13-17 2013.03.26.

현안과 과제

추경의 시급성과 효과 극대화 방안

현대경제연구원

본 보고서 내용은 연구원의 공식의견이 아닌 연구자의 견해임을 밝혀두며, 보고서 인용시에는 반드시 출처를 명기해 주시기 바랍니다.

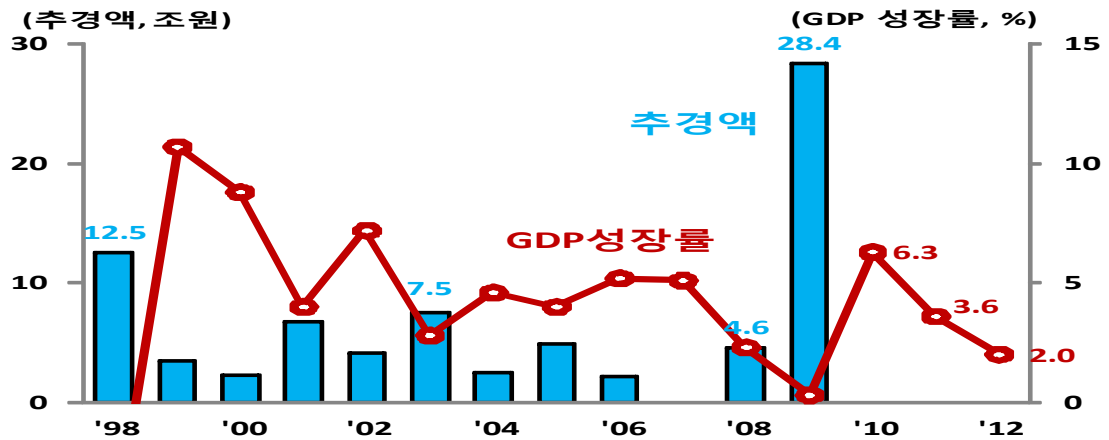
1. 재정 정책 효과에 대한 논란

○ 재정 지출 확대에 대한 논란은 있으나 국내 과거 사례를 보면 재정 지출의 경기 전환 효과가 있는 것으로 나타남

- 재정 정책에 대한 찬반론
  - **찬성론** : 케인즈주의자는 경기가 침체된다고 판단될 때는 경기부양(적자재정)을 펼쳐야 한다고 주장. 정부지출 확대를 통해 유효수요를 창출하여 경기순환을 안정화시켜야 한다고 주장
  - 폴 크루그먼이 대표적인 찬성론자로 미국 재정지출이 늘어나면 가계소득 및 소비가 늘어날 것이라고 주장
  - **반대론** : 통화주의자는 경기활성화와 경기조절에 통화정책이 재정정책보다 효과적이라고 주장. 정부지출이 증가하더라도 이자율 상승으로 인한 민간투자 감소로 인해 총수요는 감소할 수 있어 재정정책 효과가 미미하다고 봄
  - 헤럴드 울리그 시카고대 교수는 반대론자로 재정 정책은 민간 소비가 위축되고 재정 건선성만 악화된다고 주장

- 한국의 경우 재정 지출 확대가 한국 경기 활성화에 기여한 것으로 나타남
  - 1998년 외환위기 시 추경은 한국경제가 빠르게 회복하는 데 크게 기여
  - 2003년 카드사태 당시 추경은 경기침체에서 벗어나 한국 경제가 활성화하는 데 주요인으로 작용
  - 2008년 글로벌 금융위기 이후 2008년과 2009년의 추경으로 해외 주요 선진국들이 마이너스 성장을 기록하는 가운데 한국 경제가 플러스 성장을 하는 데 크게 기여

< 연도별 추경 예산액과 GDP 성장률 추이 >



자료 : 기획재정부, 한국은행.

