



2026. 7.

국회예산정책처 | 결산 분석

2025회계연도 결산 위원회별 분석

[농림축산식품해양수산위원회]



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2025회계연도 결산
위원회별 분석

결산분석시리즈 IV

2025회계연도 결산 위원회별 분석

총 괄 | 김경호 예산분석실장

기획·조정 | 전용수 사업평가심의관
서재만 예산분석총괄과장
이상은 산업예산분석과장
권순영 사회예산분석과장
이종구 행정예산분석과장
변재연 경제산업사업평가과장
이상준 사회행정사업평가과장
이은경 공공기관평가과장

작 성 | 정금연 예산분석관
서창희 예산분석관

지 원 | 정진아 행정실무관
허성혁 자료분석연구원

본 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

문 의 : 예산분석실 산업예산분석과 | 02) 6788-3770 | iba@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

• 이 보고서는 재생지를 사용하였습니다.

결산분석시리즈 IV

2025회계연도 결산 위원회별 분석

【 농림축산식품해양수산위원회 】

2026. 7.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정 활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의(2026. 7. 8.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사



2025년은 2024년 말 이후 이어진 정치적 불확실성 속에서 시작되어, 회계연도 중 새 정부가 출범하는 등 재정운용 여건의 변화가 있었고, 연초 발생한 영남지역 대형 산불과 미국의 관세정책 등 예기치 못한 재난과 통상환경의 변화에 대응한 재정의 역할도 요구된 한 해였습니다.

당초 2025년도 본예산은 총수입 651.6조원, 총지출 673.3조원으로 편성되었으나, 이러한 여건 변화에 대응하여 6월 대통령선거 전·후로 각각 추가경정예산을 편성함에 따라 총수입과 총지출은 각각 642.4조원, 703.3조원으로 조정되었습니다.

정부가 제출한 결산 결과 국세수입은 373.9조원으로 추경(372.1조원) 대비 1.8조원 증가하였으나 본예산(382.4조원) 대비로는 8.5조원 감소하였으며, 총수입은 추경 대비 5.0조원 감소한 637.4조원, 총지출은 추경 대비 19.1조원 감소한 684.1조원으로 집계되었습니다. 관리재정수지는 104.2조원 적자로 추경(111.6조원 적자) 대비 7.4조원 개선되었습니다.

이에 국회예산정책처는 국회 결산 심사를 지원하기 위하여 2025회계연도 정부의 재정운용을 분석한 「2025회계연도 결산 분석시리즈」를 발간하였습니다. 이번 시리즈는 총 8종, 22권으로, 「결산 재정총량 분석」, 「결산 분야별 재원 배분 분석」, 「결산 총괄 분석」, 「결산 위원회별 분석」, 「성인지 결산서 분석」, 「온실가스감축인지 결산서 분석」, 「결산 국가재무제표 분석」, 「2024회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」으로 구성되며, 특히 주요 재정현안에 대한 총괄 분석을 한층 강화하여 기존 3권에서 4권으로 확대 발간함으로써 의정활동을 보다 폭넓게 지원하고자 노력하였습니다.

아무쪼록 본 보고서가 2025회계연도 국회 결산 심사 과정에서 유용하게 활용되기를 바라며, 앞으로도 국회예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석으로 국회의 예·결산 심의를 적극 지원해 나가겠습니다.

2026년 7월

국회예산정책처장 지 동 하

농림축산식품해양수산위원회

[농림축산식품부]

I. 결산 개요 / 3

1. 현 황 3
2. 2025년도 예산안 및 기금운용계획안 관련 국회 논의사항 12
3. 2025회계연도 결산 주요 특징 13

II. 주요 사업 분석 / 15

〈농어촌구조개선특별회계〉

1. 농어촌구조개선특별회계에서 타 회계·기금으로의 전출 적정성 문제 15
2. 농업수입안정보험의 예산 편성 정확도 제고 필요 등 29
3. 농업자금이차보전 사업의 미지급금 추계를 통한 예산 편성 필요 40
4. 공공형 계절근로 사업의 지역 농협 손실에 대한 종합적인 대책 마련 필요 ... 49
5. 전략작물산업화 사업의 내역변경 이후 과도한 홍보비 집행 문제 등 60
6. 농촌 빈집은행 활성화를 위한 사업 관리 강화 필요 등 70
7. 지능형 농기계 실증단지 구축 사업의 연례적 집행 부진 문제 78
8. 개식용종식 폐업·전업지원 사업의 폐업 이후 사후관리 점검 강화 필요 83
9. 공공배달앱 활성화 소비쿠폰 사업의 소관 부처 이관에 따른 성과 공유
필요 95

〈에너지 및 지원사업 특별회계〉

10. 에너지 절감 효과와 연동된 농업에너지이용효율화 사업 지원 검토 필요 ... 102

〈지역균형발전특별회계〉

11. 반려동물인프라구축 사업의 보조금 집행가능성을 고려한 예산 교부
필요 등 108

〈양곡관리특별회계〉

12. 정부양곡관리비 사업 내 정부양곡조작관리비 현실화 필요 114

〈농산물가격안정기금〉

13. 채소가격안정지원 사업의 품목별 가입률 제고 방안 필요 124
14. 공영도매시장시설현대화 사업의 연례적인 집행 부진 문제 129

〈농업·농촌 공익기능 증진 직접직불기금〉

15. 공익직불사업의 내역사업인 저탄소농업프로그램시범사업 성과 제고 필요 ... 134

〈농지관리기금기금〉

16. 대규모 스마트팜 창업단지조성의 철저한 사업관리 강화 필요 등 143
17. 당해연도 가입자 통계를 반영한 농지연금(융자) 예산 편성 필요 등 149

〈축산발전기금〉

18. 축산발전기금 재정건전성을 고려하여 집행 가능한 융자사업 예산 편성
필요 156

[해양수산부]

I. 결산 개요 / 165

- 1. 현 황 165
- 2. 2025년도 예산안 및 기금운용계획안 관련 국회 논의사항 172
- 3. 2025회계연도 결산 주요 특징 173

II. 주요 사업 분석 / 175

〈일반회계〉

- 1. 국가필수선대제도 운영 사업의 선종별 국가필수선박 지정 목표 달성 및
성과지표 개선 필요 175
- 2. 해양경계 획정관리 사업: 근거 법률 제정 전 예산 편성 문제 181
- 3. 갯벌유산보전원 운영의 법적 근거 마련 및 철저한 사업 관리 필요 184

〈지역균형발전특별회계〉

- 4. 부산공동어시장 현대화 사업의 공정 관리 및 국고보조금 교부 관행 개선
필요 191
- 5. 어촌신활력증진 사업의 집행 제고 방안 마련 및 면밀한 사업관리 필요 197
- 6. 청년 바다마을 조성사업 사전 준비 미흡 및 철저한 사업 관리 필요 205

〈농어촌구조개선특별회계〉

- 7. 환경친화형 양식배합사료지원 사업의 면밀한 집행 관리 필요 등 209
- 8. 여성어업인 특화건강검진 사업의 성과지표 현실화 및 외국인 어업근로자
복지회관 사업 관리 강화 필요 216

CONTENTS

8-1. 여성어업인 특화건강검진	216
8-2. 외국인 어업근로자 복지회관 사업	221
9. 스마트양식 빅데이터센터 구축 사업: ISP 미수립에 따른 사업 추진 지연 개선 필요	225
10. 해양수산물 소관 재해 및 안전 관련 보험: 미지원액 차차년도 편성·집행 관행 개선 필요	229
11. 수산장비(임대)활용 사업: 보조 사업 관리 강화 필요	236
12. 연안국과의 협력(ODA) 사업의 실집행 실적 제고 및 일반회계로의 이관 검토 필요	241
13. 수산물이력제 사업의 효과성 제고 방안 마련 필요	247
14. 세입예산 추계 정확성 제고 및 미수납액 관리 방안 마련 필요	253
〈교통시설특별회계〉	
15. 부산항 신항만 수리조선단지 사업의 추진 정상화 필요	260
16. 항만자동화 테스트베드 사업 기술 실증 추가 지연 방지 필요	264
17. 무역항 안티드론 시스템 구축 사업의 사업 기간 조정 및 사업 예측 가능성 제고 필요	269
18. 승하선 편의시설 설치 지원 사업의 수요 제고 방안 마련 필요	273

[농촌진흥청]

I. 결산 개요 / 281

- 1. 현 황 281
- 2. 2025년도 예산안 관련 국회 논의사항 286
- 3. 2025회계연도 결산 주요 특징 287

II. 주요 사업 분석 / 288

〈일반회계〉

- 1. 파속채소연구소 구축(R&D)의 집행가능성을 고려한 예산 편성 필요 288
- 2. 연례적으로 지적된 농업용 로봇 실증 지원 사업 문제에 대한 보완 필요 294
- 3. 신속한 기술이전을 통해 밭농업 기계화를 제고 노력 필요 303

[산림청]

I. 결산 개요 / 311

- 1. 현 황 311
- 2. 2025년도 예산안 관련 국회 논의사항 317
- 3. 2025회계연도 결산 주요 특징 318

II. 주요 사업 분석 / 320

〈일반회계〉

1. 산림휴양등산증진 사업: 내역 사업 집행 부진 및 보조금 집행 관행 개선
필요 320
 - 1-1. 국립문경산림레포츠진흥센터 조성사업, 국립강릉산림레포츠센터 조성사업 321
 - 1-2. 국립밀양산림레포츠센터 조성사업, 국립장흥등산학교 조성사업 327
2. 고정익 항공기 물탱크 도입 사업 사전 준비 미흡 330
3. 국립산지생태원 조성 사업 사전 준비 미흡 및 집행 관리 강화 필요 334
4. 국립 치유의 숲 조성 사업의 철저한 사업 관리 및 추계의 정확성 제고
필요 338
5. 산림헬기 도입·운영 사업 추가 지연 방지 필요 344

〈지역균형발전특별회계〉

6. 임도시설 사업의 수의계약 관행 개선 필요 349

〈농어촌구조개선특별회계〉

7. 대체산림자원조성비 징수율 제고 및 고액 체납액 관리 필요 355

〈기타〉

8. 산림환경기능증진자금(녹색자금) 운용 현황 및 문제점 360

[해양경찰청]

I. 결산 개요 / 375

- 1. 현 황 375
- 2. 2025년도 예산안 관련 국회 논의사항 380
- 3. 2025회계연도 결산 주요 특징 381

II. 주요 사업 분석 / 382

〈일반회계〉

- 1. 조종사의 연례적인 결원 발생에 따른 인력 수급 관리 체계 보완 필요 382
- 2. 유류바지 노후대체 사업: 철저한 사업 계획 수립 및 예산 추계의 정확성
제고 필요 389
- 3. 함정건조·항공기 도입 사업 기본계획과 실제 도입 실적의 격차 해소 필요 · 394

〈국유재산관리기금〉

- 4. 위성센터 건축 사업의 사전 준비 미흡 398



농림축산식품부

1

현 황

가. 세입·세출 결산

2025회계연도 농림축산식품부 소관 세입예산현액은 17조 2,816억 9,500만원이며, 20조 7,453억 6,900만원을 징수결정하여 이 중 99.9%인 20조 7,275억 8,200만원을 수납하고 177억 8,700만원을 미수납하였다.

[2025회계연도 농림축산식품부 소관 세입 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	예산		예산현액	징수 결정액(A)	수납액 (B)	미수납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	본예산	추경						
일반회계	21,333	21,333	21,333	21,249	15,234	6,015	-	71.7
농어촌구조개선 특별회계	14,005,522	14,421,258	14,421,258	17,549,558	17,542,061	7,497	-	100.0
에너지및자원사업 특별회계	43,047	43,047	43,047	3,339	3,320	19	-	99.4
혁신도시건설 특별회계	34	34	34	49	49	-	-	100.0
지역균형발전 특별회계	3,481	3,481	3,481	29,854	27,039	2,815	-	90.6
고등·평생교육지원 특별회계	-	-	-	160	160	-	-	100.0
양곡관리특별회계	2,792,542	2,792,542	2,792,542	3,141,160	3,139,719	1,441	-	100.0
합계	16,865,959	17,281,695	17,281,695	20,745,369	20,727,582	17,787	-	99.9

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

2025회계연도 농림축산식품부 소관 세출예산현액은 26조 4,811억 6,200만원이며, 이 중 98.6%인 26조 1,012억 9,000만원을 지출하고 981억 3,700만원을 다음연도로 이월하였으며 2,817억 3,500만원은 불용처리하였다.

[2025회계연도 농림축산식품부 소관 세출 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	예산액		예산 현액(A)	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	본예산	추경					
일반회계	7,259,351	7,710,151	7,798,402	7,779,261	3,930	15,211	99.8
농어촌구조개선 특별회계	12,281,344	12,604,016	14,299,403	14,032,129	8,044	259,230	98.1
에너지및자원사업 특별회계	16,495	16,495	16,495	16,495	-	-	100.0
지역균형발전 특별회계	1,362,423	1,389,820	1,557,623	1,467,113	83,518	6,992	94.2
고등·평생교육지원 특별회계	15,697	15,697	15,697	15,697	-	-	100.0
양곡관리특별회계	2,792,542	2,792,542	2,793,542	2,790,594	2,645	303	99.9
합계	23,727,852	24,528,721	26,481,162	26,101,290	98,137	281,735	98.6

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

나. 기금 결산

2025회계연도 농림축산식품부 소관 기금의 수입 계획현액은 10조 6,463억 3,400만원이며, 16조 4,043억 1,900만원을 징수결정하여 이 중 93.4%인 15조 3,151억 3,200만원을 수납하고 1조 888억 5,000만원을 미수납하였으며 3억 3,600만원을 불납결손처리 하였다.

[2025회계연도 농림축산식품부 소관 기금 수입 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	지출계획액		계획 현액(A)	징수 결정액(A)	수납액 (B)	미수납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	당초	수정						
농산물가격안정기금	2,597,796	2,725,462	2,725,462	3,921,709	3,918,184	3,525	-	99.9
농지관리기금	2,328,915	2,328,915	2,328,915	3,538,143	2,462,088	1,075,718	336	69.6
축산발전기금	1,025,446	1,025,446	1,025,446	1,929,949	1,929,374	575	-	99.9
농업·농촌공익기능 증진직접지불기금	3,104,461	3,104,461	3,104,461	5,667,256	5,658,223	9,032	-	99.8
자유무역협정 이행지원기금	482,612	505,284	505,284	492,036	492,036	-	-	100.0
농어업재해 재보험기금	405,862	405,862	405,862	230,178	230,178	-	-	100.0
양곡증권정리기금	550,904	550,904	550,904	625,047	625,047	-	-	100.0
합계	10,495,996	10,646,334	10,646,334	16,404,319	15,315,132	1,088,850	336	89.8

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

2025회계연도 농림축산식품부 소관 기금의 지출 계획현액은 10조 6,990억 2,200만원이며, 이 중 90.1%인 9조 6,092억 6,200만원을 지출하고 607억 7,700만원을 다음연도로 이월하였으며 4,398억 2,000만원은 불용처리하였다.

[2025회계연도 농림축산식품부 소관 기금 지출 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	지출계획액		계획 현액(A)	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	당초	수정					
농산물가격안정기금	2,597,796	2,725,462	2,731,829	2,363,752	14,248	21,189	86.5
농지관리기금	2,328,915	2,328,915	2,328,915	2,041,191	-	110,016	87.6
축산발전기금	1,025,446	1,025,446	1,026,767	990,701	-	16,290	96.5
농업·농촌공익기능 증진직접지불기금	3,104,461	3,104,461	3,104,461	3,201,772	-	210,211	103.1
자유무역협정 이행지원기금	482,612	505,284	520,284	256,880	46,529	36,256	49.4
농어업재해재보험기금	405,862	405,862	405,862	230,178	-	-	56.7
양곡증권정리기금	550,904	550,904	550,904	524,787	-	45,857	95.3
합계	10,495,996	10,646,334	10,669,022	9,609,262	60,777	439,820	90.1

자료: 농림축산식품부

다. 총수입·총지출 결산

2025회계연도 농림축산식품부 소관 총수입은 추가경정예산 대비 1조 3,781억 600만원(10.6%)이 증가한 14조 4,305억 3,100만원으로, 전년도 결산에 비해서는 2조 3,499억 5,300만원(19.5%)이 증가하였다.

[2025회계연도 농림축산식품부 소관 총수입 결산]

(단위: 백만원)

구분	2024 결산(A)	2025				전년 대비 (C-A)
		예산		결산 (C)	예산 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
예산	8,016,367	8,159,239	8,159,239	10,171,632	2,012,393	2,155,265
기금	4,064,210	4,893,186	4,893,186	4,258,900	△634,286	194,690
합계	12,080,578	13,052,425	13,052,425	14,430,531	1,378,106	2,349,953

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

2025회계연도 농림축산식품부 총지출은 추가경정예산 대비 4,200억 600만원 (2.2%)이 증가한 19조 8,721억 4,100만원으로, 전년도 결산에 비해서는 2조 1,259억 8,300만원(12.0%)이 증가하였다.

[2025회계연도 농림축산식품부 소관 총지출 결산]

(단위: 백만원)

구분	2024 결산(A)	2025				전년 대비 (C-A)
		예산		결산 (C)	예산 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
예산	9,551,049	10,481,861	10,839,597	11,577,512	737,915	2,026,463
기금	8,195,109	8,259,777	8,612,538	8,294,629	△317,909	99,520
합계	17,746,158	18,741,638	19,452,135	19,872,141	420,006	2,125,983

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

라. 재무 결산

2025회계연도 말 현재 농림축산식품부의 자산은 78조 9,218억 1,200만원, 부채는 9조 7,719억 2,000만원으로 순자산은 69조 1,498억 9,200만원이다.

자산은 금융자산 20조 240억 5,100만원, 유·무형자산 56조 4,870억 2,000만원, 기타자산 2조 4,107억 4,100만원 등으로 구성되며, 전기 대비 2,834억 3,100만원($\Delta 0.4\%$) 감소하였다. 이는 양곡매입 감소 등으로 재고자산이 감소하여 기타자산이 전년 대비 5,851억 4,400만원 감소하였다는 점 등에 기인한다.

부채는 차입부채 9조 1,829억 700만원, 총당부채 3,811억 6,300만원, 기타부채 2,078억 5,000만원 등으로 구성되며, 전기 대비 2,648억 3,700만원($\Delta 2.6\%$) 감소하였다. 이는 이월예산 미지급비용의 감소로 차입부채가 3,215억 7,900만원 감소하였다는 점 등에 기인한다.

[2025회계연도 농림축산식품부 재정상태표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2025 회계연도(A)	2024 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
자 산	78,921,812	79,205,243	$\Delta 283,431$	$\Delta 0.4$
Ⅰ. 금융자산	20,024,051	19,704,672	319,379	1.6
Ⅱ. 유·무형자산	56,487,020	56,504,686	$\Delta 17,666$	$\Delta 0.0$
Ⅲ. 기타자산	2,410,741	2,995,885	$\Delta 585,144$	$\Delta 19.5$
부 채	9,771,920	10,036,757	$\Delta 264,837$	$\Delta 2.6$
Ⅰ. 차입부채	9,182,907	9,504,486	$\Delta 321,579$	$\Delta 3.4$
Ⅱ. 총당부채	381,163	386,692	$\Delta 5,529$	$\Delta 1.4$
Ⅲ. 기타부채	207,850	145,578	62,272	42.8
순 자 산	69,149,892	69,168,487	$\Delta 18,595$	$\Delta 0.0$

자료: 농림축산식품부

농림축산식품부는 2025회계연도 재정운영결과 재정지출(비용)이 재정수입(수익)을 초과하여 순비용이 13조 7,661억 500만원 발생하였다. 비용은 프로그램 총원가 16조 2,371억 6,500만원, 관리운영비 4,757억 8,900만원, 비배분비용 7,486억 8,800만원으로 구성되며, 수익은 프로그램수행과정에서 발생한 수익 2조 1,945

억 3,200만원, 비배분수익 7,135억 7,100만원, 비교환수익 등 7,874억 3,500만원으로 구성된다.

재정운영순원가(프로그램순원가 + 관리운영비 + 비배분비용 - 비배분수익)는 전년도 대비 2조 2,492억 1,900만원(18.3%) 증가한 14조 5,535억 3,900만원이며, 이는 프로그램총원가가 전년도 대비 2조 6,614억 2,300만원 증가한 것에 기인한다.

총 16개의 프로그램 중 프로그램순원가가 큰 프로그램은 농가경영안정 프로그램(4조 8,160억 5,700만원)과 양곡관리 프로그램(2조 8,822억 4,100만원), 농업생산기반정비 프로그램(2조 263억 3,400만원) 등으로 나타났다.

그 밖에 관리운영비는 인건비 2,676억 7,300만원과 경비 2,081억 1,600만원 등으로 구성되어 있고, 비배분비용은 이자비용 1,627억 7,600만원과 평가손실 2,419억 4,900만원 등으로 구성되어 있다.

[2025회계연도 농림축산식품부 재정운영표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2025 회계연도(A)	2024 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
I. 프로그램순원가(가-나)	14,042,633	11,541,511	2,501,122	21.7
가. 프로그램총원가	16,237,165	13,575,742	2,661,423	19.6
나. 프로그램수익	2,194,532	2,034,231	160,301	7.9
II. 관리운영비	475,789	430,078	45,711	10.6
III. 비배분비용	748,688	508,437	240,251	47.3
IV. 비배분수익	713,571	175,706	537,865	306.1
V. 재정운영순원가(I + II + III - IV)	14,553,539	12,304,320	2,249,219	18.3
VI. 비교환수익 등	787,435	1,123,086	△335,651	△29.9
VII. 재정운영결과(V-VI)	13,766,105	11,181,234	2,584,871	23.1

자료: 농림축산식품부

농림축산식품부의 2025회계연도 기초순자산은 69조 1,684억 8,700만원이고, 기말순자산은 69조 1,498억 9,200만원으로 기초 대비 185억 9,500만원(0.0%) 감소하였는데, 이는 회계연도 중에 순자산 차감항목인 재정운영결과는 당기에 13조

7,661억 500만원 발생하고, 순자산 가산항목인 조정항목은 당기에 242억 1,600만원 발생하였으며, 재원의 조달 및 이전은 당기에 13조 7,232억 9,400만원 발생하여 순자산 차감항목이 가산항목을 초과하였기 때문이다.

한편, 2025회계연도 재원의 조달 및 이전은 국고수입, 부담금수익, 제재금수익 등 재원의 조달 32조 5,815억 3,600만원과 국고이전이출 등 재원의 이전 18조 8,582억 4,200만원으로 구성되며, 조정항목은 자산재평가손익 247억 9,000만원, 투자증권평가손익 1억 3,100만원, 기타 순자산 증감 △7억 400만원 등으로 구성된다.

[2025회계연도 농림축산식품부 순자산변동표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2025 회계연도(A)	2024 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
I. 기초순자산	69,168,487	68,998,290	170,197	0.2
II. 재정운영결과	13,766,105	11,181,234	2,584,871	23.1
III. 재원의 조달 및 이전	13,723,294	11,406,284	2,317,010	20.3
IV. 조정항목	24,216	△54,854	79,070	144.1
V. 기말순자산(I - II + III + IV)	69,149,892	69,168,487	△18,595	0.0

자료: 농림축산식품부

농림축산식품부의 2025회계연도 기초의 현금은 8,307억 400만원이고, 기말의 현금 7,106억 500만원으로 기초 대비 1,200억 9,900만원(△14.4%) 감소하였는데, 이는 회계연도 중에 운영활동으로 인한 현금흐름이 3,239억 7,900만원 증가하고, 투자활동으로 인한 현금흐름이 7,308억원 5,700만원 감소하고, 재무활동으로 인한 현금흐름이 2,867억 7,900만원 증가하였기 때문이다.

[2025회계연도 농림축산식품부 현금흐름표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2025 회계연도(A)	2024 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
I. 운영활동으로 인한 현금흐름	323,979	-	323,979	-
II. 투자활동으로 인한 현금흐름	△730,857	-	△730,857	-
III. 재무활동으로 인한 현금흐름	286,779	-	286,779	-
IV. 현금의증감(I + II + III)	△120,099	-	△120,099	-
V. 기초의현금	830,704	-	830,704	-
VI. 기말의현금(IV + V)	710,605	-	710,605	-

자료: 농림축산식품부

마. 재정 구조

2025회계연도 농림축산식품부의 회계 간, 회계·기금 간, 기금 간 재원이전 현황은 다음과 같다.

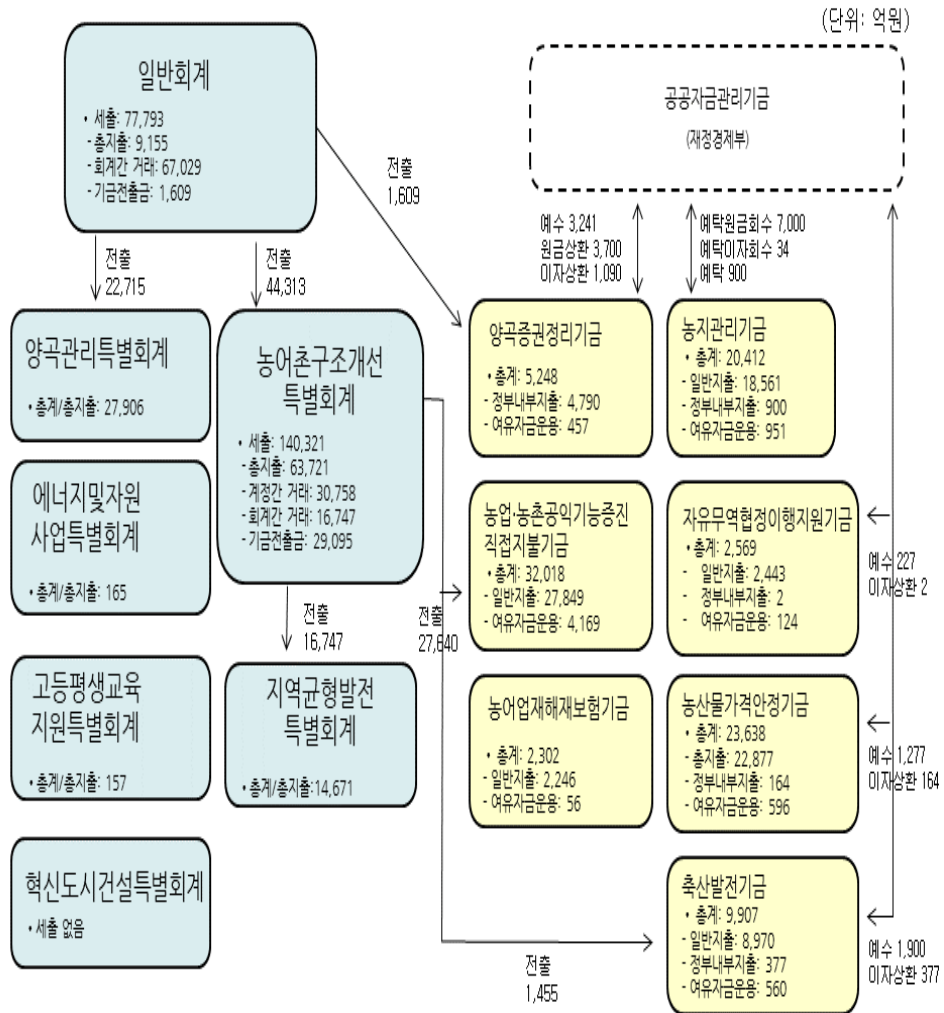
회계 간, 회계·기금 간 거래를 먼저 살펴보면, 일반회계에서 농어촌구조개선특별회계로 4조 4,313억원, 양곡관리특별회계로 2조 2,715억원, 양곡증권정리기금으로 1,609억원이 전출되었다.

또한, 농어촌구조개선특별회계에서 지역균형발전특별회계로 1조 6,747억원, 농업·농촌공익기능증진직접지불기금으로 2조 7,640억원, 축산발전기금으로 1,455억원이 전출되었다.

다음으로 기금 간 거래를 살펴보면, 농지관리기금은 공공자금관리기금으로부터 예탁원금 7,000억원, 예탁이자 34억원을 회수하였고, 양곡증권정리기금 3,241억원, 자유무역협정이행지원기금 227억원, 농산물가격안정기금 1,277억원, 축산발전기금은 1,900억원을 공공자금관리기금으로부터 예수하였다.

또한 농지관리기금은 공공자금관리기금에 900억원을 예탁하였다. 양곡증권정리기금은 공공자금관리기금에게 예탁금 3,700억원을 상환하였으며, 양곡증권정리기금 1,090억원, 자유무역협정이행지원기금 2억원, 농산물가격안정기금 164억원, 축산발전기금 377억원의 이자를 공공자금관리기금에게 상환하였다.

[2025회계연도 농림축산식품부 소관 회계·기금 간 재원이전 현황]



주: 총계 기준
자료: 농림축산식품부

농림축산식품부의 2025년도 예산안 및 기금운용계획안 국회 심사 과정에서 논의된 주요 사항은 다음과 같다.

국회 심사 과정에서 **예산이 감액된 사업**으로 ① **동물용의약품산업종합지원**, ② **푸드서비스선진화**, ③ **반려동물연관산업해외수출산업화**, ④ **종자산업활성화지원** 등이 있다.

동물용의약품산업지원은 지자체 사업 포기 등을 고려하여 20억원이 감액(137억원→117억원)되었고, 푸드서비스선진화는 고용노동부 E-9 특화 훈련 사업과 중복 편성되어 14억원이 감액(33억원→19억원)되었다. 반려동물연관산업해외수출산업화는 집행 부진 등을 고려하여 40억원이 감액(67억원→27억원)되었고, 종자산업활성화지원은 국가정보자원관리원 사업과 중복 편성임을 고려하여 6억 감액(116억→110억)되었다.¹⁾

국회심사 과정에서 **부대의견이 채택된 사업**으로 ① **수입안정보험**, ② **양곡매입비**가 있다. 두 사업에 대해서는 “농식품부는 농업재해보험 사업의 내역사업인 수입안정보험과 정부양곡매입비 사업의 내역사업인 ‘농협채권 및 정부양곡정산사업’의 법적근거 마련을 위해 노력한다”가 부대의견으로 채택되었다.²⁾

1) 국회, 「2025년도 예산안 예비심사보고서」, 2024.11.

2) 국회, 「2025년도 예산안 예비심사보고서」, 2024.11.

농림축산식품부는 ① 공익직불제 확대 및 수입안정보험 본사업 추진 등 농업인 소득·경영안전망 강화, ② 농촌공간정비 확대 및 체류형 복합단지 조성 등 농촌소멸 대응 및 공간재생, ③ 스마트팜 확산 및 농식품 R&D 투자 확대 등 농식품산업 성장동력 확충, ④ 농축산물 비축 확대 및 유통구조 개선 등 수급안정 및 식량안보 강화, ⑤ 농식품이용권 전국 확대 및 개 식용 종식 지원 등 취약계층 지원을 2025년 주요 정책방향으로 설정하고 예산을 집행하였다.

그러나 2025회계연도 농림축산식품부 소관 결산에 대한 분석 결과, 다음과 같은 특징이 있었다.

첫째, 농업인 소득·경영안전망 강화를 위해 2025년부터 본사업으로 전환한 농업수입안정보험의 본사업 품목 평균 가입률은 14.2%에 그쳤고, 이에 따라 본예산의 58.8%에 달하는 1,222억원을 연말에 농작물재해보험 등 타 사업으로 내역변경한 것으로 나타났다. 농림축산식품부는 향후 품목별 과거 가입 실적 추이, 보험료율 수준 등을 종합적으로 반영하여 품목별로 차등화된 목표 가입률을 설정하고 예산 편성의 정확도를 제고할 필요가 있다.

둘째, 농업자금이차보전 사업에서는 기준금리 산정 방식의 특성상 당해연도 발생 미지급금이 차차년도 예산에 본예산의 9.9~20.0% 규모로 연례 편성되는 방식이 반복되고 있어, 예산안 편성 시점까지 확보된 월별 가정산 금리를 토대로 미지급금을 추계하여 익년도 예산안에 일부라도 반영하는 방식으로 개선할 필요가 있다.

셋째, 농촌소멸 대응을 위해 신규 추진한 농촌 빈집은행 활성화 지원 사업의 집행 실적이 저조하였는데, 2025년 예산 13억 5,000만원 중 실집행액은 3,600만원으로 나타나 실집행률이 2.7%에 그쳤다. 2030년까지 1만건 등록이라는 중장기 목표 달성을 위해 농림축산식품부는 빈집 밀집도가 높은 전북·경북 등 참여 저조

지역의 사업 참여를 제고하고, 공인중개사 네트워크 확충 등 사업관리를 강화할 필요가 있을 것으로 보인다.

넷째, 수급안정을 위해 추진한 채소가격안정지원 사업의 품목별 가입률이 지속적으로 저조한 것으로 나타났다. 2021년부터 2025년까지 전체 품목 평균 가입률은 10% 내외에 머물렀으며, 특히 건고추(0.3%), 감자(1.8%), 대파(5.6%) 등의 가입률은 매우 낮아 수급 안정이라는 사업의 실효성이 제한된 측면이 있다. 채소가격안정지원사업은 2025년에 종료되고 2026년부터 농산물안정생산공급지원 사업으로 개편되는 만큼, 품목별 가입률 저조 원인을 면밀히 분석하고 수급조절 의무 이행 부담에 대한 인센티브 강화 방안을 후속 사업에 반영할 필요가 있을 것으로 보인다.

다섯째, 개 식용 종식 지원 사업에서 사업과 관련하여 식용 목적의 개 사육·도살에 대한 벌칙 규정 시행이 2027년 2월로 유예되어 있어 폐업 지원금 수령 이후에도 위법행위에 대한 실효적 제재가 제한적인 상황이므로, 농림축산식품부는 지자체와의 협조를 통해 폐업 이후 사후관리를 강화할 필요가 있을 것으로 보인다.

1

농어촌구조개선특별회계에서 타 회계·기금으로의 전출
적정성 문제

가. 현 황

농어촌구조개선특별회계(이하 ‘농특회계’)의 회계간거래, 회계기금간거래, 계정간거래 프로그램¹⁾은 국가재정의 효율적 운용을 위하여 농특회계의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계 상호간, 회계와 기금간, 회계내 계정간에 여유재원을 전입 또는 전출하려는 것이다.

2025회계연도 농어촌구조개선사업계정(이하 ‘구조개선사업계정’)의 회계간거래는 1조 6,747억 3,100만원으로, 지역균형발전특별회계로의 전출로 전액 집행되었다. 계정별 세부 내역은 지역자율계정으로 1조 192억 6,700만원이 전출되었고, 세종특별자치시계정으로 4억 9,900만원이 전출되었으며, 지역지원계정으로 6,549억 6,500만원이 전출되었다. 구조개선사업계정의 회계기금간거래는 1,455억원으로, 전액 축산발전기금으로 전출되었다.

서창희 예산분석관(seochang@assembly.go.kr, 6788-4629)

1) 코드: 농어촌구조개선특별회계 8000(회계간거래), 8400(회계기금간거래), 9300(계정간거래)

[2025회계연도 농특회계 구조개선사업계정의 회계간 및 회계·기금간 전출 결산 현황]

(단위: 백만원)

프로그램명 (세부사업명)	2025							2026	
	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
회계간거래	1,304,713	370,018	-	1,674,731	1,674,731	-	-	1,655,407	6,350,031
지역균형발전특별회계 (지역자율계정) 전출	649,249	370,018	-	1,019,267	1,019,267	-	-	916,164	916,164
지역균형발전특별회계 (세종시계정) 전출	499	-	-	499	499	-	-	1,275	1,275
지역균형발전특별회계 (지역지원계정) 전출	654,965	-	-	654,965	654,965	-	-	737,968	5,432,592
회계기금간거래	145,500	-	-	145,500	145,500	-	-	978,322	1,265,093
축산발전기금 전출	145,500	-	-	145,500	145,500	-	-	145,500	260,500

주: 1. 2025년 예산액은 제2회 추경 기준

2. 2026년 추경은 제1회 추경 기준

3. 농림축산식품부, 해양수산부 등 농특회계 운용 부처의 합계 기준

자료: 농림축산식품부

2025회계연도 농어촌특별세계정(이하 '농특세계정')의 경우 회계간거래는 없으며, 회계기금간거래는 2조 9,872억 1,300만원으로, 농업·농촌공익기능증진직불직접기금으로의 전출로 2조 7,640억 900만원이 집행되었다. 농특세계정의 계정간거래는 3조 757억 5,600만원으로 구조개선사업계정으로 전액 집행되었다.

[2025회계연도 농특회계 농특세계정의 회계간 및 회계·기금간 전출 결산 현황]

(단위: 백만원)

프로그램명 (세부사업명)	2025							2026	
	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
회계기금간거래	2,987,213	-	-	2,987,213	2,764,009	-	223,204	2,947,213	2,947,213
농업·농촌공익기능 증진직불직접지불 기금 전출	2,987,213	-	-	2,987,213	2,764,009	-	223,204	2,947,213	2,947,213
계정간거래	2,466,868	608,888	-	3,075,756	3,075,756	-	-	3,793,367	8,797,226
구조개선사업 계정 전출	2,466,868	608,888	-	3,075,756	3,075,756	-	-	3,793,367	8,797,226

주: 1. 2025년 예산액은 제2회 추경 기준

2. 2026년 추경은 제1회 추경 기준

3. 농림축산식품부, 해양수산부 등 농특회계 운용 부처의 합계 기준

자료: 농림축산식품부

나. 분석의견

현행 「농어촌구조개선특별회계법」은 구조개선사업계정과 농특세계정의 세출 용도 및 전출 가능한 타 회계·기금을 명시적으로 한정하고 있음에도 불구하고, 「국가재정법」 제13조의 일반 조항을 근거로 농특회계에서 개별법상 세출 용도로 규정하고 있지 않은 타 회계·기금으로의 전출금을 연례적으로 편성하는 것은 재정 운영의 투명성, 법적 예측 가능성 측면에서 바람직한 재정 운용이라고 평가하기 어렵다.

현행 「농어촌구조개선특별회계법」(이하 ‘농특회계법’)에서는 농특회계의 설치 목적²⁾을 “농어촌구조개선사업 및 농어촌특별세를 재원으로 하는 사업의 효율적인 추진”이라고 명시하고 있고, 구조개선사업계정과 농특세계정의 세출 항목과 각 계정으로로부터 전출이 가능한 타 회계나 기금을 명시적으로 규정하고 있다.

구체적으로 구조개선사업계정에서 타 회계로의 전출은 지역균형발전특별회계(이하 ‘지특회계’) 지역자율계정으로의 전출만을 규정하고 있고, 타 기금으로의 전출은 자유무역협정이행지원기금으로의 전출만을 규정하고 있다.

[현행법상 구조개선사업계정 세출 용도 규정]

「농어촌구조개선 특별회계법」

제4조(농어촌구조개선사업계정의 세입 및 세출) ② **농어촌구조개선사업계정의 세출(歲出)**은 다음 각 호와 같다.

1. 농어촌구조개선사업에 대한 투자·출자·보조·출연 및 용자
2. 다른 회계 및 기금으로부터 받은 예수금의 원리금 상환
3. 법률 제4228호 농어촌발전특별조치법 제57조에 따라 발행된 농어촌발전채권의 원리금 상환
4. 제1호에 따른 사업 중 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제78조제2항에 따른 사업에 대한 **지역균형발전특별회계의 지역자율계정으로의 전출금**
5. 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」 제14조제3항제7호에 따른 **자유무역협정 이행지원기금으로의 전출금**
6. 그 밖에 농어촌구조개선사업계정의 운용·관리에 필요한 경비

2) 「농어촌구조개선 특별회계법」

제1조(목적) 이 법은 **농어촌구조개선사업 및 농어촌특별세를 재원(財源)으로 하는 사업을 효율적으로 추진**하기 위하여 농어촌구조개선 특별회계를 설치하고, 그 운용에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

또한, 농특세 계정에서 타 회계로의 전출 역시 지특회계 지역자율계정으로의 전출만을 규정하고 있고, 세종시계정과 지역지원계정으로의 전출은 규정하고 있지 않다. 농특세 계정에서 타 기금으로의 전출은 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금 및 농어업재해재보험기금으로의 전출만을 규정하고 있다.

[현행법상 농특세 계정 세출 용도 규정]

「농어촌구조개선 특별회계법」

제5조(농어촌특별세사업계정의 세입 및 세출) ② **농어촌특별세사업계정의 세출**은 다음 각 호와 같다.

1. 농림수산업의 경쟁력을 강화하기 위한 사업으로서 다음 각 목의 사업에 대한 투자·보조·출연·융자
(각 목 생략)
2. 농림어업인 등의 후생 복지 증진과 소득 보전(補填)을 위한 사업으로서 다음 각 목의 사업에 대한 투자·보조·출연·융자
(각 목 생략)
3. 농산어촌 교육여건을 개선하여 교육기회를 보장하기 위한 사업으로서 다음 각 목의 사업에 대한 투자·보조·출연·융자
(각 목 생략)
4. 농산어촌의 지역개발 및 산업기반 확충을 위한 사업으로서 다음 각 목의 사업에 대한 투자·보조·출연·융자
(각 목 생략)
5. 제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 사업 중 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제78조제2항에 따른 사업에 대한 **지역균형발전특별회계의 지역자율계정으로의 전출금**
6. 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제25조에 따른 **농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금으로의 전출금**
7. 「농어업재해보험법」 제21조에 따른 **농어업재해재보험기금으로의 전출금**
8. 제1항제3호에 따른 예수금의 원리금 상환
9. 농어촌특별세사업계정의 운용·관리에 필요한 경비

이처럼 현행 「농특회계법」상에서는 구조개선사업계정과 농특세계정 모두 지특회계 지역자율계정으로만 전출할 수 있도록 규정하고 있음에도 불구하고, 2025회계연도 농특회계에서 타 회계로의 전출금 집행 내역을 살펴보면, 「농특회계법」상에서 전출 용도로 규정하고 있지 않은 지특회계 지역지원계정으로의 전출금이 6,549억 6,500만원, 세종시계정으로의 전출금이 4억 9,900만원 집행되었다. 이는 2025년에 기존 농특회계에서 지특회계 지역지원계정으로 사업을 이관하면서 해당 사업비만큼 전출한 것으로 2025회계연도 농특회계 회계간거래 총액인 1조 6,747억 3,100만원의 39.11%에 해당한다.

[2025회계연도 농특회계→타 회계로의 전출금 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	집행액	비중
농특회계(구조개선사업계정) → 지특회계(지역자율계정)	1,019,267	60.86
농특회계(구조개선사업계정) → 지특회계(지역지원계정)	654,965	39.11
농특회계(구조개선사업계정) → 지특회계(세종시계정)	499	0.03
합 계	1,674,731	100.00

자료: 농림축산식품부

농특회계에서 지특회계 지역지원계정으로의 전출은 2026년에 그 규모가 더욱 확대되었는데, 특히 2026년 추경을 통해 그 규모가 본예산(6,868억 500만원)의 7.8배에 달하는 규모인 5조 3,814억 2,900만원으로 대폭 증액(본예산 대비 4조 6,946억 2,400만원 증액)되었다. 반면, 일반회계에서 지특회계 지역지원계정으로의 전출금 규모는 2026년 본예산 대비 4조 5,561억 5,600만원 감액되었다.

[2026년 일반회계·농특회계 지특회계(지역지원계정) 전출금 예산]

(단위: 백만원, %)

회계	사업명	본예산 (A)	추경 (B)	증감 (B-A)	
					%
농특회계	지역균형발전특별회계(지역지원계정) 전출	686,805	5,381,429	4,694,624	683.5
일반회계	지역균형발전특별회계(지역지원계정) 전출	7,038,984	2,482,828	△4,556,156	△64.7

자료: 기획예산처·농림축산식품부

이처럼 2026년 추경에서 농특회계에서 지특회계 지역지원계정으로의 전출이 대폭 증액된 배경에는 농특세의 초과 수납이 있다. 2025년 농특세 수납액은 9조 2,132억 500만원으로 예산현액(7조 4,153억원) 대비 124.2%를 기록하였으며, 2026년에도 농특세의 대규모 초과 수납이 예상되는 상황이다.

[농특세 2025회계연도 세입결산 및 2026년 세입예산 현황]

(단위: 백만원, %)

목명	2025			2026			
	예산현액 (A)	수납액 (B)	수납률 (B/A)	본예산 (C)	추경 (D)	증감 (D-C)	증감률 (D-C/C)
농어촌특별세	7,415,300	9,213,205	124.2	8,498,826	13,621,157	5,122,331	60.3

자료: 농림축산식품부

이에 따라 정부는 2026년 추경을 통해 세입 경정으로 확보된 농특회계의 초과 재원을 지특회계 지역지원계정으로 전출함으로써, 당초 일반회계가 부담해야 했을 지특회계 전출금 소요를 대체한 것으로 볼 수 있다.

한편, 현행 「농특회계법」상에서 세출 용도로 규정하고 있지 않은 전출 예산 편성·집행은 지특회계 지역지원계정에만 국한되지 않는다. 구체적으로 지특회계 세종시계정, 축산발전기금, 수산발전기금, 농산물가격안정기금, 농지관리기금 역시 현행 농특회계법상에서 세출 용도로 규정하고 있지 않음에도 농특회계에서 전출 예산이 편성되고 있다.

구체적으로 농특회계에서 지특회계 세종시계정으로의 전출금이 2024년 8억 7,900만원, 2025년 4억 9,900만원, 2026년 12억 7,500만원 편성되었고, 농특회계에서 축산발전기금으로의 전출금 1,455억원이 최근 3년간 연례적으로 편성되었다. 2026년에는 기존 농특회계 사업이 수산발전기금 및 농산물가격안정기금으로 이 관되면서 농특회계에서 수산발전기금으로의 전출금 1,287억 9,200만원과 농산물가격안정기금으로의 전출금 2,040억 3,000만원 본예산으로 편성되었다.

[2024~2026년 농특회계→타 회계·기금 전출금 예산 편성 내역]

(단위: 백만원)

구 분	2024	2025	2026		「농특회계법」 상 근거 유무
			본예산	추경	
농특회계(구조) → 지특회계(자율)	700,018	649,249	916,164	916,164	○
농특회계(구조) → 지특회계(지원)	1,883	654,965	737,968	5,432,592	X
농특회계(구조) → 지특회계(세종)	879	499	1,275	1,275	X
농특회계(구조) → 촉발기금	145,500	145,500	145,500	260,500	X
농특회계(구조) → 농안기금	-	-	204,030	254,030	X
농특회계(구조) → 농지기금	-	-	500,000	558,771	X
농특회계(구조) → 수발기금	-	-	128,792	191,792	X
농특회계(구조) → 재보험기금	-	-	-	-	○
농특회계(농특세) → 공익기금	2,987,213	2,987,213	2,947,213	2,947,213	○
농특회계(농특세) → 농특회계(구조)	3,477,888	2,466,868	3,793,367	8,797,226	○

주: 1. 2025년 예산액은 제2회 추정 기준

2. 2026년 추경은 제1회 추경 기준

3. 농림축산식품부, 해양수산부 등 농특회계 운용 부처의 합계 기준

자료: 농림축산식품부

이와 관련하여 정부는 농특회계에서 「농특회계법」상 근거가 없는 타 회계·기금으로의 전출 근거로 「국가재정법」 제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출)³⁾를 들고 있다.

3) 「국가재정법」

제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출) ①정부는 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에도 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계와 기금 간 또는 회계 및 기금 상호 간에 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 활용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 특별회계 및 기금은 제외한다.

1. 우체국보험특별회계
2. 국민연금기금
3. 공무원연금기금
4. 사립학교교직원연금기금
5. 군인연금기금
6. 고용보험기금
7. 산업재해보상보험및예방기금
8. 임금채권보장기금
9. 방사성폐기물관리기금
10. 그 밖에 차입금이나 「부담금관리기본법」 제2조의 규정에 따른 부담금 등을 주요 재원으로 하는 특별회계와 기금 중 대통령령으로 정하는 특별회계와 기금

그러나 「국가재정법」상의 일반적인 회계·기금간 여유재원의 전입·전출 규정만을 근거로 개별법인 「농특회계법」상에서 세출 용도로 직접 규정하고 있지 않은 타 회계·기금으로의 전출금 예산을 편성하고 집행하는 것은 다음과 같은 점에서 바람직한 재정 운용이라고 평가하기 어렵다.

첫째, 특별회계법상 세출 규정의 입법례를 살펴보면, 타 특별회계법은 명시적으로 전출이 가능한 특정 회계를 직접 명시하기보다는 “특정 사업의 수행에 필요한 경비나 이자”와 같이 세출의 목적과 기능을 규정하고 있는 반면, 「농특회계법」은 이와 함께 전출 대상인 타 회계나 타 기금을 법에서 직접 나열하고 있는데, 이는 전출 가능한 대상을 명시적으로 한정하려는 입법 취지로 보인다.

[타 특별회계법상 세출 규정 입법 사례]

「우체국보험특별회계법」

제3조(세입과 세출) ② 회계의 세출은 다음 각 호와 같다.

1. 보험사업 업무취급에 관한 비용
2. 차입금에 대한 상환금 및 이자
3. 보험시설 투자비
4. 보험시설의 설치·운영을 위한 보조금

「에너지 및 자원사업 특별회계법」

제5조(투자계정의 세입·세출) ② 투자계정의 세출은 다음 각 호와 같다.

1. 에너지 및 자원 관련 사업에 필요한 사업비(제1항제6호에 따른 광해방지사업금 및 가산금은 「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」에 따라 시행되는 광해방지사업에 우선적으로 사용함을 원칙으로 한다)
 2. 에너지 및 자원 관련 사업에 대한 출연 또는 보조
 3. 에너지 및 자원 관련 사업을 하는 법인·기관 또는 단체에의 출연금 또는 출자금
 4. 융자계정으로의 전출금
 5. 투자계정의 차입금 및 예수금의 원리금 상환
 6. 투자계정의 운용·관리에 필요한 경비
- ③ 제2항제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 에너지 및 자원 관련 사업, 그 사업을 하는 법인·기관 또는 단체의 범위에 대하여는 대통령령으로 정한다.

제6조(용자계정의 세입·세출) ② 용자계정의 세출은 다음 각 호와 같다.

1. 에너지 및 자원 관련 사업을 지원하기 위한 용자 대상 기관에 대한 용자
 2. 투자계정으로의 전출금
 3. 용자계정의 차입금 및 예수금의 원리금 상환
 4. 용자계정의 운용·관리에 필요한 경비
- ③ 제2항제1호에 따른 용자 대상 기관은 대통령령으로 정한다.

「고등·평생교육지원특별회계법」

제5조(세출) 특별회계는 다음 각 호의 지출을 세출로 한다.

1. 대학의 교육·연구 역량 강화를 위한 사업 수행에 필요한 경비
2. 신기술 분야 등 국가 인재양성 사업 수행에 필요한 경비
3. 직업교육 등 대학의 평생교육 역량 강화를 위한 사업 수행에 필요한 경비
4. 국가 균형발전을 위한 지역 인재양성 및 지방대학 육성 사업 수행에 필요한 경비
5. 제7조에 따른 차입금에 대한 원리금 상환
6. 「고등교육법」 제7조의2제4항에 따른 고등교육 재정지원 사업 및 그 성과에 대한 조사·분석을 위한 사업 수행에 필요한 경비
7. 그 밖에 특별회계의 운용에 필요한 경비

「교통시설특별회계법」

제4조(도로계정의 세입 및 세출) ② 도로계정의 세출은 다음 각 호와 같다.

1. 도로의 건설·정비, 관리·운영, 조사·연구 및 기술개발에 필요한 경비
2. 도로사업 지원을 위한 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 등에 대한 출자·출연 및 용자
3. 제1항제3호·제5호·제6호 및 제10조에 따른 예수금, 차관 및 차입금의 원리금 상환
4. 그 밖에 계정의 운영에 필요한 경비

제5조(철도계정의 세입 및 세출) ② 철도계정의 세출은 다음 각 호와 같다.

1. 일반철도 및 고속철도 기반시설의 건설·개량·관리 및 시설장비 현대화에 필요한 경비
2. 일반철도 및 고속철도 기반시설의 건설·개량·관리 및 시설장비 현대화를 위한 「국가철도공단법」에 따른 국가철도공단 등에 대한 출연·보조 및 용자
3. 일반철도 및 고속철도의 건설·운영 등과 관련한 조사·연구 및 기술개발에 필요한 경비
4. 제1항제4호·제6호·제7호 및 제10조에 따른 예수금, 차관 및 차입금의 원리금 상환
5. 그 밖에 계정의 운영에 필요한 경비

③ 제2항제2호에 따른 용자의 대상·조건 및 절차에 관한 사항은 국토교통부장관이 정하는 바에 따른다. 이 경우 용자의 이율 및 기간은 국토교통부장관이 재정경제부장관 및 기획재정부장과 협의하여 정한다.

제5조의2(교통체계관리계정의 세입 및 세출) ② 교통체계관리계정의 세출은 다음 각 호와 같다.

1. 도시철도 기반시설의 건설·개량·관리 및 시설장비 현대화에 필요한 경비
2. 도시철도의 건설·운영을 위한 자금의 보조·용자
3. 도시철도 기반시설의 건설·개량 및 시설장비 현대화를 위한 「국가철도공단법」에 따른 국가철도공단 등에 대한 출연·보조 및 용자
4. 도시철도의 건설·운영 등과 관련한 조사·연구 및 기술개발에 필요한 경비
5. 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 대중교통수단의 고급화·다양화를 위한 자금의 보조·용자
6. 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 대중교통시설의 확충·개선을 위한 자금의 보조·용자
7. 대중교통의 육성 및 이용 촉진을 위한 조사·연구 및 기술개발에 필요한 경비
8. 「지속가능 교통물류 발전법」 제50조에 따른 지속가능 교통물류체계 개선사업의 지원
9. 제1항제3호·제5호·제6호 및 제10조에 따른 예수금, 차관 및 차입금의 원리금 상환
10. 법률 제7601호 부산교통공단법 폐지법률 부칙 제4조에 따라 국가가 인수한 부산교통공단 채무에 대한 원리금 상환
11. 「여객자동차 운수사업법」 제3조제1항제1호에 따른 노선 여객자동차운송사업 중 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제2조에 따른 대도시권 내 둘 이상의 시·도에 걸쳐 운행되는 여객자동차운송사업에 대한 보조·용자
12. 「여객자동차 운수사업법」 제49조의5제2항에 따른 택시 감차, 택시운수종사자의 근로여건 개선 등을 위한 지원
13. 그 밖에 계정의 운영에 필요한 경비

둘째, 「국가재정법」 제13조를 근거로 전출을 하더라도 동 조항은 어디까지나 여유재원의 전출을 허용하는 것이며, 해당 회계의 "목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위" 내에서만 가능하다는 조건이 명시되어 있다.

「국가재정법」

제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출) ①정부는 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에도 불구하고 **회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서** 회계와 기금 간 또는 회계 및 기금 상호 간에 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 활용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 특별회계 및 기금은 제외한다.

1. 우체국보험특별회계
2. 국민연금기금
3. 공무원연금기금
4. 사립학교교직원연금기금
5. 군인연금기금
6. 고용보험기금
7. 산업재해보상보험및예방기금
8. 임금채권보장기금
9. 방사성폐기물관리기금
10. 그 밖에 차입금이나 「부담금관리기본법」 제2조의 규정에 따른 부담금 등을 주요 재원으로 하는 특별회계와 기금 중 대통령령으로 정하는 특별회계와 기금

그런데 2023년과 2024년에는 농특세 수납액이 각각 예산 대비 93.9%(△4,252억원 부족), 92.2%(△5,950억원 부족)에 그치는 상황이었음에도 불구하고, 농특회계법상에 직접 명시되어 있지 않은 타 회계·기금으로의 전출은 우선적으로 집행되었다.

[2023~2024년 농특세 결산 내역]

(단위: 백만원, %)

구 분	예산현액 (A)	징수 결정액	수납액 (B)	수납률 (B/A)	A-B
2023	6,988,000	6,562,807	6,562,807	93.9	△425,193
2024	7,619,900	7,024,873	7,024,873	92.2	△595,027

자료: 농림축산식품부

그 결과 정작 농특회계에서 수행 중인 농업자금이차보전사업은 연속으로 이월되었다. 즉 농특회계가 본래의 목적 사업조차 차질 없이 수행하지 못하는 상황에서도 축산발전기금·지역지원계정 등으로의 전출이 예산대로 집행된 것이다. 이는 「국가재정법」 제13조가 요구하는 "회계의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위"라는 조건을 충족하지 못한 것으로 볼 수 있다.

[2023~2024년 농업자금이차보전 사업 결산 내역]

(단위: 백만원)

연도	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액 [실집행액]	다음년도 이월액	불용액
	본예산	추경						
2023	451,942	451,942	49,250	△481	500,711	462,923 [462,923]	34,768	3,020
2024	557,722	557,722	34,768	-	592,490	403,661 [403,661]	188,829	-

자료: 농림축산식품부

[2023~2024년 농업자금이차보전 결산상 특이사항]

2023	- (이월) '23년 농특세수 부족으로 금융기관의 이자차액금을 '23.8월분부터 정산하지 못 해 이월(34,768백만원) - (불용) '22년 본정산을 위한 전년도 이월액에 대한 집행잔액 발생 - (이·전용) 태풍·집중호우 피해 지원을 위해 재해대책비로 481백만원 전용
2024	- (이월) '24년 농특세수 부족으로 금융기관의 이자차액금을 '24.4월분부터 정산하지 못 해 이월(188,829백만원)

자료: 농림축산식품부

「국가재정법」 제13조는 어디까지나 “목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위” 내의 여유재원 전출을 허용하는 것임을 고려할 때, 지특회계 지역지원계정으로의 전출의 경우 그 규모는 해당 계정으로 이관되거나 수행 중인 농림축산식품부 소관 사업의 규모에 상응하는 수준으로 한정하는 것이 타당해 보인다.

그러나 2026년 추경에서 지특회계 지역지원계정 내 농림축산식품부 소관 증액 사업은 농어촌 기본소득 시범사업 706억 3,000만원 수준에 그친 반면, 농특회계에

서 지역지원계정으로의 전출금은 본예산 대비 4조 6,946억원 증액되어 전출 규모가 농림축산식품부 소관 사업 규모에 상응하는 수준이라고 보기 어렵다.

[2023~2026년 농특회계→지특회계·일반회계 이관 사업 및 농식품부 소관 지특회계 지원계정 사업 현황

(단위: 백만원)

이관시기	사업명	예산	이관 내역
2023	농촌유휴시설활용지역활성화 *이관후 사업명 변경(이관전:농촌유휴 시설활용창업지원)	1,300	농특회계 → 지특회계(자율계정)
2024	귀농귀촌활성화지원(정보화)	1,883	농특회계 → 지특회계(지원계정)
	친환경농자재지원	69,872	농특회계 → 지특회계(지원계정)
2025	행정정보화(정보화)	4,146	농특회계 → 일반회계
	배수개선	485,164	농특회계 → 지특회계(지원계정)
	농기계임대	27,102	농특회계 → 지특회계(지원계정)
	청년농업인영농정착지원	113,662	농특회계 → 지특회계(지원계정)
2026 본예산	청년농촌 보금자리조성	30,800	농특회계 → 지특회계(자율계정) : 122,955
	임대형스마트팜	40,700	
	그린바이오산업 인프라구축	30,840	
	곤충미생물산업 육성지원	25,837	농특회계 → 지특회계(지원계정) : 29,266
	전통발효식품육성	15,610	
	농촌경제활성화지원	25,062	농특회계 → 지특회계(제주계정) : 1,578
	스마트팜 실증단지	6,104	
	유기농산업복합서비스지원단지조성	2,750	농특회계 → 지특회계(세종계정) : 177
	농업농촌국민체감AX전환기술개발(R&D)	1,575	신규사업(지특회계(지원계정))
2026 추경	농어촌 기본소득 시범사업	304,705 (본예산 대비 +70,630)	신규사업(지특회계(지원계정))

자료: 농림축산식품부

나아가 「국가재정법」 제13조만을 근거로 타 회계·기금으로의 전출을 연례적으로 반복하는 것은 재정 운용의 투명성 측면에서도 바람직하지 못하다. 특히 2026년 추경에서와 같이 일반회계에서 지특회계 지역지원계정으로의 전출금을 대폭 감액하

는 대신 농특회계를 경유하여 같은 목적의 전출금을 대규모로 증액하는 방식은 재정 흐름을 불투명하게 하고 국회의 예산심의를 통한 통제를 어렵게 만든다.

이와 같은 점들을 고려할 때, 현행 「국가재정법」 제13조의 일반 조항을 근거로 농특회계에서 개별법상 세출 용도로 규정하고 있지 않은 타 회계·기금으로의 전출금을 연례적으로 편성하는 것은 재정 운영의 투명성, 법적 예측 가능성 측면에서 바람직한 재정 운용이라고 평가하기 어렵다.

가. 현 황

농업수입안정보험¹⁾ 사업은 농업재해보험 중 하나인 농업수입안정보험의 순보험료²⁾ 48~60%와 운영비³⁾ 100%를 지원하는 사업으로, 농림축산식품부는 2025회계연도 예산현액 855억 5,100만원 중 791억 8,800만원을 집행하고 63억 6,300만 원을 불용하였다.

[2025회계연도 농업수입안정보험 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026	
	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
농업재해보험	801,929	29,687	△7,690	823,926	817,563	-	6,363	887,089	887,089
농업수입안정보험	207,817	-	△122,266	85,551	79,188	-	6,363	275,181	275,181

주: 2025년도 예산액은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

‘농업수입안정보험’이란 농가의 경영안정을 도모하기 위해 자연재해 및 시장가격 하락으로 농가의 수입이 기준수입⁴⁾ 이하로 감소하는 경우 기준수입과 실제수입과의 차액을 보장해주는 정책 보험이다. 가입자는 보장수준을 기준수입의 60%, 70%, 80%, 85% 수준 중에서 선택이 가능하고, 국고 보조율은 보장수준별로 각각 60%, 55%, 50%, 48%로 차등 적용된다.

서창희 예산분석관(seochang@assembly.go.kr, 6788-4629)

- 1) 코드: 농어촌구조개선특별회계 1031-300의 내역사업
- 2) ‘순보험료’란 보험사가 보험자에게 보험계약에 따라 지급하여야 할 보험금과 사고 조사 및 손해 사정에 필요한 손실처리비용을 합한 금액을 의미한다.
- 3) 보험상품개발, 인건비 등 보험 운영에 소요되는 경비로서 ‘부가보험료’를 의미하며, ‘순보험료’에 ‘부가보험료’를 합한 금액을 ‘영업보험료’라고 한다.
- 4) 기준수입 = 농가별 과거 5년 평균 수확량 × 과거 5년 시장가격 중 최고와 최저를 제외한 시장가격의 평균

[농업수입안정보험 사업 개요]

사업목적	자연재해 또는 시장가격 하락으로 인한 농가의 수입(收入) 감소 위험을 관리하여 농가 경영안정 및 안정적인 재생산 활동 지원				
사업주체	농협손해보험, 농업정책보험금융원				
보장손해	자연재해, 조수해(야생동물피해), 화재, 시장가격하락 등				
지원내용	농업수입안정보험 순보험료*: 보장수준별로 48~ 60% 차등 보조 *순보험료는 위험보험료와 손해조사비를 말함				
	구 분	보장수준 (%)			
	국고 보조율(%)	60	70	80	85
		60	55	50	48
	- 순보험료에 대한 국비 지원 외에 지자체에서 자율적으로 순보험료를 추가로 지원하고 있어 시·군별 농민 자부담률은 상이하나 가입자는 순보험료의 최소 15% 이상 부담하여야 함.				
	*25년 농업수입안정보험 순보험료 부담: 국비 49.5%, 지방비 35.5%, 농가 15.3%				
	- 가입자별 보험료 지원 금액은 5천만원을 초과할 수 없음(정부 보조 기준, 상품별로 적용)				

자료: 농림축산식품부

나. 분석의견

농업수입안정보험 사업과 관련하여 다음의 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 농림축산식품부는 2025년 농업수입안정보험 예산 편성 당시 본사업으로 전환된 9개 품목 전체에 일률적으로 가입률 25% 수준을 적용하여 예산을 편성하였으나, 실제 품목별 가입률이 목표 가입률에 한참 미치지 못하여 예산의 58.8%가 연말에 타 사업으로 내역변경되는 결과를 초래하였으므로, 향후에는 품목별 과거 가입 실적 추이 등을 종합적으로 반영하여 차등적으로 목표 가입률을 설정하고 이를 기반으로 예산 소요액을 산출하는 등 예산 편성의 정확도를 제고할 필요가 있다.

농업수입안정보험은 사업방식에 따라 시범사업과 본사업으로 구분되어 운영된다. 시범사업은 특정 일부 지역을 대상으로 제한적으로 운영하면서 본사업 전환 가능성을 검토하는 사업이고, 본사업은 시범사업 단계를 거쳐 전국적으로 확대가 필요하다고 판단되는 품목을 전국으로 확대·운영하는 방식이다.

본사업과 시범사업 모두 가입 시기는 품목별 재배가 시작되는 파종·정식기에 이루어지는데, 농작물보험의 특성상 재배기간 중 발생하는 자연재해 등의 위험을 담보하기 때문이다. 다만, 가입 대상 지역 범위에서 차이가 있는데, 본사업 품목은 전국 어디서나 가입이 가능한 반면, 시범사업 품목은 해당 품목이 운영되는 일부 주 산지에서만 가입할 수 있다.

[농업수입안정보험 본사업·시범사업 비교]

구 분	본사업		시범사업	
가입 시기	품목별 파종·정식기			
가입 대상 지역	전국 해당 품목 재배면적		일부 주산지 지역으로 제한	
2025년 품목 및 지역	9개 품목 (마늘, 양파, 양배추, 포도, 콩, 가을감자, 고구마, 옥수수, 보리)		6개 품목 (벼, 가을배추, 가을무, 감귤(만감류), 단감, 복숭아)	
	마늘	전국	벼	충남(천안), 충북(청주), 전남(영광), 경북(상주)
	양파	전국	감귤(만감류)	제주(제주·서귀포)
	가을·월동 양배추	전국	가을배추	충북(괴산), 전남(해남)
	포도	전국	가을무	충북(충주), 충남(당진), 전남(무안·나주)
	콩	전국	단감	경남(창원·진주·김해)
	가을감자	전국	복숭아	경기(이천), 강원(원주), 충북(음성·충주), 전북(남원·임실), 경북(청도·의성)
	고구마	전국		
	옥수수	전국		
	보리	전국		

자료: 농림축산식품부

농업수입안정보험은 2015년부터 콩·포도·양파 3개 품목을 대상으로 한 시범사업으로 도입되었고, 이후 2016년에 마늘, 2017년에 고구마·가을감자, 2018년에 양배추, 2024년에 보리·옥수수가 단계적으로 추가되었다.

한편, 2024년 9월 농림축산식품부는 「한국형 농업인 소득·경영 안전망 구축 방안」을 발표하면서 2025년부터 농업수입안정보험을 본사업으로 전환하기로 결정하였다. 이에 따라 기존의 9개 품목을 전국 가입 대상으로 전환하는 한편, 감귤(만감류), 가을배추, 가을무, 단감, 복숭아, 벼 등 6개 품목을 신규 시범사업으로 추가하여 2025년에는 총 15개의 품목을 대상으로 보험을 운영하였다.

2026년에는 2025년 15개 품목 중 벼를 제외한 14개 품목을 전국 본사업으로 운영하고, 6개 품목[벼와 신규로 추가된 5개⁵⁾ 품목(대파(노지), 사과, 배, 시설수박, 시설대파)]을 시범사업으로 운영 중으로, 총 20개 품목에 대해 농업수입안정보험이 운영 중이다.

[2026년도 농업수입안정보험 품목별 사업방식 계획]

구분	품 목	사업방식	
		2025	2026
1	고구마	본사업	본사업
2	옥수수		
3	콩		
4	(가을·월동)양배추		
5	감자		
6	마늘		
7	양파		
8	보리		
9	포도		
10	감귤(만감류)	시범사업	본사업
11	가을배추		
12	가을무		
13	단감		
14	복숭아		
15	벼		
16	대파(노지)	-	시범사업
17	사과		
18	배		
19	시설수박		
20	시설대파		

자료: 농림축산식품부

5) 봄·월동·고랭지무, 봄·월동·고랭지배추도 2026년에 시범사업으로 운영되고 있으나 무와 배추의 경우, 2025년에도 도입된 품목으로 품목 수 기준 계산 시 산입하지 않음

농업수입안정보험 예산은 2025년 본사업 전환과 함께 2024년 81억원에서 2025년 2,078억원으로 전년 대비 25.7배 급증하였다. 2025년 예산 편성 당시 농림축산식품부는 9개 본사업 품목 전체에 일률적으로 가입률 25% 수준을 적용하여 예상 순보험료를 산출하고, 여기에 국고 지원비율 50%를 곱한 보험료 지원액 1,757억원과 운영비 지원액 306억원 등을 합산하는 방식으로 예산을 편성하였다.

[2025년 농업수입안정보험 예산 편성 근거]

(단위: 백만원)

- ③ 수입안정보험: ('24) 8,100백만원 → ('25) **207,817백만원** (+199,717, 2,465.6%)
- (요구) 수입안정보험 대상품목 및 본사업(전국 운영) 품목 확대 등에 따른 예상보험료 및 운영비 등 반영 필요
 - * 대상품목/본사업 품목 : ('24) 9개/0개(가입률 1% 수준) → ('25) 15개/9개(가입률 25% 수준)
 - (산출) 보험료 지원 175,739('25년 예상보험료 351,477 × 국고지원비율 50%) + 운영비 지원 30,578('25년 예상보험료 351,477 × 운영비 편성비율 8.7%) + 수입파악 기반구축 1,500

자료: 농림축산식품부

농림축산식품부는 2024년 당시 해당 품목들의 실제 평균 가입률은 3.9%였으나, 2025년 예산 편성 시 본사업 전환에 따른 가입 대상지의 전국 확대, 채소가격 안정제의 통합 운영 등을 감안하여 2025년 농업수입안정보험 본사업 목표가입률은 25%로 편성하였다고 설명하였으나, 2024년 당시 해당 품목들의 실제 가입률을 고려할 때 2025년부터 본사업으로 전환하여 가입 대상지를 전국으로 확대한 점을 감안하더라도 25%를 목표 가입률로 설정한 것은 실적 기반의 객관적 근거가 미흡한 상태에서 예산을 편성한 측면이 있다고 보인다.

2025년 실제 품목별 가입률을 살펴보면, 복숭아 0.2%에서 고랭지감자 31.1%까지 품목별로 편차가 크게 나타났고, 본사업 품목의 평균 가입률은 14.2%이고, 전체 품목의 평균 가입률도 19.0% 수준으로 나타났다.

[2021~2025년 농업수입안정보험 품목별 가입면적 및 가입률]

(단위: ha, %)

구분	상품		2021	2022	2023	2024	2025
1	고구마		136(3.2)	178(3.8)	184(4.0)	412(7.0)	1,369(9.0)
2	콩		399(4.6)	439(4.8)	525(4.6)	832(3.1)	13,920(21.5)
3	양배추		32(1.4)	44(1.5)	54(2.5)	37(1.9)	1,387(16.9)
4	감자	가을감자	11(7.0)	11(7.5)	10(4.7)	23(3.4)	549(28.7)
		봄감자	25년 신규 상품				315(16.3)
		고랭지감자					401(31.1)
5	양파		166(3.5)	173(2.8)	146(2.5)	554(10.3)	3,267(18.1)
6	마늘		210(2.2)	237(2.8)	256(2.8)	467(4.7)	3,660(17.2)
7	포도		53(1.3)	59(1.5)	58(1.4)	112(2.4)	305(2.4)
8	옥수수		24년 신규 품목			15(0.3)	400(2.8)
9	보리					197(2.7)	10,856(46.8)
10	감귤(만감류)		25년 신규 품목				44(1.3)
11	가을무						114(25.8)
12	가을배추						566(22.7)
13	단감						151(5.3)
14	복숭아						7(0.2)
15	벼						6,828(19.2)

주: '가입률'은 당해연도 해당 품목의 대상면적 대비 가입면적의 비율로 산출됨
 자료: 농림축산식품부

이에 따라 농림축산식품부는 2025년 12월 24일 농업수입안정보험 본예산의 58.8%에 달하는 1,222억 6,600만원을 다른 내역사업인 농작물재해보험(1,151억 5,900만원)과 가축재해보험(71억 700만원)으로 내역변경하였다.

[2025년 농업수입안정보험 예산 내역변경 세부 내역]

(단위: 백만원)

구분 (날짜)	~에서		금액 (백만원)	~으로		이·전용 등 사유
	세부사업명 (사업코드)	목-세목 코드		세부사업명 (사업코드)	목-세목 코드	
내역변경 (2025.12.24)	농업재해보험 (농업수입 안정보험)	320-01	115,159	농업재해보험 (농작물 재해보험)	320-01	농작물재해보험 가입 증가
내역변경 (2025.12.24)	농업재해보험 (농업수입 안정보험)	320-01	7,107	농업재해보험 (가축재해보험)	320-01	가축재해보험 가입 증가

자료: 농림축산식품부

특히, 가축재해보험은 내역변경으로 71억 700만원이 증액되었으나 28억 2,700만원의 실집행 불용이 발생하였는데, 농림축산식품부의 설명에 따르면 익월 20일에 전월 실적이 최종 산출되는 가축재해보험 특성상 내역변경 시점(12월)에는 11월 가입실적을 반영한 정확한 필요 예산 산출이 어려웠다고 설명하고 있으나, 대규모 증액되었던 농업수입안정보험 예산이 내역변경되었다는 점에서 필요 예산 반영이 부정확했던 측면이 있다고 보인다.

[2025년 가축재해보험 실집행 내역]

(단위: 백만원)

사업시행 주체 (기관명)	부처			사업시행주체(피출연·피보조 기관 등)					
	예산		집행액	교부액	전년도 이월액	예산 현액	집행액	이월액	불용액
	본예산	추경							
농협손해보험	106,960	106,960	113,701	113,701	-	113,701	111,525	-	2,176
DB손해보험	1,430	1,430	1,799	1,799	-	1,799	1,272	-	527
KB손해보험	640	640	641	641	-	641	630	-	11
한화손해보험	650	650	616	616	-	616	523	-	93
메리츠화재	250	250	280	280	-	280	260	-	20
합계	109,930	109,930	117,037	117,037	-	117,037	114,210	-	2,827

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

이러한 예산 편성의 부정확성 문제 해결을 위해 예산 산출 방식을 개선할 필요가 있을 것으로 보인다. 농업수입안정보험은 품목별로 작물의 재배 특성, 자연재해 노출 정도, 가격 변동성 등 가입 결정에 영향을 미치는 요인이 상이함에도 불구하고, 현행 예산 편성 방식은 이러한 품목별 특성을 반영하지 않은 채 일률적인 목표 가입률을 적용하는 방식이기 때문이다.

농림축산식품부는 2026년 농업수입안정보험 예산 편성 시에도 품목별 사업형태(본사업/시범사업), 운영기간을 중심으로 예산을 편성하였으나, 품목별 특성과 가입실적을 반영하지는 않은 것으로 보인다.

[2025년 농업수입안정보험 예산 편성 근거]

- ③ 농업수입안정보험: ('25) 207,817백만원 → **('26) 275,181** (+ 67,364, 32.4%)
 - (요구) 수입안정보험 대상품목 확대 등에 따른 '26년 예상 보험료 및 운영비 등 275,181백만원 반영 필요
 * 대상 품목 : **('25) 15개 → ('26) 20개**
 - (산출) '26년 예상 보험료 및 운영비 275,181백만원

자료: 농림축산식품부

따라서 농림축산식품부는 향후 농업수입안정보험 사업 예산 편성시 농작물재해보험 전환 가입 예측의 한계, 품목별 과거 가입 실적 추이와 보험료를 수준, 가입 대상면적 및 주산지 분포 등을 종합적으로 고려하여 품목별로 차등화된 목표 가입률을 설정하고, 이를 토대로 예산 소요액을 산출하는 방식으로 예산 편성 체계를 개선할 필요가 있다.

둘째, 현행 농업보험 체계는 농작물재해보험과 농업수입안정보험이 병존하는 형태로 운영되고 있으나 자연재해 위험뿐 아니라 가격 하락 위험까지 포괄적으로 보장하는 농업수입안정보험이 농가 소득 안전망 기능 측면에서 우월하다는 점에서, 단기적으로는 소규모 농가의 선택권 보장을 위해 농업수입안정보험의 보장 내용과 가입면적·수준별 보조율을 더욱 세분화하는 한편 중장기적으로는 농업보험 체계를 농업수입안정보험 중심으로 단계적으로 통합해 나가는 정책 방향을 검토할 필요가 있다.

현행 제도상 농가는 농작물재해보험과 농업수입안정보험 중 하나를 선택하여 가입할 수 있다. 두 보험은 보장 범위에서 본질적인 차이가 있다. 농작물재해보험은 태풍 등 자연재해에 따른 수확량 감소만을 보장하는 반면, 농업수입안정보험은 수확량 감소뿐 아니라 시장가격 하락에 따른 손해까지 보장한다. 농작물재해보험과 농업수입안정보험을 동시에 운영하고 있는 15개 품목의 1ha당 순보험료를 비교해보면, 2025년 기준 농작물재해보험이 78만원/ha 수준이고 농업수입안정보험이 266만원/ha 수준으로 농업수입안정보험이 농작물재해보험의 약 3.4배 수준이다. 이는 가격 하락이라는 추가적인 위험까지 보장하는 데 따른 것이다.

농업수입안정보험과 농작물재해보험은 농가 자부담 비율에서도 차이가 존재하는데, 이는 농업수입안정보험의 경우 자부담 최소 비율 하한을 15%로 설정하여 제도를 운용 중이기 때문이다. 이를 고려한 농가 부담 순보험료를 비교해보면, 농작물재해보험의 경우 농가 자부담 비율은 12.7%로 1ha당 농가 부담 순보험료가 9.9만원인 반면, 농업수입안정보험의 농가 자부담 비율은 15.3%로 1ha당 농가 부담 순보험료가 40.7만원으로 나타나 농업수입안정보험의 농가 부담 순보험료가 농작물재해보험의 농가 부담 순보험료의 약 4.1배에 달한다.

[2025년 농작물재해보험과 농업수입안정보험 농가당 가입면적 및 (자부담)순보험료 비교]

구 분	농작물재해보험	농업수입안정보험
가입 농가수(호)	601,075	31,018
가입면적(ha)	655,456	44,141
농가당 가입면적(ha/호)	1.1	1.4
1ha당 순보험료 (만원/ha)	78	266
농가 자부담 비율	12.7%	15.3%
농가 자부담 순보험료(만원/ha)	9.9	40.7

자료: 농림축산식품부

한편, 농림축산식품부는 농업수입안정보험을 농가 소득·경영 안전망의 핵심 축으로 설정하고 지속적으로 확대해 나가는 방향으로 정책 방향을 명확히 하고 있다. 농림축산식품부는 「한국형 농업인 소득·경영 안전망 구축 방안(2024.9.)」을 통해 공익직불제를 확대·개편하여 농업인 소득안전망을 확립하고, 농업수입안정보험을 전면 도입하여 농업수입 감소 위험을 관리한다는 계획을 밝힌 바 있다.

이에 따라 농림축산식품부는 2025년 업무 계획에서 ‘농업수입안정보험 전면 도입 및 재해피해 지원 확대’를 농업인 소득·경영 안정의 핵심 과제로 명시하고, 국민 식생활에 중요도가 높은 30개 품목으로 농업수입안정보험을 확대하여 더 많은 농업인이 재해와 가격변동에 따른 수입 불안에 대응할 수 있도록 하겠다는 방침을 세웠다. 2026년 업무 계획에서도 농산물 수확량 감소와 가격 하락 위험 모두를 보장하는 농업수입안정보험의 지원 대상 품목을 2025년 15개에서 2026년 20개로 확대하였다.

이처럼 정부 스스로 농업수입안정보험을 향후 농가 소득 안전망 체계의 중심으로 육성한다는 방향을 공식화하고 있는 만큼, 농작물재해보험과 농업수입안정보험 두 보험이 병존하는 현행 체계를 중장기적으로 농업수입안정보험 중심으로 통합해 나가는 방안을 검토할 필요가 있다.

자연재해 보장은 두 보험 모두에서 이루어지는 반면, 가격 하락 보장은 농업수입안정보험에서만 가능하다는 점에서, 보장 범위가 넓은 농업수입안정보험으로의 수렴이 농가 소득 안전망의 실질적 강화에 기여할 수 있다. 또한 현재와 같이 두 보험의 예산을 별도로 편성하고 연말에 대규모 내역변경을 반복하는 구조적 비효율도 해소될 수 있다는 점에서, 재정 운용 효율성 측면에서도 통합적 접근이 바람직한 측면이 있을 것으로 보인다.

다만, 농림축산식품부는 2025년 기준 농작물재해보험은 농가당 1.1ha, 농업수입안정보험은 농가당 1.4ha를 가입하는 것으로 나타나 소규모 농가의 경우 상대적으로 보험료 부담이 낮은 농작물재해보험을 주로 선택하는 반면, 대규모 농가는 가격 하락 위험을 포괄적으로 관리할 수 있는 농업수입안정보험을 선호하는 경향이 있어 두 보험을 병존시켜 경작 면적에 따라 농가에서 유리한 보험을 선택할 수 있도록 현행 방식을 유지하는 것이 타당하다는 입장이다.

그러나 경작면적에 따른 농가의 선택 보장은 농업수입안정보험의 보장 내용과 가입면적에 따른 보조율을 세분화함으로써 달성이 가능한 측면이 있을 것으로 보인다. 이러한 점을 고려하여 단기적으로는 가입면적에 따른 보조율 세분화를 통해 소규모 농가에 대한 농업수입안정보험 보험료 부담 완화 방안을 마련하면서, 중장기적으로는 농작물재해보험과 농업수입안정보험으로 분리되어 운영되고 있는 농업보험 시스템을 농업수입안정보험 중심으로 단계적 통합하는 정책 방향을 검토할 필요가 있다.

한편, 지난 2026년 4월 「농어업재해보험법 개정안」이 발의되면서 농작물재해보험 미운영 품목에 대해 보험 방식에 준하는 상호부조형 보상제도 도입이 제안되었다. 구체적인 제도 운영 방식은 보험화가 곤란한 품목을 재배하는 농업인이 가입비를 부담하고 자연재해 등 피해 발생 시 피해율과 경과비율에 따라 보상금을 지급받는 방식으로, 수익금 발생 시 재보험기금에 적립하고 총 보상금이 총 가입비용을 초과할 경우 적립금 활용 또는 정부 보전으로 운영된다. 농작물재해보험과의 연계 운영 방향을 검토함에 있어 이러한 상호부조형 보상제도와 역할 분담 및 정책적 연계 방안도 함께 고려할 필요가 있을 것으로 보인다.

가. 현 황

농업자금이차보전 사업¹⁾은 금융기관이 자체적으로 농업인에게 저금리로 농업 자금(정책자금, 부채대책자금 등) 용자를 제공한 후 그에 따라 발생하는 금융기관의 이자 손실을 정부가 보전하는 사업으로, 농림축산식품부는 2025회계연도 예산현액 8,790억 1,900만원을 전액 집행하였다.

[2025회계연도 농업자금이차보전 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026	
	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
농업자금이차보전	682,500	188,829	7,690	879,019	879,019	-	-	729,661	731,816

주: 2025년도 예산액은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

동 사업은 농업인의 금융부담을 완화하고 안정적인 영농 경영을 지원하기 위하여 1970년부터 도입되어 추진 중이며, 구체적인 금리 산정 방식, 이차율 산정 방식 등은 농림축산식품부 훈령인 「농림사업정책자금 이차보전규정」에서 규정하고 있다.

현재 농협, 산업은행, 하나은행, 광주은행 등²⁾ 금융기관이 동 사업에 따른 대출을 운영 중이며, 정부가 금융기관에 지급하는 이차보전액은 실행된 정책자금의 기준금리와 대출금리 간의 차이³⁾로 산출된다. 기준금리는 금융기관(농협은행)에서

서창희 예산분석관(seochang@assembly.go.kr, 6788-4629)

1) 코드: 농어촌구조개선특별회계 1038-301

2) 타 시중은행도 협약체결 시 가능

3) 「농림사업정책자금 이차보전규정」

제5조(적용이자율의 산출) ① 이차보전을 위한 이차율은 기준금리에서 대출금리를 차감하여 산출한다.

② 제1항의 규정에 의한 이차율은 기준금리 또는 대출금리가 변경된 경우에는 그 시행일부터 변경된 금리를 적용하여 산출한다.

가장 많이 대출된 담보대출(가계대출) 잔액 가중평균금리로 산출되고, 대출금리는 금융기관에서 정책자금을 농업인에게 대출할 때 적용하는 금리⁴⁾로 산출된다.

[농업자금 이차보전 사업 개요]

사업목적	농업인의 금융부담 완화 및 안정적 경영 유도를 위해 농업자금을 저리로 지원하고, 이에 따른 금융기관의 이자손실을 보전
지원근거	(정책자금) 「농업식품산업기본법」, 「농림사업정책자금 이차보전규정」 (부채경감자금) 「농어업인 부채경감에 관한 특별조치법」
사업주체	(금융기관) 자체 자금을 활용하여 저리의 정책자금 용자사업 실시 * 현재 취급기관: 농협, 산업은행, 하나은행, 광주은행 등(시중은행도 협약체결 시 가능) (정부) 실행된 정책자금의 기준금리와 농업인 대출금리의 차이*를 금융기관에 보전 * (기준금리) 농협은행에서 가장 많이 대출된 담보대출(가계대출) 잔액 가중평균금리 (농업인 대출금리) 고정금리 기준 통상 연 2.0~2.5% / 운전자금은 통상 변동금리만 적용 중

자료: 농림축산식품부

나. 분석의견

농업자금이차보전 사업은 당해연도 발생한 미지급금이 차년도 예산에 전혀 편성되지 않고 본예산의 9.9~20.0% 규모로 차차년도 예산에 연쇄적으로 편성되고 있는데, 이는 「국가재정법」상 회계연도 독립의 원칙에 비추어 바람직한 재정 운용이라 할 수 없으므로 농림축산식품부는 당해연도 예산안 편성 시점까지 확보된 월별 가정산 금리를 토대로 이차보전금을 추계하고, 당해연도에 대규모 미지급금 발생이 우려되는 경우 익년도 예산안에 미지급금의 일부라도 반영하여 미지급금 전체가 모두 차차년도 예산에 편성되는 현행 방식을 개선할 필요가 있다.

4) 「농림사업정책자금 이차보전규정」

제2조(용어의 정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.

3. "기준금리"라 함은 다음 각 목과 같다.

가. 금융기관 자체자금 또는 조합 상호금융자금의 경우에는 이차보전 대상기간 중 가장 많이 대출된 자금의 담보대출금 잔액가중평균금리로 한다. 다만, 농림축산식품부장관이 기준금리를 별도로 정하는 경우에는 그 기준금리를 적용할 수 있다. 단, 금융기관 또는 전제조합의 전제 대출금 잔액 산정 시 정부·지방자치단체·한국은행 등의 지침에 의한 저리대출금과 예·적금 담보대출금, 농업인 또는 공공기관에 특별히 저리로 대출한 대출금은 그 대상에서 제외한다.

4. "대출금리"라 함은 금융기관이 농림사업정책자금을 대출할 때의 금리를 말한다.

2025회계연도 농업자금이차보전 사업 집행액 8,790억 1,900만원의 결산 세부 내역을 살펴보면, 본예산 6,818억 7,800만원, 제1회 추경 예산 6억 2,200만원, 예산 전용 76억 9,000만원, 전년도 이월분 1,888억 2,900만원이다.

이 중 제1회 추경 예산 6억 2,200만원은 청년후계농자금 3,000억원을 추가 공급하기 위한 이차보전액이 반영된 것이고, 예산 전용 76억 9,000만원은 2025년 산불 피해 농업인에 대한 금융지원(상환유예, 이자감면 등)을 위해 농업재해보험 세부사업에서 농업자금이차보전사업으로 전용한 것이며, 전년도 이월분 1,888억 2,900만원은 농어촌특별세 세수 부족으로 인해 자금배정이 지연됨에 따라 이월된 전년도 세출예산이다.

2025년 본예산 6,818억 7,800만원은 2025년 사업 운영에 따른 이차보전금 5,528억 2,100만원과 2023년도 미지급금 1,290억 5,700만원이다.

[2025년 농업자금이차보전 예결산 세부 내역]

구 분		세부 사항
예산	본예산	○ 농업자금이차보전: 681,878백만원 - (편성) ① 고금리 추세를 반영한 기준금리 편성(4.09%), ② 물가안정 등 정책기조에 따른 신규자금 용자규모 편성(8.64조원), ③ 사료구매자금 상환유예(1년)에 따른 추가 소요 이차보전금, ④ '23년 금리인상에 따른 정산부족분 등에 따른 이차보전 소요액 - (산출) 24,432,220백만원('25년 추정 대출평잔, 특이소요 평잔 포함) × 이차율 [기준금리(4.09%) - 대출금리(0~3.0%)] + '23년 정산 미지급금 129,057백만원
	1회 추경	○ 농업자금이차보전: + 622백만원 - 청년후계농자금 3,000억원 추가 공급(당초 6,000억원→확대 9,000억원)을 위한 이차보전액 반영
	2회 추경	○ 해당없음
결산		○ 예산현액 879,019백만원 전액 집행 - 본예산 681,878백만원, 추경(후계농자금 추가공급분) + 622백만원, 전용 + 7,690백만원, 전년도 이월분 188,829백만원* *전년도 이월분 발생사유: 농특세수 부족으로 인한 자금배정 지연

자료: 농림축산식품부

본예산에 편성되어 있는 미지급금은 2023년도에 발생한 이차보전 부족분에 대한 예산을 2025년도 예산에 편성한 것인데, 이처럼 발생연도로부터 2년 후 예산에 미지급금이 편성되어 집행되는 구조는 2022년부터 연례적으로 반복되고 있는 것으로 나타나며, 그 규모 또한 본예산 규모의 상당 비율에 해당하는 것으로 나타난다.

구체적으로 2022~2024년 미지급금의 발생 현황을 살펴보면, 2022년에 발생한 미지급금 551억 4,400만원은 2024년 본예산 5,577억 2,200만원의 9.9%, 2023년에 발생한 미지급금 1,290억 5,700만원은 2025년 본예산 6,825억원의 18.9%, 2024년 미지급금 1,395억 4,400만원은 2026년 본예산 7,296억 6,100만원의 20%에 해당하는 수준으로 당해연도 본예산의 상당 비율이 전전년도 미지급금 정산에 사용되고 있다.

[2022~2024년 농업자금이차보전 미지급금 발생 내역]

(단위: 백만원, %)

구 분	2022	2023	2024
미지급금(A)	55,140	129,057	139,544
미지급금 예산 반영	2024년 예산	2025년 예산	2026년 예산
본예산(B)	557,722	682,500	729,661
비율(A/B)	9.9	18.9	20.0

자료: 농림축산식품부

미지급금이 발생연도로부터 2년 후 예산에 반영되는 구조는 현행 농업자금 이차보전 사업의 기준금리 산정 방식과 관련이 있는데, 농업자금이차보전액은 실행된 정책자금의 기준금리와 대출금리 간의 차이로 산출되고, 기준금리는 금융기관에서 가장 많이 대출된 담보대출(가계대출) 잔액 가중평균금리로 산출되므로, 연말이 되어야 당해연도 기준금리가 확정될 수 있기 때문이다.

농업자금이차보전 사업 정산 방식은 ① 농림축산식품부에서는 금융기관에서 매 월말까지의 이차보전 실적을 기준으로 다음 달 15일까지 가정산하여 산출된 이차보전액을 지급한다. ② 연말에 농협은행에서 가장 많이 대출된 담보대출 잔액 가중평균금리로 당해연도 기준금리를 확정된 후 회계법인 검증을 거쳐 차년도에 기지급된

부분을 제외한 차액분을 최종 정산하고 있다. 이 때, 연말에 확정된 기준금리가 예산 편성 시점에서 예측한 기준금리보다 높은 경우 정부에서 금융기관에 지원해야 하는 이차보전액이 예산보다 많아져 미지급금이 발생하게 되는데, 농림축산식품부는 최종 정산을 통해 발생하는 미지급금이 확정된 이후에 미지급금을 예산에 편성하고 있어 현재 미지급금이 발생연도로부터 2년 후 예산에 반영되고 있다.

이처럼 기준금리를 산출하고 기준금리와 농업인의 대출금리(정책금리)의 차이를 이차보전율로 산출하는 방식은 중소벤처기업부나 국토교통부에서 수행 중인 이차보전 사업과 차이가 있는데, 중소벤처기업부나 국토교통부에서 수행 중인 이차보전 사업은 정부의 이차보전율이 예산 편성시 정해져 있으며 별도로 기준금리를 산출하지 않고 해당 이차보전율만큼만 지원하는 구조이다.

농업자금이차보전 사업을 기준금리와 대출금리의 차액만큼 보전하는 방식으로 수행하는 이유는 농업인이 저리의 고정금리로 대출을 이용할 수 있도록 하기 위한 것인데, 기준금리 산출 방식의 경우 금융기관은 정책자금을 저리로 운용할 때 발생하는 손실을 모두 보전받기 때문에 금융기관은 농업정책자금을 고정금리 대출로 운용이 가능하다.

반면, 중소벤처기업부나 국토교통부의 이차보전 사업의 경우 별도의 기준금리를 산출하지 않고 지원하는 이차보전율이 불변이므로 금융기관의 대출금리는 변동금리로 운용된다.

기준금리 산출 방식은 농업정책자금을 이용하는 농업인은 고정금리로 대출을 이용하고, 금리 변동에 따른 손실 위험을 정부가 부담하므로 농업인 보호 측면에서 유리한 점이 있지만, 정부는 기준금리가 예산 편성 시 예측한 금리를 초과할 경우 편성한 이차율을 초과하는 손실 보전액을 금융기관에 지급해야 하는 상황에 놓이게 된다. 이에 따라 미지급금이 발생하고, 현재 이것이 차차년도 예산에 편성되어 집행되는 구조가 연례적으로 반복되고 있는 것이다.

2023년도 미지급금을 2025년도 예산안에 편성하는 이유에 대해서 농림축산식품부는 2023년 이차보전 사업 최종 기준금리는 2023년 12월이 되어야 확정될 수 있으므로 정부 예산안 편성이 이루어지는 5월에는 2023년도 기준금리를 확정할 수 없어 2023년도 미지급금을 2024년도 예산안에 편성하는 것은 불가능하여 2025년도 예산안에 편성한 것이라고 설명하였다.

그러나 이차보전금의 최종 정산이 익년도 1월에 이루어지는 구조 자체를 변경하기는 어렵다 할지라도 차년도 정부 예산안 편성 시점에 월별 가정산 금리를 토대로 당해연도 미지급금 규모를 추계하여 전혀 반영하지 않고 현행처럼 차차년도 예산에 미지급금 형태로 본예산의 상당 비율을 연례적으로 편성하는 방식은 개선될 필요가 있다.

뿐만 아니라, 현행 정산 방식에서는 미지급금에 대한 이자를 별도로 지급하지 않고 있는데 이는 미지급금 발생 시 금융기관에 비용 부담을 전가하는 측면이 있다는 점에서 예산 편성 시점에서 가정산 금리를 통해 당해연도 미지급금을 추정하고 차년도 예산안에 일부라도 반영하여 차차년도 예산안에 편성되는 미지급금의 발생 규모를 줄일 필요가 있을 것으로 보인다.

「국가재정법」상 회계연도 독립의 원칙⁵⁾에 따라 특정 연도에 발생한 지출 소요는 원칙적으로 해당 연도에 반영되어야 함에도 불구하고, 불가피하게 발생한 당해연도 발생 경비에 대한 미지급금이 차년도에 전혀 편성되지 않고 차차년도에 편성되는 것은 재정 운용의 적시성과 투명성 측면에서 바람직하지 않다.

실제로 현재 농림축산식품부는 금융기관에서 매월말까지의 이차보전 실적을 다음 달 15일까지 가정산하여 지급하고 있고, 2023년 예산안 편성 당시 1월~3월까지 가정산 금리인 4.4%, 4.49%, 4.57%가 예산편성금리인 4.03%보다 높은 점을 고려하여 미지급금 규모를 추계하여 2023년 미지급금을 2024년 예산안에 일부 편성할 수 있었을 것으로 보이며, 이를 통해 2023년 최종 정산 금리가 4.71%로 확정됨에 따라 발생하는 2025년 예산에 편성된 2023년 미지급금 규모는 축소할 수 있었을 것으로 보인다.

5) 「국가재정법」

제3조(회계연도 독립의 원칙) 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다.

[2025년 농업자금이차보전 월별 가정산 세부 내역]

(단위: %)

구 분		2021	2022	2023	2024	2025
예산편성금리		3.14	2.9	4.03	4.16	4.09
가정산 금리	1월	2.71	2.81	4.4	4.78	4.41
	2월	2.7	2.84	4.49	4.78	4.4
	3월	2.7	2.89	4.57	4.76	4.38
	4월	2.69	2.93	4.63	4.75	4.37
	5월	2.68	2.96	4.67	4.72	4.35
	6월	2.67	3.00	4.69	4.7	4.32
	7월	2.66	3.04	4.69	4.68	4.3
	8월	2.66	3.09	4.7	4.66	4.28
	9월	2.65	3.13	4.7	4.64	4.26
	10월	2.65	3.19	4.7	4.62	4.24
	11월	2.66	3.25	4.7	4.61	4.22
	12월	2.66	3.33	4.71	4.59	4.21
최종정산금리		2.66	3.33	4.71	4.59	4.21

자료: 농림축산식품부

한편, 2024년과 2025년의 경우 예산 편성 기준금리 자체가 예산안 편성 시점 당시 가정산 금리에 비해 지나치게 낮게 편성되어 당해연도에 발생한 미지급금 발생한 규모가 확대된 측면도 있는 것으로 보인다.

예산 편성 기준금리 산출내역을 살펴보면, 2024년의 경우 2022년 2/4분기부터 2023년 1/4분기까지의 농협은행 가계대출 잔액기준 가중평균금리(3.99%)에 연평균 증가율(4.20%)을 반영하여 4.16%로 산출하였고, 2025년의 경우 2023년 말 기준금리 4.71%에서 2024년 4분기부터 2025년까지 총 3차레(75bp)의 금리인하를 감안하여 4.09%로 산출하였다.

