

IMF

Fiscal Monitor

April 2021

2021. 4.



kipf

본 보고서는 IMF에서 발표(2021.4.7.)한
“Fiscal Monitor, April 2021: A Fair Shot” 보고서를 요약함.
보다 자세한 내용은 원문 보고서를 참고 바람.

연구진

- 윤성주 재정지출분석센터장
- 김정은 선임연구원
- 서동규 연구원

● 목 차 ●

I. 재정 대응 조정(Tailoring Fiscal Response)	4
II. 공평한 기회(Fair Shot)	21

I. 재정 대응 조정

1. 서론

- COVID-19 팬데믹은 아직 통제되지 않았으며, 백신 접종, 정책 지원의 규모와 방식은 나라마다 크게 다름
 - 중국과 미국이 가장 빠른 속도로 회복하고 있으나, 여러 국가의 경기 회복세가 엇갈리고 있음
 - 많은 경제가 뒤처지거나 여전히 침체된 상태로 복구를 위해서는 지속적이고 유연한 재정지원이 중요함
 - 2021년 3월 17일 기준 전 세계적으로 16조 달러 규모의 재정 조치가 의료 시스템, 가계 및 기업을 지원하기 위해 시행됨
- COVID-19 팬데믹이 지속될수록 공공 재정의 어려움은 증가함
 - 재정 지원으로 인해 정부 적자와 부채는 전례 없는 수준으로 증가했으며, 생산량 감소로 세입도 급감함
 - 2020년 GDP 대비 재정 적자는 선진국의 경우 11.7%, 신흥-중진국은 9.8%, 저소득-개도국은 5.5%에 달했고, 세계 공공부채는 GDP 대비 97.3%로 팬데믹 이전 전망치보다 13%p 급증함
 - 재정 적자는 2021년 팬데믹 관련 재정 지원이 만료, 중단되고 자동 안정화 장치(세수증가, 실업 급여 감소 등)가 반응해 GDP의 99% 수준에서 중기적으로 안정될 것으로 전망
- 대규모 재정 조치로 더 심각한 세계 경제 위축, 일자리 감소, 사회적 비용을 막음
 - 신흥-중진국과 부채가 많은 저소득-개도국 위주로 2021년 재정 지원 축소가 전망되고 있으나, 백신 예방 접종이 마무리될 때까지 바이러스 검사 역량, 예방 조치 등의 강화를 위한 지원이 지속될 필요가 있음
 - 부채 증가 리스크와 정책 지원 조기 철회로 인한 리스크의 균형을 맞추려면

신뢰할 수 있는 중기 재정 프레임워크를 만들어야 하며, COVID-19 이후 녹색 경제, 디지털 전환 등을 고려해야 함

- 이를 위한 우선 과제는 조세 및 사회 보장 제도 개선과 지속 가능한 개발을 위한 노력 등이 있음

2. 최근 재정 국면 및 전망

- COVID-19 팬데믹 대응을 위한 대규모 재정지원을 포함한 다양한 요인들로 인해 2020~2021년 공공부채 비율이 크게 상승함
 - 선진국에서 주로 이루어진 대규모 재정 지원 외에 생산량 위축, 이자 비용 등의 요인이 공공부채 비율에 영향을 미침
 - 생산량 감소가 2020년 GDP대비 부채비율(debt to GDP ratio)에 미친 영향은 선진국 9.8%, 신흥·중진국 5.5%, 저소득·개도국 3.1%였음

가. 선진국: 다년 지원으로 확장

■ 선진국은 2020년 팬데믹 초기부터 상당한 규모의 재정 지원 조치를 취함

- 2020년 미국은 GDP의 16.7% 수준의 원조를 제공했고, 일본과 영국은 각각 15.9%, 13%의 재정 조치를 시행함
- 유로 지역은 국가 재정 정책(각 국가 GDP의 5% 이상)과 자동 안정 장치(GDP의 5% 수준)이 노동자와 기업에 지원되었음
- 경기 위축과 큰 규모의 재정 지원으로 인해 선진국의 평균 GDP 대비 정부 총부채 비율(average government gross debt to GDP ratio)는 2020년에 120% 수준까지 증가함

■ 팬데믹 관련 보건 및 경제 지원 조치가 만료되거나 중단될 것으로 예상했으나 2021년 이후까지 확대 될 예정임

- 캐나다는 기존에 계획한 재정 지원 중단 일정에 매이지 않겠다고 했고, 영국은 2021-22 회계 연도 예산에 유행병 관련 지원을 연장 반영했음

- 유럽연합 국가들의 2021년 예산안은 지속적인 팬데믹 관련 지원 내용을 담고 있고, 유럽연합의 경제회복 기금(Recovery and Resilience Facility)의 지원금이 필요하다고 언급함
 - 일본은 기후 복원 인프라에 대한 공공 투자와 디지털 기술 투자에 대한 인센티브를 포함한 재정 지원을 발표함
 - 미국은 백신 접종, 실업 급여 등을 포함한 미국 구조 계획(American Rescue Plan)을 발표하고 향후 2년간 대규모 재정 조기 집행을 발표함
- 중기적으로 대부분의 선진국에서 경기 회복이 가속화되고 재정적자가 줄어들 것으로 예상됨
- 선진국의 경기 조정 본원적 재정적자(Primary deficit)는 2020년 GDP 대비 평균 7.6%에서 2026년 2.3%로 팬데믹 이전 수준보다 약간 높은(slightly higher) 수준으로 조정될 것으로 예상됨
 - 다만, 한국을 포함한 일부 국가(한국, 벨기에, 덴마크, 이탈리아, 네덜란드, 스페인)은 팬데믹 이전보다 높은(larger) 수준의 경기 조정 본원적 재정적자가 예상됨
 - 벨기에, 프랑스, 이탈리아는 지출, 수익 개편을 단행할 것으로 전망하고, 독일은 녹색, 스마트, 포괄적 성장을 촉진하는 정책을 중기 예산에 반영했음
 - 일본은 팬데믹과 노령 인구 관련 재정압박으로 인해 재정 불균형이 크게 증가함에 따라 중기 재정 정책을 재정비할 필요성이 있음
 - 대부분의 선진국에서 이자율-성장률 차이(interest-growth differentials)와 재정 계획 조정을 통해 GDP 대비 부채 비율을 2026년까지 팬데믹 이전 수준보다 17%p 높은 121% 수준에서 안정시킬 것으로 기대됨
 - 유로 지역의 평균 공공 부채는 2026년 GDP의 92% 수준으로 감소할 것으로 예상되는 반면, 한국과 미국의 경우 공공 부채가 중기적으로 증가할 것으로 예상됨
 - 한국의 경우 사회안전망 강화, 일자리 창출 지원, 혁신 창출을 위한 지출이 늘어나기 때문에 공공 부채의 증가가 예상됨에 따라, 2026년 정부 총채무와 순채무

는 각각 2020년 대비 21.0%p, 21.1%p 증가해 G20 국가 중 가장 높은 증가세를 보임

* 선진국의 경우 2020년 대비 2026년에 평균 총채무는 1.0%p, 순채무는 5.0%p 증가하고, 선진국 전체에서 대한민국보다 높은 증가를 보인 국가는 에스토니아가 유일함

나. 신흥·중진국: 재무 대응 및 조정에 대한 다양한 전망

■ 대부분의 신흥·중진국이 2020년 재정 정책을 완화함

- 신흥·중진국의 평균 재정 적자는 2019년에 비해 2배 이상 증가한 GDP 대비 9.8% 수준이고, 이로 인한 경제 위축에 기인해 2020년 말 GDP 대비 정부 부채 비율은 평균 64.4%로 전년 대비 10%p 증가함
- 중국은 빠르게 전염병을 통제된 후 광범위한 수요 지원 정책을 시행했고, 인도는 2020년 11월 다년 투자에 대한 인센티브, 농업 보조금 추가 지원, 주택 지원 등을 발표 했으며, 중앙은행들의 자산 매입과 기타 국제적 지원을 통해 부채 상환 비용 절감을 위해 노력함

