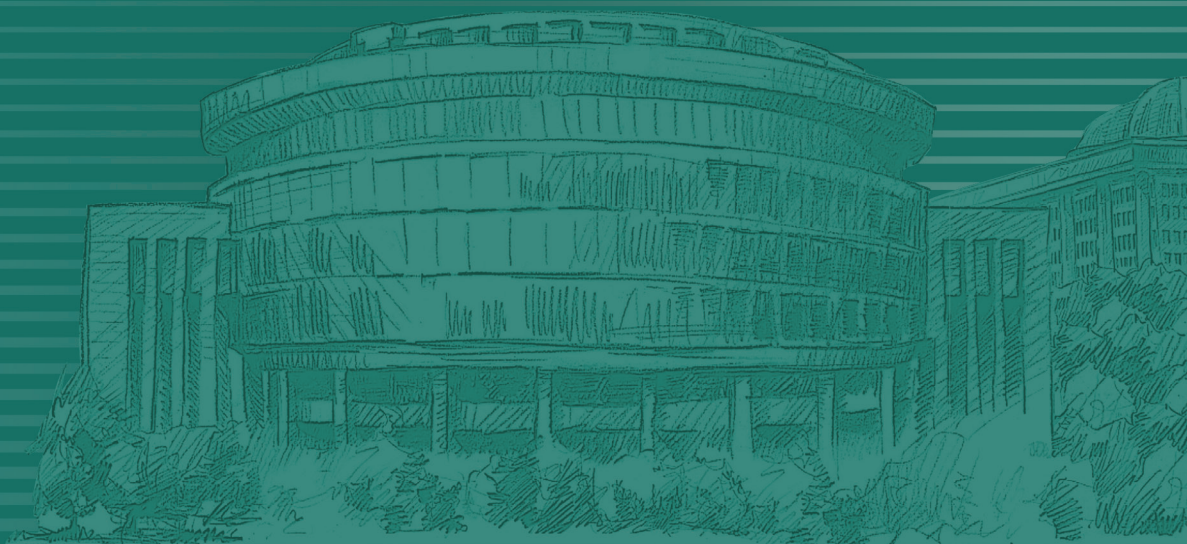




2022.2.

국회예산정책처 | 예산안 분석

2022년도 제1회 추가경정예산안 분석



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2022년도

제1회 추가경정예산안 분석

2022년도 제1회 추가경정예산안 분석

총괄 | 송병철 예산분석실장

기획·조정 | 서세욱 사업평가심의관
이현중 예산분석총괄과장
박주연 산업예산분석과장
김현중 사회예산분석과장
이종구 행정예산분석과장

작성 | 최성민 안병후 진달래 김정선 김성은 정성영 예산분석관
박지원 박정환 이정훈 추계세제분석관
황종률 오현희 박선우 이진희 경제분석관

지원 | 이주호 예산분석관보
장유진 김보나 강숙자 행정실무원

본 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

문의 : 예산분석실 예산분석총괄과 | 02) 6788-3769 | eba@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

2022년도 제1회 추가경정예산안 분석

2022. 2.

발 간 사



정부는 지난 1월 24일 「2022년도 제1회 추가경정예산안」을 국회에 제출하였습니다. 추경안이 1월에 제출된 것은 1951년 이후 처음으로, 이러한 추경안의 조기 제출은 방역 조치 연장으로 피해를 입은 소상공인을 지원하고, 오미크론 변이 바이러스의 확산 등에 대응하기 위한 것입니다.

이번 추가경정예산안의 총지출 증가분은 14조원 규모이며, 소상공인 지원 및 방역 보강에 한정되어 있습니다. 주요 내용은 총 3가지로 ① 방역 조치에 따라 경영상 심각한 손실을 받은 소상공인에 대한 손실보상금, 여행·숙박업 등 손실보상 비대상 업종까지 폭넓게 지원하는 방역지원금 등 소상공인 지원 11.5조원, ② 방역 상황 지속에 따른 중증환자 병상 추가 확보, 오미크론 확산 등에 대비한 경구용·주사용 치료제 추가 구매 등 방역 보강 1.5조원, ③ 예측하지 못한 소요에 대응하기 위한 예비비 추가 확보 1조원입니다.

추가경정예산안의 재원은 국채발행 11.3조원과 공공자금관리기금의 여유자금 2.7조원입니다. 이에 따라 국가채무는 1,075.7조원으로 GDP대비 50.1%에 이르고, 관리재정수지는 2022년 본예산에 비하여 14조원만큼 적자규모가 확대될 것으로 전망됩니다.

국회예산정책처는 추가경정예산안에 대한 심도 있는 국회 심사를 지원하기 위하여 「2022년도 제1회 추가경정예산안 분석보고서」를 발간하였습니다. 총량 분석에서는 추경안의 편성요건, 재원 및 재정건전성 등을 분석하였고, 정책별 분석에서는 소상공인 지원과 방역 보강 사업 재원의 충분성, 예비비 편성의 적절성 등을 심층 분석하였습니다.

본 보고서가 국회의 추가경정예산안 심사에 유용하게 활용되길 바라며, 앞으로도 국회예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석으로 국회의 예·결산 심사를 적극 지원하겠습니다.

2022년 2월

국회예산정책처장 임 의 상

개괄 및 총량 분석

I. 추경안 개괄

① 개 요	1
1. 추경안의 구성	1
2. 추경안의 편성배경	3
② 재정총량	4
1. 규모 및 자원	4
2. 재정총량 변화	6
③ 주요 내용	7
1. 편성목적별 주요 내용	7
2. 세부사업별 내역	8
3. 회계기금별 내역	9
④ 경제여건	10
1. 세계경제 여건	10
2. 국내 경제여건	12

II. 총량분석

① 편성요건 분석	20
1. 추경안의 편성요건	20
2. 분석의견	21
② 2021년 국세수입 전망 및 초과세수 발생 원인 분석	26
1. 2021년 국세수입 전망	26
2. 2021년 국세수입 초과세수의 원인 분석	29
3. 소결	39



CONTENTS

③	재원 및 재정건전성 분석	41
1.	재원구조	41
2.	재정건전성 분석	46
④	결어	58

정책별 분석

①	소상공인 지원 사업 분석	63
1.	현 황	63
2.	분석의견	70
②	방역 보강 사업 분석	82
1.	코로나19 발생 및 현황	82
2.	오미크론 확산 대비 방역·의료 대응체계 전환 방안	91
3.	코로나19 방역 보강 사업 편성 현황	95
4.	종합 분석의견	98
5.	사업별 분석의견	104
③	예비비 보강	129
1.	편성 현황	129
2.	분석의견	130



개괄 및 총량 분석

1

개요

1. 추경안의 구성

2022년도 제1회 추가경정예산안 및 2개 기금운용계획변경안(이하 “추경안”)이 2022년 1월 24일 국회에 제출되었다. 이번 추경안은 총지출 기준 4개 부처 5개 세부 사업으로 구성되었다.

[2022년도 제1회 추경안 현황]

(단위: 개)

구분	회계기금명	소관 상임위원회	소관 부처	증감 사업수 (총지출)
추가경정 예산안	일반회계	기획재정위원회	기획재정부	1
		보건복지위원회	보건복지부	1
			질병관리청	1
기금운용 계획변경안	소상공인시장 진흥기금	산업통상자원 중소벤처기업위원회	중소벤처기업부	2
합 계				5

주: 1. 총지출 기준

2. 공공자금관리기금도 ‘일반회계에서 공자기금으로 예수이자상환’, ‘공자기금에서 일반회계로 예탁금’ 사업이 증액 변경되었으나, 해당 사업들은 내부거래에 해당하여 총지출에서 제외됨

자료: 대한민국정부, 「2022년도 제1회 추가경정예산안」 및 각 「기금운용계획변경안」을 바탕으로 재작성

참고로, 2020년도 제1회부터 2022년도 제1회 추경안까지의 소관 부처 및 증액 사업 수(총지출 기준)는 다음 표와 같다.

[2020~2022년도 추경안의 소관 부처 및 세부사업수 현황]

(단위: 조원, 개)

구분		규모		소관 상임위원회수	소관 부처수	증액 세부사업수 (총지출 기준)
			총지출증액			
2020	제1회	11.7	8.5	7	8	42
	제2회	7.6	7.6	1	1	1
	제3회	35.3	23.9	16	28	299
	제4회	7.8	7.8	7	7	18
2021	제1회	15.0	15.0	10	17	70
	제2회	35.0	33.0	11	13	78
2022	제1회	14.0	14.0	3	4	5

자료: 대한민국정부, 각 회계연도 「추가경정예산안」 및 「기금운용계획변경안」을 바탕으로 재작성

2. 추경안의 편성배경

정부는 이번 추경안의 편성배경에 대하여 ① 방역조치 연장으로 소상공인 부담이 확대되어 소상공인 피해를 두텁게 지원하고, ② 오미크론 변이 확산 등에 선제 대응하기 위해 병상 및 치료제 등을 추가 확보하며, ③ 강한 경제회복 등으로 예상보다 더 증가한 2021년 초과세수를 소상공인 지원과 방역에 신속히 환류하기 위함이라고 설명하고 있다.¹⁾

국내에서 코로나19는 2020년 1월 20일 최초 확진 이후 2022년 1월 27일까지 누적 확진자 수가 777,497명, 사망자 수가 6,654명이며, 최근 해외로부터 유입된 오미크론 변이 바이러스가 국내에서 확산함에 따라 2022년 1월 27일 0시 기준 신규 확진자 수가 14,518명에 이를 만큼 코로나19 대유행 우려가 커지고 있어 오미크론 변이 확산에 신속 대응하기 위한 방역당국의 역할이 중요한 상황으로, 이에 정부는 코로나19 치료제 및 병상 추가 확보, 입원·격리자에게 지급하는 생활지원비 및 유급휴가비 재원 마련 등 방역 보강을 위한 추경안을 편성하였다.

또한 오미크론 변이 확산 우려에 따라 정부는 단계적 일상회복 조치를 중단하고 다시 사회적 거리두기를 강화함에 따라 집합금지·영업제한·시설 인원제한 등의 방역조치가 지속되면서 소상공인의 경영상 어려움이 가중되고 있으며, 이러한 점을 고려하여 정부는 매출이 감소한 소상공인에게 2차 방역지원금을 지급하고 집합금지·영업제한 뿐 아니라 시설 인원제한 조치로 경영상 심각한 손실을 입은 소상공인에게도 손실보상금을 지급하기 위해 소상공인 지원 예산을 증액 편성하였다.

한편, 2021년 국세수입은 경제회복 등으로 제2회 추경예산액보다 초과 수납될 것으로 예상되어 정부는 2021년 초과세수를 소상공인 지원과 방역에 신속하게 환류한다는 의미에서 이번 추경을 “초과세수 기반 방역 추경”이라고 설명하였다.

1) 대한민국정부, 「2022년도 제1회 추가경정예산안 개요」(2022.1.)

1. 규모 및 재원

이번 추경안의 규모는 총 14.0조원으로서, 전액이 세출예산 및 기금지출계획액 증액(이하 “세출증액”)으로 구성된다.

이러한 규모는 2009년 이후 총 14회의 추경안 중 6번째로 큰 규모로서 코로나19의 확산이 시작된 2020년도에는 4회에 걸쳐 62.4조원 규모(평균 15.6조원)의 추경안이 제출되어 국회에서 66.8조원(평균 16.7조원)이 확정되었고, 2021년도에는 2회에 걸쳐 50.0조원(평균 25.0조원)의 추경안이 제출되어 국회에서 51.8조원(평균 25.9조원)이 확정된 점에 비추어 볼 때, 예년보다 규모가 크지는 않은 것으로 보인다.

[2009~2022년도 추경안 규모 및 구성 현황]

(단위: 조원)

구분		국회제출일	총 편성규모		국회확정	
			세출증액	세입경정		
2009년		3.30	28.9	17.7	11.2	28.4
2013년		4.18	17.3	5.3	12.0	17.3
2015년		7.6	11.8	6.2	5.6	11.6
2016년		7.26	11.0	9.8 ¹⁾	-	11.0
2017년		6.7	11.2	11.2	-	11.0
2018년		4.6	3.9	3.9	-	3.8
2019년		4.25	6.7	6.7	-	5.8
2020년	제1회	3.5	11.7	8.5	3.2	11.7
	제2회	4.16	7.6	7.6	-	12.2
	제3회	6.4	35.3	23.9	11.4	35.1
	제4회	9.11	7.8	7.8	-	7.8
	소계	-	62.4	47.8	14.6	66.8
2021년	제1회	3.4	15.0	15.0	-	14.9
	제2회	7.2	35.0	33.0 ²⁾	-	36.9
	소계	-	50.0	48.0	-	51.8
2022년	제1회	1.24	14.0	14.0	-	심의예정

주: 1) 2016년도 추경안의 세출증액분에는 국채상환지출 1.2조원을 제외

2) 2021년도 제2회 추경안의 세출증액분에는 국채상환지출 2조원을 제외

1. 세입경정분은 감액 경정만 표시

자료: 국회예산정책처

정부는 14조원의 추경안 규모를 충당하기 위한 재원으로 국채 추가발행분 11.3조원과 공공자금관리기금 여유재원 2.7조원을 활용하겠다고 설명하였다. 이러한 재원별 상세내역 및 합의 등에 대해서는 II장에서 분석하였다.

[2022년도 제1회 추경안의 규모 및 재원]

(단위: 조원)

규 모		재 원	
- 세출 증액	14.0	- 국채 추가발행	11.3
		- 공공자금관리기금 여유재원 활용	2.7
합 계	14.0	합 계	14.0

자료: 대한민국정부, 「2022년도 제1회 추가경정예산안」과 각 「기금운용계획변경안」을 바탕으로 재작성

2. 재정총량 변화

이번 추경안의 **총수입**은 본예산과 동일한 553.6조원, **총지출**은 본예산 대비 총 14조원 증가한 621.7조원으로 각각 편성되었다.

[추경안에 따른 재정총량 변화]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2021		2022		증 감 (B-A)
	본예산	추경	본예산(A)	추경안(B)	
총수입 (증가율) ¹⁾	482.6 (2.5)	514.6 (9.3)	553.6 (7.6)	553.6 (7.6)	0 (0.0)
총지출 (증가율) ¹⁾	558.0 (0.6)	604.9 (9.0)	607.7 (0.5)	621.7 (2.8)	14.0 (2.3)
통합재정수지 (GDP대비)	△75.4 (△3.7)	△90.3 (△4.4)	△54.1 (△2.5)	△68.1 (△3.2)	△14.0 (△0.7)
관리재정수지 (GDP대비)	△112.5 (△5.6)	△126.6 (△6.2)	△94.1 (△4.4)	△108.2 (△5.0)	△14.1 (△0.6)
국가채무 (GDP대비)	956.0 (47.3)	965.3 (47.3)	1,064.4 (50.0)	1,075.7 (50.1)	11.3 (0.1)

주: 1) 2021년도는 2020년도 제4회 추경예산 대비, 2022년도는 2021년도 제2회 추경예산 대비 기준임
자료: 대한민국정부, 「2022년도 제1회 추가경정예산안 개요」 등을 바탕으로 재작성

총수입에서 총지출을 차감한 **통합재정수지**는 △68.1조원(GDP 대비 △3.2%)으로
서 본예산의 △54.1조원(GDP 대비 △2.5%)보다 적자폭이 14.0조원 증가할 것으로
예상된다. 통합재정수지에서 4대 사회보장성기금¹⁾ 수지를 차감한 **관리재정수지**는 △
108.2조원(GDP 대비 △5.0%)으로서 본예산 △94.1조원(GDP 대비 △4.4%) 보다 적
자폭이 14.1조원²⁾ 확대될 것으로 전망된다.

국가채무는 본예산의 1,064.4조원(GDP 대비 50.0%)보다 11.3조원(GDP 대비
0.1%p) 증가할 것으로 예상된다. 국가채무 증가는 이번 추경안의 재원 마련을 위한 국
고채 추가 발행(11.3조원)에 따른 것이다.

1) 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금

2) 이번 추경안이 사회보장성기금의 수지에 변화를 발생시키지는 않으므로, 통합재정수지 적자 증가폭과
관리재정수지 적자 증가폭이 △14.0조원으로 동일하나, 단수차이에 따라 관리재정수지의 적자폭이
14.1조원 증가한 것으로 나타난다.

1. 편성목적별 주요 내용

정부는 2022년도 제1회 추경안을 14조원 규모로 제출하였으며, 주요 내용은 크게 3가지로 구분될 수 있다. 구체적으로 보면, ① 소상공인 지원(11.5조원), ② 방역 보강(1.5조원), ③ 예비비 보강(1.0조원)이다.

[2022년도 제1회 추경안의 주요 내용]

(단위: 조원)

구 분	주요내용	규모
소상공인 지원	2차 방역지원금	9.6
	소상공인 손실보상	1.9
방역 보강	중증환자 병상확보	0.4
	경구용·주사용 치료제 추가 구매	0.6
	생활지원비·유급휴가비	0.5
예비비 보강	오미크론 변이 확산 대응 방역 지출 등 예측하지 못한 소요 대응 위한 예비비 보강	1.0
	총 규모	14.0

자료: 기획재정부, 「2022년도 추가경정예산안 개요」(2022.1.)

2. 세부사업별 내역

총지출 기준으로 이번 추경안의 세출증액 내역은 아래 표와 같이 총 5개 세부사업의 14조 369억 2,800만원으로 구성되며, 그 세부내역은 다음과 같다.

[2022년도 제1회 추경안 세부사업별 세출증액 내역]

(단위: 백만원)

부처	회계/기금	세부사업	본예산 ¹⁾	제1회 추경안	증감
기획재정부 (1)	일반	예비비	3,900,000	4,900,000	1,000,000
중소벤처기업부 (2)	소진	소상공인 성장지원	1,224,778	10,824,778	9,600,000
	소진	소상공인 손실보상 제도화	3,243,584	5,143,584	1,900,000
보건복지부 (1)	일반	감염병 대응 지원체계 구축 및 운영 (의료기관 손실보상)	1,436,768	1,866,768	430,000
질병관리청 (1)	일반	신종감염병 위기상황 종합관리	1,400,794	2,507,722	1,106,928
		(치료제 구입)	393,266	1,012,092	618,826
		(생활지원비·유급휴가비 지원)	240,620	728,722	488,102
합계(5개 세부사업)			11,205,924	25,242,852	14,036,928

주: 1) 기금은 제1회 추경안 제출 직전 계획액을 의미

자료: 대한민국정부, 「2022년도 제1회 추가경정예산안」 및 각 「기금운용계획안」을 바탕으로 재작성

3. 회계·기금별 내역

이번 추경안의 총지출 기준 지출 확대분 14.0조원(5개 세부사업)을 회계·기금별로 구분해서 살펴보면, 2.5조원(3개 세부사업)은 일반회계에 편성되었고, 나머지 11.5조원(2개 세부사업)은 기금(소상공인시장진흥기금)에 편성되었다.

[2022년도 제1회 추경안의 회계·기금별 구성 체계 및 내역]

회계·기금 (사업수)		예산 (총지출)	주요 사업	주요 내부거래·보전거래
예산	일반회계 (3개)	2.5조원	· 예비비(1조원) · 감염병 대응 지원체계 구축 및 운영 (4,300억원) · 신종감염병 위기상황 종합관리 (1조 1,069억원)	· 공자기금의 국공채 추가발행수입(11.3조원)과 여유재원(2.7조원) 등 14조원을 일반회계에 예탁
기금	소상공인 시장진흥 기금(2개)	11.5조원	· 소상공인 성장지원(9조 6,000억원) · 소상공인 손실보상 제도화 (1조 9,000억원)	· 일반회계 전입금 (11.5조원)
합 계 (5개)		14.0조원	-	-

자료: 대한민국정부, 「2022년도 제1회 추가경정예산안」과 각 「기금운용계획변경안」을 바탕으로 재작성

최근 국내경제는 견조한 수출 호조와 민간소비 개선에 힘입어 경기회복세를 지속 중이다. 다만 지난해 11월부터 코로나19 재확산에 대응한 방역정책 강화로 소비활동과 경제심리가 위축되면서 이전보다 경기회복 강도는 약화되는 모습이다. 노동시장에서는 전체 취업자수가 큰 폭으로 늘어났으나 소상공인 자영업자 비중이 높은 대면서비스업의 고용은 여전히 어려운 상황을 벗어나지 못하고 있다. 세계경제는 코로나19 전개에 따른 성장경로의 불확실성이 여전히 높은 가운데 미국 등 주요국의 긴축으로의 통화정책 전환, 글로벌 공급병목 현상 장기화와 높은 인플레이션 압력 지속, 중국 경제성장률 둔화 등 다양한 세계경제의 불안요인들이 우리 경제의 안정적 회복과 성장을 위협하는 변수로 작용하고 있다.

1. 세계경제 여건

주요 국제기구의 세계경제전망에 따르면, 2022년 세계경제는 회복세가 이어지겠으나 세계경제성장률은 지난해보다 하락할 전망이다. 전 세계적으로 코로나19 백신 접종이 확대되고 경제활동의 제한이 완화되면서 세계경제는 회복세가 유지될 전망이다. 다만 2022년 세계경제성장률은 지난해 높은 성장률에 따른 기저효과와 세계 각국의 확장적 재정정책 및 통화정책 정상화 추진 등으로 낮아질 전망이다. 올해 들어 IMF('22.1월 전망)와 세계은행('22.1월 전망)은 2022년 세계경제성장률 전망치를 2021년 대비 각각 1.5%p와 1.4%p 낮은 4.4%와 4.1%로 제시하였다. 그 이전 OECD('21.12월 전망) 또한 1%p 이상 낮은 4.5%로 전망한 바 있다. 국가별로는 백신 보급과 접종률 차이, 경제정책 지원 규모, 각국의 경제여건 등에 따라 불균등한 회복이 예상된다. 세계 교역량의 경우 2021년 연간 9%대 증가에서 2022년에는 상품교역뿐만 아니라 서비스 교역도 점차 회복되면서 5~7%대 증가할 전망이다.

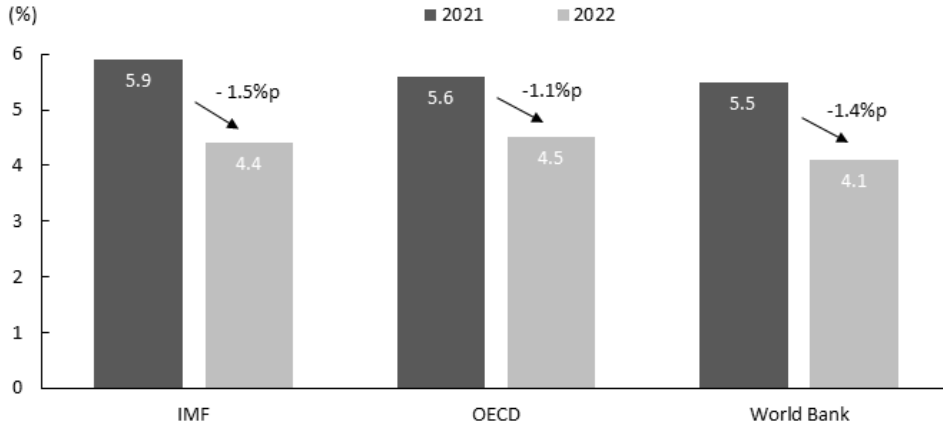
황종률 경제분석관(jrhwang@assembly.go.kr, 6788-4659)

오현희 경제분석관(hhoh@assembly.go.kr, 6788-4657)

박선우 경제분석관(psw@assembly.go.kr, 6788-3733)

이진희 경제분석관(jinhee@assembly.go.kr, 6788-4656)

[국제기구의 세계경제성장률 전망]



자료: IMF 「World Economic Outlook」, 2021. 10., OECD 「OECD Economic Outlook」, 2021. 12., World Bank 「Global Economic Prospects」, 2022. 1.

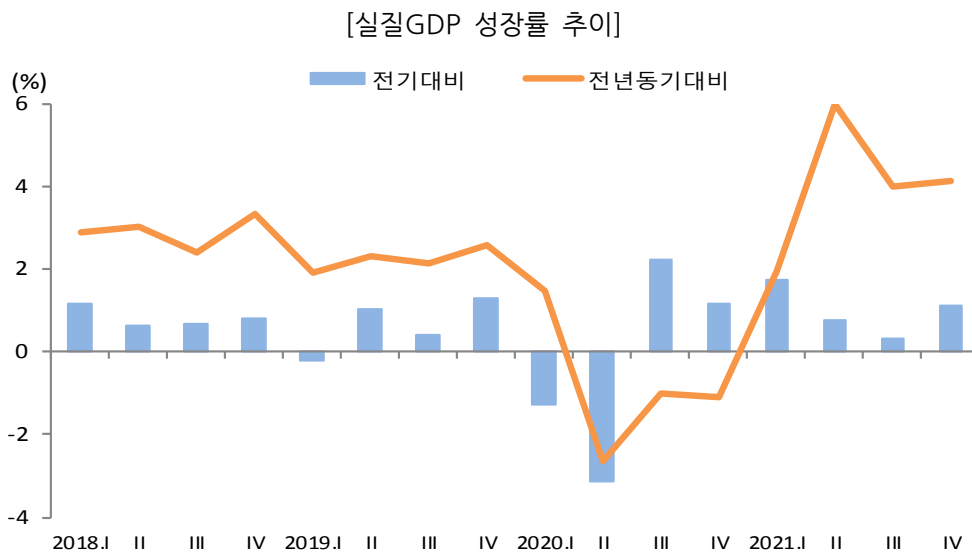
다만 2022년에도 세계경제를 둘러싼 다양한 위험요인들이 상존하고 있다. 첫째, 코로나19 전개와 관련하여 여전히 높은 불확실성이 잠재해 있다. 만일 코로나19 신종 변이 바이러스 확산으로 팬데믹이 장기화될 경우 세계경제는 회복이 지연되거나 둔화될 가능성을 배제할 수 없다. 둘째, 미국 등 주요 선진국을 중심으로 통화정책 정상화 과정에서 의도치 않게 나타날 부작용도 우려되는 대목이다. 특히 국제금융시장에 지대한 영향을 미치는 미국의 통화정책 긴축 전환이 공급 병목 현상과 빠른 수요회복으로 초래된 높은 물가상승률을 억제하기 위해 가속화될 경우 취약 신흥국의 자본이탈 등 국제금융시장의 변동성 확대, 부채가 급증한 국가들을 중심으로 경기하강을 초래할 위험성이 있다. 셋째, 중국경제의 성장 둔화가 세계경제에 미칠 부정적 파급 효과를 들 수 있다. 세계 2위 경제대국인 중국은 지난해 주요 성장동력인 부동산 산업의 위축, 고강도 방역 정책 고수, 기업규제 강화 등으로 가파른 성장률 둔화위험에 노출된 상태이다. 중국의 경제성장률 둔화는 대중국 무역의존도가 높은 아시아 주변국뿐만 아니라 글로벌 공급망과 국제금융시장 충격 경로를 통해 세계경제에 부정적 파급효과를 미칠 것으로 예상된다.

2. 국내 경제여건

가. 경제성장을 추이

2021년 연간 국내총생산(GDP, 실질 기준)은 전년대비 4.0% 성장하였다. 코로나 19 확산의 영향으로 2020년 실질GDP 성장률이 0.9% 감소하였으나, 지난해에는 세계수요 회복으로 수출과 투자가 견조한 증가세를 보인 가운데 민간소비도 2020년 5.0% 감소에서 2021년 3.6% 증가로 전환하면서 성장을 견인하였다. 2021년 GDP 지출항목별 성장기여도는 건설투자(-0.2%p)를 제외한 민간소비 1.7%p, 정부소비 1.0%p, 설비투자 0.7%p, 순수출 0.8%p 등 모두 증가하였다.

하지만 향후 GDP 성장 경로에는 불확실성이 높은 편이다. 지난해 11월부터 코로나19 재확산으로 방역조치가 강화되면서 경제활동이 다시 위축되는 조짐으로 특히 민간소비 개선세가 약화될 가능성을 배제할 수 없는 상황이다. 또한 유가상승 등에 따른 교역조건 악화로 실질구매력 측면에서 가계의 소비여력이 제한적일 수 있는 점도 성장에 부담이 될 수 있다. 최근 IMF('21.1월)는 세계경제전망 수정 보고서에서 한국의 2022년 경제성장률 전망치를 직전('21년 10월 3.3%)대비 0.3%p 내린 3.0%로 하향조정하였다.

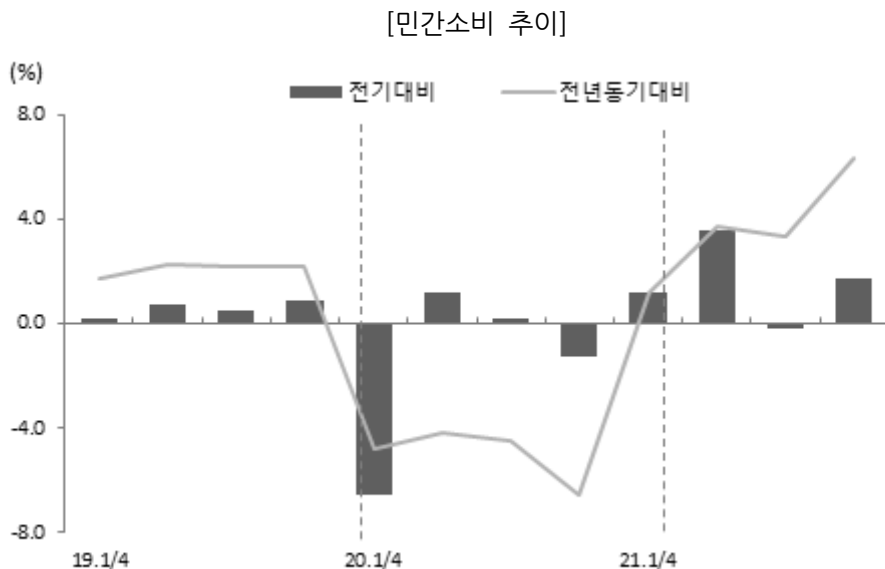


자료: 한국은행

나. 소비

민간소비는 코로나19 확산에 따른 소비활동과 소비심리 위축으로 2020년 중 부진한 흐름을 지속하였으나 2021년 들어 소비심리가 개선되고 제약되었던 소비가 점차 재개되면서 회복세를 보이기 시작하였다. 그러나 최근 변이 바이러스 확산과 신규 확진자 급증으로 사회적 거리두기 단계가 재차 강화되면서 민간소비 회복세가 제약될 수 있다는 우려가 높아지고 있다.

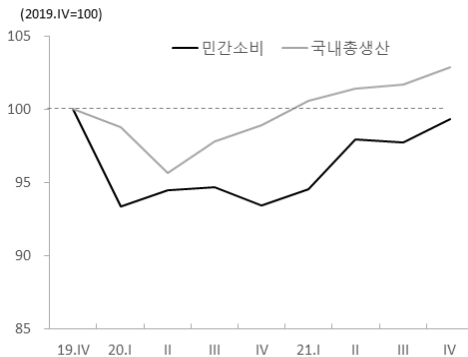
코로나19 확산으로 민간소비는 2020년 중 전년대비 5.0% 감소하여 1998년 외환위기 이후 가장 낮은 수준을 기록하였으나, 2021년 들어 사회적 거리두기 단계 완화 등으로 외부활동이 증가하고 이동량이 늘어나면서 상반기 중 전기대비 2.4% 증가하는 등 회복세를 나타냈다. 하반기 중에는 백신 접종 확대로 경제주체들의 외부활동이 증가하면서 회복 흐름이 강화될 것으로 예상되었으나, 7월 들어 코로나19 델타 변이 바이러스 확산으로 신규확진자 수가 증가하면서 서비스업을 중심으로 3/4분기 중 민간소비는 소폭 감소로 전환되었다. 4/4분기 중에는 단계적 일상회복으로 사회적 거리두기가 완화되면서 서비스소비를 중심으로 소비가 회복되는 모습이다.



자료: 한국은행

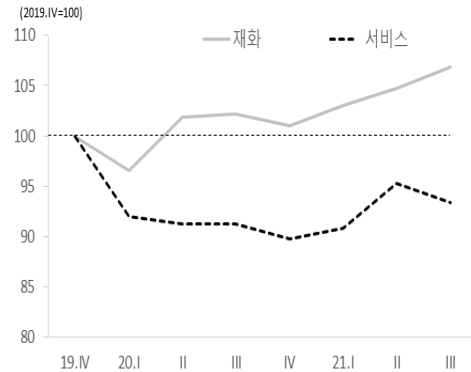
국내총생산(GDP)이 수출과 설비투자 등을 중심으로 견조한 성장세를 보이며 코로나19 이전 수준을 회복한 데 비해 민간소비는 아직 코로나19 이전 수준에 미치지 못하고 있다. 코로나19 확산 이전인 2019년 4/4분기(100)를 기준으로 할 때, 2021년 1/4분기 중 실질GDP(100.6)는 코로나19 이전 수준을 회복한 것에 비해 4/4분기 기준 민간소비(99.4)는 여전히 코로나19 이전 수준을 회복하지 못하고 있다. 이는 서비스 소비 부진에 크게 기인하는 것으로 유형별로 재화소비가 2020년 2/4분기부터 코로나19 이전 수준을 회복한 반면, 서비스소비는 코로나19 이전 수준을 여전히 하회하고 있다.

[민간소비와 국내총생산 추이]



자료: 한국은행, 국회예산정책처

[재화와 서비스 소비 추이]

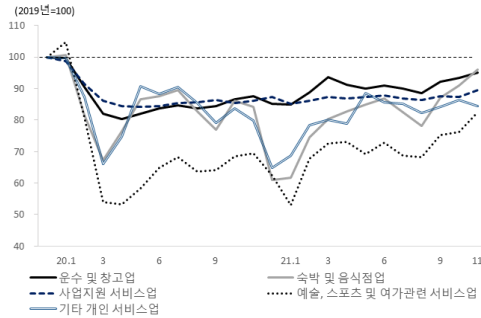


자료: 한국은행, 국회예산정책처

서비스업 중에서도 대면서비스 업종의 소비가 여전히 코로나19의 영향에서 벗어나지 못하는 모습이다. 숙박 및 음식점업, 예술·스포츠·여가 관련 서비스업은 집합금지 및 집합제한 조치 등으로 영업에 제한을 받으며 코로나19 확산 이전 수준을 회복하지 못하고 있다. 또한 코로나19로 인한 이동제한 조치로 여행과 항공업종이 타격을 입으면서 운수업과 여행사·여행보조서비스를 포함하는 사업지원서비스업도 여전히 코로나19 이전 수준을 밑돌고 있는 것으로 나타났다.¹⁾

1) 기타개인서비스업은 미용, 욕탕 및 유사서비스업, 그 외 기타개인서비스업(세탁업, 장례식장 및 관련, 그 외 분류 안 된 개인 서비스업)이며, 사업지원서비스업은 고용알선 및 인력공급업, 여행사 및 여행보조, 경비·경호 및 보안시스템, 기타 사업지원서비스를 포함한다.

[주요 대면서비스¹⁾ 업종의 생산 추이]



주: 1) 기타개인서비스업은 미용, 욕탕 및 유사서비스업, 그 외 기타개인서비스업(세탁업, 장례식장 및 관련, 그 외 분류 안 된 개인 서비스업)이며, 사업지원서비스업은 고용알선 및 인력공급업, 여행사 및 여행보조, 경비·경호 및 보안시스템, 기타 사업지원 서비스업

자료: 통계청, 국회예산정책처

[소상공인 BSI 추이]

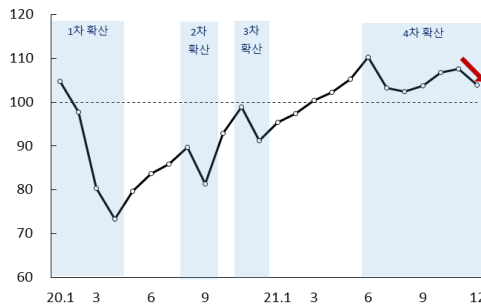


주: BSI가 100 이상이면 경기가 호전될 것이라고 보는 사람이 더 많고, 100 미만이면 악화될 것이라고 보는 사람이 더 많다는 의미

자료: 소상공인시장진흥공단

민간소비는 백신접종 확대와 단계적 일상회복으로의 방역정책 전환 등으로 4/4분기 중 회복세를 나타냈으나, 최근 들어 확진자 수가 급증하고 사회적 거리두기가 강화되면서 회복세가 약화될 가능성이 있다. 실제 12월 중 소비자심리지수는 3개월 연속 상승에서 하락으로 전환되었으며, 이동량이 감소하는 등 소비 관련 선행지표의 위축이 나타나고 있다. 또한, 소상공인의 체감경기를 볼 수 있는 소상공인 BSI는 2021년 9월부터 3개월 연속 상승세에 있었으나 12월에 전월대비 26.9포인트나 하락하며 소상공인의 체감경기가 크게 악화된 모습을 반영하였다.

