

IMF

Fiscal Monitor October 2022

2022. 11.



본 보고서는 IMF에서 발표(2022.10.12.)한
“Fiscal Monitor, October 2022: Helping People Bounce Back” 보고서를 요약함.
보다 자세한 내용은 원문 보고서를 참고 바람.

연구진

- 오종현 재정지출분석센터장
- 장준희 선임연구원

● 목 차 ●

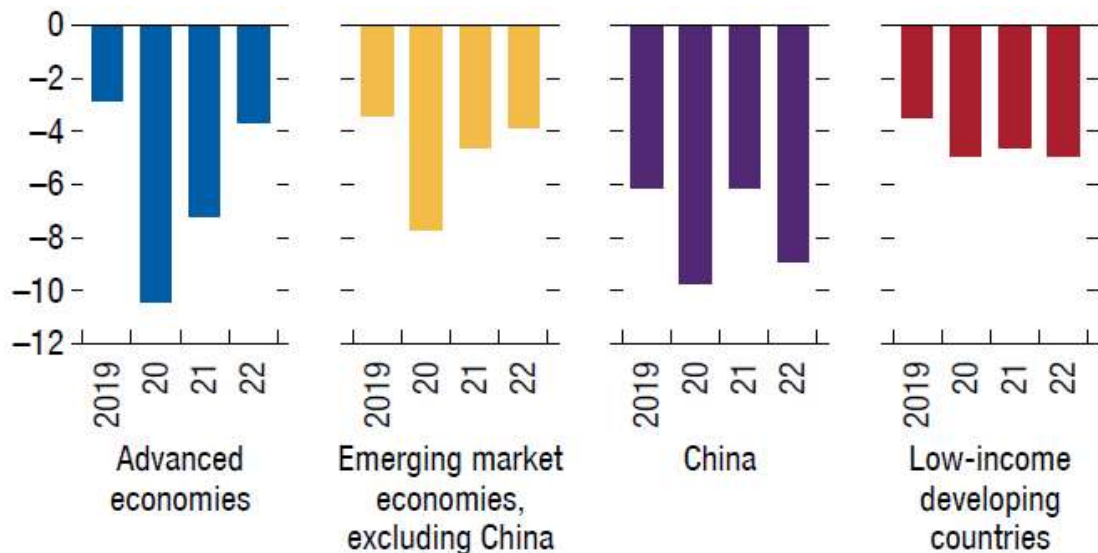
재정동향	1
I. 국민들의 회복을 지원하는 정책	4
1. 도입	4
2. 회복력 있는 사회 구축을 위한 재정정책	4
3. 실업 또는 소득 손실에 대한 가계 회복력 구축	6
4. 식량 및 에너지 가격 폭등에 대한 대응	12
5. 위기 시 기업 회복력 보장	14
6. 정책 시행을 위한 전략 준비	15

재정동향

- 2020년 크게 악화되었던 세계 재정 상황이 2021년부터 개선되고 있으나 새로운 여건 변화가 재정을 압박
- 2021년과 2022년 재정적자가 선진국과 신흥국을 중심으로 급격히 감소했으나 팬데믹 이전 수준을 상회(그림 ES-1) 참고
 - 선진국과 신흥국(중국 제외)은 팬데믹 관련 조치 종료와 높은 물가상승률에 의해 적자 감소
 - 반면, 중국은 2022년 성장 둔화와 낮은 물가로 적자가 확대될 전망
 - 팬데믹에 대한 재정 대응이 상대적으로 미미했던 저소득 개발도상국은 평균 적자가 거의 변하지 않음
 - 선진국과 저소득 개발도상국의 경우 지출 증가, 신흥국의 경우 수입 회복 지연에 기인해 적자가 2019년 수준을 상회

[그림 ES-1] 소득그룹별 2019~2022년 재정수지

(단위: GDP 대비 %)

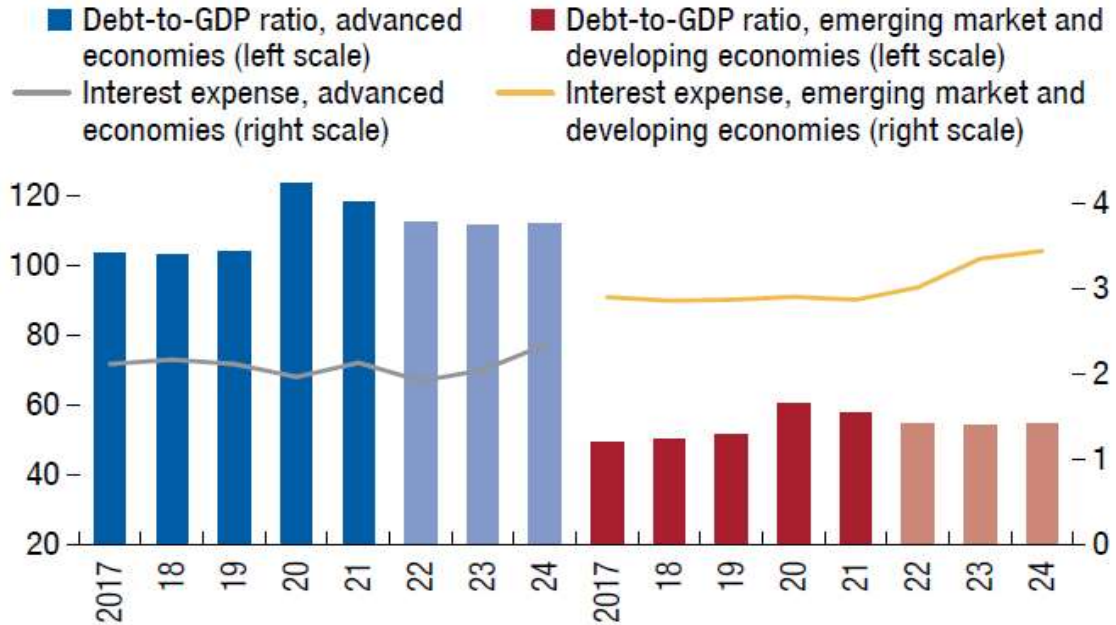


출처: IMF, *Fiscal Monitor 2022 October*, Figure ES.1.

