

보도자료

보도일시	2021년 4월 30일(금) 조간
배포일시	2021년 4월 29일(목) 09:00
배포부서	KDI 홍보팀(044-550-4030, press@kdi.re.kr)
담당자	허진욱 KDI 경제전망실 모형총괄 (044-550-4021, jhur@kdi.re.kr)

코로나19 위기 시 재정의 경기대응에 대한 평가와 시사점

허진욱 경제전망실 모형총괄

본고는 2021년 상반기 『KDI 경제전망』에 수록될 예정임.

코로나19 위기 시 재정의 경기대응에 대한 평가와 시사점

연구위원 허진욱

1. 문제제기

■ 코로나19의 확산에 대응하여 적극적인 재정지출이 이루어짐에 따라 재정적자와 국가채무가 빠르게 증가할 것으로 예상됨.

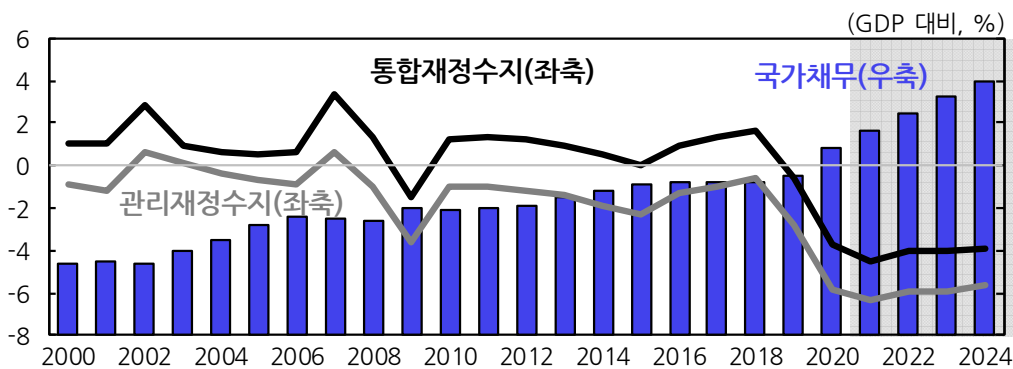
- 경제 충격을 완화하고 사회안전망을 보강하기 위해 대규모 재정지출이 집행된 반면, 개인 및 법인의 소득과 소비의 감소로 인해 재정수입은 둔화되면서 2020년 통합재정수지 및 관리재정수지 적자폭이 크게 확대됨.

* 통합재정수지(GDP 대비, %): ('16) 1.0 → ('17) 1.3 → ('18) 1.6 → ('19) -0.6 → ('20) -3.7

* 관리재정수지(GDP 대비, %): ('16) -1.3 → ('17) -1.0 → ('18) -0.6 → ('19) -2.8 → ('20) -5.8

- 2020~24년도 국가재정운용계획에 따르면, 확대된 재정적자가 2024년까지도 유사한 수준을 유지함으로써 국가채무비율의 상승세는 당분간 지속될 전망

한국의 재정수지와 국가채무



주: 2000~2020년은 결산, 2021년은 추경, 2022~24년은 2021년 추경안에서 조정된 2020~24년도 국가재정 운용계획 기준임.

자료: 기획재정부.

■ 본고에서는 최근 우리나라의 재정기조를 평가하고, 향후 경기변동에 재정이 안정적으로 대응하기 위한 정책적 시사점을 제시하고자 함.

2. 코로나19에 대한 국내외 재정 대응 평가

■ 2020년 중 코로나19 확산에 대응하여 총 4차례의 추경이 편성되었으며, 이러한 적극적인 재정 대응은 2021년에도 이어짐.

- 2020년 추경은 4차례에 걸쳐 총 66.8조원 규모로 책정되었으며, 세출확대 54.6조원과 세입경정 12.2조원으로 구성됨.
- 2021년에도 적극적인 재정 대응은 지속되고 있는 것으로 판단됨.
 - 2021년 본예산의 총수입 증가율은 2020년 본예산 대비 0.2%에 불과한 반면 총지출 증가율은 8.9%에 달하는 등 확장적으로 편성됨.
 - 이에 더하여 2021년 3월에도 총 14.9조원의 추경이 확정됨.