■ 2021년 생산량 회복에 따라 평균 적자가 감소할 전망

- 2021년 4월 World Economic Outlook의 전망에 따르면 생산량 회복에 의해 GDP대비 적자 비율이 평균 7.7%로 감소할 전망이고, 세입이 회복될 것으로 예상되며, 팬데믹 관련 지출은 점차 감소해 국가마다 상이한 변동이 있을 것으로 예상함
- 중국의 재정 정책은 완만하게 긴축될 것으로 예상되는 반면, 인도네시아는 예외적 재정조치가 일부 해제되었음에도 전년도 예산 이월, 공공투자 등 지출이 늘어나 온건한 확장 재정 기조를 보일 것임
- 인도의 2021-22 회계연도 예산은 의료, 교육, 공공 인프라에 초점을 맞추고 재정 완화 기조를 보이고 있으며, 일부 국가는 대규모 재정 조정을 예상하고 있음
 - * 러시아는 팬데믹 관련 재정 조치를 단계적으로 풀어 비석유 적자를 줄일 예정이고, 사우디아라비아는 2021년 재정 통합을 계획하고 있으며, 브라질은 COVID-19에 대응한 전쟁 예산(war budget)의 만료를 통해 재정 조정을 예고하고 있으나, 멕시코는 2020년과 비교해 정책 변화가 없는 보수적 예산을 승인함

■ 지출 억제와 적절한 수익을 통해 중기적 재정 조정이 이루어질 전망이다

- 지출 억제(GDP 대비 누적 3.3%p) 및 적절한 세입 추구(moderate revenue mobilization)를 통한 재정 조정에 기인해 GDP 대비 적자 비율은 2020년 평균 9.8%에서 2026년 4.9%로 줄어들 전망이다
- 하지만, 2021년 신흥·중진국 평균 GDP 대비 부채비율은 증가하고 2026년에는 73% 수준이 될 것으로 전망됨
- 2021년 중국의 GDP대비 부채비율은 69.6%에 달해 신흥·중진국 평균(65.1%)에 비해 높은 수준이고, 브라질(98.4%), 인도(86.6%)도 높은 수준에서 안정화될 것으로 전망됨

다. 저소득·개도국: 까다로운 절충안

■ 2020년 저소득·개도국의 GDP 대비 재정적자는 5.5%로 전년대비 1.5%p 증가함

- 2020년 평균 공공부채는 5%p 증가해 GDP대비 49.5% 수준으로 선진국과 신흥·중진국에 비해 증가폭은 낮은 편임
- 이는 생산량 감소와 상품 가격 하락했지만, 구제 금융과 보조금과 같은 자금조달이 제한적으로 이루어져, 총 지출의 변동이 적었기 때문임
- 따라서, 기존 개발목표에 대한 자금조달 외에 백신과 안전망에 대한 지출 수요가 증가할 것으로 전망함

■ 2021년에는 경기가 회복되면서 수익 개선도 기대됨

- 2021년에는 평균 재정적자가 GDP대비 4.9%로 줄어들 것으로 예상되며, 2020년 감소했던 자본 지출은 부분적으로 회복될 것으로 예상됨
- GDP대비 수익률은 일부 회복에 그치는 반면, 지출과 부채 상환 비용은 계속 상승해 케냐와 같은 국가에서는 적자폭 증가가 예상됨
- 중기적으로 콩고, 아이티, 라오스 등의 국가는 세입 증대에 기인해 평균 재정 적

- 차는 2026년까지 팬데믹 이전 수준으로 회복할 것으로 예상됨
- 공공부채 비율이 높은 일부 국가(콩고, 모잠비크, 잠비아)는 지출을 억제할 것으로 예상되지만 국내외적으로 새로운 정책 노력이 필요함
 - 저소득·개도국의 제한된 시장 접근성과 수익 증대 능력을 감안할 때 단기 채무 취약성은 여전히 높음
 - 평균 부채 수준은 2021년 최고조에 이를 것으로 예상되며, 중기적으로 안정될 것임
 - 많은 국가에서 세수 대비 부채 상환 비용 비율이 증가하며 가나, 케냐, 나이지리아, 잠비아에서는 20%를 초과함
 - 2020년에 공공부채의 급격한 증가를 해결하기 위한 보조금, 채무 완화 등의 조치가 이루어졌으나, IMF-세계은행 채무지속성 평가에 따르면 수혜국 70개국 중 38개국의 채무불이행 위험이 높다고 평가됨
 - * 베트남의 재정 조정과 콩고, 차드의 채무 재조정이 부채 감소에 기여할 것으로 예상되고, 2020년 12월 말 현재, 45개국이 G20 경제국의 50억달러 규모(저소득·개도국 공공부채의 평균 0.6%)의 총부채 상환 중단 혜택을 받고 있고, 채무 상환 중단 이니셔티브에 가입하거나 채무 상환 연장을 위해 노력중임

라. 재정 전망에 대한 리스크

- 재정 전망에는 긍정적, 부정적 리스크가 모두 존재함
 - 빠른 백신접종은 신흥·중진국과 저소득·개도국의 수익 회수를 촉진하는 긍정적 리스크이지만, 경기 침체 장기화, 자금 조달 여건의 강화, 우발부채의 구체화, 상품 가격 변동성 사회적 불만 증가 등은 부정적 리스크로 작용함
- 경기 침체 장기화(protracted economic downturn)는 불평등 심화를 유발할 수 있음
 - 팬데믹 관련 조치의 이행이 지연되거나, 변종 바이러스에 대한 백신 효능이 낮다면 장기적으로 경기가 침체될 수 있음

- 따라서 정책 지원을 조기에 축소해 경기 침체가 장기화 될 경우 고용과 소득의 손실이 발생할 수 있으며, 비공식 노동자나 저소득 그룹과 같은 취약계층의 빈곤과 불평등이 심화될 수 있음
- 자금 조달 요건의 급격한 강화(abrupt tightening of financing conditions)는 신흥·중진국의 성장을 저해할 수 있음
 - 자금 조달 요건이 급격하게 강화되면 정부와 비금융회사들의 자금 조달 여건이 급변하게 됨
 - 외화 표시 대규모 자금 조달 필요성이 있거나 부채가 있는 기업이 많은 신흥·중진국의 경우 이런 부정적 리스크로 인해 경제 생태계 발전이 저해될 수 있음
- 우발부채의 구체화(materialization of contingent liabilities)는 기업의 도산을 급증하게 만들 우려가 있음
 - 글로벌 재정지원의 40% 정도가 대출 보증, 지분 매입 등 공기업을 포함한 준재정 유동성 지원책에 해당함
 - 유동성 지원이 도산 위험을 막아낼 수 있지만, 우발부채의 구체화는 정부와 국유 기업 손실 확대로 이어지는 부정적 리스크로 작용하게 됨
- 상품 가격의 변동성(volatility in commodity prices)과 사회적 불만 증가(rising social discontent)는 공공 재정에 부정적인 리스크임
 - 상품 가격의 약세는 원자재 수출 국가의 수익을 악화시킬 수 있으며, 이는 원자재 수출 국가의 팬데믹 대응을 위해 늘어난 예산에 대한 부담을 증가시킴
 - 백신에 대한 불평등한 접근 등 팬데믹 관련 부적절한 정책 대응으로 인해 더 많은 사망, 사회·경제적 어려움이 초래될 경우, 사회적 불만이 분출될 수 있음
 - 사회적 불만은 정부에 대한 신뢰나 정책 효과를 약화시키고 공공재정에 부정적인 리스크로 작용함

<표 I -1> 일반정부 재정수지 (2016-26년)

(단위: GDP 대비 %)

	2016	2017	2018	2019	2020	추정(Projections)					
						2021	2022	2023	2024	2025	2026
세계경제	-3.5	-3.1	-3.0	-3.6	-10.8	-9.2	-5.4	-4.4	-4.0	-3.9	-3.7
선진국	-2.7	-2.4	-2.5	-2.9	-11.7	-10.4	-4.6	-3.2	-3.0	-3.0	-2.8
미국 ¹	-4.3	-4.6	-5.4	-5.7	-15.8	-15.0	-6.1	-4.6	-4.7	-5.0	-4.7
유로지역	-1.5	-0.9	-0.5	-0.6	-7.6	-6.7	-3.3	-2.3	-1.8	-1.6	-1.6
프랑스	-3.6	-2.9	-2.3	-3.0	-9.9	-7.2	-4.4	-3.8	-3.6	-3.5	-3.5
독일	1.2	1.4	1.8	1.5	-4.2	-5.5	-0.4	0.4	0.5	0.6	0.6
이탈리아	-2.4	-2.4	-2.2	-1.6	-9.5	-8.8	-5.5	-3.8	-2.2	-2.0	-1.8
스페인 ²	-4.3	-3.0	-2.5	-2.9	-11.5	-9.0	-5.8	-4.9	-4.3	-4.3	-4.3
일본	-3.8	-3.3	-2.7	-3.1	-12.6	-9.4	-3.8	-2.5	-2.3	-2.3	-2.4
영국	-3.3	-2.4	-2.2	-2.3	-13.4	-11.8	-6.2	-4.0	-3.4	-3.3	-3.3
캐나다	-0.5	-0.1	0.3	0.5	-10.7	-7.8	-3.9	-1.3	-0.2	0.1	0.2
대한민국	1.6	2.2	2.6	0.4	-2.8	-2.9	-2.4	-2.5	-2.4	-2.3	-2.0
기타선진국	0.5	1.2	1.0	-0.2	-6.0	-4.8	-2.6	-1.8	-1.4	-1.1	-0.9
신흥·중진국	-4.8	-4.1	-3.8	-4.7	-9.8	-7.7	-6.7	-6.1	-5.6	-5.2	-4.9
MENAP ³ 원유생산국 제외	-4.4	-4.0	-3.9	-4.9	-9.8	-7.9	-6.9	-6.3	-5.8	-5.3	-5.0
아시아	-4.0	-4.0	-4.5	-5.9	-10.8	-9.2	-8.2	-7.4	-6.8	-6.2	-5.8
중국	-3.7	-3.8	-4.7	-6.3	-11.4	-9.6	-8.7	-7.9	-7.2	-6.5	-6.0
인도	-7.1	-6.4	-6.3	-7.4	-12.3	-10.0	-9.1	-8.4	-8.0	-7.7	-7.4
유럽	-2.8	-1.8	0.3	-0.7	-5.9	-3.5	-2.7	-2.7	-2.6	-2.5	-2.5
러시아	-3.7	-1.5	2.9	1.9	-4.1	-0.8	-0.3	-0.5	-0.5	0.0	0.0
라틴아메리카	-6.0	-5.4	-5.1	-4.0	-8.8	-5.7	-4.5	-4.2	-3.9	-3.7	-3.6
브라질	-9.0	-7.9	-7.1	-5.9	-13.4	-8.3	-7.2	-7.3	-7.0	-6.6	-6.5
멕시코	-2.8	-1.1	-2.2	-2.3	-4.6	-3.4	-2.6	-2.6	-2.5	-2.5	-2.5
MENAP	-9.7	-5.5	-2.7	-3.9	-9.9	-5.7	-4.6	-4.3	-4.1	-3.8	-3.5
사우디아라비아	-17.2	-9.2	-5.9	-4.5	-11.1	-3.8	-2.5	-2.0	-1.4	-0.9	-0.2
남아프리카	-4.1	-4.4	-4.1	-5.3	-12.2	-10.6	-8.3	-7.1	-6.7	-6.7	-6.8
저소득개도국	-3.8	-3.5	-3.4	-3.9	-5.5	-4.9	-4.4	-4.0	-3.8	-3.7	-3.7
원유생산국	-5.3	-2.9	0.0	-0.5	-8.3	-4.3	-2.8	-2.0	-1.7	-1.5	-1.5
세계 경제성장률(%)	3.3	3.8	3.6	2.8	-3.3	6.0	4.4	3.5	3.4	3.3	3.3

주: 1. 국가 간 비교를 위해 미적립연금채무(unfunded pension liabilities)에 대한 이자 및 근로자 보수(compensation of employees)는 제외했으며, 미국 경제분석국(US Bureau of Economic Analysis) 데이터와 다를 수 있음

2. 금융 부문 지원을 포함

3. MENAP= 중동, 북아프리카, 파키스탄

자료: IMF, Fiscal Monitor 2021 April, Table 1.1.

<표 I -2> 일반정부 채무 (2016-26년)

(단위: GDP 대비 %)

	2016	2017	2018	2019	2020	추정(Projections)					
						2021	2022	2023	2024	2025	2026
총채무(Gross Debt)											
세계 경제	83.2	82.0	82.3	83.7	97.3	98.9	99.0	99.4	99.5	99.5	99.3
선진국	105.5	103.1	102.5	103.8	120.1	122.5	121.6	121.8	121.5	121.4	121.1
미국 ¹	106.6	105.6	106.6	108.2	127.1	132.8	132.1	132.4	133.0	133.9	134.5
유로지역	90.1	87.7	85.8	84.0	96.9	98.2	96.5	95.6	94.4	93.1	91.9
프랑스	98.0	98.3	98.0	98.1	113.5	115.2	114.3	115.2	115.9	116.3	116.9
독일	69.3	65.1	61.8	59.6	68.9	70.3	67.3	64.8	62.2	59.6	57.1
이탈리아	134.8	134.1	134.4	134.6	155.6	157.1	155.5	155.1	153.7	152.0	151.0
스페인	99.2	98.6	97.4	95.5	117.1	118.4	117.3	117.3	116.8	117.7	118.4
일본	232.5	231.4	232.5	234.9	256.2	256.5	253.6	252.9	253.4	254.0	254.7
영국	86.8	86.3	85.8	85.2	103.7	107.1	109.1	110.7	111.4	112.2	113.0
캐나다 ¹	91.7	88.8	88.8	86.8	117.8	116.3	112.8	109.3	105.7	102.0	98.1
대한민국	41.2	40.1	40.0	42.2	48.7	53.2	57.2	61.0	64.4	67.3	69.7
신흥-중진국	48.4	50.5	52.4	54.7	64.4	65.1	67.3	69.2	70.8	72.2	73.2
MENAP 원유생산국 제외	50.1	52.2	54.2	56.3	66.1	67.1	69.2	71.1	72.7	74.0	75.0
아시아	50.0	52.8	54.4	57.3	67.6	69.9	73.0	75.6	77.8	79.8	81.4
중국	48.2	51.7	53.8	57.1	66.8	69.6	73.7	77.3	80.4	83.3	86.0
인도	68.7	69.5	70.2	73.9	89.6	86.6	86.3	85.7	84.8	83.8	82.6
유럽	32.0	30.1	29.7	29.2	37.6	36.9	37.2	37.7	38.2	38.4	38.8
러시아	14.8	144.3	13.6	13.8	19.3	18.1	17.7	17.6	17.7	17.3	17.4
라틴아메리카	56.4	61.1	67.5	68.4	77.7	75.9	76.0	76.3	76.5	76.2	75.8
브라질 ²	78.3	83.6	85.6	87.7	98.9	98.4	98.8	100.1	101.0	101.4	101.7
멕시코	56.7	54.0	53.6	53.3	60.6	60.5	60.5	60.7	60.7	60.7	60.8
MENAP	44.8	44.3	44.1	49.0	56.6	53.7	54.4	55.1	55.7	55.9	55.4
사우디아라비아	13.1	17.2	19.0	22.8	32.4	31.0	31.7	31.1	32.2	32.4	31.2
남아프리카 ^{51.5}	51.5	53.0	56.7	62.2	77.1	80.8	84.4	87.2	89.9	92.5	94.9
저소득개도국	39.8	42.2	42.8	44.3	49.5	48.6	48.2	47.5	46.9	46.3	45.7
원유생산국	41.3	41.8	44.0	45.5	58.8	56.2	56.0	55.6	55.3	54.6	53.9
순채무(Net Debt)											
세계 경제	69.3	67.9	68.0	68.6	83.2	86.3	86.6	86.9	86.9	87.2	87.3
선진국	76.9	75.0	74.8	75.2	90.8	94.2	94.4	94.7	94.8	95.4	95.8
미국	81.7	81.4	81.7	89.0	103.2	109.0	109.5	110.1	111.0	113.2	115.3
대한민국	9.7	9.6	9.6	11.8	18.2	22.7	26.8	30.6	34.0	36.9	39.3
신흥-중진국	35.0	36.1	37.0	38.7	46.0	47.7	49.1	50.3	51.2	51.6	51.3