- 2022년 적자 감소, 경제 회복, 인플레이션 충격 등으로 세계 정부부채는 GDP 대비 91%로 하락하지만, 여전히 팬데믹 이전 수준을 약 7.5%p 상회할 전망(그림 ES-2) 참고

[그림 ES-2] 소득그룹별 2017~2022년 정부부채 및 이자지출

(단위: GDP 대비 %, 가중 평균)



주: 중국 제외

출처: IMF, *Fiscal Monitor* 2022 October, Figure ES.2.

- 식량 및 에너지 가격의 폭등은 정부 예산에 부담 가중
 - 각국이 발표한 조치 규모(기존 보조금을 제외)는 GDP 대비 0.5%를 초과
- 국제 금융 환경 또한 정부의 재정을 제약하고 있는 상황
 - 2022년 신흥국과 저소득 개발도상국의 스프레드가 급증해 향후 정부부채가 안정되더라도 이자지출은 증가할 전망
 - 저소득국 중 거의 60%는 이미 부채 부실 위험이 높은 상태

■ 포스트 팬데믹에 대비해 일관된 중기 재정관리체계 확립이 중요

- 반복적인 인플레이션 충격으로 공공 부채를 줄이는 것은 성공하기 어려운 전략이며, 공공부문 임금 상승과 공공 서비스 가격 인상 등으로 지출 압력만 야기
- 인플레이션 대응 및 채무 취약성 해결을 위해서는 많은 선진국 및 신흥국이 계획한 바와 같이 적자를 감축할 필요
- 재정건전화는 정책 입안자들이 인플레이션 대응에 공조한다는 강력한 신호를 보내,

인플레이션 기대 안착을 위한 정책금리 인상폭을 줄이고 채무 상환 비용을 감축

- 정치적으로 어렵지만, 점진적이고 지속적인 재정 긴축은 시장의 신뢰 상실로 인한 갑작스런 재정 긴축보다 덜 파괴적

■ 한정된 예산 하에서 정책과 프로그램의 우선 순위 설정이 중요

- 모든 사람이 적절한 가격의 음식에 접근할 수 있도록 보장하고 저소득 가구를 물가 상승으로부터 보호하는 것이 최우선 과제
 - 장기적인 공급 충격과 광범위한 인플레이션에 직면하여, 가격 통제, 보조금, 감세를 통한 가격 인상 제한 정책은 비용이 크고 궁극적으로 비효과적
 - 가격 신호는 에너지 절약과 재생에너지 투자를 촉진하므로 가격 조정을 용인하고, 가장 취약한 사람들에게 일시적·선별적으로 현금을 이전할 필요
- 정부가 재원 마련을 위한 세수를 늘리고 공공 임금을 포함한 지출 증가를 억제한다면 전반적인 임금 및 물가 압력을 낮추는 데 도움
- 재정여력이 있고 인플레이션이 통제되고 있는 국가가 줄어드는 상황에서, 자동안정화 장치가 온전히 작동해야 함

I. 국민들의 회복을 지원하는 정책

1. 도입

- 거시경제 위기, 팬데믹, 기후 변화, 생계비 증가 등 위기로부터 가계 및 기업의 회복력을 제고하는 것이 정부의 핵심 역할이며 본 보고서에서 이에 대한 정책과 제도를 살펴봄
 - 특히, 본 보고서는 크고 광범위한 실질 소득 손실로부터의 회복을 위한 다음의 세 가지 방안에 초점
 - ① 일자리 또는 소득을 잃었거나 잃을 위험이 있는 가구와 노동자에 대한 지원
 - ② 식량 및 에너지 가격 폭등이 가계 실질 소득에 미치는 영향을 완화하는 조치
 - ③ 기업의 유동성과 지급여력을 강화하는 공적 지원
- 재정 전략을 사전에 마련할 때 정책 상충 관계를 고려하는 것이 중요
 - 충격의 크기와 지속성이 매우 불확실한 상황에서 재량 조치는 신속한 집행과 적절한 수혜 대상 선정이 상충
 - 관리·점검이 제대로 이루어지지 않는 공적 보증과 일자리 지원 제도는 시장을 왜곡시키고 경제 성장을 저해
 - 심각한 위기 상황에서 대규모의 재정을 지원하기 위해서는 평상시 충분한 재정 여력을 확보하는 등 장기적인 관점에서 재정을 운용할 필요

2. 회복력 있는 사회 구축을 위한 재정정책

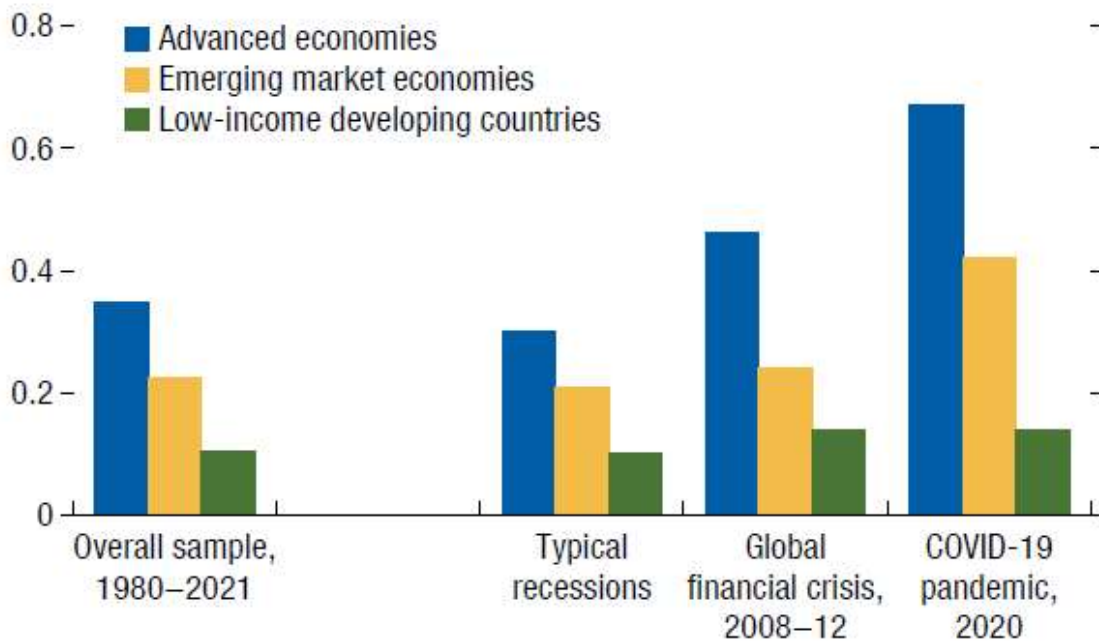
- 정부는 가계와 기업의 회복력 구축을 위해 여러 영역의 기본 공공 서비스를 제공하고 있으며, 특히 소득 및 고용 감소 대응 정책은 광범위한 부작용으로 인한 피해를 완화
 - 최근의 물가 폭등으로 특히 저소득 가구의 생계비 증가
 - 사회안전망과 의료 및 교육 등의 공공 서비스가 잘 갖춰지지 않았다면, 가계의 실질 소득 감소 및 실직은 가계의 예산을 압박하고 건강을 악화시키며 자녀의

