민생회복지원금 지급을 위한 특별법안
심 사 보 고 서

2024. 7. .

행정안전위원회

1. 심사경과

가. 제안일자 및 제안자: 2024년 6월 18일, 서영교의원 등 10인

나. 회부일자: 2024년 6월 19일

다. 상정 및 의결일자:

제416회 국회(임시회)

제3차 행정안전위원회(2024.7.18.) 상정, 제안설명, 검토보고, 대체토론, 축조심사, 찬반토론, 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(서영교 의원)

최근 고물가 상황에서 소비가 위축되고 고금리로 인해 가계의 이자 부담이 가중되는 등 경제 위기 상황에 직면했다는 분석이 있음. 따라서 내수 진작과 경기 회복을 위한 경제 마중물로서 민생회복지원금이 필요하다는 의견이 제기되고 있음.

이에 전국민에게 1인당 25만원의 민생회복지원금을 지급하기 위하

여 한시적 법률을 제정함으로써 민생 경제 회복을 도모하고 지역경제와 골목상권의 활성화를 지원하려는 것임.

3. 전문위원 검토보고의 요지

(수석전문위원 유상조)

(1) 민생회복지원금 지급 필요성 관련 논점

민생회복지원금 지급의 필요성 여부를 심사하기 위한 논점으로는 ① 최근 경제 동향, ② 기존 현금성 지원금 지급의 경제적 효과, ③ 최근 재정여건 등이 있겠음.

① 최근 경제 동향

ⅰ) GDP 및 소비 동향

제정안들은 민생회복지원금 지급의 목적을 생계안정·소비촉진·경제위기극복 등으로 제시하고 있으므로, 그 지급 필요성을 심사하기 위해서는 국내총생산(이하 “GDP”) 및 소비 관련 지표를 확인할 필요가 있음.

최근 5년여간 분기별 GDP 성장률을 살펴보면, 2019년 2%대를 기록하였던 성장률은 2020년 코로나19 유행으로 음(-)의 값을 기록하는 등 침체 양상을 보였으나 2021년~2022년 3분기 다시 2.5%~7%의 실적을 기록하는 등 회복세로 전환되었음. 그러나 2022년 4분기부터 2023년 4분기까지 다시 1%~2% 초반대를 기록하다 2024년 1분기 3.3%로 회복되는 등 증감을 반복하고 있음.

GDP 구성요소중 하나인 **민간소비의 증가율**은 2019년에는 GDP 성장률과 유사하였으나 코로나19의 유행과 함께 2020년~2021년 3분기에는 GDP 성장률을 하회하였음. 이후 2021년 4분기~2023년 2분기에는 민간소비 증가율이 GDP 성장률을 상회하며 경기회복을 일부 견인하기도 하였으나, 2023년 3분기부터 2024년 1분기까지는 다시 GDP 성장률을 하회하고 있음. 참고로, 2023년 2분기부터 2024년 1분기까지의 민간소비 증가율은 모두 1%대 초반 이하로서 코로나19 이전인 2019년 보다 낮은 수준임.

[국내총생산(GDP) 성장률 및 민간소비 증가율 동향]

(단위: %, %p)

연도	분기	국내총생산 성장률(A)	민간소비 증가율(B)	격차 (B-A)
2019	1분기	1.9	1.8	-0.1
	2분기	2.4	2.3	-0.1
	3분기	2.2	2.5	0.3
	4분기	2.7	2.8	0.1
	연간	2.3	2.4	0.1
2020	1분기	1.2	-4.4	-3.2
	2분기	-2.6	-3.9	-1.3
	3분기	-0.8	-4.1	-3.3
	4분기	-0.5	-6.1	-5.6
	연간	-0.7	-4.6	-3.9
2021	1분기	2.5	0.6	-1.9
	2분기	7.0	4.3	-2.7
	3분기	4.6	3.7	-0.9
	4분기	4.3	6.4	2.1
	연간	4.6	3.7	-0.9
2022	1분기	3.5	4.3	0.8
	2분기	3.0	4.5	1.5
	3분기	3.4	5.3	1.9
	4분기	1.1	2.9	1.8
	연간	2.7	4.2	1.5
2023	1분기	1.1	4.7	3.6
	2분기	1.0	1.4	0.4
	3분기	1.4	0.3	-1.1
	4분기	2.1	0.7	-1.4
	연간	1.4	1.8	0.4
2024	1분기	3.3	1.0	-2.3

주) 실질 / 원계열 / 전년동기비 기준
자료: 국가통계포털(KOSIS) 주제별통계 → 국민계정 → 국민계정(2020년기준) → 주요지표

한편, 향후 경기전망을 살펴보면, 다음 표와 같이 국내외 주요 기관들은 최근 2024년 성장률 전망치를 2% 중반대로 발표하였는데, 이는 2019년 실적치인 2.3%를 상회하는 수준임.

[주요 기관의 2024년 한국 국내총생산(GDP) 성장률 전망]

구분	기관명	직전 전망	최근 전망
국내기관	정부	2.2% (2024.1.)	2.6% (2024.7.)
	한국은행	2.1% (2024.2.)	2.5% (2024.5.)
	한국개발연구원(KDI)	2.2% (2024.2.)	2.6% (2024.5.)
국제기구	경제협력개발기구(OECD)	2.2% (2024.2.)	2.6% (2024.5.)
	국제통화기금(IMF)	2.3% (2024.4.)	2.5% (2024.7.)

자료: 각 기관 발표·보도자료 및 뉴스기사를 토대로 재작성

ii) 이자율 및 물가 동향

민생회복지원금과 같은 재정정책은 이자율·물가 등에 영향을 줄 수 있으므로, 해당 지표들의 동향 또한 살펴볼 필요가 있음.

이자율의 경우, 한국은행 기준금리는 코로나19 유행 초반인 2020년 5월부터 2021년 7월까지 0.50%의 낮은 수준을 유지하다 2021년 8월부터 지속적으로 인상되어 2023년 1월부터 현재까지 3.50%를 유지하고 있음.

[한국은행 기준금리 동향]

(단위: %)

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
2019	1.75	1.75	1.75	1.75	1.75	1.75	1.50	1.50	1.50	1.25	1.25	1.25
2020	1.25	1.25	0.75	0.75	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50
2021	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.75	0.75	0.75	1.00	1.00
2022	1.25	1.25	1.25	1.50	1.75	1.75	2.25	2.50	2.50	3.00	3.25	3.25
2023	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50
2024	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	–	–	–	–	–

자료: 한국은행 경제통계시스템 통계검색 → 1.통화/금융 → 1.3.금리 → 1.3.1.한국은행 기준금리 및 여수신금리 → 한국은행 기준금리

또한, 대표적인 시장금리 중 하나인 국고채(3년물) 금리 역시 한국은행 기준금리와 유사한 추세로서 2021년 하반기부터 본격적으로 상승하기 시작하여 2022년 5월 3%대에 진입하였으며 이후로는 3%~4% 초반의 범위에서 등락을 반복하고 있음.

[국고채(3년물) 금리 동향]

(단위: %)

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
2019	1.807	1.802	1.789	1.736	1.679	1.496	1.382	1.164	1.287	1.357	1.492	1.390
2020	1.373	1.253	1.091	1.024	0.878	0.850	0.826	0.829	0.908	0.910	0.965	0.970
2021	0.975	0.995	1.133	1.138	1.134	1.302	1.419	1.411	1.515	1.842	1.953	1.800
2022	2.060	2.285	2.369	2.941	3.019	3.477	3.238	3.247	3.903	4.235	3.895	3.630
2023	3.460	3.470	3.461	3.263	3.330	3.548	3.638	3.727	3.842	4.031	3.771	3.350
2024	3.266	3.351	3.310	3.439	3.432	3.262	–	–	–	–	–	–

자료: 한국은행 경제통계시스템 통계검색 → 1.통화/금융 → 1.3.금리 → 1.3.2.시장금리 → 1.3.2.2시장금리(월,분기,년) → 국고채(3년)

다음 **물가**의 경우, 소비자물가지수의 전년 동기 대비 상승률은 2021년초부터 높아지기 시작하여 2022년 3월~2023년 3월에는 4%~6%대까지 상승하기도 하였으나, 이후 전반적으로 하락하여 2024년 6월에는 2.4% 수준이었음.