2020~21년 국내 추가경정예산 편성

연도	회차	총 규모	세출확대		세입경정	주요 내용
			세출확대	세입경정		
2020	1	11.7조원	10.9조원	0.8조원		방역대책, 민생 지원 등
	2	12.2조원	12.2조원	-		민생 지원(전 국민 대상 긴급재난지원금)
	3	35.1조원	23.7조원	11.4조원		세입경정, 고용대책, 경기보강 등
	4	7.8조원	7.8조원	-		민생 지원, 고용대책, 돌봄 지원 등
	계	66.8조원	54.6조원	12.2조원		-
2021	1	14.9조원	14.9조원	-		민생 지원, 고용대책, 방역대책 등
총계		81.7조원	69.5조원	12.2조원		-

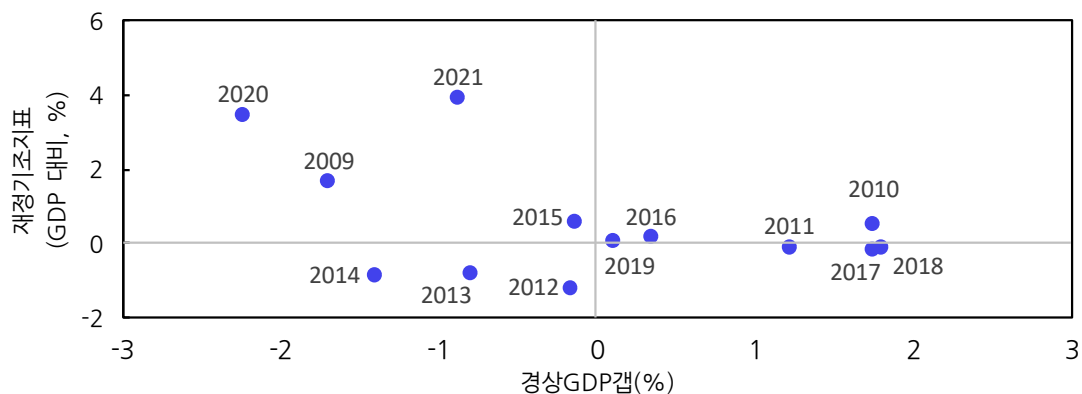
자료: 기획재정부.

■ 이렇게 편성된 추가경정예산은 거시경제 충격을 완화시키고 성장률을 제고시키는 데 기여한 것으로 평가됨.

- KDI 자체 분석 결과, 2020년 1~4차 추경과 2021년 1차 추경으로 인한 경제성장률 제고 효과는 2020년 0.5%p, 2021년 0.3%p에 달할 것으로 추산됨.
- 추가적인 재정지출 1원당 GDP 증가 효과는 0.2~0.3원으로 추정됨.
 - 상대적으로 성장률 제고 효과가 작게 나타나는 것은, 추경의 목표가 성장 효과보다는 피해 계층 지원을 통한 민생 안정에 집중됨에 따라 재정지출 중 많은 부분이 승수효과가 비교적 작은 이전지출에 집중된 데 기인함.

- 한국의 이러한 재정기조를 과거 및 주요국의 사례와 비교하기 위하여 재정기조지표(a measure of fiscal stance: FIS)를 추정함.
 - 재정기조지표는 자동안정화 기능에 따른 재정수입 변동분을 통제된 상태에서 재량적 재정정책의 규모를 추정하여 재정기조의 확장성을 수량화하기 위해 활용되는 지표임.
 - 재정기조지표는 실제 재정수지와 경기중립적 재정수지 간의 차이로 정의되며, 재정기조지표가 양수(+)인 경우에는 재정확장으로, 음수(-)인 경우에는 재정긴축으로 해석됨.
 - 재정기조지표를 추정하는 다양한 방법이 존재하나, 본고에서는 경상GDP갭을 활용하여 기준연도를 설정하고 각 연도의 경기중립적 관리재정수지를 추정한 뒤, 이 수치와 추경예산상 관리재정수지 목표치와의 격차를 재정기조지표로 정의함(부록 참조).
 - 통합재정수지를 활용하는 대신 경기상황과의 관련성이 낮을 것으로 예상되는 사회보장성 기금수지가 배제된 관리재정수지를 활용하여 분석을 수행하였으며, 결산에 비해 정부의 기조를 더욱 직접적으로 반영하는 (추경)예산상의 관리재정수지를 활용함.
- 2009~21년 예산 자료를 활용하여 재정기조지표를 추산한 결과, 한국의 2020년과 2021년의 재정기조는 과거 어느 때보다도 확장적인 것으로 나타남.
 - 분석기간 중 2010~19년의 경우에는 상대적으로 재정의 확장 및 긴축의 방향성이 명확하게 나타나지 않는 반면, 2009년과 2020~21년은 명확한 확장 기조를 보임.
 - 이는 한국의 재정정책이 평시에는 높은 경기대응성을 나타내지 않았던 반면, 글로벌 금융위기나 코로나19 위기와 같은 대규모 충격에는 적극적으로 대응하였음을 시사함.
 - 또한 2020년과 2021년의 재정기조는 글로벌 금융위기에 대응하여 대규모 추경이 집행되었던 2009년과 비교해도 확장적인 수준임.