2. 재정 지출 확대 필요

○ 국내 경제 상황은 내외수 부진이 심화되고 실제 GDP가 잠재 GDP를 하회하고 있는 것으로 추정

- 분기 성장률 1%대로 급락
  · 2010년 1/4분기 전년동기대비 8.7%에서 추세적으로 하락하여 2012년 4/4분기 1.5%까지 하락하여 개월 연속 1%대 기록

- 내외수 부진 심화
  · **소비 여력 약화** : 소매판매가 2013년 1월 -2.8%를 기록하고 내구재 판매 증가율 폭도 위축되어 부진 양상이 심화
  · **투자 부진** : 국내 기계수주가 마이너스를 지속하고 자본재 수입도 2월 -17.7%로 마이너스로 전환되어 설비투자 부진세가 전망. 건설수주 증가율이 2013년 1월 -53.0%로 큰 폭의 마이너스를 기록하고 있어 건설경기 회복이 미약할 것으로 예상
  · **수출 감소** : 수출이 2013년 2월 -8.6%로 마이너스 증가율로 전환했고 1~2월 수출 증가율이 0.5%로 2012년 5.5%에 비해 크게 감소

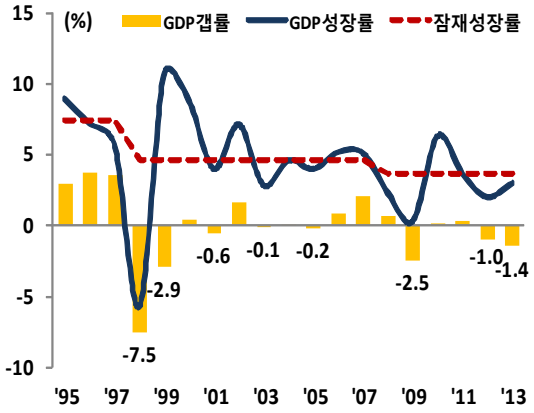
- 실제 GDP가 잠재 GDP를 크게 하회
  · GDP갭률이 2012년 -1.0%, 2013년 -1.4%를 기록하여 유효수요가 줄어들고 있음
  · 경기 안정화를 위해서는 GDP갭률[1]의 폭이 1.0% 내외를 벗어나지 않도록 유지할 필요가 있음[2]

< 주요 경제 지표 추이 >

구분	2011	2012			2013
	연간	3/4	4/4	12월	1월
소매판매	4.5	2.6	2.5	2.0	-2.8
내구재	10.6	6.6	7.5	9.4	3.8
설비투자지수	4.0	-8.2	-6.9	-6.3	-13.6
설비투자압력	1.1	-3.0	-1.5	-1.9	6.9
국내기계수주	7.6	-10.4	-21.45	-16.8	-5.4
건설기성	-0.6	-1.3	-5.1	-7.9	9.4
건설수주	6.1	-13.6	-33.1	-43.0	-53.0

자료 : 통계청.

< GDP갭률 추이 >



자료 : 현대경제연구원 자체 추정

1) GDP갭률 = [(실제 *GDP* − 잠재 *GDP*)/잠재 *GDP*] × 100.
2) GDP갭률이 2012년 -1.0%, 2013년 -1.4%로 확대되고 있음. 따라서 실제 GDP와 잠재 GDP의 격차가 잠재 GDP의 1% 내외를 벗어나지 않도록 경기안정화 정책이 필요. 2000년대 이후 국내 경제의 GDP갭률이 마이너스를 기록한 기간의 평균값은 -0.9%이고 플러스를 기록한 기간의 평균값은 0.8%임.

- **국내 경제 2%대 성장 가능성**
  - 국내 경제의 분기 성장률 급락, 내외수 부진 심화 등으로 2013년 한국경제는 2%대 성장에 머물 가능성 증대

- **이러한 잠재성장률 추가 하락, 국내 유효수요 부족 등으로 비추어 볼 때 추경 지출 필요성이 높아지고 있음[3)]**
  - 실제 GDP가 잠재 GDP의 1%보다 큰 규모로 하회하고 있고 2013년에도 하회할 가능성이 있어 잠재 성장률 추가 하락 우려가 큼
  - 또한 국내 경기 급락으로 유효수요 부족이 심각한 상황임