[소비자심리지수 추이]



자료: 한국은행, 국회예산정책처

[구글 이동성지수와 신규 확진자수 추이]



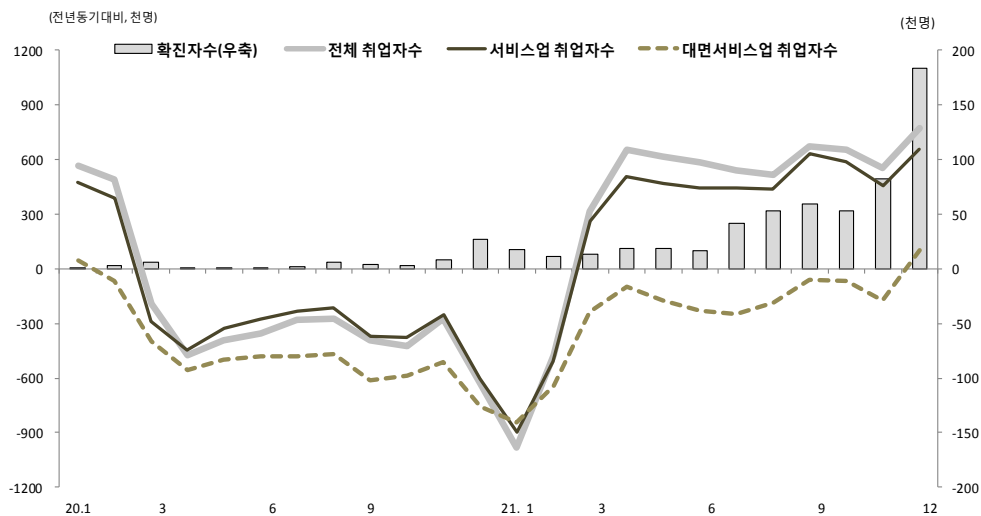
주: Baseline은 2020년 1월 3일~2월 6일 기준이며, 7일 이동평균 사용

자료: Google Covid19 Community Mobility Index, Our World in Data, 국회예산정책처

다. 고용

최근 들어 노동시장은 코로나19 확진자수 급증에도 불구하고 전년도 큰 폭의 감소에 따른 기저효과, 일부 대면서비스업종의 부진 완화 등의 영향으로 전체 취업자 수 증가폭이 확대되는 모습이다. 지난해 12월 중 전체 취업자 수는 전년대비 77.3만 명(2.9%) 늘며 전월(55.3만 명, 2.0%)에 비해 증가폭이 확대되었다.²⁾ 코로나19의 부정적인 영향이 집중된 대면서비스업의 경우 숙박·음식업(6.6만 명), 교육서비스업(11.5만 명) 등 일부 업종을 중심으로 부진이 완화되며 2020년 2월 코로나19 충격 이후 처음으로 증가 전환되었다. 그러나 도소매업(-8.0만 명), 개인서비스업(-2.9만 명), 예술·스포츠·여가서비스업(3.2만 명) 등의 업종에서는 코로나19에 따른 부진이 지속되고 있다.

[코로나19 확진자수와 취업자 수 증감의 월별 추이]



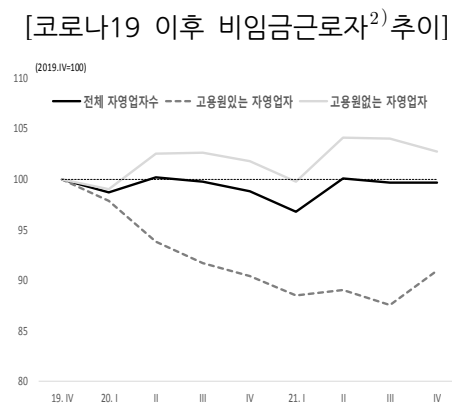
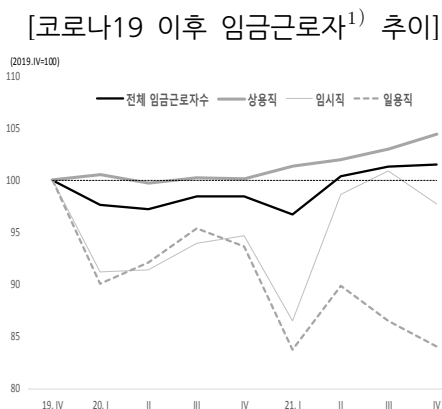
주: 대면서비스업종은 도소매업, 숙박음식업, 교육서비스업, 예술스포츠·여가관련서비스업, 개인서비스업 등을 포함

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」

2) 2021년 12월 전체 취업자 수 증가세가 확대된 데는 2020년 12월에 코로나19 3차 확산의 영향으로 고용 여건이 악화되며 전체 취업자 수가 전년대비 62.8만 명 감소하였던 데 따른 기저효과가 일부 작용한 것으로 보인다.

종사상지위별로 보면, 임금근로자의 경우 상용직은 2021년 1/4분기 이후 취업자 수 증가폭이 확대되고 있으나 임시직과 일용직은 하반기 이후 회복세가 둔화되고 있다. 상용직 취업자 수의 증가폭은 1/4분기 전년대비 10.9만 명에서 4/4분기 62.6만 명으로 확대되었다. 이에 반해 임시직은 2/4분기 34.9만 명에서 작년 3/4분기와 4/4분기 각각 33.5만 명, 14.8만 명으로 증가폭이 둔화되고 있으며, 일용직은 3/4분기 -12.7만 명에서 4/4분기 -13.7만 명으로 감소폭이 확대되며 부진한 모습이어지고 있다. 이는 변이 바이러스 출현 등으로 코로나19 전개상황의 변동성이 커지고 장기화되면서 임시직과 일용직의 고용 여건이 2021년 하반기 들어 악화되고 있음을 보여주고 있다.

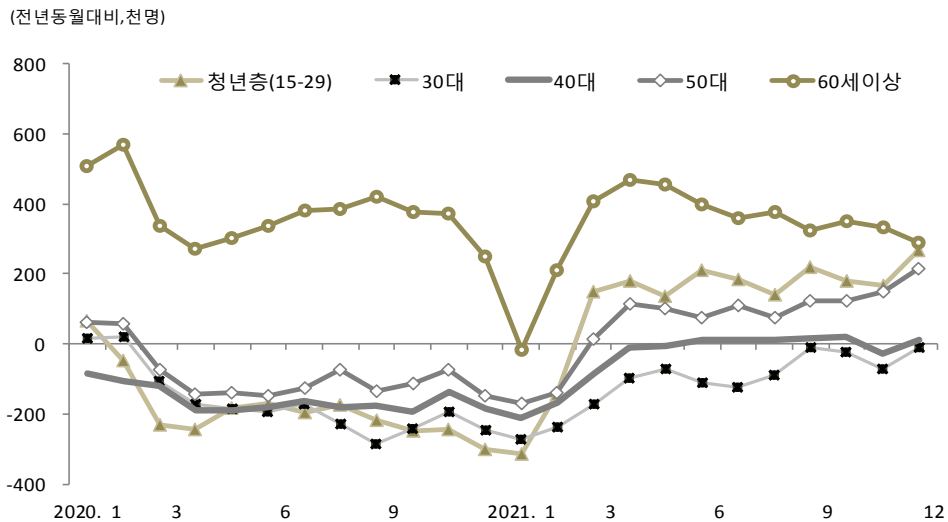
비임금근로자의 경우 자영업자의 감소폭이 축소되며 부진이 완화되고 있으나 코로나19 이전 수준을 회복하지 못하고 있다. 전체 자영업자 중 고용원이 없는 자영업자의 증가폭은 2021년 하반기 이후 3/4분기 전년대비 5.5만 명에서 4/4분기 4.1만 명으로 둔화된 가운데 고용원이 있는 자영업자는 12월 들어 코로나19 충격 이후 처음으로 증가 전환되었다. 그러나 전체 자영업자 수는 2021년 4/4분기 기준 554.7만 명으로 코로나19 이전(2019년 4/4분기 556.5만 명) 수준에 미치지 못하고 있다. 특히 고용원이 있는 자영업자 수는 2021년 4/4분기 기준 133.6만 명으로 코로나19 이전(2019년 4/4분기 146.8만 명)에 비해 13.2만 명 감소하였다.



주: 1) 임금근로자는 고용계약기간이 1년 이상이면 상용직, 1개월 이상 1년 미만이면 임시직, 1개월 미만 또는 매일 고용되어 일급, 일당제 급여를 받고 일하는 일용직으로 구분
 2) 비임금근로자는 자영업자(고용원 있는 자영업자, 고용원 없는 자영업자)와 무급가족종사자로 구분
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사」

연령계층별로는 50대, 60세 이상 고령층, 청년층(15~29세)을 중심으로 취업자 수 증가폭이 확대되는 가운데 핵심 노동연령대인 30대와 40대에서 부진이 지속되고 있다. 청년층과 50대 취업자 수는 2021년 2/4분기 중 전년대비 증가 전환된 이후 4/4분기 까지 증가폭이 확대되고 있다. 이에 반해 재정지원 일자리사업의 주요 대상층인 60세 이상 고령층의 취업자 수는 2/4분기 이후 전년대비 증가폭이 축소되는 양상이다.³⁾ 30대는 감소폭이 축소되고 있으나 여전히 감소세가 유지되고 있고, 40대는 전년도 3/4분기 이후 증가 전환되었으나 소폭의 증가에 머물러 있다.

[연령별 취업자 수 증감 추이]



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」

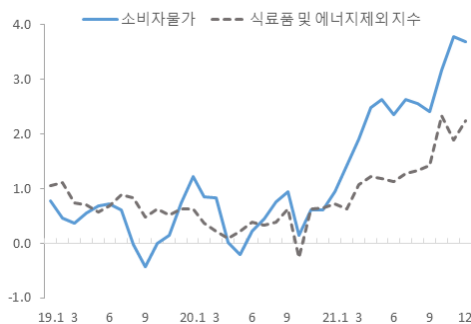
3) 60세 이상 연령층 취업자 수 증감(전년대비, 만명): (2021. 2/4분기)44.1→(3/4분기)35.3→(4/4분기)32.4

라. 소비자물가

소비자물가 상승률은 2021년 4월 이후 물가안정목표인 2%를 상회하는 수준을 지속하고 있으며 10월부터는 3개월 연속 3%대를 기록하며 물가상승 압력이 높아지는 모습이다. 최근의 물가 상승폭 확대는 국제유가 상승으로 석유류제품이 큰 폭의 오름세를 이어가는 가운데 코로나19 회복과정에서의 수요 증가로 상품과 서비스 물가의 상승폭이 확대된 데 기인한다. 공업제품 물가는 2021년 들어 원유수요 회복에 따른 국제유가 상승(전년대비 70.0%, 3개유종 평균)으로 석유류제품 가격이 15.2% 상승하였으며, 하반기 들어 인건비 및 원재료 가격 상승 등으로 가공식품의 출고가가 인상되면서 상승폭이 확대되었다. 외식 등 개인서비스물가는 경기회복으로 수요가 증가하면서 지난해 12월 3.4%까지 상승하여 2011년 12월 이후 가장 높은 수준을 기록하였다. 상품과 서비스 등 수요측 물가상승압력이 높아지면서 근원물가(식료품 및 에너지 제외)도 오름세(12월 2.2%)에 있으며, 향후 물가상승률에 대한 경제주체의 주관적인 전망을 나타내는 기대인플레이션은 2.7%까지 높아졌다.

[소비자물가지수 및 근원물가 추이]

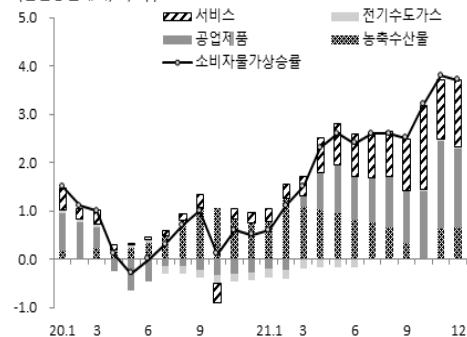
(전년동월대비, %)



자료: 통계청

[주요 품목별 소비자물가상승률 기여도]

(전년동월대비, %, %p)



자료: 통계청

1

편성요건 분석

1. 추경안의 편성요건

「국가재정법」 제89조제1항¹⁾은 ① 전쟁이나 대규모 재해가 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 중 어느 하나에 해당하여 “이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우”에 추경안을 편성할 수 있도록 규정하고 있다.

「국가재정법」에 명시된 요건 외에도 일반적으로 추경예산 제도의 취지 등을 고려할 때 추경안 편성의 목적적합성·예측불가능성·보충성·시급성·연내집행가능성 등이 요구되는 것으로 보고 있으며, 그 내용을 정리하면 다음과 같다.

[추경안 편성의 일반요건]

요건	세부내용
① 목적적합성	추경안 편성의 원인이 되는 상황을 완화·해소할 수 있을 것
② 예측불가능성	추경안 편성사유가 본예산 편성·심사 당시 예측하지 못한 사유일 것
③ 보충성	예비비를 포함한 본예산 등 다른 수단으로 상황극복이 곤란할 것
④ 시급성	다음연도 본예산 편성을 기다릴 수 없는 시간적 급박함이 있을 것
⑤ 연내집행가능성	해당연도 내에 집행할 수 있는 사업으로 추경안을 구성할 것

최성민 예산분석관(alwayssmile@assembly.go.kr, 6788-4625)

1) 「국가재정법」

제89조(추가경정예산안의 편성) ① 정부는 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

2. 분석의견

이번 추경안은 코로나19 방역조치 연장에 따른 소상공인 피해를 보전하고 오미크론 등 변종바이러스 확산 방지 및 대응을 위한 방역 보강을 지원하는 것으로서 「국가재정법」 제89조제1항에 명시된 편성 요건에 해당하는지 검토할 필요가 있다.

2022년 1월 27일 기준 코로나19 신규 확진자 수가 14,518명으로 최근 오미크론 변이 바이러스 확산에 따라 코로나19 대유행 우려가 있는 점 등을 고려할 때, ‘대규모 재해’ 상황이 지속되고 있는 것으로 볼 수 있다.

정부는 이번 추경안 편성의 주요 목적 중 하나로 코로나19의 효과적 대응을 위한 ‘방역 보강’을 제시하였으며, 이러한 취지로 추경안을 편성하기 위해서는 「국가재정법」 제89조제1항제1호에 따른 “대규모 재해” 발생 요건에 부합하여야 한다.

「국가재정법」 제89조제1항제1호는 ‘재해’를 “「재난 및 안전관리 기본법」 제3조2)에서 정의한 자연재난과 사회재난의 발생에 따른 피해”로 규정하고 있고, 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호나목에 따르면 사회재난에는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병의 확산이 포함되어 있다.³⁾ 코로나19는 코로나 바이러스(CoV)가 비말 등을 통해 사람 및 동물에 감염되어 발열·기침·호흡곤란·폐렴 등을 유발하는 증상이라는 점에서 감염병에 해당되므로, 그에 따른 피해는 「국가재정법」에 따른 ‘재해’에 해당한다.

다음, ‘대규모’ 요건과 관련해서 살펴보면, 국내에서 코로나19는 2020년 1월 20일 최초 확진 이후 2022년 1월 27일까지 누적 확진자 수가 777,497명, 사망자 수가 6,654명이며, 최근 해외로부터 유입된 오미크론 변이 바이러스가 국내에서 확산함에 따

2) 「재난 및 안전관리 기본법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.

나. 사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계(이하 “국가기반체계”라 한다)의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해

- 3) 당초 「국가재정법」은 ‘재해’의 범위로 자연재난에 따른 피해만을 의미하였으나 메르스 유행 등을 계기로 2015년 12월 15일 법률 개정을 통해 사회재난을 포괄하기 시작하였다.

라 2022년 1월 27일 기준 신규 확진자 수가 14,518명에 이를 만큼 코로나19 대유행에 대한 사회적 우려가 커지고 있는 상황이다.

이는 국내 최초 확진(2015년 5월 20일) 후 누적 확진자 186명, 사망자 38명을 기록한 중동호흡기증후군(MERS: Middle East Respiratory Syndrome, 이하 “메르스”)의 피해규모를 크게 상회할 뿐 아니라, 메르스가 최초 확진 후 69일⁴⁾이 경과한 시점에서 “사실상 유행 종료”된 것과 달리 코로나19는 국내 최초 확진자 발생 후 2년 이상이 경과하였음에도 확진자 발생이 지속되고 있다.

[코로나19와 메르스의 피해규모 비교]

구분	집계기간	확진자수	사망자수
코로나19	2020. 1. 20. ~ 2022. 1. 24.	777,497명	6,654명
메르스	2015. 5. 20. ~ 7. 28.	186명	38명

자료: 보건복지부, 코로나바이러스감염증-19 홈페이지(ncov.mohw.go.kr), 2022년 1월 27일 12시 접속 및 「2015 메르스 백서」 등을 바탕으로 재작성

또한 정부가 2022년도 제1회 추경안을 제출한 이후인 2022년 1월 27일 기준으로 지난 7일 간 코로나19 일일 평균 확진자는 9,287명으로, 2021년도 제2회 추경안이 제출된 시기인 2021년 7월 2일부터 8일까지 7일간 일일 평균 확진자 수인 901명의 10배를 상회하고 있을 정도로, ‘대규모’ 재해에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

[2021년 제2회 추경안과 2022년 제1회 추경안 제출시기별 코로나19 피해현황]

구분	일일 감염자수	누적 확진자수	누적 사망자수
2021년 제2회 추경안 제출시기	평균 901명('21.7.2.~7.8.)	164,028명	2,034명
		집계기간 : '20. 1. 20. ~ '21. 7. 8.	
2022년 제1회 추경안 제출시기	평균 9,287명('22.1.21.~1.27.)	777,497명	6,654명
		집계기간 : '20. 1. 21. ~ '22. 1. 27.	

자료: 보건복지부, 코로나바이러스감염증-19 홈페이지(ncov.mohw.go.kr)를 바탕으로 재작성

4) 메르스 사태는 2015년 12월 24일 0시에 공식 종결선언 되었으나, 보건복지부 「2015 메르스 백서」는 정부의 “향후 조치 계획”이 발표된 2015년 7월 28일을 “사실상 유행 종료” 시점으로 보고 있다.

과거 재해 관련 추경안이 편성된 예로는 2003년·2006년 태풍 및 집중호우, 2015년 감염병·가뭄·장마, 2019년 미세먼지 및 산불과 관련한 추경안이 있으며, 2020년과 2021년에는 코로나19 대응을 주요 목적으로 하는 추경안이 총 6회 편성되었던 점을 고려할 때, ‘방역 보강’을 위한 추경안 편성은 「국가재정법」 제89조제1항제1호에 따른 ‘대규모 재해’ 요건을 충족하는 것으로 보인다.

[재해대책 관련 추경예산 편성 연혁]

(단위: 조원)

연도	관련 재해	피해규모	추경예산 규모
2021 (제2회)	- 코로나19	- 코로나19: 누적 6,654명 사망 (’22. 1. 27. 기준)	36.9
2021 (제1회)			14.9
2020 (제4회)	- 코로나19		7.8
2020 (제3회)			35.1
2020 (제2회)			12.2
2020 (제1회)			11.7
2019	- 미세먼지 - 강원산불	- 미세먼지: 특정 곤란 - 강원산불: 재산피해 1,291억원	5.8
2015	- 중동호흡기증후군(메르스) - 가뭄 및 장마	- 메르스: 38명 사망	11.6
2006	- 7월 집중호우 - 태풍 에위니아	- 집중호우: 재산피해 18,344억원 - 에위니아: 재산피해 55억원	2.2
2003 (제2회)	- 태풍 매미	- 재산피해 42,225억원	3.0

주: 추경예산 규모는 국회에서 의결된 예산 기준

자료: 대한민국정부, 각 연도 「추가경정예산안」 및 행정안전부, 각 연도 「재해연보·재난연감」 등을 바탕으로 재작성

추경 증액사업 중 소상공인 손실보상 제도화는 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제12조의2에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 증가하는 경우에 해당하는 것으로 보인다.

이번 추경안에 편성된 소상공인 손실보상 제도화사업은 코로나19 대응을 위한 영업제한 등의 조치로 말미암아 경영상 심각한 손실이 발생한 소상공인에게 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제12조의2제1항⁵⁾에 따라 손실보상금을 지급하는 사업으로,⁶⁾ 2021년도 제2회 추경예산에 신규 편성되었다.

이 사업의 2022년도 당초 계획액은 2조 2,000억원이었으나, 특별방역대책 연장과 손실보상금 선지급 금융프로그램 실시에 따라 추가 재정 소요가 발생하였으며, 이에 정부는 기금운용계획자체변경을 통해 1조원을 증액하고 이번 추경안으로 1조 9,000억원을 추가 증액하려는 것이다.

「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제12조의2제1항에 따르면 정부는 영업제한 등의 조치로 경영상 심각한 손실이 발생한 소상공인에게 손실보상을 하도록 규정하고 있고, 특별방역대책 연장과 손실보상금 선지급 프로그램 도입으로 당초 계획보다 국가가 지급해야하는 손실보상금 규모가 증가하게 되므로, 이는 「국가재정법」 제89조제1항제3호 “법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우”에 해당하는 것으로 보인다.

종합하면, 1월에 조기 제출된 2022년도 제1회 추경안은 방역 조치 연장으로 피해를 입은 소상공인을 지원하고, 오미크론 변이 바이러스 확산 등에 대응하는 것으로 한정되어 있다. 국민의 건강과 산업 전반에 피해를 입힐 수 있는 대규모 재난에 대한 선제적인 대응이 필요하고, 영업제한 등의 조치로 경영상 심각한 손실을 입은 소상공인에게 법률에 따라 적절한 보상이 필요할 것으로 보인다.

5) 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」

제12조의2(「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 조치로 인하여 발생한 손실보상) ① 중소기업부장관은 「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.

6) 코드: 소상공인시장진흥기금 4131-325

따라서 코로나19 확산 방지 및 신속 대응을 위한 방역 보강사업, 방역조치 연장에 따른 소상공인 피해보전을 위한 방역지원금 지급, 법률에 의해 지급해야 하는 소상공인 손실보상 재원 보강에 한정하여 제한적으로 편성된 이번 추경안은 「국가재정법」 제89조 제1항에 따른 추경안 편성요건에 부합하는 것으로 볼 수 있다.

1. 2021년 국세수입 전망

정부가 현시점(2022년 1월말)까지 2021년 국세수입 실적을 발표하지 않아, 국회 예산정책처는 2021년 11월까지 누적 국세수입 실적을 기준으로 2021년 국세수입 실적을 전망하였다. 전망 결과, 2021년 국세수입은 전년대비 57.8조원(20.2%) 증가한 343.3조원¹⁾ 수준으로 예상된다. 추경예산 314.3조원 대비로는 29조원(9.2%)²⁾대의 초과세수가 발생할 전망이다.

[국회예산정책처 2021년 국세수입 세목별 전망]

(단위: 조원, %)

구분	2020 실적 (A)	추경 예산 (B)	NABO 전망 ¹⁾ (C)	2021			
				전년실적 대비 (C-A)		추경예산 대비 (C-B)	
				증감액	증감률	증감액	증감률
국세	285.5	314.3	343.3	57.8	20.2	29.0	9.2
소득세	93.1	99.5	113.4	20.3	21.8	13.9	14.0
- 종합소득세	16.1	16.5	16.0	△0.1	△0.5	△0.5	△2.9
- 양도소득세	23.7	25.5	36.4	12.7	53.9	10.9	42.9
- 근로소득세	40.9	43.5	47.4	6.5	15.9	3.9	8.9
법인세	55.5	65.5	69.8	14.3	25.7	4.3	6.5
부가가치세	64.9	69.3	72.0	7.1	11.0	2.7	3.8
상속·증여세	10.4	11.9	15.0	4.6	44.6	3.1	25.7
증권거래세	8.8	8.3	10.4	1.6	18.7	2.1	25.6
종합부동산세	3.6	5.1	6.1	2.5	69.4	1.0	19.3
기타	49.3	54.6	56.6	7.3	14.8	2.0	3.7

주: 1) 2021년 1~11월 누적 국세수입 실적과 전년도 12월 세입 추이 등을 반영하여 전망

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 전망

박정환 추계세제분석관(jhpark83@assembly.go.kr, 6788-4835)

박지원 추계세제분석관(jwpark1209@assembly.go.kr, 6788-4662)

이정훈 추계세제분석관(nororand@assembly.go.kr, 6788-4837)

1) 2021년 1~11월 국세수입은 323.4조원으로 전년동기 대비 55.6조원(20.8%) 증가하였으며, 2021년 12월분 실적은 전년 동월실적과 주요 경제지표 추이 등을 이용하여 국회예산정책처에서 전망하였다. 이하 2021년 국세수입은 국회예산정책처의 전망치를 의미한다.

2) 2021년 본예산 282.7조원 대비로는 60.6조원(21.4%)을 상회할 전망이다.

코로나19로 인한 경제충격이 지속되는 가운데에도 이처럼 국세수입이 전년대비 크게 증가한 것은 주로 자산세수의 호조세 지속 및 국내외 경제여건의 빠른 회복세, 법인세 실적 개선 등에 기인하는 것으로 보인다. 그 중에서도 자산세수³⁾의 초과수납 비중은 추경예산 대비 초과수납분⁴⁾의 약 60% 수준으로서 초과세수의 주요 원인으로 작용하였다. 자산세수 중에서는 양도소득세(10.9조원)가 가장 큰 비중을 차지하였고, 이외에도 상속·증여세(3.1조원), 증권거래세(2.1조원), 종합부동산세(1.0조원)에서 초과세수가 발생하였다.

국회예산정책처의 전망치를 세목별로 살펴보면, 소득세는 113.4조원으로, 2020년 93.1조원 대비 20.3조원(21.8%) 증가하여 추경예산을 13.9조원(14.0%) 상회할 것으로 예상된다. 이러한 소득세의 증가는 주로 양도소득세와 근로소득세의 증가에 기인하는 것으로 그 중에서도 초과세수의 상당 부분이 양도소득세에서 발생할 전망이다. 양도소득세는 부동산 가격 상승 등으로 전년대비 12.7조원(53.9%) 증가하여 추경예산을 10.9조원(42.9%) 상회할 것으로 예상된다. 또한 근로소득세는 취업자 수 증가 및 임금상승률 확대 등으로 전년대비 6.5조원(15.9%) 증가하여 추경예산을 3.9조원(8.9%) 상회할 것으로 예상된다. 한편, 종합소득세는 소상공인에 대한 코로나19 피해 지원을 위해 2021년 귀속소득에 대한 중간예납('21년 11월)을 3개월 유예함에 따라 전년과 유사한 수준의 세수가 예상되며, 추경예산을 0.5조원(△2.9%) 하회할 것으로 보인다.

법인세는 69.8조원으로, 2020년 55.5조원 대비 14.3조원(25.7%) 증가하며, 추경예산을 4.3조원(6.5%) 상회할 것으로 예상된다. 법인세의 증가는 2020년 하반기부터 가시화된 대외경제 여건의 개선 등으로 반도체 등 수출 비중이 높은 기업을 중심으로 영업실적이 개선된 것에 주로 기인하는 것으로 보인다.

부가가치세는 72.0조원으로, 2020년 64.9조원 대비 7.1조원(11.0%) 증가하여 추경예산을 2.7조원(3.8%) 상회할 것으로 전망된다. 부가가치세의 증가는 경제회복에 따른 재화 중심의 민간소비 회복과 소비자물가의 상승, 대외경제 여건 회복으로 인한 통관수입 증가 등에 주로 기인한다.

이 밖에도 상속·증여세는 15.0조원으로, 전년대비 4.6조원(44.6%) 증가하여 추경

3) OECD 과세체계 분류에 따르면 양도소득세는 소득과세로 분류된다. 그러나 양도소득세가 자산의 차익을 바탕으로 세수가 결정된다는 점에서 본문에서는 자산세수로 분류하여 분석에 포함하였다. 이하 자산세수는 양도소득세, 상속·증여세, 증권거래세, 종합부동산세를 의미한다.

4) 이하 초과수납분 및 세목별 국세수입은 국회예산정책처의 전망치이다.

예산을 3.1조원(25.7%) 상회할 것으로 전망된다. 상속·증여세는 자산가격의 상승과 증여거래의 증가 등으로 세수가 증가한 것으로 보인다. 증권거래세는 10.4조원으로, 주식시장의 활황으로 거래량이 큰 폭으로 증가함에 따라 전년대비 1.6조원(18.7%) 증가하여 추경예산을 2.1조원(25.6%) 상회할 것으로 전망된다. 종합부동산세는 부동산 가격 상승 등에 따른 공시가격의 상승과 주택분 세율 인상 등 세법개정의 영향으로 전년대비 2.5조원(69.4%) 증가하여 추경예산을 1.0조원(19.3%) 상회할 것으로 전망된다.

[참고] 과거 주요 초과세수 사례

2000년 이후 예산 대비 10조원 이상의 초과세수가 발생한 연도는 2000년(13.2조원), 2007년(14.2조원), 2017년(14.3조원), 2018년(25.4조원), 2021년(29조원대, 잠정)의 5개 연도이다⁵⁾. 이 중 2021년을 제외한 연도의 초과세수 발생 원인을 살펴보면, 2000년, 2007년, 2018년은 법인세, 2017년은 부가가치세가 초과납분에서 차지하는 비중이 가장 큰 것으로 나타났으며, 양도소득세나 증권거래세와 같은 자산과세의 비중은 상대적으로 법인세 등에 비해 낮게 나타났다. 이는 과거 초과세수가 발생한 연도의 경우 예상치 못한 경기회복으로 인한 기업 영업실적 변동성 확대가 크게 영향을 준 것으로 해석된다.

[주요 초과세수 사례: 2000년 이후]

(단위: 조원, %)

연도	본예산 (A)	추경예산 (B)	실적 (C)	예산 대비(C-B) ²⁾		세목별 초과세수 발생
				초과세수	오차율	
2000	79.7	좌동	92.9	13.2	16.6	법인세(6.5조원), 증권거래세(1.9조원), 부가가치세(1.5조원) 등
2007	147.3	좌동	161.5	14.2	9.6	법인세(4.9조원), 소득세 신고분(4.9조원) ³⁾ 등
2017	242.3	251.1	265.4	14.3	5.7	부가가치세(4.5조원), 양도소득세(3.0조원), 법인세(1.9조원) 등
2018	268.1	좌동	293.6	25.4	9.5	법인세(7.9조원), 양도소득세(7.7조원) 등
2021	282.7	314.3	343.3 ¹⁾	29.0	9.2	양도소득세(10.9조원), 법인세(4.3조원), 근로소득세(3.9조원), 상속·증여세(3.1조원) 등

주: 1) 2021년은 1~11월 국세수입 실적과 전년도 12월 세입 등을 반영하여 전망

2) 추경예산 편성 당시 세입경정이 발생한 경우 추경예산을, 그 외는 본예산을 기준

3) 2010년 이전 자료에는 소득세 신고분, 원천분으로 구분

자료: 국세청 국세통계, 국회예산정책처 재정통계시스템(NABOSTATS)

5) 예산은 세입경정이 발생한 경우 추경예산을, 그 외의 경우 본예산을 기준으로 하였다. 5개 연도 중

2. 2021년 국세수입 초과세수의 원인 분석

2021년 국세수입에 대한 실적이 2022년 1월말 현재까지 발표되지 않아, 국회예산정책처가 2021년 11월까지 누적 국세수입 실적을 기준으로 2021년 국세수입을 전망한 결과, 추경예산 대비 29조원대의 초과세수가 발생할 것으로 예상된다. 세목별로는 양도소득세(10.9조원), 법인세(4.3조원), 근로소득세(3.9조원), 상속·증여세(3.1조원) 순으로 초과세수가 발생할 것으로 예상된다. 초과세수 발생은 우선 경기부양을 목적으로 한 저금리 기조와 유동성 확대에 따른 자산가격 상승 등이 자산세수의 확대를 견인한 점에 기인한다. 또한, 코로나19의 확산에 따른 경제충격이 완전히 해소되지 않은 상황에서 경제의 불확실성을 감안하여 세입을 전망한 데 반해, 거시경제 성과가 예산 편성 당시 전망에 비해 개선되어 세수를 증대시켰다. 마지막으로 반도체 등 수출비중이 큰 산업을 중심으로 기업의 영업실적이 개선되어 법인세를 중심으로 세수증가에 기여하였다.

가. 자산세수의 호조

2021년 초과세수 발생의 주된 원인은 자산세수의 높은 증가로 볼 수 있다. 자산세수는 양도소득세, 상속증여세, 증권거래세, 종합부동산세로 구분할 수 있는데, 이들 세목은 비교적 변동성이 큰 특징⁶⁾이 있다. 2021년 이들 세목의 세수는 모두 예산을 상회하는 높은 증가세를 시현하였다. 이하에서는 이러한 자산세수의 초과세수 발생원인을 시장요인과 제도적 요인으로 구분하여 살펴보고자 한다.

먼저 2021년의 국내경제는 실질 GDP 성장률, 민간소비 및 수출 등 주요 경제지표가 회복되는 가운데 경기부양을 위한 저금리 기조의 유지로 유동성이 확대되었다. 한국은행 기준금리는 2020년 하반기부터 2021년 상반기까지 1년 이상 0.5%의 금리수준을 유지하였으며, 2021년 하반기에는 기준금리를 두 차례 상승하였음에도 여전히 코로나19 확산 이전 수준(1.25%)보다 낮은 1.0%의 금리가 유지되었다. 유동성(M2 기준)은 2019년 2,763조원에서 2021년 11월말 기준 3,596조원으로 3년간 연평균 10.0%의 증가세를 보여 동기간 경제성장률보다 빠르게 증가하였다.

추경예산을 기준으로 초과세수를 산정한 연도는 2017년, 2021년이다.

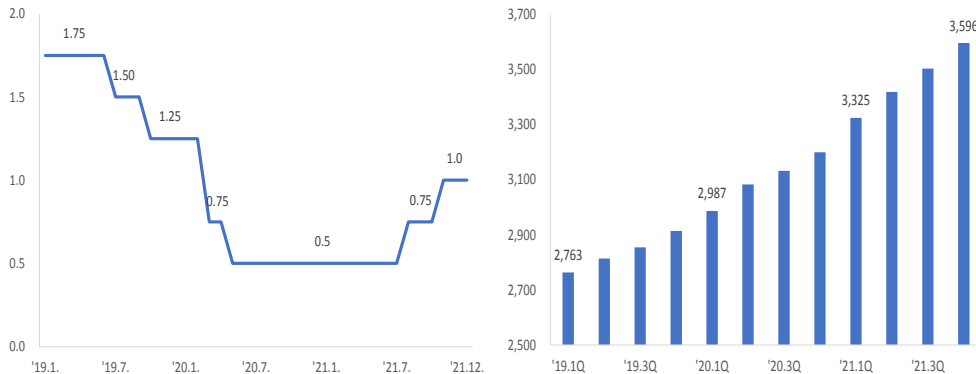
6) 최근 5년(2016~2020년)간 세목별 연평균 증가율: 국세수입 4.2%, 양도소득세 14.7%, 상속·증여세 18.0%, 증권거래세 18.3%, 종합부동산세 29.2%

[한국은행 기준금리 및 유동성(M2) 규모: 2019년 이후]

한국은행 기준금리

유동성(M2) 규모

(단위: %, 조원)



자료: 한국은행 경제통계시스템(ECOS)

저금리 기조 하의 이러한 유동성 확대는 부동산과 주식 등 자산시장의 수요 증대로 이어짐에 따라 부동산 및 주식 등 자산시장 가격의 상승을 초래한 것으로 보인다. 부동산 거래가격은 2010년대 중반 이후 꾸준한 상승세를 보여왔으며, 2021년 기준 매매 가격은 전년 대비 토지 4.2%, 주택 9.9% 수준으로 상승하였다. 한편, 종합부동산세의 과세표준을 산정하는 기초가격인 공시가격은 전국평균 기준 전년대비 토지 10.0%, 주택 16.3% 수준으로 상승하였다. 또한 일반주택의 중위가격은 전년대비 3.2% 감소한 데 반해, 아파트는 16.7% 상승하는 등 매매거래의 65% 이상을 차지하는 아파트를 중심으로 가격 상승폭이 큰 양상을 보였다. 이와 같은 부동산 거래가격의 상승은 2021년 주택 및 토지의 매매거래량 감소(전년동기 대비 1~11월 누적 거래량 증감률: 주택 △15.6%, 토지 △1.8%)에도 불구하고 양도소득세 등 자산세수 증가의 원인이 된 것으로 추정된다. 한편, 매매거래 감소에도 증여는 2021년 상반기 기준⁸⁾ 주택 8.0만호, 토지 19.6만필지로 전년동기 대비 각각 32.4%, 29.6% 증가함에 따라 부동산 가격 상승과 함께 증여세수 증가에 기여한 것으로 보인다.

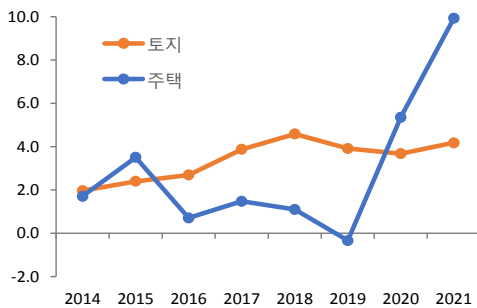
7) Agnello et al(2012), Price and Dang(2011) 등 선행연구에 따라 실증분석을 행한 결과, 주택 등 자산가격 상승이 우리나라의 국제수입 증가에 통계적으로 유의한 영향을 가진 것으로 나타났다.(국회에 산정책처, 「2020회계연도 총수입 결산 분석」, 2021.8., pp.113~120)

8) 증여세는 증여일과 납부시점 사이에 최대 6개월의 시차가 존재할 수 있다.

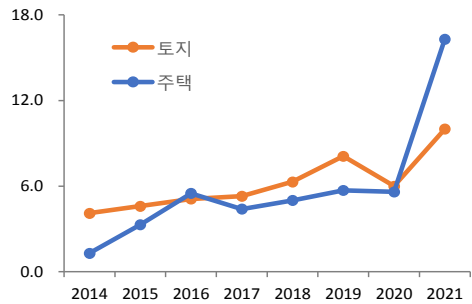
특히 양도소득세의 경우, 과세표준인 양도차익은 주택 등 자산의 매수시점과 매도 시점의 가격 차이에 의해 결정되는데, 수년 동안 누적된 시세차익이 한 번에 실현될 경우, 과거부터 누적된 가격 상승효과가 매도시점이 귀속되는 연도의 세입실적에 영향을 주어 세수 변동성이 크게 나타날 수 있다.