교육 참여를 줄임

- 마찬가지로, 심각한 수요 감소나 신용 접근 제한은 생존 가능한 회사들의 파산을 야기
- 재정정책은 글로벌 금융위기, 팬데믹과 같은 주요 위기 시 더 적극적이었으며, 대응 방식 및 규모는 위기 성격, 국가별 상황에 따라 상이
- 실질 GDP 성장률 1%p 하락 시 재정적자 증가폭(GDP 대비)은 일반적인 경기 침체보다 글로벌 금융위기와 코로나19 팬데믹 때 더 증폭([그림 1-1] 참고)
 - 주요 위기 시 정부 대출, 보증, 기업에 대한 지분 투입 등 즉각적으로 적자에 반영되지 않는 재정 조치까지 고려하면 더욱 증가
- 주요 위기에 대한 재정 대응은 신흥국 또는 저소득국보다 선진국에서 더 컸는데, 이는 선진국은 자금조달이 더 용이하고 수혜자들에 대한 정보를 잘 구축한 반면, 신흥국과 개발도상국은 재정여력이 제한적이었던 점이 반영

[그림 1-1] 주요 위기 시 재정 대응

(단위: 소득그룹별 패널회귀분석의 시변 추정계수)



출처: IMF, *Fiscal Monitor* 2022 October, Figure 1.2.

- 최근 주요 위기에 대한 경험은 재정정책 방향에 대한 시사점을 제공
 - 첫째, 정부는 통상적인 위기에 비해 주요 위기 시 광범위하고 많은 재량 조치들 (팬데믹 중 보편적 현금이전 등)을 시행
 - 둘째, 재정정책을 비용 효율적으로 시행하려면 가장 도움이 필요하고 회복 능력이 낮은 적격 수혜자를 잘 선정하는 것이 중요하며, 정책의 거시경제적 효과뿐만 아니라 재분배 효과를 평가할 필요
 - 셋째, 재정정책은 다른 정책들과 종합적으로 평가할 필요
 - 예를 들어, 통화정책이 제약될 때는 확장적 재정정책이 경제 회복을 강력하게 지원할 수 있으나, 인플레이션이 목표를 상회할 경우 확장적 재정정책은 중앙은행의 정책 수행을 어렵게 할 가능성 존재
 - 글로벌 금융위기 때 금융 기관에 대한 구제 지원과 같이 재정정책이 다른 정책의 틈을 보완해야 할 경우도 존재

3. 실업 또는 소득 손실에 대한 가계 회복력 구축

- 다수 정부는 소득 감소와 실업으로부터 가계를 보호하는 프로그램을 시행해 가계 회복력을 구축
 - 이러한 프로그램은 새로운 일자리를 찾거나 기본 생계를 유지하기가 어려우며 가구원들의 소득이 동시에 하락하는 주요 위기 시에 확대
 - 위기 상황에서 실업 소득 지원이나 선별적 이전지출 같은 프로그램은 개인들이 금전적 어려움에 직면하거나 지속적인 삶의 질 악화를 겪을 가능성을 줄일 뿐만 아니라 충수요에 대한 부정적인 영향을 완화시켜 경제 회복을 가속화
- 이번 장에서는 자동 안정화 장치와 재량 지출 조치에 대해 나누어 논의
 - 자동 안정화 장치는 실업 소득 지원이나 사회 부조와 같은 지출과, 개인 및 법인소득세와 같은 세입을 통해 적시에 선별적·일시적으로 작동하도록 설계
 - 하지만 큰 위기에서는 자동 안정화 장치가 작동하지 않거나 불충분할 수 있으

- 며, 이러한 문제는 비공식 부문이 큰 개발도상국에서 두드러짐
- 이러한 경우 재량적 조치가 필요하나, 사전에 준비가 미흡하면 정부나 의회의 승인이 필요해 지연되고 추후 폐지가 어렵다는 단점이 존재
 - 한편, 위기에 대한 적절한 재정정책에 대한 견해는 글로벌 금융위기와 코로나19 팬데믹을 거치면서 재평가
 - 과거에는 위기에 대한 대응으로 자동 안정화 장치로 충분하며 재량적 재정정책은 너무 느리거나 되돌리기 어려운 것으로 간주
 - 반면 글로벌 금융위기 때는 민간 대차대조표 강화 및 총수요 진작, 팬데믹 위기 때는 가계 현금이전과 기업의 신용과 유동성 지원 등 재량 조치 역할 확대

