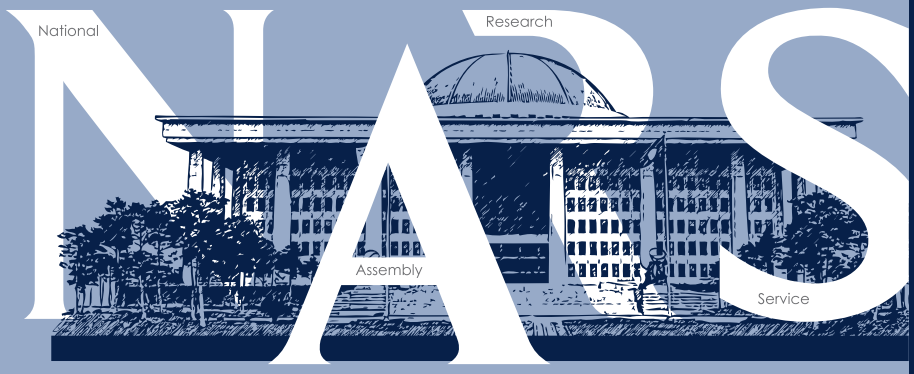
2024. 5. 30. 국회입법조사처 | 특별보고서

제22대 국회개원

제22대 국회 입법·정책 가이드북 Ⅱ

[경제·산업 분야]



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

제22대 국회 입법·정책 가이드북

제22대 국회 입법·정책 가이드북 Ⅱ

[경제·산업 분야]

총괄	강종석 (경제산업조사실장)
분야별 총괄	이복우 (정치산업조사실장) 강종석 (경제산업조사실장) 강대훈 (사회문화조사실장)
실무총괄	장영주 (산업자원농수산팀장)
기획 및 편집위원	심정희 (기획관리관) 조규범 (정치행정심의관) 이만우 (사회문화심의관) 이순기 (기획협력담당관) 이상곤 (총무담당관) 전진영 (정치의회팀장) 김선화 (법제사법팀장) 류동하 (외교안보팀장) 하혜영 (행정안전팀장) 김효진 (금융공정거래팀장) 이세진 (재정경제팀장) 장영주 (산업자원농수산팀장) 박준환 (국토해양팀장) 한인상 (환경노동팀장) 김세현 (교육문화팀장) 김여라 (과학방송통신팀장) 구슬이 (보건복지여성팀장)
편집실무	편지은 (산업자원농수산팀 입법조사관보) 김부선 (산업자원농수산팀 행정실무원) 안현정 (산업자원농수산팀 입법조사원)

발 간 사



대한민국의 미래를 준비할 제22대 국회 개원과 의원님들의 당선을 진심으로 축하드립니다.

역대 최대 투표율 67%로 국민들의 높은 관심을 보인 제22대 국회의원 총선거에서도 여느 총선에서 그러하듯이, 국민들은 민생 안정, 경제난 극복, 민주주의 회복 등을 위해 '국민들의 봉사자'로 노력해 달라는 간절함을 담아 한표 한표 모아 주셨다고 생각합니다. 이제 제22대 국회는 선거과정에서 표출된 쟁점들을 건설적으로 정리하고 '오로지 국민들만을 바라본다'는 큰 틀에 입각하여 좋은 입법을 마련하고 정책 방향을 제시하여 국민들에게 보답하여야 할 것입니다.

국회입법조사처는 입법과 정책에 대한 종합 연구·분석기관으로서 개원에 맞추어 시급한 현안들의 입법·정책 방향을 제시한 『제22대 국회 입법·정책 가이드북』을 발간하였습니다.

483개의 주요 현안을 담은 가이드북은 제21대 국회에서 완결하지 못한 입법과제들과 제22대 국회에서 정책 현안으로 부각될 것으로 예상되는 다양한 주제들을 엄선하여 정리하였습니다. 입법·정책 현안들은 정치·경제·사회 여건의 변화에 따라 계속하여 발생하기 때문에 향후 4년간 해결해야 할 과제들을 모두 포괄할 수는 없지만 국회입법조사처 나름대로 현재의 현안들을 담아내기 위해 최선을 다했습니다.

구성측면에서는 관심분야별로 참고하기 쉽도록 정치·행정, 경제·산업, 사회·문화 분야로 분권하여 사용 접근성과 편리성을 높였습니다. 각 분야는 국회입법조사처 직제에 따라 팀별로 구성하고, 각 팀내에서 작성한 주제들은 상임위원회, 담당 부처를 고려하여 다시 중분류로 모았습니다. 개별 주제에 대해서는 현황, 쟁점 또는 여건, 향후 과제에 대해 핵심내용을 담아내도록 노력하였습니다. 개별 현안에 대한 세부적인 사항은 앞으로 의원님들께서 국회입법조사처에 입법 조사·분석을 요청해 주시면 충실하게 조사·분석할 것을 약속합니다.

아무쪼록, 국회입법조사처가 제22대 국회 개원을 준비하며 발간한 『제22대 국회 입법·정책 가이드북』이 의원님들의 제22대 국회 의정활동에 도움이 되는 좋은 길라잡이가 되기를 간절히 희망합니다.

감사합니다.

2024년 5월 30일

국회입법조사처장 **박 상 철**

제22대 국회 입법·정책 가이드북

Ⅰ권 정치·행정

Ⅰ. 정치의회 1
Ⅱ. 법제사법 105
Ⅲ. 외교안보 235
Ⅳ. 행정안전 345

Ⅱ권 경제·산업

Ⅰ. 재정경제 1
Ⅱ. 금융공정거래 121
Ⅲ. 산업자원농수산 259
Ⅳ. 국토해양 429

Ⅲ권 사회·문화

Ⅰ. 교육문화 1
Ⅱ. 과학방송통신 121
Ⅲ. 보건복지여성 263
Ⅳ. 환경노동 455



차 례

Ⅰ. 재정경제 • 1

1. 경제·재정 분야 **3**

1. 최근 물가동향과 대응 강화 ····· 3
2. 정책금리 추이: 피벗(pivot)의 시점은 언제인가? ····· 6
3. 수출입 교역구조 변화와 대응 강화 ····· 9
4. 경제성장률 전망과 위험요인 대응 강화 ····· 12
5. 인구구조 관련 통계에서 주목해야 할 사항들 ····· 15
6. 우리나라 국가경쟁력 강화 ····· 18
7. 세계은행 기업환경지수 개선: '24년부터 B-Ready 첫 도입 ····· 21
8. 국고보조금 부정수급 관리 강화 ····· 24
9.「서비스산업발전기본법」제정 ····· 27
10.「사회적경제기본법」제정 ····· 30
11. 부담금 제도 개선 ····· 34
12. 재정 조기집행제도 개선 ····· 37
13. 공공기관 혁신 ····· 40
14. 재정준칙 법제화 ····· 42
15. 예비타당성조사 실효성 제고 ····· 45
16. 공공기관 부채현황과 재무건전성 강화 ····· 49
17. 재정사업 성과관리 강화 ····· 53
18. 공공기관 지역인재 의무채용제도 개선 ····· 56

2. 조세 분야 **59**

1. 소득세 물가연동제 도입 ····· 59
2. 소득세 과세단위 변경 ····· 62
3. 가상자산소득 과세제도 시행 ····· 65
4. 주택임대소득 과세제도 개선 ····· 68

5. 금융투자소득세 시행 ····· 71
6. 초과이득세(횡재세) 도입 ····· 74
7. 법인세 세율 및 구간의 조정 ····· 78
8. 디지털세 도입 ····· 81
9. 부가가치세 간이과세 기준금액 확대 ····· 85
10. 전자적 용역에 대한 부가가치세 과세체계 합리화 ····· 88
11. 종합부동산세 개선 ····· 91
12. 인구감소지역 세컨드 홈 세제 혜택 부여 ····· 94
13. 유산취득세 방식으로의 상속세제 전환 ····· 99
14. 상속세 및 증여세 공제제도 현실화 ····· 102
15. 금융·보험업자의 교육세 과세표준 설정 ····· 105
16. 자녀에 대한 교육비 세액공제 확대 ····· 108
17. 기업의 출산지원금에 대한 세제지원 ····· 111
18. 콘텐츠 제작비용 세액공제 부여 ····· 114
19. 조세특례 예비타당성평가제도 개선 ····· 117

Ⅱ. 금융공정거래 • 121

1. 금융·보험 분야 123

1. 최근 대부시장 동향과 법정 최고금리 인상 ····· 123
2. 금융기관 내부통제 제도 현황과 개선 ····· 127
3. 금융분야 마이데이터사업 현황과 향후 과제 ····· 130
4. 금융규제 샌드박스의 운영 ····· 133
5. 워크아웃 제도의 현황 및 향후 과제 ····· 137
6. 금융소비자 보호 강화 ····· 141
7. 예금자보호 한도의 차등 상향 ····· 144
8. 예금보험료율 한도에 관한 일몰 연장 ····· 147
9. 금융회사의 휴면예금 출연 관리현황과 향후 과제 ····· 150
10. 개인채무자 보호 및 불법사금융 근절 ····· 153
11. ELS 불완전 판매 관련 현황 및 후속 조치 ····· 156

12. 부동산 PF 부실 동향 및 대응 ····· 160
13. 청년도약계좌 도입 현황과 향후 과제 ····· 164
14. 최근 금융부채 부실 추이 및 대응 ····· 167
15. 가계부채 현황 및 인식 ····· 170
16. 금리산정체계 개선 ····· 173
17. 가상자산이용자보호법 입법 동향 및 향후 과제 ····· 177
18. 공매도 관련 이슈 ····· 180
19. ESG 관련 공시 확대 ····· 186
20. 랩·신탁 불건전 영업관행 제재 및 투자자 보호 ····· 191
21. 토큰증권발행(STO) 관련 제도적 인프라 정비 ····· 195
22. 퇴직연금 사전지정운용제도 개선 ····· 198
23. 기업 밸류업 지원 ····· 203
24. 보험사기 대응을 위한 「보험사기방지 특별법」 논의 ····· 208
25. 반려동물보험 활성화 ····· 212
26. 보험료 신용카드 납부의무화 이슈 ····· 216
27. 실손의료보험 보험금 청구절차 간소화 ····· 219

2. 공정거래 분야 222

1. 임시중지명령 제도의 활용도 제고 ····· 222
2. 소비자보호 법제상 동의의결제도의 개선 ····· 226
3. 약관 분야 집단분쟁조정제도의 활성화 ····· 231
4. 소비자 분야 집단소송제의 도입 ····· 234
5. 공정거래 분야 온라인 플랫폼 규제 이슈 ····· 238
6. 벤처시장 활성화를 위한 공정거래법상 CVC제도 활성화 ····· 242
7. 기업집단 및 동일인 지정제도의 현황 및 향후 과제 ····· 247
8. 플랫폼 산업에 대한 기업결합심사제도 개선 ····· 251
9. 공정거래 자율준수 프로그램(CP)의 법제화와 향후 과제 ····· 255

Ⅲ. 산업자원농수산 • 259

1. 산업·통상·특허 분야 261

1. 「통상환경변화 대응 및 지원 등에 관한 법률」에 대한 후속조치 내실화 ····· 261
2. 수출시장 다변화 촉진 ····· 263
3. 수출지원 확대 ····· 266
4. 「산업디지털전환촉진법」 시행과 산업경쟁력 강화 ····· 269
5. 인공지능(AI) 규제와 통상 이슈 대응 ····· 272
6. 기회발전특구제도의 운영 활성화 ····· 275
7. 스마트그린산업단지 운영 개선 ····· 278
8. '공급망 3법' 시행 내실화 ····· 280
9. 비철·희소금속 비축 확대 및 관리 체계화 ····· 283
10. 국가핵심기술 등 첨단기술 유출(탈취) 방지 ····· 286
11. 기술탈취 사건 손해배상제도 강화 ····· 289
12. 국가첨단전략기술 등 중요기술 지정제도 개선 ····· 291
13. 대형마트 의무휴업일 지정제도 개선 ····· 293

2. 중소·벤처기업 분야 296

1. 소상공인 고용보험료 지원 ····· 296
2. 자영업자 국민연금 장기가입 유도 ····· 299
3. 소상공인 범위 기준의 개편 ····· 302
4. 소상공인 에너지 비용 지원 ····· 305
5. 소매업 동향과 소상인 보호 ····· 308
6. 중소기업 정책자금 운용 개선 ····· 311
7. 소상공인 생계형 적합업종 지정제도 개선 ····· 314
8. 벤처기업 확인제도 효율화 ····· 317
9. 기술특례상장제도 합리화 ····· 320
10. 모태펀드 운용 개선 ····· 323
11. 중소기업 R&D 지원체계 개선 ····· 326

3. 에너지·자원 분야 328

1. 고준위 방사성폐기물 관리를 위한 특별법 제정: 저장용량 기준 구체화 ····· 328
2. 국가기간 전력망 확충을 위한 특별법 제정 ····· 331
3. 전력산업기반기금 운영 및 활용 개선 ····· 334
4. 석탄화력발전소 폐지지역 지원에 관한 특별법 제정 ····· 337
5. 송전선로 지중화 ····· 339
6. 탄소중립 이행을 위한 최적 전원 구성 ····· 342
7. 천연가스 수급 대응 ····· 345
8. 신재생에너지 보급 지원제도 개선 ····· 348
9. 영농형 태양광 보급 확대 ····· 351
10. 해외자원개발 투자 확대 ····· 354

4. 농림·축산·식품 분야 357

1. 농업인 경영안정정책 개선 ····· 357
2. 식량안보 정책 현황 및 운용방향 ····· 360
3. 공익직불제 운영 개선 ····· 362
4. '농지 이용 및 관리 원칙'의 확립과 규제 합리화 ····· 364
5. 농업 분야 고용인력 운용 효율화 ····· 367
6. 친환경농업정책의 전환 ····· 369
7. 스마트농업 지원 정책의 개선 ····· 372
8. 귀농·귀촌 제도 내실화 ····· 374
9. 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」 후속조치 내실화 ····· 377
10. 후계·청년농 육성제도 운영 개선 ····· 380
11. 농업분야 기후위기 적응(Adaptation) 대책 ····· 383
12. 종자산업 육성 사업의 개선 ····· 385
13. 국제농업협력사업 지속가능성 제고 ····· 387
14. 지속가능한 한우산업 육성 ····· 390
15. 반려동물용 사료의 안전관리 체계 마련 ····· 393
16. 「개 식용목적의 사육 등 유통 종식 특별법」 제정 이후 후속조치 ····· 396
17. 산림재난 방지 ····· 399
18. K-food 현황과 경쟁력 강화 ····· 402
19. 푸드테크 산업 동향과 발전과제 ····· 405

20. 원산지 표시제도 개선 ····· 408
21. 전통주 산업 활성화 ····· 411
22. 맞춤형 건강기능식품 제도 도입에 따른 안전관리체계 강화 ····· 414
23. GE(유전자편집기술) 규제 개선 ····· 417

5. 어촌·수산 분야 420

1. 수산기자재산업 육성 ····· 420
2. 수산업·어촌 공익형 직접지불제 보완 ····· 423
3. 연근해어선 감척사업 개선 ····· 426

Ⅳ. 국토해양 • 429

1. 국토·도시 분야 431

1. 공공기관 추가 이전 ····· 431
2. 개발제한구역 유지와 해제 ····· 434
3. 수도권 규제의 현황과 개선과제 ····· 437

2. 주택·토지 분야 440

1. 부동산가격공시제도의 현황과 향후 과제 ····· 440
2. 신생아 특례대출 제도 현황 및 개선방향 ····· 443
3. 주택공급현황 분석 및 향후 과제 ····· 446
4. 장기공공임대주택 노후화에 따른 관리 ····· 449
5. 통합공공임대주택의 성공적 정착 ····· 452
6. 주거상향 지원사업 개선 ····· 455
7. 빈집 관리정책 강화 ····· 458
8. 소규모주택정비사업의 특징과 보완 과제 ····· 462
9. (반)지하주거 대책의 개선 ····· 465
10. 위반건축물 양성화의 실효성 제고 ····· 468
11. 민간 건축물 그린리모델링 확대 ····· 472

3. 교통·물류 분야 **475**

1. 개인형 이동수단의 안전 및 이용 활성화 ····· 475
2. 대중교통 통합정기이용권(K-패스 등) 도입 ····· 478
3. 공동주택 등 사유지 내 무단주차의 개선 ····· 481
4. 버스 공영제의 운영현황과 개선 과제 ····· 484
5. 플랫폼 택시 제도의 평가 및 향후 과제 ····· 487
6. 교통소외지역의 이동권 강화 ····· 490
7. 철도 지하화 및 상부부지 통합개발 ····· 493
8. UAM 도입 계획과 제도 정비 ····· 495
9. 도시철도 무임수송 이슈 ····· 497
10. 광역급행철도 도입 ····· 500
11. 신공항 건설 추진 현황과 향후 과제 ····· 502
12. 항공사 통합 동향과 대응 ····· 505
13. 급발진 의심 사고 관련 논의 및 안전장치 보완 필요성 ····· 507
14. 사실상 도로 관리 및 정비 ····· 510
15. 소비자보호를 위한 자동차 교환·환불 제도 개선 ····· 514
16. 이륜자동차 전면(前面) 번호판 부착 및 번호체계 개편 ····· 517
17. 자율주행자동차 정책 추진 현황 및 향후 과제 ····· 520
18. 지하도로 증가에 따른 관련 법·제도 정비 ····· 523

4. 해양·수자원 분야 **528**

1. 기후위기 시대의 홍수 및 가뭄 대책 ····· 528
2. 수자원시설 성능평가 개선 ····· 531
3. 하천수 사용 현황 및 향후 과제 ····· 534
4. 해운사 매각 논의의 추이와 향후 과제 ····· 537
5. 친환경선박 보급 필요성 및 향후 과제 ····· 540
6. 낙도 보조항로 활성화 ····· 544

5. 건설 분야 **547**

1. 시설물 안전점검 및 유지관리 강화 ····· 547
2. 건설산업 현황과 향후 과제 ····· 551

집필자 명단 **555**

NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

I



▸ 재정경제

1. 경제·재정 분야
2. 조세 분야

1. 경제·재정 분야

1 최근 물가동향과 대응 강화

가. 현황

▢ 우리나라 소비자물가상승률(총지수 기준, 전년동기대비)은 ’22년 연평균 5.1%(’22.7월 6.3% 최고점)였으나, 점차 안정되며 ’23년 연평균 3.6%로 상승폭이 둔화됨

- ’24년 1월 2%대에 진입했던 물가상승률은 한 달 만에 다시 3%대로 반등하였음. 작년 7월 2.4%를 기록하며 한국은행의 물가안정목표[1]인 2%에 근접하기도 하였으나 8월 다시 3%대로 올라선 이후 하향하다가 재반등하였음

▢ 최근 물가 반등은 식품과 휘발유 가격에 주로 기인한 것으로 나타났음. 반면, 근원물가지수는 2%대로 하향 안정화되는 추세에 있음

- 농축수산물의 물가상승률은 11.7%로 전월(+11.4%)부터 크게 상승하였으며, 물가에 +0.86%p 기여함. 지출목적별로는 과일 가격 상승률이 38.0%(3월)로 전월(+38.3%)과 같이 가장 큰 폭으로 상승하였음
- 유류세 인하 연장 조치에도 불구하고 국제유가가 반등하면서 휘발유 가격이 3.0% 상승하였으며, 1년여간 이어진 유가의 하방 압력이 대부분 해소되었음
- 현 금리 추세와 유동성 축소, 긴축적 통화정책 지속이 기대인플레이션율을 진정[2]시키면서 기조적 흐름을 보여주는 근원물가가 2%대로 안정화되고 있음

---

1) 「한국은행법」 제6조 제1항에 의거 정부와 협의하여 물가안정목표를 설정하고 있으며, 2019년 이후 물가안정목표는 소비자물가상승률(전년동기대비) 기준 2%임

2) 기대인플레이션율(%): (’22.7월) 4.7 → (’23.1월) 3.9 → (’23.7월) 3.3 → (’24.1월) 3.0 → (’24.2월) 3.0.

〈표 1〉 소비자물가지수 주요 등락률 추이

(단위: 전년동기대비 증감률, %)

구 분		연도별 동향 (전년비)			최근 월별 동향			
		2021년	2022년	2023년	'23.12월	'24.1월	2월	3월
총지수		2.5	5.1	3.6	3.2	2.8	3.1	3.1
농산물및석유류제외[1]		1.4	3.6	3.4	2.8	2.5	2.5	2.4
식료품및에너지제외[2]		1.8	4.1	4.0	3.1	2.6	2.6	2.4
생활물가지수		3.2	6.0	3.9	3.7	3.4	3.7	3.8
신선식품지수		6.2	5.4	6.8	14.5	14.4	20.0	19.5
품목별	농축수산물	8.7	3.8	3.1	7.7	8.0	11.4	11.7
	공업제품	2.3	6.9	2.6	2.1	1.8	2.1	2.2
	전기·가스·수도	-2.1	12.6	20.0	9.7	5.0	4.9	4.9
	서비스	2.0	3.7	3.3	2.8	2.6	2.5	2.3

주 1: 1과 2는 추세적인 물가상승률을 나타내는 근원물가를 나타냄. OECD 기준의 근원물가지수는 식료품 및 에너지제외 지수임

자료: 통계청 보도자료, 「2024년 3월 소비자물가동향」, 2024.4.2.

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 하향 안정화되는 듯하면서 재반등을 거듭하며 올 2월 다시 3%대로 뛰어오른 소비자물가상승률이 3월에도 3.1%를 기록하며 불안정한 움직임을 보이고 있음

- 농산물 물가가 당분간 고공 행진할 것이라는 의견이 제기되고 있음. 작년 농가 인건비와 재료비(비료·사료, 영농자재 등)가 크게 올라 경영비 압박에 따른 가격 상승 가능성은 클 것으로 보임.[3] 단, 과일은 계절성이 강하고, 기상 상태에 따라 생산력 변동폭이 커서 전망이 어려운 점이 있음
- 작년 소비자물가 둔화를 견인했던 에너지 물가는 대부분 소멸된 것으로 보임. 최근 산유국들의 감산 연장 결정과 지정학적 리스크 등에 따른 물류비 영향으로 인해 국제유가의 추가적 반등이 나타나게 되면 인플레이션이 재발할 가능성을 배제할 수 없음

자료: 한국은행 경제통계시스템

3) 작년 농가 구입 가격지수(2020년 대비)를 보면, 노무비 32.1%, 재료비가 41.4% 크게 오른 것으로 나타났음.
자료: 통계청, 「농가 판매 및 구입가격 조사」, 각 연도, 국가통계포털(http://kosis.kr)

다. 향후 과제

▢ 물가정책은 기본적으로 시장에서 자율적으로 결정되는 수준을 존중하되, 국민 부담이 급격히 가중되지 않도록 정책 수단을 제한적으로 활용해 나가야 할 것임

▢ 물가안정과 관련하여 다음과 같은 사항을 고려해 보아야 할 것임

- 유류세 인하조치 기간이 장기화되고 있어 출구전략에 대한 논의가 필요해 보임. 유류세는 가장 보편적인 대응 방안이나, 세수 감소와 외부불경제(대기오염, 교통 혼잡 등)로 인해 상시화되는 것은 바람직하지 않음
- 한전과 가스공사가 누적된 요금인상 요인을 완전히 해소하지 못하고 있어 에너지 가격을 정상화해야 한다는 의견이 거듭 제기되고 있음.[4] 물가안정과 공공요금 동결에 따른 경영난 심화 간의 적정한 합의안을 찾아 나가야 할 것임
- 재정지출 확장정책은 인플레이션을 유발할 가능성이 커지므로 신중하게 시행할 필요가 있음[5]

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4571)

4) 한전은 '21년 5.8조원, '22년 32.6조원, '23년 4.6조원 적자가 더해지면서 3년간 누적 적자액은 43조원에 달하였으며, 총부채가 사상 첫 200조원을 돌파함. 가스공사 미수금은 '23년 말 기준 총 13조원을 넘어섰음. 자료: 산업통상자원부

5) Barro and Bianchi(2023)는 OECD 국가들 중에서 2010~19년 대비 2020~22년 기간 재정지출이 높았던 국가에서 인플레이션이 더 높았음을 명확하게 보여주고 있음. 자료: Barro, R.J. and Francesco Bianchi, 2023. "Fiscal Influences on Inflation in OECD Countries, 2020-2022" NBER Working Paper 31838, National Bureau of Economic Research.

2 정책금리 추이: 피벗(pivot)의 시점은 언제인가?

가. 현황

▢ 팬데믹을 거치며 위기 극복을 위해 시행한 완화적 통화·재정정책이 인플레이션의 주요 원인이 되면서, 미국과 주요국들은 기준금리를 인상하고 고금리 정책을 단행해 나갔음

- 美 연준(Fed)은 팬데믹 기간 기준금리를 0.25%까지 낮추었으나 물가상승률이 9%대까지 치솟자 4차례 연속 0.75%p 인상하는 등 단계적으로 높여 나갔음. '23.7월, 3%대로 인플레이션율이 둔화하자 기준금리를 5.50%에서 동결하고 현재까지 유지하고 있음
- 한은 역시 팬데믹 경제위기 대응을 위해 0.5%까지 인하했던 기준금리를 인플레이션에 맞서 인상해 나감. '23.1월 3.50%로 인상한 이후 동결한 상태임[6)]

〈표 2〉 최근 한·미간 기준금리 추이 비교

(단위: %, 원/달러)

우리나라 (한국은행)									
구 분	'22.1	'22.4	'22.5	'22.7	'22.8	'22.10	'22.11	'23.1	'24.4
기준금리	1.25	1.50	1.75	2.25	2.50	3.00	3.25	3.50	3.50
정책금리[1]	1.188	1.299	1.505	1.971	2.263	2.959	3.096	3.269	3.518
CPI[2]	3.8	4.8	5.3	6.3	5.7	5.6	5.0	5.0	2.9
원/달러[3]	1,205.5	1,255.9	1,237.2	1,299.1	1,337.6	1,424.3	1,318.8	1,231.9	1,382.0

미국 (연방준비제도, FRB)											
구 분	'22.5	'22.6	'22.7	'22.9	'22.11	'22.12	'23.2	'23.3	'23.5	'23.7	'24.3
기준금리	1.00	1.75	2.50	3.25	4.00	4.50	4.75	5.00	5.25	5.50	5.50
정책금리	0.77	1.21	1.68	2.56	3.78	4.10	4.57	4.65	5.06	5.12	5.33
CPI	8.6	9.1	8.5	8.2	7.1	6.5	6.0	5.0	4.0	3.2	3.4

주1: 정책금리는 무담보콜금리(1일)를 나타냄
주2: 소비자물가지수(CPI)의 전년동월대비 증가율(%)을 나타냄
주3: 원/달러 환율은 종가 기준으로, 해당 월말 수치임
자료: 한국은행, 통계청, 美 연방준비제도(FRB), 美 노동통계국(U.S. Bureau of Labor Statistics)

6) '24.4.12일 금융통화위원회('금통위')는 다음 통화정책 방향 결정 시까지 현 수준(3.50%)을 유지하여 통화정책을 운용하기로 함

나. 관련 쟁점 또는 여건

□ 현재 미국과 우리나라 물가 수준이 목표 수준(2.0% CPI상승률 목표)보다 여전히 높고 물가의 움직임이 농산물 가격, 유가 불안으로 불안정한 상황임

□ 팬데믹을 거치며 사상 최초로 0%대 금리정책을 시행한 결과 인플레이션뿐만 아니라 정부, 기업, 가계 모두 부채가 크게 증가함. 가계와 기업의 대출은 계속 늘지만 부채 상환능력은 이에 미치지 못하고 있음

- 가계신용은 '13년말에 처음으로 1,000조원을 돌파한 이후 '23년말 1,886조원까지 상승하였음. 저금리 정책과 주택가격상승이 맞물리면서 가계부채가 빠른 속도로 증가하여 GDP를 초과하였으나 '22~'23년 금리 인상 국면에서 가계부채 증가세의 비교적 안정적인 관리가 이뤄지면서 '23년 GDP 대비 가계부채 비율은 전년 대비 3.7%p 하락한 100.8%로 잠정 집계되었음
- 다만, 고금리 장기화에 따른 건설부문 및 비은행 금융기관의 잠재적 부실이 현재화되고 있는 상황임

〈표 3〉 가계부채 동향

(단위: 조원, 전년동기증감률%)

가계부채								
구 분		2005	2010	2015	2020	2021	2022	2023
가계신용[1] (A+B)	금 액	542.9	843.2	1,203.1	1,726.1	1,862.9	1,867.6	1,886.4
	증감율	9.8	8.7	10.9	7.9	7.7	0.2	1.0
가계대출 (A)	금 액	514.8	793.8	1,138.0	1,630.2	1,757.1	1,749.8	1,768.3
	증감율	9.8	8.1	11.0	8.3	7.6	-0.4	1.1
판매신용 (B)	금 액	28.0	49.4	65.1	95.9	105.8	117.7	118.1
	증감율	10.7	18.5	8.1	0.2	10.4	11.2	0.3

GDP 대비 가계부채 비율								
구 분		2005	2010	2015	2020	2021	2022	2023p
가계부채	비 율	62.6	73.2	83.1	103.0	105.4	104.5	100.8

주 1: 가계신용은 가계대출과 판매신용으로 구성되며, 일반가정이 은행 등 금융기관에서 대출을 받거나 외상으로 물품을 구입한 대금 등을 합한 금액임

자료: 한국은행 「가계신용동향」, 국제통화기금(IMF)

다. 향후 과제

▢ 주요국 물가상승률이 다소 높은 수준이고, 우리나라 물가도 불안정하게 움직이고 있는 상황임. 국제유가 및 지정학적 리스크가 있어 지나친 낙관론은 경계해야 할 것임. 다만, 최근 미 연준의 주요 참고지표인 근원 PCE 지수가 하락해 감에 따라 3~4분기에 피벗을 할 것이라는 전망도 제기되고 있음

▢ 최근 미국 실물경제가 EU, 우리나라 등에 비해 상대적으로 양호한 모습을 보이고 있으나, 우리나라 포함 주요국들의 실물경제는 큰 틀에서 보면 아직 하방 요인이 큰 상황임

- 유럽연합(EU)의 '23년 GDP 연평균 성장률은 0.5%로 크게 침체하였고, 이에 인플레이션율이 2%대로 둔화하였음.[7] 미국보다는 유로 지역의 금리 인하 시점이 앞당겨질 수 있다는 기대가 시장에 형성되고 있음. 최근 스위스, 체코, 헝가리, 스웨덴 등 일부 유럽국가들이 금리인하를 단행하며 피벗에 참여함

▢ 한국은행은 원칙적으로 물가상승률이 목표수준으로 수렴할 것이라는 확신이 들 때까지 통화긴축 기조를 지속할 필요가 있으나 실물경제 상황, 금융시장 여건, 환율 및 미국과의 금리차로 인한 국내외 자금이동 등을 종합적으로 감안해야 할 것임

▢ 고금리 장기화에 따른 취약분야(건설업종, 비은행 금융기관 등)에 대한 모니터링을 강화하고, 상황변화에 따른 스트레스 테스트를 면밀하게 시행하는 동시에 취약분야에 대해서는 시장원칙에 입각한 선제적 조치를 강구할 필요가 있어 보임

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4571)

7) EU 인플레이션율(%, 전년동기 대비): ('23.1.) 10.0, ('23.4.) 8.1, ('23.7.) 6.1, ('23.10) 3.6, ('24.1) 3.1, ('24.2.) 2.8, ('24.3.) 2.6. 자료: Eurostat

3 수출입 교역구조 변화와 대응 강화

가. 현황

□ 팬데믹, 미-중 갈등에 따른 글로벌 공급망 재편, 두 개의 전쟁 등을 겪으며, 우리나라 교역에도 구조적인 변화가 나타나고 있음

- 팬데믹 이전 '미국 우선주의(America First)'를 내세워 당선된 美 트럼프 대통령은 對中 수입제한과 고율 관세를 부과해 나갔음(신 보호무역주의의 출현)
- '22년에는 IRA 발효 등 미-중간 긴장 고조에 따라 글로벌 공급망 재편이 본격화되었고, 러시아-우크라이나 전쟁으로 에너지 가격이 크게 오르며 우리나라 무역수지는 15개월 연속 적자('22.3월~'23.5월, 누적 708억달러)를 기록하기도 함
- '23년은 엔데믹(endemic, 일상적 유행) 전후로 상이한 추세가 나타났음. 상반기에는 세계 경제가 4.9% 역성장하면서 우리 수출도 12.4% 급감하였으나 하반기에는 무역수지가 점차 개선됨
- '23.10월부터 수출이 성장으로 전환, 6개월 연속 개선세를 유지하고 있음. 특히, 반도체 수출이 5개월 연속 성장하며 무역수지 개선에 크게 기여하고 있음[8)]

〈표 4〉 우리나라 수출입 동향

(단위: 억 달러, 전년동기대비 증감율%)

구 분	2020년	2021년	2022년	2023년[1]			2024년
				상반기	하반기	연 누계	(1~3월)[p]
수 출	5,125 (-5.5)	6,444 (25.7)	6,836 (6.1)	3,070 (-12.4)	3,257 (-2.3)	6,327 (-7.4)	1,637 (8.3)
수 입	4,676 (-7.1)	6,151 (31.5)	7,314 (18.9)	3,333 (-7.8)	3,093 (-16.4)	6,427 (-12.1)	1,548 (-10.4)
무역수지	449	293	-47,785	-263	163	-100	90

자료: 관세청 수출입무역통계

8) 수출 전년동기 증감률(%): ('23.10월) 4.9 → (11월) 7.3 → (12월) 5.0 → ('24.1월) 18.2 → (2월) 4.8 → (3월) 3.1
반도체 전년동기 증감률(%): ('23.10월) △4.8 → (11월) 10.8 → (12월) 19.0 → ('24.1월) 52.8 → (2월) 63.0 → (3월) 35.7

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 미-중 중심으로 진행된 통상질서 변화와 이에 따른 중국의 경기 둔화가 맞물리면서 우리나라 수출입 구조와 상대 교역국 순위가 변화하고 있음

- 최근 對美 수출은 역대 최대인 1,157억 달러('23년 연간) 기록하며, 우리나라 최대 무역수지 흑자국이 되었음
- 한편, 중국의 중간재 수입이 연 19.8%까지 감소하면서, 무역수지 흑자국이었던 중국은 3대 무역수지 적자국이 되었음

〈표 5〉 우리나라 對 무역수지 누적 흑자/적자 상대국 변화

(단위: 억 달러)

누적 흑자 순위	2021년		2022년		2023년	
	국가	무역수지	국가	무역수지	국가	무역수지
1	홍 콩	352	베트남	342	미 국	444
2	베트남	328	미 국	280	베트남	275
3	중 국	243	홍 콩	258	홍 콩	234
4	미 국	227	인 도	100	인 도	112

누적 적자 순위	2021년		2022년		2023년	
	국가	무역수지	국가	무역수지	국가	무역수지
1	일 본	-246	사우디	-371	사우디	-279
2	호 주	-232	호 주	-262	일 본	-187
3	사우디	-209	일 본	-241	중 국	-182
4	카타르	-112	카타르	-160	호 주	-150

자료: 관세청 수출입 무역통계

▢ 우리 경제는 팬데믹에 따른 경기변동, 미-중 패권 경쟁에 따른 보호무역주의, 글로벌 공급망 재편, 지정학적 리스크 등에 많은 영향을 받은 것으로 나타났음

- '23년 하반기부터 내수 부진을 순수출로 상쇄하면서 수출이 저점을 통과한 것으로 나타나고 있으나, 글로벌 통상구조의 빠른 변화로 인해 올해에도 성장 경로상의 불확실성은 아직 큰 것으로 보임

▢ 올 11월 美 대선을 앞둔 상황에서 우리 경제는 글로벌 통상 관점에서도 위험과 기회가 공존할 것으로 예상됨

- 대선의 유력 주자인 트럼프 전 대통령은 중국산 제품에 60% 이상의 관세 부과를 검토하고 있으며, 바이든 대통령 역시 자국 중심의 통상질서를 더욱 강화하려 하고 있어 글로벌 교역의 구조적 하방 요인이 될 수 있음
- 기대 이상으로 견조한 미국 경기와 공급망 재편 효과가 對美 수출 호조로 이어지고 있으며, 對中 무역수지가 올 2월 플러스로 전환한 것은 우리 경제에 긍정적인 요인이라 볼 수 있음

다. 향후 과제

▢ 수출 호조에 따른 회복 국면을 지속하기 위해 주력 수출 품목을 지속적으로 발굴하고 경쟁력을 제고하는 한편, 글로벌 거시 환경 변화와 통상질서 상황을 면밀하게 모니터링 해야 할 것임

▢ 美 대선 결과에 따른 통상환경 변화에 선제적으로 점검·대응해 나가고, 일반관세율 인상, IRA 축소 등 예상되는 시나리오에 대응하여 컨틴전시 플랜(contingency plan)을 마련하여야 할 것임

▢ 숙소·교통·먹거리·놀거리·지급 수단 등 대상별로 외국인 친화적인 환경을 외국인 시각에서 개선하는 등 서비스수지 안정에도 정책 역량을 집중하여 무역수지의 불안정성을 흡수할 수 있는 여력을 확보해 나갈 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4571)

4 경제성장률 전망과 위험요인 대응 강화

가. 현황

▢ (세계 경제) 주요 전망기관들은 올해 초 세계경제성장률을 상향 조정하고, 세계 경제가 2%대 후반에서 3%대 초반의 성장률을 기록할 것으로 보고 있음

- IMF는 올해 인플레이션 완화, 미국과 주요 신흥개도국(중국, 인도 등)에서 나타난 예상보다 강한 회복력, 중국의 재정 지원을 근거로 올해 세계 경제성장률을 작년 10월 전망치보다 0.2%p 상향하며 3.1%로 예측함[9)]
- OECD는 미국의 양호한 성장 회복력, 인도와 인도네시아의 견조한 투자 증가세, 여타 신흥국(G20內)의 대외수요 개선 등으로 성장이 개선될 것으로 보았음. 지난해 11월 전망 대비 0.2%p 높인 2.9%의 경제성장률을 예상함[10)]

▢ (국내 경제) 주요 기관들은 당초 우리나라가 올해 세계 성장률을 밑도는 2%대 초반(2.1~2.3% 범위)의 성장률을 보일 것으로 보았으나 최근 일부 기관이 상향조정함

- 한은의 국내 성장률 전망치는 2.1%로 지난 11월 전망에 부합하나 수출-내수간 차이가 심화될 것으로 예상함. 다만, 올해 수출이 양호한 증가세를 이어가면서 경기는 전반적으로 완만한 개선 흐름을 이어갈 것으로 보았음
- KDI는 '24.5월에 1/4분기 GDP 잠정치를 반영하여 금년도 성장률을 기존('24.1월) 2.2%에서 2.6%로 상향 조정함. 최근 반도체를 중심으로 높은 수출증가세에 힘입어 경기 부진이 지속적으로 완화하는 모습을 보일 것으로 전망함

9) IMF는 연간 4회(1·4·7·10월)에 결쳐 세계경제전망(World Economic Outlook)을 발표하고 있음. 4월·10월은 전체 회원국 대상이며, 1월·7월은 주요 30개국(우리나라, 미국, 중국 등 포함)을 대상으로 하는 수정(updated) 전망임

10) OECD는 매년 2회 세계경제 전망(OECD Economic Outlook) 보고서를 발간하여 OECD회원국과 주요 비회원국들의 경제성장률을 전망하고 있음. 또한, 연 2회 '중간 보고서(OECD Economic Outlook, Interim Report)'를 발간하여 수정 전망치를 발표하고 있음

〈표 6〉 국내외 주요 전망기관별 2024년 경제성장률 전망치

(단위: %, %p)

국외기관	전망 시점	전망치		국내기관	전망 시점	전망치	
		세계	한국			세계	한국
국제통화기금 (IMF)	’23.10월	2.9	2.2	한국은행 (BOK)	’23.11월	2.8	2.1
	’24.01월	3.1	2.3		’24.02월	3.0	2.1
	조정폭	+0.2	+0.1		조정폭	+0.2	-
경제협력개발기구 (OECD)	’23.11월	2.7	2.3	한국개발연구원 (KDI)	’23.11월	2.9	2.2
	’24.02월	2.9	2.2		’24.02월	3.1	2.2
					’24.05월	-	2.6
	조정폭	+0.2	-0.1		조정폭	-	+0.4

자료: 국내외 기관 홈페이지 참조함

나. 관련 쟁점 또는 여건

□ (세계 경제)

- IMF는 ‘연착륙(soft-landing)’ 가능성을 예측하고 있으나, 물류 가격 급등, 인플레이션 지속, 중국의 경기 둔화 등을 하방 요인으로 보고 있음. 재정 여력 확보가 중요하고, 지나친 통화긴축 기조 유지나 성급한 완화 모두를 경계함
- OECD는 지정학적 불안에 따른 인플레이션, 서비스부문 물가상승 압력, 통화긴축 영향 지속 등을 하방 요인이라 보았음. 재정정책은 공공부채 증가 요인 등을 감안한 세제·지출 개혁이 필요하나, 통화정책은 잠재된 인플레이션 압력 지속 가능성에 유의하면서 신중한 정책 기조를 유지해야 한다고 제언함

□ (국내 경제)

- 한은은 성장 전망경로 상 주요국 성장 및 물가 흐름, 통화긴축 완화 시기, 국내 부동산 PF 구조조정 파급영향 등 불확실성이 높은 상황이며, 중동정세 불안, 美 대선 등 지정학적 원인에 따른 공급망 교란 및 원자재 가격 상승을 우려함
- KDI는 중국 경제 경착륙에 대한 우려가 완화된 점을 우리 경제의 단기적 위험을 축소시키는 요인으로 보았으나, 중동의 지정학적 긴장이 높아 국제유가의 급등에 따른 생산비용 상승과 실질구매력 저하를 경기 회복 위험요인으로 보았음

다. 향후 과제

▢ 한국은행 '24.1분기 실질 국내총생산(속보)[11]에 따르면, 실질 국내총생산(GDP)은 전기대비 1.3%(전년동기대비 3.4%) 성장, 비교적 높은 수준을 나타냈음. 이에 올해 경제성장률이 2%초반에서 2% 초중반으로 이동이 가능할 것이라는 관측이 나오고 있음

- 최근 GDP 집계와는 상반되게 '24.3월 산업활동동향이 전월대비 2.1% 감소하는 등 경기회복을 낙관할 수 없어 중기지표를 면밀하게 모니터링할 필요가 있음[12]
- 규제완화, 인센티브(세제·재정·금융), 신성장 분야로의 금융 이동(자본 유인 촉진 등), 노동시장 구조개혁 등 지속적인 정책적 관심이 필요할 것임

▢ 주요 전망기관들의 우리나라 경제성장률 전망치와 이에 상응하는 정책적 제언을 종합해 보면 다음과 같은 향후 과제에 대한 대응을 강화해 나가야 할 것임

- 팬데믹이라는 경제위기를 거치며 한 나라를 구성하는 세 주체인 정부·기업·가계 모두 부채 총량이 빠른 속도로 증가함. 질서 있는 부채의 디레버리징을 위한 재정·통화정책의 최적 경로를 찾고 부채의 재확산 여부를 면밀하게 점검해야 함
- 지정학적 갈등과 공급망 분절화는 교역구조 변화와 노동·자본의 이동 등 수출주도형 우리 경제에 미치는 영향이 클 것임. 안보와 효율적 분업체계 간의 균형 모색과 함께 지역별·품목별 다변화, 기술혁신을 통한 위험요인 분산 노력이 필요함
- 중장기적 성장동력을 확보하여 생산가능인구 감소에 따른 잠재성장률 하락요인을 상쇄하기 위해서는 지속적인 구조개혁과 규제혁신이 긴요함

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4571)

11) 한국은행 보도자료, 「2024년 1/4분기 실질 국내총생산(속보)」, 2024.4.25.
12) 통계청 보도자료, 「2024년 3월 산업활동동향」, 2024.4.30.

5 인구구조 관련 통계에서 주목해야 할 사항들

가. 현황

▢ 최근 우리나라 인구증가율은 점차 둔화해 왔으며, '20년부터 총인구가 전년 대비 계속 감소하고 있음

- '23년 출생아 수는 23만명으로 전년(24만 9천명)보다 1만 9천명(-7.7%) 감소함. 조(粗)출생률은 4.5명으로 전년보다 0.4명 감소하였으며, 합계출산율은 0.72명으로 전년(0.78명)보다 0.06명 감소함('23.4분기 분기 기준 0.65명까지 하락)

〈표 7〉 인구 관련 주요 지표

(단위: 천명, 전년대비 증감율%)

구 분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
총인구[1] (증가율)	51,696 (0.32)	51,779 (0.16)	51,826 (0.09)	51,850 (0.05)	51,829 (-0.04)	51,639 (-0.37)	51,439 (-0.39)	51,325 (-0.22)
출생아수 (증가율)	406 (-7.3)	358 (-11.9)	329 (-8.7)	303 (-7.4)	272 (-10.0)	261 (-4.3)	249 (-4.4)	230 (-7.7)
조출생률[2]	7.9	7.0	6.4	5.9	5.3	5.1	4.9	4.5
합계출산율[3]	1.172	1.052	0.977	0.918	0.837	0.808	0.778	0.720

주 1: 총인구는 연말기준, 주민등록에 의한 집계로 외국인은 제외됨
주 2: 조(粗)출생률(Crude Birth Rate)은 당해 연도 인구 1천명당 출생아 수를 의미함
주 3: 합계출산율(Total Fertility Rate)은 한 여성이 평생동안 평균 몇 명의 자녀를 낳는지를 나타냄
자료: 통계청 국가통계포털(KOSIS)

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 세계에서 가장 빠른 저출생으로 합계출산율이 매년 사상 최저치를 기록하고 있으며, 이러한 인구 위기가 성장, 고용, 국방 등 전방위로 파급될 것이 우려됨

- 합계출산율이 '70년 4.53명으로 세계 국가(지역) 중 89위 수준이었으나 '21년에는 0.81명 수준까지 하락함. 홍콩을 제외하고 합계출산율이 가장 낮은 수준임

〈표 8〉 합계출산율 추이 국제비교[1]

(단위: 가임여성 1명당, %)

구 분	1970년 (A)	2000년	2021년 (B)	1970년 대비 2021년	
				증감(B-A)	증감율
세 계	4.83	2.73	2.32	-2.51	-51.9
아시아	5.59	2.57	1.94	-3.65	-65.3
유 럽	2.28	1.42	1.48	-0.80	-35.0
북아메리카	2.45	1.99	1.64	-0.81	-33.0
⋮					
대한민국	4.53	1.48	0.81	-3.72	-82.2

합계출산율 낮은 순위	1970년		2000년		2021년	
	국가(지역)	합계출산율	국가(지역)	합계출산율	국가(지역)	합계출산율
1	세르비아	1.82	마카오	0.91	홍콩	0.75
2	핀란드	1.82	홍콩	1.03	대한민국	0.81
	⋮		⋮		⋮	
	대한민국	4.53(89)	대한민국	1.48(32)		

주 1: 236개 국가(지역) 대상으로 작성함(교황청 제외), 괄호( )는 순위를 나타냄
자료: 통계청 보도자료, 「2021년 장래인구추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망」, 2022.9.5.

▢ 고령화 관련 통계지표에서도 고령인구 및 인구 대비 구성비가 빠르게 증가하는 추세이며, 노령화지수, 노년부양비, 평균연령 모두 상승하고 있음

- 고령인구는 '23년 944만명이고 구성비로는 18.2%임. 특히 저출생·고령화로 '16년 100 이하였던 노령화지수가 '23년 165.4까지 상승함

〈표 9〉 고령화 관련 주요 지표

(단위: 만명, 전년대비 증감율%)

구 분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
고령인구[1] (구성비)	675.7 (13.2)	706.6 (13.8)	736.6 (14.3)	768.9 (14.9)	815.2 (15.7)	857.0 (16.6)	898.1 (17.4)	943.6 (18.2)
노령화지수[2]	98.4	105.1	111.7	119.2	129.3	139.4	151.0	165.4
노년부양비[3]	18.0	18.8	19.6	20.4	21.8	23.1	24.4	25.8
평균연령	40.7	41.2	41.7	42.2	42.7	43.3	43.9	44.4

주 1: 고령인구는 65세 이상의 인구수를 나타냄
주 2: 노령화지수(Age-child Ratio)는 유소년인구(0~14세) 100명에 대한 고령인구(65세 이상)의 비율임
주 3: 노년부양비(Dependency Ratio)는 생산연령인구(15~64세) 100명에 대한 고령인구(65세 이상)의 비율임
자료: 통계청 국가통계포털(KOSIS)

다. 향후 과제

▢ 지난해 4분기 합계출산율이 0.65명으로 떨어지면서 미래 세대가 떠안을 부담이 더욱 커질 것으로 보이며, 기대수명 역시 상승하면서 생산연령인구의 인구부양 부담도 현실이 되어 가고 있어 출산율 제고를 위한 특별한 노력이 절실한 시점임

- 보육, 주거, 교육 등 분야별로 실효성있는 정책과 일과 가정을 강력하게 연계한 출생유인 대책을 촘촘하게 강구해 나가야 할 것임

▢ 급격한 고령인구 증가는 복지·의료 지출 등 각종 사회보장비 지출을 늘릴 것이므로, 국민연금 등 국가 재정부담이 커질 것에 대비해 나가야 할 것임. 재정부담은 결국 미래 세대가 더 많은 조세부담을 해야 보전될 수 있으므로 재정준칙의 법제화가 시급함

- 이러한 추세라면 30년 이내에 국민연금 적립기금이 모두 고갈될 것으로 추정되고 있어, 국민연금 모수개혁 등에 사회적 결단이 필요한 시점임[13)]

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4571)

13) 이강구, 신승룡, 「국민연금 구조개혁 방안」, KDI FOCUS 통권 제129호, 2024.2.21.

6 우리나라 국가경쟁력 강화

가. 현황

□ 스위스 로잔의 국제경영개발대학원(IMD)은 매년 6월 OECD 국가 및 신흥국 총 64개국을 대상으로 국가와 기업의 역량을 평가해 발표하고 있음[14)]

- 기업하기 좋은 환경을 만들어 줄 수 있는 "국가 역량"과 이를 효율적으로 운영할 수 있는 "기업 역량"을 평가함. 종합순위, 4대 분야(경제성과, 정부효율성, 기업효율성, 인프라) 및 20개 부문별 순위를 발표하고 있음[15)]

□ IMD의 '23년 국가경쟁력 평가 결과, 우리나라는 전년대비 1단계 하락하며 64개국 중 종합 28위를 기록함

- 우리나라 순위 추이: ('19) 28 → ('20) 23 → ('21) 23 → ('22) 27 → ('23) 28
- '23년 종합순위: Top 10 (①덴마크, ②아일랜드, ③스위스, ④싱가포르, ⑤네덜란드, ⑥대만, ⑦홍콩, ⑧스웨덴, ⑨미국, ⑩UAE). 중국(21위), 일본(35위)

〈표 10〉 IMD 국가경쟁력 지표 구성요소 및 '23년 우리나라 순위

경제성과(22→14위, 8↑)					정부효율성(36→38위, 2↓)					기업효율성(33→33위, -)					인프라(16→16위, -)				
국내경제	국제무역	국제투자	고용	물가	재정	조세정책	제도여건	기업여건	사회여건	생산성	노동시장	금융시장	경영활동	행태가치	기본인프라	기술인프라	과학인프라	보건환경	교육
11	42	32	4	41	40	26	33	53	33	41	39	36	35	18	23	23	2	29	26

자료: 기획재정부 보도참고자료, 「'23년 IMD 국가경쟁력 평가 결과, 한국은 64개국 중 28위 기록」, 2023.6.20.

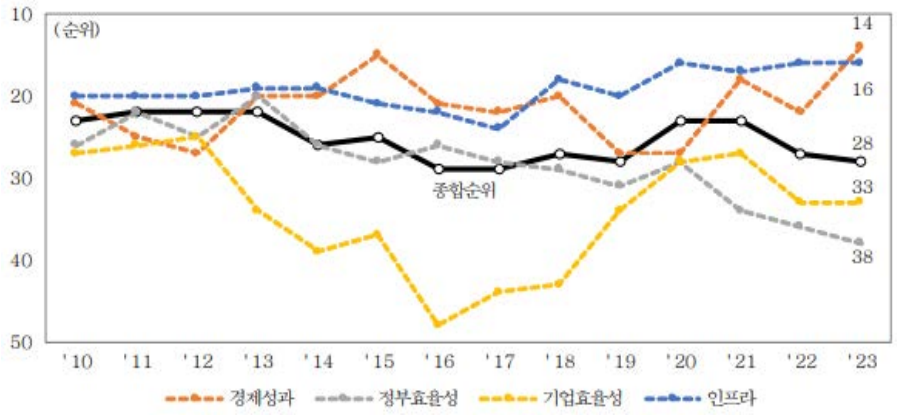
14) IMD와 함께 세계경제포럼(World Economic Forum, WEF)도 국가경쟁력 순위를 발표하였으나, WEF는 '20년에 코로나 스페셜 판을 발간하여 기존 국가경쟁력지표를 대체한 후 '21년부터는 공표하고 있지 않음

15) '23년 IMD 국가경쟁력 평가 결과는 통계지표 163개, 설문지표 94개의 세부항목을 바탕으로 산출:
(1) 통계지표: '18~'22년 기준(국제비교를 위해, 모든 지표에서 '22년 수치가 활용되지는 않음),
(2) 설문지표: '23.3~5월간 설문조사 결과(응답자: 최소 80명 이상)

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ IMD ’23년 분야별 평가에서는, 경제성과가 큰 폭 상승(8단계↑), 기업효율성 및 인프라는 전년과 동일, 정부효율성은 순위가 하락함(2단계↓)

〈그림 1〉 IMD 국가경쟁력 우리나라 순위 추이[1]



자료: 기획재정부 보도참고자료, 「’23년 IMD 국가경쟁력 평가 결과, 한국은 64개국 중 28위 기록」, 2023.6.20.

▢ 재정 부문은 ’18년부터 하락세가 이어져 온 가운데, ’22년 예산으로 증가한 재정적자 및 국가채무 악화 등이 반영되면서 순위가 크게 하락함

- 재정수지/GDP(9→24위), 일반정부 부채/GDP(22→29위), 일반정부 부채 실질증가율(34→56위)에서 크게 하락하였음[16]

〈표 11〉 IMD 종합순위 및 재정건전성 순위 추이

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
종 합	27	23	25	29	29	27	28	23	23	27	28
공공재정	14	19	25	20	19	22	24	27	26	32	40

자료: e-나라지표

16) IMD는 IMF WEO 통계 DB를 활용, 동 DB의 한국 재정통계에는 ’22년 2차 추경까지 반영함
※ 통합재정수지/GDP(%): (’21년) △1.5 (’22년 본예산: ’21.12월) △2.5 (1차 추경: ’22.2월) △3.3 (2차 추경: ’22.5월) △3.3 (’22년 결산) △3.0
※ 국가채무/GDP(%): (’21년) 46.9 (’22년 본예산) 50.0 (1차 추경) 50.1 (2차 추경) 49.7 (’22년 결산) 49.6

▢ 기업 여건은 경쟁법의 효율성(34→27위, 설문), 노동관련 규제의 사업 저해 정도(44→37위, 설문) 등은 개선되었으나, 외국인투자자 인센티브 매력도(28→40위, 설문), 보조금의 경쟁저해 정도(35→45위, 설문) 등의 순위는 크게 하락하였음

다. 향후 과제

▢ '23년 IMD 평가결과는 전년 대비 한 단계 하락한 28위를 기록함. 국가경쟁력 지표들은 정부가 중점 개선을 추진하는 국정과제와 밀접하게 연계하고, 취약한 지표에 대한 모니터링을 강화하여 책임감있게 관리해 나가야 할 것임

▢ '23년 IMD 평가 결과를 통해 본 정책과제는 정부의 효율성 개선이라고 할 수 있으며, 재정 및 기업 여건 등 '정부 효율성'의 하락세가 지속되면서 국가경쟁력 순위 하락을 주도하고 있어 이에 대한 대응이 긴요한 것으로 보임

- 정부는 재정준칙 입법화 등 건전재정 노력을 통해 정부 효율성을 높여 나가면서, 구조개혁과 규제개선 등의 정책적 노력을 병행해 나가야 할 것임
- 국내 전략산업 투자유치 등을 위한 외국인 투자 인센티브 개선이 필요하고, 기업 경영하기 좋은 국가의 이미지를 계속 만들어 나가야 할 것임

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4571)

7 세계은행 기업환경지수 개선: '24년부터 B-Ready 첫 도입

가. 현황

□ 세계은행(World Bank, WB)에서 발표했던 기업환경지수(Ease of Doing Business index)는 국가별로 사업을 하기에 용이한 환경인지를 평가해 산출하는 지표임

- 기업환경평가(Doing Business)는 전 세계 190개국을 대상으로 법률 혹은 제도가 기업 경영에 적합한지를 평가하여 순위를 발표하였음

□ 세계은행은 국가별 기업환경을 기업 생애주기(Life Cycle)에 따라 창업에서 퇴출에 이르는 10개 부문으로 구분해 평가함

- 표준화된 시나리오를 바탕으로 기업이 직면하는 규제에 대한 법령분석과 전문가의 리서치 등을 통해 부문별로 점수를 산정, 합산하여 총 순위를 결정함
- 단, 제한된 부문에 법령분석 중심으로 평가하므로, 기업환경 전반에 대한 종합적 평가에는 한계가 있음→ 노동·교육 규제, 제도의 경직성 등의 영역 평가에 한계

〈표 12〉 세계은행 기업환경지수의 평가 부문

창업		확장		운영		퇴출
• 창업	➪	• 재산권 등록 • 자금 조달 • 소액투자자 보호 • 법적분쟁해결	➪	• 건축 인허가 • 전기 공급 • 세금 납부 • 통관 행정	➪	• 퇴출

자료: 기획재정부 보도자료, 「'19년 세계은행 기업환경평가, 한국 5위」, 2019.10.24.

□ 기업환경평가는 '19년도 결과를 포함한 「Doing Business 2020」[17]를 끝으로, 자료 수집 과정에서의 '이상(irregularities)'이 발견되어 잠정 중단된 상태임

□ '19년 세계은행의 기업환경평가(Doing Business 2020) 결과, 우리나라는 평가대상 190개국 중 5위를 기록(전년 순위와 동일)함

17) World Bank, 「Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies」, 2020.

- ’14년 이후 6년 연속 Top5 달성, G20 국가중 1위 및 OECD 국가중 3위로 우수한 기업환경을 보유한 것으로 평가받음[18)]
- 부문별로는 세금납부(24 → 21위)의 순위 상승, 법적분쟁해결(2위)·전기공급(2위) 등이 상위권을 유지하였고, 창업(33위)·자금조달(67위) 등이 상대적으로 낮은 순위를 기록하였음

〈표 13〉 우리나라 기업환경평가 부문별 순위

구분	종합	창업	건축 인허가	전기 공급	재산권 등록	자금 조달	소액 투자자 보호	세금 납부	통관 행정	법적 분쟁 해결	퇴출
’19년	5	33	12	2	40	67	25	21	36	2	11
’18년	5	11	10	2	40	60	23	24	33	2	11
변동	-	↓22	↓2	-	-	↓7	↓2	↑3	↓3	-	-

자료: 기획재정부 보도자료, 「’19년 세계은행 기업환경평가, 한국 5위」, 2019.10.24.

나. 관련 쟁점 또는 여건

□ 세계은행은 ’20년 기존 기업환경 평가 중단 후 ’23년부터 신 기업환경 평가를 시범 시행 중이고, 우리나라는 올해부터 정식 평가대상에 포함될 예정임

- 새로운 프로젝트명은 B-Ready이며, 기존의 DB를 대체하여 기업환경에 대한 개선된 정량평가를 제공할 예정이라 함(’24.9.25일, 첫 보고서 발간 예정)
- 기업 입장에서는 경영하기 좋은 환경인지에 대한 지표로서 뿐만 아니라 투자 헷지(hedge) 등의 의사결정 시 참고자료로도 활용 가능할 것으로 보임

〈표 14〉 B-Ready와 DB와의 비교

(단위: 명)

	DB	B-Ready
기준	기업환경이 개별 중소형 기업들에 미치는 영향 평가	기업규제와 공공서비스가 민간부문 발전에 미치는 전반적인 평가

18) ’19년도 주요국 순위: 뉴질랜드 1위, 싱가포르 2위, 홍콩 3위, 덴마크 4위, 미국 6위, 영국 8위, 독일 22위.
* 우리나라 순위 변동: (’10)16 → (’11)8 → (’12)8 → (’13)7 → (’14)5 → (’15)4 → (’16)5 → (’17)4 → (’18)5 → (‘19)5.

	DB	B-Ready
평가 범위	기업규제 부담에 치중한 평가, 공공서비스에 대한 고려는 적음	기업 규제 부담뿐만 아니라 규제의 질과 관련 공공서비스의 제공을 균형 있게 평가
데이터 수집	법률상(de jure) 또는 사실상(de facto) 규제만을 포괄 → 전문가 자문; 광범위한 사례연구 등	규제체계 및 공공서비스에 대한 법률상·사실상 측면을 균형 있게 포괄 → 전문가 자문과 기업 설문조사의 결합을 통한 사실적인 데이터 수집 등
주제	상대적 중요도에 따라 분류하지 않았으며, 기업의 라이프사이클에 의존하여 결정	시장 참여를 포함하고 기업의 라이프사이클에 따라 결정. 핵심 사항에 대한 모든 주제를 포괄
지표	기업규제의 효율성 및 절적 평가에 따라 분류	(1) 규제 체계, (2) 공공서비스, (3) 효율성 → 세가지 필라(pillar)에 따라 구조화
점수	순위와 점수에 따른 경제적 실적에 치중	기업의 유연성과 사회적 편의 관점에서 분리된 지표에 점수 부여 후 합계함
데이터 범위	191개국 내 가장 큰 상업 도시와 11개국에서 두 번째로 큰 상업 도시를 포괄	최대한 광범위한 경제를 포괄하나, 규제 범위가 국가적인지 지역 한정적인지에 따라 차별화
갱신 주기	연간	연간: 전문가 자문에 기반한 지표 3년 주기: 기업 단위의 서베이 조사

자료: Business Ready, Mathodology Handbook, 2023.

다. 향후 과제

▢ 기존 부진 부문에 대한 제도적 개선 노력을 경주하고, 새로운 평가 요소에 대응하여 국내 기업환경 개선을 위한 맞춤형 정책을 시행해 나가야 할 것임

- 창업, 자금조달, 소액투자자 보호, 통관행정 등 경쟁국에 비해 상대적으로 낮게 평가된 부문에 대한 지속적인 보완 노력과 함께 기업의 투자입지 결정에 있어 중요한 취득세, 과밀억제권역 법인의 수도권 3배 중과세 등 세부 사안에도 관심을 가져야 할 것임

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4571)

8 국고보조금 부정수급 관리 강화

가. 현황

▢ 국고보조금은 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 위하여 재원을 교부하는 보조금, 부담금, 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 않고 교부하는 급부금을 말함(「보조금 관리에 관한 법률」 제2조제1호)

- 국고보조금 예산 규모는 2022년 및 2023년 102.3조원, 2024년 109.1조원으로 전년 대비 증가하였고 정부 총지출 대비 국고보조금 비중 또한 전년 대비 0.6%p 증가하였음

〈표 15〉 국고보조금 및 정부총지출(예산기준) 추이

(단위: 조원, %)

구분	2020	2021	2022	2023	2024
국고보조금	86.7	97.9	102.3	102.3	109.1
정부총지출	512.2	558	607.6	638.7	656.6
정부총지출 대비 비중	16.9	17.5	16.8	16.0	16.6

자료: 보조금통합포털-보조금 예산현황(https://www.bojo.go.kr/bojo.do)

▢ 부정수급이란 다른 용도에의 보조금 사용, 법령 위반 등으로 보조금 교부결정을 취소하는 경우(「보조금 관리에 관한 법률」 제30조제1항 및 제2항)와 보조금을 지급받기 위한 요건을 갖추지 못한 경우 등에 보조금을 반환을 명하는 경우(같은 법 제33조제1항)를 말함

- 부정수급의 주요 사례로는 실제 근무하지 않는 근로자를 허위로 등록하여 보조금을 허위 신청하는 경우, 공사비, 장비 구입비 등의 가격을 부풀려서 보조금을 과다 수령하는 경우, 정산서류를 조작하는 경우, 보조금을 정해진 용도가 아닌 다른 용도로 사용하는 경우 등이 있음[19]

▢ 제21대 국회에서는 보조금 관리 개선을 위한 법안이 다수 발의되었고, 일부는 통과되어 법률에 반영되었음

19) 기획재정부 재정관리국, 「국고보조금 부정수급 관리 가이드라인」, 2022.3., p.5.

- 국고보조사업 연장평가의 실효성 확보, 부정수급자에 대한 보조금 지급 제한 등 보조금 부정수급 근절을 위한 법률안이 다수 발의되었고, 해당 내용을 포함한 개정안[20]이 2021년 의결 및 공포되었음
- 그 외에 보조금 관리 개선을 위한 개정안으로서 위원회에 계류 중인 법안은 다음과 같음

〈표 16〉 보조금 관리 개선 관련 개정안 예시

대표발의	발의일	주요내용
송언석의원	'20.6.18.	• 정산보고서의 검증 및 감사보고서의 제출 의무자 확대
이양수의원	'20.9.21.	• 보조사업자 등의 정보공시 의무 강화 및 공익법인인 경우 감사보고서 제출 의무 기준 하향 조정
최연숙의원	'21.2.9.	• 보조사업자 공모 시 보조사업자 선정 기준 및 절차 등을 미리 공고하도록 하고, 이후 특별한 사유를 제외하고는 변경할 수 없도록 규정
박홍근의원	'21.4.16.	• 근저당권 설정 등 채권 확보 조치를 통한 보조금 환수의 실효성 및 효율성 제고
박성민의원	'23.7.21.	• 감사보고서 제출 대상 확대 및 보조사업 수행 배제 등 제재 강화
김주영의원	'23.9.8.	• 세무법인, 세무사의 정산보고서 검증 및 정산보고서 검증기관 선정 제한

자료: 국회의안정보시스템

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 제21대 국회에 발의된 법률안을 살펴보면, 보조사업 감사보고서 제출 대상을 확대하는 내용의 법안이 다수 있음

- 현행법은 같은 회계연도 중 총액 10억원 이상의 보조금을 교부받은 보조사업자는 감사인이 작성한 감사보고서를 제출하도록 규정하고 있음. 그런데 부정수급이 지속적으로 발생하자 보조금의 회계 투명성 제고 및 부정수급 방지 차원에서 감사보고서 제출 대상을 확대하자는 의견이 제기되고 있음

▢ 한편, 정부는 보조금의 부정수급 방지 및 투명성 확보를 위하여 국고보조금통합관리시스템(e나라도움)을 구축하고 국고보조금 처리 과정을 시스템으로 관리하고 있음. 특히 보조금 부정징후 탐지시스템(SFDS, Subsidy Fraud Detection System)을 통하여 부정징후 의심사업을 추출하고 부정수급을 적발하고 있음

20) 「보조금 관리에 관한 법률 일부개정법률안(대안)」(의안번호 제2110267호)

- 정부는 '22년 하반기부터 '23년 상반기 동안 집행된 보조사업을 대상으로 부정징후 의심사업 7,521건 추출 및 400건 합동 현장점검 결과, 부정수급 493건을 적발하였다고 발표함[21)]

다. 향후 과제

▢ 감사보고서 제출 대상 확대와 관련하여 기준을 10억원에서 5억원으로 하향 조정하자는 의견, 3억 원으로 하향 조정하자는 의견, 공익법인에 대해서만 5억원으로 하향 조정하자는 의견 등이 있음

- 감사보고서 작성 시 외부 감사인에게 지급하여야 하는 비용이 발생하는바, 이 점을 고려하여 대상 확대 여부 및 그 기준을 결정할 필요가 있음

▢ 국고보조금 부정수급 적발을 위한 주요 활동으로서 조사·감사, 부정징후 의심사업 추출, 현장점검 등 사후적 관리는 일벌백계의 의미가 있으나 근절 수단으로는 한계가 있음

- 부정수급이 발생하기 전에 사전 예방, 실시간 관리 등 보조금 과정 전반에 걸친 관리를 통하여 전반적인 관리 효과를 강화할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4575)

21) 기획재정부 보도자료, 「지난해 보조금 부정수급 역대 최대규모 적발」, 2024.2.15.

9 「서비스산업발전기본법」 제정

가. 현황

▢ 우리나라 서비스산업은 고용과 부가가치 측면에서 높은 비중을 차지하는 핵심 산업임에도 불구하고, 생산성 및 경쟁력은 주요 선진국이나 국내 제조업에 비하여 낮은 것으로 평가되고 있음. 이에 서비스산업을 지원·육성하기 위한 기반을 만들고자 정부가 제18대 국회에 「서비스산업발전기본법안」을 제출함

▢ 이후 제19대 국회, 제20대 국회에도 발의되었으나 적용 대상 산업의 범위에 대하여 합의를 이루지 못하여 임기만료로 폐기되었음

〈표 17〉「서비스산업발전기본법안」 과거 논의경과

구분	제안자	제안일자	비고
제18대 국회	정부	2011.12.30.	• 실질적 논의 없음
제19대 국회	정부	2012.07.20.	• 보건·의료 분야 예외 여부에 대한 이견으로 미합의
	김용익의원 등 10인	2016.02.18.	
제20대 국회	이명수의원 등 122인	2016.05.30.	• 입법필요성과 보건·의료 분야 적용 여부에 대한 이견으로 미합의
	김정우의원 등 11인	2018.08.21.	

자료: 기획재정위원회 수석전문위원, 「서비스산업발전기본법안 검토보고」, 2020.9., p.7.

▢ 제21대 국회에서는 3건의 「서비스산업발전기본법안」이 발의되었음. 세 법률안은 서비스산업의 생산성 제고 및 발전 기반 조성 등을 목적으로 하고 이를 위한 기본계획 수립, 심의위원회 설치 등을 규정하고 있음. 다만, 법률의 적용 대상, 기획재정부에 설치하는 위원회의 명칭 등에 있어 차이가 있음

〈표 18〉 제21대 국회에 발의된 「서비스산업발전기본법안」 비교

구분	이원욱 의원 대표발의안 ('20.7.3.)	추경호 의원 대표발의안 ('20.7.3.)	류성걸 의원 대표발의안 ('20.11.19.)
다른 법률과의 관계	제3조(다른 법률과의 관계 등) ② 「의료법」, 「약사법」, 「국민건강보험법」 및 「국민건강증진법」에서 규정한 사항에 대해서는 이 법을 적용하지 아니한다.	제3조(다른 법률과의 관계 등) ② 「의료법」 제15조, 「국민건강보험법」 제5조, 제41조, 제42조 등 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 다른 법률에서 정하는 바에 따른다.	제3조(다른 법률과의 관계 등) ② 「의료법」, 「약사법」, 「국민건강보험법」에서 규정한 사항에 대해서는 이 법을 적용하지 아니한다.
서비스산업 관련 주요 정책 등의 심의를 위한 위원회 설치	제9조(서비스산업발전위원회의 설치 및 기능) ① 서비스산업 관련 주요 정책과 계획 등을 심의하기 위하여 기획재정부에 서비스산업발전위원회를 둔다.	제9조(서비스산업선진화위원회의 설치 및 기능) ① 서비스산업 관련 주요 정책과 계획 등을 심의하기 위하여 기획재정부에 서비스산업선진화위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.	제9조(서비스산업선진화위원회의 설치 및 기능) ① 서비스산업 관련 주요 정책과 계획 등을 심의하기 위하여 기획재정부에 서비스산업선진화위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

자료: 국회의안정보시스템

▢ 한편, 정부는 "신성장동력 확보를 위한 서비스 경제 전환 촉진"을 국정과제로 채택하여 신기술·신산업을 선도하기 위한 서비스산업 발전 인프라 구축, 제조업·서비스업 간 차별 해소를 넘어서는 서비스 친화적 제도 마련, 새로운 부가가치 창출을 위한 서비스 수출 활성화 등을 추진하고 있음

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 법안이 논의되는 과정에서 쟁점이 된 사안은 제정 필요성과 공공서비스 영리화임

- 첫째, 제정 필요성과 관련하여 서비스산업의 다른 국가 대비 낮은 부가가치 비중, 고용 비중 및 개별 부처 간 업무중복 등을 근거로 기본법이 필요하다는 의견이 있음. 반면, 이미 개별 법률을 통해 서비스산업을 지원하고 있고 기본법 제정을 통한 서비스산업 경쟁력 문제 해결에는 한계가 있다는 이유로 제정 필요성이 크지 않다는 의견이 있음

- 둘째, 공공서비스 영리화와 관련하여 법률안에서 보건의료, 사회복지, 교육 등 필수 공공서비스까지 '서비스산업'으로 규정하고 있어 공공성이 강화되어야 할 분야에서도 영리화가 추진될 우려가 있다는 의견이 있음. 특히 보건·의료 분야에의 법률 적용 여부가 핵심 쟁점이었는데, 제20대, 제21대 국회에서는 보건·의료 관련 법률에서 규정한 사항을 적용 대상에서 제외하는 내용의 법률안이 발의되어 함께 논의되었음

다. 향후 과제

▢ 2001년 서비스산업 활성화 대책 발표, 2011년 기본법 입법의 추진 이후 서비스산업의 부가가치 비중 및 고용 비중은 지속적으로 상승하고 있는 상황으로[22] 제정 여부에 대한 합의가 우선 필요할 것으로 보임

▢ 「서비스산업발전 기본법」을 제정하는 경우 그 적용 대상에 보건·의료 분야를 포함시킬 것인지, 적용 제외하는 경우 보건·의료 분야 중에서도 어떤 법률을 제외할 것인지에 대한 합의가 필요함

▢ 실제 「서비스산업발전 기본법」이 제정되는 경우, 법률에 따라 기본계획을 수립할 때에 실효적 정책과제를 충실하게 마련할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4575)

22) 서비스산업 부가가치 비중(%): ('00) 57.2 → ('10) 60.1 → ('21) 62.5
서비스산업 고용 비중(%): ('00) 61.1 → ('10) 68.7 →('21) 70.7
(자료: 관계부처 합동, 「서비스산업 혁신 추진전략」, 2022.11.18.)

10 「사회적경제기본법」 제정

가. 현황

▢ 사회적경제는 공동체 구성원 간의 연대와 협력을 바탕으로 민주적인 조직 운영을 통해 사회적 가치를 추구하는 경제활동으로, 시장에서의 경제활동이라는 측면에서 시장경제와 유사하지만 연대·협력, 자율·민주, 사회적 가치 추구 등에서 차이가 있음

- 사회적경제 조직은 민주적 참여와 수익배분 제한을 통한 사회적 소유 강조, 국가와 시장에서 충족되지 않은 사회서비스 제공과 일자리 창출, 시민적 가치와 형평성을 중심으로 사회 재분배에 초점을 맞추는 등 공익적 가치를 추구하는 특징을 가지고 있음

▢ 우리나라에는 현재 사회적기업, 자활기업, 마을기업 및 협동조합 등 다양한 형태의 사회적경제 조직이 설립되어 활동하고 있고, 고용노동부, 보건복지부 등 각 정부 부처에서는 사회적경제 조직을 지원·양성하기 위한 정책을 시행하고 있음

▢ 정부의 사회적경제 조직 지원과 관련하여 부처별 지원체계의 중복과 비효율 등의 문제를 해결하기 위하여 제19대 국회에서 사회적경제 지원을 위한 법률인 「사회적경제 기본법안」이 발의되었고, 이후 제20대, 제21대에도 발의되어 논의되었음

- 법안들은 공통적으로 사회적경제의 법적 토대를 마련하고, 사회적경제 활성화를 위한 경제 생태계 조성 및 지원정책의 통합적 관리를 목적으로 기본계획 수립, 관련 위원회 설치, 사회적경제 조직에 대한 지원·육성 등의 내용을 담고 있음. 법안의 취지, 조문의 구성 및 체계 등에 있어 상당 부분 유사하게 규정되어 있으나, 사회적경제 발전기금 설치, 조세 감면제도, 사회적경제기업의 범위 등에 있어 차이를 보임

〈표 19〉 제21대 국회 「사회적경제기본법안」 발의 현황 및 주요내용

대표발의의원 (발의일)	사회적경제 정의	기타 주요내용
윤호중 의원 ('20.7.14.)	• 양극화 해소, 양질의 일자리 창출과 사회서비스 제공, 지역공동체 재생과 지역순환경제, 국민의 삶의 질 향상과 사회통합등 공동체 구성원의 공동이익과 사회적 가치의 실현을 위하여 사회적경제 조직이 호혜협력과 사회연대를 바탕으로 사업체를 통해 수행하는 모든 경제적 활동	• 부문별 발전계획안 수립, 사회적경제 발전기금 설치, 사회적 성과지표 개발 및 보급, 조세감면제도, 청년층의 창업활동 촉진 및 참여 증진, 사회적 금융기관 설립 및 육성 등 규정
강병원 의원 ('20.7.30.)	• 사회 구성원 간 연대와 협력을 바탕으로 독립적이고 자율적이며 민주적인 조직 운영을 통해 양극화 해소, 지역경제 선순환, 양질의 일자리 창출과 사회서비스 제공 등 사회통합과 공동의 이익 추구를 위해 사회적경제 조직이 수행하는 모든 경제적 활동	• 사회적경제의 날 지정, 사회적경제 조직에 대한 금융·행정적 지원, 사회적 금융기관 설립 및 육성 등 규정 • 사회적경제기업에 우수문화사업자 포함
김영배 의원 ('20.10.26.)	• 사회 구성원 간 연대와 협력을 바탕으로 자율적이고 민주적인 조직 운영을 통해 양극화 해소와 공동체 활성화, 국민 삶의 질 향상과 사회통합, 사회혁신 등 사회적 가치 실현과 공동체 구성원의 이익을 추구하는 개인과 조직의 모든 경제활동	• 부문별 발전계획안 수립, 사회적경제 발전기금 설치, 사회적 성과지표 개발 및 보급, 조세감면제도, 사회적 금융기관 설립 및 육성 등 규정 • 사회적경제기업에 우수문화사업자, 소셜벤처기업 포함
장혜영 의원 ('20.11.5.)	• 사회 구성원 간 호혜와 연대를 바탕으로 사회적 가치를 추구하기 위하여 사회적경제 조직이 수행하는 모든 경제적 활동	• 사회적경제 발전기금 설치, 조세감면제도, 부지구입비 지원 등 규정
양경숙 의원 ('20.11.6.)	• 양극화 해소, 양질의 일자리 창출과 사회서비스 제공, 지역공동체 재생과 지역순환경제, 국민의 삶의 질 향상과 사회통합등 공동체 구성원의 공동이익과 사회적 가치의 실현을 위하여 사회적경제 조직이 호혜협력과 사회연대를 바탕으로 사업체를 통해 수행하는 모든 경제적 활동	• 부문별 발전계획안 수립, 사회적경제 발전기금 설치, 사회적 성과지표 개발 및 보급, 조세감면제도, 청년층의 창업 활동 촉진 및 참여 증진, 사회적 금융기관 설립 및 육성 등 규정

주: 법안 간 차이가 있는 내용을 중심으로 주요내용을 정리함
자료: 의안정보시스템

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 법안 논의 과정에서 쟁점이 된 사안은 법안의 제정 필요성과 사회적경제 발전기금 조성 문제임

- 법안의 필요성과 관련하여 법률 제정으로 사회적 자본 확대 및 지역경제 활성화 등의 효과 기대, 부처별 중복지원 및 비효율 해결, 기획재정부의 총괄부서로서의 역할 기대 등을 근거로 기본법이 필요하다는 의견이 있음. 반면, 다양한 조직을 각 부처가 이미 지원하고 있고, 기본법 제정으로 오히려 사회적경제 부문의 자생성·다양성 침해 및 사회적경제 조직의 획일화가 우려된다는 이유로 제정을 반대하는 의견이 있음
- 사회적경제 발전기금 조성과 관련하여 재원의 안정적 확보, 칸막이식 운영으로 인한 재정지원의 비효율 해결을 위하여 필요하다는 의견과 기금 설치 시 정부 출연금 외에는 안정적인 자체 재원이 없다는 점에서 기금 신설요건[23]을 충족하지 않아 기금 설치가 타당하지 않다는 의견이 있음[24]

다. 향후 과제

▢ 「사회적경제기본법」은 제19대 국회에서 발의된 이후로 지속적으로 그 필요성에 대한 논의가 이어져 오고 있는바, 기본법 제정 여부를 결정하기 위해서는 「사회적경제기본법」 제정의 실익에 대한 판단이 우선 필요할 것으로 보임. 또한 제정 여부 및 방향에 대한 논의 시, 우리나라 사회적경제 조직의 문제점으로 지적되고 있는 국가·지방자치단체에 대한 높은 의존도를 감안하여 사회적경제 조직의 자율적 경쟁력을 제고시키는 것을 함께 고민해 볼 필요가 있음

---

23) 「국가재정법」
제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다.
3. 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것

24) 기획재정위원회 수석전문위원, 「사회적경제기본법안 검토보고」, 2020.9.

▢ 사회적경제 발전기금 조성 문제 외에도 제21대 국회 발의된 법률안들을 보면 사회적경제 기업의 범위, 부문별 발전계획 수립 여부, 사회적 성과지표 개발 및 보급 여부, 조세감면제도를 통한 지원 여부 등에 있어서도 차이가 있어, 이에 대한 논의도 추가적으로 필요할 것으로 보임

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4575)

11 부담금 제도 개선

가. 현황

▢ 부담금이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 등 부과권자가 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무를 말함(「부담금관리 기본법」)

▢ 무분별한 부담금 신설 및 증설을 억제하고 부담금 운용의 공정성과 투명성을 확보하기 위하여 2001년 「부담금관리 기본법」을 제정하고 부담금을 관리해오고 있음

▢ 기본법에의 부담금 열거, 신설 심사를 통한 부담금 수 통제 강화로 부담금 개수는 2005년 102개, 2015년 94개, 2017년 89개로 감소, 이후 2018년부터 2022년까지는 90개, 현재는 91개가 운용되고 있음

- 그 규모는 2015년 이후 20조원 내외로 나타났고 GDP 대비 비중은 1.0%대로 2021년, 2022년에는 1.0%로 나타났음

〈표 20〉 부담금 규모 및 GDP 대비 비중('15~'22)

(단위: 조원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
규모	19.1	19.7	20.2	20.9	20.4	20.2	21.4	22.4
GDP 대비 비중	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0

주: 매년 5월 말 전년도 부담금 징수 규모 확정
자료: e-나라지표-부담금 규모(https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1098)

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 부담금 제도와 관련하여 국민과 기업의 부담을 경감하고 경제·사회 환경변화에 대응하기 위하여 부담금 제도를 정비할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있음. 한편으로는 부담금이 관련 사업의 비용으로 매칭되어 사용된다는 점, 사회적으로 바람직한 가치를 유도하는 기능이 있다는 점 등을 이유로 부담금의 필요성을 주장하는 의견이 있음

▢ 정부는 인구구조 변화, 환경규제 강화 등 경제·사회 환경의 변화, 기본법 제정 및 개별 부담금 신설 이후 20년 경과 등을 이유로 2023년 5월 「부담금 제도개선 방안」을 발표하고 부담금을 정비하고 있음

- 부담금 면제 확대, 개별 부담금 법령 정비, 인센티브 도입 검토, 부담금운용심의위원회 역할 강화 등의 제도개선 방안을 마련하여 추진하고 있음
- 행정부담 경감을 목적으로 광해방지의무자 부담금, 전기사용자 일시부담금, 한국화재보험협회 출연금을 관리 대상에서 제외한다고 발표하고 그중에서 전기사용자의 일시부담금, 한국화재보험협회 출연금을 「부담금관리 기본법」 별표에서 삭제하는 내용을 포함한 개정안[25]을 제출함

▢ 2024년 3월 발표한 「부담금 정비 및 관리체계 강화 방안」에서는 국민 체감 부담을 완화하기 위하여 8개 부담금 폐지·감면, 기업 경제활동 촉진을 위하여 11개 부담금 폐지·감면, 기타 여건 변화 등으로 13개 부담금 폐지로 총 18개 부담금 폐지, 14개 부담금을 감면하여 그 규모를 2.0조원 경감할 것이라 밝힘[26]

다. 향후 과제

▢ 행정부담 경감을 목적으로 예치금, 수수료 등의 성격이 강한 부담금을 관리 대상에서 제외하고 있는데, 이 경우 관리 대상에서 제외될 뿐 부담금 납부 대상자들의 금전지급 의무는 유지됨

- 관리 대상에서 제외되는 경우 운용 평가, 종합계획서 및 종합보고서의 대상에서도 제외되어 이를 제어할 수단이 부족해지므로 개인 또는 기업의 금전적 부담이 커지지 않도록 주의하고 운영의 공정성 및 투명성을 확보할 수 있도록 대체 수단을 마련할 필요가 있음[27]

25) 「부담금관리 기본법 일부개정법률안」(정부 제출, 의안번호 제2126307호)
26) 관계부처 합동, 「부담금 정비 및 관리체계 강화 방안」, 2024.3.27.
27) 기획재정위원회 수석전문위원, 「부담금관리 기본법 일부개정법률안 검토보고」, 2024.2., pp.4-5.

▢ 부담금은 중앙정부의 기금, 특별회계 지방자치단체의 수입 등으로 귀속되고 있어 부담금을 경감하거나 폐지하는 경우 재원 부족 현상이 발생할 가능성이 있으므로 재원을 마련할 방안을 함께 고려할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4575)

12 재정 조기집행제도 개선

가. 현황

□ 효율적인 국가재정운용 및 선제적인 경기변동 대응을 목적으로 2002년부터 시행하고 있는 재정 조기집행 제도는 「국가재정법」에 근거한 예산배정계획 범위 내에서 상반기의 재정집행 비율을 높이는 방식으로 추진되고 있음

□ 재정 조기집행의 대상은 주요사업비로, 인건비·기본경비 등 조기집행이 곤란한 항목을 제외하고 예산 및 기금의 주요사업비 중 조기집행 가능성 및 관리의 실익 등을 고려하여 조기집행 대상 사업을 정하고 있음

□ 2002년 53.5%, 2003년 53.2% 등으로 2008년까지 조기집행 목표를 50%대로 유지하다가, 2008년 글로벌 금융위기 등을 겪으면서 2009년 도입 이후 처음으로 조기집행 비율 목표를 60.0% 이상으로 설정함. 2010년대에는 57%~61% 범위에서 목표를 설정하였고, 2020년 이후에는 매년 조기집행 목표를 62.0% 이상으로 설정하고 있음

〈표 21〉 재정 조기집행 목표 및 실적(중앙재정 기준)

(단위: %)

연도	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
목표	53.5	53.2	54.8	59.0	52.0	55.7	52.0	60.6	60.0	57.4	60.0	60.0
실적	48.8	53.0	55.0	59.3	53.0	56.0	49.6	64.8	61.0	56.8	60.9	60.3
연도	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24	
목표	57.1	58.6	59.5	58.0	58.0	61.0	62.0	63.0	63.0	65.0	65.0	
실적	58.1	60.0	60.8	59.0	62.1	65.4	66.5	68.2	64.4	65.7	-	

주: 2022년부터 중앙재정 조기집행 관리대상에서 공공기관 제외
자료: 기획재정부

□ 올해 정부는 회복세 본격화 이전인 상반기에 민생 어려움이 심화될 우려가 있어 재정 등의 상반기 신속집행을 추진할 것이라 발표함. 또한 민생경제 회복을 위하여 재정 조기집행의 목표를 역대 최고 수준인 65.0%(중앙재정 기준)로 설정하고 그중에서도 약자복지·일자리·SOC 사업에 약 110조원을 집중 관리할 것이라 밝힘[28)]

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 재정 조기집행 제도는 재정의 경기 대응 기능을 강화하여 경기변동성을 감소시키는 데에 목적이 있음. 특히 상반기 경제성장률이 하반기 경제성장률에 비하여 낮은 "상저하고(上低下高)"의 경기흐름이 예상되는 경우 상반기에 재정을 조기 공급함으로써 상반기 경기를 보완하는 효과가 있음

▢ 제도 도입 이후 경제전망과 재정 조기집행 목표를 살펴보면, 상반기 경제성장률이 하반기보다 높은 "상고하저"의 경기흐름이 전망되는 경우[29]에도 재정 조기집행 목표 비율을 52.0% 이상으로 설정함

- 특히 2017년 이후 "상고하저"가 예상된 2018년에 조기집행 목표를 58%로 설정하고 실제로는 62.1%를 집행하였으며, 전망과 달리 2020년, 2021년, 2022년에 상반기 경제성장률이 더 높은 흐름이 나타났음에도 불구하고 조기집행 비율 목표를 지속적으로 상향 설정하였음

〈표 22〉 상·하반기 경제전망 및 실제 경제성장률('17~'24)

(전년동기대비, 단위: %)

	'17		'18		'19		'20		'21		'22		'23		'24	
	상	하	상	하	상	하	상	하	상	하	상	하	상	하	상	하
전망치	2.4	2.6	3.2	2.8	2.5	2.8	2.2	2.3	2.6	3.3	3.0	3.1	1.3	2.1	2.2	2.0
실제치	2.9	3.4	3.0	2.8	2.1	2.4	-0.6	-0.8	4.4	4.2	3.0	2.3	0.9	1.8	-	-

주: 실제 경제성장률의 경우 2015년을 기준년으로 한 원계열, 실질 경제성장률임
자료: 한국은행, 경제전망(전년도 12월 기준 전망치, 2020년부터는 전년도 11월 기준) 및 경제통계시스템

다. 향후 과제

▢ 재정 조기집행 여부와 그 목표를 설정하는 데에 있어 가장 선행되어야 할 것은 상·하반기 경제전망에 대한 정확한 판단임. 정확한 경제전망을 토대로 재정 조기집행 제도를 제한적으로 운용할 필요가 있음

28) 기획재정부 보도자료, 「2024년 재정 신속집행 계획」, 2024.1.16.

29) 해당연도의 전년도 12월 전망치를 기준으로 "상고하저"의 경기흐름이 예상된 연도는 2006년, 2008년, 2010년, 2014년, 2016년, 2018년, 2024년으로 총 7개 연도임

▢ 또한 경제전망 및 경제 상황 추세와 상관없는 조기집행 결정 및 지속적인 목표 상향 설정은 오히려 경기변동을 증폭시킬 가능성이 존재하므로 관행적으로 재정 조기집행을 하기보다는 “상저하고”의 경기흐름이 예상되는 경우, 경제위기 등 부정적 경제 상황에 대응할 필요가 있을 경우와 같이 제도를 한정적으로 실시할 필요가 있음

▢ 올해 1분기 경제성장률이 1.3%(전기대비)로[30] 비교적 높은 수준으로 나타난 점을 감안하여 재정 조기집행 속도를 조절할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4575)

30) 한국은행 보도자료, 「2024년 1/4분기 실질 국내총생산(속보)」, 2024.4.25.

13 공공기관 혁신

가. 현황

□ 정부는 공공기관의 효율화와 대국민 서비스의 질 제고를 목표로 '공공기관 혁신'을 국정과제로 선정하고 3대 혁신과제 중 하나인 '생산성 제고'와 관련하여 2022년 7월 「새정부 공공기관 혁신가이드라인」을 발표하였음

□ 공공기관 혁신은 기능, 조직·인력, 예산, 자산, 복리후생 5대 분야 중점 효율화 방향으로 추진되고 있음. 혁신가이드라인 분야별 주요내용은 다음과 같음

〈표 23〉 공공기관 혁신가이드라인 분야별 주요내용

구분	내용
기능	민간경합, 지방자치단체 수행이 바람직한 기능, 직접 수행이 불필요한 비핵심 기능 등은 축소하고 기관간 유사·중복 기능은 통폐합 또는 조정하여 핵심기능 중심 재편
조직·인력	일정기간 정·현원차 지속시 초과정원 감축 등 정·현원차를 최소화하고 과도한 간부직 비율은 축소하는 등 비대한 조직·인력 슬림화 및 '23년도 정원 감축
예산	임·직원 인건비 효율화와 직무·성과 중심의 보수 체계 정비, '23년도 경상경비는 전년 대비 3% 이상, 업무추진비는 전년 대비 10% 이상 삭감
자산	불요불급한 자산 매각, 핵심 업무와 무관하거나 부실한 출자회사 지분 정비, 공공기관 청사 활용 강화
복리후생	외부 지적사항, 국가공무원 지원 수준 등을 감안하여 복리후생 항목 점검 및 조정, 자체점검 체크리스트를 마련하여 기관별 복리후생 운영현황을 자체 점검 등

자료: 기획재정부 보도자료, 「새정부 공공기관 혁신가이드라인」, 2022.7.29. 정리

□ 2022년 하반기에 분야별 혁신계획을 순차적으로 확정·발표하였고 2023년부터 분기마다 기관별 혁신계획의 이행실적을 점검하여 결과를 발표하고 있음. 올해 2월에 발표한 2023년 이행실적의 분야별 주요 점검 결과는 다음과 같음

〈표 24〉 2023년 공공기관 혁신계획 분야별 주요 점검 결과

구분	내용
기능 및 조직·인력	각 공공기관에서 기능조정 및 조직·인력 효율화를 추진하여 총 11,374명의 정원을 감축하여 계획(11,072명 감축) 대비 102.7% 이행
예산	'22년 0.8조 원의 경상경비 절감, '23년 경상경비는 전년 대비 0.7조 원 삭감하여 편성(345개 기관, 13.3조 원)

구분	내용
자산	총 2.6조 원(409건)을 매각하여 계획(6.8조 원, 649건) 대비 금액 기준 38.8%(건수 기준 63.0%) 이행
복리후생	과도한 복리후생 제도 478건 개선하여 계획(636건) 대비 75.2% 이행

자료: 기획재정부 보도자료, 「공공기관, 효율적 서비스 조직으로 바뀌고 있다」, 2024.2.28. 정리

나. 향후 과제

▢ 기획재정부가 발표한 '23년 이행실적 점검 결과에 따르면, 기능 및 조직·인력 분야의 이행 성과는 준수하나 자산 분야는 부진한 것으로 나타남

- 자산 효율화의 경우, 현실적 여건을 고려하여 자산 매각 계획이 합리적으로 결정되었는지 다시 점검할 필요가 있음. 또한 공공기관 자산 중 국민 생활에 밀접하게 연결되어 지속적인 보유가 필요한 경우 등을 감안하여 일률적 자산 매각 계획은 경계할 필요가 있을 것으로 보임

▢ 한편, 공공기관 혁신계획은 공공기관 운영 효율화에 초점이 맞추어져 있어 공공기관의 고유 목적인 공공성이 위축되지 않도록 주의할 필요가 있음

- 수요 측면에서의 공공서비스 품질 개선, 공공기관 고유 목적 사업에 집중할 수 있는 환경 조성 등 관리 측면에서의 경영효율성 제고 외 다른 개선방안에 대한 추가 검토가 필요할 것으로 보임

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4575)

14 재정준칙 법제화

가. 현황

▢ 재정준칙은 국가채무 등 총량적 재정지표에 대한 구체적이고 법적 구속력이 있는 재정운용 목표로, 정부의 재량적 재정정책에 제약을 가하여 재정규율을 확보하기 위한 재정운용 수단임

- 재정준칙은 재정운용 목표의 설정 방법에 따라 수입준칙, 지출준칙, 재정수지준칙, 채무준칙 등으로 구분할 수 있음. 하나의 준칙만으로는 재정정책의 본래 목적인 경제안정화와 재정건전화를 달성하기 어려우므로, 대부분의 국가에서 몇 가지 준칙을 복합적으로 운용함으로써 개별 준칙의 단점을 보완하고 있음
- 효과적으로 준칙을 집행하기 위해 법적 근거 및 강행 절차, 정부 외 감독 기능, 예외조항 등을 필요로 하고, OECD 국가의 경우 38개 회원국 중 한국과 튀르키예를 제외한 32개국이, IMF에 따르면 2022년 기준 106개국이 재정준칙을 도입하여 시행 중으로 알려짐

▢ 현행 「국가재정법」에서는 예산 원칙으로 정부가 재정건전성 확보를 위해 최선을 다할 것을 규정하고 있음(제16조). 또한 건전재정을 유지하고 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력할 것을 명시(제86조)하고 있으나, 구체적인 수치로서의 재정준칙은 별도로 규정하고 있지 않음

- 또한 5회계연도 이상의 기간에 대한 국채발행·차입계획과 상환계획을 포함한 국가채무관리계획을 수립하도록 하고, 세계잉여금의 국채상환 의무 등을 규정하고 있으나 엄격한 법적·제도적 구속성을 지니지 않고 별다른 이행 강제 수단이나 제재 수단이 없는 등 한계가 있는 상황임

나. 관련 쟁점 또는 여건

□ 고령화 추세로 인한 의료·보건·복지지출 수요 증가, 저출산으로 인한 인구 부양비 급증 등 재정지출의 소요가 증가하고 재정의 지속가능성에 의문이 제기되는 상황에서 재정준칙 수립 필요성에 대한 논의가 계속되고 있음

- '23~'27 국가채무관리계획에 따르면, 2017년 660조원(GDP의 36%) 수준에 머물렀던 국가채무는 2022년 1천조원을 돌파하여 GDP 대비 50%에 이르고, 2027년에는 1,417.6조원(GDP의 53%)에 달할 것으로 예상됨

□ 제21대 국회에서는 정부안을 포함하여 다수의 재정준칙 도입 관련 법률개정안이 발의되었음

〈표 25〉 제21대 국회 재정준칙 관련 법률안

법률안명 (의안번호)	대표발의 (발의일자)	관련 내용
「재정건전화법안」 (2100096) (2101270)	류성걸 의원 (20.6.3.) 송언석 의원 (20.7.1.)	• 국가채무 총액을 당해연도 GDP의 45% 이하로 유지 • 예산안 편성 시 관리재정수지 적자를 2% 이하로 유지
「국가재정법」 일부개정법률안 (2100229)	추경호 의원 (20.6.5.)	• 국가채무 총액을 당해연도 GDP의 45% 이하로 유지 • 예산안 편성 시 관리재정수지 적자를 3% 이하로 유지
「국가재정법」 일부개정법률안 (2101994)	윤희숙 의원 (20.7.15.)	• 예산안 편성 시 재정수입과 재정지출이 원칙적으로 균형을 유지(단 국가채무비율 0.5% 허용)
「국가재정법」 일부개정법률안 (2107025)	정부안 (20.12.30.)	• 국가채무총액의 비율과 통합재정수지의 비율을 대통령령으로 정하는 수준 이내로 유지하도록 함
「국가재정법」 일부개정법률안 (2117428)	박대출 의원 (22.9.20.)	• 예산안 편성 시 GDP 대비 관리재정수지의 비율을 △3% 이내로 유지 • GDP 대비 국가채무비율이 60%를 초과하는 경우 GDP 대비 관리재정수지의 비율을 △2% 이내로 유지

자료: 의안정보시스템

- 정부는 2020년 국가채무(60%)와 통합재정수지(△3%)를 종합적으로 고려하는 재정준칙을 설계하였으나 실효성·타당성에 대한 우려로 보완 필요성이 제기되었음

- 2022년에는 관리재정수지 적자를 GDP 대비 3% 이내로 관리하고, GDP 대비 국가채무비율이 60%를 넘어서면 적자 비율을 2% 이내로 축소하는 형태로 입법을 추진하였고 국회 기획재정위원회에서 공청회 실시 및 법률안 심사가 이뤄졌으나, 합의에 이르지 못했음

▢ 재정준칙은 재정목표의 법제화 및 위반 시의 후속조치 규정을 통하여 재정건전성을 개선하고 재정의 지속가능성을 확보할 수 있다는 긍정적 효과를 기대할 수 있음. 반면, 법령에 근거한 재정준칙의 도입이 탄력적 재정운영을 어렵게하여 재정의 경제안정화 기능을 약화시킬 수 있다는 우려도 있음[31)]

- 경기수축기에는 확장재정효과가, 경기확장기에는 긴축재정효과가 발생하여 재정의 자동안정기능이 내재화된 측면이 있음

다. 향후 과제

▢ ①코로나19를 거치며 빠른 속도로 증가한 국가채무의 관리 필요성, ②저출생·고령화에 따른 복지지원 강화, ③미래 성장동력 확보, 통일시대 대비 등 향후 재정수요의 증가가능성, ④생산가능인구 감소에 따른 세수 부족, ⑤재정준칙 도입이 글로벌 스탠다드인 점 등을 고려하여 재정준칙 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있음

- 재정준칙이 도입된다 하더라도 재정준칙의 유형, 경제구조와 상황에 적합한 한도식, 예외조항 적용 사유, 준칙의 강제성 제고 및 후속 관리 방안 등을 마련하는 과정이 필요함

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4578)

31) 국회입법조사처, 「2023 국정감사 이슈분석Ⅴ」, 2023.7.31., p.189.

15 예비타당성조사 실효성 제고

가. 현황

▢ 예비타당성조사(이하, '예타'라 함)는 「국가재정법」 제38조 및 동법 시행령 제13조의 규정에 따라 대규모 신규사업에 대한 예산편성 및 기금운용계획을 수립을 위해 기획재정부장관 주관으로 실시하는 사전적인 타당성 검증 및 평가제도임

- 동 제도는 대규모 재정사업의 타당성에 대한 객관적이고 중립적인 조사를 통해 신규투자를 투명하고 공정하게 결정하도록 함으로써 예산낭비를 방지하고 재정운영의 효율성 제고에 기여함을 목적으로 함
- 예타 대상사업으로 ①총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 건설, 정보화, 국가연구개발 신규사업, ②중기재정지출이 500억원 이상인 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 신규사업이 해당됨

▢ 현행 「국가재정법」 제38조제2항에서는 예타 면제 대상이 되는 10가지 사업을 규정하고 있음

- 공공청사 등 신·증축 사업, 문화재 복원사업, 국방·남북교류협력 관련 사업, 도로 유지보수 사업 등이 면제 대상에 해당하는 한편, '법령에 따라 추진하여야 하는 사업'과 '지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업'의 경우에도 일정한 조건과 절차를 거쳐 예타를 면제할 수 있음
- '국가 정책적으로 추진이 필요한 사업'에 예타를 면제하는 경우 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립되고, 국무회의를 거쳐 확정된 사업이어야 하고, 그 내역과 사유를 지체없이 소관 상임위원회에 보고하여야 함

나. 관련 쟁점 또는 여건

□ 1999년 예타 도입 이후 경제 및 재정규모가 증가한 것에 비해 대상사업 규모 기준(총사업비 500억원 이상, 국가의 재정지원규모 300억원 이상)은 동일하게 유지하고 있어 이에 대한 조정이 필요하다는 논의가 진행되었음

- 제21대 국회에서 발의된 예타 대상사업의 규모 상향에 관한 「국가재정법」 개정안은 아래와 같음

〈표 26〉 예타 대상사업 기준금액 변경 관련 「국가재정법」 개정안 발의 현황

법률안명 (의안번호)	대표발의 (발의일자)	관련 내용
「국가재정법」 일부개정법률안 (2100408) (2102305) (2110905)	김상훈 의원 (20.6.12.) 김경협 의원 (20.7.23.) 류성걸 의원 (21.6.21.)	• 예타 대상사업의 규모를 총사업비 1,000억원 이상, 국가재정지원 규모 500억원 이상으로 상향 조정
「국가재정법」 일부개정법률안 (2100403) (2101248)	홍성국 의원 (20.6.12.) 김태흠 의원 (20.7.1.)	• SOC 사업에 대해 우선적으로 예타기준 상향(총사업비 1,000억원 이상, 국가 재정지원 규모 500억원 이상)
「국가재정법」 일부개정법률안 (2112334) (2119214)	김윤덕 의원 (21.8.31.) 이원택 의원 (23.9.27.)	• 예타 대상사업의 규모를 총사업비 1,000억원 이상, 국가재정지원 규모 500억 원 이상으로 상향 조정
「국가재정법」 일부개정법률안 (2115624)	구자근 의원 (22.5.16.)	• 예타기준을 건설사업의 경우(그 외는 현행유지) 총사업비 1,000억원 이상, 국가 재정지원 사업의 경우 500억원 이상으로 상향 조정
「국가재정법」 일부개정법률안 (2116252)	이종배 의원 (21.8.31.)	• 예타 대상사업의 규모를 총사업비 1,000억원 이상으로 상향
「국가재정법」 일부개정법률안 (2119214)	박형수 의원 (22.12.28.)	• SOC 사업의 예타 대상사업의 규모를 총사업비 1,200억원 이상, 국가 재정지원 규모 700억원 이상 신규사업으로 상향

자료: 의안정보시스템

▢ 예타 면제대상 중 '지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업'의 경우 표현이 추상적이어서 정부의 재량적 판단으로 예타 대상에서 제외할 수 있다는 지적이 있고, 동 사유에 따른 예타 면제 비중이 커[32] 예타 면제에 대한 적극적인 통제의 필요성이 대두됨

- 제21대 국회에서 예타 면제요건 강화와 관련한 내용의 「국가재정법」 개정안 발의 현황은 다음과 같음(면제 사유 추가 관련 개정안은 제외하였음)

〈표 27〉 예타 면제요건 강화 관련 「국가재정법」 개정안 발의 현황

법률안명 (의안번호)	대표발의 (발의일자)	관련 내용
「국가재정법」 일부개정법률안 (2101606)	권명호 의원 (20.7.8.)	• 예비타당성조사 면제에 대한 적정성을 평가하고 그 결과를 국회에 지체 없이 보고토록 함
「국가재정법」 일부개정법률안 (2106541)	이종배 의원 (20.12.16.)	• 예비타당성조사 면제사업 중 '지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업'의 경우 기존 소관 상임위에의 보고에 더하여 대통령령이 정하는 일정 규모 이상의 사업에 대해서는 국회 소관 상임위의 동의를 받도록 함
「국가재정법」 일부개정법률안 (2110905)	류성걸 의원 (21.6.21.)	• 예비타당성조사 면제 사업에 대한 예산안 첨부서류를 보다 상세하게(총사업비, 사업기간, 해당 연도 세출예산금액 및 그밖에 대통령령으로 정하는 관계 서류를 포함) 제출

자료: 의안정보시스템

다. 향후 과제

▢ 제도 도입 이후 변화된 국가경제규모 및 재정규모의 추세를 반영하여 예타 대상의 기준금액을 상향하여 제도를 현실화해야 한다는 필요성은 인정되었으므로[33] 전체회의 상정 등 남은 절차를 이어나갈 필요가 있음

- 제도 도입 이후 명목 GDP의 상승과 재정규모 확대가 있었지만 한번도 기준이 변경되지 않아 예타 대상 사업이 지나치게 늘어났고, 예타를 수행할 인력과 예산의 제약하에 예타의 품질저하 또는 기간 지연 문제가 발생한다는 지적이 반영되었음

32) 2019년~2023년 예타면제 사업 총사업비기준 상위 10개 중 8개가 국가정책적으로 추진된 사업임(출처: 기획재정부 장혜영 의원실 제출자료)

33) 2023년 4월 국회 기획조정위원회 경제재정소위에서 예타 대상 기준금액을 총사업비 1,000억원, 국비 지원규모 500억원으로 상향하는 「국가재정법 일부개정법률안」이 여야 이견 없이 의결되었으나 포퓰리즘이라는 비판이 제기되며 이후의 절차는 보류되었음

▢ 최근 5년 동안 예타 면제 사업은 163건, 면제사업비는 106조에 달하고[34] 특히 해석에 행정부 재량이 개입될 여지가 있는 '국가 정책적으로 추진이 필요'로 면제된 사업의 비중이 높은 것을 감안하면 예타 면제조항에 대한 법률적 정비를 적극적으로 고려할 필요가 있음

- 한편, 예타를 면제하는 특례를 규정한 법령의 개·제정도 제도 남용 가능성이 높다는 지적이 계속되고 있는바 이에 대한 논의도 필요함

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4578)

34) 기획재정부 장혜영 의원실 제출자료

16 공공기관[35] 부채현황과 재무건전성 강화

가. 현황

□ 2023 회계연도 공공기관의 자산총액은 1,096조 3,286억원, 부채총액은 708조 9,539억원으로, 전년 대비 자산은 48조 2,958억원 부채는 38조 42억원 증가하였음

- 공공기관의 부채비율[36]은 2018년 이후 150~60%대로 관리되어 왔으나 2021년부터 원자재 가격 상승 등으로 재무상황이 악화되었고 2022년 한국전력과 한국가스공사에서 대규모 사채(社債)를 발행한 여파로 부채 규모가 600조원을 넘어서며 부채비율은 2023년 12월 말 기준 183%를 상회하고 있음

〈표 28〉 공공기관 재무현황: 2019~2023년

(단위: 억원, %)

구분	2019	2020	2021	2022(A)	2023(B)	증감(B-A)	증감률
자산	8,494,075	8,902,189	9,618,684	10,480,328	10,963,286	482,958	4.6
부채	5,246,005	5,418,317	5,843,454	6,709,497	7,089,539	380,042	5.7
자본	3,248,069	3,483,872	3,775,230	3,770,831	3,873,793	102,962	2.7
당기순이익	7,636	51,668	107,787	△140,315	△32,452	107,863	-

자료: 국회예산정책처, 「2024년 대한민국 공공기관」
주: 1. 2024년 지정 기준 공공기관을 대상으로 함(수은, 산은, 기은 제외)
2. 각 공공기관의 연결재무제표 기준임

□ 한편, 기획재정부가 2022년 6월 선정한 14개 '재무위험기관'[37] 중 9개 기관이 전기, 가스, 수도, 철도, 도로 등의 공공서비스를 제공하고 국민에게 공공요금을 부과하는 에너지 및 SOC 기관임

- 이와 관련하여 정부는 구체적인 이행력을 담보하기 위해 ①비핵심자산 매각, ②투자·사업 정비, ③경영효율화 방안을 포함한 기관별 5개년 '재정건전화 계획' 수립 등 부채 감축을 위한 적극적 관리를 추진할 계획임을 밝혔음

35) 2024년 현재 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 기획재정부 장관이 지정한 공공기관은 총 327개로 전년 대비 20개가 감소한 것임

36) 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO) 공시(https://www.alio.go.kr/statistics/financialInfo.do)

37) 한국전력공사, 한국수력원자력, 한국남동발전, 한국동서발전, 한국남부발전, 한국서부발전, 한국중부발전, 한국지역난방공사, 한국토지주택공사, 한국석유공사, 한국광해광업공단, 한국가스공사, 대한석탄공사, 한국철도공사

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 공공서비스 제공에 소요된 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정되어야 하는 공공요금이 원가에 미달하여 발생하는 역마진 구조가 공공기관 부채를 증가시키는 한 원인으로 꼽히며 요금현실화가 재정위기 타개의 근본적 해결책으로 거론됨

- 감사원은 '2022년도 공공기관 재무건전성 및 경영관리 실태감사'를 통해 물가안정 등을 이유로 공공요금 조정을 유보한 점과 요금조정제 관련 규정의 미비 등을 지적하였음. 또한, 물가안정·국민부담 문제와 함께 재무건전성 및 미래 소비자 부담 전가 등의 이슈도 균형있게 고려하여 합리적인 요금 조정체계 운영이 필요하다는 것을 언급함

▢ 공공기관의 자금조달 여건이 악화되면서 공공기관의 사채(社債)발행이 증가하고 있음

- 2023~2027년 중장기 재무관리계획에 따르면 올해 한국전력의 6개 발전자회사의 사채 잔액은 2023년 40조 8천억원, 2027년에는 45조 4천억원까지 늘어날 전망이나, 이들 자회사들에 대한 사채발행한도 규정이 없어 제한이 필요하다는 지적이 있음
- 제21대 국회에서 공공기관의 사채발행에 대한 통제 강화와 관련하여 발의된 「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정안은 아래와 같음

〈표 29〉 공공기관 사채발행 통제 강화 관련 「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정안

법률안명 (의안번호)	대표발의 (발의일자)	관련 내용
「공공기관의 운영에 관한 법률」 일부개정법률안 (2110207)	박성민 의원 (21.5.18.)	• 공기업·준정부기관이 사채를 발행하는 경우에는 기획재정부장관의 승인을 받도록 함
「공공기관의 운영에 관한 법률」 일부개정법률안 (2110544)	이태규 의원 (21.6.3.)	• 재무건전성이 취약한 공공기관이 사채 발행 시 연간 사채발행계획을 수립, 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 주무기관의 장의 승인을 받도록 함

자료: 의안정보시스템

▢ 공공기관의 부채증가에 대한 우려로 21대 국회에서 발의된 「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정안은 아래와 같음

〈표 30〉 공공기관 부채 증가에 대한 「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정안

법률안명 (의안번호)	대표발의 (발의일자)	관련 내용
「공공기관의 운영에 관한 법률」 일부개정법률안 (2110207) (2110544) (2110628)	박성민 의원 (21.5.18.) 이태규 의원 (21.6.3.) 전봉민 의원 (21.6.7.)	• 모든 공기업·준정부기관을 중장기재무관리계획 수립 대상기관으로 포함시킴
「공공기관의 운영에 관한 법률」 일부개정법률안 (2110207) (2110544)	박성민 의원 (21.5.18.) 이태규 의원 (21.6.3.)	• 감사원 결산검사 대상 기관을 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 직접 규정하면서, 대상 기관의 범위를 자산규모 2조원 이상이거나 설립 근거 법률에 정부의 손실보전 조항이 있는 공기업·준정부기관 등으로 함
「공공기관의 운영에 관한 법률」 일부개정법률안 (2110628)	전봉민 의원 (21.6.7.)	• 공기업·준정부기관의 작성·제출의무 대상 보고서 및 경영실적 평가의 반영사항에 중장기재무관리이행보고서 추가
「공공기관의 운영에 관한 법률」 일부개정법률안 (2105525)	강훈식 의원 (20.11.19.)	• 구분회계제도의 근거를 법률에 명시하면서 구분회계제도의 도입대상기관을 모든 공기업·준정부기관으로 확대
「공공기관의 운영에 관한 법률」 일부개정법률안 (2116374)	송언석 의원 (22.7.8.)	• 기획재정부장관으로 하여금 공공기관의 재무건전성 기준을 마련토록 하고 기준 미준수 시 재무건전성개선계획을 수립한 후 집행성과를 포함한 재무구조개선결과보고서를 기획재정부·주무 부처에 제출하도록 함
「공공기관의 운영에 관한 법률」 일부개정법률안 (2110457) (2113353)	김선교 의원 (21.5.28.) 서일준 의원 (21.11.17.)	• 공공기관은 재무건전성을 유지하기 위하여 노력하여야 하고, 기획재정부장관 및 주무기관의 장은 공공기관이 재무건전성을 유지하도록 지도·감독하여야 함을 법률에 규정

자료: 의안정보시스템

다. 향후 과제

▢ 공공서비스 요금을 기본적으로 공공기관이 자율·책임 경영 원칙에 따라 독립적으로 결정할 수 있는 시스템과 관행을 정착시킬 필요가 있음

▢ 공공기관의 부채 규모가 매년 증가하고 있고 부채비율 또한 높은 수준으로 나타나고 있어 공공기관의 재무건전성 관리를 위한 추가적인 제도 마련이 요구됨

- 공공기관 부채가 국민과 미래세대의 감당할 수 없는 짐이 되지 않도록 감사원 감사대상 포함 등 재무건전성이 취약한 기관에 대한 감독 강화, 구분회계 등 투명한 회계처리를 위한 제도 도입 등 정책적 방안을 모색하여야 함

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4578)

17 재정사업 성과관리 강화

가. 현황

▢ 재정사업 성과관리는 4대 재정개혁 과제(국가재정운용계획, 총액배분자율편성예산, 재정성과관리, 디지털예산회계시스템) 중 하나로서 예산이 효과적으로 쓰일 수 있도록 재정사업의 목표와 성과지표를 사전에 설정하고, 평가를 통해 예산에 환류하는 제도임

- 2007년 제도 도입 이후 현재 전체 중앙관서를 대상으로 시행되어, 성과중심 재정운용 강화에 기여한다는 평가와 더불어 효율적 재원배분, 실효성 있는 제도운용을 뒷받침하기에는 한계가 있다는 지적이 있었음
- 이에 2021년 「국가재정법」 개정을 통해 재정사업 성과관리 제도의 개념과 원칙, 기본계획 수립 등 추진체계 및 성과관리 결과의 반영 등 종합적인 내용을 법률에 명시하였음

▢ 2022년에는 범부처 차원에서 국정과제를 중심으로 국민체감도가 높은 재정사업을 선정해 집중 관리하는 '핵심재정사업 성과관리체계'를 신설했고,[38] 2024년에는 부처간 칸막이를 허물고 동일한 정책목표를 위해 협력을 활성화하기 위한 다부처 협업과제 성과관리를 시범도입함

- 향후 5년(2023년~2027년) 국정운영의 핵심가치를 반영하여 3대 분야(①서민·약자 복지, ②미래 대비, ③국가의 본질적 기능 강화)에 대해 12대 핵심재정사업[39]이 선정되었음

38) 기운영 중인 핵심사업평가(80개 사업 대상)는 폐지함

39) ①두터운 사회안전망 구축, ②취약부문별 맞춤형 지원, ③청년 자산형성·주거·일자리 지원, ④생활물가 안정 지원, ⑤지방자치단체-대학 협력기반 지역혁신산업, ⑥반도체 산업 초격차 확보, ⑦핵심전략기술 집중 투자, ⑧공급망 대응역량 강화, ⑨중소벤처·소상공인 경쟁력 강화, ⑩재난·안전관리시스템 고도화, ⑪국방력 강화 및 일류보훈 실현, ⑫국격·외교 역량 강화

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 2021년 「국가재정법 개정안」을 통해 평가대상 중복 최소화 노력이 법제화되었음에도 불구하고 재정사업 평가의 대상, 범위, 효과 등은 지속적으로 논의되어야 하고, 평가 간 중복을 최소화하는 노력이 필요함

- 현재 6개 부처가 개별법에 근거하여 7개[40]의 개별 성과평가 제도를 운영 중이고 그 외 기재부가 보조사업 연장평가, 기금평가, 재정사업 심층평가를 실시하고 있음[41]
- 평가제도 및 평가 대상 사업 수가 과도하고 중복되는 문제는 평가자와 피평가자 모두에게 업무부담과 피로도를 높이므로 부처 간 협의 및 통합평가 강화 등을 통해 지속적으로 중복을 제거해 나갈 필요가 있음

▢ 「국가재정법」에 따른 성과계획서와 「정부업무평가 기본법」에 따른 성과관리시행계획이 수립절차 상의 시차를 두고 양립하고 있음

- 성과관리시행계획과 성과계획서는 모두 임무-비전-전략목표-성과목표(프로그램 목표)로 구성된 동일한 성과목표체계를 갖추고 있음에도 내용·시기상 차이를 보여 사업별 담당자들이 성과관리에 피동적·형식적으로 임할 우려가 있음

▢ 재정성과관리체계를 통해 재정운용의 효율성, 책임성 제고 외에도 투명성을 강화하기 위한 노력도 요구됨

- 평가의 실효성과 재정운영의 투명성을 제고하기 위해 평가기준·절차 및 평가의 결과는 원칙적으로 모두 대외 공개되어야 함. 현재 체계적 성과정보관리 및 공개를 위해 성과DB 및 성과포털이 구축되어 있으나 대상 정보가 제한적이고 정보 간 연계도 부족해 개선이 필요한 부분임

40) 재정사업자율평가·복권기금평가(기재부), R&D평가(과기부), 재난안전평가(행안부), 균형발전평가(지방시대위원회), 일자리사업평가(고용부), 중소기업지원사업평가(중기부)

41) 재정사업 자율평가(기재부)와 나머지 6개 평가간 중복은 해소('23~)되었으나, 6개 개별 평가간에는 여전히 일부 중복이 존재함(기획재정부 보도자료, 2024.1.)

다. 향후 과제

▢ 잦은 제도 변동으로 거시적·장기적 관점의 성과관리가 이뤄지지 않는바, 성과제도와 예산제도를 유기적으로 연계하기 위한 안정적인 제도 설계가 필요함

- 기획재정부는 2017년까지 전수 사업에 대해 수행하던 '메타평가'를 폐지하고 2018년 주요 핵심 사업에 대해 집중관리 하는 '핵심사업평가'로 전환하였으나, 다시 2022년 이를 폐지하고 '핵심재정사업 성과관리체계'를 신설하여 운용 중임

▢ 변화하는 재정환경에 대응하기 위해 사업별 특성, 여건에 맞게 사업유형별로 성과관리 방식을 차별화 하는 등 지속적인 제도와 인프라의 정교화 작업이 요구됨

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4578)

18 공공기관 지역인재 의무채용제도 개선

가. 현황

▢ 공공기관 지역인재 의무채용제도(이하 “지역인재 의무채용제도”)는 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」(이하 “혁신도시법”) 제29조의2 및 동법 시행령 제30조의2에 따라 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전한 공공기관이 이전한 지역에 위치한 대학 또는 고등학교를 졸업한 인원을 일정 비율 이상 채용하도록 의무화한 제도임

- 2018년 18%를 시작으로 5년에 걸쳐 매년 3%씩 기준을 높여와 2022년에 이르러서는 30%에 달함

〈표 31〉 지방이전 공공기관의 지역인재 의무채용 비율

2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
18%	21%	24%	27%	30%

자료: 혁신도시법 시행령 [별표 1]

▢ 지역인재 의무채용제도는 해당 지역 출신 우수 인재에게 일자리를 우선적으로 제공함으로써 인재 유출을 방지하고 지역의 발전 동력을 확보하여 국가의 균형발전에 기여하는 순기능이 있음. 반면 수도권 지역 및 타 지역 대학 출신 지원자에 대한 역차별 가능성과 한정된 인재풀에서 기인하는 조직의 획일화 및 전문성 저하 등의 문제도 지적되어옴

▢ 지역인재 채용율은 2018년 23%, 2019년 26%, 2020년 29%, 2021년 34%, 2022년 38%, 2023년 40.7%로 매년 증가하는 추세를 보이고 있음

- 제도 도입 이전의 지역인재 채용률이 2012년 2.8%, 2014년 10.2%, 2016년 13.3% 에 머물렀던 것과 비교하면 의미 있는 변화임

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 이전한 공공기관의 대졸 지역인재 전형 합격자 중 절반 이상이 지역거점국립대학 출신으로 지역인재 입사자의 출신대학 편중현상이 발견됨[42)]

- 신규채용인원의 출신대학이 획일화되는 문제는 중장기적으로 기관 내 파벌 형성을 가져오고, 궁극적으로는 공공서비스 품질 저하로 이어질 우려가 있음
- 이와 관련하여 제21대 국회에서는 다양한 「혁신도시법」 개정안이 발의됨

〈표 32〉 지역인재 의무채용제도 관련 「혁신도시법」 개정안

법률안명 (의안번호)	대표발의 (발의일자)	관련 내용
「혁신도시법」 일부개정법률안 (2103635) (2125235) (2121917)	송언석 의원 (20.9.9.)	• 이전지역 소재 고등학교를 졸업한 후 다른 지역에서 대학교를 졸업하였거나 졸업예정인 사람의 경우 이전지역의 채용의무 대상에 포함시킴
	박성민 의원 (23.10.31.)	• 이전지역 소재 중·고등학교를 졸업한 후 다른 지역에서 대학교를 졸업하였거나 졸업예정인 사람의 경우 이전지역의 채용의무 대상에 포함시킴
	강훈식 의원 (23.5.10.)	• 이전지역 소재 초·중·고등학교를 졸업한 후 다른 지역에서 대학교를 졸업하였거나 졸업예정인 사람의 경우 이전지역의 채용의무 대상에 포함시킴
「혁신도시법」 일부개정법률안 (2104347)	김윤덕 의원 (20.9.29.)	• 지역적 범위를 개별 시·도 단위에서 권역별로 묶어 광역화 함
「혁신도시법」 일부개정법률안 (2106764)	전재수 의원 (20.12.21.)	• 지역인재의 범위에 지방대학원 졸업(수료)자 포함 • 지역인재 의무 채용비율을 50%로 상향하여 법률에 규정, 이전지역 고등학교를 졸업한 후 수도권이 아닌 다른 지역의 대학(대학원 포함) 졸업자는 지역인재의 채용 대상이 부족한 경우에 채용할 수 있도록 함
「혁신도시법」 일부개정법률안 (2107766)	김윤덕 의원 (21.1.29.)	• 채용의무 비율(100분의 30)을 법률에 직접 명시 • 신규 채용인원 중 100분의 20에 해당하는 비율은 이전지역외 지역인재로 채용할 수 있도록 함
「혁신도시법」 일부개정법률안 (2118258)	강대식 의원 (22.11.15.)	• 지역인재 의무 채용비율을 50%로 상향하여 법률에 규정, 이에 미달하는 경우 이전지역 외 비수도권 소재 고등학교 또는 대학 등을 졸업(예정)인 사람으로 미달부분을 충족하도록 함

42) 지방으로 이전한 공공기관 중 지역별로 규모가 큰 8개 공공기관(부산지역 한국자산관리공사, 경남지역 한국토지주택공사, 대구지역 신용보증기금, 경북지역 한국도로공사, 광주·전남지역 한국전력공사, 충청권의 한국가스공사, 강원지역 한국관광공사)의 지난 6년 채용 결과를 분석한 결과, 8개 중 6개 기관에서 대졸 지역인재 전형 합격자의 절반 이상이 지역거점국립대학 출신인 것으로 나타났음

다. 향후 과제

▢ 지역인재 의무채용제도의 순기능에도 불구하고 신규채용인원의 출신대학이 획일화되는 문제는 정책당국이 관심을 가지고 개선방안을 강구해야 함

- 출신대학 쏠림현상 완화를 위해 지역인재의 대상을 탄력적으로 조정하여 운영하는 방안,[43] 지역인재의 공간적 범위를 확장하는 방안,[44] 현재 단일한 기준으로 운용되고 있는 지역인재 의무채용 비율을 분할하는 방안[45] 등에 대한 활발한 논의가 필요함
- 제도의 큰 방향성은 유지하면서도 기관 특성에 따라 지역인재 선발체계에 일부 자율권을 보장하는 등 보다 유연한 대안을 모색해 보아야함

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4578)

43) ① 소재지역 대학 졸업, ② 중·고교 졸업, ③ 초·중·고교 졸업 등과 같이 지역인재 대상을 다양하게 설정하는 방안
44) 지역인재로 인정하는 지역 범위를 기관 소재지역에서 비수도권 전역 등으로 확장하는 방안
45) 지역인재 중 일정 비율은 소재지역의 대학 졸업자, 일정 비율은 소재지역 중·고교 졸업자를 선발하는 방식이나, 지역인재 중 일정 비율은 소재지역 인원, 일정 비율은 비수도권 인원을 선발하는 방식 등을 말함

2. 조세 분야



1 소득세 물가연동제 도입

가. 현황

▢ 최근 급격한 물가상승으로 인하여 소득세 세부담이 증가하여 세후 실질소득이 감소하는 문제가 발생하는데, 이는 물가 변동에 맞추어 과세표준 기준금액 및 공제금액 등을 적기에 조정하지 않기 때문임

- 즉 물가상승에도 불구하고 과세표준 기준금액이 고정되어 있어 누진세율 체계에서 한계세율이 증가하고, 또한 소득세 공제제도에 따른 공제액 등이 고정되어 있어 공제를 통한 감면 비중이 줄어들어 실질적인 세부담이 커지게 되는 것임
- 2024년 2월 기준 소비자물가지수는 113.77로, 2021년 동월 대비 12%, 2022년 동월 대비 7.92% 상승하는 등 최근 물가가 큰 폭으로 상승하였음

▢ 물가상승에 따른 실질 세부담 증가를 완화하기 위한 조세정책으로는 재량적 방식과 물가연동 방식이 있는데, 재량적 방식이란 정책 당국의 필요에 따라 물가 변동 등 과세 환경 변화로 인한 세부담을 조정하기 위해 비주기적으로 세제를 개편하는 방식으로, 우리나라가 채택하고 있음

- 2007년말 소득세 과세표준 기준금액을 개편한 후 2012년부터 과세표준 8,800만원 초과 구간을 세분화하고 최고세율을 인상하는 등 지속적으로 고소득자의 세부담을 강화해왔음
- 반면, 과세표준 1억 5천만원 이하 구간은 2010년부터 2022년까지 세율을 동일하게 유지하다가 2023년부터 과세표준 기준금액을 1,200만원에서 1,400만원으로, 4,600만원에서 5,000만원으로 각각 상향하였는데, 이는 13년 만에 이뤄진 조정이었지만 8,800만원 이하 구간에 대하여만 적용되었고, 물가상승 반영 정도 역시 그리 높지 않은 수준으로 나타남[46]

▢ 소득세 물가연동제란 소득세 과세표준 구간, 세율 및 각종 공제제도 등을 물가에 연동시켜 자동적으로 조정하는 제도를 말하는데, 물가 연동 지수로 해외 주요국들은 주로 소비자물가지수(CPI)를 활용하고 있고, 물가 연동 주기는 매년 또는 3년 등 일정 기간을 기준으로 하거나 누적물가 상승률이 일정 수준을 초과할 때만 물가연동하도록 정할 수도 있음

- 물가연동제는 물가 변동에 의한 초과 또는 과소 세부담 문제를 자동적으로 해결하여 실질 세부담의 변화를 방지할 수 있으므로 중립성, 예측가능성, 안정성을 확보할 수 있는 장점이 있음
- 반면, 제도의 복잡성, 기계적 운영에 따른 탄력성 저하(급격한 경제 구조적 변화에 대응한 융통성을 발휘하기 어려움) 등 단점이 있고, 물가연동제 도입시 상대적으로 세수 규모가 작아지게 되는 것이 불가피함

▢ OECD 38개국 중 22개국이 소득세 물가연동제를 운용하고 있으며, 이 중 20개국은 과세표준 기준금액에 물가를 연동하고 있음

- 물가연동제를 운용하는 국가로는 미국, 캐나다, 영국, 프랑스 등이 있고, 재량적 방식으로 세부담을 조정하는 국가로는 우리나라, 독일, 호주, 일본 등이 있음

〈표 33〉 해외 주요국의 소득세 물가연동제

구분	미국	캐나다	영국	프랑스	뉴질랜드
물가연동지수	생계비지수* (cost of living index)	소비자물가지수 (CPI)	소비자물가지수 (CPI)	소비자물가지수 (CPI, 담배 제외)	소비자물가지수 (CPI)
물가연동주기	1년	1년	1년 원칙 (25/26년까지 연동 중단)	1년	CPI 누적증가율 5% 이상시 조정
특징	물가상승분 24년 5.4%, 23년 7.1% 반영	- 86~99년까지 물가상승률 3% 초과시에만 조정 - 24년 4.7%, 23년 6.3% 반영	- 의회 예산안 심의시 연동 여부 결정 - 최고세율 구간 물가연동X	물가상승분 24년 4.8%, 23년 5.4% 반영	과세표준 기준금액은 물가연동제 도입X

주: 미국 생계비지수는 연쇄 도시 소비자물가지수(C-CPI-U)의 누적증가율을 반영한 것으로, 미국 역시 기본적으로 소비자물가상승률을 이용하여 조정하고 있음

46) 기획재정부는 과세표준 기준금액을 2008년 이후 누적 물가상승률 25.5%의 ⅓(8.5%)~⅔(17%) 수준인 8.7%(4,600만원→5,000만원) 및 16.7%(1,200만원→1,400만원)를 상향했다고 밝혔으나, 2008년 개정시에는 누적 물가상승률(1996년~2008년: 39.5%)의 25%~50% 수준을 반영했음(기획재정위원회 전문위원, 「소득세법 일부개정법률안 검토보고(정부제출, 의안번호 2117169)」, 2022.11. p.29)

나. 향후 과제

▢ 소득세 물가연동제는 물가상승으로 발생하는 납세자의 실질 세부담 증가를 완화할 수 있고, 특히 현재의 재량적 방식에 따른 물가상승 반영이 드물게 이뤄지고 있다는 점을 고려할 때 물가연동제 도입을 검토할 필요성이 있음[47)]

- 소득세 과세표준 8,800만원 초과 구간은 2008년 이후 현재까지 물가상승을 반영한 조정이 이뤄지지 않았고, 2023년부터 적용된 과세표준 8,800만원 이하 구간에 대한 물가상승 반영 정도도 그리 높지 않았음

▢ 다만, 소득세 과세표준 기준금액 및 공제금액 등 물가 연동의 적용 범위, 소득 수준별 소득세 실효세율, 물가연동제 도입에 따른 소득세 면세자 비율의 증가 정도, 세수 감소 효과 등을 종합적으로 고려하여 물가연동제 도입을 추진할 필요가 있음

- 많은 해외 주요국들이 물가연동제를 운용하고 있으나, 최고세율 과세표준 구간 연동 배제·근로소득공제·인적공제 등 적용 범위는 국가별로 상이하게 나타남[48)]
- 근로소득세 면세자 비율은 2022년 33.6%로 2021년 35.3%보다 다소 낮아졌지만, 현재도 상당히 높은 수준인데 물가상승에 따라 과세표준 기준금액 등을 상향할 경우 소득세 면세자 비율이 더욱 증가할 것으로 보임
- 물가 변동에 대응한 조세정책은 독립적으로 결정될 수 없으며, 향후 예상되는 재정지출 규모나 면세자 비율 조정 등을 감안하여 전반적인 소득세 과세체계의 합리화 방향의 일환으로 추진되어야 하는 것이 바람직하다는 의견이 있음[49)]

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4577)

47) 참고로 노웅래 의원은 2022.7.13. 소득세 과세표준 기준금액에 소비자물가지수를 기준으로 한 물가조정계수를 곱하여 매년 과세표준을 조정하는 내용의 「소득세법 일부개정법률안」(의안번호 2116441)을 대표발의하였으나, 임기만료로 폐기되었음

48) 권성준·허윤영·이형민, 「주요국의 소득세 물가연동제 비교연구」, 한국조세재정연구원, 2023.1., pp.150~157.

49) 위의 글. pp.52~53.

2 소득세 과세단위 변경

가. 현황

▢ 최근 우리나라의 출생률 감소 및 인구절벽 현상과 관련하여 세제 측면에서 자녀가 있는 가구에 대한 소득세부담이 적절한지에 대한 문제가 제기됨

- 경제협력개발기구(OECD) 보고서에 의하면 2022년 기준, 독신가구와 비교할 때 두 자녀를 둔 외벌이 가구의 조세부담률 변화는 OECD 평균 -8.9%이며, 폴란드가 -21.7%로 가장 큰 폭으로 감소하였고 독일과 미국은 각각 15%, 10.6% 낮아졌으나, 우리나라 감소 폭은 3.8%에 그침[50]
- 정부는 출산·양육 지원을 위해 2024년부터 출산·보육수당 비과세 한도를 월 10만원에서 월 20만원으로 확대, 영유아 의료비 세액공제 한도 폐지 등을 개정하였으나, 보다 근본적인 대책으로 소득세 과세단위[51] 변경 논의가 제기됨

▢ 소득세 과세단위는 개인단위, 부부단위 및 가족(세대)단위 등으로 구분되는데, 초과누진세율체계에서 과세단위는 소득세부담에 직접적인 영향을 미침

- 우리나라는 원칙적으로 개인단위과세를 기반으로 하며,[52] 납세자 부양가족 수 등 가구에 따른 세부담 조정을 위해 소득공제, 세액공제 등을 적용함

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 개인단위과세는 일반적으로 결혼의 중립성, 사생활 비밀 보장, 2차 소득원의 노동공급에 대한 왜곡효과가 적다는 장점이 있으나, 다음의 문제점이 있다고 지적되고 있음[53]

- 부부 또는 가족단위 지급능력 기준으로 과세하는 것이 응능과세원칙에 부합함

50) OECD, 『Taxing Wage』, 2023, p.30.
51) 소득세액 산출에 있어 세율 적용의 대상인 과세표준 귀속자의 구성단위를 의미함
52) 예외적으로 가족이 경영하는 공동사업소득에 대해 가족합산과세주의를 채택하는 경우도 있음
53) 김완석, 『소득세 과세단위의 개선에 관한 연구: 선택적 2분2승제의 도입에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, 2005, pp.163~170.

- 부부 또는 가족 간 인위적 소득분산에 의해 소득세부담을 경감할 유인이 있음
- 부부의 공동기여를 배려하지 않는 개인단위과세는 이혼시 재산분할청구제도, 상속법상 기여분제도, 부부재산계약을 체결한 경우와 조화를 이룬다고 보기 어려움[54]

▢ 소득세 과세단위로 소비단위를 채택한 국가는 미국과 독일(부부), 프랑스(가구)임

- 미국은 납세자가 개인단위와 부부합산신고 중 선택하고,[55] 세율은 개인단위과세 선택 기혼자, 부부합산신고 기혼자, 독신자, 독신세대주 등에 따라 달리 적용함(복수세율표)
- 독일은 부부의 경우 개인단위와 합산분할과세방식 중 선택함
  - 합산분할과세방법은 부부 합산소득을 2로 나눈 금액에 대하여 소득세율(단일세율표)을 적용하여 소득세액을 산출하고, 소득세 산출세액에 2를 곱하여 부부의 총소득세액을 결정하는데, 이를 2분2승제라고 일컬음
- 프랑스는 세대별(foyer) 과세제도로, 세대의 세부담 완화를 위해 인적공제 대신에 생계를 같이하는 세대단위의 개념을 반영한 가족계수제도를 운영함
  - 가족당 과세표준은 가족 전체 과세대상 순소득 합계액을 가족계수로 나누어 산정하고, 가족당 과세표준에 소득세율을 적용한 가족당 산출세액에 다시 가족계수를 곱하여 세대 단위당 산출세액을 계산함
  - 2023년 기준, 가족계수는 납세자 본인과 배우자는 각각 1단위 계수, 첫 번째 자녀와 두 번째 자녀까지는 0.5단위 계수가 가산하고, 세 번째 자녀부터는 1단위 계수가 가산되는 체계로 프랑스 인구증가에 공헌한 것으로 평가됨[56]

▢ 개인단위과세의 문제점을 고려하여 과세단위를 개인에서 부부단위로 전환하되, 독일과 같이 선택적 2분2승제를 도입할 필요가 있다는 주장이 있음[57]

---

54) 민법은 원칙적으로 계약재산제를 채택하여 부부의 재산문제를 정하도록 하되, 그렇지 아니하는 경우 법정재산제인 부부별산제에 따름(「민법」 제829조 내지 제830조)

55) 미국의 경우 부부가 소득금액을 합산하여 신고하는 부부단위합산신고 선택시 각 세율의 과세소득 구간이 개인단위과세 선택 부부의 2배이므로 2분2승제 이익을 부여하는 것과 다를 바 없음

56) 프랑스의 합계 출산율은 1.8명(2020년 기준)으로 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 가장 높음

57) 김완석, 『소득세 과세단위의 개선에 관한 연구: 선택적 2분2승제의 도입에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, 2005. 및 이동식, 「소득세와 종합부동산세의 부부합산과세제도 도입방안」, 『조세법연구』 제26권 제3호, 2020.

- 소득세율을 기본공제대상자인 자녀가 있는 경우와 그렇지 않은 경우로 구분하여 자녀 수에 따라 세율을 차등 적용하여 다자녀 가구에 기본세율보다 저율로 소득세를 부과하는 법률안이 제21대 국회에 발의되었음[58]

다. 향후 과제

▢ 소득세 과세단위 변경은 근간 세원인 소득세의 기본틀을 변경하는 문제로, 제도변경에 따른 파급효과(출생률 포함) 등을 종합적으로 고려하고 다양한 의견수렴 과정을 거쳐 신중하게 검토할 필요가 있음

▢ 현행 개인별 과세원칙을 견지하면서도 소득공제 확대 등을 통해 저출생 문제를 완화하는 대안적 방안도 고려할 수 있음[59]

- 제22대 국회의원선거 총선 공약으로 현행 제도의 자녀세액공제 확대,[60] 부양공제 자녀 나이 상향[61] 등이 제안되었음

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4573)

58) 강대식의원 대표발의, 「소득세법 일부개정법률안」(의안번호 2123424), 2023.7.25.
59) 이세진·이예지, 「소득세 과세단위 변경 논의의 시사점」, 『이슈와 논점』 제21120호, 국회입법조사처, 2023.
60) 국민의힘, 『제22대 국회의원선거 총선공약집』, 2024, p.49. 및 더불어민주당, 『제22대 국회의원선거 정책공약집』, 2024, p.228.
61) 국민의힘, 앞의 글, p.49.

3 가상자산소득 과세제도 시행

가. 현황

▢ 가상자산소득 과세제도는 가상자산을 양도하거나 대여함으로써 발생하는 소득을 기타소득으로 보아 20%의 세율로 소득세를 분리과세하는 것으로 2020년 12월 도입되어 2022년부터 시행될 예정이었으나, 2차례 시행이 유예되어 2025년부터 시행될 예정임

- 2021년 5월부터 가상자산 관련 제도 정비 및 과세체계 확립의 필요성 등을 이유로 가상자산 과세유예가 논의되었고, 2021. 12. 8. 가상자산에 대한 과세 인프라가 완전히 구축되지 않은 점 등을 이유로 시행을 1년 유예하여 2023년부터 시행될 예정이었으나, 2022. 12. 31. 가상자산 이용자 보호체계 마련의 필요성 등을 이유로 다시 시행을 2년 유예하여 2025년부터 시행될 예정임
  - 참고로 가상자산 이용자의 권익을 보호하고 가상자산시장의 투명하고 건전한 거래질서를 확립하기 위하여 「가상자산 이용자 보호 등에 관한 법률」이 2023. 7. 18. 제정되어 2024. 7. 19. 시행될 예정임
- 가상자산소득의 과세기간은 1년으로 연간 가상자산 손익을 통산하여 소득금액 및 세액을 계산하여 다음 연도 5월에 가상자산소득에 대한 세금을 신고·납부해야 하고, 만약 가상자산소득금액이 250만원 이하인 경우에는 과세하지 아니하도록 정하였음
- 가상자산이란 경제적 가치를 지닌 것으로서 전자적으로 거래 또는 이전될 수 있는 전자적 증표를 말하는데, 화폐·재화·용역 등으로 교환될 수 없는 전자적 증표 또는 그 증표에 관한 정보로서 발행인이 사용처와 그 용도를 제한한 것 등은 제외됨[62]
  - 즉 비트코인, 이더리움 등 이른바 가상화폐(virtual currency) 내지 암호자산(crypto assets)이 가상자산에 해당함

62) 「가상자산 이용자 보호 등에 관한 법률」 제2조제1호

▢ 2023년 6월말 기준 우리나라 가상자산 시장규모는 총 28조 4천억원이고, 2023년 상반기 일평균 거래액은 2조 9천억원, 가상자산의 가격변동성[63]은 62%로 매우 큰 수준임[64]

- 금리인상, 물가상승 등에 따른 실물경제 위축으로 '22년 하반기까지 가상자산 시장도 약세였으나, '23년 상반기에는 글로벌 긴축정책 완화 기대감 및 가상자산 상장지수펀드(ETF) 출시 예상 등으로 가상자산 투자 심리가 회복되었음

〈표 34〉 가상자산 시장 현황

구분	'21년 하반기	'22년 상반기	'22년 하반기	'23년 상반기
시가총액	55.2조원	23조원	19.4조원	28.4조원
종목수	623종	638종	625종	622종
일평균 거래액	11.3조원	5.3조원	2.94조원	2.9조원
등록 계정수	1,525만개	1,310만개	1,178만개	950만개
가격변동성	65%	73%	67%	62%

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 정부는 2024년 1월 자산형성을 위한 세제지원 강화 차원에서 2025년부터 시행될 예정인 금융투자소득세 폐지를 추진한다고 발표했는데,[65] 가상자산소득을 2025년부터 과세할지 여부를 명확히 할 필요성이 있음

- 금융투자소득세는 비과세되는 금융상품의 축소 및 금융세제 정비를 통해 조세의 합리성, 투자중립성 및 형평성 강화를 도모하기 위해 2023년부터 시행될 예정이었으나, 2022. 12. 31. 주식시장 위축, 개인투자자 보호장치 정비 등을 이유로 시행을 2년 유예하여 2025년부터 시행될 예정임
  - 금융투자소득세는 주식 등 금융투자상품에서 발생한 금융투자소득을 포괄하여 20~25%의 세율로 분류과세하면서 금융투자소득 내 손익통산 및 손실의 이월공제를 허용하고, 국내 주식 관련 소득은 5천만원, 기타 금융투자소득은 250만원의 기본공제를 적용함

63) 가격변동성(Max Draw Down)이란 가상자산 가격의 최고점 대비 가격하락율[=(최고가-최저가)÷최고가]을 의미함

64) 금융위원회 금융정보분석원 보도자료, 「'23년 상반기 가상자산사업자 실태조사 결과」, 2023.10.10.

65) 금융위원회 보도자료, 「상생의 금융, 기회의 사다리 확대(네 번째, 민생 토론회」, 2024.1.17.

- 가상자산은 주식처럼 경쟁매매 방식으로 거래되고 있고, 투자자들에게 주식과 유사한 투자대상으로 인식되고 있으며, 즉각적인 현금교환 및 반복적인 매매라는 점에서 주식과 유사한 측면이 존재하는데,[66] 금융투자소득세 폐지시 과세형평성 등을 감안하여 가상자산소득 과세도 유예하거나 폐지해야 한다는 의견이 있을 수 있음

▢ 가상자산소득 과세제도상 가상자산소득의 소득 구분, 기본공제액의 적정성, 금융투자소득과의 손익통산 및 가상자산 손실의 이월공제 허용 여부 등이 문제된 바 있음

- 「소득세법」상 가상자산소득을 기타소득으로 보아 기본공제 250만원을 적용하고, 가상자산 손익만을 통산하며 손실의 이월공제를 허용하지 않도록 정하고 있음
- 2024년 2월 가상자산소득을 금융투자소득으로 분류하고, 금융투자소득세상 국내주식과 동일하게 가상자산소득 기본공제를 5천만원으로 상향하고, 금융투자소득과의 손익통산 및 가상자산 손실의 이월공제를 5년간 허용하는 등의 공약이 발표됨[67]

다. 향후 과제

▢ 금융투자소득세 시행 여부에 대한 논의와 연계하여 가상자산소득 과세제도의 시행 여부 및 시행 시기를 결정할 필요가 있음

- 가상자산소득을 금융투자소득으로 분류하여 과세하는 방안은 금융투자소득세 시행과 결부되어 있으므로, 금융투자소득세 과세시기, 가상자산소득과 금융투자소득의 유사성 등을 고려하여 판단할 필요성이 있음

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4577)

66) 기획재정위원회 전문위원, 「소득세법 일부개정법률안(정부제출, 의안번호 2117169) 검토보고」, 2022.11., pp.67~68.

67) 김수정·민영빈, 「[총선 공약 비교]⑥ 가상자산 공약 꺼내든 與野… "과세 시기 유예" vs "비트코인 ETF 허용"」, 조선일보, 2024.3.17.