한국의 연도별 재정기조지표와 경상GDP갭



주: 1) 추경이 편성되었던 해에 대해서는 추경예산을, 추경이 없었던 해에 대해서는 본예산 자료를 활용함.
 2) 2021년도 경상GDP는 2021년도 1차 추경안에서의 정부의 전체 수치인 4.4%를 준용함.

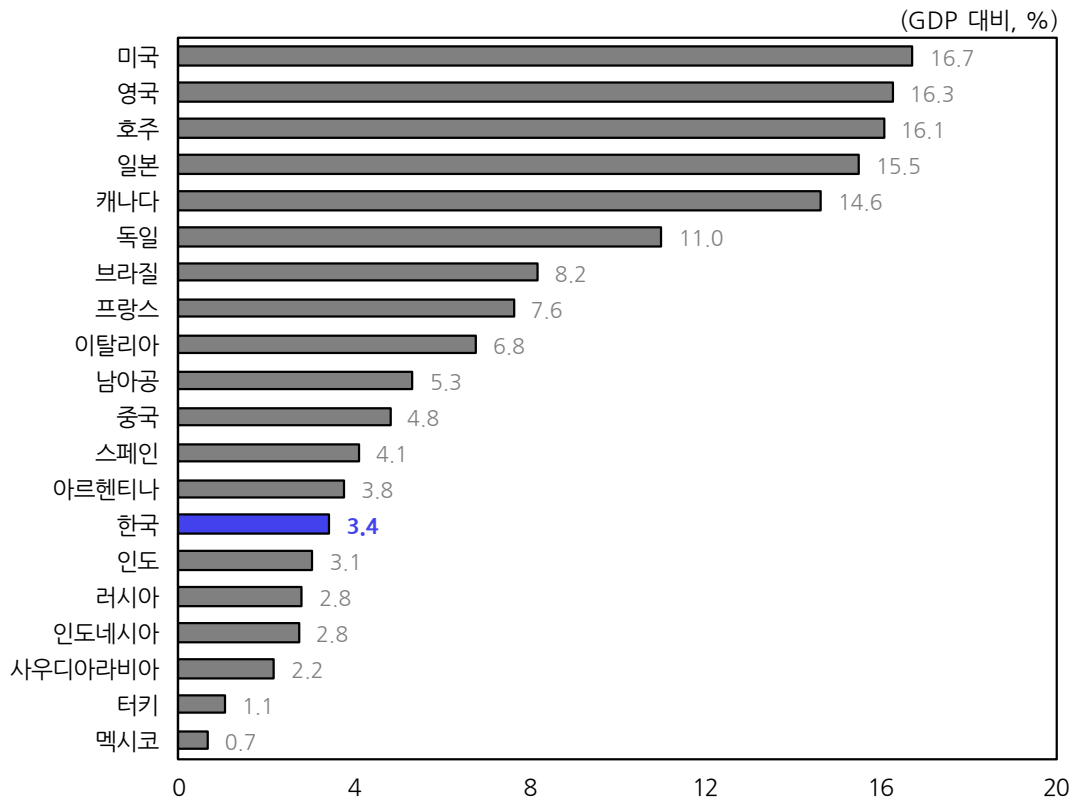
■ 다만, 코로나19에 대응한 재정정책의 규모를 주요국과 비교하면 재정 대응의 상대적인 크기는 작았던 것으로 판단됨.

- IMF의 집계에 따르면 미국, 영국, 일본, 독일 등 코로나19 확산세가 극심했던 주요 선진국들의 경우 2020년에 발생한 추가 재정 대응의 크기가 GDP 대비 10%를 크게 초과한 반면, 한국의 경우에는 GDP 대비 3.4%에 불과했던 것으로 나타남.

- 주요국에 비해 코로나19 확산세가 비교적 잘 제어되었고, 경제적 충격도 상대적으로 작았음을 감안하면 2020년의 재정 대응 규모는 합리적인 수준인 것으로 판단됨.

- 코로나19의 확산 이전에 편성된 2020년 본예산이 이미 주요국 대비 확장적이었다는 점 또한 추가 재정 대응 규모가 상대적으로 작았던 데 영향을 주었을 가능성

G20 회원국의 2020년 추가 재정 대응 규모



주: 1) IMF에서 추산한 각국의 추가적인 재정지출(additional spending) 및 세수감소(foregone revenues) 중 2020년에 해당하는 부분을 집계하고, 이를 IMF에서 발표된 WEO(2021. 4)의 2020년 경상GDP로 나눈 값임.

2) 유럽연합(EU)은 공식적인 G20 회원국으로 분류되나, 그 특수성을 고려하여 비교대상에서 제외함.

자료: IMF(<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>)를 활용하여 저자 계산.

3. 중기 재정계획의 경기대응성 평가

■ 2020년에 발표된 2020~24년도 국가재정운용계획을 토대로 향후 2024년까지의 재정기조를 살펴보면, 재정정책의 확장적 기조는 중기에서도 지속될 것으로 예상됨.

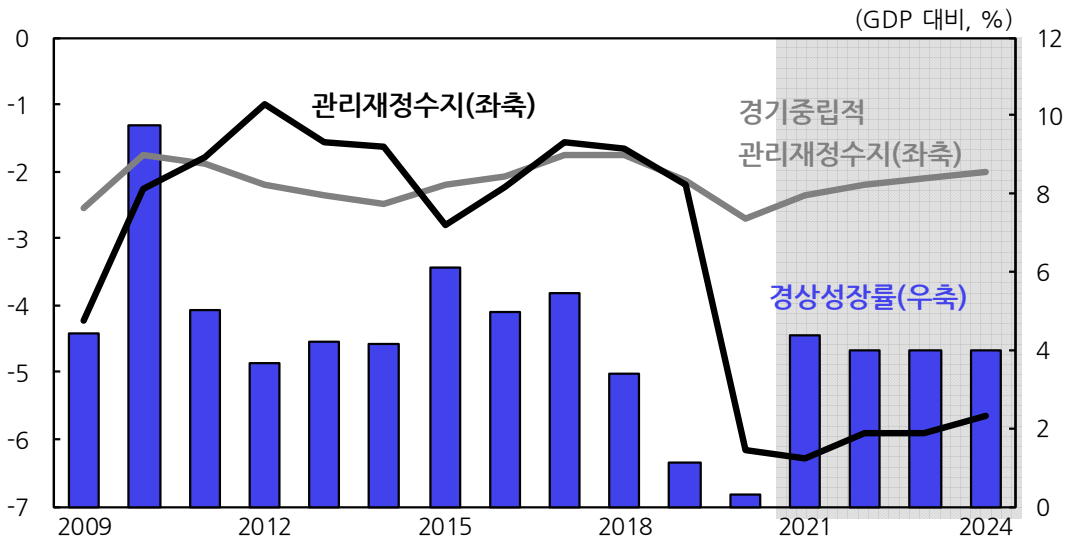
● 국가재정운용계획에 따르면, 정부에서 전제한 중기 경상성장률은 4%대 초반의 안정적인 수준을 유지하는 반면, 관리재정수지는 2020~21년에 급격히 악화된 이후 2024년까지도 거의 회복되지 못하는 것으로 계획되어 있음.

- 양극화, 인구 및 산업 구조의 변화 등에 대응하여 사회안전망을 확충하고 미래 성장동력을 확보하기 위해 적극적으로 재정을 운용함에 따라 재정지출이 지속적으로 증가하는 반면, 재정수입이 지출을 충분히 따라잡지 못하면서 높은 적자가 지속되는 것으로 계획함.

● 그 결과, 경기중립적 관리재정수지는 향후 완만한 개선 흐름으로 전환되는 반면, 중기 계획상의 관리재정수지 목표치는 이를 크게 하회함에 따라 확장적 기조가 지속되는 것으로 나타남.

