

신용카드 자료를 활용한 코로나19의 경제적 영향 분석과 재난지원금 설계 개선 제언¹⁾



장우현
한국조세재정연구원
연구위원
(wchang@kipf.re.kr)

I. 서론

2020년 1월부터 급속하게 전 세계로 퍼져나간 코로나 바이러스 감염증-19(이하 코로나19)는 대부분의 일반적인 전염병과 달리 보건 외에도 대한민국 사회 전반에 크고 다양한 영향을 미쳤다. 경제에 있어서도 그 영향이 긍정적이든 부정적이든 전 영역에 걸쳐 직·간접적으로 큰 파급력을 보였으며, 특히 대면을 필요로 하는 경제활동 영역에서는 모든 국민이 체감할 수 있는 타격이 있었다고 볼 수 있다.

코로나19의 발생과 확산은 이와 같은 경제적 영향에 대응하기 위한 재정정책 측면에서도 새로운 도전이었다. 일반적으로 경제문제에 대한 합리적인 정책적 대응에는 현황의 정확한 파악과 적절한 전달체계의 운영이 필요하다. 먼저 현황 파악에서 코로나19의 전파와 그에 따른 영향은 실시간이라고 봐야 할 정도로 즉각적이었기 때문에 대부분 산출에 1년 또는 1분기 이상의 시차가 발생하는 경제통계들로는 즉각적인 대응에 한계가 있었다. 또한 경제통계에서 가장 취약한 부분은 규모가 작고 진출입이 활발한 자영업자·소상공인과 관련한 통계인데 코로나19의 영향을 즉각적으로 받은 계층이 자영업자·소상공인이었기 때문에 신속하고 적절한 현황 파악에 어려움이 발생할 수밖에 없었다. 전달체계 측면에서도 중소기업, 고용 등과 관련한 대부분의 재정정책 전달체계가 코로나19와 같은 상황을 위한 긴급구제에 적합하게 구성되고 운영되지 않았기 때문에, 신속한 지원이 필요한 상황에 대응하기 위해 기존의 전달체계만을 활용하기에는 어려움이 있었다.

1) 본고는 김문정·장우현 「Covid-19 대응 재정정책 설계를 위한 경제현황 기초분석」, 한국조세재정연구원, Working Paper, 2021에서 분석한 내용의 일부를 「재정포럼」에 소개할 목적으로 정리한 원고이다.

결과적으로 코로나19의 경제적 피해를 즉각적 지원이 필요한 주요 피해 대상을 중심으로 신속하고 정확하게 파악하기 어려웠으며, 피해 집단이 파악된다고 해도 개별적으로 긴급구제가 필요한 피해 당사자들에게 지원을 신속하게 전달하는 데에 시행착오를 겪을 수밖에 없었다.

이와 같은 도전적 상황에 대한 정책연구의 대응 사례로서 본고에서는 코로나19의 경제적 영향을 파악하기 위한 수단으로 신용카드, 특히 사업체 매출정보를 활용하여 코로나19의 경제적 영향을 확인하는 예시를 제시하고 이를 기반으로 긴급재난지원을 위한 재정정책의 설계에 참고가 될 사항을 제시하고자 한다.

이처럼 본고는 코로나19가 야기한 새로운 상황에 대한 새로운 대응에 해당하는 연구인만큼 본문에 들어가기 전에 두 가지 점을 명확히 할 필요가 있다.

첫째, 신용카드 정보가 완벽한 것이 아님은 사실이지만, 현 상황에서 최선의 자료거나 적어도 최선의 자료 중 하나라는 점이다. 먼저 한계에 대해서 살펴보면 신용카드 자료는 매출과 소비 중심의 자료이므로 비용 구조나 소득 등의 자료는 보완해서 사용해야 한다. 또한 카드 사용액에 국한하므로 현금 사용액이 누락되는 등 포괄성 측면에서 완벽하지 않으며, 특히 정책연구자가 활용할 수 있는 신용카드 정보는 예산의 제한이나 개인정보의 문제로 인해 더욱 제약이 있을 수 있다. 그러나 코로나19와 같은 긴급한 사태를 맞아 현존하는 자료를 검토했을 때 실시간 대응에 있어 신용카드 자료를 대체할 자료는 사실상 없었다. 신용카드 자료는 적절히 가공될 경우 적시성 측면에서 가장 큰 장점을 가지기 때문이다.

둘째, 신용카드 정보는 본질상 원활한 거래를 위해 구성되고 집적된 것이다. 따라서 재정정책의 설계나 집행 목적을 위해 구성되어 있지 않기 때문에 재정정책과 이를 위한 정책연구에 활용하기 위해서는 연구자가 목적성을 가지고 정리하고 분석해야 하며 여기에는 적지 않은 노력이 필요하다. 코로나19의 경제적 영향 분석에 있어 연구자들 사이에 가장 많이 회자된 자료가 신용카드 자료였지만, 2021년 4월 현재 실제로 2020년 전반에 대해 분석 예시를 제시할 수 있는 자료 수준에 도달한 연구자의 수와 분석결과가 많지 않다는 사실은 중요하다. 신용카드 자료는 일반적으로 다뤄져 온 자료가 아니었기 때문에 데이터의 구조 이해, 필요한 자료의 추출 과정을 시급성에 맞춰 진행하는 작업은 쉬운 작업이 아니며 이에 대한 노력은 인정받을 필요가 있다.²⁾

본고는 다음과 같이 구성한다. 서론과 이어지는 제II장에서는 본고에서 활용한

본고에서는 코로나19의 경제적 영향을 파악하기 위한 수단으로 신용카드, 특히 사업체 매출정보를 활용하여 코로나19의 경제적 영향을 확인하는 예시를 제시하고 이를 기반으로 긴급재난지원을 위한 재정정책의 설계에 참고가 될 사항을 제시하고자 한다.

2) 이와 관련하여, 2020년 초반부터 구입 가능한 데이터의 존재 확인 및 연구 설계에 따른 데이터 레이아웃의 구성과 확정, 기초 분석을 통한 시행착오의 진행 등 본고의 분석을 위한 자료 확보 및 구축 과정을 함께 수행한 한국조세재정연구원의 김문정 연구위원님과 최인혁 연구위원님, 그리고 전례가 없었던 자료의 구축임에도 배려와 의견 제시 및 원활한 지원을 해준 한국조세재정연구원 구성원 전원께 깊은 감사를 표하고자 한다.

본고에서 사용한
신용카드 정보는
코리아크레딧
뷰로(KCB)의 사업체와
가구 정보를 기반으로
개별 카드회사인
BC카드와 하나카드의
가맹점 및 사용정보를
가공한 자료를
병합한 자료이다.

신용카드 자료에 대해 간략히 서술한다. 제III장에서는 코로나19의 경제적 영향을 2020년 월별로 2019년 전년 동월 대비 차이를 파악하는 방식을 기반으로 사업체 규모별, 업종별, 지역별로 살펴본 결과를 제시한다. 또한, 5월에 지급되었던 전 국민 일률지급 긴급재난지원금이 지원 이전인 4월 기준 전년 대비 매출 감소 업종과 매출 증가 업종에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴본다. 이어지는 제IV장에서는 긴급재난지원금을 정의하고 유형을 분류해 보는 한편, 피해액 산정 등 긴급재난지원금 설계를 위한 각종 요소들에 대해 살펴보고 설계 시 유의할 사항에 대해 살펴보기로 한다. 제V장에서는 코로나19 대응 과정에서 확인한 향후의 정책과제를 살펴보고 제VI장에서 결론을 맺는다.

II. 분석에 사용한 자료 개관

본고에서 사용한 신용카드 정보는 코리아크레딧뷰로(KCB)의 사업체와 가구 정보를 기반으로 개별 카드회사인 BC카드와 하나카드의 가맹점 및 사용정보를 가공한 자료를 병합한 자료이다.

참고로 본고와 관련한 연구에서 사용한 신용카드 자료는 크게 사업체 매출자료와 가구소비 자료로 나뉜다. 먼저 본고에서 주로 제시하고 있는 사업체 자료는 2017년 1월부터 2020년 12월까지의 월간자료이며, 지역과 업종에 따라 관측치가 구성된다. 지역은 법정동 기준, 업종의 경우는 기본적으로 10차 표준산업분류 세분류(4자리)를 기준으로 신용카드 자료에 적합하게 재구성한 135개 업종분류를 활용하였다. 데이터의 익명성 유지를 위해 사용한 기준은 5개 이상의 자료 평균으로, 4개 이하의 자료가 존재하는 경우에는 업종을 소분류 등 상위 기준으로 하여 5개 이상을 만들어 평균 수치를 집계하였다.

사업체 자료가 연구 설계상 자료 구성에 있어 다른 연구들과 차별성을 가지는 부분은 규모의 구분이다. KCB가 제공한 자영업자 자료를 활용하여 자영업자를 식별하고 한국조세재정연구원이 보유한 한국기업데이터(KED)의 자료를 활용하여 KED의 대기업과 중견기업에 속한 사업체 또는 2010~2018년 중 한 번이라도 연간 1,000억원 이상의 매출을 올린 기업에 속한 사업체는 대기업·중견기업으로 분류하였다. 전체 자료와 자영업자 자료, 대기업·중견기업 자료가 있기 때문에 결

과적으로 사업체 자료는 자영업자, 대기업·중견기업, 전체에서 두 수치를 제외한 중간규모 기업으로 나누어 활용할 수 있다.

참고로 KCB는 카드매출 전부와 현금매출을 포함한 모든 사업체의 매출액에 대한 추정치를 제공하기는 하지만, 해당 정보는 연간자료이므로 코로나19의 영향을 살펴보기 위한 월간자료로는 활용할 수 없다. 또한 추정치 도출에 있어 코로나19의 영향을 반영하지 않기 때문에, 현재 상황에서는 사용하기에 문제점이 있다고 볼 수 있다. 따라서 월간자료로는 BC카드와 하나카드 가맹점들의 매출액 자료를 병합하여 사용하였다.

구축한 자료가 개별 사업체 기준이 아니고 법정동·월·업종에 따른 구분이라면 지나치게 간략화된 것이 아닌가 의문을 가질 수 있는데, 최종적으로 구축된 데이터베이스의 관측치는 11,742,751개에 달한다. 한계가 없다는 것은 아니지만, 충분한 경제적 함의를 도출할 수 있는 기초자료로서의 가치는 갖추고 있다고 평가할 수 있다.

