



제 429회 국회 (정기회)
제7차 산업통상자원중소벤처기업위원회

중소기업협동조합법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈소기업·소상공인 공제에 대한 정부광고법 적용 배제〉
■ 김동아의원 대표발의(의안번호 제2213154호)

2025. 11.

산업통상자원중소벤처기업위원회

전문위원 성소미

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 소기업·소상공인 공제에 대한 정부광고법 적용 배제	2
※ 참고자료	8
1. 소기업·소상공인공제(노란우산) 개요	8
2. 노란우산공제 최근 5년간 광고 집행내역	9
3. 정부광고법 시정조치 요구 및 미완료 기관 현황	10

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김동아의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2025. 09. 22.
3. 회부연월일 : 2025. 09. 23.

II. 제안이유 및 주요내용

소기업·소상공인공제(이하 ‘노란우산’)는 소기업·소상공인이 폐업, 노령, 사망 등의 상황을 대비할 수 있도록 가입자가 월 5~100만원의 부금을 자발적으로 적립하는 민간 공제사업으로 해당 기금은 전액 민간 재원으로 운영되고 있음.

정부는 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」(이하 ‘정부광고법’) 상 ‘특별법에 따라 설립된 법인’(이하 ‘공공법인’)에 해당한다는 이유로, 「중소기업협동조합법」에 따라 설립된 중소기업중앙회(이하 ‘중앙회’)를 정부광고법 적용 대상으로 간주하여 중앙회가 운영하는 노란우산 광고도 한국언론진흥재단(이하 ‘재단’)을 통해 집행할 것을 지속적으로 요구하고 있음.

그러나 재단을 통해 광고 집행할 경우 전체 광고비의 10%를 수수료로 납부해야 하므로, 이는 순수 민간재원으로 운영되는 노란우산 기금이 본래 목적과 무관한 용도로 활용되는 결과를 초래하여 예산의

합목적성에 부합하지 않으며 소기업·소상공인 가입자에게 손해를 끼칠 우려가 있음.

이에 소기업·소상공인공제 사업에 대하여 정부광고법의 적용을 배제하고자 함(안 제121조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 소기업·소상공인 공제에 대한 정부광고법 배제(안 제121조의2 신설)

현 행	개 정 안
<신 설>	제121조의2(「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」의 적용 배제) 소기업·소상공인공제에 관하여는 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」을 적용하지 아니한다.

현행 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」에서는 정부기관과 공공법인이 광고를 하려는 경우 소요 예산, 내용, 광고물 제작 여부 등 정부광고에 필요한 사항을 명시하여 문화체육관광부장관에게 요청하도록 하고 있고, 문화체육관광부장관은 정부광고를 요청 받은 경우 홍보매체를 선정하도록 하고 있으며, 해당 정부광고 업무를 시행령을 통해 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제29조에 따른 한국언론진흥재단에 위탁하고 있음.¹⁾

1) 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “정부기관”이란 「정부조직법」에 따른 국가기관, 「지방자치법」 제2조제1항 각 호에 따른 지방자치단체 및 같은 조 제3항에 따른 특별지방자치단체, 「지방교육자치에 관한 법률」 제18조에 따른 교육감 및 같은 법 제34조에 따른 하급교육행정기관을 말한다.
2. “공공법인”이란 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 지정된 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 및 특별법에 따라 설립된 법인을 말한다.
3. “정부광고”란 정부기관 또는 공공법인(이하 “정부기관등”이라 한다)이 국내외의 홍보매체에 광고, 홍보, 계도 및 공고 등을 하기 위한 모든 유료고지 행위를 말한다.
4. “홍보매체”란 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 신문·인터넷신문·인터넷뉴스서비스, 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 정기간행물, 「방송법」 제2조제1호에 따른 방송, 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」

한편, 중소기업중앙회는 현행 「중소기업협동조합법」 제115조²⁾에 따라 소기업·소상공인공제(이하 ‘노란우산공제’) 사업을 운영하고 있는데, 현재까지 문화체육관광부 장관의 정부광고 업무위탁을 받은 한국언론진흥재단을 통해 노란우산공제 광고를 집행하지 않고 직접 시행하고 있음.

이에 따라 중소기업중앙회의 노란우산공제 광고를 한국언론진흥재단을 통해 집행할 필요가 있다는 요구가 문화체육관광부로부터 제기되어 왔으며, 최근 법제처는 유권해석을 통해 중소기업중앙회는 「정

제2조제1호에 따른 옥외광고물, 「방송통신발전 기본법」 제2조제1호에 따른 방송통신, 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 뉴스통신, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제1호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송 및 그 밖에 문화체육관광부 장관이 지정하는 매체로서 이와 유사한 국내외의 매체를 포함한다.

제5조(광고의뢰) 정부기관등의 장은 소관업무에 관하여 홍보매체에 정부광고를 하려는 경우 소요 예산, 내용, 광고물 제작 여부 등 정부광고에 필요한 사항을 명시하여 미리 문화체육관광부 장관에게 요청하여야 한다.

제6조(홍보매체 선정) ① 문화체육관광부 장관은 정부기관등으로부터 정부광고를 요청받은 경우 정부기관등의 의견을 우선하여 홍보매체를 선정하여야 한다. 이 경우 광고의 목적, 국민의 보편적 접근성 보장 등을 고려하여야 한다.

② 문화체육관광부 장관은 신문 및 잡지에 광고하는 경우에는 정부광고의 효율성을 높이고 질서를 확립하기 위하여 전년도 발행부수와 유가부수를 신고·검증·공개한 신문 및 잡지를 홍보매체로 우선 선정할 수 있다.

③ 그 밖에 홍보매체의 선정과 관련하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(정부광고 업무의 위탁) ① 문화체육관광부 장관은 필요하다고 인정하는 경우 제5조부터 제8조까지에 따른 정부광고 업무를 대통령령으로 정하는 기관이나 단체에 위탁할 수 있다.

② 제1항에 따라 정부광고 업무를 위탁받은 기관이나 단체(이하 “수탁기관”이라 한다)는 수수료를 징수할 수 있다.

③ 제2항에 따른 수수료는 정부광고료의 100분의 10을 초과할 수 없다.

④ 수탁기관은 제2항에 따라 징수된 수수료는 문화체육관광부 장관의 승인을 받아 다음 각 호의 지원에 사용하여야 한다.

1. 신문, 인터넷신문, 인터넷뉴스서비스, 뉴스통신 및 잡지의 진흥을 위한 지원

2. 방송, 광고 진흥을 위한 지원

3. 그 밖에 언론진흥을 위하여 대통령령으로 정하는 사항

⑤ 그 밖에 수수료의 징수와 사용에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2) 「중소기업협동조합법」

제115조(소기업과 소상공인 공제사업의 관리·운영) ①중앙회는 소기업과 소상공인이 폐업이나 노령 등의 생계위협으로부터 생활의 안정을 기하고 사업재기의 기회를 제공받으며, 재난으로부터 보호받을 수 있도록 소기업과 소상공인을 위한 공제사업(이하 “소기업·소상공인공제”라 한다)을 관리·운영한다.

②소기업과 소상공인공제의 운영방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」상 공공법인에 해당하여 동법의 적용 대상에 해당한다고 확인한 바 있음.

개정안은 노란우산공제의 경우 소기업·소상공인이 폐업, 노령, 사망 등의 상황을 대비할 수 있도록 가입자가 월 5~100만원의 부금을 자발적으로 적립하는 민간 공제사업으로 해당 기금은 전액 민간 재원으로 조성되어 운영되고 있고,

한국언론진흥재단을 통해 광고를 집행할 경우 전체 광고비의 10%를 수수료로 납부해야 하므로 노란우산공제가 본래 목적과 무관한 용도로 활용되는 결과를 초래하여 소기업·소상공인 가입자에게 손해를 끼칠 우려가 있다는 점에서 노란우산공제에 대한 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」 적용을 배제하려는 것임.

이에 대하여 중소벤처기업부는 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」 적용 시 수수료 부담³⁾으로 인하여 공제 가입자의 손해가 우려된다는 개정안의 취지에 공감하고, 현행 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」에서 타 법률의 예외⁴⁾를 인정하고 있어 법 개정이 가능하다는 입장임.

3) 2024년 노란우산공제는 광고비로 118억 2,199만원을 집행하였으므로, 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」에 따라 10%의 수수료가 적용되는 경우 수수료 부담은 약 12억 원 수준일 것으로 예상됨.

4) 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」 제4조(다른 법률과의 관계) 정부기관등의 정부광고에 관하여 다른 법률에서 특별히 정한 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

다만, 문화체육관광부는 다음과 같이 동 개정안에 반대하는 의견을 제기하고 있음.

첫째, 정부광고 제도의 운영 취지는 정부기관등에서 시행하는 공적 광고를 일원화된 창구를 통해 운영하여 효율성과 공익성을 도모하고자 하는 것으로, 법제처의 유권해석에서도 중소기업중앙회의 공익단체성과 공법인성이 인정되어 문화체육관광부장관(한국언론진흥재단)에게 광고를 의뢰하도록 하는 것이 정부광고의 효율성 및 공익성 향상에 부합함.⁵⁾

둘째, 개별법 개정으로 공공법인에 대한 정부광고 제도의 예외가 인정되는 경우 타 기관의 모방입법 등으로 정부광고 제도가 형해화될 우려가 있으므로, 필요 시 관련 의견을 수렴하여 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」과 관련 법령 개정 절차를 통해 제도개선 여부를 판단할 필요가 있음.

셋째, 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」은 광고주의 공공성을 토대로 기관 단위로 법 적용여부를 판단하고 있으므로, 개정안과 같이 소상공인공제 등 사업단위로 정부광고 제도의 예외를 규정하는 것은 법 취지에 부합하지 않는 측면이 있음.

5) 이와 유사한 사례로 문화체육관광부는 산림조합중앙회를 제시하고 있음. 산림조합중앙회는 ① 공익보다는 회원의 공동이익을 우선시하는 협동조합이라는 점, ② 약 98%에 달하는 자체예산으로 운영하고 있고 상업광고를 주로 실시하고 있다는 점 등을 사유로 광고를 직접 집행하였으나, 문화체육관광부의 시정조치 요구와 유권해석 이후 한국언론진흥재단을 통해 광고를 집행하고 있다고 설명함.

따라서 민간 재원으로 조성된 노란우산공제 기금이 본래 목적과 무관한 용도로 사용되어 공제 가입자가 피해를 입는 상황을 방지하려는 개정안의 입법취지와 정부광고 제도의 형해화를 우려하는 반대입장 등을 고려하여 종합적인 논의가 필요할 것으로 보임.

문 의 처
02) 6788-5463

【참고자료】

1

소기업·소상공인공제(노란우산) 개요

(출처: 중소벤처기업부)

□ 제도개요

- **(운영목적)** 소기업·소상공인 전용 공제제도를 운영하여 폐업·노령 등 경영위험으로부터 생활안정 및 사업재기 기회 제공
- **(운영근거)** 「중소기업협동조합법」 제115조
- **(운영기관)** 중소기업중앙회 * '07. 9월 사업 개시

□ 주요내용

- **(가입대상)** 소기업·소상공인 대표자(사업자 무등록 소상공인 포함)
 - * 제외업종 : 일반유흥주점, 무도유흥주점, 무도장, 기타 사행시설 관리 및 운영업, 카지노 운영업, 유사의료업 중 시장장애인이 운영하지 않는 안마원 및 안마시술소
- **(납입부금)** 월 5~100만원(1만원 단위), 월납 또는 분기납
- **(납부기간)** 공제금 지급사유 발생까지(별도 만기 없음)
- **(공제사유)** ①폐업, ②사망, ③퇴임(질병·부상으로 법인대표 퇴임), ④노령(60세이상 & 10년이상 가입), ⑤자연재난, ⑥사회재난(특별재난지역), ⑦질병·부상, ⑧희생·파산
- **(지급금액)** 납입부금에 기준이율로 연복리 적립 지급
 - * 기준이율('25.4분기) : 3.0%. 단, 폐업·사망시 3.3%(기준이율+0.3%)
- **(기타혜택)** 공제부금 소득공제(소득금액에 따라 600만원 한도), 공제금 수급권 보호(압류·양도·담보 금지) * 예금자보호법은 미적용

□ 가입현황('25.9월말 기준)

- 공제 재적가입자 184.5만명, 부금 31.1조원

(단위 : 천원)

연도	구분	집행금액	매체사 선정	비 고
'21년	방송	5,040,445	대행사 위탁	노란우산 광고제작 및 매체대행(1차년도)
	옥외	1,354,199		
	디지털	729,800	직접계약	
	지면광고	918,650		
합계		8,043,094		
'22년	방송	5,505,485	대행사 위탁	노란우산 광고제작 및 매체대행(2차년도)
	옥외	3,418,137		
	디지털	872,378	직접계약	
	지면광고	1,550,670		
합계		11,346,670		
'23년	방송	5,634,500	대행사 위탁	공제사업 광고제작 및 광고대행(1차년도)
	옥외	4,523,528		
	디지털	1,052,352	직접계약	
	지면광고	1,253,070		
합계		12,463,450		
'24년	방송	4,921,000	대행사 위탁	공제사업 광고제작 및 광고대행(2차년도)
	옥외	4,547,595		
	디지털	1,302,422	직접계약	
	지면광고	1,050,970		
합계		11,821,987		
'25.9월	방송	3,115,400	대행사 위탁	전통매체(방송·옥외) 및 디지털매체 전문 대행사 분리 발주
	옥외	1,803,400		
	디지털	1,506,330	직접계약	
	지면광고	509,070		
합계		6,934,200		

자료: 중소벤처기업부

* 광고대행 위탁 기간 : 2년 (경쟁입찰을 통한 선정)

** '24년 기준 중기중앙회 광고사업중 노란우산공제 광고 비중: 95%

(출처: 문화체육관광부)

□ 2022년 시정조치 요구 현황(2021년도 정부광고 집행 대상)

- 시정조치 요구 : 68개 정부광고법 위반기관에 대해 시정조치 요구, 65개 기관 시정조치
- 시정조치 미완료 기관 : 중소기업중앙회, 농협중앙회, 서울관광재단

□ 2023년 시정조치 요구 현황(2022년도 정부광고 집행 대상)

- 시정조치 요구 : 142개 정부광고법 위반기관에 대해 시정조치 요구, 121개 기관 시정조치
- 시정조치 미완료 기관 : 서울대학교, 신용협동조합중앙회, 상호저축은행중앙회, 농협중앙회(농협금융, 농협경북지역본부, 농협중앙회경남지역본부, 농협중앙회충북지역본부, 농협충남지역본부, 농협제주지역본부, 농협중앙회경기지역본부, 농협경제지주주식회사 포함), 산림조합중앙회 (산림조합중앙회경북지회, 산림조합중앙회제주지역본부 포함), 대한상공회의소 (창원상공회의소, 포항상공회의소, 제주상공회의소 포함), 중소기업중앙회, 수산업협동조합중앙회

□ 2024년 시정조치 요구 현황(2023년도 정부광고 집행 대상)

- 시정조치 요구 : 98개 정부광고법 위반기관에 대해 시정조치 요구, 86개 기관 시정조치
- 시정조치 미완료 기관 : 서울대학교(서울대학교 경영대학, 서울대학교 인문대학, 서울대학교 자연과학대학 포함), 농협중앙회(NH농협금융, 농협은행, 농협중앙회 동해시지부 포함), 춘천상공회의소, 중소기업중앙회(중소기업중앙회 경기지역본부 포함), 새마을금고중앙회

□ 2025년 시정조치 요구 현황(2024년도 정부광고 집행 대상)

- 시정조치 요구 : 83개 정부광고법 위반기관에 대해 시정조치 요구, 71개 기관 시정조치
- 시정조치 미완료 기관 : 농협중앙회, 중소기업 중앙회, 새마을금고 중앙회, 신용협동중앙회, 저축은행중앙회, 나주시산림조합, 문경시산림조합, 양양속초산림조합, 예산군 산림조합, 예천군산림조합, 청도군산림조합, 주식회사 벅스코