

조세재정Brief

K I P F I S S U E P A P E R

코로나19 이후 재정환경 변화에 따른 재정정책 방향

김현아 한국조세재정연구원 선임연구위원 / hyuna@kipf.re.kr

01 들어가는 글

02 코로나19 이후 재정환경
변화

03 코로나19 대응 요인분석

04 나가는 글
참고문헌

2022.10.4.

No.127



요약

- 본 연구는 코로나19 이후의 사회경제적 변화와 이에 대응하고 극복하기 위한 정부의 다양한 정책수단을 조명하고 있으며, 특히 재정정책을 통한 위기대응 역할에 주목하고 있음
- 각국 정부에서 수행한 방역조치와 긴급한 금융 및 재정정책을 살펴본 결과, 기존의 경제변수만으로는 설명되지 않은 사회적·제도적 특징이 나타났으며, 정치적 수용성 등에 따른 감염병 대응 양상 및 재정투입 규모가 상이함을 파악할 수 있었음
- 본 연구는 2020년 선진국들과 미국의 주별 자료를 기준으로, 해당 국가의 기대수명이 비교적 긴 경우, 국가채무 수준이 상대적으로 낮은 경우, 소득계층 간 분포가 고르게 분포되어 있는 경우에는 코로나19 사망자 비율이 대체로 낮은 추세를 발견함
- 본 연구는 위기대응을 위한 재정정책 방향으로 첫째, 법정지출 구조조정을 통한 재정잠식 최소화 방안 마련, 둘째, 중기계획의 실효성 제고와 재정규율 강화를 통한 국가 신용도 및 신뢰성 확보, 셋째, 단기조치인 비전통적 금융 정책과 재정정책의 체계적인 검증작업을 제안함

※ 본 조세재정브리프는 '김현아 외, 『코로나19 이후 재정환경 변화에 따른 조세재정정책 방향』, 한국조세재정연구원, 2021' 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

01 들어가는 글

- 본 연구에서는 2020년 초 발생한 코로나19 감염병 위기가 그간의 경제위기와는 성격이나 규모면에서 크게 차이가 날 뿐만 아니라, 재정역할의 범위가 과거보다 훨씬 넓어지고 있음을 확인한 바 있음
 - 특히, 본 연구는 감염병 확산이라는 외부충격 발생 이후 각 나라마다 다르게 나타나는 확산 양상과 국가대응 방식에 주목하였음
- 본 연구는 경제위기와 성장모멘텀 확보를 위한 재정역할 강화가 불가피하고, 이를 위한 재정의 지속가능성 확보와 재정건전성 틀 구축이 우선적으로 검토되어야 함을 제시함
 - 단기적으로는 2022년 이후 경제회복 속도에 따른 재정기조를 판단하고, 중장기적으로는 인구구조 변화에 따른 의무지출 증가속도, 국가채무 증가추이가 위협적인 수준이라고 보아 재정건전성 확보 대안이 마련되어야 한다고 보았음
 - 코로나19 이후 2020년 초반에는 '양극화', '불확실성'이 주요 분석대상이었다면, 2021년 이후 위기 극복과정에서는 '회복력', '지속가능성', '신성장 모멘텀'으로 그 대상이 변화하고 있음을 알 수 있음

02 코로나19 이후 재정환경 변화

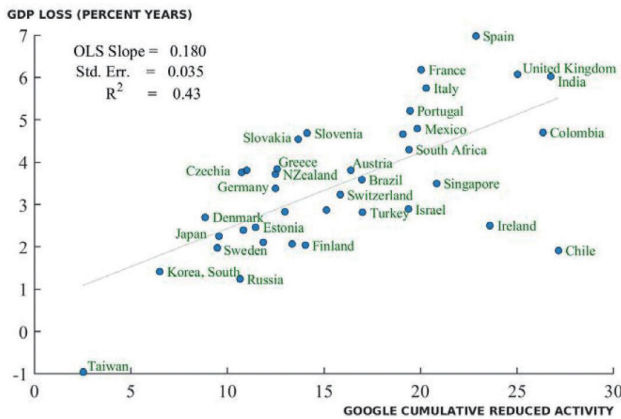
1. 코로나19로 인한 사회경제 변화 특징

- (정부 방역조치에 따른 총수요·총공급 위축) 대부분의 국가들은 감염병 확산 방지를 위하여 사회적 거리 두기, 봉쇄조치 등의 방역조치를 수행하였고, 강제적인 대면활동 봉쇄에 따른 공급의 감소는 전 세계 거시경제의 급격한 위축을 초래함