구축한 자료 중 가구자료는 본고에서는 직접적으로 다루고 있지 않기 때문에 다소 간략하게 설명하기로 한다. 가구자료는 2015년 1월부터 2020년 12월까지의 법정동과 월간 기준으로 구성하며, 거주지 주소 기준으로 추정된 세대 기준으로 가구별 자료를 구성한다. 관측치는 법정동과 업종 단위로 구성된다.

요컨대 본고에서 사용한 신용카드 사업체 자료는 BC카드와 하나카드³⁾ 가맹점 정보를 기반으로 규모별, 업종별, 지역별로 월별 패널자료를 구축한 예시를 제시하고 있다고 볼 수 있다. 규모는 자영업자, 대기업/중견기업, 그 외의 중간규모 기업 사업체로 분류되며, 업종은 기본적으로 10차 표준산업분류 세분류로 분류되고, 지역은 법정동을 최소단위로 시·군·구, 시·도 기준으로 묶어 분석할 수 있다.

서론에서도 언급했지만 신용카드 자료는 자료체계를 구축할 경우 2020년 12월 자료가 2021년 1월 중순까지 확보될 수 있을 정도로 뛰어난 적시성이 있지만, 다양한 한계도 존재한다. 서론에서 제기한 문제 외에 현재 구축된 신용카드 자료에서는 BC카드가 전체 카드사용액을 잘 대표할 수 있는지에 관한 문제도 존재한다. 또한 월간자료로서 주간이나 일간 자료는 아니기 때문에 더 짧은 기간의 효과를 분석하는 목적으로는 적합하지 않을 수 있다.

현재 자료의 한계가 존재한다는 사실을 다시 한 번 전제하고, 본고에서 제시한

규모는 자영업자, 대기업/중견기업, 그 외의 중간규모 기업 사업체로 분류되며 업종은 기본적으로 10차 표준산업분류 세분류로 분류되고 지역은 법정동을 최소단위로 시·군·구, 시·도 기준으로 묶어 분석할 수 있다.

3) 본고에서는 전체 점유율 2위인 BC카드의 분석만을 예시로 제시한다. 참고로 정확한 월별 점유율은 카드사가 공개를 꺼리는 민감 정보로 금융감독원을 통해 추가 확인할 필요가 있지만 KCB는 대략적인 BC카드 점유율을 24%, 하나카드 점유율은 7%로 제시하고 있다.

본 장에서는 제III장에서 소개한 자료를 기반으로 월별, 업종별, 지역별, 규모별로 코로나19가 신용카드 매출에 미친 영향에 대해 제시하고, 피해 여부에 따른 5월 이후의 정책대응 효과의 업종별 차이를 분석한다.

각종 통계 수치의 도출방법이나 효과 추정방법은 데이터를 보강한다고 해도 변하지 않기 때문에 방법론 측면에서의 한계는 크지 않다고 볼 수 있다. 또한, 신용카드 자료는 예산의 문제만 해결된다면 충분히 다른 카드사 자료를 확보할 수 있고 관측기간도 월에서 주, 일 단위로 변경하는 것이 충분히 가능하기 때문에 해당 문제들은 향후 극복 가능한 문제임도 함께 서술해 두고자 한다.

III. 신용카드 자료로 분석한 코로나19의 경제적 영향

본 장에서는 제III장에서 소개한 자료를 기반으로 월별, 업종별, 지역별, 규모별로 코로나19가 신용카드 매출에 미친 영향에 대해 제시하고, 피해 여부에 따른 5월 이후의 정책대응 효과의 업종별 차이를 분석한다.

1. 코로나19의 경제적 영향 - 월별, 업종별, 규모별, 지역별

먼저 기업규모별로 2020년 1월부터 2020년 12월까지의 기업규모별 월별 매출을 전년 동월 대비 증감률로 확인한바, 2020년 3월과 2020년 12월에 자영업과 대기업을 중심으로 큰 매출 감소가 나타나고 있음을 살펴볼 수 있다.

[그림 1]에서 선 그래프는 월별 확진자 수이며 우축이 기준 축이 되고 막대그래프는 전년 동월 규모별 매출액 증감률을 나타낸다. [그림 2]는 구축한 자료에서 2017년부터의 자료가 존재한다는 사실을 이용하여 2018년과 2019년의 차이를 추가 비교하였다.

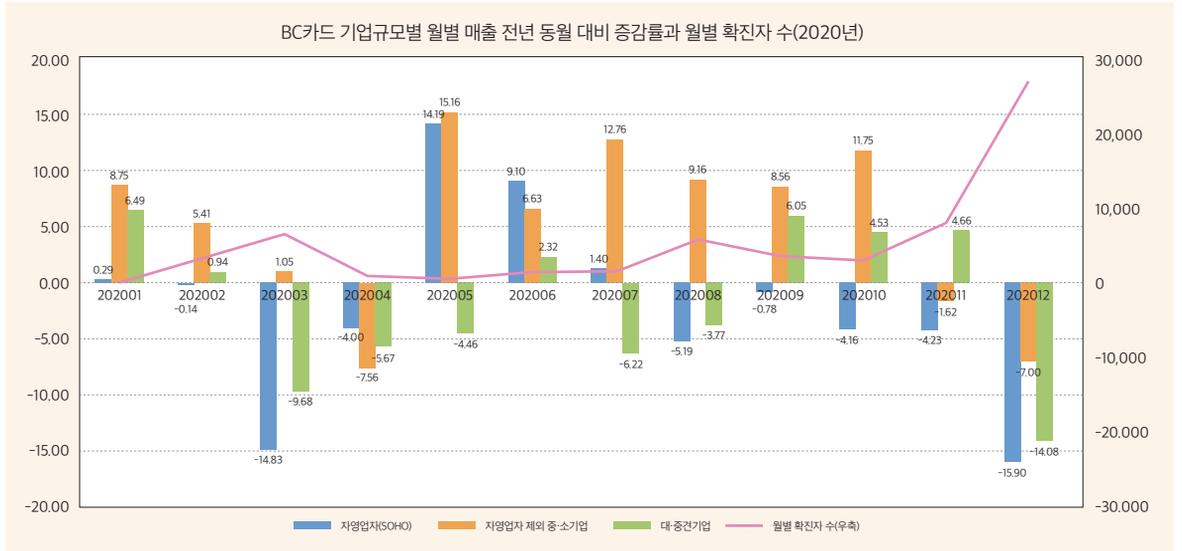
2020년 3월의 충격은 4월 확진자 감소를 통해 회복세를 보인다는 사실과, 기업규모별로 자영업과 대규모 기업을 제외한 중간규모 기업들은 2020년 연간 큰 타격을 받고 있지 않음을 확인할 수 있다.

[그림 3]은 기업규모별로 2017년부터 2020년까지의 월별 매출 추이를 나타낸 자료이다. BC카드 매출액 자료에서 월별 자영업 매출액은 대략 6조원대, 중간규모 매출액은 대략 5조원, 대기업 매출액은 대략 5조원 규모로 파악된다는 사실을 확인할 수 있다.

다음으로는 업종별로 피해규모가 이질적으로 나타나고 있다는 사실과 피해

[그림 1] 2020년 1~12월 기업규모별 전년 대비 매출 증감, 확진자 현황

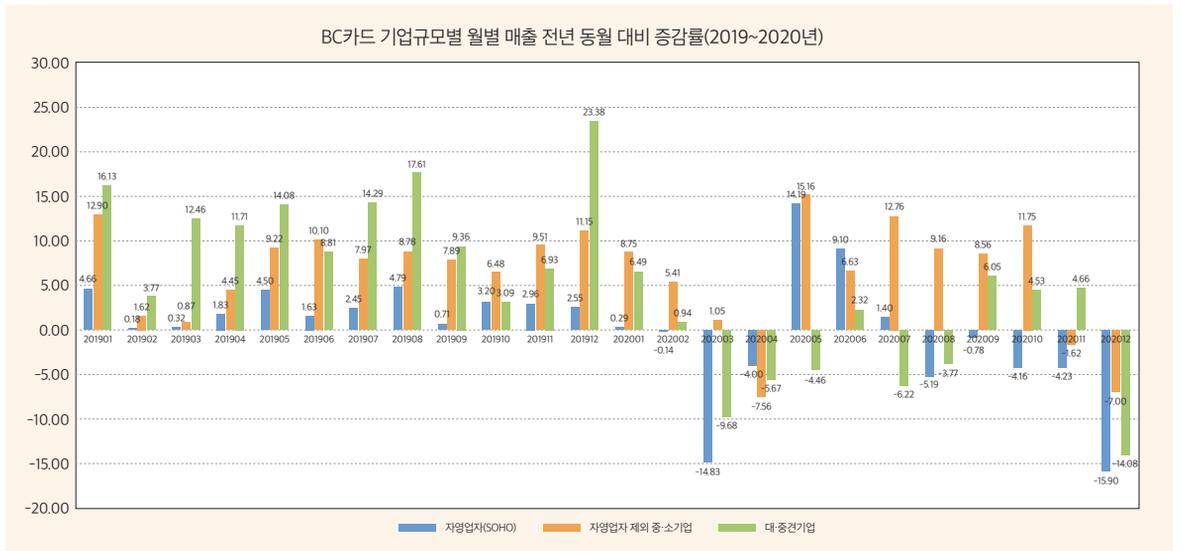
(단위: %, 명)



출처: 코리아크레딧뷰로(2021), 한국기업데이터(2020), WHO(2021) 자료를 활용하여 저자 작성

[그림 2] 기업규모별 월별 매출의 전년 동월 대비 증감률 비교(2019년 VS 2020년)

(단위: %)

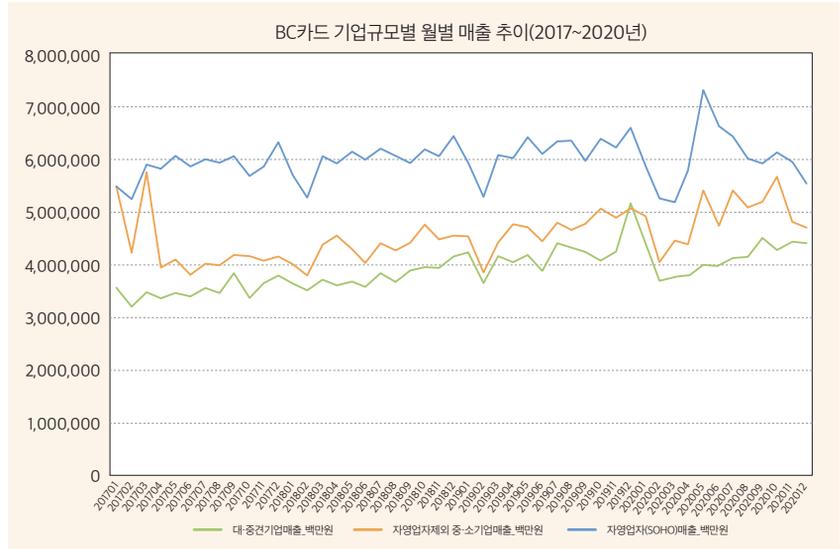


출처: 코리아크레딧뷰로(2021), 한국기업데이터(2020) 자료를 활용하여 저자 작성

기업규모별로
2020년 1월부터
2020년 12월까지의
기업규모별 월별
매출을 전년 동월 대비
증감률로 확인한바,
2020년 3월과
2020년 12월에
자영업과 대기업을
중심으로 큰 매출
감소가 나타나고 있음을
살펴볼 수 있다.