4 주택임대소득 과세제도 개선

가. 현황

□ 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 임대소득은 과세대상임
  - 주거용 면적 40㎡ 이하로서 기준시가 2억원 이하인 소형주택은 '26년말까지 간주임대료 과세대상에서 제외하고 있음

〈표 35〉 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)

▢ 주택임대소득은 과세인프라 미비 등으로 사실상 과세 사각지대에 놓여 있었는데, ’14년부터 주택 전월세 확정일자 자료 확보 등에 따라 주택임대소득 과세를 정상화하고자 하였으나, 세입자에 대한 세부담 전가 가능성, 주택임대차시장 및 매매시장의 불안 우려 등을 감안하여 주택임대 수입금액이 2천만원 이하인 경우 ’18년까지 한시적으로 비과세하였음

- ’19년부터 주택임대 수입금액이 2천만원 이하인 경우에 대해 과세하면서 선택적 분리과세 제도를 시행하였고, 소형주택 간주임대료 과세 제외기준을 주거용 면적 60㎡에서 40㎡ 이하로, 기준시가 3억원에서 2억원 이하로 축소하였음
- ’23년부터 월세 1주택 과세 기준금액을 기준시가 9억원에서 12억원 초과로, 간주임대료 계산시 적용 이자율을 1.2%에서 2.9%로 각각 상향조정하였음(’24년부터 3.5%)
- ’26년부터 기준시가 12억원 초과 주택을 2채 소유하고 전세로 임대하는 경우 간주임대료 과세대상에 포함될 예정임

▢ 주택임대소득 산출세액은 종합과세의 경우 주택임대 수입금액에서 필요경비를 차감하여 계산한 주택임대 소득금액을 다른 종합과세 소득금액과 합한 후 6%~45%의 소득세율을 곱하여 산출함

- 분리과세를 선택한 경우에는 주택임대 수입금액에 50%(등록임대주택은 60%)의 필요경비율을 적용하여 계산한 주택임대 소득금액에 14%의 세율을 곱하여 산출세액을 계산하는데, 주택임대소득을 제외한 종합소득금액이 2천만원 이하인 경우에는 200만원(등록임대주택은 400만원)을 주택임대 소득금액에서 공제함

▢ 국민 주거생활 안정과 영세 임대주택 사업자에 대한 세부담 경감을 위하여 소형주택 임대사업자 세액감면 제도를 ’14년 도입하였음

- 즉 임대개시일 당시 기준시가 6억원 이하인 국민주택규모 이하 주택을 세무서 및 지방자치단체에 임대사업자로 등록하고 의무임대기간 동안 임대하면서 임대료 등 증가율이 5% 이하인 경우 ’25년말까지 임대주택 1호 임대시 30%(장기일반임대주택은 75%), 2호 이상 임대시 20%(장기일반임대주택은 50%)의 세액을 감면함
- ’21년부터 소형주택을 2호 이상 임대하는 경우 세액감면율을 30%에서 20%(장기일반임대주택은 75%에서 50%)로 인하하였음

나. 향후 과제

▢ 주택임대소득은 현재 월세의 경우 기준시가 12억원 이하 1주택을, 전세의 경우 2주택 이하를 비과세하고 있는데, 주택임대로 소득이 발생한 이상 응능부담 원칙에 따라 적정 수준의 소득세를 부담하여야 하므로 원칙적으로 다음 사항을 고려하여 주택임대소득에 대한 과세를 강화하는 것을 검토할 필요성이 있음

- 월세는 2주택이면 과세하는 반면, 전세는 3주택 이상이어야 과세하고 있어 동일한 주택을 임대하는 경우에도 전월세 여부에 따라 과세대상 여부가 결정되는 불합리한 문제가 있음
  - 전세 과세기준(3주택 이상)은 '11년 도입한 후 현재까지 그대로 유지되고 있음
- 상가는 전세로 1호를 임대하더라도 간주임대료가 과세되는 반면, 주택은 2채를 전세로 임대하여도 비과세 대상이므로 과세형평에 어긋나는 측면이 있음
- 주택임대소득 분리과세는 임대소득 이외의 다른 소득이 많은 납세자에 대하여도 14%의 저세율로 과세하므로 소득 간 과세형평이 저해되는 문제가 있음
- 소형주택을 전세로 임대하는 경우 주택 수와 관계없이 간주임대료 과세대상에서 제외되는바, 소형주택을 다수 보유한 고소득자의 세부담이 크게 경감될 수 있음
- 주택임대소득은 임대 유형(월세·전세), 보유 주택 수, 소형주택 여부, 주택임대 수입금액 등에 따라 상이하게 과세되는 복잡한 체계이므로 단순화할 필요가 있다는 견해가 있음

▢ 다만, 주택임대소득 과세를 강화하는 경우 임대인의 세부담 증가분이 임차인에게 전가되어 임차가구의 주거비 부담이 가중되고 임대주택의 시장 공급을 위축시킬 우려가 있으므로 주택시장에 미치는 영향, 전월세 시장 추이 및 동향 등을 종합적으로 고려할 필요성이 있음

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4577)

5 금융투자소득세 시행

가. 현황

▢ 금융투자소득세 시행 전 기준, 금융자산으로부터 발생한 이익에 대해 상품 유형에 따라 이자·배당·양도소득으로 과세하고 국내 주식 양도시 증권거래세가 부과됨

- 예·적금 이자, 배당소득은 이자·배당소득으로 과세하고 필요경비가 인정되지 않음
  - 적격 집합투자기구의 이익 분배, 수익증권 환매·양도 이익은 배당소득으로 과세되고,[68] 비적격 집합투자기구는 소득 원천별로 과세됨
  - 파생결합증권[69]과 파생결합사채로부터의 이익에 대해 배당소득세가 과세됨
  - 연간 이자·배당소득 합계액이 2천만원 초과시 종합과세되고(기본세율 6~45%), 종합과세대상이 아닌 경우 원천징수(일반원천징수세율 14%)로 분리과세됨
- 양도소득세 과세대상 주식은 상장주식(대주주 양도분, 장외거래 양도분), 비상장주식, 국외 주식, 주가지수 관련 일부 국내외 파생상품 등이며 분류과세함[70]
  - 세율은 주식은 아래 표와 같고 파생상품 양도소득세율은 10%임

〈표 36〉 주식 양도소득세율

구분		상장주식	비상장주식	국외 주식
대주주	과세표준 3억원 이하	20%		20%(중소기업 10%)
	과세표준 3억원 초과	25%		
	1년 미만 보유	30%(중소기업 제외)		
소액주주		과세 제외	20%(중소기업 10%)	

▢ 현행 금융자산 과세제도에 대하여 조세형평성, 조세중립성, 조세합리성 문제점이 제기됨[71]

- 상장주식(소액주주), 채권 양도소득 등 넓은 비과세로 인해 조세불형평을 야기함
- 동일 기능의 유사 상품 간 과세방식 차이로 인해 투자결정이 왜곡될 수 있음

68) 상장주식, 장내파생상품의 양도·평가손익은 제외됨(「소득세법 시행령」 제26조의2 제4항)
69) 주가연계증권(ELS)·상장지수증권(ETN) 양도소득(주가지수형 ETN 제외)(「소득세법 시행령」 제26조의 3 제1항)
70) 채권 이자수익은 이자소득으로 과세되나, 채권 매매차익은 양도소득세가 비과세됨
71) 관계부처합동 보도자료, 「금융투자 활성화 및 과세합리화를 위한 금융세제 선진화 추진 방향」, 2020.6.25.

- 손실 위험 특성이 있음에도 불구하고 집합투자기구 이익은 배당소득으로 과세되어 금융상품 간 손익통산이 불가함
- 양도손실과 관계 없이 주식 양도가액에 과세하는 증권거래세 문제점도 제기됨

▢ 2020년 세법개정시(2020.12.29.) 금융투자소득이라는 하나의 범주로 분류하여 과세방식과 세율을 일원화하는 금융투자소득세를 신설하여 2023.1.1.부터 시행키로 하였으나 2022년 세법개정시 여야 합의로 대내외 시장 여건, 투자자 보호제도 정비 등을 고려하여 시행 시기를 2년 유예하여 2025년 1월 1일부터 시행키로 함[72)]

- 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률(자본시장법)」상 금융투자상품의 실현소득에 대한 포괄적 과세로, 원금손실 가능성이 있는 금융투자상품의 양도소득을 의미함
  - 비과세되는 채권·상장주식(소액주주) 양도소득이 금융투자소득으로 과세되고, 원본 손실 가능성이 없는 이자·배당소득은 현행대로 금융소득으로 과세됨
- 금융투자소득은 분류과세하고 손익통산과 결손금 이월공제(5년)가 허용됨
  - 기본공제액은 국내 상장주식 등은 5천만원, 그 외 금융상품은 250만원임
  - 세율은 과세표준 3억원 이하 20%, 3억원 초과분에 대해서는 25%임
- 금융투자소득이 발생하는 계좌를 관리하는 금융회사 등은 반기별로 해당 소득에 대한 원천징수의무(원천징수세율 20%)가 있음

▢ 금융투자소득세는 금융투자상품에 대해 동일 과세체계를 구축한 점, 주식 양도소득 과세의 기반을 강화한 점, 손익통산 및 이월공제 허용으로 과세형평을 제고한 점 등은 의미가 있는 것으로 평가됨[73)]

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 2024년 1월, 정부는 우리나라 상장기업 주식의 가치평가가 낮게 형성되어 있는(코리아 디스카운트) 문제를 해소하고자 금융투자소득세를 시행하지 아니하고 현행 양도소득세 체계를 유지하는 방안의 필요성을 제시하였고,[74)] 이를 반영한 개정안이 2024년

72) 「소득세법」 제87조의 2 내지 제87조의 27
73) 이상엽·송은주·서동연, 「금융투자소득세 평가와 향후 정책방향」, 『세무학연구』 제38권 제2호, 2021.

2월 2일 박대출 의원 대표발의로 국회에 발의됨[75]

- 이와는 별도로 2023년 12월, 「소득세법 시행령」 개정으로 주식 양도소득세 과세대상 대주주 시가총액 요건을 완화(10억원 → 50억원)하였고, 기업의 주식환원 유도를 위해 배당증가 기업에 대한 법인세 세제혜택, 주주의 배당소득세 완화 방침을 밝혔음[76]
- 반면, 금융투자소득세를 도입하더라도 국내상장주식 등 기본공제액 5천만원과 손실액에 대한 결손금 이월공제 등을 감안하면 소액투자자들이 금융투자소득세를 납부할 가능성이 상대적으로 적으므로 수직적 공평성을 저해할 수 있으며, 코리아디스카운트 완화 방안으로 금융투자소득세를 활용하는 것은 적절하지 않으므로 금융투자소득세 시행이 바람직하다는 의견이 있음[77]

다. 향후 과제

▢ 기본적으로 금융투자소득세의 금융투자상품 간 동일 과세체계 확립을 통한 과세형평성 제고 및 '소득이 있는 곳에 세금이 있다'는 과세원칙 구현을 중시할 필요가 있음[78]

- 다만, 향후 입법 논의과정에서 과세 형평성, 응익과세원칙, 대내외 정책 신뢰, 금융시장에의 영향 등을 종합적으로 고려하여야 할 것임

▢ 향후 금융투자소득세가 시행된다는 전제 하에 다음의 사항을 추가적으로 입법론적으로 검토 가능한 것으로 보임

- 투자자들의 금융투자상품에 대한 매매 또는 재투자 의사결정에 왜곡을 초래하지 않도록 금융투자소득에 대한 조세중립성을 이루는 방향으로 세제개선방안을 모색할 필요가 있다는 의견이 있음[79]

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4573)

74) 이지운, 「윤석열 대통령, 증시 첫날 거래소 방문… "금융투자소득세 폐지"」, 『머니S』. 2024.1.2.
75) 박대출의원 대표발의, 「소득세법 일부개정법률안」(의안번호 2126483), 2024.2.2.
76) 김혜지·김준희, 「주주환원 상장사·배당 늘린 기업에 투자한 주주 '세제 인센티브'」, 『국민일보』, 2024.3.20.
77) 기획재정위원회 전문위원, 「소득세법 일부개정법률안 검토보고(박대출의원 대표발의, 의안번호 2126483)」, 2024.2., pp.14~15.
78) 위의 글
79) 기획재정위원회 전문위원, 「소득세법 일부개정법률안 검토보고(정부 제출, 의안번호 2103324호)」, 2020.11., p.107.

6 초과이득세(횡재세) 도입

가. 현황

□ 횡재세(Windfall Tax)는 이론적으로 기업이 비정상적으로 유리한 시장 요인(외부 사건)으로 인해 부당하게 높은 수익을 올린 것으로 간주되는 부분에 세금을 부과하기 위해 고안된 것임

□ 유럽연합(EU)의 경우 2022년 10월 '높은 에너지 가격을 해결하기 위한 긴급 개입에 관한 2022년 10월 6일 이사회 규정(EU) 제2022/1854호'의 제정을 통하여 '연대기여금(Solidarity Contribution)'이라는 명칭으로 횡재세를 도입하였음

- 연대기여금은 2022년~2023년에 벌어들이는 과세대상이 되는 이익(Taxable Profits)이 2018년~2021년 4개년 평균에 비해 20% 넘게 늘어난 부분을 '초과이윤'으로 보고, 이에 대하여 최소 33%의 세율로 부과됨
- 이로써 거두게 되는 수입은 주로 에너지 취약 계층 및 중소기업 지원에 쓰일 예정임.[80] 다만, 개별 회원국이 별도의 횡재세를 도입한 경우에 연대기여금은 적용되지 않음
- 당초 2023년 말까지 한시적으로 운영할 계획이었으나 스페인·슬로바키아·헝가리·체코 등 유럽 각국은 2024년~2025년으로 시한을 늘렸으며 그 적용대상기업도 금융기관, 식품 유통업체 등 산업 전반으로 확대되고 있는 추세임[81]

□ 영국의 경우 기존 석유 및 가스기업에 대한 과세 체제는 기업들이 영국 대륙붕의 석유 및 가스 생산으로 벌어들인 영업이익에 세금을 부과하는 형태로서 링 펜스(용도지정) 법인세(Ring Fence Corporation Tax, RFCT) 30%에 10%의 추가세금 10%를 합산하여 40%의 세율을 적용하고 있음

80) 그리고 동 규정에서는 각 회원국이 연대기여금의 도입 및 그 수익금의 사용과 관련하여서 EU 이사회에 대한 보고의무를 규정하고 있음(「Council Regulation (EU) 2022/1854 of 6 October 2022 on an emergency intervention to address high energy prices」, Chapter Ⅳ Article 19.)

81) 이승호, 「"세금 45% 내라"…'횡재세' 유럽 확산, 에너지 넘어 식품까지」, 『중앙일보』, 2023.8.15.

- 2022년 5월 26일, 영국 정부는 석유 및 가스기업의 이익에 대한 새로운 세금정책을 발표한바,[82] 에너지 이익 부담금(Energy Profits Levy)이라는 명목으로 25%의 추가요율을 부과하여 영업이익에 대해 65%의 세율이 적용되도록 하였음
- 이후 추가적으로 영국 재무부장관 제레미 헌트(Jeremy Hunt)는 이미 도입된 횡재세율을 종전 25%에서 35%로 올리고, 횡재세 부과 기한도 2025년 말에서 2028년 3월까지 약 2년 연장할 계획이라고 발표[83]하였음[84]

▢ 현재 미국의 경우 아직 횡재세가 도입되어 있지 않음

- 2022년 3월 10일 Sheldon Whitehouse 상원의원은 석유회사들의 초과이익에 대해 소비세 형태(Excise Tax)로 과세하는 법안을 발의[85]한 바 있음

▢ 그 밖의 다른 주요 국가들의 경우에는 횡재세의 도입에 적극적이라고 보기는 어려움

- 노르웨이(EU 비회원국)의 경우에는 2023년 1월 1일부터 풍력 및 수력발전 사업자에게 킬로와트시(kWh)당 0.70노르웨이 크로네(NOK)를 초과하는 전력 가격에 대하여 소비세의 형태로 23%의 세율을 부과하는 '고액 기여금(High-price Contribution)'을 부과하고 있음[86]
- 스위스(EU 비회원국)의 경우 유럽연합(EU) 이사회 규정 제2022/1854호(Council Regulation (EU) 2022/1854)에서 정하고 있는 전력 소비 감축 방안에 동참할 것이나 연대기여금은 도입하지 않을 것임을 밝힌 바 있음[87]
- 그 밖에 싱가포르나 일본의 경우에는 아직 횡재세 도입과 관련하여 구체적 논의가 이루어진 바는 없음

---

82) HM Treasury Policy paper, "Energy Profits Levy Factsheet", 2022.5.26.

83) Susanna Twidale·Ron Bousso, "UK hits power firms with windfall tax, hikes oil company levy", Reuters, 2022.11.18.

84) 이후 영국정부는 향후 평균 유가와 가스 가격이 2분기 연속 일정 수준 이하로 떨어지면 에너지이익부담금을 폐지할 것이라고 발표하였음(다만, 유가가 1배럴당 71.4달러, 가스 가격이 1BTU당 0.54파운드까지 떨어지지 않을 경우에는 이를 2028년 3월까지 유지)(BBC, "Windfall tax to end if energy prices drop", 2023.6.9.)

85) S.3802 - Big Oil Windfall Profits Tax Act

86) 노르웨이 정부, "High-price contribution on wind and hydropower"(최종 검색일: 2024. 4. 12.), 〈https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/high-price-contribution-on-wind-and-hydropower/id2929111/〉

87) 안희, 「스위스, EU 전력소비 감축 동참…횡재세 부과는 제외」, 『연합뉴스』, 2022.12.23.

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 아직까지 우리나라는 횡재세가 도입되지 않았고, 제21대 국회에서는 정유사와 은행 등을 대상으로 횡재세를 부과하는 내용의 법인세법 일부개정법률안 3건이 발의되어 논의된 바 있음

〈표 37〉 횡재세 도입 관련 법인세법 일부개정법률안 발의 현황

구분	이성만의원안	용혜인의원안	양경숙의원안
명칭	초과소득세	초과이득세	초과소득세
대상	① 석유정제업자 ② 액화석유가스 집단공급사업자	① 석유정제업자 ② 은행	① 과세표준 3천억원 초과 & ② 해당 사업연도의 총소득금액이 직전 3개 사업연도 평균소득금액의 120%를 초과하는 요건을 모두 충족한 기업
과세요건	① 초과소득 5억원 이상 ② 정부의 유류세 인하 조치	초과이득	초과소득
세율	20%	50%	20%
세수	일반회계	초과이득공유 기금	일반회계
유효기간	-	~ 2024. 12. 31.까지	~ 2025. 12. 31.까지

자료: 관련 법안을 토대로 작성(국회의안정보시스템)

▢ 이외에도 동일 회계연도 내에 한국은행 기준금리가 1%p 이상 상승하고 금융회사의 이자순수익이 지난 5년 평균의 120%를 초과하는 경우, 초과분의 10%를 서민금융진흥원 자활지원계정에 출연하도록 하는 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률 일부개정법률안」(민병덕의원 대표발의, 의안번호 2121140). 금융회사가 지난 5년 동안의 평균 순이자수익 대비 120%를 초과하는 순이자수익을 얻을 경우에는 해당 초과이익의 40%를 넘지 않는 범위에서 '상생금융 기여금'을 부과·징수하도록 하는 「금융소비자 보호에 관한 법률 일부개정법률안」(김성주의원 대표발의, 의안번호 2125396)도 발의된 바 있음

▢ 정유회사에 대한 횡재세 도입 여부에 대해서는 국내외에서 찬반 의견이 나오고 있지만, 해외에서의 논의는 주로 원유채굴회사에 대한 것으로서 원유를 수입해서 가공하는 석유정제업을 주로 하는 우리 현실과는 일부 차이가 있다는 의견이 있음

▢ 은행 등 금융업에 대한 횡재세 부과 여부에 대해서도 해당 제도 도입을 통하여 기대할 수 있는 긍정적 효과와 현재 금융권에 실시되고 있는 규제 강도 등을 고려하였을 때 마찬가지로 찬반론이 대립됨

다. 향후 과제

▢ 횡재세 도입 여부에 대해서는 여러 의견들이 존재하며 다양한 논의가 이어지는 가운데, 횡재세 도입 시 다음과 같은 입법론적 검토가 필요[88]하다는 점에서 도입에 신중을 기할 필요가 있다고 할 것임

- 우선 ① 과세요건과 관련하여 초과이득[89] 및 적용대상 기업의 구체적 기준을 설정하기 어렵고, ② 상황 변화에 따라 지정 실익이 감소될 수 있다는 점, ③ 업황 변화에 따라 해당 기업에 손실이 발생한다 하더라도 정부가 이에 대하여 보조금을 지급할 수는 없다는 점, ④ 이미 우리나라의 법인세는 과세소득이 높은 경우 한계세율이 증가하는 4단계 초과누진과세 체계를 가진 점 등을 고려하여야 할 것임
- 그리고 이미 납세의무가 성립한 과세연도에 대해 소급하여 초과이득에 대한 과세가 이루어질 경우 이는 소급과세 논란이 있을 수 있고, 국제적인 추세를 보았을 때 횡재세 도입 국가가 많지 않은 점 등도 함께 참고하여야 할 것으로 보임

▢ 아울러 제도의 실효성 측면을 고려할 경우 무리하게 과세권을 확대하는 방안보다는 해당 업종 기업들의 자발적인 사회공헌활동 확대나 기업 경쟁구조 확립, 유통·거래 관행 개선 등의 노력이 더욱 필요하다고 할 것임

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4574)

88) 이세진·황성필, 「횡재세 도입 논의의 현황과 과제」, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2023.3.28., p.4.

89) 참고로 상장회사협의회에서 발표한 '금융업 2023사업연도 결산실적'을 살펴보면 은행업계의 순이익은 전년 대비 173억원(0.64%) 감소한 2조 6,803억원, 보험업계의 순이익은 전년 대비 1조 1,024억원(12.22%) 감소한 7조 9,160억원, 증권업계의 순이익은 643억원(2.72%) 감소한 2조 3,025억원을 기록하였음 (상장회사협의회 보도자료, 「유가증권시장 12월 결산법인 '23사업연도 결산실적」, 2024.4.3.)

7 법인세 세율 및 구간의 조정

가. 현황

▢ 법인세는 일정 과세기간 동안 발생한 법인의 소득에 부과하는 조세임

▢ 법인세는 개인소득세, 부가가치세와 함께 국가 재정수입 확보에 기여가 높은 3대 기간 세목 가운데 하나임

- 2022년 기준 세목별 조세수입현황을 살펴보면 법인세는 103.6조원으로 전체 국세수입의 액 26.2%를 차지[90]하였는데 이는 소득세 다음으로 높은 비중임

▢ 2002년 이후 법인세 과세표준 구간 및 세율의 개정 추이를 살펴보면 2011년까지 2단계 세율구조가 유지되다가 2012년부터 법인세 과세표준 중간 구간이 신설됨에 따라 3단계 구조가 되었음

- 이후 2017년 세법개정을 통하여 2018년부터 3,000억원을 초과하는 과세표준 구간에 대한 25% 세율이 신설되었고 그 결과, 2018년부터 우리나라의 법인세 과세표준 구간 및 세율은 총 4단계 체계를 지니게 됨

▢ 현행 법인세율 구조는 2022년 세법개정으로 일반법인에 대한 세율이 모든 과표구간에서 1%p씩 인하되면서 2023년부터 9~24%의 4단계 초과누진세율 체계임

〈표 38〉 우리나라 법인세율 및 과세표준 구간 연혁

과세표준 구간	1998	2002	2005	2008	2009	2010	2012	2018	2023~
1억원 이하	16%	15%	13%	11%	11%	10%	10%	10%	9%
1~2억원	28%	27%	25%						
2~200억원				25%	22%	22%	20%	20%	19%
200~3,000억원							22%	22%	21%
3,000억원 초과								25%	24%
과표구간 개수	2개						3개	4개	

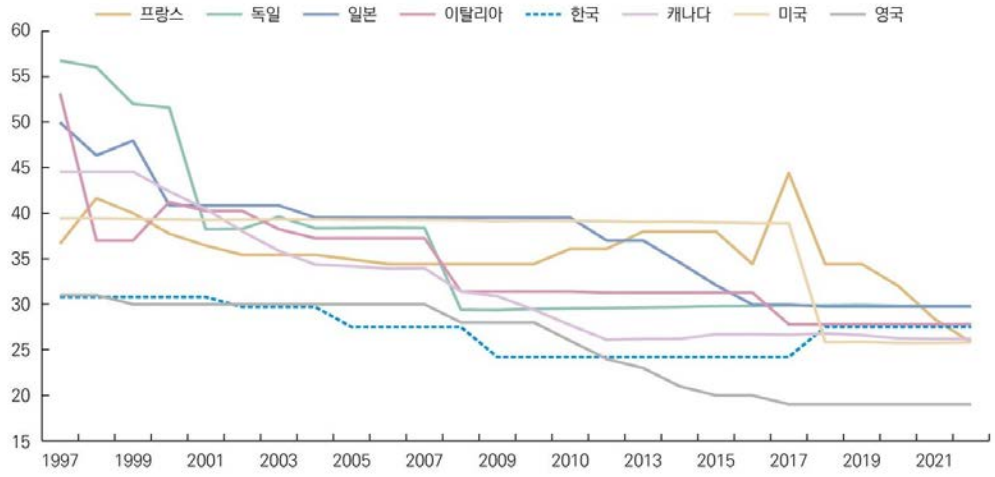
90) 국회예산정책처, 「2023 대한민국 조세」, 2022.4., p.11.

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 1990년대 이후 많은 국가에서는 법인세가 경제에 미치는 부정적 영향을 감소시키고 글로벌 경쟁력을 유지하기 위하여 법인세율을 인하하기 시작하였고 특히 2000년대부터는 글로벌 경제개방이 확대됨에 따라 조세경쟁이 심화되고 이에 주요 국가들의 법인세율이 낮아지는 추세를 보이고 있음

〈그림 2〉 한국 및 G7 국가의 법인세율 추이

(단위: %)



주: 지방세를 포함한 명목 최고세율 기준임
자료: 국회예산정책처, 「2023 대한민국 조세」

▢ 우리나라의 경우 2023년 기준 지방세를 포함한 법인세의 명목 최고세율은 26.4%로 이는 OECD 평균(23.7%)을 상회하는 수치임[91)]

▢ 그리고 과세표준 구간에 있어서도 OECD 38개 회원국 중 35개 국가가 1개 또는 2개의 과세표준 구간을 보유하고 있으며, 3개 이상의 과세표준 구간을 채택한 국가는 3개 국가로 한국과 룩셈부르크, 코스타리카가 여기에 해당함

91) OECD, 「Tax Database: Table II.1. Statutory corporate income tax rate」, 2023.

〈표 39〉 OECD 회원국의 법인세 과세표준 구간 수 현황

과표구간수	해당 국가	
1개	24개국	오스트리아, 콜롬비아, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 라트비아, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 튀르키예, 영국, 미국
2개	11개국	호주, 벨기에, 캐나다, 칠레, 프랑스, 일본, 리투아니아, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아
3개	1개국	룩셈부르크
4개	1개국	한국
5개	1개국	코스타리카

자료: 국회예산정책처, 「2023 대한민국 조세」

▢ 정부는 2022년 세법개정을 통하여 법인세 과세표준 구간을 단순화하고 최고세율을 3%p 인하하고자 하였으나 국회 심의과정에서 과세표준 구간에 대한 축소 조정 없이 각 과표구간의 세율을 1%p 인하하는 것으로 결정됨

다. 향후 과제

▢ 법인세율은 투자·고용·소득분배 등에 미치는 경제적 효과, 부가가치세·개인소득세 등 여타 주요 세원을 포함한 세수효과, 조세경쟁 하에서 글로벌 법인세율의 추이, R&D 세액공제 등 타 조세감면제도 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있음

▢ 또한, 누진과세 방식의 법인세는 소득재분배의 효과를 달성하는데 일정한 한계가 있고,[92] 과세체계의 비효율성 등의 문제를 발생시킬 수 있는바,[93] 국제적 추세에 부합하게 법인세 과표구간을 단순화하는 방안도 함께 검토할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4574)

92) 중소기업일수록 대주주의 지분율이 높고 소액주주의 지분율이 낮기 때문에 법인세의 누진구조를 강화할수록 소득재분배는 악화되는 결과를 초래할 수 있음(조경엽, 「법인세의 오해와 진실」, KERI Insight, 2016.11.)

93) IMF는 한국에 "과표구간 단순화를 통한 효율성 증대 및 세수확보"를 권고한바 있음(IMF Country Report - REPUBLIC OF KOREA, 2018.2.)

8 디지털세 도입

가. 현황

▢ 현재의 국제적 과세권 배분기준에 따르면 소득이 발생하는 국가(원천지국)에 고정사업장[94]이 존재하는 경우에만 해당 고정사업장이 소재한 국가에서 사업소득에 대한 과세가 가능할 뿐, 소득이 발생하는 국가에 고정사업장이 없는 경우에는 그 국가에서 과세가 어려움

- 이와 같은 원칙은 1963년 OECD 모델 조세조약에서 확립되어 현재 각국의 조세조약에서 이를 채택하고 있음

▢ 그런데 디지털 경제(Digital Economy)의 발전으로 인하여 다국적 IT기업들은 고정사업장 없이 전세계에서 수익을 창출하고 있으나, 원천지국에서는 자국에서 그 기업의 수익이 창출되고 있음에도 불구하고 고정사업장이 존재하지 않기 때문에 그 사업소득에 대한 과세를 할 수 없는 상황임

- 이러한 다국적 IT기업들은 특정 국가에서 수익을 창출하더라도 법인세율이 낮은 국가에 고정사업장인 지점 등 법인을 설립하여 그 법인으로 수익을 이전하는 방법 등을 통하여 조세회피를 하고 있음

▢ 이에 개별 국가에서는 디지털 플랫폼을 통한 온라인 서비스에서 발생하는 매출액에 대하여 과세하는 '디지털서비스세(Digital Service Tax, DST)'의 도입에 대한 논의가 진행되어 왔음

- 프랑스에서는 2019년 7월 EU 회원국 중 최초로 디지털서비스세(taxe sur les services numériques)를 도입하였고, 이에 대하여 브뤼노 르메르 프랑스 재정경제부 장관은 디지털서비스세 도입으로 매년 7억 유로에 가까운 세수를 확보하였음을 밝힌 바 있음[95]

94) 고정사업장이란 사업의 전부 또는 일부를 행하는 고정된 장소로서 특정 국가에서 발생하여 귀속되는 소득에 관하여 해당 국가에서 과세할 수 있을 만큼 충분한 연계가 있는지 여부를 결정하는데 사용되는 개념임(문준필 외, 『국제조세입문』(International Tax Primer, Brian J. Arnold), 정독, 2021, p.432.)

95) 현혜란, 「프랑스 "디지털세 도입 논의 미국·사우디·인도 반대로 막혀"」, 『연합뉴스』, 2023.2.20.

- 캐나다의 경우 Pillar 1 시행이 늦어짐에 따라 2024년부터 디지털서비스세(DST)를 독자적으로 시행 중에 있는 상황으로 여기에 미국은 지속적으로 반대 입장을 표명하면서 그에 상응하는 보복조치를 예고하는 등 관련 갈등이 지속되고 있음[96]

▢ 한편 OECD에서는 물리적 고정사업장 개념을 대체하는 디지털 경제에서의 새로운 국제조세원칙을 수립하고 다국적 기업들의 조세회피를 방지하기 위하여 2021년 10월 디지털세(Digital Tax)와 글로벌 최저한세 도입을 내용으로 하는 Pillar1·2 최종합의문을 채택하고 이를 이행하기 위한 세부적 내용을 논의하며 각 국의 의견을 수렴 중인 상황임

- Pillar 1은 다국적 기업이 본국뿐만 아니라 매출을 올린 시장관할국에도 법인세를 내도록 과세권을 배분하는 것을, Pillar 2는 각 국의 서로 다른 법인세율에 대하여 그 실효세율을 최저 15%로 정하도록 하는 것을 핵심 내용으로 정하고 있음
- Pillar 1 Amount A에 대하여는 과세권 배분을 둘러싼 회원국 간의 이견 해소를 위하여 논의일정을 조정[97]한 가운데 2024년 2월 OECD의 포괄적 이행체계(Inclusive Framework, IF)에서는 Pillar 1 Amount B의 1단계 시행 최종 합의안을 OECD의 이전가격지침(Transfer Pricing Guideline, TPG)[98]에 반영[99]하였음

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ OECD의 포괄적 이행체계(IF)에서 결정한 BEPS 프로젝트는 디지털세 도입을 내용으로 하는 Pillar 1과 글로벌 최저한세 도입을 내용으로 하는 Pillar 2로 구성되어 있음

- Pillar 1과 관련하여서는 주요 쟁점에 대한 회원국 간의 이견 조율이 계속되고 있는 가운데 글로벌 최저한세를 내용으로 하는 Pillar 2의 법제화가 각 국에서 진행되고 있음

96) 고일환, 「美-캐나다, 디지털세 도입 갈등…미국, 보복조치도 거론」, 『연합뉴스』, 2023.8.6.
97) 기획재정부 보도자료, 「디지털세 필라1 논의 일정 조정」, 2023.12.18.
98) 이전가격지침이란 다국적기업이 국외 특수관계자와의 국제거래에서 적용되는 이전가격에서 비롯한 조세문제를 예방하고 관련 세제를 공정하게 적용하기 위한 지침으로 우리나라는 이를 국내세법에 반영하여야 효력이 발생됨
99) 기획재정부 보도자료, 「디지털세 필라1 어마운트 비(Amount B) 합의 내용 경제협력개발기구(OECD) 이전가격지침 반영」, 2024.2.20.

▢ 디지털세(Digital Tax)와 글로벌 최저한세의 도입은 OECD를 중심으로 다수의 회원국 간의 합의를 거쳐 형성되는 국제규범인만큼 이를 받아들여 국내법 체계에 적극적으로 반영하는 노력이 필요함

- 다만, 이를 통해 발생할 수 있는 해외 진출 국내기업의 추가 부담을 가급적 완화하여 기업 경쟁력을 제고하는 한편, 국내 진출 외국기업들에 대하여는 충실한 과세가 이루어질 수 있도록 하는 이중의 과제를 함께 고려하여야 하는 상황임

▢ 정부는 글로벌 최저한세 도입을 내용으로 하는 「국제조세조정에 관한 법률 일부개정법률안」을 2022년 9월 국회에 제출하였고 같은 해 12월 동 개정안이 국회를 통과하고 공포됨에 따라 세계 최초로 글로벌 최저한세를 법제화 하였음

- 2022년 법 통과 당시에는 소득산입규칙(Income Inclusion Rule, IIR)[100]과 소득산입보완규칙(Under Taxed Payment Rule, UTPR)[101]을 모두 2024년부터 시행하는 것으로 정하였으나 2023년 12월 법 개정을 통해 소득산입보완규칙(UTPR)의 시행시기를 주요국의 시행시기에 맞춰 1년 유예하였음
- 소득산입보완규칙(UTPR)을 다른 나라보다 먼저 도입할 경우 국내 투자환경에 대한 불안정성을 초래할 우려가 있고 EU, 영국, 일본, 캐나다, 호주 등 글로벌 최저한세 도입예정 국가들이 2025년 또는 그 이후 소득산입보완규칙(UTPR) 시행을 예정하고 있다는 점을 고려하였음

▢ 소득산입규칙(IIR)의 경우에는 그 시행을 늦출 경우 해외진출 국내 기업에 대한 과세권을 상실함에 따라 2024년 1월 1일부터 시행 중에 있음

100) 소득산입규칙이란 최저한세율 15%보다 저율과세된 해외 자회사의 과세소득에 대한 추가세액을 최종 모회사 소재지국에서 과세하도록 하는 것임(기획재정부 보도자료, 「2023년 세법개정안 문답자료」, 2023.7.27., p.12.)

101) 소득산입보완규칙이란 최종 모회사가 저율과세되거나 최종 모회사의 소재지국이 소득산입규칙을 도입하지 아니한 경우에 그 추가세액을 소득산입규칙을 도입한 해외 자회사 소재지국에 각 자회사의 종업원 수 및 유형자산 순장부가액의 비율에 따라 배분하여 과세하도록 하는 것임(기획재정부, 위의 글, p.12.)

다. 향후 과제

▢ Pillar 1의 경우에는 아직 해소되지 않은 쟁점들에 있어 OECD 회원국 간의 이견조율이 필요한 상황으로 디지털세에 대한 향후 논의 과정이 남아있고, UN을 중심으로 한 새로운 국제조세규칙 제정 과정에서 국제조세환경을 둘러싼 선진국·개발도상국 간의 이견 대립 등 다양한 변수를 고려할 필요가 있음

- Pillar 1이 발효되기 위해서는 최소 30개국 이상이 협정에 비준하여야 하고 해당 국가에 소재한 다국적 기업의 최종 모회사가 전체 적용대상 모회사의 60% 이상을 차지하여야 하는데, 미국에만 40% 이상의 모회사가 소재하고 있는 상황에서 미국의 참여가 필수적이나 현재 의회 내 공화당 반대로 협정의 비준 및 입법화가 쉽지 않은 상황임
- 한편, 2023년 11월 개발도상국들은 UN 결의안을 통해 OECD가 주도한 디지털세 논의에 대응하는 새로운 국제조세 실무그룹 설립에 합의하였으나 한국, 미국, 영국 및 EU 국가 등 48개국이 반대 입장을 표명하는 등 글로벌 조세규칙에 대한 선진국·개발도상국 간의 갈등이 심화되어 감에 따라 향후 논의과정을 지속적으로 살펴보며 적극적으로 참여[102]하는 등 국제사회와 공조하여 대응할 필요가 있음

▢ Pillar 2의 경우 우리나라뿐만 아니라 EU, 영국, 일본, 호주 등 상당수 국가에서 2024년~2025년 사이에 글로벌 최저한세를 시행하거나 시행 예정 중인 상황으로 약 200여 개의 우리나라 기업들이 Pillar 2의 적용대상이 될 것으로 전망되는 바, 변화된 기업환경 및 제도를 면밀하게 모니터링 하여야 함

- 해외에 진출한 우리나라 기업이 현지에서 투자세액공제 등 세제혜택을 받음에 따라 실효세율이 낮아질 경우에는 추가적인 조세 부담이 발생할 수 있는 만큼 이를 지속적으로 살펴보며 제도개선을 추진하는 등 대응 전략을 수립하여야 할 것임
- 또한, 변화된 국제조세환경에 효과적으로 대응할 수 있도록 관련 자료를 다양한 경로를 통해 기업들에게 공유하고 설명할 수 있는 기회를 마련할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4574)

102) 한편 우리나라는 2024. 2. 20.(현지시각) 「국제조세협력 국제연합 체제(UN Framework) 협정」 기본골격(Terms Of Reference, TOR) 마련을 위한 임시위원회 조직회의에서 임시위원회 부의장국으로 수임되었음(출처: 기획재정부 보도자료, 「한국, 「국제연합(UN) 국제조세협력」 임시위원회 부의장국 수임」, 2024.2.21.)

9 부가가치세 간이과세 기준금액 확대

가. 현황

▢ 우리나라의 부가가치세법은 전단계세액공제를 적용함에 따라 원칙적으로 매출세액에서 세금계산서 등에 의해 확인되는 매입세액을 차감하여 납부세액을 계산하는데, 이에 대한 과세특례로 영세 개인사업자의 납세편의를 위해 간이과세제도를 운영함

- 간이과세자는 일반과세자와 달리 세금계산서 작성·교부 및 제출, 신고·납부 등 제반 의무가 단순하고, 납부세액은 매출세액에서 매입세액을 공제하는 일반적인 방식과 달리 공급대가를 과세표준으로 하여 업종별 부가가치율(15~40%)[103]을 적용한 후 부가가치세율(10%)을 곱하여 계산됨

〈표 40〉 개인사업자에 대한 간이과세자와 일반과세자 비교

구분	일반과세자	간이과세자
적용범위	간이과세자가 아닌 사업자	전년도 공급대가 1억 4백만원 미만 개인사업자
과세기간	(1기) 1월 1일~6월 30일 (2기) 7월 1일~12월 31일	1월 1일~12월 31일
과세표준	공급가액	공급대가(공급가액+부가가치세)
거래징수	의무 있음	별도 규정 없음
세금계산서	세금계산서 또는 영수증 발급	세금계산서 발급*
납부세액	매출세액-매입세액	과세표준×업종별 부가가치율×세율 10%
예정신고납부	예정고지·징수	예정부과·징수
매입세금계산서상 매입세액	매입세액으로 공제	공급받은 금액×0.5%를 납부세액에서 공제
납부의무 면제	없음	과세기간 공급대가 4,800만원 미만

주: * 전년도 공급대가 4,800만원 미만 또는 신규로 사업을 시작하는 간이과세자는 영수증만 발급 가능
자료: 국회예산정책처, 『2023 대한민국 조세』, 2023, p.273.

▢ 간이과세자는 직전 연도 재화·용역의 공급대가(부가가치세 포함) 합계액이 '8천만원부터 8천만원의 130% 범위 내'에서 「부가가치세법 시행령」에서 규정하는 금액에 미달하는 개인사업자임[104]

103) 간이과세자의 업종별 부가가치율은 직전 3년간 신고된 업종별 평균 부가가치율 등을 고려하여 5%에서 50% 범위에서 정함(「부가가치세법」 제63조 제2항 및 동법 시행령 제111조 제2항)

- 제조업 등 간이과세 배제 업종을 영위하는 사업자는 간이과세를 적용받을 수 없음
- 정부는 자영업자의 세부담 경감을 위해 2024.2.29., 간이과세 기준금액을 종전 8천만원에서 시행령에서 규정할 수 있는 최대금액인 1억 4백만원으로 확대함
- 부가가치세 징수의 효율성을 제고하고, 납세능력이 없는 영세 사업자 보호를 위해 간이과세자의 해당 과세기간 공급대가 합계액이 4,800만원 미만인 경우 부가가치세 납부의무가 면제됨

▢ 2022년 기준 개인일반사업자 중 간이과세자 비중이 29.4%를 차지하며 간이과세자 중 85.2%가 부가가치세 납부면제를 적용받고 있음

〈표 41〉 최근 5년간 간이과세자 및 부가가치세 납부의무 면제자 현황

(단위: 명)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
전체개인사업자(C=A+B)	5,631,491	5,852,584	6,148,605	6,441,645	6,792,670
개인일반사업자(A)	4,068,351	4,249,286	4,464,458	4,564,132	4,792,666
간이과세자(B)	1,563,140	1,603,298	1,684,147	1,877,513	2,000,004
개인사업자 중 간이과세자 비중(B/C)	27.8 %	27.4%	27.4%	29.1%	29.4%
납부의무면제자(D)	1,238,962	1,265,662	1,530,624	1,689,856	1,703,345
간이과세자 중 납부의무면제자 비중(E=D/B)	79.3%	78.9%	90.9%	90.0%	85.2%

자료: 국세통계연보자료를 토대로 재작성

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 간이과세 기준금액 확대 또는 축소에 대해 상반된 견해가 존재함

- 간이과세 적용대상 확대는 세금계산서 흐름 단절에 따른 과세표준 양성화를 저해하고,[105] 높은 간이과세자 비중과 간이과세자 부가가치세 실효세율이 일반과세자 보다 낮은 점을 감안할 때[106] 부가가치세 과세기반이 축소될 수 있음[107]

104) 「부가가치세법」 제61조 제1항 내지 제2항 및 「동법 시행령」 제109조 제1항

105) 서동국·허원, 「부가가치세 간이과세제도의 문제점 및 개선방안」, 『현안보고서』 제186호, 국회입법조사처, 2013.

106) 간이과세자 부가가치세율은 일반과세자보다 평균 2% 낮음(기획재정위원회 전문위원, 「부가가치세법 일부개정법률안(김수흥의원 대표발의, 의안번호 2116403), 2023.2., p.6.)

107) 간이과세자 기준금액을 8천만원에서 1억 2천만원으로 확대시 연평균 3,480억원의 부가가치세 수입 감소가 예측됨(국회예산정책처, 「부가가치세법 일부개정법률안 비용추계서(김수흥의원 대표발의, 의안번호 2116403)」, 2022.11.4.)

- 반면, 물가상승, 인건비 상승 등에 따른 영세 개인사업자의 경제적 부담 완화를 위해 간이과세자 기준금액 및 납부면제기준 확대가 필요하다는 주장이 있음[108)]
  - 제22대 국회의원 여당 총선 공약으로 간이과세 기준금액을 2억원으로 상향하는 방안이 제시되었고 이는 현행 「부가가치세법」상 상한금액(1억 4백만원)을 초과하므로 「부가가치세법」 개정이 필요한 사항임[109)]

다. 향후 과제

□ 원칙적으로 부가가치세 간이과세제도는 매입세액공제방식이 아닌 공급대가에 업종별 부가가치율을 적용하는 제도로 조세중립성·형평성 제고 차원에서 점차 대상을 축소하는 것이 바람직한 측면이 있음[110)]

- 부가가치세는 개인·법인소득세와 더불어 국세수입의 근간을 형성하고 있고 세수부족이 우려되고 있는 점을 감안하여야 할 것임
- 간이과세 대상 확대는 포화상태에 있는 자영업 창업을 장려하는 파생효과를 가져오는 측면도 있음

□ 향후 입법 논의과정에서 간이과세 대상 확대에 따른 파급효과, 영세 자영업자를 위한 대안적 세제·세정 정책방안,[111)] 부가가치세 전반에 걸친 개혁 논의 등[112)] 보다 종합적 시각으로 검토할 필요성이 있음

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4573)

---

108) 2022년 이후 국회에 발의된 관련 개정안은 김수흥의원 대표발의(의안번호 2116403: 기준금액 1억 2천만원 확대, 납부면제기준 7,200만원 확대), 전재수의원 대표발의(의안번호 2117463: 기준금액 1억원, 납부면제기준 6천만원)가 있음

109) 김예솔, 「한동훈 "간이과세 2억까지 상향"」, 『동아일보』, 2024.4.2.

110) 서정우, 「간이과세제도의 발전적 개편방안 연구: 독일·일본·중국의 변천과정을 중심으로」, 『세무와회계저널』 제16권 제6호, 2015, p.264., 송민경, 「간이과세제도의 현황과 과제」, 『현안분석』 제15호, 국회입법조사처, 2018, p.9.

111) 간이과세자의 업종별 부가가치세율의 합리적 조정, 간이과세 폐지시 과세인프라 구축, 적정 수준의 납부의무 면제제도 시행 등에 대한 주장이 있음(서동국·허원, 앞의 글, pp.44~46)

112) 2019년 기준, 한국의 국내총생산 대비 일반소비세(부가가치세) 비중은 4.3%로 OECD 평균 7.2%에 미치지 못하는 바, 추가 재정확보를 위해 소득세와 부가가치세 실효세율을 1% 인상하는 방안을 검토할 필요가 있다는 주장이 제기됨(김학수 외, 「코로나19 이후 조세·재정정책방향의 재검토」, 『연구보고서』 21-06, 한국개발연구원, 2021, pp.66~67.)

10 전자적 용역에 대한 부가가치세 과세체계 합리화

가. 현황

□ 구글플레이, 애플스토어 등 국외 오픈마켓을 이용한 콘텐츠 거래가 확대되면서 국내외 용역공급자 간 부가가치세 과세형평성 문제가 제기됨에 따라, 2015년부터 국외 사업자가 직접 또는 국외 오픈마켓을 통해 국내 소비자에게 공급하는 전자적 용역에 대해 국내에서 공급된 것으로 보아 부가가치세를 과세함[113]

- 국외 사업자 또는 국외 오픈마켓 사업자가 간편사업자 등록을 하고[114] 부가가치세를 신고·납부해야 함[115]
- 전자적 용역은 정보통신망을 통하여 이동통신단말장치 또는 컴퓨터 등으로 공급하는 용역으로서 게임·음성·동영상 파일, 전자문서 또는 소프트웨어와 같은 저작물, 광고, 클라우드컴퓨팅서비스, 중개용역임[116][117]
- 소비지국 과세원칙을 고려하여 전자적 용역에 대한 공급장소는 용역을 공급받는 자의 사업장 소재지, 주소지 또는 거소지로 규정됨[118]
- 한편, 국외사업자가 국내오픈마켓 사업자를 통해 전자적 용역 제공시 국내오픈마켓 사업자가 「부가가치세법」상 사업자등록을 하고 부가가치세를 신고납부함[119]

〈표 42〉 국내에 전자적 용역을 공급하는 경우 부가가치세 과세방법

전자적 용역 제공자	직접 공급 (사업자 → 국내 소비자)	제3자를 통한 공급 (사업자 → 제3자 → 국내 소비자)
국내 사업자	• 국내사업자가 사업자 등록, 부가가치세 신고납부	• 국내사업자가 사업자 등록, 부가가치세 신고납부 (국내·해외오픈마켓 차이 없음)

113) 국외사업자의 전자적 용역 공급에 대한 과세특례(「부가가치세법」 제53조의 2)
114) 「부가가치세법 시행령」 제96조의 2 제3항
115) EU도 국외사업자에게 온라인 간편사업자등록 의무를 부과하고 부가가치세를 납부토록 함
116) 「부가가치세법」 제53조의 2 제1항 각호 및 동법 시행령 제96조의 2 제2항
117) 과세대상은 OECD 국제 부가가치세 가이드라인, EU 부가가치세 지침을 반영한 것임
118) 「부가가치세법」 제20조 제1항 제3호
119) 「부가가치세법」 제53조

전자적 용역 제공자	직접 공급 (사업자 → 국내 소비자)	제3자를 통한 공급 (사업자 → 제3자 → 국내 소비자)
국외 사업자	• 국외 사업자가 간편사업자 등록, 부가가치세 신고·납부	• 제3자가 국내오픈마켓 사업자인 경우: 국내오픈마켓 사업자가 사업자등록, 부가가치세 신고·납부
		• 제3자가 해외오픈마켓 사업자인 경우: 해외오픈마켓 사업자가 간편사업자등록, 부가가치세 신고·납부

자료: 임상엽·정정운, 『2023 세법개론』, 서울: 상경사, 2023, p.237.

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 국외 사업자의 전자적 용역 공급에 대한 부가가치세 징수에 대한 문제점이 제기됨

- 전자적 용역 공급에 대한 부가가치세 신고세액은 2016년 612억원에서 2019년 7월부터 과세대상에 광고, 클라우드컴퓨팅, 중개용역이 추가됨에 따라 2022년 징수실적은 4,828억원으로 증가하였고, 모든 과세연도에서 상위 10개 사업자가 전체 징수실적의 90% 이상을 차지함
  - 한국모바일산업협회에 의하면, 구글플레이와 애플스토어의 국내 콘텐츠 매출액은 약 2018년 7.5조원, 2019년 8.3조원, 2020년 9.3조원으로 추정됨[120]

〈표 43〉 전자적 용역 공급에 대한 부가가치세 신고 현황

(단위: 개, 억원)

구분		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
신고사업자 수		66	86	92	134	168	209	238
납부세액	전체	612	925	1,335	2,367	3,319	3,983	4,828
	상위10개	597	899	1,299	2,120	3,103	3,708	4,381

자료: 국세청 제공자료(국회예산정책처, 『2023 대한민국 조세』, 2023, p.278 및 박광화, 「국회 외 빅테크·OTT, 국내 매출 5조 시대 앞두고 법인세 회피 여전」, 『DATANET』, 2023.6.4. 재인용)

- 간편사업자 등록자는 국내에 공급한 전자적 용역 총공급가액과 공제받을 매입세액, 납부세액만을 입력하면 되므로,[121] 간편사업자별 매출과 용역 종류별 신고현황을 파악하기 어려워 국외사업자의 전자적 용역에 대한 부가가치세가 적절하게 신고납부되고 있는지에 대한 의문이 제기됨[122]

120) 한국모바일산업협회, 「2019 모바일 콘텐츠 산업 현황 실태조사」, 2020.3.

121) 「부가가치세법 시행령」 제96조의 2 제5항

122) 정철운, 「해외 빅테크·OTT 국내 매출 5조 눈앞…세금은 제대로 내고 있나」, 『미디어오늘』, 2023.6.4.

- 또한 국외 오픈마켓에서 구매하는 국내 개발자의 전자적 용역에 대한 부가가치세는 사업자로 등록된 국내 개발자가 신고납부해야 하므로 납세협력비용 측면에서 여전히 국내외 사업자 간 차별이 존재한다는 지적이 있음[123]

다. 향후 과제

▢ 국내외 개발자 간 과세 형평성 제고 및 국외 사업자의 전자적 용역에 대한 부가가치세 징수체계의 효율성을 향상시킬 수 있는 방안을 국제지침 등을 고려하여 논의할 필요가 있음

- 국내 사업자의 전자적 용역을 국외 오픈마켓을 통해 국내 공급시에도 국외 오픈마켓 사업자가 부가가치세를 신고납부하는 개정안이 국회에 발의됨[124]
  - 이에 대해 현행 부가가치세 과세체계에 부합하지 않는 점, 국내 사업자가 국내와 국외 오픈마켓 운영자 구분에 따른 추가적인 납세협력비용, 국외 오픈마켓 운영자가 납세협력을 수행하지 아니함에 따른 세수 손실 등을 감안해야 한다는 의견이 있음[125][126]

▢ 현행 「부가가치세법」상 과세대상에 재화의 수입은 명시되어 있는 것과 달리 용역의 수입은 포함되지 않는 점을 고려하여[127] 용역의 수입을 부가가치세 과세대상에 명시하는 과세체계를 마련하는 방안을 검토할 필요가 있음[128]

경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4573)

123) 진선미의원, 「부가가치세법 일부개정법률안」(의안번호 2125252), 2023.11.1.
124) 위의 글
125) 기획재정위원회 전문위원, 「부가가치세법 일부개정법률안(진선미의원 대표발의, 의안번호 2125252) 검토보고」 2023.11., p.6.
126) 전자적 용역에 대한 신용카드 결제 자료를 활용하는 방안에 대한 주장도 있음(이영진, 「용혜인 의원,구글·애플 등의 국내 제공 전자적 용역에 대한 부가세 징수국내 카드사 자료 이용해야」, 『세계타임즈』, 2020.10.11.)
127) 「부가가치세법」 제4조
128) 박명호, 『전자적 용역에 대한 EU 부가가치세 과세동향과 시사점』(재정포럼 제223호), 한국조세재정연구원, pp.23~24.

11 종합부동산세 개선

가. 현황

□ 종합부동산세는 고액의 부동산 보유자에 대하여 종합부동산세를 부과하여 부동산보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고 부동산의 가격안정을 도모하기 위하여 2005년 도입되었음

- 종합부동산세는 인별로 전국 합산한 주택분·종합합산 토지분·별도합산 토지분 각각의 공시가격에 기본공제액을 차감한 후 공정시장가액비율을 곱한 금액을 과세표준으로 하여 세율을 곱한 금액에 기납부 재산세액을 공제하고, 장기보유 및 고령자 세액공제(최대 80%)를 차감한 후 세부담상한(전년 대비 150%)을 적용하여 계산함
  - 주택분 기본공제액은 '09~'20년 6억원(1세대 1주택은 9억원), '21~'22년 6억원(1세대 1주택은 11억원)이었는데, '23년부터 9억원(1세대 1주택은 12억원)으로 상향되었음
  - 주택분 공정시장가액비율은 '07~'18년 80%, '19년 85%, '20년 90%, '21년 95%였고, '22년부터 100%를 적용할 예정이었으나 '22년 8월 60%로 하향 조정하여 '24년 현재 60%를 적용하고 있음
  - 주택분 세율은 '19년부터 다주택자 중과세율을 적용했는데, '23년부터 과세표준 12억원 이하 다주택자에 대하여는 일반세율을 적용하도록 완화하고, 세율을 0.1~1.6%p 인하했음

〈표 44〉 주택분 종합부동산세 세율 연혁

구분	과세표준	2009 ~ 2018	2019 ~ 2020		2021 ~ 2022		2023 ~ 현재	
			2주택 이하	3주택 이상	2주택 이하	3주택 이상	2주택 이하	3주택 이상
개인	3억원 이하	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%	1.2%	0.5%	
	3~6억원		0.7%	0.9%	0.8%	1.6%	0.7%	
	6~12억원	0.75%	1.0%	1.3%	1.2%	2.2%	1.0%	
	12~25억원	1.0%	1.4%	1.8%	1.6%	3.6%	1.3%	2.0%
	25~50억원						1.5%	3.0%
	50~94억원	1.5%	2.0%	2.5%	2.2%	5.0%	2.0%	4.0%
	94억원 초과	2.0%	2.7%	3.2%	3.0%	6.0%	2.7%	5.0%
법인		(개인과 동일)			3.0%	6.0%	2.7%	5.0%

▢ ’21년 주택분 종합부동산세 과세대상자는 전년 대비 40% 증가했고, 결정세액도 3배 증가했는데, 과세표준을 결정하는 주택가격의 상승, 지난 정부의 공시가격 현실화율 제고 정책 및 세율의 대폭 인상 등으로 인한 것임

- ’22년 주택분 종합부동산세 과세대상자는 119만 5천명으로 전년 대비 28.3% 증가하였으나, 주택분 공정시장가액비율을 95%에서 60%로 낮추는 등 종합부동산세 부담을 완화하여 결정세액이 ’21년 대비 25.2% 감소하였음
- ’23년 주택분 종합부동산세 세액은 1조 4,861억원으로 ’20년 수준으로 환원되었고 과세대상자도 전년 대비 65.5% 감소하였는데, 이는 주택 공시가격의 하락, 기본공제액 인상, 세율 인하 등으로 인한 것임

〈표 45〉 주택분 종합부동산세 과세인원 및 결정세액 추이

(단위: 명, 억원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
과세인원	331,763	393,243	517,120	665,444	931,484	1,195,430	412,316
세 액	3,878	4,432	9,524	14,590	44,085	32,970	14,861

주: 2017~2022년은 결정세액 기준이고, 2023년은 고지세액 기준임
자료: 국세청, 「국세통계연보」; 기획재정부 보도참고자료, 「올해 주택 종부세 납부자 3분의 1로 감소」, 2023.11.29.

▢ 종합부동산세 세수는 부동산교부세의 재원으로 지방자치단체의 재정여건(50%), 사회복지(35%), 지역교육(10%), 부동산 보유세 규모(5%)에 따라 전액이 각 기초지방자치단체로 교부되고 있음

- 다만, 제주특별자치도에 대하여는 부동산교부세 총액의 1.8%를 배분하고 있음

▢ 정부는 종합부동산세 등 부동산세제 정상화를 국정과제로 설정하였는데, 종합부동산세 세율체계 등 근본적인 종합부동산세 개편방안을 마련하고 중장기적으로 종합부동산세와 재산세의 통합을 검토할 계획이라고 발표했음[129)]

- ’23년 2월 국정과제 이행 등을 위하여 조세개혁추진단을 설립하여 종합부동산세와 재산세 간의 연계성을 제고하는 방안 등을 검토하고 있음

129) 대한민국정부, 「윤석열정부 120대 국정과제」, 2022.7., p.30.

나. 향후 과제

▢ 부동산 보유에 대한 응능부담 원칙, 부동산 보유자의 담세력, 세부담 형평성, 지방재정 기여도, 다주택자 중과제도의 필요성 등을 종합적으로 고려하고, 재산세를 포함한 보유세 전반의 개편 방향을 염두에 두면서 종합부동산세 개선방안을 모색하여야 할 것임

- 종합부동산세는 그 본질에 맞도록 재산세 과세로 재정립해야 할 필요가 있는데, 종합부동산세를 폐지하고 현재의 부동산교부세 배분 비율을 유지하면서 지방세로 전환하여 통합재산세 체계를 마련하는 방안을 모색해야 한다는 주장이 있음[130)]
- 반면, 종합부동산세 세수 배분방식을 유지하면서 단순히 국세를 지방세로 환원하여 재산세와 통합하는 방안은 실익이 크지 않고, 오히려 지방재정 체계만 복잡하게 만들 뿐이므로 신중하게 접근할 필요가 있다는 의견이 있음[131)]

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4577)

130) 임상빈, 「종합부동산세의 지방이양 방안」, 한국지방세연구원, 2022.

131) 이세진·임언선, 「종합부동산세와 재산세 통합 논의의 시사점」, 『이슈와 논점』 제1945호, 국회입법조사처, 2022.

12 인구감소지역 세컨드 홈 세제 혜택 부여

가. 현황

□ 지방소멸의 위기에 대응하고자 2021년 10월에 행정안전부가 인구감소지역과 관심지역을 지정하였음[132)]

- 전체 226개 기초자치단체 중에서 인구감소지역은 89개(39.4%)이고 관심지역은 18개(8.0%)임

〈표 46〉 인구감소지역 및 관심지역

광역	인구감소지역(89개)	관심지역(18개)
부산	동구, 서구, 영도구	금정구, 중구
대구	남구, 서구, 군위군	-
인천	강화군, 옹진군	동구
광주	-	동구
대전	-	대덕구, 동구, 중구
경기	가평군, 연천군	동두천시, 포천시
강원	고성군, 삼척시, 양구군, 양양군, 영월군, 정선군, 철원군, 태백시, 평창군, 홍천군, 화천군, 횡성군	강릉시, 동해시, 속초시, 인제군
충북	괴산군, 단양군, 보은군, 영동군, 옥천군, 제천시	-
충남	공주시, 금산군, 논산시, 보령시, 부여군, 서천군, 예산군, 청양군, 태안군	-
전북	고창군, 김제시, 남원시, 무주군, 부안군, 순창군, 임실군, 장수군, 정읍시, 진안군	익산시
전남	강진군, 고흥군, 곡성군, 구례군, 담양군, 보성군, 신안군, 영광군, 영암군, 완도군, 장성군, 장흥군, 진도군, 함평군, 해남군, 화순군	-
경북	고령군, 문경시, 봉화군, 상주시, 성주군, 안동시, 영덕군, 영양군, 영주시, 영천시, 울릉군, 울진군, 의성군, 청도군, 청송군	경주시, 김천시
경남	거창군, 고성군, 남해군, 밀양시, 산청군, 의령군, 창녕군, 하동군, 함안군, 함양군, 합천군	사천시, 통영시

자료: 행정안전부 고시(제2024-15호).

132) 류영아, 「지방소멸대응기금의 도입 및 향후 과제」, 『NARS 입법·정책』 제108호, 국회입법조사처, 2022.

▢ 기획재정부는 2024년 1월「경제정책방향」회의를 통해 인구감소지역에서 세컨드 홈(Second Home) 1채를 신규로 취득해도 1주택자로 간주해 재산세, 종합부동산세, 양도소득세의 세제 혜택을 줄 예정이라고 발표했고,[133] 2024년 4월 세컨드 홈 세제 혜택의 적용대상지역, 주택가격 기준 등을 추가로 밝혔음[134]

- 목적: 인구감소지역에서 생활인구를 확대하고, 지방 주택수요 활성화를 통해 지방소멸에 대응하며 부동산 경기를 부양할 목적을 가짐
- 대상 지역: 인구감소지역 중 부동산 투기 등 우려가 있는 수도권·광역시를 제외하되 접경지역(인천 강화군·옹진군, 경기 연천군) 및 광역시 군 지역(대구 군위군)은 포함하여 총 83개 지역(부산 동구·서구·영도구, 대구 남구·서구, 경기 가평군 제외)
- 세제 혜택: 기존 1주택자가 대상 지역에 신규로 공시가격 4억원 이하 주택 1채를 2024.1.4. 이후 취득하는 경우(동일한 대상지역에 추가 취득하는 경우는 제외) 1주택자로 간주해 재산세, 종합부동산세, 양도소득세 관련 1세대 1주택 혜택 부여

〈표 47〉 인구감소지역 세컨드 홈 세제 혜택 비교

구 분	세제 혜택	현행	세제 혜택 적용시
재산세	- 세율 0.05%p 인하 - 공정시장가액비율 특례 적용	- 세율: 0.1~0.4% - 공정시장가액비율: 60%	- 세율: 0.05~0.35% - 공정시장가액비율: 43~45%
종합부동산세	- 기본공제 12억원 적용 - 고령자·장기보유 세액공제 적용	- 기본공제: 9억원 - 고령자·장기보유 세액공제: 적용배제	- 기본공제: 12억원 - 고령자·장기보유 세액공제: 최대 80%
양도소득세	- 기존주택 양도시 1세대 1주택 혜택(비과세, 장기보유특별공제 우대) 적용	- 1세대 1주택 비과세 적용배제 - 장기보유특별공제: 최대 30%	- 주택가격 12억원 이하 비과세 - 장기보유특별공제: 최대 80%

▢ 1973년 도입된 별장에 대한 취득세·재산세 중과제도[135]가 2023년 3월 폐지되었는데, 인구감소로 인한 소멸위험 지역의 증가, 전반적인 소득 수준 향상으로 인해 별장을 고급 사치성 재산으로 인식하지 않고 있는 국민들의 의식변화 등을 고려한 것임

133) 관계부처 합동,『활력있는 민생경제: 2024년 경제정책방향』, 2024.1.4.

134) 관계부처 합동,『「인구감소지역 부활 3종 프로젝트」 추진방안』, 2024.4.15.

135) 별장을 사치성 재산으로 보아 취득세 표준세율에 8%p를 가산하고, 재산세 중과세율 4%를 적용하여 과세하였음

- 주중에는 도시에서 생활하고 주말에는 농어촌에서 여가를 즐기는 삶의 방식을 추구할 수 있어 지방의 체류인구 증가 및 지역 활성화에 도움이 될 것으로 기대됨

▢ 도시민의 농어촌 유입 촉진, 귀농·귀촌 활성화 등을 위하여 귀농주택 및 농어촌주택·고향주택에 대한 양도소득세 과세특례를 정하고 있음

- 영농·영어 목적으로 수도권 밖의 지역 중 읍지역(도시지역안의 지역 제외) 또는 면지역에 소재하는 대지면적 660㎡ 이내의 12억원 이하인 1개의 귀농주택을 취득하고 세대전원이 이사하여 거주하면서 영농·영어에 종사하는 경우 그 취득일로부터 5년 이내에 보유하던 일반주택 1개를 양도하면 1세대 1주택 비과세를 적용함
- 2025년말까지 일정한 지역[136][137]에 소재하는 주택가액 3억원(한옥은 4억원) 이하인 1개의 농어촌주택 또는 고향주택을 취득하여 3년 이상 보유하고 그 농어촌주택·고향주택 취득 전에 보유하던 일반주택을 양도하는 경우 1세대 1주택 비과세를 적용함
- 참고로, 농림축산식품부는 2024년 3월 농촌 소멸고위험지역 세컨하우스(Second House) 세제 특례를 발표하였는데, 농촌 소멸을 막기 위하여 취득세, 재산세, 종합부동산세 지원 방안을 검토하고 있음[138]

▢ 지방 저가주택은 취득세, 종합부동산세 및 양도소득세 중과세 대상에서 제외하고 있는데, 적용대상 지역 요건 및 주택가격 기준이 각각 상이함

- 도시정비법상 정비구역으로 지정·고시된 지역 및 빈집정비사업·소규모주택정비사업시행구역에 소재하지 아니하는 공시가격 1억원 이하 주택은 취득세 중과세 대상에서 제외하고, 다른 주택 취득시에도 주택 수에 산입하지 아니함

136) 농어촌주택의 경우 기회발전특구에 소재하거나 수도권지역·도시지역·조정대상지역·토지거래 허가구역·관광단지를 제외한 지역으로서 「조세특례제한법 시행령」 [별표12]로 정하는 26개 시 지역에 속한 동(보유하고 있던 일반주택이 소재하는 동과 같거나 연접하지 아니하는 동이어야 함)에 소재해야 함

137) 고향주택의 경우 가족관계등록부에 10년 이상 등재된 등록기준지이면서 10년 이상 거주한 시 지역에 소재하는 주택이고, 수도권지역·조정대상지역·관광단지를 제외한 지역으로서 「조세특례제한법 시행령」 [별표12]로 정하는 26개 시 지역에 소재해야 함

138) 농림축산식품부, 『2024년 주요업무 추진계획』, 2024.3.4.

- 1주택자가 3억원 이하 지방 저가주택[139] 1채를 함께 소유하더라도 1세대 1주택자 종합부동산세 기본공제(12억원) 및 고령자·장기보유 세액공제를 적용함
- 다주택자 양도소득세 중과세 적용시 일정한 지역에 소재한 공시가격 3억원 이하 저가주택[140]은 주택 수에 산입하지 아니함
  - 다만, 일반주택과 위 지역 소재 저가주택 보유시 1세대 1주택 양도소득세 비과세 적용시에는 주택 수에 산입하므로 비과제 적용은 배제됨

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 인구감소지역 세컨드 홈 세제 혜택을 도입하는 경우 인구감소지역과 다른 지역 간, 유주택자와 무주택자 간 형평성을 고려할 필요가 있음

- 인구감소지역에만 세제 혜택을 부여하면, 인구감소지역이 아닌 다른 지역과 불형평 문제가 발생할 우려가 있음
- 인구감소지역에 세컨드 홈 1채를 신규로 취득해도 1주택자로 간주한다는 것은 기존에 1채의 주택을 보유하고 있는 유주택자라는 것인데, 무주택자에게는 아무런 세제 혜택을 부여하지 못한다는 점에서, 유주택자와 무주택자 간 차별을 야기할 소지가 있음

▢ 세컨드 홈 세제 혜택으로 인구감소지역 간 격차가 더욱 커지거나, 일부 지역에서 부동산 투기가 발생할 수 있음

- 부동산 투기를 방지하고자 수도권·광역시 일부를 적용대상에서 제외하였으나, 인구감소지역 중에서 상대적으로 활성화된 지역에 투기가 발생할 우려가 있음
  - 인구감소지역 89개는 인구수·인구증감률 등에 상당한 차이를 보임[141]

---

139) 공시가격 3억원 이하로서 수도권 밖의 지역 중 광역시 및 특별자치시가 아닌 지역, 광역시에 소속된 군, 세종특별자치시의 읍·면, 서울특별시를 제외한 수도권 중 인구감소지역이면서 접경지역(경기 연천군, 인천 강화군·옹진군)에 소재하는 주택을 말함

140) 수도권 및 광역시·특별자치시(광역시에 소속된 군, 읍·면 및 세종특별자치시의 읍·면 제외) 외의 지역에 소재하는 주택으로서 해당 주택 및 부수토지의 기준시가 합계액이 해당 주택 또는 그 밖의 주택 양도 당시 3억원을 초과하지 않는 주택을 말함

141) 오병기, 「인구감소지역에 대한 지방소멸대응기금 차등 지원 필요성」, 『정책브리프』 제225호, 광주전남연구원, 2022.

▢ 취득세와 재산세는 주요 지방세목이라는 점에서, 취득세와 재산세 세제 혜택이 지방자치단체의 세입 감소를 발생시킬 수 있음

- 2022년 지방세 결산액 118조 5,707억원 기준으로, 취득세 23.4%(27조 7,159억원), 재산세 13.7%(16조 2,769억원) 등 취득세와 재산세가 지방세에서 매우 중요한 세목임

다. 향후 과제

▢ 기존 1주택자가 인구감소지역에 신규로 주택 1채를 취득·보유·양도할 때 세제 혜택을 부여함에 따라 형평성 논란, 격차 문제, 지방세수 감소 등 우려도 있지만, 다주택자 중과제도가 운영되는 상황에서 인구감소지역 주택 수요를 활성화시킨다는 차원에서 긍정적 검토가 필요해 보임

- 별장에 대한 취득세·재산세 중과제도가 폐지되었지만, 별장 취득시 다주택자 중과대상에 해당할 수 있고 종합부동산세 부담도 증가할 수 있어 별장 취득의 제한 요소로 작용할 우려가 있는 점을 감안할 필요가 있음
- 귀농주택, 농어촌주택·고향주택, 지방 저가주택 과세특례는 적용대상 지역 요건, 주택가격 기준 등이 상이하고 복잡하므로 단순화할 필요가 있고, 세컨드 홈 세제 혜택과의 연계와 조화를 체계적으로 검토할 필요성이 있음
- 인구감소지역의 생활인구 확대, 주택가격 활성화라는 세컨드 홈 세제 혜택의 취지를 감안하여 적용대상자 확대, 적용대상 지역 조정 등에 대한 심도 있는 논의가 필요함
  – 인구감소지역은 5년마다 지정이 변경된다는 점도 고려할 필요가 있음

▢ 더불어 인구감소지역의 주택과 관련된 주제라는 점에서, 인구감소지역 빈집 관리 대책과 연계할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4577)
정치행정조사실 행정안전팀(☎ 6788-4561)

13 유산취득세 방식으로의 상속세제 전환

가. 현황

□ 상속세 과세방식은 유산세 방식과 유산취득세 방식으로 구분되는데, 유산세 방식은 피상속인이 남긴 유산총액의 이전을 과세물건으로 하여 피상속인을 기준으로 과세하는 방식으로, 상속세를 부과하는 OECD 24개국 중 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

□ 기획재정부는 2022년 10월 응능부담 원칙, 과세체계 정합성, 국제적 동향 등을 감안하여 유산취득세로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다는 점을 밝혔고,[142] 2023년 2월 유산취득세 방식으로 상속세 과세체계 등을 개편하기 위해 조세개혁추진단을 설립하는 등 논의를 지속하고 있음

- 유산취득세 전환 방안은 2019년 2월 재정개혁특별위원회가 권고한 사항이기도 한데, 이와 함께 세수 중립적으로 과세표준 구간, 공제제도 등도 개편할 것을 권고하였음[143]

나. 관련 쟁점 또는 여건

□ 유산세 방식은 유산분할을 가장하거나 허위신고를 행할 우려가 적고, 그에 따라 세무집행이 용이하다는 장점이 있으나, 응능부담에 잘 조화되지 않는다는 단점이 있음

- 유산취득세 방식은 유산취득자의 개인적 담세력에 대응하여 합리적으로 과세할 수 있어 공평과세 이념에 적합하고, 상속인들 사이의 재산의 분할을 촉진시켜 부의 집중억제에 유효하다는 장점이 있음
- 반면 세부담의 감경을 도모하기 위해 허위의 분할신고가 행해질 우려가 있고 세무집행에 부담이 커진다는 단점이 있음

142) 기획재정부 보도자료, 「상속세 유산취득 과세체계 도입을 위한 전문가 전담팀 첫 회의 개최」, 2022.10.14.
143) 재정개혁특별위원회, 「재정개혁보고서」, 2019.2. p.9

▢ 상속세 과세체계를 유산취득세 방식으로 전환할 필요가 있다는 주장의 논거는 아래와 같음

- 유산세 방식은 부의 소유자가 스스로 이를 상속인 등 많은 사람에게 분산하도록 유도하는 기능이 전혀 없지만, 유산취득세 방식은 부를 분산할수록 상속세 부담이 적어져 부의 분산 유도기능에 충실함
- 유산세 방식은 상속인들이 상속받는 재산 크기에 관계없이 동일한 한계세율을 적용하여 응능부담 원칙에 반하지만, 유산취득세 방식은 개별 상속인이 취득한 재산을 기준으로 과세하므로 응능부담의 원칙에 충실함
- 유산취득세 방식은 상속인 각자의 인적공제 사유에 따른 공제액을 각각 차감하기 때문에 공제효과가 직접적으로 귀속되나, 유산세 방식은 미성년자·장애인·배우자 공제 등 사회정책적 고려에 의한 인적공제 효과가 그러한 공제 사유가 없는 상속인들에 대하여도 상속세 부담경감의 혜택이 부여되는 문제점이 있음
- 현 시스템하에서는 고액재산가가 재산을 미리 나누어서 사전증여하면 수증자가 취득한 재산에 대해 증여세로만 과세되지만, 상속개시일 전 10년 이내 증여받거나 상속되는 경우 유산총액 기준으로 과세되는 문제가 있어 상속세와 증여세의 과세체계를 유산취득세 방식으로 일원화하는 것이 필요함

▢ 반면, 유산세 방식의 상속세 과세체계를 유지해야 한다는 주장이 있음

- 유산세 방식은 피상속인의 생애 기간 중 형성한 재산을 결산하는 측면이 있고, 상속인별 취득분을 확인할 필요가 없어 세무행정의 집행도 용이함
- 유산세 방식은 유산취득세 방식에 비해 상대적으로 더 많은 세수를 확보할 수 있음
- 유산취득세 방식의 경우 상속재산 분할이 지연되면 세액 확정이 늦어지는 문제가 발생할 수 있고, 유류분 청구소송 등 분쟁으로 인하여 상속재산이 미분할될 수도 있는데, 유산세 방식은 이러한 문제가 초래되지 않음
- 유산취득세 방식은 유산의 위장분할을 통해 조세를 회피할 우려가 있으며, 이를 모두 적출하는 것은 현실적으로 어려운 문제가 있음

다. 향후 과제

▢ 유산취득세는 응능부담원칙에 부합하고 부의 분산을 촉진할 수 있으며 인적공제의 효과가 직접 귀속되는 장점이 있으므로, 긍정적인 방향에서 전환을 논의할 필요가 있음

▢ 유산취득세 방식으로의 전환 시에는 상속세 세율, 과세표준 기준금액, 상속공제 등 상속세 체계의 전면적인 개편이 수반되는 것으로 상속세 과세자 비율 및 납세자의 세부담 수준, 상속세수 변화 등을 종합적으로 검토할 필요성이 있음

- 유산취득세 방식은 공동상속인의 수가 많고 상속재산이 많이 분할될수록 세부담 감소폭이 커져 유산세 방식에 비해 과세표준이 감소하고 이에 따라 적용되는 상속세율이 낮아져 상속세 부담이 감소할 수 있으므로, 상속세 세율 및 과세표준 기준금액의 조정을 함께 고려할 필요가 있음
  - 다만, 저출산 고착화에 따라 과거보다 상속인 수가 줄어든 점도 감안할 필요가 있음
- 유산취득세 도입시 상속공제에 따른 세부담 감소 효과가 해당 상속인에게 직접 귀속된다는 점을 감안하여 배우자공제, 미성년자·장애인 등 인적공제, 일괄공제 등 상속공제 제도를 개선할 필요가 있음
  - 특히 일괄공제는 인적공제 적용 간소화 및 상속세 부담 격차 완화 등을 위해 도입되었는데, 상속인 각자가 취득한 재산에 대하여 상속인별로 과세하는 유산취득세 방식에서는 이를 유지할 필요성이 크다고 보기 어려움
- 상속세 연대납세의무는 유산세 방식에서 비롯된 것으로 유산취득세 도입시 취득한 상속재산에 대하여 각각의 상속인이 별개의 상속세 납세의무를 부담하므로 원칙적으로 폐지할 필요가 있음

▢ 또한 유산취득세로 전환하는 경우 조세회피 방지 및 상속재산 미분할 문제 등에 대한 대안을 마련할 필요가 있음

- 상속재산의 위장분할을 통한 조세회피를 방지하기 위하여 과세관청의 입증책임을 완화하는 추정 규정을 도입하는 방안을 고려해야 하고, 만약 상속재산 미분할 등을 이유로 상속세를 신고하지 않는 경우에는 법정상속분에 따라 상속재산을 취득한 것으로 보아 상속세를 과세하되, 협의분할이 이뤄지면 이를 경정할 수 있도록 할 필요가 있다는 의견이 있음[144)]

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4577)

144) 안호영·박훈, 「상속세 과세방식 전환 시 법제도적 개선방안 연구」, 『세무학연구』 제32권 제1호, 2015., pp.86~92.

14 상속세 및 증여세 공제제도 현실화

가. 현황

□ 상속세와 관련한 공제제도인 상속공제는 상속인들의 인적사항을 고려한 인적공제와 상속재산의 특성을 고려한 물적공제가 있음

- 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 있음
  - 상속개시시 기초공제 2억원과 그 밖의 인적공제를 합한 금액이 5억원 이하이더라도, 일괄공제를 적용하여 최소한 5억원의 상속공제를 받을 수 있음[145]
- 물적공제에는 가업상속공제, 영농상속공제, 금융재산상속공제, 재해손실공제, 동거주택상속공제[146], 감정평가수수료공제가 있음

〈표 48〉 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

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

146) 동거주택상속공제는 2008년말 피상속인과 상속인(2014년부터 직계비속으로 한정)이 상속개시일부터 소급하여 10년 이상 계속하여 동거한 주택으로서 상속인의 주택 소유요건을 충족하는 경우 5억원을 한도로 주택가액의 40%를 공제하는 내용으로 도입된 후, 2015년말 공제율을 80%로 확대하고, 2019년말 공제율을 100%로, 공제한도를 6억원으로 상향하였음

▢ 상속세 배우자공제는 1996년말 현재와 같은 수준으로 개정된 후 그대로 유지되고 있고, 일괄공제는 1996년말 개정된 일반상속 5억원이 현재까지 유지되고 있음

- 배우자 이외의 그 밖의 인적공제는 공제 규모가 전반적으로 확대되었는데, 2015년 자녀공제 및 연로자공제는 3천만원에서 5천만원으로, 미성년자공제 및 장애인 공제는 5백만원에서 1천만원으로 각각 상향된 후 그대로 유지되고 있음

〈표 49〉 상속세 그 밖의 인적공제 개정 연혁

구 분		~1996	1997~2010	2011~2015	2016~현재
자녀공제		2천만원	3천만원	3천만원	5천만원
미성년자 공제	성년 기준	20세	20세	20세	19세
	연간 공제금액	300만원	500만원	500만원	1천만원
연로자 공제	연로자 기준	남 60세, 여 55세	60세	60세	65세
	공제액	3천만원	3천만원	3천만원	5천만원
장애인 공제	기대여명 기준	75세	75세	통계표상 기대여명	통계표상 기대여명
	연간 공제금액	300만원	500만원	500만원	1천만원

▢ 증여세와 관련한 공제제도인 증여재산공제는 증여자와 수증자의 관계에 따라 아래와 같이 상이한 공제액을 적용하는데, 수증자가 각 항목별 증여자(들)로부터 10년 동안 증여받은 재산가액에서 공제받을 수 있는 합계액임

〈표 50〉 증여세 증여재산공제 제도

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

▢ 증여재산 공제액은 증여자가 배우자인 경우 2008년 6억원으로, 직계존속인 경우 2014년 5천만원으로, 직계비속 및 기타 친족안 경우 2016년 각각 5천만원, 1천만원으로 상향된 후, 현재까지 유지되고 있음

〈표 51〉 증여세 증여재산공제 개정 연혁

구 분	1997	2003	2008	2014	2016
배우자	5억원	3억원	6억원		
직계존속	3천만원 (미성년자 수증시 1,500만원)			5천만원 (미성년자 수증시 2천만원)	
직계비속	3천만원				5천만원
6촌 이내 혈족 및 4촌 이내 인척	500만원				1천만원

▢ 혼인·출산시 증여받는 자금에 대한 증여세 부담을 완화하기 위하여 혼인·출산 증여재산공제를 신설하여 2024년부터 적용하고 있는데, 직계존속으로부터 혼인일 전후 2년, 자녀 출생일 또는 입양일부터 2년 이내에 증여받는 경우 직계존속 증여재산공제(5천만원)와 별개로 1억원을 추가적으로 공제함

나. 향후 과제

▢ 1997년 이후 상속세 인적공제액과 증여세 증여재산공제액도 크게 상향되지 않은 반면, 2023년 기준 소비자물가지수 증가율이 1997년 대비 95.9%로 물가가 크게 상승한 점 등을 감안하여 상속세 인적공제액 및 증여세 증여재산공제액을 상향 조정할 필요성이 있음

- 특히 상속세 배우자공제는 1997년과 동일한 수준으로 유지되고 있고, 배우자 증여재산공제 역시 1997년에 정한 5억원에서 소폭 상승한 6억원이 2008년부터 유지되고 있는데, 배우자 상속은 세대 간 부의 이전에 해당하지 아니하고, 생존 배우자의 생활 안정을 도모하기 위해 상속세 배우자공제를 확대하여 상속세 부담을 완화할 필요가 있음
  - 미국과 프랑스는 상속세 배우자공제 한도 없이 배우자에 대한 상속세를 면제하고 있음
- 배우자는 다른 상속인보다 재산형성에 기여한 바가 높을 것이고, 평균수명이 길어져 피상속인 사망시 자녀들이 성인인 경우가 많을 것이므로, 생존 배우자에 대한 부양을 더욱 고려해야 할 필요가 있는바, 부부간 자산의 무상이전에 대해 과세하지 않거나,[147] 법정상속분 이내의 배우자 상속의 경우 배우자공제 한도를 폐지하는 것이 바람직하다는 주장이 있음[148]

▢ 더불어 현재 직계비속에게만 적용되는 동거주택상속공제 제도를 확대하여, 1세대 1주택을 동거 배우자가 단독으로 상속받는 경우에는 공제한도를 현행보다 크게 높여주거나 전액 공제해주는 방안도 검토해 볼 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4577)

147) 안경봉, 「우리나라 상속증여세제의 합리적 개편방안」, 『세무와 회계 연구』 제12권 제1호, 2023.
148) 이상신, 「상속세 부담 완화를 위한 상속세제 개편방향에 관한 연구」, 『세무와 회계저널』 제20권 제5호, 2019.

15 금융·보험업자의 교육세 과세표준 설정

가. 현황

▢ 교육세는 교육재정 확충에 드는 재원마련을 위한 목적세로, 금융·보험업자에 대한 교육세 과세는 1982년 교육세 재도입시 재산세에 부과하는 지방교육세 정부안이 국민세 부담을 증가시킬 수 있다는 우려가 제기되자 이에 대한 대안으로 도입됨

- 금융·보험업은 부가가치세가 면세되며, 부가가치세 도입 전까지 금융·보험업에 대해 수익금액의 1%를 영업세로 과세한 것을 이유로 교육세를 과세함[149]
- 현행 교육세 과세표준은 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 주세의 경우 각 세법의 납부세액인 것과 달리, 금융·보험업자[150]는 수익금액이고 세율은 0.5%를 적용함[151]

▢ 교육세가 과세되는 금융·보험업자의 수익금액은 법에서 열거하고 있음

- 과세표준에 포함되는 수익금액은 수입이자, 배당금, 수수료, 보증료, 유가증권의 매각익·상환익, 보험료 등 「교육세법 시행령」에서 정한 금액임[152]
- 과세표준에 포함되지 않는 수익금액은 「교육세법 시행령」에서 규정하고 있는 것으로 부가가치세가 과세되는 재화 또는 용역의 가액 등이 있음[153]

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 결손 여부와 관계없이 법에서 규정하는 수익금액에 대해 과세하는 금융·보험업자에 대한 교육세 과세표준 체계에 대해 다음의 문제점이 제기되고 있음[154]

---

149) 대한민국 국회사무처, 「제108회 국회회의록 제16호」, 1981.12.1., pp.5~9.

150) 교육세 납세의무가 있는 금융·보험업자는 전체가 아닌 국내 금융·보험업 경영자 중 은행, 보험회사 등 별표6에 규정된 자임

151) 「교육세법」 제5조 제1항 제1호 및 제3항 내지 제4항

152) 「교육세법 시행령」 제4조 제1항

153) 「교육세법 시행령」 제4조 제2항

154) 이예지, 「금융·보험업자 교육세 과세표준의 쟁점과 개선과제」, 『이슈와 논점』 제2148호, 국회입법조사처, 2023.10.10.

- 금융·보험업자에 대한 교육세는 유가증권 매매거래는 손실을 차감하지 않은 매매익[155]에 대해 과세하나, 외환 및 파생상품거래는 손익을 통산한 순이익[156]에 대해 과세함
  - 예를 들어, 100억원 주식을 2차례에 걸쳐 매각하고 각각 10억원의 이익과 손실이 발생한 A의 경우 교육세가 과세되나, 동일 주식을 취득가액에 한 번에 매각한 B의 경우 매각이익이 0원이므로 납부할 교육세가 없음

〈표 52〉 유가증권 매각익에 대한 교육세 과세 예시

구 분	경우 A	경우 B
유가증권 매각이익	10억원	-
유가증권 매각손실	(10억원)	-
교육세	5백만원	-

자료: 기획재정위원회 전문위원, 「교육세법 일부개정법률안 검토보고(강길부의원 대표발의, 의안번호 1809724)」, 2010.12.

  - 유가증권 매각익에 대한 교육세 과세는 동일한 경제적 이익에도 불구하고 처분방식에 따라 과세금액이 달라지며, 또한 투자이익보다 투자손실이 큰 경우에도 교육세가 과세되는 불합리한 측면이 있음[157]
  - 제21대 국회에서 금융·보험업자의 수익금액 중 유가증권매각이익과 손실을 통산하는 법률안이 발의되어 국회에 계류 중임[158][159]

- 금융·보험업자가 부담하는 교육세가 금융소비자에게 전가될 가능성이 있음
  - 2023년, 감사원의 금융감독원 정기감사에서 금융·보험업자에 대한 교육세가 대출 가산금리인 법적비용에 포함되어 대출이자가 산정된 사례가 지적됨[160]

155) 「교육세법」 제5조 제3항

156) 「교육세법 시행령」 제4조 제1항 제5호

157) 기획재정위원회 전문위원, 「교육세법 일부개정법률안 검토보고(유동수의원 대표발의, 의안번호 2125199)」, 2023.11.

158) 유동수의원 대표발의, 「교육세법 일부개정법률안」(의안번호 2125199), 2023.10.27.

159) 2010년, 유가증권매각이익과 손실을 통산하는 법률안이 발의되었으나(강길부의원 대표발의, 「교육세법 일부개정법률안」(의안번호 1809724), 2010.10.29.), 유가증권 매각익·상환익을 지급받은 금액에서 취득가액을 차감한 금액으로 명확하게 규정하는 것에 그침

160) 감사원, 「감사보고서: 금융감독원 정기감사」, 2023, pp.98~99.

- 금융·보험업자에 대한 교육세 과세기간은 「법인세법」상 귀속시기를 준용하여 신고납부기한이 법인세와 교육세가 일치하나,[161] 과세표준인 수익금액은 「법인세법」을 준용하지 않아 금융·보험업자가 같은 신고기한 내에 교육세와 법인세 세무조정을 각각 수행함에 따라 납세협력비용이 가중될 수 있음[162]

다. 향후 과제

▢ 금융·보험업자의 교육세 과세표준 체계에 대한 논의가 필요함[163]

- 금융·보험업자의 수익금액 중 유가증권매각이익과 손실을 통산하는 방안은 파생상품·외환 거래와의 형평성을 고려하여 긍정적으로 검토할 필요가 있음
- 금융·보험업자에 대한 교육세 과세표준 개선방안으로 「법인세법」과 같이 필요경비를 인정하는 포괄적 소득개념으로 전환하는 방안,[164][165] 회계 결산상 수익금액에 대해 교육세를 과세하되 수익으로 보기 어려운 것은 제외하는 방안[166]에 대한 대안적 검토도 가능한 것으로 보임

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4573)

161) 「교육세법」 제8조 제1항

162) 정재현, 「교육세 납세의무와 과세표준의 문제점과 개선방안」, 『조세연구』 제13권 제1집, 2013, p.200.

163) 유가증권 매매거래에 대한 교육세 과세표준을 순이익으로 변경하는 유동수의원의 교육세법 일부개정법률안과 관련하여 금융·보험업자의 교육세 과세표준에 대하여 과세 형평성 확보 방안 검토의 필요성이 부대의견으로 제시됨(제410회 국회 기획재정위원회회의록(조세소위원회), 2023.11.20., p.30)

164) 정재현, 앞의 글, p.199.

165) 금융·보험업자의 교육세율(0.5%)이 부가가치세율(10%) 보다 낮은 것은 매입세액공제가 가능한 부가가치세와의 형평을 맞추기 위한 취지임을 고려하면(서울행정법원 2023.4.7. 선고 2021구합71649 판결), 이 경우 교육세율 조정 논의가 이루어 질 수 있음(이예지, 앞의 글)

166) 정재현·최기호, 「금융세제 관련 판례 동향」, 『세무학연구』 제29권 제2호, 2012, p.24.

16 자녀에 대한 교육비 세액공제 확대

가. 현황

▢ 근로소득이 있는 거주자(일용근로자 제외)는 본인, 기본공제대상자(나이제한 없음)[167] 중 직계존속을 제외한 배우자·직계비속·형제자매·입양자 및 위탁아동(직계비속 등), 장애인(소득제한 없음)을 위하여 공제대상 교육비[168]를 지급하는 경우 '공제대상 교육비 금액의 15%'에 해당하는 금액을 종합소득 산출세액에서 공제함(교육비 세액공제)

- 기본공제대상인 직계비속 등(직계존속 제외)을 위하여 학교 등[169]에 지급한 교육비는 초등학교 취학 전 아동과 초·중·고등학생은 1인당 연 300만원, 대학생은 1인당 연 900만원 한도까지 세액공제 대상 금액으로 포함됨[170]
  - 초등학교 취학 전 아동에 한하여 학원 및 체육시설[171]에 지급한 교육비[172]는 세액공제 대상에 포함됨
- 본인은 학교 등에 지급한 교육비, 대학 또는 대학원, 시간제과정, 직업능력개발훈련시설 수강료,[173] 학자금대출 원리금 상환액을 포함하여 전액 교육비 세액공제 대상 금액에 포함됨
- 기본공제대상자인 장애인(소득제한 없음, 직계존속 포함)을 위하여 장애인 재활교육을 위해 사회복지시설 등에 지급하는 특수교육비는 전액 세액공제 대상금액임

167) 기본공제대상자는 근로자 본인, 연간 소득금액 100만원(근로소득만 있는 자는 총급여액 500만원) 이하인 배우자 및 생계를 같이하는 부양가족(나이요건 충족 필요, 장애인은 나이 제한 없음)임

168) 「소득세법 시행령」 제118조의 6 제1항 각 호

169) 평생교육시설 또는 과정을 위하여 지급한 비용, 「소득세법 시행령」 제118조의6 제4항에 따른 국외교육기관(국외교육기관의 학생을 위하여 교육비를 지급하는 거주자가 국내에서 근무하는 경우에는 「소득세법 시행령」 제118조의6 제5항으로 정하는 학생만 해당)에 지급한 교육비

170) 대학원, 학자금 대출을 받아 지급하는 교육비는 제외함

171) 「소득세법 시행령」 제118조의 6 제6항 각호에 해당하는 체육시설을 말함

172) 초등학교 취학 전 아동이 학원 또는 체육시설에서 월단위로 실시하는 교습과정(1주 1회 이상 실시 과정만 해당)의 교습을 받고 지출한 수강료(「소득세법 시행령」 제118조의 6 제7항)

173) 근로자수강지원금을 받는 경우에는 제외함(「소득세법 시행령」 제118조의 6 제8항)

〈표 53〉 교육비 세액공제 대상금액 및 한도

구분	세액공제 대상금액
근로자 본인	• 전액(대학원 교육비, 직업능력개발훈련시설 수강료, 학자금 대출 원리금상환액 포함)
기본공제대상자*인 배우자·직계비속·형제자매 및 입양자(직계존속 제외)	• 초등학교 취학 전 아동, 초·중·고등학생: 1명당 연 300만원 한도 • 대학생: 1명당 연 900만원 한도 • 대학원생: 공제대상 아님
기본공제대상자인 장애인** 특수교육비(직계존속 포함)	• 전액

주: * 나이제한 없음 ** 소득제한 없음

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 최근 자녀 양육 부담을 완화하기 위한 목적으로 제21대 국회에 발의된 교육비 세액공제 관련 주요 개정안은 다음과 같음

- 초등학교 취학 전 아동, 초·중·고등학생 자녀 교육비 부담 경감을 위해 이들에 대한 교육비 세액공제대상 금액 한도를 상향하는 개정안이 발의됨
- 현행 「소득세법」은 학원 및 체육학원에 대한 수강료는 초등학교 취학 전 아동에 한하여 교육비 세액공제 대상에 포함됨
  - 맞벌이 부부의 자녀 돌봄 지원을 위해 학원 및 체육시설 적용 대상 자녀의 연령 확대, 공제대상 학원 및 체육시설 범위 확대에 대한 개정안이 발의됨
  - 초등학교 취학 전 자녀 등하원 서비스 이용 비용, 아이돌봄서비스 비용 등을 교육비 공제대상에 포함하는 내용의 개정안이 발의됨

〈표 54〉 교육비 세액공제 대상금액 및 한도

대표 발의자 (의안번호)	제안일	일부개정법률안 주요 내용
김상훈 (2115804)	2022.6.2.	• 초등학교 취학 전 아동의 등·하원서비스 비용 추가
김태년 (2115876)	2022.6.10.	• 교육비 세액공제 대상에 고등학교 취학 전 아동의 음악, 미술, 무용 및 체육 교습비 포함
박찬대 (2116164)	2022.6.28.	• 교육비 세액공제 대상에 대안교육기관에 지출한 교육비 포함
김영주 (2117314)	2022.9.8.	• 초등학교 취학 전 아동의 「아이돌봄 지원법」에 따른 아이돌봄서비스 및 돌봄서비스 이용 비용 공제 대상에 포함

대표 발의자 (의안번호)	제안일	일부개정법률안 주요 내용
고용진 (2119884)	2023.2.8.	• 교육세 공제대상에 포함되는 체육시설 교육비를 초등학교 취학 전 아동에서 13세 미만 아동으로 확대
박성준 (2120022)	2023.2.15.	• 교육세 공제대상에 포함되는 학원 및 체육시설 교육비를 초등학교 취학 전 아동에서 18세 미만으로 확대 • 초등학교 취학 전 아동과 초·중·고등학생 대상 교육비의 공제 한도액 1인당 연 300만원에서 연 600만원으로 확대
정일영 (2120673)	2023.3.15	• 교육비 세액공제율 15%에서 20% 상향 조정
조정훈 (2126064)	2023.12.26	• 초등학교 취학 전 아동과 초·중·고등학생에 대하여 지급하는 교육비는 100분의 160을 곱한 금액으로 산정 • 초등학생의 학원 및 체육시설에 지급한 교육비 공제대상에 포함

주: 의안정보시스템에서 조회된 제21대 국회의 자녀 관련 교육비 세액공제에 대한 의안을 정리함(2024.2.14.기준)

다. 향후 과제

□ 초·중·고등학생 자녀에 대한 교육비 세액공제금액 한도 확대 및 체육학원 수강료 등 공제대상 추가는 교육비 부담 완화를 통한 출생률 제고 등 측면에서 의미가 있음[174]

- 맞벌이 부부의 자녀 돌봄 지원을 위해 입시와 관련성이 적은 예체능 학원의 교육비 세액공제 대상 자녀의 연령을 미취학 아동에서 초등학생까지 확대하는 방안이 제22대 국회의원 총선 공약으로 제시되었음[175]
- 다만, 이러한 논의는 교육 장려로 인한 사회공동체에 기여하는 정도, 공제대상 교육비의 물가상승 정도, 사회구성원으로 성장하기 위한 필수적인 교육 과정인지 여부 뿐만 아니라, 소득재분배기능, 세수 감소, 여타 재정지원제도, 공교육 정책 등을 종합적으로 고려하여 입법적으로 검토할 사항임

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4573)

174) 기획재정위원회 전문위원, 「소득세법 일부개정법률안(조정훈의원 대표발의, 의안번호 2126064)」, 2024.2.
175) 신재현, 「민주 "국힘, 민주 '초등생 예체능 학원' 공약 호응…21대서 처리해야"」, 『뉴시스』, 2024.3.31.

17 기업의 출산지원금에 대한 세제지원

가. 현황

▢ 우리나라의 합계출산율은 2018년 0.98명으로 처음으로 1명 이하로 감소한 이후 계속 낮아지다가 2023년 0.72명으로 역대 최저치를 기록함[176]

- 초저출생 문제가 논의되는 상황에서 기업들의 현금 출산지원금 정책이 발표됨
  - 부영그룹은 2021년 이후 출산한 임·직원 자녀 1명 당 현금 1억원,[177] 쌍방울그룹은 5년 이상 근무한 임·직원을 대상으로 자녀 출산시 첫째와 둘째는 각각 3천만원, 셋째는 4천만원을 지급하기로 함[178]

▢ 월 20만원을 초과하는 근로자의 출산지원금은 근로소득으로 보아 소득세가 과세됨[179]

- 기업이 근로자에게 지급한 출산지원금은 업무 관련 인건비에 해당되므로, 「법인세법」상 각 사업연도 소득금액 산정시 손금으로 처리됨[180]
  - 2024.2.29., 「법인세법 시행령」 개정으로 임직원에게 공통적으로 적용되는 지급기준에 따른 임직원 출산 또는 양육 지원금도 손금산입 인건비로 인정됨

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 소득세 초과누진세율체계(6~45%)로 인해 상당 금액의 출산지원금을 일시에 지급받는 근로자는 연봉에 출산지원금이 합산되어 적용 소득세율이 증가하여 높은 소득세를 부담할 수 있으므로 근로자의 출산지원금에 대한 세제지원이 필요하다는 주장이 제기됨

- 과도한 세부담을 완화하기 위한 방안으로 부영그룹은 출산지원금을 임직원 자녀에게 직접 증여하여 자녀에게 증여세를 과세하는 방식을 모색함[181]

---

176) 통계청, 『인구동향조사』, 2024.2.28.

177) 이선희, 「"아이 낳으면 1억 드려요"…회장님이 '파격' 출산지원금 준다는데」, 『매일경제』, 2024.2.5.

178) 차민지, 「쌍방울그룹, 셋째 낳으면 1억원…롯데그룹은 카니발 지원」, 『연합뉴스』, 2024.2.22.

179) 「소득세법」 제12조 제3호 머목

180) 「법인세법 시행령」 제19조 제3호

181) 출산지원금정책 발표 당시(2024.2.5.), 증여 처리시 업무무관비용으로 손금인정되지 않아 기부금 방안을

– 예로, 과세총급여가 5천만원인 근로자가 출산지원금 1억원을 일시에 수령시 기본소득공제만을 적용받는다고 가정할 경우 소득세율이 종전 15%에서 35%가 적용될 수 있으나,[182] 자녀에게 증여시 10% 증여세율이 적용됨

▢ 출산지원금 세제지원 쟁점은 출산장려금이 근로소득 또는 무상이익에 해당되는지 여부임

- 「소득세법」상 근로소득은 근로자 등이 비독립적 지위에서 근로를 제공하고 받는 대가로,[183] 이는 지급형태나 명칭을 불문하고 근로 제공과 대가관계에 있는 일체의 경제적 이익은 물론, 직접적 근로 대가 외에도 근로를 전제로 그와 밀접히 관련되어 근로조건의 내용을 이루고 있는 급여도 포함됨[184]
- 가족 관련 수당에 대해 종업원의 수학 중인 자녀가 받는 학자금·장학금,[185] 고용주가 지급하는 어린이집 위탁보육비[186] 등 근로소득으로 과세하는 경우가 있음
- 근로소득 정의, 출산지원금 대상이 임직원 자녀라 할지라도 기업과 근로자 간 관계성 인정 등을 고려할 때 출산지원금은 근로소득에 해당한다는 견해가 있음[187]
  – 자녀에게 지급한 출산지원금은 증여에 해당되는 것으로 보는 의견도 있음[188]

▢ 정부는 기업의 출산지원금에 대해 현행대로 근로소득으로 과세하되, 출산장려를 위해 출산지원금에 대한 근로자의 세부담을 완화하는 방안을 모색하고 있는 것으로 알려짐

- 2024년 3월, 정부는 출산 후 2년 내에 지급하는 출산지원금에 대해 전액 소득세를 비과세하는 방안을 검토 중인 것으로 보도됨[189][190]

제안하였음(이선희, 앞의 글). 「법인세법 시행령」 개정(2024.2.29.)으로 증여로 처리해도 임직원 공통 적용 지급기준이면 손금처리 할 수 있음(강경민, 「출산장려금 '증여' 인정땐, 근로자·기업 稅혜택 '원윈'」, 『한국경제』, 2024.2.14.)

182) (출산지원금 미수령시) 종합소득 과세표준 36,250,000원(15% 세율 적용)=총급여 50,000,000-근로소득공제 12,250,000원-기본공제 1,500,000원
(출산지원금 1억원 일시 수령시) 종합소득 과세표준 132,554,000원(35% 세율 적용)=총급여 149,800,000(50,000,000+100,000,000-200,000)-근로소득공제15,746,000-기본공제 1,500,000원

183) 김완석·정지선, 『소득세법론』, 서울: 삼일인포마인, 2023, p.223.

184) 대법원 2018.9.13. 선고, 2017두56575 판결.

185) 「소득세법 시행령」 제38조 제1항 제2호

186) 기획재정부 소득세제과-255, 2017.5.31.

187) 이준서 외, 「기업 출산지원금 '근로소득' 무게…'분할 과세'로 稅부담 줄일 듯」, 『연합뉴스』, 2024.2.18.

188) 조소진, 「부영이 쏘아 올린 1억 출산장려금… 정부, 세금 줄일 묘수 골몰」, 『한국일보』, 2024.2.14.

– 비과세 적용 대상은 출생아 1명당 2회로 제한(자녀 수 제한 없음)하되, 조세 회피수단으로 악용되는 것을 방지하고자 특수관계자는 제외할 예정임

다. 향후 과제

▢ 출산지원금은 기업이 근로자가 근로관계 제공이라는 사실을 기초로 자녀 출산이라는 조건을 충족할 경우 해당 금액을 근로자에게 지급하는 것으로 특별 급여적 성격을 가지고 있는 것으로 판단됨

- 따라서 원칙적으로 근로소득의 일종으로 보아야 할 것이나 정부가 세제혜택을 부여할지 여부는 정책적으로 결정할 수 있는 사안이라고 판단됨

▢ 출산지원금 세제혜택은 기업의 자발적 출산장려를 정부가 함께 지원한다는 차원에서 출생률 제고에 기여할 것으로 예상됨

- 현행 소득세 과세체계와의 정합성을 면밀하게 검토하고 현금 이외의 다른 유형의 출산 혜택을 제공하는 기업 간 형평성 문제도 고려해야 할 것임[191]
- 출산지원금 세제혜택이 본래 취지와 달리 세부담 회피로 연계되지 않도록 적용 제외 및 추징 사유도 정치하게 설계되어야 할 것임[192]

▢ 다만, 출산지원금에 대해 세제혜택을 부여한다 할지라도 지원 규모가 기업의 선택에 달려 있고 전액 비과세시 무한대로 확대될 수 있는 점을 감안하여 ① 자녀 1명당 일정금액(예. 5천만원)까지만 비과세를 인정하거나 ② 일정 비율을 소득공제로 인정하거나, ③ ①과 ② 혼합 방식 채택 등 세제혜택 규모를 제한하는 것을 검토할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4573)

189) 윤희훈, 「출산지원금 1억 받아도 소득세 안낸다…전액 비과세 혜택」, 『조선비즈』, 2024.3.5.
190) 자녀에게 직접 지급시 근로자가 받아 자녀에게 증여한 것으로 간주하고 증여세를 부과할 방침임(위의 글)
191) 조소진, 앞의 글.
192) 최하얀, 「'부영 1억'에 정부, 출산장려금 비과세 '맞장구'…우리 회사는?」, 『한겨레』, 2024.3.5.

18 콘텐츠 제작비용 세액공제 부여

가. 현황

▢ K-콘텐츠에 대한 관심이 증가함에 따라, 고부가가치를 창출하는 콘텐츠 산업이 국가 미래경쟁력 향상에 기여할 것으로 기대되고 있음

- 2022년 기준, 한국문화콘텐츠 시장규모는 679억 9,900만 달러로 세계 8위에 해당하며, 2027년 805억 6,200만 달러 규모에 이를 것으로 예상됨[193]

▢ 정부는 영상콘텐츠 제작 지원을 위해 2017년, 영상콘텐츠 제작비용의 일정률에 해당하는 금액을 법인세 또는 소득세 계산시 세액공제하는 영상콘텐츠 제작비용 세액공제를 신설하였고, 2025년 말까지 한시적으로 시행됨(「조세특례제한법」 제25조의 6)

- 적용대상자는 요건을 충족한 실질 제작을 담당하는 내국인 영상제작자임
- 적용대상 영상콘텐츠는 방송프로그램,[194] 영화,[195] 온라인 동영상 서비스(Over The Top, OTT)[196]를 통하여 시청에 제공된 비디오물임
- 공제대상 제작비용은 영상콘텐츠 제작을 위하여 국내외에서 발생한 비용으로 인건비 등 「조세특례제한법 시행규칙」 별표 8의9에 따른 제작비용임
- 공제율은 기본공제율(5~15%)과 추가공제율(10~15%)로 구성되어 있고 기업 규모에 따라 차등적임

▢ 영상콘텐츠 제작비용 세액공제와 관련하여 많은 개정안이 국회에 발의되었으며, 주요 내용은 세액공제율 확대임

193) 한국콘텐츠진흥원, 「2023 해외콘텐츠 시장 분석」, 『KOCCA 23-24』, 2023, p.14.

194) 오락 방송프로그램, 다큐멘터리, 방송사업자의 텔레비전방송으로 방송된 애니메이션 등(「조세특례제한법」 제25조의 6 제1항 제1호 가목, 「동법 시행령」 제22조의 10 제2항 제1호)

195) 영화상영관에서 7일 이상 연속하여 상영되어야 하며, 영화진흥위원회가 예술영화 및 독립영화로 인정하는 경우에는 1일 이상 상영되면 됨(「조세특례제한법」 제25조의 6 제1항 제1호 나목, 동법 시행령 제22조의 10 제2항 제2호, 동법 시행규칙 제13조의 9 제4항)

196) OTT를 통하여 시청에 제공된 비디오물은 영상물등급위원회 또는 자체등급분류사업자의 등급분류를 받아야 함(「조세특례제한법」 제25조의 6 제1항 제1호 다목 및 동법 시행령 제22조의 10 제2항 제3호)

- 2023년 세법개정시 K-콘텐츠의 글로벌 경쟁력 제고를 위해 기본공제율이 종전보다 2~5% 상향됨
- 촬영 제작비용[197] 중 국내에서 지출한 비용이 80% 이상이고 일정 요건 충족시[198] 대기업과 중견기업은 10%, 중소기업은 15% 추가공제율을 적용받을 수 있음

〈표 55〉 영상콘텐츠 제작비용 세액공제율에 대한 2023년 개정세법 주요 내용

구분	기본공제			추가공제		최대 공제율
	종전	개정				
대기업	3%	5%	+	10%	=	15%
중견기업	7%	10%		10%		20%
중소기업	10%	15%		15%		30%

주: 2024.1.1.이후 발생하는 제작비용부터 개정된 공제율이 적용됨
자료: 기획재정부 보도자료, 「2023년 세법개정안 문답자료」, 2023.7.27. p.1.

▢ 정부는 2023년 세법개정시 영상콘텐츠 산업에 대한 민간 투자 지원을 위해 중소·중견기업의 문화산업전문회사 출자액 중 영상콘텐츠 제작에 사용된 금액에 대한 법인세 세액공제(3%)를 신설함[199]

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 2024년부터 시행되는 영상콘텐츠 제작비용 세액공제율 상향 조정과 문화산업전문회사 출자에 대한 법인세 세액공제는 K-콘텐츠의 글로벌 경쟁력 강화를 위해 지속적으로 논의되었던 사항의 일부가 반영되었다는 점에서 의의가 있음

- 한편, 다양한 콘텐츠 개발 활성화 측면에서 공제대상 확대의 필요성이 제기됨
  - 제21대 국회에 발의된 법안으로 '영상콘텐츠를 문화콘텐츠로 확대,[200] 교양 프로그램 포함,[201] 음악콘텐츠 또는 K팝 뮤직비디오 포함[202]' 등이 있음

197) 「조세특례제한법 시행규칙」 별표 8의 9 제2호 각 목(촬영 제작)에 해당하는 제작비용을 말함
198) 「조세특례제한법 시행령」 제22조의 10 제4항 제2호 각 목의 요건 중 3개 이상을 충족하여야 함
199) 「조세특례제한법」 제25조의 7
200) 이병훈의원 대표발의, 「조세특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 2123243), 2023.7.13., 이용의원 대표발의, 「조세특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 2121166), 2023.4.6., 황보승희의원 대표발의, 「조세특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 2121115), 2023.4.4.
201) 변재일의원 대표발의, 「조세특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 2124820), 2023.9.27., 윤두현의원 대표발

다. 향후 과제

▢ 영상콘텐츠 세액공제는 여타 업종과의 형평성을 고려하여야 하지만 사업자들의 영상콘텐츠 제작부담을 덜어줄 수 있다는 점에서 긍정적으로 보임

- 영상콘텐츠 세액공제는 영상콘텐츠에 한정하고 있는 바, 우선 해당 세액공제 도입이 영상콘텐츠 제작 규모·품질 등에 어떤 영향을 미쳤는지 점검할 필요가 있음

▢ 음악콘텐츠 등으로의 확대 여부는 콘텐츠 산업 내 형평성, 동태적 외부효과의 인정 가능성에 대한 판단 등을 기초로 결정해야 될 것으로 사료됨

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4573)

의, 「조세특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 2123375), 2023.7.20.

202) 박대출의원 대표발의, 「조세특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 2125226), 2023.10.31., 이헌승의원 대표발의, 「조세특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 2125467), 2023.11.16.

19 조세특례 예비타당성평가제도 개선

가. 현황

▢ 조세특례 예비타당성평가제도란 조세지출 신설 이전의 사전적 평가로서 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[203]

- 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·연구기관[204]에서 조세특례의 필요성 및 적시성, 기대효과, 예상되는 문제점 등 대통령령으로 정하는 내용에 대해 평가한 결과를 첨부하여야 함[205]

- 기존 조세특례의 내용을 변경하는 법률안을 제출하는 경우로서 기존 조세특례 금액에 추가되는 연간 조세특례 금액이 300억원 이상인 경우는 이 규정에 따른 예비타당성평가 대상에 포함함[206]
- 특례세율 변경과 적용대상 추가 등 기존 조세특례의 내용을 변경하는 법률안도 이 규정에 따른 조세특례를 신규로 도입하는 법률안으로 보지만, 조세특례의 적용기한을 단순히 연장하는 경우는 조세특례를 신규로 도입하는 법률안으로 보지 않음[207]

---

203) 국회예산정책처, 「2023 대한민국 조세」, 2022.4., p.565.

204) 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 제135조의2)

205) 「조세특례제한법」 제142조제5항 본문

206) 「조세특례제한법 시행령」 제135조제6항

207) 「조세특례제한법 시행령」 제135조제9항 단서

▢ 다만, 아래 사항에 대해서는 조세특례 예비타당성 평가대상에서 제외할 수 있음[208]

〈표 56〉 조세특례 예비타당성평가 면제사유

구분	내용
면제 대상	① 경제·사회적 상황에 대응하기 위하여 도입하려는 경우로서 국무회의의 심의를 거친 사항[209] 〈하위법령에서 구체화하고 있는 '경제·사회적 상황'에 해당하는 경우〉 - 경제성장률·고용률 등의 경기 지표가 하락하는 등 경제 전반에 상당한 위축이 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 - 특정 산업부문 또는 생산·고용·투자 등 특정 경제활동에 상당한 위축이 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 - 소득 격차 확대, 빈곤율 증가 등 주요 사회지표가 악화되었거나 악화될 우려가 있는 경우
	② 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사항
	③ 국제대회나 국가행사 등 지원 기간이 일시적이고 적용기한이 명확하며 사업의 추진을 위하여 시급히 도입할 필요가 있는 사항
	④ 조세특례 임의 심층평가(종합평가) 결과를 반영하여 기존 조세특례를 개선하려는 경우로서 기획재정부장관이 그 평가 내용에 조세특례의 필요성 및 적시성, 기대효과, 예상되는 문제점 등 대통령령으로 정하는 내용[210]이 포함된 것으로 인정하는 사항

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 2015년 조세특례 예비타당성평가제도가 도입된 이후 조세특례 예비타당성평가가 이루어진 항목은 16건인 반면, 면제된 항목은 약 2.7배인 43건에 이르고 있음

- 2015년 이후 예비타당성평가가 면제된 조세특례 규모는 14조 9,930억원으로, 이를 시행한 규모인 1조 1,458억원에 비해 약 13배 정도임

208) 「조세특례제한법」 제142조제5항 단서 및 각 호

209) 이하의 3가지 구체적 사항은 「조세특례 예비타당성평가 운용지침」(기획재정부 훈령 제482호) 제8조제1호 각 목에서 규정하고 있음

210) ① 조세특례의 필요성 및 적시성, 기대효과, 예상되는 문제점 및 지원방법 등 정책적 타당성 ② 고용·투자 등 경제 각 분야에 미치는 영향 ③ 가구·기업·지역 등 사회 각 분야의 소득재분배에 미치는 영향(「조세특례제한법 시행령」 제135조제8항 각 호)

〈표 57〉 조세특례 예비타당성평가 실시·면제 현황

구분	실시		면제	
	건수	규모	건수	규모
2015	3건	643억원	3건	2,683억원
2016	2건	1,267억원	4건	1,865억원
2017	2건	1,147억원	6건	1조 2,301억원
2018	1건	1,807억원	9건	4조 3,244억원
2019	2건	3,216억원	3건	6,360억원
2020	3건	1,622억원	2건	7,800억원
2021	1건	320억원	3건	1조 7,310억원
2022	1건	1,106억원	7건	1조 8,317억원
2023	1건	330억원	6건	4조 50억원
계	16건	1조 1,458억원	43건	14조 9,930억원

자료: 기획재정부

□ 2023년 조세특례 예비타당성평가가 면제된 항목은 아래와 같이 6건으로, 그 면제사유는 모두 “경제·사회적 상황에 대응하기 위하여 도입이 필요한 경우로서 국무회의의 심의를 거친 사항”(제1호)[211]임[212]

〈표 58〉 2023년 조세특례 예비타당성평가 면제 내용 및 사유

	조세특례 항목	내용	면제 사유
1	국가전략기술 세액공제율 상향	반도체 등 국가전략기술 시설투자에 대한 세액공제율 대폭 상향 (대·중견기업 7%p↑, 중소기업 9%p↑)	글로벌 기술패권 경쟁 가속화 대응 (조특법§142⑤1)
2	임시투자세액공제	’23년 1년간 한시적으로 일반 및 신성장·원천기술의 공제율 상향(일반 2%p↑, 신성장·원천 3~6%p↑), 투자 증가분에 대한 추가 세액공제율 10%로 상향	기업의 투자심리 악화에 따른 경기침체 대응 (조특법§142⑤1)
3	자녀장려금 대상 및 지급액 확대	자녀장려금 소득요건 완화(연간 4,000만원 → 연간 7,000만원), 최대지급액 인상 (80만원 → 100만원)	출산·양육 지원을 통해 저출산 심화에 대응 (조특법§142⑤1)

211) 「조세특례제한법」 제142조제5항제1호

212) 2021년 2월 「조세특례제한법 시행령」 개정을 통해 조세지출예산서에 조세특례 예비타당성평가 면제 내용 및 사유를 작성하도록 규정한 이후로 2021년 및 2022년 조세특례 예비타당성평가가 면제된 항목들도 모두 사유가 “경제·사회적 상황에 대응하기 위하여 도입이 필요한 경우로서 국무회의의 심의를 거친 사항”(제1호)임

	조세특례 항목	내용	면제 사유
4	전통시장 및 문화비 사용분 소득공제율 한시 상향	'23년 4월~12월 동안 전통시장 및 문화비 사용분 공제율 상향(10%p↑)	소상공인 지원 및 장기 소비위축 대응 (조특법§142⑤1)
5	고액기부 세액공제 한시 상향	'24년 말까지 3천만원 초과 기부금에 대해 세액공제율 10%p 상향	건전한 기부문화 조성으로 소득격차 확대 등 대응 (조특법§142⑤1)
6	개인택시용 간이과세자 공급 자동차에 대한 부가세 환급	개인택시사업자에 대한 면세 공급에서 과세로 전환 후 납부한 부가세 사후 환급	물가인상 우려 등 경제·사회적 상황 대응 (조특법§142⑤1)

자료: 대한민국정부, 「2024년도 조세지출예산서」, 2023. 9., p.33

▢ 매년 조세특례 예비타당성평가 면제건의 건수 및 그 규모가 실시건에 비하여 훨씬 더 많고, 2021년 이후로 조세지출예산서에 기재된 그 면제 사유도 전부 "경제·사회적 상황에 대응하기 위하여 도입이 필요한 경우"에 해당하는 등 당초 제도도입 취지에 부합하지 못하는 측면이 있음

다. 향후 과제

▢ 조세특례가 신설되는 경우에는 행정부가 가급적 예비타당성평가를 거치는 것이 제도의 도입취지에 부합한다고 볼 수 있다는 점에서 면제 사유의 적용을 최소화하기 위한 노력을 기울이는 것이 무엇보다 가장 중요하다고 볼 수 있음

▢ 또한, 행정부의 판단으로 예비타당성평가를 면제한 조세특례의 경우에도 국회가 필요하다고 판단하는 때에는 의결을 통해 조세특례 예비타당성평가를 요구할 수 있도록 하는 등[213] 제도의 실효성을 제고할 수 있는 구체적 방안도 고려해볼 수 있음

작성: 경제산업조사실 재정경제팀(☎ 6788-4574)

213) 참고로 「국가재정법」 제38조제4항에서는 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하도록 규정하고 있음

NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

Ⅱ



▸ 금융공정거래

1. 금융·보험 분야
2. 공정거래 분야

1. 금융·보험 분야

1 최근 대부시장 동향과 법정 최고금리 인상

가. 현황

▢ 법정 최고금리 규제는 대부계약 시 법령에서 정한 금리 상한을 초과하여 이자를 받을 수 없도록 하는 규제로 금융기관의 시장지배력 남용을 방지하고 대부업 시장에서 취약계층을 보호하기 위하여 도입된 제도임

▢ 법정 최고금리는 〈표 1〉과 같이 지속적으로 인하되어 왔음

- 정부는 2017년 8월 “100대 국정과제”에서 서민들의 이자 부담을 완화하기 위해 「대부업법」 및 「이자제한법」 상의 최고금리를 일원화하고 단계적으로 20%까지 인하하겠다고 발표하였고, 2021년 7월부터 최고금리가 20%로 인하되었음

〈표 1〉 법정 최고금리 주요 변천과정

(단위: %)

시행일	대부업법		이자제한법	
	법	시행령	법	시행령
2002.10.	70.0	66.0	-	-
2007. 6.	70.0	66.0	40.0	30.0
2011. 6.	50.0	39.0	40.0	30.0
2014. 7.	40.0	34.9	25.0	25.0
2018. 2.	27.9	24.0	25.0	24.0
2021. 7.	27.9	20.0	25.0	20.0

자료: 국가법령정보센터(https://www.law.go.kr/)

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 법정 최고금리 인하는 법정 최고금리 상한에 근접한 금리를 지불하던 가계의 대출금리가 인하되어 가처분 소득을 증가시키는 효과가 있으나, 상대적으로 고금리 대출을 취급하는 카드, 캐피털, 저축은행 등에서는 법정 최고금리를 인하함에 따라 더 이상 수익이 발생하지 않는 가계에 대한 대출공급 거부, 채무 불이행이 높은 가계에 공급하던 대출을 축소할 가능성이 높음[1)]

▢ 대부업체의 조달비용과 대손비용[2)]이 최근 급격히 증가하고 있는 상황에도 불구하고 대부업체가 받을 수 있는 대출금리 상한은 20%로 고정되어 대출을 할수록 수익성이 악화되는 역마진 우려가 발생하는 등 대부업체의 영업환경이 악화[3)]되고 있음

- 연 20%까지 법정 최고금리가 인하된 상태에서 2021년 하반기 이후 긴축 통화정책에 따른 기준금리 인상으로 대부업체의 조달금리가 상승하였고,
- 고금리 지속 및 경기침체 등으로 연체율이 증가함에 따라 대손비용이 증가함

〈표 2〉 대형 대부업체(25개사) 최근 연체율 현황

(단위: %)

'22.1월	'22.6월	'22.12월	'23.6월	'23.9월
7.2	7.6	9.4	12.3	13.4

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

- 신규대출액의 경우 본격적인 금리인상 초입기인 2022년 1월에는 약 3,846억 원이었으나 2023년 9월에는 834억 원으로 약 78% 감소하였고, 신규이용자 또한 약 31,000명에서 약 11,200명으로 감소하였음

1) 김미루, 「금리 인상기에 취약계층을 포용하기 위한 법정최고금리 운용방안」, KDI 한국개발연구원, 2022.7.26.
2) 기업이나 금융기관에서 발생하는 매출채권(외상매출금), 대여금(대출금), 받을어음 등의 수취채권을 거래처의 부도(채무자의 파산) 등의 이유로 회수불능이 되어 손해를 보게 되는 금액을 의미
3) 김강산, 「금리인상기, 대부업 시장 이대로 괜찮은가?: 법정 최고금리 규제를 중심으로」, 『이슈와 논점』, 국회입법조사처, 2023.12.4.

〈표 3〉 주요 대부업체(69개사) 신규대출액 및 신규이용자 현황

(단위: 억원, 명)

구분	'22.1월	'22.6월	'22.12월	'23.6월	'23.9월
신규대출액	3,846	3,724	780	876	834
신규이용자	31,065	26,993	10,058	11,412	11,253

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

- 제도권 금융을 이용하지 못할 경우 취약계층이 사금융을 이용할 경우가 많아지는 바, 금융감독원에 접수된 불법사금융 피해상담·신고 건수를 통해 간접적으로 추정해 보면 2019년 5,468건에서 2023년 13,751건으로 약 2.5배 가까이 증가하였음

〈표 4〉 금융감독원 불법사금융 피해신고센터 상담·신고 건수

(단위: 건)

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

자료: 금융감독원

다. 향후 과제

□ 법정 최고금리 인상 검토

- 대부업 시장기능을 정상화하기 위하여 법정 최고금리 인상 방안을 조속히 논의할 필요가 있음. 다만, 법정 최고금리 인상에 따른 대출금리의 연쇄적 인상으로 금리부담에 대한 부정적 효과를 종합적으로 고려할 필요가 있음

▢ 연동형 법정 최고금리제도에 대한 논의

- 시장상황에 대하여 유연한 대응 및 취약차주의 대출시장 배제 문제를 완화할 수 있도록 법정 최고금리를 시장금리 또는 기준금리에 연동시키는 연동형 최고금리 규제를 도입하는 방안을 검토할 수 있음

▢ 우수대부업자 기준 제도개선

- 우수대부업자 유지조건[4]에 약간 미달한 업체에 대해서 선정취소를 유예받을 수 있는 기회를 부여하는 등 저신용자 신용공급 목적에 맞게 개선이 필요함

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4584)

4) 저신용자 개인신용대출액이 비율요건(전체 대출잔액 60% 이상) 또는 잔액요건(직전반기 잔액의 80%, 선정시의 90%) 이상을 충족할 것

2 금융기관 내부통제 제도 현황과 개선

가. 현황

▢ 내부통제란 건전성, 소비자보호, 준법경영 등을 위해 금융회사가 고안하여 모든 임직원에 의해 준수되는 일련의 통제과정이고, 내부통제 규율이란 금융회사로 하여금 효과적인 내부통제체제를 갖추도록 유도하는 법적 규율을 말함[5)]

▢ 내부통제 관련 현행법령은 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」 및 동법 시행령 등이 있음

- 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」(이하 "금융사지배구조법") 제24조제1항은 "금융회사는 법령을 준수하고, 경영을 건전하게 하며, 주주 및 이해관계자 등을 보호하기 위하여 금융회사의 임직원이 직무를 수행할 때 준수하여야 할 기준 및 절차(이하 '내부통제기준'이라 한다)를 마련하여야 한다"고 규정함
- 금융사지배구조법 시행령 제19조에 보다 구체적으로 내부통제기준에 포함될 내용을 명시하고 있고, 「금융회사 지배구조 감독규정」에서는 내부통제기준에 금융회사의 가능한 모든 업무에 대해 업무 절차 및 해당 업무 시 준수 내용을 포함하도록 규율함

▢ 주요국의 내부통제와 비교[6)] 시 내부통제의 정의는 유사하나 내부통제기준의 마련 범위 및 의무위반 시 금전적·인적 제재수준은 다소 차이가 있음

- 내부통제의 정의
  - COSO[7)] 프레임워크를 벤치마크하여 법규 준수, 재무보고의 신뢰성 제고, 업무 효율성 향상 등을 목표로 임직원이 준수해야 할 일련의 절차 등으로 내부통제를 정의한다는 점에서 주요국과 차이가 크지 않음

---

5) 자본시장연구원 주최 「바람직한 내부통제제도 개선방향」 세미나 중 변제호, "금융회사 내부통제제도 개선방향", 2022.12.20.

6) 이효섭, 「금융회사 내부통제 제도 현황 및 개선 방향」, 금융리스크리뷰, 제19권제2호, 2022년 여름, 예금보험공사

7) COSO(Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission) 1985년 미국에서 효과적인 내부통제 체계를 확립하기 위해 AICPA(미국공인회계사협회), AAA(미국회계협회), FEI(국제재무경영인협회), IIA(내부감사인협회), IMA(관리회계사협회) 5개의 민간 단체가 공동 설립한 조직[출처:네이버 시사경제용어사전]

- 내부통제기준 마련 범위
  - 미국, 영국 등은 금융회사로 하여금 합리적 내부통제 구축 의무를 부여하는 등 금융회사가 감당할 수 있는 예산 범위 내에서 합리적 내부통제 구축 의무를 강조한 반면, 한국은 「금융회사 지배구조 감독 규정」에서 금융회사의 가능한 모든 업무활동을 포괄하도록 규율하고 있어 다소 높은 수준을 요구하는 것으로 평가됨
- 내부통제기준 마련 의무위반 시 제재 수준
  - 금전적 제재 측면에서 미국과 영국은 금융회사가 내부통제 구축 의무를 위반할 경우 매우 높은 수준의 민사 제재금을 부과받을 수 있으나, 한국은 1억원 이하의 과태료를 부과받게 되어 상대적으로 낮은 수준임
  - 인적 제재 측면에서 미국, 영국 등은 경영진의 감독자 소홀 범위 및 역할과 책임 등을 사전에 명시하여 임직원의 위법 행위에 따라 중간관리자 또는 CEO 전단계의 임원까지만 제재를 부과할 수 있는 반면, 한국은 CEO에게 해임권고, 직무정지 등 높은 수준의 제재를 부과할 수 있음
- 내부통제 제도를 제재의 경감 수단으로 활용
  - 미국, 영국에서 금전제재의 경감 수단을 금융회사에 제공하였고, 한국도 최근 금융사지배구조법 제35조의2[8]를 신설하여 감면 수단을 도입하여 반영함

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 최근 국회를 통과('23.12.8.)한 금융사지배구조법은 근본적인 금융권의 내부통제 행태 변화를 유도하고자 실제로 업무를 관장하는 임원들의 관련 업무에 대한 내부통제 책임을 명확히 규정하였고, 주요내용은 다음과 같음

8) 제35조의2(내부통제등 관리의무 위반에 대한 제재 등) ① 금융위원회는 임원이 제30조의2를 위반하거나 대표이사등이 제30조의4를 위반하는 경우에는 제35조에 따른 조치(같은 조 제5항에 따른 조치는 제외한다)를 할 수 있다.
② 금융위원회는 제1항에 따라 조치를 하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여 제재조치를 감경하거나 면제할 수 있다.
1. 임직원의 법령 또는 내부통제기준등 위반행위의 발생 경위, 정도와 그 결과
2. 제1호에 따른 위반행위의 발생을 방지하기 위하여 상당한 주의를 다하여 제30조의2 또는 제30조의4에 따른 관리의무를 수행하였는지 여부
③ (생 략)

- 책무구조도[9] 도입으로 임원 개개인이 책임져야 하는 내부통제 대상 업무의 범위와 내용을 사전에 명확화함
- 책무구조도에 기재된 임원은 자신의 소관 업무에 대하여 내부통제기준의 적정성, 임직원의 기준 준수여부 및 기준의 작동여부 등을 상시 점검하는 내부통제 관리의무를 이행하여야 함
- 이사회의 내부통제 및 위험관리에 관한 심의·의결사항 추가, 이사회 내 소위원회로 내부통제위원회 신설 등 내부통제에 대한 이사회의 책임을 구체화함
- 관리조치 미실행 등 내부통제 관리의무를 위반한 임원에 대해서는 기존 내부통제기준 마련 위반과 동일하게 신분제재를 부과하도록 함. 다만, 결과책임이 되지 않도록 평소에 상당한 주의를 다하여 내부통제 관리의무를 충실히 이행한 임원은 금융사고가 발생하더라도 책임을 감경 또는 면제받을 수 있게 함

다. 향후 과제

▢ 책무구조도 가이드라인 마련 등 실효성 있는 집행관리가 요구됨

- 금융회사의 규모, 서비스 유형 등을 고려한 합리적 수준에서 금융회사가 준수할 책무구조도 가이드라인 등을 마련하고 이를 준수할 수 있도록 지속적인 관리·홍보 등이 필요함

▢ 그 밖에도 내부통제 실효성 확보를 위한 추가적인 논의도 이루어질 것으로 예상됨

- 내부통제기준 위반 시 현행 1억원 이하 과태료 부과금액 인상에 대한 논의가 필요함
- 인적제재 대상의 범위와 인적제재에서 금전제재 변환에 대한 논의가 필요함
- 내부통제 관리의무를 잘 준수할 수 있도록 유인책을 제공하는 방안에 대한 논의가 필요함

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4584)

9) 금융사지배구조법 제30조의3, 책무구조도는 금융회사 각 임원이 담당하는 직책별로 책무를 배분한 내역을 기재한 문서로, 임원에게 책무구조도에 기재된 업무분야별 책무에 대하여 책임을 부여함

3 금융분야 마이데이터사업 현황과 향후 과제

가. 현황

▢ 데이터 주도 경제의 흐름에 맞춰 개인의 정보주권을 강화하고 혁신적인 데이터산업 생태계 조성을 위해 금융분야에 마이데이터[10]를 도입함[11]

- 빅데이터 등 디지털 기술의 발전으로 데이터산업[12]이 성장하면서, 개인데이터 관리와 활용 권한을 정보 주체인 개인에게 보장할 필요성이 대두됨
- 2020년 2월 데이터 3법 개정을 통해 개인정보의 자기결정권 및 전송요구권을 규정하고 금융분야 마이데이터 서비스를 위한 '본인신용정보관리업'을 도입하였음
  - 데이터 3법(약칭 개인정보보호법, 정보통신망법, 신용정보법)에 데이터 이용 활성화 및 안전한 데이터 이용을 위한 사회적 규범 정립을 위해 개정하였음
  - 마이데이터를 통해 은행·카드 등에 흩어져있는 개인신용정보[13]를 한 번에 파악하여 쉽게 관리하고, 자신에게 특화된 금융서비스를 합리적으로 이용할 수 있음
  - 마이데이터 사업자는 소비자가 선호하는 금융상품의 파악 및 제공을 통해 경쟁력 확보에 활용함

▢ 금융분야 마이데이터 사업은 2022년 1월부터 전면적으로 시행되어 사업자, 가입자, 접속자 수 증가 등 서비스가 확대되고 있음

- 사업자 본허가 건수는 2022년 1월 33개사에서 2023년 12월 기준 69개사로 약 2배 수준으로 증가하였음
  - 은행·저축은행·상호금융 등 금융업권 13개사, 핀테크 업계 24개사, 여신전문업·금융투자업 각각 10개사, 보험업 3개사 등 69개사가 본허가를 받음

10) 마이데이터(MyData)는 본인정보에 대한 개인의 권리를 보장하면서 정보주체인 개인의 동의에 따라 본인데이터(마이데이터)를 개방·활용하는 것을 의미(배재권, 「마이데이터(MyData) 산업 활성화를 위한 법적, 제도적 요인에 관한 연구」, 로고스경영연구 제19권제1호, 한국로고스경영학회, 2021.03.)

11) 정환수, 「마이데이터 서비스의 국내 현황」, Weekly KDB Report. KDB미래전략연구소, 2022.4.4.

12) 데이터의 생산, 수집, 처리, 분석 등을 통해 가치를 창출하는 상품과 서비스를 생산·제공하는 산업

13) 거래 상대방의 신용도 판단에 필요한 정보로서 개인에 관한 정보(연락처, 금융거래 기록 등)

- 가입자 수는 1,400만명에서 1억 1,032만명으로 약 7.8배 증가하였고, API[14] 일평균 전송건수도 2.74억 건에서 10.47억 건으로 3.8배 증가하였음

〈표 5〉 마이데이터 사업자 및 가입자 등 현황

(단위: 개, 만명, 억건)

구분	'22.1월	'22.12월	'23.12월
사업자	33	60	69
가입자	1,400	6,646	11,032
API 일평균 전송	2.74	5.99	10.47

자료: 금융위원회

▢ 마이데이터 정보제공 범위도 개인연금, 퇴직연금, 예금, 대출 투자상품, 카드, 보험 등 기존 492개 항목에서 2022년 12월부터 공적연금 및 건강보험 납부내역 등 720개로 확대[15]됨

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 개인정보유출 및 프라이버시 침해 방지를 위하여 보안시스템 강화 및 데이터 결합제도의 정비가 필요[16]함

- 개인정보가 한 곳에 집중됨에 따른 해킹, 서비스 방해 등 개인정보유출 사고를 예방하기 위한 보안시스템 강화 문제가 제기됨
- 개인데이터가 결합됨에 따른 프라이버시 침해 문제가 우려됨
- 이를 최소화하고자 금융위원회는 데이터 전문기관의 데이터결합, 가명처리 관련 컨설팅 업무를 수행할 수 있도록 하고, 데이터 결합 신청시 필요한 서류도 표준화하는 등 데이터 결합 관련 제도를 정비할 계획임

▢ 가격차별의 수단으로 사용될 가능성[17]이 제기됨

14) 서로 다른 프로그램의 기능이나 데이터를 상호 이용할 수 있도록 미리 정한 통신규칙으로, 현재 표준화된 API 중계센터(오픈뱅킹센터)는 금융결제원임

15) 금융위원회, "「내 손안의 금융 비서」가 보다 똑똑해집니다." 보도자료, 2022.10.20.

16) 배재권, 「마이데이터(MyData) 산업 활성화를 위한 법적, 제도적 요인에 관한 연구」, 로고스경영연구 제19권제1호, 한국로고스경영학회, 2021.03.

- 정보공유를 승낙한 주체(높은 신용도)에 대해서는 제공한 정보를 바탕으로 가격을 차별화하고, 반면 공유하지 않은 주체(낮은 신용도)에 대해서는 비참여에 대한 패널티로 높은 가격 책정이 우려됨

▢ 정보전송비용에 대한 합리적인 과금체계를 마련[18]하여 정보전송에 필요한 시스템 구축·운영비를 바탕으로 한 적정원가 등을 고려한 비용산정이 필요함

- 2024년부터 과금 시행으로 인하여 마이데이터 사업자의 수익성이 악화될 경우 시장 퇴출 가능성도 우려됨

다. 향후 과제

▢ 보안기준 강화와 개인신용정보 유출 및 오남용 방지를 위한 제도적 논의가 필요함

- 마이데이터 사업자 허가요건에 보안기준을 강화할 필요가 있음
- 해킹 등 침해사고 방지를 위한 메뉴얼 마련 및 훈련을 강화할 필요가 있음
- 개인신용정보 유출 등 관련 내부통제 및 이해관계자 책임 강화 등 논의가 필요함

▢ 가격차별화 방지를 위한 관리감독 필요함

- 상품추천 과정에서 신용도 등을 고려한 유형별로 불합리하게 가격을 차별하지 않도록 관리·감독을 강화할 필요가 있음

▢ 마이데이터 사업자가 지불가능한 수준으로 과금체계를 정립[19]하되, 향후 운영과정에서 과금 도입에 따른 비용의 산정기준에 관한 사례를 유형화할 필요가 있겠음

- 시스템 구축비·운영비 등을 바탕으로 한 적정원가를 표준화하고, 개별 마이데이터 사업자의 특성 및 단계 등 유형화하며, 비용산정 당시 예측하지 못한 사유가 발생한 경우 사례화 등이 필요함

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4584)

17) 백연주, 「금융 마이데이터의 현황과 향후 과제」, 금융브리프 32권 09호, 한국금융연구원, 2023.5.12.
18) 금융위원회, “지속가능한 마이데이터 기반 마련을 위한 합리적 과금체계 구축” 보도자료, 2023.12.7.
19) 백연주(주 17)

4 금융규제 샌드박스의 운영

가. 현황

□ 금융규제 샌드박스[20]는 현행 규제를 한시적으로 유예하여 혁신사업의 안전성과 유효성을 금융시장에서 검증할 수 있게 해주는 제도[21]임

□ 2019년 4월 「금융혁신지원 특별법」(이하 "금융혁신법") 제정[22]으로 도입되었음

〈표 6〉 금융규제 샌드박스 주요 특징[23]

구분	주요 내용
정의	혁신금융서비스란 기존 금융서비스의 제공 내용·방식·형태 등과 차별성이 인정되는 금융업 또는 이와 관련된 업무를 수행하는 과정에서 제공되는 서비스를 말함
신청요건	혁신금융서비스에 적용되는 기준·요건 등이 금융관련법령에 없거나 관련 규정을 혁신금융서비스에 적용하는 것이 적합하지 아니한 경우 혁신금융서비스의 허용 여부가 불명확하거나 혁신금융서비스를 영위할 수 있는 근거가 되는 금융관련법령이 없는 경우
규제적용 특례	혁신금융사업자가 지정기간 내에 영위하는 혁신금융서비스에 대해서는 사업 또는 사업자의 인허가·등록·신고, 사업자의 지배구조·업무범위·건전성·영업행위 및 사업자에 대한 감독·검사와 관련이 있는 금융관련법령의 규정 중 특례가 인정되는 규정은 적용하지 아니함
규제개선 요청	혁신금융사업자는 금융관련법령 중 적용이 배제되는 규정 등 특례가 인정되는 규제의 개선을 요청
유효기간	금융위원회는 2년의 범위 내에서 혁신금융서비스를 지정할 수 있으며, 2년 이내로 1회 연장이 가능, 규제개선 결정시 특례기간 최대 1년 6개월 연장
소비자보호	혁신금융사업자는 손해배상책임의 이행을 위하여 책임보험에 가입하여야 하며, 책임보험에 가입할 수 없는 경우에는 별도의 배상방안을 마련하여야 함

20) 규제샌드박스란 아이들이 안전하게 마음껏 뛰어놀 수 있는 모래놀이터에서 유래한 것으로 혁신성이 인정되는 서비스에 대해 일정기간 동안 기존규제를 면제하거나 유예하여 기업들이 마음껏 뛰어놀 수 있도록 지원하는 제도로 ICT융합, 산업융합, 규제자유특구, 모빌리티, 스마트도시, 혁신금융 등이 있음.

21) 금융위원회, "지정대리인·위탁테스트 우수 사례집", 2024.3.15.

22) 금융산업의 경우 규제수준이 높고 엄격하여 혁신금융서비스 출현에 어려운 점이 있어 영국, 호주 등 금융선진국이 운영 중인 샌드박스제도를 금융분야에 도입하게 된 것임

23) 구자현 외 10인, "금융규제 샌드박스 시행 성과와 향후 과제", KDI 한국개발연구원, 2020.5., p.9, 참고하여 재구성함

▢ 혁신금융서비스 지정 운영현황을 보면, 2023년 말 기준 총 293건 중 171건이 시장에 출시되었고, 2023년에는 56건이 신규 지정되었으며 15건이 출시[24]됨

〈표 7〉 연도별 혁신금융서비스 지정·출시 현황

(단위: 건)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	합계
지정	77	58	50	52	56	293
출시	24	47	39	46	15	171

자료: 금융위원회

▢ 지정대리인, 위탁테스트 등의 제도를 운영하고 있음

- 금융회사가 혁신금융사업자(지정대리인)에게 금융회사의 본질적 업무(예금 수입, 대출 심사, 보험 인수 심사 등)를 위탁하고 혁신적 금융서비스를 시범 운영[25]함
- 혁신금융사업자가 개발하였으나 직접 테스트하기 어려운 금융서비스를 금융회사에 위탁하여 해당 서비스를 시범 운영해 보는 위탁테스트를 운영[26]함
- 규제 불확실성에 직면한 금융서비스 사업자에게 해당 서비스와 관련 법령의 적용 여부를 신속하게 확인해 주는 규제 신속 확인제도를 운영[27]함

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 제21대 국회에서 규제샌드박스와 관련하여 규제특례 적용대상의 확대, 특허침해 시 제재방법 등을 내용으로 하는 「금융혁신법 일부개정법률안」이 발의됨

24) 국회 정무위원회, 「금융혁신지원 특별법 일부개정법률안 검토보고(장동혁의원 대표발의, 의안번호 제2125915호), 2024.2., p.6.

25) 금융혁신법 제25조, 2018년 시행 이후 총 37건 지정(금융위원회, "「지정대리인·위탁테스트 우수사례집」 발간", 보도자료, 2024.3.15.)

26) 「혁신금융심사위원회 운영 등에 관한 규정」 제32조, 2017년 시행 이후 30건 선정(금융위원회, "「지정대리인·위탁테스트 우수사례집」 발간", 보도자료, 2024.3.15.)

27) 금융혁신법 제24조, 한국핀테크지원센터, "금융규제 샌드박스 제도 소개", 2023.9.6., p.6.

〈표 8〉 제21대「금융혁신법 일부개정법률안」 발의 현황

발의자(의안번호)	주요내용	비고
강훈식(2101275)	창업 기반시설 입주기업에 대한 혁신금융서비스 지정 간주	
김병욱(2104717)	법령 정비요청 근거 마련 및 특례기간 자동 연장	수정의결[28]
구자근(2116400)	금융회사등 범위에 중소벤처기업진흥공단을 포함	
정 부(2123217)	포상 수여 및 포상금 지급 근거 신설	
장동혁(2125915)	특허침해 시 혁심금융서비스 지정 신청금지 및 지정취소	
송석준(2126282)	법령정비 착수에 따른 만료기간 연장 및 위원장 권한대행 신설	

▢ 그 밖에도 신청자격 확대, 지원기간, 취득된 정보와 지식 이전 관련 논의[29]가 있음

- 폐쇄형 신청방식은 금융부분에서 충분한 지식을 갖춘 전문적인 이해관계자로 구성될 가능성이 많지만, 개방형 신청방식은 잠재적 아이디어 또는 혁신금융사업자를 처음부터 배제하는 것을 예방할 수 있음
- 현행 2년의 범위에서 지정, 1회에 한하여 2년 이내 연장이 가능한데, 상품이나 서비스모델을 빠르게 시장에 출시될 수 있도록 지원하는 방안 등도 제기됨
- 의무적 이전의 경우 취득한 지식이 공유됨으로써 사회에 유용한 정보를 제공하고, 혁신금융사업자가 공유되지 않은 지식을 통해서 부적절하게 경쟁우위를 확보하지 않도록 할 수 있는 반면, 자발적 이전은 혁신금융사업자가 지식 공유를 배제하거나 공유에 따른 보상을 받는 방법에 대한 논의[30]가 필요함

다. 향후 과제

▢ 신청자격 확대, 단기 프로젝트 허용, 지식의 이전 규정 신설 등 제도개선이 필요한 분야에 대한 향후 논의가 있을 것으로 보임

---

28) 혁신금융사업자가 금융위원회 및 관련 행정기관의 장에게 규제의 개선을 요청할 수 있도록 하고, 혁신금융심사위원회의 심사를 거쳐 금융관련법령의 정비가 필요하다고 인정되는 경우에는 법령의 정비에 착수하도록 하며, 금융관련법령의 정비 착수에 따라 중단되는 혁신금융사업자의 지정기간 만료는 최대 1년 6개월을 초과할 수 없도록 하고, 별표의 오류를 수정하며, 법 적용 대상을 명확하게 하기 위하여 부칙에 적용례를 추가함

29) 김원순, "「금융혁신지원 특별법」 상 금융규제샌드박스 제도에 대한 소고", 홍익법학 제22권제2호, 법학연구소, 2021.6.

30) 신상우, "금융규제샌드박스 제도에 관한 고찰", EU연구 2023년 제67호, EU연구, 2023.8.

- 혁신 기술과 아이디어를 가진 개인과 단체를 배제하지 않는 방안, 빠른 상품화 등을 고려한 6개월 단기 프로젝트를 지원하는 방안 등도 추가적인 논의 필요함
- 취득된 정보와 지식의 이전에 관한 규정을 신설하거나 지식의 종류와 유형을 구체적으로 명시화하는 방안도 고려될 수 있겠음

▢ 기존 출시 서비스의 운용성과에 대한 엄밀한 평가가 필요할 것으로 보임

- 기본적으로 혁신금융 관련 사항을 적기 포착하여 논쟁소지를 최소화할 수 있도록 기존 금융법령 내 적극적으로 포섭하는 노력이 필요해 보임

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4584)

5 워크아웃 제도의 현황 및 향후 과제

가. 현황

▢ 워크아웃은 재무적 부실 상태에 있으나 경제적으로 희생 가능성이 높은 기업에 대해 채권금융기관과 해당기업이 자율적으로 재무 및 사업구조를 조정함으로써 기업회생과 채권회수를 촉진하는 과정을 말함[31)]

▢ 1997년 외환위기 이후 기업들의 연쇄 도산으로 금융기관의 부실사태를 대응하기 위하여 IMF의 권고에 따라 워크아웃 제도를 도입하였고, 2001년에 「기업구조조정촉진법」(이하 "기촉법")이 제정됨

- 최초 한시법[32)]으로 제정된 이후 개선 사항을 지속 보완하였음
  - 워크아웃 신청 주체 변경(주채권은행 → 기업, 2011년)
  - 채권행사유예 요청 주체 변경(금융감독원장 → 주채권은행, 2016년)
  - 중소기업에 대한 특례조항 마련(2018년)
- 현재 2023년 12월부터 3년간 한시법으로 기촉법을 제정하여 시행 중임

▢ 기촉법상 구조조정 제도[33)]

- 은행권은 신용공여기업을 대상으로 신용위험평가를 통해 부실징후기업을 선정함
  - '22년 12월 이후 신용공여 50억원 이상 기업과 30억원 이상 중 위험산업에 속한 기업이 원칙이나, 기업 요청시 10억원 이상도 신용위험평가 실시함
  - 주채권은행이 외부로부터 추가적인 자금유입 없이는 정상적인 채무이행이 어려운 상태에 있다고 판단한 기업으로서 신용위험평가 결과 C·D등급 기업을 부실징후기업이라 함

31) 금융감독원, 「워크아웃 5년 -추진실적을 중심으로-」, 서울:(주)가하커뮤니케이션, 2003.

32) 과거 기한 만료로 법률이 폐지되고 4차례 실효된 기간이 있었으나, 「기업구조조정촉진법」 부재시 자율협약 실패 등 필요성이 인정되어 모두 재입법(2023.10월 일몰됨)[금융위원회, "기업구조조정촉진법 설명자료", 2023.11.]

33) 금융위원회, 「기업구조조정촉진법 설명자료」, 2023.11.

– 상환유예 등 유동성 지원조치에 따라 코로나 이후 부실징후기업('20~'23년, 평균 183개)은 이전 3년('17~'19년, 평균 200개) 대비 9.1% 감소함

〈표 9〉 연도별 부실징후기업

(단위: 개)

구 분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
부실징후기업	199	190	210	157	160	185	231
C등급	74	53	59	66	79	84	118
D등급	125	137	151	91	81	101	113
대 기 업	25	10	9	4	3	2	9
C등급	13	5	3	2	3	2	7
D등급	12	5	6	2	-	-	2
중소기업	174	180	201	153	157	183	222
C등급	61	48	56	64	76	82	111
D등급	113	132	145	89	81	101	111

자료: 금융위원회

- 부실징후기업이 주채권은행에 공동관리절차(워크아웃) 신청시 금융채권자 75% 이상의 찬성으로 워크아웃 절차가 개시됨
  – 코로나 지원조치 등으로 인해 신청건수는 감소세[34]이나, '23년말 기준 30개 사가 워크아웃 절차를 진행 중임
  – 제5차 기촉법 제정('16.3월)시 적용 대상기업 범위가 확대되면서 중소기업의 워크아웃 활용이 크게 증가함

〈표 10〉 연도별 기촉법상 워크아웃 현황

(단위: 개, 억원)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
전체	59	66	60	44	40	35	30
대기업	24	21	16	11	7	6	7
중소기업	35	45	44	33	33	29	23
채권 잔액	116,527	102,128	82,686	33,130	24,426	15,370	18,641

주: 중소기업은 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업을 의미
자료: 금융위원회

34) 신청 건수: 2018년 25건, 2019년 20건, 2020년 8건, 2021년 8건, 2022년 3건

▢ 최근 10년간('12~'21년) 기업은행의 워크아웃 기업 대상 실증분석 결과 워크아웃 성공률(졸업/신청)은 약 34.1%[35]임

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 최근 일몰된 기촉법을 재입법하는 과정에서 위헌성, 제도운영, 상설화 여부 등에 대하여 법원행정처와 금융위원회 등 관계기관별 입장차이가 있었음

〈표 11〉 법원행정처와 금융위원회 입장차이

구분		법원행정처	금융위원회
위헌성 측면	공정성·중립성 저해	채무기업보다 금융채권자의 권한을 우선하므로 구조조정 절차에서 배제 우려됨	워크아웃은 채무자의 신청으로 개시되고, 불리하면 회생절차로 전환 가능
	재산권 침해	신규 신용공여시 신용공여를 원치 않는 채권자도 손실부담이 우려됨	신용공여를 원치 않는 채권자는 반대매수청구를 통해 이탈이 가능
	평등권 침해	금융채권자만 적용대상이고 상거래 채권자는 제외되는 문제가 있음	상거래 채권자의 경우 워크아웃에 따른 불이익이 없음
관치금융 수단		워크아웃 과정에서 금융당국의 의사가 반영되어 구조조정 자율성을 침해할 우려가 있음	채권단이 기촉법에 따라 자체적으로 주도하는 절차로 금융당국의 개입 요소를 제거함

자료: 금융위원회, "기업구조조정촉진법 설명자료" 재구성

다. 향후 과제

▢ 고금리 장기화로 부실기업 증가에 따라 워크아웃 활용이 증가할 전망이므로 회생가능 기업들을 대상으로 효율적인 워크아웃 추진이 필요함

- 회생가능성이 높은 기업을 발굴하여 워크아웃을 효율적으로 추진할 수 있도록 제도개선 방안 마련이 필요함
- 워크아웃 실패에 따른 이해관계자(예: 채권금융기관 직원)의 인사상 불이익으로 연결되지 않도록 제도개선 추진이 필요함

35) 회생절차(12.1%)대비 월등히 높음. 회생절차 신청시 수주·수출산업은 거래 중지, 입찰자격 제한, 협력업체 도산 등 효과가 있어 워크아웃은 회생절차 등으로 대체하기 어려운 역할을 하고 있음(금융위원회, "기업구조조정촉진법 설명자료", 2023.11.)

▢ 제21대 국회에서 기촉법이 3년 한시법으로 재입법됨에 따라 제22대 국회에서도 일몰 시점에 앞서 기촉법 연장 및 상설 여부 논의가 있을 것으로 예상됨

- 기촉법 연장 및 상설 실익에 대하여 글로벌 경향, 기관별 수행역량, 과거실적에 대한 심층분석 등을 토대로 종합적으로 검토할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4584)

6 금융소비자 보호 강화

가. 현황

▢ 금융소비자 보호 강화를 위해 「금융소비자 보호에 관한 법률」(이하 “금융소비자보호법”)이 2020년 3월 24일 제정되어 2021년 3월 25일부터 시행되고 있음

- 금융소비자보호법은 개별 금융 관련 법에 산재되어 있던 금융소비자 관련 규제를 단일 기본법에 통합하였다는 데 의의가 있고,[36] 가장 큰 특징은 금융업권별 규제체계에서 기능별 규제체계로의 전환을 들 수 있음[37]

▢ 금융소비자보호법의 주요 내용은 다음과 같음

〈표 12〉 금융소비자보호법 주요 내용 12가지

금융소비자	금융회사	금융당국
① 청약철회권 ② 위법계약해지권 ③ 소액분쟁 시 금융회사의 분쟁조정 이탈 금지 ④ 분쟁조정 중 소 제기 시 법원의 소송 중지 ⑤ 분쟁 소송 시 소비자의 금융회사에 대한 자료요구 ⑥ 손해배상 입증책임 전환	⑦ 6대판매규제 원칙적으로 모든 금융상품에 적용 ⑧ 소비자보호 내부 통제기준 마련 의무, 관리책임 부과 ⑨ 징벌적 과징금 & 과태료 부과	⑩ 대출모집인 등록 ⑪ 판매제한명령 ⑫ 금융교육 강화

자료: 금융위원회 카드뉴스, 2020.3.

36) 기존 「은행법」, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」, 「보험업법」, 「상호저축은행법」, 「여신전문금융업법」 등에서 규율하던 판매 행위와 관련된 규정을 삭제하고, 금융상품 판매 행위와 금융소비자 보호에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 없으면 금융소비자보호법의 규정이 적용되도록 함 (이지윤, 「금융소비자보호에 관한 법률 제정과 금융권 과제」, KB금융지주경영연구소, 2021.1., p.4)

37) 1990년대 이후 금융거래가 증가하고 금융상품의 구조가 복잡해지면서 금융상품 간의 경계가 모호해지고 서로 다른 업권의 금융회사 간에 유사 금융상품을 두고 경쟁하는 현상이 확산됨. 이에 따라 업권별 규제체계로는 규제공백이 발생하게 되어 금융소비자보호법은 이에 대한 대응으로 금융소비자의 입장에서 금융상품과 판매행위를 그 속성에 따라 재분류, 체계화하여 동일기능에 동일규제가 이루어지도록 함 (손영화, 「금융소비자보호법에 대한 입법평가」, 『경제법연구 제19권 제3호』, 한국경제법학회, 2020.12., p.42)

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 금융소비자 보호에 관한 사항은 금융회사에는 규제로 작용하여 제도개선 시 금융소비자 편익 제고와 이로 인한 금융회사의 부담 증대가 주요 쟁점이 되고 있음

▢ 금융소비자보호법의 보완입법을 위해 제21대국회에서는 36건의 개정안(2024.5.15. 기준)이 발의되었고, 그 중 2건이 처리되었음

- 방문판매 및 전화권유판매방식으로 금융상품을 계약하는 금융소비자 보호에 관한 사항을 규정한 김희곤의원 대표발의안(의안번호 제2113327호)이 의결되었음
- 분할 상환하는 대출금의 일부 상환이 지연된 경우 대출상환 지연손해금을 연체부분으로 제한하는 등의 내용을 규정한 박홍근의원 대표발의안(의안번호 제2118178호)이 2024년 1월 16일에 제정된 「개인금융채권의 관리 및 개인금융채무자의 보호에 관한 법률」에 반영되어 대안반영폐기되었음

▢ 제21대국회에서 발의된 개정안을 통해 금융소비자보호법 보완을 위한 주요 논의과제를 살펴보면 다음과 같음

〈표 13〉 제21대국회 금융소비자보호법 주요 논의사항

논의사항	관련 법안
징벌적 손해배상제도[38] 도입	전재수의원 대표발의안(의안번호 제2101829호) 민병덕의원 대표발의안(의안번호 제2103512호)
손해액 추정제도[39] 도입	전재수의원 대표발의안(의안번호 제2101829호) 민병덕의원 대표발의안(의안번호 제2103512호)
금융회사의 고위험금융상품 판매 시 의무 강화	박덕흠의원 대표발의안(의안번호 제2102816호) 윤재옥의원 대표발의안(의안번호 제2106739호)
분쟁조정기구 조정안의 재판상 화해 효력 부여	이용우의원 대표발의안(의안번호 제2102904호) 이정문의원 대표발의안(의안번호 제2114898호)
분쟁조정위원회의 전문성 및 독립성 강화	김병욱의원 대표발의안(의안번호 제2108531호)
금융분쟁조정중재원의 설립	이정문의원 대표발의안(의안번호 제2114898호)
집단소송제 도입	민병덕의원 대표발의안(의안번호 제2103512호)

38) 징벌적 손해배상제도는 불법행위를 한 기업이 불법행위를 통해 이익을 얻은 경우 손해액보다 훨씬 더 큰 금액을 소비자에게 배상하도록 하는 것임

39) 설명의무를 위반하여 투자권유를 해 손해가 발생한 경우 투자액과 회수액의 차이를 손해액으로 추정하는 방식임

논의사항	관련 법안
입증책임 전환 확대	이용우의원 대표발의안(의안번호 제2105139호)
금융교육 강화	윤창현의원 대표발의안(의안번호 제2109136호)
금융취약계층(고령자, 장애인)의 금융생활 지원 및 금융피해 방지	이상현의원 대표발의안(의안번호 제2115528호) 최형두의원 대표발의안(의안번호 제2116081호) 임종성의원 대표발의안(의안번호 제2116438호) 박재호의원 대표발의안(의안번호 제2120428호) 양정숙의원 대표발의안(의안번호 제2123613호)
법 적용대상을 상호금융권으로 확대	김병욱의원 대표발의안(의안번호 제2116173호) 윤창현의원 대표발의안(의안번호 제2120443호) 박덕흠의원 대표발의안(의안번호 제2121468호)

다. 향후 과제

▢ 제22대국회에서도 금융소비자 보호를 위한 다양한 방안이 논의될 것으로 예상되는데, 금융소비자의 편익 제고 등 규제 도입으로 인한 긍정적 효과와 금융회사의 비용 부담 증대 등 부작용에 대한 면밀한 분석을 통해 제도개선이 이루어져야 할 것임

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4585)

7 예금자보호 한도의 차등 상향[40]

가. 현황

▢ 우리나라는 「예금자보호법」에 따라 예금보험공사가 금융회사로부터 보험료를 받아 기금을 적립하고, 만약 금융회사가 영업정지나 파산 등으로 고객의 예금을 지급하지 못하게 될 경우 대신 지급할 수 있도록 예금보험제도를 운영하고 있음

- 예금보험제도는 일부 금융회사 부실로부터 고객재산을 안전히 보호하여 집단 예금인출(Bank-run) 등으로 인한 금융시스템 전체로의 위기 확산을 방지하기 위해 도입됨

▢ 「예금자보호법」에 따른 보호 한도는 2001년부터 금융회사별 예금자 1인당 원금과 이자를 합해 "5천만원"으로 유지되고 있음

- 관계 법률에 따라 자체 기금에 의해 보호되고 있는 신용협동조합, 새마을금고 등의 보호 한도도 동일하게 적용되고 있음
- 모든 금융상품이 보호대상은 아니며, 안정적 보호 필요성이 큰 예금, 적금, 증권사계좌의 예수금, 개인의 보험계약 등에 한정하여 적용되고 있음

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ "5천만원" 보호 한도는 우리나라의 1인당 GDP와 경제상황 변화를 반영하지 못하고 있고, 다른 국가들에 비해 낮은 수준이라는 점에서 상향되어야 한다는 요구가 계속되고 있음

- 우리나라의 보호 한도는 업권·상품과 관계없이 5천만원으로 동일한 반면, 미국, 영국, 일본 등 주요 국가들은 그 특성을 반영하여 차등적 보호 한도를 적용하고 있음

40) 정혜진, 「23년간 변동 없는 예금자보호한도, 차등 상향 필요」, 『이슈와 논점』, 국회입법조사처, 2024.2.의 내용을 발췌하여 정리함

〈표 14〉 주요국의 금융업권별 보호 한도

구분		한국	미국	영국	일본
은행		5천만원	$25만	£8.5만	¥1천만
금융투자		5천만원	$50만	£8.5만	¥1천만
보험	생보	5천만원	대체로 $10~50만	100%	90%
	손보	5천만원	대체로 $30만 (산업재해보험은 전액)	장기·의무 보험 100% 그 외 90%	80~100%

자료: 각국 예금보험기구 홈페이지, KDIC 조사분석정보(2018), 보험연구원 보고서(2020)

- 2023년 기준 우리나라의 1인당 GDP 대비 은행업권의 보호 한도 비율은 약 1.2배로, 미국(3.1배), 영국(2.2배), 일본(2.1배) 등 해외 주요국에 비해 낮은 수준임

〈표 15〉 주요국의 은행업권 보호 한도 비율

구분	한국	미국	영국	일본
1인당 GDP 대비 보호 한도 비율	1.2배	3.1배	2.2배	2.1배

주: IMF의 2023년 각국 1인당 GDP 추정치를 활용하여 보호 한도 비율 계산
자료: 정혜진, 「23년간 변동 없는 예금자보호한도, 차등 상향 필요」, 『이슈와 논점』, 국회입법조사처, 2024.2.

▢ 이와 관련 2023년 10월 금융당국은 시행령 개정을 통해서도 보호 한도 상향이 가능[41]하지만 향후 찬반 논의, 시장상황을 종합 고려하여 결정할 필요가 있다는 유보적 입장을 취하였음

- 금융당국은 ① 보호 한도 상향의 편익은 소수 예금자만 누리게 되는 반면, 상향으로 인한 예금보험료율 인상 부담은 대출금리 인상의 경로를 거쳐 전체 금융소비자에게 전가될 수 있고,[42] ② 저축은행으로 자금이동이 발생함에 따라 리스크가 확대될 수 있다는 우려[43] 등을 고려하여 보호 한도 상향에 유보적이었던 것으로 보임

41) 「예금자보호법」 제32조(보험금의 계산 등)제2항에서는 보험금의 한도를 1인당 국내총생산액, 보호되는 예금 등의 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하도록 하고 있음

42) 예금보험공사(2024)에 따르면 2023년 9월 말 기준 보호 한도 내에 있는 은행권 보호예금자 수 비율은 97.8%로, 보호 한도 상향에 반대하는 입장은 상향의 편익은 예금자의 2.2%인 소수 5천만원 초과 예금자만 누리게 된다고 보고 있음

43) 금융위원회·예금보험공사(2022)에 따르면 보호 한도를 1억원으로 상향할 경우 상대적으로 고금리인 저축은행 예금이 최대 40% 증가할 수 있다는 분석도 있음

다. 향후 과제

▢ 우리나라 경제규모의 증가, 다른 국가들의 보호 한도 수준 등을 고려할 때 금융소비자 보호를 위해서 예금자보호 한도는 상향될 필요가 있음

- 일각에서는 소수 예금자만의 편익 증가를 우려하지만, 대부분의 예금자들이 보호 한도 내에서 여러 예금기관에 분산 예치하는 현실을 고려할 때 보호 한도 상향은 금융소비자 편익을 제고시킬 수 있음

▢ 예금자보호 한도 상향에 관한 논의는 공정한 경쟁 등을 이유로 모든 업권의 동등 상향을 중심으로 이루어지고 있으나, 다음 사항을 고려할 때 차등 상향을 검토할 필요가 있음

- ① 비은행예금취급기관의 여신심사능력 부족에 따른 과거 부정적 파급효과와 최근의 위험 증대, ② 위험부담의 업권별 형평성 문제, ③ 동등 상향 시 은행으로부터의 자금이동 개연성 등을 고려할 때, 모든 업권의 보호 한도를 동일한 수준으로 상향하는 것은 그 부정적 효과를 강화하고 금융시장의 불안정을 초래할 수 있음
- 예금자보호 한도 동등 상향 시 비은행예금취급기관으로의 자금이동, 고위험 투자 확대 및 부실발생, 이에 따른 예금보험료율 인상 및 다른 업권에의 부담 전가로 이어지는 악순환이 지속될 것으로 예상되므로, 은행의 보호 한도는 상향하되, 저축은행, 상호금융 등의 보호 한도는 유지하는 등 차등 설정하는 것이 합리적인 것으로 보임

▢ 다만, 예금자보호 필요성은 저축은행, 상호금융이 더 클 수 있고, 업권별 차등 적용이 소비자 형평성에 맞지 않을 수 있는 점 등에서 차등 상향에 부정적인 입장[44]도 있음

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4585)

44) 신융아, 「"24년 묶인 예금보호한도 1억으로" vs "보험료 오르면 서민만 부담"[경제의 챔」, 서울신문, 2024.4.1.

8 예금보험료율 한도에 관한 일몰 연장

가. 현황

▢ 예금보험공사는 금융회사가 파산 등의 사유로 예금 등을 지급할 수 없는 상황에 대처하여 보험금 지급 등의 업무를 수행하기 위해 부보금융회사[45]가 납부하는 예금보험료 등을 재원으로 하는 예금보험기금을 설치·운영하고 있음

▢ 부보금융회사가 부담하는 예금보험료율의 한도는「예금자보호법」제30조제1항에 따라 0.5%로 정해져 있고, 그 한도 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 부보금융회사별로 경영상황, 재무상황, 각 계정별 적립금액 등을 고려하여 예금보험료율을 달리 정할 수 있음[46]

- 이에 따라 실제 적용되고 있는 예금보험료율은 은행 0.08%, 금융투자 0.15%, 보험 0.15%, 종합금융 0.15%, 저축은행 0.4%임[47]

▢ 이와 관련「예금자보호법」제30조제1항은 존속기한이 2024년 8월 31일까지인 일몰 규정임

법률 제9134호 예금자보호법 일부개정법률 부칙
② (보험료율 한도에 관한 적용례) 제30조제1항의 개정규정에 관하여 2024년 8월 31일까지 각 부보금융기관이 매년 보험료로 납부하여야 하는 금액의 예금등의 잔액에 대한 비율의 한도를 다시 정하지 아니하는 경우에는 법률 제5492호 예금자보호법중개정법률 제30조제1항제1호부터 제6호까지의 규정을 적용한다.

45) "부보금융회사"란「예금자보호법」에 따른 예금보험의 적용을 받는 자로서 은행, 투자매매업자·투자중개업자, 증권금융회사, 보험회사, 종합금융회사, 상호저축은행 등을 말함

46)「예금자보호법」제30조(보험료의 납부 등) ① 각 부보금융회사는 매년 예금등의 잔액(보험회사의 경우에는「보험업법」제120조에 따른 책임준비금을 고려하여 대통령령으로 정하는 금액)에 1천분의 5를 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 비율을 곱한 금액(그 금액이 10만원보다 적은 경우에는 10만원)을 연간 보험료로 공사에 내야 한다. 이 경우 부보금융회사별로 경영상황 및 재무상황, 제24조의3제2항에 따른 각 계정별 적립금액 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 비율을 다르게 한다.

47)「예금자보호법 시행령」별표 1

나. 관련 쟁점 또는 여건

□ 「예금자보호법」 제30조제1항의 존속기한이 연장되지 않을 경우 올해 9월부터는 법률 제5492호 예금자보호법 제30조제1항[48]에 따른 업권별 한도로 환원될 예정임

- 환원될 경우 예금보험료율 한도는 현행 모든 업권 0.5%에서 은행 0.05%, 금융투자 0.10%, 보험 1.0%, 종합금융 0.15%, 상호저축 0.15%로 변경됨

□ 이와 같이 법률 제5492호 예금자보호법에 따른 한도로 환원될 경우 은행, 금융투자, 저축은행의 예금보험료율은 현행보다 낮아지고, 이는 예금보험료 수입 감소로 이어져 예금보험기금 재정에 영향을 미칠 것으로 예상되고 있음

〈표 16〉 예금보험료율 한도 및 실제 예금보험료율

구분		은행	금투	보험	저축은행	종금	신협
예금보험료율 한도	종전(98. 4.)	0.05%	0.10%	1.00%	0.15%	0.15%	0.15%
	현행(~24. 8.)	0.50%					
실제 예금보험료율	현행	0.08%	0.15%	0.15%	0.40%	0.15%	
	⇓						
	종전 환원 시	0.05%	0.10%	0.15%	0.15%	0.15%	

주: 신협은 2004년 부보금융회사에서 제외
자료: 금융위원회(2024)

- 금융위원회는 예금보험료율 한도가 1998년 수준으로 환원될 경우 2023년 기준 연간 예금보험료 수입이 약 7,751억원(32.6%) 감소하고, 특히 저축은행은 현행 대비 2,549억원 감소할 것으로 추산하고 있음[49]

48) 법률 제5492호 예금자보호법중개정법률 제30조(보험료의 납부등 ①각 부보금융기관은 매년 제2조제2호의 규정에 의한 예금등의 잔액(保險事業者의 경우에는 직전 事業年度의 預金등의 總額)에 다음 각호의 구분에 따른 비율을 초과하지 아니하는 범위안에서 대통령령이 정하는 비율을 곱한 금액(당해 금액이 10萬원보다 적은 경우에는 10萬원)을 보험료로 공사에 납부하여야 한다. 이 경우 부보금융기관별로 경영 및 재무상황등을 고려하여 그 비율을 다르게 할 수 있다.〈개정 1997·12·31〉
1. 은행 : 년율 1만분의 5
2. 증권회사 : 년율 1만분의 10
3. 보험사업자 : 년율 1만분의 100
4. 종합금융회사 : 년율 1만분의 15
5. 상호신용금고 : 년율 1만분의 15
6. 신용협동조합 : 년율 1만분의 15

▢ 이와 관련해 제21대국회에서는 예금보험료율 한도의 존속기한을 과거 금융구조조정에 투입된 공적자금 상환이 완료될 것으로 예상되는 2027년 말까지 연장하고자 하는 「예금자보호법 일부개정법률안」(윤창현의원 대표발의, 의안번호 제2125220호)이 발의되었음

다. 향후 과제

▢ 현재 예금보험기금의 부족한 대응여력을 고려할 때 예금보험료율 한도의 존속기한은 연장될 필요가 있음

- 예금보험기금은 업권별 고유계정과 저축은행 특별계정[50]으로 구분되고, 각 업권별 보험료의 55%가 고유계정에, 45%가 특별계정에 투입되고 있음
- 2023년 6월 말 기준 고유계정의 기금적립액 현황은 최초 목표규모(100%, 업권별 중형사 3~4개사 부실에 대응할 수 있는 수준)의 43.1%,이고, 2011년 축소된 목표규모(55%, 중형사 1~2개사 부실에 대응할 수 있는 수준)[51]의 78.4% 수준임[52]
- 2023년 6월 말 기준 저축은행 특별계정의 순자산은 약 6.1조원 결손 상태로 2026년 말 운영기한 종료시까지 부채의 전액상환이 어려운 상황임[53]

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4585)

49) 국회정무위원회, 「예금자보호법 일부개정법률안 검토보고」(윤창현의원 대표발의, 의안번호 제25220호), 2024. 2., p.6.

50) 저축은행 특별계정은 저축은행계정의 건전화를 지원하기 위해 2011년 이후 저축은행 부실 정리를 담당하고 있고, 2026년 말까지 운영 예정임

51) 각 업권 예금보험료의 45%를 저축은행 특별계정에 납입함에 따라 하향조정된 것임

52) 앞의 자료, pp.9~10.

53) 앞의 자료, p.8.

9 금융회사의 휴면예금 출연 관리현황과 향후 과제

가. 현황

▢ 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」(이하 "서민금융법")에 따라 서민금융진흥원에는 휴면계정, 보완계정, 자활지원계정, 고유계정이 설치되어 운영되고 있음

- 서민금융진흥원은 서민 금융생활 지원사업, 서민의 금융생활 지원을 위한 금융상품 등의 알선, 서민에 대한 신용보증 및 자금대출 등의 업무를 수행함[54]
- 과거 서민금융진흥원의 회계는 재원 중심의 계정구조로 운영되었으나 2021년 서민금융법을 개정하여 사업 중심의 계정구조로 재편되었음

〈표 17〉 서민금융진흥원 계정구조 재편(2021년)

휴면예금계정	휴면보험금계정	기부금계정	신용보증계정	고유계정
원권리자 지급, 전통시장·민간사업수행기관 대출	원권리자 지급, 소액보험사업	미소금융대출	근로자햇살론, 햇살론유스	맞춤대출, 행복기금 관리
↓	↓	↓	↓	↓
휴면계정		자활지원계정	보완계정	고유계정
휴면금융자산 이관, 원권리자 지급, 찾아주기 활동		미소금융, 전통시장·민간사업수행기관 대출, 소액보험, 햇살론유스 등	근로자햇살론, 보증사업 공모상품	맞춤대출, 행복기금 관리

자료: 금융위원회(2024)

▢ 서민금융진흥원의 계정 중 휴면예금 등을 효율적이고 공정하게 관리·운영하기 위해 설치된 휴면계정은 금융회사 등으로부터 출연받은 휴면예금 등과 그 운용수익금 등을 재원으로 하여 운영되고 있음[55]

54) 서민금융법 제24조(진흥원의 업무)
55) 서민금융법 제39조(휴면예금등관리계정의 설치), 제40조(휴면예금등의 출연), 제41조(휴면계정의 재원)

나. 관련 쟁점 또는 여건

□ 서민금융법상 금융회사의 휴면예금 등의 출연은 의무가 아닌 서민금융진흥원과의 협약을 통한 자율적 사항[56]이어서 그 실효성에 의문이 있어 왔음

- 2023년 말 기준 총 114개 기관이 서민금융진흥원과 협약을 체결하고 있는데, 업권별 협약체결 비율에 차이가 있고, 협약을 체결한 114개 기관 중에서도 50개사만 최근 5년간 매년 실제 출연을 한 것으로 나타남[57]

〈표 18〉 협약체결 현황(2023년 말 기준)

종류	체결대상	체결회사
「은행법」상 은행	18	18
산업·기업·농협·수협은행	4	4
보험회사	35	33
농협생명보험·손해보험	2	2
농협조합·수협조합·새마을금고·신협·산림조합	2,757	1
상호저축은행	79	54
금융투자업자·종합금융회사	-	-
여신전문금융회사	-	-
증권금융회사(한국증권금융)	1	1
한국예탁결제원	1	1
합계	-	114

자료: 서민금융진흥원(2024)

- 2023년 상반기 말 기준 은행, 저축은행, 상호금융이 서민금융진흥원에 출연하지 않고 보유 중인 휴면예금 규모는 2,897억원(은행 1,532억원, 저축은행 205억원, 상호금융 1,060억원)인 것으로 나타남[58]

□ 2016년 서민금융법 제정 이전에 휴면예금 관리에 관한 사항을 규정하고 있던 「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」 제정 당시 금융회사의 휴면예금 등 출연을 의무화할 것인지, 임의사항으로 할 것인지가 쟁점이 되었으나, 최종적으로 임의사항으로 규정되었음

56) 서민금융법 제40조(휴면예금등의 출연)
57) 서민금융진흥원, 2024.
58) 금융감독원, 2023.

▢ 제21대국회에서는 금융회사의 휴면예금 등 출연을 강제하는 서민금융법 개정안(김한규 의원 대표발의, 의안번호 제2125288호)이 발의되기도 하였음

- 이와 관련한 국회정무위원회 검토보고에 따르면, ① 현재도 금융회사는 실무적으로 원권리자가 소멸시효가 완성된 휴면예금 등의 지급을 청구하면 이를 지급하고 있어 시효이익의 포기가 관행화된 점, ② 자발적으로 협약을 체결하여 출연하고 있는 은행, 보험회사, 상호저축은행과 그렇지 않은 금융회사와의 형평성 문제가 제기될 수 있다는 점 등과 함께
- ① 법리적으로 소멸시효가 완성된 휴면예금 등의 소유권은 금융회사 등에 귀속되므로 법률에서 휴면예금 등의 출연을 의무화하는 것은 재산권 침해 소지가 있고 ② 소멸시효 완성 채권 중 선불전자지급수단, 전자화폐, 상품권 등에 대해서는 출연의무를 부과하지 않는 반면, 휴면예금 등에 대해서만 출연의무를 부과하는 것은 평등권 침해 소지가 있다는 점 등도 고려될 필요가 있다고 지적하고 있음

다. 향후 과제

▢ 원권리자의 권익 보호 등을 위해 금융회사의 휴면예금 등 출연은 확대될 필요가 있으나, 출연을 강제하는 것은 금융회사의 재산권을 침해한다는 견해도 있으므로, 출연의무를 강화하는 입법방안에 대한 심도 있는 논의가 필요함

▢ 금융회사의 휴면예금 등의 출연 현황을 공시하도록 하는 방안 등 금융소비자 보호를 강화하고, 금융회사의 자발적 참여를 유인할 수 있는 다양한 방안의 모색도 요구됨

✍ 작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4585)

10 개인채무자 보호 및 불법사금융 근절

가. 현황

□ 개인채무자 보호를 위한 제도는 ① 연체채무자 재기 지원, ② 불법적 추심행위 방지, ③ 불법사금융 방지 측면에서 그 틀이 형성되어 운영 중에 있음[59]

- 개인 신용대출이 본격화된 2000년대 이후 수차례 제도개선을 통해 연체채무자 재기 지원을 위한 신용회복위원회 개인워크아웃[60]('02년) 및 법원 개인회생[61] ('04년), 불법적 추심행위 방지를 위한 「채권의 공정한 추심에 관한 법률」('09년), 불법사금융 방지를 위한 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」('02년) 등 관련 법제도가 마련되어 운영되고 있었음[62]
- 최근에는 개인금융채권의 연체 이후 관리와 채무자 보호 규율 강화를 주요 내용으로 하는 「개인금융채권의 관리 및 개인금융채무자의 보호에 관한 법률」(이하 "개인채무자보호법")이 국회에서 통과되어 2024년 10월부터 시행될 예정임[63]

나. 관련 쟁점 또는 여건

□ 개인채무자보호법의 제정은 금융회사 자체 채무조정이 법제화됨에 따라 "금융회사-신용회복위원회-법원"에 이르는 한국형 공-사 채무조정 체계가 완성되었다는 데 그 의의가 있음[64]

---

59) 금융위원회 보도자료, 「개인채무자와 채권금융회사간 권리·의무의 균형을 위한 「개인금융채권의 관리 및 개인금융채무자의 보호에 관한 법률」 제정안이 국무회의를 통과하였습니다.」, 2022.12.

60) 신용회복위원회의 '개인워크아웃'은 금융기관에 대한 채무가 3개월 이상 연체된 경우 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」에 따라 설립된 신용회복위원회를 통해 채무감면, 상환기간 연장 등의 채무조정을 하는 제도임

61) 법원의 '개인회생' 제도는 무담보채무의 경우에는 총채무액이 10억원, 담보부채무의 경우에는 총채무액이 15억원 이하인 개인채무자로서 장래 계속적으로 반복하여 수입을 얻을 가능성이 있는 자가 3년간(「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제611조제5항 단서의 경우 5년) 일정한 금액을 변제하면 나머지 채무의 면제를 받을 수 있는 절차임

62) 앞의 자료

63) 금융위원회 보도참고자료, 「대출을 갚기 어려운 개인채무자의 과도한 연체이자, 독촉 부담을 덜고, 빠르게 재기할 수 있게 됩니다.」, 2023.12.

- 그동안 우리 채무조정은 신용회복위원회와 법원 등 공적 채무조정기구에만 의존하여 금융회사의 자체적 채무조정은 비활성화되어 있었음[65]
- 개인채무자보호법의 제정으로 사적 채무조정 제도화, 연체에 따른 과다한 이자부담 완화, 불합리한 추심관행 개선 등이 이루어져 채무자의 권익이 보호될 뿐만 아니라 선제적 재기 지원을 통해 더 큰 부실을 예방하여 사회적 비용을 최소화하고 채권 회수가치도 제고될 수 있을 것으로 기대됨[66]

▢ 이와 같이 개인채무자 보호를 위한 제도개선은 계속되고 있으나, 최근 증가하고 있는 불법사금융 피해 등은 여전히 개인채무자 보호대책에 미흡한 점이 있음을 의미하고 있음

- 2023년 금융감독원 불법사금융 피해신고센터에 접수된 피해 신고·상담 건수는 2022년 10,913건 대비 2,838건이 증가(26.0%↑)한 13,751건으로 나타남[67]

〈표 19〉 최근 3년간 불법사금융 피해 신고 현황

(단위: 건)

구분		2021년	2022년	2023년
불법대부		9,238	10,350	12,884
	미등록대부	4,163	4,617	5,009
	고금리	2,255	3,216	3,472
	채권추심	869	1,109	1,985
	대부광고	1,732	1,202	1,812
	중개수수료	219	206	606
유사수신		680	563	867
합계		9,918	10,913	13,751

주: 금융감독원 불법사금융 피해신고센터 접수 기준
자료: 금융감독원(2024)

64) 앞의 자료
65) 앞의 자료
66) 앞의 자료
67) 금융감독원 보도자료, 「2023년 「불법사금융 피해신고센터」 운영실적」, 2024.3.

다. 향후 과제

▢ 최근 정부는 범정부 협력을 강화하여 불법사금융에 대한 특별단속 및 세무조사 등을 지속하고, 불법사금융에 대한 처벌을 강화하며, 온라인 불법사금융 유통 차단 등을 위한 제도개선을 추진하겠다는 의지를 보인바,[68] 그 충실한 이행이 요구되고 있음

- 관계기관들은 불법사금융 수단이 온라인을 중심으로 나날이 지능화되고 있어 온라인을 기반으로 정부지원 사칭 등 불법대부광고를 게재하거나 불법사금융업자의 접촉 통로로 활용되는 행위에 대한 관리·감독을 강화하기로 함[69]
- 또한, 불법사금융 범죄에 대한 검찰의 사건처리기준(구속 및 구형기준) 상향방안을 검토하고, 불법대부광고 및 불법사금융 행위에 대한 처벌 강화방안을 마련할 예정임[70]
- 그 밖에도 법정 이자율 인상 등을 통해 금융취약계층이 제도권 금융을 이용할 수 있는 기회를 확대하는 방안을 검토할 필요가 있음

▢ 또한, 금융당국은 2024년 10월부터 시행 예정인 개인채무자보호법 등의 관련 제도가 제대로 작동할 수 있도록 노력을 기울일 필요가 있음

- 이와 관련 금융당국은 개인채무자보호법의 차질 없는 시행을 위해 금융당국, 법률·금융전문가, 전 금융권 등의 참여하에 하위규정을 조속히 마련하고, 내부기준 관련 모범사례를 제공해 금융회사들이 법에 따른 내부기준을 마련·정비해 나갈 수 있도록 하는 등의 지원을 할 것이라고 밝히고 있음[71]

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4585)

68) 국무조정실·국무총리비서실 보도참고자료, 「범정부 협력 강화로 불법사금융 끝까지 추적해 처단」, 2024.2.
69) 앞의 자료
70) 앞의 자료
71) 금융위원회 보도참고자료, 「대출을 갚기 어려운 개인채무자의 과도한 연체이자, 독촉 부담을 덜고, 빠르게 재기할 수 있게 됩니다.」, 2023.12.

11 ELS 불완전 판매 관련 현황 및 후속 조치

가. 현황

□ 최근 지수 급락[72]으로 투자자 피해가 우려되고 있는 홍콩H지수기반 주가연계증권(이하 'H지수 ELS') 관련, H지수가 고점이었던 ′21년 초 이후 발행된 ELS의 만기가 도래하는 ′24년 초부터 투자자 손실이 발생할 가능성이 큰 상황임

- H지수 급락사태는 미국의 금리인상 기조에 따라 전반적인 유동성이 위축되고 향후 중국 경제에 대한 글로벌 투자자들의 시각이 부정적으로 변화하였기 때문에 발생하였다는 분석이 있음[73]

□ ′23.12월말 기준 H지수 ELS 판매잔액은 총 18.8조원이고, 전체 잔액의 80.5%인 15.1조원의 만기가 ′24년 중 도래하며, 분기별로 1분기 3.8조원(20.4%), 2분기 6.0조원(32.1%) 등 상반기에 만기 분포가 집중됨

〈표 20〉 분기별 H지수 ELS 만기 분포

(단위: 조원, %)

′24.1Q		′24.2Q		′24.3Q		′24.4Q		′25년~	
잔액	(비중)	잔액	(비중)	잔액	(비중)	잔액	(비중)	잔액	(비중)
3.8	(20.4)	6.0	(32.1)	3.1	(16.5)	2.2	(11.5)	3.7	(19.5)

자료: 금융감독원 보도자료, 「홍콩 H지수 ELS 검사결과(잠정) 및 분쟁조정기준(안)」, 2024.3.11.

- ′24년 1~2월 만기도래액 2.2조원 중 총 손실금액은 1.2조원이고, 금융감독원은 ′24.2월말 기준 H지수(5,678pt) 유지 가정 시의 추가 예상 손실금액을 4.6조원 수준으로 추정함

72) (′20.12월말) 10,738pt → (′21.2.17., 고점) 12,229pt → (′21.12월말) 8,236pt → (′22.10.31., 저점) 4,939pt → (′22.12월말) 6,705pt → (′23.12월말) 5,769pt

73) 김민규, 「홍콩 H지수 하락세 및 중국 상해지수와의 괴리 배경 및 평가」, 한국은행, 2022.10.14.

▢ 금융감독원의 최근 검사[74] 결과에 따르면, 판매 본사의 부적정한 영업목표 설정, 고객 보호 관리체계 미흡 및 불완전판매 소지가 있는 부실한 판매시스템으로 인해 영업점 단위의 일선 판매 현장에서 다양한 불완전판매 사례가 보고되었음

- 판매사들은 투자자 손실위험 확대기에 오히려 과도한 영업목표를 설정하고 성과지표를 부적정하게 설계하여 전사적 판매를 독려하였으나, 소비자보호를 위한 판매한도 관리, 비예금상품위원회[75] 운영 등은 소홀히 하였음
- 부적정한 투자자 성향분석, 부적합 투자자에 판매, 투자위험 안내 미흡, 설명서 교부의무 미준수 등 판매시스템 차원의 부실이 존재함
- 개별 판매과정에서 적합성 원칙 및 설명의무 위반, 대리 가입, 고령자 보호 소홀, 서류 변조 등 다양한 불완전판매가 발생함

▢ 금융감독원은 ′24.3.11. 판매사와 투자자 간 분쟁이 조기에 해결될 수 있도록 분쟁조정기준(안)을 제시하고 이에 따라 배상이 원활히 이루어져 법적 다툼의 장기화로 인한 사회경제적 비용이 최소화될 수 있도록 적극적으로 협조해 달라고 당부함

- 금융감독원은 2019년 DLF 손실사태 등 과거 분쟁사례를 참고하되 다수의 개인투자자에게 공모 방식으로 판매된 점, 장기간 판매되어 판매시점에 따라 관련 적용법규 범위가 상이한 점 등을 고려하여 사례별로 다양한 분쟁기준을 마련함
- 각 판매사는 분쟁조정기준에 따라 자율적으로 배상(사적화해)을 실시할 수 있고, 금융감독원은 향후 과징금 등 제재 수준 결정 시 판매사의 고객피해 배상 등 사후 수습 노력을 참작할 방침이라고 밝힘

74) ′24.1.8.~3.8. 기간 중 은행 5개(국민, 신한, 하나, 농협, SC), 증권 6개(한국투자증권, 미래, 삼성, KB, NH, 신한) 대상 현장검사·민원 조사

75) 원금 손실의 위험이 있는 은행의 비예금상품(펀드·신탁·연금·장외파생상품·변액보험 상품) 판매에 관한 정책을 총괄하는 임원급 협의체를 의미하며, 2019년 DLF 사태 이후 은행권의 자율적인 개선대책으로 제정된 「비예금상품 내부통제 모범규준」을 통해 도입되었음

나. 향후 과제

▢ 금융감독원의 분쟁조정기준은 강제성이 없어 판매사와 투자자 간 합의에 이르지 못하면 향후 집단소송 등 법적 다툼으로 비화해 갈등이 장기화할 우려가 있음

- 금융당국의 발표 직후 금융사들은 분쟁조정기준이 과도하다는 점에서, 투자자들은 분쟁조정기준에 피해자들의 입장이 배제되었다며 반발하였음[76]

▢ 최근 시중은행들은 금융감독원의 기준을 수용하여 외부 전문가들을 포함한 협의회를 설치하고 가입자와의 협의를 시작하는 등 자율배상 절차를 개시하였음

- ’24.3.29. 하나은행이 배상금을 지급한 이래로 ’24.4월 기준 신한은행, 국민은행, 우리은행 등 주요 시중은행이 자율 조정 절차에 돌입하였음

▢ 2019년 DLF 대량 손실사태 당시 금융위원회에서 ‘고위험 금융상품 투자자 보호 강화를 위한 종합 개선방안’(’19.12월)을 발표하였음에도 이번 H지수 ELS 사태가 발생한 바, 고난도 금융투자상품 판매제도를 종합적으로 진단하여 향후 제도개선을 추진할 필요가 있음

- 금융소비자 보호뿐만 아니라 투자자 자기책임의 원칙과 영업활동의 자율성 및 금융상품 판매자 책임성 강화 등을 균형 있게 고려하여 제도개선 방안을 모색해야 함

▢ 한편, 금융상품 판매자 책임성 강화와 관련하여 올해 7월 시행 예정인 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」 제30조의3[77]에서 새로이 도입한 ‘책무구조도’ 제도는 내부통제 규율을 명확하게 하여 건전한 경영을 도모하고자 하는 것이므로 시행 과정에서 그 실효성을 확보할 필요가 있음

---

76) 뉴시스, 「홍콩 ELS 배상안에…은행 “과하다” vs 고객 “늘려라”」, 2024.3.14.

77) 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」(시행 2024.7.3.) 제30조의3(책무구조도) ① 금융회사의 대표이사등은 제30조의2에 따른 관리의무를 이행하여야 하는 임원과 임원의 직책별로 이 법, 「상법」, 「형법」, 금융관계법령 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 금융 관련 법령에서 정한 사항으로서 대통령령으로 정하는 책무를 배분한 문서(이하 “책무구조도”라고 한다)를 마련하여야 한다.
② 책무구조도는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.
1. 제1항에 따른 책무별로 담당하는 임원이 반드시 존재할 것
2. 제1항에 따른 책무별로 담당하는 임원이 복수로 존재하지 아니할 것
3. 제1호 및 제2호에 준하는 요건으로서 내부통제등의 효과적 작동을 위하여 대통령령으로 정하는 요건

▢ 또한, 제21대 국회에서 고난도 금융투자상품 판매 상 금융소비자 보호와 관련하여 다수의 「금융소비자 보호에 관한 법률 일부개정법률안」 및 임원·금융투자업무담당자의 성과 보수에 손실 규모를 연계하는 차원의 「금융회사의 지배구조에 관한 법률 일부개정법률안」이 발의되었음

〈표 21〉 제21대 국회 고난도 금융투자상품 관련 발의 법안

법률안	발의자 (의안번호)	주요 내용
「금융소비자 보호에 관한 법률 일부개정법률안」	전재수의원 등 10인 (제2101829호)	• 손해배상의 입증책임을 금융상품판매업자등에게 전환하면서 투자형 상품에 대한 손해배상액 추정 규정과 징벌적 손해배상제도를 도입함
	박덕흠의원 등 17인 (제2102816호)	• 일반금융소비자에게 고위험금융상품에 대하여 설명을 하는 경우 해당 상품이 고위험금융상품이라는 점을 설명하고 설명서에 그 내용을 포함하도록 함 • 계약서류에 대신 서명하거나 다른 사람으로 하여금 서명하도록 하는 것을 금지함
	민병덕의원 등 10인 (제2103512호)	• 집단소송제, 징벌적 손해배상, 재판과정에서의 증거 개시 제도를 도입함
	이용우의원 등 11인 (제2105139호)	• 금융상품판매업자등이 신의성실의무, 적합성원칙, 적정성원칙 및 설명의무 등을 위반하여 금융소비자에게 손해를 발생시킨 경우에는 입증책임을 전환함
	윤재옥의원 등 10인 (제2106739호)	• 금융상품판매업자등이 전문투자형 사모펀드의 집합투자증권을 판매하는 경우 원금보장이 되지 않는다는 사실 및 원금 손실 발생 시 최대치의 수준을 알리고 이에 대한 확인자료를 보관하도록 함 • 이를 위반하여 금융소비자의 손해가 발생하거나 금융소비자에게 확인자료를 제공하지 아니할 경우 관련 분쟁에 있어 입증책임을 전환하고, 해당 손해액에 대해 금융회사가 배상하게 함
	최형두의원 등 12인 (제2116081호)	• 금융기관이 금융상품을 구매 권유할 때 고령금융소비자 여부를 확인하도록 하고, 고령금융소비자에게 금융상품에 관한 계약체결을 권유하는 경우 불이익한 사항에 관하여 우선적으로 설명하며 그 이해 여부를 확인받도록 함
「금융회사의 지배구조에 관한 법률 일부개정법률안」	강병원의원 등 10인 (제2121612호)	• 임원 또는 금융투자업무담당자가 담당 업무와 관련하여 금융회사에 손실을 입힌 때에는 지급 예정인 성과 보수에 실현된 손실 규모를 반영하여 지급하여야 한다는 고시 규정을 법률에 명시 규정함

자료: 국회의안정보시스템

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4587)

12 부동산 PF 부실 동향 및 대응

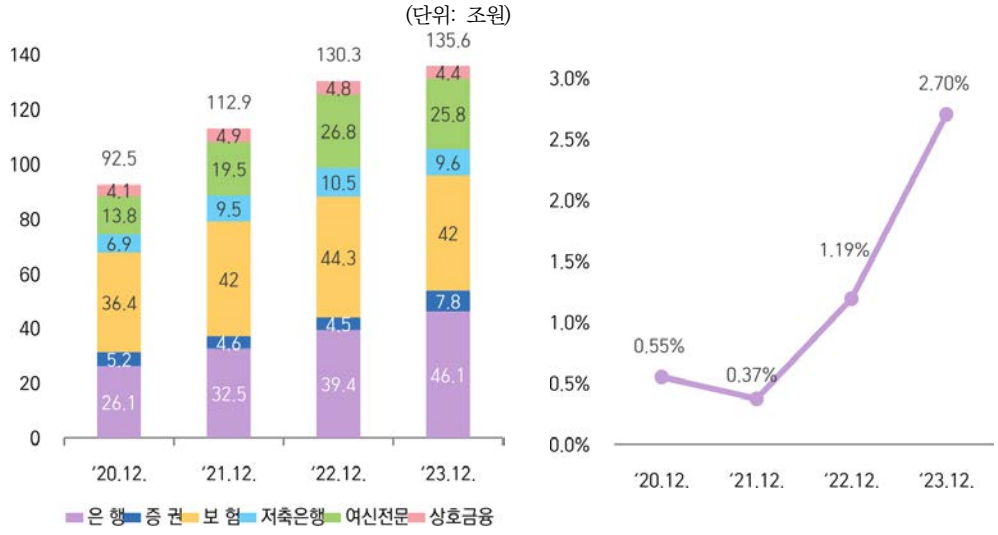
가. 현황

□ 부동산 프로젝트 파이낸싱(Project Financing, 이하 부동산 PF)이란 투자 대상이 되는 부동산 개발 사업으로부터 발생하는 미래현금흐름을 상환재원으로 하여 자금을 조달하는 금융기법을 말함

□ 부동산경기 하락 전환에도 불구하고 부동산 PF 대출 잔액이 지속적으로 증가하였고 조달 경로가 제2금융권을 포함하여 복잡·다양해졌으며, 연체율 또한 상승하고 있음

※ 부동산 PF 대출 잔액: ('20년말) 92.5조원 → ('23년말) 135.6조원
부동산 PF 연체율: ('20년말) 0.55% → ('23년말) 2.70%

〈그림 1〉 부동산 PF 대출 잔액 및 부동산 PF 연체율 현황



자료: 금융위원회-금융감독원 보도자료, 「'23.12월말 기준 금융권 부동산PF 대출 현황」, 2024.3.22.

- 금융당국은 그간의 건전성 강화 조치 등으로 금융회사가 PF 부실에 대한 충분한 손실흡수 및 리스크 관리 능력을 보유하였다고 평가함[78]

78) 금융권의 PF 고정이하여신 대비 충당금 적립액 비율: 108.9%('23.12말, 준비금 포함 기준)

▢ 금융당국의 평가와 달리, 2023년 말 태영건설의 워크아웃 신청으로 부동산 PF 위기 우려가 다시 제기되었고 지속되는 공사원가 상승 및 부동산 시장 침체로 다른 건설사들의 부동산 PF 리스크 확산 가능성에 대한 위기감이 고조됨

- 건설공사비지수의 최근 증가추세를 볼 때 자재비·인건비 등 공사원가가 지속적으로 상승하고 있고, 전국의 월별 주택거래량 감소추세와 미분양 주택 증가추세를 통해 볼 때 최근 부동산 시장이 침체 상태임을 알 수 있음

〈표 22〉 건설공사비지수 연도별 추이

(단위: 2015년=100 기준)

구분	2019	2020	2021	2022	2023
건설공사비지수	116.49	118.87	132.31	146.47	151.94

주: 건설공사비지수란 건설공사에 투입되는 재료, 노무, 장비 등의 자원 등 직접공사비의 가격변동을 측정하는 지수임
자료: 국가통계포털 KOSIS

〈표 23〉 전국 월별 주택거래량 및 미분양 주택 연도별 추이

구분	2020.12.	2021.12.	2022.12.	2023.12.
전국 주택거래량(건)	218,696	101,766	70,787	69,591
전국 미분양 주택(호)	19,005	17,710	68,107	62,489

자료: 한국부동산원 부동산통계정보시스템 및 국가통계포털 KOSIS 종합

- 한국은행은 ′23.3분기말 기준 상장 건설사 66개의 재무건전성 관련, 최근 건설사 취약기업 비중이 증가하여 재무 위험도가 다소 상승하였다고 분석함

〈표 24〉 재무건전성 기준별 건설사 취약기업 비중

취약기업 분류 기준	2022	2023.9.
이자보상배율(영업이익/총이자비용) 1배 미만 취약기업	34.7%	39.4%
유동비율(유동자산/유동부채) 100% 미만 유동성우려기업	11.6%	16.7%
부채비율(부채/자기자본) 200% 이상 과다부채기업	28.4%	28.8%

자료: 한국은행 보도자료, 「금융안정 상황(2024년 3월)」, 2024.3.28.

▢ 우리나라의 부동산 PF 구조는 ①대출 금액 대비 시행사의 자기자본이 총사업비에서 차지하는 비중이 매우 낮고, ②브릿지론과 본PF 대출이 연계된 구조로서 위험 발생 시 연쇄작용이 일어날 수 있으며, ③수(受)분양자의 자금으로 사업비를 충당하므로 부동산 경기 침체로 인해 미분양이 증가할 시 자금조달이 어렵다는 위험요인을 지님[79)]

- 미국·네덜란드·일본 등 주요국은 20%~30% 내외의 자기자본을 부담하는 반면, 우리나라 부동산 PF 시행사는 총사업자금의 5%~10% 내외의 자기자본을 투입함
- 본PF가 건설자금에만 쓰이는 것이 아니라 브릿지론의 상환 재원으로도 연결되어 있어 대내외 리스크 발생 시 투자자 간 위험이 전이될 가능성이 큼
- 수분양자의 계약금과 중도금대출의 상당 부분이 사업비로 사용되어 미분양이 증가하는 등 부동산시장이 침체하면 사업비 조달에 악영향을 미치게 됨

▢ 특히 손실 흡수능력이 낮은 증권사, 저축은행, 여신전문금융회사의 부동산 PF 대출 연체율이 높아[80] 위험이 집중될 가능성이 있고, 건설경기가 침체된 상태에서 건설기업이 워크아웃·법정관리를 진행할 경우 이는 다수의 협력업체 피해로 확산하게 될 우려가 있음[81]

나. 향후 과제

▢ 정책 당국은 PF 자체가 부동산 건설자금을 효율적으로 조달하는 순기능을 담당하고 있다는 점을 염두에 두면서도, 시스템적인 부실 위험 가능성을 면밀하게 모니터링하고 경고 기능을 충실하게 수행할 필요가 있음

- 회생 가능성이 높은 사업장을 우선적으로 지원하되, 기본적으로 부실 사업장에 대한 엄격한 관리를 통해 사업성을 높이는 등 균형 있는 관리 정책이 필요함

▢ 부동산 PF 구조를 개선하기 위해서는 ①시행사의 자본요건을 강화하여 대출의존도를 낮추고, ②다양한 재무적 투자자의 참여를 유도하여 사업성 위주의 평가가 이루어질 수 있도록 하며, ③주거용 부동산개발 시 선분양비율을 줄이거나 중도금 납입 비중을 축소하여 분양대금 의존도를 줄일 필요가 있다는 지적이 있음[82]

▢ 금융위원회는 국민의 주거 안정과 부동산 시장의 연착륙을 위해 PF 사업장 및 건설사에 대한 금융지원 강화를 적극적으로 추진할 계획이라고 밝혔음[83]

---

79) 이보미, 「우리나라 부동산 PF 구조의 문제점과 시사점」, 한국금융연구원, 2023.6.24.

80) (’23.12. 기준) 증권 13.73%, 저축은행 6.94%, 여신전문 4.65%, 상호금융 3.12%, 보험 1.02%, 은행 0.35% 순

81) 금융위원회에 따르면 태영건설 워크아웃으로 협력업체 581개사가 위험에 노출되었음

82) 이보미, 앞의 글, 한국금융연구원, 2023.6.24.

〈표 25〉 PF 사업장·건설사 금융지원 방안

구분		내용
PF 사업장	정상사업장	• PF사업자보증 공급 5조원 확대(25→30조원, 주금공·HUG) 및 비주택사업에 대해서도 4조원(건설공제조합)의 보증 도입
	사업성은 있으나 유동성 부족을 겪는 사업장	• 「PF 정상화 펀드」에서 추가로 신규자금 대출을 허용(캠코펀드 조성액 1.1조원의 40% 이내)함
건설사	유동성 공급	• PF-ABCP 매입 2.8조원, 건설사대출·보증 4.2조원, P-CBO 건설사 추가편입 1조원 등 8조원 이상의 유동성 공급
	이자, 수수료 등 부과실태 점검	• 부동산PF 대출 시 취급수수료·자문수수료·주선수수료·만기 연장수수료 등의 부과에 있어 불합리한 사항이 있는지 파악

- 한편, 사업성이 양호한 비주택 부동산 사업장에 PF 대출 보증을 제공하여 사업성이 양호한 사업장이 PF 대출을 받아 적기에 준공할 수 있도록 지원하는 취지의 「건설산업기본법 일부개정법률안」이 제21대 국회에 발의되었음[84]
- 또한, 'PF 정상화펀드' 내 PFV가 부동산을 매입할 시 한시적으로 취득세를 감면해주는 「지방세특례제한법 일부개정법률안」이 제21대 국회에 2건 발의되었음[85]

▢ 금융감독원은 사업성이 낮은 사업장의 경·공매 등을 통한 정리·재구조화를 중점적으로 유도하는 등 부동산 PF 정상화 추진을 위해 노력하겠다고 밝혔음

〈표 26〉 PF 사업장 재구조화 주요 사례(추진 중 포함)

사업장	주요 내용
대전 물류센터 브릿지론	사업용도 변경(물류센터→데이터센터)을 통한 사업성 제고
강원 주상복합 브릿지론	토지 재매각을 통해 토지가액이 52.5% 인하되어 사업 재추진 가능
대구 아파트 브릿지론	선순위 채권 할인 매입 및 향후 사업장 인수 등을 통해 사업성 개선
대구·경기 아파트 브릿지론	만기 구조 변경(단기 시장자금→장기 대출)을 통한 사업 안정성 제고

자료: 금융감독원 보도자료, 「이복현 금융감독원장, 부동산PF 정상화 추진을 위한 금융권·건설업계 간담회 개최」, 2024.3.21.

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4587)

83) 금융위원회 보도자료, 「민생활력 제고를 위한 「취약부문 금융지원 방안」 발표」, 2024.3.26.

84) [의안번호 제2126622호] 「건설산업기본법 일부개정법률안」 (김정재의원 등 10인)

85) [의안번호 제2126533호] 「지방세특례제한법 일부개정법률안」 (김용판의원 등 10인)
[의안번호 제2126546호] 「지방세특례제한법 일부개정법률안」 (이헌승의원 등 13인)

13 청년도약계좌 도입 현황과 향후 과제

가. 현황

□ ’23.6월 출시된 청년도약계좌는 윤석열 정부의 120대 국정과제 중 하나인 ‘청년에게 공정한 도약의 기회 보장’의 자산형성 지원방안으로서 청년의 본인 납입액에 비례해서 국가가 기여금을 매칭 지원하고 이자소득에 비과세 혜택을 부여하여 만기 시 목돈이 마련될 수 있는 적금형 상품임

〈표 27〉 청년도약계좌 조건 및 특징

구분			내용
조건	나이		만 19~34세 청년(병역이행기간 최대 6년 미산입)
	소득	개인소득	총급여 7,500만원 이하 종합소득금액 6,300만원 이하
		가구소득	가구원 수에 따른 기준 중위소득 250% 이하
특징	만기		5년
	납입금액		1천원~70만원 내 매월 자유롭게 납입
	기여금 지급		소득 구간별 납입액의 일정 비율만큼 매월 지급

자료: 서민금융진흥원

〈표 28〉 청년도약계좌 개인소득별 기여금 지급구조

개인소득		본인 납입한도(月)	기여금 지급한도(月)	기여금 매칭비율	기여금 한도(月)
총급여 기준	종합소득 기준				
2,400만원↓	1,600만원↓	70만원	40만원	6.0%	2.4만원
3,600만원↓	2,600만원↓		50만원	4.6%	2.3만원
4,800만원↓	3,600만원↓		60만원	3.7%	2.2만원
6,000만원↓	4,800만원↓		70만원	3.0%	2.1만원
7,500만원↓	6,300만원↓		기여금 ×, 이자소득 비과세 혜택 ○		

자료: 금융위원회

- 매월 70만원씩 5년간 4,200만원을 납입하게 되면 납입액에 대한 은행 이자와 정부 기여금 및 관련 이자를 합하여 만기 시 최대 5,000만원까지 수령할 수 있어 연 7.68%~8.86%의 고금리 일반적금 상품 가입 효과를 누릴 수 있음[86]

▢ 기존의 청년자산형성 정책 상품인 청년희망적금의 만기가 도래함에 따라 금융위원회는 ′24.1월 연계가입 신청을 추가 운영하였고, 청년희망적금 만기수령금의 일시납입을 허용하여 일시납입금에 대한 정부기여금도 일시에 매칭 지급하였음

- 5년간 개인소득(총급여 기준)이 2,400만원 이하인 청년이 일시납입금 1,260만원을 납입하고 신규로 매월 70만원씩 납입한다고 가정할 때 연 8.19%~9.47%의 고금리 일반적금 상품 가입 효과를 누릴 수 있음[87]

▢ 국회는 「2024년도 예산안에 대한 수정안」에서 부대의견으로 “정부는 청년도약계좌 사업을 추진함에 있어 기정 예산 하에서 청년들의 수요가 충분히 충족될 수 있도록 필요시 지원대상 확대, 상품구조 조정 등 조치를 마련하여 시행한다.”를 제시하였고, 금융위원회는 이를 바탕으로 최근 가구소득 요건 완화 등의 방안을 제시하였음[88]

- ′24.3월 청년도약계좌 가구소득 요건이 기준 중위소득의 180% 이하에서 기준 중위소득의 250% 이하로 개선되어 지원 대상이 확대되었으나, 일각에서는 저조한 실적을 회피하기 위해 고소득층에게도 혜택을 주는 방안이라며 비판이 제기됨[89]

▢ 한편, 정부는 최근 청년정책 추진계획으로 ①청년도약계좌 가입자들에게 자산형성 교육을 지원하고, ②청년도약계좌 만기수령금을 ‘청년 주택드림 청약통장’으로 연계할 수 있게 하며, ③청년도약계좌로 창업을 꿈꾸는 희망자에게는 창업중심대학의 창업교육을 제공하는 등 청년도약계좌와 청년정책과의 연계를 강화하는 방안을 발표함[90]

나. 향후 과제

▢ ′23.6.15. 운영개시 이후 ′24.3월말까지 계좌를 개설한 청년은 105.9만명(가입 신청 인원: 231.4만명)[91]으로, ′24년 예산안 편성 시 301만명에 기여금을 매칭 지원할 것으로 예상한 것과 비교하여 실적이 저조한 상태임

---

86) 금융위원회 보도참고자료, 「청년도약계좌 6.15일부터 운영개시」, 2023.6.14.

87) 금융위원회 보도참고자료, 「1.25일부터 청년도약계좌 연계가입 신청 개시」, 2024.1.24.

88) 금융위원회 보도참고자료, 「청년도약계좌 지원 강화 추진 및 4월 운영일정 안내」, 2024.3.12.

89) 한겨레, 「청년도약계좌 ‘흥행 실패’ 피하려…고소득층에 혜택 주겠다는 정부」, 2024.3.5.

90) 국무조정실 보도자료, 「청년의 삶을 바꾸는 생활밀착 정책구현-청년의 힘으로 도약하는 대한민국(열일곱 번째 민생토론회)」, 2024.3.4.

91) 금융위원회 보도참고자료, 「청년도약계좌 100만명 개설 기념 강연 개최」, 2024.4.1.

- 금융위원회는 예산안 편성 당시 2024년에 신규 및 재가입자가 월평균 8.1만명 정도일 것으로 추산하였으나, 최근 월별 신규 가입자는 2~3만명 수준에 그침
  ※ (’23.10.) 3.2만명 → (’23.11.) 2.5만명 → (’23.12.) 3.1만명 → (’24.1.) 3.9만명
- 이는 만기가 5년으로 다소 길고, 월 70만원을 납입해야 최대 혜택을 받을 수 있다는 점에서 소득이 낮은 청년층이 부담을 느낄 수 있기 때문으로 보임
- 금융위원회는 간담회 등 현장 의견수렴을 통해 예상 가입 인원 대비 저조한 가입 실적의 문제점을 파악하고 개선방안을 추진하는 등의 노력을 기울이고 있음[92]

▢ 금융위원회는 일정 기간(3년) 가입을 유지한 청년이 부득이하게 중도해지하더라도 충분한 자산형성 효과를 누릴 수 있도록 청년도약계좌 최초 가입자의 계좌개설일(’23.7월)로부터 3년이 도래하는 시점(’26.7월) 전에 비과세 적용 관련 「조세특례제한법」 및 동법 시행령[93]을 개정할 계획이라고 밝힘

- 중도해지 사유와 관계없이 3년 이상만 가입을 유지하면 중도해지 시 비과세를 적용하는 방향의 「조세특례제한법」 개정 여부에 대해 장시간 자산 형성이라는 당초 제도 취지, 중도해지 비율, 신규 가입률 등을 고려하여 결정할 필요가 있음
- 한편, 은행연합회는 정부 정책 기조에 더해 은행권에서도 청년도약계좌를 3년 이상 유지하는 경우에는 중도해지이율을 은행의 3년 만기 적금 금리 내외 수준(’24.1월 시중은행 기준, 약 3.2%~3.7%)으로 상향할 계획이라고 밝힘[94]

▢ 향후 청년도약계좌 가입현황에 대한 체계적 분석과 함께, 청년내일채움공제 등 여타 청년층 자산형성제도와의 비교·분석을 통해 관련 예산 반영을 포함한 종합적 개선방안을 강구할 필요가 있어 보임

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4587)

92) 금융위원회 보도자료, 「청년도약계좌 현장 의견수렴 및 운영 점검회의 개최」, 2024.1.18.
금융위원회 보도참고자료, 「「청년도약계좌 연계가입청년과 금융권의 대화」 개최」, 2024.2.23.

93) 「조세특례제한법」 제91조의22(청년도약계좌에 대한 비과세), 「조세특례제한법 시행령」 제93조의8(청년도약계좌에 대한 비과세)

94) 은행연합회 보도자료, 「청년 자산형성의 적극적 지원을 위해 청년도약계좌의 혜택을 더합니다」, 2024.1.30.

14 최근 금융부채 부실 추이 및 대응

가. 현황

▢ 한국은행 금융통화위원회는 ′24.4월 주요국 통화정책과 환율 변동성, 지정학적 리스크의 전개 양상 등과 관련한 불확실성이 여전히 크다는 판단하에 기준금리를 연 3.50%에서 동결하기로 결정하여 약 15개월째 고금리·긴축통화정책 기조를 유지함[95]

- 한국은행은 고강도 긴축통화정책으로 부채 증가세가 둔화되고 있으나, 부채의 증가 속도뿐만 아니라 부채의 건전성,[96] 부채별 구성 및 시스템 리스크 등을 경계하여야 하고, 특히 경기 부진과 부동산 PF 부실 등이 맞물리면서 은행이 회수하기 어려워진 기업대출을 경계할 필요가 있다고 지적함[97]

▢ 기업대출과 관련하여, 한국은행은 『금융안정보고서(2023년 12월)』를 통해 최근 기업신용 레버리지(명목GDP 대비 기업신용 비율)가 역대 최고 수준을 기록하였고 코로나19 이후 주요국의 흐름과는 달리 우리나라에서는 상승세를 지속하고 있는 상태에서 대내외 충격이 발생할 경우 금융시스템 불안이 크게 확대될 수 있음을 경고함[98]

〈표 29〉 기업신용 레버리지 현황

(단위: %)

구분	′19.12.	′20.12.	′21.12.	′22.12.	′23.3.	′23.6.	′23.9.
한국	101.3	109.8	114.2	121.1	123.0	123.9	124.0
선진국	91.2	104.0	94.0	91.8	92.0	90.3	87.9
전체	95.9	110.4	100.3	97.8	99.6	97.3	95.8

주: BIS 신용통계에 포함된 43개국 기준

자료: Bank for International Settlements (2024), Credit to the non-financial sector, BIS WS_TC 2.0 (data set), https://data.bis.org/topics/TOTAL_CREDIT/data (최종확인: 2024.3.22.)

95) 한국은행 보도자료, 「통화정책방향」, 2024.4.12.

96) 금융기관은 보유하고 있는 여신을 자산건전성에 따라 5단계로 분류하여 관리하고 있는데, 자산건전성이 가장 양호한 상태인 '정상'에서부터 회수가 어려운 정도에 따라 단계적으로 '요주의', '고정', '회수의문', '추정손실' 등으로 분류하고, 이 중 '고정', '회수의문', '추정손실'로 분류된 여신의 합계액을 고정이하여신이라고 함

97) 한국은행, 『통화신용정책보고서(2024년 3월)』, 2024.3.14., p.45

98) 한국은행, 『금융안정보고서(2023년 12월)』, 2023.12.28., p.102

▢ 한편, 금융감독원에 의하면 ′23.4분기 중 국내은행의 신규발생 부실채권(고정이하여신)은 5.7조원으로 ′18.12월 이후 약 5년 만에, 부실채권 잔액 규모는 12.5조원으로 ′21.3월 이후 약 3년 만에 최대치로 늘어남

〈그림 2〉 부실채권 신규발생 및 정리 추이

(단위: 조원)



자료: 금융감독원 보도자료, 「′23.12월말 국내은행의 부실채권 현황[잠정]」, 2024.3.21.

- 다만, 금융감독원은 ′23.12월말 국내은행의 부실채권비율(0.47%)이 전분기말 대비 소폭 상승하였으나 코로나19 이전 대비(′19.12월말 0.77%) 크게 낮은 수준이고, 4분기 중 대손충당금 적립을 크게 확대한 결과 부실채권이 증가하였음에도 대손충당금적립률(212.2%)은 예년 대비 높은 수준을 유지 중이므로 금융안정 측면에서 관리 가능한 상태라는 입장임

〈표 30〉 최근 5개년 국내은행의 부실채권비율 및 대손충당금적립률[99]

(단위: %)

구분	′19.12.	′20.12.	′21.12.	′22.12.	′23.12.
부실채권비율	0.77	0.65	0.50	0.40	0.47
대손충당금 적립률	112.1	138.3	165.9	227.2	212.2

주: 일반은행(시중은행, 지방은행, 인터넷은행) 및 특수은행 기준
자료: 금융감독원 보도자료, 「′23.12월말 국내은행의 부실채권 현황[잠정]」, 2024.3.21.

99) 부실채권비율: 부실채권/총여신, 대손충당금적립률: 총대손충당금잔액/부실채권

나. 향후 과제

▢ 한국금융연구원은 기업부채가 2019년부터 빠르게 늘고 있고, 부실기업의 부채가 총부채에서 차지하는 비중이 크게 증가하고 있어 부채위험 증가·금융권 부실 심화·거시건전성 악화의 우려가 있으며 대출시장에서의 금융중개기능 약화뿐만 아니라 자본시장의 불안 요인으로 작용한다고 보았음[100]

- 위 연구에 따르면, ′19년 이후 경제성장 대비 기업부채가 과도하게 늘어나고 있고, 이자보상배율[101]이 낮아 부실기업으로 분류될 수 있는 기업부채가 총부채에서 차지하는 비중이 최근 2년간 증가하여 부채의 질적 측면도 악화하고 있음

  ※ (′19.Q1~′23.Q3) 평균 기업대출증가율: 2.81%, 평균 명목GDP성장률: 0.87%
  ‘이자보상배율 〈 -10’인 기업부채 비중: (′20) 6.8% → (′21) 9.13% → (′22) 11.8%

▢ 특히, 최근 주택거래 감소와 가격 하락 및 분양 저조로 인해 수익성·재무건전성이 악화된 부동산업과 건설업의 경우 부동산 PF의 부실화 가능성 및 구조조정 영향 등과 관련하여 채무 부실의 우려가 더욱 커지고 있음

▢ 기업들은 고금리 장기화로 인한 차환 리스크를 최소화하기 위해 선제적으로 자금조달 계획을 마련하고, 금융기관은 연체율 관리뿐만 아니라 충당금 적립 확대와 자본확충을 통해 부실 확대 가능성에 대비할 필요가 있음

▢ 금융당국은 부실채권에 대하여 매각, 대손상각, 담보처분을 통한 여신회수, 여신 정상화 등[102] 금융권이 자산건전성 관리를 강화하도록 지도하는 한편 대내외 리스크 요인을 충분히 반영하여 대손충당금 적립을 확대하도록 유도할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4587)

100) 이지언, 「이자보상비율 기준 부실기업 부채 증가에 따른 위험 분석」, 한국금융연구원, 2024.2.17.

101) 영업이익을 이자비용으로 나눈 값에 해당하여 기업의 이자부담능력을 평가하는 지표로 이용되고, 이자보상배율이 1보다 작으면 영업이익 전체로도 금융비용을 충당할 수 없는 상태를 의미함

102) ′23.4분기 부실채권 정리실적(총 4.4조원): 매각 2.0조원, 대손상각 1.3조원, 담보처분을 통한 여신회수 0.7조원, 여신 정상화 0.4조원

15 가계부채 현황 및 인식

가. 현황

□ 한국은행 가계신용 통계 기준, 공적금융을 포함하여 금융기관이 가계에 공여한 대출인 가계대출(주택담보대출+기타대출)은 2023년 1,768.3조원의 규모이며, 그중 주택담보대출이 1,064.3조원이고 기타대출이 703.9조원임

〈표 31〉 연도별 가계대출 추이

(단위: 조원)

	2019	2020	2021	2022	2023
주택담보대출	842.9	912.2	984.5	1,013.4	1,064.3
기타대출	662.0	721.4	772.5	736.4	703.9
가계대출	1,504.9	1,633.6	1,757.1	1,749.8	1,768.3
증감액	58.3	128.7	123.5	△7.3	18.4
증감률	4.03%	8.55%	7.56%	△0.41%	1.05%

주: 가계대출 증감액과 증감률은 전년 대비 기준임
자료: 한국은행 경제통계시스템, https://ecos.bok.or.kr/, 최종확인: 2024.4.9.

- 2023년의 가계대출은 전년 대비 1.05% 증가하였는데, 최근의 가계대출 추이를 고려할 때 예년 대비 그 추세가 완만함을 알 수 있음

□ BIS 통계상 'GDP 대비 가계부채 비율'은 2022년 기준 104.5%로 2004년 이후 처음으로 전년 대비 감소하였는데, 금융위원회는 2023년의 예상치를 100.8%로 제시하여 GDP 대비 가계부채 비율이 2년 연속 감소할 것으로 전망[103]하였음

〈표 32〉 연도별 GDP 대비 가계부채 비율 추이

(단위: %)

′04	′05	′06	′07	′08	′09	′10	′11	′12	′13
60.3	63.5	67.6	69.2	71.0	73.1	73.2	76.5	77.3	78.4
′14	′15	′16	′17	′18	′19	′20	′21	′22	′23(예상)
80.1	83.1	87.3	89.4	91.8	95.0	103.0	105.4	104.5	100.8

자료: BIS Data Portal(https://data.bis.org/, 최종확인: 2024.4.1.) 및 금융위원회 보도자료 종합

103) 금융위원회 보도자료, 「관계부처 합동 「가계부채 현황 점검회의」 개최」, 2024.1.10.

- 다만, 금융위원회는 GDP 대비 가계부채 비율이 여전히 주요국 대비 높은 수준[104]인 만큼 ′24년 중 스트레스 DSR의 단계적 도입 등 이전에 발표한 과제를 차질 없이 이행하여 차주의 채무상환 능력에 기반한 대출 취급 관행이 정착될 수 있도록 노력하겠다고 밝힘

▢ 한국은행은 『통화신용정책보고서(2024년 3월)』에서 2023년 가계대출 동향의 주요 특징을 대출의 성질에 따라 주택담보대출, 정책금융 대출, 전세대출 및 신용대출로 구분하여 각각의 증감요인과 전체 가계대출 간의 관계에 대해 보고하였음[105]

- 대출규제 완화로 차주별 대출한도가 확대된 데다 주택담보대출이 신용대출에 비해 대출한도 및 금리 측면에서 유리해져 꾸준히 증가하면서 전체 가계대출 증가세를 주도하였다고 분석함
- 정책금융 대출[106] 또한 가계대출 증가에 있어 높은 비중을 차지한다고 보았는데, 낮은 금리 수준 및 DSR 규제 적용 배제 등의 이점을 바탕으로 이용대상자 및 공급 규모가 확대되었다고 분석함
- 반면, 전세가격 하락 및 높은 금리수준으로 인해 전세대출과 신용대출은 전체 가계대출 증가세를 억제하는 방향으로 작용하였다고 분석함

나. 향후 과제

▢ 최근 가계부채 증가 속도가 둔화되고 있고, 상대적으로 고소득 차주가 많은 주택담보대출이 전체 가계부채의 높은 비중(′23년, 60.2%)을 차지하고 있다는 점을 고려할 때 금융권 가계부채는 안정적으로 관리되고 있다고 평가할 수 있음

▢ 금융위원회는 연내 금리 인하에 대한 기대감 지속 및 하반기 중 주택시장 회복 가능성 등을 고려할 때 가계부채를 체계적으로 관리할 필요가 있다고 밝힘[107]

---

104) (′23.3분기 기준) 우리나라의 GDP 대비 가계부채 비율은 101.5%로, BIS 통계상 주요 43개국 중 스위스(126.3%), 호주(109.7%), 캐나다(102.4%)에 이은 4위임

105) 한국은행, 『통화신용정책보고서(2024년 3월)』, 2024.3.14., pp.29~32.

106) 특례보금자리론(주택금융공사), 디딤돌·버팀목·신생아 특례대출(주택도시기금) 등

107) 금융위원회 보도자료, 「관계부처 합동 「가계부채 리스크 점검회의」 개최」, 2024.2.20.

- 이를 위해 ①스트레스 DSR 도입 등 DSR 규제를 내실화하고, ②민간의 차주 금리변동 리스크 경감에 대한 주택금융신용보증기금 출연금 우대요율 등의 혜택을 강화하며, ③민간 장기모기지 취급 활성화를 위해 민간 발행 커버드본드에 대한 지급보증, 재유동화 등 주택금융공사 역할 개편을 추진하겠다고 밝힘

▢ 특히, DSR 한도 산정시 미래금리위험까지 고려한 일종의 가산금리를 부과하는 스트레스 DSR이 '24.2.26.부터 은행권 주택담보대출 대상으로 시행되고 있음[108)]

- 스트레스 DSR은 단계적으로 시행되는바, '24년 하반기부터는 은행권 신용대출 및 제2금융권 주택담보대출까지로 적용이 확대되고, '25년부터는 DSR이 적용되는 전(全)업권의 모든 가계대출까지 순차적으로 확대할 것이라고 밝힘
- 차주의 상환능력이 면밀하게 심사될 수 있고, 소비자도 금리변동위험을 명확하게 인식하게 되어 상환능력 범위 내 대출 관행이 정착될 수 있을 것으로 기대됨

▢ 한국은행은 『금융안정보고서(2023년 12월)』에서 최근 대출금리 상승으로 가계 취약부문 부실 위험이 누증되어 가계대출의 건전성이 저하되고 있는 만큼 가계대출의 부실이 예상보다 확대될 가능성을 대비하여야 한다고 평가하였음[109)]

- '23.3분기 기준 비취약차주의 가계대출 연체율은 0.35%인데 반해 취약차주의 가계대출 연체율은 8.86%에 달하고, '23.2분기 기준 비취약차주의 이자부담비율은 11.8%인데 반해 취약차주의 이자부담비율은 20.7%에 달함
- 한편, 향후 고금리 기조가 지속되면 채무가 있는 취약계층을 중심으로 금융상황이 불안정해질 우려가 있는바, 개인금융채무자의 권익을 보호하기 위한 「개인금융채권의 관리 및 개인금융채무자의 보호에 관한 법률」이 제21대 국회에서 제정되어 '24.10월 시행을 앞두고 있음

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4587)

108) 금융위원회 보도참고자료, 「2.26(월)부터 은행권 주택담보대출을 대상으로 스트레스 DSR이 시행됩니다.」, 2024.2.25.

109) 한국은행, 『금융안정보고서(2023년 12월)』, 2023.12.28., pp.23~24.

16 금리산정체계 개선

가. 현황

□ 현재 시중은행의 금리산정체계와 관련하여, 예금금리는 “기본금리+우대금리”로, 대출금리는 “대출 기준금리[110]+가산금리±가감조정 전결금리”로 산정됨

- 구체적으로, 예금금리의 기본금리는 시장금리(은행채 금리 등)에 제반비용을 감하고 조정항목을 고려하여 산정하고 있고, 우대금리는 각 은행의 결정에 따른 우대금리와 급여 이체 등 부수거래 충족 우대금리로 구성됨

〈표 33〉 현행 은행 예금금리 산정체계

구분	내용
기본금리	시장금리(은행채 금리 등) - 제반비용(예금보험료+지급준비율+업무원가) ± 조정항목
우대금리	본점부서 결정 우대금리 + 부수거래 충족 우대금리

자료: 금융위원회-금융감독원 보도자료, 「금융소비자 권익 보호를 위한 「금리정보 공시제도 개선방안」」, 2022.7.6.

- 한편, 대출금리의 경우 「대출금리 체계의 합리성 제고를 위한 모범규준」에 따라 기준금리에 대출 취급 시 발생하는 업무원가, 각종 리스크 관리비용, 법적 비용 등을 고려한 가산금리 및 가감조정 전결금리 등을 고려하여 산출함

〈표 34〉 현행 은행 대출금리 산정체계

❶ 기준금리	❷가산금리				❸가감조정 전결금리
	원가	리스크 관리비용	법적 비용	기타	
	업무원가	리스크프리미엄, 유동성프리미엄, 신용프리미엄, 자본비용 등	교육세, 출연료	기대 이익률	부수거래 감면금리, 본부 조정금리, 영업점장 전결 조정금리

자료: 은행연합회의 은행권 자율규제인 「대출금리 체계의 합리성 제고를 위한 모범규준」을 토대로 정리

□ 금융위원회는 ’22.7월 윤석열 정부의 120대 국정과제 중 하나인 ‘금융소비자 권익향상’의 세부 과제로서 소비자의 권익을 보호하고 은행 간 금리경쟁을 촉진하기 위해 금리정보 공시제도를 개선하고 금리산정체계를 개편하였음[111]

110) CD, 금융채, 통화안정채권, 국고채 유통수익률 등의 시장금리 또는 COFIX 등의 지표금리를 기준으로 정해짐

- 은행연합회 홈페이지에 전체 은행 예대금리차(대출 평균 기준 및 가계대출 기준)를 비교공시하고, 공시 주기를 기존 3개월에서 1개월로 단축함
- 예금금리와 관련하여, 은행별로 월 1회 이상 시장금리 변동을 점검하고 기본금리에 이를 반영하도록 개선함
- 대출금리와 관련하여, 대출 종류·규모 등에 따라 차등화된 원가를 적용하고, 실제 조달금리를 잘 반영하는 지표를 활용하며, 목표 ROE(자기자본이익률) 등 합리적 근거가 있는 수치를 기준으로 자본비용을 산정하도록 함

▢ 은행연합회는 '22.10월 대출금리 산정체계의 '법적 비용'에서 예금보험료와 지급준비금 예치금을 제외하는 내용의 「대출금리 체계의 합리성 제고를 위한 모범규준」 개정안을 의결하여 가산금리 추가 인하 여력을 확보함

▢ 금융당국은 '23.2월부터 민간전문가, 금융권 협회, 연구기관 등과 함께 '은행권 경영·영업 관행·제도개선 TF'를 운영하여 예대금리차 공시 강화를 통한 은행권 경쟁 촉진 및 고정금리 비중 확대 등 금리체계 개선방안을 마련함[112)]

- '23.3월 은행별 잔액기준 예대금리차 추가 비교공시, 은행별 전세대출금리 비교공시, 가계대출금리 공시 세분화(기준/가산/우대금리), 은행별 금리변동 요인 설명을 위한 "설명 페이지" 신설 등 예대금리차 공시제도를 개선함
- '23.5월 고정금리 주택담보대출 확대를 통해 가계부채 질적 구조를 개선하고, 변동성이 작은 COFIX와 연동된 신용대출상품을 출시·확대하며, 은행별 ①대출금리 조정 속도의 일관성, ②조정 폭의 합리성, ③가산금리 산정의 합리성을 점검함

나. 향후 과제

▢ 위와 같은 금융당국의 지속적인 금리산정체계 합리화 노력에도 불구하고, 금리 상승 추세에서 예금금리에 비해 대출금리의 상승이 가파르게 나타났고 금융소비자들의 체감 부담이 크게 늘어나 예대금리차 확대에 대한 불만이 증가하였음

111) 금융위원회-금융감독원 보도자료, 「금융소비자 권익 보호를 위한 「금리정보 공시제도 개선방안」」, 2022.7.6.
112) 금융위원회-금융감독원 보도자료, 「금융당국, 은행업에 공정하고 실효성 있는 경쟁 도입」, 2023.7.5.

- ’23.12. 예금은행의 잔액기준 금리차(2.53%p)는 코로나19 기간 중 저금리 기조를 유지하던 ’20.12.(2.05%p)에 비해 약 23% 증가하였으며, 최근의 고금리 기조 속에서 국내은행(시중, 지방, 인터넷, 특수)의 이자이익과 순이자마진(NIM)은 꾸준히 증가하여 ’23.12. 기준 59.2조원의 이자이익을 기록하였음

〈표 35〉 예금은행 가중평균금리(잔액기준)

(단위: 연%, %p)

구분	’19.12.	’20.12.	’21.12.	’22.12.	’23.12.
총수신금리(A)	1.23	0.75	0.83	2.37	2.68
총대출금리(B)	3.40	2.80	3.04	4.92	5.21
금리차(B-A)	2.17	2.05	2.21	2.55	2.53

자료: 한국은행 보도자료, 「’24.1월 금융기관 가중평균금리」 및 「’22.1월 금융기관 가중평균금리」를 바탕으로 재구성

〈표 36〉 국내은행의 이자이익 현황

(단위: 조원, %)

구분	’19.12.	’20.12.	’21.12.	’22.12.	’23.12.(잠정)
총수익	47.3	48.5	53.0	59.4	65.0
이자이익 (비중)	40.7 (86.0)	41.2 (84.9)	46.0 (86.8)	55.9 (94.1)	59.2 (91.1)
순이자마진	1.56	1.42	1.45	1.62	1.65

주: 순이자마진은 은행의 모든 금리부자산의 운용결과로 발생한 운용자금 한 단위당 이자순수익(운용수익률)을 의미함
자료: 금융감독원 보도자료, 「’23년 국내은행 영업실적 [잠정]」 및 「’21년 국내은행 영업실적[잠정]」을 바탕으로 재구성

▢ 최근 예대금리차가 확대되고 경기 불황과 고금리 상황에서도 은행이 고수익 실적을 기록하면서 은행의 예대금리가 적절한지에 대한 문제 제기가 이어지고 있는바, 제21대 국회에서는 금융소비자를 보호하고 은행의 공공성을 확보하기 위한 법률안이 다수 발의되었음

- 해당 법안들은 은행의 공공성을 강화하고 금리결정체계의 투명성을 제고하여 궁극적으로 금융소비자 보호에 기여할 수 있다는 장점이 있는 한편, 은행 금융상품의 가격인 금리에 대한 정부의 개입이 강해질 경우 시장의 왜곡을 초래할 수도 있어 은행의 수익성과 사회적 책임을 균형 있게 고려할 필요가 있음

〈표 37〉 제21대 국회 금리산정체계 관련 발의 법안

법률안	발의자 (의안번호)	주요 내용
「은행법 일부개정법률안」	송언석의원 등 13인 (제2114641호)	• 은행에 대해 예금금리와 대출금리 및 그 차이를 공시하도록 하고, 예대금리차가 증가하는 경우 금융위원회가 개선 등의 조치를 권고할 수 있도록 함
	배준영의원 등 10인 (제2115860호)	• 은행에 대해 예금금리와 대출금리 및 그 차이를 정기적으로 공시하도록 하고, 금융위원회가 한국은행으로부터 의견을 들어 은행 금리 산정에 있어 개선 등의 조치를 권고할 수 있도록 함
	노웅래의원 등 12인 (제2116021호)	• 은행이 은행이용자에게 이자율 산정 방식 및 산정 근거가 되는 중요한 정보나 자료를 제공·설명하도록 규정하고 있는 대통령령의 내용을 법률로 상향하여 규정함
	박주민의원 등 12인 (제2116439호)	• 금융위원회 고시로 되어있는 대출가산금리 및 대통령령으로 되어있는 세부항목 공시를 법률사항으로 하고 금융위원회가 은행에 상시적으로 금리 산정에 있어 개선을 권고할 수 있도록 함
	윤두현의원 등 12인 (제2116564호)	• 은행에 대해 예금금리와 대출금리 및 그 차이를 1개월마다 공시하도록 하고, 금융위원회가 은행 금리 산정에 있어 개선 등의 조치를 권고할 수 있도록 함
	양정숙의원 등 12인 (제2119366호)	• 은행으로 하여금 예대금리차를 공시하도록 하고, 예대금리차와 그에 따른 수익을 매년 2회 이상 금융위원회에 보고하도록 함
	정우택의원 등 10인 (제2119424호)	• 은행으로 하여금 예대금리차를 연 2회 이상 공시하도록 하고, 예대금리차와 그에 따른 수익을 분기별로 금융위원회에 보고하도록 함
	민병덕의원 등 17인 (제2121142호)	• 은행의 대출금리 산정체계를 제도화하고 은행이 종전에 대출이자에 포함시켜 받은 지급준비금과 예금보험료는 환급하도록 함
	장혜영의원 등 10인 (제2121910호)	• 은행별 예대금리차와 금리정보 등을 공시하도록 하고 있는 현행 공시제도에 대하여 기준금리와 가산금리를 분리하여 공시하도록 규정하고 가산금리 중에서 목표 수익률을 공개하도록 함

자료: 국회의안정보시스템

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4587)

17 가상자산이용자보호법 입법 동향 및 향후 과제

가. 현황

▢ 범정부 차원의 가상자산 관련 제도화 방안을 정립하기 위해 '디지털자산 민·관합동 TF'를 구성·운영('22.8월)하여 가상자산 규율체계 구축방향*을 수립한 바 있음[113]

① **(점진적·단계적 추진)** 반드시 필요한 사항 중심으로 규율하고 상황변화에 따라 보완·정비하여 탄력성 제고
② **(동일기능·동일위험·동일규제 원칙)** 동일기능·동일위험·동일규제 원칙에 따라 기능과 위험의 수준에 따라 규율
③ **(글로벌 정합성)** 미국·EU 등 주요국과 국제기구 등 국제 논의동향을 반영하여 글로벌 규제 정합성 및 공조체계 확보

▢ 가상자산시장의 이용자 보호와 불공정거래행위를 규제하는 취지의 「가상자산 이용자 보호 등에 관한 법률」(이하, '가상자산이용자보호법')이 2023년 7월 18일 제정되었음(시행일: '24.7.19.)

- 당시 정무위원회에서는 가상자산시장 확대 및 이용자 보호의 시급성을 고려하여 필요 최소한의 규제체계를 우선 마련하고(1단계 입법), 향후 이를 보완해 나가는 점진적·단계적 입법을 추진하기로 합의함[114]
  - 이후 국회에 계류 중인 가상자산 관련 법률안 총 19건을 통합·조정한 정무위원장 대안을 마련하여 2023년 6월 30일 국회를 통과함
- 주요 내용은 ① 가상자산 이용자 자산 보호, ② 가상자산시장의 불공정거래행위 규제, ③ 가상자산시장 및 사업자에 대한 금융당국의 감독·제재 권한으로 구성됨
- 특히 가상자산의 발행·유통, 스테이블 코인(증권형 토큰 포함) 규율체계, 가상자산의 평가·자문·공시 규율체계, 가상자산사업자 영업행위 규제 등을 추가하는 2단계 법안을 준비하도록 8개의 부대의견을 채택함

113) 금융위원회 보도자료, 「가상자산이용자를 보호하고, 가상자산시장의 거래질서를 확립해 나가겠습니다.-가상자산법 제정안 국회 본회의 통과-」, 2023.6.30.

114) 과거 2021년 3월 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」 개정을 통해 가상자산사업자 신고제 도입, 자금세탁방지의무와 투자자 보호를 위한 규제장치를 마련한 바 있으나, 자금세탁방지 중심의 규제체계로는 불공정거래행위에 대한 사전예방, 사업자에 대한 감독·처벌 및 이용자 피해를 구제하는데 한계가 있었음

– 이에 제22대 국회에서 가상자산산업 전반에 대한 규율체계를 마련하는 입법 보완을 통해 사전 및 사후적 규율체계가 정립될 것으로 예상됨

▢ 이후 금융위원회는 가상자산이용자보호법의 세부사항을 규정한 동법 시행령 및 「가상자산업감독규정」을 마련하여 이에 대한 입법예고를 실시하였음('23.12.11.~'24.1.22.)

- 시행령 및 감독규정에서는 가상자산이용자보호법 적용이 배제되는 대상[115]을 추가 정의하고, 이용자 예치금 관리기관 범위 및 운용방법, 콜드월렛(Cold Wallet)[116] 보관비율, 보험·공제가입 또는 준비금 적립에 대한 기준을 규정함
  – 이 외에도 미공개 중요정보의 공개 여부 판단기준, 가상자산 관련 입출금 차단 허용 사유(원칙적 금지), 가상자산거래소의 이상거래 감시의무, 불공정거래행위에 대한 과징금* 부과절차 및 부당이득 산정방식 등을 구체화함

- **(형사처벌)** 1년 이상의 유기징역 또는 부당이득의 3배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금
  - 부당이득에 따라 징역형 가중
    (5~50억원: 3년 이상, 50억원 이상: 5년 이상 또는 무기징역)
- **(과징금)** 부당이득의 2배에 상당하는 금액 이하의 과징금

▢ 금융감독원도 시세조종 등 가상자산시장의 불공정거래행위 관련 이상거래 감시, 조사, 조치 등 세부사항을 규정한 「가상자산조사업무규정」 제정(안)을 마련하여 이에 대한 규정제정을 예고함('24.3.28.~'24.5.7.)

- 금융감독원은 가상자산 관련 감독·검사·조사 업무를 집행하는 전담부서(가상자산감독국, 가상자산조사국)를 신설('24.1.19.)하고, '가상자산사업자 지원을 위한 규제이행 로드맵'을 발표함('24.2.7.)
- 업무규정은 가상자산 관련 불공정거래행위에 대한 이상거래 감시 → 금융위·금감원 조사 → 수사 → 형사처벌·과징금 부과로 이어지는 단계별 규율체계의 세부절차와 방법을 명시함

115) 한국은행이 발행한 CBDC(Central Bank Digital Currency)와 연계된 예금 토큰, NFT(Non-Fungible Token), 전자채권, 모바일 상품권 등

116) 이용자의 가상자산을 보호하기 위한 취지로, 일정 비율 이상(이용자 가상자산 경제적 가치의 80%로 정함)을 인터넷과 분리하여 가상자산을 보관하는 방법을 의미함

– 또한 가상자산시장조사기관협의회(조사정책 협의), 가상자산시장조사심의원회(조치내용 자문·사전심의)를 설치하고, 신속한 고발·통보 절차를 위한 조치제도(Fast-Track)를 도입함

나. 향후 과제

▢ 첫째, 2024년 7월부터 '1단계' 가상자산이용자보호법이 시행됨에 따라 이용자 보호 및 불공정거래행위 관련 시장상황을 지속 모니터링하여 추가 입법 보완의 필요성을 검토하여야 함

- 가상자산사업자의 유형 및 범위 등 일부 조항의 불명확성을 정비하고, 가상자산 관련 글로벌 규제와의 정합성을 고려할 필요가 있음
  – IOSCO의 권고안과 EU의 MiCA(Markets in Crypto-Assets)에서 강조하고 있는 '동일기능·동일위험·동일규제 원칙'을 적용하여, 가상자산의 위험 수준별 규제를 차등화하는 방안도 검토사항임
- 또한 기존 국내 자율규제기구의 기능 및 역할, 그리고 가상자산 관련 불공정거래행위에 대한 시장감시·감독체계의 바람직한 형태에 대한 의견수렴이 필요함

▢ 둘째, 향후 가상자산 발행·유통·공시 및 사업자 규율에 대한 2단계 입법 절차를 조속히 시작하여 국내 가상자산시장 내 규제 불확실성을 해소할 필요가 있음

- 이용자 보호를 위해서는 자본시장의 투자자 보호 수준과 유사하게, 발행 자격요건에 대한 제한, 진입규제 및 영업행위에 대한 규제를 구체화하는 입법 방안이 논의되어야 함

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4582)

18 공매도 관련 이슈

가. 현황

□ '공매도(short-selling)'란 미래 시점의 증권가격 하락을 예상하여 현재 소유하지 않은 주식 등 증권을 매도하거나 차입한 증권을 매도하는 투자방식을 의미함

- 공매도는 매도 시점에서 해당 증권의 차입 여부에 따라 무차입공매도(naked short-selling)와 차입공매도(covered short-selling)로 구분되고, 국내의 경우 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(이하, '자본시장법') 제180조에 의해 원칙적으로 무차입공매도는 금지하되 차입공매도 거래는 허용하고 있음
- 현재 국내 공매도 규제체계는 자본시장법 및 하위 규정을 통해 행위를 금지 또는 제한하는 기준과 공매도 거래 관련 보고·공시의무 사항 등을 명시하고 있음
  - 주요 공매도 제도를 요약하면 무차입공매도 금지, 명시·확인의무 및 공매도 호가 표시(flagging), 호가가격 제한(uptick rule), 공매도 정보 보고 및 공시제도, 공매도 과열종목 지정제도, 한시적 차입공매도 금지조치 등이 있음

□ 차입공매도의 거래구조는 ① 증권을 차입하는 선행거래와 ② 차입한 증권을 매도하는 공매도 거래 즉, 별개의 과정으로 이루어져 있고 증권을 차입하는 방식은 투자자 주체별로 각각 대차거래와 대주거래를 활용하고 있음

- '대차거래'는 기관·외국인투자자를 대상으로 한국예탁결제원, 한국증권금융, 증권회사와 같은 대차중개기관을 통해 장외시장에서 발생하고, 대차중개기관은 대여자와 차입자 간 대차거래의 중개, 체결, 상환, 증권인도 및 담보관리 등을 담당함
  - '23년 10월 말 체결주식 수 기준으로 국내에서는 한국예탁결제원의 주식 대차거래 시장점유율이 89.2%로 가장 높고, 참여주체별로는 외국인투자자가 전체 대차거래 차입부문에서 62.7%의 높은 비중을 차지하는 것으로 조사됨[117]

117) 금융투자협회, 국회입법조사처 제출자료, 2023.11.29.

- 반면, '대주거래'[118]는 상대적으로 신용도가 낮은 개인투자자가 일정 제약조건 하에서 증권을 대여하여 공매도에 참여할 수 있도록 증권회사와 한국증권금융이 제공하는 증권대여서비스임

▢ 공매도는 가격발견, 유동성 공급 및 위험헤지(hedge) 등 시장의 효율성을 제고하는 경제적 순기능이 존재한다는 실증결과가 있으나, 일부에서는 불법 공매도 행위와 같이 불공정거래 수단으로 악용될 우려, 주가하락 가속화 및 변동성 확대, 개인투자자의 불합리한 참여조건 등을 근거로 입법·정책적 개선이 필요하다는 주장을 제기하고 있음

- 해외 연구에서는 정보거래자(informed trader)인 공매도 투자자가 부정적 정보를 전달하여 주가에 신속 반영하는 가격발견 기능과 시장 유동성 제고 효과 등 공매도의 긍정적 기능을 다수 입증한 바 있음(Bris et al., 2007; Saffi and Sigurdsson, 2011; Boehemer and Wu, 2013)[119]
  - 또한 오히려 공매도를 제한 또는 금지하는 규제조치가 시장 전체의 유동성을 위축시킨다는 결과를 보고하기도 함(Beber and Pagano, 2013)[120]

▢ 정부는 2023년 11월 6일 시장 불확실성 및 변동성 확대에 선제 대응하고 불법 공매도 방지를 위한 근본적 제도개선이 필요하다고 판단하여 공매도 전면금지를 발표함[121]

- 과거 국내 차입공매도 금지조치는 글로벌 금융위기('08년), 유럽 재정위기('11년), 코로나19 확산('20년)에 의한 주가급락 및 시장 불안정성에 대응하고자 3차례 시행된 바 있음

---

118) 해외에서 사용하는 '마진거래(margin trading)'라는 용어는 한국의 '대주거래'에 해당하나, 미국의 대주거래 서비스는 개인과 기관투자자가 모두 참여 가능하고 기관투자자가 마진거래를 활용하는 경우에도 개인투자자와 동일한 차입조건이 적용된다는 점에서 국내 제도와 차이점이 존재함

119) Bris, A., W. N. Goetezmann, and N. Zhu, "Efficiency and the Bear: Short Sales and Markets Around the World," *Journal of Finance*, 62(3), 2007, pp.1029~1079.; Saffi, P. A. and K. Sigurdsson, "Price Efficiency and Short Selling," *Review of Financial Studies*, 24(3), 2011, pp.821~852.; Boehmer, E. and J. Wu, "Short Selling and the Price Discovery Process," *Review of Financial Studies*, 26(2), 2013, pp.287~322.

120) Beber, A. and M. Pagano, "Short-Selling Bans Around the World: Evidence from the 2007-09 Crisis," *Journal of Finance*, 68(1), 2013, pp.343~381.

121) 금융위원회 보도자료, 「내년 상반기까지 공매도를 전면 금지하고, 전향적인 공매도 제도개선을 추진합니다.」, 2023.11.5.

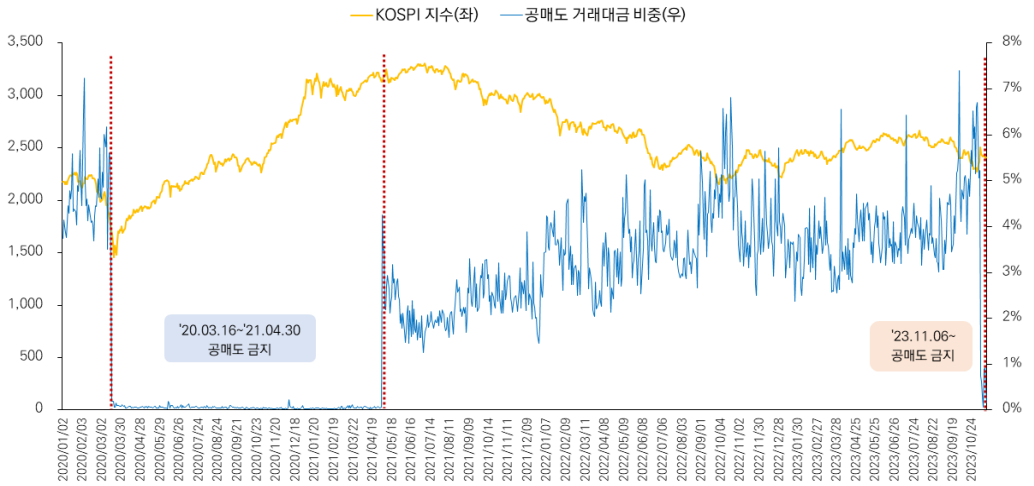
- 금지조치 시행 이후 정부는 민·당·정 협의회를 통해 '공매도 제도개선 방향(案)'을 발표하고[122] 유관기관을 통한 의견수렴 및 정책 마련 등의 과정을 추진 중임
  - 현재까지 금융위원회와 금융감독원이 제시한 공매도 제도개선 내용을 정리하면 ① 공매도 전산화 추진 및 내부통제기준 마련 의무화, ② 대차(기관)-대주(개인) 간 차입조건 균등화, ③ 불법 공매도 적발·제재·처벌 강화, 공매도 정보공시 확대로 확인됨[123]

□ 참고로 시장전체 거래대금 대비 공매도 거래가 차지하는 비중은 2021년 5월 공매도 부분재개 이후 전면금지 조치 시점까지 증가하는 추세였음

- 한편, 국내 주식시장에서 공매도 거래의 주요 투자자는 외국인투자자로 전체 공매도 거래대금 대비 약 60~70% 수준의 높은 비중을 차지하는 것으로 나타남

〈그림 3〉 공매도 거래대금 비중 추이

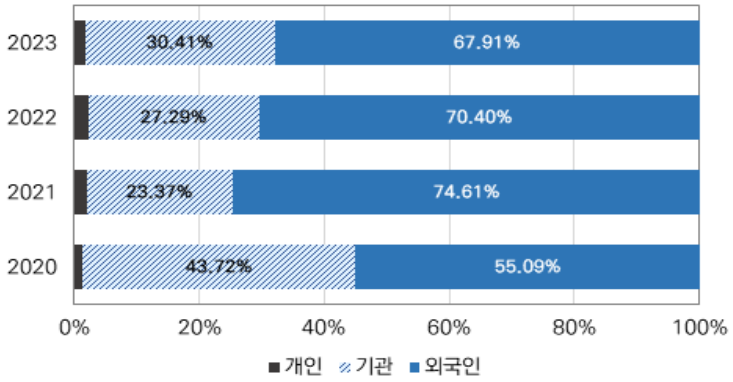
(단위: 원, %)



자료: 한국거래소 정보데이터시스템, Fn-Guide

122) 유관기관 합동, 「공매도 제도개선 방향(案)」, 2023.11.16.
123) 금융위원회, 「2024년 주요업무 추진계획」, 2024.1.; 금융감독원, 「2024년도 금융감독원 업무계획」, 2024.2.

〈그림 4〉 투자자 주체별 일평균 공매도 거래대금 비중 추이



주: 일평균 공매도 거래대금은 분석 표본기간 내 공매도 금지기간을 제외하고 산출함(영업일 기준)
자료: 한국거래소 정보데이터시스템

나. 향후 과제

□ 글로벌 정책 방향과의 정합성, 시장 효율성 기능 및 시장 파급효과 등을 종합적으로 고려하여 공매도 재개 여부를 결정할 필요성이 있음

- 2023년 MSCI는 한국에 대해 선진국지수 편입 요건 중 시장접근성 기준에서 미흡한 것으로 평가하여 신흥 시장(Emerging Market, EM)으로 분류한 바 있음
  - 구체적으로 시장접근성 관련 총 18개 세부 지표에 포함된 공매도 허용 및 제도 안정성 관련 사항 등이 개선과제로 지적되었음[124]

□ 다만, 재개 여부 결정과 별도로 그동안 시장 투자자들로부터 제기되어 왔던 관련 근본적 제도개선을 추진하여야 할 것임

□ 첫째, 무차입공매도 방지를 위해 기관투자자 내부적으로 잔고관리 시스템 구축을 의무화하는 공매도 전산화를 추진하거나 관련 내부통제기준 및 확인절차를 강화하여야 함

- 이에 금융감독원은 기관투자자 자체적으로 매도가능 잔고를 전산 관리하는 내부 시스템을 구축하고, 주문 후에도 불법 공매도 중앙 차단 시스템(Naked Short Selling Detecting System, NSDS)을 통해 무차입공매도를 상시 자동 탐지하는 불법 공매도 방지 전산시스템 구축 방안을 공개한 바 있음('24.4.25.)[125]

124) MSCI, MSCI Global Market Accessibility Review, 2023.6.

– 다만, 현재 공매도 거래 全과정의 전산화를 법적으로 의무화하거나 무차입공매도를 실시간으로 사전 차단하는 시스템을 갖춘 국가는 없는 것으로 파악됨

▢ 둘째, 공매도 관련 투자자 간 거래조건 차이 해소는 단순히 대차와 대주의 차입조건 균등화가 아닌, 공매도 외 증권거래 또는 국내-해외 기관 간 형평성 및 국제대차거래 표준 등을 종합 검토하여 참여자별 거래조건을 합리화하는 방향으로 논의될 필요가 있음

- 정부는 개선방향으로 대차 상환기간을 대주와 동일하게 '90일+연장'으로 제한하고, 대주의 담보비율은 대차와 같이 '105% 이상'으로 인하하는 방안을 제시함[126]

▢ 셋째, 불법 공매도에 대한 처벌수준을 강화 및 제재수단을 다양화하는 입법 보완을 통해 사후규제 방식으로 불법 무차입공매도를 사전 예방하는 감독체계 마련이 필요함

- 자본시장법 개정에 의해 불법 공매도에 대한 기존 과태료 조치에서 과징금 및 징역, 벌금의 형사처벌 근거가 마련되어 제재수준이 강화된 바 있음('21.4월~)[127]
- 현재 금융감독원을 중심으로 공매도 특별조사단을 구성하여, 주요 글로벌 IB를 전수조사 하는 등 공매도 연계 불공정거래 행위에 대한 집중점검을 실시 중임
  – 2023년 기준, 금융감독원의 불법 공매도 조치결과에 따르면 과징금 총 359억 원(35개사)과 과태료 총 11.8억 원(2개사)이 부과된 것으로 확인됨[128]

▢ 상기 내용과 관련된 불법 공매도 관련 다수의 법안이 국회에 발의된 상황으로, 제22대 국회에서도 충분한 논의를 거쳐 자본시장법 및 하위 규정을 정비할 필요성이 있음

---

125) 금융감독원·한국거래소·한국예탁결제원·한국증권금융, 「'개인투자자와 함께하는 열린 토론(2차)' 개최」, 2024.4.25.

126) 유관기관 합동, 「공매도 제도개선 방향(案)」, 2023.11.16.

127) 자본시장법 제429조의3 및 제443조제1항제10호 신설
(처벌 근거) 불공정거래행위: 자본시장법 제429조의2·제443조, 불법 공매도: 자본시장법 제429조의3·제443조
- 불공정거래행위: 장내파생상품 관련 중요정보 이용(§173의2), 미공개중요정보 이용(§174), 시세조종(§176), 부정거래(§178)

128) 금융감독원, 국회입법조사처 제출자료, 2023.12.27.

〈표 38〉 공매도 관련 제21대 국회 법안 발의 현황

대표발의 (발의일자)	주요 내용	주제 분류
이종배의원 ('22.03.28.)	• 개인·기관·외국인 투자자 모두에게 공매도 차입조건 동일 적용 - 상환기간, 담보비율	공매도 거래조건 균등화
김경협의원 ('23.05.04.)	• 개인·기관·외국인 투자자 모두에게 공매도 차입조건 동일 적용 - 이자율, 상환기간, 담보비율	
강훈식의원 ('23.10.27.)	• 개인·기관·외국인 투자자 모두에게 공매도 차입조건 동일 적용 - 상환기간, 담보비율 • 공매도 전산시스템 구축 및 이용 의무화	공매도 전산화
박용진의원 ('21.02.04.)	• 공매도 전산시스템 구축 및 이용 의무화, 공시요건 강화	
하태경의원 ('21.02.08.)	• 불법 공매도 거래자에 대한 차입공매도 금지 규정 신설 - 불법 공매도 행위자나 공매도 주문을 위탁 또는 수탁한 자는 차입공매도 금지(원스트라이크 아웃제)	불법 공매도 행위 제한
홍성국의원 ('21.04.27.)	• 전환사채 또는 신주인수권부사채 발행계획 공시 후부터 전환가액 또는 신주인수권행사가액이 결정되기 전까지 공매도 거래자의 추가 취득 제한	
권은희의원 ('22.01.11.)	• 불법 공매도 등 불공정거래행위 상습범 가중처벌 규정 신설 - 내부자거래, 시세조종, 부정거래. 불법 공매도 등 불공정거래행위 상습범은 형의 1/2까지 가중처벌	불법 공매도 처벌 강화
김용민의원 ('23.04.10.)	• 불법 공매도 등 불공정거래행위자에 대한 처벌 강화 규정 신설 - 불공정거래행위자는 3년 이상 유기징역, 불법 공매도로 얻은 이익 또는 회피한 손실액의 4~6배에 해당하는 벌금 부과	
윤창현의원 ('23.05.14.)	• 불법 공매도 등 불공정거래행위자에 대한 제한명령 도입 - 불공정거래행위자는 10년 이내 기간 금융거래와 주권상장사 임원 선임을 제한하는 등 제재수단을 다양화	
권성동의원 ('23.11.10.)	• 불법 공매도 행위에 대한 가중처벌 규정 신설 - 불법 공매도로 얻은 이익 또는 회피한 손실액이 5억원 이상인 경우 벌금을 가중하여 처벌 강화	
윤창현의원 ('21.02.25.)	• 불법 공매도 거래자가 자백 또는 진술하는 경우 형벌을 감면하는 규정 신설 - 리니언시(leniency) 제도 도입	불법 공매도 적발

자료: 국회의안정보시스템

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4582)

19 ESG 관련 공시 확대

가. 현황

▢ 최근 기업의 ESG 관련 정보를 투자지표로 적극 활용하고 해외 주요국에서 이에 대한 공시기준 및 규제 로드맵을 구체화함에 따라, 각국의 법제도 동향과 국내 기업 특수성을 고려한 ESG 공시체계 마련과 관련 법제화에 대한 요구가 증가할 것으로 예상됨

- 기존 ESG 관련 정보는 글로벌 이니셔티브(GRI, TCFD, SASB 등)에서 권고하는 비재무적 정보 공시기준을 통해 공개되었으나, 이는 자율적 지침(non-binding) 형태로 개별 기업마다 다양한 기준을 선택·보고함에 따라 해당 공개정보의 기업 간 비교가능성 및 신뢰성이 떨어진다는 한계가 있었음
- 이에 기업의 ESG 성과를 측정 및 공개할 수 있는 표준화된 공시기준 수립의 필요성이 제기되었고, ESG 정보공시를 제도화하려는 입법 논의도 함께 진행 중임
  - 따라서 현재까지 논의된 국내외 ESG 공시기준의 표준화 및 공시 의무화 현황을 요약하고, 향후 입법·정책적 논의에서 검토가 필요한 사항들을 제언함

▢ 해외에서는 ① ISSB의 지속가능성 공시기준, ② 유럽의 지속가능성 보고지침(CSRD), ③ 미국의 기후 관련 정보공시 의무화 규정의 주요 내용 및 경과를 주목할 필요가 있음

- 국제회계기준(IFRS) 재단은 일관성 있는 ESG 관련 정보공시의 국제 표준을 마련하고자 산하에 국제지속가능성기준위원회(ISSB)를 설립하고('21.11월), ISSB는 2023년 6월 지속가능성 공시기준(IFRS Sustainability disclosure standards)의 최종안을 확정 발표함[129)]
  - 해당 공시기준은 TCFD 권고안의 공시체계와 산업별 특성을 고려한 SASB 기준을 반영한 것으로, 지속가능성 관련 재무정보 공시를 위한 IFRS S1(일반 요구사항)과 IFRS S2(기후 관련 공시)로 구성됨

129) IFRS Foundation, ISSB issues inaugural global sustainability disclosure standards, 2023.6.26.
(IFRS) International Financial Reporting Standards, **(ISSB)** International Sustainability Standards Board

- 이에 대한 도입 여부는 국가별 자율 선택사항으로 의무공시는 2025년부터 시행될 예정이고, 특히 IFRS S2의 온실가스 배출량 공시대상 범위에서 Scope 3[130]에 관한 정보공시는 기업의 공시부담 등을 고려하여 시행시기가 1년 유예 적용됨에 따라 2026년부터 시행될 예정임

• 유럽연합(EU)은 기업 유형별로 2025년부터 단계적 공시의무가 적용되는 지속가능성 보고지침(CSRD)과 구체적 이행을 위한 위임법안(Delegated Act)을 도입하고, 세부 정보공시 표준인 유럽 지속가능성 공시기준(ESRS)을 수립 중임[131]

- 유럽 국가는 2014년 제정된 EU의 비재무정보 보고지침(NFRD)에 따라 2018년부터 환경·사회 관련 비재무적(non-financial) 정보를 연간보고서에 공시하였으나, 표준화된 공시기준과 제3자 검증 의무가 없어 정보의 비교가능성 및 신뢰성이 부족하다는 지적에 의해 해당 지침의 개정 필요성이 제기됨
- 이에 EU 이사회는 2022년 11월 기존 NFRD에 비해 적용대상 확대와 정보공개 요건이 강화된 지속가능성 보고지침(CSRD)을 최종 승인하고, EU 회원국들이 18개월 이내 자국 법률에 CSRD 내용을 반영하도록 함('23.1월 시행)
- 또한 2023년 7월 CSRD의 유럽 지속가능성 공시기준(ESRS)인 ESRS First Set이 우선 확정 발표되었고, 공통기준인 ESRS 1(일반 원칙), ESRS 2(일반 공시사항)와 10개의 주제별 공시기준으로 구성됨
- 다만, 최근 EU 이사회와 의회는 기업의 공시부담을 감안하여, 산업 및 기업 형태별 공시기준을 포함하는 ESRS Second Set의 도입 및 시행시기를 2년 유예('26.6월)하는 방안에 합의한 바 있음[132]

• 미국 증권거래위원회(SEC)는 2022년 3월 기후 관련 정보공시를 의무화하는 규정 초안을 공개한 후[133], 의견수렴을 거쳐 2024년 3월 최종안을 확정 발표함[134]

---

130) Scope 1: 온실가스 직접배출량, Scope 2: 온실가스 간접배출량, Scope 3: 기업의 공급망(supply chain) 내에서 발생하는 기타 간접배출량

131) **(NFRD)** Non-Financial Reporting Directive, **(CSRD)** Corporate Sustainability Reporting Directive, **(ESRS)** European Sustainability Reporting Standards

132) EU Council, Council and Parliament agree to delay sustainability reporting for certain sectors and third-country companies by two years, Press release, 2024.2.7.

133) SEC, SEC proposes rules to enhance and standardize climate-related disclosures for investors, 2022.3.21.

134) SEC, SEC adopts rules to enhance and standardize climate-related disclosures for investors, 2024.3.6. 원문: https://www.sec.gov/files/rules/final/2024/33-11275.pdf

- SEC의 기후 관련 정보공시 의무화 규정에 따르면, 미국 내 상장기업은 기후 리스크와 연관된 재무적 영향과 온실가스 배출량 등 기후변화 관련 정보를 정기보고서 및 증권신고서(Regulation S-K), 재무제표 주석(Regulation S-X)에 의무공시하여야 함
- 해당 규정에 의한 기후 관련 정보공시는 상장기업의 규모에 따라 2026년부터 단계적으로 시행될 예정이고, Scope 3 정보는 온실가스 배출량 공시대상 범위에서 최종 제외됨
- 그러나 기존 공개된 초안 대비 최종안에서 기업 및 정치권의 반대 의견을 수렴하여 공시의무가 일부 완화됨에도 불구하고, 발표 이후 미국 주(州) 정부와 환경단체, 기업 등은 SEC를 상대로 도입을 무효화하는 소송을 제기함
- 한편, 이와 별도로 미국 캘리포니아주에서는 2023년 10월 기후 관련 공시를 의무화하는 SB-253과 SB-261 법안을 통과시켜 2026년부터 Scope 1·2·3 배출량 정보와 기후 관련 재무적 리스크 및 대응전략을 공시하도록 함[135]

〈표 39〉 미국 기후 관련 정보공시 의무화 시행 일정

기업 규모별 구분[136]	재무제표 주석 (Reg. S-X)	정기보고서 및 증권신고서 (Reg. S-K)					
		기후 관련 일반정보	기후 관련 특수정보	Scope 1·2	제한적 인증	합리적 인증	XBRL 적용
상장 대기업	2026년	2026년	2027년	2027년	2030년	2034년	2027년
상장 중견기업	2027년	2027년	2028년	2029년	2032년	-	2027년
상장 소기업, SRC, EGC	2028년	2028년	2029년	-	-	-	2028년

자료: SEC

□ 국내에서는 2021년 초 금융위원회가 상장기업에 대한 ESG 정보공시의 단계적 의무화 방안[137]을 발표한 이후, 현재 ESG 공시기준과 로드맵 확정에 관한 논의가 진행 중임

135) **(SB-253)** Climate Corporate Data Accountability Act, CCDAA
(SB-261) Climate-Related Financial Risk Act, CRFRA

136) 상장 대기업(Large Accelerated Filer, LAF): 시가총액 7억 달러 이상
상장 중견기업(Accelerated Filer, AF): 시가총액 7,500만 달러 이상 7억 달러 미만 + 매출 1억 달러 이상
상장 소기업(Non-Accelerated Filer, NAF): 시가총액 7,500만 달러 미만 + 매출 1억 달러 미만
소기업(Smaller Reporting Company, SRC), 신생성장기업(Emerging Growth Company, EGC)

137) 금융위원회·금융감독원·한국거래소, 「기업 부담은 줄이고, 투자자 보호는 강화하는 기업공시제도 종합 개선방안」, 2021.1.14.

- 국내 기업의 ESG 경영 투명성 및 비교가능성을 제고하기 위해, 정부는 ESG 공시기준 및 지표 관련 가이드라인 마련과 ESG 공시 의무화 방안에 대한 정책과제를 추진하고 있음
- 금융위원회는 국내 ESG 공시기준 마련 및 대응을 위한 전담조직으로, 2022년 12월 한국회계기준원 산하에 지속가능성기준위원회(KSSB)를 설립함[138]
  - 2024년 4월 금융위원회는 KSSB의 논의를 거쳐, 기후 부문부터 ESG 공시 의무화를 추진하기 위한 '국내 EGS 공시기준' 공개초안을 발표함

□ 현행 국내 ESG 관련 공시체계는 ① 법정공시인 '사업보고서', ② 거래소 공시인 '기업지배구조보고서', '지속가능경영보고서', ③ 개별법상 '환경정보공개제도' 등[139]이 있음

- 기업지배구조보고서는 기업지배구조(governance)에 관한 핵심원칙 준수 여부와 미준수시 그 사유에 대해 설명하는 'Comply or Explain' 방식의 공시제도임
  - 2017년 3월 자율공시 형태로 최초 도입된 이후 2019년 자산총액(연결 기준) 2조원 이상 코스피 상장기업, 2022년 자산총액 1조원 이상 코스피 상장기업으로 의무공시 적용대상이 단계적으로 확대됨
- 지속가능경영보고서는 환경 및 사회 등 ESG 관련 정보의 공시채널로 현재 자율공시 형태이나, 정부는 2025년부터 자산총액 2조원 이상 코스피 상장기업을 시작으로 2030년까지 전체 코스피 상장기업에 대한 ESG 공시의무를 확대 적용하는 방안을 제시한 바 있음[140]
- 그러나 2023년 10월 금융위원회는 국내 ESG 공시 의무화를 2026년 이후로 연기하고, 구체적인 단계별 의무공시 일정에 대한 로드맵은 관계부처 협의 등을 거쳐 추후 확정하겠다고 발표함[141]

---

138) 금융위원회 보도자료, 「유관기관 합동으로 ESG 공시기준을 마련해나가겠습니다.-지속가능성기준위원회(KSSB) 구성·운영-」, 2022.12.15.

139) ESG 부문별 정보공개제도는 소관 부처별로 환경정보공개제도(E), 고용형태현황공시제도(S), 기업집단현황공시제도(G)가 운영 중이며 각 제도마다 적용대상 기업의 범위 등 차이가 있음

140) 금융위원회·금융감독원·한국거래소, 「기업 부담은 줄이고, 투자자 보호는 강화하는 기업공시제도 종합 개선방안」, 2021.1.14.

141) 금융위원회 보도자료, 「ESG 금융추진단 제3차 회의 개최」, 2023.10.16.

〈표 40〉 국내 ESG 관련 공시 의무화 일정(안)

구분	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25	'26	'27	'28	'29	'30
기업지배구조 보고서	2조원 이상			1조원 이상		5천억원 이상		전체 코스피 상장기업				
지속가능경영 보고서	자율공시						→	2조원 이상	1조원 이상		5천 억원	전체 코스피

자료: 금융위원회

나. 향후 과제

□ 첫째, 국내외로 ESG 공시기준 표준화 및 공시 의무화에 대한 입법 논의가 본격 확대될 것으로 예상되는 만큼 국내 기업의 특수성을 반영한 공시 인프라 구축이 필요함

- 우선 기업 규모·산업별 특성 차이 및 글로벌 정합성을 고려한 국내 ESG 공시기준 제정과 함께 정부의 단계적 공시제도 도입 방안 마련이 선행되어야 함
  - 이 과정에서 글로벌 공시기준과의 상호운용성(interoperability) 확보가 요구되고, ESG 공시정보의 신뢰성을 제고하기 위해서는 중대성(materiality) 평가 및 제3자 검증 관련 원칙과 규율체계에 대한 추가 검토가 필요함

□ 둘째, 현행 ESG 공시체계를 재정비하여 자본시장법상 사업보고서(법정공시)에 포함하는 방안 또는 거래소 공시규정에 의한 별도 보고서 형태로 공시채널을 단순화하는 방안 등 다양한 대안을 검토하여야 함

- 기존 부처별로 분산되어 운영 중인 ESG 관련 공시(공개)제도 간 연계와 중복 항목 및 용어 조정 등을 통해 기업의 정보공개 편의성을 높일 필요가 있음
- 특히 자본시장법상 사업보고서 내 의무공시 사항으로 규정할 경우 허위 또는 부실기재 관련 위반 시 민·형사상 책임이 부과되는 점을 고려하여, 향후 ESG 공시 제도화에 관한 입법 과정에서 충분한 의견 수렴 등이 필요함
- 참고로 제21대 국회에서 ESG 관련 정보의 사업보고서 내 공시를 의무화하는 취지로 발의된 자본시장법 개정안은 총 6건임[142]

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4582)

142) 민형배의원 대표발의(의안번호: 2102852), 유의동의원 대표발의(의안번호: 2113887), 이장섭의원 대표발의(의안번호: 2114836), 이용우의원 대표발의(의안번호: 2116133), 조해진의원 대표발의(의안번호: 2125328), 김성주의원 대표발의(의안번호: 2125917)

20 랩·신탁 불건전 영업관행 제재 및 투자자 보호

가. 현황

□ '랩 어카운트(wrap account)'는 증권사가 고객의 투자성향과 목적에 맞게 주식·채권 등 다양한 투자상품으로 포트폴리오를 구성하여 운용해주는 맞춤형 자산관리서비스로, 집합 운용되는 펀드와 달리 개별 고객을 상대로 단독 운용되는 형태의 상품임

- 랩 어카운트는 포트폴리오를 구성하는 주체에 따라, 투자자문업자의 자문을 받아 운용하는 '자문형'과 투자일임업자가 고객자산을 운용하는 '일임형'으로 구분됨
  - 일임형의 상품 유형은 투자 대상에 따라 주식형, 채권혼합형, 펀드형 등으로 분류되고 CMA형·채권형 MMW(Money Market Wrap)도 이에 포함됨
- 투자일임업자와 고객 간 1:1 계약이라는 개별성을 고려하여 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(이하, '자본시장법')에 의한 운용규제가 완화되어 있고, 현재 법률 및 하위 규정에도 랩 어카운트 상품 관련 명시적인 정의가 부재함
  - 투자일임업은 집합투자업에 비해 투자자율성이 높게 보장되는 반면, 투자자 보호를 위한 법적·제도적 장치는 상대적으로 미흡한 상태임

□ '특정금전신탁'은 자본시장법 시행령 제103조제1호에 의해 위탁자가 신탁재산인 금전의 운용방법을 지정하는 금전신탁으로 정의되고 있음

- 채권형 랩 어카운트(이하 '랩')와 유사하게 특정금전신탁(이하 '신탁')의 계약기간은 통상 3~6개월로 주로 법인고객의 단기자금 운용수단으로 활용되어 옴

□ 현행 자본시장법 체계에 따르면 집합투자업, 투자자문·일임업 및 신탁업 등을 영위하는 금융투자업자의 '불건전 영업행위' 금지 조항과 관련 세부 사항은 동법 시행령 및 「금융투자업규정」에 각 업권별로 열거되어 있음[143)]

143) **(집합투자업자)** 자본시장법 제85조 및 시행령 제87조, 금융투자업규정 제4-59~65조, **(투자일임업자)** 자본시장법 제98조 및 시행령 제99조, 금융투자업규정 제4-77조, **(신탁업자)** 자본시장법 제108조 및 시행령 제109조, 금융투자업규정 제4-93조

- 이 외에도 금융투자업자를 대상으로 손실을 사후 보전하거나 이익보장을 사전에 약정하는 행위를 원칙적으로 금지함(자본시장법 제55조)
  - 또한 상기 위법행위에 대한 사후규제로 금융투자업자의 영업행위 관련 위법성 판단기준과 기관 및 해당 임직원 대상 제재조치 근거 등을 명시함(자본시장법 제64조, 제178·179조, 제420·422조, 제444·449조 등)
- 다만, 투자일임업의 경우 투자일임재산에 대한 운용, 관리 및 정보공시 의무와 같은 '사전규제' 조항이 집합투자업이나 신탁업에 비해 부족한 것으로 확인됨

〈표 41〉 자본시장법상 금융투자업권별 영업행위 규제조항 비교

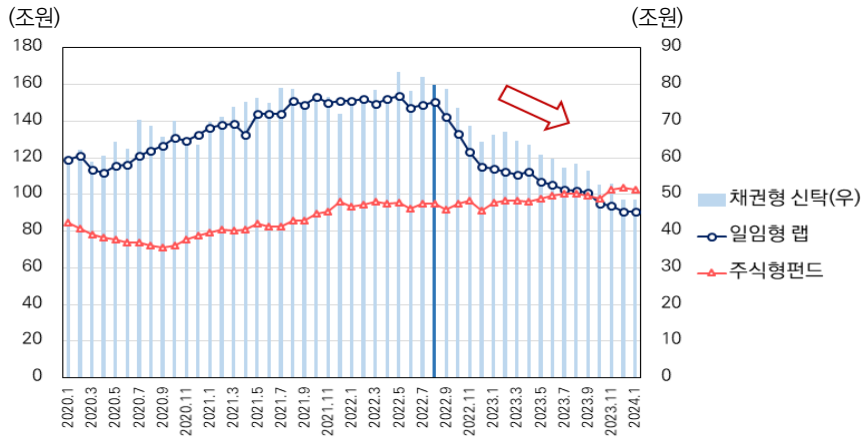
집합투자업		투자일임업	
§79	선관의무 및 충실의무	§96	선관의무 및 충실의무
§85	**불건전 영업행위의 금지**	**§98**	**불건전 영업행위의 금지**
§86	성과보수의 제한	§98의2	성과보수의 제한
§88	자산운용보고서 교부 의무	§99	투자일임보고서 교부 의무
§249의8	일반투자자 대상 자산운용보고서 교부 의무	§97	투자자문·일임계약 체결, 서면 정보제공 의무
§80	자산운용의 지시 및 실행	신탁업	
§81	자산운용의 제한	§102	선관의무 및 충실의무
§82~86	자기집합투자증권 취득, 금전차입 등, 이해관계인과의 거래제한 등	**§108**	**불건전 영업행위의 금지**
§87	의결권 행사 및 행사내용 공시의무	§112	의결권 행사 및 행사내용 공시의무
§89~91	기타 공시의무 * 수시공시·영업보고서·집합투자규약 등	§113	기타 공시의무
		§103	신탁재산의 제한
§238	집합투자재산 평가 및 기준가격 산정 기준	§104	신탁재산과 고유재산 구분
§249의4	(운용) 일반 사모펀드 핵심상품설명서 제공 의무 (판매) 핵심상품설명서 사전검증·운용행위 점검	§105	신탁재산 등 운용의 제한
		§106	여유자금의 운용
§249의7	일반 사모펀드 집합투자재산 운용의 제한	§109	신탁계약 체결

자료: 법제처 국가법령정보센터 내용 재정리

▢ 한편, 2022년 레고랜드 사태로 인한 유동성 위기 발생과 금리상승에 따른 투자자의 안전자산 선호로 최근 일임형 랩 및 채권형 신탁 잔고는 뚜렷한 감소 추세를 보이고 있음

- 일임형 랩 어카운트 잔고는 2023년 4분기 기준 90.6조원으로 고점('22.5월) 대비 41.1% 급감하였고, 증권사 채권형 특정금전신탁의 계약규모도 동일기간 동안 25조원(△41.5%) 감소하였음

〈그림 5〉 랩·신탁 및 주식형 펀드 계약자산 추이



자료: 금융투자협회(https://freesis.kofia.or.kr)

▢ 특히 2022년 하반기 레고랜드와 부동산 PF의 부실 문제가 대두되면서 국내 자금시장이 경색됨에 따라 기업어음(CP) 금리가 큰 폭으로 상승하였고, 이로 인해 증권사의 채권형 랩·신탁에서 대규모 투자손실이 발생함

- 이에 고객들의 대규모 환매 요청이 발생하면서 일부 증권사들이 고객의 투자손실을 연계·교체거래를 통해 보전했다는 의혹이 제기되었고, 이후 금융당국은 채권형 랩·신탁 관련 위법적인 영업 관행을 적발하여 제재수준을 검토 중임[144]

  ※ '연계·교체거래'란 자본시장법상 자전거래 규제 등을 회피하기 위한 목적으로 他 증권사와 종목이 서로 다른 채권, CP 등을 주고받아 고객 간 손실을 이전하는 거래방식을 의미함

- 증권사의 불건전 영업행위를 허용하게 된 구조적 원인으로 ① 만기 미스매칭 운용, ② 장부가 평가 관행, ③ 리스크관리 및 내부통제기준의 미흡이 지적됨

  – 또한 고유자산을 활용하여 손실을 보전하고 법인 고액투자자를 상대로 수익을 약정하는 행위는 투자자 자기책임원칙이 준수되지 않았다는 점에서, 증권업계 스스로 잘못된 관행을 개선하려는 자정 노력의 필요성이 강조되고 있음

  ※ '만기 미스매칭'이란 채권형 랩·신탁은 단기운용 목적으로 판매·운용되어야 함에도 불구하고, 대규모 자금 유치를 위해 증권사가 경쟁적으로 제시한 수익률을 만기 또는 환매 시점에 보장하고자 유동성이 낮거나 만기가 장기인 CP 등을 편입하여 운용하는 영업 관행을 뜻함

144) 금융감독원 보도자료, 「채권형 랩·신탁의 불건전 영업관행을 근절하여, 건전한 자본시장 질서를 확립하겠습니다.」, 2023.7.3.; 금융감독원 보도자료, 「채권형 랩·신탁 검사 결과(잠정)」, 2023.12.18.

나. 향후 과제

▢ 첫째, 채권 편입자산의 만기를 일률적으로 제한하는 규제보다는 투자일임과 신탁업의 영업행위 규칙에 '투자위험 및 운용' 관련 정보가 계약체결·판매(사전) 그리고 운용과정(사후)에서 정기적으로 제공될 수 있도록 공시의무를 확대하는 방향으로 제도적 개선이 필요함

- 참고로 금융위원회는 채권형 랩·신탁 관련 만기 미스매치 운용에 대한 고객의 사전동의 및 안내를 의무화하고, 금융투자업자의 리스크관리 기준 마련을 의무화하는 「금융투자업규정」 개정안을 발표하여 입법예고를 실시한 바 있음(~'24.4.29.)
  - 최근 금융투자협회도 증권업계의 의견 수렴을 통해, 내부통제 강화를 반영한 표준내부통제기준 개정 및 랩·신탁 운용에 대한 가이드라인 마련을 준비 중임
- 또한 투자일임업의 특성과 랩·신탁 상품계약의 개별성을 고려하여 운용에 대한 자율성은 최대한 보장하되, 현재 기타 단기자금조달 목적의 자산운용상품 간 규제차익이 존재하는지 여부를 추가 검토할 필요가 있음

▢ 둘째, 사후규제 방안으로는 금융투자회사의 불건전 영업행위에 대한 금융당국의 감독의무 및 기능을 강화할 필요가 있겠음

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4582)

21 토큰증권발행(STO) 관련 제도적 인프라 정비

가. 현황

▢ 토큰증권발행(Security Token Offering, 이하 STO)란 불특정 다수의 투자자에게 토큰화된 증권의 취득 청약을 권유하는 행위를 의미함[145)]

- 토큰증권은 분산원장 기술(Distributed Ledger Technology, DLT)을 기반으로 디지털화된 형태의 「자본시장과 금융투자에 관한 법률」(이하, '자본시장법') 상 증권임
  - 토큰이라는 형태의 특성상 높은 유통성을 전제하고 투자자에게 부여되는 권리의 내용은 현행법상 증권으로 간주됨에 따라, 발행 및 유통에 대한 규율체계 정비 이전에도 자본시장법상 공시·영업·시장 규제와 동일하게 적용받고 있음
  - STO는 다수 투자자에 대한 증권 취득 청약의 권유이고 자본시장법상 규제 대상이라는 점에서 일반 증권의 IPO와 유사하나, STO는 탈중앙화, 탈중개인화, 거래자동화의 특성을 보인다는 점에서 차별점이 있음
- STO는 거래 투명성, 탈중개인화로 인한 거래비용 절감, 투자포트폴리오 다변화, 혁신기술과의 통합 용이성 측면에서 기회로 인식되나, 해당 기술에 대한 이해 부족, 탈중개인화로 인한 책임성·신뢰성 문제, 규제 불확실성 등은 위험요소임
  - 이미 금융업계에서는 토큰증권 시장 활성화에 대비하여 발행·유통 관련 인프라 구축(플랫폼 연계) 등 경쟁적으로 투자에 앞서고 있으나, 국회에서의 STO 법제화에 대한 논의가 지연됨에 따라 사업 불확실성이 증대되고 있는 상황임

▢ 금융위원회는 2023년 2월 '토큰증권 발행·유통 규율체계 정비방안' 발표를 통해 현행 자본시장법 체계 하에서 토큰증권 제도화를 허용한다는 입장을 밝힘[146)]

- 현 정부는 디지털 금융 혁신을 위한 국정과제로 STO 허용을 위한 토큰증권 발행 및 유통 규율체계 정비 추진을 채택한 바 있음

---

145) 김갑래, 「국내 ICO 시장과 STO 시장의 당면 과제와 발전 방향」, 자본시장연구원, 2022.

146) 금융위원회·금융감독원·한국거래소·예탁결제원, 「토큰 증권(Security Token) 발행·유통 규율체계 정비방안」, 2023.2.6.

※ **(국정과제 35-2)** 증권형 코인은 투자자 보호장치가 마련된 자본시장법 규율체계에 따라 발행될 수 있도록 시장여건 조성 및 규율체계 확립

- 주요 내용을 요약하면 ① 증권성 여부를 판단하는 기본원칙과 ② 토큰증권 발행·유통 규율체계 정비방안을 제시함
  - 토큰증권을 전자증권으로 수용하여 증권사 연계 없는 토큰증권 발행을 허용하고, 투자자 피해 우려가 적은 증권 발행은 공모규제를 일부 완화 적용함(예: 전문투자자 사모 인정, 소액공모 한도 상향)
    - 단, 토큰증권을 공모발행으로 간주하여 공모규제의 회피수단으로 활용되지 않도록 투자자 보호장치를 마련함
  - 유통 측면에서는 자본시장법상 증권 유통제도[147]를 적용하여 규율하고 투자계약증권과 수익증권의 장외거래중개 인가, KRX 디지털 증권 시장 개설을 통해 소규모 유통시장 및 대규모 매매거래·결제 인프라를 제공함

나. 향후 과제

▢ 첫째, 국내 STO 시장의 건전한 성장을 유도하기 위해서는 입법 과정에서 증권성 심사 강화, 관련 인정 범위의 명확화를 통해 토큰증권 발행·유통 시장의 효율성을 높이는 방안을 검토하여야 함

- 토큰화된 비정형증권(투자계약증권·비금전신탁 수익증권)에 대한 발행 및 유통 근거 조항을 마련하고, 시장의 참여주체인 '장외거래중개업자'와 '발행인 계좌관리기관'에 대한 인가·등록요건 및 절차 마련 등 제도 구체화가 필요함
- 참고로 토큰증권 발행 및 유통체계 정비와 관련하여 제21대 국회에서 발의된 자본시장법과 전자증권법 일부개정안이 정무위원회에 계류된 바 있음('23.7월~)[148]

▢ 둘째, 향후 STO가 활성화됨에 따라 발생할 수 있는 투자자 보호에 대한 장치도 보완될 필요가 있는 만큼, 공시·가치평가 체계와 행위규제 및 내부통제체계 등 관련 규율체계에 대한 정비도 함께 논의되어야 함

147) 투자중개·매매업 인가, 거래소 허가, 유통공시(공모·상장 시 사업보고서), 불공정거래 등

148) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정법률안」 윤창현의원 대표발의(의안번호: 2123531), 「주식·사채 등의 전자등록에 관한 법률 일부개정법률안」 윤창현의원 대표발의(의안번호: 2123533)

- 이에 중개업자의 정보제공의무 강화, STO 대상자산에 대한 가치평가 규제체계(이해상충 방지·평가방법·평가기관 자격), 토큰증권 플랫폼의 진입요건 및 투자권유에 대한 영업행위 규제 마련 등 균형있는 제도 설계에 대한 고민이 필요할 것임[149)]

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4582)

149) 김갑래, 「국내 ICO 시장과 STO 시장의 당면 과제와 발전 방향」, 자본시장연구원, 2022.

