

2024년 민생회복지원금 지급을 위한 특별조치법안

재의요구서

제출연월일 : 2024. 8.

제 출 자 : 대 통 령

재의요구이유 및 주요내용

2024년 8월 5일 국회에서 정부로 이송된 2024년 민생회복지원금 지급을 위한 특별조치법안은 별지에 기재된 이유로 그 내용대로 공포하기 곤란하다고 판단되어 「대한민국헌법」 제53조제2항에 따라 국회에 재의를 요구하려는 것임.

2024년 민생회복지원금 지급을 위한 특별조치법안

재의요구서

2024년 8월 5일 국회에서 정부로 이송된 2024년 민생회복지원금 지급을 위한 특별조치법안에 대하여 정부는 다음과 같은 이유로 이의가 있어 「대한민국헌법」 제53조제2항에 따라 국회에 재의를 요구합니다.

이 유

1. 이 법률안은 헌법이 정부에 부여한 예산편성권을 침해하여 삼권분립의 원칙에 위반될 소지가 매우 큽니다.

- 헌법은 국가 재정에 관하여 견제와 균형의 원칙이 작동하도록, 국회에는 예산심의·확정권을, 정부에는 예산편성·제출권 및 예산 심의 과정에서의 예산 증액에 대한 동의권을 부여하고 있습니다.
- 헌법이 정부에 예산편성·제출권 및 예산 증액 동의권을 부여한 것은 국가의 한정된 자원의 배분 권한을 대통령을 수반으로 하는 정부에 부여함으로써 국회가 과도한 예산을 편성하거나 확대함으로써 야기되는 부작용을 막고, 국민의 재정적 부담을 방지하기 위한 것입니다.
- 그러나, 이 법률안은 민생회복지원금으로 1인당 25만원 이상 35만원 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액을, 전 국민을 대상으로,

이 법 시행일에 지급하도록 강제하고 있어, 이 법률안이 그대로 시행될 경우 정부는 민생회복지원금 지급을 위해 법률안이 정하는 대로 추가경정예산안을 편성할 수밖에 없습니다.

- 이는 추가경정예산안을 편성할 것인지 여부, 추가경정예산안을 편성할 경우 어떤 항목으로 편성할 것인지 등에 대한 정부의 재량을 제한하고 사실상 국회가 예산의 편성 기능을 행사하게 하므로 헌법이 정부에 부여한 예산편성권을 침해하고 삼권분립의 원칙에 위반될 소지가 매우 큽니다.

2. 법률에서 민생회복지원금의 지급대상과 지급시기, 지급방법 등 구체적인 집행 방식을 직접 규정하여 그 집행을 강제하는 것은 국회가 법률로 정부의 행정권을 사실상 대체하는 것이어서 삼권분립의 원칙에 위반될 소지가 매우 큽니다.

- 헌법은 입법권은 국회에, 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 배분함으로써 국회와 정부 간에 견제와 균형이 이루어지도록 하고 있습니다.
- 이에 따라 국회의 입법권은 일반적인 기준을 정하는 형태로 행사되어야 하며, 집행의 대상·시기 및 방법 등 구체적인 집행은 정부의 행정입법이나 행정권의 행사를 통하여 이루어져야 합니다.

- 국회가 법률로 집행의 대상·시기·방법 등을 획일적으로 규정하여 사실상 행정권을 직접 행사하는 것과 같은 효과를 야기하는 경우 그 법률은 집행적 법률에 해당하고, 이러한 집행적 법률은 입법권의 한계를 넘어 국회가 법률로 정부의 행정권을 사실상 대체하는 것으로 삼권분립의 원칙에 위반될 소지가 매우 큽니다.
- 이 법률안은 1인당 25만원 이상 35만원 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액을, 지역사랑상품권으로, 전 국민을 대상으로, 이 법 시행일에 일률적으로 지급하도록 강제하고 있습니다.
- 이는 정부가 국가의 재정 상황이나 재정 투입의 효과 등 여러 가지 사정을 종합적으로 고려하여 민생회복지원금 지급 여부 및 지급하고자 할 경우에도 지급의 대상·시기·방법 등에 관한 적절한 행정재량을 행사할 수 있는 여지를 박탈하여 국회가 법률로써 정부의 행정권을 사실상 대체하는 것이므로, 헌법이 정부에 부여한 행정권의 본질을 침해하고 삼권분립의 원칙에 위반될 소지가 매우 큽니다.

3. 법률안과 같은 대규모 현금성 지급은 과도한 재정부담과 함께 경제적인 부작용을 초래하게 됩니다.

- 법률안에 따르면 국가는 민생회복지원금의 지급에 필요한 비용의 전부를 보조하도록 규정하고 있는데, 국가재정 여건이 어려운 현 상

황¹⁾에서 민생회복지원금 지급에 필요한 재원은 국채 발행을 통해 조달할 수밖에 없습니다.

- 이와 같은 대규모 국채 발행은 곧 막대한 나라빚이 되어 재정건전성을 저해할 뿐만 아니라 미래세대에 큰 부담이 전가되는 심각한 문제가 될 수 있습니다.
- 또한 단기간에 국채 발행이 급증하게 되면 국채 금리 및 시중 금리 상승 압력이 발생하여 가계 이자 부담으로 이어지게 되고, 국가신용 등급에도 악영향을 줄 수 있습니다.
- 특히, 코로나 시기와 다른 현재의 경제 상황에서 대규모의 현금성 지원이 이루어진다면 오히려 물가 상승의 기폭제가 되어 민생의 어려움이 가중될 수 있습니다.
- 이처럼 민생회복지원금 지급의 부작용이 충분히 우려됨에도 불구하고, 이 법률안은 공포 후 3개월이 경과한 날에 민생회복지원금 지급을 강제하고 있으므로 그 타당성을 인정하기 어렵습니다.

4. 전 국민에게 3개월 내에 지역사랑상품권이라는 단일한 수단으로 지원금을 지급하는 것은 국민 불편을 강제할 뿐만 아니라 사실상 집행이 불가능한 일입니다.

1) 국가채무 증가: (2017년) 660.2조원(GDP 대비 36.0%) → (2022년) 1,067.7조원(GDP 대비 49.4%)
국세수입 감소: 2024년 1월부터 6월까지 견힌 국세수입은 168.6조원으로 지난해 같은 기간보다 10.0조원 감소
관리재정수지 적자: 2024년 5월 기준 관리재정 수지 74.4조원 적자 기록(코로나 이후 최대)

- 법률안은 민생회복지원금을 지역사랑상품권만으로 지급하도록 규정하고 있는데, 현재 약 1천만 명의 국민이 사용하고 있는 지역사랑상품권은 모든 국민에게 통용되고 있는 지불수단이 아니므로, 상당수의 국민에게 특정한 지불수단의 사용을 강제하게 됩니다.
- 특히, 민생회복지원금을 지급받기 위해서는 모든 국민들이 카드, 지류 또는 모바일 형태의 지역사랑상품권을 스스로 일일이 신청하고 발급을 받는 절차를 거쳐야 합니다.
- 그 과정에서 디지털화된 신청 방식에 취약한 경우에는 온라인 신청에 어려움을 겪거나, 주민센터 등에서 오랜 시간 대기하게 되는 등 국민에게 상당한 불편을 초래하게 됩니다.
- 또한, 이 법 공포 후 3개월이라는 짧은 기간 동안 대량의 지역사랑상품권을 발행하는 것은 사실상 불가능에 가깝습니다.
- 지역사랑상품권의 종류 중 가장 큰 비중(69%)을 차지하는 것은 카드 형태인데, 현 상황에서 모든 가용자원을 동원하더라도 카드 발행에만 7개월 이상이 소요²⁾될 것으로 추산됩니다.
- 그리고 지역사랑상품권만으로 지원금을 지급할 경우 사용처가 일부 등록된 지역사랑상품권 가맹점에 한정되고, 지역사랑상품권의 부정유통 가능성 등으로 인해 지역경제에 미치는 효과가 제한적일 수

2) 전 국민 지역사랑상품권 사용률(21.5%)과 카드형 상품권 비율(69%)을 고려할 때 약 3,000만명에게 신규로 카드 발급이 필요하고, 월 최대 카드 발행 물량이 400만장 수준임을 고려하면 발행에만 최소 7개월이 소요될 것으로 예상됩니다.

있습니다.

- 그 밖에 지역마다 등록된 지역사랑상품권 가맹점의 분포에 편차가 있는 점까지 감안하면, 지역사랑상품권의 유효기간인 4개월 이내의 기간 동안 13조 원 규모의 지역사랑상품권이 남김없이 소비되는 것은 실현 가능성이 희박하다고 할 것입니다.
- 또한, 짧은 기간 동안 유례없이 많은 양의 지역사랑상품권이 시장에 유통되는 만큼, 상당량이 부정환 방식으로 유통되거나 유효기간을 넘겨 폐기될 가능성도 무시할 수 없습니다.

5. 민생회복지원금의 지급은 민생 안정의 근본적 대책이 아닌 일시적인 미봉책에 불과하며, 정부는 민생경제 회복을 위한 다각적인 조치를 지속 추진하고 있습니다.

- 이 법률안은 민생경제의 위기 극복을 목적으로 하고 있는데, 일률적인 현금성 지원은 그 효과가 다른 재정정책보다 낮고, 추가소비를 창출하는 효과도 제한적이라는 점에서 일시적인 미봉책에 지나지 않습니다.
- 한국은행의 2020년 분석에 따르면, 현금성 지원과 같은 정부 이전지출은 약 30%만이 국내총생산(GDP) 증가로 이어져, 정부 소비와 정부 투자에 비해 그 효과가 3분의 1로 반감됩니다.³⁾

- 또한 앞서 지급된 긴급재난지원금(2020년)과 코로나 상생 국민지원금(2021년)도 실제로는 지원금의 약 30% 정도만 소비로 이어졌다는 학계의 연구⁴⁾가 있고, 특히 한계소비성향⁵⁾이 낮은 중산층 이상은 지원금 지급이 추가소비로 이어지지 않을 가능성이 높습니다.
- 오히려 민생의 어려움이란 각자의 사정에 따라 상이하게 나타날 수 있음을 고려하면, 일률적 현금 지원보다는 개개인의 상황에 맞는 맞춤형 처방이 필요할 것입니다.
- 그동안 정부는 강도 높은 지출구조조정을 통해 건전재정 기조를 확립하고, 절감한 재원은 약자복지와 민생경제를 위해 적극 활용하는 등 세심하게 재정을 운용해 왔습니다.
- 취약계층의 생계 안정을 위해 기초생활보장제도를 강화하고, 소상공인 각각의 경영여건에 따라 맞춤형 지원이 이루어질 수 있도록 총 25조 원 규모의 「소상공인·자영업자 종합대책」을 마련하는 한편,
- 서민 생활과 직결되는 농산물 할인 지원, 에너지 바우처 등 물가 관리 대응 예산을 11조 가까이 편성하는 등 민생의 안정과 회복에 기여할 수 있는 다각적인 조치를 지속적으로 추진해 나가고 있습니다.

3) 정부 이전지출이 1원 늘어났을 때 3년간 GDP는 연평균 0.33원 증가, 정부 소비(0.91원), 정부 투자(0.86원)

4) 이태석 외, 긴급재난지원금 지급에 관한 연구 II, 한국개발연구원, 2022

5) 한계소비성향(국회예산정책처, 2019. 12.): (1분위) 0.45 (2분위) 0.35 (3분위) 0.29 (4분위) 0.25 (5분위) 0.19

6. 이 법률안은 입법 과정에서 충분한 협의와 사회적 공감대가 형성되지 않은 채 거대 야당에 의해 일방 처리되었습니다.

- 이 법률안은 민생회복지원금 지급의 타당성과 경제적 효과 등에 대하여 충분한 협의와 폭 넓은 사회적 공감대를 바탕으로 입법이 추진 되었어야 합니다.
- 그러나, 이 법률안은 재정당국을 비롯한 정부와의 충분한 논의 없이 거대 야당의 일방적인 처리로 국회를 통과하였습니다.
- 특히, 국회 행정안전위원회 및 법제사법위원회 심사, 본회의 부의 요구, 본회의 의결 등에 이르는 과정에서도 거대 야당의 일방적 처리가 계속되어 여당 및 정부와의 충분한 대화와 타협이 이루어졌다고 보기 어렵습니다.
- 따라서, 이 법률안에 따른 민생회복지원금 지급의 타당성과 경제적 효과 등에 대해서 정부와 일반 국민, 전문가 등의 의견을 충분히 수렴하여 사회적 공감대를 형성한 후 이 법의 제정을 신중하게 검토할 필요가 있습니다.

7. 결론

- 이와 같이 이 법률안은 헌법이 정부에 부여한 예산편성권을 침해하

고, 국회가 법률로 정부의 행정권을 사실상 대체하는 것이어서 삼권 분립의 원칙에 위반될 소지가 매우 크며, 과도한 재정부담과 함께 경제적인 부작용을 초래하게 됩니다.

- 또한, 전 국민에게 이 법 공포 후 3개월 내에 지역사랑상품권이라는 단일한 수단으로 지원금을 지급하는 것은 국민 불편을 강제할 뿐만 아니라 사실상 집행이 불가능한 일입니다.
- 일률적인 현금성 지원은 민생 안정의 근본적 대책이 아닌 일시적인 미봉책에 불과하며, 정부는 보다 근본적인 관점에서 민생경제 회복을 위해 다각적인 조치를 지속 추진하고 있습니다.
- 그러나, 이 법률안은 입법 과정에서 충분한 협의와 사회적 공감대가 형성되지 않은 채 거대 야당에 의해 일방 처리되었습니다.
- 따라서, 「대한민국헌법」 제53조제2항에 따라 2024년 민생회복지원금 지급을 위한 특별조치법안에 대하여 재의를 요구합니다.

[별첨]

법률 제 호

2024년 민생회복지원금 지급을 위한 특별조치법안

제1조(목적) 이 법은 전 국민에게 생계안정과 소비촉진 등을 위한 민생회복지원금을 지급함으로써 지속되고 있는 고물가와 실질 소득 정체 등으로 인한 민생경제위기 극복에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “민생회복지원금”이란 제5조에 따라 지급되는 지원금을 말한다.
2. “지역사랑상품권”이란 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 지역사랑상품권을 말한다.

제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 민생회복지원금 지급에 필요한 행정적·재정적 지원을 한다.

② 지방자치단체는 민생회복지원금의 지급 사무에 협조하여야 한다.

제4조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 민생회복지원금에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

② 지역사랑상품권에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」에 따른다.

제5조(민생회복지원금의 지급) ① 시장·군수 및 자치구의 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)은 대통령령으로 정하는 기준일에 제

1호 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 해당 지방자치단체에 주민등록을 하였거나 체류지를 두고 있는 사람에게 민생회복지원금을 지급한다. 다만, 제2호 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람은 제외한다.

1. 지급 대상

가. 「주민등록법」 제6조에 따른 주민

나. 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 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람

다. 「출입국관리법」 제10조의3에 따른 영주자격을 가진 사람

라. 「난민법」 제2조제2호에 따른 난민으로 인정된 사람

2. 지급 제외

가. 1개월 이상 국외에 체류하여 「국민건강보험법」 제54조제2호에 따라 보험급여가 정지된 사람. 다만, 제7조제1항에 따른 유효기간이 만료하기 전에 귀국한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 민생회복지원금을 지급할 수 있다.

나. 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」에 따른 교정시설 또는 「치료감호 등에 관한 법률」에 따른 치료감호시설에 수용되어 있는 사람. 다만, 제7조제1항에 따른 유효기간이 만료하기 전에 출소 등을 한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 민생회복지원금을 지급할 수 있다.

다. 그 밖에 제7조제1항에 따른 유효기간 동안 국내에서 소비활동이 어려운 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람

- ② 민생회복지원금은 지역사랑상품권으로 지급한다.
- ③ 민생회복지원금은 소득 수준에 따라 1인당 25만원 이상 35만원 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액을 지급한다.
- ④ 민생회복지원금은 이 법 시행일에 지급한다.
- ⑤ 시장·군수·구청장은 민생회복지원금 지급대상 및 지급액을 결정하기 위하여 금융·국세·지방세·토지·건물·자동차·건강보험·국민연금·고용보험·출입국·병무·교정 등 관련 전산망 또는 자료를 이용하려는 경우에는 관계 기관의 장에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 관계 기관의 장은 정당한 사유가 없으면 협조하여야 한다.
- ⑥ 그 밖에 민생회복지원금의 지급에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(국가의 보조) 국가는 민생회복지원금의 지급에 필요한 비용의 전부를 보조한다.

제7조(지역사랑상품권의 유효기간·환전 등에 관한 특례) ① 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」 제4조제2항에도 불구하고 제5조에 따라 민생회복지원금으로 지급된 지역사랑상품권의 유효기간은 같은 조제4항에 따른 지급일로부터 4개월 이내의 범위에서 시장·군수·구청장이 정하는 날까지로 한다. 다만, 「병역법」에 따른 현역병, 군간부후보생, 전환복무된 사람 등 지역사랑상품권의 조속한 사용이

곤란한 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람에게 지급된 지역사랑상품권의 유효기간은 제5조제4항에 따른 지급일로부터 2년 이내로 한다.

② 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」 제10조제2항에도 불구하고 제5조에 따라 민생회복지원금으로 지급된 지역사랑상품권의 소지자는 그 환급을 요구할 수 없다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(민생회복지원금 지급을 위한 준비행위) 행정안전부장관·기획재정부장관 및 지방자치단체의 장 등은 이 법 시행 전에 민생회복지원금 지급을 위하여 지급대상 선별, 지역사랑상품권 발행 및 국비 보조를 위한 사전 절차의 이행 등 필요한 준비행위를 할 수 있다.