[그림 3] 기업규모별 월별 매출 추이(2017~2020년)

(단위: 백만원)



출처: 코리아크레딧뷰로(2021), 한국기업데이터(2020) 자료를 활용하여 저자 작성

의 지속성 측면에서도 업종별로 차이가 나타난다는 사실에 대해 확인해 보기로 한다. <표 1>과 <표 2>는 중간규모 기업과 자영업자, 즉 대기업·중견기업 규모를 제외한 사업체를 대상으로 작성한 것이다. 통신 판매업, 골프장, 육류 소매업 등은 강세이나 면세점, 백화점, 항공운송업 등은 큰 타격을 받고 있다는 사실을 확인할 수 있다.

다음으로 주목할 점은 업종별 피해의 지속성이다. 경제 전체는 물론, 규모를 자영업자에 한정해도 전 국민 일률 재난지원금이 지급된 2020년 5월 이후 6월의 통계를 보면 일부 업종에서는 매출 회복이 이뤄지지 못하고 있음이 확인된다. 전 국민 재난지원금은 전체 경기에는 도움이 된 측면이 있을 수 있지만, 제IV장에서 살펴볼 것처럼 긴급재난지원금의 주된 정책 대상이 되어야 할 피해 업종 자영업자들의 매출을 맞춤형으로 돕지는 못한 측면이 있음을 확인할 수 있다. <표 3>에서 확인할 수 있는 것처럼 300개 이상의 자영업자 가맹점이 확인되는 업종 중, 2020년 4월 기준 매출 변동률 하위 20개 업종 가운데 18개 업종이 2020년 5월이나 6월의 매출 변동률 하위 20개 업종에 역시 포함됨을 확인할 수 있다.

**<표 1> 대기업 제외 전년 동월 대비 BC 카드지출액 평균매출 변동
업종별 상·하위 10개 업종(2020년 9월)**

(단위: 원)

매출액 변동 상위 업종명	평균매출 변동	매출액 변동 하위 업종명	평균매출 변동
통신 판매업	66,685,951	영상·오디오 기록물 제작 및 배급업	-2,458,239
기타 보건업	8,508,822	공연시설 운영업	-3,352,362
금융 및 보험 관련 서비스업	7,943,944	운송장비용 연료 소매업	-3,737,815
대형마트	6,758,677	유원지 및 테마파크 운영업	-6,114,559
방문 교육학원	5,260,182	수상 운송업	-6,912,294
슈퍼마켓	4,731,554	기타 대형 종합 소매업	-12,459,825
골프장 및 스키장 운영업	4,427,159	협회 및 단체	-21,663,757
금융업	2,155,511	백화점	-61,295,612
육류 소매업	2,090,032	항공 운송업	-110,500,000
기타 음·식료품 위주 종합소매업	1,609,480	면세점	-766,900,000

출처: 코리아크레딧뷰로(2021), 한국기업데이터(2020) 자료를 활용하여 저자 작성

코로나19의 피해규모는 업종별로 이질적이며, 피해의 지속성 측면에서도 업종별로 차이가 확인된다.

**<표 2> 대기업 제외 전년 동월 대비 BC 카드지출액 평균매출 변동
업종별 상·하위 10개 업종(2020년 12월)**

(단위: 원)

매출액 변동 상위 업종명	평균매출 변동	매출액 변동 하위 업종명	평균매출 변동
금융 및 보험 관련 서비스업	18,963,481	출장 및 이동 음식점업	-6,509,587
방문 교육학원	6,473,634	영상·오디오 기록물 제작 및 배급업	-7,036,609
슈퍼마켓	4,296,251	대형 마트	-7,135,704
골프장 및 스키장 운영업	2,219,084	유원지 및 테마파크 운영업	-10,145,354
육류 소매업	1,309,513	협회 및 단체	-12,909,211
방송업	1,121,958	자동차 신품 판매업	-16,288,630
기타 음·식료품위주 종합소매업	780,118	기타 대형 종합소매업	-19,048,975
체인화 편의점	370,046	항공 운송업	-112,200,000
자동차 및 모터 사이클 수리업	345,137	백화점	-170,600,000
모터사이클 및 부품 판매업	337,954	면세점	-1,117,000,000

출처: 코리아크레딧뷰로(2021), 한국기업데이터(2020) 자료를 활용하여 저자 작성

<표 3> 자영업자 2020년 4~6월 전년 동월 대비 BC카드 매출 변동률 하위 20개 업종

(단위: %)

2020년 4월 주요 피해업종	변동률	2020년 5월 주요 피해업종	변동률	2020년 6월 주요 피해업종	변동률
창고 및 운송 관련 서비스업	-13.34	예술학원	3.21	전문서비스업	3.31
섬유·의복·신발 및 가죽제품 소매업	-13.42	시계 및 귀금속 소매업	1.17	한식음식점업	0.20
그 외 기타 교육기관	-17.10	그 외 기타 종합소매업	-0.35	창고 및 운송 관련 서비스업	-2.67
운송장비용연료 소매업	-18.92	도로화물운송업	-0.82	방문교육학원	-3.48
시계 및 귀금속 소매업	-20.07	방문교육학원	-3.59	서적·잡지 및 기타 인쇄물출판업	-4.96
욕탕·마사지 및 기타 신체관리서비스업	-20.96	부동산업	-4.22	화장품·비누 및 방향제 소매업	-5.85
전문서비스업	-22.72	창고 및 운송 관련 서비스업	-6.81	육상여객운송업	-6.88
방문교육학원	-24.57	오락장 운영업	-12.57	부동산업	-7.80
주점 및 비알코올음료점업	-24.58	육상여객운송업	-14.65	시계 및 귀금속 소매업	-7.92
오락장 운영업	-24.60	예술품·기념품 및 장식용품 소매업	-19.68	욕탕·마사지 및 기타 신체관리서비스업	-12.24
화장품·비누 및 방향제 소매업	-25.10	중고자동차 판매업	-20.94	운송장비용연료 소매업	-14.81
육상여객운송업	-26.79	운송장비용연료 소매업	-21.24	기관구내식당업	-16.00
부동산업	-26.90	전문서비스업	-21.53	예술품·기념품 및 장식용품 소매업	-16.12
기관구내식당업	-31.42	운송장비임대업	-23.65	운송장비임대업	-19.71
서적·잡지 및 기타 인쇄물출판업	-31.51	일반 및 생활숙박시설 운영업	-24.68	일반 및 생활숙박시설 운영업	-20.45
일반 및 생활숙박시설 운영업	-31.76	서적·잡지 및 기타 인쇄물출판업	-25.95	주점 및 비알코올음료점업	-21.97
예술품·기념품 및 장식용품 소매업	-38.59	주점 및 비알코올음료점업	-26.25	오락장 운영업	-25.48
예술학원	-40.46	기관구내식당업	-30.87	공연시설 운영업	-56.58
여행사 및 기타 여행보조서비스업	-70.53	공연시설 운영업	-62.07	여행사 및 기타 여행보조서비스업	-65.80
공연시설 운영업	-71.82	여행사 및 기타 여행보조서비스업	-76.34	자동차신품 판매업	-80.00

주: 1. 2020년 4월 주요 피해업종 중 5월이나 6월에도 주요 피해업종으로 확인되는 경우 음영과 중앙정렬로 표시

2. 자영업자 사업장 수 300개 미만 업종과 초등교육기관은 제외하였음

출처: 코리아크레딧뷰로(2021), 한국기업데이터(2020)를 활용하여 저자 작성

<표 4> 2019년 대비 2020년 매출액 변동률 감소 기준 자영업자 피해 상위 10개 시·군·구

(단위: 백만원, %)

시·군·구명	매출액 변동	평균 매출액 변동	평균 매출액 변동률
서울특별시 종로구	-152,121.1	-0.551	-22.04
서울특별시 중구	-154,524.3	-0.406	-21.75
경상북도 울릉군	-3,202.83	-0.395	-19.28
서울특별시 강남구	-429,854.6	-0.931	-17.99
서울특별시 마포구	-145,664.5	-0.529	-17.72
강원도 정선군	-7,853.25	-0.261	-17.62
강원도 양구군	-4,830.779	-0.322	-17.13
서울특별시 서초구	-192,148.6	-0.635	-17.00
부산광역시 중구	-38,250.22	-0.345	-16.82
강원도 철원군	-9,224.68	-0.290	-16.55

출처: 코리아크레딧뷰로(2021), 한국기업데이터(2020)를 활용하여 저자 작성

<표 5> 2019년 대비 2020년 매출액 변동률 감소 기준 자영업자 피해 하위 10개 시·군·구

(단위: 백만원, %)

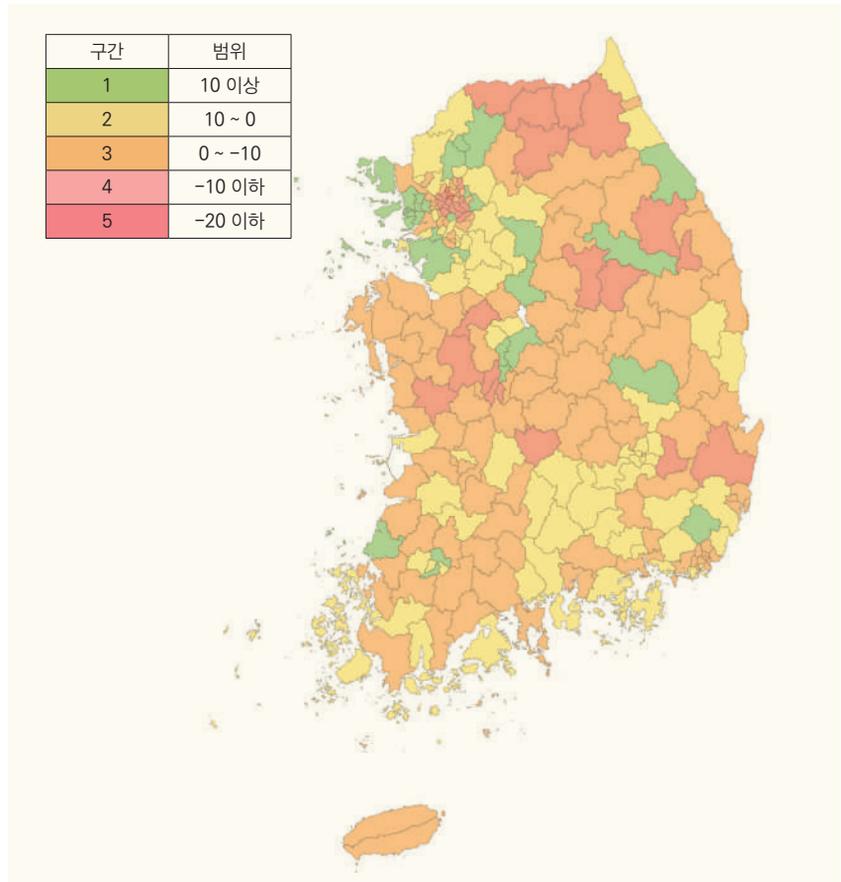
시·군·구명	매출액 변동	평균 매출액 변동	평균 매출액 변동률
경기도 화성시	219,941.3	0.565	17.21
경기도 하남시	61,807.72	0.544	17.89
경기도 안산시 상록구	74,108.28	0.447	17.95
인천광역시 동구	16,913.09	0.419	18.34
광주광역시 남구	44,945.59	0.433	18.37
경기도 포천시	52,651.42	0.443	20.22
전라남도 영광군	13,428.82	0.417	20.49
강원도 강릉시	73,841.78	0.423	21.84
경상북도 의성군	10,896.44	0.544	30.35
강원도 영월군	16,095.66	0.627	41.69

출처: 코리아크레딧뷰로(2021)를 활용하여 저자 작성

업종별 피해의
지속성에도 주목할
필요가 있다.
경제 전체는 물론,
규모를 자영업자에
한정해도 전 국민 일을
재난지원금이 지급된
2020년 5월 이후
6월의 통계를 보아도
일부 업종에서는
매출 회복이
이뤄지지 못하고
있음이 확인된다.

코로나19의 피해에서는 지역별 차이도 확인된다. 249개 시·군·구 중 147개는 자영업자의 평균 매출액이 감소했지만, 102개는 오히려 증가했음을 확인할 수 있다.

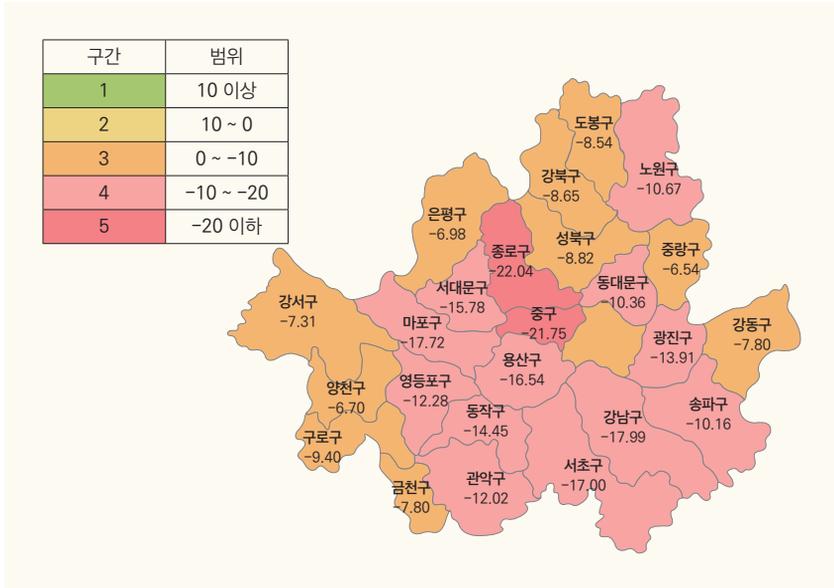
[그림 4] 2019년 대비 2020년 자영업자 평균 매출액 변동률 구간 전국 지도



주: 충청북도 증평군은 BC카드 자영업자 정보 집계 시 충분한 익명성 유지가 되지 않아 백색으로 표시함
출처: 코리아크레딧뷰로(2021)를 활용하여 저자 작성

[그림 4]와 [그림 5]는 자영업자에 한정하여 2019년 대비 2020년 평균 매출액 변동률을 지도에 표시한 것이다. 규모를 자영업자에 한정하고 2020년 전체 기준으로 시·군·구 단위에서 살펴보았을 때에도 피해에 상당한 편차가 확인된다. 자료 안에서 확인되는 시·군·구 249개 중 147개 시·군·구는 2019년 대비 자영업자의 평균 매출액이 감소했지만, 102개 시·군·구는 오히려 증가했음을 확인할 수 있다. 특히 타격이 컸던 서울특별시 종로구와 중구의 경우는 자영업자의 평균 매출액 감소율이 20% 이상임을 확인할 수 있어, 피해등급 산정 시 지역요소도 고려할 것을 검토할 필요가 있다고 판단된다.

[그림 5] 2019년 대비 2020년 자영업자 평균 매출액 변동률 구간 서울 지도



주: 숫자는 자영업자 평균 매출액 변동률
출처: 코리아크레딧뷰로(2021)를 활용하여 저자 작성

특히 타격이 컸던 서울특별시 종로구와 중구의 경우는 자영업자의 평균 매출액 감소율이 20% 이상임을 확인할 수 있어, 피해등급 산정 시 지역요소도 고려할 것을 검토할 필요가 있다고 판단된다.

2. 업종별 1차 긴급재난지원금 정책효과 분석 : 2020년 4월 전년 동월 대비 매출액 증감 기준⁴⁾

본 절에서는 2020년 5월부터 지급된 1차 긴급재난지원금을 중심으로 5월과 7월 사이에 집행된 정책들이 업종별로 미친 영향에 대한 평가 차원에서 2017~2020년 2~7월간 자료를 이용한 이중차분법 분석과 업종 및 월별 고정효과를 고려한 고정효과패널 이중차분법 분석을 자영업자 기준으로 분석한 내용을 소개한다. 1차 긴급재난지원금의 경제적 효과와 관련해서는 김미루·오윤해(2020), 이우진·강창희·우석진(2020), 홍민기(2020) 등에서 다양하게 다룬 적이 있지만, 해당 연구들은 한계소비성향 관점에서 0.3~0.7 사이의 소비 진작효과가 있었다는 사실을 제시하는 데 주목하고 있고 주된 정책 대상에 해당하는 자영업자들에 한정된 업종별 분석은 특별히 제시하고 있지 않다.

먼저 효과의 이질성을 파악하기 위한 기본 이중차분법 분석은 다음과 같이 설계한다.⁵⁾ 비교 가능성을 위해 홍민기(2020)와 이우진·강창희·우석진(2020) 등

4) 분석의 모든 책임은 저자에게 있음을 전제로, 연구 과정에서 정책효과 분석과 관련하여 소중한 코멘트를 주신 명지대학교 경제학과 우석진 교수님과 한국개발연구원 김미루 연구위원님께 감사드립니다.

5) 정책변수와 시간변수를 활용하는 일반적인 이중차분법과는 상이한 측면이 있지만 이중차분법이다.

기존 이중차분법
분석결과
매출액 증가 업종은
소비대체 등의
원인으로 2020년
효과 자체도 유의한
양(+)의 효과가 있으며
1차 긴급재난지원금이
지급된 이후 더 높은
양(+)의 효과를
향유하는 반면, 매출액
감소 업종은 2020년
효과 자체의 타격이 있고
1차 긴급재난지원금의
혜택은 확인되지
않는다고
해석할 수 있다.

기존의 연구와 유사하게 2020년을 이전과는 다른 해, 즉 코로나19 위기 상황이 일어난 해로 활용하고, 1차 재난지원금이 지급된 5월 기준으로 3개월 전후를 각각 0과 1을 가지는 더미로 처리한다. 이는 이전 연도와 2020년의 2~4월, 5~7월의 공통 추세가 존재한다는 점을 가정하고 2020년 재난지원금이 지급된 이후인 2020년 5~7월을 이중차분변수로 보아 정책효과를 확인하는 방식이다.

이와 같이 설계함에 있어서 기본적으로 코로나19가 발생한 이후에는 월별로 이전과는 다른 추세가 발생할 수 있다는 점이 한계로 지적되지만, 본고에서 주목하고 있는 점은 업종 간 이질성의 확인이므로 기존 연구와의 일관성을 유지하면서 차이를 살펴본다는 측면에서 유사한 설계로 진행하기로 한다.

업종의 구분은 2020년 4월이 2020년 3월 타격 이후 자연 회복이 이루어진⁶⁾ 달임에 주목하여 해당 달에 전년 동월 대비 매출액이 늘어난 업종과 매출액이 줄어든 업종을 나누어 분석한다.⁷⁾

$$\Delta R_{i,t} = \alpha + \beta_1 D_1 + \beta_2 T_1 + \beta_3 D_1 \cdot T_1 + \varepsilon_{i,t}$$

$\Delta R_{i,t}$: 업종별 전년 동월 대비 매출액 평균 변화

D_1 : 2020년은 1, 2017~2019년은 0의 값을 갖는 더미변수

T_1 : 2~4월은 0, 5~7월은 1의 값을 갖는 더미변수

전체 업종에 대한 분석결과, 이중차분변수는 유의하지 않아 업종별 분석에서는 유의한 효과가 발생하지 않고 있음을 확인할 수 있다. 다만, 그룹을 나누어 2020년 4월에 전년 동월 대비 매출액이 증가했던 업종에 한정할 경우에는 32만원가량의 평균 매출액 증가가 유의도 1% 수준에서 유의하게 확인된다. 그러나 매출액이 감소했던 업종에 한정할 경우에는 역시 유의한 매출 변동의 증가분이 확인되지 않아, 타격을 입었던 업종에서 정책의 효과가 유의하게 나타나지 않은 것이 전체 효과의 유의성을 높이지 못한 하나의 원인이 된 것으로 볼 수 있다. 매출액 증가 업종, 즉 피해가 상대적으로 낮았던 업종의 경우는 소비대체 등의 원인으로 2020년 효과 자체도 유의한 양(+)의 효과가 있으며 1차 긴급재난지원금이 지급된 이후 더 높은 양(+)의 효과를 향유하는 반면, 매출액 감소 업종, 즉 피해업종은 2020년 효과 자체의 타격이 있고 1차 긴급재난지원금의 혜택은 확인되지 않는다고 해석할 수 있다.