22 퇴직연금 사전지정운용제도 개선

가. 현황

▢ 2005년 「근로자퇴직급여 보장법」(이하, '근퇴법') 제정으로 도입된 국내 퇴직연금 시장은 높은 양적 성장세와 달리 수익률은 낮은 수준을 시현함에 따라, 퇴직연금의 운용 성과 개선 및 시장경쟁 촉진을 위해 2023년 7월부터 '사전지정운용제도'를 시행함

- 사전지정운용제도란 확정기여형(DC) 또는 개인형 퇴직연금(IRP)의 가입자가 본인의 퇴직연금 적립금으로 운용할 금융상품에 대한 별도 운용지시를 하지 않는 경우, 사전에 미리 정한 방법으로 퇴직연금이 자동 운용되는 제도를 의미함

- 확정급여형(DB): 기업이 적립금을 운용하여 가입자 퇴직 시 정해진 금액 지급
- 확정기여형(DC): 기업이 매년 연봉의 1/12 이상을 적립하면 근로자가 운용 후 원리금 수령
- 개인형 퇴직연금(IRP): 근로자 등이 개별 가입하여 여유자금 적립·운용 후 원리금 수령

- 정부는 2019년 11월 노후대비 자산형성 기능 강화를 위한 정책과제로 디폴트옵션 도입을 발표하였고[150], 이후 근퇴법 개정안이 국회를 통과함('21.12.9.)에 따라 하위법령 준비 등 유예기간을 거쳐 본격 시행됨('23.7.12.)[151]

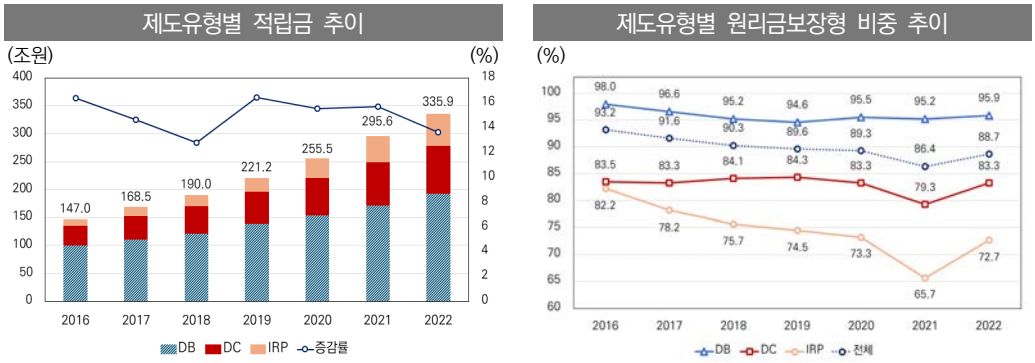
  ※ 참고로 국내 퇴직연금제도는 ① 정책·제도 부문과 ② 운용·감독 부문으로 관계부처가 이원화되어 있고, 각각 고용노동부(「근로자퇴직급여 보장법」)와 금융위원회(「퇴직연금감독규정」) 및 금융감독원에 의해 관리되고 있음

▢ 퇴직연금 사전지정운용제도 도입 이전 기간까지 표본을 대상으로 연도별 적립금 규모 및 수익률 추이를 분석한 결과는 다음과 같음

- 2022년 말 기준, 국내 퇴직연금 총 적립금 규모는 335.9조원으로 전년 대비 13.6% 증가하였고 특히 개인형 IRP는 가파른 성장세(+23.9%)를 보임
- 제도유형별로는 전체 적립금에서 확정급여형(DB)의 비중이 가장 높고, 확정기여형(DC)과 IRP의 경우에도 원리금보장형 상품에 편중되어 있는 것으로 나타남

150) 부처 합동 보도참고자료, 「노후대비 자산형성 지원을 위한 인구정책 TF 논의 결과 발표」, 2019.11.13.
151) 「근로자퇴직급여 보장법」 제21조의2 및 제21조의3 신설 등

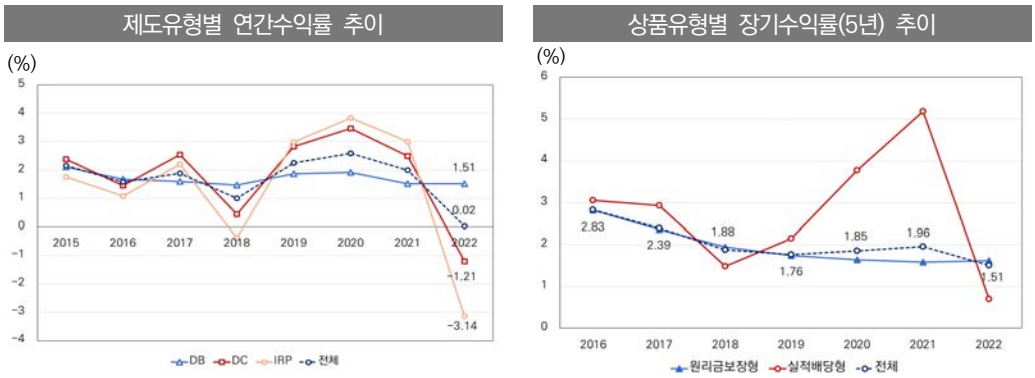
〈그림 6〉 연도별 퇴직연금 적립금 운용 현황



주: DC에는 근로자 10인 미만 기업에 적용하는 IRP특례(기업형 IRP)를 포함
자료: 금융감독원

- 연간수익률은 2022년 주가 하락에 따라 일시적으로 실적배당형 비중이 높은 개인형 IRP의 성과가 낮게 관측되었고, 국내 퇴직연금은 연간 및 5년간 연환산 장기수익률 모두 1~3% 수준으로 저조한 성과를 유지하고 있는 것으로 확인됨

〈그림 7〉 연도별 퇴직연금 수익률 현황



주: 수수료 등 비용을 차감한 후 적립금 기준으로 가중평균하여 산출한 수익률이며, 대기성자금은 원리금보장형에 포함하여 산정함
자료: 금융감독원

▢ 해외 사례와 달리 현재 국내 사전지정운용 상품에는 원리금보장상품이 포함되어 있고, 절차상 개별 가입자가 자동으로 운용되는 상품을 직접 미리 지정한다는 점에서 사실상 국내의 '사전지정운용제도'와 해외의 '디폴트옵션'은 구조적 차이가 존재함

- 해외 주요국의 경우, 오래전부터 퇴직연금에 디폴트옵션을 제도로 도입하여 연평균 8~11% 수준의 양호한 기간수익률을 실현한 것으로 나타남[152)]
  – 도입 시기: 미국(2006년), 영국(2012년), 호주(2013년), 일본(2018년)
- 이에 국내 퇴직연금의 연금화(annuitization) 및 노후소득보장 기능 강화를 위한 제도적 보완책을 모색하고자, 연금 선진국의 사례를 벤치마크 할 필요가 있음

〈표 42〉 해외 주요국 퇴직연금 제도 현황

국가명	제도 내용
미국	• 2006년 연금보호법(Pension Protection Act, PPA) 개정을 통해 401(k)의 자동가입 및 적격디폴트옵션(QDIA) 제도를 도입함 - DC형 퇴직연금을 운영하는 기업(선택권)에게 운용손실에 대한 면책조항을 부여하고, 적격디폴트옵션 상품 대상에서 원리금보장상품을 허용하지 않음[153)]
	• 2022년 연금법 개정(SECURE Act 2.0)을 통해 신규 DC형 퇴직연금 자동가입 의무화 및 인센티브 제공 등 연금 활성화에 대한 유인을 제도적으로 뒷받침함 - 시간제 근로자 가입조건 완화, 근로자 세제혜택·기업 세액공제(tax credit) 확대, 적격장수연금(QLAC) 한도 확대, 최소인출규정(RMD) 완화, 비상상황 시 퇴직연금 인출 예외계정(ESA)을 도입함('24년 시행)
	[효과] 높은 장기 운용수익률, TDF 등 펀드의 자산배분 비중 및 규모 확대
호주	• 기금형 지배구조를 채택한 호주는 2013년 디폴트옵션을 적용한 MySuper를 퇴직연금(Superannuation)에 도입함 - Superannuation은 근로자와 기업의 의무가입을 강제한 DC형 퇴직연금 제도로('92.7월 도입), 이후 2005년 기금선택제 시행을 통해 가입자에게 연금 선택권을 확대 보장하고 기금[154)] 간 수익률 경쟁을 유도함
	• MySuper는 하나의 기금에 하나의 디폴트옵션만 설정하도록 설계하였고 투자전략 단순화, 수수료 표준화, 공시 표준화·강화(APRA 홈페이지)를 통해 기금운용의 경쟁력 및 효율성을 제고함 - 단순 분산투자 전략의 Balanced Fund와 생애주기를 고려한 Life-Style Fund로 투자상품을 단순화하고, 원리금보장상품은 포함되지 않음
	[효과] 높은 장기 운용수익률, 주식·채권의 자산배분 비중 확대 및 다변화, 수수료 인하 등 비용 절감

152) DOL, 「Private Pension Plan Bulletin Historical Tables and Graphs 1975-2021」, 2023.9.; 한국은행, 「퇴직연금 디폴트옵션 주요 내용 및 기대효과」, 2023.6.23.

153) 미국의 QDIA(Qualified Default Investment Alternative)는 TDF(Target Date Fund), BF(Balanced Fund), SVF(Stable Value Fund), MA(Managed Account)의 4가지 투자상품을 디폴트옵션 상품으로 제공함

154) 기업형(Corporate Fund), 산업형(Industry Fund), 공적(Public Sector Fund), 소매형(Retail Fund), 소형(Small Fund)의 5개 기금으로 분류됨

▢ 실제 사전지정운용제도 도입의 주된 목적인 수익률 제고와 달리 시행 이후에도 여전히 가입자의 관심 부족 및 소극적 자산운용 등으로 인해 초저위험 상품 중심의 운용비중이 높게 관측됨에 따라 제도 본연의 효과가 미흡할 수 있다는 평가가 있음[155)]

- 현재 퇴직연금 사전지정운용 적격상품(디폴트옵션 상품)의 유형은 예·적금 등 원리금보장형과 실적배당형(펀드)으로 구분되고 단일 또는 포트폴리오로 구성 가능함
  - 상품의 위험등급은 초저위험, 저위험, 중위험, 고위험의 4단계로 분류함
- 국내 사전지정운용 적격상품의 승인권한은 고용노동부에 있으며 2023년 12월말 기준, 41개 퇴직연금사업자가 제시한 총 306개 상품이 적격상품으로 승인받음

▢ 한편, 현행 국내 연금에 적용되는 과세제도는 크게 공적연금과 사적연금으로 구분된 분류체계에 따르고 사적연금에 대한 과세제도는 근퇴법상의 '퇴직연금'과 소득세법상의 '연금저축' 계좌에서 수령하는 연금소득을 대상으로 함[156)]

- 납입단계에서는 기업형 퇴직연금인 확정기여형(DC), 개인형 IRP와 연금저축의 납입액에 대해 연말정산(또는 종합소득신고) 시 세액공제 혜택을 부여하고 있음
  - 연금계좌 전체를 합하여 최대 연간 900만원까지 세액공제가 가능하고(연금저축은 연간 600만원 한도), 종합소득(또는 근로소득)의 과세표준 구간에 따라 세액공제율을 차등 적용함(13.2·16.5%)[157)]
- 이후 퇴직연금 형태로 수령하는 경우에는 이연퇴직소득(사용자 부담금)에 대하여 연금소득세(퇴직소득세의 60~70% 분리과세)를 부과하고, 세액공제를 받은 근로자 납입금 및 운용수익에 대해서는 분리과세 또는 종합과세 합산을 선택할 수 있도록 하고 있음[158)]

155) 남재우, 「퇴직연금 사전지정운용 적격상품의 특성 및 시사점」, 자본시장연구원, 2023.10.
156) 김갑래·황세운, 「연금세제의 특성분석 및 개선방향」, 자본시장연구원, 2024.3.
157) 소득세법 제59조의3(연금계좌 세액공제)
158) 소득세법 제129조 제1항 제5의3호 및 제64조의4(연금소득에 대한 세액 계산의 특례)

나. 향후 과제

▢ 첫째, 다층적 연금제도를 통한 노후자산형성 기능을 강화하기 위해 양적(규모의 경제)·질적(수익률 제고)인 측면에서 퇴직연금과 사적연금을 활성화하는 입법 보완이 필요함

- 퇴직연금의 장기 운용수익률을 제고하기 위해 적격상품의 포트폴리오에 원리금 보장형 중심이 아닌 실적배당형 상품의 투자비중을 확대·조정하고, 성과와 연계된 수수료 체계 개편 등을 통해 퇴직연금사업자 간 경쟁을 유도하여야 함
- 연금자산 운용의 선택권을 가입자 개인이 아닌 기업으로 이전하거나 중장기적으로는 집합적(pooling) 기금 형태의 운용으로 전환하여, 보다 적극적이고 전문적인 투자·운용이 이루어질 수 있도록 구조적 개선에 대한 합의가 필요함

▢ 둘째, 장기적으로 퇴직연금의 안정적인 연금화 운영이 지속가능하도록 중도인출, 해지 및 일시금 수령에 대한 유인을 억제하는 방향으로 제도적 개선이 필요함

- 최근 시행된 사전지정운용제도의 보완을 통해 운용수익률에 대한 가입자의 신뢰를 충분히 확보하고, 연금가입 확대 및 유지 결정에 대한 세제혜택을 적극 부여하여 국내 퇴직연금의 연금화를 강화할 필요가 있음
  - 2022년 기준 퇴직연금 수급(만 55세 이상)을 개시한 계좌 중 92.9%가 일시금을 선택하였고, 총 15.5조원 중 32.6%만 연금으로 수령하였음

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4582)

23 기업 밸류업 지원

가. 현황

▢ 최근 정부는 저평가된 국내 상장기업의 주식가치 및 주주이익을 제고하는 '한국형 기업 밸류업 프로그램' 도입을 발표하였고, 현재 해당 정책의 실효성을 높이는 세부 지원방안 마련 및 가이드라인 제정 등 관련 논의를 진행 중임

- 2024년 1월 17일 금융위원회는 투자자 친화적인 자본시장 조성을 위한 제도개선 추진방안으로 기업 밸류업 프로그램을 도입·운영하여 상장기업의 기업가치 제고를 유도하겠다고 발표함[159)]
  - 기업지배구조보고서에 기업가치 제고계획 기재, 공시우수법인 선정 시 가점 부여, 주주가치가 높은 기업들로 구성된 상품지수 개발 및 ETF 출시
- 1월 24일 금융위원장은 국내 증시의 저평가 해소를 위해 기업 스스로가 분석·대응전략을 마련하고 투자자에게 적극 설명·소통하는 노력이 필요함을 강조하면서, 이러한 기업의 주주가치 제고 노력을 독려·지원하기 위한 정부의 기업 밸류업 프로그램 도입 계획을 언급함[160)]
  - 상장사의 주요 투자지표(PBR·ROE 등)를 시가총액·업종별 비교공시, 상장사의 기업가치 개선계획 공표 권고, 기업가치 개선 우수기업 등으로 구성된 지수 개발 및 ETF 도입 등

  ※ PBR(Price Book value Ratio)은 기업의 순자산 대비 상대적 주가수준을 평가하는 지표로, PBR이 1미만인 경우는 저평가 종목으로 평가함[161)]

▢ 2월 26일 금융위원회는 한국거래소 등 유관기관과 함께 '한국 증시 도약을 위한 기업 밸류업 지원방안 1차 세미나'를 통해 기업 밸류업 지원방안의 초안을 공개함[162)]

---

159) 관계부처 합동, 「상생의 금융, 기회의 사다리 확대를 위한 금융정책 방안」, 2024.1.17.; 금융위원회, 「2024년 주요업무 추진계획」, 2024.1.

160) 금융위원회 보도자료, 「금융위원회-금융감독원-증권업계 간담회 개최」, 2024.1.24.

161) '23년말 기준(Bloomberg) 주요국 PBR: **(한국)** 1.05, **(미국)** 4.55 **(일본)** 1.42, **(인도)** 3.69, **(대만)** 2.41

162) 유관기관 합동, 「한국증시의 도약을 위한 기업 밸류업 지원방안」, 2024.2.26.

- 일본 도쿄거래소 사례를 참조하여, 국내 시장의 특성을 고려한 가이드라인 보완 및 기업의 참여 인센티브와 지원체계를 강화하는 방안을 제시함

  ※ TSE, 「Action to Implement Management that is Conscious of Cost of Capital and Stock Price」, 2023.3.31.

〈표 43〉 기업 밸류업 지원방안 주요 내용

구분	주요 내용
[상장기업] 자발적 기업가치 제고 노력	**1 기업가치 제고 계획 수립·이행·소통**
	• 코스피·코스닥 전체 상장기업이 자율적으로 ① 기업가치 현황을 평가·분석하여, ② 기업가치 제고 계획을 스스로 수립·공시·이행하고, ③ 주주와 소통 • 공시 원칙·내용·방법에 대한 종합 가이드라인 제공 - (원칙) 중·장기 자본효율성과 기업가치 제고를 위한 실행방안에 중점, 자율적 권고 사항으로 인센티브 제공을 통해 상장기업의 자발적·적극적 참여 유도 - (내용) 현황진단 → 목표설정 → 계획수립 → 이행평가·소통 - (방법) 연 1회 상장기업 홈페이지 및 거래소를 통한 자율공시, 영문공시 적극 권고
	2 세제지원 등 인센티브 제공
	• 기업가치를 제고하고 주주환원을 유도하기 위한 세제지원 방안 마련 • 매년 5월 기업 밸류업 표창 및 세정지원, 코리아 밸류업 지수 편입 우대 혜택 • 거래소 공시 우수법인 선정 및 코스닥 대상 시상기업 선정 시 가점 부여
[투자자] 시장 평가·투자 유도	**1 코리아 밸류업 지수·ETF 개발**
	• 코리아 밸류업 지수: 지속적 수익 창출 및 주주환원을 통한 기업가치 성장이 예상되는 상장기업으로 구성된 지수 개발 ('24.3분기) - 주요 투자지표(PBR·PER·ROE·배당성향 등)를 종합 고려해 종목 구성 • ETF 펀드 등 금융상품 출시·상장에 활용 ('24.4분기)
	2 스튜어드십 코드 반영
	• 연기금 등 기관투자자가 기업가치 제고 노력을 투자판단에 활용하도록 지침화 - 스튜어드십 코드 가이드라인 개정 반영: 원칙3 ('24.3.14.)
	3 주요 투자지표 비교공표
	• 거래소 홈페이지에 기업의 주요 투자지표를 비교제공하여 투자자의 투자판단 지원 ('24.6월) - 시장별, 업종별(GICS)로 투자지표별 순위, 개별 상장기업별 현행·최근 5년간 투자지표 - (분기별) PBR·PER·ROE, (연 1회) 배당성향·배당수익률 공표
[거래소 및 유관기관] 체계적인 상장기업 밸류업 확산 지원	**1 전담 추진체계 마련**
	• 거래소 내 전담부서 신설 ('24.3.13.) • 기업 밸류업 자문단 구성 ('24.3.7.) - (구성) 총 12인: 학계 3인, 투자자 4인, 기업·유관기관 4인, 한국거래소 1인 - (기능) 가이드라인 제정, 지원방안 구체화, 우수사례 발굴·검토, 우수기업 선정기준 마련

구분	주요 내용
	• 거래소 전자공시시스템(KIND) 내 통합 홈페이지 구축 ('24.6월)
	2 상장기업의 자발적 공시 지원
	• 상장기업 공시 담당 임직원 대상 공시교육 ('24.6월) • 중·소규모 상장기업 대상 1:1 맞춤형 컨설팅 및 영문번역 지원 ('24.6월)
	3 참여유도를 위한 IR 지원 및 소통 강화
	• 상장기업 공동 IR 개최 ('24.3Q~), 온라인 해외 홍보('24.4Q~) • 주기적 상장기업 간담회 개최를 통한 기업 참여 유도 지속 ('24.上~)

자료: 유관기관 합동 발표자료(2024.2.26.) 재정리

▢ 정부는 기업 밸류업 지원방안 초안을 발표한 이후 최근 기업 밸류업 자문단 및 거래소 전담부서를 신설하였고, 스튜어드십 코드를 개정하여 연기금 등 기관투자자의 적극적 주주권 행사 참여를 통한 모니터링 이행 필요성을 강조함

- 기관투자자의 수탁자 책임에 관한 7가지 원칙을 명시한 국내 스튜어드십 코드는 2016년 12월 제정된 바 있으나, 현재까지 단 한 차례의 개정도 이루어지지 않았고 권고적 성격의 자율 연성규범(soft law) 형태로 운영되고 있음[163]
- 이에 2024년 3월 기업 밸류업 프로그램과 연계하여, 기관투자자가 기업가치 제고 노력을 투자판단에 고려하도록 스튜어드십 코드 가이드라인을 개정함
  - 투자대상회사의 중장기적 기업가치 제고를 위한 주기적 점검과 관련된 원칙 3에 기업 밸류업 프로그램 관련 내용을 추가함[164]

▢ 한편, 경제부총리(기획재정부장관) 주재 자본시장 선진화 관련 전문가 간담회에서 중장기 관점의 밸류업 지원을 위한 세제 인센티브 구체화 방향을 발표하고, 당초 가이드라인 제정 일정을 앞당겨 4월 중 2차 세미나를 통해 5월 초에 확정하겠다고 언급함[165]

- 기업가치 제고 계획 수립 및 공시를 위한 가이드라인 제정이 5월 중 완료되면, 시행시기는 준비된 상장기업부터 자율 공시하는 방안을 고려 중임('24.7월~)

163) 일본은 2014년에 제정한 스튜어드십 코드를 2017년, 2020년 2차례 개정한 바 있으며 주주권 행사의 범위 및 방법 등을 구체화·확대 반영하였음

164) **(추가 문구)** 예컨대, 기관투자자는 투자대상회사가 회사 가치를 중장기적으로 향상시키기 위한 전략을 수립·시행(현황 진단→계획 수립→이행 및 평가)하면서 시장 및 주주와 충실히 소통하고 있는지를 점검할 필요가 있습니다.

165) 기획재정부 보도자료, 「주주환원 확대 시 법인세·배당소득세 경감」, 2024.3.19.

- 세제 인센티브 방안으로는 주주환원 증가액의 일정 부분에 대한 법인세 부담 완화, 배당 확대 기업 주주에 대한 높은 배당소득세 부담 경감이 제시됨
  - 외부감사인 선임·감독시스템을 잘 갖춘 지배구조 우수기업에 대해서는 감사인 주기적 지정을 면제하고, 기업 밸류업 표창 수상[166] 기업은 면제를 위한 지배구조 평가 시 가점요소로 반영하는 등 인센티브 확대 방안을 추가 발표함[167]

〈표 44〉 기업 밸류업 우수기업 인센티브(안)

분야	인센티브	비고
세무회계	① 5종 세정지원*	'24.2.26 발표
	② 주기적 지정 감사 면제 심사시 가점 부여	'24.4.2 발표 (추가)
	③ 감리 제재조치시 감경사유로 고려	
상장공시	④ 거래소 연부과금 면제	
	⑤ 거래소 추가·변경상장수수료 면제	
	⑥ 불성실공시 관련 거래소 조치(벌금·제재금 등) 유예	
홍보투자	⑦ 거래소 공동IR 우선참여 기회 제공	'24.2.26 발표
	⑧ '코리아 밸류업 지수' 편입 우대	'24.2.26 발표

주: ① 모범납세자 선정 우대, 세정 Fast-Track (② R&D공제 사전심사, ③ 법인세 감면 컨설팅, ④ 부가·법인세 경정청구심사 관련), ⑤ 가업승계 컨설팅

나. 향후 과제

□ 첫째, 결국 기업 밸류업 프로그램 추진의 궁극적인 목표는 국내 상장기업의 기업지배구조(governance) 실질적 개선 이행이라는 점에서 향후 이를 뒷받침하는 입법·정책적 보완 논의가 필요할 것으로 예상함

- 이에 현재 정부의 자본시장 선진화 추진방향[168]에 포함된 세부 과제의 내용을 우선적으로 중점 검토할 필요가 있음

166) 기업가치 제고 계획을 수립·공시한 기업 중, 목표설정의 적절성, 계획수립의 충실도, 이행 및 주주와의 소통 노력 등을 종합평가하여 매년 5월 수상(예: 경제부총리상, 금융위원장상, 거래소 이사장상 등 약 10여개사)

167) 금융위원회, 「감사 관련 지배구조 우수기업에 대한 감사인 지정 면제 제도를 추진하고, 기업 밸류업 우수기업에 대한 다양한 신규 인센티브를 추가하겠습니다.-부위원장 주재 '기업 밸류업 관련 회계·배당부문 간담회' 개최-」, 2024.4.2.

168) 관계부처 합동, 「국민과 기업의 상생·성장을 위한 자본시장 선진화 추진방향」, 2024.2.26.

1) 일반주주 이익 보호 제도개선
: 의무공개매수 제도화, 자사주 제도개선, 전환사채 제도개선, M&A 규제 합리화
2) 이사의 책임 강화, 전자주주총회 도입, 주식매수청구권 제도개선, 주주총회 내실화(상법 개정)
분·반기 배당절차 개선(자본시장법 개정)

- 또한 연기금 등 기관투자자가 기업가치 제고 계획 공시 및 이행이 미흡한 투자기업에 대해 주주권을 행사[169]하는 경우, 관련 주주활동의 실효성 및 투명성 제고를 위한 제도적 장치가 균형있게 마련되어야 함
  - 스튜어드십 코드 개정을 통해 향후 기업에 대한 기관투자자의 적극적 주주권 행사가 예상되는 만큼, 활동의 적정성을 판단하기 위한 이행 내용의 투명성 확보 및 요건 정비 등을 통해 외부 모니터링의 순기능을 강화할 필요가 있음

▢ 둘째, 기업 밸류업 프로그램의 성패는 주식시장의 활성화와 연계된 만큼 국내외 투자자 유입 및 장기투자에 대한 유인을 촉진하기 위한 정책적 방안이 검토되어야 함

- 국내 기업경영의 투명성 및 신뢰성 제고를 위한 영문공시 강화, 지배주주의 사익 추구행위 억제를 위한 경쟁당국의 감독 강화, 그리고 장기적 관점에서 퇴직연금 등 연기금투자풀을 활용한 투자 확대 등이 병행되어야 할 것임

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4582)

169) 적극적 주주권 행사 수단은 주주총회에서의 의결권 행사(voting), 주주제안(shareholder proposal), 서한(letter) 등 주주관여(shareholder engagement), 캠페인(campaign), 의결권 대리행사 권유, 소송 등이 있음

24 보험사기 대응을 위한 「보험사기방지 특별법」 논의

가. 현황

▢ 「보험사기방지 특별법」(이하 보험사기방지법)의 제정·시행(2016.9.)에도 불구하고, 보험사기 적발금액은 매년 증가하여 '23년도에 1.1조원을 넘어선 상태임

- 보험사기로 누수된 보험금은 다수의 선량한 보험가입자의 보험료 인상 피해로 전가될 수 있음
  - 서울대산학연구단·보험연구원의 '19.12. 연구결과[170]에 의하면, 연 6조 2천억원이 누수되는 것으로 추정(1가구당 30만원)되고 있고, 그 비중이 증가하는 추세임

〈표 45〉 보험사기 적발금액 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2021		2022		2023		
		구성비		구성비		구성비	증감률
손 보	8,879	94.1	10,237	94.6	10,726	96.1	4.8
자동차	4,199	44.5	4,705	43.5	5,476	49.1	16.4
장기(실손)	4,319	45.8	5,179	47.9	4,840	43.4	△7.2
기타	361	3.8	353	3.2	410	3.6	16.1
생 보	555	5.9	581	5.4	438	3.9	△24.6
합 계	9,434	100.0	10,818	100.0	11,164	100.0	3.2

자료: 금융감독원 보험사기 적발통계

▢ 2024년 1월 25일 국회를 통과한 보험사기방지법(법률 제20303호, 2024.2.13. 일부개정)이 2024년 8월 14일 시행될 예정임

170) 서울대학교 산학협력단·보험연구원, 「공·사보험 재정누수규모 산출 및 제도 개선방안 연구」, 건강보험심사평가원·금융감독원 연구용역, 2019.12. 참조.

- 제21대 국회에 총 16건[171]의 보험사기방지법이 발의되었고, 정무위원회에서 마련한 대안이 법제사법위원회의 논의를 거쳐 국회를 통과함
- 개정된 보험사기방지법은 보험사기행위의 알선·유인·권유·광고 금지, 금융위원회의 자료제공 요청권 도입, 보험사기죄에 대한 징역형과 벌금형 병과 규정 도입, 입원적정성 심사 기준 마련 의무화, 자동차보험사기 피해사실 고지 의무화 등을 내용으로 하고 있음
  - 다만, 보험업 관련 종사자 등에 대한 가중처벌 및 명단 공표, 보험사기 목적 강력범죄에 대한 가중처벌, 보험사기로 지급된 보험금 반환 의무 도입 등에 관한 내용은 이번 개정에서 제외되었음

※ 보험업 종사자등에는 보험사 임직원·보험설계사·대리점, 의료기관 종사자, 자동차관리사업자 등이 있음

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 「보험사기방지 특별법」 시행을 앞두고 개정 법률에서 위임한 세부 사항을 규정하기 위한 시행령 개정안이 입법예고('24.3.27~5.7) 되었음

- 건강보험심사평가원장이 환자의 병력·상병·건강상태 및 진료상 필요성, 의학적 타당성을 고려하여 입원적정성 심사 세부기준을 정하도록 하였음
- 자동차 보험사기 피해사실을 확인한 보험회사는 보험료 환급 등 후속절차를 고지하도록 하고, 보험개발원 전산망을 이용하여 보험사기 피해사실을 전파하도록 하여 피해자와 자동차 보험계약을 체결한 다른 보험회사도 할증된 보험료를 환급할 수 있도록 하였음

▢ 그 밖에도 제21대 국회에서 보험업 종사자에 대한 등록취소 조치 등을 내용으로 하는 「보험업법」 개정안이 발의됨

171) 보험사기방지법 개정안: 윤창현 의원안(제2102553호), 김한정 의원안(제2106861호), 홍성국 의원안(제2106276호), 이주환 의원안(제2101190호), 윤관석 의원안(제2114398호), 박재호 의원안(제2117422호), 홍석준 의원안(제2116832호), 김병욱 의원안(제2115568호), 이종배 의원안(제2116023호), 강민국 의원안(제2118443호), 소병철 의원안(제2117766호), 박수영 의원안(제2121245호), 김희곤 의원안(제2120025호), 윤주경 의원안(제2120419호), 박수영 의원안(제2121280호), 박수영 의원안(제2121390호)

〈표 46〉 관련 제21대 국회 법안 발의 현황

대표발의 (발의일자)	주요 내용
박수영의원 ('23.02.16.)	보험설계사 등이 보험사기에 가담하여 형사판결을 받은 경우 즉시 등록이 취소되도록 함
황운하의원 ('22.10.24.)	보험설계사의 보험사기 확정판결과 동시에 행정처분 없이 보험설계사의 자격을 제한함

- 보험회사가 법원의 판결 등을 통해 보험업 종사자의 보험사기행위를 인지한 후 이를 금융감독원에 보고하고 금융감독원의 검사와 금융위원회의 청문 및 제재처분이 내려지기까지 통상 1년 이상의 기간이 소요되는데, 그 동안 보험설계사 등은 보험사기 확정판결에도 불구하고 영업을 지속한다는 문제가 있음[172]

▢ 특히, 자동차 정비업자의 경우 자동차보험과 밀접한 보험업 관련 종사자에 해당하는데, 보험사기에 가담하여 보험사기방지법에 따라 처벌을 받는 경우도 빈번하게 발생하고 있는 것으로 알려짐[173]

- 현행 「자동차관리법」은 '허위 정비견적서·명세서 발급'과 관련한 행정조치사항만을 규정하고 있고, 위반업체에 대해 대부분 과태료(100만원 이하) 부과조치[174]에 그치고 있어 보험사기 정비업체의 보험범죄 근절에 한계가 있음

다. 향후 과제

▢ 2024년 8월부터 시행 예정인 「보험사기방지 특별법」이 원활히 시행되어 조직적·지능적 보험사기에 대응하고, 피해자 구제가 강화될 수 있도록 하여야 할 것임

- 강화된 자료제공 요청권을 바탕으로 보험사기행위 및 보험사기행위의 알선·유인·권유 또는 광고하는 행위를 조사하고, 보험사기 관련 적발사례를 분석하여 온라인을 통한 조직적·지능적 보험사기 예방 조치를 강구할 필요가 있음

172) 국회정무위원회, 「보험업법 일부개정법률안 검토보고」, (황운하의원 대표발의, 의안번호 제2117889호), 2023.2, p.5.
173) 매일경제, 「보험 사각지대 車정비소 일부지자체 5년간 제재 無」, 2023.5.17.
174) 「자동차관리법」 제84조(과태료)의 제4항은 100만원 이하의 과태료 사항을 규정하고 있음

- 사법기관에서 피해보험사에 재판결과를 통보하는 등의 조치를 통해 보험사기 사후조치 대응을 강화하는 방안도 논의가 필요함
- 자동차 보험사기로 인한 보험료 할증 등 불이익을 당한 보험가입자 등에게 피해사실 및 후속절차를 고지하는 피해구제 제도가 법정화[175]됨을 고려하여 보험사기 피해자 구제 차원의 피해보험사 대응방안을 마련할 필요가 있음

▢ 보험설계사 등 모집인, 자동차정비업자가 보험사기로 확정판결을 받은 경우 등에 대하여 등록 취소 등 제재 수준을 강화하는 입법 논의도 가능할 것임

- 참고로 「화물자동차 운수사업법」은 운송사업자가 화물자동차 교통사고와 관련하여 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보험금을 청구하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 경우에 사업을 취소하도록 규정하고 있음[176]

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4580)

175) 금융위원회 보도참고자료, 「보험사기 알선·광고 행위 등을 금지하고 자동차 보험사기 피해자 구제가 강화됩니다.」, 2024.1.25.; 이는 보험사들이 2009년부터 자발적으로 시행하고 있던 것을 제도화한 것임

176) 「화물자동차 운수사업법」 제19조제1항제13호

25 반려동물보험 활성화

가. 현황

▢ 최근 국내 반려인구, 반려동물 증가에 따라 반려동물 관련 비용, 특히 진료비 부담에 대한 문제가 지속 제기되고 있음

- 반려동물 양육가구는 약 602만 가구(전체 가구의 25.4%), 반려동물 추정개체수는 799만 마리에 이르고 있으나,[177] 동물병원별 진료비, 진료항목에 따라 진료비 차이가 크게 나고 있음[178]
  - 동일한 반려동물 질병에 대해 동물병원마다 질병명칭, 진료항목 등이 상이하여 병원별로 진료비 차이가 크고, 동물진료에 대한 정보제공이 불충분함
- 반려동물 관련 월평균 지출액 168,850원 중 병원비는 40,058원(19.4%)으로 사료 및 간식비용 80,331원(53.4%) 다음으로 높은 비중을 차지하고 있음[179]
- 반려동물보험(이하 펫보험)이 동물진료비 부담을 완화하는 수단으로 주목받고 있으나, 상품 다양성 부족과 보험료 부담 등으로 가입률은 '23년말 기준으로 1.4% 수준에 불과함[180]
- 반려인의 펫보험 가입 의향은 보통 수준보다 높으나, 가입을 주저하는 가장 큰 원인은 보험료 납입 부담(61.7%, 중복응답)인 것으로 나타남[181]

177) 농림축산식품부, 「2022년 동물복지에 대한 국민의식조사」, 2023.2.2.
178) 한국소비자연맹 외 다수 발표
179) 한국농촌경제연구원, 「반려동물보험에 대한 양육 가구 인식조사」, 2024.1.24.
180) 2023년말 기준, 펫보험 계약건수는 109,000건, 농림축산식품부 추정 반려동물 개체수 799만 마리의 약 1.4%임(펫보험 추정 가입률 1.4%[10.9만건÷799만마리]); 금융감독원 보도자료, 「[금융꿀팁] 〈151〉 펫보험 가입시 알아야 할 유익정보 및 유의사항을 알려드립니다」, 2024.3.27.
181) 한국농촌경제연구원, 앞의 보고서, 2024.1.24.

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 동물병원 이용자의 알권리 및 진료선택권 보장을 위하여 2022년 1월 공포된 「수의사법」에 따라 동물병원에 게시된 진료비용 현황을 조사·분석하여 공개하고, 농림축산식품부장관은 동물진료에 대한 표준화된 분류체계를 마련하도록 함

- 이에 2023년부터 지역별 동물병원 진료비 현황이 농림식품부 누리집을 통해 공개되고 있고, 2024년 3월, 「동물 진료의 권장 표준」 고시 제정안을 행정예고하여 동물진료 항목별로 권장되는 표준 진료절차를 마련할 예정임
- 현행 「수의사법」상 수의사는 동물진료 후 진료부를 발급할 의무가 없고, 이에 보호자의 요청이 있어도 이를 거부하기도 함
- 전문적 의료행위 특성상 반려동물 보호자가 진료 내용을 이해하고 진료의 적정성을 알기 어려워, 동물병원-보호자 간 의료분쟁 등 소비자 피해가 늘고 있음
- 제21대 국회에 동물병원 진료부 열람·사본발급 관련 「수의사법 개정안」 7건이 발의됨[182]
  - 동물병원 진료 후 반려인들은 진료항목, 금액이 기재된 카드 영수증을 받고 있으나, 영수증만으로는 진료 세부내용을 확인하기 어려움
  - 진료기록부 열람 의무화는 공통적이고, 사본발급 의무화(4건) 및 제한적 의무화(3건)로 구분할 수 있음[183]

▢ 반려동물 진료정보(질병명·진료행위명 및 코드)가 표준화되지 않아 국내 통계만으로는 보험상품 개발에 한계가 있고,[184] 반려견의 동물등록제(의무화)가 2008년 도입되었으나 농림축산식품부의 반려견 등록 수는 '22년 기준 약 302만 마리로 낮은 등록률(약 38%, 총 799만마리 중)을 보이고 있음

- 동물진료비 정보가 불투명하고 반려동물 진료비 데이터의 양과 질이 충분하지 않아 보험사는 상품개발에 필요한 데이터·통계의 확보가 어려운 실정임

182) 국회의안정보시스템(https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do) 참조

183) 이성만의원안(2101970), 홍성국의원안(2110782), 정청래의원안(2110985), 이상헌의원안(2124007)은 사본발급 의무화 / 안병길의원안(2116519), 허은아의원안(2122558), 이주환의원안(2126070)은 제한적 의무화

184) 김경선·강윤지, 「반려동물보험시장의 현황과 과제」, CEO Report, 보험연구원, 2023.2, p.7 참조

- 낮은 동물등록률로 인해 보험가입시 반려동물의 특정이 어려워 반려동물보험 활성화의 저해요인으로 작용하고 있음
  - 외장칩 사용시 보험 하나로 여러 마리의 반려견에 대한 진료비 청구하는 등 도덕적 해이가 발생하고 있음

다. 향후 과제

▢ 펫보험 활성화를 위해서는 진료비 공시제, 반려동물 진료 표준화 체계의 강화를 통해 보험상품 개발여건을 개선해야 함

- 동물병원 주요 진료항목에 대한 진료비 공시 및 진료 표준화의 정착 및 활성화를 통하여 반려인의 알권리 보장 및 진료비 부담을 완화하고, 궁극적으로는 동물의료 품질개선 및 반려인의 보험가입을 유도해야 할 것임

▢ 동물병원의 진료부 발급 의무 및 진료부 표준양식, 발급에 따른 보존연한 등을 규율하는 「수의사법」 개정에 대한 논의가 예상됨

- 동물진료 과정에서 분쟁시 수의사가 정보를 독점하는 것보다는 동물 소유자 등 관련자도 동일한 정보를 공유하도록 하는 것이 공정한 분쟁해결에 도움이 될 수 있고, 동물 소유자의 알권리 보장 측면에서 필요하다는 의견이 있음
- 이와 관련하여 수의기술 및 개인정보 유출, 축산농가의 가축 자가진료에 의한 약물 오남용 문제가 발생할 우려 등을 고려한 보완이 필요하다는 의견도 있었음[185]

▢ 반려동물보험 인프라 구축을 위해서는 반려동물등록제도 개선을 통한 통계확보 등이 필요함

- 현재 시범사업 중인 반려동물 안면·비문인식 등록제도[186]의 실효성을 분석하고 생체인증을 활성화할 필요가 있음

185) 국회농림축산식품해양수산위원회, 「수의사법 일부개정법률안 검토보고」(이성만의원 대표발의, 의안번호제2101970호), 2020.9, pp.5~6.

186) 현행 「동물보호법」상 반려견 등록시 내·외장형 무선식별장치만 허용되어 과기부 규제샌드박스를 통해 일부 지자체에서 한시적으로 안면·비문 인식 허용중

– 「동물보호법 시행령」 개정을 통해 비문, 홍채 등의 생체인식을 인정하는 방안도 논의되고 있음

- 동물등록시스템 운영·관리방식을 정비하고 기등록된 반려동물의 유실, 사망 등에 대한 신고 관리 활성화가 필요함
- 객관적인 통계분석을 기반으로 반려동물의 종·연령·질병 특성별 상품의 보장내용을 확대·다양화하고, 저위험 보험계약자에 대하여 보험료 할인, 리워드 제공 등 소비자 부담을 절감할 필요가 있음[187)]

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4580)

187) 김경신, 「반려동물 활성화를 위한 과제」, 보험연구원, 2023.5.

26 보험료 신용카드 납부의무화 이슈

가. 현황

□ 일반 보험상품의 보험료는 신용카드 납부에 대한 법률적 근거가 없어 보험계약자의 불편이 초래된다는 지적이 제기되어 왔음

□ 보험상품의 보험료는 보험업감독규정 제4-33조제2항에 따르면, 현금수납을 원칙으로 하되 자동이체, 실시간 계좌이체, 신용카드 납부, 현금 납부 등 다양한 결제방식이 활용되고 있음

- 국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 산업재해보험 등 4대사회보험료의 경우, 관련 법률에서 당사자가 신용카드 등으로 보험료를 납부할 수 있도록 규정하고 있음[188]
- 「여신전문금융업법」은 ① 금전채무의 상환, ② 금융투자상품 등 대통령령으로 정하는 금융상품, ③ 사행성게임물의 이용 대가 및 이용에 따른 금전의 지급에 대해서 신용카드 결제를 금지하고 있고,[189] 보험상품의 신용카드 결제 여부는 원칙적으로 보험사와 카드사 간 계약으로 정할 수 있도록 하고 있음[190]
- 특히, 2009년부터 논의된 보험료 신용카드 납부 여부에 대해, 「여신전문금융업법」 상 카드납부가 가능한 보험상품 종류를 카드사와 보험회사가 계약으로 정하는 것이 가능하다고 유권해석으로 인정함[191]

188) 「국민연금법」 제90조의3(신용카드등으로 하는 연금보험료등의 납부); 「국민건강보험법」 제79조의2(신용카드등으로 하는 보험료등의 납부); 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 제16조의12(신용카드 등으로 하는 보험료등의 납부)

189) 「여신전문금융업법」 제2조제3호, 동법 시행령 제1조의2(결제금지 대상 범위 등)

190) 「여신전문금융업법」 시행령 제1조의2 신용카드 결제금지 대상에서 보험상품은 제외하였으며, 보험상품의 신용카드 결제는 원칙적으로 보험사와 카드사 간 계약으로 제한 가능함(금융위원회, "「여신전문금융업법」 시행령 개정안 국무회의 통과", 보도자료, 2010.6.8.)

191) 이하 금융위원회 2023.5.4. 제출자료 참조; (유권해석) 「여신전문금융업법」은 가맹점과 신용카드업자 간 계약의 내용·형태 등에 대한 직접적인 제한규정이 없으므로 두 당사자간 합의에 의해 저축성 보험상품을 카드결제대상에서 제외하더라도 「여신전문금융업법」 위반으로 보기 어려움(2010.5.20.)

▢ 2023년도 보험료의 신용카드 납입비율은 7.38%로 2020년(13.06%)보다 5.68%p 감소하여, 그 비율이 미미한 상황임

〈표 47〉 보험료 신용카드 납입액 현황

(단위: 억원, %)

구 분		2020년	2021년	2022년	2023년
생명보험	카드납 보험료	28,443	30,132	31,467	33,388
	전체 보험료	996,667	1,020,754	1,007,651	934,379
	비율	(2.85)	(2.95)	(3.12)	(3.57)
손해보험	카드납 보험료	235,426	248,274	266,212	85,676
	전체 보험료	1,023,401	1,077,382	1,201,118	821,150
	비율	(23.00)	(23.04)	(22.16)	(10.43)
합계	카드납 보험료	263,869	278,406	297,679	119,065
	전체 보험료	2,020,068	2,098,136	2,208,759	1,755,530
	비율	(13.06)	(13.27)	(13.48)	(7.38)

자료: 금융감독원 금융통계시스템(보험료 수납형태 기준)

- 보험상품 중 보장성 및 자동차보험 중심으로 카드납부가 이루어지고 있고, 초회 보험료만 카드납부를 허용하는 실정으로 파악되고 있음[192]
  - 계속보험료의 신용카드 자동결제서비스[193]를 운영하지 않는 사례 등이 많은 것으로 추정됨
  - 다수의 보험회사가 카드결제를 보장성보험, TM 채널 등으로 제한하여 운영하는 경우도 존재함
- 이처럼 보험회사가 보험계약자 등의 신용카드 보험료 납부를 기피하는 주요 이유는 보험사가 약 2% 수준의 신용카드 가맹점수수료를 부담해야 하기 때문임

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 제21대 국회에 신용카드 등으로 보험료를 납부하려는 보험계약자를 불리하게 대우할 경우 보험회사에 대해 별도의 처벌규정을 두는 「보험업법」 개정안[194]이 발의되었음

192) 데일리안, 「'해마다 되풀이' 보험료 카드납 갈등...외면 받는 소비자 편의」, 2024.2.13.

193) 신용카드 자동결제서비스: 매월 정해진 기일에 신용카드 가맹점(보험회사)에서 신용카드 결제를 신용카드사에 자동으로 청구하는 형태의 서비스로 매월 신용카드 결제를 별도로 요청할 필요가 없음

▢ 보험업계는 신용카드결제 확대시 가맹점수수료 부담 증가가 예상되므로 장기계약, 다량의 결제건수, 법상 의무보험 존재 등 보험계약 특수성을 반영하여 수수료율 인하, 수수료율 적용 기준 변경, 적격비용 예외 적용 등을 주장하는 실정임

- 여신전문금융업법령 등에서 적격비용에 기반한 가맹점수수료율 체계 및 매출액 기준에 근거한 우대수수료율 적용 등을 규정하고 있어, 인위적인 수수료율 인하나 수수료율 산정에 있어 별도의 기준을 적용하는 것은 법적 근거인 적격비용 체계의 근간을 훼손할 수 있음

▢ 카드업계는 지속적인 우대가맹점 확대와 수수료율 상한 인하로 신용판매 부문에서 이익이 나지 않는 상황으로, 법령에서 정한 수수료율 산정원칙 이외의 방식으로의 조정에 부정적임

▢ 금융당국도 타 가맹점과의 형평성 등을 감안하여 적격비용 예외적용 대상 확대에 신중한 입장임

다. 향후 과제

▢ 보험료 신용카드납부 활성화와 관련하여 그동안 국회, 정부 등에서 지속적으로 논의되어 온 바에 의하면, 계약자유의 원칙 등을 고려할 때 법제화하기보다는 보험회사, 카드회사, 보험계약자 등 경제주체 간 자율적으로 시장에서 정해지도록 하는 것이 바람직한 것으로 보임

- 소비자 편익 제고 등을 위해 보험료 카드납부 활성화 필요성은 있으나, 신용카드 수수료가 보험료 인상요인으로 작용하여 소비자의 부담이 증가할 가능성도 고려할 필요가 있음

▢ 카드결제 확대시 추가적인 가맹점수수료 부담이 있으므로 보험업계-카드업계 간의 비용 절감 노력을 통해 가맹점수수료 부담을 줄일 수 있는 방안의 모색이 필요함

- 보험업계-카드업계 간의 의견 차이가 크고, 카드수수료 인하 또는 보험업계의 비용 절감 등 상대방의 양보를 주장하는 실정임

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4580)

194) 이정문의원안(제2103862호, 2020.9.14.)

27 실손의료보험 보험금 청구절차 간소화

가. 현황

▢ 보험소비자가 요청시 병원·의원, 약국과 같은 요양기관이 실손보험금 청구서류를 보험회사에 전자적으로 전송하도록 하는 내용의 「보험업법」(2023.10.24. 공포)이 2024년 10월 25일부터 시행될 예정임

- 병상 30개 미만의 의원급 의료기관 및 약국은 2025.10.25.부터 시행 예정임

▢ 국민 약 4,000만명이 가입한 실손보험의 보험금 청구를 위하여 소비자가 요양기관으로부터 서류를 발급받아 보험회사에 서면으로 제출해야 했던 불편이 이번 개정으로 해소될 것으로 기대됨

- 실손보험금 청구서류의 전자적 전송(「보험업법」 제102조의6), 청구전산화를 위한 시스템 구축(「보험업법」 제102조의7제1~3항), 의약계·보험업계가 참여하는 공동위원회 구성(「보험업법」 제102조의7 제4항), 개인정보를 위한 방안(「보험업법」 제102조의7제5항, 제202조의제3호의2)이 마련되었음

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 실손보험금 청구전산화(서류 전송접수)를 위한 「보험업법」 개정은 보험계약자와 보험수익자 간의 이해관계를 조정하고 보험금 서류접수 효율을 높이기 위한 것임

- 보험수익자 등의 권리를 위해 보험금 신청 접수서류를 요양기관에서 보험회사에 전자적 방식으로 전송하도록 하여 서류접수 절차를 간소화하는 목적이 있음
- 이에 따라 이해관계자의 의견을 충분히 반영하여 보험수익자 등의 불편을 해소하는 방향으로 운영될 필요가 있음

▢ 정부·보험업계·의약계가 「실손보험 청구 전산화 TF」회의('24.2.15.)를 통해 협의한 결과[195]를 바탕으로 금융위원회는 실손의료보험금 전산접수를 위한 「보험업법 시행령」 및 보험업감독규정 마련을 위해 입법예고안을 발표[196]하였음('24.3.5.)

- 보험회사가 실손보험 청구 전산시스템의 구축·운영에 관한 업무를 위탁하는 전송대행기관은 보험개발원으로 지정하였고, 현재 일부 병원 등에서 사용하고 있는 핀테크 등을 활용한 실손보험 청구 방식으로도 병원에서 보험회사로 청구 서류를 전송할 수 있음을 확인하였음
- 전산시스템 구축·운영에 관한 사항을 협의하기 위한 위원회는 20인 이내의 위원으로 하고, 위원은 의약계와 보험업계가 동수로 추천하여 구성하도록 하며, 위원장은 위원 중 호선하기로 함
- 전자적으로 송부 가능한 실손보험 청구 서류는 현재 요양기관에서 보험계약자 등에게 제공할 의무가 있는 진료비·약제비 계산서·영수증, 세부산정내역서, 처방전으로 한정하고 있음

다. 향후 과제

▢ 2024년 시행 예정인 실손의료보험 청구 전산화를 위한 「보험업법」의 관련 제도가 실효성 있게 운영되도록 준비할 필요가 있음

- 금융당국은 의약계, 보험업계 등 여러 이해관계자와 실손보험 청구 전산시스템 구축 방안, 보험소비자와 요양기관 간의 분쟁 방지 방안 등 다양한 사항들에 대해 지속적으로 협의할 것이라 밝히고 있음[197]
- 더불어 금융당국은 국민 편익 제고를 위한 실손보험 청구 전산화가 원활히 진행될 수 있도록 다각적인 노력을 경주할 계획임

▢ 이와 관련하여 전송접수 서류의 범위, 공동위원회의 구성 등에 대한 보완과제도 제기됨

- 보험금 지급여부 심사 및 결정을 하는데 필요한 서류에는 금융위 고시 서류 이외에도 보험금청구서, 정보처리동의서, 진단서 입·퇴원확인서, 통원확인서 및 진료기록 등도 있으나 전송접수 서류에는 포함되지 않았음

195) 금융위원회 보도자료, 「실손보험 청구 전산시스템을 구축·운영할 전송대행기관으로 보험개발원을 지정합니다」, 2024.2.15.
196) 금융위원회, "「보험업법 시행령」 일부개정령안 입법예고", 2024.3.5.
197) 앞의 금융위원회 보도자료, 2024.2.15.

▢ 실손의료보험 청구전산화 과정에서 효율적 청구방법, 청구서류 명확화, 보험소비자의 개인정보보호 등 추가적 개선방안을 모색할 필요가 있음

- 보험금청구시 (ⅰ) 전송해야 할 서류와 (ⅱ) 전송해서는 안되는 서류(예: 국민건강보험 요양급여비용 중 공단부담부분)의 구분이 필요하므로, 사전에 통일된 양식을 마련하여 안내하거나 (ⅱ)의 서류 전송시 제재 방안을 검토할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4580)

2. 공정거래 분야

1 임시중지명령 제도의 활용도 제고

가. 현황

▢ '임시중지명령' 제도는 사업자의 위법행위가 있는 경우 이로 인해 발생할 수 있는 소비자피해를 신속히 예방하기 위하여 시정조치를 명하기 전에 부과하는 행정기관의 임시적 조치를 말함

▢ 공정거래 관련 법률상 임시중지명령 제도는 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」(이하 '표시광고법')과 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」(이하 '전자상거래법')에 도입되어 있음

- 허위, 기만 등의 부당한 표시·광고를 보다 효과적으로 시정하고 소비자에게 바르고 유용한 시장정보를 제공하기 위해 제정된 표시광고법은 그 취지에 따라 제정 당시에 이미 임시중지명령 제도를 도입함(제8조)[198]
- 종전의 영업정지 제도는 증거자료의 확보 및 공정거래위원회(이하 '공정위')의 의결에 장시간이 소요되어 피해 확산을 방지하는 데 한계가 있었기 때문에 전자상거래 분야의 위법행위로 인한 소비자피해의 확산을 신속하게 방지하기 위하여 임시중지명령 제도를 도입함(제32조의2)[199]

▢ 양 법률에 따른 임시중지명령 제도의 발동요건은 다음과 같음

198) 법률 제5814호 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」, 1999.2.5. 제정(1999.7.1. 시행)
199) 법률 제14142호 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」, 2016.3.29. 일부개정(2016.9.30. 시행)

〈표 48〉 임시중지명령 발동요건의 주요 내용 비교

구분	표시광고법 (제8조 제1항)	전자상거래법 (제32조의2 제1항)
대상행위	□ 동법 제3조 제1항 위반 행위 소비자를 속이거나 소비자로 하여금 잘못 알게 할 우려가 있는 표시·광고 행위로서 공정한 거래질서를 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 행위 1. 거짓·과장의 표시·광고 2. 기만적인 표시·광고 3. 부당하게 비교하는 표시·광고 4. 비방적인 표시·광고	□ 동법 제21조 제1항 제1호 위반 행위 거짓 또는 과장된 사실을 알리거나 기만적 방법을 사용하여 소비자를 유인 또는 소비자와 거래하거나 청약철회등 또는 계약의 해지를 방해하는 행위
법 위반의 정도	부당한 광고행위에 해당된다는 명백한 의심의 존재	법 위반 행위에 해당하는 것이 명백하여야 함
손해 발생의 정도	부당한 표시·광고 행위로 인하여 소비자나 경쟁사업자에게 회복하기 어려운 손해가 발생할 우려가 있어야 함	• 전자상거래 또는 통신판매로 인하여 소비자에게 재산상 손해가 발생하여야 함 • 이로 인해 다수의 소비자에게 회복하기 어려운 손해가 확산될 우려가 있어야 함
긴급한 필요성	양 법률 모두 손해를 예방하기 위한 긴급한 필요성이 요청됨	
조치내용	표시·광고 행위의 일시중지	전자상거래(통신판매)의 전부 또는 일부 일시중지

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 임시중지명령 제도는 다수 소비자피해 예방을 위한 긴급조치 수단으로 도입되었으나 그 요건이 엄격하여 사실상 사문화되었다는 평가가 있음[200]

- 특히 전자상거래법상 임시중지명령 제도는 ① 기만적 소비자 유인·거래 또는 청약철회·계약해지 방해행위에만 한정적으로 적용되고, ② 명백한 법 위반행위의 존재와 실제적인 손해의 발생 등 두 요건을 모두 충족해야 하며, ③ 임시조치의 내용이 다양하지 못하다는 점 등이 지적됨[201]

200) 김도년·송혜진·송민수·임종천, 「전자상거래 소비자법제 분석 연구」, 정책연구 21-12, 한국소비자원, 2021, p.266.

201) 파이낸셜뉴스, 「"사기 전자상거래 막는 임시중지명령을 아십니까"..제도 활성화 시급」, 2023.8.2.

▢ 공정위 제출자료에 의하면, 전자상거래법 관련 사건에서 임시중지명령이 내려진 사례는 지금까지[202] 총 2건으로, 주요 내용은 다음과 같음

- 어썸의 전자상거래 및 통신판매 임시중지명령에 대한 건[203]
  - (인지경위) 관할 지자체의 소비자피해 다발 제보(2017.5.25.)

〈표 49〉 어썸 사례의 임시중지명령 관련 주요 내용

조사기간	임시중지명령 상정~의결기간	임시중지내용	실제 중지여부 및 기간	본사건 의결내용
17.5.25. ~ 17.8.29.	17.8.29. ~ 17.10.13. (명령일)	전자상거래 및 통신판매 전부를 중지	실제 중지됨 (명령일부터 본사건 의결 시까지)	종결 (사업자 폐업)

- 사크라스트라다의 전자상거래 및 통신판매에 대한 임시중지명령의 건[204]
  - (인지경위) 관할 지자체의 소비자피해 다발 제보(2022.9.6.)

〈표 50〉 사크라스트라다 사례의 임시중지명령 관련 주요 내용

조사기간	임시중지명령 상정~의결기간	임시중지내용	실제 중지여부 및 기간	본사건 의결내용
22.9.6. ~ 22.9.28.	22.9.28. ~ 22.10.12. (명령일)	전자상거래 및 통신판매 전부를 중지	실제 중지됨 (명령일부터 본사건 의결 시까지)	시정조치 및 과태료 처분

▢ 임시중지명령 제도의 활용도 제고를 위해 다수의 전자상거래법 개정안이 발의되어 계류 중임[205]

- 임시중지명령의 발동요건에서 재산상 손해의 발생 여부에 관한 요건을 삭제하고, 법위반 행위가 명백하게 '의심'되는 경우에 임시중지를 명할 수 있도록 하며, 임시중지의 조치도 현행 전자상거래(통신판매) 일시 중지에서 법위반 행위 중지, 영업정지 등으로 다양화하는 것을 그 내용으로 함

202) 2024년 3월 29일 현재 공정거래위원회 온라인사건처리시스템(https://case.ftc.go.kr/ocp/co/ltfr.do) 공개 의결서 기준

203) 공정위 의결(임) 제2017-001호

204) 공정위 의결(임) 제2022-001호

205) 전자상거래법 전부개정법률안 전재수의원 대표발의안(의안번호 제2110377호), 이정문의원 대표발의안(의안번호 제2111109호) 및 유동수의원 대표발의안(의안번호 제2112104호)

다. 향후 과제

▢ 전자상거래의 특성상 소비자피해가 특정 지역에 한정하여 발생하지 않고, 신규 소비자가 계속 유입하여 그 피해가 확산될 우려가 큰 만큼 임시중지명령은 이를 차단할 수 있는 긍정적 기능이 있음

▢ 사전 긴급조치 수단인 임시중지명령 제도의 본래 기능을 수행하기 위해 발동요건을 완화하고, 법위반 행위의 내용에 따라 조치를 다양화하는 등 입법적 조치에 대한 논의가 이루어져야 할 필요가 있음

- 다만, 현행 임시중지명령의 내용이 사업자의 영업활동에 대한 중대한 제한이 될 수 있어 요건을 엄격하게 두었다는 의견[206]을 참고할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4583)

206) 비즈한국, 「반복되는 최저가 쇼핑몰 사기, 임시중지명령 안 내리는 까닭」, 2022.12.30.

2 소비자보호 법제상 동의의결제도의 개선

가. 현황

▢ 동의의결제도는 경쟁법의 집행과정에서 행위의 위법성에 대한 최종적인 판단에 이르기 전에 피심인과 경쟁당국과의 합의에 의하여 분쟁을 해결하고 사건을 종결시키는 일련의 절차임

- 법 위반 혐의를 받고 있는 사업자가 스스로 소비자 피해구제, 원상회복 등 자진 시정방안을 제안하면, 이해관계인 등의 의견수렴을 거쳐 사업자가 제안한 시정방안이 타당하다고 인정되는 경우 위법 여부를 확정하지 않고 사건을 신속하게 종결시키는 방식으로 운영됨

▢ 2011년 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 '공정거래법')에 동의의결제도가 최초로 도입된 이후, 소비자보호 관련 법률에는 2014년 「표시광고의 공정화에 관한 법률」(이하 '표시광고법')과 2022년 「방문판매 등에 관한 법률」(이하 '방문판매법') 순으로 도입됨

▢ 법률에 규정된 동의의결제도의 주요 내용은 다음과 같음

〈표 51〉 동의의결제도의 주요 내용 비교

구분	공정거래법 (제89조)	표시광고법 (제7조의2)	방문판매법 (제50조의2)
신청요건	경쟁제한상태 등의 자발적 해소, 소비자 피해구제, 거래질서의 개선	소비자 오인상태의 자발적 해소, 거래질서의 개선, 소비자 피해구제	불공정한 거래내용 등의 자발적 해결, 소비자의 피해구제, 거래질서의 개선
개시요건	신속한 조치의 필요성, 소비자 피해의 직접 보상 필요성	신속한 조치의 필요성, 소비자 피해의 직접 보상 필요성	신속한 조치의 필요성, 소비자 피해의 직접 보상 필요성

구분	공정거래법 (제89조)	표시광고법 (제7조의2)	방문판매법 (제50조의2)
동의의결 요건	① 해당 행위가 이 법을 위반한 것으로 판단될 경우에 예상되는 시정조치 및 그 밖의 제재와 균형을 이룰 것 ② 공정하고 자유로운 경쟁질서나 거래질서를 회복시키거나 소비자, 다른 사업자 등을 보호하기에 적절하다고 인정될 것 (모두 충족)	① 해당 행위가 이 법을 위반한 것으로 판단될 경우에 예상되는 시정조치, 그 밖의 제재와 균형을 이룰 것 ② 공정하고 자유로운 거래질서를 회복시키거나 소비자, 다른 사업자등을 보호하기에 적절하다고 인정될 것 (모두 충족)	① 해당 행위가 이 법을 위반한 것으로 판단될 경우에 예상되는 시정조치 및 그 밖의 제재와 균형을 이룰 것 ② 공정하고 자유로운 경쟁질서나 거래질서를 회복시키거나 소비자, 다른 사업자 등을 보호하기에 적절하다고 인정될 것 (모두 충족)
동의의결 의견조회 기간	30일 이상 (시정방안 수정시 동일)	30일 이상 (시정방안 수정시 동일)	30일 이상 (시정방안 수정시 동일)

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 지금까지 동의의결이 확정된 사례에서 사업자가 제안한 시정방안은 동의의결 도입 당시 기대된 소비자 피해구제나 경쟁질서 회복 등이라기 보다는 상생방안에 집중되고 있음(〈표 52〉 참고)

- 피해자가 소비자인 경우뿐만 아니라 중·소 또는 영세한 사업자의 경우에도 상생방안보다는 직접적인 금전적 피해 보상을 통한 신속한 피해구제가 이루어져야 한다는 의견이 있음[207]

〈표 52〉 동의의결제도 도입 이후 동의의결 이행 내용

연도	사례	사업자	내용	적용법률
2014	3건	다음, 네이버, 네이버비즈니스 플랫폼	자사 서비스 명기 등 시정조치 및 공익법인 설립, 기금 출연 등	공정거래법 (시장지배적지위 남용행위)
		SAP코리아	부분해지 도입 등 시정조치 및 공익법인 설립, 기금출연 등	공정거래법 (거래상지위 남용행위)

207) 최수정, 「중소기업 피해구제 활성화를 위한 동의의결제도의 실효성 제고 방안」, KOSI 중소기업 포커스 제22-22호, 중소벤처기업연구원, 2023.2., p.14.

연도	사례	사업자	내용	적용법률
2015	1건	마이크로소프트	표준필수특허·기타특허 행사방식 확약 및 사업제휴계약 수정	공정거래법 (기업결한 제한규정 위반행위)
2016	3건	SKT, KT, LG U+	표시·광고·홈페이지 개선 및 소비자 피해 구제·예방을 위한 보상책 실행, 피해구제 전담조직 설치, 정보제공 강화 등	표시광고법 (부당한 광고행위)
2020	1건	남양유업	위탁수수료 관련 대리점 구제방안 마련, 대리점 단체의 교섭권 강화, 자율적 협력이익 공유제 등	공정거래법 (거래상지위 남용행위)
2021	1건	애플코리아	광고 기금 집행 투명화, 임의계약해지 조항 삭제, 사용자 후생 제고를 위해 1,000억원 지원	공정거래법 (거래상지위 남용행위)
2022	1건	스타필드하남	인테리어 공사기간 중 관리비 인하, 관리비 청구서 및 구성항목 개선, 인테리어 공사기간 중 관리비 부과 금액 중 일부 환급, 임차인에 대한 복리 및 후생 지원 방안	공정거래법 (거래상지위 남용행위)

출처: 공정거래위원회 의결서

▢ 더 나아가 2014년 표시광고법에 동의의결제도가 도입된 이후 실제 동의의결의 인용이 이루어진 것은 현재까지 3건(이동통신 3사의 부당광고행위에 대한 건)[208]에 불과하여, 동 제도의 활용도가 극히 낮다는 문제도 지적됨[209]

- 또한 위 이동통신 3사의 동의의결 사례에서 보상대상자가 최대 1,138만명에 이를 것으로 추측되는 타사 번호 이동자 중 단 16명에 대하여만 피해구제를 한 것으로 나타나[210] 동의의결 이행의 내실화 방안이 마련되어야 할 것으로 보임

▢ 동의의결제도는 신속한 사건 해결을 통해 소비자 등의 피해를 효과적으로 구제할 수 있고, 시장상황에 적합한 실효성이 있는 조치를 적시에 취할 수 있는 장점이 있지만,[211] 전자상거래 분야에는 동 제도가 도입되지 않음

208) 공정위 의결 제2016-279호; 제2016-280호; 제2016-281호
209) 정무위원회, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 전부개정법률안」(유동수의원 대표발의, 의안번호 제2112104호) 검토보고서, 2021.11., p.103.
210) 2017년도 국정감사 정무위원회회의록, 2017.10.19., p.113. 참고
211) 정무위원회, 위 검토보고서, 2021.11., p.102.

- 전자상거래 과정에서 발생하는 불공정거래행위 등은 전자상거래의 특성상 다수의 소비자에게 동시적인 피해를 유발하는 경우가 많고, 소송을 통한 방법으로 문제를 해결하기에는 비용과 시간의 과다 소요가 우려되며, 피해금액이 소액인 경우 개별 소비자가 소송을 통해 문제를 해결하기가 현실적으로 어렵다는 점 등을 고려할 때 소비자의 실질적 권리 구제 및 피해 상황의 신속한 해소를 위해 동의의결제도의 도입이 필요하다는 의견이 지속적으로 제기됨[212]

▢ 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」(이하 '전자상거래법') 상 동의의결제도를 도입하려는 개정안이 다수 발의되었고, 최근 공정거래위원회(이하 '공정위')는 전자상거래법 일부개정법률안을 입법예고[213] 하였음

〈표 53〉 동의의결제도 관련 전자상거래법 개정안의 주요 내용 비교

구분	윤창현의원안[214]	윤관석·전재수·이정문·유동수의원안[215]	정부안
신청요건	불공정한 거래내용 등의 자발적 해소, 거래질서의 개선, 소비자의 피해구제	소비자 권익침해상태의 자발적 해소, 소비자 피해구제, 거래질서의 개선	소비자 권익침해상태의 자발적 해소, 거래질서의 개선, 소비자의 피해구제
개시요건	신속한 조치의 필요성, 소비자 피해 직접 보상 필요성	신속한 조치의 필요성, 소비자 피해 직접 보상 필요성	신속한 조치의 필요성, 소비자 피해 직접 보상 필요성
동의의결 요건	① 해당 행위가 이 법을 위반한 것으로 판단될 경우에 예상되는 시정조치 및 그 밖의 제재와 균형을 이룰 것 ② 공정하고 자유로운 경쟁질서나 거래질서를 회복시키거나 소비자, 다른 사업자를 보호하기에 적절하다고 인정될 것 (모두 충족)	신속한 거래질서 회복 또는 소비자, 다른 사업자 등을 보호하기 적절하다고 인정될 것, 소비자의 피해구제 여부 등을 종합적으로 고려	① 해당 행위가 이 법을 위반한 것으로 판단될 경우에 예상되는 시정조치 및 그 밖의 제재와 균형을 이룰 것 ② 공정하고 자유로운 거래질서를 회복시키거나 소비자, 다른 사업자 등을 보호하기에 적절하다고 인정될 것 (모두 충족)
동의의결 의견조회 기간	30일 이상 (시정방안 수정시 동일)	30일 이상 (단, 시정방안 수정 시에는 30일 이내)	30일 이상 (시정방안 수정시 동일)

212) 굿모닝경제, 「'동의의결제' 도입해 게임 유저 보호?...관련 법은 국회서 폐기 직전」, 2024.2.6.; 뉴시스, 「알리·테무 등 해외직구 피해 예방…전자상거래법에도 동의의결제」, 2024.3.26. 등

213) 공정위는 해외 사업자에 대한 국내대리인 지정제도와 더불어 동의의결제도를 도입하는 전자상거래법 일부개정법률안을 마련하여 2024년 3월 26일부터 5월 7일까지 입법예고 하였음

다. 향후 과제

▢ 동의의결제도는 소비자 권익침해상태를 자발적으로 해소하고 소비자 피해구제를 신속하게 처리할 수 있는 장점이 있음에도 활용도가 극히 낮아 이를 개선할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있음

- 동의의결은 사업자의 신청으로 개시되는 절차라는 점에서, 무엇보다도 사업자가 동의의결제도를 활용하고자 하는 유인이 실질적으로 제공되어야 한다는 의견이 있음[216]

▢ 동의의결의 취지에 따라 시정방안이 성실하게 이행될 수 있도록 전문적이고 객관적인 동의의결의 이행관리가 이루어져야 하고,[217] 이에 대한 지속적인 제도 점검이 요청됨

▢ 전자상거래 및 통신판매 분야를 규율하는 전자상거래법에 소비자피해 상황의 신속한 해소를 위해 동의의결제도를 도입하는 입법 논의가 필요함

- 특히 소액 피해의 경우 사법절차를 통한 권리구제 유인이 거의 없으므로, 동의의결을 통해 소비자에게 직접적인 보상이 이루어질 수 있는 시정방안을 마련하는 것이 필요함

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4583)

214) 전자상거래법 일부개정법률안 윤창현의원 대표발의안(의안번호 제2108759호)

215) 전자상거래법 전부개정법률안 윤관석의원 대표발의안(의안번호 제2109213호), 전재수의원 대표발의안(의안번호 제2110377호), 이정문의원 대표발의안(의안번호 제2111109호) 및 유동수의원 대표발의안(의안번호 제2112104호)

216) 송혜진·박희주, 「동의의결제도의 실효성 확보를 위한 운영방안 연구: 동의의결 이행관리를 중심으로」, 정책연구 20-11, 한국소비자원, 2020, p.62.

217) 이건묵, 「동의의결제도의 문제점과 입법과제」, 『NARS 현안보고서』 제237호, 국회입법조사처, 2014.7. p.1. 이하 참조

3 약관 분야 집단분쟁조정제도의 활성화

가. 현황

▢ 분쟁조정제도는 소송 외의 방법으로 분쟁을 해결하는 '대체적 분쟁 해결(ADR)'의 하나로, 공적 기관 또는 자율적인 방식을 통해 분쟁당사자 간 합의를 끌어내는 제도임

- 분쟁에서 피해 금액의 규모가 크지 않고, 소액·다수의 특성을 지니는 경우 당사자 개인이 분쟁을 해결토록 하면 소송비용과 소요되는 시간으로 인해 소제기를 포기하고, 이로 인해 사회적 비용까지 초래할 우려가 있음
- 따라서 집단분쟁조정제도는 피해가 같거나 유사한 경우 집단으로 분쟁조정 신청을 가능하게 하는 제도임

▢ 집단분쟁조정제도는 우선 소비자단체소송의 단점을 극복하기 위해 마련된 보완책으로서 2007년 「소비자기본법」에 분쟁조정의 특례로 도입됨

▢ 공정거래 분야에서는 거래상 지위가 우월한 사업자와 상대적으로 열위에 있는 다수 사업자 간의 불공정약관 관련 분쟁이 지속하여 발생하였던바, 이러한 사업자 간 약관분쟁을 해결하기 위해 2012년 「약관의 규제에 관한 법률」(이하 '약관법') 개정으로 약관분쟁조정협의회 설치와 동시에 집단분쟁조정을 위한 특례가 마련됨

- 사업자와 소비자 간 피해구제는 한국소비자원을 통한 조정이 가능하였지만, 사업자 간 불공정약관 관련 분쟁조정에 대해서는 근거 규정이 없었기 때문에 분쟁조정에 관한 권한 부여 및 절차 규정과 집단분쟁조정 특례를 마련한 것임
- 동법 제28조의2에 따라 '불공정약관으로 인한 피해가 같거나 비슷한 유형으로 발생한 고객(「소비자기본법」에 따른 소비자는 제외)의 수가 20명 이상일 경우' 공정거래위원회, 고객 또는 사업자는 집단분쟁조정을 의뢰 또는 신청할 수 있음

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 약관법상 분쟁조정제도의 당초 도입 취지와는 달리 분쟁조정의 효력이 다른 분쟁조정과 다른 점이 있어 불공정약관 분쟁조정을 활용할 유인이 많지 않다는 지적이 있음[218]

- 약관 분야 외 다른 공정거래 관련 분쟁조정에서는 조정조서에 재판상 화해의 효력을 부여하고 있는 것과 달리,[219] 약관법 제28조에 따르면 분쟁당사자 간에 조정조서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 본다고 하여 당사자 간 계약인 민법상 화해의 효력만을 인정함
- 또한 다른 공정거래 관련 분쟁조정에서 신속한 피해구제 및 조정의 성립률을 높이기 위한 방안으로 조정성립과 더불어 이를 이행하였을 경우 행정규제를 면제하고 있지만,[220] 약관법은 이러한 규정이 존재하지 않음[221]

▢ 약관법상 집단분쟁조정의 대상은 일반분쟁조정의 요건에 '분쟁조정이 성립한 사건과 같거나 비슷한 피해'라는 요건을 추가적으로 요구하고 있으므로, 분쟁조정의 효율성 제고라는 취지에 부합하지 않는 부분이 존재함[222]

- 소비자집단분쟁조정은 자율적 분쟁조정 등을 통해 분쟁이 해결되었거나, 분쟁조정기구에서 분쟁조정이 진행 또는 법원에 소가 제기된 경우만을 집단분쟁조정 대상에서 제외하고 있음(소비자기본법 시행령 제56조)

▢ 이와 관련하여 2023년 12월 공정거래위원회는 공정거래 분야 6개 분쟁조정제도에 관한 규정들[223]을 통합·정비한 「공정거래 관련 분쟁의 조정 등에 관한 법률」 제정안을 마련하여 입법예고 한 바 있음[224]

---

218) 고형석, 「약관분쟁조정제도에 관한 연구」, 『소비자법연구』 제7권 제1호, 2021, p.180. 이하

219) 공정거래법 제78조 제5항; 가맹사업법 제24조 제5항; 하도급법 제24조의6 제5항; 대규모유통업법 제27조 제5항; 대리점법 제21조 제5항

220) 공정거래법 제78조 제4항; 가맹사업법 제24조 제4항; 하도급법 제24조의6 제4항; 대규모유통업법 제27조 제4항; 대리점법 제21조 제4항

221) 김건식, 「공정거래관련 집단분쟁조정제도에 관한 연구」, 『서울법학』 제21권 제3호, 2014, p.83. 이하

222) 고형석, 「집단적 피해와 집단분쟁조정제도에 관한 연구」, 『비교사법』 제25권 제2호, 2018, p.454.

223) 공정거래법 제73조부터 제79조 등; 가맹사업법 제16조부터 제25조 등; 하도급법 제24조부터 제24조의8 등; 대규모유통업법 제20조부터 제28조 등; 약관법 제24조부터 제29조의2 등; 대리점법 제13조부터 제22조 등

- 제정안은 약관 분야 조정조서에 재판상 화해의 효력을 부여하고, 당사자 간 합의사항의 원활한 이행을 기대할 수 있도록 '합의사항 이행 의무', '이행결과 보고 의무', '합의사항 이행시 공정위의 시정조치 면제'와 같은 약관법에 미비된 절차 또는 효과 관련 규정을 보완·신설하였음(안 제25조)
- 또한 현재 사업자 간 약관 분야 분쟁조정에만 도입·운영되고 있는 집단분쟁조정 제도를 6개 전 공정거래 분야로 확대하였음(안 제28~31조)

다. 향후 과제

▢ 우선 약관 분야 외 다른 공정거래 관련 분쟁조정제도와 비교하여 미비점으로 지적된 약관법상 분쟁조정의 효력 및 절차 규정을 보완·정비함으로써 분쟁조정의 활용도와 실효성을 제고해야 할 필요가 있음[225)]

▢ 이러한 보완 과정과 더불어 약관법상 집단분쟁조정의 활성화를 위해 제도의 취지에 적합하도록 관련 요건을 정비하고 조정절차에 적극적으로 참여할 수 있는 유인을 마련하는 것이 요청됨

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4583)

224) 공정위 보도자료, "「공정거래 관련 분쟁의 조정 등에 관한 법률」 제정안 입법예고", 2023.12.19. 입법예고는 2023년 12월 20일부터 2024년 1월 29일까지 총 40일간 진행되었음

225) 고형석, 위 논문, 2021, p.189.

4 소비자 분야 집단소송제의 도입

가. 현황

▢ 소비자보호 관련 법률 위반 사건의 경우 개별 손해액이 크지 않고, 법위반 여부 및 손해액 입증이 어려워 피해자들이 적극적으로 손해배상청구소송을 제기하지 않는 경향이 있으며, 공정거래위원회(이하 '공정위')가 부과하는 과징금은 국고로 환수되어 피해자들에 대한 실질적인 금전적 구제가 미흡하다는 점이 꾸준히 지적됨

▢ 소비자보호 분야에서 소액·다수 피해자의 실효성있는 피해구제는 현행 제도로는 기대하기 어려운 측면이 있어, 그 보완책으로 '집단소송제'를 도입하자는 의견이 제시됨[226)]

- 「민사소송법」상 '공동소송' 등은 원고의 적극적인 소송절차 참여가 필요하지만, 소액의 피해를 입은 소비자들은 자신의 시간·비용을 절차 참여에 투자할 요인이 높지 않아 소제기를 포기하는 경우가 많음
- 「소비자기본법」상 '단체소송제' 역시, 원고적격을 갖춘 소비자단체들의 재정이 충분하지 않아 적극적인 소송 제기가 어려울 뿐 아니라, 금전배상이 아닌 위법행위의 금지·중지청구만 가능함
- '소비자집단분쟁조정제도'는 장기간의 소송절차 없이 소비자들이 금전적 배상을 받을 수 있도록 하고 있지만, 기업이 조정절차 참여에 동의하지 않거나 조정안을 수락하지 않으면 배상을 강제할 수 없다는 한계가 존재함

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ '집단소송제(class action)'는 공통의 법 위반행위로 손해를 입은 다수의 피해자들이 집단을 구성해 소송을 제기하면, 일정한 법적 자격요건을 갖춘 대표당사자가 전체 구성원을 위해 소송을 제기 및 수행하고 그로 인한 판결의 효력이 집단구성원 전체에 미치도록 하는 제도임[227)]

226) 강지원·조영은, 「공정거래 분야의 집단소송제 도입 방안」, 『입법·정책보고서』 제43호, 국회입법조사처, 2019.12. 참고

▢ 집단소송제의 도입에 대해 현행 단체소송과 비교하여 실질적이고 효율적인 권리구제가 가능하다는 찬성 의견과 남소에 따른 기업의 부담증가로 경쟁력이 약화될 여지가 있다는 반대 의견이 존재함[228]

- 따라서 집단소송제 도입을 위해서는 도입 필요성과 예상되는 부정적 영향 등을 모두 고려하여 제도를 설계하는 것이 필요함

▢ 제21대 국회에서 공정거래·소비자 분야 관련 집단소송제도의 도입에 관한 법률안이 발의되어 계류 중임

- 소비자 분야에서는 참여방식에 따라 제외신고형 집단소송(Opt-out형)[229] 또는 참가신고형 집단소송(Opt-in형)[230]으로 발의안을 구별할 수 있음[231]
- 공정거래 분야에서는 부당공동행위로 인한 손해배상책임 등을 집단소송의 범위에 포함시키는 법안[232]이 발의됨
- 또한 현행법을 개정하여 집단소송의 적용범위를 확대하려는 법안[233]도 계류 중임

227) 우리나라에서는 2004년에 증권거래와 관련된 일정한 손해배상 사건에 제한적으로 적용되는 「증권관련 집단소송법」이 제정되어 2005.1.1.부터 시행 중임

228) 법제사법위원회, 「소비자의 권익 보호를 위한 집단소송법안」(박주민의원 대표발의, 의안번호 제2101437호) 검토보고서, 2020.9., p.13. 이하 참고

229) 「소비자의 권익 보호를 위한 집단소송법안」 박주민의원 대표발의안(의안번호 제2101437호)

230) 「소비자집단소송법안」 이학영의원 대표발의안(의안번호 제2101561호)

231) 제외신고형(Opt-out)은 집단소송허가가 있고 난 뒤에 소송에 관여하지 아니한 개별 피해자가 법원에 기판력을 배제해줄 것을 요청하는 방식으로 기판력의 범위를 축소하는 방식이고, 참가신고형(Opt-in)은 집단소송에 따른 손해배상판결 또는 공통의무확인이 있고 난 뒤에 별도의 손해배상청구소송을 통해 개별 피해자가 기판력을 확장해줄 것을 요청하는 방식임

232) 「공정경쟁관련 집단소송법안」 전해철의원 대표발의안(의안번호 제2101571호)

233) 「증권관련 집단소송법 일부개정법률안」 김종민의원 대표발의안(의안번호 제2100329호)

〈표 54〉 집단소송 관련 계류 법안 비교

분류	소비자의 권익을 위한 집단소송법안 (박주민의원 대표발의)	소비자집단 소송법안 (이학영의원 대표발의)	공정거래관련 집단소송법안 (전해철의원 대표발의)	증권관련 집단소송법 일부개정법률안 (김종민의원 대표발의)	증권관련 집단소송법 (현행법)
대상	소비자분쟁, 독점규제 및 공정거래 위반, 개인정보 처리업무, 부당한 표시·광고행위, 전자상거래·할부거래·방문판매로 인한 피해	소비자분쟁, 독점규제 및 공정거래 위반, 불공정약관조항, 부당한 표시·광고행위, 전자상거래·할부거래·방문판매로 인한 피해	부당한 공동행위, 사업자단체의 금지행위, 재판매가격 유지행위, 제조물의 결함, 부당한 표시·광고행위 또는 그 밖의 다른 법령으로 금지하는 표시·광고행위로 인해 발생한 피해	주권상장법인이 발행한 증권의 매매 또는 그 밖의 거래로 인한 손해배상청구, 제조물책임, 부당공동행위, 재판매가격유지행위, 부당한 표시·광고행위, 개인정보 유출 등으로 인해 발생한 피해	주권상장법인이 발행한 증권의 매매 또는 그 밖의 거래로 인한 손해배상청구
원고적격	대표당사자형	단체소송형	대표당사자형	대표당사자형	대표당사자형
기판력	제외신고형 (opt-out)	참가신고형 (opt-in)	제외신고형 (opt-out)	제외신고형 (opt-out)	제외신고형 (opt-out)
소송단계	1단계 (총액판결형)	1단계: 책임확인소송 2단계: 채권확정절차	1단계 (총액판결형)	1단계 (총액판결형)	1단계 (총액판결형)
분배절차	공동분배 (분배관리인)	개별 집행	공동분배 (분배관리인)	공동분배 (분배관리인)	공동분배 (분배관리인)

다. 향후 과제

▢ 소비자피해의 실질적이고 원활한 구제를 도모하기 위한 목적으로 집단소송제를 도입하고자 한다면, 이미 유사한 취지로 증권 분야에 도입되어 있는 증권 관련 집단소송이 활발하게 이용되고 있지 못하다는 점을 고려해야 할 필요가 있음

- 증권 관련 집단소송에서 낮은 활용도의 원인 중 하나로 지적되는 소송허가의 엄격성과 같은 절차상 제약[234] 등을 면밀히 검토하여 동일한 문제가 소비자집단소송에서 발생하지 않도록 제도 설계에 노력이 필요함

234) 안유미, 「증권집단소송 제도의 국제적 비교 및 시사점」, 『자본시장포커스』 2020-09, 자본시장연구원, 2020.4. 참고

▢ 소비자단체소송과 소비자집단소송은 서로 목적과 요건을 달리하고 있지만, 사업자의 위법행위를 대상으로 소비자 권익 보장을 도모한다는 공통점을 가지고 있으므로, 소비자단체소송이 진행 중이거나 확정된 결과를 소비자집단소송에 활용하는 등 양 제도가 서로 보완적 역할을 할 수 있는 방안도 고려해 볼 수 있음[235)]

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4583)

235) 이승진·지광석·황의관, 「소비자단체소송 활성화 방안 연구」, 정책연구 17-11, 한국소비자원, 2018, p.97.

5 공정거래 분야 온라인 플랫폼 규제 이슈

가. 현황

▢ 최근 공정거래 분야에서 발생하는 플랫폼 사업자의 지배력 남용 및 불공정거래행위를 효과적으로 규제하기 위한 입법 논의가 첨예하게 대립되고 있음

▢ 특히 공정거래위원회(이하 "공정위")는 소수의 독과점 플랫폼 사업자의 남용행위 문제를 보다 신속하게 해소하는 것을 목적으로 하는 「(가칭)플랫폼 경쟁촉진법」의 제정을 2024년 주요업무 추진계획의 하나로 두고 있음[236)]

- 플랫폼 사업자와 입점업체 간 발생하는 불공정거래행위(소위 갑을관계 문제) 문제는 세부 분야별(배달 플랫폼 분야, 오픈마켓 분야, 숙박 플랫폼 분야 등)로 마련된 자율규제 방안을 통해 해결하도록 정책이 추진되고 있음[237)]

▢ 제21대 국회 정무위원회에는 플랫폼 사업자에 대한 규제와 관련된 법률안이 총 19건[플랫폼 사업자-입점업체 간 갑을관계 규제(12건), 독과점 플랫폼 사업자의 남용행위 규제(5건), 갑을관계 및 독과점 플랫폼 사업자 남용행위 규제(1건), 이용자보호(1건)] 발의되었음[238)]

- 그 외에도 제21대 국회 과학기술정보방송통신위원회에 플랫폼 사업자에 대한 규제와 이용자보호를 내용으로 하는 발의안이 1건 발의된 바 있음

▢ 한편, 공정위는 그동안 플랫폼 관련 법 집행 사례 등을 토대로 플랫폼 시장에서의 시장획정 및 시장지배력 평가 기준 등을 제시하고, 경쟁제한 우려가 있는 대표적인 행위 유형을 구체적 사례를 통해 예시함으로써 국내외 독과점 플랫폼 사업자의 법 위반행위를 실효성 있게 예방하기 위한 목적으로 2023년 1월 12일 「온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위에 대한 심사지침」을 제정·시행하였음[239)]

---

236) 공정거래위원회, 「2024년 주요업무 추진계획 – 민생·혁신 지원하는 공정한 시장경제 구축 –」, 2024.2., p.4.

237) 공정거래위원회, 「배달 플랫폼 자율규제 방안 발표회 개최」, 보도참고자료, 2023.3.6.; 관계부처 합동, 「플랫폼 자율기구 자율규제 방안 발표회 개최」, 보도참고자료, 2023.5.11., 공정거래위원회, 「숙박앱과 입점사업자 간 자율규제 논의 개시」, 보도참고자료, 2023.9.21. 등

238) 제21대 국회 정무위원회에 발의된 플랫폼 규제 관련 법률안의 내용은 '최은진, 「지배적 플랫폼 사업자의 규제 이슈에 대한 검토」, 『NARS 현안분석』 제315호, 2024.2.5., pp.2-6.'을 참조

- 동 지침은 플랫폼 분야의 특성을 충분히 반영하여 경쟁제한행위를 심사할 수 있도록 전통산업의 중심으로 규정된 현행 공정거래법상 시장지배적지위 남용행위(제5조) 집행 기준을 보완하는 역할을 함

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 그동안 플랫폼 분야에서 발생하는 여러 경쟁법적 문제를 해결하기 위한 정책적·행정적 노력에도 불구하고, 독과점 플랫폼 사업자가 경쟁 플랫폼 사업자의 출현을 저지하거나 각종 반칙행위를 통해 빠르게 시장에서의 영향력을 높여가고 있다는 문제를 효과적으로 개선하기 위하여 입법적 대응이 필요하다는 논의가 제기되고 있음[240]

▢ 공정위가 발표한 「(가칭)플랫폼 경쟁촉진법」의 주요 쟁점이 되는 내용은 다음과 같음

- (지배적 플랫폼 사업자[241]의 사전 지정) 정량 및 정성 요건 등 다양한 요소를 복합적으로 고려하여 지배적 플랫폼 사업자를 사전 지정하도록 하고 있음[242]
  - 「(가칭)플랫폼 경쟁촉진법」의 발표 시점 기준, 지배적 플랫폼 사업자는 '연매출액[회계상 매출(수수료)]이 국내총생산액(GDP)의 0.075% 이상이고 이용자 수가 750만 명 이상인 플랫폼' 또는 '연매출액이 GDP의 0.025% 이상이고 시장점유율이 75% 이상인 플랫폼'이라는 정량 요건과 '시장에 다른 플랫폼 사업자가 진출하는 것을 어렵게 하거나 좌절시킬 수 있을 정도로 시장지배력 및 영향력이 압도적일 것(구체적인 기준은 밝혀진 바 없음)'이라는 정성 요건이 고려될 것이라고 예상되었음

239) 공정거래위원회, 「온라인 플랫폼 독과점 심사지침 제정·시행 – 온라인 플랫폼 분야의 시장지배적지위 남용행위 심사기준 마련 –」, 보도자료, 2023.1.12.

240) 공정거래위원회, 「민생 살리는 플랫폼 독과점 정책 추진 – 한기정 공정거래위원장, 국무회의에서 대통령께 현안 보고–」, 보도참고자료, 2023.12.19.

241) 「(가칭)플랫폼 경쟁촉진법」은 일정 요건에 해당하는 독과점 플랫폼 사업자를 "지배적 플랫폼 사업자"로 명칭하고 있음

242) 지배적 플랫폼 사업자의 지정 절차와 관련하여, 객관적 정량 기준을 갖춘 플랫폼 사업자에게 1차적으로 정량적 요소를 기반으로 하여 신고 의무를 부여한 뒤, 공정위가 이들 중 시장 경쟁 상황 등 다양한 요소를 복합적으로 고려·평가하여 지정에서 "제외"하는 단계적 검토 방식을 취할 것으로 밝히고 있음(공정거래위원회, 「[설명] 플랫폼법 윤곽… '유니콘' 뒷발만 잡을라 기사 관련」, 해명 보도자료, 2024.1.12.)

- (금지행위 유형의 법제화) 플랫폼 시장에서 주요 경쟁제한행위로 제시되고 있는 '멀티호밍 제한, 최혜대우 요구, 자사우대, 끼워팔기' 4가지 행위를 금지행위 유형으로 두었음
  - 한편, 동 4가지 행위는 「온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위에 대한 심사지침」을 통해 예시하고 있는 대표적인 위반행위 유형과 동일함
- (입증책임) 지정된 지배적 플랫폼 사업자가 4가지 위반행위를 하는 경우, 법 위반행위 여부에 대한 입증책임은 사업자에게 있음[243]

다. 향후 과제

▢ 디지털 경제로의 전환 속에 플랫폼 중심의 경제구조는 심화되고 있고, 그 과정에서 시장을 선점한 플랫폼 사업자가 신규 플랫폼 사업자의 진입을 방해하거나 독점력을 연관 시장으로 확장하는 등 경쟁제한의 우려가 증가하고 있는 것은 사실임

▢ 그러나 현행 공정거래법상 시장지배력을 가진 플랫폼 사업자의 남용행위를 규율하기 어려운 상황이 아니라는 점에서, 사전 대상 지정을 바탕으로 집행의 신속성에 방점을 둔 「(가칭)플랫폼 경쟁촉진법」의 제정은 신중할 필요가 있음

- 2024년 2월 7일 기준, 공정위는 「(가칭)플랫폼 경쟁촉진법」 제정 이슈와 관련하여, 국내외 업계 및 이해관계자 등 의견을 충분하게 수렴·검토하여 합리적인 방안을 마련할 것이라고 의견을 밝혔음[244]

▢ 또한 공정거래법상 시장지배적지위 남용행위 규정을 적용한 위반 사례도 누적되고 있어, 향후 공정위가 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 여부 및 위반행위에 대한 경쟁제한성을 판단하는데 시간이 오래 소요된다는 비판도 점차 해소될 가능성이 존재함[245]

---

243) 공정위는 남용행위 제재에 들어가는 시간과 사회적 비용 등을 최소화하기 위하여, 지배적 플랫폼 사업자에게 위반행위에 대한 입증책임을 지도록 하였다고 밝히고 있음. 다만, 사업자의 입증 부담이 과도해질 수 있다는 우려와 관련하여, 해외보다 폭넓은 항변사유를 인정하는 등 다양한 장치를 마련할 것이라고 말하고 있음 (헤럴드경제 기사, 「논란의 플랫폼법… 대안 찾는다는 '사정지정제' 뭐기에」, 2024.2.11.)

244) 중앙일보 기사, 「한발 물러 선 공정위…플랫폼법 사전 지정 여부 재검토」, 2024.2.7.; 아시아경제 기사, 「한기정 공정위 위원장 "플랫폼법, 의견 수렴에 더 신경쓰겠다"」, 2024.3.7. 등

245) 해외에서도 최근 독과점 플랫폼 사업자의 경쟁법적 위반행위에 대한 집행 사례가 누적되고 있는데, 해외

▢ 그럼에도 불구하고 「(가칭)플랫폼 경쟁촉진법」의 제정을 추진하려고 하는 경우, 아래와 같은 사항을 충분히 고려해야 할 필요가 있음

- (합리적인 지배적 플랫폼 사업자의 지정기준) 지배적 플랫폼 사업자의 지정은 「(가칭)플랫폼 경쟁촉진법」의 운영에 가장 큰 영향을 미치는 중요한 단계인 만큼, 그 요건의 설정이 매우 중요함. 지배적 플랫폼 사업자의 규모 또는 영향력 기준 등을 결정하는 정량 요건은 각 시장에 미치는 효과를 정밀하게 측정한 결과를 나타낸 수치이어야 하고, 수범자의 대략적 범위를 설정해 플랫폼 사업자의 규모나 영향력을 단순하게 반영한 기준이어서는 안됨[246]
- (법 집행의 현실화) 「(가칭)플랫폼 경쟁촉진법」상 지배적 플랫폼 사업자의 지정 요건 중 'GDP의 일정 비율을 기준으로 하는 연매출액[회계상 매출(수수료)]' 요건은 해외 플랫폼 사업자의 경우 매출액 산정이 어려울 수 있다는 문제가 제기되고 있는 바, 결국 동법이 국내 플랫폼 사업자에게만 적용되어 역차별을 발생할 수 있다는 우려에 대한 현실적인 대안이 필요함
- (플랫폼 생태계의 혁신동력 제고) 핀테크·스타트업·벤처캐피털 등이 성장하여 중장기적으로 「(가칭)플랫폼 경쟁촉진법」의 규제 대상이 되는 경우, 스타트업 등 생태계 전반의 성장 위축 가능성이 제기될 수 있다는 점에서 전반적인 플랫폼 시장의 혁신과 시장 효율성에 대한 고려가 요구됨

▢ 제22대 국회에서는 플랫폼 관련 입법 논의와 더불어, 그동안 해결되지 않은 독과점 플랫폼 사업자의 남용행위 또는 플랫폼 사업자의 불공정거래행위와 관련된 쟁점의 대안을 마련하기 위해 심도 있는 논의는 물론 다양한 이해관계자들의 의견 수렴 등 건설적인 논의의 장을 지속적으로 마련할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4586)

경쟁당국이 플랫폼 시장에서 발생하는 위반행위에 대한 위법성을 판단할 때 핵심이 된 주요 쟁점들은 향후 우리나라에도 중요한 참고가 될 것임

246) 최난설헌, 「EU 디지털 시장법의 함의와 경쟁법의 역할」, 『선진상사법률연구』 통권 제100호, 2022.10., p.84; 최은진, 앞의 보고서(2024.2.), p.11.

6 벤처시장 활성화를 위한 공정거래법상 CVC제도 활성화

가. 현황

▢ 공정거래법은 2020년 12월 '일반지주회사의 기업 주도형 벤처캐피털(Corporate Venture Capital, CVC) 설립·운용'을 허용하는 개정을 하면서,[247] 그동안 일반지주회사 규제를 통해 타인자본을 활용한 과도한 지배력 확장 등을 방지하기 위한 목적으로 엄격하게 유지해온 금산분리 원칙에 대한 예외를 인정하게 되었음(법 제20조제1항)

▢ 공정거래법 제20조제1항은 일반지주회사(중간지주회사는 해당 안 됨)가 '벤처투자회사 및 신기술사업금융전문회사(이하 "CVC")'의 주식을 소유할 수 있도록 하고 있음

▢ 법 개정 당시 정부는 CVC가 벤처 투자시장에 '메기'가 되어 줄 것이라고 전망하고, 벤처기업 등의 육성을 통해 모기업의 비즈니스 기회 창출, 모기업을 통한 자본·경영관리·기술지도 등 종합적인 지원을 통한 산업 생태계 전반의 활성화를 기대하였음[248]

- 또한 비상장 스타트업에 대한 대기업의 소수지분 투자를 통해 자금흐름을 벤처 등 생산적 분야로 유도할 수 있다는 점에서 벤처기업과 대기업의 상호 협력 관계 형성의 기반 마련은 물론, 동반성장 촉진에도 기여할 수 있다고 보았음[249]

▢ 다만, 공정거래법은 CVC가 경제력 집중 및 기업의 편법승계 수단으로 악용되는 것을 방지하기 위하여 △일반지주회사는 CVC를 100% 완전 자회사의 형태로만 소유할 수 있고, △CVC는 부채비율을 자기자본의 200% 이내로 제한하는 한편, △CVC가 보유한 출자금의 외부자금을 40% 이내로 제한하며, △CVC가 투자한 회사의 주식이나 채권 등을 특수관계인(동일인 및 그 친족에 한함) 및 특수관계인이 투자한 회사로부터 지주회사 등이 아닌 계열회사가 취득 또는 소유하는 것 등을 금지하고 있음(법 제20조제2항-제3항)

247)) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 [시행 2022.12.30.] [법률 제17799호, 2020.12.29., 전부개정]
248) 최난설헌, "공정거래법상 금산분리 제도의 현주소와 앞으로의 과제", 한국경제법학회·한국상사판례학회·한국증권법학회 2023년 공동학술대회(가상자산과 금융법제의 신동향) 발제문(제5주제), 2023.10.27.
249) 구성림, 「개정 공정거래법상 일반지주회사의 CVC 보유 허용 관련 쟁점 및 운용 방향」, 『경쟁저널』 제206호, 2021, p.94.

▢ 2024년 4월 1일 기준, 일반지주회사 소속 CVC는 총 14개 사(중소기업창업투자회사 4개 사, 신기술사업금융전문회사 10개 사)인 것으로 집계되고 있음[250]

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 제21대 국회 정무위원회에는 공정거래법상 CVC 운용과 관련된 법률안이 다수 발의되었는데, 그 중 5건의 법률안(이영, 송갑석, 윤관석, 김병욱, 이용우의원 대표발의)은 '일반지주회사의 CVC 설립·운용 등을 허용'하게 하는 내용으로 공정거래법 전부개정법률안(정무위원장, 의안번호 2106300)이 가결(2020.12.9.)됨에 따라 대안반영폐기 되었고, 4건(추경호, 윤재옥, 권칠승, 윤창현의원 대표발의)의 법률안은 공정거래법상 일반지주회사의 CVC제도의 영향력을 기존보다 확대시키는 내용이었음

▢ 위 4건의 법률안에서 쟁점이 된 사안은 아래와 같음

- (보유 허용 CVC의 범위 확대) 일반지주회사가 벤처투자회사 및 신기술사업금융전문회사 외에 "창업기획자(Accelerator, 액설레이터[251])"의 주식 보유를 허용함[252]
  - 다만, 창업기획자가 벤처투자에서 차지하는 비중이 아직 벤처투자회사에 비해 크지 않다는 점에서 일반지주회사의 창업기획자 보유를 허용함에 따른 벤처투자 촉진 효과와 시급성에 의문이 있고, 현재 엄격한 요건 하에서만 CVC를 보유·운영할 수 있도록 규정한 취지를 고려할 때 보유 허용 CVC의 범위를 확대하는 것은 신중할 필요가 있다는 의견이 대립되고 있음[253]
- (CVC의 자금조달 및 투자제한 규정의 완화) 공정거래법 제20조제3항제4호가목 및 제5호라목 등에 해당하는 'CVC의 자금조달(특히 외부출자 비중 제한) 및 해외투자 제한'의 출자금액(또는 투자금액)의 제한을 삭제하거나 완화함[254]

---

250) 일반지주회사 소속 CVC 중 대기업집단 일반지주회사의 소속 CVC는 총 8개 사임(공정거래위원회, 국회입법조사처 제출자료, 2024.4.1.)

251) "창업기획자"란 초기 창업자에 대한 전문 창업보육 및 투자를 주된 업무로 하는 자로서 「벤처투자 촉진에 관한 법률」 제24조에 따라 등록한 법인 또는 비영리법인을 말함(동법 제2조제9호)

252) 추경호의원 등 11인, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안」, 의안번호 2112524, 제안일자 2021.9.13.

253) 국회 정무위원회, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안(추경호의원 대표발의)」 검토보고서, 2021.11., p.9.

– 그러나 외부자금 조달의 제한을 완화하는 경우 일반지주회사가 타인자본을 이용하여 지배력을 확대하는 수단으로 CVC 보유를 이용할 수 있고, 해외투자 제한을 완화하는 경우 오히려 국내 대기업 자본의 해외 유출을 촉진할 수도 있다는 비판도 제기되고 있음[255]

〈표 55〉 CVC의 자금조달 및 투자제한 완화 관련 법률안 비교[256]

구분	내용
현행 공정거래법 제20조제3항	(제4호가목) 벤처투자회사 및 신기술사업금융전문회사의 투자조합 설립 시 외부자금은 출자금 총액의 40% 이내로 제한 (제5호라목) 벤처투자회사 및 신기술사업금융전문회사의 해외투자는 CVC 총자산의 20% 이내로 제한
윤재옥의원안 (의안번호 2117094)	(제4호가목) 삭제 (제5호라목) 삭제
권칠승의원안 (의안번호 2124958)	(제4호가목) 삭제 (제7호 신설) 외부자금이 CVC 총자산의 40% 이상 초과하여 출자하는 행위 허용
윤창현의원안 (의안번호 2125110)	(제4호가목) 벤처투자회사 및 신기술사업금융전문회사의 투자조합 설립 시 외부자금은 출자금 총액의 50% 이내로 제한 (제5호라목) 벤처투자회사 및 신기술사업금융전문회사의 해외투자는 CVC 총자산의 30% 이내로 제한

자료: 의안정보시스템

다. 향후 과제

▢ 대내·외 경제 리스크로 인한 경기 불확실성 증가로 투자시장의 위축 등 벤처·스타트업 생태계 기반이 약화될 우려가 증가함에 따라, 국가 경제의 성장동력 확보를 위하여 벤처·스타트업의 생태계를 활성화해야 한다는 요구가 증가하고 있음[257]

254) 윤재옥의원 등 10인, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안」, 의안번호 2117094, 제안일자 2022.8.31., 권칠승의원 등 13인, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안」, 의안번호 2124958, 제안일자 2023.9.27., 윤창현의원 등 10인, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안」, 의안번호 2125110, 제안일자 2023.10.16.

255) 전성인, 「일반지주회사 체제 하에서의 CVC 활용방안」, 벤처캐피털(CVC) 규제완화는 혁신인가? 재벌특혜인가? 기업주도형벤처캐피털 토론회(박용진의원실, 경제정의실천시민연합, 새로운사회의원경제연구모임 주최) 발제문, 2020.6.26.; 국회 정무위원회, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안(윤재옥의원 대표발의)」 검토보고서, 2022.11., p.8.

256) 최은진·박미영, "공정거래법상 금융규제의 동향과 쟁점 – 금산분리 규제 완화 관련 입법발의안을 중심으로 –", 「NARS 입법·정책」 제140호, 국회입법조사처, 2023.12.21., pp.53-64. 참조

▢ 공정위는 2024년 주요업무 추진계획의 하나로 대기업의 유망 벤처기업의 발굴·투자가 활성화되도록 공정거래법상 CVC 규제를 보다 완화하고[CVC 외부출자(40→50%) 및 해외투자(20%→30%)상한 확대], 국내 스타트업이 해외진출을 통해 지속 성장할 수 있도록 CVC 해외투자 범위 해석요건을 완화(한국인이 해외에서 창업한 스타트업은 해외투자 금액에서 제외하는 방안 등)하는 정책을 추진할 것이라 밝히고 있음[258]

▢ 제22대 국회에서는 일반지주회사의 CVC가 국내 벤처·스타트업 생태계 발전의 촉매 역할을 하되, 경제력 집중 및 총수일가의 사익편취 가능성 등 잠재적 부작용의 발생을 최소화하는 방향으로 제도 개선이 이루어지도록 논의할 필요가 있음 [259]

- (일반지주회사의 창업기획자 주식 보유 허용) "창업기획자"는 벤처기업에 대한 자본 투자는 물론 초기 창업기업의 발굴과 엔젤투자·사업공간 제공·멘토링 제공 등 종합 보육 서비스까지 제공하는 역할을 한다는 점에서, 일반지주회사의 벤처투자 확대 및 이를 통한 벤처생태계의 질적 제고 등을 위해 공정거래법상 허용 CVC의 범위로 고려해볼 유인이 있음
- (CVC의 자금조달 비중) 최근 벤처시장에서 둘 이상의 CVC가 동등한 비중으로 출자하여 운용하는 공동펀드가 널리 활용되고 있음에도 불구하고 공정거래법상 자금조달 제한(40%)으로 실무상 공동펀드가 원활하게 조성되지 않다는 점에서, 투자조합 간 공동 운용 활성화 및 투자조합의 규모 확대를 위해 외부출자 비중을 일정 부분 상향하는 방향을 고민해볼 필요가 있음. 다만, 동 제한은 일반지주회사가 외부자금으로 계열사를 확대하는 것이 우려되어 마련되었다는 점에서 외부출자 비율의 상향폭은 신중한 논의를 거쳐 결정될 필요가 있음

257) 중소벤처기업부, 「벤처생태계 활성화 위한 정책 다각도로 마련·시행 중」, 설명자료, 2023.3.28.
258) 공정거래위원회, 「2024년 주요업무 추진계획 – 민생·혁신 지원하는 공정한 시장경제 구축 –」, 2024.2., p.6.
259) 최은진·박미영, 앞의 보고서(2023.12.21.), pp.65-69. 참조

- (CVC의 해외투자 비중) 신기술과 신사업 모델에 기반을 둔 벤처·스타트업 시장은 국경을 초월하여 창출되고 있으므로 CVC의 투자지역 선택은 CVC 자체에 맡겨두는 것이 타당함. 또한 해외투자를 통해 축적한 CVC 투자 경험을 국내 벤처투자에 적극 활용할 수 있도록 기반을 마련하는 것도 역시 중요하다는 점에서 CVC의 해외투자 한도를 상향하여 궁극적으로 국내 CVC 투자 및 운용의 질적 수준이 향상될 수 있도록 하는 방안을 유도할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4586)

7 기업집단 및 동일인 지정제도의 현황 및 향후 과제

가. 현황

▢ 공정위는 소속 계열회사의 자산총액[260]이 5조 원 이상인 기업집단을 공시대상기업집단으로, 동 공시대상기업집단 중 자산총액이 국내총생산액(GDP)의 1천분의 5에 해당하는 금액 이상인 기업집단을 상호출자제한기업집단으로 지정하고 있으며(법 제31조제1항), 이와 함께 기업집단의 동일인을 함께 공시하고 있음

- 공정거래법은 "동일인"에 대한 명문의 규정을 두고 있지 않지만, 기업집단 성립의 기준점이자 기업집단에 대해 '사실상 그 사업내용을 지배하는 자'로서 자연인인 경우에는 소위 '총수'라고 불리는 경우가 대부분이고, 법인인 경우에는 기업집단의 최고 정점에 있는 회사로 이해되고 있음[261]

▢ 기업집단 및 동일인의 지정은 공정거래법상 경제력집중 억제에 대한 시책을 시행하기 위해 가장 먼저 확정해야 하는 단계이고, 지정된 기업집단에게 여러 제한과 의무 등이 부여된다는 점(공정거래법 제4장 제17조-제39조)에서 매우 중요한 절차라 할 수 있음[262]

▢ 한편, 공정거래법은 공정위에게 매년 5월 1일(부득이한 경우에는 5월 15일까지) 동 기준에 새로 해당하는 기업집단과 동일인을 지정하도록 하고(법 시행령 제38조제3항), 공시대상기업집단 또는 상호출자제한기업집단을 새로 지정하거나 지정 제외[263]하는 경우에는 즉시 그 사실을 해당 기업집단에 속하는 회사와 그 회사를 지배하는 동일인의 특수관계인[264]의 공익법인에 서면으로 알리도록 하고 있음(법 시행령 제38조제5항)

---

260) 동 조항에서 자산총액은 공시대상기업집단 지정 직전 사업연도의 대차대조표상 자산총액(금융업 또는 보험업을 영위하는 회사의 경우에는 자본총액 또는 자본금 중 큰 금액으로 하며, 새로 설립된 회사로서 직전 사업연도의 대차대조표가 없는 경우에는 지정일 현재의 납입자본금으로 함)을 말함(법 시행령 제38조제1항 및 제2항)

261) 권오승·서정, 『독점규제법-이론과 실무(제3판)』, 법문사, 2018, p.491.

262) 김우진·이은정·최난설헌, 「동일인 지정제도에 대한 비판적 검토: Centrality 적용 실증분석 및 제도 개선 방향」, 『법경제학연구』 제17권 제3호, 한국법경제학회, 2020.12., p.575.

263) 공정위는 지정된 기업집단이 금융위 또는 보험업만을 영위하는 기업집단이거나 해당 기업집단에 속하는 회사가 회생절차의 개시가 결정되어 그러한 그 절차가 진행 중인 회사의 전체 자산총액의 100분의 50 이상인 기업집단 등의 경우에는 기업집단 지정을 제외할 수 있음(법 시행령 제38조제1항 및 제4항)

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 공정거래법상 기업집단 및 동일인의 지정을 포함한 경제력집중 억제 규제는 과거 우리나라 경제개발 초기 단계에서 정부가 소수의 기업집단을 집중적으로 지원하는 이른바 '불균형 성장정책'으로 발생한 총수 중심의 지배구조를 가진 재벌의 '시장집중, 일반집중, 소유집중'의 문제를 해결하기 위해 존재하게 된 제도라 할 수 있음[265]

▢ 한편 기존의 동일인이 경영일선에서 퇴진하거나, 갑작스런 사고로 인하여 상당 기간 경영에 참여하지 못하는 경우, 동일인 집안 내부에서 경영권 분쟁이 발생하는 경우 등 실무상 동일인 확정이 어려운 문제와 관련하여 동일인 지정에 대한 객관성 및 예측가능성 요구는 지속적으로 제기되어 왔음[266]

▢ 이와 같은 요구에 따라, 최근 공정위는 「동일인 판단기준 및 확인 절차에 관한 지침」을 제정하여(2024.1.1. 시행) 동일인을 판단하는 기준 5가지를 마련하고, 2021년부터 실무적으로 운영되어 온 '동일인 확인 절차(협의대상 선정→자료 제출 요청→협의 실시→동일인 확인 및 통지→이의제기)'를 명문화하여 동일인 지정의 예측가능성을 제고하고자 하였음[267]

- 이와 관련하여 공정위는 특수관계인의 경영참여·출자·자금 거래 관계 등이 단절되어 있는 등 엄격한 요건을 충족하는 경우에는 이해관계자 요청에 따라 기업집단을 지배하는 자연인이 있는 경우에도 국내 회사나 비영리법인 또는 단체를 동일인으로 하여 대기업집단을 지정할 수 있도록 하는 공정거래법 시행령 개정안을 마련하였고, 동 개정안은 2024년 5월 7일 국무회의를 통과하였음[268]

264) 공정거래법상 "특수관계인"은 동일인을 기준으로 그와 일정한 관계에 있는 자(배우자, 4촌 이내의 혈족, 3촌 이내의 인척, 동일인이 지배하는 국내 회사 발행주식총수의 100분의 1 이상을 소유하고 있는 5촌·6촌인 혈족이나 4촌인 인척)를 말함(공정거래법 시행령 제4조제1호가목). 공정거래법상 특수관계인의 정의는 「상법」 또는 여신관리 규정 등에서 사용되고 있는 특수관계인의 정의와 반드시 일치하는 개념은 아님

265) 신현윤, 『경제법(제8판)』, 법문사, 2020, p.189.

266) 김우진·이은정·최난설헌, 앞의 논문(2020), p.575; 최은진, 「공정거래법상 동일인 지정의 현황과 개선방안」, 『2022 국정감사 이슈 분석』 4권, 국회입법조사처, 2022, pp.33-35.

267) 공정거래위원회, 「동일인 판단기준에 관한 공정거래법 시행령 개정안 입법예고」, 보도자료, 2023.12.27.

268) 공정거래위원회, 「공정거래법 시행령 개정안 국무회의 통과」, 보도참고자료, 2024.5.7.

▢ 그럼에도 불구하고 기업집단의 동일인이 후대로 세습됨에 따라 동일인 지분율 희석 현상이 나타나거나 동일인의 친족관계가 없는 기업집단이 등장하는 경우 등이 점차 증가하고 있음에 따라 그동안 우리나라에만 유일하게 존재해 온 동일인 지정제도를 계속해서 유지할 필요가 있는지 여부에 대한 논의 역시 지속적으로 제기되어 오고 있음[269]

다. 향후 과제

▢ 공정거래법에 경제력집중 억제 규제가 도입된 당시에는 총수 일가의 소유집중과 대기업집단의 동일인 및 특수관계인의 사익편취 등과 같은 문제로 합리적인 지배구조 회복 필요성이 주로 논의되었지만, 최근에는 경영권의 승계 및 새로운 지배구조의 기업집단 출현 등과 같이 기업집단의 변화에 따른 공정거래법상 기업집단 및 동일인 관련 제도에 대한 재검토 요구가 제기되고 있음[270]

- 특히 최근 각종 연기금 또는 투자펀드 등 기관투자자가 기업집단에서 최대지분을 취득하는 경우가 늘어나고 있어 재벌총수가 동일인으로 지정되는 사례는 점차 줄어들 것이라는 의견도 있음[271]
- 또한 외국 국적의 동일인 및 친족의 등장과 같이 기존에 보기 어려웠던 기업집단 지배구조에 부합하는 합리적인 규제가 필요하다는 견해도 있음[272]

▢ 기업집단 지정제도는 우리나라에만 있는 특유한 제도로서 과다한 규제, 실효성 없는 일부 규제의 존재, 글로벌 시각에서 경쟁당국의 본업과는 거리가 먼 점 등의 이유로 제도 자체를 폐지(사후 규제 중심으로 행정역량에 집중)하여야 한다는 의견도 꾸준히 제기되고 있음[273]

---

269) 서정, 「경제력집중 시책과 사익편취 토론문」, 현 정부 공정거래정책 2년의 성과와 과제, 서울대학교 경쟁법센터·공정거래위원회 공동세미나, 2019.5.27.; 최은진, 「공정거래법상 동일인 지정제도의 현황과 개선과제」, 『이슈와 논점』 제1599호, 국회입법조사처, 2019.8.7. 등

270) 이동원, 「기업집단 규제정책 개선 정책토론회 – 동일인 지정제도 개선을 중심으로」 발제문, 2023.10.5.

271) 심재한, 「기업집단 규제정책 개선 정책토론회 – 동일인 지정제도 개선을 중심으로」 토론문, 2023.10.5.

272) 대한상공회의소, 「기업집단 규제정책 개선 정책토론회 – 동일인 지정제도 개선을 중심으로」 토론문, 2023.10.5.

273) 매일경제 사설, 「'대기업 총수' 기준 명문화했지만 … 40년 된 규제 폐지가 답」, 2023.12.27.; 시사저널e 기사, 「커지는 기업집단 동일인 제도 개선 목소리···폐지가 답, 차선책은 범위 축소」, 2023.10.5. 등

▢ 기업집단 및 동일인 지정제도에 의한 기업집단의 ‘순환출자금지, 계열회사 간 채무보증 금지, 금융보험사 의결권 제한, 대규모 내부거래 이사회 의결 공시제도’ 등 경제력집중 억제 규제의 효용성 역시 무시할 수 없다는 지적도 있음

▢ 향후 합리적이고 효율적인 공정거래법상 기업집단 및 동일인 지정제도를 마련하기 위해, 향후 관련 부처·유관 단체 등 이해관계자들과 기업집단 및 동일인 지정 등과 관련하여 개선방안에 대한 심층 논의가 필요함

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4586)

8 플랫폼 산업에 대한 기업결합심사제도 개선

가. 현황

▢ 기업결합이란 일반적으로 기업 간 자본적·인적·조직적 결합을 통하여 기업활동을 단일한 관리 체제하에 통합시킴으로써 개별 기업의 경제적 독립성을 소멸시키는 기업 간 결합의 과정과 형태를 말함[274)]

▢ 기업결합은 경쟁의 측면에서 아래와 같은 긍·부정적 측면을 가지고 있음

- 기업결합이 이루어지는 경우, 기업은 규모의 경제 또는 범위의 경제를 달성하기도 하고, 경영의 주체를 혁신하여 기업 스스로의 경쟁력을 강화할 수 있으며, 생산성 향상으로 가격 인하가 이루어진다면 국민경제 전체적인 측면에서 소비자후생의 증진에도 기여할 수 있다는 긍정적 측면이 있음
- 그러나 다른 한편으로는 시장에서의 경쟁자 수를 감소시켜 시장집중도를 높임으로써 경쟁 조건으로서 중요한 시장구조 자체를 비경쟁적으로 변화시킬 우려가 있고, 결합기업들이 시장지배력을 바탕으로 독과점가격을 형성하거나 경쟁사업자의 사업활동을 방해하는 경우 소비자들의 피해는 물론 시장에서의 경쟁 질서가 침해될 우려가 있는 등 부정적 측면도 존재함

▢ 따라서 공정거래법은 기업의 규모에 관계없이 누구든지 직접 또는 특수관계인을 통하여 일정한 거래 분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 기업결합행위를 원칙적으로 금지하고 있음(법 제9조제1항)

- 다만, 기업결합이 경쟁제한적이라 하더라도 회생이 불가능한 회사와의 기업결합이나 해당 기업결합 외의 방법으로는 달성하기 어려운 효율성 증대효과가 경쟁제한으로 인한 폐해보다 큰 경우에는 예외적으로 인정되고 있음(법 제9조제2항)

274) 신현윤, 『경제법(제8판)』, 법문사, 2021, p.167.

▢ 공정거래법은 해당 기업결합이 경쟁을 제한하였는지 심사하기 위해 일정 요건에 해당하는 경우 공정거래위원회에 신고하도록 의무화하고 있음(법 제11조제1항)

- 공정거래법에 따르면 결합당사회사(계열회사 포함)의 자산총액 또는 매출액이 일방은 3,000억 원, 타방은 300억 원 이상인 경우 5가지 유형의 기업결합(주식의 취득 및 소유, 임원겸임, 합병, 영업양수, 새로운 회사설립에의 참여)에 대해 공정위에 신고하여야 함(법 시행령 제18조제1항)
  - 다만, 외국회사 간 기업결합이나 국내회사가 외국회사를 기업결합 하는 경우, 위 요건에 더하여 외국회사의 국내 매출액이 300억 원 이상인 경우에 한하여 기업결합 신고 대상에 해당함(법 시행령 제18조제2항)
- 또한 거래금액이 6,000억 원을 초과하면서 피인수기업이 국내에서 상당한 수준으로 활동하는 경우에도 신고 대상에 해당함(법 제11조제2항, 법 시행령 제19조)

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 2023년 공정위에 신고가 접수된 기업결합 건을 대상으로 분석한 결과에 따르면, 지난 10년간 기업결합 심사 건수는 증가하는 추세이고, 심사 금액은 2016년 594조 원으로 정점을 찍은 후 2020년까지 감소하다가 최근 증가하는 추세에 있음[275]

- 한편, 기업결합 형태별 비중은 수평결합 37.5%, 수직결합 10.4%, 혼합결합 52.1%로 집계됨

〈그림 8〉 기업결합 심사 건수 및 금액 동향(2014-2023)



자료: 공정거래위원회(2024)

275) 공정거래위원회, 「2023년 기업결합 심사 927건, 431조 원」, 보도자료, 2024.3.17.

▢ 최근 플랫폼 사업자가 고유의 사업영역을 넘어 고수익이 예상되는 분야로 진출하거나 자신이 활동하던 기존 사업영역의 수익을 극대화시키기 위한 수단으로 공격적인 인수합병을 추진하여 고속 성장을 추진하는 전략(혼합결합의 경우)을 취하는 경우가 많음

- 2023년에는 마이크로소프트(Microsoft)의 블리자드(Activision Blizzard) 인수(89조 원), 브로드컴(Broadcom)의 브이엠웨어(VMware) 인수(78조 원) 등 글로벌 빅테크 분야에서 기업결합이 심사된 바 있음

▢ 그러나 사업의 다각화와 디지털 플랫폼의 영향으로 사업자들이 기업결합을 통해 자신의 사업의 범위와 영향을 빠르게 확대하고 있는 상황과 달리, 공정위의 기업결합 심사 장기화는 오래전부터 지적되어 왔음[276)]

- 「기업결합 심사기준」이 플랫폼의 특성을 충분하게 반영하지 못한 경쟁제한성 판단기준을 가지고 있다는 비판도 여전히 존재함
  - 현재 기업결합 심사는 '시장획정→시장집중도(점유율) 산정→경쟁제한성 분석→효율성 증대효과 분석'의 일련의 순서대로 이루어지고, 경쟁제한성을 상쇄할 수 있는 효율성 증대효과가 있는 기업결합이 승인됨

▢ 최근 공정위는 기업결합 심사를 보다 신속하고 효과적으로 진행하고, 공정거래법상 기업결합 심사 방식을 현대화하는 공정거래법의 개정을 추진하고 있음[277)]

- 공정거래법 개정 법률은 소관 상임위원회인 정무위원회(2023.11.30.)와 법제사법위원회의 체계자구심사를 통과(2024.1.24.)하였고, 2024년 1월 25일 본회의를 통과하였음[278)]
  - 공정거래법 개정 법률은 △기업집단의 소유지배구조에 실질적인 변화가 없거나 시장경쟁에 미치는 영향력이 낮은 기업결합인 모자회사 간 합병 또는 영업양수·양도, △기업의 창의적이고 혁신적인 투자를 통한 성장을 촉진할 수 있도록 기업결합 신고대상 회사가 사모집합투자기구(PEF)의 설립에 따른 회사와 공동으로 참여하여 최다출자자가 되는 경우에 대한 기업결합 신고 면제 등과 관련된 내용으로 구성되어 있음

276) 윤선우, 「혼합결합의 경쟁제한성 판단기준 개선방안에 대한 연구」, 연세대학교 박사학위논문, 2022.

277) 공정거래위원회, 「기업결합 심사제도, 선진화 된다」, 보도참고자료, 2024.1.8.; 공정거래위원회, 「기업결합 심사기준 개정안 행정예고」, 보도자료, 2023.11.14.

278) 국회정무위원장, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안(대안)」, 의안번호 2126394, 제안일자 2024.1.24.

▢ 공정거래법 개정으로 경쟁제한 우려가 낮은 유형에 대한 신고가 면제되어 향후 제한적인 심사 인력을 중요 기업결합에 집중할 수 있을 것으로 기대됨

▢ 개정된 「기업결합 심사기준」은 2024년 4월 29일 공개되어, 같은 해 5월 1일부터 시행되고 있음

- 최근 플랫폼 사업자의 기업결합 비중이 높아짐에 따라, 플랫폼의 특성을 반영한 시장획정 기준(명목상 무료 서비스가 제공되는 경우의 시장획정 방법, 다면시장 획정 기준의 신설, 혁신시장 획정 예시 제공)을 보강하고, 경쟁제한성 우려 평가 방식(네트워크 효과의 고려, 명목상 무료 서비스가 제공되는 경우 경쟁제한성 평가 기준의 신설, 혼합결합의 경쟁제한성 평가방식의 개선)을 정비하여, 디지털 경제 특성을 고려한 효율성 증대효과의 예시를 보강하였음

다. 향후 과제

▢ 플랫폼 사업자가 전략적으로 혼합결합을 하는 경우가 많다는 점을 비추어 보았을 때, 현재 「기업결합 심사기준」의 혼합결합 경쟁제한성 판단기준으로 제시되어 있는 끼워팔기(tying) 또는 묶어팔기(bundling) 등으로 발생할 수 있는 '잠재적 경쟁의 저해효과' 외에도 당해 기업결합으로 '해당 시장의 봉쇄효과'가 일어났는지 여부도 종합적으로 고려할 수 있도록 하는 방안에 대하여 향후 구체적인 검토가 필요할 것으로 보임

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4586)

9 공정거래 자율준수 프로그램(CP)의 법제화와 향후 과제

가. 현황

▢ 공정위는 공정거래 법규 준수 문화를 확산시키고 공정거래 관행을 정착시키기 위해 '공정거래 자율준수 프로그램(Compliance Program, 이하 "CP")[279]' 제도를 도입하여 우수 등급평가를 받은 사업자에 대해 '시정명령을 받은 사실의 공표 면제 또는 감경, 공정위의 직권조사 면제' 등의 인센티브를 부여해왔음

- 'CP 등급평가'란 CP를 도입한 지 1년 이상 경과한 사업자 중 평가를 신청한 사업자를 대상으로 매년 1회 이상 CP 운영실적 등을 기준으로 등급을 산정하는 제도를 말함[「공정거래 자율준수 프로그램 운영 및 유인 부여 등에 관한 규정」(이하 "CP 예규") Ⅱ. 3.]

▢ CP 등급평가기관[280]은 평가 신청한 사업자의 '최고경영자의 자율준수 실천의지 및 방침, 자율준수편람의 제작 및 활용, CP교육 훈련 실시, 자율준수를 위한 사전 모니터링 시스템 운영, 인센티브 시스템 운영, CP 운영의 평가와 개선에 관한 사항' 등을 종합적으로 고려하여 CP 등급을 평가하고 있음(CP 예규 Ⅳ. 4.)

- CP 평가등급은 "AAA(최우수)" 등급에서 "D(매우 미흡)" 등급까지 총 6등급(AAA, AA, A, B, C, D)로 구분됨
- 등급평가 결과 A등급 이상 기업 중 CP 제도의 공정성·신뢰성을 저해할 우려가 있어 평가등급을 부여하는데 부적절한 사유가 있는 사업자에 대하여는 해당 사유가 해소될 때까지 평가등급 부여를 보류하거나, 평가등급을 부여하지 않을 수 있음(CP 예규 Ⅳ. 6.)
  - CP 등급평가를 받은 사업자가 유효기간 내에 공정거래 관련 법규 위반으로 인하여 제재(고발, 과징금부과)를 받은 경우 제재 1회당 기존에 인정받은 평가등급을 과징금부과는 1단계, 고발은 2단계 하향 조정 할 수 있음(CP 예규 Ⅳ. 7)

279) 'CP'는 기업들이 공정거래 관련 법규(공정위 소관 법률)를 준수하기 위해서 자체적으로 마련한 내부 준법 시스템을 말함(「공정거래 자율준수 프로그램 운영 및 유인 부여 등에 관한 규정」 Ⅱ. 2.)

280) 「공정거래 자율준수 프로그램 운영 및 유인 부여 등에 관한 규정」은 CP 등급평가기관으로 한국공정거래조정원 또는 공정거래위원회가 평가기관으로 지정·공고하는 기관을 정하고 있음

– 다만, CP 등급평가를 받은 사업자가 유효기간 내에 조사활동 방해로 처벌받거나 부당한 공동행위로 조치를 받은 경우 평가등급은 무효로 함(CP 예규 Ⅳ. 8.)

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 그동안 CP 제도는 법령이 아닌 예규(「공정거래 자율준수 프로그램 운영 및 유인 부여 등에 관한 규정」)에 근거하여 운영되어 법적 근거가 미약하고, CP 제도의 도입과 평가에 드는 비용에 비해 제도의 실질적인 유인 수단이 부족하여 제도의 안정성 및 활성화에 한계가 있다는 지적이 있었음

- 실제로 연도별 CP 제도를 도입한 기업 및 평가신청 기업의 현황을 살펴보면, 공정거래법상 'CP 제도 법제화' 논의가 불거진 2021년도 이전까지 CP 등급평가 신청기업 수는 급감하고 있는 것을 살펴볼 수 있음[281)]

〈표 56〉 연도별 CP 제도 도입 기업 및 평가신청 기업 현황

(단위 : 개)

연도	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23
도입 기업 (누적)	377	486	552	587	633	637	653	675	690	693	709	716	734	742
평가 신청 기업	44	37	39	14	18	15	9	8	11	5	7	10	16	28

자료: 공정거래위원회(2024)

▢ 이와 같은 문제점을 해결하기 위하여 2023년 6월 20일, CP 제도를 법제화하는 내용 등을 포함한 공정거래법 개정안이 통과되어(법 제120조의2 및 제120조의3 신설), 2024년 6월 21일 시행을 앞두고 있음[282)]

281) 공정거래위원회, 국회입법조사처 요청자료, 2024.4.1.

282) 국회정무위원장, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안」, 의안번호 2122273, 제안일자 2023.5.25.

〈표 57〉 CP 제도 관련 공정거래법(2024.6.21. 시행)의 내용

구분	개정 내용
법적 근거	공정위가 공정거래 자율준수 문화를 확산시키기 위한 시책을 마련·추진할 수 있다는 근거 조항을 신설함(법 제120조의2제1항)
평가	공정위가 CP 등급평가를 할 수 있고, CP 등급평가를 받으려는 사업자는 공정위에 이를 신청해야 함(법 제120조의2제2항 및 제3항)
인센티브	공정위는 CP 등급평가를 받은 사업자를 대상으로 그 평가 결과 등에 근거하여 시정조치 또는 과징금 감경이나 포상 또는 지원 등을 할 수 있음(법 제120조의2제4항)
평가기관	공정위는 공정거래 관련 분야에 대하여 전문성이 있는 기관 또는 단체를 CP 평가기관으로 지정하여 CP 평가업무를 수행하게 할 수 있고, 일정한 요건에 따라 평가기관의 지정을 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 업무의 정지를 명할 수 있음(법 제120조의3제1항)

▢ 또한 공정위는 동 조항과 관련된 공정거래법 시행령 개정안을 2024년 4월 15일까지 입법예고하고(법 시행령 제91조의2-제91조의5 신설), 「공정거래 자율준수제도(CP) 운영·평가에 관한 규정」(이하 "고시") 제정안을 2024년 3월 25일까지 행정예고 하였음[283]

〈표 58〉 CP 제도 관련 공정거래법 시행령(입법예고 중) 및 관련 고시(행정예고 중)의 내용

구분	시행령	고시
평가기준 및 절차	• 평가신청 자격요건 : CP 1년 이상 운영 사업자 • 평가신청 시 구비서류 • 고시에 정한 평가기준에 따라 평가 • 평가결과 및 등급 미부여시 사유 통지	• CP 도입요건(8가지) 규정 • 사업자등록증, 사본, 실적보고서 등 • 평가지표 축소 조정 • 과징금 감경 가능 등급(AA, 80점) 이상인 경우, 심층면접 평가 추가
혜택부여 기준	• 감경기준 : 평가등급 및 CP의 효과적 운영 여부 • 과징금 감경율 : 최대 20% • 적용제외 등 세부사항 : 공정위가 정하여 고시	• 평가 결과, AA이상 등급, 유효기간 1회 : AA(10%), AAA(15%) + 조사개시 전 법위반 탐지·중단(5% 추가감경) • 시정명령·과징금 감경 적용제외 요건 신설 : △CP 담당자의 위반행위 개입, △CP 도입 전 발생 위반행위, △부당공동행위, △고위 임원(이사 이상)의 위반행위 직접 관여

자료: 공정거래위원회(2024)

283) 공정거래위원회, 「공정거래 자율준수제도(CP) 법제화 관련 공정거래법 시행령 개정안 입법예고 및 공정거래 자율준수(CP) 운영고시 제정안 행정예고」, 보도참고자료, 2024.3.5.

다. 향후 과제

▢ 최근 공정거래법에 CP 제도를 법제화한 시도는 CP를 도입·운영하고 있는 우수 사업자에 대하여 인센티브를 받을 수 있다는 법적 안정성을 제공함으로써, 사업자 스스로가 시장 경제질서를 확립하고 경쟁규범을 준수하는 문화를 확산시키는 효과를 가져올 것으로 보임

- 향후 공정위는 사업자들이 보다 내실 있는 CP를 도입하여 운영할 수 있도록 CP 도입 및 운영에 대한 전반적인 안내 및 교육을 적극적으로 제공하고, 아직 CP를 도입·운영하지 못한 사업자의 부담을 최소화하기 위한 방안(예컨대, CP 도입 및 운영에 드는 비용의 감소 및 등급평가 신청 등의 과정의 간편화 등)을 마련하여 동 제도의 활성화를 위한 노력을 할 필요가 있음
- 사업자들의 인센티브와 관련하여, 과징금 감경 및 공정위의 직권조사 면제 등 외에도 거래 유형별(예컨대, 가맹거래, 대리점거래, 하도급거래 등) 요구되는 현실적인 인센티브를 제공하는 방안도 함께 검토할 수 있을 것임

작성: 경제산업조사실 금융공정거래팀(☎ 6788-4586)

NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

III



▸ 산업자원농수산

1. 산업·통상·특허 분야
2. 중소·벤처기업 분야
3. 에너지·자원 분야
4. 농림·축산·식품 분야
5. 어촌·수산 분야

1. 산업·통상·특허 분야

1 「통상환경변화 대응 및 지원 등에 관한 법률」에 대한 후속조치 내실화

가. 현황

▢ 최근의 글로벌 통상환경은 자유무역협정(FTA)을 통한 시장개방보다는 공급망·경제안보·기후변화 등 개별 이슈에 관한 주요국간 연대와 규범 정립 위주로 변화하고 있음

▢ 기존 「무역조정 지원 등에 관한 법률」을 개정한 「통상환경변화 대응 및 지원 등에 관한 법률」(약칭: 통상변화대응법)이 2024.1.25. 국회 본회의를 통과하였고,[1] 하위법령 정비 및 예산안 반영 등 법 개정 후속조치 기간을 거쳐 2025.1.1. 시행될 예정임[2]

▢ 향후 공급망·경제안보·기후변화 등 개별 이슈가 우리기업에 미칠 영향 또한 커질 것으로 예상됨에 따라 기존 제도의 문제점을 파악하고 새로운 통상규범의 시행이 우리 기업들의 경쟁력 강화에 밑거름이 될 수 있도록 마련한 것은 시의적절하다는 평가임[3]

- 이 법률은 우리 기업이 변화하는 통상환경에 효과적으로 대응할 수 있도록 자유무역협정(FTA)뿐 아니라 무역·통상에 관한 조약 등으로 지원 대상 협정의 범위를 확대하고, 시의성 있는 지원이 가능하도록 기업지정 및 지원요건을 개선하는

1) 입법 경과: 김성원의원, 무역조정지원법 일부개정법률안 대표발의('23.9.14.) → 산중위 전체회의, 정부의견 등 반영한 수정안 의결('23.11.30.) → 법사위 전체회의, 안건 상정·의결('24.1.24.) → 본회의, 안건 상정·의결('24.1.25.)

2) 「통상환경변화 대응 및 지원 등에 관한 법률」(약칭: 통상변화대응법) [시행 2025.1.1.] [법률 제20320호, 2024.2.20., 일부개정]

3) 산업통상자원중소벤처기업위원회 수석전문위원, 「무역조정 지원 등에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고(김성원의원 대표발의, 의안번호 제2124458호)」, 2023.11.

한편, 기업의 근본적인 체질개선과 경쟁력 강화를 위하여 지원수단 및 지원체계를 정비하는 등 현행 제도상 나타난 미비점을 개선·보완하려는 것임

- 주요내용은 기존 자유무역협정(FTA)뿐 아니라 인도태평양경제프레임워크(IPEF)와 같은 신통상협정의 체결로 인한 통상환경 변화에도 우리 기업들을 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하고, 정부 지원의 내용 역시 일회성 자금융자가 아닌 '기술·경영 혁신지원(Technical Assistance)'으로 전환하여 기업 진단부터 경쟁력 강화전략 수립·이행까지 전문기관의 밀착지원 체계를 도입하는 것임

나. 향후 과제

▢ 산업통상자원부는 통상변화대응법 시행 1년 여를 앞두고, 후속조치 추진단을 발족, 실효성 있게 시행될 수 있도록 하위법령 및 관련 법령 제·개정 등 후속조치 이행에 만전을 기해야 함

- 또한 후속조치와 관련해 산업계와 기업의 의견을 충분히 수렴하고 적극 협력하여야 함

▢ 자유무역협정(FTA) 추진에 따른 제조업 보완대책의 일환으로 2007년 도입된 기존 법은 기업의 근본적 경쟁력 강화에는 한계를 보인다는 지적을 받아온 만큼, 이번 개정법률에 따른 시행착오를 최소화하고 우리 기업들의 경쟁력 확보에 빈틈이 없도록 준비하여야 함

- 영국 등 자유무역협정(FTA) 체결국가와의 재협상에 대한 준비 및 양국의 통상수요와 애로를 반영하는 등 실효적 개선효과를 내도록 지원하여야 할 것임

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4596)

2 수출시장 다변화 촉진

가. 현황

▢ 2023년 수출은 대외여건 악화로 부진하였으나 지난 1964~2022년 60년간 전세계 연평균 수출증가율(8.9%) 대비 높은(16.1%) 증가율을 기록하였음

- 1964년 이후 연평균 수출증가율 통계(WTO, 한국무역협회)에서 가장 높은 16.1%로 나타남[4] (중국 13.6, 멕시코 11.5, 네덜란드 9.0, 일본 8.5, 이탈리아 8.4, 독일 8.3, 미국 7.9, 캐나다 7.7, 프랑스 7.5)
- 우리나라 수출국은 지난 60년 동안 6배 이상 증가하고 수출 시장 규모를 확장하였으며, 수출국가 수는 1964년 41개국에서 2023년 251개국으로 크게 확대됨[5]

▢ 이러한 수출 성장에도 불구하고 코로나19 팬데믹, 미·중 무역분쟁 심화 등 글로벌 가치사슬(GVC)이 재편되고, 4차 산업혁명 가속화로 새로운 미래 산업이 다양하게 등장하는 등 최근의 국제통상 환경 변화 흐름은 특정 품목・국가 집중도가 높은 한국 수출에 큰 타격을 주고 있음

- 특정 품목 및 국가에 대한 수출 의존도가 높은 한국은 대외 환경 변화로 인한 수출 충격을 다른 나라에 비해 상대적으로 더 크게 받을 수밖에 없는 상황임

▢ 허핀달-허쉬만 집중도지수(Herfindahl-Hirschman Index, HHI)[6]를 활용하여 세계 10대 수출국(홍콩 제외)[7]의 수출시장 집중도를 분석한 결과에 따르면, 주요국 중 한국이 가장 높은 것으로 나타남[8]

---

4) 한국의 세계 수출국 순위: 86위('64) → 12위('84) → 12위('04) → 8위('23)

5) 한국무역협회, 「수출입국 60년, 다시 뛰는 대한민국」, 『TB』 No.20, 2023.

6) 시장의 집중도를 측정하는 대표적인 지수로서, 수출 부문에서는 수출의 품목 집중도와 국가 집중도를 측정하는 지표로서 사용됨

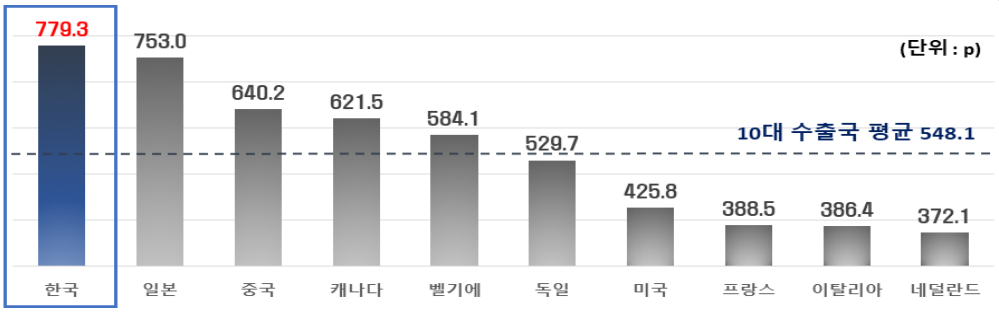
7) '22년 수출액 기준 세계 10대 수출국(WTO 기준, 미발표 국가 제외, 홍콩은 분석에서 제외)은 중국, 미국, 독일, 네덜란드, 일본, 한국, 이탈리아, 벨기에, 프랑스, 캐나다임

8) 한국경제연구원, 「세계 10대 수출국의 수출 집중도 비교 및 시사점」, 2023.

- 한국의 최근 3개년(2020~2022) 평균 기준 수출 품목집중도는 779.3p로, 세계 10대 수출국 평균(548.1p) 중 가장 높은 것으로 나타남. 한국에 이어 일본(753.0p), 중국(640.2p), 캐나다(621.5p), 벨기에(584.1p), 독일(529.7p) 등 순임

〈그림 1〉 세계 10대 수출국의 수출 품목집중도(2020~2022)

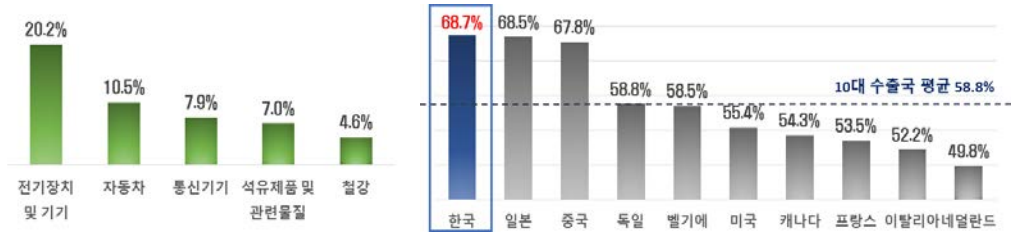
(단위: p)



주: 연도별 편차 최소화를 위해 최근 3개년 평균으로 계산, 국가별로 가용 최신 통계 상이(중국·이탈리아·벨기에·프랑스는 '19~'21년 평균, 그 외 국가는 '20~'22년 평균)
자료: 한국경제연구원, 「세계 10대 수출국의 수출 집중도 비교 및 시사점」, 2023.

- 한국은 전기장치·기기(20.2%), 자동차(10.5%) 등 품목에서 수출 의존도가 높게 나타났는데, 이는 특정 품목 의존도가 높은 한국의 수출구조가 반영된 결과임

〈 한국 품목별 수출 비중(상위 5대) 〉 〈 수출 상위 10대 품목 수출 비중 〉



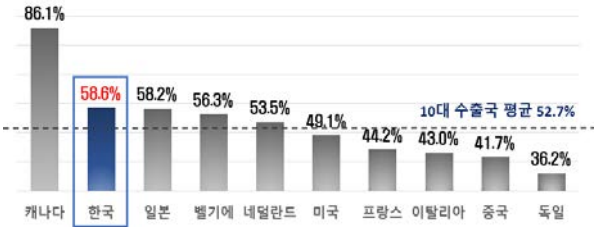
주: 1) 품목 분류는 UN의 SITC-2단위 기준
2) 상위 품목 선정 기준연도는 '22년(중국·이탈리아·벨기에·프랑스는 '21년)이며, 수출 비중은 '20~'22년(중국·이탈리아·벨기에·프랑스는 '19~'21년) 평균
자료: 한국경제연구원, 위의 글, 2023.

- 수출 대상 국가 집중도도 1019.0p으로, 세계 10대 수출국(평균 1214.7p) 중 캐나다(5734.4p)에 이어 두 번째로 높았고, 우리나라 수출의 약 40%는 중국(24.5%)과 미국(15.2%)에 편중되어 있음

〈 한국 국가별 수출 비중(상위 5대) 〉



〈 수출 상위 5대 수출상대국 수출 비중 〉



주: 상위 국가 선정 기준연도는 '22년(중국·이탈리아·벨기에·프랑스는 '21년)이며, 수출 비중은 '20~'22년(중국·이탈리아·벨기에·프랑스는 '19~'21년) 평균
자료: 한국경제연구원, 위의 글, 2023.

나. 향후 과제

▢ 지금까지 수출시장 다변화는 수출시장 확보와 수출의 양적 확대 차원에서 언급되어 왔으나 앞으로는 수출의 안정적 성장 측면에서 수출시장 다변화를 이해할 필요가 있음[9)]

▢ 특정 품목·국가에 편중된 수출구조 개혁은 더 이상 미룰 수 없는 과제로 적극적 수출시장 다변화 노력과 함께, R&D 등 민간의 혁신 지원 확대를 통해 경쟁력 있는 품목을 다양하게 육성하여야 함

▢ 통상 압력과 자국 우선주의가 팽배한 상황에서는 한류 등을 활용한 동남아·중동·중남미 등 시장 다변화를 적극 활용해 포트폴리오를 전략적으로 구성할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4596)

9) 정귀일·이진형, 「우리나라 수출시장 다변화 비교분석 및 시사점」, 『TF』 21호, 한국무역협회, 2018.

3 수출지원 확대

가. 현황

▢ 2023년 수출은 전년대비 7.4% 감소한 6,326.9억 달러, 수입은 12.1% 감소한 6,426.7억 달러, 무역수지는 99.7억 달러 적자를 기록하였음

- 수출은 '23.9월까지 역성장 한 이후 10월 증가세로 반전 되었음
  - 글로벌 고금리 기조, 중국 경기회복 지연 등 어려운 대외여건에도 불구하고, 자동차 수출 호조세 지속, 일반기계·선박 2분기 이후 플러스 전환, 반도체 수출의 점진적 회복 등에 따라 1분기 저점 이후 개선 흐름으로 '23.10월 플러스로 전환되었음
- 국제유가 하락에 따라 원유·천연가스·석탄 등 3대 에너지 수입이 크게 감소함에 따라,[10] 무역수지는 6월부터 흑자로 전환되었고, 하반기 기준으로 총 163억 달러 흑자를 기록하였음
  - '23년 무역수지 적자규모는 99.7억 달러로 전년(478억 달러)대비 크게 축소되었음

〈표 1〉 수출입 실적(2023년)

(단위 : 억 달러, %)

구 분	2022년	2023년		
		상반기	하반기	연간
수 출	6,836 (+6.1)	3,070 (△12.4)	3,257 (△2.2)	6,327 (△7.4)
수 입	7,314 (+18.9)	3,333 (△7.8)	3,093 (△16.4)	6,427 (△12.1)
무역수지	△477.8	△263.0	+163.3	△99.7

주: 통관기준 잠정치
자료: 관세청

▢ 거시경제 지표를 살펴보면 고금리 지속, 고물가, 가계·기업 부채 증가 등으로 소비와 기업 투자가 동시에 위축될 우려가 있고, 장기적으로는 생산 가능인구 감소, 노동 생산성 하락 등으로 잠재성장률이 정체되며[11] 저성장이 지속될 우려가 있음

10) '23년 에너지 수입액(억 달러)·증감률: (원유) 862(△18.6%), (가스) 412(△27.4%), (석탄) 201(△28.7%)

- 다만, 수출은 올해 반도체 세계 수요 증가·단가 상승, 자동차·선박 등의 증가세 유지 등 여건 개선으로 상승세가 전망됨

▢ 공급망, 경제안보를 중심으로 글로벌 불확실성 심화가 여전히 우려되는 상황임

- 미·중 경쟁으로 경제 블록화 가속, EU CBAM 등 무역장벽 확대로 자국 우선주의 하의 공급망 재편이 지속될 가능성이 있음
- 러·우 전쟁, 중동 분쟁 등 지정학적 리스크가 지속되고, 2024년에는 美 대선을 포함하여 전세계 70여개국 선거 등 정치적 불확실성이 증폭됨

▢ 안정적 에너지 공급과 탄소중립을 통한 기후변화 대응 요구가 확대됨에 따라 수출기업들의 경영활동 및 수출활동에 영향이 예상됨

- 수출기업 408개사를 대상으로 기후변화에 대한 인식과 대응 현황을 조사한 결과, 약 85% 기업이 경영활동과 수출현장에서 기후위기를 대면하고 있고, 특히 '탄소배출 규제'와 '재생에너지 의무사용(RE100 등)' 규제에 대해 기업들이 부담을 느끼는 것으로 응답함[12)]

나. 향후 과제[13)]

▢ 첫째, 타겟 시장별 新성장동력에 대한 수출 지원을 할 필요가 있음

- 북미의 경우 전기차·반도체 중심 GP(Global Partnering) 센터[14)] 활용, 유럽은 배터리 공급망 대응 GP 신설, 중국은 프리미엄 소비재·친환경 시장 진출 지원, 아세안의 경우는 전후방 산업 연계 강화 기업별 맞춤형 진출 지원 등 시장별 맞춤형전략이 필요함[15)]

---

11) 저출산·고령화로 잠재성장률(OECD)은 2013년 이후 계속 하락, 1.9%('23년), 1.7%('24년)

12) 장현숙 외, 「수출 기업의 기후변화 대응 현황 및 시사점」, 『TB』 No.17, 2023.

13) 산업통상자원부, 「2024년 주요업무 추진계획 –수출·투자로 민생 경제 활력 회복–」, 2024.1.31.; 산업통상자원부 보도자료('23.10~'24.3월 까지) 참고

14) GP(Global Partnering) 센터: 기업별 맞춤형 수주 지원을 통해 현지시장 진출 지원

15) 매년 4대 부문(올해 공급망, 디지털, 탄소중립, 인구구조) 기준으로 시장 수요, 트렌드를 반영하여 품목을 추가·반영함

- 해외 세일즈랩, 로드쇼, 전시회 등 다양한 마케팅 활동을 수행하여 업종별 특성을 고려한 맞춤형 마케팅 지원사업을 확대하여야 함

▢ 둘째, 수출기업에 대한 정책금융 지원을 대폭 증액 편성하여 지원기업 수를 확대할 필요가 있음

- 수출 중소·중견기업의 금융 애로를 해소하기 위해 무역보험 공급 확대('24년, 250조 원), 시중은행·무역보험 자금을 활용한 2.2조 원 규모 패키지 우대상품이 신설된 만큼 후속 절차를 조속하게 완료하여 시행하여야 할 것임
- 방산·원전·플랜트 등 대규모 프로젝트 금융 지원을 강화하여야 함

▢ 셋째, 수출시장다변화를 위해 수출 마케팅을 집중 지원[16]하는 한편, GCC, UAE, 에콰도르 등 올해 타결한 4건의 FTA 발효를 신속히 추진하여 우리 기업들의 시장진출 여건을 대폭 개선하여야 함

▢ 마지막으로 최근 홍해 해협 사태에 따른 글로벌 해상 물류 차질 등 우리 수출에 부정적 영향이 우려되는 대외 리스크 요인에 대해서는 범부처적 대응체계를 통해 철저히 관리하여야 함

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4596)

16) '24년도 총 1조원 규모 예정

4 「산업디지털전환촉진법」 시행과 산업경쟁력 강화

가. 현황

▢ 최근 4차 산업혁명의 확산과 비대면 경제의 활성화에 따라 디지털 기술을 적용한 비즈니스의 변화·창출이 확산되고 있음

- 제품의 개발·생산·유통·소비 등 밸류체인 전반에 걸쳐 생성되는 산업데이터와 AI 등 디지털기술의 산업현장 활용의 중요성이 기업의 생존과 산업경쟁력을 좌우할 만큼 매우 중요해지고 있음

▢ 하지만 산업데이터의 다양한 형태와 방대한 범위, 전문인력의 부재 등으로 인해 국내 기업의 디지털기술 도입은 저조한 실정으로, 이에 대한 정책적 지원의 필요성이 대두됨

▢ 이러한 산업의 시급성을 반영하고 산업데이터의 생성과 활용 활성화, 지능정보기술의 산업 적용을 통하여 산업의 디지털 전환을 촉진할 수 있도록 하기 위해 「산업디지털전환촉진법」(약칭: 산업디지털전환법)이 제정(법률 18692호, 2022.1.4.제정)되어 2022.7.5.부터 시행됨

- 동 법에는 ①산업데이터 활용·보호 원칙, ②선도사업 지원 등 정부 종합지원 근거, ③부처간 협업 추진체계 등이 담겨 있으며 산업 디지털 전환 정책 추진을 위한 제도적 기반 마련이 담겨 있음

〈 「산업디지털전환촉진법」 주요 내용 〉

- (산업데이터 생태계) 산업데이터를 생성한 자에게 사용·수익권을 부여하고, 이를 보호하기 위한 원칙 규정
- (종합지원) ①산업 파급효과가 큰 선도사업을 발굴·선정하여 행정·기술·재정적 지원, ②금융·세제, 인력양성, 규제개선 지원, ③협업지원센터를 통해 기업 밀착 지원 등
- (추진체계) 산업 디지털 전환 위원회 구성·운영, 종합계획 수립 등

▢ 동 법이 산업데이터 생성·활용의 활성화와 디지털 전환 산업 생태계 구축의 중추적 역할을 할 것으로 기대하고 있음

- 산업 밸류체인 상의 전방위적 디지털 전환을 도모하고, 미래 기술 패러다임에 대한 적응력을 증대하기 위해서는 산업디지털전환법에 명시된 주요 개념과 법적 사항에 대한 활발한 논의가 필요하고 관련 제도적 정비를 도모해야 할 것임[17)]

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 산업디지털전환법에 명시된 '산업데이터'의 개념적 정의와 실제 적용이 어려울 것이라는 지적이 있고, 폭넓은 개념으로서 다뤄지는 산업데이터에 대한 해석은 기존 법률과의 중복 문제의 소지가 있음

- 유럽연합(EU)의 경우, 데이터 소유권(재산권)을 근본적으로 다루기보단, '데이터 공유'에 보다 초점을 맞추고 사용자의 데이터 접근과 사용에 대한 권리를 더욱 강조하고 있는 반면, 산업디지털전환법은 산업데이터 사용·수익권이라는 권리를 국내 최초로 입법화했다는 점으로 데이터 생성자에 부여되는 새로운 배타적 권리는 오히려 일부 주체에 의한 데이터 독점을 심화시킬 수 있고, 추가적 사회적 비용을 유발할 수 있기에 산업데이터 이용과 거래 활성화를 통한 산업발전을 저해할 수 있음
- 디지털전환 시대 법률·제도적 불확실성을 최소화하기 위한 거버넌스 체계가 마련될 필요가 있겠으나, 산업혁신 관련 타 부처·기관 정책과의 연계·조정과정이 다소 미흡한 점이 있음

▢ 아직 국내 기업의 환경은 산업데이터 활용 어려움, 전문인력·설비 부족 등 디지털 전환 도입이 더딘 상황으로 기업의 역량강화와 지원 인프라 구축에 힘쓸 필요가 있음[18)]

다. 향후 과제

▢ 첫째, 「산업디지털전환법」에 명시된 '산업데이터'의 개념적 정의와 실제 적용의 어려움에도 불구하고 '산업데이터' 개념에 대한 체계적인 정립이 필요함

17) 「[미래읽기] 산업디지털전환촉진법의 성공적 안착을 위한 도전과제」, 『뉴스1』, 2022.7.20.
18) 김종기 외, 「디지털 전환 가속화에 따른 ICT산업의 신성장전략」, 산업연구원, 2021.

▢ 둘째, 수요자 관점 산업데이터 활용 생태계 조성 방안에 대한 탐색이 필요함

▢ 셋째, 부처 간 장벽을 허물고 부처 간 연계를 강화하는 산업디지털전환 거버넌스 혁신이 필요하고, 민간이 주도적으로 현장의 문제를 지속해서 발굴하며 정부도 민간과 협업하여 기업이 혁신할 수 있도록 법·제도 정비 노력과 다양한 지원책을 마련하여야 함

▢ 마지막으로 제조를 기반으로 하는 업종에도 디지털 전문가의 균형적인 공급 지원, 개별 중소기업이 필요로 하는 맞춤형 디지털 전환 지원, 중소 협력업체의 경우 디지털 전환 중요성 인식 개선을 위한 지원이 필요함

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4596)

5 인공지능(AI) 규제와 통상 이슈 대응

가. 현황

▢ 2023년 11월 1~2일 양일 간 영국 브레츨리 파크에서 개최된 '제1회 인공지능 안전성 정상회의(AI Safety Summit)[19]'에는 우리나라를 비롯해 미국, 유럽연합(EU), 일본, 중국 등 28개국이 참여하였음

- 정상회의의 목적은 AI의 안전한 사용을 모색하고 잠재적 위험을 최소화하기 위한 경감 방안을 논의하기 위함임
- 참가국들은 AI로 인한 위험을 객관적으로 평가하고 안전하게 활용할 수 있는 방안을 모색하기로 하는 '브레츨리 선언(Bletchley Declaration)'을 채택하였음[20][21]
- 개최국인 영국은 AI의 안전성을 연구하고 정보를 교환하기 위하여 인공지능 안전연구소(AI Safety Institute)를 설립 계획을 발표하였음
- 앞으로 AI가 인간 삶의 다양한 측면에 막대한 영향을 미칠 것이 예상되는 상황에서 국제사회와 각국 정부, 기업 등의 국제적인 공조가 필요하다는 의견을 공유하였다는 점에서 큰 의미가 있음

▢ 국가 간 협력과 별개로 EU, 미국, 영국, 중국 등은 자국에 적용할 AI 관련 규제를 이미 만들었거나 만들고 있음

- EU는 AI를 규제하는 법안인 「EU AI Act」(이하, 'EU 인공지능법')를 최종 합의('23.12.8.)하였고, 본 회의에서 찬성 523표, 반대 46표, 기권 49표로 가결되어 세계 최초로 첫 AI 규제법이 통과('24.3.13.)됨[22]

19) https://www.gov.uk/government/topical-events/ai-safety-summit-2023

20) The Bletchley Declaration by Countries Attending the AI Safety Summit, 1-2 November 2023(검색일: 2024.3.15.)〈https://www.gov.uk/government/publications/ai-safety-summit-2023-the-bletchley-declaration/the-bletchley-declaration-by-countries-attending-the-ai-safety-summit-1-2-november-2023〉

21) 이번 선언은 강제성이 없는 상징적인 합의로, 추후 조율을 통해 구체안을 채택할지는 지켜볼 필요가 있음

22) EU 27개국 장관들이 최종 승인 후 관보 게재를 거쳐 2024년 5월에 발효 되면, 기업들은 2년의 유예기간(일부 조항 제외)을 갖게 됨

- 미국은 'AI 행정명령' 발표('23.10.30.)[23] 이후 진전사항을 담은 후속조치 팩트시트를 공개('24.1.29.)[24] 하였고, 미국 국립표준기술연구소(NIST) 산하에 '미국 AI안전연구소(U.S. AI Safety Institute, USAISI)'를 설립함('24.2월)
- 중국은 「생성형 인공지능서비스 관리 방법(Generative AI)」으로 알려진 AI 규제안을 2023년 8월 15일부터 시행함[25]
- 일본은 연내에 AI 법안을 도입할 계획을 발표하였고, 경제산업성 산하에 'AI 안전 연구소'를 설립함('24.2.14.)[26]

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 각국 정부는 AI를 어떻게 규제 할지에 관하여 기본적으로 다른 태도를 취하고 있는데 각국이 취하는 AI 규제의 내용이 상이하면 통상마찰이 발생할 가능성이 있다는 점이 지적되고 있음

- 빅테크 기업이 없는 유럽은 자국 산업보호 측면과 권리 침해, 개인 정보 보호 관점에서 AI 규제를 도입하려는 입장인 반면, 미국은 국가안보와 안전을 위협하는 AI 기술 개발과 이용을 규제하려는것으로 평가됨

▢ AI 관련 규제의 국제표준을 선점하고 AI 개발경쟁에서 뒤처지지 않으려는 각국 정부의 기본적인 입장 차이로 인하여 AI 규제에 국가별, 지역별로 차이가 발생하고, 더 나아가 통상 분쟁과 마찰이 발생할 가능성을 배제할 수 없음

▢ 주요국의 AI 규제는 국내 기업의 전자기기, 반도체, 자동차 등 수출 전략에 영향을 줄 수 있고 나아가 통상 마찰을 초래할 가능성도 있음

---

23) The White House, FACT SHEET: President Biden Issues Executive Order on Safe, Secure, and Trustworthy Artificial Intelligence, October 30, 2023(검색일: 2024.3.15.); The White House, Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence, October 30, 2023(검색일: 2024.3.15.)

24) The White House, Fact Sheet: Biden-Harris Administration Announces Key AI Actions Following President Biden's Landmark Executive Order, January. 29, 2024(검색일: 2024.3.15.)

25) https://www.cac.gov.cn/2023-07/13/c_1690898327029107.htm

26) NHK, "Japan to establish AI safety institute on Feb. 14", 2024.2.8

- 국내 주력 수출품인 반도체, 스마트폰, 자동차에 점점 더 고도화된 AI 기술이 투입되는 만큼 미국과 EU 규제법 적용 대상이 될 가능성이 높음
- 예컨대, 비관세 무역조치인 WTO 무역기술장벽(TBT)은 WTO 회원국 간 제품에 적용되는 기술규정이 동일해야 한다는 전제가 바탕이 되는데, AI가 탑재된 상품이 WTO 무역기술장벽(TBT) 협정을 준수했는지 여부가 분쟁 이슈가 될 수 있음

다. 향후 과제

▢ 정부와 기업들은 향후 다른 국가나 지역에서 도입될 가능성이 있는 규제에 대비하여야 할 것임

- 국제 논의에 적극 참여하여 통상규범적 시각에서 시정을 요청하는 등 국제표준이나 규제 논의에서 우리 기업과 산업 보호와 이익이 반영될 수 있도록 할 필요가 있음
- 2025년 프랑스에서 열리는 제2차 정상회의에 앞서 2024년 5월 한국에서 개최된 'AI 서울 정상회의(AI Seoul Summit)' 의제에 주목하여 정부도 구체적인 방향을 설정해야 할 것임[27)]
  - AI의 안정성 강화, 혁신·포용성에 대한 포괄적 논의, 향후 글로벌 차원의 AI 규범과 거버넌스 정립 등이 주요 의제임

▢ EU 법안의 경우 의무를 모두 준수하려면 이를 활용하는 기업들은 상당한 시간과 비용이 들 것으로 예상되므로 AI를 통상의 관점에서 이해하고 효과적인 대외전략을 마련해야 할 것임

▢ 마지막으로 우리나라 AI 관련 입법 및 규제 마련[28)] 과정에서 주요국과 국제사회의 논의 동향을 지속적으로 주시하면서 우리나라 산업 실정에 부합하는 입법적 노력을 하여 우리 기업과 산업에 발생할 수 있는 어려움을 최소화하여야 함

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4596)

27) 「'AI 서울 정상회의' 열린다…안전한 AI 개발에 전세계 이목 집중」, 『아시아경제』, 2024.4.13.
28) 제21대 국회에 발의된 AI 관련 법안은 13건임

6 기회발전특구제도의 운영 활성화

가. 현황

▢ 기회발전특구는 기업의 지방 이전 및 투자 촉진을 위한 윤석열 정부의 핵심 정책 중 하나로, 2023년 7월부터 시행된 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(이하 '지방분권균형발전법') 제23조에 근거하여 새롭게 도입되는 제도임

- 기회발전특구란 '개인 또는 법인의 대규모 투자를 유치하기 위하여 관계 중앙행정기관과 지방자치단체의 지원이 필요한 곳 중 지방분권균형발전법 제23조[29]에 따라 지정·고시되는 지역'을 의미함
- 기회발전특구의 지정은 상향식(bottom-up)으로 이루어짐. 즉, 관할 행정구역의 일부를 기회발전특구로 지정을 받으려는 시·도지사가 산업통상자원부장관에게 기회발전특구 지정 신청을 하면 산업통상자원부장관이 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 기회발전특구를 지정하는 방식임

▢ 지방분권균형발전법에 기회발전특구 지정 근거가 신설된 후 현재는 구체적인 특구 지정 절차, 지정 시 인센티브 등 제도 운영의 세부사항들에 관한 법적 근거 신설 및 실무위원회 구성 등이 추진 중인 상황임

---

29) **「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」**
제23조(기회발전특구의 지정 및 지원) ① 수도권이 아닌 지역의 시·도지사는 관할 행정구역의 일부를 기회발전특구로 지정받으려는 경우 산업통상자원부장관에게 기회발전특구의 지정을 신청하여야 한다. 다만, 수도권 내 인구감소지역 또는 「접경지역 지원 특별법」 제2조제1호에 따른 접경지역으로서 지방시대위원회가 정하는 지역의 시·도지사는 기회발전특구의 지정을 신청할 수 있다.
② 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 지정 신청을 받은 경우 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 기회발전특구를 지정한다. 이 경우 지방시대위원회는 기업의 투자계획, 집적 가능성 등 대통령령으로 정하는 사항을 고려하여야 한다.
③ 산업통상자원부장관은 기회발전특구 지정 목적의 달성이 불가능하거나 지정 내용의 변경이 불가피한 경우에는 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 기회발전특구의 지정을 변경하거나 해제할 수 있다.
④ 국가와 지방자치단체는 기회발전특구에 투자하는 개인 또는 법인에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.
⑤ 국가와 지방자치단체는 기회발전특구에 투자하는 개인 또는 법인에 대하여 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」, 그 밖의 조세 관계 법률에서 정하는 바에 따라 국세 또는 지방세를 감면할 수 있다.
⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 기회발전특구의 지정 신청, 지정, 지정 변경·해제의 절차·방식 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 2023. 11. 30. 기회발전특구의 지정 절차 및 요건, 조세 특례, 비용 지원 등의 내용을 담은 「지역균형투자촉진 특별법안(대안)」[30]이 산업통상자원중소벤처기업위원회에서 의결되었고, 2024.5.16. 현재 법제사법위원회에 계류 중임
- 2024. 3. 4. 기회발전특구의 지정 대상, 지정 시 고려사항, 지정 절차, 기회발전특구 실무위원회 설치 등에 관한 내용을 담고 있는 「기회발전특구의 지정·운영 등에 관한 지침」(산업통상자원부 고시 제2024-038호)이 제정 고시되었으며, 현재 동 고시 제4장에 따른 기회발전특구 실무위원회의 구성을 추진 중임
- 그 밖에도 2023년 12월 말에는 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」 등 관계 법률이 개정되어 기회발전특구 지정 시 부여되는 세제 혜택들에 관한 법적 근거가 마련되었음

〈표 2〉 기회발전특구 지정 시 세제혜택에 관한 관계 법률 개정 사항

법률명	내용
조세특례제한법 (`23. 12. 31. 개정)	기회발전특구 내 주택 취득 후 기존 보유하던 주택을 양도하는 경우, 기회발전특구 내 주택을 소유주택이 아닌 것으로 보아 양도소득세 비과세 (법 제99조의4 개정)
	기회발전특구에 창업하거나 사업장을 신설하는 경우 소득·법인세 5년간 100%, 이후 2년간 50% 감면(법 제121조의33 신설)
	기회발전특구로 이전하기 위하여 수도권에 있는 사업용 부동산을 양도하는 경우 양도소득세 과세이연(법 제121조의34 신설)
	기회발전특구집합투자기구에 투자하여 발생하는 이자소득 또는 배당소득은 9% 분리과세(법 제121조의35 신설)
지방세특례제한법 (`23. 12. 29. 개정)	기회발전특구 이전 기업, 기회발전특구 내 창업기업, 기회발전특구 내 공장 신·증설 시 지방세 감면(법 제80조의2 신설)

자료: 산업통상자원부 제출(2024.3.27.)

나. 향후 과제

▢ 2024.5.16. 현재 「지역균형투자촉진특별법안(대안)」이 노동계의 이견으로 법제사법위원회에 계류 중인 상황으로, 노동계 의견에 대한 심도있는 분석·검토를 진행하고 필요시 대안을 마련하여 법적 근거를 완비해 나가야 할 것임

30) 산업통상자원중소벤처기업위원회 대안, 임시번호 DD11536

- 제21대 국회의 「지역균형투자촉진특별법안(대안)」 제14조에서는 「근로기준법」에 따른 근로시간, 「최저임금법」에 따른 최저임금 등 각 호에 열거된 일부 규제를 제외한 여타의 규제들에 대해서 시·도지사가 산업통상자원부장관에게 규제 완화, 규제권한 이양 등 특례의 부여를 신청할 수 있도록 규정하고 있음
- 동 조항에 대하여 노동계 일각에서는 '기회발전특구 내 노동관계법의 적용을 전면적으로 배제할 수도 있는', '헌법에 따른 노동자의 기본적 생활 보장과 노동기본권 보장의 취지를 형해화시키는' 지나치게 폭넓은 규제 완화라는 우려를 표한 바 있음[31]

▢ 기회발전특구는 중앙 정부가 아닌 지방 정부가 주도하는 상향식(bottom-up) 운영 방식을 채택하고 있어 지방자치단체의 능동적인 참여가 중요한만큼, 산업통상자원부 및 행정안전부 등 관계 부처는 기회발전특구의 취지와 구체적인 제도 운영 방안 등이 지방자치단체에 충분히 홍보가 될 수 있도록 해야 할 것임[32]

- 기회발전특구 제도가 실효성 있게 운영되려면 지방자치단체의 각 지역 실정에 맞는 자율적인 의사결정이 필수적인바, 지방자치단체가 기존의 하향식 행정에 의존한다면 원활한 제도 정착이 어려울 수 있음[33]
- 기회발전특구 제도가 실질적 효과를 발휘할 수 있으려면, 각 지방자치단체가 특구에 적합한 지역·산업·기업은 무엇인지, 풀어야 할 규제는 어떠한 것인지 등에 대하여 세밀하게 검토하고, 이를 바탕으로 중앙 정부에 다양한 맞춤형 요구를 할 수 있어야 할 것임

▢ 경제자유구역, 규제프리존 등 유사 제도와 비교하여 특구 제도 전반에 걸쳐 운영 현황을 점검하고, 제도 간 형평성 확보 등 발전방향을 정립하여야 할 것임

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4596)

31) 매일노동뉴스, 「양대 노총 "지역균형투자촉진 특별법은 악법」, 2024.1.4.

32) 정다연, 「2023 국정감사 이슈 분석 Ⅵ」, 국회입법조사처, 2023, pp.35~36.

33) 오문성·이상호, 「윤석열 정부 지역균형발전 철학과 기회발전특구(ODZ)」, 『KIET 산업경제 2022년 7월 특집 3호』, 산업연구원, 2022, p.43.

7 스마트그린산업단지 운영 개선

가. 현황

▢ 기존의 국가산업단지는 기반시설 노후화, 기존 화석연료 기반의 에너지 공급구조로 인한 저조한 에너지효율 수준 및 환경오염 배출 등 다양한 문제점을 노출하고 있고, 주력산업 침체, 첨단 업종으로의 고도화 및 전환 미흡으로 인해 그 가동률도 꾸준히 하락하는 추세를 보이고 있음

- 기존 산업단지의 주력산업이었던 조선·자동차 산업의 경기침체, 코로나19의 여파 등으로 국가산업단지의 생산 및 수출이 감소하면서 가동률이 하락 추세임[34)]
  - 가동률: ('15) 81.2% → ('17) 80.2% → ('19) 78.2% → ('20, 1~3월) 77.7%

▢ 이에 산업통상자원부와 국토교통부는 기존 산업단지의 친환경·디지털·스마트화를 촉진하기 위하여 스마트그린산업단지 정책을 실시 중임

- 산업통상자원부의 스마트그린산업단지 정책은 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제5장의3(스마트그린산업단지 촉진사업의 추진)에 근거하고 있고, 노후화 된 '기존 산업단지'를 대상으로 '기업'의 제조·운영 스마트화를 중점 지원함
  - 현재 국가산업단지 13곳(창원, 반월시화, 남동, 구미, 여수, 광주첨단, 명지녹산, 미포, 군산, 대불, 포항, 주안부평, 광양), 일반산업단지 5곳(성서, 청주, 천안, 신평장림, 대전)이 지정되어 있음
- 국토교통부의 스마트그린산업단지 정책은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제7조의5(스마트그린산업단지의 지정 등), 제7조의6(스마트그린산업단지의 지정특례), 제7조의7(스마트그린국가시범산업단지의 지정 등)에 근거하고 있고, '신규조성 단계 산업단지'의 디지털·친환경 계획 수립 및 관련 '인프라' 설치에 초점을 맞춤
  - 현재 국가산업단지 3곳(새만금, 밀양나노, 전주탄소), 도시첨단산업단지 1곳(대구율하)이 지정되어 있음

34) 산업통상자원부, 「스마트그린산단 실행 전략」, 2020.9.17., p.2.

나. 향후 과제

▢ 현재 스마트그린산업단지 정책의 수행 주체가 산업통상자원부와 국토교통부로 이원화되어 있는데, 양 부처의 정책을 연계하는 방안을 고민해 볼 필요가 있음

- 산업통상자원부의 정책은 기 조성된 산업단지를 스마트그린산업단지로 지정하여 산업단지 및 산업단지 내 기업을 지원하고, 국토교통부의 정책은 신규 산업단지를 조성하는 단계에서부터 스마트그린산업단지로 지정·조성하는 것에 초점을 맞춘다는 점에서 구분되나, 양자 모두 산업단지의 친환경·디지털·스마트화를 추구한다는 점에서는 그 정책 취지가 동일함
- 동일 취지의 정책이 이원화되어 실시될 경우 관리·운영상 비효율, 불필요한 행정비용 등이 발생할 우려가 있으므로, 양 부처의 정책이 유기적으로 이어질 수 있도록 소통 및 협력체계를 강화하고, 그 연계 방안을 고민할 필요가 있음

▢ 디지털전환 및 탄소중립의 대내외적 환경변화에 대응하고, 산업단지 구조고도화를 신속하게 진행하기 위하여 스마트그린산업단지 정책을 확대할 필요가 있음[35)]

- 2024년 3월 기준 스마트그린산업단지는 21개소(산업통상자원부, 국토교통부 지정 포함)로 전체 1,311개소 산업단지[36)] 중 약 1.6%에 불과하며, 노후산업단지 182개소(농공단지 제외)에 대비해서도 미미한 수준임
- 청년들이 마음놓고 근무하고 거주·생활할 수 있도록 지속적으로 건의사항을 수렴하고, 청년친화형 산업단지 환경 개선 노력을 경주할 필요가 있겠음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4596)

35) 최준석·김찬준·김영민·이준영·이영선, 앞의 글, p.101.

36) 국가산업단지 51개소, 일반산업단지 731개소, 도시첨단산업단지 46개소, 농공단지 483개소

8 ‘공급망 3법’ 시행 내실화

가. 현황

▢ 탄소중립 정책 및 에너지전환 추진, 신산업 성장 등에 따라 전 세계적으로 원료광물 및 소재·부품 등에 대한 수요가 증가하고 있음

▢ 이러한 상황에서 자원을 무기화하려는 글로벌 경향성이 심화되고 있어, 국가 안보 차원에서 공급망 관리의 중요성이 더욱 강조되고 있음

- 2019년 7월 일본의 3대 반도체·디스플레이 소재 수출 규제, 2021년 11월 중국발 요소수 대란, 2023년 7월 중국의 갈륨·게르마늄 및 흑연 수출 규제 등 종종 불거지는 공급망 이슈가 우리 경제안보를 위협하고 있음

▢ 제21대 국회에서는 급변하는 국제정세와 공급망 교란에 효과적으로 대응하기 위하여 「소재·부품·장비산업 경쟁력 강화 및 공급망 안정화를 위한 특별조치법」(이하 ‘소재부품장비산업법’), 「경제안보를 위한 공급망 안정화 기본법」(이하 ‘공급망안정화법’), 「국가자원안보 특별법」(이하 ‘자원안보법’) 등 소위 ‘공급망 3법’을 통과시켰음

- 공급망 3법은 국민 경제의 안정적 운용과 국민 생활에 필수불가결한 원료(자원), 소재, 부품, 장비 등을 각각 ‘소재·부품·장비산업 공급망안정품목’, ‘경제안보품목’, ‘핵심자원’으로 지정·규정하고, 이들을 정책 모니터링 및 관리 대상으로 구체화한 것임[37]
  - 공급망 3법은 각 법률별 관리 대상의 공급망 안정화를 위해 비축·재고 확대, 수입선 다변화, 대체기술 개발, 국내 생산 및 해외자원개발 등 정책 지원의 법적 근거를 마련하였음[38]
  - 또한, 안정적인 공급망 정책 추진을 위해 기획재정부(공급망안정화법)와 산업통상자원부(소재부품장비산업법, 자원안보법)를 주축으로 하는 운용 체계를 구축하였음[39]

37) 전현희·이준, 「공급망 3법과 한국형 경제안보, 도전과 과제는?」, 『KIET 산업경제』, 산업연구원, 2024, p.7.
38) 전현희·이준, 앞의 글, p.7.

- 첫째, 소재부품장비산업법(2023.6.13. 개정)은 공급망 기본계획, 긴급수급안정화 조정 등 공급망 안정화 정책의 추진체계 마련, 소재·부품·장비산업 공급망안정 품목 선정, 공급망 관련 국내외 정보의 수집·분석을 위한 공급망센터 설치, 희소금속 전문기업 경쟁력 강화 방안 등 시책 마련 등을 주요 내용으로 함
- 둘째, 공급망안정화법(2023.12.26. 제정)은 공급망안정화위원회 설치, 공급망 안정화 기본계획 수립, 경제안보품목 또는 경제안보서비스 지정, 공급망 안정화 선도사업자 지정, 선도사업자에 대한 수입국가 다변화·국내외 생산 기반·기술 개발 등 지원, 공급망안정화기금 설치 등을 주요 내용으로 함
- 셋째, 자원안보법(2024.2.6. 제정)은 자원안보기본계획 수립, 자원안보협의회 구성 및 자원안보전담기관 지정, 국가자원안보통합정보시스템 구축·운영, 핵심자원 비축, 해외개발핵심자원의 반입명령·비상동원광산의 채굴 명령·수급안정을 위한 조치 근거 마련 등을 주요 내용으로 함

나. 향후 과제

▢ 공급망 3법의 완비를 통해 우리 경제안보 대응 체계의 입법 근간이 마련되었다는 측면에서 의의가 있으나, 해당 법률들이 실질적인 공급망 안정화에 효과적으로 기여할 수 있으려면 효과적인 집행이 이루어져야 함

▢ 첫째, 공급망 안정화를 도모한다는 점에서 공급망 3법의 취지 및 역할은 유사하나, 세 법률의 소관 범위가 각각 상이하므로, 법 집행 시 유기적 연계를 도모할 필요가 있음

- 소재부품장비산업법은 소재·부품·장비산업 공급망안정화품목을, 공급망안정화법은 경제안보품목을, 자원안보법은 핵심자원을 각각 그 대상으로 함
- 예컨대, 소재부품장비산업법에 따라 지정하는 소재·부품·장비산업 공급망안정화 품목과 공급망안정화법에 따라 지정하는 경제안보품목 간의 정합성이 확보되어야 할 것임

39) 전현희·이준, 앞의 글, p.7.

▢ 둘째, 공급망안정화법 제7조에 따른 공급망 안정화 기본계획의 수립·시행을 위한 다각적인 검토가 필요함

- 공급망 안정화 기본계획의 수립을 위하여 큰 틀에서 정책 방향을 설정하는 한편, 구체적으로 체감할 수 있는 정책 과제를 마련해야 할 것임
- 예컨대, 공급망 교란 시 대응할 수 있는 시스템을 구축하고, 수급 위기 상황이 발생할 가능성에 대비하여 업스트림 원료 확보, 부품·소재 기술 개발 촉진 등에 주력해야 할 것임

▢ 셋째, 향후 각종 공급망 안정화 사업에 활용될 공급망안정화기금의 재원 운용에 대한 심도깊은 고민이 필요할 것으로 보임

- 2024. 2. 29. 공급망안정화기금채권에 대한 국가보증동의안이 국회 본회의를 통과하여, 올해 하반기 중 약 5조 원 규모가 지급보증될 예정임
- 안정적이고 효과적인 공급망안정화기금 운용을 위해서는 기금 운용에 대한 세부 지침을 마련하고, 확보된 재원으로 추진해 나갈 구체적인 사업을 발굴할 필요가 있을 것임
  - 예컨대, 요소의 공급망 불안정성 해소를 위한 국내외 요소 생산시설 구축, 공급망안정품목 해외 공급선 확보 등에 공급망안정화기금을 활용하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것임

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4596)

9 비철·희소금속 비축 확대 및 관리 체계화

가. 현황

▢ 첨단산업 및 친환경산업이 점차 발전함에 따라 금속자원에 대한 수요가 가파르게 증가하고, 자원의 편재성 및 생산국의 수출 통제 등으로 인한 공급 불안정성은 심화되고 있어 각국의 금속자원 확보 경쟁이 심화되는 추세임

▢ 정부도 금속비축 종합계획(2022.12.) 핵심광물 확보전략(2023.2.) 등을 수립하여 금속자원의 비축기준을 정립하고, 공급망 수급 위기 상황 발생 시 효과적으로 대응하기 위하여 노력하고 있음

▢ 국내 금속자원의 비축·관리는 조달청과 광해광업공단에서 함께 담당하고 있는데, 각 기관별 기준에 따라 비축 목표치를 설정하고, 공급 장애 정도, 수급·가격 불안정성 등을 고려하여 수급 상황을 3단계로 분류해 상황별로 비축자산을 대여·방출하고 있음

- 조달청은 「정부기업예산법」 제13조에 따른 조달청 회전자금을 비축예산으로 활용하고, 비축대상 광종별로 국내 수요량의 30~60일 분 비축을 목표로 함
- 광해광업공단은 「에너지 및 자원사업 특별회계법」 제2조 및 제5조에 따른 광해광업공단 출자금을 비축예산으로 활용하고, 비축대상 광종별로 국내 수요량의 50~100일 분 비축을 목표로 함

▢ 한편, 우리나라는 금속자원을 산업적으로 대량 생산이 가능한 '비철금속[40]'과 매장량이 적고 경제적으로 추출이 어려운 '희소금속[41]'으로 구분하여 관리하고 있음

---

40) 비철금속은 구리, 아연, 알루미늄 등 주요 산업의 기초소재로 광범위하게 활용되는 철 이외 금속을 의미함

41) 희소금속은 부존량이 적고 경제성 있는 추출이 어려운 금속자원 중 산업수요가 큰 금속원소로, 우리나라는 총 35종을 희소금속으로 분류하여 관리하고 있음: 리튬(Li), 마그네슘(Mg), 세슘(Cs), 베릴륨(Be), 스트론튬(Sr), 바륨(Ba), 게르마늄(Ge), 인(P), 비소(As), 안티몬(Sb), 비스무스(Bi), 셀레늄(Se), 텔루륨(Te), 주석(Sn), 실리콘(Si), 코발트(Co), 니켈(Ni), 붕소(B), 갈륨(Ga), 인듐(In), 탈륨(Tl), 카드뮴(Cd), 티타늄(Ti), 지르코늄(Zr), 하프늄(Hf), 바나듐(V), 니오븀(Nb), 탄탈륨(Ta), 크롬(Cr), 몰리브덴(Mo), 텅스텐(W), 망간(Mn), 레늄(Re), 희토류, 백금

- 비축업무의 체계화·효율화를 위하여 「금속자원 비축제도 개선방안」('19.6.)에 따라 조달청은 비철금속, 광해광업공단은 희소금속의 비축·관리를 각각 전담하기로 결정됨
- 이에 따라 조달청이 보유하고 있던 희소금속 9종을 광해광업공단으로 이관하여 희소금속의 비축·관리체계를 일원화하기로 함
  - 광해광업공단에 따르면, 2023년 12월 조달청이 보유하고 있던 코발트 전량을 이관 완료하였고, 2024년 3월 현재 바나듐 이관에 관한 세부사항을 협의 중에 있으며, 코발트·바나듐 외 조달청 희소금속 7종은 전용 비축기지 확보 후 이관할 계획임

〈표 3〉 이관 대상 광종

조달청 비축품목		조정	광해광업공단 비축품목 희소금속 10종 + 9종(이관)
비철금속 6종	희소금속 9종		
알루미늄, 구리, 아연, 납, 주석, 니켈	실리콘, 망간, 코발트, 바나듐, 리튬, 비스무스, 인듐 스트론튬, 탄탈럼	⇨	희소금속 10종(크롬, 몰리브덴, 안티모니, 티타늄, 텅스텐, 니오븀, 셀레늄, 희토류, 갈륨, 지르코늄 + (조달청 희소금속 9종)

- 또한, 조달청 희소금속의 광해광업공단 이관 및 비축품목·물량 확대에 대비하여 광해광업공단 전용 비축기지 신축을 추진하는 중임
  - 참고로, 현재 조달청은 부산, 인천, 군산 등 권역별 9개 비축기지를 운영 중이며, 광해광업공단은 조달청 군산비축기지 중 일부를 임차하여 사용 중임
  - 광해광업공단 전용 비축기지는 전북 군산시 새만금 국가산업단지 내에 대지면적 179,004㎡, 건물면적 111,697㎡ 규모로, 일반창고 8동, 특수창고 4동, 관리동, 전기기계실, 자재창고 등을 신축할 계획임[42)]

나. 향후 과제

▢ 희소금속은 원료광물 편재성과 진입장벽이 높아 국내 제조기반이 미약한 상태로, 국내 수요량 대부분을 수입에 의존하고 있는 실정이므로 의존률을 낮추고 수입국을 다변화하여야 할 것임

42) 광해광업공단 제출자료, 2024.3.22.

▢ 희소금속이 이차전지, 전기차 등 첨단산업 및 친환경에너지 산업 전반에 폭넓게 활용되는 만큼, 국내 신산업의 지속적·안정적 성장을 위해서는 희소금속 수급 불안 상황에 대비하여 사전에 적정 수준의 비축량을 확보해 둘 필요가 있음

- 국내 희소금속 비축현황을 보면, 일부 광종의 경우 비축 일수 목표치에 비해 현재 비축량이 현저히 부족한 실정으로, 효과적인 비축 확대를 위해 보다 적극적인 재정 지원이 필요할 것으로 보임
  - 광해광업공단에 따르면, 2023년 12월 말 기준 희소금속 20종(35품목)을 비축 중인데, 이 중 주요 광종 13종에 대하여 국내 수요량의 100일분 이상으로 비축량을 확대하는 것을 목표로 하고 있으나, 평균 비축 일수는 51.2일에 그침

    ※ 비축 확대 대상 희소금속 13종: 크롬, 몰리브덴, 티타늄, 텅스텐, 니오븀, 희토류, 갈륨, 마그네슘, 코발트, 실리콘, 바나듐, 리튬, 스트론듐
  - 특히, 희토류 등 공급망 교란 가능성이 있는 품목은 비축 목표일수를 대폭적으로 확대하여 운용할 필요가 있음

▢ 수급위기 대응을 위한 비축 품목 확대 및 물량 증대, 조달청 희소금속 물량 이관 등에 효과적으로 대응하기 위해서는 전용기지 신축을 조속하게 추진하여야 함

- 2023년 12월 군산 새만금 산업단지에 전용 비축기지를 신축하는 내용으로 예비타당성조사가 최종 통과된만큼 후속 예산반영 등 신속한 사업 추진이 필요함
  - 현재 광해광업공단은 조달청 군산기지 창고를 임차하여 사용 중인데 그 적재율이 이미 94.5% 수준에 달함

▢ 비축 기관별 비축운영 실태를 전반적으로 점검하고, 금속 비축규모 확대, 신규 비축 금속 발굴, 방출 활성화(시기, 가격 등), 조직 거버넌스 구조 개편 등을 목표로 지속적으로 비축제도를 개선해나가야 할 것임

- 현재 제정을 추진 중인 「공공조달에 관한 법률(가칭)」에 공급망 안정화 차원에서 비축에 관한 내용을 함께 규정하는 것을 검토할 필요가 있을 것으로 보임

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4596)

10 국가핵심기술 등 첨단기술 유출(탈취) 방지

가. 현황

▢ 최근 해외 주요 국가들은 입법을 통해 핵심기술(또는 전략기술)의 유출 방지를 위한 제도를 도입하고 유출 시 처벌을 강화하는 등 국가차원에서 산업경쟁력 제고에 힘쓰고 있음

- 대만은 2022년 6월 「국가안전법(國家安全法)」을 개정해 국가핵심관건기술(國家核心關鍵技術)[43] 또는 영업비밀 유출 시 경제간첩죄를 적용해 5년 이상 12년 이하의 유기징역과 신대폐(신 대만 달러) 5백만 위안 이상 1억 위안 이하의 벌금을 병과 가능하도록 벌칙을 강화하였음
- 미국은 「경제스파이법(Economic Espionage Act)」을 통해 국가전략기술을 해외로 유출한 사범에 대해 간첩죄 수준으로 가중처벌하고 최대 500만 달러(한화 약 65억 원)의 벌금을 부과함

▢ 국가차원에서 보호가 필요한 중요기술을 유출 또는 탈취한 경우에 대해서 다수의 법률이 벌칙(법정형)을 규정하고 있으나 산업계에서는 상향 필요성을 지속적으로 제기하고 있음

▢ 제21대 국회에서는 국가핵심기술의 유출 시 「형법」상 간첩죄에 준하는 7년 이상의 징역형에 처하도록 하는 「산업기술의 유출 방지 및 보호에 관한 법률 일부개정법률안」[44]이 발의되었음

43) 우리나라의 국가핵심기술에 해당하는 기술로 대만 「국가안전법」 제3조 제3항은 '외국, 중국 본토, 홍콩, 마카오, 영외 적대세력에게 유입될 경우 국가안전, 산업경쟁력, 경제발전에 심각한 피해를 입히는 기술'로 정의함

44) 김성원의원 대표발의(제안일: 2023.8.30., 의안번호: 제2124062호)

〈표 4〉 기술탈취(유출)에 대한 법정형

법률(보호기술)	유출형태	법정형
부정경쟁방지법 (영업비밀)	국외유출	15년 이하 징역 또는 15억 원 이하 벌금
	국내유출	10년 이하 징역 또는 5억 원 이하 벌금
산업기술보호법 (산업기술, 국가핵심기술)	국외유출(국가핵심기술)	3년 이상 유기징역 및 15억 원 이하 벌금 병과
	국외유출(산업기술)	15년 이하 징역 또는 15억 원 이하 벌금
	국내유출	10년 이하 징역 또는 10억 원 이하 벌금
국가첨단전략산업법 (국가첨단전략기술)	국외유출	20년 이상 유기징역 및 20억 이하 벌금 병과
	국내유출	15년 이하 징역 또는 15억 이하 벌금
방산기술보호법 (방위산업기술)	국외유출	20년 이상 유기징역 또는 20억 원 이하 벌금 병과
	국내유출	10년 이상 징역 또는 10억 원 이하 벌금 병과

▢ 다수의 법률이 핵심기술 탈취에 대한 법정형을 규정하였음에도 이와 관련한 대법원의 양형기준[45]이 부재하여 기술탈취 범죄에 대해서는 '지식재산권범죄 양형기준'상 '영업비밀 침해행위'를 적용해 왔으나 최근(2024.3.25.) 그 기준이 마련됨[46]

- 양형기준은 대법원 소속 양형위원회[47]에서 정하는데, 범죄의 발생빈도가 높거나 사회적으로 중요한 범죄의 양형기준을 우선 설정하고, 점진적으로 양형기준 설정 범위를 확대하고 있는 추세임

〈표 5〉 산업기술 등 침해행위 양형기준(2024.3.25. 신설)

유형	구분	감경	기본	가중
1	직무상 비밀 누설·도용	~ 8월	6월 ~ 1년 6월	1년 ~ 3년 6월
2	국내침해	8월 ~ 2년	1년 ~ 4년	2년 6월 ~ 6년
3	신업기술 등 국외침해	1년 ~ 3년 6월	2년 ~ 6년	4년 ~ 10년
4	국가핵심기술 등 국외침해	2년 ~ 5년	3년 ~ 7년	5년 ~ 12년

자료: 대법원 양형위원회 홈페이지(https://sc.scourt.go.kr/sc/krsc/main/Main.work)

45) 양형기준(sentencing guideline)이란, 법관이 '법정형'(각 범죄에 대응하여 법률에 규정되어 있는 형벌) 중에서 선고할 형의 종류(징역 또는 벌금형)를 선택하고, 법률에 규정된 바에 따라 형의 가중·감경을 함으로써 일정한 범위의 형태로 '처단형'이 정해지며, 처단형의 범위 내에서 특정한 선고형을 정하고 형의 집행유예 여부를 결정함에 있어 참조되는 기준임

46) 대법원 양형위원회는 2024년 1월 18일 제129차 전체회의를 열어 산업기술, 국가핵심기술 등의 침해(탈취)에 대해 권고 형량을 강화한 권고안을 마련하였고, 3월 25일 제130차 전체회의에서 이를 확정함

47) 위원장 1인을 포함한 13인의 위원으로 구성하는 의결기구

나. 향후 과제

▢ 산업통상자원부는 최근 5년(2019~2023) 간 산업기술 및 국가핵심기술[48]을 해외로 유출하다 적발된 건수가 총 96건에 달한다고 밝힌[49] 바 있어 국가차원의 대책 마련이 시급함

▢ 반도체, 이차전지, 바이오와 같은 첨단기술을 포함하는 국가핵심기술은 유출될 경우 국가·경제안보에 큰 위협이 될 수 있으므로 이를 탈취 또는 유출하는 자에 대한 강력한 제재와 더불어 기업차원(기술보유자)의 기술보호 노력이 병행되어야 함

- 2024년 7월 1일 이후 공소 제기된 사건부터 적용될 예정인 새로운 양형기준은 관련 법률에서 정한 법정형의 범위에서 엄격하게 적용되어야 할 것임
- 내부 기술자료의 외부 유출을 방지할 수 있는 물리적 보안시스템(예: 암호화장치)을 강화하고, 직무발명 보상 수준을 높이는 것과 같은 임직원의 처우를 합리적으로 개선함으로써 기술탈취를 사전에 방지하는 노력도 필요함

▢ 수·위탁거래, 하도급거래, M&A 체결 등 기업 간 거래 과정에서는 아이디어, 기술자료와 같은 다양한 비밀정보를 주고받게 되는데, 이 과정에서 정보가 유출되거나 침해되는 사고가 발생할 수 있으므로 비밀유지계약(Non-Disclosure Agreement) 체결을 확대할 필요가 있음

- 만약 비밀유지계약을 체결하지 않고 기술상·영업상 정보를 제공한 경우 영업비밀(trade secret)의 유지 노력과 침해기업(또는 탈취기업)의 위법성을 입증하기 어려우므로 반드시 비밀유지계약을 체결하여야 함

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4598)

48) '국가핵심기술'은 국내외 시장에서 차지하는 기술적·경제적 가치가 높거나 관련 산업의 성장잠재력이 높아 해외로 유출될 경우에 국가의 안전보장 및 국민경제발전에 중대한 악영향을 줄 우려가 있는 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」 제9조에 따라 지정된 기술을 말함

49) 산업통상자원부, 「산업기술보호 주요 이슈와 대응방향」, 2024.2.6.

11 기술탈취 사건 손해배상제도 강화

가. 현황

▢ 2011년 3월 「하도급거래 공정화에 관한 법률(이하 '하도급법')」 개정[50]으로 하도급거래 기술탈취 사건에 대해 국내법 최초로 징벌적 손해배상제도(실손해에 대해 3배 이내 손해배상)가 도입됨

- 2019년 7월에는 「특허법」상 특허권 침해, 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률(이하 '부정경쟁방지법')」상 영업비밀 및 기술적·영업상의 아이디어 침해에 대해서도 3배 이내 징벌적 손해배상 제도가 도입됨
- 2020년 2월에는 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률(이하 '산업기술보호법')」상 산업기술 침해, 2022년 2월에는 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률(이하 '상생협력법')」상 기술자료의 부당 요구·사용에 대해서도 3배 이내 징벌적 손해배상제도가 도입됨

▢ 2024년 1월 「특허법」 및 부정경쟁방지법 일부개정법률안이 국회 본회의를 통과(2024.8. 시행 예정)함

- 이에 따라 대표적인 기술탈취 행위라고 할 수 있는 특허권, 영업비밀, 기술적·영업상의 아이디어 침해에 대한 손해배상 한도가 기존 3배 이내에서 5배 이내로 상향됨으로써 민사상 피해구제가 강화됨

〈표 6〉 기술탈취 관련 징벌적 손해배상제도 입법 현황

	하도급법	산업기술보호법	상생협력법	특허법	부정경쟁방지법
배상대상	부당한 기술자료 요구	산업기술 침해	기술자료 부당 사용·제공	특허권, 전용실시권 침해	영업비밀, 아이디어 침해
시행시기	2011.3.	2020.2.	2022.2.	2024.8. 예정	2024.8. 예정
손해배상	3배 이내	3배 이내	3배 이내	5배 이내	5배 이내
소관부처	공정거래위원회	산업통상자원부	중소벤처기업부	특허청	특허청

50) 하도급거래에서 원사업자의 기술자료 탈취·유용행위를 근절키 위해 원사업자가 기술자료를 유용하여 손해가 발생한 경우 최대 3배까지 배상할 수 있도록 법 제35조 제2항이 개정됨

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 징벌적 손해배상 제도가 법률에 도입·확대됨에 따라 기술탈취에 대한 경각심이 커지고 피해구제의 실효성이 강화될 것으로 기대되나 실제 기술탈취 사건 손해배상 소송에서는 손해에 상응하는 액수만큼만 보상하는 전보배상(compensatory damages)이 일반적이라는 한계가 있음

- 실제 기술탈취 사건 재판에서 징벌적 손해배상이 선고된 사례를 찾기 힘듦
- 이는 기술탈취 피해기업의 피해 입증과 피해액 산정의 어려움, 소송의 장기화로 인한 영업손실 우려로 소송을 중도에 포기하는 등의 여러 요인이 복합적으로 작용하기 때문이라고 할 수 있음

다. 향후 과제

▢ 징벌적 손해배상제도의 정착과 실효적인 집행을 위해서 다음과 같은 입법방안을 제언함

- 기술탈취 사건에서 합리적으로 손해액 산정이 이루어질 수 있도록 관련 법률에 기술가치평가(가액평가) 실시 근거를 마련하는 것이 필요해 보임
- 산업기술보호법(산업통상자원부 소관), 상생협력법(중소벤처기업부 소관), 하도급법(공정거래위원회 소관) 등에도 기술가치평가에 기반한 기술탈취 손해액 추정 근거를 마련하는 것을 적극적으로 고려할 수 있음
  - 영업비밀의 침해 시에는 부정경쟁방지법 제14조의2(손해액의 추정 등)에 따라, 특허와 전용실시권의 침해 시에는 「특허법」 제128조(손해배상청구권 등)에 따라 손해액 추정을 하고 있으나 유·무형의 기술, 노하우, 기술자료 등의 침해 시에는 손해액 추정을 위한 명확한 법적 근거가 현재 마련되어 있지 않음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4598)

12 국가첨단전략기술 등 중요기술 지정제도 개선

가. 현황

▢ 혁신기술 개발을 통한 산업경쟁력 강화, 핵심기술 보호로 국가·경제안보 기반 구축, 국민경제 발전 등을 목적으로 정부는 법률에 근거하여 중요기술[51]을 지정·고시하고 있음

- 중요기술이란 국가핵심기술(「산업기술의 유출 방지 및 보호에 관한 법률」), 국가첨단전략기술(「국가첨단전략산업 경쟁력 강화 및 보호에 관한 특별조치법」), 국가전략기술(「국가전략기술 육성에 관한 특별법」, 국가전략기술(「조세특례제한법」), 방위산업기술(「방위산업기술 보호법」) 등임

▢ 산업통상자원부 등 다수의 부처는 이들 중요기술에 대한 기술개발 촉진, 세제지원, 규제를 통한 보호 등을 위해 다양한 정책을 시행하고 있음

- 진흥을 위해서는 연구개발(R&D) 출연, 기술 및 시설투자에 대한 세액공제 등을, 산업보호를 위해서는 수출입 통제, 적대적 M&A 규제 등을 시행함

〈표 7〉 법률에 근거해 지정되는 중요기술 현황

대상 기술	국가핵심기술	국가첨단전략기술	국가전략기술	국가전략기술	방위산업기술
근거 법률	산업기술보호법	국가첨단전략 산업법	국가전략기술 육성법	조세특례제한법	방산기술보호법
지정 현황	13개 분야 75개 기술 (반도체, 로봇, 생명공학, 원자력 분야 등)	4개 분야 17개 기술 (바이오, 반도체, 디스플레이, 이차전지 분야)	12대 기술 (AI, 이차전지, 반도체·디스플레이, 첨단바이오 등)	3개 분야 36개 기술 (반도체, 백신, 이차전지, 디스플레이 등)	8대 분야 128개 기술 (센서, 제어전자, 추진, 화생방 분야 등)
성격	보호	보호, 진흥	진흥	진흥	보호
소관 부처	산업통상자원부	산업통상자원부	과학기술정보 통신부	기획재정부	국방부

51) 본문에서는 법률에 근거해 지정되는 다수의 기술들을 '중요기술'로 정의함

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 글로벌 수준에서 가속화되는 기술패권 경쟁 속에 각국은 특정 기술을 육성·지원함으로써 산업경쟁력을 확보함과 동시에 기술안보를 강화해 자국의 산업 보호를 동시에 추진하고 있음

▢ 그러나 우리는 다수의 법률에서 동일 분야의 기술을 중요기술로 지정함으로써 중복 지정이 발생하고, 예산지원과 집행에서도 행정력 낭비가 발생하고 있어 이를 효율화할 필요성이 꾸준히 제기됨

- 대표적으로 국가핵심기술, 국가첨단전략기술, 국가전략기술로 모두 지정된 바이오 관련 기술의 경우 산업통상자원부, 과학기술정보통신부가 각기 지원정책을 마련하여 추진하고 있으나 이를 조정하기 위한 노력은 부족함

다. 향후 과제

▢ 각기 다른 법률에 따라 지정·육성되는 진흥 성격의 기술은 당초 법 제정 취지에 맞게 관련 기술을 선정·관리하여 차별화해야 할 것임

- 특히 R&D 지원의 근거가 되는 국가첨단전략기술과 「국가전략기술 육성에 관한 특별법」상 국가전략기술은 부처 간 협의를 통해 국가 차원의 지원 분야를 선정·조정해야 함
- 세제지원이 이루어지는 「조세특례제한법」상 국가전략기술은 기술변화를 반영하여 세부적인 기술의 추가·변경 등 업데이트를 진행하고, 필요성이 낮아진 분야는 삭제하여야 할 것임

▢ 보호성격의 기술은 규제가 과도할 경우 기업혁신을 가로막는 부작용으로 작용할 수도 있으므로 필요최소한의 범위에서 지정하되, 진부화된 기술은 신속한 해제를 통해 기업활동의 제약을 최소화해야 할 것임

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4598)

13 대형마트 의무휴업일 지정제도 개선

가. 현황

▢ 국회는 2012년 1월「유통산업발전법」개정 시 제12조의2를 신설하여 대규모점포 중 대형마트와 준대규모점포를 대상으로 영업시간 제한과 의무휴업일 지정 제도를 도입함

- 시장·군수·구청장은 “건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모점포등과 중소유통업의 상생발전을 위하여 필요하다고 인정”하는 경우, 대규모점포 중 대통령령으로 정하는 것과 준대규모점포에 대하여 영업시간 제한을 명하거나 의무휴업일을 지정하여 의무휴업을 명할 수 있게 함
- 시장·군수·구청장은 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 오전 0시부터 오전 8시까지의 범위에서 영업시간 제한을 명하거나 매월 1일 이상 2일 이내의 범위에서 의무휴업을 명할 수 있음

▢ 2013년 1월「유통산업발전법」제12조의2를 개정하여 영업제한 시간과 의무휴업일 범위를 확대함

- 영업시간 제한 범위를 ‘오전 0시부터 오전 10시까지’로 2시간 확대함
- 의무휴업일의 범위를 현행 ‘매월 1일 이상 2일 이내’에서 ‘매월 이틀’로 하고, 의무휴업일은 공휴일 중에서 지정하되, 이해당사자와 합의를 거쳐 공휴일이 아닌 날을 지정할 수 있도록 함

▢ 이후 지방자치단체 대부분은 공휴일을 의무휴업일로 지정해왔는데, 최근 들어 공휴일이 아닌 날을 의무휴업일로 지정하는 지방자치단체가 늘고 있음

- 산업통상자원부에 따르면 2024년 1월 현재 평일 이틀을 의무휴업일로 지정한 지방자치단체는 전국 229개 중에서 46개에 달하고, 공휴일과 평일 하루씩 지정한 지방자치단체는 13개임[52)]

52) 공휴일 이틀을 지정한 지방자치단체는 114개이고, 의무휴업일을 지정하지 않는 곳은 56개인데 그중 53개 지방자치단체에는 규제 대상 점포가 없음

▢ 최근(2024년 1월 22일) 정부는 대형마트에 대한 규제 완화 방안을 발표하였는데, 의무휴업일 공휴일 지정원칙을 폐지하고, 영업제한 시간과 의무휴업일에도 통신판매는 허용하겠다고 밝힘

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 유통시장 경쟁구조가 대형마트-골목상권에서 오프라인-온라인으로 변한 상황에서 소비자의 불편을 초래하는 영업규제를 완화할 필요가 있다는 것이 정부 주장임

▢ 이러한 정부 방침에 대해 해당 점포와 상권을 공유하는 전통시장 상인을 비롯한 소상인의 어려움이 가중하고 공휴일 휴무를 통해 확보되었던 점포 노동자의 건강권이 침해될 수 있다는 우려가 제기되고 있음

▢ 의무휴업일 공휴일 지정원칙의 폐지는 「유통산업발전법」 개정 사항인데, 정부의 이번 발표는 법 개정 전에도 의무휴업일 평일 지정을 독려하는 역할을 할 것으로 보임

- 「유통산업발전법」 제12조의2제3항에 따라 의무휴업일은 공휴일 중에서 지정하되, 이해당사자와 합의를 거쳐 공휴일이 아닌 날을 지정할 수 있음
- 이에 따라 이해당사자와의 합의만 거치면 지방자치단체가 평일을 의무휴업일로 지정할 수 있는데, 그 절차나 요건에 관한 규정이 별도로 마련되어있지 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 제기하고 있음

다. 향후 과제

▢ 소매업 동향을 살펴보면 대형마트와 준대규모점포의 성장 정체, 온라인 유통업체의 성장, 전통시장을 비롯한 중소 소매점의 쇠퇴 등과 같은 추세를 확인할 수 있음

- 다만, 온라인시장 확장에 따라 대형마트나 준대규모점포를 운영하는 기업도 온라인시장에 적극적으로 진출하여 이미 온라인 유통업의 주요 경쟁자가 되었음

▢ 온라인몰만을 운영하는 유통대기업은 영업시간제한 규제 대상이 아니므로 하루 24시간 매일 통신판매를 할 수 있지만, 대형마트나 준대규모점포는 영업제한 시간과 의무휴업일에 통신판매도 할 수 없음

▢ 따라서 유통대기업 사이의 공정한 경쟁을 보장하고 지역 소비자의 선택권을 확대하기 위해 영업제한 시간과 의무휴업일에도 통신판매를 허용하는 것은 긍정적으로 검토할 수 있음

- 이를 위해서는 「유통산업발전법」을 개정해야 하는데, 제21대 국회에서 2건의 개정안이 발의되었는데 임기만료로 폐기됨[53)]

▢ 의무휴업일을 공휴일로 지정하는 원칙을 폐지하는 방안은 소비자의 구매 편의성 증대에 따른 사회적 편익, 소상인의 경영 현황, 공휴일 영업 확대의 파급 효과, 노동자의 건강권에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 신중하게 검토해야 함

- 향후 보다 깊이 있는 분석, 사회적 토의, 그리고 국회 내 논의가 이루어져야 함
  - 의무휴업일 공휴일 지정 원칙을 폐지하는 내용을 담은 「유통산업발전법」 개정안도 2건이 발의되었는데 임기만료로 폐기됨[54)]

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4591)

53) 「유통산업발전법 일부개정법률안」 의안번호 제2102201호, 의안번호 제2110899호
54) 「유통산업발전법 일부개정법률안」 의안번호 제2104712호, 의안번호 제2107558호

2. 중소·벤처기업 분야

1 소상공인 고용보험료 지원

가. 현황

▢ 국회는 2005년 12월 「고용보험법」과 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」을 개정하여 자영업자에 대한 고용보험 임의가입제도를 도입하고, 2011년 7월 자영업자도 고용보험의 실업급여 혜택을 받을 수 있게 함

- 근로자를 사용하지 않거나 50명 미만의 근로자를 사용하는 사업주로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 자영업자가 고용보험 가입 대상자임

▢ 매년 말 고용보험 가입 유지 자영업자 수는 2016년을 제외하고 2017년까지 감소하다가 2018년부터 증가 추세로 돌아섰으나 2023년 12월 현재 4만 7,604명에 불과함

▢ 통계청의 「기업생멸행정통계」에 따르면 2022년 기준 활동 중인 기업 735만 2,787개 중에서 사업주를 포함한 종사자 수가 50명 미만인 개인사업자, 즉 고용보험 가입 대상 자영업자는 650만 7,141명에 달하는데, 2022년 고용보험 가입 자영업자는 4만 2,643명이므로 가입률은 0.66%에 불과함

▢ 자영업자의 고용보험 가입 촉진을 위해 2018년부터 고용보험에 가입한 소상공인에 대하여 정부가 고용보험료 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 함

- 2016년 1월 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」(이하 '소상공인법') 개정 시 제12조의3(2021년 7월 이후 제12조의7)을 신설하여 고용보험에 가입한 소상공인에 대하여 정부가 고용보험료 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 함

- 이와 함께 제21조제1항제17호의2를 신설하여 소상공인시장진흥기금을 사용할 수 있는 사업에 '소상공인에 대한 고용보험료의 지원'을 포함함
  - 이에 따라 2018년부터 소상공인시장진흥기금의 세부사업 중의 하나인 '소상공인재기지원'의 내역사업 중의 하나로 '자영업자 고용보험료 지원' 사업을 시행하고 있음

▢ 정부는 지원 대상과 금액, 기간 등을 계속 확대함

- 2019년 12월 지원 비율 한도를 50%로 확대하고, 지원 대상 기준보수 등급도 4등급까지 확대하였으며, 지원 기간도 최대 3년으로 명시함
- 2022년 8월 1인 소상공인뿐만 아니라 노동자를 고용하고 있는 소상공인도 고용보험료 지원을 신청할 수 있도록 하고, 지원 대상 기준보수 등급을 7등급까지 확대하였으며, 지원 기간도 5년으로 늘림
- 2024년 1월부터는 기준보수가 1등급과 2등급인 소상공인에는 월 보험료의 80%, 3등급과 4등급인 소상공인에는 60%, 5등급부터 7등급에 해당하는 소상공인에는 50%를 지원함

나. 향후 과제

▢ 먼저 현행 자영업자 고용보험제도의 개선과제로 실업급여 수급자격을 위한 최소 가입기간 축소, 자영업자의 구직급여 소정급여일수 확대, 연장급여와 조기재취업 수당 지급, 육아휴직 급여와 출산전후휴가급여 지급 등을 고려할 수 있음[55)]

▢ 다음으로 소상공인 고용보험료 지원사업 개선 시 고려사항은 다음과 같음

- 소상공인이 고용보험에 가입하면 신청을 하지 않더라도 자격 요건을 확인하여 고용보험료를 지원하는 방안을 마련할 필요가 있음
- 월 소득이 260만 원 미만이고 관련 법령에 정한 요건을 충족하는 자영업자 피보험자도 두루누리사업의 대상자에 포함하는 방안도 고려할 수 있음

55) 이하 개선과제의 구체적인 내용은 국회입법조사처 보고서(박충렬, 「소상공인 사회안전망 현황과 확대 방안」, 『NARS 입법·정책』 제139호, 국회입법조사처, 2023.12.)를 참고할 수 있음

▢ 마지막으로 전 정부가 수립한 '전 국민 고용보험 로드맵'과 현 정부의 '소득 기반 고용보험 체계로의 전환'의 이행에 필수적인 자영업자 고용보험 당연가입제도의 도입을 위한 사회적 논의와 협의를 적극적으로 추진해야 함

- 취업 형태와 관계없이 소득이 일정 기준 이상인 취업자는 모두 고용보험 당연가입 대상이 되고, 가입자 간 공평한 기여를 보장할 수 있도록 적기에 정확한 소득정보를 기반으로 고용보험을 운영하겠다는 계획임
- 고용보험을 소득 기반 체계로 개편하기 위해서는 자영업자를 고용보험 당연가입 대상에 포함하고 노동자처럼 소득에 기반하여 고용보험료를 산정하는 제도 도입이 필수적으로 선행되어야 함
  - 기준보수가 아니라 행정자료를 활용하여 파악한 실제 소득에 정률의 보험료율을 적용하여 보험료를 책정하되, 보험료율은 노동자의 실업급여 보험료율과 같이 0.9%로 하는 방안을 고려할 수 있음
  - 그리고 소득이 일정 기준 이하인 피보험자의 고용보험료 전부나 일부를 국가가 지원하면 이들의 사회안전망이 획기적으로 개선될 수 있을 것임
- 재원 확보에 어려움이 있다면 자영업자 고용보험재정의 안정성을 위해 소득이 일정 수준 이상인 자영업자를 먼저 당연가입 대상에 포함하고, 이후 단계적으로 대상을 확대하는 방안도 모색할 수 있을 것임

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4591)

2 자영업자 국민연금 장기가입 유도

가. 현황

▢ 「국민연금법」 제6조에 따라 국내에 거주하는 국민으로서 18세 이상 60세 미만인 자는 국민연금 가입 대상인데, 자영업자는 사업장가입자나 지역가입자로 국민연금에 의무적으로 가입해야 함

▢ 통상적으로 국민연금제도의 사각지대는 적용의 사각지대와 급여의 사각지대로 구분되는데, 제도 도입 이후 적용 대상을 꾸준히 확대하여 국민연금제도의 적용 사각지대는 계속 축소됨

▢ 하지만 국민연금에 가입은 하였으나 소득이 없어 납부예외 상태에 있거나 소득 수준이 낮아 보험료를 납부하지 못해 수급권 확보에 어려움을 겪는 급여 사각지대는 여전히 넓게 존재함

- 2022년 납부예외자는 306.4만 명에 달하고 장기체납자는 88.2만 명으로 국민연금 가입자 중 17.9%가 급여 사각지대에 놓여있음

〈표 8〉 2022년 공적연금 가입 현황

(단위: 명)

<table>
<tr><td colspan="5">18~59세 총인구 3,068.2만</td></tr>
<tr><td rowspan="4">비경제활동인구
801.6만</td><td colspan="4">경제활동인구 2,266.6만</td></tr>
<tr><td colspan="3">국민연금 가입자 2,199.7만</td><td rowspan="3">특수직역연금 가입자
180.6만</td></tr>
<tr><td rowspan="2">납부예외자
306.4만</td><td colspan="2">소득신고자 1,893.3만</td></tr>
<tr><td>장기체납자
88.2만</td><td>보험료납부자
1,805.1만</td></tr>
<tr><td colspan="3">소계 1,082.5만</td><td colspan="2">소계 1,985.7만</td></tr>
</table>

주: 국민연금 가입자 수에는 임의가입자나 납부예외자로 국민연금에 가입된 비경제활동인구가 포함되어 있어 국민연금 가입자 수와 특수직역연금 가입자 수를 합한 수치가 경제활동인구보다 많음

자료:국민연금공단, 「국민연금 생생통계 Facts Book 2022」, 2023.12.

▢ 사업장가입자의 연금보험료는 임금에서 원천공제되므로 체납되는 경우가 드물고, 실직하지 않는 한 납부예외 대상이 될 수 없으므로 납부예외자와 장기체납자는 대부분 지역가입자임

▢ 따라서 급여 사각지대 축소를 위해서는 무엇보다 납부예외나 장기체납 상황에 처할 가능성이 큰 고용원이 없는 자영업자를 대상으로 정부 지원 방안을 강구할 필요가 있음

▢ 한편 정부는 「국민연금법」에 따라 소규모기업 저소득근로자, 농어업인, 저소득 지역가입자 등에 대해 국민연금보험료의 일부를 지원하고 있음

- 「국민연금법」제100조의3에 따른 '두루누리사업'을 통해 근로자 수가 10명 미만인 사업장의 근로자로서 기준소득월액이 270만 원 미만인 자의 근로자 부담금 80%와 사업주 기여금 80%를 최대 36개월 지원함
- 「국민연금법」(법률 제8541호) 부칙 제7조에 따라 지역가입자인 농어업인과 지역가입자에서 임의계속가입자로 된 농어업인의 연금보험료의 50%(기준소득월액 103만 원 초과 시 월 46,350원)를 계속 지원함
- 「국민연금법」 제100조의4에 따라 지역가입자 중 사업 중단, 실직 또는 휴직 등의 사유로 납부예외 상태에 있는 자가 납부를 재개하면 최대 12개월 동안 연금보험료의 50%(기준소득월액 103만 원 초과 시 월 46,350원)를 지원함

나. 향후 과제

▢ 자영업자의 국민연금 장기가입을 촉진하기 위해서는 두루누리사업을 확대하거나 별도의 재정지원 프로그램을 마련할 필요가 있음

▢ 먼저 고려할 방안은 현행 두루누리사업을 자영업자에 확대 적용하는 것임

- 신규 가입한 자영업자도 법령에 정한 요건을 충족하면 연금보험료의 80%를 3년간 지원하는 방안인데, 지역가입자의 11.4%가 두루누리사업 확대 대상이라고 추정하면 약 38.9만 명이 추가 지원 대상이 되고, 이들에 대해 연간 약 2,800억 원 정도의 재정지원이 필요함[56]

▢ 다음으로 고려할 수 있는 대책은 농어업인 연금보험료 국고보조와 같은 사업을 자영업자를 대상으로 새로 도입하는 방안임

- 신규가입자만 최대 3년 지원하는 두루누리사업과 달리 이 사업은 소득 기준을 충족하면 가입 기간 내내 지원하므로 자영업자의 급여 사각지대 축소를 위해 더 효과적임
- 기준소득월액이 103만 원 미만인 지역가입자 중 지원을 신청한 자영업자에 연금보험료의 50%를 지원하고, 기준소득월액이 103만 원 이상인 자영업자에 46,350원을 지원하는 것임
- 2022년 기준소득월액 구간별 지역가입자 현황 자료를 토대로 단순 계산하면 지원을 신청한 자영업자의 비율이 50%일 경우 연간 약 1조 원에 달하는 재정이 소요될 것으로 추정됨
- 재정 부담이 우려된다면, 제도 시행 후 일정 기간(예컨대 5년) 이후에는 지원 비율을 축소(예컨대 30%)하거나 기준소득월액이 일정 기준 이상이면 지원 대상에서 제외하는 것을 예고하는 방안을 고려할 수 있음
- 장기가입을 유도하기 위해서는 폐업 후 일정 기간은 자영업자 지위를 인정하는 방안도 고려할 수 있음

✕ 작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4591)

56) 2022년 기준소득월액 270만 원 미만 사업장가입자는 686.7만 명인데, 이 중에서 78.1만 명, 즉 11.4%가 두루누리사업으로 연금보험료를 지원받았음. 같은 기준의 지역가입자(납부예외자 제외)는 341.3만 명인데, 이 비율 11.4%를 적용하면 38.9만 명이 됨. 78.1만 명에 대한 2022년 지원금액이 5,644억 원이므로 38.9만 명에 대한 지원금액은 대략 2,800억 원 정도로 추정할 수 있음(「국민연금통계」 및 공단 제출자료)

3 소상공인 범위 기준의 개편

가. 현황

▢ 2013년 12월 당시 중소기업청은 중소기업 범위 기준 개편안을 마련하고 추가 논의를 거쳐 2014년 4월 「중소기업기본법 시행령」 제3조를 개정하여 상시 근로자 수와 자본금 기준을 폐지하고 '3년 평균매출액 또는 연간매출액'(이하 '평균매출액')만으로 중소기업 여부를 판단하도록 함

- 이전에는 제조업이나 건설업 등에 종사하는 기업은 업종별(한국표준산업분류상 대분류 기준)로 상시 근로자 수 또는 자본금 기준 중에 하나만 충족하면 중소기업으로 분류되었고, 그 외 업종에 종사하는 기업은 상시 근로자 수 또는 매출액 중 한 가지 기준을 충족하면 중소기업으로 분류되었음
- 시행령 개정을 통해 상시 근로자 수 기준과 자본금 기준을 폐지하고 업종별 평균매출액이 [별표 1]에 정한 기준을 충족하면 중소기업으로 분류하도록 한 것임

▢ 상시 근로자 수나 자본금(또는 매출액) 중 하나만 충족하면 중소기업으로 분류하는 택일주의는 2001년부터 도입되었는데, 이에 대한 비판이 계속 제기되어 왔음

- 기업이 성장함에 따라 자연스럽게 중소기업의 지위를 벗어나야 하는데, 인위적인 방식으로 계속 중소기업의 지위를 유지하는 것이 가능하다는 비판이었음

▢ 이를 해결하기 위해 중소기업 범위 기준을 평균매출액 기준 하나로 통일한 것인데, 근로자 수나 자본금 등의 규모를 조정하여 중소기업 지위를 계속 유지하는 것이 불가능하게 되어, 결과적으로 중소기업의 고용 증대와 투자 확대에 이바지할 것으로 기대함

▢ 정부는 2015년 6월 「중소기업기본법 시행령」 제8조를 개정하여 소기업 기준도 상시 근로자 수에서 평균매출액으로 변경함

- 시행령 개정으로 [별표 3]에 업종별 평균매출액 기준을 마련하고, 이 기준을 충족하는 중소기업을 소기업으로 분류함

▢ 이처럼 「중소기업기본법」과 이 법 시행령을 개정하여 중소기업 범위 기준과 소기업 범위 기준을 평균매출액으로 변경하였으나, 소상공인 범위 기준은 여전히 상시 근로자 수로 되어 있음

- 「소상공인기본법」 제2조와 이 법 시행령 제2조에 따라 「중소기업기본법」에 따른 소기업 중 상시 근로자 수가 10명(광업·제조업·건설업, 운수업) 또는 5명(그 외 업종) 미만인 기업을 소상공인으로 분류함

▢ 매출액이 증가하면서 기업이 소상공인에서 소기업으로, 소기업에서 중기업, 중기업에서 중견기업이나 대기업으로 자연스럽게 성장해 가야 함

▢ 중소기업과 소기업의 범위 기준을 평균매출액으로 개편하였으나, 소상공인 범위 기준을 매출액으로 개편하지 않고 상시 근로자 수 기준을 그대로 유지함으로써 중소기업 및 소기업의 범위 기준과 일관성이 없게 되고, 소상공인의 지위를 유지하기 위해 추가 고용을 회피하는 문제가 발생할 수 있음

- 그리고 고용을 창출한 소상공인이 이로 인해 더 이상 소상공인의 지위를 유지할 수 없게 되어 정부의 소상공인 지원정책에서 제외되는 것도 합리적이지 않음
- 매출액 기준을 적용하지 않음으로써 전문직 고소득자, 고소득 임대업자 등이 소상공인의 지위를 계속 유지할 수 있게 되는 것도 문제임

나. 향후 과제

▢ 소상공인 범위 기준도 중소기업 및 소기업의 범위 기준처럼 업종별 연평균매출액으로 개편하여 소상공인 지위를 유지하기 위해 상시 근로자 수를 의도적으로 조정하는 것을 불가능하게 하고, 매출액 규모가 상대적으로 큰 기업은 소상공인으로 분류되지 않도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음

- 제21대 국회에서 소상공인 범위 기준을 매출액 기준으로 변경하기 위한 「소상공인기본법 일부개정법률안」(의안번호 제2112000호)이 발의되었음

▢ 소상공인 범위 기준을 상시 근로자 수에서 평균매출액으로 개편하면 소상공인 수는 업종별 매출액 기준에 따라 달라지는데, 중소기업 범위 기준을 매출액으로 개편할 때 업종별 평균매출액 기준을 개편 전의 전체 기업에 차지하는 중소기업의 비중을 유지하도록 설정한 전례를 참고할 수 있음

▢ 소상공인 범위 기준 개편을 위한 논의를 활성화하기 위해 중소벤처기업부는 소기업 범위 기준의 업종 분류와 업종별 평균매출액 기준, 그리고 상시 근로자 수 기준의 소상공인 비중과 매출액 현황 등을 고려하여 적정한 소상공인의 업종별 평균매출액 기준을 마련할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4591)

4 소상공인 에너지 비용 지원

가. 현황

▢ 코로나19로 인한 경기침체로 하락하던 원유, LNG, 석탄 등과 같은 연료의 국제 가격은 2020년 하반기부터 오르기 시작함

- 코로나19 이후 경기회복이라는 수요 측면의 요인이 크게 작용하였는데, 여기에 2022년 2월에 발발한 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 공급 불안정이 겹치면서 가격상승 폭이 더 확대됨

▢ 원유를 비롯한 연료의 국제 가격 상승은 한국전력공사의 영업이익 적자 확대와 한국가스공사의 민수용 도시가스 미수금 급증의 원인이 되었고, 이는 곧 전기요금과 도시가스 요금 인상 요인으로 작용하였음

- 한국전력공사의 영업이익은 2020년 4조 863억 원을 기록하였으나 2021년에 5조 8,465억 원의 영업손실을 입었고, 영업손실 규모는 2022년 32조 6,551억 원으로 확대됨
  - 영업손실 규모는 2023년 4조 5,691억 원으로 감소함
- 한국가스공사의 민수용 도시가스 미수금도 2021년 1조 7,656억 원에서 2022년 8조 5,855억 원으로 급증하였고, 2023년에 13조 110억 원으로 증가함[57)]

▢ 이에 따라 산업통상자원부와 한국전력공사는 모두 여섯 차례에 걸쳐서 전기요금을 구성하는 전력량요금, 연료비조정요금, 기후환경요금을 인상하였고, 산업통상자원부와 한국가스공사는 민수용(주택용, 일반용) 도시가스 요금을 2022년 4월, 5월, 7월, 10월 등 네 차례 인상하고, 2023년 5월 16일 한 차례 더 인상함

57) 미수금이란 한국가스공사가 수입한 LNG 대금 중 요금으로 회수하지 못한 금액으로 실제 LNG 수입단가가 판매단가(요금)보다 큰 경우에 생김

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 2022년 4월 코로나19 확산 방지를 위한 정부의 방역조치가 해제됨에 따라 소상공인의 영업이 정상화할 것으로 기대되었으나 고금리, 고물가, 고환율 등 경제적 여건이 나빠져 소상공인은 여전히 어려움을 겪고 있음

▢ 정부가 전기요금과 도시가스요금 인상의 폭과 속도를 조절하고 있고, 소상공인을 대상으로 요금 분납, 전기요금 특별 지원 등의 사업을 시행하고 있지만, 소상공인의 에너지 비용 증가에 따른 어려움을 극복하는 데 충분하다고 할 수 없음

- 한국전력공사는 2023년 6~9월분 전기요금과 2023년 12월~2024년 2월분 전기요금의 50%를 각각 2~6개월과 4개월 범위에서 나누어 낼 수 있도록 하였고, 한국가스공사는 2023년 10월~2024년 3월분 가스요금을 4개월 범위에서 나누어 낼 수 있도록 함
- 중소벤처기업부는 2024년 2월 '소상공인 전기요금 특별지원' 사업을 시행하고 있음
  - 2024년 예산안에 대한 국회 논의과정에서 소상공인 전기요금 특별지원을 위한 예산 2,529억 원이 추가 편성됨
  - 2022년 또는 2023년의 국세청 부가가치세 신고매출액(면세사업자는 사업장현황신고서 상 수입금액)이 3천만 원 이하인 소상공인 대상으로 최대 20만 원까지 전기요금을 환급해 주고 있음
  - 2024년 4월 19일 중소벤처기업부는 신청 기간을 6월 30일까지 연장함

다. 향후 과제

▢ 소상공인의 에너지 비용 부담을 덜어주기 위해 현행처럼 일회성 지원이 아니라 에너지 비용 증가의 일부를 일정 기간 지원하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음

- 소상공인 에너지 비용 증가에 대한 재정지원은 전기요금이나 도시가스요금 인상에 따른 급격한 물가상승의 완충 작용을 할 수도 있고, 임금노동자를 비롯한 가계의 구매력 유지에도 도움이 될 수 있음

- 다만, 원가를 반영한 요금을 모든 에너지 소비자를 대상으로 무차별적으로 책정하는 것이 일관된 에너지 요금 정책 확립이라는 측면에서 바람직하고, 비용 지원이 에너지 과소비를 조장할 우려가 있다는 의견도 제기되고 있음

▢ 소상공인 에너지비용 지원에 대한 사회적 합의가 이루어졌다면 재원 마련 방안과 구체적인 제도 설계에 관한 논의가 필요한데, 지원방식, 지원 대상 선정 기준, 지원 비중, 지원 기간 등에 관한 논의[58]는 소상공인의 경영 부담 완화, 에너지 요금 정책의 원칙, 재정 부담, 에너지 소비 조장의 부작용 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4591)

58) 국회입법조사처 보고서(박충렬, 「소상공인 에너지 비용 지원 필요성과 지원방안」, 『이슈와논점』 제2122호, 국회입법조사처, 2023.8.)를 참고할 수 있음

5 소매업 동향과 소상인 보호

가. 현황

▢ 산업통상자원부는 「주요 유통업체 매출 동향조사」를 공표하고 있는데, 여기에 포함된 매출액 증가율 자료를 토대로 업태별 연평균 매출액 증가율을 계산할 수 있음

- 대형마트의 매출액은 2011년까지 증가하다가 2012년부터 2021년까지 연평균 3.2%씩 매년 감소하였고 2022년 1.4%, 2023년 0.5% 상승함
- 반면 온라인 유통업체의 매출액은 매년 증가하고 있는데 2014년부터 2023년 사이의 연평균 증가율은 14.7%에 달함
- 이에 따라 주요 유통업체 전체 매출액에서 온라인 유통업체가 차지하는 비중은 같은 기간 28.4%에서 50.5%로 증가함
  - 대형마트의 비중은 27.8%에서 12.7%로, 준대규모점포의 비중은 5.2%에서 2.7%로 감소함

▢ 대형마트와 준대규모점포의 성장 정체와 온라인 유통업체의 약진은 통계청 「서비스업 동향조사」의 소매업태별 판매액지수의 변동을 통해서도 확인할 수 있음

- 전체 판매액지수는 2020년 100에서 2021년 106.5로 증가했다가 2023년 103.7로 하락했는데, 업태별로 다른 양상을 보임
- 2010년부터 자료가 공표되고 있는 대형마트의 판매액지수는 2013년 114.6으로 정점에 올랐다가 2019년 98.8로 감소한 이후 증감을 반복하다가 2023년 95.6에 그치고 있음
- 준대규모점포에 해당하는 체인슈퍼마켓의 판매액지수는 2010년 72.8에서 2020년 100까지 상승한 후 2023년 93.2로 감소함
- 반면 인터넷쇼핑의 판매액지수는 2010년 20.9에서 2023년 122.8로 지속적으로 큰 폭의 증가세를 보이고 있음

- 이 통계에서 주목해야 하는 것은 일반슈퍼마켓 및 잡화점의 판매액지수도 2010년 116.0에서 2023년 86.1로 계속 감소하고 있다는 점임
  - 온라인 유통업의 성장으로 대형마트나 준대규모점포의 비중이 축소되기는 했지만, 일반슈퍼마켓이나 잡화점 등을 운영하는 소상인의 입지는 이보다 더 심각하게 약화하고 있음
  - 더구나 이미 온라인시장에 진출한 유통대기업과는 달리 소상인에게 온라인시장의 진입장벽은 여전히 높음

▢ 한편 통계청의 「온라인쇼핑동향조사」를 통해서도 온라인쇼핑, 특히 모바일쇼핑의 비약적인 성장세를 확인할 수 있는데, 전체 온라인쇼핑에서 모바일쇼핑이 차지하는 비중은 2017년 56.2%에서 2023년 73.8%로 증가함

- 2018년부터 2023년 사이의 전체 온라인쇼핑 거래액의 연평균 증가율은 15.8%인데, 이 중 모바일을 제외한 인터넷쇼핑 거래액의 연평균 증가율은 6.3%에 그쳤으나, 모바일 쇼핑 거래액은 매년 평균 21.2% 증가함

나. 향후 과제

▢ 소매업 동향과 전통시장 현황 분석을 통해 대형마트와 준대규모점포의 성장 정체, 온라인 유통업체의 성장, 전통시장을 비롯한 중소 소매점의 쇠퇴 등과 같은 추세를 확인할 수 있음

- 다만, 온라인시장 확장에 따라 대형마트나 준대규모점포를 운영하는 기업도 온라인시장에 적극적으로 진출하여 이미 온라인 유통업의 주요 경쟁자가 되었음

▢ 대형마트 및 준대규모점포에 대한 의무휴업일 지정과 영업시간 제한으로 기대했던 효과는 온라인시장의 성장으로 상쇄되었고, 주 고객층의 축소와 같은 구조적 요인과 함께 코로나19와 그 뒤를 이은 경기 위축이 맞물리면서 전통시장 상인을 비롯한 소상인의 어려움이 가중하고 있는 상황임

▢ 따라서 이들에 대한 정부와 지방자치단체의 지원 필요성이 여전히 존재하는데, 먼저 골목형상점가를 비롯한 골목상권과 전통시장의 비어있는 점포를 활용하여 청년상인을 육성하는 방안을 마련할 필요가 있음

- 이를 위해서는 먼저 빈점포 현황을 점검해야 하는데, 조사 시점에 비어있는 점포가 아니라 일정 기간 비어있는 점포를 빈점포로 규정하고 정기적으로 실태를 조사할 필요가 있음

▢ 다음으로 상인조직을 「협동조합 기본법」에 따른 협동조합 형태로 전환하는 것을 정책적으로 유도할 필요가 있음

- 전통시장이나 상점가, 골목형상점가 등의 상인조직의 81%가 시군구 등록 상인회이고, 사업조합 또는 협동조합 형태의 상인조직은 2.3%에 불과함
- 상인회 형태의 상인조직은 비영리단체이므로 영리사업을 추진하기 어렵고, 상인회가 영리사업을 추진하기 위해서는 영리법인을 별도로 만들어야 함
- 상인회 형태의 상인조직을 협동조합으로 전환하면 시장이나 상점가 활성화를 위해 특산품 판매, 배달 서비스, 자체 브랜드 개발, 냉동창고 건립, 인터넷 쇼핑몰 운영 등과 같은 수익사업을 적극적으로 추진할 수 있음
- 협동조합이 출자금을 모아 시장 건물이나 점포를 매입하는 경우, 정부와 지방자치단체가 필요한 자금의 일부를 저금리로 융자하는 방안도 고려할 수 있음
  - 다만, 협동조합이 효율적으로 운영되기 위해서는 조합원 간 신뢰가 바탕이 되어야 하므로, 지원 대상 선정과 자금 지원 과정에서 조합의 거버넌스 체계에 대한 심사를 강화할 필요가 있음

▢ 마지막으로 전직을 원하는 상인의 진로 탐색과 직업교육도 지원할 필요가 있는데, 이는 전통시장과 상점가 상인의 세대교체를 앞당기는 효과도 기대할 수 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4591)

6 중소기업 정책자금 운용 개선

가. 현황

▢ 「중소기업진흥에 관한 법률」(이하 '중소기업진흥법') 제63조(중소기업창업 및 진흥기금의 설치)에 따라 "정부는 중소기업의 창업 촉진, 산업의 균형 있는 발전과 산업기반의 구축, 경영 기반 확충 및 구조고도화에 필요한 재원을 확보하기 위하여 중소기업창업 및 진흥기금을 설치"함

▢ 중소기업진흥법 제64조(기금의 조성)에 따라 이 기금은 다음의 재원으로 조성함

- 정부나 지방자치단체의 출연금 및 융자금
- 정부나 지방자치단체 외의 자의 출연금 및 융자금
- 법 제65조(채권의 발행)에 따라 중소기업진흥공단이 이사회의 의결을 거쳐 중소벤처기업부장관의 승인을 받아 기금의 부담으로 채권을 발행하여 조성한 자금
- 「복권 및 복권기금법」 제23조 제1항에 따라 배분된 복권 수익금
- 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금에서의 예수금(豫受金)
- 기금의 운용으로 생기는 수익금
- 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금
  - 일반회계로부터의 전입금과 중소벤처기업부장관이 실시하는 연구개발사업에 따른 기술료(중소기업진흥법 시행령 제54조의36)

▢ 중소기업진흥법 제66조(기금의 운용과 관리) 제1항에 따라 기금은 중소벤처기업진흥공단(이하 '중진공)이 운용·관리하고, 제5항에 따라 기금 관리자는 기금운용계획에 따라 기금을 대출 등의 방법으로 운용할 수 있는데, 이를 근거로 중진공은 중소기업 정책자금을 운용하고 있음

- 성장 잠재력은 높지만 정보 비대칭 및 담보 위주 관행으로 민간 금융기관에서 자금 조달이 어려운 우수 중소기업을 대상으로 혁신창업사업화자금, 신시장진출지원자금, 신성장기반자금, 재도약지원자금, 긴급경영안정자금, 벨류체인안정화자금(2023년부터 시행) 등 모두 여섯 종류의 정책자금을 운용하고 있음

- 특히 고용 창출, 수출·매출 증대 등 성과 창출 기업, 시설 투자 기업, 혁신성장분야, 뿌리산업 및 뿌리 기술, 소재·부품·장비산업, 지역주력산업 등 중점 지원 분야에 속한 기업을 우선 지원함

▢ 2024년 정책자금 규모는 융자 4조 4,632억 원, 이차보전 9,243억 원 등 모두 5조 3,875억 원에 달함

- 이차보전은 시중은행으로부터 대출을 받은 기업을 대상으로 중진공이 3% 이내에서 대출이자의 전부 또는 일부를 지원하는 방식으로 운영되는 정책자금임

나. 향후 과제

▢ 민간 금융기관에서 자금 조달이 어려운 중소기업에 필요한 자금을 제공하기 위해 정책자금을 운용하고 있으므로 정책자금을 지원받은 중소기업이 한계기업[59]이 되거나, 대출이 부실화될 가능성이 상존함

▢ 따라서 혁신창업, 신시장진출, 성장, 재도약, 경영안정 등 정책자금의 목표를 달성할 수 있는 지원 대상을 선정하는 것 못지않게 대출 후 사후관리도 중요함

- 리스크관리를 통해 직접대출잔액에서 한계기업대출잔액이 차지하는 비중과 부실채권 비중을 적정 수준으로 관리해야 함

▢ 그런데 최근 한계기업 대출 비중이나 부실화율이 증가하고 있으므로 그 원인을 분석하여 적절한 대책을 마련할 필요가 있음

- 중진공 제출자료에 따르면 정책자금 직접대출잔액은 2018년 9조 5,227억 원에서 2021년 14조 1,191억 원으로 증가하였는데,[60] 같은 기간 동안 한계기업대출잔액도 2,447억 원에서 4,596억 원으로 증가하여 그 비중이 2.57%에서 3.26%로 증가함

59) 직전 3개년도 연속 이자보상배율(영업이익/이자비용)이 1미만인 기업을 말함

60) 2023년부터 집행하고 있는 밸류체인안정화자금(대출잔액 2023년 48억 6,400만 원, 2024년 198억 5천만 원)은 제외되어 있음

- 2022년 직접대출잔액이 15조 5,718억 원으로 증가하지만 한계기업대출잔액은 3,839억 원으로 감소하여 비중이 2.47%로 감소함
- 하지만 2023년에 직접대출잔액은 15조 5,718억 원으로 소폭 증가한 반면 한계기업대출잔액은 5,014억 원으로 크게 증가하여 비중도 3.17%로 다시 증가함
- 특히 혁신창업사업화자금(3.40%), 재도약지원자금(4.03%)의 한계기업대출잔액 비중이 높음

• 약정해지금액에서 사고채권 회수금액을 뺀 금액으로 계산되는 부실채권 규모가 직접대출잔액에서 차지하는 비중은 2018년 3.51%에서 2020년 3.77%로 증가하였다가 2022년 2.65%까지 감소하였으나 2023년 4.08%로 다시 증가함

- 혁신창업사업화자금(4.49%)이나 재도약지원자금(5.17%)뿐만 아니라 긴급경영안정자금(5.50%)의 부실채권 비중이 높은 것으로 나타남

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4591)

7 소상공인 생계형 적합업종 지정제도 개선

가. 현황

▢ 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」(이하 '상생협력법')에 따라 동반성장위원회(이하 '동반위')가 중소기업 적합업종 선정제도를 운영하고 있는데, 적합업종 선정이 대기업과 중소기업 사이의 자율적 합의에 따라 결정되고, 사업 철수, 일부 사업 철수, 진입 자제, 확장 자제 등과 같은 동반위 권고를 대기업이 이행하지 않아도 이를 제재할 수 있는 수단이 없어 실효성에 한계가 있다는 비판이 제기됨

▢ 이에 따라 국회는 2018년 6월 「소상공인 생계형 적합업종 지정에 관한 특별법」(이하 '생계형적합업종법')을 제정하였는데, 생계형적합업종을 민간의 합의로 선정하는 것이 아니라 중소벤처기업부 장관이 지정하도록 함

- 법 제2조(정의)제3호에 '생계형 적합업종'을 "진입장벽이 낮아 다수의 소상공인이 영세한 사업형태로 그 업을 영위하고 있는 분야"로서 중소벤처기업부 장관이 지정·고시하는 업종·품목으로 정의함
- 법 제7조(생계형 적합업종의 지정 등)에 따라 소상공인단체는 동반위의 추천을 거쳐 중소벤처기업부 장관에게 생계형 적합업종의 지정을 신청할 수 있으며, 중소벤처기업부 장관은 '생계형 적합업종 심의위원회'의 심의·의결에 따라 생계형 적합업종을 지정·고시해야 함

▢ 지정 기간(고시일부터 5년) 동안 대기업은 생계형 적합업종의 사업을 인수·개시 또는 확장할 수 없음

▢ 중소벤처기업부 장관은 생계형 적합업종의 지정·고시 당시 해당 업종·품목을 영위하고 있는 대기업에 대하여 3년 이내의 기간을 정하여 품목·수량·시설·용역과 판매촉진활동 등 영업범위를 제한할 것을 권고할 수 있음

- 권고받은 대기업이 정당한 사유 없이 권고에 따르지 아니하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 권고 대상이나 내용 등을 공표할 수 있음

▢ 생계형 적합업종의 지정과 대기업의 참여 제한 등의 이행력을 확보하기 위해 시정명령, 이행강제금, 벌칙 등에 관한 규정을 법률에 마련함

▢ 중소벤처기업부는 2019년 10월부터 2021년 12월까지 모두 네 차례에 걸쳐 11개 업종을 생계형 적합업종으로 지정 고시함

- 2019년 10월 서적/신문 및 잡지류 소매업, 11월 자동판매기 운영업, LPG연료 소매업, 12월 두부 및 유사식품 제조업, 간장 제조업, 고추장 제조업, 된장 제조업, 청국장 제조업
- 2020년 12월 국수 제조업, 냉면 제조업
- 2021년 떡국떡/떡볶이떡 제조업

▢ 중소벤처기업부는 내부적으로 사후관리 매뉴얼을 마련하여 생계형 적합업종으로 지정된 업종에서 제도가 잘 이행되고 있는지 매년 정기적으로 점검하고 있음

- 이와 함께 대기업의 위반행위에 관한 신고가 들어오거나 정황을 포착한 때에는 수시로 이행점검을 하고 있음

나. 향후 과제

▢ 생계형 적합업종 지정제도는 소상공인 보호 필요성, 규제에 따른 대기업 및 중견기업의 영업활동 제한, 소비자 이익 등을 균형 있게 고려하여 운영해야 하는데, 소상공인의 영업활동 보호를 강화하는 방안으로 다음과 같은 과제가 제시되고 있음

▢ 생계형 적합업종 지정을 신청한 업종·품목에 대하여 그 신청일로부터 생계형 적합업종의 지정 여부를 심의·의결하는 날까지 대기업의 인수·개시 또는 확장을 제한하는 규정을 마련하는 방안을 고려할 수 있음

- 생계형적합업종법 시행령 제7조제3항에 따라 소상공인단체의 신청부터 동반위 추천까지 최장 9개월, 생계형적합업종법 제7조제3항에 따라 추천부터 지정까지 최장 6개월이 소요되는 등 신청부터 지정까지 최장 15개월이 소요될 수 있는데, 이 기간에는 대기업의 인수·개시 또는 확장을 막을 수 없음

- 생계형 적합업종 지정 여부를 심의·의결하는 날까지 대기업의 사업 인수·개시 또는 확장을 제한하면 해당 업종 소상공인의 사업영역을 보호하는 데 이바지할 것으로 보임
- 그런데 생계형 적합업종 '신청'을 근거로 대기업의 시장 참여를 제한하는 것은 생계형 적합업종 '지정·고시'라는 최종 결정이 이루어질 때까지 잠정적으로 대기업의 영업활동을 법적으로 제한하게 되는 것으로 과도한 규제라는 지적이 있을 수 있음

▢ 영업범위 제한 권고 미이행 대기업에 이행명령을 내릴 수 있도록 하고, 이를 이행하지 않은 경우 제재할 수 있도록 하면 권고의 실효성을 높일 수 있음

- 법 제11조제1항에 따라 중소벤처기업부 장관은 2개 대기업에 대하여 영업범위를 제한할 것을 권고한 적이 있고, 이 중 권고사항을 이행하지 않은 1개 기업에 대하여 중소벤처기업부 홈페이지에 관련 사실을 공표한 바 있지만, 권고사항을 이행하지 않더라도 공표 이외의 추가 제재가 없어 권고의 실효성이 부족하다는 지적이 있음
- 공표 후에도 정당한 사유 없이 권고를 이행하지 않을 경우 이행명령을 내릴 수 있도록 하고, 명령을 이행하지 않을 경우 일정 기간을 정하여 영업정지를 명할 수 있도록 하거나 일정 수준의 과태료를 부과할 수 있도록 하면 권고의 이행력을 높일 수 있을 것임

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4591)

8 벤처기업 확인제도 효율화

가. 현황

□ 벤처기업의 성장 촉진, 기존기업의 벤처기업으로의 전환을 목적으로 1997년 8월 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」(이하 '벤처기업법')이 제정됨

- 동 법률은 「중소기업기본법」에 따른 중소기업 중에서 정책 대상으로서의 벤처기업을 정의하고 벤처기업 확인 요건을 규정함
- 이에 따라 1998년 '벤처기업 확인제도'가 최초로 시행됨

□ 벤처기업 확인제도는 1998년 이래 벤처기업법의 지속적인 개정을 거쳐 2021년 2월 민간주도의 제도로 전면 개편됨

- 핵심은 ①기존의 보증·대출 유형이 폐지되고 기술의 혁신성과 사업의 성장성이 높은 중소기업이 집중 지원받을 수 있도록 새로운 유형을 신설한 것과 ②벤처기업 확인 권한을 공공에서 민간으로 이양[61]한 데 있음

〈그림 2〉 벤처기업 확인 요건 개편 전후 비교

유 형	요 건		유 형	요 건
벤처투자	• 기관 또는 개인투자자가 5천만 원 이상 투자 • 투자받은 금액이 기업 자본금 대비 10% 이상	개편 (2021. 2.) ⇨	벤처투자	• 기존 유지 + 벤처투자자 인정 유형(8개) 추가
연구개발	• 기업부설연구소 보유 • 사업성이 우수한 것으로 평가 • 연간 연구개발비가 5천만 원 이상 & 총 매출액의 5~10% 이상		연구개발	• 기존 유지 + 연구개발조직 인정 유형(3개) 추가
보증·대출 (폐지)	• 기술성이 우수한 것으로 평가 • 보증·대출 (가능)금액이 8천만 원 이상 & 총자산 대비 보증·대출 (가능)금액이 5% 이상		혁신성장 (신설)	• 기술성 우수 • 사업성 우수

61) 공공기관(기술보증기금, 중소벤처기업진흥공단, 한국벤처캐피탈협회) 중심으로 이루어지던 벤처기업 확인을 민간 전문가 50인으로 구성된 벤처기업확인위원회가 수행하는 것으로 개편됨

▢ 2023년 말 기준 벤처기업으로 확인받은 기업의 수는 총 40,081개 사로 제도 개편 직후 다소 감소하였으나 이후 증가하는 추세임

- 같은 기간 유형별 벤처기업의 수는 혁신성장유형 25,953개(64.8%), 연구개발유형 6,931개(17.3%), 벤처투자유형 6,930개(17.3%) 순으로 나타났음

〈표 9〉 벤처확인기업 추이(2019~2023년)

(단위: 개 사)

년도	2019	2020	2021	2022	2023
기업 수	37,008	39,511	38,319	35,123	40,081

〈표 10〉 유형별 벤처기업 확인 현황(2023년)

(단위: 개 사)

	벤처투자	연구개발	혁신성장	예비벤처	합계
기업 수 (비율)	6,930 (17.3%)	6,931 (17.3%)	25,953 (64.8%)	267 (0.7%)	40,081 (100%)

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 과거 보증·대출 유형으로 벤처 확인을 받은 기업 비중이 80%를 상회했던 것은 재무적 안정성을 중시한 평가가 주된 이유겠으나 벤처기업으로 확인받은 기업에게 각종 혜택[62]과 정부 지원이 보장되어 기업의 선호도가 높았던 것도 이유임[63]

▢ 2021년 벤처기업 확인제도 개편으로 기술의 혁신성과 사업의 성장성과 같은 비재무적 가치를 중심으로 평가가 시행되면서 실질적인 '벤처'라고 할 수 있는 도전적인 중소기업이 혜택을 받을 수 있게 되었다는 장점이 있음

다. 향후 과제

▢ 벤처기업 확인제도 개편 이후 3년이 경과 한 만큼, 종전 대비 벤처기업 확인제도 전반에 걸쳐 운용 성과를 재점검하여 개선방안을 마련할 필요가 있음

62) 대표적으로 법인세·소득세 50% 감면(5년간), 취득세 75% 감면, 방송광고비 70% 할인(3년간) 등이 있음
63) 박재영, 「벤처기업 확인제도 개편 현황과 보완과제」, 『이슈와 논점』 제1640호, 국회입법조사처, 2019.12.24.

- 예를 들어 벤처기업 확인 갱신(현행 3년) 시 개별 기업의 경영성과와 같은 변동성을 적절히 반영하여 평가를 강화하는 방안을 고려할 수 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4598)

9 기술특례상장제도 합리화

가. 현황

□ 기술특례상장은 기술력은 있지만 이익을 내지 못하는 성장형 바이오 벤처기업의 자금 조달 및 코스닥(KOSDAQ) 시장 조기 진입을 돕기 위해 2005년에 도입된 제도로 2014년 전 업종으로 확대되었음

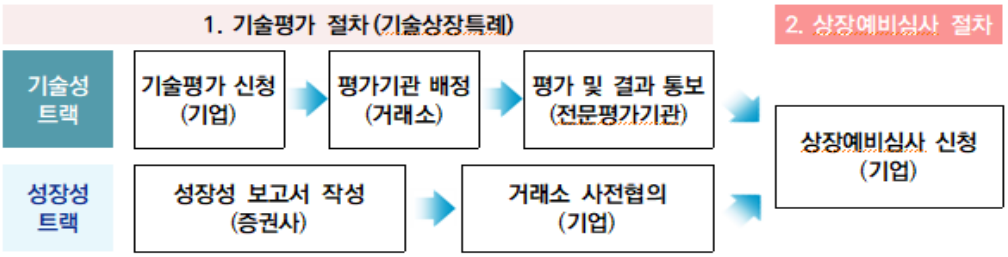
- 기술특례상장을 위한 예비심사 청구기업 유형별 주요 외형요건은 아래 표와 같음
- 기술특례상장의 예비심사는 기술성 트랙(기술의 혁신성을 평가)과 성장성 트랙(기업의 성장성을 평가)으로 구분하여 진행됨

〈표 11〉 코스닥시장 상장예비심사 청구기업 유형별 주요 외형요건 비교

구분	일반기업(벤처 포함)		기술성장기업	
	수익성·매출액 기준	시장평가·성장성 기준	기술평가 특례	성장성 추천
경영성과 및 시장평가 등 (택일)	• 법인세차감전계속사업이익 20억원 [벤처: 10억원] & 시총 90억원 • 법인세차감전계속사업이익 20억원 [벤처: 10억원] & 자기자본30억원 [벤처: 15억원] • 법인세차감전계속사업이익 있을 것 & 시총 200억원 & 매출액 100억원 [벤처: 50억원] • 법인세차감전계속사업이익 50억원	• 시총 500억원 & 매출 30억원 & 최근 2사업연도 평균 매출증가율 20% 이상 • 시총 300억원 & 매출액 100억원 이상 [벤처50억원] • 시총 500억원 & PBR 200% • 시총 1,000억원 • 자기자본 250억원	• 자기자본 10억원 • 시가총액 90억원	
			• 전문평가기관의 기술 등에 대한 평가를 받고 평가결과가 A등급 & BBB등급 이상일 것 (외국기업의 경우 A등급 & A등급 이상일 것)	• 상장주선인이 성장성을 평가하여 추천한 중소기업일 것
최대주주 등 지분의 매각제한	상장 후 6월		상장 후 1년	

자료: 한국거래소

〈그림 3〉 기술평가 및 상장예비심사 절차 흐름도



자료: 금융위원회, 「기술특례상장 제도 개선 방안」, 2023.7.

▢ 정부(금융위원회)와 한국거래소는 딥테크·딥사이언스, 즉 첨단기술 기반의 벤처기업을 대상으로 상장 문턱을 낮추고 회수시장을 활성화하는 내용을 담은 「기술특례상장 제도 개선 방안」을 2023년 7월 발표함

- 기존의 기술평가는 복수의 기술평가기관으로부터 받아야 했으나 딥테크·딥사이언스 기업에게는 단수평가(초격차 기술특례[64])를 허용함
- 중견기업이 지분 일부를 보유한 우수 중소기업의 기술특례상장 신청도 허용함

▢ 기술특례상장제도는 수익성을 갖추지 못하더라도 기술력이 우수한 기업들에게 자본시장을 통한 자금조달 기회를 부여하여 성장동력을 찾도록 지원하는 긍정적인 기능을 수행함

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 기술력이 우수한 바이오기업은 주로 기술특례상장제도를 활용하여 기업공개(IPO)[65]를 하고 있는 상황이나 상장 후 매출 미발생, 영업손실 누적 등의 사유로 상장폐지되는 사례도 늘고 있음

- 2020년 이후 증가한 非바이오기업의 기술특례상장 역시 상장 후 재무 건전성 악화에 따른 연이은 주가 하락 등으로 투자자 보호가 필요하다는 요구가 커지고 있음

64) 초격차 대상기술은 딥테크, 딥사이언스가 주축이 되는 '국가첨단전략기술' 또는 '국가전략기술' 중에서 시장에서의 성장잠재력을 검증받은 기술임

65) IPO(Initial Public Offering): 비상장기업이 유가증권이나 코스닥시장에 상장하기 위해 주식을 법적인 절차와 방법에 따라 불특정 다수의 투자자들에게 팔고 재무내용을 공시하는 것으로서, 기업의 원활한 자금조달과 재무구조 개선을 도모하기 위해 추진함

▢ 개편된 기술특례상장제도는 기존 바이오업종 중심에서 딥사이언스·딥테크 기업으로까지 상장 지원의 폭을 넓혔다는 긍정적인 면이 있으나 이들 기업에 대한 단수기술평가 적용 시 부작용도 우려됨

- 기존의 복수기술평가는 평가기관 간 비교를 통한 편차 보정이 가능했으나 시장에서 아직 일반화되지 않은 첨단기술 보유 기업에 대한 단수평가 시 평가기관의 역량이 부족한 경우 그 결과에 대한 검증이 어려울 수 있음

다. 향후 과제

▢ 그간의 규제완화 후 기술평가특례 운영 상황을 점검하고 제도의 도입취지 등과 비교평가하여 제도개선 여부 및 개선 방향을 도출할 필요가 있어 보임

▢ 기술성 트랙을 평가할 전문평가기관(기술평가기관)의 선정이 향후 제도운영의 성패와 투자자 보호에 직결되는 만큼, 경쟁력 있는 기관이 선정될 수 있도록 기관평가시스템을 효과적으로 운용할 필요가 있음

- 기 선정된 전문평가기관의 평가역량(상장용 평가) 제고를 위한 방안을 마련하여 진보하는 첨단기술 및 기업가치를 합리적으로 평가할 수 있도록 지원해야 할 것임

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4598)

10 모태펀드 운용 개선

가. 현황

▢ 2023년 국내 벤처투자 규모(10.9조 원)는 2008년(1.2조 원) 이후 연평균 16%씩 늘면서 중장기 성장추세를 유지[66]하였으나 최근 감소세임

- 2024년 1분기에도 투자 상황이 회복되지 못한 것으로 보고됨
- 한편 2023년 국내 펀드결성 규모는 코로나 확산 시기였던 2020년보다 16% 증가하였으나 미국(28% 감소)과 유럽(44% 감소)은 크게 감소함

〈표 12〉 최근 5년(2019~2023)간 연도별 신규벤처투자 현황

(단위: 억 원)

구 분	2019	2020	2021	2022	2023
투자금액	75,278	80,962	159,371	124,706	109,133
벤처투자회사 등	42,777	43,045	76,802	67,640	53,977
신기술금융사 등	32,501	37,917	82,569	57,066	55,156

자료: 중소벤처기업부, 2024.2.

〈표 13〉 달러 기준 주요국 벤처펀드 결성 현황

구 분	2020	2021	2022	2023
한국	100(85억 $)	184(억 156$)	162(억 137$)	116(억 98$)
유럽	100(311억 $)	126(억 392$)	96(억 300$)	56(억 175$)
미국	100(930억 $)	182(억 1,692$)	186(억 1,728$)	72(억 669$)

주: 유럽은 프랑스, 독일, 영국 등 전지역 합산
자료: 중소벤처기업부, 2024.2.

▢ 그럼에도 국내 벤처투자시장의 성장은 그동안 마중물 역할을 한 정부주도 모태펀드[67] 출자사업의 역할이 컸다고 할 수 있음[68]

66) 중소벤처기업부 보도자료, 「2023년 벤처투자 11조 원·벤처펀드 13조 원」, 2024.2.20.

67) 모태펀드란 투자자가 개별 기업에 직접 투자하는 대신 개별펀드(투자조합)에 출자하여 운영하는 펀드를 말하며, 이를 '재간접 펀드(fund of funds)' 라고도 함

68) 모태펀드 출자 규모 변화: 2,691억 원(2014년) → 5,290억 원(2016년) → 7,240억 원(2018년) → 1조 470억 원(2020년) → 1조 4,293억 원(2021년)

- 정부가 투자재원을 공급하는 모태펀드는 13개 공공기관(정부 및 공공기관)[69]이 출자자(LP)로 참여해 출자한 자금으로 구성된 「벤처투자 촉진에 관한 법률」(이하 '벤처투자법')[70] 제70조에 따른 '벤처투자모태조합'을 말함
- 모태펀드는 출자기관의 성격에 따라 총 19개 분야의 계정으로 구분하여 자금조달이 어려운 시장실패 영역에 출자함으로써 중소·벤처기업을 육성하는데 투자됨

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 최근 정부(중소벤처기업부)는 모태펀드의 마중물 역할 강화를 위해 자펀드 결성을 신속하게 추진하면서 펀드 결성 실패에 따른 페널티(모태펀드 출자사업 참여 제한)를 2024년 한시적으로 면제한다고 밝힘

- 모태펀드와 같은 정책펀드의 사업 개시 후 자펀드 결성 시도가 부진하거나 자펀드 결성에 실패함으로써 자금집행 실적이 부진한 사례가 보고[71]되고 있어 개선이 요구되는 상황임[72]

▢ 위험자본 투자는 전환사채, 상환전환우선주 중심으로 투자되고 있음

▢ 정부는 벤처투자모태조합 외에 「농림수산식품투자조합 결성 및 운영에 관한 법률」(이하 "농식품투자조합법")에 따른 농식품투자모태조합을 별도로 결성하여 운용하고 있어 출자계정 관리의 비효율 문제가 제기되기도 함

- 벤처투자모태조합의 관리·운영은 벤처투자법에 따라 중소벤처기업부장관이 지정한 '한국벤처투자(주)'에서 담당하고, 농식품투자모태조합(총 2개 계정[73])의 경우

69) 출자기관은 중소벤처기업부, 중소벤처기업진흥공단, 문화체육관광부, 특허청, 영화진흥위원회, 과학기술정보통신부, 고용노동부, 보건복지부, 국민체육진흥공단, 교육부, 환경부, 해양수산부, 국토교통부임

70) 당초 「중소기업 창업지원법」과「벤처기업육성에 관한 특별조치법」으로 이원화되어 있던 벤처투자와 관련한 사항이 2020년 2월 「벤처투자 촉진에 관한 법률」이 제정됨으로써 일원화됨

71) 실제 2023년 모태펀드 2차 정시출자의 경우 자펀드 결성 시한(선정 공고일로부터 3개월)을 넘겨 당초 2023년 10월에서 2024년 1월까지로 연장한 바 있고, 펀드 결성에 실패한 위탁운용사(GP)들이 자격을 자진 반납하는 사례도 지속적으로 보고되고 있음

72) 남재우, 「국내 정책펀드 현황 및 제도 개선」, 『이슈보고서』 22-03, 자본시장연구원, 2022.3.

73) 농식품펀드A(농림축산), 농식품펀드B(수산) 등 총 2개 계정으로 분리 후 '농림수산식품 경영체'에 투자함

는 농림축산식품부장관이 해양수산부장관과 협의하여 지정한 '농업정책보험금융원'에서 담당함

다. 향후 과제

▢ 벤처시장 동향, 투자회수금 예측 등을 기초로 정부 출자 규모를 결정하여 향후 예산에 반영해야 할 것임

▢ 보통주 중심으로 투자조합 결성이 이루어질 수 있도록 인센티브 구조를 재설계할 필요가 있음

▢ 펀드 결성 실패에 따른 패널티 면제 필요성, 투자 지연에 따른 부작용 등을 종합적으로 고려하여 제도개선 여부를 결정하여야 함

▢ 농식품투자모태조합의 특수성 해소 여부를 객관적으로 평가한 후 벤처투자모태조합으로의 출자계정 통합 여부와 운용 방식을 결정하여야 할 것임

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4598)

11 중소기업 R&D 지원체계 개선

가. 현황

▢ 우리 경제와 고용에서 차지하는 비중이 절대적인 중소기업은 오랫동안 '9988[74]'로 대변되어왔음

- 실제 2021년 기준 중소기업의 수는 771만 4천 개로 전체기업의 99.9%를, 종사자 수는 1,849만 3천 명으로 전체 종사자의 80.9%를 차지함[75]
- 그러나 경제의 허리라고 할 수 있는 중소기업은 대기업 대비 높은 취약성(낮은 생산성과 임금 등)으로 인해 여전히 분배적 정의의 대상으로 인식됨

▢ 이에 정부는 중소기업의 기술경쟁력 강화를 통한 성장 촉진을 도모하고자 R&D 출연을 활용한 재정 지원을 지속적으로 확대해왔으나 최근 절대 규모가 감소함

- 2022년 집행액 기준 정부출연 R&D 중 중소기업의 비중은 전체[76]의 19.2%(5조 4,924억 원)로, 최근 3년(2020년: 16.7%, 3조 9,753억 원, 2021년: 18.7%, 4조 9,721억 원) 간 꾸준히 증가함[77]
- 그러나 2024년 정부 전체 R&D 예산이 전년 대비 14.6%(4.6조 원) 감소하여 중소기업에 대한 R&D 지출 역시 크게 감소할 것으로 예상됨

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 글로벌 수준의 기술패권 경쟁 가속화로 R&D 예산 수요는 더욱 증가하고 있으나 정부 재정의 투자 여력 둔화로 인한 중소기업 지원 축소는 중소기업의 기술경쟁력 하락으로 이어질 것이라는 우려의 목소리가 큼[78]

---

74) 국내 중소기업의 수는 전체기업의 99%를, 종사자 수로는 약 88%를 차지한다는 의미임

75) 중소벤처기업부, 「2021년 기준 중소기업 및 소상공인 기본통계」, 2023.8.

76) 국·공립연구소, 정부출연연구기관, 부처 직할 출연연구기관, 대학, 대기업, 중견기업, 중소기업, 정부부처 전체를 말함

77) 과학기술정보통신부, 「2022년도 국가연구개발사업 조사·분석보고서」, 2023.11.

▢ 반면 지난 10년간 중소기업에 대한 R&D 지원은 지속적으로 증가하였음에도 사업화 성공률과 생산성은 미흡하여 지원체계 개선이 필요하다는 지적도 힘을 얻고 있음[79)]

- 실제 같은 기간 중소기업의 R&D 성공률은 평균 92.7%로 높게 나타났으나 사업화 성공률은 50.6%에 그침

다. 향후 과제

▢ 나눠주기식·뿌려주기식이라는 비판이 지속적으로 제기되는 중소기업 R&D 지원 방식을 중소기업의 경쟁력을 높이면서도 질적 성장을 도울 수 있는 제도로 개선해야 할 것임

▢ 출연 방식에 기반한 천편일률적인 지원을 중소기업의 성장단계와 특성을 고려한 투·융자 연계 방식으로 다양화하는 방안을 고려할 수 있음

- 민간 VC가 旣 투자한 기업에 정부가 매칭투자 방식으로 R&D를 지원하는 '투자형 R&D[80)]'를 확대하여 도전적·혁신적인 기업의 성장을 도와야 할 것임
- 정부가 R&D 예산의 일부를 은행에 예치하고 기업이 은행거래를 통해 R&D 자금을 공급받은 후 상환하는 '융자형 R&D' 방식 도입을 검토할 수 있음
  - TRL[81)] 4~5단계 이상의 혁신적인 기술을 보유한 성장형 기업은 사업 초기 단계에서의 R&D 지원보다는 대규모 자금이 필요한 성장기에서 융자 지원이 절실함
  - 이에 혁신기술 보유기업의 기술사업화를 앞당기고 성공률을 높이기 위한 방안으로 융자와 R&D를 연계한 방식을 고려할 수 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4598)

78) 이해성, 「정부 이어 기업도 R&D 투자 줄인다」, 한국경제, 2024.1.3.

79) 최종윤, 「10년간 중소기업 R&D 투자규모 늘었지만, 사업화 성공률 제자리·생산성 지표는 하락」, 인더스트리뉴스, 2023.10.6.

80) 2020년 중소벤처기업부는 '투자형 R&D' 지원 방식을 도입하였으나 일부 사업에 그치고 있음

81) TRL(Technology Readiness Level)은 총 9단계에 걸쳐 개발기술의 성숙도를 나타내는 지표임

3. 에너지·자원 분야

1 고준위 방사성폐기물 관리를 위한 특별법 제정: 저장용량 기준 구체화

가. 현황

▢ 핀란드, 스웨덴, 프랑스 등 주요 선진국들이 고준위 방사성폐기물 최종처분시설 부지를 선정하는 동안 우리나라는 부지선정 절차조차 시작하지 못한 상태임

- 핀란드는 현재 세계 최초로 사용후핵연료 최종처분시설을 건설 중이고, 2025년 준공 예정임
- 스웨덴은 2022년 1월 사용후핵연료 최종처분시설 건설 허가 승인 이후 포스마크(Forsmark) 원전 인근에서 심지층처분시설 건설을 준비 중이고, 2030년대 가동을 목표로 함
- 프랑스 원자력안전청(ASN)은 2023년 6월 뷔흐(Bure) 지역 심지층처분시설(CIGÉO) 건설 허가 신청서 검토를 시작하였고, 방사성폐기물관리청(ANDRA)은 2027년 착공, 2035년 가동을 목표하고 있음

▢ 제21대 국회에서는 고준위 방사성폐기물의 관리 체계 및 부지선정 절차 등을 마련하기 위해 김성환, 김영식, 이인선 의원이 특별법 제정안을 대표 발의하였고,[82] 홍익표 의원이 현행 「방사성폐기물 관리법」을 전부 개정하는 법률안을 대표 발의한 바 있음[83]

82) 「고준위 방사성폐기물 관리에 관한 특별법안」(의안번호 제2112578호, 2021.9.15.), 「고준위 방사성폐기물 관리시설 등에 관한 특별법안」(의안번호 제2117065호, 2022.8.30.), 「고준위 방사성폐기물 관리 및 유치지역 지원에 관한 특별법안」(의안번호 제2117121호, 2022.8.31.)

83) 「방사성폐기물 관리법 전부개정법률안」(의안번호 제2120138호, 2023.2.21.)

- 앞서 제20대 국회에서는 정부가 「고준위 방사성폐기물 관리시설 부지선정절차 및 유치지역지원에 관한 법률안」(의안번호 제2003236호, 2016.11.2.)을 제출하였으나 임기 만료로 폐기된 바 있음

▢ 정부는 「제2차 고준위 방사성폐기물 관리 기본계획」[84]에 따라 '고준위 방폐물 관리 전담 조직'을 정부 내에 신설하고, 부지선정, 지역지원, 주민 소통 등 주요 과제 세부 절차를 상세히 규정하는 별도의 '특별법'을 제정한다는 계획임

- 정부는 사용후핵연료 저장시설 포화 시점 재산정 결과 포화 시점이 지난 산정 결과보다 1~2년 빠르게 도래할 것으로 보고,[85] 국회에서 조속한 특별법 통과가 절실함을 강조함[86]

〈표 14〉 원전본부별 저장량, 포화율, 예상 포화 시점(2023년 12월 말 기준)

(단위: 다발, %, 년)

구분	고리	한빛	한울	새울	신월성	월성
저장량	7,163	7,093	6,876	596	794	508,892
포화율	89.1	78.7	79.3	38.2	30.7	78.5
예상 포화 시점	**2032**	**2030**	**2031**	2066	2042	2037

주: 한국원자력환경공단 제출 자료(2024.3.25.)

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 제21대 국회 산업통상자원중소벤처기업위원회 법률안 상정 후 산업통상자원특허소위원회에서 11차례 논의, 공청회 등을 통해 법률안 4건에 대해 검토·심사·의견수렴하였고, 이를 통해 주요 쟁점 총 10개 중 8개는 합의가 되었으나, 2개 쟁점은 논의가 마무리되지 않았음

- ❶입법형식, ❷제명, ❸관리위원회 국회 보고 의무, ❹기본계획 수립, ❺부지선정 취소 시 주민투표, ❻부지선정 절차의 가역성, ❼관리위원회 지위, ❽관리사업자 지정과 관련하여 합의됨
- ❾부지 내 저장시설 규모, ❿관리시설 확보 시점과 관련하여 합의되지 않음

84) 산업통상자원부, 「제2차 고준위 방사성폐기물 관리 기본계획」, 2021.12.
85) 산업통상자원부 보도자료, 「사용후핵연료 저장시설 포화시점 1~2년 단축 전망」, 2023.2.10.
86) 산업통상자원부 보도자료, 「정부, 고준위 특별법 통과 위해 마지막 순간까지 최선 다할 것」, 2024.1.25.

〈표 15〉 고준위 방사성폐기물 관리 특별법 관련 쟁점 논의 결과

번호	쟁점	합의 여부	논의 내용·결과
❶	입법형식	합의	「방사성폐기물 관리법」 전부개정이 아닌 특별법으로 추진
❷	제명		「고준위 방사성폐기물 관리에 대한 특별법」
❸	관리위원회 국회 보고 의무		①기본계획 수립·변경, ②예정부지 도출, ③부지선정 취소, ④부지조사계획 수립·변경, ⑤기본 심층조사 결과 등 중요업무에 대해 국회에 보고
❹	기본계획 수립		관리위원회가 계획 수립 후 원자력진흥위원회가 심의·의결
❺	부지선정 취소 시 주민투표		주민투표 필요하지 않음
❻	부지선정 절차의 가역성		절차상 하자가 있는 경우 이전 단계로 돌아가 재심의
❼	관리위원회 지위		“일반 행정위원회로 출범하되, 추후 독립행정위원회로 전환을 검토한다”는 취지의 대안 조문에 합의
❽	관리사업자 지정		한국원자력환경공단을 법률에 명시
❾	부지 내 저장시설 규모	미합의	• **(여당·정부)** 원자로 운영 허가 기간 중 발생 예측량 • **(야당)** 원자로 설계수명 기간 중 발생 예측량
❿	관리시설 확보 시점		• **(여당·정부)** 중간저장시설 및 처분시설 확보시점 명시 • **(야당)** 처분시설 확보시점만 명시

주: 한국원자력환경공단 제출 자료(2024.3.25.)

▢ 쟁점사항에 대해서는 원전 정책에 대한 합의를 바탕으로 입법 논의

- 원칙적으로 부지 내 저장시설 규모를 설계수명 기간 중 발생 예측량으로 하되 운영 허가 연장 시 이를 포함하는 방안을 검토할 수 있을 것임

다. 향후 과제

▢ 부지 내 저장시설 규모를 결정할 때 무탄소전원 원전의 역할을 고려할 필요가 있음

- 탄소중립 목표 달성 과정에서 원전은 무탄소전원(CFE)으로서 당분간 전환기에 중요한 역할을 담당할 것이기 때문에 저장시설 규모에 여유를 둘 필요가 있음

▢ 법 제정 이후 후속 절차를 신속히 진행하고, 주민 의견 수렴 절차를 거쳐 부지선정 절차를 추진할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4595)

2 국가기간 전력망 확충을 위한 특별법 제정

가. 현황

▢ 2050년 탄소중립 목표 달성, 수도권 데이터센터, 반도체 클러스터 등 산업 전력 수급 등을 위해서는 국가기간 전력망 확충이 필요한 상황임

- 지난 30년간 최대수요와 발전설비가 각각 377%, 535% 증가할 때 송전 설비용량은 153% 증가에 그침[87)]
- 호남권에 집중되어 있는 태양광발전과 강원도에 집중되어 있는 풍력발전을 전력수요가 많은 수도권으로 끌어오고, 동시에 재생에너지 출력제한·계통접속 지연을 완화할 필요가 있음
- 반도체, 이차전지, 디스플레이 등 7개 첨단산업 특화단지[88)]를 위한 전력공급 필요량은 15GW 이상으로 전망되고, 특히 용인 반도체 클러스터에는 10GW 이상 대규모 전력공급을 위한 대책이 필요함
  - 용인 반도체 클러스터는 2030~2036년 사이 3GW, 2037년 이후 7GW 이상 전력을 필요할 것으로 예상됨

▢ 정부는 신·재생에너지, 원전 등 무탄소 전원 확대, 전력 적기 공급을 위해 「전력계통 혁신대책」을 수립하고, 첨단산업을 위한 전력공급 계획도 발표함[89)]

- 정부는 「국가기간 전력망 확충 특별법」 제정, 계통 중심 발전 허가·접속 등을 통해 핵심 기간망 건설기간을 30% 단축하고, 송전선로 건설규모를 10% 절감하며 계통 유연성 2배 증가를 목표함
- 전력망 신속 확충을 위한 패러다임 혁신의 일환으로 송전사업자의 건설방식을 다양화하고 송전사업자와 민간 건설 부문의 협력을 확대한다는 구상임

---

87) 국회입법조사처 전문가 간담회 자료(한국전력공사, 2023.11.23.)

88) (반도체) ❶용인·평택, ❷구미, (이차전지) ❸청주, ❹포항, ❺울산, ❻새만금, (디스플레이) ❼천안·아산

89) 산업통상자원부, 「전력계통 혁신대책」, 2023.12.4.; 산업통상자원부 보도자료, 「전력계통 대전환을 위한 발판 마련」, 2023.12.27.

– 설계·시공 부문만 계약하는 현행 방식에서 설계·시공과 함께 용지 확보와 인·허가까지 포괄하는 턴키 계약방식 도입을 검토 중임

- 용인 반도체 클러스터 전력공급을 위해 송전선로 확충에 장기간 소요된다는 점을 고려하여 초기수요는 산업단지 내에 액화천연가스(LNG) 발전소를 건설·운영하고, 장기적으로는 장거리 송전선로를 확충하여 원거리 발전력을 활용한다는 계획임

▢ 제21대 국회 역시 위와 같은 배경에서 국가기간 전력망 확충 필요성을 인식하고 김성원, 양이원영, 이인선, 김회재, 송갑석 의원이 대표발의한 법률안이 발의된 바 있음[90]

- 김성원 의원 대표발의 법률안은 2023년 11월 소관 상임위원회에 상정되어 논의되었으나, 나머지 법률안은 소관위원회에 상정·논의되지 않음
- 그 대신 「국가기간 전력망 확충 특별법」은 '2+2 협의체' 회의의 안건으로 다뤄졌으나 그마저도 가동 중단된 상태임[91]

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 호남권에 집중된 재생에너지 전력을 수도권에 송전하기 위한 남북 종단 해저 전력고속도로 역시 선박 항로, 어장, 각종 보호 구역, 해상풍력단지, 군사 지역 등과 관련하여 발생할 수 있는 다양한 문제 해결이 요구됨

▢ 일부 전문가들은 정부 「전력계통 혁신대책」과 「국가기간 전력망 확충 특별법」이 송전사업에서 민간 건설 부문의 협력을 확대하는 것이 결국 송전 사업의 민영화로 이어지지 않을까 우려하고 있음[92]

90) 각각 의안번호 제2125189호(2023.10.27.), 제2125539호(2023.11.20.), 제2125869호(2023.12.8.), 제2126063호(2023.12.22.), 제2126310호(2024.1.17.)

91) 안희민, 「"국민의힘-원전 vs 민주당-재생에너지"...에너지정책은 '평행선'」, 『한국아이닷컴』, 2024.1.19.; 신주영, 「2+2 협의체 가동 중단…국회 종료 앞두고 입장차 법안 조율 손놓은 여야」, 『경향신문』, 2024.1.23.

92) 이헌석, 「국가 전력망 확대를 둘러싼 쟁점과 과제」, 국가 전력망 민영화 문제와 대안 모색 세미나 자료집, 2024.1.23.

- 이들은 민간 사업 확대 방식은 전력망의 공공성이나 경제성을 훼손시킬 것으로 우려하고, 전력망이 갖는 공적인 성격을 고려할 때 공적 투자의 형태로 진행되는 것이 적절하다고 판단함
- 민간 기업이 송전시설을 건설하는 과정에서 지역 주민들과 충돌하면서 이전과는 또 다른 양상의 사회적 갈등이 발생하는 것 역시 쟁점 중의 하나임

다. 향후 과제

▢ 시급한 전력망 확충을 위해 특별법 제정을 긍정적으로 검토할 필요가 있음

▢ 비용을 증가시키고 환경에 영향을 미칠 수 밖에 없는 송전망 건설 자체를 근본적으로 줄이기 위해 에너지 수요와 공급이 공간적으로 일치할 수 있도록 전력체계와 산업체계를 전환할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4595)

3 전력산업기반기금 운영 및 활용 개선

가. 현황

▢ 정부는 전력산업의 지속적인 발전과 전력산업의 기반조성에 필요한 재원을 확보하기 위하여 전력산업기반기금(이하 '기금')을 설치하여 운영하고 있음[「전기사업법」 제48조(기금의 설치)]

- 기금은 ❶신·재생에너지 관련 사업, ❷수요관리 사업, ❸전원개발 촉진 사업, ❹도서·벽지 주민 등에 대한 전력공급 지원사업, ❺전력산업 관련 연구개발사업, ❻전력산업과 관련된 석탄·액화천연가스·집단에너지 사업에 대한 지원사업, ❼전기안전·전기재해 예방 및 대응 관련 지원 사업, ❽발전소 주변지역 지원 사업, ❾송·변전설비 주변지역 지원사업, ❿지능형전력망의 구축 및 이용촉진에 관한 사업, ⓫가공전선로의 지중이설 사업 등 전력산업과 관련한 중요 사업을 위하여 사용함[「전기사업법」 제49조(기금의 사용)]

▢ 기금은 ❶전기요금에 부과하는 부담금 및 가산금, ❷신·재생에너지 공급 불이행에 대한 과징금, ❸기금 운용 수익금, ❹기금의 부담으로 차입하는 자금 등의 재원으로 조성함[「전기사업법」 제50조(기금의 조성) 및 「전기사업법 시행령」 제35조(기금의 조성)]

- 기금 조성을 위한 부담금은 전기요금의 1천분의 37(3.7%)에 해당하는 금액으로 함[「전기사업법」 제51조(부담금) 및 「전기사업법 시행령」 제36조(부담금의 부과기준)]
- 2024년도 전력산업기반조성사업을 위한 재원 총 조달 규모는 약 4조 5,010억 원이고, 이중 전기요금에 부과되는 법정부담금은 약 3조 2,027억 원으로 약 71.2%를 차지함[93]

▢ 제21대 국회에서는 국민, 중소기업, 뿌리기업, 송·변전설비 주변지역 지원 등을 위하여 전력산업기반기금 부담금을 면제하거나 부담요율을 축소하려는 법률안이 발의된 바 있음

93) 산업통상자원부장관, 「2024년도 전력산업기반조성사업 시행계획」, 산업통상자원부 공고 제2024-29호, 2024.1.16.

- 김영주 의원이 대표발의한 「전기사업법 일부개정법률안」(의안번호 제2119633호, 2023.1.26.)은 공공요금 인상에 따른 국민의 부담을 완화하기 위해 전력산업기반기금 부담금 부과요율을 1천분의 20으로 법에 명시할 것을 제안함
- 한무경 의원이 대표발의한 「전기사업법 일부개정법률안」(의안번호 제2109427호, 2021.4.13.)은 전기사용자의 부담을 경감하고 코로나-19로 인하여 큰 어려움을 겪고 있는 중소기업의 경쟁력 제고를 위하여 부담금의 부과율을 1천분의 27 이내에서 정하도록 하고 중소기업에 대해서는 부담금의 100분의 50을 경감할 것을 제안함
- 신영대 의원이 대표발의한 「전기사업법 일부개정법률안」(의안번호 제2103135호, 2020.8.21.)은 코로나19 사태 및 지역경제 침체로 어려움을 겪고 있는 중소기업에 대한 실질적 지원을 위해 고용효과가 큰 전통적 제조업 등에 대하여 전기요금에 포함된 전력산업기반기금 부담금을 면제해 주는 것을 제안함
- 김경만 의원이 대표발의한 「뿌리산업 진흥과 첨단화에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제2106155호, 2020.12.7.)은 코로나19로 인해 어려움이 가중되고 있는 뿌리기업에 대해 창업 중소제조업과 마찬가지로 한시적으로 3년간 전력산업기반기금 부담금을 면제해 주는 것을 제안함

□ 국무조정실 정부 합동 부패예방추진단은 2021년 9월부터 두 차례 기금 개별 사업들에 대한 점검을 실시하였고, 1·2차 종합 점검 결과 총 7,626건, 8,440억 원의 위법·부적정 사항을 적발함[94)]

- 신·재생에너지 금융지원사업에서 무등록업체와 계약, 하도급 규정 위반, 허위세금계산서를 이용한 부적정 대출, 보조금 위법·부당집행, 전력분야 R&D 사업관리·집행 부적정 등이 적발됨
- 정부는 관계기관 환수 TF를 구성하여 1·2차 점검결과에서 적발된 환수특정금액 약 680억 원에 대해 환수조치를 추진하고, 위법사례 총 626건(150명)을 대검찰청에 수사 의뢰함

94) 국무조정실·국무총리비서실 보도자료, 「태양광 등 전력산업기반기금사업 첫 운영실태 점검」, 2022.9.13.; 「태양광발전 등 전력산업기반기금사업 2차 점검 결과」, 2023.7.3.

다. 향후 과제

▢ 기금 수입의 대부분을 차지하는 법정부담금은 공공요금 중 하나로 국민 생활 및 경제 전반에 영향을 미치는 전기요금에 부과된다는 점을 고려하여 기금을 비용효과적으로 사용할 수 있도록 제도적 개편이 필요함

▢ 중소기업, 뿌리기업 등에게 기금 부담금을 면제하거나 부담요율을 축소하고자 할 때 다른 산업, 사회 다른 계층, 다른 계약종 전기소비자와 형평성을 고려할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4595)

4 석탄화력발전소 폐지지역 지원에 관한 특별법 제정

가. 현황

▢ 정부는 「제10차 전력수급기본계획」(2023.1.)[95]에 따라 운영 중인 석탄발전소 58기 가운데 28기를 2036년까지 LNG발전으로 대체하고, 단계적으로 석탄화력발전소를 폐지할 예정임

- 석탄화력발전 설비용량(GW): 40.2('23년)⇒37.6('26년)⇒31.7('30년)⇒27.1('36년)
  - '25~'30년 사이 폐지 석탄화력발전소(20기): 당진 1~4, 보령 5·6, 삼천포 3~6, 태안 1~4, 하동 1~4, 동해 1·2
  - '31~'36년 사이 폐지 석탄화력발전소(8기): 하동 5·6, 태안 5·6, 영흥 1·2, 당진 5·6

▢ 석탄화력발전소를 폐지함에 따라 해당 지역에는 실업, 경기침체, 인구감소(지역소멸) 등 직접적인 경제적 손해가 발생할 수 밖에 없고, 해당 지자체뿐만 아니라 17개 시·도에 간접적인 파급영향을 일으킴

- 석탄화력발전 산업에는 발전소를 운영하는 발전공기업 5사를 포함하여 노동자 약 2만 2,306명이 고용되어 있는 것으로 파악됨(2021.10. 기준)[96]

▢ 제21대 국회에서 발의된 「석탄화력발전소 폐지지역 지원에 관한 특별법안」[97]은 탄소중립 사회로 정의로운 전환을 도모하기 위해 석탄화력발전소 폐지지역에 대한 지원과 지역경제 위기를 극복하기 위한 지원체계를 규정함

- 법률안에는 폐지지역 지원에 관한 기본계획 수립, 지역 주민 우선 고용, 대체산업 육성체계 마련, 지역기업 우대, 폐지지역 지원기금 조성, 교부세 지원 확대,

95) 산업통상자원부, 「제10차 전력수급기본계획(2022~2036)」, 2023.1.13.

96) 남태섭, 「정의로운 전환을 위한 석탄화력발전 부문의 과제」, 경제사회노동위원회 발표자료, 2021.10.12.; 오상봉 외, 『석탄 화력발전소 폐지가 고용에 미치는 영향』, 한국노동연구원, 2022.12.30.

97) 장동혁 의원 대표 발의, 의안번호 제2122746호, 2023.6.19.

국고 보조금 인상, 예비타당성조사 면제, 조세감면 등 지원 특례 등의 지원책이 담겼음

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 산업통상자원부는 석탄발전 폐지지역에 대한 지원이 필요하다는 법 제정에 동의하지만, 아래와 같은 이유로 정부 수정안을 제시함[98)]

- ❶에너지안보와 탄소중립 목표 달성을 위해 원전, 석탄 같은 특정 전원을 조기에 폐지하는 것은 바람직하지 않고, ❷「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 등에 따라 기후위기 대응, 탄소중립, 무탄소전원으로 에너지전환 등을 체계적으로 하고 있어 법 제정의 실익이 낮으며, ❸현 정부 에너지정책과 부합하지 않음

▢ 소관 상임위 일부 의원은 법안에 여러 가지 맹점이 있고 부처 간의 합의도 다 되지 않은 상태에서, 장기 에너지믹스에 대한 큰 방향 및 정부의 구체적인 계획 없이 동의하기 힘들다는 의견을 표명함

▢ 여당은 「국민의힘이 국민께 드리는 10대 약속」을 통해 기후위기 대응, 저탄소 전환 촉진을 위해 석탄화력발전소 폐지지역 지원에 관한 특별법 제정을 제22대 국회 주요 공약으로 포함하였음

다. 향후 과제

▢ 기본적으로 탄소중립 실현을 뒷받침하기 위해 지역 지원이 필요하므로 특별법 제정을 긍정적으로 검토할 필요가 있음

- 에너지안보 등을 고려하여 석탄화력발전소 폐지 시점 등 현실적 여건을 충분히 감안할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4595)

98) 국회사무처, 「산업통상자원중소벤처기업위원회회의록」, 제411회 국회(임시회) 제1호, 2023.12.28.; 이찰우, 「석탄화력 폐지 특별법…'정부는 법 제정 동의 곤란' 왜?」, 『뉴스스토리』, 2024.1.11.

5 송전선로 지중화

가. 현황

□ 2012년부터 2021년까지 데이터센터가 사용하는 전력량은 매년 증가하였으며, 정부는 4차 산업혁명의 핵심 동인 중 하나인 데이터센터가 확대될 것으로 전망하고 있음[99)]

□ 가공(架空) 전선로가 야기하는 전자파 및 경관 문제 등에 대한 대안으로 전선로 지중화(地中化)[100)] 사업이 최근 활발히 이루어지고 있고,[101)] 그 지중화 비율은 더 확대될 것으로 전망됨

〈표 16〉 연도별 가공/지중/수중 송전선로 회선길이 및 지중화율

(단위: c-km[1)], %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
합계	33,635.5	33,955.2	34,155.1	34,440.1	34,664.6
가공	29,829.5	29,915.8	30,058.6	30,137.1	30,195.0
지중	3,599.5	3,833.3	3,890.6	4,096.9	4,272.4
수중	206.1	206.1	205.9	206.1	197.3
지중화율[2)]	11.3	11.9	12.0	12.5	12.9

주: 1) 서킷킬로미터(c-km 또는 C-km)는 송전선로의 회선길이를 나타내는 단위
2) 지중화율은 [(지중 송전선로 길이 + 수중 송전선로 길이) / 전체 송전선로 길이]로 계산함
자료: 안재균 외, 『가공송전선로 최소화 및 지중화 정책수립 방안 연구』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 22-29-01, 2022.

- 지중 전선로는 가공 전선로에 비해 지하에 다수 선로를 시설할 수 있어 전력 공급에 유리하며, 자연재해가 발생할 때 가공 선로에 비해 안전하고, 미관 개선으로 쾌적한 환경 조성에 유리함[102)]

99) 산업통상자원부, 「제10차 전력수급기본계획(2022~2036)」, 2023.1.13.

100) '지중화(undergrounding)'란 전선이나 통신선 등을 전봇대로 공중에서 연결하지 않고 땅에 묻는 것을 의미하고, 전선은 크게 송전선로(154kV 이상)와 배전선로(22.9kV 이하)로 구분됨

101) 양진영, 「대한민국, 전선지중화 붐(1)전선지중화, '미관'과 '안전' 두 마리 토끼 잡아라」, 『전기신문』, 2020.10.7.

102) 안재균 외, 「가공송전선로 최소화 및 지중화 정책수립 방안 연구」, 『협동연구총서』 22-29-01, 경제·인문사회연구회, 2022.5.

- 반면, 가공 전선로에 비해 최소 7~12배에 달하는 건설 비용이 소요되고, 지하에 매설하기 때문에 고장 지점을 찾기 어려우며, 유지·보수를 위한 공사로 인해 교통 장애, 소음, 분진 등이 발생하는 한계점이 있음[103]

  ※ 345kV 전선로 1㎞당 건설비용: 가공선로 32억 원 / 지중화(터널) 382억 원

▢ 가공 전선로에 대한 대안으로 추진되고 있는 전선로 지중화 사업에도 불구하고 주민들은 여전히 특고압 지중 전선로에서 발생하는 전자파 노출 우려를 표명하고 사업에 반대함

- 특고압 전선로 지중화 사업이 대규모 아파트 단지나 학교 시설에서 충분한 거리를 격하지 않고(수평 이격 거리), 그 매설 깊이(수직 이격 거리) 역시 충분하지 않다는 것이 지역 주민들이 특고압 전선로 지중화 사업에 반대하는 근거임

▢ 신설·기설별, 전압별로 상이한 지중화 시행근거 및 비용분담 조항 등 일관된 지중화 사업 전략과 원칙이 부재한 상황임

〈표 17〉 현행 지중화 시행 근거 및 비용 분담 기준

구분	송전선로		배전선로	
	시행 근거	비용 분담	시행 근거	비용 분담
신설	「전기사업법」 제27조	-	「도시개발법」 등 17개 법률	전기를 소비하려는 산업 사업자 50%
기설	한전 내규	지자체 50%	「전기사업법」 제72조의2	지자체 50%

자료: 국회입법조사처 전문가 간담회 자료(한국전력공사, 2024.3.26.)

▢ 제21대 국회에서는 전선로 지중화와 관련하여 ❶매설 깊이 및 차폐시설 설치 여부 등 지중화 안전기준에 관한 법률안과 ❷지중화 비용 분담과 관련한 법률안이 발의되어 논의되었음

- 이인영 의원 대표 발의 법률안[104]은 7천볼트 이상의 송전선로 중 대통령령으로 정하는 특고압 송전선로에 대해 지리적 상황과 생활 여건을 등을 고려한 매설 깊이와 전자파 차폐시설의 설치 기준을 「전기설비기술기준」[105]에 포함하도록 규정함

103) 김기상, 「전선지중화 그것이 알고싶다」, 『대한전선 웹진』 Vol.357, 대한전선, 2020.4.
104) 「전기사업법 일부개정법률안」(의안번호 제2122585호, 2023.6.12.)

- 강득구 의원 대표 발의 법률안[106]은 ❶7천볼트를 초과하는 고압(이하 '특고압') 전선로의 지중화를 위한 매설 깊이 등 안전기준을 「전기설비기술기준」에 포함하고, ❷특고압 전선로를 설치하려는 자가 인·허가 등을 받기 전에 관계자 등과 협의해야 할 것을 규정함
- 김태흠 의원 대표 발의 법률안[107]은 지자체 재정부담 완화를 위해 발전소 주변 지역에서 진행되는 지중이설 사업에 대해서는 전력산업기반기금에서 그 비용을 지원할 수 있도록 규정함
- 정찬민 의원 대표 발의 법률안[108]은 시장·군수·구청장이 공익적인 목적으로 송전탑 및 송전선로의 지중이설을 요청하는 경우 전선로를 설치한 자가 그 비용의 전부 또는 일부를 분담할 수 있도록 규정함

나. 향후 과제

▢ 「전기사업법」 개정을 통해 지중화를 결정하기 위한 평가 기준, 비용분담 원칙 확립, 지중화 평가단계에서의 지자체 참여조항(안) 마련 등이 필요함

- 한국전력공사는 지중화 평가기준 개선 및 법제화 추진을 위해 연구용역을 발주·공청회 개최 등을 계획하고 있고, 2024년 하반기 개선방안 도출 및 정부의 법률안 제출을 기대하고 있음

▢ 전선로 지중화 사업 등 송전선로 건설을 위해서는 지역 주민 수용성이 핵심이므로 지자체 협조를 유도하는 상생협력 모델 개발이 필요함

- 지역에 (기설 및 신설) 345kV 가공선로가 지나는 경우 해당 지자체에게 154kV 송전선로 및 배전선로 등 지역망 지중화 분담금을 인하·면제하는 인센티브로 제공할 수 있음
- 지자체 비용분담을 고려하여 154kV 지역망은 설비계획 단계부터 지자체가 참여할 수 있도록 개선할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4595)

105) 「전기설비기술기준」, 산업통상자원부 고시 제2023-197호, 2023.10.12.
106) 「전기사업법 일부개정법률안」(의안번호 제2122937호, 2023.6.29.)
107) 「전기사업법 일부개정법률안」(의안번호 제2110333호, 2021.5.24.)
108) 「전기사업법 일부개정법률안」(의안번호 제2111120호, 2021.6.28.)

6 탄소중립 이행을 위한 최적 전원 구성

가. 현황

▢ 2021년 10월에 정부는 “2030 국가 온실가스 감축목표 상향안”을 발표하면서 2030년 전환(전력)부문 배출 목표를 1억 4,990만 CO_2톤으로 발표함

- 2022년 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법(이하 ‘탄소중립기본법’)」을 제정하고, 동법 제8조 및 동법 시행령 제3조에 따라 2030년 국가 온실가스 감축 목표를 2018년 대비 40%로 설정함

▢ 2023년 1월에 정부는 ‘제10차 전력수급기본계획(이하 ‘10차전기본’)’을 2030 ‘국가 온실가스 감축목표 상향안(2021년)’에 근거하여 수립함

〈표 18〉 10차전기본 전원별 용량 구성

	구분	원자력	석탄	LNG	신재생	양수	기타	계
’23년 (A)	용량(GW)	26.1	40.2	43.5	32.8	4.7	1.1	148.4
	비중(%)	17.5	27.1	29.3	22.1	3.2	0.8	100
’30년 (B)	용량(GW)	28.9	31.7	58.6	72.7	5.2	0.9	198
	비중(%)	14.6	16.0	29.6	36.7	2.6	0.5	100
증감 (B-A)	용량(GW)	2.8	△8.5	15.1	39.9	0.5	△0.2	49.6
	비중(%p)	△2.9	△11.1	0.3	14.6	△0.6	△0.3	0

▢ 2024년 4월에 정부는 ‘탄소중립·녹색성장 국가전략 및 제1차 국가 기본계획’을 발표하고, 전환(전력) 부문 배출 목표를 1억 4,590만 CO_2톤으로 축소함

〈표 19〉 전환(전력) 부문의 탄소중립 이행 목표

계획명	발표시기	근거 규정	감축 목표
제10차 전력수급기본계획 (2022~2036)	’23.1.	「전기사업법」제25조 (전력수급기본계획의 수립)	• ’18년 2억 6,960만 CO_2톤 대비 44.4% 수준 감축 전망 • ’30년 전환부문 감축목표(배출량): 1억 4,990만 CO_2톤

계획명	발표시기	근거 규정	감축 목표
탄소중립·녹색성장 국가전략 및 제1차 국가 기본계획	'23.4.	「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제10조(국가 탄소중립 녹색성장 기본계획의 수립·시행)	전환부문 • 1억 4,990만 CO_2톤('21.10.) ➡ • 1억 4,590만 CO_2톤

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 10차전기본의 계획대비 2023년 기준 실적(성과)은 전원별로 상이함

- 10차전기본에서 계획한 2023년 총발전기 용량은 148,400MW이지만 실제 발전 용량은 144,421MW로 계획대비 약 4,000MW 정도의 설비가 부족함

〈표 20〉 10차전기본의 계획과 실적 비교(2023년 기준)

(단위: MW)

구분	원자력	유연탄	LNG	신재생	양수	일반수력·기타	계
계획	26,100	40,200	43,500	32,807	4,700	1,100	148,400
실적	24,650	39,168	43,803	29,579	4,700	2,521	144,421
계획대비 실적	1,450 미달	1,032 미달	303 초과	3,221 미달	-	1,421 초과	3,979 미달

자료: 산업통상자원부, 『제10차 전력수급기본계획』, 2023.

▢ 10차전기본대로 발전원을 건설 운영하면 2030년에 약 1억 6천만 CO_2톤이 배출될 것으로 예상되어 계획된 목표의 일부 수정이 예상됨

- 10차전기본 '30년 사업용 재생에너지 계획 용량은 72,725MW이고, 현재 허가 기준으로 '30년까지 준공 예정 용량은 약 43,000MW(계획 대비 59% 용량)로[109] 계획 대비 약 29,725MW의 설비가 부족함
- 부족한 신재생에너지를 대체하기 위하여 화석연료 발전기를 건설·가동하면 2030년 감축 목표 달성에 어려움을 겪을 것으로 보임

▢ 태양광·풍력 등 재생에너지원이 동시 출력 시에 정전 위험확률이 매우 높아지므로 대응 전략 수립이 시급함

109) 한국전력거래소, 『발전소 건설사업 추진현황 2023년도 4분기』, 2024.

- 임의적 제어가 불가능한 재생에너지가 증가하는 가운데, 재생에너지의 과잉출력 조건[수요(최저부하) 〈 (원자력 출력 + 석탄 출력 + 태양광 출력+ 풍력 출력)]이 형성될 가능성이 높아 부분정전 또는 광역정전 발생 가능성이 높음

다. 향후 과제

▢ 2024년에 수립 예정인 제11차 전력수급기본계획에서는 실현 가능한 탄소중립을 위한 최적 전원 구성을 발표하여야 할 것임

- 탄소중립 정책 실현을 위하여 무탄소 에너지원의 확대와 재생에너지 발전원을 증가하되 정전 위험 확률을 상시적으로 평가하는 시스템을 구축할 필요가 있음

▢ 전력계통운영기관인 한국전력거래소가 정전 위험 평가를 주기적으로 실시·발표하도록 하여 계통 신뢰도를 유지하면서 탄소중립 정책을 시행할 수 있는 전원구성이 필요함

- 국내 전력계통은 유럽, 미국, 일본 등과 달리 60Hz의 단일 전력망이므로 에너지 안보와 기후안보에 대한 냉정한 평가를 통해 전원 구성(power mix)의 탄소중립 실효성 및 신뢰도를 제고하여야 할 것임

▢ 재생에너지 지나친 확대는 에너지안보 특히 전력계통신뢰도에 악영향을 미칠 수 있음

- 출력제한 및 발전 정지에 대한 근거 규정을 명확히 하여 사회적 갈등을 최소화하고 국내 전력시스템이 수용할 수 있는 설비 수요에 대한 정책 지원 신호를 명확히 제시해야 할 것임

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4597)

7 천연가스 수급 대응

가. 현황

□ 2023년 4월에 발표된 제15차 장기 천연가스 수급계획에 따르면 10차전기본에 따른 발전용 천연가스 수요는 '23년 2,289만 톤에서 '36년 1,109만 톤(연평균 5.42% 하락)으로 감소할 것으로 전망함

□ 액화천연가스 도입 가격 증가로 2022년 한국가스공사의 연평균 도입단가는 톤당 146.9만 원으로 상승하고 2023년 도입단가도 톤당 112.2만 원임

- 직도입을 하는 민간발전회사의 천연가스 도입가격이 상대적으로 낮음

〈표 21〉 한국가스공사의 도입단가 및 발전회사의 공급단가

(단위: 만 원/톤), ( ): 한국가스공사 도입 상댓값임

구분			'21년		'22년		'23년	
공급사	한국가스공사		66.2		146.9		112.2	
발전회사	민간	GS파워	65.4	(0.99)	137.0	(0.93)	127.5	(1.14)
		SK이엔에스	63.3	(0.96)	127.9	(0.87)	85.8	(0.76)
		포스코인터네셔날	70.2	(1.06)	159.4	(1.08)	142.8	(1.27)
	한전 자회사	동서발전	73.8	(1.12)	158.1	(1.08)	144.3	(1.29)
		남동발전	75.8	(1.15)	158.1	(1.08)	153.7	(1.37)
		서부발전	73.5	(1.11)	161.2	(1.10)	134.0	(1.19)
		중부발전	69.1	(1.04)	143.6	(0.98)	123.6	(1.10)
		남부발전	73.5	(1.11)	154.9	(1.05)	138.4	(1.23)

자료: 각 사 2023년 사업보고서

□ 2024년 4월 현재 직도입 발전회사와 한국전력공사는 차액계약 도입을 논의 중임

나. 관련 쟁점 또는 여건

□ 직도입 물량의 변동성이 커질수록 천연가스 수급책임 기관인 한국가스공사는 천연가스 수급 안정을 위하여 비용을 지불해야 함

- 발전회사는 한국가스공사 도입 단가가 낮으면 직도입 물량을 증가시키고 도입 단가가 높으면 직도입 물량을 감소시키는 경향을 보이고 있음
- '21년 대비 도입 단가가 올라간 '22년 직도입 물량은 전년 대비 약 104.9만 톤이 감소하고 반대로 '22년 대비 도입 단가가 낮아진 '23년 직도입 물량은 188.4만 톤 증가한 것으로 보임

〈표 22〉 액화천연가스 도입 물량 현황

구분	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년
한국가스공사 도입단가(만원/톤)** (A)	60.1	48.1	66.2	146.9	112.2
한국가스공사 도입액(조 원)** (B)	20.3	15.4	25.2	58.2	39.8
총도입량(만 톤)* (C)	4,074.8	3,998.2	4,593.2	4,639.4	4,411.7
한국가스공사 도입 추정량(만 톤)** (D=B/A)	3,373.4	3,192.6	3,813.0	3,964.1	3,548.0
직도입 추정량(만 톤) (C-D)	701.4	805.6	780.2	675.3 (최소)	863.7 (최대)
(직도입 비중)	17%	20%	17%	15%	20%

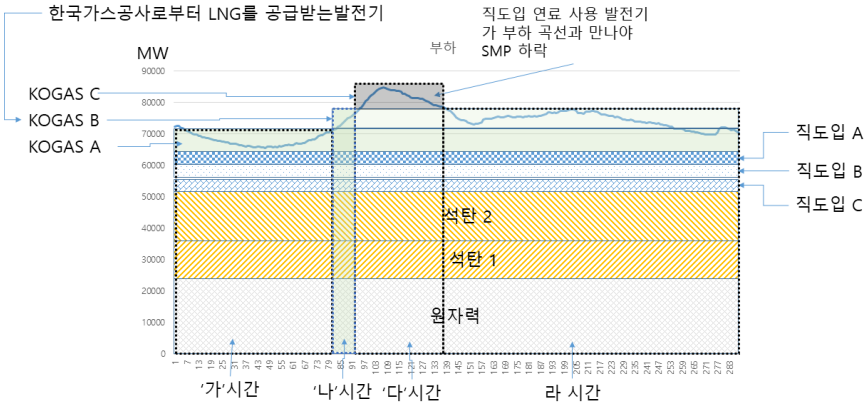
자료: *관세청, 『수출입무역통계(https://tradedata.go.kr/cts/index.do)』; **한국가스공사, 『사업보고서』, 각 연도

- 한국가스공사가 2022년 하반기에서 2023년 상반기 사이에 상대적으로 비싼 가격으로 천연가스를 도입한 것은 민간의 직도입 물량 축소에 따른 부족 물량을 한국가스공사가 현물 시장 등에서 구매하였기 때문으로 추정됨

▢ 가스시장 수급 불확실성에 따른 천연가스 도입가격의 상승과 이에 따른 발전용 가스요금의 상승은 전력 도매가격에 영향을 미치고 있음

- 전력시장 도매가격은 연료가격이 싼 발전기의 용량부터 연료가격이 높은 발전기의 용량을 쌓아 올려 예측되는 총수요와 만나는 발전기의 연료가격으로 해당 시간대의 도매가격(SMP: System Marginal Price)을 결정함
- 도입 단가가 낮은 천연가스를 사용하는 발전기의 연료가격 순위가 수요보다 아래에 있으면 SMP 변동은 없고 낮은 가격으로 직도입한 발전사의 수익은 증가함

〈그림 4〉 직도입 물량과 SMP의 관계



다. 향후 과제

▢ 천연가스 직도입 물량의 변동성이 클수록 한국가스공사의 수급 조절 능력이 떨어지는 문제를 개선하기 위해서는 직도입 허용 효과를 살펴볼 필요가 있음

- 천연가스 직도입은 경쟁 원리에 입각한 시장 효율성을 제고시킬 수 있는 반면에 가스 시장의 수급 안정성에 악영향을 미칠 수 있음

▢ 천연가스 도입 가격을 낮춘 회사가 있어도 전력 도매 가격 결정 원리에 따라 전체 전력 시장 정산액을 줄이는 효과가 작음을 인지할 필요가 있음

- 에너지 가격 상승 시 전기사업자들의 연료 조달 의무에 대한 논의가 필요함

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4597)

8 신재생에너지 보급 지원제도 개선

가. 현황

□ 신재생에너지 보급 지원은 「전기사업법」과 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법(이하 '신재생에너지법')」을 근거로 이루어지고 있음

- 현재 신재생에너지 보급의 뼈대가 되는 제도는 "신·재생에너지 공급의무화제도(이하 'RPS')"로 신재생에너지법 제12조 등을 근거로 하고 있음

〈표 23〉 신재생에너지 보급 지원 제도 및 관련 근거

신재생에너지 보급 지원 제도	근거법	관련 고시
신·재생에너지 공급의무화제도 (RPS)	신재생에너지법 제12조	• 신·재생에너지 공급의무화제도 및 연료 혼합의무화제도 관리·운영지침
신·재생에너지 발전차액지원제도 (FIT)	신재생에너지법 제17조	• 2012년 이후 신규 허가 없음
신·재생에너지 연료혼합 의무화제도(RFS)	신재생에너지법 제12조	• 신·재생에너지 공급의무화제도 및 연료 혼합의무화제도 관리·운영지침
직접거래	「전기사업법」제16조의5(재생에너지 전기공급사업자의 전기공급)	• 소규모 신·재생에너지 발전전력 등의 거래에 관한 지침 • 재생에너지전기공급사업자의 직접 전력거래 등에 관한 고시 • 신·재생 에너지 발전전력의 제3자 간 전력거래계약에 관한 지침 • 소규모 전력중개사업 표준약관
전력거래가격상한제	「전기사업법」 제33조(전력거래의 가격 및 정산) 제2항	• 전력거래가격 상한에 관한 고시

- RPS란 일정규모(500MW) 이상의 공급의무자('24.1월 기준 27개사)에게 일정 비율 이상의 신재생에너지를 공급(공급의무량)하도록 의무를 부여하고, 공급의무량 미달 시 신재생에너지 공급인증서(REC: Renewable Energy Certificate)를 사들여 부족분을 충당하도록 한 제도임

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ RPS 제도 폐지 방침을 설정하고 공급의무 비율을 축소함

- 2022년 11월 산업통상자원부는 중장기적으로 RPS를 폐지하고 경매제도 도입을 검토한다고 '에너지 환경 변화에 따른 재생에너지 정책 개선방안'에서 밝힘
  - 정부의 폐지 방침은 ❶정산구조 복잡으로 시장원리 작동 미흡, ❷공급의무사의 이중적 지위로 비용절감 유인 낮음, ❸의무 이행이 용이한 태양광·바이오로의 쏠림 현상을 이유로 하고 있음
- 2023년 신재생에너지법 시행령 개정으로 RPS 연도별 의무공급량의 비율이 축소됨
  - 시행령 개정 전 2026년 공급의무비율은 25%이었으나 현재의 시행령에서는 15%로 10%p가 축소됨

▢ 2023년 한국전력공사는 RPS와 PPA로 약 11.9조 원을 지불하였음

〈표 24〉 RPS 등 재생에너지 단가

구분		단위	2021년	2022년	2023년
거래량	신재생 거래량 (A)	GWh	25,793	31,351	33,719
	전체 발전원 거래량 (B) (거래비중: A/B)	GWh	537,061 (4.8%)	551,380 (5.7%)	544,671 (6.2%)
거래 금액	신재생 정산액 (C)	억 원	27,448	64,510	57,799
	RPS의무이행 비용정산금 (D)	억 원	34,982	37,575	29,408
	신재생 거래액(E=C+D)	억 원	62,430	102,085	87,207
	전체 발전원 거래액(F) (신재생거래액 비중 E/F)	억 원	550,727 (11.3%)	885,394 (11.5%)	780,015 (11.2%)
신재생 세부 거래 내역	SMP 정산 단가(G=C/A) (신재생거래단가 중 비중 G/I)	원/kWh	106.4 (59.1%)	205.8 (71.2%)	171.4 (59.9%)
	RPS 이행 단가(H=D/A) (신재생거래단가 중 비중 H/I)	원/kWh	73.7 (40.9%)	83.4 (28.8%)	114.7 (40.1%)
	신재생거래단가(I=G+H)	원/kWh	180.1	289.2	286.1
전체 연료원 평균 정산단가		원/kWh	102.5	160.6	143.2

자료: 한국전력거래소, 『전력시장통계』, 2024.

- SMP가 가장 높았던 2022년의 신재생에너지 정산 단가가 전체 정산 단가에서 차지하는 비중은 71.2%이며 2023년 SMP 하락으로 비중도 59.9%로 감소함
- RPS의무이행정산단가의 비중도 2022년과 2023년에 각각 28.8%와 40.1%임

〈표 25〉 한국전력공사의 재생에너지 PPA 거래 현황

구분		단위	2021년	2022년	2023년
태양광	시설용량	MW	13,046	14,622	16,139
	발전기수	개	107,607	124,807	146,372
	구입전력량	GWh	15,244	18,601	19,602
	구입금액	억원	15,118	36,053	31,766
	단가	원/kWh	99.17	193.82	162.05
신재생 전체	시설용량	MW	13,072	14,651	16,170
	발전기수	개	107,702	124,909	146,474
	구입전력량	GWh	15,317	18,682	19,689
	구입금액	억원	15,187	36,206	31,897
	단가	원/kWh	99.15	193.80	162.00

자료: 한국전력공사,『전력통계월보』, 제518호, 2021.12.: 한국전력공사, 『전력통계월보』, 제542호, 2023.12.

- 전력거래소를 거치지 않고 한전과 신재생에너지 사업자 간에 직접 거래하는 PPA의 거래량은 2023년 19,689GWh로 전력거래시장에서 거래되는 신재생에너지 거래량의 58%를 차지함

다. 향후 과제

▢ RPS 제도 시행 결과에 대한 평가를 기반하여 폐지 여부를 재검토하는 것이 필요해 보임

- RPS 제도를 폐지하면 유효한 신재생에너지 보급 지원 제도가 사라지게 되므로 대안을 모색한 후에 폐지 여부를 검토하여야 할 것임
- RPS는 실제 발전량과 관계없이 가중치를 부과함에 따라 REC와 전기생산량이 서로 일치하지 않는(1REC=1MWh의 등식이 성립하지 않음) 문제가 있음
- RPS의 객관적인 평가를 통하여 제도의 모순을 해결하고, 그 결과를 근거로 대안 마련 후 폐지 여부를 결정하는 것이 타당할 것임

▢ REC 가격 안정화를 위한 대책을 마련해야 할 것임

- 전기 생산자들의 의무 이행을 위하여 발급하는 REC를 전기소비자인 RE100 선언자들도 구매할 수 있게 되어 REC 공급보다 더 많은 초과 수요가 발생함

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4597)

9 영농형 태양광 보급 확대

가. 현황

□ 2017년 산업통상자원부가 재생에너지 확대를 위한 「재생에너지 이행계획 3020」을 발표하면서 영농형 태양광에 대한 계획이 처음 수립됨

□ 농촌 지역에서의 태양광 설치는 다음의 세 가지 방법이 있음

〈표 26〉 농촌의 태양광 설치 유형과 근거 법령

구분	농업보호구역 내 태양광(농지 전용)	협의에 의한 농지의 타용도 일시 사용	염해간척지 태양광 사업 농지의 타용도 일시 사용
농지타용도 이용 신청자	• 농지소유자 신청	• 산업부 장관 또는 시도지사의 협의 • 농지소유자 신청	• 발전사업을 위한 농지소유자 신청
시점	• 2008년 「농지법 시행령」 개정	• 2007년 「농지법」 개정	• 2018년 「농지법」 개정
「농지법」 근거규정	• 제32조(용도구역에서의 행위 제한) 제2항제2호	• 제36조(농지의 타용도 일시사용허가 등) 준용	• 제36조(농지의 타용도 일시사용허가 등) 제1항제4호
사용허가 기간	• 「전기사업법」 허가 기간 등을 따름	• 「농지법」 제36조(농지의 타용도 일시사용허가) 제2항 • 「농지법 시행령」 제38조 제1항제2호나목 및 동조 제2항제2호나목 - 8년(5+3), 철거 문제 - 복구 비용 예치 의무	• 「농지법」 제36조(농지의 타용도 일시사용허가) 제1항제4호 • 20년→23년(5+18) 2021년 3년 추가 • 복구 비용 예치 의무
농지 유지 여부	• 농지 전용(1만 ㎡ 이내)	• 농지 유지	• 농지 유지
비고	• 농지 전용 문제 발생	• 농지를 이용한 시범 사업 진행 위해 주무부장관 및 지방자치단체장의 요청 • 「농지법」 등 하위규정에서 (발전)사업을 특정하지 않음 • 발전사업으로는 부적합	• 염해간척지 • 임대농들의 이의 제기

▢ 영농형 태양광 시범사업은 ’19년 11개소에서 ’21년 65개소로 2년간 54개소가 증가함

〈표 27〉 영농형 태양광 보급 현황(연구, 실증 및 시범용)

구분		2019년	2020년	2021년
영농형 태양광	개소	11	10	65
	용량 (MW)	1.1	0.83	3.40

자료: 변재연, 「농가소득 증진을 위한 농촌태양광 사업 분석」 국회예산정책처, 2021.

▢ 재생에너지지구의 설치와 실증 사업의 확대는 계속될 전망임

- 2024년 3월 29일부터 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」 제12조제1항제5호에 따라 “재생에너지지구”에서 집단화된 태양광 발전설비의 설치가 가능해졌음
- 농림축산식품부는 2024년 업무계획에서 실증 착수 300kW를 추가한다는 내용을 공개함

▢ 2024년 4월 23일 농림축산식품부 ‘영농형 태양광 도입전략’을 발표함

- 농업인 주체의 영농형 태양광 발전사업 등의 전략을 발표함

▢ 농작물 생육과 관련된 실증과 연구개발 사업 실시

- 실증 연구를 진행한 한국동서발전은 ’20년 실증결과 벼 7.2%, 콩 13.1% 정도의 수확량 감소를 실증 확인함

〈표 28〉 영농형 태양광 실증 연구 결과(수확량)

구 분	농작물	수확량
파주 영농형 1호(50kW)	벼	92.8%
파주 영농형 2호(100kW)	콩	86.9%

자료: 한국동서발전 제공

- 한국남동발전이 실시한 실증연구인 경남 고성군 소재 설비(100kW)는 ’18년 기준 벼 농사 기준 85% 수확량을 확인함

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 탄소중립 이행을 위한 재생에너지 확대 목표에서 태양광 부지 확보 문제가 해결되지 못하고 있음

- 노후 산단의 경우 구조보강 비용이 많이 발생하여 태양광 설치가 어려움

▢ 식량안보와 기후안보 정책의 충돌로 인한 갈등 문제가 계속되고 있음

- 영농형 태양광은 농지 일부를 태양광 설비를 설치하는 데 사용하므로 영농활동에 지장을 초래할 우려가 있다는 점이 지적되고 있음

▢ 영농형 태양광의 경우 농지소유자와 임대자가 다른 경우 이들 간의 갈등이 발생할 가능성이 있을 것임

다. 향후 과제

▢ 농지 관리 주무부처인 농림축산식품부와 에너지 정책의 주무부처인 산업통상자원부 간의 협의 등으로 차선의 대안을 찾아야 할 것임

- 영농형 태양광은 농지 전용 없이 농지를 이용해 태양광을 설치하는 것으로 식량안보와 에너지안보를 동시에 추구할 수 있으며, 농촌지역 가구소득 증대에도 기여할 수 있는 에너지 설비임을 강조할 필요가 있음

▢ 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」에 따른 재생에너지 부지 선정 시 배후 소비 도시 등을 검토하여 적합한 지역을 선정해야 할 것임

▢ 영농형 태양광 설치·운영에 대한 지속적인 실증과 연구개발로 적정 농작물 선정, 해당 농작물 생육의 적합성 평가와 관련 태양광 시설 및 농기계 개발에 주력할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4597)

10 해외자원개발 투자 확대

가. 현황

▢ 2020년 5월 산업통상자원부는 해외자원개발과 해저광물개발의 연계성을 고려하여 기본계획을 통합하여 발표함

- 자원안보를 고려한 국내·외 자원개발에 대한 종합 계획을 수립하기 위해 2개 계획 즉, 「해외자원개발기본계획」(「해외자원개발사업법」 제4조 근거)과 「해저광물자원개발기본계획」(「해저광물자원개발법」 제2조의2 근거))을 통합하여 발표함
- 통합된 기본계획의 석유·가스 및 주요 광물의 수요 전망 결과는 〈표 29〉와 같음

〈표 29〉 석유·가스 및 주요 광물의 수요전망

계획명	시점	수요 전망						
		구분	2020년			2030년	증가율	주요 수입처('19기준)
제6차 해외자원개발 기본계획 (2020~2029)	'20.5.	석유	1.22억 TOE (비중*:38.5%)		➡	1.28억 TOE (비중:36.3%)	(4.5%)	• 중동 70%, 미국 13%, 카자흐 5% 등
		가스	0.54억 TOE (비중:16.9%)		➡	0.61억 TOE (비중:17.4%)	(14.1%)	• 중동 45%, 호주 18%, 미국 11% 등
제3차 해저광물자원 기본계획 (2020~2029)		광물	철	7,300만톤	➡	7,200만톤	(△1.4%)	• 호주 63%, 브라질 17.6% 등
			동	95.2만톤		94.6만톤	(△0.6%)	• 칠레 30.8%, 인니 17.2% 등
			리튬	4.8만톤		16.5천톤	(244%)	• 칠레 61.9%, 중국 31.6% 등
			희토류	0.32만톤		0.48만톤	(50%)	• 중국 42%, 일본 39% 등

* 1차에너지 소비량 비중임

▢ 해외자원개발사업의 부실로 2016년 성공불융자제도가 폐지되었다가 2017년 복원 후 2024년 재확대함

- 복원된 '해외자원개발 특별융자(성공불융자금)'는 사업당 최대 융자비율을 80%(폐지전)에서 30%('17년)로 줄이고 다시 50%('24년)로 확대하고, 사업 실패 시 감면 비율도 100%(폐지전)에서 70%('17년)로 줄이고 80%('24년)로 확대함

〈표 30〉 해외자원개발 특별융자(성공불융자금) 현황

(단위: 억 원)

연도	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년
예산액	폐지	1,000	700	367	369	349	631	1,754

자료: 해외자원개발협회(https://www.emrd.or.kr/overseas/company_02.jsp)〈최종검색일: 2024. 4..4.〉

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 해외자원개발 진행 건수는 2013년 이후 감소 추세임

- 2007년에 123건으로 진행되는 석유·가스 개발사업은 2022년 105건으로, 광물 개발사업도 2007년에 163건에서 2022년 말 현재 289건의 사업이 진행 중임

〈표 31〉 해외자원개발 사업 추이

(단위: 원/톤)

연도	석유-가스				일반 광물			
	소계	진행	진행사업 순증감	종료 사업	소계	진행	진행사업 순증감	종료 사업
2007	209	123	40	86	246	163	28	83
2022	391	105	△5	286	553	289	△2	264

자료: 산업통상자원부, 『해외자원개발사업 수』,
(https://www.data.go.kr/data/15061204/fileData.do?recommendDataYn=Y)

▢ 2021년부터 공기업의 해외 광물개발은 금지(「한국광해광업공단법」 부칙 제10조제2항에 따른 해외자산관리위원회가 한국광물자원공사의 해외에서 수행한 광물 관련사업으로 인한 자산을 관리 처분)된 후 정부의 해외자원개발 투자액이 축소되고, 이후 니켈 및 아연과 같은 금속자원 자원개발률 지표가 악화되고 있음

▢ 현재 해외자원개발사업을 민간이 주도하고 제한적 범위 내에서 정부 및 공공기관의 참여하는 방식으로 정책적 관심을 복원시키고 있음

- (핵심광물·석유 비축) 리튬, 희토류 등 국가 핵심광물에 대한 비축을 확대하고 석유도 2025년까지 1억 배럴 비축을 목표로 설정함
- (도입선 다변화) 에너지·자원 도입선 다변화를 위해 국내·외 자원개발사업의 지원규모를 늘리고, 핵심광물 개발 및 활용을 위한 R&D 지원을 일부 강화함

▢ 기획재정부도 2024년 1월 1일 이후의 광업권·조광권 취득 투자 등에 대한 세액공제를 부활함

- ❶광업권·조광권 취득 투자, ❷광업권·조광권 취득을 위한 외국법인에 대한 출자, ❸내국인의 외국자회사에 대한 해외직접투자에 대하여 투자액 또는 출자액의 3%를 세액 공제함

다. 향후 과제

▢ 2010년대 정부 주도 해외자원개발 사업의 부실화 등으로 해외자원개발사업에 대한 부정적 시각이 크므로 중·장기적 안목에서 해외자원개발사업이 효과적으로 이루어지도록 시스템을 정비할 필요가 있음

- 자원안보의 중요성이 확대됨에 따라 민간기업들의 자원개발 성공을 위하여 인센티브 구조를 개선하고 성공불융자금의 최대 융자 비율도 현재의 50%보다 확대하여 예산 규모를 증가시킬 필요가 있음

▢ 에너지 안보 정책의 지속적인 추진을 위해 공급망 안정, 핵심광물·석유 비축, 도입선 다변화에 대한 지속적인 정책 추진을 도모할 필요가 있음

- 해외자원개발 투자에 대한 세액 공제 비율도 현행 3%에서 일몰 시점이 새롭게 도래하는 2027년에는 사업 성과를 평가하여 대폭 확대할 필요가 있을 것으로 보임

▢ 국가 첨단산업과 온실가스 저감에 필요한 금속자원의 안정적인 공급 방안을 확보하기 위한 전략 수립이 필요함

- 동력의 전력화 및 전기자동차의 보급 등으로 이차전지의 중요성이 커짐에 따라 배터리 등의 소재 금속에 대한 수요가 증가하고 있고 비축 물량 규모 확대와 비축기지 건설도 시급함

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4597)

4. 농림·축산·식품 분야

1 농업인 경영안정정책 개선

가. 현황

▢ 2023년 농가구입가격지수[110]는 120.4로 최근 2~3년 사이에 20.4%나 오른 상황임

- 가계용품 가격의 인상률은 11.2%로 총지수 인상률보다 낮지만, 재료비(41.4%), 노무비(32.1%), 경비(27.3%) 등 영농에 소요되는 항목의 인상률이 높게 나타남
- 이 중 노무비는 코로나19로 외국인 계절근로자가 입국하지 못하는 등 고용인력 수급에 차질을 빚었던 2020년, 2021년을 기점으로 크게 인상되기 시작하였으며, 재료비의 경우 에너지·원자재 가격 상승 및 불안정한 수급 여건 등의 영향으로 비료비, 사료비, 영농자재비 등이 오르면서 급등한 것으로 보임
- 이에 따라 농가교역조건지수[111]도 2022년 89.7, 2023년 90.3으로 추산됨

〈표 32〉 농가구입가격지수 추이

구분	2010	2015	2019	2020	2021	2022	2023
총지수	86.4	94.3	98.1	100.0	105.0	120.1	120.4
- 가계용품	87.2	94.3	98.9	100.0	102.5	107.4	111.2
- 재료비	93.6	98.2	93.9	100.0	108.4	145.8	141.4
- 노무비	59.6	80.5	96.3	100.0	108.9	122.9	132.1
- 경비	110.8	96.8	103.2	100.0	107.3	133.1	127.3
- 자산구입비	79.7	88.3	99.3	100.0	103.4	99.1	98.2

자료: 통계청, 「농가 판매 및 구입가격 조사」, 각 연도, 국가통계포털(https://kosis.kr)

110) 농업경영체의 가계 및 경영활동에 투입되는 407개 품목(가계 부문 364개 및 농업 부문 43개)의 2020년 기준(=100) 가격지수를 뜻함

111) '(농가판매가격지수/농가구입가격지수)×100'으로 구하며, 2020년 기준(=100)임

▢ 이러한 경영비 압박은 농업소득 감소와 채산성 악화로 이어지고 있음

- 2022년 농업소득(949만 원)이 관련 통계 작성 이후 가장 큰 폭으로 하락(전년 대비 26.8% 감소)하면서 천만 원 아래로 떨어졌고, 농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중도 20.6%에 그치는 상황임[112)]
- 나아가 기후변화로 빈번해진 자연재해와 이에 따른 농산물 생산량·가격 등의 변동성 증가 현상 등이 모두 농업경영을 불안정하게 만드는 요인이 되고 있음

▢ 현 정부는 국정과제(72번)에서 '농가 경영안정 강화'를 주요 과제로 명시하고 농업직불제 관련 예산의 확대, 재해보험 품목 확대, 재해복구비 현실화, 체류형 영농작업반과 공공형 계절근로 등 인력공급 방식의 다양화 등의 대안을 제시한 바 있음

- 올해 농림축산식품부 주요업무 추진계획에서도 한국형 소득·경영 안전망 구축의 기반 마련(수입보험 확대, 소농직불금 단가 인상 등), 농업재해 등에 대응한 위험관리 강화(농작물재해보험 대상품목과 지역 확대 등), 농자재 비용 지원과 농업인력 공급 확대(무기질비료 가격인상분 차액 지원, 외국인력 배정 확대 등) 등을 농가 소득·경영 안전망 구축을 위한 핵심 추진과제로 거론하고 있음

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 농업경영의 불안정 요인은 다양하고, 농가 차원에서 대응하기 어려운 경우가 많음[113)]

▢ 현재 농업 부문의 잦은 가격·작황 변동과 농업경영 위험을 ① 쌀을 포함한 주요 농산물의 가격안정 시스템을 설계하여 완충하자는 주장과 ② 직불금 확대 및 단가 인상 등을 통한 소득지지 정책 강화 중심으로 대응하자는 주장이 병존하고 있음

- ①은 WTO 체제가 지양하는 가격지지 성격의 정책이기는 하나, 과거 쌀 가격만 지지하던 경우(쌀 변동직불제)와 달리 이를 복수의 주요 농산물로 확대하여 제도 발동조건 충족 시 농가 수입을 어느 정도 예상 가능케 한다면 쌀 이외 작물에 대한 투기적 재배 수요가 줄고 전반적인 농업소득도 안정될 것이라는 주장임

112) 통계청, 「2022년 농가 및 어가경제조사 결과」, 2023.5.18.
113) 박미선·국승용, 「농업경영안정 프로그램 현황 및 발전 방향」, 『농업전망 2024』, 한국농촌경제연구원, 2024.1.

- 재정 소요 및 WTO 감축대상보조액 초과 우려에 대하여는 작물 간 생산대체 관계가 있어 가격안정제 동시 발동 가능성이 낮고, 그 조건도 '목표가격'이 아닌 평년 시장가 기준으로 설정하면 이를 상당 부분 해소할 수 있다는 입장임

• ②는 실제 선진국에도 가격보장 정책이 전혀 없지는 않으나, 가급적 WTO 허용 보조 규정의 취지에 맞게 시장왜곡을 최소화하면서 농업 부문 혁신과 농산물 고품질화를 견인하고자 한다면 농업 특성에서 연유하는 가격위험은 그것대로 수용하되 농가소득에 대한 직접 지지 수준을 높여 경영안정을 기하자는 주장임

- 기본적으로 농산물 생산과 가격의 변동성은 자연환경과 기후 등의 영향을 크게 받을 수밖에 없고, 농업소득도 시장과 산업의 문제인 만큼, 정부 정책은 '농가소득'에 집중하여 개인과 국가의 영농 지속성을 확보하자는 입장임

다. 향후 과제

▢ 농가의 최근 경영 부담은 고령화 등 대내적 요인에 더하여 여러 거시경제 현상이나 기후변화 등의 까다롭고 복합적인 영향에 기인하는 바가 크므로, 단기적이고 긴급을 요하는 성격의 비용 절감 문제는 그것대로 적시에 풀어가되, 근본적으로는 기술혁신 등을 통한 한국 농업의 구조적 한계 극복과 새로운 시대적 과제 속에서의 농업 지지 논리 마련 등을 위한 중장기 전략을 모색할 필요가 있을 것임

▢ 현실적으로 많은 국가가 WTO 규정에 맞게 자국 실정을 반영함으로써 가격지지 정책과 소득지지 정책을 병행하고 있는 만큼, 어느 한 정책을 절대시하거나 무조건 배제하기보다 실용적·실증적 태도로 정책간 적정 조합(mix) 수준을 찾는 것이 바람직해 보임

• 가격지지 성격의 제도는 WTO 농업보조금 규정과 우리나라가 양허받은 감축대상보조 규모(1조 4,900억 원) 등을 면밀히 검토하여 구체적 정책을 설계해야 하며, 소득지지 성격의 제도는 식량자급률 등 국가적 농정목표 달성을 그르치지 않는 선에서 최대한의 재정적 효율을 달성할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것임

✍ 작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4593)

2 식량안보 정책 현황 및 운용방향

가. 현황

▢ 지속적인 하향 추이를 보인 식량자급률이 최근 통계에서는 다소 반등한 것으로 나타남

- 2021년 44.4%였던 식량자급률이 2022년 49.3%로 5%p 가까이 올랐고, 20%를 간신히 넘었던 곡물자급률도 2022년에 22.3%로 소폭 상승하였음
- 이는 코로나19 팬데믹과 러-우 전쟁 등의 영향으로 국제 곡물 가격이 크게 불안정하던 시기에 상대적으로 국내 밀과 콩 등의 자급률이 향상된 결과로 풀이됨[114]

〈표 33〉 식량자급률 및 곡물자급률 추이

(단위: %)

구분	1990	2000	2010	2015	2020	2021	2022
식량자급률	70.3	55.6	54.1	53.5	49.3	44.4	49.3
곡물자급률(사료용 포함)	43.1	29.7	27.6	26.3	22.4	20.9	22.3

자료: 농림축산식품부, 『양정자료』, 2023.12.를 바탕으로 가공

▢ 현 정부는 다양한 대내외 충격에도 주요 곡물의 수급 안정을 기할 수 있도록 국내 공급 여력의 확대와 함께 안정적인 해외 공급망 확보에도 주력하고 있음[115]

- 기본적으로 기초 식량작물의 생산을 확대하여 2027년 식량자급률 목표 55.5%(보리 34.6%, 밀 8.0%, 콩 43.5% 등)를 달성한다는 의지를 보이고 있음
  - 위기 시 대응능력 제고를 위해 쌀·밀·콩 등의 공공비축 물량도 확대할 예정임
  - 쌀가루 전용 가공용 쌀(가루쌀) 보급과 전략작물직불제를 병행하여 밥쌀용 벼 과잉 공급을 해소하고 타 식량작물의 자급률을 제고하는 것도 주요 전략임
- 또한 곡물 엘리베이터 등 민간기업의 해외 곡물 유통망을 확보하기 위하여 장기 저리융자 등 정부 지원을 강화하고, 수입선도 다변화한다는 계획임[116]

114) 통계 작성 시기와 기준상 2023년 시행된 '전략작물직불제'의 효과는 아직 자급률 통계에 반영되지 않고 있음

115) 국무조정실, 「중장기 식량안보 강화방안」, 2022.12.22.

116) 현재 포스코인터내셔널과 팬오션이 각각 우크라이나 미콜라이우항과 미국 롱뷰항에 곡물 터미널을 보유 중임

– 이와 관련해 2023.10.「해외농업·산림자원 개발협력법」을 개정하고, 국가 비상시 기업 확보 해외 곡물의 반입에 따르는 손해에 대한 보상 근거를 마련함

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 식량의 국내 확보와 해외 확보 모두 중요한 한편으로 녹록지 않은 측면도 있음

- 국내 생산의 경우, 근본적으로 농지 감소와 농업인구의 급속한 노령화, 기후변화의 광범위한 영향 등이 총체적으로 식량자급률에 영향을 미치는 만큼 개별 정책 차원에서의 단편적 접근만으로 상황을 개선하기에는 한계가 있음
- 해외 확보도 과거 민관 합작으로 추진하다 파산한 AGC(aT GRAIN Company)와는 다른 모델이라 하더라도, 현재도 러-우 전쟁으로 운영에 차질을 빚고 있는 국내 사례가 존재하는 만큼 불확실한 지정학적 상황 속에서 정책의 역할과 방향을 신중하게 설정할 필요가 있음

▢ 전략작물직불제의 경우 생산조정 성격을 지닌 제도의 실효성에 대한 시장의 의구심이 있는 상황으로, 결국 판로 및 새로운 산업생태계의 조성 여부가 관건이 될 전망임

다. 향후 과제

▢ 전략작물직불제는 정책 방향성과 안정감을 큰 틀에서 유지하되, 한꺼번에 여러 성과를 기대하기보다 시장에 어느 정도 안착하는 품목의 발굴·확립 계기로 삼아야 할 것임

▢ 해운물류가 불안정한 상황에서 곡물 운송의 적시성과 안정성 확보를 위해 곡물운반선 및 국적선사에 대한 지원과 관리에도 관심을 기울일 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4593)

3 공익직불제 운영 개선

가. 현황

□ 기존 '쌀 소득 보전직불제', '밭농업직불제' 등을 통폐합하여 2020년 도입된 '농업·농촌 공익기능 증진 직불제'(이하, "공익직불제")가 올해로 시행 5년 차를 맞고 있음

- 2023년 기준 전체 공익직불금 지급액의 94.6%가 기본형 직불금임
- 공익직불제 도입 이후 소농 및 밭 직불금 지급액 비율이 증가한 것으로 나타남
  - 2023년 기본형 직불금의 27.4%는 경작면적 0.5㏊ 이하 농업인에게 지급되었으며, 밭 직불금 비중도 2019년 16.1%에서 2023년 33.5%로 늘어난 상황임

〈표 34〉 공익직불금 지급액 추이

(단위: 억 원)

구분	기본형 직불			선택형 직불					합계 (A+B)
	소농	면적	소계(A)	경관 보전	친환경 농업	친환경 축산	논활용 (전략작물)	소계(B)	
2020년	5,162	17,607	22,769	89	232	12	464	797	23,566
2021년	5,399	16,869	22,268	91	242	11	466	810	23,078
2022년	5,405	16,538	21,943	86	220	10	427	743	22,686
2023년	5,875	17,143	23,018	83	208	10	1,008	1,309	24,327

자료: 농림축산식품부 내부자료

□ 현 정부는 '농업직불금 확대'로 '중소농을 두텁게 지원'하는 것을 국정과제(72번 '식량주권 확보와 농가 경영안정 강화'에 포함)로 제시하고 관련 정책을 추진하고 있음

- 기본형 공익직불제 사각지대 해소와 함께, 선택형 직불제를 확충하고자 함
  - 선택형 직불제의 일환으로 2023년 도입한 '전략작물직불제'가 대표적 사례임
- 농업직불제 관련 예산을 5조 원까지 단계적으로 확대한다는 것이 정부 계획임
- 올 하반기에는 이러한 내용을 담아 2025년부터 5년간 운영될 「공익직접지불제도 기본계획」이 수립·공표될 예정임

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 불분명한 임대차계약, 농지와 경영체의 이른바 '쪼개기' 현상 발생, 농가 준수사항 위반 등 제도 자체나 운영상의 일부 문제점들이 여전히 개선을 요하는 상황임

- 임차농의 실경작 사실 확인을 위해 임대차계약서가 필요하나 자경농지의 양도세 감면 혜택 등으로 이를 작성하지 않는 경우가 드물지 않게 있으며, 직불금 수령액을 늘리려는 목적으로 세대 분리, 혹은 농지를 '쪼개는' 경우가 생기고 있음
- 공익직불제 준수사항(17개)[117]의 경우 그 필요성에 대한 공감대는 형성되어 있으나, 다소 불합리하거나 형식적인 항목은 이행 주체와 점검 주체의 실질적인 수용 능력 및 정책 우선순위 등을 감안하여 개선해야 할 필요성도 제기되고 있음[118]

▢ 소농직불금 단가 인상 등 농가 소득 보전 측면에 비하여 '공익' 기능 증진 측면에서의 선택형 직불제 집행 규모나 운영 성과 등은 아직 궤도에 올랐다고 보기 어려움

다. 향후 과제

▢ 올 12월 수립 예정인 「공익직접지불제도 기본계획」을 통해 공익직불제 향후 운용 방향이 구체화될 것인 바, 이 과정에서 국회도 법적 역할을 다해야 할 것임

- 「농업농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제4조는 이 계획이 국회 심의를 거치도록 규정하고 있음

▢ 선택직불제 활성화, 농가 준수사항 실천을 위한 여건 조성과 관련 성과의 정량화 등을 통해 농업의 '공익' 기능을 제고하고, 이를 국민이 실감할 수 있도록 해야 할 것임

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4593)

117) 농지 형상 및 기능 유지, 농약 안전사용 기준 및 잔류허용기준 준수, 마을 공동체 공동활동 참여 등
118) 장민기 외, 『공익직불제 준수사항 발전방안』, 농정연구센터, 2023.6.

4 '농지 이용 및 관리 원칙'의 확립과 규제 합리화

가. 현황

▢ 제21대 국회에서 농지 규제는 이전보다 강화되었음

- 2021년 3월 발생한 'LH 직원 투기 사태'의 파장이 커지면서 국민적 공분 수습 및 재발 방지 차원에서 농지 규제를 강화하는 방향으로 「농지법」이 대폭 개정됨
  - 농업진흥지역 내 농지의 주말·체험영농 목적의 취득 제한, 농지취득자격증명의 심사요건 강화, '농지원부' 작성 기준을 농업인에서 필지별로 바꾸고 명칭도 '농지대장'으로 변경, 농지의 소유·거래·이용 또는 전용 등에 관한 사실을 확인하기 위한 실태조사 의무화 등이 당시(2021.8.17.) 주요 개정사항임
  - 1996년 「농지법」이 시행된 이래 이처럼 여러 측면에 걸쳐서 비농업인의 농지 취득 규제를 강화하는 방향으로의 법 개정이 이뤄진 것은 처음으로, 그전에는 주로 농지 소유 및 임대차 규제를 완화하는 방향으로 법이 개정되어 왔음
- 이 밖에도 농지 원상회복 명령의 부과 대상자를 기존 위반행위자에서 농지 소유자·점유자·관리자까지 확대하고, 농림축산식품부장관이 중장기 농지관리계획인 '농지의 관리에 관한 기본방침'을 수립·시행하게 하는 등의 법 개정이 이뤄짐

▢ 그럼에도 2023년 경지면적이 전년보다 1만 6천ha 줄어든 것으로 나타나는 등 우리나라의 총 경지면적은 지속적인 감소 추세를 보이고 있음

- 이는 현 정부가 「중장기 식량안보 강화방안」(2022.12.22.)에서 제시한 농지면적 감소 추세의 완화 목표에 크게 못 미치는 결과임
  - 2027년 150만㏊의 농지면적 유지를 목표로 2017년~2021년 연평균 1.2%로 나타난 농지면적 감소율을 2021년 이후 연평균 0.5% 수준으로 관리한다는 것이 정부의 의지였으나, 농지면적의 전년대비 감소율은 여전히 1.2%(2022년), 1.1%(2023년) 수준인 실정임
- 특히 2000년 1,149㏊였던 논 면적은 2023년 764㏊로 33.5%나 줄어든 상황임

〈표 35〉 연도별 경지면적 추이

(단위: 천㏊)

구분	2000	2010	2015	2020	2021	2022	2023
경지면적	1,889	1,715	1,679	1,565	1,547	1,528	1,512
- 논	1,149	984	908	824	780	776	764
- 밭	740	731	771	741	766	753	748

자료: 통계청, 「경지면적조사」, 각 연도, 국가통계포털(https://kosis.kr)

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 현재 과도한 농지 규제로 농지거래 위축 및 농지가격과 농지 소유자의 자산가치 하락이 초래되고 있다는 주장과 농지 규제가 유명무실한 탓에 불법적·편법적 난개발이 횡행하고 농지의 전용·방치 경향을 방지하지 못하고 있다는 주장이 병존하는 상황임

- 예를 들어 2023년 전국 논 거래량이 전년에 비하여 23.9%, 밭 거래량은 30.6%가 감소한 것으로 나타나는데,[119] 이에 대하여 농촌 현실을 충분히 고려하지 못하고 규제를 강화한 데 따른 '거래절벽' 현상이라는 주장이 있는가 하면, 근래 전체 토지거래량 자체가 급감[120]하고 있으므로 이를 농지 규제만의 영향으로 판단하기보다는 코로나19 팬데믹과 전쟁 등에서 연유하는 세계적인 경기 침체 우려와 고금리 등 거시경제적 요인을 함께 고려해야 한다는 반론도 있음
- 또 하나의 예로 지난 2022년 감사원이 20개 지자체의 농막 33,140개를 전수조사한 결과 17,149개의 불법 증축·전용 사례뿐 아니라, 가상화폐 채굴장이나 주거용 등 타용도 사용(11,525개), 위장전입(520개), 방치(4,203곳) 등의 불법 사항이 다수 적발되었는데,[121] 이에 대하여 관련 농지 규정의 형해화 양상을 보여준다는 견해가 있는가 하면, 제도가 '5도(都)2촌(村)' 수요 등의 현실에 부합하지 못하여 오히려 범법자를 양산하고 있을 가능성을 고려해야 한다는 반론도 있음

119) 국토교통부 보도자료, 「'22년 연간 전국 지가 0.82% 상승, 토지거래량은 17.4% 감소」, 2024.1.24.
120) 전체 토지거래량의 전년대비 감소율은 2022년에 33.0%, 2023년에 17.4%를 기록하였음
121) 감사원 감사보고서, 『가설건축물(농막, 산막) 설치 및 관리 실태』, 감사원, 2023.4.17.

▢ 이런 가운데 정부는 최근 민생토론회 주제 중 하나로 「농지 이용규제 합리화」 방안을 발표하고, 향후 관련 법령 개정 등을 통해 수직농장[122]의 농지 설치 허용, 농업진흥지역의 '자투리 농지(3㏊ 이하)' 정비, '농촌 체류형 쉼터' 도입 등을 추진하기로 함[123]

- 과학적 영농기술 발전에 따른 농업 형태 변화를 반영하고, 가치가 상실된 농지도 효율적으로 활용할 수 있도록 하겠다는 것이 정부 입장임

다. 향후 과제

▢ 농지 이용 및 관리에 대한 국가적 방향성과 원칙을 확립한 기반 위에서, 농지 본연의 특성을 유지하고 실수요자 중심의 농지정책 방향에 부합하며 농업 진흥, 농가소득 증진 등에 도움이 되는 활동이라면 실효성 있는 점검과 실사 등을 전제로 농지규제의 범위와 방법 등에 보다 폭넓고 유연하게 접근하는 방안을 모색할 필요가 있음

- 특히 이를 위해서는 「농지법」에 최근(2024.1.23.) 신설되어 2025년부터 시행될 10년 계획인 '농지의 관리에 관한 기본방침'이 충분한 숙의 과정을 거쳐 합리적이고 내실 있게 수립될 수 있도록 국회도 관심을 기울여야 할 것임

▢ 농촌인구, 특히 청장년 인구의 감소추세를 고려하여 큰 틀에서 농지규제를 어떻게 합리화 할 것인가를 고민할 필요가 있음

▢ 농지규제 유지, 강화, 완화 등의 입법 추진 시에는 불필요한 사회적 논란을 줄이기 위해 그 득과 실에 대한 실증적 근거를 확보하기 위한 노력이 필요함과 동시에, 무엇보다 후계농, 청년농 등의 활용 수요에 얼마나 부합하는지가 중요한 기준이 되어야 할 것임

- 또한 정부가 '농지대장' 정비를 계기로 보다 향상된 행정통계를 생산·축적하고 정책 판단의 객관적 근거를 상시 제공할 수 있도록 하는 것도 주요 과제임

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4593)

122) 실내 다단구조물에서 고도의 환경조절(영양, 조명 등)과 생산공정 자동화로 작물 생산량과 품질을 제고하는 식물생산 시스템을 말함

123) 국무조정실 보도자료, 「토지이용 자유 확대를 통한 국민생활 제약 해소 및 지역경제 활력 제고.」, 2024.2.20.

5 농업 분야 고용인력 운용 효율화

가. 현황

▢ 국내에서 농업정책은 전통적으로 자영농업인의 육성에 초점이 맞춰져 왔으나, 근래 농촌의 고령화와 과소화로 가족·이웃·마을 관계에 기반한 노동 공유·교환 체계가 거의 무너지면서 농업 부문 '고용' 인력을 공급하고 지원하기 위한 정책이 강화되고 있음

- 대표적으로 외국인근로자 정책을 들 수 있으며, 2023년 기준 14,950명의 고용허가제 인력과 34,614명의 계절근로자가 농업 부문에 배정된 것으로 나타남
  - 특히 농업 부문 인력 수요의 계절성을 반영해 단기간 고용제도(3개월/5개월, 최장 8개월)로 도입된 계절근로자 입국 인원이 크게 늘고 있는 추세임

〈표 36〉 농업 부문 외국인 근로자 배정 추이(고용허가 및 계절근로)

(단위: 명)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2022년	2023년
고용허가제(농업)	7,018	6,855	5,820	5,887	11,664	14,950
계절근로자	241	1,463	2,936	3,612	16,469	34,614

주: 2020년~2021년은 코로나19의 영향으로 사실상 신규 유입이 거의 없고 정책 추진 여건이 매우 불안정하였음
자료: 고용노동부, 농림축산식품부, 법무부 제출자료를 가공

- 2023년 기준 전국 170개소의 농촌인력중개센터[124]와 지자체 농촌일손돕기 사업 등을 통해서도 시기별·주산지별로 변동성이 큰 농업인력 수요에 대응하고 있음
  - 2022년 284만 명, 2023년 338만 명의 국내 인력을 공급함[125]

▢ 이런 가운데 「농어업고용인력 지원 특별법」(2023.2.14. 제정)이 올해부터 시행됨에 따라 농업 고용인력을 체계적으로 지원·육성하기 위한 제도적 기반이 마련된 상황임

- 동법에 의거하여 농림축산식품부는 매년 농업고용인력 실태조사를 실시하는 것은 물론, 이를 바탕으로 지역별·품목별 장단기 인력수급, 근로환경 개선, 고용인력 양성 등을 위한 기본계획(매5년) 및 연도별 시행계획 등을 수립해야 함

124) 지자체, 농협 등이 운영하며 구직자와 일손이 필요한 농가를 중개하고 교통·숙박 및 상해보험 등을 지원함
125) 농림축산식품부 보도자료, 「농촌인력지원 확대로 농가 일손부담 완화」, 2023.12.27.

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 공공형 계절근로사업,[126] 농업근로자 기숙사 건립 사업 등 농가 부담을 더는 동시에 외국인근로자의 고용환경을 보장하기 위한 정책이 연이어 도입되고 있음

- 2022년 5개 농협에서 시범적으로 시작된 공공형 계절근로사업의 경우 2023년에 19개소 990명으로 확대된 데 이어 올해는 70개 지역농협에서 시행될 예정임
- 외국인근로자의 주거 안정을 위한 기숙사 건립 사업도 2022년과 올해 각 10개 지역씩 총 20개 지자체를 선정하여 착공 및 입찰을 진행 중인 것으로 나타남
- 고용허가(E-9, H-2)로 4년 이상 근무한 외국인이 대상인 숙련기능인력(E-7-4)[127]의 농업 분야 쿼터도 종전 400명에서 1,600명으로 대폭 늘어난 상황임

▢ 국내 인력의 원활한 공급을 위해 농촌인력중개센터도 올해 189개소로 확대할 예정임

다. 향후 과제

▢ 지금의 외국인 쿼터 확대 정책이 이탈 인원 증가로 이어지지 않고 종래 만연한 농업 분야 외국인근로자 음성화·미등록화 현상의 개선에 기여할 수 있도록 하는 것이 관건임

▢ 농협 등을 중심으로 국내 인력의 중개 활동과 공공형 계절근로 등 외국인력의 관리·공급을 유기적으로 연계·통합하여 현장 인력수급에 효율과 시너지를 기할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4593)

126) 계절근로자를 지역농협이 고용·관리하면서 농가가 필요한 시기에 일(日) 단위로 공급할 수 있도록 함
127) 이 경우 배우자와 자녀를 초청할 수 있고, 체류 기간 제한도 없음

6 친환경농업정책의 전환

가. 현황

▢ 「환경농업육성법」(現 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」)이 제정된 1997년 이래 친환경농업은 우리 정부의 일관된 주요 농정과제 중 하나였음

- 예컨대 친환경 농가의 초기 소득 감소분을 보전하기 위한 '친환경농업직접지불제'를 1999년부터 시행해오고 있으며, 2001년에 도입된 '친환경농산물 인증제'도 친환경농산물 시장의 제도적 근간 중 하나로 자리잡은 상황임
- 2000년대 들어서는 주로 법정계획인 「친환경농업육성 5개년 계획」에 근거하여 관련 정책이 실행되어 왔으며, 현재 5차 계획이 수립되어 추진 중임

▢ 현 정부도 '환경친화적 농업'을 주요 국정과제(71번 과제 '농업의 미래 성장산업화'에 포함)로 설정, 2027년까지 친환경농업 비중이 높은 집적지구 120개소 조성 목표를 제시하는 등 친환경농업 확대 의지를 보이고 있음

▢ 그러나 최근 들어 친환경농업의 정체, 혹은 후퇴 조짐이 있는 상황임

- 친환경농산물 인증면적이 2020년(81,827㏊) 이래 3년 연속 감소 중임
  - 2023년 친환경농산물 인증면적은 같은 해 전국 경지면적(1,512천㏊)의 4.6%인 69,412㏊로 나타나, 「(2021~2025년) 제5차 친환경농업 육성 5개년 계획」의 내년도 인증면적 비율 목표(10%)와 큰 차이를 보임
- 2015년 말 저농약 인증[128]이 완전폐지된 이후 전반적으로 줄어온 친환경 농가수도 최근 통계에서 5만 호를 하회하기에 이름
  - 친환경농산물의 일반농산물 대비 소득 또한 평균 70% 수준에 그침[129]

128) 친환경농산물은 최초 '저농약-무농약-전환기유기-유기'의 4단계로 구분되었으나, 2007년 '전환기 유기'의 폐지 및 '유기'로의 통합, '저농약'의 신규 인증 폐지(2010년) 및 완전폐지(2015년)를 거쳐 지금은 '무농약'과 '유기'의 두 단계로 구분되고 있음

129) 이는 209개 농가를 표본으로 추출하여 조사·분석한 결과임(한국농수산식품유통공사, 『2022년 친환경농산물 유통실태 및 농업소득조사: 친환경농산물 농업소득조사 결과보고서』, 2022.12.)

- 그나마 매년 성장세를 보이던 '유기' 인증 면적과 생산농가 수조차 2022년과 2023년에 연이어 감소한 것으로 나타남

〈표 37〉 2016년 이후의 친환경농업 인증 면적 및 농가 수 추이

(단위: ㏊, 호)

구분		2016	2018	2020	2021	2022	2023
인증 면적	유기	19,862	24,666	38,540	40,663	39,624	37,825
	무농약	59,617	53,878	43,286	34,772	30,503	31,587
	계	79,479	78,544	81,827	75,435	70,127	69,412
농가 수	유기	12,896	15,528	23,750	25,362	24,906	24,072
	무농약	49,050	41,733	35,499	29,992	25,816	25,448
	계	61,946	57,261	59,249	55,354	50,722	49,520

주: 2작기 이상의 중복되는 면적은 제외한 수치임
자료: 국립농산물품질관리원, 각 연도 『유기식품 등 인증통계』를 토대로 가공

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 친환경농업의 위축을 초래하는 제도적 여건 중 하나로 최근 들어 특히 친환경농산물 인증의 과잉 규제 여부가 지적되고 있음

- 친환경농산물의 농약 잔류 허용기준은 최초 일반농산물에 적용되는 허용기준의 '10분의 1 이하'로 설정되었다가, 이후 '20분의 1 이하'(2011년 11월) → '불검출'(2018년 12월)로 점점 강화되어 왔음
- 그러나 국내 농지의 배치·이용 실정상 인근 관행농업 포장과의 완벽한 격리·이격이 불가능하므로 이러한 규제는 현실성이 떨어지고, 글로벌 기준과도 다소 거리가 있다는 것이 많은 전문가의 공통된 견해임[130)]
- 이에 정부도 2023년 12월 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률 시행규칙」을 개정하여 잔류 허용기준을 다시 '20분의 1 이하'로 완화하기에 이르렀으나, 기준의 일관성 문제와 보다 합리적인 인증 제도로의 발전 방향 등은 앞으로도 계속 논란이 될 전망임

130) 정학균 외, 「2019 국내외 친환경농산물 생산 및 소비 실태와 향후 과제」, 『현안분석』 제66호, 한국농촌경제연구원, 2019.8.; 김태연 외, 『환경가치 중심의 친환경 인증심사·관리 방안 연구』, 농림축산식품부, 2023.3.

▢ 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

▢ 한편 '기후변화'가 중요한 글로벌 과제로 확고해지고 있는 바 이른바 '저탄소 영농활동'[131] 외에도 화학비료 절감 등 친환경농업도 온실가스 배출량 감축 차원에서 기여를 재평가하고 농업 부문 탄소중립 정책의 핵심 전략 중 하나로 재정립해야 할 필요성이 커지고 있음

다. 향후 과제

▢ '친환경농업' 정책을 특정 농법으로 규정되는 세부 산업에 국한하기보다는 농업 부문 전반의 환경오염 개선이나 탄소중립 전략 차원으로 넓게 사고하고 추진할 필요가 있음

- 가령 유병덕 외(2022)[132]는 유기·무농약 외의 환경친화적인 농업까지 포괄하는 개념과 목표를 제시한 바 있는데, 관련 논의를 발전·구체화할 필요가 있음
- 이 과정에서 유사 개념과 활동들이 생산 현장에 혼란을 야기하지 않도록 농가의 준수사항과 인센티브 구조 등을 세심하게 설계해야 할 것임

▢ 2018년 이후 동결되어온 '친환경농업직불금' 단가를 현실화하고, 이와 연계한 세부 활동의 프로그램화·유형화(김태훈 외, 2021)[133] 등도 염두에 두어야 할 것임

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4593)

131) 중간 물떼기, 논물 얕게 걸러대기, 바이오차 투입, 저메탄사료·질소저감사료 급이 등
132) 유병덕 외, 『탄소중립 실현에 기여하기 위한 친환경농업 역할 강화 방안』, 농어업·농어촌특별위원회, 2022.1.
133) 김태훈 외, 『농업·농촌의 공익증진을 위한 선택형공익직불제 운용 방향』, 한국농촌경제연구원, 2021.10.

7 스마트농업 지원 정책의 개선

가. 현황

▢ 국내 스마트농업은 원예와 축산 부문의 '스마트팜'을 중심으로 확산되어 왔으며, R&D와 청년창업 등의 거점 역할을 할 스마트팜 혁신밸리도 전국 4곳에서 운영중인 상황임

- 2022년 시설원예 총면적 55,275ha 중 스마트온실이 12.8%(7,076ha)를 차지하며, 스마트축사도 전업 축산농가(30,365호)의 19.8%(6,002호)에 이름

〈표 38〉 스마트팜(원예/축사) 보급 추이

(단위: ㏊, 호)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
시설원예	4,010	4,900	5,383	5,985	6,540	7,076
축산	801	1,425	2,390	3,463	4,743	6,002

자료: 농림축산식품부, 『2023~2027 농업·농촌 및 식품산업 발전계획』, 2023.4., p.4.를 재가공

- 현재 전북 김제, 경북 상주, 전남 고흥, 경남 밀양 등지에 스마트팜 혁신밸리가 조성되어 운영 중이고, 여기에 스마트팜 단지(임대형 농장 포함), 실증단지, 창업보육센터, 연계 사업군 등을 집약시켜 관련 기술혁신과 청년 유입·교육, 판로개척 등을 위한 거점으로 삼고자 하는 것이 정부 구상임

▢ 최근 들어 스마트농업 지원과 관련된 법제적 틀이 상당 부분 정립·정비됨

- 현 정부의 대체적인 정책 방향은 2022년 10월 발표된 「스마트농업 확산을 통한 농업혁신 방안」에 담겨 있고, 그 연장선상에서 농림축산식품부도 올 초 대통령 업무보고 시 온실·축산·노지 등 분야별로 스마트농업을 고도화하는 한편, 수직농장 성장을 위한 규제 완화 및 지원 강화 계획 등을 밝힌 바 있음
- 스마트농업 지원체계 구축, 관련 인력 양성, 보급·확산 등의 정책 방향을 규정한 「스마트농업 육성 및 지원에 관한 법률」(2023.7.25. 제정)도 올해 시행 예정임

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 그간 정부 주도로 스마트농업의 양적 성장은 어느 정도 이루었으나 농업 현장의 공감대 형성이나 다른 농업정책과의 연계 측면은 다소 미흡한 것으로 평가됨[134)]

- 농가 입장에서 스마트농업은 초기 투자 비용이 많이 들고, 아직 표준적인 기술·생산 모델이 정립되지 않은 상황에서 투입 대비 산출 효과와 그 안정성에 대한 확신이 약하고, 과잉생산 가능성과 이에 따른 가격폭락의 위험, 대규모 정책융자금의 상환 부담 등을 두루 고려하지 않을 수 없는 영농 모델임
- 한편 원예·화훼 품목 등과 달리 과수나 식량작물 등 광범위한 노지 기반 영농 부문에서 스마트농업의 기여나 적용 모델 등은 발전 속도가 더딘 상황임

▢ 특정 시설이나 특정 거점 등을 중심으로 초기 정책이 추진되어왔기에, 스마트'팜'을 넘어선 스마트'농업'에 대한 인식이 아직 낮고 일반 농가의 진입·활용도 제한적인 상황임

다. 향후 과제

▢ 올 하반기에 수립될 「스마트농업 육성을 위한 기본계획」에 합리적이고 실용적인 내용이 담길 수 있도록 국회가 지속적인 관심을 보이고 공론의 장을 마련해가야 할 것임

▢ 스마트 농업 인력을 어떻게 확보·양성·유인하느냐가 관건일 수 있고, 농업경영체 등과 연계하여 자립적 경쟁력을 제고할 수 있는 제도 개선 방향도 찾아보아야 할 것임

▢ 농기자재와 유통·판로 등 농업 전·후방산업과의 연계, 데이터 수집·축적과 경영 솔루션 제시에 이르는 데이터 생태계 구축 및 이와 관련된 제반 권리·의무 등의 확인, 에너지 투입량과 온실가스 배출 수준 등에 대한 '전과정평가(Life Cycle Assessment)'에 기반한 국내 에너지 정책과의 연계 등이 향후 주요 과제임

✍ 작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4593)

134) 김동환 외, 「스마트농업 추진 전략」, 『대전환 시대 농정혁신의 길』, 학현사, 2022.3.; 김규호, 「스마트농업 육성 및 지원에 관한 법률」 제정의 의의와 향후 과제」, 『이슈와 논점』 제2140호, 국회입법조사처, 2023.9.

8 귀농·귀촌 제도 내실화

가. 현황

□ 2018년 이후 연평균 약 48만 명이 귀농·귀촌을 선택하고 있음[135)]

- 귀농·귀촌 인구는 2017년 49만여 명에서 2019년 46만여 명으로 감소했다가, 코로나19 이후 2021년에 51.5만여 명까지 증가했으나 2022년에는 다시 감소함
- 2022년 기준 귀농인 약 1.7만 명, 귀촌인 약 42만 명으로 총 43만 8천여 명이 귀농·귀촌하였음

〈표 39〉 귀농·귀촌인 현황

(단위: 명)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
귀농인	17,856	16,181	17,447	19,776	16,906
귀촌인	472,474	444,464	477,122	495,658	421,106
귀농·귀촌인	490,330	460,645	494,569	515,434	438,012

주: 귀농인과 귀촌인 수는 모두 귀농·귀촌 가구의 모든 가구원을 포함한 수치이며, 귀어 통계는 제외함
자료: 통계청, 「귀농어·귀촌인통계」, 각 연도, 국가통계포털(http://kosis.kr)

□ 농림축산식품부의 '2022년 귀농·귀촌 실태조사'에 나타난 귀농·귀촌 추세는 다음과 같음

- 귀농가구의 67.2%, 귀촌가구의 37.4%가 생활에 전반적으로 '만족'하고 있음
- 귀농과 귀촌 모두 농촌에서 태어나 도시생활 후 다시 연고지로 이주하는 유형(U형)이 가장 많은 가운데, 귀촌은 도시에서 태어나 비연고 농촌으로 이주하는 유형(I형)도 증가 추세를 보이고 있음
- 귀농은 중장년층의 비중이 높고(50대 이상이 49.4%), 귀촌은 귀농에 비해 50대 이상의 비율이 낮은 반면 30~40대 비율은 더 높게 나타남
- 2022년 기준 귀농 준비기간은 24.5개월, 귀촌 준비기간은 15.7개월로 2018년 대비 각각 3개월, 5.5개월씩 감소하였음

135) 도시 지역에 농촌지역(읍·면)으로 주소지를 이전한 사람 중 당해연도에 농업경영체, 축산업등록부 등에 등록한 사람은 '귀농인'이고, 그 외에는 귀촌인으로 정의됨(「귀농어·귀촌인 통계」상 정의)

- 2022년 기준 귀농·귀촌 5년차의 연평균 가구소득은 각각 3,206만 원, 4,045만 원으로 귀농·귀촌 첫 해 대비 각각 41.4%, 14.9% 증가하였음
- 귀농 이유는 자연환경, 농업의 비전 및 발전 가능성, 가업 승계 순으로, 귀촌 이유는 직장 취업, 자연환경, 정서적 여유 순으로 나타났음

▢ 농촌 인구 문제가 심각한 상황에서 귀농·귀촌의 확대와 맞춤형 지원정책이 매우 중요한 시점이며, 앞으로 비대면 트렌드, 일과 삶의 균형(워라밸) 등의 사회적 분위기에 따라 귀농·귀촌의 증가세는 유지될 것으로 전망됨[136)]

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 정부는 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」에 따라 2017년부터 5년 단위로 '귀농·귀촌 지원 종합계획'을 시행하고 있음

- '제2차('22~'26) 귀농·귀촌 지원 종합계획'은 '농업이 밝아지는 귀농, 농촌이 젊어지는 귀촌'이라는 비전 아래 ① 귀농 5년차 평균 가구소득을 농가 평균의 95%로 향상, ② 귀촌가구 생활만족도를 85%로 향상을 목표로 시행되고 있음

▢ 이에 따른 귀농·귀촌 지원사업은 크게 농가, 법인, 농업기관 대상 교육, 실태조사, 지자체 대상 유치지원과 통합플랫폼 구축사업으로 구분됨

- 세부사업은 귀농·귀촌을 약 5년간의 '관심→실행→정착' 단계로 구분하여 추진됨

▢ 정부의 지원으로 귀농·귀촌 예산 확대, 귀농 청년가구 증가, 귀농가구 소득 증대 등의 성과가 있었으나, 귀촌 정책의 다양성 부족, 지역 및 인구 관련 타 부처·기관 정책과의 협력 미흡, 정책대상자에 대한 귀농·귀촌 정보 전달 부족 등의 한계도 보이고 있음

136) 장영주·편지은, 「최근 5년간 귀농·귀촌 동향과 정책과제」, 『이슈와 논점』 제2097호, 국회입법조사처, 2023.5.19.; 농림축산식품부, 「제2차('22~'26) 귀농·귀촌 지원 종합계획」, 2022.3.3.

다. 향후 과제

▢ 인구감소, 고령화 문제가 상대적으로 더욱 심각한 인구 소멸 위기지역의 여건에 맞춰 농촌 거주 환경 개선, 영농자금 이용 편의성 촉진, 농촌 체험 주택 확대, 빈집 연계, 임대형 주택 제공 등 다양한 귀농·귀촌 지원모델을 개발·시행해야 함

▢ 교육 위주의 귀농·귀촌 지원사업을 다양화·다각화하고 농촌 정주여건을 개선하고 기초생활서비스를 확충해야 함

- 귀농·귀촌인은 모두 양질의 정보, 사전 체험기회, 지역민과의 교류 등 내실있는 귀농·귀촌 준비 지원과 근본적인 농촌 환경·생활 인프라 개선을 희망하고 있음[137)]

▢ 지방소멸 대응을 위해 귀농·귀촌인, 귀농·귀촌희망인 중심의 지원에서 더 나아가 생활인구·관계인구까지 고려한 폭넓은 정책대응이 필요함

- 관련하여 최근 농림축산식품부는 농지에 (가칭)농촌 체류형 쉼터 설치 허용, (가칭) 농촌 살아보기 체험농원 조성, 농촌 빈집 활용을 위한 숙박업 실증특례 확대, 매매 가능 빈집 정보와 민간 플랫폼 연계, 농촌 빈집 정비지구 지정, 기업-지자체 합동 빈집재생 프로젝트 등을 통해 농촌 체류·정주 인프라를 개선하여 국민의 4도3촌 라이프 실현을 지원해 농촌 생활인구·관계인구를 창출하겠다는 계획을 밝힘[138)]

▢ 이와 함께 이주민과 원주민 간 사회통합 지원, 관계 부처·지자체·유관단체 등 정책주체 간 협력 등의 노력도 요구됨

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4594)

137) 농림축산식품부, 「2021년 귀농·귀촌 실태조사」, 2022.6.; 농림축산식품부, 앞의 글, 2022.3.3.; 한이철 외, 「인구감소 농촌 지역의 기초생활서비스 확충방안」, 한국농촌경제연구원, 2022.10.

138) 농림축산식품부 보도자료, 「국민 모두가 살고, 일하고, 쉬고 싶은 농촌 만든다」, 2024.3.28.

9 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」 후속조치 내실화

가. 현황

▢ 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」(이하 '농촌공간재구조화법') (2023.3.28. 제정)이 2024년 3월 29일부터 시행됨

- 이 법은 "농촌의 난개발과 지역소멸 위기 등에 대응하여 농촌공간의 재구조화와 재생지원에 필요한 사항을 규정함으로써 삶터·일터·쉼터로서의 농촌다움을 회복하고 국토의 균형발전에 기여하는 것"을 목적으로 함

▢ 농림축산식품부는 농촌공간재구조화법 제정 이후 다음과 같은 후속조치를 추진하고 있음[139]

- 시행령 및 시행규칙 제정
  - 관계기관 협의('23.9.27.~'23.10.13.)
  - 입법예고('23.12.28.~'24.2.1.)
  - 부처·국조실 시행령 규제심사('24.1.25.~'24.3.8.), 시행규칙(~'24.3.22.)
  - 법제처 사전심사 및 시행령 본심사('24.1.29.~'24.3.12.), 시행규칙 본심사(~'24.3.25.)
  - 차관회의('24.3.14.) 및 국무회의('24.3.19.)
- 관계자 의견수렴 및 협의 추진
  - 시·도 농촌공간계획업무 담당자 대상 의견수렴('23.9.26.)
  - 시·군 농촌공간계획업무 담당자 대상 의견수렴 ('23.11~12월 5차례 실시)
  - 농촌공간재구조화법 시행규칙 제3조 농촌위해시설 규정 관련 축산단체(축산관련단체협의회, 대한한돈협회) 대면 협의 ('24.1~2월 3차례 실시)
- 담당 부서 및 예산 편성
  - 농림축산식품부 농촌정책국 내에 농촌공간계획과(10명) 신설('24.1월~)
  - '24년 신규 사업으로 '농촌공간계획 수립체계 지원' 확보·추진

139) 농림축산식품부 농촌공간계획과 제출자료(2024.3.13.)

- 정책 전달체계 구축
  - 관계기관·지자체 의견수렴 및 농촌공간정책심의회 심의를 거쳐 농촌 미래상, 농촌공간 재구조화·재생 목표 및 주요 과제 등을 포함한 10년 단위 국가 기본방침 마련 계획('24.4월)[140]
  - 시·군의 농촌공간계획 수립 용이성을 위해 계획수립 지침 마련(~'24.5월)과 함께 5개 시·군 시범계획 수립 중임[141]
  - 시·군 농촌공간계획 수립 지원 등을 위해 법 시행 후 중앙·광역·기초 단위 농촌공간정책지원기관 지정[142] 및 심의회 운영 예정[143]

나. 향후 과제

▢ 시·군단위 농촌공간계획 수립·시행을 위한 예산을 확보하는 등 지자체 차원의 준비를 통해 지역별 여건을 충분히 반영한 계획을 수립하고 시행할 수 있는 역량을 확보해야 함

- 2024년 중앙 및 광역 농촌공간정책지원기관 지정 및 운영을 위한 예산은 확보되었으나, 시·군단위 기초 농촌공간지원기관 예산, 주민참여 활성화 및 특화지구 선도사업 예산 확보가 추가적으로 필요함[144]
- 농촌공간재구조화법에 따라 전국 139개 기초 지자체가 농촌협약[145] 등의 방법으로 상향식 농촌공간계획을 수립해야 하나, 그에 대한 준비가 미흡한 상황임[146]

140) 농촌공간재구조화법 제6조(농촌공간 재구조화 및 재생 기본방침의 수립)에 근거하여 각 시·군의 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획, 시행계획 수립 방향성 등을 제시함

141) 관련하여 '23년부터 농촌공간계획 지역 설명회를 개최하였으며('23년 9차례), 법 시행 및 지침 등 마련 후 추가 설명회를 개최할 예정임('24년 하반기)

142) 농촌공간중앙지원기관 지원(국비 28억 원, 1개소), 농촌공간광역지원기관 지원(국비 14억 원, 8개소)

143) 근거: 농촌공간재구조화법 제32조(중앙농촌공간정책심의회의 설치 등), 제33조(광역·기초농촌공간정책심의회의 설치 등), 제35조(농촌공간정책지원기관)

144) 농림축산식품부 농촌공간계획과 제출자료(2024.3.13.)

145) 농촌협약은 농촌공간 재구조화 및 재생 계획을 이행하기 위해 농림축산식품부 장관과 지자체 장이 체결하는 협약임(법 제2조). 농림축산식품부는 농촌 재생 지원을 위한 농촌협약을 기존 75건에서 97건으로 지속 확대하고, 농촌 공간계획을 중심으로 한 관련 사업을 통합 지원하는 방식의 새로운 농촌협약 제도개선 방안을 4월중에 마련하겠다고 밝힘(농림축산식품부, 「2024년 주요업무 추진계획」, 2024.3.4., p.12.)

146) 성주인 외, 「농촌공간재구조화법 시행과 향후 과제」, 『KREI 농정포커스』 제222호, 한국농촌경제연구원, 2024.2.

– 그간 농촌협약에 참여한 지자체들도 지역 현안을 본격적으로 다루지 못했고 상향식 계획 수립 체계가 형식적인 절차를 따르는 경우가 많음

– 이에 농림축산식품부는 지자체 담당자의 제도 이해도 제고를 위해 2023년 지역설명회 등을 12차례 개최하고 제도 설명서를 제작·배포한 바 있음[147]

▢ 축산업계를 중심으로 농촌공간재구조화법 시행에 대한 우려가 지속적으로 제기되고 있는 바,[148] 농촌 현장에서의 공감대를 충분히 형성하고 주민의 적극적인 참여를 유도하는 방안을 마련해야 함

• 농촌특화지구 지정·관리, 주민협정 체결 등 농촌공간재구조화법의 핵심 수단이 효과적으로 작동하기 위해서는 농촌 주민의 적극적인 참여가 필수적이나, 주민들이 농촌 난개발 문제를 대체로 심각하게 인식하지 않고 토지이용규제 강화에 대한 수용성이 높지 않아 제도 운영에 제약이 따를 것으로 예상되고 있음[149]

– 이에 농림축산식품부는 국민 공감대 형성을 위해 기획기사 등을 통해 온라인 언급량을 증가시키고('22년 2,868건 → '23년 3,288건, 15% 증가), 축산단체와 농촌 위해시설 규정(시행규칙 제3조) 관련 협의안[150]을 마련했다고 밝힘[151]

• 이에 대한 대응책으로 주민들이 상향식 농촌공간 관리 활동에 참여할 수 있도록 지원할 현장 밀착형 지원 주체를 정부와 지자체가 양성하는 방안이 필요하다는 의견이 있음[152]

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4594)

147) 농림축산식품부 농촌공간계획과 제출자료(2024.3.13.)

148) 축산업계는 축사를 농촌위해시설로 규정하는 것과 축사 철거·이전의 어려움 및 보상대책에 대한 문제를 제기함

149) 성주인 외, 앞의 자료, 2024.2., pp.13-14.

150) 농촌위해시설 기준 명확화 및 주민의 민원 제기를 통한 농촌위해시설 인정 문구 삭제

151) 농림축산식품부 농촌공간계획과 제출자료(2024.3.13.)

152) 성주인 외, 앞의 자료, 2024.2., pp.13-14.

10 후계·청년농 육성제도 운영 개선

가. 현황

▢ 농림축산식품부는 「후계농업인 및 청년농업인 육성·지원에 관한 법률」(2020년 제정, 2021년 시행)에 의거하여 2022년 10월 "제1차('23~'27) '후계·청년농 육성 기본계획'을 수립하고 청년농 3만 명 육성을 목표로 시행하고 있음

▢ 정책 대상인 후계농과 청년농의 정의 및 연도별 육성 규모는 다음과 같음

〈표 40〉 후계·청년농 정의 및 현황

(단위: 명, 가구)

구분	요건	2019	2020	2021	2022
후계농	만 50세 미만 영농경력 10년 미만	18,851	33,470	23,234	17,714
청년농[153]	만 40세 미만	창업: 6,859 취업: 14,194	창업: 12,426 취업: 14,774	창업: 8,477 취업: 10,192	창업: 7,036 취업: 8,037

주 1: 후계농과 청년농 창업 자료는 2020년의 경우 5년단위 전수조사인 통계청의 「농림어업총조사」결과이고, 나머지 연도 자료는 1년단위 표본조사인 통계청의 「농림어업조사」 결과임
주 2: 청년농 취업 자료는 2019~2020년 통계청의 「경제활동인구조사」 중 20대 이하, 30대 상용근로자에 해당함
자료: 농림축산식품부 청년농육성정책팀 제출자료(2024.3.15.)

▢ 제1차 기본계획에서는 후계·청년농이 영농활동 중 가장 큰 어려움으로 인식하고 있는 농지, 자금, 초기소득, 주거 중심의 지원을 주요 내용으로 하고 있으며,[154] 2024년에는 그 지원 내용과 규모를 확대함[155]

- (농지) 농지지원 예산을 2023년보다 45% 확대하여 총 1조 2,413억 원을 투입함
- (자금) 청년농 자금대출 우대보증 한도를 3억 원에서 5억 원으로 확대함('23.10월)

153) 청년농의 경우 '22년 1.2만 명에서 '23년 1.8만 명으로 증가했으며, '24년에는 2.2만 명 육성을 목표로 함(농림축산식품부, 「2024년 주요업무 추진계획」, 2024.3.4., p.5.)

154) 2022년 후계농업인실태조사 결과에 따르면 영농활동 중 가장 큰 어려움으로 '시설·농지 자금부족(32.5%)', '적은 소득(16.8%)', '농지 추가 확보 어려움(12.7%)'이 조사되었으며, 특히 농지의 경우, 후계·청년농이 정부의 최우선 농지 공급 대상임에도 높은 가격, 수요에 맞는 농지와 정보 부족 등으로 농지 확보가 어려운 상황으로 분석됨(농림축산식품부, 「제1차('23~'27) 후계·청년농 육성 기본계획」, 2022.10.5., p.5.)

155) 농림축산식품부 보도자료, 「청년농 창업 위한 농지·자금 지원 확대」, 2024.1.16.

- (초기소득) 영농정착 지원사업 선정인원을 2023년 4천 명에서 2024년 5천 명으로 확대함
- (주거) 청년농 등을 위한 임대주택단지(청년 농촌보금자리)로 2024년 8개 지구를 신규조성하여 총 17개 지구로 확대할 계획임

〈표 41〉 후계·청년농 육성 사업 주요 성과 및 2024년 예산

구분	사업명	연도별 사업 성과					'24년 예산 (억 원)
		2019	2020	2021	2022	2023	
농지	선임대후매도(ha)	-	-	-	-	18.8	171
	청년창업형 스마트농업단지(ha)	-	-	-	-	7.7	300
	공공임대(ha)	937	1,220	1,320	1,358	1.461	10,700
	농지매매(ha)	173	159	131	160	184	741
	임차임대(ha)	211	201	84	63	92	495
자금	후계농업경영인 육성사업(명)	2,598	2,797	2,800	3,000	5,000	689
초기 소득	청년농업인 영농정착지원(명)	1,600	1,600	1,800	2,000	4,000	957
주거	총년농촌보금자리 (선정개소수, 누계)	4	4	4	5	9	152

자료: 농림축산식품부 청년농육성정책팀 제출자료(2023.1.30.; 2023.3.15.)

□ 최근 농림축산식품부는 농촌소멸 대응 추진전략의 일환으로 청년들의 농업 및 농촌형 비즈니스 창업을 적극적으로 지원하고 농업 관련 전후방 산업을 육성하며 농지를 포함한 농촌 입지 수요를 충족하기 위해 규제를 완화하겠다고 발표함[156)]

- 농업생산을 포함한 농촌형 비즈니스 창업 활성화를 위해 자금, 주택 등을 패키지로 지원하고, IoT, AI 등 관련 혁신기업이 농촌에서 기술실증을 희망하는 경우 마을 공유자원 등을 활용하여 테스트베드를 제공하며 사무 및 주거공간을 지원함
- 시·군 단위 '농산업 혁신 벨트'를 구축하여 스마트팜, 융복합 기업, 푸드테크, 그린비이오 등 관련 기업을 집적화 하고, 농촌소멸고위험지역에는 읍·면 단위 자율규제혁신지구(농촌형 기회발전특구)를 도입함

156) 농림축산식품부 보도자료, 「국민 모두가 살고, 일하고, 쉬고 싶은 농촌 만든다」, 2024.3.28.

- 3ha 이하 자투리 농업진흥지역은 단계적으로 해제(전국 2.1만ha 추정)하고, 목적이 상실된 산지전용제한·일시사용제한 지역(3.6천ha 추정)을 해제하며, 인구감소지역에 한해 조례로 완화 가능한 산지전용 허가기준 범위도 기존 10%에서 20%까지 확대함

나. 향후 과제

□ 후계·청년농의 자금 부담 완화 정책을 내실있게 추진하는 한편, 자금 지원이 종료된 후에도 안정적인 영농과 자금융통이 가능한 장기적 소득 창출 구조를 만들어 가야 함

- 자금 지원 종료 후 후계·청년농들이 농촌진흥청, 도 농업기술원 등의 연구·시범사업에 참여할 수 있도록 하는 방안을 검토할 수 있음
- 또한 이들의 지역 내 인적·물적 자원에 대한 접근성 제고나 영농 멘토링, 청년농 간의 네트워크 등을 활용할 수 있음

□ 농지은행 보유 농지가 밭보다는 논 비중이 절대적으로 높은 상황이므로,[157] 논에서의 전략작물이나 타작물 재배 등 후계·청년농의 논 활용을 지원할 필요가 있음

- 밭 확보를 위한 농지범용화사업, 밭기반정비사업 등도 내실있게 추진해야 함

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4594)

157) 2023년 말 기준 농지은행에서 매입한 농지 중 공공임대용 농지의 총 면적은 13,920ha이며, 그 중 논이 13,160ha, 밭이 647ha, 과수원이 113ha임. 농업진흥지역이 대부분 논으로 구성되어 있어 밭이 매우 적고, 밭은 대부분 규모가 작거나 경지정리 등이 미흡해 기계화 여건이 좋지 않은 경우가 많아 밭 매입을 단기간에 확대하기는 어려운 상황임(농어촌공사 전화인터뷰, 2024.3.26.)

11 농업분야 기후위기 적응(Adaptation) 대책

가. 현황

▢ 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제38조제1항 및 동법 시행령 제41조제1항에 의거 정부는 기후위기 적응(Adaptation) 대책을 추진하고 있음[158]

▢ 그 중 농업분야 적응대책으로는 정부가 가장 최근에 발표한 「제3차 국가 기후위기 적응 강화대책(2023~2025)」에 "3-3 지속가능한 농수산 환경 조성"을 위한 30개 세부 이행과제가 제시되어 있음[159]

▢ 이에 따라 농림축산식품부와 농촌진흥청은 농업분야 기후위험 대비 선제적 대응 체계 구축 및 손실보전 대책 확대를 추진중임

- (선제 대응) 농업분야 이상기상·기후변화 정보제공 확대, 기상재해 대응 능력 강화, 스마트농업 확산 등 추진
- (손실 보전) 자연재난 증가에 대비, 피해농가의 생계안정 및 피해복구를 위한 정부지원과 손실보전을 위한 재해보험 확대[160]

▢ 농업분야 기후위기 적응대책을 위한 농림축산식품부와 농촌진흥청의 예산 규모는 '21년 1조 6,563.2억 원에서 '24년 2조 1,685억 원, '25년 2조 2,310.6억 원으로 지속 증가세를 보이고 있음

158) 「탄소중립·녹색성장 국가전략 및 제1차 국가 기본계획」, 「제3차 국가 기후변화 적응 대책(2021~2025)」, 「제3차 국가 기후위기 적응 강화대책(2023~2025)」 등이 있음

159) 관계부처합동, 「제3차 국가 기후위기 적응 강화대책(2023-2025)」, 2023.6., pp.126-141.

160) 이와 관련하여 농림축산식품부는 '24년 농작물재해보험 대상품목·지역과 병충해 피해보상 상품을 확대하고(하반기), 농업재해 복구지원 개선방안을 마련(상반기)할 계획이라고 밝힘(농림축산식품부, 「2024년 주요업무 추진계획」, 2024.3.4., p.7.)

〈표 42〉 2021~2025년 농림축산식품부 기후위기 적응 대책 재정투자(계획)

(단위: 억 원)

구분	계	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
농림축산식품부	99,689.0	16,418.0	18,670.0	20,912.0	21,570.5	22,119.0
농촌진흥청	640.4	145.2	144.5	124.6	114.5	111.6
계	100,329.4	16,563.2	18,814.5	21,036.6	21,685.0	22,230.6

자료: 관계부처합동, 「제3차 국가 기후변화 적응대책(2021~2025) 세부시행계획」, 2021.3., p.393.

나. 향후 과제

▢ 농업용수 등 농업생산기반 정비, 스마트농업 보급 확대, 식량 비축 및 해외 공급 확보 등 장기적 관점의 기후위기 적응 대책을 내실있게 추진하는 한편, 일상화된 이상기후로 인한 경영비 상승 및 농업소득 하락에 대응하여 농작물재해보험 등 재해 대책과 수입보장보험 등 농가소득 안정화 지원 체계에 기후위기 요인을 적극 반영할 필요가 있음

- 일 최고기온, 폭염 일수, 강수 강도 등이 모두 증가추세를 보이고 있어 기상 영향을 직접적으로 받는 농업의 경영 위험이 지속 증가하고 있음[161]

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4594)

161) 농림축산식품부, 「제1차 농업재해보험 발전 기본계획('23~'27)」, 2023.1., p.2.

12 종자산업 육성 사업의 개선

가. 현황[162]

▢ 세계 종자시장 규모가 2017년 506억 달러에서 2022년 661억 달러로 연평균 5.49%의 성장률을 보이는 가운데, 우리나라 종자산업 규모는 세계 종자시장의 1.4%('20년) 수준으로 아직 글로벌 경쟁력이 부족한 것으로 평가받고 있음

- 국내 종자업체는 판매액이 5억 원 미만인 소규모 업체의 비중이 91.6%이고, 판매액 40억 원 이상의 대규모 업체의 비중은 1.1%에 불과함
- 유전자 편집, 디지털 육종 등 신기술 상용화 단계에 접어든 글로벌 기업과 달리 국내 기업은 전통육종이 주를 이루며 디지털 육종이 도입되는 단계임

▢ 정부는 「종자산업법」에 근거한 「제3차 종자산업육성 5개년 계획(2023~2027)」을 추진하고 있으며, 신육종기술 개발 및 상용화와 기업수요에 맞춘 지원 정책을 통해 종자산업 규모를 키우고 경쟁력을 강화하여 종자 수출을 확대하는 것을 목표로 함

▢ 제3차 계획에 따른 주요 사업별 추진 현황과 성과는 다음과 같음

- 디지털육종 등 신육종 기술개발 및 육종 소재 개발
  - 벼·콩의 주요 형질 데이터 표준화[163] 및 오믹스[164] 연계 기술 개발
  - 유전자교정 원천기술 확보 및 육종 소재 개발: 옥수수·콩 등 작물별 형질전환 최적화 및 유전자교정 성능 개선 등 특허출원 33건('23)
- 글로벌 시장 진출 핵심 종자 개발 집중
  - 글로벌 10대 종자[165] 대상 병·해충 저항성, 생산성 증대, 고기능성 육종 소재 3,750건 선발('23)

---

162) 농림축산식품부 첨단기자재종자과 제출자료(2024.3.13.); 농림축산식품부 국립종자원, 「2023년 종자산업 현황조사」, 2024.1.; 농림축산식품부, 「제3차 종자산업육성 5개년 계획(2023~2027)」, 2023.1.

163) AI 학습용 유전형-표현형 데이터 상호연계: 벼(227 자원, 수량성), 콩(441 자원, 종자색·크기)

164) 작물 특성을 나타나게 하는 유전자, 단백질, 대사체 등 각각에 대한 전체 데이터

165) 10대 종자: 밀, 감자, 옥수수, 콩, 벼, 딸기, 토마토, 파프리카(고추), 잎채소, 수박

– 국내 소비 변화 및 수요자 맞춤형 29개 품종[166] 개발·출원('23)

• 종자기업 성장·발전에 맞춘 정책 지원

– 수출 유망국 전시포 조성 확대를 통해 종자수출 확대: '23년 6.7억 달러 → '24년 7억 달러[167]

나. 향후 과제

▢ 종자업체 수가 증가하는 동시에 판매액 5억 원 미만의 소규모 업체 비중이 높아 산업 내 출혈경쟁이 심화되고, 소규모업체 대부분이 종자 개발보다는 생산 및 판매에 치중되어 있어 경쟁력이 취약하므로 종자기업 규모화를 촉진해야 함

• 민간 종자업체 대상 신육종 기술 상용화, 영세 및 중견기업의 공동 연구·개발·유통·가공을 위한 인프라 확충 등으로 기업의 규모화를 도모하거나 소규모 기업이 부족한 역량을 보완할 수 있도록 협력 기반을 지원하는 사업을 내실있게 추진해 나가야 함

– 디지털 육종기술 보급, K-Seed Valley(종자산업 혁신클러스터 사업), 공동활용형 종자 가공시설 등 사업들도 성과가 날 수 있도록 체계적 정책촉진이 필요함

▢ 국제적으로 유전자편집기술 연구가 확대되고 관련 규제 완화 논의가 계속되고 있으므로 우리나라도 식량안보와 종자산업 경쟁력 확보 차원에서 관련 기초연구와 육종기술 개발을 지속하는 한편, 유전자편집기술 관련 정의의 명확화, 논의 체계의 투명성 확보, 과학적 근거 기반 의사결정체계 구축, 유전자편집작물 관리 기술 고도화 등을 전제로 신품종 종자 연구에 대한 통합적 논의를 시작해야 함[168]

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4594)

166) 내서성 배추, 간편소비형 과수 및 기능성 강화 특용작물 등 29개 품종

167) 전시포 조성: ('22년) 7개국(중국, 베트남 등) → ('23년) 9개국(스페인·콜롬비아·이스라엘 신규조성)

168) 장영주, 「유전자편집작물 관련 안전규제 변화 동향과 전망-영국의 '정밀육종법', 유럽연합의 'NGT 규정안'을 중심으로」, 『이슈와 논점』 제2190호, 국회입법조사처, 2024.2.7.

13 국제농업협력사업 지속가능성 제고

가. 현황[169]

▢ 정부는 개도국에 우리 농업분야 발전경험을 전수하고 농업·농촌개발 지원을 통해 절대 빈곤 및 기아퇴치 노력에 적극 참여하기 위해 기획협력 사업, 개발컨설팅 사업, 다자성양자 사업으로 구성된 국제농업협력사업을 추진해오고 있음

▢ 2024년 국제농업협력사업 예산은 기획협력사업 예산이 349억 원, 다자성양자사업 예산이 1,272억 원으로 총 1,621억 원 규모임

- 이는 2019년 국제농업협력사업 예산 약 664억 원에 비해 2.4배 이상 증가한 규모로, 특히 다자성양자(Multi-Bi)사업 예산은 2023년 대비 2배 가량 증가함

〈표 43〉 국제농업협력사업(ODA) 예산

(단위: 백만 원)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
기획협력	16,663	18,364	26,018	21,396	26,348	34,902
개발컨설팅	1,200	1,035	1,435	1,154	1,154	-
다자성양자	48,550	50,578	55,338	62,309	64,189	127,226
합계	66,413	69,977	82,791	84,859	91,691	162,128

자료: 농림축산식품부 국제협력총괄과 제출자료(2024.3.19.)

▢ 기획협력사업은 수원국(개도국)의 농업생산성 향상과 농가 소득 상승효과를 창출하고, 관계 기관 및 농업인의 역량 강화를 목적으로 하며, 다음과 같은 사업이 추진되고 있음

- 수원국 환경에 적합한 품종 개발 및 재배기술 전수, 관개시설 설치 등을 통해 농업 생산량 제고
  - 사업 사례: 에콰도르 씨감자 재배기술 지원으로 생산성 향상('19년 15.5톤 → '20년 19.7톤), 라오스 벼 생산성 향상을 위한 시설구축 및 기술 교육으로 벼 생산량 증가(건기: '20년 4.1톤/ha → '23년 4.5톤/ha, 우기: '20년 3.5톤/ha → '23년 4.2톤/ha)

169) 농림축산식품부 국제협력총괄과 및 K-라이스벨트추진단 제출자료(2024.3.19.)

- 농업분야 통계 시스템 구축 등을 통해 수원국 농업 정책 역량 강화
  - ASEAN+3 식량안보정보시스템 협력사업을 통해 아세안 6개국 국민의 농산물 가격 유통정보 접근성 향상(정보등록건수: '19년 2,723건 → '20년 8,545건)
- 스마트팜 ODA 확대와 함께 국내 농기자재 기업의 해외 진출기반 마련
  - 스마트팜 ODA: '20년 2개 스마트팜(1개국) → '21년 5개 스마트팜(4개국) → '22~'24년 6개 스마트팜(5개국)

▢ 개발컨설팅 사업으로는 수원국(개도국)의 ODA 사업 기획 및 발굴, 농업인 역량 강화를 위한 연수 등이 추진되었음(12개국, 19개 사업 완료)

▢ 다자성양자 사업으로는 세계식량계획(WFP)를 통해 매년 약 5만 톤 규모의 쌀을 공여했으며, 2024년에는 10만 톤을 공여할 계획임

▢ 그 중 대표적인 기획협력 사업인 "K-라이스벨트 사업"은 쌀 생산량이 낮은 아프리카 국가의 벼 생산 역량을 높여 아프리카 식량문제 해결에 기여하는 것을 목표로 함

- (대상) 가나, 기니, 감비아, 세네갈, 카메룬, 우간다, 케냐 등 총 7개국
- (목표) 2027년부터 연간 벼종자 1만 톤 생산으로 약 3천만 명에게 안정적인 식량 공급
- (주요 내용) 현지적합 품종 개발, 재배단지 및 인프라 구축, 현지 전문가 육성 및 농가 교육, 농기계 지원, 농가 보급 등을 추진함
  - 농림축산식품부 내 '아프리카 K-라이스벨트 추진단' 구성·운영('24년 1월~)
  - 아프리카 10개국과 양해각서(MOU) 및 협의의사록(RD) 체결
  - 2023년 아프리카 적응 다수확벼 시범 생산(잠정 2천 톤)
- (예산) 2024년 7개국(8개 사업) 대상 예산은 총 238억 원(농림축산식품부 133억 원, 농촌진흥청 105억 원)이며, 8개 사업의 총 사업비는 635억 원임
  - 가나 아크라주 관개시설 현대화를 통한 농업생산성 증대사업, 세네갈 중고농기계 지원 및 수리센터 구축사업, 세네갈·감비아·기니·우간다·카메룬·케냐 벼 재배단지 조성

▢ 지난 몇 년간 이상 기후, 코로나 19, 러-우 전쟁으로 인한 공급망 불안 등으로 빈곤국 식량부족 문제가 악화된 상황에서 국제농업협력사업의 양적 확대는 바람직하고, 특히 아프리카에 실질적인 식량 공급을 늘리면서 우리 R&D 성과, 생산기술, 농기자재를 통합적으로 활용하는 K-라이스벨트 사업이 주목을 받고 있음

나. 향후 과제

▢ K-라이스벨트 사업과 같이 생산 인프라 구축부터 종자 생산 및 재배에 이르기까지 식량 생산 과정 전반을 지원해야 하는 경우 가시적인 성과를 얻기까지 상당한 시간이 필요하므로[170] 지속가능성 제고를 위해 안정적인 예산확보가 매우 중요함

- 특히 개도국은 전기·관개시설 등 농업 생산 인프라가 미비하여 초기 예산 소요가 큼

▢ 기존 사업에서 활용하고 있는 종자 기술, 스마트팜 기술, 농기자재 기술 등을 포함하여 우리나라 농업 R&D 성과를 국제농업협력사업에 적극 접목시킬 필요가 있음

- 농업분야 중소기업, 청년 창업기업의 상품이나 기술을 적극 활용하는 방안을 모색하여 부가가치 창출을 도모할 필요가 있음
- 농기계 수리센터 확대, 유지 인력 지원 등으로 자연스럽게 우리 농기계가 수출될 수 있는 여건을 조성할 필요가 있음

▢ 탄소중립 목표 이행과 연계할 수 있는 산림협력, 재생에너지 협력 등의 ODA 사업을 발굴할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4594)

170) K-라이스벨트 사업의 각국 세부 사업의 사업기간은 모두 5년임

14 지속가능한 한우산업 육성

가. 현황 및 문제점

▢ 국내 한우산업은 연이은 FTA 체결에 따른 국내 쇠고기 시장개방이 확대되고 있는 상황에서, 사료가격 및 전기료 인상으로 인한 생산비 증가, 출하 가격 하락, 축산 인력 확보 어려움을 겪고 있고, 또한 가축분뇨 및 악취 등에 따른 축사 시설 입지 문제, '2050 탄소중립 시나리오' 이행에 다른 축산분야 온실가스 감축 의무 이행 등 대내외적 축산 경영 환경도 악화되고 있음

- 한·미 FTA에 따른 소고기 관세율 인하 일정에 따라 2026년부터 미국산 소고기에 대한 관세가 폐지될 예정이고, 향후 CPTPP[171] 등 지속적인 시장개방이 이루어질 것으로 예상됨
- 한우사육 시설을 포함한 축사시설은 「축산법」에 따른 허가제 뿐만 아니라 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」과 「악취방지법」의 적용을 받아 축사시설 입지가 점점 축소되고 있음
- '2050 탄소중립 시나리오'에 따라 축산분야는 온실가스를 2030년까지 총 30% 감축해야 함

▢ 한우는 돼지, 닭, 오리, 육우 등 대부분 수입종인 가축과는 달리 1) 우리 고유의 품종이라는 상징성이 있고, 2) 국내 축산 생산액이 차지하는 비중이 약 35%로 돼지(약 44%)와 더불어 상대적으로 높은 편이며, 3) 한우의 우수한 상품성 등을 가지고 있으므로 다른 축종과 달리 국가가 적극적으로 보호하고 계승 발전시킬 필요가 있음

- 한우는 「축산법」 제2조(정의)제1호의2에서 '토종가축'으로 분류되고 있는데, '토종가축'은 '가축 중 한우, 토종닭 등 예로부터 우리나라 고유의 유전특성과 순수혈통을 유지하며 사육되어 외래종과 분명히 구분되는 특징을 지니는 것으로 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 인정된 품종의 가축'으로 정의됨

171) 전국한우협회는 CPTPP 가입 시 15년간 한육우 2조 880억 원, 한우 1조 9,890억 원의 생산감소를 추정함

▢ 한우산업 지원과 관련한 국내법으로는 기본법인 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」을 중심으로 농림축산식품부 소관의 「축산법」, 「사료관리법」, 「가축전염병 예방법」 등 농림축산식품부 소관 법률, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」, 「악취방지법」 등 환경부 소관 법률, 「축산물 위생관리법」 등 식품의약품안전처 소관 법률로 정책 목적과 적용 대상에 따라 다분화 되어 있음

- 한우산업이 처해있는 대내외적인 환경에 적극적으로 대응하고 지속가능성을 제고하기 위한 별도의 입법과 정책 추진에 대한 요구가 있음

▢ 참고로 제21대 국회에서는 한우산업 육성을 위한 별도의 제정법안이 발의되었는데, 국회농림축산식품해양수산위원회 심사과정에서 다른 축종과의 형평성 측면에서 이견이 있었음

- 「탄소중립에 따른 한우산업의 건전한 발전과 전환을 위한 지원법안」(이원택 의원 대표발의, 2022.7.12.), 「한우산업기본법안」(홍문표의원 대표발의, 2022.12.21.)

나. 향후 과제

▢ 지속가능한 한우산업 육성을 위한 별도의 입법을 마련하여 체계적인 지원 정책을 추진할 필요가 있음

- 별도의 입법을 통해 1) 시장개방에 따른 경쟁력 강화, 2) 사료의 안정적인 공급 및 사료 관련 기술 개발, 3) 전기료 인상에 따른 에너지 자립도 제고(바이오 등 신재생에너지 활용), 4) 소가격 안정, 5) 축산 인력 확보, 6) 가축분뇨 및 악취 등에 따른 축사 시설 입지 등 축산업 규제 문제 해결[172], 7) 가축전염병 대응, 8) '2050 탄소중립 시나리오' 이행에 따른 축산분야 온실가스 감축 의무 이행 등을 구체화하여 추진할 필요가 있음

▢ 특히 한우산업 육성을 위한 별도의 입법시에 '(가칭)한우산업클러스터' 조성·지정에 규정을 포함하여 다음의 사항을 추진하는 방안을 고려할 필요가 있음

172) 「가축분뇨법」에 따른 가축분뇨 및 악취 등에 따른 가축 사육 기준과 축사 시설 입지 기준, 퇴비 부숙도 기준, 방류수 수질 기준 등

- 한우산업클러스터 조성 과정에서 입지 및 환경과 관련한 각종 규제 적용에 대하여 일정한 실증사업 기간 한시적으로 규제 특례를 적용하는 방안도 검토할 필요가 있음

- 저탄소 사양관리, 축사 악취 저감 기술 실현
- 가축분뇨의 신재생에너지로 활용을 통한 에너지 자립도 제고(분산형 에너지 구조 구축) 제고
- ICT 등 스마트 축산 실현 등을 추진
- 기후변화 적응 및 대응 추진
- 인근 지역의 경종농가와 연계하여 경축 순환 축산 실현, 초지 확보 등
- 가축전염병 방역 체계 마련: 수의사 확보, 방역인력 확보, 장기적으로 클러스터 단위의 가축질병공제 도입 등
※ 클러스터 중심의 한우산업생태계가 구축될 경우 「WTO SPS 협정」 제6조에 따른 지역화를 국가 간에 인정하는 협정을 할 경우 한 국가 내에 일정한 지역에서 가축전염병이 발생했을 때 전염병이 발생하지 않은 지역의 축산물은 안전성 증명이 가능하면 상대국으로 수출이 가능하게 되는 효과도 기대할 수 있음[173]
- 한우 종 보존 및 축종 개량
- 사료, 기자재, 도축-가공-판매 등 한우산업 전후방 연계 산업 입주
- 소규모 축산 농가를 위한 전문 컨설팅, 교육 실시

- 한편 최근 농촌의 난개발과 지역소멸 위기 등에 대응하기 위해 농촌공간의 재구조화와 재생지원을 위하여 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」이 2023.3.28. 제정(시행 2024.3.29.)되었는데, '한우산업클러스터' 조성을 동법과 연계하여 추진하는 방안도 고려할 필요가 있음[174]

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4588)

173) WTO의 「위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정(Agreement on the Application to Sanitary and Phytosanitary Measure)」(이하 '「WTO SPS 협정」'이라 함)제6조에 따라 지역화(regionalization)는 SPS 보호조치의 지역과 연계된 공간의 개념으로 국가를 다수의 지역으로 나누거나 통합하는 접근방식을 말함

174) 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」 제12조(농촌특화지구의 종류)에 축산지구가 포함되어 있는데, 동법에서 '축산지구'를 가축사육 시설, 축산가공 관련 시설 등을 집단화함으로써 축산업을 계획적으로 육성할 필요가 있는 지구로 규정함

15 반려동물용 사료의 안전관리 체계 마련

가. 현황 및 문제점

▢ 현재 반려동물을 기르는 가정이 점차 증가하면서 반려동물용 사료 시장도 확대되고 있을 뿐만 아니라 반려동물용 사료 수출액도 증가추세임

- 반려동물용 사료 생산량은 2019년 기준 109,781톤으로 전년 대비 16.4% 증가했고, 2020년 기준 반려동물용 사료 수출액은 6,749만 달러로 전년 대비 83.5% 증가했으며, 총 수입액은 2억 7,073만 달러로 전년 대비 11.9% 증가함
- 최근 세계 반려동물용 사료 시장은 사료(feed)에서 식품(Pet food)으로 전환, 반려동물의 인간화(Pet Humanization), 적극적인 소비자 참여, 시장 세분화 등의 트렌드를 보이고 있음

▢ 국내 반려동물용 사료는 일반 축산 사료와 마찬가지로 사료의 수급안정, 품질관리 및 안전성 확보에 관한 사항을 규정하고 있는 「사료관리법」과 하위 법규에 따라 관리됨

- 「사료관리법」에서 사료는 「축산법」에 따른 가축이나 그 밖에 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 동물·어류 등에 영양이 되거나 그 건강유지 또는 성장에 필요한 것(단, 동물용의약으로서 섭취하는 것은 제외)으로 정의됨
- 사료는 크게 단미사료(單味飼料)·배합사료(配合飼料), 보조사료(補助飼料)와 조사료(粗飼料)로 구분할 수 있음
  - 시중에 유통 중인 반려동물용 사료제품은 반려견을 기준으로 원료의 품질과 가격수준에 따라 오가닉, 홀리스틱, 슈퍼프리미엄, 프리미엄, 일반 등으로 구분할 수 있음[175]
  - 그리고 최근에는 고급사료를 찾는 소비자가 늘고 있으나, 국산사료 점유율이 높은 대형마트에서는 대부분 중저가 이하 제품을 주로 취급하고 있음

175) 황명철·김태성, 「애완동물 관련시장 동향과 전망」, 『NHERI 리포트』 제215호, 농협경제연구소, 2013.4.30., p.9.

▢ 즉 국내 법규에서는 반려동물용 사료에 대하여 별도로 정의되어 있지는 않으며, 「사료 등의 기준 및 규격」(농림축산식품부고시) 제3조 및 제6조에서 반려동물의 사료는 배합사료로 분류되고 있다고 볼 수 있음[176]

- 반려동물용 사료의 명칭 및 사용범위는 「사료 등의 기준 및 규격」 제7조(사료의 명칭)에 따른 [별표 3] 배합사료의 범위 제5호나목에 의거, 동 고시 제3조에 따른 동물명에 따라 성장단계별로 구분하여 제조업자가 정하는데, 통조림 형태로 되어있는 사료는 “품질유지기한”을 표시하여야 함
  - 그 밖의 동물·어류용 배합사료(반려동물 사료 포함)는 그 명칭 앞에 “실험”·“애완”·“사육” 또는 “관상”을 표시하여야 함(예: 실험어린개, 애완어린개, 사육육성원앙새, 관상어린금붕어)

▢ 그런데 국내 「사료관리법」 등 사료 관련 규정에는 반려동물용 사료에 관한 원산지 표시 의무, 전성분 표시 의무 등에 관한 규정 등 반려동물용 사료의 안전 및 품질관리 체계가 미비한 실정임

- 국립농산물품질관리원이 2021년에 실시한 ‘온라인 판매 반려동물용 사료 81개 제품에 대한 유해물질 기준 및 표시사항 준수 여부 점검(2021.8.)’ 결과, 8개 업체, 10개 제품에서 중금속 허용기준 초과, ‘무보존제’ 표시위반, 사료 명칭 및 형태, 원료의 명칭, 제조연월일 등 포장의무표시 사항 위반 등 「사료관리법」 상 유해물질 기준 및 표시사항을 위반한 것으로 나타남[177]
- 뿐만 아니라 통계청의 ‘광업·제조업조사’에서 10인 이상 사업체에 한해 국내 반려동물용 사료의 산업규모에 대한 조사가 이뤄지고 있어 소규모 생산업체가 많은 국내 반려동물용 사료 산업규모를 정확하게 파악하기엔 한계가 있음

176) 참고로 일본의 「반려동물용 사료의 안전성 확보에 관한 법률」 제2조제2항에서는 ‘애완동물용 사료’를 애완동물에게 영양을 공급하는 것을 목적으로 사용되는 것으로 정의하고 있음

177) 농림축산식품부 보도자료, 「온라인 반려동물 사료 10개 제품 안전·표시사항 위반」, 2021.8.18.

나. 향후 과제

▢ 국내 반려동물용 사료 시장 규모의 증가추세, 반려동물용 사료산업 규모 파악의 한계, 일본의 별도 입법 사례를 고려할 경우 향후 반려동물용 사료에 관한 별도의 안전 및 품질관리 체계를 마련하는 방안을 검토할 필요성이 있음

- 별도의 안전 및 품질관리 체계를 마련하고 반려동물용 사료 유통 및 판매업자의 안전준수 의무, 원산지 표시 의무, 전성분 표시 의무 규정 등을 포함하는 방안을 고려할 수 있을 것임

▢ 현행 「사료관리법」과 하위 법규에서 반려동물용 사료에 관한 별도의 규정을 마련하는 입법방안도 대안으로 고려할 필요가 있음

- 일본은 반려동물용 사료의 안전성 확보를 위해 2008년 6월 18일 「반려동물용 사료의 안전성 확보에 관한 법률」을 제정하고, 일반 가축사료와 별도로 반려동물용 사료에 대한 안전을 관리하고 있음
- 미국과 EU는 반려동물용 사료에 관한 별도의 개별 법규가 마련되어 있지는 않고 일반 식품법규와 사료위생법규 등 다양한 법규에서 그 목적에 맞게 관련 규정이 분산되어 있으며, 정부기관뿐만 아니라 사료협회 등 관련 단체 등에서 사료의 안전성 확보를 위해 자발적으로 다양한 프로그램을 운영하고 있음

▢ 참고로 제21대 국회농림축산식품해양수산위원회에서는 반려동물용 사료의 안전성 강화를 목적으로 하는 「사료관리법 일부개정법률안」이 2건 발의되었고, 대안반영폐기됨

- 신영대 의원 대표발의(2021.12.24., 의안번호 2114090), 맹성규 의원 대표발의(2022.1.17. 의안번호 2114450)

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4588)

16 「개 식용목적의 사육 등 유통 종식 특별법」 제정 이후 후속조치

가. 현황 및 문제점

▢ 2024년 2월 6일 「개의 식용 목적의 사육·도살 및 유통 등 종식에 관한 특별법」(이하 '특별법')이 제정되어, 올해 8월 7일부터 시행예정인데, 이로써 오랫동안 우리사회에 개식용을 둘러싼 찬반논쟁과 사회적 갈등에 종지부를 찍게 됨

- 3년간의 이행 기간을 거쳐 특별법 제5조에 따른 개의 식용 목적 사육·도살·유통·판매 금지는 2027년 8월 7일부터 시행되며, 이를 위반한 경우에는 제17조에 따라 최대 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처함
- 제21대 국회 이전에도 여러번의 개식용 금지를 위한 입법적 노력이 있었으나, 여러 이견으로 실현되지 못하였다가 제21대 국회에서는 총 8건의 개식용 금지와 관련한 법안이 발의되었고, 제20대 대통령선거에서 공약으로 채택되는 등의 노력 끝에 동 특별법이 제정·시행되게 이르렀음
- 한편 세계적으로 '개'는 반려동물이라는 인식이 확대되고 있으며, 대만, 홍콩, 필리핀 등 개를 식용 목적으로 사육하고 소비하는 것이 오랜 관행처럼 지속되어 온 국가에서도 관련 법 제정 등을 통해 개의 식용을 금지하고 있음

▢ 특별법의 주요 내용을 살펴보면, 개를 도살·처리하여 식용으로 사용하거나 판매하는 것을 명시적으로 금지하고, 개사육농장 분포 현황 등 실태조사를 바탕으로 개 식용 종식을 위한 개사육농장의 폐쇄 및 폐업에 관한 사항을 담은 기본계획을 마련하여 폐업한 개사육농장 농장주의 폐업·전업을 지원하도록 함으로써, 식용목적의 개 사육과 소비문화를 변화시키고 관련 영업의 폐업 신고와 업종전환을 유도하여 동물의 생명을 보호하고 개고기 식용과 관련된 사회적 갈등을 해소하는 것임

▢ 그러나 개 식용을 양성화해야 한다는 육견(肉犬) 사육자 단체를 중심으로 이번의 특별법 제정·시행에 반대의견이 적지 않다는 점에서 향후 특별법 시행 과정에서 적지 않은 진통이 예상됨

- 육견 사육자 단체 측에서는 아직 국민 상당수가 개 식용을 하고 있는 현실을 고려하여 개의 도축·가공·유통·판매 과정을 위생적으로 처리할 수 있도록 「축산물위생관리법」상 가축에 개를 포함시키고, 개 식용 합법화를 요구하고 있음
- 개 식용은 전통적으로 이어져온 문화이고, 개인의 취향이자 자유이며, 개 도축 과정도 다른 가축과 거의 동일하게 전기침살 방법을 사용하기 때문에 동물학대 요소가 없다는 주장임
- 개 식용을 금지할 경우 사육업자, 개고기 판매업자들의 영업폐쇄로 인한 생존권이 위협받을 수 있다는 입장임[178)]

▢ 또한 특별법 적용 대상이 되는 개사육농장에 사육중인 개의 규모가 상당할 것으로 추정되는데, 이들을 지방자치단체(시·군·구)가 인수하여 보호·조치할 수 있는 행정적·재정적 여력이 있는지 의문임

- 현재 유기·유실동물의 보호조치도 지방자치단체에서 운영하는 「동물보호법」 제36조에 따른 동물보호센터가 담당하고 있는데, 특별법 시행에 따른 개사육농장의 개도 사실상 이들 동물보호센터가 인수하여 보호·조치해야 할 것임
- 지방자치단체 동물보호센터는 2022년 기준 전국적으로 약 239개소가 있으며, 이 중 지자체 직영은 64개소, 위탁은 174개소이며, 연간 운영비용은 총 295억원, 운영인력은 893명임
- 동물보호센터가 보호조치하는 동물의 수는 2017년 이후 약 10만~14만 마리 수준이고, 2022년에는 약 11만 3,000마리, 1마리당 평균 보호기간은 2017년 42일에서 2022년 26일로 줄어들었음
- 최근 반려동물을 기르는 가정이 점차 증가함과 동시에 유기동물수도 매년 증가추세이며, 이에 따른 동물보호센터의 유기동물 관리에 필요한 시설 부족 및 재정부담은 증가하고 있음

178) 육견사육자 단체에서는 2016년 기준 전국적으로 식용개 사육업체 수는 약 15,000개소, 식품접객업 등 관련 업종 종사자수와 부양가족을 포함할 경우 약 100만 명이 직·간접적으로 육견산업에 종사하고 있으며, 식용 개 사육업체 수는 약 6,000개소로 파악하고 있음. 식품의약품안전처 제출자료(2019.9.21.)에 따르면 2015.6.기준 개고기를 취급하는 음식점 수는 전국에 3,207개소임

- 현재 보호조치 중인 유기동물에 더하여 개식용농장의 동물까지 인수하게 될 경우 일시적으로 사육규모가 증가하게 되어 사육시설 및 관리 인력, 관리 비용 상의 문제가 발생하게 될 것임

나. 향후 과제

▢ 개 식용목적의 사육 등 유통 종식 특별법이 제정되었지만, 향후 집행과정에서 난관은 남아 있는 만큼 질서는 이행이 필요함

- 육견사육자 단체 등과의 열린 대화를 통해 지원방안을 강구하되, 법 지행기관으로서 불가피성을 적극 설명할 필요가 있음
- 특히 개사육농장에 있는 개를 빠른 시간 내에 지방자치단체가 인수하여 적절한 사육·관리가 이뤄지고 입양이 이뤄질 수 있어야 할 것임

▢ 이를 위해서는 첫째, 지방자치단체에서 설치·운영하고 있는 동물보호센터의 확충에 필요한 중앙정부 차원의 재정적 지원이 필요함

- 아울러 「동물보호법」 제37조에 따른 민간동물보호시설과 연계하여 이들 민간동물보호시설을 적극적으로 활용할 필요가 있음

▢ 둘째, 특별법 적용 대상이 되는 개사육농장 및 개식용 관련 식품접객업, 도축·유통업의 폐업 및 전업이 빠른 시일 기간내에 이뤄질 수 있도록 기존 사회보장시스템과 적극적 노동시장정책 이외의 국가 차원의 충분한 생계지원 및 폐·전업지원 조치를 강구할 필요가 있음

- 특히 전업 지원의 경우 농림축산식품부와 관할 지방자치단체가 협의하여 다른 소, 돼지 등 다른 가축사육업으로 전업을 유도할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4588)

17 산림재난 방지

가. 현황 및 문제점

▢ 최근 기후변화에 따른 기상이변[179]과 지속적인 산림개발로 산사태, 산불, 산림병해충 등 산림재난은 다양화 및 대형화되어 가는 추세이고 이로 인해 국민의 삶과 산림 생태계에 악영향을 끼칠 수 있다는 우려가 있음

- 산사태 피해규모: 10년 단위 산사태 발생규모는 1980년대 연평균 2,308ha에서 2000년대에는 7,126ha로 급격히 증가하였음[180]
  - 특히 2012년~2021년까지 10년간 산사태로 인한 피해면적은 총 2,603ha, 총 601.9억 원의 복구비용이 소요되었고, 인명피해도 18명이 발생함[181]
- 산불 피해규모: 2013~2022년까지 10년간 산불 발생 현황을 살펴보면, 총 5,368건이 발생하였고, 산림피해규모는 약 35,600ha로 나타났으며, 최근 들어 산불 발생 및 피해 규모가 증가하는 추세임
  - 특히 2022년에는 총 756건의 산불이 발생하여 약 25,000ha의 산림피해가 발생함
- 소나무재선충병 피해 규모: 2022년 38만 그루의 피해가 발생하여 증가 추세로 전환되었고, 2023년에는 78만 그루의 피해가 발생한 것으로 추정됨

▢ 이처럼 최근 산불 발생 건수와 피해규모가 증가하는 추세이고, 대규모 산불의 경우 강풍을 동반한 경우가 많아 산불이 발생하면 진화하기가 매우 어렵기 때문에 산불 예방이 산불 관리 단계에서 무엇보다 중요한 과제임

- 그럼에도 불구하고 산림청의 산불예방 관련 예산을 살펴보면 2013년 약 160억 원 수준에서 2018년 약 80억 원 수준으로 감소했다가 2020년 이후에는 매년 약 100억 원 수준에 불과한 실정임

---

179) 최근 기후변화의 영향으로 집중호우가 빈발하고 있는데, 하루강우량 50mm 이상의 집중호우 횟수가 1990년대 연평균 112회에서 2000년대에는 147회, 2010년대 168회로 증가추세임(산림청, 「2022년도 전국 산사태방지 종합대책」, 2022.3, p.5.)

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

181) 산림청 산사태정보시스템-산사태발생추이, 〈http://www.forest.go.kr〉 (최종검색일: 2023.6.16.)

▢ 또한 산림청은 산사태로 인한 피해예방을 위하여 산사태위험등급 개선책 마련, 산사태 우려지역 실태조사 및 사방댐 설치 사업 확대 추진 등 일련의 조치를 취하고 있으나, 산사태취약지역 대비 사방댐 설치 실적이나 관련 예산 확보는 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 26,923개소로 매년 지속적으로 증가하고 있음[182)]
- 이에 비해 사방댐 설치는 2021년 기준(누적) 총 13,039개소로 동 기간 산사태취약지역 26,923개소 대비 약 48.4%에 불과한 실정임

▢ 국내 산림청 소관의 「산림보호법」은 1) 산림보호 및 보호구역 지정·관리, 보호수 지정·관리, 입산통제구역 등 산림보호와 관련된 사항, 2) 수목진료 및 나무의사 등 수목치료에 대한 제도, 3) 산사태의 예방·대응 및 복구, 4) 산불의 방지 및 복구 등 다양한 산림보호에 관한 다양한 사항을 규정하고 있음

- 그러나 산불·산사태 및 산림병해충의 예방 및 대응 등 산림재난 방지에 관하여 별도의 종합적이고 다양한 내용을 규정하기에는 법적으로 한계가 있는 실정임
- 특히 현행 「산림보호법」 제5조(다른 법률과의 관계)에서 '산림보호에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다'라고 규정하고 있는데, 동법에서 규정되지 않은 산림재난의 경우 대책 마련에 필요한 법적근거가 명확하지 않은 실정임
  - 행정안전부 소관의 「재난 및 안전관리 기본법」의 경우 재난에 관한 기본법으로 재난 분야 정책의 추진을 위한 기본 방향과 골격[183)]을 제시하고 있는데, 최근 다양하고, 복잡하며, 예측 불가능한 산림재난에 즉각적이고 효과적으로 대응하기에 구체적인 관련 규정은 미흡함

182) 산림청, 「2017년도 전국 산사태방지 종합대책」, 2017.3, p.5.; 산림청, 「2022년도 전국 산사태방지 종합대책」, 2022, p.14.

183) 「재난안전법」에서는 산불·산사태·산림병해충 예방, 산불대응 단계 발령, 산불진화 통합지휘, 산사태취약지역 등에 관한 구체적인 사항을 규정하고 있지 않음

나. 향후 과제

▢ 첫째, 예측불가능하고 대규모로 발생하는 산림재난에 효과적·체계적으로 대응하기 위해 산림재난에 특화된 하나의 법체계를 구축하는 방안을 검토할 필요가 있음

※ 참고로 국내법에는 「자연재해대책법」, 「지진·화산재해 대책법」, 「급경사지 재해예방에 관한 법률」 등 재난별로 별도의 개별법이 마련되어 있음

※ 한편 제21대 국회농림축산식품해양수산위원회에서는 산림재난방지를 위한 별도의 법률체계를 마련을 위해 「산림재난방지법안」이 발의된 바 있음

- 종합적인 법체계 마련을 통해 효과적인 산림재난 사전방지 방안에 대한 R&D 사업을 추진하고, 산림재난 방지를 위한 관계 기관 간 실질적 협력방안 강구와 협조체계 강화할 필요가 있음

▢ 둘째, 산사태취약지역의 산사태를 방지를 위한 사방사업 예산을 확대하는 등 사방사업을 보다 적극적으로 추진할 필요가 있음

▢ 셋째, 산불 방지 인프라 구축을 위한 예산을 획기적으로 확대하고, 조림사업 추진 시 산불에 강한 활엽수 등의 식재 비중 확대, 산불 감시 인력 확대 등의 조치가 시급함

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4588)

18 K-food 현황과 경쟁력 강화

가. 현황

▢ K-food[184]와 관련 산업은 최근 한류 열풍을 일으키고 있는 문화콘텐츠와 함께 한국 문화 확산, 수출증대 등 문화적·경제적 효과뿐만 아니라, 농업소득 증가 및 국가 브랜드 가치 상승에도 기여하는 부가가치가 높은 전략산업이라 할 수 있음

▢ '23년 K-food 수출액은 '22년 대비 약 3.0% 증가한 121억 7천만 달러(농림축산식품 91.6억 달러, 수산식품 30억 400만 달러)로 역대 최고 성과를 달성함

- 전 세계적인 고금리, 고물가 등 글로벌 복합위기에도 불구하고, 한류 확산과 높아진 한국 농수산식품 수요를 바탕으로 의미있는 성과를 달성함

▢ 지난해 농식품부는 제4차 식품산업진흥기본계획('23 ~ '27)을 수립한 후, '24년 농수산식품 수출지원 예산을 전년 대비 10.8% 증액한 1,750억 원으로 역대 최대규모로 편성함

- 기본계획은 3대 전략 과제로 수출확대, 국내 미식관광 활성화 및 한식 홍보 강화, 외식서비스 품질 제고 등을 제시하고 있음

▢ 올해 1월 농식품부는 K-food 산업의 외연 확장을 위해 「K-food+[185] 수출혁신전략」을 발표함

- 이를 위해 '23년부터 'K-food+ 수출확대 추진본부'를 운영하고 있으며, 해양수산부와 물류 및 마케팅 분야에서 협업을 추진하고, '24년 수출 목표를 167억 달러(농식품 100억 달러, 전후방산업 35억 달러, 수산 32억 달러)로 설정함

184) K-food란 일반적으로 드라마나 영화, 사회관계망(SNS) 또는 연예계 인사를 통해 세계에 널리 알려진 한국음식을 지칭하지만, 농식품부는 한국 농식품 모두를 포함하는 의미로 사용함

185) K-food에 지능형농장(스마트팜), 농기자재, 반려동물 음식(펫푸드), 동물용의약품 등 전후방산업을 포함함

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 국내 식품시장은 '25년 초고령화사회 진입과 인구감소 등으로 성장 폭 둔화와 내수시장 정체가 전망되고, 세계 경기침체 우려 등 글로벌 경제 상황 변화에 따라 K-food 수출 환경도 불확실한 방향으로 전개될 가능성이 있음

- '21년부터 식품수요가 감소하는 '식품절벽'이 발생하고 있어,[186] 해외 신규시장 개척과 수출기업을 위한 판로 협업 및 K-food 공동 마케팅 활동 강화 등이 필요하다는 의견이 제기됨

▢ 최근 해외 주요국의 식품 통관 및 환경관리 강화 정책은 우리 기업에 수출 부담으로 연결되고, 새로운 무역장벽으로 작용될 가능성이 높음

- EU 등은 수입식품에 대한 엄격한 통관심사 등 안전규제 강화를 추진하고 있음
  - (EU) 복합식품 수입 규정('22.1.): 식품안전 부적합 이력이 있는 경우 공인분석기관 검사결과서 제출을 의무화하고 일정 비율(20%)은 통관 검사 의무적 실시
  - (미국) 식품안전현대화법(FSMA), 캘리포니아주 proposition 65 의무화('18.8.): 허용치 이상의 유해 물질을 함유한 제품은 경고문 라벨 부착 및 유해 물질 명칭 기재 의무 등
- 또한, 공급망 및 환경관리 정책도 강화하고 있는 추세임
  - EU의 공급망 실사지침('22.2.)[187], 미국의 기후공시 의무화 규정('22.3.)[188] 등
  - 특히, EU의 경우 매출액 4천만 유로 초과 기업 또는 직원 1,400명 이상 대기업이 적용대상으로, 글로벌 ESG 규제에 영향을 크게 받는 식품기업이 해당될 수 있음

▢ K-food 인기 상승에 따른 한국 제품의 위조·모방 사례가 증가 추세이므로 대응책 마련이 요구됨

- 주로 가공식품의 브랜드명과 제품의 포장지에 한국 제품과 혼동을 주는 방식 등으로 위조·모방하는 사례가 대부분임

---

186) 농림축산식품부, 「제4차 식품산업진흥계획」, 2023.6.

187) 역내·외 기업의 공급망 전반(온실가스 감축, 산림·토양 보존과 친환경 포장 등)에 대해 인권·환경 관련 책임을 의무화하는 것으로 식품업계가 준수해야 하는 행동강령과 식품기업의 사회적 책임을 강조함

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

- 농식품부는 K-food 공동 로고 부착으로, 식품산업협회는 해외IP 분쟁 지원 및 위·모조품 침해조사와 법률조치 등으로 대응하고 있으나, 위·모조 사례는 증가 추세임

다. 향후 과제

▢ K-food 수출확대를 위해 수출시장의 다변화와 수요 맞춤형 콘텐츠를 다양화하는 등 지역별·유형별로 다각화된 전략 수립이 필요함

- 국가나 문화권별로 트렌드를 반영한 콘텐츠 제공을 강화하고, 소비자 유형별(할랄, 비건 등) 시장 세분화를 통해 맞춤형 전략이 수립되어야 할 것임
- K-food의 맛과 품질이 보장된 레시피의 표준화, 유명 유튜버와 협업한 한식 레시피 영상 보급, 한식 맛집 소개 웹사이트 운영 등 미디어플랫폼을 활용한 대응도 필요함

▢ 정부와 유관기관 간 해외 시장 상황 및 정책변화에 대응한 정보공유시스템을 구축할 필요가 있음

- 제조·수입과 식품표시 등 각 국의 식품안전 및 환경 관련 규제 등에 대한 조사·분석과 세밀한 모니터링을 통해 관련 정보를 원스톱으로 제공하고, 수출기업 간 정보 공유 및 협력방안을 모색할 필요가 있음

▢ 글로벌 K-food 인기 확산에 따라 늘어나는 해외 위·모조품을 근절하고, 우리 식품기업의 지식재산권 보호에 힘써야 할 것임

- 위·모조품 조사·단속 인력 확충, 수출 선도기업의 노하우 공유를 통한 해외 지식재산권 관리체계 보급 및 '해외 지식재산 보호 민관협의체' 결성 등을 고려할 수 있을 것임

▢ K-food의 인지도 제고와 우수 한식 문화 홍보를 위해 식품과 지역·문화콘텐츠와의 연계, 타 산업간 협업을 매개로한 국내 미식관광 사업 활성화 방안이 모색되어야 할 것임

▢ 또한 해외 현지 공장 설립이 증가함에 따라 해외 현지에서 원재료를 구매할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있음

✕ 작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4592)

19 푸드테크 산업 동향과 발전과제

가. 현황

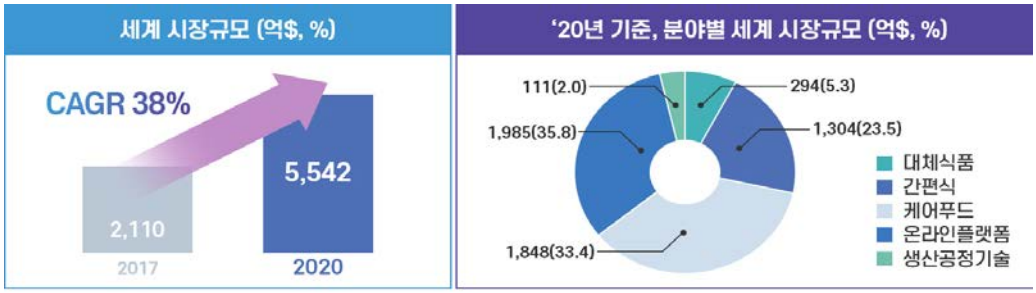
□ 푸드테크(Food Tech)는 식품(Food)과 기술(Technology)의 합성어로 식품 생산·유통·소비 등의 전 과정에 IT·BT(바이오 기술)·로봇 등 첨단기술이 결합된 신산업임

- 푸드테크는 식품 가치사슬에서 신식품 개발, 제조 및 유통 효율화, 외식, 부산물 처리 등 5개 분야로 구분할 수 있음(대체식품, 간편식품, 식품프린팅, 스마트팩토리, 배달앱, 키오스크, 배달·서빙·조리 로봇 등이 포함)[189]
- 광의의 개념으로 ICT기반 농업생산 등 전후방 산업을 포함, 농업-푸드테크로도 불림

□ '20년 기준 세계 푸드테크 시장규모는 약 5,542억 달러(약 665조 원)로 '17~'20년에 연평균 약 38% 성장하였으며, 국내 푸드테크 시장규모는 약 61조 원(전체 식품·외식·유통 570조 원의 10.7%)으로 연평균 약 31.4% 성장하였음[190]

- 향후 대체식품, 생산공정기술(식품 프린팅·로봇 등) 분야에서도 높은 성장이 예상됨

〈그림 5〉 푸드테크 세계 시장 규모



자료: 관계부처 합동, 「농식품산업의 혁신성장을 위한 푸드테크 산업 발전방안」, 2022.12.

189) 관계부처 합동 보도자료, 「농식품산업의 혁신성장을 위한 푸드테크 산업 발전방안」, 2022.12.
190) 관계부처 합동, 앞의 보도자료.

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 현재 푸드테크 산업의 육성과 지원은 「식품산업진흥법」에 근거하고 농식품부 내에 전담 부서(푸드테크정책과)까지 조직되어 있으나, 범정부적 차원의 정책수립·집행에 필요한 법적 기반은 아직 미흡함

- 일부 지방자치단체의 경우 푸드테크 산업 육성에 필요한 별도의 조례를 제정하여 푸드테크 산업의 경쟁력 확보와 육성 등 지속적 성장을 도모하고 있는 것과 대비됨
  - '24.3. 현재, 「춘천시 푸드테크산업 육성 및 지원 조례」('23.11.16. 제정), 「경상북도 푸드테크산업 육성 및 지원에 관한 조례」('24.2.19. 제정) 등이 있음
- 제21대국회에서는 푸드테크 산업의 제도적 지원을 위해 「푸드테크산업 육성에 관한 법률안」[191] 제정과 「식품산업진흥법 일부개정법률안」[192] 개정이 논의된 바 있음

▢ 우리나라는 축적된 IT 기술을 활용한 푸드테크 스타트업 성장 가능성이 높지만 전체 규모는 EU 등 선도국가들에 비해 상대적으로 영세한 편이고, 푸드테크 스타트업의 대부분은 아직 식품의 유통·배달 서비스, 밀키트 개발 부분에 집중되어 있음

▢ 정부의 푸드테크 산업 발전방안은 기업육성, 수출강화, 기술경쟁력 확보 등을 목표로 농식품 산업의 혁신성장에 치중해 있어, 푸드테크와 국내농업·농산물 간 연계 방안이 미흡하고, 고령·소규모 농업인의 소외 문제 등에 소홀한 측면이 있음

▢ 한편 식품 부산물[193] 처리는 정부의 「국가자원순환기본계획(2018-2027)」[194]에 따른 순환경제 정책과도 연관되어 있고, 순환적 활용이 갖는 가치에도 불구하고 국가 기술개발 과제 수와 투자액은 미흡하며, 국가의 관심과 지원이 사회적 요구와 산업환경을 충분히 반영하지 못하고 있음

191) 이달곤의원 대표발의(의안번호 제2123033호, 2023.6.30.), 한병도의원 대표발의(의안번호 제2123657호, 2023.8.4.)

192) 김홍걸의원 대표발의(의안번호 제17298, 2022.9.7.), 임호선의원 대표발의(의안번호 2118637, 2022.12.2.)

193) 식재료나 식품 등의 생산과 가공·소비과정에서 적절하게 소비되지 못하고 폐기되는 식재료 등을 말함

194) 舊「자원순환기본법」에 따라 순환경제 실현을 위한 국가의 중장기 정책방향과 세부전략 계획이며, 동법은 「순환경제사회 전환 촉진법」으로 전부개정('24.1.1. 시행) 되었으며, 기본계획도 '순환경제기본계획'으로 변경됨

- 정부는 식물성 대체식품, 식품로봇, 식품 업사이클링[195] 등 3개 분야 푸드테크 연구 지원을 위해 '24~'26년까지 105억 원 규모의 푸드테크 연구지원센터 구축을 지원할 계획이지만 계획 대비 예산 규모가 충분하지 못한 측면이 있음

다. 향후 과제

▢ 정부의 푸드테크 산업 육성 계획이 종합적·체계적인 정책 수립과 사업 집행으로 연결되기 위해서는 법률 제·개정을 통해 명확한 법적 토대를 마련하는 것도 검토할 필요가 있음

▢ 국산 농산물의 활용 촉진 등을 위해 농업과 푸드테크 산업의 제도적 연계 방안을 모색하고, 소규모 농업인 등의 푸드테크 산업 진출 기회 보장을 위해 전문 기술과 교육 지원 등의 확대가 필요함

▢ 푸드테크 산업 성장에 수반되는 식품 위해(危害) 예방 등을 위해 식품 규격·안전 지침 등을 제도적으로 마련하여 소비자에게 안심하고 정확한 정보를 전달해야 할 것임

- 식품의약품안전처는 '24. 2. 「식품등의 한시적 기준 및 규격 인정 기준」을 개정하여 세포배양 식품 원료에 한해 한시적으로 식품 기준 및 규격을 마련한 바 있으나, 추후 「식품 등의 표시기준」, 「식품 등의 이력추적 관리기준」 등의 개정도 필요할 것임

▢ 성장 잠재력이 높은 대체식품, 자동화공정기술 등 핵심분야에 대한 R&D 지원 강화로 기술 경쟁력을 제고하고 전문 교육과정 연계로 기업 맞춤형 융합인재 양성이 필요하며, 업사이클링 기업 등에 대한 다양한 정책적·제도적 지원방안 마련과 국민적 관심을 고조시키기 위한 다양한 정책 홍보와 소통의 장이 마련될 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4592)

195) '식품 업사이클링(Upcycling)'은 업그레이드(Upgrade)와 리사이클링(Recycling)의 합성어로 농수산식품의 부산물이나 폐기물과 같은 상품가치가 낮은 자원 등에 새로운 기술을 투입하여 고부가가치를 창출하는 것을 말함

20 원산지 표시제도 개선

가. 현황

▢ 농수산물과 그 가공품 등에 대한 원산지 표시제도는 유통이력 관리를 통해 공정한 거래를 유도하고, 소비자의 알권리를 보장하여 생산자와 소비자를 보호하는 것이 목적임

- '원산지'란 농산물이나 수산물이 생산·채취·포획된 국가·지역이나 해역을 말함
- 농수산물 또는 그 가공품을 수입하는 자, 생산·가공하여 출하하거나 판매(통신판매 포함)하는 자 또는 판매할 목적으로 보관·진열하는 자와 음식점을 설치·운영하는 자는 농수산물이나 그 가공품을 조리하여 판매·제공하는 경우에 그 농수산물이나 그 가공품의 원료에 대하여 원산지(소고기는 식육의 종류 포함) 표시를 해야 함

▢ '24.3.현재 농수산물·가공품 985개 품목, 음식점 29개 품목과 166.5만개소 업체(판매·가공 719개소, 음식점 946개소)를 대상으로 원산지 표시제도가 운영되고 있음

▢ 최근 6년간 농산물·음식점 원산지 표시 조사·단속 실적을 살펴보면, 해마다 원산지 표시를 위반한 업체 적발률이 증가하고 있는 것으로 나타남

- 전체 원산지 표시 위반 건수는 '18년에 조사업체 280,228개소 중 3,917개소(1.4%), '23년에 조사업체 234,472개소 중 3,451개소(1.86%)로 나타남

▢ 원산지 표시 위반자에 대한 제재의 법적 근거는 「농수산물의 원산지표시등에 관한 법률」 제14조, 제16조 및 제18조 등이며 형사처벌과 과태료부과 처분 등이 있음

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 최근 일본 방사능 오염수 방출에 따른 일본산 농수산물의 위해(危害) 우려가 커지고 수입식품 증가 및 음식점 등에서의 원산지 표시 대상 품목도 늘어나는 추세지만, 과학적인 검증 관리시스템과 관리·감독 업무 역량은 미흡한 측면이 있음

- 농식품부의 과학적 원산지검정법 연구개발 현황('23년 기준)에 따르면 이화학분석 128품목, 유전자분석 4품목, 항체분석 2품목 등이 완료되거나 진행중인데, 원산지 표시제의 실효성을 강화하기 위해서는 보다 다양한 품목에 대한 원산지 검증법 연구가 필요함

▢ 배달앱 등을 통한 식품의 통신판매 비중이 '19년 6.9%에서 '23년에는 25%까지 증가하면서, 원산지 표시 위반 행위도 늘어나고 있음

- 통신판매 음식점 등의 원산지 표시 위반 건수는 '18년 201건에서 '23년 863건으로, 거짓표시(형벌) 또는 미표시(과태료) 처분은 '18년 201건(형벌 132건, 과태료 69건)에서 '23년 863건(형벌 414건, 과태료 449건)으로 크게 증가하였음
- 현행법은 통신판매중개업자(배달앱 등 플랫폼업자)에게 명칭 공표와 같은 간접적인 제재만을 부과하고 있고, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」[196]에 따라 통신판매중개업자는 통신판매의 당사자가 아니라는 사실을 소비자에게 고지한 경우 입점업자의 행위에 대해서는 배상책임을 지지 않고 있어, 원산지 표시 부정행위 또는 비의도적 위반 행태가 근절되지 않고 있음
- 이에 제21대 국회에서 통신판매중개업자의 원산지 표시 관리 의무 부여 등을 위해 2건의 법률개정안이 발의된 바 있음[197]

▢ 한편, 음식점 원산지 표시 관련 단속 기관의 지도·감독의 소홀을 틈타 국내산과 외국산 혼합표기를 악용하는 사례도 증가하고 있음[198]

196) 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」
제20조(통신판매중개자의 의무와 책임) ① 통신판매중개를 하는 자(이하 "통신판매중개자"라 한다)는 자신이 통신판매의 당사자가 아니라는 사실을 소비자가 쉽게 알 수 있도록 총리령으로 정하는 방법으로 미리 고지하여야 한다.
제20조의2(통신판매중개자 및 통신판매중개의뢰자의 책임) ① 통신판매중개자는 제20조 제1항의 고지를 하지 아니한 경우 통신판매중개의뢰자의 고의 또는 과실로 소비자에게 발생한 재산상 손해에 대하여 통신판매중개의뢰자와 연대하여 배상할 책임을 진다.

197) 윤준병의원 대표발의안(의안번호 제2121249호, 2023.4.11.), 윤재갑의원 대표발의안(의안번호 제2125208호, 2023.10.30.)

198) 농민신문 사설, 「음식점 원산지표시제 '혼합표기 규정' 악용 방치 말라」, 2023.11.8.

- 음식점에서 원산지를 거짓으로 표시하는 행위는 소비자 뿐만 아니라 국산 식재료를 사용하는 음식점 운영자들의 매출 감소 등에도 영향을 주고 있는 상황임

다. 향후 과제

▢ 원산지 표시 위반 단속역량 강화를 위해 원산지 추적 기술 등의 검증기법에 필요한 연구개발을 확충하고, 인력 등 인프라 확대에 정부 지원이 확대·보강되어야 함

- 수입금지 농수산물의 사전 유통 방지 등을 위해 첨단 분석법을 활용한 원산지 판별기술을 개발하고 디지털 포렌식 센터 설치 확대 등 과학적 기반을 활용하여 효율적인 원산지 표시제를 관리할 필요가 있음
- 현장 실무 중심의 체험형·실무형 원산지 단속과 수사기법 교육으로 단속 인력의 전문성을 제고해야 할 것임

▢ 원산지 표시 위반 행위에 대한 통신판매중개업자의 책임을 확보할 법적 근거를 마련하여 원산지표시제의 실효성을 담보하고, 통신판매 모니터링의 내실화를 위해 사이버단속반의 역량을 강화할 필요가 있음

- 비대면거래의 특성과 관련 비용이 서비스 수수료 전가(轉嫁)로 이어질 수 있는 점을 고려하여, 통신판매중개업자가 사전예방적 차원에서 원산지 표시 제도 등을 입점업자에게 고지하도록 의무를 부여하는 형태를 고려할 수 있을 것임

▢ 향후 원산지 표시제도가 안정적으로 정착되기 위해서는 단속 인력 확충과 음식점 협회 등 기관·단체와 협력적 관계를 구축하여 자율관리 및 지도·감독을 강화하고, 명예감시원 제도 활용, 원산지 표시제도 홍보 강화방안도 적극 검토할 필요가 있음

✕ 작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4592)

21 전통주 산업 활성화

가. 현황

▢ 코로나19 팬더믹 시기를 거치면서 형성된 홈술·혼술 소비 증가가 포스트 코로나의 보복소비 성향과 결합하며, 주점 등 현장 이용도 증가하고 있음

- 전통주는 온라인 판매·정기구독서비스 등 새로운 플랫폼과 결합한 유통채널이 출현하고, 바틀샵(bottleshop)이 늘어나는 등 주류시장의 환경이 빠르게 변화 중임
- MZ세대라 지칭되는 젊은 층의 관심은 제조·분야의 창업으로 확대되고, 세계적인 한식 열풍은 전통주 소비 시장의 양적 확대로 이어질 수 있는 환경이 조성됨

▢ 주류시장의 전반적인 위축에도 불구하고 전통주 시장은 '16년 이후 지속적으로 성장하고 있음

- '18년 전체 주류시장 점유율의 0.5%를 차지한 전통주 시장은 '22년 1.6%까지 증가함
- 특히 지역특산주 중심으로 성장폭이 크게 나타났는데, 출고액 기준으로 '18년 336억 원에서 '22년 1,523억 원으로 가파른 증가세를 보여주고 있음
- 전통주 등[199]의 수출액은 '22년 기준 약 2,500만 달러로 '18년 이후 5년간 8.7%의 큰 폭의 성장세를 보였는데, 탁주의 수출액이 1,568만 달러로 가장 높았음

▢ 전통주는 「전통주등의 산업 진흥에 관한 법률」, 「주세법」, 「주류 면허 등에 관한 법률」 등에 따라 주세경감(50%), 시설기준 완화, 제조자 직접판매 허용, 통신판매 허용 등의 혜택을 받고 있음

199) 전통주 등이란 「전통주 산업법」상 전통주+농식품부장관 지정 술(예로부터 전승되어 오는 원리를 계승·발전시켜 진흥이 필요하다고 농식품부장관이 정한 술)을 말함

▢ 정부가 ’23년 6월 발표한 「제3차(2023~2027) 전통주 등의 산업발전 기본계획」은 ‘세계인이 찾는 K-전통주’를 비전으로 설정하고, ‘명주 육성 생태계 조성 및 한식 연계 수출 상품화’를 목표로 4대 전략, 10대 과제를 제시한 바 있음

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 현행법은 전통주를 민속주(식품명인·무형문화재 보유자가 만든 술)와 지역특산주(농어업경영체 등이 특정 지역 생산 농산물로 만든 술)로 한정하여 그 범위를 협소하게 규정함

- 그 결과 전통적인 방식으로 막걸리, 소주 등을 제조하지만 전통주 용어를 사용하지 못하는 일반 주류제조업체를 중심으로 이를 개선해야 한다는 주장이 제기되고 있음
- 전통 문화유산을 계승하고 전통주 산업의 규모·영역이 확장되며 수출에 도움이 될 것이라는 입장과 전통주산업법의 입법취지에 부합하지 않다는 입장이 대립하고 있음

▢ 국산 농산물 사용을 확대하고, 지역 농업·농촌과의 상생 방안을 마련할 방안이 부족함

- 국산 농산물 사용은 막걸리의 경우 국산 쌀 사용량 및 비율이 ’19년 14,027톤(30.1%)에서 ’21년 11,657 톤(30.4%)으로 정체되어 있으나, 현재 지역특산주의 경우 제조장 소재지나 인근 시·군·구에서 생산된 농산물만 사용할 수 있음

▢ 전통주 산업 관련 제도·정책의 지원과 국내외 시장의 저변확대 사업 등을 위한 종합지원기관이 부재함

- 전통주 원료·기술 개발 등을 위한 R&D, 품질관리, 마케팅·홍보, 교육·인력육성 사업 등을 종합적·체계적으로 수행할 수 있는 지원기관 설립이 필요함

▢ 정부의 전통주 발전 방향은 명품 전통주 육성과 한식 연계 수출 상품화 전략에 치우친 측면이 있음

- 이 때문에 전통주의 대중화 비전과 목표 설정, 저도수(低度數)·고품질 제품 개발, 적정가격 구축 등 세부 추진전략에 미흡한 측면이 있음

- 한편 국내 주류시장은 소품목 대량 생산 구조에서 다품목 소량 생산·소비 구조로 변화하고 있으므로 이를 고려한 정책적 논의가 필요함

다. 향후 과제

▢ 전통주 등을 포함한 K-술 산업의 시장 규모를 확대하는 전략이 필요함

- 전통주의 개념·범위의 재설정과 관련해 좀 더 유연한 시각으로 법적·제도적 개선 방향을 설정하고 전통주에 대한 주세 감면 비율을 인하하되, 감면요건을 완화하고, 감면물량을 확대하는 방안을 검토할 필요가 있음

▢ 국산 농산물 사용을 확대하고, 지역 농업·농촌과의 상생 방안을 마련할 필요가 있음

- 지역특산주의 경우 제조장 소재지 인근 광역지자체에서 생산되는 농산물까지 사용을 확대하거나, 일정 비율(50% 등) 이상은 제조장 소재지 농산물을 필수적으로 사용하게 하고 나머지는 국내 모든 지역 농산물까지 탄력적으로 허용하는 방안을 검토할 필요가 있음

▢ 전통주 산업 관련 제도·정책의 지원, 국내외 시장의 저변확대 사업 등을 위해 정부출연 연구기관의 부설연구소 형태로 종합지원기관 설립을 검토할 수 있음

▢ 전통주 소비확대를 위해 다양한 마케팅 전략과 홍보를 강화하고, 트렌디한 전통주와 한식의 연계방안을 마련할 필요가 있음

- K-food 등과 연계된 영화·방송·공연 등의 문화 활동 등에 전통주가 스며들 수 있도록 셀럽(Celebrity), 미디어 제작자 등과 다방면의 협력 채널 확보가 필요함
- 국내외 한식당에 한식·전통주 페어링 레시피를 공유·보급하고, 한식 요리대회 등에 전통주 테마를 도입하는 방안 등을 모색할 수 있음

▢ 한편, 영세한 전통주 양조장의 품질관리를 위해 유통과정의 콜드체인(Cold Chain) 체계 구축, 전통주 유통벤더 확대 등 생산부터 판매까지 단계별 맞춤 지원이 필요하고, 전통주 창업자 및 면허자 등을 위한 기초 교육과 보수 교육을 강화할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4592)

22 맞춤형 건강기능식품 제도 도입에 따른 안전관리체계 강화

가. 현황

▢ '맞춤형 건강기능식품'이란 제조 또는 수입된 한 종류 이상의 건강기능식품을 개인의 필요 등에 따라 소분·조합한 것을 말함

- 맞춤형건강기능식품판매업을 하려는 자(이하 '영업자')는 맞춤형건강기능식품관리사[200](이하 '식품관리사')를 두어야 하고, 소비자는 설문 및 상담 등을 통해 생활·식습관 등에 따라 영양 보충이 필요한 건강기능식품을 개인 맞춤형으로 구매해 섭취할 수 있음
- 세계적으로 개인 맞춤 영양서비스 시장규모가 지속적으로 성장하고, 개인 중시 소비 트렌드 확산으로 국내 소비자의 수요도 증가 추세임
  - 세계 맞춤형 영양서비스 시장의 규모는 '21년 82억 달러에서 '26년 164억 달러까지 성장할 것으로 예상됨

▢ 맞춤형 건강기능식품의 판매·운영은 '20년 4월부터 규제 샌드박스 사업[201]을 통해 시범적으로 실시되고 있으며, 정부의 '식의약 규제혁신 100대 과제'('22.8.11)에도 포함되어 있음

▢ 제21대 국회에서 「건강기능식품에 관한 법률」이 개정('24.1.2. 개정, '25.1.3. 시행)되어 맞춤형 건강기능식품 제도의 법적 근거를 명확히 하는 등 제도의 기초를 마련하였음

- 법률의 주요내용은 맞춤형 건강기능식품의 개념, 식품관리사 제도, 영업의 근거, 영업자 등의 안전관리 준수사항 등의 제도 도입이며, 식약처는 '24.6. 목표로 시행령 등 하위법령 개정안 마련을 준비 중임

200) '맞춤형건강기능식품관리사'란 「보건의료인력지원법」에 따른 보건의료인력으로 의료인, 간호조무사, 약사 및 한약사, 의료기사, 보건의료정보관리사 및 안경사, 응급구조사, 영양사, 위생사, 보건교육사 등을 말함

201) 「행정규제기본법」
제19조의3(신기술 서비스·제품 관련 규제의 정비 및 특례) ③ 중앙행정기관의 장은 제2항에 따라 규제를 정비하여야 하는 경우로서 필요한 경우에는 해당 규제가 정비되기 전이라도 신기술 서비스·제품과 관련된 규제 특례를 부여하는 관계 법률로 정하는 바에 따라 해당 규제의 적용을 면제하거나 완화할 수 있다.

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 맞춤형 건강기능식품은 일반 건강기능식품과 다르게 판매자 등이 소분·조합한 제품으로 제조·수입 당시의 제품과 비교해 품질과 위생관리 측면에서 불안전한 요소가 발생할 수 있으므로, 현재 표준 모델인 「건강기능식품 규격 및 기준」과는 다른 접근 방식의 가이드라인이 필요함

- 온도·습도에 따라 변패·변형 가능성이 적거나 품질변화가 거의 없다고 판단되는 제형만 소분이 가능하도록 안전관리 기준이 강화되어야 할 것임
  – 시범사업에서는 6개 제형(정제·캡슐·환·편상·바·젤리)으로 한정하고 있음
- 식품의약품안전처는 기존에 인정된 기능성 원료(완제품 포함) 및 건강기능식품 대한 재평가[202] 제도를 실시하고 그 결과를 매년 공시하고 있으므로, 건강기능식품을 소분·조합한 경우에도 재평가 제도 도입 여부를 검토할 필요가 있음
  – 재평가 항목은 제품의 신체 기능성 개선효과, 품질관리 및 안전성 확보 등임

▢ 맞춤형 건강기능식품의 유통·판매가 시장에서 안정적으로 정착되기 전에 부당한 정보표시 및 허위광고 등으로 소비자가 부적합한 제품을 구매하는 등 직접적인 피해를 입을 수 있음

다. 향후 과제

▢ 개정 법률[203]에 따르면 영업자의 책임보험 가입을 재량에 맡기고 있는데, 보험은 소비자 피해에 대한 영업자의 손해배상 책임 이행 담보뿐만 아니라 영세한 영업자를 배상책임의 부담에서 보호하는 기능도 있으므로 추후 의무가입에 대한 논의가 검토될 필요가 있음

---

202) 「건강기능식품에 관한 법률」
제15조의2(재평가) ① 식품의약품안전처장은 고시하거나 인정한 사항을 다시 검토하여 재평가할 수 있고, 그 결과에 따라 고시하거나 인정한 사항을 변경 또는 취소할 수 있다.

203) 제10조의3(보험가입) ① 맞춤형건강기능식품을 판매하는 영업자는 건강기능식품의 소분·조합에 따른 건강상 위해로 인하여 발생한 소비자의 손해를 배상하기 위하여 책임보험에 가입할 수 있다.

- 현재 맞춤형 건강기능식품 시범사업에 참여하는 영업자는 관련 법률[204]에 따라 책임보험에 의무적으로 가입해야 하는 것을 참고할 수 있음

▢ 소비자가 맞춤형 건강기능식품과 의약품의 경계 등을 명확히 인식하고, 합리적 선택을 할 수 있도록 판매 제품의 표시 가이드라인을 세부적으로 마련해야 할 것임

- 현재 가장 높은 비율을 차지하는 구매는 인터넷 쇼핑몰(67.9%)이므로,[205] 특히, 비대면 판매 시 소비자의 의약품 오인 가능성을 사전에 방지하고, 제품의 적정 섭취량, 섭취 시 주의사항, 섭취 주기 등을 명확하게 고지하도록 가이드라인에 반영해야 할 것임

▢ 맞춤형 건강기능식품 판매 과정에서 영업자는 앱 등을 통해 소비자 정보(인적사항, 건강상태, 생활습관 등)를 수집·저장하는데, 취득한 개인정보를 무단 누출하거나 남용할 가능성이 있으므로 이에 대한 보완 대책이 요구됨[206]

- 개인정보 수집·활용에 대한 소비자 동의의 명확화, 소비자에게 개인정보를 열람·정정·삭제·철회할 수 있는 권한 부여, 감독기관의 정기적인 개인정보 보호 점검 실시, 개인정보 유출 및 남용 사고 발생 시 신속한 조사와 대응방안 등이 필요할 것임

▢ 과학적 근거나 안전성이 검증된 제품의 판매를 유도하고, 과장 광고에 따른 소비자 피해 등을 예방하기 위해 합리적인 규제방안을 마련해 소비자 보호와 신뢰도를 제고해야 할 것임

- 판매자 등의 제조(소분·조합)시설과 제품의 위해(危害) 방지 및 안전성 확보에 필요한 지침, 맞춤형건강식품관리사 등의 위생관리·사례품·경품 제공 금지 등의 준수사항을 세밀하게 준비하고, 제품의 품질 관리 및 유통질서 확립과 소비자의 보건·건강 증진 도모를 위해 관계기관의 관리·감독 기능을 강화해야 할 것임

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4592)

204) 「산업융합 촉진법」 제10조의3(실증을 위한 규제특례) ② 제2항에 따른 규제 특례 신청자는 사업 시행 전에 규제특례를 받은 사업으로 인하여 발생할 수 있는 인적·물적 손해를 배상하기 위하여 책임보험에 가입하여야 한다.(이하 생략)

205) 「2023년 건강기능식품 시장현황 및 소비자실태조사」, 『한국건강기능식품협회』, 2023.12.

206) 김옥녀, 「국민건강증진을 위한 개인맞춤형 건강기능식품 제도화 추진 방향」 토론문, 전혜숙의원 주최 세미나, 2023.9.20.

23 GE(유전자편집기술) 규제 개선

가. 현황

□ 유전자편집기술(Genome/Gene Editing Technology)은 어떤 생물체의 유전체에서 특정 염기 서열을 제거하거나 다른 염기 서열로 교체 또는 다른 염기 서열을 삽입할 수 있도록 효소(enzyme)를 개발하여 이용하는 기술임

- 유전자편집기술은 유전자가위기술이라 불리는 3세대 이후 정확도, 접근성, 경제성이 높아짐에 따라 식물, 동물의 품종 개량에서 인체 질병치료 목적의 세포영역까지 넓어졌으며, 기존의 유정자변형기술과 다르게 외래유전자 도입 또는 잔존 없이 새로운 유전자변형생물체 개발이 가능한 생명공학 기술임
  - DNA 염기 인식 방법과 편집 효소에 따라 2003년 1세대(ZFNs), 2010년 2세대(TALEN), 2012년 3세대(CRISPR/Cas9)로 나뉘고, 2016년 이후 더 정교한 4·5세대 기술로 진입하고 있음

□ 유전자편집기술은 작물 분야에서 GMO[207]의 인체 알레르기 유발과 환경방출로 인한 생태계 교란 등 위해성 우려를 최소화하는 대안으로 관심받고 있으며, 최근에는 식량 수요 증가와 기후변화에 따른 생산량 감소 대책의 일환으로 보는 인식도 확산되고 있음

□ 유전자편집기술을 이용한 새로운 GMO에 대한 규제는 아직 국제적 합의가 정립되지 않은 상황으로 국가별로 다양한 규제체계가 도입되고 있는데, 현재 영국, 미국, 일본 등은 GMO 규제와 차별화하여 유전자편집기술을 이용한 작물 등을 관리하고 있음

- (영국) 유럽국가 중 가장 먼저 「유전기술(정밀육종)법, Genetic Technology (Precision Breeding) Bill 2023」을 제정(`23.3.23.)하여, GMO기술과 규제를 분리하였음
- (EU) 유럽의회는 유기체의 유전물질을 변경하는 유전체신기술(NGT, New Genetic Tecnology)에 관한 규정(EC2017/625) 개정안을 채택함(`24.2.7.)

207) GMO(Genetically motified organism, 유전자변형생물체)는 생명공학기술을 이용하여 기존 식물체에 고유하지 않은 유전자를 발견하거나 내성 유전자를 변형시키는 등의 기술을 말함

– 최종안은 EU회원국과의 협의 후 확정되며, NGT를 NGT1과 NGT2 유형으로 나누고, NGT1(일반 식물과 동등한 수준 간주)은 GMO법률 규제를 면제하는 것임

- (미국) 법률로 GMO 여부를 판단하지 않고, 「Secure Rule(USDA: 美농무부)」 등에 따라 규제 대상 면제 여부 확인, 농무부·환경보호청·FDA 등의 업무별로 바이오기술 적용 작물 및 식품 등에 대한 규제를 함
- (일본) 일본 카르타헤나법의 규제 적용 대상이 아님. 다만, 용도에 따라 각 부처에 통보의무, 식품위생법령 등에 따른 신고의무, 사전검토, 식품표시 등의 규제를 함

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 유전자편집기술을 이용한 산물(이하 'GEO')[208]은 현재 「유전자변형생물체의 국가간 이동에 관한 법률」(이하 'LMO법')에 따른 규제 대상이자, 「식품위생법」에 따른 유전자변형식품 등의 표시, 안전성심사 등을 받아야 하고, 「농수산물 품질관리법」 상의 유전자변형농수산물의 표시의무, 「사료관리법」에 따른 표시의무 등을 준수해야 함

▢ 제21대 국회에서는 GEO의 위해성 심사 면제 등을 목적으로 LMO법 개정안[209]이 논의되었는데, 그 주요내용은 GEO에 대한 위해성심사 면제, 시험·연구용 유전자변형생물체 수입승인 대상 축소 및 개발·실험신고제 도입 등임

▢ 그러나 법률 개정에 따른 GEO 규제 완화 움직임에 대해 과학계와 시민단체를 중심으로 찬반의견이 팽팽히 대립하고 있음

- 과학계와 산업현장에서는 GEO의 개발·이용을 촉진하고, 바이오산업의 성장동력 확보를 위해서는 LMO법상의 엄격하고 복잡한 위해성 심사를 완화하여, GMO보다 합리화된 규제를 적용하는 것이 국제적인 규제 변화 추세에도 부합할 수 있다는 의견임

208) 법적으로 정립된 용어는 아니며, 유전자편집 생물체, 유전자교정 생물체 등으로 사용되고 있음
209) 「유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 16632호, 정부제출, 2022.7.22.)

- GMO반대 전국행동 등 시민단체의 반대 주장은 GEO 규제완화는 GMO의 완전 표시제에 역행하는 것으로, GMO 식품의 수입증가, 농지 오염 증가 및 생태계 교란 등이 우려되므로 LMO법에 따라 규제를 더욱 강화해야 한다는 입장임

다. 향후 과제

▢ 유전자편집기술과 그 산물에 대한 국제적인 규제 변화에 대응하고 바이오산업 육성 등을 위해서는 GEO 관리체계를 종합적·체계적으로 구축할 시점이라 할 것임

▢ 이를 위해 제21대 국회에서 논의되었던 LMO법 개정과 같은 입법을 통한 개념 정리와 규제·관리 마련 등이 필요한 바, 다음과 같은 점이 고려되어야 할 것임

- 첫째, GEO에 대한 규제를 GMO 규제와 동일한 현 체계를 유지하면서 관리할 것인지, 전통 GMO와 구분이 가능하지 않은 GEO를 별도로 정의하고 규제 관리 등을 할 것인지에 대해 법률 개정 또는 제정법 형태의 검토를 포함하여 국회와 정부·이해당사자 간 사전 정책적 논의가 충분히 이루어질 필요가 있음
- 둘째, 육종 등 신기술의 개발·촉진과 유전자편집기술의 산업화 전략과정에서 동 기술을 이용한 산물은 「식품위생법」, 「농수산물품질관리법」상의 안전성심사, 표시의무 등 규제 규정과 상관관계에 있으므로, 이를 고려한 종합적 검토가 이루어져야 할 것임

▢ 한편, 최근 유전자편집기술에 대한 연구개발이 활발히 진행되면서 동 기술이 비표적 DNA 변형을 일으켜 의도하지 않은 부정적인 발현을 유발할 수 있고, 식물 외 동물, 인간의 세포나 배아에 활용될 경우 심각한 윤리 문제가 발생할 수 있다는 의견도 제기되고 있으므로 논의과정에서 이를 심도있게 검토해야 할 것임

✕ 작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4592)

5. 어촌·수산 분야

1 수산기자재산업 육성

가. 현황 및 문제점

▢ 국내 수산업은 대내적으로 어촌인구 감소 및 고령화에 따른 노동력 부족, 과잉 어획 등에 의한 수산자원 감소, 기후변화에 따른 수산자원 변동 심화 및 자연재해 빈발, 수산업 설비 낙후 등 고비용··저효율 구조로 인해 경영 악화가 심화되고 있음

- 대외적으로는 연이은 FTA 발효 등 수산물 시장개방 가속화, 수산분야 국제규범 강화, 수산자원 자국화 심화, 중국 등 신흥 수산강국들의 원양산업 확대 등으로 어려움에 처해 있음

▢ 이와 같은 대내외적인 환경에 따라 수산물 생산·가공·판매 중심의 기존 수산업으로는 그 성장의 한계에 직면해 있어, 수산업은 새로운 부가가치 창출이 강하게 요구되고 있는데, 그 하나로서 수산기자재산업을 육성할 필요성이 제기되고 있음

- 수산기자재산업은 기계, 전자, 정보통신 등 다른 산업과의 융·복합을 통해 부가가치를 높일 수 있으므로, 수산기자재산업의 육성을 통한 수산업의 첨단화, 고부가가치화가 가능할 것임

▢ 한편 국내 전 산업의 총부가가치액에서 어업의 부가가치액이 차지하는 비중은 2000년 0.38%, 2005년 0.26%, 2010년 0.3%, 2015년 0.27%, 2016년 0.19%, 2019년 0.17%, 2020년 0.19%, 2021년 0.12%로 감소 추세임[210)]

210) 통계청, 국가통계포털(http://kosis.kr); 농림축산식품부, 「농림축산식품 주요통계」, 2023.12.를 참조·작성함

▢ 수산기자재산업은 수산업의 연관산업으로서 시장규모는 국내 약 5조 원, 세계 약 50~180조 원 수준이며, 향후 수산물 소비량의 지속적인 증가추세에 따라 성장가능성이 높음[211]

- 수산기자재 시장규모와 향후 발전 가능성을 고려할 때, 수산기자재산업 육성이 일자리 창출 등 국민경제에 미치는 효과도 클 것으로 예상됨
  - 수산기자재산업의 전후방연쇄효과는 1.330~2.258, 고용유발계수는 5.5~16.4로 나타나 기존 수산물 생산의 수산업(수산물)의 전후방연쇄효과 1.712보다 높았음[212][213]

▢ 그러나 국내에서는 수산기자재산업을 단순히 수산물 생산에 필요한 부수적인 산업이라는 인식과 관심 부족으로 산업이 침체되어 있을 뿐만 아니라 산업에 대한 법적 근거가 미비하고, 정확한 실태파악도 이뤄지지 않는 등 국내 수산정책에서 소외되어 왔음

▢ 제21대 국회에서는 수산기자재 산업 육성과 관련하여 「수산기자재산업 육성법안」(윤재갑 의원 대표발의, 2020.7.8.)과 「스마트수산기자재산업 육성 및 지원에 관한 법률안」(안병길 의원 대표발의, 2023.1.2.)이 각각 국회농림축산식품해양수산위원회에 발의되었는데, 그 주요 내용은 다음과 같음[214][215]

- 해양수산부에 수산기자재산업(스마트수산기자재산업 포함. 이하 같음) 육성위원회를 설치하여 수산기자재산업 육성 기본계획 및 시행계획 수립

---

211) 유제범, 「수산기자재산업 육성을 위한 입법 및 정책과제」, 『입법영향분석보고서』, 국회입법조사처, 2017.8.1, p.2.

212) 엄선희·조정희, 「수산기자재 산업 육성을 위한 정책 방안 연구」, 기본연구 2014-12, 한국해양수산개발원, 2014.12., p.114.[한국은행 산업연관표 2012(연장표) 활용·추정]

213) 한국은행의 '2012 산업연관표(연장표)'로부터 기존 수산업(수산물)의 전후방연쇄효과를 살펴본 결과, 영향력계수는 0.915, 감응도계수는 0.797로 나타나, 기존의 수산업의 전후방연쇄효과 보다 수산기자재 산업의 전후방연쇄효과가 더 크다고 볼 수 있음

214) 제19대 국회와 제20대 국회에서도 수산기자재산업 육성을 주요 내용으로 하는 「수산기자재산업 육성법안」(안효대 의원 대표발의, 2014.12.10.)과 「수산기자재산업 육성법안」(박지원 의원 대표발의, 2014.12.10.)이 각각 국회에 발의되었으나 임기만료로 폐기됨

215) 농림축산식품해양수산위원회에서는 「수산기자재산업 육성법안」(박지원 의원 대표발의, 2014.12.10.)에 대하여 제정의 타당성은 인정되나 다른 계류 법안인 「어구관리법안」(2016.12.23. 정부 제출), 「양식산업발전법안」(2016.12.28. 유기준의원 대표발의)과의 일부 규정이 중복된다는 지적이 있었음

- 수산기자재 거래시스템 설치·운영, 신기술 개발·보급 지원, 사업 추진 단체의 설립 및 지원
- 해양수산부장관이 수산기자재 제조업자와 수입업자에 대하여 수산기자재의 성능과 안전성에 대한 검증 및 품질인증을 하도록 하고, 수산기자재의 사후관리, 안전관리 및 안전교육 실시
- 수산기자재산업 육성에 관한 시책을 체계적으로 수립하여 효율적으로 시행하기 위하여 수산기자재산업진흥원 등 전담기관 설립

나. 향후 과제

▢ 제22대 국회에서는 수산기자재산업 육성을 위해 수산기자재산업의 법적 정의 및 범위를 명확히 설정하고 관련 정책 추진에 필요한 법적 근거를 마련하기 위한 입법 논의가 필요함

- 구체적으로는 정확한 정기 실태조사, 국산 수산기자재 보급을 위한 중장기 계획 수립·시행, 수산기자재 거래 시스템 구축, 규격화 및 표준화, 품질검사, 국제 수준의 인증 및 사후관리 시스템 구축, 수산기자재 산업 육성을 위한 전담기구 설치 등 산업육성을 위한 정책을 추진할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4588)

2 수산업·어촌 공익형 직접지불제 보완

가. 현황 및 문제점

▢ 2021년 3월 1일부터 「수산업·어촌 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」(2020년 4월 29일 제정)에 따라 수산업·어촌 공익기능 증진 직접지불제(이하 '수산업·어촌 공익직불제')가 시행됨

▢ 수산업·어촌 공익직불제는 기존 '조건불리지역직불제'에 '경영이양 직불제', '수산자원보호직불제', '친환경수산물생산지원직불제'가 신규로 추가되는 것으로 구성됨

- '수산자원보호직불제'와 '친환경수산물 직불제'의 경우 「수산업법」, 「내수면어업법」 및 「양식산업발전법」에 따라 각각 면허 또는 허가 받은 「상법」 상 회사도 직불제 대상에 포함하고 있어 상대적으로 대규모 어업경영체도 참여 가능함
- 한편 공익직불금 수령자는 1) 수산업·어촌의 공익기능 증진을 위해 관련 교육을 이수할 것, 2) 수산 관계법령을 준수할 것, 3) 수산업·어촌의 공익기능 증진을 위하여 '준수의무(교차준수의무, Cross-Compliance)' 등을 이행해야 함

▢ 이후 수산업·어촌 공익직불제는 법개정을 통해 1) 소규모어가직불제, 2) 어선원직불제가 추가되어 2023년 4월부터 시행됨

- 소규모어가 직불제: 대통령령으로 정하는 소규모 어가, 연간 수산물 판매액이 120만 원 이상 또는 1년 중 60일 이상 어업 종사, 어촌 거주, 대통령령으로 정하는 종합소득액(2,000만 원) 미만의 어업인 등의 기준을 모두 충족해야 함
- 어선원직불제: 어선 소유자와 1년 중 6개월 이상 고용관계 유지 또는 승선 근로하는 어선원, 대통령령으로 정하는 종합소득액(2,000만 원) 미만의 어선원 등의 기준을 모두 충족해야 함

▢ 그러나 수산업·어촌 공익직불제 중 조건불리직불제의 경우 직불금 지원 대상 섬지역의 기준을 단순히 연륙(連陸)의 여부로 결정되고 있어, 연륙교가 설치되어 있으면 조건불리지역 직접지불제도의 적용을 받지 못함

- 도서지역의 경우 일반지역에 비해 교통비 및 택배비 등으로 생활비가 더 소요되는 등 연륙교가 놓여 있다고 하더라도 정주여건의 경제적·사회적 불리성 해소가 여전히 어려운 실정임[216]
- 도서지역의 경우 어촌사회 유지, 영토수호, 해난사고 구조 등 공익기능을 수행한다는 등의 특징을 갖고 있음에도 연륙교 설치여부에 따라 조건불리지역 직접지불제도의 적용 대상이 결정되는 것은 문제점이 있다는 지적이 있음[217]
- 그리고 최근 어가소득 정책 틀 전환방안으로 공익형직불제를 확대하면서 조건불리지역 직접지불제도 지원 대상에 연륙섬 지역과 어선원을 추가하는 방안이 논의된 적이 있음[218]
- 한편 해양수산부는 2021년 8월 '조건불리직불제도 개선에 관한 연구'의 수행을 통하여 연륙도서, 어선원 등 어업종사자 등의 조건불리지역 직접지불제도 지원의 사각지대에 있는 지역과 지원대상의 편입여부 등을 검토한 바 있음

▢ 또한, 수산업·어촌 공익직불제에는 농업 부문 공익직불제에 포함되어 있는 '경관보전직불제'가 시행되지 않고 있음

- 1차 산업인 농업과 수산업의 직불금 역사는 대체로 농업 부문이 먼저 제도를 도입하고 이후 수산 부문으로 확대되어 온 측면이 있음
- 공익직불제는 농업 부문에 먼저 도입되고 이후 수산 부문에 도입되었는데, 이 제도에 포함되는 세부 직불제의 구체적인 종류와 내용은 두 산업의 주요 활동과 여건, 제도적 토대와 기존 직불제 내역 등을 반영함에 따라 다소 상이하게 나타남

216) 2022년 기준 연륙된 지 10년이 경과 되지 않은 섬은 23개·지급대상 어가는 2,385어가이고, 2020년 농림어업총조사 자료 등에 따르면 어가는 4만 3,400가구로 어선원은 약 3천 명 정도로 추정되는 상황임

217) 해양수산부에 따르면 타 지역 대비 교통비·택배비 등 연간 58만 원이 추가 소요되는 것으로 예측됨
- 교통수단별 단위 여객운임은 선박이 362.9원/㎞으로 타 교통수단에 비해 153.3~300.5원/㎞, 연간 총 교통비는 13만 4천 원~26만 3천 원 더 소요(통상의 여객선 이용빈도 등 적용)
- 섬 지역이 일반지역 대비 도선료가 평균적으로 약 5,200원 추가 부과됨으로써, 섬 지역 주민의 택배비가 일반지역에 비해 연간 33만 8천 원 더 소요(1인당 연 65회 적용)

218) '한국 농어업 발전 중장기 대책 모색을 위한 공청회(해수분야)' 자료(2021.12.9.) 9쪽 참조

나. 향후 과제

▢ 첫째, 어업분야 조건불리직불제의 대상을 확대할 필요가 있음

- 조건불리직불제의 도입 목적이 '어업생산소득이 낮고 정주기반이 열악한 섬 등 취약 어촌지역에 대한 지원을 통해 어업인의 소득을 보전하고 어촌의 공익적 기능을 유지함으로써 어촌지역주민의 이탈방지와 수산업 존속'이라는 점을 고려하면 직불금 지원 대상 섬지역의 기준을 단순히 연륙의 여부로 결정하기 보다는 직불제 취지에 맞게 '어업생산소득', '정주기반 수준' 등을 종합적으로 평가하여 대상 지역을 선정할 수 있도록 제도를 개선할 필요성이 있음
- 한편 제21대 국회에서는 수산분야 조건불리직불제의 개선에 관한 사항을 포함하는 「수산업·어촌 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률안」(이양수 의원 대표발의, 2021.12.9.)이 발의된 바 있음[219)]

▢ 둘째, 어촌 경관의 공익적 가치 및 이를 위한 어민의 활동 및 기여 등을 고려할 때, 수산업·어촌 공익직불제에 경관보전직불제를 신규로 포함시키는 방안을 논의할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4588)

219) 연륙된 지 10년 이내의 도서지역을 조건불리직불금 대상에 포함하는 방안에 대하여 관련 공청회 등에서 지역주민들은 도입을 희망하고 있고, 주무부처인 해양수산부도 전체적인 취지에는 공감하나 해양수산부도 기획재정부와 마찬가지로 연륙된 섬과 연륙되지 않은 섬을 동일하게 지원할 경우 형평성에 대한 문제를 제기함

3 연근해어선 감척사업 개선

가. 현황 및 문제점

▢ 연근해어선 감척사업은 어선을 수산자원에 적합한 수준으로 감축하여 수산자원을 지속 가능하게 어업에 이용할 수 있도록 함으로써 어업 경쟁력 강화 및 어업소득 증대를 목적으로 추진되고 있는 사업으로 그 실적을 살펴보면, 다음과 같음

- 1994년부터 2022년까지 29년간 약 2조 671억 원을 투입하여 21,228척의 연근해어선을 감척했는데, 이는 1994년 68,629척 기준 약 30.9%를 감척한 것임[220)]
- 2000년부터 2021년까지 22년간 총 19,747척 감척했는데, 이는 감척 계획인 5,116척 대비 추진율이 약 386%에 달하고, 동기간에 예산 집행률도 약 446%로 나타나 당초에 사업이 적절하게 계획되지 못한 측면이 있음
- 정부 직권지정 감척 방식이 도입된 2013년부터 2021년까지 9년간 총 2,905척이 감척되어 계획 3,680척 대비 추진율은 약 79%에 그침
- 제1차 연근해어업 구조개선 기본계획 기간('14~'18) 중에는 5년간 총 1,684척(연안어선 1,646척, 근해어선 38척)을 감척하여 당초 동기간의 감척 계획(2,315척) 대비 실적은 약 71%에 그쳤음

  ※ 제2차 연근해어업 구조개선 기본계획 기간('19~'23) 중에는 5년간 총 1,185척(연안어선 283척, 근해어선 902척)을 감척하여 당초 계획 1,300척 대비 실적은 91% 달성함[221)]

▢ 그러나 1994년부터 장기간에 걸친 감척사업 추진에도 불구하고 수산 자원량은 2021년 기준 345만 톤으로 목표 수산자원량 503만 톤의 약 69% 수준에 그쳤고, 이후 수산 자원량은 지속적으로 감소추세를 보이고 있음[222)]

- 특히 2011년 이후 단위노력당 어획량(CPUE) 지표가 개선되지 않거나 답보 상태인데, 감척사업의 효과와 방법의 적절성에 대한 근본적인 검토가 필요한 대목임

220) 해양수산부 어업정책과, 「제3차 연근해어업 구조개선 기본계획(2024~2028)」, 2023.12.

221) 해양수산부 어업정책과, 앞의 자료.

222) 유제범, 『「연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률」에 따른 연근해어선 감척사업의 입법영향분석』, 『NARS 입법영향분석』, 2022.11.24.를 요약·정리함

- 정부는 '제2차 연근해어업 구조개선 기본계획(2019~2023)'에서 2022년 기준 수산자원량 400만 톤, 연근해어업 생산량 110만 톤 달성을 목표로 설정했고, '제3차 연근해어업 구조개선 기본계획(2024~2028)'에서도 수산자원량 503만 톤을 목표치로 설정했으나, 목표 달성은 어려울 것으로 예상됨

▢ 감척사업의 정확한 효과분석을 위해서는 현재 추진 중인 다양한 수산자원관리 정책 등 기술적인 요인, 기후변화(수온상승) 등 환경적인 요인을 고려할 필요가 있음

- 특히 1970년부터 2017년까지 약 47년간 연근해 주요 어종의 어업 생산량 추이를 살펴보면 고등어, 멸치, 전갱이류, 살오징어, 자리돔 등 주요 난류성 어류의 생산량은 증가추세를 보인 반면, 주요 한류성 어류인 명태, 임연수어, 도루묵 등의 어업 생산량은 동기간에 감소 추세를 보이고 있음[223)]

▢ 장기간에 걸쳐 상당한 예산을 투입하여 실시한 연근해어선 감척사업이 당초 설정한 목표와 기대에 미치지 못하고 뚜렷한 효과를 내지 못하고 있는 이유 중의 하나는 사업자체가 지나치게 장기적인 계획으로 시행되었고 사후관리가 미흡했던 측면도 있음

나. 향후 과제

▢ 1994년 이후 연근해어업을 둘러싼 여러 환경변화를 고려한 연근해어선 감척사업의 종합적 재조정이 필요한데, 향후 개선과제를 제시하면 다음과 같음

▢ 첫째, 연근해 수산자원량 및 생산량 감소의 주요 원인을 다각도로 분석하여 감척사업의 목적 및 방법 개선을 포함한 연근해어업 구조개선 정책을 추진할 필요가 있음

- 연근해 수산자원량 및 생산량 감소의 원인에는 여러 가지 복합적인 원인이 작용할 수 있는데, 과잉어획(過剩漁獲), 기후변화에 따른 어장 변화, 연안개발 매립사업·환경오염, 중국어선 등 주변국의 남획 등 제반 요인에 대한 다각적인 검토가 필요한 측면이 있음

223) 미국의 해양대기청(NOAA)에 의하면 북서태평양(우리나라, 일본 쪽 태평양을 말함)에 서식하는 약 30여 종의 어류가 최근 40년 사이에 북쪽으로 이동하고 있는 것으로 나타남

▢ 둘째, 기후변화(수온상승)가 연근해어업 자원분포와 이에 따른 어업생산량에 미친 영향을 면밀히 분석하여 어업허가 재조정을 포함한 어장 재조정, 어구·어업 기술개발, 감척사업 등 연근해어업 구조혁신 방안을 마련할 필요가 있음

- 기후변화에 따른 영향을 고려한 수산자원평가 및 사업의 사후 효과분석을 정기적으로 실시하고 그 결과를 투명하게 공개할 필요가 있음

▢ 셋째, 연근해 주요 어종들 부분이 한국, 중국, 일본, 대만 등의 경계를 왕래하는 회유성 어종이기 때문에 감척사업의 실효성 제고를 위해서는 주변 해역의 수산자원에 대하여 주변국 간 공동관리체계를 구축해야 할 것임

- 주변국과의 불법조업 근절, 감척사업 등 수산자원 공동관리체계가 마련되지 않고, 현재와 같은 감척사업을 지속적으로 추진할 경우, 수산자원 회복이라는 목적 달성은 어려울 것이고, 국내 어업생산기반이 약화되는 결과만 초래될 수 있음
- 특히 수산자원평가 과정에서 이들 회유성 어종 들에 대한 자원평가는 국내 어획량 통계뿐만 아니라 주변국들의 정확한 어획통계가 반영되어야 할 것임

▢ 넷째, 연근해어선 감척사업의 실효성을 제고하기 위해서는 감척 후 동종 어업으로의 재진입을 제한하고 잔존어업자들에 의한 대상 어업에서의 어획노력량 증가를 억제할 수 있도록 사후관리에 관한 규정을 마련하여야 함

▢ 다섯째, 감척 후 해당 어업인들에 대한 전업(轉業) 지원, 어업종사자에 대한 생활안정 대책 강화, 폐업지원금 및 직권지정 감척 방식의 개선 등도 논의할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 산업자원농수산팀(☎ 6788-4588)

NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

Ⅳ



▸ 국토해양

1. 국토·도시 분야
2. 주택·토지 분야
3. 교통·물류 분야
4. 해양·수자원 분야
5. 건설 분야

1. 국토·도시 분야



1 공공기관 추가 이전

가. 현황

▢ 공공기관 지방이전은 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 공공기관을 이전하는 것으로 수도권의 과밀 해소와 지역의 특성있는 발전을 목적으로 추진되었음

- 공공기관 지방이전은 혁신도시 이전을 원칙으로 하고 있으나, 지역의 특성과 이전공공기관의 특수성이 인정되는 경우에는 예외적으로 개별이전이 가능함
- 혁신도시란 이전공공기관을 수용하여 기업·대학·연구소·공공기관 등의 기관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등의 정주환경을 갖추도록 개발하는 미래형도시를 말함[1)]

▢ 공공기관 지방이전 등 지역 성장거점 육성이 윤석열 정부 국정과제에 포함됨에 따라 공공기관 추가 이전에 관한 논의가 촉발됨

- ’23년 국토교통부 업무계획에 공공기관 2차 이전계획 수립 등 추진계획이 반영되었고, ’23년 상반기까지 1차 공공기관 이전에 대한 평가를 토대로 공공기관 이전의 기준·원칙 등을 담은 2차 공공기관 이전방안 마련이 추진되었으나, 지자체 간 경쟁 과열, 혁신도시와 비혁신도시 간의 갈등, 2차 공공기관 이전이 총선에서 악용될 우려를 이유로 기본계획 발표 시기가 총선 이후로 연기됨

1) 『혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법』 제2조제3호

- 기본계획에서 공공기관 지방이전의 기본원칙과 추진방향 등이 결정되면 세부계획에서 이전대상 공공기관 현황 조사 및 입지가 결정될 것으로 보임

▢ 1차 공공기관 이전은 참여정부에서 추진되어 2005년에 이전계획이 수립되고 2019년 공공기관 153개 이전으로 완료되었음[2)]

- 2005년 기준 전국의 409개 공공기관 중 약 85%에 해당하는 346개 공공기관이 수도권에 소재하였고, 수도권 소재 공공기관 중 176개 기관이 이전 대상 기관으로 선정되었으며, 2019년 153개 기관이 개별 이전하거나 혁신도시로 이전함

▢ 전국적으로 10개의 혁신도시가 건설되었고 총 10조원 이상의 사업예산이 책정되었으며, 2020년에는 기존 10개의 혁신도시 외에 대전, 충남이 추가 지정되었음

- 2022년 말 기준, 혁신도시에는 110개 기관(46,185명)과 2030년 혁신도시 계획인구 26.8만명 대비 87%인 232,937명(93,325세대)을 달성함

〈표 1〉 혁신도시 정주여건 등 현황

구분		'21.12월	'22.12월
주민등록 인구수 (세대수)		231,936명 (91,847세대)	232,937명 (93,325세대)
가족동반1인가구 이주율		67.3%	67.7%
지방세입		434,874백만	467,209백만
공동주택		84,328호	84,328호
클러스터 분양 및 입주현황	분양	2,274천㎡	2,324천㎡
	입주	1,073천㎡	1,166천㎡

자료: 국토교통부

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 공공기관 지방이전으로 혁신도시의 인구는 증가하였으나, 낮은 가족동반 이주율을 보이며 질적 정주여건 제고에 한계를 나타냄[3)]

2) 기관 통폐합에 따라 최종적으로 150개 공공기관으로 재편되었음

3) 문윤상 이영은, 『공공기관 지방이전의 효과 및 정책방향』, KDI정책포럼 제283호, 2021.10.

- 혁신도시의 인구와 고용은 크게 늘어나며 단기적인 성과를 보였으나, 수도권으로부터의 인구유입은 단기간에 그치고 이후로는 주변 소도시를 비롯한 인근 지역으로부터의 인구유입이라는 역효과가 나타남
- 계획인구 달성률과 가족동반 이주율은 주택과 학교 건설 등 양적 정주여건보다는 교육과 의료 등의 질적 정주여건이 더 중요하게 작용하는 것으로 보임

다. 향후 과제

▢ 공공기관의 현지 적응력을 높이기 위해 업무 특성을 고려한 체계적인 이전이 필요함

- 이전공공기관 및 직원들의 반대와 인력 이탈 등으로 이전공공기관의 업무 효율이 떨어지는 문제가 발생할 수 있으므로 이전을 설득하는 작업과 함께 업무특성을 고려한 이전방안을 마련하여야 함

▢ 혁신도시의 정책 목표를 혁신도시 정주여건 개선과 양질의 일자리 창출에 중점을 둘 필요가 있음

- 배우자 직업, 자녀교육, 주택문제 등 가정 여건이 가족동반 이주를 가로막는 장애요인이 될 수 있으므로, 혁신도시의 정주여건을 개선하고 개개인의 입장을 배려한 맞춤형 지원체제를 확립할 필요가 있음
- 이전공공기관의 일자리는 고학력·고숙련 일자리가 대부분이므로 이들 일자리가 이전지역 내 지식기반산업의 기초가 되거나 지역산업과의 연계가 가능하도록 할 필요가 있음

▢ 혁신도시와 비혁신도시 간 첨예한 입장 차이로 인하여 갈등이 발생할 수 있으므로 지역간 갈등 최소화 방안 및 기존 지방이전 정책의 한계를 보완하는 제도개선안이 우선 마련될 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4604)

2 개발제한구역 유지와 해제

가. 개발제한구역 현황

▢ 개발제한구역 제도는 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하기 위하여 1971년 1월 (舊)「도시계획법」 전부 개정으로 도입되었고, 2000년 1월 8일 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제정을 통해 현재까지 운용되고 있음

- 1971년 7월 서울을 포함한 수도권 일부지역을 대상으로 개발제한구역이 지정되었으며, 이후 서울시와 5개 광역시, 28개 시, 36개 군 지역에 전 국토의 5.4%에 해당하는 5,397㎢의 면적이 개발제한구역으로 지정되었음
  - 1999년 7월 「개발제한구역 제도개선 시안」을 통해 주민불편 해소 및 도시용지 공급을 위해 개발제한구역이 해제되었고, 현재 3,793㎢가 존치됨

〈표 2〉 개발제한구역 지정 및 해제 현황

(2022년 12월 31일 기준, 단위: ㎢)

구분	계	수도권	부산권	대구권	대전권	광주권	울산권	창원권
지정	4,294	1,567	597	537	441	555	284	314
해제	501	202	185	21	17	43	15	18
존치	3,793	1,365	412	515	424	512	269	297

자료: 국토교통부, 『2023 도시업무편람』, 2023.

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 1971년 최초로 개발제한구역이 지정된 이래, 개발제한구역의 해제 또는 유지에 관한 논의는 계속 이어지고 있음

- 그간 정부의 제도개선은 1999년 개발제한구역 조정에 대한 기본원칙(개발제한구역 제도의 기본 골격은 유지하되, "先 환경평가 및 도시계획 - 後 해제" 방식으로 조정) 발표 이후, 개발제한구역 해제총량 및 해제가능유형 확대, 해제지역 내 사업활성화 등을 중심으로 진행됨으로써 개발제한구역 해제는 도시계획적 기능인 도시성장관리 측면보다 경제적·환경적 논리가 우선시 되었다는 지적이 있음[4)]

- 특히, 지금의 개발제한구역은 50여 년 전에 지정된 지역으로서 현재의 도시 개발 현황 및 특성과 괴리를 보이는 지역이 많다는 점도 지적되고 있음
- 다만, 개발제한구역 지정의 고유 기능인 무분별한 도시 확산 방지를 통한 스프롤 현상을 억제하고, 개발 압력에 따른 도시 확산과 인접 지역 간 도시연담화 억제에 기여하고 있다는 점도 충분히 고려되어야 함

▢ 제21대 국회에서는 개발제한구역 해제와 관련하여 논의가 이루어졌으며, 주요 내용은 비수도권의 지역적 특성을 고려하여 개발제한구역의 지정 및 해제 권한을 지자체에 위임하도록 하는 내용임

〈표 3〉 제21대 국회「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 일부개정법률안」

대표발의 (제안일자 및 의안번호)	주요 내용
강기윤의원 (2024.3.7., 2126605)	국토교통부장관은 개발제한구역의 해제기준을 시·군·구 중 수도권 이외의 지역으로서 인구집중요인 감소로 도시의 확산을 방지할 필요가 없는 지역을 추가하고, 국토교통부장관이 개발제한구역 지정의 유지 여부를 5년마다 의무적으로 재검토하여 지정의 해제가 필요하다고 인정되면 지정을 해제하도록 함
한준호의원 (2023.6.8., 2122520)	중앙에서 지방으로 위임하려는 100만 제곱미터 미만의 개발제한구역 지정 및 해제권한을 법률에 직접 규율함
정희용의원 (2023.3.6., 2120439)	비수도권의 개발제한구역 규제 완화 권한을 지자체에 위임하여 비수도권의 경우 개발제한구역 중 해제 가능 물량 범위 내에서 시·도지사가 지역 여건에 맞추어 자율적으로 해제할 수 있도록 함
서범수의원 (2022.11.4., 2118101)	국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로 국가균형발전위원회의 심의를 거친 경우, 시·도지사가 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 개발제한구역의 지정 및 해제를 도시·군관리계획으로 결정할 수 있도록 함

주: 2024년 3월 현재, 국토교통위원회에 계류 중인 법률안임
자료: 국회 의안정보시스템(https://likms.assembly.go.kr/)

다. 향후 과제

▢ 원칙적으로 인구감소에 따른 저성장 우려, 개발제한구역 해제 시 비가역성 등을 고려할 때, 개발제한구역 해제는 신중하게 검토할 필요가 있음

4) 김중은 외 5인,「광역적 도시공간구조를 고려한 개발제한구역 중장기 관리방안 연구」, 국토연구원, 2017.

- 지방 도시는 성숙 또는 쇠퇴 단계에 머물러 있고, 지방 인구의 감소로 개발압력이 저하됨으로써 저성장시대에는 개발수요가 한정될 수밖에 없으므로 도시권의 경쟁력을 유지·향상시키기 위해서는 한정된 개발수요를 개발제한구역 내측으로 집중하는 정책이 필요함[5)]
- 개발제한구역은 해제 이후 재지정이 쉽지 않고, 개발제한구역에 따른 지가 및 개발 압력의 변화가 해당 지역은 물론 인근 지역에도 영향을 미칠 수 있으며, 도시 성장의 방향 및 속도에도 영향을 줄 수 있다는 점이 충분히 고려되어야 함

▢ 다만, 개발수요가 명확하고, 개발제한구역 주변 지역의 토지이용이 포화상태인 경우 등에 한정하여 선별적인 해제는 검토할 수 있어 보임

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4608)

5) 김중은 외 5인, 「광역적 도시공간구조를 고려한 개발제한구역 중장기 관리방안 연구」, 국토연구원, 2017.

3 수도권 규제의 현황과 개선과제

가. 현황

▢ 수도권 규제는 1982년 12월 31일에 제정된 「수도권정비계획법」에 근거하고 있음

- 「수도권정비계획법」은 수도권(首都圈) 정비에 관한 종합적인 계획의 수립과 시행에 필요한 사항을 정함으로써 수도권에 과도하게 집중된 인구와 산업을 적정하게 배치하도록 유도하여 수도권을 질서 있게 정비하고 균형 있게 발전시키고자 함
- 수도권의 지역적 범위는 서울특별시, 인천광역시 및 경기도 전역이며, 인구와 산업을 적정하게 배치하기 위해 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역의 3개 권역으로 구분하여, 권역의 특성에 따라 인구집중유발시설 및 대규모개발사업의 입지·개발에 대한 차별화된 규제를 적용하고 있음

▢ 수도권 규제 유형은 크게 권역별 차등 행위제한, 과밀부담금, 총량규제 등으로 크게 구분할 수 있음

- 권역별 차등 행위제한은 인구집중유발시설의 입지를 수도권 권역별로 차등적으로 제한하는 것을 의미함
- 과밀부담금은 과밀억제권역에서 업무용·판매용 건축물과 공공청사 등의 건축물 건축에 대해 과밀부담금을 부과하는 것을 의미함
- 총량규제는 신·증설되는 인구집중유발시설의 총 허용량을 제한하는 것임

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 제21대 국회에서는 「수도권정비계획법 일부개정법률안」 18건이 발의되어 논의되었는데 각 법률안들이 제안하는 내용들은 다음과 같이 수도권 규제 완화에 초점이 있음

- 신도시개발 등 국책사업에 대해서는 수도권규제에 따른 행위제한의 예외 허용
- 수도권 내 인구감소지역을 수도권에서 제외
- 수도권 내 낙후지역 및 상수원보호구역 등에 대해서는 규제 완화

- 수도권 내 주한민군반환공역구역 및 주변지역에 대해서는 행위제한 예외 허용 및 공업지역 지정, 첨단산업과 특화시설 설치
- 공공주택지구에 한해 과밀억제권역의 행위제한 완화를 통한 도시첨단산업단지 지정, 정비발전지구 제도의 도입
- 과밀억제권역 내 공업지역의 대체지정 절차 개선
- 수도권 내 4개권역을 신규로 구분하여 각 권역별로도 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역을 적절하게 배치하여 균형을 이루도록 함
- 국가안보를 위해 희생한 수도권 내 접경지역에 대한 규제를 완화하고, 기반시설 정비나 투자를 촉진하도록 함
- 수도권내 규제 완화를 위해 정비발전지구를 도입함
- 특정 개발사업의 시행시 수도권정비위원회 심의를 거치도록 하고 있는데, 이때 제출하는 인구유발효과 분석을 전문성을 갖춘 연구기관이 실시하도록 함

▢ 2024.5.7. 기준 15개 「수도권정비계획법 일부개정법률안」은 모두 21대 국회에서 처리되지 못하고 국토교통위원회에 계류 중임

- 이는 수도권 규제완화가 비수도권에 위치한 각종 자원이 다시 수도권으로 집중되는 결과를 초래할 수 있고, 국가균형발전을 달성하는데 장애가 될 수 있다는 의견이 많이 있기 때문임

다. 향후 과제

▢ 향후 수도권 규제완화는 국토균형발전, 규제로 인한 국가경쟁력 저하, 수도권 내 격차 등을 종합적으로 고려하여 합리적으로 결정하여야 할 사안인 것으로 보임

▢ 비수도권 지방자치단체들은 수도권규제를 완화하려는 입법적 조치가 「수도권정비계획법」의 취지에 역행하는 것으로, 규제완화로 인해 수도권 기업의 비수도권 투자 유치에 악영향을 미쳐 국가균형발전을 저해하고 수도권과의 격차를 가속화할 우려가 있고 비수도권의 지방소멸 문제를 고려할 필요가 있다고 보고 있음[6)]

▢ 대도시권이 세계경제에서 경쟁주체로 부상함에 따라 경쟁력이 있는 수도권에 대한 외국투자유치를 확보할 필요가 있고, 수도권 내부에도 경제적으로 낙후된 지역이 있으므로 이에 대한 투자가 필요하다는 입장도 있음

- 일본의 모리기념재단의 2023년 세계의 도시 총합력 랭킹(Global Power City Index, GPCI)에 따르면, 서울의 도시경쟁력은 전세계 7위로, 1위 런던, 2위 뉴욕, 3위 도쿄, 4위 파리, 5위 싱가포르, 6위 암스테르담 보다 경쟁력이 낮음[7)]
- 세부내용으로 볼 때, 서울은 연구·개발 측면에서는 6위의 경쟁력을 보이고 있으나, 경제적 측면에서는 16위, 문화 교류 11위, 주거 36위, 환경 14위, 교통 및 접근성 측면에서는 20위 등으로 아직 국제적 도시로 성장하기 위해 개선할 점이 많은 것도 사실임

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4601)

6) 송병철 수석전문위원, 「수도권정비계획법 일부개정법률안 검토보고」, 2023.6.

7) The Mori Memoral Foundation, 『Global Power City Index 2023』, 2023. 〈https://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2023_summary.pdf〉

2. 주택·토지 분야

1 부동산가격공시제도의 현황과 향후 과제

가. 현황

▢ 「부동산 가격공시에 관한 법률」(이하 "부동산가격공시법"이라 함)에 따라 단독주택, 공동주택, 토지에 대한 가격이 설정되어 연간단위로 공시됨

- 2024년 기준, 전국의 개별토지 3,479만 필지, 표준지 58만 필지, 단독주택 384만 호, 표준주택 25만 호, 아파트 등 공동주택 1,523만 호에 대해 부동산가격이 공시될 예정이며 이렇게 공시된 부동산가격을 '공시가격'이라 함
- 공시가격은 재산세, 종합부동산세 등 각종 조세의 부과 기준이 될 뿐만 아니라 건강보험료, 기초생활보장을 위한 급여의 산정기준 등 총 67개의 행정목적으로 활용됨

▢ 2020.4.7. 개정된 부동산가격공시법은 부동산공시가격이 적정가격을 반영하고 부동산의 유형·지역 등에 따른 균형성을 확보하기 위하여 국토교통부장관으로 하여금 부동산의 시세반영률[8]의 목표치를 설정하게 하고, 이를 달성하기 위한 계획을 수립하도록 함

- 2020.11.3. 국토교통부는 부동산 공시가격 현실화율을 90%까지 상향하는 「부동산 공시가격 현실화 계획」을 발표하였는데, 이때 부동산 유형별 공동주택 5~10년, 단독주택 7~15년, 토지 8년의 기간 내 이를 달성하도록 함

8) 부동산 공시가격이 부동산 시세(市勢)를 얼마나 반영하고 있는 지를 나타내는 비율을 의미함

▢ 2022.11.24. 국토교통부는 2023년 공시가격 산정 시 적용될 현실화율을 2020년 수준으로 낮추는 내용의 부동산 공시가격 현실화 수정계획을 발표함

- 애초 계획된 시세반영률에 비해 공동주택 -5.1%, 단독주택 -11.3%, 토지 -12.3%의 변동률을 보여 공시가격이 낮게 산출됨

▢ 2023.10.15. 국토교통부는 다음과 같이 「부동산 공시제도 개선방안」을 마련하였음

- 공시가격 산정근거 미공개, 외부 검증 미흡 등 문제를 개선하기 위해, 공시가격 산정주체(부동산원·감정평가사)와 이의신청 검토주체(지자체)를 이원화함
- 국민들의 관심도가 높은 공동주택 층·향별 등급 및 조사·평가자를 공개함
- 과세대장 활용과 현장조사 체크리스트 도입 등을 통해 공시가격 기초자료를 보강하여 공시가격 산정의 정확성을 제고함

▢ 2024.3.19. 국토교통부는 '부동산 공시가격 현실화 계획'을 폐지하겠다고 발표함

- 국토교통부는 2021년부터 추진한 공시가격의 시세반영률 인상계획으로 부동산 공시가격의 안정성이 훼손되고, 국민 불편을 가중시키는 문제가 있어 '공시가격 현실화 계획'을 폐지하겠다고 밝힘

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 2024년 3월 국토교통부가 부동산 공시가격 현실화 계획을 폐지하기로 공언하였는데, 부동산 가격공시제도 운영과정에서 제기된 다음의 문제점은 해소되기 어려울 수 있음

- 공시가격은 법률상 '적정가격'으로 산정되어야 하나, 최초 산정·평가가격(주택 산정가격, 토지 평가가격)에 시세반영률이 적용되어 공시가격이 도출됨으로써 법률에서 규정한 내용과 다르게 공시가격이 산정되는 문제점이 계속될 것으로 보임

  ※ 공시가격 = 주택 산정가격 또는 토지 평가가격 × 시세반영률 ≠ 적정가격

  ※ 적정가격: 당해 부동산에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격(『부동산 가격공시에 관한 법률」 제2조)

▢ 동일한 시장가격에도 불구하고 부동산 유형별로 공시가격이 다르게 산정되고, 동일한 부동산 유형 내에서도 가격대에 따라 시세반영률의 차이가 발생함으로써 공시가격에 대한 신뢰도를 확보하기 어려움

- 매년 공시가격(안)에 대한 이의신청이 증가하고 있는데, 최초 공시가격 산정단계와 산정가격에 대한 이의신청 시 해당 부동산의 산정근거가 명확히 제시되지 못하고 전문기관의 재평가도 미흡하여 납세자의 권리보호가 부족한 문제가 있음

다. 향후 과제

▢ 부동산 공시가격에 대해 지자체 검증절차를 규정하는 방안을 고려할 필요가 있음

- 2023년부터 표준지와 표준주택, 공동주택에 대한 지자체 검증절차가 신설되었으나(「표준지공시지가 조사·평가 기준」, 국토교통부훈령 제1594호, 2023.1.30., 일부개정), 법률에서 직접 규정하고 있지 못함
- 참고로 제21대 국회에서는 공시가격산정에 있어 지자체의 역할을 강화하려는 부동산가격공시법 개정안이 다수 발의됨
  - 홍기원의원 대표발의 법률안(의안번호 2108624): 개별공시가격 등의 조사·산정과정에서 발생하는 오류 등의 검증을 강화하기 위하여 광역지방자치단체의 장에게 국토교통부장관의 지도·감독 권한을 위임할 수 있는 근거를 마련함
  - 추경호의원 대표발의 법률안(의안번호 2110305): 국토교통부장관이 공시하는 부동산 가격에 대하여 지방자치단체의 의견을 듣도록 하는 법적 근거를 신설함

▢ 조사·산정된 부동산 가격에 시세반영률을 적용하여 공시가격을 산정하는 부동산가격공시법 체계를 탈피하여 부동산가격 공시는 객관적 가격산정에만 집중할 필요가 있음

- 부동산공시가격은 객관적이고 적정한 부동산 가격을 찾기 위해 노력하는데 초점을 둠으로써 제도적 신뢰를 얻도록 해야 함
- 공시된 부동산가격을 과표로 적용하는 공정시장가액비율 및 적용세율은 국민조세부담과 조세당국인 기획재정부와 행정안전부가 책임지고 담당하도록 할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4601)

2 신생아 특례대출 제도 현황 및 개선방향

가. 현황

▢ 최근 정부는 공공부문 주택공급계획의 초점을 혼인 중심에서 출산 중심으로 전환하여 운영하고 있음

- 특히 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금의 수요자 대출프로그램 중 기존 버팀목(구입)·디딤돌(전세) 대출과 차별화하여 출산가구에 특화된 금융지원을 강화하기 위해 '신생아 특례대출(구입 및 전세)' 프로그램을 신설함(24.1.29. 출시)

▢ 「2024년 주택도시기금운용계획」에 따라, 특례대출 지원요건은 2023년 1월 1일 이후 출산가구 중 아래 요건을 충족하는 가구임

- 소득요건: 구입·전세 1.3억 원 이하(→ 2억 원 이하로 조정 예정*)

  * 2024년 4월 4일 대통령실에서 열린 "민생토론회 후속조치 점검회의"에서 국토교통부장관은 신생아 특례 구입·전세자금 대출자 소득요건을 2억 원으로 대폭 완화키로 함(「2024년 주택도시기금운용계획」 변경사항)

- 대상주택규모 및 구입가액: 전용면적 85㎡ / 구입 9억 원·전세 5억 원 이하
- 대출한도: 구입 5억 원·전세 3억 원 이하
- 이자율: 구입 1.6~3.3% / 전세 1.1~3.0%

▢ 국토교통부에 따르면, 신생아 특례대출이 약 3개월 간(2024년 1월 29일~4월 23일) 2만 948건, 5조 1,722억 원의 대출신청이 있었고 세부내용은 다음과 같음

- 구입자금대출(디딤돌) 신청은 1만 4,734건, 4조 28억 원, 전세자금대출(버팀목) 신청은 6,214건, 1조 1,694억 원 규모임
- 특히 주택 구입자금 대출 중 기존 주택담보대출을 더 낮은 금리로 갈아타려는 대환대출 신청 규모가 2조 4,350억 원으로, 구입자금 대출 신청액의 60.8%임
- 전세자금의 대환대출 신청액은 5,415억 원으로, 전세자금 대출 신청액의 46.3%임

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 정부대책에도 불구하고 서울 등 수도권 대도시 중산층 신혼부부가 이용하기에는 제약요인이 일부 존재함

- 대출가능 주택가액: 구입시 9억 원 이하, 전세시 수도권 5억 원 이하
- 지원대상 주택규모: 「주택법」 제2조제6호에 따른 국민주택규모 이하 주택(전용면적 85㎡ 이하, 비수도권의 도시지역이 아닌 읍면지역은 전용면적 100㎡ 이하)

  ※ 주택도시기금 신생아대출 등의 지원대상 주택을 국민주택규모 이하로 한정하고 있는 것은 「주택법」과 「주택도시기금법」에 따른 것임

▢ 주택도시기금을 통해 지원되는 신생아 특례대출대상이 되는 주택의 규모를 국민주택규모 주택에 한정할 것인지에 대해서 다음과 같은 고려가 필요해 보임

- 주택의 가격차이는 주택의 건축비보다는 주택이 입지하는 토지의 가격이 더 큰 영향을 주기 때문에 주택규모가 작다고 주택가격이 더 낮은 것이 아니어서 주택규모를 기준으로 공적 지원여부를 결정하게 되면 역차별 우려가 있을 수 있음
  - 예를 들어, KB 국민은행의 주택가격 시세 자료를 보면, 인천 송도 송도더샵마스터뷰 아파트는 전용면적 84㎡인 주택의 시세가 8.4억 원 정도이고, 경기도 평택시 비전동 비전롯데캐슬 아파트의 경우 전용면적 122.5㎡인 주택이 4.5억 원인데, 전자는 주택도시기금 지원을 받을 수 있는 주택인 반면, 후자는 그렇지 못함
- 또한 다자녀 가구인 경우에도 주택도시기금 대출을 받을 수 있으나, 지원대상을 국민주택규모로 한정할 경우 자녀수에 맞는 방수를 확보하기 어렵게 됨
  - 성별이 다른 3자녀 이상인 가구들의 경우, 주택당 방수가 4개 이상은 확보되어야 양육 등에 있어 원활한 공간을 확보할 수 있는데 반해 전용면적 84㎡인 주택에서는 이를 건축적으로 구현하기 어려운 문제가 있음
- 국회 국민동의청원 게시판(petition.assembly.go.kr)에는 "신생아 특례 대출 면적제한 폐지에 관한 청원"이 게재된 바 있고, 국토교통부 홈페이지도 신생아 특례대출 대상 주택의 면적제한이 불합리하다는 의견이 다수 게재된 바 있음[9]

9) 국토교통부(https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=4&id=95089210)

다. 향후 과제

▢ 신생아 특례대출이 실제 신생아 출생에 유의한 영향을 미칠 수 있는지에 대한 모니터링을 지속적으로 수행할 필요가 있음

- 이를 위해 신생아 특례대출신청자에 대한 정책설문조사 등을 통해 신생아 특례대출을 신청하는 이유, 동 프로그램에 따른 출생의사 보유 여부, 동 프로그램을 통한 차후 추가적인 출생의사 등에 대한 체계적인 정보수집이 필요할 수 있음
- 또한 신생아 특례대출의 성공적인 정착으로 주택도시기금예산의 소진될 경우, 추가재원 마련 등에 대한 사전적인 준비도 필요해 보임

▢ 향후 「주택도시기금법」 제9조 개정을 통해 주택도시기금 출·융자 용도에 대한 규제를 완화(면적제한 규제 폐지)하는 방안도 고려해 볼 수 있음

- (기존) 국민주택규모 이하의 주택의 구입·임차 또는 개량 → (변경) 주택의 구입·임차 또는 개량
- 신생아대출이 대환대출 중심으로 운용되고 있는 측면이 있지만, 향후 실질적인 신생아 출생가구의 주거안정을 도모한다는 측면에서 검토할 필요가 있어 보임

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4601)

3 주택공급현황 분석 및 향후 과제

가. 현황

▢ 주택공급량 통계는 「주택법」과 「건축법」에 따른 주택건설단계별로 구분하여 집계됨

- 「주택법」에 따른 주택건설사업승인 및 「건축법」의 건축허가를 반영한 인·허가량 통계
- 주택건설공사의 착수신고건수를 집계한 착공통계
- 주택건설공사의 사용검사 및 준공을 집계한 준공통계
- 공동주택의 경우, 「주택법」에 따라 분양신고시 주택도시보증공사가 발급한 분양보증건수를 통해 집계된 분양통계
- 한국부동산원이 관리하는 청약홈(applyhome.co.kr) 등을 활용한 미분양통계

※ 일반적으로 인·허가 통계는 경기선행지표로 활용되는 측면이 있고, 분양 및 미분양통계는 현 경기 또는 경기후행지표 역할을 수행

▢ 2017년 이후 국내 주택공급량은 연간 30~60만 호 수준인데, 2022년 이후 인·허가, 착공 통계를 보면 주택공급량이 감소하는 경향이 나타남

- 이는 러시아-우크라이나 전쟁에 따른 세계적인 금리상승, 원자재가격 인상, 국내 경제성장률 둔화 등의 영향을 크게 받는 것으로 보임
- 이에 따라 2022년말 미분양주택수가 6.8만 호 수준이었으나, 2023년말에는 6.2만 호 수준으로 다소 감소하였는데, 다만, 준공후 미분양건수는 일부 증가함

〈표 4〉 주택공급량 추이

(단위: 호)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
인·허가	653,441	554,136	487,975	457,514	545,412	521,791	428,744
착공	544,274	470,706	478,949	526,311	583,737	383,404	242,188
준공	569,209	626,889	518,084	471,079	431,394	413,798	436,055
분양	311,913	282,964	314,308	349,029	336,533	287,624	192,425
미분양	57,330	58,838	47,797	19,005	17,710	68,148	62,489
(준공후)	11,720	16,738	18,065	12,006	7,449	7,518	10,857

자료: 국토교통부 통계누리

나. 관련 쟁점 또는 여건

□ 각 주택건설단계별 공공부문의 비중이 가장 컸던 시기는 인·허가의 경우 2019년(19.2%), 착공의 경우 2019년(23.9%), 준공의 경우 2022년(19.0%)였음

- 다만, 2023년 공공부문의 착공은 1만 7,504호로 최근 7년 내 가장 적은 실적을 보였고, 준공의 경우에도 약 7만 호로 실적이 적은 편이었음

〈표 5〉 주택건설단계별 사업부문별 주택공급량

(단위: 호)

구분		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
인허가	공공	76,629	81,082	93,626	81,801	66,884	39,914	77,891
	민간	576,812	473,054	394,349	375,713	478,528	481,877	350,853
	공공비중	11.7%	14.6%	19.2%	17.9%	12.3%	7.6%	18.2%
착공	공공	96,481	72,540	114,419	100,308	88,925	34,594	17,504
	민간	447,793	398,166	364,530	426,003	494,812	348,810	224,684
	공공비중	17.7%	15.4%	23.9%	19.1%	15.2%	9.0%	7.2%
준공	공공	86,207	82,180	73,903	80,746	76,320	78,585	69,971
	민간	483,002	544,709	444,181	390,333	355,074	335,213	366,084
	공공비중	15.1%	13.1%	14.3%	17.1%	17.7%	19.0%	16.1%

자료: 국토교통부 통계누리

□ 주택공급량이 감소하고 있음에도 2023년 12월 이후 미분양주택수가 증가하고, 이른바 악성 미분양으로 불리는 준공후 미분양은 지속적으로 증가하고 있음

〈표 6〉 미분양 주택수 추이

(단위: 호)

구분	'23.1	'23.6	'23.7	'23.8	'23.9	'23.10	'23.11	'23.12	'24.1
미분양	75,359	66,388	63,087	61,811	59,806	58,299	57,925	62,489	63,755
-수도권	12,257	10,559	8,834	7,676	7,672	7,327	6,998	10,031	10,160
-지방	63,102	55,829	54,253	54,135	52,134	50,972	50,927	52,458	53,595
(준공후)	7,546	9,399	9,041	9,392	9,513	10,224	10,465	10,857	11,363

자료: 국토교통부 통계누리

다. 향후 과제

▢ 최근 주택경기는 거시경제적 변화에 따른 불확실성에 기인한 바 크지만, 공공부문의 역할은 안정적으로 유지되도록 노력할 필요가 있음

- 공급측면에서 3기신도시사업 등 신규 주택건설사업의 경우 청약대기자에게 적기에 주택이 공급될 수 있도록 착공이 원활히 추진되는 것이 중요함
- 정부가 2024년 1월 10일 「주택공급 확대 및 건설경기 보완방안」에서 밝힌 바와 같이 건설사에 대한 PF 대출 및 대환보증* 등에 지속적 관심을 기울일 필요가 있음
  - 대환보증: 보증없이 고금리로 PF 대출을 받은 사업장이 저금리 PF 대출로 대환할 수 있도록 HUG PF 보증 발급

▢ 미분양의 증가는 금리·자재비·인건비 인상 등의 경제구조적 요인뿐만 아니라 주택건설사업자의 시장상황에 맞지 않는 주택투자 및 분양가 책정 등도 문제가 될 수 있음

- 미분양사업장에 대한 미분양주택매입 등 공적투자를 선행하기 앞서 분양가할인, 분양조건 조정 등 자구노력이 적정하게 이루어졌는지를 평가하기 위한 시스템을 마련할 필요가 있어 보임

▢ 한편 신규택지 이외에 기존 주택지의 정비사업을 안정적으로 추진할 수 있도록 할 필요가 있음

- 과거 주택가격 급등기에 주택시장 변동성은 기존 주거지역을 중심으로 발생하였는데, 이는 각 가구들의 통근가능 주거지, 자녀 교육에 대한 수요를 충족할 수 있는 기성 주거지에 대한 수요가 크기 때문임
- 향후 주택 및 도시정비사업에 대해 투기수요억제나 경기활성화 등을 위한 경기조절수단으로 고려하기보다는 기성도시내 주택수요에 대응할 수 있는 안정적 주택공급정책으로 이해하여 추진함으로써 주택시장 안정화에 기여할 수 있도록 할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4601)

4 장기공공임대주택 노후화에 따른 관리

가. 현황

▢ 1990년대 영구임대주택 공급 이후 장기공공임대주택의 경과년수가 증가함에 따라 노후 공공임대주택에 대한 종합적인 유지관리 방안 마련이 요구되고 있음

- 2023년 말 기준 LH가 관리하는 장기공공임대주택 중 준공 후 10년 이상 경과한 주택은 55.2만 호에 달함

〈표 7〉 LH 장기공공임대주택 연식별 현황(2023년 말 기준)

(단위: 호)

구분	합계	영구임대	국민임대	행복주택	50년임대
10년 이내	314,619	25,497	160,348	128,774	-
10년~20년	363,420	292	362,616	-	985
20년~30년	86,305	39,997	20,862	-	6,778
30년 이상	102,196	101,900	-	-	8,076
합계	866,540	167,686	543,826	128,774	26,254

자료: 토지주택공사

▢ 공공임대사업자는 장기공공임대주택의 성능을 유지할 의무가 있으므로 임대주택이 노후화됨에 따라 수선유지비가 급증하여 공공임대사업자의 운영손실이 커지는 추세임

- 공공임대주택 노후화에 따른 수선유지뿐만 아니라 사회적 성능에 대한 요구가 높아짐으로 인하여 주거성능 개선도 필요해지고 있으나, 공공임대주택의 임대료가 시세 대비 낮게 설정되어 있어 수선유지비도 감당하기 어려운 경우가 있음
- 장기공공임대주택의 최초임대료는 30~80% 수준이나, 임대료 인상이 제한되어 실제 입주자들이 지불하는 임대료는 영구임대의 경우 주변시세의 13~20%, 국민임대의 경우 44~50% 수준으로 나타남[10)]

10) 조승연 외 6인, 『LH 공공임대주택 중장기 관리방안에 관한 연구』, 토지주택연구원, 2023.

나. 관련 쟁점 또는 여건

□ 생활양식과 주거환경에 대한 인식 변화에 따라 주거환경의 질적 측면을 높일 수 있는 장기공공임대주택 관리방안의 필요성이 커짐

- 단순히 임대주택 성능의 유지관리를 넘어서 공공임대주택 입주자에 대한 맞춤형 주거복지증진 프로그램이나 거주가구 특성에 부합하는 단지 내 주민공동시설 설치에 대한 요구도 증가하는 경향이 있음

□ 정부는 2009년부터 장기공공임대주택 입주자들의 주거환경개선과 주거복지 향상을 위해 준공 후 15년 이상 노후 공공임대주택(영구임대, 50년임대)을 대상으로 시설개선사업을 추진하고 있음

- 노후 공공임대주택 시설개선사업은 준공 후 15년 이상 경과한 영구임대주택과 50년임대주택을 대상으로 추진되었으나, '24년부터 준공 후 20년 이상 경과한 국민임대주택도 지원 대상에 포함되었음
- 그러나 시설개선사업의 지원단가는 지난 6년간('19년~) 호당 40만 원으로 고정되어 있으며, 새롭게 사업 대상에 포함된 경과년수 20년 이상 국민임대주택에 대한 시설개선사업의 국비 지원률은 25%에 불과한 실정임[11)]

다. 향후 과제

□ 생활양식과 주거환경 변화 및 기술 발달에 따른 추가시설물 설치 등[12)] 입주민 수요를 반영하기 위해 시설개선사업에 대한 정부의 재정지원 확대가 필요함

- 지난 6년간 물가 및 인건비 상승에도 불구하고 시설개선사업의 지원단가는 변동없이 유지되었으므로 공사비 증가를 반영하여 지원단가를 현실화할 필요가 있으며, 경과년수 20년 이상 국민임대주택에 대한 시설개선사업의 국비 지원률 상향도 검토할 필요가 있음

11) 영구임대, 50년임대의 지원률은 LH와 서울은 50%, 그 외 지역은 60%임
12) 주거약자 편의시설, 저층 승강기, 복도창호, 안전시설 설치 등

▢ 생애주기, 가구 유형, 장애인 여부 등 공동주택 단지별 거주자 특성을 고려하여 주거복지증진사업을 전개할 필요가 있음

- 예를 들어 영구임대주택의 경우 수급자·장애인 및 독거노인·정신위기 등 취약계층의 거주 비중이 높아 밀착지원이 요구되고 고독사 발생 등의 문제가 있으므로 주거약자들을 위한 단지 내 공용 활동 공간 개선과 전담 관리인력이 요구됨

▢ 종합적인 관점에서 노후 공공임대주택 단지별 특성에 따라 수선유지, 리모델링, 재정비 등 효율적이고 체계적인 관리전략을 수립할 수 있도록 노후 공공임대주택 관리 로드맵 마련도 검토할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4604)

5 통합공공임대주택의 성공적 정착

가. 현황

▢ 통합공공임대주택은 영구임대·국민임대·행복주택 등 기존 건설형 공공임대주택 유형을 하나로 통합하여 입주자격 및 임대료 체계를 일원화한 공공임대주택으로 '23년 10월부터 첫 입주가 시작되었음

- 과거 공공임대주택의 공급방식은 추진 당시 여건에 맞추어 신규 유형을 추가하고 지원대상 및 임대료 기준 등도 각기 다르게 설정함에 따라 수요자의 접근성이 떨어지는 측면이 있었음
- 또한 특정 계층을 대상으로 하는 공공임대주택의 경우 사회적 배제의 문제 등이 제기됨에 따라 공공임대주택 공급방식의 개선이 요구되었음
- 이에 주거복지로드맵2.0('20년 3월)에서 제도 도입을 위한 세부 기준의 방향을 제시하고, 「공공주택특별법 시행령」 개정('20년 9월)을 통해 통합공공임대주택의 법적 근거를 마련하였으며, 과천지식 S10 605호, 남양주별내 A1-1 576호 (총 1,181호)에 대한 입주자 모집공고('22년 1월) 후 '23년 10월부터 첫 입주를 시작하였음[13)]

▢ 통합공공임대주택 공급으로 인하여 수요자의 범위가 확대되고, 소득연동형 임대료체계 도입 및 임대주택 품질개선으로 취약계층에 대한 주거복지가 강화될 것으로 기대됨

- 기존 영구·국민·행복주택의 입주대상을 모두 포괄하면서 중산층까지 대상을 확대하고 소득수준에 따른 임대료 체계를 설계[14)]하였으며, 가구원수별 대표면적 설정[15)] 및 중형주택(60~85㎡)을 도입함으로써 주거복지를 강화함

13) 김강산, 「공공임대주택 유형 통합의 추진 현황과 향후 과제」, 『이슈와 논점』 제1919호, 2022.1.
14) 기준중위소득 150% 이하인 무주택세대구성원을 대상으로 하되, 기준중위소득 100%이하 가구에 60%를 우선공급하고, 입주자의 소득수준에 따라 시세 대비 임대료율을 차등화(35~90%)함
15) 가구원수별 대표면적은 1인(18㎡), 1~2인(26㎡), 2~3인(36㎡), 3~4인(46㎡), 4인 이상(56㎡)

- 또한 소득수준이나 연령대가 다양한 사람들이 어울려 거주하는 소셜믹스 관점에서 공공임대주택에 대한 사회적 낙인 등 부정적 이미지 개선에 긍정적인 효과를 가져올 것으로 기대됨

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 정부는 2022년부터 신규 사업승인 하는 건설형 임대주택을 모두 통합공공임대주택으로 공급하고, 기존 주택도 점차 통합공공임대주택으로 유형을 통합해 나가는 등 통합공공임대주택 공급을 대폭 확대할 계획이었으나 사업승인 기준 실적은 당초 목표에 비해 저조한 상황임

- 지난 2년간('22~'23년) 통합공공임대주택의 사업승인 실적은 약 2.9만 호로 계획의 절반 수준에 그치고 있음[16)]

〈표 8〉 LH 통합공공임대주택 연도별 사업승인 목표 및 실적

(단위: 호)

구분	통합공공임대			
	소계('22~'23)	2022	2023	2024(계획)
목표	51,796	26,682	25,114	(32,861)
실적	29,026	5,254	23,772	-
달성률(%)	56.0%	19.7%	94.7%	-

자료: 토지주택공사

▢ 통합공공임대주택 공급이 지연되는 사유로는 사업계획의 변경, 관계기관과의 협의, 영향평가 등 사업승인 추진과정의 절차 지연으로 인한 사례가 많은 것으로 나타남

- 공공임대주택 공급정책의 변동에 따라 기존 사업계획을 변경하거나 통합공공임대주택 공급 예정 단지의 지구단위계획 변경을 위하여 요구되는 절차를 거쳐야 하는 과정이 필요함

16) LH가 '22년도에 처음 제시한 '22~'23년간 통합공공임대 주택 사업승인 목표치는 5만 9,000가구였음(LH 보도자료, "LH, 통합공공임대 확대 및 주택품질 향상 등 공공임대주택 혁신", 2022.5.15.)

〈표 9〉 2022년 통합공공임대주택 미승인 사유별 현황

(단위: 호)

구분	사업계획 변경	지구계획 동시 추진 등	관계기관 협의지연 등	영향평가 지연 등	계
호수	7,863	6,794	5,119	1,652	21,428
비율	36.7%	31.7%	23.9%	7.7%	100%

자료: 토지주택공사

다. 향후 과제

□ 국토교통부와 공공주택사업자 간의 공급점검회의를 정례화하여 관계기관 간 긴밀한 협의체계를 구축하고 사업기간을 단축하기 위해 사업추진 절차를 완화할 필요가 있음

- 지구계획과 주택승인 절차를 동시에 추진하고, 주택사업계획 승인에 필요한 각종 영향평가 협의시기를 완화하거나 사업비 500억 이상의 공공주택사업의 경우 거쳐야 되는 타당성검토를 면제하는 등 사업추진 절차를 개선한 패스트트랙을 통해 사업 기간을 단축하는 방안을 고려할 필요가 있음

□ 다양한 입주자 커뮤니티 활성화 프로그램을 통해 입주자간 소통과 교류를 확대하여 통합공공임대주택을 지역커뮤니티 허브공간으로 조성하는 방법을 모색할 필요가 있음

- 통합공공임대주택의 경우 입주자가 다양한 사회경제적 특성을 지니고 있다는 점에서 오히려 입주자 간 갈등이 발생할 우려도 높으므로 이를 예방하기 위한 통합공공임대주택 운영·관리 방안을 마련하고 다양한 커뮤니티 프로그램을 통해 통합공공임대주택이 성공적인 소셜믹스 단지로 정착될 수 있도록 노력하여야 함

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4604)

6 주거상향 지원사업 개선

가. 현황

□ 주거취약계층 주거상향 지원사업은 최저주거기준 미달가구 등 주거취약계층에게 공공임대주택을 우선 공급하고 정착을 지원하는 사업임

- 최근 기후위기로 인하여 쪽방·고시원, 반지하 등에 거주하는 주거취약계층의 안전과 건강이 사회적 관심사로 부각됨에 따라 주거상향 지원사업의 중요성이 커지고 있음
- 주거상향 지원사업은 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」에 근거하여 주거취약계층 발굴부터 이주 가능한 공공임대주택의 물색, 이사비 지원까지 공공임대주택 이주·정착에 이르는 전 과정을 밀착 지원하는 사업임

□ 주거상향 지원사업에 따른 이주 가구는 계속하여 증가하는 추세로 '23년에는 1만 호를 초과하였으며, 올해는 1.3만 호를 목표로 하고 있음[17)]

- 주거상향 지원사업에 따른 전체 이주 가구는 '23년 10,671호를 달성하여 1만 호를 넘어섰으며, 그 중 매입임대주택으로의 이주 실적은 2,296호임[18)]

〈표 10〉 주거상향 지원사업에 따른 이주 가구 현황

(단위: 호)

구분	2019	2020	2021	2022	2023
전체 이주 가구	3,905	5,502	6,026	7,036	10,671
매입임대주택으로 이주한 가구	711	1,070	1,531	1,959	2,296

자료: 국토교통부

17) 국토교통부 보도자료, "국토교통부는 주거취약계층을 위한 주거상향 이주 지원을 지속 확대하고 있습니다.", 2024.3.28.

18) 주거상향 지원사업의 지원대상이 되어 이주가 필요한 상황에서도 생활의 근거지가 바뀌게 되는 경우 이주를 거부하는 사례가 많아 기존 생활권 내에서 소규모로 공급이 가능한 매입임대주택을 활용할 필요성이 커짐

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 주거상향 지원사업의 대상이 되기 위해서는 무주택 구성원이라는 요건이 요구됨에 따라 열악한 주거환경에 놓여있는 자가주택 거주자는 지원 대상에서 제외됨

- 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 제3조제1항에서는 주거지원 사업의 이주 대상자로 ① 쪽방, 고시원, 여인숙, 비닐하우스, 노숙인 시설, 컨테이너, 움막, PC·만화방 등 3개월이상 거주자, ② 18세 미만 아동이 있는 최저주거기준(제2조 용도별 방의 개수) 미달가구, ③ 범죄 피해자, ④ 가정폭력 피해자, 출산예정 미혼모 등 긴급 주거지원이 필요한 자로 규정하고, 제3조제2항에서는 무주택 구성원일 것을 추가적으로 요구하고 있어 자가주택 거주자는 이주가 불가능함
- 또한 주택의 소유자가 주거급여 대상자라 할지라도 주택이 구조안전상 심각한 결함으로 거주가 불가능한 것으로 판단되는 경우에는 수선유지급여도 받을 수 없어 주거복지 사각지대가 발생하게 됨

▢ 주거상향 지원사업의 대상자로 선정된 경우에도 입주 가능한 적정한 공공임대주택 물량이 부족하여 실제 이주에 장기간이 소요되는 경우가 많음

- 주거취약계층의 경우 노인이나 장애인 등의 비중이 높아 자신이 거주하던 익숙한 생활권을 벗어나길 원하지 않는 경우가 많은데, 그로 인해 적합한 입지나 시설을 공급하는데 어려움이 있으며, 이주 과정에서 서류작성과 의사소통이 원활하지 않아 일대일 밀착지원이 요구되는 경우가 많음

다. 향후 과제

▢ 주거복지 사각지대를 축소하기 위하여 주거상향 지원사업의 대상자를 확대할 필요가 있음

- 주거상향 지원사업은 공공임대주택이나 주거급여와 같은 기존 제도에서 소외되어 열악한 주거환경에 방치된 주거취약계층의 주거문제를 해결하는데 목적이 있으므로 수선이 불가능한 거주불가 주택에서 자가로 거주하는 사람까지 대상자를 확대할 필요가 있음

- 또한 사실이혼 관계, 거주 확인이 불가능한 거처 거주자 등 대상자 선정기준이 명확하게 규정되지 않아 발생하는 정책 사각지대를 해소할 필요가 있으며, 지하층 거주자의 경우 '홍수, 호우 등 재해 우려', '최저주거기준 미달'과 같은 단서조항[19]을 삭제함으로써 전체 지하층 거주가구로 사업의 정책대상을 확대하자는 의견도 존재함[20]

▢ 주거취약계층의 수요에 부합하는 양질의 공공임대주택을 공급하고, 주거취약계층을 밀착 지원하기 위하여 관계기관의 협력체계 강화 및 전문인력 확보가 필요함

- 주거취약계층에 대한 실태조사를 통해 이주 수요를 산정하여 공공임대주택 공급이 원활히 이루어질 수 있도록 하고, 공공임대주택에 대한 지원단가를 상향함으로써 양질의 주택을 확보할 필요가 있음
- 주거상향 지원사업의 대상자 중에는 정보부족, 소통의 어려움 등으로 인해 이주를 위해서는 외부의 도움이 필수적인 경우가 많으므로 주거상향 지원사업 대상자 발굴을 위하여 관계기관과의 협력체계를 강화하고, 이주·정착에 이르는 전 과정을 현장에서 지원할 전문인력의 확보가 필요함

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4604)

19) 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」
제3조제1항제1호
사목. 최저주거기준(「공공주택업무처리지침」 [별표 6] 제5호 또는 「최저주거기준」공고 제2조 '용도별 방의 개수'를 말한다. 이하 같다.)에 미달하거나, 시장 등이 홍수, 호우 등 재해 우려로 인해 이주가 필요하다고 인정하는 「건축법」제2조제1항제5호에 따른 지하층

20) 이길제 외 5인, 「주거취약계층을 위한 주거상향지원사업 강화방안」, 『국토정책Brief』 제935호, 2023.10.

7 빈집 관리정책 강화

가. 빈집 현황

▢ 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(이하 '소규모주택정비법') 제2조제1호에 따르면, '빈집'은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 '시장·군수 등')이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택을 말함

▢ 2022년 기준, 전국의 빈집은 1,451,554호로서 전체 주택의 7.58%를 차지함

- 최근 5년간 전국의 빈집 비율은 8.05%(2018) → 8.37%(2019) → 8.16%(2020) → 7.42%(2021) → 7.58%(2022)로 감소하는 추세를 보이고 있음
- 수도권과 비수도권의 빈집 비율은 약 2배 차이가 있는데, 수도권의 빈집은 전체 주택의 5% 내외인 반면, 비수도권의 빈집은 전체 주택의 10% 정도임
  – 2022년 기준 수도권의 빈집은 43.5만 호이며, 비수도권의 빈집은 101.7만 호임

〈표 11〉 지역별/연도별 빈집 현황

(단위: 만 호)

구분	2018년		2019년		2020년		2021년		2022년	
	주택수	빈집	주택수	빈집	주택수	빈집	주택수	빈집	주택수	빈집
전국	1,763.3	142.0	1,812.7	151.8	1,852.6	151.1	1,881.2	139.5	1,915.6	145.2
	100%	8.05%	100%	8.37%	100%	8.16%	100%	7.42%	100%	7.58%
수도권	806.1	40.8	832.8	43.9	854.3	43.5	873.0	40.2	892.5	43.5
	100%	5.07%	100%	5.27%	100%	5.09%	100%	4.60%	100%	4.87%
비수도권	957.2	101.1	979.9	107.9	998.3	107.6	1,008.2	99.3	1,023.1	101.7
	100%	10.56%	100%	11.01%	100%	10.78%	100%	9.85%	100%	9.94%

자료: 통계청, 「주택총조사」, 2023.7.

▢ 2017년 제정된 소규모주택정비법을 근거로 빈집에 대한 조사와 관리가 이루어지면서, 빈집은 크게 증가하고 있지 않지만, 지역별 빈집의 발생요인 및 빈집의 방치기간 등에 조사는 여전히 미흡한 실정으로, 빈집의 활용 및 정비방안을 마련하기 위해서는 빈집의 발생원인 및 물리적 상태 등이 정확히 파악되어야 함

- 5년 주기로 실시되는 「주택총조사」의 표본(20%)조사를 통해 빈집의 주택유형별 발생사유 및 비어있는 기간, 파손정도 등을 확인할 수 있음
  - 조사결과, 단독주택은 빈집이 발생하는 사유는 일시적(가끔)으로 이용하거나 매매·임대·이사 등의 사유로 비어있는 경우가 많으며, 다세대주택은 매매·임대·이사, 미분양·미입주의 사유로 비어있는 경우가 많음
    - 특히, 12개월 이상 비어있는 주택의 대부분은 단독주택과 다세대주택임
  - 또한 단독주택은 주택의 반 이상이 파손된 경우가 많은데, 이는 장기간 빈집으로 방치되거나 소유자의 관리 미흡 등이 원인인 것으로 보임

〈표 12〉 빈집의 주택종류별/발생사유별/기간별/파손정도별 현황(2020년)

(단위: 호)

구분		단독주택	연립주택	다세대주택	비거주용 건물 내 주택	합계
빈집 사유	매매·임대·이사	80,685	31,639	128,155	9,215	249,694
	미분양·미입주	11,693	12,866	46,718	2,363	73,640
	현재 수리중	6,253	1,425	5,181	1,288	14,147
	일시적(가끔) 이용	145,533	19,227	44,605	6,400	215,765
	폐가(철거 포함)	54,201	5,920	9,143	2,061	71,325
	영업용	5,722	933	2,976	2,600	12,231
	기타	35,317	2,361	6,092	948	44,718
비어있는 기간	12개월 미만	147,705	55,632	205,475	15,642	424,454
	12개월 이상	191,699	18,739	37,395	9,233	257,066
파손 정도	일부 또는 없음	316,060	74,371	242,870	24,255	657,556
	반 이상 파손	23,344	0	0	620	23,964
합계		339,404	74,371	242,870	24,875	681,520

주: 주택의 유형 중 아파트는 제외함
자료: 통계청, 「주택총조사(표본(20%)부문)」, 2021.

나. 관련 쟁점 또는 여건

□ 빈집의 개념 및 판별기준은 비어있는 기간으로 일률적으로 규정하고 있어, 빈집의 물리적 특성 및 비어있는 원인 등을 파악하기 어려움

- 소규모주택정비법에서는 빈집을 시장·군수 등이 '거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택'으로 정의하고 있으며, 빈집이나 빈집으로 추정되는 주택의 상황[21]을 조사함

– 통계청의 주택총조사결과에 따른 빈집은 조사시점에 등록센서스 방식으로 파악함으로써 소규모주택정비법에 따른 빈집 실태조사 결과와 차이가 있음

▢ 빈집의 관리 및 철거 등에 대한 책임은 원칙적으로 빈집 소유자에게 있으나, 소유자가 빈집을 관리하지 않고 방치하여 발생하는 공적부담 또는 빈집 철거 시 발생되는 사회적 비용을 빈집 소유자에게 부담시킬 수 있는 법적 근거는 미흡한 실정임[22)]

- 시장·군수 등은 빈집으로 인해 안전사고나 범죄 발생의 우려가 큰 경우 빈집 소유자에게 안전조치, 철거 등의 조치를 명할 수 있으며, 해당 빈집 소유자가 특별한 사유 없이 따르지 아니하거나 빈집 소유자의 소재를 알 수 없는 경우 등에는 직권으로 철거할 수 있음(소규모주택정비법 제11조)
  – 시장·군수 등이 직권으로 빈집을 철거하는 경우 빈집 소유자에게 정당한 보상비[23)](철거비용 제외)를 지급하여야 함

다. 향후 과제

▢ 법률에서 규정하는 빈집은 비어있는 기간으로 정의하고 있으나, 빈집으로 방치된 사유, 빈집이 분포된 지역 특성, 정비 및 사용 가능 여부 등을 반영하여 빈집의 유형을 구분할 필요가 있음

- 현행 빈집에 관한 실태조사는 5년(표본조사)마다 실시하고 있는데 이를 확대하여 조사기간을 축소하거나 전수조사를 실시함으로써 빈집에 대한 정의 및 유형을 구분할 필요가 있으며, 지자체의 빈집 실태조사 기간(5년)을 축소할 필요가 있음

▢ 안전사고 및 경관 등을 훼손할 우려가 있는 빈집을 철거하지 않은 빈집 소유자에게 보상비를 지급하는 경우 보상비 지급의 적절성에 대한 논의가 필요함

---

21) 시장·군수 등은 5년마다 빈집 실태조사(빈집 여부의 확인, 빈집의 관리 현황 및 방치기간, 빈집 소유권 등의 권리관계 현황 등)를 하여야 함(「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제5조제1항)

22) 이헌석, 「빈집정비법의 문제점과 개선방안: 빈집 및 소규모주택정비에 관한 특례법 을 중심으로」, 토지공법연구 제93집, 한국토지공법학회, 2021.2., 임숙녀·강태환, 「빈집 관련 법제의 쟁점에 대한 고찰」, 토지공법연구 제98집, 한국토지공법학회, 2022.5.

23) 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가법인등 2인 이상이 평가한 금액의 산술평균치(「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 시행령」 제10조제1항)

- 방치된 빈집으로 인해 안전사고 등의 우려가 있어 시장·군수 등이 빈집을 철거하더라도 빈집 소유자에게 철거에 대한 책임 및 비용 부담 등을 규정할 필요가 있음
- 유사 입법례로서, 농어촌지역의 빈집 정비 및 관리에 대한 사항은 「농어촌정비법」에서 규정하는데, 농어촌지역의 시장·군수·구청장은 안전사고나 범죄 발생의 우려가 있는 빈집빈집의 소유자에게 철거·수리 등의 조치명령을 할 수 있고, 시정명령을 이행하지 않은 경우 직권으로 빈집을 철거할 수 있음
  - 2024년 1월 2일 개정(2024년 7월 3일 시행예정)된 「농어촌정비법」 제65조의5에 따라 시장·군수·구청장은 빈집 소유자에게 빈집 철거 등의 조치에 필요한 비용을 징수할 수 있으며, 철거에 소요된 비용이 보상비보다 많을 때에는 그 차액을 추가로 징수할 수 있음
    - ○ 이는 직접철거의 경우 보상비를 지급할 수 있는 근거만 규정하고 있어, 철거비용이 보상비보다 더 많은 경우의 비용 처리 방법에 대한 규정이 존재하지 아니하여 빈집의 직접철거 시 지방자치단체의 재정부담이 우려되는 측면이 반영된 것임[24]

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4608)

24) 농림축산식품해양수산위원회, 「농어촌정비법 일부개정법률안 검토보고」, 2023.6.

8 소규모주택정비사업의 특징과 보완 과제

가. 소규모주택정비사업의 유형과 특징

▢ 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따라 시행하는 소규모주택정비사업은 일정 요건에 해당하는 지역 또는 가로구역(街路區域)에서 시행하는 사업으로서, 자율주택정비사업, 가로주택정비사업, 소규모 재건축사업, 소규모 재개발사업 등 4가지 유형임

- 소규모주택정비사업은 노후한 단독주택 및 다세대주택 등이 밀집한 1,500㎡ 이상의 주택단지, 가로구역 등에서 시행할 수 있음
- 특히, 서울시는 소규모주택정비사업을 활성화하기 위하여 소규모주택정비 관리지역[25]에 서울형 사업화 모델인 '모아타운', '모아주택'을 도입함

〈표 13〉 소규모주택정비사업의 유형 및 조건

구분	사업목적 및 대상	세대수	면적	동의요건
자율주택 정비사업	단독주택, 다세대주택 및 연립주택 정비	• 단독: 10호 미만 • 다세대, 연립: 20세대 미만 • 단독+다세대+연립 합산: 20채 미만	1.5천㎡ 이상	토지등소유자 8/10 이상 및 토지면적 2/3 이상
가로주택 정비사업	가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 주거환경 개선	• 단독: 10호 이상 • 공동주택: 20세대 이상 • 단독+공동주택 합산: 20채 이상	1.5천㎡ 이상~2만㎡ 미만	토지등소유자 8/10 이상 및 토지면적 2/3 이상
소규모 재건축 사업	정비기반시설이 양호한 지역에서 소규모로 공동주택 재건축	• 단독: 대상아님 • 공동주택: 200세대 미만, 20~30년 지난 공동주택	1.5천㎡ 이상~1만㎡ 미만	전체 구분소유자 3/4 이상 및 토지면적 3/4 이상
소규모 재개발 사업	역세권 또는 준공업지역에서 소규모로 주거환경 또는 도시환경을 개선	• 단독: 제한없음 • 공동주택: 제한없음	1.5천㎡ 이상~5천㎡ 미만	토지등소유자 8/10 이상 및 토지면적 2/3 이상

25) "소규모주택정비 관리지역"이란 노후·불량건축물에 해당하는 단독주택 및 공동주택과 신축 건축물이 혼재하여 광역적 개발이 곤란한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설의 확충을 통하여 소규모주택정비 관리계획이 승인·고시된 지역으로서, 10만 ㎡ 미만, 노후·불량건축물이 전체의 50% 이상인 지역 등이 해당됨(「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제2조제1항제9호, 같은 법 시행령 제38조의2)

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 소규모주택정비사업은 기존 재건축·재개발사업과 같은 대규모 정비사업의 문제를 해소하고, 노후한 불량주택을 정비하기 위한 대안으로 도입됨으로써, 원주민의 재정착률을 높이고 저층 주거지의 주거환경을 개선할 수 있는 대안이 될 것으로 기대를 모음[26)]

▢ 그러나 소규모주택정비사업은 다양한 사업유형이 혼재되어 있고, 주민 스스로가 정비사업을 추진해야 하며, 소규모 정비사업에 대한 사업성이 크지 않아 기대만큼의 효과가 실현되지 않은 실정임

- 소규모의 주거지를 중심으로 사업이 시행됨으로써 주거지역 내 세대수 및 주차수요 등의 증가로 기반시설의 과부하에 대한 문제가 제기됨
- 서울형 사업화 모델인 모아타운·모아주택은 소규모주택정비 관리계획[27)]을 수립하여 시행됨으로써 자율주택정비사업 등과 다르게 토지소유자간 분담금, 세입자 보상, 용적률 완화에 대한 임대주택 공급 등에 대한 갈등이 발생함

▢ 제21대 국회에서는 소규모주택정비사업이 취지대로 시행될 수 있도록 사업규모의 조정, 용적률 완화 등의 방안이 논의됨

- 김태년 의원이 대표발의한 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 일부개정법률안(의안번호 212483)」은 가로주택정비사업의 면적기준을 확대(2만 ㎡ → 10만 ㎡)하여 사업요건에 적합하지 않은 지역의 통합 추진이 가능하도록 함
- 유경준 의원이 대표발의한 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 일부개정법률안(의안번호 2126585)」은 소규모주택정비사업을 통해 기반시설이나 공공시설의 부지를 제공하는 경우 현행 기준보다 용적률 기준을 상향하도록 함

---

26) 이헌석, 「가로주택정비사업 활성화를 위한 법적 개선과제」, 토지공법연구 제103집, 한국토지공법학회, 2023.8.

27) 소규모주택정비 관리계획에는 관리지역의 규모, 토지이용계획, 정비기반시설·공동이용시설 설치계획 및 교통계획, 건폐율·용적률 등 건축물의 밀도계획, 임대주택의 공급 및 인수 계획, 용도지구·용도지역의 지정 및 변경에 관한 계획 등이 포함됨(「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제43조의3)

다. 향후 과제

▢ 소규모주택정비사업은 사업대상지역의 특성에 따라 사업을 선택하여 시행할 수 있는 장점이 있는 반면, 사업대상지의 요건에 따라 특정 지역에 사업이 편중되거나 소외되어 노후가 심화되는 지역이 발생할 우려가 있음

- 공공이 지원할 수 있도록 소규모주택정비지구(가칭) 등을 지정하여 도로·공원 등 기반시설의 설치 및 개선에 관한 내용을 담은 계획을 수립하여 체계적으로 사업을 추진할 필요가 있으며[28], 민간주도의 사업에 부족한 전문성을 보완할 수 있는 공공의 저층주거지 실행방안 마련이 요구됨

▢ 현행 소규모주택정비사업은 유형과 대상이 다양하고, 복잡하여 토지소유자가 원활하게 사업을 시행하는데 어려움이 있어, 서울시 사업모델인 모아주택에 대한 지속적인 모니터링을 통해 제약요인을 보완하여 소규모주택정비사업의 대표 유형으로 제도화되는 방안을 모색할 필요가 있음

- 서울시는 모아주택을 통해 노후한 저층주거지 정비와 도심 내 신규주택 공급[29]에 기여하고 있으나, 사업시행 과정에서 발생하는 토지소유자 및 세입자 간 갈등[30]은 원활한 사업시행을 제약요인으로 작용할 수 있어, 이에 대한 입법적 논의가 필요함

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4608)

28) 남진, 「소규모 주택정사업 활성화를 위한 제도개선 방안 연구」, 국회입법조사처 전문가 간담회 발표자료, 2022.5.23.

29) 2024년 2월 기준 85곳이 대상지로 선정되었고, 2026년에는 모아주택 1호(총 215세대)가 공급될 예정이며, 올해에 모아주택 총 18개소(5,649세대)의 사업이 시행될 예정임(서울시, '모아주택' 첫 착공! '모아타운' 4곳도심의 통과, 2024.02.29.)

30) 소규모주택 정비사업은 토지수용이 아닌 매도청구 방식으로 시행됨으로써 세입자에 대한 이주비 지원이 의무가 아님. 현재 모아타운이 진행 중인 일부 지역의 세입자들은 제대로 된 보상을 받지 못한 채 한두 달 월세 면제 등 건물·토지주의 선의에 의한 보상을 기대하고 있는 실정임(조필규, 「모아타운 정비사업 활성화를 위한 제도개선 방안 연구」, 토지공법연구 제105집, 한국토지공법학회, 2024.2.)

9 (반)지하주거 대책의 개선

가. (반)지하주거 현황 및 정부 대책

□ (반)지하주거는 폭우 및 국지성 호우 시 대량의 빗물이 순식간에 유입됨으로써 주택의 물리적 파손뿐만 아니라 거주자 및 사용자의 인명 피해를 유발할 수 있음

□ 2020년 기준, 전국의 (반)지하주거에 거주하는 가구는 32.7만 가구로 전체 가구(2,093만 가구)의 약 1.6%를 차지함

- 반지하주택 거주가구는 수도권에 집중(31.4만 가구, 96%)되어 있으며, 특히 서울에 전체 반지하주택 가구의 61.5%인 20만 가구가 거주하고 있음

〈표 14〉 지역별 (반)지하주거 현황

(단위: 천 가구, %)

구분	전국	수도권	서울	인천	경기
계	20,927	10,228	3,982	1,147	5,098
지하(반지하)	327	314	201	24	89
	(1.6)	(3.1)	(5.0)	(2.1)	(1.7)
지상	20,534	9,870	3,750	1,122	4,998
	(98.1)	(96.5)	(94.2)	(97.8)	(98.0)
옥상(옥탑)	66	44	31	1	12
	(0.3)	(0.4)	(0.8)	(0.1)	(0.2)

자료: 통계청, 「2020 인구주택총조사 표본 집계 결과: 가구·주택 특성 항목」, 2021.12.24.

□ 정부 및 지자체는 (반)지하주택의 침수피해를 최소화하기 위한 대책을 마련하고 있음

- 2023년 2월, 국토교통부는 「기후변화에 따른 도시·주택 재해대응력 강화 방안」을 통해 도심 내 재해대응력을 강화하기 위하여 재해 대응대책을 발표함[31)]
  - 신규로 건축하는 주택은 지하층 설치를 원칙적으로 제한하되, 주거환경 및 안전 등을 고려하여 조례로 정하는 경우에만 예외적으로 허용하도록 함
  - 기존의 재해취약주택은 공공이 반지하주택을 매입 및 리모델링하여 지상층은 공공임대주택, 지하층은 비주거 용도로 활용하거나, 철거 후 재건축하여 공공임대주택으로 활용하도록 함

31) 국토교통부, 「기후변화에 따른 도시·주택 재해대응력 강화 방안」, 2023.2.

○ 불가피하게 반지하주택 등 취약주택에 거주하는 경우에는 침수방지시설을 설치하여 거주자의 안전을 확보하도록 함

- 서울시의 경우, (반)지하주택의 침수 위험도, 침수예방시설 필요성 등을 고려하여 실태조사를 시행함
  - 조사결과를 토대로 침수방지 또는 피난시설 등을 설치하도록 지원하고, 반지하주택 거주자 등 취약계층에 대한 주거상향사업을 추진함[32]

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ (반)지하주택은 도시의 인구 집중으로 인한 주택부족 문제를 해결하기 위하여 주택시장에서 공식적으로 형성된 주택 유형으로서, 지상의 주택보다 상대적으로 열악한 주거상태를 가지고 있으나 저소득층이 저렴한 주거비용으로 선택할 수 있는 주택 유형임

▢ 매년 반복되는 여름철 침수피해를 방지하기 위해서 정부 및 지자체는「건축법」개정을 통해 (반)지하주택의 신축을 원칙적으로 금지하도록 하였지만, (반)지하주택을 선택할 수 밖에 없는 소득계층에 대한 대안이 마련될 필요가 있음

- (반)지하주택을 선택하는 계층은 대체로 공공임대주택에 입주하기 위한 소득기준보다 높고, 지상의 임차주택에 대한 주거비용을 부담하기 어려운 계층임

▢ (반)지하주택의 분포 및 침수취약성, 물리적 상태, 거주자의 거주의향 등 주거실태를 파악할 수 있는 제도적 지원이 미흡한 실정임

- 수도권으로 인구 집중이 심화되고, 주거취약계층의 부담가능한 주택의 공급이 부족한 상황에서 침수위험이 적고, 정비 및 관리를 통해 양호한 주거환경을 제공할 수 있는 (반)지하주택에 대한 실태파악이 이루어질 필요가 있음

다. 향후 과제

▢ (반)지하주택의 침수 예방을 위한 대책을 수립하기 위해서는 정밀한 실태조사가 이루어져야 함[33]

32) 서울시,「'여름 오기 전까지' 서울시, 반지하 전수조사 및 침수방지시설 설치」, 2023.5.11.

- 주택의 물리적 상태(사용 가능 여부 또는 정비·철거 여부)를 파악할 수 있는 조사가 이루어져야 하고, 반지하주택의 물리적 상태뿐만 아니라 현재 거주자의 계속 거주의향, 가구구성, 주거비 부담 등에 대한 주거실태도 파악되어야 함
- 이를 토대로 반지하주택의 리모델링 및 대수선 등의 지원방안과 철거 이후 해당 공간의 사용 및 관리를 위한 체계적이고 지속가능한 방안이 마련되어야 함

▢ 장기적으로 정부 및 지자체가 추진하는 (반)지하주택의 주거상향사업이 실효성을 가질 수 있도록 구체적으로 검토되어야 함

- 주거상향지원사업은 (반)지하주택 거주자에 대한 공공임대주택 이주, 지상 주택으로의 이주비용 지원 등으로서, 공공임대주택의 재고가 기존 입주대기자를 포함하여 충분한지, 공공임대주택 입주대기자와의 입주순위가 합리적인지, (반)지하주택 거주자의 이주의사가 충분히 반영되었는지 등의 논의가 필요함

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4608)

33) 박인숙, 「반지하주택의 침수 예방을 위한 개선과제」, 이슈와 논점 제2132호, 국회입법조사처, 2023.8.25.

10 위반건축물 양성화의 실효성 제고

가. 위반건축물 현황과 문제점

▢ 「건축법」 또는 「건축법」에 따른 명령이나 처분(건축허가, 건축신고, 사용승인 등)에 위반되는 대지나 건축물(이하 '위반건축물')은 구조 및 안전에 취약하고, 건축물의 본래 용도로 사용하는 데 제한이 있을 수 있음

▢ 2023년 기준, 전국에서 위반건축물로 적발된 건은 24만 건(주거용 11.4만 건, 비주거용 12.6만 건)임

- 「건축법」을 위반한 유형은 건축허가 및 건축신고를 하지 않은 경우가 20.9만 건으로 가장 많음
- 특히 무허가·무신고로 적발된 주거용 건축물은 10만 건으로, 해당 건축물 거주자는 건축물의 붕괴·침하·화재 등 안전사고의 위험에 무방비 상태임

〈표 15〉 위반건축물 위반유형 및 적발건수

(단위: 건, 2023년 기준)

구분	무허가, 무신고		용도변경		대수선		기타		합계	
	적발	시정	적발	시정	적발	시정	적발	시정	적발	시정
주거용	100,142	8,302	3,882	404	7,335	798	2,758	550	114,117	10,054
비주거용	108,776	16,890	6,564	858	1,470	180	9,258	2,921	126,068	20,849

주: 위반유형 중 기타는 사용승인, 건축선, 높이 제한 등을 위반한 경우임
자료: 국토교통부 건축정책과

▢ 허가권자는 위반건축물에 대해 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행기한을 정하여 그 기한까지 시정명령을 이행하지 아니하면 이행강제금을 부과함(「건축법」 제80조[34])

34) 「건축법」 제80조(이행강제금) ① 허가권자는 제79조제1항에 따라 시정명령을 받은 후 시정기간 내에 시정명령을 이행하지 아니한 건축주등에 대하여는 그 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행기한을 정하여 그 기한까지 시정명령을 이행하지 아니하면 다음 각 호의 이행강제금을 부과한다. 다만, 연면적(공동주택의 경우에는 세대 면적을 기준으로 한다)이 60제곱미터 이하인 주거용 건축물과 제2호 중 주거용 건축물로서 대통령령으로 정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액의 2분의 1의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 금액을 부과한다.
② 허가권자는 영리목적을 위한 위반이나 상습적 위반 등 대통령령으로 정하는 경우에 제1항에 따른 금액을

- 2023년에 위반건축물에 부과된 이행강제금은 1,987억 원(약 13만 건)이고, 징수금액은 1,220억 원이며, 이행강제금이 가장 많이 부과된 지역은 서울(836억 원, 징수금액 538억 원)임

〈표 16〉 위반건축물에 대한 이행강제금 부과현황

(단위: 건, 천원, 2023년 기준)

구분	부과건수	부과금액	징수금액	구분	부과건수	부과금액	징수금액
서울	62,854	83,640,835	53,778,523	강원	2,819	4,802,339	3,193,809
부산	10,265	12,158,946	7,543,473	충북	2,037	1,832,483	1,365,197
대구	2,948	3,237,978	2,355,335	충남	2,634	5,187,117	2,964,890
인천	10,667	11,231,264	6,263,771	전북	2,489	4,166,581	2,854,624
광주	3,936	6,486,509	4,314,789	전남	2,990	5,255,281	3,254,179
대전	2,206	2,442,673	1,359,979	경북	2,928	6,586,767	4,908,078
울산	850	1,528,804	890,730	경남	3,662	7,628,633	6,525,941
세종	177	359,463	324,571	제주	320	947,019	741,887
경기	17,766	41,230,786	19,395,395	합계	131,548	198,723,478	122,035,171

자료: 국토교통부 건축정책과

□ 특히, 주거용 위반건축물은 임대인의 임대수익 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, 민원대응체계 미비, 인력 및 조직 부족, 전문성·권한 부족 등의 문제로 정확한 조사가 이루어지기 어려움
- 특히, 위반건축물에 부과되는 이행강제금은 단속과 시정명령 이후 반복부과되는 사례가 제한적(1년 2회 이내)이고, 영리목적의 위반이나 상습적 위반에 대해서 이행강제금을 가중하고 있으나 위반행위로 인한 임대수익 기대보다 이행강제금이 낮은 경우 위반건축물의 시정효과는 저하될 수 있음

100분의 100의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 가중하여야 한다.
⑤ 허가권자는 최초의 시정명령이 있었던 날을 기준으로 하여 1년에 2회 이내의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 횟수만큼 그 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다.

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 위반건축물로 인한 경제적 이익으로 인해 위반건축물은 지속적으로 양산되고 있으며, 이로 인한 피해는 위반건축물에 거주하는 세입자에게 온전히 전가되고 있음

- 주거용 위반건축물은 안전·위생·면적·시설 측면에서 물리적 취약성에 노출되어 있고, 전입신고나 확정일자발급은 대체로 가능하나, 미등기 또는 중첩 전입신고로 인한 법적 취약성에 노출되어 있음[35]

▢ 그간 위반건축물로 인한 국민의 피해를 해소하기 위하여 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」 개정[36]을 통한 위반건축물 양성화에 대한 논의가 이루어졌음

- 위반건축물 양성화는 특정건축물[37]에 대해 일정 기간 내에 건축사가 작성한 설계도서와 현장조사서를 첨부하여 해당 위반건축물을 건축신고하고, 건축선·구조안전·위생·방화 등의 규정에 적합할 경우 사용승인을 받는 절차를 거침
- 제21대 국회에 발의된 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법안」은 유경준 의원안(2125675) 등 총 10건[38]이며, 법률안은 일정 기준을 만족하는 특정건축물에 대해 한시적으로 합법적으로 허가 및 신고, 사용승인 및 용도변경을 받을 수 있는 기회를 부여하도록 하는 내용을 담고 있음

다. 향후 과제

▢ 위반건축물 양성화는 세입자의 주거권을 확보할 수 있는 기회를 부여할 수 있으나, 특정건축물로 인정받기 위해 위반건축물의 양산을 유도하는 부작용이 발생할 우려가 크기 때문에 신중하게 접근할 필요가 있음

35) 윤성진 외 5인, 「불법건축물의 주거용 임대 실태와 세입자 주거권 보장 방안」, 국토연구원, 2023.

36) 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」은 「준공미필 기존건축물 정리에 관한 특별조치법」이 제정(1980. 1. 4.)되고, 1981년 12월 31일에 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」으로 전부개정되었으며, 이후 3차례(2000.1.28,, 2005.11.8., 2013.7.16.) 개정을 통해 위반건축물에 대한 양성화를 실시함

37) 2012년 12월 31일 당시 사실상 완공된 주거용 특정건축물로서, 세대 전용면적 85㎡(증축·대수선한 부분으로서 사용승인을 받지 못한 부분 포함) 이하인 다세대주택, 연면적 330㎡ 이하의 다가구주택 등임

38) 2024년 3월 현재, 법률안 10건은 국토교통위원회에 계류 중임

▢ 위반행태에 기반한 단속방안, 이행강제금 부과기준 강화 등 위반건축물의 양산을 방지할 수 있는 근본적이고 실효성있는 방안이 마련되어야 함

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4608)

11 민간 건축물 그린리모델링 확대

가. 현황

▢ 우리나라는 2050년까지 탄소중립 실현을 위해 2018년 전체 온실가스 배출량 대비 2030년에는 40%, 건물 부문의 경우 32.8% 감축을 목표로 하고 있음

- 2018년 국가 온실가스 배출량은 7억 2,760만 톤[39]이며, 이중 건물 부문의 배출량은 5,210만 톤임. 2030 국가 온실가스 감축목표(NDC)에서는 2030년 전체 배출량 4억 3,660만 톤, 건물 부문 배출량 3,500만 톤을 목표로 하고 있음[40]
- 이를 위하여 2023년 발표된 국가 탄소중립 녹색성장 전략에서는 건물 부문 온실가스 감축을 위한 정책수단으로 신축 건물의 에너지효율 기준 강화와 기존 건물의 그린리모델링 활성화가 제시되고 있음

▢ 그린리모델링이란 노후된 기존 건축물의 에너지 성능향상과 효율 개선을 통해 온실가스 배출을 줄일 수 있도록 리모델링하는 것을 말함

- 우리나라 전체 건축물에서 민간 건축물이 차지하고 있는 비중이 약 97%에 달하고, 경과년수 30년 이상 노후 건축물의 동 수 비율은 41%를 넘어서고 있다는 점에서 국가 온실가스 감축목표 달성을 위해서는 기존 민간 건축물에 대한 그린리모델링의 확대가 필요할 것으로 보임[41][42][43]

39) 국제사회에 제출된 '18년 총 배출량은 7억 2,760만 톤이나 순배출량 기준으로는 6억 8,630만 톤임

40) '30년 배출량은 순배출량 (총배출량 – 흡수·제거량)을 기준으로 함

41) 자료 멸실 등으로 경과년수를 산정하기 어려운 건축물의 비율이 전체 건축물의 6.9%에 해당하는데, 대다수가 30년 이상 건축물일 확률이 높다는 점에서 실제 30년 이상 노후 건축물의 비율은 48%에 육박할 것으로 추산됨

42) 2022년 말 기준 전국 건축물은 총 7,354,340동이며, 전체 건축물 대비 경과년수 10년 이상 건축물의 동 수 비율은 83%, 20년 이상 건축물의 동 수 비율은 60.4%임

43) 국토교통부, 『2022년도 전국 건축물 현황』, 2023.3.

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 2014년부터 민간 건축물의 성능개선을 유도하기 위해 그린리모델링을 위한 공사비의 대출 이자 일부를 보조하는 이자지원사업이 시행되었으나, 실적 저조로 인하여 2024년부터 신규 접수가 중단되었음

- 민간 건축물 이자지원사업은 건축물의 에너지 성능개선 비율이 20% 이상이거나, 공동주택에서 에너지소비 효율등급 3등급 이상 창호를 2/3 이상 교체 시 공사비에 대한 대출이자의 일부(4%p, 차상위 계층 5%p)를 지원하는 사업임
- 이자지원사업의 승인건수는 2020년까지 지속적으로 증가 추세를 보였으나 2022년 큰 폭으로 실적이 감소하고 예산 집행률이 저조한 상황이 이어지자 사업 추진에 어려움이 있다는 이유로 2024년부터 신규 접수가 중단되었음[44)]
- 이는 원자재 가격 상승으로 인한 건축수요 저하(리모델링 수요감소) 및 대출금리 상승에 따른 건축주의 자부담(이자지원율 4%p 외 부문) 증가가 원인으로 보임
- 탄소중립 기본계획에서는 온실가스 감축목표 달성을 위해 2030년까지 그린리모델링 160만 건을 목표로 정하고 있는바 기존 사업방식의 보완 및 개선이 필요함

〈표 17〉 이자지원사업 연도별 현황

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023
사업승인(건)	9,278	11,427	12,005	11,955	7,217	8,381
공사금액(억원)	1,038	1,283	1,311	1,526	903	985
이자지원금액(백만원)	3,200	6,547	6,082	6,743	6,807	6,778
예산(백만원)	3,200	6,788	8,296	10,217	10,242	8,076
집행률(%)	100	96.4	73.3	66.0	66.5	84.0

자료: 국토교통부

다. 향후 과제

▢ 민간 건축물 그린리모델링 이자지원사업의 지원 범위를 확대하고, 에너지 절감률이나 소득수준 등을 고려하여 취약계층에 대해서는 보조금을 지원하는 방안도 검토할 필요가 있음

44) 민간건축물 그린리모델링 이자지원사업의 2024년 예산은 63.6억원으로 이는 2023년까지 진행된 그린리모델링 사업을 위한 대출이자 지원분이고, 2024년 이후 신규 대출에 대한 이자 지원은 없음

▢ 공동주택에 편중된 민간 그린리모델링을 단독주택과 비주거 건축물에도 확대하기 위한 제도적 지원 및 건축물 유형에 따른 그린리모델링 세부모형을 마련할 필요가 있음

- 건축공간연구원의 연구보고서[45]에 따르면 2021년 기준 그린리모델링 전후 에너지사용량이 공동주택은 20%, 단독주택은 36.87%, 비주거용 건축물은 45.87%가 절감된 것으로 추정되었으나 민간 이자지원사업은 공동주택에 편중되어 있는 실정임(98%)[46]

▢ 민간 임대용 건물의 경우 그린리모델링의 투자자와 수혜자가 달라 그린리모델링을 추진할 동력이 떨어지므로 그린리모델링 인정제나 최저에너지 성능 기준 도입 등 그린리모델링의 유인을 강화하는 방안을 논의할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4604)

45) 박성남 외 3인, 『민간 건축물 그린리모델링 활성화 방안』, 건축공간연구원, 2022.12.

46) 2023년 이자지원사업 주택유형별 사업승인 건수는 공동주택 8,183건, 단독주택 195건, 비주거용 건축물 3건임

3. 교통·물류 분야

1 개인형 이동수단의 안전 및 이용 활성화

가. 현황

▢ 개인형 이동수단(Personal Mobility)는 전동킥보드, 전동외륜보드, 전동스케이트보드 등의 교통수단을 통칭하는 것으로 스마트 모빌리티 등으로 불리기도 함

- 개인형 이동수단은 전기가 동력이라 배기가스 부담이 적고, 에너지와 공간의 점유가 최소화되는 장점이 있을 뿐 아니라 일부는 휴대가 가능하여 접근성이 높고, 주차나 도로 이용 효율성이 높은 등의 이유로 이용이 확산되고 있음
- 반면, 뚜렷한 안전장치가 없고 바닥이 고르지 않은 경우 균형을 잃기 쉽고, 과속 시 사고 위험이 높은 등 안전성 측면에서 우려가 꾸준히 제기되기도 함

▢ 2020년 6월「도로교통법」개정을 통해 개인형 이동수단을 규정하고 자전거 도로 통행을 허용하는 등 개인형 이동수단의 이용 방법을 중심으로 법적 근거를 마련함

- 이 후 2021년 1월 같은 법 개정을 통해, 개인형 이동수단의 이용자격을 원동기 면허 이상을 보유한 16세 이상자로 개정하고, 운전자의 안전을 강화하기 위한 안전모 착용 의무 등을 규정하며, 위반 시 처벌할 수 있게 함

〈표 18〉 개인형 이동수단 관련「도로교통법」개정 내용

구분	기존	2020.12.10.~2021.5.12. (시행일 기준)	2021.5.13.~현재 (시행일 기준)
법적 정의	소형 오토바이 (원동기장치자전거)	'개인형 이동수단' (차체 중량 30kg, 제한 속도 25km/h)	

구분	기존	2020.12.10.~2021.5.12. (시행일 기준)	2021.5.13.~현재 (시행일 기준)
도로 이용	차도 통행 보도통행금지	자전거 도로 통행 허용 자전거도로 없을 시 차도 운행·보도통행금지	
면허 (이용 자격)	만 16세 이상, 원동기 면허 이상 보유자	만 13세 이상, 면허 불필요 (다만, 킥보드 대여 시 원동기면허 이상 보유)	만 16세 이상, 원동기 면허 이상 보유자
	음주측정요구 거부 시 원동기면허 등 취소	음주측정요구 거부 시 원동기면허 등 취소 없음	음주측정요구 거부 시 원동기면허 등 취소
보호 장비	안전모 착용 의무 (적발 시 범칙금)	안전모 착용 권고 (처벌규정 없음)	안전모 착용 의무 (적발 시 범칙금)

자료: 최미경·배재현, 『전동킥보드 관련 「도로교통법」 개정 현황과 향후 과제』, 국회입법조사처, 2021.1.21.

- 이러한 「도로교통법」의 개정은 개인형 이동수단의 사고발생 및 사고사망자가 매년 큰 폭으로 증가하고 있으므로, 이용객 및 보행객 등의 안전을 강화하기 위한 목적인 것으로 보임

〈표 19〉 개인형 이동수단 사고발생 건수 및 사고사망자 수

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
사고 발생 건수	117	225	447	897	1,735
사고 사망자 수	4	4	8	10	19

자료: 도로교통공단, TAAS(교통사고분석시스템)

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 「도로교통법」 등 기존의 법률 체계는 개인형 이동수단의 안전에 초점을 두고 있어 관련 산업의 진흥이라는 정책목표를 추진하기에는 적절하지 않은 측면이 있으므로 별도로 법률을 제정할 필요성이 있다는 문제가 제기되었음

▢ 이에, 제21대 국회에서는 개인형 이동수단의 이용 활성화와 사업화 등을 위하여 다수의 제정안이 발의되었음. 「개인형 이동수단의 안전 및 이용 활성화에 관한 법률안(대안)」이 국토교통위원회에서 의결(2023.2.15.)되었으나, 법제사법위원회에서 계류됨

- 안전과 관련된 규정은 제3장 '개인형 이동수단의 안전 등'으로, 개인형 이동수단 보호장구 보급사업, 무단방치 금지, 안전요건, 이용 안전교육 등을 주된 내용으로 함

- 이용 활성화와 관련된 규정은 제4장 '개인형 이동수단 대여사업'으로, 개인형 이동수단 대여사업의 등록, 관리위탁, 양도·양수, 휴업·폐업, 개선명령, 준수사항 등을 주된 내용으로 함

다. 향후 과제

▢ 개인형 이동수단의 활성화 및 이용 편의성 도모를 위해서는 먼저, 안전 환경 조성을 위한 인프라 측면에서 자전거 도로 및 주차시설·충전소 등의 편의시설 확충이 선행되어야 할 것으로 보임

- 현재 개인형 이동수단의 이용은 자전거 도로로 통행하도록 하고 있으나, 자전거 도로는 일반도로의 1/10 수준에 불과함. 자전거 도로가 없는 경우 차도 운행(보도통행금지)을 하도록 하고 있으나, 개인형 이동수단의 이용자가 차도의 위험성에 그대로 노출되는 상황으로, 자전거 도로의 충분한 확충이 필요함
- 또한, 개인형 이동수단의 무단 주차·방치 등으로 인해 보행환경을 저해하는 행위가 지속적으로 발생하고 있는 상황임. 이와 관련하여 서울시에서는 공유 PM업체들과 MOU를 맺고 주차 가이드라인을 제시하는 한편, 위반 시 「서울특별시 정차·주차위반차량 견인 등에 관한 조례」를 통해 개인형 이동장치의 불법 주정차 문제를 해결하고 있으나, 근본적으로 주차시설·충전소 등의 편의시설 확충이 필요함

▢ 이용자와 보행자의 안전을 바탕으로 개인형 이동수단의 발전 및 활성화를 도모할 수 있도록, 교통의 편의성과 안전성을 동시에 제고할 수 있는 종합적인 접근이 필요함

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4602)

2 대중교통 통합정기이용권(K-패스 등) 도입

가. 현황

□ 전국호환 대중교통 정기이용권인 'K-패스', 지역맞춤형 정기이용권인 'THE 경기패스' 및 '인천 I-패스', 서울특별시의 '기후동행카드' 등 다수의 한국형 대중교통 정기이용권이 도입되었음

- 국토교통부는 대중교통을 이용한 횟수나 금액에 따라 교통요금을 지원·환급해 주는 'K-패스' 사업을 기존 알뜰교통카드[47]의 후속사업으로 시행함
- 서울특별시는 서울 시내를 중심으로 사용 가능한 '기후동행카드'를 운행 중이고, 경기도 및 인천광역시는 K-패스에 기반을 둔 'THE 경기패스' 및 '인천 I-패스'를 각각 도입함

〈표 20〉 한국형 대중교통 정기이용권 간 비교

구분	K-패스	THE 경기패스	인천 I-패스	기후동행카드
지원기준	월 15회 이상 정기적 대중교통 이용자 (카드발급 및 회원가입 필요)			카드구매자
지원방식	사후 환급			사전 결제
지원대상	일반 20% 환급, 청년 30% 환급, 저소득층 53% 환급 (*경기·인천은 청년 범위 확대 및 어린이·청소년 지원 추가, 인천은 어르신 환급 혜택 추가)			일반 6만 2천원 청년 5만 5천원 (따릉이 포함시 3천원 추가)
지원상한	월 최대 60회	무제한		무제한
이용수단	전철·시내버스·마을버스·농어촌버스 (신분당선, 광역버스, GTX 포함)			서울시내 전철·버스, 따릉이,리버버스
이용지역	전국 (이용자 주소가 등록된 지자체 참여 시)	경기도민이 전국에서 이용	인천시민이 전국에서 이용	서울시 (김포골드라인, 인천·김포 광역버스 포함 논의중)
시행시기	'24.5월	'24.5월		'24.1.27~6.30 (시범사업), '24.7~(본사업)

자료: 이규민, 『한국형 대중교통 정기이용권으로 재탄생한 K-패스, 더 나은 방향은?』, 국회입법조사처, 2024.3.27.

47) 국토교통부는 2019년 이후 대중교통의 이용과 연계하여 걷거나 자전거 등으로 이동한 거리에 따라 교통요금을 지원받을 수 있는 알뜰교통카드 사업을 수행하고 있음

▢ 2024년 1월 국회는「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」일부개정(공포번호 20173호)을 통해 대중교통비 지원 및 환급사업의 법적 근거를 명확하게 하는 등 대중교통 정기이용권 사업을 위한 제도의 기초를 마련하였음

나. 향후 과제

▢ K-패스 운용의 정착을 위해 미참여 지방자치단체에 대한 지원 방안을 강구하고, 운영 시스템의 안정화를 유도할 필요가 있음

- 총 229개의 기초지방자치단체 중 K-패스에 참여하지 않는 40개(17.5%)의 미참여 지방자치단체에 주소를 둔 자는 K-패스 가입 및 사용이 불가능한 한계가 있음
  - K-패스 이용객의 주민등록지 상 주소지에 해당하는 지방자치단체와 국가가 일정비율로 재정을 각각 부담·지원함
- 미참여 지방자치단체가 전국 어디에서든 사용이 가능한 전국 호환 대중교통 정기이용권인 K-패스 사업에서 사실상 소외된 측면이 있으므로, 미참여 지방자치단체를 대상으로 대안적 지원 방안을 검토할 필요가 있어 보임
- 알뜰교통카드에서 K-패스로 시범운영 기간 없이 전환되는 바, 운영 시스템의 안정화에 만전을 기하여 전환 과정에서 발생할 수 있는 문제를 최소화하여야 함

▢ 정기이용권의 합리적 선택이 보장되도록 지원 대상별 상정가능한 시나리오를 다수 비교·공시하고 다양한 선택지를 마련하는 방안을 검토할 필요가 있음

- K-패스, 기후동행카드 등과 별도로 일·주·월 단위 등 이용기간을 다양화하고, 선불정액권을 도입하여 기존 시스템의 변경 부담을 주지 않으면서 내·외국인 모두에게 선택 가능한 옵션을 추가적으로 제공하는 방안도 검토할 필요가 있음
- 일반 국민은 자신의 금액별·빈도별 이용 패턴을 고려해 각 정기이용권 별 유·불리를 직접 계산해 최적의 방법을 찾아야 하는 불편함이 있으므로, 지원 대상별로 상정 가능한 시나리오를 다수 비교·공시하는 등 보다 이용자 친화적으로 정보를 제공하여 합리적 선택이 보장되도록 할 필요가 있음

  ※ 서울시민의 경우 K-패스와 기후동행카드 모두 선택할 수 있는데, K-패스와 기후동행카드(따릉이 제외)를 일반 이용자를 중심으로 비교하면 월 77,500원을 기준으로 초과 사용 시 기후동행카드가, 미만 사용 시 K-패스가 유리함

▢ K-패스, 기후동행카드 등 대중교통 정기이용권 사업 시행이 일정기간 경과한 후에는 운용 성과를 다각적으로 분석하는 사후 성과평가를 통하여 모든 국민이 보다 나은 이동권을 향유 할 수 있도록 개선방안을 모색할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4602)

3 공동주택 등 사유지 내 무단주차의 개선

가. 현황

▢ 국민권익위원회의 「공동주택 등 사유지 내 주차갈등 해소방안 의결서」(2022)에 따르면, 사유지 내 불법주차 민원건수는 2010년 162건에서 2020년 24,817건으로 10년간 약 153.2배 증가함

- 동 의결서의 국민의견 수렴결과에 따르면 '사유지 불법주차 행위에 대해 행정력을 집행하기 위한 근거가 필요하다'고 응답한 인원은 전체 설문 인원의 98%에 달함

〈표 21〉 연도별 불법주차 관련 국민신문고 신청민원

(단위: 건)

구분	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
불법주차 (도로포함)	8,450	34,726	561,635	1,103,412	1,358,691	1,799,484	2,834,181	3,140,062
사유지 내 불법주차	162	520	2,538	4,536	6,205	8,038	17,900	24,817

자료: 국민권익위원회, 『공동주택 등 사유지 내 주차갈등 해소방안 의결서』, 2022.2.

▢ 공동주택 등 사유지 내 무단주차의 문제는 「주차장법」, 「도로교통법」, 「자동차관리법」 등과 관련되나, 현행법 상으로 문제를 해결하기에는 각각 일정한 한계를 지니고 있음

- 「주차장법」: 주차행위가 아닌 주차시설을 규정함
  - 아파트 주차장과 같이 일반에 개방되지 않은 부설주차장이나 노외주차장에 대한 관련 규정이 없으므로 아파트 내 주차장 관리에 동 법률을 적용하기 어려움
- 「도로교통법」: 도로 등 특정 장소에서의 주차 금지 및 위반자에 대한 처벌을 규정함
  - 아파트 단지 내 자동차 통로와 주차장은 대부분 「도로교통법」상 도로에 해당되지 않는 바, 주차 방법의 변경이나 차량의 이동을 동 법률을 통해 강제하기 어려움

- 「자동차관리법」: 자동차를 도로 등에 방치하는 경우 자동차를 옮길 수 있음
  - 도로에 일정 기간 이상 방치하거나 2개월 이상 타인의 토지에 방치하는 경우를 요건으로 하고 있으므로, 아파트 주차장과 같이 도로가 아닌 일반 사유지에 대하여, 주차장 내의 일시적 질서 위반행위를 사유로 동 법률을 직접 적용하기 어려움
- 그밖에, 주민 자치로 주차 갈등을 해결한다는 점에서 「공동주택관리법」도 관련될 수 있으나, 동 법률에서 공동주택 등 사유지 내 주민의 주차 행위에 대하여 주차 질서를 강제할 만한 법적 근거는 마련되어 있지 않음

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 제21대 국회에서 공동주택 등 사유지 내 무단주차의 문제를 해결하기 위하여 관련 법률에 대해 다수의 개정안이 발의되었으나, 뚜렷한 성과는 없음. 각각의 법률 개정안에 대한 주요 내용 및 검토보고서의 고려사항을 정리하면 다음과 같음

〈표 22〉 공동주택 등 사유지 내 무단주차와 관련한 법률 개정안

법률명	주요 개정내용	검토보고서 고려사항
「주차장법」	부설주차장의 출입로를 막거나 지정된 주차구획 외의 곳에 주차하는 등 주차 질서를 위반한 경우 관리 주체가 행정청에 강제조치를 요청할 수 있도록 함	사적 영역인 공동주택 등의 주차장은 대부분 입주자 및 관리자의 규약 등에 따라 민간이 자율적으로 운영하고 있는 만큼 국가의 행정력을 적용하는 것이 적절한지 여부에 대한 검토가 필요함
「도로교통법」	'주차장 출입구의 5m이내인 곳으로서 주차구획으로 정해지지 아니한 곳'을 주차금지 장소로 정하여 처벌이 가능하게 하고, 주차위반 시 이동조치와 같은 주차위반 조치를 할 수 있게 함	동 법률은 도로에서의 안전과 원활한 교통 확보를 목적으로 하는데 사유지나 공동주택의 주차장은 도로에 해당되지 않는 경우가 일반적임
「자동차관리법」	현행법의 자동차 방치행위의 요건을 '자동차를 개인 소유 토지, 공동주택 단지 등 일정한 장소에 고정시켜 교통을 방해하거나 운행 외의 용도로 사용하는 행위'로 장소와 행위 요건을 구체화하고, 사유지에 무단으로 1일 이상 주차 시 견인할 수 있도록 함	2개월 이상의 요건을 단축하는 경우 충분한 조사가 이루어지지 않은 상황에서 견인 등 강제 처리가 이루어져 추가적인 분쟁이 발생할 우려가 있고, 국토교통부는 '자동차의 용도 외 사용을 금지'하려는 취지의 동 법률에 교통질서 확립 관련 사항을 규정하는 것은 적절하지 않다는 의견을 제시함

법률명	주요 개정내용	검토보고서 고려사항
「공동주택 관리법」	주차질서 준수에 관한 조항을 신설하여 관리주체의 권고 및 조치의 근거를 마련하고, 층간소음 및 간접흡연 방지 조항과 같이 입주민의 자체적 노력을 근간으로 공동주택의 주차질서를 확립하려 함	아파트 관리자 등 관리주체가 주민 간 분쟁을 직접 중재하는 것은 쉽지 않고, 주민자치조직의 결정은 법적 구속력이 없어 입법의 실효성이 낮음

다. 향후 과제

□ 공동주택 등 사유지 내 무단주차는 사회적 갈등의 빈도나 정도가 점차 심각해져 가고 있으므로, 법률적 정비가 필요해 보임

- 또한, 사회 공익을 침해하는 행위를 예방하기 위한 목적이자 사회적 피해 등에 상응하는 최소한의 행정조치로서, 벌칙 등의 조항을 신설하는 것을 고려해 볼 수 있겠음

□ 한편, 공동주택 등 사유지 내 무단주차가 발생한 원인은 주차시설 부족 등에 따른 것으로 보이는 바, 근본적으로 주차시설을 확충하고, 신규 주택의 주차장 확보 의무를 강화하는 등의 방안을 모색할 필요가 있음

- 그밖에 주차공간을 시간대 별로 나눠 활용하는 주차공동이용제[48] 등 주차시설 부족 문제를 해결하기 위한 다양한 방안의 모색도 병행되어야 할 것임

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4602)

48) 주차공동이용제는 주차이용시간이 상이한 이웃 건물이 주차장을 공동으로 건설하는 경우 따로 주차장을 건설할 때보다 의무적으로 설치하여야 하는 주차장 면적을 크게 감소시켜주는 제도임. 기존 구획된 곳에서는 건물의 용도에 따라 주요 이용시간대가 다른 점(은행, 학교, 병원, 유통시설 등은 낮 시간대에, 음식점, 영화관, 유흥시설 등은 저녁 시간대에 주차수요가 높음)을 고려하여 주차공간을 시간대별로 공유하는 방안도 포함됨

4 버스 공영제의 운영현황과 개선 과제

가. 현황

□ 버스 운영체제는 민영제, 공영제, 준공영제로 나뉨

- 세부적으로 민영제는 순수민영제·재정지원형으로, 공영제는 직영·공기업으로, 준공영제는 노선관리형·수입금관리형·위탁관리형으로 구분됨
  - 공영제는 정부가 버스의 노선 계획부터 버스차량의 소유·공급, 노선 조정, 버스 운행에 따른 수입금 관리까지 버스 운영 체계의 전반을 담당하는 방식을 의미함

〈표 23〉 버스운영체제 유형별 비교

구분	민영제	공영제	준공영제
정의	버스 서비스에 대해 시장에 의해 자율적으로 공급되게 함	공공이 노선을 계획·조정하고 운영에 따른 비용을 투입하며, 수입도 공공이 회수함	민영과 공영방식을 혼합한 형태
종류	• 순수민영제 • 재정지원형 민영제	• 직영 • 공기업	• 노선관리형 • 수입금관리형 • 위탁관리형
장점	• 정부의 행정비용 불필요 • 장기적인 수익노선 개발 가능 • 버스시장 변화에 민감하게 반응하는 유연성이 있음 • 자율경쟁으로 효율적인 운영이 가능	• 효율적인 운영을 위한 수단 간 통합조정이 용이 • 민영제에 비해 수익성에 대한 관심이 상대적으로 낮음 • 투명성 확보 • 버스요금 인상 억제	• 비수익 노선에 공공서비스를 제공하여 노선간의 수익성의 격차를 해소 • 버스서비스 안정적 공급 • 수요자 위주의 노선관리 가능
단점	• 비수익 노선에는 버스운행이 없어져 형평성 저해 • 다른 대중교통과 연계 교통체계를 구축하기 어려움 • 수요가 많은 노선에 집중되어 교통혼잡 악화 • 높은 운임 부과할 수 있음	• 책임의식 결여에 의한 생산성 저하와 비용 증대 • 인건비 등 지출 증대 • 재정지원 증가로 시·도 재정악화 • 방대한 운영조직 필요	• 입찰노선 선정과 입찰기준이 확고해야 함 • 서비스 미시행시 버스업체 서비스 개선의지 감소 • 정부 지원기준의 설정 필요 • 비수익 노선은 운영의 비효율성, 재정 소모가 될 수 있음

자료: 강상욱 외, 『버스운영체제 비교분석 및 정책방향 –준공영제와 공영제를 중심으로-』, 한국교통연구원, 2013.

나. 관련 쟁점 또는 여건

□ 공영제는「여객자동차 운수사업법」제50조에 따른 재정지원 등 현행 법률 체계에서도 시행이 가능하나, 현재 공영제를 시행하고 있는 지방자치단체는 각각의 지방자치단체 공영버스 운영 조례 또는 공사의 운영 조례를 수립하여 시행 중임[49)]

- 지방자치단체 직영
  - 공영버스 운영 조례 설치를 통한 법적·재정적 기반의 마련이 필요하고, 인력 채용을 위해서는 공무직 정원 확보 등이 필요함
  - 전남 신안군, 강원 정선군, 제주도 제주시·서귀포시, 전북 완주군 등에서 시행 중임
- 지방공기업
  - 지방공기업 설립 절차를 거쳐 운영조직을 새롭게 설립하여야 하나, 기존 운영 중인 공기업을 이용하는 경우 사업범위 확대 등의 조례 개정 절차가 필요함
  - 운영기관 기준 인천교통공사, 아산시시설관리공단, 세종도시교통공사, 고양도시관리공사, 원주시시설관리공단, 화성시도시공사, 전주시설공단, 경기도 광주도시관리공사 등에서 시행 중임

〈표 24〉 우리나라 버스공영제 운영유형별 현황(2022년 기준)

운영유형	운영주체(시작년도)
지자체 직영 (5개)	제주도 제주시(2003년), 제주도 서귀포시(2003년), 전남 신안군(2013년), 강원 정선군(2020년), 전북 완주군(2021)
공기업 운영 (8개)	인천교통공사(2011년), 아산시시설관리공단(2016년), 세종도시교통공사(2017년), 고양도시관리공사(2019년), 원주시시설관리공단(2019년), 화성시도시공사(2020년), 전주시설관리공단(2020년), 경기도 광주도시관리공사(2021년)

자료: 이영수,「버스공영제 운영실태 분석과 도입확대를 위한 시사점」, 사회공공연구원, 2022.

□ 버스 공영제는 버스의 공공적 기능을 극대화하고, 전체 도시교통 차원의 교통수단 간 연계나 조정이 용이하며 비수익노선의 안정적 운영이나 저렴한 요금의 유지 등을 통해 사회적 형평성 확보에 기여한다는 장점을 가짐

- 반면, 버스 서비스 전체를 책임지기 위한 정부의 재정적 부담, 공공운영에 따른 비효율성, 버스를 운영하는 공적 조직에 정치적 영향력이 가해질 수 있다는 점, 버스운행이라는 교통서비스에 소비자의 선호를 반영하려는 노력이 약화될 가능성이 있다는 점 등이 버스 공영제의 문제점으로 지적됨

49) 이영수,「버스공영제 운영실태 분석과 도입확대를 위한 시사점」, 사회공공연구원, 2022.

다. 향후 과제

▢ 버스 공영제의 장·단점이 뚜렷한 만큼, 공영제를 도입하고 있는 개별 지자체의 버스 노선인수에 따른 비용 부담과 시민의 교통 편익 증가 등을 비교·분석하여 공영제의 효율성 등에 대한 평가가 선행될 필요가 있음

- 이 후, 개별 지자체의 공영제 운영에 대한 평가 뿐 아니라 준공영제·민영제를 도입하고 있는 지자체와의 비교를 통해 공영제가 해당 지자체의 실정에 맞는 적절한 운영체제인지에 대한 검토가 정기적으로 이루어져야 할 필요가 있음

▢ 더 나아가, 공영제·준공영제·민영제의 3가지 운영체제 중 하나를 단순·선택적으로 도입하기 보다는 지자체의 상황 및 재정적 여건 등에 맞게끔 각각의 운영체제를 다양한 방식으로 혼합·시행할 수 있도록 보완방안을 고민해 볼 필요가 있음

- 운영체제의 다양화를 통해 각각의 지자체 별 재정 및 교통 여건에 맞는 교통서비스의 내용이나 지원이 적절히 이루어 질 수 있도록 제도적 보완책을 강구하여야 함
- 원활한 공영제의 시행을 위해서는 민간 버스업체의 노선권을 회수하기 위한 보상 재원의 마련과 원활한 제도적 장치의 구성에 대한 고려가 필요함

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4602)

5 플랫폼 택시 제도의 평가 및 향후 과제

가. 현황

□ 2020년 4월, 플랫폼을 중심으로 하는 여객자동차 운송사업의 도입을 통해 여객자동차 사업의 체계를 바꾸는 「여객자동차 운수사업법」이 개정·공포되었음(2021년 4월 8일 시행)

- 개정된 「여객자동차 운수사업법」에서는 기존의 운송업 체계를 개편하여 운송플랫폼 사업을 신설하고, 이를 3가지 유형으로 구분하였음
  - ① 플랫폼운송사업(Type1, 플랫폼 사업자가 직접 차량을 확보하여 유상운송)
  - ② 플랫폼운송가맹사업(Type2, 플랫폼 사업자가 택시를 가맹점으로 확보하여 유상운송)
  - ③ 플랫폼운송중개사업(Type3, 중개 플랫폼(앱 등 응용프로그램)을 통해 운송 중개 서비스 제공)
- 운송플랫폼사업의 세 가지 사업 형태는 플랫폼을 기반으로 여객을 운송한다는 점에서는 유사하나 구체적 사업의 내용이나 형태에 상당한 차이가 있음

〈표 25〉 규제혁신형 플랫폼 택시의 사업유형

유형	플랫폼운송사업 (Type 1)	플랫폼가맹사업 (Type 2)	플랫폼중개사업 (Type 3)
주요내용	• 플랫폼 운송사업 허가 • 차량, 외관 등 규제 완화 • 사회적 기여금 납부	• 기존 택시와 결합 • 가맹사업 관련 규제 완화	• 신고제 (택시면허 불필요) • 규제샌드박스 적용
사업모델	신규모델	웨이고(Waygo) 등	카카오T 등

자료: 국토교통부, 『혁신성장 및 상생발전을 위한 택시제도 개편방안』, 2019.7.17.

나. 관련 쟁점 또는 여건

□ 국토교통부는 2024년 1월 「출퇴근 30분 시대, 교통격차 해소를 위한 교통 분야 3대 혁신+ 전략」(관계부처합동)을 통해 생활 밀착형 모빌리티 서비스 지원을 위한 '플랫폼 택시의 서비스 개선' 계획을 제시한 바 있음

- 다수의 택시 플랫폼이 수요자 맞춤형 서비스를 위한 혁신 경쟁을 통해 발전할 수 있도록 공정 경쟁 시장을 조성하는 것으로, 구체적 계획 내용은 아래와 같음
  - (서비스 평가) 서비스 혁신 경쟁 촉진을 위해 플랫폼 택시에 대한 서비스 평가제('24.9) 및 우수 플랫폼 인증제 도입('24.12)
  - (개선명령) 플랫폼의 불공정 운영을 방지하기 위해 택시 배차, 요금 산정 등에 대한 정부의 개선명령 권한 도입('24.12)

▢ 다만, 국토교통부의 플랫폼 택시의 서비스 개선에 대해 택시 플랫폼 업계 등에서 우려의 목소리가 나오고 있음[50][51]

- 인증제의 구체적 형태가 가시화 되지는 않았으나 인증제 자체가 사실상 정부의 허가를 받아야 하는 성격을 띄게 될 우려가 있음
- 개선명령 권한에 따른 정부의 택시 배차, 수수료율 산정, 플랫폼 및 택시기사(단체) 간의 갈등 조정 개입 외에도 요금 산정에 핵심으로 활용되는 각 플랫폼사만의 알고리즘에 대한 정부의 접근 권한 부여에 따른 혁신 저하 등의 우려가 있음

▢ 국토교통부는 도입하고자 하는 개선명령은 독점적 택시플랫폼 사업자가 지배력을 이용해 과도한 호출료를 부과하는 행위 등에 대한 것이라고 밝힘[52]

- 호출료는 단순통보 수준의 신고제로 운영되고 있어, 택시플랫폼 사업자의 부당한 호출료 책정에 대한 관리제도가 미비한 실정으로, 구체적 도입방안은 향후 입법과정에서 소비자·택시업계·플랫폼 사업자 등 각계각층의 의견을 수렴하여 구체화 할 계획이라고 함

다. 향후 과제

▢ 여객자동차 운송플랫폼 사업에 대한 시행 효과나 부작용 등 사업 전반에 대한 모니터링을 시행한 후, 이를 바탕으로 사후평가 및 개선방안 도출이 필요해 보임

50) 왕진화, 「[혁신 잡는 사전규제] ⑤ 긴장감 도는 택시 플랫폼 업계…"혁신 더한다더니 요금 규제 더하기?"」, 디지털데일리, 2024년1월29일자
51) 장강호, 「'요금 자율'로 혁신 한다더니…'규제 경쟁' 희생양 된 택시 플랫폼」, 한국경제, 2024년1월27일자
52) 국토교통부, 「정부가 택시 플랫폼 요금을 규제하겠다는 것은 사실이 아닙니다」, 보도정정자료, 2024년1월26일

- 여객자동차 운송플랫폼 사업 도입 이후, 택시 산업 전반의 경쟁력 강화 정도 및 구성원의 여건 개선 등의 효과와 함께 소비자의 편익 증가 여부 등을 다각적으로 분석하고, 사후평가 및 개선방안 모색이 종합적으로 이루어져야 할 필요가 있음

▢ 또한, 정책적 방향을 설정하는데 있어 소비자 편익 제고를 최우선 가치로 두고, 여객자동차 운송플랫폼 사업을 활성화 할 수 있는 다양한 방안을 강구하는 것이 필요해 보임

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4602)

6 교통소외지역의 이동권 강화

가. 현황

▢ 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제16조에 근거하여 매년 국토교통부가 실시 중인 '대중교통현황조사'의 대중교통 서비스 평가에 따르면, 대중교통 최소서비스 기준은 공간적 접근성 및 시간적 접근성을 고려하여 측정됨

- 공간적 접근성 기준
  - 해당 지역 전체 도로연장 대비 대중교통으로 커버되는 도로연장 비율이 80% 미만인 경우 최소서비스 수준을 만족하지 않는 것으로 평가
- 시간적 접근성 기준
  - 해당 지역 버스 정류소의 가중평균 운행횟수가 시지역의 경우 1시간 2회 미만, 농어촌 리 지역의 경우 1일 2회 미만이면 최소서비스 수준을 만족하지 않는 것으로 평가
- 공간적·시간적 접근성 모두 취약 지역의 경우 '대중교통 사각지역', 공간적·시간적 접근성 중 하나의 기준이 취약한 경우 '대중교통 취약지역'이라고 함

▢ 2022년 대중교통 현황조사에서 전국의 대중교통 서비스 수준을 평가한 결과에 따르면, 대중교통 최소서비스 수준을 확보한 법정동지역은 65.2%, 법정리지역은 52.1%임

- 공간적·시간적 접근성이 모두 취약한 대중교통 최소서비스 사각지역은 법정동 지역이 17.5%, 법정리 지역이 26.2%로, 법정리 지역이 상대적으로 대중교통 최소서비스 사각지역에 많이 놓여있음

〈표 26〉 법정동·리 기준 지역 내 대중교통 최소서비스 수준 평가 결과

구분	법정동 지역		법정리 지역	
	지역 수	비율	지역 수	비율
대중교통 최소서비스 사각지역	638	17.5%	3,972	26.2%
대중교통 최소서비스 취약지역	630	17.3%	3,292	21.7%
대중교통 최소서비스 확보지역	2,371	65.2%	7,905	52.1%
전체 측정지역 수	3,639	100.0%	15,169	100.0%

자료: 국토교통부, 「2022년 대중교통 현황조사(대중교통 시설 및 수단)」, 2023.6.

나. 관련 쟁점 또는 여건

□ 대중교통 최소서비스 사각지역·취약지역을 고려할 때 법정동 지역 보다 법정리 지역이 상대적으로 대중교통 최소서비스 수준이 낮아 대중교통 여건이 열악하다고 보여짐

- 특히, 인구가 적은 농어촌 지역이나 인구 감소가 두드러진 일부 도시 지역에서 승객(교통수요)이 줄게 되면서 일반적인 여객운송사업의 운영이 어려워지고, 동시에 공공교통 서비스의 공급이 부족해짐에 따라 자가용 이용자 외에는 원활한 이동이 어려운 지역인 이른바 '교통소외지역'이 발생하고 있는 것으로 보임

□ 교통소외지역을 지원하는 대표적 사업으로 도시형·농촌형 교통모델 사업이 있는데, 동 사업은 「국가균형발전 특별법」에 따라 조성된 균형발전특별회계의 지역자율계정을 재원으로 국고·지방비 각각 50% 매칭으로 편성·지원됨

- 도시형·농촌형 교통모델 사업의 목적은 전국 시·군의 대중교통 취약지역(교통소외지, 농촌지역)에 지역 맞춤형 교통서비스(버스 또는 택시)를 제공하여 주민들의 실질적인 이동권을 보장하려는 것임
  - 국토교통부에서 시행 중인 '도시형 교통모델' 사업은 특별시·광역시 이외의 시(市) 지역(주로 시 관내의 읍·면 지역)을 대상으로 함
  - 농림축산식품부에서 시행 중인 '농촌형 교통모델' 사업은 농어촌 지역(행정구역상 '군' 지역)을 대상으로 함

〈표 27〉 도시형·농촌형 교통모델 지원사업의 실적[53]

(단위: 지역 수)

부처	모델명		2020	2021	2022	2023
국토교통부	도시형 교통모델 (시)	버스형	58	60	60	60
		택시형	60	61	61	61
농림축산식품부	농촌형 교통모델 (군)	버스형	73	68	68	69
		택시형	80	79	79	78

자료: 국토교통부·농림축산식품부, 「2024년 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(2-1)」, 2023.

53) 국비 기준 버스 3억원, 택시 5,000만원을 지급함

▢ 또한, 과소화 및 공동화가 심한 지역의 이동권 보장과 고령층의 의료·문화·복지 접근성 개선 및 교통사각지역 해소를 도모하고자 하는 목적으로 '수요응답형 교통체계(DRT)'가 운영 중임

- 수요응답형 교통체계(Demand Responsive Transport, DRT)는 대중교통의 노선을 미리 정하지 않고 여객의 수요에 따라 운행구간, 정류장 등을 탄력적으로 운행하는 여객운송서비스임

▢ 다만, 도시형·농촌형 교통모델 사업, 수요응답형 교통체계 등에도 불구하고, 여전히 많은 지역에서 버스·택시 등의 교통서비스 부족과 열악한 교통여건으로 인한 사회경제적 어려움, 승용차에 치중된 이동 등의 문제점이 지적되고 있는 바, 체계적인 입법·정책적 조치가 요구되는 상황임

다. 향후 과제

▢ 교통소외지역의 이동권 강화를 위하여, 지역맞춤형 교통서비스 등 각 지자체가 지역별 특성에 적합한 정책적 대안을 스스로 모색하여 운영할 수 있도록 유도할 필요가 있음

- 경기도의 똑타시스템(똑버스와 똑셔클)이나 인천시의 I-MOD, 세종시의 두루타 버스 등은 각각 명칭은 다르나 수요응답형 교통체계(DRT)로서, 각 지자체의 상황에 맞게끔 적용·운영하고 있음, 또한, 대구시는 자율 주행 셔틀 차량(aDRT)[54]을 도입하여 운영할 예정인데, 이처럼 첨단모빌리티를 적용한 DRT운영도 가능함
- 도시형·농촌형 교통모델 사업 외에도 수요응답형 교통체계(DRT) 확대 등 교통서비스 소외 지역의 특성을 고려한 교통계획체계를 마련하여 운영할 필요가 있음
  – 여객뿐 아니라 화물(택배) 운송의 서비스수준 확보도 함께 고민해 보아야 함

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4602)

54) aDRT는 자율 주행 기반 수요 응답형 교통 체계로 일정한 노선과 운행 시간표 없이 수요에 따라 탄력적으로 운행하는 무인 교통 서비스를 뜻한다.

7 철도 지하화 및 상부부지 통합개발

가. 현황

▢ 지상철도를 지하화하는 철도지하화사업과 노후화된 구도심 지역의 철도부지와 주변지역 개발의 필요성이 지속적으로 제기되어 옴

- 대도시권 도심권역을 통과하는 지상철도는 도시 생성초기에 도시성장의 중요한 발전의 축으로써 역할을 수행하였으나 현재는 도시생활권을 단절하고 토지이용의 효율을 저해하며, 소음과 진동 발생, 낙후된 시설, 주변 지역 슬럼화 등으로 생활 환경에 악영향을 초래한다는 지적을 받아오고 있음[55]

▢ 2024년 1월 30일, 「철도지하화 및 철도부지 통합개발에 관한 특별법」이 제정되고,[56] 여야에서도 수도권 철도의 지상 구간을 지하화하는 계획을 4월 10일 총선의 공약으로 제시함[57]

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 지상의 철도를 지하로 이전하여 건설하기 위해서는 지하 터널 공사, 기존 철도시설의 이전, 지하 역사 건설 등이 필요하고, 지하화로 인해 생긴 지상 부지를 개발하기 위해서는 새로운 인프라 구축 등이 필요하므로 막대한 사업비 부담이 예상됨

▢ 현행 타당성 조사 또는 평가 지침 등에 따라 철도지하화 통합개발 사업을 평가하는 경우, 사업의 편익을 충분히 반영할 수 있는 항목이 없어 경제적 타당성을 확보하기 어려움

---

55) 국토교통위원회 전문위원, 「대도시권 철도의 지하화와 지상부지 통합개발을 위한 특별법안」(김경협의원 대표발의, 의안번호 제2114313호) 검토보고서, 2022.9.

56) 2025년 1월 31일 시행 예정임

57) 국민의힘 보도자료, "국민의힘 4호 공약 발표-구도심 함께 성장", 2024.2.1. 및 더불어민주당 보도자료, "철도 도심구간 지하화 4대 약속, 4대 실천", 2024.2.1.

다. 향후 과제

▢ 철도지하화에 필요한 막대한 비용은 철도 상부부지의 개발 이익으로 확보하여야 하므로 사업 추진을 위해서는 상부부지 개발의 사업성을 확보하는 것이 가장 중요함

- 철도부지 인근 지역을 포함하여 상부공간의 구체적인 활용계획을 세우고 사업성을 높이기 위한 구체적인 전략을 마련하여 철도지하화 통합개발 기본계획에 반영하여야 함
- 상부부지 개발 시, 사업성 이외에도 환경·사회·도시계획과 같은 공공적 측면도 종합적으로 고려해야 할 것임

▢ 사업성이 우수한 구간을 우선적으로 선정하여 시범사업을 진행하고 그 결과를 바탕으로 철도지하화 통합개발 사업의 확장 여부를 단계적으로 결정하도록 해야 함

- 사업성을 확보하기 위한 여러가지 방안 모색에도 불구하고 사업성이 현저하게 부족하다고 판단되는 경우, 사업계획을 축소하거나 사업을 시행하지 않는 것이 필요함
- 국토교통부는 2024년 3월에 전국을 대상으로 지하화 노선·구간, 상부 개발 구상, 철도 네트워크 재구조화 등을 담은 종합계획 수립에 착수하고, 지자체가 제안한 사업 중 계획 완결성이 높은 구간을 선도사업으로 선정하여 지자체로 하여금 선도사업에 대해 종합계획 수립 전부터 기본계획 수립에 착수하도록 할 계획임[58)]

▢ 철도지하화 통합개발 사업의 효과를 반영할 수 있도록 사업 특성을 고려한 편익 항목을 개발하는 등 투자평가체계의 개선이 이루어져야 할 것으로 보임

- 철도지하화 통합개발 사업의 사회·경제적 편익으로 상부부지 개발로 인한 편익, 지역간 단절의 해소, 노후 환경 개선 등을 고려할 수 있을 것임

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4606)

58) 국토교통부 보도자료, “출퇴근 30분 시대, 교통격차 해소를 위한 교통 분야 3대 혁신 전략”, 2024.1.

8 UAM 도입 계획과 제도 정비[59)]

가. 현황

▢ 전 세계적으로 대도시권에 인구가 집중됨에 따라 지상 교통의 혼잡을 해결하기 위해 도심 하늘을 이용한 도심항공교통(Urban Air Mobility, UAM)이 고려되고 있음

- 도심 지역의 낮은 고도에서 운용이 가능한 저소음, 친환경 동력 기반의 수직이착륙 교통수단(eVTOL, electric Vertical Take Off and Landing)과 이를 지원하기 위한 이·착륙 인프라 등을 포함하는 미래형 모빌리티 체계를 UAM이라 함

▢ UAM은 모빌리티 부문의 혁신이자 미래 핵심 성장동력으로 인식되고 있어 UAM 산업의 지속적인 성장을 지원하고 새로운 산업이 가져올 경제적, 사회적 이익을 극대화하기 위한 준비가 필요함

- UAM은 기체 개발(기체 및 부품 제작) 및 서비스(운송, 유지보수)와 함께 인프라(건축, 건설), 플랫폼 등 다양한 산업 분야가 유기적으로 연결되어 있음

▢ 우리나라 정부는 2025년 UAM 상용화를 목표로 “한국형 도심항공교통(K-UAM) 로드맵(’20.6)” 등을 마련하고 민관합동 실증사업인 K-UAM 그랜드 챌린지(K-GC)를 추진하고 있으며, 2023년 10월 24일에는 「도심항공교통 활용 촉진 및 지원에 관한 법률」이 제정되어 2024년 4월 25일부터 시행됨

나. 향후 과제

▢ UAM의 성공적인 도입과 발전에 있어 가장 중요한 요인으로 사회적 수용성이 강조되고 있으므로, 우리 사회가 새로운 교통체계를 받아들일 수 있도록 잠재적 이용자들을 고려한 정책을 마련하여야 함

59) 구세주, 「도심항공교통(Urban Air Mobility, UAM) 상용화를 위한 정책 과제」, 『이슈와 논점』 제2216호, 국회입법조사처, 2024.3.의 내용을 정리함

- UAM은 새로운 개념의 기술이 적용되는 운송수단이고 도심의 저고도에서 운영되기 때문에 대중들은 안전에 대한 우려가 크므로 기체와 운영시스템의 안전성을 확보하여야 함
- 사고 발생에 대비한 비상 대응 체계가 마련되어야 하고, 사고 발생 시 객관적·체계적·독립적인 조사를 수행할 수 있는 주체와 전문성 있는 인력을 확보하여야 함
- 상용화 초기 단계에서는 응급 수송, 의료, 수색 등 공공성이 높은 분야 또는 기존 지상 교통수단이 접근하기 어려운 지역에 UAM을 활용하여 사회적 수용성을 높일 필요가 있음
- 기체 이착륙 시 발생하는 소음은 버티포트 주변의 주민들에게 피해를 줄 수 있고 저고도 비행으로 인한 사생활 침해 가능성도 있으므로 이러한 우려를 고려하여 버티포트의 입지와 노선 개발이 이루어져야 함

▢ UAM은 항공교통 시스템이자 주요 운행 구간이 도심이라는 점에서 도시교통 시스템에 해당하므로 이를 고려한 정책을 마련해야 함

- UAM의 복합적 특성을 고려하여 운송 서비스 모델을 논의하고 여객이나 화물 등 운송 대상별 사업자 등록 및 조종사 면허, 요금 등 각종 기준과 책임 조항 등을 마련하는 것이 필요함
- 버티포트는 공항이나 복합환승센터와 같이 도시주민의 생활에 필요한 기반시설이자 공공용 시설에 해당하므로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 하위 법령에 명시된 도시·군계획시설에 버티포트를 포함해야 할 것임

▢ 새로운 모빌리티 도입이 성공하기 위해서 국가 및 지자체의 적극적인 역할이 요구됨

- 국가는 UAM 관련 기술이 국제 경쟁력을 가질 수 있도록 R&D를 적극적으로 지원해야 함
- UAM 시범운영구역의 운영을 포함한 다양한 측면에서 지자체의 역할과 권한에 대한 논의가 이루어져야 할 것임

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4606)

9 도시철도 무임수송 이슈

가. 현황

□ 「노인복지법」, 「장애인복지법」, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 등에 따라 각각 노인, 장애인, 국가유공자 등에 대한 도시철도 무임수송이 이루어지고 있음

□ 전체 무임수송 중 노인이 차지하는 비중은 약 83% 수준으로 가장 크며, 인구 고령화 추세에 따라 향후 무임수송의 규모가 크게 증가할 것으로 예상되고 있어 도시철도 운영자와 각 지자체는 무임수송에 대해 국가의 재정지원이 필요하다고 주장하고 있음

〈표 28〉 도시철도 무임수송 현황

(단위: 천 명, 억 원)

구 분		'18	'19	'20	'21	'22
서울 교통공사	무임수송 인원	261,047	273,841	195,690	205,748	232,629
	노인	212,843	225,094	160,053	170,771	196,646
	무임비용	3,540	3709	2,643	2,784	3,152
부산 교통공사	무임수송 인원	95,673	102,235	76,634	80,009	90,567
	노인	79,920	85,759	64,212	67,718	77,790
	무임비용	1,306	1,396	1,045	1,090	1,234
대구도시 철도공사	무임수송 인원	45,559	49,140	33,314	36,742	40,977
	노인	37,933	41,228	27,784	30,933	34,847
	무임비용	569	614	416	459	512
인천 교통공사	무임수송 인원	20,057	21,965	15,745	17,794	25,668
	노인	15,522	17,259	12,267	14,077	20,745
	무임비용	270	297	213	240	347
광주 도시철도공사	무임수송 인원	6,326	6,551	4,468	4,564	4,971
	노인	5,262	5,440	3,625	3,660	4,017
	무임비용	89	92	63	64	70
대전 도시철도공사	무임수송 인원	9,296	9,742	6,066	6,384	7,359
	노인	7,188	7,607	4,672	4,976	5,839
	무임비용	121	126	78	83	95

자료: 국토교통부, 『2022 철도통계연보』

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 도시철도의 공익서비스 의무(PSO, Public Service Obligation)로 인해 발생하는 비용을 국가 또는 이를 요구한 자가 부담하여야 할 필요가 있다는 주장에 대해 찬성하는 측과 반대하는 측의 의견은 다음과 같음[60]

- 찬성하는 측은 ① 지자체의 재정여건을 감안할 때 지자체가 도시철도운영자를 지원하는 것은 한계가 있고, ② 공익서비스 제공 관련 법률이 임의규정으로 되어 있으나, 대부분 도시철도운영자들이 동일한 형태의 운임 감면을 실시하고 있는 점을 감안하면 공익서비스 제공은 사실상 국가 정책에 따른 것이며, ③ 공익서비스비용을 국가가 지원하고 있는 한국철도공사와 비교했을 때 형평성 문제가 있고, ④ 공익서비스비용 부담으로 인한 도시철도운영자의 재정 악화는 안전투자재원의 확보를 어렵게 하는 문제가 있다는 점을 지적함
- 반대하는 측은 ① 도시철도는 지자체 소관 업무이므로 운임감면으로 인한 손실 등은 해당 지자체가 부담하는 것이 원칙이고, ② 도시철도 공익서비스 비용을 국가가 지원하는 것은 도시철도가 설치되지 않은 지역과의 형평성을 저해하는 것이며, ③「노인복지법」 등 운임감면 규정은 모두 임의규정으로서 실제 운임의 감면과 그에 대한 보상에 관한 사항은 각 지자체가 조례로 정하는 것이 타당하고, ④ 도시철도 건설에 대하여 국비 지원이 이루어지고 있음을 근거로 제시함

다. 향후 과제

▢ 도시철도 무임수송제도를 다음과 같이 개선하는 방안을 고려해볼 수 있으며, 제도의 지속성을 고려한 국가 및 지방자치단체 차원의 지원방안이 함께 마련되어야 할 필요가 있음

- 할인대상 연령 조정, 할인율 조정, 시간대·연령에 따른 할인율 차등적용, 할인 횟수 또는 할인 총액 제한 등을 검토할 수 있음

60) 국토교통위원회 전문위원,「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 일부개정법률안」(이해식의원 대표발의, 의안번호 제2117348호) 검토보고서, 2023.2., pp.21~22.

- 「노인복지법 시행령」[61] 개정을 통해 지방자치단체, 도시철도 운영자의 재정 상황에 따라 할인율을 결정할 수 있도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것임

▢ 한편, 노인, 장애인, 국가유공자의 이동권을 보장하고 교통복지 및 수단간 형평성을 제고하기 위해 도시철도 뿐 아니라 버스 등의 교통수단에도 무임 또는 할인 혜택을 확대 적용하는 방안을 고려할 필요가 있음

- 이 경우, 사업의 운영 주체, 버스준공영제 운영 상황 등을 고려하여야 할 것임
- 2022년 9월 14일, 65세 이상 노인, 장애인, 국가유공자 등이 시내버스, 도시철도 및 철도를 무료로 이용할 수 있도록 하는 내용의 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 일부개정법률안」(이해식의원 대표발의, 의안번호 제2117348호)이 발의된 바 있음
- 2023년 2월 15일 발의된 「농어촌 주민 등의 이동권 보장법」(윤준병의원 대표발의, 의안번호 제2120026호)에는 도시철도가 운행되지 않는 대중교통소외지역의 교통수단을 이용하는 65세 이상의 교통요금을 무임으로 하며, 면제된 대중교통수단의 운임 비용의 100분의 60 이상을 정부가 부담하도록 하는 내용이 포함되어 있음
- 최근 일부 지자체에서는 무임승차 혜택을 받을 수 있는 노인의 기준 연령을 65세에서 70세로 상향 조정함과 동시에 시내버스로 무임수송 대상을 확대하는 정책을 추진하고 있음
  - 대구광역시는 2023년 4월 10일, 「대구광역시 어르신 무임교통 지원에 관한 조례」 개정[62]을 통해 어르신 무임교통 지원 대중교통 범위에 도시철도를 포함(통합무임교통카드 발급)하고, 도시철도 무임수송 연령을 향후 5년간 만 65세에서 만 70세로 단계적으로 상향하고 시내버스에 대해서도 만 75세 이상에 대해서 지원을 시작하여 만 70세로 하향하는 방안을 추진 중임

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4606)

61) 제19조(경로우대시설의 종류 등) ①법 제26조제1항의 규정에 의하여 65세 이상의 자에 대하여 그 이용요금을 할인할 수 있는 공공시설(이하 "경로우대시설"이라 한다)의 종류와 그 할인율은 [별표 1]과 같다.

62) 2023년 7월 1일부터 시행함

10 광역급행철도 도입

가. 현황

▢ 정부는 수도권 교통혼잡 문제를 해결하고 30분 출퇴근 시대를 구현하기 위해, 수도권 광역급행철도(GTX) 사업을 추진하고 있음

- 현재 추진 중인 GTX 사업의 노선별 개요는 다음과 같으며, GTX A 노선의 동탄~수서 구간이 2024년 3월 30일 개통함
- 2기 GTX 사업으로 GTX A·B·C 노선의 연장과 D·E·F 등 신규노선 신설도 논의 중임

〈그림 1〉 GTX 노선도



자료: 국토교통부 보도자료, 「교통 분야 3대 혁신 전략」, 2024.1.24.

▢ 이와 함께 지방 대도시권의 광역급행철도(x-TX) 도입도 논의되고 있음

- 지방권 광역급행철도 선도사업으로 충청권의 CTX 건설이 선정되었고, 2024년 2월 29일 국토교통부는 관련 지자체, 업체, 민자철도 전문 지원기관 등과 거버넌스 체계를 구성하였음[63]

나. 향후 과제

▢ GTX A 수서~동탄 구간의 이용객 수가 정부의 예상치인 2만여 명의 3분의 1을 조금 넘는 7~8천 명(평일 기준) 수준인 것에 대하여 서울역, 삼성역 등 주요 역들이 연결되지 않은 부분 개통이 원인으로 지적되는 만큼[64] 전체 노선의 조속한 완공을 위해 노력해야 할 것임

▢ GTX는 사업별 추진 단계와 노선별 운영사가 상이하므로 효율적인 GTX 건설 및 운영을 위하여 통합 운영관리체계 도입을 검토할 필요가 있음[65]

- GTX 노선별 요금체계에 차이가 발생할 경우 이용자들의 혼란이 가중될 수 있으므로 각 GTX 노선이 같은 요금체계를 가지도록 지원하고 GTX 간 연락운임에 대한 정산 체계[66]를 구축할 필요가 있음

▢ GTX 역사를 중심으로 복합환승센터 도입에 대한 검토가 필요함

- 통행시간 절감, 노선 연결성 향상 등 GTX 건설로 기대되고 있는 효과를 극대화하기 위해서는 복합환승센터 구축을 통한 연계 환승체계를 마련해야 할 것임

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4606)

---

63) 국토교통부 보도자료, "지방권 최초 민간투자 광역급행철도, 국토부-지자체-민간-공공기관이 함께 만든다", 2024.2.28.

64) 박진우, "GTX-A 개통 후 한 달 이용객, 예상 수요의 절반도 못 미쳤다", 『한국경제』, 2024년 5월 1일자. 〈https://www.hankyung.com/article/202405019140i〉

65) 이호 등, 「수도권 GTX의 효율적 추진 방안」, 『한국교통연구원 이슈페이퍼』, 2023.3.

66) 복수의 운송기관 간에 동일한 승객을 연계 운송하는 경우 그에 따른 운임 수입을 상호 간에 정산하는 것을 의미함

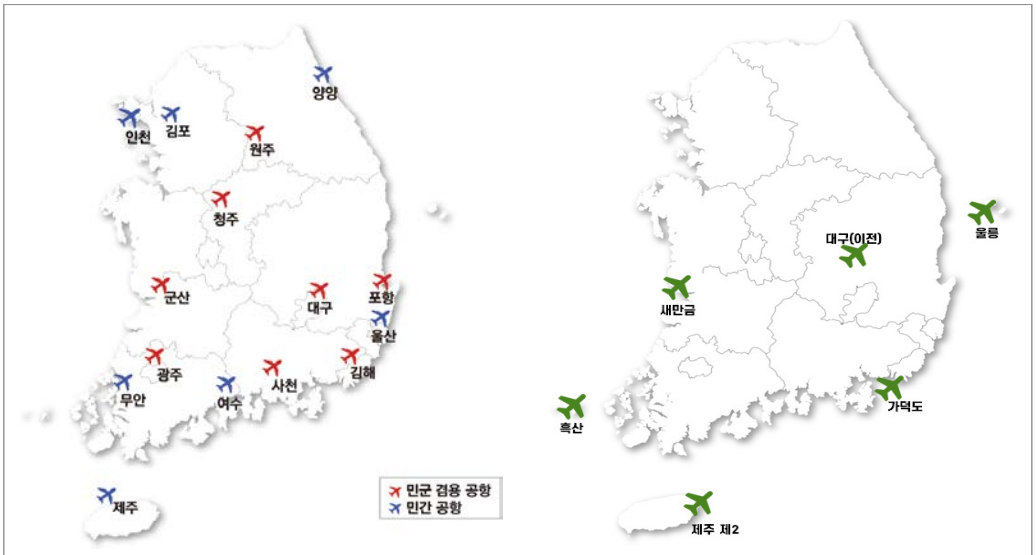
11 신공항 건설 추진 현황과 향후 과제

가. 현황

□ 우리나라는 전국적으로 총 15개의 공항(국제공항 7개, 국내공항 8개)이 운영 중임

□ 「제6차 공항개발 종합계획(2021~2025)」[67]에 따라 계획을 수립했거나 건설 중인 공항으로는 울릉공항, 흑산공항, 제주제2공항, 새만금 신공항, 대구경북통합신공항, 가덕도 신공항 등이 있음

〈그림 2〉 우리나라 공항 현황 및 계획 수립·추진 중인 공항



【 우리나라 공항 현황('20년) 】 【 계획 수립·추진 중인 공항 】

자료: 「제6차 공항개발 종합계획(2021~2025)」

67) 「공항시설법」 제3조에 따라 수립되는 공항 분야의 최상위 법정 계획은 공항개발 종합계획으로 5년마다 수립되며 항공수요 전망, 권역별 공항 개발, 투자소요 및 재원 조달방안, 그 밖의 공항 개발과 운영 등에 관한 사항을 다루고 있음

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 2022년 기준, 인천공항을 제외한 14개 공항 중 제주공항을 제외한 13개 공항이 모두 당기순손실을 기록하는 등[68] 지방공항의 만성적자가 지속되고 있어 신공항에 대해서도 수익성 확보에 대한 우려가 있음

- 코로나19 팬데믹 이전에도 김포·김해·제주·대구공항 4곳만이 흑자를 유지함[69]

▢ 공항 건설에 대한 예비타당성 조사가 면제됨에 따라 사업성에 대한 철저한 검토가 이루어지지 않은 상태에서 신공항이 건설될 경우 국가재정 건전성에 부담을 줄 우려가 있음

- 새만금 신공항은 국가균형발전 사업의 일환으로 예비타당성 조사를 면제받았고, 가덕도 신공항 및 대구경북통합신공항은 각각 「가덕도신공항 건설을 위한 특별법」과 「대구경북통합신공항 건설을 위한 특별법」에 따라 예비타당성 조사가 면제됨

다. 향후 과제

▢ 지방공항의 적자 문제를 해결하기 위해서 수익성 확보를 위한 전략이 필요함

- 지방공항은 중국이나 일본에 편중된 노선으로 국제 정세의 영향을 크게 받아왔으므로 국제 정세에 대한 탄력성을 확보하고 나아가 국제 항공 네트워크를 확장하여 인바운드 수요 활성화를 도모하기 위한 노선 다변화를 꾀할 필요가 있음

▢ 공항이용 활성화를 유도하기 위해 공항의 접근성을 개선하기 위한 노력도 중요함

- 예를 들어 대구경북통합신공항의 경우, 「제4차 국가철도망 구축 계획(2021~2030)」에 서대구역과 신공항, 의성역을 잇는 철도 건설이 계획되어 있는데 이 계획이 성공적으로 수행되면 대구경북통합신공항의 접근성이 크게 향상되어 공항 이용객의 편의성 증대와 함께 공항을 통한 지역 경제 활성화에 기여할 수 있을 것으로 보임

---

68) 알리오(공공기관 경영정보 공개시스템), 구분회계 재무정보의 공항운영사업 기준

69) 박진서·김해빈, 「적자 지방공항의 효율적 운영전략」, 한국교통연구원 이슈페이퍼, 2023.

▢ 신공항 건설과 함께 공항 주변지역 개발을 통해 지역발전의 효과를 함께 도모할 필요가 있음[70)]

- 신공항 주변지역의 특성을 고려하여 산업단지 및 물류단지 등을 조성하고 공항과 주변지역 등을 연계하여 교통 인프라를 확충하는 등 공항경제권 조성을 위해 노력해야 할 것임

▢ 한편, 지방공항의 무분별한 건설을 막기 위해서 공항 건설·운영을 전액 국비 지원하는 구조를 바꿔 건설비나 운영비 적자에 대하여 해당 지자체도 책임을 분담해야 한다는 지적도 있음[71)]

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4606)

70) 최근 공항의 항공 운송 기능 및 네트워크 자원을 기반으로 관련 산업 간의 상호작용을 촉진하여 새로운 가치를 창출하는 공항 중심의 산업생태계인 '공항경제권' 조성이 주목받고 있음

71) 조득진, "[심층분석] '밑 빠진 독' 번한 지방공항, 누가 추진하나", 『월간중앙』, 2023.9.17.

12 항공사 통합 동향과 대응

가. 현황

▢ 아시아나항공의 심각한 부채와 2020년부터 시작된 코로나19의 확산 및 장기화로 인한 항공사들의 경영실적 악화로 2020년 11월, 대한항공과 아시아나항공의 통합이 결정됨

▢ 2022년 2월, 우리나라의 공정거래위원회가 대한항공과 아시아나항공의 기업간 결합을 조건부 승인하였고 2024년 2월 기준, 기업결합 승인을 받아야 하는 14개국 중 미국 경쟁당국의 승인만이 남아 있는 상황임[72)]

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 항공사 간의 통합은 운영 효율성을 높이고 네트워크를 확장 또는 강화함으로써 통합항공사의 글로벌 경쟁력 향상에 기여할 수 있으며, 이는 국가 경제, 고용 창출, 긍정적인 국가 이미지 형성, 물류 및 수출 지원 등 국가 전반의 경쟁력 강화에도 도움이 될 수 있음

▢ 그러나 초거대 항공사로의 통합은 해당 항공사의 독점적 지위를 강화시켜 소비자 선택의 폭을 감소시키고 항공 운임을 상승시킬 가능성이 있으며 마일리지의 통합이 소비자에게 불리하게 작용할 수 있다는 우려가 있음

▢ 또한 통합 과정에서 해외의 기업결합승인을 얻기 위한 슬롯[73)] 반납이나 아시아나항공의 화물부문 매각 등은 통합항공사의 경쟁력을 약화시킬 수 있다는 우려도 있음

---

72) 터키(21.2), 대만(21.5), 태국 (21.5, 사전신고 불요), 필리핀 (21.5. 신고대상 아니므로 종결), 말레이시아(21.9), 베트남(21.11), 한국(22.2), 싱가포르(22.2), 호주(22.9), 중국(22.12), 영국(23.3), 일본(24.1), EU(24.2)(자료: 대한항공 홈페이지)

73) 특정 시간에 항공기가 공항의 활주로를 이착륙할 수 있는 권리로 항공사가 공항에서 운영할 수 있는 항공노선의 수와 시간을 결정하는 중요한 역할을 함. 항공사는 새로운 노선을 개설하거나 기존 노선의 운항 횟수를 늘리기 위해 슬롯을 확보해야 하고, 교통량이 많은 대형 공항에서는 슬롯이 매우 중요한 자원으로 상당한 가치를 지닐 수 있음

- 일본 경쟁당국은 7개 여객 노선에 대해 국내외 항공사의 대체 취항, 아시아나 화물사업부 매각, 일본 화물항공사 등과 협력 확대 등의 시정조치를 부과함
- EU 경쟁당국은 4개의 여객 중복 노선에 대한 신규 항공사의 노선 진입 지원과 아시아나 화물사업부를 매각할 것을 조건으로 함

다. 향후 과제

▢ 통합항공사는 국제 항공동맹과의 협력이 원활하게 이루어지도록 노력할 필요가 있음

▢ 기업결합 승인 시 부과한 시정조치 방안이 잘 이행될 수 있도록 국토교통부와 공정거래위원회 등이 긴밀하게 협업하여 점검하고[74] 중장기적으로 항공 소비자의 권리와 이익을 보호하기 위한 혁신 및 서비스 품질 개선을 유도해야 할 것임

- 공정거래위원회는 기업결합 승인 시, 향후 10년간 슬롯·운수권 이전 등 구조적 조치를 부과하고 조치 대상인 각각의 노선에 대해 운임 인상 제한 및 좌석공급 축소 금지조치 등을 병행 부과한 바 있음
- 통합 이후 독과점이 우려되는 노선을 중심으로 운임을 지속적으로 모니터링하고, 양사의 마일리지의 통합이 소비자 권리를 저해하지 않도록 감독해야 할 것임

▢ 저비용 항공사(LCC, Low Cost Carrier)의 성장 촉진, 외항사 노선 신설, 항공사 운영 현황에 대한 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 상의 감독 등 경쟁을 촉진하는 방안을 검토할 필요가 있어 보임

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4606)

74) 2024년 3월, 국토교통부는 기업결합 상황에 한정해 항공사가 국내외 경쟁당국이 명한 시정조치 이행 목적으로 국제항공운수권 및 영공통과 이용권을 반납할 수 있는 근거와 이렇게 반납된 운수권 및 이용권은 별도 기준과 절차를 정해 재배분하도록 하는 규정을 신설하는 내용의 「국제항공운수권 및 영공통과 이용권 배분 등에 관한 규칙」 개정안을 입법예고함

13 급발진 의심 사고 관련 논의 및 안전장치 보완 필요성

가. 현황

□ 2020년 이후 연평균 약 26건의 급발진 의심 신고 건수가 접수되고 있음

- 한국교통안전공단 자동차안전연구원에 접수된 2020년 이후 연도별 국내 자동차 급발진 의심 신고 건수는 2020년 25건, 2021년 39건, 2022년 15건, 2023년 24건 등임

〈표 29〉 자동차 급발진 의심 신고 건수

(단위: 건)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
신고 건수	28	34	136	139	113	50	57
구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
신고 건수	58	39	33	25	39	15	24

자료: 한국교통안전공단

- 한국교통안전공단은 「자동차관리법」 제31조(제작 결함의 시정 등) 및 제31조의3(자동차 사고조사)에 근거하여 아래의 절차에 따라 급발진 의심으로 신고된 차량에 대한 조사를 실시하고 있으나 아직까지 차량 결함에 의한 급발진은 확인되지 않고 있다고 밝히고 있음

〈표 30〉 급발진 의심 사고 조사 절차

결함정보수집	→	기초분석	→	전화조사	→	현장조사 (필요시)	→	정밀분석	→	기술위원회 심의
결함신고, 언론 등		결함정보 확인·검토		자료추가 확보 등		기계적·전기적 결함가능성 확인		확보 데이터 종합분석		

자료: 자동차안전연구원

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 자동차 급발진 의심 사고 관련 소비자의 입증책임 완화 필요성이 제기되고 있음

- 자동차 급발진 의심 사고의 경우 제조물 결함으로 인한 급발진을 인정한 사례도 없을 뿐만 아니라, 자동차라는 고도의 기술력이 집적된 제조물의 특성상 통상적으로 결함 외 다른 외부적 원인이 개입되어 손해가 발생하였는지 여부 등을 피해자가 파악하는 것은 쉽지 않으므로, 피해자의 입증책임을 완화하기 위해 「자동차관리법」, 「제조물 책임법」 등 관련 법률의 개선이 필요하다는 사회적 요구가 제기되고 있음

▢ 「자동차관리법」상 급발진 의심 사고의 결함 추정(입증책임 완화) 관련 논의는 다음과 같음

- 급발진 의심 사고의 입증책임과 관련하여 2024년 1월 25일 국회본회의에서 자동차의 장치가 운전자의 의도와 다르게 작동하여 발생한 사고 차량의 제조사가 사고 차량 관련 자료를 제출하지 않으면 차량에 결함이 있는 것으로 추정하도록 하는 내용의 「자동차관리법 일부개정법률안」이 통과됨[75)]
- 2022년 12월 강릉에서 자동차 급발진으로 의심되는 사고로 차에 타고 있던 12살 손자가 숨지고 60대 운전자였던 할머니가 크게 다쳤음. 사고 피해자의 유족은 국회 국민동의 청원에 “급발진 의심 사고 발생 시 ‘결함 원인 입증책임 전환’ 「제조물 책임법」 개정에 관한 청원”을 올렸으며, 5만 명의 동의를 받음에 따라 소관 위원회인 정무위원회에 회부 되어 논의가 진행 중임
- 급발진 의심 사고 발생 시 자동차 소비자의 입증 부담을 완화하는 것을 주요 내용으로 하는 법률안의 발의 현황은 다음과 같음
  - 「자동차관리법 일부개정법률안」(박용진의원 대표발의, 제2121097호)
  - 「제조물 책임법 일부개정법률안」(허영의원 대표발의, 제2121924호 / 정우택의원 대표발의, 제2120550호 / 정우택의원 대표발의, 제2120436호 / 박용진의원 대표발의, 제2121093호)
  - 「소비자기본법 일부개정법률안」(박용진의원 대표발의, 제2121096호)

75) 의안번호: 제2126368호, 공포일자: 2024.02.13

다. 향후 과제

▢ 고도의 기술력이 집적된 자동차의 특성상 일반 소비자 입장에서 급발진 의심 사고 원인이 자동차의 결함으로 인한 것이라는 것을 입증하는 것은 쉽지 않으므로, 이를 완화하기 위한 다양한 논의가 지속적으로 필요함

▢ 이와 함께 급발진 의심 사고를 분석하여 판단하거나 예방하기 위한 다양한 안전장치의 보완 노력이 필요함

- 국토교통부에서는 「자동차 및 자동차부품의 성능과 기준에 관한 규칙」에 규정된 사고기록장치(EDR)[76]에 제동 페달(브레이크)의 압력 센서값이 기록되도록 제도 개선을 추진 중임[77]
  - 현재 사고기록장치에는 제동 페달의 경우 작동 여부(ON·OFF)만 기록되고 있으나 운전자가 제동 페달을 밟은 압력 수준(압력 센서값)까지 표시되도록 함으로써 급발진 의심 사고 발생 시 사고분석의 신뢰도를 높일 수 있을 것으로 예상됨
- 일본의 경우 2017년부터 사고방지 기능이 있는 자동차에 대해 '안전운전 서포트카S'(서포카S)[78]·'안전운전 서포트카'(서포카)[79] 제도를 실시하고 있음[80]
  - 보행자 대상 비상자동제동장치나 페달조작 오류 급발진 억제장치를 탑재한 서포카의 구입에 최대 10만 엔, 사후 장착 페달조작 오류 급발진 억제장치의 구입 및 설치에 최대 4만 엔을 보조함

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4607)

---

76) 사고기록장치(EDR, Event Data Recorder): 자동차 사고 전·후의 자동차 속도, 제동페달 작동여부 등의 자동차 운행정보를 저장하고, 그 정보를 제공하는 장치

77) 입법예고 후 규제심사 준비 중임

78) 서포카S: 비상자동제동장치와 페달조작 오류 급발진 억제장치를 갖춘 고령운전자에게 특화된 차량

79) 서포카: 비상자동제동장치를 갖춘 차로 모든 연령대의 운전자에게 추천하는 차량. 동 장치는 2020년 1월 31일 「도로운송차량법(道路運送車両法)」의 개정으로 일본 자국산 신차는 2021년 11월부터, 수입 신차는 2024년 7월부터 장착이 의무화됨

80) 구혜경, 「일본의 고령운전자 교통사고 저감 대책: 안전운전 서포트카를 중심으로」, 2022.11.

14 사실상 도로 관리 및 정비

가. 현황

▢ 사실상 도로의 개념

- 법정도로[81]와 달리 장기간 도로 목적으로 사용되고 있지만, 뚜렷한 법적 근거없이 건설되거나 이용되는 도로(토지)로서 일부 또는 전부가 사유지이고, 지목도 도로가 아님에도 공공의 통행을 위해 사용되고 있는 도로를 '사실상 도로'[82]라 함
- 사실상 도로의 규모는 정확히 알 수 없으나 서울시의 경우, 도로로 이용되는 전체 토지(약 1억 ㎡) 중 사유지인 구간이 약 9.2%(920만 ㎡) 수준인 것으로 추정한 연구가 있음[83]

▢ 사실상 도로와 관련된 지역 주민과 토지 소유자의 민원이 전국 많은 지역에서 발생하고 있음

- 민원의 주요 내용은 지역 주민의 입장에서는 안전하고 원활한 통행의 보장을 바라는 반면, 토지 소유자는 사실상 도로로 인한 재산상 피해의 보상을 바라고 있는 것으로 나타나고 있음

〈표 31〉 사실상 도로 관련 민원의 주요 내용

구분	내용		비고
지역주민	통행 방해 신고	(통행종류) 인근 주민들의 도보 통행, 인근 공사차량 통행 방해 (방해방식) 펜스, 비계, 컨테이너, 라바콘, 물통 등 적치, 트럭 정차 후 상행위	통행권 보장
	안전사고 배상·예방	(상해배상) 파손된 도로, 계단으로 인한 낙상사고에 대한 손해배상 요구 (사고예방) 토사 유실로 인한 위험 신고, 안전사고 예방조사 요청	

81) 「도로법」, 「건축법」, 「도로교통법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「사도법」, 「농어촌도로법」 등에서 정의나 이용 방법 등을 규정하고 있고, 정부가 해당 토지를 소유 및 관리하는 도로를 통칭하여 법정도로라고 할 수 있음

82) 명확한 법적·학술적 정의가 없어 현실에서는 현황도로, 현도로, 관습상 도로, 마을안길 등 다양한 명칭이 사용되고 있음

83) 신상영 등, 『비법정 사실상 도로 실태와 제도 개선방안』, 서울연구원, 2021.7.

구분	내용		비고
	관리·정비 요청	(차도관리) 노후화, 파손, 침하, 침수, 누수, 비포장 등에 따른 도로 포장·확폭·경사조정 요청 등 (보도관리) 보도 포장, 보도상 방호울타리, 안전봉, 볼라드 등 정비 및 신설 요청 (기타관리) 안내표지판, 도로외벽, 보안등, 자전거도로, 교량, 하수관, 배수로, 맨홀 등 정비 및 신설 요청	
토지소유자	시설설치 이의제기	(도로 반대) 도로 사용 인허가 반대, 도로 포장공사 반대 (하수관 반대) 공공하수관 개량 반대, 공공하수관 이설 요청	재산권 보호
	토지 매수 요구 등	(토지비 요구) 부당이득금 청구, 사용·수익권 확립 요청 (매수 요구) 토지매수·토지교환 요구, 보상대상 여부 문의 (해제·활용) 도로구역 해제 요청, 원상복구 요청, 가설건축물 축조 허가 요청 (기타 문의) 법정 도로 해당 여부 문의	

자료: 김고은·김승훈, 「'사실상 도로'의 관리를 위한 기초 현황 분석 연구」, 국토연구원, 2022.

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 사실상 도로와 관련한 갈등의 이유는 일반적인 법정도로와 달리 사실상 도로의 건설·관리 등에 대한 법제도적 근거가 부족함에도 개인의 소유권을 침해하기 때문에 발생하는 측면이 있으며, 현실에서 토지 소유권과 통행권 간의 갈등을 유발하게 되는 법적 쟁점은 다음과 같음

- 첫째로 도로는 「도로법」 등 여러 법률에서 달리 정의하고 있어 특정 통행로(토지)가 어느 법에 기반한 도로 인지, 아니면 법적 근거가 없는 사실상 도로인지 구분이 어려우며, 사실상 도로의 발생 원인이나 지역 주민의 이용 행태도 다양하여 사실상 도로의 개념 합의와 해결해야 할 과제의 정립 자체가 어려운 상황임
- 둘째, 법률상 원인 없이 개인 소유 토지를 도로로 정비하여 일반 공중의 교통에 공용한 것은 해당 토지 소유자에게 손해가 될 수 있어 「민법」 제741조[84]에 따른 부당이득 반환 청구의 원인이 될 수 있기 때문에[85] 지자체의 적극적 관리에 어려움이 있음

84) 「민법」 제741조(부당이득의 내용) 법률상 원인없이 타인의 재산 또는 노무로 인하여 이익을 얻고 이로 인하여 타인에게 손해를 가한 자는 그 이익을 반환하여야 한다.

85) 황선익, 「도로로 제공된 사인소유 토지에 대한 부당이득반환청구의 가부 – 최근 대법원 판결의 법리를 중심으로 –」, 『재산법 연구』 제31권제1호, 2014.5.

- 셋째, 토지 소유자의 의사에 반해 사실상 도로를 도로로 이용하거나 도로 정비에 따른 부당이득금 반환 청구 등의 법적 다툼에 있어서 주요한 판단기준은 해당 토지에 대한 소유자의 독점적이고 배타적인 사용·수익권[86]의 행사(포기) 여부라 할 수 있음
  - 이러한 판단을 위해서는 토지 소유자가 스스로의 의지로 해당 토지를 일정 기간 이상 통행로 등으로 제공했는지, 인근 다른 토지와의 관계, 소유자의 소유권 보장과 공공이익 간의 비교형량 등이 종합적으로 고려되어야 하고, 이러한 판단은 결국 사법적 판단을 통해서만 구할 수 있는 만큼 일상에서는 갈등이 발생할 가능성이 큼

▢ 사실상 도로와 관련한 갈등은 지역이나 소득에 상관없이 누구나 겪을 수 있는 민생 현안임에도 불구하고 아직 뚜렷한 해결책은커녕 본격적인 실태조사나 사회적 논의도 미미한 실정임

다. 향후 과제

▢ 사실상 도로와 관련한 갈등 해결 방안으로 지자체가 사실상 도로를 매수하여 법정도로로 활용하도록 하거나 소유자에게 매수청구권을 보장하는 방안이 있음

- 정당한 근원에 따라 원칙적으로 소유권을 포기하지 않았거나 사정 변경이 인정되는 경우에는 도로를 수용토록 하는 것이 행정법의 일반 원칙상 합목적적이라고 판단되나, 대부분의 지자체에서 재정적 여건으로 인해 재원 확보가 어렵고, 매수해야 할 토지의 규모를 가늠하기 어렵다는 점을 들어 반대하고 있음
- 시설물 설치가 필요한 경우는 도로 기능 유지가 불가피하므로 우선 매수하거나, 비교적 도로의 폭이 넓어 토지 소유자가 감수해야 할 손해가 가혹한 경우에 한해 보상을 고려할 필요가 있음

86) 토지 소유자가 스스로 그 소유 토지를 오랜 기간 일반공중을 위한 통행로 등으로 제공한 도로에 대하여는 소유자가 배타적인 사용·수익권을 포기했다고 보며, 그 권리의 행사가 제한된다는 취지의 판례가 다수 존재함. 그러나, 일정한 요건을 갖춘 때에는 사정변경의 원칙이 적용되어 소유자가 다시 사용·수익권을 행사할 수 있다는 판례도 존재함

▢ 기존의 법령으로는 사실상 도로에 관해 종합적으로 규정하기에 한계가 있으므로, 별도의 입법을 통해 해결하려는 시도도 있음

- 대표적 사례로 2022년 11월 「사유지도로의 관리 및 정비에 관한 특별법안」(천준호의원 대표발의, 제2118067호)이 발의된 바 있음
  - 동 법안은 사실상 도로를 사유지도로라는 이름으로 정의하여 법적 근거를 마련하고, 관련 정책의 추진을 위해 실태조사 및 관리계획의 수립, 도로 정비에 따른 손실보상 등을 규정함

▢ 향후 현황조사, 공공안전을 위한 우선 매수, 지역 주민간 자율적 분쟁 해결을 위한 가이드 라인 마련, 사실상 도로 관련 법률 제정 등 다양한 방안에 대해 정책적 고민이 요청됨

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4607)

15 소비자보호를 위한 자동차 교환·환불 제도 개선

가. 현황

▢ 자동차 교환·환불제도(일명 '레몬법')는 소비자가 구입한 신차에서 일정 기간 내에 동일한 하자가 지속적으로 발생하는 등의 경우, 하자 있는 자동차를 신차로 교환하거나 환불을 받을 수 있는 제도임

- 소비자가 신차 구입 후 1년 이내(주행거리 2만km 이내)에 반복된 하자 발생 시 자동차 제작사에 교환·환불을 요청하고 자동차 제작사와 분쟁 발생 시 자동차안전·하자심의위원회의 중재를 통해 분쟁을 해결하도록 하고 있음

〈표 32〉 자동차 교환·환불 중재 절차 흐름도

중재합의	⇒	신청접수 및 보정	⇒	중재부 구성	⇒	심리 (통상 2~3회)	⇒	(필요시) 사실조사	⇒	중재판정	⇒	판정문 송달
당사자		사무국		위원회		중재부		성능시험 대행자		중재부		사무국

자료: 「자동차관리법 일부개정법률안(의안번호 제2120489호)」 전문위원 검토보고

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 현재 자동차 교환·환불 관련 분쟁 발생 시 중재 신청만 가능하나, 중재제도는 자동차안전·하자심의위원회의 최종 결정까지 장기간의 시간이 소요되며, 중재 판정 시 교환·환불 인용 결정 사례도 낮아 자동차 구매자의 권익을 적극적으로 보호하는 데 한계가 있음

- 2019년 1월 1일 자동차 교환·환불 제도가 시행된 이후부터 2024년 2월 29일까지 기준으로 교환·환불 중재 사례는 총 2,569건이고, 이 중 판정 종료된 건은 317건이며, 중재 결과 교환·환불로 판정된 사례는 23건임

〈표 33〉 자동차 교환·환불 중재 신청 현황

(2024.2.29. 기준)

구분	상세구분		계
진행중	접수 및 검토		26
	중재신청 접수통지		75
	중재심리 중		58
진행불가	흠보정 미실시, 요건 미충족 등		818
종료	취하	교환	182
		환불	226
		보상 및 추가수리(정밀점검)	426
		하자 없음 인정 등	441
		소계	1,275
	판정	교환·환불	23
		화해	9
		각하·기각	285
		소계	317
합계			**2,569**

자료: 한국교통안전공단

- 자동차안전·하자심의위원회의 최종 결정까지 장시간(평균 약 101일)이 소요되고 있음[87]

〈표 34〉 자동차안전하자심의위원회 평균 결정 소요시간〉

구 분	평균 소요일	대상 건
판정 송달 시 까지	201.7	262
중재절차 중 신청인이 취하 또는 당사자가 합의를 원하여 종료	116.5	1,029
개시 불가로 종료	40.4	695
계	101.1	1,986

자료: 「자동차관리법 일부개정법률안(의안번호 제2120489호)」 전문위원 검토보고

87) 「자동차관리법 일부개정법률안(의안번호 제2120489호)」 전문위원 검토보고, 국토교통위원회, 2023.06.

▢ 제21대국회 자동차 교환·환불을 위한 조정제도 도입 관련 입법 동향

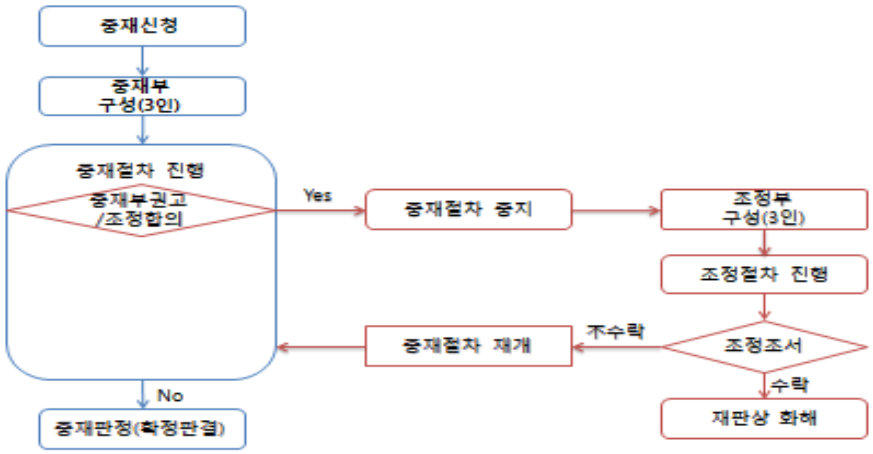
- 자동차제작자와 자동차소비자 간의 자율적인 합의 유도를 통해 신속히 분쟁을 해결할 수 있는 조정제도 도입을 주요 내용으로 하는 「자동차관리법 일부개정법률안」 2건이 서일준의원 대표발의(제2120489호), 맹성규의원 대표발의(제2126153호)로 발의된 바 있음

다. 향후 과제

▢ 자동차 교환·환불 제도 개선을 위해 교환·환불 조정제도의 도입을 검토할 필요가 있음

- 현행 중재제도 이외에 분쟁의 조정을 원하는 자동차 구매자의 신청으로 조정 절차를 개시하고 자동차안전·하자심의위원회내의 조정부(안)에서 조정안을 제시할 수 있도록 하는 등 신속하고 유연한 분쟁 해결이 가능한 자동차 교환·환불 조정제도의 도입을 적극 검토할 필요가 있음[88]

〈그림 3〉 조정·중재 절차(안)



자료: 국토교통부

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4607)

88) 중재의 경우 법원의 확정판결과 동일한 효과가 있어 당사자가 무조건 그 중재판정에 복종하여야 하는 강제성이 매우 강하나, 조정의 경우 각종 법률에서 정한 바에 따라 재판상 화해의 효력 또는 민법상 화해 계약의 효력을 가져 강제성이 매우 약함

16 이륜자동차 전면(前面) 번호판 부착 및 번호체계 개편

가. 현황

▢ 코로나19로 인해 배달업 성장과 더불어 배달업 종사자 수가 크게 증가하면서 이륜자동차 사고가 증가하는 경향이었으나, 최근 3년간(2020~2022년)을 살펴보면 이륜차 교통사고 건수는 다소 감소추세이나 2022년 사망자 수는 전년 대비 소폭 증가함

- 2022년 이륜차 교통사고 건수는 총 18,295건으로 전년(2021년 20,598건) 대비 11.2% 감소했지만, 사망자 수는 2022년 484명으로 전년(2021년 459명) 대비 5.4% 증가한 것으로 나타남

〈그림 4〉 최근 10년간(2013~2022년) 이륜차 교통사고 연도별 추이



자료: 도로교통공단 보도자료, 「이륜차 교통사고 최근 3년간 지속 감소, 2022년 사망자는 전년 대비 늘어」, 2023.6.27.

▢ 현행 「자동차관리법」에서는 이륜자동차를 운행하기 위해서는 법률에 따라 '후면'의 보기 쉬운 곳에 이륜자동차번호판을 부착하도록 규정하고 있음(법 제49조제1항)

- 무인단속의 경우 주로 차량 전면의 번호판을 인식하고 있어 후면에만 번호판을 부착하는 이륜자동차의 단속에 어려움이 있으므로, 이륜자동차 운전자의 안전과 전반적인 도로교통의 안전을 위하여 이륜자동차의 전면에도 번호판을 부착해야 한다는 의견이 제기되고 있음

- 또한, 현행 이륜차 번호판은 크기가 작고 문자가 시군구 단위의 행정구역까지 표기되어 알아보기 어렵다는 지적이 있음

▢ 제21대국회 이륜자동차 전면 번호판 관련 입법 동향

- 이륜자동차 전면 번호판 부착을 주요 내용으로 하는 「자동차관리법 일부개정법률안」 4건이 각각 서영교의원 대표발의(제2104614호), 박완수의원 대표발의(제2105436호), 윤재갑의원 대표발의(제2115671호), 박홍근의원 대표발의(제2110386호)로 발의된 바 있음

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 이륜자동차 전면 번호판 부착 및 번호판 체계 개편과 관련한 장·단점은 다음과 같음

- 전면 번호판 부착 시 장점으로는 과속·신호위반 등의 단속을 용이하게 하여 이륜자동차 운전자의 교통법규 준수 의무를 강화하고 도로교통의 안전을 도모할 수 있음
- 반면, ① 전면 범퍼에 일률적으로 번호판 부착이 가능한 자동차와 달리 이륜자동차의 전면부는 다양한 구조와 형태를 하고 있어 일관된 부착 위치를 정하기 어렵고, ② 소형 이륜자동차에는 충분한 크기의 번호판을 설치할 공간을 확보하기 어려울 수 있으며, ③ 보행자와 충돌 시 알루미늄으로 제작된 번호판의 경우 보행자의 부상을 유발할 수 있으며, ④ 전면 번호판을 부착하는 주요 목적은 카메라를 통해 과속이나 신호위반 등을 효과적으로 단속하기 위한 것이나 현행 자동차 전용 '단속카메라'로는 이륜자동차 번호판을 인식하여 단속하는 데 한계가 있다는 지적이 있음[89]
  - 참고로 영국, 미국, 일본 등에서는 우리나라와 같이 이륜자동차의 후면에만 번호판을 부착하도록 하고 있으나, 필리핀, 말레이시아 등 일부 국가에서는 전면에도 번호판을 부착하도록 하고 있음

89) 국토교통위원회, 「자동차관리법 일부개정법률안(제2104614호, 제2105436호)」 검토보고(2021.2.) 및 「자동차관리법 일부개정법률안(의안번호 제2115671호)」 검토보고(2022.9.)

〈표 35〉 이륜자동차 번호판 체계 해외 사례 요약

구분	번호판 체계	비고
영 국	후 면	이륜자동차 단속에 IT기술 도입 추세
미 국	후 면	개인맞춤 번호판 사용 가능
일 본	후 면	영업용 이륜자동차 유상보험 가입 의무
필리핀	전·후면	전면 번호판 부착 의무화('19.3, 법률 제정)
말레이시아	전·후면	세로형, 스티커형 전면번호판 등
싱가포르	전·후면	전면 번호판은 상황에 따라 탄력적으로 허용

- 이륜자동차 번호판 체계와 관련하여서는 현재 시군구 단위의 행정구역표기 체계를 전국단위 번호체계로 변경하고 번호판의 규격·글꼴·색상·재질 등을 개선함으로써 시인성 등을 향상시켜 교통법규 준수를 유도할 수 있는 장점이 있음

▢ 국토교통부에서는 이륜자동차 번호판의 체계, 디자인, 규격 및 전면 번호판 부착 가능성 등을 검토하기 위해 '이륜자동차 번호판 번호체계 및 디자인 개선 연구 용역' 중에 있음

▢ 한편, 경찰청에서는 현 상태에서도 이륜자동차 단속이 가능하도록 '이륜자동차 후면 번호판 인식(영상분석)을 위한 무인단속장비'를 개발하여 시범 운영 및 계도 기간이 끝나고 일부 지점에서 정식 단속을 시작함[90]

다. 향후 과제

▢ 이륜자동차 번호판 번호체계 및 디자인 개선 연구 용역 결과 및 경찰청에서 운영 중인 이륜자동차 후면 번호판 인식(영상분석)을 위한 무인단속장비의 운영 결과를 종합적으로 검토하여 이륜자동차 번호체계를 합리적으로 개편하고, 전면 번호판 부착 여부를 결정할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4607)

90) 윤보람, 「'앞뒤로 다 본다' 양방향 과속단속장비 석달간 2천건 적발」, 연합뉴스, 2024.3.14.

17 자율주행자동차 정책 추진 현황 및 향후 과제

가. 현황

□ 자율주행자동차는 운전자나 승객의 조작 없이 스스로 운행이 가능한 자동차를 말하며, 자동차의 자동화 기능 단계는 Lv.0에서 Lv.5까지 6단계로 구분하는 미국 자동차공학회(SAE) 규격에 따르는 것이 일반적임[91]

- Lv.3부터 운전자 보조 기능이 아닌 자율주행 기능으로 구분되는데, Lv.4는 차량의 자동화된 시스템이 상황을 인지 및 판단하여 운전하고 비상시에도 운전자 개입 없이 차량이 스스로 대처할 수 있는 수준을 말함

〈그림 5〉 운전 자동화의 단계적 구분

레벨 구분	레벨0	레벨1	레벨2	레벨3	레벨 4	레벨5
	운전자 보조 기능				자율주행 기능	
명칭	無 자율주행 (No Automation)	운전자 지원 (Driver Assistance)	부분 자동화 (Partial Automation)	조건부 자동화 (Conditional Automation)	고도 자동화 (High Automation)	완전 자동화 (Full Automation)
자동화 항목	없음(경고 등)	조향 or 속도	조향 & 속도	조향 & 속도	조향 & 속도	조향 & 속도
운전주시	항시 필수	항시 필수	**항시 필수** (조향핸들 상시 잡고 있어야함)	**시스템 요청시** (조향핸들 잡을 필요X 제어권 전환시만 잡을 필요)	**작동구간 내 불필요** (제어권 전환X)	전 구간 불필요
자동화 구간	-	특정구간	특정구간	특정구간	특정구간	전구간
시장 현황	대부분 완성차 양산	대부분 완성차 양산	7~8개 완성차 양산	1~2개 완성차 양산	3~4개 벤처 생산	없음
예시	사각지대 경고	차선유지 또는 크루즈 기능	차선유지 또는 크루즈 기능	혼잡구간 주행지원 시스템	지역(Local) 무인택시	운전자 없는 완전자율주행

자료: 박진애·조경희, 「독일과 일본의 자율주행 레벨4 관련 입법례」, 2022.11

□ Lv.3 이상 자율주행차 시장은 현재 미미한 수준이나, 2025년부터 큰 폭의 성장을 전망하는 연구가 다수임[92]

- 글로벌 자율주행차 시장은 현재 Lv.0~2의 주행보조 수준에 머물러 있으나, Lv.3 이상의 자율주행차 비중이 2021년 0.5%에서 2030년 54.1%로 확대될 전망임

91) 박진애·조경희, 「독일과 일본의 자율주행 레벨4 관련 입법례」, 2022.11
92) 박상현, 「자율주행차 글로벌 산업 동향」, KDB산업은행 미래전략연구소, 2022.8. 등

- 글로벌 Lv.3 이상 자율주행차 시장 규모는 2025년 1.5천억 달러에서 2035년 1조 1천억 달러로 성장할 것으로 전망됨

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 정부는 자율주행차 산업 생태계 구축 및 경쟁력 강화를 위해 규제개선, 시범 운행지구 지정, 연구개발 지원 등 다양한 전략을 수립하여 추진하고 있음

- (규제개선) 2018년 11월에 자율주행차 선제적 규제혁신 로드맵을 최초로 수립하였고, 이후 2021년 12월에 자율주행차 규제혁신 로드맵 2.0을 발표하며 자율주행차 산업발전 및 상용화를 위한 규제개선을 지속적으로 추진하고 있음
  - 정부는 2027년 Lv.4+ 자율주행차[93] 상용화를 전망하며, 이에 대비하여 2030년까지 차량, 기반 조성, 서비스 분야에서 규제혁신 과제 40개를 수립하여 추진하고 있음
- (시범운행지구 지정) 국토교통부는 자율주행 서비스를 실증할 수 있는 시범 운행지구를 전국 17개 시·도에 34곳을 지정하였고, 다수 시·도에 걸친 시범운행지구의 경우 국토부장관이 직접 지정(시·도지사와 협의)할 수 있도록 함
  - 민간기업은 해당지구에서 자율주행차를 통한 여객·화물 유상 운송이 허용되며, 차량 안전기준 면제 등 규제 특례를 적용받아 다양한 실증사업이 가능함
- (연구개발 지원) 정부는 2021년 3월 관계부처 합동으로 「자율주행기술개발혁신사업단」을 출범하였고, 산·학·연 기관 및 연구인력이 모여 2027년 융합형 Lv.4+ 자율주행차 상용화를 목표로 기술을 개발 중임
  - 2021~2027년까지 7년간 1.1조 원 지원, 373개 연구기관 3,474명의 연구원이 참여하여 5대 전략 분야[94]를 중심으로 88개 세부과제를 수행 중임

93) Lv.4 수준의 자율주행은 물론 인프라와 사회융합 기술을 포함하는 넓은 범위의 자율주행차(자율주행기술개발혁신사업단 웹사이트 http://www.kadif.kr)

94) 차량융합 신기술, 정보통신기술(ICT)융합 신기술, 도로교통융합 신기술, 서비스 창출 및 생태계 구축 등

다. 향후 과제

▢ 우리나라 실정에 맞는 다양한 분야의 법·제도 정비가 중요하고, 특히 정부 부처간 입법적 쟁점을 상호조율할 수 있는 플랫폼 구축이 필요함

- 예를 들어 운전자가 없는 자율주행자동차에서 운전자의 법적 정의에서부터 자율주행자동차 운행허가 절차, 운전자를 보완하거나 대체할 수 있는 주체 및 사고 발생 시 책임 소재의 명확화 등에 대한 논의를 위해 국토교통부와 경찰청 간 입법 논의가 활발해야 함[95]

▢ 민간투자 활성화 및 전문인력의 양성도 중요한 과제임

- 막대한 투자자금과 전문인력을 확보한 해외 자율주행차 선도국의 상용화는 상업논리에 따라 민간에 의해 주도되고 있으나 우리나라의 경우 상대적으로 정부 재정에 많이 의존하고 있음
- 세제 지원, 규제 완화 등을 통해 민간 투자를 활성화함으로써 민간 주도의 방식으로 전환을 유도하는 노력이 필요함
- 또한, 자율주행차는 소프트웨어 중심 자동차(Software Defined Vehicle, SDV)를 기반으로 하므로 차량용 소프트웨어 인력 수요가 증가할 것으로 예상되나, 국내의 경우 소프트웨어 인력이 부족한 상황이므로 차량용 소프트웨어의 특성에 부합하는 다양한 교육의 확대를 통한 융합인재의 육성이 중요함

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4607)

95) 박준환, 「국내외 자율주행자동차 관련 입법 동향과 쟁점 분석」, 국회입법조사처, 2023.4.

18 지하도로 증가에 따른 관련 법·제도 정비

가. 현황

□ 지난 수십 년간 이어진 도시화와 교외화 현상으로 많은 도로가 교통용량 초과로 교통 혼잡이 발생하고 있으나 도로용지 부족, 높은 지가, 민원 등으로 인해 도로의 수평적 확장에 한계가 있음

- 이에 따라 최근 국내·외 주요 도시에서는 지하공간을 교통시설로 활용하고자 하는 시도가 활발히 진행되고 있으며, 이 중 지하도로는 지상 도로의 교통량을 분산시키고 확보된 상부 공간을 다양한 용도로 활용할 수 있다는 점에서 지속가능한 대안으로 떠오르고 있음

□ 현재 국내에서 추진 또는 계획 중인 지하도로 사업은 대도시권과 인근 주요 거점들을 잇는 구간에 집중되어 있음[96]

- 국토교통부는 2022년 「제2차 고속도로 건설계획(2021~2025)」을 통해 경부고속도로(서울 한남~화성 동탄)[97], 수도권제1순환고속도로(경기 퇴계원~성남 판교), 경인고속도로(인천 남청라~서울 신월) 등을 지하화하는 방안을 발표함
- 서울시는 'U-Smartway' 사업의 일환으로 서부간선지하도로(성산대교~금천), 신월여의지하도로(신월~여의나루)를 2021년 완공하여 운영 중이며, 타 도시에서도 향후 혼잡지역을 중심으로 지하도로를 추가로 건설할 계획임

〈표 36〉 국내 지하도로 추진 현황

사업 주체	도로명	구간	연장 (km)	차로 수 (왕복)	사업비 (억 원)	개통 연도
국토교통부	경부고속도로	양재-기흥	26.1	6	32,051	2030년(예정)
	경인고속도로	청라-신월	19.3	4-6	20,041	2032년(예정)
	수도권제1순환 고속도로	퇴계원-판교	31.5	4-6	40,486	2034년(예정)

96) 김민준·김혜란, 「지하도로 건설에 따른 도시 부문별 효과 분석 방안」, 2023.09.

97) 동탄JCT~기흥동탄IC 구간은 기(旣) 개통(2024.3.28.)

사업 주체	도로명	구간	연장 (km)	차로 수 (왕복)	사업비 (억 원)	개통 연도
서울특별시	서부간선지하도로	성산대교-금천	10.3	4	7,619	2021년
	신월여의지하도로	신월-여의나루	7.5	4	4,456	
	경부고속도로	한남-양재	6.8	12	12,000	2026년(예정)
	강변북로	가양대교-영동대교	17.4	6	10,000	
인천광역시	인천대로	공단고가교-서인천	4.5	4	5,041	2027년(예정)
부산광역시	동서고가도로	만덕-센텀시티	9.6	4	7,832	2026년(예정)

자료: 김민준·김혜란, 「지하도로 건설에 따른 도시 부문별 효과 분석 방안」, 2023.09.

▢ 미국, 스페인, 호주 등의 국가에서는 2000년대 초반부터 지하도로 건설을 활발히 추진 및 운영하고 있음

- 도심의 지하도로 건설 추진의 대표적 사례로 미국 보스턴의 빅딕(Big-Dig) 프로젝트가 있음[98]
  - 교통 혼잡을 완화하고 지상 공간의 부가적 가치를 창출하기 위하여 도심을 관통하던 고가 고속도로인 센트럴 아터리(Central Artery)를 철거하고 지상부에 커다란 오픈스페이스를 조성한 초대형 도시 인프라 프로젝트로서 흔히 빅딕이라고 불림[99]
  - 공식 논의가 시작된 1982년부터 진행된 이 프로젝트는 도심을 가로지르던 5.6km의 6차선 고가도로를 철거하고 8~10차선의 지하도로를 건설한 후, 지상 공간은 로즈 케네디 그린웨이로 명명된 공원 등 여러 오픈 스페이스를 조성함

〈표 37〉 해외 지하도로 건설 사례

도로(사업)명	추진 유형	위치	연장 (차로)	사업비	개통 연도
미국 보스턴 Big Dig (The Central Artery Tunnel)	지하화	미국 보스턴	12.0km (8~10차로)	148.0억불 (15.0조원)	2006
스페인 마드리드 M30 지하도로	지하화	스페인 만자레나스	12.5km (6차로)	39.0억유로 (4.9조원)	2007
싱가포르 MCE(Marina Coastal Expressway) 해저터널	지하도로 신설	싱가포르 Marina 해안	6.0km (10차로)	41.0억불 (5.5조원)	2013

98) 정식 명칭은 The Central Artery/Tunnel Project임

99) 배웅규 외, 「도심부 철도공간을 활용한 도심재생 프로젝트의 쟁점과 해결과정」, 『한국도시설계학회지』 제11권 제4호, 2010.10.

도로(사업)명	추진 유형	위치	연장 (차로)	사업비	개통 연도
호주 WestConnex	지하화	호주 시드니 서부지역	26.0km (6차로)	108.0억불 (14.5조원)	2023
미국 시애틀 Alaskan way	지하화 (고가철거)	미국 시애틀 Alaskan way	3.2km (4~6차로)	21.5억불 (2.8조원)	2019

자료: 국토교통부

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 지하도로 건설에 따른 효과로는 다음과 같은 점이 있음[100)]

- 교통 부문에서의 효과는 교통량 분산에 따른 통행시간 및 운행비용 절감, 혼잡 완화를 통한 통행시간 신뢰성 향상 및 사고 비용 감소, 대중교통 활성화 효과 등이 있음
- 환경 부문에서는 차량 지하화에 따른 지상부 온실가스 및 소음 저감, 상부 공간 녹지화에 따른 열환경 개선 효과 등이 있음
- 도시 부문에서의 효과로는 도로 지하화에 따른 지역 간 단절 해소 및 도로 경관 개선, 지상 접근성 증가로 인한 경제 활성화 효과 등이 있음

▢ 반면, 지하도로 건설과 관련한 문제점으로는 다음과 같은 점이 있음[101)]

- 지하도로, 특히 대심도의 경우에는 지하 하부 50m 아래 공간에서 도로를 건설해야 하므로, 일반 지상 도로의 설계 및 건설과는 다양한 측면에서 건설 여건이 다르며 천문학적인 공사비가 소요됨
- 지하도로의 입출구부와 지하도로 간의 교차로 혹은 JC의 경우, 지상부 도로와는 다른 다양한 이슈들과 난제가 발생될 것으로 예상됨
- 지상부 도로와는 달리 지하도로에 적용되는 설계 요소들에 대한 검토와 적절한 설계값을 산출하는 등 설계기준에 대한 재검토가 요구됨

100) 김민준·김혜란, 「지하도로 건설에 따른 도시 부문별 효과 분석 방안」, 2023.09.
101) 이동민, 「지하도로망 구축을 통한 도로이용 효율성 향상」, 2022.04.

- 폐쇄적이며 빛의 밝기와 시인성이 제한된 지하공간에서의 운전자 행태 맞춤형 지하도로 설계 및 건설 방법의 마련이 필요함
- 집중호우, 홍수 등에 의해 침수가 발생할 경우 도로의 기능 상실뿐만 아니라 인적·물적 측면에서 큰 피해가 발생할 수 있음

다. 향후 과제

▢ 지하도로 건설과 상부부지 개발 사업을 효율적이고 체계적으로 추진하기 위해서는 관련 정책 및 제반 계획을 담은 마스터플랜이 마련될 필요가 있음

- 마스터플랜 수립을 통해 지하고속도로의 정책방향을 종합적으로 제시하여 사업 추진의 방향성과 정책의 일관성을 확보할 수 있으며, 효율적·체계적 사업추진이 가능할 것임

▢ 지하화된 도로가 사유지 지하를 지날 때 토지 소유자의 권리를 충분히 보호하면서 원활하고 효율적인 인프라 건설이 진행될 수 있도록 법·제도적 정비가 필요함[102)]

- 지하도로가 개인의 사유지 지하를 통과하는 경우, 이 지하공간의 공용사용을 위해서 해당 토지 소유자와 보상 및 협의의 과정을 거쳐야 하는데, 이와 관련한 법적 근거나 구체적 보상 기준이 마련되어 있지 않음

▢ 지하도로의 설계 및 건설의 기준, 운행 관련 규정 및 이용자 안전 등에 대한 기준이 지속적으로 검토되어야 할 것임

- 지하도로 건설 시 기존의 「도시지역 지하도로 설계지침」을 개정하여 100km/h 속도의 지하도로 건설 시에도 적용할 수 있는 설계 기준을 포함하는 「도시지역 지하도로 설계지침」을 마련(2023.2)하여 시행 중임
- 지하도로의 폐쇄적 공간 특성으로 인해 안전사고 발생 시 대형 사고로 이어질 확률이 상대적으로 높으므로 방재 및 안전과 관련한 철저한 관리가 필요함

102) 박준환, 「경부고속도로 및 경부간선도로 지하도로사업(도로 입체화)에 따른 영향과 과제」, 국회입법조사처, 2021.

– 화재, 홍수 등으로 인한 재해를 예방하기 위해 자동 차단시설 및 원격 차단 등의 안전시설 구축뿐만 아니라 지하도로 교통·통제 상황 등의 실시간 공유 등 긴밀한 협조체계를 구축할 필요가 있음

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4607)

4. 해양·수자원 분야

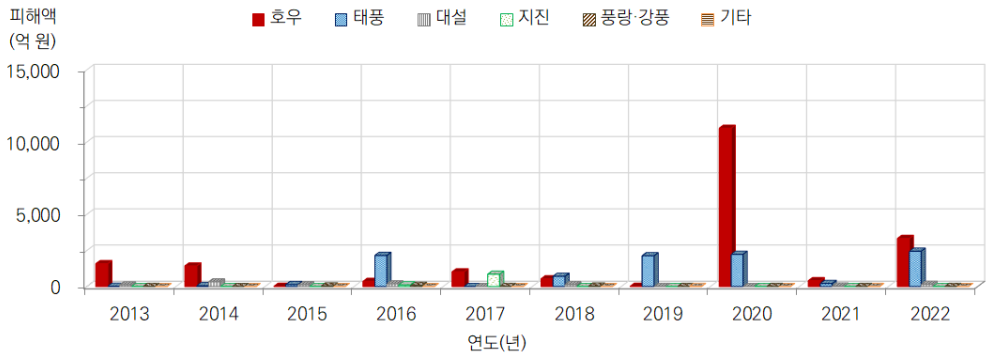
1 기후위기 시대의 홍수 및 가뭄 대책

가. 현황

□ 최근 10년간(2013~2022년) 자연재해(가뭄 제외)로 총 3조 1,946억 원의 재산피해가 발생함[103)]

- 전체 피해액 중 3조 785억 원(96.4%)이 태풍, 호우, 대설 등 홍수 관련 재해로 발생함

〈그림 6〉 최근 10년간(2013~2022년) 자연재해 피해액 현황



주: '물 관련 재해'는 태풍, 호우, 대설, '그 밖의 재해'는 풍랑, 강풍, 지진, 폭염, 한파, 낙뢰, 우박이 해당함
자료: 행정안전부, 『2022 재해연보』, 2024., p.19.

□ 또한 최근 5년간(2018~2022년) 가뭄 예·경보가 2,395회 발령됨(연평균 약 480회)[104)]

103) 행정안전부, 『2022 재해연보』, 2024., p.19.
104) 관계부처 합동, 『2022 국가가뭄정보통계집』, 2024., p.5.

- 가뭄으로 약 18만 6천여 명의 주민과 2만 7,660ha의 농경지가 피해를 보고, 비상용수 지원 등 가뭄대책비로 약 1,163억 원이 소요됨

〈표 38〉 최근 5년간(2018~2022년) 가뭄 발생 및 피해 현황

(단위: 회, 명, ha, m^3, 백만 원)

구분			합계	2018	2019	2020	2021	2022
발생	예·경보 발령	기상	1,496	40	519	10	134	793
		생·공용수	655	151	158	24	68	254
		농업용수	244	19	7	-	9	209
피해	생활용수	피해인구	186,106	111,473	11,709	9,260	12,563	41,101
	농업용수	논마름	6,165	2,514	2,862	-	-	789
		밭시듦	21,495	20,255	250	-	-	990
대응	비상용수 지원	생·공용수	34,420,738	182,774	12,392,337	868,073	9,012,306	11,965,248
		농업용수	480,112	131,176	167,041	8,605	14,277	159,013
복구	가뭄 대책비	행안부	62,183	12,465	14,760	4,766	792	29,400
		농식품부	54,110	12,100	11,700	7,300	11,800	11,210

주: '가뭄'은 가용수자원의 부족으로 용수이용 제한 혹은 제약이 발생해 일상생활 및 농업·산업·상업 활동에 직접적인 피해를 초래한 경우를 말하며, 현재 법적정의가 없어 통계자료마다 차이가 있음

자료: 관계부처 합동, 『2022 국가가뭄정보통계집』, 2024., p.5.

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 우리나라의 경우, 미래 온도는 지구 육상 평균과 비슷하게 상승하는 반면, 강수량은 전 지구 평균에 비해 증가 폭이 큰 것으로 전망됨[105)]

- 특히, 극한고온과 극한강수의 발생이 늘어날 것으로 예상되어, 홍수와 가뭄에 대한 대비를 강화할 필요가 있음
- 또한 해수면 상승은 전 지구 평균 상승 추세와 유사하나, 해수면 온도는 세계 평균 보다 약 2.6배 높아 전 세계에서 가장 빠르게 상승하는 국가 중 하나임
  - 해양온난화(ocean warming) 현상은 강력한 태풍을 발생시키고 폭염·한파를 유발하므로, 국가 차원의 물 관련 재해에 대한 대책 마련이 시급함

▢ 이에 제21대국회는 기후변화에 따른 홍수와 가뭄에 효율적으로 대응하고자 환경부 소관으로 「물순환 촉진 및 지원에 관한 법률」(이하 '물순환촉진법'이라 함)과 「도시하천유역 침수피해방지대책법」(이하 '도시침수방지법'이라 함)을 제정함

105) 국립기상과학원, 『한반도 기후변화 전망보고서 2020 개정판』, 2021., pp.ii~iii.

다. 향후 과제

▢ 물순환촉진법과 도시침수방지법이 제정되었으나 환경부 단독으로 건전한 물순환 체계를 구축하고 도시홍수에 효율적으로 대응하기에는 한계가 있으므로, 부처 간 협업체계를 긴밀하게 구축해야 함

- 물순환촉진법 제8조제7항은 물순환촉진 종합계획과 관련된 7개 법률과 22개 법정계획을 규정하는데, 물순환 체계 개선은 국토교통부, 행정안전부, 농림축산식품부가 수행하는 업무와도 밀접하게 연관됨에도 환경부 소관 사항만을 규정함
- 도시침수방지법도 마찬가지로 도시홍수 예방을 위한 침수방지시설을 환경부 소관 하천·하수도 분야 시설로 한정해, 타 부처가 담당하는 방재시설과 연계사업을 추진하는 데 어려움이 예상됨

▢ 정부 부처 간 긴밀한 협업체계를 구축하고, 업무 범위를 조정하기 위해서는 「물관리기본법」에 따라 설치·운영하는 물 분야 최상위 물관리기구인 '국가물관리위원회'[106]의 역할이 중요함

- 우선 「물관리기본법」 제22조제8호[107]에 근거해 국가물관리위원회 위원장이 물순환 촉진 및 도시홍수 예방과 관련된 법정계획 간의 정합성 여부 판단 또는 사업 범위 조정 등의 사안을 적극적으로 상정해 검토하는 방안을 고려할 수 있음
- 더불어 물순환촉진법 또는 도시침수방지법상의 법정계획과 타 부처에서 수립한 관련 계획이 부합하지 않거나 상충될 경우, 환경부장관 또는 관계 중앙행정기관의 장이 국가물관리위원회 심의를 거쳐 계획을 조정할 것을 요청할 수 있는 법적 근거를 마련하는 방법도 필요해 보임

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4603)

106) 「물관리기본법」 제21조에 따라 국가물관리위원회는 기획재정부·행정안전부·농림축산식품부·산업통상자원부·환경부·국토교통부·해양수산부·국무조정실 등 중앙부처의 장, 산림청·기상청·한국농어촌공사·한국수자원공사·한국수력원자력주식회사 등 공공기관의 장, 물관리 분야 민간전문가 등 30명 이상 50명 이내의 위원으로 구성함

107) 「물관리기본법」 제22조(국가물관리위원회의 기능) 국가물관리위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.
8. 물관리와 관련하여 국가물관리위원회 위원장이 회의에 부치는 사항

2 수자원시설 성능평가 개선

가. 현황

▢ 기후변화의 영향으로 홍수, 가뭄 등 물 관련 재해의 발생빈도와 규모가 증가함에 따라, 수자원 분야 재해예방 시설의 설계빈도를 강화해야 한다는 의견이 지속해서 제기됨

- 그간 우리가 경험하지 못했던 대규모 집중호우와 장기가뭄으로 댐, 상·하수도, 제방, 홍수조절지 등 홍수방어시설 및 수자원 공급시설의 규모를 확충해야 한다는 주장임

▢ 다만, 예산과 인력의 한계로 다수의 수자원시설[108]을 단기간에 확충하기는 어려우므로, '시설물 성능평가'[109]를 통해 투자의 우선순위와 적정규모를 결정할 필요가 있음

▢ 수자원시설 성능평가에 대해서는 「수자원의 조사·계획 및 관리에 관한 법률」(이하 "수자원법"이라 함)과 「댐건설·관리 및 주변지역지원 등에 관한 법률」(이하 "댐건설관리법"이라 함)에서 규정함

- 수자원법 제24조에 따라 환경부장관은 수자원시설의 이용·개발량, 하천의 홍수피해 경감 효과 등 이수 및 치수 부문을 주기적으로 재평가하고, 그 결과를 수자원 관련 정책 수립에 활용해야 함

---

108) 「수자원의 조사·계획 및 관리에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
4. "수자원시설"이란 수자원의 보전·이용 및 개발과 재해의 경감·예방을 위하여 설치하는 다음 각 목의 시설을 말한다.
가. 제방·하구둑·홍수조절지·방수로 등 하천의 기능을 보전하고 효용을 증진하며 홍수피해를 줄이기 위하여 설치하는 시설
나. 댐, 보(洑), 해수담수화 시설 및 지하수자원확보 시설 등 수자원의 종합적인 이용·개발을 위하여 설치하는 시설
다. 가목 또는 나목의 시설과 연계된 친수이용을 위하여 설치하는 시설
라. 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설

109) 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
12. "성능평가"란 시설물의 기능을 유지하기 위하여 요구되는 시설물의 구조적 안전성, 내구성, 사용성 등의 성능을 종합적으로 평가하는 것을 말한다.

- 댐건설관리법 제9조의2에 따라 환경부장관은 준공된 지 10년 이상 경과된 댐의 이수안전도(利水安全度), 계획홍수량 등 용수공급능력 및 홍수조절능력을 주기적으로 평가하게 하고, 그 결과를 수자원 관련 계획의 수립에 활용할 수 있음

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 수자원시설 재평가 및 댐의 평가에 관한 사항은 2017년 관련 규정이 제정되었음에도 제도의 실효성이 미비한 상태임

- 수자원시설 재평가와 댐의 평가를 위한 세부지침이 마련되지 않아, 제대로 된 평가가 이뤄지지 않고 그 결과가 정책에 반영되지 못함
  - 환경부장관은 수자원법 시행령 제22조제3항 및 댐건설법 시행령 제9조제3항에 따라 수자원시설과 댐의 평가 대상, 기준, 방법 등에 관한 세부적인 사항을 정해 고시해야 하나, 관련 규정이 마련되어 있지 않은 상태임
- 더불어 수자원시설과 댐을 평가함에 있어 구조적 안전성 및 내구성에 대한 평가가 포함되어 있지 않아 성능평가의 범위가 제한적임
  - 수자원법과 댐건설관리법상의 평가 규정은 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」상의 시설물 성능평가 제도가 도입되기 이전에 제정되어, 종합적인 성능평가에 대한 고려가 부족한 상태임

다. 향후 과제

▢ 시설물별 성능평가 방법, 주기, 보수·보강 방법 등 구체적인 사항을 담은 하위지침을 제정해 성능평가를 체계적으로 실시해야 함[110)]

- 더불어 현행 수자원시설 및 댐의 성능평가는 '사용성'에 대한 평가로 한정되어 있으므로, '구조적 안정성' 및 '내구성' 검토에 관한 사항도 추가되어야 함
- 또한 수자원시설과 댐의 성능평가 결과를 기반으로 해당 시설물의 이수용량과 치수용량을 재배분하는 등 홍수·가뭄에 효율적으로 대응하기 위한 후속조치가 필요해 보임

110) 환경부는 다목적댐 20개, 용수댐 106개, 홍수조절댐 3개, 홍수조절지 2개, 지하수저류지 4개, 하굿둑 3개, 방수로 1개 등 총 139개 수자원시설을 재평가 대상으로 선정하고, 세부지침 제정을 추진 중임

– 대규모 예산과 시일이 요구되는 시설물의 보수·보강 등의 구조적 대책 위주의 정책에서 벗어나, 성능개선을 위해 이수·치수용량을 재배분하는 등의 비구조적 대책을 적극적으로 시행할 필요가 있음

▢ 수자원시설 성능평가를 통해 투자의 우선순위와 규모를 결정하고, 한정된 예산과 인력을 효율적으로 투입하기 위한 중장기 계획의 수립이 요구됨

- 댐, 보, 제방, 상·하수도 등 '개별시설물'(점)에 대한 성능평가 결과를 기반으로, 개별시설물을 포함한 '하천'(선)에 대해 평가하고, 나아가 '수계·유역 또는 지역'(면)에 대한 평가를 시행하는 등 성능평가 제도의 고도화를 위해 노력해야 함

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4603)

3 하천수 사용 현황 및 향후 과제

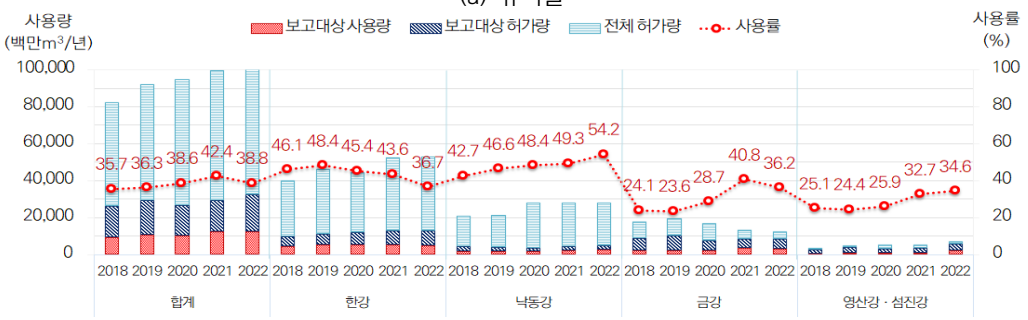
가. 현황

□ 최근 5년간(2018~2022년) 하천수 사용 현황을 살펴보면, 하천수 사용실적이 허가량에 비해 낮은 것으로 나타남[111)]

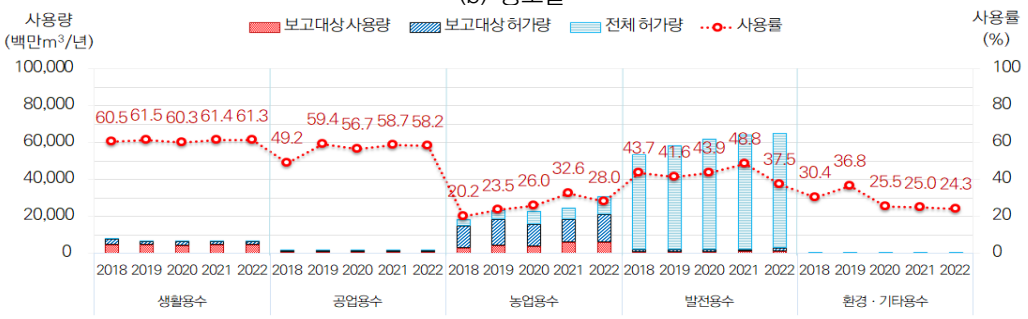
- 주요 대하천 유역의 하천수 사용률(보고대상 허가량 대비 사용량)은 대부분 절반 이하이며, 용도별로는 허가량 규모에 비해 농업용수의 사용률이 낮은 편임

〈그림 7〉 최근 5년간(2018~2022년) 하천수 사용 현황

(a) 유역별



(b) 용도별



주1: '전체 허가량'은 「하천법」 제50조에 따라 하천수 사용허가를 받은 수량임
주2: '보고대상 허가량'은 「하천법」 제52조제1항 및 시행령 제60조에 따른 '하천수 사용실적 보고대상'에 대한 허가수량임
주3: '보고대상 사용량'은 보고대상 허가량의 사용실적임
자료: 홍수통제소 제출자료

111) 「하천법」 제50조에 따라 생활·공업·농업·환경개선·발전·주운(舟運) 등의 용도로 하천수를 사용하려는 자는 환경부장관의 허가를 받고, 공업용수 1천 m³/일, 생활용수 5천 m³/일, 농업용수 8천 m³/일 이상 사용하는 자는 법 제52조에 따라 계측시설을 설치하고, 매달 사용계획 및 사용실적을 환경부장관에게 통보해야 함

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 최근 기후변화의 영향으로 유역별·지역별 가뭄의 발생빈도와 규모가 증가함에 따라 한정된 수자원의 개발·이용을 둘러싸고 하천수 사용자 간의 갈등이 발생함

- 낙동강 유역의 경우, 하류 지역 지자체는 과거 발생한 다수의 수질오염 사고[112]를 계기로 생활용수를 하천에서 직접취수하는 방식에서 안정적인 수질확보가 용이한 댐용수로 변경하기를 원하며, 이에 정부는 대구·경북, 부산·경남 및 울산 지역에 '맑은 물 공급사업'을 계획·추진 중임
- 다만, 상류 지역에서 수자원 개발에 따른 상수원 보호구역 지정, 수자원 사용량 감소, 홍수위험도 증가 등을 이유로 사업추진을 반대해 사업추진에 어려움을 겪고 있음

다. 향후 과제

▢ 하천수 사용실적 평가 결과를 근거로 하천수 사용을 제한하거나, 허가수량을 조정하는 등 한정된 수자원을 효율적으로 활용하는 조치가 시급함

- 「하천법」 제52조제5항 및 제53조에 따라 하천수 사용자가 하천수 허가수량보다 최근 1년간 40%, 3년간 60%, 5년간 80% 이하로 사용하는 경우, 환경부장관은 하천수 허가량을 조정할 수 있음
- 현재 4대강 권역은 하천 본류에서 직접 생활·공업·농업용수를 취수하기 위한 여유량이 부족한 상태이므로, 하천수 사용률에 따라 허가량을 적극적으로 조정해야 할 것임

▢ 하천수 사용허가 제도에 관한 주요 정보의 공개를 위해 '(가칭)하천수사용연보'의 발간을 고려할 수 있음

112) 낙동강 유역은 다수의 공업단지에서 하천으로 내보내는 폐수에서 2004년 1월 다이옥산 유출 사고, 2006년 7월 퍼클로레이트 검출 사고, 2008년 3월 페놀 유출 사고, 2009년 1월 다이옥산 유출 사고 등의 수질오염 사고가 발생한 바 있음

- 현재 수자원 분야는 「지하수법」과 수자원법에 따라 지하수조사연보·지하수관측연보, 한국수문조사연보 및 전국유역조사 통계·분석 보고서 등이 정기적으로 발행됨
- 기존의 입법례를 참고해 하천수의 허가건수, 허가량, 사용량, 사용률 등의 주요 정보를 (가칭)하천수사용연보를 통해 통합·관리하고, 하천수 허가량 조정을 위한 공감대를 확대해야 함

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4603)

4 해운사 매각 논의의 추이와 향후 과제

가. 현황

▢ 우리나라는 수출입 규모의 99.7%를 해운에 의존하고 있는 가운데, 우리나라 최대 선사이자 선복량 기준 전 세계 8위[113]인 HMM의 매각 논의가 진행되고 있음

- HMM은 경영상황 악화로 2016년 산업은행을 포함한 채권단의 관리를 받게 되었고, 2023년 7월부터 본격적으로 매각이 논의됨

▢ 최근 산업은행과 한국해양진흥공사가 HMM의 매각을 위해 하림그룹을 우선협상대상자로 선정하고 협상을 진행하였으나 결렬됨[114]

- 2024년 2월 7일, 매각이 결렬되면서 산업은행과 한국해양진흥공사는 HMM 지분 57.9%를 그대로 보유하게 되고 HMM은 채권단 관리체제를 유지하게 됨

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 최근 업황 변화와 해운동맹[115]의 구조 변화가 우리나라 해운업과 HMM 매각에 영향을 끼칠 것으로 예상되고 있음

- 코로나 팬데믹 직후 발생한 항만 정체는 글로벌 공급망 혼잡으로 이어져 2021년 말까지 운임이 상승하였지만 이후 혼잡 완화로 가용 선대가 증가하면서 공급 과다로 인한 침체가 지속됨

113) 알파라이너 홈페이지 〈https://alphaliner.axsmarine.com/PublicTop100/〉

114) 이정구·황지윤, “또 원점된 HMM 매각... 결국 주인은 10대 그룹?”, 『조선일보』, 2024년 2월 13일자. 〈https://www.chosun.com/economy/industry-company/2024/02/08/7SIM2JVMDZGPDKRUUPIIKSBCBE〉

115) 해운동맹은 특정 항로 내 선사 간 과잉 경쟁을 피하기 위해 운임·영업조건 등을 합의하는 일종의 해운 카르텔로서 각 선사들은 보유 선박의 일부를 동맹 서비스 전용으로 활용해 화주 확보를 보다 수월하게 할 수 있음(출처: 이태성, “해운동맹 격변...HMM 대응 중요한 이유”, 『머니투데이』, 2024년 1월 22일자. 〈https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2024012109205828181〉)

- 다만, 최근 예멘 후티 반군의 홍해 민간선박 공격으로 인해 선박들이 기존 수에즈 운하에서 희망봉으로 우회하면서 동선과 체류 기간이 길어지고 이에 따라 비용과 운임이 상승함
- 세계 1, 2위 선사의 연합인 2M의 해체와 HMM이 속한 디얼라이언스(The Alliance) 소속 해운사의 하팍로이드(Hapag-Lloyd)의 탈퇴, 머스크(Maersk)와 하팍로이드가 새롭게 맺은 동맹인 제미나이(Gemini Cooperation)의 출범 등 해운동맹의 구조 변화로 인해 향후 컨테이너 시장의 불확실성이 증대할 것으로 전망되고 있음[116]

▢ 해양수산부장관은 HMM 재매각과 관련하여 '해운 시황, 해운동맹 재편 등 주요 상황을 면밀히 검토하면서 관계부처와 기관이 긴밀히 협력할 것'이라면서 '건전 경영'을 기준으로 신중하게 접근할 것이라고 밝힌 바 있음[117]

- 한편, 현재의 불안정한 해운 시장의 환경을 고려할 때 산업은행과 한국해양진흥공사가 일정기간 HMM의 경영을 지속하면서 국내 해운물류 경쟁력을 강화하고 추후 매각을 고려하는 것이 바람직하다는 의견도 있음[118]

다. 향후 과제

▢ HMM 재매각은 정부 전체 입장에서 해운산업 경쟁력 강화, 산업은행 출자금 회수 등을 종합적으로 고려하여 투명하고 공정하게 결정되어야 할 것임

▢ 우리나라는 해운산업 경쟁력을 강화하고 글로벌 해운시장의 변화에 능동적으로 대응해야 할 것임

116) 현재 2M(MSC, 머스크), 오션 얼라이언스(Ocean Alliance, CMA-CGM·코스코·에버그린), 디얼라이언스(The Alliance, 하팍로이드·ONE·양밍·HMM) 등 3개의 해운동맹이 존재함

117) 김윤구·신선미, "강도형 장관 "HMM 매각, 돌다리 두들기듯…'건전경영' 기준", 『연합뉴스』, 2024년 3월 24일자. 〈https://m.yna.co.kr/amp/view/AKR20240323029800030〉

118) 김인현, "HMM 재매각 서두르면 안 되는 이유", 『매일경제』, 2024년 3월 18일자. 〈https://www.mk.co.kr/news/contributors/10967478〉

- 운항 효율성과 비용 관리를 강화하여 운임 변동성에 대비하고, 정치적 불안정성이나 지정학적 리스크에 대한 위험 관리 전략 개발 및 해운동맹 재편에 따른 시장 변화 예측과 전략적 대응 계획의 수립 등이 이루어져야 함
- 정부 지원대책, 선사 간 협력, 유관기관 협력 체계 구축 등 적극적인 산업 지원대책을 마련해 체계적으로 대응할 필요가 있음[119)]

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4606)

119) 한국해양수산개발원, “2023년 컨테이너 해운시장 이슈와 전망 – 경영 최적화를 통한 비용절감, 선제적 투자와 적극적인 산업 지원대책 필요”, 『KMI동향분석』 제187호, 2023.

5 친환경선박 보급 필요성 및 향후 과제

가. 현황

▢ 최근 국제해사기구(IMO, International Maritime Organization)를 중심으로 선박 온실가스 배출규제가 강화되는 추세임

- 2023년 7월 IMO는 2050 국제해운 탄소중립 실현을 목표로 하는 '2023 온실가스 감축전략'을 채택함[120)]
  - IMO는 2008년 대비 2050년까지 온실가스 연간 배출량을 50% 감축하기로 했던 기존의 목표를 100%로 상향함
  - 2023 온실가스 감축전략은 온실가스 연간 배출량을 2030년까지 최소 20%, 2040년까지 최소 70% 감축하고, 2050년경에는 순배출량 '0'(Net-Zero)를 목표로 함
- 다만, 현재까지 IMO의 2050 탄소중립 목표는 개념적 의미의 합의만 이뤄진 상태로서, 구체적인 기준과 이행방안은 2027년부터 시행될 예정임
  - IMO는 선박의 온실가스 배출량에 비례해 '탄소부담금'을 부여하는 등의 경제적 규제 조치 도입을 예고함[121)]

▢ 정부는 2020년부터 시행 중인 「환경친화적 선박의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」(이하 "친환경선박법"이라 함)에 근거해 해양수산부와 산업통상자원부 주관으로 '환경친화적 선박'[122)]의 개발 및 보급을 촉진함

120) 해양수산부 보도자료, 『국제해운 2050 탄소중립 실현 목표로 하는 '2023 온실가스 감축전략' 채택 – 국제해운 화석연료 퇴출, 친환경 연료 전환 가속화 등 예상』, 2023.7.8.

121) 만약 1t당 150달러의 탄소세를 부과한다면 국내 해운사들은 4조 8,916억 원을 탄소세로 지불해야 하는데, 이는 2021년 기준 당기순이익인 12조 1,668억 원의 40.2%에 달함(해양수산 정책위키, 『탄소세라고 들어봤어? – 해운산업 탈탄소화』(최종검색일: 2024.3.22.), 〈https://blog.naver.com/koreamof/223046341429〉)

122) 「환경친화적 선박의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
3. "환경친화적 선박"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 선박을 말한다.
가. 해양오염을 저감하는 기술을 적용하거나 선박에너지효율을 높일 수 있는 기술을 사용하여 설계된 선박으로서 산업통상자원부와 해양수산부의 공동부령(이하 "공동부령"이라 한다)으로 정하는 기준에 적합한 선박

- 법 제3조에 따라 산업통상자원부장관과 해양수산부장관은 환경친화적 선박의 개발 및 보급을 촉진하기 위한 '기본계획'을 5년마다 공동으로 수립해야 함
- 또한 법 제5조에 따라 해양수산부장관은 기본계획을 추진하기 위해 관계 매년 환경친화적 선박의 보급에 관한 '시행계획'을 수립·추진해야 함

나. 관련 쟁점 또는 여건

▢ 산업통상자원부와 해양수산부는 2030년까지 그린뉴딜, 탄소중립을 위한 친환경선박 기술개발 및 보급 촉진의 기본방향을 담은 '제1차 친환경선박 개발 및 보급 기본계획'을 수립·시행 중임[123)]

- 2030년까지 공공 388척 및 민간 140척, 총 528척의 선박을 친환경선박으로 전환하는 것을 목표로 수립함

▢ 2023년 6월 기준, 우리나라의 친환경선박 전환율은 공공부문 20.6%, 민간부문 14.1%임

- 2020년 1월 친환경선박법 시행에 따라 친환경선박이 늘어나는 추세이나, 전체 전환대상 선박(공공부문 467척, 민간부문 3,075척)에서 친환경선박이 차지하는 '전환율'은 여전히 낮은 상태임
- 특히, 친환경선박 대부분이 선박평형수처리설비, 질소산화물 및 황산화물 등 대기오염방지설비, 선박에너지효율설계 등 해양오염 저감기술 또는 선박에너지효율 향상기술이 적용된 선박으로서 탄소중립 기여도가 높지 않음
- 액화천연가스(LNG), 전기, 수소 등 환경친화적 에너지를 동력원으로 사용하는 선박으로 한정할 경우, 친환경선박 전환율은 2023년 6월 기준 공공 13.1%, 민간 2.7%에 불과함

나. 액화천연가스 등 공동부령으로 정하는 환경친화적인 에너지를 동력원으로 사용하는 선박
다. 전기 공급원으로부터 충전받은 전기에너지를 동력원(動力源)으로 사용하는 전기추진선박
라. 휘발유·경유·액화석유가스·천연가스 또는 공동부령으로 정하는 연료와 전기에너지(전기 공급원으로부터 충전받은 전기에너지를 포함한다)를 조합하여 동력원으로 사용하는 하이브리드선박
마. 수소 등을 사용하여 발생시킨 전기에너지를 동력원으로 사용하는 연료전지추진선박

123) 산업통상자원부·해양수산부, 『제1차 친환경선박 개발 및 보급 기본계획(2021~2030)』, 2020.12.

〈표 39〉 친환경선박 전환 비율

(단위: 년, 척, %)

구분			2020	2021	2022	2023.6월
공공	전환척수		26	15	48	7
	누적 전환척수		26	41	89	96
	전환율 (추진동력원 한정 시)		5.6 (4.9)	8.8 (7.7)	19.1 (11.8)	20.6 (13.1)
민간	전환척수	소계	221	97	62	54
		내항	15	6	5	17
		외항	206	91	57	37
	누적 전환척수	소계	221	318	380	434
		내항	15	21	26	43
		외항	206	297	354	391
	전환율 (추진동력원 한정 시)		7.2 (0.7)	10.3 (1.4)	12.4 (1.8)	14.1 (2.7)

주1: 전환율(%) = (누적 전환척수 / 전환대상 척수) × 100
주2: 전환대상 척수는 공공부문 467척, 민간부문 3,075척임
주3: '추진동력원 한정 시 전환율'은 해양오염 저감 또는 선박에너지효율에 관한 기술이 적용된 선박을 제외한 환경친화적인 에너지를 동력원으로 사용하는 선박만을 대상으로 산정한 전환율임
자료: 해양수산부 제출자료

▢ 해양수산부는 외항 화물선 선가의 최대 10%까지 보조금을 지원하는 등 친환경선박 보급 지원사업을 추진하고 있으나, 고가의 친환경선박으로 전환하기에 선사의 재정 여건이 따르지 않아 실적이 낮음

- 우리나라는 체계 최고 수준의 친환경 선박 기술력을 보유하고 있으나,[124] 고금리 기조와 선박 가격 상승으로 국내 선사들의 친환경선박 구매에 어려움이 있음[125]

다. 향후 과제

▢ IMO의 2050년 탄소중립 목표를 달성하고, 향후 시행되는 경제 규제에 대응하기 위해서는 환경친화적 에너지를 동력원으로 사용하는 선박의 전환 및 보급이 시급함

124) 국내 조선사들은 2022년 친환경 선박 시장에서 국제 발주량의 50%를 수주해 1위를 차지함
125) 2023년 5월 말 기준, LNG 선박 가격은 평균 2억 5,900만 달러로 2022년과 비교해 14.1% 상승함(박찬균, 「[창간특집] 이미 시작된 친환경 선박 시대」, 『투데이에너지』, 2024.4.9.)

- 친환경선박법 제3조에 따라 수립된 『제1차 친환경선박 개발 및 보급 기본계획(2021~2030)』은 IMO가 탄소중립 목표를 수립하기 이전에 마련된 계획임
- 국제사회의 목표와 제재에 대한 분석 및 전망을 기반으로 신재생에너지를 활용하는 '탄소중립선박(e메탄올) 또는 무탄소선박(암모니아·수소)'의 신속한 개발 및 보급을 목표로 정부의 친환경선박 보급 계획을 보완해야 함

▢ 단기적으로는 현행 저탄소 선박 기술을 고도화해 에너지효율을 개선하고, 장기적으로는 무탄소 연료 핵심기술을 개발·상용화함으로써 '2050 탄소중립' 목표 달성을 위한 이해당사자 합의 기반의 '친환경 선박 개발계획'이 필요함

- 친환경 에너지 및 조선 분야 기술 수준을 고려한 구체적인 실행계획을 수립해 국내 산업에 적합한 친환경선박 개발 지원을 확대하고, 친환경 선박의 건조·전환 및 보급을 조속히 시행하는 등 정부의 노력이 요구됨
- 해운사의 친환경선박 구매 여건이 호전될 수 있도록 재무구조 건전성 확보, 대형화에 대한 논의가 필요해 보임

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4603)

6 낙도 보조항로 활성화

가. 현황

▢ 「해운법」 제15조에 따라 해양수산부장관은 도서주민의 해상교통수단을 확보하기 위해 국가가 운항에 따른 결손금액을 보조하는 '보조항로'를 지정·운영할 수 있음[126)]

- 2023년 말 기준, 전체 104개 항로 중 28개(26.9%) 보조항에 30척의 여객선이 운영 중이며, 전체 항로 이용객 1,326.8만 명 중 52만 명(3.9%)이 이용함
- 지방해양수산청별로는 목포 14개, 군산 4개, 인천·마산·대산 3개, 여수 1개이며, 부산, 동해, 포항, 제주 등은 보조항로를 운영하지 않음

〈표 40〉 최근 5년간(2019~2023년) 일반항로 및 보조항로 현황

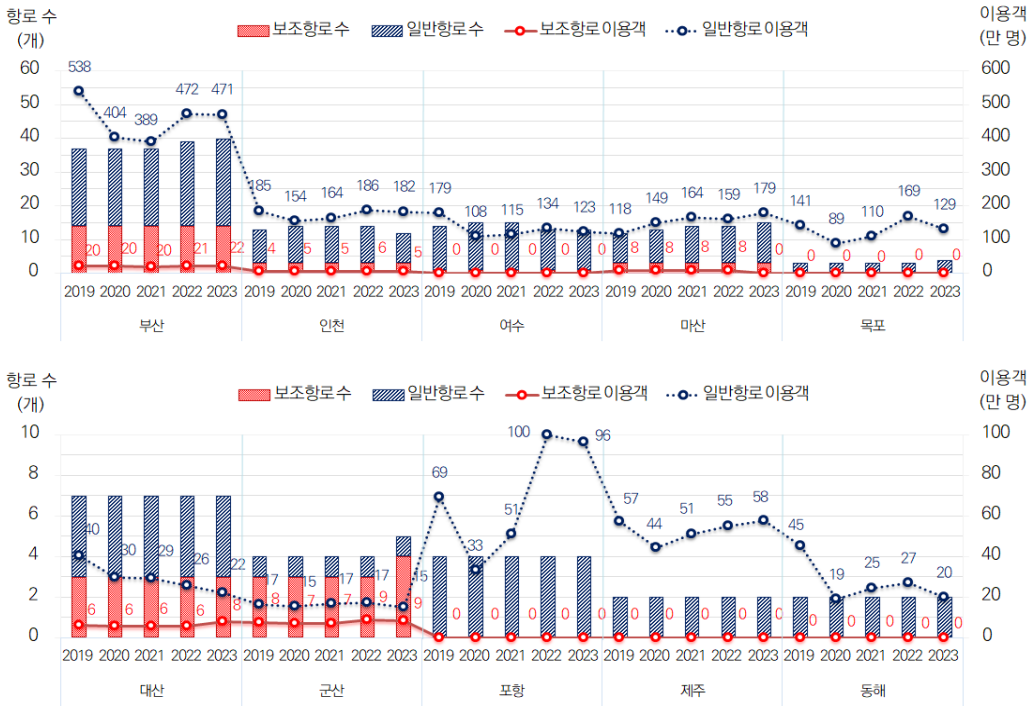
(단위: 년, 개, 척, 만 명)

구분		2019	2020	2021	2022	2023
항로	계	98	101	102	102	104
	일반항로	71	74	75	75	76
	보조항로	27	27	27	27	28
여객선	계	158	160	160	153	151
	일반항로	132	134	133	125	121
	보조항로	26	26	27	28	30
이용객 (연인원)	계	146	106	115	140	133
	일반항로	1,412	1,014	1,100	1,349	1,275
	보조항로	47	46	46	50	52

자료: 해양수산부 제출자료

126) '보조항로'는 사업성이 낮아 민간선사의 운영 기피로 단절된 소외도서를 운항하는 항로에 국고여객선을 투입하여 위탁사업자가 운영하고, 국가가 운항결손액을 지원하는 항로를 말함

〈그림 8〉 최근 5년간(2019~2023년) 지방해양수산청별 일반항로 및 보조항로 현황



자료: 해양수산부 제출자료

나. 관련 쟁점 또는 여건

□ 코로나 시기를 거치며 일반항로 이용객 수가 급감한 후 아직 예전 수준을 복구하지 못한 상태임

- 도서 지역을 방문하는 관광객 수가 급감함에 따라 일반항로 이용객 수는 코로나 시기 이전에 비해 감소함

□ 다만, 도서주민 등 보조항로 이용객 수는 코로나 시기에도 큰 변동이 없었으며, 최근에는 오히려 예전보다 증가하는 추세임

□ 보조항로에 지급하는 국가 결손보상금은 2019년 125.2억 원에서 2023년 198.2억 원으로 최근 5년 사이 절반이 넘는 60% 가까이 급증함[127)]

127) 연도별 국가 결손보상금은 유가·인건비 상승에 따라 ('19년) 125.2억 원 → ('20년) 139.2억 원 → ('21년)

- 보조항로는 인건비, 유류비, 선박검사·수리비 등 운항경비가 수익보다 많아서 '운항결손액'이 발생하면 국가가 이를 전액 보상해 주므로, 사업자가 수입을 높이거나 비용을 감소하려는 노력이 부족함
- 이로 인해 보조항로 여객서비스의 질이 일반항로에 비해 떨어지고, 파고가 조금만 높아도 결항하는 경우가 많아 도서주민의 안정적인 교통권 확보에 어려움이 있음

다. 향후 과제

▢ 도서주민의 지속적인 교통수단 확보를 위해 보조항로에 공영성을 강화하는 대책이 필요해 보임

▢ 단기적으로 최근 해양수산부가 시범사업을 시행 중인 '소외도서 항로 운영 지원사업'을 활성·효율화하는 방안을 고려할 수 있음[128)]

- 소외도서 항로 운영 지원사업은 여객선과 도선[129)] 등이 다니지 않아 대체교통수단이 없는 소외도서에 선박을 투입해 항로를 구축하는 사업임[130)]
  - 이 사업은 선박·선원 및 접안시설 등을 확보해 항로를 운영하고자 하는 광역·기초 자치단체를 대상으로 하며, 용선료 등 선박확보 비용을 제외한 운항경비의 50%를 국비로 지원함

▢ 장기적으로 국가와 지자체 소속 비영리기관이 보조항로 사업을 시행하는 '공영제' 또는 운영실적이 우수한 선사를 선정해 해당 지역 항로를 통합·운영하게 하는 '준공영제'를 점진적으로 도입하는 방안을 검토할 수 있음

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4603)

137.3억 원 → ('22년) 154.0억 원 → ('23년) 198.2억 원으로 급증함

128) 해양수산부 보도자료, 『해수부, 소외도서에 뱃길을 지원합니다 -3월중 대상지 선정, 4월부터 시험운항 개시, 운영비 최대 50% 지원-』, 2023.2.15.

129) '도선'이란 바다목에서 사람을 운송하거나 사람과 물건을 운송하는 선박을 말함

130) 해양수산부가 2022년 조사한 결과, 전국 소외도서 74개소 중 상시 실거주 인구가 있으나 노두길, 연륙교 등 대체 수단이 없는 사업 대상 도서는 40개소임

5. 건설 분야

1 시설물 안전점검 및 유지관리 강화

가. 현황

▢ 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」(이하 “시설물안전법”이라 함)은 국가 주요 시설물을 중요도와 규모에 따라 제1종시설물, 제2종시설물 및 제3종시설물로 구분함

- 제1종시설물은 공중의 이용편의와 안전을 도모하기 위해 특별히 관리할 필요가 있거나, 구조상 안전 및 유지관리에 고도의 기술이 필요한 대규모 시설물을 말함
- 제2종시설물은 제1종시설물 외에 사회기반시설 등 재난 발생의 위험이 크거나, 재난을 예방하기 위해 계속해서 관리할 필요가 있는 시설물을 말함
- 제3종시설물은 제1종·제2종시설물 외에 안전관리가 필요한 소규모 시설물로서, 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 지정·고시한 시설물을 말함

▢ 시설물 관리주체는 시설물안전법에 따라 안전점검 및 유지관리를 해야 함

- 더불어 도로, 철도, 항만, 댐 등 제1종·제2종시설물의 관리주체는 시설물의 성능을 유지하기 위하여 시설물에 대한 성능평가를 실시해야 함

〈표 41〉 성능평가 대상 시설물

구분		대상 시설물
교량·터널	도로	제1종·제2종시설물 고속국도 및 일반국도의 교량·터널
	철도	제1종·제2종시설물 고속철도 및 일반철도의 교량·터널
항만		제1종·제2종시설물 무역항 및 연안항의 계류시설
댐		제1종시설물 다목적댐

구분		대상 시설물
건축물		제1종·제2종시설물 공항청사
하천	하구둑	제1종·제2종시설물 국가하천의 하구둑 및 방조제
	수문 및 통문	제1종·제2종시설물 국가하천의 수문 및 통문
	제방	제2종시설물 국가하천의 제방(부속시설인 통관 및 호안을 포함)
상수도		제1종시설물 광역상수도
옹벽 및 절토사면		제2종시설물 고속국도·일반국도·고속철도·일반철도의 옹벽 및 절토사면

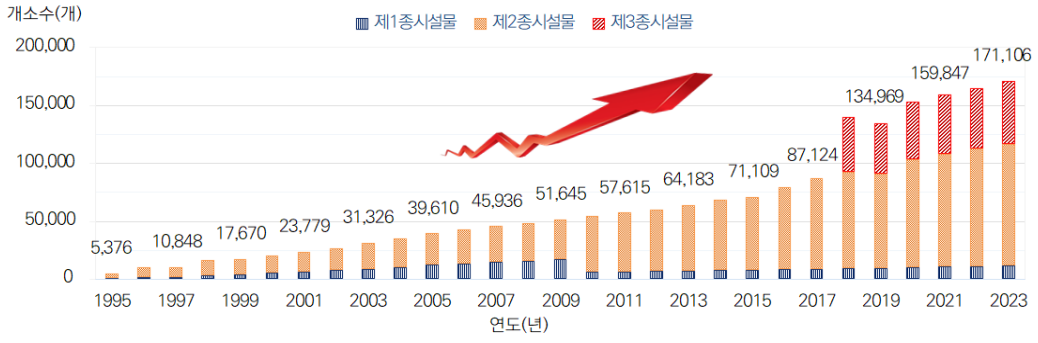
자료: 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법 시행령」 [별표 13] 일부 수정

나. 관련 쟁점 또는 여건

□ 1995년 1월 시설물안전법 제정 이후, 국가 주요 기반시설 증가에 따라 시설물안전법 대상 시설물도 급격히 늘어나는 추세임

- 특히, 2018년 시설물안전법 전부 개정에 따라 제3종시설물이 도입된 이후, 안전점검 및 유지관리 의무가 적용되는 범위가 크게 확대됨

〈그림 9〉 시설물안전법 대상 시설물 증가 추이



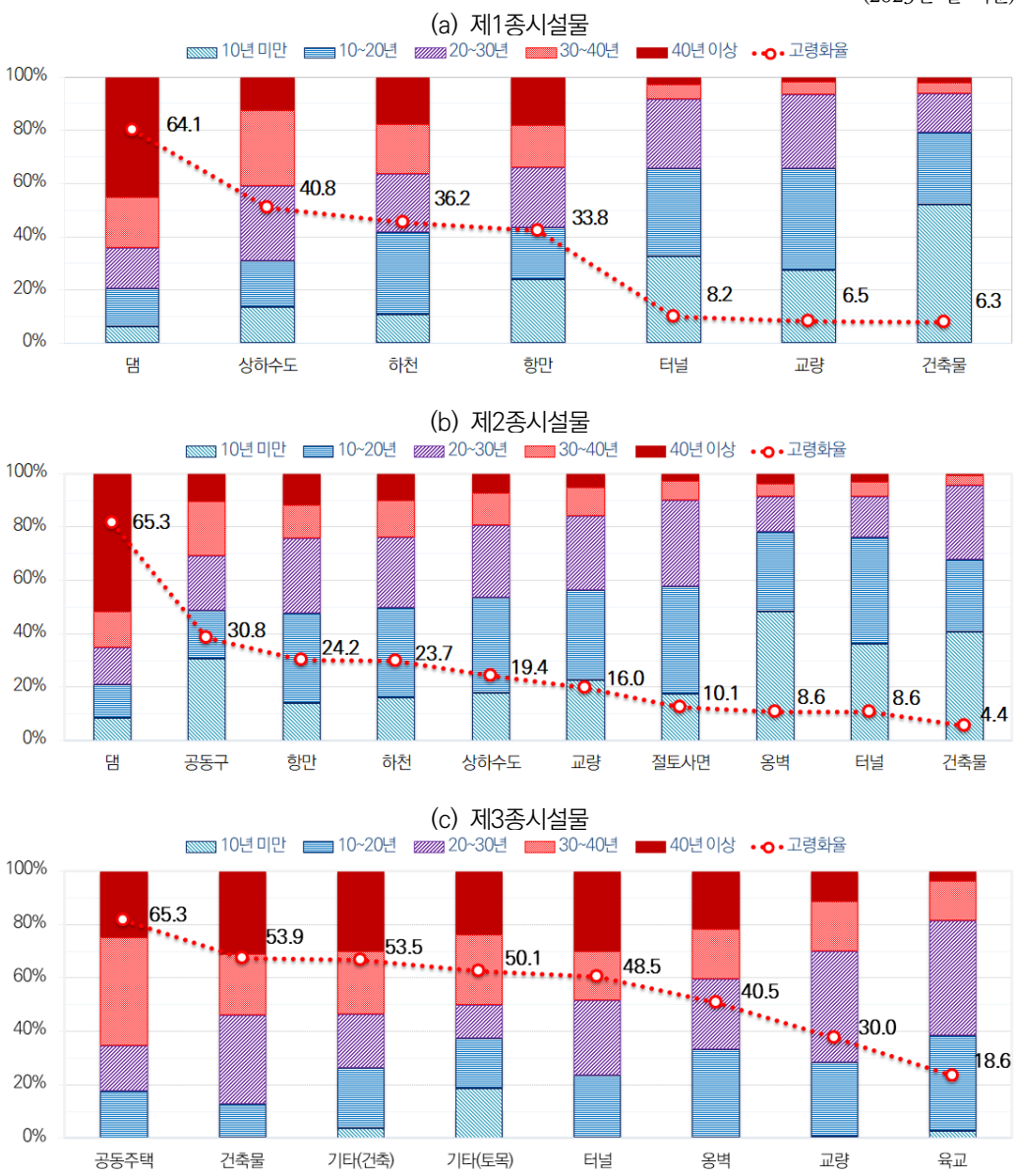
자료: 국토안전관리원 제출자료

□ 경제개발 시기에 건설된 댐, 하수도, 하천, 항만 등 주요 국가 기반시설의 노후화가 급속도로 진행 중임

- 제1종·제2종시설물 중 댐, 제3종시설물 중 공동주택, 건축물은 준공된 30년 이상 지난 '고령화 시설'이 차지하는 비율이 절반을 넘음

〈그림 10〉 시설물안전법 대상 시설물 노후화 현황

(2023년 말 기준)



주: 고령화율(%) = (전체 시설물 수)/(준공된 지 30년 이상 경과된 시설물 수)×100
자료: 국토안전관리원 제출자료

다. 향후 과제

▢ 시설물안전법 대상 시설물이 급격히 증가하고 노후화가 진행됨에 따라 안전점검 및 유지관리 기술의 선진화가 요구됨

- 특히, 안전점검 및 유지관리 업무의 근간이 되는 '정기안전점검'의 경우, 점검자의 육안(肉眼)을 활용한 '외관조사' 수준에 머물고 있음[131)]
- 무인항공기(UAV, Unmanned Aerial Vehicle), 센서, 차량(MMS, Mobile Mapping System), 공간정보 등 최근 신기술 활용해 육안점검의 사각지대를 해소하고 객관적인 데이터 기반의 시설물 유지관리체계를 구축·활용해야 함

▢ 한정된 재원과 인력을 효율적으로 활용하기 위해서는 성능평가의 개념과 범위를 확대해 노후화 시설물의 보수·보강 범위와 투자의 우선순위를 결정해야 함

- 시설물의 작동유무 확인 수준에 머무르는 사용성능 점검 수준을 높이는 등 성능평가의 개념을 확대할 필요가 있음
- 제1종·제2종시설물 일부에 적용되는 성능평가 대상 시설물의 범위를 국가 주요시설물 전반으로 확대해 나가야 함

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4603)

131) 「시설물의 안전 및 유지관리 실시 등에 관한 지침」 제9조(정기안전점검 수행방법) ① 정기안전점검은 경험과 기술을 갖춘 사람에 의한 세심한 외관조사 수준의 점검으로서 시설물의 기능적 상태를 판단하고 시설물이 현재의 사용요건을 계속 만족시키고 있는지 확인하기 위한 관찰로 이루어진다.
② 제1항에 의한 점검자는 시설물의 전반적인 외관형태를 관찰하여 중대한결함등을 발견할 수 있도록 세심한 주의를 기울여야 한다.

2 건설산업 현황과 향후 과제

가. 현황

□ 2022년 말 기준, 종합건설업체 1만 5,201개, 전문직별 공사업체 7만 2,038개 등 8만 7,239개 업체가 건설공사를 업으로 종사함[132)133)]

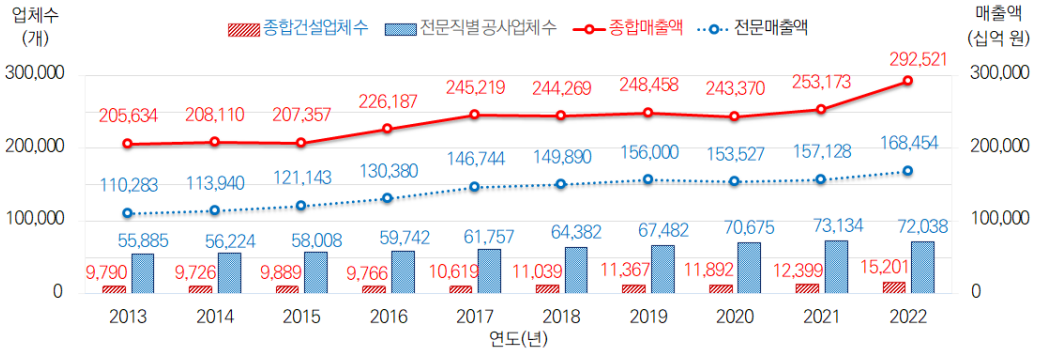
- 건설업종별 매출액은 종합건설업 292조 5,209억 원, 전문직별 공사업 168조 4,537억 원 등 460조 9,746억 원으로 역대 최고치를 기록함
- 건설공사 수주액 기준으로는 종합건설업체가 국내건설에서 229조 7,490억 원을 수주했으며, 해외건설업자가 41조 4,370억 원을 수주해 마찬가지로 역대 최고치를 기록함

132) 「건설산업기본법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
4. "건설공사"란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭과 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등을 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공사는 포함하지 아니한다.
가. 「전기공사업법」에 따른 전기공사
나. 「정보통신공사업법」에 따른 정보통신공사
다. 「소방시설공사업법」에 따른 소방시설공사
라. 「문화재 수리 등에 관한 법률」에 따른 문화재 수리공사
5. "종합공사"란 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 건설공사를 말한다.
6. "전문공사"란 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사를 말한다.

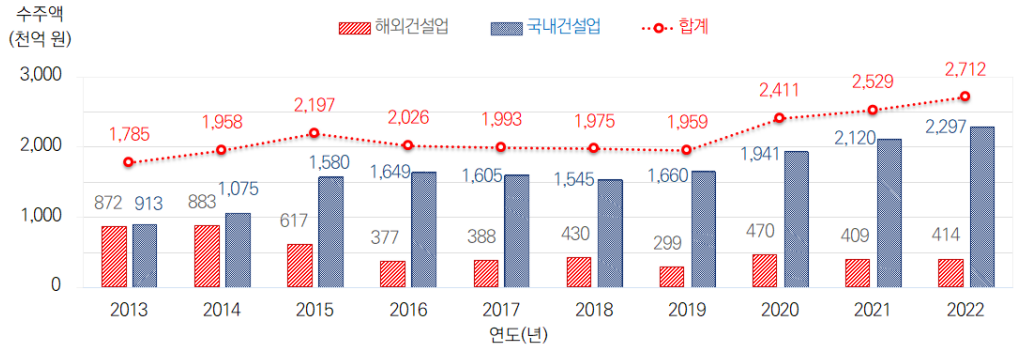
133) 건설업종은 종합건설업(「건설산업기본법」)과 전문직별 공사업으로 구분되며, 전문직별 공사업은 전문건설업(「건설산업기본법」), 전기공사업(「전기공사업법」), 정보통신공사업(「정보통신공사업법」), 소방시설공사업(「소방시설공사업법」)으로 구분됨

〈그림 11〉 최근 10년간(2013~2022년) 건설업 현황

(a) 업체 수 및 매출액



(b) 건설공사 수주액



주1: 건설업종은 종합건설업(「건설산업기본법」)과 전문직별 공사업으로 구분됨
주2: 전문직별 공사업은 전문건설업(「건설산업기본법」), 전기공사업(「전기공사업법」), 정보통신공사업(「정보통신공사업법」), 소방시설공사업(「소방시설공사업법」)으로 구분됨
주3: 국내건설 수주액은 종합건설업체의 건설공사 수주액임
주4: 해외건설 수주액은 환율 1,337.5원(2024.3.26. 기준)을 적용하여 환산함
자료: 통계청, 「건설업조사」(최종검색일: 2024.3.12.), 국가통계포털(http://kosis.kr)

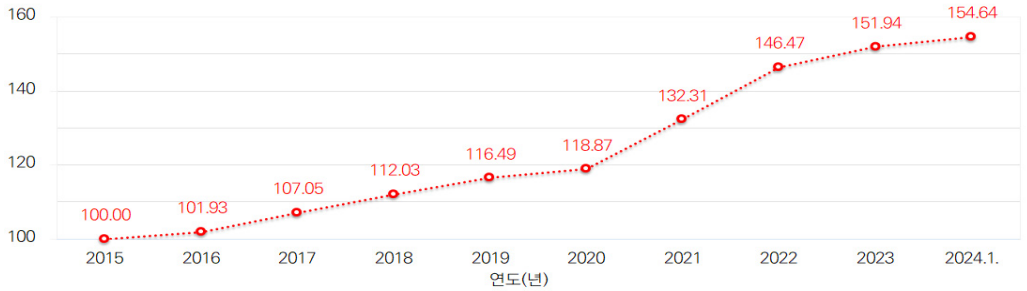
나. 관련 쟁점 또는 여건

□ 건설업 매출액 및 수주액이 역대 최고치를 기록하는 등 외면적으로는 고도성장이 지속되는 듯 보이나, 최근 들어 건설원가는 크게 늘어난 반면 부동산 경기침체로 건설업체들이 신규 자금 유입에 어려움을 겪음

- 건설공사비지수 변동 추이를 살펴보면, 2015년 이후 점진적으로 증가하던 건설공사비는 코로나 시기를 거치며 급격히 증가하는 추세임

- 러시아·우크라이나 사태 여파로 철근, 콘크리트 등 건설용 자재가격이 급등하고, 가파른 상승을 이어가는 고금리, 부동산 투자심리 위축에 따른 미분양 등으로 건설업계 수익성이 악화됨

〈그림 12〉 최근 10년간(2015~2024년) 건설공사비지수 변동 추이

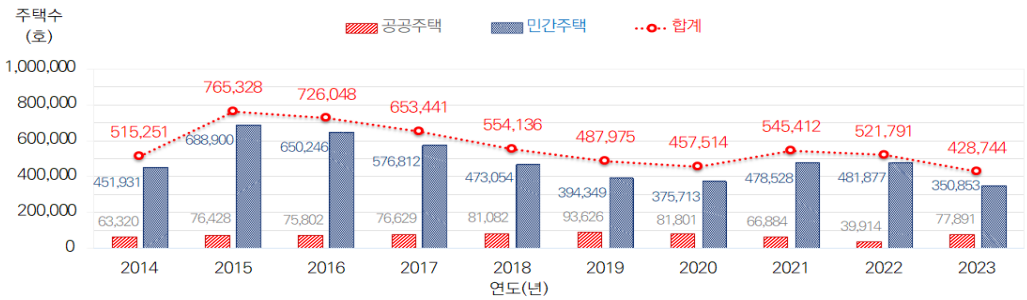


주: 건설공사비지수(Construction Cost Index)는 2015년 연평균 생산자 물가지수를 100으로 설정한 후, 건설공사에 투입되는 재료, 노무, 장비 등 직접공사비의 물가변동을 추정함
자료: 통계청, 「물가」(최종검색일: 2024.3.12.), 국가통계포털(http://kosis.kr)

▢ 또한, 2023년 건설수주 규모가 전년 대비 감소 추세로 돌아서고, 주택 인·허가 건수도 약 18% 줄어든 것을 감안하면 2024년 건설경기 전망도 어려운 상황임

- 최근 10년간 주택건설 인·허가실적은 주택시장 수요에 따라 점진적으로 감소하는 추세임
- 건설업 내수시장 축소로 자진폐업하거나 등록말소되는 중·소건설사가 늘어나고, 대형건설사를 포함한 시공능력 상위권의 중견기업들의 법정관리 사례가 지속해서 발생함

〈그림 13〉 최근 10년간(2014~2023년) 주택건설 인·허가실적 추이



자료: 국토교통부, 「주택건설실적통계(인허가)」(최종검색일: 2024.5.1.), 통계누리(https://stat.molit.go.kr/)

다. 향후 과제

▢ 2013년 건설업 수주액은 국내건설업과 해외건설업 수주액이 유사한 수준이었으나, 원가경쟁력 약화 등으로 해외건설업 수주액이 10년 사이 절반 이하로 감소함

▢ 국가 기반 산업인 건설업의 지속가능한 성장을 위한 대책을 마련해야 함[134]

- 단기적으로 공적보증을 통해 보증한도를 높이고, 보증규모를 확대하는 등 건설사들이 당면한 위기를 넘기기 위한 정부와 금융당국과의 협의가 필요해 보임
- 장기적으로 고부가가치 중심의 해외건설업 활성화 정책을 통해 건설업 내수시장 한계에 대비할 필요가 있음
  - 세계시장에서 미국, 유럽 등 전통의 건설기술 강국들과 경쟁하고, 중국과 저가경쟁에서 우위를 점하기 위해서는 지속적인 기술개발 투자가 요구됨

    ※ 2020년 기준, 건설·교통 분야 최고기술보유국 대비 기술수준(%)/기술격차(년)는 ① 미국 100.0/0.0, ② EU 97.8/0.1, ③ 일본 89.1/1.6, ④ 한국 84.0/2.6, ⑤ 중국 80.0/3.2의 순으로 나타남[135]

작성: 경제산업조사실 국토해양팀(☎ 6788-4603)

134) 정부는 3월 28일 비상경제장관회의에서 ① 적정공사비 반영, ② 대형공사 지연 최소화, ③ 미분양 등 건설사업 리스크 최소화, ④ 규제개선 등 애로 해소 등을 주요 내용으로 하는 『건설경기 회복 지원 방안』을 발표함(국토교통부 보도자료, 『「건설경기 회복 지원 방안」 발표, 안정적 주택공급·민생경제 활력 이끈다』, 2024.3.28.)

135) 국가과학기술지식정보서비스(NTIS), 「과학기술통계-기술수준평가」(최종검색일: 2024.3.26.), 〈https://www.ntis.go.kr/r〉

집필자 명단

부서		직위	성명	연락처
실	팀			
정치행정조사실	법제사법팀	팀장	김선화	6788-4540
		입법조사관	이소영	6788-4547
		입법조사관	류호연	6788-4541
		입법조사관	김보람	6788-4544
		입법조사관	이재영	6788-4545
		입법조사관	박소현	6788-4542
		입법조사관	김광현	6788-4543
		입법조사관보	이수진	6788-4546
	정치의회팀	팀장	전진영	6788-4530
		입법조사관	이정진	6788-4533
		입법조사관	황선주	6788-4532
		입법조사관	문경미	6788-4535
		입법조사관	허석재	6788-4531
		입법조사관	송진미	6788-4534
		입법조사관	오창룡	6788-4536
		입법조사관보	김유정	6788-4537
	외교안보팀	팀장	류동하	6788-4550
		입법조사관	형혁규	6788-4553
		입법조사관	김예경	6788-4551
		입법조사관	이승현	6788-4555
		입법조사관	정민정	6788-4552
		입법조사관	이승열	6788-4557
		입법조사관	김도희	6788-4556
		입법조사관	박명희	6788-4554
		입법조사관	심성은	6788-4529
	행정안전팀	팀장	하혜영	6788-4560
		입법조사관	배재현	6788-4563
		입법조사관	류영아	6788-4561
		입법조사관	양혜자	6788-4566
		입법조사관	임준배	6788-4567
		입법조사관	조종오	6788-4564
		입법조사관	고영준	6788-4565
		입법조사관	김형진	6788-3842
		입법조사관	김가은	6788-4562
		입법조사관	조민주	6788-4346

부서		직위	성명	연락처
실	팀			
경제산업조사실	금융공정거래팀	팀장	김효진	6788-4580
		입법조사관	김대성	6788-4584
		입법조사관	정혜진	6788-4585
		입법조사관	오윤성	6788-4587
		입법조사관	이윤아	6788-4582
		입법조사관	김영국	6788-4581
		입법조사관	박미영	6788-4583
		입법조사관보	최은진	6788-4586
	재정경제팀	팀장	이세진	6788-4570
		입법조사관	박윤정	6788-4575
		입법조사관	황인욱	6788-4571
		입법조사관	이지원	6788-4574
		입법조사관	임재범	6788-4577
		입법조사관	이예지	6788-4573
		입법조사관보	김보미	6788-4578
	산업자원농수산팀	팀장	장영주	6788-4590
		입법조사관	박재영	6788-4598
		입법조사관	정다연	6788-4596
		입법조사관	박충렬	6788-4591
		입법조사관	박누리	6788-4596
		입법조사관	유재국	6788-4597
		입법조사관	이승만	6788-4595
		입법조사관	유제범	6788-4588
		입법조사관	신중섭	6788-4592
		입법조사관	김규호	6788-4593
		입법조사관보	편지은	6788-4594
	국토해양팀	팀장	박준환	6788-4600
		입법조사관	장경석	6788-4601
		입법조사관	김진수	6788-4603
		입법조사관	박진웅	6788-4604
		입법조사관	박인숙	6788-4608
		입법조사관	임병화	6788-4607
		입법조사관	이규민	6788-4602
		입법조사관	구세주	6788-4606

부서		직위	성명	연락처
실	팀			
사회문화조사실	환경노동팀	팀장	한인상	6788-4730
		입법조사관	이혜경	6788-4737
		입법조사관	김경민	6788-4732
		입법조사관	이동영	6788-4733
		입법조사관	손혜원	6788-4731
		입법조사관	전진호	6788-4734
		입법조사관	차동욱	6788-4558
		입법조사관보	권다영	6788-4736
		입법조사관보	임영신	6788-4735
	교육문화팀	팀장	김세현	6788-4700
		입법조사관	이덕난	6788-4702
		입법조사관	조인식	6788-4705
		입법조사관	김범주	6788-4706
		입법조사관	박제웅	6788-4701
		입법조사관	노재윤	6788-4703
		입법조사관보	배성희	6788-4707
	과학방송통신팀	팀장	김여라	6788-4710
		입법조사관	김재주	6788-4711
		입법조사관	최진응	6788-4717
		입법조사관	정준화	6788-4715
		입법조사관	강은수	6788-4712
		입법조사관	박소영	6788-4713
		입법조사관	권성훈	6788-4716
		입법조사관보	김나정	6788-4718
	보건복지여성팀	팀장	구슬이	6788-4720
		입법조사관	김주경	6788-4722
		입법조사관	임사무엘	6788-4727
		입법조사관	김은정	6788-4726
		입법조사관	양동욱	6788-4725
		입법조사관	정용제	6788-4503
		입법조사관	박선권	6788-4724
		입법조사관	허민숙	6788-3538
		입법조사관	전윤정	6788-4723
		입법조사관보	김준형	6788-4728

제22대 국회 입법·정책 가이드북 Ⅱ

발 간 일 2024년 5월 30일
발 행 박 상 철
발 행 처 국회입법조사처
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
TEL 02·6788·4510
인 쇄 ㈜케이에스센세이션 (TEL 02·761·0031)
ISBN 978-89-93502-96-1 94360
978-89-93502-61-9 94360 (전3권)

1. 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전재해서는 안 됩니다.
2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(http://www.nars.go.kr) '발간물'-'기타자료'에 게시되어 있습니다.

발간등록번호 31-9735049-002076-01

ⓒ 국회입법조사처, 2024



제22대 국회 입법·정책 가이드북 Ⅱ

주요 입법과제와 정책현안을
소관 상임위원회와 해당 분야별로 분류하여
알기쉽게 요약·정리한 보고서입니다.

국회입법조사처

07233 서울특별시 영등포구 의사당대로 1
02-6788-4510
www.nars.go.kr

발간등록번호	31-9735049-002076-01
ISBN	978-89-93502-96-1 94360
ISBN	978-89-93502-61-9 (전3권)

국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE