

코로나19 대응 긴급재난지원금 관련 사례 분석

주요국 및 지방자치단체를 중심으로

예산분석실 예산분석총괄과 윤여문 분석관, 행정예산분석과 박은형 분석관

긴급 재난지원금 개요

- 정부, 코로나19 대응 「긴급재난지원금」 지급 방침 발표(2020.3.30.)¹⁾
 - 지급대상: 2020년 3월 본인부담 건강보험료 합산액 소득 하위 70% 가구²⁾
 - 지급액: 가구원수별 차등지급(1인 가구 40만원 ~ 4인 이상 가구 100만원)

[표 1] 가구원수별 지급기준 및 지급액

(단위: 원)

구분	기준 본인부담 건강보험료 합산액			지급액
	직장가입자	지역가입자	혼합	
1인 가구	88,344	63,778	-	400,000
2인 가구	150,025	147,928	151,927	600,000
3인 가구	195,200	203,127	198,402	800,000
4인 가구	237,652	254,909	242,715	1,000,000

주: 5인 이상 가구 → 기준 본인부담 건강보험료 합산액은 가구원수별로 달리 책정되나 4인 가구 기준(100만원) 지급.

자료: 정부보도자료, 「긴급재난지원금 대상자 선정기준 원칙 마련」, 2020.4.3.

- 지급수단: 현금 vs 쿠폰 방식 중 후자 검토 중(지역상품권·지역화폐 등)
- 재정규모 및 재원: 총 9.1조원(중앙 7.1조원, 지방 2.0조원) 추산³⁾
 - 중앙정부 7.1조원은 2차 추경예산안으로 편성하되, 전액 본예산 세출구조조정으로 충당할 계획
 - 지방정부 2.0조원은 자체 지출구조조정 외에 지자체 기금(재난관리기금·재해구호기금·지역개발 기금 등)을 통해 마련할 전망

정부 공식발표와 달리, 최근 전 국민에게 일정금액을 지급하자는 의견들이 제기되고 있으며, 국무총리도 고소득자 환수장치 마련을 전제로 전 국민을 대상으로 한 보편적 지급가능성 언급(2020.4.8. 등)

1) 정부 보도자료, 「긴급재난지원금 도입 방안」, 2020.3.30.

2) 재산요건 추가(정부 내부 검토 중)하되, 건강보험 미가입가구도 포함 예정

3) 재정부담은 중앙:지방 = 8:2 원칙으로 하되, 서울특별시 일부 추가 부담하는 방안 검토 중

주요국 사례

● 주요국 코로나19 대응 현금지원 추진 현황

- 코로나19 대응을 위한 주요국의 현금지원 정책은 지원대상 및 규모가 다양

[표 2] 주요국의 현금지원 사례 요약

구분		주요내용
미국 ¹⁾	지급대상·지급액	연소득 7.5만(부부합산 15만)달러 이하 ²⁾ 개인에게 1인당 1,200달러 ※ 소득기준 초과 시 초과소득 \$100당 지급액 \$5씩 차감 → 연소득 9.9만 달러(부부합산 19.8만달러) 이상부터 지급 대상 제외 ※ 만17세 이하 자녀 1인당 500달러 추가
	지급수단·방식	현금 계좌송금 또는 수표 우편발송 ※ 국세청 세금신고서의 계좌·주소를 활용하여 별도 신청 없이 지급
	지급규모	약 2,900억달러 추산(최소 전국민의 93.6% 이상이 수령 전망) ³⁾
일본 ⁴⁾	지급대상·지급액	소득 급감 가구에 30만엔 지급 ※ 소득 급감 기준: 50% 이상 감소 또는 주민세 면세점 이하로 감소 ※ 중학생 이하 자녀 1인당 1만엔 추가
	지급수단·방식	현금 계좌송금 ※ 신청을 전제로 지급
	지급규모	약 4조엔 추산(총 5,800만 가구 중 1,000만 가구가 수령 전망)
독일		프리랜서·자영업자 및 10인 이하 사업자에게 3개월 운영비 지급 ※ 프리랜서·자영업자 및 5인 이하 사업자는 €9,000, 6~10인 사업자는 €15,000 상한 ※ 신청에 따라 선지급하되, 추후 현금흐름 어려움이 있었음을 입증 필요
프랑스		전년도 매출 €100만 이하인 프리랜서·자영업자 및 10인 이하 사업자 중 코로나19로 영업을 중지하거나 매출액이 전년대비 50% 이상 감소한 경우에 €1,500(최대 €2,000) 지급
홍콩		전체 영주권자(개인)에게 1만홍콩달러(약 155만원) 지급
싱가포르		전국민(개인)에게 소득에 따라 100~300싱가포르달러 (약 85,000~260,000원) 지급 ※ 자녀양육자, 50세 이상 고령자, 저소득층은 추가 지원

