을 할 수 있도록 연동형 법정최고금리제 도입 등 제도적 보완이 필요한 것 아닌가?
- 3) 불법대부업 단속과 더불어 등록 대부업자에 대해서 인센티브를 제공하여 취약계층에 대한 신용공급 기능을 유지할 필요가 있는데, 현재의 우수대부업자 제도로는 실효적 인센티브를 작동하기에는 제한적이다. 동 제도에 대한 소비자 인지도가 낮고 19개 정도만 우수대부업으로 지정되는 등 실효성이 저조하므로 이를 개선할 필요가 있는 것 아닌가?
- 4) 대부업은 금융취약계층에게 신용공급의 마지막 보루로, 이러한 신용공급 기능을 제대로 못하는 경우 이들이 불법 사금융시장으로 내몰릴 수밖에 없다는 건 자명한데, 미등록 대부업자에 대한 감독을 위하여 경찰, 지자체, 금융당국 간의 공조시스템 구축이 필요한 것 아닌가? 특히, 비수도권 지역은 경찰을 제외하고 불법 사금융 신고를 받아주거나 관련해서 도움을 제공하는 곳이 없다는 의견¹⁰⁹⁾이 있는데, 이러한 사각지대가 발생하지 않도록 하려면 별도의 네트워크 구축이 필요한 것 아닌가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 10년간 대부업 등록자와 이용자 수 현황
- ② 대부업자 실제 금리 산정 관련 가이드 라인 및 전수조사 현황
- ③ 경찰청 등에 최근 5년간 불법사금융 피해 유형별 현황
- ④ 제1·2금융권 이용자의 조건과 대부업체 이용자의 신용상태나 자산에 대한 현황

작성 자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4584

관련부처

금융위원회 서민금융과

☎ : 02-2100-2612

109) 한국금융복지상담협회, 「불법사금융·추심 상담신고센터 활동 결과와 정책 제언」, 불법사금융·불법추심 근절을 위한 제도 개선 방안 모색 토론회, 김현정 국회의원 주최, 2025.8.21.

자본시장 선진화 정책, 주주가치 제고나 주주 권리 보호로 이어지고 있는가?

1 현황 및 문제점

- 현재 정부는 한국 상장기업에 대한 고질적인 저평가(Korea discount) 문제의 핵심 요인으로 취약한 기업지배구조와 낮은 주주환원 수준을 지목하고, 『자본시장 선진화』 정책의 주요 과제 중 하나인 『기업 밸류업 프로그램』 운영을 통해 기업이 자발적으로 주주가치 제고 노력에 참여할 수 있도록 유도하고 있음
- 『기업 밸류업 프로그램』의 핵심은 기업이 자율적으로 ‘기업가치 제고 계획’을 수립하고 적극적으로 주주 및 투자자들에게 공시하도록 권고함으로써, 기업 스스로 중장기 발전전략을 기반으로 시장과 적극 소통하고 기업과 투자자 간 정보비대칭을 해소하는데 목적이 있음¹¹⁰⁾
 - 2024년 5월 ‘기업가치 제고 계획’ 가이드라인을 최종 확정·발표¹¹¹⁾한 이후부터 현재까지(25.7.23.) 밸류업 공시에 참여한 기업은 총 157개사(예고공시 제외)로, 이 중 6개사는 1차 본공시 이후 일정기간의 이행 현황을 평가하여 추가 공시함
- 이 외에도 금융당국은 상장기업의 자율적 참여를 독려·지원하기 위한 취지로, 밸류업 우수기업(10개사)을 선정하고 세제혜택 및 회계·감사 지배구조 우수기업에 대한 감사인 주기적 지정 유예 등 ‘3대 분야 8종 인센티브’를 제공하는 지원정책을 함께 운영 중임
- 추진 결과, 현금배당 및 자사주 매입·소각 등 주주환원 규모는 전년대비 큰 폭으로 증가하여 국내 기업들이 주주친화적 자본배분 정책을 강화하고 있는 것으로 확인됨

■ 현금배당 및 자사주 매입·소각 추이 ■

(단위: %, 조원)

구분		2020	2021	2022	2023	2024
현금 배당성향(%)	코스피	39.6	35.4	35.1	34.3	34.7
	코스닥	32.7	26.9	29.8	29.6	34.4
자사주 취득금액		6.7	4.8	6.5	8.2	18.8
자사주 소각금액		1.2	2.5	3.1	4.8	13.9

자료: 한국거래소

110) 관계부처 합동, 「국민과 기업의 상생 성장을 위한 자본시장 선진화 추진방향」, 2024.2.26.; 유관기관 합동, 「한국증시의 도약을 위한 기업 밸류업 지원방안」, 2024.2.26.

111) 한국거래소 보도자료, 「기업가치 제고 계획 가이드라인 확정」, 2024.5.27.

- * 배당성향(결산 기준, 우선주 포함): $(\text{현금배당금} \div \text{별도 당기순이익}) \times 100$ (단, 배당성향이 음수 또는 200% 초과 기업 제외)
- * 자사주 취득: 해당연도 중 자기주식 취득결정 및 자기주식 신탁계약 체결공시 기준
- * 자사주 소각: 해당연도 중 주식소각 결정 공시 기준(소각예정금액)

- 그러나 일본의 PBR 개혁 사례를 벤치마킹한 한국형 밸류업 정책은 초기 설계 단계부터 강제력이 부족하고 기업의 참여와 변화를 이끌어낼 실질적인 유인책도 미흡하다는 점에서, 국내 기업의 소유구조 특성 등 현실적 측면을 고려할 때 실효성이 다소 낮다는 평가를 받고 있음
 - 특히 최근까지도 국내 자본시장에서 지배주주와 일반주주 간 이해상충을 초래하는 의사결정 사례가 반복적으로 발생함에 따라, 이러한 문제를 근본적으로 해소하기 위해서는 기업 지배구조 개선과 일반주주 보호 강화를 위한 법제도적 보완이 필수적인 상황임
 - 또한 기존 정책의 연속성은 유지하되, 경영진과 지배주주가 기업가치 극대화를 핵심 목표로 두고 일반주주와의 이해관계가 일치하도록, 합리적인 세제개편 및 성과연동형 임원 보수제도 강화 등 보다 실효성 있는 유인체계 도입을 재검토할 필요가 있음
- 한편, 최근 제22대 국회에서는 이사의 주주에 대한 충실의무 명시, 전자주주총회 및 집중투표제도 도입, 감사위원 분리선출 등을 포함한 「상법」 개정을 완료하였고 이 외에도 기업지배구조 관련 제도개선 및 일반주주 보호 강화를 위한 다수의 법안이 발의되었음
 - 「상법」 개정안에서는 △ 자사주 소각 의무화 등을 다루고 있으며, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(이하, “자본시장법”) 개정안은 상장기업 대상 △ 의무공개매수제도 도입, △ 합병가액 산정기준 합리화, △ 물적분할 시 일반주주 신주인수권 우선배정과 같이 합병·분할 등 조직재편 목적의 자본거래에 초점을 맞춰 일반주주의 이익을 보호하는 내용을 포함함
 - 이 외에도 공개매수 및 포괄적 주식교환을 활용한 자발적 상장폐지(소수주주 축출), 편법적 유상증자 시도 등으로 일반주주의 권리가 침해되는 사례가 확인되고 있어, 이에 대한 주주 보호장치를 강화하기 위한 법제도적 개선 논의가 요구됨

2 질문 예시

- 1) 현재 기업 밸류업 프로그램은 자율적·권고적인 방식으로 운영되고 있어, 국내 상장기업의 참여율이 저조하고 실질적인 지배구조 개선 효과도 미흡하다는 지적이 있다. 따라서 공시 참여를 유도하기 위해 단순히 인센티브를 제공하는 기존의 접근방식이 아닌, 이행 성과에 대한 사후 점검 또는 제재수단을 도입하거나 일정 수준의 강제성을 부여하는 방안이 필요하지 않은가?

- 2) 중장기적인 기업가치 제고를 위해서는 지배구조 개선, 투자 효율화 등 전략 목표의 다변화가 필요하다고 판단되는데, 한국거래소가 밸류업 공시 현황을 분석한 결과('25.3월 말 기준)에 의하면 기업가치 제고 계획 공시 참여 기업의 90%가 배당 및 자사주 매입 등 '주주환원' 목표 수립에 집중하고 있다고 한다.¹¹²⁾ 주주환원 여력은 경제 상황 및 기업 여건에 따라 다를 수 있는데 정책 방향이 다소 일률적이고 단기적 전략에만 초점이 맞추어진 결과가 아닌가?
- 3) 밸류업 프로그램의 인센티브 중 하나로, 회계·감사 지배구조가 우수한 기업을 평가하고 선정된 우수기업에 대해 감사인 주기적 지정을 3년간 유예하는 방안을 발표하였는데,¹¹³⁾ 기업 입장에서 실질적인 유인으로 작용할 수 있는지 의문이고, 회계투명성 확보라는 제도 본연의 취지와도 배치된다는 견해가 있다. 실제 올해 이 평가를 받기 위해 주기적 지정유예 심사를 신청한 기업은 몇 개사인가? 추가로 드는 행정비용에 비해 효과가 불분명한 인센티브 정책은 최소화할 필요가 있지 않겠는가?
- 4) 최근 상장폐지를 전제로 하는 공개매수와 주식의 포괄적 교환 과정에서 저가매수로 인한 일반주주의 피해가 발생하고 있으며, 해외에 대비하여 가격 적정성에 대한 정보공시나 일반주주 보호장치가 불충분하다는 지적이 있다. 이에 대한 공시규제 강화나 절차적 공정성 확보를 위한 제도개선 방안이 현재까지 발표되지 않았는데 필요하지 않은가?

■ 추가 요구 자료

- ① 해외 주요국의 밸류업 관련 정책 및 공시제도 현황 비교(사후 점검체계 여부 포함)
- ② 2025년 주기적 지정유예 심사 신청 기업 수와 관련 업계 의견
- ③ 최근 5년간 자발적 상장폐지 사례 중 공개매수 또는 주식의 포괄적 교환을 활용한 사례: 건수, 저가매수 여부, 공개매수 주체(사모펀드 여부) 등

작성자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4582

관련부처

금융위원회 자본시장과

☎ : 02-2100-2657

금융위원회 공정시장과

☎ : 02-2100-2685

112) 주주환원(90%), 자본효율성(70%), 성장성(52%), 시장평가(26%), 수익성(22%) 순으로 목표 수립(중복 집계)

113) 금융위원회 보도자료, 「회계감사 지배구조가 우수한 기업에 대해 감사인 주기적 지정을 3년간 유예합니다.」, 2024.12.31.

진화하는 주주행동주의에 법제도는 발맞추고 있나?

1 현황 및 문제점

- 최근 국내 기업을 대상으로 한 주주행동주의가 확산됨에 따라, 적극적인 주주권 행사의 실효성을 높이면서도 기업 경영의 안정성을 저해할 수 있는 과도한 남용을 방지하는 균형 잡힌 제도적 보완이 요구되고 있음
- 과거 주주행동주의는 단기차익 실현을 노린 외국계 헤지펀드의 공격적 투자전략으로 인해 부정적인 인식이 강했으나, 최근 들어 경영진과의 소통을 통해 장기적 관점에서 기업가치 제고를 추구하는 건설적인 주주관여(engagement) 방식으로 변화하고 있음
 - 특히 국내 행동주의의 특징 중 하나로 개인투자자가 급증하고 소액주주 플랫폼이 새롭게 등장하면서, 기존 기관투자자 중심이 아닌 일반 개인주주들이 연대하여 지분을 결집하고 캠페인을 주도하는 사례가 증가하고 있어 주목할 만함
- 아울러, '25년 7월, 감사위원 선임 시 지배주주 측 의결권을 합산 3%로 제한(3%룰)하는 「상법」 개정안이 통과됨에 따라, 향후 국내외 행동주의 펀드 및 소액주주 연대의 이사회 진입 시도를 비롯한 주주관여 활동이 증가할 것으로 예상됨

■ 글로벌 행동주의 공개 캠페인 대상 기업 수 ■

(단위: 개사)

	2021	2022	2023	2024	2025.Q1
미국	462	510	553	592	261
유럽	180	143	128	107	36
아시아	134	189	221	203	60
한국	38	58	92	78	22
일본	77	128	100	108	19

자료: Diligent Market Intelligence

- 다만, 연기금을 포함한 국내 기관투자자가 의결권 행사 등 수탁자 책임을 충실히 이행하도록 유도하고, 소액주주 연대와 같은 일반주주의 협력적 주주관여(collaborative engagement) 활동을 보장하기 위해서는 관련 제도적 기반의 보완이 필요한 상황임

- 최근 영국과 일본은 스튜어드십 코드 3차 개정을 확정·발표(‘25.6월)하였으며, 기존의 보고체계를 간소화하여 공시 부담을 완화하고 기관투자자 간 협력적 주주관여에 대한 권고를 명문화하는 등 구체적인 행동기준을 명확히 정비함으로써 법적 모호성을 해소하고자 함 - 반면, 한국의 경우 민간 중심의 자율적 운영체계를 채택함에 따라 현재까지 스튜어드십 코드의 실효성 제고를 위한 개정이나 이행점검 등 후속조치가 이루어지지 않고 있음
- 또한 적극적인 주주권 행사를 제도적으로 뒷받침하기 위해서는 현재 대량보유보고제도(5% 룰)의 ‘공동보유자’, ‘경영권에 영향을 주기 위한 목적’의 범위 및 의결권 대리행사 권유제도의 ‘권유’ 행위 등 모호한 개념의 판단기준을 명확히 정비하고, 이에 대한 해석 가이드라인을 제공할 필요가 있음
- 이 외에도 주주총회 운영의 투명성을 높이기 위한 방안으로, 주주총회 종료 후 안전별 찬반 주식 수와 의결권 제한이 적용된 안건의 경우 의결권 제한 주식 수 등을 포함한 표결 결과를 적시에 투명하게 공시하도록 의무화할 필요가 있음

2 질문 예시

- 1) 최근 소액주주 연대 등이 플랫폼을 통해 5% 이상의 지분을 결집하여 주주제안 등 적극적 주주권 행사를 하는 경우가 늘고 있으나, 이 과정에서 공동보유계약을 체결한 소액주주 연대가 대량보유보고제도(5%룰) 공시의무를 위반할 우려가 있다는 지적과 실제 회사 측에서 이를 근거로 소액주주들의 의결권 일부를 제한하는 사례도 확인되고 있다. 이와 관련하여 제도적 정비 방안을 마련하거나 『스튜어드십 코드 관련 법령해석집』(2017.6.)과 같은 해석 가이드라인이 현재까지 보완·배포되지 않았다. 현실적으로 개개인의 주식 변동 정보를 수시로 취합하는데 제약이 있고 의결권 공동보유에 대한 인정 기준도 명확히 규정할 필요가 있다고 판단되는데, 정부가 조속히 기준을 마련할 필요가 있지 않은가?
- 2) 국내 기관투자자의 의결권 행사가 형식적이라는 지적이 제기됨에 따라, 금융감독원은 자산운용사의 수탁자 책임의무의 충실한 이행을 독려하고 의결권 행사 공시 현황 점검을 실시한 바 있다. 그러나 소극적인 의결권 행사의 배경으로 보유지분 및 포트폴리오 내 비중 수준이 미흡하여 비용 대비 효익이 낮거나 전담 인력 부족, 이해상충(계약관계) 등 현실적인 제약이 있는 것으로 파악되는데, 이를 고려하지 않고 일률적으로 행사·불행사 사유를 상세히 기재하도록 유도하는 감독방향은 과도한 측면이 있지 않나? 실제 해당 업계의 의견은 어떠한가?

3) 최근 대법원에서 회사의 이사인 주주는 주주총회의 이사 보수한도 승인 안전에 대한 특별 이해관계인에 해당하여 의결권 행사 제한이 인정된다고 최종 판단한 바 있다.¹¹⁴⁾ 한편, 현재 국내 주주총회 결과 공시는 기업지배구조보고서 또는 홈페이지를 통해 일부 상장기업의 정보만 확인 가능하고 특히 세부 안전별로 의결권 제한 여부 및 사유나 제한 주식 수를 파악하기 어려워, 실제 개별 주주가 행사한 의결권이 충실히 반영되고 있는지 불투명한 측면이 있다. 따라서 우리도 주주총회의 전반적인 운영 투명성을 높이기 위해, 미국의 'Form 8-K'¹¹⁵⁾ 사례를 참고하여 주주총회 결과 공시 강화를 통해 규율하는 방안을 검토할 필요가 있지 않은가?

■ 추가 요구 자료

- ① 대량보유공시제도 관련, 해외 주요국의 '공동보유자' 범위 해석 및 실제 적용 사례 조사자료
- ② 의결권 대리행사 권유제도 개선 방안 및 관련 검토자료
- ③ 국내 연기금 및 민간 기관투자자(자산운용사)의 스튜어드십 코드 이행 현황, 향후 운영개선 방안

작성 자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4582

관련부처

금융위원회 공정시장과

☎ : 02-2100-2685

금융감독원 자산운용감독국

☎ : 02-3145-6717

114) 대법원 2025. 4. 24. 선고 2025다210138, 2025다210139 판결

115) SEC Regulation S-K, Item 5.07 (Submission of Matters to a Vote of Security Holders)

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 정비에 속도를 내고 있음
 - 트럼프 대통령은 취임 직후 행정명령¹¹⁶⁾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 제거로 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 법안¹¹⁷⁾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 필요)하고, 발행 규모(100억 달러 기준)에 따라 연방 또는 주(state) 단위의 이원화된 감독체계를 적용한다는 점임

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

117) 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,¹¹⁸⁾ 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 「MiC A」(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 것임¹¹⁹⁾
- 달러 스테이블코인 거래가 확산될 경우 국내의 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

118) 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

119) 참고로, '25년 8월 현재 국회 정무위원회에는 「가치안정형 디지털자산의 발행 및 유통에 관한 법률안」(안도걸의원 대표발의), 「디지털자산기본법안」(민병덕의원 대표발의), 「가치고정형 디지털자산을 활용한 자금 혁신에 관한 법률안」(김은혜의원 대표발의), 「가치안정형 디지털자산 발행업 등에 관한 법률안」(김현정의의원 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 협의¹²⁰⁾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?

120) 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

작성 자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4582

관련부처

금융위원회 가상자산과

☎ : 02-2100-2575

공정거래위원회

배달앱 상생안은 자영업자를 보호할 수 있겠는가?

1 현황 및 문제점

- 2024년 11월 14일 「배달플랫폼-입점업체 상생협약체」(이하 “상생협약체”)는 중개수수료에 대한 최종 상생방안을 발표하고,¹²¹⁾ 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 제기됨¹²²⁾
 - 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

121) 관계부처합동 보도자료, “배달플랫폼-입점업체 상생협약체, 중개수수료 인하 상생방안 마련”, 2024.11.14.

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

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
- 배달플랫폼 운영사업자는 수수료 상한제가 시장 경제에 역행하는 요소가 있어 도입 추진을 우려하고 있지만, 최근 사회적 대화기구에서 1만5천원 이하 소액주문에 대해 총수수료율을 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 제기함¹²³⁾
 - 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?

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

- 3) 공공배달앱 ‘땡겨요’의 경우, 일부 조사 결과에 따르면 음식점주가 부담하는 총수수료 수준이 20%를 상회한다.¹²⁴⁾ 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 음식점주의 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

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

가맹점주 단체협의권 제도화, 제도 설계는 체계적인가?

1 현황 및 문제점

- 가맹점사업자의 협상력 제고를 위해 가맹점사업자단체 등록제 및 단체협의권 강화를 내용으로 하는 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」(이하 “가맹사업법”) 개정안¹²⁵⁾이 신속처리안건으로 지정되어, 이른 시일 내에 통과될 가능성이 높아졌음¹²⁶⁾
- 현행법상 가맹점사업자의 단체구성권과 가맹점사업자단체의 협의요청권이 인정되지만, 가맹본부가 단체의 대표성을 문제삼아 협의에 성실히 응하지 않을 뿐만 아니라 협의 요청을 거부해도 별도의 제재조치가 없어 실효성이 떨어지고 있는 실정임
- 가맹사업법 개정안의 구체적인 내용은 다음과 같음

■ 가맹사업법 개정안의 주요 내용 ■

조항	개정 내용	비고
안 제14조의3 신설	가맹점사업자는 단체(가맹점사업자단체)를 만들어 공정거래위원회 또는 지자체에 등록할 수 있음	등록 요건인 가입자 비율 또는 수는 대통령령에 위임
안 제14조의2 제2항, 제3항	등록 가맹점사업자단체가 가맹본부에 거래조건 등에 관한 협의 요청 시 가맹본부는 이에 응하여야 함	협의 횟수·주제 등 기준은 대통령령에 위임
안 제33조 제1항	가맹본부가 협의 요청에 불응할 시 행정제재(시정조치)가 부과될 수 있음	

자료: 국회의안정보시스템

- 그러나 제도의 실제 운용에 필수적인 단체 등록 요건과 협의 기준들이 모두 대통령령으로 위임되어 있어, 공정거래위원회(이하 “공정위”)의 구체적이고 체계적인 집행기준 마련이 요구됨
- 다만, 공정위는 가맹본부의 부담 가중, 가맹본부·가맹점사업자단체 간 갈등 심화, 관련 산업 위축을 이유로 가맹본부의 협의 의무에 신중한 태도이고, ‘필수품목 거래조건 협의제’의 정착 과정을 지켜보는 것이 필요하다는 입장을 밝힌 바 있음¹²⁷⁾

125) 민병덕의원 대표발의안(의안번호 제2201000호).

126) 조선비즈, “국회 패스트트랙에 대선 공약까지... 가맹법 개정 앞둔 프랜차이즈 업계에 긴장감”, 2025.5.24.

127) 공정위 보도설명자료, “점주단체 등록제 및 협의의무제 도입 가맹사업법 개정안, 충분한 논의를 거친 입법 필요 - ‘필수품목 거래조건 협의제’ 우선 시행 후 단계적 접근 필요 -”, 2024.4.23.

2 질문 예시

- 1) 앞서 공정위는 필수품목 거래조건 협의제의 운영 경험을 바탕으로 단체협의권의 제도화를 살펴보겠다는 입장을 밝힌 바 있다. 그러나 필수품목 협의제가 가맹본부의 일방적 확대·가격 인상을 절차적 통제로 억제하려는 장치인 데 반해, 단체협의권 제도화는 가맹점의 집단적 교섭력을 보장해 권익과 경제적 지위를 높이려는 권리 규범이다. 그럼에도 두 제도를 ‘대체 가능’하다고 보고 단체협의권 강화를 미온적으로 판단한 근거가 무엇인가?
- 2) 개정안은 ‘단체가입 가맹점사업자 수’를 기준으로 단체 등록 요건을 정하고 있으며, 복수 단체 등록을 허용하고 있는바, 대형 가맹본부의 경우에는 복수의 단체로부터 반복적인 협의 요청이 이루어질 가능성이 크다. 이 경우 가맹본부의 과도한 협의 부담과 제도 남용 가능성 등이 나타날 수 있다는 지적이 있다. 그렇다면 현행 필수품목 거래조건 협의제를 통해 이러한 지적에 대응할 수 있는 구체적인 운영 모델을 구할 수 있는가? 최근 제정된 「구입강제품목 거래조건 변경 협의에 대한 고시」¹²⁸⁾에서는 복수의 단체가 병존하는 경우의 절차에 관한 내용을 찾아볼 수 없는데 과연 이러한 협의제가 단체협의권 논의의 참고 모델로 기능할 수 있는가?
- 3) 필수품목 거래조건 협의제는 ‘불리한 변경’ 발생 시 작동하는 절차 통제 장치이지만, 영세·신규 가맹본부에선 ① 애초에 높은 기준가격·차액마진을 초기 계약에 고정하거나, ② ‘권고품목’ 명목의 사실상 구입강제(묵시적 강제) 등으로 변경 자체가 발생하지 않거나 식별이 곤란한 사례가 반복될 수 있다. 또한 소수 점포, 높은 이탈률, 조직 미성숙 등으로 가맹점사업자단체의 형성·대표성 확보가 어렵고, 결과적으로 단체협의권이 실질적으로 작동하지 않는 사각지대가 생길 우려가 크다. 그렇다면 공정위는 영세·신규 가맹본부 경우의 보완 설계와 집행 방안을 준비하고 있는가?
- 4) 공정위는 2025년 7월 17일부터 ‘2025년 가맹분야 실태조사’를 실시한다고 발표하였다.¹²⁹⁾ 이번 실태조사에는 가맹점사업자단체 구성 현황 및 가맹본부와의 협의 실태를 파악하는 데에도 중점을 둔다고 설명하였는데, 단체협의권 제도화는 근래에 새롭게 등장한 문제가 아닌데도 공정위는 그간 현황 파악을 어떻게 하였는가? 정기 실태조사 외에 단체협의권 제도화와 관련한 조사가 이루어진 적이 있는가?

128) 공정거래위원회고시 제2024-28호, 2024.11.28.

129) 공정위 보도참고자료, “2025년 가맹 분야 실태조사 실시”, 2025.7.17.

- 5) 또한 공정위는 2025년 업무추진계획을 통해 대리점주의 단체구성권을 보장하겠다는 내용을 발표하였다. 현재 가맹사업법상 단체협의권을 「대리점거래의 공정화에 관한 법률」 등 유사한 불균형 거래구조로 확대 적용하는 경우, 공정위는 적용 방식과 집행체계를 어떤 기준으로 설계할 계획인가? 특히 거래의 성격과 영업표지(브랜드) 종속성의 정도가 상이한 점을 감안한 차별화된 제도 설계 방안을 마련했는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 5년간 가맹본부의 협의 불응 사례 통계 및 처리 내역
- ② 업종별 영세 가맹본부 분포, 점포 수 기준별 현황 및 규모별 분쟁 대응 현황
- ③ 필수품목 거래조건 협의제의 구체적 지표(협의건수, 합의율, 본사·점주의 만족도 등)
- ④ 공정위 내부 검토 자료 : 필수품목 거래조건 협의제 운영 현황과 단체협의권과의 비교 검토 자료, 외부 전문가 검토 자료
- ⑤ 해외 단체협의권 도입 사례 및 성과 비교 분석자료

작성자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4583

관련부처

공정거래위원회 가맹거래정책과

☎ : 044-200-4996

폐업 후 잠적, 선불금 피해 속출 중인데 공정위는 지켜만 보는가?

1 현황 및 문제점

- 최근 다양한 업종에서 소비자가 선불로 결제한 비용을 환불받지 못하는 사례가 빈번하게 발생하고 있으며, 특히 폐업 시 사전 통보 없이 영업을 중단하거나 환불을 회피하고 연락이 두절되는 사례가 다수 확인되고 있어, 소비자의 재산권 침해가 심각한 문제로 지적되고 있음
 - 미용실, 학원, 피트니스센터뿐만 아니라 비급여 의료서비스에 이르기까지 업종을 불문하고¹³⁰⁾ 장기 계약 및 선불 결제를 유도하는 영업 관행이 광범위하게 존재함에도, 현행법으로 이를 규제하기에는 제도적 사각지대가 여전히 해소되지 않고 있음
- 현행 「방문판매 등에 관한 법률」(이하 “방문판매법”), 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」(이하 “전자상거래법”), 「할부거래에 관한 법률」(이하 “할부거래법”)은 소비자피해 보상을 위한 보험계약 등의 체결을 규정하고 있으나, 특정 유형의 거래에만 의무화하고 있어 선결제 거래에서 발생하는 소비자피해를 구제할 수 있도록 제도적 보완이 시급함

■ 현행 소비자피해보상보험계약 관련 법률 조항의 내용 및 문제점 ■

법률 조항	주요 내용	선결제 거래에 적용 시 문제점
방문판매법 제37조	다단계판매업자 및 후원방문판매업자는 소비자 피해 보상을 위한 보험계약 등을 의무적으로 체결해야 하나, 방문판매 및 계속거래 등의 경우에는 보험계약 체결이 권장사항에 해당함	피트니스/필라테스 이용계약 등이 방문판매법상 계속거래에 해당할 수 있으나 소비자피해보상보험계약의 체결이 의무사항은 아님
전자상거래법 제24조	소비자피해보상보험계약 등의 체결은 원칙적으로 권장사항이며, 선지급식 통신판매 ¹³¹⁾ 에 한해 보험계약의 체결을 의무화함	오프라인 매장에서조차 전자문서를 이용한 거래라면 전자상거래법이 적용될 수 있지만, 선지급식 통신판매가 아닌 경우 보험계약 등의 체결은 권장사항에 불과해 확인조차 어려움
할부거래법 제27조	선불식 할부거래업자 ¹³²⁾ 에게만 보험계약의 체결을 의무화함	할부거래법의 적용을 받는 선불식 할부거래의 형태는 장례·혼례·여행·가정예편 상품에 한정됨

130) SBS, “[단독] 선결제 권유하고 ‘폐업’...강남 미용실서 ‘5억’ 선불금 먹튀”, 2025.4.15.; 일요신문, “‘1년치 미리 냈는데...’ 학부모 울리는 유아영어학원 먹튀 폐업 실태”, 2024.4.18.; 조선일보, “문 닫는데 ‘수험생 할인’... 먹튀 헬스장 경찰 수사”, 2025.2.6.; 이데일리, “공정위, 피부과·치과 ‘진료비 먹튀’ 방지한다...실태조사 착수”, 2025.5.26.

131) 소비자가 재화등을 공급받기 전에 미리 재화등의 대금을 전부 또는 일부 지급하는 통신판매를 말한다(법 제15조 제1항).

132) 여기서 “선불식 할부계약”이란 계약의 명칭·형식이 어떠하든 소비자가 사업자로부터 재화등의 대금을 2개월 이상의

- 또한, 공정거래위원회(이하 “공정위”)는 「소비자기본법」 제16조 제2항에 따라 「소비자분쟁 해결기준」¹³³⁾을 제정하여 고시하고 있지만, 이는 단지 분쟁해결을 위한 합의 또는 권고의 기준으로서 사업자가 이에 불응할 경우 법적 강제력이 없음

2 질문 예시

- 1) 공정위는 선불결제 후 폐업으로 인한 소비자피해 실태에 대해 인지하고 있고, 이러한 피해사례가 계속 발생하는 이유를 파악 못하는 것이 아님에도 대책 마련에 미진한 이유는 무엇인가?
- 2) 현행법상 소비자피해보상보험 등 가입 의무는 일부 업종에만 적용되는 걸로 나타나는데, 공정위가 이의 적용 범위 확대 또는 의무가입 요건 강화 등 제도 개선에 소극적인 이유는 무엇인가? 보험가입 의무를 회피하는 사업자에 대한 제재는 얼마나 이루어졌는가?
- 3) 사업자의 소비자피해보상보험 등 가입 여부에 대해 소비자 접근성을 높일 수 있는 정보공개 강화 방안을 마련하지 않은 이유는 무엇인가?
- 4) 사업자가 폐업 전 소비자에게 통지하지 않고 영업을 중단하는 사례가 많은데, 이때 소비자는 사실상 선불금을 돌려받을 가능성이 없다고 할 수 있다. 공정위는 소비자의 피해 구제를 위한 ‘소비자권익증진재단’ 설립 계획을 여러 번 발표하였지만, 아직까지 제도화되지 못한 것은 구체적인 설계 없이 추진계획만 반복한 것이 아닌가?
- 5) 선불 결제를 유도하고, 이후 폐업 또는 영업을 중단한 사실상 채무를 면탈한 사업자에 대해 제재 또는 고발 조치를 한 사례가 있는가?
- 6) 유사 피해가 반복적으로 발생하는 업종에 대한 관리·감독 체계는 지자체와의 협력을 통해 행정 집행의 효율성을 높일 수 있을 것으로 보이는데, 그렇다면 선결제 거래 소비자피해 사건에서 공정위는 지자체와 협력한 사례가 있는가? 또는 관련하여 지자체와의 협력 강화 방안이 마련되어 있는가?

기간에 걸쳐 2회 이상 나누어 지급하고 재화등의 공급은 대금의 전부 또는 일부를 지급한 후에 받기로 하는 계약을 말한다(법 제2조 제2호).

133) 공정거래위원회고시 제2024-32호, 2024.12.27.

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 5년간 폐업에 따른 선불금 미환급 소비자 피해 접수 현황 및 주요 피해 업종 분포
- ② 소비자피해보상보험 또는 공제조합 가입 현황 및 실질적 피해보상 처리율 자료
- ③ 공정위 내부 검토 자료 : 공정위 또는 한국소비자원 등이 진행한 관련 업종(피트니스, 교육 등)에 대한 조사분석 보고서, 외부 전문가 검토 자료
- ④ 공정위가 검토 중인 제도 개선안의 개요 또는 중간보고 자료

작성자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4583

관련부처

공정거래위원회 소비자거래정책과

☎ : 044-200-4453

공정거래위원회 특수거래정책과

☎ : 044-200-4435

공정거래 분야 플랫폼 규율, 최적 경로는?

1 현황 및 문제점

- 공정거래 분야의 플랫폼 입법 논의는 제21대 국회에서 시작된 이후 제22대 국회에서도 이어지고 있으며, 현재 국회 정무위원회에는 관련 법안 18건¹³⁴⁾이 발의되어 있음¹³⁵⁾
- 2025년 6월, 더불어민주당 김남근 의원실은 제22대 국회에서 발의된 ‘거래공정화’ 중심의 플랫폼 관련 법안을 병합·정비하기 위한 연구용역을 발주하였으며, 향후 ‘독과점 규제’와 ‘거래공정화’를 분리하여 각각 단일화 법체제로 정비하겠다는 입장을 표명하였음¹³⁶⁾
 - 2025년 7월 6일 기준, 더불어민주당은 지금까지 발의된 관련 법안을 통합하기 위한 연구용역을 마무리했으며, 현재는 세부 문구를 조율하는 단계에 있다고 밝히고 있음
- 현재 공정거래위원회(이하 “공정위”)는 「온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위에 대한 심사지침」을 제정하여 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 “공정거래법”) 제5조에 따른 플랫폼 사업자의 독과점 남용금지 규제를 보완하고 있고,¹³⁷⁾ 온라인 플랫폼에서 발생하는 불공정거래행위 문제에 대해서는 자율규제를 추진하여 대응하고 있음¹³⁸⁾
- 공정위는 2023년 12월, 소수의 핵심 플랫폼 사업자(소위 ‘지배적 플랫폼 사업자’)를 지정하고, 플랫폼 시장에서 빈번하게 나타나는 위반행위를 금지하는 「플랫폼 공정경쟁 촉진법」의 제정을 추진할 계획을 밝혔으나,¹³⁹⁾ 이후 2024년 9월 9일 공정거래법 및 「대규모유통업에

134) 제22대 국회 정무위원회에 총 19개의 법안이 발의되었으나, 1건이 철회되었음(김남근의원안, 의안번호 2201416, 2024.11.13. 철회).

135) 국회 정무위원회에 계류된 플랫폼 관련 법안은 △독과점 사업자 남용행위 규제를 중심으로 한 ‘독과점 규제형’, △플랫폼 사업자와 입점업체와의 불공정거래행위를 규율하는 ‘거래공정화형’, △양측을 모두 포괄한 ‘혼합형’으로 구분됨.

136) 기사, “민주당, 온플법 연구용역 발주…李 정부 출범하자마자 규제 강화?”, 2025.6.15., 기사, “미국반발 ‘온플법’ 분리 대응 독과점 ‘스톱’ 공정화법 ‘고’”, 2025.7.7.

137) 「온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위에 대한 심사지침」(시행 2023.1.12. 공정거래위원회 예규 제418호 2023.1.12. 제정).

138) 공정거래위원회, “숙박 플랫폼 자율규제 방안 발표회 개최”, 보도자료, 2024.9.5., 공정거래위원회, “배달앱 분야 자율규제 방안 이행점검 및 재검토 결과 발표”, 2024.4.23., 공정거래위원회 보도참고자료, “플랫폼 자율규제 방안 발표회 개최”, 보도참고자료, 2023.5.11.

139) 공정거래위원회, “민생 살리는 플랫폼 독과점 정책 추진 - 한기정 공정거래위원장, 국무회의에서 대통령께 헌안 보고-”, 보도참고자료, 2023.12.19.

서의 공정화에 관한 법률」(이하 “대규모유통업법”)을 개정하는 방향으로 플랫폼 사업자의 반경쟁행위를 규율하겠다고 입장을 선회한 바 있음¹⁴⁰⁾

- 이에 공정위의 입장과 유사한 방향으로 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용 및 불공정거래행위 등을 규율하기 위한 공정거래법 및 대규모유통업법 일부개정법률안이 제22대 국회 정부위원회에 각각 2건씩 발의되어 있음¹⁴¹⁾

■ 2025년 6월 3일 대선 이후, 이재명 정부의 대선 공약 중 ‘가맹점주·대리점주·수탁사업자·온라인 플랫폼 입점사업자 등 협상력 강화, 플랫폼 중개수수료를 차별금지 및 수수료 상한제 도입으로 공정한 배달문화 구축’의 내용이 ‘거래공정화 중심의 온라인 플랫폼법’과 밀접하게 연관되면서, 향후 관련 법안의 제정 여부에 관심이 집중되고 있음

■ 한편, 미국 트럼프 2기 행정부가 디지털 산업 보호를 위한 강경한 통상 정책을 추진하는 가운데, 2025년 7월 미 의회는 한국의 온라인 플랫폼 규제가 미국 기업을 과도하게 겨냥하고 있다며 미 무역대표부(USTR)에 대응을 촉구하는 서한을 제출하였고,¹⁴²⁾ 이에 따라 해당 법안의 제정 여부가 한·미 관세 협상의 주요 쟁점으로 부각되고 있는 상황임¹⁴³⁾

2 질문 예시

- 1) 공정위는 당초 「플랫폼 공정경쟁 촉진법」 제정을 추진하다가 이후 기존 공정거래법 및 대규모유통업법 개정으로 입법 전략을 변경한 바 있다. 플랫폼 규제와 관련한 공정위의 기본 입장과 원칙이 여전히 불분명하다는 지적이 제기되고 있는 상황에서, 이와 같은 입법 방향 전환의 배경이나 판단 기준 및 국회 정부위원회와의 정책 조율 과정이 구체적으로 공유되지 않는 이유는 무엇인가?

140) 공정거래법 개정을 통해 일정 요건을 충족하는 지배적 플랫폼 사업자(압도적인 지배적 플랫폼 사업자)에 대해 자사우대, 끼워팔기, 멀티호밍 제한, 최대대우 요구 등 4대 반경쟁행위를 금지하고, 대규모유통업법 개정을 통해 연간 중개수익 100억 원 또는 중개규모 1천억 원 이상인 플랫폼 사업자에게 정산기준일 설정, 대금 별도관리, 계약서 작성·교부, 표준거래계약서 도입, 불공정거래행위 금지 등의 의무를 부과하고자 함, 공정거래위원회, “플랫폼 공정경쟁 촉진 및 티몬·위메프 사태 재발방지를 위한 입법방향”, 보도자료, 2024.9.9.

141) 강민국의원 대표발의, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안」, 의안번호 2204947, 제안일자 2024.10.28., 한창민의원 대표발의, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안」, 의안번호 2205190, 제안일자 2024.11.1., 강민국의원 대표발의, 「대규모유통업에서의 거래공정화에 관한 법률 일부개정법률안」, 의안번호 2204948, 제안일자 2024.10.28., 김동아의원 대표발의, 「대규모유통업에서의 거래공정화에 관한 법률 일부개정법률안」, 의안번호 2210116, 제안일자 2025.4.25.

142) The Korea Times, “US ups pressure on Korea’s platform law as tariff deadline looms”, 2025.7.3.

143) 기사, “미국의 디지털 무역 규범 우려 및 선택적 규제 주장”, 2025.1.31., 기사, “트럼프 행정부의 규제 반대 기조 및 USTR 인사 지명 관련”, 2025.1.21., 기사, “미국의 디지털 무역 규범 우려 및 선택적 규제 주장”, 2025.1.31. 등.

- 2) 현재 공정위는 배달앱, 오픈마켓, 숙박앱, 모바일 상품권 등 분야에서 플랫폼 사업자와 입점 업체 간의 불공정거래 문제를 자율규제 방식으로 해결하고자 하는 정책을 추진하고 있다. 향후 '거래공정화 중심의 온라인 플랫폼법'이 제정될 경우 자율규제와 법제화 간 기능이 일부 중첩될 수 있을 것으로 보이는데 제도 간 정합적 운용이나 역할 구분이 필요하지 않는가?
- 3) 플랫폼 사업자, 입점사업자, 소비자 간 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 상황에서, 공정위는 각 이해당사자 간의 입장 차이를 어떻게 인식하고 있는가? 특히 플랫폼 사업자의 규모에 따른 규제 수준의 차이에 대해서는 어떤 기준과 방식으로 조율해 나가고 있는가?
- 4) 온라인 플랫폼 규제와 관련해 미국이 자국 기업에 대한 차별적 조치로 인식하며 무역대표부(USTR)를 통한 대응에 나선 가운데, 해당 법안이 한·미 통상 및 관세 협상의 쟁점으로 부상하고 있다. 공정위는 이와 같은 상황을 어떻게 인식하고 있는가? 미국과의 통상·무역 협상의 세부 내용 협의 과정에서 쟁점으로 떠오를 경우를 대비하고 있는가?

추가 요구 자료

- ① 배달앱, 오픈마켓, 숙박앱, 모바일 상품권 등 주요 분야별 자율규제 협의체 구성 현황, 주요 자율규제 대상 항목, 실질적 이행 여부 및 평가 결과를 포함한 자료 현황
- ② 최근 3년간 플랫폼 분야 내 시장지배적지위 남용행위(공정거래법 제5조) 및 불공정거래행위(공정거래법 제45조) 관련 제재 사례, 업종별 주요 위반 유형 및 처리 현황
- ③ 대선 공약에 명시된 플랫폼 공정화 관련 과제에 대한 향후 공정위 세부 이행 계획 및 실행 로드맵

작성 자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4586

관련부처

공정거래위원회 플랫폼공정경쟁정책과

☎ : 044-200-4341

다크패턴 규제, 실효성과 국제 정합성을 확보할 수 있겠는가?

1 현황 및 문제점

- 2024년 2월 13일, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」(이하 “전자상거래법”)에 6가지 유형의 다크패턴(Dark Pattern)¹⁴⁴⁾을 명시적으로 금지하는 조항(법 제13조제6항 및 제21조의2)이 신설됨(2025년 2월 14일 시행)
- 전자상거래법 제21조의2는 「표시광고의 공정화에 관한 법률」 제3조 및 전자상거래법 제21조제1항제1호 등 기존 법체계로 규율에 한계가 있었던 특정 행위 유형을 법적으로 보완하고자 마련된 규정임¹⁴⁵⁾
- 이번 전자상거래법에 신설된 다크패턴 금지 조항은 ‘숨은갱신, 순차공개 가격책정, 특정옵션의 사전선택, 잘못된 계층구조, 취소·탈퇴 등의 방해, 반복 간섭’ 등 소비자의 합리적 선택을 방해하거나 기만하는 주요 행위 유형을 포함하고 있음¹⁴⁶⁾
- 개정 이후 공정위는 「6개 유형 온라인 다크패턴 규제 문답서」를 발표하여 사업자의 이해를 돕고 실무 적용의 예측가능성을 높이고자 하였으나, 여전히 일부 조항의 문헌이 추상적이거나 적용 기준이 불명확하다는 등의 우려가 제기되고 있음¹⁴⁷⁾
 - (숨은갱신 동의 시점과 기존 우위 사업자 고착 우려) 금액 증액 또는 유료 전환 시점 30일 전 명시적 동의를 요구하는 규정은 무료 체험 후 유료 전환 방식을 통해 초기 이용자를 확보하려는 사업자나 신규진입자에게는 상대적으로 규제 준수 부담으로 작용하거나 기존 우위 사업자의 시장지배력을 강화하는 방향으로 이어질 가능성이 있음
 - (총액 표시 규정과 화면 구성의 정합성 검토) ‘순차공개 가격책정’ 유형에 따라 ‘사이버몰의 첫 화면’에 총 결제 금액을 표시하여야 하지만, 접근 기기(모바일, PC 등)별 화면의 구성이

144) 소위 다크패턴은 소비자가 충분히 인지하지 못한 상태에서 특정 행위를 유도하도록 설계된 사용자 인터페이스(UI)를 말함.

145) 한국소비자원, 「다크패턴(눈속임 설계) 실태조사」, 2021.6.

146) 각 행위유형에 대한 구체적인 내용은 다음의 보고서를 참조, 최은진, “다크패턴의 법제화와 적용상 쟁점 및 보완과제”, 「이슈와 논점」 제2384호, 국회입법조사처, 2025.7.15.

147) 최은진, 위의 보고서(2025.7.15.).

나 정보 노출 방식에 차이가 발생할 수 있다는 점에서 규정이 다양한 화면 환경의 특성과 기술적 구현 가능성을 충분히 반영하고 있는지 추후 검토가 필요함

- (정성적 판단 기준에 따른 해석의 불확실성) 그 밖의 유형은 ‘시각적 현저한 차이, 복잡한 절차 구성’ 등 일부 정성적 요소에 기반하고 있어, 실제 판단에 주관이 개입될 여지가 있거나 해석의 일관성 및 예측 가능성 확보에 한계가 있을 수 있음

- 동 규정은 다크패턴으로 인한 소비자 피해를 제도적으로 예방하고 자 한 입법적 대응이라는 점에서 소비자보호 체계의 의미 있는 진전으로 평가하면서도, 향후 실효성 확보와 예측 가능성 제고를 위해 정책적·제도적 보완이 필요한 부분이 존재함
- 특히 다크패턴은 소비자 편의를 위한 UI 설계와 소비자 기만행위 간의 경계가 항상 명확하지 않다는 점에서, 정당한 마케팅과 규제 대상 행위 사이의 경계 기준을 지속적으로 점검하여 과도한 규제를 지양하려는 노력이 필요함
- 또한 기업의 자율성과 건전한 마케팅 활동이 보장되는 가운데, 디지털 시장의 혁신을 저해하지 않으면서도 실질적인 소비자보호라는 입법 취지가 균형 있게 실현될 수 있도록 제고 운영의 정교함이 요구됨

2 질문 예시

- 1) 유럽 「디지털서비스법(Digital Service Act, 이하 “DSA”)」 또는 미국 FTC의 「네거티브 옵션 룰(Negative Option Rule)」과 비교할 때, 우리나라 전자상거래법의 다크패턴 규제는 ‘숨은 갱신’에 대한 사전 동의 의무 등 일부 요건이 상대적으로 더 엄격하다는 평가가 있다. 공정위는 이러한 규정이 국제 기준과 정합성을 이루고 있다고 보는가? 제도의 실효성과 규제 적정성 간의 조화는 어떤 방식으로 검토되고 있는가?
- 2) 전자상거래법에 신설된 다크패턴 금지 조항 중 ‘시각적 현저한 차이’, ‘복잡한 절차 구성’ 등은 정성적 요소에 기반한 판단 기준으로 해석에 따라 적용이 달라질 수 있다. 공정위가 문답서를 통해 관련 내용을 안내하고 있긴 하지만 실무 적용 과정에서는 여전히 판단 기준이 불명확하다는 평가도 있는데, 이에 대해 공정위는 어떻게 보고 있는가? 아울러, 다크패턴 규제의 실효성과 집행력을 높이기 위해 웹·앱 기반 스크린샷 모니터링, 외부 전문가 검토, 소비자

경험 분석 등과 같은 방식을 포함하여 평가 체계를 보다 구체화하기 위한 실무적 방안이 필요하지 않겠는가?

- 3) 전자상거래법 제21조의2는 다크패턴을 명시적으로 금지하는 조항으로, 기존 법령에 따라 일부 행위가 규제될 수 있는 경우(법 제21조제1항제1호)와 별도로 법률상 금지 규정을 둔 데에 중요한 의의가 있다. 그러나 이 조항은 6가지 유형을 열거하는 방식으로 구성되어 있어, 향후 디지털 환경 변화에 따라 새로운 유형의 다크패턴이 등장할 경우 법 개정 없이 대응하기 어렵다는 구조적 한계가 있지 않는가?
- 4) 전자상거래법의 다크패턴 금지 조항은 현재 통상적인 온라인 쇼핑몰 등 일반 전자상거래 서비스에만 적용된다. 그러나 최근 금융 앱 등 디지털 금융상품 플랫폼에서도 자동결제 유도, 정보 은폐 등 다크패턴에 해당할 수 있는 사용자 인터페이스(UI)가 확산되고 있다는 점에서 이 분야에 대한 별도 규제가 필요하다는 논의가 있다.¹⁴⁸⁾ 공정위는 전자상거래법상 다크패턴 규정이 이러한 앱 기반 금융서비스에도 적용될 수 있다고 판단하는지, 또는 금융위원회 등 관계부처와의 협업을 통해 디지털 금융 플랫폼에 대한 별도 규제체계를 마련할 필요가 있다고 보는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 유럽의 DSA, 미국의 「네거티브 옵션 룰」 등과 한국 전자상거래법상 다크패턴 관련 조항 간 적용 범위, 요건, 집행 방식 비교 분석 사항
- ② 전자상거래법 시행 이후, 6가지 다크패턴 유형별(숨은 갱신, 순차공개 가격책정, 특정 옵션의 사전선택, 잘못된 계층구조, 취소·탈퇴 방해, 반복 간섭)로 공정위 또는 한국소비자원에 접수된 소비자피해 건수, 주요 사례 및 조치 경과 현황(법 시행 전·후 실효성 비교 및 사각지대 파악 목적)
- ③ 2025년 2월 배포된 공정위 「온라인 다크패턴 규제 문답서」 활용 이후 해석상의 혼란으로 인해 사업자가 주로 질의한 사항 및 이에 대한 공정위의 검토 경과와 향후 해석 기준 보완 계획 현황

작성자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4586

관련부처

공정거래위원회 소비자거래정책과

☎ : 044-200-4466

148) 정수민, “국내외 다크패턴 규제 동향과 금융상품 분야 가이드라인 필요성”, 「자본시장포커스」 2025-13호, 2025.6.23.

해외 플랫폼의 반복적 법 위반, 실효적 집행 수단은 무엇인가?

1 현황 및 문제점

- 최근 중국계 온라인 플랫폼[알리익스프레스(AliExpress), 테무(Temu), 쉬인(Shein) 등의 국내 진출이 확대되면서 국내 소비자를 대상으로 한 표시·광고 위반 문제가 빈번하게 발생하고 있음
 - 알리익스프레스는 2025년 6월 기준, 국내 월간 활성 이용자(MAU) 905만 명으로, 테무(800만 명), 쉬인(220만 명)과 함께 중국계 플랫폼이 국내 주요 온라인 소비 행태에 상당한 영향력을 행사하고 있음¹⁴⁹⁾
 - 특히, 2024년 기준 테무는 국내 앱 다운로드 1,400만 건, 시장점유율 22.6%를 기록하며 G마켓 대비 3배 이상의 점유율을 보였고,¹⁵⁰⁾ 쉬인은 2023년 국내 진출 이후 월간 활성 이용자가 60만 명에서 2025년 6월 기준 220만 명으로 급증하는 등 중국계 플랫폼이 국내 시장에서 빠르게 영향력을 확대하고 있음¹⁵¹⁾
- 이들 플랫폼은 저가·경품 마케팅, 한정 특가 등을 전면에 내세우며 국내 소비자를 대거 유입시키고 있으나, 주요 화면 내 상품 정보 누락, 가격 오인 유도, 과장된 할인 문구 사용 등 다수의 표시·광고 위반 사례도 적지 않게 확인되고 있음
- 이에 공정위는 2025년 6월, 테무에 대해 「표시광고의 공정화에 관한 법률」(이하 “표시광고법”) 및 전자상거래법 위반을 이유로 제재를 한 바 있음¹⁵²⁾
 - 표시광고법상 주요 위반행위로는 ‘앱 설치 시 쿠폰 제공을 제한시간 내로 오인’하게 한 광고, ‘999원 닌텐도 스위치’ 등 당첨 가능성을 과장한 광고, 추천 조건을 숨긴 크레딧·상품 무료 제공 광고 등이 문제 되었고, 이 중 앞의 두 광고에 대해서는 시정명령이, 마지막 기만적 광고에 대해서는 시정명령 및 과징금 3억 5,700만 원이 부과되었음

149) 동 수치는 와이즈앱·리테일 등 앱 분석 전문기관이 국내 스마트폰 이용자(Android, iOS)를 표본 조사한 결과임, 와이즈앱·리테일, “2025년 6월 C커머스 동향 : 해외직구 3대장 알리익스프레스, 테무, 쉬인의 앱 사용 및 결제 동향은”, 「소매시장분석」, 2025.7.17.

150) Mobile retail, “Sign of the times as online juggernaut Temu tops global shopping app downloads in 2024”, 2025.1.31.

151) 기사, “초저가·초고속 ‘SHEIN’ 공습…국내 패션 생태계 위협”, 2024.5.24., 기사, “‘싼 게 비지떡’인 줄 알았는데…한국 1020 몰린 中 쇼핑앱 워질래”, 2025.7.16.

152) 공정거래위원회, “테무의 표시광고법 및 전자상거래법 위반행위 제재”, 보도자료, 2025.6.11.

- 전자상거래법상 주요 위반행위로는 ‘사이버몰 초기화면에 사이버몰 운영자의 신원정보를 표시하지 않은 행위, 통신판매업 신고 의무 미이행, 통신판매 당사자가 아님을 고지하지 않은 행위’가 있었으며, 이에 대해 모두 시정명령이 내려졌고, 사이버몰 운영자의 신원정보 미표시 행위에 대해서는 과태료 100만 원이 부과되었음
- 그러나 해외 사업자에 대한 표시광고법 및 전자상거래법상의 규제는 여전히 실효성에 한계가 있음. 특히 알리익스프레스, 테무, 쉬인 등 주요 중국계 전자상거래 플랫폼은 대부분 국내에 실제 있는 법인이나 상시 대리인을 두지 않은 상태에서 영업하고 있어, 공정위 등 국내 규제 당국의 법 집행이 현실적으로 쉽지 않은 상황임
- 아울러 공정위 소관의 위반행위뿐만 아니라 개인정보 수집·이용 및 해외 이전 등과 관련하여 개인정보보호위원회 소관의 위법행위도 다수 확인되고 있다는 점을 참고할 필요가 있음¹⁵³⁾
- 이로 인해 소비자 피해가 반복되더라도, 실질적인 규제 집행과 피해구제가 이루어지지 못하고, 그 결과 국내외 사업자 간 규제 형평성 문제도 제기되고 있음
- 국내 전자상거래 사업자는 표시광고법 및 전자상거래법 등에서의 의무를 철저히 준수하는 반면, 일부 해외 플랫폼은 동일한 의무를 회피하거나 위반을 하더라도 집행 사각지대에 놓이는 경우가 많아 문제가 반복되는 경향이 있음
- 또한 국내에 법인이 없는 해외 사업자의 경우, 공정위 등 규제당국이 시정명령의 이행 여부를 확인하거나 과징금을 징수하는데 제약이 클 뿐만 아니라, 거래내역·사용자 정보 등 핵심 자료가 해외 서버에 저장되어 있어 자료 확보와 조사 과정에서 실질적인 어려움이 존재함¹⁵⁴⁾
- 이에 따라, 해외 전자상거래 사업자에 대한 규제 실효성을 높이기 위한 제도 보완 논의가 진행 중이며, 그 일환으로 전자상거래법을 개정하여 일정 요건을 갖춘 해외 사업자에게 ‘국내 대리인 지정 의무’를 부과하는 방안이 검토되고 있음¹⁵⁵⁾

153) 실제로 테무는 회원탈퇴 방해, 영상정보 수집, 사전 동의 없는 개인정보 해외 이전 등의 이유로 2024년 개인정보보호위원회로부터 과징금 처분을 받은 바 있으며, 이는 해외 사업자에 대해 책임 있는 대응을 확보하기 어려운 구조적 한계를 단적으로 보여주는 사례임. 개인정보보호위원회, “국외이전 규정 등 개인정보보호법 위반한 테무에 13억 6,900만 원 과징금 부과”, 보도자료, 2025.5.15.

154) 방송통신위원회, “행정규제 위반 해외사업자에 대한 집행력 확보 방안 연구”, 「방통융합정책연구」, 2017.11., Lexology, “해외 온라인 서비스 사업자에 대한 국내 규제의 적용 가능성”, 2023.2.9.

155) 박상혁의원 대표발의, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 전부개정법률안」, 의안번호 2202509, 제안일자 2024.8.1., 정부, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 일부개정법률안」, 의안번호 2203012, 제안일자 2024.8.20., 이강일의원 대표발의, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 일부개정법률안」, 의안번호

- ‘국내 대리인 지정 의무’는 해외 사업자와의 거래에서 발생하는 분쟁이나 소비자 피해 등에 대하여 보다 적극적인 피해구제 및 원활한 조사 등을 가능하게 한다는 점에서 긍정적인 측면이 있음¹⁵⁶⁾
- 다만, 해외 사업자가 실질적인 책임을 지지 않는 명목상의 대리인을 지정하거나, 대리인이 정보 접근권과 의사결정권 없이 단순한 서류 접수 창구 역할에 그칠 경우, 법 위반 시 실질적인 시정명령 이행이나 자료 제출, 과징금 부과 등 행정 집행에 한계가 발생할 수 있어, 국내 대리인 지정 제도 역시 실효성 측면에서 한계를 가질 수 있음¹⁵⁷⁾

2 질문 예시

- 1) 해외 전자상거래 플랫폼을 통한 국내 소비자 대상 법 위반 사례가 지속적으로 발생하고 있음에도, 해외 사업자의 경우 국내에 실체가 없어 자료 제출 요구에 대한 협조가 충분하지 않아 보인다. 공정위는 관련 정보를 체계적으로 확보하는 데 한계가 있지 않는가? 이러한 상황에서 법 집행이나 정책 설계를 위한 기반으로써 정보 수집을 강화하기 위한 조치가 필요하지 않겠는가?
- 2) 해외 전자상거래 플랫폼에서 표시광고법 또는 전자상거래법 등 위반으로 보이는 행태들이 자주 목격되고 있는 상황은 현행법상 규제당국의 제재가 실효성을 갖기 어렵다는 점을 보여주는 것이라 판단된다. 공정위가 이러한 사업자에 대한 조사나 시정조치 집행 과정에서 겪고 있는 제도적 또는 현실적인 한계는 무엇인가?
- 3) 해외 전자상거래 사업자에 대한 시정조치나 과징금 부과 등의 경우, 국내 사업자 대비 이행 확보에 구조적인 제약이 따를 수밖에 없다는 점에서 법 집행의 실효성을 높이기 위한 보완 장치 마련이 필요하다. 일정 요건을 갖춘 해외 사업자에게 국내 대리인 지정 의무를 부과하는 방안이 논의되고 있는 가운데, 이 제도 외에 공정위는 반복적인 위반행위에 대한 사후 관리, 이행 확보, 집행 불응 시 대응 등 실질적 집행력을 어떻게 확보할 것인가?

2203831, 제안일자 2024.9.10., 전자수의원 대표발의, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 전부개정법률안」, 의안번호 2205665, 제안일자 2024.11.18., 김장겸의원 대표발의, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 일부개정법률안」, 의안번호 2210914, 제안일자 2025.6.18.

156) 정무위원회, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 전부개정법률안」 검토보고서, 2024.11.

157) 기사, “국내대리인, 소비자 피해 소통?…아무리 연락해도 ‘불통’”, 2024.5.16., 기사, “짜통 피해 年 10조…실효성 있는 국내 대리인 필요”, 2024.9.26. 등.

■ 추가 요구 자료

- ① 공정위 및 한국소비자원에 접수된 해외 전자상거래 사업자 관련 소비자 피해 사례 현황
- ② 해외 전자상거래 사업자 제재에 따른 시정조치 및 과징금 부과 이행 현황

작성자

경제산업조사실 금융공정거래팀

☎ : 02-6788-4586

관련부처

공정거래위원회 전자거래감시팀·소비자거래정책과

☎ : 044-200-4480·4466

개인정보보호위원회

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

1 현황 및 문제점

- 공공·국가기관 혹은 연구기관은 소관사무의 적정한 수행을 위하여 경우에 따라 개인정보 활용이 필요할 수 있음
 - 개인정보는 보호의 대상이기도 하지만 활용의 대상이기도 하며,¹⁵⁸⁾ 특히 공공 영역 혹은 연구 영역에서 개인정보 활용은 보다 효율적인 공무수행, 혹은 정교한 정책 설계를 가능케 함
 - 예컨대, 코로나19 팬데믹과 같은 재난상황¹⁵⁹⁾이나 저출산·인구위기¹⁶⁰⁾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 있음¹⁶¹⁾
 - 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 사안¹⁶²⁾

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

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

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

161) 한나은·엄정호·임형준, 「과학기술분야 정부출연연구기관 연구데이터 관리 방안 연구」, 『한국문헌정보학회지』 제58권 제2호, 2024, p.155. 한편, 한국과학기술정보연구원, 『연구데이터 공유·확산체계 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.

- (부정례) 질병관리청이 방사선 관계 종사자의 피폭관리(연구) 목적에 관련인의 사망자 정보 등을 제공받을 수 없다고 본 사안¹⁶³⁾
- (부정례) 부산광역시 서구청이 지방세환급금 환급 업무 수행을 위하여 환급받지 못한 대상자들의 휴대전화번호를 이용할 수 없다고 본 사안¹⁶⁴⁾
- 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 사안¹⁶⁵⁾
 - (부정례) 지방자치단체가 맹견보험 미가입자에게 과태료를 부과하기 위하여 보험회사로부터 맹견보험에 가입한 동물등록번호를 제공받을 수 없다고 본 사안¹⁶⁶⁾
- 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.¹⁶⁷⁾ 그런데 특례의 적용 범위를 AI 개발 목적으로만 제한하였으며, 그 밖의 공적·사회적 목적 혹은 연구 목적은 제외하여 한계가 있음

Ⅱ 개인정보 활용 특례의 주요 내용 Ⅱ

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.

162) 개인정보보호위원회 2013.11.18.자 심의·의결.

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

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

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

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

167) 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.

- 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.¹⁶⁸⁾ 더 나아가 위 양립가능성의 해석에 관해 70페이지 분량의 상세한 가이드라인을 제공하고 있음.¹⁶⁹⁾

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.¹⁷⁰⁾ 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,¹⁷¹⁾ 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.¹⁷²⁾ 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 때문인데(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.¹⁷³⁾ 그럼에도 개인정보보호위원회

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

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

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

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

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

는 위 개념의 해석에 관하여 5페이지 분량으로 개략적인 사항만을 안내하고 있다.¹⁷⁴⁾ 이 경우 실무에서 본 규정을 활용하는 데 어려움이 발생할 수 있지 않은가? 우리나라와 달리 EU는 ‘양립가능성(not incompatible)’을 기준으로 개인정보 추가적 활용 여부를 판단할 수 있도록 하고 있으며,¹⁷⁵⁾ 그 해석에 관해 70페이지 분량으로 22개의 예시를 들어 상세한 안내를 하고 있다.¹⁷⁶⁾ 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,¹⁷⁷⁾ 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 문제는 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?

작성 자

정치행정조사실 행정안전팀

☎ : 02-6788-3842

관련부처

개인정보보호위원회 심사총괄담당관

☎ : 02-2100-2461

173) 고환경·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.

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

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

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

177) Article 89(1).

증가하는 개인정보 과징금 행정소송, 어떻게 줄일 것인가?

1 현황 및 문제점

- 근래 개인정보 유출 등 「개인정보 보호법」 위반 사건에 대해 과징금¹⁷⁸⁾이 부과되는 사례가 많아졌으며, 그 부과 액수도 과거 대비 증가하였음
 - 개인정보보호위원회가 중앙행정기관으로 출범한 '20.8.부터 '24.12.까지 「개인정보 보호법」을 위반한 기관·기업에 총 2천여 억 원의 과징금이 부과되었음¹⁷⁹⁾
 - 국내업체에 대한 역대 최고 과징금 부과액은 지난 '23.3. 카카오톡 오픈채팅 이용자 개인정보 유출에 관한 것으로, 151억 4,196만 원의 과징금이 부과됨.¹⁸⁰⁾ 국외 업체에 대한 최고 부과액은 '22.9. 구글에 대한 692억 4,100만 원의 과징금 부과 사례임¹⁸¹⁾
- 그런데 개인정보 침해의 경우, 위법 여부를 분명하게 가리기 어려운 측면이 있음에도 행정청의 조사에 기초한 자체 판단으로 큰 금액의 과징금이 부과됨. 그 결과 과징금의 적정성에 대해 논란이 발생하는 경우가 있으며, 사업자가 행정소송을 제기하는 사례도 증가함
 - 개인정보 침해와 같은 인격적 이익의 침해는 그 위법성의 판단 기준을 명확히 정하기 어려운 특성이 있음. 특히 개인정보 해당 여부, 정당화 사유 유무 등에 있어서 사안에 따라 다양한 해석이 가능할 수 있음¹⁸²⁾
 - 일례로 카카오톡 오픈채팅 사건의 경우, 유출된 회원일련번호 및 임시ID가 개인정보라고 볼 수 있는지에 관해 전문가들 사이에서도 판단이 엇갈린 바 있음¹⁸³⁾

178) 과징금이란 행정법규의 위반으로 경제상의 이익을 얻게 되는 경우에 당해 위반으로 인한 경제적 이익을 박탈하기 위하여 행정기관이 과하는 행정상 제재금을 말함(박균성, 『행정법론(上)(제15판)』, 박영사, 2016, p.580).

179) 개인정보보호위원회, 「과징금 부과 처분 내역」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.6.30.

180) '25.8.26.기준. 개인정보보호위원회 보도자료, 「개인정보위, (주)카카오에 과징금 151억 원, 과태료 780만 원 부과」, 2025.7.22.

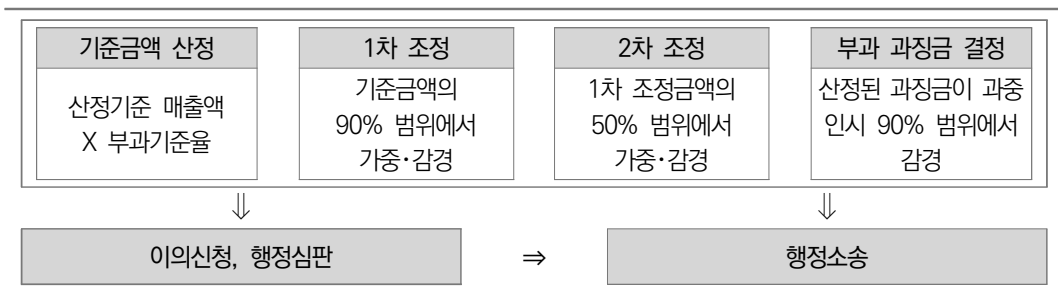
181) 개인정보보호위원회 보도자료, 「개인정보위, 구글과 메타의 개인정보 불법 수집 제재 - 동의 없이 타사 행태정보를 수집·이용한 행위에 대해 시정조치 -」, 2022.9.14.

182) 대표적인 예로 서울중앙지방법원 2011.2.23. 선고 2010고단5343 판결; 대법원 2016.8.17. 선고 2014다235080 판결; 대법원 2022.11.10. 선고 2018도1966 판결 등 참조.

183) 정석규, 「전문가 판단도 제각각...카톡 오픈채팅 개인정보 유출 논란 핵심은?」, 『ZDNET Korea』, 2024.11.13.

- 개인정보보호위원회의 과징금은 기준금액 산정 → 1차 조정 → 2차 조정 → 부과 과징금 결정 단계를 거쳐 산정되며,¹⁸⁴⁾ 이에 대해 이의신청¹⁸⁵⁾이나 행정심판·행정소송¹⁸⁶⁾을 제기할 수 있음
- 개인정보보호위원회를 통해 입수한 자료에 따르면, '20.8.부터 '24.12.까지 이뤄진 50억 원 이상 과징금 부과 처분 총 10건 중 6건에 대해 행정소송이 제기된 것으로 확인됨.¹⁸⁷⁾ 반면 현재까지 이의신청이 접수된 사례는 한 건도 없는 것으로 파악됨¹⁸⁸⁾

■ 개인정보 보호 위반 과징금 산정 및 이의제기 절차 ■



자료: 최경진 외, 『개인정보 보호법』, 박영사, 2024, p.761 및 「개인정보 보호법 시행령」 [별표 1의5]. 재구성.

- 과징금 부과 → 행정소송 제기 → 소송 대응으로 이어지는 일련의 법률 분쟁 과정에서, 행정청·개인정보처리기관·법원 등에 사회적 비용이 발생함
- 행정청은 소송 대응 과정에서 행정 비용을 부담하게 되고, 산업계에서는 예측 가능성이 낮은 과징금 부과로 기업 활동이 위축될 우려가 있음. 법원 또한 사건 처리에 사법 자원을 소모하게 됨. 이와 같이 다양한 주체에게 사회적 비용이 발생하지만, 정작 피해자인 정보주체에게 금전적으로 손해가 전보되는 사례는 많지 않음
- 개인정보보호위원회의 행정소송 대응 예산 집행액은 '21년 0.7억 원에서 '24년 3.9억 원으로 꾸준히 증가하였으며, '25년에는 상반기에만 총 3.17억 원이 집행된 것으로 파악됨¹⁸⁹⁾

184) 「개인정보 보호법 시행령」 [별표 1의5].

185) 「행정기본법」 제36조.

186) 「개인정보 보호위원회의 조사 및 처분에 관한 규정」 제28조.

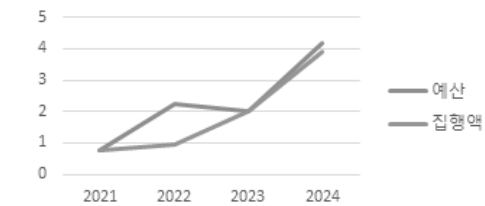
187) 개인정보보호위원회, 「과징금 부과 처분 내역」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.6.30.

188) 개인정보보호위원회, 「과징금 부과처분에 대한 이의신청 내역」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.9.3.

189) 개인정보보호위원회, 「2020-2025 연도별 행정소송 대응 관련 예산 집행액」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.7.30.

Ⅰ 행정소송 대응 예산 집행액 Ⅰ

구분	2021	2022	2023	2024
예산	0.75억	2.26억	2억	4.2억
집행액	0.75억	0.94억	2억	3.92억



자료: 개인정보보호위원회, 「2020~2025 연도별 행정소송 대응 관련 예산 집행액」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.7.30.

2 질문 예시

- 1) 최근 개인정보보호위원회의 과징금 부과 처분에 관한 법률분쟁(행정소송)이 급격히 증가하고 있다. 과징금 부과 과정에서 방어권 보장이나 절차적 보장에 부족함은 없는가? 현재 과징금 부과처분에 대해 위원회 내에 이의신청이 가능하지만, 현재까지 이의신청이 접수된 사례는 없는 것으로 파악된다. 이의신청 절차에 대한 안내나 이의신청을 통한 권리 보장에 부족함이 있는 것은 아닌가? 이의신청이 접수되면 현재 대부분 전원위원회에서 결정되고 있는 과징금 부과처분에 대해 또다시 전원위원회가 그 정당성을 판단할 것으로 보이는데, 이 경우 당초 판단과 다른 판단을 기대하기 어려운 것 아닌가?
- 2) 개인정보 법률관계는 그 특성상 개인정보 침해의 위법 여부를 명확하게 가리기 어려운 경우가 많다. 특히 개인정보 해당 여부, 정당화 사유 유무 등에 있어서 법리적으로 논란이 되는 경우가 적지 않다. 이와 같은 상황에서 행정청의 조사에 기초한 자체 판단으로 큰 금액의 과징금을 부과하는 것은 필연적으로 추가적인 법률분쟁(행정소송)을 예고하는 것은 아닌가?
- 3) 근래 개인정보보호위원회의 법해석이 논란이 되는 경우가 있다. 일례로, 자동차등록번호가 개인정보에 해당하는지에 관하여 개인정보보호위원회는 2019년 이를 개인정보에 해당한다고 결정하였으나,¹⁹⁰⁾ 최근에는 이와 달리 자동차등록번호는 특별한 사정이 없는 한 개인정보가 아니라는 해석을 제시하였다.¹⁹¹⁾ 두 판단의 차이는 어떻게 이해할 수 있는가? 법률 해석의 일관성이 떨어질 경우 과징금 부과에 대한 예측가능성이 낮아질 수 있으며, 잠재적으로 법률분쟁의 원인이 될 수 있는데, 보다 일관된 해석을 위한 노력이 필요하지 않은가?

190) 개인정보보호위원회 2019.9.23.자 제2019-16-260호 결정.

191) 개인정보보호위원회·한국인터넷진흥원, 『이동형 영상정보처리기를 위한 개인영상정보 보호·활용 안내서』, 2024, p.8.

- 4) 개인정보보호위원회는 최근 급증하는 행정소송에 대응하기 위해 올해 4월 변호사 자격자 4명, 회계사 자격자 1명 등 6인으로 구성된 송무팀을 신설하였다. 이를 통해 당초 위원회 내에서 자체 소송 수행을 확대할 계획이었으나, 현재까지 위원회에서 직접 수행하는 소송은 없는 것으로 파악된다.¹⁹²⁾ 현재 송무팀 출범 초기인 점, 그리고 정책적으로 중요한 사안은 외부 위임이 불가피한 점을 감안할 수는 있으나, 향후 송무팀을 효과적으로 운영하기 위해서는 위원회 자체 소송 수행 사례를 확대하여 소송비용을 줄여나갈 필요가 있지 않은가?

작성 자

정치행정조사실 행정안전팀

☎ : 02-6788-3842

관련부처

개인정보보호위원회 조사총괄과

☎ : 02-2100-3101

192) 개인정보보호위원회 조사총괄과. '25.8.26.기준.

아동·청소년 개인정보 보호정책, 실제로 이행되고 있는가?

1 현황 및 문제점

- 디지털 네이티브 세대인 아동·청소년은 일상생활 전반에서 온라인을 기반으로 활동하고 있는데, 성인에 비해 상대적으로 개인정보 유·노출 등 침해 위험에 대한 인식과 이해가 부족하고 권리 행사가 미숙한 측면이 있어 그 보호를 강화하려는 노력이 국제적으로 이루어지고 있음
 - 미국 연방거래위원회는 2025. 4. 22. 온라인 공간에서 아동의 개인정보 보호 요건을 높이는 「아동 온라인 개인정보 보호 규정(Children's Online Privacy Protection Rule)」 개정안을 최종 확정하여 공표하였음
 - 수집한 아동의 개인정보에 대한 보유기간을 두도록 하고, 이를 광고 등의 목적으로 제3자에게 공개하여 활용할 경우 부모로부터 사전 동의를 받도록 함
 - 영국은 「연령 적합 설계 규약(Age-Appropriate Design Code)」을 통해 18세 미만 아동을 대상으로 하는 온라인 서비스에 대해서는 정보 수집 최소화, 위치정보 추적 및 프로파일링 기본 비활성화, 아동·청소년 특성을 고려한 기본 설정 등을 강제하고 있음
- 개인정보보호위원회는 2022. 7. 11. 「아동·청소년 개인정보 보호 기본계획」을 발표하면서 2024년까지 아동·청소년 개인정보 보호 법제를 마련할 계획을 밝힌 바 있음¹⁹³⁾
 - 기본계획에 담긴 법제화 계획으로는 ①기본 원칙 정립, ②보호 연령 확대(14세→18세), ③ 법정대리인 동의제도 개선, ④알림 제도 확대 및 아동용 처리방침 공개 의무화, ⑤맞춤형 광고 목적의 개인정보 수집·활용 제한 등이 있음
- 그러나 2023. 3. 14. 「개인정보 보호법」 개정(제22조의2 신설)을 통해 기존에 정보통신서비스 제공자에게만 적용되던 법정대리인 동의 확인 절차와 14세 미만 아동에게 이해하기 쉬운 방식으로 고지할 의무를 모든 개인정보처리자에게 확대하도록 한 것 외에는, 아동·청소년 개인정보 보호 법제의 마련이 더디게 진행되고 있는 실정임¹⁹⁴⁾

193) 관계부처 합동, 「아동·청소년 개인정보 보호 기본계획(안)」, 2022. 7.; 개인정보보호위원회 보도자료, “관계부처 합동 「아동·청소년 개인정보 보호 기본계획」 발표”, 2022. 7. 11.

194) 참고로, 제22대 국회에는 보호 대상 연령 확대를 위한 「개인정보 보호법 일부개정법률안」(백혜련 의원, 2201471) 1건이 발의되어 정무위원회에 계류되어 있음

■ 아동·청소년 개인정보 보호 기본계획(2022. 7.)의 주요 내용 ■

구분	과제명
아동·청소년 개인정보 보호 원칙·체계 확립	- (원칙 정립) 기본 원칙 정립 - (보호대상 확대) <u>보호대상 확대</u> , <u>연령 확인 의무</u>
아동·청소년의 개인정보 권리 실질화	- (권리 강화) 디지털 잊힐 권리 도입, 법정대리인 동의제도 개선 - (행사 지원) <u>알림제도 확대</u> , <u>아동용 처리방침 의무화</u> , 아동용 침해신고센터 마련
개인정보 역량 강화 지원	- (교육 확대) 교육 과정 내 개인정보 내용 확대, 찾아가는 교육 및 교육 콘텐츠 개발, 보호자 및 교사 대상 교육 확대 - (인식 제고) 청소년 개인정보 보호 리더 양성, 공모전·홍보·캠페인 등 인식 제고, 개인정보 통계 조사 대상 확대
아동·청소년 개인정보 보호 환경 조성	- (민·관 협력 자율보호 확대) 주요 분야별 개인정보 보호 강화, 자율규제단체 등 자율보호 확대, 제조사 책임 강화 - (안전한 온라인 환경 조성) <u>맞춤형 광고 제한</u> , 불법 거래 방지, 법 위반 단속 강화 - (이행체계) 아동·청소년 개인정보 정책 협의회 구성

자료: 개인정보보호위원회, 「아동·청소년 개인정보 보호 기본계획」(2022. 7.)

주: 법적 정비상 필요한 과제는 밑줄로 표시

■ 2025. 1. 23. 개인정보보호위원회가 발표한 「2025년 개인정보 조사업무 추진 방향」에서도 개인정보 수집·활용이 활발한 ‘민생 밀집 분야 집중 조사·점검’ 대상에 ‘에듀테크’를 포함한 것 외에는 「아동·청소년 개인정보 보호 기본계획」 이행을 위한 법제화나 구체적인 추진 계획은 사실상 없는 것으로 보임

- 참고로, 에듀테크는 개인 맞춤형 학습 관리·평가 과정에서 발달 상황·취향 등 아동의 민감한 개인정보에 대한 집적 가능성이 높은 분야임

2 질문 예시

1) 개인정보보호위원회는 2022. 7. 「아동·청소년 개인정보 보호 기본계획」을 통해 보호 연령 확대, 맞춤형 광고 목적 제한, 아동용 처리방침 공개 의무화 등을 발표했으나 관련 법령 개정이나 제도화로 이어진 실적이 많지 않다.

- ① 기본계획 발표 후 3년 차임에도 제도화 실적이 부진한 것은 추진 의지가 부족한 것이 아닌가? 디지털 환경이 급변하면서 아동·청소년 보호 필요성이 증대하고 있음에도 추진이 지연되는 이유는 무엇이며, 과제별로 구체적인 추진 계획이 있는가?
- ② 입법과제 중 모든 개인정보처리자에 대한 ‘아동 친화적 고지 의무화’는 법제화가 완료되었는

데, 실효성을 확보하기 위해서는 법 시행(2023.9.15.) 이후 실제 사업자들의 준수 여부를 점검하는 것이 필요하다. 하지만 시행 후 2년 가까이 경과하였음에도 불구하고 개인정보보호 위원회가 사업자의 이행을 점검하고 개선을 요구한 사례를 확인하기 어렵다. 제도에 실효성을 담보하기 위해서는 주기적인 조사·점검 체계와 위반 시 시정명령 및 과태료 부과를 하는 것이 필요한데, 개인정보보호위원회는 왜 이를 이행하고 있지 않은가?

- 2) 「2025년 개인정보 조사업무 추진 방향」에서 아동 관련 조사 대상으로 ‘에듀테크’ 분야를 선정한 것이 최근 유일한 후속 대응 계획이다. 에듀테크는 맞춤형 학습 관리와 평가 과정에서 아동의 발달 상황이나 성향 등 민감한 개인정보가 집중적으로 수집·축적될 수 있는 분야로, 이 데이터가 맞춤형 광고나 상업적 목적에 이용되거나 프로파일링을 통해 차별적 결과를 초래할 가능성도 존재한다. 개인정보보호위원회는 에듀테크 사업에서 아동 개인정보 보호를 위해 구체적으로 어떤 보호장치와 감독 체계를 마련하고 있는가? 아동 보호조치와 인공지능 활성화 정책 기조가 충돌하는 지점에 대해서 어떤 원칙과 기준에 따라 균형을 맞출 계획인가?
- 3) 「아동·청소년 개인정보 보호 기본계획」이 수립된 2022년 이후 디지털 환경은 더욱 빠르게 변화하고 있다. 특히 인공지능에서의 아동·청소년 개인정보 수집·활용이 증가하면서 2022년 기본계획에는 포함되어 있지 않은 아동 행태정보 수집 및 아동 정보 2차 활용 등이 새로운 쟁점으로 등장하고 있다. 개인정보보호위원회는 이러한 새로운 위협을 어떻게 인식·평가하며 기존 계획의 보완 방안을 마련하고 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 보호 대상 연령 확대, 상업용 맞춤형 광고 목적의 개인정보 수집·활용 제한 등에 대한 입법 추진 경과 및 향후 계획
- ② 최근 3년간 아동·청소년 개인정보 수집·이용 실태 조사 횟수 및 규모
- ③ 에듀테크, 소셜네트워크 등 아동·청소년 이용 빈도수가 높은 분야에 대한 아동용 처리방침 제공 관련 실태 조사 또는 점검 결과

작성자

사회문화조사실 과학방송통신팀

☎ : 02-6788-4713

관련부처

개인정보보호위원회 개인정보보호정책과

☎ : 02-2100-3052

국민권익위원회

공익신고자 보상제도, 홍보 활성화 대책은?

1 현황 및 문제점

- 공익신고자 보호제도 중 보상제도는, 신고자가 수사기관, 행정기관 등에 위법행위(공익침해 행위)를 신고한 후, 국민권익위원회에 별도로 보상을 신청하는 때에 개시됨
 - 공익신고자 보상제도는 국민권익위원회가 공익신고자에게 금전적 지원(보상금¹⁹⁵⁾·포상금¹⁹⁶⁾·구조금¹⁹⁷⁾을 해주는 제도를 의미함
 - 이는 공익신고로 인하여 발생할 수 있는 신분상, 경제상 불이익으로부터 공익신고자를 보호함으로써 공익신고를 유도·활성화하는 데 취지가 있음¹⁹⁸⁾
- 그런데 공익신고자가 보상제도를 알지 못하여, 공익침해행위를 신고하고도 보상이 이뤄지지 않는 경우가 있음
 - 실증조사에 따르면, 공익신고자들은 행정기관 등에 공익침해행위를 신고한 후에도 보상제도의 존재를 모르거나, 본인이 지급 요건에 해당되는지 몰라서 보상을 신청하지 않은 경우가 많은 것으로 나타남¹⁹⁹⁾
 - 일례로, 산불신고의 경우 원칙적으로 공익신고자 보상 대상(보상금은 상한 없이, 포상금은 최대 5억 원 한도)이지만,²⁰⁰⁾ 실무에서는 「산림보호법」상 소액의 포상제도(최대 300만원)²⁰¹⁾만 적용되는 경우가 있는 것으로 확인됨

195) 「공익신고자 보호법」 제26조.

196) 「공익신고자 보호법」 제26조의3.

197) 「공익신고자 보호법」 제27조.

198) 헌법재판소 2021. 5. 27. 선고 2018헌바127 결정 등.

199) 이정일, 「공익 신고 관련 법·제도 어떻게 바꿀까」, 호루라기 보고대회 자료집, 2023, pp.31-32.

200) 공익신고자 보호법 [별표] 참조. 한편, 「공익신고자 보호법」은 공익신고자등의 보호와 관련하여 동법과 다른 법률의 적용이 경합하는 경우에는 원칙적으로 동법을 우선 적용한다고 정함(제5조 본문).

- 신고자가 공익침해행위를 신고하는 때에 신고를 접수받는 수사기관, 행정기관 등이 보상제도의 존재나, 지급 요건 해당 여부를 안내한다면 보상 누락을 방지할 수 있으나,²⁰²⁾ 실무에서는 제도에 대한 안내가 충분히 이뤄지지 않는 것으로 전해짐²⁰³⁾

■ 보상금 신청 여부 및 사유 (실증조사 사례) ■

순번	보상금·포상금 신청여부	신청하지 않은 사유
신청인 1	신청하여 지급받음	-
신청인 2	신청하여 지급받음	-
신청인 3	신청하였으나 기각됨	-
신청인 4	신청하였으나 지급받지 못함	-
신청인 5	신청하지 않음	신청하지 않았지만, 기관 자체 심사를 통해 지급받음
신청인 6	신청하지 않음	예산이 부족하여 지급하기 어렵다는 통보를 받음
신청인 7	신청하지 않음	지급 사유 해당 여부 판단이 어려워 신청하지 못함
신청인 8	신청하지 않음	지급 사유 해당 여부 판단이 어려워 신청하지 못함
신청인 9	신청하지 않음	제도의 존재 및 지급 사유 해당여부를 몰랐음
신청인 10	신청하지 않음	제도의 존재 및 지급 사유 해당여부를 몰랐음

자료: 이정일, 「공익 신고 관련 법·제도 어떻게 바꿀까」, 호루라기 보고대회 자료집, 2023, pp.31-32.

* 주: 실증조사기간 2023.8.3.~8.25.

2 질문 예시

- 1) 「공익신고자 보호법」은 공익침해행위 신고자에 대해 다양한 보상 제도를 마련하고 있으나, 실제 현장에서는 신고자가 보상 신청을 하지 않아서 보상이 누락되는 사례가 적지 않은 것으로 파악된다. 이와 관련하여 한 실증연구에서는 10명의 신고자 중 4명이 보상 신청을 하지 않은 것으로 나타났는데(위 [표] 참고), 신고자들은 그 이유로 제도의 존재 혹은 지급 사유 해당 여부를 알지 못했기 때문이라고 답했다. 신고자 보상 제도에 대한 안내나 홍보가 너무 부족한 것 아닌가?
- 2) 신고자들이 공익침해행위를 신고할 때 접수기관으로부터 보상제도를 안내받지 못할 경우, 스스로 보상 제도를 알아보고 보상 신청을 해야하며, 그렇지 않은 경우 보상이 이루어지지 않는다. 그런데 법·제도에 익숙하지 않은 국민들이 이를 스스로 알아볼 것으로 기대하기에는 어려

201) 「산림보호법」 제48조제3호, 「산림보호법 시행령」 제33조제3항.

202) 「공익신고자 보호법」 제9조의2 제1항은 공익신고 접수 기관이 보상금·포상금·구조금의 신청에 관한 사항의 안내 방안을 마련하여 시행해야 한다고 규정함.

203) 이정일, 「공익 신고 관련 법·제도 어떻게 바꿀까」, 호루라기 보고대회 자료집, 2023, pp.31-40.