○ **(추경 규모 추정) 한국 경제 성장률을 0.5%~1.0%p 올려 3%대를 달성하려면 11조원에서 22조원 규모의 추경이 필요**

- **시나리오 1** : 성장률 0.5%p 상승
  - 현대경제연구원의 재정지출승수[4)]를 이용할 때, 한국 경제 성장률을 0.5%p 올리기 위해서는 약 11조 원의 재정지출이 필요한 것으로 추정됨[5)]

- **시나리오 2** : 성장률 1.0%p 상승
  - 현대경제연구원의 재정지출승수를 이용할 때, 한국 경제 성장률을 1.0%p 올리기 위해서는 약 22조 원의 재정지출이 필요한 것으로 추정됨

< 0.5%~1.0%p 성장률 제고를 위한 재정지출 규모 >

구분	시나리오 1	시나리오 2
	0.5%p ↑	1.0%p ↑
예상 추경 규모	11.1조 원	22.2조 원

자료 : 현대경제연구원 자체 추정

3) "경제침체 등 대내외 여건의 중대한 변화"는 국가재정법에 따른 추경 범위내에 해당되어 추경을 위한 필요성이 충족. 추경예산은 헌법 56조에 근거하며, 2007년 제정된 국가재정법에 따르면, 첫째, 전쟁이나 대규모 자연재해 발생; 둘째, 경제침체 등 대내외 여건의 중대한 변화; 셋째, 법령에 따라 국가 지출이 발생하는 경우에 한하여 추경예산 편성이 가능

4) 본 연구원이 자체 추정한 재정지출승수(fiscal multiplier)는 0.498임. Barro and Redlick (2012)의 모형에 해외부문의 충격을 추가하여 재정지출승수를 추정. 자세한 내용은 "<첨부> 재정지출 승수 모형" 참조.

5) 2013년 한국의 실제 성장률을 2.5%로 가정.

3. 효과 극대화를 위한 제언

○ **(충분한 규모와 적시성 확보) 추경은 경기 회복에 도움이 될 수 있도록 충분한 규모로 주성하되, 정책효과가 지연되지 않도록 해야 함**

- **충분한 규모 확보**
  - 충분한 규모의 추경 편성을 통해 침체 정도가 심각한 분야 뿐 아니라 사회 안전망에 이르기까지 폭넓게 재정 투입이 이루어질 수 있도록 함으로써 경기 회복력을 강화
  - 또한, 충분한 규모의 추경 편성은 각 경제 주체들에 대해 경기 회복에 대한 심리적 기대감을 고조시킴으로써 경기 회복에 긍정적인 요인으로 작용

- **추경 투입의 적시성 확보**
  - 추경 편성 시기와 투입 시기 사이의 시간 차 효과(time lag effect)를 고려하여 예산의 조기 집행 등과 신속한 추경 예산 확보

- **추경 편성 과정에서 추경 투입 시기와 규모 등에 대한 예산 투입 로드맵 작성을 통해 추경 효과가 극대화될 수 있도록 해야 함**

○ **(추경 효과 극대화를 위한 지출 부문 선정) 추경 효과의 극대화를 위해 성장력 제고와 일자리 창출에 기여할 수 있는 부문을 중심으로 추경을 운용**

- 성장잠재력 제고 및 고용 증대, 사회 안전망 강화 등의 부문에 우선적인 투자가 필요
  - **성장잠재력 제고 및 고용 증대 분야** : '산업단지 활성화', '지역 및 도시개발, '해운·항만 인프라' 분야 등 인프라 관련 지출이 우선적으로 고려되어야 하며, 아울러 '산업진흥·고도화', '무역 및 투자유치' 등에 대한 지출도 고려
  - 특히, 안전사고 위험이 높은 낙후된 산업단지 개선, 노후한 상하수도 개보수 등에 대한 고려
  - **사회 안전망 강화 분야** : '보육·가족·여성', '노동' 관련 사회 안전망 강화를 통해 취약계층 보호를 강화함과 동시에 성장잠재력을 제고

< 목표별 지출 항목의 우선 순위 >

순위	거시경제 분야 목표			
	Ⅰ. 성장/고용	Ⅱ. 자본형성	Ⅲ. 민간소비	Ⅳ. 물가
1	- 산업단지 활성화 - 공공기관 이전 등 지역 및 도시개발	- 산업단지 활성화 - 공공기관 이전 등	- 보육·가족·여성 - 노동	- 공공질서 및 안전 - 재난관리
2	- 도로 - 해운·항만 인프라	- 도로 - 해운·항만	- 대학교육역량강화 - 평생·직업교육	- 정보통신 인프라
3	- 산업진흥·고도화 - 무역 및 투자유치 - 산업금융지원	- 병력운영 - 방위력개선	- 창조형 R&D 투자 - 기술혁신형 중소·중견기업 육성	- 외교·통상 - 통일

주 : 국내 주요 기관의 분석 자료를 이용하여 현대경제연구원 재구성.

○ **(추경의 누손효과 최소화) 재정과 금융 정책 기조 일치, 투자와 소비 제고, 중기 재정 건전성 유지 등을 통해 누손효과 최소화[6]**

- **재정정책과 금융정책의 기조 일치 유지**
  · 추경을 통한 경기 부양 효과 극대화를 위해서는 저금리 유지와 기업에 자금이 흘러들어 갈수 있는 수단인 정책금융 활용 등 금융정책을 재정정책 기조에 맞추어 운영되어야 함

- **투자 관련 규제 완화 및 소비 제고 등의 보완 대책이 필요함**
  · 투자 관련 규제 완화와 제도 개선을 통해 기업투자 심리 제고
  · 유동성 제약하에 있는 가계를 타켓으로 직접 지원을 통한 소비 증대 유도
  · 특히, 한계계층 지원 강화 등과 같은 사회안전망 정책 추진

- **중기 재정운용계획의 재점검 등을 통한 재정 건전성 유지**
  · 재정 건전성이 유지되는 범위 내에서 추경이 실행된다면 국가부채 증가와 이로 인한 장기금리 상승에 따르는 부작용을 최소화 할 수 있음
  · 추경 편성과 동시에 중기 재정운용계획을 수정·보완함으로써 시장 심리 안정화를 유도

임희정 연구위원 (limhj9@hri.co.kr, 02-2072-6218)
최성근 선임연구원 (csk01@hri.co.kr, 02-2072-6223)
김천구 선임연구원 (ck1009@hri.co.kr, 02-2072-6211)
이부형 수석연구위원 (leebuh@hri.co.kr, 02-2072-6306)

6) IMF, "Fiscal Multipliers," *Staff Position Note*, May 2009.

<첨부> 재정지출 승수 모형

□ 현대경제연구원 분석 모형 및 결과

○ **(분석 모형) 본 보고서에서는 Barro and Redlick (2012)의 방법론을 토대로 한국의 1980년부터 2012년까지 연간 데이터를 이용하여 재정승수를 추정함**

- Barro and Redlick (2012)의 모형에 해외부문의 충격을 추가하여 재정지출승수를 추정
  - 우리 경제의 높은 해외의존도를 고려해 볼 때 해외부문의 충격이 우리 경제에 미치는 영향은 매우 크므로, 해외부문의 충격을 대표하는 변수로 미국의 1인당 실질 GDP를 추가
  - 방정식 (1)에서 y는 일인당 실질 GDP, g는 일인당 실질 정부 지출, τ는 GDP에서 차지하는 조세수입 비중, U는 실업률, y^{US}는 미국의 1인당 실질 GDP로서 해외부문의 충격을 나타냄을 의미

$$(y_t - y_{t-1})/y_{t-1} = \beta_0 + \beta_1(g_t - g_{t-1})/y_{t-1} + \beta_2(\tau_t - \tau_{t-1}) + \beta_3 U_{t-1} + \beta_4(y_t^{US} - y_{t-1}^{US})/y_{t-1}^{US} + \epsilon_t \quad (1)$$