- (주요국의 경제활동 위축 비교) 코로나19 위기 초기 대응과 관련한 국제비교에서는 우리나라를 우수사례로 구분하여 한국사례의 기본원칙 정도는 적용가능하다고 권고한 바 있음¹⁾

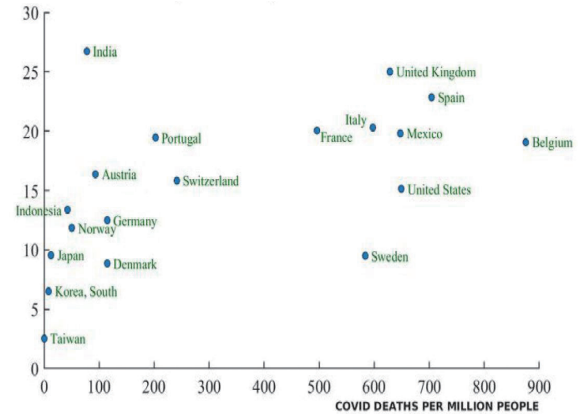
- 주요국과 비교 시 우리나라는 경제충격 정도나 확진자 수 규모가 모두 양호하며, 대만과 더불어 이전의 SARS, MERS 대비 활동이 코로나19 감염병 대응에 도움이 된 사례로 분류되고 있음

그림 1 구글 기반 누적 경제활동과 GDP 손실과의 관계



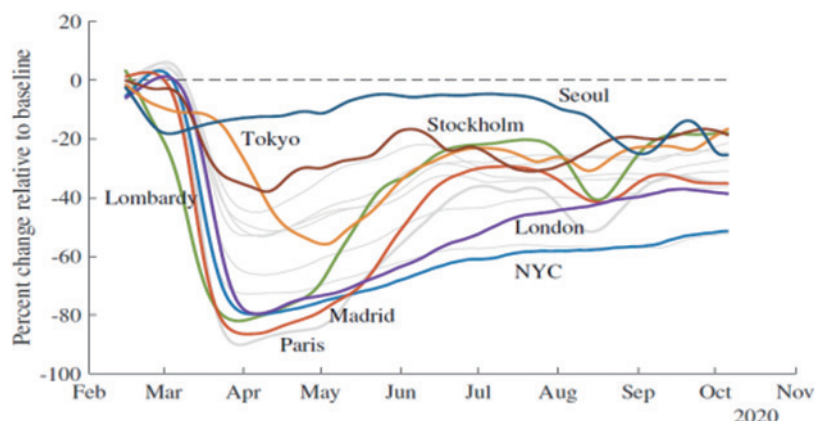
자료: Fernandez-Villaverde and Jones(2020 CEPR), Figure 13., p. 23.

그림 2 COVID-19 사망자수와구글 기반 경제활동 축소와의 관계



자료: Fernandez-Villaverde and Jones(2020 CEPR), Figure 15., p. 25.

그림 3 2020년 2월 이후 주요 도시들의 구글 기반 경제활동 충격 변화



자료: Fernandez-Villaverde and Jones(2020 CEPR), Figure 10., p. 21.

1) Loayza and Pennings(2020)

2. 코로나19 이후 재정환경 변화 및 재정투입 규모

○ (경제수준별·분야별 비대칭적 충격) 선행연구에서는 코로나19에 따른 경제충격은 성별, 교육수준별, 지역별, 산업별로 비대칭적으로 나타나고 있으며, 기존의 급여성 지출 확대를 통한 재분배 방식보다 적극적이고 정교한 정책이 요구된다고 분석한 바 있음²⁾

- (국가 간·국가 내 비대칭적 충격) OECD 분석에서는 팬데믹 충격을 극복하는 과정에서 해당 국가의 구조적·제도적 취약성에 따라 피해 규모의 양상과 이에 대처하는 국가적 대응력이 다르게 나타나고 있음을 확인한 바 있음³⁾
- (개인별·산업별 비대칭적 충격) 팬데믹 이후 ICT 산업 상승세와 국내 대기업 영업이익 증가가 나타난 반면, 다양한 방역조치로 현장공급 감소, 소비자들의 실업과 임금감소, 감염예방을 위한 경제행위 위축 효과 등이 발생하였으며, 이로 인한 대면산업의 수요급감은 상대적으로 저소득층에서 크게 나타남
- 우리나라 사례 연구에서는 코로나19 이후 노동시장의 미스매치로 인한 구인-구직 격차가 확대되고 이로 인한 취약계층의 장기 실업화, 산업 간 노동배분 비효율성 등이 전체적인 노동생산성 저하의 원인이 될 수 있음을 지적한 바 있음⁴⁾

○ (소득 및 자산양극화로 인한 불균등 성장 고착화) 대다수의 연구에서는 코로나19 위기 이전에도 저성장 지속과 산업구조의 변화에 따른 양극화 심화를 예견하였으나, 감염병 위기가 이러한 추세의 속도와 범위를 가중시키고 있음을 우려하고 있음

- ICT에 기반한 고소득 일자리는 상대적으로 간접적인 충격을 받은 반면, 계층 간 확대와 이동에 대한 불안감은 더욱 커지는 구조가 되어가고 있음을 보여줌
- IMF(2021a)는 이와 관련하여 양극화 완화를 위한 대안으로 전환기 근로자와 이전지출 급여수급자들의 수

급조건 완화 필요성을 제안한 바 있음⁵⁾

○ (코로나19 대응 재정투입 규모) [그림 4]에서 나타난 바와 같이 우리나라의 경제성장률(2020년 12월까지의 자료 기준)은 코로나19로 인하여 전년대비 약 3%p 감소하였는데, 감소폭이 주요 선진국 대비 낮은 편이며 재정금융지원 규모 수준도 GDP 대비 약 13%로 상대적으로 규모가 크지 않았음

- 반면, 독일의 경제성장률은 전년대비 6.12%p 하락하였으나 재정 및 금융 투입은 GDP 대비 39% 규모에 달하고, 일본은 약 9.4%p 하락한 경제 규모에 비하여 GDP 대비 44% 이상의 코로나19 재정금융지원을 하였음
- 결론적으로 각국의 경제피해 정도와 국가지원 규모, 두 변수 간의 단순 패턴은 나타나지 않았고, 경제충격에 대응하는 다양한 요인이 존재함을 알 수 있음
- [그림 5]는 코로나19 지원 규모 중 재정대응을 별도로 산출한 것인데, 우리나라의 재정대응 규모 역시 비교적 낮은 편임을 확인할 수 있음

그림 4 G7&한국 경제성장률 격차(2019년 성장률 - 2020년 성장률)와 코로나19 지원 비중(GDP 대비)



자료: OECD Economic Outlook(No.108)과 IMF Fiscal Monitor(Data-base of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic, Table 1)를 참고하여 저자 작성

2) Adams-Prassi et al.(2020), p. 1.

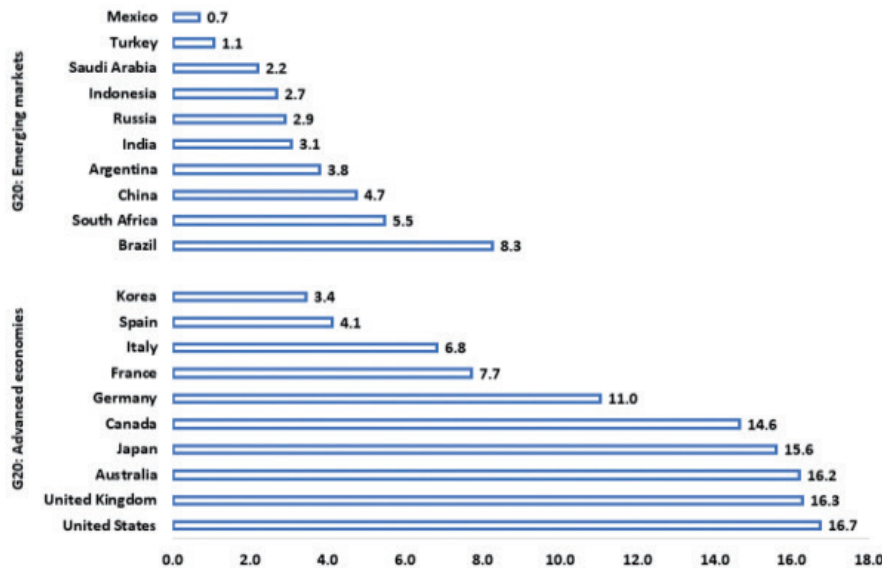
3) OECD(2020)

4) 황수빈·박상순(2021)

5) IMF(2021)

그림 5 G20 국가의 2020년 추가적 재정대응 비중(GDP 대비)

(단위: %)



자료: IMF, JANUARY 2021 CHARTS AND MAPS(Table 1), <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>(검색일자: 2021. 3. 8.)을 활용하여 저자 작성

03 코로나19 대응 요인분석

1. 실증분석 모형과 분석결과

○ (실증분석 계기) 본 분석은 코로나19 감염충격이 발생한 첫 해인 2020년에 주요국들은 해당 국가의 제도적 역량과 위기대응 능력에 따라 재정을 투입하였으며, 이러한 총체적인 노력은 감염병 충격을 최소화하는 데 일정부분 기여했을 것으로 가정하였음

$$Y_{2020} = \beta X_{2019, 2018} + \varepsilon, \beta \cong [E : F : I : H : \eta]^{(6)}$$

○ (소득재분배 및 재정관리 수준이 코로나19 감염병 관리에 미치는 영향) OECD 국가들을 대상으로 2020년도 코로나19 사망자 수를 종속변수로 한 실증분석 결과는 다음과 같음

- (전반적인 보건 수준) OECD 회원국 내 상대적 비교에서도 '기대수명' 관리가 비교적 우수한 국가일수록

6) [변수와 분석방법] (종속변수) OECD 국가의 2020년도 코로나19 감염 인구 10만명 당 사망자 수, (경제변수: E) 경제성장률, 경제성장률충격 등, (재정변수: F) 조세부담률, 정부지출 비중, 국가채무, 재정수지, 코로나 재정금융지원 규모(α), (소득재분배 변수: I) 지니계수, 상대적 빈곤율, 소득5분위 배율, (보건 및 의료 변수: H) 노인인구 비중, 기대수명, 의료 및 보건지출 비중 등, (기타 제도변수: η) ICT 산업 비중, 농림어업·서비스업·제조업 비중, 출산율, 고등교육 이수율, 남녀임금 격차, 살인범죄율, 자살률, 유럽국가 여부 등, 분석방법은 단순 OLS를 사용하여 추정하였음. 본 연구에 사용한 변수들의 출처와 사용 근거, 관련 문헌에 대한 자세한 내용은 본 보고서를 참고하기 바람

표 1 OECD 국가 코로나19 감염 '인구 10만명당 사망자 수'에 미친 영향

	(1)	(2)	(3)
1인당 GDP	1.310* (1.97)	1.440** (2.15)	1.303* (1.94)
국가채무	0.656** (2.11)	0.728** (2.36)	0.651** (2.07)
기대수명	-21.00** (-2.61)	-24.65** (-3.07)	-21.22** (-2.61)
Gini	2.774* (1.91)	-	-
ICT 산업 비중	-0.223 (-0.37)	-0.418 (-0.72)	-0.284 (-0.47)
고등교육 이수율	-0.574 (-1.70)	-0.458 (-1.38)	-0.522 (-1.54)
유럽·비유럽 여부	1.367** (2.27)	1.407** (2.32)	1.423** (2.23)
상대적 빈곤율	-	1.193* (1.96)	-
소득5분위 배율	-	-	1.535* (1.77)
_cons	83.98** (2.67)	92.11** (2.94)	79.16** (2.46)
N	30	30	30

주: P value in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1; 더미변수를 제외한 모든 변수는 로그변수임
자료: 저자 계산 및 작성

코로나19 사망확률이 낮았던 것을 알 수 있음

- (소득재분배 수준과 감염병 관리 거버넌스) '지니계수'가 높은 국가들, 즉 상위 소득자의 부의 집중 정도가 높은 나라일수록 코로나19 사망자 수가 높았으며, '상대적 빈곤율'이나 '소득5분위 배율'의 소득재분배 변수들에서도 유의미한 상관관계를 보여주고 있음
- (국가 거버넌스 수준) 본 연구에서는 해당 국가의 거버넌스 수준을 대리하는 주요 변수로 '국가채무', '재

정수지' 등을 사용하여 살펴보았으며, '국가채무' 수준이 비교적 높았던 국가들의 경우, 코로나19 감염병 사망자 비율이 높았던 것으로 나타났음

- (분석의 한계와 해석의 주의) 본 연구는 코로나19라는 감염병 충격에 대응하는 각국 주요 변수들과의 영향 정도를 살펴보고자 한 것으로, '2020년 한 해' 자료만을 사용하였기에 계수값의 충분한 신뢰성을 확보하기는 어려운 근본적 한계가 존재함

04 나가는 글

- 2022년은 경제회복 국면과 경기불안 요소가 상존하는 가운데 새정부가 출범한 해임
 - 유례없는 경제위기 이후 인플레이션 위험이 증가하고 있으며, 다양한 변이로 인한 추가 감염도 지속될 것으로 전망되어 당분간 경제불안과 더딘 회복 국면일 것으로 예상됨
- 본 연구는 계속 변화하고 있는 재정환경과 감염병 위험이 상존하는 가운데 향후 재정정책 변화의 방향을 모색하고자 하였음
 - 또한, 본 연구는 코로나19 이후 제시된 방대한 선행 연구를 정리하여 그중에서도 ‘다양한 양극화 상존’, ‘재정관리’를 비롯한 국가위기 거버넌스 수준의 중요성과 정도를 조명하고자 하였음
 - 실증분석에서는 주요국들의 경제수준, 교육수준, ICT 산업 비중 등을 고려한 가운데 각국의 ‘소득재분배’ 정도와 ‘재정관리’ 수준 역시 코로나19라고 하는 감염병 대응에 영향을 미칠 수 있었음을 상기하고자 하였음
- 본 원고는 우리나라의 2022년 이후 회복을 위한 중기재정계획으로 사회안전망 강화 방안, 순차적인 분야별 재정투자, 성장모멘텀 확보를 위한 잠재성장률 확충 방안 등 구체적인 대안도 동시에 제안함
 - 중기재정계획의 설계는 첫째, 지속가능성 확보, 둘째, 확장재정조치 이후의 경기안정화, 셋째, 단순하고

적용가능한 재정준칙을 목적으로 하고 있다고 IMF (2021c)에서 제안한 바 있음

- 본 연구에서는 우리나라의 재정지출과 관련한 대안으로 첫째, 법정지출 구조조정을 통한 재정잠식 최소화 방안을 제안하였음
 - 구체적으로는 인구구조 변화를 반영하여 초·중등 교육에 집중되어 있는 지방교육재정교부금을 고등 교육, 평생교육, 직업교육 등으로 재배분하여 재정 수요를 반영하고 노령화와 산업구조 변화에 대응할 것을 제안함
- 둘째, 경제위기 이후 재정정상화를 위한 출구전략이 중요해진 지금, 중기계획의 의미가 과거와 달라졌음을 강조하고자 함. 재정준칙과 같은 재정규율이 구체화된 중기계획은 국가의 신용도와 신뢰성 확보에 영향을 주고, 이는 급증한 채무부담 이행에 직접적인 영향을 미치기 때문임
- 셋째, 긴급 재정지원 단계에서 이루어진 이른바 비전통적 금융정책 및 재정정책의 효과성 검증이 필요함을 강조함. 재정지출의 긴급성, 외부성 등으로 수용해야 했던 비전통적 정책의 경우, 인식부족, 자료부족, 역량부족 등으로 정책분석의 사각지대에 놓일 수 있음. 비전통적 정책은 불확실성이 증가하면 사용될 정책수단으로써, 이에 대한 재정규모 파악과 체계적인 검증작업의 필요성을 제안함

참고문헌

- 김현아·전병목·윤성주·오종현·송경호, 『코로나19 이후 재정환경 변화에 따른 조세재정정책 방향』, 한국조세재정연구원 연구보고서, 2021.
- 황수빈·박상순, 「코로나19 이후 노동시장 미스매치 상황 평가」, 한국은행 조사국 논고, 2021.
- Adams-Prassl, A., Boneva, T., Golin, M., and Rauh, C., “Inequality in the impact of the coronavirus shock: Evidence from real time surveys,” *Journal of Public economics*, 189, 2020.
- Adams-Prassi et al., “The impacts of the COVID-19 crisis are large and unequal within and across countries”, *Journal of Public Economics*, 2020.
- Fernandez-Villaverde, Jesus and Charles Jones, “Macroeconomic Outcomes and COVID-19: A Progress Report,” NBER Working Papers, No 28004, National Bureau of Economic Research, 2020.
- IMF, “World Economic Outlook Update: Policy Support and Vaccines Expected to Lift Activity,” 2021a.
- _____, Fiscal monitor, 2021b.
- _____, Fiscal monitor, 2021c.
- Loayza, Norman V. and Steven Pennings, “Macroeconomic Policy in the Time of COVID-19: A Primer for Developing Countries”, World Bank, Research and Policy Briefs, no. 28., 2020.
- OECD, “The territorial impact of Covid19: Managing the crisis across levels of government,” 2020.

〈웹 사이트〉

- IMF, IMF Fiscal Monitor, Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>, 검색일자: 2021. 3. 8.
- OECD, OECD Stat, Dataset(Family Indicators; Life Expectancy; Graduation and entry rates; Government at a Glance; Demographic References; National Account at a Glance; Revenue Statistics; Education at a Glance; Decile ratios of gross earnings; Gross domestic product; Income distribution; Economic Outlook no. 108-December 2020), <https://stats.oecd.org/>, 검색일자: 2021. 3. 8. ~ 9. 24.