[부동산 유형별 매매가격 및 공시가격 상승률: 전국기준]

매매가격 상승률¹⁾



공시가격 상승률²⁾



(단위: %)

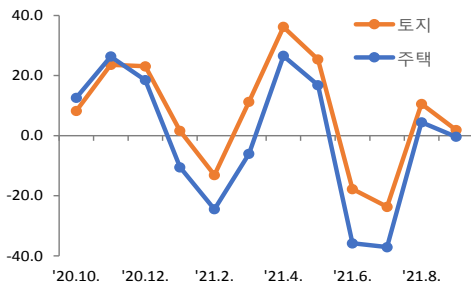
주: 1) 매매가격은 각 연도 12월(2021년은 11월) 전년동월대비 주택매매가격지수 및 지가지수 상승률

2) 공시가격은 토지 및 주택의 세부유형의 공시가격 상승률의 가중평균(가중치: 호수, 필지수) 값

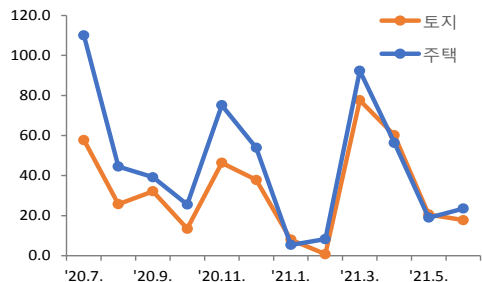
자료: 한국부동산원 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[부동산 유형별 매매거래량 및 증여거래량 증감률: 전국기준]

매매거래량 증감률



증여거래량 증감률



(단위: %)

주: 1. 매매거래량은 거래발생과 양도소득세 납부의 시차를 고려하여 '20.10월부터 1년간, 증여거래량은 증여발생과 증여세 납부의 시차를 고려하여 '20년 하반기부터 1년간의 증감률을 포함

2. 주택은 동(호)수, 토지는 필지수를 기준으로 거래량 산정

자료: 한국부동산원 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

자산세수의 과세체계의 특징과 2021년부터 시행된 양도소득세 및 종합부동산세의 세법개정도 자산가격 상승세와 복합적으로 작용하여 세수증가에 영향을 준 것으로 보인다. 우선, 양도소득세, 상속·증여세, 종합부동산세의 경우, 초과누진세율 체계를 적용함에 따라 자산 가격이 상승하는 시기에는 증가한 과세표준에 대하여 보다 높은 세율이 적용되어 실제 과세표준 증가분보다 세수가 더 급격하게 증가할 수 있다.⁹⁾

여기에 양도소득세와 종합부동산세의 경우, 다주택자 등을 중심으로 세율 인상 등의 세법개정이 있었다. 양도소득세는 정부의 주택안정화 정책에 따라 2021년 장기보유 특별공제 요건에 거주기간을 추가하는 등 공제요건을 강화하고, 다주택자와 단기보유 주택에 대한 세율인상을 시행하였다. 종합부동산세 역시 2021년부터 다주택자와 법인을 중심으로 주택분 세율 인상, 법인에 대한 기본공제 폐지 등을 시행하였다. 이에 따라 동일한 과세표준에서도 세부담이 강화되는 결과를 초래한 것으로 분석된다.

[2021년 시행 양도소득세 및 종합부동산세의 주요 제도변화]

세목	주요 제도변화
양도소득세	· 1세대 1주택자 장기보유특별공제에 거주기간 요건 추가 · 소득세 기본세율 인상: 소득세 최고세율 인상(42%→45%) · 2년 미만 단기 보유 주택에 대한 양도 소득세율 인상 - 1년 미만 40% → 70%, 2년 미만 기본세율(6~45%) → 60% · 조정대상지역 다주택자 양도세 중과세율 인상 - 중과세율: 기본세율+10~20%p → 기본세율+20~30%p - 주택 수 산정 시 주택 수에 분양권 포함하여 중과세율 적용
종합부동산세	· 주택분 세율 인상 - 1~2주택(조정대상지역 2주택 제외) 0.5~2.7% → 0.6~3.0% - 3주택 이상(조정대상지역 2주택 포함) 0.6~3.2% → 1.2~6.0% · 단, 법인의 경우 주택보유수에 따른 비례세율(3%/6%) 적용 · 법인의 주택분 기본공제 배제: 기존 6억원의 기본공제액 배제

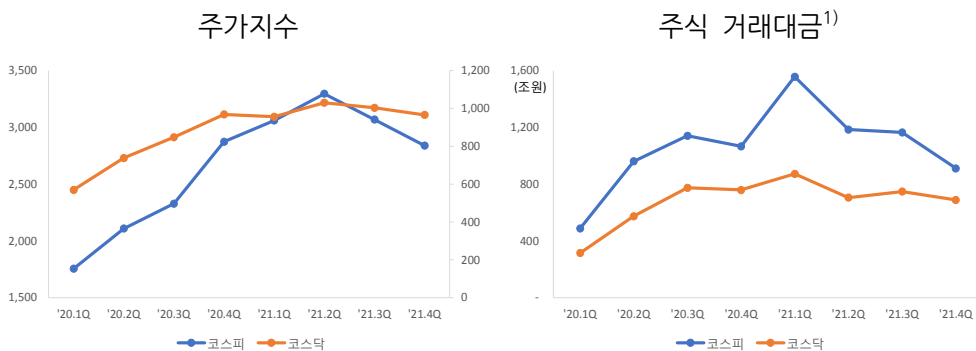
9) 양도소득세의 예를 들면, 비조정대상지역의 다주택자가 소유한 주택의 가격이 2020년 말 6억원(취득가액 4억원)에서 2021년 말 6.6억원으로 10% 상승한 경우, 양도차익은 2020년의 2억원에서 2021년 2.6억원으로 30% 증가한다. 여기에 장기보유특별공제율을 30%로 가정하고, 기본공제금액(250만원) 적용 시 산출세액은 2020년 3,320만원에서 2021년 4,880만원으로 46.9% 증가한다. 해당 예는 동일한 자산을 2020년에 매도하는 것보다 자산가치가 상승한 2021년에 매도할 경우 가격 상승률 이상으로 양도소득세가 증가할 수 있다는 것을 보여주는 예이다.

세목	주요 제도변화
	· 세부담 상한비율 인상 - 법인은 세부담 상한제 미적용, 개인 조정대상지역 2주택자 200% → 300% · 공정시장가액비율 인상: ('20년) 90% → ('21년) 95% → ('22년 이후) 100% · 단, 1세대 1주택자 기본공제액 및 고령자 세액공제율 확대로 일부 세부담 완화 - 기본공제액: 9억원 → 11억원 - 고령자 세액공제율: 10~30% → 20~40%(공제한도: 70% → 80%)

자료: 국회예산정책처

주식시장의 가격지표인 주가지수의 추이를 살펴보면, 2020년 코스피지수는 연평균¹⁰⁾ 2,220에서 2021년 3,111로 40.1% 증가하였으며, 코스닥지수는 2020년 753.1에서 996.0으로 32.3% 증가하였다. 증권거래세에 과세표준이 되는 시장별 거래대금 역시 주가지수 상승세로 인해 2020년 하반기부터의 개인투자자의 유입이 지속되면서 2021년¹¹⁾ 코스피 4,820조원, 코스닥 3,015조원을 기록하여 전년대비 각각 31.8%, 24.4% 수준의 증가세를 보였다. 특히 2021년 상반기의 주식 거래대금은 코스피 2,743조원, 코스닥 1,578조원으로 전년동기 대비 각각 89.1%, 77.3% 증가하였으며, 하반기에는 기저효과로 인해 전년동기 대비 소폭 감소하는 양상을 보였다.

[시장별 주가지수 및 거래대금 전년 동월대비 상승률 추이]



주: 1) 주식 거래대금은 한국예탁결제원의 증권거래세 과세대상인 거래대금을 기준

자료: 한국예탁결제원 증권예탁통계(SEIBRO)

10) 연평균 코스피 및 코스닥 지수는 연간 거래일별 종가의 평균값으로 계산하였다.

11) 증권거래세의 거래시점과 납부시점의 시차를 고려하여 2020.12.~2021.11.의 거래대금을 집계하였다.

나. 예상을 상회한 경제회복세

예산편성 당시 전제된 경제전망에 비해 빠르게 경제여건이 회복됨에 따라 법인세, 부가가치세, 근로소득세 등 주요 세목을 중심으로 초과세수가 발생한 것으로 보인다.

정부가 2021년 본예산(2020.8.)과 추경예산(2021.7.)을 편성하던 당시 실질경제성장률은 각각 3.6%, 4.2%를 전제하였으나, 1월 속보치 기준으로 2021년 우리나라 경제는 4.0% 성장한 것으로 나타났다. 한편, 명목경제성장률은 2021년 1~3분기 누적으로 전년동기 대비 6.2%를 기록하였고 4분기의 수출 증가세 및 물가 상승률을 등을 감안 시 추경예산 편성 당시 전망한 5.6%의 성장률을 상회할 것으로 예상된다.

[2021년 예산편성 당시 전제된 경제지표와 실적 비교]

	2021년 예산 편성의 전제		2021년 실적
	본예산 (2020.8.)	2차 추경 (2021.7.)	
실질경제성장률(%)	3.6	4.2	4.0
- 민간소비(%)	4.5	2.8	3.6
명목경제성장률(%)	4.8	5.6	6.2 ¹⁾
통관수출 ²⁾ (억 달러)	5,413 (8.5)	6,073 (18.5)	6,445 (25.7)
통관수입 ²⁾ (억 달러)	5,018 (9.2)	5,725 (22.4)	6,150 (31.5)
취업자 수 증감(만명)	25	25	37
소비자물가 상승률(%)	1.2	1.8	2.5
환율 ³⁾ (원/달러)	1,210	1,114	1,144

주: 1) 2021년 4분기 GDP 실적이 아직 발표되지 않아, 1~3분기까지의 GDP 증가율

2) ()안은 통관수출(수입)의 전년대비 증가율

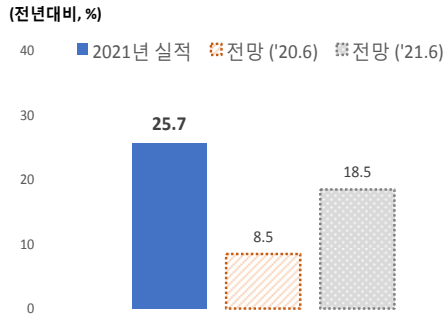
3) 원/달러 매매기준율의 평균

자료: 정부 「하반기 경제정책방향」 및 한국은행 경제통계시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

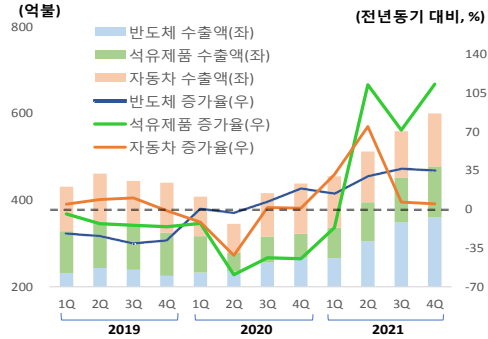
글로벌 경제수요 및 대외경제 여건의 개선으로 통관수출이 추경예산 편성 당시 전년대비 18.5% 증가할 것으로 전망하였으나, 실제 통관수출은 이를 상회하여 25.7% 증가하였다. 이러한 글로벌 경기회복세에 따른 수출의 증가는 수출기업의 영업실적을 개선시켜 법인세수의 증가를 견인한 것으로 보인다.

[수출 관련 경제지표]

2021년 통관수출액 증가율



반도체·석유제품·자동차 수출 실적

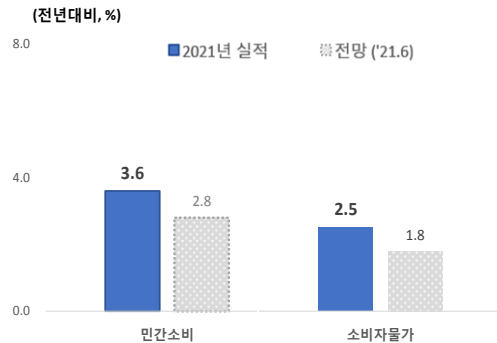


자료: 정부, 「하반기 경제정책방향」 및 한국무역협회 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

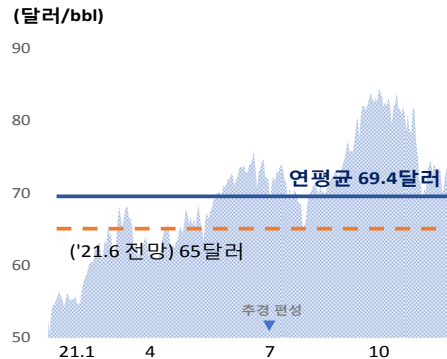
코로나19 확산으로 위축되었던 민간소비는 비대면 소비의 확산, 백신접종에 따른 거리두기 완화 등에 따라 추경예산 당시 전제하였던 증가율(2.8%)을 상회하는 3.6%의 증가율을 시현하였다. 통관수입 역시 대외경제 여건의 개선으로 추경예산 당시 증가율(22.4%)을 상회하는 31.5%의 증가세를 보였다. 소비자물가의 경우에도 경기회복에 따른 상품 및 서비스 물가 상승폭 확대, 유가 상승 등의 영향으로 추경예산 편성 당시 전제하였던 상승률(1.8%)을 상회하여 2.5% 상승하였다. 이러한 민간소비, 통관수입 및 소비자물가의 회복은 사실상 최종소비자가 부담하는 부가가치세수가 예산 대비 높은 증가세를 보인 원인으로 보인다.

[소비 관련 경제지표]

2021년 민간소비 및 소비자물가 증가율



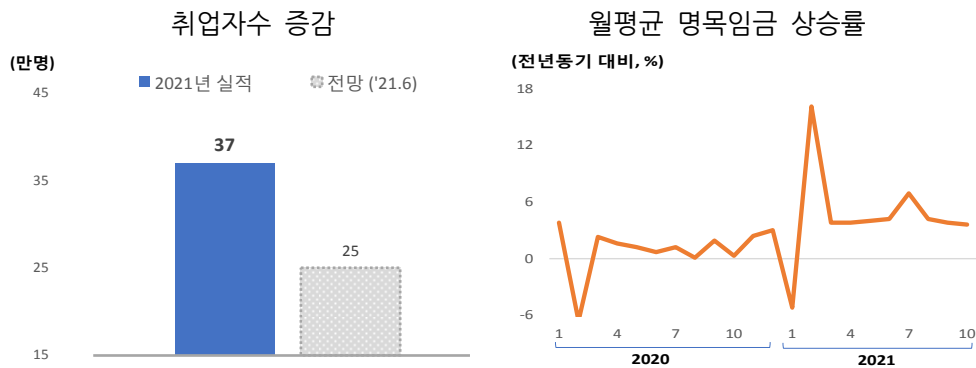
두바이유 가격 상승률



자료: 한국은행 경제통계시스템(ECOS)

또한, 고용시장 지표도 추경예산 편성 당시보다 개선된 실적을 시현하였다. 추경편성 시점에 전망한 취업자 수 증가는 25만명 수준이었으나, 경기회복으로 인한 고용시장의 수요 증가, 공공일자리 확대 등의 영향으로 실제 취업자 수는 전년 대비 37만명 증가하였다. 월평균 명목임금 또한 2021년 들어 전년대비 상승률이 높아지는 경향성을 보였다. 이러한 고용시장 지표의 개선은 근로소득의 증대로 이어져 근로소득세 등을 증가시킨 요인으로 분석된다.

[고용시장 관련 경제지표]



자료: 고용노동부, 사업체노동력조사 및 통계청, 2021년 12월 및 연간 고용동향

다. 기업의 영업실적 개선

2020년 하반기부터 가시화된 글로벌 경제의 회복 등 대외경제 여건 개선으로 기업의 영업실적¹²⁾이 개선되었다. 특히 글로벌 경제수요가 회복되면서, 반도체·화학·철강 등 수익성이 높은 대기업을 중심으로 영업실적이 개선되었으며, 이는 2021년 법인세수의 증가에 영향을 준 것으로 분석된다.

결산실적을 분석한 결과, 2021년 상반기까지 유가증권시장 상장법인의 실적이 크게 회복하였다. 상장법인의 당기순이익은 2019년 전년대비 55.2% 감소하였으나

12) 신고분 법인세는 직전연도 및 당해연도 상반기의 법인 경영실적과 직접적인 연관을 갖는다. 우리나라 법인세 신고법인의 대부분은 12월 결산법인으로, 1~12월까지 발생한 이익에 대해 다음연도 3월~5월까지 법인세를 신고납부한다. 한편 중간결산 방식으로 중간예납을 하는 법인은 상반기 경영실적이 중간예납액에 반영되어 당해 법인세수에 영향을 미치게 된다.

2020년 증가세(18.9%)로 전환된 후, 2021년 상반기에는 전년동기 대비 89.1%까지 증가하며 빠른 이익개선을 보여주고 있다. 이에 따라 순이익률(매출액 대비 순이익)도 2019년 3.1%에서 2020년 3.9%로 상승하였고, 2021년 상반기는 7.8%로 개선되었다.

2021년 상반기 유가증권시장 상장기업 중 흑자법인은 2021년 569개(82.9%)로 2020년 513개(74.8%) 대비 56개 증가한 가운데, 대부분의 업종에서 전년동기 대비 순이익이 증가하였다. 수출비중이 높은 철강금속(344.0%)·전기전자(104.2%)·화학(99.1%) 등 업종과 함께 내수 관련 유통업(133.0%)·서비스업(55.7%) 등에서도 양호한 실적 증가가 나타났다.

[유가증권시장상장회사 경영실적 추이]

(단위: %)

	매출액증감률	영업이익증감률	순이익증감률	영업이익률	순이익률
2019	△ 3.3	△ 50.0	△ 55.2	4.8	3.1
2020	△ 2.9	19.8	18.9	5.9	3.9
2021 상반기	14.6	69.1	89.7	8.1	7.8
<2021년 상반기 흑자·적자 기업> - 흑자기업: 2020년 513개(74.8%) → 2021년 569개(82.9%) - 적자기업: 2020년 173개(25.2%) → 2021년 117개(17.1%) <2021년 상반기 순이익 증가 업종(전년 동기대비)> - 증가업종(12): 의료정밀(592.2%), 철강금속(344.0%), 유통업(133.0%), 전기전자(104.2%), 화학(99.1%), 기계(86.2%), 서비스업(55.7%), 비금속광물(29.2%), 통신업(25.8%), 운수장비(21.9%), 의약품(11.1%), 건설업(7.7%) - 흑자전환(2): 운수창고업, 섬유의복					

주: 유가증권시장 12월 결산 상장법인(금융업 등 제외) 개별/별도 재무제표 실적 기준

자료: 한국거래소 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

특히 순이익 규모가 큰 반도체 업종은 전세계적인 IT제품 수요 확대의 영향으로 견조한 영업실적 증가세를 보이고 있다. 경영공시자료를 활용하여 주요 반도체 기업의 실적을 확인한 결과, 2020년과 2021년 상반기까지 높은 순이익 증가세가 나타났다.

[주요 반도체 기업 법인세비용차감전순이익 추이]

(단위: 조원, %)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021 상반기
삼성전자 (증감률)	30.7 (18.3)	56.2 (83.0)	61.2 (8.8)	30.4 (△50.2)	36.3 (19.4)	22.6 (55.8)
하이닉스 (증감률)	3.2 (△39.0)	13.4 (317.8)	21.3 (58.8)	2.4 (△88.6)	6.2 (155.3)	4.2 (56.3)

주: 연결재무제표 기준이며, 2021년 상반기는 전년동기 대비 증감률

자료: 한국상장회사협의회, TS2000 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

전체 외감법인을 대상으로 확대하여도 경영실적 개선이 확인된다. 기업경영분석에 따르면 외감법인의 매출은 2020년 전년대비 0.1% 감소했으나 2021년 1~2분기 각각 7.4%, 18.7% 증가하였으며, 세전순이익률 또한 2020년 3.9%에서 2021년 2분기 8.2%까지 상승하였다. 규모별·업종별로는 대기업과 제조업에서 상대적으로 높은 회복세가 나타났다.

[외감법인 수익성지표 추이]

(단위: %)

		매출액 증감률				매출액세전순이익률			
		2019	2020	2021		2019	2020	2021	
				1분기	2분기			1분기	2분기
전체		0.4	△1.0	7.4	18.7	3.7	3.9	7.9	8.2
	대기업	△2.3	△4.6	7.1	20.2	4.2	4.2	8.2	9.1
	중소기업	4.2	3.9	8.6	14.1	3.1	3.5	6.6	5.5
	제조업	△1.7	△2.3	10.4	24.3	4.2	4.6	8.1	10.7
	비제조업	2.3	0.0	3.3	12.5	3.3	3.3	7.7	5.1

주: 연간지표는 법인세 신고기업 중 결산월이 1~5월 법인, 비영리법인 등을 제외한 비금융 법인의 전수 조사결과이며, 분기지표는 표본조사를 통한 추계 결과

자료: 한국은행, 기업경영분석 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

3. 소결

2021년 국세수입에 대하여 정부가 현시점(2022년 1월말)까지 실적을 발표하지 않은 상태이다. 이에 국회예산정책처에서 2021년 11월까지 누적 국세수입 실적을 기준으로 2021년 국세수입 실적을 전망한 결과, 추경예산 314.3조원 대비 29조원을 상회하는 343.3조원 수준으로 예상된다.

2021년 초과세수는 코로나19의 영향으로 경기의 변동성과 경제의 불확실성이 크게 높아진 가운데 주로 자산세수 호조, 예산을 상회한 경기회복세, 기업의 영업실적 개선 등에 기인한 것으로 분석된다. 2021년 양도소득세, 상속·증여세, 증권거래세, 종합부동산세 등 자산세수는 예산을 초과하는 높은 증가세를 보였다. 이러한 자산세수의 초과세수 발생 원인은 저금리 기조 및 유동성 확대에서 비롯된 부동산 및 주식 등 자산가격의 높은 상승세 등 시장요인과 함께 정부의 부동산 가격 안정화 및 투기 억제에 위해 다주택자에 대한 세부담을 강화한 세법개정 등 제도적 요인이 복합적으로 작용한 것으로 보인다.

한편, 정부가 예산편성 당시 전제한 주요 경제지표가 당시 전망치를 상회하는 실적을 보인 것도 법인세, 부가가치세 등 세수실적이 예산을 상회하는 주요 원인으로 작용한 것으로 판단된다. 2021년 세수전망의 전제가 되는 명목경제성장률, 통관수출입, 민간소비, 소비자물가, 취업자수 등 경제지표가 본예산 편성 시점(2020.8.) 및 추경예산 편성 시점(2021.7.)에 비해 개선되었다.

또한, 2020년 하반기부터 경제회복세 등의 영향으로 기업의 영업실적 또한 개선되었다. 특히 수출비중이 큰 업종의 대기업을 중심으로 전년 대비 매출 및 영업이익이 증가하였으며, 이에 따라 2021년 법인세수 증가에 영향을 준 것으로 분석된다.

2021년은 코로나19 확산의 영향과 이를 극복하기 위한 부양정책의 효과가 혼재되어 경제의 불확실성이 그 어느 때보다도 크게 확대된 시기로서 세수전망의 정확성을 기하는 데 어려움이 있었을 것으로 보인다. 그러나 세수전망의 정확성이 재정건전성의 확보와 효과적인 재정정책의 수립에 중요한 전제적 요소라는 점에서 세수전망의 정확성을 제고할 수 있는 방안이 지속적으로 모색될 필요가 있다. 이와 관련하여 세수전망의 정확성을 제고하기 위한 다양한 방안의 하나로서 세수전망에 사용되는 기초납세자료의 공개가 확대될 필요가 있다. 현재 자산세수의 과세자료는 국세청에서 제공하고 있는 국세통계연

보를 통해 연간 단위로만 발표되고 있어 예산 편성 등 자료의 활용시점에는 과거 자료를 통해 세수를 전망해야 한다는 한계¹³⁾가 있으며, 자료 또한 합산 또는 평균치를 중심으로 제공되고 있어 납세자 개별 특성을 충분히 반영하지 못하는 단점¹⁴⁾이 있다. 따라서 개별 납세자 단위의 기초자료 등 정보의 공개범위 확대를 통해 세수전망의 정확성 제고를 위해 노력할 필요가 있다.¹⁵⁾

또한, 세수전망의 정확성을 제고하기 위해 세목별 특성에 따라 시계열 모형 및 미시 시뮬레이션 모형 등을 구축하여 단기적인 가격상승과 경제주체의 행태변화를 예측할 수 있도록 방법론적 기초를 강화할 필요가 있다.

13) 2021년 본예산 편성 당시(2020.8.) 활용 가능한 국세통계연보 자료는 2019년 납세분에 대한 자료로, 소득세, 법인세와 같이 귀속소득과 징수시점의 시차가 존재하는 경우 2018년 귀속소득에 대한 자료이다.

14) 가령 양도소득세의 경우, 1세대 1주택자, 규제지역 다주택자, 단기 보유 매매자, 일반 매매자 등 거래유형별로 공제제도와 세율이 다르게 적용되고 있어 이러한 특성이 구분되지 않은 통계자료로는 세수예측이나 제도변화에 따른 행태변화를 반영하기 어렵다.

15) 2020년 국세기본법 개정으로 2021년부터 소득세 관련 자료 중 일부를 미시자료의 형태로 제공할 수 있도록 하였으나, 자료제공의 범위를 다른 세목도 포함하도록 확대하는 것을 검토할 필요가 있다.

1. 재원구조

이번 추경안은 국채 추가발행분 11.3조원, 공공자금관리기금 여유재원 2.7조원 을 재원으로 편성되었다.

[2022년도 제1회 추경안의 규모 및 재원]

(단위: 조원)

구 모	재 원
- 세출 증액 14.0	- 국채 추가발행 11.3
	- 공공자금관리기금 여유재원 2.7
합 계 14.0	합 계 14.0

자료: 대한민국정부, 2022년도 제1회 추가경정예산안 및 기금운용계획변경안 등을 바탕으로 재작성

가. 국채발행

2019년도부터 2022년도 제1회까지 추경안이 총 8회 편성되었고, 이중 2020년 도 제2회와 2021년도 제2회를 제외한 6회의 추경안에서 국채 추가발행을 재원에 포함 하였다.

추경안 재원 중 국채발행액이 차지하는 비중은 2020년도 제4회(96.2%), 2020 년도 제1회(88.0%) 순으로 높았으며, 2022년도 제1회 추경안의 국채 발행비중은 80.7%이다. 이와 같이 이번 추경안의 국채 발행비중이 높은 이유는 추경안 제출 시점 이 1월인 관계로 2021년도 결산이 완료되지 않아 세계잉여금을 추경재원으로 활용할 수 없고 초과세수 발생여부도 예측하기 어렵기 때문이다.

[2019~2022년도 추경안 재원 중 국채발행 현황]

(단위: 조원, %)

구분	총규모	국채발행	
			비중
2019년도 제1회	6.7	3.6	53.7
2020년도 제1회	11.7	10.3	88.0
2020년도 제2회	7.6	-	-
2020년도 제3회	35.3	23.8	67.4
2020년도 제4회	7.8	7.5	96.2
2021년도 제1회	15.0	9.9	66.0
2021년도 제2회	35.0	-	-
2022년도 제1회	14.0	11.3	80.7

자료: 대한민국정부, 각 연도 추가경정예산안 등을 바탕으로 재작성

한편, 공공자금관리기금의 차입금 및 국채 발행한도액(액면가 기준)¹⁾은 2022년도 본 예산 기준 167.5조원이었으나 제1회 추경안에서 11.3조원이 증가된 178.8조원으로 상향되었다.

[2022년도 공공자금관리기금의 차입금 및 국채 발행한도액 변경]

(단위: 조원)

구분	본예산	제1회 추경안	증감
전체 한도	167.5	178.8	11.3
일반회계 적자국채	76.2	90.5	14.3
외평기금 등	17.3	14.2	△2.9
만기상환	57.6	57.6	0
시장조성	15.0	15.0	0
차입금	1.5	1.5	0

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

이번 추경안의 국채발행이 재정건전성에 미치는 영향은 이하 “2. 재정건전성 분석”에서 본격적으로 서술한다.

1) 당해연도에 발행한 국채를 차환하기 위한 국채발행액은 그 한도액에 포함되지 않음

나. 공공자금관리기금 여유재원

정부는 공공자금관리기금의 여유재원을 추경안 재원으로 활용하여 국채 추가발행 규모를 줄인다는 방침이나, 이 경우 향후 공공자금관리기금에서 국고채 추가 상환규모가 감소할 수 있으며, 이로 말미암아 국고채 추가 상환에 따른 이자비용 절감 기회가 상실 되는 측면에서 기회비용이 발생하는 점도 고려할 필요가 있다.

정부는 공공자금관리기금의 여유재원 2.7조원을 일반회계에 추가 예탁하여 이번 추경안의 재원으로 활용함으로써 국채 추가발행 규모를 줄인다는 방침이다.

[2022년도 제1회 추경안의 기금 재원 내역]

(단위: 억원)

기금명	세부 내역	금 액
공공자금관리기금	공공자금관리기금에서 일반회계로 예탁 확대	27,000

자료: 대한민국정부, 2022년도 제1회 추가경정예산안 및 기금운용계획변경안을 바탕으로 재작성

기금 여유자금은 해당 기금의 사업 수행을 위한 예비적 성격의 재원으로서, 이를 일부 회수하여 추경안의 재원으로 조달하는 방법은 '재정의 포괄적인 활용'이라는 관점에서 긍정적인 측면이 있으며, 특히 최근 재정지출 확대로 말미암아 국가채무가 급격하게 증가하고 있는 상황임을 감안할 때, 기금 여유재원을 활용하여 국채 추가 발행규모를 줄일 수 있다는 점에서 의미가 있다.

[2018~2022년도 국가채무 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	2018년(A)	2019년	2020년	2021년	2022년(B)	증감
						(B-A)
국가채무	680.5	723.2	846.6	965.5	1,075.7	△395.2
(GDP대비, %)	(35.9)	(37.7)	(43.8)	(47.3)	(50.1)	(△14.2%p)

주: 2020년도 이전은 결산 기준, 2021년도는 제2회 추경예산 기준, 2022년도는 제1회 추경안 기준

자료: 대한민국정부, 각 연도 국가재정운용계획 등을 바탕으로 재작성

다만, 공공자금관리기금의 여유재원은 일반적으로 국고채 추가 상환 등을 위한 재원으로 활용되고 있으며, 2018년도 이후 매년 기금운용계획변경을 통해 기금 여유재원

으로 국고채를 추가 상환하고 있다는 점을 고려할 때, 공공자금관리기금 여유재원 2.7조원을 이번 추경안의 재원으로 투입하는 경우에는 해당 금액만큼 국고채의 추가 상환이 제한될 수 있다.²⁾

실제로 2018~2021년도 공공자금관리기금 국고채 상환계획 변동 현황을 보면, 기금운용계획변경을 통해 국고채 상환계획액을 2018년 8조 8,000억원, 2019년 1조원, 2020년 6,100억원, 2021년 2조 110억원 증액변경하였으며, 이러한 재원을 바탕으로 2018년 7조 9,418억원, 2019년 9,201억원, 2020년 5,450억원, 2021년 1조 855억원에 상당하는 국고채를 당초 상환계획보다 추가 상환한 바 있다.

[2018~2021년도 공공자금관리기금 국고채 상환계획 변동 현황]

(단위: 억원)

연도	당초 계획액(A)	기금운용계획 변경증감(B)	수정계획액 (C=A+B)	집행(D)	당초 계획 대비 추가상환액 (D-A)
2018	696,572	88,000	784,572	775,990	79,418
2019	570,660	10,000	580,660	579,861	9,201
2020	593,060	6,100	599,160	598,510	5,450
2021	632,130	20,110	652,240	642,985	10,855

주: 국고채 상환계획은 만기상환계획과 조기상환계획으로 구분되며, 기금운용계획변경을 통해 증가한 상환계획은 전액 조기상환계획임

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 작성함

공공자금관리기금 여유재원을 활용하는 경우 국채 추가발행 규모를 줄임으로써 향후 발생하는 이자비용을 절감하고 국가채무의 증가폭도 완화할 수 있다는 명시적인 효과가 있는 반면, 기존에 발행한 국고채의 추가 상환을 위한 가용재원이 감소하여 국가채무 규모 감축 및 기존 국고채 이자비용 절감이 제한될 수 있다는 측면에서 기회비용이 발생하므로, ‘국채 추가발행’과 ‘공공자금관리기금 여유재원 활용’ 방법 간의 실질적인 차이는 크지 않을 수 있는 점도 고려할 필요가 있을 것으로 보인다.³⁾

2) 공공자금관리기금 여유재원은 국고채 추가 상환 외에도 자금을 필요로 하는 다른 회계 또는 기금에 추가 예탁하거나, 금융자산에 투자하는 방법으로 운용할 수 있다. 이에 따라 공공자금관리기금 여유재원이 감소하는 경우에는 다른 회계·기금으로 추가 예탁할 수 있는 가용재원이 줄어 긴급자금을 필요로 하는 다른 회계·기금의 자금 융통이 원활하지 않을 수 있거나, 여유재원의 금융자산 투자에 따른 이자수익이 기회비용으로 발생할 수 있다.

[‘국채 추가발행’과 ‘공공자금관리기금 여유자원 활용’ 방법 간 비교]

구 분	국채 추가발행	공공자금관리기금 여유자원 활용
국가채무	추가 발행규모만큼 증가	여유자원 규모만큼 향후 국고채 추가 상환 위한 가용자원 감소
이자비용	‘추가 발행규모 × 이자율’에 해당하는 이자비용이 상환시점까지 발생	‘여유자원을 통한 국고채 추가 상환규모 × 이자율’에 해당하는 이자가 기회비용으로 발생

- 3) 공공자금관리기금에서 일반회계로 추가 예약하는 경우 일반회계에서 공공자금관리기금에 지급해야하는 이자비용이 늘어나고 해당 금액만큼 공공자금관리기금의 이자수입이 증가함에 따라 공공자금관리기금의 수입측면에서만 본다면 일반회계 추가 예약에 따른 기회비용이 크지 않을 수도 있겠으나, 이는 일반회계와 공공자금관리기금 간 내부거래에 해당하므로 국가재정 전체적인 관점에서 보면 이자수입(비용)에 변동이 없으며, 국고채 추가 상환규모 감소에 따른 이자비용 절감이라는 기회비용이 발생하는 것이다.

2. 재정건전성 분석

가. 추경안 편성에 따른 국가채무 변화 및 최근 증가 추이

추경안 편성으로 예상되는 국가채무는 본예산 대비 11.3조원 증가한 1,075.7조원 (GDP 대비 50.1%)이고, 지난 10회계연도(2013~2022) 간 국가채무의 연평균증가율은 9.1%를 기록하고 있다.

정부가 제출한 제1회 추경안의 총수입은 553.6조원으로 본예산과 동일한 반면, 총지출은 본예산 대비 14조원 증가한 621.7조원이다. 추경안에 따른 관리재정수지는 본예산 대비 14.1조원⁴⁾ 감소한 108.2조원 적자(GDP 대비 △5.0%)이다.

정부가 이번 추경안의 재원 14조원 중 11.3조원을 국채 추가발행을 통해 조달하기로 함에 따라 국가채무는 본예산 기준 1,064.4조원 대비 11.3조원 증가한 1,075.7조원이 될 것으로 보인다. 정부는 2022년도 본예산 편성 당시에 2022년 경상성장률을 4.2%로 전망하였으나, 이번 추경안 편성과정에서 경상성장률 전망치를 4.6%로 상향조정함에 따라 GDP 대비 국가채무 비율은 본예산 기준 50.0%에서 0.1%p 상승한 50.1%에 이를 것으로 예상된다.

[추경안에 따른 재정총량 변화]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2021		2022		증 감 (B-A)
	본예산	추경	본예산(A)	추경안(B)	
총수입 (증가율) ¹⁾	482.6 (2.5)	514.6 (9.3)	553.6 (7.6)	553.6 (7.6)	0 (0.0)
총지출 (증가율) ¹⁾	558.0 (0.6)	604.9 (9.0)	607.7 (0.5)	621.7 (2.8)	14.0 (2.3)
통합재정수지 (GDP대비)	△75.4 (△3.7)	△90.3 (△4.4)	△54.1 (△2.5)	△68.1 (△3.2)	△14.0 (△0.7)
관리재정수지 (GDP대비)	△112.5 (△5.6)	△126.6 (△6.2)	△94.1 (△4.4)	△108.2 (△5.0)	△14.1 (△0.6)
국가채무 (GDP대비)	956.0 (47.3)	965.3 (47.3)	1,064.4 (50.0)	1,075.7 (50.1)	11.3 (0.1)

주: 1) 2021년도는 2020년도 제4회 추경예산 대비, 2022년도는 2021년도 제2회 추경예산 대비 기준임
자료: 대한민국정부, 「2022년도 제1회 추가경정예산안 개요」 등을 바탕으로 재작성

4) 단수차이에 따라 관리재정수지 적자폭이 14.0조원이 아닌 14.1조원 증가하였다.

최근 10회계연도 동안 국가채무의 증가현황을 보면, 2013년 489.8조원에서 2022년도 제1회 추경안 기준 1,075.7조원으로 지난 10년 간 585.9조원(119.6%) 증가하였고, GDP 대비 국가채무 비율도 2013년 32.6%에서 2022년 제1회 추경안 기준 50.1%로 17.5%p(53.7%) 상승하였다.

[최근 10회계연도 간 국가채무 증가 현황]

(단위: 조원, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
										본예산	추경안
국가채무	489.8	533.2	591.5	626.9	660.2	680.5	723.2	846.6	965.3	1,064.4	1,075.7
(GDP 대비)	(32.6)	(34.1)	(35.7)	(36.0)	(36.0)	(35.9)	(37.7)	(43.8)	(47.3)	(50.0)	(50.1)

주: 2013~2020년도는 결산 기준, 2021년도는 제2회 추경예산 기준
 자료: 각 연도 국가채무관리계획 및 국가재정운용계획을 바탕으로 재작성

해당 기간 동안 국가채무의 연평균증가율은 9.1%를 기록하였으며, 특히 코로나19 대응 및 소상공인 지원 등을 위해 최근 재정지출 규모가 급격하게 증가함에 따라 2019년부터 2022년도까지 4년 간 국가채무의 증가율은 연평균 14.2%로 가파른 상승 추이를 보이고 있다. 2022년도 제1회 추경안 기준 GDP 대비 국가채무 비율 역시 2013년도 대비 17.5%p, 2019년도 대비 12.4%p 상승하여 최근 상승폭이 큰 상황이다.