[2024·2025년 예산편성 기준금리 산출내역]

(단위: %)

연도	예산편성 기준금리	산출내역											
2024	4.16	2022년 2/4분기 ~ 2023년 1/4분기 가중평균금리(3.99%) + 0.17%(3.99×4.20% 연평균 증가율)											
		2022									2023		
		4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	1월	2월	3월
		3.17	3.25	3.33	3.45	3.61	3.78	3.97	4.23	4.46	4.73	4.89	4.98
		* 평균 3.99%											
2025	4.09	2023년말 기준금리 4.71%에서 2024년 4분기~2025년 총 3차례(75bp)의 금 리인하 감안											

자료: 농림축산식품부

그러나 예산안이 편성되는 3월 시점에 이미 확인 가능한 1~3월 가정산 금리와 비교하면, 2024년의 경우 1~3월 가정산 금리가 4.40~4.57%로 예산편성 기준금리(4.16%)를 0.24~0.41%p 상회하였고, 2025년의 경우에도 1~3월 가정산 금리가 4.76~4.78%로 예산편성 기준금리(4.09%)를 0.67~0.69%p 상회하였다.

[예산 편성 기준금리와 1~3월 가정산 금리 비교]

(단위: %)

구 분	예산편성 기준금리	1월	2월	3월
2024	4.16	4.4	4.49	4.57
2025	4.09	4.78	4.78	4.76

자료: 농림축산식품부

이를 통해 보건대 농림축산식품부는 예산안 편성 시점에 이미 확인 가능한 가
정산 금리를 고려하여 예산을 편성하였다면 기준금리 추계의 정확도를 높이고 이를
통해 미지급금 발생 규모를 최소화할 수 있었을 것으로 보인다.

한편, 농림축산식품부는 미지급금 규모 축소를 위한 조치로 2026년부터 신규
로 공급되는 농축산경영자금, 농업종합자금(운전자금), 농촌융복합산업자금, 식품소

재업계경영안정자금, 전략작물원료구매자금, 농산업수출업체운영자금 등 6개의 운전자금 대출에 대해서는 고정금리가 아닌 변동금리만을 적용하도록 전환하였다.

[변동금리 단독적용 자금(고정금리 선택 불가) 현황]

자금명	대출기간	금리체계
■ 농축산경영자금	1년	변동금리
■ 농업종합자금(운전자금)	1~5년	변동금리
■ 농촌융복합산업	2년거치 3년 상환	변동금리
■ 식품소재업계경영안정자금	1년	변동금리
■ 전략작물원료구매자금	1년	변동금리
■ 농산업수출업체운영자금	1년	변동금리

자료: 농림축산식품부

운전자금에 대한 변동금리 전환 조치는 미지급금 발생 규모를 과거에 비해 축소하는 데 일정 부분 기여할 것으로 보인다. 그러나 시설자금 등 고정금리가 유지되는 자금에서는 여전히 금리 변동에 따른 미지급금이 발생할 수 있으며, 미지급금이 차차년도 예산에 본예산의 상당 비율로 연례 편성되는 구조적 문제가 근본적으로 해소되었다고 보기는 어렵다.

이를 고려하여 농림축산식품부는 당해 예산안 편성 시점까지 확보된 월별 가정산 금리가 예산편성금리를 상회하는 경우 이를 토대로 당해연도 미지급금 발생 규모를 추계하여 당해연도에 대규모 미지급금 발생이 우려되는 경우 익년도 예산안에 일부라도 반영함으로써, 당해연도 발생한 미지급금 전체가 모두 차차년도 예산에 편성되는 현행 방식을 개선할 필요가 있다.⁶⁾

6) 이에 대해 농림축산식품부는 가정산 금리와 최종 정산금리간에 일정한 상관관계를 도출하여 정확한 미지급금 규모를 추계하기 어려운 한계가 있으므로, 매년 미지급금 규모를 추산하여 차년도에 일부 반영하는 방식 도입 시, 사업 최종 정산에 따라 기 반영된 미지급금의 추가발생(이 경우 차차년도에 미지급금 추가 반영, 즉, 동일연도 미지급금을 2회계연도에 걸쳐 반영) 또는 미지급금의 불용액 발생이 불가피하다는 입장이다.

공공형 계절근로 사업의 지역 농협 손실에 대한 종합적인 대책 마련 필요

가. 현 황

공공형 계절근로¹⁾ 사업은 「농어업고용인력 지원 특별법」(24.2.15. 시행)에 따라 농촌 인구 감소·고령화·계절성에 따른 일손 부족 문제를 완화하기 위해 농가에 외국인 노동 인력 공급을 지원하는 사업으로, 농림축산식품부는 2025회계연도 예산 현액 45억원을 전액 집행하였다.

[2025회계연도 공공형 계절근로 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026	
	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
농촌고용인력지원	27,288	-	-	27,288	27,288	-	-	42,956	42,956
농촌인력중개센터	12,151	-	-	12,151	12,151	-	-	14,151	14,151
공공형 계절근로	4,500	-	-	4,500	4,500	-	-	6,500	6,500

주: 2025년도 예산액은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

공공형 계절근로 사업은 ① 지자체가 해외 지방정부와의 MOU 등을 통해 외국인 계절근로자를 도입하고, ② 먼저 도입한 외국인 계절근로자를 지자체가 추천하여 농림축산식품부가 선정한 지역농협(사업수행 주체)이 직접 고용한 후, ③ 영농작업반 형태로 일(日) 단위로 농가에 노동력을 제공하는 방식으로 수행된다.

지역농협은 공동숙식을 통해 외국인 계절근로자의 체류를 관리하고, 내·외국인 작업반장을 포함한 작업반을 편성하여 농작업 현장 이동 및 노동력 제공을 담당한다. 농가는 노동력 제공에 따른 이용료를 사업수행주체인 지역농협에 지급하며, 이용료는 지자체가 지역농협, 참여 농가 등과 협의하여 책정하고 있다.

서창희 예산분석관(seochang@assembly.go.kr, 6788-4629)

1) 코드: 농어촌구조개선특별회계 1140-333의 내내역사업

2025년도 예산은 45억원으로 90개소에 대해서 개소당 1억원(국비 50%, 지방비 50%)을 지원하는 내용으로 편성되었다.

[공공형 계절근로 사업 개요]

사업목적	외국인 계절근로자 도입을 통한 농촌 일손 부족 문제 해소
사업주체	지자체가 추천하고 농림축산식품부가 선정한 농협
사업방식	지방정부-해외 지방정부 간 MOU를 통해 계절근로자 도입 → 농협이 직접 고용 → 영농작업반 형태로 농가에 일 단위 노동력 제공 <pre> graph LR A[운영주체 (지자체 선정 농협)] -- "농업노동력 제공" --> B[농가] B -- "수요 신청, 이용료 지급" --> A A -- "고용계약" --> C[외국인 계절근로자] C -- "임금지급" --> A C -- "농작업 수행" --> B </pre>
지원내용	센터당 90~140백만원 차등 지원(운영비, 인력운영비 등)
25년 예산	4,500백만원 (국비 50%, 지방비 50%) - 90개소 × 개소당 1억원 × 국비 50%

자료: 농림축산식품부

나. 분석의견

농림축산식품부는 공공형 계절근로 사업 가동률 제고, 이용료 현실화 방안, 유휴 인력 발생 시 손실 보전 체계 도입 및 국비 지원액 확대 방안 등을 종합적으로 고려하여 공공형 계절근로 사업 운영에 따른 지역농협의 재정 부담 문제를 완화하기 위한 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

공공형 계절근로 사업은 농협이 외국인 계절근로자의 비자(E-8) 발급부터 숙소 제공, 임금 지급까지 책임지므로 불법 브로커 개입과 인권 침해를 줄일 수 있는 사업 구조로 평가된다. 농가 입장에서는 필요한 시기에만 인력을 활용하고 실제 일한 날수에 따른 일당만 지불하면 되므로 고정 인건비 부담을 줄일 수 있다.

「2023년 농업 고용인력 실태조사」에 따르면, 농번기에 사설 업체를 활용하여 인력 고용 시 1인당 1일 평균 12만원을 지급해야 하는 반면, 공공형 계절근로를 활용시 약 10만원만 지급해도 되어 1인당 1일 평균 2만원 수준의 인건비 부담 완화 효과가 있는 것으로 나타난다.

근로자 입장에서 농협이 임금을 관리하므로 안정적인 고용과 임금을 보장받을 수 있다는 장점이 있다. 농림축산식품부의 설명에 따르면, 2025년 공공형 계절근로를 통한 수혜 농가는 연인원 기준 11만 2,000명으로, 농가별 개별 도입 방식에 비해 4.5배의 효과를 거둔 것으로 나타난다.

이러한 성과를 바탕으로 농림축산식품부는 공공형 계절근로 사업을 지속적으로 확대하는 방향으로 정책을 추진하고 있다. 2022년 5개소·190명 배정으로 시작한 사업이 2025년 90개소·3,047명, 2026년 130개소·4,739명으로 빠르게 확대되었으며, 2030년까지 6,000명 도입이라는 중장기 목표를 설정하고 있다.

[공공형 계절근로자 운영 현황]

(단위: 개소, 명, %)

연도	운영개소	배정인원	실도입 인원	도입률
2022	5	190	135	71.1
2023	19	990	930	93.9
2024	70	2,550	2,055	80.6
2025	90	3,047	2,813	92.3
2026(계획)	130	4,739	-	-

자료: 농림축산식품부

그럼에도 불구하고, 사업 운영 과정에서 발생하는 지역농협의 재정 부담을 완화하기 위한 방안에 대한 검토는 미흡한 것으로 보인다.

공공형 계절근로 사업은 농협이 외국인 계절근로자를 직접 고용하여 임금을 지급하는 방식으로 운영되는데, 임금 산정 방식은 「근로기준법」 및 법무부 지침에 따라 월 실제 총 근로시간에 시간급을 곱하여 산출하되, 총 체류기간 평균 주당 35시간(월 153시간) 이상의 최소임금을 보장하도록 하고 있다. 이에 따라 기상 악화 등으로 농작업이 중단되어 실제 근로시간이 주당 35시간 미만으로 이루어지는 경우에도 지역농협은 휴업수당 지급 등을 통해 근로자의 최소임금 이상을 지급하여야 한다.

[공공형 계절근로자 임금 산정 방식(법무부 지침)]

다. 임금 지급

1) 연도별 「최저임금법」에서 정한 최저임금 이상으로 임금 지급

- 월 실제 총 근로시간 × 시간급으로 계산하여 지급

※ 총 체류기간 평균 주당 35시간(월 153시간) 이상 최소임금 보장

☞ 주 40시간(월 174시간) 이상의 근로계약 권고(근로자 안전을 위하여 농번기, 혹서기 등의 월별 근로시간을 다르게 정할 수 있으며, 기상 영향으로 인해 일을 하지 못하더라도 휴업수당 지급 등 최소임금은 보장해야 함)

4) 임금은 월 1회 이상 일정한 날짜를 정하여 임금 전액을 계절근로자 명의 통장에 직접 지급하여야 함.

자료: 농림축산식품부

뿐만 아니라, 휴일이나 연장 근무에 대해서는 「근로기준법」²⁾에 따라 통상임금의 50% 이상을 가산하여 지급하여야 하고, 고용주인 농협이 당연 가입에 해당하는 국민연금³⁾, 건강보험료, 산재보험료를 납부해야 하는 부담까지 더해져 운영 농협의 재정 부담이 누적되는 구조이다.

참고로, 국민연금은 18세 이상 60세 미만의 근로자를 대상으로 9.5% 중 사용자(농협)가 4.75%를 부담하고, 건강보험은 월 60시간 이상 근무하는 모든 근로자를 대상으로 7.19% 중 사용자(농협)가 3.595%를 부담한다. 산재보험은 모든 근로자를 대상으로 사업장 총급여액에 보험료율(농업의 경우 0.2%)을 곱한 금액을 사용자(농협)가 전액 부담하되, 다만 고용 경영체가 비법인 5인 미만인 경우에는 농업인안전보험으로 대체할 수 있다.

2) 「근로기준법」

제56조(연장·야간 및 휴일 근로) ① 사용자는 연장근로(제53조·제59조 및 제69조 단서에 따라 연장된 시간의 근로를 말한다)에 대하여는 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 근로자에게 지급하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 사용자는 휴일근로에 대하여는 다음 각 호의 기준에 따른 금액 이상을 가산하여 근로자에게 지급하여야 한다. <신설 2018. 3. 20.>

1. 8시간 이내의 휴일근로: 통상임금의 100분의 50

2. 8시간을 초과한 휴일근로: 통상임금의 100분의 100

③ 사용자는 야간근로(오후 10시부터 다음 날 오전 6시 사이의 근로를 말한다)에 대하여는 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 근로자에게 지급하여야 한다.

3) 국민연금의 경우 상호주의·사회보장협정에 따라 별도로 적용이 가능하다.

[공공형 계절근로자 4대 보험 당연 가입 여부]

구 분	대상 및 부담 비율	계절근로 E-8	비 고
국민 연금	(대상) 18세 이상 60세 미만 (부담) 9.5%(사용자·근로자 각 4.75%)	당연	상호주의·사회보장 협정에 따라 별도 적용 가능
건강 보험	(대상) (월 60시간 이상) 모든 근로자 (부담) 7.19%(사용자·근로자 각 3.595%)	당연	-
고용 보험	(대상) 65세 이전 고용 ① 주15시간↑ ② 주15시간↓+3개월↑ (부담) 실업급여=1.8%(사용자·근로자 각 0.9%) 고용안정·직업능력개발사업=0.25%~0.85% (사용자만 부담, 규모별 차등)	임의	-
산재 보험	(대상) 모든 근로자 (부담) 사업장 총급여액×보험료율(농업은 0.2%) / 사용자만 부담	당연	고용 경영체가 비법 인 5인 미만인 경우 농업인 안전보험으 로 대체 가능

자료: 농림축산식품부

2025년 기준 공공형 계절근로 운영 지역농협이 부담한 4대 보험료 총액은 32억 7,000만원으로, 산재보험 4억 9,000만원, 건강보험 12억 5,000만원, 국민연금 15억 3,000만원으로 나타났다.

반면 농가로부터 수취하는 이용료는 지방정부가 공공형 계절근로 운영 농협 및 참여 농가 등과 협의하여 근로자 운송, 보험료, 인건비, 계절근로자 관리비용 등을 고려하여 책정하도록 하고 있다. 2025년 기준 전국 평균 이용료는 남성·여성 모두 10만원 수준으로, 지역별로는 9만원에서 12만원 수준에서 결정되었다.

[공공형 계절근로 이용료 지역별 현황(2025년)]

(단위: 만원)

구 분	경기		강원		충북		충남		전북		전남		경북		경남		제주	
성별	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여
이용료	11	10	12	10	10	10	10	10	11	10	11	10	10	10	9	9	11	9

자료: 농림축산식품부

이 같은 구조적 요인으로 인해 사업 초기부터 운영 농협의 손실이 지속된 것으로 보인다. 참고로, 2023년에 공공형 계절근로 사업을 수행하는 19개 지역농협이 모두 손실을 기록하였고 개소당 평균 손실액은 2,800만원으로 나타났다.

한편, 농림축산식품부는 2024년에는 70개 지역농협 중 45개소가 손실을 기록하였고 전체 농협 개소당 평균 손실액은 130만원으로 나타났으나, 2025년에는 90개 지역 농협 중 40개소가 손실을 기록하였지만 전체 농협 개소당 기준으로는 330만원의 이익을 기록한 것으로 나타나, 지역농협의 재정 부담 문제가 점차 완화되고 있다고 설명하였다.

[2023~2025년 공공형 계절근로 사업 운영 지역농협 손익]

(단위: 개소, 백만원)

구 분	운영 농협 수	손실발생 농협 수	개소당 평균 손익
2023	19	19	△28
2024	70	45	△1.3
2025	90	40	3.3

자료: 농림축산식품부

그러나 농림축산식품부에서 설명하고 있는 2024년과 2025년 지역농협의 손익 산출과 관련하여 다음 사항을 고려할 때 공공형 계절근로자 사업 수행에 따른 지역농협의 재정 부담 문제가 점차 완화되고 있다고 보기 어려운 측면이 있다.

그 이유는 농림축산식품부에서 설명한 2024년과 2025년 지역농협의 손익에는 공공형 계절근로 사업에 따른 국비 지원 외에 지역농협의 재정 부담 해소를 위해 농협중앙회에서 지역 농협에 지원한 조합상호지원자금(무이자 자금 지원) 등까지 포함되어 있기 때문이다.

현재 농협중앙회는 「농업협동조합법」⁴⁾과 「농협중앙회 지역농업협동조합정관」⁵⁾에 근거하여 공공형 계절근로 사업 활성화를 위해 공공형 계절근로 사업을 운영하는 지역농협에 무이자로 자금을 지원하고 있다. 농협중앙회의 무이자 자금 지원은 지역농협의 전년도 도입인원, 운영기간, 인력운영 실적 및 손익 등을 감안하여 익년 초에 지원하는 방식이다. 예를 들어, 지역농협에서 2024년에 공공형 계절근로 사업을 수행 시 도입인원, 운영기간, 인력운영 실적 및 손익 등의 지원조건을 고려하여 농협중앙회에서는 무이자 자금 지원을 2025년에 지원하고, 해당 지역농협은 동 자금을 2025년 공공형 계절근로 사업 운영시에 활용하는 방식이다.

그런데 농협중앙회의 무이자 자금 지원 규모는 공공형 계절근로 사업 확대에 따른 지역 농협의 손실 증가로 급격히 증가하고 있다. 구체적으로 2023년 21개 농협에 대하여 2024년에 255억원이 지원되었고, 2024년 65개 농협에 대하여 2025년에 1,000억원이 지원되었으며, 2025년 88개 농협에 대해 2026년에 1,200억원이 지원되었다. 지역농협에 실질적으로 지원되는 금액은 해당 무이자 자금을 시중 금리로 차입하였을 경우 부담하였을 이자 상당액으로, 2024년에는 약 10억 2,000만원($255\text{억원} \times 4\%$), 2025년에는 약 32억 5,000만원($1,000\text{억원} \times 3.25\%$)으로 추산된다.

4) 「농업협동조합법」

제136조의2(회원조합지원자금의 조성·운용) ① 중앙회는 제134조제1항에 따른 사업을 수행하기 위하여 조합상호지원자금과 그 밖에 이차지원 등의 형태로 회원을 지원하는 자금(이하 “회원조합지원자금”이라 한다)에 대한 사업별 지원금액, 지원대상 선정기준 및 조합별 지원금액 산정 방법 등이 포함된 회원조합지원자금 조성·운용 계획을 매년 수립하여야 한다.

② 회원조합지원자금은 회원의 경제사업 실적 등 정관으로 정하는 기준에 따라 배분하여야 한다.

③ 중앙회는 제1항에 따른 회원조합지원자금 조성·운용 계획, 회원조합지원자금의 지원대상 및 지원규모 등을 심의·의결하기 위하여 자금지원심의회를 둔다.

④ 그 밖에 회원조합지원자금의 조성 및 운용에 관한 세부사항은 **정관**으로 정한다.

5) 「농협중앙회 지역농업협동조합정관」

제6조의2(조합상호지원자금 등의 조성·운용) ① 본회는 **회원의 균형발전과 사업활성화를 위한 조합상호지원자금을 무이자로 운용**하며, 제2항 각 호의 자금에 대해서는 매년 조성·운용계획을 수립하여야 한다. 이 경우 경제사업과 관련된 자금의 운용은 농협경제지주회사가 수립한 계획에 따른다.

[농협중앙회의 무이자 자금 지원 연도별 지원 규모]

(단위: 개소, 백만원, %)

지원 시기	지원 대상 사업 연도	지원 개소 수	무이자 자금 지원 총액(A)	시중금리 (B)	지역농협 실질 지원액(C=A×B)
2024	2023년도	21	25,500	4.0	1,020
2025	2024년도	65	100,000	3.25	3,250
2026	2025년도	88	120,000	-	-

자료: 농림축산식품부

즉, 앞서 살펴본 농림축산식품부가 제시한 손익 수치는 전년도 공공형 계절근로 사업 수행에 따른 지역 농협의 손실을 지원하기 위해 농협중앙회에서 지역 농협에 지원한 조합상호지원자금 등을 포함한 수치로, 이를 근거로 공공형 계절근로 사업 자체의 손익이 개선되어 지역 농협의 재정 부담이 완화되었다고 볼 수는 없다.

실제로 중앙회 자금 지원을 제외한 실제 사업 손익을 살펴보면, 2024년 △11억 1,700만원에서 2025년 △29억 4,900만원으로 오히려 악화되고 있고, 전체 운영 농협 개소당 순손실 역시 2024년 △1,600만원에서 2025년 △3,280만원으로 악화된 것으로 나타난다.

[2024~2025년 공공형 계절근로 사업 운영 지역농협 손익]

(단위: 개소, 백만원)

구분	운영 농협 수	손실발생 농협 수 (A)	조합상호지원자금 지원 비포함		조합상호지원자금 지원 포함		
			사업 순손익 (B)	운영 농협 개소당 평균 손익(C=B/A)	지원액 (D)	사업 순손익 (E=B+D)	운영 농협 개소당 평균 손익(F=E/A)
2024	70	45	△1,117	△16	1,020	△97	△1.3
2025	90	40	△2,949	△32.8	3,250	301	3.3

자료: 농림축산식품부

이처럼 사업에 대한 근본적인 개선 방안을 강구하지 않고 지역농협의 재정 부담 문제를 해결하기 위하여 농협중앙회의 무이자 자금 지원에 의존하는 것은 농협중앙회에 재정 부담을 전가하는 것으로 부적절한 측면이 있다. 농협중앙회의 자금

지원을 제외한 실제 사업 손실이 2024년 11억 1,700만원에서 2025년 29억 4,900만원으로 확대되고 있는 상황에서, 농림축산식품부는 지역농협의 재정 부담 완화를 위해 다음 세 가지 측면에서의 개선 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

먼저, 지역 농협의 자체적 노력으로서 가동률 제고가 필요한 측면이 있을 것이다. 전술한 바와 같이 공공형 계절근로 사업을 운영하는 농협은 「근로기준법」 및 법무부 지침에 따라 평균 주당 35시간(월 153시간) 이상의 최소임금을 보장해야 하므로 실제 근로시간이 주당 35시간 미만으로 이루어지는 경우에도 지역농협은 휴업수당 지급 등을 통해 근로자의 최소임금 이상을 지급하여야 한다. 이는 가동률이 「근로기준법」상 최소임금 수준보다 낮을 경우 농가로부터 이용료 수입을 수취하지 않는 시간에 대해서도 근로자에 임금을 지불해야 하는 경우가 발생하는 것으로 가동률이 사업의 손익에 영향을 미치는 구조임을 의미한다.⁶⁾

2025년 운영 농협 중 이익을 기록한 대표적인 농협 3곳과 손실을 기록한 농협 3곳의 손익 현황을 살펴보면, 농협별로 손익 편차가 상당히 크게 나타나고 있다. 먼저 가동률 측면에서 이익 농협인 A농협(97.6%), B농협(92.1%), C농협(80.8%)은 손실 농협인 D농협(77.2%), E농협(78.2%)에 비해 높은 가동률을 보이고 있어, 손실이 발생하는 농협의 경우 가동률 제고의 노력이 필요할 것으로 보인다. 다만, F농협의 경우 가동률이 98.7%임에도 1억 3,400만원의 손실이 발생하였는데, 이는 기타 제비용 항목에서만 1억 3,300만원이 지출되었기 때문으로 보인다. 반면, E농협의 경우 가동률(78.2%)이 D농협(77.2%)과 유사함에도 손실 규모가 1억 5,500만원으로 가장 크게 나타났는데, 이는 외국인 근로자 인건비(727백만원)와 보험료(63백만원)가 타 농협에 비해 현저히 높은 수준인 데서 비롯된 것으로 보인다.

6) 다만, 가동률을 특정 비율 이상으로 높일 경우 연장근무나 휴일근무를 통해 운영해야 하므로 「근로기준법」에 따라 통상임금의 50% 이상을 추가 지급해야 하므로 가동률이 높다고 하여 반드시 사업 순손익이 발생하는 것을 의미하지는 않을 것이다.

[2025년 운영 농협별 손익 현황]

(단위: %, 만원, 백만원)

구 분	A농협	B농협	C농협	D농협	E농협	F농협
가동률	97.6	92.1	80.8	77.2	78.2	98.7
이용료(만원/일)	10	11	10~11	9~10	10	10
I. 수익(A)	434	646	428	245	765	619
1. 농가 이용료(a)	355	501	338	180	618	519
2. 보조 사업비(b)	79	146	90	65	147	100
II. 비용(B)	413	606	363	362	920	753
1. 외국인근로자 인건비(c)	335	460	273	240	727	520
2. 센터운영비(d)	14	32	36	20	26	2
3. 인력운영비(e)	13	14	15	30	50	16
가. 교육비	1	6	7	-	0	-
나. 운송비	13	9	8	30	50	16
4. 숙식비 등 관리비(f)	-	44	7	20	12	31
가. 근로자 숙식비 일부	-	-	6	-	-	-
나. 통역·숙소 관리인력 등 인건비	16	44	1	20	12	31
5. 보험료(g)	-	33	14	9	63	50
가. 산재보험	6	2	3	-	11	4
나. 건강보험	12	12	3	8	25	13
다. 국민연금	13	17	6	1	25	16
라. 기타	-	1	2	-	3	18
6. 영농작업반장 수당(h)	-	-	1	-	-	-
7. 기타 제비용(i)	4	22	18	42	41	133
III. 사업손익(C=A-B)	+21	+40	+66	△117	△155	△134

주: '가동률'은 당해연도 최대 가용 인원 대비 지원 인원의 비율로 산출되며, 최대 가용 인원 산출시 월 26일 근무를 기준으로 하였음

자료: 농협중앙회

참고로, 가동률 분포를 살펴보면 2023년에는 19개 농협 중 가동률이 80% 이상인 농협이 6개소(31.6%)에 불과하였지만, 2024년에는 70개 농협 중 40개소(57.1%)로 절반을 넘어섰으며, 2025년에는 90개 농협 중 75개소(83.3%)로 크게 확대되는 등 전반적으로 가동률은 개선되는 추세로 보인다.

그러나 2025년에도 가동률이 60% 이상 70% 미만인 농협이 2개소, 70% 이상 80% 미만인 농협이 13개소로 여전히 15개소(16.7%)가 80% 미만의 가동률을 기록하고 있는 것으로 나타난다.

[연도별 운영 농협 가동률 분포 현황]

(단위: 개소)

가동률 구간	2023	2024	2025
50% 미만	-	1	-
50% 이상 ~ 60% 미만	2	2	-
60% 이상 ~ 70% 미만	2	5	2
70% 이상 ~ 80% 미만	8	22	13
80% 이상 ~ 90% 미만	4	22	34
90% 이상 ~ 100% 미만	2	12	28
100% 이상	-	6	13
미집계	1	2	-
합 계	19	70	90

주: '가동률'은 당해연도 최대 가용 인원 대비 지원 인원의 비율로 산출되며, 최대 가용 인원 산출시 월 26일 근무를 기준으로 하였음

자료: 농림축산식품부

다음으로는 농가에서 지불하는 이용료를 상향하는 방안도 검토할 필요가 있다. 현재 외국인 근로자 인건비·4대 보험료·운송비·숙식비 등을 지역농협에서 모두 부담하는 반면 이용료는 지자체와 지역농협의 협의로 결정되어 평균 10만원 수준으로 산정됨에 따라 구조적으로 손실이 발생하는 측면이 있다.

농림축산식품부는 지역별 실제 운영 비용을 면밀히 분석하여 이용료가 총비용을 적절히 반영할 수 있도록 이용료 현실화 방안을 검토할 필요가 있다. 다만 이용료 인상은 농가의 인건비 부담으로 이어질 수 있으므로 농가 부담 수준과의 균형을 함께 고려하여야 할 것이다.

마지막으로 현재 공공형 계절근로 사업 운영 농협 1개소당 1억원이 지원되고 있는데, 국비 지원 규모가 지역농협의 구조적 손실 문제를 해소하기에는 부족한 수준이라면, 유휴 인력 발생 시 손실 보전 체계를 도입하고, 국비 지원액을 확대하는 방안 등을 종합적으로 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

전략작물산업화 사업의 내역변경 이후 과도한 홍보비 집행 문제 등

가. 현 황

전략작물산업화¹⁾ 사업은 밀·콩·가루쌀 등 전략작물의 생산기반 조성, 제품화·판로 확보 등을 지원함으로써 논에서 쌀이 아닌 타 작물 재배 확대와 이를 통한 식량자급률 제고를 목적으로 하는 사업이다. 2025회계연도 동 사업은 8개의 내역사업으로 구성되며, 농림축산식품부는 예산현액 533억 800만원 중 518억 1,800만원을 집행하고 14억 9,000만원을 불용하였다.

[2025회계연도 전략작물산업화 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026	
	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
전략작물 산업화	53,308	-	-	53,308	51,818	-	1,490	56,361	56,361
교육·컨설팅지원	6,850	-	-	6,850	6,699	-	151	8,125	8,125
시설·장비지원	17,500	-	-	17,500	17,294	-	206	12,250	12,250
사업다각화지원	6,183	-	-	6,183	5,210	-	973	8,561	8,561
식량작물 선도경영체육성	1,825	-	-	6,523	6,523	-	-	1,825	1,825
제품화패키지지원	9,850	-	-	9,750	9,750	-	-	14,800	14,800
전략작물가공 확대지원	6,400	-	-	1,802	1,802	-	-	4,400	4,400
논범용화용수 공급체계구축	1,500	-	-	1,500	1,500	-	-	-	-
국산콩 가공산업화	3,200	-	-	3,200	3,040	-	160	6,400	6,400

주: 2025년도 예산액은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

서창희 예산분석관(seochang@assembly.go.kr, 6788-4629)

1) 코드: 농어촌구조개선특별회계 2131-351

전략작물산업화 사업은 전략작물직불제²⁾와 정책적으로 연계되어 있는 사업으로, 전략작물직불제가 농가의 전략작물 재배 참여를 장려하는 사업이라면 전략작물산업화 사업은 생산기반 조성부터 제품화·판로 확보까지 지원을 통해 재배한 전략작물이 실질적인 농가 소득 증대로 연결될 수 있도록 하는 사업이다.

전략작물산업화 8개 내역사업의 2025년 예산액과 주요 내용은 다음과 같다.

① 교육·컨설팅지원(68억 5,000만원) 사업은 민간보조(한국농수산식품유통공사(aT)) 2억 5,000만원(국비 100%) 및 지자체보조 66억원(국비 50%)으로 구성된다. 밀·콩·가루쌀 전문생산단지 440개소(밀 100개소, 콩 180개소, 가루쌀 160개소)에 개소당 3,000만원을 지원하고, 사업운영비 2억 5,000만원을 지원하는 내용으로 편성되었다.

② 시설·장비지원(175억원) 사업은 지자체보조(국비 50%) 방식으로 수행되고, 밀·콩·가루쌀 전문생산단지 70개소(밀 6개소, 콩 34개소, 가루쌀 30개소)에 개소당 5억원을 지원한다.

③ 사업다각화지원(61억 8,300만원) 사업은 지자체보조(국비 40%)로 콩 10개소(개소당 11억 8,900만원)와 밀 3개소(개소당 11억 8,900만원)를 지원한다..

④ 식량작물선도경영체육성(18억 2,500만원) 사업은 교육훈련 12억 1,000만원(농림수산식품교육문화정보원)과 성과 확산·소비홍보 6억 1,500만원(aT)으로 구성되며, 전략작물 생산 관련 농업인 전문인력 양성 및 우수사례 확산을 지원한다.

⑤ 제품화패키지지원(98억 5,000만원) 사업은 민간보조(aT, 국비 50~100%) 방식으로 수행되며, 밀 19개소·콩 12개소(개소당 3억원, 국비 50%), 가루쌀 30개소(개소당 2억원, 국비 80%), 판로지원 5개소(개소당 5,000만원, 국비 80%), 사업운영비 2억원(국비 100%)으로 구성된다.

⑥ 전략작물가공확대지원(64억원) 사업은 민간보조(aT, 국비 50%) 방식으로 수행되며 밀 12,000톤·가루쌀 20,000톤 합계 32,000톤을 대상으로 톤당 40만원의 제분비용을 지원하여 가공업체의 국산 원료 사용을 유도하는 사업이다.

⑦ 논범용화용수공급체계구축(15억원) 사업은 민간보조(농어촌공사) 6억원(국비 100%) 및 지자체보조 9억원(국비 80%)으로 구성되며, 계속 1지구·신규 2지구에 지

2) 쌀 과잉 공급 완화와 식량자급률 제고를 위해 논에 밀·콩·가루쌀 등 타작물을 재배하는 농가에 ha당 최대 430만원의 직불금을 지원하는 제도이다.

구당 3억 7,500만원(국비 80%)의 사업비를 지원하고, 기본조사 2지구에 지구당 3억원(국비 100%)을 지원하여 논에 재배하는 시설원예작물에 적합한 용수공급 기반을 구축하는 내용이다.

⑧ 국산콩 가공산업화지원(32억원) 사업은 지자체보조(국비 40%) 방식으로 수행되며, 원료공급단지 1개소(집하장·선별기·대규모 저온창고 등)와 가공시설 1개소(두부·두유 등 제조공정 라인 및 HACCP 설비 등)를 패키지로 지원하는 2025년 신규 사업이다. 총사업비 각 100억원에 국비 40%·연부율 40%를 적용하여 1년차 국비 지원은 32억원이며, 2025년 경남 사천 1개소가 선정되었다.

[전략작물산업화 내역사업별 2025년 예산과 주요 내용]

(단위: 백만원)

구 분	2025년 예산	사업방식	예산편성 근거
교육·컨설팅지원	6,850	민간보조(aT) 250, 국비100% 지자체보조 6,600, 국비50%	-밀·콩·가루쌀 전문생산단지 440개소(밀 100, 콩180, 가루쌀160)에 개소당 3,000만원 지원 -사업운영비 2억 5,000만원
시설·장비지원	17,500	지자체보조 17,500, 국비50%	-밀·콩·가루쌀 전문생산단지70개소(밀6, 콩34, 가루쌀30)에 개소당 5억원 지원
사업다각화지원	6,183	지자체보조 6,183, 국비40%	-콩·밀 생산단지13개소(콩10, 밀3)에 개소당 11억 8,900만원 지원
식량작물선도 경영체육성	1,825	민간보조(aT·농정원) 1,825, 국비50~100%	-교육훈련12억1,000만원(농정원), 성과확산6억1,500만원(aT)
제품화 패키지지원	9,850	민간보조(aT) 9,850, 국비50~100%	-밀19개소·콩12개소(개소당3억원, 국비50%), 가루쌀30개소(개소당2억원, 국비80%), 판로지원5개소(개소당5,000만원, 국비80%), 운영비2억원
전략작물가공 확대지원	6,400	민간보조(aT) 6,400, 국비50%	-밀12,000톤·가루쌀20,000톤(총32,000톤) 대상 제분비용 톤당 40만원 지원
논범용화용수 공급체계구축	1,500	민간보조(농어촌공사) 600, 국비100% 지자체보조900, 국비80%	-계속1지구·신규2지구 사업비(지구당3억 7,500만원, 국비80%) 및 기본조사2지구(지구당3억원, 국비100%)
국산콩 가공산업화	3,200	지자체보조3,200, 국비40%	-원료공급단지1개소·가공시설1개소(각 총사업비100억원, 국비40%, 1년차 연부율40%)

자료: 농림축산식품부

나. 분석의견

전략작물산업화 사업과 관련하여 다음의 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 농림축산식품부는 전략작물가공확대지원 내역사업의 예산 64억원 중 46억 8,700만원을 국산 밀·콩 소비홍보를 목적으로 하는 내역사업으로 예산을 변경하여 TV방송·SNS 인플루언서 홍보에 편당·건당 최대 1억원 이상의 고비용을 지출하였다. 고비용 방송·인플루언서 홍보에 전략작물산업화 지원 예산 규모보다 많은 예산을 집중 지출한 것은 국산 밀·콩·가루쌀의 실질적이고 지속적인 소비 확대라는 궁극적인 정책 목적에 비추어 과도한 측면이 있는 것으로 보이며, 농림축산식품부는 향후 소비 홍보 추진 시 그 필요성 및 효과성을 면밀히 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

2025회계연도 결산내역을 살펴보면, 농림축산식품부는 전략작물가공확대지원 내역사업의 가공 수요가 부진해지자, 해당 예산 중 46억 8,700만원을 식량작물선도경영체육성 내역사업의 소비홍보 용도로 집행한 것으로 나타났다.

구체적으로 결산서상 전략작물가공확대지원 내역사업은 예산 64억원 중 18억 200만원(실집행률 28.1%)만 집행된 반면, 식량작물선도경영체육성 내역사업의 예산은 6억 1,500만원인데 집행액은 53억 1,300만원으로 당초 예산(6억 1,500만원)의 8.6배(실집행률 852.1%)에 달하는 것으로 나타난다.

[2025회계연도 전략작물가공확대지원 내역사업 결산 내역]

(단위: 백만원, %)

사업시행 주체 (기관명)	부처			사업시행주체(피출연·피보조 기관 등)						
	예산		집행액	교부액	전년도 이월액	예산 현액	집행액 (B)	이월액	불용액	실 집행률 (B/A)
	본예산	추경 (A)								
aT	6,400	6,400	1,802	1,802	-	1,802	1,800	-	2	28.1

자료: 농림축산식품부

[2025회계연도 식량작물선도경영체육성 내역사업 결산 내역]

(단위: 백만원, %)

사업시행 주체 (기관명)	부처		사업시행주체(피출연·피보조 기관 등)							
	예산		집행액	교부액	전년도 이월액	예산 현액	집행액 (B)	이월액	불용액	실 집행률 (B/A)
	본예산	추경 (A)								
농정원	1,210	1,210	1,210	1,210	-	1,210	1,186	-	24	98.0
aT	615	615	5,313	5,313	-	5,313	5,240	-	73	852.1
합계	1,825	1,825	6,523	6,523	-	6,523	6,426	-	97	352.1

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

전략작물가공확대지원 사업에서 식량작물선도경영체육성 사업으로 내역변경된 46억 8,700만원은 주로 TV·SNS 홍보 및 온·오프라인 판촉 등에 사용되었다.

[2025년 내역변경된 사업 집행 현황]

(단위: 백만원)

구분	주요 집행 내용	집행액
국산 콩 소비홍보(7월)	TV·SNS 홍보, 캠페인 영상, 언론매체 광고, 박람회 홍보관 운영 등	1,998
전략작물 소비홍보(9월)	온·오프라인 할인판촉, 홈쇼핑 지원, 쿠키클래스, 가루쌀빵 할인 행사, 제빵대회 지원 등	1,791
국산 밀·콩 소비홍보(12월)	TV·SNS 홍보(OO 등 유튜브 협찬 포함)	898
합 계		4,687

자료: 농림축산식품부

이를 세부적으로 살펴보면, 국산 콩 소비홍보(7월)의 경우 지상파·종편 교양 프로그램 TV방송 10건에 8억 7,100만원, 유튜브 인플루언서 등 SNS 홍보 9건에 5억 4,500만원을 집행하였으며, 언론매체 31개에 광고비로 4억원을 지출하였다.

[국산 콩 소비홍보(7월) 세부 집행 현황]

(단위: 백만원)

구분	주요 내용	집행액
TV방송	지상파·종편 교양 프로그램 10건	871
SNS 홍보	유튜브 인플루언서 등 9건	545
캠페인 영상 제작·송출	OO 채널	50
언론매체 광고	OO 등 31개 매체	400
박람회 홍보관 운영	OO 박람회 홍보관	100
홍보기획 용역	OO 용역	32
합 계		1,998

자료: 농림축산식품부

전략작물 소비홍보(9월)의 경우 오프라인·온라인·홈쇼핑 할인판촉에 9억 800만원, 가루쌀빵 할인행사에 3억 7,200만원 등 판촉 지원이 주를 이루었으며, 오픈 세미나·쿠킹클래스 등 소비촉진 행사에도 2억 1,800만원을 집행하였다.

[전략작물 소비홍보(9월) 세부 집행 현황]

(단위: 백만원)

구분	주요 내용	집행액
오프라인 할인판촉	OO 등 대형 유통채널	655
온라인 할인판촉	OO 등 온라인몰	79
홈쇼핑 판촉지원	OO 홈쇼핑 (밀 2개사, 콩 2개사)	174
온·오프라인 연계 소비촉진 홍보	오픈세미나, 쿠킹클래스, 쿠킹쇼 등	218
가루쌀빵 할인행사	판매매장 718개소	372
국산밀 데이 교육·캠페인	OO 교육캠페인	143
국산밀 제빵대회 지원	OO 제빵대회	50
베이킹 경영대회 우리밀 미디어 홍보	OO 방송	100
합 계		1,791

자료: 농림축산식품부

국산 밀·콩 소비홍보(12월)의 경우 지상파 교양 프로그램 5건에 5억 3,200만원(편당 최대 1억 2,100만원), 유튜브 인플루언서 7건에 3억 6,600만원을 집행하여 전액이 TV방송 및 SNS 홍보에 사용되었다.

[국산 밀·콩 소비홍보(12월) 세부 집행 현황]

(단위: 백만원)

구분	주요 내용	집행액
TV방송	지상파 교양 프로그램 5건 (편당 최대 121백만원)	532
SNS 홍보	유튜브 인플루언서 7건	366
합 계		898

자료: 농림축산식품부

한편, 전략작물가공확대지원 내역사업과 식량작물선도경영체육성 내역사업은 지원 대상, 지원 방식, 정책 목적 등 성격이 본질적으로 상이하다. 구체적으로 전략작물가공확대지원은 민간 가공업체가 국산 밀·가루쌀을 실제로 구매·제분한 실적에 연동하여 제분비용(톤당 40만원, 국비 50%)을 직접 보전하는 사업으로, 가공업체의 원료 전환이라는 구체적인 측정 가능한 산업화 효과를 목적으로 하는 반면, 식량작물선도경영체육성의 성과확산은 TV·SNS 홍보, 인플루언서 협찬, 오프라인·온라인 할인판촉, 박람회 운영 등 불특정 다수를 대상으로 하는 소비홍보에 집중된 사업으로, 두 사업의 정책 목적은 근본적으로 차이가 있다.

[2025년 내역변경된 사업 집행 상세 현황]

구 분	전략작물가공확대지원	식량작물선도경영체육성
국회 의결 예산	64억원	6억 1,500만원
내역변경 후 집행된 예산	18억 200만원	52억 4,000만원
정책 방향	산업화 지원	교육·훈련 지원
지원 대상	민간 식품 가공업체	농업 경영체·농업인
지원 방식	제분비용 직접 보조(톤당 40만원)	소비홍보·판촉·교육
정책 목적	가공업체의 국산 원료 사용 확대	농업인 생산역량 강화 및 성과 확산
사업 수행 주체	aT → 가공업체	aT → 홍보·판촉 수행기관

자료: 농림축산식품부

세부사업 간 내역변경은 사업 추진 과정에서 발생하는 현실적 필요에 따라 재정 집행의 효율성 제고를 위해 이루어질 수 있는 것으로, 현재 국산 밀·콩·가루쌀의 생산량이 꾸준히 증가하는 반면 소비는 정체된 상황이라는 점에서 집행을 제고를 위하여 소비홍보의 예산으로 변경하여 집행할 필요성 자체는 인정할 수 있는 측면이 있다.

그러나 세 차례에 걸쳐 집행된 소비홍보 집행 실적을 살펴보면, 농림축산식품부는 1회성 방송 송출 또는 영상 업로드에 편당·건당 최대 1억원 이상을 지출하고, TV방송·SNS 인플루언서 홍보에만 합계 23억원 이상을 집행하였는데, 이는 전략작물가공확대지원 사업의 집행액(18억 200만원)을 상회하는 규모이다.

고비용 방송·인플루언서 홍보에 전략작물 산업화 지원 예산 규모보다 많은 예산을 집중 지출한 것은 국산 밀·콩·가루쌀의 실질적이고 지속적인 소비 확대라는 궁극적인 정책 목적에 비추어 과도한 측면이 있는 것으로 보이며, 농림축산식품부는 향후 소비 홍보 추진 시 그 필요성 및 효과성을 면밀히 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

둘째, 국산콩 가공산업화지원 사업은 2025년 신규 추진되었으나 예산 32억원 중 실집행액이 7억 9,400만원(24.8%)에 그쳐 집행이 저조한바, 국산콩 수요 창출이라는 정책 목표 달성을 위해 농림축산식품부는 사업 선정 이후 단계별 이행 현황을 면밀히 점검하여, 지방비 확보 및 인허가 절차가 지연되지 않도록 관리를 강화하는 등 차질없는 사업 추진을 위해서 사업관리를 보다 철저히 할 필요가 있다.

전략작물산업화 사업의 내역사업인 국산콩 가공산업화지원은 권역별 콩 가공·소비 기반을 구축하여 생산-가공-소비 연계 체계를 조성하는 내용으로, 원료공급단지 1개소(100억원), 가공시설 1개소(100억원)를 조성하되, 총사업비 200억원 중 국비 40%, 지방비 40%, 자부담 20%이고 1년차 연부율은 40%이다.

[국산콩 가공산업화지원 사업 개요]

구 분	세부내용
사업목적	권역별 대규모 저장시설(원료공급단지) 및 가공시설 지원을 통해 국산 콩 수급 안정 및 부가가치 창출 모델 육성
지원내용	원료공급단지(건조·선별·저장·공급시설) + 가공시설(두부·두유 등 제조설비) 패키지 지원
지원규모	총사업비 200억원 이내 / 연 1개소
지원기간	3년 (1년차 40%, 2년차 40%, 3년차 20%)
지원조건	국비 40% · 지방비 40% · 자부담 20%
25년 예산	3,200백만원(집행액 3,040백만원, 실집행액 794백만원)

자료: 농림축산식품부

동 사업은 2025년 신규 추진되었는데, 예산 32억원 중 집행액이 30억 4,000만원이나, 실집행액은 7억 9,400만원(24.8%)이고 22억 4,600만원이 이월되었다. 농림축산식품부는 사업자 공모·선정, 지자체 추경 확보, 설계 및 인허가 등 행정 절차에 상당한 기간이 소요되었기 때문이라고 설명하였으나, 신규사업으로서 첫째 실집행률 24.8%는 사업 준비에 미흡한 측면이 있는 것으로 보인다.

[2025년 국산콩 가공산업화지원 사업 실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

사업시행 주체 (기관명)	부처		사업시행주체(피출연·피보조 기관 등)								
	예산		집행액	교부액	예산 현액	집행액 (B)	전년도 이월액 제외		이월액	불용액	실 집행률 (C/A)
	본예산	추경 (A)					예산 현액	집행액 (C)			
지자체	3,200	3,200	3,040	3,040	3,040	794	3,040	794	2,246	-	24.8

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

현재 국산 콩의 자급률은 2021년 23.7%에서 2024년 37.4%까지 상승하였지만, 2025년 기준 국산 콩의 가격은 수입 콩 대비 4.1배 수준이어서 가공업체의 국산콩 원료 사용 유인이 제한적인 상황이다. 이러한 상황에서 국산콩 가공산업화지원 사업은 권역별 대규모 저장·가공 기반을 구축하여 국산콩의 안정적인 공급 체계와 고부가가치 제품화를 동시에 지원한다는 점에서 국산콩의 수요 기반을 실질적으로 확대할 수 있는 중요한 수단이 될 수 있다.

[2021~2025년 콩 자급률 및 가격 추이]

(단위: 톤, %, 원/kg, 배)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
생산량(A)	80,926	110,781	129,925	141,477	-
수요량(B)	341,052	387,025	364,174	378,219	-
자급률(A/B)	23.7	28.6	35.7	37.4	-
국산콩 가격(C)	6,413	5,879	5,379	5,546	5,764
수입콩 가격(D)	1,100	1,100 (11월부터 1,400)	1,400	1,400	1,400
C/D	5.8	5.3	3.8	4.0	4.1

주: 1. 생산량(A)과 수요량(B)은 양곡년도 기준, 국산콩가격(C)과 수입콩가격(D)은 회계년도 기준임

2. 2025년도 생산량(A), 수요량(B)은 2026년 말에 집계 예정임

자료: 농림축산식품부

이러한 점에서 동 사업의 집행 지연은 단순한 예산 집행률의 문제가 아니라, 국산콩 수요 창출이라는 정책 목표 달성 자체를 지연시키는 결과로 이어질 수 있다. 따라서 농림축산식품부는 사업 선정 이후 단계별 이행 현황을 면밀히 점검하여, 지방비 확보 및 인허가 절차가 지연되지 않도록 관리를 강화하는 등 차질없는 사업 추진을 위해서 사업관리를 보다 철저히 할 필요가 있다.

가. 현 황

농촌 빈집은행 활성화 지원 사업¹⁾은 2024년 3월에 수립된 「농촌소멸 대응 추진 전략」에 따른 ‘생활인구·관계인구 창출’ 과제를 사업화하여 농촌 빈집 활용도를 제고하여 농촌으로 생활인구 유입을 확대하려는 사업으로 2025년 신규 사업이다. 농림축산식품부는 2025회계연도 동 사업 예산현액 13억 5,000만원 중 5억 9,700만원을 집행하고 7억 5,300만원을 불용하였다.

[2025회계연도 농촌 빈집은행 활성화 지원 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026	
	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
농촌생활인구유입지원	1,989	-	-	1,989	1,236	-	753	4,555	4,555
농촌 빈집은행 활성화 지원	1,350	-	-	1,350	597	-	753	1,030	1,030

주: 2025년도 예산액은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

농촌 빈집은행은 총 7단계의 절차를 거쳐 운영된다. ① 지자체와 전문기관(한국부동산원)이 관내 빈집에 대한 현장 조사 및 데이터 수집을 실시하는 빈집 실태조사를 수행한다. ② 지자체와 농어촌공사가 우편·온라인 등 다양한 수단을 활용하여 빈집 소유자에게 빈집 정보 활용에 대한 동의를 요청하고, ③ 소유자로부터 정보제공 동의서를 수취한다. ④ 동의서가 확보되면 해당 빈집 정보를 공인중개사에게 제공하며, 필요한 경우 기관 간 협약을 수행한다. ⑤ 이후 공인중개사가 빈집 소유자에게 직접 연락하여 매매·임대 의사를 확인하고 가격·상태·위치 등 필요 정보를 수집하는 매물화 작업을 진행한다. ⑥ 매물화가 완료된 빈집은 공인중개사가 빈집은행 플랫폼(그린대로)에 등록하여 한방·디스코·네이버부동산 등 민간 부동산 플랫폼과

서창희 예산분석관(seochang@assembly.go.kr, 6788-4629)

1) 코드: 농어촌구조개선특별회계 4160-448의 내역사업

연계하는 방식으로 매물 빈집 관리가 이루어진다. ⑦ 마지막으로 플랫폼을 통해 수요자와 소유자 간 빈집 거래가 성사된다.

[농촌 빈집은행 추진 절차]

구 분	절차	주체	주요 내용
1단계	빈집 실태조사	지자체, 한국부동산원	빈집에 대한 현장 조사 및 데이터 수집(빈집 등급, 건축현황, 소유자 정보 등)
2단계	소유자 동의 요청	지자체, 농어촌공사	우편·이장·온라인 등을 활용하여 빈집 소유자에게 빈집 정보 활용에 대한 동의 요청
3단계	동의서 수취	지자체, 농어촌공사	빈집 소유자로부터 정보제공 동의서 수취(서명 등 포함)
4단계	정보 제공	지자체, 협회 등	동의서를 바탕으로 빈집 정보를 공인중개사에게 제공(필요 시 기관협약 수행)
5단계	매물화 작업	공인중개사, 빈집 소유자	공인중개사가 빈집 소유자에게 연락하여 매매·임대 의사 조사 및 가격·상태·위치 등 필요 정보 수집
6단계	매물 빈집 관리	지자체, 공인중개사	공인중개사가 매매 필요 정보를 빈집은행 플랫폼(그린대로)에 입력·등록하여 민간 부동산 플랫폼(한방·디스코·네이버부동산 등)과 연계
7단계	빈집 거래	빈집은행, 공인중개사, 수요자	플랫폼을 통해 빈집 매매 및 임대 거래 성사

자료: 농촌 빈집은행 플랫폼(그린대로) 홈페이지를 참고하여 재작성

2025년 동 사업 예산은 ‘농촌 빈집 실태조사’ 사업비 8억원(지자체 보조, 국비 50%)와 ‘농촌 빈집 거래활성화’ 사업비 5억 5,000만원(지자체 보조, 국비 50%)으로 편성되었다. 농촌 빈집 거래활성화는 빈집 정보를 수집하고, 거래 가능한 형태로 구체화·매물화하여 민간 부동산 플랫폼(한방·디스코·네이버부동산 등) 및 귀농귀촌 통합플랫폼(그린대로)과 연계하는 것이며, 2025년에 빈집 2,200호를 등록하는 것을 목표로 호당 50만원을 지원하는 내역으로 편성되었다.

[농촌 빈집은행 활성화 지원 사업 개요]

(단위: 백만원)

구 분	2025 예산	사업방식	예산편성 근거
농촌 빈집은행 활성화 지원	1,350	지자체보조, 국비50%	- 실태조사 800백만원(20개 시·군×80백만원×국비50%) - 거래가능 빈집 정보 제공 등 550백만원 (2,200호×50만원×국비50%)

자료: 농림축산식품부

나. 분석의견

농촌 빈집은행 활성화 지원 사업과 관련하여 다음 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 농촌 빈집은행 활성화 지원 사업은 2025년 신규 편성되었으나 실행행률이 2.7%에 그쳤으며, 당초 목표(2,200호) 대비 등록 매물(약 130건)이 크게 부족한 상황이므로, 2030년 1만건 등록이라는 중장기 목표 달성을 위해 농림축산식품부는 사업관리를 강화할 필요가 있다. 아울러 빈집은행에 매물을 등록하고 거래를 성사시키는 공인중개사에게 호당 50만원을 추가로 지원하고 있는데 이에 대한 적절성 검토가 필요할 것으로 보인다.

농촌 빈집은행 활성화 지원 사업은 2025년 예산 13억 5,000만원 중 5억 9,700만원이 집행되고 7억 5,300만원이 불용되었으며, 집행액 5억 9,700만원 중 실행행액은 3,600만원으로 실행행률이 2.7%에 그쳐 사실상 예산의 97% 이상이 집행되지 못하였다.

[2025년 농촌 빈집은행 활성화 지원 사업 결산 세부내역]

(단위: 백만원, %)

부처				사업시행주체(지자체)								
예산		집행액	불용액	교부액	전년도 이월액	예산 현액	집행액 (B)	전년도 이월액 제외		이월액	불용액	실행행률 (C/A)
본예산	추경 (A)							예산 현액	집행액 (C)			
1,350	1,350	597	753	597	-	597	36	597	36	545	16	2.7

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

집행 부진의 직접적 원인에 대해 농림축산식품부는 지자체에서 사전에 매칭 사업비 50%를 확보할 수 없어 지자체의 참여가 저조하였고, 동 사업의 핵심 인프라인 빈집은행 서비스 개시가 사업 시작 후 7개월이 경과한 2025년 8월에야 이루어져 연내 빈집 등록과 거래가 실질적으로 이루어질 수 있는 기간은 4~5개월에 불과하였기 때문이라고 설명하였다.

농림축산식품부는 2025년 2월 추진계획을 수립한 이후 3월에 참여 시·군 및 관리기관을 모집하였고, 4월에 시·군별 공인중개사를 모집(4월~), 빈집 거래 동의서 온라인 접수 시스템 구축(2~5월), 동의서 접수(6월~) 등 선행 절차를 순차적으로 진행하였고, 이에 따라 빈집은행 플랫폼의 실제 서비스 개시는 8월로 지연되었다.

[2025년 농촌 빈집은행 활성화 진행 경과]

일자	주요 내용
2025년 1월	사업 개시 (신규사업)
2025년 2월	추진계획 수립
2025년 3월	참여 시·군 및 관리기관 모집
2025년 4월~	시·군별 공인중개사 모집
2025년 2~5월	빈집 거래 동의서 온라인 접수 시스템 구축
2025년 5월	빈집은행 플랫폼(그린대로) 구축 완료
2025년 6월~	공인중개사 빈집 정보 등록 시작, 동의서 접수 개시
2025년 8월	빈집은행 공식 운영 개시 (사업 시작 후 7개월 경과)

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

빈집은행 서비스 개시가 늦어짐에 따라 2025년 당초 목표는 빈집 2,200호 등록이었으나, 2026년 5월 현재 빈집은행에 등록된 매물은 약 130건, 거래 성사 건수는 42건에 그쳐 목표 대비 5.9% 수준에 불과하다. 농림축산식품부는 2030년까지 총 1만건의 빈집정보 제공을 중장기 목표로 설정하고 있으나, 현재의 등록 속도를 감안하면 목표 달성이 어려울 것으로 보인다.

2024년 12월 한국농촌경제연구원(KREI)에서 농촌빈집 소유자·가족 150명을 대상으로 조사한 바에 따르면, 빈집 방치의 주요 원인이 개보수 비용 과다(87.5%),

거래 정보 부족(83.0%), 지역 낙후(80.1%) 순으로 나타나고 있는데 빈집은행은 거래 정보 부족 문제를 해소하는 직접적 수단으로서 정책적 의의가 있을 것으로 보인다.

[2025년 빈집 발생 및 방치 원인 조사]

□ 빈집 발생·방치 원인 ('24.12월 KREI, 농촌빈집 소유자·가족 150명 대상 조사(중복응답))	
○ (발생) (조)부모 사망, 거주·활용 목적 구입 후 미거주 등 순으로 파악	
* (조)부모 사망(52.9%), 거주·활용 목적 구입 후 미거주(30.3%), (조)부모 병원 또는 요양원 입원(9.7%), 본인 이사(7.1%) 등	
○ (방치) 개보수 비용 과다, 중개자나 거래 관련 정보 부족, 지역낙후 등에 따른 생활 불편 순으로 파악	
* 개보수 비용 과다(87.5%), 중개자나 거래 관련 정보 부족(83.0%), 지역낙후로 생활 불편(80.1%), 소유권 복잡(67.8%), 집주변 혐오시설(43.6%) 등	

자료: 농림축산식품부

또한, 2019~2023년 농림축산식품부에서 각 지자체를 통해 파악한 빈집 현황을 살펴보면, 5년간 빈집 수는 연평균 62,702호에 달하는 반면, 같은 기간 빈집 정비 실적은 연평균 7,771호에 그쳐 정비 실적이 빈집 발생 규모의 12.4% 수준에 불과한 것으로 나타난다.

[2019~2023년 농촌 빈집 현황과 빈집 정비 실적]

(단위: 호)

구 분	2019	2020	2021	2022	2023	평균
빈집 수	61,317	55,947	65,203	66,024	65,019	62,702
빈집 정비 실적	7,803	7,891	7,873	7,551	7,739	7,771

자료: 농림축산식품부

이는 현행 빈집 정비 방식만으로는 빠르게 누적되는 농촌 빈집 문제를 근본적으로 해소하기 어렵다는 것을 의미한다. 빈집 정비가 주로 철거·개량 등 물리적 제거에 초점을 맞추고 있는 반면, 빈집은행은 방치된 빈집을 귀농·귀촌 희망자나 지역사업자 등 실수요자와 연결하여 재활용하는 방식으로 빈집 문제에 접근한다는 점에서 정비 방식을 보완하는 역할을 한다. 빈집의 발생 속도가 정비 속도를 크게 상회

하고 있는 현실을 고려할 때, 빈집은행의 활성화를 통해 빈집 문제를 해결하고 농촌 지역의 인구 유입과 자원 순환으로 연결하는 것은 중요하다고 할 것이다.

한편, 빈집은행에 매물을 등록하고 거래를 성사시키는 공인중개사에게 호당 50만원(매물 등록 시 25만원, 거래 완료 시 25만원)을 지원하고 있다. 공인중개사는 빈집 거래가 성사될 경우 거래 금액에 따른 중개수수료를 수취하고 있다는 점을 고려할 때, 호당 총 50만원을 추가로 지원하는 것이 적절한지 검토가 필요할 것으로 보인다.

이와 같은 점들을 고려하여 농림축산식품부는 2030년까지 1만건의 빈집은행 매물 등록이라는 중장기 목표 달성을 위해서 공인중개사 네트워크 확충, 플랫폼 등록 매물 확대 등 빈집은행의 실질적 거래 활성화를 위한 지원을 강화하는 등 사업 관리를 보다 철저히 할 필요가 있다. 아울러 빈집은행에 매물을 등록하고 거래를 성사시키는 공인중개사에게 호당 50만원을 추가로 지원하고 있는바, 이에 대한 적절성 검토가 필요할 것으로 보인다.

둘째, 빈집 밀집 지역과 빈집은행 참여 지역 간에 다소 괴리가 나타나고 있으므로 농림축산식품부는 빈집이 많은 지역의 사업 참여율을 제고하기 위한 방안을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

농림축산식품부에서 제출한 빈집 실태조사에 따르면, 2014~2023년 농촌 빈집이 지속적으로 많은 지역은 전남, 전북, 경북, 경남 순으로 나타난다. 구체적으로 2023년 기준으로 전남 15,138호, 경북 12,043호, 전북 10,092호, 경남 9,589호로 이들 4개 지역이 전국 빈집(65,019호)의 71.9%를 차지하는 것으로 나타난다.

[2014~2023년 농촌 빈집의 지역별 현황]

(단위: 호)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
합계	48,901	48,685	50,801	45,524	38,988	61,317	55,947	65,203	66,024	65,019
전남	12,669	11,478	7,054	9,645	8,306	12,988	14,164	17,648	16,310	15,138
경북	8,443	7,407	8,685	7,689	6,968	11,765	12,824	13,774	13,886	12,043
전북	8,974	7,362	12,093	6,871	7,347	10,633	8,613	9,434	9,904	10,092
경남	5,648	6,860	7,186	6,788	5,705	9,647	7,393	9,416	9,106	9,589
충남	6,611	7,508	8,202	7,195	4,905	6,447	2,948	3,986	3,901	4,771
강원	2,495	3,080	2,771	2,624	2,476	3,450	3,182	3,380	3,886	4,363
충북	1,842	2,152	1,984	1,957	988	2,441	2,129	2,030	3,466	3,135
경기	1,194	1,282	1,363	1,075	1,391	2,233	2,694	2,448	2,481	2,410
대구	193	221	119	132	74	99	26	530	528	1,108
세종	84	301	290	376	233	331	372	371	647	653
제주	294	294	66	68	11	34	163	748	658	635
울산	161	251	84	64	77	291	804	821	743	528
인천	293	450	812	825	493	958	616	587	470	522
부산	-	-	-	7	14	-	14	30	21	32
광주	-	32	0	208	-	-	-	-	-	-
대전	-	7	92	-	-	-	5	-	17	-

자료: 농림축산식품부

그러나 2026년 4월 기준 현재 빈집은행에 참여 중인 지역은 32개로, 해당 지역들의 시·군의 분포를 보면 전남 7개, 충남 6개, 강원 5개, 경남 5개, 충북 4개 순으로 나타나는데, 2023년 기준 전국에서 빈집이 두 번째로 많은 경북(12,043호)은 예천 1개소, 세 번째인 전북(10,092호)은 부안 1개소에 그치고 있다.

반면 빈집 수가 상대적으로 적은 강원(4,363호)은 5개소, 충남(4,771호)은 6개소가 참여하여 빈집 밀집 지역과 빈집은행 사업 참여 지역 간의 다소 괴리가 나타나는 것으로 보인다.

[2026년 4월 기준 농촌 빈집은행 사업 참여 지역 현황]

(단위: 호)

구 분	빈집은행 사업 참여 시·군	빈집 수(23년 기준)
전남	무안군·강진군·담양군·여수시·영암군·완도군·해남군 (7개소)	15,138
충남	서산시·공주시·예산군·홍성군·논산시·서천군 (6개소)	4,771
강원	평창군·화천군·홍천군·춘천시·삼척시 (5개소)	4,363
경남	남해군·진주시·거창군·의령군·합천군 (5개소)	9,589
충북	진천군·충주시·제천시·옥천군 (4개소)	3,135
전북	부안군 (1개소)	10,092
경북	예천군 (1개소)	12,043
경기	이천시 (1개소)	2,410
울산	울주군 (1개소)	528
제주	제주특별자치도 (1개소)	635

자료: 농림축산식품부

빈집은행 사업이 아직 초기 단계에 있다는 점을 고려할 필요는 있겠으나, 지난 5월 27일자로 농촌 빈집 문제에 대한 국가 차원의 체계적 대응을 위한 「농어촌 빈집 정비 및 관리에 관한 특별법」이 국회를 통과한 만큼, 농림축산식품부는 동 법률의 시행에 맞추어 빈집은행 사업과의 연계를 강화하고 특히 전북·경북 등 빈집 밀집도가 높음에도 사업 참여가 저조한 지역의 참여율을 제고하기 위한 방안을 마련하여 적극적으로 반영할 필요가 있을 것으로 보인다.

지능형 농기계 실증단지 구축 사업의 연례적 집행 부진 문제

가. 현 황

지능형 농기계 실증단지 구축¹⁾ 사업은 자율주행·AI 기반 지능형 농기계를 실증할 수 있는 현장 실증단지(100ha)와 실증데이터 분석실·장비를 구축하는 사업으로, 농림축산식품부는 2025회계연도 예산현액 85억 6,600만원을 전액 집행하였다.

[2025회계연도 지능형 농기계 실증단지 구축 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026	
	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
지능형 농기계 실증단지 구축	8,566	-	-	8,566	8,566	-	-	10,123	10,123

주: 2025년도 예산액은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

동 사업은 2022년 4월 예비타당성조사를 통과한 이후 2023년부터 본격적으로 추진되었다. 사업 위치는 전북 김제시 새만금 농생명용지 5공구이며, 총사업비는 1,066억 4,500만원(국비 67%, 지방비 33%)이다. 사업기간은 당초 2023년부터 2027년까지로 계획되었으나, 기재부 총사업비 조정 심의 지연, 각종 인허가 및 사업자 선정 공모 절차 등에 따라 2023~2028년(6년)으로 1년 연장되었다. 사업시행 주체는 김제시이며 한국농업기술진흥원에 위탁하여 수행 중이다.

사업규모는 100ha(실증지원센터 5ha, 실증시험단지 95ha)이며, 구축 이후 지능형 농기계 실증단지의 주요 사업 내용은 ① 실증 지원, ② 검인증 지원, ③ 농기계 빅데이터 활용 지원으로 구성된다. ① 실증 지원은 실증단지 시설·장비 임대 및 입주기업 운영 관리, 농기계 완성차 및 부품의 기술 성능·안전성 사전검증, 노지 농업 ICT 기자재 및 SW 실증 등을 수행한다. ② 검인증 지원은 실증데이터 기반 지

서창희 예산분석관(seochang@assembly.go.kr, 6788-4629)

1) 코드: 농어촌구조개선특별회계 1067-333

능형 농기계 검인증 및 수출 경쟁력 확보를 위한 맞춤형 품질·성능 평가 체계 개발을 수행한다. ③ 농기계 빅데이터 활용 지원은 DB 기반 시뮬레이션 및 오픈데이터 지원서비스, 기술 및 제품 보안을 위한 농기계 기술 지원을 수행한다.

[지능형 농기계 실증단지 구축 사업 개요]

구분	내용																				
사업목적	지능형 농기계 실증 인프라 및 실증데이터 수집 시스템 구축																				
사업기간	2023~2027년 → 2023~2028년 (1년 연장 조정)																				
위치	전북 김제시 새만금 농생명용지 5공구																				
사업규모	실증단지 100ha (실증지원센터 5ha, 실증시험단지 95ha) <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">구 분</th><th>면적(m²)</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">실증지원센터 (50,000m²)</td><td>종합관리동</td><td>11,737</td></tr> <tr> <td>검인증 시험동</td><td>11,268</td></tr> <tr> <td>격납고</td><td>26,995</td></tr> <tr> <td rowspan="4">실증부지 (950,000m²)</td><td>논농업기계 실증부지</td><td>403,200</td></tr> <tr> <td>밭농업기계 실증부지</td><td>487,824</td></tr> <tr> <td>주행시험트랙</td><td>29,498</td></tr> <tr> <td>기반시설</td><td>14,729</td></tr> </tbody> </table>		구 분		면적(m ²)	실증지원센터 (50,000m ²)	종합관리동	11,737	검인증 시험동	11,268	격납고	26,995	실증부지 (950,000m ²)	논농업기계 실증부지	403,200	밭농업기계 실증부지	487,824	주행시험트랙	29,498	기반시설	14,729
구 분		면적(m ²)																			
실증지원센터 (50,000m ²)	종합관리동	11,737																			
	검인증 시험동	11,268																			
	격납고	26,995																			
실증부지 (950,000m ²)	논농업기계 실증부지	403,200																			
	밭농업기계 실증부지	487,824																			
	주행시험트랙	29,498																			
	기반시설	14,729																			
총사업비	1066억 4,500만원 (국비 67%, 지방비 33%)																				
사업시행주체	김제시 (위탁: 한국농업기술진흥원)																				
사업내용	○ 실증 지원 - 실증단지 시설, 장비 임대 및 입주기업 운영 관리 - 농기계 완성차 및 부품 기술 성능·안정성 등 사전검증 실증- 노지 농업 ICT 기자재 및 SW 실증 ○ 검인증 지원 - 실증 데이터 기반 지능형 농기계 검인증- 수출 경쟁력 확보를 위한 맞춤형 품질·성능 평가 체계 개발 ○ 농기계 빅데이터 활용 지원 - DB 기반 시뮬레이션 및 Open data 지원서비스- 기술 및 제품 보안을 위한 농기계 기술 지원																				

자료: 농림축산식품부

나. 분석의견

동 사업의 실집행률은 2023년 21.6%, 2024년 18.2%, 2025년 5.2%로 연례적인 집행 지연이 발생하고 있으므로 농림축산식품부는 잔여 사업 단계별 일정을 면밀히 관리하여 추가적인 지연이 발생하지 않도록 사업 관리에 만전을 기할 필요가 있다.

동 사업은 교부액 기준 2023년부터 집행률이 매년 100%를 기록하고 있으나, 지자체(김제시)가 실제 공사·용역 등에 집행한 실집행액은 3년 연속으로 교부액의 극히 일부에 불과하여 실질적인 사업 진척이 지연되고 있는 것으로 나타난다.

2023~2025년 실집행률은 21.6%, 18.2%, 5.2%로 나타났는데, 특히 2025년에는 전년 예산(9억 4,000만원) 대비 9.1배 증가한 85억 6,600만원이 편성되었음에도 실집행률이 오히려 하락하였다.

[2023~2025년 지능형 농기계 실증단지 구축 실집행 내역]
(단위: 백만원, %)

구 분	부처			사업시행주체(피출연·피보조 기관 등)								
	예산		집행액	교부액	전년도 이월액	예산 현액	집행액 (B)	전년도 이월액 제외		이월액	불용액	실 집행률 (C/A)
	본 예산	추경 (A)						예산 현액	집행액 (C)			
2023	1,927	1,927	1,927	1,927	-	1,927	417	1,927	417	1,510	-	21.6
2024	940	940	940	940	1,510	2,450	803	940	171	1,646	-	18.2
2025	8,566	8,566	8,566	8,566	1,646	10,212	2,093	8,566	447	8,119	-	5.2

자료: 농림축산식품부

2025년 실집행 부진의 직접적인 원인은 기재부 총사업비 조정 심의가 지연되었기 때문이다. 토목공사 설계비 관련 총사업비 협의가 2025년 12월에야 완료됨으로써 연내 착공이 불가능해진 것이다.

2025년 예산 85억 6,600만원은 설계비(기본계획·실시설계) 2억 3,300만원, 시설부대경비(감리비 등) 5억 4,500만원, 공사비(부지조성·건축·토목 등) 63억 3,200만원, 장비구축 및 운영비 14억 5,600만원으로 편성되었으나, 기재부 총사업비 조정 심의 지연으로 공사비와 장비구축 운영비 전액이 집행되지 못하였고, 시설부대경비에서만 4억 4,700만원이 집행되었다.

[2025회계연도 지능형 농기계 실증단지 구축 사업 비목별 실집행 내역]

(단위: 백만원)

구 분	예산액	실집행액
설계비(기본계획·실시설계)	233	-
시설부대경비(감리비 등)	545	447
공사비(부지조성·건축·토목 등)	6,332	-
장비구축 및 운영비	1,456	-
합계	8,566	447

자료: 농림축산식품부

동 사업은 2023년부터 총사업비 조정 심의, 조달청 협의 지연 등으로 인해 연례적으로 사업 진행이 지연되었다. 기본계획 수립이 당초 2023년 4월 완료 예정이었으나 실제로는 2024년 4월에 완료되어 1년이 지연되었고, 이후 총사업비 조정 심의, 건축 맞춤형 서비스 약정 체결, 부지조성 설계 등 후속 절차들도 연쇄적으로 지연되었다. 특히 건축공사 착공은 최초 계획 대비 약 1년, 최종 준공은 약 2년 늦춰졌다.

[지능형 농기계 실증단지 구축 사업 계획 일정 지연 현황]

구분	최초 계획 (‘23~’26)	현행 계획 (‘23~’28)	비고
기본계획 수립 착수	’23.2~’23.6	’23.11~’24.4	5개월 지연
기본계획 수립 완료	’23.4	’24.4	1년 지연
총사업비 심의	’23.5~’23.7	’24.5~’24.7	1년 지연
부지조성 설계 착수	’23.8~’24.4	’24.12~’25.8	약 1년 지연
건축 맞춤형 서비스 약정 체결	’23.8	’25.3	약 1.5년 지연
건축 설계공모	’23.9~’23.11	’25.4~’25.8	약 1.5년 지연
건축(기본 및 실시) 설계 착수	’23.12~’24.11	’25.9~’26.8	약 1.5년 지연
총사업비(부지조성) 조정 완료	’24.6	’25.12	약 1.5년 지연
부지조성 공사 발주·착공	’24.9~’26.5	’26.2~’26.4	-
부지조성 공사·감리 완료	’26.5	’28.3	약 1.8년 지연
건축(기본 및 실시) 설계 완료	’24.11	’26.12	약 2년 지연
건축공사 발주·착공	’25.4~’26.6	’27.2~’27.4	약 1년 지연
건축 공사·감리 완료	’26.6	’28.5	약 2년 지연
실증단지 시설·장비 테스트 및 시범운영	’26.8~’26.12	’28.5~’28.9	약 2년 지연
실증단지 준공	’26.12	’28.10	약 2년 지연

자료: 농림축산식품부

이에 따라 2025년 예산 85억 6,600만원은 4억 4,700만원만 집행되고 81억 1,900만원이 2026년으로 이월되었는바, 2026년에는 본예산 101억 2,300만원에 이월액 81억 1,900만원이 더해져 집행 가능한 예산현액이 182억 4,200만원에 달하는 만큼 철저한 집행 관리가 필요할 것으로 보인다.

[지능형 농기계 실증단지 구축 사업 집행가능한 예산 현황]

(단위: 백만원)

연도	예산액 (A)	전년도 이월액 (B)	예산현액 (C=A+B)	실집행액 (D)	차년도 이월액 (E)
2023	1,927	-	1,927	417	1,510
2024	940	1,510	2,450	804	1,646
2025	8,566	1,646	10,212	2,104	8,119

자료: 농림축산식품부

초기 단계의 지연이 이후 모든 단계에 연쇄적으로 영향을 미치는 구조적 문제가 반복되고 있는 만큼, 농림축산식품부는 잔여 사업 단계별 일정을 면밀히 관리하여 추가적인 지연이 발생하지 않도록 사업 관리에 만전을 기할 필요가 있을 것으로 보인다.

가. 현 황

개식용종식 폐업·전업지원 사업¹⁾은 「개의 식용 목적의 사육·도살 및 유통 등 종식에 관한 특별법」²⁾(이하 ‘개식용종식법’)에 따라 폐업·전업 의무가 발생하는 개 사육농장주 및 개식용도축업자의 생계안정을 위해 폐업·전업 이행촉진금, 시설물 잔존가액, 철거비 등을 지원하는 사업이다. 동 사업의 본예산은 544억 1,300만원으로 편성되었으나, 예비비 834억 1,000만원을 배정받아 2025회계연도 예산현액은 1,378억 2,300만원이다. 농림축산식품부는 2025회계연도 예산현액 1,378억 2,300만원 중 1,359억 5,600만원을 집행하고 18억 6,600만원을 이월하였으며, 100만원을 불용하였다.

[2025회계연도 개식용종식 폐업·전업지원 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예비비	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
개식용종식 폐업·전업지원	54,413	-	-	83,410	137,823	135,956	1,866	1	22,270	22,270

주: 2025년도 예산액은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

「개식용종식법」이 제정됨에 따라 식용 목적의 개 사육·증식·도살·유통과 개를 원료로 한 식품의 유통·판매가 금지되고, 농장주, 개식용 도축·유통상인 및 개식용 식품접객업자는 시·군·구청장에게 시설 명칭, 주소, 영업 사실 등을 신고하고, 폐업·전업 등에 관한 사항이 포함된 이행계획서를 제출하고 이를 이행³⁾하여야 한다.

서창희 예산분석관(seochang@assembly.go.kr, 6788-4629)

1) 코드: 농어촌구조개선특별회계 3741-400

2) 2024.8.7. 시행

3) 「개의 식용 목적의 사육·도살 및 유통 등 종식에 관한 특별법」

제10조(신고 및 이행계획서 제출 등) ① 농장주, 개식용 도축·유통상인 및 개식용 식품접객업자는 시

지자체는 이행계획서에 따라 폐업·전업하는 농장주, 개식용 도축·유통상인 및 개식용 식품접객업자 등에 필요한 지원⁴⁾을 하여야 한다.

「개식용종식법」은 금지 규정과 금지에 따른 이행행위를 지원하기 위한 규정의 시행일이 상이한데, 식용 목적의 개 사육·증식·도살·유통과 개를 원료로 한 식품의 유통·판매 금지 규정의 시행일은 2027년 2월 7일이고, 농장주, 개식용 도축·유통상인 및 개식용 식품접객업자에 대한 국가와 지자체 지원 규정의 시행일은 2024년 8월 7일이다.

현재 「개식용종식법」상의 농장주, 개식용 도축·유통상인 및 개식용 식품접객업자에 대한 국가와 지자체 지원 규정 및 같은 법 시행령에 따라 농장주와 도축업자의 폐업·전업 등에 대한 지원은 농림축산식품부와 지자체에서, 유통상인 및 식품접객업자에 대한 지원은 식약처와 지자체에서 수행 중이다.

설 명칭, 주소, 규모 및 영업 사실 등을 이 법 공포일부터 3개월 이내에 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 “시장·군수 또는 구청장”이라 한다)에게 신고하여야 한다.

② 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 신고의 내용을 검토하여 적합하지 아니한 경우에는 그 신고의 수리를 거부할 수 있다. 이 경우 지체 없이 수리 거부 사실 및 그 사유를 당사자에게 알려야 한다.

③ 제1항에 따라 신고를 하는 자는 폐업 또는 전업 등에 관한 사항이 포함된 개식용 종식 이행계획서(이하 “이행계획서”라 한다)를 이 법 공포일부터 6개월 이내에 시장·군수 또는 구청장에게 제출하고 이를 충실히 이행하여야 한다. 이 경우 이행계획서는 제1항에 따른 신고를 할 때 함께 제출하거나 별도로 제출할 수 있다.

4) 「개의 식용 목적의 사육·도살 및 유통 등 종식에 관한 특별법」

제11조(폐업 등의 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 제10조제1항 및 제3항에 따라 신고를 하고 이행계획서를 제출한 자에 대하여 폐업 등에 필요한 지원을 하여야 한다.

② 제1항에 따른 지원의 내용과 대상·기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(전업의 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 제10조제1항 및 제3항에 따라 신고를 하고 이행계획서를 제출한 자에 대하여 전업에 필요한 시설 및 운영자금 등의 지원을 하여야 한다.

② 제1항에 따른 지원의 내용과 대상·기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[「개식용종식법」 시행에 따른 폐업·전업 사업자 지원 관련 사업 현황]

소관	대상	지원사항	지원내용	사업명
농림축산 식품부	사육업	전폐업지원	폐업이행촉진지원금, 시설·운영자금 저리융자	농업자금이자보전 (축사시설현대화자금)
		시설물 철거 및 보상	시설물 잔존가액, 철거 및 폐기물 처리	개식용종식 폐업·전업지원
	도축업	전폐업지원	시설·운영자금 저리융자	농업자금이자보전 (축산물도축가공업체지원)
		시설물 철거 및 보상	시설물 잔존가액, 철거 및 폐기물 처리	개식용종식 폐업·전업지원
	사육업· 도축업	전업지원	교육홍보, 전업컨설팅 등	개식용종식 폐업·전업지원
식품의약품 안전처	유통업· 음식점	전업지원	전업업소 안전관리 컨설팅 간판, 메뉴판 교체 지원	식품안전감시및대응 (식문화 개선 지원)

자료: 농림축산식품부·식품의약품안전처 제출자료를 바탕으로 재작성

2026년 5월 기준으로 종식 대상 개사육업 농장 1,537개소 중 1,265개소 (82.3%)가 폐업을 완료하였으며, 도축업은 221개소 중 37개소(16.7%)가 폐업을 완료하였다. 사육견의 경우 전체 대상 46.6만 마리 중 40.3만 마리(86.4%)가 감축된 상황이다.

[개사육농장·도축장 현황 및 연도별 사업비(국비) 현황]

(단위: 개소, 만마리, %, 백만원)

구분	대상 (A)	2026.5 기준 폐업 완료(B)	비율 (B/A)	총사업비			
				예산	2025	2026	2027
농장	1,537	1,265	82.3	174,472	132,007	15,370	27,094
사육견	46.6	40.3	86.4				
도축업	221	37	16.7	16,248	5,416	6,500	4,290

주: 2025년 농장 사업비는 본예산 485억 9,700만원에 예비비 834억 1,000만원을 더한 금액임

자료: 농림축산식품부

나. 분석의견

개식용종식 폐업·전업지원 사업과 관련하여 다음 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 농림축산식품부는 조기 폐업을 장려하는 선후후박형 인센티브 구조를 스스로 설계하였음에도 이로 인한 조기 폐업 집중 가능성을 예산 편성 시 충분히 반영하지 않아, 예상과 달리 조기 폐업 신청 규모가 대폭 증가하면서 본예산의 1.5배 규모에 달하는 예비비 834억 1,000만원을 배정받았다. 농림축산식품부는 향후 예산 편성시 정책 방향과 활용가능한 정보 등을 충실히 반영하여 예산 편성의 정확도를 제고할 필요가 있다.

농림축산식품부는 법 시행에 따라 2024년 9월 「개식용종식 기본계획」을 수립하였는데, 이에 따르면 2025부터 2027년까지 종식 대상은 2024년 8월 기준으로 신고완료된 5,912개소(농장 1,537개소, 도축상인 221개소, 유통상인 1,793개소, 식품접객업 2,361개소), 사육견 46.6만 마리이다.

〔「개식용종식 기본계획」 요약〕

□ (현황) 종식 대상 5,912개소, 사육견 46.6만 마리, 마리당 순수익 31만원

* 신고 수리(개소, 8.5 기준): 농장 1,537개소, 도축상인 221개소, 유통상인 1,793개소, 식품접객업 2,361개소

자료: 농림축산식품부

이를 고려하여 농림축산식품부는 2025년 개식용종식 폐업·전업지원 사업 예산을 편성하였는데, 내역사업으로 ① 개사육농장주 폐업·전업지원 사업(485억 9,700만원), ② 개식용도축업자 폐업·전업지원 사업(54억 1,600만원), ③ 교육 홍보 등(4억원)을 편성하였다.

특히 농장주(생산업에 한정)에 대해서는 2027년까지 개사육업 폐업 이행을 장려하기 위해 폐업이행촉진지원금을 지원하는데, 이를 위해 폐업사육농장주 폐업·전업지원 내역사업(485억 9,700만원)에 280억 9,700만원이 편성되었다.

2025년 예산은 13.5만 마리에 대한 폐업이행촉진지원금, 200개 농가에 대한 철거비, 500개 농가에 대한 시설물 잔존가액, 그리고 42개 도축장에 대한 시설물 잔존가액 및 철거비를 기준으로 편성되었다.

[2025년 개식용종식 폐업·전업지원 사업 예산 편성 내역]

(단위: 백만원)

내역사업명	예산	산출내역
개사육농장주 폐업·전업지원	48,597	○ 자치단체 경상보조(330-01) : 48,597백만원 가. 폐업이행촉진 지원금 (28,097백만원) · (1구간) 합법농가 5.4만두×50%×60만원/두×국비50% =8,100 위법농가 5.4만두×50%×30만원/두×국비50%=4,050 · (2구간) 합법농가 8.1만두×50%×52.5만원/두×국비50%=10,632 위법농가 8.1만두×50%×26.3만원/두×국비50%=5,315 나. 철거비, 시설물 잔존가액, 감정평가비(19,000백만원) · 철거비 : 35백만원x200농가x국비50%=35백만원 · 시설물 잔존가액 : 61백만원x500농가x국비50%=15,250백만원 · 감정평가비 : 100백만원×500농가×국비50%=250백만원 다. 잔여건 보호관리 (1,500백만원) · 30만원(보호관리비) x1만두x국비50%
개식용도축업자 폐업·전업지원	5,416	○ 자치단체 경상보조(330-01) : 5,416백만원 가. 시설물 잔존가액, 철거비 (5,416백만원) · 시설물 잔존가액 : 42개소 x 160백만원 x 국비50%=3,333백만원 · 철거비 : 42개소 x 100백만원 x 국비50%=2,083백만원
교육·홍보 등	400	○ 민간 경상보조(320-01) : 390백만원 가. 교육홍보비 (190백만원) · 교육홍보비 : 1식 x 190백만원 x 국비100%=190백만원 나. 연구용역 등 (230백만원) · 연구용역 : 1식 x 85백만원 x 국비100%=85백만원 · 실태조사 : 1식 x 85백만원 x 국비50%=85백만원 · 전업컨설팅 : 1식 x 60백만원 x 국비100%=60백만원 ○ 일반수용비(210-01) : 10백만원 가. 일반수용비(10백만원) · 1식x 10백만원 x 국비100%=10백만원

자료: 농림축산식품부

개사육농장주에 대한 폐업이행촉진지원금은 폐업시기 구간에 따라 마리당 지원 단가에 차등(22.5만원~60만원)이 있으며, 지원 단가에 연평균('21~'23년) 사육마릿수(단, 배출시설면적에 따른 적정사육두수를 상한으로 적용)를 곱하여 산출된다. 다만, 해당 농장주가 농지 전용 미신고 등 「농지법」위반 사실이 있는 경우 50% 감액

지원하고, 「가축분뇨법」 또는 「건축법」을 위반한 경우, 지원이 배제된다. 농림축산식품부는 조기 폐업을 장려하기 위해 조기 폐업시 지원 단가를 높게 설정하였고, 지원기간은 폐업 이후 시점부터 2027년까지이다. 따라서, 조기 폐업시 더 높은 단가와 지원 기간이 늘어나는 선후후박형 구조이다.

[농장주 폐업이행촉진지원금 세부 내용]

① (폐업농장주 폐업이행촉진지원금) **조기 폐업 시 두텁게 지원하는 선후후박(先厚後薄)형 구조**로 농장주에 한정하여 지원('25~'27)

- 사육 마릿수(연평균, 신고 기준) 당 **폐업 시기 구간별 22.5~60만원** 지원
 - 단, 「가축분뇨법」(배출시설 미신고) 및 「건축법」(시설물 무허가·미신고) 위반 확인 시 지원 배제

◆ 지원기준 : **사육마릿수 × 폐업 시기별 지원단가 × 조정률**

☞ (사육마릿수) 신고한 연평균 사육마릿수 기준(단, 적정 사육두수*를 상한으로 적용)

* (적정 사육두수) 「가축분뇨법」에 따른 배출시설 신고면적(㎡) × 면적당 적정 두수(1.2마리/㎡)

☞ (지원단가) 폐업 시기 구간별 지원단가(30만원×지원기간) 차등 적용

폐업시기 구간	'24.8.7.~ '25.2.6.*	'25.2.7.~ '25.8.6.	'25.8.7.~ '25.12.21.	'25.12.22. ~'26.5.6.	'26.5.7.~ '26.9.21.	'26.9.22.~ '27.2.6.
지원단가 (지원기간)	60만원 (2년)	52.5만원 (1.75년)	45만원 (1.5년)	37.5만원 (1.25년)	30만원 (1년)	22.5만원 (0.75년)

* 「개식용종식법」 공포('24.2.6.) 이후 법 제11조(폐업 등의 지원) 시행('24.8.7.) 이전까지 폐업한 농가 포함

☞ (조정률) **농지 전용 미신고 등 「농지법」 위반 확인 시 50% 감액 적용**

자료: 농림축산식품부

시설물 잔존가액은 폐업 지원 신청일 이후 감정평가를 통해 산출된 시설물 가액을 지급하고, 시설물 철거는 철거 및 폐기물 처리를 대행하여 지원(단, 「농지법」·「건축법」·「가축분뇨법」 위반 농가는 배제)하는 것으로, 두 항목 모두 폐업하는 농가수에 따라 소요 예산 규모가 결정된다. 이는 전술한 바와 같이 선후후박형 구조의 폐업이행촉진지원금으로 인해 조기 폐업 농가가 증가할수록 폐업이행촉진지원금뿐만 아니라 시설물 잔존가액 및 철거 지원 예산 역시 함께 증가하는 구조임을 의미한다.

[농장주 폐업이행촉진지원금 세부 내용]

- ② (폐업시설물 잔존가액) **폐업 지원 신청일 이후 시군구 의뢰 감정평가로 산출**한 개 사육도
축시설(건축물, 설비 등) 잔존가액* 지급('25~'27)
* 시군구와 농가가 각각 선정한 감정평가법인 2개소의 평가 금액 산술 평균
- ③ (폐업시설물 철거) **시설물 철거 및 폐기물 처리 대행 지원**('25~'27)
* 단, 「건축법」(시설물 무허가·미신고), 「농지법」(농지 전용 미신고), 「가축분뇨법」(배출
시설 미신고) 위반 확인 시 지원 배제 및 자부담 철거 원칙
- ④ (전업시설·운영자금 지원) 농업 전업 및 도축 축종 전환 시 관련 시설 및 운영자금 저리 용
자 사업 연계 지원('25~)
○ 흑염소 등 ①타 축종 사육 전환, ②원예업 등으로의 전업, ③타 축종 도축 전환 등 전업
시 시설 신축개보수 자금 저리 용자
①축사시설현대화용자 (상한액(흑염소) 610백만원, 고정금리 2%) / ②농업자금이차보전
-원에·축산업용자 (상한액 없음, 금리 1~2%) / ③축산물도축가공업체지원용자(신축20/
개보수10억원 限, 고정금리 2~3%)

자료: 농림축산식품부

2025년 개사육농장주의 폐업 규모가 당초 예상을 크게 초과하면서 6월 5일 농림축산식품부는 본예산의 153%에 달하는 834억 1,000만원의 예비비를 배정받았는데, 구체적으로 폐업 농가 수가 예산 편성 대비 90% 증가하였고, 이에 따라 폐업 두수가 당초 예상한 13.5만 마리 대비 124% 증가한 30.3만 마리가 되었기 때문이다.

구간별 폐업 현황을 살펴보면, 마리당 60만원의 최고 단가가 적용되는 1구간('24.8.7.~'25.2.6.)에 사육견 15.2만 마리(농장 611개소, 도축장 21개소)가 폐업하였고, 마리당 52.5만원이 적용되는 2구간('25.2.7.~'25.8.6.)에 사육견 19.4만 마리(농장 468개소, 도축장 4개소)가 폐업하는 등 1·2구간에만 전체 대상 사육견(46.6만 마리)의 74.2%에 달하는 34.6만 마리가 집중되었다.

[구간별 개사육농장주 및 도축상인 전·폐업 현황]

(단위: 개소, 만마리)

1구간 (‘24.8.7.~‘25.2.6.)			2구간 (‘25.2.7.~‘25.8.6.)			3구간 (‘25.8.7.~‘25.12.21.)		
농장	도축장	사육건	농장	도축장	사육건	농장	도축장	사육건
611	21	15.2	468	4	19.4	125	12	4.7

자료: 농림축산식품부

이에 더하여 예비비 배정 규모를 더욱 확대시킨 요인으로는 합법·불법 농가 비율의 예측 오류를 들 수 있다. 폐업이행촉진지원금은 「농지법」 위반 등이 확인된 불법 농가에 대해서는 50% 감액하여 지원하는 구조인데, 본예산 편성 시 농림축산식품부는 합법농가와 불법농가의 비율을 각각 50%로 설정하였다. 그러나 실제로는 합법농가 비율이 96.2%로 나타나 당초 예상과 크게 다른 결과가 발생하였으며, 이로 인해 감액 적용 대상이 대폭 줄어들면서 지원금 소요액이 예산 대비 크게 증가하였다.

결과적으로 예비비 834억 1,000만원이 개사육농장주 폐업·전업지원 내역사업에 편성·배정되었고, 세부적으로 폐업농장주 폐업이행촉진지원금에 563억 7,800만원, 시설물 잔존가액에 186억 9,500만원, 감정평가비에 2억 2,400만원, 철거비에 81억 1,300만원이 편성되었다.

이에 대해 농림축산식품부는 전·폐업 이행계획서 최종 수정 접수 기한(2025년 2월 6일) 이전에 예산안을 편성해야 했던 만큼 구간별·연도별 폐업 농가 수를 사전에 예측하기 어려웠으며, 법 제정 직후 관련 업계의 반발 및 비협조로 인해 긴박한 일정 내에 합법·불법 농가 비율을 정확히 파악하는 데도 제약이 있었다고 설명하였다.

[개식용종식 폐업·전업 지원사업 예비비 편성 산출내역]

(단위: 백만원)

구분		2025 본예산	2025 재추계	추가
합계		54,413	137,823	83,410
농 장	소계	48,597	132,007	83,410
	이행촉진	28,097	84,475	56,378
	1 구 간	합법	8,100	50,144
		농가	5.4만두×50%×60만원/두	17.4만두×96.2%×60만원/두
		위법	4,050	1,004
		농가	5.4만두×50%×30만원/두	17.4만두×3.8%×30만원/두
	2 구 간	합법	10,632	32,682
		농가	8.1만두×50%×52.5만원/두	13.0만두×96.2%×52.5만원/두
		위법	5,315	645
		농가	8.1만두×50%×26.3만원/두	13.0만두×3.8%×26.3만원/두
	계		12,150	51,148
	시설가액		15,250	33,945
	1구간		6,100	21,855
	200호×61백만원		611호×71백만원	15,755
	2구간		9,150	12,090
	300호×61백만원		338호×71백만원	2,940
	감평비		250	474
	1구간		100	305
	200호×1백만원		611호×1백만원	205
	2구간		150	169
	350호×1백만원		338호×1백만원	19
	철거비		3,500	11,613
	1구간		1,400	7,472
	200호×40%×35백만원		611호×70%×35백만원	6,072
	2구간		2,100	4,141
	300호×40%×35백만원		338호×70%×35백만원	2,041
	보호비용		1,500	1,500
도 축 장	소계	5,416	5,416	-
	시설가액	3,333	3,333	-
	철거비	2,083	2,083	-
행정비용		400	400	-

자료: 농림축산식품부

「개식용종식법」에 따른 폐업이행촉진지원금 등은 법령상 지급 의무가 부여된 의무지출의 성격을 지니고 있어, 예산 부족 시 예비비를 통해 증액하여 지급하는 것 자체를 부적절하다고 보기는 어려운 측면이 있겠으나, 농림축산식품부에서 조기폐업 장려를 위해 개식용농장주 폐업이행촉진지원금을 선후후박형 구조로 설계하였음에도 불구하고, 「개식용종식 기본계획」에 따른 25~27년 농장주 지원 총사업비 1,744억원 중 485억 9,700만원(27.8%)만을 2025년에 편성하여 실제 폐업 규모가 본예산 편성 시 예측한 규모를 크게 초과한 것은 정책 설계 방향이 예산에 충분히 반영되지 못한 측면이 있다.

뿐만 아니라 농림축산식품부는 본예산 편성 시 합법농가와 불법농가의 비율을 각각 50%로 설정하고 예산을 편성하였으나, 법 제정 직후 업계의 반발 및 비협조 등으로 당시 긴박한 일정 내에 농장별 합법·불법 여부를 파악하기에 제약이 있었음을 감안하더라도, 특별한 근거 없이 합법·불법 농가 비율을 50:50으로 설정한 것은 다소 비현실적인 가정으로 보인다. 결과적으로 실제 합법 농가의 비율이 96.2%로 나타나 지원금 부족으로 대규모의 예비비를 배정받은 것은 예산 편성 당시 정확도 제고를 위해 노력한 것이라고 평가하기 어렵다.

이러한 점을 고려하여 농림축산식품부는 향후 활용 가능한 정보를 최대한 반영하여 수요 예측의 정확도를 높이고 이를 근거로 예산을 편성하는 등 예산 편성의 정확도 제고를 위하여 노력할 필요가 있다.

둘째, 「개식용종식법」상 벌칙 규정 시행이 2027년 2월로 유예되어 있어 그 이전까지는 행정적 조치 외에 실효적인 제재 수단이 제한적인 상황이므로, 농림축산식품부는 지자체와의 협조를 통해 농장 등의 전·폐업 이행 여부 및 폐업 이후 식용 목적 개 사육·도살 등 위법행위가 발생하지 않도록 사후관리를 강화할 필요가 있다.

「개식용종식법」상 식용 목적의 개 사육·도살·유통·판매에 대한 벌칙 조항⁵⁾의 시행일이 2027년 2월 7일로 유예되어 있어, 그 이전까지는 폐업 지원금을 수령한

5) 「개의 식용 목적의 사육·도살 및 유통 등 종식에 관한 특별법」

제17조(벌칙) ① 제5조제1항을 위반하여 식용을 목적으로 개를 도살한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제5조제1항을 위반하여 식용을 목적으로 개를 사육 또는 증식한 자

2. 제5조제2항을 위반하여 식용을 목적으로 개 또는 개를 원료로 조리·가공한 식품을 유통·판매한 자

농장주가 잔여 개체를 식용 출하하거나 영업을 사실상 재개하더라도 이행조치명령, 폐쇄명령 등 행정적 조치 외에 실효적인 제재 수단은 제한적인 상황이다.

이를 위해 농림축산식품부는 2025년 3월 「육견업계 전·폐업 이행 점검·관리 계획」을 수립하였고, 지자체 등의 협조하에 전·폐업 이행현황 등을 점검 중이라고 설명하였다.

개사육농장 등에 대한 정기 점검은 각 지자체가 매월(개체수 현황)·분기(대농 등)·반기(전 업소 이행현황) 단위로 실시하고 있으며, 점검 결과 위반행위 적발 시 「개식용종식법」에 따라 시장·군수·구청장이 이행조치명령 및 시설폐쇄명령 등 행정 처분을 부과하고 있다. 2025년 2월~2026년 4월 기간 중 지자체에서 부과한 행정 처분은 이행조치명령 4건, 폐쇄명령 1건 등 총 5건으로 집계되었다.

[개사육농장 및 도축장 세부 점검·관리계획]

□ 추진방향

- 전 농가 사육견 증감현황 상시 모니터링을 통해 이상징후(개체수 급증 등) 포착 시 특별점검 등 선제 대응
- 개체 관리 난도가 높은 농가(대농 등) 대상 분기별 중점 점검·관리를 통해 조기 감축 유도

□ 점검주기

- (개사육농장) (매월) 농가별 개체수 현황 및 이행계획 실행 등 유선점검
(분기) 대농 및 가축분뇨법 미신고 농가 전·폐업 이행현황 현장점검
 - 중·소형 농장*은 지자체별 업무일정에 따라 반기별 자체 현장점검
 - * 분기별 점검대상 농장(가분법 미신고)은 제외
- (도축장) (반기) 전·폐업 이행현황 현장점검(필요시 수시 점검)

□ 세부 점검계획

- (농장 개체수 점검|매월) 매월 말 쏘 농가 사육견 마릿수 및 이행계획 준수여부*에 대해 관할 지자체가 유선 또는 현장점검
- (개체관리 고난도 농가 점검|분기) 대농 및 가축분뇨법 미신고 농가의 이행계획 준수 여부 등을 관할 지자체가 현장점검
 - * 중점사항 : 개체관리기록부 작성여부, 시설 신·증축여부, 개체 증·입식 여부
 - ** 가축분뇨법 미신고 농장은 현장점검 前 가축분뇨 배출시설 신고필증 확인 必
- (전·폐업 농가 점검|수시) 전·폐업 완료 농가의 위법행위(음성사육 등) 예방을 위하여 농식품부 및 지자체가 자체 계획에 따라 수시 현장점검
 - * 농식품부 자체 수시점검 후 농가 관리미흡 지자체는 별도 통보예정
- (도축장 점검|반기) 전·폐업 이행계획서 준수여부를 반기별 1회 관할 지자체가 현장점검

□ 점검 후속조치	
○ 점검결과, 위반행위 적발 시 「개식용종식법」에 따라 행정처분 부과	
* 단, 경미한 위반행위는 현지 지도 가능, 중대한 법령 위반행위(시설 신·증축 등) 반복 시, 가용한 행정·법적 조치	
□ 협조사항(지자체 소관부서)	
○ (시·도) 월별(개사육농장 개체수 현황 등)·분기별(대농·가축분뇨법 미신고 농가 전·폐업 이행현황) 점검결과 취합 후 농식품부 제출	
○ (시·군·구) 점검계획에 따라 농장 및 도축장 점검 후 결과제출(→시·도)	

자료: 농림축산식품부

뿐만 아니라 농림축산식품부는 2025년 2월부터 자체 점검반을 운영하여 전국 158개소를 보완적으로 점검하였으며, 매주 전국 단위로 미 폐업·기 폐업 농장 등에 대한 불시 점검을 실시 중이라고 설명하였다.

[농식품부 자체 점검 현황(25.2월~26.4월)]

(단위: 개소)

계	부산	대구	인천	대전	울산	세종	경기
158	1	3	2	2	2	1	31
강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
9	25	35	17	4	16	2	8

자료: 농림축산식품부

2026년 4월 말 기준, 농림축산식품부에서 수행한 자체점검은 전체 개사육농장 (1,537개소) 대비 10.3% 수준이고, 지자체에서 부과한 행정처분 건수도 5건에 그치고 있다는 점을 고려할 때, 「육견업계 전·폐업 이행 점검·관리 계획」에 따른 매월 전 농가 개체수 현황 파악, 분기별 대농 등 현장점검, 반기별 전 업소 이행현황 현장점검, 수시 기 폐업 농장 점검 등의 실효적인 사후관리를 위해서는 점검 인력과 지자체 협조 체계가 충분히 확보될 수 있도록 노력할 필요가 있을 것으로 보인다.

이를 고려하여 농림축산식품부는 2027년 2월 법 전면 시행 전까지 지자체와의 협조를 통해 농장 등의 전·폐업 이행 여부 및 폐업 이후 식용목적 개 사육·도살 등 위법행위가 발생하지 않도록 사후관리를 강화할 필요가 있다.

공공배달앱 활성화 소비쿠폰 사업의 소관 부처 이관에 따른 성과 공유 필요

가. 현 황

공공배달앱 활성화 소비쿠폰 사업¹⁾은 민간 배달앱의 높은 수수료로 인한 외식업 소상공인의 경영 부담을 줄이고, 공공배달앱 이용을 촉진하기 위해 소비자가 공공배달앱으로 일정 금액 이상 주문 시 소비쿠폰을 지급하는 사업으로, 2025년 제1회 추가경정예산안을 통해 신규 편성되었다. 농림축산식품부는 2025회계연도 동 사업 예산현액 650억원을 전액 집행하였다.

[2025회계연도 공공배달앱 활성화 소비쿠폰 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026	
	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
푸드서비스 선진화	66,925	-	-	66,925	66,731	-	194	2,486	2,486
외식업경쟁력 강화패키지	66,925	-	-	66,925	66,731	-	194	2,486	2,486
공공배달앱 활성화 소비쿠폰	65,000	-	-	65,000	65,000	-	-	-	-

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

동 사업 예산은 배달수수료율이 저렴한 공공배달앱 이용을 촉진함으로써 외식업자의 경영 부담을 완화하고 외식업 경기를 회복시키기 위한 목적으로 편성되었다. 쿠폰은 포장, 배달 방식 모두 지원하며, 소비자가 공공배달앱을 통해 2만원 이상 3회 결제시 1만원의 쿠폰을 지급하는 방식이다. 지급받은 쿠폰은 4회째부터 2만원 이상 결제시 사용 가능하다. 2025년 예산 650억원은 650만명에 대하여 1만원씩 지원하는 내용으로 산출되었다.

서창희 예산분석관(seochang@assembly.go.kr, 6788-4629)

1) 코드: 농어촌구조개선특별회계 2837-370의 내내역사업

사업시행자는 한국농수산식품유통공사(aT)이고, 지원 대상 공공배달앱은 지자체와 협약을 체결하고 중개수수료 2% 이하로 운영하는 땡겨요·먹깨비 등 민관 협력형 5개사 및 배달특급·배달e음 등 지자체 개발형 7개사 등 12개 앱이며, 적용 업종은 일반음식점, 휴게음식점(유흥업소 제외)으로 한정되었다.

[공공배달앱 활성화 소비쿠폰 사업 개요]

구 분	세부 내용
목적	민간 배달앱의 높은 수수료(주문금액의 약 30%)로 인한 외식업 소상공인의 경영 부담을 완화하고, 수수료 0~2%의 공공배달앱 이용을 촉진하여 침체된 외식경기를 회복
대상	지자체와 협약을 체결하고 중개수수료 2% 이하로 운영하는 공공배달앱(12개사)을 통해 일반음식점·휴게음식점에 주문하는 소비자
내용	(방식) 공공배달앱을 통해 외식(포장, 배달) 2만원 이상 3회 결제시 1만원 상당의 쿠폰(가격할인, 배달료 할인 등)을 지급 * 쿠폰은 4회째부터 2만원 이상 결제시 사용 가능 (발급제한) 1일 외식(포장, 배달)건수 제한은 없으나, 공공배달앱별 1인당 월 1회 한정 발급(사용처) 공공배달앱을 통해 외식업체(일반음식점, 휴게음식점, 제과점 한정)에서 음식을 주문하는 경우로 한정 (적용업종) 일반음식점, 휴게음식점으로 제한(유흥업소 제외) (정산) 예산 소진시까지 선착순으로 추진하되, 소비자 혼선이 없도록 공공배달앱 이용자 대상으로 행사 참가 신청 등을 통해 사전 수요 파악
규모	650억원 (650만명 × 1만원 × 국비 100%)
시행주체	한국농수산식품유통공사(aT)

자료: 농림축산식품부

나. 분석의견

2026년부터 공공배달앱 활성화 사업이 중소벤처기업부 소관으로 이관되는 점을 고려하여 농림축산식품부는 그간 축적한 성과분석 연구용역 결과를 중소벤처기업부와 적극적으로 공유하여 이번 사업의 성과와 시사점이 향후 공공배달앱 활성화 정책에 충실히 반영될 수 있도록 할 필요가 있다.

농림축산식품부는 2025년 제1회 추가경정예산안(25.4.21) 편성 당시 농림축산식품부는 공공배달앱을 통해 외식(포장, 배달) 2만원 이상 3회 결제시 1만원 상당의 쿠폰을 지급하고, 지원 한도와 관련하여 1일 외식건수의 제한은 없으나, 공공배달앱별로 1인당 월 1회까지 지원한다는 계획 하에 동 사업 예산을 편성하였다.

[공공배달앱 활성화 소비쿠폰 사업추진 계획]

□ 주요 사업 내용

- (방식) 공공배달앱을 통해 외식(포장, 배달) **2만원 이상 3회 결제시 1만원 상당의 쿠폰**(가격 할인, 배달료 할인 등)을 지급
 - * 쿠폰은 4회째부터 2만원 이상 결제시 사용 가능
 - (사용처) 공공배달앱을 통해 외식업체(일반음식점, 휴게음식점, 제과점 한정)에서 음식을 주문(방문, 포장)하는 경우로 한정
 - (발급제한) **1일 외식(포장, 배달)건수 제한은 없으나, 공공배달앱별 1인당 월 1회 한정 발급**

자료: 농림축산식품부

그러나 사업 개시 1개월 후 집행률이 3%에 그치자 농림축산식품부는 2025년 7월 25일에 공공배달앱 소비쿠폰 지급 조건을 2만원 이상 3회 주문에서 2회 주문으로 완화하고 월 1회 제한 조건을 무제한 발급으로 완화(1차 완화)하였다.

2025년 10월 1일에는 추석 명절을 계기로 소비자 대상 공공배달앱 인지도 제고 및 소상공인 지원을 통한 외식소비촉진 등 경제활성화 도모를 목적으로 2만원 이상 2회 주문시 1만원 쿠폰 지급에서 2만원 이상 1회 주문 시 5,000원 쿠폰 지급으로 추가 완화(2차 완화)하였다.

[공공배달앱 활성화 소비쿠폰 지급 조건 완화 내용과 사유]

구 분	일자	지급 조건	사유
당초	25.6.10	2만원 이상 3회 주문 시 1만원 쿠폰 발급(월 1회 제한)	-
1차 완화	25.7.25	2만원 이상 2회 주문 시 1만원 쿠폰 발급(무제한)	공공배달앱 이용시 적용받을 수 있는 지역화폐(5~15%), 온누리상품권(10%), 소비쿠폰(전당 약 2,500원) 등의 혜택에도 무료배달을 적용하는 민간배달앱과 비교했을 때 가격이 높은 경우가 많았고 1개월간 운영결과 쿠폰 발행 조건 또한 까다로워 예산 집행 부진이 예상되어 1차 조건 완화(19.5억원, 3% 집행)
2차 완화	25.10.1	2만원 이상 1회 주문 시 5천원 쿠폰 발급(무제한)	민생부담 경감을 위해 추석 계기로 지급요건을 추가 완화하여 소비자 대상 공공배달앱 인지도 제고 및 소상공인 지원을 통한 외식소비촉진 등 경제활성화 도모를 위해 2차 조건 완화

자료: 농림축산식품부

월별 집행실적을 살펴보면, 사업 조건 완화를 통해 집행률이 제고된 것으로 보인다. 당초 지급 조건(2만원 이상 3회 주문 시 1만원 쿠폰, 월 1회 제한)으로 사업이 개시된 2025년 6월 말 기준 집행액은 약 19억 8,900만원에 불과하였으나, 1차 조건 완화(2회 주문 시 1만원 쿠폰, 무제한) 이후인 7월 말에는 약 98억 900만원으로 증가하였다. 이후 2차 조건 완화(1회 주문 시 5,000원 쿠폰 즉시 할인)가 적용된 10월 1일 이후 집행이 본격적으로 이루어지면서 9월 말 기준 약 337억 4,100만원에 불과하던 집행액이 10월 말 기준 약 641억 200만원으로 증가하였다. 앱별로는 뽕겨요가 약 419억 8,500만원으로 전체의 약 65%를 차지하였고, 떡깨비가 약 119억 8,000만원(19%), 대구로가 약 40억 9,000만원(6%), 배달특급이 약 35억 9,700만원(6%) 순이었다.

[공공배달앱 쿠폰 지급 요건 완화에 따른 시기별 집행액]

(단위: 천원)

구 분	6월 말	7월 말	9월 말	10월 말
땡겨요	1,171,460	6,411,140	21,488,080	41,985,165
먹깨비	468,170	2,139,000	6,567,910	11,980,035
대구로	126,690	474,140	2,165,950	4,085,325
배달특급	125,520	432,480	2,029,400	3,596,850
위메프오	34,910	122,080	329,540	586,205
배달e음	24,630	63,480	469,300	649,875
배달양산	12,780	36,050	238,090	403,580
배달의명수	10,930	59,600	165,810	293,265
배달모아	5,910	31,980	97,730	178,550
울산페달	600	3,440	71,830	129,605
전주맛배달	3,140	20,190	52,700	104,300
휘파람	4,640	15,430	64,950	109,730
합계	1,989,380	9,809,010	33,741,290	64,102,485

자료: 농림축산식품부

또한, 집행률 제고를 통해 배달앱 시장에서의 공공배달앱 시장 점유율을 제고하려는 정책 목적 달성에도 일부 성과가 있었던 것으로 보인다. 구체적으로 공공배달앱의 시장 점유율은 사업 개시 이전인 2024년 12월 기준 4.4%에 불과하였으나 사업 개시 후 점진적으로 상승하여 1차 완화 이후인 7월에는 8.6%, 2차 완화가 적용된 10월에는 10.8%, 사업 종료 직전인 12월에는 11.0%까지 상승하였다. 앱별로는 땡겨요가 2024년 12월 2.5%에서 2025년 12월 7.7%로 가장 큰 폭의 상승을 기록하였으며, 먹깨비도 같은 기간 0.5%에서 1.4%로 증가하였다.

[공공배달앱 쿠폰 지급 요건 완화에 따른 공공배달앱 시장 점유율 추이]

(단위: %)

구 분	2024년 12월	2025년 6월	2025년 7월	2025년 10월	2025년 12월
땡겨요	2.5	4.0	5.5	7.5	7.7
배달특급	0.7	0.9	1.1	0.8	0.9
먹깨비	0.5	1.0	1.2	1.5	1.4
대구로	0.4	0.5	0.5	0.7	0.7
위메프오	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
합계	4.4	6.5	8.6	10.8	11.0

자료: 농림축산식품부

한편, 공공배달앱 활성화 사업은 2026년부터는 농림축산식품부와 중소벤처기업부 간 협의를 거쳐 중소벤처기업부 소관으로 이관되는 것으로 결정되었고, 이에 따라 2026년도 중소벤처기업부 예산 중 ‘스마트공인스마트화지원’ 사업 내에 3억원의 정책연구비가 신규 편성되어 있다.

중소벤처기업부는 공공배달앱 활성화 방안 연구용역을 2026년 추진중이며, 공공배달앱 운영 현황 조사(점유율·수수료 구조·매출액 등), 공공배달앱의 정의 및 역할 정립, 기존 공공배달앱 장·단점 분석, 점유율 제고 방안, 관련 법률 제·개정 방향 등을 과업 내용으로 하고 있다.

[2026년 공공배달앱 활성화 사업 편성 내역]

- 소상공인스마트화지원 : (2025 추경) 117,185백만원 → (2026 계획) 113,601백만원, 3,584백만원 감액(2025 당초 계획 112,185백만원 → 제2회 추경 117,185백만원)
- ① 소상공인온라인판로지원 : (25) 79,695백만원 → (26계획) 78,719백만원, 976백만원 감액 - (산출) ① ‘준비’단계: 7,000백만원(교육)
- ② ‘실전’단계: 46,086백만원(실전교육)
- ③ ‘D-역량’단계: 10,333백만원(글로벌시장진입, 해외물류)
- ④ ‘기반’구축: 11,800백만원(디지털커머스 전문가관, 플래그십스토어)
- ⑤ ‘O2O융합기획회사’: 3,200백만원(O2O융합기획회사)
- ⑥ ‘공공배달앱 활성화’: 300백만원(정책연구)

자료: 2026년 예산 공통요구자료, 중소벤처기업부

그런데 농림축산식품부도 2026년 1월부터 4월까지 4개월간 공공배달앱 소비 쿠폰 성과분석 연구용역(사업비 2,000만원)을 추진하였으며, 쿠폰 사업 추진현황 및 기초통계 작성, 공공배달앱 매출 변동 분석, 사업 종료 이후 효과 분석, 소비자·외식업체 만족도 조사, 개선과제 및 시사점 도출 등을 주요 과업으로 하고 있다.

[농림축산식품부와 중소벤처기업부의 공공배달앱 활성화 사업 연구용역]

구분	(농식품부) 성과분석 연구용역	(중기부) 활성화 방안 연구용역
26년 예산	20백만원	300백만원
기간	'26.1. ~ '26.4. (4개월)	'26년 계약일 ~ 12.31.
주요 내용	·쿠폰 사업 추진현황 및 기초통계 작성 ·공공배달앱 매출 변동 분석 ·사업종료 이후 효과 분석 ·소비자·외식업체 만족도 조사 ·개선과제 및 시사점 도출	· 공공배달앱 운영 현황 조사 (점유율, 수수료 구조, 매출액 등) ·공공배달앱 정의 및 역할 정립 ·기존 공공배달앱 장·단점 분석 ·점유율 제고 방안(운영사·정부·지자체 역할) ·관련 법률 제·개정 방향

자료: 농림축산식품부

따라서 농림축산식품부는 그간 동 사업을 수행하면서 축적한 공공배달앱 주문 건수·매출액 변동 데이터, 소비자·외식업체 만족도 조사 결과, 쿠폰 지급 조건 완화에 따른 수혜 인원 및 집행 패턴 분석 결과 등의 자료가 후속 정책에 온전히 연결될 수 있도록, 성과분석 연구용역 결과를 중소벤처기업부와 적극적으로 공유하고 두 부처 간 협업 체계를 조속히 구축하여 이번 사업의 성과와 시사점이 향후 공공배달앱 활성화 정책에 충실히 반영될 수 있도록 할 필요가 있을 것으로 보인다.

에너지 절감 효과와 연동된 농업에너지이용효율화 사업 지원 검토 필요

가. 현 황

농업에너지이용효율화 사업¹⁾은 화석연료에 의존하는 농업 생산 시스템의 에너지 비용 절감과 탄소중립 실현을 목표로 지열·폐열·공기열·목재펠릿 등 신재생에너지시설의 설치를 지원하는 사업으로, 농림축산식품부는 2025회계연도 예산현액 164억 9,500만원을 전액 집행하였다.

[2025회계연도 농업에너지이용효율화 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026	
	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
농업에너지 이용효율화	16,495	-	-	16,495	16,495	-	-	16,837	16,837

주: 2025년도 예산액은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

동 사업은 사업 대상자에 따라 개별시설 지원과 저탄소에너지공동이용시설 지원으로 나뉜다. 개별시설 지원은 채소·화훼·과수류 재배 농업인·농업법인·생산자단체 등 개별 시설 농가의 신재생에너지 난방 시설 설치를 지원하는 것으로 시설 유형에 따라 ① 지열·폐열난방시설 ② 목재펠릿난방기 ③ 공기열난방시설로 나뉜다. 지원 비율은 난방 방식에 따라 국비 30~60%, 지방비 20~30%, 용자(이차보전) 10~20%, 자부담 10~20%으로 상이하다.

저탄소에너지공동이용시설은 시·군·자치구에 집단화된 온실단지에 신재생에너지 공동이용을 위한 기반시설 설치를 지원하는 것으로, 지원 비율은 국비 70%, 지방비 30%²⁾이다.

서창희 예산분석관(seochang@assembly.go.kr, 6788-4629)

1) 코드: 에너지 및 자원사업 특별회계 2231-410

2) 지방비 분담 비율은 시·도가 30%, 시·군·구가 70%씩 부담함을 원칙으로 하되, 재정여건에 따라 별도 협의하여 편성 가능

[농업에너지이용효율화 사업 지원 범위]

시설 구분	지원 범위
지열·폐열	■ 토목, 천공, 그라우팅, 열교환기, 폐열 이송관로, 스케일 제거장치, 히트펌프, 배관, 기존난방 연계 설비, 전기 용량 증설, 제어, 시스템 보호를 위한 기계실 등 시설 성능에 직접 영향을 미치는 설비 * 전기인입시 기본거리 200m 초과분 한전납입금 제외 ■ 축산시설은 내부 공급관(덕트) 설비공사 추가(기존 환기시스템은 독립적으로 운영되고 있어야 하며 연계를 위한 공사는 제외)
지열·폐열 (성능개선)	■ 하자관리기간 종료 이후 노후화, 파손, 고장 등으로 인한 성능저하를 보수(교체)를 통해 회복하는데 직접적인 영향을 미치는 설비에 한하여 지원 * 사후관리기간(5년) 이내 주요장비는 회복 불가능한 파손·고장을 제외하고 보수만 가능(교체 불가)
목재펠릿	■ 온실외부 : (공통) 연료저장탱크, 기계장치 연결밸브, 전기배선, 설치 인건비, (온수) 축열 탱크(필요시) ■ 온실내부 : 급수분배기, 배관, 팬코일, 송풍기, 온도센서, 순환모터 등
공기열	■ 히트펌프, 전기 용량 증설, 배관시설, 팬코일유닛, 제어시설, 축열조 탱크 등 성능에 직접 영향을 미치는 설비 * 전기인입시 기본거리 200m 초과분 한전납입금 제외
저탄소에너지 공동이용시설	■ 집단화된 온실단지에 지열·폐열·수열·축분고체연료 등 재생에너지 공동이용을 위한 기반시설 / (단지규모) 온실면적 4ha 이상 * 단지내 공동이용시설을 지원하는 사업으로 개별농가별 시설(히트펌프, 열원 공급 펌프, 필터류 등)은 지원하지 않음

자료: 농림축산식품부

나. 분석의견

에너지 절감률이 78~89%로 높은 지열·폐열 시설의 국비 보조율(60%)이 절감률 60%의 공기열 시설의 국비 보조율(40%)보다 높음에도 불구하고, 초기 설치 단가가 약 2배 수준으로 높아 농가는 진입 장벽이 낮은 공기열 시설을 선호하는 것으로 나타나므로, 사업 전체의 에너지 이용 효율성 제고를 위해 시설별 특성을 고려한 지원 구조를 에너지 절감 효과와 연동하는 방안을 검토할 필요가 있다.

동 사업을 통해 설치된 난방 시설의 경우 대비 에너지 절감률을 살펴보면, 폐열재이용시설은 89%, 지열난방시설은 78%, 공기열난방시설은 60%, 목재펠릿난방기는 40%로 나타난다.

[시설 종류별 에너지 절감률]

(단위: %)

시설 구분	절감률 ¹⁾	보조율			
		국고	지방비	융자 ²⁾	자부담
지열난방시설	78	60	20	10	10
폐열재이용시설	89	60	20	10	10
목재펠릿난방기	40	30	30	20	20
공기열난방시설	60	40	30	20	10

주: 1) '절감률'이란 기존의 경유를 연료로 사용하던 방식 대비 해당 시설이 에너지를 얼마나 적게 사용하는지를 의미함

2) (금리) 2.0%, (기간) 3년 거치 7년 상환, (대출기관) 농협은행, 이차보전방식

자료: 농림축산식품부

한편, 2025년 동 사업 집행 내역을 보면 공기열냉난방시설에 58억 2,600만원이 집행되었는데 이는 공기열냉난방시설에 편성된 예산 47억 1,000만원 대비 11억 1,600만원이 초과 집행된 것이다. 반면, 지열·폐열시설의 경우, 52억 4,400만원이 집행되었으나 이는 편성된 예산 총 60억 7,100만원 대비 8억 2,700만원 미달한 것으로 나타났다. 세부적으로 지열·폐열시설 신축(신규) 사업에 16억 8,800만원, 신축(계속) 사업에 33억 7,500만원이 각각 편성되었으나, 2025년 실제 집행액은 신축(신규) 사업에 13억 7,700만원, 신축(계속) 사업에 7억 6,200만원으로 나타나 각각 3억 1,100만원, 신축(계속)은 26억 1,300만원이 당초 계획 대비 실행이 저조하였다.

[농업에너지이용효율화 예결산 현황]

2025년 예산	2025년 집행
〈개별 시설 지원〉 ① 지열·폐열시설 : 6,071백만원 · 지열·폐열 신축(신규) : 1,688백만원 - 5ha x 1,125백만원/ha x 60%(보조율) x 50%(1년차) · 지열·폐열 신축(계속) : 3,375백만원 - 10ha x 1,125백만원/ha x 60%(보조율) x 50%(2년차) · 지열·폐열 개보수 : 1,008백만원 - 4ha x 420백만원/ha x 60%(보조율) ② 공기열냉난방시설 : 4,710백만원 - 19.63ha x 600백만원/ha x 40%(보조율) ③ 목재펠릿난방기 : 45백만원 - 1ha x 150백만원/ha x 30%(보조율) 〈저탄소에너지공동이용시설〉 · 저탄소에너지공동이용시설(신규) : 1,176백만원 - 8ha x 700백만원/ha x 70%(보조율) x 30%(1년차) · 저탄소에너지공동이용시설(계속) : 4,493백만원 - 13ha x 700백만원/ha x 70%(보조율) x 70%(2년차)	〈개별 시설 지원〉 ① 지열·폐열 시설 : 5,244백만원 · 지열·폐열 신축(신규) : 1,377백만원 - 4.1ha x 1,125백만원/ha x 60%(보조율) x 50%(1년차) · 지열·폐열 신축(계속) : 762백만원 - 2.3ha x 1,125백만원/ha x 60%(보조율) x 50%(2년차) · 지열·폐열 개보수 : 3,105백만원 - 12.3ha x 420백만원/ha x 60%(보조율) ② 공기열냉난방시설 : 5,826백만원 - 24.2ha x 600백만원/ha x 40%(보조율) ③ 목재펠릿난방기 : 29백만원 - 0.6ha x 150백만원/ha x 30%(보조율) 〈저탄소에너지공동이용시설〉 · 저탄소에너지공동이용시설(신규) : 903백만원 - 6.1ha x 700백만원/ha x 70%(보조율) x 30%(1년차) · 저탄소에너지공동이용시설(계속) : 4,493백만원 - 13ha x 700백만원/ha x 70%(보조율) x 70%(2년차)

자료: 농림축산식품부

이처럼 지열·폐열 시설의 국비 보조율(60%)이 공기열(40%)보다 높음에도 불구하고, 공기열냉난방시설은 예산 편성 대비 집행액이 높고 지열·폐열 시설은 예산 편성 대비 집행액이 낮은 이유는 공기열 냉난방시설의 초기 설치 비용이 상대적으로 낮아 농가의 진입 장벽이 낮기 때문인 것으로 분석된다.

또한, 2021~2025년 시설 종류별 실행 실적 살펴보면 지열의 경우 2021년 32억 700만원에서 47억 3,500만원으로 15억 2,800만원 증가한 반면, 공기열의 경우 2021년 1억 300만원에서 2025년 44억 6,500만원으로 43억 6,200만원 증가한 것으로 나타난다.

[2021~2025년 시설 종류별 실집행 실적]

(단위: 백만원)

시설구분	2021	2022	2023	2024	2025
지 열	3,207	4,597	2,471	4,922	4,735
폐 열	181	-	-	-	-
공기열	103	2,496	3,633	6,348	4,465
목재펠릿	114	13	25	63	29
공동이용시설	-	2,687	7,447	4,670	5,396

자료: 농림축산식품부

이는 농가에서 공기열을 지열에 비해 설치비가 낮아 더 선호하기 때문인데, 시설별 단위면적당 기준단가를 비교해보면, 공기열 시설은 617~865천원/kW 수준인 반면 지열 시설은 1,260~1,638천원/kW로 초기 비용 부담이 높은 것으로 나타났다.

[2025년 시설 기준별 기준단가]

설비형식			기준단가
개별시설	지 열	수직밀폐형	1,638천원/kW
		수평밀폐형	1,260천원/kW
		개방형(SCW형)	1,508천원/kW
	폐 열		1,280천원/kW ~ 1,520천원/kW
	공기열	공기 대 공기(공급)	617천원/kW
		공기 대 물(공급)	865천원/kW
	목재펠릿	온수형	300만원/661㎡
		온풍형	150만원/661㎡
공동이용시설		지열	700백만원/ha
		폐열	357백만원/ha
		수열	357백만원/ha
		축분고체연료	225백만원/ha

자료: 농림축산식품부

이러한 초기 비용 부담은 설문조사 결과에서도 확인되는데, 한국농촌경제연구원(KREI)에서 실시한 시설재배농가를 대상으로 한 설문조사에서 지열히트펌프를 사용하지 않는 이유로 ‘초기 설치비용의 자부담이 커서’가 64.8%로 가장 높게 나타났으며, 지열히트펌프 보급을 위한 정책 선호로도 ‘초기설치비용 지원 확대’가 87.1%로 높게 나타났다.

[시설재배농가의 지열히트펌프 사용 현황 및 정책 선호]

		(단위: 명, %)	
항 목	분 류	응답수	비율
지열히트펌프 사용하지 않는 이유	기술을 잘 몰라서	12	16.9
	초기 설치비용의 자부담이 커서	46	64.8
	현 지열히트펌프의 성능이 우려되어서	1	1.4
	노동력과 비용이 많이 들 것 같아서	2	2.8
	유지관리가 힘들 것 같아서	3	4.2
	기타	7	9.9
지열히트펌프 보급 정책 선호	초기설치비용 지원 확대	61	87.1
	사후관리 서비스 강화 지원	5	7.1
	지열히트펌프 성능 개발	3	4.3
	저탄소 관련 최신 정책 홍보	1	1.4
합계		71	100.0

자료: 기후변화 대응을 위한 농축산부문 2030 온실가스 감축 로드맵 이행평가(23.12), 한국농촌경제연구원

초기 설치 비용 격차로 인한 농가의 공기열 시설 선호에 따라 공기열로의 사업 집행 비중이 커지는 것은 장기적인 에너지 절감 효과 측면에서 한계가 있다. 동일 면적 기준 지열 및 폐열 시설의 경유 대비 절감률이 공기열 시설보다 18~29%p 더 높다는 점을 감안할 때, 많은 설치비에도 불구하고 장기간 이용시 지열 및 폐열 시설의 지원 효과가 크게 나타날 수 있기 때문이다.

이러한 점을 고려하여 초기 설치비 부담을 줄이거나 농가의 진입 장벽을 낮추는 등 유형별 지원 구조를 에너지 절감 효과와 연동하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

반려동물인프라구축 사업의 보조금 집행가능성을 고려한 예산 교부 필요 등

가. 현 황

반려동물인프라구축¹⁾ 사업은 유실·유기동물 보호·관리 역량 강화 및 입양문화 활성화를 위해 지자체 동물보호센터 설치(신·증축)를 지원하는 사업으로, 농림축산식품부는 2025회계연도 예산현액 56억 4,300만원을 전액 집행하였다.

[2025회계연도 반려동물인프라구축(자율) 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026	
	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
반려동물인프라구축 (자율)	5,643	-	-	5,643	5,643	-	-	3,050	3,050

주: 2025년도 예산액은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

동 사업은 지자체 자본보조 방식으로 수행되고, 지원한도는 총사업비 40억원 이내, 최대 16억원(국비 40%)이다. 2025년 예산 56억 4,300만원은 계속사업 8개소(30억 300만원)와 신규사업 11개소(26억 4,000만원) 등 총 19개소를 대상으로 편성되었고, 전액 집행되었다.

[2025회계연도 반려동물인프라구축(자율) 사업 개요]

구분	세부 내용
사업기간	2019년 ~ 계속
지원대상	지방자치단체(시·도 및 시·군·구)
사업방식	지자체 자본보조
지원한도	총사업비 40억원 한도, 최대 16억원
지원비율	국비 30~40%, 지방비 60~70%
25년 예산	5,643백만원 (계속 8개소 3,003백만원 + 신규 11개소 2,640백만원)

자료: 농림축산식품부

서창희 예산분석관(seochang@assembly.go.kr, 6788-4629)

1) 코드: 지역균형발전특별회계 2271-302(지역자율계정) 및 2271-303(세종특별자치시계정)의 내역사업

나. 분석의견

반려동물인프라구축(자율) 사업과 관련하여 다음의 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 반려동물인프라구축(자율) 사업은 4년간 실집행률이 저조하므로 농림축산식품부는 사업관리를 강화하고, 보조금을 연초에 전액 교부하는 것이 아니라 보조금 교부 단계에서 전년도 실집행 실적과 이월금 보유현황을 면밀히 검토하고, 실집행 가능성을 고려하여 차수를 나누어 교부할 필요가 있다.

동 사업의 2022~2025년간 실집행 결산 현황을 살펴보면, 2022년 예산현액 92억 9,100만원 중 실집행액은 21억 4,400만원(실집행률 23.1%), 2023년 예산현액 109억 7,900만원 중 실집행액은 40억 1,100만원(실집행률 36.5%), 2024년 예산현액 119억 4,700만원 중 실집행액은 46억 8,200만원(실집행률 39.2%), 2025년 예산 123억 8,400만원 중 실집행액은 60억 6,200만원(실집행률 49.0%)으로 나타나 실집행률이 저조하고, 이월 규모 또한 상당히 크게 나타나고 있다.

이월 규모를 보면 2023년 66억 2,400만원, 2024년 67억 1,500만원, 2025년 52억 1,900만원으로 예산현액 대비 40~60%가 다음 연도로 이월되고 있다.

[2022~2025 반려동물인프라구축(자율) 사업 실집행 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

구 분	부처			사업시행주체(지자체)						
	예산		집행액	교부액	전년도 이월액	예산현액 (A)	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
	본예산	추경								
2022	4,693	4,693	4,693	4,693	4,598	9,291	2,144	5,793	1,354	23.1
2023	5,841	5,841	5,186	5,186	5,793	10,979	4,011	6,624	344	36.5
2024	5,623	5,623	5,323	5,323	6,624	11,947	4,682	6,715	550	39.2
2025	5,643	5,643	5,643	5,643	6,741	12,384	6,062	5,219	1,103	49.0

자료: 농림축산식품부

현재 농림축산식품부는 동 사업 예산을 실집행 가능성을 고려하지 않고 보조금 전액을 연초에 교부하고 있는데, 이는 중앙관서의 장이 보조금의 교부여부를 결정할 때 사전 행정절차 이행여부 등에 대한 엄격한 사전 검토를 통해 연내 집행 가능성을 명확히 확인한 후 집행 가능한 보조금만을 교부하여 보조금의 연례적 이월 및 보조금 교부 후 사업취소 등이 최소화되도록 하여야 한다고 규정하고 있는 「국고보조금 통합관리지침」²⁾ 및 「2025년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」³⁾과도 저촉된다.

위와 같은 점을 고려하여 농림축산식품부는 사업관리를 강화하고, 보조금을 연초에 전액 일괄 교부하는 것이 아니라 보조금 교부 단계에서 전년도 실집행 실적과 이월금 보유현황을 면밀히 검토하고, 실집행 가능성을 고려하여 차수를 나누어 교부할 필요가 있다.

둘째, 보호동물 입양률은 2022년 27.5%, 2023년 24.2%, 2024년 23.5%로 3년 연속 하락세를 보이고 있고 지역별로도 편차가 존재하고 있으므로, 농림축산식품부는 주민들의 동물보호센터에 대한 부정적 인식을 개선하고 수용성을 높일 수 있도록 홍보를 강화하는 한편, 제주·울산·전남 등 입양률이 낮은 지역에 대해서는 해당 지역의 입양률 저조 원인을 면밀히 분석하고 대책을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

동물보호센터 확충의 궁극적인 목적은 단순히 유실·유기동물의 수용 공간을 늘리는 데 있는 것이 아니라, 보호 중인 동물이 새로운 가정에 입양될 수 있도록 하는 데 있다.

2) 「국고보조금 통합관리지침」

제17조(보조금 교부방법) ① 중앙관서의 장은 보조금을 최소 2차례 이상으로 나누어 교부하고, 1차 교부와 최종교부사이에 교부된 보조금이 당초 목적대로 사용되고 있는지 여부를 점검하여 그 결과에 따라 잔여 보조금의 교부 여부를 결정하여야 하며 보조사업자가 계약을 체결하여 추진하는 사업은 낙찰차액이 발생하는 경우 이를 감안하여 교부한다. 다만 해당 보조금이 다음 각 호의 1에 해당 하는 경우에는 보조금 교부방법을 달리 정할 수 있다.

3) 「2025년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」

(6) 보조금 교부시 유의사항

- 각 중앙관서의 장은 보조금 교부시 연내 집행가능성을 명확히 확인한 후 집행 가능한 보조금만을 교부하되, 자금부족 등 특별한 사정이 없는 3분기까지 보조금 교부를 완료하여야 한다.
- 보조금은 최소 2차례 이상으로 나누어 이를 교부하고, 1차 교부와 최종 교부 사이에 교부된 보조금이 당초 목적대로 사용되고 있는지 및 자부담 부분이 계획대로 이행되고 있는지 여부를 점검하여 그 평가결과에 따라 잔여 보조금의 교부 여부를 결정하여야 한다.

그러나 보호동물 입양률은 2020년 29.6%에서 2021년 32.1%로 소폭 상승하였으나, 이후 2022년 27.5%, 2023년 24.2%, 2024년 23.5%로 3년 연속 하락세를 보이고 있어 센터 확충이 입양 활성화로 이어지지 못하고 있는 상황으로 보인다.

[2020~2024 보호동물 입양률 현황]

(단위: 마리, %)

구 분	총 구조동물 수(A)	입양 건수(B)	입양률(B/A)
2020	130,401	38,595	29.6
2021	118,273	37,988	32.1
2022	113,440	31,182	27.5
2023	113,072	27,343	24.2
2024	106,824	25,136	23.5

자료: 농림축산식품부

농림축산식품부는 입양률 저조의 주요 원인으로는 지역 주민의 동물보호센터 입지 반대 등으로 인해 동물보호센터가 도심 외곽에 입지하는 경우가 많고, 이로 인해 접근성이 저하되기 때문이라고 설명하였다. 동물보호센터가 아무리 많이 확충되더라도 국민이 쉽게 찾아갈 수 없는 위치에 있다면 궁극적으로 유기동물 입양률 제고로 이어지기 어려운 측면이 있을 것으로 보인다.

한편, 지역별로도 입양률 격차가 크게 나타나는데, 2024년 기준 전국 평균 입양률은 23.5%이나, 제주(13.3%), 울산(14.8%), 전남(17.6%) 등은 전국 평균을 크게 하회하고 있는 반면, 대구(32.5%), 경북(32.6%), 충북(31.0%), 인천(29.7%) 등은 상대적으로 높은 입양률을 보이고 있다.

[2022~2024년 지자체별 보호동물 입양률 현황]

(단위: 마리, %)

구분	2022			2023			2024		
	구조동물 수	입양 건수	입양률	구조동물 수	입양 건수	입양률	구조동물 수	입양 건수	입양률
전국	113,440	31,182	27.5	113,072	27,343	24.2	106,824	25,136	23.5
서울	4,866	1,343	27.6	5,175	1,358	26.2	4,671	1,115	23.9
부산	6,062	1,256	20.7	5,338	1,099	20.6	5,020	1,041	20.7
대구	4,320	1,561	36.1	4,555	1,419	31.1	4,419	1,436	32.5
인천	5,764	1,900	33.0	5,731	1,858	32.4	5,601	1,662	29.7
광주	3,136	593	18.9	3,045	558	18.3	2,551	558	21.9
대전	1,785	489	27.4	1,733	480	27.7	1,590	443	27.9
울산	2,950	535	18.1	2,956	415	14.0	2,889	427	14.8
세종	438	147	33.6	588	199	33.8	468	137	29.3
경기	21,473	5,766	26.9	21,966	4,725	21.5	20,946	4,127	19.7
강원	5,603	1,335	23.8	5,805	1,229	21.2	5,228	1,070	20.5
충북	4,211	1,437	34.1	4,562	1,343	29.4	4,297	1,331	31.0
충남	8,078	2,447	30.3	8,742	2,156	24.7	9,063	2,124	23.4
전북	8,776	3,360	38.3	9,084	2,890	31.8	8,795	2,419	27.5
전남	9,384	2,098	22.4	9,703	1,729	17.8	9,416	1,659	17.6
경북	9,312	3,511	37.7	8,405	2,854	34.0	8,617	2,808	32.6
경남	12,273	2,763	22.5	11,197	2,550	22.8	9,345	2,259	24.2
제주	5,009	641	12.8	4,487	481	10.7	3,908	520	13.3
합계	113,440	31,182	27.5	113,072	27,343	24.2	106,824	25,136	23.5

자료: 농림축산식품부

한편, 입양률 제고의 필요성은 동물보호센터의 수용 현황을 통해서도 살펴볼 수 있다. 2023~2025년 기준 동물보호센터의 전국 수용률은 각각 80.0%, 80.7%, 75.7%로 수용 여력이 제한적인 상황이 지속되고 있다. 특히 경북·경남·광주·대전 등은 2025년에도 수용률이 100%를 초과하거나 근접하여 포화 상태가 이어지고 있으며, 충남·전북·전남·강원·충북 등도 수용률이 70~98% 수준으로 여유가 제한적인 상황이다.

[지역별 동물보호센터 수용 현황]

(단위: 마리, %)

구분	2023			2024			2025		
	수용능력 (A)	수용두수 (B)	수용률 (B/A)	수용능력 (A)	수용두수 (B)	수용률 (B/A)	수용능력 (A)	수용두수 (B)	수용률 (B/A)
전국	19,449	15,563	80.0	19,330	15,598	80.7	19,605	14,837	75.7
서울	1,178	255	21.6	1,019	402	39.5	993	273	27.5
부산	1,949	560	28.7	1,989	932	46.9	1,689	645	38.2
대구	413	120	29.1	437	141	32.3	416	108	26.0
인천	749	267	35.6	545	277	50.8	480	134	27.9
광주	350	449	128.3	457	406	88.8	375	401	106.9
대전	250	243	97.2	250	240	96.0	250	263	105.2
울산	670	374	55.8	342	240	70.2	527	282	53.5
세종	100	56	56.0	65	61	93.8	80	40	50.0
경기	2,722	2,223	81.7	3,302	2,272	68.8	3,362	2,156	64.1
강원	1,461	1,362	93.2	1,600	1,258	78.6	1,454	1,095	75.3
충북	393	349	88.8	432	350	81.0	484	340	70.2
충남	1,230	1,100	89.4	1,190	1,202	101.0	1,140	1,122	98.4
전북	1,830	2,135	116.7	1,941	2,023	104.2	1,962	1,826	93.1
전남	1,600	1,770	110.6	1,431	1,505	105.2	1,765	1,609	91.2
경북	1,827	1,940	106.2	1,985	2,085	105.0	1,960	2,252	114.9
경남	2,227	2,128	95.5	1,845	1,964	106.4	1,968	1,996	101.4
제주	500	232	46.4	500	240	48.0	700	295	42.1

자료: 농림축산식품부

이에 더하여 「개의 식용 목적의 사육·도살 및 유통 등 종식에 관한 특별법」이 2027년 2월 전면 시행되면, 개사육농장 폐업 과정에서 발생하는 소유권 포기견 등이 동물보호센터로 유입될 가능성이 있어, 향후 동물보호센터의 수용 부담이 더욱 가중될 것으로 전망된다는 점에서도 보호동물 입양률이 제고될 필요성이 있을 것으로 보인다.

이러한 점들을 고려하여 농림축산식품부는 주민들의 동물보호센터에 대한 부정적 인식을 개선하고 수용성을 높일 수 있도록 입양률 저조 원인을 면밀히 분석하고 대책을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

가. 현 황

정부양곡관리비¹⁾ 사업은 정부관리양곡의 보관·가공·운송 등 제반 관리비용을 지원하는 것으로, 농림축산식품부는 2025회계연도 예산현액 5,224억 5,500만원 중 5,195억 800만원을 집행하고 26억 4,500만원을 차년도로 이월하였으며, 3억 200만원을 불용하였다.

[2025회계연도 정부양곡관리비 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026	
	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
정부양곡관리비	456,100	1,000	65,355	522,455	519,508	2,645	302	449,499	449,499
정부양곡관리비 (정부)	393,112	-	51,912	445,024	444,812	-	212	387,016	387,016
정부양곡관리비 (지차제)	60,880	-	13,797	74,677	72,032	2,645	-	60,880	60,880
정부관리양곡 통합정보시스템	597	-	△597	85	57	-	28	92	92
품종검정비	1,511	-	158	1,669	1,669	-	-	1,511	1,511
쌀 수급예측 시스템 구축	-	1,000	-	1,000	938	-	62	-	-

주: 2025년도 예산액은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

‘정부관리양곡’이란 「양곡관리법」²⁾에 따라 "정부가 매입·수입하거나 그 밖의

서창희 예산분석관(seochang@assembly.go.kr, 6788-4629)

1) 코드: 양곡관리특별회계 2131-366

2) 「양곡관리법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다. <개정 2013. 3. 22.>

1. “양곡”이란 미곡(米穀)·맥류(麥類), 그 밖에 대통령령으로 정하는 곡류(穀類)·서류(薯類)와 이를 원료로 한 분쇄물(粉碎物)·가루·전분류(澱粉類), 그 밖에 이에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.
2. “정부관리양곡”이란 정부가 민간으로부터 매입하거나 외국으로부터 수입하는 등의 방법으로 취득하여 관리하는 양곡을 말한다.

방법으로 취득하여 관리하는 양곡"을 의미하며, 정부관리양곡은 비축 방식과 목적에 따라 공공비축양곡, 시장격리곡, TRQ(저울할당관세) 수입쌀로 구분된다.

① 공공비축미는 기후변화·자연재해·전쟁 등 비상시를 대비하여 국민식량을 안정적으로 확보하기 위해 매년 수확기(10~12월)에 정부가 매입하는 양곡으로, 매입 가격은 수확기 평균 산지 쌀값을 조곡(벼) 가격으로 환산하여 결정된다. 농림축산식품부는 2025년에 공공비축미로 45만톤을 매입하였다.

② 시장격리곡은 쌀 공급 과잉으로 인한 가격 급락을 방지하기 위해 공공비축미 외에 추가로 정부가 매입하는 양곡으로, 수확기 산지 전국 평균 쌀값으로 농협이 매입하고 정부가 결손을 보전하는 방식으로 운영된다.

③ TRQ(저울할당관세) 수입쌀은 1994년 UR 농업협상 이후 WTO 의무에 따라 매년 408,700톤을 저울관세(5%)로 수입하는 양곡으로, 할당된 물량을 국제입찰을 통해 수입하고 있다.

[정부관리양곡 운용 체계]

구 분	공공비축미	시장격리곡	TRQ(저울할당관세) 수입쌀
근 거	「양곡관리법」 제10조	「양곡관리법」 제11조	「양곡관리법」 제11조 WTO 양허표
매입 방식	수확기 산지 매입	수확기 산지 매입(농협 대행)	국제입찰을 통한 수입
매입 규모 (25년 기준)	45만톤	-	397천톤 ¹⁾

주: 1) 25년 중국 자국 내 상황으로 3회 무응찰되어 중국 쿼터 157천톤 중 11천톤 미도입
자료: 농림축산식품부

정부양곡관리비 사업은 정부관리양곡의 보관·가공·운송 등 제반 관리비용을 지원하기 위한 사업으로, 5개의 내역사업으로 구성된다. ① 정부양곡관리비(정부)는 정부관리양곡의 보관·가공·운송 등 조작관리비와 TRQ 관세, 훈증제 구입비 등에 소요되는 경비이다. ② 정부양곡관리비(지자체)는 양곡관리 업무를 위임받은 161개 시·군·구에 소요경비(양곡관리경비·복지용 쌀 택배비·포장재 제작비)를 지원하는 사업이다. 그 외에 ③ 정부관리양곡 통합정보시스템 유지운영비 ④ 품종검정비 ⑤ 쌀 수급예측시스템 구축비 사업이다.

나. 분석의견

정부양곡관리비 조작관리비 예산 편성 기준단가가 현실을 반영하지 못하여 2022회계연도부터 대규모 예산 전용이 연례적으로 반복되고 있고, 그 규모 또한 2022년 252억원에서 2024년 1,021억원으로 4배 이상 증가한바, 농림축산식품부는 조작관리비 처리요율을 실소요 수준으로 현실화하여 매년 반복되는 대규모 예산 전용을 최소화할 필요가 있다.

2025년 정부양곡관리비 사업 결산 내역을 살펴보면, 농림축산식품부는 정부양곡관리 조작관리비 부족을 사유로 수입양곡대 사업 예산에서 정부양곡관리비 사업으로 700억 1,100만원을 전용하였고, 정부양곡관리비 사업 내 210-02목(공공요금 및 제세), 210-11목(재료비), 210-15목(관리용역비), 710-03목(반환금 및 손실금)에서 118억 5,200만원을 기타운영비목(210-16)으로 세목조정하였다.

[2025년 정부양곡관리비 사업 결산 내역]

(단위: 백만원)

구분 (날짜)	~에서		금액	~으로		이·전용 등 사유
	세부사업 명 (사업코드)	목-세목 코드		세부사업 명 (사업코드)	목-세목 코드	
전용 (2025.11.28.)	수입양곡대 (2131-362)	430-02	24,210	정부양곡관리비 (2131-366)	210-16	조작관리비 등 부족분
전용 (2025.12.24.)	수입양곡대 (2131-362)	430-02	45,801	정부양곡관리비 (2131-366)	210-16	조작관리비 등 부족분
세목조정 (2025.12.24.)	정부양곡관리비 (2131-366)	210-02	10,087	정부양곡관리비 (2131-366)	210-16	정부관리양곡 조작관리비 부족분 지급
		210-11	1,158			
		210-15	512			
		710-03	95			

자료: 농림축산식품부

이러한 대규모 전용이나 세목 조정은 2022년부터 매년 반복되고 있는 것으로 나타난다. 구체적으로 정부양곡관리 조작관리비 부족을 사유로 정부양곡관리비 사업으로의 전용이나 세목 조정 규모는 2022년 235억 3,900만원, 2023년 605억 3,300만원, 2024년 1,079억 7,300만원, 2025년 818억 6,300만원으로 연례적으로 반복되어 왔다.

[2022~2025년 정부양곡관리 조작관리비 부족을 사유로 한 이·전용 및 세목조정 내역]

(단위: 백만원)

구분	2022	2023	2024	2025
전용	23,232	49,409	104,085	70,011
세목조정	307	11,124	3,888	11,852
합계	23,539	60,533	107,973	81,863

자료: 농림축산식품부

정부양곡관리 조작관리비의 연례적인 부족 원인은 예산 편성 시 적용하는 보관료와 가공료의 기준단가가 현실화되어 있지 않아 실제 집행단가 사이에 괴리가 발생하기 때문이다.

농림축산식품부는 정부관리양곡의 보관료와 가공료의 기준 단가를 「정부관리양곡 처리요율표」에 따라 운영하고 있으며, 농림축산식품부는 물가·인건비 상승, 예산 상황 등 고려하여 2년 주기로 처리요율을 조정하여 운영하고 있다.

2025년 정부양곡 보관료의 예산 편성 기준단가는 1일 톤당 197원(벼·시지역 특급창고 수준)이다. 2025년 예산은 연평균 재고량 100만톤에 대해 기준 단가 197원/톤·일을 적용하고 가산비율 10%(부가가치세)를 적용하여 1,098억 5,500만원으로 산출되었다.

그러나 실제 집행한 정부양곡 보관료의 평균 지급단가는 256.3원/톤·일로 2025년 보관료 예산 편성 기준단가인 197원 대비 30.1% 높은 것으로 나타나는데, 그 이유는 2025년 정부양곡 창고 등급별 보관물량 중 저온창고 보관비율이 61.7%로 높게 나타났기 때문이다.

[정부양곡 보관료 예산 편성 기준과 실제 지급 단가]

□ 보관료 편성기준

- '25년 예산상 1일 톤당 보관료 기준단가는 **197원(임의값/벼, 시지역 특급창고 수준)**
- '25년 정부양곡 창고 등급별 보관물량 중 저온창고 보관비율은 61.7%
 - * 정부양곡 보관창고 '25년 월평균 보관량은 1,249천톤(실증량 기준)으로 저온창고 770천톤(61.7%), 특급 94톤(7.5%), 1급 369톤(29.6%), 2급 15톤(1.2%) 등
- (2025년 예산) 정부관리양곡 **연평균 재고량 100만톤, 1일 톤당 보관료 197원(임의값/벼, 시지역 특급창고 수준)**을 기준으로 편성
 $109,855\text{백만원} = 100\text{만톤} \times 0.72(\text{조곡환산}) \times 197\text{원} \times 365\text{일} \times 1.1$
- '25년 결산 결과 실제 평균 지급 단가는 **256.3원(톤/일)**

자료: 농림축산식품부

가공료의 경우 예산 편성 기준단가는 톤당 115,189원(벼→쌀, A급 도정공장 기준)이다. 2025년 예산은 연평균 재고량 101만톤(사료용 15만톤, 그 외 86만톤)에 대해 기준 단가 115,189원/톤을 적용하고 가산비율 10%(부가가치세)를 적용하여 1,201억 3,600만원으로 산출되었다.

그러나 실제 집행한 평균 지급단가는 톤당 118,197원으로 나타나는데, 그 이유는 2025년 정부양곡 가공공장 등급별 가공량 중 S급 도정공장의 가공량이 62.3%로 높게 나타났기 때문이다.

[정부양곡 가공료 예산 편성 기준과 실제 지급 단가]

□ 가공료 편성기준

- '25년 예산상 기준단가는 **벼→쌀, A급 도정공장 115,189원/톤당('24~'25 적용요율 기준)**
- '25년 정부양곡 가공공장 등급별 가공량 중 S급 도정공장의 가공량은 62.3%로
 - * 정부양곡 가공공장 '25년 월평균 가공물량은 86천톤(정곡기준)으로 S급 54천톤(62.3%), A급 30(34.3), B급 3(3.2) 등
- (2025년 예산) **연간 매출량 101만톤, 벼→쌀, A급 도정공장 115,189원/톤당('24~'25 적용요율 기준)**
 $120,136\text{백만원} = (\text{사료용 외 } 86\text{만톤} \times \text{가공요율(벼→쌀)}) \times 1.1 + (\text{사료용 } 15\text{만톤} \times \text{가공요율(벼→현미)}) \times 1.1$
- '25년 결산 결과 실제 평균 지급 단가는 **118,197원(톤)**

자료: 농림축산식품부

저온보관창고는 일반보관창고에 비해 양곡보관료가 높고, S급 도정공장의 가공임 역시 A급 도정공장에 비해 높기 때문에 정부양곡관리 보관료와 가공료의 예산 편성 기준단가와 실제 집행 단가의 차이는 정부양곡물량 중 저온보관창고 비율이 높고 S급 도정공장의 비율이 높을수록 커지게 된다.

[정부관리양곡 일반창고 양곡보관료(갑지)]

(단위: 원/1일 톤당)

구분	특급	1급	2급	3급	등외	보관 보험료
쌀	306.0	279.7	219.5	183.4	160.6	2.80
현미 (TRQ발물포함)	244.8	223.9	175.7	146.7	128.5	2.52
벼	189.6	173.2	136.1	112.9	99.0	1.96
보리쌀, 늘인보리쌀, 콩, 옥수수, 밀가루	195.4	178.6	140.2	117.3	102.5	1.96
겉보리, 찰보리, 밀	142.1	129.5	101.8	84.5	74.1	1.32

주: 지역별 구분은 특지(특별시, 특별자치시, 광역시 및 특별시), 갑지(시 지역), 을지(그 외 지역)

자료: 2024년 정부관리양곡 처리요율표

[정부관리양곡 저온창고 양곡보관료]

(단위: 원/1일 톤당)

구 분	특 지	갑 지	을 지	보관 보험료
쌀	419.5	372.1	338.1	2.80
현미(TRQ 발물포함)	335.7	297.7	270.5	2.52
벼	259.7	230.4	209.2	1.96
보리쌀, 늘인보리쌀, 콩, 옥수수, 밀가루	269.2	237.6	215.6	1.96
겉보리, 찰보리, 밀	194.9	172.2	156.2	1.32

자료: 2024년 정부관리양곡 처리요율표

[2025년 양곡가공임 기준 단가]

(단위: 원/톤)

구 분	제품품종	원료목종	S등급	A등급	B등급	등급 외
정상가공	쌀	벼	125,308	115,189	103,227	94,898
	쌀	현미	111,143	102,168	91,558	84,169
	현미	벼	68,513	62,981	56,440	51,886

자료: 2024년 정부관리양곡 처리요율표

한편, 농림축산식품부는 ‘쌀가공업육성지원’ 세부사업을 통해 정부관리양곡의 품질 개선을 목적으로 개보수 자금을 지원하고 저온창고와 S급 도정창고에 물량을 우선배정하는 등 인센티브를 제공하여 보관창고와 도정공장 시설 개선을 유도해왔다.

[정부양곡 도정공장·보관창고 자금지원 사업 개요]

- (사업명) 쌀가공업육성지원사업(정부양곡 도정·보관분야)
- (사업목적) 정부관리양곡 도정 및 보관업체 시설·개보수 자금 지원을 통해 시설 현대화 및 정부관리양곡 품질향상에 기여
- (사업비) 80억원('26년)
- (지원조건) 총 사업비의 80%이내(자부담 20%) 지원
 - 도정공장 : 시설자금 15억원(통·폐합의 경우에 한해 25억원), 개보수 5억원 한도
 - 보관창고 : 시설자금 5억원(저온창고 신축 면적 660㎡ 초과 시 9억원), 개보수 2억원(저온창고 개보수 면적 660㎡ 이하 3억원, 초과 4억원) 한도
- (지원자격) 정부관리양곡 도정·보관계약 체결업체
- (금리) 연리 2.0% 고정금리 또는 변동금리
- (향후 기대효과)
 - 보관창고 : 정부양곡 품질개선을 위해 시설 개보수 자금지원 및 저온창고 우선 보관 등 인센티브를 통한 저온창고 시설 확대 추진하고 있어, 향후 저온창고 보관물량은 늘어날 것으로 예상
 - 도정공장 : S등급 도정공장 가공물량 배정 우대, 시설 개보수 자금 우선지원 등 시설개선 유도를 통해 S등급 공장 증가

자료: 농림축산식품부

이러한 정부의 정책은 소기의 성과를 거둔 것으로 평가된다. 2021~2025년 정부관리양곡의 저온창고 보관 비율을 살펴보면, 저온창고의 비중은 개소 수 기준으로 2021년 15.2%에서 2025년 39.1%로 대폭 증가하였고, 보관물량 기준으로도 2025년 전체 정부관리양곡의 66.5%에 달하는 것으로 나타났다.

[최근 5년간(2021~2025) 정부양곡 보관창고 현황]

(단위: 개소, 천톤, %)

구 분		2021	2022	2023	2024	2025
계	개소수(a)	4,119	3,134	3,437	3,436	3,193
	(비율, b/a)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
	연평균 보관물량	-	-	1,344	1,185	1,131
	(비율, b/a)	-	-	(100)	(100)	(100)
저온	개소수(b)	626	872	1,095	1,163	1,249
	(비율)	(15.2)	(27.8)	(31.9)	(33.8)	(39.1)
	보관물량	-	-	828	802	696
	(비율)	-	-	(58.5)	(62.9)	(66.5)
특급	개소수	159	109	96	98	85
	(비율)	(3.9)	(3.5)	(2.8)	(2.9)	(2.7)
	보관물량	-	-	102	90	75
	(비율)	-	-	(7.2)	(7.1)	(7.2)
1급	개소수	3,131	2,063	2,074	2,034	1,789
	(비율)	(76.0)	(65.8)	(60.3)	(59.2)	(56.0)
	보관물량	-	-	464	369	266
	(비율)	-	-	(32.8)	(28.9)	(25.4)
2급	개소수	197	88	170	139	69
	(비율)	(4.8)	(2.8)	(4.9)	(4.0)	(2.2)
	보관물량	-	-	21	14	10
	(비율)	-	-	(1.5)	(1.1)	(0.9)
3급	개소수	6	2	2	2	1
	(비율)	(0.1)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
	보관물량	-	-	0	0	0
	(비율)	-	-	(0.0)	(0.0)	(0.0)

자료: 농림축산식품부

S급 도정공장의 비중도 지난 5년간 확대된 것으로 나타나는데, 개소 수 기준으로 2021년 17.1%에서 2025년 50.8%로 대폭 증가하였고, 가공물량 기준으로도 2025년 전체 정부관리양곡의 63.2%를 차지하고 있다.

[최근 5년간(2021~2025) 정부양곡 도정공장 현황]

(단위: 개소, 천톤, %)

구 분		2021	2022	2023	2024	2025
계	개소수 (비율, b/a)	123 (100)	120 (100)	120 (100)	119 (100)	118 (100)
	연간 가공물량 (비율, b/a)	-	-	691 (100)	1,171 (100)	1,040 (100)
S급	개소수 (비율)	21 (17.1)	39 (32.5)	48 (40.0)	61 (51.3)	60 (50.8)
	가공물량 (비율)	-	-	397 (57.5)	737 (62.9)	657 (63.2)
A급	개소수 (비율)	60 (48.8.)	54 (45.0)	51 (42.5)	57 (47.9)	57 (48.3)
	가공물량 (비율)	-	-	260 (37.6)	395 (33.7)	352 (33.8)
B급	개소수 (비율)	40 (32.5)	25 (20.8)	20 (16.7)	- (0.0)	- (0.0)
	가공물량 (비율)	-	-	34 (4.9)	39 (3.3)	31 (3.0)
등급 외	개소수 (비율)	2 (1.6)	2 (1.7)	1 (0.8)	1 (0.8)	1 (0.8)
	가공물량 (비율)	-	-	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)

자료: 농림축산식품부

예상치 못한 현장 여건의 변화 등으로 인해 예산 편성 시점의 기준단가가 사후적으로 실제 집행 단가를 완벽하게 반영하지 못하는 측면도 일부 있겠으나, 정부 스스로 추진하고 있는 정책 내용을 예산 편성 기준단가에 반영하지 못하여 연례적으로 수백억원 규모의 예산을 전용하거나 세목조정하는 패턴을 반복하고 있는 것은 시정이 필요하다.

「국가재정법」 제46조3)는 예산 집행의 신축성을 제고하기 위해 예산의 전용을

3) 「국가재정법」

제46조(예산의 전용) ①각 중앙관서의 장은 예산의 목적범위 안에서 재원의 효율적 활용을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 기획예산처장관의 승인을 얻어 각 세항 또는 목의 금액을 전용할 수 있다. 이 경우 사업 간의 유사성이 있는지, 재해대책 재원 등으로 사용할 시급한 필요가 있는지, 기관운영을 위한 필수적 경비의 충당을 위한 것인지 여부 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

규정하고 있으나, 정부양곡관리비의 경우 조작권리비 부족에 따른 전용이 예외적 상황이 아니라 구조적으로 예측 가능한 연례 관행이 되었다는 점에서, 전용에 의존하는 예산 집행 관행은 시정이 필요하다.

이와 같은 점을 고려하여 농림축산식품부는 정부양곡관리 조작권리비 편성 기준단가를 실제 집행 상황과 정부 정책 방향을 반영하여 현실화할 필요가 있다. 구체적으로 보관료 편성 기준을 저온창고 보관 비율 등 실제 창고 운용 현황을 가중 반영하여 조정하고, 가공료 편성 기준도 S급 도정공장 가공 실적 비중을 반영하는 등 처리요율을 현실화하여 연례적인 대규모 예산 전용이 반복되지 않도록 할 필요가 있다.

가. 현 황

채소가격안정지원 사업¹⁾은 채소류(배추, 무, 마늘, 양파, 건고추, 겨울대파, 고랭지감자) 수급 안정을 위해 농업인·산지유통인 등에게 수급조절 의무를 부여하되, 해당 작물의 공급과잉 시 가격차보전·면적조절 비용을 지원하고 공급부족 시 출하장려금을 지원하는 사업으로, 2025회계연도 예산현액 207억 1,600만원 중 206억 8,000만원을 집행하고 3,600만원을 불용하였다.

[2025회계연도 채소가격안정지원 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026	
	계획액	전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	당초	수정
농산물생산유통조절지원	21,116	-	-	21,116	20,958	-	158	-	-
채소가격안정지원	20,716	-	-	20,716	20,680	-	36	-	-

자료: 농림축산식품부

채소가격안정지원 사업은 배추·무·마늘·양파·건고추·겨울대파·고랭지감자 등 7개 품목의 주산지 중심 사전·자율적 수급안정 체계 구축을 목적으로, 농업인이 계약물량의 50%까지 면적조절·출하정지·출하장려 등 수급조절 의무를 이행하는 대신 공급과잉 시 가격차보전(평년 도매가격의 80%)·산지폐기 비용을, 공급부족 시 출하장려금을 지원하는 방식으로 운영되어 왔다. 재원은 농업인의 경우 국비 30%·지방비 30%·농협 20%·자부담 20%이고, 유통법인의 경우 국비 50%·자부담 50%이다.

동 사업은 2025년도로 종료되었으며, 2026년부터 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」이 개정됨(2025.8.4.)에 따라 ‘농산물안정생산공급지원’ 사업으로 개편되었다. 개편된 ‘농산물안정생산공급지원’ 사업은 기존 채소 7개 품목에 과수 2개 품목(사과·배)이 추가되었고, 재원은 농업인의 경우 국비 40%·지방비 40%·자부

서창희 예산분석관(seochang@assembly.go.kr, 6788-4629)

1) 코드: 농산물가격안정기금 3031-326의 내역사업

담 20%이며, 농업법인 및 산지유통법인의 경우 국비 40%·자부담 60%이다. 그 외에 생육관리단 운영, 재해피해 농산물 가공지원, 저장지시이행 내용이 추가되었고, 가격차보전 사업 내용은 농업수입안정보험으로 이관하여 2027년부터 폐지될 예정이다.

[채소가격안정지원과 농산물안정생산공급지원 사업 개요]

구분		채소가격안정제(2025년 종료)		농산물안정생산공급지원(2026년~)	
근거		사업지침		농안법 제5조의2(농산물 안정생산·공급지원사업)	
대상 품목		무·배추·마늘·양파·건고추·대파·감자		무·배추·마늘·양파·건고추·대파 + 사과, 배	
사업 대상		사업참여 지역농협(약정 농업인), 산지유통법인		계약재배 참여 농업인, 매취사업 농협, 산지유통법인 등 계약재배 주체	
예산 과목		민간경상보조		자치단체경상보조	
지원 비율		【농협】 국비30:지방30:농협20:자담20 【법인】 국비50:자담50		【농협】 국비40:지방40:자담20 【법인】 국비40:자담60	
추진 체계		■ (농업인) 주산지협의회체(농협) ■ (유통인) 유통협의회체(aT)		■ (의사결정)주산지협의회체 ↔ (실행)수급관리센터 * 농업인 농협, 유통인 구분없이 사업대상자 참여	
사업 내용	과잉 대응	①가격차 보전	가격하락 시 도매시장 평년가격(기준가격)의 80%까지 보전	→	①가격차 보전 ¹⁾ (80~60%) (수입안정보험 본사업 품목) 마늘, 양파, 가을배추, 가을무 ※ 지원제외 (수입안정보험 시범사업 품목) 대파, 봄·여름·겨울배추, 봄·여름·겨울무 ※ 미가입필지만 지원
		②사전면적 조절·출하 정지	생육단계별 재배면적 자율감축 또는 수확기 시 장출하 중지 비용 지원		②재배면적 관리 (과잉대응) 생육단계별 면적 조절 및 착과조절, 출하 시기 조정, 산지폐기 등 (과소대응) 추가정식, 예비묘공급, 출하장려, 생육단계 기자재 공급 등
	과소 대응	③출하장려	출하지시 이행물량에 대해서는 출하장려금(운송비, 작업비, 상장수수료 등) 지원		③생육관리단 운영('26년은 여름배추만 적용)
					④재해피해 농산물 가공지원(하급품 가공 등) ⑤저장지시이행(지자체 주도 지정 출하 등)

주: 1) '26 한시적 운영, '27년 기능 폐지

자료: 농림축산식품부

나. 분석의견

채소가격안정지원 사업은 2021~2025년 품목별 가입물량이 생산량의 10% 내외로 저조하였는바, 농림축산식품부는 가입률 저조 문제에 대한 면밀한 원인 분석을 바탕으로 가입물량을 생산량의 일정 수준 이상으로 제고하기 위한 방안을 마련하여 후속 사업인 농산물안정생산공급지원 사업에 반영할 필요가 있다.

채소가격안정제는 공급과잉 시 가입 농가에 면적조절·출하정지를 지시하여 시장 출하물량을 줄이고, 공급부족 시 조기출하·출하장려를 통해 시장 공급을 늘리는 방식으로 수급조절 기능을 수행하는 방식으로 작동된다.

이는 채소가격안정제가 실질적인 가격 안정 효과를 발휘하기 위해서는 가격 변동에 영향을 미칠 수 있을 만큼 충분한 물량이 가입되어 있어야 한다는 것을 의미한다. 즉, 가격차보전·산지폐기 등의 수단은 가입물량 범위 안에서만 작동하는 구조이므로, 가입물량이 작을수록 사업의 실제 수급 안정 효과는 제한적일 수밖에 없다.

그러나 2021~2024년 실제 생산량 대비 가입물량 비율을 살펴보면, 2021년 생산량 6,110천 톤 중 가입물량은 607천 톤(가입률 9.9%)이고, 2022년 생산량 5,732천 톤 중 가입물량은 630천 톤(11.0%)이며, 2023년 생산량 5,716천 톤 중 가입물량은 606천 톤(10.6%)이고, 2024년 생산량 5,511천 톤 중 가입물량은 652천 톤(11.8%)으로 나타나 4년간 가입률이 10% 내외로 나타났다.

품목별로 가입률 격차도 매우 크게 나타난다. 무는 2021~2024년 가입률이 19~22% 수준으로 대상 품목 중 가장 안정적인 수준을 보이고 있고, 마늘은 2021년 33.1%로 비교적 높은 가입률을 기록하였으나 2024년에는 15.1% 수준에 머물고 있다. 반면 나머지 품목들의 가입률은 전반적으로 매우 저조한 수준이다. 특히, 건고추는 2021~2024년 내내 0.2~0.3% 수준으로 나타났고, 감자는 같은 기간 1.6~1.8%이다.

배추는 김장철 등 계절적 수요 집중으로 가격 변동성이 가장 큰 품목임에도 불구하고 2024년 기준 8.2%이고, 가격 변동성이 크고 소비자물가에 미치는 영향이 상당한 양파도 2024년 기준 15.7%에 그치고 있다.

[2021~2025년 채소가격안정제 사업 대상 품목별 생산량과 가입물량]

(단위: 천 톤, %)

구분	2021			2022			2023			2024			2025 ¹⁾
	생산량	가입 물량	가입률	생산량	가입 물량	가입률	생산량	가입 물량	가입률	생산량	가입 물량	가입률	가입 물량
합계	6,110.0	607.3	9.9	5,731.8	630.1	11.0	5,715.9	605.5	10.6	5,511.0	651.8	11.8	681.4
배추	2,017.5	96.5	4.8	2,199.1	135.5	6.2	2,049.0	145.4	7.1	1,948.3	159.5	8.2	172.0
무	1,172.3	230.1	19.6	1,190.6	237.0	19.9	1,225.8	233.1	19.0	1,035.6	230.9	22.3	238.7
양파	1,576.8	137.0	8.7	1,195.6	177.9	14.9	1,172.8	154.2	13.1	1,175.3	184.9	15.7	186.4
마늘	308.5	102.1	33.1	272.8	52.4	19.2	318.2	44.4	13.9	284.9	43.0	15.1	45.6
고추	92.8	0.2	0.2	69.0	0.2	0.3	61.7	0.2	0.3	68.1	0.2	0.3	0.2
대파	387.2	32.5	8.4	324.1	18.7	5.8	338.1	19.4	5.7	405.8	22.6	5.6	26.5
감자	554.9	8.9	1.6	480.6	8.4	1.7	550.3	8.8	1.6	593.0	10.7	1.8	12.0

주: 1) 2025년 품목별 생산량은 현재 집계 중임

자료: 농림축산식품부

가입률 저조의 핵심 원인으로는 농가 입장에서의 부담 대비 혜택의 불균형이 지속적으로 지적되어 왔다. 채소가격안정제에 가입하면 계약물량의 50%까지 출하 정지·면적조절 등 강화된 수급조절 의무를 이행해야 하는 반면, 가격차보전 수준은 평년가격의 80%로 제한되어 있어 농가 입장에서는 사업 참여의 혜택에 비해 수급조절 의무 이행 부담이 큰 측면이 있었다.

뿐만 아니라 사업물량 확대에 따른 농협의 재정 부담 증가 문제도 있었는데, 사업물량이 2021년 60만 7천 톤에서 2025년 68만 1천 톤으로 확대되면서 사업비의 20%를 부담하는 농협의 부담 역시 지속적으로 증가한 것이다.

농림축산식품부는 2026년부터 개편된 농산물안정생산공급지원 사업에서는 농협 분담금을 폐지하고 보조율을 국비 40%·지방비 40%로 조정하여 이러한 문제를 완화하려는 것으로 보이나, 가입률 저조의 근본 원인인 수급조절 의무 이행 부담에 대한 인센티브 강화 방안도 함께 마련될 필요가 있을 것으로 보인다.

2026년 5월 기준 농산물안정생산공급지원 사업의 계약 현황을 품목별로 살펴보면 채소가격안정제에서 지속적으로 가입률이 저조하였던 품목들의 경우 농산물안정생산공급지원 사업에서도 유사한 문제가 반복될 가능성이 있다고 보인다.

2026년 5월 기준으로 신청시기가 이미 도래한 품목들의 참여 현황을 살펴보면, 여름 배추(고랭지)와 여름 무의 경우 각각 전체 재배면적의 43.2%, 65.5%로 비교적 높은 참여율을 보이고 있다. 반면 건고추의 경우 참여면적이 146ha로 전체 재배면적(25,743ha)의 0.6%에 불과하여 2025년 채소가격안정지원 사업의 건고추 가입률(0.3%)과 유사한 수준으로, 가입률 저조 문제가 반복되고 있는 것으로 나타났다. 마늘·양파·대파·가을 배추·가을 무 등 주요 품목들은 아직 신청시기가 도래하지 않은 상황이나, 채소가격안정지원 사업에서 지속적으로 가입률이 저조하였던 품목들의 경우 농산물안정생산공급지원 사업에서도 유사한 문제가 반복될 가능성이 있다.

[2026년 5월 기준 농산물안정생산공급지원 사업 참여면적]

(단위: ha, %)

품목		신청시기	전체 재배 면적(A)	사업 참여면적(B)	B/A
배추	봄	봄(1~3월) 고랭지(1~3월)	8,387	128	1.5
	여름		3,747	1,619	43.2
	가을		13,076	신청 시기 미도래	
무	여름	가을(~9월)	2,275	1,491	65.5
	가을	겨울(~10월)	5,308	신청 시기 미도래	
	겨울		5,234	신청 시기 미도래	
건고추		1~4월	25,743	146	0.6
마늘		9~10월	22,947	신청 시기 미도래	
양파		9~10월	17,677	신청 시기 미도래	
대파(겨울)		7~8월	13,517	신청 시기 미도래	
사과		5~8월	33,212	2,408	7.3
배		5~8월	9,316	748	8.0

자료: 농림축산식품부, 재배면적 국가데이터처 기준

이러한 점을 고려하여 채소가격안정지원 사업이 2025년으로 종료되고 2026년부터 ‘농산물안정생산공급지원’ 사업으로 개편·전환되는 만큼, 농림축산식품부는 품목별 가입률 저조 문제에 대한 면밀한 원인 분석을 바탕으로 가입물량을 생산량의 일정 수준 이상으로 제고하기 위한 방안을 마련하여 후속 사업인 농산물안정생산공급지원 사업에 반영할 필요가 있을 것으로 보인다.

가. 현 황

공영도매시장시설현대화 사업¹⁾은 노후화된 공영도매시장의 시설·장비 현대화 지원을 통해 도매시장 내 농산물 물류 및 유통효율성을 제고하려는 사업으로, 농림축산식품부는 2025회계연도에 계획현액 152억원 중 92억 7,100만원을 집행하고 59억 2,900만원을 불용하였다.

[2025회계연도 공영도매시장시설현대화(보조) 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026	
	계획액	전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	당초	수정
공영도매시장 시설현대화	15,200	-	-	15,200	9,271	-	5,929	18,795	18,795
가락시장	1,800	-	-	1,800	-	-	1,800	4,710	4,710
인천삼산시장	674	-	-	674	-	-	674	729	729
청주시장	8,716	-	-	8,716	8,716	-	-	6,756	6,756
울산시장	410	-	-	410	-	-	410	-	-
안양도매시장 긴급시설개선	-	-	-	-	-	-	-	3,000	3,000
상품화지원확대	3,600	-	-	3,600	555	-	3,045	3,600	3,600

자료: 농림축산식품부

지원비율은 중앙도매시장의 경우 국비 30%, 지방도매시장의 경우 국비 20%이며, 사업시행주체는 지자체(도매시장 개설자)이고, 2025년도 사업 대상은 가락시장, 인천삼산시장, 청주시장, 울산시장 4개소이다.

가락시장은 총사업비 1조 2,769억원(국비 30%, 지방비 30%, 용자 40%)을 투입하여 531,830㎡ 부지에 6개동을 2009년부터 2031년까지 5단계 순환 재건축 방식으로 조성하는 사업으로, 1단계는 2009년부터 2016년까지, 2단계는 2017년부터

서창희 예산분석관(seochang@assembly.go.kr, 6788-4629)

1) 코드: 농산물가격안정자금 3033-330

2024년까지, 3단계(채소1동·수산물)는 2022년부터 2030년까지이다. 인천삼산시장은 총사업비 682억원(국비 30%, 지방비 30%, 용자 40%)을 투입하여 107,912㎡ 부지에 2021년부터 2029년까지 3단계 순환 증개축 방식으로 추진하는 사업이다. 청주시장은 총사업비 1,746억원(국비 20%, 지방비 80%)을 투입하여 148,260㎡ 부지에 5개동을 2019년부터 2027년까지 도매시장 이전 건립 방식으로 추진하는 사업이다. 울산시장은 총사업비 1,803억원(국비 30%, 지방비 30%, 용자 40%)을 투입하여 160,656㎡ 부지에 7개동을 2019년부터 2032년까지 도매시장 이전 건립 방식으로 추진하는 사업이다.

[2025회계연도 공영도매시장시설현대화(보조) 시장별 사업 개요]

구 분	총사업비	사업기간	부지면적	지원기준
가락시장	12,769억원	'09~'31	531,830㎡	국비 30%, 지방비 30%, 용자 40%
인천삼산시장	682억원	'21~'29	107,912㎡	국비 30%, 지방비 30%, 용자 40%
청주시장	1,746억원	'19~'27	148,260㎡	국비 20%, 지방비 80%
울산시장	1,803억원	'19~'32	160,656㎡	국비 30%, 지방비 30%, 용자 40%

자료: 농림축산식품부

나. 분석의견

행정절차 지연으로 인해 가락시장, 인천삼산시장, 울산시장 현대화 사업의 일정 차질이 반복되고 있다는 점에서 농림축산식품부는 잔여 단계 및 사업장별로 필수 행정절차의 완료 시기를 면밀히 파악하고, 단계별 일정을 현실적으로 재설정하는 한편, 관계기관과의 긴밀한 협의를 통해 행정절차에 따른 지연을 최소화하는 등 사업관리를 보다 철저히 할 필요가 있다.

2025회계연도 공영도매시장시설현대화(보조) 사업 결산 내역을 살펴보면, 계획액 152억원 중 청주시장을 제외한 가락시장(18억원), 인천삼산시장(6억 7,400만원), 울산시장(4억 1,000만원) 편성 예산이 모두 전액 불용되었으며, 상품화지원 확대 사업도 36억원 중 5억 5,500만원(15.4%)만 집행되었다.

[2025회계연도 공영도매시장 시설현대화(보조) 사업 집행 현황]

(단위: 백만원)

구분	계획액	집행액	불용액	불용 사유
가락시장	1,800	-	1,800	총사업비 협의 등 행정절차 미완료
인천삼산시장	674	-	674	사업계획 적정성 재검토에 따른 설계공모 지연
청주시장	8,716	8,716	-	-
울산시장	410	-	410	부지 확보 난항으로 설계 착수 불가
상품화지원 확대	3,600	555	3,045	사업추진 집행잔액
합계	15,200	9,271	5,929	

자료: 농림축산식품부

청주시장을 제외하고 2025년 예산이 불용된 사유는 다음과 같다. 먼저, 가락시장 3단계 사업은 2024년 11월 KDI의 사업계획 적정성 재검토가 착수되어 2025년 11월 완료되었다. 재검토의 주요 배경은 공사비 단가 상승으로, 재검토 결과 채소2 등 실시설계 단가에 물가상승률 21.32%를 적용하고 법령 개정에 따른 철거비 추가, 제로에너지 인증공사비(공사비의 2%) 계상 등이 반영되었다. 그 결과 3단계 총 사업비는 현행 3,124억원에서 4,826억원으로 1,702억원(54.5%)이 증액되었다.

[가락시장 3단계 사업계획 적정성 재검토 결과]

구분	당초 계획(A)	재검토 결과(B)	증감(B-A)
공사비	2,914억원	4,571억원	+1,657억원
시설부대경비	210억원	255억원	+45억원
합계	3,124억원	4,826억원	+1,702억원

자료: 농림축산식품부

이러한 총사업비 증가와 적정성 재검토 과정은 사업 일정의 지연을 초래하였고, 사업계획 적정성 재검토에 따라 설계기간이 33개월 순연('23.5.~'26.1.)되면서 착공 예정일이 지연된 상황이다

[가락시장 단계별 사업 추진 일정 계획 대비 실적]

구 분	1단계	2단계	3단계
사업기간	'09~'16	'17~'24	'22~'30.7.
공사기간	'11.6.~'15.2.	'21.2.~'24.11.	'27.3.~'30.2.(예정)
착공 예정일	'11.6.	'21.2.	'27.3.
실제 착공일	'11.6.	'21.2.	시기 미도래
완공 예정일	'15.1.	'24.5.	'30.2.

자료: 농림축산식품부

인천삼산시장 역시 기획예산처에서 총사업비 조정 협의 대신 사업계획 적정성 재검토를 결정함에 따라 설계공모 일정이 지연되었다. 재검토 기간은 2025년 7월 9일부터 2026년 1월 28일까지 약 6개월이 소요되었으며, 이에 따라 당초 2026~2027년으로 계획되었던 기본 및 실시설계 용역도 순연되었다.

[인천삼산시장 당초 계획 대비 현재 추진 일정 비교]

구분	당초 계획(예산 편성 기준)	현재 계획	지연 기간
설계 착수	'25.3.	'26.6.(기본설계)	약 1년 3개월
시공 착수	'25.4.	'28년	약 3년
준공	'27년 내	'29년	약 2년

자료: 농림축산식품부

울산시장은 2019년 사업대상자로 선정되어 당초 2027년 준공을 목표로 추진 되었으나, 당초 활용 예정이었던 울현지구 도시개발사업 부지의 LH 예비타당성 조사 결과가 미흡하여 시행주체가 울산도시공사로 변경되면서 부지 확보에 어려움이 발생하였다. 이에 따라 도시개발사업 타당성 검토, 개발제한구역 해제 고시, 도시계획시설 실시계획인가 등 다수의 사전 행정절차를 이행한 이후에야 설계 착수가 가능한 상황으로 착공 예정 시기가 2029년으로 대폭 지연되었으며, 사업기간도 당초 '19~'27년에서 '19~'32년으로 이미 5년 연장된 상태이다.

[울산시장 당초 계획 대비 현재 추진 일정 비교]

구 분	당초 계획(예산 편성 기준)	현재 계획	지연 기간
설계 착수	'23년	'28.7.	약 5년
시공 착수	'25년 내	'29년	약 4년
준공	'27년	'32년	약 5년
사업기간	'19~'27년	'19~'32년	5년 연장

자료: 농림축산식품부

공사비 상승 등 외부 여건 변화에 따른 사업계획 적정성 재검토와 이로 인한 일정 지연은 불가피한 측면이 있겠으나, 가락시장·인천삼산시장·울산시장 모두 사업 선정 이후 당초 계획 대비 수년씩 지연이 누적되고 있는 상황이다. 가락시장은 3단계 설계기간이 33개월 순연되어 2031년 완공 목표 달성이 사실상 어려운 상황으로 보이고, 인천삼산시장은 설계착수가 당초 대비 약 15개월, 준공이 약 2년 지연되었으며, 울산시장은 사업기간이 당초 '19~'27년에서 '19~'32년으로 5년이나 연장된 상태이다.

[공영도매시장 시설현대화 사업 준공 목표 대비 지연 현황]

구 분	당초 준공 목표	현재 준공 예정	지연 기간
가락시장	'31년	'34년 9월	약 3년 9개월
인천삼산시장	'27년 내	'29년	약 2년
울산시장	'27년	'32년	약 5년

자료: 농림축산식품부

이러한 점들을 고려하여 농림축산식품부는 잔여 단계 및 사업장별로 필수 행정 절차의 완료 시기를 면밀히 파악하고, 단계별 일정을 현실적으로 재설정하는 한편, 관계기관과의 긴밀한 협의를 통해 행정절차에 따른 지연을 최소화하는 등 사업관리를 보다 철저히 할 필요가 있을 것으로 보인다.

가. 현 황

저탄소농업프로그램시범사업¹⁾은 논물관리, 바이오차 사용, 저메탄사료 급여 등 탄소 발생을 줄이는 영농활동을 공익기능증진 활동으로 인정하여 이를 실천한 농업인에게 공익기능증진직불금을 지원하는 시범사업으로, 경종 분야(논물관리, 알계걸러대기, 바이오차²⁾, 가을갈이)와 축산 분야(저메탄사료, 질소저감사료, 분뇨처리개선)로 나뉜다.

농림축산식품부는 경종 분야에서 2025회계연도 계획현액 132억 4,700만원을 전액 집행하였고, 축산 분야에서는 2025회계연도 계획액 100억 6,000만원 중 70억원을 친환경농업직불 내역사업으로 변경 집행하였으며, 계획현액 30억 6,000만원 중 27억 3,400만원을 집행하고 3억 2,600만원을 불용하였다.

[2025회계연도 저탄소농업프로그램시범사업(축산) 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026	
	계획액	전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	당초	수정
공익기능증진직불	2,953,622	-	-	2,953,622	2,743,677	-	209,945	2,453,487	2,453,487
저탄소농업 프로그램 시범사업(경종)	13,247	-	-	13,247	13,247	-	-	25,713	25,713
저탄소농업 프로그램 시범사업(축산)	10,060	-	△7,000	3,060	2,734	-	326	9,309	9,309

자료: 농림축산식품부

서창희 예산분석관(seochang@assembly.go.kr, 6788-4629)

- 1) 코드: 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금 1071-302의 내역사업
- 2) '바이오차'란 농업 부산물 등 유기물을 350℃ 이상의 고온에서 열분해하여 생산한 탄소 함량이 높은 고체 물질로, 토양에 투입하면 유기물 분해를 억제하고 토양 내 탄소를 장기간 고정함으로써 온실가스 감축 효과를 기대할 수 있다.

동 사업은 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제45조3)에 근거하여 2024년 시범사업으로 도입되었고, 경종 부문은 논물관리(중간물떼기·얇게걸러대기)·바이오차 투입·가을갈이 등 4개 활동, 축산 부문은 저메탄사료 급여·질소저감사료 급여·분뇨처리방식 개선 등 3개 활동을 지원하며, 국비로 100% 지원한다.

구체적인 지원 내용 및 단가는 경종 부문의 경우 논물관리 활동으로 모내기 이후 한 달부터 2주 이상 용수 공급을 중단하여 논을 마른 상태로 유지하는 중간물떼기(15만원/ha)와 중간물떼기 종료 후 2~3cm 용수공급 후 논물을 말리고 다시 용수를 공급하는 얇게걸러대기(16만원/ha), 바이오차를 작물재배 전 밑거름 투입 또는 추수 후 가을갈이 시 토양에 투입하는 바이오차 투입(36.4만원/ha), 벼 수확 후 경운하여 벼짚을 갈아엎어 넣는 가을갈이(46만원/ha)이다.

축산 부문은 관행 사료 대비 메탄 발생이 최소 10% 이상 저감되는 사료를 급여하는 저메탄사료 급여(한육우 2.5만원/두, 젖소 5만원/두), 적정 단백질을 공급하여 잉여 질소 배출을 저감하는 질소저감사료 급여(한육우 1만원/두, 돼지 0.5만원/두, 산란계 0.02만원/두), 가축분뇨 퇴비화 과정에서 온실가스 발생을 저감하는 설비를 도입·가동하는 분뇨처리방식 개선(교반시설·강제송풍 0.13~0.15만원/톤, 강제송풍 0.05만원/톤) 등 3개 활동을 지원한다.

3) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」

제45조(농림수산의 전환 촉진 등) ① 정부는 농작물의 생산 및 가축 생산 등의 과정에서 발생하는 온실가스 배출을 줄이고 기후위기에 대응하여 식량안보를 확보함으로써 탄소중립 사회로의 이행에 기여하기 위하여 농림수산의 전환 시책을 수립·시행하여야 한다.

[저탄소농업프로그램시범사업 지원활동 및 단가]

구분	활동명	주요 내용	단가
경종	중간물떼기	모내기 이후 한달부터 2주 이상 용수 공급 중단	15만원/ha
	알게걸러대기	중간물떼기 종료 후 2~3cm 용수공급 후 논물을 말리고 다시 용수공급(4회)	16만원/ha
	바이오차 투입	바이오차를 작물재배 전 밑거름 투입 또는 추수 후 가을갈이 시 투입	36.4만원/ha
	가을갈이	벼 수확 후 경운하여 벼짚을 갈아엎어 넣어줌	46만원/ha
축산	저메탄사료 급여	관행 사료 대비 메탄 발생이 최소 10% 이상 저감되는 사료 급여	한육우 2.5만원/두 젖소 5만원/두
	질소저감 사료 급여	적정 단백질을 공급하여 잉여 질소 배출을 저감하는 사료 급여	한육우 1만원/두 돼지 0.5만원/두 산란계 0.02만원/두
	분뇨처리방식 개선	가축분뇨 퇴비화 과정에 온실가스 발생을 저감하는 설비 도입 및 가동	교반·시설강제송풍 0.13~0.15만원/톤 강제송풍 0.05만원/톤

자료: 농림축산식품부

나. 분석의견

저탄소농업프로그램시범사업과 관련하여 다음의 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 2025년 바이오차 투입 실집행 물량은 예산 편성 물량 5,265ha 대비 3,134ha(59.5%)에 그쳤으며, 2024년에도 1,480ha(28.1%)에 불과하는 등 2년 연속 예산 편성 물량에 미달하고 있는바, 농림축산식품부는 바이오차의 온실가스 감축 효과 및 토양 개선 효과에 대한 실증 데이터를 농가에 적극적으로 제공하고 교육·홍보를 강화하여 바이오차 활용도를 제고하는 방안을 마련할 필요가 있다.

2025년 경종 부문의 예산편성 물량 대비 실집행 물량을 살펴보면, 논물관리의 경우 편성 물량 25,710ha 대비 중간물떼기 17,357ha(67.5%), 알게걸러대기 15,807ha(61.5%)가 집행되었으며, 바이오차는 편성 물량 5,265ha 대비 3,134ha(59.5%), 가을갈이는 편성 물량 5,000ha 대비 6,996ha(139.9%)가 집행되었다.

특히, 바이오차의 실제 활용 실적은 예산 편성 물량 대비 크게 저조하다. 2024년에는 편성 물량 5,265ha 대비 실집행 물량이 1,480ha(28.1%)에 불과하였고, 2025년에도 편성 물량 5,265ha 대비 3,134ha(59.5%)에 그쳤다.

[2024~2025년 저탄소농업프로그램(경종) 물량 달성 현황]

(단위: ha, %)

구분	2024			2025		
	예산 편성 물량(A)	실집행 물량(B)	달성률 (B/A)	예산 편성 물량(C)	실집행 물량(D)	달성률 (D/C)
중간물떼기	5,265	9,003	171.0	25,710	17,357	67.5
알게걸러대기	5,265	8,730	165.8	25,710	15,807	61.5
바이오차	5,265	1,480	28.1	5,265	3,134	59.5
가을갈이	-	-	-	5,000	6,996	139.9

자료: 농림축산식품부

현재 농림축산식품부는 바이오차에 대해 1ha당 200kg 사용 기준으로 지원한 도 36.4만원/ha 범위에서 실비를 지원(1,820원/kg)하고 있는데, 바이오차 평균 가격은 2024년 1,888원/kg, 2025년 1,967원/kg, 2026년 2,026원/kg으로 나타나고 있어 지원 단가가 실제 시장 가격을 충분히 반영하지 못하는 측면이 있는 것으로 보인다.

한편, 한국농촌경제연구원(KREI)이 논벼 농가를 대상으로 실시한 설문조사에 따르면, 바이오차 무상 보급 시 사용 의향이 있다고 응답한 농가는 95.2%로 매우 높게 나타나 무상 보급 조건에서의 수용도는 높은 것으로 확인되며, 무상 보급임에도 사용 의향이 없는 이유는 '유기물질 투입 효과가 있는지 의문'이 55.6%, '바이오차를 잘 몰라서'가 22.2% 순으로 나타났다.

[벼농가의 바이오차 수용의향 조사]

(단위: 명, %)

구분	내용	응답수	비율
바이오차 무상 보급 사용 여부	예	200	95.2
	아니오	10	4.8
사용 의향이 없는 이유	바이오차를 잘 몰라서	2	22.2
	유기물질 투입 효과가 있는지 의문	5	55.6
	현재 유기물질 투입으로 충분해서	1	11.1
	바이오차 품질이 우려되어서	1	11.1
합 계		210	100

자료: 기후변화 대응을 위한 농축산부문 2030 온실가스 감축 로드맵 이행평가, 한국농촌경제연구원

이러한 조사 결과를 감안할 때, 바이오차 활용도를 제고하기 위해서는 농가의 바이오차의 효과 등에 대한 정보 부족 해소를 위한 정책도 병행될 필요가 있을 것으로 보인다.

따라서 농림축산식품부는 현재 바이오차 지원 단가가 실제 시장 가격에 부합하도록 현실화하는 방안을 검토하는 한편, 바이오차의 온실가스 감축 효과 및 토양 개선 효과에 대한 실증 데이터를 농가에 적극적으로 제공하는 등 교육·홍보를 강화하여 농가의 기술 신뢰도를 높이고 바이오차 활용도를 제고하는 방안을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

둘째, 저탄소농업프로그램시범사업(축산)은 2년 연속 극히 저조한 집행 실적이 반복되고 있으므로, 농림축산식품부는 재정 운용의 비효율성을 시정할 필요가 있다. 또한, 농림축산식품부는 2026년부터 시행되는 저메탄사료 단가의 현실화 효과를 면밀히 모니터링하고, 질소저감사료의 생산성 영향에 대해 정밀하게 분석하여 농가에 적극적으로 정보를 제공하는 등 사업 관리를 강화할 필요가 있을 것으로 보인다.

농림축산식품부는 2024년 1월 ‘2050 탄소중립을 위한 축산부문 2030 온실가스 감축 및 녹색성장 전략’을 발표하여 2030년까지 저메탄사료 보급률을 78%까지 높이고, 저메탄사료 급여 등을 통해 축산부문 온실가스 327만톤 CO₂ eq를 감축하는 것을 목표로 설정하였다. 감축 수단별로는 장내발효(저메탄사료 등) 분야에서

476만톤 중 46만톤(9.6%)을 감축하고, 가축분뇨(분뇨처리방식 개선 등) 분야에서 624만톤 중 281만톤을 감축하는 것을 목표로 하고 있다. 특히 저메탄사로 보급률은 2030년까지 78%로 확대하는 것을 핵심 목표로 설정하였다.

[축산부문 2030 온실가스 감축 목표]

(단위: 만톤 CO₂e)

구분	2018년 배출량	2030년 전망	2030년 목표	감축량
장내발효	447	476	430	46
가축분뇨	494	624	343	281
기타	122	46	-	-
합계	941	1,100	773	327

자료: 농림축산식품부, 축산부문 2030 온실가스 감축 및 녹색성장 전략, 2024.1.

2024년의 경우 당초 계획액 46억 2,500만원 중 4억 9,700만원만 교부되고 나머지 41억 2,800만원은 불용 처리되었으며, 교부된 예산마저도 2,500만원만 집행되어 실효행률이 0.5%에 불과하였다. 2025년에도 당초 계획액 95억 2,700만원 중 70억원이 친환경농업직불로 변경 집행된 후 22억 100만원이 교부되었으나 실효행액은 17억 700만원에 그쳐 당초 계획액 대비 실효행률은 17.9%에 불과하였다. 이처럼 계획액 대비 교부액 자체가 크게 부족하고 교부된 예산마저도 제대로 집행되지 못하는 이중적 집행 부진이 2년 연속 반복되고 있는 상황이다.

[2024~2025년 저탄소농업프로그램(축산) 사업 실효행]

(단위: 백만원, %)

구 분	사업시행 주체 (기관명)	부처		사업시행주체(피출연·피보조 기관 등)								
		계획 (A)	집행액	교부액	전년도 이월액	예산 현액	집행액 (B)	전년도		이월액	불용액	실 집행률 (C/A)
								이월액	제외 예산 현액			
2024	축산환경관리원	318	318	318	-	318	318	318	318	-	-	100
	지방자치단체	4,625	497	497	-	497	25	497	25	472	-	0.5
2025	축산환경관리원	533	533	533	-	-	533	533	533	-	-	100
	지방자치단체	9,527	2,527	2,201	317	2,518	1,781	2,201	1,707	28	709	17.9

자료: 농림축산식품부

실집행이 저조한 사유는 2024년의 경우 저메탄사료의 출시가 24년 10월로 지연됨에 따라 농가에서 저메탄사료를 사용할 수 있는 기간이 부족하여 예산액 46억 2,500만원 중 2,500만원만 집행된 것이다.

그럼에도 불구하고 농림축산식품부는 이러한 실집행 저조 원인에 대한 면밀한 검토와 충분한 보완 없이 2025년도 예산을 전년 대비 100% 이상 증액된 100억 6,000만원으로 편성하였다. 이는 전년도 집행 실적과 집행 가능성을 충분히 고려하지 않은 채 예산을 편성한 것으로 농림축산식품부는 이와 같은 재정 운용의 비효율성을 시정할 필요가 있다.

한편, 2025년 활동별 이행실적을 살펴보면, 저메탄사료의 경우 한육우 0.15만 두에 대해 3,800만원이 지급되었을 뿐 젓소는 이행 실적이 전무하였고, 질소저감사료는 돼지 27.9만 두(13억 9,500만원)와 산란계 133.6만 마리(2억 6,700만원)에 집중되었다. 분뇨처리방식 개선은 교반송풍·강제송풍 합계 3.2만톤에 대해 3,400만원이 지급되는 데 그쳤다.