가. 자동 안정화 장치

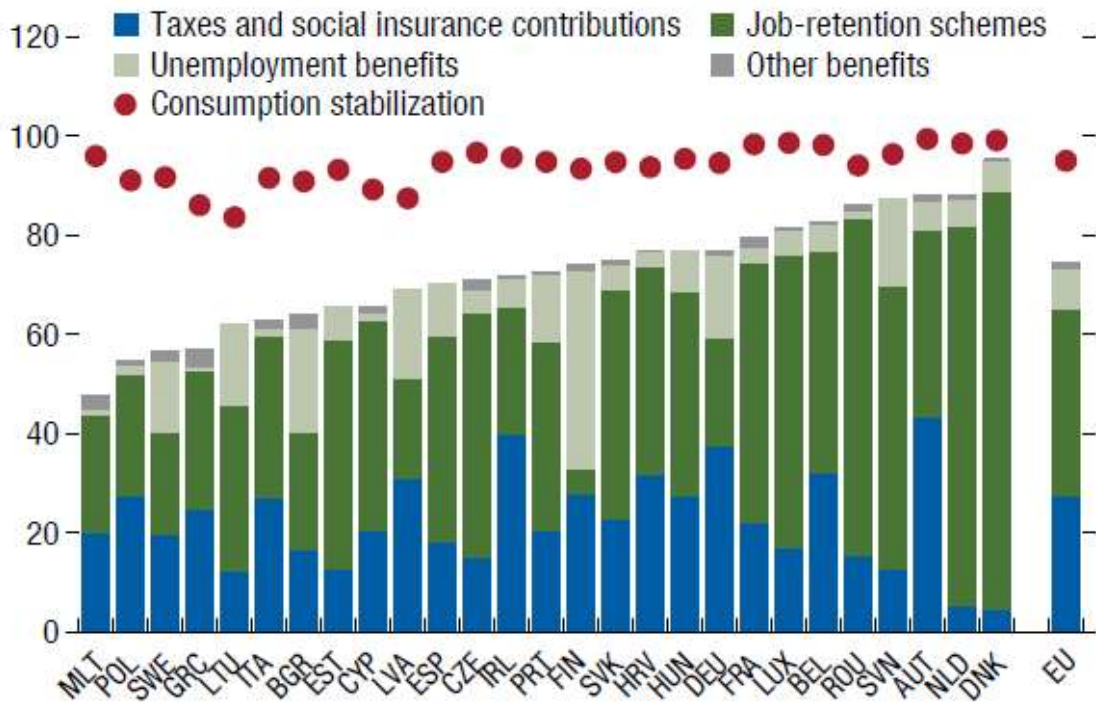
- 다수 국가들은 팬데믹 상황에서 실업 소득 지원과 일자리 유지 제도를 통해 일자리 및 소득 손실에 대한 보호를 강화
 - 많은 EU 국가들은 기존 일자리 유지 제도를 시행했거나 신설, 확대하였고 미국은 연방 실업 급여의 금액, 대상, 지급 기간 등을 강화
- 기존 조세 및 사회급여 제도가 가계의 시장소득(세전)에 대한 충격을 완화했으며 팬데믹에 대응해 도입된 재정 조치 역시 소득 안정화를 높이고 소득 불평등을 완화
 - 2011~2019년 EU를 대상으로 미시 시뮬레이션한 결과, 기존 자동 안정화 장치가 평균 시장소득 손실의 40%를 흡수했으며 소비 안정화율(consumption stabilization)은 85%¹⁾로 추정
 - 팬데믹 관련 조치를 포함하면 조세 및 사회복지 체계가 시장소득 손실의 약 75%를 흡수해 위기 이전 수치인 40%보다 상승(그림 1-2) 참고
 - 이 중 일자리 유지 제도가 GDP 대비 약 2%의 재정비용으로 시장소득 충격의 거의 40%를 흡수

1) 시장소득이 1단위 감소할 때마다 가계 소비가 15% 감소

- 국가별로 상당한 차이를 보였지만 소득 안정화율이 소득분위 하위 20% 가구에서 85%, 상위 20% 가구에서 65%로 추정돼 정책이 가장 도움을 필요로 하는 집단을 대체로 잘 선별해 지원했음을 시사

[그림 1-2] 2020년 EU 회원국의 소득 및 소비 안정화 시뮬레이션

(단위: 안정화 회귀계수, %)



출처: IMF, Fiscal Monitor 2022 October, Figure 1.3.

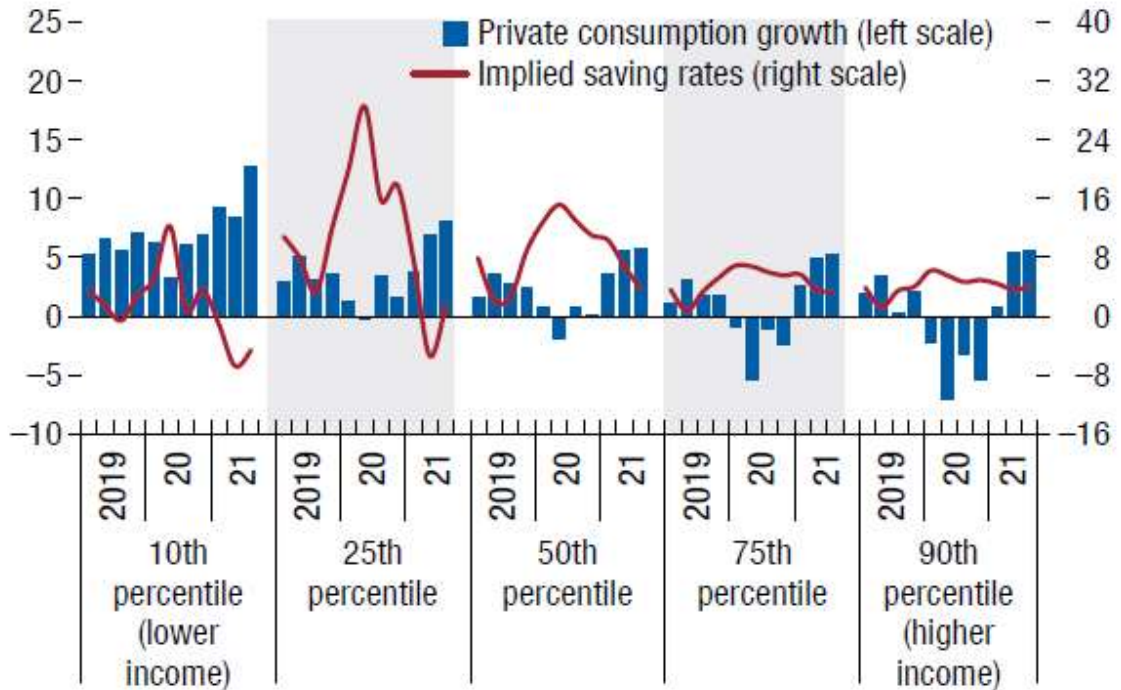
나. 재량적 재정 지원

- 다수 국가들은 팬데믹 기간 중 가계 소득을 직접 지원하는 재량적 조치(특히 광범위한 현금이전)도 시행
 - 현금이전은 다른 조치만으로 불충분하거나 실현이 어려운 상황에서 광범위한 충격에 대응할 수 있으며 일반적으로 일정 소득 이하의 개인 또는 가구 단위로 일정액을 지원하기 때문에 누진적
 - 반면 현금이전은 정부가 적격 수혜자를 식별 및 검증하고 전달 체계를 갖추어야 하기 때문에 정보 및 역량이 제한된 대다수 저소득 국가들은 시행 곤란

- 브라질의 2020~2021년 긴급 원조 프로그램(Auxilio Emergencial)²⁾을 분석한 결과, 동 프로그램이 기존 사회보장제도의 안정화 효과를 능가
 - 소득 하위 40% 중 90%를 포함한 인구의 약 1/3에게 기존 사회보장 급여액의 약 3배, 최저임금의 절반 이상을 현금으로 지급
 - 저소득 가구의 2020년 가처분소득이 20% 이상 증가하는 등 1인당 가처분소득이 평균 2.1% 증가했고 빈곤율과 지니계수가 일시 하락
 - 동 프로그램을 시행하지 않고 기존 사회보장제도만 유지된 반사실적 시나리오에서는 1인당 가처분소득이 평균 4.1% 감소
 - 재정비용은 GDP 대비 약 4%였으며, 지급액을 1/3로 낮춘 대안 시나리오에서도 절반의 재정비용으로 소득 안정에 효과적인 것으로 분석
- 미국 등 다수 선진국들은 팬데믹 중 신속하게 현금이전 프로그램을 승인하고 지출해 소비를 진작
 - 미국의 경우 2020년 3월 말 CARES 법 제정 후 2주 만인 4월 중순 재난지원금(Economic Impact Payments)을 지급
 - 이 프로그램과 다른 재정 조치들은 시장소득 손실 이상을 보완해, 소득 하위 50% 가구의 2020년과 2021년 실질 가처분소득이 2019년 대비 각각 9%, 17% 증가
 - 특히 저소득 가구의 소비를 진작하는 데 효과적이었으며, 고소득층도 가처분소득은 증가했으나 2020년 사회적 거리두기로 저축을 늘리고 소비를 절감(그림 1-3) 참고
 - 당시 팬데믹 진행 상황과 경제 회복에 대한 불확실성 때문에 실시간으로 가장 수혜가 필요한 대상에 맞춰 정책을 설계하기 어려웠고, 돌이켜 보면 일부 정책은 관대했다고 판단
 - 팬데믹 정보가 더 늘어나고 경제 상황이 개선됨에 따라 더 적절한 대상에 대해 지원하면 재정비용을 줄일 수 있었음

2) 수혜대상이 광범위하고 데이터 품질이 높아 분석 용이

[그림 1-3] 팬데믹 중 소득분위별 미국 소비 성장
(단위: 좌: 2018년 1분기 대비 % 변화, 우: 2018년 1분기 대비 가처분소득의 % 변화)



주: 저축은 분기별 가처분소득에서 총지출을 차감해 추정. 소비는 Meyer, Murphy, Sullivan(2022)과 유사한 방법을 이용해 추정

출처: IMF, Fiscal Monitor 2022 October, Figure 1.7.

■ 반면, 다수 신흥국과 개발도상국에서는 재정여력 부족이 팬데믹에 대한 재정 대응을 제약

- 이는 팬데믹 이전 경제성장 경로로의 회복과 빈곤을 감소시키기 위한 노력을 어렵게 할 우려
- 다수의 일자리와 기업이 비공식 부문이기 때문에 실업 소득 지원과 같은 자동안정화 장치가 잘 작동되지 않으며, 대부분의 국가는 부정적인 충격에 대응하여 자동으로 급여가 확대되는 메커니즘을 갖추고 있지 않음
- 따라서 취약 가구를 지원하는 재량적 조치를 취해야만 했고, 몇몇 국가들은 취약계층 선별을 위해 디지털 도구나 빅데이터를 활용하기도 했으나, 세계은행의 조사에 따르면 지급이 자주 지연되고 필요한 사람에게 제때 전달되지 못함

다. 가계 지원한 팬데믹 관련 조치로부터의 시사점

- 가계 소득 및 실업 지원 정책 설계 시 시사점을 정리하면 첫째, 실업 소득 지원 조치와 함께 일자리 유지 제도는 향후 위기 상황에서 주요 회복력 정책으로 검토 가능
 - 두 제도 모두 시의적절하고 효과적인 완충장치를 제공하고 특히 청년 및 저숙련 노동자와 같은 취약 계층의 노동 소득 손실을 완화
 - 일자리 유지 제도는 노동시장에 심각하지만 짧은 혼란을 일으킨 팬데믹 상황에서 적합했고, 노동시장이 경직적이거나 사회보장이 부족한 국가, 그리고 정규 실업 지원 사각지대에 있는 노동자에게 특히 유용
 - 대조적으로, 충격이 오랫동안 지속된다면 일자리 유지 제도를 통해 일자리를 보호하는 것은 자원 재배분을 방해하므로 잘 설계된 실업 지원 조치가 더 적합
- 둘째, 적절한 수혜자를 대상으로 지원하면 재정 대응의 효과를 높이고 귀중한 재원 절감 가능
 - 최신 정보로 갱신된 사회 등록부와 고빈도 가계 조사가 수혜자 선별에 유용
 - 팬데믹 초기에는 보편적 지원이 필요했지만, 경제 상황이 개선되면서 보편적 지원은 빠르게 줄였어야만 했음
 - 다양한 시나리오에 대해 시행 가능한 재정 대응 전략을 미리 준비하면 변화하는 경제 상황에 따라 적시에 대응하는 정부의 역량 향상 가능
 - 가령 임계치를 상회하는 고용 감소 등 사전에 합의된 위기 발생 시 사전에 입법된 수혜액 또는 대상을 확대하는 반자동 안정화 장치(semi-automatic stabilizers)를 도입하면 적시성, 선별성, 유연성 등의 확보 가능
 - 동태확률일반균형모형(DSGE) 분석 결과, 비교적 낮은 비용으로 반자동 안정화 장치가 자동 안정화 장치(대상 및 범위 고정)보다 가계 소비를 더 안정화
 - 하지만 반자동 안정화 장치는 발동 조건을 미리 지정하기 어렵고 지원을 오래 하면 근로유인을 떨어뜨릴 수 있다는 한계 존재