[국가채무 연평균증가율 및 GDP대비 국가채무 비율 증감 현황]

(단위: %, %p)

구분	최근 10년(2013~2022)	최근 4년(2019~2022)
연평균증가율	9.1	14.2
GDP 대비 비율 증감	17.5	12.4

주: 2013~2020년도는 결산 기준, 2021년도는 제2회 추경예산 기준, 2022년도는 제1회 추경안 기준
 자료: 각 연도 국가채무관리계획 및 국가재정운용계획을 바탕으로 재작성

「국가재정법」 제7조제8항⁵⁾은 정부가 추가경정예산안을 제출할 때 재정수지, 국가채

무 등 국가재정운용계획의 재정총량에 미치는 효과 및 그 관리방안에 대해 국회에 보고 하도록 규정하고 있다. 이에 따라 정부는 추가경정예산안이 「2021~2025년 국가재정운 용계획」의 재정총량에 미치는 효과를 다음과 같이 제출하였다.6)

[제1회 추경안에 따른 중기 재정총량 변화]

(단위: 조원)

구 분		2021	2022	2023	2024	2025
총수입	21~25 국가재정운용계획	514.6 ¹⁾	553.6 ²⁾	570.2	593.9	618.5
	'22년도 제1회 추경안	514.6	553.6	570.2	593.9	618.5
총지출	21~25 국가재정운용계획	604.9 ¹⁾	607.7 ²⁾	634.7	663.2	691.1
	(+)추경 사업 등	-	+14.0	-	-	-
	'22년도 제1회 추경안	604.9	621.7	634.7	663.2	691.1
통합재정수지 (GDP대비, %)	21~25 국가재정운용계획	△90.3 ¹⁾ (△4.4)	△54.1 ²⁾ (△2.5)	△64.5 (△2.9)	△69.4 (△3.0)	△72.6 (△3.0)
	'22년도 제1회 추경안	- -	△68.1 (△3.2)	△64.5 (△2.9)	△69.4 (△3.0)	△72.6 (△3.0)
관리재정수지 (GDP대비, %)	21~25 국가재정운용계획	△126.6 ¹⁾ (△6.2)	△94.1 ²⁾ (△4.4)	△104.7 (△4.7)	△108.4 (△4.7)	△109.2 (△4.6)
	'22년도 제1회 추경안	- -	△108.2 (△5.0)	△104.7 (△4.7)	△108.4 (△4.7)	△109.2 (△4.5)
국가채무 (GDP대비, %)	21~25 국가재정운용계획 ³⁾	965.3 ¹⁾ (47.3)	1,064.4 ²⁾ (50.0)	1,175.4 (53.1)	1,291.5 (56.1)	1,408.5 (58.8)
	'22년도 제1회 추경안	- -	1,075.7 (50.1)	1,182.8 (52.9)	1,298.9 (55.8)	1,415.9 (58.5)
경상성장률 (%)	21~25 국가재정운용계획	5.6	4.2	4.0	4.0	4.0
	'22년도 제1회 추경안 ⁴⁾	6.2	4.6	4.0	4.0	4.0

주: 1) 2021년도 제2회 추경예산 기준

2) 2022년도 본예산 기준

3) 2023년 이후는 당초 계획상 전망에 2022년도 본예산 및 2022년도 제1회 추경안 반영

4) 2022년 경제정책방향(21.12.)의 '21~'22년 성장률 전망 수정 반영('21: 5.6→6.2%, '22: 4.2→4.6%)

자료: 대한민국정부, 「2022년도 제1회 추가경정예산안 개요」(2022.1.)을 바탕으로 작성됨

5) 「국가재정법」

제7조(국가재정운용계획의 수립 등)

⑧ 기획재정부장관은 제35조에 따른 수정예산안 및 제89조에 따른 추가경정예산안이 제출될 때에는 재정수지, 국가채무 등 국가재정운용계획의 재정총량에 미치는 효과 및 그 관리방안에 대하여 국회에 보고하여야 한다.

6) 참고로, 정부는 2022년도 본예산 제출 당시, 2021년 6월 발표한 「2021년 하반기 경제정책방향」에 따른 경상성장률('21: 5.6%, '22: 4.2%)을 적용하여 2021~2025년 GDP 대비 국가채무비율을 산출하였으나, 이번 추경안을 제출하면서 2021년 12월 발표한 「2022년 경제정책방향」에 따른 경상성장률('21: 6.2%, '22: 4.6%)을 적용하여 2021~2025년 GDP 대비 국가채무비율을 산출하였다. 이번 추경안으로 2023~2025년 국가채무 규모가 증가하였음에도 이와 같은 경상성장률 전망치의 차이로 같은 기간 GDP 대비 국가채무비율은 하락하는 것으로 전망되었다.

나. 세계잉여금 국채 상환에 적극 활용 필요

정부가 이번 추경안을 ‘초과세수 기반’ 추경으로 제시하고 있고 최근 국가채무 증가 추이 등을 고려할 때, 세계잉여금을 법정 최소비율 이상으로 국가채무 상환에 적극 활용함으로써 국가채무 관리를 강화할 필요가 있다.

일반회계 세계잉여금은 일반회계 결산상 잉여금(세입예산 수납액 - 세출예산 집행액)에서 다음연도 이월액을 공제한 것으로, 초과세입(세입 수납액 - 세입예산)에 세출예산 불용액(세출예산 - 세출예산 집행액 - 다음연도 이월액)을 합한 값이다.

[세계잉여금의 개념]

$$\begin{aligned}\text{세계잉여금} &= \text{결산상 잉여금}(\text{세입 수납액} - \text{세출 집행액}) - \text{다음연도 이월액} \\ &= (\text{세입 수납액} - \text{세입예산}) + (\text{세출예산} - \text{세출 집행액} - \text{다음연도 이월액}) \\ &= \text{초과세입} + \text{세출예산 불용액}\end{aligned}$$

「국가재정법」 제90조7)에는 연도 말 결산 후 발생하는 일반회계 세계잉여금의 처리방법 및 절차에 대해 규정되어 있다. 세계잉여금이 발생하면, 우선 ① 지방교부세 및 교부금 정산에 활용할 수 있고, ② ①에 따라 사용한 금액을 제외한 세계잉여금 30/100 이상을 공적자금상환기금에 출연하여야 하며, ③ ①과 ②에 따라 사용하거나

7) 「국가재정법」

제90조(세계잉여금 등의 처리)

- ② 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 다른 법률에 따른 것과 제48조의 규정에 따른 이월액을 공제한 금액(이하 “세계잉여금”이라 한다)은 「지방교부세법」 제5조제2항의 규정에 따른 교부세의 정산 및 「지방교육재정교부금법」 제9조제3항의 규정에 따른 교부금의 정산에 사용할 수 있다.
- ③ 제2항의 규정에 따라 사용한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 「공적자금상환기금법」에 따른 공적자금상환기금에 우선적으로 출연하여야 한다.
- ④ 제2항 및 제3항의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 다음 각 호의 채무를 상환하는데 사용하여야 한다.
 1. 국채 또는 차입금의 원리금
 2. 「국가배상법」에 따라 확정된 국가배상금
 3. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금의 융자계정의 차입금(예수금을 포함한다)의 원리금. 다만, 2006년 12월 31일 이전의 차입금(예수금을 포함한다)에 한정한다.
 4. 그 밖에 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무
- ⑤ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 추가경정예산안의 편성에 사용할 수 있다.
- ⑧ 세계잉여금 중 제2항부터 제5항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 공제한 잔액은 다음 연도의 세입에 이입하여야 한다.

출연한 금액을 제외한 세계잉여금의 30/100 이상을 국채 및 차입금의 원리금, 국가배상금 등의 상환에 사용하여야 한다.

그리고 ④ ①부터 ③까지의 방법으로 사용하거나 출연하고도 남은 금액이 있으면 추가경정예산안의 편성에 사용할 수 있고, ⑤ ①부터 ④까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 공제한 잔액은 다음연도 세입에 이입하여야 한다.

[세계잉여금 처리 방법 및 절차]

순서	처 리 방 법
①	지방교부세 및 교부금 정산에 활용 (선택)
②	①에 따라 사용한 금액을 제외한 세계잉여금 30/100 이상을 공적자금상환기금에 출연 (의무)
③	①과 ②에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금의 30/100 이상을 국채 및 차입금의 원리금의 채무, 국가배상금 등의 상환에 사용 (의무)
④	①부터 ③까지의 방법으로 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 추가경정예산안의 편성에 사용 (선택)
⑤	①부터 ④까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 공제한 잔액은 다음연도 세입에 이입 (의무)

자료: 「국가재정법」 제90조 정리

최근 5회계연도(2016~2020)의 세계잉여금 규모는 2016년도 6조 920억원(2017년 사용), 2017년도(2018년 사용) 10조 422억원, 2018년도(2019년 사용) 10조 6,575억원, 2019년도(2020년 사용) 619억원, 2020년도(2021년 사용) 5조 7,193억원으로, 세계잉여금 규모가 크지 않아 전액 지방교부세 및 교부금 정산에 사용한 2020년(2019년도 세계잉여금)을 제외하면 매년 세계잉여금은 지방교부세 등 정산, 공적자금상환기금 출연, 국채 원리금 상환, 추경재원에 활용되었으며 다음연도 세입에 이입된 사례는 없었다.

[최근 5회계연도 세계잉여금 처리 현황]

(단위: 억원)

회계연도	세계 잉여금	사용내역				
		지방교부세 등 정산	공적자금 상환기금 출연	국채 원리금 상환	추경재원	다음연도 세입이입
2016년도 (2017년 사용)	60,920	38,091	6,849	4,794	11,186	-
2017년도 (2018년 사용)	100,422	59,762	12,198	8,539	19,923	-
2018년도 (2019년 사용)	106,575	105,292	385	269	629	-
2019년도 (2020년 사용)	619	619	-	-	-	-
2020년도 (2021년 사용)	57,193	22,653	10,362	7,253	16,924	-

주: 일반회계 세계잉여금에 한정

자료: 기획재정부

[최근 5회계연도 세계잉여금을 통한 공적자금상환기금 출연 및 국채 원리금 상환 현황]

(단위: 억원, %)

회계연도	세계 잉여금(A)	지방교부세 등 정산(B)	정산 후 잔액 (C=A-B)	공적자금 상환기금 출연(D)	출연 후 잔액 (E=C-D)	국채 원리금 상환(F)
2016년도 (2017년 사용)	60,920	38,091	22,829	6,849 (30.0) ¹⁾	15,980	4,794 (30.0) ²⁾
2017년도 (2018년 사용)	100,422	59,762	40,660	12,198 (30.0)	28,462	8,539 (30.0)
2018년도 (2019년 사용)	106,575	105,292	1,283	385 (30.0)	898	269 (30.0)
2019년도 (2020년 사용)	619	619	0	-	-	-
2020년도 (2021년 사용)	57,193	22,653	34,540	10,362 (30.0)	24,178	7,253 (30.0)

주: 1) 공적자금상환기금 출연(D) ÷ 정산잔액(C)

2) 국가채무 상환(F) ÷ 출연 후 잔액(E)

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

특히, ‘국가채무 상환’의 용도에 포함된다고 볼 수 있는 ‘공적자금상환기금 출연’과 ‘국채 원리금 상환’ 현황을 살펴보면, 2019년도 세계잉여금(2020년 사용)을 제외한 모든 연도(2016년도 이후)에서 공적자금상환기금 출연금액은 지방교부세 등 정산 후 잔액의 30.0%, 국채 원리금 상환금액은 공적자금상환기금 출연 후 잔액의 30.0%가 사용된 것으로 나타났다.

이는 정부가 관행적으로 세계잉여금 중 「국가재정법」 제90조제3항·제4항에서 정한 법정 최소비율에 해당하는 금액만을 국가채무 상환의 용도로 사용해 왔다는 것을 의미하며, 나머지 금액은 모두 추경예산의 재원으로 활용함으로써 재정지출 규모를 확대해 왔던 것이다.

2021년도 일반회계 세계잉여금은 정부 결산 절차가 완료되어야 금액이 확정되나, 현재 시점에서 세계잉여금의 금액을 대략적으로 추정하면 18~20조원에 이를 것으로 보인다. 초과 국세수입(2021년도 제2회 추경예산 기준)이 약 29조원으로 예측되나, 초과 세수를 고려하여 공공자금관리기금에서 일반회계로 예탁하는 금액을 15.8조원 줄이는 등의 사유로 세외수입에서 15조원 내외의 부족수납액이 발생할 것으로 보이며,⁸⁾ 과거 추이를 고려하면 세출예산 불용액은 4~6조원 수준일 것으로 예상된다.

[2021년도 세계잉여금 대략적 추정치]

구 분		추정 금액	초과 또는 부족 등 사유
세입	국세수입	약 29조원 초과(+)	당초 예상보다 경기 호조 등
	세외수입	약 15조원 부족(-)	공공자금관리기금 일반회계 예탁 감소
	소 계	약 14조원 초과(+)	
세출	불용액	4~6조원(+)	집행부진 등으로 일부 사업 불용
합 계		18~20조원	

주: 2021년도 제2회 추경예산 대비

자료: 국회예산정책처 자료 및 기획재정부 제출자료 등을 바탕으로 작성

8) 2021년도 추정 기준 일반회계 세외수입 예산은 118.6조원이고 2021년도 11월말 기준 일반회계 세외수입 수납액은 94.7조원이다. 2021년 월평균 수납액이 8.6조원임을 고려하여 12월 수납액을 월평균인 8.6조원으로 가정하는 경우 2021년 세외수입 수납액은 103.3조원이 되어 세외수입예산보다 15.3조원이 부족하게 된다.

2021년도 일반회계 세계잉여금이 19조원이라고 가정하면, 우선 「국가재정법」 제 90조제2항에 따라 지방교부세 및 교부금 정산에 약 11.6조원(초과 국세수입의 약 40%⁹⁾)를 투입하고, 잔액(약 7.4조원) 중 공적자금상환기금에 30% 이상을 출연하여야 하며, 출연 후 잔액의 30% 이상을 국채 원리금 상환에 사용하여야 한다.

만약 세계잉여금 중 법정 최소비율만을 국채 상환의 용도에 활용한다면 공적자금상환기금 출연에 약 2.2조원, 국채 원리금 상환에 약 1.6조원을 투입함으로써 국채 상환에는 약 3.8조원이 사용되므로, 세계잉여금을 통한 국채 상환 규모는 이번 추경안에 따른 국채 추가발행 규모인 11.3조원의 약 33% 수준에 그치게 되고, 지방교부세 등 정산 후 잔액(약 7.4조원)을 모두 국채 상환에 투입하는 경우에도 그 금액이 국채 추가발행 규모 11.3조원에는 미치지 못하게 된다.

[2021년도 세계잉여금 중 국채 상환 가능규모 추정]

세계잉여금	법정 최소비율 적용 시 국채 상환 규모	국채 상환가능 최대 규모
18~20조원 (추정)	약 3.8조원(공적자금상환기금 출연 약 2.2조원, 국채 원리금 상환 약 1.6조원)	약 7.4조원(지방교부세 등 정산 후 잔액 전액)

주: 국채 상환 가능규모는 세계잉여금이 19조원이라고 전제한 후 추산
자료: 국회예산정책처

정부는 이번 추경안을 국회에 제출하면서 2021년 초과세수에 기반하였다고 설명하였으나, 초과세수에 기반한 세계잉여금은 「국가재정법」 제90조제7항¹⁰⁾ 및 같은 법 제59조¹¹⁾에 따라 4월 10일 이후에 사용할 수 있어 이번 추경안에 직접 사용하기 어려

9) 지방교부세는 ① 해당 연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다) 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 금액, ② 「종합부동산세법」에 따른 종합부동산세 총액, ③ 「개별소비세법」에 따라 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45에 해당하는 금액으로, 지방교육재정교부금은 내국세 총액의 20.79%에 교육세 중 유아교육지원특별회계 편입분을 제외한 금액을 합산하여 구성된다. 이에 따라 내국세 초과수납액(예산 대비)의 약 40%가 지방교부세 및 지방교육재정교부금 정산에 사용 되는 것이다.

10) 「국가재정법」

제90조(세계잉여금 등의 처리 및 사용계획)

⑦ 제2항부터 제5항까지의 규정에 따른 세계잉여금의 사용 또는 출연은 다른 법률의 규정에도 불구하고 「국가회계법」 제13조제3항에 따라 국가결산보고서에 대한 대통령의 승인을 얻은 때부터 이를 할 수 있다.

을 뿐 아니라, 정부가 과거와 같이 관행적으로 세계잉여금 중 법정 최소비율에 해당하는 금액만을 국채 상환에 활용하는 경우 그 규모가 이번 추경안을 위해 추가 발행하는 국채 규모의 일부 수준에 그치게 된다.

따라서 정부가 제시한 ‘초과세수 기반 추경’을 구현하면서 국가채무 증가 속도를 줄이기 위해서는 세계잉여금 중 법정 최소비율에 해당하는 금액만을 국채 상환에 사용하던 관행에서 벗어나 세계잉여금을 국가채무 상환에 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다.

다. 재정총량 관리방안 제출제도 실효성 제고 필요

정부는 재정총량 관리방안의 내용을 보다 구체화하여 작성하는 한편, 이전에 제출된 재정총량 관리방안의 이행현황 및 실적 등에 관한 자료를 포함하도록 함으로써 재정총량 관리방안 제출제도의 실효성을 제고할 필요가 있다.

「국가재정법」 제7조제8항에 따르면 기획재정부장관은 추가경정예산안을 제출할 때 재정수지, 국가채무 등 국가재정운용계획의 재정총량에 미치는 효과 및 그 관리방안에 대하여 국회에 보고하여야 하며, 이번 추경안을 제출하며 정부가 국회에 보고한 재정총량 관리방안은 다음과 같다.

11) 「국가재정법」

제59조(국가결산보고서의 작성 및 제출) 기획재정부장관은 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 회계연도마다 작성하여 대통령의 승인을 받은 국가결산보고서를 다음 연도 4월 10일까지 감사원에 제출하여야 한다.

[2022년도 제1회 추경안 재정총량 관리방안]

① 지출 효율성 제고

- 인구·경제·산업구조 변화 등을 감안하여 투자우선순위를 전면 재조정하고 지출효율화 노력 확대, 절감재원은 핵심사업에 재투자
 - 위기 대응 과정에서 한시·일시적으로 증액된 사업을 전면 재검토하고 경제 정상화 과정에서 단계적으로 축소·조정
 - 재정사업 심층평가, 핵심사업평가, 보조금 평가 등을 통해 저성과, 집행부진 사업 등 과감한 구조조정 실시
 - 관행적 출연·보조사업 존속 필요성을 원점에서 재검토하고, 신규 의무지출 도입 시 재원조달 방안 구체화
- 협업예산제도 전면 확산 지원을 통해 유사·중복사업 정비, 부처 간 시너지 창출 등 재정지출의 생산성 제고노력 지속
- 교육재정 등 칸막이식 재정운용구조 개선을 위한 방안 마련

② 수입기반 확충

- 불요불급한 항목 중심으로 비과세·감면 정비노력을 지속하고, 역외탈세 방지 및 탈루 소득 과세 강화
 - 정책 목적을 달성하였거나 실효성이 미흡한 비과세·감면 제도에 대해서는 성과평가를 통해 종료 또는 재설계 검토
- 유휴 국유지 매각 확대, 배당수입 제고, 연체채권 관리 강화 등 세외수입 확대 노력 지속

③ 재정관리체계 정비

- 장기재정전망 결과를 토대로 연금·보험 등 중장기 재정 위험요인들에 대한 선제적 재정안정화 방안 강구
- 재정사업 성과목표관리를 프로그램 단위로 실시하고 예산 편성과 연계를 강화하는 등 성과관리의 실효성 제고
- 회계·기금간 여유재원 조정, 국유재산의 개발·활용, 민간투자사업 활성화 등 재원의 효율적 활용 및 다변화 노력 확대

자료: 기획재정부, 2022년도 제1회 추가경정예산안 개요

정부가 추가경정예산안을 제출할 때 재정총량 관리방안을 국회에 보고하라고 한 취지는 추가경정예산안 편성으로 재정지출이 확대되는 경우 재정수지 적자가 심화되고 국가채무가 증가하는 등 재정건전성이 악화되는 문제를 개선하기 위해 정부 스스로 재정 혁신 방안을 수립하도록 하는 것이다.

다만, 이러한 재정총량 관리방안의 내용이 일부 추상적이면서 매 추가경정예산안 제출 시마다 유사한 경향이 있으며, 정부가 지난 회 추가경정예산안 편성 시 제출한 재정총량 관리방안의 이행현황 및 실적에 관한 자료가 없어 정부가 수립한 재정총량 관리방안의 이행여부를 국회가 확인·점검하기 어렵다는 한계가 있다.

실제로 2021년도 제1회 추경안과 제2회 추경안, 2022년도 제1회 추경안 제출 시 보고한 재정총량 관리방안을 보면, ‘수입기반 확충’방안으로 비과세·감면 정비, 역외 탈세 방지 및 탈루소득 과세 강화, 유휴 국유재산 매각 등, ‘지출 효율화 또는 재정혁신’방안으로 저성과, 집행부진 및 유사중복사업 등에 대한 과감한 구조조정 추진, 성과관리 개선 등 유사한 내용으로 구성되는 경향이 있으며, 기존에 수립하였던 재정총량 관리방안의 이행현황 및 성과 등에 관한 자료는 포함되지 않았다.

[2021년도 제1회 및 제2회 추경안 재정총량 관리방안]

구분	재정총량 관리방안
2021년 제1회 추경안	□ 재정의 지속가능성 유지를 위해 특단의 지출구조조정 추진 ○ 유사·중복, 저성과, 집행부진 사업 등을 중심으로 재량지출에 대한 과감한 구조조정 실시 ○ 의무지출도 복지전달체계 개선 등 제도개선 노력을 통해 지출 효율화 ○ 재정사업 평가제도를 적극 활용하여 투자우선순위에 입각한 전략적 재원 배분 및 지출구조 개선 노력 지속 추진 □ 비과세·감면 정비, 탈루소득 과세 강화 등을 통해 세입기반 확충 ○ 기존 비과세·감면제도 중 실효성이 낮고 불요불급한 항목을 중심으로 정비 방안 적극 검토 ○ 역외세원 및 고액·상습채납자 등을 대상으로 탈루소득 과세 강화 □ 재정의 적극적 역할과 함께 중장기 지속가능성도 확보할 수 있도록 재정 준칙 도입 추진
2021년 제2회 추경안	□ 수입기반 확충 ○ (국세수입) 역외탈세 방지 및 탈루소득 과세 강화, 불요불급한 비과세·감면 정비 지속 추진 등 ○ (세외·기금수입) 유휴 국유재산 매각, 노후청사 복합 개발 등 자산가치 제고, 출자기관 배당수입 및 수익자 부담금 확대 등 □ 재정운용 전 과정 혁신 ○ (기획·편성) 신규 의무사업 도입시 재원조달 병행 검토, 지출구조조정을 Zero-base에서 강력 추진, 협업예산·참여예산 적극 확대 등 ○ (집행) 집행부진·유사중복·성과미흡 사업 정비, 부처 간 공동 사업단 등을 통한 패키지 예산 집행 등

구분	재정총량 관리방안
	○ (평가·환류) 성과기반 재정사업 관리 강화, 회계감사에서 정책성과 분석·컨설팅 위주 결산기능 전환 □ 재정제도 개선 ○ (민간투자 활성화) 한국판 뉴딜, 광역철도망 등 재정사업에 민간투자 자원 적극 활용 ○ (미래·위기 대응) 기후대응기금 신설, 온실가스감축인지 예산제도 도입, 사회적 재난에 대한 소상공인 중층적 지원체계 마련 등 ○ (중장기 재정위험 관리) 한국형 재정준칙 도입, 8대 사회보험 재정안정화 방안 검토 등 ○ (기금운용 개선) 기금 간 칸막이 해소, 유사·중복 기금 정비 등

자료: 기획재정부, 2021년도 제1회 추가경정예산안 개요와 2021년도 제2회 추가경정예산안 개요

따라서 추가경정예산안을 제출할 때 수립하는 재정총량 관리방안에 ‘수입기반 확충’과 ‘재정지출 혁신’ 등에 관한 내용을 보다 구체화하여 작성하도록 하는 한편, 이전에 제출된 재정총량 관리방안의 이행현황 및 실적 등에 관한 자료를 포함하도록 함으로써 재정총량 관리방안 제출제도의 실효성을 제고할 필요가 있다.

이번 추경안은 코로나19 대응 방역조치 연장에 따른 소상공인 피해를 보전하고 오미크론 변이 바이러스 확산 방지 및 신속 대응을 위한 방역 보강을 지원하려는 것이다.

우선 **추경편성 요건**과 관련하여, 1월에 조기 제출된 2022년도 제1회 추경안은 방역 조치 연장으로 피해를 입은 소상공인을 지원하고, 오미크론 변이 바이러스 확산 등에 대응하는 것으로 한정되어 있다. 국민의 건강과 산업 전반에 피해를 입힐 수 있는 대규모 재난에 대한 선제적인 대응이 필요하고, 영업제한 등의 조치로 경영상 심각한 손실을 입은 소상공인에게 법률에 따라 적절한 보상이 필요할 것으로 보인다.

따라서 코로나19 확산 방지 및 신속 대응을 위한 방역 보강사업, 방역조치 연장에 따른 소상공인 피해보전을 위한 방역지원금 지급, 법률에 의해 지급해야 하는 소상공인 손실보상 재원 보강에 한정하여 제한적으로 편성된 이번 추경안은 「국가재정법」 제89조 제1항에 따른 추경안 편성요건에 부합하는 것으로 볼 수 있다.

다음, **재정건전성 측면**에서 보면, 정부는 이번 추경안 재원으로 국채 추가발행분 11.3조원, 공공자금관리기금 여유재원 2.7조원을 조달할 계획이며, 추경안 편성으로 국가채무는 본예산 대비 11.3조원 증가한 1,075.7조원(GDP 대비 50.1%)에 이를 것으로 예상되고, 지난 10회계연도(2013~2022) 간 연평균 9.1% 증가하는 상황이다.

정부는 이번 추경안을 국회에 제출하면서 2021년 초과세수에 기반하였다고 설명하였으나, 초과세수에 기반한 세계잉여금은 「국가재정법」 제90조제7항 및 같은 법 제59조에 따라 4월 10일 이후에 사용할 수 있어 이번 추경안에 직접 사용하기 어려울 뿐 아니라, 정부가 과거와 같이 관행적으로 세계잉여금 중 법정 최소비율에 해당하는 금액만을 국채 상환에 활용하는 경우 그 규모가 이번 추경안을 위해 추가 발행하는 국채 규모의 일부 수준에 그치게 된다.

따라서 정부가 제시한 ‘초과세수 기반 추경’을 구현하면서 국가채무 증가 속도를 줄이기 위해서는 세계잉여금 중 법정 최소비율에 해당하는 금액만을 국채 상환에 사용하던 관행에서 벗어나 세계잉여금을 국가채무 상환에 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다.

최성민 예산분석관(alwaysssmile@assembly.go.kr, 6788-4625)

한편, 정부는 공공자금관리기금의 여유재원을 추경안 재원으로 활용하여 국채 추가 발행 규모를 줄인다는 방침이나, 이 경우 공공자금관리기금에서 국채 추가 상환을 위한 가용재원이 감소하여 향후 국채 추가 상환규모가 줄어들 수 있으며, 이로 말미암아 국채 추가 상환에 따른 이자비용 절감 기회가 상실되는 측면에서 기회비용이 발생하는 점도 고려할 필요가 있다.

아울러, 정부는 「국가재정법」 제7조제8항에 따라 추경안을 편성할 때 국회에 제출하는 재정총량 관리방안의 내용을 보다 구체화하여 작성하는 한편, 이전에 제출된 재정총량 관리방안의 이행현황 및 실적 등에 관한 자료를 포함하도록 함으로써 재정총량 관리방안 제출제도의 실효성을 제고할 필요가 있다.



정책별 분석

1. 현 황

가. 소상공인 지원 사업 편성 현황

이번 추경안은 정부의 방역조치 연장에 따라 피해를 입은 소상공인을 지원하는 것이 주요 목표이며, 소상공인 지원 사업이 전체 추경안 14.0조원 규모 중 11.5조원 (82.1%)을 차지하고 있다.

소상공인 지원 사업은 중소벤처기업부 소관 2개 사업에 편성되었으며, 소상공인 손실보상 제도화 사업¹⁾에 1.9조원, 소상공인 2차 방역지원금 사업²⁾에 9.6조원이 각각 증액 편성되었다.

[2022년도 추경안의 소상공인 지원 사업 편성 현황]

(단위: 조원)

구 분	부처명	세부사업명 (내역사업명 - 내내역사업명)	2022년 제1회 추경안 증액분
소상공인 지원	중소벤처 기업부	소상공인 손실보상 제도화	1.9
		소상공인 성장지원 (소상공인 역량강화 - 2차 방역지원금)	9.6
합 계			11.5

자료: 중소벤처기업부

안병후 예산분석관(hihoo@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 코드: 소상공인시장진흥기금 4131-325

2) 코드: 소상공인시장진흥기금 4131-317의 내내역사업

나. 사업별 주요 내용

① 소상공인 손실보상 제도화 사업

소상공인 손실보상 제도화 사업은 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제12조의 23)에 따라 정부의 방역조치로 발생하는 소상공인의 경영상 손실을 보상하기 위한 사업이다. 동 사업의 2022년도 당초 계획액은 2조 2,435억 8,400만원이었으나, 공공자금 관리기금예수금으로 1조원을 확보하여 현재계획액은 3조 2,435억 8,400만원이며, 이번 추경안에는 1.9조원 증액된 5조 1,435억 8,400만원이 편성되었다.

[소상공인 손실보상 제도화 사업 2022년도 기금변경안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2021 수정	2022			증 감	
		당초	현재계획(A)	변경안(B)	(B-A)	(B-A)/A
소상공인 손실보상 제도화	2,426,312	2,243,584	3,243,584	5,143,584	1,900,000	58.6

주: '당초'는 국회 심의를 통해 확정된 계획액, '현재계획'은 당초 계획액에서 자체변경을 통해 변경된 계획액(추경안 국회제출 직전 계획액)을 의미

자료: 중소벤처기업부

지난 2021년 7월 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」이 개정(2021. 10. 8. 시행)됨에 따라 정부는 2021년 3분기 이후 방역조치로 발생한 소상공인의 경영상 손실에 대해 보상금 지급을 시작하였다.

손실보상 심의위원회의 심의결과에 따라 지급대상은 소상공인 포함 소기업까지 확대되었고, 개별 사업체의 손실액에 비례하여 맞춤형 보상금을 지급하되, 분기당 손실보상금 상한액과 하한액이 설정되었다.

3) 「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.

2021년 예산에는 2021년 3분기 손실보상금 2.4조원이 반영되었고, 2022년 본 예산에는 단계적 일상회복을 전제로 2021년 4분기 이후 손실보상금 2.2조원이 반영되었다. 다만, 정부는 2022년 본예산 확정 이후 코로나19 확진자 증가 및 오미크론 확산에 따른 단계적 일상회복 중단, 손실보상 대상 확대(집합금지·영업제한 외 시설 인원제한 포함) 등 변화된 상황에 대응하여 3.2조원으로 자체변경하였다.

이번 추경안에는 연말 특별방역대책이 지속적으로 연장되어 손실보상 소요가 증가하고, 손실보상금 지급방식으로 선지급·후정산(선지급 금융 프로그램)을 도입함에 따라 필요한 예산 1.9조원을 증액 편성하였다.

[소상공인 손실보상 제도화 사업 2022년도 추경안 편성내역]

(단위: 억원)

추경안 산출내역	증액분
• 손실보상금(민간경상보조) 1.8조원 → 3.3조원	15,000
• 손실보상 선지급 금융 프로그램(기타민간융자금) 1.4조원 → 1.8조원	4,000
합 계	19,000

주: 2022년 1월 5일에 중소벤처기업부는 기금 자체변경을 통해 총 3.2조원으로 증액하고, 1.4조원을 손실보상 선지급 금융 프로그램을 위한 기타민간융자금으로 비목변경하였음

자료: 중소벤처기업부

참고로, 2021년 4분기 손실보상부터 지급대상, 지급금액, 지급방식 측면에서 손실보상 기준이 변경되었다. ① 지급대상을 집합금지·영업제한 외 시설에 대한 인원제한 조치까지 확대하였고, ② 손실보상금 지급 하한액을 10만원에서 50만원으로 상향하였으며, ③ 일정 금액을 우선 지급하고 추후 정산하는 선지급·후정산(선지급 금융 프로그램) 방식을 도입하였다.

[소상공인 손실보상 기준 주요 내용 및 예산 편성 현황]

구 분		2021년	2022년
예산액(안)		총 2.4조원 ※ 제2회 추경 1조원+자체변경 1.4조원	총 5.1조원 ※ 본예산 2.2조원+자체변경 1조원 +추경 1.9조원
지 급 대 상	기업규모	소상공인 · 소기업	좌동
	방역기간	2021년 3분기	2021년 4분기 + 2022년 1분기
	방역조치	집합금지 · 영업제한	집합금지 · 영업제한 · 시설 인원제한 ¹⁾
	손실발생	경영상 심각한 손실	좌동
산정기준		개별 사업체 손실액에 비례 지급 ※ 분기당 (상한) 1억원, (하한) 10만원	좌동 ※ 분기당 (상한) 1억원, (하한) 50만원
지급방식		정산 후 지급	선지급 · 후정산(융자 형태)
비고		거리두기 수도권 3~4단계 + 비수도권 2단계	단계적 일상회복('21.11.1.~) → 단계적 일상회복 중단 및 특별방역대책 발표('21.12.6.) → 특별방역대책 연장(~'22.2.6.)

주: 1) 중소벤처기업부는 소상공인 손실보상 대상을 시설에 대한 인원제한 조치까지 확대하는 내용의 「
소상공인 보호 및 지원에 관한 법률 시행령 일부개정령안」을 2021.12.24. 입법예고 하였으며,
2022년 1월 중에 개정을 완료할 계획이라고 설명함

자료: 중소벤처기업부 제출자료 바탕으로 재작성

구체적으로 2022년 1월 19일부터 영업제한 대상 55만 개를 대상으로 선지급 금융 프로그램을 시행 중인데, 분기별 250만원씩 총 500만원을 선지급하고 추후 손실보상금이 확정되면 선지급 500만원에서 차감할 계획이다. 손실보상금을 차감하고 남은 잔액에 대해서는 5년 동안 상환(대출금리 1%, 2년 거치/3년 분할 상환)하도록 할 예정이다.

[소상공인 손실보상 선지급·후정산(선지급 금융 프로그램) 개요]

구 분	세부내용
지원대상	'21.4분기 및 '22.1분기 모두 손실보상 대상에 해당하는 소상공인·소기업 중 '21.12.6.부터 영업시간 제한 조치를 받고 있는 55만 개사 * 이외 사업체는 2월 이후 '22.1분기 250만원 선지급 신청 가능
지원금액	500만원('21.4분기 250만원+'22.1분기 250만원)
지원방식	① 지급실행 → ② 원금차감 → 잔액상환 3단계 · (지급실행) 융자방식을 차용하여 소상공인시장진흥공단에서 직접 대출 - 대출기간: 5년(2년 거치, 3년 분할 상환) - 대출금리: 2개 분기 손실보상금이 모두 확정되기 전까지는 무이자, 손실보상금 차감 후 잔액에 대해 1% 저금리 적용 · (원금차감) 손실보상금 확정 시 선지급 원금(500만원)에서 차감 · (잔액상환) 차감 후 선지급 잔액에 대해 5년 동안 상환 - 수수료 없이 중도 상환 가능

자료: 「손실보상 선지급 개시 공고」, 소상공인시장진흥공단, 2022.1.18.

② 소상공인 2차 방역지원금 사업

소상공인 2차 방역지원금 사업은 2021년 12월 이후 단계적 일상회복 중단 및 방역조치 강화가 지속되고 있는 상황을 고려하여 소상공인에게 피해회복 및 방역활동 지원을 위한 현금을 지급하는 사업으로, 소상공인 재난지원금의 일환이다. 이번 추경안에 매출감소 소상공인·소기업 총 320만 개에게 300만원씩 지급하기 위한 예산 9.6조원이 신규 편성되었다.

[소상공인 2차 방역지원금 사업 2022년도 기금변경안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2021 수정	2022			증 감	
		당초	현계획(A)	변경안(B)	(B-A)	(B-A)/A
소상공인 성장지원	13,942,539	146,278	1,224,778	10,824,778	9,600,000	783.8
소상공인 역량강화	13,798,143	22,609	1,101,109	10,701,109	9,600,000	871.8
2차 방역지원금	0	0	0	9,600,000	9,600,000	순증

주: '당초'는 국회 심의를 통해 확정된 계획액, '현계획'은 당초 계획액에서 자체변경을 통해 변경된 계획액(추경안 국회제출 직전 계획액)을 의미

자료: 중소벤처기업부

정부는 코로나19 영향으로 인한 광범위한 경제적 충격과 정부의 방역조치에 따른 소상공인의 피해를 지원하기 위하여 2022년 1월 현재까지 소상공인 대상 재난지원금을 5차례 지급하였다.

구체적으로 2020년 9월 새희망자금(예산액 3.3조원), 2021년 1월 버팀목자금(예산액 4.5조원), 2021년 3월 버팀목자금 플러스(예산액 6.7조원), 2021년 8월 희망회복자금(예산액 4.2조원), 2021년 12월 1차 방역지원금(예산액 3.2조원)을 지급하였다.

[코로나19 피해 대응 소상공인 대상 재난지원금 지원 현황]

구 분		새희망자금	버팀목자금	버팀목자금 플러스	희망회복자금	1차 방역지원금
지원대상		소상공인 (실수령 251만개)	소상공인 (실수령 301만개)	소상공인·소기업 (실수령 290만개)	소상공인·소기업 (실수령 190만개)	소상공인·소기업 (지급 중)
지원시기		2020년 9월	2021년 1월	2021년 3월	2021년 8월	2021년 12월
지원예산		2020년 제4회 추경	2021년 본예산	2021년 제1회 추경	2021년 제2회 추경	2021년 예비비 등
		3.3조원 (실지급 2.8조원)	4.5조원 ¹⁾ (실지급 4.2조원)	6.7조원 (실지급 4.8조원)	4.2조원 ²⁾ (실지급 4.2조원)	3.2조원 (지급 중)
지원유형		3개	3개	7개	32개	없음
지원 단 가	집합 금지	200만원	300만원	400만원/500만원	300만원/2000만원	100만원 *매출감소
	영업 제한	150만원	200만원	300만원 *매출감소	200만원/300만원 *매출감소	
	경영 위기	100만원	100만원	200만원/300만원 *매출감소를 20% 이상	40만원/400만원 *매출감소를 10% 이상	
	일반 업종	*연매출 4억원 이하	*연매출 4억원 이하	100만원 *연매출 10억원 이하	제외	
방역조치		'20.8.16. 이후 중대본 조치	'20.11.24.~'21.1.31. 중대본·자치체 조치	'20.11.24.~'21.2.14. 중대본·자치체 조치	'20.8.16. 이후 중대본·자치체 조치	'21.12.18. 이후 중대본 조치

주: 1) 새희망자금 집행잔액 이월예산 0.5조원 포함. 당초 예산액을 4.1조원으로 추계하였으나, 집행 과정에서 0.4조원을 추가 증액하여 4.5조원으로 수정함

2) 2021년 제2회 추경예산 2.2조원 및 버팀목자금·버팀목자금 플러스 집행잔액 2조원 포함

자료: 중소벤처기업부 제출자료 바탕으로 재작성

당초 1차 방역지원금은 2021년 추경예산 및 2022년 본예산에 편성되지 않았으나, 2021년 12월 코로나19 확진자의 급증과 오미크론 변이 확산으로 인하여 단계적 일상회복이 중단되고 방역조치가 재개됨에 따라 정부에서 기정예산 및 예비비 등을 활용하여 신규 편성한 사업이다.

1차 방역지원금은 2021년 12월 말부터 매출감소 소상공인·소기업 320만 개를 대상으로 현금 100만원씩 지급을 진행 중이며, 이번 추경안은 2차로 현금 300만원씩 추가 지급하기 위하여 9.6조원이 증액 편성된 것이다.

참고로, 이전 재난지원금과 비교할 때, 2차 방역지원금은 재정소요가 9.6조원으로 최대 규모라는 점, 지원유형을 구분하지 않고 모든 지원대상에게 동일한 정액을 지급한다는 점 등에서 주요한 차이가 있다.

[2차 방역지원금 사업개요]

구 분	세부내용
사업목적	코로나19 재확산으로 인한 방역조치 강화로 어려움을 겪고 있는 소상공인·소기업의 피해회복 및 방역지원
지원대상	소상공인·소기업 320만 개
지원기준	2021.12.15. 이전 개업 + 매출 감소* * '19년 또는 '20년 동기 대비 '21년 11월 12월 또는 11~12월 월평균 매출 비교 등
지원금액	300만원
재정소요	9.6조원(320만 개×300만원)

자료: 기획재정부, 「2022년 추가경정예산안」, 2022.1.21.

2. 분석의견

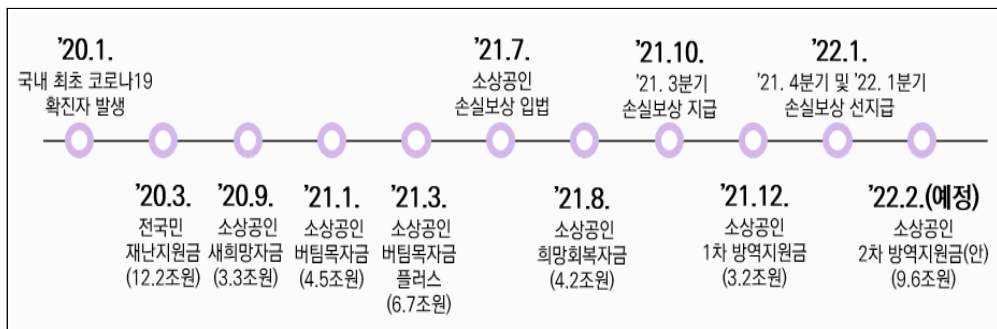
가. 총괄 분석: 손실보상금과 재난지원금의 일반원칙 마련 필요

소상공인 손실보상 규정의 입법 배경 및 취지, 기존 재난지원금의 한계 등을 고려하여 손실보상금과 재난지원금 간의 지원대상, 지원기준 등 제도 운영에 관한 합리적인 일반원칙을 마련할 필요가 있다.

「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」에 따른 소상공인 손실보상 규정은 2021년 7월 개정되었다. 지난 2020년 9월 이후 정부는 방역조치로 경영상 어려움을 겪는 소상공인을 지원하기 위하여 새희망자금('20.9.), 버팀목자금('21.1.), 버팀목자금 플러스('21.3.) 등 여러 차례 현금성 재난지원금을 지급하여 왔는데, 재난지원금은 정부의 판단에 따라 일회적·한시적으로 지급되고, 차수마다 지원대상과 지원단가가 임의적으로 결정된다는 한계가 있었다.

이에 따라 정부의 방역조치로 발생한 손실에 대하여 정당한 보상체계가 필요하다는 입법요구가 있었으며, 국회의 법안 심사 결과 2021년 7월 소상공인 손실보상 규정이 마련되어 개별 사업체의 손실액에 비례한 맞춤형 보상이 시작되었다.

[소상공인 손실보상 및 재난지원금 지급 현황]



자료: 국회예산정책처

다만, 해당 개정 법률에서 손실보상 소급적용은 규정하지 않았기 때문에 2021년 3분기 손실분부터 보상이 시작되었고, 부칙에서 이전에 발생한 심각한 피해에 대해서는 피해를 회복하기에 충분한 지원을 하도록 규정⁴⁾함에 따라 희망회복자금('21.8.)을 편성

하여 손실보상 제도화 전까지 정부의 방역조치로 피해를 입은 소상공인을 대상으로 재난지원금을 지급하였다.

이후 2021년 10월 말부터 2021년 3분기 손실보상 신청·지급을 진행 중이었는데, 연말 단계적 일상회복 중단 및 방역조치 강화가 시행된 상황을 감안하여 정부는 손실보상과는 별개로 다시 재난지원금 사업을 자체 편성하였다. 1차로 매출감소 소상공인 320만 개에게 100만원씩 지급하기 위하여 3.2조원을 편성하였고, 이번 추경안에는 2차로 300만원씩 추가 지급하기 위하여 9.6조원을 증액 편성하였다.

코로나19 확산 및 방역조치의 영향에 따른 소상공인의 피해를 두텁게 지원하려는 취지는 이해되나, 재난지원금의 일회성·한시성·임의성 등의 한계를 극복하기 위하여 손실보상을 제도화하였는데, 손실보상과는 별개로 재난지원금(방역지원금)을 재편성함에 따라 지원대상·기준·규모 등 다각적 측면에서 제도 간 정합성이 충분히 확보되었는지 우려된다.

[소상공인 손실보상과 방역지원금 사업 비교]

구 분	손실보상	방역지원금
지원대상	집합제한·영업제한·인원제한 + 매출감소	매출감소
지원기준	개별 사업체 손실액 비례	1차 100만원, 2차 300만원 정액
지원규모	90만 개	320만 개
비 고	중복 수령 가능	

자료: 중소벤처기업부 제출자료 바탕으로 재작성

또한, 2021년 12월 27일 100만원 방역지원금 지급을 개시한지 1달이 경과하지 않은 상황에서 추가로 300만원 지급을 결정하고 지원유형 구분 없이 일괄 정액지급하는 것은 그동안 재난지원금 지급 시마다 논란이 되었던 시기의 적실성, 지원의 충분성 및 형평성 논란을 반복하는 측면이 있다.

- 4) 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」(법률 제18292호, 2021.7.7. 개정) 부칙 제2조(손실보상에 관한 적용례) 제12조의2의 개정규정은 이 법이 공포된 날 이후 발생한 손실부터 적용한다. 다만, 정부는 공포된 날 전에 코로나바이러스감염증-19와 관련하여 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제49조제1항제2호에 따른 집합금지, 영업제한 등 행정명령으로 발생한 심각한 피해에 대해서는 조치 수준, 피해규모 및 기존의 지원 등을 종합적으로 고려하여 피해를 회복하기에 충분한 지원을 한다.

이에 소상공인 손실보상 규정의 입법 배경 및 취지, 기존 재난지원금의 한계 등을 고려하여 손실보상금과 재난지원금 간의 지원대상, 지원기준 등 제도 운영에 관한 합리적인 일반원칙을 마련할 필요가 있다.

나. 개별사업 분석

① 소상공인 손실보상 제도화 사업

첫째, 정부는 소상공인 손실보상 재정소요 추계를 국회에 제출함으로써 추경안 규모의 적정성에 대해 내실 있는 국회 심사가 가능하도록 할 필요가 있으며, 2022년 2분기 이후 손실보상은 예산에 반영되어 있지 않으므로, 2분기 이후 손실보상 재정소요 및 재원확보 방안을 검토할 필요가 있다.

소상공인 손실보상 제도화 사업은 2022년 본예산에 단계적 일상회복을 전제로 2021년 4분기 이후 손실보상금 2.2조원이 반영되었다. 그러나 연말 단계적 일상회복 중단 및 특별방역대책이 시행되고 있고, 시설 인원제한 조치 사업체까지 손실보상 대상이 확대될 예정⁵⁾임에 따라 재정소요가 발생하여 공자기금예수금을 통해 1조원을 증액하였으며, 이번 추경안에는 특별방역대책의 연장과 손실보상금 선지급 금융 프로그램을 실시함에 따른 추가 소요 1.9조원을 증액 편성하였다.

[소상공인 손실보상 제도화 사업 예산 현황]

구 분		손실보상금 편성내역	비고
'22	본예산 (‘21.12.)	2.2조원=1.0조원(‘21.4분기)+1.2조원(‘22.1~4분기)	-
		* 단계적 일상회복(‘21.11.1.)	
	자체변경 (‘22.1.)	3.2조원=1.7조원(‘21.4분기)+1.5조원(‘22.1분기)	공자기금 예수금
		* 연말 특별방역대책(‘21.12.6.), 시설 인원제한 조치 포함	
	추경안 (‘22.1.)	5.1조원=1.7조원(‘21.4분기)+3.0조원(‘22.1분기)+0.4조원(선지급 용자)	일반회계 전입금
		* 특별방역대책 연장(‘22.1.14.), 손실보상 선지급 실시(‘22.1.19.)	

자료: 중소벤처기업부 제출자료 바탕으로 재작성

5) 중소벤처기업부는 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률 시행령」 제4조의4를 개정하여 집합금지·영업제한 외에 시설에 대한 인원제한 조치 사업체까지 손실보상 대상으로 포함할 계획임

다만, 이번 추경안 규모에 대해 정부는 2022년 1월 27일 기준 세부 산출근거를 제출하지 않고 있는데, 손실보상 대상으로 새롭게 포함된 시설 인원제한 업종 현황 자료가 부족한 점, 선지급 금융 프로그램이 2022년 1월 19일부터 시행되어 선지급 용자 소요를 파악하기 어려운 점, 향후 사회적 거리두기 조정 가능성을 예측하기 어려운 점 등을 종합적으로 고려할 때, 재정추계의 부정확성에 따른 재정운용의 비효율성이 우려되는 측면이 있다.

참고로, 2021년 3분기 손실보상의 경우를 살펴보면, 2021년 제2회 추경 당시 추계와 3분기 도과 이후 추계에 차이가 발생하여 자체변경으로 1.4조원을 증액하여 총 2.4조원으로 예산액을 수정한바 있고, 2022년 1월 20일 기준 80만 개(2.4조원) 계획 대비 64.4만 개(1.9조원)에 대해 손실보상금을 지급한 것으로 나타나고 있다.

[2021년 3분기 손실보상 지급실적(2022.1.20.)]

(단위: 개, 억원)

구 분	사업체수	재정소요
계획(A)	800,000	24,000
실적(B)	643,556	19,119
A-B	156,444	4,881

자료: 중소벤처기업부

이에 정부는 추경안 세부 산출근거를 국회에 제출하는 한편, 합리적으로 소상공인 손실보상 재정소요를 추계하도록 적극 노력함으로써 추경안 규모의 적정성에 대해 내실 있는 국회 심사와 필요한 손실보상금의 안정적인 확보가 가능할 수 있도록 뒷받침할 필요가 있다.

아울러 이번 추경안에는 2022년 2분기 이후 손실보상분은 예산에 반영되어 있지 않은 상황이다. 정부는 사전 예측이 어렵다는 이유로 분기별로 재정추계를 하겠다는 입장인데, 2022년 2분기 이후에도 방역조치가 지속될 가능성이 있음을 고려하여 2분기 이후 손실보상 재정소요 및 재원확보 방안에 대해 함께 논의할 필요가 있다.

둘째, 소상공인 손실보상 제도화 사업은 손실액 발생 전 또는 보상금 산정 전에 손실보상금을 선(先)지급할 수 있는 법적 근거가 불분명한 측면이 있으므로, 국회의 추경안 심사 시 법적 근거 보완을 검토할 필요가 있다.

「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제12조의2⁶⁾의 소상공인 손실보상 규정에 따르면, 정부의 방역조치로 인하여 소상공인에게 경영상 심각한 손실이 발생한 경우 해당 소상공인에게 손실보상을 하여야 하며, 손실보상 심의위원회의 심의를 거쳐 지급여부 및 지급금액을 결정한 후 손실보상금을 지급하여야 한다.

이에 따라 손실보상금은 손실액과 그에 따른 보상액을 확정된 후 지급하는 것이 원칙이므로, 당초 정부는 분기별 정산 지급을 계획하였다. 그러나 2021년 4분기 손실보상부터는 분기별 250만원을 우선 지급할 수 있도록 '선지급·후정산 방식'을 도입하였으며, 추후 확정된 손실보상금으로 정산하여 남는 선지급 잔액에 대해서는 용자 상환(1.0% 금리, 2년 거치/3년 분할상환)하여야 한다.

이러한 선지급·후정산 방식은 경영상 자금조달이 긴급한 소상공인에게 손실보상금을 적기에 지급한다는 점에서 바람직한 측면이 있다. 다만, 현행 법률상 아직 해당 분기가 도과하지 않아 손실이 발생하지 않았음에도 손실이 발생할 것으로 예상하여 선지급할 수 있는지, 손실이 발생하였더라도 손실보상 심의위원회의 심의에 따른 보상금 확정 전에 손실보상금을 지급할 수 있는지, 실제 발생한 손실액보다 많은 금액을 우선 지급할 수 있는지 불분명한 문제가 있다.

또한, 추후 선지급 잔액에 관해서는 원리금 상환에 대한 재정적 부담이 발생한다는 점도 종합적으로 고려하면, 법적 근거를 명확히 함으로써 소상공인 손실보상 사업의 안정성을 확보하는 것이 필요할 것으로 보인다.

참고로, 정부의 방역조치 이행에 따른 경영상 피해 발생 전에 소상공인 등을 우선 지원하고 사후 손실보상금으로 정산하는 내용의 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률

6) 「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.

④ 제3항에 따른 신청을 받은 중소벤처기업부장관은 심의위원회의 심의를 거쳐 손실보상금의 지급 여부 및 금액을 결정한 후 신청인에게 손실보상금을 지급하여야 한다. 이 경우 신청인이 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제49조제1항제2호에 따른 조치를 위반한 경우에는 손실보상금을 감액하거나 지급하지 아니할 수 있다.

일부개정법률안」⁷⁾이 국회에 계류 중이다.

이에 소상공인 손실보상 제도화 사업은 손실액 발생 전 또는 보상금 산정 전에 손실보상금을 선(先)지급할 수 있는 법적 근거가 명확하지 않은 측면이 있으므로, 국회의 추경안 심사 시 법적 근거 보완을 검토할 필요가 있다.

셋째, 소상공인 손실보상 제도화 사업은 선지급 이후 정산결과에 따른 원리금 상환 등의 후속조치가 차질 없이 추진될 수 있도록 정산계획을 철저하게 수립·시행할 필요가 있다.

중소벤처기업부는 2022년 1월 19일부터 2021년 4분기 및 2022년 1분기 손실보상 선지급을 시작하였으며, 1월 21일 기준 27,752개사에 대해 1,388억원이 선지급되었다. 참고로, 이번 선지급은 '21.4분기 및 '22.1분기 모두 손실보상 대상으로 영업시간 제한 조치를 받고 있는 55만 개가 대상이며, 2월 중에 인원제한 조치 등 이외 사업체의 선지급 신청을 받을 예정이다.

[소상공인 손실보상 사업 추진계획]

구 분		지원대상	선지급금
2022.1.19.~	1차 선지급	'21.4분기 및 '22.1분기 모두 손실보상 대상으로 영업시간 제한 업체 55만 개사	250만원+ 250만원
2월 중	2차 선지급	인원제한 업체 및 영업시간 제한 업체로 추가 확인되는 업체	250만원

자료: 중소벤처기업부 보도자료를 바탕으로 재작성

이러한 선지급·후정산 방식은 추후 손실보상금을 확정하고 정산결과 남은 차액은 원리금을 상환하는 방식으로, 부족한 차액은 손실보상금 추가 지급 절차로 이어져 후속조치가 필요한 상황이다.

특히, 2021년 3분기 손실보상 금액구간별 지급실적을 살펴보면, 10만원 이상 100만원 미만의 손실보상금을 받은 사업체가 50.1%(32.3만 개)로 가장 많은 것으로 나타났음을 고려할 때, 실제 보상금보다 많은 금액을 우선 지급받아 추후 원리금 상환으로 전환되는 사업체수가 상당할 것으로 보인다.

7) 의안번호 제2114056호, 김성환의원 대표발의, 2021.12.22.

[2021년 3분기 손실보상 금액구간별 지급실적(2022.1.20.기준)]

(단위: 개, %, 억원)

구 분	사업체수(비중)	지급금액
10만원 이상 100만원 미만	322,504(50.1)	117
100만원 이상 300만원 미만	160,846(25.0)	290
300만원 이상 500만원 미만	60,226(9.4)	233
500만원 이상 1,000만원 미만	56,565(8.8)	395
1,000만원 이상 1억원 이하	43,415(6.7)	877
합 계	643,556(100.0)	1,912

자료: 중소벤처기업부

그런데 원리금 상환이 제대로 이루어지지 못하면 손실보상 제도의 공정한 운영을 훼손하고 부실에 따른 재정부담을 초래한다는 점에서 원리금 상환 등 후속 절차의 집행 관리가 중요할 것으로 판단된다.

이에 중소벤처기업부는 선지급 이후 정산결과에 따른 원리금 상환 등의 후속조치가 차질 없이 추진될 수 있도록 정산계획을 철저하게 수립·시행할 필요가 있다.

② 소상공인 2차 방역지원금 사업

첫째, 소상공인 2차 방역지원금 사업은 이전 재난지원금 사업들에서 설계된 차등지급(지원유형 세분화·지원단가 다층화) 방안의 취지와 그 효과분석 등을 토대로 일괄 정액지급 방안의 적절성에 대해 심도 있는 논의를 선행할 필요가 있다.

소상공인 2차 방역지원금 사업은 매출이 감소한 소상공인·소기업에게 모두 정액 300만원을 동일하게 지급하는 것으로 계획되었다. 이전 재난지원금 사업들의 지원기준과 비교할 때, 방역지원금은 지원유형의 구분이 없고 지원단가가 동일하다는 것이 주요한 차이점이다.

[코로나19 피해 대응 소상공인 대상 재난지원금 지원 현황]

구 분		새희망자금	버팀목자금	버팀목자금 플러스	희망회복자금	1차·2차 방역지원금
차수		1차	2차	3차	4차	5차·6차
지원대상		소상공인	소상공인	소상공인·소기업	소상공인·소기업	소상공인·소기업
지원유형		3개	3개	7개	32개	없음
지 원 단 가	집합 금지	200만원	300만원	400만원/500만원	300만원/2000만원	100만원/ 300만원 *매출감소
	영업 제한	150만원	200만원	300만원 *매출감소	200만원/900만원 *매출감소	
	경영 위기	100만원	100만원	200만원/300만원 *매출감소율 20% 이상	40만원/400만원 *매출감소율 10% 이상	
	일반 업종	*연매출 4억원 이하	*연매출 4억원 이하	100만원 *연매출 10억원 이하	제외	

자료: 중소벤처기업부 제출자료 바탕으로 재작성

지난 1~4차 재난지원금 사업을 살펴보면, 새희망자금, 버팀목자금, 버팀목자금플러스, 희망회복자금으로 사업이 진행되면서 점차 지원유형은 세분화되고 지원단가는 다층화되었다. 구체적으로 1차 새희망자금은 방역조치의 수준만 고려하여 집합금지·영업제한·일반업종 3개로 지원유형을 구분하고, 각각 200만원, 150만원, 100만원을 지급하였지만, 4차 희망회복자금은 방역조치의 수준 및 기간, 연매출액 규모, 업종의 평균 매출액 감소율 등을 고려하여 32개로 지원유형을 구분하고, 40~2,000만원을 지급하였다.⁸⁾

이와 같이 이전 재난지원금 사업들에서 차등지급 방안이 선택되고 그 세부기준이

8) [4차 소상공인 희망회복자금 지원유형별 지원단가]

구 분		금액(만원)			
		매출액 4억원 이상	매출액 4억 ~ 2억원	매출액 2억 ~ 8천만원	매출액 8천만원 미만
집합 금지	장 기(6주 이상)	2,000	1,400	900	400
	단 기(6주 미만)	1,400	900	400	300
영업 제한	장 기(13주 이상)	900	400	300	250
	단 기(13주 미만)	400	300	250	200
경영 위기	△60% 이상	400	300	250	200
	△40~△60%	300	250	200	150
	△20~△40%	250	200	150	100
	△10~△20%	100	80	60	40

자료: 중소벤처기업부, 「희망회복자금 시행 공고」(2021.8.13.)

세밀하게 변경되어 온 것은 한정된 재원을 코로나19 피해를 크게 입은 소상공인 중심으로 배분함으로써 지원의 형평성과 효율성을 제고하려는 취지였다. 다만, 실제 지급과정에서는 경계구간에서 지원의 역진성이 발생하고 구간별 지원단가 차등의 정도에 대해 합리적인 근거가 제시되지 못하는 등의 한계가 있었다.

반면, 이번 추경안과 같이 동일하게 정액을 지급하는 방안은 지원대상 선별에 소요되는 시간을 단축할 수 있어 신속한 지원이 가능하다는 장점이 있으나, 사업체의 피해규모를 전혀 반영하지 못하는 등 효율적인 자원배분에 한계가 있다.

이로 볼 때, 차등지급과 일괄지급 방안은 장단점이 있는데, 이전 재난지원금 사업들의 차등지급 방안을 보완하지 않고 일괄지급 방안으로 변경한 것이 지원의 형평성이나 자원배분의 효율성 등의 측면에서 최적의 제도설계인지 검토가 필요할 것으로 보인다.

이에 소상공인 2차 방역지원금 사업은 이전 재난지원금 사업들에서 설계된 차등지급(지원유형 세분화·지원단가 다층화) 방안의 취지와 그 효과분석 등을 토대로 일괄 정액지급 방안의 적절성에 대해 심도 있는 논의가 선행될 필요가 있다.

둘째, 소상공인 2차 방역지원금 사업은 1차 방역지원금의 지급실적 추이, 지방자치단체 시설명단 확인 선행 등 정교한 수요 예측을 바탕으로 추경안 규모의 적정성을 검토할 필요가 있다.

소상공인 2차 방역지원금 사업은 매출감소 소상공인·소기업 320만 개에게 현금 300만원씩 지급하기 위하여 9.6조원이 편성되었다. 그런데 사전에 지방자치단체로부터 방역조치 대상시설 및 이행확인 등을 모두 완료하지 않은 상황에서 지원물량을 잠정 산정한 것이므로, 지원물량의 추계가 정확하지 않은 측면이 있다.

참고로, 2022년 1월 18일 기준 1차 방역지원금 지급실적을 살펴보면, 아직 지급을 집행 중인 상황이라는 하나, 320만 개 계획 대비 290.7만 개에 대해 2조 9,065억원을 지급한 것으로 나타나고 있다.

[소상공인 1차 방역지원금 지급실적(2022.1.18. 기준)]

(단위: 만 개, 억원)

구 분	지급업체 수	지급액
영업제한	72.0	7,199
일반업종	218.7	21,867
합 계	290.7	29,065

자료: 중소벤처기업부

아울러 이전 재난지원금 사업들을 살펴보면, 지원물량의 예측이 부정확하게 이루어져 당초 예산액과 집행액 간 상당한 차이가 발생한 사례들이 있었다⁹⁾. 예를 들어 새희망자금은 약 0.5조원, 버팀목자금은 약 0.2조원, 버팀목자금플러스는 약 1.8조원의 집행잔액이 발생하였다.

이에 소상공인 2차 방역지원금 사업은 예산의 과다 추계에 따른 재정운용 비효율성이 최소화 되도록 1차 방역지원금의 지급실적 추이, 지방자치단체 시설명단 확인 선행 등 정교한 수요 예측을 바탕으로 추경안 규모의 적정성을 검토할 필요가 있다.

셋째, 소상공인 2차 방역지원금 사업은 ‘매출감소 간주’ 방식의 타당성을 검토할 필요가 있으며, ‘매출감소 간주’ 방식을 유지하는 경우 방역지원금을 포함하여 재난지원금 사업의 오지급·부정수급 등에 관한 사후관리를 철저히 할 필요가 있다.

소상공인 방역지원금의 지원대상은 매출이 감소한 소상공인·소기업이며, 크게 ① 영업시간 제한 업종과 ② 일반 소상공인으로 구분된다. 구체적으로 영업시간 제한 업종

9) [소상공인 대상 재난지원금 사업 집행결과]

(단위: 만 개, 억원)

구 분	편성		집행	
	인원수	예산액	인원수	집행액
새희망자금	290.7	33,072	251.1	27,632
버팀목자금	316.0	44,733 ¹⁾	301.1	42,181
버팀목자금 플러스	385.2	67,350	291.4	48,412
희망회복자금	178.0	42,191 ²⁾	189.8	42,422

주: 1) 새희망자금 집행잔액 0.5조원 포함

2) 버팀목자금 집행잔액 0.2조원, 버팀목자금플러스 집행잔액 1.8조원 포함

자료: 중소벤처기업부

의 경우 전부 ‘매출감소로 간주’하여 지원하고, 일반 소상공인의 경우 i) 버팀목자금플러스 또는 희망회복자금을 지급받은 사업체는 ‘매출감소로 간주’하여 지원하며, ii) 그 외 미지급 사업체는 2021년 11월 또는 12월의 매출감소 여부를 판단한 후 지원한다.

[소상공인 방역지원금 사업개요]

구 분	세부내용	
지원대상	소상공인·소기업 320만 개	
지원기준	2021.12.15. 이전 개업 + 매출 감소*	
	* '19년 또는 '20년 동기 대비 '21년 11월 12월 또는 11~12월 월평균 매출 비교 등 ① (영업시간 제한) '21.12.18. 이후 중대본의 영업시간 제한 조치를 받은 소상공인·소기업 - 영업시간 제한에 따라 심각한 피해가 예상되므로, <u>매출감소로 간주</u> 하여 지원 ② (일반 소상공인) '21.12.18. 이후 영업시간 제한을 받지 않았으나, <u>매출이 감소한 것으로 인정되는</u> 소상공인·소기업으로서 다음 중 하나에 해당하는 사업체 - 버팀목자금플러스 또는 희망회복자금을 지급받은 사업체 - 버팀목자금플러스 또는 희망회복자금을 <u>지급받지 않았으나 매출감소 기준을 충족하는</u> 사업체	
지원금액	1차 100만원	2차 300만원
재정소요	3.2조원(320만 개×100만원)	9.6조원(320만 개×300만원)

자료: 기획재정부, 「2022년 추가경정예산안」, 2022.1.21. 및 중소벤처기업부, 「소상공인 방역지원금 시행 공고」, 2021.12.23.

그런데 방역지원금을 지급하면서 ‘매출감소 간주’ 방식을 활용하고 있는데, 이는 실제로 2021년 연말 방역조치 기간 동안 매출이 감소하였는지 정확하게 판단하지 않고 방역지원금을 지급하는 것이므로, 매출증가 사업체에게도 방역지원금을 지급할 가능성이 있다.

특히, 지난 국정감사에서 새희망자금·버팀목자금·버팀목자금플러스를 수령한 사업체 중 2019년 대비 2020년 매출액이 증가한 사업체들이 상당한 것으로 나타나 집행점검이 필요하다는 지적¹⁰⁾이 있었으며, 2020회계연도 국회 결산 심사 시 새희망자금의 중복수급·오지급·부정수급에 대한 대책 마련 등을 시정요구하였음을 감안할 때, 이전 재난지원금 기지급 사업체라는 이유로 매출이 감소한 것으로 인정하는 방식은 오지급 등에 따른 예산 비효율성을 초래할 가능성이 있다.

이에 소상공인 2차 방역지원금 사업은 ‘매출감소 간주’ 방식의 타당성을 검토할 필요가 있으며, ‘매출감소 간주’ 방식을 유지하는 경우 방역지원금을 포함하여 재난지원금 사업의 오지급·부정수급 등에 관한 사후관리를 철저히 할 필요가 있다.¹¹⁾

10) 2021년도 국정감사 기획재정위원회(2021.10.20.)

11) 참고로, 중소벤처기업부는 2022년 본예산에 재난지원금 사후관리 사업을 위하여 22억 7,000만원을 신규 편성하였다. 이를 통해 재난지원금 오지급·부정수급·중복수급에 대한 환수조치 등 사후관리를 수행할 계획이다.

1. 코로나19 발생 및 현황

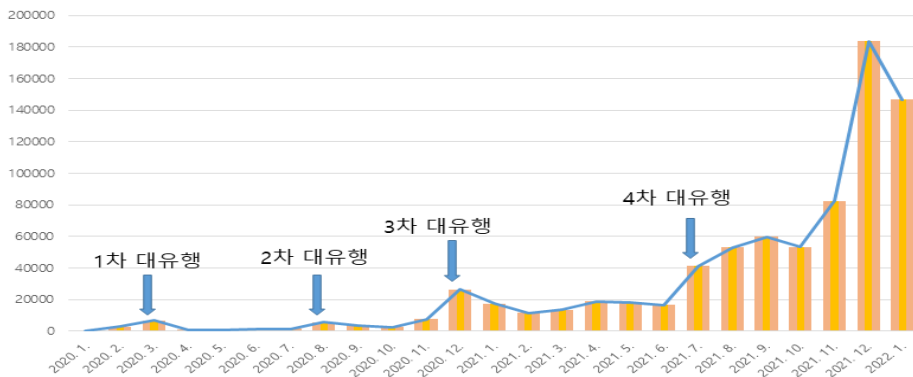
가. 코로나19 국내 유입 및 확산 현황

코로나19는 인간을 감염시키는 유형의 코로나바이러스(SARS-CoV-2)¹⁾에 의한 호흡기 감염질환으로, 감염자의 비말(침방울)이 타인의 눈, 코, 입 점막으로 침투될 때 전염되며, 발열, 기침, 호흡곤란, 오한, 근육통, 후각·미각손실, 폐렴 등이 주요 증상으로 알려져 있다.

우리나라에서는 2020년 1월 20일 첫 확진자가 발생하였으며, 2020년 2~3월 1차 대유행, 2020년 8~9월 2차 대유행, 2020년 12월~2021년 1월 3차 대유행이 발생한 바 있다. 이후 2021년 7월부터 다시 확진자가 급격히 증가하기 시작하여 4차 대유행이 시작되었고 12월에는 월 확진자가 183,605명에 달하였으며, 2022년 1월에는 27일 기준 월 확진자가 146,674명에 달하고 있다.

[월별 국내 코로나19 확진 현황]

(단위: 명)



주: 2022년 1월 27일 0시 기준

자료: 질병관리청 자료를 바탕으로 재구성

진달래 예산분석관(jindallae@assembly.go.kr, 6788-4633)

1) 사스(2003년)나 메르스(2015년) 등도 코로나바이러스의 일종이며, 인간을 감염시키는 기존 6개의 코로나바이러스 명칭은 ① HCoV-229E, ② HCoV-NL63, ③ HCoV-OC43, ④ HCoV-HKU1, ⑤ MERS-CoV (메르스), ⑥ SARS-CoV(사스)이다.

2020년 1월부터 2022년 1월 27일까지 발생한 총 확진자 수는 777,497명으로, 이 중 70.0%(544,506명)가 수도권(서울, 경기, 인천)에서 발생하였다.

[월별 국내 코로나19 확진 현황]

(단위: 명, %)

구분	확진자 수		구분	확진자 수	
	전국	수도권		전국	수도권
20년 1월	11	10(90.9)	21년 2월	11,467	8,445(73.6)
20년 2월	2,920	146(5.0)	21년 3월	13,415	9,450(70.4)
20년 3월	6,855	834(12.2)	21년 4월	18,927	12,031(63.6)
20년 4월	979	412(42.1)	21년 5월	18,331	11,496(62.7)
20년 5월	703	505(71.8)	21년 6월	16,623	11,619(69.9)
20년 6월	1,331	953(71.6)	21년 7월	41,374	28,378(68.6)
20년 7월	1,506	669(44.4)	21년 8월	53,077	33,066(62.3)
20년 8월	5,641	4,315(76.5)	21년 9월	59,859	44,154(73.8)
20년 9월	3,865	2,748(71.1)	21년 10월	53,421	41,011(76.8)
20년 10월	2,700	1,867(69.1)	21년 11월	82,527	64,945(78.7)
20년 11월	7,688	5,038(65.5)	21년 12월	183,605	135,939(74.0)
20년 12월	26,527	18,787(70.8)	22년 1월	146,674	96,201(65.6)
21년 1월	17,471	11,487(65.7)	계	777,497	544,506(70.0)

주: 1. 괄호안은 전국 확진자 수 대비 수도권 확진자 수의 비율을 의미함

2. 2022년 1월 27일 0시 기준

자료: 질병관리청

전체 확진자 중 남성은 402,827명(51.8%), 여성은 374,670명(48.2%)으로, 연령대별로는 20~29세의 확진자가 가장 많아 전체 확진자 중 15.7%를 차지하였으며, 80세 이상 및 70~79세의 확진자 비율은 3.0%, 5.4%로 낮았다.

같은 기간 동안 사망자는 총 6,654명(치명률 0.86%)으로, 80세 이상에서 3,288명이 사망하여 전체 사망자의 49.4%를 차지하였으며, 동 연령대에서의 치명률은 14.18%로 나타났다. 한편, 10~19세, 0~9세의 확진자 수는 각각 86,193명, 67,185명이며, 0~9세에서 3명이 사망하였다.

[코로나19 성별, 연령별 확진 및 사망 현황]

(단위: 명, %)

구 분		누적 확진 현황		누적 사망 현황	
		확진자 수	인구 10만명당 확진자 수	사망자 수	치명률 ¹⁾
계		777,497	1,506	6,654	0.86
성별	남성	402,827	1,565	3,420	0.85
	여성	374,670	1,447	3,234	0.86
연령	80세 이상	23,186	1,100	3,288	14.18
	70~79세	41,943	1,129	1,840	4.39
	60~69세	99,686	1,391	1,054	1.06
	50~59세	107,263	1,242	317	0.30
	40~49세	115,184	1,410	95	0.08
	30~39세	114,519	1,703	43	0.04
	20~29세	122,338	1,838	14	0.01
	10~19세	86,193	1,830	0	0.00
	0~9세	67,185	1,787	3	0.00

주: 1) 사망자 수/확진자 수 × 100

1. 2022년 1월 27일 0시 기준

자료: 질병관리청

한편, 2022년 1월 27일 기준 우리나라 인구의 86.9%인 44,605,045명이 코로나19 백신 1차 접종을 받았으며, 인구의 85.6%인 43,904,632명은 2차 접종, 인구의 50.7%인 26,043,358명은 3차 접종까지 완료하였다.

[백신 접종자 수 및 인구 대비 비율]

(단위: 명, %)

구 분	접종자 수	인구 대비 비율
1차 접종	44,605,045	86.9
2차 접종	43,904,632	85.6
3차 접종	26,043,358	50.7

주: 2022년 1월 27일 0시 기준

자료: 질병관리청

나. 사회적 거리두기 및 방역지침 연혁

사회적 거리두기란 개인 또는 집단 간 접촉을 최소화하여 감염병의 전파를 감소시키는 공중보건학적 감염병 통제 전략을 의미하며, 백신이나 치료제를 사용하는 전략과 구분되는 비약물적 중재조치(Non-pharmaceutical Intervention, NPI)이다.

정부는 2020년 3월 22일 사회적 거리두기의 최초 시행 이후 확진자 수, 방역망 내 관리 비율, 검사양성률 등을 종합적으로 고려하여 사회적 거리두기 단계를 조정하며 코로나19에 대응해오고 있다. 그런데 이 과정에서 기존 5단계로 분류되는 사회적 거리두기가 ① 지나치게 세분화 되어있어 국민들이 단계 상향에 따른 의미 및 조치를 명확하게 이해하기 쉽지 않은 점, ② 개인 간 접촉에 대한 방역 관리가 미흡하다는 점, ③ 위험도가 높은 취약시설에 대한 방역 관리가 미흡하다는 점 등이 한계점으로 지적된 바 있다. 이에 정부는 공청회 등을 거쳐 사회적 거리두기를 개편, 2021년 7월 12일부터 4단계로 개편된 사회적 거리두기를 적용하기 시작하였다.

이후 장기간 지속된 방역조치로 경제민생 피해가 누적되고 방역체계 전환의 필요성이 커지자 정부는 「단계적 일상회복 이행계획(11. 1. 시행)」을 발표하였다. 동 계획에서는 지역별, 단계별로 나누어 실시하던 기존 거리두기 체계를 해제하고, 전국적으로 동일한 기준으로 통합하여 정리하며, 일상회복 전환 과정에서 방역상황에 따라 단계별로 개편을 실시하여 궁극적으로 기본방역수칙만을 유지하고자 하였다. 특히 서민경제 애로 및 방역 위험도 등을 고려하여 영업시설(다중이용시설) → 대규모 행사 → 사적모임 순으로 3차례에 걸쳐 단계적으로 완화하는 방안이 제시되었다.²⁾

그러나 11월 넷째 주부터 오미크론 변이바이러스의 국내유입 및 지역사회 감염이 확인됨에 따라 급격한 추가 확산 가능성이 우려되면서 코로나19 위험도 평가³⁾ 결과 위험도가 ‘매우 높음’ 단계가 되었으며, 이후 중환자실 병상가동률 등 의료대응 역량이 한계에 도달함에 따라 정부는 점차 사회적 거리두기를 강화하였다. 현행 사회적 거리두기 주요 내용은 다음과 같다.

2) 이는 11월 1일부터 ‘4주(체계전환 운영기간)+2주(평가 기간)’의 간격으로 전환 추진하되, 예방접종완료율, 의료체계 여력 및 중증환자·사망자 발생, 유행규모 등이 안정적인 상황인지 판단하여 다음 차례 개편 이행 여부를 결정하고자 하였다.

3) 주요 지표(17개) 분석 결과, 위험요인, 추세와 전망을 고려하여 일상회복지원위원회 방역의료분과 검토의견을 종합하여 평가

[현행 사회적 거리두기 주요내용(1.17.~2.6.)]