[월별 소비자물가지수 상승률 동향]

(단위: %)

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	연간
2019	0.8	0.5	0.4	0.6	0.7	0.7	0.6	0.0	-0.4	0.0	0.2	0.7	0.4
2020	1.2	0.9	0.8	0.0	-0.2	0.2	0.4	0.8	0.9	0.1	0.6	0.6	0.5
2021	0.9	1.4	1.9	2.5	2.6	2.3	2.6	2.6	2.4	3.2	3.8	3.7	2.5
2022	3.8	3.8	4.2	4.8	5.3	6.0	6.3	5.7	5.5	5.6	5.0	5.0	5.1
2023	5.0	4.7	4.2	3.7	3.4	2.7	2.4	3.4	3.7	3.8	3.3	3.2	3.6
2024	2.8	3.1	3.1	2.9	2.7	2.4	–	–	–	–	–	–	

주) 소비자물가지수: 가구에서 일상생활을 영위하기 위해 구입하는 상품과 서비스의 가격변동을 측정하기 위하여 작성되는 지수로서 총 소비지출 중에서 구입 비중이 큰 수백개 상품 및 서비스 품목들을 정하고 이를 대상으로 조사된 소비자 구입가격을 기준으로 산정. 2020년을 100으로 설정하고 산정하며, 상기 소비자물가지수 상승률은 전년동기 대비 상승률임.

자료: 국가통계포털(KOSIS) 주제별통계 → 물가 → 소비자물가지수 → 월별 소비자물가 등락률(월 1965.02~2024.05) 및 연도별 소비자물가 등락률(년 1966~2023)

참고로, 1990년대 이후 연도별 소비자물가지수 상승률 추이는 다음 표와 같음.

[연도별 소비자물가지수 상승률 동향]

(단위: %)

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
상승률	8.6	9.3	6.2	4.8	6.3	4.5	4.9	4.4	7.5	0.8
연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
상승률	2.3	4.1	2.8	3.5	3.6	2.8	2.2	2.5	4.7	2.8
연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
상승률	2.9	4.0	2.2	1.3	1.3	0.7	1.0	1.9	1.5	0.4
연도	2020	2021	2022	2023	-	-	-	-	-	-
상승률	0.5	2.5	5.1	3.6	-	-	-	-	-	-

자료: 국가통계포털(KOSIS) 주제별통계 → 물가 → 소비자물가지수 → 연도별 소비자물가 등락률(년 1966~2023)

② 기존 현금성 지원금 지급의 경제적 효과

정부는 코로나19의 유행이 한창이던 2020년·2021년 총 2차례 국민들에게 현금성 지원금을 지급하였음.

우선 2020년에는 제2회 추가경정예산을 통해 **"긴급재난지원금"**이라는 명칭의 현금성 지원금이 지급되었음. 구체적으로 2020년 5월 전체 가구[1]를 대상으로 세대주에게 가구원수에 따라 40~100만원을 지급하여 총 14.3조원(국비 12.2조원 / 지방비 2.1조원)이 소요되었음.

다음 2021년에는 제2회 추가경정예산안을 통해 **"코로나 상생 국민지원금"**이라는 명칭의 현금성 지원금이 지급되었음. 구체적으로 2021년 9월~10월에 걸쳐 소득 하위 80% 가구(총인구의 88%)[2]를 대상으로 구성원 개인에게(미성년자 몫은 세대주에게) 1인당 25만원을 지급하여 총 11.0조원(국비 8.6조원 / 지방비 2.4조원)이 소요되었음.

그리고 두 차례 모두 지급수단은 기존 소지중인 ⅰ) 신용·체크카드에 현금성 포인트를 충전받거나 ⅱ) 선불카드 또는 ⅲ) 지역사랑상품권을 수령하는 방식 중 선택하도록 하였으며, 지원금의 사용기간은 4개월 미만이었음.

---

1) 정부안은 소득 하위 70% 가구에 지급하는 것이었으나, 국회 심의 과정에서 전체 가구에 지급하는 것으로 수정 의결됨.

2) 정부안은 소득 하위 80% 가구에 지급하는 것이었으나, 해당 기준 적용시 1인가구·맞벌이가구가 불리하다는 지적이 있어 국회 심의 과정에서 해당 가구의 소득기준을 완화한 결과 총인구의 88%에 지원금을 지급하게 됨. 소득기준 완화를 구체적으로 설명하자면, 1인가구의 경우 하위 80% 가구의 소득기준은 약 4천만원이지만 5천만원 이하 가구까지 지원금을 지급하고, 맞벌이가구의 경우 가구원수 산정시 1명을 추가하여 산정함(소득 하위 80%의 기준은 가구원수마다 다르며 통상 가구원수가 많을수록 소득이 높아 그 기준도 높기 때문에, 가구원수 산정시 1명을 추가하면 소득기준이 완화되는 효과 발생).
출처: 기획재정부, 「보도자료: 2021년도 제2회 추가경정예산 국회확정」, 2021.7.24., p.3.을 바탕으로 재작성

[기존 현금성 지원금 지급 사례 요약]

구분	긴급재난지원금 (2020년도 제2회 추경)	코로나 상생 국민지원금 (2021년도 제2회 추경)
지급대상	전체 가구 ※정부안은 소득하위 70% 가구였으나, 국회 심의 과정에서 전체 가구로 수정	소득하위 80% 가구 ※다만, 국회 심의 과정에서 1인가구·맞벌이가구에 대해서는 소득기준을 완화하여 총인구의 88%에 지급
지급단가	가구원수에 따라 차등지급 ※1인 40만원, 2인 60만원, 3인 80만원, 4인이상 100만원	1인당 25만원 ※기초생활수급자, 차상위계층, 한부모가족 등에 10만원 추가 지급(저소득층 추가 국민지원금)
지급시기	2020년 5월	2021년 9월 ~ 10월
사용기한	2020년 8월말까지 (최대 4개월 미만)	2021년 12월말까지 (최대 4개월 미만)
지급단위	세대주 지급	개인 지급 ※미성년자는 세대주 지급
지급수단	신용·체크카드 충전, 선불카드, 지역사랑상품권 등 중에서 택1 ※생계급여·기초연금·장애인연금 수급 가구는 현금 지급	신용·체크카드 충전, 선불카드, 지역사랑상품권 등 중에서 택1
재정소요	14.3조원	11.0조원
국비	12.2조원 ※국고보조율: 서울 70% / 기타 80% 원칙 → 국회 증액과정에서 일부 조정(국회 증액분은 모두 국비 부담)	8.6조원 ※국고보조율: 서울 70% / 기타 80% 원칙 → 국회 증액과정에서 일부 조정(국회 증액분은 모두 국비 부담)
지방비	2.1조원	2.4조원

자료: 한국지방행정연구원, 「긴급재난지원금 지급에 관한 연구Ⅰ」, 2020.12. 및 한국개발연구원, 「코로나 상생 국민지원금의 경제적 효과 분석」, 2022.6.을 바탕으로 재작성

한편, 정부는 한국개발연구원(KDI)에 정책연구용역을 위탁하여 상기 두 차례 지원금의 경제적 효과를 분석하였음.[3)]

이에 따르면, 지원금을 신용·체크카드로 수령한 가구의 카드소비 증가 효과를 분석한 결과 2020년에는 지원금액의 26.2%~36.1%, 2021년에는 19.2%~36.8%의 소비 증가 효과가 도출되었음.

3) 2020년 긴급재난지원금은 한국지방행정연구원·한국개발연구원이 각각 지원금의 "제도적 사항 정리" 및 "경제적 효과 분석"을 분담하여 2020년 12월 「긴급재난지원금 지급에 관한 연구Ⅰ」과 「긴급재난지원금 지급에 관한 연구Ⅱ」라는 보고서를 남겼음.
2021년 코로나 상생 국민지원금은 한국개발연구원이 지원금의 "제도적 사항 정리" 및 "경제적 효과 분석"을 함께 수행하여 2022년 6월 「코로나 상생 국민지원금의 경제적 효과 분석」이라는 보고서를 남겼음.

또한, 2020년의 경우 생계급여·기초연금·장애인연금 수급가구에 대한 총 2.1조원의 지원금은 현금으로 지급[4]되었는데, 해당 가구에 대한 별도의 연구 결과에 따르면 소비 증가 효과는 지원금액의 21.7% 수준으로 분석되었음.