- 경기중립적 관리재정수지와 실제 관리재정수지의 격차인 재정기조지표는 2024년까지도 높은 수준을 유지하는 것으로 추산됨.

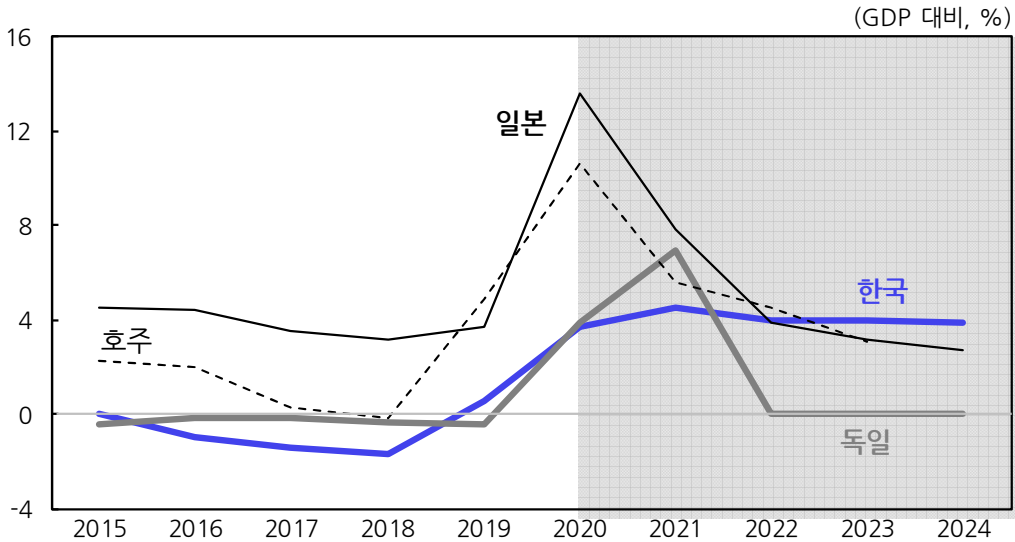
중기 계획상 관리재정수지 목표치와 경기중립적 관리재정수지의 비교



주: 1) 2009~21년의 관리재정수지는 추경예산 기준, 2022~24년은 국가재정운용계획 기준임.
 2) 2009~20년의 경상성장률은 실적치이며, 2021~24년은 2021년도 추경안에서 조정된 중기 경상GDP 전제 수치를 역산하여 활용함.
 자료: 기획재정부; 한국은행.

- 한편, IMF의 최근 경제전망(WEO, 2021. 4)에 따르면, 한국을 포함한 대부분의 세계 주요국에서는 2022년 이후 안정적인 경기 회복세를 나타낼 것으로 전망하고 있음.
 - 정부에서도 2024년까지 4%대 초반의 경상성장률을 유지할 것으로 전제하고 있다는 점에서, 향후 경기상황에 대한 IMF와 정부의 판단은 유사하다고 볼 수 있음.
- 해외 주요국에서는 향후 예상되는 경기 회복세를 감안하여 재정수지를 점진적으로 정상화한다는 중기 재정계획을 표방하며 한국과는 대조적인 모습을 보임.
 - 코로나19의 본격적인 확산 이후에 중기 재정계획을 발표한 호주, 독일, 일본의 경우에는 급증한 재정적자를 점차 정상화할 것을 명시하고 있음.
 - 상기의 3개국 모두 2020년의 통합재정수지 적자폭은 한국에 비해 높은 수준을 기록하였으나, 중기에서의 목표치는 한국에 비해 낮은 수준임.
 - 반면, 한국의 중기 재정계획에서는 2020년에 재정적자가 증가한 이후 2024년까지도 유사한 규모의 적자를 유지하는 것으로 나타남.

주요국의 재정적자: 추이 및 중기 재정계획

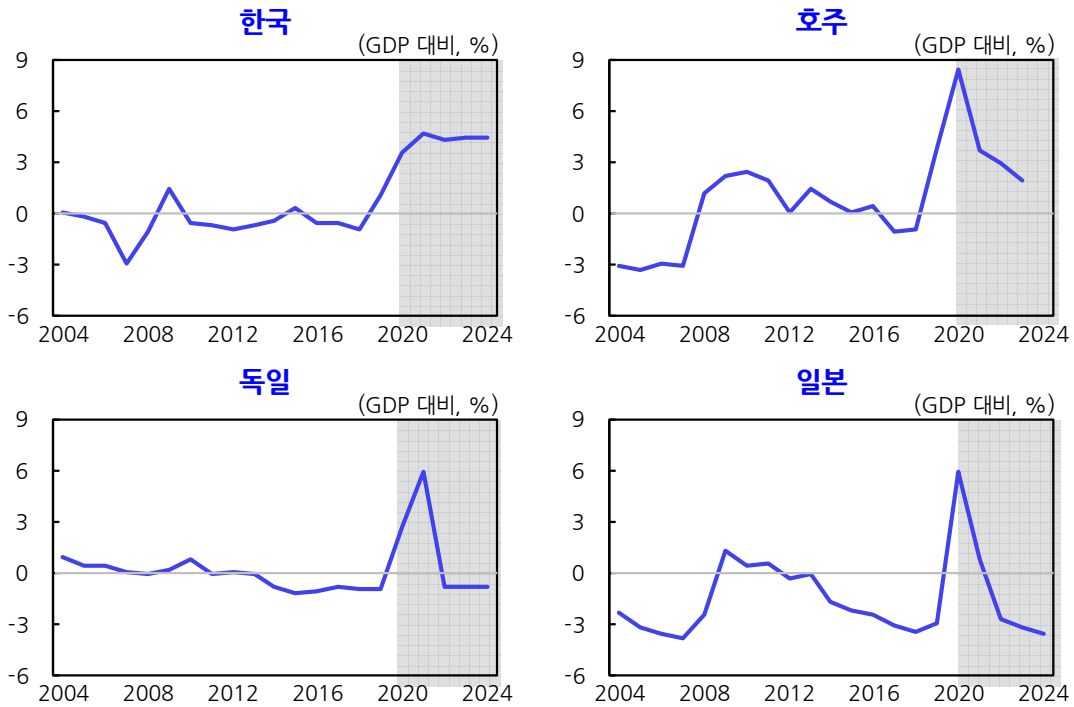


주: 국제비교를 위하여 한국을 포함한 각국의 재정적자는 통합재정수지 기준으로 계산되었으며, 결산이 완료된 해의 재정적자는 결산 기준, 그 이후로는 예산 및 중기 재정계획 기준임.
 자료: 각국 결산서, 예산서, 중기 재정계획을 기반으로 저자 작성.

■ 재정수지 중 자동안정화 부분을 통제하고 재정기조를 수량화하기 위하여 재정기조지표를 추산하여 비교한 결과, 한국에서는 중기에서도 확장 기조가 유지되는 반면 주요국에서는 점차 확장성이 축소되는 것으로 나타남.

- 한국을 제외한 3개국에서는 2020년 재정기조지표가 급등한 반면, 늦어도 2022년부터는 점진적으로 낮아지는 것으로 계획하고 있음(그림 참조).
- 반면, 한국에서는 재정기조지표가 2024년까지도 높은 수준으로 유지됨.

주요국의 재정기조지표



주: 국제비교를 위하여 한국을 포함한 각국의 재정수지는 통합재정수지 기준으로 계산되었으며, 결산이 완료된 해의 재정수지는 결산 기준, 그 이후로는 예산 및 중기 재정계획 기준임.
 자료: 각국 결산서, 예산서, 중기 재정계획을 기반으로 저자 계산.

■ 종합하면, 한국의 중기 재정계획에는 주요국에 비해 중기에서의 경기 회복세에 대한 전망이 충분히 반영되지 않은 것으로 판단됨.

- 주요국에서는 중기에서의 경기 회복에 맞추어 재정수지의 정상화가 재정계획에 반영된 반면, 국내에서는 경기 회복보다는 구조적 요인으로 인한 중기 재정소요 확대가 상대적으로 중요하게 반영되었을 가능성

4. 요약 및 정책적 시사점

- 국내에서는 코로나19 위기에 대응하여 과거에 비해 적극적인 재정정책이 이루어짐으로써 경제위축을 일부 완화하였으며, 경제 충격의 크기를 고려하면 단기에서의 재정 대응의 규모는 합리적인 수준으로 평가됨.
 - 한국의 2020년과 2021년 재정기조지표는 글로벌 금융위기 이후 대규모 추경이 집행되었던 2009년보다도 높은 수준을 기록하는 등 확장적인 모습을 보임.
 - 다만, 추가적인 재정 대응의 규모는 주요국 대비 낮은 수준이며, 이는 주요국 대비 경제 충격의 크기가 작았던 데 기인하는 것으로 판단됨.
- 반면, 중기 재정계획에서는 경기 회복에도 불구하고 대규모 재정적자를 지속할 것으로 계획된바, 경기 전망이 재정계획에 충분히 반영되지 않은 것으로 판단됨.
 - 주요국의 경우 대체로 최근 급증한 재정적자를 향후 4~5년간 점차 감축시킬 것을 계획하고 있으나, 한국의 경우 큰 폭의 재정적자와 가파른 국가채무 증가세가 중기에서도 지속되는 것으로 계획함.
- 지속가능한 재정 운용을 위해 경기 수축기에 확장적으로 운용되었던 재정을 경기 회복기에는 정상화하려는 노력이 요구됨.
 - 경제위기에서의 확장재정은 합리적인 대응이라고 할 수 있으나, 경기 회복기에 재정기조의 정상화가 지체된다면 대규모 재정적자가 지속되고 국가채무 누증이 심화됨에 따라 향후 긴급한 재정 수요가 발생하였을 때 대응여력이 약화될 수 있음.
 - 경기위축 시기에 많은 재정적자를 감수한 만큼, 향후 경기 회복이 이루어질 것으로 예측되는 시기에는 이를 정상화하여 경기 안정화와 재정의 지속가능성 간의 균형을 유지하려는 정책적 노력이 필요함.
 - 고령화 및 산업구조 변화 등의 구조적 요인으로 재정지출 수요가 지속적으로 증가할 것으로 예상되는바, 중장기적인 재정지출 증가에 대해서는 중장기적인 재정수입 확충 노력을 통하여 대응함으로써 지속가능한 재정 운용을 추구하는 것이 바람직

부 록 | 경기중립적 재정수지와 재정기조지표의 계산

■ 재정기조지표(a measure of fiscal stance: FIS)는 재정정책의 확장 내지는 긴축의 정도를 측정하기 위한 지표로서, 본고에서는 아래와 같이 정의함.

- 우선, 경상GDP갭이 영(0)에 가장 가까운 시점을 기준연도로 설정하고, 기준연도의 GDP 대비 재정수입(t_0) 및 재정지출(g_0)을 각 연도에 적용하여 다음과 같이 경기중립적 관리재정수지(B^*)를 도출

$$- B^* = t_0 NGDP - g_0 NGDP^*$$

- 구체적으로, t_0 는 기준연도 재정수입(사회보장성기금수지 제외)의 GDP 대비 비중을, g_0 는 기준연도 재정지출(공적자금상환원금 제외)의 GDP 대비 비중을 의미함.
- $NGDP$ 와 $NGDP^*$ 는 각각 경상GDP 및 경상GDP의 추세 요인(trend component)을 나타내며, 추세 요인은 HP필터(Hodrick-Prescott filter)를 통해 추정됨.
- 재정기조지표($FIS = B^* - B$)는 경기중립적 관리재정수지(B^*)에서 실제 (추경)예산상의 관리재정수지(B)를 차감한 값으로 정의되며, 이에 따라 재정기조지표가 양(+의 값을 가질 경우 재정책확장으로, 음(-의 값을 가질 경우 재정긴축으로 해석됨.
- 이렇게 추정된 재정기조지표는 재정수입의 자동안정화 기능을 통제된 상태에서 재량적 재정정책의 규모를 측정하는 변수로서, 재정기조의 방향 및 크기를 측정하는 데 유용하게 활용되고 있음.
 - 다만, 재정기조지표는 기준연도의 설정 방식, GDP갭의 추정 방법 등에 따라 그 값이 달라질 수 있는 지표임에 유의할 필요
- 상기의 방법론은 Bléjer and Cheasty(1991)¹⁾, 고영선(2001)²⁾ 등을 참고하여 일부 수정·보완한 것임.

1) Mario I. Bléjer and Adrienne Cheasty, "How to Measure the Fiscal Deficit," International Monetary Fund, 1991.
 2) 고영선, 「구조적 재정수지의 추정」, 『KDI 정책연구』, 제23-1·2호, 2001.