[저탄소농업프로그램(축산) 사업 연도별 이행실적]

연도	활동	축종	단가(만원)	이행물량	지급액(백만원)
2024	질소저감사료	돼지	0.5	0.5만 두	25
2025	저메탄사료	한육우	2.5	0.15만 두	38
		젓소	5	-	-
	질소저감사료	한육우	1	-	-
		돼지	0.5	27.9만 두	1,395
		산란계	0.02	133.6만 마리	267
	분뇨처리방식 개선	한육우(교반송풍)	0.13	1.0만 톤	13
		젓소(교반송풍)	0.15	0.9만 톤	14
		한육우(강제송풍)	0.05	1.0만 톤	5
		젓소(강제송풍)	0.05	0.3만 톤	2
	소계				

자료: 농림축산식품부

실집행 저조의 핵심 원인 중 하나는 농가의 저메탄사료 사용에 따른 비용 부담이 있다. 농림축산식품부에 따르면, 저메탄사료는 일반 사료보다 kg당 약 40원 비싸 한우 1두당 연간 약 11만원의 추가 비용이 발생한다.

저메탄사료 이행직불금은 기본 지원단가에 메탄 저감계수를 곱하여 산정한 금액을 농가에 지급하는 방식으로 운영되고 있는데, 메탄 저감계수는 사용하는 사료의 메탄 저감효과에 따라 차등 적용되며, 저감효과 20~30% 구간에는 2배, 30% 이상 구간에는 3배의 계수가 부여된다.

현재 국내에서 승인된 메탄저감제인 3-NOP의 경우 저감효과가 21.9% 이상으로 20~30% 구간에 해당하며, 이에 따라 메탄 저감계수 2배가 적용된다. 따라서 한육우 1두당 기본 지원단가에 저감계수 2를 곱한 금액이 실제 직불금으로 지급된다.

그런데 2025년에는 저메탄사료 이행직불금 단가가 한육우 1두당 2.5만원으로 메탄저감계수를 적용하더라도 저메탄사료 이행직불금으로 한육우 1두당 5만원(지원단가 2.5만원 × 메탄저감계수 2)을 지급받아 농가당 6만원의 추가 비용 부담이 발생하였다. 농림축산식품부는 저메탄사료 급여에 따른 농가의 부담을 완화하기 위하여 2026년부터 한육우 1두당 5.5만원으로 단가를 상향하였고, 이에 따라 2026년부터는 저메탄사료 사용시 직불금을 통해 추가 비용 수준의 보전이 가능한 구조로 개선된 것으로 보인다.

[저탄소농업프로그램(축산) 사업 활동별 단가]

(단위: 만원)

활동	축종	2025 단가	2026 단가
저메탄사료	한육우	2.5	5.5
	젖소	5	
질소저감사료	한육우	1	-
	돼지	0.5	0.5
	산란계	0.02	0.02
분뇨처리방식 개선	한육우(교반송풍)	0.13	0.55
	젖소(교반송풍)	0.15	0.55
	한육우(강제송풍)	0.05	0.26
	젖소(강제송풍)	0.05	0.26

자료: 농림축산식품부

한편 질소저감사료의 경우 사료 내 단백질 함량을 낮추는 대신 필수 아미노산(라이신 등)을 추가하여 잉여 질소 배출을 저감하는 방식으로, 농림축산식품부에 따르면, 단백질 함량 1% 감소 시 분뇨의 질소 배출량은 돼지 8.2%, 한육우 8.8%, 산란계 9.4% 감소하는 것으로 나타나 있고, 이를 근거로 필수 아미노산 추가 비용을 직불금으로 지원(한육우 1만원/두, 돼지 0.5만원/두, 산란계 0.02만원/수)하고 있다.

[한육우·돼지·산란계 두(수)당 아미노산 추가 비용 단가 근거(2025년)]

구 분	단가	지급 단가 산정방법
질소저감 사료 급이	한육우 1.0만원/두/년	▶ 8.2원/kg × 9.1kg/일·두 × 365일 × 37%
	돼지 0.5만원/두/년	▶ 6원/kg × 2.44kg/일·두 × 365일 * 조단백질 저감에 따른 필수아미노산 추가 비용
	산란계 0.02만원/수/년	▶ 5.07원/kg × 107g/일·수 × 365일 * 조단백질 저감에 따른 필수아미노산 추가 비용

자료: 농림축산식품부

질소절감사료와 관련하여 생산성 저하에 대한 농가의 우려가 프로그램 참여를 저해하는 요인으로 작용하고 있는 것으로 보이며, 농림축산식품부에서는 농가의 우려를 해소하기 위해 2026년 3월 저탄소농업프로그램 참여 농가를 대상으로 생산성 분석을 진행하였고 현재까지의 분석 결과는 생산성 지표의 급격한 악화는 미확인된 것으로 나타나고 있다. 다만, 표본 수를 확대하고 지속적으로 정밀 효과 분석을 통해 질소절감사료에 대한 농가의 심리적 장벽을 해소할 필요가 있을 것으로 보인다.

이와 같은 점들을 종합하면 농림축산식품부는 2026년에도 저탄소농업프로그램(축산) 예산이 93억 900만원으로 편성된 만큼, 2024년·2025년 2년 연속 극히 저조한 실집행이 반복되지 않도록 주의할 필요가 있다. 또한, 2026년부터 시행되는 저메탄사료 단가의 현실화 효과를 면밀히 모니터링하고, 질소저감사료의 생산성 영향에 대해 정밀하게 분석하고 농가에 적극적으로 정보를 제공하는 등 사업 관리를 강화할 필요가 있을 것으로 보인다.

대규모 스마트팜 창업단지조성의 철저한 사업관리 강화 필요 등

가. 현 황

대규모 스마트팜 창업단지조성¹⁾ 사업은 집단화된 유희부지, 국·공유지 등을 한국농어촌공사가 매입하여 스마트팜 영농이 가능하도록 진입로, 용·배수로 등 생산 기반을 정비한 후 농업법인이 대규모 스마트팜을 조성할 수 있도록 지원하는 사업이다. 농림축산식품부는 2025회계연도에 계획현액 180억원을 전액 집행하였다.

[2025회계연도 대규모 스마트팜 창업단지조성 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026	
	계획액	전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	당초	수정
맞춤형농지지원	1,113,440	-	-	1,113,440	1,113,440	-	-	1,807,690	1,807,690
대규모 스마트팜 창업단지조성	18,000	-	-	18,000	18,000	-	-	-	-

자료: 농림축산식품부

사업 기간은 2024~2025년이고 사업대상지는 전북 남원과 전남 고흥 2개소이다. 사업 시행자는 한국농어촌공사이며, 2025년도 예산 180억원은 2개소 사업지에 대한 2년차 기반조성비로 편성되었다.

서창희 예산분석관(seochang@assembly.go.kr, 6788-4629)

1) 코드: 농지관리기금 1160-350의 내역사업

[대규모 스마트팜 창업단지조성 사업 개요]

구 분	세부 내용		
사업목적	집단화된 유희부지·국공유지를 기반 정비 후 농업법인이 대규모 스마트팜 조성 지원		
사업규모	총 40ha(개소당 20ha 이내, 2개소) / 총사업비 480억원		
사업기간	2024 ~ 2025년		
사업대상지	전북 남원(18.9ha, 150필지), 전남 고흥(20.3ha, 18필지)		
사업시행자	한국농어촌공사		
예산 (백만원)	연도	예산	산출 내역
	2024	30,000	■ 용지매수: 700백만원/ha × 40ha = 28,000백만원(용자) ■ 기반조성(1년차): 500백만원/ha × 40ha × 10% = 2,000백만원(보조)
	2025	18,000	■ 기반조성(2년차): 500백만원/ha × 40ha × 90% = 18,000백만원(보조)

자료: 농림축산식품부

나. 분석의견

동 사업은 지출전 사전협의 승인 지연, 사업대상지 선정 지연, 토지보상 절차 지연, 실시설계 지연 등으로 당초 2025년 완료 예정이었던 부지 기반공사가 약 1년 이상 순연되었고, 이에 따라 농업법인의 스마트팜 시설 착공 및 청년농 지원 개시 일정도 2027년 이후로 지연되었다. 농림축산식품부는 잔여 토지보상 절차 및 기반공사 진행 상황을 면밀히 점검하여 부지조성이 2026년도 내에 차질 없이 완료될 수 있도록 사업 관리를 강화하고, 부지 매각 이후 기반시설 위에 스마트팜이 계획대로 조성되고 청년농 지원이 차질 없이 이루어질 수 있도록 시설 착공 및 준공 일정, 청년농 고용률 이행 여부 등을 지속적으로 점검·관리할 필요가 있다.

동 사업은 본래 ‘농업스타트업단지 조성’이라는 사업명으로 2023년에 54억 4,800만원으로 신규 편성되었는데, 당초 계획은 한국농어촌공사가 부지 확보 및 진입로, 용·배수로 등 스마트팜 설치 기반 조성을 실시하고, 청년농에게 장기간(30년) 임대 또는 임대 후 매각 형태로 제공하는 방식으로 계획되었다.

그리고 2024년 예산안 편성 시 농림축산식품부는 사업명을 ‘청년창업형스마트 농업단지’로 변경하고, 총사업비 480억원(용지매수 40ha×700백만원, 기반조성 40ha×500백만원)을 투입하여 2개 단지를 조성하는 내용으로 2023년 대비 예산 규모를 대폭 확대하였으며, ‘청년창업형스마트농업단지’ 사업은 정부안대로 국회에서 의결되었다.

[2024년도 기금운용계획안 청년창업형스마트농업단지 사업 설명자료]

구분	세부 내역
사업 목적	농지 확보가 어려운 청년농을 대상으로 유휴부지, 국공유지 등을 활용하여 지구 지정, 농업기반 정비 후 임대·매도하여 영농기반 마련, 안정적 정착 지원
편성 내역	청년농 대상 집단화된 스마트팜 시설 부지 제공, 인구소멸지역의 인구유입 지원 등을 위한 스마트팜 창업단지 조성 비용으로 전년대비 24,552백만원(450.6%) 증액 요구
산출 근거	30,000백만원 = 부지매입 28,000백만원(700백만원×20ha×2개소)+ 조사·설계·시공 2,000백만원(500백만원×20ha×2개소×10%) ※ 연차별 사업 추진 : 부지매입·조사설계 등(1년차)→기반조성(2년차)→청년농 분양(3년차)

자료: 농림축산식품부, 2024년도 기금운용계획안 설명자료, 2023.9.

그런데 정부는 2024회계연도가 시작되기 직전 사업명을 ‘대규모스마트팜창업 단지’로 재차 변경하고 사업 방식을 변경하였는데, 스마트팜 구축용 농지를 청년농에게 임대하거나 임대 후 매각하려던 종전 사업계획에서 농업법인이 한국농어촌공사가 기반조성한 농지를 매입한 후 대규모 스마트팜 시설을 조성하고 부지 일부를 지자체에 기부채납하여 청년농 창업을 지원하는 방식으로 변경하였다. 기반조성된 토지를 매각하는 대상은 기존 청년농에서 농업법인으로 변경되었으나, 구체적인 사업 계획 일정은 2024년에 부지매입과 기반조성에 착공하고, 2025년에 기반조성을 완료하여 농업법인에 부지를 매각하고 농업법인이 스마트팜 시설 설치에 착수하는 일정으로 기존 사업과 동일한 일정이었다.

[청년창업형스마트농업단지 사업과 대규모 스마트팜 창업단지 사업 비교]

구분	청년창업형스마트농업단지 (당초 추진내용)	대규모 스마트팜 창업단지 (변경 추진내용)
목적	농지 확보가 어려운 청년농을 대상으로 유휴농지, 국공유지 등을 활용하여 지구 지정, 농업기반 정비 후 임대·매도하여 영농기반 마련, 안정적 정착 지원	집단화된 유휴부지, 국·공유지 등을 스마트팜 영농이 가능하도록 기반정비 후 농업 법인이 대규모 스마트팜을 조성하도록 지원
부지매각 상대방	청년농	농업법인
부지조성 및 매각 절차	농어촌공사 부지 매입 → 농어촌공사 기반 조성 → 청년농 대상 임대(최장30년) → 임대기간 완료 후 매각	농어촌공사 부지 매입 → 농어촌공사 기반 조성 → 농업법인에 매각(일시납 또는 10년 분할상환)

자료: 농림축산식품부

그러나 2024년 사업 추진 방식 변경에 따른 기획재정부 지출전 사전협의 승인 지연(2024년 6월)으로 사업대상지 선정이 지연(2024년 7월)되었고, 이후 토지보상 절차 및 실시설계 지연이 겹치면서 사업 공기가 전반적으로 지연되었다. 고흥 지구의 경우 2025년 4월 감정평가를 완료하였으나 농업생산기반시설 용도 폐지 및 잔여 부지 매입 절차가 이어지고 있으며, 남원 지구는 개인 소유 필지가 많아 토지보상 공고(2025년 9~11월) 및 감정평가(2025년 12월) 등 절차에 상당한 기간이 소요되었다.

[토지매입 진행 현황 (2026년 4월 기준)]

구분	전체 대상면적	매입 완료면적	잔여면적	잔여 필지	완료 예정
고흥 지구	20.3ha	19.1ha (94%)	1.2ha	4필지	2026년 6월
남원 지구	18.9ha	15.1ha (80%)	3.8ha	51필지	2026년 상반기

자료: 농림축산식품부

그 결과 당초 2025년 완료 예정이었던 부지조성 공사가 2026년으로 연장되어, 고흥 지구는 2026년 2월, 남원 지구는 2026년 4월에 각각 기반공사에 착공하여 현재 공사가 진행 중이며, 농림축산식품부의 설명에 따르면 부지조성은 2026년에 완료될 예정이다. 이미 부지조성 단계에서 상당한 지연이 발생한 만큼, 농림축산

식품부는 잔여 토지보상 절차 및 기반공사 진행 상황을 면밀히 점검하여 부지조성이 2026년도 내에 차질 없이 완료될 수 있도록 사업 관리를 강화할 필요가 있을 것으로 보인다.

나아가 부지조성의 지연은 그 위에 조성될 스마트팜시설사업 일정에도 직접적인 영향을 미쳤는데, 고흥 지구의 스마트팜 시설 건설 기간은 당초 계획보다 늦어진 2027년부터 2030년까지 4년간으로, 남원 지구는 2027년부터 2029년까지 3년간으로 각각 조정되었다. 이는 당초 2026년 중 스마트팜 시설 착공 및 청년농 지원 개시를 목표로 하였던 계획과 비교할 때 사실상 1년 이상 전체 사업 일정이 지연된 것이다.

[대규모 스마트팜 창업단지조성 사업 당초 계획 대비 현재 추진 일정 비교]

구 분	당초 계획	현재 추진 일정	비 고
사업대상지 선정	2024년 초	2024년 7월	약 6개월 지연
부지매입(토지보상) 완료	2024년 중	고흥: 2026년 6월, 남원: 2026년 상반기	약 1년 6개월 지연
실시설계 완료	2024년 말	고흥·남원 모두 2025년 12월	약 1년 지연
기반공사 착공	2025년 초	고흥: 2026년 2월, 남원: 2026년 4월	약 1년 이상 지연
기반공사 완료	2025년 말	2026년 12월	약 1년 지연
농업법인 부지 매각 및 스마트팜 시설 착공	2026년 초	2027년 이후 순연 예상	약 1년 이상 지연 예상

자료: 농림축산식품부

이처럼 부지조성 공사가 당초 계획 대비 약 1년 이상 지연됨에 따라, 기반공사 완료 이후 이루어지는 농업법인의 스마트팜 시설 설치 및 청년농 지원 일정도 연쇄적으로 지연될 것으로 예상된다. 고흥 지구는 총 시설투자비 약 326억원 규모의 유리온실 및 공동육묘장, 스마트APC 등 시설 조성과 함께 청년농 고용률을 5차년도까지 40% 수준으로 끌어올리는 계획을 갖고 있으며, 남원 지구는 총 시설투자비 약 420억원 규모의 가온하우스, 딸기 육묘 유리온실, 산지유통센터 등을 조성한 후 1차년도부터 청년농 고용률 40% 이상을 유지하는 계획을 수립하고 있다.

[고흥·남원 지구 스마트팜 시설 및 청년농 지원 계획(안)]

구 분	고흥 지구	남원 지구
주요 품목	토마토, 묘목(토마토·딸기 등)	포도(로얄바인·후지노 카가야키), 딸기 육묘
핵심 생산시설	유리온실 80,760㎡	가온하우스 66,800㎡, 유리온실(딸기 육묘) 19,870㎡
저장·유통 시설	스마트APC 1,900㎡	산지유통센터 23,140㎡
총 시설투자비	약 326억원	약 420억원
기부채납 면적	청년 참여형 온실 부지 3ha (고흥군)	청년농 임대형 스마트팜 2.8ha(남원시)
청년농 고용률 목표	5차년도까지 40% 유지	1차년도부터 40% 이상 유지
청년농 기술 지원	법인 대표 40년 노하우 전수, 혁신밸리 연계	전업농 1:1 멘토링, 해외연수(일본·네덜란드)
사업 기간 (건설)	4년 (2027~2030년)	3년 (2027~2029년)

자료: 농림축산식품부

이와 같은 점을 고려하여 총 480억원의 국비가 투입된 기반시설 위에 스마트팜이 계획대로 조성되고 청년농 지원이 차질 없이 이루어질 수 있도록, 농림축산식품부는 사업 지연 현황과 향후 일정을 면밀히 점검하고, 농업법인의 시설 착공 및 준공 일정, 청년농 고용률 이행 여부 등을 지속적으로 모니터링할 필요가 있다.

가. 현 황

농지연금(용자) 사업¹⁾은 60세 이상, 영농 경력 5년 이상인 고령 농업인이 소유한 농지를 한국농어촌공사에 담보로 제공하고 고령 농업인에게 지급 방식에 따라 일정 기간동안 생활자금을 지급하는 사업으로, 농림축산식품부는 2025회계연도에 계획현액 2,745억 4,700만원을 전액 집행하였다.

[2025회계연도 농지연금(용자) 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026	
	계획액	전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	당초	수정
농지연금(용자)	274,547	-	-	274,547	274,547	-	-	276,629	276,629

주: 2025년도 계획액은 제2회 추정 기준

자료: 농림축산식품부

농지연금은 지급 방식에 따라 사망 시까지 연금이 지급되는 종신형과 약정기간 동안 지급되는 기간형으로 구분되며, 월 지급금은 농지가격·연령·지급방식에 따라 300만원 한도 내에서 결정된다.

종신형은 세 가지 유형으로 나뉘는데, ① 종신정액형은 가입자(또는 배우자) 사망 시까지 매월 일정 금액을 지급하는 기본형이며, ② 전후후박형은 가입 초기 10년 동안 종신정액형보다 많은 금액을 지급하는 방식으로 초기 자금 수요가 높은 농업인에게 유리하다. ③ 수시인출형은 대출한도액의 30% 이내에서 필요한 금액을 수시로 인출할 수 있는 방식이다.

기간형은 가입자가 선택한 일정 기간(5·10·15·20년) 동안 지급이 이루어지는 방식으로, 기간정액형, 경영이양형, 은퇴직불형으로 구분된다. ① 기간정액형은 약

서창희 예산분석관(seochang@assembly.go.kr, 6788-4629)

1) 코드: 농지관리기금 4130-410

정 기간 동안 매월 일정 금액을 지급하며, ② 경영이양형은 지급 기간 만료 또는 사망 후 공사에 농지 매도를 약정하는 조건으로 기간정액형보다 높은 금액을 지급한다. ③ 은퇴직불형은 연금 지급 기간 만료 후 농지를 공사에 매도하고 지급 기간 동안 직불금이 지급되는 방식이라는 점에서는 경영이양형과 동일하나, 농지이양 은퇴직불2)을 신청한 농업인에 한하여 가입이 가능하며 신청자가 농지연금 월지급금과 농지이양은퇴직불금을 동시에 수령할 수 있도록 한 결합형 제도이다.

[농지연금 사업 개요]

- (사업목적) 농업인의 안정적인 노후생활을 보장하기 위해 소유 농지를 담보로 생활자금을 매월 연금처럼 지급('11년~)
- 가입조건: 60세 이상, 영농경력 5년 이상
- 지급방식: 종신행(종신 지급), 기간형(일정 기간 지급) 운영

구분	지급방식	주요내용
종신행	종신행정액형	가입자(배우자) 사망시까지 매월 일정금액 지급
	전후후박형	가입초기 10년 동안 정액형보다 많이 지급
	수시인출형	대출한도액의 30%이내에서 필요금액을 수시로 인출 가능
기간형 (5, 10, 15, 20년)	기간정액형	가입자가 선택한 일정기간 동안 매월 일정금액 지급
	경영이양형	지급기간 만료 또는 사망 후 공사에 농지매도를 약정하고 기간정액형보다 더 많이 지급
(6, 7, 8, 9, 10년)	은퇴직불형	(임대) 연금지급기간 만료후 농지를 공사에 매도(직불금 지급) * 농지이양 은퇴직불과 연계하여 자격 확인 후 가입 가능

- 월지급금: 농지가격, 연령, 지급방식에 따라 3백만원/월 한도 내에서 결정
- 담보물 평가를 개별 공시지가 100% 또는 감정평가 90%(실거래가×)
- 연금해지: 언제든지 채무상환(월지급금 총액 + 이자율 2.5% + 위험부담금 0.5%) 후 약정 해지 가능
- * 채무 미상환시 담보농지 임의경매 실행 → 담보농지 처분금액으로 연금 채무를 회수하고 잔여금액은 가입자(또는 상속인)에게 배당
- 기타: 담보농지 계속 활용, 부부 모두 보장, 재산세 6억원까지 감면 등

자료: 예산 사업설명자료

2) 코드: 농어촌구조개선특별회계 1070-302

나. 분석의견

농림축산식품부는 2022년부터 2025년까지 매년 기금운용계획 자체변경을 통해 당초 계획 대비 10% 내외의 사업비를 증액해왔는데, 농지가격 상승과 강한 양의 상관관계를 보이는 신규 가입자 평균 월 지급금의 지속적인 상승 추세를 감안하여 농림축산식품부는 농지연금 예산안 편성 시점에서 가용한 당해연도 가입자 통계를 반영하여 예산 편성의 정확성을 제고할 필요가 있다. 또한, 연금 수령 요건이 충족됨에도 불구하고 예산 부족으로 가입이 이루어지지 못하고 대기하는 인원이 상당수 존재하고 있으므로, 농림축산식품부는 수급 요건을 갖춘 신청자의 규모와 대기 현황을 체계적으로 파악하고 농지연금에 대한 수요를 토대로 예산을 편성하는 등 농지연금 사업 관리를 보다 철저히 할 필요가 있다.

농림축산식품부는 농지연금 사업을 수행하면서 2022년부터 2025년까지 매년 기금운용계획 자체변경을 통해 부족한 사업비를 증액해왔는데, 증액 규모는 2022년 301억 8,300만원, 2023년 348억 2,300만원, 2024년 202억 5,200만원, 2025년 276억 7,000만원으로 당초 계획 대비 매년 10% 내외의 증액이 연례적으로 반복되었다.

[2022~2025년 농지연금 사업 계획 변경 내역]

(단위: 백만원, %)

연도	계획액				자체변경 내역 및 사유
	당초(A)	수정(B)	B-A	(B-A)/A	
2022	210,568	240,751	30,183	14.3	농지의 지가상승 및 수시인출금 수요 증가(30,183백만원)
2023	228,237	263,060	34,823	15.3	농지의 지가상승으로 인한 연금 월지급금 추가소요 발생(34,823백만원)
2024	242,309	262,561	20,252	8.4	담보농지 가격상승 등으로 인한 연금 월지급금 추가소요 발생(20,252백만원)
2025	246,877	274,547	27,670	11.2	담보농지 가격상승 등으로 인한 연금 월지급금 추가소요 발생(27,670백만원)

자료: 농림축산식품부

이처럼 매년 반복적으로 기금운용계획 변경이 이루어지는 것은 동 사업의 예산안 편성 방식과 관련이 있는 것으로 보인다. 농림축산식품부는 예산 편성 시 전년도 말 가입 통계를 활용하여 예산을 편성하는 방식을 반복하고 있는데, 2025년 예산 편성 시 2023년 연도별 가입통계의 월 지급금(기존 가입자 118만 2,000원, 신규 가입자 139만 2,000원)을 기준으로 편성하였고, 2024년 예산 편성 시 2022년 말 기준 월 지급금(기존 가입자 100만 1,000원, 신규 가입자 127만 3,000원)을 기준으로 예산을 편성하였다.

[연도별 농지연금 예산 편성 기준 단가]

구분	2024년 예산 편성 기준 단가	2025년 예산 편성 기준 단가
기존 가입자 평균 월 지급금	100만 1,000원(22년 말 기준)	118만 2,000원(23년 말 기준)
신규 가입자 평균 월 지급금	127만 3,000원(22년 말 기준)	139만 2,000원(23년 말 기준)

자료: 농림축산식품부

그러나 2025년 예산안 심사 당시 농림축산식품부는 2024년 7월 말 기준 누적 가입건수 2만 6,802건, 신규 가입자 평균 월 지급금 160만원 수준의 실적 자료를 이미 보유하고 있었고 정부 예산안 편성 시점이 통상 3월부터 시작된다는 점을 감안하더라도 농림축산식품부는 월별로 집계되는 데이터를 활용하여 2024년 3월 기준의 실적 데이터를 활용하는 것이 가능하였을 것으로 보인다.

[연도별 농지연금 가입 통계(가입건 기준)]

(단위: 건, ha, m²)

구 분	'11~'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24.7	
가입건수	6,783	1,848	2,652	3,209	2,606	2,080	2,530	2,882	2,212	
(누적건수)	(6,783)	(8,631)	(11,283)	(14,492)	(17,098)	(19,178)	(21,708)	(24,590)	(26,802)	
담보농지 총면적	2,797	765	856	1,024	947	808	1,059	1,230	984	
누적 평균 월지급액(천원)	915	928	903	902	930	954	985	1,033	1,080	
신규 가입 건	평균 월지급액 (천원)	915	976	820	901	1,086	1,149	1,223	1,392	1,600
	평균 담보농지 가격(백만원)	162	182	170	188	232	251	305	329	310
	평균 담보농지 면적	4,124	4,140	3,228	3,192	3,635	3,884	4,185	4,269	4,447

자료: 2025년 예산안 심사 당시 농림축산식품부에서 제출한 공통요구자료

특히 신규 가입자 평균 월 지급금은 담보농지 가격 상승과 강한 양의 상관관계를 보이며 매년 지속적으로 상승하는 추세가 있는 것으로 나타나, 예산안 편성 시점(2024년 3월 말)까지 확보 가능한 최신 실적 데이터를 최대한 활용하여 단가 및 가입 유지 건수를 반영하는 것이 필요했을 것으로 보인다.

[연도별 신규 가입자 평균 월 지급금 및 담보농지 가격 추이]

구분	2021	2022	2023	2024	2025
신규 가입자 평균 월 지급금(천원)	1,149	1,223	1,392	1,602	1,672
평균 담보농지가격(백만원)	251	305	329	312	334

자료: 2025년 예산안 공통요구자료

실제로 2025년의 경우 신규 가입자 지급단가(1,665천원)는 예산 편성 당시(1,392천원) 대비 19.6% 상승하였고, 기존 가입자 유지 건수도 편성 당시 15,323명 대비 집행 시 17,580명으로 14.7% 증가하여 기금운용계획 변경이 불가피하게 발생하였다.

[2025년 농지연금 사업 계획 변경 사유]

구분	사업	금액 (백만원)	계획변경 사유
자체변경 (2025.11.13.)	농지연금 사업	27,670	○ 농지가격 상승으로 인한 지급단가 상승 및 가입유지 건수 증가 등 영향으로 사업비 증액 * 2025 예산 편성 및 집행 시 지급단가 비교 - 일반(기존): (편성)1,182천원/건 → (집행)1,194(1%↑) - 일반(신규): (편성)1,392천원/건 → (집행)1,665(19.6%↑) * 2025 예산 편성 및 집행 시 가입유지건수 비교 - 일반(기존): (편성)15,323명 → (집행)17,580(14.7%↑)
합 계		27,670	

자료: 농림축산식품부

이와 같은 점을 고려하여 농림축산식품부는 농지연금 예산 편성 시 예산안 편성 시점에서 가용한 최신 가입자 통계와 담보농지 가격 상승 추세를 적극적으로 반영되도록 노력할 필요가 있다. 특히 농림축산식품부는 월별로 집계되는 가입실적

데이터를 보유하고 있는 만큼, 농지연금 예산 편성 시점에서 가용한 당해연도 가입자 통계를 반영하여 예산 편성의 정확성을 제고할 필요가 있다.

한편, 농지연금은 기존 가입자에 대한 월 지급금이 의무지출의 성격을 지니고 있어, 당해연도 예산이 부족할 경우 기존 가입자에 대한 지급을 우선적으로 충당할 수밖에 없고 결과적으로 신규 가입이 제한될 수밖에 없는 구조이다.

농림축산식품부의 설명에 따르면 2024년 이전까지는 기금운용계획 자체변경을 통해 농지연금 신규가입 수요를 충족해 왔으나, 2024년부터는 고금리 기조 지속 및 농지가격 상승률 둔화 등으로 농지연금에 대한 수요가 증가하면서 기금운용계획 자체변경만으로는 수요 충족이 어려워 연금 수령 요건이 충족됨에도 대기하는 인원이 발생하기 시작하였다. 구체적으로 2024년 말 기준 1,996건, 2025년 말 기준 1,892건, 2026년 6월 현재 1,770건의 대기자가 존재하는 것으로 나타났다.

[2021~2026년 농지연금 신청·선정·대기 현황]

(단위: 건)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026.6
신청건수	2,080	2,530	2,882	5,111	3,907	2,713
선정건수	2,080	2,530	2,882	3,115	2,015	943
대기건수	-	-	-	1,996	1,892	1,770

주: 대기건수는 해당연도 말 기준임

자료: 농림축산식품부

이에 농림축산식품부는 대기인원의 체계적인 관리를 위해 2026년 4월부터는 지사별 수기 관리에서 시스템 관리로 전환하여 농지연금 대기현황 통계자료를 관리하고 신청자 대기현황 정보제공을 위하여 농지연금 실시간 대기현황 관리시스템을 운영 중에 있다.

그러나 연평균 농지연금 신규 선정건수가 약 2,524명이라는 점과 2025년 말 1,892건의 대기자가 존재한다는 점을 감안하면 2026년 6월 현재 대기 중인 1,770명 중 농지연금 수급 요건에 부합하지 않는 신청자가 일부 있을 가능성을 감안하더라도 올해도 일부 신청자에 대해서는 예산 부족으로 당해연도 내 연금 가입은 어려울 것으로 보인다.

[2021~2025년 농지연금 선발 인원 및 2026년 말 기준 현황]

구분	2021	2022	2023	2024	2025	연평균	2026년 6월말 기준
선발 인원	2,080	2,530	2,882	3,115	2,015	2,524	943 (선발) 1,770 (대기)

자료: 농림축산식품부

이와 같은 점을 고려하여 농림축산식품부는 농지연금 수급 요건을 갖춘 신청자의 규모와 대기 현황을 체계적으로 파악하고 농지연금에 대한 수요를 토대로 예산을 편성하는 등 농지연금 사업 관리를 보다 철저히 할 필요가 있다.

축산발전기금 재정건전성을 고려하여 집행 가능한 용자사업 예산 편성 필요

가. 현 황

축산발전기금은 「축산법」 제43조에 근거하여 설치된 사업성 기금으로, 농림축산식품부장관이 관리하며 농협경제지주에 위탁하여 운영하고 있다. 동 기금의 주요 수입 재원은 한국마사회 납입금(민간출연금), 특별회계전입금(농어촌구조개선특별회계), 공공자금관리기금 차입, 용자원금 회수 등이다.

기금 내 주요 사업은 축산물수급관리, 축산업경쟁력제고, 친환경축산, 축산기술보급, 축산물품질관리, 축산물위생안전성, 가축방역 등 7개 단위사업으로 구성되며, 이 중 용자사업은 축산물수급관리(용자), 말산업육성지원(용자), 사료산업종합지원(용자), 농가사료직거래활성화지원(용자), 조사료생산기반확충(용자), 가축분뇨처리지원(용자) 등 6개 세부사업으로 구성된다.

[2025회계연도 축산발전기금 내 용자사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026	
	계획액	전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	당초	수정
축산물수급관리 (용자)	9,000	-	-	9,000	9,000	-	-	9,000	9,000
말산업육성지원 (용자)	600	520	-	1,120	520	-	600	-	-
사료산업종합지원 (용자)	100,500	-	-	100,500	100,370	-	130	100,500	100,500
농가사료직거래 활성화지원(용자)	300,000	-	-	300,000	299,891	-	109	250,000	250,000
조사료생산기반확충 (용자)	914	-	-	914	914	-	-	734	734
가축분뇨처리지원 (용자)	33,924	229	-	34,153	32,436	-	1,717	35,055	35,055
합 계	444,938	749	-	445,687	443,131	-	2,556	395,289	395,289

자료: 농림축산식품부

6개 융자사업의 2025회계연도 결산 현황을 살펴보면, 농림축산식품부는 전년도 이월액 7억 4,900만원을 포함한 계획현액 4,456억 8,700만원 중 4,431억 3,100만원을 집행하고 25억 5,600만원을 불용하였다.

축산물수급관리(융자) 사업은 AI 발생에 대비하여 오리 계열화사업자에 하절기 오리 생산·비축 자금을 지원하는 사업으로, 융자율은 100%이며 평가등급에 따라 우수·양호 0%, 보통 1%, 미흡 1.5%의 금리가 적용된다. 말산업육성지원(융자) 사업은 말산업 저변 확대를 목적으로 농어촌형 승마시설 설치·개보수 비용을 융자율 30%로 지원하는 사업이다. 사료산업종합지원(융자) 사업은 사료제조업체에 원료구매자금(연 2.5~3.0%, 2년 거치 일시상환) 및 시설개보수자금(연 2.0~3.0%, 3년 거치 7년 상환)을 융자율 80%로 지원하는 사업이다.

농가사료직거래활성화지원(융자) 사업은 축산농가가 사료를 저렴하게 구매할 수 있도록 연 1.8%, 2년 거치 일시상환 조건으로 사료구매 정책자금을 융자율 100%로 지원하는 사업이다. 조사료생산기반확충(융자) 사업은 국내산 조사료 생산·이용 활성화를 위해 연 2.0%, 2년 거치 3년 또는 일시상환 조건으로 기계·장비 및 시설 용자를 융자율 30%로 지원하는 사업이다. 가축분뇨처리지원(융자) 사업은 친환경 축산 실현과 가축분뇨 자원화 촉진을 위해 자연순환농업 활성화, 분뇨자원화, 악취 저감을 위한 시설 및 장비 등을 융자율 30%로 지원하는 사업이다.

[2025회계연도 축산발전기금내 융자사업 개요]

사업명	사업목적	융자대상	융자율 (%)	융자조건
축산물수급관리(융자)	오리 하절기 생산·비축 자금 지원으로 동절기 수급안정 도모	오리 축산계열화 사업자	100	우수·양호 0%, 보통 1%, 미흡 1.5%
말산업육성지원(융자)	민간승마시설 설치 지원을 통한 말산업 저변 확대	농업인, 농업법인·단체, 일반 국민 등	30	연 2.0~3.0%, 3년 거치 7년 상환
사료산업종합지원(융자)	사료제조업체 원료구매 및 시설개보수 자금 저리 융자 지원	사료제조업체	80	- 원료구매자금: 연 2.5~3.0%, 2년 거치 일시상환 - 제조시설개보수자금: 연 2.0~3.0%, 3년 거치 7년 상환

사업명	사업목적	용자대상	용자율 (%)	용자조건
농가사료직 거래활성화 지원(용자)	축산농가 사료 구매자금 저리 용자 지원	축산농가	100	연 1.8%, 2년 거치 일시상환
조사료생산기 반확충(용자)	국내산 조사료 생산기반 확충을 위한 기계·장비 및 시설 용자 지원	농업인, 농업법인, 생산자단체 등	30	연 2.0%, 2년 거치 3년 또는 일시상환
가축분뇨처 리지원(용자)	가축분뇨 자원화 촉진 및 악취 저감을 위한 시설·장비 용자 지원	축산농가, 농업법인, 농축협 등	30	연 2.5~3.0%, 3년 거치 7년 상환

자료: 농림축산식품부

나. 분석의견

축산발전기금은 자산대비 부채비율이 2022년 41.0%에서 2025년 85.2%로 급등하는 등 재정 건전성이 악화되고 있으므로 농림축산식품부는 축산발전기금에서 수행 중인 용자사업의 실행행렬 저조 원인에 대한 면밀한 분석과 함께, 집행 가능한 수준의 적정 규모로 용자 예산을 편성하고, 용자원금 회수 수납률을 제고하기 위한 관리 방안을 마련하는 등 기금 수입 확충을 위한 노력을 병행할 필요가 있을 것으로 보인다.

2025년 말 기준 축산발전기금의 재정상태를 살펴보면, 총자산은 1조 5,374억 원이나 차입부채가 1조 3,105억원에 달해 부채비율이 85.2%에 달하며, 순자산은 2,269억원으로 전년(3,899억원) 대비 1,630억 6,000만원(41.8%) 감소하였다. 순자산은 2022년 8,405억원에서 2023년 5,945억원, 2024년 3,899억원, 2025년 2,269억원으로 3년 연속 대폭 감소하고 있으며, 부채비율은 같은 기간 41.0%에서 85.2%로 44.2%p 상승하였다.

[2022~2025년 축산발전기금 재정상태 현황]

(단위: 백만원, %, %p)

구분	2022	2023	2024 (A)	2025 (B)	증감 (B-A)
자산합계	1,425,314	1,441,674	1,509,973	1,537,418	27,445
부채합계	584,793	847,140	1,120,042	1,310,547	190,505
부채비율	41.0	58.8	74.2	85.2	11.0
순자산	840,521	594,534	389,931	226,871	△163,060

자료: 농림축산식품부

축산발전기금의 부채비율이 빠르게 상승한 주된 원인은 공공자금관리기금(이하 ‘공자기금’) 차입이 지속적으로 확대되었기 때문으로 보인다. 축산발전기금은 코로나19로 인한 경매 중단으로 마사회 출연금이 급감하면서 기금 사업비 부족액을 충당하기 위해 2021년부터 공자기금으로부터 차입을 시작한 이후 2025년까지 연례적으로 공자기금 차입금을 통해 재원을 충당하였다.

구체적으로 2022~2025년 축산발전기금의 공자기금 차입액은 3,265억원, 2,610억원, 2,723억원, 1,900억원으로 매년 대규모 차입이 반복되었고, 이에 따른 이자 부담도 2022년 69억 7,400만원에서 2025년 377억 4,800만원으로 4년간 5.4배 증가한 것으로 나타난다.

[2022~2025년 공자기금 → 축산발전기금 차입 및 이자상환 규모]

(단위: 백만원)

구분	2022	2023	2024	2025
기금예수금(94-943)	326,557	261,000	272,300	190,000
공공자금관리기금(총괄계정) 예수금이자상환(9204-923)	6,974	17,964	28,405	37,748

자료: 농림축산식품부

참고로 축산발전기금의 주요 수입 재원 중 하나인 마사회 납입금(민간출연금)의 추이를 살펴보면, 2016년 1,691억원, 2017년 1,596억원, 2018년 1,655억원, 2019년 1,273억원 수준을 유지하다가 코로나19로 인한 경매 중단의 영향으로 2021년과 2022년에는 납입액이 전무하였다. 이후 2023년에는 773억원, 2024년

에는 631억원으로 회복세를 보였으나 코로나19 이전 수준에는 크게 못 미치는 수준으로 보이며, 2025년에는 YTN 주식 매각에 따른 수익 반영으로 1,189억원으로 증가하였으나 이는 일회성 요인에 기인한 것으로 보인다. 2026년 계획액도 750억원으로 코로나19 이전 수준인 1,500억원대에 비해 절반 수준에 불과한 상황으로 나타나 마사회 납입금만으로 축산발전기금의 재정 건전성이 개선되는 것을 기대하기는 어려운 측면이 있는 것으로 보인다.

[2018~2026년 마사회 납입금(민간출연금) 현황]

(단위: 백만원)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
계획액	175,840	175,840	175,840	-	-	49,952	95,000	75,000	75,000
결산액	165,487	127,300	93,801	-	-	77,280	63,144	118,860	-

자료: 농림축산식품부

축산발전기금의 재정상태 악화는 여유자금 규모 추이에서도 살펴볼 수 있는데, 여유자금 규모는 2022년 1,514억원에서 2023년 1,196억원으로 감소하였고 2024년에는 141억원으로 급격히 감소하였다. 2025년에는 마사회의 YTN 주식 매각에 따라 여유자금이 559억원으로 다소 증가되었으나, 이는 일회성 요인에 기인한 것으로 보인다.

[2022~2025년 축산발전기금 여유자금 운용 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2022	2023	2024	2025
여유자금 운용 규모	151,452	119,605	14,185	55,958
여유자금 운용 수익률	2.41	3.89	3.73	2.68

자료: 농림축산식품부

이처럼 공자기금 차입 누증으로 인한 부채 급증, 여유자금 감소가 복합적으로 작용하면서 기금의 재정 건전성이 악화되고 있는 상황임을 고려할 때, 기금의 총수입만으로 총지출을 충당하기 어려운 구조적 적자를 메우기 위해 이자 비용을 부담

하면서까지 외부 차입에 의존하고 있음에도 정작 축산발전기금으로 수행되고 있는 용자사업에서의 실집행이 저조한 것은 재정 운용의 효율성 측면에서 문제가 된다.

2025년 축산발전기금으로 수행 중인 6개의 용자사업의 실집행 현황을 살펴보면, 축산물수급관리(용자)는 계획액 전액이 집행되어 실집행률 100.0%를 달성하였고, 사료산업종합지원(용자)도 93.3%로 비교적 높은 실집행률을 보였다. 반면 농가 사료직거래활성화지원(용자)은 78.3%, 가축분뇨처리지원(용자)은 57.3%, 조사료생산기반확충(용자)은 49.5%에 그쳤으며, 말산업육성지원(용자)은 사업 포기로 실집행액이 전무하였다. 6개 용자사업의 실집행액 합계는 3,575억 9,200만원으로 계획액 대비 실집행률은 80.3%이며, 878억 6,600만원의 불용이 발생하였다.

[2025년 축산발전기금 내 용자사업 실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2025년 계획액(A)	전년도 이월액	2025년 계획현액	실집행액 (B)	실집행률 (B/A)	불용액
축산물수급관리(용자)	9,000	-	9,000	9,000	100.0	-
말산업육성지원(용자)	600	520	1,120	-	-	1,120
사료산업종합지원(용자)	100,500	-	100,500	93,735	93.3	6,765
농가사료직거래활성화지원(용자)	300,000	-	300,000	234,960	78.3	65,040
조사료생산기반확충(용자)	914	-	914	453	49.5	461
가축분뇨처리지원(용자)	33,924	229	34,153	19,444	57.3	14,480
합 계	444,938	749	445,687	357,592	80.3	87,866

자료: 농림축산식품부

불용액 878억 6,600만원은 2025년 공자기금 차입금 1,900억원의 46.2%에 해당하는 규모이고, 실집행률을 고려하여 적정 규모의 용자 예산을 편성하였다면 2025년 공자기금 차입금의 절반 수준을 감소시킬 수 있었고 이에 따른 이자 부담도 상당 부분 절감할 수 있었을 것이다. 기금이 사업비 부족을 이유로 이자 비용을 부담하면서까지 외부 차입에 의존하고 있음에도 용자사업에서 실집행되지 못하여 불용된 금액이 당해연도 이자 상환액인 377억 4,800만원의 2배를 초과한다는 점은 기금 재정 운용의 효율성 측면에서 검토가 필요할 것으로 보인다.

농림축산식품부는 축산발전기금에서 수행 중인 용자사업의 실행행률 저조 원인에 대한 면밀한 분석과 함께, 집행 가능한 수준의 적정 규모로 용자 예산을 편성할 필요가 있을 것으로 보인다.

한편, 축산발전기금 재정건전성 제고를 위해 집행 가능한 수준의 용자 예산 편성 외에 용자원금 회수 수입 계획 대비 수납 실적도 살펴볼 필요가 있다. 2021~2025년 축산발전기금 용자사업의 수입 계획액 대비 실제 수납액을 살펴보면, 2022년을 제외하고는 모두 계획액에 미달하는 것으로 나타난다. 구체적으로 2021년에는 계획액 5,976억원 대비 약 1,121억원이 미달하였고, 2023년에는 174억원, 2024년에는 541억원, 2025년에는 486억원이 각각 계획액에 미달하였다.

[2021~2025년 축산발전기금 용자사업 수입 계획 및 결산 현황]

(단위: 백만원)

구 분		2021	2022	2023	2024	2025
수입 계획	정기상환	384,690	345,067	306,610	143,893	391,246
	조기상환	82,988	71,632	70,030	71,260	38,317
	회기경과후반납	72,076	78,976	70,147	72,138	42,878
	조정값	57,813	-	-	-	20,697
	합계(A)	597,567	495,675	446,787	287,291	493,138
결산 수납	정기상환	356,405	367,630	344,101	142,223	373,349
	조기상환	95,583	84,751	43,807	34,467	57,334
	회기경과후반납	33,517	87,518	41,474	56,454	13,830
	합계(B)	485,505	539,899	429,382	233,144	444,513
A-B		△112,062	44,224	△17,405	△54,147	△48,625

자료: 농림축산식품부

정리하면 2022년을 제외하고는 용자원금 회수 수입이 계획액에 지속적으로 미달하고 있으며, 앞서 살펴본 마사회 납입금의 감소 추세까지 더해져 축산발전기금의 수입 기반이 전반적으로 취약해지고 있는 상황이라 할 수 있다.

이러한 점들을 고려할 때 농림축산식품부는 축산발전기금의 재정건전성 제고를 위해 실제 집행 가능한 수준의 적정 규모로 용자 예산을 편성하는 한편, 용자원금 회수 수납률을 제고하기 위한 관리 방안을 마련하는 등 기금 수입 확충을 위한 노력도 병행할 필요가 있을 것으로 보인다.



해양수산부

1

현 황

가. 세입·세출 결산

2025회계연도 해양수산부 소관 세입예산현액은 2조 2,782억 6,000만원이며, 2조 1,367억 700만원을 징수결정하여 이 중 97.6%인 2조 847억 100만원을 수납하고 502억 600만원을 미수납하였으며 17억 9,800만원을 불납결손처리 하였다.

[2025회계연도 해양수산부 소관 세입 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	예산액		예산현액	징수 결정액 (A)	수납액 (B)	미 수납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	본예산	추경						
일반회계	423,100	423,100	423,100	137,932	129,552	8,377	2	93.9
농어촌구조개선 특별회계	32,171	32,171	32,171	115,228	102,014	13,214	-	88.5
교통시설특별회계	1,771,540	1,814,123	1,814,123	1,859,950	1,836,488	21,665	1,796	98.7
에너지및자원사업 특별회계	3,845	3,845	3,845	7,532	5,281	2,251	-	70.1
지역균형발전 특별회계	5,021	5,021	5,021	16,065	11,366	4,699	-	70.8
합 계	2,235,677	2,278,260	2,278,260	2,136,707	2,084,701	50,206	1,798	97.6

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

2025회계연도 해양수산부 소관 세출예산현액은 8조 431억 8,400만원이며, 이 중 92.9%인 7조 4,683억 8,300만원을 지출하고 2,281억 4,700만원을 다음연도로 이월하였으며 3,466억 5,300만원은 불용처리하였다.

[2025회계연도 해양수산부 소관 세출 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	예산액		예산현액 (A)	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	본예산	추경					
일반회계	3,420,330	3,471,093	3,581,573	3,355,001	25,981	200,591	93.7
농어촌구조개선특별회계	1,671,078	1,764,142	1,840,886	1,768,427	24,981	47,478	96.1
교통시설특별회계	1,771,540	1,814,123	1,916,027	1,653,352	172,551	90,124	86.3
에너지및자원사업특별회계	61,802	61,802	61,802	61,802	-	-	100.0
지역균형발전특별회계	639,194	639,194	642,896	629,801	4,634	8,460	98.0
합계	7,563,944	7,750,354	8,043,184	7,468,383	228,147	346,653	92.9

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

나. 기금 결산

2025회계연도 해양수산부 소관 기금의 수정 수입계획액은 8,203억 8,400만원이며, 1조 4,809억 7,300만원을 징수결정하여 이 중 99.1%인 1조 4,673억 9,300만원을 수납하고 135억 8,000만원을 미수납하였다.

[2025회계연도 해양수산부 소관 기금 수입 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	수입계획액		계획현액	징수 결정액(A)	수납액 (B)	미수납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	당초	수정						
수산발전기금	820,384	820,384	820,384	1,480,973	1,467,393	13,580	-	99.1

자료: 해양수산부

2025회계연도 해양수산부 소관 기금의 수정 지출계획현액은 8,203억 8,400만원이며, 이 중 111.2%인 9,119억 5,000만원을 지출하고 7억 6,800만원을 다음연도로 이월하였으며 1,573억 7,200만원은 불용처리하였다.

[2025회계연도 해양수산부 소관 기금 지출 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	지출계획액		계획현액 (A)	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	당초	수정					
수산발전기금	820,384	820,384	836,517	911,950	768	157,372	111.2

자료: 해양수산부

다. 총수입·총지출 결산

2025회계연도 해양수산부 소관 총수입은 9,958억 1,300만원으로, 전년도 결산에 비해서는 816억 1,900만원(8.9%)이 증가하였다.

[2025회계연도 해양수산부 소관 총수입 결산]

(단위: 백만원)

구분	2024 결산(A)	2025				전년 대비 (C-A)
		예산		결산 (C)	예산 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
예산	312,061	655,951	655,951	431,451	△224,500	119,390
기금	602,133	688,995	688,995	564,362	△124,633	△37,771
합계	914,194	1,344,946	1,344,946	995,813	△349,133	81,619

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

2025회계연도 해양수산부 총지출은 6조 6,600억 9,500만원으로, 전년도 결산에 비해서는 3,751억 1,400만원(6.0%)이 증가하였다.

[2025회계연도 해양수산부 소관 총지출 결산]

(단위: 백만원)

구분	2024 결산(A)	2025				전년 대비 (C-A)
		예산		결산 (C)	예산 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
예산	5,654,102	5,985,982	6,129,809	6,001,417	△128,392	347,315
기금	630,881	795,603	795,603	658,678	△136,925	27,797
합계	6,284,981	6,781,585	6,925,412	6,660,095	△265,317	375,114

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

라. 재무 결산

2025회계연도 말 현재 해양수산부의 자산은 40조 6,019억 9,400만원, 부채는 2,736억 1,200만원으로 순자산은 40조 3,283억 8,200만원이다.

자산은 금융자산 3조 1,743억 7,500만원, 유·무형자산 36조 9,843억 7,200만원, 기타자산 4,432억 4,800만원으로 구성되며, 전기 대비 1조 8,300억 1,300만원(4.7%) 증가하였다. 이는 금융자산 476억 5,900만원 증가, 유·무형자산 1조 8,999억 1,600만원 증가 등에 기인한다.

부채는 차입부채 2,305억 9,500만원, 충당부채 247억 1,400만원, 기타부채 183억 200만원으로 구성되며, 전기 대비 1,097억 1,700만원(66.9%) 증가하였다. 이는 차입부채 1,013억 2,800만원 증가, 충당부채 73억 2,400만원 증가 등에 기인한다.

[2025회계연도 해양수산부 재정상태표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2025 회계연도(A)	2024 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
자 산	40,601,994	38,771,981	1,830,013	4.7
Ⅰ. 금융자산	3,174,375	3,126,716	47,659	1.5
Ⅱ. 유·무형자산	36,984,372	35,084,455	1,899,916	5.4
Ⅲ. 기타자산	443,248	560,810	△117,563	△21.0
부 채	273,612	163,894	109,717	66.9
Ⅰ. 차입부채	230,595	129,267	101,328	78.4
Ⅱ. 충당부채	24,714	17,390	7,324	42.1
Ⅲ. 기타부채	18,302	17,237	1,065	6.2
순 자 산	40,328,382	38,608,087	1,720,296	4.5

주: 추경은 제2회 추경 기준
자료: 해양수산부

해양수산부는 2025회계연도 재정운영결과 재정지출(비용)이 재정수입(수익)을 초과하여 순비용이 4조 8,047억 3,500만원 발생하였다. 비용은 프로그램 순원가 4조 5,232억 1,800만원, 관리운영비 4,834억 800만원, 비배분비용 405억 9,900만원으로 구성되며, 수익은 프로그램수행과정에서 발생한 수익 4,053억 7,300만원, 비배분수익 1,739억 700만원, 비교환수익 등 685억 8,300만원으로 구성된다.

재정운영순원가(프로그램순원가 + 관리운영비 + 비배분비용 - 비배분수익)는 전년도 대비 2,410억 1,000만원(5.2%) 증가한 4조 8,733억 1,800만원이며, 이는 프로그램순원가가 전년도 대비 1,572억 9,100만원 증가한 것에 기인한다.

총 20개의 프로그램 중 프로그램순원가가 큰 프로그램은 항만개발 및 관리(8,678억 9,500만원)와 수산자원 관리 및 조성(5,659억 9,200만원), 어업인소득안정지원(5,563억 4,500만원) 등으로 나타났다.

그 밖에 관리운영비는 인건비 3,301억 1,647만원과 경비 1,532억 9,142만원 등으로 구성되어 있고, 비배분비용은 기타국가운영비용 291억 7,154만원 등으로 구성되어 있다.

[2025회계연도 해양수산부 재정운영표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2025 회계연도(A)	2024 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
I. 프로그램순원가(가-나)	4,523,218	4,365,927	157,291	3.6
가. 프로그램 총원가	4,928,591	4,903,452	25,139	0.5
나. 프로그램 수익	405,373	537,525	△132,152	△24.6
II. 관리운영비	483,408	457,511	25,897	5.7
III. 비배분비용	40,599	25,636	14,963	58.4
IV. 비배분수익	173,907	216,767	△42,860	△19.8
V. 재정운영순원가(I + II + III - IV)	4,873,318	4,632,308	241,010	5.2
VI. 비교환수익 등	68,583	73,369	△4,786	△6.5
VII. 재정운영결과(V-VI)	4,804,735	4,558,938	245,797	5.4

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

해양수산부의 2025회계연도 기초순자산은 38조 6,080억 8,700만원이고, 기말 순자산은 40조 3,283억 8,200만원으로 기초 대비 1조 7,202억 9,500만원(4.5%) 증가하였는데, 이는 회계연도 중에 순자산 차감항목인 재정운영결과가 전기 대비 2,457억 9,700만원 증가했지만, 순자산 가산항목인 조정항목이 전기 대비 4,231억 5,900만원 증가, 재원의 조달 및 이전도 전기 대비 6,437억 9,000만원 증가하여 순자산 가산항목이 차감항목을 초과하였기 때문이다.

한편, 2025회계연도 재원의 조달 및 이전은 국고수입, 부담금수익, 제재금수익 등 재원의 조달 8조 1,003억 9,600만원과 국고이전이출 등 재원의 이전 1조 9,151억 100만원으로 구성되며, 조정항목은 투자증권평가손익 15억 8,067만원, 자산재평가이익 3,413억 1,691만원 등으로 구성된다.

[2025회계연도 해양수산부 순자산변동표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2025 회계연도(A)	2024 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
I. 기초순자산	38,608,087	37,708,944	899,143	2.4
II. 재정운영결과	4,804,735	4,558,938	245,797	5.4
III. 재원의 조달 및 이전	6,185,295	5,541,505	643,790	11.6
IV. 조정항목	339,736	△83,423	423,159	507.2
V. 기말순자산(I - II + III + IV)	40,328,382	38,608,087	1,720,295	4.5

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

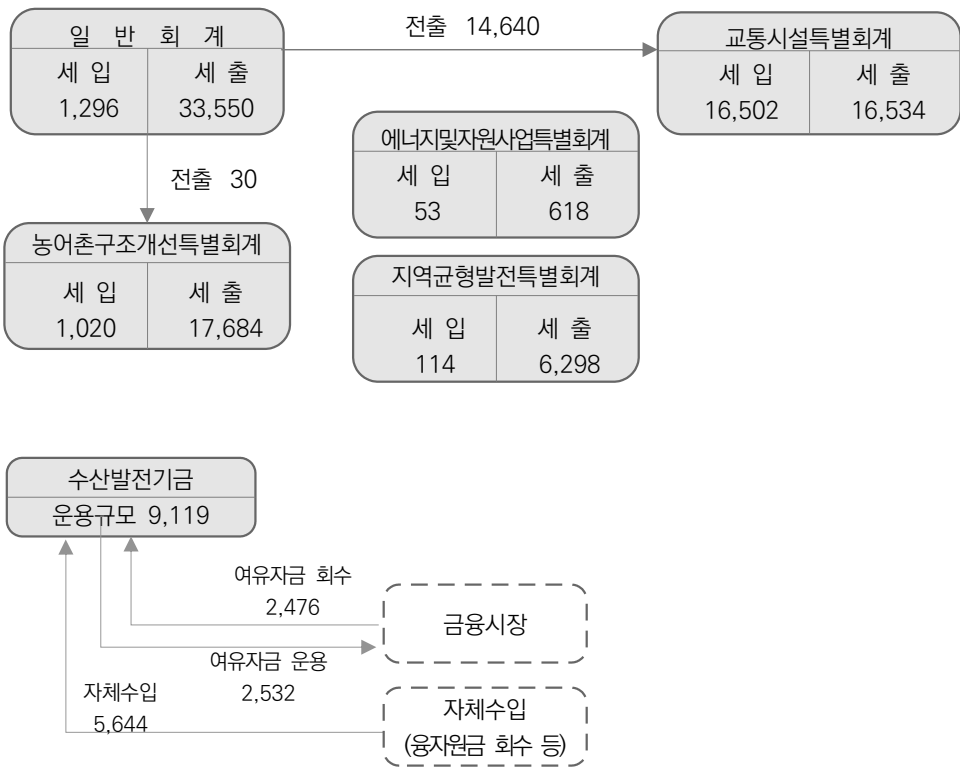
마. 재정 구조

2025회계연도 해양수산부의 회계·기금 간 재원이전 현황은 다음과 같다.

회계 간 거래를 살펴보면, 일반회계에서 농어촌구조개선특별회계로 30억원, 교통시설특별회계(항만계정)로 1조 4,640억원 각각 전출되었다.

[2025회계연도 해양수산부 소관 회계·기금 간 재원이전 현황]

(단위: 억원)



주: 총계 기준
자료: 해양수산부

해양수산부의 2025년도 예산안 및 기금운용계획안 국회 심사 과정에서 논의된 주요 사항은 다음과 같다.

국회 심사 과정에서 ① 연안항만 방재연구 인프라구축, ② 마리나 항만사업의 예산이 감액되었다.

연안항만 방재연구 인프라구축은 연안침식 원인규명, 항만구조물 안전성 검증 등 방재연구와 해안·항만 건설기술의 검증 및 상용화 연구를 수행하는 대형 수리모형실험시설 구축을 위한 신규사업으로, 타당성재조사 시 경제성이 부족한 것으로 판정되었으며, 실시설계비와 공사비를 함께 편성한 것이 예산안 및 기금운용계획안 작성 세부지침에 부합하지 않아 전액 감액되었다. 마리나 항만은 안산방아머리 마리나 항만 개발을 위한 연차 소요 공사비가 1억원 감액(13억원 → 12억원)되었다.

해양수산부는 ① 글로벌 선도 해산물류 공급망, ② 국민·어업인 민생을 뒷받침하는 수산업, ③ 활력있는 연안·살고싶은 어촌, ④ 안전하고 깨끗한 바다환경 조성, ⑤ 글로벌 해양 리더십 확보 등을 2025년 주요 정책방향으로 설정하고 예산을 집행하였다.

그러나 2025회계연도 해양수산부 소관 결산에 대한 분석 결과, 다음과 같은 특징이 있었다.

첫째, 국가필수선대제도 운영 사업의 국가필수선박 지정 척수는 총량 기준으로 목표(88척)를 달성하였으나, 유조선·가스선 등 주요 전략 선종의 실적은 연례적으로 목표에 미달하고 있으므로 해양수산부는 선종별 지정 목표를 실효성 있게 달성할 수 있도록 구체적인 유인책 마련 등 적극적인 개선 방안을 강구할 필요가 있다.

둘째, 국립양식사료연구소 건립 사업은 관련 법령 검토 미흡 등 해양수산부의 사전 준비 부족으로 사업 지연과 대규모 이월을 야기하였으므로, 해양수산부는 향후 유사 사업 추진 시 동일한 문제가 반복되지 않도록 초기 단계부터 관련 법령을 면밀히 검토하는 한편, 실제 집행 가능성에 기반한 적정 규모의 재원을 배분함으로써, 국가재정 운영의 효율성과 사업 추진의 실효성을 제고할 필요가 있다.

셋째, 여성 어업인 특화건강검진 사업은 지자체 수요조사 대비 실제 수검 인원이 당초 목표치에 크게 미달하여 사업 실적이 저조한 실정이므로, 향후 예산 편성 시에는 전년도 실제 수검 실적 등을 유기적으로 반영하여 사업 목표를 현실성 있게 재조정함으로써 연례적인 예산 불용을 방지해야 하고, 아울러 현행 성과지표는 수검률 제고 등 실질적인 사업 발전을 유도할 수 있도록, 재조정된 목표치에 맞추어 지표의 측정산식과 목표치를 합리적으로 개선할 필요가 있다.

넷째, 스마트양식 빅데이터센터 구축 사업은 사전 행정절차인 ISP 수립 미비로 사업 지연을 초래하고 국가재정 배분의 효율성을 저해하였으므로, 향후 신규 사업 추진 시에는 사전 행정절차를 철저히 이행하여 사업의 완성도와 계획성을 확보해야 하며, 보조금 교부 시에도 지자체의 실행 가능성을 면밀히 검토하여 연례적인 예산 이월이 발생하지 않도록 관리 감독을 강화할 필요가 있다.

다섯째, 양식어업·어선원·어업인 보험 사업의 당해연도 국고보조 미지원액이 차차년도 예산에 편성·집행되는 것은 회계연도 독립의 원칙에 부합하지 않은 측면이 있으므로, 해양수산부는 향후 정책보험의 확대 방향 등을 반영하여 적정 규모의 예산을 편성할 수 있도록 재정당국과 긴밀히 협의하는 한편, 당해 연도 내에 미지원액을 차질 없이 집행할 수 있도록 실효성 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

여섯째, 수산양식기자재클러스터 조성사업은 사업 착수 후 3년 동안 예산 집행 실적이 전혀 없고, 수산기자재 시험·인증센터 사업은 3년간 집행률이 1.9%에 그쳐 집행 실적이 극히 부진함에도 해양수산부는 집행 여건을 고려하지 않은 채 국고보조금을 관행적으로 교부함으로써 대규모 이월 및 불용을 야기하는 등 지자체 보조사업 관리를 소홀히 하였다. 따라서 향후 유사 사례가 재발하지 않도록 지자체의 사업 수행 역량과 실제 집행 상황을 철저히 점검하고, 집행 실적과 연계하여 보조금을 교부하는 등 예산 관리 체계를 강화하여 예산 낭비가 반복되지 않도록 할 필요가 있다.

일곱째, 해양수산부는 수산물이력제 사업의 필요성을 적극 홍보하는 한편, 생산자 및 유통·판매자에 대한 예산지원 확대와 실효성 있는 유인책을 제공하는 등 다각적인 참여 유도 방안을 마련하여 사업의 효과성을 제고하고, 또한, 동 사업의 목적 달성도와 예산 투입 대비 실질적인 효과성을 측정할 수 있도록 현행 성과지표 목표치를 합리적으로 개선할 필요가 있다.

II

주요 사업 분석

1

국가필수선대제도 운영 사업의 선종별 국가필수선박 지정 목표 달성 및 성과지표 개선 필요

가. 현 황

국가필수선대제도 운영사업¹⁾은 전시 등 국가비상사태 발생 시 군수물자 및 국가물자의 원활한 해상 수송체계 유지를 위해 국적 필수 선박 및 선원을 확보하기 위한 것으로, 2025회계연도 예산현액 74억 9,300만원 전액을 집행하였다.

[2025회계연도 국가필수선대제도 운영 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
국가필수선대제도	7,493	7,493	-	-	7,493	7,493	-	-	8,208	8,208

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

동 사업은 「비상사태 등에 대비하기 위한 해운 및 항만 기능 유지에 관한 법률」²⁾에 근거하여, 전시 등 비상사태 시 군수물자와 전략물자(양곡, 원유, 석탄 등)

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 일반회계 6133-303

2) 「비상사태 등에 대비하기 위한 해운 및 항만 기능 유지에 관한 법률」

제5조(국가필수선박의 지정 및 운영) ① 해양수산부장관은 비상사태등에 대비하여 선박과 선원의 효율적 활용을 위하여 필요하다고 인정하면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박 중 선박의 규모, 선령(船齡) 및 수송 화물의 종류 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 선박의 소유자 등의 신청을 받아 해당 선박을 국가필수선박으로 지정할 수 있다. 이 경우 해양수산부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.

1. 「국제선박등록법」 제2조제1호에 따른 국제선박

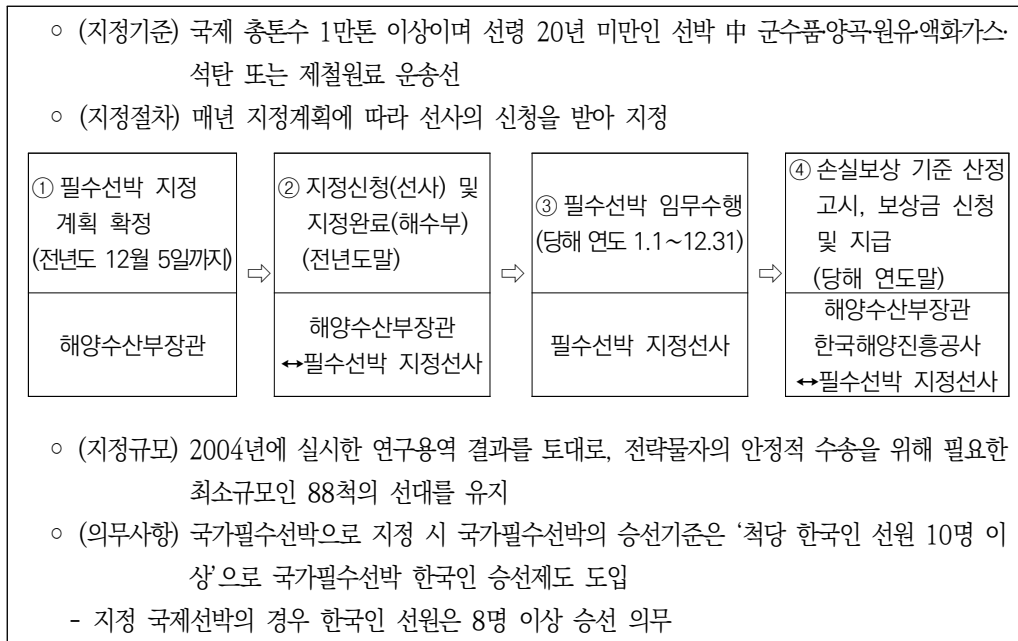
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(이하 “공공기관”이라 한다)이 소유한 선박
제13조(손실보상) ① 해양수산부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 손실을 입은 자에게 상당한 보상을 하여야 한다.

를 안정적으로 수송할 수 있는 해상 동원 및 수송능력을 확보하는 것을 목적으로 한다.

해양수산부는 이를 위해 국적선박과 국적선원을 확보하고 외국인 선원의 승선수를 제한하는 등의 준비 조치를 하는데, 국가필수선박으로 지정되면 한국인 선원이 10명 이상으로 제한되고, 비상시 선박동원명령에 응해야 하며, 연 1회 이상 교육·훈련 의무가 부과된다.

동 사업은 국가필수선박 지정에 따른 한국인 선원 추가 고용 손실액을 보전하기 위한 것으로, 지정 국제선박(非 국가필수선박)의 한국인 최소 승선 인원은 8명이지만, 국가필수선박은 10명 이상을 고용해야 하므로, 이로 인해 발생하는 인건비 차액(2명분)³⁾을 보상하려는 것이다.

[국가필수선박제도 운영 사업 개요]



자료: 해양수산부

1. 제5조제3항에 따른 소집 및 수송 명령의 수행으로 인한 손실
2. 제5조제6항에 따른 외국인 선원의 승선제한 명령에 따라 선박소유자등의 임금 부담으로 인하여 발생한 손실
3. 제10조제2항에 따른 업무종사 명령의 수행으로 인한 손실
 - ② 제1항에 따른 손실보상의 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 인건비 차액의 약 65% ~ 70% 지급

나. 분석의견

등 사업과 관련하여서는 다음의 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 국가필수선박 지정 척수는 총량 기준으로는 목표(88척)를 달성하였으나, 유조선·가스선 등 주요 전략 선종의 실적은 연례적으로 목표에 미달하고 있으므로 해양수산부는 선종별 지정 목표를 실효성 있게 달성할 수 있도록 구체적인 유인책 마련 등 적극적인 개선 방안을 강구할 필요가 있다.

해양수산부는 「국가필수선박 업무처리에 관한 규정」(해양수산부고시) 제5조제2항4)에 따라 국가필수선박 지정 목표 척수를 88척으로 설정하여 운영하고 있으며, 매년 「국가필수선박 지정계획」을 작성하여 지정 목표 척수 88척을 선종별로 나누어 선종별 목표치를 설정하고 있다.

[2021~2025년 필수선박 지정 현황]

(단위: 척)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025
국가필수선박 지정목표	88	88	88	88	88
국가필수선박 지정	88	88	88	88	88

자료: 해양수산부

최근 5년간 전체 지정 목표 달성에도 불구하고, 유조선·가스선 등 주요 선종별 지정 실적은 연례적으로 목표치를 하회하고 있다. 구체적으로 유조선의 경우 2021년~2022년 목표(12척) 대비 실제 지정(6척)이 50% 수준에 그쳤고, 이후 개선 추세이나 2025년 기준 지정률은 여전히 목표 대비 75% 수준에 불과한 것으로 나타나고 있다.

또한, 가스선 및 컨테이너선의 경우에도 지정 척수가 목표 대비 상시 부족한 실정으로, 선종별 수급 불균형이 지속되고 있는 것으로 확인된다.

4) 「국가필수선박 업무처리에 관한 규정」

제5조(국가필수선박의 지정계획의 수립) ② 제1항제2호의 국가필수선박 지정 목표 척수는 88척으로 한다. 다만, 지정 목표 척수는 비상사태 시 소요 척수, 선대 규모, 이해관계자 입장 등을 종합적으로 고려하여 변경할 수 있다.

[최근 5년간 국가필수선박 선종별 지정 현황]

(단위: 척)

구 분	2021		2022		2023		2024		2025	
	목표	지정	목표	지정	목표	지정	목표	지정	목표	지정
벌크선	24	30	24	30	24	29	24	29	24	29
유조선	12	6	12	6	12	8	12	9	12	9
가스선	21	19	21	19	21	20	21	20	21	18
컨테이너선	20	21	20	21	20	19	20	18	20	19
자동차선	11	12	11	12	11	12	11	12	11	13
합 계	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88

자료: 해양수산부

해양수산부는 유조선 및 컨테이너선의 경우, 타 선종 대비 선원 임금이 높아(약 1.2배) 국가필수선박 지정 시 선사의 인건비 부담이 가중되는 구조적 문제가 있다고 설명한다. 즉, 한국인 선원 의무 승선 규정(10명 이상)에 따른 임금 차액 보상 예산이 부족하여 선사들이 해당 선종 지정을 회피하고 있고, 이로 인해 당초 목표 대비 실적이 저조한 상황이라는 입장이다.

또한, 벌크선의 경우 최근 5년간(2021~2025년) 연도별 지정 목표 대비 지정 실적이 121~125%에 달해 과도한 초과 달성 경향을 보이고 있는데, 이는 전체 지정 목표치인 88척을 달성하기 위해 선종별 지정 계획을 무리하게 상회하여 지정한 결과로 보인다.

이와 관련하여 해양수산부는 2026년에는 벌크선 28척, 유조선 9척, 가스선 18척, 컨테이너선 20척, 자동차선 13척이 지정되어 선종별 불균형이 일부 해소되었으나, 여전히 유조선·가스선이 목표치를 하회하고 있는 상황이고, 이에 대해 인건비 부담에 따른 선사들의 지정 회피 현상을 원인으로 보고, 향후 재정당국과 긴밀히 협의해 예산을 확보하는 등 선종별 목표 달성을 위한 개선방안을 적극 마련할 계획이라고 밝혔다.

그런데 유조선과 가스선의 국가필수선박 지정 실적이 목표에 미달할 경우 비상 시 선박 연료 수송에 필요한 선박 확보에 차질이 발생하여 외국 선박 의존도가 심화될 우려가 있다. 이러한 점을 고려할 때, 선종별 지정 목표 대비 실적이 연례적으

로 미달하는 것은 국가 비상사태 대비라는 사업 본연의 목적 달성을 저해할 수 있으므로 개선이 필요해 보인다.

국가필수선대제도는 우리나라의 높은 해상물동량 의존도를 고려하여, 전시 및 국가 비상사태 시 외국 선박·선원에 대한 의존에 따른 운송 차질 위험을 방지하고 국민 생존 및 경제 활동에 필수적인 전략물자의 안정적 수송 경로를 확보하기 위해 도입된 제도이기 때문이다.

따라서 국가필수선박 지정 척수는 총량 기준으로는 목표(88척)를 달성하였으나, 유조선·가스선 등 주요 전략 선종의 실적은 연례적으로 목표에 미달하고 있으므로 해양수산부는 선종별 지정 목표를 실효성 있게 달성할 수 있도록 구체적인 유인책 마련 등 적극적인 개선 방안을 강구할 필요가 있다.

둘째, 해양수산부는 실적 대비 과도하게 낮은 목표치를 관행적으로 설정하여 성과계획서의 신뢰성을 저해하고 있으므로, 향후 예산 투입 대비 실질적인 효과성을 측정할 수 있도록 성과지표 목표치를 개선할 필요가 있다.

동 사업의 성과지표 운용 현황을 살펴보면, 2020년에 이미 최종 지정 목표(88척)를 달성하였음에도 불구하고 성과지표상 목표치는 2025년까지 83척으로 낮게 고착되어 있다. 이로 인해 6년 연속 목표를 초과 달성하는 결과가 나타나고 있는바, 이는 성과지표가 사업의 실질적인 개선이나 발전을 유도하지 못하고 형식적으로 운영되고 있음을 시사하는 것이다.

[2020~2025년도 성과계획서상 성과지표 및 성과 달성도]

(단위: 척, %)

성과 지표	구분	2020	2021~2025	2025목표치 산출근거	측정산식	자료수집방법 (또는 자료출처)
지표명	목표	82	83	정책 연구자료	국가필수선박 지정척수 94% (운영유지목표율)	운영실적 내부자료
	실적	88	88			
	달성도	107	106			

자료: 해양수산부

또한, 2025년도 예산 편성상 국가필수선박 목표 척수는 88척인 반면, 성과계획서상 목표는 83척으로 설정되어 있다. 이처럼 동일한 사업임에도 예산 편성 목표와 성과지표의 목표치가 상이한 것은 성과관리 제도가 형식적으로 운영되고 있음을 보여주는 것이다.

이와 관련하여 해양수산부는 예산 한도로 인한 임금 보상비율(70% 수준) 미달, 일부 선종의 지정척수 부족 등을 고려하여 목표치를 산출하였으며, 아울러 향후 관련 예산을 확보하고 목표 척수를 달성함으로써 목표치를 재산정하는 방안을 검토하겠다는 입장이다.

기획예산처의 「성과계획서 작성지침」에 따르면, 성과지표의 목표치는 중장기 추진계획, 유사 사업·국제수준과의 비교, 과거 추세치 등을 고려하여, 사업방식 개선 의지 등 적극적 업무 수행의 관점에서 도전적으로 설정하도록 하고 있다.

따라서 성과지표는 매년 동일한 목표치를 기준으로 달성도를 측정하는 방식이 아니라, 실제 실적치를 토대로 현실적이고 도전적인 수준으로 설정하는 것이 보다 합리적이다. 그럼에도 해양수산부는 실적 대비 과도하게 낮은 목표치를 관행적으로 설정하여 성과계획서의 신뢰성과 도전성을 저해하고 있으므로, 향후 예산 투입 대비 실질적인 효과성을 측정할 수 있도록 성과지표 목표치를 개선할 필요가 있다.

가. 현 황

해양경계 획정관리 사업¹⁾은 해양공간 통합관리 사업의 내역사업으로 해양 관할구역을 둘러싼 지자체간 분쟁 예방 및 사회적 비용 절감을 위한 지자체의 해양 관할구역을 획정·관리하려는 것으로, 2025회계연도 예산현액 9억 5,000만원 전액을 불용하였다.

[2025회계연도 해양경계 획정관리 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
해양공간통합관리	4,443	4,443	-	△18	4,425	3,305	63	1,057	4,490	4,490
해양경계획정관리	950	950	-	-	950	-	-	950	-	-

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

나. 분석의견

해양수산부가 법안 의결을 전제로 예산을 편성한 것은 행정권한의 적법성과 재정 운용의 효율성을 저해할 우려가 있으므로, 향후에는 명확한 법적 근거를 마련하고 구체적인 사업계획을 수립하는 등 사전 준비를 철저히 한 후 예산을 편성할 필요가 있다.

동 사업은 2025회계연도에 「지방자치단체의 해양관할구역 획정에 관한 법률」의 제정을 전제로 획정 대상 해역 기초자료 조사 및 공간정보 구축을 위한 일반연구비 9억 5,000만원을 편성하였으나 전액 불용하였다.

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 일반회계 1031-305의 내역사업

법령상 명시적 규정 부재로 지자체 간 해양 관할구역 분쟁이 지속됨에 따라, 이를 해결하기 위한 「해양의 효율적 이용 및 관리를 위한 지방자치단체의 해양관할 구역 획정에 관한 법률안」(주철현의원 대표발의, 의안번호 제2204493)이 발의(2024.10.2.)되어 현재 국회 소관 상임위원회에 계류 중으로 확인된다.

그런데 2006년부터 해양경계 획정 관련 입법이 몇 차례 추진되었으나, 주무부처(해양수산부·행정안전부) 간 업무 조정 이견과 국회 상임위 논의 중 이견 등으로 입법이 무산된 바 있다.

[해양경계 획정 관련 입법 추진 경과]

구 분	내용 및 경과
2006~2007	○ 행정안전부가 국가기본도 상 지자체 간 해상경계를 기준으로 하는 법률안 마련을 추진하였으나 갈등 촉발 우려로 추진 절차를 중단하였음
제19대 국회	○ 행정자치부는 분쟁 해결 업무를 포함한 지자체 해양 관할구역 설정 업무는 해양수산부가 수행하는 것이 타당하다는 의견을 제시한 반면, 해양수산부는 「정부조직법」 상 지자체간 분쟁 및 관할구역 조정 업무는 행정자치부 소관이므로 해양수산부가 해당 업무를 수행하기 위해서는 법령 개정 등이 필요하다는 의견을 제시하였음 ○ 안전행정위원회에 관련 법안이 회부되었으나 상정되지 않고 임기만료 폐기
제21대 국회	○ 관련 법안의 농해수위 상정 당시 행정안전부는 공유수면의 지자체 관할에 관한 사항은 「지방자치법」에 규정되어야 한다는 의견을 제시 ○ 이후 해양수산부는 행정안전부와 부처 간 업무조정이 이루어졌다는 입장을 밝힘 ○ 국회 농해수위 해양수산법안심사소위원회에서 제·개정안 3건을 통합·조정한 대안을 위원회안으로 제안하기로 의결(2023.9.20.)하였으나, 전체회의(2023.9.21.)에서 위원 간 이견(소위 의결안에 대한 추가적인 검토 필요)으로 의결 보류. 이후 임기만료 폐기(2024.5.29.)
제22대 국회	○ 「해양의 효율적 이용 및 관리를 위한 지방자치단체의 해양관할구역 획정에 관한 법률안」(주철현의원 대표발의, 의안번호 제2204493)이 발의(2024.10.2.) ○ 해양수산법안심사소위원회 의결(2024.11.20.) ○ 위원간 이견으로 농림축산식품해양수산위원회 전체회의 보류(2024.11.20.)

자료: 「해양의 효율적 이용 및 관리를 위한 지방자치단체의 해양관할구역 설정에 관한 법률안 검토보고」(농림축산식품해양수산위원회 전문위원, 2023.2.)와 국회 회의록을 바탕으로 재작성

해양수산부는 2024년에도 관련 법률 제정 전임에도 불구하고 일반연구비로 13억원을 편성하여, 기본·추진계획 수립 및 시범 조사 등에 12억 2,900만원을 집행하였다.

[2024회계연도 해양경계 획정관리 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2024						
	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
해양경계획정관리	1,300	-	-	1,300	1,229	-	71

자료: 해양수산부

해양수산부가 법안 의결을 전제로 예산을 편성한 것은 행정권한의 적법성과 재정 운용의 효율성을 저해할 우려가 있으므로, 향후에는 반드시 명확한 법적 근거를 마련하고 구체적인 사업계획을 수립하는 등 사전 준비를 철저히 한 후 예산을 편성할 필요가 있다.

갯벌유산보전원 운영의 법적 근거 마련 및 철저한 사업 관리 필요

가. 현 황

갯벌유산보전원 설립 사업¹⁾은 우수해양생태계 보호 사업의 내역사업으로, 유네스코가 세계자연유산으로 등재된 한국의 갯벌²⁾에 대하여 통합 관리하라는 권고를 근거로 이를 위한 보전원을 건립하는 것으로, 2025회계연도 예산현액 27억 4,300만원 전액을 이월하였다.

[2025회계연도 갯벌유산보전원 건립 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
우수해양생태계 보호	11,596	11,596	100	△13	11,683	8,885	2,761	37	28,512	28,512
갯벌유산 보전원 건립	2,743	2,743	-	-	2,743	-	2,743	-	1,057	1,057

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 일반회계 1031-310의 내역사업

2) [유네스코 갯벌세계유산 등재 현황]

(단위: km)

명 칭	합계	유산지역	완충구역		
			소 계	육 역	해 역
총면적	2,030.03	1,284.11	745.92	585.1	160.82
서천 갯벌	104.66	68.09	36.57	4.0	32.57
고창 갯벌	74.11	55.31	18.80	3.82	14.98
신안 갯벌	1,773.4	1,100.86	672.54	573.22	99.32
보성·순천 갯벌	77.86	59.85	18.01	4.06	13.95

[갯벌유산보전원 건립 사업 개요]

○ 사업내용: 갯벌세계유산지역 확대 및 통합관리체계 마련 등 추진을 위한 전담기관으로 갯벌유산보전원 건립
○ 주요시설: 전시교육시설, 연구시설, 행정시설
○ 건립위치: 전남 신안군 압해읍 동서리 일원
○ 사업규모: 부지 41,221㎡, 건축면적 7,950㎡, 지상 2층
○ 사업기간: 2023년~2028년(6년간, 1회 연장)
○ 총 사업비: 389억 8,300만원(국비 100%)

자료: 해양수산부

나. 분석의견

갯벌유산보전원 건립과 관련하여 다음의 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 갯벌유산보전원 건립 사업은 사전 준비 미흡으로 사업이 지속적으로 지연되고 있으며, 예산 집행 관리 역시 소홀한 측면이 있으므로, 해양수산부는 향후 이월된 예산이 재차 불용되는 사례가 발생하지 않도록 사업 전반에 대한 공정 관리 및 예산 집행 점검을 철저히 할 필요가 있다.

동 사업 시작 연도인 2023년부터 2025년까지 집행 현황을 살펴보면, 총 예산액 79억 7,000만원 중 9억 5,600만원(12.0%)을 집행하고 37억 8,700만원을 이월(47.5%)하였으며, 42억 6,400만원(53.5%)을 불용하였다.

[2023~2025년도 갯벌유산보전원 설립 사업 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	예산액	이월액	예산현액	집행액	이월액	불용액	집행률
2023	2,000	-	2,000	956	1,044	-	47.8
2024	3,227	1,044	4,271	25 ¹⁾	-	4,264	0.5
2025	2,743	-	2,743	-	2,743	-	0.0
계	7,970	-	7,970	956	3,787	4,264	12.0

주: 1) 「조달청 건축 설계공모 운영기준」 제69조에 따라 탈락자 설계보상비 지급

자료: 해양수산부

해양수산부는 당초, 2023년에 기본 및 실시설계를 완료하고 2024~2026년에 건립 공사를 완료할 계획이었으나, 사전 행정절차 지연으로 현재 계획은 2026년 상반기에 설계 단계를 완료하고, 2026년 완공에서 2년 지연되어 2028년 내 완료할 계획으로 추진 중에 있다.

[갯벌유산보전원 설립 사업 당초 계획 대비 현재 추진 현황]

구 분	단 계	당초 일정	변경 일정(안)
추진 경과	○ 설계착수를 위한 행정절차	'23.1~'23.12.	
	- 해수부·전남도·신안군 업무협약	-	'23.06
	- 공공건축 심의 및 설계 발주	-	'23.07~'23.10.
	- 설계계약 체결 및 착수	-	'23.11~'23.12.
	○ 기본 설계 및 실시설계	'23.1.~'23.12.	'23.12~'25.11.
	- 중간설계 검토 완료	-	'24.09
	- 기타용역(환경·재해영향평가) 발주	-	'24.09~'24.11.
	- 예비인증(BF 등) 및 건축구조·디자인·경관 심의	-	'25.01~'25.03.
	- 총사업비 협의조정(1차)	-	'25.06
	- 실시설계 검토 완료	-	'25.11
	- 총사업비 협의조정(2차)	-	'25.12
향후 계획	○ 시설공사 착공	'24.上	'26.5~'26.9
	○ 공사 완공	'26. 下	'28. 下

자료: 해양수산부

이와 같은 사업 지연은 해양수산부의 사업 사전 준비가 미흡했음을 단적으로 보여주는 것이다. 구체적으로 ① 건축 공사 특성상 사전 행정절차에 상당 기간이 소요됨에도 이에 대한 사전 점검이 부재했고, ② 설계기간, ③ 설계 경제성 등 검토

3) 「설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침」(국토교통부 고시)

[별표 1] 공종별 설계단계별(기본설계, 실시설계)의 공사비 대비 설계기간(발췌)

(단위: 월)

공종	기본설계			실시설계		
	100~500억	500~1,000억	1,000억이상	100~500억	500~1,000억	1,000억이상
건축	4.5	7	9.5	7	7.5	8

- 주: 1. 기본설계, 실시설계의 기간은 관계기간 협의, 환경영향평가, 교통영향 평가 등에 소요된 기간을 제외한 기간임
 2. 단순, 보통, 복잡 등에 따라 공종별 설계기간에 $\pm 10\%$ 의 범위내에서 가중치를 적용할 수 있음
 3. 실시설계시 기본설계를 함께 수행하는 경우는 업무내용을 고려하여 실시설계기간의 1.3~1.5배를 적용할 수 있음

(VE),⁴⁾ 조달청 적정성 검토,⁵⁾ 총사업비 협의⁶⁾ 등 단계별 필수 소요 기간을 고려하지 않은 채 공정을 무리하게 계획했으며, ③ 설계 시공사 선정 방식(설계공모 방식) 등 기획 단계에서 검토해야 할 핵심 사항들이 누락 되어 결국 사업 지연과 예산 운용의 비효율을 초래한 것으로 보인다.

그리고 동 사업은 2023년도 설계 계약이 공정 지연으로 12월 20일 체결되었고, 불과 6일 뒤인 2023년 12월 26일에 선금 9억 5,600만원(70%)이 집행되었다.

계약예규인 「정부 입찰·계약 집행기준」⁷⁾에 따르면 계약이행에 필요한 기간 등에 비추어 계약을 체결한 연도 내에 해당 예산을 전액 집행할 수 없는 경우로서 해당 예산의 사고이월이 불가피하다고 인정되는 때에는 계약을 체결한 연도 내에 집행할 수 있는 금액을 한도로 선금을 지급하도록 하고 있는데, 이는 회계연도 내 집행가능성을 감안하여 계약 업체의 공사·용역 등의 수행에 필요한 자금을 지원하도록 하는 취지라고 볼 수 있다.

그런데 해양수산부가 회계연도 잔여기간이 5일에 불과한 시점에서 선금의 최대 지급 한도인 70%를 집행한 것은 집행을 제고만을 목적으로 한 행정 조치로, 이는 원활한 계약 이행과 자금 공급이라는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 등 국가 계약 관련 법령의 취지에 부합하지 않는 측면이 있다.

4) 「건설기술 진흥법 시행령」

제75조(설계의 경제성 등 검토) ① 발주청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 설계 대상 시설물의 주요 기능별로 설계내용에 대한 대안별 경제성과 현장 적용의 타당성(이하 “설계의 경제성 등”이라 한다)을 직접 검토하거나 건설엔지니어링사업자 등 전문가가 검토하게 해야 한다.

1. 총공사비 100억원 이상인 건설공사의 기본설계 및 실시설계를 하는 경우

5) 「총사업비 관리지침」

제22조(설계가격 검토) ① 중앙관서의 장은 실시설계가 완료되면 기획예산처장관에 대한 총사업비 협의 이전에 조달청장에게 실시설계 결과에 대한 단가의 적정성 검토를 의뢰하여야 한다.

6) 「총사업비 관리지침」

제23조(실시설계의 완료) 중앙관서의 장은 실시설계 용역이 완료되면 조달청장에게 공사계약체결 의뢰 이전(조달청장에게 공사계약 체결을 의뢰하지 아니하는 사업의 경우 입찰·발주 이전)에 다음의 서류를 첨부하여 기획예산처장관과 사업규모, 총사업비, 사업기간 등을 협의하여야 한다.

7) 「정부 입찰·계약 집행기준」

제34조(적용범위) ① 계약담당공무원은 계약이행에 필요한 기간등에 비추어 계약을 체결한 연도내에 해당 예산을 전액 집행할 수 없는 경우로서 해당 예산의 사고이월이 불가피하다고 인정되는 때에는 제3항 및 제4항에도 불구하고 계약을 체결한 연도내에 집행할 수 있는 금액을 한도로 선금을 지급하여야 하며, 제3항 및 제4항에 의하여 지급하여야 할 선금중 미지급된 금액은 예산이 이월된 연도에 지급하여야 한다.

[갯벌유산보전원 설립 실시설계 계약 현황]

(단위: 백만원)

건 명	계약일	계약금액	계약업체
갯벌 세계자연유산 보전원 건립사업 설계용역	2023년 12월 20일 ~ 2025년 3월 11일	1,413 (2023.12.26.)	〇〇〇건축사 사무소이엔지

자료: 해양수산부

또한, 「조달청 건축 설계공모 운영기준」 제69조⁸⁾에 따른 설계보상비는 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」⁹⁾에 따라 기본조사설계비(420-01목)로 편성·집행해야 하나, 해양수산부는 예산 편성 시 이를 반영하지 못하였다. 이후 법규상 허용된 이·전용 등의 절차도 거치지 않은 채 실시설계비(420-02목)에서 설계보상비를 집행(2,500만원)하였는데, 이는 예산 집행 지침의 취지에 부합하지 않으며, 해양수산부가 전반적인 예산 집행 관리에 소홀했던 것으로 판단된다.

그리고 해양수산부는 실시설계 기간을 고려할 때 2024년 내 착공이 불가능함을 충분히 예견할 수 있었음에도, 이를 2024년 및 2025년 예산 편성 과정에 적절히 반영하지 않고 당초 연도별 투자계획대로 2024년~2025년 예산을 편성하였다.

「예산안 및 기금운용계획안 세부지침」에 따르면 건축공사의 경우 기본조사설계, 실시설계 등 사업추진을 위한 단계적 절차가 완료된 사업에 한하여 공사비를 반영하도록 규정하고 있다. 이는 사업진행 단계를 고려하여 적정하게 예산을 반영함으로써 사업지연 등에 따른 예산 미집행을 방지하기 위한 것임에도 불구하고, 해양수산부는 2024~2025년에 공사비, 감리비를 편성하여 대규모 불용 및 이월을 발생시켰다.

이와 같이 갯벌유산보전원 건립 사업은 사전 준비 미흡으로 사업이 지속적으로 지연되고 있으며, 예산 집행 관리 역시 소홀한 측면이 있으므로, 해양수산부는 향후

8) 「조달청 건축 설계공모 운영기준」

제69조(공모비용의 보상 등) ① 수요기관은 기타 입상작에 대하여 제5조의 시행공고 내용에 따라 공모안 작성비용 및 상금을 지급하여야 한다.

9) 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」

기본조사설계비(420-01목)

- 사업계획을 기초로 하여 기술적, 경제적 시행가능성 검토 및 환경·교통영향평가 등에 소요되는 경비
- 일괄입찰, 대안입찰 또는 설계공모방식으로 집행방법이 확정된 공사의 발주에 따른 설계보상비 지급에 소요되는 경비

이월된 예산이 재차 불용되는 사례가 발생하지 않도록 사업 전반에 대한 공정 관리 및 예산 집행 점검을 철저히 할 필요가 있다.

[2023~2025년도 갯벌유산보전원 건립 사업 세목별 집행 현황]

(단위: 백만원)

연도	비목	예산액	전년도 이월액	이전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
2023	실시설계비	2,000	-	-	2,000	956	1,044	-
	합 계	2,000	-	-	2,000	956	1,044	-
2024	실시설계비	-	1,044	-	1,044	25 ¹⁾	-	1,037
	공사비	2,767	-	-	2,767	-	-	2,767
	감리비	400	-	-	400	-	-	400
	시설부대비	60	-	-	60	-	-	60
	합 계	2743	1,044	-	4,271	25	-	4,264
2025	공사비	2,414	2,414	-	2,414	-	2,414	-
	감리비	329	329	-	329	-	329	-
	합 계	2,743	2,743	-	2,743	-	2,743	-

주: 1) 「조달청 건축 설계공모 운영기준」 제69조에 따라 탈락자 설계보상비 지급

자료: 해양수산부

둘째, 해양수산부는 갯벌유산보전원 운영과 관련한 법 개정 상황에 대한 모니터링을 강화하고 법안 의결 후 조사·연구 등 소관 사업이 차질 없이 추진될 수 있도록 사전 준비를 면밀히 할 필요가 있다.

갯벌유산보전원 건립은 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」¹⁰⁾에 따라 2023년 사업 예산을 편성하고 추진되었으나, 준공 이후 운영을 위한 법인 설립 등의 내용을 포함한 「갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률」(이하 「갯벌법」) 개정안은 2024년 7월 발의된 이후, 2025년 3월 법제사법위원회에 회부된 채 2026년 현재까지도 해당 위원회 심사 단계에 있는 상황이다.

10) 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」

제43조(해양생태계보전·이용시설의 설치·운영) ① 해양수산부장관·관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 해양생태계의 보전 및 관리와 해양의 건전한 이용을 위하여 다음의 시설(이하 “해양생태계보전·이용시설”이라 한다)을 설치·운영할 수 있다.

3. 해양생태계관찰시설, 해양생태계보전관, 해양생태계학습원 등 해양생태계를 보전·이용하기 위한 교육·홍보시설 또는 관리시설

[갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률 개정안]

- 개정안명: 「갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률 일부개정법률안」
(의안번호: 2201878)
- 발의자 / 발의일: 서삼석의원 등 13인 / 2024.7.17.
- 주요내용
 - 세계유산으로 등재된 갯벌에 대해 “갯벌세계유산”의 정의 규정을 신설
 - 갯벌세계자연유산 보전원을 법인으로 설립하고 보전원의 사업내용 등에 대한 근거를 마련
 - 해양수산부장관으로 하여금 갯벌세계유산의 보전 등에 대해 조사 및 점검·평가 등을 하도록 규정
- 심사경과
 - 해양수산법안심사소위원회에서 수정가결(2025.2.26.)
 - 법제사법위원회 회부(2025.3.6.)

자료: 국회의안정보시스템

해양수산부 및 발의된 법안¹¹⁾에 따르면 갯벌유산보전원이 건립되면 ① 갯벌세계유산의 탁월한 보편적 가치 등에 대한 조사·연구, ② 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」에 따른 시행계획 및 사업계획의 이행, ③ 갯벌세계유산 관련 국제 교류협력 촉진 및 네트워크 구축, ④ 갯벌세계유산과 관련된 교육, 홍보와 출판물의 제작·보급 등 사업을 실시하게 될 예정이다.

동 보전원 운영의 법적 근거인 「갯벌법」 개정이 지연된 상태에서 사업을 추진할 경우, 향후 사업계획 변경이나 재정 여건 악화 시 사업의 지속성을 담보하기 어려울 수 있으므로 사업 운영의 효율성과 안정성을 확보할 수 있도록, 사업 목적과 재원 출처 등을 명확히 규정한 법적 근거 마련이 필요해 보인다.

따라서 해양수산부는 갯벌유산보전원 운영과 관련한 법 개정 상황에 대한 모니터링을 강화하고 법안 의결 후 조사·연구 등 소관 사업이 차질 없이 추진될 수 있도록 사전 준비를 면밀히 할 필요가 있다.

11) 「갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률 일부개정법률안(2201878)」 제30조의2(갯벌세계자연유산 보전원의 설립) ① 갯벌세계유산의 통합적 보존·관리 및 활용을 위하여 갯벌세계자연유산 보전원(이하 “보전원”이라 한다)을 둔다.
 ② 보전원은 법인으로 한다.
 ③ 보전원은 다음 각 호의 사항에 관한 사업을 수행한다.
 1. 갯벌세계유산의 탁월한 보편적 가치 등에 대한 조사·연구
 2. 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」에 따른 시행계획 및 사업계획의 이행
 3. 갯벌세계유산 관련 국제 교류협력 촉진 및 네트워크 구축
 4. 갯벌세계유산과 관련된 교육, 홍보와 출판물의 제작·보급
 5. 그 밖에 보전원의 설립 목적을 달성하기 위하여 필요한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

부산공동어시장 현대화 사업의 공정 관리 및 국고보조금 교부 관행 개선 필요

가. 현 황

부산공동어시장 현대화¹⁾는 노후도가 심한 부산공동어시장을 현대화하는 사업으로, 해양수산부는 2025회계연도 예산현액 360억원 전액을 집행하였다.