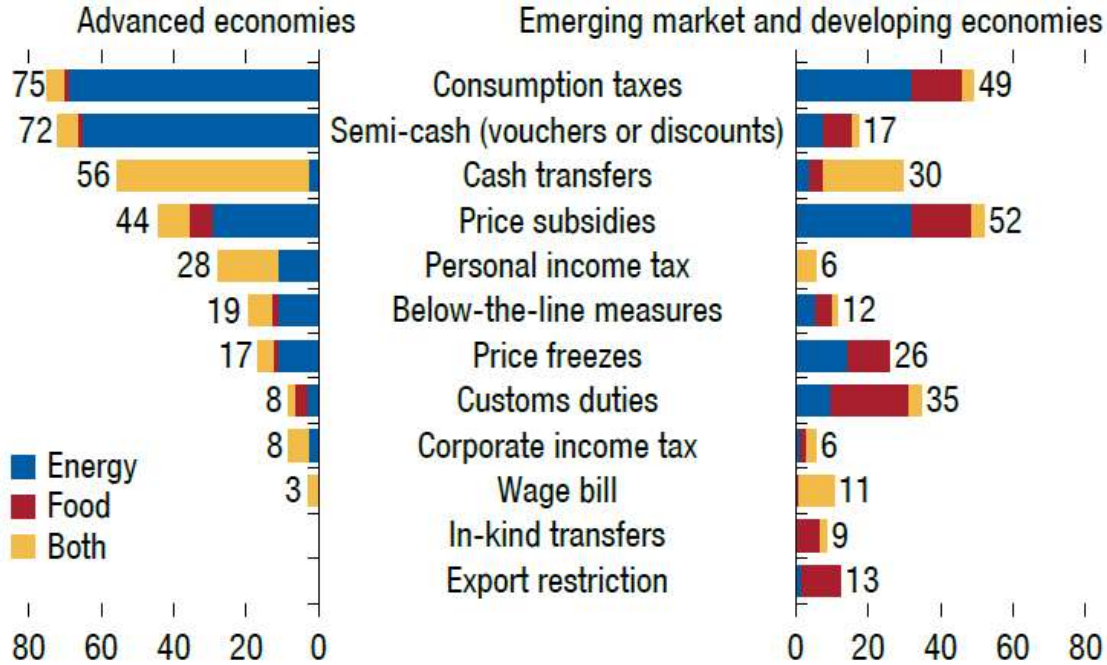
- 셋째, 사회안전망이 회복력 강화에 도움이 될 수 있으나 이를 위해 사전 준비가 필요
 - 정부가 적시에 도움이 필요한 사람들을 식별하고 지원할 수 있다면 사회안전망은 다양한 충격에도 지원 계층을 선별하여 대처할 수 있는 수단
 - 이를 위해서 광범위하고 강력한 식별 능력과 최신의 사회경제적 정보를 수집 및 확인할 수 있는 대규모 동태적 정보 시스템 구축이 필수적이며, 동시에 정보의 질, 사생활 보호, 정보 보안 등의 우려를 해소할 필요
 - 또한 정부 기관 간 협조를 통해 강력한 지급 전달 역량을 확보하는 것이 중요

4. 식량 및 에너지 가격 폭등에 대한 대응

- 식량 및 에너지 가격 폭등이 2021년 시작돼 러시아의 우크라이나 침공으로 더욱 심화되면서 각국은 다양한 재정 조치를 시행([그림 I-4] 참고)
 - 대부분 생계비 상승을 직접적으로 완화하는 조치를 시행했으나, 이 중 일부는 비용이 크고 비효율적
 - 선진국은 현금이전과 준현금이전(바우처와 에너지 요금 인하), 일부 에너지 상품에 대한 부가가치세(벨기에, 이탈리아 등)와 소비세(프랑스, 한국 등) 인하 등 시행
 - 신흥국과 개발도상국은 주로 가격 보조와 부가가치세 및 소비세 인하(폴란드, 태국, 터키 등) 등 시행

[그림 1-4] 최근 발표된 고물가 대응 조치

(조사된 국가 대비 비율, 2022년 7월 기준)



출처: IMF, Fiscal Monitor 2022 October, Figure 1.9.