[기존 현금성 지원금의 경제적 효과 분석 사례]

구분	긴급재난지원금 (2020년)		코로나 상생 국민지원금 (2021년)
	신용·체크카드 수령가구	현금 수령가구	신용·체크카드 수령가구
연구기관 /연구자	한국개발연구원 (KDI)	이영욱 ※KDI 연구위원(좌측 연구 참여)	한국개발연구원 (KDI)
연구결과	「긴급재난지원금 지급에 관한 연구Ⅱ」 ※정부 연구용역	「긴급재난지원금 현금수급가구의 소비효과」 ※노동경제논집 제44권제1호 게재	「코로나 상생 국민지원금의 경제적 효과 분석」 ※정부 연구용역
연구방법	이중차분 회귀분석 ※지원금 지급시기 카드 매출 변화를 분석하되, 확진자감소·거리두기완화 등 교란요인은 지원금 사용 제한 업종 사례와 대조하여 제거	설문조사	이중차분 회귀분석 ※지원금 지급시기 카드 매출 변화를 분석하되, 교란요인은 지원금 미수령 가구 사례와 대조하여 제거
주요결론	지원금의 26.2%~36.1%가 신용·체크카드소비 증가로 연결	지원금의 21.7%가 가계소비 증가로 연결	지원금의 19.2%~36.8%가 신용·체크카드소비 증가로 연결 ※1인가구: 36.8% 2인가구: 23.2% 3인가구: 20.3% 4인가구: 19.2%

자료: 한국개발연구원, 「긴급재난지원금 지급에 관한 연구Ⅱ」, 2020.12., 이영욱, 「긴급재난지원금 현금수급가구의 소비효과」, 2021.3., 한국개발연구원, 「코로나 상생 국민지원금의 경제적 효과 분석」, 2022.6. 등을 바탕으로 재작성

4) 2020년 긴급재난지원금은 생계급여·기초연금·장애인연금 수급 가구에 예산 14.3조원 중 2.1조원이 현금으로 우선 지급되었으며, 나머지 약 12.1조원은 수급 가구에 지급 수단을 선택하도록 하였는데 선불카드는 1.84조원, 지역사랑상품권은 0.67조원, 신용·체크카드는 9.62조원이 선택되었음.

③ 최근 재정여건

최근 우리나라 재정여건은 2019년 이후 재정수지 적자 규모가 확대되면서 국가채무도 누적되는 것으로 요약될 수 있음. 다만, 이에 대해서는 여전히 주요국 대비 건전하다는 평가와 향후 증가 소요를 고려하여야 한다는 평가 등 상반된 입장이 있음.

정부 총지출 증가율은 결산 기준으로 2019~2022년간 매년 10% 전후였음. 반면, 총수입 증가율은 2019~2020년간 1%대로 2021~2022년 수입 여건이 일부 반전되었음에도 불구하고 2019~2022년 내내 재정수지(통합재정수지·관리재정수지)가 적자를 기록하였음. 이후 2023~2024년에는 총지출 증가율이 하향 조정되기도 했으나[5] 총수입도 함께 저조해져 재정수지 적자도 계속되고 있음.

[2015~2024년 재정규모·재정수지 현황]

(단위: 조원, %)

구분		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
재정규모	총수입	371.8	401.8	430.6	465.3	473.1	478.8	570.5	617.8	573.9	612.2
	전년대비(%)	4.3	8.1	7.2	8.1	1.7	1.2	19.2	8.3	-7.1	6.7
	총지출	372.0	384.9	406.6	434.1	485.1	549.9	601.0	682.4	610.7	656.6
	전년대비(%)	6.9	3.5	5.6	6.8	11.7	13.4	9.3	13.5	-10.5	7.5
재정수지	통합재정수지	-0.2	16.9	24.0	31.2	-12.0	-71.2	-30.5	-64.6	-36.8	-44.4
	GDP대비(%)	0.0	1.0	1.3	1.6	-0.6	-3.7	-1.5	-3.0	-1.6	-1.9
	관리재정수지	-38.0	-22.7	-18.5	-10.6	-54.4	-112.0	-90.6	-117.0	-87.0	-91.6
	GDP대비(%)	-2.3	-1.3	-1.0	-0.6	-2.8	-5.8	-4.4	-5.4	-3.9	-3.9

주 1) 통합재정수지 = 총수입 - 총지출
2) 관리재정수지 = 통합재정수지 - 4대사회보장성기금(국민연금·사학연금·산재보험·고용보험)수지
3) 2015~2023년은 결산 기준 / 2024년은 예산 기준
자료: 국회예산정책처 재정경제통계시스템(NABO STATS) 재정·경제통계 등을 바탕으로 재작성

5) 참고로, 2023년의 경우 총지출이 전년 대비 -10.5%로 감소하였으나 이는 지출절감이 아니라 국세수입결손에 따른 지방교부세·지방교육재정교부금 과소지급(불용)에 따른 것임.

재정수지 적자의 주요 원인 중 하나로 총수입의 과반을 차지하는 국세수입의 결손을 꼽을 수 있음.

최근 본예산 대비 국세수입 수납액을 살펴보면 2019년~2020년 각각 -0.5%, -2.2%의 결손이 발생하였음. 이후 2021년~2022년에는 각각 21.7%, 15.3%의 초과수납이 발생하였으나,[6] 2023년 다시 -14.1%의 결손이 발생하였음.

[2015~2023년 본예산 대비 국세수입 수납액 현황]

(단위: 조원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
본예산액(A)	221.1	222.9	242.3	268.1	294.8	292.0	282.7	343.4	400.5
수납액(B)	217.9	242.6	265.4	293.6	293.5	285.5	344.1	395.9	344.1
오차율[(B-A)/A]	-1.5	8.8	9.5	9.5	-0.5	-2.2	21.7	15.3	-14.1

자료: 각 회계연도 국가결산보고서 등을 바탕으로 재작성

다음 국세수입 추이는 월별 진도율로 확인할 수 있는데, 2024년 5월 말까지의 본예산 대비 국세수입 진도율은 41.1%로서 연말 기준 진도율(최종 수납률)이 85.9%였던 2023년의 5월 진도율(40.0%) 보다 약간 높은 수준임. 참고로, 최근 기획재정부 관계자도 2024년의 국세수입 결손 가능성이 높다는 점을 인정하였다는 언론 보도가 있었음.[7]

6) 참고로, 2021~2022년에는 국세수입 초과수납이 예상되자 이를 활용하여 각각 2차례 추가경정예산안이 편성되면서 총지출이 증가되었음.

7) 연합뉴스, 「2년 연속 세수 결손 가시화…」, 2024.6.2. 기사에 따르면 “기재부 관계자는 "올해도 세수 결손이 발생할 가능성이 매우 높기는 하지만, 작년만큼 대규모 '펑크'가 나오지는 않을 것으로 보인다"며 "5월 세수 상황을 보면 구체적인 결손 규모에 대한 전망이 가능할 것"이라고 말했다.”

[2019~2024년 국세수입 월별 진도율]

(단위: 조원, %)

구분	본예산액 (A)	수납액(B)		진도율(B/A)	
		5월기준	연말기준	5월기준	연말기준
2019	294.8	139.5	293.5	47.3	99.5
2020	292.0	118.2	285.5	40.5	97.8
2021	282.7	161.8	344.1	57.2	121.7
2022	343.4	196.6	395.9	57.3	115.3
2023	400.5	160.2	344.1	40.0	85.9
2024	367.3	151.0	-	41.1	-

주) 진도율: 국세수입 예산액 대비 해당 월의 수납액
자료: 기획재정부, 각 연도 7월「월간 재정동향」등을 바탕으로 재작성

한편, 지속적인 재정적자는 통상 채무의 누적으로 귀결됨. 실제로 우리나라의 GDP 대비 국가채무(D1) 비중은 2016년~2018년간 35.9%~36.0% 수준에서 유지되었으나, 재정적자가 커지기 시작한 2019년부터 다시 증가하여 2024년에는 51.0%을 기록할 것으로 전망되고 있음.

[2015~2024년 국가채무(D1) 현황]

(단위: 조원, %)

구분		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
국가채무(D1)		591.5	626.9	660.2	680.5	723.2	846.9	970.7	1,067.7	1,134.4	1,195.8
	GDP대비 비중	35.7	36.0	36.0	35.9	37.6	43.8	46.7	49.4	50.4	51.0

주) 2015~2022년은 결산 기준 / 2023~2024년은 예산 기준
자료: 국회예산정책처 재정경제통계시스템(NABO STATS) 재정·경제통계 등을 바탕으로 재작성

다만, 이에 대해서 국회예산결산특별위원회 「2024년도 예산안 검토보고(종합)」[8]는 한국의 채무 수준이 다음 표와 같이 ① 아직 주요국 대비 양호한 동시에 ② 저출산·고령화 심화에 따라 주요국 대비 빠른 증가가 예상된다는 특성을 함께 가지고 있음을 언급하고 있으므로, 두 측면을 종합적으로 고려하여 그 적정성을 판단할 필요가 있을 것임.

[주요국의 2021~2028년 GDP 대비 일반정부부채(D2) 비율 전망치]

(단위: %, %p)

국가	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	연평균 증가규모
한국	51.3	53.8	54.3	55.6	56.5	57.1	57.5	57.9	1.8
독일	69.0	66.1	65.9	64.0	61.8	59.9	58.6	57.5	-2.6
영국	105.2	101.9	104.1	105.9	107.3	108.5	108.2	108.2	0.4
프랑스	113.0	111.8	110.0	110.5	110.4	110.4	110.5	110.8	-0.3
미국	126.4	121.3	123.3	126.9	130.3	132.9	135.1	137.5	1.2
일본	255.1	260.1	255.2	251.9	250.6	251.1	251.9	252.8	-0.1

주) 국가채무(D1)는 국내에서만 산출하는 개념이므로 국제비교를 하는 경우에는 일반정부부채(D2) 개념을 사용하기에 이전 문단과 채무수준 수치가 일부 상이함. 참고로, 국가채무(D1)는 현금주의 기준으로 정부·지자체 채무만을 집계하는 반면 일반정부부채(D2)는 발생주의 기준으로 정부·지자체 외에 일부 비영리공공기관 부채를 포함하여 집계하기 때문에 통상 후자의 규모가 크게 집계되고 있음.

자료: IMF, 「World Economic Outlook Database」, 2023.10.(국회예산결산특별위원회, 「2024년도 예산안 검토보고(종합)」, 2023.11., p.12. 재인용)

참고로, 국회예산정책처의 비용추계 결과에 따르면 전국민(5,329.1만명)[9]에게 1인당 25만원씩 지급하는 경우 총 재원은 13조 3,227억원이 소요되는 것으로 추산되었음.[10]

8) 국회예산결산특별위원회, 「2024년도 예산안 검토보고(종합)」, 2023.11., pp.11-12.

9) 전국민 51,277,347명(2024년 5월 주민등록인구) + 결혼이민자·영주권자·장기체류자격자·난민·인도적체류허가자 2,067,362명 - 교정시설·치료감호시설수용자 53,738명 = 53,290,971명

10) 국회예산정책처, 「민생회복지원금 지급을 위한 특별법안 비용추계서」, 2024.7.

한편, 행정안전부는 ⅰ) 코로나19 유행 초기인 2020년 대비 GDP 성장률 및 민간소비 증가율이 일부 회복되는 등 경기 여건이 개선되었고, ⅱ) 2020년 긴급재난지원금 및 2021년 코로나 상생 국민지원금의 소비촉진 효과가 제한적이었으며, ⅲ) 최근 국세수입 감소 등으로 재정 여력이 크지 않다는 점 등을 이유로 제정안에 대하여 신중한 검토가 필요하다는 입장을 제시하고 있음.

(2) 위헌 가능성 검토

제정안들에 대하여는 ① 처분적 법률 여부 또는 ② 정부의 예산안 편성권 침해 소지를 둘러싼 위헌 논란이 제기되었음.[11)]

① 처분적 법률 관련 검토

처분적 법률이란 일반적·추상적 사항을 규율하는 통상적인 법률 개념과 달리 “사법·행정을 매개로 하지 아니하고 직접 구체적인 사건을 규율하거나 특정인에게만 적용되어 직접 국민에게 권리나 의무를 발생하게 하는 법률”을 의미함.[12)] 헌법재판소가 처분적 법률의 성격이 있음을 인정한 입법례로는「법률 제8824호 한나라당 대통령후보 이명박의 주가조작 등 범죄혐의의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률」제2조[13)](2008. 1. 10. 2007헌마1468),「법률 제5029호 5·18민주화운동등에관한특별법」제2조[14)](1996. 2. 16. 96헌가2등) 등이 있음.

---

11) 매일경제,「최상목 “전국민 25만원 입법 위헌 소지...”」, 2024.5.12.
뉴시스,「여당 토론회서 "야 민생지원금 심각한 위헌 논란 야기"」, 2024.6.4

12) 성낙인,「헌법개론 제12판」, 2022., p.199.

13) **「법률 제8824호 한나라당 대통령후보 이명박의 주가조작 등 범죄혐의의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률」**
제2조(특별검사의 수사대상) 이 법에 따른 특별검사의 수사대상은 다음 각 호의 사건에 한한다.
1. 한나라당 대통령후보 이명박과 재미교포 김경준(미국명 크리스토퍼 김)이 (주)엘케이 이뱅크(LK e-BANK), 비비케이(BBK)투자자문(주), 옵셔널벤쳐스(주) 등을 통하여 행한 주가조작 등 「증권거래법」 위반 사건 및 역외펀드를 이용한 자금세탁 사건
2. 한나라당 대통령후보 이명박의 제1호 사건과 관련된 횡령 배임 등 재산범죄 사건
3. 한나라당 대통령후보 이명박의 도곡동 소재 땅, (주)다스의 지분 주식과 관련된 「공직자윤리법」 위반 사건
4. 한나라당 대통령후보 이명박의 제17대 대통령후보자 허위 재산신고 등 「공직선거법」 위반 사건
5. 제1호부터 제4호까지의 사건과 관련한 검찰의 피의자 회유 협박 등 편파 왜곡 수사 및 축소 또는 왜곡 발표 등 직무범죄 사건
6. 한나라당 대통령후보 이명박이 서울시장 재직시절인 2002년 국내의 한 부동산업체에 외국기업에만 분양할 수 있는 디지털미디어센터(DMC)부지 일부를 넘겨주고 은행 대출을 도왔다는 의혹 사건
7. 위 각 호 사건과 관련한 진정·고소·고발 사건 및 위 각 호 사건 수사과정에서 인지된 관련 사건

14) **「법률 제5029호 5·18민주화운동등에관한특별법」**
제2조 (공소시효의 정지) ①1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후하여 발생한 헌정질서파괴범죄의공소시효등에관한특례법 제2조의 헌정질서파괴범죄행위에 대하여 국가의 소추권행사에 장애사유가 존재한 기간은 공소시효의 진행이 정지된 것으로 본다.

제정안들은 민생회복지원금 지급이라는 일회적인 행정행위를 대상으로 한다는 점에서 “구체적인 사건”을 규율한다고 볼 여지가 있을 것이나, 처분적 법률의 다른 요건인 “사법·행정을 매개로 하지 아니”한다고도 볼 수 있을지에 대해서는 추가적인 검토가 필요할 것임.

다만, 헌법재판소는 “특정한 법률이 이른바 처분적 법률에 해당한다고 하더라도 그러한 이유만으로 곧바로 헌법에 위반되는 것은 아니라”며 (헌재 2008. 1. 10. 2007헌마1468) 해당 법률 또는 조문을 개별적으로 검토하여 별도의 위헌 사유가 있는지를 판단해야 한다는 입장이므로, 제정안의 위헌성 검토는 처분적 법률인지 여부 보다는 다음 목차의 정부 예산안 편성권 침해 여부를 중심으로 판단할 필요가 있을 것임.

② 정부 예산안 편성권 침해 관련 검토

현행 헌법은 법률안의 제출권은 국회의원과 정부 모두에게 부여[15] 하는 반면, 예산안 편성권은 정부에 부여[16]하고 있음.

이에 제정안들이 사실상 예산안과 같은 기능을 가진다면, 즉 제정안을 의결한 후 추가경정예산안 편성 등 정부의 예산상 조치를 거치지 않고 바로 재정지출의 근거로 활용하려는 입법취지를 가진다면, 헌법상 정부 예산안 편성권과 충돌되는지는 여부를 판단할 필요가 있을 것임.

---

②제1항에서 “국가의 소추권행사에 장애사유가 존재한 기간”이라 함은 당해 범죄행위의 종료일부터 1993년 2월 24일까지의 기간을 말한다.

15) 「대한민국헌법」
제52조 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다.

16) 「대한민국헌법」
제54조 ②정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다.

이와 관련하여 제정안들은 민생회복지원금의 지급의무 및 지급액·지급시기 등만 규정할 뿐 지급을 위한 예산상 조치의 필요성에 대해서는 명확하게 규정하지 않고 있음.

이에 제정안들의 취지가 의결 후 추가경정예산안 편성 등 정부의 예산상 조치를 거쳐 민생회복지원금을 지급하도록 하는 것이라면 이는 단순히 정부에 재정지출 의무를 부과하는 입법으로 볼 수 있을 것임.

참고로, 정부에 재정지출 의무를 부과하는 대표적인 입법 유형로는 "법정지출"이 있음. 「국가재정법」은 의무지출의 일환인 법정지출을 "재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 지출"로 정의하고 있음.[17] 이와 같이 정부에 재정지출 의무를 부과하는 입법형식은 현행 재정제도 안에서 인정되고 있고 다음 표와 같이 입법례도 존재하고 있음.

[의무지출 중 법정지출 입법례(일부)]

법률명	조문
대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법	제4조(위로금) 국가는 국외강제동원 희생자 또는 그 유족에게 다음 각 호의 구분에 따라 위로금을 지급한다. 1. 국외로 강제동원되어 사망하거나 행방불명된 경우에는 국외강제동원 희생자 1명당 2천만원[「대일민간청구권 보상에 관한 법률」(법률 제2685호 대일민간청구권보상에관한법률로 제정되어 법률 제3615호 대일민간청구권보상에관한법률 폐지법률로 폐지된 법률을 말한다) 제4조제2항에 따라 금전을 지급받은 경우에는 희생자 1명당 234만원을 뺀 금액으로 한다] 2. 국외로 강제동원되어 부상으로 장해를 입은 경우에는 국외강제동원 희생자 1명당 2천만원 이하의 범위에서 장해 정도를 고려하여 대통령령으로 정하는 금액

17) 「국가재정법」
제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ②국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역

법률명	조문
농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률	**제7조(기본형공익직접지불금의 지급)** ① 농림축산식품부장관은 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인등의 소득안정을 위하여 농업인등에게 기본직접지불제도에 따른 기본형공익직접지불금(이하 "기본직접지불금"이라 한다)을 지급하여야 한다. **제22조(선택형공익직접지불금의 지급)** ① 농림축산식품부장관은 제21조에 따른 선택형공익직접지불금(이하 "선택직접지불금"이라 한다)을 제2항의 요건을 갖춘 농업인등에게 지급하여야 한다.
소상공인 보호 및 지원에 관한 법률	**제12조의2(「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 조치로 인하여 발생한 손실보상)** ① 중소벤처기업부장관은 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제49조제1항제2호에 따른 조치로서 영업장소 사용 및 운영시간 제한 등 대통령령으로 정하는 조치로 인하여 소상공인에게 경영상 심각한 손실이 발생한 경우 해당 소상공인에게 그 부담을 완화하기 위한 손실보상을 하여야 한다. ② 제1항에도 불구하고 중소벤처기업부장관은 제12조의4제1항에 따른 손실보상 심의위원회(이하 "심의위원회"라 한다)의 심의를 거쳐 소상공인 외의 자로서 「중소기업기본법」에 따른 중소기업에 해당하는 자에게도 손실보상을 할 수 있다. ③ 제1항 및 제2항에 따라 손실보상을 받으려는 자(이하 "신청인"이라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 중소벤처기업부장관에게 손실보상금의 지급을 신청하여야 한다. ④ 제3항에 따른 신청을 받은 중소벤처기업부장관은 심의위원회의 심의를 거쳐 손실보상금의 지급 여부 및 금액을 결정한 후 신청인에게 손실보상금을 지급하여야 한다.

자료: 국가법령정보센터 자료를 바탕으로 재작성

또한, 제정안들이 의결되어 정부에 재정지출 의무가 부과된다면 이는「국가재정법」제89조제1항제3호[18]에 따른 추가경정예산안 편성 요건에 해당할 수 있을 것임.

18) 「국가재정법」
제89조(추가경정예산안의 편성) ①정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있다.
1. 전쟁이나 대규모 재해(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에서 정의한 자연재난과 사회재난의 발생에 따른 피해를 말한다)가 발생한 경우
2. 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우
3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우

한편, 행정안전부는 제정안들이 민생회복지원금의 지급액 및 지급대상·지급시기를 법률로 정하고 있어 사실상 (추가경정)예산안 편성을 강제하는 것이기 때문에, 헌법상 정부 예산안 편성권과 충돌할 수 있다는 입장을 제시하고 있음.

(3) 제도 세부사항 검토

① 지급대상

제정안들은 모두 지급대상을 “전국민”으로 하고 있으며, 그 중 서영교의원안은 이를 구체화하여 결혼이민자, 영주권자, 난민 등을 추가하고, 교정시설·치료감호시설 수용자를 제외하는 등 보다 세부적인 기준을 제시하고 있음. 지급대상의 세부 기준은 국민의 권리에 영향을 미치는 중요한 사항으로서 가급적 법률에서 명확하게 규정하는 것이 타당할 것이므로, 이를 세부유형별로 검토하겠음.

ⅰ) “전국민” 표현의 명확화 필요

우리나라의 법체계에서 “국민” 개념은 헌법 제2조 및 「국적법」[19]에 따라 국적을 취득한 사람을 의미한다고 볼 수 있음.

다만, 우리나라는 행정사무의 편의를 위하여 국민들이 「주민등록법」에 따라 거주지 지방자치단체에 주민등록을 하도록 하고, 통상 이를 기준으로 행정서비스를 제공하고 있음. 이에 2020년 긴급재난지원금 및 2021년 코로나 상생 국민지원금(이하 “2020년·2021년 지원금”) 또한 「주민등록법」에 따른 주민등록 정보를 기준으로 지급대상을 확정하였음.[20]

---

19) 「대한민국헌법」
제2조 ①대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정한다.
「국적법」
제2조(출생에 의한 국적 취득) (내용 생략)
제3조(인지에 의한 국적 취득) (내용 생략)
제4조(귀화에 의한 국적 취득) (내용 생략)
제8조(수반 취득) (내용 생략)
제9조(국적회복에 의한 국적 취득) (내용 생략)

20) 관계부처 합동, 「긴급재난지원금 가구구성 및 이의신청 처리기준(2차)」, 2020.5.13. 및 「코로나 상생 국민지원금 가구구성 및 이의신청 처리기준(2차)」, 2021.10.15.

또한, 2020년·2021년 지원금의 지급 사례에 따르면 민생회복지원금의 지급주체는 지방자치단체장(기초자치단체장)이 될 것인데, 지급대상을 “전국민”으로만 표현하면 각 자치단체장별 지급대상의 구분기준이 불명확한 측면도 있음.

따라서 민생회복지원금의 원칙적 지급대상은 용어를 “전국민”에서 “「주민등록법」 제6조[21]에 따른 주민”으로 수정할 필요가 있을 것임.

ii) 결혼이민자, 영주권자 및 난민 등의 추가 필요

서영교의원안 제5조제2항[22]은 결혼이민자(같은 항 제1호), 영주권자 및 장기체류자격자(제2호), 난민 및 인도적 체류 허가자(제3호)를 지급대상에 추가하고 있음.

첫째, 서영교의원안 제5조제2항제1호 결혼이민자의 경우 2020년·2021년 지원금 지급대상이었으며[23] 「국민기초생활 보장법」 제5조의

---

21) 「주민등록법」

제6조(대상자) ① 시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 “거주지”라 한다)를 가진 다음 각 호의 사람(이하 “주민”이라 한다)을 이 법의 규정에 따라 등록하여야 한다. 다만, 외국인은 예외로 한다.

1. 거주자: 거주지가 분명한 사람(제3호의 재외국민은 제외한다)
2. 거주불명자: 제20조제6항에 따라 거주불명으로 등록된 사람
3. 재외국민: 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 국민으로서 「해외이주법」 제12조에 따른 영주귀국의 신고를 하지 아니한 사람 중 다음 각 목의 어느 하나의 경우
   가. 주민등록이 말소되었던 사람이 귀국 후 재등록 신고를 하는 경우
   나. 주민등록이 없었던 사람이 귀국 후 최초로 주민등록 신고를 하는 경우

②제1항의 등록에서 영내(營內)에 기거하는 군인은 그가 속한 세대의 거주지에서 본인이나 세대주의 신고에 따라 등록하여야 한다.

22) 「민생회복지원금 지급을 위한 특별법안」

제5조(민생회복지원금의 지급 대상 및 금액) ② 국가는 제1항에도 불구하고 외국인으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게 민생회복지원금을 지급한다.

1. 대한민국 국민과 혼인하여 국내에 체류하고 있는 외국인 중 본인 또는 배우자가 임신 중이거나 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나 배우자의 대한민국 국적인 직계존속과 생계나 주거를 같이하고 있는 사람
2. 「출입국관리법」 제10조의2제1항제2호에 따른 장기체류자격 또는 같은 법 제10조의3에 따른 영주자격을 가진 사람
3. 「난민법」 제2조에 따른 난민으로 인정된 사람 및 인도적 체류 허가를 받은 사람

23) 관계부처 합동, 「긴급재난지원금 가구구성 및 이의신청 처리기준(2차)」, 2020.5.13. 및 「코로나 상생 국민지원금 가

2[24]에 따라 기초생활보장 급여 수급권도 인정받고 있다는 점을 고려할 때, 민생회복지원금 지급대상에도 포함시키는 것이 타당할 것으로 보임.[25]

다만, 「국민기초생활 보장법」 제5조의2는 "결혼이민자"의 기준을 대통령령에 위임하여 보다 구체적으로 규정하고 있으므로, 제정안 또한 기준을 명확하게 하기 위하여 이를 대통령령으로 위임할 필요가 있을 것임.

둘째, 같은 항 제2호 중 영주권자의 경우 2020년·2021년 지원금의 지급대상에 포함되었으며[26] 영주권자 개념 자체가 국내 체류기간을 제한받지 않는 사람[27]이므로 국내에서 근로·납세·소비 등 경제활동을 영위할 가능성이 높다는 점에서, 민생회복지원금 지급대상에 포함시키는 것이 타당할 것으로 보임.[28]

반면, 장기체류자격자는 일시적으로 국내에 체류하는 개념이며 체류기간의 상한이 5개월(계절근로 비자) ~ 6개월(구직 비자) 수준인 경우도 있어 2020년·2021년 지원금의 지급대상에도 포함되지 않았다는 점을 고려하여 판단할 필요가 있겠음.[29]

구구성 및 이의신청 처리기준(2차)」, 2021.10.15.

24) 「국민기초생활 보장법」
제5조의2(외국인에 대한 특례) 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 본인 또는 배우자가 임신 중이거나 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나 배우자의 대한민국 국적인 직계존속(直系尊屬)과 생계나 주거를 같이하고 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람이 이 법에 따른 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 경우에는 수급권자가 된다.

25) 2022년 기준 결혼이민자수는 16만 9,633명임(국가통계포털 KOSIS 기준).

26) 관계부처 합동, 「긴급재난지원금 가구구성 및 이의신청 처리기준(2차)」, 2020.5.13. 및 「코로나 상생 국민지원금 가구구성 및 이의신청 처리기준(2차)」, 2021.10.15.

27) 「출입국관리법」
제10조의3(영주자격) ① 제10조제2호에 따른 영주자격(이하 "영주자격"이라 한다)을 가진 외국인은 활동범위 및 체류기간의 제한을 받지 아니한다.

28) 2023년 기준 영주권자는 18만 5,441명임(법무부 홈페이지 출입국통계 기준)

셋째, 같은 항 제3호 중 난민의 경우 2020년·2021년 지원금의 지급 대상에는 포함되지 않았으나 이에 대하여 헌법재판소가 2024년 3월 위헌 결정[30]을 하였고 「재한외국인 처우 기본법」[31]도 난민에 대해서 결혼이민자에 대한 기본적인 처우를 모두 준용하도록 하고 있다는 점 등을 고려할 때, 민생회복지원금 지급대상에 결혼이민자를 포함시킨다면 난민도 동일하게 포함시키는 것이 타당할 것으로 보임.[32]

반면, 인도적 체류 허가자의 경우 상기 위헌 결정의 대상이 아니었으며, 실무상으로도 장기체류자격 중 체류기간 1년에 해당하는 기타 비자를 받아 일시적으로 체류하는 사람이라는 점에서, 전술한 장기체류자격자와 동일하게 판단할 필요가 있을 것임.[33]

---

29) 2023년 기준 장기체류외국인은 188만 1,921명임(법무부 홈페이지 출입국통계 기준)

30) **<2020헌마1079(2024.3.28.) 결정요지>**
(중략) 또한, **'영주권자 및 결혼이민자'는 한국에서 영주하거나 장기 거주할 목적으로 합법적으로 체류하고 있고, '난민인정자' 역시 우리나라에 합법적으로 체류하면서 취업활동에 제한을 받지 않는다는 점에서 영주권자 및 결혼이민자와 차이가 있다고 보기 어렵다.** (중략) 이 사건 처리기준이 긴급재난지원금 지급 대상인 외국인만으로 구성된 가구에 '영주권자 및 결혼이민자'를 포함시키면서 '난민인정자'를 제외한 것은 합리적 이유 없는 차별이라 할 것이므로, 이 사건 처리기준은 난민인정자인 청구인의 평등권을 침해한다.

31) **「재한외국인 처우 기본법」**
제12조(결혼이민자 및 그 자녀의 처우) ① 국가 및 지방자치단체는 결혼이민자에 대한 국어교육, 대한민국의 제도·문화에 대한 교육, 결혼이민자의 자녀에 대한 보육 및 교육 지원, 의료 지원 등을 통하여 결혼이민자 및 그 자녀가 대한민국 사회에 빨리 적응하도록 지원할 수 있다.
② 제1항은 대한민국 국민과 사실혼 관계에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 재한외국인 및 그 자녀에 대하여 준용한다.
③ 국가와 지방자치단체는 제1항의 결혼이민자 및 그 자녀와 제2항의 재한외국인 및 그 자녀에 대하여 건강검진을 실시할 수 있다.
제14조(난민의 처우) ① **「난민법」에 따른 난민인정자가 대한민국에서 거주하기를 원하는 경우에는 제12조제1항을 준용**하여 지원할 수 있다.

32) 1994년~2023년간 난민인정자수는 누적 1,439명임(법무부 홈페이지 출입국통계 기준)

33) 1994년~2023년간 인도적체류허가자수는 누적 2,613명임(법무부 홈페이지 출입국통계 기준)

ⅲ) 교정시설 등 수용자, 장기국외체류자의 포함 여부

첫째, 서영교의원안[34]은 교정시설 및 치료감호시설 수용자를 제외하고 있음. 구체적으로 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」에 따른 교정시설 수용자는 교도소·구치소 및 그 지소에 수용된 수형자·미결수용자·사형확정자 등[35]이고 「치료감호 등에 관한 법률」에 따른 치료감호시설 수용자는 마약·성범죄 등 특정 범죄를 지은 자로서 법원의 치료감호 선고를 받고 국립법무병원·지정법무병원에 수용된 사람임.[36]

이러한 수용자들은 2020년·2021년 지원금의 경우 제외여부를 검토하다 최종적으로 제외하지 않고 지급대상에 포함하였으므로,[37] 이번 민생회복지원금의 경우에도 이들을 포함할지 여부를 논의할 필요가 있겠음.[38]

둘째, 2020년·2021년 지원금의 경우 1개월 이상 국외에 체류하여 「국민건강보험법」 제54조제2호[39]에 따라 보험급여가 정지된 사람을 지

34) 「민생회복지원금 지급을 위한 특별법안」
제5조(민생회복지원금의 지급 대상 및 금액) ① 국가는 국민에게 1인당 25만원에 상당하는 금액의 민생회복지원금을 지급한다. **다만, 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」에 따른 교정시설 또는 「치료감호 등에 관한 법률」에 따른 치료감호시설에 수용되어 있는 사람에 대하여는 그러하지 아니하다.**

35) 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. "수용자"란 수형자·미결수용자·사형확정자 등 법률과 적법한 절차에 따라 교도소·구치소 및 그 지소(이하 "교정시설"이라 한다)에 수용된 사람을 말한다.

36) 「치료감호 등에 관한 법률」
제16조(치료감호의 내용) ① 치료감호를 선고받은 자(이하 "피치료감호자"라 한다)에 대하여는 치료감호시설에 수용하여 치료를 위한 조치를 한다.
제16조의2(치료감호시설) ① 제16조제1항에서 "치료감호시설"이란 다음 각 호의 시설을 말한다.
1. 국립법무병원
2. 국가가 설립·운영하는 국립정신의료기관 중 법무부장관이 지정하는 기관(이하 "지정법무병원"이라 한다)

37) 관계부처 합동, 「긴급재난지원금 가구구성 및 이의신청 처리기준(2차)」, 2020.5.13. 및 「코로나 상생 국민지원금 가구구성 및 이의신청 처리기준(2차)」, 2021.10.15.

38) 다만, 교정시설 등 수용자를 지급대상에서 제외하려 한다면, 이들과 유사하게 「군에서의 형의 집행 및 군수용자의 처우에 관한 법률」에 따른 군교정시설, 「보호소년 등의 처우에 관한 법률」에 따른 소년원·소년분류심사원 등에 수용된 자도 있으므로 교정시설 등 수용자에 준하는 제외대상이 누락되지 않도록 이를 추가로 대통령령으로 정할 수 있게 위임할 필요가 있겠음.

39) 「국민건강보험법」
제54조(급여의 정지) 보험급여를 받을 수 있는 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 기간에는 보험급여를 하

급대상에서 제외하였으므로,[40] 이번 민생회복지원금의 경우에도 이를 제외할지 검토할 필요가 있겠음.

② 지급액

서영교의원안은 민생회복지원금 지급액을 1인당 25만원으로 명시하고 있으며, 이재명의원안은 25만원을 하한으로 하되 소득수준에 따라 최대 35만원까지 차등 지급하도록 하고 있음.

우선, 제정안들이 지급액 또는 그 하한으로 설정한 25만원은 2021년 코로나 상생 국민지원금과 같은 금액임. 다만, 최근의 경제·재정 환경은 코로나 상생 국민지원금이 지급 사용되었던 2021년 9~12월과 일부 상이한 측면이 있으므로 두 시기의 경제지표 및 재정여건을 비교하여 적정한 지급액을 종합적으로 판단할 필요가 있을 것임.

다음, 소득에 따라 일부 금액을 추가 지급하는 것의 적절성은 차등지급이라는 방식의 장·단점을 종합적으로 고려할 필요가 있겠음. 구체적으로 차등지급 방식은 저소득층이 경기침체에 따른 피해를 크게 입은 동시에 지원금 지급에 따른 한계소비성향이 높다면 보편지급 방식

지 아니한다. 다만, 제3호 및 제4호의 경우에는 제60조에 따른 요양급여를 실시한다.
1. 삭제
2. 국외에 체류하는 경우
3. 제6조제2항제2호에 해당하게 된 경우
4. 교도소, 그 밖에 이에 준하는 시설에 수용되어 있는 경우

40) 관계부처 합동, 「긴급재난지원금 가구구성 및 이의신청 처리기준(2차)」, 2020.5.13. 및 「코로나 상생 국민지원금 가구구성 및 이의신청 처리기준(2차)」, 2021.10.15.

보다 높은 목적적합성(국민생계안정·소비촉진 목적에의 적합성)을 가질 수 있을 것임. 반면, 차등지급 방식은 소득을 기준으로 추가지급 대상자를 선별하는 과정에서 행정적·재정적 비용이 발생할 수 있고, 선별기준의 경계선상에 있어 추가지급에서 배제되는 가구에게는 소득역전에 따른 형평성 문제도 발생할 수 있을 것임.[41]

다만, 정부는 2021년 코로나 상생 국민지원금 지급 당시, 지급금액을 원칙적으로 1인당 25만원으로 하되 기초생활수급자, 차상위계층, 한부모가족 등에는 1인당 10만원을 추가 지급하였는데, 이와 같이 선별이 간이하고 이미 적용해본 전례가 있는 기준을 활용한다면 전술한 차등지급의 단점 중 일부는 완화될 수 있을 것으로 보임.

또한, 지역별로 경제·재정환경이 상이할 수 있다는 점을 고려할 때, 국가는 제정안의 기준에 따라 산정된 금액을 지방자치단체에 총액으로 교부하고 1인당 25만원을 초과하는 추가지급의 구체적인 대상 및 금액은 지방자치단체에서 자율적으로 결정할 수 있도록 하는 방안도 검토해볼 여지가 있을 것임.

41) 국회예산정책처, 「2020년도 제2회 추가경정예산안 분석」, 2020.4., pp.67-71.을 바탕으로 재구성

③ 지급수단

2020년·2021년 지원금은 지급수단을 기존 소지중인 신용·체크카드에 현금성 포인트를 충전받거나, 선불카드 또는 지역사랑상품권을 수령하는 방식 중 선택하도록 하였음. 반면, 제정안들은 이를 일괄 지역사랑상품권으로 지급하도록 하고 있음.

이러한 지급수단의 적정성은 지역사랑상품권이 현금성 지급수단(현금성 포인트 또는 선불카드)에 비해 소비촉진 또는 지역경제활성화 등에 효과가 있는지를 기준으로 판단할 수 있을 것이며, 이는 지역사랑상품권에 대한 국비 지원을 둘러싼 논의를 참고할 수 있을 것으로 보임.

지역사랑상품권에 대한 국비 지원에 반대하는 논리로는 상품권 할인판매 및 제도관리를 위한 비용이 지역 내 소비촉진 효과를 상쇄한다면 전체적인 사회 후생은 감소할 수 있고[42] 불법환전 등 부정유통이 발생한다면 소비촉진 효과가 일부 제한될 수 있다는 점[43] 등이 제시되고 있음.

반면, 국비 지원에 찬성하는 논리로는 지역사랑상품권의 회수율이 높고 법정화폐 유통 속도보다 빠르기 때문에 소비촉진 효과가 있고[44], 전자상거래의 확산으로 자금의 지역 외 유출이 증가하는 상황[45]에서 지역사랑상품권이 지역 소비를 촉진할 수 있다는 점 등이 제시되고 있음.[46]

---

42) 한국조세재정연구원, “지역화폐의 도입이 지역경제에 미친 영향”, 2020.12.

43) 머니투데이, “與 "지역화폐 받아 현금깡" vs 野 "지역화폐 예산 삭감 부적절", 2022.10.4.

44) 여효성, “지역사랑상품권 전국 확대발행의 경제적 효과 분석”, 한국지방행정연구원 2019

45) 주민들이 지역이 아닌 대도시에 위치한 온라인 플랫폼 기업에서 소비 행위를 하는 상황을 의미

46) 한국사회여론연구소(KSOI), 지역사랑상품권 관련 지역경제 활성화에 대한 여론조사 결과 도움이 된다는 답

또한, 행정안전부는 2022년 한국행정연구원에 대한 정책연구용역을 통해 「지역사랑상품권 정책의 효과 분석 및 발전 방향」[47] 연구를 수행하였으며, 주요 결론은 다음과 같음.

[「지역사랑상품권 정책의 효과 분석 및 발전 방향」 주요 결론]

구분	조사방법	주요 결론
정량적 효과	(삼중차분) 회귀분석	– **매출:** 기초자치단체 발행 지역사랑상품권 총공급액의 GRDP 대비 비율(이하 "상품권 총공급액 비율")이 1%p 증가시 적용업종 평균 매출액 8.33% 증가 – **고용:** 상품권 총공급액 비율이 1%p 증가시 적용업종 평균 종사자수 2.10% 증가, 사업체수 1.39% 증가
정성적 효과	설문조사	– **이용자:** 상품권이 없었을 경우, "소비 10% 이상 감소 예상" 응답자 21.0%, "소비 동일 예상" 응답자 51.0% – **가맹점:** 상품권이 없었을 경우, "매출 감소 예상" 응답자 53.8%, "매출 동일 예상" 응답자 45.8%

자료: 한국행정연구원, 「행정안전부 정책연구용역: 지역사랑상품권 정책의 효과 분석 및 발전 방향」, 2023.1.

한편, 민생회복지원금의 지급수단으로 지역사랑상품권을 사용하는 경우, 현행 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」 및 같은 법 시행령[48]에 따르면 지역사랑상품권은 권면금액의 60~80% 이상만 사용하면 잔액을 환급받을 수 있기 때문에 소비촉진 효과가 제한될 수 있음. 이에 민생회복지원금으로 지급된 지역사랑상품권의 경우 해당 비율을 상향하거나 환급이 불가하도록 하는 특례 규정을 신설하는 방안도 논의할 필요가 있을 것임.

변이 76.4%, 도움이 되지 않는다는 답변은 19.2%, 2022년 행정안전위원회 국정감사(2022.10.24.) 회의록 p.61.

47) 한국행정연구원(수행연구원 이민호), 2022.6.27.~2023.1.23. 수행

48) 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」
제10조(가맹점의 준수사항) ② 개별가맹점은 지역사랑상품권 소지자가 권면금액 중 대통령령으로 정하는 비율의 금액 이상에 상당하는 물품을 구입하거나 용역을 제공받고 그 잔액을 환급하여 줄 것을 요구하는 경우에는 즉시 이에 응하여야 한다.
「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률 시행령」
제3조(지역사랑상품권 잔액의 환급) 법 제10조제2항에서 "대통령령으로 정하는 비율"이란 100분의 60 이상 100분의 80 이하의 범위에서 조례로 정하는 비율을 말한다.

④ 사용기간

서영교의원안은 민생회복지원금의 사용기간을 지급일로부터 3개월로, 이재명의원안은 4개월로 설정하고 있음.[49] 참고로 2020년·2021년 지원금의 사용기간은 최대 4개월에 조금 미치지 못하였음.[50]

이와 관련해서는, ⅰ) 사용기간이 길수록 소비 진작 효과가 단기간에 집중되지 못하며, 특히 신규 소비를 유발하지 못하고 기존 소비를 대체하는데 그칠 가능성이 있다는 점,[51] ⅱ) 1인당 25~35만원은 금액상 사용기간을 일부 단축하여도 기한 내 사용하는데 어려움이 크지 않을 수 있다는 점[52] 등을 고려하여 적정 기간을 설정할 필요가 있을 것임.

다만, 지역별로 경제여건이 상이할 수 있으며, 특히 민생회복지원금을 지역사랑상품권으로 지급한다면 지역별로 가맹점수 등 이를 사용할 수 있는 여건에도 차이가 있을 수 있으므로, 사용기간을 4개월(또는 3개월) 이내의 범위에서 지방자치단체가 자율적으로 결정하는 바에 따라 지급하도록 하는 방안도 검토해볼 여지가 있을 것임.

---

49) 구체적으로 서영교의원안은 민생회복지원금을 9월말까지 지급하고 그 유효기간을 12월말까지 설정하는 방식을 취하고 있음. 반면 이재명의원안은 지원금 지급일을 특정하지 않고(시행일부터 3개월 이내로 설정) 사용기간을 4개월로 명시하는 방식을 취하고 있음.

50) 구체적으로, 2020년 긴급재난지원금은 생계급여 대상가구 등에 대하여 5월 4일, 나머지 가구에 대하여 5월 18일부터 신청을 받아 지급한 후 8월말까지 사용하도록 하여 사용기간이 최대 4개월 미만이었음. 또한, 2021년 코로나 상생 국민지원금도 9월 6일부터 신청을 받아 지급한 후 12월말까지 사용하도록 하여 사용기간이 최대 4개월 미만이었음.

51) 예를 들어, 지역사랑상품권이 적용되는 소비지출 규모가 월 10만원 수준인 사람이 25만원의 민생회복지원금을 지급받은 경우, 그 사용기간이 4개월이라면 신규 소비없이 기존 소비패턴대로 소비를 해도 사용기간 동안 25만원의 지원금을 소진할 수 있음. 반면, 사용기간이 2개월이라면 기존 소비패턴대로 소비를 할 경우 지원금을 20만원만 소진하게 되므로 이를 전액 소진하는 과정에서 추가로 5만원의 신규 소비가 유발되는 효과가 있음.

52) 1인당 지급액이 제정안과 동일하게 25~35만원이었던 2021년 코로나 상생 국민지원금의 경우 신용·체크카드로 지급받은 지원금의 90.7%가 2개월에 일부 미달하는 9월 6일~10월 31일간 사용되었음(뉴시스, 「국민지원금 90.7% 사용됐다…」, 2021.12.7.).

또한, 지급대상 중 현역병, 군간부후보생, 전환복무된 사람 등의 경우에는 지역사랑상품권을 지급할 경우 복무 또는 교육·수련기간 중에는 상품권 사용이 어려울 수 있으므로, 사용기간의 특례를 두는 방안도 검토할 필요가 있을 것임.

(4) 기타 법제적 사항 검토

① 제명

서영교의원안은 법률 제명을 「민생회복지원금 지급을 위한 특별법」으로, 이재명의원안은 「2024년 민생위기 극복을 위한 특별조치법」으로 규정하고 있음.

우선 두 제정안은 모두 민생회복지원금 지급이라는 단일 행위를 규정하고 있다는 점에서 "특별법" 보다는 "특별조치법"이 법률의 목적 및 내용을 보다 명확히 표현하는 것으로 보임. 다만, 같은 이유에서 "민생위기 극복"이라는 표현은 다소 포괄적인 측면이 있으므로 "민생회복지원금 지급"이라는 구체적인 표현이 상대적으로 적절할 것으로 보임.

② 지급의무, 비용부담 및 관련 사무의 주체 명확화 필요

서영교의원안은 민생회복지원금 지급의무를 국가에게 부과하면서(안 제5조제1항 본문)[53] 비용부담 주체는 국가로, 지역사랑상품권 발행 등 관련 사무주체는 기초자치단체장으로 설정하고 있음(안 제6조제1항부터 제3항까지).[54] 반면, 이재명의원안은 민생회복지원금 지급의무를 국

---

53) 「민생회복지원금 지급을 위한 특별법안」
제5조(민생회복지원금의 지급 대상 및 금액) ① 국가는 국민에게 1인당 25만원에 상당하는 금액의 민생회복지원금을 지급한다. (단서 생략)

54) 「민생회복지원금 지급을 위한 특별법안」
제6조(민생회복지원금의 지급 절차) ① 「지방자치법」 제2조제1항제2호의 시·군·구, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 따른 세종특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 제주특별자치도(이하 이 조에서 "지방자치단체"라 한다)는 민생회복지원금 지급에 필요한 비용을 계산하여 2024년 8월 31일까지 국가에 이에 대한 지원을 요청하여야 한다.
② 국가는 제1항에 따라 지방자치단체로부터 요청받은 비용을 2024년 9월 14일까지 해당 지방자치단체에 지원하여야 한다.
③ 지방자치단체의 장은 2024년 9월 30일까지 민생회복지원금이 지급될 수 있도록 지역사랑상품권을 발행하여야 한다.

가 및 지방자치단체에 동시에 부과하면서(안 제4조제1항)[55] 비용부담 및 사무주체는 별도로 명시하지 않아, 각 행위의 주체를 적절하게 설정할 필요가 있음.

이와 관련하여 2020년 긴급재난지원금 및 2021년 코로나 상생 국민지원금의 사례에 비추어 보면, 전국에 걸친 지급사무를 수행하기 위해서는 지급주체를 지방자치단체(기초자치단체)로 설정하고 국가에는 이에 대한 비용 부담(국비 보조) 의무를 부과하는 것이 현실적인 분업관계가 될 것으로 보임.[56]

또한 두 제정안은 모두 국가 및 지방자치단체에 행정적·재정적 지원 의무를 부과하고 있는데(이재명의원안 제2조제1항 및 서영교의원안 제3조),[57] 이러한 행정적·재정적 지원 의무는 장기 반복적 사무에 주로 부과되는 것이므로, 전술한 것처럼 지급의무, 비용부담 및 관련 사무주체가 명확히 규정된다면 행정적·재정적 지원 의무는 별도로 규정할 필요성이 크지 않을 것으로 보임.

---

55) 「2024년 민생위기 극복을 위한 특별조치법안」
제4조(민생회복지원금의 지급) ① 국가와 지방자치단체는 민생회복지원금을 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 지역사랑상품권으로 지급한다.

56) 실제 2020년 긴급재난지원금 및 2021년 코로나 상생 국민지원금 예산은 모두 자치단체경상보조(330-01) 세목으로 편성되었음.

57) 「2024년 민생위기 극복을 위한 특별조치법안」
제2조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 민생회복지원금 지급에 필요한 행정적·재정적 지원을 한다.
「민생회복지원금 지급을 위한 특별법안」
제3조(국가와 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체는 이 법에 따른 민생회복지원금이 신속하고 안정적으로 지급되도록 노력하여야 하고, 이에 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

③ 다른 법률과의 관계

서영교의원안은 “민생회복지원금의 지급 및 사용에 관하여 제정안을 다른 법률보다 우선하여 적용”하도록 하고 있음. 또한 이재명의원안은 “민생회복지원금 지급에 관하여 제정안에 규정된 것을 제외하고는 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」을 따른다”라고 규정하고 있음.

우선 서영교의원안의 경우, 제정안들이 다른 법률에 우선하는 “특별(조치)법”임을 분명히 하는 표현이라는 점에서 필요한 규정으로 보임. 다만, 제정안은 민생회복지원금의 지급·사용 외에 국고보조 등의 다른 내용도 있으므로 “민생회복지원금 지급 및 사용에 관하여”라는 표현을 “민생회복지원금에 관하여”로 수정할 필요가 있겠음.

다음 이재명의원안의 경우, 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」에는 지원금(상품권)의 지급뿐 아니라 사용 및 관리·감독에 관한 내용도 있으므로 “민생회복지원금 지급에 관하여”라는 표현을 “민생회복지원금에 관하여”로 수정할 필요가 있고, 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」 규정을 수정·적용할 가능성이 크지 않기 때문에 “준용”이 아닌 “따른다”으로 표현할 필요가 있겠음.

④ 시행일

두 제정안은 모두 시행일을 “이 법은 공포한 날부터 시행한다”라고 규정하고 있음.

그러나 이재명의원안 제4조는 민생회복지원금의 지급액·지급시기 및 기타 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있는데, 이와 같이 법률 시행을 위해 행정입법이 필요한 경우에는 관련 절차의 수행을 위해 시행일을 일정 기간 연기할 필요가 있음.

4. 대체토론 요지

없음

5. 소위원회 심사내용

해당 없음

6. 찬반토론의 요지

없음

7. 심사결과

대안반영폐기