[2025회계연도 부산공동어시장 현대화 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
부산공동어시장 현대화	36,000	36,000	-	-	36,000	36,000	-	-	10,000	10,000

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

[부산공동어시장 현대화 사업 개요]

- 목 적: 부산공동어시장 현대화로 위생적·효율적 수산물 유통기반 구축
- 위 치: 부산광역시 서구 충무대로 202
- 규 모: 부지 64,247㎡, 건축연면적 61,971㎡
- 사업내용: 시설 현대화, 자동 물류시스템 구축, 중앙도매시장개설 등
- 사업기간: 2015~2029년(3회 연장)
- 총사업비: 2,250억원(국비 70%, 지방비 20%, 자부담 10%)
 - * 시공업체 계약체결에 따른 낙찰차액 반영
- 사업주체: 부산공동어시장 조합공동사업법인

자료: 해양수산부

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 지역균형발전특별회계 3031-310

나. 분석의견

부산공동어시장 현대화 사업은 2026년 중 1단계 철거 공사 완료 및 본공사 착공이 예정되어 있는바, 해양수산부는 추가적인 사업 지연이나 연쇄적인 집행 부진이 재발하지 않도록 철저한 공정 관리를 수행하고, 아울러 현장의 실제 집행 속도와 연계하여 재원을 배분하는 등 향후 관행적인 국고보조금 교부 방식을 실효성 있게 개선할 필요가 있다.

동 사업은 당초 사업 기간(2015~2018년)에서 세 차례 계획이 변경됨에 따라, 준공 예정일이 2022년과 2026년을 거쳐 2029년으로 최종 조정되었다.

이에 따라 총사업비도 조정되어 2026년 4월 기준 2,249억 7,500만원(국비 70%, 지방비 20%, 자부담 10%)이고, 「국가재정법」 제50조²⁾ 및 동법 시행령 제21조³⁾에 따른 총사업비관리대상 사업이며, 2025년 예산은 1년차 공사비 360억원을 편성하였다.

2) 「국가재정법」

제50조(총사업비의 관리) ① 각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령으로 정하는 대규모사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획예산처장관과 협의하여야 한다. 협의를 거친 사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.

3) 「국가재정법 시행령」

제21조(총사업비의 관리) ① 법 제50조제1항 전단에서 “대통령령이 정하는 대규모사업”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업으로서 총사업비와 국가의 재정지원 규모가 법 제38조 제1항 각 호 외의 부분 본문에서 정하고 있는 규모(사업추진 과정에서 총사업비 또는 국가의 재정지원 규모가 증액되어 해당 기준을 충족하는 경우를 포함한다) 이상인 사업

가. 건설공사가 포함된 사업. 다만, 건축사업은 제외한다.

나. 「지능정보화 기본법」 제14조제1항에 따른 정보화 사업

다. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업

2. 건축사업 또는 연구개발사업으로서 총사업비가 200억원 이상(사업추진 과정에서 총사업비 규모가 증액되어 총사업비가 200억원 이상에 해당하는 경우를 포함한다)인 사업

[부산공동어시장 현대화 사업의 당초일정과 변경된 일정(중간설계 이후)]

구 분	단 계	당초 일정	변경 일정(안)
추진경과	중간설계 완료	'18. 9.	'24. 2.
	중간설계 적정성 검토(조달청)	'18. 10.	'24. 4.
	총사업비 조정협의(중간설계)	'18. 10.	'24. 6.
	실시설계 완료	'19. 1.	'24. 10.
	실시설계 적정성 검토(조달청)	'19. 2.	'25. 5.
	총사업비 조정협의(실시설계)	'19. 2.	'25. 6.
향후계획	사전공사(철거공사) 착공	'19. 5.	'25. 7.
	본공사 착공	'19. 6.	'25. 8.
	본공사 준공	'22. 10.	'30. 7.(협의중)
	사업완료 및 시설운영	'22. 11.	'30. 7.(협의중)

자료: 해양수산부

동 사업은 위판 기능 유지를 위해 총 3단계의 순차적 공정으로 진행되는데, 특히 위판 물량이 적은 비수기(4~9월, 성수기 대비 30% 수준)를 활용하여 전체 시설의 1/3씩 단계별로 철거 및 신축을 병행하며, 성수기에는 2,100㎡ 규모의 대체 부지를 확보하고 지하 기계설비 설치 등 비간섭 공정을 우선 추진하여 위판 차질을 최소화할 계획으로 확인된다.

[부산공동어시장 현대화 사업의 공사 추진 계획]

구 분	사전공사(철거공사)	본공사(신설공사)
1단계 ('25~'27년)	1돌제, 본관 우측, 상가옥 매장 등	폐수시설, 기계실 지하 기반 공사, 1돌제, 본관 우측, 냉동공장
2단계 ('27~'28년)	본관 중앙, 냉동창고 등	본관 중앙, 위판장 등
3단계 ('28~'29년)	2돌제, 폐수처리시설, 쇠빙탑, 철골주차장, 별관 등	본관 좌측, 판매시설 등

자료: 해양수산부

이에 따라, 2024년 10월 1단계 철거 공사에 착수하여 2025년 12월 본공사 착공을 계획하였으나, 신관 종사자 이전을 위한 대체시설 설치가 지연되었고, 이로 인해 선행 공정한 1단계 철거가 완료되지 못함에 따라 본공사 착공 또한 지연되었다.

또한, 집행 부진의 주요 원인은 시공사 선정 및 행정절차 지연에 있는 것으로 파악되는데, 구체적으로 기술제안 입찰 방식⁴⁾에 따라 2025년 1월 조달청 발주 후 7월에 시공사를 선정하였으나, 이후 기술 협의 및 설계 보완 등 행정 절차가 추가 소요되면서 2025년 11월에야 최종 계약이 체결되었다.

이러한 사업 지연으로 2025년도 집행 실적은 예산현액 878억 5,100만원 중 102억원을 집행하였고, 실집행률은 11.6%에 불과한 상황이다.

[부산공동어시장 현대화 사업의 연도별 실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	해양수산부					보조사업자(부산공동어시장 조합공동법인)							
	예산액	예산현액	집행액	이월액	불용액	교부액	전년도 이월액	교부현액 (A)	실집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)	
2015	3,100	3,100	2,100	1,000	-	2,100	-	2,100	-	2,100	-	0.0	
2016	797	1,797	1,797	-	-	1,797	2,100	3,897	-	3,897	-	0.0	
2017	1,000	1,000	1,000	-	-	1,000	3,897	4,897	2,431	1,797	669	49.6	
2018	12,700	12,700	12,700	-	-	12,700	1,797	14,497	48	13,700	749	0.3	
2019 ¹⁾	3,000	1,977	-	1,000	977	-	13,700	13,700	-	-	13,700	0.0	
2020	-	1,000	-	-	1,000	-	-	-	-	-	-	0.0	
2021	592	592	592	-	-	592	-	592	-	592	-	0.0	
2022	3,887	3,887	2,391	1,496	-	2,391	592	2,983	-	2,983	-	0.0	
2023 ²⁾	11,407	9,903	9,903	-	-	9,903	2,983	12,886	129	12,757	-	1.0	
2024	41,438	41,438	41,438	-	-	41,438	12,757	54,195	310	51,851	2,034	0.6	
합계 (2015~ 2024)	77,921	77,394	71,921	3,496	1,977	71,921	37,826	84,678	2,918	89,677	17,152	3.4	
2025	36,000	36,000	36,000	-	-	36,000	51,851	87,851	10,200	77,651	-	11.6	

주: 1) 2019년 태풍 피해 복구 금액으로 1,023백만원 전용

2) 2023년 후쿠시마 오염수 방류 대응으로 3,000백만원 전용

자료: 해양수산부

4) [기술제안 입찰]

- 개념: 발주기관이 교부한 설계서 등을 검토하여 입찰자가 공사비 절감, 공기 단축, 기능 향상 등의 방안을 제안하고 이를 평가하여 낙찰자를 결정함
- 장점: 단순 저가 낙찰로 인한 부실시공을 방지하고, 위판 기능 유지와 같은 복잡한 공정 관리에 최적화된 업체를 선발
- 단점: 제안된 기술 내용이 현장 여건과 맞는지 검토하는 기술 협의 과정이나, 제안 내용을 실제 설계에 반영하는 설계 보완 단계에서 발주처와 시공사 간의 조율로 인해 비교적 장기간이 소요

해양수산부는 2026년 3월까지 대체시설 설치 및 이전을 마무리하였고, 6월 중 1단계 철거를 완료하여 7월에 본공사를 착공할 계획이고, 이에 따라 2025년도 이월 예산은 2026년 내 정상적으로 집행될 것이라고 설명하고 있다.

그런데 해양수산부는 보조금 교부 시에는 사업 공정 및 집행 가능성을 면밀히 검토해야 함에도, 예산 전액을 교부하여 국고보조금의 이월 및 재이월을 야기하였다. 특히, 2015년부터 지속된 이월의 연례적 반복은 보조금 관련 법령의 취지에 부합하지 않을 뿐만 아니라, 국가 예산 배분의 효율성을 만성적으로 저해하는 결과로 이어지고 있다.

[2021~2025년 부산공동어시장 현대화 사업 지방자치단체 보조금 교부 현황]

(단위: 백만원)

구분	예산액	교부액							
		2월	3월	4월	6월	8월	10월	12월	합계
2021	592	296	-	-	-	-	296	-	592
2022 ¹⁾	3,887	-	563	1,096	732	-	-	-	2,391
2023 ²⁾	11,407	-	-	6,479	-	-	-	3,424	9,903
2024	41,438	-	-	-	33,150	8,288	-	-	41,438
2025	36,000	15,120	-	-	9,900	-	-	10,980	36,000

주: 1) 2022년 1,496백만원 이월

2) 2023년 후쿠시마 오염수 방류 대응으로 3,000백만원 전용

자료: 해양수산부

「국고보조금 통합관리지침」⁵⁾에 따르면 보조금의 이월 및 재이월은 원칙적으로

5) 「국고보조금 통합관리지침」

제25조(보조사업비의 이월) ① 보조사업자는 보조금을 교부받은 후 원칙적으로 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 없다.

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호에 해당하는 경우 다음 회계연도로 이월하여 사용할 수 있다.

1. 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비
2. 인건비 등 경상적 경비, 재해복구 경비, 입찰공고 후 장기간이 소요되거나 협상에 의한 계약 등으로 장기간이 소요되는 경비
3. 그 밖에 이월이 불가피하다고 중앙관서의 장이 인정하는 경우

제25조의2(보조사업비의 재이월) ① 제25조에 따라 이월한 경비 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비의 금액은 재이월하여 사용할 수 있다.

1. 제25조제2항제2호에 따라 이월한 경비
2. 제25조제2항제3호 내지 제4호에 따라 이월한 경비 중 이월한 회계연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 해당연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비
3. 제25조제2항제4호에 따라 이월한 경비 중 이월한 회계연도 내에 지출원인행위를 위하여 입찰공고를 하였으나 입찰공고 후 협상에 의한 계약 등으로 지출원인행위까지 장기간이 소요되는 경비

금지되며, 입찰 공고 후 장기간이 소요되는 경비 등 불가피한 경우에 한해 예외적으로 허용된다. 그러나 동 사업은 이해당사자 간(부산시 - 부산공동어시장 조합공동사업법인)의 이견으로 인해 지연된 것인바, 지침에서 규정하는 예외적 사유에 해당하지 아니한다. 그럼에도 불구하고 장기간 이월 및 재이월이 관행적으로 반복되는 것은 해당 지침의 취지에 부합하지 않는 예산 집행이다.

동 사업은 2026년 중 1단계 철거 공사 완료 및 본공사 착공이 예정되어 있는 바, 해양수산부는 추가적인 사업 지연이나 연례적인 집행 부진이 재발하지 않도록 철저한 공정 관리를 수행하고, 아울러 현장의 실제 집행 속도와 연계하여 재원을 배분하는 등 관행적인 국고보조금 교부 방식을 실효성 있게 개선할 필요가 있다.

어촌신활력증진 사업의 집행 제고 방안 마련 및 면밀한 사업관리 필요

가. 현 황

어촌신활력증진 사업¹⁾은 기존 어촌뉴딜300 사업의 후속사업으로 어촌 규모와 특성에 따른 맞춤형 지원을 통해 경제거점 육성, 낙후된 생활인프라 개선 등 어촌을 도시 수준의 생활공간으로 혁신하려는 것으로, 2025회계연도 예산현액 2,285억 2,000만원 중 2,208억 2,200만원을 집행하고 24억 5,200만원을 이월하고 52억 4,600만원을 불용하였다.

[2025회계연도 어촌신활력증진 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
어촌신활력증진 사업	225,734	225,734	2,786	-	228,520	220,822	2,452	5,246	205,961	205,961

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

동 사업은 2023년부터 2031년까지 9년간, 총 3조원(국비 및 지방비)을 투입하여 300개소를 선정할 계획으로, 사업 유형을 세 가지로 구분하여 추진하고 있다.

‘유형 1(어촌 경제플랫폼 조성)’은 국가어항 등 어업 기반이 잘 갖추어진 어촌에 재정지원 사업을 마중물로 민간투자 사업을 유치하여 어촌 경제거점을 육성하는 것으로, 총 25개소를 지원할 예정이며, 사업비는 개소당 평균 300억원이다.

‘유형 2(어촌 생활플랫폼 조성)’는 지방어항 등 중·소규모 어항을 중심으로 마을간 교류, 주요 이용시설을 고려해 어촌생활권을 구분하고 생활권별 기초 생활서비스와 인프라를 지원하는 것으로, 총 175개소를 지원할 예정이며, 사업비는 개소

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 지역균형발전특별회계 3031-303

당 평균 100억원이다.

‘유형 3(어촌 안전인프라 개선)’은 소규모 항포구 등 장기간 투자 부족으로 낙후되어 어민의 안전을 위협하는 방파제 등 어업 필수시설 및 생활안전시설을 개선하는 것으로, 총 100개소를 지원할 계획이며, 사업비는 개소당 평균 50억원이다.

[어촌신활력증진 사업 개요]

- 사업기간: 2023년~2031년(9년)
- 사업시행주체: 지방자치단체(시·군·구)
- 총사업비: 약 3조원(국비 및 지방비), 어촌·어항 300개소
- 사업유형별 개요
 - ① (유형 1) 어촌 경제플랫폼 조성(4년→5년)
 - 국가어항 등 어업 기반이 잘 갖추어진 어촌에 재정지원 사업을 마중물로 민간투자 사업을 유치하여 어촌 경제거점 육성
 - * (사업비) 개소당 300억원 / (지원규모) 총 25개소(국비 50%, 지방비 50%)
 - ② (유형 2) 어촌 생활플랫폼 조성(4년)
 - 지방어항 등 중·소규모 어항을 중심으로 마을간 교류, 주요 이용시설을 고려해 ‘어촌생활권’을 구분하고, 생활권별 기초 생활서비스와 인프라 지원
 - * (사업비) 개소당 100억원 / (지원규모) 총 175개소(국비 70%, 지방비 30%)
 - ③ (유형 3) 어촌 안전인프라 개선(3년)
 - 소규모 항포구 등 장기간 투자 부족으로 낙후되어 어민의 안전을 위협하는 방파제 등 어업 필수시설 및 생활안전시설 개선
 - * (사업비) 개소당 50억원 / (지원규모) 총 100개소(70%, 지방비 30%)

자료: 해양수산부

나. 분석의견

해양수산부는 수탁기관에 과도한 유보액이 발생하지 않도록 사업지별 실행 현황을 지속적으로 모니터링하고, 특히 집행이 부진한 사업 유형에 대해서는 사업기간 및 연부율 조정을 검토하는 등 실효성 있는 집행 제고 방안을 마련해야 하며, 향후 예산 편성 시에는 실제 집행 여건을 충분히 고려하여 집행 가능한 수준의 적정한 예산을 편성할 필요가 있다.

동 사업은 시행 이전에 시범 사업(어촌활력증진 사업)을 시행하였는데, 해당 시범 사업(2022~2025년)은 사업 기간 내내 실집행률이 50%를 하회하는 등 집행 실적이 극히 저조하였다. 구체적으로 연도별 실집행 현황은 2022년 41.9%, 2023년 48.1%, 2024년 33.8%, 2025년 49.4%에 불과하다.

[어촌활력증진사업(시범 사업) 지자체 실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	해양수산부		보조사업자(지자체)						
	예산액	집행액	교부액	전년도 이월액	교부현액 (A)	실집행액 (B)	다음연도 이월액	불용액	실집행률 (B/A)
2022	5,880	5,880	5,880	-	5,880	2,461	3,419	-	41.9
2023	5,880	5,880	5,880	3,419	9,299	4,470	4,708	121	48.1
2024	8,820	8,820	8,820	3,512	12,332	4,164	8,045	123	33.8
2025	8,820	8,820	8,820	8,045	16,865	8,323	7,679	863	49.4

자료: 해양수산부

이처럼 선행 사업의 집행 부진 원인에 대한 철저한 성과 평가와 제도적 보완 없이, 본 사업을 무리하게 확대·추진하는 것은 재정 운영의 효율성을 저해할 우려가 있음에도 해양수산부는 시범 사업 착수 다음 해인 2023년부터 어촌뉴딜300(혁신어촌조성)의 후속 성격인 어촌신활력증진 사업을 조기에 추진하였다.

동 사업은 사업목표 및 사업 추진 방식 등에 따라 세 가지의 유형으로 구분되어 추진 중이나, 2023년 실집행률은 사업 초기임을 감안하더라도 42.0%에 불과하고, 이로 인해 227억 5,400만원에 달하는 예산이 다음연도로 이월되는 등 초기 집행 실적이 극히 부진한 것으로 나타나고 있다.

[2023년 어촌신활력증진 사업 실집행실적]

(단위: 백만원, %)

구분 (유형)	해양수산부		최종 사업시행주체(지방자치단체 등)									
	예산		집행액	교부액	전년도 이월액	교부 현액	집행액 (B)	전년도 이월액 제외		이월액	불용액	실 집행률 (C/A)
	본예산	추경(A)						교부 현액	집행액 (C)			
유형1	7,500	7,500	6,518	6,518	-	6,518	2,574	6,518	2,574	3,944	-	34.3
유형2	24,500	24,500	20,384	20,384	-	20,384	6,161	20,384	6,161	14,223	-	25.1
유형3	10,500	10,500	13,716	13,716	-	13,716	9,129	13,716	9,129	4,587	-	86.9
합계	42,500	42,500	40,618	40,618	-	40,618	17,864	40,618	17,864	22,754	-	42.0

자료: 해양수산부

동 사업의 2024년 실집행률은 전년도보다 더 저조한 20.9%에 불과하며, 422억 8,400만원이 차년도로 이월되는 등 과거 어촌뉴딜300 사업과 유사한 집행 부진 양상을 보이고 있다. 특히, 2024년의 경우 유형 1 사업의 추진 지연이 집행률 저하의 주요 원인으로 작용한 것으로 확인된다.

[2024년 어촌신활력증진 사업 실집행실적]

(단위: 백만원, %)

구분 (유형)	해양수산부		최종 사업시행주체(지방자치단체 등)									
	예산		집행액	교부액	전년도 이월액	교부 현액	집행액 (B)	전년도 이월액 제외		이월액	불용액	실 집행률 (C/A)
	본예산	추경 (A)						교부 현액	집행액 (C)			
유형1	17,454	17,454	13,261	13,261	3,944	17,205	10,475	13,261	582	6,730	0	3.3
유형2	27,971	27,971	27,515	27,515	14,223	41,738	20,582	27,515	7,155	19,131	2,025	25.6
유형3	40,035	40,035	39,312	39,312	4,587	43,899	27,476	39,312	10,095	16,423	0	25.2
합계	85,460	85,460	80,088	80,088	22,754	102,842	58,533	80,088	17,832	42,284	2,025	20.9

자료: 해양수산부

2025년 들어 집행 상황이 일부 개선되면서 실집행률은 55.4% 수준으로 상승한 것으로 확인된다. 그럼에도 지자체 이월액은 966억 3,200만원으로 전년 대비 2배 이상 크게 증가하는 등 실제 예산의 미집행 규모는 오히려 대폭 확대된 것으로 나타나고 있다.

[2025년 어촌신활력증진 사업 실적행실적]

(단위: 백만원, %)

구분 (유형)	해양수산부		최종 사업시행주체(지방자치단체 등)									
	예산		집행액	교부액	전년도 이월액	교부 현액	집행액 (B)	전년도 이월액 제외		이월액	불용액	실 집행률 (C/A)
	본예산	추경 (A)						교부 현액	집행액 (C)			
유형1	36,000	36,000	29,779	29,779	6,730	36,509	25,982	29,779	21,182	7,534	2,993	58.8
유형2	92,400	92,400	91,567	91,567	19,131	110,698	49,247	91,567	37,202	59,115	2,336	40.3
유형3	86,100	86,100	85,466	85,466	16,423	101,889	71,232	85,466	60,447	29,983	674	70.2
합계	214,500	214,500	206,812	206,812	42,284	249,096	146,461	206,812	118,831	96,632	6,003	55.4

자료: 해양수산부

시범 사업은 새로운 제도, 정책 등의 본격 도입에 앞서 부작용을 예방하고 정책을 보완하기 위한 검증 단계이나, 해양수산부는 집행 실적이 저조한 선행 시범 사업이 진행 중인 상황에서 구조 및 목적이 동일한 본 사업(어촌신활력증진)을 조기에 추진하여 절차적 적정성을 저해하였다. 이는 사업 방식의 적절성과 효과성을 검증하려는 시범 사업의 본래 취지를 무력화한 것일 뿐만 아니라, 예산 증액을 우회하기 위한 수단으로 볼 수 있다.

해양수산부는 향후 신규 사업 도입 시, 시범 사업을 통해 도출된 문제점과 부작용을 충분히 보완한 뒤 본 사업에 착수할 수 있도록 사업 추진 체계를 전면 재점검하고 실효성 있는 통제장치를 마련할 필요가 있어 보인다.

또한, 동 사업은 어촌뉴딜300 사업과 동일하게 지방자치단체가 직접 수행하는 경우와 한국어촌어항공단 또는 한국농어촌공사에 위탁하여 사업을 수행하는 경우로 구분되는데, 사업 추진 지연으로 2025년 기준 지방비를 포함하여 각각 885억원, 647억원 이상의 대규모 자금이 수탁기관에 집행되지 못한 채 유보되어 있는 것으로 확인된다.

[2025년도 기준 어촌신활력증진 사업 관련 수탁기관 유보액]

(단위: 개소, 백만원)

선정 연도	한국어촌어항공단								한국농어촌공사							
	수탁 지구 수	교부액	집행액	유보액	추진 현황				수탁 지구 수	교부액	집행액	유보액	추진 현황			
					준 공	공 사	설 계	기 본 계 획					준 공	공 사	설 계	기 본 계 획
2023	15	75,236	13,686	61,550	-	6	5	4	21	89,771	48,420	41,351	5	6	5	5
유형1	2	17,238	1,180	16,058	-	-	1	1	3	19,401	535	18,866	-	-	2	1
유형2	6	19,672	595	19,077	-	-	3	3	7	18,006	314	17,692	-	-	3	4
유형3	7	38,326	11,911	26,415	-	6	1	-	11	52,364	47,571	4,793	5	6	-	-
2024	8	13,946	1,131	12,815	-	1	3	4	12	28,053	7,506	20,547	-	7	1	4
유형1	2	5,667	248	5,419	-	-	-	2	2	9,950	351	9,599	-	-	-	2
유형2	2	802	-	802	-	-	-	2	2	1,096	-	1,096	-	-	-	2
유형3	4	7,477	883	6,594	-	1	3	-	8	17,007	7,155	9,852	-	7	1	-
2025	12	16,364	2,163	14,201	-	1	-	11	4	3,265	419	2,846	-	-	-	4
유형1	5	11,500	262	11,238	-	-	-	5	1	1,861	4	1,857	-	-	-	1
유형2	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
유형3	7	4,864	1,901	2,963	-	1	-	6	2	1,404	415	989	-	-	-	2
합계	35	105,546	16,980 (16.1%)	88,566 (83.9%)	-	8	8	19	37	121,089	56,345 (46.6%)	64,744 (53.4%)	5	13	6	13

자료: 한국어촌어항공단 및 한국농어촌공사

2024년 선정된 사업대상지의 경우 유형 2는 한국어촌어항공단과 한국농어촌공사가 수탁한 4개소에서 모두 실집행 실적이 전혀 없고, 2025년도에는 유형 1의 경우 수탁한 6개소에서 2억 6,600만원 실집행되어 교부액 대비 2.0%의 집행률을 나타내고 있다.

이러한 어촌신활력증진 사업의 추진 현황을 보면, 그동안 어촌뉴딜300 사업의 집행 및 사업 추진 지연과 관련하여 연례적 지적이 있었음에도 불구하고 후속사업인 어촌신활력증진 사업에서도 이러한 경향이 반복되는 상황임을 알 수 있다.

이에 대하여 해양수산부는 유형 1과 유형 2는 신규로 추진되는 사업 유형으로 사업 초기 시행착오가 발생하였고, 유형 3은 기존 어촌뉴딜300 사업과 유사한 사업

으로 그동안의 사업 경험 및 노하우를 바탕으로 사업을 추진하고 있기에 상대적으로 사업이 원활히 추진되고 있다는 입장이다.

또한 유형 1의 사업 지연 상황을 고려하여 2025년 예산부터는 유형 1의 사업 기간을 종전의 4년에서 5년으로 연장하고 이에 따라 연부율도 조정하였다고 설명하였다.

[어촌신활력증진 사업 유형별 사업기간 및 연부율]

구분		1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도
유형1		10%	10%	20%	30%	30%
유형2		10%	10%	39%	41%	-
유형3	'23 선정	13%	30%	57%	-	-
	'24 이후 선정	15%	30%	55%	-	-

자료: 해양수산부

그런데 이러한 집행 부진에도 불구하고, 해양수산부는 2024년 예산을 전년 대비 429억 6,000만원 증액(101%)한 854억 6,000만원을 편성한 데 이어, 2025년에는 여기서 다시 1,290억 4,000만원 증액(151%)된 2,145억원을 편성하였고, 편성된 국고 보조금의 95% 이상을 교부한 것으로 확인된다.

[어촌신활력증진 사업 보조금 교부 현황]

(단위: 백만원)

구분		예산액	교부액							
			2월	3월	4월	5월	6월	11월	12월	합계
20	유형1	7,500	-	-	-	1,531	416	4,571	-	6,518
	유형2	24,500	-	-	-	5,096	776	14,302	210	20,384
23	유형3	10,500	-	-	-	3,333	508	9,875	-	13,716
	계	42,500	-	-	-	9,960	1,700	28,748	210	40,618
20	유형1	17,454	7,974	-	2,400	-	815	1,091	981	13,261
	유형2	27,971	21,765	-	-	-	560	3,214	1,976	27,515
24	유형3	40,035	31,866	-	-	-	-	6,016	1,430	39,312
	계	85,460	61,605	-	2,400	-	1,375	10,321	4,387	80,088
20	유형1	36,000	16,752	2,700	-	-	-	180	10,147	29,779
	유형2	92,400	7,567	65,023	-	-	-	-	18,977	91,567
25	유형3	86,100	14,479	53,562	-	-	-	3,268	14,157	85,466
	계	214,500	38,798	121,285	-	-	-	3,448	43,281	206,812

자료: 해양수산부

이와 같이 집행 가능성과 사업 여건에 대한 면밀한 검토 없이 매년 예산 규모를 확대한 것은 합리적인 예산 편성 원칙에 위배될 뿐만 아니라, 한정된 국가 재정의 효율적 배분을 심각하게 저해하는 것으로 보인다.

따라서 해양수산부는 시범 사업이 종료되지 않은 상황에서 본 사업을 추진하여 재정 운영의 효율성을 저해하였으므로 향후에는 시범 사업을 통해 도출된 문제점과 부작용을 충분히 보완한 뒤 본 사업에 착수할 수 있도록 제도적 통제 장치를 마련할 필요가 있다.

또한, 수탁기관에 과도한 유보액이 발생하지 않도록 사업지별 실행 집행을 현황을 지속적으로 모니터링하도록 하고, 특히 집행이 부진한 사업 유형에 대해서는 사업 기간 및 연부율 조정을 검토하는 등 실효성 있는 집행 제고 방안을 마련해야 하며, 향후 예산 편성 시에는 실제 집행 여건을 충분히 고려하여 집행 가능한 수준의 적절한 예산을 배정할 필요가 있다.

가. 현 황

청년 바다마을 조성사업¹⁾은 청년어촌정착지원사업의 내역사업으로 만 40세 미만 귀어 청년, 신혼부부 및 가구원 등을 대상으로 주거, 어업 일자리, 어촌계 가입 등을 패키지로 지원하는 것으로, 2025회계연도 예산현액 30억원 중 20억원을 집행하고 10억원을 불용하였다.

[2025회계연도 청년 바다마을 조성사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도	이·전용	예산현액	집행액	다음연도	불용액	예산액	추경
	본예산	추경	이월액	등			이월액			
청년어촌정착 지원사업	6,074	6,074	-	-	6,074	5,074	-	1,000	8,064	8,064
청년 바다마을 조성사업	3,000	3,000	-	-	3,000	2,000	-	1,000	4,500	4,500

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

동 사업은 2025년부터 2030년까지 17개의 청년 바다마을을 조성할 예정으로, 개소당 사업기간은 3년(1년차 20%, 2년차 20%, 3년차 60%)이고 사업비는 100억원(주거지원 90억원, 어선계류장 등 10억원) 내외이고, 2025회계연도는 3개소 예산액 100억원 중 1년차 사업비 30억원(국고보조 50%)을 편성하였다.

[청년 바다마을 조성사업 개요]

○ 사업내용: 어업현장과 마을 접근성이 좋은 어항 유희부지 등에 타운하우스 등 주택단지(개소당 30호 이내)를 조성하고 신규 면허양식장 등 일자리 제공
- 일자리 연계를 위한 어구보관창고와 어선계류시설 등 어업시설 설치
- 어촌계-귀어인과의 협업 등을 통해 어촌계 편입을 보장하는 장치 마련
○ 거주대상: 만 40세 미만 귀어 청년, 신혼부부 및 가구원
○ 사업규모: 8개소, 개소당 사업비 100억원 내외(국비 50%)

자료: 해양수산부

나. 분석의견

해양수산부는 향후 신규 사업 추진 시에는 사업 설계 단계부터 타 부처의 유사 사업 사례 등에 대한 분석을 바탕으로 예상 문제점에 선제적으로 대응할 수 있는 방안을 마련하고, 사전 준비에 만전을 기하여 동일한 유형의 사업 추진 지연이 재발하지 않도록 할 필요가 있어 보인다.

해양수산부는 귀어귀촌의 가장 큰 장애 요인으로 꼽히는 주거문제를 해결하기 위해 동 사업을 추진하였다. 동 사업은 청년 귀어인 등을 대상으로 어업 관련 일자리와 연계된 주거시설을 공급함으로써, 안정적인 정착을 지원하고 청년층의 귀어를 촉진하고자 하는 것이다.

그런데 2025년 실집행 현황을 살펴보면, 해양수산부는 예산액 30억원 중 20억원을 교부하였으나, 지자체 단계에서 지방비 편성 지연으로 사업이 지체됨에 따라, 예산현액 20억원 중 실제 집행된 금액은 500만원(실집행률 0.3%)에 불과하고, 전체 예산의 99.7%에 달하는 19억 9,500만원을 이월하는 등 집행이 거의 이루어지지 않았다.

[2025회계연도 청년 바다마을 조성 사업 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	해수부				사업수행주체					
	예산액		집행액	교부액	전년도 이월액	예산현액 (A)	집행액 (B)	불용액	다음연도 이월액	실집행률 (B/A)
	본예산	추경								
충남	1,000	1,000	1,000	1,000	-	1,000	-	-	1,000	0.0
전남	1,000	1,000	1,000	1,000	-	1,000	5	-	995	0.5
합계	2,000	2,000	2,000	2,000	-	2,000	5	-	1,995	0.3

자료: 해양수산부

그런데 동 사업의 집행 부진은 어느 정도 예견이 가능했을 것으로 판단되는데, 해양수산부는 이에 대한 면밀한 사전 검토나 리스크 관리 대책을 제대로 마련하지 못하는 등 준비가 부족했던 것으로 보인다.

먼저, 해양수산부는 동 사업의 개소당 사업비, 사업기간 및 연부율 등 사업 관련 기본 계획은 유사 사업인 농림축산식품부의 청년농촌보급자리조성 사업²⁾의 사례를 참조하여 계획한 것으로 설명하고 있다.

[청년 바다마을조성 사업과 청년농촌보급자리조성 사업 비교]

구분	청년 바다마을 조성	청년농촌보급자리 조성
사업대상	만 40세 미만 귀어 청년, 신혼부부 및 가구원	만 40세 미만 귀농·귀촌 청년, 신혼부부 또는 가구주 연령 만 40세 미만의 1명 이상 자녀 양육 가정
사업내용	타운하우스 등 주택단지 조성, 신규 면허양식장 등 일자리 제공	단독주택형 임대주택단지 조성, 단지 내 육아, 문화·여가 등 커뮤니티시설 복합·설치
개소당 사업비	100억원 (주거지원 90억원, 어선계류장 등 10억원)	90억원
국고보조율	50%	50%
개소당 사업기간	3년 (1년차 20%, 2년차 20%, 3년차 60%)	3년 (1년차 20%, 2년차 40%, 3년차 40%)
2025년 신규 개소수	2개소	10개소
총 목표 개소수	17개소	35개소
소관부처	해양수산부	농림축산식품부

자료: 해양수산부 및 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

참고로, 청년농촌보급자리조성 사업은 2022년 신규로 시작된 사업으로, 사업 시작 첫 해인 2022년부터 연례적으로 집행 지연이 발생한 것으로 확인된다. 구체적으로 2022년 예산액 대비 실집행액 비율을 보면, 예산액 8억원(1개소) 중 2,200만 원이 집행(집행률 2.7%)되었고, 2023년에는 예산액 48억원(5개소) 중 5억 9,300만 원이 집행(12.3%)되는 등 집행 부진이 반복되고 있다.

2) 농어촌구조개선특별회계 - 청년농촌보급자리조성(4160-433)

그리고 2024년에는 예산액 152억원(13개소) 중 102억 8,900만원이 집행 (67.6%)되었고, 2025년도에는 예산액 308억원(20개소) 중 151억 1,600만원이 집행(49.0%)³⁾된 것으로 확인된다.

이와 같이 농림축산식품부⁴⁾의 유사 사업 지연 사례가 존재하므로, 해양수산부는 동 사업의 지연 가능성을 예측하고 선제적 방지 대책을 마련했어야 함에도 이에 대한 사전 준비가 부족했던 것으로 보인다.

이에 대해 해양수산부는 부지 확보를 사업대상자 선정 요건으로 지정하는 등 사전 준비에 만전을 기했다고 밝혔다. 특히, ‘청년농촌보급자리 사업’과의 차별성을 확보하기 위해 일자리 연계, 지역사회 융화(멘토-멘티 제도 도입) 등을 평가 항목에 포함함으로써, 이를 통해 단순한 주거 지원을 넘어 청년들의 안정적인 정착을 돕기 위한 체계적인 관리 방안을 구축했다는 입장이다.

동 사업의 집행 부진 사유는 지자체의 지방비 확보 및 사전 행정절차 지연으로 파악되는데 농림축산식품부의 선행 사례에서 보듯이, 지방비 매칭이 필수적인 사업 특성상, 행정절차 지연이나 예산 미확보 등으로 인한 사업 차질의 발생 가능성을 고려해야 했던 것으로 판단된다.

따라서 해양수산부는 향후 신규 사업 추진 시에는 사업 설계 단계부터 타 부처의 유사 사업 사례 등에 대한 분석을 바탕으로 지자체 행정절차 지연 등의 예상 문제점에 선제적으로 대응할 수 있는 방안을 마련하고, 사전 준비에 만전을 기하여 동일한 유형의 사업 추진 지연이 재발하지 않도록 할 필요가 있어 보인다.

3) [2022~2025년 청년농촌보급자리조성 사업 예산집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	농림축산식품부			지방자치단체(시·도)		사업시행주체(시·군·구)		
	예산액	집행액	교부액 (A)	실집행액	교부액	실집행액 (B)	이월액	실집행률 (B/A)
2022	800	800	800	800	800	22	778	2.7
2023	4,800	4,800	4,800	4,443	4,443	593	4,628	12.3
2024	15,200	15,200	15,200	15,200	15,200	10,289	5,268	67.6
2025	30,800	30,800	30,800	30,800	30,800	15,116	20,951	49.0

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

4) 농림축산식품부는 동 사업의 지연 원인에 대해 지방자치단체 행정절차 지연 및 지방비 미확보, 사업대상지 변경 등 지자체 차원의 집행 여건 변화에 따른 것이라는 설명이다.

가. 현 황

환경친화형 양식배합사료 지원 사업¹⁾은 배합사료 사용 확대를 위한 기술 확보 및 기반 구축으로 지속가능한 양식어업 실현을 지원하는 것으로, 국립양식사료연구소 건립, 친환경 배합사료 공장 건립 사업 등의 내역사업으로 구성되어 있다. 2025 회계연도 예산현액 118억 4,500만원 중 49억 7,800만원을 집행하고 52억 800만원을 이월하였으며, 16억 5,900만원을 불용하였다.

[2025회계연도 환경친화형 양식배합사료 지원 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
환경친화형 양식배합사료 지원	8,481	8,481	3,364	-	11,845	4,978	5,208	1,659	9,126	9,126
국립양식사료 연구소 건립	4,971	4,971	3,364	-	8,335	1,808	4,950	1,577	5,116	5,116
친환경 배합사료 공장건립 지원	1,000	1,000	-	-	1,000	1,000	-	-	1,500	1,500

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

나. 분석의견

동 사업과 관련하여서는 다음 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 국립양식사료연구소 건립 사업은 관련 법령 검토 미흡 등 해양수산부의 사전 준비 부족으로 사업 지연과 대규모 이월을 야기하였으므로, 해양수산부는 항

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 농어촌구조개선특별회계 3140-300

후 유사 사업 추진 시 동일한 문제가 반복되지 않도록 초기 단계부터 관련 법령을 면밀히 검토하는 한편, 실제 집행 가능성에 기반한 적정 규모의 재원을 배분함으로써, 국가재정 운영의 효율성과 사업 추진의 실효성을 제고할 필요가 있다.

국립양식사료연구소 건립 사업은 양식용 배합사료 연구시설 확충을 위해 경남 하동군에 연구소를 신축하는 사업으로, 총사업비 125억 6,500만원을 투입해 2025년 완공을 목표로 추진하였으나, 2025회계연도 예산현액 83억 3,500만원 중 18억 800만원만 집행되고 15억 7,700만원의 불용이 발생하였다.

[국립양식사료연구소 건립 사업 개요]

- 사업내용: 양식용 배합사료 개발을 위한 연구시설인 국립양식사료연구소 설치
- 사업위치: 경상남도 하동군 금남면
- 총사업비: 12,565백만원(국비 100%)
- 사업기간: 2023~2025년(기간 연장)
- 사업규모: 8,000㎡
 - 본관동(2,100㎡), 생물사육단지(1,870㎡, 사료개발동, 양성기술개발동, 사료안전연구동), 사료제조실(700㎡), 부대시설(800㎡)

자료: 해양수산부

동 사업은 2023년 사업 착수 이후 실집행률이 각각 2.0%(2023년), 17.5%(2024년)에 그치는 등 집행 실적이 매우 부진한 상황이다. 특히 2025회계연도에는 공사비와 시설부대비 등 총 49억 7,100만원이 편성되었으나, 편성액의 99.6%(49억 5,000만원)가 집행되지 못하고 이월되었다.

[2023~2025년 국립양식사료연구소 건립사업 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	예산액		전년도 이월액	이전용등	예산현액 (B)	집행액 (C)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (C/B)
	본예산	추경(A)							
2023	500	500	-	-	500	10	490	0	2.0
2024	3,780	3,780	490	-	4,270	746	3,364	160	17.5
2025	4,971	4,971	3,364	-	8,335	1,808	4,950	1,577	21.7

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

이와 관련하여 동 사업은 부지 사용 협의와 인허가 등 행정절차 지체, 감리비 부족분 확보 등으로 공사 일정이 지연되었고, 이에 따라 2026년 2월에야 착공에 들어갔으며, 전체 사업 기간은 당초보다 2년가량 지연된 2027년 내 완공을 목표로 추진 중에 있는 것으로 확인된다.

[국립양식사료연구소 건립 사업 당초 계획 대비 현재 추진 현황]

구 분	단 계	당초 일정	변경 일정(예정)
추진경과	기본설계 완료 및 실시설계 착수	'23.05.	'24.03.
	실시설계 준공	'23.12.	'24.12.
	건축 인·허가 및 무상임대 협의	'23.12.	'24.12.
	인·허가 완료(지연)	'23.12.	'25.08.
	실시설계 완료 및 공사 등 용역발주 착수	'23.12.	'25.03.
	감리비 부족에 따른 기재부 협의	-	'25.07.~'25.09.
	공사계약 완료(건축, 전기, 통신, 소방)	'24.01.	'25.12.
	건설사업관리용역(건축, 통신 소방) 계약	'24.01.	'25.12.
	전기감리 계약 완료	'24.01.	'26.02.
	국립양식사료연구소 공사 착공	'24.02.	'26.02.
향후계획	국립양식사료연구소 공사 완공	'25년도 내	'27 상반기

자료: 해양수산부

그런데 이는 해양수산부의 사업 계획 수립 및 사전 준비가 철저하지 못했음을 보여주는 것이다. 특히, 총사업비 100억원 이상의 대규모 건축 공사는 공정별 사전 행정절차에 상당한 기간이 소요됨을 충분히 예측할 수 있었음에도, 이를 사업 계획에 적절하게 반영하지 못하였다.

사업 추진 과정에서 기본설계 완료 및 실시설계 착수가 2024년 3월임을 감안하면 2024년에 공사 착공이 현실적으로 불가능하다는 것을 충분히 예견이 가능함에도 불구하고 2024년에 공사비, 감리비 예산 33억 6,400만원을 편성하여 전액 이월시켰다.

「예산안 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에 따르면, 특별한 사유가 없는 한 설계비와 공사비 등은 동시에 계상할 수 없으며 단계적 절차가 완료된 사업에 한하여 공사비를 반영해야 한다. 그럼에도 불구하고 동 사업은 이러한 지침을 위반하여 실시설계비, 공사비, 감리비 등을 일괄 편성하였다.

[2023~2025년도 국립양식사료연구소 건립 세목별 집행 현황]

(단위: 백만원)

연도	비목	예산액	전년도 이월액	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
2023	기본조사설계비	195	0	195	7	188	0
	실시설계비	293	0	293	0	293	0
	시설부대비	12	0	12	3.1	8.9	0
	합 계	500	0	500	10.1	489.9	0
2024	기본조사설계비	0	188	188	188	0	0
	실시설계비	413	293	706	546	0	160
	공사비	3,314	0	3,314	0	3,314	0
	감리비	50	0	50	0	50	0
	시설부대비	3	9	12	12	0	0
	합 계	3,780	490	4,270	746	3,364	160
2025	공사비	4,927	3,314	8,241	1,787	4,927	1,527
	감리비	0	50	50	0	0	50
	시설부대비	44	0	44	21	23	0
	합 계	4,971	3,364	8,335	1,808	4,950	1,577

자료: 해양수산부

또한, 감리비 부족으로 인한 기재부 협의 과정 역시, 사업 기획 단계에서 해당 사업이 「건축법 시행령」²⁾에 따른 건설사업관리(CM)³⁾ 대상임을 사전에 점검하지 않아 발생한 것으로, 이는 결국 불필요한 행정 절차를 야기하여 사업 지연을 초래하였다.

이와 관련하여, 해양수산부는 2026년 2월에 동 사업의 공사가 착공됨에 따라 향후 사업 추진이 정상적으로 이루어질 것으로 설명하고 있다.

2) 「건축법 시행령」

제19조(공사감리) ⑤ 공사감리자는 수시로 또는 필요할 때 공사현장에서 감리업무를 수행해야 하며, 다음 각 호의 건축공사를 감리하는 경우에는 「건축사법」 제2조제2호에 따른 건축사보(「기술사법」 제6조에 따른 기술사사무소 또는 「건축사법」 제23조제9항 각 호의 건설엔지니어링사업자 등에 소속되어 있는 사람으로서 「국가기술자격법」에 따른 해당 분야 기술계 자격을 취득한 사람과 「건설기술 진흥법 시행령」 제4조에 따른 건설사업관리를 수행할 자격이 있는 사람을 포함한다. 이하 같다) 중 건축 분야의 건축사보 한 명 이상을 전체 공사기간 동안, 토목·전기 또는 기계 분야의 건축사보 한 명 이상을 각 분야별 해당 공사기간 동안 각각 공사현장에서 감리업무를 수행하게 해야 한다. 이 경우 건축사보는 해당 분야의 건축공사의 설계·시공·시험·검사·공사감독 또는 감리업무 등에 2년 이상 종사한 경력이 있는 사람이어야 한다.

1. 바닥면적의 합계가 5천 제곱미터 이상인 건축공사. 다만, 축사 또는 작물 재배사의 건축공사는 제외한다.

3) 「건설기술진흥법」 제2조

4. “건설사업관리”란 「건설산업기본법」 제2조제8호에 따른 건설사업관리를 말한다.

국립양식사료연구소 건립 사업은 관련 법령 검토 미흡 등 해양수산부의 사전 준비 부족으로 사업 지연과 대규모 예산 이월을 야기하였다. 따라서 해양수산부는 향후 유사 사업 추진 시 동일한 문제가 반복되지 않도록 초기 단계부터 관련 법령을 면밀히 검토하고, 아울러 실제 집행 가능성에 기반한 적정 규모의 재원을 배분함으로써, 국가재정 운영의 효율성과 사업 추진의 실효성을 제고할 필요가 있다.

둘째, 해양수산부는 유사 사업이 추진 중 종료된 선행 사례가 있음에도, 이에 대한 면밀한 검토와 사전 준비를 소홀히 하여 사업 지연을 초래하였다. 이는 해양수산부의 지자체 보조사업에 대한 사후관리 및 환류 체계가 미흡함을 보여주는 것으로서, 향후에는 동일한 사례가 재발하지 않도록 조치할 필요가 있다.

친환경 배합사료공장건립 지원 사업은 새우의 생산량 증대 및 안정적인 배합사료 공급을 위하여 새우전용 친환경 배합사료공장 건립 비용을 지원하는 것으로, 동 사업의 공장 건립 위치는 전남 신안군이며, 당초 사업기간은 2024년부터 2026년까지(3년간)로 총사업비는 60억원(국비 50%, 지방비 30%, 자부담 20%)이다.

[친환경 배합사료공장건립 지원 사업 개요]

- 사업목적: 생산원가 절감 등 가격 안정화를 통한 양식어가 경영비 절감 및 생산량·품질 향상으로 국내외 새우 경쟁력 강화
- 사업내용: 핵심품목인 새우의 생산량 증대 및 안정적인 배합사료 공급을 위하여 새우전용 친환경 배합사료 공장 건립비용 지원
- 사업개소: 1개소(전남 신안)
- 사업규모: 총사업비 60억원(국비 50%, 지방비 30%, 자부담 20%)
- 사업기간: 2024년 ~ 2026년(3년)

자료: 해양수산부

동 사업의 착수 이후 집행 현황을 살펴보면, 2024년에는 예산액 5억원 전액이 이월되었으며, 2025년에도 예산현액 15억원 중 1억 5,800만원(10.5%)만 집행되고 나머지 13억 4,200만원(89.5%)은 다시 이월되었다.

[2024~2025년 친환경배합사료 공장건립 지원 사업 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	해양수산부		사업시행주체						
	본예산	집행액	교부액	전년도 이월액	교부현액 (A)	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
2024	500	500	500	-	500	-	500	-	0.0
2025	1,000	1,000	1,000	500	1,500	158	1,342	-	10.5

자료: 해양수산부

해양수산부는 집행 부진의 원인과 관련하여, 초기 공모 당시 응모자의 자부담 미확보 등으로 두 차례 유찰이 발생했다는 설명이다. 이에 따라 사업 대상자를 기존 어업인 및 생산자 단체에서 배합사료 제조업 등록업체까지 확대하여, 최종 3차 공모 만에 사업자를 선정하였다고 밝히고 있다.

또한, 이후 협소한 부지 문제로 인한 사업지 변경과 계약 방식에 대한 부서 간 이견 등으로 설계 계약이 당초 계획보다 지연되어 2025년 12월에야 체결되었다는 입장이다.

「예산안 및 기금운용계획 집행지침」에 따르면 지자체 보조사업의 경우 중앙관서의 장은 최소 2차례 이상으로 나누어 보조금을 교부하여야 하고, 연내 집행 가능성 등을 명확히 확인한 후 집행 가능한 보조금만을 교부하도록 규정하고 있다.

이러한 집행 부진에도 불구하고, 해양수산부는 2024년 보조금 전액을 일시에 교부하였고, 2025년 역시 미집행 이월액이 발생했음에도 예산 전액을 교부하였다. 이는 보조금 집행 상황에 따라 교부 시기와 교부금을 조절하도록 한 해당 지침에 부합하지 않는 측면이 있다.

[2024~2025년 친환경배합사료공장건립 지원 사업 지방자치단체 보조금 월별 교부 현황]

(단위: 백만원)

구분	예산액	교부액		
		2월	12월	합계
2024	500	-	500	500
2025	1,000	700	300	1,000

자료: 해양수산부

참고로, 해양수산부는 2022년부터 유사 사업인 ‘양어사료 전문 생산시설 구축 사업’⁴⁾을 추진하였으나, 보조사업자의 사업 포기로 인해 2024년 해당 사업이 최종 종료된 바 있는데, 이는 보조사업자인 수협사료가 자체적으로 실시한 사업 타당성 검토 용역 결과, 사업비 증액에 따른 경제성 확보가 어렵다고 판단하여 사업을 중도 포기했기 때문인 것으로 파악된다.

이와 같이 해양수산부는 유사 사업이 추진 중 종료된 선행 사례가 있음에도, 이에 대한 면밀한 검토와 사전 준비를 소홀히 하여 사업 지연을 초래하였다. 이는 해양수산부의 지자체 보조사업에 대한 사후관리 및 환류 체계가 미흡함을 보여주는 것으로써, 향후에는 동일한 사례가 재발하지 않도록 조치할 필요가 있다.

4) [양어사료 전문 생산시설 구축 사업 개요]

- 사업명: 양어사료 전문 생산시설 구축
- 사업목적: 배합사료 공급 부족에 따른 사료가격 인상방지 등 어가 경영 부담 완화를 위한 안정적인 사료공급체계 구축
- 사업기간: 2022년 ~ 2025년 (2024년 1월 사업중단)
- 위치: 경남 하동군 금남면 대송산업단지 내(광양만경제자유구역)
(공장동 19,950㎡, 창고동 7,112㎡, 사무동 2,230㎡ 등)
- 총사업비: 총 25,080백만원 (국비 50%, 지방비 30%, 자부담 20%)
- 생산능력: 연간 16,000톤(최대 생산능력 25,000~28,000톤)

자료: 해양수산부

여성어업인 특화건강검진 사업의 성과지표 현실화 및 외국인 어업근로자 복지회관 사업 관리 강화 필요

어업인 삶의 질 향상 사업은¹⁾ 정주여건이 취약한 어촌지역에 거주하는 고령어업인, 여성어업인 등에 대한 건강·복지지원을 통한 안정적인 어업기반 유지를 위한 것으로 2025회계연도 예산현액 36억 5,200만원 중 31억 8,300만원을 집행하고 4억 6,900만원을 불용하였다.

[2025회계연도 어업인 삶의 질 향상 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이전 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
어업인 삶의 질 향상	3,652	3,652	-	-	3,652	3,183	-	469	5,596	5,596
여성어업인 특화건강검진	1,172	1,172	-	-	1,172	710	-	462	1,011	1,011
외국인어업근로자 복지회관	1,800	1,800	-	-	1,800	1,800	-	-	1,200	1,200

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

8-1. 여성어업인 특화건강검진

가. 현 황

동 사업은 2022년부터 도입되어 자치단체경상보조사업(국비 50%, 지방비 40%, 자부담 10%)으로 2025회계연도에는 11억 7,200만원이 편성되었다.

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 농어촌구조개선특별회계 3440-312

[여성어업인 특화건강검진 사업 개요]

- 대상: 51세 이상 여성어업인
(어업경영체 등록증, 어업인 확인서를 통해 어업인으로 확인된 경우)
- 항목
 - 근골격계 질병 6가지 검사 (손 관절염, 퇴행성 요추 질환, 어깨회전근개 질환, 무릎골관절염, 팔꿈치상과염, 손목터널증후군)
 - 골밀도, 혈중지질, 당화혈색소, 혈압, 근육량 변화 측정, 난청검사 등
 - 예방상담 및 교육 프로그램
- 재원부담: 국비 50%, 지방비 40%, 자부담 10%

자료: 해양수산부

나. 분석의견

여성 어업인 특화건강검진 사업은 지자체 수요조사 대비 실제 수검 인원이 당초 목표치에 크게 미달하여 사업 실적이 저조한 실정이므로, 향후 예산 편성 시에는 전년도 실제 수검 실적 등을 유기적으로 반영하여 사업 목표를 현실성 있게 재조정함으로써 연례적인 예산 불용을 방지해야 하고, 아울러 현행 성과지표는 수검률 제고 등 실질적인 사업 발전을 유도할 수 있도록, 재조정된 목표치에 맞추어 지표의 측정산식과 목표치를 합리적으로 개선할 필요가 있다.

동 사업은 2022년 도입 초기 신청 저조로 대상 연령을 확대(45세 이상)하는 등 조치를 취했으나, 당해 수검률은 36.8%에 그쳤고, 이어 2023년에도 수검률이 37.4%에 불과하여, 제도 개선 이후에도 실적 부진이 지속되고 있는 상황이다.

2024년부터는 농림축산식품부의 여성농업인 특수건강검진 사업²⁾과 기준을 맞추기 위해 수검 연령을 상향(45 → 51세 이상)함에 따라 대상 인원은 감소하였다. 그럼에도 불구하고 2024년에는 수검 목표치를 11,764명으로 대폭 높이고 예산을 전년 대비 약 4.5배(16억 8,700만원) 증액 편성했으나, 실제 수검률은 11.5%로 나타나고 있다.

2025년에는 전년 대비 수검 목표치를 하향 조정했으나, 과거 실적에 비해 여전히 과도하게 산정된 측면이 있고, 그 결과 실제 수검 인원은 1,537명에 그쳤으며, 수검률은 18.6%, 실집행률은 43.9%로 저조하게 나타나고 있다.

2) 코드: 농어촌구조개선특별회계 4135-397

[2022~2025년 여성어업인 특화건강검진 사업 수검목표 인원 및 실제 수검인원]

(단위: 명, %)

구분	수검 목표 인원(A)	실제 수검인원(B)	수검률(B/A)
2022	1,500	552	36.8
2023	1,800	674	37.4
2024	11,764	1,350	11.5
2025	8,246	1,537	18.6

자료: 해양수산부

수검률이 저조함에 따라 예산 집행 실적 또한 매우 부진한 실정이다. 연도별로 살펴보면 2022년에는 실집행 실적이 39.6%, 2023년 60.4%, 2024~2025년까지의 실집행률도 40% 내외에 불과하여 재원 운영의 효율성이 저조한 것으로 나타나고 있다.

[2022~2025년 여성어업인 특화건강검진 사업 실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	해양수산부		사업시행주체						
	본예산 (A)	집행액	교부액	전년도 이월액	교부 현액	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
2022	371	371	371	-	371	147	-	224	39.6
2023	371	371	371	-	371	224	-	147	60.4
2024	1,687	1,030	1,030	-	1,030	640	-	390	37.9
2025	1,172	710	710	-	710	515	-	195	43.9

자료: 해양수산부

동 사업은 매년 초 지자체 수요조사를 시행하고 있으나, 최근 4년간(2022년~2025년)의 조사 결과 수검 희망 인원이 사업 목표에 크게 미달하는 등 수요예측의 괴리가 지속되고 있어, 사업 목표를 현실성 있게 재조정할 필요가 있다.

[2022~2025년 여성어업인 특화건강검진 사업 수요조사 결과]

(단위: 명)

구분	2022	2023	2024	2025
부산	-	-	180	108
인천	-	-	39	39
울산	-	61	-	50
경기	-	-	107	84
강원	273	52	98	32
충남	1,000	127	604	390
전북	484	107	330	357
전남광주	-	559	1,605	1,605
경북	680	-	646	307
경남	450	64	839	352
제주	566	-	402	165
수요조사 합계(A)	3,453	970	4,850	3,489
목표 수검인원(B)	1,500	1,800	11,764	8,246
목표인원과 수요조사 차이(B-A)	△1,953	△830	△6,914	△4,757

자료: 해양수산부

그런데 이처럼 수검률이 저조함에도 해당 사업의 성과지표 달성률은 2024년 200.3%, 2025년 113.6%로 높게 나타나는 것으로 확인되는데, 이는 측정산식이 '전년도 실제 수검인원 대비 당해연도 실제 수검인원 비율'로 설정되어 있어 전년도 수준의 실적만 유지해도 100%를 달성하는 왜곡된 구조에 기인한다.

이에 따라 사업 부진 및 수검률 저조라는 본질적인 문제 해결이나 사업 발전을 유도하지 못한 채, 성과평가가 관행적·형식적으로 운영되는 결과를 초래하였고, 아울러 해당 성과지표조차 2024년에 신설된 것으로, 사업 착수 이후 2023년까지는 성과 관리를 위한 최소한의 평가지표조차 부재했던 것으로 확인된다.

[2022~2025년도 성과계획서상 성과지표 및 성과 달성도]

(단위: 명, %)

성과 지표	구분	2022	2023	2024	2025	2025 목표치 산출근거	측정산식	자료수집방법 (또는 자료출처)
여성어업인 특화건강검진	목표	-	-	100	100	100	'25검진인원	내부자료
	실적	-	-	200.3	113.9		/'24검진인원	
	달성도	-	-	200.3	113.9		× 100	

자료: 해양수산부

「성과계획서 작성지침」에 따르면, 성과지표의 목표치는 중장기 추진계획, 유사 사업·국제수준과의 비교, 과거 추세치 등을 고려하여, 사업방식 개선 의지 등 적극적인 업무 수행의 관점에서 도전적으로 설정하도록 하고 있다.

따라서 성과지표는 매년 동일한 목표치를 기준으로 달성도를 측정하는 방식이 아니라, 실제 실적치를 토대로 현실적이고 도전적인 수준으로 설정하는 것이 보다 합리적인 것이다. 그럼에도 해양수산부는 매년 동일한 목표치를 관행적으로 설정함으로써 성과계획서의 신뢰성과 도전성을 저해하고 있으므로, 성과지표가 수검률 저조에 대한 개선이나 사업 발전을 유도할 수 있도록 성과지표 목표치를 개선할 필요가 있다.

종합하면, 여성 어업인 특화건강검진 사업은 지자체 수요조사 대비 실제 수검 인원이 당초 목표치에 크게 미달하여 사업 실적이 저조한 실정으므로, 향후 예산 편성 시에는 전년도 실제 수검 실적 등을 유기적으로 반영하여 사업 목표를 현실성 있게 재조정함으로써 연례적인 예산 불용을 방지해야 하고, 아울러 현행 성과지표는 수검률 제고 등 실질적인 사업 발전을 유도할 수 있도록, 재조정된 목표치에 맞추어 지표의 측정산식과 목표치를 합리적으로 개선할 필요가 있다.

8-2. 외국인 어업근로자 복지회관 사업

가. 현 황

외국인 어업근로자 복지회관 사업은 외국인 어업근로자의 기숙사 확충을 통해 열악한 주거 환경을 개선하고, 복지 증진 및 이탈 방지를 통한 어업 고용 안정을 도모하고자 2010년부터 추진되었다.

동 사업은 지자체 보조사업(국비 50%, 지방비 50%)으로 개소당 2년간에 걸쳐 추진되며, 2025회계연도 예산에는 신규 2개소 및 계속사업(2차년도) 3개소 사업을 위한 예산 18억원이 반영되었었다.

[외국인 어업근로자 복지회관 사업 개요]

- 목적: 외국인 어업근로자 기숙사 확충으로 열악한 주거환경 개선 등 복지 향상 및 외국인 어촌 이탈을 방지하여 어업인 고용안정 도모
- 대상: 외국인 어업근로자 숙소 건립 필요로 하는 지자체
- 지원내용: 국내 어업에 종사하는 외국인에게 기숙사 등 주거공간 지원
- 사업기간: 2010년 ~ 계속
- 2025년 예산: 18억원(5개소 건립비)
- 재원부담: 국비 50%, 지방비 50%

자료: 해양수산부

나. 분석의견

외국인 어업근로자 복지회관 사업은 지역별 공급 편차가 과도한 수준이고, 부지 확보 및 사전 절차 이행 등으로 사업 실적이 부진한 실정이므로, 해양수산부는 향후 신규 사업지 선정 시 지역별 공동 기숙시설이 필요한 외국인 어업근로자 수 대비 복지회관 보유 비율 등 객관적 지표를 우선적으로 고려하는 한편, 예산 편성 단계부터 집행 가능성을 엄격히 점검하여 적정 규모로 재원을 배분함으로써, 사업의 실효성을 제고하고 지역 간 불균형을 완화할 필요가 있다.

2025년 기준 외국인 어업근로자 복지회관은 강원(11개소), 경북(2개소), 전남(1개소) 등 전국적으로 총 14개소가 운영 또는 건립 중에 있다.

[지역별 외국인 어업근로자 복지회관 운영 및 건립계획 현황(2025년 기준)]

(단위: 개소)

구분	운영	조성중	향후계획(2027년)	계
계	11	3	2	16(5)
강원	8	3	-	11(3)
경북	2	-	-	2
전남	1	-	2	3(2)

주: 괄호 안은 조성 중 또는 향후 계획 개소임

자료: 해양수산부

지역별 어업 근로자 수 대비 복지회관 현황을 살펴보면, 지역 간 편차가 큰 것으로 확인된다. 구체적으로 강원은 근로자 1,014명당 복지회관 11개소가 있으나, 전남은 근로자 수가 더 많은 12,097명임에도 복지회관은 단 1개소뿐이고, 경북 역시 2,652명 대비 2개소에 불과하며, 경남과 경기 등 그 외 지역에는 복지회관이 전혀 없는 것으로 나타나고 있다.

[2025년 기준 지역별 외국인 어업근로자 체류 현황]

(단위: 명)

구분	강원	경북	전남	경남	경기	기타	계
인원	1,014	2,652	12,097	4,827	467	10,821	31,878

자료: 해양수산부

해양수산부는 외국인 어업근로자 복지회관이 강원도에 집중된 원인에 대해, 동 사업이 2010년 어선어업 비중이 높은 강원도의 제안으로 시작되어 수협¹의 적극적인 협조로 사업이 활발히 추진된 반면, 타 지자체의 경우 단체 출어가 없는 양식업 중심의 고용 구조로 인해 공동 기숙시설 수요가 낮고³, 복지회관 건립 효용성에 대한 인식 부족 등으로 수요가 저조하기 때문으로 설명하고 있다.

3) 해양수산부는 충남·전남의 경우 양식업 중심으로 외국인 근로자 고용이 이루어지고 있어, 상대적으로 공동 숙소에 대한 수요가 낮은 것으로 설명하고 있음.

한편, 동 사업의 최근 4년간(2022년~2025년) 집행 실적을 살펴보면, 2022년 41.4%, 2023년 58.5%, 2024년 39.7%, 2025년 17.7%로 전반적으로 저조한 수준이다. 이에 대해 해양수산부는 공사비 증액에 따른 지방비 추가 확보 등 지자체의 사업계획 변경과 행정절차 이행 지연을 주요 부진 사유로 설명하고 있다.

[2022~2025년 외국인 어업근로자 복지회관 사업 실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	해양수산부		사업시행주체						
	본예산	집행액	교부액	전년도 이월액	교부현액 (A)	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
2022	400	400	400	250	650	269	381	-	41.4
2023	400	400	400	381	781	457	324	-	58.5
2024	600	600	600	324	924	367	557	-	39.7
2025	1,800	1,800	1,800	557	2,357	876	1,481	-	17.7

자료: 해양수산부

그런데 이러한 집행 실적 부진에도 불구하고, 2024년 예산을 전년 대비(4억원 → 6억원) 150% 증액했으며, 2025년에는 전년 대비 3배 규모로 대폭 확대하였다. 이와 관련하여 해양수산부는 기숙사 시설이 협소하고, 열악하여 외국인 어업근로자의 주거 환경 개선 및 복지 증진을 위해 증액 편성이 불가피했다는 입장이다.

지자체별 현황을 살펴보면, 강원 지역은 지난 4년간 평균 집행률이 27.3%로 매우 저조하며 2022년 이후 이월이 연례적으로 반복되고 있음에도 예산 전액이 교부된 것은 지자체의 실질적인 사업 수행 능력을 고려하지 않은 관행적인 보조금 집행이라 볼 수 있다.

[2022~2025년 어업근로자 복지회관 사업 지자체별 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분		해양수산부			사업수행주체						
		예산액		집행액	교부액	전년도 이월액	예산현액 (A)	집행액 (B)	불용액	다음연도 이월액	실집행률 (B/A)
		본예산	추경								
2022	경북	200	200	200	200	250	450	250	-	200	55.6
	강원	200	200	200	200	-	200	19	-	181	9.5
	소계	400	400	400	400	250	650	269	-	381	41.4
2023	경북	-	-	-	-	200	200	200	-	-	100
	강원	400	400	400	400	181	581	257	-	324	44.2
	소계	400	400	400	400	381	781	457	-	324	58.5
2024	강원	400	400	400	400	324	724	324	-	400	44.8
	전남	200	200	200	200	-	200	43	-	157	21.5
	소계	600	600	600	600	324	924	367	-	557	39.7
2025	강원	1,600	1,600	1,600	1,600	400	2,000	676	-	1,324	33.8
	전남	200	200	200	200	157	357	200	-	157	56
	소계	1,800	1,800	1,800	1,800	557	2,357	876	-	1,481	17.7

자료: 해양수산부

자치단체 보조사업은 부지 확보 및 사전 절차 이행 등 수행 여건이 완비된 경우에 한해 예산에 반영하는 것이 원칙이다. 따라서 해양수산부는 향후 예산 편성 시 실질적인 사업 공정 및 집행 가능성을 엄격히 점검하여, 연내 집행이 가능한 적정 규모의 예산을 편성해야 할 것으로 보인다.

따라서 외국인 어업근로자 복지회관 사업은 지역별 공급 편차가 과도한 수준이고, 부지 확보 및 사전 절차 이행 등으로 사업 실적이 부진한 실정이므로, 해양수산부는 향후 신규 사업지 선정 시 지역별 공동 기숙시설이 필요한 외국인 어업근로자 수 대비 복지회관 보유 비율 등 객관적 지표를 우선적으로 고려하는 한편, 예산 편성 단계부터 집행 가능성을 엄격히 점검하여 적정 규모로 재원을 배분함으로써, 사업의 실효성을 제고하고 지역 간 불균형을 완화할 필요가 있다.

스마트양식 빅데이터센터 구축 사업: ISP 미수립에 따른 사업 추진 지연 개선 필요

가. 현 황

스마트양식 빅데이터센터 구축 사업¹⁾은 친환경양식어업육성 사업의 내역사업으로 스마트양식 클러스터를 중심으로 양식시설 데이터 수집·분석을 통해 최적 사육조건 도출 및 양식생산성 향상을 위한 빅데이터 구축을 지원하는 것으로, 2025회계연도 예산현액 22억원 전액을 집행하였다.

[2025회계연도 스마트양식 빅데이터센터 구축 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도	이·전용	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경	이월액	등						
친환경양식어업육성	48,762	48,762	2,017	-	50,779	42,095	1,540	7,143	44,468	44,468
스마트양식 빅데이터센터구축	2,200	2,200	-	-	2,200	2,200	-	-	4,400	4,400

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

동 사업은 부산광역시에 스마트양식 클러스터(테스트베드·배후부지)를 건립하는 것으로 사업기간은 2023년부터 2026년까지로, 총사업비는 130억원이며, 해양수산부는 국비 70%를 지원하기 위해 2025년도에 22억원을 편성하였다.

[스마트양식빅데이터센터 구축 사업 개요]

○ 사업목적: 스마트양식 클러스터(테스트베드·배후부지), 인근지역 양식장에서 생성되는 데이터의 축적·분석·재가공
○ 사업기간: 2023~2026년(4년)
○ 사업시행자: 부산광역시
○ 사업위치: 부산광역시 남구 신선로 365 일원
○ 총사업비: 130억원(국비 70%, 지방비 30%)

자료: 해양수산부

나. 분석의견

해양수산부는 사전 행정절차인 ISP 수립 미비로 사업 지연을 초래하고 국가재정 배분의 효율성을 저해하였으므로, 향후 신규 사업 추진 시에는 사전 행정절차를 철저히 이행하여 사업의 완성도와 계획성을 확보해야 하며, 보조금 교부 시에도 지자체의 실행 가능성을 면밀히 검토하여 연례적인 예산 이월이 발생하지 않도록 관리 감독을 강화할 필요가 있다.

동 사업은 ISP(정보전략계획) 용역 발주를 위한 사전 행정절차(2개월) 및 본 용역 기간(8개월) 소요로 인해 사업 추진이 지연되었고, 이로 인해 2023년~2024년 실행은 발생하지 않았으며, 2025년에는 예산현액 47억원 중 25억원을 집행하여 53.2%의 집행률을 기록하고 있다.

[2023~2025년 스마트양식 빅데이터 구축 사업 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	해양수산부			사업수행주체						
	예산액		집행액	교부액	전년도 이월액	예산현액 (A)	집행액 (B)	불용액	다음연도 이월액	실집행률 (B/A)
	본예산	추경								
2023	500	500	500	500	-	500	-	-	500	0.0
2024	2,000	2,000	2,000	2,000	500	2,500	-	-	2,500	0.0
2025	2,200	2,200	2,200	2,200	2,500	4,700	2,500	-	2,200	53.2

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

동 사업의 집행부진과 관련하여 해양수산부는 데이터 수집 대상 확보 및 센터 운영 활성화 등 구축사업 추진 전 ISP(정보전략계획) 수립 필요에 따라, 사업 지연 및 실집행 저조가 불가피했다고 설명하고 있다.

[스마트양식 빅데이터 구축 사업 당초 계획 및 변경 계획]

구 분	단 계	당초 일정	변경 일정(예정)
추진 경과	공모사업 접수	'23.7.	변경없음
	공모사업 선정(8.14.)	'23.8.	변경없음
	지방재정투자심사 및 예산편성	'23.8.~'23.12.	변경없음
	ISP 용역을 위한 행정절차 이행 (과업심의, 사전규격 공개, 일상감사, 사전협의 등)	-	'24.8.~'24.10.
	ISP 수립용역 추진	-	'24.11.~'25.7.
	센터 구축 용역을 위한 행정절차 이행 및 사업자 선정 (계약심의, SW사업 영향평가, 보안성 검토 등)	'25.7.~'25.11.	'25.7.~'25.12.
향후 계획	빅데이터센터 및 플랫폼 구축 ※ 센터 운영(무상, 6개월)	'25.11.~'27.4.	'25.12.~'27.6. (27.7.~'27.12.)
	국가단위 운영체계 전환 검토	-	'27.~

자료: 부산광역시

그런데 「2025년도 예산안 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에서는 정보시스템을 구축하거나 재구축하는 정보화 사업은 ISP 수립 완료 이후에 시스템 구축 예산을 요구하도록 명시²⁾하고 있다.

ISP 완료를 통해 시스템 구축 수준과 소요 예산 등 핵심 정보를 확정하는 것이 적정 예산 편성의 전제 조건임에도, 동 사업은 관련 정보가 충분히 제공되지 않아, 재정 투입 규모의 적정성을 검증하는 데 한계가 있었을 것으로 보인다.

또한, 해양수산부는 지자체의 ISP 용역 등 사전 행정절차로 인한 사업 지연이 예상되었음에도, 집행 가능성에 대한 면밀한 검토 없이 2023년~2025년에 국고보

2) 「2025년도 예산안 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에 따르면 정보시스템을 구축하거나 재구축하는 정보화 사업은 ISP 수립 완료 이후에 시스템 구축 예산을 요구하도록 명시하고 있다. 다만 민간투자형 소프트웨어사업, 단순 기능개발 및 물품 구매 등 별도 ISP 수립의 실익이 낮다고 기획예산처장관이 인정한 사업이거나 정책적으로 중요하고 시급성이 높은 경우는 ISP 수립 중에도 시스템 구축 예산을 요구할 수 있도록 예외를 두고 있다. 그런데 이 시스템은 사실상 행정기관 내부의 효율적 업무처리를 지원하는 것으로 추진 지연 시 정부의 대국민 서비스 프로세스에 영향을 미치거나 행정업무 처리에 문제가 발생하여 시급하게 추진해야 하는 것으로 보기 어렵다.

조금 전액을 교부하였고, 그 결과 지자체는 2023년과 2024년에 교부된 보조금 전액을 집행하지 못하고 이월하게 되었다.

「2025년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」에 따르면 자치단체 보조사업과 관련하여 중앙관서의 장은 연내 집행 가능성, 사전 행정절차 이행 여부 등을 명확히 확인한 후 집행 가능한 보조금만을 교부하여 보조금의 연례적 이월 등이 최소화되도록 하고 있다.

[2023~2025년 스마트양식 빅데이터 구축 사업 지방자치단체 보조금 월별 교부 현황]
(단위: 백만원)

구분	예산액	교부액					
		3월	7월	8월	9월	10월	합계
2023	500	-	-	-	300	200	500
2024	2,000	1,200	800	-	-	-	2,000
2025	2,200	-	-	1,090	-	1,110	2,200

자료: 해양수산부

해양수산부는 사전 행정절차인 ISP 수립 미비로 사업 지연을 초래하고 국가재정 배분의 효율성을 저해하였으므로, 향후 신규 사업 추진 시에는 사전 행정절차를 철저히 이행하여 사업의 완성도와 계획성을 확보해야 하며, 보조금 교부 시에도 지자체의 실집행 가능성을 면밀히 검토하여 연례적인 예산 이월이 발생하지 않도록 관리 감독을 강화할 필요가 있다.

가. 현 황

2025년 농어촌구조개선특별회계 중 해양수산부 소관 재해 및 안전 관련 보험은 양식어업 재해보험, 어선원 및 어선 재해보상보험, 어업인 안전보험 등 총 3개 사업으로 구성된다.

양식어업 재해보험 사업¹⁾은 자연재해에 대비하기 위하여 양식수산물 및 그 시설물에 대한 보험료의 일부를 지원하는 것으로, 2025회계연도 예산현액 250억 100만원 전액을 집행하였다.

어선원 및 어선 재해보상보험 사업²⁾은 연근해 어선소유자의 보험가입을 유도하여 어선원 등에 대한 재해보상책임을 이행하는 한편 재해어선의 복구를 촉진하기 위하여 어선원 및 어선보험의 보험료 일부를 지원하는 것으로, 2025회계연도 예산현액 1,927억 5,700만원 전액을 집행하였다.

어업인 안전보험 사업³⁾은 어업작업 중 발생하는 부상·질병·장해 또는 사망 등 안전재해를 보상하는 보험의 보험료 일부를 지원하는 것으로, 2025회계연도 예산현액 22억 6,100만원 전액을 집행하였다.

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 농어촌구조개선특별회계 - 3443-300

2) 코드: 농어촌구조개선특별회계 - 3443-301

3) 코드: 농어촌구조개선특별회계 - 3443-368

[2025회계연도 양식어업·어선원·어업인 보험 사업별 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
양식어업 재해보험	25,001	25,001	-	-	25,001	25,001	-	-	24,798	24,798
어선원 및 어선 재해보상보험	192,757	192,757	-	-	192,757	192,757	-	-	182,069	182,069
어업인 안전보험	2,243	2,243	18	-	2,261	2,261	-	-	4,006	4,006

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

[양식어업·어선원·어업인 보험 사업별 현황]

구분	시행	법적 근거	지원 비율	보험가입률	전전년도 미지원액 편성시작
양식어업 재해보험	2008	「농어업재해보험법」 ⁴⁾	순보험료의 50%, 운영사업비 100%	41.5%	2025 ¹⁾
어선원 및 어선 재해보상보험	2004	「어선원 및 어선 재해보상보험법」 ⁵⁾	순보험료 0~70%, 부가보험료 75%	어선원: 62.2% 어선: 43.8%	2007
어업인 안전보험	2016	「농어업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률」 ⁶⁾	주계약 보험료의 50% (차상위 70%)	93.8%	2023

주: 1) 2023회계연도 미지원액을 2025회계연도 예산에 편성

자료: 해양수산부

4) 「농어업재해보험법」

제19조(재정지원) ① 정부는 예산의 범위에서 재해보험가입자가 부담하는 보험료의 일부와 재해보험사업자의 재해보험의 운영 및 관리에 필요한 비용(이하 “운영비”라 한다)의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. 이 경우 지방자치단체는 예산의 범위에서 재해보험가입자가 부담하는 보험료의 일부를 추가로 지원할 수 있다.

5) 「어선원 및 어선 재해보상보험법」

제4조(국가 등의 재정 지원) ① 국가는 매 회계연도 예산의 범위에서 보험가입자가 부담하는 보험료 중 일부를 지원할 수 있다.

6) 「농어업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률」

제4조(국가 등의 재정지원) ① 국가는 매 회계연도 예산의 범위에서 농어업인안전보험(이하 “보험”이라 한다)의 보험계약자가 부담하는 보험료의 100분의 50 이상을 지원하여야 한다. 이 경우 지방자치단체는 예산의 범위에서 보험계약자가 부담하는 보험료의 일부를 추가 지원할 수 있다.

나. 분석의견

양식어업·어선원·어업인 보험 사업의 당해연도 국고보조 미지원액이 차차년도 예산에 편성·집행되는 것은 회계연도 독립의 원칙에 부합하지 않은 측면이 있으므로, 해양수산부는 향후 정책보험의 확대 방향 등을 반영하여 적정 규모의 예산을 편성할 수 있도록 재정당국과 긴밀히 협의하는 한편, 당해 연도 내에 미지원액을 차질 없이 집행할 수 있도록 실효성 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

2025년도 양식어업·어선원·어업인 보험 사업 집행액 중 총 272억 5,200만원은 2023회계연도 국고보조 미지원액을 충당하기 위해 집행되었다. 사업별 세부 현황을 보면, 양식어업 재해보험에서 7억 2,900만원(예산액 대비 2.9%), 어선원·어선 재해보상보험이 257억 2,200만원(예산액 대비 13.3%), 어업인 안전보험에서 8억 100만원(예산액 대비 35.7%) 집행되었다.

[2025회계연도 양식어업·어선원·어업인 보험 사업별 세부 집행 내역]

- 양식어업 재해보험 250억 100만원
 - 순보험료 지원 154억 4,700만원 + 운영사업비 지원 84억 2,200만원 + 양식보험 사업관리 위탁 4억 300만원 + **국고보조 미지원액 7억 2,900만원**
- 어선원 및 어선 재해보상보험 1,927억 5,700만원
 - 어선원 순보험료 지원 695억 7,000만원 + 어선 순보험료 지원 501억 4,700만원 + 부가보험료 지원 468억 4,400만원 + 의료재활급여 4억 7,400만원
 - + **국고보조 미지원액 257억 2,200만원**
- 어업인 안전보험 22억 4,300만원
 - 보험료 지원 13억 6,200만원 + **국고보조 미지원액 8억 100만원** + 어업작업 안전재해예방 8,000만원

자료: 해양수산부

이와 같이 해양수산부는 양식어업·어선원·어업인 보험 사업에서 2023년에 발생한 국고보조 미지원액을 2025년도 예산에 편성·집행하는 등 발생 연도로부터 2년 후에 정산하는 방식을 유지하고 있다. 이러한 집행 관행은 2007년 어선원 및 어선 재해보상보험에 도입한 이후, 2023년 어업인 안전보험, 2025년 양식어업 재해보험 사업으로 순차적으로 확대되며 장기간 지속된 것으로 확인되고, 그 규모 또한

본예산 규모의 상당 비율에 해당하는 것으로 나타난다.

구체적으로 최근 3년간(2023~2025년) 국고보조 미지원액 발생 현황을 살펴보면, 어선원 및 어선 재해보상보험의 경우 당해연도 본예산의 상당 부분이 전전년도 미지원액을 정산하는 데 사용되고 있다. 연도별 본예산 대비 정산액 비중은 2023년 8.2%(본예산 1,338억 4,300만원), 2024년 15.6%(본예산 1,660억 7,700만원), 2025년 13.3%(1,927억 5,700만원) 수준으로 확인된다.

[2023~2025년 양식어업·어선원·어업인 보험 사업 국고보조 미지원액 현황]

(단위: 백만원, %)

구분		2023	2024	2025
양식보험	예산액(A)	22,626	23,707	25,001
	미지원액 지원(B)	-	-	729
	비율(B/A)	-	-	2.9
어선원 및 어선보험	예산액(A)	133,843	166,077	192,757
	미지원액 지원(B)	10,998	25,860	25,722
	비율(B/A)	8.2	15.6	13.3
어업인 안전보험	예산액(A)	1,449	1,981	2,243
	미지원액 지원(B)	-	529	801
	비율(B/A)	-	26.7	35.7

자료: 해양수산부 제출자료 바탕으로 재작성

이와 관련하여 해양수산부는 소요 예산 산출 시점과 예산 편성 및 집행 시점 간의 시차 때문에 발생한 결과라는 입장이다. 일례로, 2025년도에 발생한 미지원액은 2026년 1월에야 최종 규모가 확정되기 때문에, 이 금액은 2026년 중에 편성되는 2027년도 정부 예산안에 반영될 수 밖에 없는 구조로, 미지원액이 발생하더라도 즉각 반영되지 못하고, 자금 규모 확정 후 차기 예산 편성 주기를 거치면서 약 2년의 구조적 시차가 발생한다고 설명하고 있다.

또한, 정부의 사회보장 강화 기조에 따라 재해 및 안전 보험 가입은 지속적으로 증가하는 추세이나, 예산이 수요만큼 증액되지 못해 예산 초과 집행 및 미지원액 발생으로 이어지고 있는 것으로 파악된다.

[2021~2025년 양식어업·어선원·어업인 보험 가입 증가 현황]

(단위: %)

구분	양식어업 재해보험				
	2021	2022	2023	2024	2025
지급보험금	92억원	133억원	163억원	454억원	335억원
가입률	29.7	37.0	39.8	39.7	41.5
구분	어업인 안전보험				
	2021	2022	2023	2024	2025
제도개선	-	-	계절근로자 산재보험 가입	계절근로자 산재보험 가입	계절근로자 산재보험 가입
가입자	20,789명	23,377명	25,148명	26,217명	25,761명
구분	어선원 및 어선 재해보상보험				
	2021	2022	2023	2024	2025
가입확대	3톤이상	3톤이상	3톤이상	3톤이상	모든 어선
평균임금	4,652천원	4,887천원	5,145천원	5,297천원	5,408천원
가입	어선원	54,149명	54,649명	55,263명	57,151명
	어선	21,094척	21,062척	23,037척	24,015척

자료: 해양수산부 제출자료 바탕으로 재작성

이러한 현실적 여건을 감안하더라도, 해양수산부가 2007년(어선원 및 어선재해보상보험)부터 이어진 부적절한 집행 관행을 개선하려는 노력이 미흡했다는 지적은 피하기 어려워 보인다.

해당 보험들의 최종 미지원 규모는 차년도 1월에 확정되나, 매월 정산이 이루어지고 있어 월별 미지원 현황을 실시간으로 파악할 수 있는 구조로 확인되기 때문이다. 따라서 집행 과정에서 재원 부족이 발생할 경우, 이·전용⁷⁾ 등 재정 제도를 적극 활용하여 미지원액⁸⁾을 당해 연도 내에 집행하려는 노력을 하는 것이 효율적인 재정운용 방향이라 할 수 있다.

즉, 해양수산부는 미지원액이 발생하지 않도록 노력하고 적정 예산을 확보하기 위한 적극적인 조치를 취했어야 타당하다. 특히, 예산 시차에 따른 구조적 미지원 문제를 장기간 방치한 것은, 「국가재정법」 등 관련 법령에 따른 재정 운용의 효율성 검토와 자체 점검을 소홀히 했음을 보여주는 것이다.

이처럼 예산 부족분을 차차년도 예산에 소급 편성하여 지원할 수 있는 명확한

7) 2020년도 타 사업의 불용 예상액 215억원을 어선원 및 어선재해보험 예산으로 전용한 전례가 있음

8) 해양수산부는 전전년도 미지원액 지급 시 해당 기간 발생한 이자를 보전하지 않고 있는 것으로 확인되는바, 이는 국가의 지급 지연으로 인한 책임을 민간에 전가하는 것으로 적절하지 않은 측면이 있다.

법적 근거가 부재할 뿐만 아니라, 이러한 방식은 「국가재정법」 제3조⁹⁾가 규정한 회계연도 독립의 원칙에도 부합하지 않는 부적절한 예산 집행에 해당하기 때문이다.

한편, 동 보험들의 최근 5년간(2021~2025년) 미지원 내역을 살펴보면 전체 미지원액 규모는 2024년부터 소폭 감소하고 있으나, 여전히 예산액 대비 상당한 규모의 미지원액이 지속 발생하고 있다. 이는 본예산 부족에 기인한 것으로, 상반기에는 발생하지 않던 미지원액이 하반기에 집중되는 구조를 보이고, 특히 어업인 안전보험의 경우 미지원액 발생 시점이 매년 앞당겨지는 동시에 그 규모도 5년 동안 약 34배 급증한 것으로 나타나고 있다.

[2021~2025년 양식어업·어선원·어업인 보험 사업 월별 미지원 내역]

(단위: 백만원, 누계 기준)

구 분		2021	2022	2023	2024	2025
양식보험	1월~6월	-	-	-	-	-
	7월	-	-	-	-	△2,262
	8월	-	-	△329	-	△2,660
	9월	-	-	△508	-	△2,781
	10월	-	-	△505	-	△2,808
	11월	-	-	△483	-	△2,961
	12월	-	-	△729	-	△3,312
어선원 및 어선보험	1월~8월	-	-	-	-	-
	9월	△3,709	-	-	-	-
	10월	△8,608	△3,590	△2,278	△1,062	△2,514
	11월	△10,998	△25,860	△25,722	△16,356	△6,357
	12월	△10,998	△25,860	△25,722	△16,356	△6,357
어업인 안전보험	1월~5월	-	-	-	-	-
	6월	-	-	-	△28	△65
	7월	-	-	-	△293	△292
	8월	-	-	△92	△467	△465
	9월	-	△28	△277	△608	△616
	10월	-	△174	△457	△855	△856
	11월	-	△303	△632	△1,075	△1,135
	12월	△41	△488	△801	△1,282	△1,419
합 계		△11,029	△26,348	△27,252	△17,638	△11,088

자료: 해양수산부

9) 「국가재정법」

제3조(회계연도 독립의 원칙) 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다.

종합하면, 양식어업·어선원·어업인 보험 사업의 당해연도 국고보조 미지원액이 차차년도 예산에 편성·집행되는 것은 회계연도 독립의 원칙에 부합하지 않은 측면이 있으므로, 해양수산부는 향후 정책보험의 확대 방향 등을 반영하여 적정 규모의 예산을 편성할 수 있도록 재정당국과 긴밀히 협의하는 한편, 당해 연도 내에 미지원액을 차질 없이 집행할 수 있도록 실효성 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

가. 현 황

수산장비(임대)활용 사업¹⁾은 고가의 장비구입이 어려운 어업인들의 경제적 부담을 덜어주고, 기계화를 통해 어촌의 생산성을 높이기 위한 것으로, 수산양식기자재클러스터조성 사업, 수산기자재 시험·인증센터 사업 등의 내역사업으로 구성되어 있다. 2025회계연도 예산현액 39억 5,000만원 중 21억 7,800만원을 집행하고 17억 7,200만원을 불용하였다.

[2025회계연도 수산장비(임대)활용 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
수산장비(임대)활용	3,950	3,950	-	-	3,950	2,178	-	1,772	5,784	5,784
수산양식기자재 클러스터조성	1,770	1,770	-	-	1,770	-	-	1,770	1,060	1,060
수산기자재 시험·인증센터	825	825	-	-	825	825	-	-	-	-

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

나. 분석의견

수산양식기자재클러스터 조성사업은 사업 착수 후 3년 동안 예산 집행 실적이 전혀 없고, 수산기자재 시험·인증센터 사업은 3년간 집행률이 1.9%에 그쳐 집행 실적이 극히 부진함에도 해양수산부는 집행 여건을 고려하지 않은 채 국고보조금을 관행적으로 교부함으로써 대규모 이월 및 불용을 야기하는 등 지자체 보조사업 관리를 소홀히 하였다. 따라서 향후 유사 사례가 재발하지 않도록 지자체의 사업 수행

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 농어촌구조개선특별회계 3440-311

역량과 실제 집행 상황을 철저히 점검하고, 집행 실적과 연계하여 보조금을 교부하는 등 예산 관리 체계를 강화하여 예산 낭비가 반복되지 않도록 할 필요가 있다.

첫째, 수산양식기자재 클러스터 조성 사업은 어가인구 감소 및 고령화 등으로 양식산업 육성 및 수산기자재의 국산화, 기계화·자동화·스마트화 전환 필요에 따라 수산양식 기자재 생산·유통, 실증 등이 연계되도록 클러스터 조성을 통한 수산기자재 신산업 육성을 위한 것이다. 총사업비 425억원 규모의 지자체 보조(50%) 사업으로 2025회계연도 예산액 17억 7,000만원 전액을 불용하였다.

[수산양식기자재클러스터 조성 사업 개요]

○ 사업목적: 수산양식기자재 생산·유통, R&D 등이 연계되도록 클러스터를 조성하여 양식 분야 특화된 수산 기자재 신산업 육성 추진 ○ 위치: 전라남도 해남군 산이면 구성리 641번지 ○ 사업기간: '23 ~ '27년(5년) ○ 총사업비: 42,500백만원(지자체 보조 50%) ○ 사업내용: 수산기자재 업체 입주 및 집적, 수산기자재 연구개발, 시험·평가 인프라 구축 등
자료: 해양수산부

동 사업은 2023년 착수 이후 2025년까지 실집행액이 전무한데, 2023년 교부액 10억원 전액이 이월된 것을 시작으로, 2024년에는 교부현액 35억원 중 10억원은 불용, 25억원은 이월되었다.

2025년 역시 전년도 이월액 25억원을 모두 불용 처리하고 2025년 편성된 국고보조금 17억 7,000만원은 교부하지 않으면서, 결과적으로 사업 개시 이후 단 한 차례도 예산이 집행되지 않았다.

[2023~2025년 수산양식기자재클러스터 조성 사업 지자체 실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	해양수산부				사업수행주체						
	예산액		이월액	집행액	교부액	전년도 이월액	예산현액 (A)	집행액 (B)	불용액	다음연도 이월액	실집행률 (B/A)
	본예산	추경									
2023	1,000	1,000	-	1,000	1,000	-	1,000	-	-	1,000	0.0
2024	2,500	2,500	-	2,500	2,500	1,000	3,500	-	1,000	2,500	0.0
2025	1,770	1,770	-	-	-	2,500	2,500	-	2,500	-	0.0
합계	5,270	5,270	-	3,500	3,500	3,500	7,000	-	3,500	3,500	0.0

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

해양수산부는 2023년 국고보조금 전액을 교부하였으나 집행 여건 변경에 따라 이월을 발생시켰고, 이어 2024년에도 미집행 이월액이 남아 있음에도 불구하고 다시 보조금 전액을 교부함으로써, 2년 연속 교부액 전액이 이월되는 결과를 초래하였다.

[2023~2025년 수산양식기자재클러스터 조성 사업 지방자치단체 보조금 교부 현황]

(단위: 백만원)

구분	예산액	교부액			
		8월	11월	12월	합계
2023	1,000	700	-	300	1,000
2024	2,500	-	1,750	750	2,500
2025	1,770	-	-	-	-

자료: 해양수산부

해양수산부는 집행 부진의 원인으로 지자체의 공유재산 심의 등 행정절차 지연 때문으로 설명하고 있고, 아울러 최근 지방교부세 감축에 따른 보조사업자(전남 해남군)의 재정 여건 악화로, 2025년 12월 최종 사업 포기 의사를 밝힘에 따라 해당 사업을 폐지하기로 결정하였다는 입장이다.

「예산안 및 기금운용계획안 작성 세부지침」은 부지 확보와 사전 절차 이행 등 수행 여건이 갖춰진 경우에만 지자체 보조사업 예산을 편성하도록 규정하고 있다. 이는 행정 절차 지연으로 인한 사업 차질이나 포기 사례를 방지하기 위한 것이라고 할 수 있다.

해양수산부는 지자체 보조사업에 대한 준비 미흡과 관리 소홀로 국가 재원의 효율적 배분을 저해하였으므로 향후 신규 보조사업 추진 시에는 지자체의 수요와 사업 수행 역량을 철저히 점검하여 예산 낭비가 반복되지 않도록 관리 체계를 강화해야 할 필요가 있다.

둘째, 수산기자재 시험·인증센터 사업은 수산 기자재 시험인증센터 구축을 통한 기자재 품질 인증 체계구축과 우수기자재 생산으로 수산 기자재 제품 경쟁력을 확보하려는 것으로, 총 사업비 195억원으로 지자체 보조(50%) 사업이고 2025회계 연도에는 8억 2,500만원을 편성하였다.

[수산기자재시험·인증센터 사업 개요]

○ 사업목적: 수산 기자재 시험·인증센터 건립을 통한 국산 수산 기자재 제품 경쟁력 제고, 신뢰성 확보 등 수산 기자재 산업 육성 추진
○ 위치: 부산광역시 서구 압남동 620-27, 620-14번지 일원
○ 사업기간: '23 ~ '27년(5년간)
○ 총 사업비: 19,500백만원(지자체 보조 50%)
○ 사업내용: 수산기자재 업체 입주 및 직접, 수산기자재 시험·평가 인프라 구축, 표준화·인증 등에 필요한 성능·품질 성적서 인증 발생

자료: 해양수산부

동 사업은 2023년~2024년까지 2년간 실집행액이 전무한 것으로 나타난다. 구체적으로 2023년 교부액 2억원 전액이 이월되었고, 2024년에도 이를 집행하지 못한 채 전액 불용 처리하였다. 2025년 역시 교부액 8억 2,500만원 중 실집행은 3,900만원(4.7%)에 그쳤으며, 나머지 7억 8,600만원(95.3%)은 다시 이월되는 등 극심한 집행 부진이 지속되고 있다.

[2023~2025년 수산기자재시험·인증센터 사업 지자체 실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	해양수산부				사업수행주체						
	예산액		이월액	집행액	교부액	전년도 이월액	예산현액 (A)	집행액 (B)	불용액	다음연도 이월액	실집행률 (B/A)
	본예산	추경									
2023	200	200	-	200	200	-	200	-	-	200	0.0
2024	1,000	1,000	-	-	-	200	200	-	200	-	0.0
2025	825	825	-	825	825	-	825	39	-	786	4.7
합계	2,025	2,025	-	1,025	1,025	200	1,225	39	200	986	1.9

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

해양수산부는 집행 부진의 원인에 대해 지자체의 공공건축 심의 및 건축기획 등 사전 행정절차가 지연된 점을 꼽고 있다. 아울러 나라장터 시스템 장애로 설계 공모 일정(9월→10월)이 변경되면서, 설계 사업자 선정까지 연쇄적으로 지연되었으며, 2026년에 설계 사업자를 선정하여 2027년에는 착공할 계획이라고 설명하고 있다.

그런데 지자체의 행정절차 지연이 약 3년간 지속된 것은 해양수산부가 예산 편성 전 집행 여건을 충분히 검토하지 않았음을 보여주는 것이며, 또한 보조금의 반복적인 이월과 불용은 해양수산부의 지자체 사업 관리 체계가 실효성 있게 작동하지 않았음을 의미한다.

사업 지연이 지속되는 상황에서도 2023년과 2025년 국고보조금 전액을 교부함으로써 예산 관리의 부실을 초래하였고, 그 결과 2023년에는 교부액 전액이 이월되었으며, 2025년 역시 교부액의 4.7%가 집행되는 등 한정된 재원의 효율적 운용을 저해하였다.

[2023~2025년 수산기자재시험·인증센터 사업 지방자치단체 보조금 월별 교부 현황]
(단위: 백만원)

구분	예산액	교부액				
		3월	5월	11월	12월	합계
2023	200	-	140	-	60	200
2024	-	-	-	-	-	-
2025	825	577.5	-	247.5	-	825

자료: 해양수산부

해양수산부는 지자체 보조사업에 대한 관리 미흡으로 재정 운용의 효율성을 저해하였으므로, 향후 보조사업 추진 시에는 반드시 지자체의 실질적인 집행 여건을 사전에 면밀히 점검하여 예산을 교부함으로써, 연례적인 이월과 불용이 재발하지 않도록 관리 체계를 전면 강화할 필요가 있다.

가. 현 황

연안국과의 협력(ODA) 사업¹⁾은 빈곤 감소, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과 우호협력관계를 증진하여 국제사회에서 친한세력을 확보하고 해외 수산자원 확보에 기여하기 위한 것으로, 2025회계연도 예산현액 477억 1,500만원 중 412억 8,800만원을 집행하고, 56억 600만원을 이월하였으며 8억 2,100만원을 불용하였다.

[2025회계연도 연안국과의 협력(ODA) 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
연안국과의 협력 (ODA)	44,958	44,958	2,757	-	47,715	41,288	5,606	821	23,443	23,443

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

나. 분석의견

연안국과의 협력(ODA) 사업과 관련하여 다음의 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 가나 여성어업인 가공 및 유통 역량 강화 사업의 추가 지연 방지를 위한 철저한 공정 관리가 필요하고, 향후 예산 편성 시에는 실질적인 집행 가능성을 면밀히 재검토하여 적정 소요액만을 반영함으로써 재정 운용의 효율성을 제고해야 할 필요가 있다.

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 농어촌구조개선특별회계 3542-302

내역사업인 가나 여성어업인 가공 및 유통 역량 강화 사업은 현지의 열악한 수산 가공 환경으로 인한 자원 낭비와 소득 정체 문제를 해결하기 위한 사업으로, 주요 지원 내용으로 가공·위생 시설 개보수, 유통 체계 개선방안 수립, 현지 어민단체와 연계한 여성어업인 교육 프로그램 등을 추진하고 있다.

사업 기간은 2023년~2026년까지이고 매년 10억원씩 총 40억원의 지원을 할 예정으로, 동 사업은 보조사업자인 한국해양수산개발원을 통해 추진되고 있는 것으로 확인된다.

[가나 여성어업인 가공 및 유통역량강화 사업 연차별 사업비]

(단위: 백만원)

구 분	2023	2024	2025	2026	계
예 산	1,000	1,000	1,000	1,000	4,000

자료: 해양수산부

그런데 동 사업은 최초 사업연도인 2023년부터 설계 및 시공 계약 유찰 등으로 추진이 지연되었고, 이로 인해 실집행 단계에서 8억 2,700만원이 이월되었으며, 1차 연도 사업은 2024년 9월에야 종료되었다.

이에 따라 2차 연도 사업도 2024년 10월에 착수되었고, 수원국 내 정치 사정으로 사업 내용 협의도 지연되면서 당초 예정된 구조물 시공 등이 2025년으로 순연되었다. 이로 인해 2024년 교부액 10억원 중 실집행은 1억 5,000만원(15.0%)으로 나타난다.