주: 1. 국가 간 비교를 위해 2008 SNA를 적용 중인 국가들(호주, 캐나다, 홍콩, 미국)의 미적립연금채무(unfunded pension liabilities)를 제외함

2. 비금융 공공부문 부채

자료: IMF, Fiscal Monitor 2021 April, Table 1.2.

3. 코로나에 대한 재량적 재정정책 대응의 효과

■ 재정 지원의 규모, 구성, 기간은 국가별로 다양했으며 이에 따른 효과도 다양했음

- 2021년 3월 17일 기준 전세계적으로 16조달러의 팬데믹 관련 재정 조치가 이루어졌으며 10조달러는 손실 보상, 소득 보조에 사용되었고, 6조달러는 대출, 보증 및 자본 투입에 사용됨
- G20 선진국은 고용보호와 가계소득 지원이 재정 지원의 절반의 비중을 차지했으나, 신흥·중진국은 인프라 투자와 같은 공공사업과 고용보호에 많은 투자가 있었음
- 보건 측면에서는 많은 선진국이 보건 위기 극복 및 경기 회복 지원을 위해 2021년 GDP대비 6% 이상 규모의 다년 재정 계획을 발표한 반면, 신흥·중진국은 재정 조기 집행을 주로 시행했음
- 이러한 조치가 팬데믹이 생산, 고용, 소득 등에 미쳤을 부정적 영향을 완화하는데 얼마나 효과적이었는지에 대해 살펴봄

■ (생산량) 정부 지출과 수익 관련 조치는 세계 경제 위축을 방지했음

- 전 세계적으로 이루어진 조치를 통해 세계 경제 성장률 하락을 2%p 완화한 것으로 추정됨
- 캐나다, 독일, 미국에서 생산량 증대 효과가 컸고, 소비와 소득 보조 정책을 펼친 국가에서 빠르게 나타난 반면, 큰 규모의 공공 투자가 이루어진 중국 같은 국가에서는 시차를 두고 효과가 발생했음
- 선진국의 대규모 통화, 재정 정책을 통해 신흥·중진국은 스페illover 효과(spill over effect)의 혜택을 받았고, 전 세계적 금융 여건이 완화되었음

■ (민간 수요와 고용) 재정 지원은 민간 수요, 민간 소비, 실업에 대한 팬데믹 유행의 부작용을 완화시켰음

- 2020년 빠르고 강력한 봉쇄조치를 시행한 국가들은 재정 지원의 규모가 상대적

으로 작았음에도 실질 민간 소비 및 실질 민간 수요 전망이 크게 하락하지 않았음

- 큰 규모의 고용 관련 재정 조치(임금 보조, 고용 유지)를 시행한 국가에서 실업률 증가 규모가 더 작았음
- (노동 시장) 재정 지원은 고용과 복지에 영향을 미쳤지만 장기적으로 팬데믹이 이어질 경우 재분배를 방해할 수 있음
 - 임금 보조와 고용 유지 프로그램을 주로 시행한 국가(프랑스, 독일, 이탈리아, 영국)는 노동 시간을 단축해 노동 시장 조정이 이루어진 반면, 실업 수당 확대 정책을 주로 시행한 국가(캐나다, 미국)는 일자리 감소가 더 많이 발생함
 - 팬데믹이 장기화됨에 따라 고용 유지 프로그램이 과도하게 확대된다면 팬데믹 이후 노동 시장의 재조정을 방해할 수 있고, 실업급여를 주로 시행한 국가들은 팬데믹이 장기화되어 실업 근로자들의 기술이 뒤쳐진다면 구조적 실업이 발생할 수 있음
 - 따라서, 효과적인 지원을 위해 팬데믹 확산 수준과 노동 시장 정책 시행 기간에 따라 정책을 조정할 필요가 있음
- (사회 안전망) 팬데믹에 대응한 사회 보호 지출이 전세계 극빈층 증가를 완화시킴
 - 팬데믹으로 인한 사회 안전망 지출은 2020년 1~3분기 동안 평균 GDP의 0.6% 수준 이었고, 전세계 극빈층 증가를 약 천만명 완화 시키는 효과를 보였음
 - 팬데믹 기간 동안 사회 안전망의 보호를 받는 신흥·중진국, 저소득·개도국 인구 비중이 증가했고, 사회 안전망 수혜자의 수혜 수준도 높아짐
 - 중동 및 북아프리카 국가는 사회 안전망 범위는 가장 넓지만 편익 수준은 가장 낮은 증가를 보였는데 이는 무차별 지원(untargeted support)의 영향으로 보임
 - 그러나, 아직 사회 안전망의 비용-효율성 문제는 해결이 필요함(고소득 집단에 대한 지원 프로그램 단편화 및 저소득층 지원 범위 확대 등)

4. 단기 정책: 예방 접종 경쟁 쟁취 및 효과적 목표 지원

■ 경기 회복은 팬데믹 통제와 정책 지원의 지속성에 달려있음

- 팬데믹 통제를 위한 백신은 세계적인 공공재로서 모든 국가에 저렴한 가격으로 백신을 생산, 유통하기 위한 협력을 강화해야 함
 - 특히, 저소득·개도국은 백신 접종 계획 재원을 외부 보조금에 의존하는 경우가 많기 때문에 COVAX에 대한 자금 지원 노력이 확대되어야 함
- 빠른 백신 접종을 통해 경제가 더 빠르게 정상으로 돌아갈 수 있고, 정부의 지원 규모도 축소할 수 있음
 - 2021년 4월 World Economic Outlook의 긍정적 시나리오에 따르면 빠른 전 세계적 백신 접종을 통해 2025년까지 전 세계 GDP는 누적 9조달러 증가할 것으로 추정되며 이중 40%는 선진국에 귀속되는 것으로 나타남
 - 이에 따른 선진국의 누적 세입 증가액 1조달러와 경제 회복에 따른 재정 지원 규모 절감을 감안하면 전 세계적 백신 접종 비용 수백억달러에 대한 투자 수익률이 높다고 볼 수 있음
 - 봉쇄 정책도 회복이 가속화됨에 따라 규모를 축소하고, 생활 지원 정책(lifeline)도 전염병 취약 계층에 초점을 맞춘 정책의 구조적 변화가 요구됨
- 현재 정책에 따르면 많은 지원 정책이 백신 접종 완료 전에 만료될 예정임
 - 각 국가는 전염 확대와 축소에 따라 정책 수단을 유연하게 활용할 필요가 있음
 - 지원 대책은 취약 계층과 생존 가능한 기업에 초점을 맞추고 팬데믹 이후 경제에 대비할 수 있도록 도와야 하고 생활 지원 정책은 경제 및 지역 내 이동이 회복될 경우에만 점진적으로 철회되어야 함
 - 다만, 추가 예산이나 비상 기금을 통한 우발적 지출 계획을 고려할 경우 우발 부채와 같은 재정 리스크를 신중하게 관리하는 것이 중요함