운 부분이 있는 것 아닌가?

- 3) 공익침해행위를 접수받는 기관은 신고자 보상 신청에 관한 사항의 안내 방안을 자체적으로 마련하여 시행해야 한다.²⁰⁴⁾ 그런데 이러한 책무에도 불구하고 현장에서 보상제도에 대한 안내가 충분치 않아 신고자가 보상 신청을 누락하는 사례가 적지 않은 것으로 파악된다. 각 접수기관이 자체적으로 제도 홍보 방안을 마련하여 시행하도록 하는 것으로는 제도 안내에 부족함이 있는 것 아닌가? 공익신고자 보호 제도를 총괄 하는 국민권익위원회 차원에서 각 기관별 보상제도 신청 안내 방안을 계획하고 지원해야 하는 것 아닌가?
- 4) 공익신고 보상금은 신고로 인하여 공공기관에 직접적인 수입 회복 또는 증대를 가져올 것을 요건으로 한다.²⁰⁵⁾ 그런데 신고자가 공공기관의 수입 회복·증대 사실을 알지 못하여 보상금 신청을 하지 못하는 사례가 발생하고 있다(위 [표] 참고). 신고자가 제때 보상금을 신청할 수 있도록 하기 위해서는 공공기관이 신고된 사안과 관련된 수입 회복·증대 사실을 신고자에게 알려주어야 하는 것 아닌가? 더 나아가 이와 같은 통지 절차를 제도화해야 하는 것 아닌가?
- 5) 유관 제도로써 범죄피해자 보호제도의 경우, 일반적으로 수사기관 누리집 등을 통해 제도에 대한 홍보가 이뤄지는 것²⁰⁶⁾에 더하여 사건 접수 단계,²⁰⁷⁾ 더 나아가 수사 단계에서도 제도를 안내하고 있으며,²⁰⁸⁾ 경우에 따라 피해자지원 담당관이 보호 대상 사건을 자체적으로 발굴하기도 한다.²⁰⁹⁾ 공익신고자 보호제도 역시 이와 유사하게 단계별로, 또 선제적으로 제도에 대한 안내가 이뤄져야 하는 것 아닌가?

작 성 자

정치행정조사실 행정안전팀

☎ : 02-6788-3842

관련부처

국민권익위원회 보호보상정책과

☎ : 044-200-7751

204) 「공익신고자 보호법」 제9조의2 제1항은 공익신고 접수 기관이 보상금·포상금·구조금의 신청에 관한 사항의 안내 방안을 마련하여 시행해야 한다고 규정함.

205) 「공익신고자 보호법」 제26조.

206) 법무부, 『범죄피해자 보호·지원 제도』(최종 검색일: 2025.8.20.), <<http://www.moj.go.kr/cvs/2698/subview.do>>.

207) 「범죄피해자 보호 및 지원에 관한 지침」 제10조.

208) 「범죄피해자 보호 및 지원에 관한 지침」 제12조 제1항.

209) 관계부처 합동 보도자료, 「범죄피해자의 일상회복을 위해 민·관이 함께 나선다」, 2024.4.17.

국가보훈부

국외 독립운동사적지 보존 및 관리, 제대로 되고 있나?

1 현황 및 문제점

- 국가보훈부는 현행 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 및 「현충시설의 지정·관리 등에 관한 규정」 등 관계 법령에 따라 국외 독립운동사적지 현지 실태점검, 건립 및 개·보수 지원 등 관련 사업을 수행하고 있음
- 2025년 5월 기준 국가보훈부 소관 국외 독립운동사적지는 24개국에 걸쳐 1,032개소가 있고, 그 중 약 47%인 483개소, 중점사적지 총 118개소 중 약 60%인 71개소가 중국지역에 집중되어 있음²¹⁰⁾

■ 국가별 국외 독립운동사적지 현황 ■

(단위: 개소)

중국	미국	러시아	일본	멕시코	카자흐스탄	쿠바	유럽	기타	합계
483	159	123	69	53	25	13	34	73	1,032

자료: 국가보훈부

- 국외 독립운동사적지는 국고보조금 지원(총 사업비의 30% 이내 원칙) 또는 자체 성금 모금 등을 통해 현지 사업 주체가 건립하여 관리·운영되고 있고, 국가보훈부에서 직접 매입 후 리모델링 사업을 추진하고 있는 것은 LA홍사단 본부 건물 1건임²¹¹⁾

210) 국가보훈부, 「국외 독립운동사적지 보존·관리 방안」, 국회입법조사처 전문가간담회 발표자료, 2025.

211) 국가보훈부는 1993년부터 2024년까지 국외 독립운동사적지 총 102개소에 대해 약 223억 원을 민간경상이전, 해외자 본이전 형식으로 간접 지원해 왔음.

- 그런데, 매년 국외 독립운동사적지의 관리 소홀 문제가 언론 기사를 통해 보도되고 있고,²¹²⁾ 국회 국정감사에서 반복적으로 지적되고 있는 상황으로²¹³⁾ 그 보존·관리에 다음과 같은 문제점이 있다는 의견이 제기되고 있음²¹⁴⁾
 - 국외 독립운동사적지는 사적지 소재 국가의 상황 변화에 따른 훼손·멸실 가능성에도 국내 법의 효력이 미치지 않아 적극적·지속적 관리에 한계가 있음
 - 국외 독립운동사적지는 대부분 민간단체 등에 의해 관리되고 있어 신속한 대응 기반이 취약하고, 재외공관의 의지 및 관심도에 따라 관리 수준에 편차가 발생함
 - 현지 탐방프로그램 운영이 청년층에 한정되어 있고, 홍보 리플렛이 소수 사적지에 대해서만 발간되는 등 그 활성화 정책이 미흡하다는 지적이 있음²¹⁵⁾

2 질문 예시

- 1) 국가보훈부가 관리하고 있는 1,032개소 국외 독립운동사적지 중 약 47%, 중점사적지 총 118개소 중 약 60%인 71개소가 중국지역에 집중되어 있고, 이와 관련하여 중국지역 소재 독립운동사적지의 관리소홀 관련 다수의 언론보도가 있어 왔다. 중국지역과 같이 사적지 집중 지역의 경우 전담 인력 파견, 보훈외교 등을 통한 보다 집중적이고 지속적인 국외 독립운동사적지의 보존·관리시스템이 필요해 보이는데, 이를 위해 그동안 국가보훈부는 어떤 노력을 해 왔는지?
- 2) 현재 보훈외교 대상은 「유엔참전용사의 명예선양 등에 관한 법률」 별표에 따른 유엔참전국 22개국(전투지원국 16개국, 의료지원국 6개국)으로 한정되어 있는데, 향후 국외 독립운동사적지의 보존·관리를 위해서는 사적지가 집중분포된 중국 등과 같이 보훈외교가 절실히 필요한 국가까지 보훈외교 대상국가 범위를 확대할 필요성이 있어 보이는데, 이에 대한 국가보훈부의 의견은?
- 3) 국외 독립운동사적지의 체계적·효율적인 보존·관리를 위해서는 정확한 실태조사가 선행되어야 하고, 이를 반영하여 단계별 사업추진 계획이 수립될 필요성이 있는데, 현재 전수 실태조사는

212) 김안수, 「충칭 곳곳에 철거 위기 '임시정부 유적'... 손 놓은 정부」, 『JTBC news』, 2024.5.15.; 한중구, 「쇠창살 생생 베이징 이육사 순국지, 리모델링으로 형체만 남아」, 『연합뉴스』, 2023.6.11. 등.

213) 2020년, 2023년, 2024년 국회 정무위원회 국정감사에서 국외 독립운동사적지 관리 소홀 문제 지적된 바 있음.

214) 국가보훈부, 「국외 독립운동사적지 보존·관리 방안」, 국회입법조사처 전문가간담회 발표자료, 2025.

215) 김희곤, 「국내외 독립운동 유적지 실태와 보존방안」, 국회의원 이원영 주최 세계평화청년연합 세미나 발표자료, 2007, p.18.

2002년 이후 현재까지 미 실시되고 있고, 대부분 사적지의 점검 주기가 10년 이상으로 장기화되고 있는 실정²¹⁶⁾이다. 정확한 실태 파악을 통한 효과적 정책 수립·추진을 위해서는 최소한 3년 주기로 전수조사가 이루어지고, 수시 실태조사를 통하여 상황 변화에 따른 신속한 대응이 이루어질 필요성이 있는데, 그동안 정확한 실태 파악을 위해 국가보훈부는 어떤 노력을 해왔는지?

- 4) 현재 국내외 현충시설은 현행 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제74조의2부터 제74조의4까지 3개 조항에 지정·관리·건립지원의 법률적 근거를 두고, 세부사항은 「현충시설의 지정·관리 등에 관한 규정」 등 하위 법령에 위임하고 있어 원활한 정책 추진, 관련 예산 확보 등에 한계가 있을 것으로 보인다. 따라서 별도의 개별법을 제정하여 국외 독립운동사적지에 대한 국가와 지방자치단체의 책무, 시행계획의 수립, 실태조사, 협력네트워크 구축 등 세부 사항을 규정하여 원활한 정책 추진을 위한 법률적 근거가 필요하다고 보이는데, 이에 대한 국가보훈부의 의견은?
- 5) 국외 독립운동사적지의 지속 가능한 보존·관리를 위해서는 사적지에 대한 끊임없는 관심 유도 및 이해도 제고를 위한 보다 적극적인 활성화 방안 마련이 필요할 것으로 보이는데, 현지 탐방프로그램 운영 대상이 청년층에 한정되어 있고, 홍보 리플렛 제작도 소수 사적지에 대하여 발간되고 있는 등 그 활성화 정책이 미흡한 측면이 있는데, 국외 독립운동사적지의 관광자원 및 교육자료 활용, 사적지 탐방 연령층 확대 등 보다 적극적인 활성화정책 마련이 필요하다고 생각하지 않는지?

■ 추가 요구 자료

- ① 보훈외교 대상 확대 방안에 대한 부처 의견 및 확대할 경우 향후 입법적·정책적 과제
- ② 국외 독립운동사적지의 효율적인 보존·관리를 위한 우선순위 과제
- ③ 관련 개별법 제정할 경우 법률안 주요 내용(안) 및 향후 입법 추진계획
- ④ 국외 독립운동사적지의 구체적 활성화 방안

작성 자

정치행정조사실 행정안전팀

☎ : 02-6788-4560

관련부처

국가보훈부 현충시설관리과

☎ : 044-202-5566

216) 국가보훈부, 「국외 독립운동사적지 보존·관리 방안」, 국회입법조사처 전문가 간담회발표자료, 2025.

현 보훈병원 의료인력, 보훈의료서비스 수요 충족 가능한가?

1 현황 및 문제점

- ‘보훈의료지원사업’은 국가유공자 등 보훈대상자의 특성을 고려하여 맞춤형 의료 복지서비스를 지원하는 사업으로, 국가보훈부는 동 사업의 수행을 위하여 보훈병원, 위탁병원 등 보훈의료시설을 지정·운영하고 있는데, 2025년 5월 현재 보훈병원 운영현황은 다음 표와 같음

■ 보훈병원 운영현황 ■

구분	중앙보훈병원	부산보훈병원	광주보훈병원	대구보훈병원	대전보훈병원	인천보훈병원
종별	종합병원	종합병원	종합병원	종합병원	종합병원	병원
진료권	서울, 경기, 강원	부산, 울산, 경남, 제주	광주, 전북, 전남	대구, 경북	대전, 세종, 충북, 충남	인천, 경기서북부
진료과	32과목	20과목	21과목	22과목	19과목	16과목
의료진 (정원 기준)	▶ 의사직 210명 ▶ 간호직 808명	▶ 의사직 69명 ▶ 간호직 375명	▶ 의사직 72명 ▶ 간호직 387명	▶ 의사직 61명 ▶ 간호직 293명	▶ 의사직 53명 ▶ 간호직 252명	▶ 의사직 25명 ▶ 간호직 118명
일평균 외래인원	4,600명	2,000명	1,800명	1,700명	1,400명	600명
전문의 1인당 연평균 진료인원	7,280명	9,755명	9,574명	9,838명	10,335명	9,608명

* 의료진 인원 및 전문의 1인당 연평균 진료인원은 2024년 기준임(자료: 국가보훈부)

- 최근 5년간 보훈병원 의료인력 현황을 살펴보면, 전문의 440명, 전공의 158명, 간호직 2,253명 등 연평균 총 2,851명의 의료인력이 보훈병원에 종사하면서 연평균 3,909,189명의 국가유공자 등 보훈의료지원서비스 대상자를 진료한 것으로 나타나고 있는데,²¹⁷⁾ 매년 보훈병원 의료진 부족문제가 국정감사²¹⁸⁾ 및 언론 보도²¹⁹⁾를 통해 반복적으로 제기되고 있음
- 2024년도 기준 보훈병원 의료진 정·현원을 살펴보면, 간호직의 경우 정원 2,171명, 현원 2,427명으로 정원 대비 현원이 12% 초과하고 있으나, 전문의는 정원이 490명, 현원 453

217) 국가보훈부, 「보훈병원 관련 자료 요청」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.7.2.

218) 2022년, 2023년, 2024년 국회 정무위원회 국정감사에서 지적된 바 있음.

219) 「보훈병원 인력난... ‘보훈대상자’ 의료 공백 위기」, 『KBS news』, 2025.6.7.; 김용국, 「인천보훈병원 의료공백 막을 근본대책 세워라」, 『경인일보』, 2025.3.6. 등 다수 언론에 보도됨.

명으로 평균 결원율이 8%이고, 전공의는 정원 226명, 현원 60명으로 평균 결원율이 무려 73%에 이른 것으로 나타남

- 전문의 결원율은 인천 20%, 대전 17% 순으로 결원율이 높고, 전공의 결원율은 대전 100%, 대구 92%, 광주 91% 순으로 대전보훈병원의 경우 전문의 결원율도 다른 병원에 비해 높고, 전공의는 단 한 명도 없는 것으로 나타남

■ 2024년도 보훈병원 의료진 정·현원 현황 ■

구분		중앙	부산	광주	대구	대전	인천	합계
전문의	정원(명)	210	69	72	61	53	25	490
	현원(명)	195	69	69	56	44	20	453
	결원율	7%	0%	4%	8%	17%	20%	8%
전공의	정원(명)	153	26	23	12	12	0	226
	현원(명)	52	5	2	1	0	0	60
	결원율	66%	81%	91%	92%	100%	0%	73%
간호직	정원(명)	808	347	366	293	239	118	2,171
	현원(명)	924	396	418	313	267	109	2,427
	결원율	0%	0%	0%	0%	0%	8%	0%

자료: 국가보훈부

- 최근 5년간 보훈병원 의료진 고용현황을 살펴보면, 정규직은 2020년 551명에서 2024년 439명으로 112명 감소하였고, 반면에 계약직은 2020년 82명에서 2024년 109명으로 27명 증가하였음²²⁰⁾
- 최근 5년간 보훈병원 의료진 고용 대비 퇴사 비율 현황을 살펴보면, 연평균 521명이 고용되고, 423명이 퇴사하여 전체 고용인원 대비 퇴사인원이 약 81%를 차지하고 있으며, 최근 3년간 퇴사 사유별 인원현황을 살펴보면, 의원퇴직이 연평균 퇴직자 427명의 약 77%인 327명으로 나타나고 있어 본인 의사에 의한 자발적 퇴사자가 대다수인 것으로 나타나고 있음²²¹⁾

220) 국가보훈부, 「보훈병원 관련 자료 요청」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.7.2.

221) 국가보훈부, 「보훈병원 관련 자료 요청」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.7.2.

2 질문 예시

- 1) 보훈병원 의료인력 확충을 통한 안정적 의료인력 운영으로 진료대상자의 수요에 부응하고, 보훈 의료지원사업의 효과성을 제고할 필요가 있다. 그러나, 연평균 의료진 고용인원 대비 약 81%에 해당하는 의료진이 퇴사하고 있고, 퇴사 사유 중 의원퇴직이 전체 퇴사자의 약 77%로 가장 높은 비율을 차지하고 있어 자발적 퇴사자가 가장 많은 것으로 나타나고 있는데, 그 주요 원인을 정확히 파악하고, 보수 인상, 복리후생 등 처우개선을 통하여 자발적 퇴사자를 최소화하기 위한 방안을 마련했어야 하는 것은 아닌지?
- 2) 2024년도 보훈병원 의료진 정·현원 현황을 살펴보면, 전문의 평균 결원율은 8%이고, 그 가운데 인천보훈병원 20%, 대전보훈병원 17%로 결원율이 매우 높고, 부산보훈병원 0%, 광주보훈병원 4%로 결원율이 상대적으로 낮는데, 전문의 결원율이 높을 경우 의료공백 등으로 원활한 보훈의료서비스 제공에 차질이 발생할 수 있다. 따라서, 인천보훈병원 및 대전보훈병원 등 전문의 결원율이 가장 높은 병원의 결원을 발생 원인을 분석하거나, 부산보훈병원 등 우수 사례를 반영하여 결원율을 최소화하기 위한 방안을 적극적으로 모색했어야 하는 것은 아닌지?
- 3) 최근 5년간 연도별 보훈병원 의료진 인원현황을 살펴보면, 전공의가 2020년 198명에서 2021년 183명, 2022년 176명, 2023년 169명으로 계속 감소하다가 2024년 60명으로 그 인원이 대폭 감소²²²⁾하였고, 이에 따라 2024년도 전체 보훈병원 전공의 평균 결원율은 73%로 상당히 높은데, 이처럼 전공의가 지속적으로 감소하고 있다. 전공의가 부족할 경우 의료공백 문제, 보훈병원 전문 의료인력 양성 등에 차질이 발생할 수 있으므로 전공의 처우 개선, 차별화된 전문인력 양성프로그램 운영 등을 통한 보다 적극적인 보훈병원으로의 전공의 유인방안 마련이 필요하다고 보이는데, 이에 대한 국가보훈부의 의견은?
- 4) 2024년도 보훈병원별 의료진 정·현원 현황을 살펴보면, 전문의 결원율의 경우 인천보훈병원 20%, 대전보훈병원 17% 순으로 결원율이 높고, 전공의 결원율은 대전보훈병원 100%, 대구보훈병원 92% 순으로 대전보훈병원의 경우 전문의 결원율도 다른 병원에 비해 상대적으로 높고, 전공의는 단 한 명도 없는 실정이다. 이에 따라 대전보훈병원 전문의 1인당 연평균 진료인원이 10,335명으로 중앙보훈병원 전문의 진료인원 7,280명보다 3,055명이 많은 등 다른 보훈병원에 비해 전문의 1인당 진료인원이 가장 높게 나타나고 있는데,²²³⁾ 의료인력의 부족은 의료서비스의 질적 저하, 의료공백으로 인한 보훈의료서비스 대상자의 불편 야기 등 다양한 문제점을 초래할 수 있다. 이를 개선하기 위해 국가보훈부는 어떤 노력을 하고 있는지?

222) 국가보훈부, 「보훈병원 관련 자료 요청」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.7.2.

223) 국가보훈부, 「보훈병원 관련 자료 요청」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.7.2.

■ 추가 요구 자료

- ① 2025년도 기준 민간종합병원 의료진과 보훈병원 의료진 평균·최저·최고 임금, 복리후생제도 비교표
- ② 2024년도 대전보훈병원 외래환자 평균 진료 대기시간
- ③ 최근 3년간 연도별 보훈의료지원서비스 만족도 조사결과보고서

작성 자

정치행정조사실 행정안전팀

☎ : 02-6788-4560

관련부처

국가보훈부 보훈의료정책과

☎ : 044-202-5644

국립현충원 등 국립묘지의 안장 수요 대비 확충계획은?

1 현황 및 문제점

- 국가보훈부는 국가 또는 사회를 위하여 희생·공헌한 사람이 사망한 경우 안장하고 그 충의와 위훈의 정신을 기리며 선양하기 위하여 「국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률」에 따라 국립묘지를 조성·운영하고 있음
- 같은 법 제3조는 국립묘지의 종류를 국립서울현충원, 국립대전현충원, 국립연천현충원, 국립4·19민주묘지, 국립3·15민주묘지, 국립5·18민주묘지, 국립호국원, 국립신암선열공원으로 규정하고 있음
- 국가보훈부는 부족한 안장규모 확충을 통한 원활한 안장 수요 충족을 위하여 그동안 국립연천현충원 건립 및 영천호국원 등 5개 국립묘지 안장규모 확충사업을 실시해 왔고, 그 가운데 호국원 확충사업은 당초 계획보다 1~2년 지연된 올해 4월까지 모두 준공되었으나, 올해 완공 예정이던 국립연천현충원은 여전히 공사가 지연(2027년 완공 예정)²²⁴⁾되고 있어 원활한 안장 수요 충족에 차질이 발생할 수 있다는 지적이 지속적으로 제기되고 있음²²⁵⁾
- 2025년 5월 말 기준 국립묘지별 안장 여력 현황을 살펴보면, 현충원 안장 여력은 안장대상자 176,393명의 약 35%인 61,155명이고, 호국원 안장 여력은 안장대상자 159,795명의 53%인 84,228명으로 여전히 안장대상자 대비 안장 여력은 부족한 상황임
- 위의 통계에는 호국원 안장대상인 장기재직 경찰·소방공무원이 산입되지 않은 점,²²⁶⁾ 보훈대상자 중 약 70%가 75세 이상 고령자²²⁷⁾로 향후 안장 수요가 급격히 증가할 가능성이 있는 점 등을 감안할 때 안장 여력은 더욱 부족할 수 있을 것으로 예상됨

224) 국가보훈부, 「국립묘지 관련 자료 요청」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.6.24.

225) 2024년도 국회 정무위 국정감사 및 2025년도 국가보훈부 소관 예산안 심사 시 지적받은 바 있고, 정용인, 「'포화'상태 현충원... 연천에도 만들면 해결될까」, 『경향신문』, 2023.6.4. 등 언론에 보도됨.

226) 국립호국원 안장 대상인 장기재직 경찰·소방관은 보훈대상자가 아니므로 국가보훈부에서 생존 여부 및 나이에 대한 정보를 관리하고 있지 않아 위 통계에 미포함됨.

227) 김민영, 국가유공자 고독사 예방 종합대책 제언, 2024 보훈복지 미래포럼 발표자료, 2024.

국립묘지별 안장대상자 대비 안장 여력 현황

('25.5.31.기준, 단위: 명)

구분	안장대상자	안장 여력		
현충원	대통령, 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장, 국가장으로 장례된 사람, 독립유공자, 전몰·순직·전상·공상군경, 무공수훈자, 장성급 장교 또는 20년 이상 복무군인, 순직·공상 공무원(소방공무원 포함), 재일학도의용군인, 의사상자, 국가사회공헌자, 독도의용수비대원	176,393	서울	18,635
			대전	42,520
호국원	전몰·순직·전상·공상군경 및 무공수훈자 6·25 및 월남전 참전유공자 10년 이상 복무군인 30년 이상 재직 경찰·소방공무원*	159,795	영천	23,873
			임실	20,751
			이천*	-
			산청	8,775
			과산	24,046
			제주	6,783
민주묘지	「국가유공자법」에 따른 4·19혁명 사망자, 부상자, 공로자로서 사망한 사람 「5·18유공자법」에 따른 5·18민주화운동 사망자, 부상자, 희생자로서 사망한 사람	3,809	4·19	576
			3·15	63
			5·18	931
합계		339,997	196,953	

* 위의 안장대상자 통계에는 장기 재직 경찰·소방공무원은 미포함됨(자료: 국가보훈부)

* 주: 이천호국원의 경우, 2025년 7월 이후 50,000기의 안장 여력이 확충될 예정임.

2 질문 예시

- 1) 안장 수요 충족을 위하여 현재 추진 중인 국립연천현충원 건립 등 국립묘지 안장규모 확충사업이 조속히 마무리될 필요가 있음에도 국립호국원의 경우 당초 사업계획보다 상당 기간 지연되어 완공되었고, 국립연천현충원의 경우 당초 완공 목표였던 2025년에 착공하여 2027년 완공을 목표로 계획이 변경되는 등 국립묘지 안장 규모 확충사업이 반복적으로 지연되고 있다. 그 지연 사유를 살펴보면, 국립호국원의 경우 기획재정부 등 기관 협의 및 주민 의견 조율, 시공사 및 관리업체 선정 및 자재 공급 등에 의하여 공사가 지연되었고, 국립연천현충원은 사업계획 적정성 재검토 이행 및 총사업비 조정 기간 소요, 공사계약 유찰 등에 따라 완공이 지연되고 있다.²²⁸⁾ 이처럼 반복적으로 국립묘지 안장여력 확충사업이 지연되고 있는 것은 부족한 안장규모 확충을 통하여 안장수요를 충족하려는 당초 사업 취지를 고려할 때 바람직하지 않은 측면이 있으므로 보다 면밀한 사업계획 수립이 필요하다고 생각하지는 않는지?

228) 국가보훈부, 「국립묘지 관련 자료 요청」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.6.24.

- 2) 현행 「국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률」 제5조는 국립묘지별 안장대상을 구분하여 명시하고 있으므로 각 묘지별 안장 수요에 대비하여 안장 규모가 마련될 필요가 있다. 그런데, 현재 현충원 안장대상자가 호국원 안장대상자보다 많음에도 현충원이 호국원에 비해 그 안장 여력이 적고, 호국원은 현재 6개 지역에 건립·운영되고 있으나, 현충원은 서울과 대전 두 곳에만 건립·운영²²⁹⁾되고 있다. 안장수요에 대비하여 현충원을 더 건립하거나, 기존 현충원의 안장규모를 더욱 확충할 필요성이 있어 보이는데, 이에 대한 국가보훈부의 의견은?
- 3) 국가를 위해 희생·공헌한 국가유공자 등을 현충원과 호국원 등으로 안장 가능한 묘지를 구분하여 차등하는 것은 당초 국립묘지 설치·운영의 취지에 부합하지 않으므로 국립묘지의 평등성 확보를 위하여 현충원과 호국원의 명칭을 통일하여 안장대상을 통합 관리하되, 독립유공자 등 특별 예우의 사회적 합의가 있는 묘역은 현충원 내에 별도 관리하는 것이 바람직하다는 의견이 제기되고 있는데,²³⁰⁾ 이에 대한 국가보훈부의 의견은?
- 4) 보훈제도가 존속하는 한 향후 국립묘지 안장 수요는 끊임없이 발생할 것이나, 국토 면적 등의 한계, 매장문화에 대한 가치관 등 사회·환경적 변화로 인하여 국립묘지를 계속 확대해 가는 것이 용이하지 않을 수 있는데, 이에 대한 중·장기대책 마련이 필요하다고 생각하지는 않는지?

■ 추가 요구 자료

- ① 향후 국립묘지 건립 또는 안장규모 확충사업 단기 및 중·장기계획
- ② 국립연천현충원 건립사업 초기부터 현재까지 연도별 예산 및 집행내역
- ③ 국립묘지 건립 또는 안장규모 확충사업 포기·중단 사례 및 그 사유

작성자

정치행정조사실 행정안전팀

☎ : 02-6788-4560

관련부처

국가보훈부 국립묘지정책과

☎ : 044-202-5551

229) 2025년 완공 예정이던 국립연천현충원은 공사가 지연되어 2027년 완공 예정임.

230) 정용인, 「‘포화’상태 현충원... 연천에도 만들면 해결될까」, 『경향신문』, 2023.6.4.

국무조정실

국무조정실의 청년정책 총괄·조정기능은 적절히 수행되고 있는가?

1 현황 및 문제점

- 국무조정실 내 청년정책조정실에서는 「청년기본법」에 따라 청년정책의 계획 수립 및 시행, 청년의 고용·주거·교육·문화 등에 대한 실태조사 등을 수행하고 있음
- 국무조정실은 청년정책을 안정적으로 추진하기 위하여 2020년에 「제1차 청년정책 기본계획(’21~’25년)」을 수립하였고, 매년 「청년정책 시행계획」 및 「청년정책 추진실적 평가결과」를 발표하고 있음
- 「2025년 청년정책 시행계획」(관계부처 합동)에 따르면, 중앙부처는 일자리, 주거, 생활·복지·문화, 참여·권리 등 총 5개 분야로 구분하여 총 339개 과제를 수행할 예정이며, 이와는 별도로 각 광역지자체에서도 중앙부처와 유사한 형태로 분야를 구분하여 과제를 추진할 계획임
 - 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 소속 공무원 중에서 청년정책책임관을 지정하여 해당 기관의 청년정책을 수립·시행하도록 하고 있음
- 청년정책에 관한 주요사항(청년정책 계획의 수립·변경 및 추진실적 점검, 청년정책의 분석·평가 및 이행상황 점검 등)을 심의하기 위하여 국무조정실 소속의 청년정책조정위원회를 두고 있음
- 청년정책조정위원회는 국무총리를 위원장으로 하는 40명의 위원(당연직 20명, 위촉직 20명)으로 구성되며, 청년정책조정실에서 청년정책조정위원회의 운영 등에 관한 실무를 담당하고 있음
- 국무조정실 소속 청년정책조정위원회와는 별도로 각 시·도지사는 관할 지역의 청년정책에 관한 주요사항을 심의·조정하기 위하여 지방청년정책조정위원회를 두고 있음

Ⅰ 국무조정실 청년정책 업무체계 Ⅰ



자료: 국무조정실

■ 청년정책 수립·시행과 관련하여 다음과 같은 사항이 문제점으로 지적되고 있음

- 각 중앙부처 및 지방자치단체에서 독립적으로 청년정책을 수립·시행하고 있어, 중앙부처 간, 중앙부처와 지자체 및 각 지자체 간 유사한 목적의 사업이 일부 중복적으로 추진되고 있음
 - 예를 들어, 「2025년 청년정책 시행계획」 중 주거 분야를 살펴보면, 중앙정부에서는 ‘청년 층 뉴:홈 공공분양주택 공급 확대’를 계획하였는데, 서울시는 ‘청년 안심 주택 공급’, 경기도는 ‘청년층을 위한 매입임대주택 공급’ 등 유사 정책 추진을 예정하고 있음
 - 유사한 목적의 사업이 중앙과 지자체에서 별도로 운영되어 예산 중복 투입될 경우 규모의 경제 효과를 얻지 못하고 분산 투자로 인한 효율성 저하가 발생할 수 있으며, 유사한 사업이 각 지자체별로 신청 절차, 자격 요건 등이 상이할 경우 오히려 정책 수요자에게 혼란을 줄 수 있음
- 「청년기본법」에서는 청년을 19세 이상 34세 이하로 정의하고 있지만, 실제로는 이보다 더 넓은 범위의 연령에 청년정책이 적용되는 상황임. 이에 따라 각 지방자치단체에 따라 청년 연령기준이 상이하여 수혜자 간 형평성 문제가 발생할 수 있음²³¹⁾
 - 실제로 서울시 도봉구에서는 45세라면 청년 대우를 받지만, 인접한 강북구, 성북구, 노원구 등에서는 19세 이상 39세 이하를 청년으로 규정하고 있어 해당 지방자치단체에서 민원이 종종 제기되고 있음

231) 조종오, 「청년 연령 기준의 상향 및 일원화 쟁점과 개선 방향」, 「이슈와 논점」제2335호, 국회입법조사처, 2025.3.20.

2 질문 예시

- 1) 「2025년 청년정책 시행계획」을 살펴보면, 중앙정부와 지방자치단체의 청년정책 간 유사·중복 사례가 다수 발견되고 있다. 예를 들어 중앙정부의 ‘청년층 뉴·홈 공공분양주택 공급 확대’ 계획과 서울시는 ‘청년 안심 주택 공급’ 정책, 그리고 경기도의 ‘청년층을 위한 매입임대주택 공급’ 등은 그 목적과 내용이 유사하다. 국무조정실은 이에 대해 어떤 입장을 가지고 있는가?
- 2) 정책을 유사·중복적으로 추진할 경우 효율성이 저해되는 측면이 있다는 점을 고려할 때, 국무조정실의 총괄·조정이 필요할 것으로 보인다. 유사·중복 정책의 조정을 위하여 국무조정실은 어떤 노력을 기울여 왔으며, 이를 통해 어떤 개선을 이루었는가?
- 3) 「청년기본법」에 따른 청년 연령기준과는 별도로, 청년 정책을 추진하는 주체(중앙부처, 지자체) 또는 정책의 종류에 따라 적용되는 청년의 연령 범위 기준이 다양한 것이 사실이다. 실제로 내용과 목적이 유사한 청년정책에 적용되는 기준이 상이함으로 인하여 각 지자체 간 불평등, 정책 수요자의 혼란 등이 발생하는 것으로 알려져 있다. 이러한 문제의 해결을 위하여 국무조정실이 구체적으로 개입하여 조정한 사례가 있는가?
- 4) 농촌 및 지방 소멸 위기 지역에서는 청년 인구 부족으로 인해 청년 연령 기준을 높게 설정하는 사례가 있으며, 고령화에 따라 이러한 경향은 지속될 수 있다. 이와 같이 정책의 수혜 연령 범위가 지속적으로 증가하게 되면 청년 정책의 취지가 퇴색될 것으로 보이는데, 이에 대해 국무조정실은 어떠한 대책을 가지고 있나?

■ 추가 요구 자료

- ① 청년 연령기준 상향 및 그에 대한 대책과 관련하여 청년정책위원회에서 논의된 사항(회의자료 등)
- ② 중앙부처 및 지방자치단체별 청년정책 시행 결과 및 그에 따른 개선 내용

작성 자

정치행정조사실 행정안전팀

☎ : 02-6788-4564

관련부처

국무조정실 청년정책조정실

☎ : 044-200-6325

2025 국정감사 이슈 분석 Ⅲ

기획재정위원회



National Assembly Research Service



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

기획재정부

반복되는 세수부족, 세율 조정이 필요한가?

1 현황 및 문제점

- 경기 부진과 정부의 세수추계 부정확성으로 2023~2024년에 대규모의 세수부족이 발생
 - 2023년과 2024년에 각각 56.4조원(오차율 14.1%), 30.8조원(오차율 8.4%)의 세수부족이 나타남
 - 정부의 예산을 하회하는 기업실적과 부동산시장 등 자산시장의 부진, 재정당국의 세수추계 부정확성이 주요 원인에 해당함¹⁾

■ 세수오차(세수부족 또는 초과세수) 추이 ■

(단위: 조원, %)

구분		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
예산	본예산(A)	216.5	221.1	222.9	242.3	268.1	294.8	292.0	282.7	343.4	400.5	367.3
	추경예산(B)	-	215.7	232.7	251.1	-	-	279.7	314.3	396.6	-	-
결산(C)		205.5	217.9	242.6	265.4	293.6	293.5	285.5	344.1	395.9	344.1	336.5
오차액	본예산 대비 (C-A)	-11.0	-3.2	+19.7	+23.1	+25.5	-1.3	-6.5	+61.4	+52.5	-56.4	-30.8
	추경 대비 (C-B)	-	+2.2	+9.9	+14.3	-	-	+5.8	+29.8	-0.7	-	-
오차율	본예산 대비 [(C-A)/A]	-5.1	-1.5	+8.8	+9.5	+9.5	-0.5	-2.2	+21.7	+15.3	-14.1	-8.4
	추경 대비 [(C-B)/B]	-	+1.0	+4.2	+5.7	-	-	+2.1	+9.5	-0.2	-	-

자료: 기획재정부, 「2024년 국세수입 실적」, 2025.2.10., 국회예산결산특별위원회, 「2023회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고(총괄)」, 2024.8.

주: 양(+)의 값은 초과세수, 음(-)의 값은 세수부족을 의미함

1) 한편 2021년에 본예산 대비 61.4조원(오차율 21.7%)의 초과세수, 2022년에 본예산 대비 52.5조원(오차율 15.3%)의 초과세수가 발생함. 코로나 확산으로 불확실성이 심화되어 정부는 보수적으로 세입 전망을 했지만, 경기가 예상보다 빠르게 회복했고 부동산과 주식 등 자산가격이 상승했기 때문임. 정부의 세수추계 부정확성도 원인으로 지적됨.

- 2025.1~4월 세수실적 등을 감안할 때 금년에도 세수부족이 발생할 것으로 예상되며, 실제로 정부는 세입 감액 경정을 통해 예산 규모를 하향 조정함
 - 2025년 4월 기준 국세수입 진도율은 37.2%로 전년 동기간 진도율(37.3%)과 유사하며, 최근 5년 평균 진도율(38.3%)²⁾보다 낮음³⁾
 - 정부는 세수부족 발생을 예상하고 2025년 제2회 추가경정예산에 10.3조원 규모의 세입경정(감액)을 반영함⁴⁾
- 세수부족의 반복적인 발생은 재정건전성에 부정적인 영향을 미치고 재정운용의 안정성을 저해하기 때문에 정부정책 전반에 대한 신뢰도 하락을 초래할 수 있음
 - 세수가 부족하면 국채발행이 늘어나 재정의 지속가능성이 악화될 수 있음
 - 최근 우리나라의 국가채무는 가파르게 증가하고 있으며, 2025년 제2회 추가경정예산 편성에 따른 국채발행 규모를 반영하면 1,301.9조원(GDP 대비 49.1%) 수준임⁵⁾
 - 정부는 세수부족에 대하여 국채발행 없이 세계잉여금, 기금의 여유재원, 지방교부세와 지방교육재정교부금의 감소, 사실상 불용 등을 통해 대응하기도 하는데, 이는 재정운용의 예측가능성과 안정성을 낮추는 임시적·미봉적 수단이라는 점에서 한계가 있음
 - 가령 국세수입과 연동되어 있는 지방교부세와 지방교육재정교부금의 감액 규모는 2023년에 18.6조원, 2024년에 6.5조원이며,⁶⁾ 이는 지방자치단체 재정운용의 예측가능성과 안정성을 저해함
 - 또한 공공자금관리기금에 대한 이자상환 유예(2023년도 내부거래 불용)는 현재의 재정부담을 미래로 전가한 것에 지나지 않음⁷⁾⁸⁾
- 세수부족이 발생하고 있음에도 불구하고 국세감면액은 지속적으로 증가하고, 국세감면율은 법정 국세감면한도를 초과하고 있음
 - 국세감면액은 2016년 37.4조원에서 2023년 69.8조원으로 연평균 9.3%씩 증가했으며, 2024년과 2025년에도 증가 추세를 유지할 전망

2) 최대 및 최소연도 제외한 절사평균 진도율

3) 기획재정부, 「'25.4월 국세수입 현황」, 보도자료, 2025.5.30.

4) 대한민국정부, 「2025년도 제2회 추가경정예산안 개요」, 2025.6.23.

5) 기획재정부, 「2025년 제2회 추가경정예산 국회 확정」, 보도자료, 2025.7.4.

6) 기획재정부, 「2024회계연도 총세입·총세출(일반·특별회계) 마감 결과」, 보도자료, 2025.2.10.

7) 국회예산결산특별위원회, 「2023회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고(총괄)」, 2024.8.

8) 관련 사항에 대한 지적이 계속되자 정부는 예수이자 상환유예 방안을 미활용하겠다고 발표(기획재정부, 「'24년 세수재추계에 따른 재정 대응방안」, 2024.10.28).

- 2024년 국세감면율(전망)은 16.3%로 법령에서 정한 국세감면한도(14.6%)를 상회함

■ 국세감면액·국세감면율 현황 ■

(단위: 조원, %)

구분	'23년(실적)	'24년(전망)	'25년 전망
국세감면액	69.8	71.4	78.0
국세수입총액	370.4	364.4	412.2
국세감면율	15.8	16.3	15.9
국세감면한도	14.3	14.6	15.6

자료: 기획재정부, 「2025년 조세지출 기본계획」, 2025.3.

주: 1) 국세수입총액: 국세수입에 지방소비세액을 포함(국가재정법 시행령 제41조 제1항)

2) 국세감면한도: 직년 3개년도 평균 국세감면율+0.5%p(국가재정법 제88조 제1항 및 동법 시행령 제41조 제3항)

2 질문 예시

- 1) 2023년과 2024년에 각각 56.4조원, 30.8조원의 세수부족이 발생했다. 2025년에도 세수부족이 예상되자 정부는 선제적으로 제2회 추가경정예산을 통해 10.3조원의 세입경정(감액)을 실시했다. 정부는 올해 세수부족이 2023~2024년에 비해서 많이 줄어든 것으로 예상하고 있지만, 국세수입 진도율은 예년과 비슷한 수준이다. 정부가 예상하는 올해 세수부족 규모는 얼마인가? 세수부족을 메우기 위해 10.3조원의 세입경정 이외에 추가적인 수단은 필요 없는가?
- 2) 정부는 지난 몇 년간 세수오차를 줄이기 위해 전문가의 참여 확대, 과세정보의 투명성 제고, 추계모형의 보완 등 다방면의 노력을 기울였다. 올해 세수오차가 줄어든 것으로 보고 있는데, 이러한 노력의 결과라고 볼 수 있는가? 아니면 시장의 예상을 상회하는 기업실적 등 다른 외생적 요인의 효과를 기대하는 건가?
- 3) 인공지능이 경제 전반의 생산성과 의사결정의 질을 높이고 있다. 과학적인 분석이 요구되는 세수추계에도 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 정부는 2024년에 인공지능 기반 세수추계모형 개발을 검토하겠다고 밝힌 바 있다.⁹⁾ 세수추계의 핵심요소는 추계모형과 데이터 수집인데, 인공지능은 이 두 요소를 어떻게 발전시킬 수 있는가? 인공지능의 활용이 세수추계 정확성 제고에 실질적으로 기여할 수 있는가?
- 4) 정부는 추가적인 국채부담을 유발하지 않으면서 세수부족에 대응하기 위해 지방교부세(금)

9) 기획재정부, 「2024년 세수 재추계 결과 및 대응방향」, 보도자료, 2024.9.26.

감액, 내부거래 등 다양한 수단을 동원했다. 이러한 수단들이 단기적으로 국채부담을 늘리지 않으면서 세수부족 문제를 해결하는 데 도움이 된다고 볼 여지가 있다. 하지만 임시적인 대책에 지나지 않으며, 오히려 재정상황에 대한 착시를 초래할 우려가 있다. 국회의 동의를 거치지 않아도 되는 내부거래 등에 의존하기보다는 추가경정예산안을 편성해 의회의 동의를 구하는 것이 바람직하지 않은가?

- 5) 조세특례 신규 지정과 관련된 예비타당성조사¹⁰⁾와 일몰 도래에 따른 심층평가¹¹⁾가 형식적으로 운용되고 있다는 비판이 제기되고 있다. 예비타당성조사와 심층평가의 실효성을 높일 필요가 있어 보이는데, 정부가 생각하는 개선방안은 무엇인가?
- 6) 잠재성장률이 하락하고 있어¹²⁾ 전반적인 세입 여건이 양호하지 않다. 이런 가운데 저출생·고령화 등의 환경 변화로 재정지출은 가파르게 증가할 전망이다. 따라서 반복적인 세수부족이 발생할 가능성이 높다. 반면에 국채발행을 통한 자원조달은 지속가능하지 않다. 늘어나는 재정지출에 대응하기 위해서 세율을 조정하고 조세특례를 정비할 필요성이 있지 않은가? 조세특례 정비와 세율 조정에는 저항이 따르기 마련인데, 이를 해소할 사회적 공감대를 형성하려는 노력이 미흡한 것은 아닌가?

■ 추가 요구 자료

- ① 2023~2024년 세수부족으로 인한 국채발행 및 불용(내부거래, 세입여건 변화, 사실상 불용) 상세 현황. 2025년 세목별 세수부족 예상 규모와 이에 따른 국채발행 및 불용 전망
- ② 최근 5년간 예비타당성평가, 의무심층평가, 임의심층평가, 부처자율평가 현황 및 관련 통계

작성

경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4571

관련부처

기획재정부 세제실 조세분석과

☎ : 044-215-4121

10) 2022년과 2023년 예비타당성평가의 대상이 된 사업(연간 감면액 300억원 이상)은 각각 8개, 7개였음. 정부는 이 중에서 각각 1개의 사업에 대해서만 실제로 예비타당성평가를 실시했고, 나머지 7개, 6개 사업은 평가가 면제됨(국회예산결산특별위원회, 「2023회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고(총괄)」, 2024.8).

11) 2024년 일몰 도래에 따른 의무 심층평가(연간 감면액 300억원 이상인 7개) 시행 결과, 재설계 4개, 유지 1개, 일몰종료 2개였고, 임의 심층평가(14개) 시행 결과, 재설계 6개, 유지 7개, 일몰종료 1개였음. 한편 부처 자율평가 결과 등을 검토하여 실효성이 낮거나 정책효과를 달성한 조세지출 4개를 일몰종료했음(기획재정부, 「2025년 조세지출 기본계획」, 2025.3).

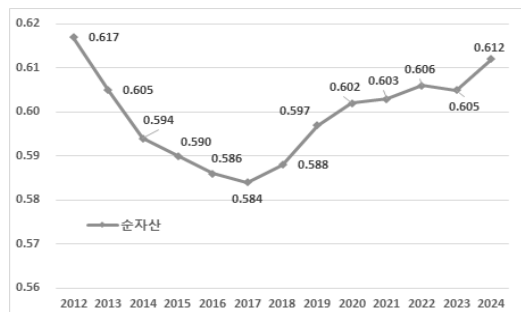
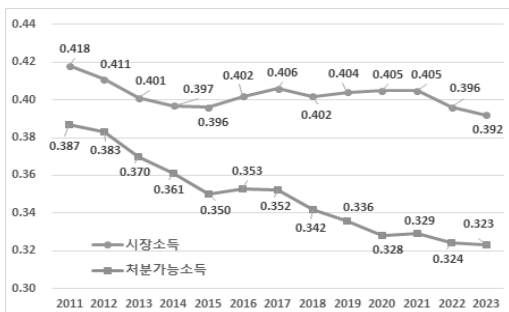
12) OECD는 2025년, 2026년 우리나라의 잠재성장률을 각각 1.94%, 1.88%로 전망(자료: OECD Economic Outlook 117).

재분배정책, 범정부적이고 장기적인 접근은 가능한가?

1 현황 및 문제점

- 2011년 이후 소득불평등은 점차 개선되고 있는 반면, 자산불평등은 최근 들어 점차 심화되고 있음. 그리고 자산불평등이 소득불평등보다 크게 나타남(가계금융복지조사 기준)
- 시장소득 기준 지니계수는 큰 변화가 없으며 2011년 0.418에서 2023년 0.392로 소폭 하락함. 처분가능소득 기준 지니계수는 동 기간 뚜렷하게 하락함(2011년 0.387 → 2023년 0.323)
 - 상위 20% 가구의 처분가능소득(시장소득) 점유율은 2011년 44.2%(46.1%)에서 2023년 39.2%(43.6%)로 감소함
 - 처분가능소득 기준으로 소득 5(10)분위배율, 팔머비율¹³⁾ 등 대부분의 분배지표가 개선됨
- 반면 순자산 지니계수는 2012년 0.617에서 2017년 0.584로 감소했으나, 이후 지속적으로 증가해 2024년에는 2012년과 유사한 수준인 0.612를 기록함
 - 상위 20%(10%) 가구의 순자산 점유율은 2012년 63.8%(46.1%)에서 2017년 60.0%(41.8%)로 감소했으나, 이후 증가하기 시작해 2024년에는 63.0%(44.4%)를 기록함
- 지니계수 측면에서 볼 때 자산불평등이 소득불평등보다 더 크게 나타남. 자산은 시간이 지날수록 누적되고, 여기에 자산가격 상승과 세대간 이전 효과가 더해지기 때문임

■ 소득 및 순자산 지니계수 추이 ■



자료: 통계청 가계금융복지조사

주: 1) 지니계수가 '0'이면 완전평등, '1'이면 완전불평등을 의미함

2) 시장소득=근로소득+사업소득+재산소득+사적 이전소득-사적 이전지출, 처분가능소득=시장소득+공적 이전소득-공적 이전지출, 순자산=자산-부채

13) 소득 5(10)분위배율은 소득 상위 20%(10%) 계층의 평균소득을 소득 하위 20%(10%) 계층의 평균소득으로 나누어 계산함. 팔머비율은 소득 상위 10%의 소득 점유율을 하위 40%의 소득 점유율로 나누어 산출함.

- 소득불평등이 개선된 것은 정부의 소득재분배 정책 때문임. 그러나 우리나라 정부가 소득불평등 개선을 위해 시장에 개입하는 정도는 여전히 OECD 최하위 수준에 머물고 있음
 - 우리나라와 OECD 가입국들의 지니계수를 비교한 결과, 시장소득 기준으로 우리나라의 소득불평등도는 상당히 양호함. 그러나 조세와 정부지원 등을 반영한 처분가능소득 기준으로 우리나라의 소득불평등도는 24위로 주요국(G7) 평균보다 소폭 양호하지만 OECD 평균에 미치지 못하고 있음
 - 이러한 결과가 발생하는 원인은 정부의 소득재분배 정책으로 불평등이 개선되고 있지만, 개입 정도가 다른 나라들에 비해 약하기 때문이라고 볼 수 있음
 - 시장소득 지니계수와 처분가능소득 지니계수의 차이로 정부의 소득재분배 정책효과를 측정하는 경우, 우리나라의 개선효과는 OECD 최하위 수준임(33위)

■ OECD 주요국의 지니계수 ■

		처분가능소득 지니계수[A]	시장소득 지니계수[B]	개선효과	
				[C=B-A]	[C/B]
한국		0.324	0.396	0.072	18.2%
G7	미국	0.396	0.512	0.116	22.6%
	영국	0.365	0.512	0.147	28.8%
	프랑스	0.297	0.524	0.227	43.3%
	독일	0.313	0.503	0.191	37.9%
	이탈리아	0.319	0.508	0.188	37.1%
	캐나다	0.300	0.427	0.127	29.7%
	일본	0.338	0.513	0.175	34.1%
G7 평균		0.333	0.500	0.167	33.4%
OECD 평균		0.319	0.468	0.149	31.8%

자료: OECD Income Distribution Database

주: 2022년 기준(독일과 일본은 2021년, 호주는 2020년 기준), OECD 평균은 36개국 평균

- 한편 우리나라 가구는 자산의 대부분을 부동산으로 보유하고 있음. 따라서 자산불평등은 부동산 가치 변화에 따라 큰 영향을 받고 있음
 - 2024년 기준 우리나라 가구가 보유한 평균자산 규모는 5.4억원이고, 이 중에서 3.8억원(총자산 대비 70.5%)을 부동산의 형태로 갖고 있음. 그리고 부동산 중 거주주택이 2.3억원(42.0%), 거주주택 이외의 부동산(28.5%)이 1.5억원을 차지하고 있음

- 부동산이 가구 자산의 상당 부분을 차지하고 있기 때문에 부동산 가격이 상승할 때 자산불평등도 함께 증가하는 경향을 나타내고 있음

■ 자산 유형별 보유액 및 보유비율 ■

(단위: 만원, %, %p)

		자 산	금 융 자 산			실 물 자 산				
				저축액	전·월세 보 증 금		부동산	거주주택	거주주택 이 외	기타실물 자 산
평균	2023년	52,727	12,587	8,840	3,747	40,140	37,677	22,938	14,739	2,463
	2024년	54,022	13,378	9,710	3,668	40,644	38,084	22,692	15,393	2,560
	증감	1,295	791	870	-78	504	408	-246	653	96
	증감률	2.5	6.3	9.8	-2.1	1.3	1.1	-1.1	4.4	3.9
구성비	2023년	100.0	23.9	16.8	7.1	76.1	71.5	43.5	28.0	4.7
	2024년	100.0	24.8	18.0	6.8	75.2	70.5	42.0	28.5	4.7
	전년차	0.0	0.9	1.2	-0.3	-0.9	-1.0	-1.5	0.5	0.1

자료: 통계청, 「2024년 가계금융복지조사 결과」, 보도자료, 2024.12.9.

주: '거주주택 이외'는 거주주택 이외의 주택, 토지, 건물, 계약금 및 중도금을 포함

- 개인정보보호 등 각종 규제에 가로막혀 가구나 개인이 보유한 자산 현황이 정확히 파악되지 않음. 그 결과 정부는 종합적이고 장기적인 관점에서 자산불평등 관련 정책을 수립하기 어려움
- 불평등을 분석할 때 가장 많이 활용되는 「가계금융복지조사」는 설문조사에 기반함. 민감 항목의 측정오차가 통계의 신뢰성을 훼손할 수 있으므로 행정자료를 통해 이를 보완함
- 구체적으로 소득에 대한 설문조사 자료는 국세청 행정자료로 보완되지만, 자산에 대한 행정자료는 활용되고 있지 않음
 - 통계청이 금융자산에 대한 행정자료를 「가계금융복지조사」에 이용하지 못하는 것은 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」이 이를 규제하고 있기 때문임
 - 또한 실물자산(주택·토지·자동차 등)에 대한 행정자료는 가격(시장가격-공시가격), 소유자(실소유-명의자) 등의 작성기준이 상이하기 때문에 활용되고 있지 않음¹⁴⁾

14) 통계청, 「가계금융복지조사 통계정보보고서」, 2023.3.

2 질문 예시

- 1) 자산 증식이 주로 부동산 가격 상승, 부모로부터의 재산 상속 등에 의해 이루어지면서 대다수 국민의 상대적 박탈감이 심화되고 있다. 그동안 정부는 이를 완화하기 위해 다양한 정책을 시행했다. 하지만 국민들은 부동산 투기 억제 대책 등 정부정책의 효과를 체감하고 있지 못하다. 이에 대한 대안은 마련되어 있는가?
- 2) 인공지능은 경제에 새로운 성장동력을 제공할 것으로 기대되지만, 분배 문제를 악화시킬 가능성이 있다. 가령 인공지능이 비숙련·저임금 노동자를 대체하면 소득불평등이 심화될 수 있다. 그런데 인공지능과 관련된 정부정책은 주로 국가경쟁력 강화를 위한 투자 확대에 초점을 맞추고 있다. 소득불평등 심화 등 인공지능에 대한 투자 확대가 초래할 부작용을 완화할 방안이 있는가?
- 3) 소득·자산불평등은 조세, 재정, 복지, 노동, 금융, 부동산 등 다양한 분야가 얹히고 설킨 복잡한 문제이다. 각 분야를 담당하는 부처의 개별 정책도 중요하지만 범정부적인 시각에서 종합적으로 정책을 설계하고 집행하는 것이 필요하다고 본다. 현재 기획재정부가 우리나라의 소득·자산불평등 정책을 총괄적으로 관리하고 있는가? 경제정책은 크게 성장과 재분배정책으로 구분할 수 있는데, 기획재정부의 경제정책은 지나치게 성장에 초점을 맞추고 있는 것으로 보인다. 재분배정책과 관련된 기획재정부의 기능과 역할을 제고할 필요가 있지 않은가?
- 4) 정부는 저출산·고령화, 에너지, 과학기술 등 핵심과제에 대해서 장기적 비전과 목표, 정책방향을 제시하는 기본계획을 수립한다. 그리고 이에 맞추어 세부정책을 실시한다. 소득·자산불평등은 우리나라가 직면하고 있는 핵심적인 문제이지만, 정부는 뚜렷한 청사진 없이 대체로 단기적, 소극적 시각에서 정책을 추진하고 있다. 그동안 소득·자산불평등 완화 기본계획과 같은 마스터플랜이 마련되지 않은 이유는 무엇인가? 재분배정책에 대한 기획재정부의 관심이 미흡한 것은 아닌가?
- 5) 자산불평등의 실상을 정확히 파악하고 대응방안을 마련하기 위해서는 가구 혹은 개인이 보유한 총자산(부동산, 금융자산 등) 정보가 있어야 한다. 그런데 개별기관에 흩어져 있는 자산 정보를 통합해 데이터베이스를 구축하는 것은 개인정보보호 등 각종 규제에 가로막혀 있다. 그래서 정부가 자산불평등에 대한 맞춤형 정책을 설계하는 것이 현실적으로 쉽지 않은 상황이다. 정책의 효과성을 제고할 수 있는 양질의 정보가 있음에도 불구하고 이를 제대로 사용하지 않

는 것은 문제 아닌가? 자산불평등 관련 실효적인 대책을 수립하기 위해서 행정자료 활용, 가용한 자료들의 결합과 재가공에 보다 적극적인 모습을 보여야 하지 않겠나? 개인 또는 가구 보유자산에 대한 데이터베이스를 구축·활용·관리할 수 있는 방안은 무엇인가?

■ 추가 요구 자료

- ① 소득 및 자산 계층별 조세(세목별) 납부 현황, 정부 지원 현황 등 재분배 정책 자료
- ② 정부가 소득·자산불평등 완화 정책을 수립할 때 행정자료를 이용하는 현황 및 관련 통계
- ② 소득 및 자산과 관련된 국가통계를 산출할 때 행정자료를 이용하는 현황 및 관련 통계

작성

경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4571

관련부처

기획재정부 세제실 조세정책과

☎ : 044-215-4110

통계청 사회통계국 복지통계과

☎ : 044-481-2360

서비스업이 우리 경제의 성장동력이 되기 위해서는?

1 현황 및 문제점

- 우리나라 제조업의 생산성은 이미 선진국 수준에 이르렀으나, 서비스업의 생산성은 주요국에 비해 상당히 낮고, 제조업 생산성의 절반에도 미치지 못하고 있음

OECD 주요국의 생산성

(단위: 만 달러)

		전산업	제조업	서비스업	서비스업/제조업
	한국	8.2	13.8	6.6	47.5%
G7	미국	13.3	16.0	12.8	80.4%
	영국	8.9	12.4	7.5	60.0%
	프랑스	9.9	10.5	8.6	82.1%
	독일	9.2	11.0	7.6	69.3%
	이탈리아	9.1	8.9	8.2	91.6%
	캐나다	9.1	9.5	7.8	82.7%
	일본	7.7	10.9	7.2	66.0%
	G7 평균	9.4	11.6	8.3	71.3%
	OECD 평균	8.9	11.5	7.7	67.0%

자료: 한국생산성본부 생산성 통계DB

주: 취업자당 노동생산성(실질부가가치, 구매력 평가 적용), 2021년 기준, OECD 평균은 튀르키예, 호주를 제외한 36개국 평균

- 서비스업은 이질적인 업종들의 집합으로 세부업종별로 생산성 편차가 크게 발생
 - 생계형 서비스업(숙박·음식점업, 교육서비스업, 부동산업 등)의 생산성이 현저히 낮음. 실직 또는 퇴직한 근로자들의 신규 유입이 과잉경쟁을 유발하고 저생산성을 초래함
 - 정보통신업의 생산성은 서비스 세부업종 중에서 가장 높음. 그러나 주요국 정보통신업 생산성에 크게 미치지 못하며, 투자¹⁵⁾ 및 고급인력¹⁶⁾ 부족이 주된 원인에 해당함

15) 2021년 기준 우리나라 정보통신업의 R&D 규모는 46억 달러로 미국(1,570억 달러)의 2.9%, 영국(153억 달러)의 30.0%에 불과함(자료: OECD Business Enterprise Expenditure on R&D 통계).

16) 정부는 2027년까지 인공지능(AI) 분야에서 12,800명, 클라우드 분야에서 18,800명, 빅데이터 분야에서 19,600명의 인력 부족을 겪을 것으로 예상함(고용노동부, 「'27년까지 인공지능(AI) 12,800명, 클라우드 18,800명 신규인력 부족 전망」, 보도자료, 2023.8.31).

- 전문·과학·기술 서비스업, 금융업의 생산성은 정부의 강한 규제 덕분에 비교적 양호하지만 동일한 이유 때문에 글로벌 경쟁력을 갖추고 있지 못함
- 보건·사회복지업의 생산성은 서비스업 평균을 소폭 상회함. 이 분야는 공공성을 요구하고, 노동집약적인 성격을 갖기 때문에 생산성을 높이는 데 한계가 있음
- 정부의 서비스업에 대한 지원은 제조업에 대한 지원에 비해 미흡함
 - 우리나라 경제에서 서비스업은 총부가가치의 62.3%, 고용의 71.2%를 차지하고 있음 (2023년 기준)¹⁷⁾
 - 그러나 2023년 기준 서비스업체의 법인세 세액공제·감면 규모는 2.0조원으로 제조업체가 받은 혜택(11.1조원)의 1/5에도 미치지 못함

■ 법인세 세액공제 및 세액감면 신고 현황 ■

(단위: 억원)

연도	제조업			서비스업		
	중소기업	일반법인	합계	중소기업	일반법인	합계
21	24,398	37,464	61,862	8,138	7,240	15,378
22	27,652	83,176	110,828	10,081	8,648	18,729
23	29,571	81,412	110,982	11,070	9,122	20,192

자료: 통계청 국세통계

주: 중소기업은 「조세특례제한법 시행령」 제2조에 의한 중소기업이며, 일반법인은 그 외의 법인을 의미

- 서비스업에 대한 정부지원은 미흡한 반면 규제 강도는 상당히 높음
 - OECD가 발표한 상품시장 규제지수 결과에 따르면,¹⁸⁾ 우리나라의 서비스 분야 정부개입 정도는 상당히 높아 최하위권(38개국 중 35위)에 속함
 - 오프라인 서비스가 시장을 주도하던 때에 만들어진 규제가 온라인 서비스가 주류를 이루는 시장을 규제해 여러 가지 부작용이 발생하고 있음
- 우리 경제가 한 단계 도약하려면 서비스업 발전이 필요하다는 점에 대해서 많은 이들이 의견을 같이 하고 있음. 그러나 「서비스산업발전기본법안」 추진 과정에서 나타났듯이 이를 실현하기 위한 구체적인 방안에 대해서 의견이 서로 엇갈리고 있음

17) 2023년 기준 제조업의 부가가치 비중은 28.2%, 고용 비중은 15.7%임(자료: 한국은행의 경제활동별 GDP 통계, 통계청의 산업별 취업자 통계).

18) 기획재정부, 「'23년 경제협력개발기구(OECD) 상품시장 규제지수(PMR) 평가 결과, 한국은 경제협력개발기구(OECD) 38개국 중 20위로 역대 최고 기록」, 보도참고자료, 2024.7.10.

- 찬성하는 측은 서비스업의 발전을 위해 기본법을 바탕으로 기본계획과 발전전략을 수립할 필요가 있다고 주장. 반면 반대하는 측은 기본법 제정 없이 개별법률로도 서비스업의 성장을 도모할 수 있고, 기본법이 보건·의료 분야의 공공성을 훼손할 우려가 있다고 지적
- 제18대 국회부터 제21대 국회까지 지속적으로 「서비스산업발전 기본법안」이 발의되었으나 임기만료로 폐기되었음. 22대 국회에 들어와서도 관련 법안이 기획재정위원회에 회부되어 심사 중에 있음

2 질문 예시

- 1) 정부는 서비스업 육성 의지를 거듭 밝히고 있으나, 여전히 정부의 지원은 서비스업보다 제조업에 집중되어 있다. 예를 들어 R&D투자에 대한 세액공제를 살펴보자. 신성장·원천기술, 국가전략기술에 투자를 하는 기업은 일반 R&D 투자기업에 비해 더 큰 세액공제 혜택을 받을 수 있다.¹⁹⁾ 그런데 여기에 포함된 기술 대부분은 제조업과 관련된 것이다. 서비스업에 대한 지원을 제조업 수준으로 확대할 필요가 있지 않은가? 서비스업의 발전을 위한 정부의 정책 방향과 구체적인 실천방안은 무엇인가?
- 2) 우리나라의 서비스업에 대한 규제 강도는 전반적으로 높은 편이다. 이로 인해 새로운 서비스의 도입이 무산되는 경우가 있다. 이에 정부는 규제 샌드박스를 통해 서비스 신산업의 혁신을 추진하고 있다. 그러나 규제 샌드박스 대상으로 선정된 사업들은 대부분 시범단계 또는 일정 지역 수준에 머물고 있으며, 보편적 서비스로 진화하여 전국적으로 확산된 경우는 별로 없다. 규제 샌드박스의 성과가 전국적으로 확산되지 못하는 이유로 부처 이기주의, 이익집단의 반발 등이 제기되고 있는데, 정부가 생각하는 주된 원인은 무엇인가? 그리고 이를 보완해 규제 샌드박스의 실효성을 높일 수 있는 방안은 있는가?
- 3) 고부가가치 서비스업을 육성하는 것 못지않게, 저부가가치 생계형 서비스업의 자생력을 높이는 것 역시 중요하다. 정부의 자영업자에 대한 정책은 자생력 확보보다는 보호에 집중된 편이다. 어려움에 처한 자영업자를 지원하는 것은 필요하지만 자생력 확보가 전제되지 않은 보호 대책은 단기 효과에 그칠 뿐이다. 정부의 정책 방향을 전환할 필요가 있지 않은가? 물론 정부가 아무런 노력을 기울이지 않은 것은 아니다. 그동안 정부는 생계형 서비스업의 경쟁력을

19) 「조세특례제한법」 제10조

강화하기 위해 준비된 창업지원, 폐업지원 및 재취업 교육 강화, 디지털 전환 촉진 등 다양한 대책을 내놓았다. 하지만 소기의 성과를 거두었다고 보기 어렵다. 디지털 전환 촉진 등 정부의 정책은 왜 성공하지 못했는가? 생계형 서비스업의 공급과잉을 해소하고 자생력을 높일 수 있는 현실적 방안은 무엇인가? 과거의 실패를 되풀이하지 않기 위해 어떤 정책을 추진할 계획인가?

■ 추가 요구 자료

- ① 세부 서비스업종별 정부지원 상세 통계: 세부업종별, 기업 규모별 조세·재정 지원 현황, 서비스업 R&D 투자 지원 통계(대상기술, 지원금액 등)
- ② 규제 샌드박스를 활용한 서비스 신산업 추진 현황 및 관련 통계

작성

경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4571

관련부처

기획재정부 정책조정국 서비스경제과

☎ : 044-215-4610

의무지출의 급증을 관리할 수 있는 방안은?

1 현황 및 문제점

- 저출생·고령화 등 환경변화로 인해 정부의 재정지출이 갈수록 늘어나고 있음. 특히 의무지출²⁰⁾이 재량지출에 비해 빠른 속도로 증가하고 있으며 향후에도 이러한 추세는 계속될 전망
- ‘2024~2028년 국가재정운용계획’에 따르면, 2024년 정부의 총지출 규모는 656.6조원이며, 이 중에서 의무지출은 347.4조원으로 총지출의 52.9%를 차지함
- 2024~2028년 의무지출의 연평균 증가율은 5.7%로 동 기간 재량지출의 연평균 증가율 1.1%를 크게 상회할 것으로 예상됨. 그 결과 2028년 의무지출 규모는 433.1조원으로 총지출의 57.3%를 차지할 전망²¹⁾
- 의무지출 중 복지분야 법정지출(48.7%)이 가장 큰 비중을 차지하며, 이어서 지방이전재원(40.2%), 이자지출(7.8%), 기타 의무지출(3.3%) 순서임(2024년 기준)
- 한편 이자지출이 2024~2028년 연평균 8.0%로 가장 빠르게 증가하고, 복지분야 법정지출, 지방이전재원, 기타 의무지출은 각각 연평균 6.1%, 5.0%, 1.5% 증가할 전망

■ 의무지출 현황 및 전망 ■

(단위: 조원, %)

	'24년	'25년	'26년	'27년	'28년	연평균 증가율
■ 재정지출	656.6	677.4	704.2	730.3	756.2	(3.6)
○ 의무지출	347.4	365.6	391.4	412.8	433.1	(5.7)
(비중)	52.9	54.0	55.6	56.5	57.3	-
■ 복지분야 법정지출	169.2	181.9	193.7	204.9	214.1	(6.1)
■ 지방이전재원	139.8	142.4	152.9	161.2	170.1	(5.0)
■ 이자지출	27.0	29.9	32.2	34.4	36.7	(8.0)
■ 기타 의무지출	11.5	11.4	12.6	12.3	12.2	(1.5)
○ 재량지출	309.2	311.8	312.8	317.5	323.1	(1.1)
(비중)	47.1	46.0	44.4	43.5	42.7	-

자료: 대한민국정부, 「2024~2028년 국가재정운용계획」, 2024.

주: '24년은 국회 확정예산 기준

20) 의무지출은 재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출(지방교부세, 지방교육재정교부금 등) 및 이자지출을 의미. 재량지출은 재정지출에서 의무지출을 제외한 지출.

21) 의무지출이 재정지출에서 차지하는 비중은 지속적으로 상승해 2072년에 64.3%에 이를 전망(국회예산정책처, 「2025~2072년 NABO 장기재정전망」, 2025.2.21).

- 의무지출의 증가는 재정의 지속가능성에 부정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 재정의 경직성 심화와 정책 대응력 약화를 초래함
- 2025년 제2회 추가경정예산 기준 GDP 대비 국가채무비율은 49.1%이며,²²⁾ 향후 의무지출 등 재정지출의 가파른 증가로 인해 국가채무비율은 2072년에 173.0%에 이를 전망²³⁾
- 의무지출이 증가함에 따라 정부가 탄력적으로 조정할 수 있는 재정운용의 폭이 좁아지고 있음. 그 결과 정부는 경기침체에 적극적으로 대응하거나 첨단산업 및 기술에 대한 투자를 늘리기 어려울 수 있음

2 질문 예시

- 1) 그동안 정부의 지출구조조정은 주로 재량지출 감소에 초점을 맞추었다. 금년에도 정부는 2026년도 예산안을 편성하는 과정에서 필수적 소요를 제외한 모든 재량지출에 대해 10% 이상의 구조조정을 실시할 계획이다.²⁴⁾ 반면 의무지출 확대로 인해 발생하는 문제가 갈수록 심각해질 전망이지만, 이에 대한 구조조정은 거의 이루어지지 않고 있다. 너무 늦기 전에 의무지출 구조조정을 본격적으로 추진해야 하지 않겠는가?
- 2) 정부는 인구구조 변화 등을 고려해 의무지출에 대한 구조조정을 진행할 예정이라고 밝혔다.²⁵⁾ 그러나 이는 원론적 수준의 해법에 지나지 않으며, 실질적인 대책이라고 보기 어렵다.
 - 의무지출 중에서 4대 연금, 건강보험 등 복지분야의 법정지출이 가장 큰 비중을 차지한다. 정부는 저출생·고령화 등을 고려한 지출구조조정이라는 원론적 해법 또는 당위적 정책방향을 넘어서는 구체적인 실천방안을 제시할 수 있는가?
 - 지방교부세, 지방교육재정교부금 등 지방이전재원도 의무지출 중 상당한 비중을 차지한다. 정부는 지방자치와 교육자치를 훼손하지 않으면서 이를 합리적으로 구조조정해야 하는 어려움에 놓여 있다. 현재 지방교육재정교부금의 내국세 연동비율 조정, 지방교부세와 지방교육재정교부금의 통합 등 다양한 구조조정 방안이 제기되고 있다. 그리고 이 중 일부는 정부 내에서 구체적으로 논의되고 있는 것으로 알고 있다. 어떻게 진행되고 있는가?

22) 기획재정부, 「2025년 제2회 추가경정예산 국회 확정」, 보도자료, 2025.7.4.

23) 국회예산정책처, 「2025~2072년 NABO 장기재정전망」, 2025.2.21.

24) 기획재정부, 「2026년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침(안)」, 2025.3.

25) 기획재정부, 「2026년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침(안)」, 2025.3.

- 3) 연금 등 의무지출에 대한 구조조정은 다양한 계층의 이해관계가 얽힌 복잡한 문제이다. 따라서 무엇보다도 사회적 합의 도출이 중요하다. 그러나 의무지출 구조조정 과정에서 발생할 수 있는 사회적 갈등을 줄이고 합의를 이끌어내려는 정부의 노력은 별로 보이지 않는다. 정부는 의무지출 구조조정을 추진할 의지를 실제로 갖고 있는가? 사회적 합의를 도출할 실천적 방안은 있는가?

추가 요구 자료

- ① 의무지출(복지분야, 지방이전재원 등) 지출구조조정 내역
- ② 재량지출 지출구조조정 현황 및 관련 통계

작성

경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4571

관련부처

기획재정부 예산실 예산정책과

☎ : 044-215-7130

지출구조조정은 재정건전성 확보에 실질적으로 기여하고 있는가?

1 현황 및 문제점

- 최근 세수결손, 높아진 수준의 국가채무와 그에 따른 이자비용 증가²⁶⁾, 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,²⁷⁾ 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 (GDP대비)	723.2 (35.4)	846.6 (41.1)	970.7 (43.7)	1,067.4 (45.9)	1,126.8 (46.8)	1,195.8 (47.4)	1,277.0 (48.3)	1,353.9 (49.1)	1,432.5 (49.8)	1,512.0 (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, 융자금 회수 등으로 자체 상환이 가능한 채무를 말함

- 국가채무 총규모 및 GDP 대비 비중의 지속적 증가에 대응하여 정부는 지출구조조정 등 재정건전화 노력을 하고 있음²⁸⁾

26) 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

27) 국가채무의 국제비교는 일반정부 부채($D2 = D1 + \text{비영리 공공기관}$)을 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.)

28) 「2024~2028년 국가채무관리계획」, 2024.9.

- 지출구조조정은 「국가재정법」 등 국가재정 운용 관련 법률상의 법정 용어는 아니며, 재정당국의 예산편성 및 국회의 예산심의 과정에서 한정된 재원을 재배분하는 일련의 재정활동을 의미함²⁹⁾
- 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 나타남³⁰⁾
- 감사원의 ‘지출구조조정 추진실태 감사결과’³¹⁾에 따르면 분석대상³²⁾ 중 37.9%(금액 기준)가 단순 사업예산 집행 연기에 해당하였고, 30.5%는 자연 감소분³³⁾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 있었음³⁴⁾

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?

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

30) 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.

31) 감사원, 「2022회계연도 국가결산검사 보고」, 2023.6.26., pp.32-45.

32) 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

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

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

- 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 세입정정에 따라 감액되었다.
- 총사업비 조정 없이 사업절차 지연 등에 따라 자동적으로 감액조정된 사업 예산들은 추후 다시 편성될 가능성이 높는데, 이로 인해 단기적인 재원 재배분 효과는 있을 수 있으나 실질적인 예산 절감 효과를 거두기는 어렵지 않은가?
 - 세입정정에 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 관련하여 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

작성 자

경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4575

관련부처

기획재정부 예산실 예산정책과

☎ : 044-215-7134

예비타당성조사 면제사업이 많은 이유는 무엇인가?

1 현황 및 문제점

- 예비타당성조사는 대규모 신규사업에 대한 예산편성 및 기금운용계획을 수립하기 위해 기획재정부장관 주관으로 시행하는 사전적인 타당성 검증 및 평가제도로, 「국가재정법」 제38조 및 같은 법 시행령 제13조에 근거하고 있음
- 예비타당성조사 대상사업은 ① 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 건설공사가 포함된 사업, 지능정보화 사업, 국가연구개발사업, ② 중기사업계획서에 따라 재정지출이 500억원 이상 수반되는 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 신규사업임
- 예비타당성조사 면제 대상사업에는 10개의 사업유형이 있는데, 공공청사·교정시설 등 신·증축 사업, 국가유산 복원사업, 재난복구 지원 등으로 시급한 추진이 필요한 사업, 법령에 따라 추진하여야 하는 사업, 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업 등이 있음
- 최근 10년간(2015년부터 2024년까지) 실시된 총 조사건수는 308건, 총사업비는 192.5조 원임. 이 중 198건(128조원)의 경우 타당성이 있는 것으로 분석되었으나, 110개 사업(67.4조원)은 중·장기적인 검토가 필요한 것으로 평가됨
- 같은 기간 동안 예비타당성조사 면제사업 수 및 총사업비를 살펴보면, 전체 면제사업 수는 270건으로 예비타당성조사 결과 타당성이 있는 것으로 분석된 사업 수(198건)보다 많음
- 면제사업 중 가장 문제점으로 지적되는 것은 국가 정책적으로 추진하는 사업에 대해서 예비타당성조사를 면제할 수 있도록 규정한 「국가재정법」 제38조제2항제10호의 경우임. 최근 10년간 10개의 면제사업 유형 중 사업수 기준으로 29.3%를, 총사업비 기준으로 66.9%를 차지하고 있을 만큼 규모가 크고, 사업유형의 표현³⁵⁾이 상당히 추상적이라는 지적이 있음

35) 지역균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업

■ 예비타당성조사 면제사업의 사업수 및 총사업비 추이(2015~2024) ■

(단위: 건, 억원, %)

연도	사업수 기준			총사업비 기준		
	전체면제(A)	국가 정책적 추진 필요에 따른 면제(B)	비중 (B/A)	전체면제(C)	국가 정책적 추진 필요에 따른 면제(D)	비중 (D/C)
2015	13	1	7.7	14,003	1,508	10.8
2016	17	0	0.0	28,060	0	0.0
2017	12	2	16.7	176,421	163,318	92.6
2018	30	16	53.3	128,798	109,638	85.1
2019	47	25	53.2	359,750	250,089	69.5
2020	31	17	54.8	300,215	249,151	83.0
2021	31	4	12.9	105,020	8,603	8.2
2022	26	1	3.8	172,438	137,584	79.8
2023	24	5	20.8	119,999	68,021	56.7
2024	39	8	20.5	173,700	68,673	39.5
합계	270	79	29.3	1,578,404	1,056,585	66.9

자료: 국회예산정책처, 「2024 대한민국 재정」 및 「2025 대한민국 재정」 바탕으로 작성

2 질문 예시

- 1) 최근 10년간 결과를 비교해보면 면제사업 수가 270건으로 예비타당성조사 결과 타당성이 있다고 분석된 사업 수 198건을 초과하는데, 면제사업의 수가 예비타당성조사를 통과한 사업의 수보다 많은 것은 예비타당성조사가 형해화되고 있다는 의미 아닌가?
- 2) 예비타당성조사 면제 규모 증가가 면제요건이 불명확하고 엄격하게 적용되지 못하고 있다는 지적에 따라 정부는 2022년 면제요건을 구체화하여 예비타당성조사 면제를 최소화하겠다고 발표하였다.³⁶⁾
 - 그 결과 2022년말 「예비타당성조사 운용지침」을 개정하여 2023년부터 구체화된 면제요건이 적용되었는데, 면제사업 수를 보면 2023년 24건, 2024년 39건으로 그 전에 비하여 오히려 증가하는 추세를 보이고 있다.³⁷⁾

36) 관계부처 합동, 「예비타당성조사 제도 개편 방안」, 2022.9.13., p.6.

37) 예비타당성조사대상 건수는 2022년 26건(타당성 있음 21건, 중·장기적으로 검토 필요 5건), 2023년 22건(타당성 있음 11건, 중·장기적으로 검토 필요 11건), 2024년 18건(타당성 있음 10건, 중·장기적으로 검토 필요 8건)으로 감소하였음

- 면제요건 구체화에도 불구하고 면제사업 건수가 증가한 이유는 무엇인가? 면제요건 구체화가 소용이 없는 면제사업이 많다는 반증이 아닌가?
- 3) 특히 제10호 면제사업의 경우에는 면제요건의 세부요건을 ‘국무회의 의결 및 사업계획 구체성’에서 ‘사업규모·사업비 등의 세부산출 근거가 있고, 자원조달·운영계획, 정책효과 등이 구체적으로 제시된 사업’으로 개정하였다.³⁸⁾
- 이러한 개정에도 불구하고 제10호 면제사업이 전체 면제사업 중 사업수 기준 약 20%, 총사업비 기준 40% 이상을 차지하고 있고, 「국가재정법」 제38조제2항제10호의 ‘지역균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업’이라는 표현 자체가 추상적이어서 행정부의 재량에 좌우될 가능성이 높다는 지적이 계속되고 있다.³⁹⁾
 - 운용지침상 제10호 면제의 세부요건 개정이 허울뿐이고 실효성이 없다는 의미가 아닌가? 법률상 요건을 강화해야 하는 것은 아닌가?
- 4) 제도의 운용 측면에서도, 감사원은 ‘주요 재정관리제도 운영실태 감사보고서(2024.5.)’에서 「국가재정법」 제38조제2항제10호 면제사업 증가의 주요 원인으로 ① 사업계획의 구체성 요건을 제대로 검토하지 않은 점, ② 부실하게 제공된 자료, 검토 시간 부족 등으로 재정사업평가위원회의 심의 기능이 약화된 점을 지적한 바 있다. 이러한 지적사항에 대한 기획재정부의 조치사항은 무엇인가? 개선방안은 마련하고 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 예비타당성조사 면제사업 관련 상세통계: 예비타당성조사 면제 요구 사업 건수 및 총사업비, 면제 대상 선정 사업건수 및 총사업비, 면제 선정률(면제사업 전체 및 면제사유별 통계) 등
- ② 감사원의 ‘주요 재정관리제도 운영실태 감사보고서(2024.5.)’의 지적사항에 대한 부처의 조치사항

작성자

경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4575

관련부처

기획재정부 재정관리국 타당성심사과

☎ : 044-215-5412

38) 「예비타당성조사 운용지침(기획재정부훈령)」 제20조제10호가목 개정(2022.12.)

39) 정도영, 「‘예비타당성조사 제도 개편방안’의 주요 내용과 보안과제」, 국회입법조사처, 2019.5., p.10.; 이세진·박인환, 「예비타당성조사 대상사업 기준 조정의 쟁점과 과제」, 국회입법조사처, 2023.6., p.3.

반복되는 예비비 제도개선 요구는 왜 외면되고 있나?

1 현황 및 문제점

- 예비비는 예산편성 당시 예측할 수 없는 재정수요에 대응하기 위해 총액으로 세출예산에 계상하는 금액임
 - 예비비는 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내로 계상할 수 있는 일반예비비와 이와 별도로 미리 사용 목적을 지정해 재해대책비, 인건비, 환율상승에 따른 원화부족액 보전 등의 목적으로 편성되는 목적예비비로 구분됨
 - 예비비는 2019년 3조원에서 팬데믹의 긴급 대응을 위해 2020년 및 2021년에 그 규모가 대폭 확대되었고, 2022년에는 5.5조원으로 감소하였으며 이후 지속적으로 감소하여 2025년도⁴⁰⁾에는 3.8조원이 편성되었음

■ 예비비 집행 추이 ■

(단위: 조원)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
예비비 예산액	3.0	5.6	9.7	5.5	4.6	4.2	3.8
예비비 지출액	2.7	5.5	9.3	4.7	1.3	1.6	-

자료: 2024회계연도 예비비사용총괄명세서 및 2025년도 제2회 추가경정예산안을 바탕으로 정리

- 예비비는 예산의 신축성을 확보하기 위한 수단으로 국회는 정부의 예비비 사용에 대해 사후 승인을 할 수 있음
 - 「대한민국헌법」에서 차기 국회의 승인을 얻어야 한다고 명시하고 있고⁴¹⁾, 「국가재정법」에서 구체적인 절차를 규정하고 있음
 - 「국가재정법」 제52조에 따르면, 정부는 예비비사용계획명세서 작성, 국무회의 심의 및 대통령의 승인 이후 예비비를 사용하여야 하고, 사용 후에는 총괄명세서를 작성하여 감사원을 거쳐 국회의 승인을 얻어야 함

40) 2025년도 본예산에서 예비비는 2.4조원 편성되었고, 이후 제1회 추가경정예산안에서 1.4조원 증액하여 현재 3.8조원이 편성되어 있음

41) 「대한민국헌법」 제55조 ② 예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다.

- 예비비를 통하여 재정 여건 변화에 신속적으로 대비할 수 있다는 점에서 그 필요성이 인정되나, 행정부 내부 절차만을 통해 집행되고 차기 국회의 승인을 받아 예산집행의 투명성이 떨어지며 예비비 사용 내역을 당해 연도에 파악하기 어려움
- 또한 국회의 연도별 예비비지출 승인의 건에 대한 심사에서 예비비 집행에 대한 시정요구가 반복되고 있음⁴²⁾
 - 이와 관련하여 사전에 사업의 목적과 내용을 국회로부터 심의받지 않고 정부가 포괄적인 재량을 지니고 집행한다는 예비비의 성질에도 원인이 있으나, 예비비 집행내역이 차년도에 가서야 공개됨에 따라 예비비 집행 당시에는 부적절한 집행이 있다 하더라도 문제제기를 할 수 없고, 차년도에 문제제기를 하더라도 이미 발생한 예비비의 지출효력에는 영향을 미칠 수 없기 때문인 점이 지적되고 있음⁴³⁾

2 질문 예시

- 1) 기획재정부는 예비비 배정 및 집행에 관한 세부내역 공개 요구에 대하여 「대한민국헌법」 제 55조 및 「국가재정법」 제52조제4항을 제시하며 내역을 제출하지 않고 있다.
 - 그러나 해당 조문이 당해 연도 예비비 사용의 기밀성을 인정하는 것은 아니라는 의견이 있고, 실제로 2020년의 경우 코로나19에 대응하는 과정에서 당해 연도 예비비 배정 세부내역을 공개한 사례도 있다.⁴⁴⁾
 - 2020년에는 예비비 배정 세부내역을 공개하였는데 이를 제도적으로 매년 하지 못할 이유는 무엇인가?
- 2) 정부에게 집행의 자율성을 부여하는 제도로 예비비 외에 「국가재정법」 제46조와 제47조에 따른 예산의 이·전용과 「국가재정법」 제70조에 따른 기금운용계획의 자체변경이 있다.
 - 두 제도의 경우 분기별로 분기만료일이 속하는 다음 달 말일까지 관련 내역을 국회에 제출하도록 하고 있다. 두 제도와 달리 예비비는 집행내역을 연중에 제출하지 않는 이유가 무엇인가? 그런 방안을 생각조차 하지 않는 것은 아닌가?

42) 연도별 예비비지출 승인의 건에 대한 심사내용에서 채택되고 있는 시정요구 건수는 2020년 35건, 2021년 22건, 2022년 27건, 2023년 26건임

43) 예산결산특별위원회 전문위원, 「2023회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고(총괄)」, 2024.8., p.92.

44) 기획재정위원회 수석전문위원, 제1회 추경 예비심사보고서, 2025., pp.25-26.

- 3) 예비비 사용계획의 국회 제출, 예비비 집행실적 및 사용내역의 분기별·월별 제출 등 예비비 집행의 투명성 확보에 대한 요구가 계속되고 있다.⁴⁵⁾ 반복적인 요구의 원인은 무엇이라 판단하고 있나? 이러한 요구에 대한 기획재정부의 대답은 무엇인가?

추가 요구 자료

- ① 예비비 배정 세부내역 및 사용내역의 정보공개 현황
- ② 2025년도 예비비 배정 세부내역

작성 자

경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4575

관련부처

기획재정부 예산실 예산총괄과

☎ : 044-215-7110

45) 예비비 사용 관련 자료의 국회 제출에 대한 법안은 제18대 국회에서 처음 발의된 이후, 제20대, 제21대, 제22대 국회에서 지속적으로 발의되고 있음

정부는 국세감면을 법정한도를 준수할 의지가 있는가?