6) 2020년 4월의 경우 일부 지자체의 지원은 있었지만 전국 단위의 재난지원금은 지급되지 않았다.

7) 참고로 1차 재난지원금 지급 시 재난지원금 사용 가능업종과 불가업종이 구분되었지만, 본고에서는 소비자들의 소비패턴의 변화를 포함한 업종별 실제 최종 효과를 확인한다는 관점에서 해당 사항은 고려하지 않는다.

<표 6> 2020년 4월 기준 전년 대비 매출액 증감 업종별 이중차분법 추정

(단위: 백만원)

구분	전체 업종	매출액 증가 업종	매출액 감소 업종
이중차분변수	0.107 (0.209)	0.323*** (0.110)	-0.064 (0.352)
2020년	-0.284*** (0.111)	0.161*** (0.077)	-0.626*** (0.183)
5~7월	0.021 (0.050)	0.011 (0.030)	0.029 (0.09)
상수	0.057 (0.036)	0.072*** (0.020)	0.046 (0.062)
관측치 수	1,729	746	983
업종 수	84	37	47

주: ()안의 수치는 표준오차이며, 유의도는 *** p<0.01, ** p<0.05, *p<0.1
출처: 코리아크레딧뷰로(2021)를 활용하여 저자 추정

다음으로는 본고에서 활용한 자료가 2017~2020년 패널자료라는 장점을 활용하여, 고정효과를 고려한 패널이중차분법을 활용하여 분석해 보았다. 보다 구체적으로는 업종고정효과와 함께, 월별 고정효과를 시간고정효과로 추가하여 분석한다.⁸⁾

$$\Delta R_{i,t} = \alpha + \beta_1 D_1 \cdot T_1 + \beta_2 D_1 + \nu_i + \nu_t + \varepsilon_{i,t}$$

$\Delta R_{i,t}$: 업종별 전년 동월 대비 매출액 변동

ν_i : 업종고정효과

ν_t : 시간고정효과(월별)

D_1 : 2020년은 1, 2017~2019년도는 0의 값을 갖는 더미변수

T_1 : 2~4월은 0, 5~7월은 1의 값을 갖는 더미변수

분석결과 전체 효과는 매출액 증분의 경우 확인되지 않았으며 코로나19에 의한 피해가 크지 않았던 업종인 2020년 4월 전년 동월 대비 증가 업종은 1% 유의도에서 30만원 증가, 4월 전년 동월 대비 감소 업종은 유의한 결과가 나타나지 않았다. 질적으로는 기본 모형과 유사한 결과로, 역시 2020년 변수에서 확인할 수 있는 것처럼 피해 업종은 큰 피해가 확인되는 데 비해 정책효과는 확인되지 않는 반면, 피해 업종이 아닌 경우 오히려 2020년의 수혜효과가 발견되면서 추가적인

본고에서 활용한 자료가 2017~2020년 패널자료라는 장점을 활용하여, 고정효과를 고려한 패널이중차분법을 활용하여 분석해 보았다. 보다 구체적으로는 업종고정효과와 함께, 월별 고정효과를 시간고정효과로 추가하여 분석한다.

8) 본 설정에서는 2020년을 실험 군으로 하므로 연도 내 각 달의 고정효과를 고려한다. 강건성 확인을 위해 모든 달의 더미변수를 추가하는 형태로도 분석해 보았는데, 추정결과의 질적 측면에서는 큰 차이가 없었다.

매출액 증분을
 종속변수로 한
 고정효과 이중차분법
 모형에서도 역시 적어도
 자영업자에 한해서는
 2020년 4월 기준으로
 피해를 보지 않았던
 업종에서는 5월 이후
 정책에 따른 매출
 증가가 확인되지만
 그렇지 못한 업종에서는
 해당 효과가 발생했다고
 보기 어렵다는
 사실을 함의한다.

<표 7> 고정효과 패널이중차분법 추정 결과

(단위: 백만원)

구분	전체 업종	매출액 증가 업종	매출액 감소 업종
이중차분변수	0.163 (-0.146)	0.300*** (-0.090)	0.056 (-0.243)
2020년	-0.340*** (-0.103)	0.198*** (-0.063)	-0.746*** (-0.172)
2월	0.061 (-0.129)	0.051 (-0.080)	0.068 (-0.215)
3월	-0.038 (-0.129)	0.029 (-0.080)	-0.093 (-0.214)
4월	0.006 (-0.129)	0.095 (-0.080)	-0.065 (-0.214)
5월	0.093 (-0.119)	0.158** (-0.073)	0.040 (-0.198)
6월	0.041 (-0.119)	0.083 (-0.073)	0.012 (-0.198)
7월	-	-	-
상수	0.034 (-0.091)	0.002 (-0.056)	0.056 (-0.151)
결정계수	0.012	0.125	0.044
관측치 수	1,484	640	844
업종 수	84	37	47

주: () 안의 수치는 표준오차이며, 유의도는 *** p<0.01, ** p<0.05, *p<0.1
 출처: 코리아크레딧뷰로(2021)를 활용하여 저자 추정

정책효과가 유의하게 확인되는 것은 흥미로운 결과라고 볼 수 있다. 적어도 자영업자에 한해서는 2020년 4월 기준으로 피해를 보지 않았던 업종에서는 5월 이후 정책에 따른 매출 증가가 확인되지만 그렇지 못한 업종에서는 해당 효과가 발생했다고 보기 어렵다는 사실을 역시 함의한다고 볼 수 있다.

앞에서 제시한 모형의 설정처럼 사업체의 매출 변동(증가)에 대한 고정효과를 사용하는 것은 성장이 중요한 기업이나 산업 분석, 특히 유사 규모의 사업체 분석에 있어 논리적으로 일관성 있는 설정이다. 이를 전제로 강건성 확인을 위해 다음에서는 기업이나 산업 분석 외의 다른 정책평가에서 자주 활용하는 로그 수준⁹⁾의 종속변수를 사용하여 고정효과 패널분석을 시행한 결과를 추가로 제시한다.

9) 참고로 기업과 산업 분석 시에는 영업이익과 같이 음(-)의 값을 가지는 변수도 많기 때문에 해당 변수들이 포함될 경우 로그는 활용할 수 없게 된다. 본 자료는 매출액을 대상으로 하므로 로그를 활용한다.

<표 8> 고정효과 패널이중차분법 추정 결과: 월별 로그 매출액 증속변수

구분	전체 업종	매출액 증가 업종	매출액 감소 업종
이중차분변수	0.161*** (-0.038)	0.196*** (-0.058)	0.133*** (-0.048)
2020년	-0.082*** (-0.027)	0.159*** (-0.041)	-0.266*** (-0.034)
2월	-0.187*** (-0.030)	-0.197*** (-0.046)	-0.179*** (-0.038)
3월	-0.091*** (-0.030)	-0.068 (-0.046)	-0.109*** (-0.038)
4월	-0.044 (-0.030)	-0.051 (-0.046)	-0.039 (-0.038)
5월	0.043 (-0.029)	0.044 (-0.043)	0.043 (-0.036)
6월	-0.027 (-0.029)	-0.005 (-0.043)	-0.044 (-0.036)
7월	-	-	-
상수	8.684*** (-0.022)	8.650*** (-0.032)	8.709*** (-0.027)
결정계수	0.066	0.155	0.119
관측치 수	1,990	863	1,127
업종 수	84	37	47

주: 괄호 안의 수치는 표준오차이며 유의도는 *** p<0.01, ** p<0.05, *p<0.1
출처: 코리아크레딧뷰로(2021)를 활용하여 저자 추정

$$\ln(R_{i,t}) = \alpha + \beta_1 D_1 \cdot T_1 + \beta_2 D_1 + \nu_i + \nu_t + \varepsilon_{i,t}$$

$\ln(R_{i,t})$: 업종별 해당 월의 로그 매출액

ν_i : 업종고정효과

ν_t : 시간고정효과(월별)

D_1 : 2020년은 1, 2017~2019년도는 0의 값을 갖는 더미변수

T_1 : 2~4월은 0, 5~7월은 1의 값을 갖는 더미변수

위 추정결과를 일반적인 로그-레벨 모형의 해석방식으로 접근해 보면 1차 긴급재난지원금 지급에 따라 전체 업종에서는 2020년 코로나19 상황으로 인한 약 7.8%의 월별 매출액 감소에 비해 17.5%의 매출액 증가 정책 효과가 확인된다고

전체적으로 1차 긴급재난지원금의 효과가 확인되는 부분이 있지만, 1차 긴급재난지원금은 코로나19로 인해 피해가 확인된 업종에 대해서는 충분한 매출 회복을 돕지는 못했기 때문에 해당 부분에 대해서는 추가적인 정책이 필요할 수 있다는 점을 역시 함의하고 있음을 확인할 수 있다.

긴급재난지원금의
개념화와 위상 확인이
중요한 이유 중 하나는,
2021년 4월 현재
긴급재난지원금을
코로나19에 대응한
다양한 정책 목적
모두에 부응할 수 있는
보편적이며 일반적인
정책으로 오해하는
측면이 많다고
판단되기 때문이다.

해석할 수 있다. 업종을 나누어 보면 피해가 없었던 업종의 경우에는 2020년에 따른 매출액 증가 17.2% 증가에 더하여 정책에 의한 21.7%의 추가 매출액 증가가 확인되는 반면, 피해 업종의 경우는 2020년에 따른 23.4%의 매출액 감소에 비해 14.2%의 매출액 증가만 확인된다고 해석할 수 있다.¹⁰⁾ 요약하자면 전체적으로 1차 긴급재난지원금의 효과가 확인되는 부분이 있지만, 1차 긴급재난지원금은 코로나19로 인해 피해가 확인된 업종에 대해서는 충분한 매출 회복을 돕지는 못했기 때문에 해당 부분에 대해서는 추가적인 정책이 필요할 수 있다는 점을 역시 함의하고 있음을 확인할 수 있다.