■ 취약 계층에 대한 집중적 지원이 요구됨

- COVID-19 팬데믹은 저소득, 청년, 여성, 소수민족 등 취약 계층에 집중된 불균형

적 악영향을 끼침

- 정책 입안자는 사회 안전망 지출이 팬데믹 종식까지 지속적으로 보장하고 취약 계층에 대한 지출 효과를 강화해야 함
- 의도하지 않은 수혜자에 대한 편의 제공을 제한해 비용-효율적인 방식으로 사회 안전망 적용 범위를 개선해야 함
 - 가구의 규모와 구성, 가구주의 연령, 부양가족 수 등의 특성을 기반으로 빈곤 가구를 식별할 수 있고, 고용 상태, 주요 자산 등을 고려해 비공식 노동자와 같은 가장 도움이 필요한 개인을 선별해 정책의 효과성을 높일 수 있음
 - 사하라 이남 아프리카의 비공식 노동자의 2/3은 금융 서비스에 접근할 수 없는데, 이런 경우 정부는 개인 직접 지급, 모바일 머니, 현물 지원, 교육 및 의료 서비스 지원 등을 통해 지원할 수 있음
- 소득 수준에 따라 지원 수준을 다르게 설정해 사회 안전망 설계를 개선해야 함
 - 개별 수준에 따른 지원을 통해 실업 수당 지원 기간을 연장할 수 있고, 성별 예산(gender budgeting)을 지원할 수 있음

■ 회생 가능한 비금융회사에 대한 지원이 요구됨

- 2020년 비금융회사에 대한 정부 지원이 적기에 이루어져 유동성 부족, 일자리 감소, 파산이 완화됨
 - 하지만, 지원 대상에 대한 정보 부족으로 인해 대상에 대한 적절성에 문제가 발생하는 경우도 있었고, 독일과 미국의 경우 정책 과정에서 기업의 낮은 수요, 관리 능력 부족, 조건부 대출로 인한 낮은 보증 인수 등이 발생했음
 - * 정부 지원을 받은 비금융회사의 20%는 영업에 실제로 큰 악영향을 받지 않았음에도 지원을 받았음
 - 유동성 지원 정책은 비금융회사의 25%를 지원 대상으로 하고 있으며 대기업이 중소기업에 비해 공적 지원을 받을 가능성이 높았음

■ 팬데믹이 지속됨에 따라 재정 지원 요구가 확대되고 있으므로 정부의 효율적 자원 배분이 중요함

- 정부 지원이 있어야만 생존 가능한 저 생산성 기업에 대한 지원은 제한되어야

함

- 재정 여력에 따라 지원 규모와 유형을 달리하고, 실물 자산 구매를 위한 공동 대출 및 보증(blanket loan and guarantees)도 철회되어야 함
 - 정부 지원이 없는 상황에서 불확실성이 높아 자금흐름을 저해하거나, 사회적 비용을 민간부문에서 내재화 하지 못하는 등 시장 실패가 분명한 상황에서만 공공 지원이 이루어져야 함
- 백신 접종, 거시 경제 상황 개선에 따른 수요 지원 등 큰 규모의 재정 요구가 지속될 것임
- 특히, 부채가 많은 신흥·중진국과 사회 보장 및 국내 수입 동원 여력이 부족한 저소득·개도국은 정책적 절충안이 필요함
 - 따라서, 이들 국가는 비중요 지출을 재정비하고 보조금, 긴급 대출 등 채무 재조정을 통한 효율성 향상을 추구해야하고, G20의 적격 채무국(eligible debtor)에 대한 부채 상환 연장 및 중단의 적용 범위를 확대할 필요가 있음

5. 우선적 장기 정책: 지속적 재정지원, 코로나 이후 새로운 경제로의 전환, 위기로 인한 유산 극복

- 경제 회복 지원과 재정 여력 강화 사이의 절충은 경제 발전을 위한 중기 재정 계획이 있을 때 이루어질 수 있음
- 부채 수준이 높고 고령화로 인한 인구 구조적 압박에 직면한 선진국은 빠른 팬데믹으로부터의 회복을 통해 재정 여력을 회복할 수 있음
- 부채가 많은 신흥·중진국과 저소득·개도국은 장기 저금리가 보장되지 않고, 투자 수요가 감소할 수 있음
- 저소득·개도국에서는 개발 목표와 부채 지속 가능성을 모두 달성하기 위해 내수 진작, 지출 효율성 향상, 구조 개혁, 지배구조 개선, 법치 확립을 통한 민간 부문 활동 촉진이 요구됨
 - 지속가능한 발전 목표 달성을 위한 자금 조달의 필요성은 팬데믹 이전부터 컸으며, 팬데믹의 잠재적 위협 효과(potential scarring effect)로 인해 목표 달성을 위한 자금 필요성이 GDP의 2.5~4% 정도 추가로 증가했다고 추정됨
 - 이를 극복하기 위해 중기적 세입전략을 통한 세입징수 강화와 저소득층 가계

에 대한 사회 안전망 강화 등이 요구됨

- 따라서, 신속한 중기 재정 계획의 개발 및 발표를 통해 재정의 지속 가능성을 확보하고, 단기 재정 여력을 확보해야 하며, 세제 개혁의 사전 승인, 투명성과 강력한 준칙을 통한 정책 신뢰성을 얻어야 함
- COVID-19 팬데믹에 따른 경제 위기로 인해 부채 관리와 투명성을 개선해야 함
 - 선진국과 일부 신흥·중진국은 낮은 차입원가를 고수하고, 평균 채무 만기를 연장할 수 있지만 저소득·개도국은 그렇지 않음
 - 저소득·개도국은 미약한 법적 프레임워크, 운용 리스크 관리 부족 등으로 인한 부채 운용의 격차를 줄여야함
 - 이를 위해 정기채무보고서 발간, 부채통계 적용범위 확대, 우발부채 리스크 조절 등이 요구됨
 - 특히, 팬데믹 관련 지원은 공공부채를 더욱 가중시킬 수 있으므로 이와 관련된 재정 리스크를 관리하고 우발부채를 포괄적으로 공시해야 함
 - 잘 설계되고 시기적절한 재정 정책 패키지는 공공부채를 줄이고 경제회복을 지원함
 - 모델 시뮬레이션에 따르면 금리가 낮고 경기 침체가 클 때 단기 재정지원을 늘리고 회복이 진행되면 재정 여력을 확보하는 것이 중요함
 - 또한, 높은 재정 승수의 지출(high-multiplier expenditure measures)과 누진적 소득세 제 등을 통해 소득 불평등을 완화하고 공공부채를 억제할 수 있음
 - 이런 정책을 통해 저소득층의 소득과 소비를 증진시키고, 고소득층은 중기적으로 늘어난 세금을 부담하게 됨
- 팬데믹에 대한 정책을 통해 재정 승수에 영향을 줄 수 있음
 - 깊은 불황과 수용적인 통화 정책이 승수를 증가시키지만, 높은 공공 부채와 전염병으로 인한 공급 제약은 승수를 낮추는 경향이 있음
 - 저금리 환경, 수용적 통화 정책, 실업의 급증, 재정 조치 등을 고려할 때 2년

누적 승수는 1을 약간 넘음

- 그러나, 이동제한 조치, 공공 자본의 생산성, 공공 투자의 효율성, 경제 침체 규모, 정부 부채 등을 적절히 고려해 생산적인 공공 투자를 지속한다면 장기 승수는 2에 가까워질 것으로 추정
- 재정 승수를 키우기 위한 요인에는 재정 조기 집행의 시기와 정책 믹스의 개선이 있음
 - 민간 기업의 투자 인센티브에 대한 노크온 효과를 고려하면 공공 투자를 연기하는 것은 선별적 이전 지출(targeted transfer)의 확대 효과를 제한할 수 있음
 - 또한, 투자 지연으로 인해 총수요 증대 효과도 지연되면 공공 투자의 효과 자체도 감소할 수 있음
 - 따라서, 의료와 백신을 포함한 양질의 공공 투자를 재정 여력에 맞춰 조기 집행해 경제 성장 효과를 극대화해야 함
- 경제 회복이 진행됨에 따라 정책의 초점은 재정적 안전장치를 재구축하고 부채 취약성을 줄이는 쪽으로 변해야 함
- 모델 시뮬레이션에 따르면, 단기 지원의 시기와 질은 장기 부채 재정과 연관되어 있음
 - 양질의 단기 재정지원이 조기 집행된다면 중기적으로 재정 조정의 필요성은 줄어들고, 소득세 세입이 개선되어 재정 여력은 강화될 것임
 - 반면, 높은 자본 소득세율을 통한 재정 조정은 소득 불평등을 완화시키지만, 장기적으로 재정 승수를 1 미만으로 낮추고 민간 투자에 부정적 영향을 미쳐 장기 성장이 저해됨
- 경제 회복을 위한 노력의 일환으로 재정 여력이 있는 경제의 지출과 조세 제도 개혁이 요구됨
- 재정 지출을 통한 투자는 기후 변화를 완화하고, 디지털화를 촉진하는 것을 목표로 해야 하며, 이를 위한 자금의 일부는 탄소세 인상을 통해 조달할 수 있음
 - 특히, 저소득 국가의 경우 국내외 민간 금융과 개선된 공공 투자 관리 프레임워크를 통해 녹색 투자가 촉진될 수 있음

- 사회 안전망을 강화하고, 조세 시스템을 개선해 포괄적인 성장을 지원할 수 있음
 - 포괄적 성장을 위해 국내 세제의 누진성 개선 및 국제 세제 재조정을 통한 조세 시스템 개선이 요구됨
 - 이런 조세 시스템 개선은 광범위한 조세 기반 확보, 개인 소득세의 누진성 개선, 중립적인 자본 과세, 부가가치세 설계 개선, 탄소 사용 및 재산, 상속에 대한 조세 부과, 디지털화(digital enhancement) 등을 통해 가능함
 - 또한, 세입 관리를 위한 제도 강화, 세제 개혁을 시행하고 관리하기 위한 노력, 각 국가의 세제 구조, 비공식 경제의 규모 등에 영향을 받음
 - OECD의 '포용적 틀(Inclusive Framework)'에 따른 정치적 합의가 이루어지면 국제 조세의 세수 동원을 저해하는 조세 경쟁과 무역 전쟁을 막는 데 도움이 될 것임

- 백신 접종이 진전되고 경제가 회복됨에 따라 재정정책은 녹색, 디지털, 포괄적 전환을 목표로 하는 동시에 재정 및 금융 리스크를 관리해야 함
 - 재정 정책의 우선순위 영역(priority area)에는 ① 미래를 위한 투자와 의료 및 교육의 성과 개선, ② 노동과 자본의 재분배 촉진, ③ 사회적 안전망 범위와 적절성을 비용-효율성을 고려한 방식으로 개선해 불평등과 빈곤 방지, ④ 전 세계적 세금 시스템의 개혁, ⑤ 부채 취약성 완화 및 투명성 강화 등이 있음
 - 팬데믹으로부터의 회복세가 확고해지면 재정 완충장치를 다시 구축하고 위기로 인한 유산들(crisis legacies)을 해소해야 함

II. 공평한 기회(Fair Shot)

1. 서론

■ COVID-19의 대유행은 불평등의 악순환을 심화시키고 있음

- 기존 소득 불평등과 의료 및 백신과 같은 기본적인 공공 서비스에 대한 접근 불평등이 COVID-19로 인해 더 악화되었고, 이는 결국 여러 세대에 걸쳐 소득격차를 심화시킬 수 있음
 - 휴교로 인한 교육 중단은 아동과 청소년, 특히 빈곤층 가정에 장기간 지속되는 영향을 남김으로써 사회 이동성을 위협함
 - 저숙련 노동자들은 취업에 어려움을 겪고 있으며, 가속화된 디지털화와 팬데믹이 경제에 미친 효과로 인해 세대 간 격차는 더욱 심화되고 있음
- 양극화가 커지면 사회는 정부에 대한 불신과 사회적 불안을 안게 되며, 이는 정책 결정을 복잡하게 만들고 거시 경제 안정과 사회 기능에 위협을 초래하여 사회적·정치적 균열을 일으킬 가능성이 있음
- 따라서 불평등 완화를 위해 교육, 의료, 사회 안전망의 강화가 중요하며 이를 위해서는 증세와 공공 지출의 효율성 향상이 필요함

2. 팬데믹과 불평등

가. 불평등이 COVID-19 발병률에 미치는 영향¹⁾

- 기존 불평등은 국가 간 비교 및 국내 비교 연구 모두에서 COVID-19 발병률에 악영향을 미치고 있음을 알 수 있었음
 - 의료에 대한 접근성을 병상 수로 간접적으로 계산한 결과, 의료 접근성이 나쁜 국가에서는 COVID-19에 의한 사망률이 감염자수와 연령 구성으로 예측되는 사망률보다 높았음
 - 또한 상대적 빈곤율이 높은 국가일수록 감염률과 사망률이 모두 높게 나타남

1) Effects of Preexisting Inequalities on Adverse Health Outcomes from the COVID-19 Pandemic

- 상대적 빈곤과의 연관성은 인구 중 도시 비율이 클 수록 강하며, 이는 빈곤한 도시 가구들 사이의 높은 감염률을 시사함
- 단일 국가 내에서도 건강 상태와 소득, 불평등과 빈곤 사이의 연관성을 확인할 수 있음
 - COVID-19 사망률은 빈곤률이 20% 이상인 카운티가 5% 미만인 카운티에 비해 거의 두 배나 높았으며, 소득 불평등이 높은 미국 카운티들은 더 높은 감염률을 보임
 - 프랑스의 경우, 소득 백분위 25% 이하 지방이 다른 지방보다 2배 높은 사망률을 보임
- 이러한 몇 가지 요인은 불평등과 COVID-19 발병률 사이의 연관성을 설명하고 있음
 - 빈곤층은 평균적으로 재택근무를 할 수 있는 일자리가 적고, 고용 안정성이 떨어지며, 저축이 적어 사회적 거리두기를 실천하기 어려움
 - 또한 이들은 밀집된 지역에서 살고, 물과 위생과 같은 기본적인 공공 서비스에 대한 접근성이 떨어지며, 대중교통 의존성이 높기 때문에 감염에 취약함
 - 더욱이, 소수 집단들은 기본 서비스에 대한 접근의 불평등과 직업의 차이가 반영되어 소득만으로 예측한 것보다 훨씬 더 나쁜 결과를 보임
 - 브라질 상파울루에서는 COVID-19로 사망할 확률이 흑인이 백인보다 62%나 높으며, 프랑스의 경우, 소수 민족 다수 거주하는 센 생 드니스 부(Seine-Saint-Denis Department)에서 초과 사망률이 더 높게 나타남

나. COVID-19가 불평등과 빈곤에 미치는 영향

- COVID-19는 가장 취약한 집단에 영향을 미치기 때문에 빈곤과 소득 불평등이 증가할 것으로 예상
 - 2020년 전 세계 추정치는 극빈층 인구가 COVID-19 이전 예측에 비해 9천 5백만 명 증가할 것으로 예상됨
 - 팬데믹은 특히 노동 시장에 크게 영향을 미쳤으며, 고용 감소는 개발도상국, 비공식 노동자(informal workers), 청년층, 중·저숙련 직종의 경우 더욱 두드러짐

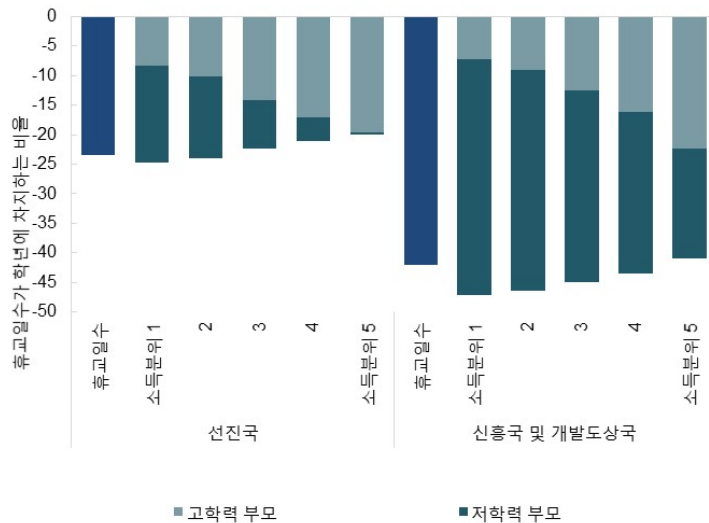
- 미국에서는 고임금 노동자의 고용 손실이 몇 주밖에 지속되지 않는 반면, 저임금 노동자들은 훨씬 더 큰 일자리 손실을 경험함
 - 비공식 부문 고용(informal sector employment)은 공식 부문 고용보다 더 가파르게 감소하였으며, 청년 노동자들의 실업률이 더 크게 증가함
 - 과거 경기 침체와 달리 호텔 부문과 소매업 등 팬데믹의 영향을 크게 받은 부문 종사자가 많은 여성의 실업률이 급증함
 - 근로시간 손실은 2019년 4분기 대비 2020년 평균 8.8% 하락했을 것으로 추정되며, 중산층 이하 국가들은 11%의 근로시간 감소를 보이는 것으로 예상됨
- 팬데믹이 빈곤과 불평등에 미치는 영향과 그 영향 완화에 대한 정부 지원 및 역할이 중요해짐
- 미국의 경우, 정부의 지원으로 연방 빈곤 수준 이하 인구 비율이 2020년 2월 11%에서 2020년 6월 9.3%로 감소하였으나 일부 혜택이 만료되는 2020년 12월에는 11.8%로 증가함

다. COVID-19로 인한 휴교가 교육적 손실에 미치는 영향

- COVID-19는 전례 없는 세계적인 교육 차질로 이어졌기 때문에 미래의 불평등은 더 커질 가능성이 있음
- 휴교가 교육 손실의 주요 원인이 될 것으로 예상되며, COVID-19가 부모에게 미친 소득 쇼크가 부차적인 영향을 미칠 것으로 예상됨
- 네덜란드는 국가표준화 시험점수 변동으로 측정한 평균 학습손실이 초등학생의 전체 휴교 기간과 비슷한 수준인 1/5에 달하며, 저학력자 가정에서는 손실이 더 커 원격학습 중 부모의 역할이 중요함이 드러남
 - 미국에서도 인종과 소득 따라 극명한 차이를 보이는 “COVID-19 슬라이드(교육 손실)”가 발생
 - 영국은 빈곤층 아동들의 학습 시간이 부유층보다 더 많이 단축되었고, 학습 자원(컴퓨터 및 전용 학습 공간 등)에 대한 접근성이 감소함
 - 독일은 휴교 기간 중 하루 학습시간이 절반가량 줄어든 것으로 추정되며, 성취도가 낮은 학생과 남학생의 하락폭이 더 컸음

- 저소득 국가의 아동은 고소득 국가에 비해 휴교 기간 동안 학습 활동을 할 가능성이 낮았으며, 특히 인프라가 제한된 국가들에서 교육 시스템의 붕괴가 크게 나타남
- 국가 간 분석에 따르면, 2020년 12월 31일 현재 의무 휴교로 인한 교육 손실은 소득분위 및 부모 교육 정도에 따라, 선진국에서는 학년의 20~25%, 신흥시장과 개발도상국에서는 40~50% 정도로 추산됨([그림 1] 참고)

[그림 1] 2020년 휴교 및 원격학습으로 인한 교육 손실



자료: Engzell and others (2020); Oxford COVID-19 Government Response Tracker; United Nations Educational, scientific and cultural Organization; World Bank, World Development Indicators and COVID-19 phone surveys; and IMF staff estimates.

주: 수치는 단순평균. 파란색 그래프는 휴교 2020년 3월 1일부터 12월 31일까지의 기간동안 모든 학교에 대해 휴교명령이 있었던 기간의 비중을 나타냄. 녹색 그래프는 부모의 교육에 의한 어린이 학습 손실의 추정 기여도

- 휴교는 교육에 대한 공급뿐만 아니라 수요 또한 감소시켜 불평등을 악화시킬 수 있음
 - 개발도상국과 소득이 감소한 가계가 이에 해당되며, 과거 경기 침체와 2020년 신흥시장과 개발도상국 GDP 성장 예상치를 감안하면 최대 600만명 이상이 학업을 중단할 것으로 예상되며, 이는 이들의 평생 소득에 영향을 미칠 것임

3. 불평등 해소를 위한 정책과제: 사전분배와 재분배

- 불평등의 악순환을 끊기 위해서는 사전 분배 정책과 재분배 정책이 모두

필요함

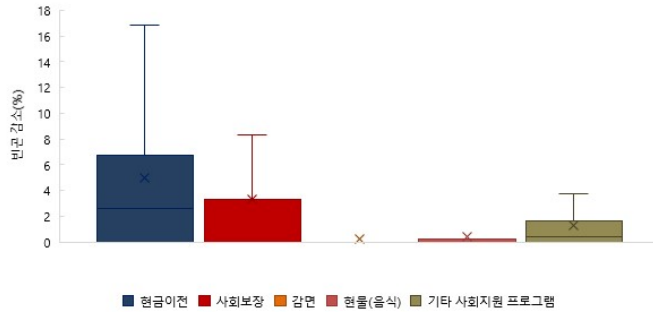
- 사전 분배 정책은 (1) 개인이 노동 시장에 진입하기 전에 기회를 강화하고 인적 자본을 증가시키며, (2) 노동 시장 참여를 지원함으로써 시장 소득 불평등을 줄이고(세금 및 이전 지출 이전) 포괄적 성장을 촉진함
- 재분배 정책은 빈곤과 가처분 소득 불평등을 줄이고(세금 및 이전 지출 이후), 저소득 가구에 소득을 재분배함으로써 단기적으로 기본 공공 서비스에 대한 접근성을 개선할 수 있게 되며, 저소득 가구의 인적 자본 향상을 통한 장기 성장을 강화할 수 있음
- 정책 입안자들은 COVID-19로 인해 심각한 영향을 받은 사회 안전망과 의료 및 교육 서비스에 집중 투자하여 기본 공공 서비스에 대한 접근성과 인적 자본 축적을 개선해야 함
- 교육, 의료 및 인프라에 대한 공공 지출은 부유층과 빈곤층 부모 간 자녀에 대한 민간 투자의 격차를 줄여 생계 기회를 개선하는데 강력한 효과를 줄 수 있음
 - 정부가 초등 교육에 대한 지출을 GDP의 1%까지 늘리면, 부유층과 빈곤층의 취학을 격차를 1/3까지 줄일 수 있으며, 교육에 대한 접근성 향상을 통해 시장 소득 불평등을 줄이는 것 또한 향후 재정 재분배의 필요성을 감소시킬 수 있음
 - 정부의 의료비 지출 또한 성장과 인적 자본 축적을 촉진하고, 가족 배경의 중요성을 줄여 불평등을 줄이고 세대 간 이동성을 높일 수 있음
- 이러한 사전 재분배 정책을 통해 정부가 세금과 이전 소득으로 재분배하기 전에 소득 격차를 줄일 수 있음
- 또한 기본적인 공공 서비스에 대한 접근성 개선을 위해서 전반적인 재정 역량을 강화하기 위한 추가 재원이 필요하며, 이를 위해 증세 및 조세 역량 강화, 지출 효율화 등을 고려할 수 있음
- OECD 국가들의 재정 재분배 중 3/4은 직접 이전을 통해 이루어지고, 나머지는 세금을 통해 이루어지고 있으며 전자는 대부분 저소득층 측면에서, 후자는 고소득층 측면에서 불평등 감소에 기여하고 있음²⁾