1 현황 및 문제점

- 「국가재정법」에서는 조세지출 총량을 관리하여 방만한 조세지출을 제한하고, 재정건전성을 유지하기 위한 목적으로 2007년부터 국세감면을 법정한도제를 규정하고 있음
 - 국세감면율은 국세감면액 총액을 감면 이전의 국세 수입총액으로 나눈 비율로써 산정하는데 「국가재정법」 제88조⁴⁶⁾에서는 이러한 국세감면율이 대통령령으로 정하는 비율 이하가 되도록 노력할 것을 정하고 있음
 - 여기서 대통령령으로 정하는 비율이란 당해 연도의 직전 3년간의 국세감면을 평균값에 0.5%p를 더한 비율을 의미함⁴⁷⁾
- 그런데 최근 10년간 국세감면을 추이를 살펴보면 이 중 절반인 5개년의 국세감면율이 법정한도를 초과하였거나 초과할 것으로 예상되고 있음
 - 2016년부터 2018년까지는 법정한도를 하회하여 운영되어 온 국세감면율이 2019년과 2020년에는 법정한도를 각각 0.6%p, 1.2%p를 초과하였고, 이후 하락세로 전환되었으나 2023년부터는 3개년 연속으로 국세감면율이 법정한도를 초과할 것으로 전망되고 있음
- 그러나 이에 대하여 정부가 법정한도 초과 사유를 분석하거나 국세감면율을 낮추기 위한 후속대응방안 등을 구체적으로 제시하지 않아 국세감면율 법정한도제의 개선이 필요하다는 지적이 제기되고 있음
 - 이러한 반복적인 국세감면을 법정한도 초과와 관련하여 최근에는 대통령선거 공약에서도 관련 내용이 언급된 바 있음⁴⁸⁾

46) 「국가재정법」

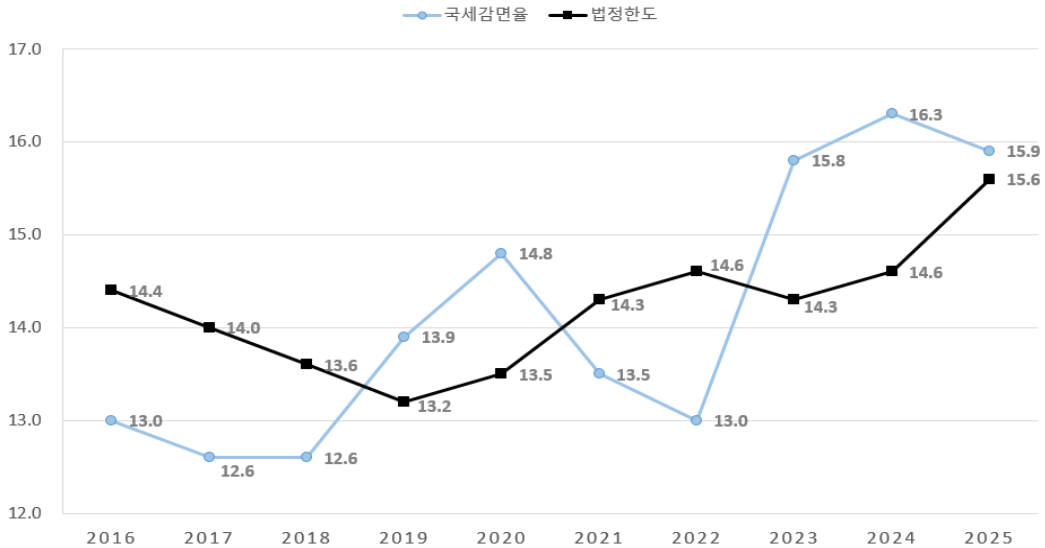
제88조(국세감면의 제한) ① 기획재정부장관은 대통령령으로 정하는 해당 연도 국세 수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 “국세감면율”이라 한다)이 대통령령으로 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다.

② 각 중앙관서의 장은 새로운 국세감면을 요청하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면액을 보충하기 위한 기존 국세감면의 축소 또는 폐지방안이나 재정지출의 축소방안과 그 밖의 필요한 사항을 작성하여 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

47) 「국가재정법 시행령」 제41조제3항

Ⅲ 최근 10년간 국세감면율 및 법정한도 추이

(단위: %)



주: 국세감면율 및 법정한도의 2023년 실적치와 2024년, 2025년의 전망치는 「2025년 조세지출 기본계획」에 근거함
자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 작성

2 질문 예시

- 1) 최근 3개년 연속으로 국세감면율이 법정한도를 초과하고 있다. 여기에는 세수의 감소, 조세지출의 증가 등 다양한 원인이 있을 수 있는데 정부에서 분석하고 있는 주된 원인은 무엇이라고 보는가? 국세감면율이 증가하고 있다는 것은 국세감면액의 증가추세가 국세수입의 증가세를 상회하고 있다는 것인데 이는 곧 정부가 그동안 전체 국세 수입규모에 대한 충분한 고려 없이 조세지출을 확대해왔다는 것을 의미하는 것은 아닌가?
- 2) 향후 저출생·고령화의 심화 및 경제성장의 둔화추세에 따라 세입기반은 악화되는 반면, 재정지출 소요는 증가할 가능성이 높아보여 재정건전성을 확보하기 위해서는 국세감면율 법정한도의 준수 필요성이 더욱 강하게 요구되는 측면이 있음에도 정부는 이에 대한 구체적인 개선방안이나 대책을 제시하고 있지 않은 상황이다. 법정한도가 법률에 규정되어 있음에도 향후에도 이를 준수하지 않는 상황이 반복적으로 발생하고, 이를 위반한다고 하여도 이에 대한 어떠한 제재도 가해지지 않는다면 국세감면율 법정한도제의 존재이유는 무엇인가?

48) 김미영, 「이재명,尹정부서 못 지킨 '국세감면율 법정한도' 준수 공약」, 『이데일리』, 2025년 5월 28일자

3) 현재 「국가재정법」에서는 국세감면을 법정한도와 관련된 제88조제1항이 단순히 권고조항으로 규정되어 있으나 국세감면을 법정한도제의 실효성을 제고하기 위해서는 법정한도제에 구속력을 부여할 필요가 있을 것으로 보여진다.

① 국세감면을 법정한도를 권고조항으로 규정하고 있는 현 기조를 유지할 방침이라면 정부는 재정운용에 있어 이러한 재량적 유연성을 재정준칙주의와 같은 기조와 어떻게 조화를 이루려고 하는가? 일관성 측면에서라도 국세감면을 법정한도 준수를 의무화하여 반복되는 법정 한도 초과 문제를 방지하여야 마땅하지 않는가?

4) 현행 「국가재정법」 및 동 법 시행령에 규정된 국세감면을 법정한도 산출식에 따르면 당해 연도의 직전 3년간의 평균값에 0.5%p를 더한 값을 법정한도로 정하고 있다. 이에 따르면 특정 연도의 국세감면율이 크게 증가할 경우 그 이후 연도의 국세감면을 법정한도 산출 시에 평균 값 자체가 증가하는 효과를 초래하게 된다. 결국 특정 연도의 국세감면을 법정한도 초과하는 당해 연도의 조세지출 증가 뿐만 아니라 그 이후에도 법정한도 산출에 영향을 미쳐 방만한 조세지출로 이어지거나 그렇지 않더라도 법정한도 초과가 누적될수록 국세감면율을 추세적으로 높이는 결과로 이어질 가능성이 있다.

① ‘최근 10년간 국세감면을 및 법정한도 추이’를 살펴보면 국세감면을 법정한도를 초과하는 경우 당해연도를 기준으로 이후 2~3개년간 국세감면을 법정한도 자체가 증가하고 있음을 알 수 있다. 특정 연도의 국세감면을 법정한도 초과가 오히려 향후 법정한도를 증가시키는 이러한 불합리는 개선할 필요가 있지 않은가? 정부는 국가재정운용의 실효성을 제고해야할 의무에 비추어 이를 어떤 방식으로 개선해 나갈 생각인가?

■ 추가 요구 자료

- ① 지난 10년간 연도별 국세수입총액 및 국세감면액 추이
- ② 지난 10년간 국세감면을 법정한도를 초과한 연도의 구체적 초과 사유 및 주요 조세지출 내역

작성 자 경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4574

관련부처 기획재정부 세제실 조세특례제도과

☎ : 044-215-4130

할당관세는 정말로 물가안정에 기여하고 있는가?

1 현황 및 문제점

- 「관세법」상 할당관세⁴⁹⁾는 탄력관세제도의 일종으로 원활한 물자수급이나 국내 가격 안정, 세율 불균형 해소 등을 위하여 기본관세율의 40%p 범위에서 관세율을 가감하여 적용하는 제도로써 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 전 세계적인 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

49) 「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 지적⁵⁰⁾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 제기⁵¹⁾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 바⁵²⁾ 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 규정⁵³⁾하고 있으나 실제로는

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

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

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

53) 「관세법」 제71조제4항

관련 연구용역의 요약본만 제공되고 있어 할당관세 운용 결과에 대한 체계적 평가 및 검증이 어렵다는 지적⁵⁴⁾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

작성 자

경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4574

관련부처

기획재정부 세제실 산업관세과

☎ : 044-215-4430

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

조세특례 예비타당성평가제도의 존재이유는 무엇인가?

1 현황 및 문제점

- 조세특례 예비타당성평가제도란 조세지출 신설 이전의 사전적 평가제도로서 조세특례의 도입 필요성 및 적시성, 기대효과 및 예상되는 문제점 등을 주된 내용으로 하여 정책적 타당성과 고용·투자 등 경제 각 분야에 미치는 영향 등을 평가하는 제도임
 - 2014년 「조세특례제한법」 개정으로 기획재정부는 2015년부터 조세지출을 신규로 도입할 때 정책 결정을 위하여 주요 조세특례에 대한 평가를 실시할 수 있게 되었음
- 이에 따라 정부는 연간 조세특례금액이 300억원 이상인 조세특례를 신규로 도입하는 법률안을 제출하는 경우에는 전문적인 조사·연구기관⁵⁵⁾에서 조세특례의 필요성 및 적시성, 기대효과, 예상되는 문제점 등 대통령령으로 정하는 내용에 대해 평가한 결과를 첨부하여야 함⁵⁶⁾
 - 기존 조세특례의 내용을 변경하는 법률안을 제출하는 경우로서 기존 조세특례 금액에 추가되는 연간 조세특례 금액이 300억원 이상인 경우는 이 규정에 따른 예비타당성평가 대상에 포함함⁵⁷⁾
- 다만, 「조세특례제한법」에서는 경제·사회적 상황에 대응하기 위하여 도입하려는 경우로서 국무회의의 심의를 거친 사항 등 일정한 경우 조세특례 예비타당성 평가대상에서 제외할 수 있도록 정하고 있음⁵⁸⁾
- 그런데 2015년 조세특례 예비타당성평가제도가 도입된 이후로 2024년까지 조세특례 예비타당성평가가 이루어진 항목은 18건인 반면, 면제된 항목은 약 2.7배인 49건에 이르고 있음
 - 2024년의 경우에는 조세특례 예비타당성평가 대상 조세특례 8건 중 2건만 예비타당성평가가 실시되었음

55) 기획재정부장관은 ① 한국조세재정연구원, ② 한국개발연구원, ③ 그 밖에 조세특례의 평가 등과 관련하여 전문 인력과 조사·연구 능력 등을 갖춘 것으로 기획재정부장관이 인정하는 기관 중에서 “전문적인 조사·연구기관”을 지정할 수 있음 (「조세특례제한법」 제142조제6항 및 같은 법 시행령 제135조2)

56) 「조세특례제한법」 제142조제5항 본문

57) 「조세특례제한법」 시행령 제135조제6항

58) 「조세특례제한법」 제142조제5항 각 호

- 또한, 2024년 조세특례 예비타당성평가가 면제된 항목은 아래와 같이 6건인데 그 면제사유는 모두 ‘경제·사회적 상황에 대응하기 위하여 도입이 필요한 경우로서 국무회의의 심의를 거친 사항’⁵⁹⁾임
- 2021년 2월 「조세특례제한법 시행령」 개정을 통해 조세지출예산서에 조세특례 예비타당성평가 면제 내용 및 사유를 작성하도록 규정한 이후로 2024년까지 조세특례 예비타당성평가가 면제된 항목들을 살펴보면 전부 ‘경제·사회적 상황에 대응하기 위하여 도입이 필요한 경우로서 국무회의의 심의를 거친 사항’을 이유로 면제하였음
- 해당 조세특례 항목들이 이와 같은 사유로 예비타당성평가를 면제받지 아니하였다면 제도 설계의 적정성이나 경제성, 형평성 등의 관점에서 예비타당성평가를 통해 제도 도입이 가능했는지 또는 해당 조세특례 항목들로 인한 조세지출이 사후적으로 비용 대비 편익이 유의미하게 보장되었을지는 의문임

■ 2024년 조세특례 예비타당성평가 면제 내용 및 사유 ■

	조세특례 항목	내 용	면제 사유
1	통합투자세액공제 증가분 공제율 상향	국가전략기술, 일반 및 신성장·원천기술의 통합 투자세액공제 증가분 공제율을 10%로 일괄 상향	전략산업에 대한 글로벌 경쟁 지속, 투자 세제지원 강화 필요 (조특법§142⑤1)
2	통합고용세액공제 제도 합리화	근로기간 등 특성을 반영한 맞춤형 지원으로 개편 및 고용인원 계산 단순화 등 제도 간소화 추진	고용 유인효과 및 제도 활용 제고 (조특법§142⑤1)
3	개인종합자산관리계좌 (ISA)에 대한 세제지원 확대	일반 투자형 ISA의 납입한도 및 비과세 한도 확대 및 국내 투자형 ISA 신설	국민의 자산 형성 지원, 자본 시장 활성화·선순환 유도 (조특법§142⑤1)
4	결혼세액공제 신설	혼인신고 시 부부에게 최대 100만원 세액공제 (부부 1인당 50만원) 적용	심각한 저출산 문제 해소를 위해 적극적 지원방안 마련 (조특법§142⑤1)
5	맞벌이가구 근로장려금 소득상한금액 인상	맞벌이가구 근로장려금 소득상한금액을 연간 3,800만원에서 4,400만원으로 인상	저출산 심화 등으로 향후 우리 경제 및 사회에 상당한 위축 발생 우려, 대책 마련 필요 (조특법§142⑤1)
6	자녀세액공제 금액 확대	자녀 1인당 세액공제 금액을 10만원씩 인상	심각한 저출산 문제 해소를 위해 적극적 지원방안 마련 (조특법§142⑤1)

자료: 대한민국정부, 「2025년도 조세지출예산서」, 2024.9.

59) 「조세특례제한법」 제142조제5항제1호

- 이와 같이 조세특례 예비타당성평가의 대상이 되는 조세특례 중 실제로 예비타당성평가가 이루어진 경우가 드물고, 2021년 이후로 정부의 조세지출예산서에 기재된 면제사유 또한 전부 동일하다는 점 등을 지적하며 동 제도가 사실상 유명무실하다는 비판이 지속적으로 제기되고 있음

2 질문 예시

- 1) 조세특례 예비타당성평가제도는 신규 조세지출제도 도입에 있어 대표적인 사전평가제도라고 할 수 있지만 앞서 살펴본 바와 같이 제도 도입 이후 예비타당성평가 대상 조세지출 중에서 면제 건수가 실시 건수보다 훨씬 더 많은 것을 알 수 있다.
 - ① 일례로 2023년 기준 약 4조 7,300억원의 조세지출이 발생하여 조세지출 항목 중 감면액이 두 번째로 큰 근로장려금의 경우에는 그동안 지급대상가구의 소득상한금액 및 재산요건을 완화하고 최대지급금을 상향하는 등 제도를 단계적으로 확대하여 왔음에도 매년 조세특례 예비타당성평가를 면제받은 바 있다. 이렇듯 관행적인 예비타당성평가 면제는 제도 자체를 유명무실하게 만들고 있는데 그럼에도 불구하고 해당 제도가 존재하는 이유는 무엇인가?
 - ② 또한, 2024년의 사례에서 보듯이 예비타당성평가의 면제가 없었다면 해당 조세특례 항목이 예비타당성평가를 통과하였을지 또는 사후적으로라도 해당 조세지출의 비용 대비 편익이 창출되었을지도 의문이다. 정부는 예비타당성평가 면제 사례들에 대한 사후적 평가·점검이라도 해보았는가? 예비타당성평가를 면제받았다면 사전에 해당 조세특례의 필요성, 적시성 등에 대한 충분한 검토가 이루어졌다고 보기는 어려운만큼 사후적으로라도 이를 보완할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있는 것 아닌가?
- 2) 조세특례 예비타당성평가제도가 실효성을 갖도록 하기 위해서는 행정부의 판단으로 예비타당성평가가 면제된 조세지출항목에 대해서도 이후에 국회가 필요하다고 판단하는 경우 의결을 통해 조세특례 예비타당성평가를 실시하도록 하는 방안을 고려하여야 한다는 의견이 제기되고 있는데 이에 대한 정부의 입장은 어떠한가?
 - 현행 「국가재정법」의 경우 제38조제4항에서 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야한다고 규정하고 있음

3) 조세특례 예비타당성평가제도가 유명무실해진 원인으로는 「조세특례제한법」상 예비타당성평가 면제사유가 지나치게 포괄적이어서 사실상 국무회의 심의만 거치면 예비타당성평가 면제가 용이하게 이루어질 수 있는 구조에서 기인하는 측면도 존재한다.

① 이에 면제사유를 보다 엄격하게 구체화하여 법률에서 규정할 필요가 있다는 지적⁶⁰⁾에 대한 정부의 입장은 무엇인가?

- 이와 관련하여 대규모 조세특례의 경우 예비타당성평가 면제요건을 엄격화하고 예비타당성평가를 시행한 경우 국회보고를 의무화 하는 방안이 최근 대통령선거 공약에서도 언급된 바 있음⁶¹⁾

② 또한 일정 규모 이상의 조세특례의 경우 예외없이 의무적으로 예비타당성평가를 거치게 할 경우 이는 동 제도의 도입 취지에 부합하고 실효성 확보에도 기여할 수 있을 것으로 보여지는데 이와 같은 제도개선 방향성에 대하여 동의하는가?

③ 그리고 조세특례 예비타당성평가를 면제하기 위해서는 국무회의의 심의 이외에도 그 절차의 객관성을 담보할 수 있는 추가적인 검토과정을 도입하는 등의 제도개선이 필요하다는 의견도 제기된다. 적어도 현행과 같은 느슨한 예비타당성평가 면제 관행을 바꾸어 보다 엄격하고 분명한 원칙을 세워야 할 필요가 있어보이는데 이러한 절차를 추가적으로 도입하고 이와 같은 관행을 개선한다면 조세특례 예비타당성평가 면제 건수가 감소할 것으로 보이는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 2015년 이후로 조세특례 예비타당성평가가 실시된 조세지출항목의 지출규모와 면제된 조세지출항목의 지출규모에 대한 통계
- ② 최근 10년간 「국가재정법」 제38조제4항에 따라 국회의 의결로 예비타당성조사를 실시한 횟수
- ③ 2015년 이후로 조세특례 예비타당성평가 대상 조세특례의 조세지출 규모별 분포 현황

작성자

경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4574

관련부처

기획재정부 세제실 조세특례제도과

☎ : 044-215-4130

60) 송민경, 「조세특례 성과평가 제도의 입법영향분석」, 『NARS 입법영향분석보고서』 제31호, 국회입법조사처, 2018.12., p.49.

61) 강신우, 「감면만 늘고 검증은 뒷전…“예측오차 잡아야 세는 지출 막는다”」, 『이데일리』, 2025년 6월 30일자

고액·상습체납자에 대한 제재수단이 체납액 감소로 이어지고 있는가?

1 현황 및 문제점

- 현행 「국세징수법」상 고액·상습체납자에 대한 제재수단으로서 대표적인 제도에는 명단공개 제도⁶²⁾와 출국금지제도⁶³⁾가 있음
 - 명단공개제도는 성실납세자가 존경받고 탈세와 체납은 부도덕하다는 성숙한 납세문화 정착을 위한 세정혁신의 일환으로 2004년 도입되었음
 - 도입 당시에는 체납 발생일로부터 2년이 지난 국세 합계액이 10억원 이상인 경우를 대상으로 규정하였으나, 현재에는 체납 발생일로부터 1년이 지난 국세 합계액이 2억원 이상인 체납자에 대하여 시행하고 있음
 - 출국금지제도는 정당한 사유 없이 5천만원 이상의 국세를 체납한 사람 중 배우자 또는 직계존비속이 국외로 이주하는 등 대통령령으로 정하는 일정한 경우에 해당하는 사람으로서 관할 세무서장이 압류·공매, 담보 제공, 보증인의 납세보증서 등으로 조세채권을 확보할 수 없고 강제징수를 회피할 우려가 있다고 인정하는 사람에 대하여 출국을 제한함으로써 심리적 압박을 가하여 체납조세의 납부를 유도하는 수단으로서 2010년 도입되었음
- 최근 3년간 고액·상습체납자 명단공개 현황을 살펴보면 공개인원 및 체납액이 매년 증가하고 있음을 알 수 있음
 - 2024년의 경우에는 전년 대비 공개인원은 1,700명(21.3%), 체납액은 1조 583억원(20.6%) 증가하였음

■ 최근 3년간 고액·상습체납자 명단공개 현황 ■

(단위: 명, 억원, %)

구 분	2022		2023		2024	
	인 원	체납액	인 원	체납액	인 원	체납액
개 인	4,423(63.7)	29,569(66.9)	4,939(62.0)	34,078(66.4)	6,033(62.4)	40,601(65.6)
법 인	2,517(36.3)	14,627(33.1)	3,027(38.0)	17,235(33.6)	3,633(37.6)	21,295(34.4)
합 계	6,940(100.0)	44,196(100.0)	7,966(100.0)	51,313(100.0)	9,666(100.0)	61,896(100.0)

자료: 국세청 징세과, 「2024년 고액·상습체납자 개인 6,033명, 법인 3,633개 명단 공개」, 국세청 보도참고자료, 2024.12.17.

62) 「국세징수법」 제114조

63) 「국세징수법」 제113조

- 그리고 출국금지제도의 경우 최근 3년간 출국금지 현황을 살펴보면 출국금지인원은 매년 감소하고 있으나 출국금지인원의 체납액은 증가추세에 있어 결과적으로 출국금지인원 1인당 평균 체납액 또한 매년 증가하고 있음

■ 최근 3년간 출국금지 인원 및 체납액 현황 ■

(단위: 명, 억원)

구 분	2022	2023	2024
인 원	4,403	3,858	3,831
체납액	62,353	60,215	66,506
1인당 체납액	14.2	15.6	17.4

자료: 국세청, 「고액체납자 출국금지현황 I (체납규모)」, 『국세통계연보』, 각 연도

- 이러한 추세에서 명단공개제도 및 출국금지제도가 고액·상습체납자에 대한 제재수단으로서 실효성이 충분한가 하는 의문이 지속적으로 제기되고 있음

2 질문 예시

- 1) 앞서 살펴본 바와 같이 최근 3년간 고액·상습체납자 명단공개 현황을 살펴보면 공개인원과 체납액이 매년 증가하고 있는데 여기에는 경기 불황에 따른 자금 사정의 악화, 고의적인 납세 기피, 경제 규모의 성장에 따른 세수 규모 확대 등 다양한 원인이 있을 수 있다. 한편, 이와 관련하여 최근 3년간 연도별 누계 체납액 중 과세당국이 사실상 징수가 어렵다고 판단한 정리보류금액의 추이를 살펴보면 이 또한 매년 증가하고 있음을 알 수 있다. 과세당국은 체납액 및 정리보류금액의 증가에 있어서 추세적·구조적 요인과 일시적·일시적 요인 중 어느 쪽이 더 큰 원인으로 작용하고 있다고 분석하고 있는가? 체납액 징수율 제고를 위한 대책 마련에 있어서 이러한 원인 분석결과를 구체적으로 어떻게 반영하고 있는가?
- 2) 현재의 명단공개는 관보 게재 및 관할 세무서 게시판에 게시하고, 온라인으로는 국세청 홈페이지 정보공개메뉴에서 명단을 공개하고 있는데 공개 명단에 대한 일반 국민의 접근성이 떨어진다는 점, 체납 발생 후 명단 공개까지 명단공개 대상자의 소명절차 등을 거치다보면 시차가 발생하게 되어 그 효과가 반감될 수밖에 없다는 점 등을 고려하였을 때 체납자에 대한 명단공개제도의 심리적 압박효과가 떨어진다는 지적도 제기되고 있다. 명단공개에 대한 국민적 관심을 제고하기 위해서는 다양한 홍보방식을 통해 정보접근성을 높이고 공개절차를 효율화하여 적시에 명단공개가 이루어질 수 있도록 제도개선이 필요할 것으로 보여지는데 이러한 개선방향에 대한 과세당국의 입장은 어떠한가?

3) 현행 「국세징수법 시행령」에 따르면 최근 2년 간의 체납액 납부비율이 50% 이상인 경우 명단에서 제외되도록 규정⁶⁴⁾하고 있는데 고액체납자들이 이를 악용하여 체납액의 일부만 납부하고 명단공개를 회피하는 문제가 발생하고 있다.

① 이에 동 제도의 실효성을 제고하기 위해서는 명단공개 제외사유를 체납액 납부비율로 정하기보다는 절대적 기준금액을 설정하여 이에 미달할 경우 납부비율과 상관없이 명단을 공개하도록 하여야 한다는 의견이 주장되고 있다. 그러나 이 경우 오히려 고액체납자들의 납부 의지를 약화시켜 체납액 징수에 어려움이 발생할 수 있다는 반론도 제기되고 있다. 정부는 고액체납자들이 이를 악용하더라도 이를 통해 체납액의 일부라도 징수할 수 있다는 점에서 현행대로 유지하여야 한다고 보는가? 이러한 제외 사유가 오히려 명단공개제도의 효과를 약화시키고 있지는 않은가?

② 체납액의 대소를 막론하고 일률적인 납부비율을 적용하여 명단에서 제외하기보다는 체납액 규모에 따라 명단에서 제외되는 납부비율을 차등적용할 필요가 있다는 의견도 제기되는 바, 이에 대한 정부의 입장은 어떠한가?

4) 고액·상습체납자 출국금지제도의 경우 최대 6개월까지 이를 설정할 수 있는데 ① 납부에 따른 출국금지 해제보다는 출국금지기간의 만료, 체납 국세의 소멸시효 완성 등을 이유로 출국금지가 해제되는 경우가 많고, ② 해외 다른 국가들에 비하여 그 기간이 짧아 과세당국이 법무부에 대하여 반복적으로 연장요청을 해야하는 비효율성을 초래한다는 지적이 제기된 바 있다.

① 출국금지는 거주·이전의 자유를 제한하기 때문에 그 요건과 적용을 엄격히 할 필요성이 있지만 제도의 실효성 및 행정의 효율성 확보 측면에서 이와 같은 제재가 실질적인 체납액 징수로 이어질 수 있는 적절한 출국금지기간을 설정할 필요성도 있다고 보여지는데 이에 대한 정부의 입장은 어떠한가?

■ 추가 요구 자료

- ① 2004년 이후 현재까지 명단공개 대상자의 누적 체납액 및 징수액 현황
- ② 최근 5년간 고액·상습체납자 명단공개 삭제 사유별 현황
- ③ 최근 5년간 체납액 일부 납부를 통한 명단공개 제외 인원 현황
- ④ 최근 5년간 고액·상습체납자 출국금지 해제 사유별 현황
- ⑤ 고액·상습체납자 1인당 평균 출국금지기간 및 최근 5년간 고액·상습체납자 출국금지 연장 요청 횟수, 국세청의 출국금지 요청(연장 요청을 포함) 횟수에 대한 법무부의 거부 통보 횟수 현황

64) 「국세징수법 시행령」 제105조제2항제1호

작성 자

경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4574

관련부처

국세청 징세법무국 징세과

☎ : 044-204-3001

자원순환 촉진을 위해 의제매입세액공제 제도를 어떻게 개선할 것인가?

1 현황 및 문제점

- 의제매입세액공제 제도는 세금계산서를 발급받지 못한 경우에도 예외적으로 일정한 매입세액공제를 허용하여 부가가치세의 환수·누적효과를 완화하기 위한 것임
 - 「조세특례제한법」 제108조에 따른 재활용폐자원 등 의제매입세액공제는 재활용폐자원 및 중고자동차를 수집하는 사업자⁶⁵⁾가 세금계산서를 발급할 수 없는 자 등으로부터 재활용폐자원과 중고자동차를 2025년 12월 31일까지 취득하여 제조·가공하거나 이를 공급하는 경우 ‘취득금액×공제율’의 금액을 매입세액으로 공제할 수 있는 제도임
 - (공제율) 재활용폐자원은 3/103⁶⁶⁾, 중고자동차는 10/110
 - (재활용폐자원) 고철, 폐지, 폐유리, 폐합성수지, 폐합성고무, 폐금속캔, 폐건전지, 폐비철금속류, 폐타이어, 폐섬유, 폐유, (중고자동차) 「자동차관리법」에 따른 자동차 중 중고자동차⁶⁷⁾
 - 2025년 세제개편안에 해당 제도의 일몰을 3년 연장하고, 중고자동차에 대한 공제한도를 신설하고 2개 과세기간(1년) 간 이월공제를 허용하는 방안이 포함되어 있음⁶⁸⁾
- 재활용폐자원과 중고자동차 간 공제율이 다른 이유는 중고자동차와 재활용폐자원 간 재활용 성격의 차이와 관련이 있다는 주장이 있음⁶⁹⁾
 - 중고자동차는 자동차 고유의 형태와 기능을 유지하나, 사용연한이 오래되어 가치가 감소한 것으로, 중고자동차 가격에 자동차소유자가 처음 자동차를 구매할 당시 납부한 부가가치세가 일부 포함되어 있다고 보아, 관련 매입세액을 모두 공제하여 중복과세 문제를 해소하고자 하는 취지가 있음

65) 「폐기물관리법」상 기물중간처리업허가를 받은 자(폐기물 재활용에 한함) 또는 폐기물재활용신고를 한 자, 자동차매매업등록을 한 자, 한국환경공단, 중고자동차 수출자, 기타 재활용폐자원을 수집하는 사업자로서 재생재료 수집 및 판매를 주된 사업으로 하는 자

66) 재활용폐자원의 경우 부가가치세 확정신고시 해당 ‘사업자가 공급한 재활용폐자원 관련 과세표준×80%-세금계산서 수취분 재활용폐자원 매입가액(사업용 고정자산 매입가액 제외)’을 한도로 적용받을 수 있음

67) 「조세특례제한법 시행령」 제110조 제4항 제2호 각 목의 자동차는 제외함

68) 기획재정부 보도자료, 「2025년 세제개편안 상세본」, 2025.7.31., p.57.

69) 기획재정부위원회 전문위원, 「조세특례제한법 일부개정법률안(김경만의원 대표발의, 의안번호 2109584) 검토보고」, 2021.11., pp.4~5.

- 한편, 재활용폐자원은 중고자동차와 달리 재화로서 본연의 기능을 상실한 것이므로 재활용 폐자원 가격에는 본래 재화의 가치가 반영되어 있지 않지만, 재활용폐자원의 활용을 장려하고, 폐지수거 노인 등 최저생활 보장 등을 위해 의제매입세액공제를 적용하는 정책적 목적이 있음
- 또한 중고자동차에 대해 10/110 공제율을 적용할 수 있는 것은 ‘중고자동차가 중고품 중에서 가격이 비싸고 빈번하게 거래되는 점, 국가에서 자동차의 소유권 변경 정보를 기록·관리하는 점, 자동차 소유권이 변경될 경우 취득세를 납부하는 점’과 관련이 있음⁷⁰⁾
 - 재활용폐자원과 중고자동차 모두 공제율이 10/110으로 동일하였으나, 재활용폐자원은 현재 3/103, 중고자동차는 9/109와 10/110 공제율을 적용받다가 2017년 7월부터 중고자동차 거래가 현금영수증 의무발급대상으로 지정된 이후 2018년부터 현재의 10/110 공제율이 적용됨⁷¹⁾
- 재활용폐자원 등 의제매입세액공제의 적용대상 품목(폐자동차, 중고품)에 대해 문제점이 지적됨
 - 자동차를 폐차 및 해체·재활용하기 위하여 수집하는 경우와 다시 판매하기 위하여 수집하는 경우를 구분하지 않고 있으므로, 폐자동차의 경우 취득 후 해체·분해과정을 거쳐 가공된 재활용 폐자원으로 보아 중고자동차보다 낮은 공제율을 적용하는 것은 불합리하다는 의견이 있음⁷²⁾
 - 국내 중고거래시장은 2023년 32조원, 2025년에 43조원에 이를 것으로 예상되나,⁷³⁾ 일반 중고거래 사업자는 의제매입세액공제를 적용받지 못하여 누적·환수효과 등이 해소되지 않음

2 질문 예시

- 1) 현행 제도 하에서 폐차는 중고자동차가 아닌 고철 등 폐자원으로 보아 중고자동차보다 낮은 공제율이 적용된다. 이러한 문제 인식 하에 폐차에 대해 중고자동차와 동일한 공제율을 적용하는 개정안이 지난 국회에 발의되었으나,⁷⁴⁾ 폐차는 중고자동차와 재화의 성격, 가치체계 등이 다르므로 동일한 공제율을 적용하는 것은 적합하지 않다는 의견이 제시되었고,⁷⁵⁾ 개정에 이르지 못하였다.

70) 하세정·정재호·성명재, 『2018 조세특례 심층평가 재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2018.

71) 조세특례 심층평가(2020)에 의하면, 중고자동차가 현금영수증 의무발급대상으로 지정된 이후 중고자동차 매입가액에 대한 저가신고 가능성이 낮아짐(기획재정부·한국조세재정연구원, 『2020 조세특례 심층평가: 중고자동차 의제매입세액 공제특례』, 2020)

72) 홍기용, 「폐차의 부가가치세 매입세액 공제특례 세제개선」, 폐차의 재활용폐자원 조세특례에 대한 세제포럼 발표자료, 한국세무학회, 2025.

73) Statista, *Market size of the second-hand transaction market in South Korea from 2008 to 2023*, 2024.5, 하니금융연구소, 「중고거래, AI가 올려주는 당신의 매너온도」, 2024.12.13.

74) 「조세특례제한법 일부개정법률안」: 김영만의원 대표발의(의안번호 2109584), 박광운의원 대표발의(의안번호 2014176), 이찬열의원 대표발의(의안번호 2001991)

- ① 자동차해체재활용업자가 자동차를 취득하는 시점에는 아직 말소등록 또는 해체가 이루어지지 않았으므로, 자동차를 운행 가능한 상태에서 취득했다면 법적·사실적으로 재활용폐자원이 아니라 중고자동차 수집으로 볼 수 있는 것 아닌가? 아니면 자동차 말소등록이 매입 후 시점에 이루어지는 것을 행정상 편의로 보아 중고자동차와 다른 성격으로 보아야 하는가?
- ② 폐차 거래의 투명성이 관리되어 있다고 보아 매입세액 공제율을 상향 조정할 정책적 필요성은 없는가?
- ③ 2023년 기준, 폐차는 223,413대이고 폐차 매출 중 완차수출이 32.09% 비중을 차지하고 있는 점을 고려할 때, 재활용률이 높은 폐차의 완차수출에 한해 중고자동차와 동일한 공제율을 적용하자는 의견⁷⁶⁾에 대한 정부의 판단과 견해는 무엇인가? 이 경우, 완차수출 폐차의 범위는 어떻게 규정되어야 하는가?⁷⁷⁾

2) 재활용폐자원 등 의제매입세액공제의 적용대상을 중고품으로 확대⁷⁸⁾하는 논의가 제기되고 있다. 이는 재활용폐자원의 수집활동을 지원하여 재활용을 촉진하고, 매입세액공제를 받지 못하는 사업자의 세부담을 완화하려는 해당 제도 원래의 조세정책적 목적에 부합한다고 보는가?

- ① 2021년 조세특례 심층평가에 의하면, 해당 제도는 재활용시장에 대한 정부개입의 필요성이 인정된다고 보면서도, 영세사업자의 세금계산서 미발행 거래와 허위기장을 유인할 경우 재활용시장의 성숙을 저해할 우려가 있다고 지적된 바 있다.⁷⁹⁾ 중고품 거래이력은 어떻게 관리되고 있는지 정부는 파악하고 있는가? 또한 이는 적용대상 품목인 재활용폐자원, 중고자동차와 비교할 때 어떠한 차이가 있다고 보는가?

작성자

경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4573

관련부처

기획재정부 조세특례제도과

☎ : 044-215-4130

75) 기획재정부 전문위원, 「조세특례제한법 일부개정법률안(김경만의원 대표발의, 의안번호 2109584) 검토보고」, 2021.11., p.13.(해당 기획재정부 전문위원 검토보고서 상에는 이를 기획재정부 의견으로 인용함)

76) 홍기용, 앞의 글.

77) 박보영, 「폐차의 부가가치세 매입세액 공제특례 세제개선」, 폐차의 재활용폐자원 조세특례에 대한 세제포럼 토론회자료, 한국세무학회, 2025.

78) 「조세특례제한법 일부개정법률안」(제22대:신영대의원 대표발의안(의안번호 2211175), 이인선의원 대표발의안(의안번호 2210541))

79) 기획재정부·한국개발연구원, 『2021년 조세특례 심층평가: 재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액 공제특례』, 2021.

투자·상생협력 촉진세제, 가계소득으로의 환류 수단인가, 기업 경영의사결정에 대한 규제인가?

1 현황 및 문제점

- 「조세특례제한법」에 따른 투자·상생협력 촉진을 위한 과세특례는 기업소득이 투자, 임금증가, 상생협력의 형태로 환류되어 경제활성화를 촉진시키는 것을 목적으로 하며, 상호출자제한 기업집단에 속하는 내국법인이 투자, 임금증가, 상생협력의 형태로 환류된 금액이 기업소득의 일정률에 미달할 경우 '미환류소득 - 차기환류적립금 - 이월된 초과환류액의 20%'를 미환류소득에 대한 법인세로 추가 과세됨(2025년 말 일몰 종료 예정이나, 2025년 세제개편안 일몰 3년 연장함)⁸⁰⁾
- 과세방식에 대해 기업은 투자포함방식(A형)과 투자제외방식(B형) 중 선택할 수 있음⁸¹⁾
 - 투자포함(A형) : $\text{미환류소득} = \text{기업소득} \times 70\% - (\text{투자} + \text{임금증가} + \text{상생협력지출금액} \times 3)$
 - 투자제외(B형) : $\text{미환류소득} = \text{기업소득} \times 15\% - (\text{임금증가} + \text{상생협력지출금액} \times 3)$

산정한 금액이 음수인 경우 음의 부호를 댄 금액은 '초과환류액'이라 함
 기업소득: '각사업연도 소득금액+「조세특례제한법 시행령」 제100조의 32 제4항 제1호 합계액-제2호 합계액'(3천억원 한도)⁸²⁾
 투자: 「조세특례제한법 시행령」 제100조의 32 제6항 및 제7항에 따른 유·무형자산에 대한 투자 합계액
 임금증가: 상시 근로자의 임금증가액*, 청년정규직 임금증가액**, 정규직전환 근로자 임금증가액**
 * 직전 사업연도 대비 상시근로자 수가 감소하거나 같은 경우(직전 사업연도 대비 상시근로자 수 임금증가액), 직전 사업연도 대비 상시근로자 수가 증가한 경우(기준 상시근로자 임금증가액의 150%+신규 상시근로자 임금증가액의 200%)
 ** 청년 정규직·정규직전환 근로자 임금증가액은 각각 직전 사업연도의 청년 정규직 근로자 수 보다 증가, 해당 사업연도에 정규직 전환 근로자가 있는 경우에 적용됨
 상생협력지출금액: 공동근로복지기금 등 「조세특례제한법 시행령」 제100조의 32 제14항에 따른 출연금 등 합계액
- 2025년 세제개편안에 환류대상에 배당 추가, 기업이 환류해야 하는 기업소득 비율을 상향 조정하는 방안이 포함됨(A형 60~80%→65~85%, B형 10~20%→20~40%)⁸³⁾

80) 「조세특례제한법」 제100조의 32

81) 해당 사업연도에 초과환류액이 있으면 그 초과환류액은 그 다음 2개 사업연도까지 이월하여 그 사업연도의 미환류소득금액에서 공제할 수 있음. 해당 사업연도의 미환류소득의 전부 또는 일부를 차기환류적립금으로 적립하여 미환류소득에 대한 과세를 다음 2개 사업연도까지 유예할 수 있음

82) 법인세 과세표준 3천억원 초과시 최고 법인세율(24%)이 적용되는 것을 고려하여, 법인의 과도한 세부담 증가를 방지하고자 기업소득 한도를 3천억원으로 제한하였음

83) 기획재정부 보도자료, 「2025년 세제개편안」, 2025.7.31., p.10.

- 투자·상생협력 촉진세제는 본래 2015년에 기업부문의 배당·투자 확대 및 고용증대를 위한 기업소득 환류세제로 최초로 도입되었으며, 이는 2008년부터 2012년동안 단행된 법인세 최고세율 인하 논쟁을 완화하는 목적도 있음⁸⁴⁾
 - 2018년부터 환류대상 항목에 배당을 제외하고 투자와 고용·임금증가, 상생협력 촉진을 강화하면서 현재의 형태로 전환되었고, 「조세특례제한법」에 따라 일몰을 정하여 운영되고 있음
 - 2022년 세법개정안에 해당 세제가 기업에 부담이 되는 규제성 조세인 점을 고려하여 일몰을 종료하는 방안이 포함되었으나, 제도 폐지 대신 적용대상을 상호출자제한기업집단 소속법인으로 축소하고 일몰을 2025년 말까지로 연장함
- 2023 과세연도 기준, 투자·상생협력 촉진세제 신고현황을 살펴보면, 전체 신고법인 중 법인세 과세표준이 0원인 법인이 차지하는 비중이 47%로 가장 높음
 - 투자·상생협력 촉진세제 과세방식은 투자제외(B형) 방식을 가장 많이 선택하였고, 과세대상 소득금액 중 미환류소득금액이 차지하는 비중이 가장 낮은 방식은 투자포함(A형) 방식이며, 환류대상 항목 중 상생협력지출액이 가장 낮고, 미환류소득에 대한 산출세액은 총 2,689억원임

■ 상호출자제한기업집단의 투자·상생협력 촉진세제 신고현황(2023 과세연도 기준) ■

(단위: 개사, 억원)

법인세 과세표준 규모	과세방식	법인수	과세대상 소득금액	투자	임금증가	상생협력지 출액	미환류소득	미환류소득 법인세 산출세액
0원	전체	1,007	1,150	516,645	17,646	2,722	238	485
	A형	339	1,011	516,645	10,496	2,585	139	11
	B형	668	139	0	7,150	137	99	474
2억원 이하	전체	173	24	555	790	0	8	9
	A형	31	13	555	76	0	2	0
	B형	142	11	0	714	0	6	9
2억원 초과 200억원 이하	전체	673	7,877	33,220	25,103	291	1,720	368
	A형	130	5,105	33,220	13,414	96	572	0
	B형	543	2,772	0	11,689	195	1,148	368
200억원 초과 3천억원 이하	전체	237	57,638	108,012	35,746	3,286	7,440	1,290
	A형	73	41,985	108,012	14,691	1,266	599	12
	B형	164	15,652	0	21,055	2,020	6,840	1,278

84) 기획재정부·한국개발연구원, 「2020 조세특례 임의심층평가: 투자·상생협력 촉진을 위한 과세특례」, 2020, p.29.

법인세 과세표준 규모	과세방식	법인수	과세대상 소득금액	투자	임금증가	상생협력지 출액	미환류소득	미환류소득 법인세 산출세액
3천억원 초과	전체	52	64,439	292,342	14,434	5,260	5,883	537
	A형	26	53,837	292,342	6,509	4,685	463	0
	B형	26	10,602	0	7,925	576	5,420	537
합계	전체	2,142	131,128	950,774	93,719	11,559	15,289	2,689
	A형	599	101,951	950,774	45,186	8,632	1,775	23
	B형	1,543	29,176	0	48,533	2,928	13,513	2,666

주: 조세특례제한법 시행규칙 별지 제114호서식 '미환류소득에 대한 법인세 신고서'에 따른 신고 현황임. 개정연혁을 고려하여 상호출자제한기업집단 소속 기업을 적용대상으로 하는 2023 과세연도 자료만을 살펴봄. 법인세 과세표준 규모는 「법인세법」 제13조에 따른 법인세 과세표준임. 과세대상 소득금액은 '기업소득×과세대상 소득 결정비율'을, 임금증가·상생협력지출액은 가중치가 적용된 금액임.

자료: 국세청 회신자료(2025.7.)

- 투자·상생협력 촉진세제는 기업의 소득 운용, 처분 행위에 제약을 가하는 제재적 성격의 조세로, 자기책임의 원칙이나 과잉금지원칙 등 측면에서 문제의 소지가 있다는 지적이 있음⁸⁵⁾
- 이와 비견하여 일본의 특정동족회사의 유보이익세와 미국의 유보이익세는 근본적으로 주주단계에서 배당소득세를 회피하기 위하여 피투자회사에 소득을 계속 유보시키는 행위를 방지하는 것을 주요 목적으로 함⁸⁶⁾
- 2020년 조세특례 임의심층평가에 따르면, 해당 제도는 전반적으로 투자, 임금 증가, 상생협력 확대라는 정책목표에 유의미한 영향을 미치지 못하였고, 미환류소득은 증가하고 이에 따른 추가적 세수도 늘어나 오히려 정책대상 기업의 제도 순응도가 낮은 것으로 나타남
- 투자의 유의한 증가는 투자포함방식을 선택한 제조업 기업들에게 나타났고, 오히려 무형자산의 투자는 유의하게 감소함
- 해당 제도는 임금증가에 큰 영향을 미치지 못하였고 투자포함방식 비제조업의 경우 임금이 유의하게 감소하였는데, 이는 투자와 고용 간 대체관계를 고려할 필요가 있음을 시사함
- 투자부문에 미치는 영향을 분석한 다른 연구에서는 투자확대 효과는 기업소득 환류세제 하에서 특정 기업에서 발견되었지만, 투자·상생협력촉진세제 하에서는 확인되지 않은 것으로 나타남⁸⁷⁾

85) 류지민, 「제재적 조세로서 기업소득 환류세제에 관하여」, 『조세법연구』 22(2), 2016.

86) 류지민, 위의 글, 기획재정부·한국개발연구원, 앞의 글, 60.

87) 김빛마로, 『조세제도가 기업 투자에 미치는 영향: 기업소득환류세제 및 투자·상생협력촉진세제를 중심으로』(현안분석),

2 질문 예시

- 1) 투자·상생협력 촉진세제는 정부의 개입을 통해 기업소득의 환류 및 상생협력을 유도하고자 도입된 제도로, 도입 시점에서 정책적 목적의 타당성은 인정된다.⁸⁸⁾ 그러나 기업의 투자 등에 관한 의사결정은 경제 여건, 기업 내부 상황 등을 고려한 기업 고유의 의사결정인 점을 감안할 때, 제재적 성격을 갖는 해당 제도가 자원 배분의 효율성을 저해하거나 경제적 왜곡을 초래할 우려는 없다고 보는가? 실제 없었다고 생각하나? 이러한 우려보다 정책 효과가 크다고 판단할 수 있는 타당한 근거가 있는가?
 - ① 해당 제도의 효과성에 대한 임의심층평가(2020) 등은 주로 적용대상이 상호출자제한기업집단 소속 법인으로 축소되기 이전의 기간을 대상으로 분석되었다. 적용대상 축소 후 제도의 효과성의 차이를 분석한 평가가 제시되고 있는가? 축소 후 투자, 임금증가, 상생협력지출금액 중 어떠한 항목에서 유의미한 차이가 발견되었는가? 이에 근거하여, 2025년 세제 개편안에 해당 제도의 일몰을 연장할 필요가 있다고 보는가?
 - ② 해당 제도는 「조세특례제한법」상 통합투자·통합고용·상생협력기금 출연 세액공제 등 인센티브 방식의 조세특례제도와 기능적으로 중복되는 부분은 없는가? 인센티브 방식과 제재적 방식 중 어느 방식이 정책 목표 달성 측면에서 보다 효과적이라고 보는가?
- 2) 2023 귀속연도 투자·상생협력 촉진세제 신고현황에 따르면, 법인세 과세표준이 0원인 기업도 적용대상에 포함되어 미환류소득에 대한 추가 법인세를 부담하고 있다. 이에 더하여 기업의 투자 등은 업종 등에 따라 상이할 수 있다는 점을 고려할 때, 업종·기업별 특성에 따라 미환류소득에 대한 세부담이 차별적으로 나타날 수 있다는 문제점이 제기된다.⁸⁹⁾ 현행 제도의 과세대상 소득 결정비율 설정시 업종별 특징을 반영한 기준은 무엇인가?
 - ① 적용대상인 상호출자제한기업집단에 속하는 내국법인은 적용대상에 해당하지 않는 기업보다 일반적으로 임금수준이 높은 점을 고려할 때, 임금증가를 유인하는 과세방식이 오히려 기업 규모 간 임금 격차를 확대시키는 결과로 이어질 가능성은 없었는가? 임금의 하방경직성, 투자와 고용 간 대체관계 등을 고려할 때, 해당 제도가 임금 인상 효과에 기여할 수 있다고 보는 정부의 판단 근거와 견해는 무엇인가?

한국조세재정연구원, 2024.

88) 기획재정부·한국개발연구원, 앞의 글, p.56.

89) 위의 글, p.76.

- ② 2025년 세제개편안에 기업의 배당 환류를 촉진하기 위해 환류대상에 배당을 추가하고 기업이 환류해야 하는 기업소득 비율을 상향하였다.⁹⁰⁾ 해당 개정안이 시행될 경우 상대적으로 투자, 임금증가, 상생협력지출금액의 감소에 미칠 영향은 없는가? 대주주 또는 대기업에 유리하게 작용할 수 있어 제도의 본래 취지에 부합하지 않을 가능성은 없는가?
- ③ 투자·상생협력 촉진세제의 초기 형태인 기업소득 환류세제는 당시(2008~2012) 법인세 최고세율 인하 논쟁을 완화하는 취지도 있었다는 평가가 있다.⁹¹⁾ 2025년 세제개편안에 반영된 법인세율 인상⁹²⁾을 감안할 때, 해당 제도의 일몰 종료를 고려하는 것이 맞지 않는가?

작성자

경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4573

관련부처

기획재정부 조세특례제도과

☎ : 044-215-4130

90) 기획재정부 보도자료, 앞의 글.

91) 기획재정부·한국개발연구원, 「2020 조세특례 임의심층평가: 투자·상생협력 촉진을 위한 과세특례」, 2020.

92) 과세표준 구간별 법인세율을 각각 1% 상향 조정함(기획재정부 보도자료, 「2025년 세제개편안 상세본」, p.72.)

배당소득 분리과세, 고배당상장주식 요건은 현실적인가?

1 현황 및 문제점

- 상장주식 소액주주 기준으로, 「소득세법」상 주식 자본이득보다 배당소득세부담이 상대적으로 높으며,⁹³⁾ 두 소득 간 조세중립성 저하가 기업의 저평가와 낮은 주주환원⁹⁴⁾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%)⁹⁵⁾
 - 배당소득 중 「소득세법」에서 규정하는 소득⁹⁶⁾은 무조건 원천징수(14%)로 납세의무가 종결됨
 - 원천징수되지 않은 배당소득과 출자공동사업자의 배당소득은 2천만원 이하여도 무조건 종합과세됨
 - 주식 자본이득은 상장주식의 경우 대주주⁹⁷⁾ 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%⁹⁸⁾), 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 폐지됨으로써 배당소득과 주식 자본이득 간 세부담 차이가 여전히 존재함

93) 이하의 세율은 지방소득세(surtax)가 제외된 세율임

94) 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.)

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

96) 「소득세법」 제14조 제3항 제3호 내지 제5호에 따른 소득

97) 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))

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

- 미국⁹⁹⁾, 독일¹⁰⁰⁾, 일본¹⁰¹⁾은 배당소득과 주식 자본이득 간 조세중립성을 도모하고 있음
- 2025년 세제개편안에 고배당 상장법인으로부터 거주자가 받은 배당소득에 대해 분리과세를 허용하는 고배당기업에 대한 배당소득(대상소득: 현금배당) 분리과세가 포함되었음¹⁰²⁾
 - 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, %)

Panel A: 금융소득 규모별 종합과세 신고현황 ¹⁾								
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

99) 장기보유한 주식의 자본이득과 적격배당소득 간, 단기보유 주식의 자본이득과 비적격배당 소득 간 동일 과세체계가 적용됨
 100) 단, 개인 보유 주식 지분율이 1% 이상인 경우 사업소득으로 과세되며, 과세소득은 배당 또는 주식 자본이득의 60%임
 101) 지분율 3% 미만 상장주식과 비상장주식의 소규모 배당소득은 주식 자본이득과 동일한 세율(15%, surtax 불포함)로 과세됨
 102) 기획재정부, 「2025년 세제개편안 상세본」, p.19.

Panel B: 무조건 분리과세 외 배당소득의 원천징수 신고현황 ⁴⁾				
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
	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 소득지급액과 원천징수세액 신고현황임

출처: 국세청 회신자료(2025.7.)

2 질문 예시

- 1) 배당소득과 주식 자본이득 간 조세중립성 저하가 주주의 주식에 대한 매매 또는 재투자 의사 결정의 왜곡을 초래할 수 있다.¹⁰³⁾ 한편, 주가는 배당소득세부담이 없는 연기금 등에 의해 결정되므로 배당소득세가 배당정책에 미치는 영향은 제한적이라는 주장도 있다.¹⁰⁴⁾ 주식 자본이득보다 높은 배당소득세부담이 우리나라 기업의 낮은 배당정책의 원인으로 작용할 수 있다고 보는가?
- 2) 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.¹⁰⁵⁾

103) Poterba and Summers 1985.

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

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

- ① 2024년 기준 12월 결산 유가증권시장 상장법인¹⁰⁶⁾ 중 배당성향이 가장 높은 업종(비금융)의 배당성향은 가장 낮은 업종(IT 서비스)의 배당성향인 17.47%의 약 5배인 85.62%이다.¹⁰⁷⁾ 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,¹⁰⁸⁾ 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?¹⁰⁹⁾
- 4) 2025년 세제개편안에 금융투자소득세 시행을 전제로 2023년부터 인하하였던 증권거래세 세율을 2023년 수준으로 환원하는 방안이 있다.¹¹⁰⁾ 이는 고배당상장기업 배당소득 분리과세에 따른 세수감소 분을 보전하기에 충분한가? 충분하지 않다면 추가적인 세수보전 방안은 무엇인가?

작성자

경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4573

관련부처

기획재정부 금융세제과

☎ : 044-215-4233

106) 유가증권시장 상장법인은 2024.12.31. 기준으로 집계되었고, 외국주권법인, 부동산투자회사, 이후 상장폐지 법인 등은 제외

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

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

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

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

주택임대소득 과세는 언제 정상화할 것인가?

1 현황 및 문제점

- 주택임대소득 과세는 임대 유형(월세·전세), 보유 주택 수, 주택임대 수입금액 등에 따라 달라지는데, 주택임대 수입금액이 2천만원 이하인 경우 '14년~'18년에는 비과세하였으나 '19년부터 과세하고 있음
- 주택임대소득은 주택임대업에서 발생하는 사업소득으로서 다른 소득과 합산하여 6%~45%의 세율로 종합과세하는 것이 원칙인데, 주택임대 수입금액이 2천만원 이하인 경우에는 14%의 세율로 분리과세를 선택할 수 있음
 - 주택임대 수입금액은 월세와 전세보증금에 대한 간주임대료의 합계액을 말하는데, 간주임대료란 부동산 등을 임대하고 받는 보증금으로 얻을 수 있는 이익을 임대료로 간주하여 임대료 수입으로 환산한 것임
- 임대주택이 월세인 경우 기준시가 12억원 초과 1주택이거나 2주택 이상이면 과세대상이고, 전세인 경우 3주택 이상이면 원칙적으로 과세대상임
 - 1주택 소유자의 주택임대소득은 원칙적으로 비과세소득이지만, 1주택이더라도 기준시가 12억원 초과 주택 및 국외 소재 주택의 임대소득(월세)은 과세대상임
 - 주거용 면적 40㎡ 이하로서 기준시가 2억원 이하인 소형주택은 '26년말까지 간주임대료 과세대상에서 제외하고 있음

■ 주택임대소득 과세제도 ■

구 분	월세	전세보증금
1주택	비과세 (다만, 기준시가 12억원 초과 주택, 국외주택은 과세)	비과세
2주택	과세	
3주택 이상		과세 (다만, 보증금 합계 3억원 이하는 비과세)

주: 1. 주택임대 수입금액이 2천만원 이하이면 분리과세를 선택할 수 있고, 2천만원 초과이면 종합과세함
2. 소형주택(주거용 면적 40㎡ 이하, 기준시가 2억원 이하)은 간주임대료 과세대상에서 제외(~'26년말)

- '23년 주택임대소득을 신고한 인원은 448,636명, 수입금액은 11조 2,338억원인데, 그 중 종합과세를 신고한 인원은 195,791명, 수입금액은 8조 9,699억원, 분리과세를 선택하여

신고한 인원은 252,845명, 수입금액은 2조 2,639억원임

■ 주택임대소득 신고현황 ■

(단위: 명, 억원)

구 분	합 계		종합과세		분리과세	
	인원	수입금액	인원	수입금액	인원	수입금액
2023	448,636	112,338	195,791	89,699	252,845	22,639
2022	455,869	76,134	180,851	52,894	275,018	23,240
2021	-	-	-	-	291,454	23,582
2020	-	-	-	-	303,933	24,236
2019	-	-	-	-	275,079	21,696

주: 종합과세 주택임대소득은 2022년 귀속분부터 통계자료를 발표하였음

자료: 국세청, 「국세통계포털」, 3-2-3-3. 부동산임대소득 신고 현황, 3-2-3-2. 주택임대소득 분리과세 신고현황

- 주택임대소득 과세제도는 전월세 여부 및 보유 주택 수에 따른 과세 차별, 상가임대소득 과세와의 형평성, 고소득자에 대한 주택임대소득 저율과세, 모든 소형주택의 간주임대료 비과세 등의 측면에서 문제가 있음
 - 원칙적으로 월세는 2주택이면 과세하는 반면, 전세는 3주택 이상이어야 과세하고 있어 동일한 주택을 임대하는 경우에도 임대 유형(월세·전세) 및 보유 주택 수에 따라 과세대상이 달라지는 불합리한 문제가 있음
 - 상가는 전세로 1호를 임대하더라도 간주임대료가 과세되는 반면, 주택은 2채를 전세로 임대하여도 비과세 대상이므로 임대소득 간 과세형평이 어긋나는 측면이 있음
 - 주택임대소득 분리과세는 임대소득 이외의 다른 소득이 많은 고소득자에 대하여도 14%의 저세율로 과세하므로 소득 간 과세형평이 저해되는 문제가 있음
 - 소형주택을 전세로 임대하는 경우 주택 수와 관계없이 간주임대료 과세대상에서 제외하고 있어 다수의 소형주택을 보유한 고자산가의 세부담이 크게 경감될 수 있음

2 질문 예시

- 1) 기준시가 12억원 초과 주택은 월세로 임대하면 1주택이더라도 과세하는 반면, 전세로 임대하면 3주택 이상이어야 과세하고 '26년부터는 2주택인 경우도 과세할 예정이지만, 월세에 비하여 과세형평이 어긋난다. 임대 유형에 따른 과세 차별을 완화할 필요가 있지 않는가?

- ① 전월세를 달리 과세하는 현행 방식을 유지하더라도, 2주택 이하 전세보증금 비과세는 겹투자

수요에도 영향을 미칠 수 있는데, 주택 투기수요를 억제하기 위한 측면에서도 전세보증금 과세를 확대할 필요가 있다고 보지 않는가?

- 2) 기준시가 12억원 주택을 월세로 임대하면 소득세를 부담하지 않는 반면, 6억원 주택 2채를 월세로 임대하면 주택임대소득세를 부담하므로 응능부담 원칙에 위배된다고 할 것인데, 보유 주택 수에 따른 과세방식을 주택임대소득 기준 등으로 개편할 필요성이 있지 않은가?
- 3) 2천만원 이하 주택임대소득은 '14년 주택임대차시장 선진화 방안에 따라 과세하고자 하였으나 임대차시장의 불안심리 등을 감안하여 '19년에 이르러 14%의 세율로 분리과세하고 있지만, 상가임대소득은 다른 소득과 합산하여 최대 45%의 세율로 종합과세하고 있다. 소득의 성격이 임대소득으로 동일함에도 불구하고 세부담 차이가 커서 형평에 어긋나고, 주택임대소득 분리과세 도입을 추진한 시점에서 10년 넘게 경과하였으니 이제는 주택임대소득 분리과세를 종합과세로 전환하는 것을 검토하여야 하는 것 아닌가? 또한, 주택임대소득 분리과세가 폐지될 경우 주택임대차 시장이 위축될 것이라고 우려하는 것이라면, 그 근거는 무엇인가?
- 4) 주택임대소득 과세를 확대하더라도 2천만원 이하 주택임대소득자의 세부담 증가 우려는 소형 주택 임대사업자 세액감면 및 등록임대주택에 대한 필요경비율 확대 적용 등으로, 세부담 전가에 따른 임차인의 임대료 부담 증가 우려는 월세액 세액공제 등 임차인 세제지원으로 각각 완화할 수 있을 것으로 보이는데, 과세를 확대할 경우 발생할 수 있는 다른 문제점이 있는가?
- 5) 소형주택은 '26년말까지 주택 수와 관계없이 간주임대료 과세를 배제하고 있는데, 적용기한을 더 이상 연장하지 않고 과세할 예정인가? 만약 적용기한을 연장한다면 다수의 소형주택을 보유한 고자산가들이 혜택을 보게 되는데, 이는 어떻게 방지할 것인가?
- 6) 단기간 내 전면적으로 주택임대소득을 과세하기는 어렵더라도 점차적으로 과세를 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다고 판단되는데, 정부의 판단은? 동의한다면 어떤 사항부터 개선할 것인가?

■ 추가 요구 자료

- ① 주택임대소득이 존재하지만 과세대상에서 제외된 인원의 주택 수, 임대 유형 및 수입금액 현황
- ② 주택임대소득 과세 확대 방안별 과세대상 추가 인원, 예상 세수 등
- ③ 주택임대소득 과세 확대 시 주택시장에 미치는 영향

작성 자

경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4577

관련부처

기획재정부 세제실 소득세제과

☎ : 044-215-4213

신용카드 소득공제를 언제까지 유지할 것인가?

1 현황 및 문제점

- 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제 제도는 '99년 9월 신용카드 이용 활성화를 통해 자영업자의 과세표준을 양성화하고 근로소득자의 조세부담 경감을 위해 도입되어 '25년말까지 일몰기한이 10차례 연장 시행되고 있음
- 근로소득자가 재화·용역을 제공받고 그 대가로 지급한 신용카드 등 사용금액의 연간합계액이 총급여액의 25%를 초과하는 경우 그 초과금액의 15%~40%를 근로소득금액에서 공제하되, 총급여액 7천만원을 기준으로 공제한도를 차등 적용하고, 전통시장·대중교통·문화체육비에 대하여는 추가 공제한도를 별도로 적용함
 - 도입 당시 총급여액의 10%를 초과 사용하면 그 초과금액의 10%를 소득공제하였는데, 신용카드 등 사용의 활성화·보편화 및 소득공제를 상향조정, 전통시장·대중교통·문화체육비 등의 공제대상 추가에 따라 적용인원·금액이 전반적으로 확대되었음¹¹¹⁾
- '23년 신용카드 등 사용금액 소득공제를 적용받은 인원은 1,261만명(근로소득자 2,085만명 중 60.5%), 소득공제액은 36조 1,780억원인데, '13년의 경우 적용인원 765만명(근로소득자 1,636만명 중 46.7%), 소득공제액 16조 6,428억원이었던 점에 비하면 크게 증가하였음

■ 신용카드 등 사용금액 소득공제제도

소득공제율		공제한도		
구 분	공제율	구 분	7천만원이하	7천만원초과
신용카드	15%	기본공제 한도	300만원	250만원
현금영수증·직불카드	30%	추가 공제 한도	전통시장 대중교통 300만원 문화체육	200만원
전통시장·대중교통	40%			-
도서·신문·공연·박물관·미술관·영화관람료·체육시설이용료	30%			

111) 다만, 2010년 소득공제를 위한 신용카드 등 최저사용금액 기준이 총급여액의 20%에서 25%로 상향조정하고, 공제한도를 500만원에서 300만원으로 축소함에 따라 공제금액이 전년 대비 16.4% 감소하였으나, 그 후로 계속 증가하였음.

- 신용카드 등 사용금액 소득공제 제도는 주된 도입목적은 이미 달성하였음에도 26년 동안 유지하고 있는 점, 근로소득자 세부담 완화는 다른 공제제도를 통해서도 달성할 수 있는 점, 신용카드 등 사용금액에 비해 각 개인별 세부담 감소 효과가 그리 크지 않은 점, 고소득자의 감면 혜택이 저소득자에 비해 커서 수직적 형평성이 저해되는 점, 조세지출 규모가 상당히 클 뿐 아니라 비중도 커져가는 점 등에서 문제가 있음
- 과거 도입 당시에는 현금거래 비중이 높아 자영업자의 매출액을 정확하게 파악하는 것이 어려워 신용카드 사용을 활성화함으로써 과세표준을 양성화하기 위하여 동 제도를 도입하였는데, 민간소비지출액 대비 신용카드 등 사용비율이 '07년 63.6%에 이르는 등 신용카드 이용이 활성화·보편화되어 제도의 도입목적은 상당 부분 달성한 것으로 볼 수 있음
- 다른 도입목적인 근로소득자의 조세부담 경감은 필요경비적 성격의 비용을 공제하는 근로소득공제나 근로소득자의 세부담을 완화하기 위해 도입한 근로소득세액공제 등을 통해서도 달성할 수 있음
- 총급여액의 25%를 초과하여 사용한 금액에 한하여 소득공제가 적용되므로 상당한 금액을 소비하여야 소득공제를 받을 수 있고, 또한 15%~40%의 소득공제액을 차감한 후 개인에게 적용되는 세율을 곱해야 실질적으로 경감되는 소득세액을 파악할 수 있는데, '23년 1인당 경감세액은 29만 3천원에 불과하므로 근로소득자의 세부담이 크게 경감된다고 보기는 어려움
- 근로소득자 중 총급여액이 2천만원~3천만원인 경우 신용카드 등 사용금액 소득공제에 따라 1인당 평균 16만원의 세액이 경감되는 반면, 2억원~3억원인 경우 1인당 평균 87만 5천원이 경감되어 세부담 감소 효과가 5.5배 차이 나는 등 수직적 형평성이 저해되는 측면이 있음
- '23년 조세지출액은 3조 9,458억원으로 전체 조세지출 중 5위에 해당하는 상당한 규모이고, '25년은 4조 3,693억원(4위)에 이를 것으로 전망되는데, '13년 1조 3,721억원(7위)에 비해 큰 폭으로 증가하는 추세임

2 질문 예시

- 1) 올해 말 신용카드 등 사용금액 소득공제 제도의 적용기한이 도래하는데, 정부는 또다시 일몰을 연장하는 세제개편안을 발표했다. 일몰 연장의 이유는 구체적으로 무엇인가?
- 2) 신용카드 등을 사용해 소비했다는 이유로 근로소득자의 소득세를 경감하는 제도를 지속적으로

운영하는 국가는 우리나라를 제외하면 존재하지 않는다. 우리나라에서만 신용카드 등 사용 금액에 대하여 소득공제를 해야 할 특별한 이유가 없지 않은가?

- 3) 신용카드 등 사용금액 소득공제 제도는 도입한 지 26년이나 지났고, 신용카드 이용 활성화를 통한 자영업자의 과세표준 양성화라는 도입목적을 충분히 달성한 것으로 보이는데, 제도를 축소하거나 폐지하는 등 근본적 개편을 검토해야 하는 것 아닌가?
- 4) 신용카드 등 사용금액 소득공제에 따른 조세지출액이 '23년 3조 9,458억원으로 상당한 규모인데, 세수 결손이 우려되는 상황에서 조세지출을 정비하는 차원에서도 동 제도를 정비할 필요성이 있지 않은가? 전통시장, 대중교통, 문화체육비 각각의 항목을 개별적으로 엄격하게 평가하여 근로소득자의 세부담 완화를 위해 반드시 필요한 규정은 「소득세법」으로 이관하고, 필요성이 크지 않은 규정은 폐지하여 조세지출을 정비하는 것이 세수 확보 및 조세제도 간소화 측면에서도 보다 바람직하지 않은가?
- 5) 실질적인 세부담 경감효과가 그리 크지 않은 신용카드 등 사용금액 소득공제 제도를 대신하여 근로소득공제나 근로소득세액공제 등을 확대함으로써 근로소득자의 세부담을 완화할 수도 있다고 본다. 신용카드 등 사용금액 소득공제 제도를 축소 또는 폐지하는 경우 근로소득자의 세부담 증가를 완화할 수 있는 실효성 있는 대안이 없다고 보는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 신용카드 등 사용금액 소득공제 적용에 따른 자영업자의 과세표준 양성화 효과 추이
- ② 동 제도의 적용에 따른 전통시장, 대중교통, 문화체육비 사용증대 효과 분석
- ③ 동 제도의 축소방안 및 그에 따른 근로소득자의 세부담 변화, 조세지출 감소액

작성자

경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4577

관련부처

기획재정부 세제실 조세특례제도과

☎ : 044-215-4190

상속인이 취득한 상속재산을 기준으로 과세해야 하는 것 아닌가?

1 현황 및 문제점

- 상속세 과세방식은 유산세 방식과 유산취득세 방식으로 구분되는데, 유산세 방식은 피상속인이 남긴 유산총액의 이전을 과세물건으로 하여 피상속인을 기준으로 과세하는 방식으로, 상속세를 부과하는 OECD 24개국 중 4개국인 우리나라·미국·영국·덴마크가 채택하고 있음
- 유산취득세 방식은 재산의 무상이전 취득자의 취득재산 가액을 과세물건으로 하여 상속인을 기준으로 과세하는 방식으로, 독일·프랑스·일본 등 OECD 20개국이 채택하고 있음
- 두 방식의 가장 큰 차이점은 상속세 세율 적용을 상속재산 전체를 기준으로 하는지(유산세 방식), 상속인이 각자 취득한 상속재산을 기준으로 하는지인데(유산취득세 방식), 유산취득세 방식에서는 상속인의 수가 많을수록 상속세 부담이 더욱 줄어드는 것이 일반적임
- 유산세 방식은 피상속인의 상속재산을 기준으로 과세하므로 유산분할을 가장하거나 허위 신고를 행할 우려가 적고, 그에 따라 세무집행이 용이하며, 상대적으로 더 많은 세수를 확보할 수 있다는 장점이 있으나, 응능부담에 잘 조화되지 않고, 인적공제의 효과가 공제 사유가 없는 상속인들에 대하여도 귀속되어 상속세 부담경감의 혜택이 부여되는 단점이 있음
- 유산취득세 방식은 유산취득자의 개인적 담세력에 상응하여 과세하므로 공평과세 이념에 적합하고, 상속인들 사이의 재산 분할을 촉진시켜 부의 집중억제에 유효하다는 장점이 있으나, 세부담을 감경하기 위해 허위의 분할신고가 행해질 우려가 있고, 상속재산 분할이 지연될 경우 이를 지속적으로 사후관리해야 하는 등 세무집행의 부담이 커지는 단점이 있음
- 현행 유산세 방식을 유산취득세 방식으로 변경하는 방안은 '19년 2월 재정개혁특별위원회가 권고한 사항으로서 기획재정부는 '22년 10월 응능부담 원칙, 과세체계 정합성, 국제적 동향 등을 감안하여 이를 검토할 필요가 있다고 밝혔고, 정부는 '25년 5월 상속세 과세방식을 유산취득세로 변경하는 내용 등의 「상속세 및 증여세법 일부개정법률안」(의안번호: 2210618)을 제출하였음
- 기획재정부는 유산취득세 전환이 필요한 이유가 ① 받은 만큼 세금을 부담함으로써 과세형평 제고, ② 납세자별로 공제를 적용하여 공제의 실효성 개선, ③ 상속과 증여 간 과세기준 일치로 과세범위 합리화라고 밝혔음¹¹²⁾

- 유산취득세 전환의 필요성에 대한 설문조사 결과 일반 국민 71.5%, 전문가 79.4%가 전환이 필요하다고 응답한 바 있음¹¹³⁾

2 질문 예시

- 1) 유산취득세는 응능부담의 원칙에 충실하고 부의 분산을 촉진시킬 수 있으며 인적공제의 효과가 해당 상속인에게 직접 귀속된다는 점에서 상속세를 유산취득세 방식으로 전환하여야 한다는 주장이 지속적으로 있어 왔다. 정부도 유산취득세 전환을 위하여 '22년 10월부터 연구용역 실시, 유산취득세 전문가 전담팀 회의 등을 지속하여 오랜 논의 끝에 개정안을 제출했는데, 올해가 상속세 과세방식 개편의 적기라고 보는가? 그 이유는?
- 2) 유산취득세 전환 시 배우자와 2명 이상의 자녀가 상속인이면 피상속인의 상속재산이 30억원~100억원인 경우 현행 유산세 방식에 비해 상속세 실효세율이 큰 폭으로 낮아지는데, 상속세를 적절한 수준으로 부담하도록 할 필요성이 있다. 이를 위해 유산취득세 전환과 함께 상속세 세율을 조정해야 하는 것 아닌가?
- 3) 정부 개정안은 '28년부터 유산취득세 과세방식을 적용하도록 정하였는데, 시행 전 약 2년의 기간 동안 어떠한 사항을 준비할 계획인가? '00년 대비 '24년 상속세 과세자 인원이 15.3배(0.14만명→2.12만명), 비율이 8.9배(0.66%→5.90%) 증가한 점 등을 감안할 때 상속세 부담 완화를 위하여 시행 시기를 더 앞당길 수는 없는가?
- 4) 정부 개정안은 유산취득세 전환 시 소송 등으로 인하여 상속재산 분할이 지연되는 경우 소송 등이 종료된 날의 다음 날부터 6개월이 되는 날까지 상속재산 등 분할신고를 하도록 정하였다. 상속세 무신고·과소신고를 통한 탈세를 방지하기 위하여 법원으로부터 판결문이나 등기사항 증명서 등을 제공받아 신속하게 과세할 수 있는 사후관리 체계를 마련해두었는가?

112) 기획재정부, 「상속세 과세체계 합리화를 위한 유산취득세 도입 방안」, 2025.3.12., p.2.

113) 위의 글, p.3.

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 5년간 상속세 과세인원을 대상으로 법정상속분에 의하여 상속이 이뤄진다는 전제에서 유산취득세 방식으로 전환 시 총상속재산가액 규모별 과세인원, 상속세액 및 실효세율의 변화
- ② 유산취득세 전환 시 무신고 등을 통한 탈세를 방지하기 위하여 준비하고 있는 조세행정 사항

작성 자

경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4577

관련부처

기획재정부 세제실 재산세제과

☎ : 044-215-4311

상속세 및 증여세 공제액을 현실화할 시점이 아닌가?

1 현황 및 문제점

- 상속세 인적공제에는 배우자공제, 상속인들의 최소한의 생계보장을 위해 제공하는 기초공제 및 그 밖의 인적공제로서 자녀공제, 미성년자공제, 연로자공제, 장애인공제가 있고, 인적사항에 관계없이 상속인들의 상속세 부담을 완화하기 위해 최소 5억원을 공제하는 일괄공제가 있음¹¹⁴⁾
 - 배우자공제는 1996년말 현재와 같은 수준으로 개정된 후 1997년부터 그대로 유지되고 있고, 일괄공제는 1996년말 개정된 일반상속 5억원이 현재까지 유지되고 있음
 - 배우자 이외의 그 밖의 인적공제는 공제 규모가 전반적으로 확대되었는데, 2016년 자녀공제 및 연로자공제는 3천만원에서 5천만원으로, 미성년자공제 및 장애인공제는 5백만원에서 1천만원으로 각각 상향된 후 유지되고 있음

■ 상속세 인적공제 제도 ■

구 분		공제액
배우자공제		법정상속지분 내 실제 상속가액과 5억원 중 큰 금액(30억원 한도)
공제①	기초공제	2억원
	그 밖의 인적공제	자녀공제 1인당 5천만원
		미성년자공제 1천만원 × 19세까지의 잔여연수
		연로자공제 1인당 5천만원
		장애인공제 1천만원 × 기대여명연수*
공제②	일괄공제	5억원
공제적용금액		배우자공제 + 공제①과 공제② 중 큰 금액

주: 상속개시일 현재 「통계법」 제18조에 따라 통계청장이 승인하여 고시하는 통계표에 따른 성별·연령별 기대여명의 연수

- 증여세와 관련한 증여재산공제는 증여자와 수증자의 관계에 따라 아래와 같이 상이한 공제액을 적용하는데, 수증자가 각 항목별 증여자(들)로부터 10년 동안 증여받은 재산가액에서 공제 받을 수 있는 합계액임
 - 증여재산 공제액은 증여자가 배우자인 경우 2008년 3억원에서 6억원으로, 직계존속인 경우 2014년 3천만원에서 5천만원으로(미성년자 수증시 1,500만원에서 2천만원으로), 직계비속인

114) 다만, 피상속인의 배우자가 단독으로 상속받는 경우에는 기초공제와 그 밖의 인적공제 합계액만 공제하도록 함으로써 일괄공제의 적용을 배제하고 있음(「상속세 및 증여세법」 제21조제2항)

경우 2016년 3천만원에서 5천만원으로, 기타 친족인 경우 2016년 5백만원에서 1천만원으로 상향된 후, 현재까지 유지되고 있음

- 혼인·출산 증여재산 공제는 2024년부터 적용하고 있는데, 직계존속으로부터 혼인일 전후 2년, 자녀 출생일 또는 입양일부터 2년 이내에 증여받는 경우 직계존속 증여재산공제(5천만원)와 별개로 1억원을 추가적으로 공제함

■ 증여세 증여재산공제 제도 ■

증여자	배우자	직계존속	직계비속	6촌 이내 혈족 및 4촌 이내 인척
공제액	6억원	5천만원 (미성년자 수증시 2천만원, 혼인·출산시 별도 1억원)	5천만원	1천만원

- 정부는 '25년 5월 상속세 과세방식을 유산취득세로 변경하면서 상속세 인적공제를 확대하는 내용의 「상속세 및 증여세법 일부개정법률안」(의안번호: 2210618)을 제출하였음
- 배우자공제는 법정상속분과 30억원 중 작은 금액을 한도로 배우자가 실제 상속받은 금액을 공제하되, 그 금액이 10억원 이하인 경우 법정상속분을 초과하더라도 공제하도록 하였음
- 즉 배우자가 실제 상속받은 금액과 관계없이 최소한 5억원을 공제하는 현행 방식을 폐지하고, 10억원까지는 상속세 부담없이 배우자가 상속받을 수 있도록 한 것임
- 유산취득세 방식을 적용하는 경우 인적공제 효과가 당사자에게 직접 귀속되는 점을 감안하여 일괄공제 및 기초공제를 인적공제로 흡수하여 상속인이 직계존비속인 경우 5억원, 그 외에는 2억원으로 변경하였으나, 미성년자공제·연로자공제·장애인공제는 그대로 유지하였음
- 또한 배우자와 자녀가 상속받는 경우 배우자 최소 공제액과 일괄공제를 합하여 10억원이 기본적으로 공제되고 있는 점을 고려하여 상속인들의 인적공제 합계가 10억원 미만인 경우 그 미달액을 직계존비속인 상속인이 추가로 공제받을 수 있도록 인적공제 최저한을 설정했음

2 질문 예시

- 1) 1997년 이후 상속세 일괄공제 및 배우자공제가 그대로 유지되고 있는 반면, 2024년 소비자물가지수는 1997년 대비 100%로 크게 상승하였고, 상속세 과세인원 비율도 2024년 5.9%로 큰 폭으로 증가한 점 등을 고려할 때, 상속공제를 확대하여 상속세 부담을 완화할 필요가 있다.

정부 개정안은 상속세 과세방식을 유산취득세로 변경하는 것을 전제로 상속세 인적공제 수준을 조정하였는데, 현행 유산세 방식이 유지되는 경우에도 일괄공제 및 인적공제를 확대해야 하지 않나? 확대한다면 어떤 항목을 어느 정도로 확대할 것인가?

- ① 또한 유산취득세 도입을 전제로 상속세 배우자 최소공제액 5억원 적용을 배제하였는데, 현행 유산세 방식이 유지되는 경우 배우자 최소공제액을 어느 정도로 조정할 것인가? 조정하지 않는다면 그 이유는 무엇인가?
- 2) 상속세 배우자공제 한도와 관련하여 상속세를 과세하는 OECD 24개국 중 미국, 영국, 프랑스, 덴마크 등 13개국은 배우자가 상속받는 경우 전액을 공제하고 있고, 세대 간 재산 이전에 한하여 상속세를 부과해야 한다는 1세대 1회 과세원칙, 공제를 확대하면 고령인 생존 배우자의 생활 안정을 도모하는 데 도움이 될 수 있는 점, 배우자 상속에 대하여 상속세를 면제하더라도 배우자가 사망하여 상속이 이뤄질 때 상속세를 부과할 수 있는 점 등을 고려하면, 배우자공제 한도를 대폭 확대하거나 한도를 폐지할 필요가 있지 않은가?
- 3) 정부 개정안은 인적공제 최저한 10억원을 설정하였는데, 배우자가 존재하지 않아 자녀 1명 등이 단독으로 상속받는 경우 인적공제 최저한에 따라 10억원을 공제받을 수 있어 정부 개정안의 자녀공제 5억원 및 현행 일괄공제 5억원보다 공제액이 2배나 인정된다. 이는 여러 명의 자녀가 각자 상속세 인적공제를 받을 수 있는 금액에 비해 지나치게 큰 혜택을 제공하는 것 아닌가?
- 4) 정부 개정안에서는 상속세 미성년자공제, 연로자공제, 장애인공제의 공제액을 그대로 유지하였는데, 미성년자, 장애인 등은 피상속인의 사망 후 더 많은 생계비용이 필요할 수 있는 점, 일반적인 자녀 등에 비해 지원의 필요성이 더 큰 점, 2016년 이후 상당한 물가상승에도 불구하고 공제액을 상향 조정하지 않은 점 등을 고려할 때, 현재 수준보다 공제를 더 확대하는 것이 타당하지 않은가?
- 5) 상속세 자녀공제 등을 대폭 확대하였음에도 불구하고 증여재산공제를 확대하는 내용은 정부 개정안에 포함하지 않았다. 상속세 인적공제와 증여재산공제의 차이가 큰 경우 부(富)의 조기 이전이 위축될 수 있는 점, 증여재산공제는 증여자가 배우자인 경우 2008년, 직계존속인 경우 2014년 각각 상향되었으나 주택 등 자산가격 및 물가의 상승을 고려할 때 공제액이 그리 크다고 보기는 어려운 점 등을 감안하면, 상속세 인적공제 확대와 함께 증여재산공제도 확대하는 것이 적절하지 않은가?

■ 추가 요구 자료

- ① 상속세 과세방식을 현행 유산세 방식으로 유지하는 경우 상속세 인적공제 등을 확대하는 방안 및 그에 따른 상속세 부담 완화 정도, 세수 변화
- ② 자산가격 및 물가상승 등을 반영한 증여재산공제 확대 방안 및 그에 따른 세수 변화

작성 자

경제산업조사실 재정경제팀

☎ : 02-6788-4577

관련부처

기획재정부 세제실 재산세제과

☎ : 044-215-4311

2025 국정감사 이슈 분석 Ⅲ

농림축산식품 해양수산위원회



National Assembly Research Service



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

농림축산식품부

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 첫째(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 나타남¹⁾
 - 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,²⁾ 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?

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

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

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 것 뿐이고, 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?

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 적용대상을 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

작성자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4593

관련부처

농림축산식품부 재해보험정책과

☎ : 044-201-1791

쌀과 전략작물, 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 전략작물 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 '전략작물 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
 - (전략·경관작물) 올해 하계 전략작물·경관작물 직불에 참여한 신규 농지를 대상으로 함
 - (타 작물) 지자체 지원 등을 통해 전략·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 전략작물(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,³⁾ 실제 올 7월 2일 기준 지방자치단체가 감축 이행 계획을 밝힌 면적도 4만 6천ha에 불과하여 달성률이 57.4%에 그치는 것으로 알려짐⁴⁾
- 식량안보 향상과 쌀 수급 안정 효과를 기대하며 2023년부터 시행 중인 '전략작물직불제'도 아직 정부 재정과 공공 매입에 대한 높은 의존성을 벗어나지 못하고 있는 실정임

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

4) 양석훈, 「벼 재배면적 조정제 실적 '반타작」, 농민신문, 2025.7.15.

- 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 가공산업 활성화 대책」 발표 시 공언한 생산 목표에도 크게 못 미치는 상황 아닌가? 이상고온과 잦은 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.5) 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

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

친환경농업 침체, 어떻게 극복할 것인가?

1 현황 및 문제점

- 「환경농업육성법」(現 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」)이 제정된 1997년 이래 친환경농업은 우리 정부의 일관된 주요 농정과제 중 하나임
 - 정책적으로는 친환경 농가의 초기 소득 감소분을 보전하기 위한 ‘친환경농업직접지불제’를 1999년부터 시행해오고 있으며, 2001년 도입된 ‘친환경농산물 인증제’도 친환경농산물 시장의 제도적 근간 중 하나임
 - 최근에도 비의도적 오염에 따른 인증취소 기준 완화(2023년), 공공비축용 매입 대상 친환경 벼 확대 및 수매가 인상(2025년), 친환경농업 직불단가 인상(2025년) 등 친환경농업 활성화를 위한 다양한 시책이 발표되어왔음
- 그러나 근래 친환경농업의 침체, 혹은 후퇴 조짐이 가시화되고 있음
 - 친환경농산물 인증면적이 2020년(81,827ha) 이래 4년 연속 감소 중임
 - 2024년 친환경농산물 인증 면적은 당해 전국 경지 면적(1,505천ha)의 4.5%인 68,165ha로, 「(‘21~’25년) 제5차 친환경농업 육성 5개년 계획」의 올해 인증 면적 비율 목표(10%)에 크게 못 미침
 - 2015년 저농약 인증 폐지 이후 전반적으로 줄어온 친환경 농가 수도 2023년 이후 2년 연속 5만 호를 하회하고(2023년 49,520호 → 2024년 48,668호), 친환경농산물의 일반농산물 대비 소득 또한 평균 70% 수준에 그치는 것으로 알려짐⁶⁾
 - 코로나19 팬데믹 이후 소비 회복이 더디고 판로가 불확실한 가운데 ‘임산부 친환경농산물 지원 사업’ 등의 국비 지원도 종료되면서, 홍보 효과 제고나 소비 반등의 모멘텀 또한 찾지 못하고 있는 상황임
 - 농림축산식품부의 「2024년 친환경 농산물 소비자 인식 및 판매장 현황조사」에 따르면 ‘최근 1년 이내 친환경농산물 구매’ 소비자는 76.8%로 2022년 78.8%보다 2%p 낮음

6) 이는 209개 농가를 표본으로 추출하여 쌀, 고구마, 양파, 배 등 9개 작물을 조사·분석한 결과임(한국농수산식품유통공사, 『2022년 친환경농산물 유통실태 및 농업소득조사: 친환경농산물 농업소득조사 결과보고서』, 2022.12.)

- 여기에 지난해 이후 강화된 공익직불금 수급 검증의 불통이 영동하게 친환경농가로 튀면서 농지를 임차하여 친환경농산물을 생산하는 농가가 지주로부터 친환경인증 취소를 강요받는 일도 생기고 있는 상황임)
- 이는 지주가 「조세특례제한법」에 따른 '8년 자경 요건'을 채워 양도소득세 감면 혜택을 받으려면 실경작자(해당 농지에서 친환경인증을 취득한 임차농)와 공익직불금을 수령하는 농업경영체(지주)의 불일치 상태가 쉽게 드러나서는 안 되기 때문임

2 질문 예시

- 1) 국내에 친환경농업 관련 법제가 틀 잡힌 지 거의 30년이 되어 가고, 기후변화 대응이나 생태계 보호 등 친환경농업과 연관성이 깊은 이슈들도 시대적 과제로 부상한 상황인데, 오히려 최근 들어 친환경농업이 침체, 혹은 후퇴한 이유는 무엇이라고 보는가? 이를 '정책의 실패'로 보거나, 적어도 정책이 놓친 측면이 있다고 볼 소지는 없는가?
- 2) 친환경농산물 소비가 잘 늘지 않는 가운데 대통령 공약에 '임산부 친환경농산물 꾸러미사업'의 재개 공약이 담겼고 그 밖에 학교 급식 등의 판로에도 지역에서 일부 지원이 이뤄지고 있지만, 저출산 및 학령인구 감소 시대에 공공개입을 통한 소비 진작에는 한계가 있지 않겠는가? 친환경농가, 혹은 친환경농산물 유통 주체의 시장 자생력을 높일 방안은 무엇인가?
- 3) 농업인과 소비자 모두 '친환경인증'과 '저탄소인증'의 유사성과 차이점을 크게 혼란스러워하는데, 나름의 체계를 갖춘 제도적 외양이나 행정실적 등의 의미를 넘어 실제 생산 영역과 소비 시장에서 '제로섬 게임' 아닌 '윈-윈 게임'을 유도할 방법은 서 있는 건가?
 - ① 농업인 입장에서 GAP 인증을 받고 다시 저탄소 인증을 받는 전략이 친환경인증 취득보다 더 쉽게 느껴지지 않겠는가?
 - 친환경인증 농가 내에서도, '무농약 인증 + 저탄소 인증'이 '유기농 인증'보다 유리하게 느껴지지 않겠는가?
 - 한편으로 유기농 인증을 받아도 저탄소 인증을 따로 받아야 하는 것은 국제적 관행과 규범에 부합하는가?
 - ② 최근의 소비 트렌드를 감안하면, 소비자로서는 '친환경'을 표방하면서 소위 '탄소감축'에

7) 최상희, 「유령농부 시대, 이대로 둘 것인가」, 농수축산신문, 2025.7.15.

대한 기여를 알 길 없는 친환경농산물보다 확실하게 탄소 감축에 도움이 되는 듯한 저탄소 인증 농산물의 소비가 더 만족스럽지 않겠는가?

4) 공익직불금의 수급 대상자는 앞으로도 엄격하게 검증해야 하고, 보다 근본적인 해법은 소위 ‘가짜 농부’를 양산하는 ‘8년 자경 요건’에 대한 재검토 등 농지 소유·이용 구조의 개편이겠지만, 당장은 억울한 상황의 친환경농가를 구제하고 실경작자를 보호할 수 있는 방책이 시급한 상황으로 보인다. 친환경인증은 오랜 시간 토양 관리에 공을 들인 결과로 취득된다는 점에서, 농지대장 정비나 공익직불금 수급 모니터링의 부작용으로 토양 관리의 연속성이 부당하게 흔들리는 것은 친환경농가의 억울함과 인증 건수의 감소뿐 아니라 토양 비옥도와 토양 생태계의 건강 측면에서도 바람직하지 않은 결과로 이어질 텐데 이들 농가에 대한 구제와 재발 방책을 마련해야 하지 않겠는가?

5) 친환경농산물의 농약 잔류 허용기준이 최초 일반농산물에 적용되는 허용기준의 ‘10분의 1 이하’로 설정되었다가, 이후 ‘20분의 1 이하’(2011년 11월) → ‘불검출’(2018년 12월) → ‘20분의 1 이하’(2023년 12월)로 변해 왔는데, 이러한 기준은 상황과 여론의 동향에 민감하기보다는 원칙을 바로 세우고 일관성을 유지할 필요가 있지 않은가?

① 공장 내부에서 이루어지는 타 산업 활동과 달리 친환경농업에 영향을 미치는 외부 농업환경을 개별 농가가 다 통제할 수 없는 상황을 인증기준이나 과정에 어떻게 반영할 것인가?

6) ‘친환경농업’ 외에 생태환경 보전 활동의 장려 성격을 갖는 ‘농업환경보전프로그램’이 2023년 이후 신규사업지를 선정하지 않고 있다. 정부가 그 명분으로 내세웠던 ‘향후 직불 정책으로의 확대·개편’은 2028년에나 가능할 전망인데, 그럼 그동안에는 해마다 순차적으로 종료될 사업지 관리 외에 농업환경 보전을 위한 어떤 일도 안 하겠다는 것인가? 전국 각지에서 관련 활동을 조금씩 늘려가다 2028년을 기해 전면화하는 것이 적절하지 않겠는가?

① 만일 직불제로 개편한다 하더라도, 그럼 원래 26개의 개인활동과 18개 공동활동으로 이뤄졌던 ‘농업환경보전프로그램’ 내 ‘공동활동’의 역할과 기여는 무엇으로 대체할 생각인가?

작성 자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4593

관련부처

농림축산식품부 친환경농업과

☎ : 044-201-2611

청년농 정책, 자금·시설 위주 초기 지원으로 족한가?

1 현황 및 문제점

- 2022년 10월 「제1차 후계·청년농 육성 기본계획(2023~2027)」 수립 후 후계·청년농⁸⁾을 지원하기 위한 다양한 정책사업이 시행되고 있음
 - 대표적으로 ‘영농정착지원금’⁹⁾을 들 수 있으며, 그 외 교육 지원, 농지은행 관리 농지의 우선 지원, 농지매입·임차나 시설 설치 등에 필요한 자금(육성자금) 대출 지원 등이 있음
 - ‘스마트팜 청년창업 보육센터’나 ‘임대형 스마트팜’ 등의 정책사업도 스마트팜 관련 정책인 동시에 청년농 정책의 성격을 띠고 있음
 - ‘스마트팜 청년창업 보육센터’는 영농 경험과 기반이 없는 청년도 스마트팜을 창업할 수 있도록 실습 위주 20개월 전문교육과정을 운영하는 사업으로 매년 200여 명을 선발함
 - ‘임대형 스마트팜’은 청년창업 보육센터를 수료한 청년들이 기본 3년간 적정 임대료만으로 스마트팜 창업·운영이 가능하도록 한 사업임
- 그러나 이들 사업은 청년농의 초기 유입이나 자금·시설 지원 등에 치중된 측면이 있음
 - 초기 지원도 중요하지만, 농업과 지역에 대한 경험과 노하우가 쌓인 후 보다 합리적인 농업 경영을 기대할 수 있는 시점에 오히려 청년농 정책 대상에서 제외되는 역설도 고민을 요함
 - 또한 자금·시설 등의 지원은 청년농이 담보·용자 등에 대한 부담을 영농 초기부터 안고 가도록 하여 자칫 무리한 의사결정과 회복 불가능한 영농 실패로 이어질 가능성을 배태함
- 이런 가운데 경영주 통계로도, 농가인구 통계로도 40~50대 및 그 이하 연령의 비중이 계속 줄어드는 등 아직 이들 정책사업의 종합적 성과가 잘 보이지 않는 상황임
 - 「2024년 농림어업조사」 결과에 따르면 70세 이상 경영주는 전년 대비 3.6% 증가했지만, 50대(-11.4%), 40대(-17.3%), 40세 미만(-15.4%) 등 연령대에서는 감소한 것으로 나타남
 - 연령별 농가인구의 감소폭도 50대(-10.0%), 40대(-11.5%), 30대(-6.9%), 20대(-9.3%) 등 모든 청·장년층 연령대에서 크게 나타남

8) 후계농과 청년농은 정책적으로 엄밀하게는 구분되는 개념이나 여기서는 일반적인 용례를 따라 이하 ‘청년농’으로 통칭함

9) 최장 3년간 매월 지급하는 생활자금(독립경영 1년 차는 월 110만 원, 2년 차 월 100만 원, 3년 차 월 90만 원)을 말함

2 질문 예시

- 1) 영농정착지원금 사업이 8년째에 접어들면서 지원금이 종료되는 인원이 늘고 있다. 정책자금 거치·상환 기간 연장 외에 보다 실질적이고 종합적인 사후관리 방안이 필요하지 않겠는가?
- 2) 육성자금 대출 지원 사업이 작년 8월 이후 예산 조기 소진, 자금 배정 방식 변경, 본예산 축소와 추경 편성 등으로 갈팡질팡했는데, 대출 미실행, 계약 불이행, 영농계획 지연 등 이로 인한 피해 사례가 얼마나 되는지 정확히 파악하고 있는가? 그중 구제 비율은 어느 정도인가?
 - ① 대출 자금의 기존 '상시 배정' 방식이 '선별 배정' 방식으로 갑자기 바뀌었다. 그런데 청년농으로 이미 선발된 이들을 대출을 위해 다시 한번 평가하는 것은 이상한 일 아닌가? 청년농의 역량과 준비 수준이 청년농으로 선발될 만큼은 되지만 대출을 받을 수 있을 만큼은 되지 않는다면 대체 그 기준이 무엇인가?
- 3) 농업은 리스크가 크고 투자 회수 기간이 오래 걸리는 분야인데, 청년들의 창농 사전 준비 또는 농산업 부문의 직장 경험 이후 영농 진입을 장려하는 방안, 법인 등 공동경영 주체를 구성하여 농업에 참여하는 방식에 대한 지원 등은 정책적 고려 대상이 아닌가?
 - ① 일본은 영농 탐색 단계의 '준비형 대상자'를 위한 '취농준비자금'이나 농업법인 등이 취농 희망자를 고용할 경우를 위한 '고용취농자금' 등의 정책사업을 운영하고 있는데, 이들 사업의 내용이나 효과를 분석해 본 적이 있는가? 일본의 정책사업을 우리가 다 참고할 필요는 없다 하더라도, 이 경우는 우리 상황에도 주는 시사점이 있지 않은가?

■ 추가 요구 자료

- ① '영농정착지원금' 사업이 도입된 2018년과 이듬해 지급 대상으로 선정된 후 2024년과 올해를 기해 반납 의무가 사라진 청년농 3,200여 명의 농업경영 현황(영농 정착률, 부채와 부채상환능력 지표 등)
- ② ①번의 3,200여 명 중 영농을 중도 및 최종 포기한 인원의 영농 포기 사유별 구분 통계

작성자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4593

관련부처

농림축산식품부 청년농육성정책팀

☎ : 044-201-1531

미승인 LMO의 국내 유입, 현행 대응체제로 충분한가?

1 현황 및 문제점

- 유전자변형생물체(Living Modified Organisms, LMO¹⁰)란 현대의 생명공학기술을 이용하여 생물체의 유전자 중 유용한 유전자를 분리하여 인위적으로 생물종에 도입함으로써 개발자가 목적인 특성을 갖도록 DNA 일부를 변형시킨 생명체를 말함
 - 「바이오안전성에 관한 카르타헤나협정서」¹¹)에 따라 제정된 「유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률」(이하 ‘LMO법’)에서는 현대생명공학기술을 이용하여 새롭게 조합된 유전물질을 포함하고 있는 생물체로 정의함
- 현행법상 LMO의 국내 수입에 따른 위해성 심사 및 수입 승인은 「수입식품안전관리 특별법」이 아닌 LMO법 제7조의2(신규 유전자변형생물체에 대한 위해성심사) 및 제8조(수입승인 등)에 따라 관리되고 있고, 식품용으로 GMO를 수입하기 위해서는 「식품위생법」 제18조(유전자변형식품등의 안전성 심사 등)에 따라 안전성 심사승인을 받아야 함
 - 현재 국내 수입이 승인된 LMO는 농업용(사료용) 콩·옥수수 등 5개 품목과 식품 가공용으로 들어오는 콩, 옥수수, 유채(캐놀라), 면화, 사탕무, 알팔파 등 6개 품목이 있음
 - 모두 종자가 아닌 최종 생산물로 수입 승인돼 현재 종자용으로 국내 재배가 허용된 LMO는 없음
- '23년 3월 26일 국내 한 기업이 미승인 주키니 호박 LMO 종자 2종을 수입해 국내에서 검역 절차를 밟지 않고 육종(育種)하여 판매한 사건이 발생하여 관리의 사각지대에 대한 문제가 지적된 바 있음
 - 이 사건은 국립종자원이 신품종 등록을 위해 주키니호박 종자(121종)와 애호박 종자(126종)에 대해 LMO 여부를 검사하는 과정에서 발견됨

10) LMO와 GMO(Genetically Modified Organisms)는 혼용되어 사용되고 있지만, LMO는 생물체가 살아있어 번식이 가능한데 비해 GMO는 번식이 가능하지 않은 것도 포함되는 포괄적인 용어로 구분될 수 있음

11) 「바이오안전성에 관한 카르타헤나협정서(Cartagena Protocol on Biosafety)」는 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity)의 부속 의정서로서, 유전자변형생물체(Living Modified Organisms: LMO)의 국가간 이동, 취급 및 사용함에 있어, 환경이나 인체에 미칠 수 있는 위해성에 대하여 적절한 수준의 안전성을 확보할 것을 목적으로 하고 있는 LMO에 관한 최초의 국제협약임

- 사건 이후 농림축산식품부는 미승인 LMO의 국내 유통 재발 방지를 위해 종자의 수입 및 유통단계에 대한 개선책을 마련함
 - 종자의 수입과정에서 검역신고 강화, 종자의 출원, 생산·수입 판매 신고, 유통단계에서 LMO 검사 강화, 종자의 수입·유통 관리 역량 강화 대책을 발표한 바 있으나,¹²⁾ 소비자 등의 관리의 사각지대에 대한 불안감은 여전히 상존하고 있음
- '24년 한 해 국내로 반입된 식품용·사료용 LMO(곡물)는 총 1,092만 톤으로 전년 대비 약 6.2%(64만 톤) 증가하였는데, LMO(종자)가 국내 검역 절차를 뚫고 국내로 반입되거나, 우편이나 항공 또는 배편 등 개인 물품으로 들어올 가능성이 있음
 - 개인 반입의 경우 종자 자체가 작고 소량이다 보니 엑스레이로는 적발되기도 어려우며, 세관 통과 시 정식 수입신고를 하지 않을 경우 검역으로 걸려내기 어려운 상황임¹³⁾¹⁴⁾
 - 또한 중국이 확대 생산하고 있는 GMO가 국내에 비의도적으로 유입될 가능성이 높음
 - 트럼프 행정부의 LMO 관련 비관세 장벽 철폐 요구도 계속될 것으로 전망됨
- 한편, '24년 전국의 자연생태계에서 발견된 LMO 작물 수가 193개에 달하고 이는 '23년 123개보다 56.9% 늘어난 수치임¹⁵⁾
 - 발견된 LMO 작물의 81.3%가 카놀라(유채)이고 나머지는 모두 면화였는데, 이는 LMO 작물 등의 국내 유통·관리 체계에 문제가 있는 것으로 농업·환경계를 중심으로 우려가 계속되고 있음¹⁶⁾
 - LMO 작물의 자연생태계 발견 원인은 대부분 운송 과정에서 비의도적으로 유출된 것으로 추측되는데, 항만에서 최종 소비지로 이동하는 과정 중 유입이 발생했을 것으로 추정됨
 - 수입 LMO(곡물)의 국내 이동 중 유실(비의도적 혼입허용치, 0.9%) 관리도 미흡한 체계임

12) 농림축산식품부 보도자료, 「미승인 유전자변형생물체(LMO) 유통 원천 차단」, 2023.6.6.

13) 박선희, 「중국의 GMO 산업화 확대 및 가속화 전략」, 『KBCH 브리핑』, 한국바이오안전성정보센터, 2024.7.31.

14) '24년 기준 식품용·사료용 LMO 곡물의 생산 국가별 수입 승인량은 브라질 374.1만 톤(34.3%), 아르헨티나 319.9만 톤(29.3%), 미국 316.4만 톤(29%) 순이고 중국산 LMO 곡물 수입량은 미미한 수준(기타 국가 8%에 포함)이지만 향후 대폭 증가할 가능성이 있음. 특히 중국은 '23년 「농업 GMO 관리감독 업무 계획」에 따라 GMO 연구개발과 응용을 적극적으로 지원하고 있는데, 이는 중국 정부가 GMO 산업화 확대 및 가속화를 위한 기반을 마련하고 수출 확대 전략을 세우고 있기 때문임

15) 이종로, 「2024년 LMO 자연환경 모니터링 및 사후관리 연구」, 『국립생태원』, 2025.5.2.

16) 이민우, 「국내 LMO 작물 유통·관리 '구멍' 여전」, 『농민신문』, 2025.4.29.

2 질문 예시

- 1) 글로벌 LMO 시장은 향후 확대될 터인데, '23년 미승인 주키니호박 LMO 종자의 육종·판매 사례와 같은 불법 유통이 재발되지 않도록 하기 위해, 수입 종자에 대한 검역, 유전자검사체계를 강화한 바 있다. 제도 보완 2년이 지난 '25년 현재 LMO 종자의 육종·판매 사례와 같은 불법 유통 발생 현황과 불법 유통 재발을 방지하기 위해 개선한 제도들의 성과를 지표로 제시할 수 있는가? 성과가 없었다면 그 이유는 무엇인지 분석한 자료는 있는가?
- 2) 항만에서 소비지로의 운송 중 LMO가 유출되어 국내 생태계에 퍼지는 일이 반복되고 있는데, 이를 근본적으로 차단할 방안은 없는 것으로 보인다. 여기엔 농식품부와 환경부의 협업체계가 필수적이라고 생각하는데, 실제로 가동되고 있는가? 두 관계부처의 관련 인프라를 비교하면 어떤 부분에서 차이가 나고 부족한가?
- 3) 국제 우편이나 화물을 통한 미승인 LMO 종자의 소량 반입 사례가 꾸준히 지적되고 있음에도, 세관 통관 및 검역체계 개선이 실질적 성과를 내지 못하고 있다. 이에 따라 △구체적인 개선방안을 마련했는지 여부, △실제 차단 성과를 입증할 수 있는 통계가 존재하는지 여부, △그렇지 않다면 관리 소홀의 책임이 누구에게 있는지에 대한 해명이 필요하다. 농식품부의 개선방안이 현재 마련되어 있는가? 개선방안의 미비나 불충분이 어떤 문제를 야기할 수 있는가? 농식품부는 언제까지 관련 대책을 완비할 수 있는가?
- 4) 현재 운영 중인 LMO 작물의 위해성 심사 및 표시제도가 중국산 LMO 작물의 대규모 수입·혼입 가능성에 충분히 대응할 수 있는 수준인지 불확실하다. 만일 제도가 미흡하다면 그동안 이를 개선하지 않은 가장 큰 이유가 무엇인지, 관련 부처는 국제적 위험 요인에 대비한 제도적 장치를 어떻게 마련했는지 구체적으로 소명해야 한다. 현재 LMO 작물 수입 관련 위해성 심사 및 표시제도가 중국산 LMO 작물의 대규모 수입 또는 혼입에 대해 충분히 대응 가능한 수준으로 구축되어 있다고 보는가? 현 국내 제도의 미흡한 점을 개선하기 위한 전략들의 우선순위는 무엇인가?
- 5) 국내 유통 중인 LMO 작물의 관리 체계에 구조적 허점이 존재한다는 지적이 농업·환경계를 중심으로 지속적으로 제기되고 있음에도, 식약처·환경부·농식품부는 문제점을 정확히 인식하고 있는지 의문이다. 각 부처가 관리의 허점을 어떻게 평가하고 있는지, 이를 해소하기 위

해 실제 어떤 제도 개선이 이루어졌고 관리 강화 방안이 집행됐는지 평가할 수 있는 자료가 존재하는가? 없다면 실효성 있는 관리방안은 언제까지 마련할 생각인가?

- 6) 수입 LMO 관련 정보를 식약처, 농식품부, 해양수산부, 환경부, 관세청 간에 실시간 공유하고 민간 연구기관·소비자단체와 협력할 수 있는 기반 마련이 필요하다는 지적이 거듭되고 있다. 그러나 관련부처들은 이에 대한 제도적 준비에 소홀한 것으로 보인다. 기관 간 정보 공유 체계가 실제로 구축·운영되고 있는가? 민간과 협력한 사례는 존재하는가? 없다면 그 책임이 어느 부처에 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 5년간 미승인 LMO 반입 건수 및 품목별·수입자별 통계
- ② LMO 검사 인력과 검사 장비 현황 및 연간 검사 실적(적발률 포함)
- ③ 최근 5년간 GMO 농산물 수입 승인 현황(사료용, 식품용 등)
- ④ 트럼프 행정부의 LMO 관련 비관세장벽 개선 요구사항

작성자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4592

관련부처

농림축산식품부 검역정책과

☎ : 044-201-2074

농림축산검역본부 식물검역과

☎ : 044-912-0612

국립종자원 종자산업지원과

☎ : 054-912-0165

K-푸드 수출 확대를 위한 외생변수 관리전략은 무엇인가?

1 현황 및 문제점

- '24년 기준 K-푸드 수출액은 러시아-우크라이나 전쟁, 관세 전쟁 등 국제 정세와 환율 변동 등 제반 수출 여건이 불안정한 상황에서도 전년 대비 9.0% 증가한 99.8억 달러를 달성하였는데, 이는 최근 3년간 수출 성장률의 3배에 가깝고, '15년 이후 9년 연속 성장세를 기록하고 있음
 - K-푸드를 제외한 스마트팜 등 농업·식품 전후방 산업 수출액은 30억 달러였음
 - K-푸드+¹⁷⁾ 총 수출액은 130.3억 달러를 달성함
- '24년 수출품목별로는 라면, 쌀 가공식품 등 가공식품이 역대 최대 실적으로 식품 수출을 견인하였고, 신선식품 중에는 김치가 역대 최대 실적을 기록함
 - 수출액은 라면 1,248.5백만 달러, 쌀가공식품 299.2백만 달러, 김치 163.6백만 달러임
- '24년 수출액 1위 국가는 미국(1,592.9백만 달러), 2위는 중국(1,512.6백만 달러), 3위는 일본(1,374백만 달러)이었고, 그 밖에 아세안·유럽·중남미 등 대부분 지역에서 수출이 증가함
 - 특히 냉동김밥 성장을 주도한 미국, 건강식에 관심이 높은 유럽, 라면 수요가 증가한 중남미에서 20% 이상의 증가율을 보였고, 일본은 환율변동 영향으로 인해 전년 대비 4.3% 감소하는 등 국가별로 주요 수출 품목과 소폭의 수출 변동요인이 나타남
- 그러나 최근 미국을 중심으로 국제통상 질서가 급변하고 전 세계적인 보호무역주의 기조가 확산되면서 다양한 외생변수의 증가로 K-푸드 수출 확대 관련 대내외 불확실성이 증대함
 - (미국의 보호무역 정책) 한미 FTA에 따라 우리나라 농식품은 '25년 8월 1일 이전까지 무관세로 미국에 수출하고 있었는데, 8월 1일 상호관세 부과 협상으로(한국 15%) 관세 등 통상 환경이 변화되어 수출 가격 경쟁력이 약화된 상황이며, 이로 인해 K-푸드 업계는 對미 수출 타격으로 인한 피해를 우려하고 있음

17) 농림축산식품부는 K-푸드에 더해 지능형 농장(스마트팜), 농기자재, 반려동물 음식(펫푸드), 동물용의약품 등 전후방산업을 포함하여 "K-푸드+"라는 개념으로 확장하고 이를 전략산업으로 육성하고 있음

- 트럼프 미국 대통령은 '25년 4월 2일 전 세계 수입품에 4월 5일부터 10% 보편관세를 부과하고, 주요 교역대상국가(한국 포함)에게도 '25년 8월 7일부터 국가별로 상이하지만 상호관세(8월 1일 한국은 25%에서 15%로 협상)를 부과하여 미국 수출 식품도 15% 관세를 일괄 부과받게 됨¹⁸⁾
- (비관세 장벽) EU(유럽연합)와 미국을 중심으로 수입식품에 대한 엄격한 통관심사와 안전 규제 강화조치를 추진하고 있어 우리 기업의 수출에 부담으로 연결되고 새로운 무역장벽으로 작용될 가능성이 상존함
- EU의 「복합식품 수입 규정(22.1.)」,¹⁹⁾ 「기업지속가능성 실사지침(EU 2019/937)」 및 「EU 2023/2859 개정에 관한 지침」, 「Directive EU 2024/1760」²⁰⁾ 및 미국의 「식품 안전현대화법」(18.9.), 「기후공시 의무화 규정(22.3.)」²¹⁾ 등
- 그 밖에 기후변동으로 인한 빈번한 자연재해의 발생으로 전 세계적으로 농산물의 생산, 보급에 차질을 빚고 있으며, 이로 인한 수입 원자재 가격과 물류비용 증가 같은 공급망 교란 이슈는 식품산업계의 수출 확대에 걸림돌로 작용하고 있음
- 더불어 K-푸드 인기 상승에 편승하여 가공식품 등 한국 제품과 혼동을 주는 방식 등으로 위조·모방하는 사례가 증가 추세에 있음
- 미국, 중국, 일본, 아세안 등 주요 수출국의 수출액(63.9억 달러)이 편중(전체 시장 99.8억 달러의 64%)되어 있는 상황도 식품산업의 수출 성장을 제약하는 요인임

2 질문 예시

- 1) 최근 미국의 보호무역주의 강화 움직임과 관련하여, 한미 FTA에 따라 무관세로 유지되던 K-푸드 수출 품목들도 미국 수출 시 상호관세 15%가 부과되어 가격 경쟁력 약화가 현실로 나타나고 있다. 이로 인해 확대 추세이던 K-식품의 수출시장에도 심각한 영향을 미칠 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 농림축산식품부는 사전에 피해 품목과 규모를 예측하거나 품목별 대

18) 산업통상자원부 참고보도자료, 「한미 관세협상 타결, 대미 수출 불확실성 해소」, 2025.7.31.; 산업통상자원부 보도자료, 「한미(韓美) 관세협상 타결, 새로운 진출기회 활용 업종별 영향 및 후속 지원 대책 논의」, 2025.8.4.

19) 식품안전 부적합 이력이 있는 경우 공인분석기관 검사결과서 제출을 의무화하고 일정 비율(20%)은 통관 검사 의무적 실시

20) 역내의 기업의 공급망 전반(온실가스 감축, 산림·토양 보존과 친환경 포장 등)에 대해 인권·환경 관련 책임을 의무화하는 것으로 업계가 준수해야 하는 행동강령과 기업의 사회적 책임을 강조함

21) 상장기업의 기후공시 의무를 단계적으로 확대할 예정임('26년 0.75억 달러 또는 매출 1억 달러 이상 기업)

정책을 마련하지 못한 것으로 보인다. 식품산업 피해 최소화를 위한 제도적·재정적 지원책이 실제로 존재하는가? 대미 식품 수출 지원전략의 수정방향은 무엇이며, 여전히 가격 경쟁력을 확보할 수 있는 수출 품목은 어떻게 선별되고 있는가?

- 2) 농림축산식품부는 K-푸드+ 전략산업(스마트팜, 펫푸드, 동물용 의약품 등)을 적극 육성한다고 했으나, 실제 추진사업의 성과와 효과가 불분명하다. 식품의약품안전처, 중소벤처기업부 등 부처 간 협업체계 역시 형식적으로만 존재할 가능성이 있다. K-푸드+ 전략산업에서 지정한 수출 대상 품목별로 추진된 지원사업의 구체적 내용과 성과, 그리고 부처 간 협력이 실질적으로 이루어진 사례와 그 결과를 답변해 주기 바란다.
- 3) 최근 EU와 미국 등 주요 수출국을 중심으로 복합식품 통관 요건 강화, ESG 관련 기업 책임 확대 등 새로운 규제들이 식품 수입 관련해서도 비관세 장벽으로 우리 식품 수출기업의 부담으로 작용하고 있다. 농림축산식품부는 이러한 글로벌 규제 환경 변화에 대한 기업의 적응을 돕기 위해 구체적으로 진행한 정책 수단 시행 사례와 성과 평가 사례를 답변해 주기 바란다.
- 4) 기후변동과 공급망 교란 등 외생변수로 인해 농식품산업계의 수출 여건이 갈수록 불안정해지고 있는 상황에서 산업통상자원부, 농림축산식품부의 K-푸드+ 전략품목 수출 증대를 위해 수립한 목표는 무엇이었나? 최근 대내외 환경 급변에 대응하기 위해 중장기 전략들과 목표들은 어떤 기준에 따라 수정되었는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 5년간 K-푸드+ 수출현황(품목별, 국가별 구분, 증감률 등)
- ② K-Food+ 수출 확대 추진본부 구성 현황 및 회의 개최실적, 결과보고서

작성자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4592

관련부처

농림축산식품부 농식품수출진흥과

☎ : 044-201-2172

축사시설현대화 사업 추진 부진의 이유는? 성과지표는 적절히 설정되었나?

1 현황 및 문제점

- 국내 축산업은 국내 축산물 시장개방 압력이 확대되고 있는 상황에서, 사료가격 및 전기료 인상으로 인한 생산비 증가, 출하 가격 하락, 축산 인력 확보에 어려움을 겪고 있음
- 또한 가축분뇨 및 악취 등에 따른 축사시설 입지 문제, ‘2050 탄소중립 시나리오’ 이행에 따른 축산분야 온실가스 감축 의무 이행 등 대내외적 축산 경영 환경도 악화되고 있음
 - 축사시설은 「축산법」에 따른 허가제 뿐만 아니라 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」과 「악취방지법」의 적용을 받아 축사시설 입지가 점점 축소되고 있음
- 특히 탄소중립 과제는 축산업에서 매우 시급한 과제 중 하나로 축산부문도 2050 탄소중립을 위한 ‘축산부문 2030 온실가스 감축 및 녹색성장 전략(2024년 1월)’을 공표하는 등 관련 정책을 추진하고 있음
 - ‘2050 탄소중립 시나리오’에 따라 축산분야는 2030년까지 온실가스를 2020년 대비 총 30% 감축해야 함
 - 더욱이 우리나라는 ‘글로벌 메탄 서약’²²⁾ 가입으로 2030년까지 메탄(CH₄) 배출량을 2020년 대비 30% 이상 감축해야 하는데, 축산부문의 메탄 배출량이 우리나라 총배출량의 22.7%를 차지하고 있어서 축산부문의 감축 노력이 중요함
 - 지구온난화·기후변화에 대응하기 위해 2020년 ‘2050 탄소중립(Net-zero) 선언’ 이후, 2021년 ‘글로벌 메탄 서약(Global Methane Pledge)’에 가입하는 등 국가적 노력을 기울이고 있음

22) 글로벌 메탄 서약: 2021.11. 영국 글래스고에서 개최된 COP26에서 미국과 EU 주도로 한국, 일본, 캐나다, 스위스, 멕시코 등 130개국이 참여하고 서약한 것으로 2대 온실가스인 메탄 감축을 목적으로 함. 2030년까지 메탄 배출량을 2020년 대비 30% 감축하고 2050년까지 지구 온도 상승을 1.5도 내로 억제하는데 기여하기 위함. 메탄은 전체 온실가스(이산화탄소, 메탄, 아산화질소, 수소불화탄소, 과불화탄소, 육불화황)의 약 15~20%를 차지함

- 기후위기 시대 대응과 탄소감축 목표 달성 등 지속가능한 축산업으로 전환하기 위한 축사시설 현대화 사업을 적극 추진할 필요가 있음
 - 농림축산식품부는 축사시설 현대화와 관련하여 2009년부터 1) 축사시설현대화사업, 2) 축산분야 ICT 융복합확산 사업 등을 추진하고 있음
- 그러나 현재까지 농림축산식품부의 축사시설현대화사업은 사업목표 대비 실적이 저조할 뿐만 아니라 성과지표 설정 또한 적절하지 않은 측면이 있음

2 질문 예시

- 1) 농림축산식품부의 축사시설현대화사업과 축산분야 ICT 융복합확산 사업 추진으로 스마트축산 시스템을 도입한 축산농가는 2023년 기준으로 7,265호(2014년 누적) 수준으로 이는 전체 축산 전업농가(2023년 기준 31,506호)의 약 23%에 그치고 있는 수준이다, 이와 같이 스마트축산 도입 실적이 부진한 이유는 무엇인가?²³⁾
- 2) 그런데 2021~2024년 관련 사업의 예산 대비 집행률을 살펴보면, 매년 불용액이 발생하고 있다. 그 이유로 농림축산식품부에서는 ‘사업포기자 및 집행 잔액 발생’ 등으로 설명하고 있는데,²⁴⁾ 현행 용자형태(50%, 80%)의 사업, 자부담(20%) 등의 지원형태는 문제가 없다고 보는가? 자부담율을 10% 수준으로 하향조정하는 등 지원형태 개선이 필요한 것은 아닌가?
- 3) 한편 농림축산식품부의 ‘2025년 예산 및 기금운영계획 사업설명자료(II-1)’의 ‘축사시설현대화사업(용자 사업 포함)’의 성과지표를 살펴보면, ‘지원농가 연간 모돈두당 출하두수’, ‘지원농가 산란계 산란율’로 설정하고 있으면서, 성과지표 대비 실적은 2021~2024년까지 매년 초과달성되고 있는 것으로 나타났다. 성과목표를 너무 소극적으로 설정한 측면은 없는가? 또한 성과지표인 ‘모돈두당 출하두수’, ‘산란계 산란율’은 축사환경 외에도 출하가격, 소비동향 등 다른 변수의 영향을 많이 받게 되는데, 현행 지표가 축사시설현대화사업의 성과지표로 적절하다고 볼 수 있는가?

23) 농림축산식품부, 「스마트축산, 현장에서 답을 찾다」, 2024.3.13.

24) 농림축산식품부, 「2025년 예산 및 기금운영계획 사업설명자료(II-1)」, 2025.1., pp.3639~3655.

- 4) 농림축산식품부의 '2025년 축사시설현대화사업 지침'에는 축사시설현대화 사업 대상 축종을 소, 돼지, 양계, 오리, 양봉 등으로 하고 있다. 그런데 '2025년 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(Ⅱ-1)'의 '축사시설현대화사업(용자 사업 포함)' 성과지표는 '지원농가 연간 모돈(母豚) 두당 출하두수', '지원농가 산란계 산란율(%)'로 설정되어 있는 반면, 돼지와 산란계 외에 다른 축종에 대한 성과지표는 마련되어 있지 않은데, 그 이유는 무엇인가? 성과지표 설정이 임의적이지 않는가? 모든 사업대상 축종에 대한 성과지표가 설정되어야 하지 않는가?
- 5) 동 사업 목적에는 생산성 향상 뿐만 아니라 생산비 저감, 악취방지, 가축전염병 방역강화, 탄소배출 저감 등이 포함되어 있는데, 현재의 '모돈두당 출하두수, 산란계 산란율'의 성과지표로는 이러한 사업목적 달성여부 판단에 다소 부적절하고 불충분하지 않는가? 성과지표로 가축전염병 발생현황, 탄소배출현황, 악취저감실적, 생산비 저감에 따른 경영성과 등이 추가 반영되어야 하지 않는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 축종별·연도별 축사시설현대화 사업 실적
- ② 축사시설현대화 사업 지원농가와 비 지원농가의 축산경영실적, 탄소배출량, 가축전염병 발생현황, 생산비 비교 자료

작성 자 경제산업조사실 산업자원농수산팀
☎ : 02-6788-4588

관련부처 농림축산식품부 축산경영과
☎ : 044-201-2235
농림축산식품부 축산정책과
☎ : 044-201-2329

가축전염병 대응 살처분 정책 및 방역인력 운용 이대로 좋은가?

1 현황 및 문제점

- 조류인플루엔자(AI), 구제역, 아프리카돼지열병(ASF) 등 가축전염병 발생 시 국내 방역 방식은 대규모 확산에 따른 국가적 피해를 방지하기 위해 「가축전염병 예방법」과 가축전염병별 방역 실시요령(농림축산식품부 고시), 전염병별 긴급행동지침(SOP)에 따라 주로 예방적 살처분 방식을 실시해왔고, 이에 따라 매년 상당한 규모의 가축이 살처분되는 피해가 발생하고 있음²⁵⁾
 - 이는 축사 간 거리가 가깝고, 일정 지역내 사육밀도²⁶⁾가 높기 때문에 가축전염병이 발생할 경우 그 확산속도도 빠른 국내 축산환경을 고려하여 발생 초기에 전국적인 확산을 막기 위해 살처분 조치 후 매몰하는 고강도 방식을 취하는 것으로 이해됨
 - 이러한 처리방식은 동시 다발적으로 광범위하게 발생한 가축전염병에 신속하게 대응할 수 있는 방법이긴 하나 처리 과정에서 부지선정의 입지문제, 동물복지 문제, 가축사체 및 오염물질 매몰처리 후 침출수 유출, 환경오염, 매몰지의 사후 관리 문제 발생 등 여러 가지 부작용도 낳고 있음
 - 또한 급박하게 진행되는 매몰과정에서 발생하는 동물복지 문제, 언론에 보도되는 살처분과 매몰과정의 혐오스러움이 축산물에 대한 부정적인 인식을 심어줌
 - 또한 여러 언론매체가 지적했듯이 농가의 방역에 대한 도덕적 해이(moral hazard) 가능성도 배제할 수 없어서 예방적 살처분 중심의 방역의 효과성 및 적절성에 대한 논란과 더불어, 백신 접종 정책을 대안으로서 확대해야 한다는 주장도 제기되고 있음
 - 예방적 살처분 과정에서 축산농가와 방역 당국 간에 갈등이 야기될 위험이 존재하는 가운데, 살처분 대상 농가에 대한 보상비 지급 등 상당한 국가 예산과 그 밖의 비용이 반복적으로 소요되고 있음
 - 「가축전염병 예방법 시행령」 제13조(비용의 지원)에서는 가축의 전염병 등으로 인한 살처분 보상금, 가축백신의 지원, 살처분 매몰지의 관리 등에 소요되는 비용에 대해서는 지방

25) 예를 들어 조류인플루엔자가 발생할 경우 발생농장의 가축과 발생농장으로부터 500m 이내(관리지역)가 원칙이고, 필요한 경우 SOP에서 정한 절차와 기준에 따라 3km 이내(보호지역)까지 확대할 수 있도록 규정하고 있음

26) 일본은 최근 AI 발생농가(아오모리 소재) 중심으로 10km 이내에 7농가가 사육중이고, 집단사육지가 적음. 반면, 한국은 천안, 김제 등 집단사육지가 많고, AI 발생농가(김제 소재) 10km 이내에 410농가가 밀집해 있음

자치단체가 부담하는 부분 외에 국가가 최소 40% 이상 지원하도록 하고 있으나, 가축의 사체 또는 오염물의 소각·매몰 등 살처분 처리 비용에 대해서는 국가 지원이 거의 이루어지지 않아 재정이 열악한 지방자치단체의 부담이 증가하고 있음

- 가축전염병 발생으로 인해 살처분 및 매몰이 불가피함에도 재정자립도가 낮은 지방자치단체(약 20% 수준)의 경우 재정부담 등의 이유로 예방적 살처분이나 통제초소 등의 설치 등 방역활동에 소극적이게 될 우려가 있고, 경우에 따라 보상금 지급이 늦어지는 등의 문제²⁷⁾도 발생할 수 있는 상황임

■ 또한 방역 당국은 대규모로 발생한 가축전염병 확산 차단을 위해 단기간에 대규모로 가축을 살처분·매몰하는데, 이때 상당한 규모의 살처분 방역인력이 반복적으로 동원되고 있고,²⁸⁾ 이에 따라 방역인력들은 심리적 트라우마, 안전사고, 인명사상 등에 노출되고 있음²⁹⁾

- 일례로 2014~2018.4.까지 약 5년간 구제역과 고병원성 조류인플루엔자(HPAI) 살처분에 동원된 인력은 총 90,023명임³⁰⁾

- 2015.11.이전에는 살처분 작업 시 지방자치단체 공무원, 군인, 소방관 등 공무원 동원 비중이 높았으나, 2016년 이후에는 비공무원 동원 비율이 점차 증가 추세임³¹⁾

- 2010년 11월 경북 안동에서 발생하여 전국으로 확산된 구제역 사태 시 145일간 공무원 48만 8천 명, 군인 33만 8천 명, 경찰 14만 6천 명, 소방공무원 30만 6천 명, 민간인 69만 2천 명(이하 누적 인원)이 동원되어 약 350만 마리의 가축을 살처분하였고, 이 과정에서 9명이 사망하고 180명이 부상을 입었음³²⁾

27) 보상금 지급과 관련하여 지방자치단체의 경우 기 편성된 예비비 이상의 비용이 발생하면 추경예산 편성이 필요하므로 보상금 지급시기가 더 늦어질 수 있는데, 2023년 AI·ASF·구제역 발생으로 인한 살처분 보상금에 대하여 지방비를 편성하지 못함에 따라 농가에 보상금 지급이 늦어져, 경영난을 겪은 사례가 있었음

28) 「가축전염병 예방법」 제20조에 따라 국가 또는 지방자치단체는 가축전염병이 퍼지는 것을 방지하기 위해 필요한 경우 가축전염병에 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 역학조사·정밀검사 결과나 임상증상이 있는 가축의 소유자에게 그 가축의 살처분(殺處分)을 명할 수 있음

29) 한편 2017년 국가인권위원회에서는 가축 살처분 과정에 참여하였던 인력에 대하여 사건충격, 우울, 정동(emotion), 분노 척도에 대하여 조사한 결과 우울이나 스트레스가 크게 작용하고 있는 것으로 나타남[국가인권위원회 상임위원회 결정, 「가축 살처분·매몰 작업 참여자 심리 지원 강화 등을 위한 제도개선 권고」, 2017.(서울대학교 사회발전연구소, 「가축 살처분 트라우마 현황 실태조사」, 국가인권위원회, 2017. 재인용)]

30) 국가인권위원회 상임위원회 결정, 앞의 자료, p.7.

31) 2014.1.~2015.11.에는 약 4만 4천 명이 동원되었으며, 이 중 공무원은 약 2만 명, 비공무원은 약 2만 4천 명이었으나, 2016.1.~2017.6.에는 전체 약 4만 명 중 공무원은 약 8천 7백 명, 비공무원은 약 3만 5백 명이었음. 대부분의 지방자치단체는 전문적인 방역업체나 용역업체에 살처분 작업을 위탁하고 있으며, 이주노동자들이 용역업체의 일용직 노동자로 참여하는 경우가 많은 것으로 조사됨

32) 국가인권위원회 상임위원회 결정, 앞의 자료, p.4.

- 한편 대한수의사회 등 수의계에서는 축산 현장에서 안전사고에 상시 노출돼 있는 공수의³³⁾ 보상 체계 마련 등의 제도 개선을 추구하고 있고,³⁴⁾ 방역인력 확충도 필요한 실정임
- 2022.1.~2024.4.까지 약 2년 4개월 간 가축전염병 방역 과정에서 발생한 공수의 안전사고는 총 45건이 보고되었는데, 치료에 대한 부담은 대부분 공수의 개인이 부담하고 있으며, 보험 처리 등 보상 체계는 미흡한 것으로 나타남

2 질문 예시

- 1) 예방적 살처분을 실시한 축산 농가들이 최대한 신속히 경제활동을 재개하기 위해서는 보상금의 현실화와 최대한 빠른 보상금 지급이 필요하다. 현행 절차와 같이 가용예산을 이·전용하거나 예비비를 통하여 재원을 확보하게 될 경우 관련 예산 검토 및 예산을 최종 확보하는 절차를 진행하는데 약 1~3개월이 소요되고, 지방자치단체는 중앙부처 예산 확보 후에야 추경 반영이 가능한 점 등을 고려하면 추가예산 확보 후 농가에 보상금이 지급되는 데 최소 3개월에서 길게는 반년 이상이 소요될 수 있다. 농림축산식품부는 가축을 살처분한 축가 농가 보상금이 예산 이·전용, 예비비 집행 과정에 따른 지체 없이 지급될 수 있도록 적절한 예산이 본예산으로 편성될 수 있도록 노력해야 하지 않는가? 지방자치단체의 재정자립도를 고려할 때, 지방자치단체의 살처분 보상금 등 비용에 대한 중앙정부 지원 비율을 상향조정(현행 최소 40%)하고 지방자치단체의 사체·오염물의 소각·매물 처리 비용에 대하여도 살처분 보상금 등 지원 비율과 같이 중앙정부가 지방자치단체에 지원해야 하지 않겠는가?
- 2) 가축전염병 방역을 위한 가축 살처분 작업자의 사후 관리와 관련하여 현행 「가축전염병 예방법」 제49조의2와 동법 시행령 제12조의2에서는 당사자가 신청하면 상담 및 치료와 관련하여 안내하도록 하고 있는데, 국가인권위원회에서도 권고³⁵⁾하고 있듯이 국가 또는 지방자치단체가 가축의 살처분 및 소각·매물을 한 날부터 일정한 기간 이내에 살처분 작업 참여자에게 심리적 안정과 정신적 회복을 위한 치료 지원의 내용, 신청의 절차 및 방법, 신청기간, 지정된 전담의료기관 등에 관한 사항을 의무적으로 알리도록 하는 방안을 도입할 필요가 있지 않은가? (「가축전염병 예방법」 제49조의2 개정 필요)³⁶⁾

33) 「수의사법」 제21조(공수의) ① 시장·군수는 동물진료 업무의 적정을 도모하기 위하여 동물병원을 개설하고 있는 수의사, 동물병원에서 근무하는 수의사 또는 농림축산식품부령으로 정하는 축산 관련 비영리법인에서 근무하는 수의사에게 다음 각 호의 업무를 위촉할 수 있다.

34) 김경옥, 「안전사고 상시 노출 공수의 '보생체계' 마련돼야」, 한국농어민신문, 2024.6.7.

35) 국가인권위원회 상임위원회 결정, 앞의 자료, 2017.

- 3) 구제역 등 가축전염병은 최근 연례적으로 발생하고 있고 이에 동원되는 인력도 매년 상당한 수준임에도 불구하고 살처분 작업 투입 전에 트라우마를 줄일 수 있는 예방적 조치는 부족한 측면이 있다. 그리고 현행 「가축전염병 예방법」과 「재난 및 안전관리 기본법」에서는 주로 방역 수칙, 인체감염 예방교육 및 조치, 사후적인 심리상담 및 치료에 초점이 맞춰져 있다. 살처분 작업 전 심리적 충격을 완화하고 대처능력을 향상시키기 위해 심리적 충격 예방교육 매뉴얼을 마련하여 사전에 교육을 의무화하는 방안을 마련할 필요가 있지 않은가? (「가축전염병 예방법」 제49조의2 개정 필요)
- 4) 매년 발생하는 가축전염병 방역을 위해 상당한 규모의 인력이 필요한데, 대부분 지방직 공무원, 군인, 경찰 등 공무원을 동원하고 있다. 전담 방역인력을 추가로 확보할 계획은 없는가? 또한 가축전염병 예방 강화를 위한 공수의 등 수의인력을 추가 확보·배치할 계획은 있는가? 공수에게 대한 안전사고 보상 체계는 마련되어 있는가?
- 5) 대규모 살처분 방식의 방역은 환경오염의 문제가 있으므로 가축 사체와 오염물건 처리 방식의 전환에 관한 논의가 필요하다고 판단된다. 현행 규정상 매몰 처리 이외에 렌더링(이동식 렌더링 차량, 고정식 렌더링 시설), 소각 등의 방법도 있으므로 현행 살처분 후 가축의 사체와 오염물건을 매몰지에 매몰처리 하는 방식 중심에서 이동식·고정식 렌더링 방식의 비중을 확대하는 방안을 고려해야 하지 않은가? 이를 위해서는 충분한 처리 시설, 장비 및 예산이 필요할텐데, 관련 예산편성 현황을 살펴보면 2024년(14억 5천만 원)→2025년(10억 5천만 원)으로 축소되었다.³⁷⁾ 문제가 있지 않은가? 향후 관련 예산 확보 등 부처의 계획은?
- 6) 장기적으로는 예방적 살처분 중심의 국내 가축전염병 방역 정책의 방향을 재설정할 필요가 있다고 본다. 예를 들어 1) 현재와 같은 살처분 중심의 가축방역정책 기조를 계속 유지할 것인지, 2) 적극적인 백신정책을 도입하고 살처분을 최소화할 것인지, 3) 현재와 같은 밀집사육 형태의 축산업을 계속 유지할 것인지, 4) 축산업 구조조정과 동물복지축산 확대 등 축산 환경을 개선할 것인지 여부 등을 종합적으로 고려하여 재설정할 필요가 있다. 이에 대한 정부의 입장은 무엇인가?

36) 재난으로 트라우마를 겪은 사람은 무기력감과 우울감 등을 경험하고, 특히 회피반응으로 인해 트라우마 사건에 대해 다시 떠올리거나 이야기하고 싶어 하지 않기 때문에 당사자 스스로 적극적인 상담과 치료를 신청하기 어려운 측면이 있음

37) 농림축산식품부, 「2025년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」, 2025.1., p.1228.

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 5년간 가축전염병 예방과 방역을 위한 지역별 수의사 및 방역인력 현황
- ② 최근 5년간 살처분 보상금 지급 지연 사례, 지자체별 살처분 처리 비용 규모
- ③ 국내 지역별 가축렌더링 업체 및 시설 현황, 렌더링 처리 가능 규모
- ④ 최근 5년간 방역 인력에 대한 사후 심리치료 및 상담 실적
- ⑤ 최근 5년간 살처분 처리 매몰지 관련 환경오염 사례

작성 자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4588

관련부처

농림축산식품부 방역정책과

☎ : 044-201-2517

산림청

산사태 방지를 위한 사방댐! 사업추진 부진한 이유는?

1 현황 및 문제점

- 산사태 방지를 위한 사방사업은 집중호우 시 산사태로 인한 토사·암석 등이 불어난 계곡물에 뒤섞여 유출되는 것을 차단하여 하류의 주택과 농경지의 피해 방지 등 대형재해 방지를 목적으로 하는 사업으로서 「사방사업법」을 근거로 국유림지역과 사유림지역으로 구분·지원하고 있음
- 2015년~2024년까지 10년간 산사태로 인한 피해면적은 총 2,516ha, 총 6,351억 원의 복구비용이 소요되었고, 인명피해도 29명이 발생함³⁸⁾
 - 인명피해의 경우 2023년 건당 5명에서 2024년 건당 15명대로 증가하여 산림피해뿐만 아니라 최근에는 인명피해도 증가하고 있음³⁹⁾
- 10년 단위 산사태 발생규모는 1980년대 연평균 2,308ha에서 2000년대에는 7,126ha로 급격히 증가하였음⁴⁰⁾
- 여기에 최근들어 기후변화 영향으로 집중호우가 빈발하고 있는데, 하루 강우량 50mm 이상의 집중호우 횟수가 1990년대 연평균 112회에서 2000년대에는 147회, 2010년대 168회로 증가추세임. 시간당 50mm 이상 집중호우 횟수도 2000년대 14회, 2010년대 16회, 2024년 24회로 최근들어 집중호우 빈도는 더욱 증가함⁴¹⁾
- 한편 우리나라는 전체 산림(국토의 63%) 중 경사도 20° 이상의 급경사지 산림이 차지하는 비중이 65%를 차지하고 있고, 산지토양이 응집력이 낮은 모래흙의 지층이 높아 산사태가 발생하기 쉬운 환경임

38) 산림청 산사태정보시스템-산사태발생추이, <<http://www.forest.go.kr>>, (최종검색일: 2025.7.17.)

39) 산림청, 「2025년도 전국 산사태방지 종합대책」, 2025.3, p.1.

40) 산림청, 「제2차 전국 산사태예방 장기대책(2018~2022)」, 2017.12, pp.6~8.

41) 산림청, 「2022년도 전국 산사태방지 종합대책」, 2022.3, p.5.; 산림청, 「2025년도 전국 산사태방지 종합대책」, 2025.3, p.3.

- 사방댐은 이러한 산사태 등 산지재해로부터 재산과 인명을 보호하는데 효과적인 것으로 보고되고 있고, 최근과 같이 국지성 집중폭우가 빈발할 경우 산지와 근접한 생활권지역에서 사방댐 조성의 필요성은 더욱 클 것임
- 이에 산림청은 산사태로 인한 피해예방을 위하여 산사태위험등급 개선책 마련, 산사태우려 지역 실태조사 및 사방댐 설치 사업 확대 추진 등 일련의 조치를 취하고 있으나, 산사태취약 지역 대비 사방댐 설치 실적과 관련 예산 확보가 미흡한 측면이 있음
 - 산사태취약지역은 산림청에서 지정한 산사태(토석류)로부터 인명 및 재산피해가 우려되는 지역으로 2016년 21,406개소, 2017년 24,124개소, 2018년 25,545개소, 2019년 26,238개소, 2020년 26,484개소, 2021년 26,923개소, 2022년 27,400개소 2023년 28,988개소, 2024년 31,345개소 지속적으로 증가하고 있음⁴²⁾
 - 그러나 이에 비해 사방댐 설치는 2023년 기준(누적) 총 14,501개소로 동 기간 산사태취약 지역 28,988개소 대비 약 50%에 불과한 실정임⁴³⁾

2 질문 예시

- 1) 산사태 방지를 위해 설치된 사방댐이 산사태 방지 효과보다 산지에 홍수를 유발하고, 설치과정에서 산림생태계에 악영향을 준다는 지적이 있는데 사방댐이 산사태 방지에 실질적으로 효과가 있는가? 이와 관련한 국내외 사례나 연구결과 등 근거를 제시할 필요가 있다.
- 2) 산림청은 법정관리지역인 산사태취약지역 발굴을 위해 대상지역을 조사하여 지정하고 있고 산사태 방지를 위해 사방댐 설치 사업도 추진하고 있다. 그런데 산사태취약지역은 지속적으로 확대되고 있는데 비해, 사방댐 설치를 포함한 사방사업 실적은 저조하다. 특히 조사·지정한 산사태취약지역 개소수 대비 사방댐 설치 갯수는 약 50%에 불과한 실정이다. 이와 같이 사업추진이 미진한 이유는 무엇인가? 예산의 확보의 문제인가?⁴⁴⁾ 사방댐 설치를 위한 입지 규제 문제인가? 사유림의 비중이 높은 우리나라의 산림 구조상 사유림에서의 사방댐 설치가 용이(산주 동의 및 보상 등)하지 않는 이유라면, 해결방안은 마련하고 있는가?

42) 산림청, 「매년도 전국 산사태방지 종합대책」, 2017~2025.

43) 산림청, 「매년도 산림임업통계연보」, 2017~2024.

44) 산림청의 사방사업 예산은 2017년 약 2,978억 원, 2018년 약 1,800억 원, 2019년 약 1,523억 원, 2020년 약 1,402억 원으로 지속적으로 감소하다가 2021년에는 약 1,628억 원, 2022년 약 2,266억 원, 2023년 약 2,210억 원, 2024년 약 2,510억 원, 약 2025년 2,783억 원 수준임

- 3) 2025년 3월 영남권 대형산불 재난으로 막대한 규모의 산림이 훼손되었고, 피해지역의 산사태 등 2차 피해가 우려되고 있다. 특히 산불피해지역인 경상남도는 국회입법조사처와 지역현장 간담회(2025.5.8.)에서 산불피해지 산사태 예방을 위한 사방사업 예산지원을 요청했는데,⁴⁵⁾ 지난 영남권 대형산불 피해지역의 사방사업 등 산사태 방지를 위한 산림청의 대책은 문제없이 추진되고 있는가? 추진경과 및 복구예산 집행현황 점검, 향후 예산편성 계획 등 구체적 추진 실적에 대한 점검이 필요한 시점으로 보인다.
- 4) 국내 사방댐 사업은 1986년부터 시작되어 2023년 기준 총 14,501개소가 시공되어 있는데, 일부 노후화되거나 균열이 발생한 사방댐의 유지관리를 위한 지침은 마련되어 있는가? 사방사업 예산 중 ‘사방시설 유지관리’ 예산은 2024년 기준 약 76억 원 수준인데, 적정하다고 보는가? 사방시설 유지관리 사업은 지방자치단체 보조사업인데, 지방자치단체의 재정자립도(약 20%)를 고려할 때, 보조율을 상향조정(현행 70%)할 계획은 없는가?
- 5) 산사태 유발원인과 관련하여 산지전용 등 산림의 타목적 개발·이용하는 사례(2017년 8,466ha→2020년 7,784ha→2023년 5,990ha)가 여전히 많고, 산불 이후 벌목작업, 임도 건설 등이 그 원인 중의 하나로 지적되고 있음에도 산림청은 호우, 태풍 등 자연재난으로 인한 산사태 피해 현황만 관리하고 있다. 전체 산사태 건수 중 산지전용, 산지개발지, 산불 이후 벌목작업, 임도 건설 등으로 인한 산사태 발생 현황이 파악이 되지 않고 있는 이유는 무엇인가? 그리고, 이들 지역에 대한 산림청의 사방댐 설치 등 향후 산사태 방지 방안은?

■ 추가 요구 자료

- ① 전체 산사태 발생건수 대비 산지전용 등 산지개발로 인한 산사태 발생현황(최근 5년)
- ② 전체 산사태 발생건수 대비 산불 이후 벌목작업, 임도 건설로 인한 산사태 발생현황(최근 5년)
- ③ 산사태취약지역 개소수를 고려한 사방댐 사업 예산 확보계획

작성자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4588

관련부처

산림청 산사태방지과

☎ : 042-481-4270

45) 다목적사방댐 8개소, 사방댐 22개소 등(경상남도, 「산청·하동산불 피해현황 및 복구계획」, 2025.4.14.)

대형산불 대응 지휘체계 어떻게 바뀌어야 하나?

1 현황 및 문제점

- 우리나라의 산불 대응 지휘체계를 살펴보면, 산불진화에 대한 지휘권을 산림청장이 가지고 있다고는 하나, 사실상 대부분의 산불진화에 대한 책임, 지휘권은 지방자치단체장(시·도지사, 시장·군수·구청장 등)에게 두고 있음
- 중·소형 산불에서 대형산불에 이르기까지 지방자치단체장이 지휘하고 산림청(지방산림청)은 지휘가 아니라 지원하고 있음
 - 산불현장에서도 산불진화에 전문성을 갖춘 인력이 산불진화에 동원된 공무원 및 산불예방진화대 등 진화인력들을 조직화하여 대응해야 하지만 현재 각자 주먹구구식으로 운영되고 있어 산불 대응은 커녕 진화인력의 안전확보에도 문제가 되고 있음
- 이에, 산불진화에 필요한 소방헬기 등 장비도 부족하고 산불화재 현장 경험이 거의 없는 시·도지사, 시장·군수·구청장에게 지휘권을 줌으로써 산불진화 및 대응에 있어 많은 어려움을 겪고 있음

■ 산불 대상별 지휘권자 ■

대 상	지휘권	지휘규모	근거법령
둘 이상 시·도 산불	산림청장	• 1,000ha 이상 • 24시간 이상 지속된 산불	「산림보호법」
대형산불	광역자치단체장	• 100ha 이상 • 24시간 이상 지속된 산불	「산림보호법」
중·소형 산불	기초자치단체장	• 100ha 미만	「산림보호법」
건물·시설물 (산불 신고접수)	소방청장 (소방본부장, 서장)	• 모든 화재 • 산불 초동 진화	「소방기본법」

- 산림청은 소방청보다 화재진압에 대한 전문성 및 진화인력이 부족하여 초기 진화와 효율적인 현장 지휘에 한계를 보이고 있다는 지적이 제기되고 있음⁴⁶⁾

46) 김용호·백은선, 「산불 대응체계 개선을 통한 소방 업무영역 확대 방안 연구」, 『한국화재소방학회 논문지』, 2022, p.66.
; 김영규, 「산불 대응, 이대론 안된다」 (1)이원화된 지휘 체계와 부족한 장비…진화 시스템 전면 개선 필요, 『대구일보』, 2025.3.30. 등.

- 또한 대형산불은 특정기간(3월~6월사이)에만 주로 발생하므로 산림청에서 한시적 재난대비를 위해 진화용 헬기와 차량, 인력을 운용하는 것은 기관별 동일임무 수행에 따른 중복투자로 국가적 자원 낭비 소지가 있다는 주장도 제기되고 있음.⁴⁷⁾

■ 산림청·소방청·지방자치단체 산불 대응 인력 비교 ■

2025년 1월 현재

산림청 : 1,944명			소방청 : 159,682명		지방자치단체: 19,545명	
공중진화대	산불특수진화대	산불전문예방진화대	소방공무원 (소방서/특수구조대/항공대)	의용소방대	산불전문예방진화대	산불감시원
104명	435명	1,405명	67,198명	92,484명	8,199명	11,346명

자료: 소방청, 「소방 대응활동 및 역량 강화방안」, 2025.4.; 산림청, 「국회입법조사처 화신자료」, 2025.4.

2 질문 예시

- 1) 산불 진화에 대한 지휘권을 산림청장이 가지고 있다고는 하나, 이미 진화가 사실상 어려운 초대형 산불로 커졌을 경우 산림청장이 지휘하고, 사실상 대부분의 산불진화에 대한 책임, 지휘권은 지방자치단체장에게 두고 있다. 특히 이번(2025년 봄) 산불 대응에 참여한 지방자치단체들에서도 산림청의 대응과 지휘에 있어 불만이 제기되고 있는 실정이다. 산불 진화에 대한 지휘권을 가지고 있는 산림청은 왜 산불에 대한 조기진압에 나서지 않고 중·소형 산불~대형산불에 이르기까지 지방자치단체가 산불 진화를 할 때 조언하는 역할을 주로 수행하고 있는가?
- 2) 산림청이 현재 법적으로 산불 재난관리주관기관인 것은 분명하다. 하지만 재난관리주관기관의 역할은 해당 재난피해를 방지하기 위한 예방-대비-대응-복구 단계별로 주요한 조치를 수행하는 것으로, 화재를 진화하거나 인명을 구조하는 일까지 담당하는 것을 의미한다고 볼 수 없을 것이다. 따라서 산불진화에 대한 산림청의 역할도 지난 2008년 승례문 화재 당시 소방의 화재 진압에 있어 당시 문화재청(현 국가유산청, 문화재 재난관리 주관기관)이 해당 문화유산 파손을 최소화하기 위하여 승례문 재료, 설계 등 특성 등에 대한 조언을 통한 협력적 대응을 수행한 것과 같은 대응체계로 가야 하는 것이 타당하지 않는가?

47) 모영목, 「산불대응체계의 문제점 및 개선방안 연구」, 『한국위기관리논집』 제10권 제11호, 2014, p.86.

- 3) 산림청의 산불 주관부처로서의 당위성에 대한 논거로 지난 60여년간 산림정보와 연계한 산불 방지 노하우를 축적해 왔고, 산불방지 시스템을 체계적으로 고도화해왔다고 밝히고 있다. 하지만 그동안 산림개발 활성화(연평균 9,635ha 개발)로 산림 내 및 인접지에 시설물이 급증하는 등 산림환경과 자원 변화 특성이 달라졌고, 산불특성상 조기진화 및 전문성이 중요함에도 산림청의 지역산불기관의 초기대응 미흡과 지원 인력의 전문성은 부족한 실정이다. 그럼에도 불구하고 산불 진화를 산림청이 반드시 해야 더 효과적·효율적이라고 할 수 있는 이유와 근거는 무엇인가(소방청보다 산불 진화를 더 잘할 수 있다는 이유와 근거는 무엇인가)?
- 4) 산림청 산불 진화의 핵심인력인 산불특수진화대원의 경우 산불 진화를 위해 선발한 특수인력이라 할 수 있음. 이들의 경우 주요 산불발생기간(3~6월)이외의 기간에는 훈련·교육을 제외하고 소나무 병충해 샘플채취 등에 동원된다고 한다. 이들은 산불대응인력인데 연료차단, 속아내기 등 산불예방활동이 아니라 병충해에 동원하는 것이 타당한가(산불대응인력으로서 역할을 수행할 수 있도록 지원하고 관리하고 있는가)?

작 성 자

정치행정조사실 행정안전팀

☎ : 02-6788-4560

관련부처

산림청 산불방지와

☎ : 042-481-4250

해양수산부

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 어업 생산량에 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 조성함⁴⁸⁾
- 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

48) '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

- 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
 - 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 품목임⁴⁹⁾
 - 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

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

- 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

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,⁵⁰⁾ 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?

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

4) 현행 양식수산물재해보험을 확대하거나 수입안정보험제도를 도입한다면, 보험사업자인 수협중앙회의 손해율 증가가 우려될 수 있다.⁵¹⁾ 이와 관련해서 최근 산림분야의 경우 보험사의 손해율 증가에 대한 대책의 일환으로 산림청과 민간보험사가 산불에 따른 임목(林木) 재해를 보상하기 위해서 산림분야 ‘화재보험 공동인수제’⁵²⁾ 도입을 추진 중에 있다.⁵³⁾ 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)

작성 자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4588

관련부처

해양수산부 소득복지과

☎ : 044-200-5468

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

52) 화재보험 공동인수제도: 손해보험 회사가 단독으로 인수하기 어려운 경우 화재보험협회가 인수하고 이를 국내 12개 손해보험회사에서 공동으로 위험을 부담하는 제도로 '21년 처음 도입됨

53) 산불발생에 따른 보험료 지급 위험을 여러 보험사가 부담하여 보험실행 가능성을 증대시키는 목적임. 기존 계획의 임목재해보험 제도안은 산불 발생시 손실규모가 커 손해보험사들이 기피하고 있는 실정임

지속가능한 양식산업! 어장환경개선·관리는 제대로 이뤄지고 있는가?

1 현황 및 문제점

- 어장(漁場)은 어류, 해조류, 패류 등 수산생물의 서식처이기 때문에 어장환경을 지속적으로 유지·보전하고 친환경적으로 관리하는 것은 매우 중요한 과제임
 - 「어장관리법」에 따른 “어장”이란 「수산업법」 제8조에 따른 어업면허나 동법 제41조제3항 제1호 및 제3호에 따른 어업허가를 받아 어업을 하는 일정한 수면(水面)과 「양식산업발전법」 제10조제1호부터 제6호에 따른 양식업면허를 받아 양식하는 수면을 말함
- 특히 최근 김과 굴 등 양식수산물의 수출 증가와 전세계적인 양식수산물 소비 증가는 국내 양식산업의 산업으로서의 중요성을 부각시키고 있는데, 이러한 양식산업의 지속가능한 발전을 위해서는 어장환경 관리가 중요함
- 그러나 최근 연안지역의 개발, 육상 기인 오염물질의 해양 유입 증가와 공유수면 매립 등의 해양이용·개발행위의 증가는 어장환경에 악영향을 미치고 있음
 - 우리나라 양식어장의 입지는 어장 설치·관리의 용이성, 태풍 등의 자연재해 예방성, 풍부한 먹이생물의 분포 등에 의해 주로 반폐쇄성 내만(內灣)을 중심으로 개발됨에 따라 오염에 취약한 구조를 지니고 있음
 - 또한 장기간 해수면 이용에 따른 어장의 노후화와 먹이생물량을 초과할 수 있는 과밀양식 등으로 인한 퇴적물의 자가오염도 대두되고 있고, 적정 어장수용력 산정에 대한 관심이 높아지고 있음
 - 이러한 어장환경을 둘러싼 외부 및 내부 요인에 의해 일부 해역에서 부영양화가 진행되거나 하계(夏季)를 중심으로 빈산소수괴가 발생되고 있고, 기후변화에 따라 인자인 식물플랑크톤 등 먹이생물의 변동, 수온과 염분의 등 기초생산성에 미치는 인자(因子) 등의 변화로 수산질병이 빈발하는 등 어장생산성이 저하되고 있음

- 최근 해조류를 제외한 양식수산물의 생산량이 정체되거나 일부는 하락하고 있는 이유는 이와 같은 어장환경 변화의 영향으로 볼 수 있음
- 해양수산부는 「어장관리법」 제3조(어장관리 기본계획)에 따라 2022.4.5. ‘제4차 어장관리 기본계획(2022~2026년)’을 수립·시행하였는데, 1) 청정어장 이용 및 보전, 2) 어장관리 책임성 강화, 3) 선제적 어장관리 기반 구축을 주요 전략으로 선정함
 - 기본계획에는 수질 등 어장환경을 일정 수준 이상으로 유지하기 위해 어장에 대한 관리를 강화하는 등 주요 양식장을 대상으로 퇴적 오염원 제거, 양식어장 위치 재조정 등 ‘청정어장재생사업’을 확대한다는 계획이 포함되어 있음
 - ‘청정어장재생사업’은 양식어장 환경 개선 관련 대표적인 사업으로 친환경양식어업육성 사업의 일환으로 실시되고 있는데, 사업내용은 과밀 노후화된 어장 및 주변해역을 대상으로 오염퇴적물 제거 등 어장환경 개선을 추진하여 지속가능한 어장환경을 조성하는 것임⁵⁴⁾
- 국립수산물과학원은 ‘2024년 어장환경평가’를 위해 전국 293개(‘23년 기준) 어류가두리 양식장 중 25개소를 대상으로 어장환경평가를 실시했음
 - 평가결과, 1등급 9개소, 2등급 6개소, 3등급 8개소, 4등급 2개소로, 이 중 3~4등급 어장이 전체의 약 40%를 차지해 환경개선조치가 필요한 것으로 조사되어, 정부의 어장환경개선을 위한 정책이 효과적으로 시행되고 있는지 의문임⁵⁵⁾
 - 1등급 또는 2등급을 받은 어장은 10년 범위에서 면허 유효기간이 연장되지만, 3등급은 5년, 4등급은 4년의 범위에서 면허 유효기간 연장과 어장 청소 및 어장 내 시설물 위치이동 등의 어장환경 개선조치를 해야 함⁵⁶⁾
 - 2014년~2023년(11년간) 동안 총 211개소에서 실시한 어장환경평가 결과, 1~2등급은 115개소(54%), 3~4등급은 96개소(약 46%)였는데, 3~4등급 양식장은 주로 수심이 낮고 조류소통이 원활하지 않은 반폐쇄성 내만 해역에서 나타난 것으로 확인됨

54) 해양수산부, 「2025년도 해양수산 국고보조사업시행지침서 III(어업·어촌)」, 2025.1., pp.2810~2822.; 해양수산부, 「2025년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」, 2025.1., pp.876~879.

55) 해양수산부 국립수산물과학원 보도자료, 「수과원, 2024년 어장환경평가 결과 발표-어장환경평가로 어류가두리 양식장 환경 개선 효과 확인-」, 2025.2.13.

56) 국립수산물과학원은 「어장관리법」에 따라 어류가두리양식업 면허의 유효기간이 끝나는 날의 1년 전에 퇴적물의 총유기탄소량 저서동물지수를 이용하여 어장환경을 평가하고, 그 결과(1~4등급)를 해당 지자체(시장·군수·구청장)에 통보하고 있음

2 질문 예시

- 1) 국립수산물품질관리원의 어장환경평가 결과가 3~4등급인 어장인 경우, 어장환경개선을 위해 실제 행해지는 대부분의 조치는 어장 바닥 쓰레기 수거 정도 수준에 그치고 있는 실정이다, 이와 같은 수준의 어장환경개선 조치가 실효성이 있다고 보는가? 어장바닥의 준설 등과 같이 오염 토의 직접적 제거 및 처리는 비용 부담이 크고, 어장 시설물의 위치 이동이 없는 상태에서는 지속적으로 공급되는 양식사료로 인해 오염토 제거 효과가 급속히 감소하는 만큼, 비용 대비 효과 면에서 권장할 만한 개선조치라 볼 수 없다. 어업인의 부담을 줄이면서 효과적으로 환경 개선을 할 수 있는 방안(어장 이동 등)은 있는가?
- 2) 해양수산부의 '제4차 어장관리 기본계획(2022~2026년)'의 목표로는 어장관리해역을 2021년 1개소에서 2026년 3개소로, 친환경부표전환율을 2021년 38%에서 2024년 100%로, 어장환경평가 대상 업종을 2021년 1종에서 2025년 6종으로, 실시간 어장환경 관측시스템을 2021년 143개소에서 2026년 200개소로 확대한다는 내용이 포함되어 있는데, 제4차 기본계획 기간이 종료 시점이 1년 앞으로 다가온 현재, 어느 정도 목표가 달성되었는가? 현재 매년 양식수산물 질병이 빈번하고 있고, 양식수산물 수요증가 등의 상황을 고려할 때, 현재의 목표가 적절한 수준이라고 보는가? 그리고 기본계획상의 성과지표에는 사업 추진으로 인한 어장환경개선 결과(어장환경평가 등급, 수산질병 발생률, 양식수산물 재해율, 어업인 만족도 등)가 포함되어 있지 않다. 이와 같은 지표들도 성과지표에 포함해야 하지 않는가?
- 3) 국립수산물품질관리원의 어장환경평가 결과의 지방자치단체별 어장환경평가 등급을 살펴보면, 경남 지역은 3~4등급 어장이 총 79개소로 전국 3~4등급 총 96개소의 82%에 달하는 실정이다. 그리고 경남을 포함한 타 지역의 3등급 이하 어장은 대부분 양식장 규모가 크고, 입식량이 많았으며, 어장의 총 사용 기간이 최소 20년 이상인 어장이 많은 것으로 조사되었다. 또한 주변에 다수의 양식장이 밀집해있는 것이 특징이었고 수심이 깊지 않고 해류의 흐름이 완만한 해역에 위치하는 경우가 대부분으로 볼 수 있다. 특히 이들 지역의 어장은 국내 양식생산량의 상당부분을 차지하고 있는데, 이와 같은 어장환경평가 결과를 볼 때, 이들 어장에 대한 어장환경개선 관련 사업이 효과적으로 추진되고 있다고 볼 수 있는가?
- 4) 청정어장재생산업 등 어장환경개선 관련 사업의 경우 해당 어업인에 대한 만족도가 매우 중요하다고 보는데, 만족도 조사를 실시한 결과는 있는가?

5) 양식어장에 사용되는 생사료(生飼料)는 어체를 그대로 사용하기 때문에 배합사료에 비해 오염 물질 농도값이 1.5~10배 높은 것으로 알려져 있어 생사료의 지속적인 사용은 해당 어장의 환경에 매우 악영향을 미치게 된다. 이는 양식 질병을 야기하고, 주변해역의 어장환경오염을 촉발하게 된다. 현재 생사료를 사용하는 비중과 배합사료 개발과 사용률은 어느 정도인가? 양식사료 관리 및 개선 방안은 가지고 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 5년간 어장환경평가 대상 어장의 수산질병 발생 및 어업재해 현황(어장등급별, 재해유형별, 품목별, 지역별)
- ② 최근 5년간 어장관리해역 지정개소, 친환경부표전환율, 어장환경 평가 대상 업종, 실시간 어장환경 관측시스템 구축 개소수
- ③ 청정어장재생산업 등 어장환경개선 관련 사업 실시에 대한 어업인들의 만족도 조사 결과

작성자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4590

관련부처

해양수산부 어촌양식정책과

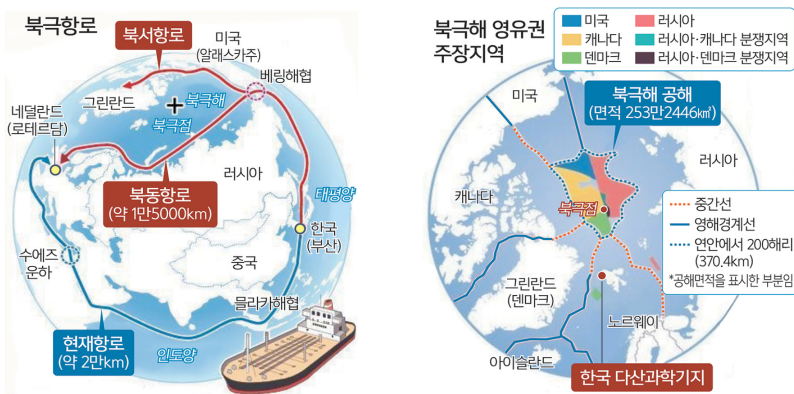
☎ : 044-200-5610

북극항로 개발, 경제성 확보 가능한가?

1 현황 및 문제점

- 우리나라에서 북극해를 지나 유럽까지 가는 북극항로는 수에즈 운하를 경유하는 현재 남쪽 항로보다 5,000km 이상 거리가 짧아, 항해일수를 약 10일 단축함으로써 물류비를 크게 줄일 수 있다는 장점이 있음⁵⁾
- 부산에서 북유럽까지 운항하는 북동항로는 기존의 수에즈 운하를 통과하는 남쪽항로보다 거리는 2만 2,000km에서 1만 5,000km, 항해일수는 40일에서 30일로 줄일 수 있음
- 기후온난화에 따른 북극해 해빙(解氷), 쇄빙(碎氷) 기술 발달 등 북극해 이용 여건이 개선됨에 따라 세계 각국이 북극항로 개발에 관심을 표하고 있음

■ 북극항로 및 북극해 현황 ■



주: 분쟁지역은 2022년 8월 기준임

자료: 박영준·이귀진, 「북극항로 눈독 들이는 중·러·美 ‘북극대사’ 신설 견제 강화」, 『세계일보』, 2022.8.28.

- 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

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

- 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
- 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 거점으로 육성한다는 전략을 수립함

2 질문 예시

- 1) 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?

2) 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 2013년 처음 수립된 『북극정책 기본계획』 이후 현재까지 추진된 북극항로 개발사업 예산 및 실적 현황
- ② 기후변화에 따른 북극해 항해여건 변화 예측 및 이에 따른 북극항로의 경제적 가치 변화 등 정부의 ‘북극항로 개척사업’ 추진을 위한 타당성 평가
- ③ 현재까지 추진된 북극항로 시범사업 항해비용 및 운송수익 등 경제성 검토 자료

작성자

경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4603

관련부처

해양수산부 해운정책과

☎ : 044-200-5707

2025 국정감사 이슈 분석 Ⅲ

산업통상자원 중소벤처기업위원회



National Assembly Research Service



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

산업통상자원부

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

1 현황 및 문제점

- 「파리협정」(Paris Agreement)¹⁾에 따라 유엔기후변화협약(UNFCCC)²⁾ 당사국은 5년마다 이전에 설정한 목표보다 상향된 ‘국가 온실가스 감축목표’(NDC)³⁾를 통보해야 하고,⁴⁾ 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 NDC⁵⁾를 통보하였고, 2023년 3월 「제1차 국가 탄소중립·녹색성장 기본계획」⁶⁾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

1) 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

2) United Nations Framework Convention on Climate Change

3) Nationally Determined Contribution

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

5) 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.

6) 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.

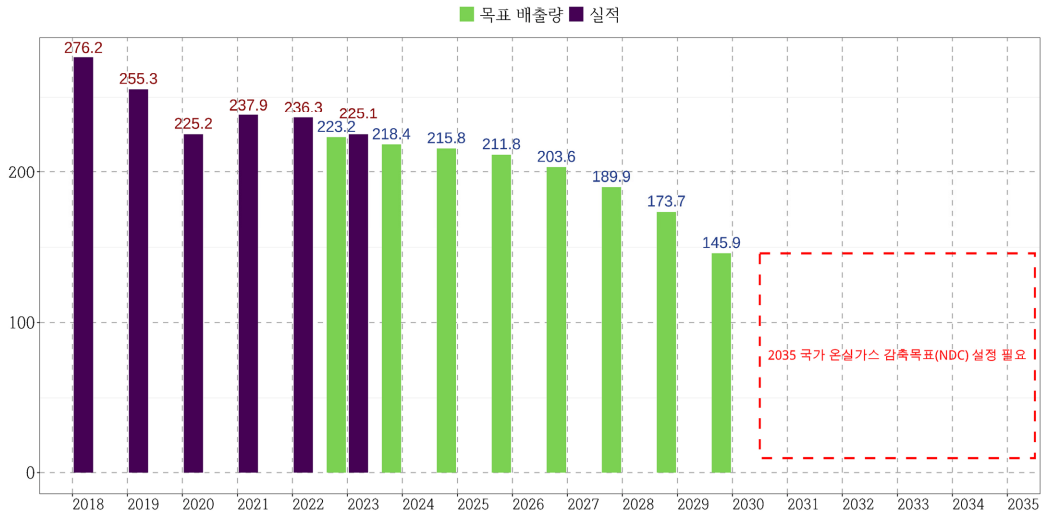
- 2021년 상향된 NDC에서는 2030년 전환 부문 온실가스 배출량에 대해 2018년 온실가스 배출량 대비 44.4%를 감축하고, 2023년 「국가 탄소중립·녹색성장 기본계획」에서는 45.9%를 감축하도록 목표를 설정함
- ‘1996 기후변화에 관한 정부간 협의체 산정지침(1996 IPCC 지침)’을 적용한 2022년 국가 온실가스 총배출량 6억 7,120만 이산화탄소 환산톤(tCO₂-eq) 중 전환 부문의 온실가스 배출량은 35.2%[2억 3,630만 이산화탄소 환산톤(tCO₂-eq)]를 차지함⁷⁾⁸⁾

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

8) 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 조사한 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 필요함)
- 한편, 그동안 국가 온실가스 배출량 통계에서 민간 석탄화력발전소의 배출량 누락이 확인되어 국제사회에서 신뢰 저하 위기를 초래하였음⁹⁾
 - 에너지 통계 수정에 따른 온실가스 배출량 재산정 결과, 2016년부터 2022년까지의 배출량이 기존 발표에 비하여 일부 증가됨

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

10) 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 통계오류 규탄, 통계 신뢰도 저하로 국제사회 신뢰 위기 초래」, 2025.1.6.; 윤철순, 「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 발전자회사가 운영하는 석탄화력발전소(중양급전¹¹⁾)의 폐지 계획만을 담고 있는데, 비중양급전 석탄화력발전소는 탈석탄이나 탄소중립 달성 목표 대상이 되는가? 그동안 산업통상자원부가 「전력수급기본 계획」을 수립하는 과정에서 온실가스 감축 목표 달성 여부를 검토할 때, 비중양급전 석탄 화력발전소가 전환 부문 온실가스 배출량 산정에서 누락된 이유는 무엇인가?

2) 이재명 대통령은 제21대 대통령 선거 공약의 연장선상에서,¹²⁾ 취임 이후 국무회의에서 현재 10%인 배출권 유상할당 비율을 대폭 높이는 등 ‘온실가스 배출권 거래제’¹³⁾의 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」¹⁴⁾은 제4차 계획기간 동안 발전부문의 유상할당 비율을 대폭 상향하되 구체적인 상향 수준은 경제·산업부담, 에너지믹스 개선, 감축활동 지원 등을 종합적으로 고려해 결정한다고 언급하고 있음

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

12) ‘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.

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

14) 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

작 성 자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4595

관련부처

환경부 기후탄소정책실 기후전략과

☎ : 044-201-6640

산업통상자원부 에너지정책과

☎ : 044-203-5120

AI·데이터센터 폭증을 감당할 에너지 인프라·정책은 준비되어 있는가?

1 현황 및 문제점

- 이재명 대통령은 제21대 대통령 선거에서 3대 비전 중 ‘성장’을 위한 15대 정책과제의 하나로 ‘AI 등 신산업 집중육성’을 선정하고,¹⁵⁾ 취임 이후 AI 산업 육성 정책을 추진하고 있음
- 이재명 대통령은 대통령실을 개편하면서 AI 3대 강국 등 성장 전략 및 미래 과제를 담당할 ‘AI미래기획수석’(인공지능·과학기술·인구소멸·기후위기)을 신설함¹⁶⁾
- 대통령 직속 국정기획위원회는 ‘대한민국 진짜성장’을 위한 3대 전략에 따른 5대 과제 중 하나로 ‘AI 3대 강국 진입과 미래전략산업 육성’을 선정하고, AI 인프라 구축, AI 유망기업 및 융합 산업 육성 등을 실천과제로 추진하고 있음¹⁷⁾
- 이재명 대통령은 캐나다 알버타(Alberta) 주(州) 카나나스키스(Kananaskis)에서 개최된 G7 정상회의 확대세션에서 AI와 에너지의 중요성을 강조하는 연설을 함¹⁸⁾
- 인공지능(AI)과 데이터센터 산업을 위한 에너지정책에는 ①전원 구성, ②분산에너지 활성화, ‘지역별 차등요금제’¹⁹⁾ 설계(산업용 전기요금), ③전력망 증설 등 다양한 이슈가 포함되어 있음
- ① AI와 데이터센터 산업을 위해서는 급격히 증가하는 전력수요에 대해 전력공급 안정성을 만족하면서도 사업자가 참여하는 RE100²⁰⁾ 또는 CFE²¹⁾를 달성할 수 있도록 친환경 또는 무탄소에너지로 전원을 구성할 필요가 있음
- 「제11차 전력수급기본계획」²²⁾에 따른 2030년 데이터센터 계약전력은 8.4GW까지 증가

15) 더불어민주당, 「이제부터 진짜 대한민국: 회복·성장·행복으로 국민통합」, 제21대 대통령선거 정책공약집, 2025.5.28.

16) 대통령실, 「대통령실 조직 개편안 발표…“국민 위해 일하는 조직으로 만들 것”」, 『대한민국 정책브리핑』, 2025.6.6.

17) 국정기획위원회, 「대한민국 진짜성장을 위한 전략」, 새정부 성장정책 해설서, 2025.6.

18) 홍의표, 「이 대통령, 국제무대 첫 연설서 ‘AI·에너지’ 강조…“한국 강점 부각”」, 『MBC뉴스』, 2025.6.18.

19) 「분산에너지 활성화 특별법」 제8장 지역별 전기요금 등 제45조(지역별 전기요금)

20) 글로벌 RE100(100 Renewable Electricity 또는 Energy) 캠페인은 글로벌 기업들이 2050년까지 사용전력의 100%를 재생에너지로 전환하는 것을 목표로 하는 글로벌 자발적 캠페인임

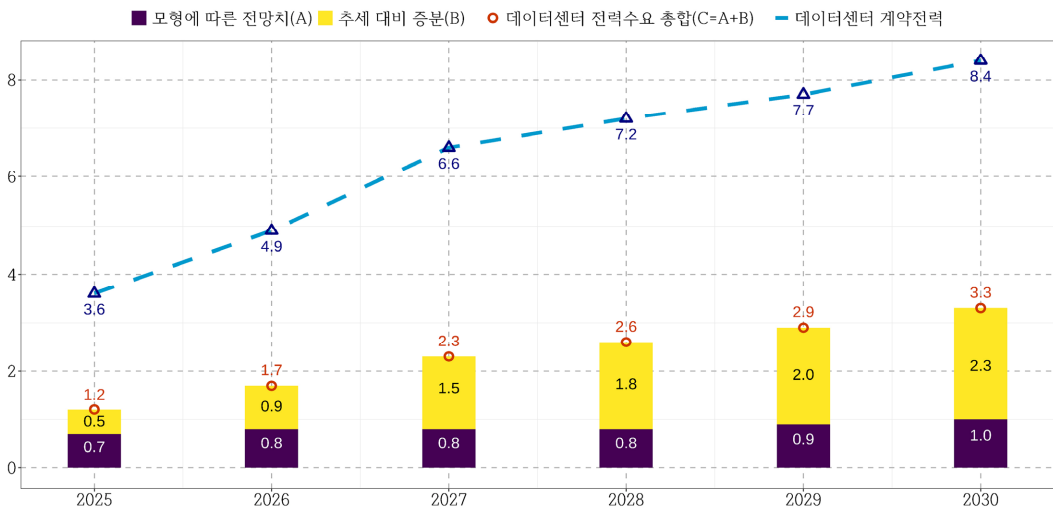
21) 24/7 Carbon-free Energy[일명 ‘CF100’(Carbon Free 100)] 또는 우리나라가 추진하고 있는 무탄소에너지(CFE) 이니셔티브임

할 것으로 전망되고, 이에 따라 하계 최대전력 중 데이터센터로 인한 전력수요는 3.3GW로 전망됨

- AI와 데이터센터 산업은 전력다소비산업이기 때문에 이를 위한 전력은 저렴한 가격에 대량으로, 지속적인 AI 반도체 생산·데이터센터 운영을 위해서는 중단 없이 공급 가능해야 함
- 정부는 「제11차 전력수급기본계획」을 통해 2030년 총발전량 중 전원별 비율을 원전 31.8%, 석탄 17.2%, 액화천연가스(LNG) 25.1%, 신·재생에너지 21.7%, 수소·암모니아 2.4%, 기타 1.8%로 설정함
- 미국 워싱턴(Washington) 주(州)와 말레이시아 사례에서 확인할 수 있듯이 안정적인 전력수급과 저렴한 전기요금이 데이터센터 유치에 유리하고, 같은 맥락에서 중국에서는 데이터센터 유치를 위해 전기요금의 일부를 지원하는 사례도 있음
- 말레이시아, 인도네시아, 태국 등의 국가는 데이터센터 유치를 위해 데이터센터를 이용하는 RE100 참여기업의 수요를 충족시키기 위한 재생에너지 확보에도 노력을 기울이고 있음

■ 데이터센터 전력수요와 계약전력 전망(하계 최대전력 기준) ■

(단위: GW)



자료: 한국전력거래소 제출 자료(2025.5.12.)를 기초로 조사관 작성

- ② 정부는 수도권 전력수요 집중, 전력망 포화·혼잡, 지역소멸 등의 문제를 해결하기 위해 데이터센터 등 전력다소비산업의 지방 분산을 유도하고 있고, 같은 맥락에서 분산에너지 활성화, 지역별 차등요금제를 추진하고 있음

22) 산업통상자원부, 「제11차 전력수급기본계획(2024~2038)」, 2025.2.21.

- 산업통상자원부는 분산에너지 활성화를 위해 수요유치형 분산에너지특화지역(이하 ‘분산특구’)에 망요금 지원 등 ①전력거래 부대비용 감면, ②전력계통영향평가 우대, ③선제적 공용망 보강 검토를 주요 인센티브로 제시하였음²³⁾
- 반도체 생산과 데이터센터에 적용되는 산업용 전기요금은 2022년부터 2025년 3분기까지 총 7번 인상되었는데, 산업계에서는 이로 인한 산업경쟁력 약화에 대한 우려가 있음
 - 2022년 OECD 평균 산업용 전기요금 수준을 100으로 할 때 64였던 우리나라 산업용 전기요금이 2023년에는 76으로 증가함
- 산업통상자원부는 하반기에 마무리되는 지역별 전기요금 차등제에 대한 연구용역 결과를 고려하여 지역별 전기요금 차등제 도입 시기, 도·소매시장 적용 순서, 방식 등을 결정할 계획임

■ 전기요금 조정실적(2022~2025년 3분기) ■

(단위: 원/kWh)

구분	전력량요금	연료비조정요금	기후환경요금
'22년 1분기	-	0(유보)	-
'22년 2분기	+4.9	0(유보)	+2.0
'22년 3분기	-	5.0(조정)	-
'22년 4분기	+4.9+2.5 [산업용(을)·일반용(을)은 공급전압별로 차등하여 추가 인상]	5.0(유보)	-
'23년 1분기	+11.4	5.0(유보)	+1.7
'23년 2분기('23.5.15.)	+8.0	5.0(유보)	-
'23년 3분기	-	5.0(유보)	-
'23년 4분기('23.11.8.)	산업용(을) 공급전압에 따라 차등 인상 [산업용(을) 평균 10.6원/kWh 인상]	5.0(유보)	-
'24년 1분기	-	5.0(유보)	-
'24년 2분기	-	5.0(유보)	-
'24년 3분기	-	5.0(유보)	-
'24년 4분기('24.10.24.)	산업용 평균 9.7% 인상	5.0(유보)	-
'25년 1분기	-	5.0(유보)	-
'25년 2분기	-	5.0(유보)	-
'25년 3분기	-	5.0(유보)	-

자료: 한국전력공사 제출자료·보도자료 등을 종합하여 조사관이 정리함

* 전력량요금과 기후환경요금은 전 분기 대비 조정금액이며, 연료비조정요금은 변화분이 아닌 절댓값임

23) 산업통상자원부 보도자료, 「분산에너지 테스트베드 구축 본격화」, 2025.5.21.

- ③ 용인 반도체클러스터와 같이 반도체 생산을 위한 산업단지 전력 공급을 용이하게 하고 부족한 전력망을 확충하기 위해 지난 2025년 3월 25일 「국가기간 전력망 확충 특별법」이 제정되었고, 2025년 9월 26일 시행될 예정임
- 한국전력공사의 「제11차 장기 송변전설비계획(2024~2038)」(2025.5.)에는 용인 반도체 클러스터에 필요한 10GW 이상 대규모 전력을 적기에 공급하기 위해 산단 내 변전소 건설, 기존 전력망과의 연계 등의 설비계획이 포함됨
 - 이재명 정부는 RE100 산업단지와 서해·호남지역의 풍력 등 재생에너지를 수도권으로 송전하기 위해 호남-수도권 초고압직류송전(HVDC)²⁴⁾과 같은 대규모 송전로(에너지고속도로)를 건설할 계획임²⁵⁾

2 질문 예시

- 1) 전기요금은 2022년부터 2025년 3분기까지 총 7차례 조정되었지만 여전히 전기요금 정상화 필요성에 대한 지적이 있는데, 산업통상자원부는 2025년 4분기 또는 2026년에 전기요금 조정 계획이 있는가? 전기요금을 정상화하면서도 AI·데이터센터의 산업경쟁력을 유지할 방안이 있는가? 전기요금 정상화 없이 AI·데이터센터의 전력수요를 감당할 인프라 구축이 가능한가?
- 2) 전력도매시장에서 지역별 차등요금제를 적용할 때 수도권·비수도권·제주로 단순 구분하는 것에 대해 인천과 같이 일부 지역은 이미 반발하고 있는데, 예상되는 이러한 갈등을 해결할 방안이 있는가? 한국전력거래소 자료에 따르면 수도권·비수도권·제주로 구분하는 것에서 향후 단계적으로 더 세분화할 계획인데, 반발하는 지역을 납득시키기 위해 합리적인 기준을 제시할 수 있는가?
- ① 비수도권으로 분류되기를 희망하는 인천뿐만 아니라, 수도권에 거주하는 주택용·일반용·산업용 전기소비자가 전력소매시장에서 지역별 차등요금제를 적용하는 것에 대해 반발하는 경우, 부작용을 완화하고 갈등을 해소할 대책이 있는가?
- 3) 부족한 전력망을 확충하는 과정에서 주민 수용성의 문제로 인해 많은 갈등이 발생할 것으로 예상되는데, 「국가기간 전력망 확충 특별법」에 따라 국가기간 전력망 건설 관련 갈등을 중재하기로 되어있는 ‘국가기간 전력망확충위원회’는 어떻게 구성하고 있나?

24) High Voltage Direct Current

25) 국정기획위원회, 「대한민국 진짜성장을 위한 전략」, 새정부 성장정책 해설서, 2025.6.

- ① 전력망 확충 계획에는 막대한 비용이 소요될 것으로 예상되는데, 2025년 상반기 기준 부채가 206조에 달하는 한국전력공사가 추가 재원을 어떻게 마련할 것인가?

■ 추가 요구 자료

- ① 연도별 데이터센터 개수, 총 전력설비규모(전력사용 계약전력, MW), 연간 전력사용량(GWh), 한국전력공사에 제출된 사업자의 신규 데이터센터 건설의향
- ② 지역별 전력자급률
- ③ 용인 반도체클러스터 전력 공급을 위한 전력망 확충 추진 현황

작성 자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4595

관련부처

산업통상자원부 에너지정책과

☎ : 044-203-5120

산업통상자원부 전력산업정책과

☎ : 044-203-3880

분산에너지 활성화 실효성 확보를 위한 전력계통영향평가 제도는?

1 현황 및 문제점

- 「분산에너지 활성화 특별법」(이하 ‘분산에너지법’)²⁶⁾에 따라 도입된 ‘전력계통영향평가’²⁷⁾ 제도는 2024년 8월부터 현재까지 시범 운영 중임
 - 「분산에너지 활성화 특별법 시행령」으로 정하는 바에 따라 산업통상자원부장관이 지정·고시하는 전력계통영향평가 대상지역에서 일정 규모 이상²⁸⁾의 전기를 사용하려는 사업자(이하 ‘계통영향사업자’)는 전기의 원활한 흐름, 품질유지 및 안정적 공급과 사용에 미치는 영향 등을 평가하는 전력계통영향평가를 실시하여야 함
 - 전력계통영향평가 제도는 전력계통 포화지역 및 수도권의 전력 수요 집중, ‘전력망 압박기’²⁹⁾ 문제를 해결하고 송전망 구축·확장 비용 부담을 줄이기 위한 정책 도구임
 - 한국전력공사가 실시한 ‘데이터센터 전기공급실태 특별감사’ 결과 2020년 1월부터 2023년 2월까지 한국전력공사에 접수된 데이터센터 전기사용예정통지 1,001건 중 678건(67.7%)이 실수요가 아닌 것으로 파악됨³⁰⁾
 - 2025년 6월 30일까지가 전력계통영향평가 시범 운영 기간이나 산업통상자원부장관 고시인 「전력계통영향평가 제도 운영에 관한 규정」 제정 및 대행자 지정 등 진행 상황에 따라 시범 운영 기간 연장이 가능하고, 분산에너지법 시행일인 2024년 6월 14일 기준 신규로 10MW 이상 전기를 사용하려는 사업자와 기존일 현재 10MW 미만을 사용하고 있으나 추가적인 용량 증가로 총 10MW 이상을 사용하려는 사업자를 대상으로 운영됨³¹⁾

26) 분산에너지법은 2023년 6월 13일 제정·공포되었고, 부칙 제1조(시행일)에 따라 공포 후 1년이 경과한 2024년 6월 14일 시행됨

27) 「분산에너지 활성화 특별법」 제6장 전력계통영향평가의 실시 제23조(전력계통영향평가의 실시대상)

28) 10MW 이상의 전기를 사용하려는 사업자와 전력계통영향평가를 실시한 후 추가적으로 10MW 이상의 전기를 사용하려는 사업자[분산에너지법 시행령 제25조(전력계통영향평가 실시대상 사업자)]

29) 「전력망 압박기」란 전력공급 측면에서는 전력망만 선점하고 발전사업을 하지 않는 행태를 가리키고, 전력수요 측면에서는 데이터센터 등이 실수요가 아님에도 불구하고 전기사용신청 등을 통해 전력공급을 확보해 개발 이익을 챙기는 행태를 가리킴

30) 한국전력공사 보도자료, “한전, 「데이터센터 전기공급실태 특별감사」 시행”, 2023.10.3.

31) 산업통상자원부, 「전력계통영향평가 제도 시범운영 절차변경 공고」, 산업통상자원부공고 제2024-869호, 2024.12.31.; 「전력계통영향평가 제도 시범운영 안내」, 산업통상자원부공고 제2024-630호, 2024.8.16.

- 전력계통영향평가서 작성에서 계통영향사업자는 기술적 평가항목(60점)과 비기술적 평가항목(20점)에 대해서만 작성하고, 정책적 평가항목(20점)은 계통영향사업자가 산업통상자원부에 전력계통영향평가서를 제출하면 산업통상자원부에서 작성함

- 분산에너지법 시행령에 전력계통영향평가 제도의 구체적인 평가 기준과 절차가 명확하지 않아 계통영향사업자에게 혼선을 유발하고 제도의 실질적인 효과를 기대하기 어려운 상황임³²⁾
- 산업통상자원부의 「전력계통영향평가 제도 운영에 관한 규정 제정안」에 대해 정보통신기술(ICT) 기업을 중심으로 반발이 크고, 특히 한국데이터산업연합회는 업계의 의견을 산업통상자원부에 제출함³³⁾
- 「전력계통영향평가 제도 운영에 관한 규정」 제정(안) 제5조(평가항목)에는 평가항목으로 전력정책 부합도(지역주민 수용도), 지방 재정 기여도, 산업 활성화 효과(부가가치 및 직접고용 등 경제적 파급효과 정도)와 같은 비기술적 항목이 있어 평가의 객관성이 확보될 수 있는지에 대한 우려가 있음³⁴⁾

2 질문 예시

- 1) 전력계통영향평가서 작성 시 기술적 평가항목(60점)과 비기술적 평가항목(20점)은 계통영향사업자가, 정책적 평가항목(20점)은 산업통상자원부가 작성하는데, 이와 같이 하나의 영향평가를 두 주체가 작성하는 구조에서 영향평가의 일관성·객관성을 확보할 수 있는가?
 - ① 계통영향사업자가 제출한 전력계통영향평가서가 전력정책심의회에 상정되어 총점이 70점 이상인 경우 통과이고 70점 미만인 경우 전력정책심의회에 판단에 따라 최종 결정되는 구조이므로, 결국에는 정책적 항목을 평가하는 산업통상자원부의 판단이 최종 통과 여부를 실질적으로 결정하게 될 우려가 있음
- 2) 산업통상자원부는 전라남도과 같이 ‘수요유치형’ 분산에너지특화지역(이하 ‘분산특구’)에 제공하는 주요 인센티브로 전력계통영향평가에 대한 우대를 제시하였는데,³⁵⁾ 전력계통영향평가서에 대한 심의 시 구체적으로 어떤 부분에서 우대하려는 것인가?

32) 이순형, 「(특별기고)분산에너지 활성화 특별법, 기대와 현실, 그리고 향후 과제」, 『에너지타임즈』, 2024.7.1.

33) 한국데이터산업연합회, “「전력계통영향평가 제도 운영에 관한 규정 제정(안)」, 재행정예고에 대한 데이터센터 산업계의견”, 2024.11.22.; “「전력계통영향평가 제도 운영에 관한 규정 제정(안)」, 행정예고에 대한 데이터센터 산업계의견”, 2024.6.19.

34) 정지은·이슬기, 「일단 짓고 전력 허가받으라는데...데이터센터 무산 땀 ‘수백억 손실’」, 『한국경제』, 2024.8.19.

35) 산업통상자원부 보도자료, 「분산에너지 테스트베드 구축 본격화」, 2025.5.21.

- ① 산업통상자원부가 2025년 5월 분산특구 최종 후보지로 7개 지방자치단체를 선정하기에 앞서 언론에서는 분산특구에 입주하는 계통영향사업자에게 비기술적 평가항목 모두를 면제할 방침이라고 보도하였으나,³⁶⁾ 산업통상자원부는 전력계통영향평가의 검토 항목 최소화에 대한 구체적인 수준은 결정된 바 없다고 해명하는 ‘보도설명자료’를 배포한 바 있음³⁷⁾
- 3) 데이터센터 등 산업계에서는 전력계통영향평가 제도가 민간에 부담을 떠넘기는 것이라는 불만이 있고 전력계통영향평가 대행자에 대한 수수료 역시 사업자에게는 부담이 되는데,³⁸⁾ 평가 대행 비용 산정 기준은 마련되었는가? 데이터센터 업계에 따르면 대행업체들은 평가 비용을 데이터센터 수전(受電) 용량 10MW당 1억~1억 5,000만 원씩 부과하고 있고 업계에서는 과도한 대행 수수료 청구를 방지하는 정부의 가이드라인이 필요하다고 주장해왔는데, 재행정 예고안에서는 어째서 반영되지 않았는가?
- ① 전력계통영향평가 비용이 분산에너지 활성화와 데이터센터 지방 분산을 위해 도입된 지역별 차등요금제의 정책 효과·편익을 상쇄하는 자중손실(deadweight loss)이 될 것이라는 우려가 있음

■ 추가 요구 자료

- ① 2024년 8월 전력계통영향평가 시범 운영 후 전력계통영향평가 결과
 ② 2024년 8월 전력계통영향평가 시범 운영 후 전력계통영향평가 대행업체 목록과 데이터센터 수전용량당 전력계통영향평가 대행수수료

작성 자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4595

관련부처

산업통상자원부 신산업분산에너지과

☎ : 044-203-3920

36) 최호·김지선, 「분산특구 입주 데이터센터, 까다로운 평가요소 모두 없앤다」, 『전자신문』, 2025.4.17.

37) 산업통상자원부 보도자료, 「전력계통영향평가의 검토 항목 최소화에 대한 구체적 수준은 결정된 바 없음」, 2025.4.18.

38) 산업통상자원부 보도설명자료, 「전력계통영향평가는 전력계통 여유 및 실수요를 사전에 평가해 전체적 국가 낭비를 방지하는 제도로 민간에 부담을 떠넘기는 것이 아님」, 2024.8.12.

에너지복지 확대와 에너지기본권 보장을 위해 「에너지복지법」 제정은 필요한가?

1 현황 및 문제점

- 현행 법체계에서 에너지복지와 관련된 사항은 「에너지법」, 「에너지 및 자원사업 특별회계법」(이하 ‘에너지회계법’), 「전기사업법」, 「국민기초생활 보장법」, 「긴급복지지원법」, 「주거급여법」, 「녹색건축물 조성 지원법」 등에 산재되어 있음
- 「에너지법」에서는 에너지이용권(에너지바우처)의 발급, 에너지이용 효율 개선 사업 등 에너지복지 사업을 시행할 수 있는 법적 근거를 마련하였고, 에너지이용권(에너지바우처) 관련 사업³⁹⁾은 에너지회계법의 ‘에너지 및 자원사업 특별회계’를 재원으로 함
- 한국전력공사, 한국에너지공단, 한국에너지재단 등은 「전기사업법」 제49조(기금의 사용) 제2호에 근거하여 전력산업기반기금⁴⁰⁾을 재원으로 에너지 취약계층, 소상공인, 중소·중견 기업을 위한 전력효율향상사업을 시행하고 있음
- 정부는 「국민기초생활 보장법」 제8조(생계급여의 내용 등) 제1항에 따라 수급자가 생계를 유지할 수 있도록 생계급여를 지급하는데, 그중 연료비(광열비)가 포함되어 있고, 「긴급복지지원법」에 따라 연료비 및 전기요금⁴¹⁾을 지원함
- 「국민기초생활 보장법」 제11조(주거급여)에 따라 수급자에게는 주거 안정에 필요한 주거급여를 지급하고, 주택의 노후도 등을 고려하여 지급되는 ‘수선유지비’ 항목은 주택 에너지효율 향상 사업을 위한 근거가 되고, 「녹색건축물 조성 지원법」에 따라 주택 녹색건축물 전환, 에너지 성능향상 및 효율 개선 등을 위한 리모델링에 필요한 지원을 할 수 있음

39) 에너지바우처 관련 사업에는 하절기바우처, 동절기바우처, 연탄쿠폰, 등유바우처, 등유·LPG구입지원이 포함됨

40) 정부는 전력산업의 지속적인 발전과 전력산업의 기반조성에 필요한 재원을 확보하기 위하여 전력산업기반기금을 설치함
[「전기사업법」 제48조(기금의 설치)]

41) 연료비, 전기요금은 긴급복지(세부사업) 내 별도 내역사업으로 편성되어 있지 않고, 지자체에 교부한 긴급복지 사업비를 상환에 따라 집행함

- 그동안 정부는 에너지복지 사각지대를 해소하기 위해 에너지복지를 확대해 왔고, 국회에서도 「에너지복지법」 제정을 위해 관련 논의가 계속되어 왔음
- 제18~20대 국회에서 에너지빈곤 문제에 대한 국가의 책임을 구체화하고 에너지복지 향상을 위한 제도적 장치를 마련하고자 조승수, 노영민, 이찬열 의원 등이 「에너지복지법안」을 대표 발의한 바 있으나 모두 임기 만료로 폐기됨
- 「에너지복지법」을 제정하려는 접근법과 달리 김정훈, 조경태, 김철민, 김경만, 김승원, 구자근, 김용민 의원 등은 제17~21대 국회에서 「국민기초생활 보장법」 또는 「에너지법」을 일부개정하는 법률안을 대표 발의한 바 있음
- 제22대 국회에서 허성무 의원은 「국민기초생활 보장법」에 따른 급여의 종류 중 에너지급여를 신설하기 위해 「에너지급여법안」과 「국민기초생활 보장법 일부개정법률안」을 대표 발의함

■ 「에너지복지법안」(제18~20대 국회) ■

의안번호	제안일자	대표 발의 의원	법률안	주요 내용
1810068	2010-11-30	조승수	에너지 복지 법안	• 세 법률안은 대동소이하게 에너지빈곤층 정의, 에너지복지 기본계획 수립·시행, 에너지복지위원회 설치, 에너지빈곤층 거주 주택의 에너지효율 향상 지원 사업 실시 및 긴급에너지복지 지원 사업 시행, 에너지복지기금 설치·관리·운용·위탁 등을 규정함
1810415	2010-12-28	노영민		
1901163	2012-08-14			
1912367	2014-11-07	이찬열		
2003907	2016-11-28			

주: 1. 노영민 의원이 제18대, 제19대 국회에서 대표 발의한 두 법률안은 '제안이유', '주요내용', 그리고 대부분의 법률 조항이 동일한 것으로 보아, 제18대 국회에서 발의된 법률안이 제19대 국회에서 재발의된 것으로 보임

2. 이찬열 의원이 제19대, 제20대 국회에서 대표 발의한 두 법률안은 '제안이유', '주요내용', 그리고 대부분의 법률 조항이 동일한 것으로 보아, 제19대 국회에서 발의된 법률안이 제20대 국회에서 재발의된 것으로 보임

자료: 국회의안정보시스템을 참고하여 관련 법률안을 정리함

- 「에너지복지법」을 제정하기 위해서는 현재 정부가 추진하고 있는 에너지복지 사업과 한국전력공사를 비롯한 공공기관이 제공하고 있는 전기·가스·열 요금 등에 대한 복지할인은 어떻게 유지·조정·통합·폐지할지에 대한 고려가 필요함
- 에너지 사용요금 인하사업으로 사회·정책적 배려를 필요로 하는 취약계층 대상 한국전력공사의 복지할인제도, 한국가스공사의 '주택용 요금경감 제도'와 '사회복지시설에 대한 요금경감 제도', 지역난방을 공급받는 아파트, 건물 등에 거주하면서 사회적으로 배려가 필요한 계층에 대한 한국지역난방공사의 난방비 부담 경감 제도 등이 있음

2 질문 예시

- 1) 위와 같이 지난 국회에서 「에너지복지법안」이 여러 차례 발의되었으나 이해관계자 간 협의가 선행되지 않아 제정안 통과가 번번이 무산되었는데,⁴²⁾ 정부는 「에너지복지법」 제정의 필요성을 인식하고 있는가? 있다면 산업통상자원부, 보건복지부, 국토교통부 등 에너지복지와 관련된 정부 부처, 한국에너지공단, 한국에너지재단, 한국전력공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사 등 공공기관과 에너지복지와 관련된 사업을 어떻게 조정할 생각인가?
- 2) 이재명 대통령은 에너지복지와 관련하여 제21대 대통령 선거 정책공약집에서 “에너지 취약계층 등 에너지 복지 사각지대 해소”라고만 간단히 언급하고 있고⁴³⁾ 에너지복지 확대를 위한 구체적인 정책이나 로드맵은 아직 보이지 않는다. 에너지복지 확대와 에너지기본권 보장을 위한 구체적 실천방안을 모색해야 할 시점이 아닌가?

추가 요구 자료

- ① 정부 부처, 공공기관 등의 에너지복지 관련 사업 내용, 예·결산

작성자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4595

관련부처

산업통상자원부 에너지정책관

☎ : 044-203-5110

보건복지부 기초생활보장과

☎ : 044-202-3050

국토교통부 녹색건축과

☎ : 044-201-3768

42) 박정배, 「“에너지복지법, 14년째 지지부진...에너지는 인권, 누구나 최소한 사용해야”」, 『전기신문』, 2019.4.3.

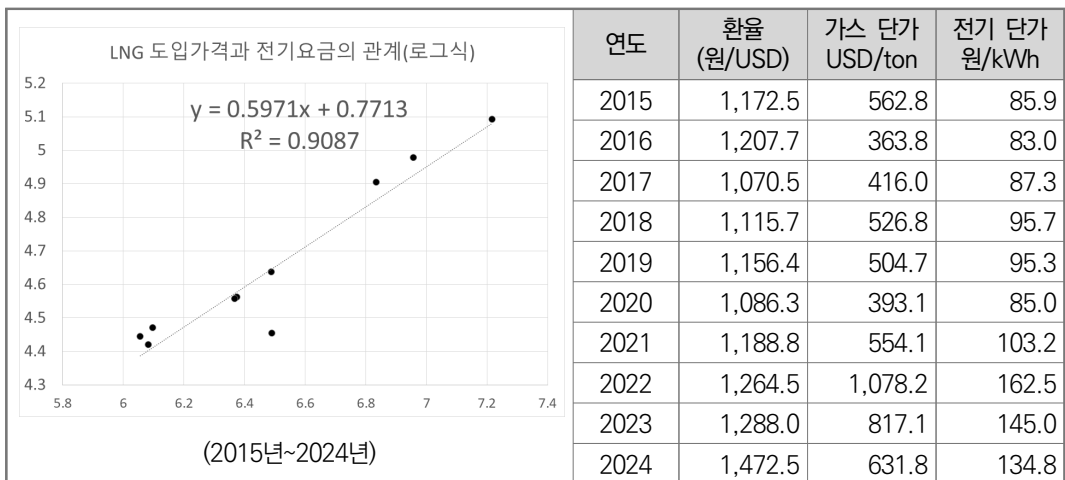
43) '성장'(3대 비전) > '기후위기 대응'(15대 정책과제) > '기후위기 대응 03: 친환경 재생에너지 대전환으로 RE100을 실현하겠습니다'(247개 세부공약); 더불어민주당, 「이제부터 진짜 대한민국: 회복·성장·행복으로 국민통합」, 제21대 대통령선거 정책공약집, 2025.5.28.

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 수입단가의 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 확대에 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

전력망만 문제가 아니다, 가스망의 이용률은?

1 현황 및 문제점

- 전력과 천연가스는 매우 밀접한 관계이며, 에너지를 전달하는 전력망과 가스망은 매우 유사한 성격을 지녀 이에 대한 이해는 에너지정책에서 중요함
- 직도입 사업자의 도입 물량이 증가하면서 배관망 공동이용 제도의 문제점을 보완하고자 2024년에 한국가스공사는 ‘배관시설이용심의위원회’를 설치 운영하고 있음

■ 전력망과 가스망의 비교 ■

항목	전력망	가스망
에너지 전달 방식	• 전자기적 전달(송전선, 변전소)	• 물리적 전달(배관, 압력 시스템)
수요/공급 조절	• 수요-공급 균형 유지가 즉시 이루어져야 함	• 저장 가능하고, 공급에 일정 부분 여유가 있어 조절의 유연성이 높음
재생에너지 연계	• 태양광·풍력 등이 많으면 변동성이 높음	• 주로 LNG 이외의 재생에너지 고려가 어려움
디지털화	• 스마트미터, 자동화 등 빠른 진전	• 기체의 특성상 디지털화 속도 느림
위험 요인	• 기후변화, 사이버공격, 설비 노후화	• 지정학적 위험, 국제 가격변동, 수송망 파손
회복탄력성	• 적시 대응이 핵심 (분산발전, ESS 등 필요)	• LNG 저장, 공급선 다변화로 대응 가능
투자 필요성	• 송배전망 확장 및 유연성 확보 필요	• 저장시설 및 도입처 다변화 중심 투자

- 가스공사는 설비능력범위 내에서 배관시설이용을 제공하도록 규정되어 있는데, 배관망 이용 직도입자가 2005년 1개사에서 2028년 22개사(27개소)로 증가할 것이 예상되며, 가스공사 설비 능력을 웃도는 직도입 사업자들의 이용 요구가 발생함
 - ① 직도입 사업자가 자신의 터미널에서 배관망에 천연가스를 주입하려 할 때, 압력 문제나 설비능력 부족 등을 이유로 주입량이 제한되거나 승압시설 설치를 요청받는 사례가 있어 직도입 사업자는 이에 대한 명확한 근거를 한국가스공사에게 요구하고 있음
 - ② 이러한 논쟁은 전력망에서의 태양광 출력제한 문제와 매우 유사한 구조임

■ 전력망 출력제한과 가스망 주입제한 비교 ■

항목	태양광 출력 제한	가스 주입 제한
문제 상황	• 계통 혼잡으로 발전량 제한	• 배관 압력 또는 용량 부족으로 주입량 제한
주체	• 계통운영자(한전/전력거래소)	• 배관망 운영자(한국가스공사)
민원 핵심	• EMS의 판단 근거 공개 요구	• 시뮬레이션 신뢰성 검증 요구
평가 방식	• 실시간 수요, 부하예측, 안정성 시뮬레이션	• 압력 흐름 분석, 유량 모델,
쟁점	• 모델 입력 값, 매개변수, 조건이 불명확함	• 압력 경계 조건, 안전 여유율, 결과 해석 방식이 모호함
공동 주장	• 정보의 투명성, 공개, 제3자 검증	

2 질문 예시

- 1) 직도입사업자와 가스공사 간의 배관망 주입에 필요한 정압시설의 압력 정보 및 시뮬레이션 정보를 다루는 소프트웨어가 어떤 방식으로 데이터를 처리하고 시뮬레이션을 수행하는지 파악하고 있는가? 산업통상자원부는 자체 시뮬레이션이 국제적으로 공인된 방법 등과 비교해서 객관적인 방법인지를 무엇으로 담보하는가?
 - ① 직도입 사업자 또는 한국가스공사의 배관망 주입이 타사의 또는 배관망 전체의 안전성에 영향을 미치는지에 대한 정보를 투명하게 공개하는 것이 망의 안전성 향상에 기여할 수 있다고 보는데 산업통상자원부의 견해는 무엇인가? 이를 위한 시스템은 구축되어 있는가?
- 2) 가스망이나 전력망 모두 물리적 규모 확장에는 관심을 기울여 왔다. 그런데 가스망 운용과 관련하여 정보 자산의 확충과 소프트웨어 활용 기술 도입에 관한 관심은 전력망에 비하여 상대적으로 낮다. 그 동안 가스망의 독점적 운영으로 망중립에 필요한 기술 개발이 더디게 진행되었고 따라서 망중립과 경쟁 기반 기술이 확보되지 않은 것으로 보인다. 망중립성 확보를 위한 관련 기술 개발의 현황과 예산 규모는?
 - ① AMI 구축과 같이 전력망·가스망에 대한 디지털화 사업에는 어떤 종류가 있는가? 관련 소요 예산은 어느 정도이고 디지털화 사업의 성과에 대한 자체 평가 의견은 어떠한가?
 - ② 전력망·가스망 운용 관련 소프트웨어 기술의 도입 및 기술 확보의 미흡으로 인해 운영 최적화는 미진하고 데이터 활용은 저조하여 전력망에서는 연료비가 낭비되고 배관망 이용률이 하락하는 결과로 이어지고 있다. 관련 현황과 추이는 파악하고 있는가? 발전설비에 대한 감사원(2025) 등의 지적과 관련된 자료의 현황과 경향은 어떠한가?

- ③ 가스망과 전력망 운영 시스템과 기술 요구 조건은 유사하지만, 투자의 방향은 다르다. 전력망·가스망 운영 기술은 공히 각각의 망운영 비용을 최소화하는 의사결정을 지원한다. 이러한 망운영 시스템 도입으로 경제성과 안전성 측면에서 거둔 성과는 무엇이라고 보는가?
- ④ 전력망의 경우, 정부의 적극적인 관심으로 공공기관을 중심으로 하는 제품 개발, 수출 달성 목표까지 설정하면서 'K-EMS', '차세대 EMS'를 개발하였다. 이러한 투자가 실제 수출 성과를 내었는가? 연료비를 절감하는 성과로 이어졌는가? 감사원은 2025년 감사에서 현재 차세대EMS를 사용하지 않고 수동급전을 하여 연간 약 1조 8천억 원의 연료비 낭비가 있다고 하였다. 투자와 성과 간의 괴리를 어떻게 설명할 수 있나?
- ⑤ 산업통상자원부는 전력거래소가 차세대EMS를 사용하지 않는 이유가 무엇이라고 보는가? 고가의 장비를 자체 개발하고도 이를 사용하지 않고 수동급전을 하고 있다. 전기사업자에게 재정적 문제를 일으키는 수동급전이 산업통상자원부는 정상적이라 보는가? 수동급전이 불가피하고 실상 대부분의 급전이 수동급전이라면 차세대EMS는 왜 만들었는가? 다른 나라의 계통운영기관 중에 공공기관 주도로 EMS를 개발하여 사용하는 기관이 있는가?
- ⑥ 이에 비해 가스망의 디지털화에 대해서는 정부의 관심도가 낮은 이유가 무엇인가? 가스망 운영 시뮬레이션에 대한 투자가 저조한 결과 현재 가스망 운영에 대한 민간사업자와 한국가스공사 간 갈등 상황으로 이어진 것으로 보이는데 산업통상자원부는 가스망 중립에 대하여 어떤 조치를 취하고 있는가?
- 3) 배관시설이용심의위원회의 인적 구성은 배관망 이용에 대한 객관성을 담보하고 있는가? 배관망 이용률 자료를 분석하여 배관망의 경제성을 파악하고는 있는가?
- ① 배관망의 안전성과 경제성을 객관적이고 공정하게 평가하기 위해 전문성과 다양한 이해관계를 반영하였는가? 위원들의 이해충돌 방지를 위하여 제척 규정이 마련되어 있는가?
- ② 제15차 장기 천연가스 수급계획에 따르면, 국내 천연가스 수요는 2023년 4,509만 톤에서 2036년 3,766만 톤으로 연평균 1.38% 감소하고, 그에 따라 배관망 이용률은 하락할 것으로 예상된다. 이용률 하락에 따른 국민(가스 소비자)의 부담액은 얼마나 증가할 것으로 파악하고 있는가?
- ③ 저장설비의 증설이 배관망 이용률에 미치는 영향을 고려하기 위하여 전력망의 계통영향평가처럼 설비를 증설하는 사업자에 대하여 배관망영향평가를 실시하여 공정한 망이용료를 부과하는 방안은 고려해 보았나?

④ 가스 터미널별 가스 생산단가의 차이는 얼마인가? 전력망의 지역별차등요금제와 유사하게 터미널별 이용요금에 대한 차이를 두는 것이 가능한가?

4) 최근 천연가스 민간 직도입사업자들은 발전 연료의 가격 경쟁력을 확보하였으며, 「국가자원 안보 특별법」에 따른 평상시 비축의무에서도 제외되었다. 규제를 상대적으로 적게 받는 민간 발전사업자는 전력망과 가스망의 통합 운영(수직계열화)을 추진하는 전략을 활발히 전개하고 있다. 산업통상자원부는 민간 사업자들의 이러한 통합 전략이 에너지시장 질서 및 공공성에 미칠 영향에 대하여 어떻게 분석하고 있는가? 가스 직도입을 수행하는 민간 발전사업자의 시장 지배력이 확대될수록 도입 가격이 낮은 직도입 가스 물량이 제외되어 한국가스공사의 도입가격을 높인다. 즉, SMP를 결정하는 한국가스공사가 높은 평균단가를 유지하도록 결정되는 전력시장으로 변질될 수 있다. 만약 정부가 이에 대한 규제를 고려하지 않는다면, 원료시장(가스)과 제품시장(전기)을 수직계열화한 민간발전사업자들의 시장 확대를 용인하는 것으로 이해해도 무방한가?

① 정부는 전력수급기본계획이 발표되면 그 이후에 천연가스기본수급계획을 순차적으로 별도로 수립한다. 전력계획 이후 가스 계획이 수립되면서 천연가스수급계획의 수치는 전력수급 기본계획 추치에 종속되고, 이는 한국가스공사의 탄력적인 경영을 제한한다. 2022년의 경우 한국가스공사가 현물 구매를 확대하면서 한국가스공사와 한국전력공사 모두에게 재무적 손실이 발생한 것으로 보인다. 전력수급기본계획의 법적 지위와 계획 수립 절차와 방법은 가스뿐만 아니라 재생에너지 등의 수급 계획의 탄력성을 약화시킨다. 이에 따라 전력, 신재생에너지, 가스 등의 수급 계획을 통합적으로 수립할 필요성이 있다. 외부전문가들도 전력수급기본계획이 단일 시나리오에 기반해 수립된다는 문제점을 지적하며, 시나리오별로 복수의 계획안을 마련할 것을 요구하고 있다. 이러한 요구를 반영하기 위한 도입 에너지 통합 수급 계획의 도입 방안을 고려해야 하지 않는가?

② 전력·가스를 상호 연계한 통합 수급 계획은 전력산업과 가스산업이 공유하는 공급망과 시장 구조를 연결할 뿐만 아니라, 기후정책과 통합된 국가에너지시스템 운영 전략으로 확장할 수 있다. 이러한 기후·에너지 통합 모형 구축에는 인력 양성과 더불어 예산이 필요한데, 정부는 이에 대한 예산을 편성하고 계획을 수립하는가?

③ 정부는 전력·가스 부분 간 대화 및 협의 구조 강화, 전력·가스 통합 운영을 위한 모델 및 시나리오를 개발 등의 필요성에 동의하는가? 연료 조달의 공급 안정성 및 가격 효율성 확보를 위한 공동 수급 전략과 시장 규제 방침에 대해 고민하고는 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① K-EMS 차세대 EMS의 수출 목표와 성과
- ② 현재 전력거래소 '차세대 EMS'의 소유권자와 유지보수 주체
- ③ 출력제한 및 원자력 및 석탄화력발전출력 저감 조치의 절차 방법 그리고, 비용 정산 절차
- ④ 석탄 등 기저부하 출력제한 자원의 기동정지 현황과 이에 따른 자산 가치 하락
- ⑤ 가스망 디지털화 관련 정부의 사업 현황(R&D 포함)
- ⑥ 가스망 디지털화 사업의 내역
- ⑦ 가스 AMI 사업의 성과

작성 자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4597

관련부처

산업통상자원부 가스산업과

☎ : 044-203-5230

산업통상자원부 전력산업정책과

☎ : 044-203-3880

산업통상자원부 전력계통혁신과

☎ : 044-203-3930

기후정책과 에너지정책의 연계, ‘플랜 B’는 있는가?

1 현황 및 문제점

- 에너지안보 측면에서 상정할 수 있는 상황은 ①에너지원의 가격 급등, ②공급망의 물리적 단절, 즉 망의 단절(블랙아웃 등)과 같은 것이 있는데, 에너지정책은 이러한 사건이 발생하지 않도록 예방하고 사건이 발생하더라도 이를 적극적으로 대응하여 조기에 사건이 수습될 수 있도록 에너지원의 다양화를 추구해야 함
- 이에 반해 기후정책은 에너지를 탄소 발생이 없는 재생에너지원 중심으로 수렴하는 것을 목표로 하는 등 기후정책과 에너지정책의 지향점이 상이함

■ 에너지정책과 기후정책의 차이 ■

구분	에너지정책	기후정책
목적	공급 안정성 확보·위기 대응	온실가스 감축·탄소중립 달성
우선순위	비상시 대응력·비축능력·자원 다변화	재생 확대·석탄·화석연료 감축
필요한 에너지원	석탄·가스·석유 등 저장 가능 에너지	태양광·풍력·수소 등 친환경 에너지
지향점	원전 병행 / LNG 확대 / 석탄 잔존 필요	석탄 폐지 / 화석연료 감축 / 전원 친환경화

- 에너지 안보와 관련하여 액체 및 기체 연료인 석유·가스는 법적 비축 의무를 명확하게 규정 하였지만, 다른 주요 에너지원과 달리 고체에너지인 석탄에 대해서는 비축 의무가 없음
 - 한국석유공사는 「석유 및 석유대체연료 사업법」을 근거로 비축 사업을 시행하고 있으며, 2024년 비축 물량과 비축 일수는 각각 9,948만 배럴과 115.2일임
 - 2024년 연말의 비축량은 2023년보다 253.9만 배럴 증가하였으나, 2024년 비축일수는 115.2일로 2023년의 128.6일에서 13.4일 단축되었음
 - 가스의 경우, 「국가자원안보 특별법 시행령」에 따라 한국가스공사는 “평시 비축의무기관”으로 지정되어 9일분 비축 유지를 지니고, 민간 직수입사는 비상시 한시적 비축의무만 부과됨

연도별 석유 비축 물량 및 비축 일수

(단위: 천배럴, 일)

구분	비축물량				
	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
원유	83,025	83,564	84,168	85,208	86,976
(비축일수)	82.2	92.4	97.3	113.4	101.3
제품	13,853	13,947	12,413	11,738	12,509
(비축일수)	13.1	14.7	13.9	15.2	13.9
합계	96,878	97,511	96,581	96,946	99,485
(비축일수)	95.3	107.1	111.2	128.6	115.2

자료: 한국석유공사 제공

- 유연탄의 경우 소비량의 100%를 외국에서 수입하고 있지만 비축의무가 없고, 발전용 연료 소비량을 중심으로 소비량이 감소 추세에 있지만 아직 획기적인 감소로 이어지고 있지 않음

유연탄 소비 현황

(단위: 1,000 톤)

연도	합계	발전	산업			
				철강	비금속광물	기타
2010	114,505	76,674	37,830	27,210	4,564	6,055
2015	127,386	80,354	47,032	35,310	4,650	7,072
2020	117,804	72,964	44,840	32,690	3,404	8,746
2021	121,598	74,392	47,206	34,096	3,649	9,461
2022	117,744	75,104	42,640	31,151	3,657	7,832
2023	114,099	71,129	42,970	31,531	3,479	7,960
2024	106,468	64,511	41,957	31,362	2,742	7,853

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

- 한편, 제11차 전력수급기본계획에 따르면 석유 발전의 비중은 거의 없고, 9일분의 비축의무를 갖는 LNG는 2038년에 10.6%, 비축의무가 없는 석탄발전 비중은 10.1%로 자체 기동이 가능한 블랙스타트(black start) 전원 및 정전 복구용 전원 비중이 감소할 것으로 예상됨

■ 제11차 전력수급기본계획의 전원별 발전량과 구성비 ■

(단위: TWh, %)

연도	구분	원전	석탄	LNG	신재생	합계
‘23년 (실적)	발전량	180.5	184.9	157.7	64.9	588
	비중	30.7	31.4	26.8	11	100
‘30년	발전량	204.2	110.5	161	166.9	642.6
	비중	31.8	17.2	25.1	25.9	100
‘38년	발전량	248.3	70.9	74.3	310.9	704.5
	비중	35.2	10.1	10.6	44.2	100

자료: 산업통상자원부, 『제11차 전력수급기본계획(2024~2038)』, 2025.2.21.

2 질문 예시

- 1) 기후변화 대응은 에너지정책의 주요 요소이지만, 에너지정책의 기본적 목표는 비상 상황에 대비한 '비축 전략' 및 블랙아웃(blackout) 등에 대한 대처이다. 산업통상자원부가 가지고 있는 비상 대응 프로그램의 종류에는 무엇이 있는가?
 - ① 다양한 기후정책으로 석탄과 LNG의 우선순위가 밀리고 있지만 에너지 안보의 측면에서 보면, LNG 발전은 블랙스타트 자원으로서의 유연성을 제공하고, 석탄 발전은 블랙스타트 이후 계통 주파수 유지를 위한 전원으로서 필수 설비라는 점에 동의하는가?
 - ② 단일망은 LNG 복합화력을 블랙스타트 전원으로 활용하기 위한 연료 공급 조건을 충분히 만족할 수 있을 정도로 대응을 잘하고 있는가?
- 2) 전력망이 서로 연계된 유럽과 달리 국내 전력망은 외국과의 연계가 없는 단일망인데 정부는 위기관리 기구, 복구 프로그램, 매뉴얼, 그리고 기관들의 업무 분장 등 위기 관리 준비가 되어 있는가?
 - ① 산업통상자원부가 단일 전력망으로 인한 장점·단점(취약점)에 대한 분석을 시행하여 전력망 보강을 송전사업자에게 지시한 적 있는가? 아니면 망보강 사업 등을 송전사업자의 자율에 맡기고 전력망 보강 계획과 결과에 대한 보고만 받는가? 보고만 받는다면 산업통상자원부는 규제기관의 역할을 제대로 수행하고 있다고 보는가?
 - ② 연계망 구조를 가진 유럽 전력망 내에서의 LNG 및 석탄화력 발전기의 역할은 단일망 기반에서 LNG 및 석탄화력 발전기의 역할과 다를 수밖에 없다. 국내 환경과 유사한 외국 정부 사업 사례 등을 비교하였을 때 국내 LNG·석탄 발전기 정책은 어떤 차이를 보이는가?

- ③ 산업통상자원부에 블랙스타트 발전기가 지정되어 있는가? 대상 발전기들의 비상시 임무와 연료 조달 문제는 없는가? 문제가 없다고 한다면 그 근거는 무엇인가? 극단적 상황을 가정한 시나리오 분석을 시행해 보았는가?
- ④ 국내에서 석탄화력발전기는 관성 제공, 무효전력 대응, 블랙스타트 병합 전원으로 비상시에 필수적 기능을 수행하고 있다. 전력 계통 복원력 확보를 전제로 하면 석탄화력발전 정책은 이의 무조건적인 퇴출이 아니라 기후정책과 에너지정책 사이에서 균형점을 모색해야 한다. 에너지안보를 책임지는 주무부처로서 산업통상자원부는 이에 대해 어떤 견해를 가지고 있는가? 정책적으로는 100% 탈석탄을 해야 하지만, 기술적으로는 비상사태를 대비하여 일부의 석탄화력에 대한 보전이 필요하다. 이에 대한 산업부의 의견은 무엇인가?
- ⑤ 태양광과 같은 인버터(inverter) 기반의 전원, ESS와 같은 화학에너지 이용 증가는 전력계통 내에서 무효전력과 관성 에너지(inertial energy) 부족 문제를 야기한다. 이에 따라 블랙아웃과 같은 비상시에 동기발전기 부족으로 블랙스타트가 가능한 전원이 부족해질 수 있다는 우려가 제기된다. 무효전력 없이 블랙스타트가 가능한지 기술적인 검토가 이루어졌는가? 재생에너지 확대에 따라 기존 블랙스타트 기술과 절차의 유효성이 불가피하게 저하될 것인데, 에너지 전환 시대의 블랙아웃에 대비한 대체 방안(플랜B)이 마련되어 있는가?
- 3) 에너지정책과 기후정책은 서로 다른 가치를 우선시하고 있다. 기후정책은 거시 수준에서의 전략에 초점을 두지만, 에너지정책은 기술을 이용한 전술에 초점을 맞추어 추진된다. 기후정책이 지금까지는 에너지정책을 규제하는 수단으로 기능해 왔지만, 다가올 기후 위기 시대에는 위험 관리 등을 포함한 에너지정책이 기후정책의 한계를 규정짓도록 전환될 것이다. 산업통상자원부는 에너지 전환 시대의 에너지정책 변화에 대비하여 어떤 사업들을 수행하고 있는가? 주요 정책 추진 방향은 무엇인가?

■ 추가 요구 자료

- ① 전력거래소의 블랙스타트 훈련 현황 및 훈련 관련 규정
- ② 블랙스타트 발전원 목록, 갱신 현황 및 지침(비공개 시 비공개 사유 기재)
- ③ 분산자원 중심의 전력시스템에서의 복구 훈련 실적
- ④ 블랙아웃 시 연료 조달에 대한 정부의 계획 수립 유무와 이와 관련 내용 수집
- ⑤ 연료원별 기술 특성과 블랙아웃 시 블랙스타로 사용 가능한 에너지원의 종류
- ⑥ 직류 전원의 망 병입 지원 사업과 예산(연구개발사업 구분)
- ⑦ 탈석탄 정책과 관련된 에너지 전환 사업의 종류
- ⑧ 2005년 2015년, 2025년의 최대부하, 블랙스타트 용량 혹은 기수

작성 자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4597

관련부처

산업통상자원부 에너지정책과

☎ : 044-203-5120

산업통상자원부 전력산업정책과

☎ : 044-203-3880

산업통상자원부 가스산업과

☎ : 044-203-5230

태양광 모듈 탄소인증제가 탄소 저감에 기여하는가?

1 현황 및 문제점

- 2020년 시작한 탄소인증제란 태양광 모듈을 제조할 때 발생하는 탄소 배출량(kgCO₂/kW)으로 등급을 정하는 제도로, 저탄소 공정 모듈에 가점을 주고 한국형 FIT(feed in tariff) 참여 자격을 부여함

■ 2025년 태양광 모듈 탄소인증제도 기준 ■

등급	탄소배출량 기준 (kgCO ₂ /kW)	RPS 입찰 가산점	비고
1등급	630 이하	최대 20점	저탄소 공정 필수
2등급	630 초과 ~ 690 이하	15점	중간 수준
3등급	690 초과 ~ 770 이하	10점	일부 고효율 포함
4등급	770 초과 ~ 850 이하	5점	고탄소 공정 가능성
무등급	인증 미실시 또는 미제출	0점	정부사업 참여 제한 가능

자료: 산업통상자원부 및 한국에너지공단 『2025년 RPS 운영지침』

- 이는 태양광 모듈 1kW 생산 시 발생하는 온실가스 배출량을 평가하는 것으로 제조 공정의 에너지원, 원재료 생산 방식, 물류 등이 모두 포함됨
 - 고효율 모듈이라도 제조 과정에서 탄소 배출이 높으면 낮은 등급을 받을 수 있음

■ 탄소인증제 적용 대상 비교 ■

제도	적용 여부	적용 방식	제약 조건
RPS (신재생에너지 공급의무화제도)	적용됨	장기고정가격계약 경쟁입찰 시 등급별 가점 부여	등급 없으면 가점 없음, 입찰은 가능
한국형 FIT (소형태양광 고정가격계약)	적용됨 (2023년 종료)	탄소인증 등급 모듈만 참여 가능	등급 없으면 참여 불가

- 한국태양광산업협회에 따르면, 2023년 기준 외국산 모듈의 국내 시장 점유율은 60% 이상으로 급증했고, 태양광 셀 기준으로는 70% 이상이라고 함⁴⁴⁾
 - 인증제 도입 초기에는 탄소인증 등급을 충족하기 어려운 외국 제품의 시장 잠식을 방지하기 위한 제도였지만, 현재는 외국산 제품도 기술·가격 경쟁력을 확보하고 있음

44) 조선비즈 기사 “국산 태양광 셀 점유율 30%... 中 제품 70% 넘었다”, (2023.8.23.)

- 탄소인증제의 기준을 기술 효율이 아닌 제조 과정에서의 탄소 배출량으로 설정했기 때문에 고효율 국산 모듈이 저등급으로 분류되는 역전 현상이 발생하기도 함

2 질문 예시

- 1) 태양광 모듈에 대한 탄소인증제도의 애초 도입 취지와 달리 결과적으로 실제 시장에서 고효율 모듈이 선택되지 않는 역전 현상이 발생하고 있는데 이에 대한 산업통상자원부의 대책은 무엇인가?
 - ① 탄소인증제 시행 이후에도 저효율 저가 제품이 시장에서 우위를 차지한다면, 탄소인증제도가 탄소 감축을 촉진한다는 본래의 목표에 대한 기여도 또는 성과는 어찌 될지 가능해 보았는가?
- 2) 산업통상자원부는 한국형 FIT가 폐지된 상황에서 RPS와 향후 개설될 입찰시장에서 외국산 모듈과 국내산 모듈이 공정하게 경쟁하면 된다고 판단하는 건가?
 - ① 사업자의 입장에서 RPS 제도 아래에서는 모듈 가격이 중요한 선택 기준이 되고, 이에 따라 저가의 외국산 모듈이 유리한 조건을 갖게 되는데 국내산의 가격 경쟁력 확보 방안이 있는가? RPS 축소에 따라 RPS 시장에서 이탈한 다수의 사업자가 입찰 시장에 진입하면 시장 과열이 발생할 수 있는데, 산업통상자원부는 입찰 시장 설계에 이점을 반영하고 있는가?
 - ② 외국산 무등급 모듈이 1등급 인증 모듈보다 효율이 높은 경우도 다수 존재하여 고효율 시장에서 서도 외국산 점유가 증가하고 있는데 에너지 전환 정책은 국내 탄소중립 산업 육성 정책과 모순되는 것은 아닌가? 동 제도가 계속 유지될 것이라고 보는가? 그러한 판단의 근거는?

■ 추가 요구 자료

- ① 탄소인증제도의 등급과 등급 내 모듈의 효율 분포
- ② RPS 시장과 한국형 한국형 FIT 시장에서의 외국산 비율의 차이
- ③ RPS 시장에 대한 정부의 로드맵과 입찰 시장의 준비 현황

작성자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4597

관련부처

산업통상자원부 재생에너지정책과

☎ : 044-203-5360

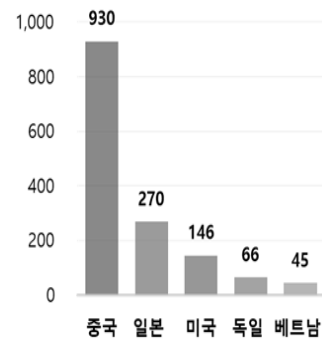
국가전략산업 공급망 위기관리 제대로 작동하고 있는가?

1 현황 및 문제점

- 원자재 확보, 자국 산업기반 보호, 기술우위를 둘러싼 패권 경쟁 등의 심화에 따라 공급망 분절화·블록화가 글로벌 트렌드로 확산하면서 공급망 리스크를 국가 차원에서 관리하는 것이 경제안보와 산업 경쟁력 확보에 필수적인 요소가 되었음
- 이에 따라 미국, 일본, EU, 중국 등 주요국들은 반도체·배터리·광물 등 핵심 산업 공급망을 보호하고 리스크를 분산하기 위해 자국 중심의 내재화, 공급선 다변화, 첨단산업 보호, 수출통제, 국제협력 강화 등 다층적인 정책과 법제 강화를 경쟁적으로 추진하고 있음
- 특히 우리나라는 반도체, 배터리 등 전략산업에 필수적인 주요 광물의 수입의존도(거의 100%)가 매우 높고, 소재·부품·장비(소부장)도 특정국(중국, 일본 등) 수입에 편중돼 있어, 외부 충격이나 수출통제 발생 시 산업 밸류체인 전반이 광범위한 리스크에 노출되어 있음

■ 주요 광물별 수입의존도·주요 수입국(左) 및 국가별 50% 이상 의존 소부장 품목수(右), '22년 기준

광 물	수입의존도	주요 수입국	주요 용도
리튬광	100%	중국(87%), 칠레, 아르헨티나	배터리, 첨단산업용
니켈광	100%	인도네시아, 필리핀, 중국	배터리, 스테인리스강
코발트	100%	중국, 네덜란드, 벨기에	배터리, 초합금
동광	100%	인도네시아, 칠레	전기, 전선
주석광	100%	중국, 인도네시아	경량소재, 석판
티타늄	100%	중국, 베트남, 우크라이나	고장력강, 열교환기
몰리브덴	97.9%	중국, 칠레, 미국	스테인리스강 등
아연광	99.5%	멕시코, 볼리비아	도금, 합금
연광	99.7%	페루, 멕시코	건전지, 전선피복



주: 중국은 우리 정부가 정한 33개 핵심광물 중 30종을 수출 통제 품목으로 지정·관리

자료: 광물자원통계(<https://www.kigam.re.kr>)

자료: 산업통상자원부, 「산업공급망 3050」, 2023.

- 이러한 공급망의 구조적 취약성을 해소하고 글로벌 공급망 리스크에 효과적으로 대응하기 위해, 제21대 국회에서는 「소재·부품·장비 산업 경쟁력 강화 및 공급망 안정화를 위한 특별조치법」(‘소부장법’), 「경제안보를 위한 공급망 안정화 지원 기본법」(‘공급망안정화법’), 「국가자원안보 특별법」(‘자원안보법’) 등 소위 ‘공급망 3법’을 제정함

- 이에 따라 정부는 주력 산업의 공급망 생태계를 강화하고 첨단전략산업, 자원 안보 등을 지원하기 위해 2024년 9월, 5조 원 규모의 ‘공급망 안정화 기금’을 신설하고, 2025년에는 10조 원으로 확대·운영하는 한편, 2021년부터는 공급망 조기경보시스템(EWS)⁴⁵⁾을 운영하는 등 공급망 위험을 체계적으로 점검할 수 있도록 법적·제도적 기반을 마련했음
- 공급망 3법의 체계가 완비된 만큼 위기 발생 시 공급망 위기관리시스템이 제대로 작동하는 것은 물론 공급망 위험 가능성을 사전에 감지하여 피해를 최소화할 수 있는 예방적 관리 시스템(사전 점검 → 조기경보 → 선제 대응)을 구축한 셈이지만, 정부가 현재 운영하는 공급망 조기경보시스템(EWS)은 수기 중심으로 정보 보안에 취약하고 실시간 정보공유·분석에 이르지 못하는 등 그 효과를 현장에서 체감하기는 어려운 상황임
- 이와 함께 여러 부처에 분산된 공급망 관련 정책을 총괄하고 조율하는 컨트롤타워의 기능이 부족하다는 지적이 제기되고 있고, 앞으로 글로벌 공급망의 분절화와 블록화가 더욱 심화될 것으로 예상되는 상황에서 공급망 위기관리 고도화 미진에 대한 우려를 낳고 있음

2 질문 예시

- 1) (공급망 안정화 기금) 2025년 5월 기준 10조 원 규모의 공급망 안정화 기금 중 1조 671억 원 정도만 사용되어 집행 속도가 더딘 상황이다. 기금 지원 절차가 복잡하고 까다로워 적시에 지원이 이루어지지 못하고 있다는 지적이 있는데, 이를 개선할 방안이 필요한 것 아닌가?
 - ① 공급망 안정화 기금의 재원 구조는 여전히 정부보증채권에 크게 의존하고 있고, 이로 인해 고위험 투자보다는 대출 중심의 운용이라는 근본적인 한계가 지속되고 있다.⁴⁶⁾ 정부는 이러한 문제점을 개선하기 위해 민관 협력 투자 확대, 재원 다변화, 손실 면책 규정 도입 등을 추진 중인데, 정부 보증 채권이라는 근본적인 재원 구조를 유지하는 한, 민관 협력과 재원 다변화가 과연 고위험 투자를 유도할 수 있는 것인지, 미봉책에 불과한 것 아닌가?
 - ② 정부가 추진 중인 변화들이 초기 단계로 가시적인 성과를 내기까지는 시간이 소요될 것으로 예상되는데, 신속한 기금 집행을 위한 절차 간소화 및 맞춤형 컨설팅이라든지, 소규모·고위험 초기 투자 지원 프로그램을 도입하여 시범 운영하는 것은 어떤가?

45) 조기경보시스템(EWS)은 공급망 안정이 필요한 품목을 경제안보 품목으로 지정하여 국내외 수급 동향, 생산량 변화, 외국 정부 및 기업의 정책 변경, 물류지급결재 장애 가능성 등을 점검함

46) 한국경제, 「10조 공급망안정화 기금, 1조밖에 못 쓴 이유」, 2025.5.19.

- ③ 핵심 광물 확보를 위한 광산 개발의 경우, 고위험 투자라는 성격상 자금 차원의 손실을 정부 재정으로 메꾸는 대신, 민간 부문과 리스크를 분담하거나 상생하는 방안으로 정책이 전환되고 있는데, 정부와 민간의 공동 투자는 사업 실패 시 손실에 대한 정확한 책임 분담이 불분명해질 수 있다. 공적 자금이 투입된 만큼, 실패에 대한 책임을 민간보다는 정부 쪽에서 더 크게 떠안을 가능성이 높고, 투자 리스크가 가장 큰 탐사 단계에 정부의 지원 부담이 특히 높은(최대 90%) 것을 보면, 사업 실패 시 손실 대부분이 결국 국민의 세금으로 충당될 수 있다는 구조적 문제를 안고 있지 않나? 이 경우, 자원 개발에 따르는 위험을 대부분 정부가 책임지는 구조에는 변화가 없이 국민의 세금을 고위험 투자에 노출시키는 것과 다름없다. 이러한 공공투자는 사회적 합의도 필요해 보이는데, 이에 대한 국민적 동의는 어떻게 얻을 계획인가?
- 2) (공급망 조기경보시스템 구축) 정부는 '22년 요소수 대란 발생 이후 범부처에 흩어져 있는 공급망 정보를 통합한다는 계획을 밝힌 바 있으나, 공급망 조기경보시스템(EWS)은 공급망 3법 제정 이후에도 현재까지 통합정보시스템 구축의 “첫 단계인 정보화전략계획(ISP)” 단계에 머물러 있는⁴⁷⁾ 등 시스템 구축이 지연⁴⁸⁾되고 있다. 그 이유는 무엇인가? 계획상으로 '25년 말 시범 운영을 거쳐 2026년 초 정식 운영을 목표로 하고 있는데 가능한가?
- ① 통합정보시스템 구축의 지연이 발생하게 되면, 수기 중심인 현재 시스템의 한계로 실시간 정보공유와 분석 등 신속한 위기 대응이 어려운데, 또 다른 요소수 대란 재발을 예방할 수 있나?
- ② 아울러 EU의 ESG 공급망 실사 지침(공급망에서 인권과 환경에 관한 위험 평가 및 관리 요구) 등에 따라 새로운 공급망 규제에 대한 식별과 대응 차원에서도 통합시스템 구축이 어느 때보다도 중요한 시기이다. 특히 이에 대해 중소·중견기업이 적절하게 대처하고 있다고 보는가? 구체적인 실태는 파악하고 있는가? 지원방안을 마련해 놓고 있나?
- 3) (공급망 컨트롤 타워) 현재 국가 공급망 리스크관리에 있어 명목상 기획재정부가 ‘공급망정책심의회’ 등을 통해 컨트롤타워 역할을 하고 있으나, 국가적 차원의 공급망 리스크가 변칙적·다발적으로 전개되는 양상이 심화되고 있다. 공급망 3법은 산업·자원·안보 등 다양한 분야를 포괄하고 있고 지원 품목 및 대상 등 소관 범위가 상이하며, 각 부처가 담당하는 산업군에 따라 위험 인식과 정책 우선순위가 달라 실질적인 조정에 한계가 있는 것 아닌가? 현재의 기재부 주도가 아니라 범정부 컨트롤 타워를 만들어 권한과 책임이 분명한 위기관리시스템 구축이 필요한 것 아닌가?

47) 관계부처합동, 「2025 공급망안정화 시행계획」, 2025.3.25.

48) 뉴시스, 「요소수 대란 잊었나…공급망 통합정보시스템 2년 넘게 ‘뭉그적」, 2024.10.12.

① 일본의 경우, 우리나라 대통령실에 해당하는 내각관방 통솔 하에 내각부가 공급망 관련 컨트롤타워 역할을 수행하며, 경제안전보장추진실을 설치했고, 국가의 중요 품목·서비스·특허 등 공급망 전 분야에 걸친 강력한 대응체계를 구축하고 있다. 글로벌 공급 재편 현상은 우리나라의 생존과 성장을 좌우할 수 있는 중대한 과제인데, 우리도 이러한 대응체계를 갖춰야 하는 게 아닌가?

- 예를 들면, 대통령 직속의 ‘국가경제안전보위위원회(가칭)’를 신설하고, 위원장을 대통령 또는 국무총리가 맡아 공급망 위기관리의 최고 의사결정 기구로 격상하는 한편, 이 위원회는 기재부, 산업통상자원부, 외교부, 국방부, 과기부 등 핵심 부처 장관을 포함시켜 정책 결정의 전문성과 폭을 넓히고, 이를 통해 경제와 안보를 아우르는 범정부적 대응이 가능토록 할 수 있다.
- 아울러, 정부의 공급망 정보는 기업 기밀과 충돌하는 경우가 많아, 신속한 정보공유 및 위기 감지에 한계가 있다. 이에 민관이 상시적으로 참여하는 ‘조기경보시스템(EWS)’을 구축하고, 정부는 법적 근거를 통해 기업의 기밀 정보가 외부로 유출되지 않도록 보호하는 시스템을 마련하는 한편, 기업은 자발적으로 공급망 정보를 공유하여 위기 징후를 조기에 포착할 수 있도록 협력해야 한다(예를 들어, 핵심 품목에 대한 수입선 다변화 현황, 재고량, 생산 차질 위험 등을 실시간으로 공유하고 공동 대응 매뉴얼 구축 등)

4) (대기업 공급망 위험 평가 의무화) 핵심 원자재 및 품목에 대한 공급망 취약성을 선제적으로 관리하기 위해서는 핵심 산업 분야에 속한 대기업에게 지정된 품목에 대한 공급망 위험 평가를 의무화하는 것도 필요하다는 지적도 있다. 이는 국제적인 논의 사안이기도 하고, 미국, EU 등 주요국들도 공급망 규제를 강화하는 추세인데, 의무화 도입에 대해 어떻게 생각하는가?

- EU의 「핵심원자재법」은 특정 규모 이상의 기업에 대해 법적으로 직접적인 ‘위험 평가 및 스트레스 테스트 실시 의무’를 부과하고 처벌 조항을 두는 방식이나, 우리나라는 「경제안보를 위한 공급망 안정화 지원 기본법」(2024.6.27. 시행)에 따라 정부가 경제안보 핵심 품목(핵심 광물 33개, 핵심 품목 300개)을 지정하고, 해당 품목을 취급하는 기업들에게 공급망 안정화 계획 제출을 요청하거나, 협력 사업자로 선정하여 자발적인 위험 관리 및 안정화 노력을 유도하고 지원하는 방식에 가까우므로, 의무라기보다는 지원의 전제 조건이나 협력의 형태로 접근하고 있다.

5) (공급망 경제안보 품목 지원) 현재 ‘공급망 경제안보 품목’에 대한 생산보조금(‘25년 145억원) 외에도 금융, 세제, R&D 지원 등이 제공되고 있는데, 현재 지원 제도가 주로 핵심 품목이

나 대기업에 집중되는 경향이 있다는 지적이 있다. 공급망은 수많은 부품과 원자재로 이루어진 거대한 생태계인데, 몇몇 핵심 품목에만 집중하는 것이 아니라, 전체 공급망의 안정성을 높이기 위한 세밀한 정책이 함께 추진되어야 한다. 이를 고려하여 추진되고 있는가? 또한 핵심 전략산업에 대해 투자는 했으나 수익을 내지 못하는 경우도 지원해야 하지 않나? 예컨대 투자세액공제, 직접환급제 같은 정책 대안도 전향적으로 검토해야 하지 않나?

- ① 정부의 공급망 안정화 지원 정책(다변화, 리쇼어링, 국산화 등)이 현장에서 ‘실질적인 성과’를 거두고 있는가? 성공 사례가 있는가? ‘리쇼어링’ 정책의 경우, 실제 국내로 생산시설이 복귀한 기업 수와 그 규모는 얼마나 되는가?

추가 요구 자료

- ① ISP 단계 지연 원인과 향후 계획 구체화 및 시스템 구축 지연으로 인한 위기 대응 지연 해결 방안
- ② 중소·중견기업 대상 공급망 리스크 관리 실태 조사 및 정부의 맞춤 지원 현황
- ③ 효과적 거버넌스 모델 도입 필요성 및 권한 배분 문제 점검(컨트롤타워 신설 필요성 및 권한 명확화 등)

작성 자

경제산업조사실 산업자원농수산팀
☎ : 02-6788-4594

관련부처

산업통상자원부 산업공급망정책과
☎ : 044-203-4914
기획재정부 공급망대응담당관
☎ : 044-215-7881

노후산단 재생사업에 1조 원 투입, 정책효과 있었나?

1 현황 및 문제점

- 우리나라 산업단지는 1964년 구로공단을 시작으로, 2023년 기준 전국 총 1,306개의 산업단지(이하 '산단')에 약 12만 개의 기업이 입주하여 약 230만 명을 고용, 우리나라 전체 제조업 생산의 60.6%, 수출의 65.1%를 담당할 정도로 국가 경제의 중추적인 역할을 하고 있음

■ 우리나라 산업단지 현황(생산·수출·고용 등) ■

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
산업단지(개)	1,220	1,238	1,257	1,274	1,306
입주업체(개사)	102,934	107,139	113,095	119,281	124,133
생산(조원)	991	949	1,114	1,257	1,263
수출(억달러)	3,548	3,346	4,049	4,449	4,200
고용(천명)	2,223	2,218	2,263	2,304	2,337

자료: 산업통상자원부 보도자료, 「정부, 지자체와 함께 노후 산업단지를 첨단산업 혁신거점으로 확 바꾼다」, 2024.4.29.

- 그러나 노후산단의 문제가 지속적으로 누적되어 2023년 기준 착공 후 20년 이상된 노후산단은 총 482개로 전체 산단의 37%에 달하고 있고, 이 비율은 계속해서 증가할 전망으로 지역경제의 활력을 저해하는 요인으로 지목되고 있음
 - 노후산단의 증가는 특정 시기에 집중적으로 건설된 산단들이 동시다발적으로 노후화 단계에 진입하는 것으로, 단발적 대응이 아닌 장기적인 정책 대응이 시급함
 - 노후산단 개수: ('00) 38개 → ('10) 258 → ('23) 482 → ('25년 예상) 526⁴⁹⁾
- 현재 전국의 많은 산단들이 공장과 기반시설의 노후화로 생산효율 저하와 안전사고 위험도 증가, 청년층 기피 현상 심화를 빚고 있고, 노후산단들이 대다수 전통 제조업 위주로 구성되어 있어 디지털·저탄소화 등 글로벌 산업구조 전환에 대응하기도 어려운 실정임
 - 한국산업관리공단의 국가산단 중대사고 현황에 따르면, 최근 5년간(2020.1.~2024.6.) 총 112건의 중대사고 중 107건이 노후산단에서 발생했음⁵⁰⁾

49) 산업통상자원부 보도자료, 「정부, 지자체와 함께 노후 산업단지 첨단산업 혁신거점으로 확 바꾼다」, 2024.4.29.

50) 투데이신문, 「국가산단 중대사고 5년간 110건…노후산단서 97% 발생」, 2024.9.25.

- 2022년 기준 산단의 산업구조는 기계·금속·석유화학 등 전통 제조업에 96.4%가 편중되어 있고, 반도체와 같은 첨단 분야는 3.6%에 불과해 산업구조의 다각화·고도화 실패와 글로벌 경제 변화에 대한 취약성을 단적으로 드러냄⁵¹⁾
- 정부는 노후산단 문제를 해결하기 위해 여러 법률과 정책을 중첩적으로 시행해왔고, 최근 규제 완화 움직임 등 긍정적인 모습도 보이고 있으나, 전반적인 정책 지형은 여전히 파편화되어 있으며, 근로자(특히 청년층)와 수요자(기업)의 니즈를 간과한 채 공급자적 접근에 머물러 있음⁵²⁾
- 정부는 지난 20여 년간 노후산단 재생사업에 9,225억 원을 투입했음에도, 투입된 예산의 70%가 도로 확장과 주차장 건설 등 물리적 기반 시설 확충에 집중되었음
- 이에 따라 근로자 삶의 질과 직결된 정주 여건 개선은 외면하면서, R&D 지원과 생산성 향상 등에만 몰두하는 정책으로 오히려 청년 인력의 유출 가속화를 막지 못하고 있음

■ 노후 산단 재생 관련 주요 사업 ■

사업 종류	주요 내용	근거 법령	노후산단 경쟁력 강화 관련
산업단지 구조 고도화 사업	노후시설 재정비, 고부가가치 업종으로 전환을 유도, 연구개발(R&D) 역량 및 문화·복지·편의시설 확충 등을 통해 노후 산단을 혁신 공간으로 재편	「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」	노후산단의 산업 구조와 물리적 환경을 개선하여 직접적으로 경쟁력을 강화하는 핵심 사업
산업단지 환경개선 사업	문화, 정주(주거), 보육, 안전, 환경 등 산업단지 전반의 인프라 및 근로 환경을 개선	「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 등	근로자 만족도를 높이고 생산성 향상에 기여하여 노후산단의 경쟁력 강화를 간접적으로 지원하는 기반 사업
도시재생 뉴딜사업	노후 산업단지를 포함한 지역의 경제 기반을 활성화하여 새로운 도시 기능을 도입하고 일자리를 창출하는 것을 목표	「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」	노후산단 주변 지역과의 연계를 통해 광역적인 경제 활성화 및 경쟁력 강화에 기여
스마트 그린 산단 촉진사업	노후 산업단지에 디지털 전환(DX) 기술을 적용하고, 친환경 에너지 시스템을 도입하여 첨단화된 저탄소 스마트 산단으로 전환	「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 등	노후산단을 미래 지향적인 스마트·친환경 산업단지로 변모시켜 경쟁력을 극대화하는 최신 핵심 사업
노후산단 재생사업	노후 산업단지의 지속 가능한 발전과 경쟁력 강화를 위한 포괄적인 개념 및 목표	「산업입지 및 개발에 관한 법률」	준공 20년 이상 노후화된 산업단지의 기능과 환경을 종합적으로 개선하여 활력 넘치는 공간으로 재탄생시키는 국가 사업

51) 나라살림연구소, 「지방자치 이슈_노후 산업단지 활성화 추진 동향」, 2024.6.25.

52) 이성호·김경배, 「노후산업단지 재생사업 추진요인 우선순위 연구」, 『Journal of the Korea Academia-Industrial Cooperation Society』, Vol. 24, No. 9 pp. 62~70, 2023.

사업 종류	주요 내용	근거 법령	노후산단 경쟁력 강화 관련
노후거점 산업단지 경쟁력 강화 사업	노후 산단의 재개발·정비, 고부가가치 화, 기업 지원, 기반시설 확충 등을 통 해 전반적인 경쟁력 향상을 목표	「노후거점산업 단지의 활력증진 및 경쟁력강화를 위한 특별법」	위에 언급된 개별 사업들을 포괄 하며, 노후산단의 종합적인 경쟁 력 강화를 위한 정책적·법적 프레 임워크

자료: 저자 정리

2 질문 예시

1) (노후산단 시설 안전) 현재 전체 산단의 37% 이상(500곳 이상)이 노후산단에 해당한다. 지난 5년간 발생한 산단 내 중대사고 97%가 노후산단에서 발생하는 등 구조적 노후와 안전 취약 문제가 근본적인 개선 없이 반복되고 있다. 이는 정부의 예산 투입 방식이 시설 개선에 치우쳐져 있어, 안전관리 인력 확충이나 실질적인 안전 시스템 구축 같은 근본적인 문제 해결에는 미흡한 것 아닌가?

① 노후산단에서의 중대사고 발생은 대형재난으로 확산할 수 있어, 노후화된 산업단지에서 발생할 수 있는 다양한 위험 요소들을 간과해서는 안 된다. 재정적·기술적 지원을 위한 현재 수준의 정책과 예산이 사고율 감소에 실질적으로 기여하고 있다고 생각하는가? 스마트 안전관리 시스템 도입(AI 및 디지털 기술 기반) 등 노후산단 중대사고 예방대책이 강화되어야 하는 것 아닌가?

② 아울러, 노후산단의 안전사고는 인명피해뿐만 아니라 기업 활동에도 치명적인데, 노후산단에 대해 ‘스마트 안전 관리 구축’을 의무화하고 노후시설 교체도 의무화하는 방안에 대해 정부 입장은 어떠한가? 현재 강제적인 시설 교체 의무를 부과하는 법적 근거가 부족한데, 정부가 자발적인 시설 개선 유도 방식에만 의존하는 이유는?

- 예를 들면, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(‘산업집적법’)에 ‘노후산단 안전 관리 및 시설 현대화’ 의무 조항을 신설하여, 특정 연한이 지난 산업시설에 대해 안전진단을 의무화하고, 보수나 교체하도록 강제하는 규정을 마련할 수 있다.

- 또한 「산업안전보건법」에 ‘노후설비 안전 관리 특별 조항’을 신설하여, 유해·위험 설비 중 일정 기간 이상 사용된 설비에 대해 정기적인 정밀안전진단 및 교체를 의무화할 수 있다.

③ 그런데 노후산단 내 영세 중소기업들은 비용 부담과 인력 부족으로 이러한 의무화를 따르기 쉽지 않을 것이다. 정부는 영세 기업의 안전 의무 이행을 돕기 위해 여러 지원 사업을

운영하고 있는데, 예산 규모 한계, 복잡한 신청 절차와 정보 부족, 인력 부족 등이 한계점으로 지적되고 있다. 정부는 산업단지 내 영세 기업을 위한 시설 안전 관련 맞춤형 지원 프로그램과 예산을 확대할 계획이 있는가?

2) (노후산단 환경문제) 오염물질 배출 시설이 밀집해 있는 노후산단의 환경문제 해결을 위한 근본적인 인프라 개선이 안 되고 있다. 현재 노후산단 재정 지원은 기업 유치 및 편의시설 확충 등 ‘경제성’ 위주의 사업에 집중되어 있는 것과 관련이 있지 않나(환경 개선 사업 투입 예산과 편의시설 확충 예산의 구체적인 비중은)? 환경 인프라 개선이 이렇게 뒷전으로 밀려난 이유는 무엇인가?

① 민간 자본이 환경 인프라 개선 사업에 소극적인 이유는 초기 투자 비용 부담과 낮은 수익성 때문으로 판단된다. 이러한 구조적 문제를 해결하기 위해 환경 인프라 투자를 ‘수익성 높은’ 사업으로 전환할 수 있는 구체적인 재정적·제도적 유인책은 무엇이며, 지난 3년간 민간 자본이 실제로 유치된 성과가 있는가?

② 아울러 오염물질 배출 시설이 밀집한 노후산단에 대한 환경 규제 및 관리 감독이 여전히 느슨하다는 지적이 많다. 노후산단 내 환경 사고 발생 시 기업에 대한 처벌을 강화하고, 예방을 위한 투자를 의무화하는 등 좀더 적극적인 행정을 할 필요가 있지 않은가?

3) (노후산단 재생사업) 노후산단 문제를 해소하고자 2009년 정부는 노후산단 재생사업을 도입해 재생사업에 전국 49곳을 선정하였다. 지난 20여 년간 약 1조 원가량의 막대한 예산이 투입되었으나, 공공성이 강한 사업으로 사업 추진에 어려움이 있다는 지적이 있다. 정부가 민간 투자를 유도하기 위한 ‘복합용지 개발’ 등 제도를 도입했지만, 개발 이익 환수 문제와 복잡한 규제로 인해 민간 참여가 저조한 실정이고, 복잡한 절차와 이해관계자 갈등으로 사업이 장기화되고 있다. 노후산단 내 토지 가격이 높은 상황에서 정부는 민간의 실질적인 투자 유인을 위해 개발 이익 환수 기준을 완화하거나 새로운 금융 모델을 도입하고 있는데, 이는 민간의 초기 부담을 완전히 해소하기 어렵고, 투기적 개발을 조장하거나, 사업성 높은 지역에만 집중되는 민간 투자가 이루어지는 등의 부작용을 낳을 우려가 있다. 이러한 우려 사항은 어떻게 해결할 것인가?

① 특히 재생사업에 선정하려면, 준공 후 20년이 경과되어야 하고, 선행 공모사업인 ‘경쟁력 강화 사업’ 지정이라는 복잡한 선행 조건을 충족해야 하는데, 전국에 산단이 빠르게 노후되는 사정에 비추어 현재 재생사업으로는 한계가 있어 보인다. 재생사업 지정 기준을 재검토

하고 현재의 공간적 현황(산업단지마다 입지 여건, 주력산업, 노후화 진행 정도 등이 모두 상이함)도 함께 고려한 방식으로 개선할 필요는 없는가?

- ② 노후 산단 재생사업이 해당 산단 내부에만 국한되어 추진되는 경향이 있어, 인근 도시재생 사업, 지역개발사업, 주택사업 등 주변 지역과의 연계성이 부족하다는 문제가 제기되고 있다. 실제로 산단 재생은 주로 산업통상자원부와 국토교통부가, 도시재생은 국토교통부와 지자체가 주도하면서 사업의 목적과 주체가 분리되어 있어 통합적인 관리가 어려운 것이 현실이다. 정부는 산업단지 재생을 주로 기업 경쟁력 강화 차원에, 도시재생은 주거·상업 기능 개선에 초점을 맞추고 있는데, 이로 인해 산단과 주변 도시 연계 개발이 부족하다는 지적도 있다. 노후산단 재생사업과 인근 도시재생사업을 통합적으로 추진하기 위해 범부처 협의체나 통합 기구를 신설할 계획이 있는가? 현재와 같이 분산된 사업 방식으로는 정책의 시너지 효과를 기대하기 어려운 것 아닌가?

- ③ 노후 산단 재생사업은 토지 소유관계가 복잡하고, 기존 공장의 이전 및 보상 문제, 그리고 다양한 입주 기업 및 지역 주민들의 이해관계를 조정해야 하므로 사업 기간이 최소 6년 이상으로 매우 길어지는 경향이 있다. 사업의 효과성이 떨어지는데 이를 높일 구체적인 방안으로, 예를 들어 사업 절차를 간소화하고, 지자체에 더 많은 자율권을 부여하여 신속한 의사결정이 이루어지도록 관련 법규를 개정하는 것은 고려해 보았나?

- 예를 들면, 노후산단과 주변 도시를 하나의 지역 단위로 묶어 개발 계획을 수립하도록 「산업입지 및 개발에 관한 법률」이나 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 개정할 수도 있을 것이다.

- 4) (노후산단 정책 실효성) 노후산단 문제를 해소하기 위한 다양한 사업들이 있으나, 그 이면에는 심각한 모순과 도전과제들이 존재하고 있어, 보다 통합적이고 단계적인 로드맵을 가지고 접근할 필요가 있다. 그러나 현행 프로젝트별 예산 지원 방식은 노후산단 위기 규모에 대응하기는 턱없이 부족하고, 현재의 하향식 및 파편화된 정책 구조에 대한 개선이 시급하다. 이에 정부는 관리 주체 전환(중앙정부에서 지자체로 권한 이양 및 지자체가 지역 특성에 맞는 재생 사업 주도 유도), 복합개발 모델 도입(산업·주거·상업 등 기능을 연계), 민간 투자 활성화 등을 추진하고 있다. 지역 자율성, 밀착형 취지는 좋지만, 지자체에 대해 재정적 권한을 함께 이양하지 않고선 실질적인 해결책이 되기 어려운 것 아닌가?

- ① 그리고 현재의 분산된 예산 지원 방식(노후산단 재생사업은 국가균형발전특별회계, 도시재생특별회계, 지방자치단체 특별회계)에서 지자체가 법적 근거에 따라 특별회계를 설치할

수는 있지만, 대규모 사업 추진에 필요한 충분한 재원을 확보하기에는 역부족인 경우가 많다. 따라서 이러한 예산 지원 방식에서 벗어나 별도의 특별회계⁵³⁾를 신설하여 종합적·단계적으로 운용하는 대안은 어떤가? 정부가 약속하는 ‘복합개발’ 모델이나 ‘규제 완화’가 과연 노후산단 재생 취지에 부합하면서도 민간의 투자를 유인할 만큼의 수준이라고 보는가? 그 근거는 무엇인가?

- ② 대규모 장기 투자가 필요한 곳은 정부 예산에만 의존하기 힘든데, 민간의 투자 손실을 보전해주는 형태로 귀결될 수 있다. 정부는 민간의 투자 리스크를 완화하면서도, 손실 발생 시 그 부담이 오롯이 국민에게 전가되지 않도록 리스크 분담의 균형을 맞추고 관리해야 할 어려운 책무를 진다. 이에 대한 구체적인 계획은 마련되어 있나?

■ 추가 요구 자료

- ① 지난 5년간(2020년~2024년) 노후 산단에서 발생한 중대사고의 상세 발생 현황 및 안전관리 인력과 시스템 도입 현황
- ② 2009년 이후 49개 재생사업 선정 산단의 사업 추진 현황(사업비, 진척률, 완료 및 미완료 사업 목록). 사업비 증가 및 사업성 저하로 어려움을 겪는 사업의 구체적인 사례 및 그 원인 분석 자료. 현행 재생사업 지정 기준(준공 후 20년 경과 및 경쟁력강화 사업 지정)의 문제점에 대한 정부의 내부 검토 현황 및 향후 계획
- ③ 노후 산단 문제 해결을 위해 현재 정부가 추진 중인 노후 산단 관련 사업 목록, 각 사업별 예산 규모 및 집행 현황. 현행 프로젝트별 예산 지원 방식과 하향식 및 파편화된 정책 구조의 문제점에 대한 정부의 인식 및 이를 개선하기 위한 구체적인 계획

작성자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4594

관련부처

산업통상자원부 입지총괄과

☎ : 044-203-4402

국토교통부 산업입지정책과

☎ : 044-201-3692

53) '14년 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 개정 당시 '산업단지재생특별회계'를 지방자치단체가 설치·운용할 수 있도록 하는 조항이 이미 신설되어 있고, 국가균형발전특별회계나 도시재생특별회계 등을 통해 노후산단 재생사업에 대한 국비 지원이 이루어지고 있는 상황

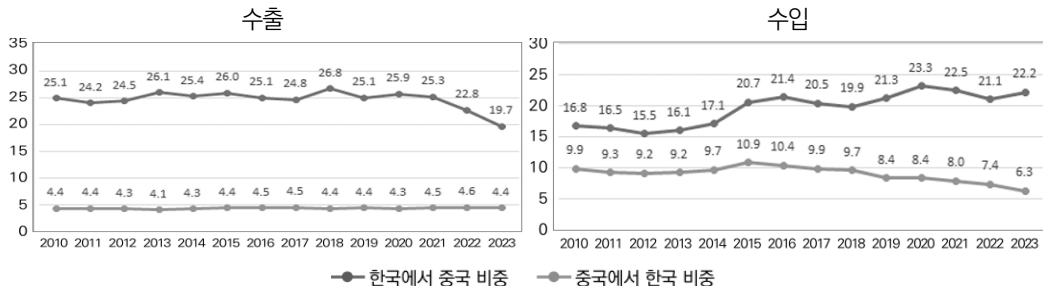
한중 경제관계, 경제안보 차원의 대비가 부족한 것 아닌가?

1 현황 및 문제점

- 미·중 패권 경쟁과 중국의 성장구조 변화로 한중 수교 이후 30여 년간 지속하여 온 우리나라의 대중 무역수지는 2023년 처음으로 적자 전환 후 2024년에 이어 2025년에도 적자 시현 중임
 - 대중 무역수지 적자 규모 '23년) 180억 달러 → '24년) 69억 달러 → '25년 6월 누적) 69억 달러
 - 중국의 수출둔화와 기술혁신에 따른 수입대체가 빠르게 진행되고, 한·중 FTA로 인해 시장이 개방되면서 전반적으로 순수입이 늘어 대중국 상품수지 적자 구조의 고착화가 되고 있음
 - 특히 중국경제의 높은 중간재 자립도, 기술 경쟁력 제고, 경합도 상승으로 인해 수입유발효과가 축소되면서 우리나라는 과거와 같은 중국 특수를 더는 누리기 어려울 것으로 전망됨⁵⁴⁾
 - 또한 트럼프 행정부의 고관세 정책과 탈(脫)중국 공급망 재편 가속화 등은 우리 경제에 불확실성을 가중시키고 대미 교역 및 대중 교역의 흐름에도 영향을 미치고 있어, 무역 리스크 분산을 위해 대중국 의존도를 낮추고 공급망을 다변화하며 새로운 수출 전략을 모색해야 하는 중요한 시점임⁵⁵⁾
- 한편 우리나라의 무역에서 중국이 차지하는 비중은 40~50%로 높은 데 비해, 중국의 무역에서 우리나라가 차지하는 비중은 5~7%대로 낮아 비대칭적인 교역 구조를 보임
 - 양국의 수출입 구조를 보면, 우리나라는 중국 수출 비중이 감소하고 수입 비중이 느는 추세이고, 중국에서는 한국 수출 비중은 유지되나 수입 비중이 지속적으로 감소하는 추세임

■ 우리나라와 중국의 상대국 수출입 비중 추이 ■

(단위: %)



자료: 박재곤·김정현, 「한중 무역구조의 변화와 시사점」, 산업연구원, 2024.12.31.

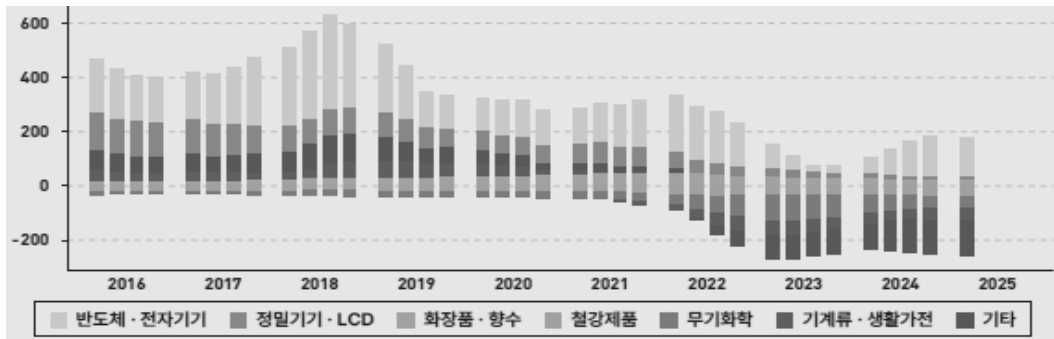
54) 한국은행, 「중국 성장구조 전환과정과 파급영향 점검」, 2023.12.5.

55) 곽도원·편주현·어윤종, 「미중 무역분쟁과 통상정책 변화가 한국경제에 미치는 영향」, 대외경제정책연구원, 2025.5.27.

- 또한 주목할 점은 우리나라 제조업 공급망에서 중국 수입의존도가 심화하고 있으며, 화학, 석유 제품, 1차 금속, 전자, 반도체 등 핵심 업종에서 중국의 영향력이 두드러지게 증가했다는 것임
- 품목별로 구체적으로 살펴보면, 무역수지 악화는 반도체·전자기기, 정밀기기·LCD, 기계류·생활가전 등 주력 수출 품목의 실적 감소와 그 외 대부분 품목에서의 수입 확대가 주요 원인이었고, 중간재와 자본재, 소비재 등 제조업 상품 전반에서 순수입 증가가 일어났음

■ 한국의 對중국 교역 품목(HS Code 2단위) 무역수지(2016~2025.1분기) ■

(단위: 억 달러)



자료: 정성훈, 「2010년대 이후 무역구조 변화와 경제안보에 대한 함의」, 『KDI Focus』, 한국개발연구원, 2025.7.1.

- 이러한 무역구조 비대칭성과 중국 수입의존도 증가는 우리나라 경제안보에 위협이 될 뿐만 아니라 현재 주력 산업은 물론 미래 유망산업에도 부정적 파급효과를 미칠 위험이 존재함
- 특히 특정 산업에 대한 중국 의존도 증가는 중국의 산업정책 변화에 따른 충격의 노출도를 높여 국내 거시경제의 불안정성을 높이는 한편, 수입품과 경쟁이 심화된 국내 제조업종에서는 심각한 고용 감소와 일자리의 질적 저하로 이어져 해당 산업과 지역경제 붕괴를 가져올 수 있음
- KDI 분석에 따르면, 국내 산업의 해외 공급망 의존도 증가분의 대부분이 중국에서 비롯되었으며, 이차전지, 로봇틱스, 재생에너지 등 우리 경제의 성장을 주도해야 할 미래 산업에서도 중국의 공급망 장악력이 매우 높아, 해당 산업의 중장기적 발전에 상당한 제약이 발생할 가능성이 높음⁵⁶⁾
- 따라서 對중국 교역이 양적 확대보다는 첨단 고가 기술제품 수출 등을 통한 질적 개선으로 전환되고, 상품무역 중심에서 탈피해 중국의 서비스 시장 확대라는 기회 요인을 최대한 활용할 수 있는 한중 경제 관계의 새로운 전략 마련이 시급한 상황임
- 중국의 시장개방 확대와 경제구조 전환에 따라 중국의 서비스 산업이 급성장하면서 양국 간 서비스 교역 규모도 증가하고 있어 상품 교역 외에도 서비스 교역의 기회를 확대할 필요가 있음

56) 정성훈, 「2010년대 이후 무역구조 변화와 경제안보에 대한 함의」, 『KDI Focus』, 한국개발연구원, 2025.7.1.

2 질문 예시

- 1) (공급망 전략 추진 점검) 정부는 중국 의존도 문제를 단순히 경제적 관점을 넘어 국가 경제안보의 핵심 과제로 인식하고, 공급망 교란에 대한 근본적인 대응책으로 '산업공급망 3050 전략'을 추진하고 있다. 동 전략의 핵심 전략(자립화, 다변화, 자원확보)이 실효성 있게 추진되고 있는가?
 - ① 정부는 중국 의존도가 높은 광물 및 중간재 문제를 해소하고자 2023년 12월 '산업공급망 3050 전략'을 통해 185개 '공급망 안정 품목'을 지정하고, 이 품목들의 특정국(주로 중국) 수입의존도를 2030년까지 50% 이하로 낮추겠다는 목표를 발표하며, 기존 70% 수준이던 것을 절반 이하로 줄이겠다는 구체적인 수치를 제시했다.⁵⁷⁾ 대중국 의존도를 급격하게 낮추거나, 단기간 내에 대체 공급처를 찾고 기술 자립을 이루는 것도 현실적으로 어려운데, 목표 달성까지 시간적 제약도 큰 상황에서 현실적으로 목표 달성이 가능한가? 더욱 속도감 있게 시행해야 하는 것 아닌가?
 - ② 우리나라의 대중국 무역구조는 단순 수입이 아니라, 중간재를 수입해 가공한 뒤 다시 중국으로 수출하는 재가공 형태인데, '공급망 3050 전략'이 단순 수입국 다변화에만 초점을 맞추고 이러한 구조적 특성을 충분히 고려하지 못했다는 비판에 대해 어떻게 생각하는가?
 - ③ 산업공급망 리스크 품목 185개 가운데 대중국 의존도가 높은 품목들이 상당수 포함되어 있다. 최근 중국의 핵심 광물 수출통제나 자원 무기화 움직임이 구체화되는 상황에서, 이들 품목에 대한 '공급망 다변화' 계획은 어느 정도 진행되고 있는가? 특히 요소, 흑연 등 핵심 품목에 대한 구체적인 비상 대응 시나리오를 마련하고 있는가?
 - ④ 한편, 공급망 다변화는 기업의 생산망을 재편하는 것이기에 특히 중소기업의 비용 부담이 클 것인데, '산업공급망 3050 전략'에서 중소기업들을 위한 정보 제공, 금융 지원, 기술 개발 지원, 애로사항 등 인센티브와 요구를 반영한 맞춤형 지원을 추진하고 있는가? 성과는?
- 2) (한한령 재발에 대한 대비책) 과도한 탈중국 전략이나 경제 안보 강조는 우리 기업에게 경제적 손실을 야기할 수 있고, 과거 사드(THAAD) 사태로 인한 한한령(限韓令) 등 중국의 경제적 보복 가능성을 염두에 두지 않을 수 없다. 사드 사태와 같은 정치적 갈등이 재발할 경우, 우리 기업의 피해 재발 방지를 위해 어떤 노력을 하고 있는가? 예를 들면, 예기치 않은 상황에서 우리 기업을 보호하기 위한 비상 대응 매뉴얼 같은 것이 마련되어 있나?

57) 특히 중국 의존도가 절대적인 수준(네온 81.3%, 천연흑연 97.7%, 희토류 영구자석 86.4%, 차량용 요소 90.3% 등, 2023년 1~10월 기준)인 8대 산업(배터리 음극재/양극재, 반도체 소재/희귀가스, 희토류 영구자석, 요소, 마그네슘, 몰리브덴) 16개 품목을 '공급망 선도 프로젝트' 대상으로 지정하여 집중적으로 관리

- ① 공급망 다변화나 국산화 노력 외에 우리나라의 국내정책으로 인해 발생할 수 있는 중국과의 경제적 충돌을 예방하고 위기 발생 시 신속하게 관리할 수 있는 외교적 채널이나 비공식 채널을 활용하고 있는데, 공식적이고 직접적인 소통 채널(고위급/실무급 상시 핫라인 등)을 확보해야 하는 것 아닌가?
 - ② 사드(THAAD) 사태로 인한 한한령으로 문화교류가 단절된 이후 최근 들어 완화 움직임이 나타나고 있지만, 게임 등 주요 콘텐츠 분야에서는 여전히 강력한 규제가 이어지고 있다. 문화·엔터테인먼트 분야의 비공식적 차별적인 조치를 방지할 대책을 마련하고 있는가?
- 3) (대중 진출 투자자 보호) 최근 중국 정부가 외국인 투자 환경을 개선하고는 있으나, 산업별로는 여전히 심사와 자격요건이 까다로운 분야(통신, 의료, 교육 등)가 존재한다. 대중국 FDI 현황을 보면, 우리 기업들의 중국 내 자회사 수는 감소하는 추세지만, 중국에 대한 전체 FDI 규모 자체는 크게 줄지 않고 있어 우리 기업들의 효율적인 FDI 전략을 지원해야 하는 상황이다. 그런데 중국 진출 국내 투자자 보호 및 대정부 청구 강화를 위한 정부 차원의 노력이 실효적인지 의문이다. 최근 중국 정부의 비공식적인 규제로 피해를 입은 국내 기업의 사례를 파악하고 있는가? 어떤 사례가 있는가? 정부가 이러한 비공식 규제에 대해 어떤 방식으로 대응하였는가?
- ① 우리 투자자 보호 장치 마련과 관련된 내용이 한중 FTA 투자·서비스 협상에서 논의되고 있는가? 중국 내 우리 기업의 투자 철수 및 회수 과정에서 발생하는 불합리한 조치의 보호 방안도 협상 의제에 포함되어 있는가?
- 4) (한중 FTA 협상 관련) 중국은 우리에게 여전히 중요한 수출 시장이자 생산기지로써, 한·중 FTA를 통한 서비스 무역 분야도 활용도를 높여야 하는데, 현재 정부가 추진 중인 후속 협상의 구체적인 진행 단계와 주요 쟁점은? 각 쟁점에 대한 정부의 협상 목표와 전략은?
- ① 협상 내용과 관련한 국민적 공감대 형성을 위해 정부는 어떤 노력을 하고 있나? 주요 산업계, 전문가, 시민사회 등 이해관계자들과의 소통 채널은 어떻게 운영되고 있나?
 - ② 이번 협상이 타결될 경우 국내 서비스 산업 및 투자 시장에 미칠 것으로 예상되는 긍정적/부정적 영향을 구체적으로 분석한 자료가 있나? 특히 중국 서비스 기업들과의 경쟁이 국내 중소기업 및 소상공인에게 미칠 영향에 대한 별도 분석과 대비책은 무엇인가?
 - ③ 중국의 법률·의료·교육·통신 분야의 서비스 시장 개방을 확대하고, 중국의 새로운 디지털 규제(데이터 보안법, 사이버보안법, 개인정보보호법, 반간첩법, 국가기밀보호법 등)관련 차별적·불합리한 관행 철폐도 필요하다. 지난 한·중 FTA 투자·서비스 분야 후속 협상에서 이러한 불합리한 관행을 철폐하고 공정한 경쟁 환경을 조성하기 위한 구체적인 요구를 제기한 적 있나? 있다면 어떤 방식으로 문제점을 제기했고, 중국 측의 반응은 어땠나?

5) (지식재산권 보호) 대(對)중국 진출기업의 기술 유출 사안은 매우 심각하고 한·중 FTA 효과를 상당 부분 상쇄시킬 수 있어 정부 차원의 체계적인 대응이 필요하다. 산업연구원의 중국 진출 기업 실태조사(‘24년)에 따르면, 지식재산권 관련해서 중국 진출기업의 42%가 핵심 기술 자산의 유출이나 유출 위험을 경험한 것으로 조사되었다. 한·중 FTA에 이와 관련해 우리 기업의 지식재산권 권리 보호를 위한 명확한 조항을 삽입할 계획이 있나?

① 중국은 외국 기술 유출에는 다소 관대하지만, 자국 내 기술 절도에 대해서는 법적 처벌을 강력하게 집행하는 등 이중 잣대를 보이고 있다. 기업들은 중국 내외 기술 유출 위험을 모두 고려해, 내부 보안 시스템 강화, 영업비밀 교육, 협력사 관리, 법적 대응 등 다층적인 기술 보호 전략을 마련해야 한다. 기술 유출 방지를 위해 정부와 기업이 긴밀히 협력하고, 국제 공조를 통한 대응도 강화해야 하는데, 특히 정부는 중소기업과 관련하여 이와 관련한 기술 유출 방지 시스템 구축 비용을 지원(기술보호 바우처 지원사업, 상생형 기술유출방지 시스템 구축사업 등)하거나 보안 전문가를 파견(최대 7일 무료 컨설팅)하는 등 지원을 제공하고 있다. 하지만 보안 시스템 구축을 위한 실질적인 부담 해소에는 부족하다는 지적이 있는데 관련 지원을 대폭 확대할 계획이 있는가?

② 아울러 국내에서 중국의 첨단 기술 유출 시도에 대한 정부의 대응책은 무엇인가? 정부는 ‘국가핵심기술’을 지정하여 해외 유출을 막고 있지만, 기술 유출의 대부분은 지정되지 않은 ‘비핵심기술’ 또는 ‘일반기술’에서 발생하고 있다. 현행 제도는 유출 시도가 발생했을 때만 대응하는 사후약방문식의 구조가 아닌가? 국가핵심기술 지정 범위를 확대하거나, 지정되지 않은 기술 유출에 대한 기업의 자율적인 보호 노력을 지원할 구체적인 방안은 마련하고 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 중국의 서비스 시장 개방 확대에 따른 대중국 서비스 교역 활성화 전략 및 타깃 분야, 추진 현황
- ② 민관합동 대중국 경제협력협의체의 운영 현황, 주요 논의 내용 및 기업 애로사항 해결 사례
- ③ 중국의 경제 보복(과거 한한령 등) 사례 관련 재발 방지/피해 최소화를 위한 정부의 대응 매뉴얼 또는 비상 계획

작성자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4594

관련부처

산업통상자원부 동북아통상과

☎ : 044-203-5693

기획재정부 대외경제총괄과

☎ : 044-215-7612

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 급감하였음⁵⁸⁾
- 특히 트럼프 행정부가 지적하고 있는 비관세장벽⁵⁹⁾, 디지털 규제, 방위산업 정책, 환율⁶⁰⁾ 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

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

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

60) 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 공무원만을 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 않는가?

■ 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

작성 자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4594

관련부처

산업통상자원부 통상정책총괄과

☎ : 044-203-5622

산업통상자원부 미주통상과

☎ : 044-203-5651

CPTPP 가입, 트럼프 관세 전쟁의 탈출구가 될까?

1 현황 및 문제점

- 트럼프 관세 정책은 자유주의 통상질서의 근간을 흔들고 있음. 하지만 우리나라는 오히려 이를 계기로 미국 이외의 다른 국가들과 자유무역 체제를 존속시키려는 노력에 박차를 가할 필요가 있음. 이는 교역의 다변화로 트럼프 관세의 영향력을 최소화하는 효과가 있음
- 구체적으로 우리나라는 일본의 적극적인 지지를 끌어내 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership: CPTPP) 가입에 속도를 낼 필요가 있다는 의견이 나오고 있음
 - 일본은 중국의 영향력 확대를 견제하는 한편, 트럼프 관세를 피해 미국 이외의 지역으로 시장을 개척하기 위해 CPTPP를 활용하는 전략을 구사할 것으로 예상됨
 - EU도 CPTPP 회원국과 긴밀히 협력하여 아시아-태평양 지역으로의 무역 확대를 꾀하고 있음
- CPTPP는 미국이 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)⁶¹⁾을 탈퇴한 후⁶²⁾ 11개국⁶³⁾이 참여한 아시아·태평양 지역 다자간 자유무역협정(FTA)임
 - 2017년 11월 11일, 미국을 제외한 11개국은 TPP에서 미국이 자국 시장 개방의 대가로 강력하게 요구했던 총 22개 조항⁶⁴⁾을 동결한 CPTPP를 발표하였음. 그럼에도 불구하고 CPTPP는 여전히 높은 수준의 자유무역규범임
 - 2018년 3월 8일 CPTPP가 체결되었고, 같은 해 12월 30일에 정식 발효하였음
 - 영국이 2024년에 가입하여 현재 회원국 수는 12개국으로 증가하였음

61) CPTPP의 전신인 TPP는 미국이 아시아·태평양 지역에서 중국의 경제적 영향력이 커지는 것을 억지하고자 구상한 대중(對中) 경제봉쇄정책의 하나임. Catá B. Larry, "The Trans-Pacific Partnership: Japan, China, the U.S., and the Emerging Shape of a New World Trade Regulatory Order", *Wash. U. Global Stud. L. Rev.*, vol.13, 2014, p.49.

62) 2017년 1월 23일 도널드 트럼프 미 대통령은 미국이 TPP에서 탈퇴한다는 행정명령에 서명하였음. 강선주, 「미국의 TPP 탈퇴 함의」, 국립외교연구원 IFANS FOCUS, IF 2017-01K, Feb. 1, 2017.

63) 호주, 일본, 뉴질랜드, 말레이시아, 베트남, 싱가포르, 브루나이, 멕시코, 캐나다, 칠레, 페루.

64) 세관감독 및 무역촉진화 조항, 투자조항, 서비스무역조항, 금융서비스 조항, 통신서비스 조항, 정부조달 조항, 지적재산권 조항, 환경조항, 투명성 및 반부패조항.

- 2018년 CPTPP 체결 당시 우리는 11개 회원국의 요구사항이 무엇인지 사전에 파악하고, 우리가 감당할 수 있는 수준인지 가늠하면서, 서두르지 않고 우리 국익에 가장 적합한 시기와 방식으로 추진한다는 입장이었음. 그러다가 2022년 우리 정부도 CPTPP 가입신청을 위한 국내 절차에 착수하였음
 - 정부는 2022년 1월 25일에 개최된 「제227차 대외경제장관회의」⁶⁵⁾에서 CPTPP 가입신청서를 4월에 제출하기로 결정하였음⁶⁶⁾
- 하지만 가입 타당성에 대한 거센 찬반 논란으로 아직 가입신청서를 제출하지 않은 상태임
 - 일각에서는 우리나라처럼 무역의존도가 높은 통상국가가 수출시장을 확보하고, 새로운 통상질서 논의에 주도적으로 참여하며, 미·중 갈등과 글로벌 공급망 재편 등에 대응하기 위해서는 전략적으로 CPTPP 가입이 필요하다고 주장하고 있음
 - 한편 우리나라는 멕시코와 일본을 제외하면 이미 다른 CPTPP 회원국과 양자 FTA를 체결하고 있으므로 CPTPP 가입 실익이 없고, 특히 농축수산 분야는 추가적인 시장 개방과 엄격한 위생 및 식물위생 조치(sanitary and phytosanitary (SPS) measures) 규범 수용으로 큰 피해가 예상된다고 하는 반대 견해가 있음
- CPTPP 가입은 경제적인 측면에서 시장 개방을 통한 교역 투자 확대로 국제 경제 전반에의 긍정적인 혜택이 예상됨. 단, 대일 제조업 경쟁열위와 농축수산업 추가개방에 따른 경제적 부담이 예상됨
 - 대외경제정책연구원(KIEP)에서는 관세와 비관세장벽의 완화로 우리 경제와 수출에 긍정적 효과가 있을 것이라고 예상함
 - 실질 GDP는 0.33~0.35% 증가, 소비자 후생은 30억 불 증가할 것으로 전망됨⁶⁷⁾
 - 한편 자동차 부문은 이미 체결한 FTA가 있어 CPTPP 가입에 따른 혜택이 크지 않은 반면, 농어민 피해는 한미 FTA에 비견할만함
 - 일본, 말레이시아, 멕시코, 베트남이 CPTPP 가입 시 관세 철폐를 기대해볼 만한 국가인데, 국내 자동차산업에 손실이 발생할 수 있다는 우려가 있음. 일본에 대해서는 우리가 무역적자이고, 말레이시아는 국민차 정책으로 시장개방을 유예한 상태임. 멕시코와 베트

65) 주요 대외경제정책을 종합적이고 일관성 있게 추진하기 위해 구성된 부처 간 협의체임(기획재정부장관 주재).

66) 기획재정부 보도자료, 「제227차 대외경제장관회의 및 제140차 대외경제협력기금운용위원회 개최」, 2022.1.25.

67) 산업통상자원부 보도자료, 「CPTPP 가입신청 관련 공청회 개최」, 2022.3.25.

남에 대해서는 이미 각각 북미와 동남아에 생산기지가 있어서 실질적인 효과가 크지 않음⁶⁸⁾

- 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등 농업 강국과의 양자 간 FTA에서 우리 농축산물 개방의 예외를 어렵게 확보하였는데, CPTPP 가입으로 우리가 크게 얻는 것 없이 민감품목을 내어주게 될 수 있음⁶⁹⁾

■ 지정학적 측면에서 우리나라가 불확실한 글로벌 통상환경과 역내 전략적 경쟁에 대비하기 위해서는 자유무역 가치를 공유하는 경제 블록 내에서의 국제공조가 필요한데, 바로 CPTPP가 자유무역이라는 동일한 가치를 공유하는 경제 블록임. 또한 CPTPP는 단일 원산지 기준과 함께 원산지 완전누적⁷⁰⁾을 인정하여 역내 안정적인 교역환경을 제공하기 때문에 우리 기업의 역내 공급망 활용을 촉진할 것임.⁷¹⁾ 한편 CPTPP 가입에 꼭 필요한 일본 정부의 동의가 얻기가 쉽지 않을 것이라는 우려가 있음

■ 규범적 측면에서 정부는 국내적으로 CPTPP의 선진화된 통상규범을 수용할 역량이 충분하다고 말하고 있음.⁷²⁾ 한편 CPTPP는 한미 FTA보다 발전된 통상규범을 다수 포함하고 있고, 우리가 가입하려면 기존 협정문을 그대로 수용해야 하므로, 새로운 규범이 기존 국내 제도에 얼마나 부담이 될지에 대해 신중히 검토할 필요가 있다는 견해도 있음⁷³⁾

2 질문 예시

- 1) CPTPP를 단순히 무역자유화 협정이 아니라 경제통상안보 대외전략을 실행하는 핵심 수단으로 접근할 필요가 있다. CPTPP 가입 타당성을 논의할 때 경제적 영향평가, 농수산 피해와 같은 경제적 측면과 함께 지정학적 전략과 규범적 영향을 종합적으로 고려하여 메가 FTA의

68) 조정란, 「CPTPP 가입이 국내 자동차산업에 미치는 영향 연구」, 『무역학회지』 제45권 제1호, 2020, pp.148-150.

69) 중국 가입에 따른 농축산물 피해에 대한 우려도 있음. 하지만 거대한 국가 주도경제인 중국의 가입조건을 조율하는 데에는 상당한 시간이 소요될 것이고, 오히려 중국 가입 전에 우리가 가입하지 않으면 나중에 더 불리한 조건(중국 측의 다수의 민감품목 주장, 규범상 예외 요구 등)을 감내해야 할 수 있음.

70) 제품이 생산되기까지 역내에서 발생한 모든 부가가치와 생산공정을 누적하여 원산지를 인정하는 방식임.

71) 진병진, 「CPTPP 누적규정 활용 가능성: 원부자재 교역과 제조업 투자를 중심으로」, 『통상정보연구』 제24권 제3호, 2022, pp.254-258.

72) 기획재정부 보도자료, 「제223차 대외경제장관회의 개최」, 2021.7.5.

73) 김우보, 「바이든 시대...공기업 해외사업 참여 제동 걸린다」, 『서울경제』, 2020.12.14.; 「갈 길 바쁜 CPTPP 가입, '개인 정보 이전 문제' 변수 되나」, 2021.12.19.

전략적 가치를 평가할 필요가 있다.⁷⁴⁾ 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)에 더해 CPTPP 경제블록을 통해 역내 경제통합 주도권을 확보하고, 미중 패권경쟁 사이에서 경제안보와 통상실리를 구현하는 경제통상안보 신전략 수립이 필요하다. 그런 측면에서 우리 정부도 CPTPP가 시장 다변화, 공급망 안정화, 중견국간 연대 강화 등의 측면에서 중요한 메가 FTA라는 점을 인식하고 있는 것으로 보인다.⁷⁵⁾ 현재 우리 경제가 직면하고 있는 가장 구체적이고 시급한 문제는 트럼프 관세이다. 우리와 유사한 처지에 있는 일본은 희토류, 반도체, LNG 등 전략물자 공급망에서 미일 협력의 강화를 모색하는 한편, CPTPP를 활용한 다자 자유무역질서 주도, 첨단산업의 자립화 추진 등 독자적 전략을 병행하는 두 트랙 접근으로 나아가고 있다.⁷⁶⁾ 우리 정부의 CPTPP 가입에 대한 입장은 무엇인지?

- 2) 우리 정부가 CPTPP 가입을 결정하게 되면, 후발 가입국으로서 높은 수준의 시장개방, 이미 합의된 규범의 전면 수용 요구가 있을 것이므로 협상 여건이 유리하지 않다. CPTPP는 상품 양허에서 높은 수준을 지향하고 있지만, 미리 정해진 것은 아니고 가입 협상을 통해 구체화된다. 따라서 다양한 시나리오를 마련하여 협상 목표와 전략을 마련하고, 1차 작업반 회의에 제출할 우리 최초 양허안 수준과 예외품목 선정부터 시작하여 협상을 치밀하게 준비할 필요가 있다. CPTPP 가입 협상에 대비한 실무적 준비상황은 어떤가?

■ 추가 요구 자료

① CPTPP 가입 준비 현황

작성자

정치행정조사실 외교안보팀

☎ : 02-6788-4552

관련부처

산업통상자원부 자유무역협정정책기획과

☎ : 044-203-7512

74) 서하연, 「CPTPP는 개방 확대 요구하지만 안정적인 공급망 구축에 도움될 것」, 『법률신문』, 2025.6.18.

75) 산업통상자원부, 「CPTPP 가입 계획」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.8.7.

76) 이창민, 「트럼프 2기 행정부의 통상질서와 일본의 대미 통상전략」, 『외교』 제154호, 2025, p.85.

첨단바이오산업 정책과 지원은 통합·조정되고 있나?

1 현황 및 문제점

- 첨단바이오산업은 생명공학 기술을 기반으로 고부가가치 제조, 의료, 제약, 헬스케어를 비롯해 농업, 해양, 환경 등 다양한 분야에서 혁신을 주도하는 미래성장동력산업임
 - 기존 바이오산업 중에서도 기술집약적이고 높은 성장잠재력과 사회적 파급력을 지닌 분야 역시 이에 해당함
 - 최근에는 유전자·세포치료, 합성생물학, AI 기반 정밀의료, 바이오의약품 개발 등 첨단 생명공학 기술을 활용한 분야가 급속히 성장하고 있음
- 첨단바이오산업의 높은 성장 가능성과 산업적 파급력을 인식해 산업통상자원부, 보건복지부 등 다수의 부처가 관련 정책과 지원사업을 추진 중임
 - (산업통상자원부) 바이오 제조공정, 국가첨단전략산업 특화단지 지정(바이오 등), 사업화 지원 등
 - (보건복지부) 바이오인력 양성, 첨단의료복합단지 지정, 치료제 개발 등
 - (과학기술정보통신부) 합성생물학, 첨단바이오 원천기술 개발 등
 - (식품의약품안전처) 바이오 규제 및 안전관리, GMP⁷⁷⁾ 품질관리 및 인증 등
- 이와 더불어 바이오산업 전반의 제도적 기반 강화 및 민간투자도 확대되고 있음
 - 「국가첨단전략산업법」, 「국가전략기술육성법」 등은 바이오 관련 혁신기술을 중요기술로 규정하고, 이를 육성·보호하기 위한 근거를 둠
 - 성장형 바이오 벤처기업의 자금조달을 돕고, 코스닥(KOSDAQ) 시장에 조기 진입할 수 있도록 하기 위해 2005년 도입된 기술특례상장제도는 바이오산업뿐만 아니라 혁신산업 전 분야로 확대되었음
 - 「국가첨단전략산업법」에 근거하여 5개의 ‘바이오 국가첨단전략산업 특화단지(클러스

77) Good Manufacturing Practices: 우수한 의약품을 제조하기 위해 공장에서 원료의 구매부터 제조, 출하 등에 이르는 모든 과정에 필요한 관리기준을 규정한 것

터)78)'가 지정되어, 지역 거점 중심으로 바이오산업 생태계 조성과 기술·인재·기업의 집적 기반이 마련되고 있음

- 현재 첨단바이오 관련 정책은 아래와 같이 다수의 법정 위원회가 각기 심의 또는 조정하고 있는데, 위원회 간 역할 중복, 정책의 일관성 부족 등이 문제로 제기되고 있음
- 또한 각 위원회가 중점적으로 다루는 사안이 산업, R&D, 규제, 윤리 등 세부 영역별로 나뉘어져 있어 정책의 공백이 발생하기도 함
- 과학기술(R&D, 원천기술 확보)과 산업의 연계가 부족함
- 위원회 결정안과 개별 부처의 실행계획 간 연계가 미흡함

■ 바이오 관련 법정 위원회 현황 ■

	국가바이오위원회	바이오헬스혁신위원회	국가과학기술자문회의 바이오특별위원회	첨단재생의료 및 첨단바이오의약품 정책위원회
설치근거	국가바이오위원회의 설치 및 운영에 관한 규정(대통령령)	바이오헬스 혁신위원회의 설치와 운영에 관한 규정(대통령 훈령)	국가과학기술 자문회의법	첨단재생의료 및 첨단바이오의약품 안전 및 지원에 관한 법률
기능	심의	심의·조정	사전검토·조정	심의
위원장	대통령	국무총리	과학기술정보통신부 과학기술혁신본부장	보건복지부장관
주요 심의· 조정 사항	바이오 분야 전반의 정책, 규제, 투자 등	바이오헬스 육성, 융복합 체계 지원	범부처 바이오 R&D 총괄 조정	첨단재생의료 임상연구, 치료제 승인 등
소관부처	4개 부처 공동*	보건복지부	과학기술정보통신부	보건복지부
출범	2025.1.	2023.12.	2016.3.	2021.1.

*주: 기획재정부, 과학기술정보통신부, 산업통상자원부, 보건복지부

2 질문 예시

- 1) 바이오산업 및 관련 정책을 심의·조정하는 정부위원회가 다수 설치·운영됨에 따라, 오히려 정책의 일관성과 집중도가 약화되고 추진력이 저하될 우려가 제기되고 있다. 실제로 바이오 분야의 유사 사안(예: 바이오산업 활성화)이 여러 위원회에서 중복 논의되면서 정책의 정합성

78) 인천·경기(시흥), 대전(유성), 전남(화순), 강원(춘천·홍천), 경북(안동·포항) 등 5개 특화단지에 2040년까지 총 36.3조 원 규모의 민간투자가 이루어질 것으로 예상됨(차대운, 「바이오특화단지 5곳 지정…2040년까지 36.3조 원 민간투자」, 연합뉴스, 2024.6.27.)

과 효율성 저하가 우려되는데, 그럼에도 정부위원회 간 협의 채널이 부재하고 명확한 역할 분담도 이루어지지 않고 있다.

- ① ‘바이오 국가첨단전략산업 특화단지’ 지정 이후 산업통상자원부는 보건복지부, 과학기술정보통신부 등 유관 부처와 인력양성, 임상 인·허가, 기술사업화 등에 있어서 유기적이고 체계적인 협력·지원 체계를 운영하고 있는가?
- ② 국가바이오위원회⁷⁹⁾가 대통령 소속으로 설치되었음에도 개별 부처 위원회 중심으로 바이오정책이 분절, 조정되는 것은 총괄조정 기능이 제대로 작동하지 않고 있음을 보여주는 방증이 아닌가?
- ③ 또한 위원회 권고안 또는 결정 사항이 실행조직(기획재정부 및 개별 부처)의 예산편성이나 사업기획에 제대로 반영되지 않고 있는데, 그렇다면 정책 조정은 선언적 구호에 불과한 것 아닌가?

2) 첨단바이오산업 분야 벤처·스타트업은 기술개발(R&D) 초기부터 임상 및 허가 단계에 이르기까지 장기간·고비용이 소요되고 기술개발의 성공 가능성도 불확실해 사업 리스크가 매우 크다. 그러나 정부 지원은 초기 창업기업 육성과 출연금·보조금을 활용한 기술개발 지원에 집중되어, 바이오기업의 대형화와 글로벌화를 촉진하는 데는 한계가 있어 보인다. 특히, 대형자본이 요구되는 스케일업과 임상 2b~3상에 필요한 지원이 미흡하다.

- ① 바이오기업의 사업화 성공과 후기(2b~3상) 및 글로벌 임상에 대응하기 위한 대형 자본(민·관 공동펀드, 글로벌 파트너십 등)의 공급, 그리고 실패 리스크를 분담할 금융·보증 제도 마련이 필요하다고 보는데 이에 대해 산업통상자원부 등 관계부처의 견해는?

3) 바이오기업은 스케일업 과정에서 제조 인프라(GMP, 바이오팩토리)를 자력으로 구축하기 어려워 임상시험용 시료 생산조차 어려운 게 현실이다.

- ① 정부·지자체 사업으로 구축한 공용 GMP 센터마저도 입주 대기 기간이 길고, 특정 품목에 편중(항체·세포치료제 중심)되었다는 한계가 있는데, 현행 공용 제조 인프라 이용 제도를 개선할 현실적인 방안이 있는가?
- ② 정부가 민간 CMO(Contract Manufacturing Organization) 기업과 공동투자하여 스케일업 제조시설을 구축하는 방안에 대한 기대와 우려, 그리고 관계부처의 입장은?

79) 정부는 바이오산업을 범부처 차원에서 육성·지원하기 위해 2025년 1월 대통령 직속 국가바이오위원회를 설치함

4) AI 기반 신약개발, 유전체 분석 등 미래 바이오산업은 고품질의 의료·바이오 데이터 확보가 관건인데, 정부는 공공 데이터의 수집·공유·활용을 위한 전략을 가지고 있는가?

- ① 특히 민감한 개인정보를 다루는 경우, 관련 법령(「개인정보 보호법」, 「의료법」 등) 준수, 주체 동의 확보, 데이터 최소화 및 익명화, 접근 통제·보안 관리, 윤리심의 승인 등 법적·기술적·윤리적 측면에서 위험 예방을 위한 구체적 대책이 마련되어 있는가?

작성 자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4598

관련부처

산업통상자원부 바이오융합산업과

☎ : 044-203-4296

보건복지부 보건산업정책과

☎ : 044-202-2903

과학기술정보통신부 첨단바이오기술과

☎ : 044-202-4551

국가첨단기술 및 산업의 경쟁력 강화 전략은 마련되었는가?

1 현황 및 문제점

- 국가 간 산업 경쟁은 단순한 가격 경쟁을 넘어 첨단기술 경쟁력 중심으로 전환되고 있음
 - 이에 따라 고부가가치 산업과 첨단기술을 기반으로 한 품목의 수출 확대가 국가 경제의 지속 가능한 성장과 글로벌시장에서의 경쟁력 강화를 위한 필수 요소로 자리잡고 있음
 - 또한 산업 경쟁은 경쟁국을 압도할 핵심기술을 확보하고 장기적으로 우위를 유지하는 기술 패권(technology hegemony) 경쟁으로 심화되고 있음
- 기술경쟁력⁸⁰⁾에 있어서 중요한 품목(item)은 산업 및 기술 발전 정도에 따라 다르게 정의할 수 있으나, 일반적으로는 아래와 같이 여러 법률에 근거하여 정부가 지정한 핵심기술(또는 분야)이 중요하게 받아들여지고 있음
 - 「국가첨단전략산업법」에 따른 국가첨단전략기술(4개 분야 총 17개 기술)
 - 「산업기술보호법」에 따른 국가핵심기술(13개 분야 총 76개 기술)
 - 「국가전략기술육성법」에 따른 국가전략기술(총 12개 기술)
 - 「조세특례제한법」에 따른 국가전략기술(7개 분야 총 71개 기술) 및 신성장·원천기술(53개 분야 총 273개 기술)

■ 법률에 근거한 핵심기술 지정 현황

	국가첨단전략기술	국가핵심기술	국가전략기술	국가전략기술	신성장·원천기술
지정현황	6개 분야 총 19개	13개 분야 총 76개	총 12개	7개 분야 71개	53개 분야 273개
주요기술	반도체, 바이오, 이차전지, 방산, 디스플레이 등	반도체, 원자력, 자동차·철도, 디스플레이 등	반도체·디스플레이, 첨단바이오, 인공지능 등	반도체, 이차전지, 디스플레이, 백신, 수소 등	자율주행차, 인공지능, IoT, 방산장비 등
근거법률	국가첨단전략산업법	산업기술보호법	국가전략기술육성법	조세특례제한법	
소관부처	산업통상자원부	산업통상자원부	과학기술정보통신부	기획재정부·산업통상자원부	

80) 기술경쟁력(Technological Competitiveness)은 특정 산업이나 제품이 보유한 기술적 우위와 혁신역량이라고 할 수 있음

- 핵심기술은 단순히 기술 리스트를 넘어 산업 전반에서 다음과 같은 중요한 역할을 함
 - 차세대 산업을 이끄는 촉매 역할을 하여 신산업의 창출 기반이 되고 산업 전반의 혁신을 유도함으로써 결과적으로 산업을 고도화함
 - 반도체, 인공지능, 바이오, 양자, 이차전지 등은 기술주권을 확보해야 할 분야로, 단순한 생산능력보다 설계·소재·장비·공정기술 등의 원천기술 보유 여부가 국가경쟁력을 좌우함
- 그러나 국가첨단전략기술 등 핵심기술의 지정 및 지원에 관한 사항은 여러 법률에 걸쳐 흩어져 있고, 각기 상이한 지정기준과 지원 체계를 가지고 있어 정책의 정합성과 일관성을 확보하는 데 어려움이 있음
 - 같은 기술이라도 기술개발 및 사업화 촉진을 목적으로 하는 경우(「국가첨단전략산업법」, 「국가전략기술육성법」)에는 진흥 대상이 되고, 보안·통제를 목적으로 하는 경우(「산업기술보호법」)에는 규제 대상이 되기도 함
 - 또한 법률에 따라 지정 여부가 달라질 수 있고, 부처 간 중복 지원 내지는 사각지대도 발생할 수 있음

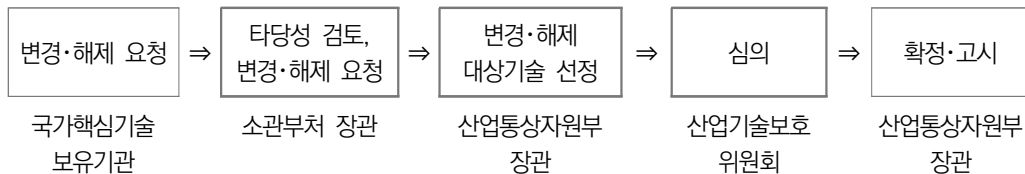
2 질문 예시

- 1) 글로벌 공급망(GVC) 재편이 가속화되는 상황에서 기술 제품들이 가격우위만으로는 지속적인 경쟁력을 담보하기가 어려워졌다. 이는 첨단 기술 제품이 설계·생산·품질·브랜드 등 다차원적 경쟁 요소에 의해 가치가 결정되며, 단순한 가격 경쟁만으로는 장기적인 비교우위 확보가 어렵기 때문이다.
 - ① 그러나 기술경쟁력 등 기술 품목의 본질적 경쟁 우위를 확보하기 위한 산업전략이 개별 부처⁸¹⁾, 개별 품목별로 수립됨에 따라 기술 제품들의 종합적인 경쟁력은 악화되는 추세다. 이를 통합하고 조정할 수 있는 거시적 산업전략과 정책 프레임워크 마련이 필요하지 않나?
- 2) 국가전략기술, 신성장·원천기술에 대한 연구개발(R&D) 또는 사업화시설 투자 시 「조세특례제한법」은 이미 일반적인 수준을 상회하는 수준의 세액공제를 규정하고 있으나 산업 현장에서는 그 수준을 더욱 확대해야 한다는 요구가 크다.

81) 산업통상자원부, 과학기술정보통신부, 중소벤처기업부, 국방부 등 개별 부처별로 전략기술 정책이 수립·시행되고 있음

- ① AI, 반도체, 이차전지 등 국가적 차원에서 집중 육성이 필요한 분야에 대해 현행보다 확대된 세액공제 혜택을 부여할 경우, 단기적으로는 연구개발 투자 확대를 기대할 수 있으나, 타 기술 분야와의 과세 형평과 지원정책의 불균형 문제가 발생할 우려가 있다. 이를 고려한 공제제도 설계가 필요하지 않겠나?
 - ② 또한 확대된 세액공제만큼 세수가 감소함으로 인한 국가 재정건전성 부담도 우려되는데 정부는 이에 대한 재정적 대응책을 마련하였는가?
 - ③ 전통적인 조세특례제도 외에도 국가전략기술 및 신성장·원천기술에 대한 지원을 체계적이고 강도 높게 추진할 수 있는 수단은 없는가? 이러한 보완적 지원체계의 도입이 필요하다고 보지 않는가?
- 3) 보호 필요성이 낮아졌거나 급속한 기술 진보로 진부화된 기술이 국가핵심기술로 장기간 지정될 경우 기업의 경제활동이 제한(인·허가 규제, 수출제한 등)되는 부작용이 발생할 수 있다.
- ① 그럼에도 국가핵심기술의 변경·해제가 신속히 이루어지지 않는 것은 산업통상자원부 소속 산업기술보호위원회의 심의가 실효적으로 작동되지 않기 때문은 아닌가?

Ⅱ 국가핵심기술의 변경·해제 절차 Ⅱ



- 4) 산업통상자원부, 과학기술정보통신부, 기획재정부 등 각 부처가 소관 법령에 따라 각기 다른 기술(또는 기술 분야)을 핵심기술로 지정하고 있으나, 이를 아우르는 통합적 기술 지도(Technology Roadmap)가 부재하여 정책 간 정합성이 약화되는 것은 아닌가?
- ① 핵심기술 지정 시 각 부처 소관의 심의위원회 간 협의 채널을 마련함으로써 지정 과정에서 비효율 및 중복지정을 방지할 필요가 있지 않나? 이 같은 노력이 실행되지 못하는 이유는 무엇인가?

작성자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4598

관련부처

산업통상자원부 산업정책과

☎ : 044-203-4203

산업기술 보호를 위한 외국인투자 규제책이 있는가?

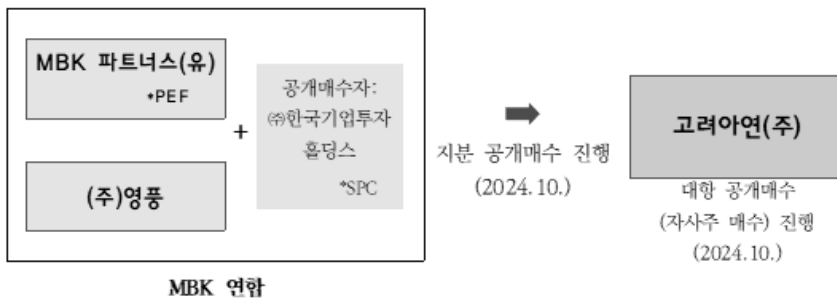
1 현황 및 문제점

- 외국인에 의한 국내 투자(inbound foreign investment) 촉진을 위해 제정된 「외국인투자 촉진법」은 입법목적 상 소극적이고 일반적인 수준에서 규제 조항을 두고 있음
 - 법 제4조제2항은 국가의 안전과 공공질서 유지에 지장을 주는 경우, 보건위생·환경보전·미풍양속에 현저히 어긋나는 경우에만 외국인투자를 제한할 수 있도록 함
- 한편 「산업기술보호법」은 국가핵심기술 보유 기관이 외국인투자(해외 인수·합병, 합작투자 등)를 진행하려는 경우 미리 산업통상자원부장관의 승인을 받고, 승인 대상이 아닌 경우에는 사전에 신고하도록 하여 외국인투자를 제한하고 있음(법 제11조, 제11조의2)
 - ‘국가핵심기술’은 국내외 시장에서 차지하는 기술적·경제적 가치가 높거나 관련 산업의 성장잠재력이 높아 해외로 유출될 경우 국가의 안전보장 및 국민경제의 발전에 중대한 악영향을 줄 우려가 있는 기술임(법 제2조제2호)
 - ‘외국인투자’란 외국인이 단독 또는 공동으로 대상기관 지분의 50% 이상을 보유하거나, 보유 기관 영업의 전부 또는 주요 부분을 양수·임차하거나 경영을 위임받는 경우, 또는 자금 대여나 출연을 통해 과반수 임원 선임에 지배적 영향을 미치는 경우 등을 말함(법 제11조의2 제1항, 시행령 제18조의2제1항)
- 대부분의 국가는 자본이동과 투자에 우호적인 정책을 통해 외국인투자를 촉진하고 있지만, 최근에는 국가안보(National Security)에 대한 우려로 첨단기술 분야에서 외국인 투자를 제한하거나 규제하려는 움직임이 확대되고 있음
 - 미국은 국가안보에 영향을 미칠 수 있는 외국인투자에 대해 CFIUS(외국인투자심의위원회)⁸²⁾가 심사하고, 국가안보에 대한 위협이 있다고 판단될 경우 해당 투자의 철회 또는 중지를 명령함

82) CFIUS(Committee on Foreign Investments in the United States, 외국인투자위원회)는 재무부 산하 투자안보국(Office of Investment Security) 소속의 위원회임

- 일본은 2022년 「외국환 및 외국무역법」 제25조제1항을 개정하여 ‘간주수출(deemed export)⁸³⁾’을 수출통제 대상에 포함시킴으로써, 첨단기술의 유출을 방지하고 경제안보 관리 체계를 한층 강화함⁸⁴⁾
- 2024년 ‘(주)영풍·MBK 파트너스(유)’연합이 국가핵심기술과 국가첨단전략기술을 모두 보유한 비철금속 제련 기업 ‘고려아연(주)’ 주식을 공개매수함에 따라 외국인투자 규제 필요성이 논란이 된 바 있음⁸⁵⁾
- 실질적인 투자 주체인 MBK 파트너스(사모펀드)의 설립자이자 대주주가 외국인이었다는 점과, 이를 외국인투자자로 판단하여 규제할 수 있는지가 당시 논란의 핵심이었음

■ MBK 연합의 고려아연 주식매수 사례 ■



2 질문 예시

- 1) 미국, 일본, EU 등 주요국은 외국인투자에 의한 핵심기술 유출 및 안보 위협에 대응하기 위해 법과 제도를 강화하는 추세인데, 「외국인투자 촉진법」은 여전히 투자 규제에 대해 소극적이고 일반적인 수준의 제한 조항⁸⁶⁾만을 담고 있다. 한편 현행 외국인투자 심사는 국내 전략기술이 외국기업 또는 외국으로 유출될 가능성, 적대적 M&A 등에 대해 충분히 심사하고 있지 않아 장기적으로 국가·경제 안보에 위협을 초래할 우려가 있다는 지적이 있다.

83) 중요한 기술, 설계, SW의 소스코드 등을 일본에 거류하는 주재원, 유학생 등 외국인에게 공개할 경우 그 외국인의 모국으로 수출하였다고 간주하는 것을 의미함

84) 박재영, 「일본의 경제·산업안보 강화 동향 및 시사점」, 『이슈와 논점』, 제2325호, 국회입법조사처, 2025.2.27.

85) 송응철, 「입법조사처 “MBK ‘외국인 투자’ 여부, 사실관계 확인 필요”」, 시사저널, 2025.1.9.

86) 국가안보 및 공공질서 유지, 환경보전 등에 대한 제한을 규정하고 있음

- ① 이에 외국인투자 심사 시 전략기술 보호 등급을 설정하고, M&A 승인 절차를 구체화하는 등 주요국 수준으로 심사 기준을 강화할 필요가 있지 않은가?
- 2) 「방위사업법」상의 방위산업기술, 「방산기술보호법」상의 전략물자, 「산업기술보호법」상의 국가핵심기술 등을 보유한 방위산업체 등에 외국계 사모펀드가 투자할 경우, 외국인투자에 해당하는지 여부가 논란이 되고 있으나 산업통상자원부의 판단기준이 명확하지 않아 기업은 투자계약 체결 이전 단계에서 적절한 대응이 어려운 문제가 있다.
 - ① 기업이 외국계 사모펀드 투자를 체결하기 전에 민감기술(전략물자, 국가핵심기술, 방위산업기술 등) 보유 여부를 근거로 외국인투자 심사 필요성을 사전에 확인하고 대응할 수 있도록, 산업통상자원부가 명확한 판단 기준과 안내 절차를 마련할 필요가 있지 않나?
- 3) 산업진흥을 위한 외국인투자 ‘촉진(개방)’과, 안보 강화를 위한 외국인투자 ‘규제(통제)’를 동시에 달성하기 위한 정책적 균형을 설정할 필요가 있다.
 - ① 안보상의 이유로 외국인투자를 제한하거나 규제할 필요가 있는 경우, 해당 조치가 WTO 협정 및 FTA상의 투자자-국가 간 분쟁해결(ISDS⁸⁷⁾) 절차 등과 충돌할 가능성에 대해 사전에 검토하고 조정하는 것은 산업통상자원부의 책무가 아닌가?
- 4) 일본의 간주수출 통제 사례를 비추어볼 때, 국가·경제안보 차원에서 우리도 외국인 인력, 외국인 유학생 등을 대상으로 한 간주수출 통제 제도 도입을 검토해볼 수 있다.
 - ① 첨단기술이 국가 전략자산이 된 시대에, 외국인 인력과 유학생을 통한 기술 유출 가능성을 방치하는 현행 제도는 국가안보 관점에서 심각한 허점 아닌가? 이를 보완하기 위한 대책을 마련할 수 있나?
 - ② 기술보호 책임은 산업통상자원부, 외국인 체류·신분 관리는 법무부, 교육은 교육부, 연구비는 과학기술정보통신부 소관이라는 이유로 외국인 기술 접근 통제에 대해 ‘누구도 책임지지 않는’ 구조가 고착화되고 있는 것은 아닌가? 범부처 차원의 통합적인 기술 접근 통제 시스템을 마련해야 하지 않나?

87) ISDS(Investor-State Dispute Settlement)는 외국인 투자자가 자국 정부가 아닌 투자 유치국 정부를 상대로 직접 국제중재를 신청할 수 있는 권리를 보장하는 제도임

작성 자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4598

관련부처

산업통상자원부 투자정책과

☎ : 044-203-4077

산업통상자원부 기술안보과

☎ : 044-203-4854

2035 NDC 산업부문 목표-이행, 실현 가능한 감축 경로인가?

1 현황 및 문제점

- (현황) 우리나라는 파리협정 제4조제9항에 따라 2025년까지 유엔기후변화협약(UNFCCC)에 2035년 중기 온실가스 감축목표를 제출해야 하는바, 이를 위해 정부는 2024년 3월부터 관계부처와 전문가가 참여하는 기술작업반을 구성하여 산업·전환·수송·건물 등 부문별 감축 시나리오를 마련함⁸⁸⁾
- 산업부문은 에너지·전력 부문을 제외하고도 국가 전체 온실가스 배출량의 약 36%를 차지⁸⁹⁾하며, 2030년 이후 중기 감축목표 수립 과정에서 핵심 부문으로 인식되고 있음
 - 특히 2024년 8월 헌법재판소는 「탄소중립기본법」상 중장기 감축경로의 부재에 대해 헌법 불합치 결정을 내렸는데, 이는 2031~2049년 기간에 대한 온실가스 감축목표가 법률에 명확히 규정되지 않은 것은 미래세대의 환경권을 침해할 소지가 있다고 판단하며 과학 기반의 중간 연도 목표 수립 의무를 명시한 것임⁹⁰⁾
 - 이는 2035년 NDC 수립의 법적 정당성과 정책적 시급성을 강화하는 계기가 됨
- 현행 2030 NDC에 따르면 국가 전체의 감축목표는 2018년 대비 40% 감축이며, 산업부문은 14.5% 감축(2억6,050만 톤 → 2억2,260만 톤)으로 설정됨⁹¹⁾
 - 그러나 정부는 산업경쟁력에 미치는 영향을 고려하여 2023년 3월 산업부문 감축목표를 11.4%(2억3,070만 톤)로 하향 조정함
 - 이는 산업계 부담을 완화하는 동시에, 전환부문 감축률 확대 및 해외감축 수단의 활용 증가를 통해 국가 전체 목표 수준을 유지하는 방식으로 설계됨

88) 대통령직속 2050 탄소중립녹색성장위원회 보도자료, 「2035년 국가 온실가스 감축목표 설정 의견수렴」, 2024.5.20.

89) 윤순진, 『한국의 2050 탄소중립 시나리오: 내용과 과제』, 에너지경제연구원, 2022, p.30.

90) 헌법재판소 2024.8.29. 선고 2020헌마389등 결정.

91) 대통령직속 2050 탄소중립녹색성장위원회, 「부문 및 연도별 온실가스 감축목표」(최종 검색일: 2025.7.23.), <<https://www.2050cnc.go.kr/base/contents/view?contentsNo=59&menuLevel=2&menuNo=109#:~:text=%EB%B0%B0%EC%B6%9C%EB%9F%89%2A%20727.6%20436.6%28%E2%96%B340.0,9>>

- (문제점) 산업부문은 에너지 다소비·탄소다배출 업종 중심의 구조적 특성으로 인해 감축 여건이 근본적으로 취약함
 - 철강, 석유화학, 시멘트 등 중화학 공업 비중이 높은 산업구조에서는 에너지 효율 향상 등 기존 수단을 통한 배출 감축이 이미 상당 수준 진행된 상태로, 추가적 개선 여력이 제한적임
 - 예컨대 2000년 대비 2020년까지 산업 원 단위는 48.7% 향상되었으며, 이는 주요 선진국(독일: 46.3%, 일본: 33.3%)보다 높은 수준이나 향후 구조적 전환 없이는 추가 감축이 어려운 상황임⁹²⁾
 - 경제성장을 둔화 우려와 맞물려 산업 생산 활동을 제약하지 않으면서 온실가스를 감축할 수 있는 기술적·제도적 수단이 충분하지 않다는 점은, 2035년 감축목표의 설정 및 이행 모두에 제약 요인으로 작용하고 있음
- 또한 정부는 2030년 및 향후 감축목표 달성을 위해 국제감축과 CCUS(탄소포집·활용·저장) 등 보충적 수단의 활용을 계획하고 있으나, 해당 수단의 기술적·제도적 실현 가능성에 대해서는 논의가 지속되고 있음⁹³⁾
 - 현재까지 국제 탄소시장 참여 및 CCUS 상용화 실적은 제한적이며, 감축기여 규모나 시점에 대한 예측 또한 불확실성이 큰 상황임
 - 따라서 2035년 NDC에서도 보충적 수단에 대한 활용 계획을 마련하되, 국내 직접감축 수단과의 균형을 고려한 이행전략이 함께 마련될 필요성이 제기되고 있음

2 질문 예시

- 1) 2035년 NDC 수립 과정에서 산업부문의 한계저감비용(Marginal Abatement Cost, MAC)은 어떻게 산정되고 있는가? 해당 비용 곡선에 기반한 부문별 감축 여력 및 비용 효율성 분석이 정책 결정에 실효적으로 반영되고 있는가?
 - ① 산업부문 내 업종별·기술별 감축단위당 비용(ton-CO₂/원)의 추정치는 확보되어 있는가? 특히 철강, 시멘트, 석유화학 등 고배출 업종을 중심으로 감축 기술군별 단위비용 및 기술별 감축 가능량이 수치화되어 있는가? 추정 방식 및 주요 전제는 무엇인가?

92) 그리니엄, 「산업계 82.7%, 2035 NDC서 감축 수준 유지 요구…“전환리스크에 기업 부담 가중”」, 2025.2.8.

93) 김규리, 「“정부의 탄소 감축 카드, 현실성 없다”…온실가스 국제 감축 실적 0.5% 불과」, 『더나은미래』, 2025.4.22.

- ② 아울러, 이러한 분석 결과가 부문 간 감축목표 배분(산업 vs. 전환 등), 정책 수단 선택(직접 규제 vs. 가격유도) 등에 반영되었는가? (그렇다면) 감축 단위비용 차이를 기준으로 정부는 직접규제(목표관리제 등)와 시장기반 수단(ETS 등)을 어떤 기준으로 조합하고 있는가?
- 2) 산업계 자체평가 기준으로 2030년 목표 달성률이 평균 38.6%⁹⁴⁾에 불과한 상황에서, 산업통상자원부는 현행 정책과 제도로 2035년 강화된 감축목표의 실현 가능성을 어떻게 평가하고 있는가?
- 3) 2035년 감축목표 상향이 요구되는 가운데, 산업계 부담을 완화하기 위한 정책 대응은 충분한가?
- ① 파리협정의 '진전의 원칙'에 따라 산업부문 감축목표의 상향이 국제적으로 요구되는 상황에서, 산업통상자원부는 2035년 목표 상향이 산업계에 미칠 비용 추정치, 업종별 부담 수준, 국제경쟁력 저하 가능성에 대해 수치 기반의 검토자료를 마련하고 있는가?
- 4) 산업부문 최종에너지 소비량이 2023년 1억 2,609만 toe에서 2024년 1억 3,090만 toe로 증가한 상황에서, 산업통상자원부는 현재 추진 중인 감축정책(예: 에너지효율 개선, 연료전환 등)이 실질적인 온실가스 감축 효과를 거두고 있다고 판단하는가? (그렇다면) 판단의 근거는?
- ① 산업통상자원부는 최근 산업부문 전력소비 감소가 저탄소 설비 전환 등 구조적 감축 효과인지, 경기둔화 등 외생적 일시 요인인지에 대해 실증적 평가를 수행하고 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 산업부문 2035년 감축목표 설정 시 헌법재판소 결정 취지를 반영한 정책 검토자료
 ② 2031~2049년 산업부문 감축경로 또는 배출전망(BAU) 관련 시나리오 자료(연도별 감축 잠재량 산정자료)

작성자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4594

관련부처

산업통상자원부 에너지전환정책과

☎ : 02-203-5131

94) 한국경제인협회가 시장조사 전문기관인 모노리서치에 의뢰해 매출액 기준 1천대 제조기업을 대상으로 NDC에 대한 산업계 의견을 조사한 결과임. 조사 결과에 따르면 국내 기업의 2030 산업 부문 온실가스 감축목표 달성 가능성은 평균 38.6%로, '낮음' 수준인 것으로 나타남

2030 핵심광물 재자원화율 20%, 달성 가능한가?

1 현황 및 문제점

- (현황) 우리나라는 전체 금속 수요의 약 99%를 수입에 의존할 정도로 핵심광물⁹⁵⁾의 수입의존도가 매우 높은 구조이고, 특히 일부 품목은 특정국에 대한 의존도가 심화되어 안정적인 공급망 확보의 필요성이 지속적으로 제기되고 있음(표 참조)
- 예컨대 희토자석(중국 86%), 희토류(중국 54%, 일본 28%), 탄산리튬(칠레 82%) 등 주요 품목의 특정국 수입의존도가 약 70~98% 수준에 달해 공급망 리스크가 상존함⁹⁶⁾
- 이에 대응하여 산업통상자원부는 2023년 2월 ‘핵심광물 확보전략’을 수립하고, 33종 핵심광물을 지정하여 핵심광물 순환체계를 구축하기 위한 정책을 단계적으로 추진하였음⁹⁷⁾

■ 국내 광물자원 부존현황 ■

(단위: 억 톤)

금속광(1%)					비금속광(92%)					석탄·에너지광(7%)			총계
철	연·이연	텅스텐	기타	계	석화석	규석	장석	기타	계	석탄	우라늄	계	
0.5	0.2	0.2	0.5	1.4	138.9	30.1	2.5	3.2	174.7	13.2	0.7	13.9	189.9

자료: 관계부처 합동, 「산업 공급망 내재화를 위한 핵심광물 재자원화 활성화추진방향」, 2025.3.25.

- 이후 2025년 3월 제4차 공급망안정화위원회를 통해 ‘핵심광물 재자원화 활성화 추진방향’이 확정되었으며, 핵심광물 재자원화 산업 육성이 국가적 전략 과제로 부상함
- 핵심광물 재자원화란 폐배터리, 폐인쇄회로기판(PCB), 폐촉매 등에서 유용금속을 추출·정제하여 산업 원료로 재투입하는 과정으로, 국내 자원 확보의 현실적 대안으로 평가됨
- 정부는 2030년까지 핵심광물 재자원화율을 20%로 확대하고, 특정국 수입 의존도를 50% 수준으로 완화한다는 목표를 설정함⁹⁸⁾

95) 핵심광물은 가격 및 수급 측면에서 위기 발생 가능성이 높고, 위기 발생 시 국내 산업과 경제 전반에 미치는 파급효과가 커 경제안보 차원에서 전략적 관리가 요구되는 광물로 정의됨

96) 관계부처 합동, 「산업 공급망 내재화를 위한 핵심광물 재자원화 활성화추진방향」, 2025.3.25.

97) 33종의 핵심광물 가운데, 전기차·이차전지·반도체 분야의 공급망 안정화에 우선적으로 필요한 광물을 중심으로 10대 전략 핵심광물이 별도로 선정됨

98) 관계부처 합동, 위의 글.

- 이를 달성하기 위해 ▲산업생태계 조성, ▲관련 산업 육성, ▲규제 합리화, ▲인프라 확충의 4대 전략과 8개 세부과제를 제시함
- 주요 추진내용으로는 재자원화 클러스터 지정, 실증·사업화 지원, 한국광해광업공단을 통한 투자 확대, 사용후배터리 관리법 제정, 재자원화 통계체계 구축 등이 포함됨
- (문제점) 국내 핵심광물의 재자원화율이 2%대에 불과한 것으로 집계되는데⁹⁹⁾, 이를 2030년까지 20%로 확대하겠다는 정부의 목표는 산업 기반 현황을 감안할 때 다소 격차가 존재함
- 또한 국내 재자원화 산업은 전체 기업(211개) 중 약 80%(168개)가 종업원 20인 미만의 소규모 업체일 정도로 산업 기반이 취약하며, 국내외 원료 확보의 어려움과 예산·세제 등 지원 체계의 미흡이 복합적으로 작용하고 있음
- 한국광해광업공단의 조사에 따르면, 업계는 재자원화 활성화를 저해하는 주요 요인으로 기술력 부족(31%), 원료 확보의 어려움(25%) 등을 지적¹⁰⁰⁾하고 있으며, 이는 고도화된 생산 공정 확충 및 민간 투자 유치에 있어서 실질적인 제약으로 작용하고 있음¹⁰¹⁾
- 또한 전기차 사용후배터리 등 재자원화 원료의 발생량이 제한적인 가운데, 회수·보관·유통을 위한 인프라와 거래체계도 충분히 마련되어 있지 않아 안정적 원료 확보에 어려움이 있음
- 재자원화 시설은 폐산물 처리와 화학공정을 수반하므로 입지 규제 및 주민 수용성 등의 문제로 산업단지 입주가 원활하지 않음¹⁰²⁾
- 아울러 국내에서 확보 가능한 2차 자원의 양은 구조적으로 제한되어 있으며, 리튬·코발트·니켈 등 주요 광물은 국내 매장량이 극히 미미하여 재자원화를 통해 자급률을 끌어올리는 데는 한계가 존재함¹⁰³⁾
- 정부가 목표한 2030년 재자원화율 20% 달성 이후에도, 나머지 80%는 수입 또는 해외 자원개발에 의존할 수밖에 없는 구조적 특성은 여전히 존재함

99) 송광선, 「정부 “핵심광물 中의존도 7년내 80%→50%”」, 『매일경제』, 2023.2.27.

100) 윤수은, 「희토류 등 핵심광물 ‘친환경+자원재순환’ 이루려면?」, 『이코리야』, 2023.3.31.

101) 산업통상자원부 보도자료, 「정부, 핵심광물 재자원화 활성화 추진방향 발표」, 2025.3.25.

102) 관계부처 합동, 「순환경제 활성화를 통한 산업 신성장 전략」, 2023.6.21.

103) 한국산업기술진흥원(2024)에 따르면 강철, 알루미늄과 같은 일반 금속의 재활용 관행이 확립되어 있는 반면, 리튬, 코발트, 니켈, 희토류 원소, 실리콘과 같은 에너지 전환 광물 중 다수는 아직까지 재활용이 미흡함

2 질문 예시

- 1) 현재 재자원화율이 2%대에 불과한 상황에서 2030년까지 목표를 20%로 설정한 데 대해, 산업 기준(기준연도, 적용 범위, 기술적·경제적 전제 등)을 포함한 정책 설정 근거를 공식적으로 제시하고 있는가?
 - ① EU가 2030년까지 25% 이상을 재활용 조달목표¹⁰⁴⁾로 삼고 있는 것과 비교할 때 우리 목표치가 다소 낮은데, 향후 상향 조정이나 추가 목표(예: 2035년까지의 비전) 등은?
- 2) 2030년까지 재자원화율 20% 달성을 위한 실효성 있는 정책 설계를 위해서는 재자원화 가능 자원량에 대한 연도별 추계가 선행되어야 할 것인데, 산업통상자원부는 전기차 사용후배터리의 연도별 발생량, 회수 가능량, 기술적 회수율 등을 반영한 통계 기반 정책수립체계를 마련하고 있는가?
- 3) 산업통상자원부에 따르면 국내 재자원화 기업 211개 중 다수가 영세한 수준인데, 주력 기업 육성, 재자원화 산업 진흥에 대한 구체적 사업 또는 로드맵을 가지고 있는가? 그 주요 내용은 무엇인가?
 - ① 공급망안정화기금을 통한 직접 투자·용자 지원을 확대한다고 했는데, 현재까지 해당 기금을 활용한 직접 투자 또는 용자한 실적(기업 수, 총액)과 연도별 예산 집행 현황은 어떠한가? 세제 지원(예: 신성장기술 세액공제) 등 추가로 고려하는 지원 방안은 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 핵심광물 재자원화율(%) 산정 방식 및 연도별 실적 통계(최근 5개년, 품목별)
- ② 최근 5개년 기준 재자원화율 실적(품목별·연도별 세부 수치 포함)

작성자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4594

관련부처

산업통상자원부 광물자원팀

☎ : 02-203-5269

104) EU의 「핵심원자재법(Critical Raw Materials Act)」은 2030년까지 유럽연합이 재자원화를 통해 전략적 원자재 연간 소비량의 25% 이상을 조달하는 목표를 설정함

암모니아 혼소, 청정수소 정책과 정합적인가?

1 현황 및 문제점

- (현황) 정부는 탄소중립 목표 이행과 수소경제 전환을 위한 수단으로 청정수소발전 의무화제도(CHPS)를 도입하고, 2024년 세계 최초로 이를 기반으로 한 청정수소발전 입찰시장을 개설하여 2025년 현재 운영하고 있음
 - CHPS는 「수소경제 육성 및 수소 안전관리에 관한 법률」 제25조의6 및 7을 법적 근거로 하고 산업통상자원부가 제도 설계를 총괄하며, 한국전력거래소(KPX)는 입찰시장 운영(공고·평가·계약 등)을 담당함¹⁰⁵⁾
- 본 제도는 RPS 체제에서 수소발전이 무연료 발전원과의 경쟁에 직면한 구조적 한계를 보완하고, 수소발전 특성에 부합하는 별도 지원체계를 마련하기 위해 설계됨¹⁰⁶⁾
 - 이에 따라 2025년부터 입찰시장은 청정수소시장(3,000GWh)과 일반수소시장(1,300GWh)으로 이원화되어 운영되고 있음
 - 청정수소 시장은 온실가스 감축을 목적으로 하고 수소 1kg당 4kgCO₂e 이하의 배출량 기준을 충족하는 연료만 입찰에 참여할 수 있으며, 일반수소 시장은 분산형 전원 활성화를 목표로 연료전지 중심의 참여를 유도하고 있고 계약기간도 청정수소 시장(15년)보다 긴 20년으로 설정됨
- 2025년부터는 입찰시장 안정성과 사업자 유인을 높이기 위해, 환율 변동에 대응하는 환율연계 정산제도와 연도 간 계약물량 이행을 유연화하는 수소물량 차입제도가 도입됨¹⁰⁷⁾
 - 정부는 CHPS를 통해 2030년까지 연간 13TWh¹⁰⁸⁾ 규모의 청정수소 발전량을 확보하고, 장기적으로 전력 포트폴리오 내 수소·암모니아 발전 비중을 2.1%까지 확대할 계획을 제시함¹⁰⁹⁾

105) 전력거래소, 「청정수소발전 입찰시장 설계방향」, 2024.1.26.

106) 산업통상자원부 보도자료, 「2025년 수소발전 입찰시장 개설」, 2025.5.9.

107) 강희종, 「확 달라진 수소발전 입찰 제도…“환율변동 반영하고 물량차입제도 신설”」, 『아시아경제』, 2025.5.9.

108) 1TWh=1,000GWh

109) 차대운, 「세계 첫 청정수소 발전 입찰시장 열린다…2028년 발전 시작」, 『연합뉴스』, 2024.5.24.

- (문제점) 청정수소 입찰시장이 직면한 가장 근본적인 한계는 수소 연료의 고비용 구조에 기인한 경제성 부족과 국내 공급기반의 부재에 따른 해외 수입 의존성임¹¹⁰⁾
 - 그린수소는 높은 생산단가와 국내 생산 기반 미비로 인해 수입 의존도가 높아, 입찰가격 상한제 하에서 수익성 확보 및 가격경쟁력 확보에 구조적 제약이 존재함
 - 이러한 구조적 문제는 2024년 1차 청정수소 입찰에서 6,500GWh라는 공급 목표 대비 750GWh(약 11.5%)만 낙찰되는 결과로 나타났으며, 이에 따라 정부는 2025년 입찰 물량을 3,000GWh 수준으로 축소 조정함¹¹¹⁾
- 또한 청정수소 인증 기준은 수소 1kg당 온실가스 배출량 4kgCO₂e 이하일 경우로 설정되어 있으나¹¹²⁾, 블루수소나 탄소 포집 및 저장(Carbon Capture and Storage, CCS) 기반 암모니아 등 화석연료 유래 수소에도 동일한 지위를 부여함으로써 탈탄소화라는 제도 취지와 괴리를 초래함
 - 2024년 낙찰된 석탄-암모니아 혼소 발전은 감축 효과가 미미함에도 제도적 인센티브가 적용된 사례로, 기준의 실효성에 의문이 존재함
 - 현행 인증체계는 생산·수입까지의 배출량(Well-to-Gate)만을 고려해 실제 운송·활용 등 전 과정(Life-Cycle) 배출은 제외되고 있어 온실가스 감축 효과를 과대평가하거나 왜곡할 우려가 있음
- 정부는 CHPS의 핵심 수단으로 15년 이상의 장기 전력구매계약(PPA) 제도를 도입하여 민간 사업자의 수소발전 투자를 유도하고자 하나, 고정비 부담, 연료비 변동성, 계통 불확실성 등으로 실질적 투자 유인 확보에 제약이 존재함¹¹³⁾

2 질문 예시

- 2024년 입찰 실적(낙찰률 11.5%)과 2025년 입찰 목표량의 대폭 축소(6,500GWh→3,000GWh)를 고려할 때, 2030년까지 13TWh의 청정수소 발전량을 달성하기 위한 연도별

110) adelphi, *Status of Hydrogen and Potential for Cooperation Australia, Germany, Japan, and Korea*, 2024.7.

111) Yamna, *South Korea Selects a Bidder in the First Clean Hydrogen Power Auction*, 2024.11.28.

112) SFOC, 『청정수소 인증제 핵심이슈 분석』, 2023.2.

113) Institute for Energy Economics and Financial Analysis, *Bottlenecks to Renewable Energy Integration in South Korea*, 2025.7.

목표치와 이를 뒷받침할 구체적인 이행 로드맵은 무엇인가? 관련 목표 수치와 단계별 이행계획이 포함된 로드맵이 존재하는가?

- ① 현재 기술 수준에서 청정수소는 경제성이 떨어지고 입찰시장의 자생력이 확보되지 않아 미국의 인플레이션 감축법(IRA) 내의 주요 수단인 생산세액공제(PTC)나 투자세액공제(ITC) 등과 같이 청정수소 생산·도입 단가를 직접적으로 낮출 수 있는 공공의 적극적인 역할(예: 재정지원)이 필요해 보인다. 정부는 어떤 지원책을 준비하고 있는가?
- ② 수입 의존도를 낮추고 공급망을 안정시키는데 필수적인 국내 그린수소 생산 기반 확충을 위해, 정부가 구상하는 구체적인 R&D 지원, 실증단지 구축, 관련 인프라(예: 재생에너지, 수전해 설비 등) 보급 확대 방안에는 무엇이 있는가?

■ 현재 청정수소 인증기준에 따라 허용되는 블루수소 및 암모니아 혼소 발전이 실제 국가 온실가스 감축 목표(NDC)에 실질적으로 기여하는 순 감축량은 어느 정도로 추산하고 있는가?

- ① 석탄-암모니아 20% 혼소 발전이 청정수소 발전으로 인정받는 것은 노후 석탄발전소의 퇴출을 지연시켜 실질적으로는 탄소중립 목표에 역행할 수 있다는 비판에 대한 산업통상자원부의 공식적인 입장은 무엇인가? 혼소발전을 청정수소 발전으로 인정하는 것을 정당화할 수 있는 정책적 논거를 궁극적으로 제시할 수 있는가?
- ② 국제적인 기준 강화 추세에 맞춰, 궁극적으로는 현행 청정수소 인증기준($4\text{kgCO}_2\text{e/kgH}_2$)을 단계적으로 강화하고, 한시적으로 제외되어있는 해외 운송 부문의 온실가스 배출량을 산정 범위에 포함시켜야 할 것이다. 이와 관련한 구체적인 계획은 수립되어 있는가? 그 시행 시점과 액션플랜, 예상되는 차질에 대한 컨틴전시 플랜은 마련하고 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 2024년 제1차 및 2025년 입찰과 관련한 세부 입찰 공고문, 평가기준표, 낙찰사업자별 입찰가격, 연료 유형, 발전방식, 예상 발전량 등 자료

작성자

경제산업조사실실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4594

관련부처

산업통상자원부 수소산업과

☎ : 02-203-3970

해외 자원개발 데이터, 누가 지키고 있나?

1 현황 및 문제점

- (현황) 최근 해외자원개발 정책은 시장 중심의 지속가능한 생태계 복원을 목표로 민간 중심의 체계로 재편되고 있는바, 현행 해외자원개발 정책의 근간은 2024년 3월 21일 발표된 ‘민관협력 해외자원개발 추진전략’임¹¹⁴⁾
 - 핵심은 ‘민간 주도, 정부 지원’ 원칙의 확립인데, 공기업은 리스크가 크거나 국가적 필요성이 높은 전략 프로젝트에 집중하여 ‘자원안보’와 ‘산업기반 강화’의 마중물 역할을 수행하고, 민간기업은 수익성 판단에 따라 자율적으로 사업을 추진하도록 역할을 명확히 분담함
- 민간의 해외자원개발 참여를 유도하기 위한 실질적 재정·세제 인센티브가 확대되는 등 정부는 민간 투자를 촉진하기 위해 실질적인 유인책을 강화하고 있음
 - 2025년도 예산안에는 ‘해외자원개발 특별용자’ 사업으로 390억 원이 편성되었으며, 이는 민간기업이 추진하는 사업비의 최대 50%, 15년 이내 용자 방식으로 지원하는 제도임¹¹⁵⁾
 - 특히 탐사 등 실패 위험이 높은 초기 단계 사업에 대해서는 성공 시 원리금을 상환하고 실패 시 감면해주는 ‘성공불용자’ 방식을 적용하여 기업의 부담을 대폭 완화함¹¹⁶⁾
 - 세제 지원 측면에서는 2013년 폐지되었던 ‘해외자원개발 투자 세액공제’ 제도가 2024년부터 부활하여, 기업이 해외자원개발을 위해 투자하거나 출자하는 금액의 3%를 법인세에서 공제받을 수 있게 되었음¹¹⁷⁾
- 특히 주목할 점은 데이터 기반의 체계적 관리 시스템 강화인데, 한국지질자원연구원(KIGAM)이 운영하는 ‘지오빅데이터 오픈플랫폼 서비스(Geo Big Data Open Platform)’는 국내외 지질자원 데이터를 통합·분석하여 과학적 탐사 및 의사결정을 지원함

114) 이 전략은 제6차 해외자원개발 기본계획(2020~2029)의 기초를 유지하면서, 구체적인 실행 방안을 제시하고 있음

115) 산업통상자원부 공고, 「2025년도 해외자원개발 특별용자사업(일반용자 포함) 집행계획」, 2025.1.9.

116) 한국에너지공단, 해외자원개발 용자사업(최종 검색일: 2025.7.30.), <https://www.energy.or.kr/front/conts/105003001011000.do?utm_source=chatgpt.com>

117) 유환, 「[2024 세제개편안] 해외 자원개발에 투자하면 3% 세액공제...외국 자본 쉼에도 가능해진다」, 『이코노믹 데일리』, 2024.7.25.

- 「해저광물자원 개발법」은 2007년에서야 지질조사 자료 등의 국가 소유권 귀속을 명문화하였으며, 「해상풍력 보급 촉진 및 산업 육성에 관한 특별법」도 관련 자료의 국가 귀속 조항이 있으나 2026년에 발효될 예정임
- (문제점) 과거 공기업의 구조조정 및 사업 축소 과정에서 숙련된 전문인력이 이탈¹¹⁸⁾하고, 핵심 기술 역량과 자원국과의 신뢰 네트워크가 단절됨
 - 이로 인하여 해외 기업에 정보 분석 의존도가 높아지고 있는바, 자료를 생산하거나 취득한 해외 기업들이 해당 자료를 국외로 유출할 가능성에 대비하고, 국가 안보 차원의 체계적 관리 방안을 재검토할 필요성이 제기되고 있음
- 또한 해외자원개발의 디지털 전환이 가속화되는 가운데, 자원 데이터의 국외 의존과 관리권 부재는 새로운 안보 리스크로 부상하고 있음
 - 지질 탐사·시추·생산 과정에서 생성되는 방대한 양의 자원 데이터는 국가 전략자산의 성격을 지니며, 이는 자원개발의 성패에 직결될 수 있는 중요 요소임
 - 자국 자원을 확보하기 위한 비용과 노력에도 불구하고, 핵심 정보에 대해 정부가 실질적으로 통제하고 있는지 확인하여 기술 주권 및 국가안보 측면에서 관련 정책을 검토할 필요가 있음
 - 현재 국내에서는 ‘지오빅데이터 플랫폼’ 등이 구축되고 있으나, 해외 현장에서 생성·관리되는 자원 데이터에 대한 소유권, 국외이전 제한, 데이터 보안 등에 관한 국가 차원의 법제나 명확한 가이드라인은 부재한 상황임

2 질문 예시

- 1) 국내 대륙붕 개발과정에서 획득된 지질 및 탐사 데이터가 실제로 어디에 저장·관리되고 있는지 알고 있나? 대한민국 정부 차원의 실태 파악은 이루어지고 있는가? 또한 이에 대한 상시 모니터링 체계와 정보 이력 추적 시스템이 존재하는가?
- 2) 산업통상자원부는 자원 데이터의 보안 강화를 위해 가능한 조치(예: 관련 실태조사의 정례화, 민간·외국계 기업의 데이터 저장 방식에 대한 사전 신고 또는 보고 의무화 제도 도입)를 다해야 할 필요가 있어 보인다. 이러한 정책을 추진하거나 관련 계획을 수립하거나, 법제화 방안을 검토해본 바가 있는가?

118) 구특교, 「「해외자원개발」 기업 77% “10년전보다 조직-인력 줄었다”」, 『동아일보』, 2022.8.26.

- 3) 자원 데이터의 장기적 보안과 주권 확보를 위해서는 데이터 국외 이전 제한 또는 사전 신고, 국내 서버 저장 의무화, 공공 보관소 지정 등 구체적인 기술·제도적 장치가 필요할 텐데, 정부는 지오빅데이터 플랫폼 이외의 국가 주도 데이터 백업 센터, 자원 분야 특화 클라우드 구축 등 대안이 있는가? (그렇다면) 그 추진 일정과 소관 기관은 무엇인가?
- 4) 기존에 설치된 풍황 측정 장비를 이용하여 측정한 풍황 데이터는 누구의 소유인가? 이 경우 자료 통제권은 누구에게 귀속되는가?
- 5) 해저광물자원 탐사 및 개발 과정에서 취득한 자료가 국가 소유라면, 현재 이를 관리하는 주체는 누구이며, 방법은 무엇인가? 관리·운영체계가 갖추어져 있는가?
 - ① 해당 자료의 분류번호 또는 색인화(Indexing), 데이터베이스화(DB화) 등의 관리 방안을 전담하는 기관이 존재하는가? 만약 존재한다면, 그 기관의 지정 기준 및 절차를 규정한 관련 법령 또는 고시는 무엇인가?
- 6) 한국석유공사는 탐사 및 생산(E&P) 분야에서 ProSource, STUDIO, KOTIS와 같은 기술 자료 관련 데이터베이스 시스템을 운영하고 있고, 한국지질자원연구원은 지오빅데이터 플랫폼을 관리하고 있는데, 이 두 기관의 데이터 관리 시스템은 어떻게 연계·연동되고 있는가?
 - ① 담당 분야, 정보 범위, 접근권한, 민간 활용성 등에서 기능적·법적 차이가 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① ‘해외자원개발사업’ 관련 데이터 관리 현황 실태조사 자료
 - 현재 진행 중인 해외자원개발 프로젝트 중, 해외 IT 인프라(클라우드 등)를 활용하는 사업 목록과 해당 사업들의 데이터 소유권 및 관리 규정 현황

작성자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4594

관련부처

산업통상자원부 자원산업정책국

☎ : 02-203-5210

지방자치단체의 대형마트 의무휴업일 평일 변경이 이해당사자와 합의를 거쳐 이루어지고 있는가?

1 현황 및 문제점

- 전통시장과 중소기업의 어려움을 덜기 위해, 2012년 1월 「유통산업발전법」 개정 시 제12조의2(대규모점포등에 대한 영업시간의 제한 등)를 신설하여 대규모점포 중 대형마트와 준대규모점포(기업형 슈퍼마켓)를 대상으로 영업시간 제한과 의무휴업일 지정 제도를 도입함
- 2013년 1월 「유통산업발전법」 제12조의2를 개정하여 영업시간 제한 범위를 ‘오전 0시부터 오전 8시까지’에서 ‘오전 0시부터 오전 10시까지’로 2시간 확대하고, 의무휴업일의 범위를 ‘매월 1일 이상 2일 이내’에서 ‘매월 이틀’로 확대함
 - 이와 함께 의무휴업일은 공휴일 중에서 지정하되, 이해당사자와 합의를 거쳐 공휴일이 아닌 날을 의무휴업일로 지정할 수 있도록 함
 - 또한 법 제52조(과태료) 제1항을 개정하여 영업제한 시간이나 의무휴업일에 영업을 한 자에 대한 과태료를 3천만 원 이하에서 1억 원 이하로 상향 조정하고, 법 제13조의4(영업정지)를 신설하여 1년 이내에 3회 이상 위반 시 1개월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명할 수 있도록 함
- 이후 지방자치단체 대부분은 공휴일을 의무휴업일로 지정해왔는데, 최근 들어 공휴일이 아닌 날을 의무휴업일로 지정하는 지방자치단체가 늘고 있음
 - 2024년 1월 22일 윤석열 정부는 대형마트 의무휴업일 공휴일 지정원칙을 폐지하고, 영업제한 시간과 의무휴업일에도 통신판매는 허용하겠다고 밝힘
 - 소매업의 경쟁구조가 대형마트-골목상권에서 오프라인-온라인으로 변한 상황에서 소비자의 불편을 초래하는 영업규제를 완화할 필요가 있다는 것이 당시 정부의 주장이었음
 - 이에 따라 229개 지방자치단체(자치 시·군·구 226개 + 세종특별자치시 + 제주시 + 서귀포시) 중에서 평일 이틀을 의무휴업일로 지정한 지방자치단체는 2024년 1월 46개에서 2025년 5월 56개로 증가하였고, 공휴일과 평일 하루씩 지정한 지방자치단체는 같은 기간 13개에서 24개로 증가하였음

- 공휴일 이틀을 의무휴업일로 지정한 지방자치단체는 114개에서 95개로 감소함

- 한편 의무휴업일을 지정하지 않는 지방자치단체는 54개인데 그중 51개 지방자치단체에는 규제 대상 점포가 없음

■ 의무휴업일 공휴일 지정 원칙의 폐지는 「유통산업발전법」 개정 사항임

- 앞에서 살펴보았듯이 「유통산업발전법」 제12조의2제3항에 따라 공휴일이 아닌 날을 의무휴업일로 지정하기 위해서는 이해당사자와 합의를 거쳐야 함
- 그런데 이해당사자와의 합의를 위한 절차나 요건에 관한 규정이 별도로 마련되어 있지 않아 이를 둘러싼 갈등이 발생할 수 있음
- 실제로 2024년 3월 7일 산업통상자원부는 부산에서 ‘대·중소유통 상생협력 간담회’를 개최하고 부산시 소재 16개 구·군이 5월과 7월 중에 의무휴업일을 평일로 전환할 예정이라고 밝혔는데, 마트산업노동조합은 이해당사자인 마트노동자가 배제되었다고 문제를 제기함

■ 대형마트와 준대규모점포를 대상으로 한 영업시간 제한과 의무휴업일 지정이 이들과 상권을 공유하는 지역 상인의 상권 보호에 의미 있는 효과를 가져왔다고 볼 수 있으나, 온라인시장의 급속한 성장, 주 고객층의 축소, 코로나19 팬데믹과 그 뒤를 이은 경기 위축이 맞물리면서 중소상인의 어려움을 가중하고 있음

2 질문 예시

- 1) 소매업 오프라인시장에서 대형마트나 준대규모점포와 전통시장이나 골목상권 상인 사이의 경쟁 구도도 여전하고, 전통시장과 골목상권 상인이 겪는 어려움도 해소되지 않은 상황에서, 소비자 불편을 이유로 의무휴업일 평일 전환을 독려하는 것은 유통대기업의 입장만을 고려한 결과라는 비판에 대해 산업통상자원부의 의견은 무엇인가?
- 2) 의무휴업일 평일 전환으로 공휴일 휴무를 통해 확보되었던 점포 노동자의 건강권이 침해될 우려가 있는데, 산업통상자원부는 실태조사를 통해 현황을 파악하고 대책을 마련할 계획이 있는가?

- 3) 지방자치단체장의 주도로 의무휴업일을 평일로 변경한 것으로 알려졌는데, 산업통상자원부는 주무부처로서 각 지방자치단체의 의무휴업일 평일 변경의 주요 이유와 변경 과정을 구체적으로 파악하고 있는가?
- 4) 「유통산업발전법」에 따라 공휴일이 아닌 날을 의무휴업일로 지정하기 위해서는 이해당사자와 합의가 필요한데, 각 지방자치단체가 지역의 상인, 점포 노동자, 소비자 등 이해당사자와 협의를 거쳐 합의를 끌어내어 평일로 변경했는지, 그리고 그 과정이 투명하게 이루어졌는지 파악하고 있는가?
- 5) 의무휴업일 평일 지정을 위한 이해당사자와의 합의를 위한 절차나 요건에 관한 규정이 마련되어 있지 않아 이에 동의하지 않는 이해당사자의 권리가 침해될 가능성이 있는데, 산업통상자원부는 어떤 대책을 마련하고 있는가?

작성 자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4591

관련부처

산업통상자원부 유통물류과

☎ : 044-203-4384

특허청

비밀특허제도 확대로 글로벌 기술안보 변화에 대응 가능한가?

1 현황 및 문제점

- 특허제도는 발명(invent)을 공개(disclosure)하는 대가로 일정 기간(통상 20년) 동안 배타적인 권리를 부여함으로써 기술 축적과 산업발전을 촉진하는 제도임
 - 특허제도의 기본적인 틀은 우리나라를 포함하여 전 세계 국가들이 동일함
- 그러나 G20 국가(멕시코, 아르헨티나 제외)를 포함한 주요국들은 자국이 보유한 핵심기술이 해외로 유출되는 것을 방지하기 위해 국가·경제안보 차원에서 비밀특허제도(Secret Patent System)를 시행하고 있음
 - 비밀특허제도는 국가핵심기술 또는 전략적으로 중요한 발명이 적대국이나 경쟁국에 공개되는 것을 방지하기 위해 특허출원 공개를 일정 기간 유보하거나 해외출원(Overseas Patent Application)을 금지하는 등 특허제도에 예외를 두는 것임
 - 이는 WTO(세계무역기구)의 TRIPs(무역관련 지식재산권에 관한 협정) 제73조(a)에 따라 허용됨
- 일본은 2022년 5월 「경제안전보장추진법(經濟安全保障推進法)」을 제정하면서 1948년 폐지¹¹⁹⁾한 비밀특허제도를 74년 만에 법률에 재도입함
 - 이전과 차이점은 군사기술뿐만 아니라 자국 산업공급망을 강화하는데 필요한 기술들(3개 분야 총 25개 기술)을 비밀특허 대상에 전략적으로 포함시켰다는 것임

119) 아시아 최초의 특허제도인 「전매특허조례」를 1885년 제정하고 군사기술을 중심으로 비밀특허제도를 시행하였으나 2차 세계대전의 패전과 평화헌법에 따라 제도가 불허됨으로써 1948년 폐지되었음

Ⅱ 「경제안전보장추진법」상 비밀특허의 대상이 되는 특정기술 Ⅱ

분 야	대상기술
국가안보에 미치는 영향이 큰 첨단기술	항공기 위장·은폐 기술, 유도무기 기술, 발사체·비상체 탄도 기술, 항공기·유도 미사일 방어 기술 등 9개
산업발전에 미치는 영향이 큰 기술	스크럼 제트 엔진 기술, 잠수선 기술, 우주항행체 관측 및 추적기술, 통신 방해기술, 고체연료 로켓 엔진 기술 등 10개
국민생활·경제활동에 피해를 발생시킬 수 있는 기술	우라늄·플루토늄 동위원소 분리 기술, 사용후 핵연료 분해·재처리 기술, 핵폭발 장치 기술 등 6개

자료: 박재영, 「일본의 경제·산업안보 강화 동향 및 시사점」, 『이슈와 논점』 제2325호, 국회입법조사처, 2025.2.27.

- 반면 우리나라는 국방상 필요한 경우(군사기술, 방위산업 등)에 한해서만 특허출원 사실을 비밀로 하거나 해외출원을 금지할 수 있도록 법률로 규정하고 있음(「특허법」 제41조¹²⁰⁾)
 - 그마저도 실무적으로는 국방과학연구소(ADD)가 개발한 기술에만 적용되고 있음
 - 그러나 국방 분야뿐만 아니라 민간기업 또는 스타트업이 개발한 기술 중에도 군사적 전용 가능성과 산업적 파급력이 커 단순 공개만으로도 국가전략이 노출될 우려가 있는 경우가 적지 않음
- 일본 등 주요국은 전략기술 보호를 위한 법적 기반을 마련하여 비밀특허제도를 확대하고 있으나, 우리는 특허출원 공개에 따른 기술 노출에 사후적으로만 대응하고 있어 사전 차단 기능이 미흡한 실정임

2 질문 예시

- 1) 기술패권 경쟁이 심화되는 현시점에서, 국가 및 경제안보와 관련한 민감기술(sensitive technology)이 특허 공개를 통해 경쟁국에 노출되는 것을 방지하는 데 있어 현행 특허제도에는 한계가 존재한다. 실제로 출원일로부터 18개월 후 자동으로 공개(근거: 「특허법」 제64조)¹²¹⁾되는 특허 명세서에는 AI, 반도체, 바이오, 원자력, 이중용도 기술¹²²⁾ 등 산업전략적 가치가 높고 안보와 직결된 기술 까지 그 대상으로 하므로 산업경쟁력에 손실을 초래할 가능성이 제기되고 있다.

120) 제41조(국방상 필요한 발명 등) ① 정부는 국방상 필요한 경우 외국에 특허출원하는 것을 금지하거나 발명자·출원인 및 대리인에게 그 특허출원의 발명을 비밀로 취급하도록 명할 수 있다. 다만, 정부의 허가를 받은 경우에는 외국에 특허출원을 할 수 있다.

② 정부는 특허출원된 발명이 국방상 필요한 경우에는 특허를 하지 아니할 수 있으며, 전시·사변 또는 이에 준하는 비상시에 국방상 필요한 경우에는 특허를 받을 수 있는 권리를 수용할 수 있다.

③~⑦ 생략.

121) 이는 기술혁신 촉진과 중복 연구 방지에 목적이 있음

122) 이중용도기술(dual-use technology)은 민간 및 군사 용도로 모두 사용할 수 있는 기술, 상품, SW 등을 말함

- ① 민간이 주도하는 전략기술 분야의 경우, 현행 특허제도 하에서는 특허 명세서 공개로 인한 기술 유출 위험이 상존하므로, 이를 방지할 수 있는 제도적 보완 장치 마련이 필요하지 않나?
- 2) 국가·경제안보 및 전략적 기술보호 측면에서 현행 비밀특허제도의 실효성을 강화하기 위한 입법적·제도적 보완이 요구된다. 특히 미·중 기술패권 경쟁과 핵심기술의 군사적 전용 가능성 등이 커짐에 따라, 영국·독일·일본 등은 국방상 필요한 발명 외에도 안보 차원에서 무기화 가능한 기술을 선제적으로 비공개하는 움직임을 보이고 있다.
- ① 그러나 우리 「특허법」 제41조는 국방상 필요한 발명, 즉 방위산업에 한해서만 비밀특허제도를 허용하기 때문에 민간이 주도적으로 개발하는 첨단기술을 보호하기 어렵다. 이는 ‘민간은 알아서 보호하고, 정부는 방위사업만 통제하겠다’는 입장으로 비춰지는데 이런 정부의 태도는 기술주권을 방기하는 행정편의주의가 아닌가?
- ② 기술유출 방지를 강화하고 기술주권을 확보하려면 민간이 보유한 핵심기술도 국가적 보호 체계 안에서 전략적으로 관리되어야 하는 것 아닌가?
- ③ 그동안 특허청은 비밀특허제도의 확대 필요성을 공감하면서도 수년째 구체적인 입법조차 추진하지 않는 이유가 무엇인가?
- 3) 비밀특허제도가 확대될 경우 대외협상(예: 기술협력, 방산 수출 등)에서 장애물로 작용할 수 있다는 우려도 있으므로, 핵심기술 보호와 대외협상력 강화를 동시에 달성할 수 있는 방안을 선제적으로 마련할 필요가 있어 보인다.
- ① 비밀특허 대상 확대로 산업시장에서의 배타적인 독점권 행사(예: 라이선스 계약, 제품 출시 등)가 제한될 경우 민간기업의 경제적 손실 발생이라는 부작용도 예상된다. 제도 변화에 따른 이러한 민간의 손실을 보전하기 위해 정부 차원의 중장기적 재원 마련이 선행되어야 한다고 보는데, 특허청의 입장과 방침은 무엇인가?
- ② 또한 상업적 손실에 대한 금전적 보상 외에도, 민간의 자발적인 협조를 이끌어내기 위한 비금전적 인센티브 방안도 고려해야 하지 않는가?

작성 자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4598

관련부처

특허청 특허제도과

☎ : 042-481-5736

산업통상자원부 기술안보과

☎ : 044-203-4854

중소벤처기업부

청년재직자 내일채움공제, 재도입 필요하지 않은가?

1 현황 및 문제점

- 「중소기업 인력지원 특별법」 제35조의2(중소기업 청년근로자 및 핵심인력 성과보상기금의 설치)에 따라 중소기업벤처기업부는 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 중소기업진흥공단은 2014년부터 공제사업인 ‘내일채움공제’를 운영하고 있고, 2018년부터 ‘청년재직자 내일채움공제’를 운영하였음
- 중소기업진흥공단의 「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 낮을 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 성과¹²³⁾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?

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

작성 자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4591

관련부처

중소벤처기업부 인력정책과

☎ : 044-204-7791

전통시장과 상점가의 빈 점포 실태를 제대로 파악하고 적절하게 활용하고 있는가?

1 현황 및 문제점

- 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제9조(시장 및 상점가 실태조사) 제1항에 따라 중소벤처기업부장관과 지방자치단체의 장은 매년 전통시장과 상점가의 실태조사를 해야 함
 - 중소벤처기업부장관은 실태조사 업무를 소상공인시장진흥공단에 위탁하였고, 소상공인시장진흥공단은 매년 전통시장·상점가 점포경영 실태조사를 시행하고 그 결과를 공표하고 있음
- 실태조사에는 전통시장, 상점가, 지하도상점가, 골목형상점가 등의 점포에 관한 사항도 포함 되는데, 전체 점포, 영업 중인 점포, 빈 점포 등의 수와 창고나 사무실처럼 영업 이외의 목적으로 사용하고 있는 점포(기타 점포) 수, 노점 수 등을 확인할 수 있음
- 2023년 기준 빈 점포 수가 노점을 제외한 전체 점포 수에서 차지하는 비중을 살펴보면, 전통시장과 지하도상점가 11.5%, 상점가 10.0%, 골목형상점가 3.8% 등으로 나타남

■ 2023년 기준 전통시장과 상점가 점포 현황 ■

(단위: 개, %)

구분	전통시장		상점가		지하도상점가		골목형상점가	
	점포 수	비중	점포 수	비중	점포 수	비중	점포 수	비중
전체	226,995	100	50,722	100	12,977	100	17,255	100
영업 중 점포	171,529	86.2	44,592	87.9	11,324	87.3	16,340	94.7
빈 점포	22,846	11.5	5,082	10.0	1,497	11.5	653	3.8
기타 점포	4,539	2.3	1,048	2.1	156	1.2	262	1.5

주: 전체 점포 수는 노점을 제외한 수치임

자료: 소상공인시장진흥공단, 「2023년 전통시장·상점가 점포경영 실태조사 결과보고서」, 2024.12.

- 전통시장과 상점가의 빈 점포는 그 수뿐만 아니라 전체 점포에서 차지하고 있는 비중도 해마다 증가하고 있음
 - 아래 표에서 보는 것처럼 전통시장의 빈 점포 수는 2019년 19,818개에서 2023년 22,846개로 계속 증가하고 있고, 비중도 같은 기간 9.5%에서 11.5%로 높아졌음

- 지하도상점가의 빈 점포 비중은 같은 기간 8.2%에서 11.5%로 증가하였고, 상점가의 빈 점포 비중은 2022년 10.5%에서 2023년 10.0%로 소폭 감소함
- 지방자치단체가 조례로 정하고 있는 골목형상점가의 수는 2021년 70개, 2022년 115개, 2023년 147개로 증가하고 있으며, 이에 따라 골목형상점가의 빈 점포 수도 247개로 488개로 증가하고 있지만, 전체 점포에서 차지하는 비중은 2022년 4.1%에서 2023년 3.8%로 감소함

■ 연도별 전통시장과 상점가 빈 점포 현황 ■

(단위: 개, %)

구분	빈 점포 수(개)					빈 점포 비중(%)				
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023
전통시장	19,818	20,615	22,663	22,681	22,846	9.5	10.0	10.9	11.2	11.5
상점가	3,620	4,888	4,941	5,907	5,082	7.0	8.3	8.8	10.5	10.0
지하도상점가	1,110	1,322	1,316	1,414	1,497	8.2	9.9	9.8	11.0	11.5
골목형상점가	-	-	247	488	653	-	-	3.9	4.1	3.8

자료: 소상공인시장진흥공단, 「전통시장·상점가 점포경영 실태조사 결과보고서」, 각 연도.

- 현재 소상공인시장진흥공단의 전통시장 및 상점가 실태조사의 빈 점포 조사는 조사 시점에 비어있는 점포의 수를 집계하는 데 그치고 있어, 해당 빈 점포가 얼마 동안 비어있는지, 점포의 소유주는 누구인지, 주변의 다른 점포도 비어있는지 등을 확인할 수 없음
- 빈 점포에 관한 구체적인 정보가 없는 상태에서 빈 점포 활용 촉진을 위한 지원사업을 수립하기도 어려울 뿐만 아니라 실효성 없는 정책을 수립하게 될 위험이 있음

2 질문 예시

- 1) 전통시장과 상점가의 빈 점포 활용을 촉진하기 위해서는 먼저 빈 점포 현황을 구체적으로 조사할 필요가 있는데, 해마다 시행하고 있는 전통시장 및 상점가에 대한 실태조사 시 빈 점포의 이력, 비어있는 기간, 빈 점포로 인해 발생하는 문제, 상인회를 비롯한 상인조직의 빈 점포 관리 현황과 활용 계획 등을 함께 조사하는 방안을 마련할 수 있지 않은가?
- 2) 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제16조(청년상인의 육성)와 제17조(빈 점포의 활용 촉진)에 따라 정부와 지방자치단체는 전통시장과 상점가 활성화를 위해 빈 점포를 활용하여 청년상인을 육성하는 사업을 추진할 수 있는데, 이 규정을 근거로 중소벤처기업부가 2016

년부터 시행한 복합청년몰 조성사업이 기대했던 성과를 내지 못한 원인은 무엇이라고 파악하고 있는가? 청년몰로 조성된 공간의 접근성이나 입지 문제, 지방자치단체의 소극적 지원, 해당 전통시장 상인조직의 비협조 등과 같은 문제를 점검하여 청년몰 활성화를 위한 방안을 마련할 수 있지 않은가?

- 3) 지역 특산물을 활용한 신규 입점자 발굴, 임대 기간이나 면적 조정 등을 통한 점포의 탄력적 운용 등의 방안을 각 복합청년몰의 현실에 맞게 마련할 수 있지 않은가?
- 4) 정부나 지방자치단체가 빈 점포를 매입하고, 전통시장이나 상점가의 상인조직에 그 관리를 위임하여 과당 경쟁 업종인 음식점이나 카페 등은 지양하고 청년의 장점을 활용할 수 있는 업종이나 주변 점포와 시너지를 낼 수 있는 업종의 청년창업을 지원하는 방안은 어떠한가?

작성 자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4591

관련부처

중소벤처기업부 전통시장과

☎ : 044-204-7895

소상공인 통계의 신속성과 신뢰성 제고가 지지부진한 이유는 무엇인가?

1 현황 및 문제점

- 소상공인 관련 통계로 「중소기업기본통계」, 「소상공인실태조사」, 「기업생멸행정통계」, 「소상공인시장경기동향조사」 등이 있음
- 중소벤처기업부는 통계청의 「기업통계등록부」 DB를 토대로 통계작성용 DB를 구축하고, 기업규모(소상공인, 소기업, 중기업, 중소기업 외 기업 등)별로 분류하여 「중소기업기본통계」를 작성함
 - 작성 주기는 1년이며, 작성 기준연도 익년 8월에 공표함(2023년 기준 통계는 2025년 8월 공표)
 - 시도별/산업중분류별, 산업대분류별/조직형태별, 시군구별/산업대분류별 소상공인 수, 종사자 수, 매출액 등을 확인할 수 있음
- 행정기관이 보유하고 있는 행정자료를 활용하여 기업의 신생, 소멸, 생존율, (고)성장 등 기업의 생애주기와 고용 창출 효과 등을 파악·분석하기 위해 「기업생멸행정통계」를 작성하는데, 산업별 활동, 신생, 소멸 소상공인 수와 종사자 수를 확인할 수 있음
 - 작성 주기는 1년이며, 작성 기준연도 익년 12월에 공표함
 - 산업별 활동, 신생, 소멸 소상공인 수와 종사자 수 등을 확인할 수 있음
- 소상공인의 구조, 분포 및 경영실태 등을 파악하여 소상공인 맞춤형 정책 수립을 위한 기초 자료로 활용하기 위해 「소상공인실태조사」를 실시하고 있음
 - 조사 주기는 1년이며, 작성 기준연도 익년 3월에 공표함
 - 소상공인의 대표적인 업종 11개(한국표준산업분류 대분류 기준 11개, 중분류 기준 42개)에서 조사기준일 현재 산업활동을 수행하고 있는 소상공인 기업체 약 4만 개를 대상으로 일반현황 15개, 창업 현황 5개, 경영 현황 19개, 정부 지원 및 사업전환 관련 항목 8개 등을 조사함

- 전통시장 상인을 비롯한 소상공인이 현장에서 느끼는 경기 동향 및 경영 애로 요인을 파악하여 소상공인과 전통시장의 경영계획 및 경기대응책 수립에 필요한 기초자료로 활용하기 위해 「소상공인시장경기동향조사」를 실시하고 있음
 - 조사 주기는 월이며, 매월 18~22일 조사 후 당월 말 발표함
 - 9개 업종에서 조사기준일 현재 산업활동을 수행하고 있는 소상공인 사업체 2,400개와 8개 업종에서 영업 중인 전통시장 상인 1,300명을 대상으로 사업체 개요, 경기 전반, 매출, 자금 사정, 비용 상황, 구매고객 수 등에 대한 체감 및 전망, 경기 체감 또는 전망이 호전 또는 악화인 이유 등을 조사함
- 소상공인시장진흥공단은 매년 7억 원의 예산으로 카드 매출, 인구 DB, 상품 및 판매 현황 등에 관한 소상공인 관련 민간데이터를 구매하여 활용하고 있음
- 소상공인 관련 통계의 시차로 인해 지원정책을 수립하고 시행하는 데 실질적으로 어려움을 겪고 있지는 않은지 우려가 있음
- 실제로 코로나19 팬데믹으로 피해를 본 소상공인에게 손실보상금을 비롯한 지원금을 지급하는 과정에서 매출액, 휴업일, 폐업일 등을 파악하기 어려워 지급 대상 선정과 지원금 산정에 어려움을 겪은 사례가 있었음

2 질문 예시

- 1) 소상공인 관련 데이터 통합 및 실시간 모니터링 체계 구축, 소상공인 관련 통계의 신속성과 신뢰성 제고를 위해 먼저 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등이 보유하고 있는 자료나 정보를 충분히 활용할 수 있어야 하는데, 이를 위한 기관 간 협조가 원활하지 못한 문제가 해소되지 않는 이유는 무엇인가?
 - ① 중소벤처기업부 장관이 중앙행정기관의 장, 시·도지사, 공공기관의 장, 소상공인 또는 소상공인 관련 단체에 소상공인 실태조사와 소상공인 관련 통계 작성 및 관리를 위해 필요한 자료를 요청할 수 있고, 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 하는 규정이 「소상공인기본법」 제9조(실태조사 및 통계작성)에 마련되어 있다.

- 2) 「소상공인기본법」에 중소벤처기업부장관이 실태조사와 소상공인 관련 통계 작성 및 관리를 위해 요청할 수 있는 자료 또는 정보를 구체적으로 적시하고, 제공된 자료 또는 정보의 관리에 관한 사항을 마련하면 공공데이터 활용을 위한 협조가 원활하게 이루어질 것으로 기대할 수 있겠는가?
- ① 참고로 국회는 2025년 1월 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 개정 시 제21조의2(정보 제공 요청 등)를 신설하여 재난의 발생으로 피해를 입은 소상공인에 대한 재정 지원의 업무를 위해 필요한 경우 국세청장, 행정안전부장관, 지방자치단체의 장, 공공기관의 장, 법인·단체의 장, 개인 등에게 지원 대상에 관한 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있도록 하였다.
- 3) 소상공인시장진흥공단이 구매하고 있는 민간데이터 외에 소상공인 관련 통계의 신속성과 신뢰성을 높이기 위해 활용할 수 있는 민간데이터가 있는가? 있는데도 구매하지 않는 이유는 무엇인가? 예산 문제인가?

작성 자

경제산업조사실 산업자원농수산팀

☎ : 02-6788-4591

관련부처

중소벤처기업부 소상공인정책과

☎ : 044-204-7820

2025 국정감사 이슈 분석 Ⅲ

국토교통위원회



National Assembly Research Service



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

국토교통부

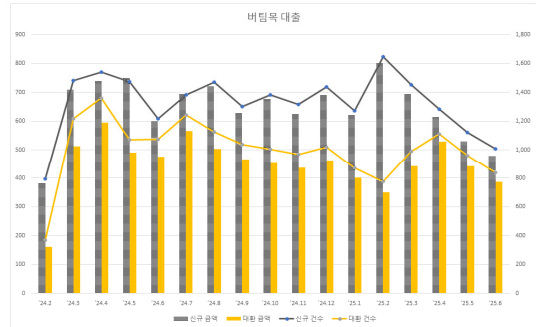
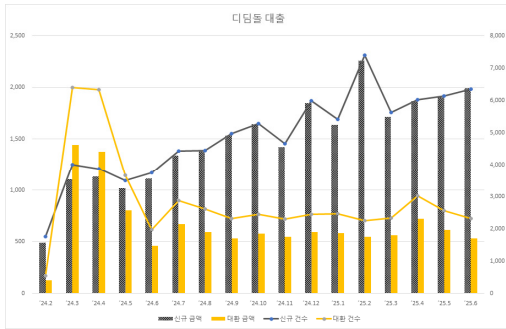
신생아특례대출, 지속가능한 모델인가?

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 대환 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

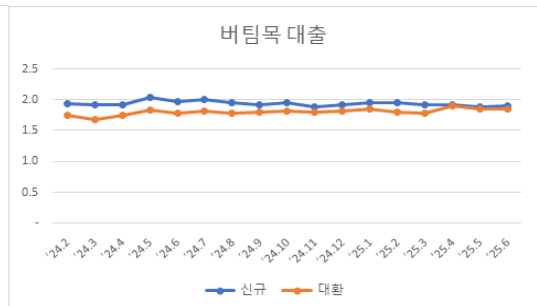
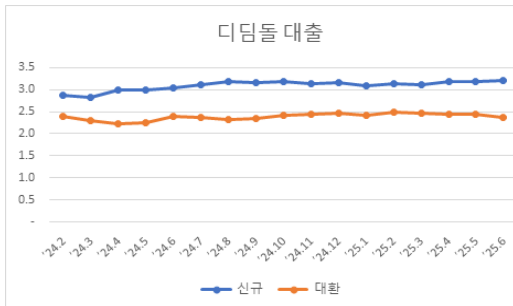
■ 신생아특례 대출 건수 및 금액 추이 ■



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

작성 자 경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4601

관련부처 국토교통부 주택기금과

☎ : 044-201-3337

주택도시기금은 국민주거안정에 적합한 거버넌스 구조인가?

1 현황 및 문제점

- 1981년부터 운용되고 있는 주택도시기금은 국민주거안정을 위한 핵심재원으로 공공분양주택 및 공공임대주택의 건설·매입 자금, 중저소득층의 주택구입 및 전세자금 지원 등에 활용되고 있음
 - 2024년 결산기준 자산은 228.2조원이고, 지출 기준 운용규모는 82.5조원, 임대·분양주택 건설, 주택구입자금, 도시재생사업 대출 등에 27.9조원이 활용되고 있음
 - 주택도시기금은 국민들이 주택청약에 가입한 금액(「주택법」 제56조), 국민들의 주택거래 등 경제활동 시 준조세 형태로 의무적으로 매입해야 하는 국민주택채권(「주택도시기금법」 제7조), 그리고 로또복권 수입금이 핵심재원임
- 주택도시기금은 국민연금기금, 공공자금관리기금, 외국환평형기금과 함께 자산 규모로는 4번째로 자산규모가 큰 기금이고, “주택도시기금을 설치하고 주택도시보증공사를 설립하여 주거복지 증진과 도시재생 활성화를 지원함으로써 국민의 삶의 질 향상에 이바지”한다는 「주택도시기금법」의 목적을 고려할 때, 이에 적합한 거버넌스를 갖추고 있는지 점검이 필요함
 - 기금운용에 관한 기본방침을 결정하는 기금운용심의회 의 위원장은 국토교통부장관이 아닌 주택정책관으로 보직되어 있는데, 이는 기금운용심의회가 주택도시기금에 대해 독립적이고 전문적인 의사결정을 수행하는 기구가 아니라 국토교통부장관의 업무를 보조하는 역할에 그치고 있음을 시사함
 - 주택도시기금 운용을 보조하기 위한 국토교통부 소관 3개 위원회(기금운용위원회, 자산운용위원회, 대체투자위원회)와 주택도시보증공사(HUG) 소관 2개 위원회(위험관리위원회, 성과평가위원회)의 회의록이 공개되고 있지 않은 등 의사결정의 책임성을 구현하는데 한계가 있음
 - 주택도시기금의 실무적 운영자인 HUG는 기금의 전략적 관리 및 성과평가 역량이 부족하다고 할 수 있는데, 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금 운용 계획, 실행, 평가와 관련한 분석보고서를 작성하여 이를 알리거나 하는 노력조차 하지 않고 있음

- 「주택도시기금법」 제26조에 규정한 주택도시보증공사 업무 제1순위가 주택도시기금의 운용·관리에 관한 사무이고, 주택도시기금 운용·관리에 대해 전폭적인 업무위탁이 이루어지도록 하고 있으나, 주택도시기금의 운용에 관해 적극적인 역할을 수행하고 있는지 알기 어려움
- 특히 HUG는 「사규관리규정」 사규분류표의 제15편에 해당하는 규정의 대부분이 비공개인데, 예를 들어 임대리츠기금출자업무취급규정, 추정분양가 검증규정시행세칙 등은 「주택도시기금법」에 따른 민간의 임대리츠를 운영하려는 사업자, 주택분양사업자에게 매우 중요한 기준인데도 해당 사규를 미공개하여 기금지원을 받는 이해당사자인 주택건설사업자의 사업 영위에 제약을 주고 있음

2 질문 예시

- 1) 주택도시기금은 국민 주거향상에 직접적인 영향을 주고 주택 공급자 및 수요자에 대한 핵심 재원으로서, 중저소득층을 위한 주거복지 증진, 일반 경제변화, 재정운용, 주택금융 및 부동산 시장과 긴밀하게 연계되어 있다. 전체 자산규모가 228.2조 원에 달하고, 연간 사업비만 30조 원에 달하는데, 국토교통부 1개과(주택기금과)가 이 일을 총괄하여 수행하고 있다. 이 조직과 인력으로 주택도시기금의 회계 정리 정도는 감당할 수 있다고 볼 수 있다. 그렇다면 주택도시기금이 실제 활용되어 연계 되는 예산 효과를 정량적, 정성적으로 분석하고 다음 예산에 반영하고 이를 지속적으로 모니터링하는 기능을 자체적·주도적으로 수행하고 있나? 특히 순환보직이 잦은 과 소속 직원들이 전문적인 업무를 잘 수행하고 있나?
- 2) 주택도시기금 운용을 보조하기 위해 설치된 법정위원회 중 기금운용위원회는 기금운용계획의 수립·변경, 결산보고서 작성, 기금수탁자 지정, 여유자금운용 선정기준 수립 및 변경, 기금의 주요 조달 및 대출상품 금리결정, 변경 등 핵심업무를 담당하는데, 국장급인 주택정책관이 위원장을 맡고 있다. 이에 비해 국민연금기금의 경우 보건복지부장관이 기금운용위원회를 맡고 있고, 기획재정부차관, 농림축산식품부 차관, 산업통상부차관, 고용노동부 차관, 국민연금공단 이사장이 당연직 위원을 맡고 있다. 현행 기금운용위원회의 구성은 기금의 규모와 국민 주거생활에 미치는 영향이 큰데, 주택도시기금을 실제로 사용하는 이해당사자와 주택정책 수요자인 국민의 의견을 체계적으로 반영할 수 있는 의사결정구조를 왜 갖추지 않고 있는가?

- 3) 주택도시시기금업무의 수탁기관인 HUG는 막대한 자금을 운용하는 기관의 위상과 달리 주택도시시기금 운용 계획, 실행, 평가와 관련한 분석보고서를 작성하여 이를 알리거나 하는 노력이 없는 것으로 보인다. HUG가 소극적으로 업무를 수행하고 있는 이유는 무엇인가? 왜 국토교통부는 HUG가 주택도시시기금 수탁기관에 맞는 역할을 수행하도록 왜 감독하고 있지 않나?
- 4) HUG는 주택도시시기금운영과 관련한 업무를 수행하면서 주택건설사업자들이 따라야 할 규범을 포함하고 있는 사규를 비공개하는 등 기금운용과 관련한 기초정보조차 이해관계자인 국민과 건설기업에게 제공하고 있지 않다. 또한 해당 사규의 제정 및 개정에 따른 사전예고도 하지 않고 있는데, 이렇게 국민들이 당연히 알고 따라야 할 규정을 폐쇄적으로 관리하는 것이 민주주의 원리에 맞다고 생각하나? 또 이를 통해 HUG가 얻게 되는 이익은 무엇인가?

■ HUG 사규 분류표 제15편 사규의 공개여부 ■

분 류	사규 번호	사 규 명	공개 여부	제개정 사전예고 여부	소관부서
제15편 수탁사업	15-1	융자수탁업무취급규정	비공개	비예고	금융기획실
	15-2	융자수탁업무취급규정시행세칙	비공개	비예고	"
	15-3	주택개량자금융자수탁업무취급규정	비공개	비예고	"
	15-4	주택개량자금융자수탁업무취급규정시행세칙	비공개	비예고	"
	15-5	공유형모기지수탁업무취급규정	비공개	비예고	기금관리실
	15-6	임대리초기금출자업무취급규정	비공개	비예고	기금사업처
	15-7	임대리초기금출자업무취급규정시행세칙	비공개	비예고	"
	15-8	도시계정금융지원업무취급규정	비공개	비예고	"
	15-9	도시계정금융지원업무취급규정시행세칙	비공개	비예고	"
	15-10	사회임대주택자금 융자업무 취급규정	비공개	비예고	기금지원처
	15-11	사회임대주택자금 융자업무 취급규정 시행세칙	비공개	비예고	"
	15-12	자산관리수탁업무취급규정	공개	예고	기금사업처
	15-13	추정분양가 검증규정	공개	예고	금융심사처
	15-14	추정분양가 검증규정시행세칙	비공개	비예고	"

자료: HUG 「사규관리규정」 사규분류표(국회입법조사처, 『2024 국정감사 이슈분석 7』, 2024, pp.22~23.

작성 자 경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4601

관련부처 국토교통부 주택기금과

☎ : 044-201-3337

부동산 공시가격제도의 개혁방향은 무엇인가?

1 현황 및 문제점

- 우리나라는 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따라 국토교통부장관과 시·군·구청장이 토지, 단독주택, 아파트와 같은 공동주택의 가격을 매년 공시하고 있음
 - 2025년 기준으로 전국적으로 3,559만 필지의 토지(표준지 60만 필지), 405만 호의 단독주택(표준주택 25만 호), 그리고 1,558만 호의 공동주택에 대해 가격이 공시되고 있었음
 - 집이나 땅의 가격은 거래가 되지 않는 한 실제 가격을 정확히 알기 어렵지만, 세금을 부과하는 국가와 지자체 입장에서는 객관적이고 공정하게 산정된 부동산 가격이 있어야 함
- 부동산 관련 조세납부액 기준인 공시가격은 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따라 시장가치를 반영한 '적정가격'으로 산정되어야 하는데, 실제로는 부동산 유형 및 가격대별로 국토교통부가 '시세 반영률'을 달리 적용하여 인위적 조정을 함으로써 법의 취지와 모순됨
 - 2025년 기준 부동산 공시가격의 시세 대비 비율은 토지 65.6%, 단독주택 53.6%, 공동주택 69.0%로 상이하고, 가격대별로 적용되는 시세 반영률도 상이한데, 해당 시세 반영률이 적용되는 근거가 무엇인지는 공개되고 있지 못함
 - 2020년 정부의 '부동산 공시가격 현실화 계획'이 수립되어 시행되면서 공시가격 상승분이 국민의 조세부담을 자동적으로 증가시키는 문제가 있었고, 2024년에는 '부동산 공시가격 현실화 계획'이 폐지되어 과거 수준으로 시세 반영률이 낮아졌지만, 공시가격이 부동산 가격공시법이 규정한 대로 시장가치를 반영한 적정가격으로 산정되고 있지 않아 공시가격에 대한 불신은 해소되지 않고 있음

Ⅱ 2020년 이후 실제 적용한 시세 반영률 Ⅱ

(단위: %)

연도	공동주택				단독주택				토지
	전체	~9억	9~15억	15억 ~	전체	~9억	9~15억	15억 ~	
'20	69.0	68.1	69.2	75.3	53.6	52.4	53.5	53.5	65.5
'21	70.2	68.7	71.2	77.3	55.8	53.6	57.6	63.2	68.4
'22	71.5	69.4	72.7	78.9	57.9	54.8	60.5	67.1	71.4
'23	69.0	67.8	70.0	75.5	53.5	52.4	53.2	58.0	65.4
'24	68.9	67.5	69.8	74.9	53.4	52.3	53.1	57.8	65.4
'25	69.0	67.5	69.7	74.9	53.6	52.5	53.2	57.7	65.5

자료: 국토교통부 제출자료

- 해외 주요국(일본, 대만, 네덜란드, 미국 뉴욕)의 경우 부동산 공시가격 산정에 있어 시세 반영률을 통한 인위적 조정보다는 본연의 시장가치를 반영하기 위해 노력함
 - 일본: 시장가치를 반영한 정상적인 가격(正常な価格)으로 산정
 - 네덜란드: 완전한 소유권 이전이 가능하고, 취득자가 해당 부동산을 현재 상태 그대로, 즉시 그리고 완전히 사용할 수 있는 부동산에 부여되어야 하는 가치(즉, 시장가치)로 산정
 - 미국(뉴욕시): 시장가치(market value)로 산정
- 공시가격은 시장가치를 최대한 반영하되, 조세기준(과표)은 납세자의 세부담도 고려
 - 일본: 재산세인 고정자산세의 과세표준은 토지에 대해서는 공시가격의 70%를 적용하고, 주택용지에 대해서는 고정자산세 평가액에 1/3 또는 6/1을 적용함. 토지가격이 급격히 상승한 경우에는 세금 부담이 완만하게 상승하도록 과세표준을 조정함
 - 대만: 거래세 기준(공고현가)은 시장가치에 근접한 시세 반영률(93%)을 적용하되, 재산세 기준(공고지가)은 납세자 세부담을 고려하여 낮은 시세 반영률(20%)을 적용(2023년 기준)
 - 네덜란드: 납세자 세부담을 고려하여 공시가격이 상승하면 세율을 하향 조정함
 - 미국(뉴욕시): 납세자 세부담을 고려하여 시장가치로 산정된 부동산 평가액에 대해 일정 비율의 부과율, 평가액 공제 등을 통해 과세표준을 확정함
- 부동산 공시가격에 대한 국민적 신뢰를 높이기 위해 독립성 있는 행정기관이 공시가격을 산정하거나, 평가자료를 공개하는 등 전문성과 투명성을 높이기 위해 노력하고 있음
 - 네덜란드: 독립행정기관인 부동산평가위원회(Waarderingskamer)를 설치하여 전문성과 독립성을 확보하고, 전국 모든 지자체의 부동산 가격평가 업무를 감독함
 - 미국 뉴욕시: 부동산 가격평가의 투명성 확보를 위해 평가에 활용된 자료와 가격모형을 상세히 공개함(1966년 자료부터 모두 공개)

2 질문 예시

- 1) 「부동산 가격공시에 관한 법률」은 부동산 공시가격이 시장가치를 반영하여 적정가격으로 산정하도록 규정하고 있으나, 국토교통부는 부동산 유형이나 가격대별로 국토교통부가 정한 상이한 시세반영률을 곱하여 산정하도록 하고 있는데, 이는 본래 가격공시제도 취지가 흐려지

는 문제가 있다. 부동산 종류에 따라 가격을 매기는 기준이 다르고, 같은 부동산 유형 안에서도 가격대에 따라 다른 시세 반영률을 적용하기 때문에, 같은 가격의 부동산이라도 세금 부과액이 달라지는 불공평이 발생할 수 있다. 이처럼 공시가격이 적정가격 산정원칙이 아니라 시세 반영률 중심으로 운용되는 일이 계속된다면 부동산공시가격제도가 누구에게도 신뢰받기 어렵다고 생각되는데 부동산 가격공시제도가 법취지에 맞지 않게 이렇게 만성적으로 국민들로부터 불신을 받음에도 개선되지 않는 것은 무엇 때문인가?

- 2) 2020년 문재인 정부의 ‘공시가격 현실화 계획’ 추진과 2024년 윤석열 정부의 현실화 계획 폐지 조치가 모두 법률이 규정한 ‘적정가격’ 산정 원칙과 부합하지 않는다는 비판이 있는데, 정책 당국은 향후 법률이 규정한 적정가격 산정 원칙을 어떻게 지켜낼 것인가?
- 3) 해외 사례를 보면, 네덜란드와 미국 뉴욕시가 독립적이고 전문적인 기구를 통해 이의신청을 처리하고 투명하게 통계를 공개하는 것과 달리, 우리나라의 이의신청 제도는 절차 및 기준의 불명확성과 전문성 부족, 그리고 결정 기관의 동일성 문제로 한계를 가진다는 지적이 있다. 이의신청 절차의 실효성을 강화하기 위한 구체적인 계획은 무엇인가? 특히 독립적인 이의신청 심의 기구 신설과 같이 객관성과 공정성을 보장할 수 있는 정책대안을 마련할 필요가 있다고 생각되는데, 국토교통부는 이에 대해 검토하고 있는가?
- 4) 「부동산 가격공시에 관한 법률」에서 토지와 주택 외 비주거용 부동산에 대한 가격공시를 규정한지 10년이 경과되고 있음에도 정부는 이를 아직 시행되고 있지 않다. 그간 정부는 비주거용 부동산 공시가격제도의 시행에 대해 매우 미온적인 입장을 취해 오고 있는데, 지난 10년간 비주거용 가격공시 준비를 위해 어떤 일을 해왔는가? 비주거용 가격공시제를 언제부터 시행할 것인가?
- 5) 부동산공시가격을 시장가치가 반영된 적정가격으로 산정하는데 있어 최근 급속한 속도로 발전하고 있는 AI 기반 자동평가 시스템 도입과 실시간 시장 모니터링 등 선진 기술을 활용한 공시 시스템 고도화의 필요성이 있다고 생각된다. 이러한 기술적 발전을 활용해 공시가격의 정확성과 효율성을 높이기 위한 로드맵은 구축하고 있는가? 그리고 구체적인 추진 일정은 있는가?

작성 자

경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4601

관련부처

국토교통부 부동산평가과

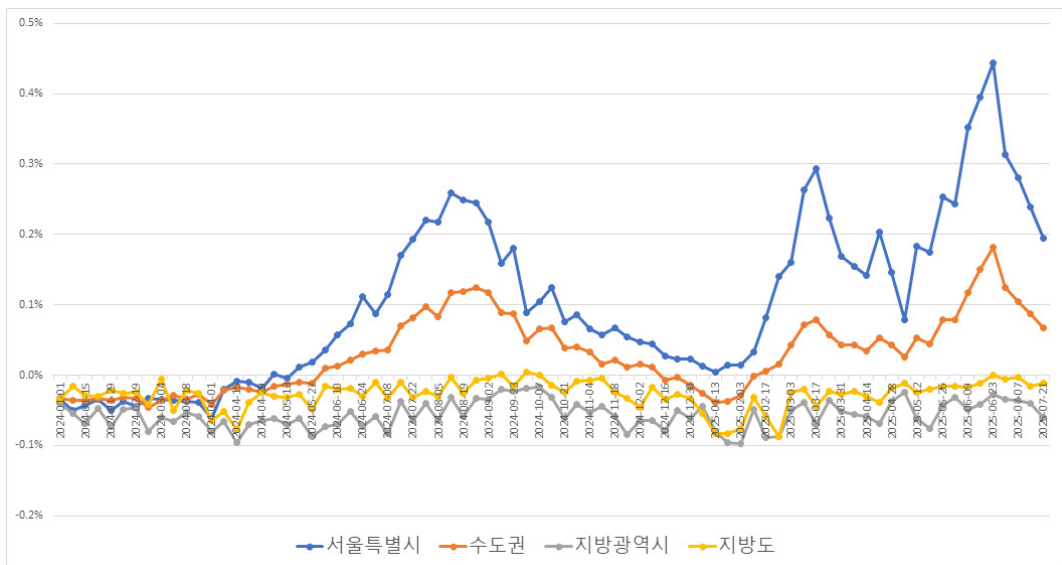
☎ : 044-201-4970

수도권과 비수도권의 부동산시장 양극화, 대안은 없는가?

1 현황 및 문제점

- 수도권 주택시장은 주택수요는 높는데 주택공급을 위한 택지부족 등으로 지속적인 가격 상승이 발생하고, 이를 해소하기 위한 공급이 집중되는 활발한 모습인 반면, 비수도권은 인구 감소 등으로 주택수요가 감소하며 가격 하락 또는 보합이 뒤따르고 이는 다시 주택미분양 누적, 인구 유출로 이어져 악순환이 지속됨
- KB국민은행의 주간 아파트 매매가격지수를 보면 2023년 1월 이후 서울 등 수도권의 주택 가격은 상승세를 보이지만 지방의 주택가격은 하락세를 보이고 있음
- 동 기간 중 서울 아파트 8.1%, 수도권 전체 2.4% 상승했으나, 지방 광역시 -4.4%, 지방 도지역 -2.1%로 하락세를 유지함

■ 최근 아파트 주간 매매가격 변동률 추이(2023.1~2025.7) ■



주: 전주 대비 변동률(%)

자료: KB국민은행

- 2025년 주택 공시가격의 전년 대비 변동률은 수도권과 비수도권에서 차이가 있음¹⁾

1) 신미정, 「2025년 주택 공시가격 변동에 따른 주택 보유세 영향 분석」, 『NABO FOCUS』, 제110호, 국회예산정책처, 2025.5.27.

- 수도권의 경우 지역별로 서울 7.4%, 경기 3.1%, 인천 2.4% 상승하였음
- 반면 비수도권의 경우 주요 도시인 부산 -1.2%, 대구 -2.2%, 광주 -1.5%, 대전 -0.9%, 세종 -2.7% 등의 변동률을 보여 하락함

- 정부는 수도권에 대한 지속적인 주택공급 확대, 지방의 미분양 매입 대책을 중심으로 주택공급대책을 시행하고 있는데, 수도권과 지방의 경제적 격차가 커지고 있고, 비수도권의 인구 노령화 경향이 심화되고 있는 상황에서 수도권과 비수도권의 부동산시장 양극화 해소의 근본대책이 되기는 어려움
 - 수도권 인구 비중은 2015년 49.9%, 2020년 50.2%에서 2023년 기준 50.7%로 지속적으로 증가하고 있음
 - 국토교통부가 2024년 8월 8일 발표한 「국민 주거안정을 위한 주택공급 확대방안」에서 수도권 신규택지 8만 호를 신규 발급하고 3기 신도시에 2만호의 주택을 공급하며 신축매입 주택 11만호 등 21만 호의 주택을 추가 공급하기로 한 반면, 지방의 경우 주택미분양 해소에 초점을 두어야 하는 상황임
- 「국토기본법」에 따른 국토종합계획은 국토, 도시, 주택, 교통부문 등 공간정책 및 계획이 따라야 할 최상위 계획인데, 제5차 국토종합계획의 첫 번째 목표가 “어디서나 살기 좋은 균형국토”임
 - 어디서나 살기 좋은 균형국토의 조성을 통해 특정지역에 거주하는 것이 사회적·경제적 격차로 이어지지 않도록 하고 적절한 서비스를 누리며 기회를 실현할 수 있도록 하자는 뜻임
 - 「주거기본법」에 따른 제3차 장기주거종합계획에서는 “저출생·고령화 등에 대응한 주거지원 패러다임 전환”을 세 번째 정책방향으로 설정하고 있음

2 질문 예시

- 1) 국토교통부가 작년부터 추진하고 있는 수도권 신규택지 8만 호, 3기 신도시 2만 호 등 총 21만호 공급 확대 정책이 단기적 시장 안정에는 기여할 수 있겠으나, 수도권 인구 비중이 이미 50.7%를 넘어선 상황에서 이러한 정책이 오히려 장기적으로 국가의 균형있는 발전을 저해하는 것은 아닌지 우려된다. 정부는 제5차 국토종합계획을 통해, “어디서나 살기 좋은 균형국토”를 계획의 첫 번째 목표로 제시한 바 있다. 국토교통부는 국토균형발전 비전이 매우

추상적인 목표라는 점 때문에 구체적인 정책시행과는 별개로 파악하고 있는 것은 아닌가? 현재의 수도권 중심 주택공급 정책이 지속적으로 추진된다면 국토균형발전은 요원하다고 생각되는데, 국가균형발전 차원에서 수도권 중심의 주택시장 정책을 해소하려는 노력이 부족한 이유는 무엇인가?

- 2) 국토교통부의 주택공급 정책, 국토균형정책, 행정안전부의 지역균형발전 정책, 그리고 대통령 직속 지방시대위원회의 역할이 현실적으로 어떻게 조율되고 있는지 국민들에게 설명할 필요가 있다고 생각된다. 특히 수도권 주택공급 확대 결정 과정에서 지방소멸 가속화에 대한 영향 평가가 실질적으로 이루어지고 있는가? 그리고 부처 간 이견이 발생할 때의 최종 조정이 적절히 이루어지는가? 부처 간 정책 조율이 실질적으로 이루어지고 있는 사례를 구체적으로 제시해달라.
- 3) 2025년부터 본격적으로 인구감소시대를 맞이하고 있는 상황에서 수도권에서는 인구 유입이 지속되는 반면, 비수도권은 고령화 심화와 청년층 유출이라는 이중고를 겪고 있다. 제5차 국토종합계획과 제3차 장기주거종합계획에서 저출생·고령화·지역소멸에 대응하기 위한 국토 및 주거정책의 목표와 과제를 제시하고 있는데 이것들을 구체적으로 달성하기 위해 제시된 정책지표는 무엇인가?

작성 자

경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4601

관련부처

국토교통부 국토정책과

☎ : 044-201-3646

국토교통부 주택정책과

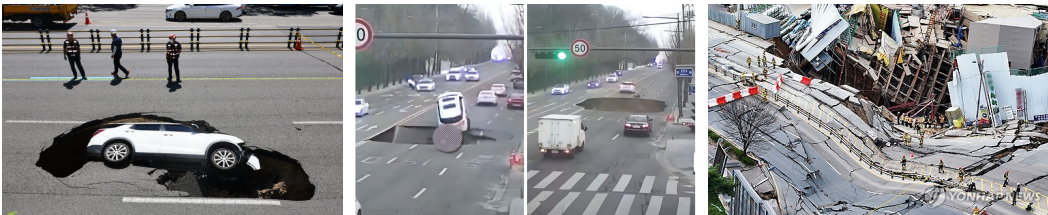
☎ : 044-201-3317

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 확보하기가 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.²⁾ 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

2) 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

최저주거기준 어떻게 현실화할 것인가?

1 현황 및 문제점

- 최저주거기준이란 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표로, 2004년 「주택법」에 법제화되어 2011년에 한 차례 개정되었으며, 현재는 「주거기본법」³⁾에 근거를 두고 있음
 - 최저주거기준은 주택 건설의 인·허가나 주거급여의 기준이 되며, 최저주거기준 미달가구는 임대주택 공급 및 주택개량자금 지원의 대상이 되는 등 주거복지 정책에 전반적으로 활용될 뿐만 아니라 주거수준 목표로도 기능함
 - 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등의 사항이 포함되어야 하며, 사회적·경제적인 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 함
- 우리나라 최저주거기준에서 정하고 있는 주거면적은 주요국에 비해 협소한 수준이며, 주택의 구조·성능 및 환경기준의 경우에도 선연적인 수준에 그치고 있음
 - 최소 주거면적을 총 주거면적에 대한 최소면적으로 제시하는 우리나라와 일본을 비교⁴⁾해 보면 우리나라의 최소 주거면적은 1인가구 14㎡, 2인가구 26㎡, 3인가구 36㎡, 4인가구 43㎡으로, 일본의 최소 주거면적⁵⁾(1인가구 25㎡, 2인가구 30㎡, 3인가구 40㎡, 4인가구 50㎡)에 비하여 협소한 수준임

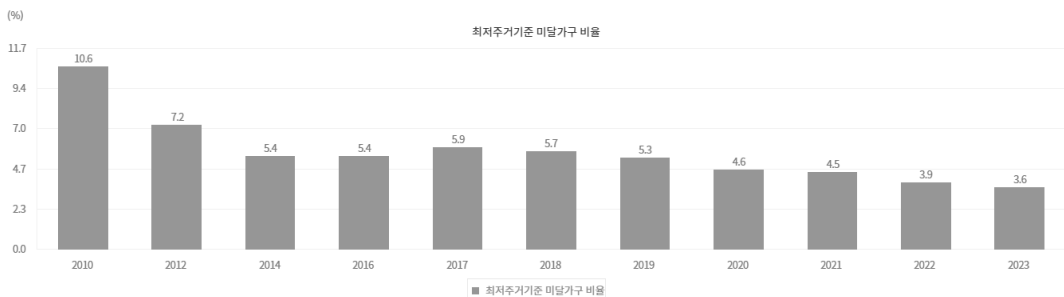
- 3) 「주거기본법」 제17조(최저주거기준의 설정) ① 국토교통부장관은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표로서 최저주거기준을 설정·공고하여야 한다.
- ② 제1항에 따라 국토교통부장관이 최저주거기준을 설정·공고하려는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 주거정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 공고된 최저주거기준을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
- ③ 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 한다.
- ④ 최저주거기준은 인구구조·가구특성 및 소득수준의 변화 등 사회적·경제적 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 한다.
- ⑤ 국토교통부장관은 주거종합계획과 연계하여 5년마다 최저주거기준의 타당성을 재검토하여야 한다.
- 4) 최소 주거면적은 주거공간 전체에 대한 최소면적 기준을 제시하는 경우와 침실 또는 거실의 최소면적 기준을 제시하는 경우로 구분되는데, 한국과 일본은 총 주거면적에 대한 최소면적을 제시하는 반면 대다수의 해외 국가에서는 총 주거면적 대신 침실 또는 거실의 최소면적을 제시하고 있음(유다은 외 2인, 「최저 및 적정 주거기준에 대한 국제 비교 연구」, 대한건축학회 논문집 통권 401호, 2022.)
- 5) 일본은 「주생활기본법(住生活基本法)」 제15조에 근거하여 수립하는 주생활기본계획에서 최저주거면적수준을 발표하며, 최저주거면적수준은 가구원수 1인은 25㎡, 2인 이상의 세대는 10㎡×가구원수+10㎡의 산식에 따라 산정됨. 다만, 3세 미만의 사람은 0.25명, 3세 이상 6세 미만의 사람은 0.5명, 6세 이상 10세 미만의 사람은 0.75명으로 산정하며, 산정된 세대 인원이 2명에 못 미치는 경우는 2명으로 함

■ 한국과 일본의 최소 주거면적 비교 ■

(단위: m²)

구분			가구원수 별 면적					
			1인	2인	3인	4인	5인	6인
한국(최소 주거면적)			14	26	36	43	46	55
일본	최소 주거면적		25	30	40	50	-	-
	유도주거 면적	도시	40	55	75	95	-	-
		일반	55	75	100	125		

- 구조·성능 및 환경기준과 관련하여 최저주거기준은 주택이 안전성·쾌적성 확보를 위하여 ‘적절한’ 방음·채광·환기 등을 갖추 것을 요구하고 있는데, ‘적절한’이란 모호한 표현을 사용하여 구체적 판단 기준이 제시되지 않음⁶⁾
- 최저주거기준은 2011년 개정 이후 변동 없이 유지되고 있으며 전통적 형태의 가구에 맞춰져 있으므로 변화된 주거환경에 대하여 현행 기준이 적합하도록 보완이 필요하다는 지적이 제기되고 있음
- 주거환경 변화와 관련하여 1인당 주거면적은 2010년 기준 28.5m²에서 2023년 36.0m²로 증가하였으며, 최저주거기준 미달 가구의 비율도 2010년 10.6%에서 2023년 3.6% 감소하였음⁷⁾



- 가구 형태에 있어서도 1인 가구의 비율은 2000년 15.5%에서 2023년 35.5%로 증가한 반면, 4인 이상 가구의 비율은 31.1%에서 13.3%로 감소함⁸⁾

6) 송민경, 「최저주거기준의 내용과 개선과제」, 『이슈와 논점』 제1783호, 2020.

7) 국토교통부, 「2023년도 주거실태조사」, 2024.12.

8) 통계청, 「인구총조사」, 각 연도

2 질문 예시

- 1) 최저주거기준은 거주자에 따라 달라지는 상대적 개념이라고 할 수 있는데, 현 주거기준은 면적, 환기, 채광 등의 일반적 기준만을 지표로 하고 있어서 사회적 약자인 장애인이나 노령자에 대한 주거기준의 개념은 마련되어 있지 않다. 특히, 고령화가 급속도로 진행되고 있는 현 상황에서 노령자 등에 대한 별도의 주거기준 마련이 필요하다고 보여지는데 이는 결국 최저주거기준의 다양화와 개별 적용상황에 대한 구체적인 지침을 필요로 한다. 현재 이러한 정책적 요구에 대하여 국토부에서 진행·검토되고 있는 방안은 무엇인가?
- 2) 최저주거기준의 가장 중요한 지표인 주거면적의 경우, 도시와 지방에 대해 동일한 기준을 적용하면 도시에 비해 지방에서 상대적으로 기준 충족이 용이할 것이므로 도시와 지방에 따라 기준도 차별화돼야 한다고 보여진다. 주거가 이루어지는 지역적 편차(도시/일반)를 고려할 때 도시와 지방에서의 최저주거기준에 대하여 각각 개별적으로 제기되고 있는 구체적인 요구사항들은 무엇인가? 국토부는 이를 바탕으로 한 주거기준 마련을 고려해 보았나?
- 3) 현재 최저주거기준은 주거복지정책의 기초지표로 활용되고 있을 뿐 아니라, 저소득층에 대한 경제적 지원의 기준으로도 활용되고 있다. 하지만, 이른바 ‘쪽방’ 등 최저주거기준에도 미달하는 공간이 여전히 주거용으로 임대되고, 해당 임대인은 임대료로 수익을 얻고 있는 상황이다. 이처럼 최저주거기준에 미달하는 주거공간이 시장에서 임대 목적으로 제공되는 것은 제도의 취지에 반하는 것으로 보이는데, 최저주거기준 미달 주택의 임대를 금지하거나 제한하는 방식으로 기준 적용을 실질화 또는 강화할 계획이 있는가? 관련 제도의 정비 논의는 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 3년간 최저주거기준 미달 거처에서 거주 중인 주거급여 수급자 통계
- ② 주거급여 수급자 중 비적정거처 거주자 비율 및 유형별 급여지급 현황

작성 자

경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4604

관련부처

국토교통부 주거복지정책과

☎ : 044-201-3360

주거급여 수급관리, 더 나아질 수 있지 않나?

1 현황 및 문제점

- 주거급여제도는 수급자격을 충족한 저소득가구에 대해 소득, 주거형태, 주거비 부담수준 등을 고려하여 임차료 또는 주택수선을 지원하는 제도임
- 2025년도 주거급여 수급 자격은 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)이 기준 중위 소득의 48% 이하인 사람을 대상으로 함⁹⁾

Ⅱ 2025년 기준 중위소득 및 주거급여 지원 대상 선정기준 Ⅱ

(단위: 원)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
2025년 중위소득	2,392,013	3,932,658	5,025,353	6,097,773	7,108,192	8,064,805	8,988,428
주거급여수급자 (소득인정액 48% 이하)	1,148,166	1,887,676	2,412,169	2,926,931	3,411,932	3,871,106	4,314,445

자료: 국토교통부, 「2025년 주거급여 사업안내」, 2025.

주: 8인 이상 가구의 급여별 선정기준은 1인 증가 시마다 7인 가구 기준과 6인 가구 기준의 차이를 7인 가구 기준에 더하여 산정함

- 주거급여는 타인의 주택 등에 거주하는 사람에게 지급하는 임차급여와 주택 등을 소유하고 그 주택 등에 거주하는 사람에게 지급하는 수선유지급여로 구분됨
- 임차급여의 지급기준을 살펴보면, 가구원수별·지역별 기준임대료¹⁰⁾를 상한으로 하여 수급자가 실제 지불하는 임차료(실제 임차료)와 기준임대료 중 적은 금액을 기준으로 임차급여가 지급됨
 - 수급가구원 중 부모와 따로 거주하는 미혼 청년은 별도로 지원됨

9) 현행 「주거급여법」은 주거급여 선정기준의 법정 하한을 중위소득의 100분의 43으로 규정하고 있는데, 2015년부터 2018년까지는 중위소득의 100분의 43, 2019년에는 100분의 44, 2020·2021년에는 100분의 45, 2022년에는 100분의 46, 2023년에는 100분의 47, 2024년에는 100분의 48의 선정기준이 적용됨

10) 기준임대료는 최저주거기준을 고려하여 지역별 및 가구원수별로 산정한 임대료로 최대 지급가능한 임차급여 수준을 말함

■ 2025년 기준 임차급여 ■

(단위: 원/월)

구분	1급지 (서울)	2급지 (경기, 인천)	3급지 (광역시·세종시· 수도권외 특례시)	4급지 (그외 지역)
1인	352,000	281,000	228,000	191,000
2인	395,000	314,000	254,000	215,000
3인	470,000	375,000	302,000	256,000
4인	545,000	433,000	351,000	297,000
5인	564,000	448,000	363,000	307,000
6~7인	667,000	531,000	428,000	363,000

자료: 국토교통부 고시 제2024-445호, 「2025년 주거급여 선정기준 및 최저보장수준」

주: 가구원수가 7인의 경우 6인 기준임대료와 동일하고, 가구원수가 8~9인의 경우 6인 기준임대료의 10%를 가산(10인 가구 이상은 동일한 방식(2인 증가 시 10% 인상)에 따라 적용)

- 수선유지급여는 최저주거기준에 도달하는 범위까지 소요되는 수선유지비용으로 수급자의 가구 규모, 소득인정액, 수선유지비 소요액, 주택의 노후도 등을 고려하여 결정함
- 수선유지급여의 수급자는 소득인정액이 기준 중위소득 48% 이하인 자 중 주택 등을 소유하고 자신이 그 주택 등에 거주하는 자이며, 주택 상태 조사 시 수선유지 적합성 여부에 따라 최종 수급 여부가 결정됨

■ 수선유지급여 지급기준 ■

구분	경보수	중보수	대보수
노후도 점수	36점 이하	36점 초과~68점 이하	68점 초과
수선비용	590만원	1,095만원	1601만원
수선주기	3년	5년	7년
보수범위	건축 마감 불량 및 채광, 통풍, 주택 내부 시설 일부 보수	주요 설비 상태의 주요 결함으로 인한 보수	지반 및 구조물의 결함으로 인한 보수

자료: 국토교통부 고시 제2024-445호, 「2025년 주거급여 선정기준 및 최저보장수준」

주: ① 생계급여 선정기준 이하인 경우 수선비용의 100%,

② 생계급여 선정기준 초과~중위소득 40% 이하인 경우 수선비용의 90%,

③ 중위소득 40% 초과~중위소득 48% 이하인 경우 수선비용의 80% 지원

주: 육로로 통행이 불가능한 도서지역(제주도 본섬 제외)의 경우, 위 수선비용을 10% 가산

- 그런데 수급권자가 주거급여 제도를 알지 못하는 경우, 주거급여 신청방법을 인지하지 못하는 경우, 주거급여 신청자 본인이 개인정보 노출에 대해 부담을 갖는 경우 등 수급권자가 주거급여를 신청하지 않아 주거급여를 받지 못하는 사각지대가 발생하고 있음

- 또한, 수선유지급여의 지급기준은 복합적이며 그에 따라 수선 순위가 결정되는 하지만, 수급 확정 이후에도 수리가 지연되어 평균 1.5년에서 2년 이상 대기하는 문제가 발생함

2 질문 예시

- 1) 특히, 고령자, 장애인 등 정보취약계층의 경우에는 주거급여 제도에 대한 인지도가 낮고, 신청 과정의 복잡성으로 인해 실제 수급에서 배제되는 사례가 발생할 가능성이 높다. 이에 대한 실태 파악은 하고 있는가? 이와 같은 복지 사각지대 해소를 위해 어떤 정책 방안을 마련하고 있는가?
- 2) 수선유지급여의 주택수리 부분은 신청자의 수급 확정 순서에 따라 신청자가 업체와 직접 계약을 하는 것이 아니라 LH를 통해서만 수리가 진행되고, 보통 대기를 해야만 하는 상황이다. 하지만, 저소득층이 수리를 신청할 정도의 상황이라면 시급한 수리가 대부분일 것이므로 행정편의적인 방식을 고수할 일이 아니다. 수급자가 LH를 통해서만 수리하는 방식을 폐지하고 수리가 필요하다는 점만 확인이 되면 직접 수리업자에게 요청할 수 있도록 하는 방향으로 개선하는 방안이 보다 합리적이지 않나? 국토부는 이를 포함한 개선방안을 고민해 보았나?
- 3) 주거급여 외에도 지자체별 주거지원 프로그램, 장애인 주거개선 사업, 긴급복지 주거비 등이 존재하는데, 주거급여 수급자와의 중복지원 관리가 제대로 이뤄지고 있는지 의문이다. 주거복지 관련 개별 제도 간의 정보 연계 및 통합 점검 체계를 갖추고 있는가? 이중수급·누락 문제에 대해 정기적으로 실태를 점검·파악하고 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 3~5년간 주거급여 신청자 대비 수급자 통계(연령, 장애 등록 여부, 가구유형별 구분)
- ② 최근 3년간 수선유지급여 신청 건수, 수리 완료 건수, 신청자 수급 확정 이후 수리까지 소요기간

작성자

경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4604

관련부처

국토교통부 주거복지지원과

☎ : 044-201-3358

주거취약계층에게 어떻게 지속적인 주거상향지원을 할 것인가?

1 현황 및 문제점

- 주거취약계층 주거상향지원사업은 열악한 주거환경에서 거주하거나, 긴급 주거지원이 필요한 주거취약계층에게 공공임대주택을 우선 공급하고 정착을 지원하는 사업임
- 주거취약계층 주거상향지원사업은 주거취약계층의 주거권을 보장하고자 2020년부터 시행되었으며, 이주가 필요한 주거취약계층 발굴부터 이주 가능한 공공임대주택의 물색, 이사비 지원까지 공공임대주택 이주·정착에 이르는 전 과정을 지원하는 사업임
- 지원내용으로는 임대주택(공공·민간) 물색 및 알선, 임대주택 보증금 대출 지원, 이주과정에 필요한 이사비, 및 생필품(생활용품, 주방용품, 식료품, 의약품 등) 지원, 장애인, 고령자 편의시설 지원 등이 있음
- 주거복지로드맵 2.0¹¹⁾에 따라 주거상향 지원사업의 우선지원 공공임대 물량 공급목표를 2020~2025년까지 총 4만호로 설정하였고, 2023년에는 연간 공급량이 1만호를 초과하였음

■ 주거상향 지원사업에 따른 이주 가구 현황 ■

(단위: 호)

연도	2021	2022	2023	2024	2025.6
이주 가구	6,026	7,036	10,671	12,300	5,742

자료: 국토교통부

■ 2024년 시·도별 이주 가구 현황 ■

(단위: 호)

시·도	서울	인천	경기	부산	울산	강원	충북	대전	세종
이주가구	5,468	1,009	3,623	587	54	108	171	149	7
시·도	충남	전북	광주	전남	대구	경북	경남	제주	합계
이주가구	190	104	174	44	255	76	253	26	12,300

자료: 국토교통부

11) 국토교통부, “내 삶을 바꾸고, 지역·주민과 함께하는 주거복지 2.0 시대”, 보도자료

- 주거상향 지원사업의 대상이 되기 위해서는 무주택 구성원이라는 요건이 요구됨에 따라 자가주택 거주자인 경우에는 거주가 불가능할 정도로 열악한 주거환경에 놓여있더라도 지원 대상에서 제외됨
- 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 제3조에 따르면 주거지원 사업의 이주 대상으로 선정되기 위해서는 쪽방·고시원·비닐하우스 거주자, 가정폭력 피해자, 18세 미만 아동이 있는 최저주거기준 미달가구 등 주거취약계층에 해당하고, 소득·자산 요건 및 무주택 요건을 충족하여야 함
- 이로 인해 자가주택 거주자는 소득·자산 요건을 충족하는 취약가구에 해당하고 주택이 구조안전상 심각한 결함으로 인해 거주가 불가능한 상황이라 하더라도 주거상향 지원사업의 대상에서 제외되며, 이처럼 거주불가 주택으로 판단되는 경우에는 주거급여 수급자에 해당 하더라도 수선유지급여도 받을 수 없어 주거복지 사각지대가 발생하게 됨

2 질문 예시

- 1) 주거상향 지원사업의 지원 대상이 되기 위해서는 무주택자의 요건을 충족해야 한다. 하지만, 주택이 구조안전상 심각한 결함으로 인해 거주가 불가능하여 소득·자산 요건 범위 내의 주거 취약가구에 해당함에도 자가주택 거주자라는 이유만으로 지원 대상에서 제외되는 사각지대가 발생한다. 이러한 저소득 자가소유자에 대한 실질적인 보호 대책은 마련되어 있는가?
- 2) 열악한 주거환경에 처한 주거취약계층이 주거상향 지원사업을 통하여 이주하고 난 후에도 여전히 이전 주택은 남아 있고, 누군가는 그곳에 거주하게 된다. 비적정 주택이 없어지지 않는 한 열악한 주거환경에서 사람은 계속 거주하게 될 것이므로, 근본적으로 주거취약계층의 주거환경을 개선하고 주거 안정을 이루기 위해서는 이러한 비적정 주택을 줄여야 한다고 보여진다. 주거상향지원사업의 부산물로 남겨지는 열악한 비적정주택은 그대로 둘 건가? 대책은 강구하고 있는가?
- 3) 주거취약계층 주거상향 지원사업에서 지원하는 임대주택은 주거취약계층에게 무상 지원하는 것이 아니라 임대 방식으로 운영하기 때문에, 대상자는 주거 이전 후에도 임대료를 납부할 수 있는 안정적인 근로 유지가 필요할 것이다. 특히, 기존 주거지에서 생계활동을 유지하던 고령자, 장애인의 경우 새로운 거주지에서 소득 활동이 단절되면 오히려 주거 불안정이 재발

할 수 있다. 이에 대상자가 소득 활동을 할 수 있도록 고용 연계, 지역 일자리 프로그램 연계 등의 지원 방안도 함께 제공될 필요가 있어 보이는데 국토부는 이에 대하여 검토한 바가 있는가? 있다면 어떠한 방식으로 이루어지고 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 주거지원과 연계한 자활센터, 지역 일자리 연계, 고용서비스 제공 사례

작성 자

경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4604

관련부처

국토교통부 주거복지정책과

☎ : 044-201-4740

외국인의 국내 부동산 거래, 두고보기만 할 건가?

1 현황 및 문제점

- 외국인의 국내 부동산 구매가 증가하고 있는 가운데 외국인의 부동산 매매 관련 불법행위가 보고¹²⁾되고 있으며 최근 국내 대출규제에 따른 내국인 역차별 등이 쟁점이 되고 있음
- 2024년 말 기준 외국인 주택수는 100,216호, 소유자수는 98,581명으로 2023년에 비하여 각각 9.6%, 9.8% 증가하였고¹³⁾ 특히, 수도권에 외국인 주택의 73.7%가 위치함(경기도 39.1%, 서울 23.7%, 인천 10%)¹⁴⁾
- 외국인의 국내 주택 소유는 단독주택(8.7%)보다 아파트(60.5%), 연립세대(30.8%) 등 집합건물(아파트·오피스텔·다세대주택·집합상가 등)에 집중되어 있음¹⁵⁾

■ 최근 5년간 외국인의 집합건물 매수 추이(2020~2024) ■

(단위: 건)

구분		2020	2021	2022	2023	2024	총합
매수	전체	14,402	13,632	10,681	12,031	13,630	64,376
	수도권	11,555	10,024	7,566	8,780	10,088	48,013
	그 외 지역	2,847	3,608	3,115	3,251	3,542	16,363
*순매수 (수도권)		7,816	6,078	5,057	6,161	6,649	31,761

자료: 대한민국 법원 등기정보광장(최종검색일: 2025.7.18.)(<https://data.iros.go.kr>)

* 순매수= 매수-매도

- 최근 5년(2020~2024) 동안 외국인 집합건물의 매도 및 매수는 75% 넘게 수도권에서 이루어지고 있으며 순매수량은 2022년부터 증가추세이며 대출규제의 대상 지역인 수도권에 외국인 매수가 집중됨
- 외국인은 주택담보대출을 받을 때 내국인과 동일하게 대출 규제(한도 6억 원)가 적용되지만 6개월 내 전입해야 하는 의무, 다주택자의 주택담보대출 규제 등이 적용되기 어려움

12) 국토교통부 보도자료, 『외국인 부동산 이상거래 기획조사 결과 위법 의심거래 282건 적발』, 2024.12.22.

13) 한국부동산원, 「외국인주택소유현황」(최종검색일: 2025.7.7.)(<https://www.reb.or.kr/r-one/portal/main/indexPage.do>)

14) 국토교통부 보도자료, 「'24년 말 기준 외국인 토지·주택 보유통계」, 2025.5.30.

15) KOSIS 국가통계포털, 「주택유형별 외국인주택소유현황」

- 외국인은 자국의 은행을 통해서 부동산 구입 자금을 조달할 수 있으며 가족관계 확인을 통한 다주택 보유 여부를 파악하기 어려워 관련 증과세 회피가 가능함
- 우리나라뿐 아니라 세계적으로 외국인의 부동산 구매로 인한 부동산가격 상승에 대한 우려는 논란이 되고 있으며 외국인을 대상으로 하는 규제도 늘어나고 있음¹⁶⁾

■ 해외의 외국인 부동산 구매 규제 사례 ■

국가	규제내용
호주 및 캐나다	• 외국인이 기존주택을 구매하는 것을 일시적으로 금지하고 외국인의 부동산 매입 금지조치를 2027년까지 연장함
싱가폴	• 외국인은 주거용 부동산 구매시 추가 구매자인지세를 지불
중국	• 토지에 대한 사용권만을 취득할 수 있음
미국 및 일본	• 국가안보차원에서 군부대 근처 민감한 지역들에서의 외국인의 토지 및 건물 소유 및 이용을 금지하고 있음

자료: 호주 재무부 보도자료, 『Albanese Government clamping down on foreign purchase of established home and land banking』, 2025.2.16.; 캐나다 재무부 보도자료, 『Government announces two-year extension to ban on foreign ownership of Canadian housing』, 2024.2.4.; 싱가포르 국세청(최종검색일: 2025.7.3.)(<<https://www.iras.gov.sg/>>)

- 제22대 국회에서는 「부동산 거래신고 등에 관한 법률 일부개정법률안」이 19건 발의되었는데 2건이 철회되었고, 17건 중 외국인의 국내 부동산 취득규제와 관련된 것은 12건임
- 그 외에 외국인의 국내 부동산 취득규제와 관련하여 「군사기지 및 군사시설 보호법 일부개정법률안」(의안번호 제2210845호) 1건, 「소득세법 일부개정법률안」(의안번호 제2210595호) 1건이 발의되었음
- 2025년 8월 21일 정부는 수도권을 중심으로 외국인 토지거래허가구역을 지정하여 실거주 의무, 자금조달계획 및 입증자료 제출 등 외국인의 부동산투기 방지대책을 발표함¹⁷⁾

2 질문 예시

- 1) 정부가 서울을 포함하여 수도권 대부분을 외국인 토지거래허가구역으로 지정했으나 외국인 부동산 투자수요가 증가하고 있는 부산과 제주 등의 주요 관광지는 규제대상에서 제외되었

16) 임슬기 외, 「외국인 부동산 취득: 동향 및 함의」, 『법경제학연구』, 제19권 제1호, 2022.

17) 국토교통부 보도자료, 『실거주하지 않는 외국인, 수도권 주택 못 산다』, 2025.8.21.

다. 풍선효과로 투자수요 및 매수의 증가를 우려하는 목소리에 대한 국토교통부의 대책은 무엇인가? 준주거시설인 오피스텔은 규제대상에서 제외되었는데 그 이유는 무엇인가? 고가오피스텔로 투자수요가 몰리는 경우 어떻게 대처할 것인가?

- 2) 내국인과 달리 외국인은 세대원 파악이 어려워 다주택자 중과세 등 세금 규제의 실효성을 떨어뜨리는 요인으로 지적되고 있으며, 다주택 여부 파악과 정확한 부동산 매매, 전·월세, 대출 현황을 파악하기 위한 구체적인 조사 및 통계 데이터 구축이 시급하다는 지적도 있다. 국토교통부는 타 부처와의 협력을 통해 관련 데이터시스템을 구축하고는 있는가? 현재 어느 정도까지 진행되었는가?
- 3) 외국인의 국내 부동산 취득에 상호주의 원칙을 적용해야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있으며 상호주의에 대한 시행령 미비로 실효성이 떨어진다는 의견이 있다. 현재 국회에서 발의된 상호주의 적용법안(「부동산 거래신고 등에 관한 법률 일부개정법률안」)에 따라 상호주의를 강행규정으로 전환시에 국토교통부가 실효성을 높일 방안이 있는지? 있다면 무엇인지?
- 4) 국토교통부가 발표한 대책은 외국인이 해외에서 거액을 대출받아 국내 부동산을 사도 자금조달계획서 제출만 요구되는 등 어떻게 규제할지에 대한 언급은 아직 없는 것으로 보이는데, 향후 국토교통부에서 외국인의 국내 부동산 매매 관련 불법행위를 억제하고 내국인과의 형평성을 맞추기 위해 검토 중인 추가적인 제도개선 방안에는 어떤 것들이 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 지난 5년간(2020~현재) 토지거래허가구역 내의 외국인 부동산 거래(건), 소유자의 국내거소확인서 제출/소명 대상 및 연도별 국내거소확인서 제출률(지역별, 연도별 구분)
- ② 지난 5년간(20~24년) 반기별(각 반기말 기준) 외국인의 17개 시도별 주택, 토지매매(건수, 금액), 보유현황
* 주택의 경우 해당 주택의 매매가격 조사 별도 요망

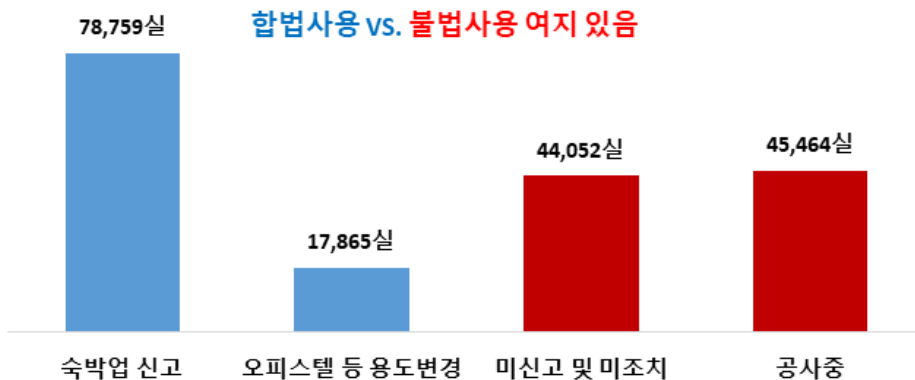
작 성 자 경제산업조사실 국토해양팀
☎ : 02-6788-4605
관련부처 국토교통부 토지정책과
☎ : 044-201-5534

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 됨¹⁸⁾
- 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 하였음¹⁹⁾

■ 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 높음²⁰⁾

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

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

20) 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 함²¹⁾
- 국토교통부는 2025년 9월 말까지 숙박업 신고 예비 신청을 하면 2027년 말까지 이행강제금²²⁾ 부과를 유예하기로 하였음²³⁾
- 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 있음²⁴⁾

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 등²⁵⁾ 수분양자와 시행

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

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

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

24) 김원, 「줄잇는 ‘집단소송’... ‘부실 뇌관’이 된 ‘생활형 숙박시설」, 『중앙일보』, 2024.9.2.

25) 이창복, 「오피스텔로 전환 ‘마곡 르웨스트’, 끝나지 않은 갈등[부동산팀의 비즈워치]」, 『동아일보』, 2024.12.2.

사간의 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 커서²⁶⁾ 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 정보제공을 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

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

작 성 자

경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4605

관련부처

국토교통부 건축정책과

☎ : 044-201-3757

도심융합특구, 실효성있는 제도인가?

1 현황 및 문제점

- 정부는 2020년 9월 지방대도시에 지역혁신거점을 마련하기 위해 도심융합특구조성 계획을 발표하였으나 5년이 돼가는 현재까지 사업추진이 더디고 지원방안 및 제도적 기반의 부재가 지적됐음²⁷⁾
 - 2023년 도심융합특구는 「도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법」(이하 ‘도심융합특구법’이라 함) 제9조에 따라 지방 도시의 도심에 산업·주거·문화시설 등을 복합하여 조성하도록 하였으나 도심융합특구 조성사업에 대한 중앙정부의 지원방안은 구체적으로 정립되어 있지 않고 기업지원에 대한 구체적인 대안제시 등도 없었음
 - 도심융합특구 사업은 2023년 5월에 국고보조사업 연장평가에서 실집행을 부진, 관련법 부재 등으로 ‘즉시폐지’ 평가를 받고 「도심융합특구법」이 상임위를 통과하여 재평가에서 ‘정상추진’으로 평가가 조정됐지만 2024년도 국토교통부 본예산에는 요청액 20억 원이 모두 반영되지 못한 때도 있었음²⁸⁾
 - 2023년 9월 지방시대 선포식에서 도심융합특구는 4대 특구 중 하나로 발표되었으나 재원 조달에 대한 내용은 없었음²⁹⁾
 - 「도심융합특구 특별법」제24조³⁰⁾에도 불구하고 지역발전협약제도의 한계가 뚜렷하고 사업 타당성조사나 예타의 필요성 등 추진과정의 복잡함도 문제로 제시됨
- 정부는 효과적인 운영체계 확보, 특구조성의 재원마련 등을 골자로 한 계획을 마련함
 - 정부의 도심융합특구 조성을 위한 주요 지원사항으로 도시·건축규제를 완화하여 고밀 복합 개발, 국·공유지 사용료·부담금 감면, 임시허가·실증특례 등이 있으며 도심융합특구로 입주기업과 기업의 종사자를 위한 지원도 제공하기로 함³¹⁾

27) 정동진, 「초당적 지역 발전법 나왔다…도심융합특구 예타 면제 추진」, 『SBS Biz』, 2025.7.2.

28) 대전일보, 「[사설] 법만 만들어 놓고 예산은 없는 도심융합특구」, 2023.11.22. 홍찬성, 「내년 도심융합특구 국고보조사업 예산 '0원'…사업지연 위기」, 『뉴시스』, 2023.11.12.

29) 이우정, 「도심융합특구 추진 현황과 쟁점 사항」, 『지방정부 정책&이슈』, 대한민국시도지사협의회, 2023.

30) 도심융합특구 지원을 위한 국가와 지방자치단체 간 협력의 지역발전투자협약제도에 대하여 명시함

31) 국토교통부 보도자료, 『부산·대구·광주·대전·울산 '도심융합특구' 지정...판교형 테크노밸리 본격 착수』, 2024.11.7.

- 도심융합특구내 기업이 밀집된 구역을 기회발전특구로 지정하고 세제지원을 강화하기로 하고 기업종사자의 안정적인 주거를 위해 주택공급에 관한 규칙 개정을 추진하고 주택을 특별공급하여, 청년전용 주택기금 대출과 연계해 지원하는 방안도 검토하기로 함
- 1인 가구를 위한 창업지원주택, 청년특화 임대주택 등 기업종사자를 위한 맞춤형 주거지원도 강화할 예정임
- 현재 선도사업으로 선정된 5개의 광역시(광주, 대구, 대전, 부산, 울산)는 도심융합특구기본계획을 수립한 후 2024년 11월 1일에 국토교통부의 승인을 받고 현재 사업을 추진 중임
- 2025년 4월 22일 국토교통부는 국토연구원을 통해 「도심융합특구 종합발전계획 수립 연구 용역」을 착수함³²⁾

■ 도심융합특구 지정현황 ■

구분	대구광역시	광주광역시	대전광역시	부산광역시	울산광역시
선정일	2020.12.22.	2020.12.22.	2021.3.10.	2021.11.24.	2022.12.15.
위치	경북도청 이전부지, 경북대학교, 삼성창조캠퍼스	상무지구 일원 (김대중컨벤션센터, 상무시민공원, 구 상무소각장 등)	KTX 대전역 일원 충남도청 이전지 일원	해운대구 반여동 센텀 2	울주군 울산 KTX역세권, 중구테크노파크 일원
면적	약 98만㎡	약 85만㎡	약 124만㎡	약 191만㎡	약 193만㎡
사업비	7천872억 원	1조 5,790억 원	1조 9,090억 원	2조 411억 원	3조 5,704억 원
기간	2024년~2035년	2024년~2031년	2024년~2035년	2024년~2030년	2024년~2034년
사업구상	UAM, 스마트로봇, 반도체 관련 기업 입주, 연구·개발·공간 및 경북대학교 도시첨단 산업단지 조성 등	AI, 모빌리티 분야의 미래 첨단산업 집적·혁신 생태계의 중심지로서 산업·주거·문화의 기능이 융합된 플랫폼 구축	대덕특구 기반 첨단지식·기술·문화 산업 확산, 창업허브 조성 및 지역 문화와 연계	스마트 선박, 로봇, 지능형 기계, IT 분야 등 부산의 주력 산업 및 미래 제조업 혁신공간 조성 과 복합인프라 구축	미래형 모빌리티, 이차전지, 미래화 혁신소재 등 지식·기술·인프라를 혁신 인재·기업과 결합하여 지역성장을 도모

자료: 김예성, 「도심융합특구 추진동향과 향후 과제」, 『이슈와 논점』, 국회입법조사처, 2022.01.14., 국토교통부 보도자료, 『울산 도심융합특구 선도사업지 선정』, 2022.12.19., 국토교통부 보도자료, 『부산·대구·광주·대전·울산 '도심융합특구' 지정...판교형 테크노밸리 본격 착수』, 2024.11.7

32) 국토교통부 보도자료, 『'도심융합특구 종합발전계획' 수립 착수』, 2025.4.22.

2 질문 예시

- 1) 「도심융합특구법」 제3조는 국가와 지방자치단체가 도심융합특구 조성 및 육성에 필요한 예산을 확보하도록 명시하고 있어 국비지원의 근거가 마련되기는 했으나, 동법 제34조제3항에서는 “국가 및 지방자치단체는 도심융합특구의 조성 및 육성을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다”고만 명시하고 있다. 도심융합특구의 핵심산업(AI, 첨단산업)이 특구에 입주하고 고용창출을 통한 산업 육성과 지방의 거점화를 위해서는 국토교통부와 산업자원부, 기획재정부 등과 협업도 필요한데 이와 관련하여 확정된 구체적 지원방안이 있는가? 국토부는 특구 내 기업을 어떻게 지원할 계획인가?
- 2) 2025년 4월 29일 국회에서는 체계적이고 신속한 도심융합특구 사업을 추진하기 위하여 대전·대구·광주·부산·울산 특구 국회의원이 함께 도심융합특구 발전포럼을 출범하였다고 이 포럼의 운영위원회에는 국토교통부도 포함되었다. 기업투자와 청년 일자리 창출 등 광역성장거점 사업의 지원을 위하여 국토교통부가 진행하고 있는 사업은 무엇이며 어느 정도까지 진행되었는가?
- 3) 현행법은 도심융합특구의 기반시설 설치비용을 지방자치단체, 지방공기업 등 사업시행자가 부담해야 되는 어려움이 많아 발의된 「도심융합특구법 일부개정법률안」에서는 기반시설 설치비용 중 100분의 50 이상을 국가가 지원할 것을 명시하고 있다. 이에 대한 국토교통부의 의견은 어떠한가?
- 4) 광역시에 특구를 조성하는 것은 오히려 그 주변의 인구나 기업을 빨아들여 쇠퇴시킬 수 있는 빨대효과를 유발할 수 있다는 의견이 있다. 국토교통부는 이러한 부작용의 최소화를 위하여 어떤 대책을 세우고 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 선도사업으로 선정된 5개의 광역시(광주, 대구, 대전, 부산, 울산)의 도심융합특구기본계획
- ② 5개의 광역시의 도심융합특구로의 기업유치 현황 및 국토교통부의 지원현황
- ③ 도심융합특구 관련 예산 현황

작성자 경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4605

관련부처 국토교통부 성장거점정책과

☎ : 044-201-3649

세종시 사례를 통해 얻을 수 있는 지방 상가공실 문제해결의 교훈은?

1 현황 및 문제점

- 전국적인 경기침체와 상권 위축으로 2025년 2분기의 전국 상가의 공실률은 상승한 반면, 임대료 및 투자수익률은 하락하였음
- 서울의 경우 중심상권으로 유동인구가 집중되어 임대시장에서 상승세를 이어가고 있으나, 지방은 경기침체 및 폐업 증가로 상권이 침체하여 임대시장에서 하락세를 보이고 있음
 - 임대가격지수도 서울을 제외하고 16개 시도에서 하락함

■ 임대가격지수 변동 ■

(임대가격지수, 2024년 2분기=100, 단위: p, 전기비, 전년동기비 %)

구분	2023				2024				2025			
	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	2분기	전기비	전년 동기비
상가통합	-	-	-	-	100.0	100.0	99.9	99.8	99.6	99.4	-0.13	-0.56
중대형상가	100.1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	99.8	99.7	99.6	-0.10	-0.43
소규모상가	100.6	100.4	100.3	100.2	100.1	100.0	99.9	99.7	99.4	99.2	-0.21	-0.83
집합상가	100.3	100.2	100.2	100.1	100.0	100.0	99.9	99.7	99.5	99.3	-0.15	-0.69

자료: 한국부동산원 보도자료, 『'25년 2분기 상업용부동산 임대동향조사 결과 발표』, 2025.7.31.

- 한국부동산원에 따르면 최근 중대형·소규모·집합상가 공실률이 서울·경기·인천을 제외하면 대부분 전국 공실률보다 높고, 특히 세종시는 중대형상가의 공실률이 전국에서 제일 높음

■ 2025년 2분기 상가공실률 현황 ■

(단위: %)

상가유형	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
중대형	13.4	8.7	14.5	17.4	12.6	15.6	14.9	16.5	26.7
소규모	7.5	5.1	7.9	8.7	10.4	7.5	8.7	6.5	6.5
집합	10.5	9.3	9.0	12.2	9.3	8.4	9.3	21.4	12.3
상가유형	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
중대형	10.8	15.7	20.2	14.1	18.2	13.7	19.0	17.7	11.1
소규모	6.7	6.5	8.9	6.7	7.2	9.8	8.8	9.4	2.4
집합	5.5	18.7	15.7	10.8	16.4	23.2	26.7	13.9	16.5

자료: 한국부동산원 보도자료, 『'25년 2분기 상업용부동산 임대동향조사 결과 발표』, 2025.7.31.

- 상가공실률을 낮추는 해결방안으로는 민간기업과 공공기관 유치, 지역화폐 발행 확대, 관광 숙박시설 확충, 전통시장의 활용 등 주로 지역경제 활성화와 연계한 방안이 제시³³⁾ 되었으나 최근에는 상업용지 총량 관리 및 주거 용지로의 전환 등 새로운 방식이 모색되고 있음
 - 특히, 공실률이 높은 세종시의 경우 상가 공실 해소 및 상권 활성화를 위해 ‘세종상가공실 박람회’를 개최하기도 하였음³⁴⁾
- 공실상가 문제를 해결하기 위하여 세종시, 행정중심복합도시건설청, 한국토지주택공사는 ‘상가활성화 종합대책’으로 상업용지 면적을 도시 전체 총량으로 관리하고 일부 상업용지는 공공기관, 주거 및 자족 용지 등으로 전환하기로 함³⁵⁾
 - 2025년 6월 30일 제2차 상가공실 대응 전략회의가 열렸으며 ① 상인회 조직을 원하는 상점가를 대상으로 컨설팅 연계 등 등록절차 지원, ② 상가 허용용도 완화, 소규모 관광숙박 시설 확충을 위한 지구단위계획 변경 고시 등이 제시됨³⁶⁾

2 질문 예시

- 1) 공실 상가를 감축하기 위한 상가활성화 대책의 일환으로 다양한 방안이 제시되었으나 전국 상가의 공실률은 계속 증가하고 있어 기존 상가의 용도를 주거용으로 전환하는 방안을 유력하게 검토하는 것으로 보인다.³⁷⁾ 상가의 경우 주거용으로 용도를 변경하면 난방 및 배관 등의 구조변경이 뒤따라야 할 경우가 많으며 대개 위치가 대로변에 있어 주거환경이 악화될 수 있다는 문제가 있는데 구조변경 관련 비용 마련과 주거환경 보호를 위한 방안은 무엇인가?
- 2) 상가의 높은 공실률은 시행자와 건설사업자의 수익성을 위하여 정확한 수요예측 없이 상가비용을 높게 잡아 발생한 공급과잉이 주원인으로 꼽히고 상가를 분양할 때 높은 분양가를 책정해서 팔아도 특별한 규제가 없는 점 또한 이유로 지적되고 있다. 이와 관련하여 국토교통부는 적정비용의 상가공급규모를 산정하기 위한 노력을 기울였는가? 합리적으로 수요예측을 강화하고 수익모델을 검토하여 상업용지의 과잉공급을 제어할 장치를 마련해야 할 텐데 국토교통

33) 국회입법조사처, 『2024 국정감사 이슈분석』, 2024.

34) 세종특별자치시(최종검색일: 2025.7.22.)(https://www.sejong.go.kr/bbs/R0071/view.do?nttId=B000000119510Cq2kS7f&mno=sub02_01)

35) 행정중심복합도시건설청 보도자료, 『세종시 빈 상가, 새로운 희망으로 채워 간다!』, 2024.11.20.

36) 류용규, 「“하반기에 공실 상가 용도완화 조치” 세종시-행복청-LH, 『세종의 소리』, 2025.6.30.

37) 김유진, 「“10곳 중 1곳은 임대 문의”...“상가→주택용지 변경” 공실 해법되나, 『조선비즈』, 2025.6.5.

부는 구체적으로 어떤 수단을 강구하고 있나?

- 3) 상가공실이 늘어나는 원인은 인구증가의 정체, 소비패턴의 변화, 수급의 불균형 등 다양하지만 그 중에서도 상업지역의 비주거시설 의무비율이 높은 것이 특히 주목되어 상업지역의 비주거시설 비율을 완화하는 추세이다. 비주거시설 비율은 지자체의 도시계획조례를 통해 결정되는데 국토교통부에서는 지자체를 대상으로 비주거시설 비율 완화·폐지에 대한 가이드라인을 제시하고 있는가? 있다면 그 기준은 무엇인지?
- 4) 상가공실률을 낮추는 데 초점을 맞춘 상업지역의 비주거시설 비율 완화 및 용도변경은 공실률 감소에 직접적인 효과가 있을 것으로 보인다. 그러나 근본적으로는 상권을 활성화하여 궁극적으로 지역경제를 살리는 방안이 따로 마련되어야 할 것으로 보이는데, 이를 위하여 국토교통부가 추진하는 사업은 무엇인가? 타 부처 및 민간과의 협업이 요구된다면 어떤 것들이 있었으며 그 결과로 어떤 성과를 거두었는가?

추가 요구 자료

- ① 상가활성화 종합대책 관련 자료
- ② LH가 추진하는 상업기능 활성화 연구용역 관련 자료
- ③ 지자체의 상업지역의 비주거시설 비율 관련 현황

작성자

경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4605

관련부처

국토교통부 주택토지실 부동산평가과

☎ : 044-201-3424

바닥충격을 성능 미확보에 따른 손해배상은 적정한가?

1 현황 및 문제점

- 바닥충격을 성능검사는 주택건설사업을 시행하려는 사업주체가 사용검사³⁸⁾를 받기 전에 바닥충격음 차단구조의 성능을 검사받아 그 결과를 사용검사권자에게 제출하고, 성능검사 결과가 성능검사기준에 미달하는 경우 사업주체에게 보완 시공, 입주예정자에 대한 손해배상 등의 조치를 권고할 수 있도록 하는 제도임
- 공동주택에서 발생하는 층간소음을 완화하기 위하여 법령 및 제도개선과 바닥충격음 성능을 확보하기 위한 논의가 지속적으로 이루어지고 있으나, 층간소음 민원은 매년 7,000건 이상 발생하고 있음
 - 2024년 기준, 층간소음 이웃사이센터에 접수되는 층간소음 민원은 1단계(전화상담) 33,027건, 2단계(추가 전화상담 및 현장진단) 7,033건임
 - 층간소음으로 인한 갈등 및 분쟁이 사회적 문제로 대두되면서 2022년 2월 3일 「주택법」 제41조의2(바닥충격음 성능검사) 규정이 마련되었으나, 해당 규정이 적용된 이후인 2023년과 2024년에도 층간소음 민원은 이전과 비교하였을 때 크게 개선되지 못하고 있음

■ 층간소음 민원 현황 ■

(단위: 건)

구분	1단계 (전화상담 서비스)		2단계(현장진단 서비스)					합계
	접수	처리	접수	추가 전화상담	현장진단			
					방문상담	소음측정	소계	
2020년	42,250	42,250	12,139	10,711	714	183	897	11,608
2021년	46,596	46,596	9,211	8,412	1,088	391	1,479	9,891
2022년	40,393	40,393	7,771	6,116	1,035	458	1,493	7,609
2023년	36,435	36,435	7,064	5,708	1,252	376	1,628	7,336
2024년	33,027	33,027	7,033	5,224	1,420	468	1,888	7,112

자료: 한국환경공단(층간소음 이웃사이센터)

38) 주택건설사업 또는 대지조성사업을 하려는 사업주체는 사업이 완료된 경우 주택 또는 대지에 대하여 시장·군수·구청장의 사용검사를 받아야 함(「주택법」 제49조)

- 바닥충격을 성능검사를 담당하는 국토안전관리원의 제출자료에 따르면, 2023년 이후 바닥충격을 성능검사 결과에서 합격판정을 받은 공동주택단지는 19개 현장의 26건³⁹⁾ 검사에서 합격 17건, 불합격 7건, 불합격 후 재검사 미신청 2건으로 나타남
- 바닥충격을 성능검사 결과가 성능검사기준에 미달하더라도 보완 시공 및 손해배상 등의 조치는 권고사항이므로 성능검사 결과가 불합격이더라도 재검사를 신청하지 않을 수 있음
- 사용검사권자는 바닥충격을 성능검사 결과가 성능검사기준에 미달하는 경우 사업주체에게 보완 시공 및 손해배상 등의 조치를 권고할 수 있는데, 사업주체는 보완 시공 후 성능검사결과에 대한 불확실성 및 준공 지연 등에 대한 부담이 있으므로 보완 시공보다 손해배상 조치를 선택할 가능성이 큼
- 특히, 바닥충격을 성능을 확보하기 위해서 사업주체가 손해배상 조치를 선택하더라도 손해배상의 대상 및 손해배상액 등에 대한 명확한 규정이 없음
- 손해배상의 대상은 바닥충격을 성능이 미흡한 주택에 입주하여 소음을 유발하는 세대, 층간소음으로 불편을 겪는 세대, 바닥과 벽을 공유하는 위·아래·옆 세대 등이 될 수 있음
- 손해배상액의 경우, 2024년 1월 국토안전관리원은 “공동주택 바닥충격을 손해배상 가이드라인”을 마련하였으나, 가이드라인에서 제시한 손해배상액⁴⁰⁾의 추정치가 과도하고, 손해배상보다 보완 시공에 대한 요구가 크다는 의견이 있음

2 질문 예시

- 1) 바닥충격을 성능이 보완 시공을 통해 개선되지 않으면 층간소음은 지속적으로 발생할 수 있으며, 입주자가 변경될 때마다 층간소음으로 인한 분쟁 및 갈등도 지속될 수 있다.
 - ① “공동주택 바닥충격음 손해배상 가이드라인”에서는 손해배상의 수준을 결정하는 요인으로 바닥충격음 허용기준 초과, 분양면적, 분양가를 제시하고 있으며, 손해배상 횟수 및 대상 등은 반영하지 않고 있다. 바닥충격음 성능검사 결과가 성능검사기준에 미달하여 사업주체가 입주자등에게 손해배상 조치를 택한 경우, 기존 입주자 이주 등으로 입주자가 변경되어

39) 바닥충격음 성능검사는 주택 각 세대의 평면유형(平面類型), 면적 및 층수 등을 고려하여 세대단위별로 성능검사를 실시할 세대를 무작위로 선정하여 실시함

40) 손해배상액은 뜬바닥 구조 시공비 총액과 슬래브 두께 증가 비용 및 입주자채보상금을 반영하여 산정하고, 지역별 분양가를 반영하여 추정함

층간소음에 대한 손해배상을 재차 요구할 가능성이 높다. 사업주체는 기존 입주자에게 손해배상을 하였더라도 이후 새로운 입주자에게 손해배상 조치를 반복적으로 시행하여야 하는가?

- 2) “공동주택 바닥충격음 손해배상 가이드라인”의 손해배상액 추정기준에 따르면, 배상액을 산정할 때 구조 시공비 및 슬래브 두께 증가에 따른 비용은 면적에 따라 달라지게 되는데, 층간소음으로 인한 입주자 피해에 대한 배상액이 주택 면적에 따라 달라질 수 있어 입주자의 형평성 문제를 유발할 수 있다. 손해배상액을 산정할 때 주택 면적이 우선되어야 하는가, 예상되는 소음피해 정도가 우선되어야 하는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 주택건설사업주체는 바닥충격음 성능검사기관으로부터 성능검사기준에 따라 바닥충격음 차단구조의 성능을 검사를 받아 그 결과와 결과에 따른 조치사항을 사용검사권자에게 제출하여야 하고, 사용검사권자에게 제출한 조치결과를 입주예정일 전까지 입주예정자에게 알려야 함(2024년 1월 16일 신설). 바닥충격음 성능검사 결과를 미충족하여 손해배상 조치를 한 사례와 손해배상액 규모

작성자

경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4608

관련부처

국토교통부 주택건설공급과

☎ : 044-201-3366

공동주택의 시공품질검사, 실효적인가?

1 현황 및 문제점

- 공동주택의 입주예정자는 주택의 사용검사 전에 주택의 공사 상태를 미리 점검할 수 있으며, 주택건설사업을 시행하는 사업주체(이하 '사업주체')는 입주예정자가 주택의 공사 상태를 미리 점검(이하 '사전방문')할 수 있게 하여야 함
 - 입주예정자는 사전방문 결과 하자(공사상 잘못으로 인하여 균열·침하(沈下)·누수 등이 발생하여 안전상·기능상·미관상의 지장을 초래할 정도의 결함)가 있다고 판단하는 경우 사업주체에게 보수공사 등 적절한 조치를 해줄 것을 요청할 수 있음
 - 사업주체는 조치 요청을 받은 하자에 대하여 사용검사 전까지 보수공사 등 적절한 조치를 완료하여야 하고, 하자가 아니라고 판단되는 사항의 경우 사용검사권자에게 하자 여부의 확인을 요청할 수 있음
- 주택의 사전점검에 따른 입주예정자의 하자 요청은 매년 증가하는 추세임
 - 인천의 경우, 사전점검을 통해 입주예정자가 하자에 대해 조치를 요청한 건수는 2021년 153,891건에서 2023년 1,441,898건으로 10배 가까이 증가함
 - 사업주체는 입주예정자가 요청한 하자에 대해 조치를 하였는데, 2023년 경우 요청건수와 함께 하자로 인정되지 않은 요청건수(3,727건)도 많음

■ 공동주택 사전점검 사례 ■

(단위: 건)

구분	2021년				2022년				2023년			
	요청 건수	조치 건수	하자 불인정		요청 건수	조치 건수	하자 불인정		요청 건수	조치 건수	하자 불인정	
			사용검 사권자 인정	사용검 사권자 불인정			사용검 사권자 인정	사용검 사권자 불인정			사용검 사권자 인정	사용검 사권자 불인정
서울	131,536	85,590	-	-	48,391	46,527	-	-	120,006	115,961	2,014	53
인천	153,891	153,643	-	248	777,796	777,755	-	41	1,441,898	1,434,038	4,133	3,727

주1: 지자체별 사전점검 자료를 취합하기에 한계에 있어, 서울과 인천 지역 제출자료를 사례로 살펴봄

주2: 요청건수는 개별 하자 또는 호당 하자(예를 들어, 1호당 10건의 하자요청을 하였을 경우 A지역은 1건, B지역은 10건으로 취합)를 전체 요청건수로 인정하므로 지역별로 차이가 있음

자료: 서울시, 인천시 제출자료

- 시·도지사는 300세대 이상의 공동주택에 대해 사업주체가 사전방문을 실시하고 사용검사를 신청하기 전에 공동주택의 품질을 점검하여 사업계획의 내용에 적합한 공동주택이 건설되도록 할 목적으로 주택 관련 분야 등의 전문가로 구성된 공동주택 품질점검단을 설치·운영할 수 있음(「주택법」 제48조의3)
 - 품질점검단은 공동주택의 건축·구조·안전·품질관리 등에 대한 시공품질을 점검하여 그 결과를 시·도지사와 사용검사권자에게 제출하여야 함
 - 사용검사권자는 품질점검단의 점검결과에 대한 사업주체의 의견을 청취한 후 하자가 있다고 판단하는 경우 보수·보강 등 필요한 조치를 명하여야 하고, 보수·보강 등의 조치명령을 받은 사업주체는 조치를 하고, 그 결과를 사용검사권자에게 보고하여야 함
- 품질검사의 시기와 관련하여, 시·도지사는 사업주체가 사용검사를 신청하기 전에 품질검사를 실시하는데 주택의 건축·구조·안전·품질관리 등 시공과정이 이미 완료된 이후에 점검을 실시하기에 한계가 있고, 점검의 실효성이 크지 않음
 - 한편, 품질점검단은 품질점검 실시 이후 5일 이내에 시·도지사와 사용검사권자에게 점검결과를 제출하여야 하는데, 품질점검은 날씨, 점검단지 집중 등의 상황과 점검 인력 및 소요 시간 등을 고려할 때 기한 내에 점검을 완료하기에 어려움이 있음

2 질문 예시

- 1) 공동주택 입주예정자는 입주 전에 사전방문 및 바닥충격음 성능검사 등을 통해 주택의 품질을 확인·점검할 수 있는데, 일괄적으로 주택의 품질을 확인·점검할 수 있는 ‘공동주택 입주 전 주택품질검사제도(예시)’가 필요해 보인다. 주택의 성능을 확보하기 위해서 건설비용이 추가로 발생할 수 있고 입주가 지연될 우려가 있더라도 ‘공동주택 입주 전 주택품질검사제도(예시)’가 필요하다고 보는가?
- 2) 공동주택 사전점검은 2021년에 국토교통부가 마련한 『공동주택 입주예정자 사전방문 및 공동주택 품질점검단을 위한 중대한 하자 판단기준 매뉴얼』에 따른 체크리스트를 토대로 실시하고, 체크리스트는 공중 및 하자유형별로 구분되어 있다. 해당 매뉴얼에 따른 체크리스트를 참고하여 전문가가 아닌 입주예정자가 하자를 판단할 수 있다고 보는가?

- ① 입주예정자는 건축공사에 대한 전문적인 지식이 부족하므로 매뉴얼을 참고하더라도 주택의 시공상태를 육안으로 확인하여 균열 및 누수 등의 상태를 파악하기 어려운데, 주택의 품질을 확인·점검하기 위해서 입주예정자가 관련 전문가를 대동하거나 전문업체가 대행하도록 하는 제도를 도입할 경우 우려되는 사항은 없는가?

Ⅱ (예시) 공동주택 사전점검 체크리스트(일부) Ⅱ

구분	공종	하자종류	하자발생유형	점검자 체크	하자발생 부위
건축	철근콘크리트공사	균열	- 폭 0.3mm 이상 철근콘크리트 균열 - 누수를 동반하는 균열, 철근이 배근된 위치에 철근길이 방향으로 발생한 균열		
		철근노출	주요 구조부에 철근노출		
	방수공사	누수	전용부위 누수		
	창호공사	창, 문 불량	개폐불가		
		도어락 불량	디지털도어락 작동불량		
	잡공사	난간대 불량	세대발코니 등 안전난간 높이(1.2m)부족, 간살 간격(10cm) 과다, 고정 불량		
	가구공사	가구류 불량	주방가구 및 수납가구류 탈락, 추락 위험		
	석공사	건물 내·외부 석공사 불량	추락위험		

자료: 국토교통부, 「공동주택 입주예정자 사전방문 및 공동주택 품질점검단을 위한 중대한 하자 판단기준 매뉴얼」, 2021.

- 3) 공동주택 사전점검 사례에서 인천의 경우 2023년에 입주예정자가 조치를 요청한 하자는 144만 건인데, 사용검사권자의 하자불인정 건수는 3,700건이다. 하자로 인정되지 않고 그 상태로 유지될 경우 입주예정자는 입주 이후에 사업주체에게 하자보수를 청구할 수 있다.

- ① 사전점검에서 조치되지 않은 하자에 대하여 입주예정자 및 입주자가 지속적으로 조치 및 보수를 요청할 경우 대처할 수 있는 방안은 무엇인가?

작성 자 경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4608

관련부처 국토교통부 주택건설공급과

☎ : 044-201-3366

이행강제금으로 위반건축물의 근절이 가능한가?

1 현황 및 문제점

- 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(이하 ‘허가권자’라 함)은 「건축법」 또는 이 법에 따른 명령이나 처분에 위반되는 대지나 건축물(이하 ‘위반건축물’이라 함)의 건축주등에게 건축허가를 취소하거나 상당한 기간을 정하여 그 건축물의 증축·수선·용도변경·사용금지 등의 조치를 명할 수 있음(「건축법」 제79조제1항)
- 최근 3년간 건축법령을 위반하여 적발된 위반건축물은 48,600건(2022년), 50,294건(2023년), 66,252건(2024년)으로 매년 증가하고 있음
 - 건축허가 및 건축신고를 하지 않은 무허가·무신고 위반건축물이 가장 많고, 임의로 용도변경을 하거나 「건축법」에 따른 처분 등을 따르지 않은 위반건축물도 많음
- 허가권자는 시정명령을 이행하지 아니한 위반건축물의 건축주등에게 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행기한을 정하여 그 기한까지 시정명령을 이행하지 아니하면 이행강제금을 부과함(「건축법」 제80조)
 - 허가권자는 영리목적을 위한 위반이나 상습적 위반 등의 경우에 이행강제금 금액을 100분의 100의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 가중하여야 함
- 최근 3년간 위반건축물에 부과된 이행강제금은 2022년 2,100억 원, 2023년 1,940억 원, 2024년 1,970억 원임

■ 최근 3년간 위반건축물에 대한 이행강제금 부과 및 징수현황 ■

(단위: 백만 원)

구분	2022년		2023년		2024년	
위반내용	부과금액	징수금액	부과금액	징수금액	부과금액	징수금액
무허가, 무신고	178,663.8	131,529.8	161,233.3	112,080.7	161,604.9	98,580.3
대수선	6,760.3	4,501.7	6,690.5	3,777.6	9,562.8	5,173.0
용도변경	16,639.1	9,387.7	18,881.2	7,590.0	15,782.9	5,874.4
사용승인	1,311.6	1,114.7	1,347.1	491.0	1,031.2	558.3
구조내력, 내화구조 기준 등	6,747.6	3,661.7	6,054.7	3,852.1	9,067.0	6,848.9
합계	210,122.3	150,195.7	194,206.9	127,791.4	197,048.7	117,034.8

자료: 국토교통부 제출자료

- 위반건축물은 임대인의 임대수의 극대화, 지자체 담당 공무원의 인력 및 전문성 부족, 세입자의 저렴한 주택 선호 등의 요인이 복합적으로 작용하여 발생함
- 위반건축물에 대해 조사·정비계획에 따른 점검, 항공사진 판독에 의한 단속, 민원에 따른 단속 등이 이루어지지만, 점검대상 모호, 민원 대응체계 미비, 인력 및 조직 부족, 전문성·권한 부족 등의 문제로 정확한 조사가 이루어지기 어려움
- 특히, 위반건축물에 부과되는 이행강제금은 단속과 시정명령 이후 반복적으로 부과하는 횟수가 제한적(1년 2회 이내)이고, 영리목적의 위반이나 상습적 위반에 대해서 이행강제금을 가중하고 있으나 위반행위로 인한 임대수의 기대보다 이행강제금이 낮은 경우 위반건축물의 시정효과는 저하될 수 있음

2 질문 예시

- 1) 위반건축물은 매년 증가하는 반면, 위반건축물에 부과하는 이행강제금의 징수금액은 2022년 1,500억 원, 2023년 1,300억 원, 2024년 1,200억 원으로 감소하고 있다. 위반건축물에 부과되는 이행강제금은 위반행위가 경미한 경우에는 다소 과도할 수 있고, 위반 사항으로 발생하는 경제적 이익이 큰 경우에는 시정명령을 이행하지 않는 것이 유리한만큼 과소할 수도 있다. 이행강제금 부과제도의 실효성을 확보하기 위해서는 이러한 획일적인 방식 대신 이행강제금 부과횟수에 제한을 두지 않거나 위반건축물로 인한 경제적 이익보다 상당히 높은 금액을 기준으로 이행강제금을 부과하는 등의 제도적 다양성이 필요해 보이는데, 이에 대한 견해는 어떠한가?
- 2) 위반건축물에 대한 이행강제금은 현재 해당 위반건축물을 소유하거나 점유한 자에게 부과하는데, 위반건축물을 최초에 시공하거나 소유한 자가 이행강제금을 부담하도록 법률에서 명확하게 규정(예시. “시정명령은 최초로 위반건축물을 시공한 자에게 한다.”)할 필요가 있다고 보는데, 이에 대한 견해는 어떠한가?
- 3) 위반건축물을 근절하기 위해서는 이미 완성되어 사용 중인 위반건축물을 단속하기보다 건축허가 및 신고 단계에서 위반 사항을 철저히 확인할 필요가 있어 보이는데, 건축인허가 절차 및 담당자의 전문성을 확보할 수 있는 방안은 있는가?

4) 위반건축물 단속을 담당하는 공무원은 건축물의 구조 및 설비 등을 규정하는 건축법령을 정확하게 숙지하고 있다고 할 수 있는가?

- ① 지자체는 건축허가 및 신고 등의 업무를 수행하기 위해서 지역건축안전센터를 설치할 수 있고, 지역건축안전센터에는 건축사 및 기술사 등 관련 전문인력을 배치하여야 한다. 그러나 지역건축안전센터는 광역시·도 및 인구 50만 명 이상 시·군·구에 설치하도록 규정하고 있어 모든 지자체에서 이를 활용하기에 한계가 있다. 위반건축물의 양산을 방지 또는 억제하기 위해서는 지역건축안전센터의 설치범위와 규모(예산, 인력 등)의 확대가 필요해 보이는데, 이에 대한 견해는 어떠한가? 이외에 위반건축물 관리를 위한 다른 대안은 고려해 보았는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 위반건축물에서 발생하는 경제적 이익과 해당 위반건축물에 부과되는 이행강제금 규모
② 위반건축물 현황을 조사할 수 있는 지자체별 인력 및 예산, 건축구조 등을 확인할 수 있는 전문인력 현황

작성 자 경제산업조사실 국토해양팀
☎ : 02-6788-4608
관련부처 국토교통부 건축정책과
☎ : 044-201-3761

100년 사용하는 장수명 주택은 왜 없는가?

1 현황 및 문제점

- 장수명 주택⁴¹⁾ 인증제도는 내구성·수리용이성·가변성의 기능을 갖춘 주택을 보급하기 위해서 2014년 12월 24일에 도입되었고, 매년 130~150건의 인증이 이루어짐
- 1,000세대 이상의 공동주택을 건설하는 주택건설사업주체는 장수명 주택 인증제도의 일반 등급 이상을 인정받아야 함(「주택법」 제38조제3항)

■ 장수명 주택 인증 실적 ■

(단위: 건)

등급 ¹⁾	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
우수	-	-	-	-	1
양호	3	-	9	3	5
일반	130	132	107	127	149
합계	133	132	116	130	155

주: 장수명 주택 인증등급은 최우수, 우수, 양호, 일반으로 구분되며, 해당 등급이 있는 실적만 표시함

자료: 국토교통부 제출자료

- 장수명 주택 인증을 통해 우수 등급 이상을 취득하면 건폐율 및 용적률 완화의 인센티브가 적용됨(「주택법」 제38조제7항)
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조와 제78조에 따라 조례로 정한 건폐율과 용적률 기준의 100분의 115를 초과하지 아니하는 범위에서 완화할 수 있음
- 장수명 주택 인증제도가 도입된 지 10년이 경과하였으나 인증실적이 많지 않은 것은 장수명 주택에 대한 인지도가 높지 않고, 인증제도의 체계가 합리적이지 않으며, 인센티브의 실효성이 크지 않기 때문이라는 의견이 있음⁴²⁾

41) 장수명 주택은 '구조적으로 오랫동안 유지·관리될 수 있는 내구성을 갖추고, 입주자의 필요에 따라 내부 구조를 쉽게 변경할 수 있는 가변성과 수리 용이성 등이 우수한 주택'임(「주택법」 제2조제23호)

42) 김수암·황은경, 「장수명주택 인증제도의 도입과 향후 발전방향」, 『콘크리트학회지』 vol.28 no.2, 한국콘크리트학회, 2016.

- 장수명 주택의 도입 취지는 구조체(support)와 전용설비·내장재(infill)가 분리·교체될 수 있게 함으로써 사회적 흐름 및 구성원의 변화, 거주자의 주생활 변화에 맞도록 주택의 성능과 기능을 자유롭게 수용하도록 하는 것임
- 인증 실적에서 가장 많은 ‘일반’ 등급은 장수명 주택의 취지에 매우 미흡한 수준으로 거주자의 다양한 가변요구에 대응하기 쉽지 않고 수리용이성도 크지 않다는 한계가 있음
- 한편, 장수명 주택 인증을 통한 용적률 완화는 기존의 건축기준(녹색건축 인증 및 임대주택 건설 등)을 적용하여 완화되는 용적률보다 인센티브의 실효성이 크지 않을 수 있음
 - 공동주택을 건설할 수 있는 제2종 및 제3종 일반주거지역에서는 기준용적률 및 허용용적률의 차이가 크지 않아 실현 가능한 허용용적률 인센티브의 범위가 제한적인데, 의무적으로 적용해야 하는 녹색건축 인증과 제로에너지건축물 인증을 적용하게 되면 최대허용용적률을 적용받을 수 있음⁴³⁾
 - 특히, 장수명 주택의 건설비용은 일반적인 벽식구조의 공동주택 건설비용보다 125% 정도 높아, 주택을 건설하는 업체는 분양가 상승 및 새로운 공법 적용으로 인한 부담이 클 수 있음⁴⁴⁾

2 질문 예시

- 1) 자원의 낭비와 건설폐기물 증가 등을 감안하면 장수명 주택의 필요성은 분명하고, 일반 주택과 비교했을 때 장기적으로 경제적 효과도 있을 것으로 보이는데, 장수명 주택이 활성화되지 못하는 요인은 무엇인가?
 - ① 주택 100년 이상 사용을 목표로 하는 도입된 장수명 주택과 도심 내 주택공급 및 토지의 활용가치 제고 등을 목표로 하는 재개발·재건축사업은 상치되는 정책인데, 두 정책은 양립할 수 있는가? 장수명 주택이 활성화될 수 있도록 장수명 주택 인증 대상을 확대하는 방안 등을 고려한다면 실효성이 있는가?

43) 정윤희 외, 「사례 분석을 통한 장수명주택의 용적률 인센티브 실효성 검토」, 『토지주택연구』 vol.11 no.2, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2020.

44) 다만, 정부는 2018년부터 장수명 주택의 보급을 확대하기 위해 LH 장기임대주택을 대상으로 장수명 주택의 요소기술을 적용하여 검증하고, 인증기준을 개선하기 위하여 내구성·가변성·수리용이성을 갖춘 라멘구조의 양호등급 장수명 주택 시범사업과 선도사업을 추진하여 경제성을 비교한 결과, 장수명 주택(라멘구조, 양호등급)의 공사비가 비장수명 주택(벽식구조)보다 2.86% 증가하는 것으로 나타남. 장수명 주택이 갖는 성능 및 품질과 장기적인 생애주기비용(Life Cycle Cost) 측면의 비용절감 효과를 고려하면 증가하는 공사비용은 감내할 수준으로 평가하고 있음(박지영 외, 「장수명주택 선도사업 성과평가와 개선방안」, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2024.)

- ② 장수명 주택을 활성화하기 위해서 재개발·재건축사업의 경과년수 조건을 강화할 경우 도심 내 신규 주택이 원활하게 공급되지 않을 수 있고, 노후한 주택의 주거환경이 저하될 수 있다. 신규 주택 공급에 대한 과도한 걸림돌이 되지 않으면서 장수명 주택 공급을 확대할 수 있는 방법은 있는가?

2) 공동주택에서 발생하는 층간소음은 벽식구조보다 라멘구조의 바닥구조에서 완화할 수 있다. 장수명 주택을 활성화하면 부수적으로 층간소음 문제를 완화하는 효과를 기대할 수 있으므로, 장수명 주택 인증제도의 등급별로 인센티브를 개선할 필요가 있다.

- ① 장수명 주택 인증등급은 일반등급이 대부분인데, 민간 주택건설사업주체가 적극적으로 장수명 주택을 건설할 수 있도록 등급별로 인센티브를 차등적으로 적용할 필요가 있다. 현재 건폐율 및 용적률 완화의 인센티브는 우수등급 이상에 적용하는데, 양호등급 이상을 인정 받은 경우까지 건폐율 및 용적률 완화의 인센티브를 확대하고 더불어 세제 감면 등의 인센티브를 부여하는 방안은 어떠한가?

추가 요구 자료

- ① 환경친화적이고, 자원 절약적인 주택을 건설하기 위해서 장수명 주택 인증제도와 녹색건축물 인증제도를 통합하여 운영할 경우, 주택건설 비용 및 사업주체에 대한 인센티브의 내용을 비교하여 분석한 자료

작성자

경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4608

관련부처

국토교통부 주택건설공급과

☎ : 044-201-3366

항공·철도사고조사위원회의 독립, 왜 지연되는가?

1 현황 및 문제점

- 우리나라 항공·철도사고조사위원회의 구성은 「항공·철도 사고조사에 관한 법률」에 따라 이루어짐
 - 같은 법 제4조⁴⁵⁾에 따라 국토교통부 소속의 사고조사위원회를 설치하여 사고의 원인을 규명하고, 이를 바탕으로 재발 방지 대책을 마련하는 역할을 수행하도록 규정함
 - 사고조사위원회는 위원장 1인을 포함한 12인 이내의 위원으로 구성되는데, 위원장 1인 및 상임위원 2인은 대통령이 임명하고 비상임위원 9인은 국토교통부 장관이 위촉함. 이때 상임위원 2인은 국토교통부 항공정책실장과 철도국장이 겸직하고 있음
- 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization, ICAO)는 사고조사기관이 항공당국으로부터 분리되어 독립적으로 설치되어야 한다고 명시하고 있고 이에 주요 선진국은 조사기관을 관련 부처로부터 완전히 분리하거나 인사·예산의 독립성을 강화하고 있음. 그러나 우리나라의 사고조사 체계는 조직적·기능적 독립성 측면에서 국제 기준에 미치지 못함
 - 항공기 사고 및 준사고의 조사에 관한 국제 기준과 권고사항을 규정하고 있는 국제민간항공조약 부속서 13(Aircraft Accident and Incident Investigation)에 따르면, 각 국가는 항공사고 또는 준사고 조사를 수행할 독립적인 사고조사기관을 설립해야 하고 이 기관은 국가 항공 당국이나 그 외 조사에 개입하거나 객관성을 저해할 수 있는 어떤 기관으로부터도 독립되어야 한다고 규정하고 있음
 - 그러나 우리나라는 국토교통부가 항공·철도 관련 정책의 수립, 안전기준의 설정, 제도 집행 및 감독을 총괄하는 동시에, 정부가 수립한 정책이나 제도가 사고의 원인이 될 가능성이 있는 사안까지 직접 조사하는 형태를 취하고 있음. 이는 정책 책임자와 사고조사 주체가 동일하다는 점에서 이해충돌의 소지가 있고, 자칫 책임 회피나 자기 합리화로 이어질 수 있는 구조적 한계를 내포하고 있음

45) 제4조(항공·철도사고조사위원회의 설치) ①항공·철도사고등의 원인규명과 예방을 위한 사고조사를 독립적으로 수행하기 위하여 국토교통부에 항공·철도사고조사위원회를 둔다.

- 「항공·철도 사고조사에 관한 법률」 제4조제1항은 “사고조사를 독립적으로 수행하기 위하여 국토교통부에 위원회를 둔다”고 규정하고 있으나, 이는 조사기구의 활동이 독립적이어야 한다는 취지를 밝히면서도 조직상으로는 조사 대상이 될 수도 있는 국토교통부의 소속 기관으로 설치하고 있다는 점에서 구조적 모순을 내포하고 있음
- 또한 2명의 상임위원은 국토교통부 항공정책실장과 철도국장이 겸직하고 있어, 정책 집행 책임자가 사고조사를 수행하는 구조적 이해충돌이 발생하고 있음
- 같은 법 제21조(46)는 사고조사위원회가 필요 시 국토교통부장관에게 인력·장비 등의 지원을 요청할 수 있도록 규정하고 있는데, 이는 조사기구가 조사 대상 부처에 인적·물적 자원을 의존해야 하는 구조로서, 조사의 자율성과 독립성을 저해하고 국토교통부의 개입 가능성을 높일 수 있음
- 사고조사의 핵심은 행정 효율성이 아니라 ‘정책 시행을 담당하는 부처로부터 독립된 위치’에서 ‘공정하고 중립적인 조사를 수행하는 것’이므로 우리나라 역시 국제 기준에 부합하는 조직적·기능적 독립성을 갖춘 상설 사고조사기관으로의 제도 개편이 필요함(47)
- 제22대 국회에서 사고조사위원회의 소속을 국토교통부 외부로 이관하는 내용의 입법안이 다수 발의되었음(48)
- 사고조사위원회는 국무총리실로 이관될 경우, 부처 간 이해관계를 초월한 범정부 차원의 종합적 안전대책 마련과 개선대책의 이행관리 측면에서 보다 효과적인 구조가 될 수 있다는 입장을 제시하고 있음

2 질문 예시

1) 정부는 ICAO가 요구하는 사고조사기관의 독립성 요건을 충족하고 있다고 보는가?

- 46) 제21조(국토교통부장관의 지원) ①위원회는 사고조사를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 국토교통부장관에게 사실의 조사 또는 관련 공무원의 파견, 물건의 지원 등 사고조사에 필요한 지원을 요청할 수 있다.
- 47) 구세주, 「항공·철도 사고조사, 독립성·전문성 강화의 필요성과 개선방향」, 『이슈와 논점』 제2349호, 2025.4.18.
- 48) 제주항공 2216편 사고 이후, 김원이 의원(1.8), 박상혁 의원(1.8), 박용갑 의원(1.10), 복기왕 의원(1.17), 이연희 의원(1.22), 이상희 의원(2.20), 백선희 의원(4.7) 등이 각각 「항공·철도 사고조사에 관한 법률일부개정법률안」을 대표발의하였으며, 이 개정안들에는 사고조사위원회를 국무총리실 또는 대통령실 소속으로 이관하는 내용이 포함되어 있다. 또한 이학영 의원이 대표발의한 「국가교통사고조사위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안」(1.10)은 항공뿐만 아니라 철도·해양·도로사고까지 통합적으로 조사하는 국가교통사고조사위원회를 국무총리 소속 기관으로 신설하는 내용을 담고 있음

- ICAO의 USOAP(Universal Safety Oversight Audit Programme) 평가의 주요 요소인 사고조사기관의 구조적·기능적 독립성에 대해 우리나라는 어떤 평가를 받았으며, 내년으로 예정된 USOAP 평가에 대비해 정부가 마련한 구체적인 대응 방안은 무엇인가?

2) 항공철도사고조사위원회의 독립성 확보 방안과 관련하여, 위원회는 “사고조사 결과에 대한 행정적·정책적 결정과 이해관계를 초월한 범정부 차원의 안전대책 마련이 용이하고, 개선 권고의 실행력이 강화되어 이행 관리가 수월해진다”는 점에서 국무총리실 산하 이관에 긍정적인 입장을 보이고 있다. 반면, 국무총리실은 “총리 소속 위원회는 일반적으로 국무총리의 적극적인 감독·조정·조율이 필요한 경우 설치되는 것이 통상적이므로 독립성 확보와는 다소 거리가 있을 수 있다”는 견해를 제시한 바 있다.⁴⁹⁾ 이처럼 관계 부처 간 의견이 엇갈리는 상황에서 이를 조율하기 위한 노력이 이루어지고 있는가?

- ① 만약 사고조사위원회의 국토교통부로부터의 독립에 대해 부정적인 의견이 존재한다면, 그 근거는 무엇인가? 이에 대해 정부가 적극적으로 대응하지 않는 것처럼 보이는데, 혹시 국토교통부 조직을 그대로 유지하려는 동기가 작용하고 있는 것은 아닌가?

■ 추가 요구 자료

- ① 과거 ICAO USOAP(Universal Safety Oversight Audit Programme) 평가에서 우리나라가 사고조사위원회의 독립성과 관련하여 평가받은 구체적인 내용
- ② 사고조사위원회의 독립과 관련하여 관계 부처 간에 이루어진 협의나 검토 내용

작성자

경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4606

관련부처

국토교통부 항공정책실

☎ : 044-201-4200

국토교통부 항공철도사고조사위원회

☎ : 044-201-5434

49) 항공철도사고조사위원회 제출자료

전국 대도시의 도시철도 무임수송, 지속 가능한가?

1 현황 및 문제점

- 현재 「노인복지법」, 「장애인복지법」, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 등에 따라 고령자, 장애인, 국가유공자 등에 대한 도시철도 무임수송이 시행되고 있는데, 도시철도 운영기관들은 이로 인한 수입 손실이 적자 확대의 주된 원인 중 하나라고 보고 공익서비스에 대한 국비 지원을 요구하고 있음
- 2025년 7월, 서울교통공사는 국가유공자 무임승차로 인한 비용을 보전해달라며 국가보훈부를 상대로 37억 원 규모의 손해배상 청구 소송을 제기하기도 함⁵⁰⁾
- 한편, 민간 사업자가 운영하는 도시철도의 경우 정부와의 협약에 따라 무임수송 제도를 시행하였으나, 그로 인해 발생한 손실에 대해 정부가 협의하기로 한 약속을 이행하지 않아 법적 분쟁으로 이어진 사례도 있음⁵¹⁾
- 이같이 도시철도 무임수송 제도로 인한 운영기관의 부담은 상당한 수준이며, 향후 고령 인구 증가에 따라 그 규모는 더욱 확대될 것으로 예상됨
- 무임수송 대상 가운데 고령자가 차지하는 비중은 약 83% 수준으로 가장 높음
- 그러나 운영기관의 구조적 비효율이나 수입 대비 낮은 운임 수준 등 다른 요인들도 적자에 영향을 미칠 수 있으므로, 그에 대한 면밀한 분석이 필요함⁵²⁾

50) 현예슬, “서울교통공사 ‘유공자 무임승차 비용 달라’ 보훈부에 37억 소송”, 『중앙일보』, 2025년 7월 15일자.
(<https://www.joongang.co.kr/article/25351743>)

51) 서울행정법원은 2023년 (주)신분당선(정자~강남)이 제기한 손실보상 청구 소송에서 노인·장애인·국가유공자에 대한 운임 유료화 지연으로 발생한 손실 337억 7천만 원을 정부가 보상해야 한다고 판결하였고, 2024년에는 (주)경기철도(정자~광교)가 제기한 유사 소송에서도 국가가 89억 9천만 원과 지연이자를 배상하라는 원고 일부 승소 판결을 내린 바 있음(자료: 이지혜, “[단독] 신분당선 민자사업자 ‘무임승차 손실’ 338억, 정부가 메꿔준다”, 『한겨레』, 2024년 1월 3일자. <https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1122747.html>, 김지현, “[판결] “정부, 신분당선 노인·장애인… 무임승차 손실 90억 내라””, 『법률신문』, 2024년 11월 4일자. <<https://www.lawtimes.co.kr/news/202544>>)

52) 공익서비스로 인한 명시적 운영비 증가는 없으나 수송안전 관리 등 사회적 비용이 존재할 것으로 예상되며, 공익서비스가 단위 운영비를 증가시키는 지 면밀한 검토가 필요함(자료: 대한교통학회, 「도시철도 PSO 제도 개선방안 마련 연구」, 도시철도 무임손실 국비지원 입법을 위한 공청회, 2022.11.11.)

- 도시철도 무임수송은 고령자, 교통약자, 국가유공자 등 사회적 보호 대상에 대한 복지정책의 성격을 갖는 만큼 그 운영 부담을 전적으로 도시철도 운영기관에 전가하는 것은 바람직하지 않음
- 또한 무임수송 제도가 복지제도의 성격을 지닌다는 점에서, 도시철도가 없는 지역과의 형평성, 버스 등과의 교통수단 간 형평성 문제도 함께 검토되어야 함
- 도시철도 무임수송 지원 제도의 취지와 지원의 지속 가능성을 고려할 때, 제도를 개선하고 정부와 지자체 간의 역할을 합리적으로 조정할 필요가 있다는 논의가 제기되고 있음
- 지자체와 도시철도 운영자의 재정 여건을 고려하여 할인율을 자율적으로 결정할 수 있도록 「노인복지법 시행령」 개정하는 방안을 포함하여, 할인 대상 연령 및 할인율 조정⁵³⁾, 시간대·연령별 차등 적용, 할인 횟수 또는 총액 제한 등 다양한 개선 방안을 검토할 수 있음
 - 일부 지자체에서는 노인의 무임승차 기준 연령을 70세로 상향 조정하는 한편, 시내버스까지 무임수송 대상을 확대하는 정책을 시행한 사례도 있으며, 이를 도시철도 중심의 현행 무임수송 제도 개선의 참고 사례로 활용할 수 있음⁵⁴⁾
- 도시철도 무임수송에 국한해 국가 지원 여부를 논의하기보다는, 전체 교통수단을 포괄하는 제도 개선과 이에 따른 정부와 지자체 간의 재정 분담 체계의 정비도 함께 이루어질 필요가 있음

2 질문 예시

- 1) 국토교통부는 「도시철도 PSO 제도 개선방안 마련 연구」(2023.5.)을 통해 도시철도 무임수송 제도의 실태를 진단한 바 있다. 해당 연구에서는 “지역별 교통여건 및 고령화 수준, 제도 수용성, 재정 여건 등을 고려하여 지자체가 주도적으로 제도를 설계할 수 있어야 한다”고 제시했다. 국토교통부는 이 연구 결과를 실제 정책이나 제도 개선에 어떻게 반영할 것인가? 그리고 그 과정에서 시행령 개정이나 지침 제정 등 구체적 법·제도적 장치를 검토하고 있는가? 어떤 것들인가?

53) 수도권 광역급행철도(GTX) A노선은 65세 이상에게는 30%, 교통약자 및 국가유공자에게는 50%의 요금 할인을 적용하며, 부산김해경전철 또한 65세 이상 경로우대자에게 일반 요금을 부과하고 있음

54) 대구광역시 2023년 4월 10일, 「대구광역시 어르신 무임교통 지원에 관한 조례」 개정(2023년 7월 1일 시행)을 통해 어르신 무임교통 지원 대중교통 범위에 도시철도를 포함(통합무임교통카드 발급)하고, 도시철도 무임수송 연령을 향후 5년간 만 65세 이상에서 만 70세로 단계적으로 상향하는 동시에, 시내버스에 대해서도 만 75세 이상에 대해서 지원을 시작하여 만 70세로 하향하는 방안을 추진 중임

- 2) 고령자 무임수송 제도는 「노인복지법」을 근거로 시행되고 있으나 주무부처인 보건복지부는 노인 복지에 대한 책임이 있음에도 비용 분담에 대한 공식 입장이나 지원 계획을 제시하지 않고 있으며, 그 재정 부담은 전적으로 도시철도 운영기관과 지자체에 집중되고 있다. 이로 인해 도시철도 운영기관의 적자가 심화되고 있는데, 인구 고령화가 가속화되는 시대에 중앙 정부의 역할 없이 도시철도가 공공교통 수단으로서 지속 가능하다고 보는가?
- 3) 국토교통부는 제도개선과 관련해 “보건복지부, 국가보훈부 등 관계부처와 협의를 추진하겠다”는 답변만을 내놓고 있다. 그렇다면 지금까지 타 부처와의 구체적인 논의는 없었던 것인가? 없었다면 그 이유는 무엇인가? 아울러 향후 협의가 결론에 이르지 못할 경우를 대비해 국토교통부는 어떤 대안을 마련하고 있는가?
- 4) 국토교통부는 고령자 등의 지속가능한 이동권 보장을 위해 도시철도를 포함한 전체 교통수단에 대해 어떤 종합적인 대책을 마련하고 있는가? 인구고령화나 인구구조 변화를 반영한 장기 계획을 가지고 있는가? 이를 뒷받침할 재정지원 방안을 검토하고 있는가?

■ 추가 요구 자료

① 「도시철도 PSO 제도 개선방안 마련 연구용역」 최종보고서 및 제도 개선 검토 내용

작성 자

경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4606

관련부처

국토교통부 철도투자개발과

☎ : 044-201-3988

보건복지부 노인정책과

☎ : 044-202-3456

재난 대응 항공기의 안전한 운영을 위해 무엇이 필요한가?

1 현황 및 문제점

- 재난 상황 발생 시 신속한 현장 접근, 입체적인 수색·구조, 긴급 물자 수송 등을 수행할 수 있는 헬리콥터는 초기 재난 대응에 핵심적인 역할을 수행할 수 있음
- 그런데 최근 노후 기체의 운용과 항공기 통합적 운용 체계의 미비로 인해 현장 대응의 안전성과 효율성이 저해되고 있다는 지적이 있음
 - 2025년 3월 경북 의성에서 기령 30년의 헬리콥터가, 4월 대구에서는 기령 44년의 헬리콥터가 산불 진화 작업 중 추락하여 조종사가 사망하는 사고가 발생함
- 노후 기체 자체가 사고의 직접적인 원인은 아니지만, 재난 현장에 투입되는 헬기는 고온 및 부식 환경에 지속적으로 노출되기 때문에 정기적인 유지보수와 체계적인 관리가 필수적임
 - 특히 지자체가 임차한 헬리콥터에서 사고가 많이 발생하였으며, 이는 경년항공기⁵⁵⁾가 많고 정비 및 안전 관리가 미흡하기 때문으로 나타남⁵⁶⁾
 - 지자체는 임차 헬리콥터의 유지·관리를 전적으로 민간 업체에 맡기고 있으며, 이를 감독할 제도적 장치와 인력이 없어 사고 예방을 위한 체계적인 관리가 어려운 실정임⁵⁷⁾
- 또한 재난 현장에서는 여러 종류 항공기의 통합 운용이 필요한 상황이지만, 현재는 드론과 헬리콥터가 주·야간으로 분리 운용되고 있어 대응의 즉시성과 연속성 측면에서 한계가 있음
 - 산불 현장에서는 주간에는 헬리콥터가 진화 작업을 수행하고, 야간에는 드론이 화선을 탐지하는 방식으로 운용되는데, 이는 고압 송전선, 장애물, 조종사 착각 등으로 인한 헬기의 야간 운항 위험성과 공역 내 충돌 우려를 고려한 조치임⁵⁸⁾

55) 우리나라는 2019년 9월 23일 「항공안전법」 시행규칙을 개정하여 기령 20년을 초과한 항공기를 경년항공기로 정의한 바 있음

56) 최근 10년간 발생한 지자체 임차 헬기 추락사고 7건 중 6건(85.7%)이 20년 이상 된 항공기에서 발생함(자료: 농림축산식품해양수산위원회 전문위원, 「산림보호법 일부개정법률안 검토보고」, 2023, 6.)

57) 김유진, 정두나, 「안전관리도 감감이에 헬기 수도 부족…대책 마련 목소리」, 『매일신문』, 2025년 4월 7일자, <<https://www.imaeil.com/page/view/2025040716384038135>>

58) 박찬수, '야간 진압 가능' 산불 진화헬기 도입하고도 왜 속수무책?, 『뉴스1』, 2024년 4월 16일자. <<https://www.news1.kr/local/daejeon-chungnam/5384920>>

2 질문 예시

- 1) 재난 대응에는 기동성과 접근성이 우수한 헬리콥터의 역할이 필수적임에도, 높은 도입·운영 비용으로 지자체는 대부분 민간 임차에 의존하고 있다. 그러나 임차 헬기의 상당수가 기령 20년 이상된 노후 기종이며, 임차 가능한 기체 수도 부족하여 현장 대응에 한계를 드러내고 있다.⁵⁹⁾ 이러한 상황에서 국토교통부는 재난 대응 역량 강화를 위해 항공기사용사업자를 적극적으로 육성하고, 안전한 헬리콥터의 안정적 공급을 제도적으로 뒷받침할 필요가 있지 않은가? 재난 대응과 관련하여 항공 분야에서 항공정책 주무부처로서 국토교통부의 역할은 무엇이라고 생각하는가?
- 2) 산불 대응에서 드론이 진화 수단으로 확대 활용될 가능성이 커지고 있는 가운데, 드론과 유인 항공기가 동일 공역에서 동시에 임무를 수행할 수 있도록 하기 위한 운용 기준 마련이 필요하다. 정부는 통합 운용 기준 마련의 필요성에 대해 어떻게 인식하고 있는가?
 - ① 2015년 소방청 등 5개 기관은 「국가기관 헬기 표준운용절차」를 수립하고, 재난 유형별로 주관기관이 헬리콥터의 공역 관리와 지휘통제를 전담하도록 규정하고 있으나, 해당 절차는 드론을 포함한 다양한 항공 자산의 통합 운용 방안은 포함하고 있지 않다. 미국은 「NWCG Standards for Fire Unmanned Aircraft Systems Operations, PMS 515」를 통해 유인항공기와 무인항공기의 통합 운용을 제도화하고 있는데, 우리나라도 관련 기준을 마련해야 되지 않는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 10년간 헬리콥터 사고의 관리 주체별 원인 분석 자료
- ② 헬리콥터 조종사의 연령 분포 및 연령대별 항공신체검사 합격률 현황

작성 자 경제산업조사실 국토해양팀
 ☎ : 02-6788-4606
관련부처 국토교통부 항공안전정책과
 ☎ : 044-201-4244
 산림청 산림항공과
 ☎ : 033-769-6034

59) 국회입법조사처 산불대응연구 TF·경남연구원, 「경남지역 산불피해 대책 마련과 대형산불 대응방안 모색」, 지역현장간담회, 2025.5.8.

자동차 교환·환불의 실효성을 어떻게 제고할 것인가?

1 현황 및 문제점

- 2017년 10월 「자동차관리법」의 개정⁶⁰⁾에 따라 2019년 1월 1일부터 통상 ‘한국형 레몬법’이라 불리는 자동차 교환·환불 제도가 시행됨
 - 레몬법⁶⁰⁾은 소비자가 구입한 신차에서 일정 기간 내에 동일한 하자가 지속적으로 발생하는 등의 경우, 하자 있는 자동차를 신차로 교환하거나 환불을 받을 수 있는 제도임
 - 하자 차량 소유자가 교환·환불을 신청하면, 자동차안전·하자심의위원회는 교환·환불 중 재판결을 실시하는 방식으로 제도가 운영됨
- 다음 요건을 모두 충족하는 자동차는 교환·환불 대상이 될 수 있음
 - 교환·환불 보장 등의 사항이 포함된 서면계약에 따라 판매된 자동차
 - 구조나 장치의 하자로 인하여 안전이 우려되거나 경제적 가치가 현저히 훼손되어 사용이 곤란한 자동차
 - 소유자에게 인도된 후 1년 이내(주행거리 2만km 이내)인 자동차로서 다음 사항 중 어느 하나에 해당되는 자동차
 - 주요 구조 및 장치(원동기/동력전달장치/조향장치/제동장치 등)에서 발생한 하자(중대한 하자)로 자동차제작자 등이 2회 이상 수리하였으나, 그 하자가 재발한 경우
 - 주요 구조 및 장치 외에 다른 부위에서 발생한 하자(일반 하자)를 자동차제작자 등이 3회 이상 수리하였으나, 그 하자가 재발한 경우
 - 1회 이상 수리한 경우로서 누적 수리 기간이 총 30일을 초과한 자동차
- 그런데 자동차 교환·환불 규정은 권고적 성격을 지닌 제도로 그 실효성에 한계가 있음
 - 자동차 판매계약서에 교환·환불 중재 규정을 수록한다는 내용이 명시되지 않으면, 추후 해당 자동차에 하자가 발생하더라도 교환·환불 대상이 될 수 없음

60) 레몬법(Lemon Law)이란 미국에서 자동차와 전자제품 관련 소비자 보호를 위하여 제정된 연방법인 매그너슨-모스 보증법(Magnuson-Moss Warranty Act; 1975)의 별칭으로, “단맛이 나는 오렌지(정상 자동차)를 구입했는데 집에 와 보니 신맛이 나는 레몬(하자 있는 자동차)이었다”라는 데서 유래됨

- 또한, 자동차의 소유자가 「여객자동차 운수사업법」 또는 「화물자동차 운수사업법」에 따른 운수사업자로서, 사업용 자동차를 2대 이상 소유한 경우에는 교환·환불 대상에서 제외됨
- 여객자동차 운수사업에 해당하는 자동차대여업(법인차, 리스차, 장기렌터카 등)은 교환·환불 대상에서 제외되는데, 실제 차량 이용자는 자동차등록상 소유주가 아니므로 교환·환불 신청 자체가 불가능함

2 질문 예시

- 1) 국토교통부는 교환·환불 중재제도의 성격상 교환 또는 환불 판정만 가능하고 최종 판정까지 7개월이 넘는 장시간 시간이 소요돼 그동안 제도개선 요청이 있었던 점을 고려해 중재 이전에 조정절차를 도입하겠다는 방안을 2022년 12월에 발표하였다. 이때 2023년 상반기 중 조정 제도 도입방안을 마련해 입법을 추진하겠다고 하였는데, 현재까지 구체적 후속조치가 없는 것은 무슨 이유 때문인가?
- 2) 국내에서 영업하는 자동차업체 중 상당수가 교환·환불 보장 사항을 서면계약에 포함하지 않아 해당 업체의 차량을 구매한 경우 교환·환불 대상에서 제외되고 있고, 그로 인해 제도의 실효성이 결정적으로 제한되고 있다는 지적이 있다. 계약서상 교환·환불 보장 사항의 기재를 의무화하는 내용으로 법을 개정해야 한다는 의견도 있는데, 이에 대한 부처의 입장은 무엇인가?
- 3) 장기렌터카, 리스 차량 등은 반복된 결함을 이유로 계약을 해지할 경우 소비자가 위약금을 부담할 가능성이 높은 것으로 알려져 있는데, 이는 차량을 대여받은 사람이 결함 차량의 위험을 전부 감당해야 하는 구조로 교환·환불 제도의 사각지대라 할 수 있다. 이와 관련하여 장기렌터카 등을 교환·환불 대상에 포함될 수 있도록 법을 개정하자는 의견에 대한 부처의 입장은 무엇인가?

■ 추가요구 자료

- ① 교환·환불 중재 신청 대비 교환 및 환불 판정 비율: 2019년 제도 도입 이후부터 연도별 자료, 건수와 비율을 모두 기재
- ② 국내 영업 자동차 업체 중 교환·환불 제도 도입을 거부하고 있는 업체 목록
- ③ 2025년 현재, 리스 및 렌터카 등록 대수

작성자

경제분석실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4607

관련부처

국토교통부 자동차정책과

☎ : 044-201-3919

빈발하는 포트홀에 어떻게 대처할 것인가?

1 현황 및 문제점

- 포트홀이란 아스팔트 도로포장이 파손되어 노면 일부가 항아리(pot) 모양으로 구멍(hole)난 것을 말하며, 이러한 도로파임 현상은 차량의 주행 효율성 및 운전자 안전을 심각하게 떨어뜨려 교통사고의 원인이 될 수 있음
- 도로관리는 법령에 따라 고속국도는 한국도로공사, 일반국도의 시외구간은 국토교통부 소속 지방국토관리청, 특별·광역시도, 시·군·구도 등은 지방자치단체에서 관리하고 있음
 - 도로 길이를 기준으로 볼 때, 전체 도로 중 국토교통부(한국도로공사 포함)가 관리주체인 도로의 비중은 약 16.7%에 불과하고, 나머지 도로의 관리주체는 지방자치단체임⁶¹⁾
 - 도로종류별 연장 비중: 고속국도(4.4%), 일반국도(12.3%), 지방도(15.8%), 특별·광역시도(4.6%), 시군구도(62.9%)
 - 실제로 전국 포트홀 민원의 90% 이상을 지방자치단체에서 처리하는 것으로 알려져 있음⁶²⁾
 - 지방자치단체가 90.6%(47,338건)로 가장 많고, 중앙행정기관이 5.1%(2,679건), 공공기관 등 4.3%(2,236건)의 순임
 - 기관별 포트홀 민원현황은 기관별 도로면적 비율과 유사한 수치를 보이고 있음
- 재정 및 인력 여건이 열악한 지방자치단체의 경우, 포트홀 발생에 대한 대처(예방 및 보수)가 미흡할 가능성이 높을 것으로 보임
 - 도로 파손 탐지를 위해 2021년 개발된 'AI 기반 포트홀 자동탐지 장비'는 국토교통부, 한국도로공사 및 일부 지방자치단체 관할의 도로에만 활용되고 있으며, 대부분의 지방자치단체는 포트홀 발생 여부를 민원 접수를 통해 파악하는 것으로 알려져 있음
 - 또한, 포트홀 발생을 이미 파악한 경우라도 도로 관리기관의 예산 및 인력이 확보되지 않으면 적기에 도로를 보수하지 못할 수 있음

61) 국토교통부 도로 및 보수 현황 시스템(도로현황 총괄표)

62) 국민권익위원회, 「포트홀(도로파임)관련 민원 분석」, 2024. 4.

- 따라서, 포트홀 발생 시 대부분의 관리를 담당하고 있는 각 지방자치단체의 대응·대처 역량을 강화하거나 지방자치단체의 개별 대응을 넘어서 정부 주도의 협업 기구 마련을 위한 정책 검토가 필요할 것으로 보임

2 질문 예시

- 1) 대부분의 지방자치단체는 포트홀 발생 여부를 민원 접수를 통해 파악하는 것으로 알려져 있고 포트홀을 확인하거나 관리할 인력이 부족한 상황이다. 포트홀과 관련한 사고를 예방하기 위해서는 지방자치단체들의 개별 역량에만 의존한 사후 대응보다는 국토교통부의 지원을 통한 역량 강화 및 선제적 조치가 이루어져야 할 것으로 보이는데, 이와 관련해 국토교통부는 지방자치단체와 어떤 협력체계를 구축하고 있는가?
- 2) 포트홀 자동탐지 장비가 지방도 등 지방자치단체 관할 도로에 일반적으로 활용되지 못하고 있고, 그나마 활용되고 있는 탐지 장비도 오류가 잦아 실효성이 떨어진다는 지적이 있었다. 정확도가 떨어지는 탐지 장비가 도입된 이유는 무엇이고, 현재까지 개선된 사항은 무엇인가? 국토교통부는 탐지 장비 개선과 보급 확대를 위한 방안을 마련하고 있는가?
- 3) 도로관리기관이 예상할 수 없는 포트홀이 빈발하는 주요 원인이 부실시공에 있다는 지적이 오랫동안 있어 왔다. 주무부처로서 국토교통부는 각 도로관리기관의 부실시공 적발·감사 및 조치 내용을 파악하고 있는가? 또한, 폭염과 폭우 등 기후변화로 인해 과거 도로 시공 관리·기준의 변화가 필요하다는 지적이 있고, 이로 인해 의도치 않은 부실시공이 발생할 수도 있다고 생각되는데, 국토교통부는 주기적으로 그 기준의 적정성을 검토하고 있는가?

■ 추가요구 자료

- ① 전국 도로의 포트홀 발생 및 보수 현황
- ② 국토교통부와 한국도로공사 이외에 'AI 기반 포트홀 자동탐지 장비'를 활용하고 있는 도로 관리기관
- ③ 포트홀 보수에 소요되는 평균 기간: 관리기관별, 연도별
- ④ 도로 관리기관별 도로보수 예산 및 집행 현황

작성자

경제분석실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4607

관련부처

국토교통부 도로관리과

☎ : 044-201-3915

수요응답형 교통서비스(DRT), 교통복지의 미래가 맞나?

1 현황 및 문제점

- 수요응답형 교통서비스(DRT, Demand Responsive Transport)는 고정된 노선이나 시간표 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 있음⁶³⁾

- 63) 「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 않는가?
- 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

작성 자

경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4602

관련부처

대도시권광역교통위원회 광역시설정책과

☎ : 044-201-5108

반복되는 버스 파업과 구조적 갈등 속에서 현행 버스 운행체제는 지속 가능한가?

1 현황 및 문제점

- 2025년 5월, 서울을 포함한 전국 22개 지역에서 버스노조가 임금 및 단체협약 교섭 결렬을 이유로 총파업을 예고하거나 시행함으로써 대중교통 운행의 안정성과 공공성이 심각하게 위협받고 있음. 문제는 전국적 버스 파업이 반복되는 구조적 갈등 상황이라는 점임
 - 서울, 부산 등 주요 도시에서는 버스 준공영제를 통해 시민 편의 중심의 운행체제를 유지하고 있으나, 해당 체제는 노사 협상과 지자체 재정 의존에 취약한 구조임
 - 서울시 등은 노사 자율 교섭 원칙에 따라 직접 개입하지 않으며, 그 결과 파업이나 준법운행에 대한 정책적 조정력이 제한되고 있음. 일부 지자체는 참관인 자격으로만 입장을 전달하거나 재정효과 분석을 통해 간접 개입하고 있음
- 대법원의 통상임금 판결(2024.12.19.)⁶⁴⁾ 이후 정기상여금 등의 포함 여부가 각 지자체별로 상이하게 적용되고 있으며, 일부 지역은 이를 기본급으로 전환하였으나 2025년 7월 현재 서울은 아직 협상이 완료되지 않아 갈등이 지속되고 있음
 - 서울시는 버스 준공영제 유지 및 환승손실 보전 등을 위해 매년 수천억 원 규모의 재정을 투입하고 있으며, 2024년 기준 5천억 원의 손실 추정에도 불구하고 실제 재정지원은 약 4천억 원에 그치며 부족분은 차입으로 충당되고 있음
 - 서울시 버스운송사업조합 측은 파업 참여자에 대한 무노동 무임금 원칙을 강조하며 준법운행을 저지하는 등의 강경 입장을 고수하고 있고, 이는 운전자 간 갈등을 심화하고 있음
 - 서울시내버스 운수종사자는 월급제, 식사 제공, 학자금 복지기금, 해외전학 지원 등 타 지자체 대비 우월한 처우를 받고 있으나, 노동조합은 여전히 추가적 임금 및 복지 향상을 요구하고 있어 공감대 형성에 실패하고 있음

64) 대법원은 2024. 12. 19. 선고 2023다302838 전원합의체 판결에서 “근로자가 소정근로를 온전하게 제공하면 그 대가로 정기적, 일률적으로 지급하는 임금은 재직여부, 근로일수와 관계 없이 통상임금에 해당한다”고 판단하여 2013년 대법원 전원합의체 판결상 통상임금의 개념적 징표(소정근로의 대가, 정기성, 일률성, 고정성)에서 ‘고정성’을 제외하였음

- 버스 운영체제는 소유와 운영방식에 따라 크게 민영제, 준공영제, (완전)공영제로 분류할 수 있음
 - 우리나라는 17개 시·도 중 13개 시·도에서 준공영제 또는 공영제를 시행하고 있는 것으로 파악됨. 특히, 강원특별자치도 내 정선군과 양구군은 공영제를 시행 중임
 - 공영제는 대규모 초기 예산과 인건비 부담, 노조 영향력 강화, 비효율 우려 등으로 대부분 지자체에서 부정적인 입장을 보이고 있으며, 단순한 체제 전환이 문제 해결로 이어지지 않는다는 점이 공통적으로 지적되고 있음

2 질문 예시

- 1) 전국의 많은 지자체에서 빈번하게 발생하는 버스 노사 갈등을 예방할 구조적 중재 제도가 없다. 이로 인해 매년 반복되는 파업으로 시민 불편과 사회적 비용이 증대된다. 국가 차원의 상설 중재 기구가 필요하지 않은가?
- 2) 노사 자율 원칙을 고수하면서도 실질적으로는 지자체가 교통 운행과 재정 지원의 책임을 지는 현 체제에서, 지자체는 파업 방지를 위한 조정자 또는 중재자로서의 역할을 수행할 법적·제도적 권한이 없는 상황이다. 지자체에 법적·제도적 권한을 부여해야 하지 않는가?
- 3) 서울시와 같이 재정 여건이 양호한 지자체도 매년 수천억 원의 버스 운영 적자를 보고 있어 재정부담이 지적되는데, 현행 준공영제가 과연 재정적으로 지속 가능한 제도라고 볼 수 있는가?
- 4) 서울시의 경우 전국 평균보다 높은 복지 수준에도 불구하고 노조의 추가 임금요구가 계속되는 상황이다. 실질적 노동 강도나 위험도 등을 객관적으로 평가하고 이를 바탕으로 사회적 공감대를 조성할 수 있는 지표나 기준이 마련되어 있는가? 평가와 판단, 중재를 담당할 공신력 있는 주체를 구상할 필요가 있지 않은가?
- 5) 대다수 지자체가 완전공영제에 회의적 입장을 보이면서도 준공영제의 한계를 인정하고 있는 상황에서, 정부는 이 두 체제를 넘어서는 제3의 대안모델을 마련할 필요가 있지 않은가? 현행 준공영제에 대해 국토부의 장기 전망은 있는가?
- 6) 이러한 현행 버스 운행체제가 지속 가능한가? 특히, 인구감소지역은 어떠한 것이며, 대안은 있는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 최근 5년간 버스노조 파업 현황 및 사유(지역별, 연도별)
- ② 노사 협상 과정에서 지자체 개입 방식 상세 자료(중재 사례 포함)
- ③ 노조의 임금 요구안과 사측 제시안 비교표
- ④ 각 지자체의 버스 준공영제 재정지원금 지급 내역(연도별, 항목별)
- ⑤ 준공영제 운영 관련 운송수입 대비 운송원가 분석 자료

작성 자

경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4602

관련부처

국토교통부 교통서비스정책과

☎ : 044-201-3832

서울시 버스정책과

☎ : 02-2133-2268

실외이동로봇의 안전한 활용을 위한 종합적 체계를 어떻게 구축할 것인가?

1 현황 및 문제점

- 일반적으로 로봇은 주로 공장 등 실내에서 공산품의 제조를 효율화하기 위한 수단으로 활용되어 왔으나, 최근 자율주행이나 원격운전 기술의 발전으로 실외에서도 택배나 물류 수송 목적으로 로봇을 활용하기 위한 법적 체계가 마련되고 있음
- 2023년 5월 개정된 「지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법」은 실외이동로봇을 ‘배송 등을 위하여 자율주행(원격제어를 포함한다)으로 운행할 수 있는 지능형 로봇’으로 정의하였고, 해당 로봇의 운행안전인증과 손해배상 보험 가입을 의무화함으로써 기본적인 안전기준을 제시하였음⁶⁵⁾
- 더불어, 2023년 4월 「도로교통법」 개정을 통해 실외이동로봇을 보행자의 한 형태로 규정하며 보도 통행을 허용하는 등 현실적인 운행의 법적 틀도 마련되었음⁶⁶⁾
- 또한, 2024년 1월 「생활물류서비스산업발전법」 개정을 통해 소화물배송대행서비스사업의 운송수단에 기존 이륜자동차 외에 드론 및 실외이동로봇을 추가하고, 택배서비스사업의 화물 집화·배송에 드론 또는 실외이동로봇을 이용하는 경우에는 일정 요건을 갖추도록 하여 생활물류서비스에 로봇을 공식 운송수단으로 포함하기 위한 법 규정이 마련되었음⁶⁷⁾

65) 「지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4의2. “**실외이동로봇**”이란 **배송 등을 위하여 자율주행(원격제어를 포함한다)으로 운행할 수 있는 지능형 로봇**을 말한다.
제19조의2(**지능형 로봇 손해보장사업의 실시**) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 지능형 로봇으로 인하여 사용자에게 발생한 손해의 담보를 목적으로 하는 사업(이하 “**손해보장사업**”이라 한다)을 실시할 수 있다.(이하 생략)

제40조의2(**실외이동로봇의 운행안전인증** 등) ① 산업통상자원부장관은 실외이동로봇의 「도로교통법」 제2조제10호에 따른 보도 등에서의 운행을 위하여 실외이동로봇의 운행안전인증(이하 “**안전인증**”이라 한다)을 실시할 수 있다.(이하 생략)

66) 「도로교통법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

21의3. “**실외이동로봇**”이란 “**지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법**, 제2조제1호에 따른 지능형 로봇 중 행정안전부령으로 정하는 것을 말한다.

67) 「생활물류서비스산업발전법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “생활물류서비스사업”이란 생활물류서비스를 유상으로 제공하는 사업으로서 다음 각 목의 사업을 말한다.

나. 소화물배송대행서비스사업: 「자동차관리법」 제3조제1항제5호에 따른 이륜자동차, 「드론 활용의 촉진 및 기반조성에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 드론(이하 “**드론**”이라 한다) 또는 “**지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법**, 제2조제4호의2에 따른 **실외이동로봇**(이하 “**실외이동로봇**”이라 한다)을 이용하여 화물을 직접 배송하거나 정보통신망 등을 활용하여 이를 중개하는 사업

제5조(택배서비스사업의 등록 등) ① 택배서비스사업의 대상이 되는 화물의 집화·배송만을 담당하기 위하여 「화물자동차 운수사업법」 제3조제1항에 따라 허가받은 자의 화물자동차 운송사업에 사용되는 화물자동차(이하 “**택배서비스전용화물**”

- 그러나 실외이동로봇이 실제 보도 등에서 운행되기 위해서는 단순한 법률적 정의를 넘어 실제 교통환경과 사회적 수용성, 산업구조 변화에 대한 체계적인 준비가 요구되며, 사고 발생 시 책임 주체 불명확, 보행자와의 법적 지위 충돌, 기존 물류산업과의 충돌 가능성, 기록장치의 부재와 사고 조사, 관련 법률 간 정합성 문제 등의 사항을 검토할 필요가 있음
- 법률 간 정합성 문제와 관련하여 「도로교통법」 제8조의2는 실외이동로봇의 운용 장치와 그 밖의 장치를 안전하고 정확하게 조작하여야 하는 의무를 로봇을 운용하는 사람(조작·관리하는 사람 포함)에게 부과하고 있고, 해당 조항을 위반한 경우의 벌칙도 규정(동법 제157조)하고 있음
 - 그런데 「도로교통법」의 운용자나 조작·관리자에 대한 정의가 명확하지 않아 책임 주체가 모호하고, 「지능형 로봇개발 및 보급 촉진법」 제40조의4에 따라 실외이동로봇을 운영하는 자와 어떤 구분이 있는지 등이 뚜렷하지 않음
 - 이에 따라 로봇의 운용자, 조작·관리자 또는 운영자 등 관련자의 정의, 관련자의 책임 범위와 정도 등에 대한 추가 검토가 필요해 보임

2 질문 예시

- 1) 실외이동로봇을 기술적으로는 ‘보행자’로 규정하면서도 사고 발생 시 법적 보호와 책임 기준은 일반 보행자와 다를 수밖에 없는 현실에서, 기존 보행자 개념으로 이들을 규정하는 것이 과연 합리적인가?
- 2) 자율주행차에는 의무적으로 설치된 사고기록장치와 조사기구가 존재하는 반면, 현행 체계에서 유사한 기술 구조를 가진 실외이동로봇에는 관련 제도가 없는 상황이다. 실외이동로봇과 관련한 사고 발생 시 책임 규명과 보험 처리의 신뢰성을 어떻게 확보할 수 있는가?
- 3) 「지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법」, 「도로교통법」, 「생활물류서비스산업발전법」 등 각기 다른 법률에서 실외이동로봇을 정의하고 규율하는 방식이 상이해서 이질적인 법체계 간의 충돌이나 규제 사각지대 발생이 우려된다. 법·제도의 통합적 정비의 필요하지 않은가?

자동차’라 한다)를 이용하여 택배서비스사업을 하려는 자는 다음 각 호의 요건을 갖추어 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관에게 등록하여야 한다.

3. 화물의 집화·배송에 드론 또는 실외이동로봇을 이용하려는 경우에는 「항공사업법」 제48조에 따른 초경량비행장치 사용사업의 등록 또는 **「지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법」 제40조의2에 따른 운행안전인증** 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖추는 것

- ① 실외이동로봇 운행 시 ‘운용자’, ‘조작자’, ‘관리자’, ‘운영자’ 등 다양한 행위 주체들의 법률상 정의가 명확하지 않은 상황에서, 사고 발생 시 책임 소재를 일관성 있게 구분하고 배분할 수 있는 법적 체계를 마련할 필요가 있지 않은가?
- 4) 실외이동로봇이 고령자, 장애인 등 교통약자와 동일한 공간(보도, 횡단보도 등)을 이용하게 되는 상황에서, 이들의 안전과 이동권 보장을 위한 도시 인프라 정비 및 제도적 보완이 시급하지 않은가?
- 5) 실외이동로봇의 도입이 택배 및 소화물 운송 분야에 빠르게 확산될 경우, 기존 이륜차 배송기사 등 종사자들의 생계에 미치는 영향을 어떻게 평가하고 있으며, 이를 보완하기 위한 대책은 있는가?
- 6) 실외이동로봇의 운행안전인증이 법적으로 도입되었지만, 실제 도시 환경에서 발생할 수 있는 예외 상황(야간 주행, 돌발 장애물, 악천후 등)에 대한 안전기준과 시험체계가 현실을 반영하고 있는가?
- 7) 실외이동로봇이 첨단 모빌리티 서비스에 해당함에도 불구하고, 현 상황에서 「모빌리티 혁신 및 활성화 지원에 관한 법률」과의 연계는 미흡한데, 기술 기반 교통서비스에 대한 종합적 거버넌스 체계가 결여된 것은 아닌가?

■ 추가 요구 자료

- ① 실외이동로봇의 기술 성능 테스트 결과(정확도, 인식률, 충돌 회피 능력 등)
 ② 국내외 실외이동로봇 시범운영 사례 및 보고서
 ③ 로봇 기반 물류서비스와 기존 물류산업 간 영향 분석 보고서
 ④ 실외이동로봇에 대한 시민 인식조사 결과
 ⑤ 고령자·장애인 등 교통약자의 보행환경 관련 실태조사
 ⑥ 국제표준화기구(ISO) 및 국제전기통신연합(ITU) 관련 로봇 이동성 표준

작성자

경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4602

관련부처

국토교통부 모빌리티총괄과

☎ : 044-201-3838

경찰청 교통기획과

☎ : 02-3150-2251

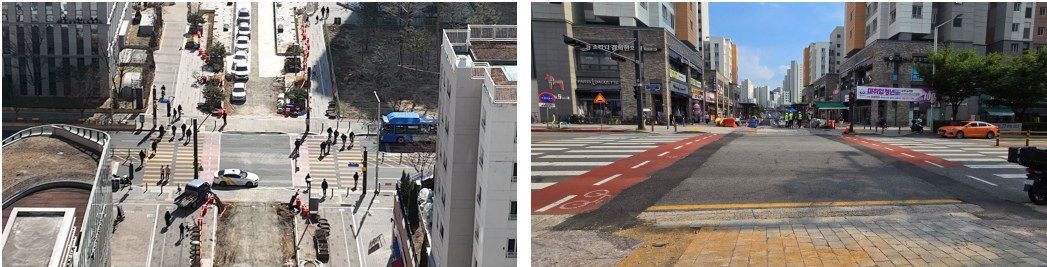
새로운 교통수단인 트램, 믿을 수 있나?

1 현황 및 문제점

- 트램(노면전차)은 전기를 동력으로 하며 도로 위 궤도를 따라 운행하는 도시철도의 일종으로, 한때 서울, 부산 등에서 운행되었으나 1968년 이후 전면 중단되었음. 최근 도시 내 교통 혼잡, 대기오염 문제의 대안으로 트램이 재조명되면서 위례신도시, 대전, 울산, 동탄 등에서 재도입이 추진되고 있음
 - 이 중 서울시가 주도하는 위례트램이 가장 빠르게 진행 중이며, 2026년 개통을 목표로 2025년 7월 현재 공정률은 86.7%임
 - 대전도시철도 2호선, 울산도시철도 1호선, 동탄도시철도 등도 사업계획이 승인되어 공사 또는 입찰 준비 중이며, 부산의 오륙도선은 R&D 실증사업으로 진행 중임. 하지만 대다수 사업은 실증사례 부재로 인해 정책적·기술적 논의는 추상적인 수준에 머물고 있음
- 노면전차의 설치 및 운영에 관하여는 「도시철도법」, 「도로교통법」, 「철도안전법」에서 규정하고, 하위 규칙으로 「노면전차 건설 및 운전 등에 관한 규칙」 등이 있음
 - 「도시철도법」 제18조의2에 따르면 노면전차는 원칙적으로 노면전차 전용도로나 전용차로에 설치 및 운영해야 함. 다만, 예외적으로 도로 서비스 수준의 미달이나 협소한 도로에 한해 혼용차로 설치가 가능한 경우도 규정함(「노면전차 건설 및 운전 등에 관한 규칙」)
 - 「도로교통법」은 도로를 통행하는 노면전차와 차량 운전자의 통행 방법 등을 규정하고 있음
 - 주요 내용으로는 노면전차와 노면전차 전용로에 대한 정의(제2조제7호의2 및 제17호의2)와 함께 통행제한구역(제6조), 노면전차의 속도(제17조), 교차로 통행방법(제25조) 등 노면전차의 운행 방법에 대한 구체적 규제를 제시함
 - 그런데 이 법 제16조에서는 노면전차 전용차로 및 전용도로 설치의 법적 근거를 마련하였으나, 노면전차가 다른 교통수단과 같은 차로를 이용하는 ‘혼용차로’의 설치 근거는 마련하지 않고 있어 「도시철도법」의 혼용차로를 실현하기에 어려움이 있음
 - 혼용차로 운영의 해외 사례로는 스위스 바젤, 호주 멜버른, 프랑스 파리·스트라스부르, 헝가리 부다페스트, 체코 프라하 등이 있음

- 위레트램의 경우 ‘트램 우선신호’ 적용 여부를 두고 서울시와 경찰청의 의견이 갈리고 있는 상황임. 서울시는 우선신호가 정시성과 운행 효율 확보에 필수라는 입장이지만, 경찰청은 신호체계의 기술적 분리와 안전에 대하여 우려하고 있음. 교통신호 연동이나 현실적 교통 운영 방식을 둘러싼 갈등은 향후 다른 지역 트램 도입 시 반복될 가능성이 높음

■ 위레트램 공사현장 사진 ■



자료: 서울특별시도시교통정책본부

- 또한, 「교통사고처리 특례법」이나 「도시교통정비 촉진법」에서도 트램 관련 조항이 미비하여 사고 발생 시 책임소재, 손해배상, 보험 적용 등에서 공백이 있음. 트램 도입이 늘어날수록 이에 대한 제도 정비가 시급해질 전망이다
- 트램의 운영 경쟁력 확보도 과제임. 트램은 지하철보다 저렴한 건설비와 친환경성, 도심 접근성이 장점이지만, 정시성 확보와 속도 개선이 없으면 기존 버스보다 경쟁력이 떨어질 수 있음
- 위레트램의 경우도 ‘우선신호’ 미적용 시 잦은 정차로 인해 표정속도⁶⁸⁾가 떨어지고, 이는 에너지 소모 증가와 함께 교통사고 위험까지 높일 수 있음

2 질문 예시

- 1) 혼용차로 운영이 가능한 해외 사례가 다수 존재하는데도, 국내에서는 혼용차로 설치에 대한 법적 혼란이 있다. 이로 인해 도입이 지연되고 정책 신뢰성이 떨어질 수 있으므로 「도로교통법」 개정이 필요하지 않은가?
- 2) 경찰과 지자체 간의 트램 ‘우선신호’ 갈등은 단순한 기술적 문제인가, 아니면 행정 주체 간의 권한 충돌과 조정 실패의 문제인가? 이러한 갈등의 조정이 여의치 않을 경우 향후 전국 확산

68) 열차가 운행하는 구간거리(區間距離)를 소요시간으로 나눈 수치의 속도로, 시간에는 도중역의 정차시분(停車時分)도 포함됨

이 가로막힌다. 행정 주체 간 갈등 조정 장치를 마련해야 하지 않는가?

- ① 위례트램이 ‘우선신호’ 없이 정시성과 속도를 확보하지 못할 경우, 향후 대전·울산·동탄 등 전국 확산의 선도모델이 아닌 실패모델로 전락할 위험은 없는가?
 - ② 우선신호 없이 교차로에서 반복 정차·재출발을 하게 되면, 전기 기반 트램의 에너지 효율성과 친환경성이 얼마나 저하되는가?
 - ③ 국토교통부령인 「노면전차 건설 및 운전 등에 관한 규칙」 제21조⁶⁹⁾를 보면 교차로에서의 신호를 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 우선신호 갈등이 해소되지 않고 있는데, 도로교통 신호 소관 부처인 경찰청과 협의는 완료하고 규정한 것인가?
- 3) 트램은 현행법상 ‘자동차’도 ‘철도’도 아닌 경계적 지위에 놓여 있는데, 이에 따른 사고 처리·책임 소재·보험 적용의 법적 공백을 메우기 위한 입법적 조치가 시급하지 않은가?
- 4) 트램 혼용차로가 도입될 때 발생할 수 있는 운전자의 혼란에 대한 사회적 수용성은 확보되어 있는가?
- 5) 무가선(無架線) 저상트램 개발연구로 2009년부터 수백억 원이 투자되었지만, 제도적 측면의 연계가 부족하여 정책적 논란이 여전이 존재한다. R&D 연구와 정책적 검토의 연계가 강화되어야 하지 않는가?

■ 추가 요구 자료

- ① 「도로교통법」 및 「도시철도법」 상 트램의 법적 지위와 혼용차로 설치에 관한 해석 자료
- ② 위례트램, 대전트램 등 각 사업의 운영계획서, ‘우선신호’ 적용 계획 여부 및 시뮬레이션 결과
- ③ 국토교통부·서울시 등에서 실시한 트램 표정속도, 혼잡도, 통행시간 변화에 대한 교통영향분석 자료
- ④ 트램 우선신호 시스템 도입 시 교통체증 변화, 안전사고 발생률 변화 등에 관한 해외 사례
- ⑤ 국내 도시(위례, 대전, 울산 등) 주민 대상의 트램에 대한 인식조사 및 수용성 조사 결과
- ⑥ 무가선 저상트램 R&D 관련 사업계획서 및 보고서, 예산집행 내역

69) 「노면전차 건설 및 운전 등에 관한 규칙」 제21조(교차로에서의 신호) ① 교차로에서는 도로교통 신호제어기를 통해 자동차 등 신호기와 노면전차 신호기를 함께 제어할 수 있도록 하여야 한다.
 ② 교차로에 노면전차 우선신호가 설치된 경우 노면전차가 다른 교통수단에 우선해서 교차로를 통과할 수 있도록 도로교통 신호제어기를 운용하여야 한다.
 ③ 교차로에 설치된 노면전차 우선신호의 길이는 하나로 편성된 노면전차가 통과할 수 있도록 하여야 한다.

작성 자

경제산업조사실 국토해양팀

☎ : 02-6788-4602

관련부처

대도시권광역교통위원회 광역시설정책과

☎ : 044-201-5108

경찰청 교통안전과

☎ : 02-3150-3216

서울특별시도시기반시설본부 도시철도설비부

☎ : 02-6433-2735

2025 국정감사 이슈 분석: 정부가 답해야 할 국민의 질문

발 간 일 2025년 9월 11일
발 행 이 관 후
편 집 국회입법조사처 경제산업조사실 국토해양팀
발 행 처 국회입법조사처
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전 화 02. 6788. 4600
인 쇄 처 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