특히, 2025회계연도의 경우, 당해연도 교부액 10억원의 97%(9억 7,000만원)가 이월되었고, 이로써 동 사업은 2023년부터 연례적으로 예산 이월이 발생하고 있으며, 이러한 만성적인 이월 현상은 국고보조금 관리 전반의 미흡함을 보여주고 있다.

[2023~2025년 가나 여성어업인 가공 및 유통역량강화 사업 실집행 현황]

(단위: 백만원 %)

구분	해양수산부			한국해양수산물개발원								
	예산액		집행액	교부액	전년도 이월액	교부 현액	집행액	전년도 이월액 제외		이월액	불용액	실 집행률 (B/A)
	본예산	예산 현액						교부 현액 (A)	집행액 (B)			
2023	1,000	1,000	1,000	1,000	-	1,000	117	1,000	173	827	-	17.3
2024	1,000	1,000	1,000	1,000	827	1,827	953	1,000	150	850	-	15.0
2025	1,000	1,000	1,000	1,000	850	1,850	880	1,000	30	970	-	3.0

자료: 해양수산물부

[현지 수산가공시설 개보수 관련 연도별 공정표]

구분	주요공정	비고
1차연도 (2023)	- 사업착수 및 설계 - 부지 정지 및 기초공사 - 인허가 및 행정절차(설계 관련)	- 기초조사, 기본·실시설계 매립, 기초 타설 등 - 현지 행정협의 (준공 완료, '24.9.)
2차연도 (2024)	- 구조물 시공(골조) - 벽체·창호 설치 - 내부 벽체·바닥 시공 - 전기·수도 등 인입설비 정비	- A~D동 기둥, 벽체, 지붕 등 창호, 단열, 블록 - 공사 내장재 기존 인프라 보완 ('25.6.-'25.9. 예정)
3차연도 (2025)	- 전기·기계·배관 설치 - 기자재 설비	- 냉장 설비, 조명, 배수관 등 기자재(훈연장비 등) 지원 - 건축공사 감리
4차연도 (2026)	- 마감공사 - 준공검사 - As-built 최종 문서 작성 - 최종 인허가 및 인수인계	- 도장, 천정, 외부 마감 - 기자재 및 각 건축물 내장재, 시설 보완 - 개량된 훈연장치 활용 현지 역량강화 및 성과 홍보 워크숍 - 가나 수산물 가공 및 유통 체계 개선 마스터 플랜 수립 - 가나 수산위원회, 가나 항만청 승인

자료: 해양수산물부

국고보조금 교부현황을 살펴보면, 2023~2024년 국고보조금의 대부분이 이월 되었음에도 해양수산물부는 2024~2025년에 보조금을 교부한 것으로 확인되는데, 이는 보조사업자의 실집행 가능성 등을 검토하여 보조금의 연례적 이월을 최소화하도록 규정한 「예산 및 기금운용계획 집행지침」의 취지에 부합하지 않는 측면이 있다.

[가나 여성어업인 가공 및 유통역량강화 사업 국고보조금 월별 교부 현황]

(단위: 백만원)

구분	예산액	교부액					
		3월	9월	10월	11월	12월	합계
2023	1,000	700	300	-	-	-	1,000
2024	1,000	-	-	800		200	1,000
2025	1,000	-	-	-	800	200	1,000

자료: 해양수산부

동 사업은 최초 사업연도부터 시작된 공정 지연이 후속 단계까지 영향을 미치고 있으므로, 추가 지연 방지를 위한 철저한 공정 관리가 필요하고, 해양수산부는 향후 예산 편성 시에는 실질적인 집행 가능성을 면밀히 재검토하여 적정 소요액만을 반영함으로써 재정 운용의 효율성을 제고해야 할 필요가 있다.

둘째, 연안국과의 협력(ODA) 사업은 타 부처의 경우 일반회계로 편성·집행하고 있고, 농어촌구조개선특별회계로 운영하는 것은 「농어촌구조개선 특별회계법」의 운용 목적에도 부합하지 않으므로 해당 사업을 일반회계로 이관하는 방안을 적극 검토할 필요가 있어 보인다.

연안국과의 협력(ODA) 사업은 UN해양법 발효('94) 이후 세계 주요 연안국이 200해리 EEZ를 선포하고 외국어선 조업 활동을 제한함에 따라 해외어장에서의 안정적 조업활동을 통한 수산물 생산기반 유지를 위해 연안국과의 우호적 협력 확대가 필요함에 따라 2006년부터 시작된 사업으로 농어촌구조개선 특별회계를 통해 운영되고 있다.

농어촌구조개선 특별회계는 「농어촌구조개선 특별회계법」에 따라 농어촌구조개선사업 및 농어촌특별세를 재원으로 하는 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 설치된 특별회계이다.

「농어촌구조개선 특별회계법」 제4조²⁾에 따르면 농어촌구조개선사업 제정의 세

2) 「농어촌구조개선 특별회계법」

제4조(농어촌구조개선사업제정의 세입 및 세출) ② 농어촌구조개선사업제정의 세출(歲出)은 다음 각 호와 같다.

1. 농어촌구조개선사업에 대한 투자·출자·보조·출연 및 용자
2. 다른 회계 및 기금으로부터 받은 예수금의 원리금 상환

출은 농어촌구조개선사업에 대한 투자·출자·보조·출연 및 용자에 필요한 경비, 예수금과 농어촌발전채권의 원리금 상환, 전출금 등으로 규정하고 있다.

그런데 연안국과의 협력(ODA) 사업은 빈곤감소 및 인도주의 실현을 통해 국제사회에서 대외 영향력 확보를 목적으로 하고 있으므로, 국내 농어업의 경쟁력 강화와 기반시설 확충을 위해 운용되는 재원을 활용하는 것은 예산 운용의 목적 적합성 측면에서 부합하지 않는 것으로 보인다.

참고로, 동 사업과 목적이 유사한 농림축산식품부의 국제농업협력(ODA)³⁾ 사업은 일반회계로 운영되고 있는 것으로 확인된다.

[연안국과의 협력(ODA), 국제농업협력(ODA) 사업 비교]

(단위: 백만원)

구분	연안국과의 협력(ODA)	국제농업협력(ODA)
사업목적	빈곤감소, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과 우호협력 관계를 증진하여 국제사회에서 친한세력 확보 및 해외 수산자원 확보에 기여	물적 지원(시설 구축, 기자재 지원) 및 전문가 파견, 식량 안보, 지속가능한 농업개발 등 글로벌 이슈에 공동 대응하기 위한 파트너십 사업 진행
수행방식	직접, 민간보조	직접, 민간보조
사업기간	'06~계속	'06~계속
회계	농특회계	일반회계
2025년 예산	44,958	243,926

자료: 해양수산부, 해양수산부 제출자료 바탕으로 재작성

또한, 최근 3년간 해양수산부 소관 농어촌구조개선특별회계의 세출 예산 현황을 볼 때, 자체 세입만으로는 지출을 충당하기 어려운 구조이므로, 이러한 재정 여건을 고려할 때, 동 사업을 해당 회계로 지원하는 것이 타당한지에 대한 근본적인 검토가 필요해 보인다.

3. 법률 제4228호 농어촌발전특별조치법 제57조에 따라 발행된 농어촌발전채권의 원리금 상환

4. 제2항제1호에 따른 용자금의 원리금(元利金)

5. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금 또는 다른 기금으로부터 받은 전입금·예수금

6. 그 밖의 수입금

3) 코드: 농림축산식품부 일반회계 5031-531

[2023~2025년 농어촌구조개선특별회계 세입·세출 현황(해양수산부 소관)]

(단위: 백만원)

세 입				세 출			
구분	'23	'24	'25	구분	'23	'24	'25
계(구조+농특세)	136,933	50,436	102,014	계(구조+농특세)	1,524,032	1,598,213	1,768,427
[구조개선계정]	128,853	41,534	68,772	[구조개선계정]	915,872	932,249	988,029
자체수입	21,433	41,534	65,772	일반지출	915,872	932,249	988,029
	-	-	-	내부거래지출	-	-	-
[농어촌특별세계정]	8,080	8,902	33,242	[농어촌특별세계정]	608,160	665,964	780,398
자체수입	8,080	8,902	33,242	일반지출	608,160	665,964	780,398

자료: 해양수산부

따라서 연안국과의 협력(ODA) 사업은 타 부처의 경우 일반회계로 편성·집행하고 있고, 농어촌구조개선특별회계로 운영하는 것은 「농어촌구조개선 특별회계법」의 운용 목적에도 부합하지 않으므로 해당 사업을 일반회계로 이관하는 방안을 적극 검토할 필요가 있어 보인다.

가. 현 황

수산물이력제 사업¹⁾은 생산부터 판매까지 수산물의 안전성을 관리하는 수산물 이력제의 정착 및 활성화를 통해 국민 알권리를 확보하고 수산물 유통관리체계를 확립하기 위해 추진되는 것으로, 해양수산부는 2025년도 예산현액 41억 8,500만원 중 41억 300만원을 집행하였으며 8,200만원을 불용하였다.

[2025회계연도 수산물이력제 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
수산물이력제	4,185	4,185	-	-	4,185	4,103	-	82	4,185	4,185

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

수산물이력제는 수산물의 생산·수입부터 판매까지의 유통 정보를 기록·관리하는 제도로, 「수산물 유통 및 지원에 관한 법률」 제27조²⁾에 따라 참여를 희망하는 생산자와 유통·판매자는 해양수산부 장관에게 등록하도록 하고 있다.

수산물이력제는 국내산 수산물의 정보를 관리하고, 수입산은 수입수산물 유통 이력제 운영 사업³⁾을 통해 별도로 유통이력을 관리하고 있으며, 2026년 3월 말 기준, 고등어·멸치·명태 등 대중성 어종을 포함한 총 86개 품목이 수산물이력제에 참

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 농어촌구조개선특별회계 3041-302

2) 「수산물 유통 및 지원에 관한 법률」

제27조(수산물 이력추적관리) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중 수산물의 생산·수입부터 판매까지 각 유통단계별로 정보를 기록·관리하는 이력추적관리(이하 "이력추적관리"라 한다)를 받으려는 자는 해양수산부장관에게 등록하여야 한다.

1. 수산물을 생산하는 자

2. 수산물을 유통 또는 판매하는 자(표시·포장을 변경하지 아니한 유통·판매자는 제외한다. 이하 같다)

3) 코드: 농어촌구조개선특별회계 3045-301의 내역사업

여하고 있는 것으로 확인된다.

[수산물이력제 참여품목]

계	참여품목
86개 품목	가리비, 가오리, 가자미, 갈색띠매물고둥, 갈치, 갑오징어, 강도다리, 개량조개, 개불, 개조개, 거북손, 고둥, 고등어, 곤어리, 곰피, 굴, 김, 꼬막, 꼬시래기, 꼴뚜기, 콩치, 꽃게, 낙지, 넙치, 논우렁이, 농어, 다시마, 단새우, 달고기, 달마새우, 대구, 도다리, 동죽, 딱새우, 매생이, 멍게, 메기, 멸치, 명주조개, 명태, 모시조개, 문어, 미더덕, 미역, 민어, 바지락, 방어, 백합, 뱀장어, 병어, 보구치, 볼락, 붉은대게, 붕장어, 비단조개, 삼치, 새우, 새조개, 성게, 소라, 솜뱅이, 아귀, 연어, 오만둥이, 오징어, 옥돔, 왕우럭조개, 왕우렁이, 전갱이, 전복, 전어, 정어리, 조피볼락, 주꾸미, 참돔, 참조기, 청어, 코끼리조개, 키조개, 톳, 피조개, 해삼, 홍어, 홍합, 황돔

주: 2026년 3월말 기준

자료: 해양수산부

2025회계연도 총 집행액은 41억 300만원이고, 세부적으로는 수산물이력제 지원·홍보에 31억 8,600만원, 전산시스템 운영에 3억 3,000만원, 인증제도 운영 위탁비로 5억 8,700만원을 각각 집행하였다.

[2025회계연도 수산물이력제 사업 집행내역]

(단위: 백만원)

구분	집행내역	집행액
수산물이력제관리	○ 이력제 지원사업 : 2,910백만원 ○ 이력제 홍보사업 : 270백만원 ○ 조달수수료 6백만원	3,186
이력제전산시스템 운영	○ 민간위탁비 : 327백만원 ○ 조달수수료 3백만원	330
인증제도 운영	○ 민간위탁비 : 587백만원	587
합 계		4,103

자료: 해양수산부

나. 분석의견

해양수산부는 수산물이력제 사업의 필요성을 적극 홍보하는 한편, 생산자 및 유통·판매자에 대한 예산지원 확대와 실효성 있는 유인책을 제공하는 등 다각적인 참여 유도 방안을 마련하여 사업의 효과성을 제고하고, 또한, 동 사업의 목적 달성도와 예산 투입 대비 실질적인 효과성을 측정할 수 있도록 현행 성과지표 목표치를 합리적으로 개선할 필요가 있다.

수산물이력제는 3년간의 시범사업을 거쳐 2008년 본격 도입되었으나, 전체 수산물 생산량 대비 이력 관리 물량의 비중이 여전히 낮아, 제도 도입의 효과가 미흡한 상황이다.

수산물 이력관리 비중은 2021년 1.42%, 2022년 1.76%로 매우 저조했으나, 2023년 이력 절차 간소화와 유통업체 참여 독려를 통해 상승하기 시작하여, 그 결과 2023년 8.91%, 2024년 13.95%, 2025년 17.40%를 기록하며 증가세를 보이고 있다. 다만, 2024년 4월 수산물이력제 시스템과 수협 위판정보시스템이 연계된 이후, 이력정보 자동 연동으로 이력관리 물량이 큰 폭으로 증가한 점(전년 대비 증가율: '24년 57%, '25년 25%)은 고무적이나, 국내 총생산량 대비 이력제 참여 비중은 여전히 낮은 수준에 머물러 있는 것으로 확인된다.

[2021~2025년 수산물 이력관리 현황]

(단위: 톤, %)

연도	국내 수산물 총생산량	이력관리 물량 ¹⁾ (국내 수산물 총생산량 대비 비중)					
		어류	해조류	패류	갑각류	기타	합계
2021	3,832,171	19,168 (0.50)	34,864 (0.91)	243 (0.01)	- (-)	327 (0.01)	54,602 (1.42)
2022	3,603,580	25,700 (0.71)	36,725 (1.02)	472 (0.01)	- (-)	502 (0.01)	63,399 (1.76)
2023	3,673,740	191,824 (5.22)	87,963 (2.39)	11,257 (0.31)	16,609 (0.44)	19,921 (0.54)	327,574 (8.91)
2024	3,614,082	242,618 (6.71)	103,690 (2.87)	112,076 (3.10)	22,197 (0.61)	23,629 (0.65)	504,210 (13.95)
2025	3,945,018	343,413 (8.70)	156,587 (3.97)	115,969 (2.94)	22,061 (0.56)	48,703 (1.23)	686,464 (17.40)

주: 1) 이력제품 생산을 위해 생산(수협위판, 어업,양식), 유통(중매인, 유통업체), 가공(가공업체) 각 단계에서 출하한 물량 합산량으로 '22년 이후 수산물이력제 성과는 이력관리물량(수협위판, 어업, 양식 등 생산단계물량)으로 지표관리 중

자료: 해양수산부

이에 대해 해양수산부는 원물 및 신선물 중심의 유통 특성상 라벨 부착이 어렵고, 입력해야 할 정보가 과다하다는 점을 주요 원인으로 꼽았다. 아울러 라벨 부착에 따르는 시간과 비용 부담에 비해 참여 유인이 부족한 점도 낮은 참여율의 배경으로 설명하고 있다. 또한, 2024년 4월 수산물이력제 시스템과 수협 위판정보시스템 연계 이후, 이력정보 자동 연동을 통해 이력관리 물량이 확대되었고, 구체적으로 전년 대비 물량 증가율은 2024년 57%, 2025년 25%를 기록하고 있다는 설명이다.

한편, 「수산물 유통 및 지원에 관한 법률」⁴⁾은 특정 수산물에 대해 이력추적관리 등록을 의무화하고 있으며, 같은 법 시행령⁵⁾을 통해 세부 품목을 고시하도록 규정하고 있으나, 해양수산부는 현재까지 의무화 대상 품목을 고시하지 않고 있다.⁶⁾

동 법 및 시행령이 2024년 5월에 이미 시행되었음에도, 2년이 경과한 현재('26년 5월)까지 후속 행정규칙을 제정하지 않은 것은 적절하지 않은 측면이 있다.

농산물⁷⁾이 GAP를 통해 통합 관리되고 소·돼지 등 주요 축산물이 이력제를 의무화한 것과 달리, 수산물은 현재까지 의무화 품목이 전무한 상태이다. 이에 대해 해양수산부는 수산물의 경우 어종이 다양하고 생산·유통 구조가 복잡하며, 산지·위판·가공·유통 단계에 다수 영세사업자가 참여하고 있어 특정 품목에 대해 일률적으로 의무화를 적용하는 데 어려움이 있기 때문이라는 입장이다.

수산물이력제는 생산지·유통 경로 등 핵심 정보를 제공하여 소비자의 안전한 선택을 돕고, 사고 발생 시 신속한 역추적과 회수를 가능하게 할 수 있는 제도이다.

4) 「수산물 유통 및 지원에 관한 법률」

제27조(수산물 이력추적관리) ② 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 수산물을 생산하거나 유통 또는 판매하는 자는 해양수산부장관에게 이력추적관리의 등록을 하여야 한다.

5) 「수산물 유통 및 지원에 관한 법률 시행령」

제15조(이력추적관리 의무 등록 대상 수산물) 법 제27조제2항에서 “대통령령으로 정하는 수산물”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 수산물 중에서 해양수산부장관이 정하여 고시하는 것을 말한다.

1. 국민 건강에 위해(危害)가 발생할 우려가 있는 수산물로서 위해 발생의 원인규명 및 신속한 조치가 필요한 수산물
2. 소비량이 많은 수산물로서 국민 식생활에 미치는 영향이 큰 수산물
3. 그 밖에 취급 방법, 유통 경로 등을 고려하여 이력추적관리가 필요하다고 해양수산부장관이 인정하는 수산물

6) 참고로, 소, 돼지, 가금류, 계란 등 축산물의 경우 「가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률」에 따라 이력관리를 의무화하고 있다.

7) 농산물 이력제는 2003~2005년에 시범사업을 실시하였고 2006년에 본격 도입되었다. 축산물의 경우 소는 2004년, 돼지 2006~2009년, 닭·오리·계란은 2018년에 각각 이력제 시범사업을 실시하였으며, 사육단계는 2008년, 유통단계는 2009년 본격 도입되었다.

이러한 공익적 필요성에도 불구하고, 낮은 참여 유인 탓에 도입 20여 년이 지난 현재까지 이력관리 비중은 17.4% 수준에 머물러 있다.

참고로, 「2024회계연도 결산」 심사 결과, 사업 효과성 제고를 위한 부처 차원의 대책 마련이 시정요구 사항으로 채택되었음에도 불구하고 해양수산부의 후속 조치는 미흡하며, 제도의 고질적인 한계점 역시 크게 개선되지 않은 실정이다.

[2024회계연도 수산물이력제 사업 결산 시정요구 내역]

시정요구명	수산물이력제 사업의 효과성 제고 방안 강구 필요
관련사업명	농어촌구조개선특별회계 - 수산물이력제(3041-302)
지적사항	2005년부터 수산물이력제를 실시하고 있으나, 2024년 기준 국내 수산물 총 생산량 대비 이력관리 물량의 비중은 13.9%에 불과해 사업의 효과성이 저조한 상황
시정요구사항	해양수산부는 수산물이력제 사업의 필요성을 적극 알리고, 생산자·유통판매자에 대한 예산지원 확대와 함께 적절한 유인을 제공하여 이들의 참여를 유도하는 등 사업의 효과성을 제고하기 위한 방안을 마련할 것

자료: 국회 예산결산특별위원회, 2024회계연도 결산 심사보고서

그리고 동 사업은 ‘수산물이력제 소비자 인지도’를 성과지표로 사용하고 있는 것으로 확인되는데, 목표치를 전년 대비 매년 0.2%p 상향하는 수준으로 매우 낮게 설정하고 있다. 이에 따라 4년 연속 목표를 초과 달성하는 것으로 나타나, 성과지표가 사업의 실질적인 개선이나 발전을 유도하지 못하고 관행적·형식적으로 운영되고 있는 것으로 보인다.

[2022~2025년도 성과계획서상 성과지표 및 성과 달성도]

(단위: %)

성과 지표	구분	2022	2023	2024	2025	2025 목표치 산출근거	측정산식	자료수집 방법
수산물 이력제 소비자 인지도	목표	44	44.2	44.4	44.6	'24년 목표보다 0.2% 상향	수산물이력제 소비자 설문조사결과	전문 리서치기관 보고서
	실적	44.5	45	80.2	69.7			
	달성도	101.1	101.8	180.6	156.3			

자료: 해양수산부

또한, 동 사업의 목적이 수산물이력제 정착을 통한 국민의 알권리 확보와 투명·위생적인 유통관리체계 확립에 있음을 고려할 때, 현재의 단순 ‘수산물이력제 소비자 인지도’ 성과지표는 사업의 궁극적인 지향점과 부합하지 않으며 제도 실효성에 한계가 있는 것으로 판단된다.

기획예산처의 「성과계획서 작성지침」에 따르면, 성과지표의 목표치는 중장기 추진계획, 유사 사업·국제수준과의 비교, 과거 추세치 등을 고려하여, 사업방식 개선 의지 등 적극적 업무 수행의 관점에서 도전적으로 설정하도록 하고 있다.

따라서 사업의 목적 달성도를 객관적으로 측정하고 예산 투입의 정당성을 확보할 수 있도록 성과지표를 설정해야 하며, 성과 관리의 실효성을 제고할 수 있는 합리적인 목표치 설정 방안이 마련될 필요가 있어 보인다.

해양수산부는 수산물이력제 사업의 필요성을 적극 홍보하는 한편, 생산자 및 유통·판매자에 대한 예산지원 확대와 실효성 있는 유인책을 제공하는 등 다각적인 참여 유도 방안을 마련하여 사업의 효과성을 제고하고, 또한 동 사업의 목적 달성도와 예산 투입 대비 실질적인 효과성을 측정할 수 있도록 현행 성과지표 목표치를 합리적으로 개선할 필요가 있다.

가. 현 황

2025년도 농어촌구조개선특별회계 세입 예산액은 321억 7,100만원으로 징수 결정액 1,152억 2,800만원 중 1,020억 1,400만원이 수납(수납률 88.5%)되고, 132억 1,500만원이 미수납되었다.

[2025년도 농어촌구조개선특별회계 세입 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	2025							2026	
	예산액		징수 결정액 (B)	수납액 (C)	미 수납액	불납 결손액	수납률 (C/B)	예산액	추경
	본예산	추경 (A)							
농어촌구조개선 특별회계	32,171	32,171	115,228	102,014	13,215	-	88.5	53,112	53,112
구조개선사업계정	25,142	25,142	73,692	68,772	4,920	-	93.3	44,598	44,598
농어촌특별세 사업계정	7,029	7,029	41,536	33,242	8,294	-	80.0	8,514	8,514

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

나. 분석의견

농어촌구조개선특별회계 세입예산이 징수결정액 및 수납액보다 과소 계상되는 경향이 있으므로, 향후 해양수산부는 국고보조금 반납 규모 등을 정확히 예측하여 세입 추계의 정밀도를 높이고, 미수납액 발생으로 인한 세입 결손을 방지할 수 있도록 미수납액에 대한 실효성 있는 관리 방안을 마련할 필요가 있다.

2025회계연도 결산 결과, 구조개선사업계정과 농어촌특별세사업계정 모두 기타경상이전수입 및 기타재산이자수입에서 예산 대비 높은 수납률을 기록하였다.

(1) 구조개선사업계정 - 기타경상이전수입

기타경상이전수입(구조개선사업계정)은 국고보조금 정산 잔액 등이 반납되는 세입과목으로 최근 4년 예산액, 징수결정액 및 수납액을 비교해 보면, 연례적으로 세입예산이 징수결정액 대비 과소계상되고 있는 상황이고 2025년의 경우 그 격차가 더욱 확대된 것으로 나타나고 있다.

[기타경상이전수입(구조개선사업계정) 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	예산액		이체등 증감액	예산 현액	징수 결정액 (B)	수납액 (C)	수납률 (C/A)	수납률 (C/B)	미 수납액	불납 결손액
	본예산	추경(A)								
2022	19,252	19,252	-	19,252	25,690	18,670	97.0	72.7	7,019	-
2023	21,395	21,395	-	21,395	32,035	19,332	90.4	60.3	12,704	-
2024	22,037	22,037	-	22,037	48,537	37,182	168.7	76.6	11,355	-
2025	22,699	22,699	-	22,699	63,500	59,279	261.2	93.4	4,220	-

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

해당 세입과목의 산출 내역을 분석한 결과, 2024년부터 편성 방식을 최근 5개년 평균 징수액에서 전년도 예산액 대비 물가상승률 적용으로 변경하면서 실제 수납액과의 격차가 더욱 확대된 것으로 보인다. 따라서 정확한 세입 예산 추계를 위한 산출 방식 개선이 필요해 보인다.

[2023~2026년 기타경상이전수입(구조개선사업계정) 세입예산 편성근거 및 산출내역]

(단위: 백만원)

구분	예산	편성근거 및 산출내역
2023	21,395	최근 5개년 평균 징수액
2024	22,037	2023년 예산 × 1.03(물가상승률)
2025	22,699	2024년 예산 × 1.03(물가상승률)
2026	40,182	2024년 결산 + 30억원

자료: 해양수산부

특히 동 세입과목은 국고보조금 잔액 등이 반납되는 계정이므로, 정확한 세입 예산 편성을 위해 관련 사업의 규모와 집행 현황을 종합적으로 고려할 필요가 있다.

또한, 2025년 기준 동 세입과목의 미수납액은 42억 2,000만원이며, 이 중 84%에 달하는 35억 5,200만원은 관계기관인 지자체의 예산 부족으로 발생한 것으로 나타나고 있는데, 해양수산부는 지방자치단체 등 유관기관과 긴밀히 협의하여 조속한 시일 내에 수납이 완료될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

[기타경상이전수입(구조개선사업계정) 미수납액 중 관계기관 예산 부족 현황]

(단위: 백만원)

납부의무기관	미수납액	미수납 내역
제주특별자치도	546	2023년 스마트양식클러스터 국고보조금 반납(546)
인천광역시	510	2003년 선어회 가공공장 시설지원사업 보조금 반환(500) 등
경상북도	266	2023년 생분해어구 보급 보조금 반환(181) 등
경상남도	927	2019년 적조피해 예방지원 보조금 반납(177) 등
충청남도	388	2020년 친환경 부표 보급 보조금 반납(167) 등
전라남도	555	2023년 친환경에너지절감장비 보조금 반납(154) 등
강원특별자치도	360	2020년 생분해어구 보급사업 보조금 반납(106) 등
전북특별자치도	179	2023년 수산물 상생할인 지원 보조금 반납(72) 등
기타	668	NAFIS 고지정보 데이터전환(149) 등
합 계	4,220	

자료: 해양수산부

(2) 농어촌특별세사업계정 - 기타경상이전수입

기타경상이전수입(농어촌특별세사업계정)은 국고보조금 정산 잔액 등이 반납되는 세입과목으로 최근 4년간 실적을 분석한 결과, 2022년부터 세입예산이 실제 징수결정액과 수납액에 비해 적게 책정되는 과소계상 현상이 매년 반복되고 있는 상황이고, 특히 2025회계연도의 경우, 예산액과 징수결정액 및 수납액 간의 편차가 더욱 확대된 것으로 확인된다.

[기타경상이전수입(농어촌특별세사업계정) 결산 현황]

(단위: 백만원)

연도	예산액		이체등 증감액	예산 현액	징수 결정액 (B)	수납액 (C)	수납률 (C/A)	수납률 (C/B)	미 수납액	불납 결손액
	본예산	추경(A)								
2022	5,858	5,858	-	5,858	11,152	7,636	130.4	68.5	3,516	-
2023	6,034	6,034	-	6,034	11,831	6,669	110.5	56.4	5,162	-
2024	6,124	6,124	-	6,124	11,743	8,359	136.5	71.2	3,384	-
2025	6,308	6,308	-	6,308	34,532	29,334	465.0	84.9	5,198	-

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

해당 세입과목도 실제 수납 실적이 아닌 전년도 예산액을 기준으로 물가상승률을 적용해 편성함에 따라, 세입 예산 추계의 정확성이 지속적으로 결여되는 결과를 초래한 것으로 보인다.

[2023~2025년 기타경상이전수입(농어촌특별세사업계정) 세입예산 편성근거 및 산출내역]

(단위: 백만원)

연 도	금 액	편성근거 및 산출내역
2023	6,034	2022년 예산 × 1.03(물가상승률)
2024	6,124	2023년 예산 × 1.03(물가상승률)
2025	6,308	2024년 예산 × 1.03(물가상승률)

자료: 해양수산부

동 세입과목의 2025년 기준 미수납액은 51억 9,800만원이며, 이는 전액 관계기관의 예산 부족으로 인해 발생하였는데, 해양수산부는 지방자치단체 등과의 협력체계를 구축하여 미수납액을 조속히 수납하도록 하고, 국고보조금 반납액 등에 대한 정확한 추산을 바탕으로 향후 세입예산 추계의 정확성을 제고할 필요가 있다.

[기타경상이전수입(농어촌특별세사업계정) 미수납액 중 관계기관 예산 부족 현황]

(단위: 백만원)

납부의무기관	미수납액	미수납 내역
전라남도	1,317	2024년 친환경 수산물 직불제 등 국고보조사업 집행잔액
경상남도	1,385	2024년 친환경 수산물 생산지원 직불제, 어촌뉴딜300 등 국고보조사업 집행잔액
강원특별자치도	992	2020년 연안어선감척, 2024년 조건불리지역 직불제 등 국고보조사업 집행잔액
경상북도	859	2020년 어촌뉴딜300, 조건불리지역 직불제 등 국고보조사업 집행잔액
기타 (충남, 전북등)	645	2024년 친환경수산물 생산지원 직불제 등 국고보조사업 집행잔액 등
합계	5,198	-

자료: 해양수산부

(3) 구조개선사업계정 및 농어촌특별세사업계정 - 기타재산이자수입

기타재산이자수입(구조개선 및 농어촌특별세사업계정)은 국고보조금 예치 이자 등이 수납되는 세입과목으로 최근 4년간 실적을 비교한 결과, 2025년 들어 징수결정액과 수납액이 예년 대비 크게 증가한 것으로 확인된다.

[기타재산이자수입(구조개선사업계정) 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	예산액		이체등 증감액	예산 현액	징수 결정액 (B)	수납액 (C)	수납률 (C/A)	수납률 (C/B)	미 수납액	불납 결손액
	본예산	추경(A)								
2022	2,250	2,250	-	1,623	903	744	33.1	82.4	159	-
2023	1,672	1,672	-	1,672	1,160	894	53.5	77.1	266	-
2024	1,722	1,722	-	1,722	4,188	3,761	218.4	89.8	427	-
2025	1,774	1,774	-	1,774	6,492	6,043	340.6	93.1	449	-

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

기타재산이자수입(농어촌특별세사업계정)의 최근 3년간 실적을 분석한 결과, 2023년부터 징수결정액과 수납액이 세입예산액을 크게 상회하고 있고, 특히 2025년에는 관련 수치가 급증한 동시에 미수납액 또한 22억 3,200만원으로 대폭(약 100배) 증가한 것으로 나타나고 있다.

[기타재산이자수입(농어촌특별세사업계정) 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	예산액		이체등 증감액	예산 현액	징수 결정액 (B)	수납액 (C)	수납률 (C/A)	수납률 (C/B)	미 수납액	불납 결손액
	본예산	추경 (A)								
2022	288	288	-	288	246	230	79.9	93.5	16	-
2023	297	297	-	297	675	638	214.8	94.5	36	-
2024	306	306	-	306	556	534	174.5	96.0	22	-
2025	316	316	-	316	6,021	3,789	1,199.1	62.9	2,232	-

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

동 세입 과목 미수납액은 2022~2024년 연간 1,600만원~3,600만원 수준이었으나, 2025년 22억 3,200만원으로 급증하였는데, 해당 미수납액의 대부분은 어촌뉴딜300 사업의 국고보조금 반납분에 대한 이자(2020~2022년 발생분) 발생액으로 확인된다.

[2025년 어촌뉴딜300 사업 미수납 내역]

(단위: 백만원)

납부 의무기관	미수납액	미수납 내역
통영 달아항	310	2022년 어촌뉴딜300 국고보조금 이자 반납(경남)
통영 영운항	236	2022년 어촌뉴딜300 국고보조금 이자 반납(경남)
통영 학림항	154	2022년 어촌뉴딜300 국고보조금 이자 반납(경남)
포항, 삼정, 영암, 오도	135	2020년 어촌뉴딜300 국고보조금 이자 반납(경남)
통영 영운항	119	2021년 어촌뉴딜300 국고보조금 이자 반납(경남)
통영 봉암항	116	2022년 어촌뉴딜300 국고보조금 이자 반납(경남)
통영 사랑진촌	112	2021년 어촌뉴딜300 국고보조금 이자 반납(경남)
통영 내지항	112	2022년 어촌뉴딜300 국고보조금 이자 반납(경남)
기타	871	어촌뉴딜300 국고보조금 이자 반납액 중 1억 미만 반납
합계	2,165	

자료: 해양수산부

미수납액이 급증한 사유는 25년 12월에 4,206백만원(어촌뉴딜300 4,104백만원)을 징수결정하여 그 중 2,200백만원을 수납(어촌뉴딜 2,140백만원)하고 2,006백만원을 미수납(어촌뉴딜300 1,963백만원)하여 미수납액이 증가한 것으로 확인된다.

국고보조금 반납액 증가 시 이자 수입도 함께 증가하므로, 세입 예산 편성 시 어촌뉴딜300 사업의 보조금 반납 추이를 유기적으로 반영해야 함에도 해양수산부는 이를 감안하지 않고 전년도 기준을 답습하여 세입을 관행적으로 편성한 것으로 판단된다.

또한, 해당 세입과목은 2025년도까지 전년도 예산액에 물가상승률을 적용하여 산출했으나, 2026년도에는 구조개선사업계정('24년 결산 기준)과 농어촌특별세계정(최근 3년 평균 징수액에 물가상승률 적용)의 산정 방식을 상이하게 변경하여 편성하였다. 이처럼 표준화된 기준 없이 예산을 산출하는 것은 세입예산 추계의 객관성과 정확성을 저해하는 결과로 이어질 수 있다.

[기타재산이자수입(구조개선사업계정) 세입예산 편성근거 및 산출내역]

(단위: 백만원)

연도	금액	편성근거 및 산출내역
2024 예산	1,722	2023 예산 × 1.03(물가상승률)
2025 예산	1,774	2024 예산 × 1.03(물가상승률)
2026 예산	3,761	2024 결산

자료: 해양수산부

[기타재산이자수입(농어촌특별세계정) 세입예산 편성근거 및 산출내역]

(단위: 백만원)

연도	금액	편성근거 및 산출내역
2024 예산	306	2023 예산 × 1.03(물가상승률)
2025 예산	316	2024 예산 × 1.03(물가상승률)
2026 예산	482	최근 3년간 징수액 평균 × 1.03(물가상승률)

자료: 해양수산부

해양수산부는 세입 추계의 정확성을 제고하기 위해, 기타재산이자수입 규모와 직결되는 국고보조금 반납 추이 등 주요 변동 요인을 면밀히 반영하여 예산을 편성할 필요가 있는 것으로 보인다.

가. 현 황

부산항 신항만 수리조선단지 사업¹⁾은 대형수리조선소의 안전한 공사 추진과 안정적인 부두 운영을 위한 방파제 축조 및 수리조선단지 접근성 확보를 위한 도로를 개설하는 것으로, 2025회계연도 예산현액 1억원 중 9,900만원을 이월하고 100만원을 불용하였다.

[2025회계연도 부산항 신항만 수리조선단지 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
부산항 신항만 수리조선단지	100	100	-	-	100	-	99	1	-	-

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

동 사업은 기간 연장에 따라 2023~2028년(총 사업비 4,825억원) 계획으로 추진 중이며, 2025회계연도 예산으로 기본조사설계비 1억원이 편성되었다.

[부산항 신항만 수리조선단지 사업 개요]

- 목 적: 대형수리조선소의 안전한 공사 추진과 안정적인 부두 운영을 위한 기반시설 지원
- 내 용: 방파제 1,090m, 도로 3,089m 등
- 총사업비: 4,825억원(비관리청 항만개발)
- 사업기간: '23~'28년(2년 연장)

자료: 해양수산부/사업제안자 제안서 기준(내용, 총사업비)

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 교통시설특별회계 5050-315

나. 분석의견

해양수산부는 3만 톤급 이상 대형 선박의 국내 수리·검사 인프라 확충이 시급한 상황임을 고려하여, 부산항 신항만 수리조선단지 사업이 전환된 사업 방식(비관리청 항만개발)에 따라 차질 없이 추진되도록 관리해야 하고, 특히 민간사업제안자 등과 긴밀한 협의 체계를 구축하여 사업의 실행력을 확보할 필요가 있다.

동 사업은 2025년에 기본설계 및 환경영향평가 등을 위한 기본조사설계비 1억원이 편성되었으나, 민간투자방식 변경(BTO-a → BTO)에 따른 민간투자사업자 제3자 제안공고 최종 유찰에 따라 사업방식 전환으로 정부지원시설 추진계획도 함께 순연되어 예산 전액을 이월 및 불용하였다.

[2023년~2025년 부산항 신항만 수리조선단지 사업 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	예산액 (A)	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액 (B)	집행액 (C)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (C/B)
2023	2,520	-	-	2,520	-	-	2,520	0.0
2024	800	-	-	800	-	-	800	0.0
2025	100	-	-	100	-	99	1	0.0
합계	3,420	-	-	3,420	-	99	3,321	0.0

자료: 해양수산부

연례적인 지연과 관련하여 사업 추진 경과를 살펴보면, 2020년 10월 BTO-a 방식으로 최초 제안되었고, 이후 한국개발연구원(KDI)의 민간제안서 검토 결과 적격성은 확보되었으나, 수리조선 사업의 특성과 정부 투자위험분담금 발생 가능성 등을 고려하여 BTO 방식이 더 적절하다는 의견이 제시되었다.

해양수산부는 KDI의 제안에 따라 2023년 7월 BTO 방식으로 제3자 제안 공고를 실시하였으나 같은 해 9월, 최초제안자가 BTO-a 방식으로의 변경을 요구하며 분쟁조정을 신청함에 따라 공고 절차가 중단되었다. 이러한 발주 지연으로 인해 2023년도 예산 25억 2,000만원은 전액 불용 처리되었다.

2024년 2월에 기획재정부는 ‘사업방식 변경은 다수의 이익에 영향을 미치므로 당사자 간 합의대상이 아니다’라며 분쟁조정을 거부함에 따라 사업 절차가 재개되

었고, 이후 2024년 2월, 3월, 5월에 실시된 제3자 공고에도 불구하고 참여업체 부재로 사업은 최종 유찰되었다.

[부산항 신항만 수리조선 민간제안사업 사업 추진경과]

- '20.10.: 민간제안서(BTO-a방식) 접수(해수부)
- '22. 6.: 민간제안서 검토(KDI) ⇒ 민자적격성 확보 (B/C=0.86, AHP=0.509)
- '22. 8.: 적격성을 확보한 BTO-a방식 제3자 공고(안) 검토 요청(→KDI)
- '22.10.: KDI는 BTO방식으로 추진 적정성 검토 요청(→해수부)
- '22.12.: 전문기관 의견을 수용하여 BTO방식으로 추진 결정(해수부)
- '23. 7.: 민투심 심의 및 제3자 제안 공고('23.9.19. 중지, '24.2.15. 재개)
- '23. 9. ~ '24. 2.: 분쟁조정 신청(제안자, '23.9.19.), 조정거부*(기재부, '24.2.8.)
- '24. 2. 21.: 1단계 서류접수 마감, 사업제안서 미제출(유찰)
- '24. 3. 28.: 제3자 제안 재공고
- '24. 5. 27.: 제3자 제안 재공고 유찰

자료: 해양수산부 제출자료를 바탕으로 작성

해양수산부는 2024년 5월 최종 유찰 이후 대내외 여건 변화(트럼프 행정부의 MRO 정책 등)를 고려하여 관계기관 및 민간과 사업 추진 방향을 재검토하였고, 기재부·KDI 등과 협의를 거쳐 2025년 11월 민간투자 사업을 지정 해제하였으며, 최종적으로 「항만법」에 따른 비관리청 항만개발 방식을 결정하여 2026년 2월 사업제안서를 제출한 것으로 설명하고 있다.

「항만법」²⁾에 따른 비관리청 항만개발은 관리청이 아닌 민간이나 유관기관이 자체 재원으로 항만시설의 신설·개축·유지보수 등을 시행하는 제도이다. 이는 정부의 재정 부담을 완화하고 민간의 창의성과 자본을 활용하여 항만시설을 적기에 확충·운영하려는 취지인바, 동 사업이 추가 지연 없이 추진될 수 있도록 하기 위한 조치로 보인다.

2) 「항만법」

제9조(항만개발사업의 시행자 등) ① 항만개발사업은 관리청이 시행한다.

② 관리청이 아닌 자가 항만개발사업을 시행하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 항만개발사업계획을 작성하여 관리청의 허가를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 항만개발사업은 그러하지 아니하다.

⑥ 제2항 본문에 따라 관리청의 허가를 받은 자(이하 “비관리청”이라 한다)는 허가받은 내용 중 대통령령으로 정하는 내용을 변경하려는 경우에는 변경된 항만개발사업계획을 작성하여 관리청의 허가를 받아야 한다.

한편, 국내 선박 수리 산업은 수천 톤급 이하의 소규모 선박에 편중되어 있어 매우 영세한 실정인데, 특히 3만 톤급 이상 대형 선박을 수용할 시설이 부재하여, 국내 대형 선박의 수리 및 검사 수요 대부분을 중국이나 싱가포르 등 해외 시설에 의존하고 있다.

주요국 현황을 보면 중국(5개소, 122선대), 독일(4개소, 22선대), 싱가포르(3개소, 15선대) 등은 대규모 수리 시설을 갖추고 활발히 운영 중인 것으로 파악되고 있다.

[최근 4년간 국적선 선박수리 현황]

(단위: 회)

연도	장소	G/T ¹⁾ 10,000 미만	G/T 10,000 이상 30,000 미만	G/T 30,000 이상	합계
2022	국내	544	24	10	578
	국외	34	17	39	90
	합계	578	41	49	668
2023	국내	517	11	1	529
	국외	40	19	35	94
	합계	557	30	36	623
2024	국내	503	17	0	520
	국외	56	35	61	152
	합계	559	52	61	672
2025	국내	523	10	3	536
	국외	72	38	73	183
	합계	595	48	76	719

주: 1) G/T(Gross Tonnage, 총톤수)는 선박의 모든 밀폐된 내부 공간의 부피를 나타내는 단위로, 선체 외판으로 둘러싸인 선체의 총용적에서 상갑판 상부에 있는 추진, 항해, 안전, 위생 등에 관련된 공간을 제외한 용적을 기준으로 산정됨

자료: 해양수산부, 한국선급

해양수산부는 3만 톤급 이상 대형 선박의 국내 수리·검사 인프라 확충이 시급한 상황임을 고려하여, 동 사업이 전환된 사업 방식(비관리청 항만개발)에 따라 차질 없이 추진되도록 관리해야 하고, 특히 민간사업제안자 등과 긴밀한 협의 체계를 구축하여 사업의 실행력을 확보할 필요가 있다.

가. 현 황

항만자동화 테스트베드 사업¹⁾은 광양항(3단계) 사업의 내역사업으로, 광양항 3-2단계 컨테이너 부두에 국내기술 중심의 항만자동화 기반 테스트베드를 구축하는 것으로, 2025회계연도 예산현액 55억 4,100만원 전액을 집행하였다.

[2025회계연도 항만자동화 테스트베드 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
광양항 3단계	145,505	145,505	107	40,370	185,982	185,877	105	-	171,396	171,396
항만자동화 테스트베드	5,541	5,541	-	-	5,541	5,541	-	-	65,825	65,825

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

2026년 5월 기준 항만자동화 테스트베드 사업의 총 사업비는 7,592억원이고, 국비 50%, 여수항만공사 50% 재원을 분담하는 민간자본보조사업으로, 사업기간은 2022년부터 2029년까지로 연장되었다.

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 교통시설특별회계 5050-316의 내역사업

[항만자동화 테스트베드 사업 주요 내용]

구분		내용
사업내용		광양항 3-2단계(4선석) 항만자동화 테스트베드 구축
사업대상지		전라남도 광양시 광양항 3-2단계 부두 일원
사업기간		2022 ~ 2029년 (최초 2022 ~ 2026년)
사업추진주체		해양수산부, 여수광양항만공사
사업 규모	선석	4선석(1,300m, 4,000TEU 3선석, 2,000TEU 1선석)
	세부 계획	① 하역능력: 136만TEU/연 ② 상부기능시설: 자동화 장치장(16 Block) 조성, 상·하수도시설, 전기·통신시설 등 ③ 하역장비: 원격안벽크레인(C/C) 8대, 자동이송장비(AGV) 44대, 야드크레인(ARMGC) 32대 등 ④ 운영시스템: 통합운영시스템(TOS) 1식
총사업비		7,592억원
재원조달		국고 50%, 민자 50%

자료: 해양수산부

나. 분석의견

항만 자동화 테스트베드 사업은 항만 자동화 기술 실증을 거쳐 향후 진해신항 스마트 항만 구축의 기반이 된다는 점을 고려할 때, 해양수산부는 추가적인 지연이나 대규모 이월이 발생하지 않도록 보조금 관리를 강화하는 한편, 사업 전반에 대한 철저한 모니터링과 면밀한 관리가 필요해 보인다.

동 사업은 당초 계획 시에는 2026년 12월 완공 예정이었으나 총사업비 조정 협의 지연, 공사 유찰(장비 6회, 공사 2회) 등에 따라 사업이 지연되어 2026년 5월 현재 2028년 완공 및 2029년 정식 개장을 목표로 추진 중에 있다.

[항만자동화 테스트베드 사업 계획 대비 추진 실적]

구 분		최초 계획	실제 추진 현황	지연 사유
부지 선정		2020. 10.	2020.10.	해당 없음
기본계획 수립		2020. 12.	2020.12.	
예비타당성조사 통과		2021. 2.	2021.2.	
공공기관 예타면제 대형 공사 입찰방법 심의		2022. 2.	2022.2.	
장 비	ARMGC	2023. 9. ~ 2028. 5.	2024.8.~2028.7.	사업 순연
	AGV	2023. 7. ~ 2028. 6.	2024.9.~2028.7.	
	DTQC	2023. 11. ~ 2027. 11.	2025.1.~2028.7.	
기 반 시 설	현장설명회	2023. 12.	2025.2.	
	제영향평가	2023. 7. ~ 2024. 11.	2023.7.~2026.11.	
	기본설계	2023. 12. ~ 2024. 4.	2025.2.~2025.6.	
	기본설계 심의	2024. 5.	2025.8.	
	실시설계	2024. 6. ~ 2024. 10.	2025.12.~2026.3.	
	실시설계 수의시담	2024. 11.	2026.4.	
본공사 착수		2024. 12.	2026.6.	
본공사 완공		2026. 12.	2028.7.	

자료: 해양수산부

사업지연에 따라 실집행률도 저조하여 2022년에는 보조사업자인 여수광양항만공사에 45억 9,900만원이 교부되었으나 29.3%인 13억 4,600만원만 집행되었고, 2023년 및 2024년에는 교부액 전액이 이월되었다.

그리고 2025년의 경우도 전년도 이월액 1,422억 600만원과 2025년 예산액 55억 4,100만원 등 1,477억 4,700만원이 교부되었으나, 당해연도 예산 55억 4,100만원은 전액 미집행된 것으로 확인된다.

[항만자동화 테스트베드 사업 실집행내역]

(단위: 백만원, %)

연도	해양수산부			여수광양항만공사								
	예산		집행액	교부액	전년도 이월액	교부 현액	집행액 (B)	전년도 이월액 제외		이월액	불용 액	실 집행률 (C/A)
	본예산	추경 (A)						교부 현액	집행액 (C)			
2022	4,599	4,599	4,599	4,599	-	4,599	1,346	4,599	1,346	3,253	-	29.3
2023	69,000	69,000	69,000	69,000	3,253	72,253	471	69,000	-	71,782	-	0.0
2024	81,584	81,584	81,584	81,584	71,782	153,366	11,160	81,584	-	142,206	-	0.0
2025	5,541	5,541	5,541	5,541	142,206	147,747	62,393	5,541	-	85,354	-	0.0

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

해양수산부는 2022년 기초자료 조사('22.6.~'23.7.)에 따른 초기 지연과 2023~2024년 고물가로 인한 반복된 유찰(장비 6회, 공사 2회) 및 총사업비 재협의를 주요 지연 사유로 설명하고 있다. 다만, 2026년부터 기반시설 공사와 장비 제작이 본격화됨에 따라 이월 예산의 전액 집행과 부지 조성 등 관련 사업의 원활한 추진이 가능할 것으로 예상하고 있다.

「국고보조금 통합관리지침」에 따르면 보조금 예산의 이월 및 재이월은 원칙적으로 금지되고, 다만 입찰공고 후 낙찰자 선정까지 상당한 시일이 소요되는 등 불가피한 경비에 한해 중앙관서 장의 승인을 거쳐 예외적으로 허용²⁾하고 있다.

2) 「국고보조금 통합관리지침」

제25조(보조사업비의 이월) ① 보조사업자는 보조금을 교부받은 후 원칙적으로 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 없다.

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호에 해당하는 경우 다음 회계연도로 이월하여 사용할 수 있다.

1. 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비
2. 인건비 등 경상적 경비, 재해복구 경비, 입찰공고 후 장기간이 소요되거나 협상에 의한 계약 등으로 장기간이 소요되는 경비
3. 그 밖에 이월이 불가피하다고 중앙관서의 장이 인정하는 경우

제25조의2(보조사업비의 재이월) ① 제25조에 따라 이월한 경비 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비의 금액은 재이월하여 사용할 수 있다.

1. 제25조제2항제2호에 따라 이월한 경비
2. 제25조제2항제3호 내지 제4호에 따라 이월한 경비 중 이월한 회계연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 해당연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비
3. 제25조제2항제4호에 따라 이월한 경비 중 이월한 회계연도 내에 지출원인행위를 위하여 입찰공고를 하였으나 입찰공고 후 협상에 의한 계약 등으로 지출원인행위까지 장기간이 소요되는 경비

그리고 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에 따라 공사비는 집행 실적 등 사업 추진 상황 등을 감안하여 연차별 투자 소요를 합리적으로 조정해야 한다. 해양수산부는 2027년도 예산안의 경우 공정률에 따른 실집행 가능 수준에 맞춰 예산을 요구하겠다는 계획이나, 그간 해당 사업은 실제 공정률과 무관하게 연부액 비율에 따라 예산을 편성되어 왔으며, 이로 인해 보조금의 이월 및 재이월이 연례적으로 반복되었고, 이는 동 지침의 취지에 위배될 뿐만 아니라 예산 배분의 비효율을 초래하고 있는 것으로 판단된다.

[항만자동화 테스트베드 사업 연차별 사업비]

(단위: 백만원)

구분	예산						비고
	계	공사비	시설부대경비				
			설계비	감리비	부대비	기타	
2022년(1년차)	4,599	2,782	1,817	-	-	-	기초자료조사 및 타당성평가
2023년(2년차)	69,000	68,760	190	-	50	-	총사업비 협의 등
2024년(3년차)	81,584	80,700	284	500	100	-	ARMGC, AGV 착수
2025년(4년차)	5,541	3,281	-	1,937	60	263	DTQC 및 우선사공분 착수
2026년(5년차)	65,825	65,200	-	500	-	125	기반시설공사 착수
2027년(6년차)	45,921	45,821	-	-	25	75	기반시설공사 및 장비 제작
2028년(7년차)	107,151	105,823	-	1,231	35	62	사업 준공
합계	379,621	372,367	2,291	4,168	270	525	-

주: 총사업비 중 국고부담분(보조율 50%)만 기재한 것임

자료: 해양수산부

한편, 동 사업을 통한 항만 자동화 기술 실증 결과는 향후 진해신항 스마트 항만 구축에 적용될 계획이다. 진해신항 1단계 구축사업이 최종 2032년 개장을 목표로 하는 만큼, 사업 간 연계성을 강화하기 위해서는 광양항 테스트베드 실증의 추가 지연이 발생하지 않도록 철저한 관리가 필요할 것으로 보인다.

따라서 동 사업이 항만 자동화 기술 실증을 거쳐 향후 진해신항 스마트 항만 구축의 기반이 된다는 점을 고려할 때, 해양수산부는 추가적인 지연이나 대규모 이월이 발생하지 않도록 보조금 관리를 강화하는 한편, 사업 전반에 대한 철저한 모니터링과 면밀한 관리가 필요해 보인다.

무역항 안티드론 시스템 구축 사업의 사업 기간 조정 및 사업 예측 가능성 제고 필요

가. 현 황

무역항 안티드론시스템 구축 사업¹⁾은 항만보안시설 확충 사업의 내내역 사업으로, 우리나라 무역항에 대한 테러예방 등을 위하여 항만시설보안에 필요한 보안시설과 장비를 확보하려는 것으로, 2025회계연도 예산현액 112억 9,300만원 중 76억 500만원을 집행하고, 35억 2,300만원을 이월하였으며 1억 6,400만원을 불용하였다.

[2025회계연도 항만보안시설·장비 신설 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
항만보안시설 확충	10,673	10,673	4,016	-	14,689	10,924	3,523	242	9,514	9,514
항만보안시설·장비 신설	8,183	8,183	3,110	-	11,293	7,605	3,523	164	4,964	4,964
무역항(부산항) 안티드론시스템 구축	1,921	1,921	1,281	-	3,202	2,548	642	12	-	-
무역항(인천항) 안티드론시스템 구축	2,128	2,128	867	-	2,995	2,381	600	14	-	-
무역항(울산항) 안티드론시스템 구축	1,457	1,457	593	-	2,050	1,624	410	16	400	400
무역항(여수·광양항) 안티드론시스템 구축	754	754	-	-	754	90	625	39	1,458	1,458
무역항(평택·당진항) 안티드론시스템 구축	1,507	1,507	-	-	1,507	221	1,249	37	2,915	2,915

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 교통시설특별회계 5064-303의 내내역사업

해양수산부는 국가테러대책위원회의 ‘국가중요시설 드론 테러 보완대책’(2023. 2. 17.)에 따라 2024년부터 항만 처리 물동량과 수도권 인접성 등을 고려하여 부산항, 인천항 및 울산항 3개 항만을 대상으로 2개년 사업으로 안티드론시스템의 구축을 시작하였고, 2025년에는 여수·광양항 및 평택·당진항 2개 항만을 추가 대상으로 선정하여 안티드론시스템을 구축할 예정이었다.

나. 분석의견

무역항 안티드론시스템 구축 사업은 사업 기간을 단기간으로 설정하였으나, 결과적으로 계획 대비 사업이 지연된 측면이 있으므로, 해양수산부는 사업 여건에 부합하는 합리적인 기간 조정과 함께, 향후 유사 사업 추진 시에는 사업 착수 이전에 필수 장비 및 운영 여건에 대한 사전 검토를 보다 철저히 수행할 필요가 있다.

동 사업은 2025년도에는 부산항, 인천항, 울산항의 2차년도 공사비와 신규 사업지인 여수·광양항, 평택·당진항 안티드론시스템 설계비 등 77억 6,700만원이 편성되었다.

집행현황을 살펴보면, 2024년도에는 3개 항만(부산항, 인천항, 울산항)의 실시 설계비만 집행되었고, 1년차 공사비 27억 4,100만원 전액이 이월되었고, 2025년도에는 계속 사업지(부산항, 인천항, 울산항)의 공사비 일부(16억 5,200만원)와 신규 사업지 2개소의 공사비 전액(18억 7,400만원)이 이월되었다.

[2024~2025 회계연도별 무역항 안티드론시스템 사업 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	예산액		전년도 이월액	예산현액 (B)	집행액 (C)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (C/B)
	본예산	추경(A)						
2024	3,246	3,246	-	3,246	360	2,741	145	11.1
2025	7,767	7,767	2,741	10,508	6,864	3,526	118	65.3
합 계	11,013	11,013	2,741	13,754	7,224	6,267	263	52.5

자료: 해양수산부

[2024~2025 회계연도별 무역항 안티드론시스템 사업 세목별 집행 현황]

(단위: 백만원)

구분		2024				2025				
		예산	집행	이월	불용	예산	현액	집행	이월	불용
(부산항)	설계비	193	138	-	55	-	-	-	-	-
	공사비	1,281	-	1,281	-	1,921	3,202	2,548	642	12
	계	1,474	138	1,281	55	1,921	3,202	2,548	642	12
(인천항)	설계비	183	130	-	53	-	-	-	-	-
	공사비	867	-	867	-	2,128	2,995	2,381	600	14
	계	1,050	130	867	53	2,128	2,995	2,381	600	14
(울산항)	설계비	129	92	-	37	-	-	-	-	-
	공사비	593	-	593	-	1,457	2,050	1,624	410	16
	계	722	92	593	37	1,457	2,050	1,624	410	16
(여수·광양항)	설계비					129	129	90	-	39
	공사비					625	625	-	625	-
	계					754	754	90	625	39
(평택·당진항)	설계비					258	258	221	-	37
	공사비					1,249	1,249	-	1,249	-
	계					1,507	1,507	221	1,249	37
합 계		3,246	360	2,741	145	7,767	10,508	6,864	3,526	118

해양수산부는 안티드론 시스템 구축 사업의 집행 부진과 관련하여, 해당 사업이 조달 경험이 없는 신규 분야임에 따라 계약 체결 등 행정 절차 수행에 상당 기간이 소요되었고, 아울러 이러한 특수성을 고려하여 향후에는 사업 기간을 3개년으로 현실화하겠다고 설명하고 있다.

그런데 이와 관련하여 해양수산부는 신규 분야의 특성을 반영하여 기획 단계부터 사업 기간과 수행 계획을 면밀히 검토해야 했으나, 이에 대한 사전 준비가 미흡한 측면이 있어 보인다. 향후 유사 사업 추진 시에는 계획의 타당성과 실행력을 확보할 수 있도록 사전 준비 절차를 더욱 철저히 이행해야 할 필요가 있다.

한편, 동 사업이 추진하고 있는 무역항 안티드론시스템 방어체계는 레이더, EO/IR 카메라, RF스캐너 등을 활용하여 드론 탐지 및 식별을 하고, 재밍(Jamming), 스푸핑(Spoofing) 등의 장비를 통해 드론을 퇴치·추락시키는 방식(소프트킬)의 방어체계이다.

그런데 이와 관련하여 해양수산부는 2025년에 하드킬 방식 도입에 대한 외부 의견²⁾ 등을 반영하여 부산·인천·울산항은 하드킬 장비를 보강하였으며, 여수·광양항, 평택·당진항, 동해항의 경우는 선행 사례의 실증 분석을 거쳐 최적의 도입 모델을 확정할 계획이라는 설명이다.

[안티드론시스템 방어체계(소프트킬, 하드킬 방식) 비교]

구분	소프트킬 방식	하드킬 방식
설명	전자적 또는 비파괴적 방법으로 드론의 작동을 방해하거나 제어하는 방법으로 재밍(Jamming), 스푸핑(Spoofing), 전파차단, 통신 프로토콜 교란 등의 방법이 있음	불법적으로 비행하는 드론을 물리적으로 무력화하거나 파괴하는 방법으로 레이저무기, 자폭드론, 그물포획, 기관총, 소총 등의 방법이 있음
대표 장비	재머(고정형)	포획 드론
장비 설명	-전파 교란 거리 : 2km 이내 (출력 100W급) -연속 방사 시간 : 제한없음(차량·고정형) -RF+GPS 일체형 재밍신호 방사 -이더넷(Ethernet)을 통한 원격제어 가능 -제어장치 : 항법메세지수신·시각동기 가능	-자율주행 가능하며, 레이더와의 연계작전을 통해 높은 타겟 포획률 -물리적인 타격을 통한 무력화, AI를 통한 정밀 조준가능, 그물포를 활용하여 2차 피해 최소화

자료: 해양수산부

해양수산부는 사전 연구³⁾⁴⁾ 등을 통해 안티드론 방어체계의 글로벌 추세(소프트·하드킬 혼용)를 인지하지 못하여 초기 사업 계획에 적절히 반영하지 못하였고, 결과적으로 사업 착수 후 언론 지적 등에 따라 장비를 보완한 점은 사전 준비 및 기획 단계의 철저함이 부족한 것으로 볼 수 있다. 따라서 향후 유사 사업 추진 시에는 사업 착수 이전에 필수 장비 및 운영 여건에 대한 사전 검토를 보다 철저히 수행할 필요가 있다.

2) (헤럴드경제) 철지난 '전파방지' 안티드론 시스템 구축에 혈세 108억 증발(2025.2.11.)

3) 고려대학교, 「무역항 안티드론시스템 구축 및 통합관제 조사, 분석, 컨설팅 용역」, 2024

4) 정순채, 박병규, 「드론 전쟁의 중심에 있는 국내 안티드론 개발 현황」, 2024, p. 164
김상현, 이상학, 「안티드론 연구 동향과 실질적 활용 방안 연구」, 2024, p. 294

가. 현 황

교통약자 승하선 편의시설 사업¹⁾은 여객터미널 운영 사업의 내역사업으로 교통약자가 승하선하기 곤란한 여객선 기항지에 승하선 편의시설을 설치를 지원하고 난간을 높이고 안전망을 보강한 탑승교를 보급하려는 것으로, 2025회계연도 예산현액 11억 1,000만원 중 4억 1,000만원을 이월하고 7억원을 불용하였다.

[2025회계연도 교통약자 승하선 편의시설 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
여객터미널 운영	16,488	16,488	-	-	16,488	14,827	410	1,251	17,549	17,549
교통약자 승하선 편의시설	1,110	1,110	-	-	1,110	-	410	700	1,070	1,070

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양수산부

동 사업은 2025년부터 2026년까지 2년간 교통약자의 승하선 편의를 위해 추진되는 것으로, 사업 내용은 편의시설(이동식 리프트) 69개소 설치와 안전보강 탑승교 3개소 보급으로 구성되고, 2025년 예산으로는 리프트 설치비 7억원(40개소, 민간보조, 국비 50%)과 탑승교 제작비 4억 1,000만원(3개소 1차년도, 해양수산부 직접 사업)이 각각 편성되었다.

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 교통시설특별회계 5064-301의 내역사업

[교통약자 승하선 편의시설 사업 개요]

- 승하선 편의시설 설치 지원 : 40개 설치
 - 2025년 예산 : 민간자본보조 7억원(국고 50%)
- 안전보강 탑승교 제작 : 3개소 설치(1차년도 사업)
 - 2025년 예산 : 실시설계비, 공사비, 자산취득비 등 4억 1,000만원



장애인 승하선 편의시설



안전보강 탑승교 개선안

자료: 해양수산부

나. 분석의견

해양수산부는 승하선 편의시설 지원 사업의 실효성 있는 사업 수요 제고 방안을 마련해야 하고, 특히 국고보조율 상향 조정이나 현장 수요를 반영한 다양한 편의시설 발굴 등 보다 적극적인 유인책을 도입하여 사업이 내실 있게 추진되도록 관리해야 할 필요가 있어 보인다.

동 사업은 2025년도에 예산액 11억 1,000만원 중 민간자본보조(승하선 편의시설) 예산 7억원 전액이 불용되었고, 탑승교 제작 예산 4억 1,000만원은 전액 이월되었다.

[2025년도 교통약자 승하선 편의시설 세목별 집행 현황]

(단위: 백만원)

연도	비목	예산액	전년도 이월액	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
2025	민간자본보조	700	-	700	-	-	700
	실시설계비	16	-	16	-	16	-
	공사비	118	-	118	-	118	-
	시설부대비	1	-	1	-	1	-
	자산취득비	275	-	275	-	275	-
	합계	1,110	-	1,110	-	410	700

자료: 해양수산부

교통약자 승하선 편의시설 지원 사업은 2개년에 걸쳐 총 69개소(2025년 40개소, 2026년 29개소) 설치를 목표로 추진 중이나 2025년도 사업자 선정을 위해 실시한 세 차례의 공모에서 신청자가 전무함에 따라, 당해 연도 예산은 전액 불용 처리되었다.

[승하선 편의시설(이동식 리프트 등) 설치 계획 기항지]

(단위: 개소)

기항지 구분	인천	보령	목포	여수	통영	포항	동해	제주	계
섬	11	3	7	13	6	4	0	7	51
육지	2	1	3	6	2	1	2	1	18
계	13	4	10	19	8	5	2	8	69

자료: 해양수산부

해양수산부는 사업 참여가 저조한 원인을 선사의 유인 부족으로 분석하고 있는데, 해당 편의시설은 「교통약자의 이동편의 증진법」상 선사의 의무 설치 사항이 아니며, 이러한 상황에서 50%의 자부담까지 발생함에 따라 선사들이 시설 개선에 소극적이라고 설명하고 있다.

[사업자 공모 현황]

구분	기간	지원 내용	지원 선사	비고
2025	1차	6.12.~7.7.	승하선 리프트	-
	2차	7.18.~8.8.	승하선 리프트, 선박 외 경사로	-
	3차	10.17.~11.14.	승하선리프트, 선박 외 경사로, 선박 내 경사로, 이동 손잡이, 선내 교통약자용 공간, 선착장 캐노피, 대여용 휠체어·유모차 등	-

자료: 해양수산부

참고로, 해양수산부가 추진한 ‘연안여객선 교통약자 편의시설 설치지원 사업’은 국고보조율 상향이 집행률 제고에 결정적인 역할을 한 것으로 파악된다. 구체적으로 2020~2021년 보조율 50% 당시 수요가 저조(32척)하였으나, 2022~2023년 보조율을 70%로 상향한 후 수요(111척)가 대폭 증가하였고, 이에 따라 여객선의 편의시설 기준적합률은 2021년 37.8%에서 2023년 74.9%로 크게 개선된 것으로 확인된다.

[연안여객선 교통약자 편의시설 설치지원 사업 내용]

○ 사업 목적: 교통약자의 이동을 위해 연안여객선 이용 환경 개선 ○ 사업 내용: 연안여객선 내에 「교통약자의 이동편의 증진법」에 따른 이동편의시설 설치 지원 - 자동안내방송시설, 전자문자안내판, 목적지표시, 휠체어 승강설비, 휠체어 보관함, 교통약자용 좌석, 장애인 전용화장실, 장애인 접근가능 표시, 출입구 통로 등 ○ 연도별 집행률(국고보조율 포함)							
(단위: 백만원, %)							
구분	예산	국고보조율	집행액	집행률	실집행액	실집행률	비고
2020	1,122	50	1,122	100	1,122	100	국고여객선 우선 설치로 전액 집행
2021	1,012	50	1,012	100	378	37.3	민간선사 지원
2022	556	70	556	100	545	98.0	민간선사 지원
2023	500	70	500	100	498	99.6	민간선사 지원

자료: 해양수산부

동 사업은 교통약자의 이동권 보장과 안전한 승하선 환경 조성을 위해 반드시 필요한 것임에도 불구하고 연안여객 업계의 영세성과 최근의 경영 악화²⁾ 등을 고려할 때, 민간의 자발적인 참여를 통한 실적 개선에는 한계가 있을 것으로 판단된다.

다른 내내역사업인 ‘안전보강 탑승교 제작 사업’은 수요에 따라 목포항 여객터미널에 2기를 제작할 예정이나 목포항의 큰 조차와 여객 부두 내 협소한 공간 등 열악한 설치 환경으로 인해, 실제 적용 가능한 교통약자용 탑승교 설계 방식을 두고 유관기관 협의가 길어지면서 사업 집행이 지연된 것으로 파악된다.

이와 관련하여 해양수산부는 통상 탑승교는 선사가 개별 선박 형태에 맞춰 구비하지만, 동 사업은 국가가 직접 관리 터미널에 구축하는 사업으로서 다양한 선종에 범용적으로 적용 가능한 설계가 요구되어 추진에 어려움이 있었으나, 현재 기술적 검토를 거쳐 2026년 5월 설계 발주를 앞두고 있으며, 하반기 착공을 목표로 하고 있다고 설명하고 있다.

종합하면, 해양수산부는 승하선 편의시설 지원 사업은 ‘연안여객선 교통약자 편의시설 설치지원 사업’의 사례를 참고하여 실효성 있는 사업 수요 제고 방안을 마련해야 하고, 특히 국고보조율 상향 조정이나 현장 수요를 반영한 다양한 편의시설 발굴 등 보다 적극적인 유인책을 도입하여 사업이 내실 있게 추진되도록 관리해야 할 필요가 있다. 그리고 안전보강 탑승교 제작 사업이 변경된 사업기간 내에 추가 지연 없이 추진될 수 있도록 사업 관리를 철저히 하도록 할 필요가 있어 보인다.

2) '24년 기준 총 55개 선사 중 자본금 10억원 미만 선사가 23%(20개), 영업이익 적자 선사는 64%(35개), 업계 전체 평균 당기순이익은 △13.6억원 적자 기록



농촌진흥청

1

현 황

가. 세입·세출 결산

2025회계연도 농촌진흥청 소관 세입예산현액은 146억 5,700만원이며, 220억 500만원을 징수결정하여 이 중 93.2%인 205억 1,400만원을 수납하고 14억 9,100만원을 미수납하였다.

[2025회계연도 농촌진흥청 소관 세입 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	예산		예산현액	징수 결정액(A)	수납액 (B)	미수납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	본예산	추경						
일반회계	12,023	12,023	12,023	15,007	14,005	1,002	-	93.3
농어촌구조개선특별회계	1,118	1,118	1,118	235	204	31	-	86.8
혁신도시건설특별회계	-	-	-	4,325	4,325	-	-	100.0
지역균형발전특별회계	1,516	1,516	1,516	2,438	1,980	458	-	81.3
합계	14,657	14,657	14,657	22,005	20,514	1,491	-	93.2

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 농촌진흥청

2025회계연도 농촌진흥청 소관 세출예산현액은 1조 724억 7,000만원이며, 이 중 96.1%인 1조 311억 2,800만원을 지출하고 21억 6,000만원을 다음연도로 이월하였으며 391억 8,200만원은 불용처리하였다. 한편, 농촌진흥청 소관 2025회계연도 결산의 총수입·총지출은 세입·세출 결산 총계와 같다.

[2025회계연도 농촌진흥청 소관 세출 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	예산액		예산현액 (A)	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	본예산	추경					
일반회계	940,866	940,866	951,809	911,006	2,160	38,643	95.7
농어촌구조개선특별회계	6,849	6,849	6,849	6,768	-	81	98.8
지역균형발전특별회계	113,812	113,812	113,812	113,354	-	458	99.6
합계	1,061,527	1,061,527	1,072,470	1,031,128	2,160	39,182	96.1

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 농촌진흥청

나. 재무 결산

2025회계연도 말 현재 농촌진흥청의 자산은 3조 3,317억 5,100만원, 부채는 30억 1,500만원으로 순자산은 3조 3,287억 3,600만원이다.

자산은 금융자산 26억 3,100만원, 유·무형자산 3조 3,289억 3,500만원, 기타 자산 1억 8,600만원으로 구성되며, 전기 대비 565억 4,300만원(1.7%) 증가하였다. 이는 토지 취득, 건물의 관리전환, 구축물에 대한 자본적 지출 등에 따른 유·무형자산 570억 600만원 증가 등에 기인한다.

부채는 차입부채 29억 9,400만원, 기타부채 2,100만원으로 구성되며, 전기 대비 12억 2,700만원(28.9%) 감소하였다. 이는 금융리스부채 지급 등에 따른 차입부채 12억 400만원 감소 등에 기인한다.

[2025회계연도 농촌진흥청 재정상태표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2025 회계연도(A)	2024 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
자 산	3,331,751	3,275,208	56,543	1.7
Ⅰ. 금융자산	2,631	1,911	720	37.7
Ⅱ. 유·무형자산자산	3,328,935	3,271,929	57,006	1.7
Ⅲ. 기타자산	186	1,368	△1,182	△86.4
부 채	3,015	4,242	△1,227	△28.9
Ⅰ. 차입부채	2,994	4,198	△1,204	△28.7
Ⅱ. 총당부채	-	10	△10	△100.0
Ⅲ. 기타부채	21	34	△13	△38.2
순 자 산	3,328,736	3,270,966	57,770	1.8
Ⅰ. 기본순자산	1,786,848	1,786,848	-	0.0
Ⅱ. 적립금 및 잉여금	301,391	264,372	37,019	14.0
Ⅲ. 순자산 조정	1,240,497	1,219,746	20,751	1.7

자료: 농촌진흥청

농촌진흥청은 2025회계연도 재정운영결과 재정지출(비용)이 재정수입(수익)을 초과하여 순비용이 1조 25억 4,200만원 발생하였다. 비용은 프로그램 총원가 8,656억 5,700만원, 관리운영비 1,571억 700만원으로 구성되며, 수익은 프로그램 수행과정에서 발생한 수익 55억 9,600만원, 비배분수익 146억 2,600만원으로 구성된다.

재정운영순원가(프로그램순원가 + 관리운영비 + 비배분비용 - 비배분수익)는 전년도 대비 47억 5,000만원(0.5%) 증가한 1조 25억 4,200만원인데, 이는 관리운영비가 전년도 대비 40억 9,500만원 증가한 것에 기인한다.

총 6개의 프로그램 중 프로그램순원가가 큰 프로그램은 농업기초기반 및 실용화 기술개발 프로그램(4,070억 3,100만원)과 농축산물 경쟁력 제고 기술개발 프로그램(2,193억 5,700만원), 지역농업특성화 프로그램(1,267억 900만원) 등으로 나타났다.

그 밖에 관리운영비는 인건비 1,147억 400만원과 경비 424억 300만원으로 구성되어 있다.

[2025회계연도 농촌진흥청 재정운영표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2025 회계연도(A)	2024 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
I. 프로그램순원가(가-나)	860,061	860,465	△404	△0.0
가. 프로그램 총원가	865,657	863,654	2,003	0.2
나. 프로그램 수익	5,596	3,189	2,407	75.5
II. 관리운영비	157,107	153,012	4,095	2.7
III. 비배분비용	-	-	-	-
IV. 비배분수익	14,626	15,684	△1,058	△6.7
V. 재정운영순원가(Ⅰ+Ⅱ+Ⅲ-Ⅳ)	1,002,542	997,792	4,750	0.5
VI. 비교환수익 등	-	-	-	-
VII. 재정운영결과(V-VI)	1,002,542	997,792	4,750	0.5

자료: 농촌진흥청

농촌진흥청의 2025회계연도 기초순자산은 3조 2,709억 6,600만원이고, 기말순 자산은 3조 3,287억 3,600만원으로 기초 대비 577억 7,000만원(1.8%) 증가하였다.

한편, 2025회계연도 재원의 조달 및 이전은 국고수입 등 재원의 조달 1조 612억 1,300만원과 국고이전이출 등 재원의 이전 216억 5,200만원으로 구성되며, 조정항목은 자산재평가이익 207억 5,100만원으로 구성된다.

[2025회계연도 농촌진흥청 순자산변동표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2025 회계연도(A)	2024 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
I. 기초순자산	3,270,966	3,204,428	66,538	2.1
II. 재정운영결과	1,002,542	997,792	4,750	0.5
III. 재원의 조달 및 이전	1,039,561	1,072,772	△33,211	△3.1
IV. 조정항목	20,751	△8,442	29,193	345.8
V. 기말순자산(Ⅰ-Ⅱ+Ⅲ+Ⅳ)	3,328,736	3,270,966	57,770	1.8

자료: 농촌진흥청

다. 재정 구조

2025회계연도 농촌진흥청 소관 재정구조는 다음과 같다.

[2025회계연도 농촌진흥청 소관 재정구조]

(단위: 억원)

일 반 회 계	
세 입	세 출
140	9,110

특 별 회 계	
세 입	세 출
65	1,201

농어촌구조개선특별회계	
세 입	세 출
2	67

혁신도시건설특별회계	
세 입	세 출
43	-

지역균형발전특별회계	
세 입	세 출
20	1,134

주: 총계 기준, 회계 간 전출입 없음
 자료 : 농촌진흥청

농촌진흥청의 2025년도 예산안 및 기금운용계획안 국회 심사 과정에서 논의된 주요 사항은 다음과 같다.

국회 심사 과정에서 **예산이 감액된 사업**으로 ① **시험연구활동지원(R&D) 사업**, ② **기관운영기본경비(총액인건비비대상) 사업** 등 총 9개 사업이 있다.

시험연구활동지원(R&D)사업은 재정수입 악화를 고려하여 증액된 부처 업무추진비에 대해 2백만원이 감액(6,998백만원→6,996백만원)되었고, 기관운영기본경비(총액인건비비대상)사업도 동일한 사유로 14백만원이 감액(5,191백만원→5,177백만원)되었다. 이 외 나머지 7개 사업도 증액된 부처 업무추진비에 대해 일괄적으로 7% 감액되었다.

농촌진흥청은 2025년도 예산안의 국회심사 과정에서 별도의 부대의견이 채택되지 않았다.

농촌진흥청은 ① 스마트농업 확산·그린바이오 신기술 개발로 **농업의 미래 성장산업화**, ② 기초식량 자급률 제고를 위한 품종 육성 및 안정생산 기술개발·보급, ③ **농축산물의 안정적 생산·공급** 관리기술 개발·보급 및 **수급안정 지원**, ④ 밭농업 기계화 등 **농업현장 현안 해결** 및 **농업·농촌 활력화**, ⑤ 국제협력 및 수출농업 강화를 통한 **한국농업기술의 글로벌 확산**을 2025년 중점 투자방향으로 설정하고 예산을 집행하였다.

그러나 2025회계연도 농촌진흥청 소관 결산에 대한 분석 결과, 다음과 같은 특징이 있었다.

첫째, 파속채소연구소 구축(R&D) 사업은 2025년 하반기 착공을 전제로 공사비 52억 5,200만원을 포함하여 2025년 예산을 편성하였으나, 이는 예산 편성 당시의 현장 여건 및 사업 진행 경과를 고려하지 못한 측면이 있는 것으로 보이므로 향후 예산 편성 시에는 실집행이 불가능한 공사비를 예산에 편성하여 대규모 불용이 발생하지 않도록 주의할 필요가 있다.

둘째, 농업용 로봇 실증 지원 사업은 2023년부터 2025년까지 사업 추진 과정에서 GPS·통신 수신 불량, A/S·유지보수 대응 미흡, 방제·제조로봇의 성능 결함 등 유사한 문제가 연례적으로 제기되고 있어 사후 점검·관리 강화가 필요하다. 또한, 2027년에 종료되는 사업임을 고려하여 A/S·유지보수 체계 및 로봇 성능 관련 문제가 사업 종료 후 실제 상용화 단계에서 해소될 수 있도록 방안을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

셋째, 밭농업 기계화율은 논농업에 비해 크게 낮은 수준에 머물고 있으며, 최근 5년간 개발 완료된 밭농업기계의 기술이전 대수는 감소 추세를 보이고 있으므로 농촌진흥청은 밭농업 기계화율 제고를 위해 개발이 완료된 밭농업기계에 대한 기술이전이 보다 신속하게 이루어질 수 있도록 노력할 필요가 있을 것으로 보인다.

II

주요 사업 분석

1

파속채소연구소 구축(R&D)의 집행가능성을 고려한 예산 편성 필요

가. 현 황

파속(屬)채소연구소 구축(R&D)¹⁾ 사업은 산업적 파급력이 큰 양파·마늘·파 등 파속채소의 품종 육성 및 안정생산기술 개발 연구 수행을 위한 연구소를 신축하려는 것으로, 농촌진흥청은 2025회계연도 예산현액 132억 1,600만원 중 71억 3,200만원을 집행하고, 60억 8,400만원을 불용하였다.

[2025회계연도 파속채소연구소 구축(R&D) 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026	
	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
파속채소연구소 구축(R&D)	12,310	906	-	13,216	7,132	-	6,084	2,498	2,498

주: 2025년도 예산액은 제2회 추경 기준

자료: 농촌진흥청

동 사업은 전라남도 무안군 무안읍 매곡리 일원(156,916㎡)에 종합연구동 등 4개 동(연면적 5,944㎡) 규모의 파속채소 전담 연구소를 구축하는 사업으로, 총사업비는 343억 2,200만원이며 사업기간은 2023년부터 2028년까지이다.

서창희 예산분석관(seochang@assembly.go.kr, 6788-4629)

1) 코드: 일반회계 1231-306

[파속채소연구소 구축(R&D) 사업 개요]

목적	파속채소(양파·마늘·파 등)의 신품종 육성, 안정생산·가공·수확후관리 기술 개발 및 보급을 위한 국가 차원의 연구거점 조성
위치	전라남도 무안군 무안읍 매곡리 일원
규모	· 부지면적 156,916㎡ · 종합연구동 등 4개 동 연면적 5,944㎡
기간	2023~2028년(6년, 당초 4년에서 2년 연장)
총사업비	343억 2,200만원(국비100%)

자료: 농촌진흥청

2025년 예산현액 132억 1,600만원은 건설보상비 61억 1,000만원, 기본조사 설계비 3억 200만원, 실시설계비 6억 400만원, 공사비 52억 5,200만원, 감리비 9억 3,700만원, 시설부대비 1,100만원으로 편성되었고, 이 중 공사비 52억 5,200만원 전액과 감리비는 8억 3,000만원이 불용 처리되었다.

[2025회계연도 파속채소연구소 구축(R&D) 사업 비목별 결산]

(단위: 백만원)

사업명	2025				2026 예산액
	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	
파속채소연구소 구축(R&D)	13,216	7,132	-	6,084	2,498
- 건설보상비(410-00)	6,110	6,110	-	-	2,430
- 기본조사설계비(420-01)	302	302	-	-	-
- 실시설계비(420-02)	604	604	-	-	68
- 공사비(420-03)	5,252	-	-	5,252	-
- 감리비(420-04)	937	107	-	830	-
- 시설부대비(420-05)	11	9	-	2	-

자료: 농촌진흥청

나. 분석의견

농촌진흥청은 2025년 하반기 착공을 전제로 공사비 52억 5,200만원을 포함하여 2025년 예산을 편성하였으나, 이는 예산 편성 당시의 현장 여건 및 사업 진행 경과를 고려하지 못한 측면이 있으므로 향후 예산 편성 시에는 실집행이 불가능한 공사비를 예산에 편성하여 대규모 불용이 발생하지 않도록 주의할 필요가 있다.

2023~2025년 동 사업의 결산 현황을 살펴보면, 집행률이 2023년 80.7%, 2024년 73.2%, 2025년 54.0%로 매년 하락하였으며, 특히 2025년에는 불용액이 60억 8,400만원으로 예산현액(132억 1,600만원)의 46.0%에 달하였다.

[최근 4년간 파속채소연구소 구축(R&D) 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

구 분	예산액 (A)	전년도 이월액(B)	예산현액 (C=A+B)	집행액	차년도 이월액	불용액	집행률
2023	560	-	560	452	107	1	80.7
2024	3,830	108	3,937	2,881	906	151	73.2
2025	12,310	906	13,216	7,132	-	6,084	54.0

자료: 농촌진흥청

각 연도별 집행 부진 사유는 다음과 같다. 2023년에는 기본조사설계비 1억 700만원이 이월되고 시설부대비 100만원이 불용된 것인데, 사업부지내 농수관로가 매립되어 있어 대지경계선 변동이 필요하였고, 이로 인해 공공건축 심의가 지연되어 기본설계용역이 일시정지되었기 때문이다. 동 사업은 R&D사업으로서 사업부지 변동을 위해서는 과학기술정보통신부와 사업부지 및 예산 유지 여부에 대한 협의가 필요한 사업이고, 2023년 8월에서야 과학기술정보통신부와 협의를 통해 사업 부지와 예산 유지가 확정되었다. 이에 따라 군관리계획변경 결정용역·재해영향평가·환경영향평가 등 기본조사설계 관련 용역들이 2023년 11월에야 착수되어 연내 집행이 불가능하였다.

[2023년 사업부지 조정 관련 과학기술정보통신부 검토 경과]

□ 사업부지 구역계 조정 필요성

- 당초 사업 예정부지 검토에 따라 수용이 어려운 서측부지(A), 동측부지(B)에 대하여 과학기술정보통신부와 협의하여 사업면적을 축소(20만→15만㎡)함
 - * ('23.3.) 사업부지 및 예산 축소 검토의견
 - * ('23.8.) 사업부지 1차 협의 및 당초 예산 유지 협의

자료: 농촌진흥청

2024년에는 설계비 9억 600만원(기본조사설계비 3억 200만원, 실시설계비 6억 400만원)이 이월되고 1억 5,100만원이 불용되었다. 집행 부진의 원인은 농수관로 이설·철거 문제로 한국농어촌공사와의 협의에 약 8개월(2023년 11월~2024년 6월)이 소요되고, 이후 농림축산식품부와 농업진흥지역 해제 협의에 약 5개월(2024년 6~10월)이 소요되어 설계용역이 중단되었다가 2024년 10월에서야 농업진흥지역 해제 협이가 완료되었기 때문이다. 뿐만 아니라 지반조사를 위한 토지사용승낙 등 굴착행위신고 지연으로 2024년 12월 설계용역이 다시 일시 정지되는 등 설계 진행이 반복적으로 중단되었다.

[2024년 농수관로 이설 및 농업진흥지역 해제 관련 경과]

□ 농수관로 이설 필요성

- 사업 예정지역 내 농업생산기반시설인 농수관로(창포도수로) 일부가 편입되었으며 정상적인 사업추진을 위하여 관로이설 공사(400m) 필요
- 이를 위하여 한국농어촌공사와 협의 후 농수관로 이설 추진
 - * ('23.12.) 사업부지 농수관로 이설 방문 협의(한국농어촌공사 영산강사업단)
 - * ('24.6.) 농수관로 이설 설계 주체 확인 등 유관기관 현안사항 협의

□ 농업진흥지역 해제 필요성 및 경과

- 원활한 진입로 확보 및 농업진흥지역 해제면적 최소화 및 정형화를 위하여 농식품부와 협의하여 농업진흥지역 2.3만㎡(13필지) 해제를 협의
 - * ('24.6.) 농업진흥지역 해제구역 사전 협의서 농식품부 제출
 - * ('24.7.) 농업진흥지역 해제구역 관련 농식품부 방문(1차) 협의
 - * ('24.8.) 농업진흥지역 해제 관련 농식품부 방문(2차) 협의
 - * ('24.9.) 농업진흥지역 해제 관련 농식품부 유선 협의
 - * ('24.10.) 농업진흥지역 해제 관련 농식품부 협의 완료(확정)

자료: 농촌진흥청

따라서, 2025년 예산을 편성하는 2024년 5월 시점²⁾에는 한국농어촌공사와 농수관로 이설 문제가 미완료된 상황으로 계획설계조차 지연되고 있는 상태였다는 점을 고려할 때 농촌진흥청은 동 사업비 2025년 하반기 착공이 어려울 것으로 충분히 예상할 수 있었을 것으로 보인다.

[25년 예산 편성 당시 파속채소연구소 구축(R&D) 사업 일정과 26년 5월 기준 일정 비교]

구 분		'25년 예산 편성 당시 ('24.2월)	현재 기준 일정 ('26.5월)	비고
기본계획 수립		'22.1.~'22.12.	'22.1.~'22.12.	-
부지 선정		~'22.12.	~'22.12.	-
공공건축 사전검토		'23.1.~'23.2.	'23.1.~'23.2.	-
시설공사 맞춤형서비스		'23.3.	'23.3.	-
군관리계획 (재해,환경포함)		'23.4.~'24.10.	'23.4.~'26.4.	기본조사 설계 용역 지연
설계 용역	계획설계	'23.4.~'24.10.	'24.11.~'25.6.	사업부지 구역계 확정 지연 및 농수관로이설 협의, 농업진흥구역해제 협의 기간 소요로 인한 사업지연
	중간설계	'24.11.~'25.2.	'25.6.~'26.8.	
	실시설계	'25.3~'25.6.	'26.9.~'27.2.	
토지보상		'25.3~'25.8.	'26.9.~'27.8.	
공사기간		'25.9~'26.12	'27.10.~'28.12.	
시설완공		'26.12	'28.12.	

자료: 농촌진흥청

그러나 농촌진흥청은 2024년 1월에 같은 해 12월까지 기본설계(계획, 중간) 및 실시설계를 완료하고, 2025년도 4월까지 토지보상과 공사 계약을 완료하며, 2025년 5월에 착공하는 계획으로 중기사업계획³⁾을 수립하였고 2025년 공사비 예산 123억 1,000만원을 편성하였다고 설명하였다.

2) 「국가재정법」

제31조(예산요구서의 제출) ①각 중앙관서의 장은 제29조의 규정에 따른 예산안편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음 연도의 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위 요구서(이하 “예산요구서”라 한다)를 작성하여 매년 5월 31일까지 기획예산처장관에게 제출하여야 한다.

3) 「국가재정법」

제28조(중기사업계획서의 제출) 각 중앙관서의 장은 매년 1월 31일까지 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규사업 및 기획예산처장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 기획예산처장관에게 제출하여야 한다

[2025년도 중기사업계획서 제출('24.1.) 시 계획]

2023		2024			2025			2026
1~9월	12월	1~5월	6~9월	10~12월	1~4월	5~8월	9~12월	1~12월
계획설계	중간설계	실시설계		공사계약	공사추진			
		토지보상						

자료: 농촌진흥청

그러나 2024년 1월 중기사업계획서 제출 당시 사업부지 내 농수관로 이설 문제로 한국농어촌공사와의 협의가 진행 중이었으며, 이로 인해 설계용역 자체가 중지된 상태였다는 점을 고려할 때, 2024년에 기본설계와 실시설계를 모두 마무리한다는 계획은 현실성이 결여된 것이라고 볼 수 있다. 실제로 농수관로 이설 협의는 2024년 6월에야 완료되었고 설계용역 재개 역시 2024년 10월에야 이루어졌다.

그럼에도 불구하고 농촌진흥청은 중기사업계획서대로 공사비 52억 5,200만원을 포함한 대규모의 예산을 편성하였고, 결과적으로 공사비 52억 5,200만원 전액과 감리비 8억 3,000만원이 불용되었다.

농촌진흥청은 향후 예산 편성 시에는 설계 완료 및 인허가 취득 등 현장 여건 및 사업 추진 상황을 예산 편성 단계에서 면밀히 검토하여 실집행이 불가능한 공사비의 대규모 불용이 반복되지 않도록 주의할 필요가 있다.

연례적으로 지적된 농업용 로봇 실증 지원 사업 문제에 대한 보완 필요

가. 현 황

농업용 로봇 실증 지원 사업¹⁾은 농업용 로봇의 상용화 및 현장 보급 확산을 위하여 현장 실증을 지원하는 사업이다. 농촌진흥청은 2025회계연도 예산현액 20억원을 전액 집행하였다.

[2025회계연도 글로벌 농업인재양성 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026	
	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
스마트영농지원 체계구축	6,871	-	-	6,871	6,861	-	10	7,359	7,359
농업용 로봇 실증 지원	2,000	-	-	2,000	2,000	-	-	2,000	2,000

주: 2025년도 예산액은 제2회 추경 기준

자료: 농촌진흥청

동 사업의 보조사업자는 한국농업기술진흥원이고, 한국농업기술진흥원은 간접보조사업자의 모집·선정 및 사업 운영·관리를 담당한다. 간접보조사업자는 주산단지 농업단체에 농업용 로봇을 구축·임대하며, 사업비 전액은 국비(민간경상보조 100%)로 지원된다. 사업기간은 2023년부터 2027년까지이며, 연간 사업비는 2023년과 2024년의 경우 3개 과제를 선정하여 30억원이고, 2025년부터 2개 과제로 조정되어 20억원이다.

서창희 예산분석관(seochang@assembly.go.kr, 6788-4629)

1) 코드: 일반회계 2131-306의 내역사업

[농업용 로봇 실증 지원 사업 개요]

구 분	세부 내용
사업목적	농업용 로봇 현장 보급·실증·상용화를 위한 현장 실증 지원
사업주체	농촌진흥청(주관), 한국농업기술진흥원(보조사업자), 간접보조사업자
사업기간	2023년 ~ 2027년
25년 예산	20억원 [실증 8.35억×2개소(16.7억), 사업운영비 3.3억]
지원비율	국비 100%

자료: 농촌진흥청

2025년도 예산 20억원은 실증지원 16억 7,000만원(8억 3,500만원×2개 과제), 운영지원 3억 3,000만원으로 편성되었으며, 2개 과제는 식량 분야(경기 이천/쌀·콩)와 과수 분야(경북 포항/사과) 2개소를 대상으로 추진되었다.

[농업용 로봇 실증 지원 사업 2025년 예산 세부 내역]

(단위: 백만원)

구 분	예산액	산출내역
실증지원	1,670	835백만원 × 2개소
운영지원	205	국내여비, 사업추진비, 선정평가·홍보·임차료 등
성과관리(용역)	45	성과분석·컨설팅 등 전문기관 용역
현장지원(사후관리)	80	10백만원 × 8개소
합 계	2,000	-

자료: 농촌진흥청

사업 추진 방식은 간접보조사업자가 1년간 농업용 로봇을 구축하고, 이후 5년간 실증 및 사후관리를 수행하는 총 6년 주기의 운영체제로 추진된다. 구축 기간(1년)에는 주산단지별 농업용 로봇 구축이 이루어지고, 실증 및 사후관리 기간(5년)에는 구축된 로봇의 농업단체 임대운영, 현장실증 및 데이터 수집, 교육·컨설팅, 성과분석, 유지·보수, 가동률 점검, 활용실태 조사 및 후속지원금 지원이 이루어진다.

나. 분석의견

농업용 로봇 실증 지원 사업은 2023년부터 2025년까지 사업 추진 과정에서 GPS·통신 수신 불량, A/S·유지보수 대응 미흡, 방제·제초로봇의 성능 결함 등 유사한 문제가 연례적으로 제기되고 있으므로 농촌진흥청은 사후 점검·관리를 강화할 필요가 있다. 또한, 2027년에 종료되는 사업임을 고려하여 그동안 현장 실증 과정에서 반복적으로 확인된 통신·GPS 수신 불량, A/S·유지보수 대응 미흡, 방제·제초로봇의 성능 결함 등의 문제가 사업 종료 후 실제 상용화 단계에서 해소될 수 있도록 방안을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

농촌진흥청은 동 사업을 수행하면서 2023년부터 2025년까지 총 8개소, 116대(9종)의 농업용 로봇을 실증하였으며(부착기 39대 제외), 식량 4개소, 채소 1개소, 과수 3개소를 대상으로 사업을 추진하였다.

2023년에는 과수(경남 거창/사과), 식량(충남 당진/벼), 채소(경남 함양/양파) 3개소에서 사업을 시작하였으며, 방제·제초·운반·예찰 로봇, 자율주행 트랙터·이앙기·콤바인, 드론, 조향키트 등 9종 총 69대를 구축하였다. 2024년에는 식량(경기 연천/콩), 과수(충북 옥천/복숭아), 식량(전북 김제/밀) 3개소를 추가하여 총 40대(부착기 포함)를 구축하였고, 2025년에는 사업비가 20억원으로 조정됨에 따라 식량(경기 이천/쌀·콩), 과수(경북 포항/사과) 2개소를 대상으로 농진청 R&D 기술이전 기종 32대(82%)를 포함한 총 46대를 구축하였다.

[농업용 로봇 실증 지원 사업 연도별 추진 현황]

(단위: 백만원)

구 분	2023	2024	2025
사업비	30억원	30억원	20억원
실증개소	3개소	3개소	2개소
실증지역 (작물)	거창(사과), 당진(벼), 함양(양파)	연천(콩), 옥천(복숭아), 김제(밀)	이천(쌀·콩), 포항(사과)
실증대수	69대(9종)	40대(5종, 부착기 포함)	46대(7종, 부착기 포함)
주요 실증기종	자율주행 트랙터·이앙기·콤바인, 방제·제초·운반·예찰로봇, 드론, 조향키트	자율주행 트랙터, 드론, 조향키트, 방제·운반·제초로봇	자율주행 트랙터·이앙기·콤바인, 조향키트, 방제·운반·예찰로봇

자료: 농촌진흥청

그러나 각 연도별 사업 결과보고서에 따른 현장 실증 결과와 사후 관리 실적을 살펴보면, 사후관리의 실효성 확보를 위한 체계 강화가 필요한 것으로 나타난다.

2023년에는 GPS 수신을 불량 문제가 함양·당진·거창 전반에서 제기되었으며, 권역별 기지국 설치의 필요성이 지적되었다. 또한 시제품 제작 및 행정절차(입찰 등)로 인해 1년동안 구축과 실증이 모두 수행되어야 하는데, 1년차에 구축하고 2년 차에 실증하는 사업 지연 문제가 전 사업자에 걸쳐 공통적으로 발생하였다. 거창의 경우 운반로봇의 적재하중 부족으로 성능향상이 필요하다는 의견이 제기되었고, 함양에서는 안전상의 이유로 트랙터 작업속도가 저속으로 제한되는 문제와 함께 전 사업자에 걸쳐 통합 네트워크 기반 구축이 미흡하다는 점이 확인되었다.

2024년에는 접경지역인 연천과 간척지인 김제에서 GPS 수신 불안정 문제가 지속되었으며, 트랙터와 드론 모두 통신 불안정으로 인한 자율주행 정밀성 저하 문제가 반복 제기되었다. 옥천에서는 방제로봇의 분사각도·분사량 부족 및 배터리 성능 개선이 필요한 것으로 나타났으며, 운반로봇은 과원 수형 높이를 고려하지 않은 과대한 크기로 이동이 제한되는 문제가 발생하였다. 제초로봇의 경우 이동장애와 배터리 성능 미흡으로 바퀴형에서 궤도형으로의 전환과 고출력 하이브리드 배터리 적용이 필요한 것으로 확인되었다. 아울러 A/S 지원 체계 미흡 문제가 전 사업자에 걸쳐 공통적으로 지적되었으며, 신속한 현장 대응이 이루어지지 않는다는 농업인 의견이 다수 제기되었다.

2025년에는 이천에서 자율주행 트랙터의 작업속도 저하 문제가 발생하여 소프트웨어 업그레이드를 통해 4km/h에서 6km/h로 개선하는 조치가 이루어졌다. 거창과 옥천의 방제로봇에서는 궤도형 방제기의 급선회 시 땅파임 문제와 송풍관 불량이 확인되어 작업방식 개선 및 개선품 교체가 추진되었으며, 거창의 제초로봇은 경사로 직진 주행이 불가하고 회전 시 제초날이 부딪히는 문제가 발생하였다. 특히 거창의 예찰로봇은 생육·병충해 판단 기능 자체가 없어 현장 실증이 사실상 불가능한 것으로 확인되었고, 당진의 콤바인은 자율주행 시 작업속도 저하 및 A→B점 직진 자율기능 부재 문제가 나타났다. 옥천의 운반로봇에서도 굴절형 조향차륜 부딪힘, 경사로에서의 전원 꺼짐, 빠른 걸음 시 작업자 인식 오류 등 복합적인 성능 결함이 확인되었다.

[2023~2025년 농업용 로봇 현장 실증 연도별 개선 필요사항]

구분	개선 필요사항	해당 지역·기종
2023	GPS 수신을 불량 (권역별 기지국 설치 필요)	함양, 당진, 거창 전반
	로봇 구축 및 실증 시기 지연 (시제품 제작·행정절차로 인한 1년차 구축→2년차 실증)	전 사업자
	운반로봇 성능향상 필요 (적재하중 부족)	거창(운반로봇)
	작업속도 저속 (안전상의 이유)	함양(트랙터)
	통합 네트워크 기반 구축 미흡	전 사업자
2024	GPS 수신을 저조 (접경·간척지역 통신 불안정)	연천(트랙터·드론), 김제(트랙터)
	방제로봇 분사각도·분사량 낮음 → 배터리 개선 필요	옥천(방제로봇)
	운반로봇 크기 과대 → 과원 수형 높이 고려 필요	옥천(운반로봇)
	제초로봇 이동장애·배터리 성능 미흡 → 궤도형 전환, 고출력 하이브리드 배터리 필요	옥천(제초로봇)
	자율주행 트랙터 GPS 수신·정밀성 저조	연천, 김제(트랙터)
	A/S 지원 체계 미흡 (신속 대응 부족)	전 사업자
2025	트랙터 자율주행 작업속도 저하 → 소프트웨어 업그레이드 필요 (4→6km/h)	이천(트랙터)
	방제로봇 땅파임·송풍관 불량 → 작업방식 개선·개선품 교체	거창, 옥천(방제로봇)
	제초로봇 경사로 직진 불가·제초날 부딪힘	거창(제초로봇)
	예찰로봇 생육·병충해 판단 기능 없음 → 현장 실증 사실상 불가	거창(예찰로봇)
	콤바인 자율주행 시 작업속도 저하, A→B점 직진 자율기능 없음	당진(콤바인)
	운반로봇 조향차륜 부딪힘·경사로 전원 꺼짐·작업자 인식 오류	옥천(운반로봇)

자료: 농촌진흥청

특히, 통신·GPS 수신 문제, A/S 및 유지보수 대응 미흡 문제, 방제·제초로봇의 성능 미흡은 지난 3년간 유사한 문제가 반복적으로 제기되고 있는 것으로 나타난다.

[2023~2025년 통신·GPS 수신 불량 문제]

구 분	내 용
2023	함양·당진·거창 전반 GPS 수신율 불량, 기지국 설치 필요 지적
2024	연천(접경지역), 김제(간척지) GPS 수신 불안정, 통신망 개선 요청
2025	옥천 제초로봇 사이드 GPS 과수 부딪힘, 과수에 가려 GPS 수신 불가 문제 확인

자료: 농촌진흥청

GPS 수신 불량 문제는 함양·거창·당진에서 2023년에 최초 지적된 이후, 2024년 연천·김제, 2025년 옥천으로 이어지며 3년 연속 반복되고 있다. 이는 농촌 지역의 통신 인프라 부족이라는 구조적 문제와 연관되어 있어 단기간에 근본적인 해결을 기대하기 어려운 측면이 있다. 다만 2025년 현장점검에서 옥천 제조로봇의 GPS 수신 불가 문제에 대해 라이다 센서 부착을 추진한 사례에서 볼 수 있듯이, GPS 수신에 어려운 지역에 대해서는 라이다 센서 부착 방식 등 대안적 자율주행 방식을 추후 사업자 선정 및 실증지 확정 단계부터 사전에 검토하고 반영할 필요가 있을 것으로 보인다.

[2025년 농업용 로봇 현장 사용 중 개선 내용]

□ 현장 사용 중 문제점 개선내용

[옥천] 제초 : (문제점) ① 제초작업 시 출력 저하로 시동꺼짐 → (개선점) 엔진 출력 향상

② 사이드 GPS가 과수 부딪힘 → (개선점) GPS 위치변경

※ 향후 개선사항 : 과수에 가려 GPS 수신 불가 문제(라이다 센서 부착 추진)

자료: 농촌진흥청

A/S 및 유지보수 대응도 미흡한 측면이 있는 것으로 보인다. 2025년 이전 실증능가를 대상으로 자율주행 트랙터·이앙기·콤바인 3개 기종에 대해 실시한 설문조사 결과, 전반적으로 활용도·편의성·이용 후 만족도 등에서는 높은 점수를 기록한 반면 유지보수 만족도는 전 기종에 걸쳐 낮은 수준으로 나타났다.

구체적으로 자율주행 트랙터의 경우 5점 만점 기준 활용도(4.8점)와 농작업 안전성(4.2점)에서는 높은 만족도를 보였으나 유지보수 만족도는 2.8점으로 전 기종·

전 항목을 통틀어 가장 낮았으며, “신속한 대응과 기술지원이 안 된다”, “방문 점검 받는데 오래 걸린다”, “AS가 어렵다” 의견이 있었다. 자율주행 이양기 역시 유지보수 부분에서 “늦은 시간대 지원을 받기 어렵다”는 의견이 확인되었고, 자율주행 콤바인의 경우 편의성(4.7점)·활용도(4.3점)에서는 긍정적 평가를 받았으나 유지보수 만족도는 3.7점에 그쳤으며, “비상 상황 발생 시 응답 시간이 빨랐으면 좋겠다”, “기술력은 좋으나 AS가 아쉽다”는 의견이 제기되었다.

[2025년 이천 실증농가 설문조사 결과]

구 분	자율주행 트랙터	자율주행 이양기	자율주행 콤바인	주요 의견
품질 만족도	3.8	4.0	4.3	(트랙터) 정밀도 문제 보완 필요, 균일성 좋아짐 (이양기) 이양 심도와 간격 일정하나 장치 불안정 (콤바인) 곡물 품질 좋아짐, 탈곡 손실률 낮아짐
농작업 안전성	4.2	4.5	4.0	(트랙터) 작업 환경 안전해져 스트레스 해소, 피로도 감소 (이양기) 안전성 우수, 센서 정확도 높음 (콤바인) 스트레스 감소, 이물질 제거 시 보호장치 보완 필요
활용도	4.8	4.5	4.3	(트랙터) 작업시간 크게 단축, 밭 작업에서도 활용도 높음 (이양기) 노동력·시간 크게 절감 (콤바인) 대규모 면적 처리 활용 높아짐
편의성	4.2	5.0	4.7	(트랙터) 조작 편리하나 매뉴얼 보완 필요 (이양기) 조작 과정 간소화, 시동 조작 매우 편리 (콤바인) 편리해졌으나 일부 개선 필요
유지보수 만족도	2.8	4.5	3.7	(트랙터) 신속한 대응과 기술지원이 안 됨, 방문 점검 오래 걸림, AS 어려움 (이양기) 신속 대응 만족하나 늦은 시간대 지원 어려움 (콤바인) 비상 상황 응답 시간 개선 필요, 기술력은 좋으나 AS 아쉽음
운영지원 만족도	3.6	4.5	3.3	(트랙터) 현장 맞춤형 매뉴얼 필요, 고가임에도 정보 제공 미흡 (이양기) 장비 교육 만족, 이해하기 쉽게 설명 (콤바인) 체계적 지원 필요, 간단한 문제 해결 가이드 필요
이용 후 만족도	4.2	5.0	4.0	(트랙터) 농업 생산성 향상 도움, 유지비용 걱정 (이양기) 전반적으로 만족, 수확량 및 시간 단축 (콤바인) 노동력 절감되나 효율 보완 필요

자료: 농촌진흥청

세 기종 모두에서 로봇의 활용도·편의성·이용 후 만족도는 비교적 높게 평가된 반면, 유지보수 만족도만이 공통적으로 낮게 나타난 것으로 보아, 농업인들이 농업용 로봇의 성능과 효용성 자체는 인정하고 있으나, 사후 A/S 체계에 대한 미흡한 부분이 있는 것으로 보인다.

마지막으로 방제·제초로봇의 경우는 성능 미흡 문제가 연례적으로 반복되고 있는데, 2023년과 2024년에 지적된 사항이 2025년 현장점검에서도 반복적으로 확인되고 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

거창의 방제로봇은 2023년 장비 규격 수정 및 통신 제어기 개선이 필요하다는 지적이 있었음에도 2025년 현장점검에서 장애물 사전 인식 불가, 선회 시 분무 정지, 차동장치·송풍관 불량 등 유사한 성능 결함이 재차 확인되었다. 거창의 제초로봇 역시 2023년 제초성능 향상 필요성이 제기된 이후 2025년에도 경사로 직진 불가, 제초날 부딪힘 문제가 해소되지 않았으며, 옥천의 제초로봇도 2024년 이동장애·배터리 성능 개선이 이루어졌음에도 2025년에 출력 저하로 인한 시동 꺼짐 문제가 추가로 확인되었다. 이는 현장 피드백이 사업자에게 충분히 환류되지 못하고 있는 측면이 있는 것으로 보인다.

[연도별 방제·제초로봇 성능 관련 개선 필요 사항]

구분		2023	2024	2025 현장점검
방제 로봇	거창	장비 규격(재배규격) 수정 필요, 통신관련 제어기 개선 필요	-	장애물 사전 인식 불가(전방 범퍼 부딪혀 멈춤), 선회 시 분무 정지, 노즐 36개 중 27개만 사용, 평균작업속도 1.7km/h, 차동장치·송풍관 불량
	옥천	-	분사각도·분사량 낮음, 배터리 성능 미흡 → 분사각도 상향·배터리 개선	고온 시 기체 멈춤(제어기판 발열) → 냉각장치 부착, 궤도형 방제기 급선회 시 땅파임 → 작업방식 개선
제초 로봇	거창	제초성능 향상 필요	-	경사로 직진 주행 불가, 회전 시 제초날 부딪힘 → 개선품 교체 추진, 작업속도 1.0km/h
	옥천	-	이동장애·배터리 성능 미흡 → 바퀴형→궤도형, 고출력 하이브리드 배터리, 외형보완	출력 저하 시동꺼짐 → 엔진 출력 향상

자료: 농촌진흥청

이와 같은 점들을 고려하여 농촌진흥청은 농업용 로봇과 관련하여 연례적으로 제기되는 문제점들이 실질적으로 개선될 수 있도록 사후 점검·관리를 강화하고, 차년도 신규 사업자 선정 시 기존 사업자의 성능 개선 이행 여부 및 현장점검 결과를 평가에 반영하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

이와 같은 점들을 고려하여 농촌진흥청은 농업용 로봇과 관련하여 연례적으로 제기되는 문제점들이 실질적으로 개선될 수 있도록 사후 점검·관리를 강화할 필요가 있다. 또한 동 사업은 2027년에 종료될 예정인바, 그동안 현장 실증 과정에서 반복적으로 확인된 통신·GPS 수신 불량, A/S·유지보수 대응 미흡, 방제·제초로봇의 성능 결함 등의 문제가 사업 종료 후 실제 상용화 단계에서 해소될 수 있도록 방안을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

가. 현 황

2025회계연도 농촌진흥청은 밭농업 기계화율 제고를 위해 농업과학기술기반기술연구, 농업정책지원기술개발 등 6개의 세부사업을 수행하였다. 최근 5년(2021~2025년)간 농촌진흥청에서 수행한 있는 밭농업기계 개발·보급 관련 연구개발사업 예결산 현황을 살펴보면, 2021년 33억 9,7000만원에서 2025년 71억 2,400만원으로, 2024년을 제외하고 지속적으로 확대되었다.

[2021~2025년 밭농업기계 개발·보급 관련 연구개발사업 예결산 현황]

(단위: 백만원)

세부사업명	2021		2022		2023		2024		2025	
	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산	결산
농업과학기술기반기술연구	1,437	1,437	1,510	1,510	940	940	561	561	1,235	1,235
농업정책지원기술개발	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	999	999	999	999
무인이동체(드론)활용농경지 관측과현장적용기술개발	460	460	-	-	-	-	-	-	-	-
노지디지털농업기술단기고도화	-	-	2,100	2,100	1,700	1,700	1,080	1,080	-	-
현장맞춤형밭농업기계고도화	-	-	-	-	1,275	1,275	1,700	1,700	4,440	4,440
원예작물수급안정을위한이상 기상대응기술고도화	-	-	-	-	-	-	-	-	450	450
합 계	3,397	3,397	5,110	5,110	5,415	5,415	4,340	4,340	7,124	7,124

자료: 농촌진흥청

나. 분석의견

밭농업 기계화율은 논농업에 비해 크게 낮은 수준에 머물고 있으며, 최근 5년간 개발 완료된 밭농업기계의 기술이전 대수는 감소 추세를 보이고 있으므로 농촌진흥청은 밭농업 기계화율 제고를 위해 개발이 완료된 밭농업기계에 대한 기술이전이 보다 신속하게 이루어질 수 있도록 노력할 필요가 있을 것으로 보인다.

밭농업은 대부분 경사지에서 이루어져 경지 정리가 되어 있지 않고, 밭작물은 논작물에 비하여 품목이 많고 재배방식이 다양하여 기계화가 어렵다는 특성이 있어, 밭은 논에 비해 상대적으로 기계화율이 부족한 것이 현실이다.

구체적으로 논농업 기계화율은 2024년 기준 99.7%에 달하는 반면, 밭농업 기계화율은 2016년 58.3%에서 2024년까지 8년간 8.7%p 증가하였음에도 불구하고 2024년 기준 67.0%에 불과하다.

[2016~2024년 논농업 작업공정별 기계화율]

(단위: %)

구분	연도	작업공정별 기계화율					
		경운정지	이앙	방제	수확	건조	평균
논농업	2016	100	99.9	97.1	100	92.6	97.9
	2018	100	100	98.1	100	93.9	98.4
	2020	100	100	98.0	100	95.0	98.6
	2022	100	100	99.4	100	97.1	99.3
	2024	100	100	99.8	100	98.9	99.7

자료: 농촌진흥청

[2016~2024년 밭농업 작업공정별 기계화율]

(단위: %)

구분	연도	작업공정별 기계화율					
		경운정지	파종·정식	비닐피복	방제	수확	평균
밭농업	2016	99.9	8.9	66.8	92.0	23.9	58.3
	2018	99.8	9.5	71.1	93.7	26.8	60.2
	2020	99.8	12.2	73.0	93.2	31.6	61.9
	2022	99.8	12.6	76.9	94.8	32.4	63.3
	2024	100	18.2	77.7	96.2	42.9	67.0

자료: 농촌진흥청

현재 「농업기계화 촉진법」¹⁾에 따라 수립된 ‘제9차 농업기계화 기본계획(’22~’26)’에 따라 농림축산식품부와 농촌진흥청은 농업기계화율 제고를 위한 정책과 사업을 수행 중이며, 2026년까지 밭농업 기계화율 목표를 77.5%로 설정하였다.

[제9차 농업기계화 기본계획(2022~2026) 비전·목표]

구 분	내용
비전	지속가능한 농업 생산을 위한 스마트 농업기계화
추진목표	◇ 밭농업 기계화율 '20년 61.9% → '26년 77.5% ◇ 자율주행 2단계 → 4단계 개발, 전기·수소 농기계 개발·보급 ◇ 농기계 신고제 도입('23), 사고예방('20년 1,269건 → '26년 1,000건) ◇ 수출 '26년 20억\$ 달성, 정비인력 5,000명 양성

자료: 농촌진흥청

이를 달성하기 위한 세부 추진과제로 파종·정식·수확 중심의 밭농업기계 성능 개선 및 현장 실증 강화, 농업용 로봇·자율주행 등 스마트 농업기계 개발을 설정하였으며, 특히 파종·정식·수확 분야 농기계의 집중 지원을 핵심 추진과제로 설정하였다.

1) 「농업기계화 촉진법」

제5조(농업기계화 기본계획의 수립 등) ① 농림축산식품부장관은 농업기계화사업을 효율적으로 추진하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 농업기계화 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 세워야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 농업기계의 이용과 임대사업 촉진에 관한 사항
- 1의2. 농업기계의 보급 및 실용화에 관한 사항
2. 농업기계의 연구·개발 및 검정에 관한 사항
3. 농업기계와 관련한 기술훈련에 관한 사항
- 3의2. 여성농업인을 위한 농업기계의 연구·개발 및 실용화에 관한 사항
4. 농업기계의 사후관리에 관한 사항
- 4의2. 농업기계 정비전문인력의 양성에 관한 사항
5. 농업기계의 안전관리에 관한 사항
6. 농업용 지능형 로봇의 연구·개발 및 보급에 관한 사항
7. 그 밖에 농업기계화를 촉진하기 위하여 필요한 사항

[제9차 농업기계화 기본계획(2022~2026) 주요 추진과제]

추진과제	주요 내용	주관
발농업 기계화 촉진	▶ 품목·지역별 발농업 우수사례 육성(26년 12개소) ▶ 파종·정식·수확 중심 농기계 집중 지원 ▶ 기계화 품종·재배표준 개발 보급	농식품부 농촌진흥청
농업기계 이용 활성화	▶ 임대사업소 증설·이전 지원, 노후 임대농기계 교체 ▶ 취약계층 임대료 감면, 도서지역 이용편의 개선 등 ▶ 임대 농기계 전산시스템 구축(온라인임대, 앱개발)	농식품부
농업기계 연구개발	▶ 자율주행 등 농업용 로봇 개발 ▶ 탄소저감 전기·수소 농기계 개발 ▶ 스마트 농업기계 점정기준 개발	농식품부 농촌진흥청
제도개선 및 안전관리	▶ 농기계 신고제 도입(제조업자·수입업자) ▶ 교환·환불 등 사용자 보호 ▶ 농기계사고 원인분석·사고예방 추진	농식품부 농촌진흥청
인력양성 및 수출활성화	▶ ICT·IoT·AI 관련 농기계 전문인력 양성 ▶ 민간 협업 현장 정비·수리 인력 교육 ▶ 비대면 수출 상담, 해외 인·허가 비용 등 지원	농식품부 농촌진흥청

자료: 농촌진흥청

그러나 2024년 기준 발농업 기계화율이 67.0%라는 점을 고려할 때 2026년 77.5%라는 목표 달성을 위해서는 2년간 약 10.5%p의 향상이 필요한 상황이다. 그런데 최근 8년간(2016~2024년) 연평균 증가폭이 1.09%p였다는 점을 감안하면 목표 달성을 위해서는 보다 적극적인 노력이 필요할 것으로 보인다.

더욱이 최근 5년(2021~2025년)간 개발 완료된 발농업기계의 당해연도 기술이전 대수를 살펴보면, 2021년 745건, 2022년 475건, 2023년 544건, 2024년 608건, 2025년 141건으로 감소 추세를 보이고 있어, 발농업 기계화율 제고를 위해서는 개발이 완료된 발농업기계의 보다 신속한 현장 보급이 필요할 것으로 보인다.

[최근 5년간(2021~2025) 개발된 발농업기계의 당해연도 기술이전 대수]

(단위: 백만원, 대)

개발 년도	기종명	과제명	총 연구비	기술이전 대수
2021	고추지주대 설치·제거기	고추 지주대 설치·제거기 개발	220	-
	배부식 중경제초기	여성친화형 중경제초기 개발	200	-
	보행용 중경제초기	여성친화형 중경제초기 개발		200
	승용형 양파 정식기	자주식 승용 양파 정식기 개발	300	-
	스마트 개폐기	전력선 통신 기반 스마트팜 개발기술 현장 적용성 평가	300	245
	등검은 말벌집 드론 퇴치기	등검은말벌집 맞춤형 약제 살포 장치 개발	200	300
	합 계(6종)			745
2022	지상이동식 말벌집 퇴치기	등검은말벌집 맞춤형 약제 살포 장치 개발	270	300
	고속 콤바인	고속 선별 처리 시스템 개발 및 시작기 성능분석	200	-
	들깨 콤바인	보통형 콤바인의 들깨 수확 적응성 향상 연구	400	-
	승용 자주식 마늘 수집기	주행부 설계 및 포장성능평가	200	-
	자동제어형 토양 소독기	토양 소독기 메커니즘 구명 및 현장실증	240	120
	가변 제어형 뜻옥수수 수확기	뜻옥수수 수확기 개발을 위한 주요부 메커니즘 구명 및 현장실증	200	55
	합 계(6종)			475
2023	과원용 지능형 제초기	사과 과수원용 지능형 제초기 연구	600	470
	승용 자주식 마늘 파종기	복합작업형 고성능 발작물 정밀 파종·정식핵심기술 개발	1,100	14
	자주식 소형 양파 수집기	양파의 손상 최소화가 가능한 7kW급 자주식소형 양파 수집기 개발 및 산업화	816	30
	고추재배용 터널 설치기	고추 재배 복합관리작업기계화 기술 개발	280	-
	트랙터용 조파식 마늘 파종기	마늘 파종기 고도화 기술 개발	700	-
	합 계(5종)			544
2024	과원용 작업자 추종 운반로봇	사과 디지털 과원 안정생산 모델 개발 및 실증	400	8
	과원용 전동형 방제로봇	과원용 로봇 방제 기술 개발	180	495
	배종인식 감자 파종기	씨감자 정밀 배종장치 및 파종장치 개발	370	55
	드론용 변량 살포 장치	드론 변량형 살포 기술 개발	385	-
	자주식 감자 수확기	땅속 발작물 복합 수확 제어기술 개발	2,100	30
	송풍식 양파 줄기절단기	양파 줄기절단기 고도화 기술 개발	130	20
	합 계(6종)			608

(단위: 백만원, 대)

개발 년도	기종명	과제명	총	기술이전
			연구비	대수
2025	보행형 자동 고추 정식기	복합직업형 고성능 발작물 정밀 파종정식핵심기술 개발	1,163	70
	보행형 자동 배추 정식기	1조식 보행형 배추 정식기 정밀 성능향상기술 연구	378	-
	반자동 양파 정식기	양파 정식기 결주 및 성능 향상 기술 개발	378	-
	2조식 반자동 엽채류 정식기	다조식 범용 엽채류 정식기 개발	1,375	-
	자주식 마늘·양파 범용 수집기	현장맞춤형 마늘, 양파 범용 수집 기계범용화 기술 개발	1,650	30
	자주식 감자·양파 범용 수확기	땅속 발작물 복합 수확 제어기술 개발	932	30
	자주식 배추 수집기	자주식 배추 자동 복합수집기 개발	1,720	11
합 계(7종)				141

자료: 농촌진흥청

특히 2025년 개발 기종의 기술이전 대수가 전년대비 감소한 것은 해당 연도에 개발이 완료된 기종 7종 중 보행형 자동 배추 정식기·반자동 양파 정식기·2조식 반자동 엽채류 정식기 등 3종의 기술이전 실적이 없기 때문으로 보인다.

이를 고려하여 농촌진흥청은 발농업 기계화율 제고를 위하여 개발이 완료된 발농업기계에 대한 기술이전이 보다 신속하게 이루어질 수 있도록 적극적으로 노력할 필요가 있을 것으로 보인다.²⁾

2) 발농업 기계화율이 낮은 사유에는 농촌진흥청의 발농업기계 관련 R&D 사업의 기술 이전 대수, 현장 보급 등의 성과가 부족한 측면도 있지만, 농림축산식품부에서 재정사업으로 시행하였던 경지 정리를 위한 “발기반정비” 사업(세부사업 “농업기반정비”의 내역사업)이 2020년부터 지방으로 이양되는 과정에서 사업 규모가 정제·축소된 것에도 영향이 있다고 볼 수 있으므로, 정부는 지속적으로 연구개발사업과 기반정비사업이 체계적으로 연계 시행될 수 있도록 노력할 필요가 있다.



산림청

1

현황

가. 세입·세출 결산

2025회계연도 산림청 소관 세입예산현액은 1조 2,641억 6,400만원이며, 1조 3,950억 1,300만원을 징수결정하여 이 중 91.6%인 1조 2,772억 2,800만원을 수납하고 1,173억 4,900만원을 미수납하였으며 4억 3,600만원을 불납결손처리 하였다.

[2025회계연도 산림청 소관 세입 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	예산		예산현액	징수 결정액 (A)	수납액 (B)	미수납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	본예산	추경						
일반회계	98,504	98,504	98,504	185,436	154,018	30,982	436	83.1
농어촌구조개선특별회계	975,596	1,093,740	1,093,740	1,116,863	1,037,906	78,957	-	92.9
에너지및자원사업특별회계	-	-	-	3,219	1,974	1,246	-	61.3
지역균형발전특별회계	-	-	-	16,555	12,935	3,619	-	78.1
책임운영기관특별회계	71,920	71,920	71,920	72,940	70,395	2,545	-	96.5
합계	1,146,020	1,264,164	1,264,164	1,395,013	1,277,228	117,349	436	91.6

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 산림청

2025회계연도 산림청 소관 세출예산현액은 4조 3,933억 4,000만원이며, 이 중 93.8%인 4조 1,206억 5,600만원을 지출하고 1,507억 2,300만원을 다음연도로 이월하였으며 1,219억 6,200만원은 불용처리하였다.

[2025회계연도 산림청 소관 세출 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	예산액		예산현액 (A)	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	본예산	추경					
일반회계	2,188,082	2,655,103	2,675,299	2,559,592	88,143	27,564	95.7
농어촌구조개선특별회계	975,596	1,093,740	1,140,432	1,035,295	25,617	79,520	90.8
지역균형발전특별회계	397,328	498,153	499,229	456,816	30,387	12,026	91.5
책임운영기관특별회계	71,920	71,920	78,381	68,954	6,576	2,851	88.0
합계	3,632,926	4,318,916	4,393,340	4,120,656	150,723	121,962	93.8

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 산림청

나. 총수입·총지출 결산

2025회계연도 산림청 소관 총수입은 본예산 대비 59억 3,000만원(1.4%)이 증가한 4,333억 9,300만원으로, 전년도 결산에 비해서는 261억 2,800만원(6.4%)이 증가하였다.

[2025회계연도 산림청 소관 총수입 결산]

(단위: 백만원)

구분	2024 결산(A)	2025				전년 대비 (C-A)
		예산		결산 (C)	예산 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
총수입	407,265	427,463	427,463	433,393	5,930	26,128

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 산림청

2025회계연도 산림청 총지출은 예산 대비 1,693억 6,100만원(5.5%)이 감소한 2조 9,145억 9,000만원으로, 전년도 결산에 비해서는 3,456억 4,400만원(13.5%)이 증가하였다.

[2025회계연도 산림청 소관 총지출 결산]

(단위: 백만원)

구분	2024 결산(A)	2025				전년 대비 (C-A)
		예산		결산 (C)	예산 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
총수입	2,568,946	2,616,930	3,083,951	2,914,590	△169,361	345,644

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 산림청

다. 재무 결산

2025회계연도말 현재 산림청의 자산은 32조 824억 8,400만원, 부채는 612억 7,900만원으로 순자산은 32조 212억 500만원이다.

자산은 금융자산 3,788억 1,000만원, 유·무형자산 31조 5,985억 9,700만원, 기타자산 1,050억 7,700만원으로 구성되며, 전기 대비 4,070억 8,600만원(1.3%) 증가하였다. 이는 입목의 증가 등 일반유형자산 증가에 따른 유·무형자산 4,526억 7,100만원 증가 등에 기인한다.

부채는 차입부채 238억 1,200만원, 기타부채 374억 6,700만원으로 구성되며, 전기 대비 40억 100만원(7.0%) 증가하였다. 이는 기타의미지급금 증가 등에 따른 차입부채 69억 7,600만원 증가에 기인한다.

[2025회계연도 산림청 재정상태표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2025 회계연도(A)	2024 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
자 산	32,082,484	31,675,398	407,086	1.3
Ⅰ. 금융자산	378,810	419,414	△40,604	△9.7
Ⅱ. 유·무형자산	31,598,597	31,145,926	452,671	1.5
Ⅲ. 기타자산	105,077	110,058	△4,981	△4.5
부 채	61,279	57,278	4,001	7.0
Ⅰ. 차입부채	23,812	16,836	6,976	41.4
Ⅱ. 총당부채	-	-	-	-
Ⅲ. 기타부채	37,467	40,442	△2,975	△7.4
순 자 산	32,021,205	31,618,120	403,085	1.3
Ⅰ. 기본순자산	12,911,856	12,911,856	-	-
Ⅱ. 적립금 및 양여금	△2,152,121	△2,500,020	347,899	△13.9
Ⅲ. 순자산 조정	21,261,470	21,206,284	55,186	0.3

자료: 산림청

산림청은 2025회계연도 재정운영결과 재정지출(비용)이 재정수입(수익)을 초과하여 순비용이 2조 3,736억 5,900만원 발생하였다. 비용은 프로그램순원가 2조 3,365억 2,000만원, 관리운영비 2,277억 300만원, 비배분비용 522억 9,900만원으로 구성되며, 수익은 비배분수익 2,428억 800만원, 비교환수익 등 5,500만원으로 구성된다.

재정운영순원가(프로그램순원가 + 관리운영비 + 비배분비용 - 비배분수익)는 전년도 대비 2,551억 1,900만원(12.0%) 증가한 2조 3,737억 1,400만원이며, 이는 국고보조사업비 증가 등에 따라 프로그램총원가가 전년도 대비 2,594억 1,800만원 증가한 것에 기인한다.

총 9개의 프로그램 중 프로그램순원가가 큰 프로그램은 산림재난관리 프로그램(9,420억 900만원)과 산림자원 및 산업육성 프로그램(8,878억 7,700만원), 산림환경 보전 및 증진 프로그램(1,984억 5,100만원) 등으로 나타났다.

비용은 이전비용으로 국고보조사업비 1조 4,513억 5,100백만원, 출연사업비 524억 2,700백만원 등으로 구성되어있고, 국가운영비용으로 인건비 2,802억 9,400만원, 감가상각비 2,566억 1백만원 등으로 구성되어 있다.

[2025회계연도 산림청 재정운영표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2025 회계연도(A)	2024 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
I. 프로그램순원가(가-나)	2,336,520	2,082,461	254,059	12.2
가. 프로그램 총원가	2,408,491	2,149,073	259,418	12.1
나. 프로그램 수익	71,971	66,612	5,359	8.0
II. 관리운영비	227,703	221,022	6,681	3.0
III. 비배분비용	52,299	47,086	5,213	11.1
IV. 비배분수익	242,808	231,974	10,834	4.7
V. 재정운영순원가(Ⅰ+Ⅱ+Ⅲ-Ⅳ)	2,373,714	2,118,595	255,119	12.0
VI. 비교환수익 등	55	150	△95	△63.3
VII. 재정운영결과(V-VI)	2,373,659	2,118,445	255,214	12.0

자료: 산림청

산림청의 2025회계연도 기초순자산은 31조 6,181억 2,000만원이고, 기말순자산은 32조 212억 500만원으로 기초 대비 4,030억 8,500만원(1.3%) 증가하였는데, 이는 회계연도 중에 순자산 차감항목인 재정운영결과는 기초 대비 2,249억 5,800만원 증가한 반면, 순자산 가산항목인 조정항목은 기초 대비 299억 7,700만원, 재원의 조달 및 이전은 기초 대비 2,916억 2,100만원 증가하여 순자산 가산항목이 차감항목을 초과하였기 때문이다.

한편, 2025회계연도 재원의 조달 및 이전은 국고수입, 부담금수익, 제재금수익 등 재원의 조달 3조 2,980억 9,500만원과 국고이전이출 등 재원의 이전 1조 5,7965억 3,700만원으로 구성되며, 조정항목은 자산재평가이익 551억 8,700만원으로 구성된다.

[2025회계연도 산림청 순자산변동표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2025 회계연도(A)	2024 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
Ⅰ. 기초순자산	31,618,120	31,278,118	340,002	1.1
Ⅱ. 재정운영결과	2,343,403	2,118,445	224,958	10.6
Ⅲ. 재원의 조달 및 이전	2,721,558	2,429,937	291,621	12.0
Ⅳ. 조정항목	55,187	28,510	26,677	93.6
Ⅴ. 기말순자산(Ⅰ-Ⅱ+Ⅲ+Ⅳ)	32,021,205	31,618,120	403,085	1.3

자료: 산림청

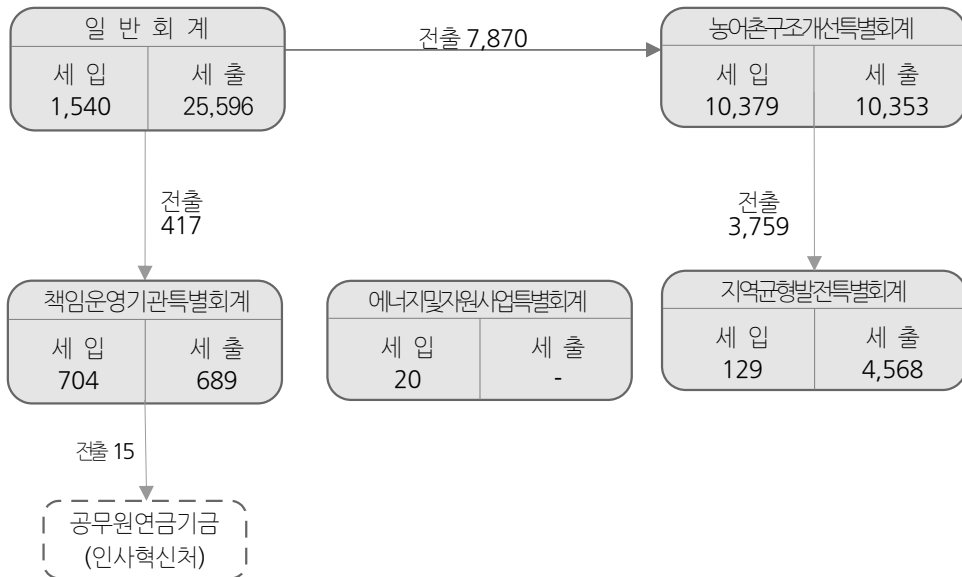
라. 재정 구조

2025회계연도 산림청의 회계 간 재원이전 현황은 다음과 같다.

회계 간 거래는 일반회계에서 농어촌구조개선특별회계로 7,870억원 전출되었고, 책임운영기관특별회계로 417억원이 전출되었으며, 농어촌구조개선특별회계에서 지역균형발전특별회계로 3,759억원이 전출되었다.

[2025회계연도 산림청 소관 회계 간 재원이전 현황]

(단위: 억원)



산림청의 2025년도 예산안 국회 심사 과정에서 논의된 주요 사항은 다음과 같다.

2025년도 예산안 및 기금운용계획안 심사 과정에서 논의된 주요 사업으로 ① 장애인 관람동선 재정비 및 안전시설 확충사업, ②어린이 목공체험관 조성·운영사업, ③산림환경기능증진(녹색자금) 등이 있다. 이 중 장애인 관람동선 재정비 및 안전시설 확충사업은 사업의 목적과 내용에 부합하고 예산규모가 큰 다른 내역사업 또는 세부사업으로 통합 편성하는 방안 검토할 필요가 있으며, 산림환경기능증진자금(녹색자금)의 수입과 지출은 법적 근거 없이 국가재정 외로 운영되고 있고, 국회의 예산 심의확정 절차를 거치지 않은 자금운용 등은 '예산총계주의'를 규정한 「국가재정법」에 부합되지 않으므로, 이 자금을 국가재정화하는 방안이 검토되어야 할 필요가 있다는 지적이 있었다¹⁾.

국회 심사과정에서 **예산이 감액된 사업 정원조성관리 사업**이 있으며, 증액된 사업으로는 ①산림병해충방제 사업, ②임업·산림 공익 직접지불금 사업, ③새만금수목원 조성 사업 등이 있다.

정원조성관리 사업은 2026 세종 국제정원도시박람회 준비 부족 등 지방비 확보가 어려워져 76억 8,800만원 전액을 감액하였고, 소나무재선충병 피해 확산에 따른 적극적 예찰 및 방제와 예방사업을 위한 산림병해충방제 사업에 463억원, 면적지불금 단가 인상을 임업·산림 공익 직접지불금 사업에 357억원, 새만금수목원 2027년 개원을 위해 새만금수목원 조성사업에 351억원이 증액되었다²⁾.

1) 국회 예산결산특별위원회, 「2025년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서」, 2024.11.

2) 국회, 「2025년도 예산안에 대한 수정안」, 2024.11. 농림축산식품해양수산위원회, 「2025년도 예산안 예비심사보고서」, 2024.11.

산림청은 ① 산림자원의 경제·환경적 가치 제고, ② 국제산림협력 및 통상 대응을 통해 국제 경쟁력 강화, ③ 산림복지서비스 확대 및 합리적인 산지관리 체계 구축, ④ 산림생태계의 건강성·다양성 증진을 통해 산림환경의 지속가능성 제고 ⑤ 산림재난에 대한 선제적·과학적 대응으로 산림재난피해 최소화를 2025년 주요 정책 방향으로 설정하고 예산을 집행하였다.

그러나 2025회계연도 산림청 소관 결산에 대한 분석 결과, 다음과 같은 특징이 있었다.

첫째, 국립문경산림레포츠진흥센터 조성사업과 국립강릉산림레포츠센터 조성사업은 당초 계획 수립 시 행정절차 소요 기간 등을 충분히 반영하지 못하여 전반적인 사업 지연과 예산의 이월이 발생하였고, 사업 추진 상황을 반영하지 않은 예산 편성으로 대규모 이·전용이 발생하였으므로, 향후 산림청은 사전 계획의 구체성과 실행 가능성을 면밀히 검증하여 행정력 낭비를 방지하고, 예산 집행의 효율성을 제고할 수 있는 실효성 있는 대책을 마련할 필요가 있다.

둘째, 고정익항공기 물탱크 도입 사업은 강풍 등 기상 상황에서 헬기 진화의 한계를 보완하는 실효적 수단으로 활용될 수 있어 그 필요성은 인정됨에도 불구하고 사업계획을 면밀하게 수립하지 못하는 등 사전 준비 미흡으로 예산 전액이 불용 되었으므로, 산림청은 향후 유사 사업을 추진할 경우 사전 준비를 철저하게 할 필요가 있다.

셋째, 국립산지생태원 조성 사업은 사전 기획 단계의 현장 여건 및 추진 전략 검토 부족으로 사업계획 변경과 일정 지연이 발생하였고, 사업 진행 경과를 고려하지 않은 예산 편성으로 대규모 이·전용이 초래된 바, 산림청은 사업 전반을 재점검

하여 실효성 있는 대책을 수립하고 단계별 관리 체계를 강화함으로써 향후 추가 지연 없이 적기에 완공되도록 다각적인 노력을 기울일 필요가 있다.

넷째, 산림헬기 도입 사업은 계약에서 도입까지 약 4년이 소요됨에도 사업 기간을 3년으로 설정하여, 예산의 일부가 반복적으로 이월되는 구조적 문제가 발생하고, 또한 연부율이 명확한 기준 없이 매년 임의로 산정되어 예산 운용의 예측 가능성을 저해하고 있다. 따라서 산림청은 실제 헬기 제작 및 행정 소요 기간을 반영하여 당초 사업 기간을 현실성 있게 조정하고, 과거 계약 사례, 실제 공정률, 연도별 실집행 가능성 등을 면밀히 검토하여 합리적인 연부율 산정 기준을 확립할 필요가 있다.

다섯째, 산림청과 지자체의 임도 전체 계약 중 산림조합과의 수의계약 비중이 높으므로, 향후 산림청은 임도 계약에 있어서 시장의 공정성과 투명성이 훼손될 우려가 없도록 수의계약을 지양하고 단계적으로 경쟁입찰 방식을 확대해 나갈 필요가 있다.

여섯째, 대체산림자원조성비의 미수납액이 매년 반복적으로 발생하고 있으며, 특히 고액·장기 체납자가 상당수 있으므로, 향후 산림청은 체납액 징수의 실효성을 제고하고 징수 시스템을 전면 재점검하는 등 면밀한 관리를 통해 미수납 규모를 최소화할 필요가 있어 보인다.

일곱째, 녹색자금은 그 수입 및 지출이 국가재정 외로 운용되고 있어 예산총계주의 원칙에 부합하지 않는 문제가 있다. 따라서 산림청은 현재 녹색자금이 매년 복권기금 전입금 수입이 안정적으로 발생하고 있는 점, 당초 「산림자원법」 제정 당시에 국가재정 통제를 위해 녹색자금을 기금으로 전환하려고 계획하였던 점, 현행 「복권 및 복권기금법」에서 복권기금 법정배분액 대부분을 타 기금으로 전출되도록 규정한 점 등을 고려하여 자금 운용의 투명성과 효율성을 제고하기 위해 녹색자금을 기금으로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다.

II

주요 사업 분석

1

산림휴양등산증진 사업: 내역사업 집행 부진 및 보조금 집행 관행 개선 필요

산림휴양등산증진사업¹⁾은 다양한 산림 휴양시설을 조성하는 것으로 ‘국립문경산림레포츠진흥센터 조성사업’, ‘국립강릉산림레포츠센터 조성사업’, ‘공립산림레포츠센터 조성사업’, 공립장흥산림레포츠센터 조성사업 등의 내역사업으로 구성되어 있다.

[2025회계연도 산림휴양등산지원 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
산림휴양등산증진	25,748	25,748	-	522 △8,117	23,622	18,132	4,432	1,058	20,496	20,496
국립문경산림 레포츠진흥센터조성	5,810	5,810	725	△5,322	1,213	698	465	50	4,652	4,652
국립강릉산림 레포츠센터조성	2,797	2,797	556	△2,273	1,080	749	195	136	3,397	3,397
공립밀양산림 레포츠센터조성	481	481	-	-	481	481	-	-	100	100
공립장흥산림 레포츠센터조성	200	200	-	-	200	200	-	-	100	100

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 산림청

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 일반회계 1743-301

1-1. 국립문경산림레포츠진흥센터 조성사업, 국립강릉산림레포츠센터 조성사업

가. 현 황

산림청은 산림레포츠진흥 기본계획(2022~2026년)에 따라 국립산림레포츠진흥센터 및 지역거점에서 산림레포츠 안전관리체계 구축과 지역산림레포츠 균형발전을 위한 플랫폼 역할을 수행하는 전문기관 설립을 위해 국립문경산림레포츠진흥센터와 국립강릉산림레포츠센터 조성을 위해 각각 2025회계연도에 3년차 설계비, 1년차 공사비 등을 편성하였다.

나. 분석의견

국립문경산림레포츠진흥센터 조성사업과 국립강릉산림레포츠센터 조성사업은 당초 계획 수립 시 행정절차 소요 기간 등을 충분히 반영하지 못하여 전반적인 사업 지연과 예산의 이월이 발생하였고, 사업 추진 상황을 반영하지 않은 예산 편성으로 대규모 이·전용이 발생하였으므로, 향후 산림청은 사전 계획의 구체성과 실행 가능성을 면밀히 검증하여 행정력 낭비를 방지하고, 예산 집행의 효율성을 제고할 수 있는 실효성 있는 대책을 마련할 필요가 있다.

첫째, 국립문경산림레포츠진흥센터 조성사업²⁾(총사업비 365억원)은 당초 2022년부터 2027년까지(6년간) 진행될 계획이었으나 1년 가량 지연될 것으로 예상된다. 산림청은 2025년도에 실시설계를 완료하고 하반기에 시설 공사를 착수할 계획으로 공사비, 감리비 등 58억 1,000만원을 편성하였다.

예산집행 현황을 살펴보면, 2022년은 예산액 5억원 중 3억 4,200만원이 집행(집행률 68.4%)되었고, 2023년은 예산현액 16억 800만원 대비 6억 9,800만원이 집행되어 집행률 43.4%로 나타난다.

2) [국립문경산림레포츠진흥센터 조성 사업 개요]

- 사업목적: 산림레포츠 진흥정책 지원 및 안전확보를 위한 전문기관 설립
- 사업위치: 경북 문경시 마성면 하내리 소재 국유림, 82ha
- 사업기간: 2022년~2027년(6년간)
- 총사업비: 365억원(국비 100%, 직접수행)
- 사업내용: 국립산림레포츠진흥센터, 산림레포츠 교육연수원 등

동 사업은 2024년(52.2%)과 2025년(57.5%) 모두 50%대의 저조한 집행률을 기록하며 연례적인 예산 이월이 발생하고 있다. 특히 2024년 11억 8,900만원(예산액 대비 42.2%), 2025년 53억 2,200만원(예산액 대비 92.0%) 규모의 예산이 타 사업으로 전용되었음을 고려할 때, 전용액을 포함한 실질적인 집행률은 명목 수치보다 낮은 상황으로 파악된다.

[2022~2025년 국립문경산림레포츠진흥센터 조성사업 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	예산액		전년도 이월액	이전용등	예산현액 (B)	집행액 (C)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (C/B)
	본예산	추경(A)							
2022	500	500	-	-	500	342	98	60	68.4
2023	1,510	1,510	98	-	1,608	698	906	4	43.4
2024	2,819	2,819	906	△1,189	2,536	1,325	725	486	52.2
2025	5,810	5,810	725	△5,322	1,213	698	465	50	57.5

자료: 산림청

산림청은 예산 집행 부진의 주요 원인으로 행정절차 및 대외 협의 기간의 소요를 제시하고 있다. 구체적으로 매장유산 시굴조사 및 보존대책 협의(6개월), 전략환경영향평가(3개월) 등 필수 절차 지연으로 전체적인 공정 지연이 불가피했다는 입장이다.

[국립문경산림레포츠진흥센터 조성사업 당초 계획 대비 현재 추진 현황]

구분	단 계	당초 일정	변경 일정(예정)
추진 경과	건축기획 및 타당성 조사	'22.3.~'23.3	'22.7.~'23.2
	실시설계	'22.1.~'23.12	'23.9.~'26.6
	계획설계 적정성 검토	-	'24.1.~'24.4
	토지적성평가 심의 및 전략 환경영향 평가 협의	-	'24.4.~'25.1
	매장유산 시굴조사 및 보존대책 협의	-	'24.5.~'24.12
	도시관리계획 결정 및 지형도면 고시	-	'25.2.~'25.4
	중간설계 적정성 검토	-	'25.6.~'25.11
향후 계획	인허가 협의	-	'25.11.~'26.3.
	실시설계 적정성 검토	-	'26.3.~'26.4.
	조성공사 및 준공	'24.1.~'25.12	'26.7.~'28.6.

자료: 산림청 제출자료를 바탕으로 제작됨

「2025년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」³⁾에 따르면 공사비는 원칙적으로 기본조사설계, 실시설계, 토지보상 등 사업추진을 위한 단계적 절차가 완료된 사업에 한하여 반영하도록 규정하여 사업진행 단계를 고려하여 적절하게 예산을 반영함으로써 사업지연 등에 따른 예산 미집행을 방지하도록 하고 있다.

그러나 산림청은 매장유산 시굴조사 및 전략환경영향평가 등으로 인해 2024년 내 실시설계 완료가 지연될 것이 예상되었으므로, 이를 차년도(2025년도) 예산 편성 과정에 반영했어야 하나 적절한 조치를 취하지 못했다.

산림청은 실집행 가능성에 대한 면밀한 검토 없이 2025년도 예산에 공사비 및 감리비 등 총 53억 2,200만원을 과다 편성하였고, 그 결과 해당 예산이 당초 목적대로 집행되지 못하고 타 사업으로 전용되는 등 예산 편성 단계에서 사전검토가 미흡한 측면이 있다.

[2025년도 국립문경산림레포츠진흥센터조성 사업 세목별 집행 현황]

(단위: 백만원)

구분	2025						
	예산액	전년도 이월액	이전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
실시설계비(420-02)	465	725	-	1,190	683	465	42
공사비(420-03)	4,718	-	△4,718	-	-	-	-
감리비(420-04)	454	-	△454	-	-	-	-
시설부대비(420-05)	173	-	△150	3	15	-	8
합 계	5,810	725	△5,322	1,213	698	465	50

자료: 산림청

둘째, 국립강릉산림레포츠센터 조성사업⁴⁾(총사업비 254억원)은 당초 2023년부터 2027년까지(5년간) 진행될 계획이었으나 1년 가량 지연될 것으로 예상된다. 산

3) 「2025년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」, p.273, p.275.

4) [국립강릉산림레포츠진흥센터조성 사업 개요]

- 사업목적: 산림레포츠 안전 확보 및 균형발전을 위한 권역별 전문기관 설립
- 사업위치: 강원 강릉시 강동면 언별리 산274-1 일원(2.6ha)
- 사업기간: 2023년~2027년(5년간)
- 총사업비: 254억원(국비 100%, 직접수행)
- 사업내용: 레포츠센터, 교육연수동, 다목적훈련장 등

림청은 2025년도에 실시설계를 완료하고 시설 공사를 착수할 계획으로 공사비, 감리비 등 27억 9,700만원을 편성하였다.

동 사업의 연도별 예산 집행 실적을 살펴보면, 사업 초기인 2023년에는 집행을 80.8%로 원활히 진행되었다. 그러나 2024년에는 예산액 9억 6,200만원 중 3억 9,000만원(집행률 40.5%) 집행에 그쳤고, 2025년 역시 예산액 27억 9,700만원 중 7억 4,900만원(집행률 26.8%)을 집행하는 등 전반적인 사업 추진 실적이 저조한 상태이다.

[2023~2025년 국립강릉산림레포츠센터 조성 사업 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	예산액		전년도 이월액	이전용 등	예산현액 (B)	집행액 (C)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (C/A)
	본예산	추경(A)							
2023	370	370	-	-	370	299	-	71	80.8
2024	962	962	-	-	962	390	556	16	40.5
2025	2,797	2,797	556	△2,273	1,080	749	195	136	26.8

자료: 산림청

국립강릉산림레포츠센터의 경우 당초 계획상으로는 2024년 내 실시설계를 완료하고 2025년부터 1차년도 조성공사에 착수할 예정이었으나, 공공건축 사업계획 사전검토 및 공공건축 심의(6개월), 설계 적정성 검토 및 총사업비 협의(5개월) 등 주요 행정절차 이행이 지연됨에 따라, 2026년 5월 실시설계가 완료될 예정이다.

[국립강릉산림레포츠센터 조성 사업 당초 계획 대비 현재 추진 현황]

구 분	단 계	당초 일정	변경 일정(안)
추진 경과	건축기획 및 타당성 조사	'23.1.~'23.12.	'23.7.~'23.12.
	공공건축 사전검토 및 공공건축심의	-	'24.1.~'24.6.
	건축설계 (제안)공모 및 용역사 선정	-	'24.7.~'24.9.
	도시관리계획 변경 용역	-	'24.9.~'25.12.
	계획설계 및 적정성 검토	-	'24.9.~'25.4.
	환경 및 재해영향평가	-	'24.10.~'25.12.
	중간설계 적정성검토	-	'25.5.~'25.10.
향후 계획	실시설계	'24.1.~'24.12.	'24.9.~'26.5.
	실시설계 적정성 검토	-	'25.11.~'26.4.
	공사 및 준공	'25.1.~'26.12.	'26.7.~'27.12.

자료: 산림청 제출자료를 바탕으로 작성

산림청은 동 사업을 추진함에 있어 사전 절차에 대한 소요기간을 최소한으로 예측하고 실시설계 단계가 완료되지 않았음에도 공사비와 감리비를 2025년도 예산에 편성하여 공사비와 감리비 예산 전액(27억 9,000만원)을 타 사업예산으로 전용하였다.

[2025년도 국립강릉산림레포츠센터 조성 사업 세목별 집행 현황]

(단위: 백만원)

구분	2025						
	예산액	전년도 이월액	이전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
기본조사설계비(420-01)	-	-	517	517	212	195	110
실시설계비(420-02)	-	556	-	556	530	-	26
공사비(420-03)	2,750	-	△2,750	-	-	-	-
감리비(420-04)	40	-	△40	-	-	-	-
시설부대비(420-05)	7	-	-	7	7	-	-
합 계	2,797	556	517 △2,790	1,080	749	195	136

자료: 산림청

이와 같이 국립문경산림레포츠진흥센터 조성사업과 국립강릉산림레포츠센터 조성 사업은 당초 계획 수립 시 행정절차 소요 기간 등을 충분히 반영하지 못하여 전반적인 사업 지연과 예산의 이월이 발생하였고, 사업 추진 상황을 반영하지 않은 예산 편성으로 대규모 이·전용이 발생하였으므로, 향후 산림청은 사전 계획의 구체성과 실행 가능성을 철저히 검증하여 행정력 낭비를 방지하고, 예산 집행의 효율성을 제고할 수 있는 실효성 있는 대책을 마련할 필요가 있다.

1-2. 공립밀양산림레포츠센터 조성사업, 공립장흥등산학교 조성사업

가. 현 황

산림청은 산림레포츠 안전관리체계 구축 및 지역 균형발전을 위한 공립밀양산림레포츠센터 조성 사업과 체계적인 등산·트레킹 교육 기회를 균등하게 제공하기 위한 공립장흥등산학교 조성 사업을 추진하고 있으며, 이를 위해 각각 2025회계연도에 2년차 설계비를 편성하였다.

나. 분석의견

공립밀양산림레포츠센터 조성사업과 공립장흥등산학교 조성사업은 보조금 교부 시 지자체의 사전 행정절차 이행 여부 및 추진 여건 등을 충분히 고려하지 않아 2024년부터 2025년까지의 교부액 전액이 이월 또는 불용되는 등 보조금 집행이 부진하므로, 산림청은 향후 예산 실행 계획의 구체성을 철저히 검증하고, 집행 가능성이 확보된 경우에만 보조금을 교부하는 등 보조금 관리를 철저히 할 필요가 있다.

첫째, 공립밀양산림레포츠센터 조성사업⁵⁾은 지자체 보조사업(국비 50%, 지방비 50%)으로 2025년은 2년차 예산(실시설계비) 4억 8,100만원이 편성되었다.

그런데 동 사업은 지자체(밀양시)의 지방비 추경 예산 미확보로 인해 사업 1년 차인 2024년 국고보조금 1억 8,500만원 전액이 이월되었고, 2025년 4월에 기본계획 수립 용역 등을 추진하였으나, 결국 당해연도 교부현액 6억 6,600만원 전액이 불용되면서, 사업 착수 이후 예산집행이 단 한 차례도 이루어지지 못한 것으로 나타나고 있다.

국고보조금 교부현황을 살펴보면, 2024년도에 지자체 단계에서 국고보조금이 이월되었음에도 산림청은 2025년에 보조금을 교부한 것으로 확인되는데, 이는 자치

5) [공립밀양산림레포츠센터 조성 사업 개요]

- 사업목적: 산림레포츠 안전확보 및 균형발전을 위한 권역별 전문기관 설립
- 사업위치: 경남 밀양시 산내면 삼양리 산1-1번지 일원
- 사업기간: '24년~'28년(5년간)
- 총사업비: 250억원(국비 50%, 지방비 50%)
- 사업내용: 산림레포츠 센터, 실내 교육장, 야외(다목적) 교육장 등

단체보조사업의 연내 집행 가능성과 사전 행정절차 이행 여부를 철저히 확인하여 보조금의 연례적 이월을 최소화하도록 규정한 「2025년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」⁶⁾에 부합하지 않는 측면이 있다.

[2024~2025년 공립밀양산림레포츠센터 조성 사업 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	산림청			사업수행주체						
	예산액		집행액	교부액	전년도 이월액	예산현액 (A)	집행액 (B)	불용액	다음연도 이월액	실집행률 (B/A)
	본예산	추경								
2024	185	185	185	185	-	185	-	-	185	0.0
2025	481	481	481	481	185	666	-	666	-	0.0

자료: 산림청

[2024~2025년 공립밀양산림레포츠센터 조성 사업 지방자치단체 보조금 교부 현황]

(단위: 백만원)

구분	예산액	교부액			
		1월~3월	7월~9월	10월~12월	합계
2024	185	185	-	-	185
2025	481	-	240	241	481

자료: 산림청

둘째, 공립장흥등산학교 조성사업⁷⁾은 지자체 보조사업(국비 50%, 지방비 50%)으로 전문 산악인을 대상으로 체계적인 등산·트레킹 교육기회 제공을 위한 시설을 조성하는 것으로, 2025년 지자체 사업포기로 예산현액 2억원 전액 불용하였다.

동 사업은 2024년에 기본계획 수립 용역 예산 3,000만원을 집행하였으나, 2025년도에 지역 민원 제기로 용역이 중단되었고, 이후 대체부지 확보 어려움으로 지자체가 사업 추진을 포기함에 따라 지자체 보조금 2억원 전액이 반납 처리되었다.

6) 「2025년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」, p.114.

7) [공립장흥등산학교 조성 사업 개요]

- 사업목적: 지역별 균등하고 체계적인 등산·트레킹 교육기회 제공
- 사업위치: 전남 장흥군 관산면 옥당리 69번지 일원 / 부지 14,727㎡
- 사업기간: '24년~'27년(4년간)
- 총사업비: 80억원(국비 50%, 지방비 50%)
- 사업내용: 교육관(행정동, 강의실), 실내외클라이밍장, 기숙사, 식당 등

[2024~2025년 공립장흥등산학교 조성 사업 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	산림청			사업수행주체						
	예산액		집행액	교부액	전년도 이월액	예산현액 (A)	집행액 (B)	불용액	다음연도 이월액	실집행률 (B/A)
	본예산	추경								
2024	50	50	50	50	-	50	30	20	-	60.0
2025	200	200	200	200	-	200	-	200	-	0.0

자료: 산림청

지자체 사업 포기로 2024년 집행된 국고보조금(3,000만원)은 매몰되는 결과가 초래되었으므로, 산림청은 해당 보조금을 즉시 환수하고 보조금 사후관리를 철저히 할 필요가 있어 보인다.

[2024~2025년 공립장흥등산학교 조성 사업 지방자치단체 보조금 교부 현황]

(단위: 백만원)

구분	예산액	교부액			
		1월~3월	7월~9월	10월~12월	합계
2024	50	50	-	-	50
2025	200	-	100	100	200

자료: 산림청

「국고보조금 통합관리지침」에 따르면 중앙관서의 장은 ① 보조사업 계획의 구체성, ② 실현가능성, ③ 지방비 부담능력, ④ 사전 행정절차 이행여부 등에 대한 검토를 통해 보조금의 연례적 이월 및 보조금 교부 후 사업취소 등이 최소화되도록 하고 있음에도 산림청은 사업 집행 가능성 등에 대한 검토 없이 국고보조금을 교부 후 정산 및 반환 조치를 하였다.

따라서 공립밀양산림레포츠센터 조성사업과 공립장흥등산학교 조성사업은 보조금 교부 시 지자체의 사전 행정절차 이행 여부 및 추진 여건 등을 충분히 고려하지 않아 2024년부터 2025년까지의 교부액 전액이 이월 또는 불용되는 등 보조금 집행이 부진하므로, 산림청은 향후 예산 실행 계획의 구체성을 철저히 검증하고, 집행 가능성이 확보된 경우에만 보조금을 교부하는 등 보조금 관리를 철저히 할 필요가 있다.

가. 현 황

고정의 항공기 물탱크 도입 사업¹⁾은 공중진화 역량을 강화하기 위하여 고정의 항공기인 공군 수송기(C-130)에 탑재할 진화용 이동식 물탱크를 도입하기 위한 것으로, 2025회계연도 예산현액 80억원 전액을 불용하였다.

[2025회계연도 고정의 항공기 물탱크 도입 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액 (A)	집행액 (B)	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
산불방지대책	57,869	101,499	729	913 △6,674	96,467	86,163	-	10,304	85,377	85,377
고정의 항공기 물탱크 도입	-	8,000	-	-	8,000	-	-	8,000	-	-

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 산림청

나. 분석의견

고정의항공기 물탱크 도입 사업은 강풍 등 기상 상황에서 헬기 진화의 한계를 보완하는 실효적 수단으로 활용될 수 있어 그 필요성은 인정됨에도 불구하고 사업계획을 면밀하게 수립하지 못하는 등 사전 준비 미흡으로 예산 전액이 불용되었으므로, 산림청은 향후 유사 사업을 추진할 경우 사전 준비를 철저하게 할 필요가 있다.

동 사업은 강풍 지속으로 산불진화 헬기 운용이 어렵거나²⁾ 동시다발적 산불로

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 일반회계 2332-300의 내역사업

2) 산림청은 순간풍속 기준 10m/s 이상일 경우 소형헬기의 투입이 불가하고, 15m/s 이상일 경우에는 중형헬기 중 수리온의 투입이, 20m/s 이상일 경우에는 중형헬기 중 KA-32 및 대형헬기의 투입이 불가하다고 설명하고 있음.

진화 수요가 급증³⁾할 때를 대비하기 위한 추가 수단으로서의 필요성이 인정되어 예산에 편성되었다.

2025년에 도입하려 했던 고정익 항공기 물탱크의 용량은 11,350리터(3,000갤런)⁴⁾이고 일반적인 주입속도(펌프속도 300gpm⁴⁾) 적용 시 주입에 10분이 소요되며, 1회 투하 시(5초~1.5분, 조절 가능) 길이 400m 폭 30m의 영역에 투하가 가능한 것으로 파악된다.

다만, 고정익 항공기는 물탱크 장착에 약 2시간이 소요되어 초기 진화 시 해당 시간만큼 투하가 지연되는 한계가 있다. 또한, 사용 후 정비를 위해 물탱크를 기체에서 분리해야 하므로, 산불 재발생 시 장착 과정을 다시 거쳐야 하는 것으로 확인된다.

[고정익 항공기 설치 물탱크 관련 자료]

담수량	담수시간	담수방식	투하고도	설치시간	제작기간	제작사	1기당 가격
11,350리터	약 10분	착륙 후 담수	50m~100m	2시간	9~12개월	UAC	80억원

자료: 산림청

그리고 고정익 항공기는 회전익 대비 초기 대응이 느리고 국내의 험준한 지형에 부적합하다는 우려로 도입이 유보되어 왔다. 하지만 최근 강원·경북 등 동해안 지역의 강풍으로 진화 헬기 운용이 제한되는 상황이 빈발함에 따라, 이에 대응하기 위해 도입을 최종결정한 것으로 보인다.

3) 국회입법조사처, 특별보고서 『대형산불에 대한 국가적 대응 과제』

2025년 3월 21일부터 3월 30일까지 10일간 8개 시·군에서 동시다발적으로 발생한 영남지역 산불로 인해 공식적 통계를 작성한 1987년 이후 최대 산불피해를 입음(피해면적 104,000ha)

4) gallons per minute

[회전익과 고정익 항공기 운용에 따른 장단점 비교]

구분	회전익	고정익
장점	· 지형형태에 따른 비행 및 진화 가능(굽은 지형을 따라 살포) · 산불초기 대응 및 투입시간 단축 가능(산불 발생 인근지역 대기) · 저속비행, 제자리 비행 등으로 정밀진화 가능 · 다수 헬기 동시운용 시 재진입주기가 짧음	· 넓은 면적 투하 가능으로 방화선 구축 등으로 활용 가능 · 체공시간이 길어 장거리 이동 가능 · 회전익 대비 강풍에도 운용 가능
단점	· 체공시간이 짧음 · 진화제 살포지역이 협소함 · 강풍 시 운용 제한	· 진화제 재충전 시간이 회전익에 비해 오래 걸림 · 지표화가 일어나는 수관부 진화에 운용 제한 · 초기대응시간 지연

자료: 산림청

동 사업은 2024년도 본예산에 편성되어 공군 수송기(C-130H) 도입이 추진되었으나, 국방부 등 관계 기관과의 사전 협의가 완료되지 않은 상태에서 예산이 편성되었고, 협의 결렬로 인해 당초 계획한 사업 추진이 무산되었으며, 해당 예산액을 2024년도 수해 피해복구 재원으로 전용하여 집행하는 등 예산 편성의 사전 절차 이행 및 실효성 검토가 미흡했던 것으로 보보인다.

[2024~2025년 고정익 항공기 도입 사업 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	예산액		이전용 등	예산현액 (B)	집행액 (C)	다음연도 이월액	집행률 (C/A)	불용액
	본예산	추경(A)						
2024	8,000	8,000	△8,000	-	-	-	-	-
2025	-	8,000	-	8,000	-	-	-	8,000

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 산림청

산림청은 2024년 협의 실패 이후 2025년도에 국방부와 협의를 완료하고 동 사업을 재추진하였으나, 기술적 불가 요인으로 인해 예산 전액이 불용되었다는 입장이다.

구체적으로는, 공군 수송기(C-130J) 내 산불 진화용 물탱크(MAFFS) 운용을 위한 핵심 부품인 전력패널⁵⁾ 장착이 필수적이었으나, 물탱크 제작사(美 UAC 社)로부터 전력패널 장착이 불가능하다는 최종 통보를 받아, 사업추진이 불가능하였다.⁶⁾ 그런데 이는 산림청이 사업 기획 단계에서 기체와 장비 간의 기술적 호환성에 대한 사전 검증이 미흡했음을 보여주는 것이다.

이와 관련하여 산림청은 동 사업의 추진 필요성을 인정하고 있으며, 공군 수송기(C-130J) 제작사(美 록히드마틴 社)로부터 전력패널 장착 가능 여부에 대한 회신과 견적을 확보한 후, 이를 바탕으로 동 사업을 재추진할 계획이라는 설명이다.

신규 도입을 추진했던 고정익 항공기 물탱크 장착 사업은 타 부처(국방부) 자산의 활용을 전제로 하는 만큼, 기획 단계에서부터 국방부와의 기술적·행정적 협의가 철저히 선행되었어야 함에도 불구하고, 산림청의 사전 준비 미흡으로 인해 예산 전액이 불용되었으므로 이는 한정된 국가재정의 효율적 운용을 저해하고 행정의 신뢰도를 실추시킨 측면이 있다.

고정익항공기 물탱크 도입 사업은 강풍 등 기상 상황에서 헬기 진화의 한계를 보완하는 실효적 수단으로 활용될 수 있어 그 필요성은 인정됨에도 불구하고 사업계획을 면밀하게 수립하지 못하는 등 사전 준비 미흡으로 예산 전액이 불용되었으므로, 산림청은 향후 유사 사업을 추진할 경우 사전 준비를 철저하게 할 필요가 있다.

5) 압축기에 전력을 공급하여 물 또는 지연제를 물탱크 충압공기와 혼합 분사에 필요

6) 물탱크 제작사인 UAC 社가 공군 수송기 C-130J 제작사인 美 록히드마틴 社에 전력패널 장착에 대한 수리/개조 권한을 받는다고 하였으나 최종 미획득

가. 현 황

국립산지생태원 조성 사업¹⁾은 산림생물다양성증진 사업의 내역사업으로, 대형 산불피해지 관련 연구, 교육, 전시기능을 갖는 국가 거점 연구기관 설립으로 산림복원 및 지역주민 삶 회복에 기여하려는 것으로, 2025회계연도 예산현액 7억 3,300만원 중 5억 1,800만원을 집행하고 1억 8,000만원을 이월하였으며 3,500만원을 불용하였다.

[2025회계연도 국립산지생태원 조성 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
산림생물다양성 증진	15,828	15,828	477	165 △1,680	14,790	14,198	180	412	22,874	22,874
국립산지생태원	1,700	1,700	413	△1,380	733	518	180	35	5,129	5,129

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 산림청

[국립산지생태원 조성 사업 개요]

- 총사업비: 396억원(산림청 직접수행)
- 사업위치: 경북 울진군 북면 상당리 산14-1
- 사업기간: 2024년~2027년(4년간)
- 사업위치: 생태숲 지정 47.6ha, 대지면적 3.0ha, 건축 연면적 3,594㎡
- 주요시설: 연구동, 전시관, 교육체험실, 전망대, 숲 체험시설 등
- 지원조건: 국비 100%

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 일반회계 1934-300의 내역사업

나. 분석의견

국립산지생태원 조성 사업은 사전 기획 단계의 현장 여건 및 추진 전략 검토 부족으로 사업계획 변경과 일정 지연이 발생하였고, 사업 진행 경과를 고려하지 않은 예산 편성으로 대규모 이·전용이 초래된 바, 산림청은 사업 전반을 재점검하여 실효성 있는 대책을 수립하고 단계별 관리 체계를 강화함으로써 향후 추가 지연 없이 적기에 완공되도록 다각적인 노력을 기울일 필요가 있다.

동 사업은 2022년 발생한 경북 울진의 대형 산불 피해지의 체계적인 복원과 미래형 산림 생태계 관리를 위해 마련된 사업으로 단순한 조림을 넘어 산불 피해지의 자연 회복력을 연구하고, 기후변화에 대응하는 스마트 디지털 산림복원 전담 기관을 설립하려는 것으로 조사·연구, 교육·전시, 탐방·체험, 지역 상생 기능을 수행하려는 계획이다.

예산 집행 현황을 살펴보면, 2024년 예산액(17억원) 중 4억 1,300만원을 이월하고, 1억 5,100만원을 불용하였으며, 2025년도에는 예산액(17억원)의 81.2%에 해당하는 13억 8,000만원을 공무원 인건비 부족액 재원 마련을 위해 전용하였다.

산림청은 당초 2024년도에 타당성 조사, 기본계획 및 실시설계를 완료할 계획이었으나, 기본계획 수립 지연 및 조달청 적정성 검토 등 행정절차 지연으로 인해 전체 사업 일정이 단계적으로 순연된 것으로 설명하고 있다.

동 사업은 2024년 타당성 조사 과정에서 계획 대상지(전체 국유지로 전환), 건축공법(철근·콘크리트 구조물 → 목조건축), 사업 수행 주체(민간자본보조 → 산림청 직접 수행) 등 사업 전반의 핵심 사안이 변경된 것으로 확인되는데, 이는 산림청이 당초 사업 기획 단계에서 현장 여건과 추진 전략에 대한 면밀한 검토가 부족했던 것으로 보인다.

[2024~2026년 국립산지생태원 사업 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	예산액		이전용등	예산현액 (B)	집행액 (C)	불용액	다음연도 이월액	집행률 (C/A)	불용액
	본예산	추경(A)							
2024	1,700	1,700	1,579 △1,579	1,700	1,136	151	413	66.8	151
2025	1,700	1,700	△1,380	320	105	35	180	6.2	35
2026	5,129	5,129	-	5,129	5	-	-	0.1	-

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 산림청

또한, 「2025 예산안 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에 따르면 건축공사의 경우 기본조사설계비, 실시설계비, 공사감리비는 사업의 긴급성 등 특별한 사유가 없는 한 2가지 이상 비목의 동시 계상을 지양하도록 하면서, 실시설계비는 기본조사설계 및 타당성조사 후 해당 사업 추진을 확정된 경우에 한하여 예산에 반영하도록 하고 있음에도 불구하고, 산림청은 2025년도에 실시설계비와 공사비를 모두 편성하여, 해당 예산 전액(13억 8,000만원)을 다른 사업의 재원으로 전용하였다.

[2025년도 국립산지생태원 사업 세목별 집행 현황]

(단위: 백만원)

구분	2025						
	예산액	전년도 이월액	이전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
실시설계비(420-02)	421	413	△259	575	418	141	16
공사비(420-03)	1,117	-	△1,117	-	-	-	-
감리비(420-04)	152	-	△4	148	90	39	19
시설부대비(420-05)	10	-		10	10	-	-
합 계	1,700	413	△1,380	733	518	180	35

자료: 산림청

산림청은 2026년 7월 설계 완료 및 2027년 내 조성을 목표로 하고 있으나, 이는 현실적인 행정 소요 기간을 과소로 산정한 측면이 있다. 구체적으로 설계(약 12개월)와 조달청 적정성 검토(약 2~3개월) 2회, 시공사 선정(약 2~3개월 이상), 총사업비 협의 등 필수 공정에 필요한 최소 기간을 대입할 경우 2027년 내 준공은 물리적으로 불가능할 것으로 보인다.

[국립산지생태원 사업 일정 관련 검토 사항]

구분	기본설계	총사업비 협의	실시설계	총사업비 협의	시공사 선정	준공
산림청안	'24.12.~'25.12.	최소	'26.5.~'26.7. (2개월)	최소	최소	'27년 12월
추가 검토사항	4.5개월 ¹⁾	특정 곤란	7개월	특정 곤란	약 2~3개월 또는 그 이상	'28년 하반기 이후

주: 1) 「설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침」(국토교통부 고시)

제23조(설계기간) ② 발주청은 설계용역을 발주할 경우 공사의 규모와 특성과 발주청의 여건 등을 감안하여 정하되, 별표 1의 공종별 설계 기간²⁾을 참고할 수 있다.

자료: 산림청 제출자료를 바탕으로 재작성

[국립산지생태원 사업 당초 계획 및 변경 계획]

구 분	단 계	당초 일정	변경 일정(예정)
추진경과	기본구상 실시	'23.6.~'23.12.	'23.6.~'23.12.
	타당성조사 및 기본계획 실시	'24.4.~'24.10.	'24.4.~'24.10.
	예산전용(민간자본보조 → 직접)	-	'24.10.
	기본 및 실시설계 실시	'24.12.~'25.10.	'24.12.~'26.7.
	총 사업비 협의	'25.8.~'25.9.	'26.4.~'26.5.
향후계획	공사계약	'25.11.	'26.8.~'26.9.
	공사 및 준공	'25.11.~'27.12.	'26.10.~'27.12.

자료: 산림청 제출자료를 바탕으로 재작성

따라서 국립산지생태원 조성 사업은 사전 기획 단계의 현장 여건 및 추진 전략 검토 부족으로 사업계획 변경과 일정 지연이 발생하였고, 사업 진행 경과를 고려하지 않은 예산 편성으로 대규모 이·전용이 초래된바, 산림청은 사업 전반을 재점검하여 실효성 있는 대책을 수립하고 단계별 관리 체계를 강화함으로써 향후 추가 지연 없이 적기에 완공되도록 다각적인 노력을 기울일 필요가 있다.

2) [별표 1] 공종별 설계단계별(기본설계, 실시설계)의 공사비 대비 설계기간(발췌)

(단위: 월)

공종	기본설계			실시설계		
	100~500억	500~1,000억	1,000억이상	100~500억	500~1,000억	1,000억이상
건축	4.5	7	9.5	7	7.5	8

주 1. 기본설계, 실시설계의 기간은 관계기간 협의, 환경영향평가, 교통영향 평가 등에 소요된 기간을 제외한 기간임

2. 단순, 보통, 복잡 등에 따라 공종별 설계기간에 ±10%의 범위내에서 가중치를 적용할 수 있음

3. 실시설계시 기본설계를 함께 수행하는 경우는 업무내용을 고려하여 실시설계기간의 1.3~1.5배를 적용할 수 있음

국립 치유의 숲 조성 사업의 철저한 사업 관리 및 추계의 정확성 제고 필요

가. 현 황

산림치유활성화 사업¹⁾은 국립 치유의 숲 조성 및 운영, 산림치유 프로그램 개발·보급을 통한 산림치유를 활성화하려는 것으로 산림교육치유활성화 사업의 내역사업이며, 2025회계연도 예산현액 31억 1,000만원 중 20억 200만원을 집행하고 4억 8,300만원을 이월하였으며 6억 2,500만원을 불용하였다.

[2025회계연도 산림치유활성화 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026		
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
산림교육 치유활성화	12,813	12,813	121	△2,940	9,994	8,808	483	703	12,531	12,531
산림치유 활성화	5,879	5,879	121	△2,890	3,110	2,002	483	625	8,597	8,597

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 산림청

[국립 치유활성화 사업(국립 치유의 숲 조성) 개요]

- 총사업비: 250억원(1개소당, 건설보상비 50억원 + 조성비 75억원)
- 조성지: 울산, 대구
- 사업수행: 산림청 직접수행(국비 100%)
- 사업기간: 울산-2024년~2027년(4년간), 대구-2024년~2028(5년간)
- 울산: 2025년 건설보상비와 설시설계 일부 이월
- 대구: 2025년 5.7ha 매수(2026년 3.0ha 추가 매수 예정)

(단위: 백만원)

구분	건설보상비	기본계획	설계비	공사비	감리비	시설부대비	합 계
울산	5,000	300	305	6,781	97	17	12,500
대구	5,000	300	305	6,781	97	17	12,500

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 일반회계 1743-302의 내역사업

나. 분석의견

동 사업과 관련하여서는 다음의 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 국립 치유의 숲 조성사업은 행정절차 지연으로 인해 실집행률이 저조할 뿐만 아니라, 예산이 과다 편성되어 대규모 이·전용을 유발한 측면이 있으므로, 향후 산림청은 예산안 편성 시 비목별 구체적 소요를 면밀히 검토함으로써 예산 추계의 정확성을 기하고, 국가 재정 운용의 효율성을 제고할 필요가 있다.

동 사업은 총 사업비 250억원(국비 100%)으로 울산, 대구에 각 1개소(1개소 125억원)씩 치유의 숲을 조성하려는 것으로 향기, 경관 등 산림치유자원을 활용하여 국민 건강증진에 기여하는 것을 목적으로 추진되고 있다.

2025년 기준 치유의 숲 조성 및 운영 현황을 살펴보면, 국립 18개소, 공립 65개소, 사립 4개소를 포함하여 총 87개소가 운영·조성 중이고, 이를 권역별로 구분하면 수도권 9개소, 강원권 11개소, 충청권 15개소, 전라권 21개소, 경상권 30개소, 제주권 1개소로 분포하고 있는 것으로 확인된다.

[2025년 권역별 치유의 숲 운영·조성 현황]

(단위: 개소)

구 분	계	수도권	강원권	충청권	전라권	경상권	제주권
국립	18(4)	2(-)	2(-)	2(-)	5(-)	7(4)	-
공립	65(21)	6(1)	6(3)	13(2)	16(5)	23(10)	1(-)
사립	4(2)	1(1)	3(1)	-	-	-	-
합계	87(27)	9(2)	11(4)	15(2)	21(5)	30(14)	1

주: 괄호 안은 조성 중인 개소임

자료: 산림청

동 사업의 집행 실적을 살펴보면, 울산 지역의 경우 2025년 예산현액 12억 2,500만원 중 집행액은 2억 5,700만원으로 실집행률은 21%에 불과하여 부진한 상태이다. 이와 관련하여 산림청은 치유의 숲 조성 토지 수용 행정절차 진행 과정에서 토지 매입이 지연되었고, 실시설계 변경에 따른 후속 행정절차가 연쇄적으로 지연되었기 때문이라고 설명하고 있다.

또한, 동 사업은 2025년에 총 28억 9,000만원(울산 16억 4,000만원, 대구 12억 5,000만원)의 이·전용이 발생하였는데, 이는 건설보상비 중 불용이 예상되는 금액과 집행잔액을 산림재해대책비로 이·전용한 것으로 확인된다. 그러나 전체 건설보상비 50억원의 57.8%에 달하는 막대한 예산을 타 사업으로 이·전용한 것은, 결과적으로 2025년도 예산 편성 시 수요 예측을 제대로 하지 못해 예산을 과다 편성했음을 보여주는 것이다.

[2024년~2025년도 국립 치유의 숲 사업 세목별 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분		비목	예산액	전년도 이월액	이전용 등	예산현액 (B)	집행액 (C)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (C/B)
울 산	2024	건설보상비	2,500	-	-	2,500	2,142	-	358	86
		기본설계비	300	-	-	300	119	60	121	40
		소계	2,800	-	-	2,800	2,261	60	479	81
	2025	건설보상비	2,500	-	△1,640	860	-	393	467	-
		기본설계비	-	60	-	60	44	-	16	73
		실시설계비	305	-	-	305	213	90	2	70
		소계	2,805	60	△1,640	1,225	257	483	485	21
	합 계		5,605	60	△1,640	4,025	2,518	543	964	62.5
대 구	2024	건설보상비	-	-	-	-	-	-	-	-
		기본설계비	300	-	-	300	119	60	121	40
		소 계	300	-	-	300	119	60	121	40
	2025	건설보상비	2,500	-	△1,250	1,250	1,126	-	124	90
		기본설계비	-	60	-	60	44	-	16	73
		소 계	2,500	60	△1,250	1,310	1,170	-	140	89.3
	합 계		2,800	60	△1,250	1,610	1,289	60	261	80.0

자료: 산림청

종합하면, 국립 치유의 숲 조성 사업은 행정절차 지연으로 인해 실집행률이 저조할 뿐만 아니라, 예산이 과다 편성되어 대규모 이·전용을 유발한 측면이 있으므로, 향후 산림청은 예산안 편성 시 비목별 구체적 소요를 면밀히 검토함으로써 예산 추계의 정확성을 기하고, 국가 재정 운용의 효율성을 제고할 필요가 있다.

둘째, 산림청은 치유의 숲 조성 사업 추진 시 합리적인 기준을 마련하여 지자체 간 재정 형평성을 고려한 예산 지원이 이루어지도록 하고, 아울러 재원별 특성에

맞게 국고 사업과 녹색자금 사업 간의 역할과 기능을 명확히 정립하고, 상호 보완적인 관점에서 사업을 체계적으로 조성·관리할 필요가 있다.

산림청장은 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」(이하 「산림자원법」) 제58조²⁾에 따라 산림환경기능증진자금(이하 “녹색자금”)을 운용·관리하고 있으며, 이는 「복권 및 복권기금법」 제23조제1항³⁾에 따라 배분되는 복권수익금 등을 재원으로 하고 있다.

이 자금은 「산림자원법」 제58조제4항에 따라 맑은 물 공급을 위한 산림환경 개선 사업, 공해방지와 경관보전을 위한 산림 및 도시림 조성 사업, 청소년 등을 위한 산림체험활동시설의 설치·운영 및 교육·홍보 사업, 수목원·휴양림·수목장림 조성·운영, 산림환경기능증진과 관련한 임업인의 교육 및 복지증진 사업 등에 집행할 수 있다.

2) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」

제58조(녹색자금) ① 산림청장은 산림환경을 보호하고 산림의 기능을 증진하며 해외산림자원을 조성하는 데에 드는 경비 및 사업비를 지원하기 위하여 산림환경기능증진자금(이하 “녹색자금”이라 한다)을 설치한다.

② 녹색자금은 산림청장이 운용·관리한다.

③ 녹색자금은 다음 각 호의 재원(財源)으로 조성한다.

1. 정부 외의 자의 출연금(出捐金)
2. 「복권 및 복권기금법」 제23조제1항에 따라 배분된 복권수익금
3. 녹색자금의 운용으로 생기는 수익금
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수익금

④ 녹색자금은 산림의 환경기능증진 및 해외산림자원의 조성에 관한 다음 각 호의 사업에 사용할 수 있다.

1. 맑은 물 공급을 위한 산림환경 개선사업
2. 공해(公害) 방지와 경관 보전을 위한 산림 및 도시숲 조성사업
3. 청소년 등을 위한 산림체험활동시설의 설치·운영 및 교육·홍보사업
4. 수목원·휴양림·수목장림의 조성·운영사업
5. 산림환경기능증진과 관련한 임업인의 교육 및 복지증진사업
6. 해외산림 환경기능증진 사업
7. 해외에서 산림자원을 확보하기 위한 사업
8. 산림복지 진흥을 위한 사업
9. 그 밖에 산림의 환경기능증진을 위하여 대통령령으로 정하는 사업

3) 「복권 및 복권기금법」

제23조(복권기금의 배분 및 용도) ① 매년 복권수익금 가운데 100분의 35는 다음 각 호의 기금 등에 배분하되 그 배분 비율은 대통령령으로 정한다. 다만, 복권위원회는 다음 각 호의 기금 등의 자금소요 및 제22조제3항에 따른 평가 결과 등을 고려하여 각 기금 등의 배분비율에 대하여 100분의 20의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 가감 조정할 수 있다.

7. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제58조 제1항에 따른 산림환경기능증진자금

산림청(한국산림복지진흥원)은 녹색자금을 재원으로 녹색인프라 확충사업에서 치유의 숲 조성을 추진하고 있으나, 일반회계 사업과의 중복 추진 문제가 있다. 구체적으로 2025년 경북 구미(17억 6,800만원) 및 전남 신안(10억 100만원) 2개소의 치유의 숲 조성비로 총 27억 6,900만원을 집행함으로써, 일반회계와 녹색자금에서 유사 사업을 중복으로 집행한 것으로 나타났다.

[산림복지진흥원 치유의 숲 조성 사업 개요]

구분		녹색자금 사업
사업명(내역사업명)		녹색인프라확충사업(치유의 숲 조성)
회계·자금		녹색자금
사업목적		산림치유 인프라 확충을 통한 지역중심 서비스 기반 마련
2025	사업내용	치유의 숲 조성(구미, 신안)
	집행액	2,769백만원
재원 부담		녹색자금 및 지자체 부담 * 1개소당 7,000백만원 (녹색자금 4,200백만원(60%), 자부담 2,800백만원(40%))

자료: 산림청

이와 같이 치유의 숲 조성 사업은 녹색자금과 일반회계로 이원화되어 있으나, 두 사업의 목적과 내용은 사실상 동일하다. 다만, 녹색자금 사업은 지방비 매칭(분담) 방식인 반면, 일반회계 사업은 전액 국비로 조성된다는 점에서 재원 조달 방식상의 차이만 있다.

치유의 숲은 「산림복지 진흥에 관한 법률」에 따라 5년마다 수립되는 산림복지진흥계획⁴⁾에 따라 조성되며, 조성 및 운영 주체에 따라 국립과 공립으로 구분되는데, 이중 산림복지진흥원에서 자금 지원을 한 신안·구미 치유의 숲은 공립에 해당한다.

4) 「산림복지 진흥에 관한 법률」

제5조(산림복지진흥계획) ① 산림청장은 산림복지 진흥을 위하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 산림복지진흥계획(이하 “진흥계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.

1. 산림복지서비스 진흥 목표 및 추진방향
2. 산림복지서비스, 산림복지서비스이용권, 산림복지서비스제공자, 산림복지전문가, 산림복지시설의 수요 및 공급에 관한 사항
3. 산림복지단지과 산림복지시설의 현황, 확충 계획, 운영 평가 및 향후 개선에 관한 사항
4. 그 밖에 산림복지 진흥과 관련된 사항

다른 지자체 공립 치유의 숲 조성 사업은 지자체가 재원을 100% 전액 부담하는 반면, 산림복지진흥원의 해당 사업에는 녹색자금이 60% 지원되었다. 이처럼 특정 지자체에만 예외적으로 녹색 자금을 지원하는 것은 지자체 간 재정 형평성을 저해할 우려가 있으므로 합리적 기준을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

[치유의 숲 국립과 공립 비교]

구분	국립	공립	
		지자체	산림복지진흥원 ²⁾
재원	국비 100%	지방비 100% ¹⁾	녹색자금 60%, 지방비 40%
운영	한국산림복지진흥원(위탁)	지자체	지자체
조성 기간	4년	4년	4년

주: 1) 2020년 이전은 국비와 지방비 각각 50%씩 분담

2) 산림복지진흥원은 국립 치유의 숲 위탁 운영기관으로서, 2개소(신안·구미)에만 유일하게 자금을 지원하였으며, 향후 신규 지원 계획은 없는 것으로 확인됨

자료: 산림청

또한, 산림청이 직접 조성하는 치유의 숲은 전국적인 산림치유 인프라 구축을 목적으로 하는 반면, 녹색자금 지원 사업은 취약지역의 산림복지 증진에 중점을 두고 있어 복권기금 공익사업으로서의 성격이 강하다. 따라서 재원의 원천과 사업 목적이 상이한 만큼, 향후 두 사업 간 역할과 기능을 명확히 차별화하여 체계적으로 운영할 필요가 있다.

종합하면, 산림청은 치유의 숲 조성 사업 추진 시 합리적인 기준을 마련하여 지자체 간 재정 형평성을 고려한 예산 지원이 이루어지도록 하고, 아울러 재원별 특성에 맞게 국고 사업과 녹색자금 사업 간의 역할과 기능을 명확히 정립하고, 상호 보완적인 관점에서 사업을 체계적으로 조성·관리할 필요가 있다.

가. 현 황

산림헬기 도입·교체 사업¹⁾은 산림헬기 도입·운영 사업의 내역사업으로, 산불 조기진화 및 산림재난 모니터링 등 효율적으로 산림자원을 보호하고 산림재난에 대응하기 위하여 산림헬기를 도입하는 것으로, 2025회계연도 예산현액 1,531억 4,800만원 중 878억 200만원을 집행하고 653억 4,600만원을 이월하였다.

[2025회계연도 산림헬기 도입·운영 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
산림헬기 도입·헬기	93,858	213,448	5,407	14,738 △8,977	224,616	158,614	65,583	419	193,826	193,826
산림헬기 도입·교체	52,500	149,300	4,502	△654	153,148	87,802	65,346	-	158,400	158,400

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 산림청

나. 분석의견

산림헬기 도입 사업은 계약에서 도입까지 약 4년이 소요됨에도 사업 기간을 3년으로 설정하여, 예산의 일부가 반복적으로 이월되는 구조적 문제가 발생하고, 또한 연부율이 명확한 기준 없이 매년 임의로 산정되어 예산 운용의 예측 가능성을 저해하고 있다. 따라서 산림청은 실제 헬기 제작 및 행정 소요 기간을 반영하여 당초 사업 기간을 현실성 있게 조정하고, 과거 계약 사례, 실제 공정률, 연도별 실행 가능성 등을 면밀히 검토하여 합리적인 연부율 산정 기준을 확립할 필요가 있다.

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 일반회계 2333-300의 내역사업

산림청은 2025년도에 본예산으로 대형헬기 3대(3년차 1대, 2년차 1대, 1년차 1대) 및 중형헬기 2대(2년차 1대, 1년차 1대), 추경을 통해 도입이 결정된 대형헬기 3대(1년차 3대) 및 중형헬기 3대(1년차 3대)를 도입할 계획이었다.

대형헬기 도입 사업의 집행 현황을 살펴보면, 2025년 도입 예정이었던 대형헬기 4대분에 대한 1년차 예산 653억 4,600만원 전액이 차년도로 이월되었다.

이와 관련하여 산림청은 기종 선정 및 계약 조건 협상 등 신규 헬기 도입 계약 체결 절차가 지연됨에 따라 예산 이월이 불가피한 상황이었고, 이월 예산은 2026년 3월말 계약완료되어 집행되었다고 설명하고 있다.

[2025년도 산림헬기 도입·교체 내역사업 예산 및 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구 분	예산액	편성 근거	집행액	집행 내역	집행률
합 계	153,148		87,802		57.3
대형(3년차)	7,700	1대×55,000백만×14%	7,700	1대×55,000백만×14%	100.0
대형(2년차)	22,000	1대×55,000백만×40%	22,000	1대×55,000백만×40%	100.0
대형(1년차)	65,346	4대×55,000백만×30% * KA-32 부품구매전용 △ 654	-	-	-
대형(부가세, 이월)	4,502	1대, 수입부가세	4,502	1대, 수입부가세	100.0
중형(2년차)	14,000	1대×25,000백만×40%+ 중형단가상승분	14,000	1대×25,000백만×40%+ 중형단가상승분	100.0
중형(1년차)	39,600	4대×33,000백만×30%	39,600	4대×33,000백만×30%	100.0

자료: 산림청

최근 산불 발생이 일상화·대형화·동시다발화되는 추세 속에서, 2020년대 들어 연평균 산불 피해 면적이 2010년대 대비 약 11배 급증하는 등 위기 수준이 고조되고 있고, 이에 따라 산불 진화 과정에서 공중 진화 자원인 헬기 투입 비율 및 의존도가 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

현재 산림청은 13개 산림항공본부 및 관리소에 총 50대의 산불 진화 헬기를 배치·운영 중이나, 현행 인프라만으로는 광범위한 지역의 초동 진화와 동시다발적 산불 대응에 물리적 한계가 있는 실정이다.

[2021~2025년 산불발생 시 산림헬기(임차헬기 포함) 투입 현황]

(단위: 진, %)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	평균
산불 발생(A)	349	756	596	279	459	489
헬기 투입(B)	246	537	444	221	348	359
B/A	70	71	74	79	76	73

자료: 산림청

따라서 기후변화 등으로 인한 산불 재난의 대형화에 선제적으로 대응하기 위해서는 진화 자원의 양적·질적 확충이 필수적이며, 노후 헬기 교체 및 신규 도입을 위한 동 사업 추진의 중요성이 큰 것으로 판단된다.

그리고 산림청 주력 헬기인 러시아산 KA-32 헬기(29대 보유)는 러시아-우크라이나 전쟁으로 인해 부품 조달이 어렵고 향후 부품 수급 가능 여부가 불확실한 상황으로, 2023년도 KA-32 헬기 4대의 가동이 중단되기 시작하여 2025년도부터 7대가 미가동 상태로 확인된다.

이후 가동 중단이 예상되는 KA-32 헬기는 2026년도 7대 → 2027년도 7대 → 2028년도 15대 → 2031년도 29대로 산림 헬기의 가동률 하락은 더욱 심화될 것이 예상되므로 산림 헬기의 적기 도입은 반드시 필요한 사항이다.

[2023~2031년 KA-32헬기 가동중단 예측 및 현황]

(단위: 대)

구 분(누적)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2031
가동중단(예측)	4	8	9	14	7	15	29
가동중단(실제)	4	8	7	7	-	-	-

자료: 산림청

따라서 예기치 못한 산불 발생 가능성에 효과적으로 대비하기 위해서 향후 산림청은 산림 헬기 신규도입 사업이 계획 기간 내 차질 없이 완료될 수 있도록 사전 준비를 철저히 할 필요가 있다.

한편, 현행 산림헬기 도입 사업은 3년 차 사업으로 편성·추진 중이나, 실제 계약일부터 최종 납품일까지는 약 4년의 기간이 소요되는 것으로 파악된다. 기종 선정 및 계약 조건 협상 등 사전 행정절차 장기화로 인해 대부분 연말에 계약이 체결되고, 헬기 제작의 특성상 선계약 후제작 방식으로 진행되어, 당초 계획된 3년 이내에는 납품이 불가능한 구조로 보인다.

[2022~2026년 산림헬기 도입 현황]

구 분	2022	2023	2024		2025		2026	
기종	대형급	대형급	대형급	중형급	대형급	중형급	대형급	중형급
	시누크 (민수용)	시누크 (민수용)	시누크 (민수용)	수리온	시누크 (민수용)	수리온	-	-
계약대수	1대	1대	1대	1대	4대	4대	1대	1대
계약일	'22. 12. 16.	'24.12.19.	'24.12.19.	'24.12.13	'26.1.29.	'25.8.29.	입찰공고 중	
납품일	'27. 6. 29.	'26.11.30.	'27.12.24.	'27.12.8.	'29.2.10.	'28.12.15		

자료: 산림청

그리고 동 사업의 연부율을 살펴보면, 산림청은 매년 산림헬기 도입 연부율을 임의로 조정하여 예산을 편성하고 있는데, 동 사업이 유사한 형태로 매년 반복되는 사업임을 고려할 때, 임의로 조정하기보다는 재정 당국과 협의를 통해 과거 계약 사례와 공정률, 예산의 집행 가능성 등을 고려하여 합리적인 기준 마련의 필요성이 있어 보인다.

[2022년~2026년 산림헬기 도입·교체 사업 연부율]

신규도입 연도	2022	2023	2024	2025	2026
1년차	10%	30%	10%	30%	10%
2년차	40%	40%	40%	30%	40%
3년차	50%	30%	50%	40%	50%

자료: 산림청

종합하면, 산림헬기 도입 사업은 계약에서 도입까지 약 4년이 소요됨에도 사업 기간을 3년으로 설정하여, 예산의 일부가 반복적으로 이월되는 구조적 문제가 발생하고, 또한 연부율이 명확한 기준 없이 매년 임의로 산정되어 예산 운용의 예측 가능성을 저해하고 있다. 따라서 산림청은 실제 헬기 제작 및 행정 소요 기간을 반영하여 당초 사업 기간을 현실성 있게 조정하고, 과거 계약 사례, 실제 공정률, 연도별 실집행 가능성 등을 면밀히 검토하여 합리적인 연부율 산정 기준을 확립할 필요가 있다.

가. 현 황

임도시설¹⁾은 임도를 확충하고 유지·관리함으로써 국산목재공급 기반을 제공하고 산불진화 등 산림재해에 신속한 대응하기 위한 사업으로, 4개 세부사업의 2025년도 예산현액 3,858억 6,100만원 중 3,437억 2,000만원을 집행하고 303억 7,000만원을 이월하였으며 117억 7,100만원을 불용하였다.

[2025회계연도 임도시설 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
임도시설	283,960	283,960	-	205 △205	385,861	343,720	30,370	11,771	286,662	286,662
임도시설(자율)	92,579	92,579	-	-	92,579	92,579	-	-	99,567	99,567
임도시설(지원)	190,049	290,874	1,076	205 △205	291,950	249,809	30,370	11,771	185,411	185,411
임도시설(제주)	280	280	-	-	280	280	-	-	280	280
임도시설(세종)	1,052	1,052	-	-	1,052	1,052	-	-	1,364	1,364

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 산림청

나. 분석의견

산림청과 지자체의 임도 전체 계약 중 산림조합과의 수의계약 비중이 높으므로, 향후 산림청은 임도 계약에 있어서 시장의 공정성과 투명성이 훼손될 우려가 없도록 수의계약을 지양하고 단계적으로 경쟁입찰 방식을 확대해 나갈 필요가 있다.

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 지역균형발전특별회계-임도시설(자율)(1537-301), 임도시설(지원)(1536-302), 임도시설(제주)(1537-301), 임도시설(세종)(1536-301)

2025년도 임도시설 사업 계약 현황 분석 결과, 총 2,745건(3,084억 6,600만원) 중 84.6%에 해당하는 2,323건(2,272억 4,100만원)이 수의계약으로 체결되었는데, 특히 이 중 산림청 발주분(지자체 제외)의 경우, 수의계약 비중이 건수 기준 83.9%(903건)로 대부분의 사업이 경쟁입찰 없이 진행되고 있다.

[2025회계연도 임도시설 계약 현황]

(단위: 건, 백만원, %)

구분	계				수의계약				경쟁입찰			
발주	건수	비중	금액	비중	건수	비중	금액	비중	건수	비중	금액	비중
합계	2,745	100	308,466	100	2,323	84.6	227,241	73.7	422	15.4	81,255	26.3
산림청	1,076	100	162,988	100	903	83.9	116,360	71.4	173	16.1	46,628	28.6
지자체	1,669	100	145,478	100	1,420	85.1	110,881	76.2	249	14.9	34,597	23.8

자료: 산림청

또한, 임도 사업의 계약 현황을 발주 금액 기준으로 분석한 결과, 산림청과 지방자치단체는 전체 계약액 3,084억 6,600만원 중 70.3%에 해당하는 2,167억 3,800만원을 산림조합과 체결하고 있다. 특히, 산림조합과의 계약 중 수의계약 비중이 금액 기준 93.1%, 건수 기준 93.2%를 차지하는 등 사실상 대부분의 사업이 경쟁입찰 없이 이루어지고 있다.

[2025회계연도 산림조합 임도 계약 현황]

(단위: 건, 백만원, %)

구분	계				수의계약				경쟁입찰			
발주	건수	비중	금액	비중	건수	비중	금액	비중	건수	비중	금액	비중
합계	734	100	216,738	100	684	93.2	201,792	93.1	50	6.8	14,946	6.9
산림청	283	100	114,959	100	263	92.9	105,052	91.4	20	7.1	9,907	8.6
지자체	451	100	101,779	100	421	93.3	96,740	95.0	30	6.7	5,039	5.0

자료: 산림청

산림청은 임도 전체 계약 중 수의계약 비중이 높은 이유에 대해 견실한 구조물 설치 등 시공 품질 확보와 안정적 사후관리가 필수적인 사업 특성상 충분한 장비와 인력을 보유하고 있는 곳이 유리하다고 판단되기 때문이라는 설명이다.

특히, 산림조합과의 임도 계약 및 수의계약 비중이 높은 이유로는 산림조합이 「산림조합법」에 따른 비영리 특수법인으로 공적 기능을 수행하고 있고, 지역 상황에 대한 이해도가 높으며, 산주가 조합원으로 참여하여 사업추진 과정에서 민원 발생을 최소화할 수 있기 때문으로 설명하고 있다. 또한, 임도사업은 일반 토목공사와 달리 산지 지형에서 이루어지는 선형(線形) 시설사업으로서 시공 과정에서 산림 훼손 최소화, 재해예방시설 설치, 산림재난 대응 등을 종합적으로 고려하여야 하므로 시공 경험과 지역 여건에 대한 이해가 사업 품질 확보에 중요한 요소로 작용하고 있다는 설명이다.

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조제1항2)에 따라 계약은 공정성과 투명성 확보를 위해 일반경쟁입찰을 원칙으로 하되, 예외적인 경우에 한하여 수의계약을 허용하고 있다. 이에 따라 산림청은 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제23조³⁾ 및 「국가계약을 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제26조제1항제5호마목⁴⁾을 근거로 수의계약을 체결하고 있는 것으로 파악된다.

2) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」

제7조(계약의 방법) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결하려면 일반경쟁에 부쳐야 한다. 다만, 계약의 목적, 성질, 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명(指名)하여 경쟁에 부치거나 수의계약(隨意契約)을 할 수 있다.

3) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」

제23조(산림사업의 대행 등) ① 국가 또는 지방자치단체는 다음 각 호의 산림사업을 산림조합 또는 산림조합중앙회에 대행하게 하거나 위탁하여 시행할 수 있다

1. 산림병해충·산사태·산불 등 재해의 예방·방제 및 복구사업
2. 산림자원의 조성·육성·관리를 위하여 「산림기술 진흥 및 관리에 관한 법률」 제15조제3항에 따른 설계·감리를 실시하여야 하는 사업
3. 국가 또는 지방자치단체의 산림시책 수행을 위하여 필요한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

4) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」

제26조(수의계약에 의할 수 있는 경우) ① 법 제7조제1항 단서에 따라 수의계약을 할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

5. 제1호부터 제4호까지의 경우 외에 계약의 목적·성질 등에 비추어 경쟁에 따라 계약을 체결하는 것이 비효율적이라고 판단되는 경우로서 다음 각 목의 경우
- 마. 다른 법령에 따라 국가사업을 위탁 또는 대행할 수 있는 자와 해당 사업에 대한 계약을 하는 경우

참고로, 최근 감사원 감사 결과(‘산림사업 관리·감독실태’, 2025. 5.), 산림청의 물량 위주 임도 확대 정책과 산림조합 대상의 관행적 수의계약이 임도 부설시공의 주요 원인으로 지적⁵⁾되었고, 특히 공사 관리 역량이 부족한 조합의 시공으로 산사태 예방 시설이 누락되는 등 품질 저하 문제가 확인됨에 따라, 향후 경쟁입찰 확대를 통해 사업의 투명성과 안전성을 확보하라는 감사원의 시정 통보⁶⁾가 있었던 것으로 확인되고 있다.

또한, 산림청은 국민권익위원회 권고에 따라 2011년 9월 임도 등 산림사업의 품질제고 및 투명성 확보를 위해 공개경쟁 비율 확대 및 산림조합의 기술자 보유 현황 등을 고려한 최대 수주 한도액 관리 등의 제도개선 계획을 수립·시행한 바 있는 것으로 파악된다.

최근 5년간(2021년~2025년) 전체 계약의 경쟁입찰 비중은 2024년부터 점진적으로 증가하는 추세이나, 임도 사업의 수의계약 비중은 여전히 높은 수준이다. 산림청 및 지방자치단체는 임도 전체 계약 중 평균 88.9%(금액 기준 84.1%)를 수의계약으로 체결하였으며, 특히 산림조합 수주 물량의 평균 96.2%(금액 기준 96.7%)가 수의계약으로 체결되었다.

5) '21~'23년 신설된 1,531개 임도 중 135개 임도에 대한 점검 결과, 103개 임도의 성토사면 구간에 산사태 방지용 법정 구조물 미시공 등의 문제점이 확인됨.

6) 감사보고서는 지방산림청과 지자체 등이 사후관리가 용이하다는 등의 이유로 공사 관리인력이 부족한 산림조합과의 수의계약 관행을 지속하고, 산림조합은 발주청 승인 없이 현장대리인 1명에게 최대 6개의 사업현장을 관리하게 하거나, 자격미달자에게 사업현장을 관리하도록 한 것 등이 임도 부설시공의 원인으로 작용하였다고 지적하고 있음(「산림기술법 시행령」 등에 따라 산림기술자(현장대리인) 1명 이상을 공사현장에 배치하되, 중복배치 시 발주청의 승인 필요).

또한, '19~'23년 부설시공으로 별점을 부과받은 산림조합 등 136개 사업자가 이후 입찰 및 수의계약 과정에서 아무런 불이익 없이 690건의 산림사업(434억원)을 수주한 것으로 나타남.

※ 2025년 6월 기준 산림조합(156개)은 1,194명, 산림사업법인(3,072개)은 14,547명의 산림기술자를 각각 보유하고 있음.

[2021~2025년 임대 계약 현황]

(단위: 백만원, %)

구분		계				수익계약				경쟁입찰			
연도	발주	건수	비중	금액	비중	건수	비중	금액	비중	건수	비중	금액	비중
계	합계	10,854	100.0	1,271,634	100	9,651	88.9	1,068,981	84.1	1,203	11.1	202,653	15.9
	산림청	4,725	100.0	699,175	100	4,452	94.2	629,568	90.0	273	5.8	69,607	10.0
	지자체	6,129	100.0	572,459	100	5,199	84.8	439,413	76.8	930	15.2	133,046	23.2
2021	합계	1,782	100.0	187,834	100.0	1,621	91.0	161,045	85.7	161	9.0	26,789	14.3
	산림청	748	100.0	94,887	100.0	729	97.5	88,668	93.4	19	2.5	6,219	6.6
	지자체	1,034	100.0	92,947	100.0	892	86.3	72,377	77.9	142	13.7	20,570	22.1
2022	합계	2,128	100.0	241,116	100.0	1,957	92.0	213,320	88.5	171	8.0	27,796	11.5
	산림청	1,074	100.0	142,760	100.0	1,059	98.6	139,455	97.7	15	1.4	3,305	2.3
	지자체	1,054	100.0	98,356	100.0	898	85.2	73,865	75.1	156	14.8	24,491	24.9
2023	합계	2,141	100.0	256,701	100.0	1,954	91.3	228,158	88.9	187	8.7	28,543	11.1
	산림청	1,055	100.0	146,991	100.0	1,040	98.6	143,558	97.7	15	1.4	3,433	2.3
	지자체	1,086	100.0	109,710	100.0	914	84.2	84,600	77.1	172	15.8	25,110	22.9
2024	합계	2,058	100.0	277,517	100.0	1,796	87.3	239,217	86.2	262	12.7	38,300	13.8
	산림청	772	100.0	151,549	100.0	721	93.4	141,527	93.4	51	6.6	10,022	6.6
	지자체	1,286	100.0	125,968	100.0	1,075	83.6	97,690	77.6	211	16.4	28,278	22.4
2025	합계	2,745	100.0	308,466	100	2,323	84.6	227,241	73.7	422	15.4	81,225	26.3
	산림청	1,076	100.0	162,988	100	903	83.9	116,360	71.4	173	16.1	46,628	28.6
	지자체	1,669	100.0	145,478	100	1,420	85.1	110,881	76.2	249	14.9	34,597	23.8

자료: 산림청

[2021~2025년 산림조합 임도 계약 현황]

(단위: 백만원, %)

구분		계				수의계약				경쟁입찰			
연도	발주	건수	비중	금액	비중	건수	비중	금액	비중	건수	비중	금액	비중
계	합계	3,413	100.0	1,016,390	100	3,285	96.2	982,866	96.7	128	3.8	33,524	3.3
	산림청	1,704	100.0	601,244	100	1,674	98.2	588,739	97.9	30	1.8	12,505	2.1
	지자체	1,709	100.0	415,146	100	1,611	94.3	394,127	94.9	98	5.7	21,019	5.1
2021	합계	591	100.0	153,593	100.0	574	97.1	150,049	97.7	17	2.9	3,544	2.3
	산림청	297	100.0	84,157	100.0	297	100	84,157	100	-	-	-	-
	지자체	294	100.0	69,436	100.0	277	94.2	65,892	94.9	17	5.8	3,544	5.1
2022	합계	726	100.0	205,303	100.0	703	96.8	199,352	97.1	23	3.2	5,951	2.9
	산림청	419	100.0	132,871	100.0	417	99.5	132,004	99.3	2	0.5	867	0.7
	지자체	307	100.0	72,432	100.0	286	93.2	67,348	93.0	21	6.8	5,084	7.0
2023	합계	703	100.0	216,546	100.0	687	97.7	212,348	98.1	16	2.3	4,198	1.9
	산림청	393	100.0	136,190	100.0	390	99.2	135,355	99.4	3	0.8	835	0.6
	지자체	310	100.0	80,356	100.0	297	95.8	76,993	95.8	13	4.2	3,363	4.2
2024	합계	659	100.0	224,210	100.0	637	96.7	219,325	97.8	22	3.3	4,885	2.2
	산림청	312	100.0	133,067	100.0	307	98.4	132,171	99.3	5	1.6	896	0.7
	지자체	347	100.0	91,143	100.0	330	95.1	87,154	95.6	17	4.9	3,989	4.4
2025	합계	734	100.0	216,738	100	684	93.2	201,792	93.1	50	6.8	14,946	6.9
	산림청	283	100.0	114,959	100	263	92.9	105,052	91.3	20	7.1	9,907	8.6
	지자체	451	100.0	101,779	100	421	93.3	96,740	95.0	30	6.7	5,039	5.0

자료: 산림청

산림청과 지자체의 임도 전체 계약 중 산림조합과의 수의계약 비중이 높으므로, 향후 산림청은 임도 계약에 있어서 시장의 공정성과 투명성이 훼손될 우려가 없도록 수의계약을 지양하고 단계적으로 경쟁입찰 방식을 확대해 나갈 필요가 있다.

다만, 일반경쟁입찰의 경우 시공 품질이 검증되지 않은 영세·부적격 업체가 낙찰될 시, 수행 자격이나 신용도를 보장하기 어려워 사업 품질이 저하되는 부작용이 발생할 수 있으므로, 산림청은 입찰 과정에서 기술평가와 사전 현장점검을 강화하고, 수행 실적 및 경영 규모 기준을 적정하게 제한할 필요가 있을 것으로 보인다.

가. 현 황

대체산림자원조성비¹⁾는 농어촌구조개선훈회계(임업진흥사업계정) 내 세입 항목으로, 임산물수입이익금과 함께 법정부담금을 구성하고, 2025회계연도의 경우 2,407억 6,000만원 징수결정액 중 1,684억 7,000만원을 수납하였다.

[2021~2025년 농특회계(임업계정) 부담금 징수·수납 현황]

(단위: 백만원, %)

구 분	예산액		예산현액	징수결정액 (A)	수납액 (B)	수납률 (B/A)	미수납액
	본예산	추경					
2021	178,707	178,707	178,707	302,125	264,489	87.5	37,636
2022	179,232	179,232	179,232	329,340	266,497	80.9	62,819
2023	203,828	203,828	203,828	275,848	206,840	75.0	68,991
2024	230,496	230,496	230,496	266,454	200,980	75.4	65,474
2025	219,728	219,728	219,728	240,760	168,470	70.0	72,290

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 산림청

대체산림자원조성비는 산지 전용 및 일시사용에 따른 산림 훼손의 보전적 조치로서 「산지관리법」 제19조²⁾에 따라 부과되고 있고, 동 부담금은 산림의 형질 변경이나 공작물(전기·에너지 시설 등) 설치로 발생하는 산림 손실에 대한 원인자 부담금적 성격을 가지며, 산림의 재생산 및 복구 재원으로 활용된다.

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 농어촌구조개선훈회계(임업진흥사업계정) 59-593

2) 「산지관리법」

제19조(대체산림자원조성비) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 산지전용과 산지일시사용에 따른 대체산림자원 조성에 드는 비용(이하 “대체산림자원조성비”라 한다)을 미리 내야 한다.

1. 제14조에 따라 산지전용허가를 받으려는 자
2. 제15조의2제1항에 따라 산지일시사용허가를 받으려는 자(「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」에 따른 광해방지사업을 하려는 자는 제외한다)
3. 다른 법률에 따라 산지전용허가 또는 산지일시사용허가가 의제되거나 배제되는 행정처분을 받으려는 자

임산물수입이익금은 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제41조3)에 따라 수입 임산물의 국내외 가격차를 환수하여 국내 임업인을 보호하기 위한 법정부담금으로, 부과 대상 품목은 밤·잣·대추로 한정되며, 실제 수입가와 국내 시세 간의 격차를 기준으로 산정·부과된다.

나. 분석의견

대체산림자원조성비의 미수납액이 매년 반복적으로 발생하고 있으며, 특히 고액·장기 체납자가 상당수 있으므로, 향후 산림청은 체납액 징수의 실효성을 제고하고 징수 시스템을 전면 재점검하는 등 면밀한 관리를 통해 미수납 규모를 최소화할 필요가 있어 보인다.

2021년~2025년 부담금 종별 수납 현황을 분석한 결과, 임산물수입이익금은 전액 수납되고 있는 반면, 세입 비중이 큰 대체산림자원조성비는 연례적으로 대규모 미수납이 발생하고 있는데, 특히 대체산림자원조성비 미수납액은 2021년 376억 3,600만원에서 2025년 722억 9,000만원으로 5년 사이 약 1.9배 급증한 것으로 나타난다.

3) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」

제41조(임산물의 수입 추천 등) ③ 산림청장은 제1항에 따른 임산물 중 농림축산식품부령으로 정하는 임산물을 수입하는 자에 대하여 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 국내 판매가격과 수입 가격과의 차액(差額)의 범위에서 수입이익금(輸入利益金)을 부과·징수할 수 있다.

④ 제3항에 따른 수입이익금은 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 「농어촌구조개선 특별회계법」에 따른 농어촌구조개선 특별회계에 납입하여야 한다.

⑤ 제3항에 따른 수입이익금을 납부기한까지 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.

[2021년~2025년 부담금 종류별 결산 내역]

(단위: 백만원, %)

연도	구 분	예산현액	징수 결정액(A)	수납액 (B)	수납률 (B/A)	미수납액	불납 결손액
2021	법정부담금	178,707	302,125	264,489	87.5	37,636	-
	- 대체산림자원조성비	177,694	298,991	261,355	87.4	37,636	-
	- 임산물수입이익금	1,013	3,134	3,134	100.0	-	-
2022	법정부담금	179,232	329,340	266,497	80.9	62,819	23
	- 대체산림자원조성비	177,694	326,680	263,837	80.8	62,819	23
	- 임산물수입이익금	1,538	2,660	2,660	100.0	-	-
2023	법정부담금	203,828	275,848	206,840	75.0	68,991	17
	- 대체산림자원조성비	202,286	272,984	203,976	74.7	68,991	17
	- 임산물수입이익금	1,542	2,864	2,864	100.0	-	-
2024	법정부담금	230,496	266,454	200,980	75.4	65,474	-
	- 대체산림자원조성비	228,538	264,535	199,061	75.2	65,474	-
	- 임산물수입이익금	1,913	1,919	1,919	100.0	-	-
2025	법정부담금	219,728	240,760	168,470	70.0	72,290	-
	- 대체산림자원조성비	217,437	237,534	165,244	69.6	72,290	-
	- 임산물수입이익금	2,291	3,226	3,226	100.0	-	-

자료: 산림청

납기 도래 미수납액을 금액대별로 분석한 결과, 소액 채권의 높은 건수 비중과 고액 채권의 높은 금액 비중이 대조를 보이고 있다. 구체적으로 1,000만원 미만 채권은 전체 건수의 59.4%(645건)를 차지하나 금액 비중은 4.5%(22억 5,900만원)이고 반면, 10억원 이상 고액 채납은 단 10건(0.9%)임에도 전체 미수납액의 31.7%(157억 7,800만원)를 차지하고 있으며, 건당 평균 채납액도 15억 7,800만원으로 높아 고액 채권 중심의 집중 관리가 필요해 보인다.

[2025년도 대체산림자원조성비 납기도래 미납액 금액대별 내역]

(단위: 건, 백만원, %)

구 분	계	1천만원 미만	1천만원 ~1억원	1억원 ~5억원	5억원 ~10억원	10억원 이상
미납건수(A) (비중)	1,086 (100.0)	645 (59.4)	365 (33.6)	51 (4.7)	15 (1.4)	10 (0.9)
금액(B) (비중)	49,785 (100.0)	2,259 (4.5)	12,370 (24.8)	9,044 (18.2)	10,334 (20.8)	15,778 (31.7)
건당 평균 미납액(B/A)	46	4	34	177	689	1,578

자료: 산림청

또한, 최초 납기 경과 기간별 현황을 분석한 결과, 1년 미만 단기 미납이 건수 (49.6%)와 금액(62.9%) 기준 모두 과반 내외를 점유하고 있으나, 2년 이상 장기 미납 채권의 누적 현상 또한 심화되고 있다. 실제로 2년 이상 경과된 체납 건수는 290건(26.7%), 금액은 93억 200만원(18.7%)에 달하고 있어, 장기 미납 채권의 회수 가능성을 제고하기 위한 집중적인 관리 대책 마련이 필요한 것으로 보인다.

[2025년도 대체산림자원조성비 최초 납기 경과기간별 현황]

(단위: 건, %, 백만원)

구 분	계	1년 미만	1년~2년	2년~3년	3년~4년	4년 이상
미납건수(A) (비중)	1,086 (100.0)	539 (49.6)	257 (23.7)	67 (6.2)	47 (4.3)	176 (16.2)
금액(B) (비중)	49,785 (100.0)	31,335 (62.9)	9,148 (18.4)	7,183 (14.4)	833 (1.7)	1,286 (2.6)
건당 미납액(B/A)	46	58	36	107	18	7

자료: 산림청

산림청은 미수납 채권 관리 방안으로 납부 독촉 및 예치된 이행보증금의 강제 처분, 산지전용허가 취소 등 단계별 법적 조치를 이행하고 있다고 설명하고 있다. 특히 체납 규모에 따른 차등 관리 체계를 구축하여, 1,000만원 이상 건은 실태 점검 및 관리계획 수립을 통해 집중 관리하고, 1억원 이상 고액 채권에 대해서는 별도의 특별관리를 실시하고 있다는 입장이다.

대체산림자원조성비의 미수납액이 매년 반복적으로 발생하고 있으며, 특히 고액·장기 체납자가 상당수 있으므로, 향후 산림청은 체납액 징수의 실효성을 제고하고 징수 시스템을 전면 재점검하는 등 면밀한 관리를 통해 미수납 규모를 최소화할 필요가 있어 보인다.

가. 현 황

산림환경기능증진자금(이하 “녹색자금”)은 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」(이하 “「산림자원법」”) 제58조제1항¹⁾에 따라 산림청장이 운용·관리하는 자금으로, 이는 「복권 및 복권기금법」 제23조제1항²⁾에 따라 배분되는 복권수익금 등을 재원으로 하고 있다.

복권기금은 복권수익금의 35%를 과학기술진흥기금 등 5개 기금과 지방자치단체, 제주특별자치도, 사회복지공동모금회, 산림환경기능증진자금, 한국보훈복지의료공단에 배분하고 있다. 이 중 녹색자금은 같은 법 시행령 제17조³⁾에 따라 총 법정 배분비율(35%)의 5.846%를 복권기금으로부터 배분받고 있다.

이 자금은 「산림자원법」 제58조제4항⁴⁾에 따라 맑은 물 공급을 위한 산림환경

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」

제58조(녹색자금) ①산림청장은 산림환경을 보호하고 산림의 기능을 증진하며 해외산림자원을 조성하는 데에 드는 경비 및 사업비를 지원하기 위하여 산림환경기능증진자금(이하 “녹색자금”이라 한다)을 설치한다.

2) 「복권 및 복권기금법」

제23조(복권기금의 배분 및 용도) ①매년 복권수익금 가운데 100분의 35는 다음 각 호의 기금 등에 배분하되 그 배분 비율은 대통령령으로 정한다. 다만, 복권위원회는 다음 각 호의 기금 등의 자금 소요 및 제22조제3항에 따른 평가 결과 등을 고려하여 각 기금 등의 배분비율에 대하여 100분의 20의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 가감 조정할 수 있다.

10. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제58조제1항에 따른 산림환경기능증진자금

3) 「복권 및 복권기금법 시행령」

제17조(복권수익금의 배분 및 용도) ①법 제23조 제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 복권수익금 배분 비율은 다음 각 호와 같다.

9. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제58조제1항에 따른 산림환경기능증진자금: 100분의 5.846

4) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」

제58조(녹색자금) ④녹색자금은 산림의 환경기능증진 및 해외산림자원의 조성에 관한 다음 각 호의 사업에 사용할 수 있다.

1. 맑은 물 공급을 위한 산림환경 개선사업
2. 공해(公害) 방지와 경관 보전을 위한 산림 및 도시숲 조성사업
3. 청소년 등을 위한 산림체험활동시설의 설치·운영 및 교육·홍보사업
4. 수목원·휴양림·수목장림의 조성·운영사업
5. 산림환경기능증진과 관련한 임업인의 교육 및 복지증진사업

개선 사업, 공해방지와 경관보전을 위한 산림 및 도시림 조성 사업, 청소년 등을 위한 산림체험활동시설의 설치·운영 및 교육·홍보 사업, 수목원·휴양림·수목장림 조성·운영, 산림환경기능증진과 관련한 임업인의 교육 및 복지증진 사업 등에 집행할 수 있다.

[녹색자금 사업의 개요]

○ 사업목적 - (취약지역 녹색인프라 확충사업) 사회복지시설에 수목식재 및 생활환경 개선, 무장애나눔길 등 산림체험 활동시설 조성 - (취약계층 숲체험·교육 지원사업) 취약계층, 청소년, 노약자 등 사회적 배려계층 대상 숲체험·교육 프로그램 운영 지원 ○ 사업시행방법: 민간보조 50~100% ○ 사업시행주체: (주관기관) 한국산림복지진흥원 (참여기관) 지방자치단체, 비영리기관 등

자료: 산림청

나. 분석의견

녹색자금과 관련하여서는 다음의 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 녹색자금은 그 수입 및 지출이 국가재정 외로 운용되고 있어 예산총계주의 원칙에 부합하지 않는 문제가 있다. 따라서 산림청은 현재 녹색자금이 매년 복권기금 전입금 수입이 안정적으로 발생하고 있는 점, 당초 「산림자원법」 제정 당시에 국가재정 통제를 위해 녹색자금을 기금으로 전환하려고 계획하였던 점, 현행 「복권 및 복권기금법」에서 복권기금 법정배분액 대부분을 타 기금으로 전출되도록 규정한 점 등을 고려하여 자금 운용의 투명성과 효율성을 제고하기 위해 녹색자금을 기금으로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다.

-
6. 해외산림 환경기능증진 사업
 7. 해외에서 산림자원을 확보하기 위한 사업
 8. 산림복지 진흥을 위한 사업
 9. 그 밖에 산림의 환경기능증진을 위하여 대통령령으로 정하는 사업

「국가재정법」 제17조5)는 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고, 모든 지출을 세출로 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제53조6)(수입대체경비의 초과지출, 현물출자, 외국차관의 전대, 차관물자대 세입예산 초과분 등 5가지), 「국고금관리법」 제34조7)(국고금통합계정 운용수익금), 「정부기업예산법」 제13조8)(조달특별회계 회전자금) 등 법률이 정한 일부 예외를 제외하고는 세입과 세출을 모두 예산에 계상해야 한다는 ‘예산총계주의 원칙’을 명시하고 있다.

예산총계주의 원칙은 재정 전반을 투명하게 파악할 수 있게 하여 예산집행의 책임성을 명확하게 하려는 것으로, 동 원칙에 따라 국가기관이 예산서에 명시되지 않은 자금을 임의로 운용하는 것은 제한되며, 모든 재정활동은 원칙적으로 국회에서 심의·확정하는 예산을 근거로 이루어져야 한다.

5) 「국가재정법」

제17조(예산총계주의) ①한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고, 모든 지출을 세출로 한다. ②제53조에 규정된 사항을 제외하고는 세입과 세출은 모두 예산에 계상하여야 한다.

6) 「국가재정법」

제53조(예산총계주의 원칙의 예외) ① 각 중앙관서의 장은 용역 또는 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 대통령령으로 정하는 경비(이하 “수입대체경비”라 한다)의 경우 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 때에는 그 초과수입을 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 초과수입에 직접 관련되는 경비 및 이에 수반되는 경비에 초과지출할 수 있다.

② 국가가 현물로 출자하는 경우와 외국차관을 도입하여 전대(轉貸)하는 경우에는 이를 세입세출예산 외로 처리할 수 있다.

③ 차관물자대(借款物資貸)의 경우 전년도 인출예정분의 부득이한 이월 또는 환율 및 금리의 변동으로 인하여 세입이 그 세입예산을 초과하게 되는 때에는 그 세출예산을 초과하여 지출할 수 있다.

④ 전대차관을 상환하는 경우 환율 및 금리의 변동, 기한 전 상환으로 인하여 원리금 상환액이 그 세출예산을 초과하게 되는 때에는 초과한 범위 안에서 그 세출예산을 초과하여 지출할 수 있다.

⑤ 삭제

⑥수입대체경비 등 예산총계주의 원칙의 예외에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

7) 「국고금 관리법」

제34조(국고금의 운용) ① 재정경제부장관은 국고금의 출납에 지장이 없다고 인정할 때에는 통합계정의 자금을 세입세출예산 외에 다음 각 호의 어느 하나의 방법으로 운용할 수 있다.

② 재정경제부장관은 제1항에 따른 통합계정의 자금 운용으로 생긴 수익금을 세입세출예산 외에 다음 각 호의 용도로 사용할 수 있다.

8) 「정부기업예산법」

제13조(회전자금의 보유 및 운용) ① 특별회계는 세입·세출 외에 사업의 운영에 필요한 자금(이하 이 조에서 “회전자금”이라 한다)을 보유할 수 있다.

② 특별회계가 회전자금을 보유하여 운용하려는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 기획예산처장관의 승인을 받아야 한다.

③ 제9조제2항에도 불구하고 회전자금 운용과 관련하여 「국고금 관리법」 제30조는 적용하지 아니한다.

〔「국가재정법」 및 개별 법률에 근거한 예산총계주의 예외 사항〕

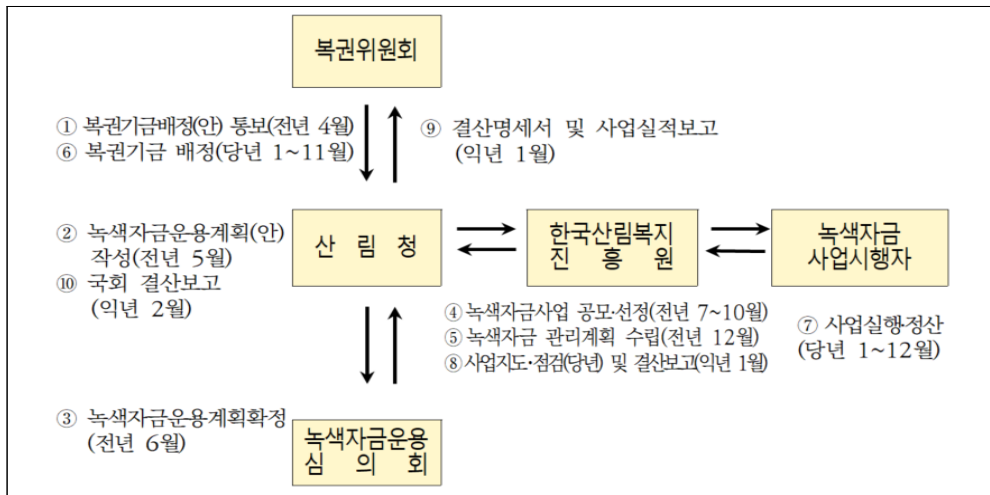
(단위: 억원)

근거법률	재정 외 운영자금 내역	2025년 운용 규모
「국가재정법」 제53조	수입대체경비의 초과 지출	해당 없음
	현물투자	
	외국차관의 전대	
	차관물자대의 세입예산 초과분	
	전대차관 원리금 상환액의 세출예산 초과분	
「국고금관리법」 제34조	국고금통합계정 운용수익금	1,147
「정부기업예산법」 제13조	조달특별회계 회전자금	15,597

자료: 재정경제부

그런데 산림청은 국가재정인 복권기금으로부터 전입받은 녹색자금을 국회의 사전심의를 받지 않고 자체 심의기관인 녹색자금운용심의회의 심의만으로 집행하는 등 동 자금을 국가재정 외로 운용하고 있다.

〔녹색자금 사업 추진 체계〕



자료: 산림청

녹색자금의 최근 3년간 수입·지출 현황을 보면, 수입액의 경우 2023년 737억 4,000만원, 2024년 740억 5,900만원이다. 2025년의 경우 수입액은 789억 3,500만원이고, 이 중 복권기금 전입금이 775억 2,800만원, 이자수입 등이 14억 700만원으로, 실질적으로 복권기금 전입금 외 다른 수입원은 없는 상황이다.

[최근 3년간 녹색자금 수입·지출 현황]

(단위: 백만원)

구 분	2023	2024	2025
기초잔액(a)	1,462	1,193	517
수입액(b)	73,740	74,059	78,935 ¹⁾
지출액(c)	74,009	74,127	78,977 ²⁾
기말잔액(a+b-c)	1,193	1,125	475

주: 1) 복권기금 전입금(77,528백만원)+이자수입(1,407백만원)

2) 사업비용(77,528백만원)+복권기금만납액(1,449백만원)

자료: 산림청

복권기금으로 운용되는 녹색자금 지원사업은 그 취지를 살려 사회·경제적 취약 계층 중심의 산림복지 인프라 확충을 위해 집행되고 있다. 2025년 결산 기준 녹색 자금 사업의 지원 규모는 775억 2,800만원이고, 이 중 취약지역 녹색인프라 확충 사업에 415억 700만원(98건 세부사업), 취약계층 숲체험·교육 지원사업에 352억 2,500만원(135건 세부사업), 사업관리 16억 9,000만원(1건) 등이 추진되었다.

[2023~2025년 녹색자금 지원사업 내역]

(단위: 백만원)

구분(내역)	2023	2024	2025
합 계 (234건)	72,576	72,967	77,528
○ 취약지역 녹색인프라 확충사업(98건)	44,861	41,165	41,507
- 복지시설나눔숲 조성	9,823	11,598	9,515
- 무장애도시숲·나눔길 조성	15,202	17,590	17,270
- 치유의숲 조성	816	4,814	2,830
- 민간산림복지서비스제공자 편의개선사업	1,308	1,308	1,308
- 체험교육나눔숲 조성	17,080	5,211	10,004
- 수목장림나눔숲 조성·지원	632	644	580
○ 취약계층 숲체험·교육 지원사업(135건)	27,122	31,121	35,225
- 숲체험·교육사업	27,122	31,121	35,225
○ 사업관리(1건)	1,559	1,561	1,690

자료: 산림청

주요 사업으로는 복지시설 내 수목 식재 및 실내 목재 리모델링으로 정주 여건을 개선하는 ‘복지시설 나눔숲 조성’, 교통약자의 산행 편의를 위해 목재 데크와 쉼터를 설치하는 ‘무장애 나눔길 조성’ 그리고 정서적 안정을 돕는 ‘숲 체험·교육 지원’ 등이 있다.

[2021~2025년 주요 내역별 사업 실적 현황]

(단위: 개소, km, 명)

구분		2021	2022	2023	2024	2025
복지시설나눔숲	합계	68	67	68	62	55
	실외	33	26	27	24	21
	실내	35	41	41	38	34
무장애나눔길	거리	19.9	17.0	16.6	27.7	34.7
숲 체험·교육	인원	540,669	625,646	526,007	613,455	630,856

자료: 산림청

이처럼 녹색자금 지원사업은 사회·경제적 취약계층 대상의 녹색인프라 확충 및 산림복지서비스 제공을 목적으로 하여 사업 추진의 필요성이 인정되며, 공익 및 소외계층 지원을 위한 복권기금의 설립 목적⁹⁾에도 부합하는 것으로 판단된다. 다만, 재원이 되는 녹색자금이 국가재정 외로 운용되어 「국가재정법」에 따른 예산총계주의 원칙에 부합하지 않는 문제가 있으므로, 재정 통제의 실효성과 예산 관리의 효율성 측면에서 검토가 필요해 보인다.

녹색자금이 세입·세출 예산 외로 운용·관리되고 있는 것에 대하여 산림청은 매년 국회 소관 상임위원회에 녹색자금 결산서를 보고하고 있어 동 자금의 투명성을 제고하고 있다는 입장이다.

9) 「복권 및 복권기금법」

제23조(복권기금의 배분 및 용도) ③제1항에 따라 배분된 복권수익금과 제4항에 따른 비용 및 경비를 제외한 복권기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 사용한다.(단서 생략)

1. 임대주택의 건설 등 저소득층의 주거안정 지원사업
2. 국가유공자에 대한 복지사업
3. 저소득층, 장애인, 성폭력·가정폭력·성매매 피해여성, 불우청소년 등 소외계층에 대한 복지사업과 다문화가족 지원사업
4. 문화·예술 진흥사업
5. 공익사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

그러나 상임위에 녹색자금 결산서를 보고¹⁰⁾하는 현행 체계는 사업 시행 전후 과정에 걸쳐 국회의 심사가 이루어지는 국가재정 사업에 비해 재정통제 측면에서 미흡한 문제가 있다. 일반·특별회계 및 기금에 사업비가 계상되는 국가재정 사업의 경우, 차년도 예산안 심사 시 국회에서 사업의 타당성과 예산의 규모에 대해 사전심의 절차를 거친다. 또한, 예산을 집행한 후에도 「국가재정법」, 「국가회계법」 등에 따라 감사원의 결산검사를 거쳐 국회가 결산심사를 실시하고 집행상 문제가 있는 경우 국회는 이에 대한 시정을 요구할 수 있다.

반면, 녹색자금 결산 보고 제도는 산림청 집행 이후의 사후 보고 방식이므로, 구체적인 사업 계획에 대해 국회가 사전에 심사할 수 있는 제도적 장치가 미비하다는 한계가 있다.

더욱이 녹색자금은 재원의 대부분이 국가 재정인 복권기금 전입금으로 구성되어 있고, 사업 내용 또한 일반회계 등 국회의 심의·결산을 거치는 재정 사업들과 큰 차이가 없다는 점에서 동 자금을 국가 재정 외로 분리하여 운용하는 것은 재정 효율성 측면에서도 타당성이 부족해 보인다.

이와 같이 녹색자금이 국가재정 외로 운영되는 경위를 살펴보면, 2005년 「산림자원법」 제정 당시 부칙 제7조¹¹⁾에 따라 3년의 준비기간을 거쳐 녹색자금을 「기금관리기본법」에 따른 법정 기금으로 전환할 예정이었다.¹²⁾ 그러나 2010년 「산림자원법」 개정 과정에서 ‘현행 기금의 통폐합 추세 등에 비추어 현 시점에서 녹색자

10) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」

제59조의2(녹색자금결산서의 국회 보고) 산림청장은 회계연도마다 녹색자금의 결산서를 작성하여 해당 회계연도 종료 후 2개월 이내에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

1. 녹색자금결산의 개황과 분석에 관한 서류
2. 녹색자금 결산명세서
3. 전년도 녹색자금사업의 추진현황 및 실적에 관한 사항
4. 그 밖에 녹색자금결산의 내용을 명확히 하는 데 필요한 서류

11) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」(법률 제7678호, 2005. 8. 4. 제정)

제7조(녹색자금 설치에 관한 경과조치) 이 법 시행 후 3년이 경과한 후 이 법 제58조의 규정에 의한 녹색자금은 「기금관리기본법」에 의한 기금으로 전환한다.

12) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률안」에 대한 법제사법위원회 체계자구검토보고서(2005.06.28.)는 부칙 제7조에 대하여 ‘녹색자금은 기존에 산림조합중앙회가 운용·관리하던 것이었으나 그 운용주체를 산림청장으로 변경하는 것으로, 이럴 경우 국가 재정의 통제가 가능한 “기금”의 형식으로 하여 「기금관리기본법」의 적용을 받을 수 있도록 하여야 한다는 기획예산처의 의견을 받아들여 기금으로 운용될 수 있도록 하였으나, 다만 기금으로의 전환에 따른 준비 등을 위하여 부칙에 경과규정을 둘 필요’가 있는 것으로 보았다.

금을 별도 기금화하는 것은 어렵다'13)는 이유로 해당 부칙이 삭제되면서 국가재정 내로 편입되지 않았다.

[녹색자금 관련 추진경과]

○ '98. 3.	: 국회 환경포럼 '산림의 친환경적 수자원 증대 및 자원 확보 방안' 발표
○ '99. 8.	: 개정 「산림법」 시행
○ '99. 9.	: 제1회차 녹색복권 발행(산림조합중앙회)
○ '02. 12.	: 주택복권, 녹색복권 등 기존 10개 복권 통합, 온라인연합복권 발행
○ '04. 1.	: 「복권 및 복권기금법」 제정
○ '05. 8.	: 「산림자원법」 제정
○ '10. 1.	: 「산림자원법」 개정(기금화 폐지)
○ '16. 5.	: 「산림자원법」 개정(녹색자금 위탁관리주체 변경: 녹색사업단→한국산림복지진흥원)

자료: 산림청 제출자료를 바탕으로 재작성

산림청이 녹색자금의 기금화와 관련하여 2008년에 기획재정부와 구두 협의한 결과에 따르면, 기재부는 기금 신설 불가 사유로 “녹색자금은 복권기금 외에 재원이 없고, 적립금 또한 소규모라는 점, 그리고 향후 정부 차원의 기금 통합합이 예정되어 있어 불가피한 경우를 제외하고는 기금 신설이 어렵다”는 입장을 밝혔다.

그러나 2025회계연도 기준으로 녹색자금 수입액은 775억 2,800만원으로, 석면피해구제기금, 농어가목돈마련저축장려기금, 언론진흥기금 등 녹색자금보다 운용 규모가 더 적은 700억원 미만의 기금이 4개 존재하고, 이러한 소규모 기금들이 통합합되지 않고 여전히 유지되고 있다는 점에서 2008년 당시 기획재정부의 주장은 설득력이 떨어지는 상황이다.

[700억 미만의 기금 현황(2025년 기준)]

(단위: 백만원)

연번	소관부처	기금명	2025년도 계획액
1	환경부	석면피해구제기금	62,277
2	금융위원회	농어가목돈마련저축장려기금	51,095
3	문화체육관광부	언론진흥기금	50,757
4		지역신문발전기금	10,018

주: 당초 계획액 기준

자료: 기획예산처

13) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안」(정부, 의안번호 제1801984호, 2008.11.14. 제언)에 대한 법률안 검토보고서, 농림수산물위원회, p.19.

또한, 녹색자금과 같은 복권기금 내 법정배분사업은 집행 형태에 따라 총 3개 유형, 10개 사업으로 분류된다. 세부적으로는 ①과학기술진흥기금, 국민체육진흥기금 등에 전출하는 5개 기금전출사업, ②지방자치단체 및 제주특별자치도 개발사업 특별회계를 대상으로 하는 2개의 지자체보조사업, ③사회복지공동모금회, 산림환경기능증진자금, 한국보훈복지의료공단을 지원하는 3개의 민간보조사업으로 구성되어 있다.¹⁴⁾

2025년 기준 타 기금으로 전출되는 복권기금의 배분 규모를 살펴보면, 국가유산보호기금이 1,448억 1,500만원(14.286%)으로 가장 많고, 과학기술진흥기금 1,374억 4,700만원(12.583%), 국민체육진흥기금 920억 4,400만원(10.371%), 중소기업창업 및 진흥기금 826억 2,000만원(6.356%), 근로복지진흥기금 616억 9,900만원(5.310%) 순으로 나타나고 있다.

[2025년 복권기금 법정배분사업 현황]

(단위: %, 백만원)

연번	사업명	기관명	사업방식	배분율	배분액
1	과학기술진흥기금 전출	과학기술정보통신부	기금간거래	12.583	137,447
2	국민체육진흥기금 전출	국민체육진흥공단	기금간거래	10.371	92,044
3	근로복지진흥기금 전출	근로복지공단	기금간거래	5.310	61,699
4	중소벤처기업창업 및 진흥기금 전출	중소벤처기업진흥공단	기금간거래	6.356	82,620
5	국가유산보호기금 전출	국가유산청	기금간거래	14.286	144,815
6	지방자치단체 지원	지방자치단체	지자체보조	17.267	190,639
7	제주도개발사업특별회계지원	제주특별자치도	지자체보조	17.267	190,825
8	사회복지공동모금회지원	사회복지공동모금회	민간보조	4.286	47,401
9	산림환경기능증진자금지원	한국산림복지진흥원	민간보조	5.846	77,528
10	한국보훈복지의료공단지원	한국보훈복지의료공단	민간보조	6.428	80,127
합 계				100	1,105,145

자료: 산림청

그리고 과거 녹색자금과 같이 국가재정 외로 운영되던 자금 중, 국회의 재정통제 강화 등을 위해 국가재정 내로 편입된 사례들이 존재한다. 주요 사례로는 산업통상부 소관의 산업기술개발사업 성과물에 따른 ‘기술료 징수액’, 원자력 관계 사업자

14) 「복권 및 복권기금법」 제23조제2항 [별표] 기금 등에 배분된 복권수익금의 용도

에게 부과하는 ‘원자력안전관리부담금’, 국내 공항을 이용하는 승객을 대상으로 징수하던 ‘출국납부금’, 자동차 보유자들의 책임보험료의 1%를 징수하는 ‘자동차 사고 피해지원사업 분담금’, 사행산업 사업자에게 부과하는 ‘중독예방 치유부담금’ 등이 있다.

[국가 재정 외로 운영되던 재원들이 국가 재정 내로 편입된 사례]

연번	재정 외 운용자금	편입 후 편성 내용	근거 법률	편입 시점
1	기술료 징수액	산업기술진흥기금의 산업기술혁신계정	「산업기술혁신 촉진법」 제12조	2015
2	원자력안전관리 부담금 등	원자력기금 원자력안전규제계정	「원자력안전법」 제111조의4	2016
3	출국납부금	국제질병퇴치기금	「국제질병퇴치기금법」 제5조	2017
4	자동차사고 피해지원사업	자동차사고 피해지원기금	「자동차손해배상보장법」 제37조	2017
5	중독예방 치유부담금	국민체육진흥기금의 사행산업중독예방치유계정	「사행산업통합감독위원회법」 제14조의2	2018
6	공익사업 적립금	국민체육진흥기금의 국민체육진흥계정	「국민체육진흥법」 부칙 〈법률 제15261호〉 제3조 등	2018

주: 「한국마사회법」에 따른 특별적립금의 20%는 국가 재정 외 자금으로 운영되어 왔으나, 2015회계연도 부터 국가 재정 내로 편입되었음

자료: 기획예산처

참고로, 국회는 녹색자금의 재정 외 운영과 관련하여 2023~2024회계연도 결산심사 시, 자금 운용의 투명성·효율성·책임성을 제고할 수 있는 방안을 검토하도록 시정 요구한 바 있다.

[녹색자금 관련 국회 결산 시정요구 현황]

구분	시정요구사항 등
2023회계연도 결산	산림청은 재정당국과 협의를 통해 녹색자금의 효율성 및 책임성을 제고할 수 있도록 노력할 것(시정요구유형: 제도개선)
	기획재정부와 산림청은 산림환경기능증진자금 집행의 투명성을 제고하는 방안을 검토할 것(시정요구유형: 제도개선)
2024회계연도 결산	산림청과 기획재정부는 산림환경기능증진자금으로 추진하는 사업에 대한 국회의 예결산 심사를 통해 자금집행의 투명성을 제고하고 예산총계주의 원칙에 부합하게 운용될 수 있도록 할 것(시정요구유형: 주의)

자료: 국회 예산결산특별위원회 및 농림축산식품해양수산위원회, 「각 회계연도 결산 심사보고서」

종합하면, 녹색자금은 그 수입 및 지출이 국가재정 외로 운용되고 있어 예산총계주의 원칙에 부합하지 않는 문제가 있다. 따라서 산림청은 현재 녹색자금이 매년 복권기금 전입금 수입이 안정적으로 발생하고 있는 점, 당초 「산림자원법」 제정 당시에 국가재정 통제를 위해 녹색자금을 기금으로 전환하려고 계획하였던 점, 현행 「복권 및 복권기금법」에서 복권기금 법정배분액 대부분을 타 기금으로 전출되도록 규정한 점 등을 고려하여 자금 운용의 투명성과 효율성을 제고하기 위해 녹색자금을 기금으로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다.

둘째, 녹색자금은 실질적으로 보조사업의 성격을 지니고 있음에도 「보조금 관리에 관한 법률」의 적용을 받지 않아, 법령 위반 사업자에 대한 효과적인 제재 수단이 미비한 실정이고, 이로 인해 자금의 체계적·효율적 관리와 집행 투명성 제고에 한계가 있는바, 관련 제도적 보완책 마련이 필요하다.

녹색자금 사업은 지방자치단체나 비영리단체에 자금을 지원하는 방식으로 추진되어 실질적으로는 보조사업의 성격을 가진다. 하지만 「복권 및 복권기금법」 제23조15)에 따르면 복권기금 법정배분금은 「보조금 관리에 관한 법률」에 따른 보조금으로 보지 아니한다고 규정하고 있다.

즉, 녹색자금은 일반 보조금과 달리 관련 법률의 적용을 받지 않기 때문에 사업수행 단계나 사후에 법령 위반이 발생하더라도 교부결정 취소, 자금 환수, 향후 사업 참여 배제 등 사업자를 제재할 수 있는 실효성 있는 방안이 미비한 실정이다.

이에 대하여 산림청은 산림복지진흥원의 녹색자금 결산보고서를 소관 상임위원회에 제출하고, 복권위원회의 사업실적 평가를 받는 등 철저한 성과관리 체계를 운영하고 있으며, 사실상 「보조금 관리에 관한 법률」에 준하는 정산 절차를 적용하여 부정수급 방지도 만전을 기하고 있다는 입장이다.¹⁶⁾

그러나 현행과 같이 녹색자금을 국가재정 외로 운용하며 국회의 예·결산 심사를 받지 않는 상황에서는 자금의 체계적·효율적 관리와 집행 투명성 확보에 한계가 있을 것으로 보인다.

15) 「복권 및 복권기금법」

제23조(복권기금의 배분 및 용도) ⑤제1항에 따라 배분된 복권수익금은 「보조금 관리에 관한 법률」에 따른 보조금으로 보지 아니한다.

16) 산림청은 한국산림복지진흥원의 「녹색자금 관리규정」에 따라, 부정수급이나 법령 위반 행위가 발생 시 사업 취소 및 자금 환수 등 사업자에 대한 제재 조치를 마련하여 시행 중이라고 설명함.

참고로, 2025년 기준 녹색자금 사업비 지원액 중 지자체 미반납액은 17억 9,900만원이며, 미반납 사유는 해당 지자체의 예산 부족으로 발생한 것으로 확인되는데, 「복권 및 복권기금법」 제29조의2¹⁷⁾에 따라 지자체는 녹색자금 사업 후 발생한 자금 잔액을 2년 뒤 결산 시까지 반납하도록 하고 있다. 그러나 2023년에 발생한 반납액을 2025년까지 납부하지 않은 장기 미수납 지자체가 3곳(강원·경북·전남 광주)에 달하며, 총 미수납액은 1억 5,400만원에 이르는 것으로 나타나고 있다.

이에 대해 산림청은 해당 지자체에 독촉 공문을 발송하는 한편, 향후 녹색자금 지원사업 공모 시 감점 등 불이익을 부여하는 방안을 검토 중이라고 밝히고 있다.

[녹색자금 지자체 미반납액 현황(2025년 기준)]

(단위: 백만원)

반납의무 기관	미수납액	미수납 내역(집행잔액 및 이자)		
		2023	2024	2025
서울	47	-	-	47
경기	155	-	142	13
강원	98	94	3	1
인천	12	-	-	12
대전	77	-	-	77
충남	12	-	12	-
충북	62	-	-	62
부산	14	-	-	14
대구	11	-	-	11
경남	99	-	-	99
경북	192	50	42	100
전남광주	904	10	175	719
전북	106	-	-	106
제주	10	-	-	10
합계	1,799	154	374	1,271

자료: 산림청

17) 「복권 및 복권기금법」

제29조의2(불용액의 복권기금예의 반납) ②불용액의 반납금액은 늦어도 다음다음 연도의 기금운용계획상 수입계획에 계상하여야 한다.

따라서 녹색자금은 실질적으로 보조사업의 성격을 지니고 있음에도 「보조금 관리에 관한 법률」의 적용을 받지 않아, 법령 위반 사업자에 대한 효과적인 제재 수단이 미비한 실정이고, 이로 인해 자금의 체계적·효율적 관리와 집행 투명성 제고에 한계가 있는바, 관련 제도적 보완책 마련이 필요하다. 또한 산림청은 녹색자금의 미수납액이 장기 체납으로 이어지지 않도록 지방자치단체와 긴밀히 협의하여 조속한 시일 내에 수납이 완료될 수 있도록 노력할 필요가 있다.



해양경찰청

1

현황

가. 세입·세출 결산

2025회계연도 해양경찰청 소관 세입예산현액은 70억 2,800만원이며, 453억 3,500만원을 징수결정하여 이 중 91.8%인 416억 4,300만원을 수납하고 36억 7,800만원을 미수납하였으며 1,400만원을 불납결손처리 하였다.

[2025회계연도 해양경찰청 소관 세입 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	예산		예산현액	징수 결정액(A)	수납액 (B)	미수납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
	본예산	추경						
일반회계	7,028	7,028	7,028	45,335	41,643	3,678	14	91.8

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양경찰청

2025회계연도 해양경찰청 소관 세출예산현액은 2조 28억 5,900만원이며, 이 중 97.5%인 1조 9,539억 4,300만원을 지출하고 262억 8,900만원을 다음연도로 이월하였으며 226억 2,700만원은 불용처리하였다.

[2025회계연도 해양경찰청 소관 세출 결산]

(단위: 백만원, %)

구분	예산액		예산현액 (A)	지출액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	본예산	추경					
일반회계	1,992,265	1,992,580	2,002,859	1,953,943	26,289	22,627	97.5

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양경찰청

나. 총수입·총지출 결산

2025회계연도 해양경찰청 소관 총수입은 416억 4,300만원으로, 전년도 결산에 비해서는 259억 200만원(164.5%)이 증가하였다.

[2025회계연도 해양경찰청 소관 총수입 결산]

(단위: 백만원)

구분	2024 결산(A)	2025				전년 대비 (C-A)
		예산		결산 (C)	예산 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
총수입	15,741	7,028	7,028	41,643	34,615	25,902

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양경찰청

2025회계연도 해양경찰청 총지출은 1조 9,539억 4,300만원으로, 전년도 결산에 비해서는 568억 2,100만원(3%)이 증가하였다.

[2025회계연도 해양경찰청 소관 총지출 결산]

(단위: 백만원)

구분	2024 결산(A)	2025				전년 대비 (C-A)
		예산		결산 (C)	예산 대비 (C-B)	
		본예산	추경(B)			
총수입	1,897,122	1,992,265	1,992,580	1,953,943	△38,637	56,821

주: 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양경찰청

다. 재무 결산

2025회계연도 말 현재 해양경찰청의 자산은 4조 3,689억 7,500만원, 부채는 299억 2,500만원으로 순자산은 4조 3,390억 5,000만원이다.

자산은 금융자산 252억 1,900만원, 유·무형자산 4조 3,347억 5,700만원, 기타자산 89억 9,900만원으로 구성되며, 전기 대비 25억 1,400만원(0.1%) 증가하였다. 이는 선급금의 증가 등에 따른 기타자산 22억 1,600만원 증가, 미수채권 및 장기임차보증금 증가 등 금융자산 5억 7,700만원 증가 등에 기인한다.

부채는 차입부채 297억 9,900만원, 기타부채 1억 2,600만원으로 구성되며, 전기 대비 56억 5,500만원(23.3%) 증가하였다. 이는 신규 금융리스부채 등에 따른 차입부채 56억 2,500만원 증가, 선수금 증가 등에 따른 기타부채 3,100만원 증가 등에 기인한다.

[2025회계연도 해양경찰청 재정상태표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2025 회계연도(A)	2024 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
자 산	4,368,975	4,366,461	2,514	0.1
Ⅰ. 금융자산	25,219	24,642	577	2.3
Ⅱ. 유·무형자산	4,334,757	4,335,037	△280	△0.0
Ⅲ. 기타자산	8,999	6,783	2,216	32.7
부 채	29,925	24,270	5,655	23.3
Ⅰ. 차입부채	29,799	24,174	5,625	23.3
Ⅱ. 총당부채	-	-	-	-
Ⅲ. 기타부채	126	95	31	32.6
순 자 산	4,339,050	4,342,192	△3,142	△0.1
Ⅰ. 기본순자산	1,661,821	1,661,821	-	-
Ⅱ. 적립금 및 양여금	1,914,226	1,901,921	12,305	0.6
Ⅲ. 순자산 조정	763,003	778,450	△15,447	△2.0

자료: 해양경찰청

해양경찰청은 2025회계연도 재정운영결과 재정지출(비용)이 재정수입(수익)을 초과하여 순비용이 2조 1,328억 2,200만원 발생하였다. 비용은 프로그램 총원가 6,948억 2,400만원, 관리운영비 1조 4,860억 3,500만원, 비배분비용 5억 7,500만원으로 구성되며, 수익은 비배분수익 486억 1,200만원으로 구성된다.

재정운영순원가(프로그램순원가 + 관리운영비 + 비배분비용 - 비배분수익)는 전년도 대비 3,189억 4,800만원(17.6%) 증가한 2조 1,328억 2,200만원이며, 이는 전기오류수정손실 증가 등에 따른 프로그램순원가가 전년도 대비 1,898억 7,100만원 증가 및 인건비, 출연사업비 증가 등에 따라 관리운영비가 전년도 대비 891억 7,300만원 증가한 것에 기인한다.

총 6개의 프로그램 중 프로그램순원가가 큰 프로그램은 해양경비체계강화 프로그램(5,571억 8,100만원)과 구조안전활동 프로그램(755억 500만원), 정비창운영 프로그램(485억 7,800만원) 등으로 나타났다.

그 밖에 관리운영비는 인건비 1조 313억 4,900만원과 경비 4,546억 8,600만원 등으로 구성되어 있고, 비배분비용은 대손상각비 5억 6,300만원 등으로 구성되어 있다.

[2025회계연도 해양경찰청 재정운영표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2025 회계연도(A)	2024 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
I. 프로그램순원가(가-나)	694,824	504,953	189,871	37.6
가. 프로그램 총원가	694,824	504,953	189,871	37.6
나. 프로그램 수익	-	-	-	-
II. 관리운영비	1,486,035	1,396,862	89,173	6.4
III. 비배분비용	575	24,718	△24,143	△97.7
IV. 비배분수익	48,612	112,659	△64,047	△56.9
V. 재정운영순원가(I + II + III - IV)	2,132,822	1,813,874	318,948	17.6
VI. 비교환수익 등	-	-	-	-
VII. 재정운영결과(V-VI)	2,132,822	1,813,874	318,948	17.6

자료: 해양경찰청

해양경찰청의 2025회계연도 기초순자산은 4조 3,421억 9,200만원이고, 기말순자산은 4조 3,390억 5,000만원으로 기초 대비 31억 4,200만원(0.1%) 감소하였는데, 이는 회계연도 중에 순자산 차감항목인 재정운영결과는 2조 1,328억 2,200만원 발생한 반면, 가산항목인 재원의 조달 및 이전 및 조정항목이 각각 2조 1,451억 2,800백만원, △154억 4,700만원 발생하였기 때문이다.

한편, 2025회계연도 재원의 조달 및 이전은 국고수입, 기타이전수입 등 재원의 조달 2조 1,867억 7,200만원과 국고이전이출 등 재원의 이전 416억 4,400만원으로 구성된다.

[2025회계연도 해양경찰청 순자산변동표 요약]

(단위: 백만원, %)

구 분	2025 회계연도(A)	2024 회계연도(B)	전년도 대비 증감	
			A-B	(A-B)/B
Ⅰ. 기초순자산	4,342,192	4,092,303	249,889	6.1
Ⅱ. 재정운영결과	2,132,822	1,813,874	318,948	17.6
Ⅲ. 재원의 조달 및 이전	2,145,128	2,094,169	50,959	2.4
Ⅳ. 조정항목	△15,447	△30,406	14,959	49.2
Ⅴ. 기말순자산(Ⅰ - Ⅱ + Ⅲ + Ⅳ)	4,339,050	4,342,192	△3,142	△0.1

자료: 해양경찰청

해양경찰청의 2025년도 예산안 국회 심사 과정에서 논의된 주요 사항은 다음과 같다.

국회 심사과정에서 세출예산안은 경비대테러역량강화, 외사경찰활동지원, 항공기도입, 총무활동 등 총 22개 사업에 대한 증액과 감액 논의가 있었으나 유일하게 세입예산안이 증액되었다.

세입예산안 기타재산이자수입 사업은 초과 수납규모와 최근의 연구개발비 편성 규모의 증가추세를 고려하여 1억 8,300만원 증액되었다.

해양경찰청은 ① 신속한 해상사고 대응을 통해 **안전한 바다를 창조**하고 ② 민·관 협력을 통한 **연안해역 관리체계를 구축**하며 ③ 정비창 연간 계획정비 및 소속기관 중간정비 등을 통한 **장비성능 유지**하고 ④ 선제적 방제인프라 확보를 통한 **해양 오염 대응역량 고도화**를 2025년 주요 정책방향으로 설정하고 예산을 집행하였다.

그러나 2025회계연도 해양경찰청 소관 결산에 대한 분석 결과, 다음과 같은 특징이 있었다.

첫째, 해양경찰청은 조종사의 연례적인 결원과 관련하여 재정 당국과의 긴밀한 협의를 통해 조종사의 업무 난이도 및 위험도에 부합하는 재정적 보상 방안을 마련하고, 이와 함께 조종사 자체 양성 교육 프로그램을 지속 운영하여 충원율을 제고하는 한편, 조종사의 조기 이탈을 방지하고 장기근속을 유도할 수 있는 실효성 있는 유인책을 마련할 필요가 있다.

둘째, 해양경찰청의 유류바지 노후대체 사업은 사전 기획 단계의 준비 미흡으로 예산 전액 이월 및 사업 지연을 초래하였으므로, 향후 예산 편성 시 시장 동향 등을 철저히 분석하여 적정 소요 예산을 도출해야 하며, 총사업비 증액이 수반되는 내역 변경이 불가피할 경우 자체 변경이 아닌 재정 당국과의 공식 협의 절차를 거쳐 추진할 필요가 있다.

셋째, 해양경찰청의 위성센터 건축사업에 대한 사전 준비가 미흡하므로 향후 유사 사업 추진 시, 기획 단계부터 외부 전문가 자문을 통한 기술 검토를 강화하고 재정 당국과 긴밀히 협의하여 관련 법령 및 단가 산정 체계를 표준화하여 사업 계획의 정밀도를 제고함으로써, 예산의 반복적인 조정이나 사업 지연을 방지하고 국가 재정 운용의 효율성을 제고할 필요가 있다.

1

조종사의 연례적인 결원 발생에 따른 인력 수급 관리 체계 보완 필요

가. 현 황

해양경찰청 항공분야의 2025년말 기준 현원은 479명으로, 직군별로는 조종 직군 131명(27.4%), 정비 직군 133명(27.8%)으로, 이들 두 주력 직군이 전체의 과반인 264명(55.2%)을 구성하여 가장 큰 비중을 차지한다. 그 외 전탐·구조 직군이 155명(32.3%), 관제·구급·행정 직군 등은 60명(12.5%)으로 확인된다.

[해양경찰청 항공분야 직군별 현원 현황(2025년말 기준)]

(단위: 명, %)

구분	계	조종직군			정비직군			전탐	구조	기타 ¹⁾
		고정익	회전익	소계	고정익	회전익	소계			
현원	479	46	85	131	34	99	133	83	72	60
비중	100.0	9.6	17.8	27.4	7.1	20.7	27.8	17.3	15.0	12.5

주: 1) 관제, 구급, 행정 직군 등

자료: 해양경찰청

나. 분석의견

해양경찰청은 재정 당국과의 긴밀한 협의를 통해 조종사의 업무 난이도 및 위험도에 부합하는 재정적 보상 방안을 마련하고, 이와 함께 조종사 자체 양성 교육 프로그램을 지속 운영하여 충원율을 제고하는 한편, 조종사의 조기 이탈을 방지하고 장기근속을 유도할 수 있는 실효성 있는 유인책을 마련할 필요가 있다.

해양경찰청 조종사(회전익) 인력 현황 분석 결과, 최근 5년간 정원을 모두 충족한 해는 전무한 것으로 나타났고, 이들이 해양사고 대응 및 인명 구조 등 핵심 업무를 수행함에도 불구하고 매년 40명 내외의 결원이 발생하고 있으며, 최근 5년간 평균 충원율은 64.9%에 불과하다.

[2021~2025년 조종사(회전익) 정·현원 현황]

(단위: 명, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	평균
정원	122	122	122	122	122	122
현원(충원율)	82(67.2)	74(60.7)	76(62.3)	79(64.8)	85(69.7)	79.2(64.9)
과부족	△40	△48	△46	△43	△37	△42.8

자료: 해양경찰청

이같은 결원에 대해 해양경찰청은 공개경쟁채용(경력채용)을 통해 신규 인력을 모집하고 있으나, 임용 후 조기 퇴직자 발생률이 높아 적기 충원에 어려움이 있다고 설명하고 있다.

최근 5년간(2021~2025년) 회전익 조종사는 총 47명이 임용된 반면 44명이 퇴직한 것으로 나타났다. 특히, 2022년에는 임용 인원(6명)의 2배가 넘는 14명이 퇴직하였으며, 신규 임용을 17명으로 대폭 확대한 2025년에도 11명이 퇴직하는 등 심각한 인력 유출로 조종 인력 공백이 지속되고 있는 실정이다.

[2021~2025년 조종사(회전익) 채용·임용 현황]

(단위: 명)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	계
채용	8	7	4	11	18	48
임용	7	6	8	9	17	47
퇴직 ¹⁾	7	14	6	6	11	44
이직 ²⁾	4	11	3	4	7	29

주: 1) 2021년 이전 임용된 인원의 퇴직 현황까지 합산된 수치임

2) 이직자는 퇴직자 중 타 부처(경찰·산림·소방청)로 임용된 인원임

자료: 해양경찰청

특히 동 기간(2021~2025년)의 퇴직자 현황을 분석한 결과, 중도 퇴직(의원면직과 명예퇴직)의 비중이 84.1%(44명 중 37명)로 압도적으로 높은 것으로 나타났다. 연도별로 살펴보면 중도 퇴직 비중은 2021년 71.4%(7명 중 5명), 2022년 85.7%(14명 중 12명), 2023년 83.3%(6명 중 5명)의 높은 수준을 유지하다가, 2024년에는 100.0%(6명 전원)를 기록했으며, 2025년에도 81.8%(11명 중 9명)에 달하는 것으로 확인된다.

[2021~2025년 조종사(회전익) 퇴직 유형별 현황]

(단위: 명)

구분	직급	2021	2022	2023	2024	2025	계
당연퇴직	경위	-	1	-	-	-	1
	경감	2	1	1	-	2	6
	소계	2	2	1	-	2	7
명예퇴직	경위	-	-	-	-	-	-
	경감	1	1	-	1	1	4
	소계	1	1	-	1	1	4
의원면직	경위	4	8	4	3	7	26
	경감	-	3	1	2	1	7
	소계	4	11	5	5	8	33
계	경위	4	9	4	3	7	27
	경감	3	5	2	3	4	17
	소계	7	14	6	6	11	44

자료: 해양경찰청

그리고 이와 관련하여 지난 2024년 해양경찰청 국정감사(2024.10.21.)에서도 조종사(회전익) 인력 충원을 위한 실효성 있는 대책을 마련해야 한다는 지적¹⁾이 제기된 바 있다.

해양경찰청은 높은 퇴직률에 대해 경찰·산림·소방청 등 타 기관에 비해 다양하고 위험도가 높은 임무 환경(야간 해상비행, 함상 이·착함 등)에 노출되어 있기 때문으로 설명하고 있다. 실제로 중도 퇴직자 중 타 기관 이직률은 66.0%(44명 중

1) 아주경제, 2024.10.21. “해경 헬기 조종사, 정원 대비 36% 부족...신규 채용 70%가 퇴직”
출처: <https://www.ajunews.com/view/20241021104337919>

29명)로 높게 나타나고 있고, 아울러 군무원 재채용 등 군 자체 수요 증가에 따른 전역자 감소로 외부 인력 충원 여건이 악화된 점도 주요 원인으로 제시하고 있다.

[각 기관(해양·경찰·산림·소방)별 항공 주요 임무 등 비교]

구분	해양경찰	경찰청	산림청	소방청
관할	국내·국제 해양	국내	국내	국내
주요 임무	-해양주권수호·범죄·대테러·안보 임무 -해양사고 대응, 해양안전 관리 -선박·도서지역 응급환자 이송 -해양오염감시 및 불법중국어선 대응	범죄·테러 대응	산불진화	-인명 구조 -응급환자 이송 -산불 진화
임무 장소	바다	지상	산림	도시
임무 시간	주/야간	주간	주간	주/야간
비행착각 가능성	높음	낮음	낮음	낮음
임무 위험도	매우 위험	보통	위험	보통

자료: 해양경찰청, 『해양경찰 항공 발전 방안 연구용역』 2025.12. 및 『21세기 해상치안 역량 강화를 위한 최적 항공기 도입방안 연구』 2007.8.

타 기관(산림·소방청)으로의 높은 이직률은 수당 격차도 주요 원인으로 작용하고 있다. 특히 산림청과 소방청은 조종사 수당 외에 별도의 위험수당을 지급하는 반면, 해양경찰청은 임무 위험도가 상대적으로 높음에도 해당 수당이 지급되지 않고 있어, 이로 인한 사기 저하가 소속 조종사들의 이탈을 심화시키는 주요 요인으로 분석되고 있다.

[각 기관(해경·경찰·산림·소방)·직급별 조종수당 및 위험수당 현황]

(단위: 만원)

해경청			경찰청			산림청			소방청		
직급	조종수당	위험수당	직급	조종수당	위험수당	직급	조종수당	위험수당	직급	조종수당	위험수당
경정 이상	63.1	-	경정 이상	63.1	-	5급 이상	63.1	5	소방령 이상	63.1	8
경감	50.5	-	경감	50.5	-	6급 (3년 이상)	50.5	5	소방경	50.5	8
경위	40.4	-	경위	40.4	-	6급 (3년 미만)	40.4	5	소방위	40.4	8
경사	32.3	-	경사	32.3	-	7급	32.3	5	소방장	32.3	8
경장	25.8	-	경장	25.8	-	8급	25.8	5	소방교	25.8	8
순경	20.5	-	순경	20.5	-	9급	20.5	5	소방사	20.5	8
전문 경력관 가군	63.1	-	전문 경력관 가군	63.1	-	전문 경력관 가군	63.1	5	전문 경력관 가군	63.1	8
전문 경력관 나군	41.0	-	전문 경력관 나군	41.0	-	전문 경력관 나군	41.0	5	전문 경력관 나군	41.0	8
전문 경력관 다군	23.2	-	전문 경력관 다군	23.2	-	전문 경력관 다군	23.2	5	전문 경력관 다군	23.2	8

자료: 해양경찰청, 경찰청, 산림청, 소방청

해양경찰청은 이 같은 결원 문제를 해소하고자 2025년부터 조종사(회전익) 자체 양성 교육 프로그램을 도입·운영하고 있는 것으로 파악된다. 동 프로그램²⁾은 해양경찰청 소속 경사 이상 경찰관을 대상으로 하며, 도입 첫해인 2025년에 4명의 신규 교육 대상자를 선발하였다.

동 사업은 2025년 2월부터 국내 전문교육기관인 한서대학교에 위탁하여 약 15개월 과정으로 진행 중이며, 총 5억 9,000만원의 예산이 집행되었다. 해양경찰청은 향후 2030년까지 매년 4명씩 조종사를 선발·충원할 계획이라고 설명하고 있다.

2) [조종사(회전익) 자체 양성 교육 프로그램 내용]

(단위: 시간)

구분	자가용 과정(국내)	사업용 과정(국내/해외)	계기 과정(국내)	계
지상학	180	330	70	580
비행학	50	100	20	170

자료: 해양경찰청

[2025년 조종사(회전익) 자체 양성 프로그램 실시 현황]

(단위: 명, 억원)

선발인원	대상	교육기관	교육기간	예산
4	경사 이상 (서류 심사, 실기 평가, 영어 면접)	한서대	2025.2. ~ 2026.4 (15개월)	9.5 (교육비, 교육여비)

자료: 해양경찰청

참고로 고정익 조종사의 경우, 과거 현원 부족 문제를 해결하기 위해 2011년부터 2021년까지 자체 양성 프로그램을 실시하여 총 25명을 충원·운영하여 현재는 결원이 없는 것으로 확인되고 있다.

[2011년~2021년 조종사(고정익) 자체 양성 교육 프로그램 실시 현황]

(단위: 명, 억원)

구분	1기	2기	3기	4기	5기	6기	7기	8기	계
인원	양성 4	2	2	3	3	3	3	5	25
	근무 3	2	2	3	3	3	3	5	24
교육기관	한국 항공대	한국 항공대	한서대	한서대	한서대	한서대	한서대	한서대	-
교육기간	'11.11.7 ~'13.9.30	'12.7.8 ~'13.12.30	'13.7.8 ~'15.2.3	'14.2.10 ~'15.8.7	'15.2.9 ~'16.7.8	'16.6.27 ~'18.2.2	'17.12.4 ~'19.5.31	'19.5.20 ~'21.6.30	'11 ~'21
교육예산	3.5	1.3	2.2	3.3	3.3	3.3	3.3	4.5	24.7

자료: 해양경찰청

공무원의 당연퇴직이 정년·임기만료 등에 따른 자연스러운 면직인 반면, 명예 퇴직과 의원면직은 정년 도달 전 본인의 자발적 의사에 따른 퇴직이다. 과도한 명예 퇴직 및 의원면직은 신규 채용 및 교육에 따른 행정적·재정적 낭비를 초래할 뿐만 아니라, 인력 관리의 불안정성을 높여 조직 전반의 안정성을 저해한다.

특히 해양경찰청은 재난 대응 및 인명 구조 등 국민의 생명·안전과 직결된 업무를 수행하므로, 조종사(회전익) 결원은 고유 업무 수행에 심각한 지장을 초래할 수 있어 철저한 관리가 요구된다.

따라서 해양경찰청은 재정 당국과의 긴밀한 협의를 통해 조종사의 업무 난이도 및 위험도에 부합하는 재정적 보상 방안을 마련하도록 하고, 이와 함께 자체 양성 교육 프로그램을 지속 운영하여 충원율을 제고하는 한편, 조종사(회전익)의 조기 이탈을 방지하고 장기근속을 유도할 수 있는 실효성 있는 유인책을 마련할 필요가 있어 보인다.

유류바지 노후대체 사업: 철저한 사업 계획 수립 및 예산 추계의 정확성 제고 필요

가. 현 황

유류바지 노후대체 사업¹⁾은 함정유류관리의 내역사업으로 경비함정에 유류를 원활하게 공급하기 위해 노후 유류바지를 폐기하고 대체 건조하는 것으로, 2025회 계연도 예산현액 34억 800만원 전액을 이월하였다.

[2025회계연도 유류바지 노후대체 건조 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액
	본예산	추경							추경
함정유류관리	138,359	138,359	16	-	138,375	133,583	4,776	16	117,118
유류바지 노후대체	3,408	3,408	-	-	3,408	-	3,408	-	3,443

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양경찰청

[유류바지 노후대체(3척) 건조 사업 개요]

- 총 사업비: 3척/136.30억원
(건조: 132.28억원, 감리·수수료: 4.02억원)
- 사업기간: 2025~2028년(28개월)
- 위치: 부안서, 보령서, 부산서

구 분	길이 × 폭 × 흘수(m)	승조원	탱크 용량(ℓ)			발전기	재 질
			유 류	청 수	폐 유		
1,000톤급 (부산)	40 × 16 × 2.8	4명	100만	7만	11만	80kw(1대)	강재
600톤급 (부안·보령)	36 × 14 × 2.5	4명	65만	5만	6만	80kw(1대)	강재

자료: 해양경찰청

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 일반회계 3140-300

나. 분석의견

해양경찰청은 사전 기획 단계의 준비 미흡으로 예산 전액 이월 및 사업 지연을 초래하였으므로, 향후 예산 편성 시 시장 동향 등을 철저히 분석하여 적정 소요 예산을 도출해야 하며, 총사업비 증액이 수반되는 내역 변경이 불가피할 경우 자체 변경이 아닌 재정 당국과의 공식 협의 절차를 거쳐 추진할 필요가 있다.

동 사업은 당초 2025년에 계약을 체결하여 2027년까지 사업을 완료할 계획이었으나, 입찰이 지연됨에 따라 2025회계연도에 유류바지 노후대체 건조(3척)를 위해 편성된 1차년도 사업비(자산취득비, 부대비, 감리비) 34억 800만원 전액이 집행되지 못하고 다음연도로 이월되었다.

[2025년도 유류바지 노후대체(3척) 사업 세목별 집행 현황]

(단위: 백만원)

연도	비목	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
2025	감리비	10	-	-	10	-	10	-
	부대비	23	-	-	23	-	23	-
	자산취득비	3,375	-	-	3,375	-	3,375	-
	합 계	3,408	-	-	3,408	-	3,408	-

자료: 해양경찰청

이러한 사업 지연에 대하여 해양경찰청은 최근 원자재 가격 및 인건비 상승에 따른 조선업계의 수익성 악화로 입찰 참여가 저조하여 3차례 유찰되었으며, 이에 따라 예산 이월이 불가피했다고 설명하고 있다. 이후 4차 공고를 통해 2026년 1월 낙찰업체가 선정됨에 따라, 동 건조 사업은 당초 계획보다 약 6개월 지연된 2028년 상반기 중 완료(계약 기간: 2026.2.3.~2028.6.2.)될 예정이라고 밝히고 있다.

[유류바지 노후대체(3척) 건조 사업 진행 경과]

진행 경과	주요 내용
2025.7.2.	조달청 입찰 공고
2025.8.19.	제안서 평가 후 낙찰자 선정
2025.9.26.	낙찰자 계약 포기(수익성 저하)
2025.10.14.	조달청 입찰 재공고(2차) / 유찰(사유: 수익성 저하)
2025.11.13.	실무협의회 개최 (건조 및 공사비 항목 6억 5천만원 감액)
2025.11.20.	조달청 입찰 재공고(3차) / 유찰
2025.12.11.	조달청 입찰 재공고(4차)
2026.1.12.	제안서 평가
2026.1.20.	제안서 평가 후 낙찰자 선정

자료: 해양경찰청

동 사업 추진 과정에서는 해양경찰청의 사전 준비가 미흡했을 뿐만 아니라, 입찰 단계에서의 집행 관리에도 문제점이 있는 것으로 파악된다.

첫째, 해양경찰청은 동 사업의 예산 편성 시, 원자재 및 인건비 상승이라는 시장 상황을 고려하지 않고 비현실적인 단가로 예산을 과소 편성한 것으로 보인다. 최근 조선업계의 사업 수익성 악화 등의 시장 동향을 충분히 예견할 수 있었음에도 이를 예산에 제대로 반영하지 못했으며, 유찰에 따른 입찰 지연으로 2025회계연도 편성 예산 전액을 이월하는 결과를 초래하였다.

[유류바지 대체 건조(3척) 사업 계약 현황]

(단위: 백만원)

건 명	계약 기간	계약금액	계약업체
유류바지 건조(3척)	2026년 2월 3일 ~ 2028년 6월 2일(28개월)	13,225	HMT 중공업

자료: 해양경찰청

동 사업의 계약 진행 경과를 살펴보면, 1차 낙찰업체가 수익성 악화를 이유로 계약을 포기한 것으로 나타났다. 이는 해양경찰청이 시장 상황을 반영하지 못한 비현실적인 단가를 산정함으로써 결과적으로 사업 추진이 지연되었을 뿐만 아니라 반복된 행정 절차로 인한 행정력 낭비까지 야기한 것이다.

둘째, 해양경찰청은 2025년 11월 13일 내부 실무협의회를 통해 건조 및 공사비 6억 5,000만원을 감액하였다. 그런데 이는 유류 바지선 필수 내부 시설물(냉난방장치 등)을 제외한 채 선박 건조 비용만을 입찰 공고함으로써 실질적인 입찰 단가의 인상 효과를 노린 것이며, 제외된 필수 시설물 예산을 2028년도 예산안에 별도로 분할 편성하려 한 행정 조치로 파악된다.

[유류바지 대체 건조 계약시 제외(별도 편성 예정) 내부 시설물 내역]

(단위: 백만원)

시설물 내역	예산액	비고
이동식 방현대	257.4	$85.8 \times 3척 = 257.4$
냉난방장치(실내기, 실외기 등)	177.3	$59.1 \times 3척 = 177.3$
앵커 및 싱커 철거비	97.2	$32.4 \times 3척 = 97.2$
체육실 설비(러닝머신, 벤치프레스 등)	54.4	$18.13 \times 3척 = 54.39$
행정지원 및 휴게실 설비(의자, TV 등)	30.3	$10.09 \times 3척 = 30.27$
승무원실 설비(메트리스 등)	15.7	$5.23 \times 3척 = 15.7$
주방 및 식당 설비(냉장고, 밥솥 등)	15.4	$5.15 \times 3척 = 15.45$
속구 비품(그라인더 등)	5	$1.66 \times 3척 = 4.98$
합 계	652.7	-

자료: 해양경찰청

그런데 반복된 유찰로 인해 사업 내역 변경이 불가피하다고 하더라도, 재정 당국과의 공식 협의 없이 내부 회의만으로 당초의 예산 편성 내역을 변경하여 결과적으로 사업비 증액을 초래한 것은 적절하지 않은 측면이 있다. 해양경찰청은 향후에는 다른 재정사업과 마찬가지로 국회에서 심의·확정된 예산 내역에 따라 사업을 엄격히 집행하고, 총사업비 증액이 수반되는 내역 변경이 불가피할 경우 자체 변경이 아닌 재정 당국과의 공식 협의 절차를 거쳐 추진할 필요가 있다.

이와 같이 동 사업의 반복된 유찰 및 이에 따른 사업 지연은 해양경찰청이 사업 단가 등에 대한 조달청과의 사전 협의 및 조선업계 대상 시장 가격 조사 등을 이행했다면 충분히 예방 가능했던 사안으로 보인다. 따라서 이는 사업 준비 단계에서의 철저함 부족과 부실한 사업 기획에 기인한 결과로 보인다.

종합하면, 해양경찰청은 사전 기획 단계의 준비 미흡으로 예산 전액 이월 및 사업 지연을 초래하였으므로, 향후 예산 편성 시 시장 동향 등을 철저히 분석하여 적정 소요 예산을 도출해야 하며, 총사업비 증액이 수반되는 내역 변경이 불가피할 경우 자체 변경이 아닌 재정 당국과의 공식 협의 절차를 거쳐 추진할 필요가 있다.

가. 현 황

함정건조 사업¹⁾은 해양사고 예방, 구조 및 불법조업 외국어선 단속 등을 위하여 경비함정 등을 신규증강 또는 대체건조 하는 것으로, 2025회계연도 예산현액 1,574억 5,800만원 중 1,572억 4,800만원을 집행하고, 1억 9,100만원을 이월하였으며 1,900만원을 불용하였다.

항공기도입 사업²⁾은 해양사고 발생 시 신속한 대응체제 구축 등을 위하여 항공기를 확보하는 것으로, 2025년 예산현액 377억 9,600만원 중 377억 6,500만원을 집행되고, 1억 2,100만원을 불용하였다.

[2025회계연도 함정건조·항공기 도입 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025								2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액	추경
	본예산	추경								
함정건조	157,137	157,137	420	△99	157,458	157,248	191	19	202,523	202,523
항공기도입	37,796	37,796	-	-	37,796	37,765	-	121	66,641	66,641

주: 2025년도 추경은 제2회 추경 기준

자료: 해양경찰청

나. 분석의견

함정 건조 및 항공기 도입 사업은 「해양경찰장비 도입 및 관리에 관한 법률」에 따라 수립된 기본계획과 실제 도입 실적 간의 차이가 지속되고 있으므로, 해양경찰청은 향후 이를 해소하기 위해 재정 당국과 긴밀히 협의하는 한편, 차기(제2차) 기

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 일반회계 3101-300

2) 코드: 일반회계 3101-301

본계획 수립 시에는 사업의 실현 가능성을 면밀히 검토·반영하여 해양경찰청의 직무를 효율적으로 수행하기 위하여 필수적인 함정 및 항공기가 계획대로 차질없이 도입될 수 있도록 할 필요가 있다.

해양경찰청은 급변하는 해양 치안 및 기술 환경에 유연하게 대응하고 해양경찰장비를 전주기관점에서 체계적으로 관리하고자, 지난 2021년 4월 「해양경찰장비 도입 및 관리에 관한 법률」을 제정하여 2022년 4월 14일부터 시행 중에 있다.

이에 해양경찰청은 「해양경찰장비 도입 및 관리에 관한 법률」 제4조3)에 따라 지난 2022년 11월 ‘제1차 해양경찰장비 도입 및 관리 기본계획(2023~2027년)’(이하 ‘기본계획’이라 함)을 수립하였다.

동법 제4조제2항제1호에 따라 기본계획에는 해양경찰장비 도입·관리에 관한 중장기 정책 목표와 추진 방향이 설정되어 있는데, 계획상의 연간 함정 및 항공기 도입 목표가 2024년부터 실제 연차별 도입 실적과 괴리를 보이고 있는 상황이다.

구체적으로 2025년의 경우, 기본계획에는 대형함정 2척(서해전력증강 예인정 1척, 대형함정 대체 1척), 100톤 대체 2척, 형사기동정 대체 2척을 도입할 예정이었으나 예산에 미반영되었고, 반면 기본계획에 포함되지 않았던 중형함정(단속전담함정) 2척과 연안구조정 8척 등은 실제 예산에 반영되어 도입이 추진 중인 것으로 확인되었다.

3) 「해양경찰장비 도입 및 관리에 관한 법률」

제4조(해양경찰장비 도입 및 관리에 관한 기본계획의 수립) ① 해양경찰청장은 해양경찰의 직무를 효율적으로 수행하기 위하여 해양경찰장비 도입 및 관리에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여 시행하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 해양경찰장비 도입 및 관리의 중장기 정책목표 및 추진방향
2. 해양경찰장비 도입 및 관리에 관한 중장기 추진목표
3. 해양경찰장비 도입 및 관리를 위한 재원 확보
4. 해양경찰장비 도입 및 관리를 위한 제도의 수립 및 정비
5. 해양경찰장비의 기술혁신 및 실용화
6. 해양경찰장비 관리 관련 기반시설의 확충
7. 해양경찰장비의 운용 및 정비 인력의 양성
8. 그 밖에 해양경찰장비 도입 및 관리를 위하여 필요한 사항

③ 해양경찰청장은 기본계획을 효율적으로 추진하기 위하여 매년 해양경찰장비 도입 및 관리에 관한 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립하여 시행하여야 한다.

④ 해양경찰청장은 제1항 및 제3항에 따라 수립된 기본계획 및 시행계획을 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다. 수립된 기본계획 및 시행계획 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경할 때에도 또한 같다.

⑤ 기본계획 및 시행계획의 수립·시행 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

항공기는 기본계획상 대형헬기 및 터보프롭 각 1대를 신규로 도입할 예정이었으나, 실제로는 예산에 미반영되어 도입되지 않은 것으로 확인된다.

[2023년~2025년 기본계획상 도입 목표 및 실제 도입 현황]

구 분				기본계획	실제 도입
2023	함정	신규증강	(대형)서해전력	1척	1척
			(특수정) 유류방제정	1척	1척
			(특수정) 연안구조정	5척	5척
		대체	(소형) 100톤 대체	4척	4척
	항공기	신규증강	대형헬기	1대	1대
		대체	노후 헬기 대체	2대	2대
2024	함정	신규증강	(대형)서해전력	1척	1척
			(중형함정) 독도전담	1척	-
			(특수정) 화학방제정	1척	1척
			(특수정) 연안구조정	6척	2척(△4척)
			(특수정) 예인정	1척	-
		대체	(대형함정) 대형함정 대체	1척	-
			(소형함정) 100톤 대체	4척	10척(+6척)
			(특수정) 형사기동정 대체	2척	-
	항공기	신규증강	대형헬기 1대	1대	-
			터보프롭 1대	1대	-
		대체	노후 헬기 대체	3대	1대(△2대)
2025	함정	신규증강	(대형함정) 서해전력증강	1척	-
			(중형함정) 단속전담함정	-	2척(+2척)
			(특수정) 예인정	1척	-
		대체	(대형함정) 대형함정 대체	1척	-
			(소형함정) 100톤 대체	2척	-
			(소형함정) P정 대체	-	2척(+2척)
			(특수정) 형사기동정 대체	2척	-
			(특수정) 방제정 대체	-	2척(+2척)
			(특수정) 연안구조정	-	8대(+8척)
	항공기	신규증강	터보프롭	1대	-

자료: 해양경찰청

이에 대해 해양경찰청은 해당 기본계획이 치안 수요 및 노후 장비 대체 등을 고려한 중장기 계획인바, 정부의 재정 여건에 따라 이를 예산에 그대로 반영하는 데에는 현실적인 한계가 있다고 소명하였다.

그러나 재정적 제약이 존재하더라도, 기본계획이 중장기 장비 도입·관리 정책의 연속성과 실효성을 담보하기 위해 수립된 상위 법정계획이라는 점을 감안할 때 계획과 실제 집행 실적 간에 괴리가 발생하는 것은 적절하지 않으며, 이는 기본계획 자체의 실효성을 몰각시키는 결과를 초래할 수 있다.

이 같은 괴리가 초래된 주요 원인으로는 기본계획 수립 당시 실현 가능성에 대한 면밀한 검토가 부족했던 점이 지목되는데, 이에 대해 해양경찰청은 2027년도에 연구용역을 실시하고 그 결과를 차기 계획에 반영함으로써, 향후에는 기본계획의 수립에 내실을 기하겠다는 입장이다.

함정 건조 및 항공기 도입 사업은 「해양경찰장비 도입 및 관리에 관한 법률」에 따라 수립된 기본계획과 실제 도입 실적 간의 차이가 지속되고 있으므로, 해양경찰청은 향후 이를 해소하기 위해 재정 당국과 긴밀히 협의하는 한편, 차기(제2차) 기본계획 수립 시에는 사업의 실현 가능성을 면밀히 검토·반영하여 해양경찰청의 직무를 효율적으로 수행하기 위하여 필수적인 함정 및 항공기가 계획대로 차질없이 도입될 수 있도록 할 필요가 있다.

가. 현 황

위성센터 건축 사업은¹⁾은 해양경찰 임무 적용을 위해 개발 중인 3종 위성(관측·통신·수색구조)의 운용 및 경비·구조안전 등 임무 활용을 위한 위성정보 분석·재생산 역할 수행을 위한 인프라 구축을 위한 것으로 2025회계연도 예산현액 32억 6,100만원 중 23억 4,500만원을 집행하고 1억 4,700만원을 불용하였다.

[2025회계연도 위성센터 건축 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2025							2026	
	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	
	당초	수정							수정
위성센터건축	3,307	3,307	-	△46	3,261	2,345	769	147	1,135

자료: 해양경찰청

[위성센터 건축 사업 개요]

- 사업내용: 위성사업(R&D 등) 기획연구 및 대내외 협력,
관측·통신·수색구조 위성 운영·장애대응 등
- 건립위치: 인천 중구 북성동 1가
- 총 사업비: 161억 8,500만원
- 사업기간: '23.10~25.11 → '23.10~27.5(기간 연장)
- 사업규모: 18,771㎡(5,678평),
- 연면적: 2,589㎡(783평), 3층

자료: 해양경찰청

정금연 예산분석관(nosmoking@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 국유재산관리기금 6033-300

나. 분석의견

해양경찰청은 향후 유사 사업 추진 시, 기획 단계부터 외부 전문가 자문을 통한 기술 검토를 강화하고 재정 당국과 긴밀히 협의하여 관련 법령 및 단가 산정 체계를 표준화하여 사업 계획의 정밀도를 제고함으로써, 예산의 반복적인 조정이나 사업 지연을 방지하고 국가 재정 운용의 효율성을 제고할 필요가 있다.

동 사업은 당초 2024년 3월까지 설계를 완료하고 같은 해 8월에 착공할 예정이었으나, 1년 6개월 정도 사업이 지연되어 2026년 3월에 착공된 것으로 확인된다. 동 사업 지연의 주요 원인은 총사업비 조정(90.1억원→161.85억원)을 총 4차례('24.5.~'25.8.) 실시함에 따라 준공 일정이 지연됨에 따른 것으로 파악된다.

[위성센터 건축 당초 계획 대비 현재 추진 현황]

구 분	단 계	당초 일정	변경 일정(안)
추진 경과	설계	2023.10~2024.3.	2023.10~2025.10.
	총사업비 조정(총 4회)	-	2024.3~2025.8.
	철거	2024.4~2024.7.	2025.11~2026.2.
	착공	2024.8	2026.3.
향후 계획	준공	2025.11.	2027.5.

자료: 해양경찰청

이와 관련하여 해양경찰청은 「재정경제부 국유재산 관리기금 공용재산 취득 사업 계획안 작성 지침」에 따라 단위면적(1㎡) 당 건축단가를 적용하는 방식만 가능하며, 이에 맞추어 예산을 편성을 하였으나, 추가 소요 예산 반영을 위한 총사업비(공사비·감리비 등) 조정에 시간이 지체되어 사업 기간이 연장되었고, 이에 따라 동 사업은 2026년 3월에 착공하였으며, 2027년 상반기 완공 예정이라는 입장이다.

그런데 이러한 사업 지연은 해양경찰청의 위성센터 신축 사업비 조정(증액) 과정이 반복되면서, 총사업비 확정이 늦어진 데 기인한다. 구체적으로 ① 총사업비가 당초 90억 1,000만원에서 161억 8,500만원으로 약 80%(71억 7,500만원) 가량 대폭 증액되었다. 이는 최초 예산 편성 이후 시장가격을 반영하여 재정당국과 신속히 협의하여 사업비를 단기간 내에 조정했어야 하나, 조정 과정이 장기화되면서 결국

사업 지연을 초래하였고, 이는 결과적으로 예산 계획의 신뢰성을 저해하고 사업의 효율적 추진을 방해하는 원인이 된 것이라 할 수 있다.

② 총사업비 중 감리비가 당초 9억 7,000만원에서 28억 2,700만원으로 대폭 증액(약 2.9배, 27억 3,000만원)된 원인은, 위성센터 공사 관리의 어려움을 사유로 감리 방식을 일반 감리에서 건설사업관리(CM)²⁾로 변경했기 때문으로 파악되는데, 이는 기획 단계에서 시설물의 특수성과 공사 난이도에 대한 검토가 미흡했음을 보여주며, 결과적으로 부실한 예산 계획이 대규모 사업비(감리비) 증액으로 이어진 것으로 보여진다.

[위성센터 건축 총사업비 조정 현황]

(단위: 백만원)

구 분 (조정예산) ¹⁾	당초	1차 (‘24. 5.)	2차 (‘24. 9.)	3차 (‘24.12.)	4차 (‘25. 8.)	최종
공 사 비	8,354	10,816 (2,462)	12,822 (2,006)	12,822	12,822	12,822 (4,468)
설 계 비	537	537	537	488 (△49)	488	488 (△49)
감 리 비	97	179 (82)	179	179	2,827 (2,648)	2,827 (2,730)
시설부대비	22	28 (6)	31 (3)	31	48 (17)	48 (26)
합 계	9,010	11,560 (2,550)	13,569 (2,009)	13,520 (△49)	16,185 (2,665)	16,185 (7,175)

주: 1) 괄호는 각 차수별 조정 예산액

자료: 해양경찰청

③ 사업비 조정 내역을 살펴보면, 당초 예산에는 철거비, 연약지반 처리비, 대지 조성비 등 필수 공정 항목들이 누락된 것을 확인할 수 있는데, 이는 해당 건축물의 특성을 고려하여 재정당국과 진행한 설득 및 사전 협의 과정이 미흡했음을 보여준다.

2) 「건설산업기본법」

제2조 8. “건설사업관리”란 건설공사에 관한 기획, 타당성 조사, 분석, 설계, 조달, 계약, 시공관리, 감리, 평가 또는 사후관리 등에 관한 관리를 수행하는 것을 말한다.

「건설기술진흥법」

제39조(건설사업관리 등의 시행) ① 발주청은 건설공사를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건설공사에 대하여 건설엔지니어링사업자로 하여금 건설사업 관리를 하게 할 수 있다.

2. 발주청의 기술인력이 부족하여 원활한 공사 관리가 어려운 건설공사

[위성센터 건축 총사업비 조정 주요 내역]

(단위: 백만원)

구분	1차('24. 5.)	2차('24. 9.)	3차('24. 12.)	4차('25. 8.)
조정 내역	- 철거비(舊 건축물) - 물가상승률 반영 - 정화조 설치 - 연약지반 처지 - 석면 폐기물 - 대지조성 - 시설분담금	- 보안시설 - 식재계획 - 건설재해예방	- 설계 경제성 검토 - 기본안전보건대장 - 조달수수료 - 낙찰차액 반납	- 감리비 (건설사업관리) - 조달수수료
조정 예산	2,550	2,009	△49	2,665

자료: 해양경찰청

특히, 총사업비 조정 내역 중에는 관련 법령상 의무사항도 누락된 것으로 확인 되는데, 일례로 「해양경찰청 정보통신 운영규칙」³⁾에 규정된 무정전전원장치(UPS), 항온항습기, 정보통신용 소화시설 등의 필수 시설조차 2025회계연도 예산 편성 과정에서 반영되지 못했음이 확인되고 있다. 이는 해양경찰청이 위성센터라는 특수 시설의 법적 요건에 해당하는 예산을 사전에 부실하게 반영했음을 보여주는 것이다.

3) 「해양경찰청 정보통신 운영규칙」

제35조(부대시설) IT관제센터·IT관제실·ICT관제실, 통신망관리실 및 주·부 중심국은 다음과 같은 시설요건을 마련해야 한다.

1. 실내 온도 섭씨 16~28도 및 습도 30퍼센트~75퍼센트 유지
2. 무정전전원장치(UPS, Uninterrupted Power Supply) 설치
3. 각종 기기의 접지 시설
4. 벽은 방음 및 단열 구조로 시설
5. 사무실과 기계실로 구분하여 시설
6. 기계실 바닥 마감 판을 들어낼 수 있도록 2중 바닥 방식으로 시설
7. 사무실과 기계실을 구분하는 칸막이는 사무실에서 기계실을 볼 수 있도록 유리창을 설치
8. 출입구에는 강력한 잠금장치 또는 보안시스템 부착
9. 하론소화기 등 정보통신 장비에 적합한 소화시설 완비

[총사업비 조정 주요 내역 중 관련 법령에 따른 필수시설 내역]

관련 법령	설비
-「해양경찰청 정보통신 운영규칙」제35조 -「방송통신설비의 기술기준에 관한 규정」제10조	○ 시스템(서버실) 보호설비 - 무정전전원장치(UPS), 항온항습기, 발전기, 수배전반, 소화설비
-「인천광역시 건축 조례」제22조, 제23조 -「조경기준」(국토교통부 고시)제7조 및 제8조	○ 식재 계획 - 대지면적 대비 규정 교목(214주), 관목(5,560주)
-「산업안전보건법」제73조 -「산업안전보건법 시행령」제59조	○ 건설재해 예방기술 지도비 - 시공사(건축, 전기, 소방, 통신) 관계자 대상

이처럼 부실한 예산 계획으로 인해 사업이 지연되면서, 2025회계연도 공사비 및 감리비 등 총 7억 6,900만원이 다음연도로 이월되었다.

[2023~2025년도 위성센터 건축 사업 세목별 집행 현황]

(단위: 백만원)

연도	비목	예산액	이전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
2023	기본설계비	254		254	222		32
	실시설계비	283	△179	104	104		
	합 계	537	△179	358	326		32
2024	실시설계비		22	22	21		1
	공사비	1,241	△1,241				0
	감리비	20		20			20
	시설부대비	10		10			10
	합 계	1,271	△1,219	52	21		31
2025	실시설계비		140	140	140		
	공사비	3,245	△773	2,472	1,634	694	144
	감리비	54	589	643	567	75	1
	시설부대비	8	△2	6	4		2
	합 계	3,307	△46	3,261	2,345	769	147

자료: 해양경찰청

동 사업은 위성센터라는 특수 시설의 법적 요건과 공사 단가 등을 사전에 면밀히 검토하지 못하였고, 그 결과 네 차례에 걸친 반복적인 사업비 조정으로 막대한 행정력을 낭비했을 뿐만 아니라, 센터 가동을 1년 6개월간 지연시켜 국가 해상치안 인프라 구축의 적기 달성에 차질을 초래한 것으로 볼 수 있다.

따라서 해양경찰청은 향후 유사 사업 추진 시, 기획 단계부터 외부 전문가 자문을 통한 기술 검토를 강화하고 재정 당국과 긴밀히 협의하여 관련 법령 및 단가 산정 체계를 표준화하여 사업 계획의 정밀도를 제고함으로써, 예산의 반복적인 조정이나 사업 지연을 방지하고 국가 재정 운용의 효율성을 제고할 필요가 있다.

결산분석시리즈 IV
2025회계연도 결산 위원회별 분석

발간일 2026년 7월
발행인 국회예산정책처장 지동하
편 집 예산분석실 산업예산분석과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 (주)디자인여백플러스 (tel 02·2672·1535)

ISSN 3140-3220

© 국회예산정책처, 2026



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발간등록번호 31-9700460-001471-10

ISSN 3140-3220



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE