

생활물류서비스산업발전법 시행령

<목 차>

1.소화물배송대행서비스종사자협회의 설립

소관부처 및 작성자 인적사항	소관부처	국토교통부	작 성 자	이름	서대원
	담당부서 (과)	생활물류정책팀		직급	행정주사
	국장	심지영		연락처	044-201-4157
	과장	홍일산		이메일	wonni30@mail.g o.kr

2026. 06. 23. 작성

정 책 책 임 자 직 위 : 국 장 성 명 : 심지영 (서대원)

< 규제 개요 >

기본 정보	1.규제사무명	소화물배송대행서비스종사자협회의 설립											
	2.규제조문	생활물류서비스산업발전법 시행령 제36조 제36조의 2											
	3.위임법령	생활물류서비스산업발전법 제40조 제40조의 2											
	4.유형	신설	5.입법예고	~									
규제의 필요성	6.추진배경 및 정부개입 필요성	○ 소화물배송대행서비스종사자의 권익보호·증진 및 이를 위한 체계적 정책 제언 등을 위해 종사자 협회설립 근거 마련('26.2.27. 법 개정) ○ 배달플랫폼 종사자 수, 업무의 특수성 등을 반영한 협회설립 요건 마련을 통해 협회의 대표성 확보, 협회의 체계적 운영 능력 담보 등을 위해 설립기준 등 설정 필요											
	7.규제내용	○ 배달종사자 협회설립 요건 - 5인 이상 발기, 5개 시도에 분산된 총 400인 이상 설립 동의											
	8.피규제집단 및 이해관계자	<table><tr><th colspan="2">유 형</th><th>인원수 또는 규모</th></tr><tr><td>피규제자</td><td>소화물배송대행서비스 종사자</td><td>약36만명('25년기준)</td></tr><tr><td>관련기관</td><td>국토교통부</td><td></td></tr></table>			유 형		인원수 또는 규모	피규제자	소화물배송대행서비스 종사자	약36만명('25년기준)	관련기관	국토교통부	
	유 형		인원수 또는 규모										
	피규제자	소화물배송대행서비스 종사자	약36만명('25년기준)										
관련기관	국토교통부												
9.도입목표 및 기대효과	무분별한 협회 난립 방지, 설립인가에 대한 재량권 남용 차단 및 현장에 대한 ‘예측가능성’ 제공												
규제의 적정성	10.비용편익분석 (단위:백만원)		비용	편익	순비용								
		피규제자											
		피규제자 이외											
		정성분석											
	주요내용	다수의 조합 설립이 가능한 바 피규제자 산정에 불확실성이 크므로 공제조합 1개소 설립을 가정하여 정성으로 사례분석을 진행											
11.영향평가 여부	기술영향평가		경쟁영향평가	중기영향평가									
	해당없음		해당	해당없음									
기타	12.규제일몰제	대분류	소분류										
		일몰설정 예외기준	1. 국제조약 등에 따라 동일하게 적용 되어야 하는 규제			미해당							
			2. 국가의 질서 유지 및 국민생명·안전과 직접 관련된 규제			미해당							
			3. 사회통념상 보편적으로 통용되는 규범적			미해당							

			성격의 규제			
		경제규제 여부기준	4. 국민과 기업의 경제활동에 대한 규제			미해당
			5. 경제활동에 직접영향을 주는 규제			미해당
		일몰설정 세부기준	6. 피규제자의 규제부담이 매우 큰 규제			미해당
			7. 한시적 목적을 위한 규제이거나 주기적인 검토가 필요한 규제			미해당
		일몰설정여부		일몰조문		연장여부
		일몰유형		일몰설정기간		일몰주기
13.우선허용 · 사후 규제 적용여부		해당없음				
14.비용감축제 (단위:백만원)	적용여부	비용	편익	연간균등순비용		
	미적용					
15.규제정비 계획		생활물류서비스법시행령 제36조의2 제1항 및 제2항				

<조문 대비표>

현 행	개 정 안
제36조(소화물배송대행서비스 관련 협회의 설립 등) ① 법 제40조제3항에 따라 <u>소화물배송대행서비스 관련 협회</u> (이하 “소화물배송대행협회”라 한다)를 설립하려는 경우에는 설립하려는 <u>소화물배송대행협회의</u> 회원 자격이 있는 자의 5분의 1 이상이 발기하고, 회원 자격이 있는 자의 3분의 1 이상의 동의를 받아 창립총회의 의결을 거친 후 국토교통부장관에게 인가를 신청해야 한다.	제36조(소화물배송대행서비스인증사업자협회의 설립 등) ①-----소화물배송대행서비스인증사업자협회(이하 “사업자협회”라 한다)-----사업자협회-----
② <u>소화물배송대행협회의</u> 정관에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.	② <u>사업자협회</u> -----
1. ~ 10. (생략)	1. ~ 10. (현행과 같음)
③ 국토교통부장관은 법 제40조제3항 전단에 따라 <u>소화물배송대행협회의</u> 설립인가를 한 때에는 그 내용을 인터넷 홈페이지에 공고해야 한다.	③ ----- <u>사업자협회</u> -----
<신 설>	제36조의2(소화물배송대행서비스종사자협회의 설립 절차 등) ① 법 제40조의2제3항에 따라 <u>소화물배송대행서비스종사자협회</u> (이하 “종사자협회”라 한다)를 설립하려는 경우에는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어 창립총회를 개최한 후, 국토교통부장관에게 설립인가를 신청해야 한다

현 행	개 정 안
	<u>다.</u> 1. 5인 이상의 발기인이 정관을 작성하여 서명·날인할 것 2. 특별시·광역시·특별자치시·시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 중 5개 이상의 시·도에 분산된 총 400인 이상 회원의 설립 동의를 얻을 것 ② 제1항에 따른 발기인과 회원은 협회 설립인가 신청일을 기준으로 1년 이내 법 제2조제4호나목에 따른 소화물배송대행서비스인증사업자 또는 법 제2조제5호에 따른 영업점과 운송 위탁계약이나 근로계약 등을 체결하고 3개월 이상 종사한 사람으로 한다. ③ 중사자협회의 정관에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 목적 2. 명칭 3. 사무소의 소재지 4. 회원 및 총회에 관한 사항 5. 임원에 관한 사항 6. 업무에 관한 사항 7. 회계 및 회비에 관한 사항 8. 정관의 변경에 관한 사항 9. 해산에 관한 사항

현 행	개 정 안
	10. 그밖에 협회의 운영에 관한 사항 ④ 국토교통부장관은 법 제40조의2 제3항 전단에 따라 종사자협회의 설립인가를 한 때에는 그 사실을 국토교통부 인터넷 홈페이지 또는 관보에 공고해야 한다.
< 신 설 >	<u>< 부 칙 ></u> 제1조(시행일) 이 영은 2026년 8월 28일부터 시행한다. 제2조(종사자협회 설립에 관한 경과 조치) 이 영 시행 당시 다른 법령에 따라 설립 허가를 받은 비영리법인으로서 생활물류서비스 관련 업무의 건전한 발전과 공동의 이익을 도모하기 위하여 설립된 단체는 법 제40조의2의 개정 규정에 따른 종사자협회로 본다.

I. 규제의 필요성 및 대안선택

1. 추진배경 및 정부개입 필요성

- **(추진배경)** 소화물배송대행서비스종사자의 권익보호·증진 및 이를 위한 체계적 정책 제언 등을 위해 종사자 협회 설립 근거 마련(법 개정 '26.2.27.)
- **(정부개입 필요성)** 배달플랫폼 종사자 수, 업무의 특수성 등을 반영한 협회설립 요건 마련을 통해 협회의 대표성 확보, 협회의 체계적 운영 능력 담보 등을 위해 설립 기준 등 일정 기준 마련 필요

2. 규제 대안 검토 및 선택

① 대안의 비교

○ 규제대안의 내용

규제대안1	대안명	소화물배송대행서비스종사자협회 설립
	내용	○ (설립 인원) 5인 이상 발기, 5개 이상 시·도에 분산된 총 400인 이상 동의 ○ (회원 요건) 설립인가 신청일 기준 1년 이내 3개월 이상 종사자 ○ (정관 내용) 업무, 회계 및 총회 개최 등 협회 운영에 관한 필수 사항 반영
규제대안2	대안명	소화물배송대행서비스종사자협회 설립
	내용	○ 소화물배송대행인증사업자협회 설립규정 준용 - (설립 인원) 회원자격 있는 자(인증사업자)의 1/5 이상 발기, 회원자격 있는 자의 1/3이상 동의 - (정관 내용) 업무, 회계 및 총회 개최 등 협회 운영에 관한 필수 사항 반영

○ 규제대안의 비교

구분	장점	단점
규제대안1	○ 설립행정 추진 인원은 협동조합 수준(5인 이상)으로 완화하여 기동성 부여	○ 사업자 협회 설립 기준과 상이

	○ 지역 편중 없이 종사자(약 36만 명)를 대변할 수 있는 최소 표본 인원(400명)의 동의를 받아 공신력 확보 ○ 자격 미달자 또는 유령 회원을 동원한 협회 설립 차단	
규제대안2	○ 타법 사례(물류시설법 제19조) 및 소화물배송대행인증사업자 협회 설립 기준을 준용하여 법적 형평성과 행정의 일관성 확보 - 회원 적격자의 20% 확보, 33% 이상 동의하도록 하여 일정 수준 이상의 세력과 공감대 형성	○ 종사자 약 36만명(25년 기준) 중 약 10~20%를 확보하는 것은 현실적으로 어려움 ○ 프리랜서·특수고용직 성격이 강한 종사자 특성 상 사업자와 동일한 수준의 집단적 동의 요구는 협회 출범 문턱을 높여 단체 구성권을 과도하게 제약

② 이해관계자 의견수렴

이해관계자명	일시 · 장소 · 방법	제시의견	조치결과
전국이륜차 배달라이더협회	'26.4.2 / 서면 / 협회설립기준 의견조회	(설립인원) 전국에 분포한 종사자 3,000명 이상 동의	동의 인원 과도, 신중검토 필요
	'26.4.29 / 세종 / 대면회의		

③ 대안의 선택 및 근거

- (설립 인원) 5인 이상 발기, 5개 이상 시·도에 분산된 총 400인 이상 동의로 전국 종사자의 의견청취 가능

3. 규제목표

- 배달 종사자의 이익 대변 및 권익 신장 등을 위한 종사자협회 설립의 필요성은 인정되나, 전국에 산재한 다수의 종사자('25년 약 36.6만명)를 대표하는 협회 설립 조건을 설정하지 않을 경우, 실질적인 협회의 대표성 확보와 전국 단위의 종사자 의견 수렴 및 대변을 하기 위한 행동력을 담보하기 어려우므로, 정부에서 적정 수준의 설립 기준을 설정하되 진입장벽으로 작용하지 않는 기준 마련
- 종사자수가 많고 유동성이 크며 조직화가 어려운 배달 종사자의 업

무 특성을 고려하여 소수의 핵심주체(발기인)가 신속하게 설립행정 업무를 추진하고, 온라인 서명 등을 통해 대규모 동의를 득하도록 하여 행정절차의 용이성과 협회의 공신력 확보

- 또한, 명확한 설립요건을 마련하여 협회설립 인가와 관련한 특혜 시비 및 설립요건 검토 등에 따른 행정력 낭비 등을 방지

II. 규제 의 적정성

1. 목적·수단 간 비례적 타당성

- **발기인 5인 이상**(협동조합기본법, 장애인기업활동촉진법 시행령 등을 준용한 최소 발기인원), 수도권 등 일부 지역에 편중되지 않고 전국적 네트워크를 고려하여 **5개 이상 시·도**(5개 권역)에 분산된 회원 조건 추가
- 통계학적으로 신뢰수준 95%*, 표본오차 $\pm 5\%$ 내외를 충족하며 전체 의견을 대변할 수 있는 최소 표본의 크기 산출, 모집단(전체 라이더 수) 수가 10만명 이상일 때 필요한 최소 표본(설립동의자) 수는 385명임을 감안할 때 **385명 이상**이면서 직관적인 정수 **400명**으로 검토

* 신뢰수준 95%란, 최소 표본 수(385명)의 동의 결과가 실제 전체 종사자 36만명의 의사와 일치할 확률이 수학적으로 95%임을 의미

- 배달종사자는 별도 자격을 요하는 업종이 아니므로 실제 활동하지 않는 유령회원이 발기인 또는 회원이 되는 것을 막기 위해 설립인가 신청일 기준 1년 이내 3개월 이상 종사한 자에게 회원자격 부여 (「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 제3조 준용)

☞ **유동성이 크고 조직화가 어려운 배달 라이더의 특성상 5인 이상의 소수 핵심주체(발기인)가 설립 행정을 맡아 협회 설립의 진입 장벽을 낮추고, 다수의 회원(400명 이상) 동의 요건을 통해 협회의 대표성과 공신력을 갖도록 구성**

2. 영향평가 필요성 등 고려사항

영향평가		
기술	경쟁	중기
해당없음	해당	해당없음

- 경쟁영향평가

경쟁영향평가 점검항목	해당 여부
(A) 사업자의 수 또는 범위 제한	해당있음
→ ② 소화물배송종사자협회 설립 인가 요건, 절차 설정	
(B) 사업자의 경쟁능력 제한	해당없음
(C) 사업자의 경쟁유인 감소	해당없음
(D) 소비자에게 제공되는 선택과 정보의 제한	해당없음

- 중기영향평가

- 규제 차등화 예비분석 결과표

o 기타 고려사항

- 고용친화적 규제설계

해당없음

- 시장유인적 규제설계

해당없음

- 일몰설정 여부

해당없음

- 우선허용·사후규제 적용 여부

분류	적용여부	적용내용/미적용사유
포괄적 개념 정의	미적용	「행정규제기본법」 제5조의2에 해당하지 않음
유연한 분류 체계	미적용	
네거티브 리스트	미적용	
사후 평가관리	미적용	
규제 샌드박스	미적용	

3. 해외 및 유사입법사례

○ 해외사례

해당없음

○ 타법사례

구 분	소화물배송대행서비스인증 사업자협회	물류관련협회
법적근거	생활물류서비스산업발전법 제40조 (국토부 설립 인가)	물류정책기본법 제55조 (국토부 또는 해수부 설립 인가)
설립형태	법인	법인
설립기준	협회 회원자격 있는 자의 1/5이상 발기, 회원자격 있는 자의 1/3이상 동의	협회 회원자격 있는 기업 100개 이상 발기, 회원자격 있는 기업 200개 이상 참여한 창립총회 의결
목 적	생활물류서비스산업의 건전한 발전 및 공동의 이익 도모	물류체계 효율화, 업계의 건전한 발전 및 공동이익 도모

4. 비용편익 분석

<규제대안 1 : 소화물배송대행서비스종사자협회 설립>

① 비용편익분석 : 피규제 기업·소상공인 직접비용 0

분석기준년도	규제시행년도	분석대상기간 (년)	할인율(%)	단위
2025	2026	10	4.5	백만원, 현재가치
규제대안 1 : 소화물배송대행서비스종사자협회 설립				
영향집단		비용	편익	순비용
피규제 기업 · 소상공인	직접			
	간접			
피규제 일반국민				
피규제자 이외 기업				

· 소상공인			
피규제자 이외 일반 국민			
정부			
총 합계			
기업순비용		연간균등순비용	

Ⅲ. 규제 의 실효성

1. 규제의 순응도

○ 피규제자 준수 가능성

배달 종사자수('25년 기준 약 36만명) 감안 시, 최소 발기인원(5명)과 통계학적 신뢰수준 95%를 감안한 최소 설립동의 인원(400명) 및 회원 자격 요건에 대한 타당성이 수용 가능한 범위로 판단되므로 피규제자의 규제 순응도는 높을 것으로 예상

2. 규제의 집행가능성

○ 행정적 집행가능성

종사자 협회설립 기준이 부재할 경우, 협회설립 신청 및 협회 난립 등으로 주관부처(국토부)의 설립인가 검토, 관리 및 감독은 현실적으로 곤란

○ 재정적 집행가능성

협회설립 인가 검토 등에 따른 별도 예산 소요는 없을 것으로 판단

IV. 추진계획 및 종합결론

1. 추진 경과

- (검토 배경) 소화물배송대행서비스종사자의 권익을 보호하고, 서비스 품질 향상을 도모하기 위해 소화물배송대행서비스종사자 협회를 설립할 수 있도록 「생활물류서비스산업발전법」 개정('26.2.27.)
- 종사자 협회 설립 근거 마련에 따라 세부 설립 요건 및 정관 등에 관한 필요 사항을 정함

2. 향후 평가계획

- 종사자 협회 설립 인가 시 설립 기준 등 세부사항 충족 여부 검토, 「국토교통부 및 그 소속청 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」에 따라 관리·감독 실시

3. 규제 정비계획

법령명	규제조문	규제 폐지·완화 내용	추진 일정
생활물류서비스법 시행령	제36조의2 제1항 및 제2항	협회설립 인가 요건(발기인, 동의인원, 회원자격) 완화 검토	2027년 12월(잠정)

4. 종합결론

- 배달플랫폼 시장의 특수성을 반영한 종사자 협회 설립 기준을 수립하여 실질적인 협회의 대표성 확보와 전국 단위의 종사자 의견 수렴 및 대변을 하기 위한 행동력을 담보하고, 협회설립 신청인에게 인가 여부를 예측할 수 있는 가능성을 제공하며, 추상적 재량권 행사에 따른 특혜시비 및 행정력 낭비를 막기 위한 최소한의 필수불가결한 입법 조치임

가. 대안별 분석 비교표

분석기준년도	규제시행년도	분석대상기간 (년)	할인율(%)	단위
2025	2026	10	4.5	백만원, 현재가치

규제대안1 : 소화물배송대행서비스종사자협회 설립

영향집단		비용	편익	순비용
피규제 기업 · 소상공인	직접			
	간접			
피규제 일반국민				
피규제자 이외 기업 · 소상공인				
피규제자 이외 일반 국민				
정부				
총 합계				
기업순비용			연간균등순비용	

정성분석 내용 및 기타 참고사항

다수의 조합 설립이 가능한 바 피규제자 산정에 불확실성이 크므로 공제조합 1개소 설립을 가정하여 정성으로 사례분석을 진행

나. 각 대안의 활동별 비용·편익 분석 결과

<규제대안1 : 소화물배송대행서비스종사자협회 설립>

①피규제 기업소상공인 :

□직접비용

(정성)영향집단명	소화물배송대행서비스종사자협회 설립 희망 집단									
활동제목	인가신청 서류 구축 및 제출									
비용항목	인가신청 서류 구축 및 제출 비용									
일시적/반복적	일시적									
근거설명	(제40조의2) 인가신청서류비용 : 4,900,000원 (1회성)									
	○ 신규 인가신청에 따른 제출서류 조사, 제반 제출서류의 작성/제출, 집계 등에 소요되는 인건비 반영									
	－ 제출서류 : 인가신청서, 정관, 공제규정, 사업계획서, 수입지출계산서, 창립총회의사록 등									
	○ 인가서류 작성/제출 비용 : 1,960,000원(1회성 지출)									
	－ 1인당 기회비용(24,500원) x 80시간(10일 x 8시간) = 1,960,000원									
	<table><tr><th>구분</th><th>시간당 임금</th><th>산식</th></tr><tr><td>1</td><td>24,500원</td><td>1 × 24,500원 × 10일 x 8시간</td></tr><tr><td>전담 1명</td><td>* 고용노동통계, 직종별 통계, 10~30인 규모의 협회 및 단체 상용근로자의 시간당 임금 반영</td><td>* 타공제조합 질의결과 통상적으로 10명업무 소요</td></tr></table>	구분	시간당 임금	산식	1	24,500원	1 × 24,500원 × 10일 x 8시간	전담 1명	* 고용노동통계, 직종별 통계, 10~30인 규모의 협회 및 단체 상용근로자의 시간당 임금 반영	* 타공제조합 질의결과 통상적으로 10명업무 소요
구분	시간당 임금	산식								
1	24,500원	1 × 24,500원 × 10일 x 8시간								
전담 1명	* 고용노동통계, 직종별 통계, 10~30인 규모의 협회 및 단체 상용근로자의 시간당 임금 반영	* 타공제조합 질의결과 통상적으로 10명업무 소요								
	○ 서류 작성을 위한 조사, 확인, 집계 비용 : 2,940,000원(1회)									
	－ 1인당 기회비용(24,500원) x 120시간(15일 x 8시간) = 2,940,000원									
	<table><tr><th>소요인력</th><th>시간당 임금</th><th>산식</th></tr><tr><td>1</td><td>24,500원</td><td>1 × 24,500원 × 15일 x 8시간</td></tr></table>	소요인력	시간당 임금	산식	1	24,500원	1 × 24,500원 × 15일 x 8시간			
소요인력	시간당 임금	산식								
1	24,500원	1 × 24,500원 × 15일 x 8시간								

	전담1명 * 고용노동통계, 직종별 통계, 10~30인 규모의 협회 및 단체 상용근로자의 시간당 임금 반영 * 타공제조합 질의결과 통상적으로 15명업일 소요
--	--

(정성)영향집단명	소화물배송대행서비스종사자협회 설립 희망 집단									
활동제 목	등기행위									
비용항목	등기비용									
일시적/반복적	반복적									
근거설명	(제40조의2) 등기비용									
	○ 설립 등기 신청 관련 제반 서류의 작성 및 제출하는 데에 소요되는 노동의 기회비용 반영 : 3,920,000원(1회)									
	－ 1인당 기회비용(24,500원) x 160시간(20일 x 8시간) = 3,920,000원									
	<table><tr><th>소요인력</th><th>시간당 임금</th><th>소요일수</th></tr><tr><td>1</td><td>24,500원</td><td>1 × 24,500원 × 20일 x 8시간</td></tr><tr><td></td><td>* 고용노동통계, 직종별 통계, 10~30인 규모의 협회 및 단체 상용근로자의 시간당 임금 반영</td><td>* 타공제조합 질의결과 통상적으로 20명업일 소요</td></tr></table>	소요인력	시간당 임금	소요일수	1	24,500원	1 × 24,500원 × 20일 x 8시간		* 고용노동통계, 직종별 통계, 10~30인 규모의 협회 및 단체 상용근로자의 시간당 임금 반영	* 타공제조합 질의결과 통상적으로 20명업일 소요
	소요인력	시간당 임금	소요일수							
1	24,500원	1 × 24,500원 × 20일 x 8시간								
	* 고용노동통계, 직종별 통계, 10~30인 규모의 협회 및 단체 상용근로자의 시간당 임금 반영	* 타공제조합 질의결과 통상적으로 20명업일 소요								
* 제출서류 : 등기신청서, 정관, 창립총회의사록, 출자자산의 내역, 출자자명부, 취임승낙서, 잔고증명서, 법인인감신고서 등										
－ 설립 등기에 납부해야 할 등기행정수수료는 일종의 세금으로 사회 후생적 관점에서 단순 현금 이전에 해당하며 비용분석에 미반영										
○ 출자금 변경 등기 신청 관련 매 회계연도 말을 기준으로 회계연도 종료 후 제반 서류의 작성 및 제출하는 데에 소요되는 노동의 기회비용 반영 (반복적 발생)										

②피규제 이외 일반국민 :

□비용

(정성)영향집단 명	소화물배송대행서비스 의뢰인(소비자, 소상공인)
활동제목	소화물배송대행서비스 의뢰인 권익 제고
비용항목	소화물배송대행서비스 의뢰인 권익
일시적/반복적	일시적
근거설명	○ (소비자) 배달서비스의 질적 향상 및 안전 확보 - 협회 자체 캠페인 및 종사자 관리, 교육 등을 통해 배달이륜차의 무법 질주 또는 보도주행, 난폭운전이 줄어들면서 소비자가 일상에서 느끼는 보행 안전감이 커지고, 난폭 배달로 인한 사회적 피로감 감소 - 배달 종사자 간 서비스 편차가 줄어들어 서비스 품질의 표준화에 따른 소비자 신뢰도 향상 ○ (소상공인) 배달리스크 감소 및 경영 안정 - 배달종사자와 소상공인 간 갈등 발생 시, 소상공인 단체와 종사자 협회 간 공식 대화 채널을 통해 현장 갈등 해소의 룰(Rule)을 정할 수 있어 감정 노동과 중재 비용의 감소 예상 - 배달플랫폼사의 독단적 횡포에 대해 종사자 협회와 소상공인 단체가 공동으로 대응할 수 있는 기반 마련 ⇒ 소비자는 안전한 배달을 보장받고, 소상공인은 안정적인 매장 운영이 가능해지는 선순환구조 구축 예상