○ **(분석결과) 경기부양용 정부지출 증가에 따른 실질 GDP 증가는 재정지출 증가분의 약 50%로 추정됨**

- 본 연구원이 자체 추정한 재정지출승수(fiscal multiplier)는 0.498임
  - 한국개발연구원(KDI)과 조세연구원(KIPF)이 추정한 재정지출 승수는 각각 0.384, 0.482임

< 현대경제연구원, KDI, 조세연구원의 재정지출승수 >

현대경제연구원(HRI)	KDI	조세연구원
0.498	0.384	0.482

자료 : 1) KDI, "우리나라 재정정책의 유효성에 관한 연구," 『한국개발연구』, 제29권 제2호, 2007.
2) 조세연구원, "세입과 세출의 변화가 국민소득에 미치는 효과분석," 『재정포럼』, 2006.

주 : 1) 현대경제연구원 재정지출승수의 t값은 2.39(5% 유의구간에서 유의), Adj. R-square 0.50임. 1998년 외환위기와 2008년 금융위기를 더미변수로 추가적으로 고려하여 추정.
2) KDI(2007) 연구에 따르면 정부지출이 한 단위 변했을 때 실질 GDP 변동분은 2분기까지 0.384 증가하는 것으로 추정됨.
3) 조세연구원(2006) 연구에 따르면 정부지출이 한 단위 증가에 따른 실질 GDP 변동분은 3분기까지 0.482 증가하는 것으로 추정됨.

<참고문헌>

국회예산정책처, “G20 국가의 경기부양 재정정책 유형: 해외사례,” 『NABO 경제포커스』, 2009(4월 13일).

국회예산정책처,『2009년도 제1회 추가경정예산안 쟁점분석』, 2009년(4월).

국회예산정책처,『2011~2012년 경제 전망』, 2011(10월).

김필헌, “재정승수 국제비교와 시사점,” 『Keri 정책연구』, 2010(7월).

김현정 외, “거시경제정책 조합과 사회후생,” 한국은행 금융경제연구원, 『경제분석』, 13권, 제 2호, 2007.

허석균, “우리나라 재정정책의 유효성에 관한 연구,”『한국개발연구』, 제29권 제2호(통권 제100호), 2007(11월).

박승준, “재정확대의 거시경제적 효과분석: 분야별 재원배분을 중심으로,” 국회예산정책처『경제현안분석』, 제39호, 2009(4월).

삼성경제연구소, "한국 재정정책의 효과와 재정 건전성," 『경제포커스』, 제275호, 2010(1월 12일).

조세연구원, “세입과 세출의 변화가 국민소득에 미치는 효과분석,” 『재정포럼』, 2006.

한국개발연구원(2011), 『경제현안 분석』,” 2011(8월).

Blanchard, Oliver and Roberto Perotti, "An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, No.4, 2002, pp.1329-1368.

Barro, H. Robert and Carles J. Redlick, "Macroeconomic Effects from Government Purchases and Taxes," *The Quarterly Journal of Economics*, 126, 2011, pp. 51-102.

Fabio Canova, " Fiscal Policy, pricing friction and monetary accommodation, May 2011.

Hemming, Richard, Michael Kell, and Selma Mahfouz, "The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity: A Review of the Literature," *IMF Working Paper*, WP/02/208, 2002.

IMF, "The State of Public Finances: Outlook and Medium Term Policies After the 2008 Crisis," March 6, 2006.

IMF, "Fiscal Multipliers," *Staff Position Note*, May 2009.

IMF, "Countering the cycle-The Effectiveness of fiscal policy in Korea," *Working paper*, November 2009.

OECD(2010), “Economic outlook,” No. 87, May 2010.

Spilimbergo, Antonio, Steve Symansky and Martin Schindler(2009), "Fiscal Multipliers," *IMF Staff Position Note*, SPN/09/11, IMF, 2009.