- (사적모임) 접촉여부 관계없이 전국 6인까지 가능
 - * 다만 동거가족, 돌봄(아동·노인·장애인 등) 등 기존의 예외범위는 계속 유지
 - (식당·카페) 미접종자* 1인 단독이용만 예외 인정
 - * 방역패스의 예외(PCR 음성자, 18세 이하, 완치자, 불가피한 접종불가자)에 해당하지 않는 미접종자를 의미
 - (운영시간) 1·2그룹 21시, 3그룹 및 기타 일부시설 22시까지로 제한
 - (21시 제한) 1그룹(유흥시설 등) 및 2그룹 시설(식당·카페, 노래연습장, 목욕장업, 실내체육시설) 운영시간 21시까지로 제한
 - (22시 제한) 3그룹 및 기타 일부 시설(오락실, 멀티방, 카지노, PC방, 학원*, 마사지·안마소**, 파티룸, 영화관·공연장***) 운영시간 22시까지로 제한
 - * 학원의 경우, 평생직업교육학원에만 22시까지 운영시간 제한 적용
 - ** 의료법에 따라 시각장애인이 운영·종사하는 안마시술소, 안마원은 제외
 - *** 영화관·공연장의 경우, 상영·공연 시작 시간 21시까지 허용
 - (방역패스) 다중이용시설 11종*에 방역패스 적용(1.18.~2.6.)
 - * 단, 학원의 경우 집행정지 인용결정에 따라 효력정지 상태이나, 관악기·노래·연기 학원의 경우 방역패스 유지 필요성이 있어 즉시향고 과정에서 적극 설명할 계획
- 〈적용시설(11종)〉 * 기존 17종에서 6종 시설 해제(1.18.~)

 - ▲유흥시설 등(유흥주점, 단란주점, 클럽(나이트), 헌팅포차, 감성주점, 콜라텍무도장)
 - ▲노래(코인)연습장 ▲실내체육시설 ▲목욕장업 ▲경륜·경정·경마/카지노(내국인)
 - ▲식당·카페 ▲멀티방 ▲PC방 ▲스포츠경기(관람)장(실내) ▲파티룸 ▲마사지업소·안마소
- (행사·집회) 50명 미만 행사·집회는 접종자·미접종자 구분없이 가능, 50명 이상인 경우 접종완료자 등으로만 구성하여 299명까지 가능
 - 300명 이상 행사(비정규공연장·스포츠대회·축제)는 종전처럼 관계부처 승인 하에 관리하되, 거리두기 강화 기간 필수행사 외 불승인
 - 예외 및 별도 수칙 적용행사에 대해서도 50인 이상인 경우 방역패스 적용 확대(299명 상한 규정은 미적용)
 - * (행사 예외) 공무 및 기업 필수경영 활동 관련 행사(기업 정기주주총회 등) (별도수칙) 전시회, 박람회, 국제회의
 - (종교시설) 접촉여부 관계없이 수용인원의 30%(최대 299명)까지, 접종완료자로만 구성 시 70%까지 가능

자료: 보건복지부

한편, 2021년 11월 1일부터 적용된 「단계적 일상회복 이행계획」에서는 접종 완료자의 일상회복을 지원하고, 고위험 이용시설을 보다 안전하게 이용할 수 있도록 ‘방역패스’ 개념의 접종증명·음성확인제를 도입하였다. 이후 오미크론 변이바이러스의 국내유행 및 지역사회 감염 우려가 확산되자, 정부는 12월 3일 「코로나19 특별방역대책 추가 후속조치」를 발표하여 미접종자의 전파 차단을 위해 방역패스 의무적용 시설을 확대하였다.⁴⁾

그러나 서울 행정법원은 2022년 1월 4일, 정부의 2021. 12. 3. 특별방역대책 후속조치 중 ‘학원 등, 독서실, 스터디카페’를 방역패스 의무적용 시설로 포함시킨 부분에 대하여 본안 사건 판결 선고일까지의 효력 정지 결정을 하였고,⁵⁾ 1월 14일에는 서울특별시장이 2022. 1. 3. 공고한 접종증명·음성확인제 의무적용시설 17종 시설 중 ‘상점·마트·백화점’ 부분 및 ‘12세 이상 18세 이하인 자’에 대한 접종증명·음성확인제 적용대상 확대 조치 부분에 대하여 본안 사건의 판결 선고일로부터 30일이 되는 날까지의 효력 정지 결정을 하였다.⁶⁾ 이는 청소년의 경우 코로나 감염으로 인한 위험성이 상대적으로 적다는 점, 일부 다중이용시설에 방역패스를 도입하더라도 그 범위를 최소화해야 한다는 점 등을 고려한 것이다.

이후 정부는 상대적으로 위험도가 낮은 시설의 방역패스를 완화하기로 결정하고, 1월 18일부터 방역패스 적용시설 범위를 조정하여 시행하고 있다.

4) <2021년 12월 6일 이후 방역패스 의무적용 시설(16종)>

· (기존) 유흥시설 등(유흥주점, 단란주점, 클럽·나이트, 헌팅포차, 감성주점, 콜라텍·무도장), 노래(코인) 연습장, 실내체육시설, 목욕장업, 경륜·경정·경마·카지노
· (신규) 식당·카페, 학원 등, 영화관·공연장, 독서실·스터디카페, 멀티방(오락실 제외), PC방, (실내)스포츠경기(관람)장, 박물관·미술관·과학관, 파티룸, 도서관, 마사지·안마소

5) 서울행정법원 2022. 1. 4. 선고 2021아13365

6) 서울행정법원 2022. 1. 14. 선고 2021아13539

[방역패스 적용 및 해제 시설 현황]

<방역패스 적용 해제 시설(6종)> ▲독서실·스터디카페, ▲도서관, ▲박물관·미술관·과학관, ▲마트·백화점 등 3,000m²이상 대규모 점포, ▲학원 등 ▲영화관·공연장(50명 이상 비정규 공연장 방역패스 적용),
<방역패스 적용시설(현행유지, 11종)> ▲유흥시설, ▲실내체육시설, ▲노래연습장, ▲목욕장, ▲경마·경륜·경정·카지노, ▲PC방, ▲식당·카페, ▲파티룸, ▲멀티방, ▲안마소·마사지업소, ▲(실내)스포츠 경기(관람)장

자료: 보건복지부, 「1월 18일(화)부터 6종 시설 방역패스 적용 해제」, 2022.1.17.

다. 중증도별 병상확보 현황

코로나19 감염병 대응에서 충분한 병상 확보는 중증률 및 사망률 관리에 있어 중요한 문제이다. 현재 지정 감염병 전담병원을 비롯하여 거점전담병원, 중증환자 입원 및 전담치료병원 등의 치료기관과 경증 환자를 위한 생활치료센터가 전국적으로 운영되고 있다.

2021년 12월 22일 기준 중증도별 병상 현황을 살펴보면, 감염병 전담병원의 전국 가동률은 68.1%, 준-중환자 병상은 71.0%, 중환자병상은 80.7%의 수준이었으며, 특히 수도권의 경우 감염병 전담병원과 준-중환자 병상 가동률이 70% 이상, 인천의 경우 준-중환자 병상 가동률이 90% 이상이었다.

[2021년 12월 22일 중증도별 병상 현황]

(단위: 병상 수, %)

구분	무증상·경증		중등증		준중증		위중증	
	생활치료센터		감염병전담병원		준-중환자병상		중환자병상	
	보유	가동률	보유	가동률	보유	가동률	보유	가동률
전국	18,064	60.9	13,197	68.1	969	71.0	1,337	80.7
수도권	11,633	69.2	6,363	73.3	610	79.3	837	87.7
중수본	2,831	68.7	-	-	-	-	-	-
서울	5,507	67.0	3,024	71.6	189	74.1	371	88.7
경기	2,199	76.8	2,414	76.5	339	79.6	381	86.6
인천	1,096	66.3	925	70.4	82	90.2	85	88.2

(단위: 병상 수, %)

구분	무증상·경증		중등증		준중증		위중증	
	생활치료센터		감염병전담병원		준-중환자병상		중환자병상	
	보유	가동률	보유	가동률	보유	가동률	보유	가동률
비수도권	6,431	46.0	6,834	63.4	359	58.8	500	68.4
중수본	643	54.6	-	-	-	-	-	-
강원	499	52.1	465	71.2	7	14.3	42	90.5
충청권	965	49.3	1,574	74.1	111	73.0	109	89.0
호남권	700	66.0	1,706	45.7	54	50.0	109	30.3
경북권	1,206	35.1	1,408	65.2	46	65.2	93	72.0
경남권	1,958	46.7	1,411	74.6	132	54.5	135	78.5
제주	460	15.4	270	31.1	9	0.0	12	8.3

주: 2021년 12월 22일 0시 기준

자료: 보건복지부

이후 정부는 단계적 일상회복 전환 이후 방역조치 완화에 따라 확진자 및 위중증 환자가 지속적으로 증가하고 있으며, 중환자 병상 가동률 상승과 병상배정 대기 증가로 인하여 의료 대응체계가 한계에 도달하고 있는 상황임을 고려하여 2021년 12월 22일 「일상회복 위기극복을 위한 추가병상 확충 및 운영계획」을 발표하였다.

[병상확보계획(2021.12.22. 보도자료 기준)]

병상구분	확보 계획
중증·준중증	(기존) 2,509 → (확보) 4,087(+1,578)
	① 기 행정명령 347
	② 전국 상급종합병원·국립대병원 622
	③ 거점전담병원 600
	④ 공공병원 9
중등증	(기존) 15,249 → (확보) 20,615(+5,366)
	① 기 행정명령 1,726
	② 공공병원 490
	③ 감염병전담요양·정신병원 750
	④ 거점전담병원 2,400
생활치료센터	(기존) 17,764 → (확보) 20,176(+2,412)

주: (기존)으로 표현된 병상수는 병상확보계획에 따라 12월 말까지 병상을 확보하였을 때의 병상 수를 기준으로 작성됨

자료: 보건복지부, 「일상회복 위기극복을 위한 추가병상 확충 및 운영계획」, 2021.12.22.

이와 같은 병상확충 노력에 따라 2022년 1월 27일 기준 감염병 전담병원의 전국 가동률은 37.0%, 준-중환자 병상은 34.2%, 중환자 병상은 18.3% 수준으로 감소하였다. 병상확보계획의 병상 수를 기준으로 한 실제 확보율(1.27.)을 살펴보면 준-중환자병상 및 중환자병상의 경우 119.7%, 생활치료센터의 경우 102.7%로 병상확보계획을 초과달성하였고, 감염병 전담병원은 85.7%를 확보하였다.

[2022년 1월 중증도별 병상 현황]

(단위: 병상 수, %)

구분	무증상·경증		중등증		준중증		위중증	
	생활치료센터		감염병전담병원		준-중환자병상		중환자병상	
	보유	가동률	보유	가동률	보유	가동률	보유	가동률
전국	20,728	58.5	17,660	37.0	2,597	34.2	2,294	18.3
수도권	13,610	63.7	8,904	28.5	1,928	36.0	1,642	18.0
중수본	3,119	61.0	-	-	-	-	-	-
서울	6,012	59.0	3,858	21.7	428	26.4	555	20.5
경기	2,987	73.9	3,449	40.1	1,155	41.0	808	19.4
인천	1,482	67.9	1,597	19.6	345	31.3	279	8.6
비수도권	7,118	48.5	8,756	45.6	669	28.8	652	19.2
중수본	1,114	54.8	-	-	-	-	-	-
강원	499	45.3	551	39.4	36	5.6	59	22.0
충청권	617	56.7	2,082	52.2	149	33.6	136	24.3
호남권	754	60.3	2,289	52.2	135	41.5	145	27.6
경북권	1,160	42.2	1,877	52.2	94	46.8	121	14.9
경남권	2,674	45.7	1,650	29.4	243	16.9	169	12.4
제주	300	32.7	307	10.7	12	0.0	22	0.0

주: 2022년 1월 27일 0시 기준

자료: 보건복지부

[중증도별 병상 확보율]

(단위: 병상 수, %)

구분	병상확보계획(A)	실제 확보현황(B)	확보율(B/A)
중증·준중증 (준-중환자병상+중환자병상)	4,087	4,891	119.7
중등증 (감염병전담병원)	20,615	17,660	85.7
생활치료센터	20,176	20,728	102.7

주: 실제 확보현황은 2022년 1월 27일 0시 기준

자료: 보건복지부 제출 자료를 바탕으로 재작성

2. 오미크론 확산 대비 방역·의료 대응체계 전환 방안

가. 오미크론 확산 현황 및 국내 확진자 수

2021년 11월 26일, 세계보건기구(World Health Organization, WHO)는 코로나19의 변종으로 오미크론(Omicron)을 새롭게 지정하였다. WHO 보고서¹⁾에 따르면, 오미크론은 이전의 델타 변이에 비해 높은 발병률로 지역사회에 빠르게 확산될 가능성이 높게 나타나고 있다. 오미크론은 이전의 변이 바이러스들에 비해 감염에 따른 심각한 질환의 정도와 사망의 위험은 낮게 나타나고 있으나, 오미크론이 지배적인 변종이 된 국가에서는 코로나19 감염 사례가 1.5~3일마다 두 배로 증가하고 있으며, 이러한 전염률은 환자들의 입원 치료의 증가를 불러왔고, 다수의 국가에서 의료시스템의 과부하를 일으키고 있다.

2022년 1월 20일 기준, 171개국에서 오미크론 변종이 확인되고 있으며, 확인된 모든 국가에서 발병 건수가 급증하여 이전의 델타 변이 확진자 수를 빠르게 앞지르고 있다.²⁾ 미국 질병통제예방센터(Centers for Disease Control and Prevention, CDC)는 2022년 1월 발생한 미국 신규 확진자의 95% 이상이 오미크론에 감염된 것으로 추정하고 있으며, 유럽의 경우 2022년 첫 주에 새로 보고된 확진자 수는 700만 명 이상으로 이는 2주 동안 두 배 이상 증가한 수치이다. 또한 2022년 1월 11일 기준, 유럽과 중앙 아시아의 53개국 중 50개국에서 오미크론 사례가 보고되었으며, 보건계측 평가연구소(Institute for Health Metrics and Evaluation, IHME)는 지역 인구의 50% 이상이 향후 6~8주 이내에 오미크론에 감염될 것으로 예측하기도 하였다.³⁾

국내의 경우 2021년 11월 24일 첫 해외유입 환자가 발생하였고, 최근 9주간('21. 11. 24. ~ '22. 1. 22.) 총 8,383명이 오미크론 확진 판정⁴⁾을 받았으며, 오미크론 검출률(오미크론 검출/변이분석총건수)은 2021년 12월 넷째 주에는 3.7%였으나, 지속적으로 상승하여 2022년 1월 셋째 주에는 62.4%에 달하고 있다.

진달래 예산분석관(jindallae@assembly.go.kr, 6788-4633)

1) WHO, 「Enhancing response to Omicron SARS-CoV-2 variant: Technical brief and priority actions for Member States」, 2022. 1. 21.

2) 앞의 글

3) Statement, Dr. Hans Henri P. Kluge, WHO Regional Director for Europe, 2022. 1. 11.

4) 전수조사가 아닌 변이분석건수에 기반한 오미크론 확진자를 의미

[주차별 오미크론 변이 발생 현황]

(단위: 명, 건, %)

구 분		12월 4주 (12.19.~12.25.)	12월 5주 (12.26.~1.1.)	1월 1주 (1.2.~1.8.)	1월 2주 (1.9.~1.15.)	1월 3주 (1.16~1.22)
전체 확진자 수		43,185	33,211	25,762	26,974	38,299
변이분석총건수 ¹⁾		4,728	7,025	5,786	6,372	7,744
오미 크론	계	177	615	1,393	2,679	4,830
	(검출률)	(3.7)	(8.8)	(24.1)	(42.0)	(62.4)
	국내 (검출률) ²⁾	81	258	612	1,316	2,895
	(1.8)	(4.0)	(12.5)	(26.7)	(50.3)	
	해외유입	96	357	781	1,363	1,935
	(검출률) ³⁾	(36.2)	(69.5)	(88.1)	(94.7)	(97.5)

주: 1) 변이분석총건수는 국내분석건수(지자체로 변이분석 의심사례 검사 의뢰요청 건 수 + 역학조사결과 미분류 및 확진자 접촉 건 중 질병청 검사분석팀이 무작위로 표본 정하여 검사 시행한 건 수)+ 해외유입분석건수(코로나19 확진 전 전수 검사 건 수)를 의미함

2) 국내 검출률 = 오미크론 검출/국내분석건수

3) 해외유입 검출률 = 오미크론 검출/해외유입분석건수

자료: 질병관리청

나. 정부의 방역·의료 대응체계 전환 방안

정부는 2022년 1월 14일, 「오미크론 확산 대비 방역·의료 대응체계 전환준비」 방안을 발표하였다. 동 보도자료에 따르면 정부의 대응전략은 크게 하루 신규 확진자 발생 규모에 따라 ‘오미크론 대비단계(1일 확진자 5,000명까지)’와 ‘대응단계(1일 확진자 7,000명부터)’로 구분하여 추진된다. 오미크론 대비 단계에서는 기존의 3T전략[검사·확진(Test), 조사·추적(Trace), 치료(Treat)]을 그대로 유지하면서 방역·의료 인프라를 지속적으로 확충하고, 오미크론 대응단계에서는 통상적인 감염 통제 대신 중증예방과 자율·책임 중심의 대응전략으로 전환하여 추진할 계획이다.⁵⁾

5) 정부는 1월 26일부터 오미크론 우세지역을 우선적으로 검사·치료 체계를 전환하고, 29일부터 전국 선별진료소에서 신속항원검사를 실시하며, 2월 3일부터 전국 호흡기전담클리닉과 지정된 동네·병원으로 확대하는 등 단계적으로 대응전략을 도입할 계획이다.

[분야별(방역, 의료, 사회) 오미크론 대비 및 대응 방안]

분야		오미크론 대비 단계 (일 확진자 5,000명까지)	오미크론 대응 단계 (일 확진자 7,000명부터)
① 방역 대응	검역	· 입국제한, 격리면제서 최소화 등 오미크론 국내 유입차단	· 검역 소요시간 단축 및 입국자 사후 관리 강화 등 검역 효율화
	진단 검사	· 일일 검사역량 최대 확보 · 광범위한 검사 전략 유지 · 병·의원급 의료기관 검사기반 마련	· 우선순위에 따라 검사역량 집중 · 병·의원급 의료기관 역할 확대
	역학 조사	· 모든 밀접접촉자 조사·관리 · 시민참여형 방역대응 기반 조성	· 우선순위에 따라 선택과 집중 · 격리기간 단축(10 → 7) · 시민참여형 역학조사 적용
	예방 접종	· 1·2차 미접종자 최소화 · 3차 접종 신속·집중 시행 · 고위험군 4차 접종 검토	· 미접종자 접종, 3차접종은 지속 추진 · 고위험군 4차 접종 계획 수립 · 오미크론 변이 대응 개량백신 개발현황 모니터링·신속도입 검토
② 의료 대응	재택 치료	· 외래진료센터·관리의료기관 확충 등 의료대응체계 강화 · 응급환자 구급차 등 응급이송 체계 구축	· 고위험군 중심 건강모니터링 · 신속한 물품배송체계 구축
	생활 치료 센터	· 일 2만명 대응 가능 병상 확충 · 거점생치 기능 강화	· 거점생치 1,200병상 추가 확충 · 치료제 활용 확대
	치료 병상	· 병상 추가 확충 지속 · 병상 운영 효율화 · 중환자실 우선순위 기준검토	· 중등증병상 재원일수 단축 (7일) · 의료진 감염 대비
	치료 제	· 항체치료제 적극 사용 · 먹는 치료제 추가 확보·공급 기반 조성 · 고령층 대상 먹는 치료제 투여	· 램데시비르 경증 환자 대상 사용 · 먹는 치료제 대상자 단계적 확대 (60세 이상 또는 기저질환 보유자 등)
	감염 취약 시설	· 예방접종 독려, 종사자 선제 검사 강화 · 방역수칙 위반 시 엄격한 사후제재	· 종사자 선제검사 주기 단축 · 시설 등 입소자 외출금지 강력 권고
	진료 체계	· 생치·전담병원 등 별도 진료 체계 운영 · 정부·지자체 중심의 환자분류·배정	· 지역 병·의원 중심 일반 진료 체계 운영 · 일차 의료기관 환자분류·전원 의뢰
③ 사회 대응		· 재택근무 등 방역 조치 · 사회필수기능 유지를 위한 업무 연속성 계획 마련	· 사회필수기능 유지를 위한 업무 연속성 계획 실행

자료: 보건복지부, 「오미크론 확산 대비 방역·의료 대응체계 전환 준비」, 2022. 1. 14.

오미크론 확산 대비 방역·의료 대응 체계의 주요 내용을 살펴보면, 먼저 진단검사 부분에서는 기존의 원하는 사람 누구나 검사를 받을 수 있는 체계에서 감염취약 고위험군 등 검사가 반드시 필요한 대상⁶⁾이 검사를 받는 체계로 전환하여 검사역량을 효율적으로 활용할 계획이다.

역학조사 및 환자·접촉자 관리 사안의 경우, 오미크론 대비단계에서는 역학조사 시 오미크론 관련 접촉자 전수조사 및 관리를 원칙으로 하나, 대응단계에서는 1단계엔 가족, 직장, 동료, 요양병원·시설, 기타 감염취약시설(학교·의료기관·장애인 관련 시설 등) 등을 중심으로 조사하고, 2단계에서는 가족, 60대 이상, 고위험 기저질환자, 요양병원·시설 중심으로 조사하여 단계적 효율화를 추진할 예정이며, 격리기간을 기존 10일에서 7일로 단축하되, 확진자는 격리해제 이후 3일간 방역수칙 준수가 권고된다.

중증 및 중등증 치료병상의 경우, 오미크론 대비 단계에서는 진행 중인 병상 추가 확충계획에 따라 신속히 병상을 확보할 예정이며, 오미크론 대응단계에서는 중등증 격리기간을 증상발생일 이후 10일에서 7일로 단축하여 병상의 순환을 활성화하고 병상수요 증가에 대응할 계획이다.

한편, 기존에는 코로나 진단검사부터 치료까지 정부중심의 대응을 하였으나,⁷⁾ 오미크론 확산 상황에서는 동네 병·의원 중심의 진료체계 전환을 준비한다. 먼저, 호흡기전담클리닉과 이비인후과 등을 코로나 1차 대응의료기관으로 지정하여 접근처 가까운 의료기관에서도 진료가 이루어지도록 하며, 전환준비기 이후에는 본격적으로 동네 병·의원 중심의 ‘일상적인 의료전달체계’로 진료체계를 개편할 예정이다.

6) 우선순위(안): 감염취약 고위험군(65세 이상 고령자), 지정된 의료기관(호흡기클리닉 등) 내 의사의 소견에 따라 호흡기 증상이 있어 코로나19 의심되는 자, 역학적 연관성이 있는자, 감염취약시설 선제검사, 신속항원검사 및 응급선별검사 양성자

7) 보건소에서 검사받고, 정부가 지정해주는 시설 및 기관(생활치료센터, 중증전담치료병상 등)에서 치료하는 방식이다.

3. 코로나19 방역 보강 사업 편성 현황

가. 2022년도 방역·의료지원 확충 관련 본예산

2022년도 방역·의료지원 확충 관련 본예산은 ① 백신·치료제, ② 병상 확충 등 의료 인프라, ③ 의료 인력지원 분야로 구분할 수 있다. 이 중 국회에서 큰 폭으로 증액된 예산을 중심으로 살펴보면, 코로나19 치료제의 경우 경구용 치료제 40.4만명분 구매추진을 위해 국회에서 3,516억원이 증액되어 3,933억원이 확정되었다. 의료기관 손실보상의 경우 중증환자 병상을 최대 수준으로 확보하기 위해 3,900억원의 예산을 증액하여 최종적으로 1조 1,100억원이 확정되었다. 또한, 코로나 환자를 치료·관리하는 보건의료 인력 2만명에 대한 수당지원 예산으로 감염관리수당 1,200억원이 증액·확정되었다.

[2022년도 방역·의료지원 확충 예산 현황]

(단위: 억원)

주요 내용	'21년 본예산	'22년 예산			비고
		정부안	국회 증액	최종	
■ 백신·치료제	-	4,594	4,635	9,229	
- 코로나19 치료제 구입	-	417	3,516	3,933	· 경구용 치료제 40.4만명분
- 코로나19 백신 이상반응 관리	-	120	242	362	· 근거자료 불충분 이상반응 지원 등
- 위탁의료기관 예방접종 시행비	-	4,057	877	4,934	· 국비보조율 10%p 상향
■ 병상 확충 등 의료 인프라	156	15,210	6,697	21,865	
- 의료기관 손실보상	-	7,200	3,900	11,100	· 중증환자 대상 1.4만병상 확보
- 생활치료센터	-	900	1,350	2,250	· 37개소→ 86개소 이상 확대
- 진단검사	82	4,960	1,300	6,260	· 日 23만건→ 31만건 검사 지원
- 국립중앙의료원 현대화	63	2,10	63	2,17	· 국립중앙의료원 설계비 반영

진달래 예산분석관(jindallae@assembly.go.kr, 6788-4633)

(단위: 억원)

주요 내용	'21년 본예산	'22년 예산			비고
		정부안	국회 증액	최종	
		8		1	
- 중앙감염병병원 구축	-	-	17	17	· 중앙감염병병원 설계비 반영
- 권역외상센터 설치지원	11	42	47	47	· 중앙외상센터 설계착수금 및 장비비 반영
- 광주·울산의료원 설립	-	-	20	20	· 설계비 각 10억원 반영
■ 의료 인력 지원	75,834	85,843	2,697	88,540	
- 감염관리수당	-	-	1,200	1,200	· 보건의료인력 2만명×6개월
- 보건소 감염병대응 인력	-	-	378	378	· 보건소 한시인력 약 2,600명
- 교육전담간호사 배치	-	-	102	102	· 교육전담간호사 259명 배치
- 공공야간·심야약국	-	-	17	17	· 89개소×3만원×3시간×365일
- 건강보험가입자 지원	75,834	85,843	1,000	86,843	· 민간병원 인력 지원소요 지원

자료: 기획재정부, 「2022년 예산, 국회 본회의 의결·확정(2021.12.3.)」을 바탕으로 재작성

나. 2022년 제1회 추경안 주요내용

정부는 2022년 1월 24일 제출한 2022년도 제1회 추경안에서 '방역 보강' 사업으로 2개 부처 3개 사업에 총 1.5조원의 예산을 증액하여 편성하고 있다.

각 사업별로 살펴보면, 보건복지부 소관 ① 의료기관 등 손실보상 0.4조원, 질병관리청 소관 ② 코로나19 치료제 구입 0.6조원, ③ 생활지원비·유급휴가비 지원 0.5조원이다. 방역 보강 사업은 의료기관 등 손실보상 부족분, 코로나19 치료제 구입 예산 미반영분, 생활지원비 및 유급휴가비 지원 등의 추가 예산 소요 발생으로 추경안이 편성되었다.

[방역 보강 사업 본예산 및 추경안 편성 내역]

(단위: 백만원)

사업구분	2020		2021			2022	
	본예산	제1회 추경 증액분	본예산	제1회 추경 증액분	제2회 추경 증액분	본예산	제1회 추경안 증액분
코로나19 치료제 구입	0	0	0	0	47,100	393,266	618,826
생활지원비·유급휴가비 지원	0	83,617	0	0	334,918	240,620	488,102
의료기관 등 손실보상	0	350,000	0	650,000	1,121,100	1,110,000	430,000
합 계	0	433,617	0	650,000	1,503,118	1,743,886	1,536,928

자료: 보건복지부, 질병관리청

[추경안에 편성된 방역 보강 사업 내용]

구 분	내 용
코로나19 치료제 구입비	· 오미크론 확산, 재택치료 확대 등에 대비하여 경구용 치료제 40만명분 추가 구매(총 100.4만명분 확보) · 중·경증 치료가 가능한 주사용 치료제 10만명분 추가 구매(총 16만명분 확보)
생활지원비·유급휴가비 지원	· 안정적 치료 환경 조성을 위한 재택치료자 생활지원비 및 유급휴가비 지원
의료기관 등 손실보상	· 방역 상황 지속에 따라 코로나 중증환자 병상을 1.4만개에서 최대 2.5만개로 확대하는 병상확보 대책 이행 소요

자료: 기획재정부, 2022년 추가경정예산안(초과세수 기반 방역 추경) 보도자료, 2021. 1. 21.

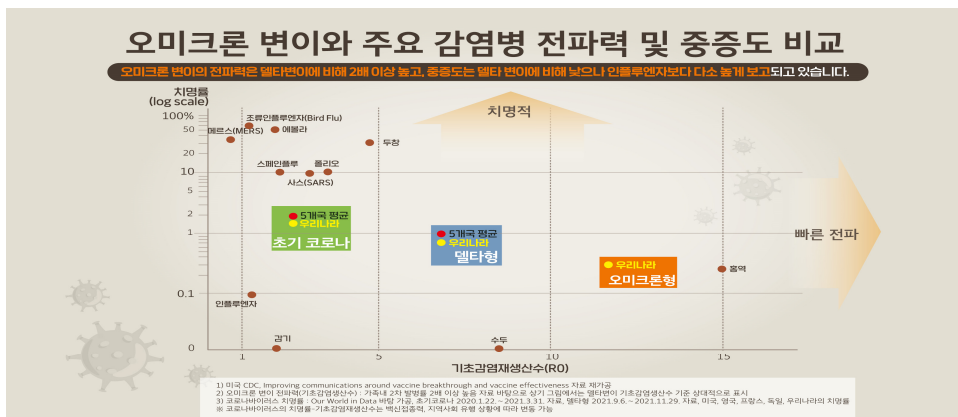
4. 종합 분석의견

첫째, 정부는 오미크론 확산에 대응하여 고위험군 관리 및 자율·책임 중심의 대응전략으로 전환하려는 입장으로, 동 전략에 따르면 지역사회 및 일반 의료기관 중심으로 진료체계가 전환되므로, 현장의 혼란을 최소화하고 방역체계가 효과적으로 작동할 수 있도록 철저히 대응할 필요가 있다.

정부는 2022년 1월 19일, 오미크론 변이 확진자의 재택치료를 원칙으로 하고, 병원·생활치료센터에는 위험성이 있는 고령층, 기저질환자 등을 대상으로 배정하는 방안을 발표하였다. 또한, 일부지역의 경우 오미크론으로 단기간 내 코로나 확진자가 급증하여 새로운 검사·치료체계를 마련할 필요성이 있다는 점에서 1월 26일부터 실질적으로 오미크론 대응체계 중 일부를 도입하기로 하였다.¹⁾

이러한 대응체계 전환은 오미크론은 델타에 비해 전파력이 2~3배 빠르나 위증증률은 델타보다 낮은 특성이 있다는 점을 고려한 것으로, 한정된 방역·의료 자원을 효과적으로 활용하기 위한 것으로 보인다.

[오미크론 전파력 및 중증도]



자료: 질병관리청

진달래 예산분석관(jindallae@assembly.go.kr, 6788-4633)

- 1) 정부가 발표한 보도자료에 따르면, 기존의 PCR 검사는 고위험군(우선검사필요군)에 집중하고, 고위험군 이외의 대상에 대해서는 자가검사키트를 활용하도록 하며, 호흡기전담클리닉 등 일반 의료기관의 역할이 확대된다. 더불어 역학조사도 고위험군 중심으로 전환되고, 전국적으로 예방접종 완료 환자(중증환자 제외)의 격리관리 기간이 10일에서 7일로 단축되는데, 이에 따라 예방접종을 완료한 확진자는 재택치료 등의 치료과정에서 7일 경과 이후 격리가 해제된다.

다만, 오미크론 대응전략에서는 기존의 정부중심에서 지역사회, 일반 의료기관 중심의 대응으로 진료 체계를 전환하고자 하고 있으므로 현장의 혼란을 최소화하기 위하여 일반 의료기관의 코로나 검사, 환자관리 및 입원 치료 등에 대한 구체적인 대응방안을 신속하게 마련할 필요가 있다. 또한, 역학조사의 축소, 격리기간 단축, 고위험군²⁾을 제외한 국민의 자가검사키트를 통한 검사³⁾ 등으로 코로나19 감염 및 잠복 여부가 불확실해질 우려가 있으며 이는 확진자 관리의 어려움을 야기할 수 있으므로 방역체계가 효과적으로 작동할 수 있도록 철저히 대응할 필요가 있다.

둘째, 2022년 제1회 추경안의 방역보강 사업들은 예산편성의 기준이 되는 ‘확진자 수’를 각기 다르게 가정하여 예산을 편성하고 있으므로, 코로나19 국내 발생 추산 등에 기반한 일관된 기준을 적용하고 적정 규모를 토대로 예산을 편성할 필요가 있다.

2022년 제1회 추경안에 편성된 방역보강 사업은 코로나19 치료제 구입비, 생활지원비·유급휴가비 지원, 의료기관 등 손실보상으로, 동 사업들은 2022년 본예산에 1분기 예산만이 편성되어 있는 것과 마찬가지로 주로 1분기 지출의 부족분에 대하여 예산이 편성되어 있다.

이를 구체적으로 살펴보면, 주사용 치료제의 경우 1일 확진자 1만명~2만명 기준⁴⁾ 계산 시 부족분(1분기)이, 경구용 치료제는 1일 확진자 1만명 기준 계산 시 부족분(1년)이 편성되었다.

생활지원비·유급휴가비 지원의 경우 1일 확진자를 5,000명으로 계산할 때의 부족분(1분기)이 편성되었다. 의료기관 등 손실보상의 경우에도 제1회 추경안에서는 “일상회복 위기극복을 위한 병상확충계획(2021.12.22)”에 따라 병상을 추가 확충하면서 부족하게 된 손실보상 지원금 부족분(1분기)이 편성되었다.

-
- 2) ▲역학 연관자 : 보건소에서 밀접접촉 등의 이유로 PCR검사를 요청받은 자
 ▲의사소견서 보유자 : 진료 과정에서 의사가 코로나19검사가 필요하다고 소견서를 작성해 준 환자
 ▲60세 이상 : 코로나19 의심시 선별진료소에서 즉시 PCR검사 가능
 ▲자가검사키트 양성자
 ▲신속항원 양성자 : 자가검사키트에서 양성 확인되거나 호흡기전담클리닉 등에서 신속항원검사 양성 확인된 자
- 3) 방역패스용 음성확인서가 필요한 경우: ① 보건소 선별진료소를 방문하여 선별진료소 관리자 감독 하에 자가 검사키트를 받아 검사한 후 음성이면 음성확인서 발급 ② 호흡기전담클리닉을 방문하여 신속항원검사(검사비 무료, 진찰료 5,000원)를 받아 음성이 확인된 경우 음성확인서 발급
- 4) 1~2월 확진자 1만명, 3월 확진자 2만명으로 예측

[방역 보강 사업 추경안 편성 사유]

(단위: 백만원)

사업명	2022년 본예산	추경안 증액분	추경안 편성 사유
코로나19 치료제 구입비	393,266	618,826	* 주사용 치료제: 1일 확진자 1만명~2만명 기준 계산 시 부족분(본예산은 1일 확진자 500명 기준으로 편성) × 1분기 * 경구용 치료제: 1일 확진자 1만명 기준 계산 시 부족분(본예산은 1일 확진자 5,000명 기준 으로 편성) × 1년
생활지원비· 유급휴가비 지원	240,620	488,102	1일 확진자 5,000명 기준 계산 시 부족분(본예산 은 1일 확진자 500명을 기준으로 편성) × 1분기
의료기관 등 손실보상	1,110,000	430,000	“일상회복 위기극복을 위한 병상확충계획(2021. 12. 22)”을 통해 병상 추가 확충 예정인 의료 기관 병상에 대한 손실보상 지원금 부족분(1일 확진자 1만명 기준) × 1분기

자료: 보건복지부, 질병관리청 사업설명자료를 바탕으로 재작성

2022년도 예산안의 본회의 의결⁵⁾ 이후 코로나19 확진자 수의 급격한 증가로 3개 사업의 추가 지출 소요가 발생하였다는 점에서 추경을 통한 방역 예산 확보는 필요한 것으로 보인다.

다만, 각 사업들은 예산편성의 기준이 되는 확진자 수를 다르게 추계하고 있으며, 단기적으로 질병관리청의 코로나19 국내 발생 추산치에 비하여 상대적으로 적은 규모로 추계하고 있으므로 이에 대한 검토가 필요하다.

제1회 추경안에서 코로나19 치료제 구입비 중 주사용 치료제는 1일 확진자 1만명 ~ 2만명 기준, 경구용 치료제는 1일 확진자 1만명 기준, 생활지원비·유급휴가비 지원은 1일 확진자 5,000명을 기준으로 편성하였고, 의료기관 등 손실보상 추경안 편성의 배경인 정부의 ‘일상회복 위기극복을 위한 병상확충계획’은 일 확진자 1만명을 기준으로 하고 있다. 이와 같이, 각기 사업마다 향후 확진자 수를 달리 추계하여 예산을 편성하고 있으며 예상 확진자 수는 ‘5,000명 ~ 2만명’으로 편차가 크다.

5) 2021년 12월 3일

한편, 질병관리청의 코로나19 국내 발생 추산(1. 21.)⁶⁾에 따르면 오미크론 변이 확산 시 높은 전파율로 인해 유행 확산 위험성이 높은 상황으로, 오미크론 변이 전파율을 델타 변이의 2.5배로 가정하면 2월 말 기준 3.2~5.2만명 전후, 오미크론 변이 전파율을 3배로 가정할 경우 2월 말 기준 8~12만명 전후의 확진자 발생을 추산하고 있다. 이에 따르면 현재 추경안에 편성된 방역 사업은 동 예측치보다 적은 규모의 확진자 수를 기준으로 편성되었으므로, 향후 예산 부족에 직면하게 될 우려가 있다.

따라서 국회는 추경안 심의과정에서 코로나19 국내 발생 추산 등에 기반하여 일관된 기준으로 적정규모의 예산을 반영하도록 할 필요가 있다.

셋째, 제1회 추경안의 방역보강 사업 예산은 1분기 부족분만이 편성되어 있어 향후 필요 예산은 예비비 등을 통하여 마련할 것으로 보이나, 코로나19가 4월 이후에도 종식되지 않는다면 향후 추가 소요가 발생할 것을 예상할 수 있으므로 코로나19의 지속·확산에 적절히 대비할 수 있는 안정적인 규모의 예산 편성을 고려할 필요가 있다.