- 직접세와 이전은 장기적으로 선진국에서 소득 불평등을 1/3 이상 완화시켰으며, 선진국과 신흥시장, 개발도상국 간 가처분 소득 불평등 차이의 85% 정도가 이러한 재분배 영향의 차이로 설명할 수 있음³⁾
- 적절하고 충분한 사회 지원 프로그램이 지원되어야만 빈곤을 줄일 수 있으며, 현금 이전 프로그램은 모든 사회 지원 프로그램 중 빈곤 개선에 가장 큰 영향을 미침
 - 현금 이전은 인적 자본 축적을 개선하고, 가계의 소득 충격을 완화하여 미래의 불평등을 줄이는데 도움이 됨
 - 감면 조치 등 기타 사회 지원 프로그램은 현금 이전에 비해 빈곤에 거의 영향을 미치지 않으며(그림2, panel 1) 참고), 이는 사회 지출이 항상 빈곤에 가장 큰 영향을 미치는 프로그램에 지원되는 것이 아니며 정부가 지출의 효율성을 높일 수 있는 여지가 있음을 시사함(그림2, panel 2) 참고)

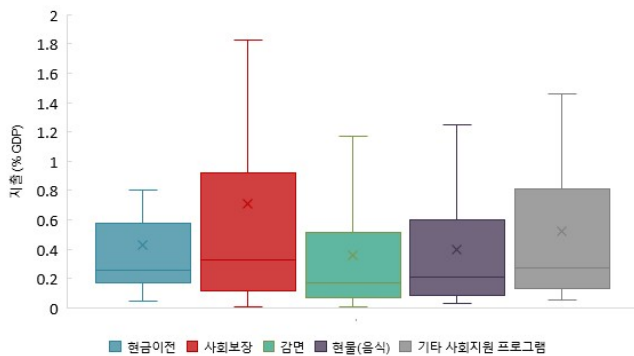
2) the former helps reduce inequality mostly at the bottom, and the latter at the top

3) 자세한 내용은 IMF Fiscal Monitor oct, 2017 Chapter 1: Tackling Inequality 참고 바람

[그림 2] 사회 지원 프로그램의 효과
panel 1. 빈곤 감소



panel 2. 지출



자료: World Bank, ASPIRE database; and IMF staff calculations

주: 중앙선/x는 중앙값/평균에 해당함. 빈곤 감소는 빈곤 인원수의 백분율 변화. 현물(음식) 프로그램의 예로는 푸드 스탬프, 바우처, 영양 프로그램, 학교 급식, 학용품, 현물 비상지원 등이 있으며, 감면의 예로는 의료비 감면, 교육비 면제, 농업 투입 보조금, 교통 혜택 등이 있음

○ 세계 개혁 등을 통한 추가적인 재원 조달, 그리고 이를 통한 재분배 및 형평성 강화는 불평등을 줄이고 세대 간 이동 가능성 제고에 기여함

- 개인 소득세 한계 세율의 상한선을 높이거나 자본 소득 과세(이자, 배당금, 자본 이득)의 허점을 해결하는 것도 효과적이며, 특히 고소득층의 조세 회피 및 이를 방지하기 위한 집행을 강화하는 것이 중요함
- 탄소세 또한 상당한 재원 확보에 도움이 되며, 누진성이 약하고 왜곡 될 수 있는 다른 세금을 줄이고 이를 탄소세로 대체함으로써 사회 복지 지출 및 필요한 공공 투자에 자금을 지원할 수 있음
- 특히, 신흥시장국과 저소득 국가는 소비세를 활용하여 재정 수입을 늘려 의료 및 인프라와 같은 기본적인 공공 서비스에 자금을 지원하여 형평성을 지원할 수 있음

- 부유세는 부의 불평등 완화 외에도, 세대 간 이동 가능성을 높일 수 있음
 - 21개 선진국과 3개 신흥국들의 데이터를 분석한 결과, 인구의 상위 1%의 부에 대한 1%의 부유세는 부의 불평등을 감소시키고, GDP의 0.4%에서 0.6%까지 수입을 증가시킬 수 있음
- 또한 이미 강력한 조세 시스템을 보유한 국가는 고소득 가구에 대한 개인 소득세 보완 및 법인세 현대화를 통한 일시적인 COVID-19 복구 기부금 부과 등을 고려할 수 있음

4. 결론

- (결론 및 권고) 팬데믹으로 촉발된 불평등 완화를 위해서 교육, 의료, 사회 안전망 등을 강화해야 하며 이를 위해서는 세금 인상과 공공 지출의 효율성 향상이 필요함
- 각국 정부는 새로운 자원 조달 방법에 대한 어려운 정책적 선택에 직면해 있으며, 기본적인 공공 서비스로의 접근성 확대와 소득 충격을 보호할 수 있는 포괄적인 정책 패키지를 검토해야 할 것임
- 조세 역량 강화는 대규모 지출 요구를 충족시키기 위해 중요하며, 세입 관리 강화 이외에도 세제 개혁을 통해 효과적인 추가 자원 조달을 기대할 수 있음
- 일부 국가에서는 증세를 통한 자원 조달에 대한 지지가 강했으며, 이러한 경향은 팬데믹의 영향으로 더욱 확대될 가능성이 있음
 - 증세의 해결책으로는, 소득세와 법인세 누진율 강화 및 일시적인 사회적 연대를 위한 부유세 도입 등을 꼽을 수 있음
 - 미국의 한 조사에 따르면 COVID-19의 영향을 받은 사람은 누진성이 더 높은 과세를 선호함을 알 수 있었음
- 다만, 증세 혹은 지출 재분배를 통한 정책은 사회적 합의를 통해 이루어져야 하며 투명성과 책임감 강화를 통해 정부에 대한 신뢰를 높여야 할 것임
- 동시에, 정부는 포용적인 회복을 장려하면서 기본 공공 서비스에 대한 접근성 확대와 소득 충격으로부터 더 나은 보호를 위한 중기 재정 정책을 계획해야 함

- 단기적으로는 정부가 직업훈련, 구직지원, 임금보조금, 공공 근로 프로그램 등 적극적 노동시장 정책에 투자하고, 소상공인이나 독립 근로자에게 지원을 확대할 필요가 있음