주: 1) Tax Rebate로 명명하고 있으며, 2020.3.27. 근거 법률인 CARES Act(Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act)가 의회의 결 및 대통령서명 완료

2) 2019년 소득을 기준으로 하되, 소득 미확정시 2018년 소득 기준

3) Tax Foundation(미국 비영리단체), 「Congress Approves Economic Relief Plan for Individuals and Businesses」, 2020.3.30.에 따르면 납세자의 93.6%가 수령 전망. 그 밖에 비납세자 및 아동은 전원 수령하게 되므로 전국민의 최소 93.6% 이상이 수령 전망

4) 생활지원임시급부금(生活支援臨時給付金)으로 명명하고 있으며, 2020.4.7. 정부가 공식방침을 발표한 후 후속조치 추진 중

자료: 국회예산정책처

● 주요국 과거 현금지급 사례의 경제적 효과 분석

- 미국·일본·대만은 글로벌 금융위기(2008~2009년) 등의 시기에 자국민을 대상으로 현금(성) 지원을 실시하고 그 경제적 효과를 분석하였음
- 미국 Tax Rebate(2001년, 2008년)
 - 정책개요

[표 3] 미국 사례 개요

구분	2001년	2008년
목적	감세정책의 일환	글로벌 금융위기 대응
대상	전 국민	1인당 연소득 \$7.5만(부부 합산 \$15만) 이하 개인 * 기준소득 초과시 초과액의 5% 환급액에서 차감 → 연소득 8.7만달러(부부합산 17.4만달러) 이상부터 지급 대상 제외 * 2008년 지급상한인 8.7만달러는 2008년 미국 1인당GDP(5.1만달러)의 169.8%. 이는 2020년 지급상한인 9.9만달러의 동년 1인당GDP(5.9만달러) 대비 비중인 168.9%과 거의 유사
지급액	1인당 \$300(부부\$600) * 한부모 가정은 \$500	1인당 \$600(부부 \$1,200) * 17세 이하 자녀당 \$300 별도
지급방식	현금 계좌송금 또는 수표 우편발송	

자료: 국회예산정책처

- 연구 결과: CBO 보고서에서 관련 연구들을 종합한 결과를 요약하면,
 - 첫째, 리베이트의 지출확대 효과에 대해서는 연구마다 결과가 다양하며, 동일 결과에 대해서도 해석이 상이
 - 둘째, 2001년 리베이트 분석결과, 저소득층의 소비성향이 상대적으로 높게 도출
 - 셋째, 2008년 리베이트 분석결과, 고령층 지출증가 효과가 상대적으로 높게 시현

[표 4] 미국 사례 분석결과 요약

저자(연도)	연구명	주요내용
David Johnson 등 (2004)	"Household Expenditure and the Income Tax Rebates of 2001"	〈정부 소비자지출조사 데이터 분석 결과〉 - 지원금 지급후 3개월간 식품 11%, 비내구재 37% 소비 증가 → 단기적 효과 존재 - 저소득층 소비성향이 높게 도출: 연소득 \$34,300 미만 집단의 소비성향은 비내구재 기준 0.624이나 \$69,000 이상 집단은 0.255
Claudia R. Sahm 등 (2009)	"Household Response to the 2008 Tax Rebates: Survey Evidence and Aggregate Implications"	〈설문조사 결과〉 - 지원금 지급결과 소비를 증가시킨 경우는 총 응답자의 20%, 저축은 28%, 대출상환은 52%로 도출 - 고령층(65세 이상) 응답자 중 소비를 증가시킨 경우는 26%로 청년층(30세 이하)의 11%에 비해 높은 소비성향 시현

자료: 미국 CBO, 「Did the 2008 Tax Rebates Stimulate Short-Term Growth?」, 2009.6.10.에서 인용한 연구들을 바탕으로 재작성

- 일본 정액급부(2009)

- 개요: 전 국민(개인)을 대상으로 18~65세는 12,000엔, 18세 미만 및 65세 이상은 20,000엔 지급 → 사용용도·기간 설정 없이 현금 계좌입금
 - ※ 중앙정부 정액급부와 병행하여 상당수 지방자치단체가 상품권 등 지원 병행(약 3,200개 기초자치단체 중 1,084개에서 총 1,348억엔 규모 지원)
- 연구 결과: 일본 정부(내각부)에서 직접 분석한 결과를 요약하면,
 - 첫째, 소비증가 효과는 조사방식에 따라 상이하게 도출
 - 둘째, 다만, 아이가 있는 경우(40%), 아이가 2명 이상인 경우(70%), 고령자층(37%)에서 상대적으로 높은 소비 증가효과 시현

[표 5] 2009년 정액급부에 대한 일본 정부(내각부) 분석결과

구분	분석방식	분석결과
1차 연구 (2010.1.)	설문조사	소비증가효과: 정액급부금 규모 대비 32.8% 소비증가 ※ 설문대상자(9,194명)에게 지급된 4억 1,585만엔 중 1억 3,638만엔이 소비확대에 사용
2차 연구 (2012.4.)	총무성 가계조사 데이터분석	소비증가효과: 정액급부금 규모 대비 25.0% 소비증가. 다만, 유자녀 가구의 경우 40%(2명 이상은 70%), 고령세대는 37%로 평균보다 높은 증가효과 시현 ※ 급부 전월 ~ 2개월 후까지 4개월간 누적 소비증가효과 산정

자료: 일본 내각부, 『定額給付金に關連した消費等に關する調査の結果について』 2010.1. 및 『定額給付金は家計消費にどのような影響を及ぼしたか - 『家計調査』の個票データを用いた分析 -』 2012.4.

- 대만 소비쿠폰 지급(2009)

- 개요: 전 국민에게 1인당 3,600 타이완달러(약 16만원)의 소비 쿠폰을 지급함으로써 총 25.7억 US 달러 규모로 하되, 사용기한을 설정(2009.1.~9.)하였음
 - ※ 소비쿠폰 지급시기에 맞추어 대만 내 판매업체 상당수가 다양한 판촉·할인행사 실시
- 연구 결과⁴⁾: 설문조사 분석 결과 소비쿠폰 지급으로 인한 한계소비성향은 0.243으로 도출. 다만, 할인행사 효과 제거 시 0.164로 다소 저조하게 나타남

지방자치단체
관련 사례

● 우리나라 지방자치단체의 자체 긴급재난지원금 추진현황

- 17개 광역자치단체와 45개 기초자치단체가 추진계획 발표했으며, 이 중 14개 광역자치단체와 16개 기초자치단체는 지방의회 의결 완료(2020.4.7.기준)
- 일부 지자체는 정부가 발표한 2차 추경안의 긴급재난지원금사업이 지방비 매칭(20%)으로 추진됨에 따라 자체사업 계획을 재검토 중임
- 재난지원금 명칭, 대상자 선정기준, 지원규모, 신청 및 지급방법, 소요재원 충당방식은 지방자치단체별로 다양함

4) KAMHON KAN, SHIN-KUN PENG & PING WANG, 『Understanding Consumption Behavior: Evidence from Consumer's Reaction to Shopping Vouchers』 American Economic Journal: Economic Policy, 2017.9(1). pp.137-153.

【표 6】 주요 지방자치단체 긴급재난지원금 추진 현황(2020. 4. 7. 기준)

① 보편 지원형

(단위: 억 원)

구분	지원명칭	지원대상	지원액	지급방법	총 예산규모
경기	재난기본소득	모든 도민	1인 10만원	지역화폐카드, 신용·선불카드	13,642
경기광명	광명재난기본소득	모든 시민	1인 5만원	지역화폐카드	158
경기고양	위기극복지원금	모든 시민	1인 5만원	지역화폐카드	1,031
경기김포	재난기본소득	모든 시민	1인 5만원	지역화폐카드	221.5
경기여주	여주재난기본소득	모든 시민	1인 10만원	지역화폐카드	112
경기성남	긴급생활안정자금	모든 시민	1인 10만원	성남사랑상품권, 선불카드	1,893
경기시흥	재난기본소득	모든 시민	1인 10만원	지역화폐카드, 신용·선불카드	480
경기용인	재난기본소득	모든 시민	1인 10만원	지역화폐카드	1,064
경기의정부	재난기본소득	모든 시민	1인 5만원	지역화폐카드	226
경기파주	긴급재난생계지원	모든 시민	1인 10만원	지역화폐카드	454
경기포천	재난기본소득	모든 시민	1인 40만원	지역화폐카드	591
경기화성	재난기본소득	모든 시민	1인 20만원	지역화폐카드	1,660
부산사상	재난긴급생활지원금	모든 구민	1인 5만원	지역화폐카드	109
부산기장	기장재난기본소득	모든 군민	1인 10만원	현금	150

② 선별 지원형

(단위: 억 원)

구분	지원명칭	지원대상	지원액	지급방법	총 예산규모
서울	재난긴급생계비	중위소득 100% 이하	가구당 30~50만원	지역사랑상품권, 선불카드	3,271
부산	긴급민생지원금	소상공인, 영세사업자	1인당 100만원	현금	1,856
대구	재난긴급생계비	중위소득 100%이하	가구당 50~90만원	선불카드	1,749
광주	긴급생계자금지원	중위소득 100%이하	가구당 30~100만원	지역화폐(카드)	910
대전	긴급재난생계 지원금	중위소득 50~100%	가구당 30~63.3만원	선불카드	700
울산	재난긴급생활비	중위소득 100%이하	가구당 40~60만원	지역사랑상품권, 선불카드	1,055
인천	긴급재난생계비	상위소득 30%이상	가구당 25만원	지역화폐(카드)	933
강원	생활안정지원금	취약계층	1인당 40만원	지역사랑상품권	1,200
충북	긴급재난생활비	중위소득 100%이하	가구당 40~60만원	지역사랑상품권, 선불카드	1,055
충남	긴급생활안정자금지원	중위소득 80%이하, 소상공인 등	가구(업체)당 100만원	시군별 자율시행	320
전남	코로나19취약계층 긴급생활비지원	중위소득 100%이하, 소상공인 등	가구당 30~50만원	지역화폐(카드)	1,280
경북	재난긴급생활비지원	중위소득 85% 이하	가구당 50~80만원	선불카드	2,089
경남	선별적 재난기본소득지원	중위소득 100% 이하	가구당 30~50만원	선불카드	1,665
강원, 강릉	긴급생활안정지원	중위소득 100% 이하, 소상공인 등	가구당 60~100만원 업체당 100만원	지역사랑상품권	534
전북, 전주	전주형재난기본소득	중위소득 80%이하, 비정규직 근로자 등	1인당 50만원	지역사랑상품권	263
경북, 경산	재난긴급생활비지원	중위소득 85% 이하	가구당 50~80만원	지역화폐카드, 온누리상품권	59

주: 지방의회 의결 기준(20.4.7). 다만, 지자체 사정에 따라 집행여부 등 재검토 가능

● 지방자치단체 자체 긴급재난지원금의 소요재원 구성

- 지방자치단체는 소요재원 충당을 위하여 재난관리기금, 재해구호기금 및 지역개발기금, 지출구조조정을 활용하고 있으며 재원이 되는 각 기금의 법적 근거 및 규모는 다음과 같음

[표 7] 지자체 관련기금의 법적근거 및 규모현황

(단위: 억 원, '19 년말 기준)

구분	법적근거	재원	규모	용도
재난 관리 기금	「재난 및 안전관리 기본법」	최근 3년 간 지방세 보통세 수입결산 평균연액의 1%	39,203	공공분야 재난예방, 재난피해시설 응급복구 등 (최저적립액의 15% 의무예치 ¹⁾) (최저적립액의 21% 의무사용)
재해 구호 기금	「재해구호법」	최근 3년 간 지방세 보통세 수입결산 평균연액의 0.5% (서울시는 0.25%)	12,453 ²⁾	재난발생 시 응급구호, 구호물자 비축 등
지역 개발 기금	「지방공기업법」, 조례	지방채 (지역개발채권) 발행	134,593	주민복지증진, 지방공기업 및 지역개발 사업 지원(발행규모는 지방채 발행 한도액을 통해 제한, 「지방재정법」 제 11조 ³⁾)

주: 1) '19년 기준 의무예치액은 1조 2,050억원이며, 의무예치금은 법정 일정규모 이상 자연재해 발생 시에만 사용 가능
 2) '19년도 결산기준 총 조성규모이며, 지방자치단체 결산종결(5.31.) 후 금액 다소 변경 가능
 3) 행정안전부 장관이 매년 자치단체의 채무규모, 채무상환일정 등 재정상황을 고려하여 해당 자치단체의 전전년도 예산액의 10% 범위 내에서 정함(「지방재정법」 제11조, 동법 시행령 제10조)

자료: 행정안전부 제출자료를 바탕으로 재구성

- 자체 재난지원금 사업예산 상위 5개 지방자치단체를 살펴보면 우선적으로 재난관리기금을 활용하고 있으며 자치단체별 재정여건 등에 따라 여타 기금이나 지출구조조정을 활용하고 있음

[표 8] 주요 지방자치단체 자체 긴급재난지원금 소요재원 구성

(단위: 억 원)

지자체명	재난관리기금 (기적립액 ³⁾)	재해구호기금 (기적립액)	지역개발기금	지출구조조정 ¹⁾	총 규모
서울특별시	3,271 (6,197)	-	-	-	3,271
경기도	3,405 (6,070)	2,737 (2,891)	7,000	500	13,642
부산광역시	463 (1,142)	872	-	521	1,856
대구광역시	413 (2,172)	165	-	1,171	1,749
경상북도	-	315	300	885	1,500 ²⁾

주: 1) 지방자치단체가 기편성된 2020년도 예산의 사업별 계획액을 감액하여 재원을 마련하는 것을 의미
 2) 경상북도 총 사업예산은 2,089억원이나 중앙정부에서 이전된 재난대책비 589억원은 제외
 3) 기적립액은 '20.1월 기준 광역지자체 기금 누적적립액(역내 기초지자체 적립액 제외)

자료: 각 지방자치단체 제출자료를 바탕으로 재구성

쟁점 및
정책적 합의

● 지급 대상 등에 대한 사회적 합의 필요

- 지급대상에 따른 유형구분
 - 주요국 사례를 보면 전 국민을 대상으로 하는 ‘보편지원방식’과 일부 국민을 대상으로 하는 ‘선별 지원방식’으로 크게 구분할 수 있으며, 후자는 다시 ‘소득기준’과 ‘피해기준’으로 세분화 가능
 - ※ 정부안은 일정한 소득기준으로 지원하는 선별지원방식에 속한다고 보이며, ‘과세자료’를 기준으로 선별하여 ‘개인’ 단위에 지급하는 미국과 달리 ‘건강보험료’를 기준으로 선별하여 ‘가구’ 단위에 지급

[표 9] 긴급재난지원금 주요 유형

구분		대상	해당 국가
보편지원 방식		전 국민	미국 ¹⁾ ·홍콩·싱가포르
선별지원	소득기준	일정 소득 이하 국민(가구)	한국
	피해기준	피해 국민(가구)	일본·독일·프랑스

주: 1) 미국의 경우 연소득 \$75,000(점감구간 포함시 \$99,000) 등의 기준을 설정하고 있으나, 사실상 전 국민이 대상이 된다는 점에서 보편지원으로 분류

자료: 국회예산정책처

- 지원 유형별 특성 및 쟁점
 - 보편지원방식은 전 국민을 대상으로 지원하므로 별도의 기준설정 등에 따른 사회적·행정적 비용이 없어 신속한 지급이 가능하고 차별성 논란이나 소득역전 등의 우려가 없어 수용성이 높은 반면, 재정부담이 가중되는 문제가 있음

우리나라의 경우, 정부안과 달리 그 지급범위를 전 국민으로 확대하는 경우 고소득자 환수조치 방안이 병행 검토될 것으로 예상됨. 다만, 정부안은 ‘개인’이 아닌 ‘가구’를 기준으로 지급하기 때문에 ‘개인’ 단위 소득세 과세체계 하에서 적절한 환수기준을 설계하는 것에 한계가 있을 수 있고, 현행 세법상(소득세율 최대 42%) 또는 세법 개정을 통하는 경우에도 100% 환수는 어려울 것이 예상되므로 이를 고려한 추가적인 논의 필요

- 선별지원방식(소득기준)은 보편지원방식에 비해 재정부담이 적다는 장점이 있음. 그러나 수용성 높은 기준소득을 설정하기 곤란하고, 코로나19 피해 정도의 반영이 어려우며, 소득역전 발생으로 형평성 논란이 심화될 수 있고, 신청을 전제로 지급하므로 지급시기 지연 및 행정비용 등의 문제도 발생 가능

정부안은 기준 이내 가구에는 정액을 지급하고 이를 초과하는 가구에는 재난지원금을 지급하지 않아 기준점 인근 가구 간에 소득역전 현상이 발생할 수 있으므로, 미국처럼 기준 초과 시 지급금을 점감시키는 슬라이딩(Sliding) 구간을 설정하는 방안도 논의 필요

또한, 정부안은 소득 하위 70%를 기준으로 설정하여 그 구분 기준으로 건강보험료를 활용하고 있는데, 이는 직장가입자 및 지역가입자 간 산정기준이 상이하여 형평성 논란이 발생 가능

그 밖에 건강보험료는 (전)전년 소득을 기준으로 산정하므로 코로나19 이후인 금년 소득상황을 반영하지 못한다는 한계도 존재. 이에 대해 정부는 지자체가 소득여건 변화를 반영하여 지원 여부를 판단할 수 있도록 보완방안을 마련할 예정이라고 밝히고 있으므로, 국회 심의과정에서 이에 대한 심의도 병행할 필요

- 선별지원방식(피해기준)은 재난지원금 본래 취지 및 형평성 원칙에 가장 부합함. 다만, 선별지원 방식(소득기준)과 같이 피해여부에 대한 기준설정 및 선별과정에 시간이 소요되어 신속한 지급이 곤란하다는 단점 존재

● 지방재정 매칭으로 인한 쟁점

- 정부안에 따르면 긴급재난지원금 자원 일부(20%, 서울의 경우 차등지원)는 지방비로 부담
→ 이에 대해 각 지자체는 재정부담을 이유로 ① 자체 재난지원금 지급 재검토(인천, 충북 등), ② 정부 긴급재난지원금에 대한 지방비 부담 거부(경기, 강원 등), ③ 지방비 부담 비율에 대한 이의 제기(서울) 등의 반응을 보이고 있으므로, 지방재정 상황을 고려한 지방비 부담비율 논의도 병행할 필요

● 기타 고려사항

- 사후 평가: 이번 긴급재난지원금은 국내 최초 사례로서 향후 유사한 조치를 취하는 경우 중요한 기준으로 활용될 전망 → 소비진작 등 경제적 영향에 대한 사후 분석을 실시하여 객관적인 평가 결과를 남겨둘 필요
※ 일본의 경우, 2009년 정액급부 실시후 2010년 및 2012년 2차에 걸쳐 경제적 효과 분석을 실시 → 이번 생활 지원임시급부금 설계시 참고자료로 활용하였음
- 지자체 재난대응기능 보완: 지자체 자체 지원사업 자원의 상당 부분이 재난관리기금 등으로 구성되면서 재난관리기금·재해구호기금 적립액이 크게 감소할 전망 → 향후 태풍 및 집중 호우 등 재해 발생시 필요한 자원이 고갈되는 것인 만큼 보완책을 함께 검토할 필요

결언

● 코로나19 진행상황에 따른 대응방안 논의 필요

- 이번 긴급재난지원금은 예상치 못한 재해에 대응하여 긴급 추진하는 것이므로 지급기준 결정시 신속한 지급이 가능한지 여부가 중요하게 고려될 것으로 전망
- 다만, 향후 코로나19 진행상황에 따라 추가적인 지원이 필요한 경우에 대비하여, 피해 관련성, 형평성 및 국가재정 등을 종합적으로 고려한 피해 국민 위주의 선별적 지원 방안 검토 필요