제1회 추경안의 방역보강 사업 예산은 2022년 본예산의 경우 1분기 예산만이 편성되어 있고, 추경안에도 1분기 부족분만이 편성되어 있어 향후 필요 예산은 예비비를 배정받는 등의 방법을 통하여 지출될 것으로 보인다.

예비비는 「국가재정법」⁷⁾에 근거하여 세부사업별 내역을 확정하지 않고 예산에 편

6) [오미크론 전파율 시나리오에 따른 추산치(1. 21. 기준)]

(단위: 명)

시나리오	1월 말	2월 중순	2월 말
오미크론 변이 전파율 델타 대비 2.5배	7,200~8,300	15,200~21,300	31,800~52,200
오미크론 변이 전파율 델타 대비 3배	8,700~10,000	27,000~36,800	79,500~122,200

주: 코로나19 발생 예측 시나리오 결과는 2022.1.21. 현재의 코로나19 유행상황을 반영하고 거리두기의 효과를 가정하여 산출한 결과로, 이동량 증가, 계절 요인, 오미크론 변이 확산 속도, 예방접종 효과, 방역 정책 조정 등에 따라 유행 규모의 변동가능성이 있음

자료: 질병관리청

7) 「국가재정법」

제22조(예비비) ① 정부는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 일 반회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 세입세출예산에 계상할 수 있다. 다만, 예산 총칙 등에 따라 미리 사용목적지 지정해 놓은 예비비는 본문에도 불구하고 별도로 세입세출예산에 계상할 수 있다.

② 제1항 단서에도 불구하고 공무원의 보수 인상을 위한 인건비 충당을 위하여는 예비비의 사용목적 지를 지정할 수 없다.

성하는 세출예산 과목으로, 예산의 편성이나 심의 당시 예측할 수 없고(예측불가능성), 다음연도 예산편성이나 심의를 기다릴 수 없을 정도로 시간적으로 긴박하며(시급성), 확정된 예산으로 충당할 수 없는 불가피한 초과지출에 충당(불가피성)하기 위한 재원으로, 이미 확보된 예산을 활용한 후 부족분에 대하여 사용(보충성)하는 경비이다. 정부는 방역보강을 위한 3개 사업의 향후 지출규모는 코로나19 확산 상황에 따라 변동되므로 명확하게 예측하기 어렵다는 점에서 이번 추경안에 1분기 예산 부족분만을 편성한 것으로 보인다.

다만, 예비비는 예산의 편성이나 심의 당시 예측할 수 없는 경우에 사용되나 코로나19가 4월 이후에도 종식되지 않는다면 3개 사업 모두 추가 소요가 발생할 것임을 예상할 수 있으므로, 현재의 시점에서는 명확한 추계가 어렵더라도 코로나19의 지속·확산에 대비할 수 있는 안정적인 규모의 예산 편성을 고려할 필요가 있을 것으로 보인다.

한편, 2022년 본예산에 편성되어 있는 예비비는 3.9조원으로(일반예비비 1.8조원과 목적예비비 2.1조원), 2021년 9.7조원(목적예비비 8.1조원) 대비 규모가 크게 감소한 상황이며, 기획재정부에 따르면 이 중 소상공인·방역 지원을 위한 예산 1.4조원을 1월에 지출하였다. 정부는 2022년 제1회 추경안을 통해 예비비 1.0조원을 추가적으로 확보하고자 하고 있으나 의료기관 손실보상의 1분기 지출이 1.5조원, 생활지원비·유급휴가비의 1분기 지출이 0.2조원, 주사용 치료제의 1분기 지출이 0.2조원이므로,⁸⁾ 현재와 같은 추세로 예산이 소요되고 동 사업들의 예산으로 반영되지 않는다면, 예비비 역시 부족해질 우려가 있다.

또한, 제1회 추경안에 편성되어 있는 사업 외에도 보건복지부와 질병관리청 사업 중 전문인력 등 인건비 지원, 진단검사비 지원 등이 2022년 본예산에 1분기 소요예산만 편성되어 있으며, 동 사업들 역시 향후 부족분에 대하여는 타 사업의 이·전용 및 예비비 사용 등이 예상되는 점도 고려할 필요가 있다.

8) 경구용 치료제는 1년분이 모두 편성되므로 논의에서 제외하였다.

[코로나19 방역 관련 2022년 본예산에 1분기 예산만이 편성된 사업 현황]

(단위: 백만원)

부처명	내역사업명	2022년 본예산	내 용
보건 복지부	전문인력 등 인건비 지원	60,446	코로나19 확진자 진료 등을 위해 파견된 의 료인력의 근무수당 및 출장비 등을 지급
질병 관리청	중앙방역비축물품	65,860	시도 및 시군구 중앙방역비축물자 현황을 파악하고, 재해발생 및 감염병 예방 필요 시 사용할 수 있도록 중앙방역물품 비축 및 관리
	진단검사비 지원	626,003	코로나19 확산 방지를 위해 코로나19 진 단검사비 지원
	장례비 지원	8,281	코로나19 환자가 사망한 경우 시신을 화 장함으로써 감염병 확산 방지 및 유가족을 위로하기 위한 비용 지원
	검사인력 등 활동 한시지원	3,000	선별진료소 및 임시선별검사소 검사인력 등 지원
	격리입원치료비	23,675	내·외국인 환자 격리입원 치료비
	병원체 확인진단	5,183	변이바이러스 감시 강화를 위해 유전자 서 열 정보생산 및 조사분석

자료: 보건복지부, 질병관리청

이와 같이, 제1회 추경안으로 편성되어 있는 방역 사업의 경우 2022년 본예산 및 제1회 추경안에 1분기 소요예산만이 편성되어 있어 코로나19가 4월 이후에도 종식되지 않는다면 향후 추가소요가 예상되므로, 코로나19의 지속·확산 시 유연하게 대응할 수 있는 안정적인 규모의 예산 편성을 고려할 필요가 있다.

5. 사업별 분석의견

가. 코로나19 치료제 구입비 사업의 적정 예산 편성 및 필요한 환자에 대한 적시 처방을 통한 효과적인 코로나19 대응 필요

(1) 현황

코로나19 치료제 구입비 사업은 코로나19 감염병 환자 치료를 위한 치료제 구매 및 의료기관 공급을 지원하는 사업으로, 신종감염병 위기상황 종합관리 사업¹⁾의 내역사업이다. 코로나19 치료제 구입비 사업의 2022년 본예산은 3,932억 6,600만원이나 추경안에는 6,188억 2,600만원이 증액된 1조 120억 9,200만원이 편성되었다.

[코로나19 치료제 구입비 사업 2022년도 제1회 추경안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2021		2022		증 감	
	본예산	추경	본예산(A)	추경안(B)	(B-A)	(B-A)/A
신종감염병 위기상황 종합관리	19,920	1,511,300	1,400,794	2,507,722	1,106,928	79.0
코로나19 치료제 구입비	0	47,100	393,266	1,012,092	618,826	157.4

자료: 질병관리청

현재 국내에 도입되어 공급되고 있는 코로나19 치료제는 베클루리주, 렉키로나주, 팩스로비드의 세 가지이다. 2020~2021년에 도입된 베클루리주 및 렉키로나주는 주사용 치료제이며, 팩스로비드는 2022년 국내 처음 도입된 경구용 치료제로 고위험군 경·중등증 환자의 재택 치료에 사용가능하므로 생활치료센터 입소 또는 재택치료환자가 증증으로 악화되지 않도록 하는데 도움이 될 것으로 예상되고 있다.

김성은 예산분석관(sekim06@assembly.go.kr, 6788-4634)

1) 코드: 일반회계 6232-300

[국내 코로나19 치료제 도입 현황]

구분	주사용 치료제			경구용 치료제
제품명 (성분명)	베클루리주 (렘데시비르)		렉키로나주 (레그단비맵)	팍스로비드 (니르마트렐비르 및 리토나비르)
식약처 허가	2020. 7. 24.	2022. 1. 20.	2021. 2. 5.	2021. 12. 27.
구매·공급	2020. 8. 18. ~		2021. 2. 17. ~	2022. 1. 13. ~
투약대상	중증 또는 폐렴환자	경증· 중등증 환자	경증·중등증 환자	경증·중등증 환자
	중증* 또는 폐렴 환자 * 실내공기에 서 산소포 화 도 ≤ 94% 또는 산 소 치 료 시행 환자	증상 발생 후 7일 이내의 경증·중등증 환자 중 고위 험군* * 연령 60세 이상 또는 기저질환자	산소치료가 필요하지 않 은 증상발생 후 7일 이 내인 성인(18세 이상) 환 자(무증상 환자 제외) 중 의약품 신청 당시 다음 한가지 이상에 해당하는 코로나19 환자 1. 고령자(만 50세 초과) 2. 비만, 심혈관질환 등 기저질환 3. CXR 또는 CT 상 폐렴 소견	산소치료가 필요하지 않 은 증상발생 후 5일 이 내인 성인 및 소아(12세 이상) 환자(무증상 환자 제외) 중 의약품 신청 당 시 다음 한가지 이상에 해당하는 코로나19 환자 1. 연령 60세 이상 2. 면역저하자
투약방법	정맥 투여		정맥 투여	경구 복용

자료: 질병관리청

코로나19 치료제 구입비 사업은 2021년 신규 사업으로 2021년 예산현액은 총 4,482억 9,600만원 규모이다. 동 사업은 2021년 상반기에 예비비(4회, 1,019억 5,500만원)를 통해 신규 편성된 이후 2021년도 제2회 추경에서 471억원이 증액되고 2021년 12월 14일에 예비비 2,992억 4,100만원²⁾이 추가로 편성되었다. 2021년 상반기 예비비와 추경을 통해 편성된 예산은 100% 집행되었으며, 2021년 12월 14일 에 예비비를 통해 편성된 예산은 일부 집행되고 나머지는 이월하여 집행 중에 있다. 또 한 2022년도에는 코로나19 치료제 구입비 사업의 예산이 3,932억 6,700만원 규모로

2) 2022년도 예산(3,932억 6,700만원)의 국회의결(2021. 12. 3.) 이후 2021년 12월 중순에 코로나19 일 일 확진자가 7천 여명 수준으로 확진자 증가 추세가 지속됨에 따라, 정부는 경구용 치료제 선구매와 기존 주사용 치료제 추가 구매를 위해 예비비를 추가 편성하였다.

편성되었는데, 이는 경구용 치료제 구입비가 국회에서 3,515억 5,200만원 증액³⁾된 규모이다.

[2021~2022년도 코로나19 치료제 구입비 사업 예·결산 현황]

(단위: 백만원)

구 분		2021							2022	
		예비비 (상반기) (a)	추경 증액 (b)	예비비 (12.14) (c)	예산 현액 (a+b)	예산 현액II (a+b+c)	실집행		본예산	전년도 이월액
							예산 현액	예산 현액II		
주사용	중증	83,075	24,800	83,110	107,875	190,985	107,875	112,188	18,900	78,797
	경·중등증	18,880	5,500	24,131	24,380	48,511	24,380	40,783	3,375	7,728
경구용		-	16,800	192,000	16,800	208,880	16,800	41,232	370,992	167,648
합 계		101,955	47,100	299,241	149,055	448,296	149,055	194,203	393,267	254,093

자료: 질병관리청

이와 같이 2022년 본예산과 2021년 연도말 예비비를 통해 코로나19 치료제 구입비를 확보했음에도 불구하고 2022년 제1회 추경안을 추가로 편성한 것에 대해 질병관리청은 오미크론 변이, 방역상황 등을 종합적으로 고려하여 코로나19 환자치료를 위한 치료제 확보가 더 필요한 상황이기 때문이라고 설명하고 있다.

추경안 편성 내역을 구체적으로 살펴보면, 경구용 치료제의 경우 2022년 동안 100.4만명분에 대해 지원한다는 계획을 수립하고 선구매 계약⁴⁾을 체결(2021년말)하였으며, 2022년 본예산 및 2021년 연도말 예비비를 통해 조달하지 못한 40만명분을 2022년도 제1회 추경을 통해 조달한다는 계획이다. 100.4만명분은 1일 확진자 1만명을 가정하여 산정한 1년간 처방대상자 규모이다.

또한 중증 주사용 치료제의 경우 최근 확진자수 증가 추이를 고려하여 1일 확진자수를 1~2월 1만명, 3월 2만명으로 가정할 경우 3개월간 처방인원이 10만명이며, 이 중 2022년도 본예산 및 2021년 예비비를 통해 기확보한 물량이 3.5만명이고 나머지 부족한 물량(6.5만명)을 2022년 추경을 통해 조달한다는 계획이다. 경중등증 주사용

3) 정부안 194억 4,000만원(1일 확진자 500명 가정) → 국회 확정 예산 3,709억 9,200만원(1일 확진자 5,000명 가정)

4) 선구매 계약시 계약금을 일부 지불하고, 향후 실제 물량을 구입할 때 잔금을 지불한다.

치료제의 경우도 1일 확진자수를 1~2월 1만명, 3월 2만명으로 가정할 경우 3개월간 처방인원이 6만명이며, 이 중 2022년도 본예산 및 2021년 예비비를 통해 기확보한 물량이 2.6만명이고 나머지 부족한 물량(3.4만명)을 2022년 추경을 통해 조달한다는 계획이다.

[코로나19 치료제 구입비 2022년도 제1회 추경안 편성 내역]

구분		2022년 본예산 (3,932억원)	2021년 예비비 증액분 (2,992억원)	2022년 추경안 증액분 (6,188억원)
편성일		2021. 12. 3. 국회 확정	2021. 12. 14. 편성	2022. 1. 24. 편성
주 사 용	중 증	• 189억원 • 처방인원 6,750명	• 831억 1,000만원 • 처방인원 29,682명	• 1,827억원 • 처방인원 65,250명
		2022년 총 처방인원 10만명(기확보 3.5만명, 2022년 추경안 6.5만명)		
	경 중 증	• 33억 7,500만원 • 처방인원 6,750명	• 241억 3,100만원 • 처방인원 47,314명	• 441억 2,600만원 • 처방인원 33,995명
		2022년 총 처방인원 6만명(기확보 2.6만명, 2022년 추경안 3.4만명)		
경구용		• 3,709억 9,200만원 • 처방인원 38.6만명	• 1,920억원 • 처방인원 20만명	• 3,920억원 • 처방인원 40만명
		2022년 총 처방인원 100.4만명(기확보 60.4만명 ¹⁾ , 2022년 추경안 40만명)		

주: 1) 2021년 제2회 추경으로 편성된 1.8만명 포함

1. 2021년 12월 14일 편성된 예비비로 구입한 주사용 치료제의 일부는 처방이 이루어졌음
자료: 질병관리청

특히, 질병관리청은 코로나19 경구용 치료제의 경우 해외 및 국내 제약사에서 개발한 신약으로 글로벌 공급 부족 등 국가 간 확보 경쟁 상황이므로 물량의 선제적 확보를 위해 사전구매가 필요한 상황이라고 설명하고 있다.

(2) 분석의견

첫째, 오미크론 변이 확산 등에 따른 코로나19 확진자수 발생 추이에 대한 면밀한 검토를 통해 주사용 치료제 구입에 소요되는 적정 예산을 편성할 필요가 있다.

정부는 2022년 제1회 추경예산안에서 경구용 치료제의 경우 확진자가 2022년 일 평균 1만명 발생하는 것으로 예상하여 1년 소요분을 편성한 반면, 주사용 치료제의 경

우 확진자가 2022년 1~2월에는 1만명, 3월에는 2만명이 발생하는 것으로 예상하여 3개월 소요분을 편성하였다.

그러나 질병관리청의 오미크론 변이 확산 추산(1. 21.)에 따르면 오미크론 변이가 우세종으로 전환됨에 따라 향후 정부 추경안에서 가정한 1일 확진자 규모를 상회하는 확진자 발생가능성이 예측되고 있다. 또한 오미크론 변이 확산에 따라 확진자가 증가하면서 코로나19 종료 시점에 대한 불안정성이 확대되고 있는 상황이므로, 정부 추경예산안에서 가정(1일 확진자 1~2만명, 3개월 지원)한 것보다 주사용 치료제의 추가 수요가 발생할 가능성이 있다.

중증 주사용 치료제 수요는 확진자의 중증화율에 따라 달라지며 질병관리청은 오미크론 변이의 중증화율이 기존 델타 변이보다 낮다는 점을 고려하여 주사용 치료제의 투여율을 본예산보다 낮은 수치로 가정하여 추경예산안을 편성하였지만 오미크론 변이의 중증화율이 국내에서 어느 정도로 낮아질지 불확실한 상황이라는 점을 고려할 필요가 있다. 또한 주사용 치료제(렉키로나주)의 경우 경구용 치료제(팍스로비드)와 대상 환자군이 고위험 경증 및 중등증 환자로 유사하여 경증 및 중등증 환자의 치료선택권이 넓어졌다는 측면이 있기 때문에, 특히 중증 주사용 치료제의 수요 확대 규모가 더 클 가능성이 있다.

이와 같은 점을 고려하여 중환자에 대한 적시 처방 등이 원활하게 이루어지기 위해서는 해외 오미크론 발생 사례, 오미크론 확대에 따른 국내 확진자수 발생 등에 대한 면밀한 검토를 통해 주사용 치료제 구입 물량 및 예산의 적정 규모에 대한 검토가 필요한 것으로 보인다.

둘째, 확진자수 급증에 효과적으로 대응하기 위해서는 의료기관 공급 및 필요한 환자에 대한 처방이 적시에 이루어지는 것이 중요하므로 경구용 치료제의 투약대상 확대 및 도입일정 단축을 실시할 필요가 있다.

경구용 치료제인 ‘팍스로비드’의 경우 2022년 1월 13일에 1월 3주(1. 14.~2. 3.)간 사용될 2.1만명분⁵⁾이 국내에 도착하여 의료기관, 전담 약국 등 의료 현장에 배송(1. 14. ~ 1. 17.)되었으며, 환자 처방이 1월 14일부터 이루어지고 있다.

식약처에서 승인한 투약 범위는 ‘고위험군⁶⁾ 경증~모든 중등증 성인 및 소아(12세

5) 질병관리청은 1월 30일까지 1만명분을 추가 도입할 예정이다.

이상, 40kg 이상) 환자'이지만, 질병관리청은 경구용 치료제의 초기 공급량이 충분하지 않은 점을 고려하여 투약 대상을 제한적으로 운영하고 있다. 즉, 2022년 1월 14일~1월 21일 동안 '증상발현 후 5일 이내 경증 및 중등증(무증상자 등 제외)이고, 65세 이상 또는 면역저하자이면서, 재택치료자 또는 생활치료센터 입소자'로 제한해서 경구용 치료제를 처방하였다. 다만, 1월 3주(1. 14. ~ 2. 3.)간 사용될 2.1만명분 중 1월 19일 기준 처방자가 109명으로, 당초 계획한 것 보다 처방률이 낮았다.⁷⁾ 이에 따라 중앙재난안전대책본부는 2022년 1월 22일부터 투약대상 범위를 '65세 이상 확진자'에서 '60세 이상 확진자'로 확대하고, '노인요양시설 입소자' 등을 추가로 포함하는 방안을 발표하였다.⁸⁾

[코로나19 경구용 치료제의 투약범위]

식약처 승인	질병관리청 투약 대상	
	2022. 1. 14 ~ 1. 21.	2022. 1. 22. ~
고위험군 경증~모든 중등증 성인 및 소아(12세 이상, 40Kg 이상) 환자'	증상발현 후 5일 이내 경증 및 중등증(무증상자 등 제외)이고, 65세 이상 또는 면역저하자이면서, 재택치료자 또는 생활치료센터 입소자 (1.14.~)	증상발현 후 5일 이내 경증 및 중등증(무증상자 등 제외)이고, 60세 이상 또는 면역저하자이면서, 생활치료센터 입소자 (1.14.~) 또는 노인요양시설 입소자(1.20.~) 또는 요양병원·감염병전담요양병원 환자 (1.22.~) 또는 감염병전담병원 환자(1.29.~)
고위험군은 ≥60세, 비만(BMI >25), 만성 신질환, 당뇨, 활성 압, 만성 폐질환, 심혈관계 질환 등 기저질환자 등	면역저하자 범위는 면역 저하 관련 질환상태 ^{a)} 이거나 면역억제제 ^{b)} 를 복용 중인 자 a) 현재 종양 또는 혈액암에 대한 치료, 조혈모세포 이식, B 세포 면역요법 치료 환자 등 b) 고용량 코르티코스테로이드, 알킬화제, 길항물질, 이식 관련 면역억제제, 암 화학요법제 등	

자료: 질병관리청

6) 고위험군은 ≥60세, 비만(BMI >25), 만성 신질환, 당뇨, 활성 압, 만성 폐질환, 심혈관계 질환 등 기저질환자 등

7) 1월 27일 0시 기준 경구용 치료제 처방자는 408명이다(질병관리청, 「오미크론 대응 국민행동수칙 준수 당부」, 2022.1.27.).

8) 보건복지부, 「코로나19 먹는 치료제 투약 개선방안」, 2022. 1. 21.

그러나 현재 경구용 치료제 투약범위는 여전히 식약처 승인 범위 전체를 포괄하지 못하는 것으로, 경구용 치료제의 투약으로 증증으로 전환되는 것을 줄이기 위해서는 환자 처방을 확대할 수 있도록 도입일정을 단축하여 의료기관 공급량을 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 질병관리청이 2022년도 추경예산안 편성 시 1일 확진자수 1만명으로 가정하여 추산한 총 처방인원(100.4만명)의 단순 월평균 인원이 약 8.4만명⁹⁾ 규모가 되므로, 현재 공급량으로는 오미크론 확산에 따라 증가되는 확진자 치료를 감당하기 어려울 우려가 있다.

이와 같은 점을 고려할 때, 필요한 환자에게 적시에 처방하여 확진자수 급증에 효과적으로 대응하기 위해서 질병관리청은 경구용 치료제의 도입일정을 단축하고 의료기관 공급물량을 확대할 필요가 있다. 또한, 2022년 1월 21일에 실시한 경구용 치료제 대상자 확대 효과에 대한 면밀한 모니터링을 통해 추후 개선방안에 반영할 필요가 있다.

9) 질병관리청이 2022년도 제1회 추가경정안 편성시 가정한 1년 처방인원(100.4만명)의 단순 월평균 인원이다.

나. 생활지원비·유급휴가비 수요를 고려한 적정 예산 편성 필요

(1) 현 황

생활지원비·유급휴가비 지원 사업¹⁾은 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 「감염병예방법」)²⁾에 따라 코로나19로 인해 입원·격리된 자의 이탈 예방 및 안정적 생활 지원을 위하여 생활지원비 또는 유급휴가비용을 제공함으로써 감염병의 전파가능성을 최소화하고 국민 안전을 확보하기 위한 사업으로, 신종감염병 위기상황 종합관리 사업의 내역사업이다.

동 사업의 2022년도 본예산은 2,406억 2,000만원이나 추가경정예산안에는 4,881억 200만원이 증액된 7,287억 2,200만원이 편성되었다.

[생활지원비·유급휴가비 지원 사업 2022년도 제1회 추경안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2021		2022		증 감	
	본예산	추경	본예산(A)	추경안(B)	(B-A)	(B-A)/A
신종감염병 위기상황 종합관리	19,920	151,300	1,400,794	2507,722	1,106,928	79.0
생활지원비·유급휴가비 지원	-	334,918	240,620	728,722	488,102	202.9

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 질병관리청

김정선 예산분석관(moonrise@assembly.go.kr, 6788-4636)

1) 코드: 일반회계 6232-330의 내역사업

2) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」

제41조의2(사업주의 협조의무)

① 사업주는 근로자가 이 법에 따라 입원 또는 격리되는 경우 「근로기준법」 제60조 외에 그 입원 또는 격리기간 동안 유급휴가를 줄 수 있다. 이 경우 사업주가 국가로부터 유급휴가를 위한 비용을 지원 받을 때에는 유급휴가를 주어야 한다.

② 사업주는 제1항에 따른 유급휴가를 이유로 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 되며, 유급휴가 기간에는 그 근로자를 해고하지 못한다. 다만, 사업을 계속할 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 국가는 제1항에 따른 유급휴가를 위한 비용을 지원할 수 있다.

④ 제3항에 따른 비용의 지원 범위 및 신청·지원 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제70조의4(감염병환자등에 대한 생활지원)

① 질병관리청장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 이 법에 따라 입원 또는 격리된 사람에 대하여 예산의 범위에서 치료비, 생활지원 및 그 밖의 재정적 지원을 할 수 있다.

생활지원비는 「감염병예방법」 제70조의4에 따라 코로나19로 입원·격리되는 자 중 동법 제41조의2에 따른 유급휴가를 받지 않는 자를 대상으로 하며, 가구원 수를 기준으로 「긴급지원 지원금액 및 재산의 합계액 기준」³⁾으로 정하는 생계지원 금액을 준용하여 지급하되, 국가, 공공기관 및 국가 등으로부터 인건비 재정지원을 받고 있는 기관 등의 사업주, 방역수칙 또는 격리조치를 위반한 경우는 생활지원비 지원 대상에서 제외된다. 또한 2021년 12월부터 재택치료 환자에 대해서는 추가 생활지원비⁴⁾를 지급하고 있다.

유급휴가비용은 「감염병예방법」 제41조의2에 따라 코로나19로 입원·격리된 직원에게 유급휴가를 제공한 사업주에게 제공된다. 개인별 임금 일급⁵⁾을 기준으로 1일 최대 13만원까지 지급하며, 지급총액의 한도는 없다. 생활지원비와 마찬가지로 국가, 공공기관 및 국가 등으로부터 인건비 재정지원을 받고 있는 기관 등의 사업주, 방역수칙 또는 격리조치를 위반한 경우는 지원 대상에서 제외된다.

동 사업은 2020년 국내 코로나19 감염 발생에 따라 추경예산으로 편성되었던 사업으로, 2020~2021년에는 추경예산 및 예비비 배정 등으로 집행하였고, 2022년에는 본예산에 3개월분의 생활지원비 및 유급휴가비가 편성되었다.

이번 추경안은 최근 코로나19의 급속한 확산으로 입원·격리자가 증가함에 따라 부

3) 「긴급지원 지원금액 및 재산의 합계액 기준」[보건복지부고시 제2021-333호, 2021. 12. 31., 일부개정.]

(단위: 원/월)

가구구성원수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
지원금액	488,800	826,000	1,066,000	1,304,900	1,541,600	1,773,700

※ 가구구성원이 7인 이상인 경우, 1인 증가시마다 232,000원씩 추가 지급

※ 2021년부터 생계지원 금액에 냉방비 포함

4) 신종감염병증후군 및 중증호흡기증후군(MERS) 발생에 따른 유급휴가비용 및 생활지원비 지원금액
[시행 2021. 12. 14.] [질병관리청고시 제2021-8호, 2021. 12. 14., 일부개정.]

제1조(유급휴가비용 및 생활지원비 지원금액) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제2조제2호타목에 따른 신종감염병증후군 및 제2조제2호하목에 따른 중증호흡기증후군(MERS) 발생시, 「감염병 예방 및 관리에 관한 법률」 제41조의2에 따른 유급휴가비용 및 제70조의4에 따른 생활지원비 지원금액은 다음 각 호와 같다.

2. 생활지원비 금액 : 보건복지부장관이 정하는 「긴급지원 지원금액 및 재산의 합계액 기준」에서 정하는 생계지원 금액 준용하되, 재택치료 환자에 대해서는 아래 기준에 따라 추가 지원할 수 있다.

(단위: 원/월)

가구구성원 수	1인	2인	3인	4인	5인 이상
재택치료 환자 추가 지원금	220,000	300,000	390,000	460,000	480,000

5) 격리·입원치료 통지서를 받은 날이 속하는 달의 과세대상급여액

죽한 생활지원비·유급휴가비와 재택치료자에 대한 추가 생활지원비 지급을 위한 예산을 편성하려는 것이다. 편성 내역을 보면 ① 1분기 생활지원비 부족분 3,067억 2,700만원, ② 1분기 재택치료 추가 생활지원비 276억 7,800만원, ③ 1분기 유급휴가비 부족분 1,536억 9,800만원으로 편성되었다.

[2022년도 생활지원비·유급휴가비 지원 사업 추경안 세부내역]

(단위: 백만원)

본예산	추경안
240,620	488,102
• 자치단체경상보조(330-01): 162,563 ▶ 생활지원비 - 지원대상 38.3만명, 지원액 162,563 - 세부산출내역 1) 지원대상 500명×10명(확진자1+접촉자9)×30일×85%(생활지원비 지급 비율)×3개월 2) 지원액 127,500명×850,000원(생활지원비 평균 지급액)×50%(보조율)×3개월=162,563	• 자치단체경상보조(330-01): 334,404 ▶ 생활지원비 - 지원대상: 75.7만명, 지원액 306,727 - 세부산출내역 1) 지원대상 3,300명×3명(확진자1+접촉자2)×30일×85%(생활지원비 지급 비율)×3개월 2) 지원액 252,450명×810,000원(생활지원비 평균 지급액)×50%(보조율)×3개월=306,727 ▶ 재택치료 추가 생활지원비 - 지원대상: 16.5만명, 지원액 27,678 - 세부산출내역 1) 지원대상 5,000명×경증80%×재택치료율60%×백신접종률90%×30일×85%(지급율)×3개월 2) 지원액 55,080명×335,000원(추가 생활지원비 평균 지급액)×50%(보조율)×3개월=27,678
• 기타보전금(310-04): 77,625	• 기타보전금(310-04): 153,698

(단위: 백만원)

본예산	추경안
▶ 유급휴가비 - 지원대상: 6.8만명, 77,625 - 세부산출내역 1) 지원대상 500명×10명(확진자1+접촉자9)×30일 ×15%(유급휴가비 지급 비율)×3개월 2) 지원액 22,500명×1,150,000원(유급휴가비 평균 지급액)×100%(보조율)×3개월 =77,625	▶ 유급휴가비 - 지원대상: 13.4만명, 지원액 153,698 - 세부산출내역 1) 지원대상 3,300명×3명(확진자1+접촉자2)×30일 ×15%(유급휴가비 지급 비율)×3개월 2) 지원액 44,550명×1,150,000원(유급휴가비 평균 지급액)×100%(보조율)×3개월 =153,698
• 민간위탁사업비(320-02): 432 ▶ 유급휴가비용 지원사업: 432 · 국민연금공단 지사(109개) 위탁	-

자료: 질병관리청

(2) 분석의견

첫째, 질병관리청은 현재의 코로나19 확산 추세 및 오미크론 변이 전파력 등을 고려하여 생활지원비 및 유급휴가비용 수요 증가에 따른 적정 예산이 반영될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

동 사업의 2022년도 본예산은 예산안 편성 당시 국내 확진자 발생 현황⁶⁾ 등을 고려하여 일평균 확진자를 500명으로 산정하고, 이에 따라 입원·격리자⁷⁾에 대한 생활지

6) [월별 국내 코로나19 확진자 현황]

(단위: 명)

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	총계
2020	11	2,920	6,855	979	703	1,331	1,506	5,641	3,865	2,700	7,688	26,527	60,726
2021	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	총계
	17,471	11,467	13,415	18,927	18,331	16,623	41,374	53,077	59,859	53,421	82,527	183,605	570,097
2022	1월												
	146,674												

주: 2022. 1. 27. 0시 기준

자료: 질병관리청

원비 및 유급휴가비용 3개월분에 해당하는 예산액을 편성하였다.

이번 2022년도 제1회 추경안의 편성은 최근의 확진자 증가 추세 및 오미크론 변이 확산 등을 고려할 때 입원·격리자의 증가가 불가피할 것으로 예상되고, 2021년 12월부터 재택치료 원칙의 코로나19 의료대응체제로 전환⁸⁾함에 따라 질병관리청 고시⁹⁾를 개정하여 재택치료 대상자에게 기존 생활지원비 외에 추가 생활지원비를 지급하게 됨에 따라 발생하는 생활지원비 및 유급휴가비용 부족분을 증액하기 위한 것이다.

[생활지원비 지급 금액]

(단위: 원, 10일 기준)

구 분		1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 이상 가구
생활 지원비	현행	349,200	590,000	761,500	932,100	1,101,200
	추가 생활지원비	220,000	300,000	390,000	460,000	480,000
합계		569,200	890,000	1,151,500	1,392,100	1,581,200

주: 생활지원비는 입원·격리기간이 14일~1개월인 경우 1개월분 지급, 14일 미만인 경우 일할계산

자료: 질병관리청

질병관리청은 추경 예산액은 일평균 확진자를 5,000명¹⁰⁾으로 산정하여 생활지원비, 유급휴가비용 및 재택치료 추가 생활지원비를 산출하였을 때 발생하는 부족분¹¹⁾을 반영하였다고 설명하고 있다.

7) 2022년도 본예산 편성 시 입원·격리자 수: 확진자 1명, 접촉자 9명으로 산정

8) 2021. 12. 8. 중앙재난안전대책본부 회의 결정

- 시행: 2021. 12. 14.(추가 생활지원비 지급은 2021.12.8. 현재 재택치료 중인 자부터 적용)
- 추가지원 대상: 코로나19 백신 접종을 완료한 재택치료 환자(「코로나19 접종증명·음성확인제(방역패스) 지침」 준용)
- 추가지원 금액: 가구원 수에 따라 22~48만원 지원
- ※ 월평균 소비지출 중 식료품·비주류음료, 식사비, 주거·수도·광열비 반영(가계동향조사, 2020년)

9) 질병관리청고시 제2021-8호, 「신종감염병중후군 및 중동호흡기증후군(MERS) 발생에 따른 유급휴가비용 및 생활지원비 지원금액」(시행 2021.12.14., 일부개정 2021.12.14.)

10) 입원·격리자 수: 확진자 1명, 접촉자 2명으로 산정

11) 2022년도 본예산의 경우 일평균 확진자 500명, 입원·격리자 10명(확진자 1명, 접촉자 9명)으로 산정하여 예산액을 산출하였는데, 이를 2022. 1. 현재 입원·격리자 기준(확진자 1명, 접촉자 2명)으로 환산하면 일평균 확진자 1,667명분에 해당함

그런데 오미크론 변이가 확산되고 있는 2022년 1월 현재 확진자 발생 추이를 살펴보면 1월 4일 3,024명, 1월 5일 4,444명에서 1월 22일 7,007명, 1월 27일 14,518명 등으로 급격한 증가 추세를 보이고 있다.

[최근 1주간(2022.1.21.~27.) 코로나19 확진자 현황]

(단위: 명)

구 분	1.21.	1.22.	1.23.	1.24.	1.25.	1.26.	1.27.	주간누계	주간일평균
신규 확진자수	6,767	7,007	7,628	7,512	8,570	13,010	14,518	65,012	9,287.4

주: 2022. 1. 27. 0시 기준

자료: 질병관리청 보도자료를 바탕으로 재작성

오미크론 변이의 본격적인 확산이 우려되는 현재 상황을 고려할 때 이러한 확진자 증가 추세는 당분간 지속될 것으로 예상되고, 이에 따라 생활지원비·유급휴가비 지원 예산의 집행 속도는 당초 계획보다 급격히 빨라질 수 있을 것으로 보인다. 그런데 추경 안은 1일 확진자 5,000명을 기준으로 산정한 3개월분 예산액만 편성하고 있어, 예산의 조기 소진 및 이·전용, 예비비 배정 등 추가적인 예산 확보가 필요한 상황이 발생할 가능성이 있을 것으로 보인다.

특히 2022년의 경우 본예산¹²⁾으로 편성되었음에도 불구하고 예산 수요를 고려하여 추경안을 편성하게 된 것인데, 최근 1일 확진자 수가 지속적으로 증가하고 있다는 점 및 질병관리청이 추경안에 편성한 ‘치료제 구입비 사업¹³⁾’의 경우 일평균 확진자 1만명 기준으로 예산액을 산출하였다는 점 등을 고려할 때 동 사업 예산은 과소 편성된 측면이 있는 것으로 보인다.

국내 코로나19 감염 상황은 2020년 1월 첫 확진자 발생 이후 급격한 대유행과 안정적 감소 추세가 반복적으로 나타나고 있어 적절한 소요액 추계가 어려운 측면은 있으나, 질병관리청은 현재 코로나19 확산 추세 및 오미크론 변이 전파력 등을 고려하여 생활지원비 및 유급휴가비용 수요 증가에 따른 적정 예산이 반영될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

12) 동 사업은 2020년부터 2021년까지 연속하여 추경예산으로 편성된 사업으로, 초과 수요 발생으로 인하여 예비비 배정 등을 통해 사업을 수행하였다.

13) 신종감염병 위기상황 종합관리 사업(일반회계 6232-330)의 내역사업

둘째, 질병관리청은 지자체의 확진자 등 발생현황 및 예산 수요 등을 면밀히 점검하여, 오미크론 변이 전파 등에 따른 코로나19의 급속한 확산으로 지자체의 적기 예산 집행 등 재택치료 추진체계에 차질이 발생하지 않도록 충실히 대비할 필요가 있다.

정부는 2021년 11월 일상적 의료대응체계 안착을 위한 '재택치료 원칙의 코로나 19 의료대응체계 전환'을 발표하고, 재택치료 대상자가 백신접종자 등인 경우에는 기존 입원·격리자에게 지급하던 생활지원비 외에 「신종감염병중후군 및 중동호흡기증후군(MERS) 발생에 따른 유급휴가비용 및 생활지원비 지원금액」 개정을 통해 추가 생활지원비¹⁴⁾를 지급하기로 결정하였다.