IV. 긴급재난지원금의 설계 시 고려사항

제III장에서는 신용카드 매출액을 기준으로 코로나19가 규모별, 지역별, 업종별, 월별 등 특성별로 이질적인 영향을 미쳤음을 기초통계와 실증분석을 통해 확인했다. 자금조달이나 전환대응 등에서 취약하여 긴급한 정책 대상으로 볼 수 있는 자영업자·소상공인에 한정해서 볼 경우에도 코로나19가 미친 경제적 영향에 있어 업종별 이질성은 뚜렷하게 확인되었다. 또한, 업종별로 전 국민에게 일률로 지급된 1차 긴급재난지원금을 비롯한 정책패키지가 피해업종에는 충분한 도움을 주지 못했다는 사실에 대해서도 확인할 수 있었다.

본 장에서는 먼저 긴급재난지원금을 정의하여 긴급재난지원금의 위상과 성격을 보다 재정정책 전반의 차원에서 명확히 검토해 보고자 한다. 긴급재난지원금에 대한 논의를 동일한 논리 선상에서 진행하려면, 긴급재난지원금의 성격에 맞는 정의에서부터 출발할 필요가 있지만 아직까지 긴급재난지원금의 성격을 육하원칙 등 합리적 기준에 따라 정의한 사례는 드물다.

긴급재난지원금의 개념화와 위상 확인이 중요한 이유 중 하나는, 2021년 4월 현재 긴급재난지원금을 코로나19에 대응한 다양한 정책 목적 모두에 부응할 수 있는 보편적이며 일반적인 정책으로 오해하는 측면이 많다고 판단되기 때문이다. 비유하자면 긴급재난지원금은 의료로 분류해 볼 때 응급의료에 해당하는 부분으로 볼 수 있다. 응급의료는 그 자체의 의미를 분명히 갖지만 응급의료 외의 의료체계와 유기적인 관계에서 의미를 갖는 것이지, 응급의료 자체가 특정 사건에 있

10) $e^{-0.082} = 0.921272$, $e^{0.0161} = 1.174685$ 과 같이 계산하여 해석할 수 있다.

어 의료 전체를 대신하거나 의료 전체의 문제를 해결할 수는 없다. 마찬가지로, 긴급재난지원금도 코로나19가 야기한 모든 문제를 해결하는 유일한 도구는 될 수 없기 때문에 긴급재난지원금을 분명히 정의하고 유형 및 재정정책에서의 위상을 검토할 필요가 있을 것이다.

1. 긴급재난지원금의 정의와 유형 및 재정정책에서의 위상 검토

본고에서는 현재까지 지원된 긴급재난지원금들을 포괄할 수 있으며 코로나19 상황을 포함할 수 있고 긴급재난지원금 명칭 자체의 의미를 반영해야 한다는 측면에서 긴급재난지원금을 다음과 같이 정의하고자 한다. 긴급재난지원금은 (누가) 재정당국이 (언제) 천재지변 등 예상하지 못한 긴급한 경제적 영향을 발생시키는 재난 상황이 발생했을 때 (왜) 재난의 극복을 돕기 위해 (누구에게) 재난 상황에 따른 피해가 발생했고 피해를 감당할 수 있는 능력이 부족하여 긴급 구제 없이는 재난 상황 이후에도 지속적인 피해를 입을 수 있는 사업체·개인을 주된 정책 대상으로 (어떻게) 개인이나 사업체에 일률 또는 차등으로 보조금을 지원하는 정책이다.

이러한 정의에 따르면 긴급재난지원금은 재난 상황에서 재난 상황의 일시적 경제충격을 감내하기 어려운 대상을 돕기 위해 재정을 활용하는 정책으로 정의되며, 다만 대상을 식별하기 어렵거나, 직접효과와 외에도 간접효과 등을 기대할 경우에는 전 국민 일률로도 지급할 수 있는 정책으로 정의되어 현재까지의 논의를 최대한 포괄할 수 있게 된다.¹¹⁾

다음으로는 용어 정의에 관한 문제를 검토할 필요가 있다. 현재 논의에 있어 보편과 선별에서 보편은 전 국민을 대상으로 하는 것, 선별은 일부를 대상으로 하는 것처럼 인식이 되는 경우가 있는데 전 국민을 대상으로 맞춤형으로 다르게 지급하는 것도 선별의 일종으로 볼 수 있어 해당 부분에 대해서는 보다 명확화하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 맞춤형이나 일률이나의 문제로 정의하는 것이 보다 명확하다고 제안하고자 한다.

2. 손실보상과 피해지원

현재 긴급재난지원금 논의에 있어 주된 지원 논리는 크게 정부의 직접적인 집합

**긴급재난지원금은
재난 상황에서
재난 상황의 일시적
경제충격을 감내하기
어려운 대상을
돕기 위해 재정을
활용하는 정책으로
정의된다.**

11) 참고로 본고에서는 지금까지의 긴급재난지원금 지원 연혁을 구체적으로 다루지는 않기로 한다. 2020년과 2021년에 걸쳐 부처와 시기에 따라 다양한 명칭과 내용의 긴급재난지원 성격의 지원이 이뤄져 왔지만 본고에서는 행정안전부 중심으로 지급된 전 국민 긴급재난지원금(1차), 중소벤처기업부 중심으로 지급된 새희망자금(2차), 버팀목자금(3차), 버팀목플러스자금(4차) 제공으로 연구의 대상이 되는 재난지원금을 분류하여 접근하기로 한다. 코로나19 대응 재정지원의 전반적 내용에 관해서는 기획재정부(2021) 자료를 참고하라.

**만일
정확하게 피해를
산정할 수 있다면
정부의 규제가
피해금액에 반영될
것이기 때문에
피해지원의 틀 안에서
손실보상을
고려하는 것이
바람직할 수 있다.**

금지나 영업제한이 이뤄진 경우, 정부가 원인 제공을 한 것으로 보아 손실을 보상 하자는 입장과 해당 사항과 관계없이 재난 상황에서 재난을 독자적으로 극복하기 어려운 대상을 돕는 것을 목적으로 하자는 입장 두 가지로 나누어 볼 수 있다.

참고로 손실보상의 논리를 따를 경우, 기업의 규모에 따라 지급하기에는 다소 무리가 있을 수 있다. 재난 상황에서 감수할 수 있는 여력이 부족한 대상에게 응 급으로 지원한다는 피해지원의 논리라면 대기업이 제외되더라도 큰 문제가 없지 만, 손실보상의 경우는 규모가 크다고 해서 정부가 손실을 보상하지 않아도 된다는 논리를 만들기는 어렵기 때문이다.

또한, 만일 정확하게 피해를 산정할 수 있다면 정부의 규제가 피해금액에 반영 될 것이기 때문에, 피해지원으로도 손실보상을 충분히 제공할 수 있을 가능성이 있다. 따라서 피해지원의 틀 안에서 손실보상을 고려하는 것이 바람직할 수 있다. 만일 별도의 손실보상을 하더라도 손실보상 외 기타 피해지원도 함께 수행할 경 우에는 두 금액을 함께 합산하여 고려해야 할 것이다.

3. 긴급재난지원금 피해규모의 산정 기준: 특성 집단별 평균 피해 기준 등급화

다음으로는 피해규모의 산정 시 기준에 대해 논의해 보고자 한다. 현실에서 는 개별 손실의 총합을 피해규모로 판단하는 경우가 있는데, 이는 코로나19의 영향 없이도 개별 사업체의 매출액과 영업이익이 시장 상황에 따라 변동한다는 측면에서 정확한 피해규모라고 보기 어렵다. 예컨대 코로나19의 영향이 없는 2019년 이전의 자료로 분석을 한다면 당연히 코로나19로 인한 피해규모가 도 출되지 않아야 하지만, 현실적으로 개별 사업체의 손실은 이익과 대칭에 가깝 게 항상 발생하기 때문에 실제로는 상당한 규모의 피해가 발생한 것으로 잘못 계산된다는 사실은 본고에서 사용한 자료를 포함한 다양한 자료에서 확인할 수 있기 때문이다.

따라서 보다 정확한 피해의 지표는 이익을 함께 고려한 총합 기준의 손실인 데, 총합을 어느 단위에서 구할 것이냐에 정책적 메시지가 담긴다고 볼 수 있다.

예컨대, 경제 전체의 총합으로 손실이 발생했을 때 해당 금액만을 피해로 본다 면, 이는 사업체가 재난 상황에서 업종-규모-지역-고유비즈니스 모델과 노력의 정도를 바꾸었을 경우 해당 금액 이상의 피해가 존재하지 않았을 것이라는 점을

전제한다. 다음으로 만일 손실집계 기준을 지역과 업종, 규모로 본다면 동일한 지역, 업종, 규모의 사업체들이 입은 평균 피해는 피해로 인정하지만 그 이상의 피해는 고유비즈니스 모델과 노력 수준의 변동을 통해 극복할 수 있었던 것으로 본다 고 볼 수 있다.

현실적으로 재난 상황에서 업종이나 규모, 지역을 변화시키는 것이 어렵다는 점을 고려하면, 피해규모를 산정할 때 업종-규모-지역 기준의 평균 피해액을 피해규모로 산정하는 것이 보다 바람직할 수 있을 것이다. 단계별로 본다면, 보상이 필요한 피해액 규모 기준을 사전 결정하고, 피해액 총량을 확인한 후 단계별 접근을 통해 합리적으로 피해금액을 산정하고 형평성 있게 배분할 필요가 있다. 예컨대, 업종-지역별로 전년 동월 대비 자영업 카드매출이 5% 이상 감소한 경우를 대상으로 할 수 있으며, 이 경우 피해액을 산정하여 해당 총량을 업종-지역-규모별로 맞춤형으로 구성된 등급별 테이블을 정해 차등 지급하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

참고로 해당 집단별 평균 피해를 피해로 인정할 경우, 해당 집단의 피해가 확인 되면 집단 내에서 매출이 늘어난 사업체의 경우에도 피해보상을 하는 것이 논리적으로는 타당할 수 있다. 만일 코로나19가 아니었다면 더 높은 매출을 올릴 수 있었을 것으로 추정할 수 있기 때문이다. 다만, 재난 상황에서의 사회연대적 관점에서 본다면 개별 사업체 중 매출이 특정 기준 이상 감소한 경우만을 대상으로 배분하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

요컨대 피해의 식별에 있어서는 개별 사업체의 매출액이나 영업이익 감소를 기준으로 지급하는 것은 재난과 관계 없는 일상적인 요소나 정책적 메시지의 문제 차원에서 타당성이 높지 않은바, 정책적 메시지를 담고 싶은 집단 수준을 정하고 피해등급을 정해 등급제로 지원하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

재난지원금 설계방식은 정액방식과 비례방식 등 여러 대안이 있겠지만, 본고에서는 양측의 장점을 보완한 등급별 맞춤형 지원이 기본 지원형태로 가장 이상적이라고 제언하고자 한다. 정액방식의 경직성 및 형평성 논란과 완전한 비례방식의 적용상 어려움을 고려할 때 업종별, 규모별, 지역별 피해등급을 고려하여 등급을 정하고 등급별로 맞춤형 지원을 모색할 필요가 있다. 참고로 등급화 맞춤형 설계는 내신등급, 병역등급, 연분9등법-전분6등법 등 공시적·통시적으로 우리나라에서 널리 활용되어 온 방식이므로 적절히 설계할 경우 형평성과 효과성을 수용성 높게 달성할 수 있으리라 판단한다.

**정액방식의 경직성 및
형평성 논란과,
완전한 비례방식의
적용상 어려움을
고려할 때 업종별,
규모별, 지역별
피해등급을 고려하여
등급을 정하고 등급별로
맞춤형 지원을 모색할
필요가 있다.**

<표 9> 규모별-업종별 등급화 방식 예시: 2020년 12월 자영업

(단위: 만원, 개)

12월 평균 매출액 감소 순위(자영업)	업종명(예시)	평균 매출액 감소	BC카드 가맹점 수	피해규모 예시 (단순 순위)
1	운송장비용연료 소매업	-428.29	18,097	상위
2	주점 및 비알코올음료점업	-189.02	102,600	상위
3	욕탕·마사지 및 기타 신체관리서비스업	-148.21	10,530	상위
4	오락장 운영업	-147.32	49,440	상위
5	한식음식점업	-146.15	456,058	상위
6	공연시설 운영업	-105.42	1,444	상위
7	외국식음식점업	-86.52	177,838	상위
8	기타 스포츠시설 운영업	-74.31	41,999	상위
9	골프장 및 스키장 운영업	-72.42	3,450	상위
10	기관구내식당업	-45.06	1,579	상위
11	여행사 및 기타 여행보조서비스업	-44.09	1,727	상위
12	일반 및 생활숙박시설 운영업	-36.00	42,174	상위
13	예술학원	-32.61	40,408	상위
14	기타 간이음식점업	-26.35	73,885	중위
15	문화오락 및 여가용품 소매업	-22.19	59,668	중위
16	기타 대형종합 소매업	-21.34	1,456	중위
17	식물원·동물원 및 자연공원 운영업	-20.88	757	중위
18	창고 및 운송 관련 서비스업	-20.32	3,544	중위
19	사무용기기 안경 사진장비 및 정밀기기 소매업	-20.30	20,276	중위
20	섬유의복신발 및 가죽제품 소매업	-20.14	156,650	중위
21	신선냉동 및 기타 수산물 소매업	-16.42	1,152	중위
22	화장품·비누 및 방향제 소매업	-15.41	74,995	중위
23	시계 및 귀금속 소매업	-11.59	10,277	중위
24	의료용 기구 소매업	-8.45	902	중위
25	이용 및 미용업	-8.20	135,618	중위
26	도서관 기록보존소 및 독서실 운영업	-7.81	7,716	중위
27	예술품·기념품 및 장식용품 소매업	-6.96	10,633	하위
28	육상여객운송업	-5.71	45,902	하위
29	컴퓨터 및 통신장비 수리업	-5.12	3,016	하위
30	전문서비스업	-3.50	42,599	하위
31	부동산업	-2.92	7,042	하위
32	방문교육학원	-2.70	786	하위
33	서적·잡지 및 기타 인쇄물 출판업	-2.40	13,413	하위
34	세탁업	-1.96	22,426	하위
35	건강보조식품 소매업	-0.97	19,971	하위
36	자동차신품 판매업	-0.51	541	하위
37	운송장비 임대업	-0.11	2,725	하위
38	기술 및 직업훈련학원	-0.11	2,790	하위

주: 접근 방법론을 보이기 위해 2019년 12월 대비 2020년 12월 자영업 대상 평균BC카드 매출액 감소 등위에 따라 구분한 것으로 실제로 적용할 업종을 제시한 것은 아님

출처: 코리아크레딧뷰로(2021)를 활용하여 저자 추정

다만, 등급화 맞춤형으로 제공할 경우 코로나19로 인한 피치 못할 개별 상황이 있어 큰 피해를 입은 경우에는 충분한 지원이 이뤄지지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 등급별 지원을 기본적·우선적으로 시행하되 코로나19에 따른 개별 상황, 즉 개별 사업체가 유사 업종, 유사 규모, 유사 지역의 사업체 평균보다 더 큰 재난 피해를 입은 정당한 사유와 피해규모를 입증할 수 있는 경우에는 개별 사업체 자료에 기반하여 보조적·사후적으로 지원할 수 있도록 제도적인 장치를 마련하는 것도 바람직할 것이다.

4. 긴급재난지원금 피해규모의 산정 시의 개별 고려요소 : 영업이익과 고정비용

다음으로는 피해규모의 산정에 관한 내용에 대해 살펴보자. 사업체의 피해는 매출액 기준으로 산정한 영업이익 감소분, 매출액과 비례하여 줄어들지 않은 판매·관리비, 영업외 비용 등 고정요소로 나누어 볼 수 있다.

자영업자의 영업이익은 직접적으로 확인하기 어렵기 때문에, 그리고 신용카드 자료를 활용할 경우 일반적으로 매출로부터 추론해야 하기 때문에 추가적인 고려사항이 발생한다. 앞서 밝힌 것처럼 본고에서의 자료는 전수 자료가 아니므로 한계가 있지만, 본고에서 분석한 자료를 기반으로 2020년 12월 자영업자·소상공인의 전체 영업이익 피해규모를 다음 산식에 따라 개산(概算)해 보기로 한다. 앞서 제시한 정책제안대로 업종과 지역으로 나누어 계산할 경우에도 해당 계산식을 준하여 활용할 수 있다.

$$\text{월별영업이익피해규모} = \text{전년동월대비매출감소액} \times \frac{1}{\text{카드점유율}} \times \frac{1}{\text{카드사용비율}} \times \text{영업이익률}$$

이에 따른 2020년 12월 자영업자 전체 영업이익 피해규모는 약 0.74조원이다.¹²⁾

참고로 판매·관리비는 영업활동을 하지 않음에 따라 감소하지만, 코로나19 상황에서는 임차료의 대부분, 일부 감가상각비, 고용 총량을 유지할 경우 인건비의 경우, 그리고 이자비용의 경우에도 영업활동을 하지 않아도 발생할 수 있다. 이와 같이 볼 때 서비스업의 경우 판매원가는 비례 감소한다는 점을 고려하여 제외하

사업체의 피해는
매출액 기준으로 산정한
영업이익 감소분,
매출액과 비례하여
줄어들지 않은
판매·관리비,
영업외 비용 등
고정요소로 나누어
볼 수 있다.

12) 매출액 감소분 1조 490억 3,500만원, BC카드 점유율 24%, 카드사용 비율 68%(한국은행 2018년 경제주체별 현금사용행태 조사결과 자료), 매출액 영업이익률 12%(한국조세재정연구원 내부 자료를 예시적으로 활용하였다).

자영업자·소상공인의
정책적 중요성을
고려한다면 소상공인을
전문으로 담당하는
조직을 확충하고
충분한 인력과 예산으로
대응할 필요가
있을 것이다.

되, 판매관리비, 영업의 비용 등에서 지역·규모·업종별로 피해금액을 산정할 필요가 있다. 홀로 영업하거나 가족과 함께 영업을 영위하는 자영업자의 경우는 본인 인건비나 가족 인건비를 포함할 필요성도 고려해야 한다.

참고로 고정비적 성격을 가지는 비용 산출에 있어서는 경제총조사 등 통계청 자료에서 업종별, 지역별 비율을 계산하여 활용할 수 있을 것이며, 업종별 국세청 평균 자료를 활용하여 보완할 수도 있을 것이다.

V. 향후 정책과제

우리는 이상에서 신용카드 자료를 활용한 코로나19의 경제적 영향을 업종별, 지역별, 규모별로 살펴보았으며 기존의 정책이 피해 수준이 높고 피해 회복을 위한 지원이 필요한 대상에게 충분히 효과를 주지 못했을 가능성에 대해 살펴보았다. 이를 위해 제도 설계와 집행 시 추가적으로 고려해야 할 사항들에 대해서도 추가적으로 살펴보았다.

본 장에서는 이번 코로나19는 물론 향후 재난 발생 시의 긴급재난지원금 설계와 집행의 개선을 위해 고려해야 할 향후 정책과제에 대해 언급하고자 한다.

1. 자영업자·소상공인 정의 명확화와 정책 인프라 구축

그동안 자영업자·소상공인은 정책적 중요성에 비해 정책적 관심이 충분하게 주어지지 않아 왔다. 일반적으로 법인 기준으로 분류하는 자영업자와, 인원 기준으로 분류하는 소상공인 개념 자체의 통일조차 이뤄지지 않고 있음이 현실이다. 정책 대상을 설정함에 있어 범위의 명확화는 기본이라는 점을 고려하면, 자영업자와 소상공인을 포함하여 조준할 수 있는 정책 대상의 정의부터 선행되는 것이 바람직하다.

또한, 자영업자·소상공인은 일반적인 기업에 속하는 중소기업과 다름에도 불구하고 중소기업의 일부로 분류하여 대응하고 있는 측면이 있다. 현재 추진체계를 보아도 자영업자·소상공인은 주무부처인 중소벤처기업부에서 소상공인을 일부 분류로 나누어 상대적으로 작은 조직과 적은 인력으로 대응하고 있는데, 이번 코로나19에서 확인할 수 있듯이 자영업자·소상공인의 정책적 중요성을 고려한다

면 소상공인을 전문으로 담당하는 조직을 확충하고 충분한 인력과 예산으로 대응할 필요가 있을 것이다.

2. 자영업자·소상공인 실시간 종합정보체계 구축

이번 코로나19의 긴급 피해 대상은 자영업자·소상공인이었는데, 자영업자와 소상공인에 대한 실시간 정보가 가장 부족했다는 점에서 정책 대응에 있어 큰 어려움이 있었다. 앞으로의 재난 발생 시에도 필요한 대상에게 필요한 지원을 하기 위해서는 주요 정책 대상에 대한 정보를 실시간으로 확보할 필요가 있으며, 정보의 품질도 개선할 필요가 있다.

이전에는 기술적으로 불가능한 측면도 있었지만, 본고에서도 제시하고 있는 것처럼 이전에는 활용하지 못했던 보조 인프라 자료들이 존재하기 때문에 이제는 자영업자와 소상공인의 업종과 매출액에 대한 실시간 정보시스템을 구축할 필요가 있다.

현실적으로 국세청의 과세자료는 실시간으로 활용하기 어렵다는 점을 고려하여 종합적으로 최종 정리 자료 및 정산용 자료로 활용하되, 국세청이 관리하고 있는 신용카드, 직불카드, 현금영수증, 세금계산서 등의 과세인프라 자료를 활용하거나 동등한 자료를 활용하여 지역, 업종, 기간별 자료를 구축할 필요가 있으며 해당 정보를 지속적으로 모니터링할 필요가 있다. 또한, 해당 정보는 자영업자와 소상공인에게도 제공하여 현재의 자영업자·소상공인의 주요 정책 이슈인 준비되지 않은 창업, 과밀화와 저생산성 문제를 해결할 수 있도록 도울 필요가 있다. 앞서 살펴본 것처럼 코로나19의 경우 전체적인 피해의 크기보다도 비대칭적인 피해의 발생 문제가 더 심각했다. 코로나19의 피해가 큰 지역이나 업종에서의 창업은 되도록 지양하도록 하고 기존의 업체들의 업종 전환 등은 적극적으로 유도할 필요가 있으며 이를 위해서는 공급자인 정부는 물론, 수요자인 자영업자·소상공인에게 있어서도 기본적인 정보의 확보와 제공이 무엇보다 중요하다고 볼 수 있다.

3. 긴급재난지원 재정정책과 정규 재정정책의 종합관리체계 구축 및 연계 대응

다음은 정책들의 재구조화 과제에 대해 살펴보기로 한다. 자영업자·소상공인

**자영업자·소상공인
실시간 종합정보체계를
구축하고 이를
자영업자와
소상공인에게도
제공하여 현재의
자영업자·소상공인의
주요 정책 이슈인
준비되지 않은 창업,
과밀화와 저생산성
문제를 해결할 수 있도록
도울 필요가 있다.**

긴급재난지원금은
 긴급한 상황에서의
 응급대응으로서 피해가
 크고 피해 감수 능력이
 떨어지는 집단의 영구적
 피해를 임시적으로
 막아주는 정책으로서
 그 역할을 이해해야 하며,
 궁극적으로는
 정규적인 재정정책과의
 연계를 통해 효과를
 극대화해야 한다.

정책도 다른 중소기업 정책과 마찬가지로 정책의 특성에 따른 분류체계를 적용하고, 대상별, 목적별, 수단별, 단계별로 정책을 정리하여 긴급대응 정책과 정규 정책을 연계하여 대응할 수 있도록 종합관리체계를 구축할 필요가 있다. 응급체계로서의 재난지원금 정책과 함께, 자영업자·소상공인의 중장기적인 재난 피해 회복을 위한 다양한 정규 정책들을 함께 관리하고 제공하여 정책 효율성을 제고할 필요가 있다.

일반론으로서 급박하고 일시적인 도움을 위해서는 긴급재난지원금을 활용하는 것이 맞겠지만, 충분히 시간을 두고 대응을 할 수 있거나 피해를 감당할 수 있는 능력이 있어도 피해의 회복을 위해 지원이 필요한 경우는 정규 재정정책으로 대응하는 것이 정책의 규모와 설계를 고려할 때 더 적합하다. 응급대응인 긴급재난지원금으로 여러 정책목표를 달성하려는 자세는 지양하고 기존의 다양한 재정정책을 종합적으로 연계하여 대응하는 것이 바람직할 것이다. 피해가 있었으나 응급대응의 필요성이 낮아 긴급재난지원금의 대상이 되지 않은 중소기업의 경우는 기존의 금융지원, 공공조달시장 제공정책 등 다양한 정규 재정정책으로 대응해야 한다. 이를 위해서 정부는 보다 적극적으로 잠재적 정책 대상자들을 파악하고 선제적이며 적극적인 자세로 잠재적 정책 대상자들에게 정보를 제공할 필요가 있을 것이다.

요컨대, 긴급재난지원금은 만능이 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 긴급재난지원금은 긴급한 상황에서의 응급대응으로서 피해가 크고 피해 감수 능력이 떨어지는 집단의 영구적 피해를 임시적으로 막아주는 정책으로서 그 역할을 이해해야 하며, 궁극적으로는 정규적인 재정정책과의 연계를 통해 효과를 극대화해야 한다. 특히, 지급 대상에 있어 긴급재난지원금의 지급 대상을 벗어나는 경계에 있는 사업체 등 배제된 사업체에는 긴급한 지원은 없어도 정규적인 지원을 통해 재난 상황을 극복하도록 지원하겠다는 사실을 명확히 할 필요가 있다.

4. 규제당국과 지원당국의 업무 칸막이 완화

코로나19가 확산하면서 사업장에 대한 집합금지나 영업제한은 행정안전부가 관할하는 지방자치단체에서 판단하여 통보한 경우들이 많았으나, 해당 집합금지나 영업제한 정보가 재난지원금을 지급하는 기획재정부나 중소벤처기업부에는

충분히 전달되지 않은 문제가 있었다. 기본적으로 방역 등의 사유로 규제가 이뤄졌을 때에는, 해당 정보가 지원정책을 설계하는 부서에도 충분히 전달되도록 컨트롤 타워를 적절히 구축할 필요가 있을 것이다.

VI. 결론

우리는 이상에서 신용카드 자료를 활용하여 사업체의 규모별, 업종별, 지역별로 코로나19의 경제적 영향에 대해 살펴보았다. 분석결과, 코로나19의 피해는 기간별, 업종별, 규모별, 지역별로 크게 이질적임을 확인할 수 있었다.

다음으로 기존 긴급재난지원금의 효과를 주요 피해업종과 기타 업종으로 나누어 분석한 결과, 주요 피해업종의 경우 충분한 피해지원이 이뤄지지 못했을 가능성을 확인하였다. 기존의 긴급재난지원금도 주어진 여건하에서 나름의 목적인 소기의 성과를 거두었다고 볼 수 있지만, 효과를 추가적으로 보완하기 위해서는 대상을 보다 정확하게 조준할 필요가 있음을 확인하였다. 의미 있는 정책들이었음을 전제하되 기존의 1차 재난지원금은 전 국민을 대상으로 하고, 2차와 3차 재난지원금은 규모별로 지원하여 업종이나 지역별 피해를 형평성 있게 다루지 못한 면이 있었다는 점에서는 보완의 여지를 남겼다고 평가할 수 있다.

이를 기초로 본고에서는 긴급재난지원금의 재정정책 전반에서의 위상과 설계 시 고려할 사항에 대해 살펴보았다. 긴급재난 지원정책들은 전체 재정정책의 일부인 응급정책으로서 중요성이 있음을 강조하고, 정책의 효과성을 제고하기 위해서는 정규 재정정책과 연계하여 접근할 필요가 있다는 제언을 제시하였다. 또한, 개별 사업체의 영업지표 감소가 코로나19의 피해와 직접 연결될 수 없다는 측면을 고려하여 정책적 메시지를 담은 지역-업종-규모별 등급별 피해지원 방향을 제시하였다.

마지막으로 코로나19 이후의 긴급재난 상황에 대응하기 위한 향후의 정책과제에 대해서도 함께 살펴보았다. 긴급재난 상황에서 피해를 감수할 수 있는 능력이 부족한 자영업자·소상공인에 대한 정의 및 정보 파악, 정책 체계화가 부족하다는 사실에 주목하여 향후 재난 발생에 있어 대응하기 위한 보완 필요성에 대해 제언하였다.

코로나19는 국가적 재난이었지만, 적절히 극복할 경우 정책적 대응체계나 정보

**코로나19는
국가적 재난이었지만,
적절히 극복할 경우
정책적 대응체계나
정보체계 구축,
경제의 체질 개선에
오히려 도움이
될 수 있는 전화위복의
계기가 될 수 있다.**

본고에서 제시한 내용은 코로나19 이전에는 국책연구원에서 일반적으로 취하지 않았던 접근방식에 따라 도출된 것이라는 점에서도 의미가 있다 하겠다.

체계 구축, 경제의 체질 개선에 오히려 도움이 될 수 있는 전화위복의 계기가 될 수 있다. 본고에서 제시한 내용도 코로나19 이전에는 국책연구원에서 일반적으로 취하지 않았던 접근방식에 따라 도출된 것이라는 점에서 특히 의미가 있다 하겠다. 비록 부족한 연구이지만 본고의 내용이 향후 긴급재난에 대응한 재정정책의 설계 및 대응에 참고가 될 수 있기를 바란다. **KDI**

<참고문헌>

기획재정부, 「코로나 극복을 위한 정부의 재정지원사업 업그레이드」, 기획재정부 보도참고자료, 2021.

김문정·장우현, 「Covid-19 대응 재정정책 설계를 위한 경제현황 기초분석」, 한국조세재정연구원, Working Paper, 2021.

김미루·오윤해, 「1차 긴급재난지원금 정책의 효과와 시사점」, KDI 정책포럼 제 281호, 한국개발연구원, 2020.

이우진·강창희·우석진, 「2020년 제1차 긴급재난지원금이 가구 소비에 미친 영향」, 2021년 경제학 공동학술대회 발표논문, 2021.

코리아크레딧뷰로, 「KCB 한국조세재정연구원 제공 데이터베이스 2021」, 2021.

한국기업데이터, 「한국기업데이터 2010~2018년도 자료」, 2020.

한국은행, 「2018년 경제주체별 현금사용행태 조사 결과」, 보도자료, 2019.

홍민기, 「코로나19와 긴급재난지원금이 소비지출에 미친 영향」, 노동리뷰 제189호, 한국노동연구원, 2020.

WHO, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/coronavirus>, 검색일자: 2021. 2. 23.