- 에너지 가격보조 정책은 많은 국가들이 동시에 추진할 경우 에너지 가격 충격으로부터 국내 경제를 보호하지 못함
 - 다수 국가가 동시에 에너지 가격보조 정책을 시행하면 세계 에너지 가격이 상승해 교역조건이 악화되고 원자재 수입국에서 수출국으로 재원의 순이전을 초래
 - 가격보조 정책은 비용이 많이 들지만 주로 고소득층에게 혜택이 돌아가는 반면 취약계층 보호에는 비효과적
 - 또한 가격보조 정책은 신재생에너지로의 전환 등 친환경 정책을 억제
 - 가격보조 정책으로 인한 가격 상승은 정책 여력과 사회 보장이 부족한 저소득국에 피해
- 식량과 에너지 가격 급등에 취약한 계층을 보호하기 위해서는 해당 계층을 목표한 현금이전이 효과적
 - 이에 필요한 비용은 세금을 포함한 다른 조치들로 마련 가능

- 석유 생산 횡재세가 적절한지 논의가 필요하나, 적절한 재정 수단이 마련되지 않은 경우 경제적 지대(초과수익)에 기초한 횡재세 고려 가능
- 이러한 횡재세는 투자 감소나 물가 상승을 유발하지 않고 세금 부과에 따른 왜곡도 발생시키지 않음
- 한편 일시적·선별적 현금이전은 가격보조 정책과 달리 최종 소비자의 에너지 가격을 상승시켜 에너지 절약과 화석 연료의 친환경 전환을 촉진
- 국제적으로는 무역을 촉진하고 인도적 지원을 위해 식량 수출 제한을 철폐하여 식량 위기에 처한 저소득국을 지원할 수 있음
- 단기적으로는 국제시장에 적절하고 감당 가능한 가격에 식량과 에너지를 공급해 저소득국을 지원
- 장기적으로는 신재생에너지를 통한 에너지원 다양화 노력을 통해 화석 연료 가격 충격에 대한 취약성을 완화할 필요

5. 위기 시 기업 회복력 보장

- 글로벌 금융위기와 팬데믹 동안 정부는 기업에 대한 지원 규모 및 범위를 크게 확대해 기업의 회복력을 보장
- 글로벌 금융위기 동안 많은 선진국들은 금융기관 및 주요 기업의 대차대조표를 뒷받침하기 위해 공적 대출, 보증 및 지분 투입을 시행
- 마찬가지로 팬데믹 동안 직접 대출, 공적 보증, 민간 은행 대출 보조, 지분 투입 등 전례 없는 지원 시행
- 주요 위기 동안 공공 부문의 예외적인 개입은 경제 붕괴를 막는 역할을 했지만, 동시에 큰 재정 위험도 수반
- 불확실성이 높은 상황에서 공공 개입은 통화·금융정책과 함께 생존 가능한 기업의 파산 확산을 방지
- 또한 기업의 기대 수익이 투자자와 소비자의 미래 경제에 대한 기대에 의존하는

신뢰경로(confidence channel) 측면에서는 잘 설계된 공적 보증 프로그램이 비관적 기대, 수요 위축, 신용 경색, 기업 도산, 비관적 기대 증폭으로 이어지는 악순환을 단절

- 그러나 생존 가능한 기업과 불가능한 기업 간 구분이 어렵고 정부의 행정력 부담 가중, 차입 비용 상승, 기회비용 증가 등 잠재적 비용이 클 위험
- 게다가 장기간의 지원은 자원의 효율적인 배분을 지연시키는 결과 초래

■ 효과적인 기업 지원을 위해 적절한 선별화와 커뮤니케이션 노력 필요

- 기업의 생존 가능성 평가에 따라 지원 여부를 결정하고 잘 정의된 출구 전략, 견고한 법적 체계, 적절한 관리·감독·운영체계, 건전한 재정 위험 관리가 중요
- 지원 프로그램의 기간을 제한하거나 민간 은행과 보증 위험을 공유하는 방안 고려 가능
- 기업 지원에 따른 재정 위험을 지속적으로 추정·관리하면 미래 손실의 축소 가능
 - 이를 위해서는 기업 정보를 적시에 얻기 위한 정기적인 조사나 등록이 필요
 - 공적 보증은 예산에 바로 영향을 미치지 않고 기업 회생에 따라 다르기 때문에 추정이 어려워 주의 필요

6. 정책 시행을 위한 전략 준비

■ 큰 위기에 직면했을 때 가계와 기업을 잘 보호하기 위해서 정부는 전략을 사전에 준비할 필요

- 모든 가능한 위기에 대한 재정 대응을 사전에 마련하는 것은 불가능하며, 불확실성이 큰 상황에서 실시간으로 대상자를 선별하여 지원하는 것도 매우 어려움
- 그럼에도 불구하고 비교적 간편하고 신속하게 작동시킬 수 있는 전략과 수단은 사전 준비 가능

■ 먼저, 평상시 재정여력을 재확충하는 것이 전제되어야 함

- 과거 위기 경험에 비추어보면 국가들이 위기 이후 충분한 재정여력을 재확충하

- 지 않았으며 비상 상황이 진정된 후에도 공공 부채가 계속 증가해 국가의 위기 대응력을 제한
- 팬데믹 초기 선진국과 일부 신흥국은 공공 부채 증가에도 불구하고 저금리, 저 인플레이션에 힘입어 대규모 확장 재정에 필요한 자금을 조달할 수 있었으나 이러한 여건은 더 이상 비유효
 - 저소득국들은 경제발전 추구하고 재정여력 확충 간 상충에 직면해 있기 때문에 포용적이고 지속가능한 성장을 추구하면서 지출 우선 순위 설정과 세수 확보 등을 통해 점진적인 재정 조정이 필요
- 정부의 사전 준비는 선별화 역량 향상 등을 통해 지원 수준의 과대·과소 위험을 줄이고 대규모 재정비용과 충분한 지원 간 선택의 어려움을 완화
- 다양한 시나리오에 대비한 대응 전략을 개발하는 것이 도움이 될 수 있으며, 경우에 따라서는 경제 상황에 대한 고빈도 지표를 각 시나리오와 연계하여 정책대응을 가능케 할 수 있음
 - 경제 상황에 맞춰 조정되는 반자동 안정화 장치를 도입하면 예측가능성이 높아져 경제 주체들의 기대를 유도하고 정책 효과를 높이며, 재정의 신뢰성 제고와 단기적인 정치적 압력을 줄이는 데 도움
- 사회보장제도는 회복력 강화 정책의 일부로서 광범위한 부정적인 충격에 대응 가능
- 최근 위기는 사회안전망이 빠르게 확장될 수 있다는 점과 동시에, 현금 및 사회 서비스 지원이 필요한 사람에게 빠르게 확장되어 전달되기 위해서는 사전 준비가 필요하다는 점을 보여줌
 - 개인과 기업에 대한 정보를 취합하고 평상시 비공식 부문을 줄임으로써 위기 시 더 효과적이고 효율적으로 지원 가능
- 식량 및 에너지 가격 폭등 상황에서는 취약 가구에 대해 선별적이고 일시적인 지원 가능

- 사회안전망이 미흡한 신흥국과 개발도상국은 기존 사회프로그램 확대를 통해 취약 가구를 지원하면서도, 기존의 사회안전망을 강화하는 기회로 삼을 필요
 - 개발도상국의 기존 선별 지원 방법은 불완전하지만, 그럼에도 불구하고 보편적 프로그램과 비교해 수혜자에게 더 많은 것을 제공할 수 있음
 - 디지털 혁신을 통해 대상 적격성 검증, 지급, 부정수급 차단 등 법 제도와 행정 역량을 높이면 선별적 지원이 용이
- 충격의 유형이 다르면 정책수단 간 조합도 달라지며 적절한 정책 선택은 충격의 성격, 사용 가능한 정책 여력, 민간 부문의 회복력에 따라 상이 (<표 I-1> 참고)
- 예를 들어 인플레이션 압력이 높을 때 재정정책은 통화정책의 물가안정 목표를 용이하게 달성할 수 있도록 긴축 기초를 유지하면서 취약 계층을 보호할 필요
 - 연료비 상승은 최종 사용자에게 전가되어 에너지 절약을 촉진하고 화석 연료의 친환경 전환을 용이하게 한다는 점에서, 소득에 기반한 기존 현금이전을 확대하는 것이 에너지 가격보조 제도를 도입하는 것보다 더 바람직
 - 심각한 자연 재해 또는 팬데믹과 같이 심각한 악영향을 미치는 이례적 사건은 여러 수단과 더욱 적극적인 공공 개입으로 대응할 필요
 - 반면, 일반적인 경기 순환 또는 계절적 허리케인과 같이 자주 발생하지만 상대적으로 영향이 작은 충격은 자동 안정화 장치 혹은 사적 보험과 같은 기존 시장 기반 메커니즘으로 대응
 - 그럴 수 없는 경우 재정여력과 재정준칙 내에서 선별적 재량 지출로 소득 손실 보호 가능

<표 1-1> 부정적 충격 유형에 따른 적절한 재정 수단

재정 수단	부정적 충격 유형			주요 자연 재해
	생산 혹은 고용 충격		핵심 상품 및 서비스에 대한 주요 혼란	
	일시적	지속적		
자동안정화장치	✓	✓	✓	✓
실업소득지원	✓	✓ ⁵⁾	X	✓
일자리유지제도	✓	X	X	✓
사회안전망 확대	✓ ¹⁾	✓ ⁶⁾	✓	✓ ¹⁰⁾
누진세	✓	✓	✓	✓
재량적 혹은 임시적 조치				
현금이전	✓ ²⁾	X	✓ ⁸⁾	✓ ¹¹⁾
가격보조	X	X	X	X
기업에 대한 재량적 지원				
세금 이연	✓ ³⁾	X	X	✓
금융조치	✓ ⁴⁾	X ⁷⁾	X ⁹⁾	✓

주: 1) 필요에 따라 확대할 수 있게 준비
 2) 선별적이고 심각한 피해가 있는 경우에만
 3) 특히 충격 전 금융에 대한 접근이 제한된 경우
 4) 심각한 외부효과가 존재하는 경우
 5) 적극적 노동시장 정책으로 보완
 6) 더 나은 사회 복지 촉진(빈곤 감소 및 평등)
 7) 단, 생존할 수 없는 기업 퇴출 촉진
 8) 현 사회복지제도에 기반하거나 또는 공공 요금에 대한 선별적 할인
 9) 명백히 심각한 외부효과가 존재하지 않는 한
 10) 빈곤층뿐만 아니라 영향을 받는 사람들을 포함할 수 있도록 대상 확대
 11) 선별적 이전지원
 1. ✓는 적절한 조치, X는 덜 적절한 조치. 각 수단은 배타적이지 않으며 동시 시행 가능
 출처: IMF, *Fiscal Monitor 2022 October*, Table 1.2.

■ 재정지원은 일시적 지원임을 분명히 할 수 있도록 명확한 출구 전략을 마련할 필요

- 예산에 즉각적인 영향을 미치지 않는 조치로부터 재정 위험을 관리하려면 정부는 적절한 관리·감독·운영체계, 투명성, 위험 및 우발 부채의 측정에 초점을 두어야 함
- 생존 가능한 기업에 재정을 지원해야 할 예외적 상황과 관련해서는 공공 개입이 필요한 외부성을 사전에 식별하고 상충 관계를 명확하게 평가할 필요
- 지원 프로그램의 재정 위험을 민간 부문과 분담하는 방안을 포함해 암묵적 비용도 반영하여 지속적으로 관리 필요

- 마지막으로, 국가 간 부정적 외부효과를 제한하고 정책 대응을 조율하기 위해 국제적 협력 필요
 - 코로나19 팬데믹은 전 세계적인 보건 위협을 예방, 탐지, 관리하기 위해 백신 접종과 팬데믹 대비를 강화하는 세계적 노력이 필요함을 보여줌
 - 또한 기후 변화에 대한 회복력 역시 취약 국가의 기후 적응에 대한 투자와 친환경 전환을 위한 국제적인 지원이 요구되며 IMF의 회복 및 지속가능성 기금 (Resilience and Sustainability Trust)은 그러한 협력의 일환
 - 저소득 개발도상국에서 완충 자본을 확충하는 것은 다른 목표와 제한된 여력을 감안할 때 어려우며, 이러한 맥락에서 채무 재조정을 위한 G20 기본 원칙 (Common Framework)의 진전은 저소득국에게 도움
 - 식량과 에너지 가격 급등과 관련해서는 수출 제한을 철폐하고 식량의 불필요한 대량비축을 자제하며 저소득 개발도상국에 대한 인도적 지원을 증가시킬 필요
 - 에너지 가격보조 정책은 다른 국가, 특히 재정여력이 충분하지 않은 저소득 개발도상국에게 피해를 주는 정책