[재택치료제도 개선 관련 주요내용]

- 대상자: 모든 확진자는 재택치료를 기본으로 하되, 중증도에 따라 필요한 치료 제공
- 건강관리: 의료기관을 통해 日 2회 모니터링(60세 이상 등 집중관리군은 3회)
- 격리관리: 기존 자가격리체계 활용, 전담공무원 지정하여 관리
- 응급대응: 24시간 비상 연락망 구축 및 이송 의료기관 사전지정 실시
- 코로나19 입원·격리자 생활지원비 지원 개요

구분	생활지원비	재택치료 추가 생활지원비
신청자격	입원·격리자 가운데 감염병예방법에 따른 유급휴가를 사용하지 않은 자	코로나19 백신접종을 완료한 재택치료 환자
지원금액	(단위: 월) 1인가구: 488,800원 2인가구: 826,000원 3인가구: 1,066,000원 4인가구: 1,304,900원 5인가구: 1,541,600원 6인가구: 1,773,700원	(단위: 10일) 1인가구: 220,000원 2인가구: 300,000원 3인가구: 390,000원 4인가구: 460,000원 5인가구: 480,000원 5인 이상인 경우, 5인가구 금액 적용

14) 2021.12.8. 중앙재난안전대책본부 회의 결정

- 시행: 2021.12.14.(2021.12.8. 현재 재택치료 중인 자부터 적용)
- 추가지원 대상: 코로나19 백신 접종을 완료한 재택치료 환자(「코로나19 접종증명·음성확인제(방역패스) 지침」 준용)
- 추가지원 금액: 가구원 수에 따라 22~48만원 지원
 - ※ 월평균 소비지출 중 식료품·비주류음료, 식사비, 주거·수도·광열비 반영(가계동향조사, 2020년)

구분	생활지원비	재택치료 추가 생활지원비
	7인 이상인 경우, 1인 증가시마다 232,000원씩 추가	
지원제외	① 국가·지자체 등의 재정지원을 받고 있는 기관 등의 근로자 ② 방역수칙 또는 격리조치를 위반한 경우	생활지원비와 동일
신청기관	주소지 관할 읍·면·동	주소지 관할 읍·면·동

자료: 질병관리청

질병관리청은 재택치료자에 대한 추가 생활지원비 지급은 2022년도 본예산 편성 이후에 결정된 사항으로, 이번 추경안을 통해 최근 국내 확진자 발생 현황 등을 고려하여 3개월분에 해당하는 예산안을 편성하였다고 설명하고 있다.

[재택치료 추가 생활지원비 편성내역]

재택치료 추가 생활지원비: 27,678백만원
• 지원인원 ▶ $5,000\text{명} \times \text{경증 } 80\% \times \text{재택치료율 } 60\% \times \text{백신접종률 } 90\% \times 30\text{일} \times 85\%(\text{지급률}) \times 3\text{개월}$ = 16.5만명 • 지원금액 ▶ $55,080\text{명} \times 335,000\text{원}(\text{추가 생활지원비 평균 지급액}) \times 50\%(\text{보조율}) \times 3\text{개월}$ = 27,678백만원

자료: 질병관리청

재택치료자 현황을 보면 2020년 10월 재택치료제도를 도입한 이후 점진적인 증가 추세를 보이다가, 2021년도 하반기 제4차 대유행 및 2021년 12월 재택치료 원칙의 의료대응체계 전환에 따라 급격히 증가하고 있다.

[코로나19 확진자 재택치료 현황]

(단위: 명)

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	총계
2020												5	5
2021	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	총계
	74	43	73	123	123	215	954	1,492	4,012	10,209	24,319	101,841	143,478
2022	1월												
	68,008												

주: 1) 2022. 1. 27. 0시 기준

2) 시·도에서 환자관리정보시스템으로 보고한 현황. 일부 누락분 및 오입력분 있을 수 있음

자료: 질병관리청

정부는 코로나19는 무증상 또는 경증 환자가 80~90%를 차지하고 있어 재택치료를 활성화할 필요성이 있으며, 현재 대부분의 국가에서도 입원치료가 꼭 필요한 환자 외에는 재택 치료를 일반화¹⁵⁾하고 있다고 설명하고 있다.

또한 오미크론 변이 확진자의 경우 그동안 재택치료 대상에서 제외되었는데, 1월 19일부터 재택치료 대상에 포함¹⁶⁾됨에 따라 향후 재택치료자는 크게 증가할 것으로 예상된다. 이에 재택치료자에 대한 추가 생활지원비 지급은 재택치료제도 운영과 일상적 의료대응체계 정착에 일정부분 기여할 수 있을 것으로 보인다.

다만 생활지원비의 연도별 집행 현황을 보면 2021년 하반기부터 집행액이 큰 폭으로 증가하였는데, 향후 재택치료제도가 정착되어 본격적으로 활성화되고 백신접종 완료자 증가로 추가 생활지원비의 수요도 확대될 것으로 보이는바 당분간 집행액 규모는 더욱 커질 것으로 예상된다.

15) 코로나19로 인한 입원율(2021.9. 기준): 한국 20% 내외, 영국 2.78%, 싱가포르 6.95%, 일본 13.8%, 독일 4.69%

16) 그동안 오미크론 변이 확진자는 무증상 또는 경증이라고 하더라도 병원·생활치료센터 입원(입소)을 원칙으로 하였으나, 1월 19일부터는 재택치료를 원칙으로 하고, 병원·생활치료센터에는 위험성이 있는 고령층, 기저질환자 등을 대상으로 배정한다.

[2020~2022년 생활지원비 집행 현황]

(단위: 건, 백만원)

	구분	1월	2월	2.17. ~3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	총계
2020	건수			5,291	18,295	9,503	9,467	10,729	6,050	22,435	16,274	13,068	40,953	152,065
	금액			2,973	13,812	7,866	7,234	8,073	4,435	16,744	12,029	10,415	32,695	116,276
	구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	총계
2021	건수	30,380	46,963	40,076	53,502	61,761	48,848	67,169	60,419	119,440	112,070	140,194	234,681	1,015,533
	금액	24,863	38,245	32,911	44,302	52,428	42,842	58,198	52,733	7,926	192,015	122,421	186,968	855,852
2022	구분	1월												
	건수	106,644												
	금액	78,907												

주: 1) 재택치료 추가 생활지원비 포함

2) 2022. 1. 27. 0시 기준

자료: 질병관리청

그런데 생활지원비 지원 사업은 지자체 보조사업(국비 보조율 50%)으로, 지자체의 코로나19 감염현황에 따라 입원·격리자 및 재택치료자에 대한 예산 수요에 차이가 발생할 수밖에 없다. 질병관리청은 각 지자체의 확진자 등 발생현황 및 예산 수요 등을 면밀히 점검하여, 오미크론 변이 전파 등에 따른 코로나19의 급속한 확산으로 지자체의 적기 예산 집행 등 재택치료 추진체계에 차질이 발생하지 않도록 충실히 대비할 필요가 있다.

다. 오미크론 변이 등 코로나19 감염병 상황에 따른 병상 확보 및 안정적인 방역대응을 위한 적절한 의료기관 손실보상 지원 예산 확보 필요

(1) 현 황

의료기관 등 손실보상 사업은 코로나19 대응을 위한 정부 및 지자체의 조치에 따라 의료기관 및 일반 영업장에게 「감염병예방법」 제70조제1항¹⁾에 따른 비용 및 손실을 보상하기 위한 목적의 사업으로, 코로나19 등 신종감염병 발생·유입 문제에 효과적으로 대응하기 위한 감염병 대응 지원체계 구축 및 운영 사업²⁾의 내역사업이다.

동 내역사업의 2022년도 본예산은 1조 1,100억원이나 제1회 추가경정예산안에서는 오미크론 변이 확산 등 방역 상황이 지속됨에 따라 코로나19 환자를 위한 충분한 병상 확보를 목적으로 4,300억원이 증액되어 총 1조 5,400억원이 편성되었다.

[의료기관 등 손실보상 사업 2022년도 제1회 추경안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2021		2022		증 감	
	본예산	추경	본예산(A)	추경안(B)	(B-A)	(B-A)/A
감염병 대응 지원 체계 구축 및 운영	-	1,880,381	1,436,768	1,866,768	430,000	29.9
의료기관 등 손실보상	-	1,771,100	1,110,000	1,540,000	430,000	38.7

주: 2021년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 보건복지부

OECD(2020)는 코로나19 확산으로 인한 확진자 및 중증환자 급증에 대응하기 위해서는 보건의료제도를 강화하고 자원 배분을 최적화해야 한다고 강조하고 있으며, 이와 더불어 환자의 진단·치료를 위한 인력 동원(mobilising Staff), 진단·치료에 필요한 장비 보급 확대(boosting Supplies), 환자를 격리치료 할 수 있는 병상 확충

정성영 예산분석관(jeongsy@assembly.go.kr, 6788-4637)

1) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제70조제1항에 따르면, 정부 또는 지자체장은 감염병관리기관 지정 또는 격리소 등의 설치·운영으로 발생한 손실, 감염병환자 등을 진료한 의료기관의 손실, 그 밖에 폐쇄·이동제한·소독·물품의 폐기 등에 따른 손실을 보상하도록 규정하고 있으며, 같은 법 시행령 제28조제1항의 [별표 2의2]를 통해 구체적인 손실보상의 대상 및 범위를 제시하고 있다.

2) 코드: 일반회계 2740-309

(optimising Space)이 중요하다고 밝히고 있다.³⁾

이에 따라, 우리나라 정부 또한 코로나19 대응을 위한 다양한 보건의료정책을 시행하고 있으며, 특히 병상 확충과 관련해서는 ① 「감염병예방법」에 따라 감염병 전담병원을 지정하여 음압·격리병실을 확보하고, ② 거점 전담병원을 지정하여 중환자와 고위험군 환자의 치료를 위한 병상을 마련하며, ③ 그 밖에 ‘국가 지정 입원치료 병상’과 ‘중증환자 전담 치료병상’을 운영하는 의료기관을 지정하고 있으며, 특히 코로나19 급증 시에는 상급종합병원이나 국립대학병원을 대상으로 행정명령을 내려 코로나19 중증환자를 수용할 수 있는 병상을 추가적으로 확보하고 있다.

하지만 정부·지자체 등의 지시에 따라 의료기관이 병상을 비워 코로나19 환자치료에 활용하는 경우, 또는 코로나19 환자를 진료하는 과정에서 일반 환자가 감소하는 경우 등 직접적인 비용과 기회비용을 포함한 의료기관의 손실이 발생하게 되는데, 정부는 2020년 4월부터 원활한 병상 확보 및 정부·지자체의 조치에 따른 행정명령 이행을 담보하기 위한 손실보상금⁴⁾을 지급하고 있다.⁵⁾

보건복지부는 손실보상 지급대상과 규모를 일률적으로 산정하기 어려운 의료기관 등 손실보상의 특성을 고려하여 예비비와 추경예산, 이·전용 등의 방법을 활용하여 재원을 조달하였다. 그러나 2022년 본예산 편성 시에는 코로나19 상황에 따른 방역조치로 인해 의료기관 등의 손실이 일정 기간 동안 지속적으로 발생할 가능성을 고려하여 처음으로 의료기관 등 손실보상 예산을 본예산에 편성하였다.

구체적으로, 정부는 2022년 본예산 편성 시 2021년 하반기 동안 실제로 지급된 평균 손실보상액 및 지출 추이를 고려하여 3개월간 3,700억원씩 총 1조 1,100억원 규모의 의료기관 등 손실보상금 예산을 편성하였다.

그러나 2021년 11월말 델타 변이에 비해 전파력이 2~3배 높은 오미크론 변이⁶⁾

3) OECD(2020). *Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD*. p.2.

4) 손실보상액은 손실이 확정된 이후 지급하는 것이 원칙이나, 코로나19 감염증이 장기화됨에 따라 의료기관 등의 경영상 어려움 해소를 위해 손실의 일부를 어림셈으로 계산하여 정산하는 개산금(概算給) 형태로 우선 지급하고 있다. 개산금은 손실의 일부를 잠정적으로 산정한 금액이므로 최종적인 손실보상은 추후 손실보상에 대한 세부 산정기준에 따라 정산한다는 계획이다.

5) 이에 더해, 코로나19 대응 과정에서 정부나 지자체의 폐쇄·업무정지·소독 명령을 이행한 의료기관, 약국, 일반영업장 등에 대해서도 2020년 8월부터 매월 손실보상금을 지급하고 있으나, 2022년 제1회 추경예산안은 병상 확충을 위한 의료기관 손실보상금 확보 예산이 편성되었으므로 본 보고서에서는 의료기관 손실보상을 중심으로 분석을 수행하였다.

6) 바이러스의 전파력은 1명의 확진자가 몇 명을 추가적으로 감염시키는지를 나타내는 지표인 감염재생

환자가 처음으로 유입된 이래 2022년 1월말 현재까지 오미크론 점유율이 지속적으로 증가하고 있으며, 이로 인한 코로나19 확진자 증가 및 위중증 환자의 지속적인 발생이 예상되고 있는 상황이다.

따라서 정부는 오미크론 확산 및 확진자 증가 등에 대응할 수 있는 병상 여력을 확충할 필요가 있다는 판단 하에 2021년 12월 22일 “일상회복 위기극복을 위한 병상확충계획”을 통해 2022년 1월말까지 총 6,944병상을 추가로 확충하여 총 24,702병상을 확보한다는 계획을 발표하였으며, 2022년 제1회 추경예산안에서는 추가로 확보될 예정인 의료기관 병상에 대한 손실보상 지원금 부족분 예상액 총 4,300억원을 증액 편성하였다.

[의료기관 등 손실보상 내역사업의 2022년 본예산 및 제1회 추경안 편성 내역]
(단위: 백만원)

구분	2022년 본예산	2022년 추경안 증액분
예산액	1,110,000	430,000
산출내역	- '21년 하반기 월별 평균 손실보상액 및 지출금액 상승폭 등을 고려하여 '22.1분기(3개월분) 소요 예산 편성 · '21.7월 3,342억원, '21.8월 1,930억원, '21.9월 2,639억원, '21.10월 2,806억원, '21.11월 2,925억원, '21.12월 3,180억원 - 매월 3,700억원 소요 예상액 × 3개월 = 1조 1,100억원	- “일상회복 위기극복을 위한 병상확충계획”(‘21.12.)에 따른 추가 병상확보 목표(6,944병상)에 대한 손실보상액 부족분 - 추가 병상확보에 따른 '22.1분기 총 손실보상 소요예산액(1조 5,400억원) - '22년 본예산 편성액(1조 1,100억원) = 4,300억원 ※ 추가 병상확보에 따른 2022년 1분기 월별 총 손실보상 소요예산액 · '22년 1월분: 3,500억원 · '22년 2월분: 5,094억원 · '22년 3월분: 6,805억원

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 재작성

구체적으로, 보건복지부는 손실보상 지원 대상기간의 병상 수, 병상가동률, 중증도별 병상단가 등을 고려하여 월별 소요예산을 산정한 결과, 2022년 1월('21.12월 병상

산지수를 기준으로 판단할 수 있다. 보건복지부에 따르면, 초기 코로나19의 감염재생산지수는 2~3 수준, 델타 변이바이러스는 6~7 수준이었으나, 오미크론 변이의 감염재생산지수는 12 정도로 델타 변이에 비해 2배 가량 높을 것으로 예측된다고 설명하고 있다(보건복지부 보도자료, “오미크론 변이의 특성 분석과 확산 대비”, 2022.1.24.).

운영분) 3,500억원, 2022년 2월('22.1월 병상운영분) 5,094억원, 2022년 3월('22.2월 병상운영분) 6,805억원 등 약 1조 5,400억원의 손실보상금이 소요될 것으로 예상하였는바, 금번 추경예산안을 통해 총 소요 산출액(1조 5,400억원)과 2022년 본 예산(1조 1,100억원)과의 차액분인 4,300억원을 추가로 확보한다는 계획이다.

(2) 분석의견

코로나19 장기화 및 오미크론 변이의 우세종화 등으로 인해 2022년 1분기 이후에도 정부 및 지자체의 조치 이행에 따른 의료기관의 손실이 지속될 가능성이 있으므로, 추가적인 병상 확보를 통한 안정적인 의료체계 대응이 가능하도록 충분한 손실보상 지원 예산을 편성하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2020년 4월 이후 현재(2022년 1월 27일 기준)까지 코로나19 환자 치료의료기관과 선별진료소 운영병원 등을 대상으로 지원된 손실보상금 현황을 살펴보면, 2020년은 9차에 걸쳐 8,958억원, 2021년에는 12차에 걸쳐 2조 7,771억원이 지급되는 등 총 22차에 4조 124억원이 지급되었으며 이는 전체 의료기관 등 손실보상금 지급액(4조 1,832억원)의 대부분(95.9%)을 차지한다.

[치료의료기관 및 선별진료소 대상 손실보상금 지급 현황(누적)]

(단위: 개소, 억원)

구분	합계	치료의료기관							선별 진료소	폐쇄 업무 정지
		소계	감염병 전담병원	거점 전담병원	국가지정 입원치료	중증환자 입원치료	중증환자 전담치료	기타 치료의료		
기관수	440	276	196	27	34	95	84	4	132	31
금액	40,124	38,935	23,290	6,552	10,948	21,099	22,317	85	1,157	31

주: 2020년 4월부터 2022년 1월까지 매월 지급된 보상금을 합산한 수치를 의미함

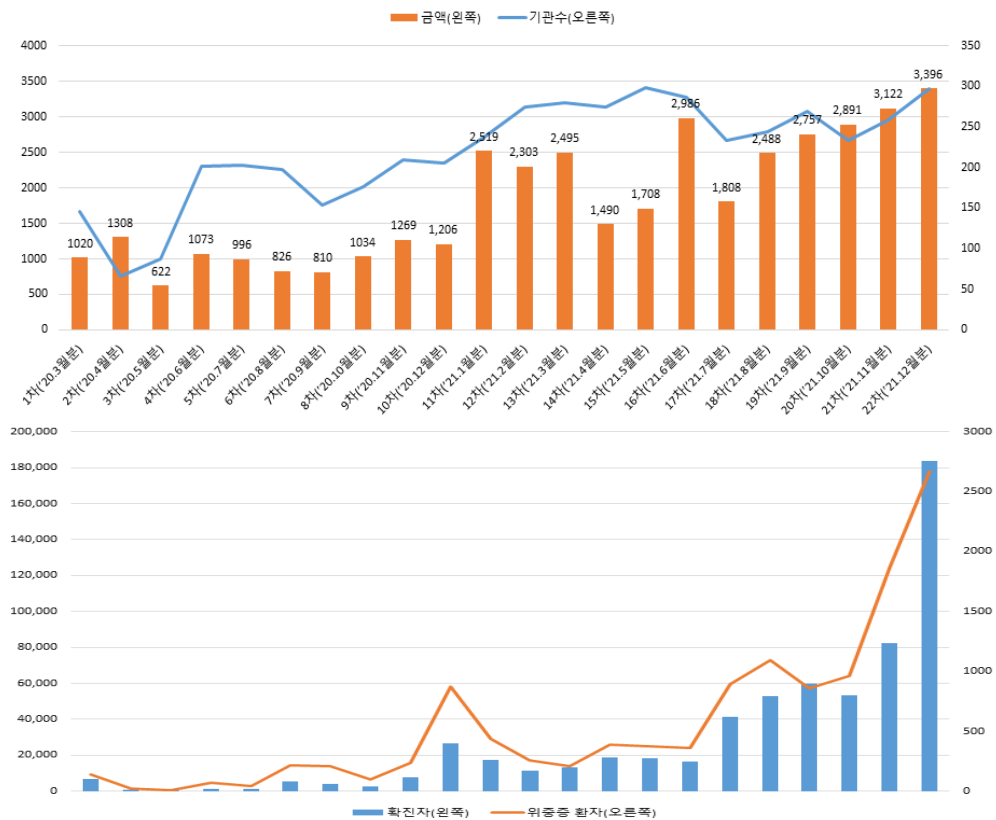
자료: 보건복지부

이에 더해, 의료기관 손실보상금 지급 추세를 살펴보면, 2020년의 경우 월평균 약 995억원 규모로 지급되었으나, 2020년 12월 발생한 코로나19 3차 대유행에 대응하여 “수도권 긴급의료대응 계획”(20.12.13.)을 발표하고 추가적인 병상 확보 조치를 시행함에 따라 2021년 4월까지의 손실보상금 지급액이 증가하였다.

이후, 2021년 5~6월은 코로나19 확진자 감소 추세에 따라 손실보상금 지급액이 감소하였으나, 2021년 7월 델타 변이바이러스로 인한 4차 대유행 이후 추가적인 병상 확보가 이루어짐에 따라 손실보상금 지급 또한 재차 증가하였고, 2021년 11월 단계적 일상회복 전환 이후 확진자 및 위중증 환자가 급증하고 2021년 12월 위중증환자가 역대 최대 규모를 보이는 과정에서 추가 확보된 병상의 증가 및 병상가동률 상승이 손실보상금 지급액의 증가로 이어졌다.⁷⁾

[치료의료기관·선별진료소 대상 손실보상금 지급 및 코로나19 확진자 추이]

(단위: 개소, 억원, 명)



주: 손실보상금은 2020년 3월~2021년 12월까지의 월별 지급액, 확진자 수는 동 기간 월별 현황임
 자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 재작성

7) 2021년 11월 1일 대비 12월 28일 병상 확충 현황을 살펴보면, 중증환자 전담병상은 1,083병상에서 1,384병상으로, 준-중환자 병상은 455병상에서 1,071병상으로, 중등증 병상(감염병전담병원 병상)은 10,056병상에서 13,783병상으로 증가하였다. 또한, 보건복지부가 제출한 자료에 따르면, 2021년 11월 1주 중증환자 전담병상가동률은 48.9%, 준-중환자 병상가동률은 59.2%, 중등증 병상가동률은 56.4%이었으나, 12월 3주에는 중증환자 전담병상가동률이 81.1%, 준-중환자 병상가동률은 72.7%, 중등증 병상가동률은 73.7%로 최대치를 보이는 등 병상가동률이 높은 수준을 유지한 것으로 확인되었다.

이와 같이, 의료기관 손실보상금 지원 규모는 기본적으로 코로나19 감염병의 유행 상황, 격리 치료 및 입원을 필요로 하는 중증·중등증환자의 발생 추이 및 이에 대응한 병상 확보 상황, 병상가동률 등에 의해 영향을 받기 마련인바, 손실보상 여부와 규모를 사전에 예측하기 어려운 상황에서 “일상회복 위기극복을 위한 병상확충계획”(‘21.12.22.)에 따라 2022년 1월말까지 추가적으로 6,944병상을 확보하는데 필요한 예산을 마련하기 위한 금번 추경예산안의 필요성은 인정된다.

그러나 “일상회복 위기극복을 위한 병상확충계획”(‘21.12.22.) 수립 당시의 기준은 델타 변이바이러스의 중증화율(2.5%)과 입원율(18.6%) 등을 고려하여 필요한 병상의 수를 추정한 것으로, 최근 전세계적으로 우세종화가 진행되고 있는 오미크론 변이의 전파력과 중증화율을 고려할 경우,⁸⁾ 2022년 1분기(1~3월)까지만 지급하는 것으로 편성된 2022년 본예산 및 제1회 추경예산안의 규모 및 지원기간을 확대하는 방안을 검토할 필요가 있는 것으로 보인다.

구체적으로, 2022년 1월 27일 0시 기준 중증도별 병상 확보 현황을 살펴보면, 중증환자 전담 병상은 총 2,294개, 준-중환자 병상은 총 2,597개, 감염병 전담병원 병상은 총 17,660개 등 총 22,551개 병상이 확보되었으며, “일상회복 위기극복을 위한 병상확충계획”(‘21.12.22.)에 의한 목표 병상은 총 24,702개로 이는 하루 1만명의 확진자 발생가능성을 근거로 산출한 것이다.⁹⁾

8) 보건복지부에 따르면, 오미크론의 전파력은 델타 변이에 비해 약 2~3배 높고 2일 이내에 확진자 더블링이 가능하며, 중증화율은 델타 변이의 약 1/3 수준이나 확진자 수의 급격한 증가가 입원자수 및 중환자수의 절대적인 증가에 영향을 미칠 수 있다고 설명하고 있다(보건복지부 보도자료, “사회적 거리두기 강화조치 2.6.(일)까지 3주 연장”, 2022.1.14.).

9) 보건복지부 보도자료, “일상회복 위기극복을 위한 추가병상 확충 및 운영계획”(‘21.12.22.)

[중증도별 의료기관 병상 확보 현황]

(단위: 병상 수, %)

구 분	중증환자 전담 병상		준-중환자 병상		감염병전담병원 병상	
	보유	가동률 ¹⁾	보유	가동률 ¹⁾	보유	가동률 ¹⁾
전국	2,294	18.3	2,597	34.2	17,660	37
수도권	1,642	18	1,928	36	8,904	28.5
서울	555	20.5	428	26.4	3,858	21.7
경기	808	19.4	1,155	41	3,449	40.1
인천	279	8.6	345	31.3	1,597	19.6
비수도권	652	19.2	669	28.8	8,756	45.6
강원	59	22	36	5.6	551	39.4
충청권	136	24.3	149	33.6	2,082	52.2
호남권	145	27.6	135	41.5	2,289	52.2
경북권	121	14.9	94	46.8	1,877	52.2
경남권	169	12.4	243	16.9	1,650	29.4
제주	22	0	12	0	307	10.7
↓ ↓ ↓						
목표병상(22.1월말)	2,260		2,212		20,230	

주: 1) 가동률은 전체 보유 병상 중 사용 중인 병상의 비율임

1. 2022년 1월 27일 0시 기준

자료: 보건복지부

그러나 질병관리청의 코로나19 국내 발생 추산('22.1.21.)에 따르면, 3차 접종의 감염 예방효과에도 불구하고 오미크론 변이가 우세종으로 전환됨에 따라 향후 1일 1만 명 규모를 상회하는 확진자 발생가능성이 예측되고 있는 상황으로,¹⁰⁾ 기존 델타 변이바 이러스의 예상 확진자수, 중증화율, 입원율 등을 활용하여 산출한 2022년 1분기(1~3월)의 필요 병상 수를 상회할 수 있다는 점¹¹⁾을 고려할 때 추가적인 병상 확보 및 이에

10) 2022년 1월 27일 0시 기준 코로나19 1일 확진자가 14,518명으로 오미크론 변이 확산 추세가 가속화되고 있어 향후 위중증 환자 규모의 증가 또한 우려되고 있는 상황이다.

11) 참고로, 미국 질병통제예방센터(CDC: Centers for Disease Control and Prevention)가 발표한 연구 결과에 따르면, 오미크론 유행 기간('21.12월~'22.1월) 동안 중환자실에 입원한 환자의 비율이 델타 변이 유행 시기보다 약 26% 낮은 것으로 나타났으며, 이는 오미크론 변이를 먼저 경험한 남아프리카공화국이나 영국 등에서 도출된 결과와 유사하다고 밝히고 있다(CDC, "Trends in Disease Severity and Health Care Utilization During the Early Omicron Variant Period Compared with Previous SARS-CoV-2 High Transmission Periods - United States, December 2020-January 2022", 2022.1.25.). 즉, 오미크론 변이 확산에 따라 확진자 규모가 4배 이상 확대될 경우, 코로나 19 환자 대응에 필요한 병상의 수는 현재 정부가 목표로 하고 있는 병상 수(24,702병상)를 상회할 가능성이 있다.

대응한 손실보상금 지원 소요가 지속적으로 발생할 가능성이 있다.

또한, 코로나19 감염병의 특수한 상황 및 의료기관 손실보상 지원 정책의 특성상 사전에 그 지출규모를 예측하기 어려운 측면이 있는바, 보건복지부는 2022년 2분기 이후 코로나19 감염병 유행 상황과 확진자 추이에 따른 필요 병상 수를 고려하여 추가적인 손실보상금 소요에 대해서는 예비비와 추경, 자체이용 등의 방법을 활용하여 대응할 계획이라는 입장이다.

그러나 2022년 1월말 현재 오미크론 변이의 우세종화와 이로 인한 확진자의 급증 및 향후 코로나19 지속 시 추가적인 손실보상 소요가 발생할 것으로 예상할 수 있으므로, 2022년 제1회 추경예산안을 통해 1분기 이후의 코로나19 상황에 적절한 대응이 이루어질 수 있도록 의료기관 손실보상 지원 예산을 충분히 편성하는 방안을 검토할 필요가 있다.

1. 편성 현황

예비비¹⁾는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산 초과지출에 충당하기 위하여 계상하는 자금으로서, 「대한민국헌법」 제55조제2항²⁾ 및 「국가재정법」 제22조³⁾에 근거하여 세부사업별 내역을 확정하지 않고 예산에 편성하는 세출예산 과목이다. 이러한 예비비는 미리 사용목적에 지정하는 목적예비비와 별도의 목적 지정 없이 일반재원으로 사용될 수 있는 일반예비비로 구분된다.

2022년도 본예산 기준 예비비 예산총액은 3조 9,000억원으로 이중 목적예비비가 2조 1,000억원, 일반예비비가 1조 8,000억원이다. 이번 추경안은 본예산 대비 목적예비비가 1조원 증액 편성되어 추경안의 예비비 총액은 4조 9,000억이다.

[예비비 2022년도 제1회 추경안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2021		2022		증 감	
	본예산	추경	본예산(A)	추경안(B)	(B-A)	(B-A)/A
예비비	8,600,000	9,700,000	3,900,000	4,900,000	1,000,000	25.6
목적예비비	7,000,000	8,100,000	2,100,000	3,100,000	1,000,000	47.6
일반예비비	1,600,000	1,600,000	1,800,000	1,800,000	0	0

자료: 기획재정부

최성민 예산분석관(alwayssmile@assembly.go.kr, 6788-4625)

1) 코드: 일반회계 3069-300

2) 「대한민국헌법」

제55조 ②예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다.

3) 「국가재정법」

제22조(예비비) ①정부는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 세입세출예산에 계상할 수 있다. 다만, 예산총칙 등에 따라 미리 사용목적에 지정해 놓은 예비비는 본문에도 불구하고 별도로 세입세출예산에 계상할 수 있다.

②제1항 단서의 규정에도 불구하고 공무원의 보수 인상을 위한 인건비 충당을 위하여는 예비비의 사용목적에 지정할 수 없다.

2. 분석의견

예비비 증액과 관련하여 다음과 같은 점들을 고려할 필요가 있다.

첫째, 정부는 최근 3회계연도 연속으로 추경안 편성을 통해 목적예비비를 증액하려고 있으나, 예비비는 국회에서 총액 심의 및 사후승인만을 받는 특성상 필요 최소한으로 편성할 필요가 있다는 관점에서 볼 때, 지출소요 발생이 구체화될 것으로 예상되는 부분에 대해서는 일반 예산사업으로 편성하는 방안을 고려할 필요가 있다.

정부는 오미크론 변이 확산 대응 방역 지출 등 예측하지 못한 소요에 적기·신속 대응하기 위해 이번 추경안으로 예비비를 증액 편성하였다고 설명하였다. 또한 이번 추경안에는 오미크론 변이 확산 등 선제 대응을 위해 병상 2.5만개 확보, 격리·입원자에 대한 생활지원비 및 유급휴가비 지원 등 방역 보강 예산이 1.5조원 증액 편성되었으며, 방역 조치로 경영상 손실이 발생한 소상공인을 대상으로 지급하는 소상공인 손실보상 예산도 1.9조원 증액되었다.

이러한 방역 보강 및 소상공인 손실보상 예산은 2022년 1분기 소요만이 이번 추경안에 반영된 것이고, 2022년 2분기 이후 추가적으로 발생하는 소요에 대해 정부는 예비비 재원 등을 활용하여 조달한다는 방침이다.

「국가재정법」 제22조제1항에 따르면 예비비는 정부가 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출을 충당하기 위해 편성하는 예비 재원으로서, 일반사업 예산과 달리 예비비는 국회에서 총액만을 심의하고 집행내역을 사후 승인하고 있어 일반예산보다 편성 및 집행과정에서 행정부의 재량이 상대적으로 크다.

추경예산 역시 예비비와 유사하게 본예산 편성 당시 예측하지 못한 사유가 발생하여 본예산을 변경할 필요가 있을 때에 「대한민국헌법」 제56조⁴⁾ 및 「국가재정법」 제89조에 따라 편성하는 예산으로서, 그 자체가 예측하지 못한 지출 발생을 고려하여 편성하는 것이나, 정부는 최근 추경예산을 편성하면서 예비비까지 연례적으로 증액하고 있는 상황이다.

정부는 추경예산을 통해 목적예비비를 2020년도에 2조 2,100억원, 2021년도에

4) 「대한민국헌법」

제56조 정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.

1조 1,000억원을 각각 증액하였고 2022년에도 제1회 추경안에 목적예비비 1조원을 증액하는 내용이 포함되어 있으며, 증액사유도 ‘방역·피해지원’으로 유사하다.

[최근 3회계연도 추경을 통한 목적예비비 증액현황 및 사유]

(단위: 억원, %)

연도	본예산	추경	증감	증감률	추경 증액사유
2020	20,000	42,100	22,100	110.5	방역·피해지원, 재해 대비
2021	70,000	81,000	11,000	15.7	방역·피해지원
2022	21,000	31,000	10,000	47.6	방역·소상공인 지원

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

일반예산보다 편성 및 집행에서 행정부의 재량이 상대적으로 큰 예비비 예산은 필요 최소한으로 편성될 필요가 있으며, 이러한 취지로 국회는 2022년도 본예산 심의과정에서 코로나19 피해 지원을 위한 일반 예산사업의 증액으로 예비 재원 소요가 감소하였다는 판단 하에 목적예비비 예산을 1.1조원 감액하였다.

[2022년도 목적예비비 예산안 국회 심의결과]

(단위: 억원)

구분	정부안	국회확정	증감	예비비 감액사유
목적예비비	32,000	21,000	△11,000	코로나19 피해 지원을 위한 일반사업 예산의 증액으로 예비 재원 소요 감소

자료: 2022년도 예산안 본회의수정안을 바탕으로 재작성

2022년도 예산안 국회 심의결과, 소상공인·방역 지원 관련 주요 증액사업으로 소상공인 손실보상 제도화(4,000억원 증액), 감염병 대응 지원체계 구축 및 운영(5,663억원), 신종감염병 위기상황 종합관리(4,846억원) 사업이 있으며, 증액사유는 손실보상 하한액 인상 및 지원대상 확대, 의료기관 손실보상 확대를 통한 병상 추가 확보, 코로나 치료제 구입 등으로 이번 추경안에서도 해당 사업들은 유사한 사유로 증액 편성되었다.

[2022년도 예산안 국회 심의결과 소상공인·방역 지원 관련 주요 증액사업]

(단위: 억원)

세부사업명	증감내역			증액사유
	정부안	확정예산	증감	
소상공인 손실보상 제도화 (중소벤처기업부)	18,436	22,436	4,000	손실보상 하한액 인상 등
감염병 대응 지원체계 구축 및 운영(보건복지부)	8,704	14,368	5,663	의료기관 손실보상 확대 등
신종감염병 위기상황 종합관리(질병관리청)	9,162	14,008	4,846	코로나 치료제 구입 등

자료: 2022년도 예산안 및 기금운용계획안 본회의수정안 등을 바탕으로 재작성

이에 대해 기획재정부는 코로나 확산 추이(유행 양상) 등에 따른 변동성이 커서 일반 예산사업으로 편성하기에 어려움이 있어 목적예비비에 계상한 것이라고 설명하고 있으나, 그 소요 규모를 정확하게 예측하기는 용이하지 않더라도 2분기 이후 의료기관 손실보상, 격리·입원자 생활지원비 및 유급휴가비, 소상공인 손실보상 등 지급이 예상되는 상황이라면 목적예비비로 편성하기보다 일반 예산사업의 재원을 확충하는 것이 적절할 수 있다.

따라서 기획재정부는 예비비 추경안 1조원 중 예측가능한 예산소요에 대해서는 가급적 일반예산으로 편성하고, 사용목적만 확정된 상태로 구체적인 소요가 예측불가능한 금액만 예비비로 편성하는 방안을 고려할 필요가 있다.

둘째, 정부는 추경안으로 예비비를 증액하려는 경우 국회에서 예비비 증액의 적정성에 대해 심도 있는 심의를 할 수 있도록 예비비 증액 필요성에 대한 충실한 자료를 국회에 제출할 필요가 있다.

기획재정부는 2022년도 제1회 추경안 보도자료에서 “소상공인·방역 지원 등을 위해 2022년 1월 4일 국무회의 의결을 거쳐 예비비 1.4조원을 이미 지출”하였다고 설명하였으나, 해당 1.4조원을 구체적으로 어떠한 용도·사업에 지출하였는지, 현재 집행상황이 어떻게 되는지 등에 대해서는 밝히지 않고 있다.

이에 대해 기획재정부는 「대한민국헌법」 제55조제2항⁵⁾은 예비비의 지출은 차기

5) 「대한민국헌법」

국회의 승인을 얻도록 하고 있고, 「국가재정법」 제52조⁶⁾는 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음연도 5월 31일까지에 국회 제출하여 그 승인을 받도록 하고 있으므로, 2021년도 예비비 사용내역은 2022년 5월 31일에, 2022년 예비비사용현황은 2023년 5월에야 제출할 수 있다고 설명하고 있다.

그러나 「대한민국헌법」 제55조제2항은 예비비 지출에 대해 차후 국회의 승인을 받도록 명시한 조항이고, 「국가재정법」 제52조는 예비비 사용 총괄명세서의 작성 및 국회 제출·승인절차를 규정한 조항으로서, 해당 조항들이 현 회계연도 또는 지난 회계연도 예비비 사용현황 및 내역을 비공개정보로 규정하였다거나 국회 제출을 하지 말도록 명시하지 않았음에도 기획재정부는 관행적으로 이 조항들을 근거로 예비비 사용내역을 제출하지 않고 있다.

특히 정부는 이번 추경안을 통해 목적예비비를 1조원 증액 편성하였음에도 과거와 같은 사유로 2021년도 예비비 집행 상세내역과 2022년 1월 현재 기준 예비비 사용현황 등에 관한 자료를 국회에 제출하기 어렵다는 입장이다.

그러나 국회에서 예비비 증액 필요성 및 규모의 적정성에 대해 더욱 심도 있게 심의하기 위해서는 예비비 집행에 관한 자료가 요구되므로, 기획재정부는 국회 추경안 심의과정에서 2022년 예비비 증액 필요성에 관한 충실한 자료를 국회에 제출할 필요가 있다.

제55조 ②예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다.

6) 「국가재정법」

제52조(예비비사용명세서의 작성 및 국회제출) ① 각 중앙관서의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 작성하여 다음 연도 2월말까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 제출된 명세서에 따라 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.

③ 기획재정부장관은 제2항의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 총괄명세서를 감사원에 제출하여야 한다.

④ 정부는 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.

2022년도 제1회 추가경정예산안 분석

발간일	2022년 2월
발행인	국회예산정책처장 임익상
편 집	예산분석실 예산분석총괄과
발행처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	(주)명문기획 (tel 02·2079·9200)

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서
보실 수 있습니다.

ISBN 979-11-6799-040-2 93350

© 국회예산정책처, 2022

내일을 여는 국민의 국회



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호

31-9700460-001555-14



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE