월간

재정포럼

2023. July
Vol.325
07

권두칼럼
주택세제의 개편 방향에 대하여
| 이동식

현안분석
정년연장의 고용효과에 대한 소고
| 이환웅

특집
2023년 존 베이츠 클라크 메달 수상자 가브리엘 주크만의 경제학적 기여
| 홍용기

노병은 죽지 않는다, 다만 사라질 뿐 : 20세기 최고의 경제학자를 위한 찬가
| 강동익

정책연구
외국인 이민자의 유입이 재정에 미치는 영향 외

주요국의 조세·재정동향
미국 - 저소득커뮤니티 에너지프로젝트 추가 세액공제 지침 발표 외

KIPF 한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

재정포럼

2023.07 **Vol.325**

월간 재정포럼 2023년 7월호 **통권** 제325호_세종라00007

발행처 한국조세재정연구원 (우) 30147 세종특별자치시 시청대로 336

전화 (044) 414-2132 **홈페이지** www.kipf.re.kr

CONTENTS

권두칼럼

02 주택세제의 개편 방향에 대하여 | 이동식

현안분석

08 정년연장의 고용효과에 대한 소고 | 이환웅

특집

32 2023년 존 베이츠 클라크 메달 수상자
가브리엘 주크만의 경제학적 기여
| 홍용기

48 노병은 죽지 않는다, 다만 사라질 뿐
: 20세기 최고의 경제학자를 위한 찬가
| 강동익

정책연구

60 외국인 이민자의 유입이 재정에 미치는 영향
| 조희평·강동익

64 사회기반시설의 사후관리체계 및 회계처리에 관한 연구
| 양은주·윤영훈

67 주택 관련 대출의 공공부문 보증현황 및 관리방안 연구
| 윤영훈·양은주

71 공공기관 기술마켓의 성과분석
| 한동숙·임홍래

주요국의 조세·재정동향

76 미국 - 저소득커뮤니티 에너지프로젝트 추가 세액공제 지침 발표 외

『재정포럼』에 실린 원고의 내용은 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다.

『재정포럼』은 환경부로부터 친환경 인증을 받은 재활용 종이로 제작되었습니다. 한국조세재정연구원은 환경 보호를 실천하고 지속가능한 미래를 위해 ESG경영에 힘쓰고 있습니다.

주택세제의 개편 방향에 대하여

이동식
경북대학교 법학전문대학원 교수
한국세법학회 회장

세금은 일반적으로 국민 삶에 적지 않은 영향을 미친다. 그중에서도 주택세제만큼 국민의 관심을 많이 받는 세제도 없을 것이다. 정부는 주택시장이 침체하거나 과열되면 어김없이 세제를 통해 주택거래를 활성화하거나 억제하려고 하였다. 이러한 정부의 정책이 전혀 의미 없었다고는 할 수 없다. 주택시장의 침체로 미분양 물량이 증가할 때 일정 기간 미분양주택을 매수한 납세자에게 추후 양도 시 양도소득세를 면제해 준다는 규정을 입법하면 미분양주택이 분양되기도 한다. 반대로 주택시장이 과열되어 가격이 급등하는 경우, 정부는 주택수요를 억제하기 위해 주택양도로 발생하는 양도차익에 중과세하는 제도를 도입하거나, 이러한 양도소득세 중과세제도와 함께 주택 보유에 대한 세 부담, 즉 재산세와 종합부동산세의 세 부담을 높이는 제도를 도입해 다주택자가 보유주택 중 여유분을 시장에 매물로 내놓게 하여 공급 확대를 유도하기도 한다. 이러한 세제 조치가 주택시장에 대한 정책 대응 차원에서 마련되는 것이다 보니 입법화 과정에서 아무래도 적시성이 중요하게 여겨진다. 그러다 보니 체계 정합성이나 주택시장에 미치는 장기적 파급효과 등을 충분히 고민할 수 있는 여건이 되지 못하기도 한다. 실제 정책 차원에서 다급하게 도입했던 여러 세제 조치 가운데 일부는 시행과정에서 예상치 않은 문제를 야기하기도 했다.

이제 급등하던 주택시장은 진정됐다. 정책당국으로서는 다급히 시행했던 주택세제를 제대로 점검해 볼 수 있는 기회를 부여받은 셈이다. 이러한 상황에서 주택세제를 어떤 방향으로 개편해야 할지 개인 소견을 피력해 보고자 한다.

첫째, 오래 지속할 수 있는 세제를 마련하자!

우리나라 주택세제는 정책 수단으로 활용하는 경우가 많아 큰 폭의 개편이 빈번했고 지속성을 확보하지 못했다.

지금까지 우리나라 주택세제는 정책 수단으로 활용하는 경우가 많아 큰 폭의 개편이 빈번했다. 이러한 조치는 응급처방으로는 효과가 있었지만, 장기적 관점에서 보면 부정적인 측면이 많았다. 급등한 주택시장을 진정시키기 위해 과도한 세 부담을 요구하는 입법을 하니 주택시장이 급랭하고, 그 시장에 대응하기 위해 다시 시장친화적인 세제를 입법하면 몇 년 뒤에는 주택가격이 급등하는 식이었다. 이러한 조치는 주택시장을 더 불안하게 만들었고, 정책당국이 내놓는 세제 수단들의 효과 역시 반감시켰다. 하나의 정책이 원래 의도한 대로 충분한 효과를 발휘하려면 정책수범자들이 그 정책의 지속성을 신뢰해야 한다. 지금까지 정책 수단으로 활용한 세제 조치들은 지속성을 확보하지 못했다. 어떻게 해야 지속성 있는 주택세제를 마련할 수 있을까? 근본적으로 단기적 대응 정책 수단인 조세제도를 활용하는 방식은 자제할 필요가 있다. 물론 세제가 어느 정도의 시장 대응 능력을 지닐 필요는 있다. 하지만 장기적 관점에서 급등시장과 급락시장을 고려하여 납세자가 예측할 수 있는 제도를 만들어 운영해야 한다.

둘째, 보유세의 경우 세 부담의 적절성을 재검토하자!

주택 보유에 부과하는 세금으로 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세를 들 수 있다. 2004년 보유세 개편으로 주택에 대한 과세제도가 현재처럼 이원화됐다. 주택에 대한 재산세는 과세권자인 기초자치단체가 그 구역 내 주택에 물건별로 과세하고, 종합부동산세는 정책 차원에서 전국의 주택을 합산하여 과세한다. 2004년 보유세 개편 취지가 보유세 강화였는데, 실제 재산세는 과세표준을 면적 기준에서 공시가격 기준으로 변경했지만 세율은 인하해 인상 효과가 거의 없었다. 결국 보유세 강화는 종합부동산세의 몫이 됐다. 따라서 종합부동산세를 과도하게 낮추면 2004년 보유세 개편 취지가 몰각될 수 있다. 하지만 2018년 9·13 대책에서 시작한 다주택자에 대한 종합부동산세 세율은 과도한 측면이 있다. 당시에는 공급을 초과하는 주택수요에 단기적으로 대응하기 위해 다주택자가 보유한 주택을 시장에 내놓게 하는 것이 정책목표였으나 현재는 그 필요성이 사라졌다고 봐야 한다. 따라서 다주택자의 보유세 부담을 현재보

「소득세법」상 양도소득세의 문제점은 제도가 너무 복잡하게 설계돼 있어 근본적으로 '다시 쓰기'를 해야 할 상황이라는 점이다.

다 완화할 여지가 있고, 필요성도 있다. 재산세 세 부담 상한제도를 폐지하는 방안도 검토할 필요가 있다. 이 제도는 주택가격 상승으로 인한 재산세 급등을 억제하는 긍정적인 측면이 있지만, 세금의 기본원칙인 공평과세 원칙을 훼손하는 부정적인 측면도 있다.

셋째, 양도소득세는 다주택자 중과세제도와 1세대 1주택 비과세제도를 재검토하자!

「소득세법」상 양도소득세의 근본적인 문제점은 제도가 너무 복잡하게 설계돼 있어 근본적으로 '다시 쓰기'를 해야 할 상황이라는 점이다. 2021년 기준 주택보급률이 102.2%이고 자가점유가구 비율이 57.3%나 되는 상황에서 주택양도 시 양도소득세 세액이 얼마나 되는지는 납세자에게 매우 중요하고, 경우에 따라 가계에 치명적인 위험이 될 수도 있다. 실제로 그러한 사례를 개인적으로 여러 번 목격하였다. 하지만 이러한 개편을 단기간에 기대하기는 어렵다. 이 문제를 제외했을 때 양도소득세와 관련해 긴급 개편이 필요한 부분은 조정대상지역 내 다주택자에 대한 양도소득세 중과세제도이다. 현 정부 출범 이후 1년간 중과세제도를 유예했으나, 현재 상황에서 이 제도는 폐지함이 바람직하다. 실제 다주택자의 양도소득세 중과세제도는 중과세 자체가 목적이 아니라, 일정한 과세유예 기간을 부여하면서 중과세를 예고해 다주택자가 보유한 주택을 시장에 내놓게 하여 부족한 주택수급 문제를 단기적으로 해결하고자 하는 데 목적이 있다. 그런데 현재의 주택시장은 이러한 필요성이 전혀 존재하지 않는 상황이다.

1세대 1주택에 대한 비과세제도 개편도 꼭 언급할 필요가 있다. '소득이 있는 곳에 세금이 있다'는 소득세의 기본원칙에서 살펴보자. 청년들은 열심히 근로활동을 하여 많지 않은 급여를 받아도 소득세를 납부해야 하는 실정인데, 대부분이 중장년층인 주택보유자가 젊은 시절 주택 가격이 저렴할 때 주택을 매입해 보유하다 가격이 상당히 상승한 현 시점에 처분했을 때 단순히 주택을 한 채만 보유했다는 이유로 수억원에서 많게는 10억원이 넘는 양도차익에 소득세를 전혀 납부하지 않는 상황은 조세정의에 심각하게 반하는 것이다. 이는 세대 간 불공평의 문제가 되기도 하고, 지역 간 불공평의 문제를 발생시키기도 한다. 외

국의 사례들을 참조하여 1세대 1주택 양도차익 비과세제도를 근본적으로 개편할 필요가 있다.

소득세의 기본원칙과 함께 소득유형, 과세형평의 측면에서 주택임대소득 과세를 정상화한다면 보유세 부담을 좀 더 줄일 여지가 있다.

넷째, 주택임대소득 과세를 강화하자!

마지막으로 주택임대소득 과세제도 강화를 제안하고자 한다. 주택임대소득은 2009년 12월 31일 「소득세법」 개정 이전에는 사업소득이 아니라 별도의 종합소득 유형으로 과세하였다. 즉, 주택임대소득과 같은 부동산임대소득은 다른 적극적 사업소득과 과세상 차별이 있어야 한다고 생각한 것이다. 그런데 2009년 세법개정으로 현재는 사업소득으로 과세하되 일부 특례를 부여하는 방식으로 운영하고 있다. 이후 주택임대소득 과세제도가 다시 크게 변화한 것은 2018년 12월 31일 「소득세법」 개정을 통해서이다. 2018년 귀속분까지 비과세했던 총수입금액 2,000만원 이하의 주택임대소득을 14% 분리과세로 전환하였다. 그 외에도 당시에는 민간임대주택사업을 활성화하기 위해 등록임대사업자에게 여러 가지 과세 혜택을 부여하였다.

주택임대소득 과세제도는 사실 주택의 보유세 과세와 밀접한 연관이 있다. 과거 우리나라는 주택에 대한 임대소득 과세가 제대로 되지 않았기 때문에 결국 주택임대로 인한 이익도 보유세로 과세하는 측면이 있었다. 그런데 만일 주택임대소득 과세를 '소득이 있는 곳에 세금이 있다'는 소득세의 기본원칙과 '소득유형과 과세형평'이라는 측면에서 정상화 한다면 보유세 부담을 좀 더 줄여줄 수 있는 여지가 있다. 주택임대소득은 일종의 소극적인 소득이라고 할 수 있으므로 적극적인 사업소득보다 세 부담이 오히려 높아야 함에도 현재는 반대인 상황이다. 이 역시 조세정의에 반한다고 볼 수 있다. 민간임대 활성화를 위한 주택임대소득의 여러 특례 또한 과연 민간임대사업자가 세제상 특례를 부여받을 정도의 공익적 활동을 하고 있는지, 그리고 장기적 관점에서 임대주택을 어떤 방식으로 공급할지에 대한 심도 있는 재검토가 필요하다.

현안분석

✚ **정년연장의 고용효과에 대한 소고**

이환웅 | 한국조세재정연구원 부연구위원

정년연장의 고용효과에 대한 소고[1)]

이환웅
한국조세재정연구원
부연구위원
(holee@kipf.re.kr)

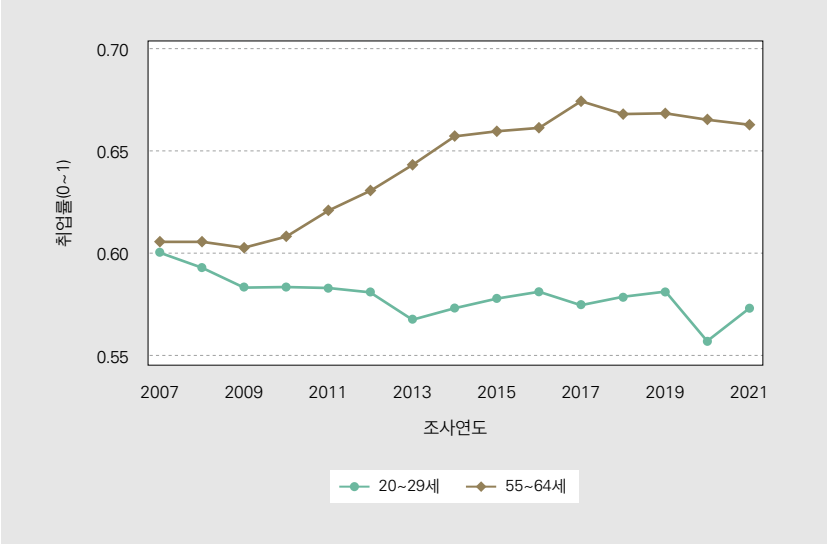
Ⅰ. 서론

최근 우리나라는 기대수명 증가에 따른 고령인구의 증가와 출산율 저하로 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중이 빠르게 증가하고 있다. 통계청의 2020~2040년 인구 전망 발표자료에 따르면 우리나라는 2025년에 65세 이상 고령자가 전체 인구에서 차지하는 비중이 20%를 초과하는 초고령사회에 진입할 것으로 예상된다. 이에 따라 2020년에는 15~64세 생산가능인구 4.6명당 1명의 노인을 부양하였으나, 2030년에는 2.6명, 2050년에는 1.3명, 2065년에는 0.9명으로 생산가능인구의 노인 부양부담이 계속 증가할 것으로 전망되고 있다.[2)] 이런 전망하에서 최근 생산가능인구 감소에 따른 사회적 부양 부담을 감소시키기 위해 고령층의 경제활동 참여를 증대하는 방안에 대한 논의와 함께 현재 60세인 법적 정년을 65세로 연장하자는 주장이 제기되어 왔다.

법적 정년연장은 법안의 직접적인 목표인 고령층의 고용증가라는 장점이 존재한다. 실제로 2013년 법적 정년연장이 55세 이상 고령층 고용에 미친 영향을 실증 분석한 선행연구들은 일관되게 해당 법안의 통과로 인해 고령층 고용이 대체적으로 증가하였음을 밝히고 있다(한요셉, 2019; 김대일, 2021).[3)] 하지만 기업이 고령층 고용증가에 따른 노동비용 증가에 대응하기 위해 다른 연령대의 고용을 감소시키며 궁극적으로 총고용을 감소시킬 수 있다는 우려 역시

1) 본고는 Kang and Lee(2023)를 바탕으로 『재정포럼』의 편집 방향에 맞게 수정·보완한 원고임을 밝힌다.
2) e-나라지표, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1430, 검색일자: 2023. 5. 8.

[그림 1] 청년층과 고령층의 취업률 변화(2007~2021년)



출처: 통계청, 「경제활동인구조사」 자료를 활용하여 저자 작성

존재한다. 이러한 우려는 정년이 연장되는 고령자 집단과 여타 연령대의 근로자 집단(청년층, 중년층) 간의 대체관계가 이론적으로 명확하지 않음에서 기인한다(정희진·강창희, 2022). 또한 [그림 1]에서 확인할 수 있듯이 실증적으로도 2013년 60세 정년연장 법안이 통과된 전후 고령층(55~64세)의 고용은 증가하고 청년층(20~29세)의 고용은 완만하게 감소하면서 고령층의 고용증가가 청년층의 고용감소를 유발하는 것이 아닌지 의구심이 있었다. 물론 청년층의 고용감소는 청년층의 교육연수 증가 등에 따라 취업시장 진입 시기가 늦어지는 노동공급 측면의 요인에 의해 발생하였을 가능성도 존재하기 때문에 시계열 자료에서 관측되는 고령층 고용과 청년층 고용 간의 상관관계를 인과관계로 해석하는 데는 무리가 있다. 따라서 정년연장이 사업체의 총고용 및 연령대별 고용에 미친 영향을 논의하기 위해서는 집계자료 수준의 분석이 아닌 미시자료를 활용한 실증분석이 반드시 수반되어야 한다.

본고는 고용보험가입 사업체 전수의 고용정보가 포함된 「고용보험DB」[4]를 사용해 2013년 법적 정년연장이 사업체의 총고용 및 연령별 고용에 미친 효과를 실증적으로 규명하고자 한다. 정부의 향후 5년간 고용정책 계획이 담긴 「제4차 고령자 고용촉진 기본계획(2023~2027)」[5]에서 만 60세 정년을 연장하는 방안 등에 대한 구체적인 논의의 필요성을 포함하고 있는 만큼 본고의 분석 결

본고는 고용보험가입 사업체 전수의 고용정보가 포함된 자료를 사용해 2013년 법적 정년연장이 사업체의 총고용 및 연령별 고용에 미친 효과를 실증적으로 규명하고자 한다.

3) 사기업, 특히 중소기업 등에서는 2013년 정년연장 법안이 실질적인 고령층 고용의 증가로 이어지지 못하고 오히려 40~50대의 조기퇴직이 증가하는 등 실효성 없는 법 개정이 아니었느냐는 주장이 있다. 이러한 인식은 통계청이 고령층 부가조사에 기반해 발표하는 주된 일자리 퇴직연령이 정년연장 법안 통과 이후 증가하지 못하고 정체 혹은 감소되는 현상에서 기인한 바가 크다. 하지만 이환웅·고창수(2022)에서 논의하였듯이 해당 통계는 조사 당시 주된 일자리에서 퇴직한 사람들에 한정해서 퇴직연령을 조사한 것이기 때문에 해당 통계에 기반해 주된 일자리에서 퇴직연령이 전반적으로 하락했다는 주장은 이치에 맞지 않다. 이환웅·고창수(2022)는 주된 일자리에서 퇴직하지 않는 응답자까지 고려하였을 때 주된 일자리 퇴직연령은 정년연장 법안 통과 이후 오히려 증가하였을 가능성이 높음을 보였다.

4) 본고에서 사용한 「고용보험DB」는 『일자리사업군 고용효과분석: 창업』(방형준·전우성, 2020)에서 제공한 자료임을 밝힌다.

5) 관계부처 합동(2023)

정년연장에 따른 중장년층의 고용증가가 청년층의 고용감소로 이어지지 않는다는 분석 결과는 청년층과 고령층이 대체관계가 아닌 보완관계일 가능성이 높음을 의미한다.

과는 추가적인 정년연장의 경제적 효과에 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 판단된다.

본고는 법적 정년연장에 따른 고용비용 증가 충격을 사업체 수준에서 식별하고 해당 법안에 의해 고용비용이 증가한 사업체와 그렇지 않은 사업체의 총고용과 연령대별 고용을 비교하였다. 이를 위해 사업체 수준에서 법안 통과에 따라 단기적으로 정년연장이 필요한 인원(50~54세)이 전체 고용에서 차지하는 비중을 사업체별로 계산해서 정년연장에 따른 충격을 추정하였다. 정년연장에 따른 고용비용 상승에 크게 노출된 사업체와 노출되지 않는 사업체가 식별되면 일반적으로 연구자들은 정년연장의 효과 추정을 위해 이중차분법을 사용한다. 즉 처치집단과 통제집단의 정년연장 법안 통과에 따른 고용변화의 차이를 비교하여 정년연장의 고용효과를 추정한다. 하지만 사업체별 고용비용 충격을 특정 시점의 50~54세 비중으로 정의하면 50~54세의 비중이 높은 사업체는 법안 통과 이후 해당 코호트의 연령이 증가해서 55~59세의 고용은 기계적으로 증가하게 된다. 뒤에서 자세히 논의하겠지만 일반적인 이중차분법을 사용해 정년연장 법안의 효과를 추정하면 추정의 편의가 발생해 분석 연령대에 따라 정년연장이 고용에 긍정적인 효과를 끼쳤는지, 부정적인 영향을 끼쳤는지 말하기 어렵게 된다.[6] 이에 본고에서는 시간 경과에 따른 연령구성의 변화가 추정에 미치는 편의를 최소화하기 위해 과거자료에서 시간 경과에 따른 연령구성의 변화가 고용에 미치는 효과를 추정하고, 추정된 고용효과에서 연령구성 변화에 따른 효과를 제거하는 삼중차분법을 사용하여 정년연장의 효과를 추정하였다.

추정 결과, 정년연장 법안 통과 전 50~54세의 비중이 높았던 사업체는 해당 비중이 높지 않았던 사업체에 비해 고용증가율이 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타났다. 다음으로 증가한 총고용에서 연령대별 고용증가의 비중을 확인하기 위해 총고용 증분을 연령대별 고용 증분으로 분해해서 별도의 모형을 추정하였다. 흥미롭게도 법안 통과 이전 50~54세의 비중이 높았던 사업체는 15~29세, 30~44세의 고용을 오히려 증가시키는 것으로 추정되었으며, 고령자(55세 이상)와 대체관계에 있을 것으로 여겨지는 45~54세 고용은 감소하는 것으로 나타났다. 정년연장에 따른 중장년층의 고용증가가 청년층의 고용감소로 이어지지 않는다는 분석 결과는 청년층과 고령층이 대체관계가 아닌 보완관계일 가능성이 높음을 의미한다. 이와 같은 결과는 이탈리아의 연금수급 연령 상향 정책이 고령층의 고용뿐만 아니라 청년층과 중년층의 고용을 증가시킨다는 Carta et

6) 가령 정년연장이 55세 이상 고용에 끼친 효과를 이중차분법을 사용해 추정하면 추정에 상향편의(upward bias)가 발생하기 때문에 양(+)의 효과가 추정된다고 하더라도 실제 추정치는 음(-)의 값을 가질 수 있다.

al.(2021) 및 한국의 정년연장 법안이 주로 고령층 근로자와 대체관계에 있는 중장년층 근로자의 고용을 감소시킨다는 정희진·강창희(2022)의 결과와 유사하다.

연령대별(고령층 vs 청년층) 고용의 대체 여부 혹은 보완 여부는 노동정책의 효과의 방향성을 결정하는 데 중대한 영향을 끼치기 때문에 국내 선행연구 다수가 한국 노동시장의 연령대별 대체 가능성에 대해 실증분석을 수행하였다. 그런데 외생적인 정책 변화에 의한 연령대별 고용변화를 추정에 활용하지 못하는 경우 사업체별 고용수준은 내생적으로 결정되기 때문에 세대 간 대체관계를 신뢰성 있게 추정하기가 어렵다.[7] 본고에서 추정에 활용한 2013년 정년연장은 외생적으로 사업체에서 고령자 고용을 증가시켰기 때문에 이와 같은 정책의 효과를 추정하는 것은 정년연장의 경제적 효과에 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있을 뿐 아니라 한국의 노동시장에서 세대 간 고용의 대체관계를 이해하는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

본고에서 추정에 활용한 2013년 정년연장은 외생적으로 사업체에서 고령자 고용을 증가시켰기 때문에 한국의 노동시장에서 세대 간 고용의 대체관계 이해에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

본고의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서 2013년 법적 정년연장이 연령대별 고용에 미치는 효과를 추정한 선행연구를 소개하며, 제Ⅲ장에서는 실증분석을 위한 자료 구축 및 효과 식별을 위한 방법(모형)을 설명한 후 분석 결과를 제시한다. 마지막으로 제Ⅳ장에서는 결론으로 마무리한다.

Ⅱ. 선행연구

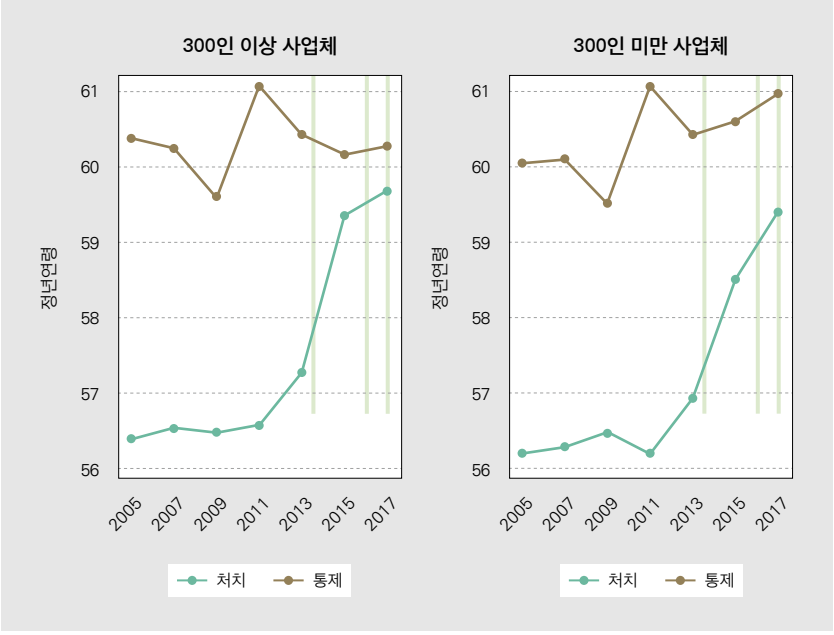
2013년 법정 정년연장이 총고용 및 연령대별 고용에 끼친 영향을 분석한 최근 연구로는 한요셉(2019), 정희진·강창희(2022), 김대일(2023)이 있다. 먼저 한요셉(2019)은 「고용보험DB」를 활용해서 정년연장 법안의 시행이 연령별 고용에 미친 효과를 추정하였다. 구체적으로 「고용보험DB」를 활용해 사업체별 정년연령과 재직근로자의 연령분포를 도출하였다. 다음으로 해당 정보를 활용해 2016년 정년연장 정책이 시행된 이후에 사업체 수준에서 예측되는 고령노동 증가분을 계산하고 예측 고령노동의 증가분이 연령별 고용에 미친 영향을 실증분석하였다. 분석 결과 2016년 정년연장에 의해 고령 근로자가 1명 증가하면 청년고용은 0.2명 정도 감소하는 것으로 나타났다. 그런데 한요셉(2019)은 정년연장에 따른 효과가 나타나는 시점을 법안의 시행 시점인 2016년으로 설정하였다. 반면 본 분석은 정년연장에 따른 효과가 법안이 통과한

7) 국내의 선행연구는 세대 간 노동수요의 대체성과 관련하여 명확한 결론에 이르지 못하고 있다. 청년층과 고령층이 보완관계에 가까운 것으로 추정된 연구는 김대일(2010), 김준영(2011), 안주엽(2011) 등이 있으며, 대체관계에 있는 것으로 나타난 연구로는 이찬영 외(2011), 김세움 외(2022) 등이 존재한다. 선행연구들이 명확한 결론에 이르지 못한 이유는 다양하게 존재할 수 있으나 정책 변화에 따른 외생적 변화를 모수추정에 활용하지 못하고 내생적 변이만을 추정에 활용한 것도 일부 기인하였을 것으로 보인다.

정년이 60세 미만이었던 사업체들은 정년연장 법안이 통과된 2013년과 정년연장 법안의 효력이 발생하는 2016년 이전에 정년이 빠르게 증가한 것으로 나타났다.

[그림 2] 사업체 규모에 따른 정년연령의 연도별 변화

(단위: 세)



출처: 정희진·강창희(2022), p. 164, [그림 2]

2013년 이후 발생하였다고 가정하고 처치 시점을 2013년 이후로 설정하였다. [그림 2]에서 확인할 수 있듯이 정년이 60세 미만이었던 사업체들은 정년연장 법안이 통과된 2013년과 정년연장 법안의 효력이 발생하는 2016년 이전에 정년이 빠르게 증가한 것으로 나타났다. 한요셉(2019)은 정년연장 법안이 통과된 2013년부터 해당 법안의 효력이 발생한 2016년까지의 기간을 처치 이전 기간으로 설정하였기 때문에 정년연장에 따른 총효과를 추정한 것으로 판단하기 어렵다.

정희진·강창희(2022)는 사업체 패널조사를 활용하여 2013년 법정 정년연장이 사업체의 총고용 규모와 직급별 고용 규모에 미친 영향을 추정하였다. 2011년 기준 각 사업체의 전체 근로자 중에서 50세 이상 근로자가 차지하는 비중을 계산 후 해당 비중이 높은 사업체(처치그룹)와 높지 않은 사업체(통제그룹)의 정년연장 법안 입법 이후의 고용변화를 이중차분법을 활용하여 비교하였다. 분석 결과를 살펴보면 정년연장에 따라 50세 이상 근로자 1명이 늘어날 때 총고용 규모는 0.19명 감소하는 것으로 나타났다. 다만 한요셉(2019)의 분석 결과와 다르게 대부분의 고용감소는 청년층의 고용감소가 아닌 고령층 고용과

대체관계가 있는 것으로 여겨지는 중장년층 근로자의 고용감소에 의한 것으로 보고하였다.

마지막으로 김대일(2023)은 2013년에 입법된 정년연장이 23~27세 청년층 고용에 미친 효과를 「경제활동인구조사」를 활용하여 추정하였다. 60세 정년으로 인한 노동비용의 충격을 대리하는 변수로 일자리 부문별[8] 정년연장에 따른 평균 연장기간을 사용하여 60세 정년 도입의 청년층 고용효과를 추정하였는데, 장년층 고용이 1명 증가할 때 청년층 전일제 일자리는 적게는 0.29개, 많게는 1.14개 감소하는 것으로 나타났다. 그의 연구는 고령층 고용증가에 직접적으로 영향을 받을 집단으로 청년층(23~27세)을 처치집단으로 상정하였으며 고령층 증가에 영향을 받지 않는 집단으로 38~42세 연령층을 통제집단으로 설정하고 이중차분법을 활용하여 정년연장의 고용효과를 추정하였다. 하지만 38~42세 역시 고령층 고용증가에 따른 대체 혹은 보완관계를 가질 가능성이 높기 때문에 통제집단으로 적절하지 못하다. 따라서 청년층의 고용을 통제집단의 고용과 비교해 나온 음(-)의 추정값이 38~42세 연령대 근로자들이 고령층 노동자와의 보완관계에 의해 고용이 증가해서 추정된 것인지, 아니면 실제로 23~27세의 연령층의 고용이 감소해서 발생했는지 확인하기가 어렵다.

본고의 가장 큰 차별성은 선행연구들과 달리 이중차분법을 사용한 정년연장 효과 추정 시, 시간 경과에 따른 연령구성의 변화가 처치 효과 추정에 영향을 줄 수 있는 부분을 최소화하는 방법론을 사용한 점이다. 선행연구에서 사용한 처치 강도는 사업체 수준의 특정 연령대 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중과 관련이 깊다. 정책 도입 이후 연령구성의 변화로 인해 정년연장이 고용에 미치는 효과가 미미하다 하더라도 처치그룹이 통제그룹과 비교해 특정 연령대의 고용이 변화할 가능성이 매우 크다. 이러한 이유로 해외의 선행연구들은 정책 변화의 단기효과를 추정하였다(Boeri et al., 2022; Carta et al., 2021). 하지만 한국처럼 정년연장 법안의 입법과 시행까지의 기간이 긴 경우 정책효과를 살피기 위해서는 장기적인 시계열에서 효과를 살펴야 하는데, 이 경우 연령구성의 변화가 고용효과 추정에 미치는 영향은 더욱 크다. 이런 상황에서 본고는 과거자료에서 시간 경과에 따른 연령구성의 변화가 고용에 미치는 효과를 추정하고 추정된 고용효과에서 연령구성 변화에 따른 효과를 제거하는 삼중차분법을 사용해 정년연장의 경제적 효과에 관한 유용한 정보를 제공하고자 하였다.

선행연구들과 달리 본고는 이중차분법을 사용한 정년연장 효과 추정 시, 시간 경과에 따른 연령구성의 변화가 처치 효과 추정에 영향을 줄 수 있는 부분을 최소화하는 방법론을 사용하였다.

8) 김대일(2023)은 사업체 규모(300인 이상, 100~299인, 30~99인 등) 및 산업별(대분류)로 일자리 부문을 정의하였다.

정년연장이 연령대별 고용에 미친 효과를 분석하기 위해 「고용보험DB」 피보험자 자료를 활용해 사업체 단위에서 연령별 고용을 연도별로 구축하였다.

Ⅲ. 실증분석 결과

1. 분석자료 및 추정 전략

가. 분석자료 및 표본 구축

60세 정년연장의 고용효과를 추정하기 위해 2008~2016년 「고용보험DB」 사업체 자료 및 「고용보험DB」 피보험자 자료를 활용하였다. 「고용보험DB」 사업체 자료는 사업체 단위의 총고용 외에 업종, 위치정보 등을 포함하고 있다. 해당 자료를 사용해서 본 분석의 핵심 종속변수인 사업체별 연도별 상시근로자 및 피보험자 수를 구축하였다. 한편 「고용보험DB」 피보험자 자료는 고용보험에 가입한 모든 개인이 근무하였던 사업체(사업체) 정보를 제공하는데, 구체적으로 해당 사업체에서의 근무연수 및 직종, 임금 등의 정보를 제공하고 있다. 정년연장이 연령대별 고용에 미친 효과를 분석하기 위해 본 분석에서는 「고용보험DB」 피보험자 자료를 활용해 사업체 단위에서 연령별 고용을 연도별로 구축하였다.

표본을 구축하기 위해 먼저 정년연장 법안 개정 이전 연도(2010~2012년)의 평균 피보험자 수가 30인 이상인 사업체만 표본에 포함하였다. 30인 미만 사업체를 표본에 포함하지 않은 이유는 30인 미만 사업체에서 정년제도를 시행하는 비율이 매우 낮기 때문이다.[9] 물론 30인 미만 사업체가 정년제도 자체에 영향을 받지 않기 때문에 통제집단으로 활용하는 방안을 고려할 수 있으나, 사업체의 규모가 작은 경우 연령대별 고용정보를 구축하기 어렵기 때문에 통제그룹으로 적절하지 못한 부분이 있다. 설령 연령대별 고용정보를 구축하였더라도 연도별 고용변화가 매우 커서 특정 요인에 의한 고용변화를 임의적인 변화와 구별해서 식별하기가 어렵기 때문에 본고에서는 30인 미만 사업체를 표본에서 제외하였다.[10] 최종적으로 2008~2016년 21,733개의 사업체를 대상으로 균형패널[11]을 구축하였다. 불균형패널 대신 균형패널을 구축한 이유는 정년연장에 따른 고용비용의 증가 충격에 사업체가 어떻게 대응하였는지 살피는 것이 본 분석의 목적이며 정년연장 법안이 사업체의 퇴출에는 미미한 영향을 끼쳤다고 판단되기 때문이다. 단, 본고에서 자세히 서술하지 않았지만 균형패널 혹은 불균형패널의 사용 여부와 관계없이 본고의 추정 결과는 민감하게 변화하지 않는 것으로 나타났다.

9) 김대일(2021)에 따르면 1~4인, 5~9인, 10~29인을 고용한 사업체 중에서 정년제를 적용하고 있는 비율은 11.5%, 23.3%, 46.2%에 불과하지만 30~99인, 100~299인, 300인 이상 사업체들은 해당 비율이 각각 75.2%, 88.4%, 94.1%에 이르는 것으로 나타났다.

10) 또한 30인 미만을 기준으로 그 이상의 규모를 가진 사업체와 제도적으로 다른 취급(일자리안정자금 지원사업)을 받기 때문에 통제집단으로 적절하지 못한 부분이 있다.

11) 그 외에 표본 구축을 위한 제약으로 사업분류 9차를 기준으로 중간에 사업의 속성이 변화하거나 광역 간 이동이 발생한 사업체를 제외하였다. 전체 표본 기준 약 8%의 사업체에서 광역 간 이동이 발생하였는데, 광역 수준에서의 이전은 지역 노동시장의 변화를 의미하고 이에 따른 연령구조의 변화에도 영향을 끼칠 수 있기 때문에 해당 사업체들은 분석표본에서 제외하였다.

나. 추정 전략

본고에서 정의하는 처치는 2013년 개정된 「고령자고용법」에 따른 법정 정년의 연장이다. 김대일(2023)에 따르면 300인 이상 사업체에서 정년연장에 따른 평균 연장기간이 2.53년(30~99인은 1.43년, 100~299인은 2.13년)인 점을 고려한다면 법정 정년의 연장은 실제로 많은 사업체의 사내 정년을 연장하는 제약으로 작동한 것으로 보인다.

물론 사업체별 정년연장에 따른 고용비용이 증가하는 정도가 이질적이기 때문에 처치 여부에 따른 고용효과를 추정하는 것은 바람직하지 못하다. 이에 본고에서는 사업체별 처치 강도(treatment intensity)를 정의하고, 처치 강도에 따른 고용변화를 처치 강도 모형(treatment intensity model)을 활용하여 추정하였다. 사업체별 처치 강도의 이질성은 두 가지 측면에서 발생하는데, 첫 번째는 법적 정년 도입 이전의 사업체에서 운영하던 정년과 법적 정년과의 차이이며 두 번째는 법안 통과에 따른 연장 근로기간이 적용되는 고령자의 비중 차이에 의해 발생한다.

만약 사업체별로 두 가지 측면에서의 정보를 확보할 수 있다면 정년연장에 따른 고용비용 증가를 사업체별로 비교적 정확하게 계산할 수 있다. 하지만 「고용보험DB」는 사업체별 정년연령 정보를 제공하지 않기 때문에[12] 본고에서는 법안 통과에 따라 연장된 근로기간이 적용되는 고령자의 비중의 차이를 사업체별 처치 강도의 차이로 정의하고 식 (1)을 활용해서 처치 강도 변수를 구축하였다.

「고용보험DB」는 사업체별 정년연령 정보를 제공하지 않기 때문에 법안 통과에 따라 연장된 근로기간이 적용되는 고령자의 비중 차이를 사업체별 처치 강도의 차이로 정의하였다.

$$Share_{i2012}^{5054} = \frac{50\sim54\text{세 고용인원}_{i2012}}{\text{전체 고용인원}_{i2012}} \qquad \text{식 (1)}$$

정년연장이 입법되기 직전 연도에 50~54세 고용 비중이 높은 사업체는 비중이 높지 않은 사업체와 비교해서 정년연장 법안이 통과되면 단기적으로 고용연장이 필요한 근로자들이 증가하게 된다. 이 경우 예측되는 기업 입장에서 고용비용이 증가하며 이에 따른 고용조정 유인이 발생할 수 있는데 $Share_{i2012}^{5054}$[13]는 이러한 고용비용 증가 충격을 대리하는 변수로 생각할 수 있다.

물론 사업체 i가 2012년 고용하는 50~54세의 규모가 전체 고용에서 차지하는 비중으로 처치 강도를 정의했을 때 50~54세의 고령자 비중이 동일한 사업체 간에도 법적 정년 도입에 따른 정년의 연장기간이 다를 수 있기 때문에 처

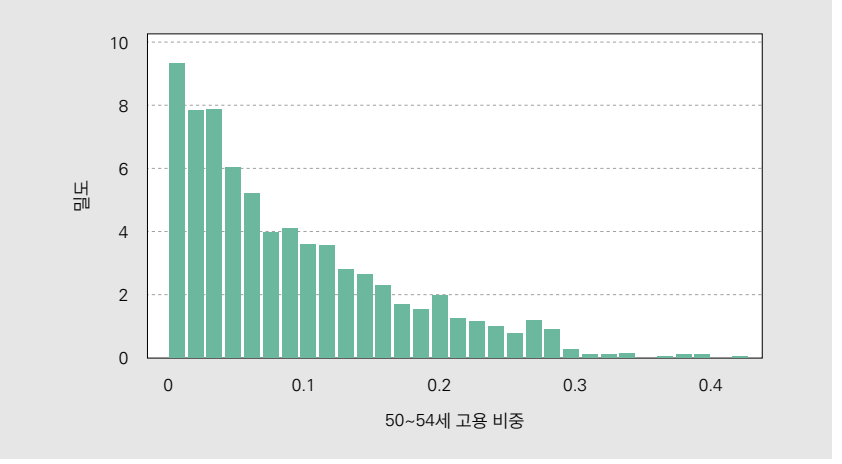
12) 한요셉(2019)은 「고용보험DB」를 활용하여 사업체별 정년연령을 계산하였으나, 해당 자료를 활용하여 계산된 정년연령은 실제 사업체에서 운용하는 정년연령과 다를 가능성이 높기 때문에 본고에서는 사업체 수준의 정년연령을 계산하지 않았다. 구체적으로 고용보험자료에서 특정 사업체에서 근로하던 개인이 56세에 해당 사업체와 고용관계를 종료했다면 56세를 해당 사업체의 정년으로 계산하는 방법을 고려할 수 있다. 하지만 실제 정년은 관측된 퇴직연령과 상이할 수 있기 때문에 이와 같은 방법은 사업체별 정년연령을 부정확하게 계산하게 된다.

13) 정희진·강창희(2022)가 사용한 50세 이상 근로자 비중을 「고용보험 DB」를 활용해 보다 세분한 변수이다.

전체 고용에서 50~54세 고용의 비중은 사업체별로 큰 차이가 있는데, 이는 정년연장에 따른 고용비용의 증가가 사업체마다 이질적임을 의미한다.

치 강도의 이질성은 여전히 발생할 수 있다. 참고로 김대일(2023)은 고용노동부의 「사업체노동력조사 부가조사」 정보의 사업체 규모별·업종별(산업 대분류 기준) 정년 정보를 활용하여 일자리 부문별(규모·업종) 평균 정년연장 기간을 처치 강도로 정의하였다. 즉 본고의 분석에서 사용한 사업체별 처치 강도와 다른 측면의 변이를 분석에 활용하였는데, 다만 이 경우에도 동일한 일자리 부문에 사업체별 연장된 근로기간이 적용되는 고령자의 비중이 다르다면 동일한 부문에 속한 사업체들이 직면한 처치 강도가 매우 이질적일 수 있다.

[그림 3] 2012년 사업체별 50~54세 고용 비중의 분포



출처: 고용노동부, 「고용보험DB」를 활용하여 저자 작성

[그림 3]은 정년연장 법안이 통과되기 직전 연도인 2012년 사업체 수준에서 50~54세의 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중의 분포를 제시하고 있다. 50~54세 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중은 사업체별로 큰 차이가 있음을 확인할 수 있으며 이는 정년연장에 따른 고용비용의 증가가 사업체마다 이질적임을 의미한다. 본고에서 정년연장 법안의 효과 추정을 위한 식별 전략은 기본적으로 동일한 지역 및 업종의 사업체 중에서 50~54세의 비중이 높은 사업체와 높지 않은 사업체의 정년연장 법안 통과 전후의 고용변화 비교를 통해 추정한다.

이러한 식별 전략하에서 추정을 위한 통계적 모형으로는 Harasztosi and Lindner(2019)의 모형과 같이 식 (2)의 차분모형을 사용할 수 있다.

$$\frac{y_{i,t} - y_{i,2012}}{y_{i,2012}} = \alpha_t + \beta_t share_{i,2012}^{5054} + \gamma_t X_{i,2012} + \epsilon_{it} \quad \text{식 (2)}$$

과거자료에서 시간 경과에 따른 연령구성의 변화가 고용에 미치는 효과를 추정하고, 추정된 고용효과에서 연령구성 변화에 따른 효과를 제거하는 삼중차분법을 사용하였다.

여기서 주목할 부분은 추정계수의 아래첨자 t는 연도별로 개별 차분모형을 추정함을 의미하고, 이에 따라 추정효과(β_t)가 시점에 따라 변화함을 말해준다. 즉 정년연장 법안 통과 이전 연도와 2012년 간 비교를 수행하는 차분모형이 있고, 정년연장 법안 통과 이후의 연도들과 2012년 간 비교를 수행하는 차분모형이 개별적으로 추정되는 것으로 이해하면 된다. 다음으로 $Share_{i2012}^{5054}$는 앞서 설명한 사업체 수준에서 50~54세 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중으로, 기업 입장에서 정년연장에 따른 고용비용의 증가를 대리하는 변수이다. X_{i2012}는 사업체의 2012년 특성을 나타내는 변수로 지역(광역), 산업(중분류), 창립연도 등을 포함한다. 이와 같은 차분모형은 일반적으로 연구자들이 정책효과를 추정하는 데 사용하기 때문에 모형의 추정 결과를 직관적으로 이해하기 수월하다는 장점이 있다. 하지만 상술했듯이 정년연장 법안의 효과를 추정하기 위해 50~54세 비중으로 처치 강도를 정의하면, 50~54세의 비중이 높은 사업체는 법안 통과 이후 해당 코호트의 연령이 증가해서 55~59세의 고용은 기계적으로 증가하게 된다. 이 경우 식 (2)와 같은 일반적인 차분모형을 사용한다면 기계적으로 증가하는 부분이 추정효과에 포함되기 때문에 추정치에 편의가 발생하게 된다.

본고에서는 60세 정년연장 법안에 따른 고용비용 증가가 연령별 고용에 어떤 영향을 끼쳤는지 살피는 것이 핵심이기 때문에 이러한 시간 경과에 따른 연령구성의 변화가 효과 추정에 미치는 영향을 최소화하는 것이 필요하다. 이에 본고에서는 Dustmann et al.(2022)의 모형을 참조하여 시간 경과에 따른 연령구성의 변화가 추정에 미치는 편의를 최소화하기 위해 과거자료에서 시간 경과에 따른 연령구성의 변화가 고용에 미치는 효과를 추정하고, 추정된 고용효과에서 연령구성 변화에 따른 효과를 제거하는 삼중차분법을 사용하여 정년연장의 효과를 추정하였다.

$$\frac{y_{i,t} - y_{i,t-3}}{y_{i,t-3}} = \alpha_t + \beta_t share_{i,t-3}^{5054} + \gamma X_{i,t-3} + \epsilon_{it} \quad \text{식 (3)}$$

정년연장의 고용효과를 식별하기 위해 사업체 고용에 영향을 미치는 거시 수준에서의 충격은 사업체의 50~54세 고용 비중과 관련 없이 사업체에 동일한 영향을 끼친다고 가정한다.

여기서 분석 기간은 2008~2016년이기 때문에 식 (3)은 6시점의 횡단면자료를 분석하는 것과 동일하다((1) 2008 versus 2011, (2) 2009 versus 2012, (3) 2010 versus 2013, (4) 2011 versus 2014, (5) 2012 versus 2015, (6) 2013 versus 2016). 즉, 법안 통과 이전의 차분모형 2시점, 통과 이후의 차분모형 4시점으로 모형이 구성되어 있다. 여기서 관심모수는 β_t로, 3년 전 50~54세 고령자 비중이 전체 고용에서 차지하는 비중이 1% 높았던 사업체의 고용증가율이 1% 낮았던 사업체와 비교해서 얼마만큼의 차이가 있었는지를 보여준다. 만약 정년연장 법안 입법이 사업체의 의미 있는 행동 변화를 유발하였다면 정책통과 이후의 계수(β_{2013}, β_{2014}, β_{2015}, β_{2016})는 통과 이전 시점에서 추정된 계수(β_{2011}, β_{2012})와 다른 값을 가지게 된다.

한편, 삼중차분법의 작동원리를 직관적으로 설명하기 위해 식 (3)을 재모수화하면 식 (4)와 같이 표현할 수 있다.

$$\frac{y_{i,t}-y_{i,t-3}}{y_{i,t-3}} = \alpha_t + \beta_{2011} Share^{5054}_{i,t-3} + \eta_t Share^{5054}_{i,t-3} + \gamma X_{i,t-3} + \epsilon_{i,t} \quad \text{식 (4)}$$

$$where\ \eta_t = \beta_t - \beta_{2011}$$

여기서 β_{2011}은 정년연장 법안 통과 이전에 3년 전 사업장의 50~54세 고용 비중이 3년 뒤 고용증가율에 미친 영향을 보여주는데 법안의 효과가 발생하기 이전 시점에 추정이 된 것이기 때문에 시간 경과에 따른 연령구성의 변화가 추정에 미치는 영향을 포함하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 η_t는 연령구조 변화가 고용증가율에 끼친 효과를 제외한 나머지 효과, 즉 정년연장에 따른 고용효과를 추정하는 부분을 나타낸다. 여기서 식 (4)의 모형이 삼중차분법인 이유는 정년연장 법안 통과 이전에 차분모형을 통해 추정된 계수(이중차분)와 정년연장 법안 통과 전후 시점의 차분모형에서 추정된 계수(이중차분)의 차이에서 정년연장 법안의 효과가 식별되기 때문이다.

식 (4)에서 정년연장의 고용효과를 식별하기 위해 가정하는 부분은 t-3 시점의 50~54세 고용 비중과 t 시점의 특정 연령대의 고용증가율 간의 관계는 정년연장 법안 통과가 없었더라면 유사한 관계를 가진다는 것이다. 즉 사업체 고용에 영향을 미치는 거시 수준에서의 충격은 사업체의 50~54세 고용 비중과 관련 없이 사업체에 동일하게 영향을 끼친다고 가정한다. 만약 식별가정이 '참'인 경우 정년연장 법안이 통과되지 않았다면 50~54세 고용 비중과 t 시점의 고용

증가율 간의 관계는 분석 시점과 관련 없이 안정적으로 나타나야 한다. 따라서 β_{2012}는 정년연장 전의 시점에서 추정된 값이기 때문에 β_{2011}과 통계적으로 유사한 값을 가져야 한다. 본고에서는 식 (4)의 추정계수 β_t의 연도별 변화를 살펴보면서 식별가정의 타당성을 검정하고자 한다.

마지막으로 정년연장의 효과 추정 시 고용인 300인 이상 사업체와 30~300인 사업체를 별도의 표본으로 구성하여 진행하였는데, 이는 정년연장에 따른 평균 연장기간이 두 집단에서 큰 차이가 존재하여 정년연장 법안의 효과가 이질적일 수 있기 때문이다. 또한 30~300인 사업체들은 특정 연령대에서 0의 값이 많이 관측될 수 있기 때문에 사업체 수준의 분석을 수행하는 데 어려운 부분이 있었다. 이에 30~300인 규모의 사업체 분석은 산업 소분류 수준과 광역 수준으로 집계한 후 균형패널을 구축하여 추정에 활용하였다.

2010~2012년 사이 50~54세의 고용 비중이 높은 사업체는 정년연장 법안 통과 이후 시간 경과에 따라 50~54세의 고용 감소가 나타났으며 감소의 크기는 지속적으로 커지는 것으로 추정되었다.

2. 추정 결과

본 절에서는 실증분석 결과를 제시한다. 이중차분법을 활용한 추정에서 발생하는 문제점을 설명하기 위해 먼저 이중차분법을 이용한 분석 결과를 제시하고 연령구성의 변화에 따른 추정 편의를 논의한다. 다음으로 삼중차분법 모형의 추정 결과를 제시하고 결과를 해석한다.

가. 이중차분법을 이용한 분석

<표 1>은 식 (2)를 활용하여 추정한 결과를 제시하고 있다. 먼저 패널 A는 사업장의 총고용(총고용의 2012년 대비 고용증가율)을 종속변수로 사용하였으며 패널 B는 50~54세 연령대의 고용증가율을 그리고 패널 C는 55~59세 연령대의 고용증가율을 종속변수로 사용하였다. 먼저 패널 A의 결과를 살펴보면 정년연장 이후 (3)열을 기준으로 50~54세의 고용 비중이 기준점(예: 평균값)보다 10%p 높은 사업체는 50~54세 고용 비중이 기준점인 사업체와 비교할 때 2012년 대비 2013년 고용증가율이 0.7%p 낮은 것으로 나타났다. (4)~(9)열은 2012년 대비 2년에서 7년까지 경과에 따른 정년연장의 효과를 제시하였는데 법안 통과 직후에 관측되었던 고용감소 효과가 2019년까지 이어지는 것으로 나타났다. 여기서 플라시보에 해당하는 (1)열과 (2)열의 결과는 2010~2012년 기준 50~54세의 고용 비중이 높았던 사업장이 높지 않았던 사업장과 비교해서 선행

<표 1> 패널 C의 추정 결과를 살펴보면 이중차분법을 이용한 분석 시 연령구성의 변화가 추정에 큰 영향을 미치고 있음을 이해할 수 있다.

추세(pre-trend)가 뚜렷하게 관측되지 않았음을 의미하므로 이중차분법의 식별 가정인 평행추세가 어느 정도 만족하고 있음을 보여준다.

다음으로 50~54세 고용증가율을 종속변수로 사용한 모형의 결과는 패널 B에 제시하였는데 2010~2012년 사이 50~54세의 고용 비중이 높은 사업체는 정년연장 법안 통과 이후 시간 경과에 따라 50~54세의 고용이 감소하는 것으로 나타났으며, 감소의 크기는 시간 경과에 따라 지속적으로 커지는 것으로 추정되었다. 이러한 추정 결과는 2012년 50~54세 고용자의 비중이 높았던 사업체에서 50~54세 종사자의 연령이 증가함에 따라 50~54세 연령대에서 제외되고, 이에 따라 50~54세의 고용이 감소하면서 발생한 것으로 보인다. 특히 패널 C의 55~59세의 고용변화를 종속변수로 사용한 추정 결과를 살펴보면 연령구성의 변화가 추정에 큰 영향을 미치고 있음을 이해할 수 있다. 2012년 기준 50~54세 종사자들의 비중이 높았던 사업체들은 높지 않은 사업체와 비교해서 50~54세 종사자들이 55~59세로 이동하는 시기인 2013~2017년 55~59세의 고용이 증가하는 것으로 나타났으나, 이들이 해당 연령대에서 제외되는 2018년 이후에는

<표 1> 2010~2020년 「고용보험DB」를 활용한 분석

구분	정책 도입 이전 효과		정책 도입 이후 효과						
	2010~2012년 변화 (1)	2011~2012년 변화 (2)	2013~2012년 변화 (3)	2014~2012년 변화 (4)	2015~2012년 변화 (5)	2016~2012년 변화 (6)	2017~2012년 변화 (7)	2018~2012년 변화 (8)	2019~2012년 변화 (9)
패널 A: 총고용의 고용증가율									
50~54세 고용 비중	0.01 (0.05)	-0.02 (0.03)	-0.07** (0.01)	-0.07** (0.01)	-0.14** (0.03)	-0.15** (0.03)	-0.19** (0.04)	-0.19** (0.04)	-0.16** (0.04)
관측치	85,026	85,026	85,026	85,026	85,026	85,026	85,026	85,026	85,026
패널 B: 50~54세 연령대의 고용증가율									
50~54세 고용 비중	1.29** (0.03)	1.03** (0.02)	-0.96** (0.03)	-0.96** (0.03)	-2.61** (0.04)	-3.25** (0.05)	-3.71** (0.05)	-4.15** (0.06)	-4.55** (0.06)
관측치	67,429	67,429	67,429	67,429	67,429	67,429	67,429	67,429	67,429
패널 C: 55~59세 연령대의 고용증가율									
50~54세 고용 비중	0.24** (0.03)	0.16** (0.02)	0.60** (0.03)	0.60** (0.03)	1.33** (0.05)	1.25** (0.06)	0.74** (0.07)	-0.13* (0.08)	-0.96** (0.09)
N관측치	55,432	55,432	55,432	55,432	55,432	55,432	55,432	55,432	55,432

주: ( ) 안은 표준오차이며, ** p < 0.05, * p < 0.1 수준에서 통계적으로 유의함

출처: 고용노동부, 「고용보험DB」를 활용하여 저자 작성

55~59세의 고용이 감소하는 것으로 나타났다. 이는 패널 C의 추정 결과가 연령구성의 변화에 의해서 기인하고 있음을 보여주는 것으로, 정년연장의 효과 추정 시 일반적인 이중차분법을 사용하면 정책효과 여부와 관련 없이 잘못된 결론에 이를 수 있음을 보여준다.

이중차분법의 이와 같은 한계점을 보완하기 위해 식 (4)의 삼중차분법 모형을 추정한다. 삼중차분법은 과거자료에서 시간 경과에 따른 연령구성의 변화가 고용에 미치는 효과를 추정하고 추정된 고용효과에서 연령구성 변화에 따른 효과를 제거하기 때문에 정년연장의 고용효과를 보다 잘 추정할 수 있을 것으로 판단된다. 다음에서는 삼중차분법의 추정 결과를 기반으로 정년연장의 고용효과를 논의하도록 한다.

이중차분법의 이와 같은 한계점을 보완하기 위해 식 (4)의 삼중차분법 모형을 활용하여 정년연장의 효과를 추정한다.

나. 삼중차분법 모형

<표 2>는 정년연장이 사업체 총고용에 미친 영향을 추정한 결과이다. 여기서 50~54세 비중 변수의 추정치는 해당 변수와 총고용증가율 간 정책 도입 이전의 관계를 의미한다. 그리고 총고용증가율과 50~54세 비중 간의 관계가 시점에 따라 변화하였는지는 50~54세 비중과 연도 교차항을 통해서 추정하였다. 특히 2012년 50~54세 비중은 2013년 법안 통과 이전 시점인 2009~2012년을 기준으로 추정했기 때문에, 만약 삼중차분법의 식별가정이 현실에서 부합한다면 해당 변수의 추정치는 통계적으로 0과 다르지 않아야 한다. 상술하였듯이 사업체 규모에 따라 연장된 정년기간의 차이가 크기 때문에 정년연장의 고용효과가 사업체 규모에 따라 이질적일 가능성이 높다. 이에 <표 2>에서 300인 여부에 따라 표본을 재구성하였고 (1)~(3)열은 300인 이상 사업체를 대상으로 추정한 결과를, (4)~(6)열은 30인 이상~300인 미만 사업체를 대상으로 추정한 결과를 수록하였다.

<표 2>에서 추정 결과의 강건성을 확인하기 위해 3가지 모형을 추정하였다. 먼저 (1)열과 (4)열은 기본모형으로 산업 소분류, 광역 수준의 고정효과, 3년 전 여성 종사자 비율, 2008년 사업체별 15~29세, 30~44세, 40~49세 비중을 통제하였다. 한편 <표 3>은 2012년 50~54세 고용자 비중을 종속변수로 사용하고 2012년 기준 종사자 수, 여성고용 비중, 산업고정효과, 업력 등을 설명변수로 사용한 회귀분석 추정 결과를 보여주고 있다. <표 3> (2)열의 결과는 서비스업에 속한 사업체들의 50~54세 고용 비중이 중공업에 속한 사업체보다 높고, 여성

<표 2>의 (1)~(3)열에 의하면 2013년 정년연장은 사업체의 총고용 규모를 오히려 통계적으로 유의하게 증가시키는 쪽으로 작용한 것으로 보인다.

고용의 비중이 낮을수록 50~54세 고용 비중이 높음을 의미한다. 만약 서비스업 혹은 여성고용 비중이 높은 사업체에서 고용증가율이 증가하는 추세였다면[14] 산업고정효과 혹은 여성고용 비중을 모형에서 통제하였다 하더라도 추정치에 편의가 발생하게 된다. 이에 (2)열과 (5)열은 여성고용 비중이 고용증가율에 끼치는 효과가 연도별로 다르도록 여성고용 비중과 연도의 교차항을 추가로 통제하였고 (3)열과 (6)열에서는 산업 소분류와 연도 간의 교차항을 포함한 모형을 추정하였다.

<표 2>의 (1)~(3)열에 의하면 2013년 정년연장은 사업체의 총고용 규모를 오히려 통계적으로 유의하게 증가시키는 쪽으로 작용한 것으로 보인다. 분석에서 가장 선호하는 (3)열의 추정 결과를 기준으로 설명하면, 먼저 50~54세 비중 추정치는 -0.922로서 50~54세의 고용이 총고용에서 차지하는 비중이 1%p 높았던 사업체는 총고용의 3년 증가율이 0.92%p 낮은 것을 의미한다. 다음으로 2012년

<표 2> 정년연장이 사업체 총고용에 미친 영향

구분	300인 이상 사업체			30~300인 미만 사업체		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
50~54세 비중	-0.866*** (0.185)	-0.731*** (0.195)	-0.922*** (0.183)	-0.585*** (0.177)	-0.552*** (0.178)	-0.659*** (0.225)
2012	0.006 (0.110)	-0.095 (0.113)	-0.026 (0.137)	0.019 (0.080)	0.011 (0.081)	0.040 (0.147)
2013	0.379*** (0.140)	0.186 (0.143)	0.415*** (0.145)	0.153 (0.109)	0.128 (0.112)	0.300 (0.199)
2014	0.750*** (0.164)	0.513*** (0.183)	0.828*** (0.184)	0.244* (0.127)	0.202 (0.131)	0.274 (0.225)
2015	0.929*** (0.168)	0.717*** (0.175)	0.883*** (0.178)	0.347*** (0.124)	0.300** (0.128)	0.393* (0.209)
2016	0.955*** (0.167)	0.783*** (0.173)	0.901*** (0.183)	0.379*** (0.120)	0.343*** (0.121)	0.374* (0.201)
통제변수	Y	Y	Y	Y	Y	Y
여성 비중×연도더미		Y	Y		Y	Y
산업 분류×연도더미			Y			Y
관측치	8,001	8,001	8,001	6,174	6,174	6,174

주: ( ) 안은 표준오차이며, *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1 수준에서 통계적으로 유의함
출처: 고용노동부, 「고용보험DB」를 활용하여 저자 작성

14) 만약 분석 기간에 여성의 노동 공급이 증가하는 추세였다면 50~54세 비중이 낮은 사업체의 고용증가율이 증가하는 추세가 관측될 수 있다.

50~54세 비중 추정치는 0과 가깝게 추정되어 정년연장 법안이 통과되기 이전에 두 변수 간의 관계는 변화가 없었던 것으로 보인다. 하지만 2013년 추정치는 0.415, 2014년 추정치는 0.828, 2015년 추정치는 0.883, 2016년 추정치는 0.901로 통계적으로 유의하게 추정되었다. 즉 정년연장 법안의 통과는 사업체의 총고용 규모를 증가시킨 것으로 추정되었는데, 2016년 추정치 0.901을 해석하면 2013년 기준 50~54세의 고용이 총고용에서 차지하는 비중이 1%p 높았던 사업체의 3년간 고용증가율이 0.9%p 높음을 의미한다. 2012년 기준 300인 이상 사업체의 근로자 수의 평균값이 약 1,178명으로 50~54세 근로자의 비중 1%p는 근로자 수 11.8명에 해당한다. 따라서 정년연장 대상자가 11.8명 많았던 사업체는 3년 후 시점의 고용규모가 10.6명 정도 높다고 해석할 수 있다.

2016년 추정치 0.901은 2013년 기준 50~54세의 고용이 총고용에서 차지하는 비중이 1%p 높았던 사업체의 3년간 고용증가율이 0.9%p 높음을 의미한다.

한편 (4)~(6)열은 30인 이상 300인 미만 사업장으로 표본을 한정한 뒤 추정한 결과를 제시하였는데, 추정 결과는 300인 이상을 대상으로 한 경우와 질적

<표 3> 50~54세 고용 비중과 기타 변수 간의 관계

구분	50~54세 비중			
	(1)	(2)	(3)	(4)
종사자 수	-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
여성 고용 비중	-0.08** (0.03)	-0.07* (0.04)	0.02 (0.02)	0.01 (0.02)
서비스업	0.03* (0.02)	0.04** (0.02)		
경공업	0.02 (0.02)	0.03* (0.01)		
업력	-0.01 (0.01)	-0.01* (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)
업력×2	0.00 (0.00)	0.00* (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
관측치	1,334	1,334	1,334	1,334
R-sq	0.082	0.142	0.464	0.542
시도 고정효과		0	0	0
산업 중분류 고정효과			0	
산업 소분류 고정효과				0

주: ( ) 안은 표준오차이며, ** p < 0.05, * p < 0.1 수준에서 통계적으로 유의함
출처: 고용노동부, 「고용보험DB」를 활용하여 저자 작성

2013년 기준 1명의 정년연장 대상자가 많았던 사업장은 2013~2016년 기간 15~29세와 30~44세 근로자를 각각 0.37명, 0.61명 추가 고용한 것을 의미한다.

으로 유사하였지만 추정치의 절대적인 크기는 모형에 따라 39.6%에서 43.8%에 불과한 것으로 나타났다. 김대일(2023)에서 확인할 수 있듯이 사업체 규모가 클수록 처치강도(평균 연장기간)는 센 것으로 나타나는데, 정년연장이라는 처치가 총고용에 양(+)의 영향을 끼치기 때문에 처치강도가 약한 30인 이상 300인 미만 사업체에서 처치효과가 작게 나타난 것은 자연스러운 현상으로 보인다.

<표 4>는 총고용의 증가가 어떤 연령대의 고용증가에서 기인하였는지 살펴보기 위해 총고용증가율을 15~29세, 30~44세, 45~54세, 55세 이상 연령대에서의 고용증가율로 분해하여 정년연장의 효과를 추정하였다. (2)열과 (3)열에 의하면 정년연장에 의한 총고용의 증가는 주로 청년층(15~29세, 30~44세)의 고용증가에 의해 설명된다. 특히 15~29세 고용증가율을 종속변수로 사용한 (2)열의 결과를 살펴보면 2012년 50~54세 비중 추정치는 0과 가깝게 추정되어 2009~2012년 기간 50~54세의 비중과 해당 연령대의 고용 간의 관계는 2008~2011년 기간 두 변수 간의 관계와 큰 차이가 없는 것으로 나타나 식별가정이 위배한다는 증거를 찾기는 어려웠다. 정년연장 법안이 통과된 기간을 포함하는 2010~2013년, 2011~2014년, 2012~2015년, 2013~2016년 시점의 추정치는 모두 통계적으로 유

<표 4> 고용증가율 연령별 분해: 모형 3, 300인 이상

구분	총고용 증가율 (1)	15~29세 고용 증가율 (2)	30~44세 고용 증가율 (3)	45~54세 고용 증가율 (4)	55세 이상 고용 증가율 (5)
50~54세 비중	-0.922***	-0.278**	-0.133*	-0.540***	0.029
	(0.183)	(0.128)	(0.076)	(0.062)	(0.107)
2012	-0.026	0.090	0.065	-0.133***	-0.048
	(0.137)	(0.071)	(0.051)	(0.047)	(0.067)
2013	0.415***	0.327***	0.226***	-0.178***	0.040
	(0.145)	(0.123)	(0.056)	(0.055)	(0.079)
2014	0.828***	0.485***	0.433***	-0.176**	0.086
	(0.184)	(0.153)	(0.076)	(0.079)	(0.097)
2015	0.883***	0.448***	0.516***	-0.204***	0.124
	(0.178)	(0.141)	(0.077)	(0.075)	(0.091)
2016	0.901***	0.373***	0.613***	-0.208**	0.124
	(0.183)	(0.138)	(0.087)	(0.088)	(0.076)
관측치	8,001	8,001	8,001	8,001	8,001

주: ( ) 안은 표준오차이며, *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1 수준에서 통계적으로 유의함
출처: 고용노동부, 「고용보험DB」를 활용하여 저자 계산

의하게 0과 다른 것으로 나타났다. 즉 50~54세 비중과 15~29세 고용증가율 간에 기울기가 정년연장 법안 통과 이전에는 큰 변화가 관측되지 않다가 정년연장 법안이 통과되면서 양(+)의 값으로 전환되는 추세가 관측되기 때문에 정년연장 법안은 15~29세 고용을 증가시킨 것을 의미한다. (3)열의 30~44세의 경우에도 15~29세 추정치와 유사하며 2013~2016년의 추정치는 0.203~0.496으로 추정되었다.

<표 2>의 (3)열 추정 결과의 2016년 추정치에 따르면 정년연장 대상 근로자의 비중이 1%p 높은 사업체(11.8명)는 2013~2016년 기간 10.6명의 근로자를 추가로 고용했는데, <표 4>의 결과는 증가한 10.6명의 근로자 중 15~29세 고용은 4.38명, 30~44세 고용은 7.21명이 증가하였음을 의미한다. 선행연구와의 비교를 위해 고령자 1명 단위로 변환하면, 2013년 기준 1명의 정년연장 대상자가 많았던 사업장은 2013~2016년 기간 15~29세와 30~44세 근로자를 각각 0.37명, 0.61명 추가 고용한 것을 의미한다. 외생적인 정책변화에 의해 고령근로자가 증가하였을 때 청년근로자(15~29세, 30~44세)의 수가 감소하지 않고 증가하였기 때문에 한국의 노동시장에서 고령층과 청년층은 대체관계가 아닌 보완관계에 있음을 의미한다. 본고의 분석 결과는 정년연장의 예상수혜자가 1명 증가함에 따라 15~29세 청년고용이 0.2명 감소한다는 한요셉(2019)의 결과와 상반되지만, 2013년 정년연장이 사원급 청년층의 고용 규모에 부정적인 영향을 미치지 않는다는 정희진·강창희(2022)의 결과와 부합된다.

<표 4>의 (4)열은 45~54세 고용증가율을 종속변수로 사용한 모형의 추정 결과이다. (4)열에 의하면 60세 정년이 입법된 2013년 이후 관측된 총고용의 증가와 달리 45~54세 연령대의 고용은 감소하는 것으로 나타났다.[15] 45~54세 연령대의 근로자들은 정년연장 대상자와 대체 관계에 있기 때문에 이러한 결과가 나온 것으로 판단된다. 한편 남재량·김동배(2020)는 사업체들이 정년연장에 따른 충격에 대응하기 위해 조기퇴직의 증가로 대응하였을 가능성을 이론적으로 논증하였다. (4)열의 45~54세 고용감소의 원인이 조기퇴직 증가에 의한 것인지 검증하기 위해서는 해당 연령대의 고용감소가 퇴직(혹은 이직)의 증가에 의한 것인지, 아니면 채용의 감소에 의한 것인지를 살펴보아야 한다. 이를 위해서는 사업체 수준에서 연도별 이직과 채용정보의 구축이 필요하므로 추후 과제로 남겨놓는다.

<표 4>의 (5)열은 55세 이상 연령대의 고용증가율을 종속변수로 사용하였다.

<표 4>의 (4)열에 의하면 60세 정년이 입법된 2013년 이후 관측된 총고용의 증가와 달리 45~54세 연령대의 고용은 감소하는 것으로 나타났다.

15) 다만 30~44세 고용증가율을 종속변수로 사용한 추정 결과에서는 2012년 50~54세 비중 추정치가 비록 크기는 작지만 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이는 50~54세 비중과 30~44세 고용증가율 간 기울기가 정년연장 법안 통과 이전부터 양(+)의 값으로 전환되는 추세가 관측된 것을 의미하기 때문에 추정 결과의 해석에 유의해야 한다.

본고의 분석 결과는 정년연장에 따른 고령층 고용의 증가가 청년층 고용이 아닌 중장년층 고용에 부정적인 영향을 끼칠 수 있음을 보여준다.

2013년 이후 추정치는 양(+)의 값을 가지며, 추정치는 시간이 지남에 따라 증가하는 것으로 나타나 정년연장 법안이 고령층 고용증가에 긍정적인 영향을 끼친 것으로 판단된다. 다만 추정치의 표준오차가 크게 추정돼서 통계적 유의성을 확보하지 못하였다.

마지막으로 <표 5>는 정년연장에 따른 업종 간 처치강도(평균 연장기간)의 차이가 고용효과에 어떤 영향을 끼쳤는지 파악하기 위해 300인 이상 사업체 표본을 제조업과 서비스업으로 분류하여 추정하였다. 본고의 분석은 업종더미를 통제하였기 때문에 업종 간 처치강도의 변이를 추정에 활용하지 못하였다. 따라서 <표 5>는 본고의 식별 전략에 따른 한계점을 일부 보완하는 것으로 이해할 수 있다. <표 5>의 결과를 살펴보면 총고용 증가 효과는 제조업보다 서비스업에서 크게 나타났는데 이는 서비스업의 처치강도가 제조업보다 강하기 때문으로 판단된다. <표 5>와 <표 2>에서 처치강도를 강하게 받은 그룹에서 양(+)의 고용효과가 보다 크게 나타난 것은 본고에서 추정된 양(+)의 고용효과가 우연히 나타났을 가능성이 적음을 재확인시켜 준다.

<표 5> 정년연장이 사업체 총고용에 미친 영향: 업종별 이질성, 300인 이상

구분	서비스업			제조업		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
50~54세 비중	-1.107*** (0.239)	-0.951*** (0.249)	-1.069*** (0.234)	-0.678*** (0.258)	-0.602** (0.245)	-0.719** (0.287)
2012	0.053 (0.128)	-0.042 (0.143)	-0.110 (0.165)	-0.015 (0.157)	-0.031 (0.172)	0.121 (0.224)
2013	0.455*** (0.172)	0.254 (0.188)	0.448** (0.196)	0.329* (0.189)	0.236 (0.179)	0.356* (0.212)
2014	0.905*** (0.205)	0.694*** (0.235)	0.992*** (0.248)	0.545** (0.233)	0.426* (0.232)	0.572** (0.277)
2015	1.093*** (0.195)	0.919*** (0.212)	1.091*** (0.237)	0.709*** (0.265)	0.556** (0.247)	0.584** (0.259)
2016	1.060*** (0.194)	0.916*** (0.211)	0.991*** (0.264)	0.835*** (0.273)	0.711*** (0.258)	0.757*** (0.261)
통제변수	Y	Y	Y	Y	Y	Y
여성 비중×연도더미		Y	Y		Y	Y
산업 분류×연도더미			Y			Y
관측치	4,545	4,545	4,545	3,456	3,456	3,456

주: ( ) 안은 표준오차이며, *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1 수준에서 통계적으로 유의함
출처: 고용노동부, 「고용보험DB」를 활용하여 저자 계산

Ⅳ. 결론

분석자료의 한계로 정년연장이 총고용과 청년층의 고용을 증가시킨 원인은 분석하지 못하였는데, 이는 향후 연구과제로 남겨 둔다.

본고는 「고용보험DB」를 이용해 2013년 입안된 60세로의 법정 정년연장이 사업체의 총규모와 연령대별 고용 규모에 미친 영향을 추정하였다. 본고의 추정 결과에 따르면 60세 정년연장은 사업체의 총고용 규모를 증가시킨 것으로 추정된다. 정년연장 법안 통과 이후 정년연장 대상자(50~54세) 1명이 늘어날 때 사업체의 총고용 규모는 0.9명 증가한 것으로 추정된다. 이와 같은 고용증가는 15~29세, 30~44세 근로자의 고용증가에 의해 설명된다. 반면 45~54세 근로자의 고용은 총고용이 증가하였음에도 불구하고 감소하는 것으로 추정되었다. 정년연장에 따른 중장년층의 고용증가가 청년층의 고용감소로 이어지지 않는다는 분석 결과는 청년층과 고령층은 대체관계가 아닌 보완관계일 가능성이 높음을 의미한다. 또한 생산과정에서 정년연장 대상인 고령층 집단과 대체관계에 있을 것으로 여겨지는 중장년 집단의 고용이 감소하는 것은 이론적 예측에 부합한다 할 수 있다.

전통적으로 학계나 정책당국은 청년실업률을 완화하는 방안에 대한 논의와 함께 정년연장에 따른 고령층 고용의 증가가 청년층 고용에 끼칠 부정적인 영향을 우려해 왔고, 이를 완화하기 위한 다양한 정책을 개발해 운영하고 있다. 하지만 본고의 분석 결과는 정년연장에 따른 고령층 고용의 증가가 청년층 고용이 아닌, 중장년층 고용에 부정적인 영향을 끼칠 수 있음을 보여준다. 또한 2013년 정년연장 입법 이후 중장년층이 주된 일자리에서 퇴직하는 연령의 격차가 교육 수준에 따라 확대되고 있다는 이환웅·고창수(2022)의 결과를 고려한다면 정년연장의 부정적 고용효과를 완화하기 위해서는 중장년층 특히 저숙련 중장년층이 빠른 시간 내에 노동시장에 복귀할 수 있는 정책을 설계하는 방안이 요구된다.

본고의 분석과 선행연구의 가장 큰 차별성은 정년연장 효과를 이중차분법을 사용해 추정할 때 시간 경과에 따른 연령구성의 변화가 처치효과 추정에 영향을 줄 수 있는 부분을 최소화하는 방법론을 사용하였다는 점이다. 다만 분석에 활용한 「고용보험DB」는 사업체의 생산활동 관련 정보를 제공하고 있지 않기 때문에 정년연장이 총고용을 증가시키고, 특히 청년층의 고용을 증가시킨 원인에 대한 분석을 수행하지 못하였다. 고령층의 고용증가가 사업체의 1인당 매출액, 생산성, 부가가치에 어떠한 영향을 미쳤는지 면밀한 분석이 수행된다면

고령층 고용증가가 총고용 및 청년층 고용의 증가로 이어진 경로를 이해하는 데 도움이 될 것으로 판단된다. 이에 관한 후속 연구는 향후 연구과제로 남겨 둔다. KIPF

참고문헌

김대일, 「근로자 저축유인과 정년연장의 경제적 효과」, 『노동경제논집』, 33(3), 2010, pp. 1~23.

_____, 「정년연장의 고용효과」, 『노동경제논집』, 44(2), 2021, pp. 1~31.

_____, 「정년연장의 청년층 일자리 효과」, 『노동경제논집』, 46(1), 2023, pp. 69~100.

김세움·강신혁·윤윤규, 『청년과 중고령 세대간 고용대체 관계연구』, 한국노동연구원, 2022.

김준영, 「고연령층 고용변동이 청년층 고용에 미치는 효과: 사업체 패널 자료를 이용한 분석」, 『노동경제논집』, 34(1), 2011, pp.71~101.

남재량·김동배, 『중고령층 노동시장의 특성 변화와 정책과제』, 한국노동연구원, 2020.

안주엽, 『세대간 고용대체 가능성 연구』, 한국노동연구원, 2011.

이찬영·태원유·김정근·손민중, 『인구고령화의 경제적 파장성장잠재력, 생산성, 세대 간 일자리 대체를 중심으로』, 삼성경제연구소, 2011.

이환웅·고창수, 『중장년층 노동시장의 양극화와 일자리 재정정책에의 함의』, 한국조세재정연구원, 2022.

방형준·전우성, 『일자리사업군 고용효과분석: 창업』, 한국노동연구원, 2020.

정희진·강창희, 「2013년 법정 정년연장이 사업체의 고용규모에 미친 영향: "사업체패널조사" 자료를 이용한 분석」, 『한국경제의 분석』, 28(2), 2022, pp. 149~186.

한요셉, 『60세 정년의무화의 영향: 청년 고용에 미치는 영향을 중심으로』, 한국개발연구원, 2019.

Boeri, T., p. Garibaldi, and E. R. Moen, "In medio stat victus: Labor Demand Effects of an Increase in the Retirement Age," *Journal of Population Economics*, 35(2), 2022, pp. 519~556.

Carta, F., D'Amuri, F., & von Wachter, T. M., "Workforce Aging, Pension Reforms, and

Firm Outcomes," *National Bureau of Economic Research*, w28407, 2021.

Dustmann, C., Lindner, A., Schönberg, U., Umkehrer, M., & Vom Berge, P., "Reallocation Effects of the Minimum Wage," *The Quarterly Journal of Economics*, 137(1), 2022, pp. 267~328.

Harasztosi, P., & Lindner, A., "Who Pays for the Minimum Wage?," *American Economic Review*, 109(8), 2019, pp. 2693~2727.

Kang, C., and Lee, H., "The Employment Effects of the Extending the Statutory Retirement Age: Evidence from the 2013 Labor Reform in South Korea," mimeo, 2023.

관계부처 합동, 「고령층의 숙련과 경험이 미래성장동력으로 이어지기 위한 고용전략: 제4차 고령자 고용촉진 기본계획(2023-2027)」, 2023. 1. 27., https://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20230200265, 검색일자: 2023. 3. 3.

통계청, 「2021년 장래인구추계를 반영한 내·외국인 인구전망: 2020~2040년」, 보도자료, 2022. 4. 14., https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=207&tag=&act=view&list_no=417775&ref_bid=, 검색일자: 2023. 2. 1.

e-나라지표, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1430, 검색일자: 2023. 5. 8.

특집

✚ **2023년 존 베이츠 클라크 메달 수상자**
가브리엘 주크만의 경제학적 기여
홍용기 | 한국조세재정연구원 부연구위원

✚ **노병은 죽지 않는다, 다만 사라질 뿐**
: 20세기 최고의 경제학자를 위한 찬가
강동익 | 한국조세재정연구원 연구위원

01

2023년 존 베이츠 클라크 메달 수상자 가브리엘 주크만의 경제학적 기여

홍용기
한국조세재정연구원
부연구위원
ykhong@kipf.re.kr

Ⅰ. 서론

실증적 부문에서 현대 경제학의 많은 진보는 인과추론을 위하여 실험에만 의존할 수 없다는 사회과학 연구의 어려움을 극복하기 위한 경제학자들의 오랜 노력을 통해 이루어져 왔다. 이러한 노력은 주로 보다 우수한 데이터의 구축과 활용, 그리고 보다 엄밀한 방법론의 정립을 통해 쌓아왔다. 2023년 존 베이츠 클라크 메달(John Bates Clark Medal)을 수상한 캘리포니아대학교 버클리(University of California, Berkeley)의 경제학과 교수 가브리엘 주크만(Gabriel Zucman)[1]은 방대한 데이터를 새롭게 발굴하고 창의적으로 활용하여 기존의 데이터를 통한 관측 및 분석이 어려웠던 부문에 핵심적인 학문적 기여를 한 점을 널리 인정받았다. 반면, 그가 사용한 방법론이 충분히 엄밀한지에 대한 의문을 제기하는 학자들이 꾸준히 있었다는 점에서 주크만의 수상을 놀랍게 보는 시각도 존재한다.[2]

존 베이츠 클라크 메달은 노벨 경제학상과 더불어 경제학자에게 수여되는 가장 영예로운 상으로 꼽힌다. 이는 경제학에 지대한 공로를 세운, 현재 미국에서 일하고 있는 40세 미만의 경제학자에게 주어지는 상으로, 수상자가 추후 노벨 경제학상을 수상하는 경우가 빈번하여 '예비 노벨 경제학상'으로 불리기도 한다.

1) 가브리엘 주크만은 파리경제대학(Paris School of Economics)과 고등사범학교(École Normale Supérieure – PSL)의 정교수이자 캘리포니아대학교 버클리(UC 버클리)의 부교수로 재직하고 있다. 존 베이츠 클라크 메달은 미국에서 일하는 경제학자에게 수여하는 상이기 때문에 본문에서는 UC 버클리를 대표 소속 대학교로 기재했다.
2) The Economist(2023), The New York Times(2020), The Washington Post(2019) 참조

전미경제학회(American Economic Association)는 주크만을 수상자로 선정하며 그가 공공경제학(public economics) 부문에 세운 두 가지 핵심적인 기여를 선정 이유로 꼽았다. 먼저, 그의 연구는 새로운 데이터를 이용하여 기존에 볼 수 없었던 개인과 법인 모두의 조세회피 및 탈세 행태, 그리고 조세피난처(tax havens)의 영향을 보이고 이를 분석했다. 그는 조세피난처 페이퍼 컴퍼니 유출 자료를 확보하거나 국민계정의 각 부분을 새롭게 활용하는 등 연구자 개인의 창의적인 데이터 확보 능력과 더불어, 다양한 국가에서 행정 당국의 적극적인 협조를 통해 확보한 방대한 개인소득 및 자산 관련 미시자료, 국내 기업의 해외 자회사 재무 관련 미시자료를 연계하여 정책적·학문적 성과를 이끌어냈다.

주크만의 두 번째 학문적 기여는 경제적 불평등의 분야에서 이루어졌다. 그는 이매뉴얼 사에즈(Emmanuel Saez), 토마 피케티(Thomas Piketty) 등과 함께 과세자료와 국민계정 자료 등의 다양한 데이터를 이용하여 불평등 및 경제 내 소득과 자산 분포를 보다 정확하게 추정하는 방법을 연구했다. 불평등 추정은 때로 조세회피와 연계되기도 하는데, 주크만은 조세회피 혹은 탈세를 위해 해외로 이전한 막대한 규모의 자산을 고려하면, 자산 보유 최상위층의 자산규모가 기존 추산보다 크게 증가함을 밝혀냈다.

그의 연구는 많은 경우에서 두 가지 장점이 두드러지게 연계되는 모습을 보인다. 첫 번째는 경제현상을 보다 직접적으로 보여주는 미시자료를 찾아내고 입수해 낸 연구자 개인의 끈기와 노력, 그리고 정부 당국의 협조이다. 그는 조세피난처에서 사건을 통해 유출된 파나마 문서(Panama papers)와 스위스 리크스(Swiss leaks)로 대표되는 자료, 스위스 은행 등이 강력히 보호하고 있던 금융정보 중 강력한 국제 협력을 통하여 외부의 감사를 받았던 내역 등을 찾아내어 입수하고, 이를 통하여 기존에 블랙박스로만 남아있던 조세회피와 탈세 행태를 분석할 수 있는 단면들을 풍부하게 제공했다. 또한 이러한 역사적인 자료에 그치지 않고 2010년대부터 각국 정부의 노력으로 작성되기 시작한 해외 계열사 자료 등 최신자료를 이용하여, 기존 연구자들이 간접적으로만 보일 수 있었던 법인세 회피 경향에 새로운 추론을 이끌어내기도 했다. 그는 불평등 연구를 위해 미국 국세청(Internal Revenue Service) 및 유럽 국가에서 개인 소득세 신고 데이터와 자산 규모 등에 관한 미시자료를 풍부하게 제공받아 사용하기도 했다.

두 번째로, 주크만은 거시경제 데이터를 창의적으로 이용하여 위와 같이 드문 자료들이 보여주는 단면에서 보다 크고 일반적으로 적용할 수 있는 함의를 이끌어냈다. 대다수 미시자료는 정부 당국의 협조를 얻은 일부 국가나 일부 경제주체와 특정 시간대의 모습에 한정되지만, 상세한 분석을 가능케 한다. 반면, 국민계정(National Accounts) 등 거시경제 데이터는 대부분 국가에서 통일된 형식으로 발표하기 때문에 미시자료보다 훨씬 더 넓은 대상에 대해 정책적, 학문적 함의를 이끌어내는 장점이 있다. 또한 데이터의 한계로 여러 가정에 의존하여 추정치를 구해야 하는 많은 경우에, 거시자료와 미시자료라는 두 가지의 서로 다른 출발선에서 각기 다른 방식으로 계산한 추정치가 일관적인 결론을 낸다는 것을 보여 분석 결과의 강건성을 입증하기

도 했다.

본고는 이러한 측면을 염두에 두고 주크만의 경제학적 기여를 소개한다. 제Ⅱ장은 조세회피에 관한 주크만의 연구를, 제Ⅲ장은 불평등 관련 연구를 소개하고, 제Ⅳ장은 그의 연구를 정리하며 마무리한다.

Ⅱ. 개인과 기업의 조세회피

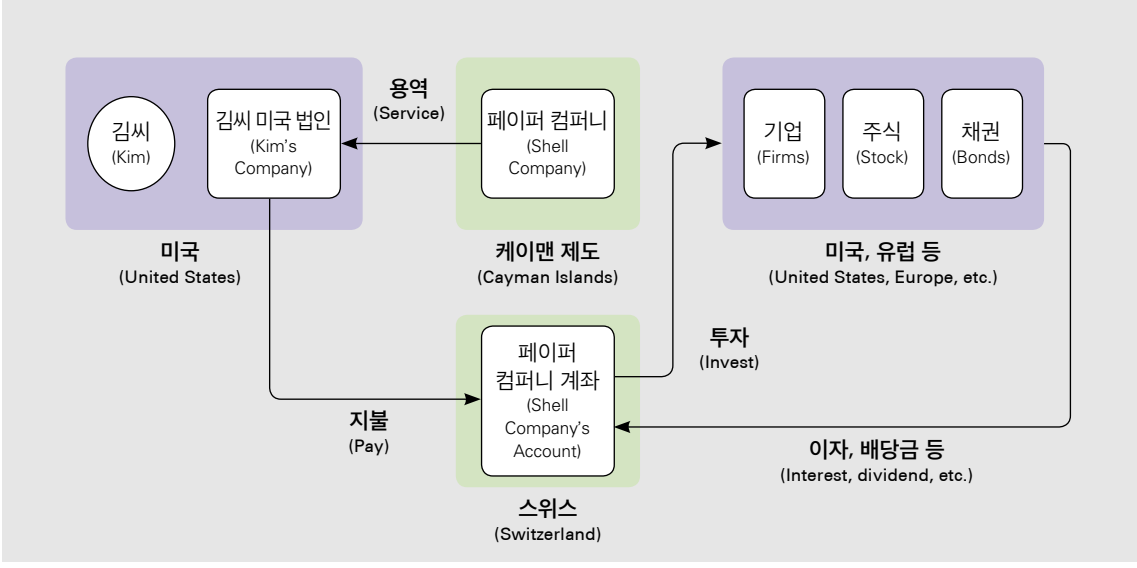
주크만의 첫 번째 기여는 기존에 경제학자들이 데이터를 통하여 보기 힘들었던 개인과 기업의 조세회피 및 탈세 행동을 광범위한 데이터를 이용하여 실증적으로 분석한 점이다. 이러한 연구 중 다수가 절세를 위한 합법적인 행동인 조세회피(tax avoidance)와 불법적인 행동인 탈세(tax evasion) 모두에 해당하며, 데이터의 한계 등으로 인하여 이 둘이 완벽하게 분리되지는 않았다. 글의 간결한 구성을 위하여 본고는 조세회피라는 용어를 사용하여 주크만의 연구를 설명하나, 반드시 경제주체들의 합법적인 행동만을 설명하는 것이 아니라는 점, 또한 각 연구가 이용한 용어의 상세한 정의와 범위는 해당 논문을 참조해야 한다는 점을 분명히 밝힌다.

1. 조세회피의 기본구조

조세회피에 대한 이해를 돕기 위하여 간단한 대표 사례를 생각해 보자. 미국에서 기업체를 운영 중인 김씨가 세금을 회피하기 위하여 사용하는 방법은 다음과 같다.

(1) 김씨의 미국 법인은 법인세를 부과하지 않는 조세피난처, 예를 들어 케이맨 제도(Cayman Islands)에 페이퍼 컴퍼니를 설립한다.

[그림 1] 조세회피의 기본구조 예시



출처: Zucman(2015)의 사례를 바탕으로 저자 작성

(2) 김씨의 페이퍼 컴퍼니는 은행의 비밀보장(banking secrecy)이 엄격히 지켜지는 국가, 예를 들면 스위스에 페이퍼 컴퍼니의 비밀계좌를 만든다.

(3) 김씨의 회사는 페이퍼 컴퍼니로부터 용역(service)을 구매하거나, 높은 금리로 자금을 빌리거나, 무형자산(intangible capital)을 구매하는 등 유형의 증거가 없는 사유를 만들고, 그 대금을 해당 페이퍼 컴퍼니의 스위스 계좌로 입금한다.

(4) 김씨는 페이퍼 컴퍼니를 통하여 스위스 계좌의 금액을 해외에 투자하고, 그 수익을 스위스의 은행계좌에 보관한다.[3)]

(5) 김씨가 스위스 계좌의 자금을 이용하고 싶을 때는 스위스 은행의 미국 지사에서 스위스 계좌를 담보로 자금을 대출하여 사용하는 방법 등을 이용한다.

이와 같은 구조에서 김씨가 납부하는 세금은 이중으로 감소한다. 첫째로, 김씨의 회사는 페이퍼 컴퍼니에 지불하는 비용만큼 영업이익이 감소하고, 이를 통하여 미국에 지불하는 법인세 규모가 줄어든다. 미국 법인의 영업이익 감소에 대한 반대급부로 케이맨 제도의 페이퍼 컴퍼니 영업이익이 늘어나더라도, 케이맨 제도는 법인세를 부과하지 않기 때문에 김씨가 납부하는 총세액은 늘어나지 않는다. 둘째로, 스위스 은행의 비밀보장으로 인하여 미국 정부는 김씨의 스위스 은행 계좌의 주인 및 액수를 알 수 없기 때문에, 김씨가 스위스 계좌에서 재투자하여 벌어들이는 소득을 자진 신고하지 않는다면 이에 대한 소득세를 미국, 혹은 다른 국가에 납부하지 않고도 사실상 처벌을 피할 수 있다.

이처럼 조세회피는 기업, 조세피난처, 은행의 비밀보장이 가능한 국가, 그리고 최종적으로 개인이라는 다양한 참가자에 의하여 이루어진다. 물론 개인과 기업, 조세피난처, 은행의 비밀보장 등 각 참가자가 서로 배타적인 개념은 아니나, 본고의 제Ⅱ장에서는 독자의 이해를 돕기 위하여 개인과 기업이라는 참가자로 나누어 그들의 조세피난처 활용과 관련 영향을 다룬 주크만의 대표적인 연구를 간략히 소개한다.

2. 다국적기업의 조세회피와 조세피난처

Tørsløv, Thomas, Ludvig Wier, and Gabriel Zucman(2023)은 기업과 조세피난처에 집중하여 다국적기업에 의한 법인세 회피의 규모를 최초로 추정했다. 주크만이 추정한 법인세 회피의 규모는 거대한데, 그는 2015년 전 세계 다국적기업 수익의 평균 36%가 해외의 조세피난처[4)]로 이윤이전(profit shifting)됐으며, 특히 미국을 기반으로 하는 다국적기업은 다른 국가의 기업에 비하여 두 배가량 높은 비중의 이윤이전 행태를 보인다고 추정했다. 또한 조세회피를 목적으로 이전한 금액을 본래의 국가로 재할당할 경우 미국 내에서 발생했다

3) Zucman(2013)은 이때 리히텐슈타인과 같이 배당수익 등 해외 투자수익에 원천징수를 하지 않는 국가의 펀드에 먼저 투자하고, 해당 펀드가 다시 유럽 국가 등에 투자하는 구조를 선택한다는 것을 보였다. 김씨가 스위스에 소재한 펀드에 투자할 경우 해당 펀드의 수익은 스위스 정부가 원천징수를 하기 때문에 김씨는 이를 피할 수 없다. 본문에는 간단히 이해를 돕기 위하여 해당 내용을 포함하지 않았다.

4) 해당 연구에서는 벨기에, 아일랜드, 룩셈부르크, 네덜란드, 스위스의 5개 OECD 회원국과 케이맨 제도, 버뮤다, 영국령 버진아일랜드, 파나마 등을 포함한 36곳의 국가 및 자치령을 조세피난처로 이용하였다(자세한 정의는 Zucman(2023) 참조).

고 집계된 기업이익보다 약 10%, 고세율 유럽 국가의 경우 평균 약 20%가량 더 높은 수익이 발생했다고 추정할 수 있음을 보였다.

조세회피 규모를 추정하기 위하여 주크만은 2010년대부터 각국 정부와 OECD 등에서 집계하기 시작한 FATS(Foreign Affiliates Statistics) 자료를 국민계정 자료(National Accounts Data: NAD)와 함께 이용했다. FATS는 자국 기업이 해외에 보유한 계열사와 해외 기업이 자국에 보유한 계열사를 전수조사에 준하여 작성하는 통계로, 기업의 영업이익, 총임금, 영업잉여(operating surplus), 투자 등의 정보를 담고 있다.

주크만은 조세피난처에 소재한 해외 기업의 계열사들이 이윤이전 금액으로 인하여 수익성(profitability)이 과도하게 높게 나타날 것이라는 점에 착안했다. 그는 수익성을 총임금 대비 기업이익으로 정의하고, 각국에 소재한 기업 중 해외 기업 계열사의 수익성(π_f)과 현지 국내 기업의 수익성(π_l)을 계산했다. 이 결과, 그는 조세피난처에 소재한 해외 기업의 계열사들이 해당 국가의 국내 기업보다 약 8~16배 높은 수익성을 보이나, 조세피난처가 아닌 국가에 소재한 해외 기업의 계열사들은 오히려 수익성이 해당 국가의 국내 기업보다 평균적으로 더 낮다는 것을 보였다. 또한, 미국의 FATS 미시자료를 이용한 강건성 검증에서 이러한 결과가 다양한 산업과 국가의 특성 및 고정효과를 통제한 추정 결과에서도 변하지 않는 모습을 보여, 자본집약도나 R&D 지출, 국가의 생산성 및 산업 구성이 이러한 결과를 주도하고 있지 않음을 보였다.

주크만은 이를 이용하여 다국적기업에 의한 조세회피 규모를 추정하였다. 우선 그는 몇 가지 가정하에 조세회피가 없었다면 π_f의 크기가 π_l과 같을 것임을 보이고, π_f가 현재 데이터에서 계산된 π_l과 같을 때 각 국가의 총기업수익의 크기를 계산하는 반사실적(counterfactual) 시나리오 분석을 통해 조세회피 규모를 추정했다. 주크만의 추정에 따르면 2015년 기준 전 세계 다국적기업이 조세회피를 위하여 이전한 금액은 약 600조원으로 다국적기업의 본사 소재국 이외 해외 계열사에서 벌어들인 총영업이익의 약 36%로 추정됐다.

이에 더하여 주크만은 BBOP(Bilateral Balance Of Payments), 즉 국가 대 국가 경상수지 데이터를 분석에 활용하여 조세회피를 위해 이전된 이윤의 크기를 국가 대 국가 단위에서 추정했다. 그는 국가 대 국가 경상수지를 구성하는 많은 세부요소 중 이윤이전을 위하여 사용될 가능성이 높은 부분은 오직 일부분이라는 점에 착안했다. 그는 이렇게 이윤이전을 위한 거래일 가능성이 높은 거래들, 즉 특정한 용역의 거래와 기업집단 내부의 금융대차거래만을 이용하여 특정 국가 A가 각국의 다양한 조세피난처로 이전한 금액의 비율을 추정했다.[5)]

이를 통하여 그는 상대적으로 세율이 높은 유럽 국가에서 조세회피를 위해 이전된 금액의 약 77%가 일차적으로는 룩셈부르크나 스위스 등 EU 내의 조세피난처로 향하나, 자금의 흐름을 반복하

5) 그는 이러한 방법을 통해 추산한 국가 대 국가 간 이윤이전액을 국가 단위로 합칠 경우, 기존에 국가 단위에서 $\pi_f = \pi_l$의 가정에 기반하여 추산된 금액과 일관된 결과가 나타남을 보여 이를 강건성 검증으로 이용하기도 하였다.

여 따라가면 최종적으로는 총액의 약 46%가 버뮤다 등 EU 외부의 조세피난처로 이전된다는 것을 보였다. 또한, 조세회피 경향은 미국에 본사를 둔 다국적기업들에서 두드러졌으며, 해외 수익의 약 54%가 조세피난처로 향하여 이윤이전 비중이 다른 국가들의 평균인 27%보다 약 두 배가량 높다고 추정했다.

3. 개인에 의한 조세회피와 조세피난처

Zucman(2013)은 조세회피를 통해 국제 투자 통계(Interantional Investment Position)에서 기존에 존재하던 두 가지 특이점을 설명했다. 첫 번째는 전 세계의 국제 투자 통계를 합산했을 때 외국에 빌려준 돈이 빌려온 돈과 같은 금액이어야 하나 통계적으로는 빌려온 금액이 더욱 크다고 계산된다는 점이다(Lane and Milesi-Ferretti, 2007). 두 번째는, 1990년대 후반부터 국제적 자본의 이동이 가난한 국가에서 부유한 국가로 보다 두드러지게 흐르는 것으로 집계되어, 선진국들이 상당한 규모의 순(net)부채를 지고 있는 것으로 보인다는 점이다. 주크만은 스위스 중앙은행(Swiss National Bank)이 발표한 스위스 은행들의 해외 자산 포트폴리오 통계 등을 이용하여, 이와 같은 두 가지 특이점 모두를 선진국의 조세회피를 이용하여 설명할 수 있음을 보였다.

주크만은 1998년부터 스위스 은행들이 보유하고 있는 해외의 투자자산 포트폴리오 정보를 공개한 스위스 중앙은행의 자료를 최초로 이용하여 스위스 은행들이 조세회피에서 어떠한 역할을 하는지 분석했다. 스위스 중앙은행 자료는 스위스 은행들이 보유한 해외 투자자산의 종류와 통화에 따라 금액을 공개한 자료로, 연구자는 해당 자산의 소유주가 스위스인인지 외국인인지에 따라서 이 금액을 분리하여 관측할 수 있다.

이러한 자료는 스위스 은행이 국제 자금 흐름에서 맡는 역할이 무엇인지에 대해 여러 시사점을 제공한다. 먼저, 전 세계 주식시장이 활성화되지 않은 2008년 말 기준 외국인이 스위스 은행을 통해 보유한 해외 투자자산의 규모는 총 1조 5,000억달러에 달하는 막대한 규모로 나타났다. 특히 수탁은행계좌(fiduciary bank deposit)를 포함하면 약 2조

<표 1> 스위스 은행 보유 자산 포트폴리오(2008년 말 기준)
Large Portfolios of Securities Are Held in Swiss Banks by Foreigners

(단위: 10억달러)

구분	외국인 소유 (Belonging to foreigners)	스위스인 소유 (Belonging to Swiss residents)
해외 투자자산(Foreign securities)	1,545	810
채권(Bonds)	540	484
주식(Equities)	1,005	326
뮤추얼펀드(of which: mutual fund shares)	767	196
수탁은행계좌(Fiduciary bank deposits)	478	45
합계(Total)	2,022	855

출처: Zucman(2013), p. 1330, Table Ⅱ.

달러로, 이는 스위스 은행이 보유한 해외자산이 중국의 총 외환보유고에 필적하는 금액임을 보였다. 두 번째로, 스위스 은행이 보유한 해외 투자자산의 약 3분의 2가량이 외국인의 소유로 드러나, 외국인이 스위스 은행을 통하여 스위스 이외의 국가에 투자하는 행태가 관측됐다.

또한, 해외 투자자산 중 약 절반가량이 뮤추얼펀드에 투자된 것으로 드러났다. 비록 스위스 중앙은행은 외국인이 투자한 뮤추얼펀드의 소재지를 밝히지 않았지만, 스위스에서 투자가 가능하도록 등록된 뮤추얼펀드 중 약 4분의 3가량이 룩셈부르크와 아일랜드에 소재한다는 점을 감안하면, 외국인이 스위스를 통해서 룩셈부르크 등의 조세피난처에 투자하는 대략적인 그림을 알 수 있다는 것이다.

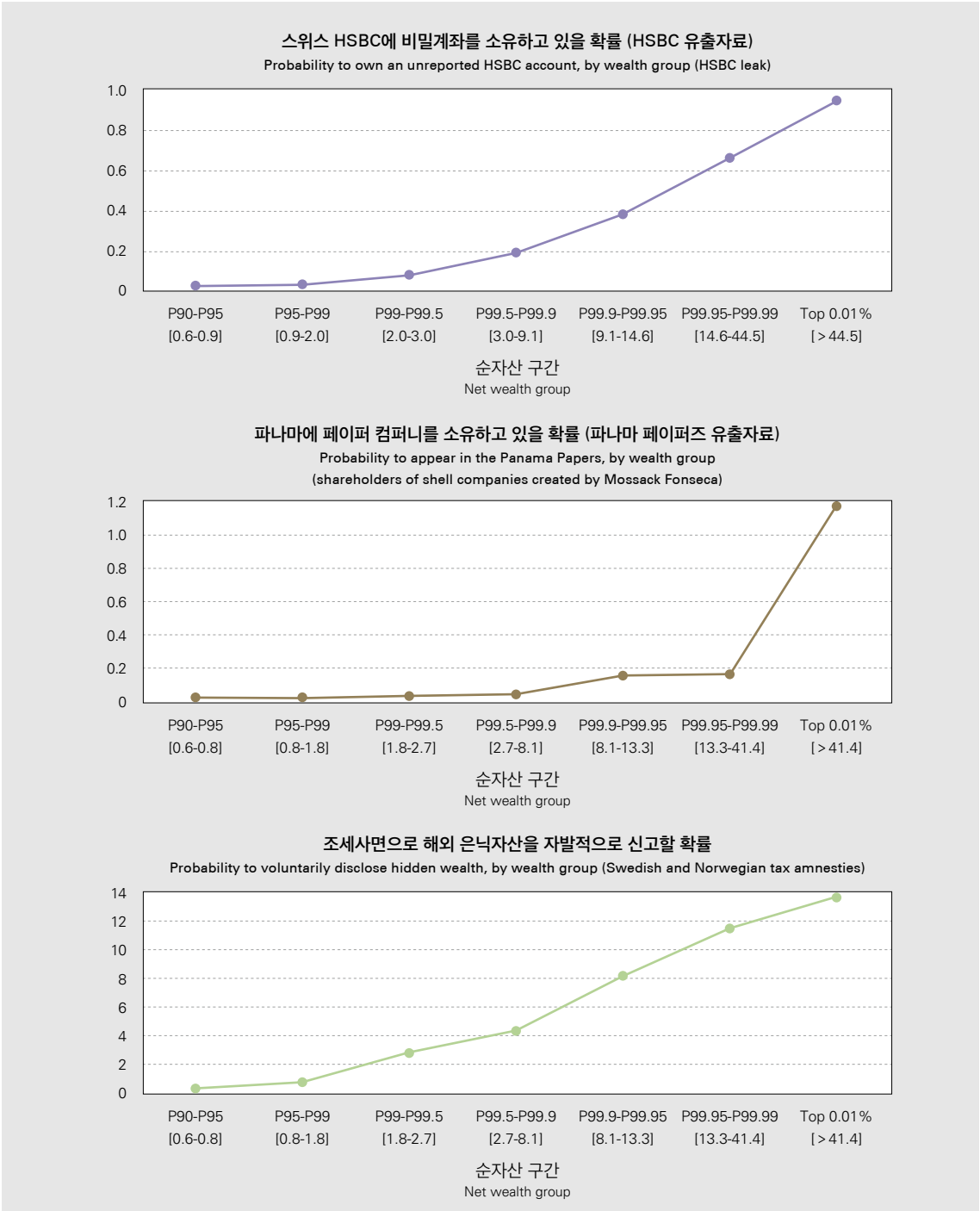
주크만은 스위스 중앙은행이 수탁은행계좌라는 특수한 형태의 개인보유자산에 한해 계좌 소유주의 국적에 따른 보유금액을 공개한 자료를 분석하였다. 이 자료는 조세피난처가 스위스 중앙은행에 보유한 금액이 2008년 60%를 상회할 정도로 굉장히 크며, 조세피난처의 보유액 비율이 유럽 국가의 비중과 완전한 부의 상관관계(negative correlation)임을 보였다. 부유한 선진국이 조세피난처에 페이퍼 컴퍼니를 설립하는 비중이 크다는 점을 감안할 때, 이는 가난한 국가인 조세피난처에서 선진국(스위스 등)으로 투자한다고 집계되는 금액 중 상당 부분이 단순히 조세회피를 위해 이동하는 자금일 가능성이 있다는 것을 시사한다. 또한, 부유한 국가에서 조세피난처로 이동한 금액이 통계에 제대로 집계되지 않기 때문에 전 세계 단위로 보았을 때 빌려준 금액이 빌려온 금액보다 더 크게 집계될 수 있음을 시사하기도 한다.

주크만의 또 다른 대표적 연구인 Alstadsæter, Johannesen, and Zucman(2019)은 조세피난처 유출 자료들을 이용하여 개인에 의한 조세회피를 분석했다. 그는 이 연구에서 조세피난처에 자산을 보유한 가구에 대한 유출 자료에 노르웨이, 스웨덴, 덴마크 3개국 정부의 협조를 받아 소득과 자산 등의 가구 데이터를 연계하여 조세회피 행태가 자산분포상 극단적 최상층에 집중되어있음을 보였다. 또한, 이렇게 조세피난처에 숨겨진 자산을 추정하여 국가별 부(wealth)의 분포를 계산할 경우 최상위계층이 차지한 부의 크기가 크게 증가하여 조세회피에 대한 올바른 파악이 불평등과도 크게 연결되어 있음을 보였다.

이 연구에서 그는 총 세 가지의 데이터를 이용했다. 첫째는 2007년에 스위스 제네바의 HSBC 개인자산관리(PB) 사업부에서 일하던 엔지니어가 유출한 총 30,412명의 고객에 대한 정보로, 엔지니어의 이름을 따 일명 팔치아니 리스트, 혹은 당시 이를 맡은 프랑스 재무장관의 이름을 따서 라가르드 리스트라고 불리는 정보이다. 둘째는 2016년 국제탐사보도언론인협회(International Consortium of Investigative Journalists: ICIJ)가 공개한, 일명 '파나마 페이퍼즈'로 불리는 유출 자료로, 대표적인 조세피난처인 파나마에 소재한 로펌인 모색 폰세카(Mossack Fonseca)가 약 20년간 고객을 대리하여 설립한 모든 페이퍼 컴퍼니와 그 주주에 대한 정보를 담고 있다. 마지막은 조세사면(tax amnesty) 제도를 통하여 밝혀진 데이터로, 조세회피를 위해 숨긴 자산을 자발적으로 공개할 경우 처벌을 완화해주는 한시적 사면제도에 반응하여 자산을 공개한 개인들과 그 자산에 대한 내용을 담고 있다. 주크

[그림 2] 부의 분포상 위치에 따른 조세회피 행태

(단위: %, 100만달러)



주: [ ] 안은 구간별 순자산 규모임. 그래프의 제목은 독자의 편의를 위하여 한글로 간단히 번역하였으나 그래프의 해석을 위해서는 병기된 원문 제목을 참조

출처: Alstadsæter, Johannesen, and Zucman(2019), p. 2084, Figure 2; p. 2087, Figure 3.

만은 노르웨이, 스웨덴, 덴마크 정부의 협조를 받아 유출자료 중 이 국가들에 해당하는 부분을 개인의 소득, 자산 및 납세정보 미시데이터와 연결하고 이를 분석했다.

주크만은 이러한 자료를 이용하여 해외에 숨겨진 자산을 보유할 확률이 개인의 국가 내 부의 분포상 어느 위치에 해당하는지에 따라 어떻게 달라지는지를 연구했다. 그는 모든 인구에 대해 부의 분포 자료를 상대적으로 상세히 집계하고 있는 스칸디나비아 국가들의 장점을 활용하여 부의 분포를 우선 측정하고 이를 이용했다. [그림 2]는 HSBC 유출자료, 파나마 페이퍼즈와 조세사면 자료를 이용하여 이를 추정한 내역을 각각 보여준다. 이러한 추정 내역들은 자료를 불문하고 조세회피 행태가 자산분포 최상단 일부에서 강하게 나타난다는 점을 보여준다. 먼저, [그림 2]의 첫 번째 그래프는 HSBC의 해당 스위스 지부에 비밀계좌를 가지고 있을 확률이 상위 1% 미만에서는 굉장히 미미하다가, 그보다 더 상위의 계층에서는 급격히 증가함을 보여준다. 이는 두 번째 그래프가 보여주듯 파나마에 페이퍼 컴퍼니를 소유하고 있을 확률에서 더욱 강하게 나타나는 경향으로, 이 확률은 자산 분포 상위 0.01% 이상에서 급격히 증가하는 모습을 보인다. 마지막으로, 세 번째 그래프는 조세사면 프로그램 활용을 위하여 해외 은닉자산을 자발적으로 신고할 확률 역시 부의 최상단에서 더욱 증가하는 경향이 있음을 보인다.

또한, 그는 이러한 최상위 자산 계층의 조세회피 경향이 조세·행정 당국에서 일반적으로 사용하는 계층화된 무작위 감사(stratified random audits)로는 잡아낼 수 없어, 경제 내 부의 불평등이 과소대표(underrepresent)될 수 있음을 보였다. 그는 덴마크 세무당국(SKAT)이 실시한 계층화된 무작위 감사의 미시자료를 이용하여, 자료에서 적발된 탈세 행위를 유출된 조세회피 데이터 등에 기반하여 연구진이 추정한 역외 탈세액과 비교했다. 그는 비록 이러한 감사가 조세회피의 경향이 높은 집단을 더 집중적으로 조사하며 또한 비교적 우수한 데이터를 이용하지만, 그럼에도 불구하고 역외 회피를 잡아낼 수 없기 때문에 이러한 감사는 상위 0.1% 이상의 자산을 가진 계층의 탈세 행위를 극히 일부만 찾아낼 수 있다고 추정했다.

이와 같이 주크만의 연구는 역외로의 조세회피 규모가 거대하며, 주로 자산 분포의 최상위 극단에 속하는 개인에 의해 행해진다는 점을 보였다. 해외에 은닉된 자산을 더하는 경우 경제학자들과 행정당국이 파악하고 있는 경제적 불평등의 정도가 유의미하게 달라진다는 점에서 이는 경제 내 자산 및 소득의 분포와 직접적으로 결부된 문제이기도 하다. 다음 장에서는 주크만의 연구 중 보다 직접적으로 경제 내 불평등을 측정하기 위하여 자산 및 소득의 분포를 추정한 연구를 살펴본다.

Ⅲ. 불평등의 측정

불평등에 대한 주크만의 연구는 경제 내 자산과 소득의 분포를 가장 완전하게(completely) 놓치는 부문 없이 추정하고 분석하려는 오랜 노력의 연장선에 있다. 그의 지도교수이기도 한 경제학자 토마 피케티와 2009년 존 베이츠 클라크 메달 수상자인 이매뉴얼 사에즈 등의 활발한 선행연구는 행정·조

세 데이터의 광범위한 활용을 통해 소득과 자산의 분포와 불평등, 특히 가장 최상위 부유층이 소유한 부에 대한 연구를 진행했다.

이러한 경제학자들과 주크만의 활발한 공동연구는 행정·조세 데이터가 아닌, 경제의 모든 집계 부문을 대표할 수 있는 국민계정(National Accounts) 데이터를 이용하여 자산과 소득의 분포를 추정하는 새로운 방법론을 만들고 이를 분석했다. 이들은 국민소득(national income) 중 행정·조세 데이터, 예를 들어 소득세 납세 데이터로 설명할 수 있는 부분이 일부분에 불과하며, 장기적으로 점점 감소하여 2018년에는 국민소득의 약 60%만을 설명할 수 있다는 문제점에 착안했다. 세금 데이터로는 미국의 노동소득 중 비과세 대상인 직장건강보험과 노동자의 퇴직연금에 기업이 부담하는 부분, 세금신고를 하지 않은 인구의 노동소득 등을 관측할 수 없으며, 자본소득 중 기업의 이익잉여금이나 자가 거주자의 (자신에게 지급하는) 임대소득 역시 과세되지 않아 관측할 수 없기 때문이다.

이들은 이러한 국민소득과 조세 데이터 간 차이가 자산 분포의 완전한 추정에 방해가 될 뿐 아니라, 불평등에 대한 연구와 경제성장률 등의 거시경제학적 연구 사이의 연결을 방해한다는 점에 집중하고 이를 해결하려 했다. 예를 들어, 경제성장의 몇 %가 자산 분포 상위 10%에서 발생하고, 몇 %가 하위 90%에서 발생하는지에 대한 엄밀한 추정은 자산의 분포와 거시경제 데이터 간의 정확한 연결이 필요하기 때문이다. 따라서 이들은 국민소득의 100%를 설명할 수 있도록 오히려 국민계정 데이터에서 시작하여 자산의 분포를 추정하려 노력했다.

1. 자산 분포의 추정

Saez and Zucman(2016)은 이러한 노력의 초기 연구 중 하나로, 국민계정을 구성하는 통계 중 자금순환표(Financial Accounts)를 소득세 납부액 데이터와 함께 이용하여 미국의 자산 분포를 추정하는 방법을 개발하고, 추정한 분포를 분석했다. 자금순환표는 국가의 공식적인 대차대조표에 해당하는데, 이 중 세부 항목을 이용하여 가계가 보유한 순자산, 즉 부동산 등의 비금융자산과 주식, 채권, 연금 등의 금융자산의 크기를 파악할 수 있다.[6)]

자산의 분포를 추정하기 위하여 이들은 소득 자본화(income capitalization)라고 이름 붙인 방법을 이용했다. 먼저 국세청(Internal Revenue Service)의 상세한 소득세 납부자료를 통하여 배당소득, 이자소득, 임대소득, 사업소득 등 자산에서 발생하는 소득의 유량(flow)을 파악한다. 이후 각 자산항목에서 발생하는 소득의 유량과 자금순환표상 해당 자산의 저량(stock)을 비교하여 각 자산항목의 금액 대비 발생한 소득의 비율(capitalization factor)을 계산한다. 이러한 비율이 자산항목에 따라서만 변동하고 개인에 따라서 변동하지 않는다는 가정하에 이용하면 소득세 납부자료로부터 개

6) 한국의 경우 금융자산 및 부채의 저량 통계는 자금순환표 중 금융자산부채잔액표에 해당하며, 여기에 부동산 등 실물자산이 더해진 내용은 국민대차대조표에서 확인할 수 있다.

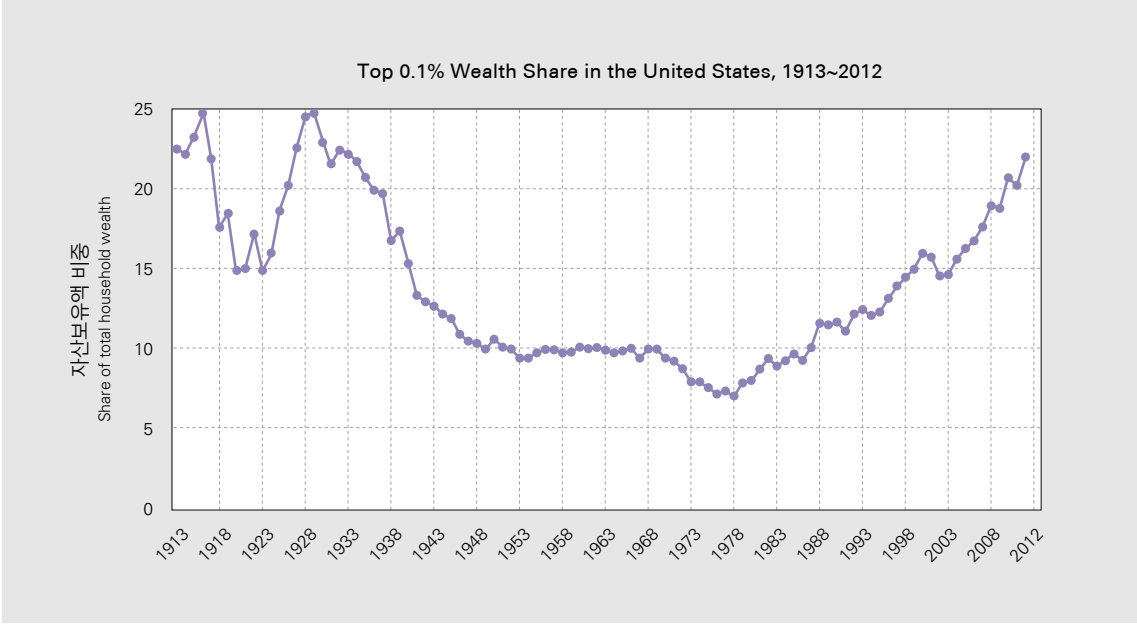
인이 소유한 자산의 크기를 추정할 수 있다. 예를 들어 소득세 납부자료상 발생한 이자소득 대비 자금순환표상 이자를 발생시키는 가계의 자산 비율이 30%라면, 1년에 1,000달러의 이자소득을 신고한 개인 김씨와 2,000달러를 신고한 개인 박씨는 이자소득을 발생시키는 자산을 각각 3만달러, 6만달러 보유한 셈이다. 이렇게 구성한 자산의 분포를 합산하면 자연스럽게 자금순환표와 일관된 숫자를 보이게 된다.

앞서 추정한 자산 분포는 두 가지의 중요한 불평등 심화를 보여준다. 먼저 최상위 계층의 보유자산이 크게 증가하여 부의 불평등이 증가하는 경향이 뚜렷이 나타났다. [그림 3]이 보여주듯, 자산보유 상위 0.1%가 보유한 자산의 비중은 1970년대 이후로 꾸준히 상승하여 1978년보다 2012년에 약 3배 높아져, 1916년과 1929년의 역대 최고 비중에 근접하는 모습을 보였다. 이들은 이러한 불평등의 심화가 최상위권 소득의 빠른 증가에 기인한다고 판단했다. 즉, 자산의 축적이 높은 소득과 더 많은 자산의 축적으로 이어지는 순환이 이러한 결과로 나타났다는 것이다. 두 번째로, 이들은 20세기 이후 중산층의 자산보유 비중이 꾸준히 증가했다는 널리 퍼진 믿음과 다르게 자산보유액 하위 90%의 보유 자산 비중은 1980년대까지는 꾸준히 증가하여 약 35%에 달하였으나, 이후 꾸준히 하락하여 2012년에는 23%에 불과하였음을 보였다.

주크만과 공저자들은 소득 자본화를 통한 부의 분포 추정법의 방법론적인 한계와 데이터의 한계를 인정하고 결과를 다양한 방법으로 검증하는 한편, 후속연구를 통하여 계속해서 방법을 수정·보완

[그림 3] 미국 자산보유 상위 0.1%의 자산보유액 비중(1913~2012)

(단위: %)



출처: Saez and Zucman(2016), p. 521, Figure Ⅰ.

해 왔다. 연구진은 이렇게 추정한 부의 분포를 소득과 자산을 동시에 관측할 수 있는 소비자 금융조사(Survey of Consumer Finance) 등을 포함한 세 종류의 데이터를 통하여 검증했다. 또한 이러한 방법이 배당금이 없는 회사 주주의 경우 배당소득에 대한 소득세가 없으며 이러한 주식을 매매하기 전까지는 양도소득세 또한 발생하지 않아 자산규모를 파악할 수 없다는 문제점을 인지하고, 외부 데이터를 이용하여 이를 보정하기도 했다.

또한 이러한 방법론의 핵심에는 특정 자산에서 발생하는 수익(flow)의 비율이 개인의 자산보유액에 따라서 평균적으로 다르지 않다는 점이 있다. 하지만 Saez and Zucman(2019a), Smith at al.(2023) 등의 후속연구는 2008~2009년 금융위기 이후 꾸준하게 자산보유액 상위계층에서 이자발생자산 대비 이자소득이 더 큰 경향이 있음을 발견했다. 따라서 이러한 경향을 포함하지 않은 원래의 방법론을 사용하여 Saez and Zucman(2016)이 2012년까지 계산한 분포를 시계열적으로 연장할 경우 상위계층의 이자발생자산 보유 규모를 점점 더 과대추정하게 된다. 이렇게 추후 발견된 경향성에 대하여 연구진은 세계 불평등 데이터베이스(https://WID.world/)를 통해 보완된 방법을 지속적으로 공개하고 있다.

한편 이러한 노력은 정책에도 반영되어, 미국 연방중앙은행(Federal Reserve)은 2019년부터 직접 분배자금순환표(Distributional Financial Accounts)를 만들어 공개하기 시작했다. 이때 사용 방법, 이용 데이터, 자산 등 용어의 세부적인 정의는 비록 Saez and Zucman(2016)과 다르지만, 이를 균등하게 맞추어 다시 계산할 경우 두 방법론은 유사한 결과를 보인다(Saez and Zucman, 2020).

2. 소득 분포의 추정

Piketty, Saez, and Zucman(2018)은 국민계정, 세금 신고 데이터, 설문조사 등 다양한 정보를 이용하여 1913년부터 미국의 소득 분포를 추정하고 분배국민계정(Distributional National Accounts)을 구축했다. 여기에서 이들은 세 가지 목표에 집중했다. 먼저, 미국의 국민소득 전체를 대표할 수 있는 소득 분포를 추정함으로써 앞 장에서 언급한 불평등에 대한 연구와 국민계정 간의 통계적 불일치를 해결하고자 했다. 둘째로, 세전소득의 분포와 세후소득의 분포가 어떻게 다른지 추정을 통하여 세금과 정부에 의한 부의 이전(transfer), 그리고 교육, 경찰 등에 대한 정부지출이 불평등에 어떠한 영향을 미치는지 파악하려 했다. 마지막으로, 소득 불평등에 대한 통계가 성별 정보 없이 개인, 혹은 가구로 이루어져 양성평등이나 여성의 노동참여 등이 소득 분포에 미친 영향을 알기 힘들다는 점을 보완하고자 노력했다.

소득 분포의 추정을 위하여 이들은 방대한 양의 서로 다른 데이터에서 출발하여 많은 단계의 세밀한 조정을 수행했다. 직관적인 요약이 아닌 세부적인 조정을 소개하기에는 적합하지 않은 본고의 특성상 약간의 정확도 손실을 감수하고 핵심적인 내용만을 간략하게 소개한다. 단, 연구진이 현실을 정확히 반영하기 위해 수행한 다양한 층위의 조정과 조정을 수행한 이유, 조정에 필요한 가정들과 가정에 대한 강건성 검증은 원 논문을 참조하여야 한다.

이들은 우선 납세자가 국세청에 신고한 소득세 자료와 세금 환급 데이터에 기반하여, 이러한 세금신고 데이터와 국민소득 데이터 간의 구조적 차이를 하나씩 수정 및 보완하여 국민소득과의 통계적 불일치를 극복한 세전소득의 분포를 추정했다. 예를 들어 세금신고에 누락된 자본소득을 추정하기 위하여 이들은 앞서 소개한 Saez and Zucman(2016)의 방법론을 통하여 우선 자산의 분포를 추정하고, 여기에서 소비자금융조사 등을 통하여 비과세되는 자산의 규모와 여기에서 발생하는 소득을 추정했다. 연구진은 이렇게 추정한 세전소득의 분포에 다양한 세금을 공제하고 정부지출을 고려하여 합산한 후, 정부에 의한 부의 이전 등을 다시 감안하여 세후소득의 분포를 추정했다.

이를 통해 주크만은 소득성장률이 상세한 소득 분위에 따라 어떻게 차등적인 모습을 보이는지를 분석했다. 먼저, 소득 하위 87%에 해당하는 인구는 1980년부터 2014년까지 연간 약 1.4%에 해당하는 낮은 성장률을 보였다. 심지어 소득 하위 88%에서 98%에 해당하는 인구조차도 연간 1.4%에서 2.2%에 해당하는 정도의 낮은 성장률을 보였던 것으로 추정됐다. 반면, 특히 두드러지는 부분은 소득 최상위층 소득의 빠른 증가세와의 대비이다. 특히, 세전소득을 기준으로 할 때 소득 상위 1%는 1960년대에 전체 국민소득의 11%가량을 차지하다가, 2010년대 후반에 들어서 20%를 상회하는 모습을 보인다. 이는 소득 하위 50%가 전체의 20% 이상에서 12%까지 비중이 하락한 것과 대비되는 모습이다.

Ⅴ. 맺음말

본고는 2023년 존 베이츠 클라크 메달 수상자인 주크만의 연구와 기여를 정리하고 소개했다. 주크만은 기존에 중요성이 널리 알려져 있었음에도 데이터를 통한 실증연구가 어려웠던 분야인 조세회피와 경제 내 불평등을 연구하기 위해 다양하고 상세한 미시자료를 발굴하고 활용했으며, 이에 더하여 국민계정 등 다양한 거시경제 데이터를 꼼꼼하고 창의적으로 이용했다. 이를 통해 기존 경제학자들이나 정부가 파악하고 있던 부분보다도 더 많은 부분을 알려주는 연구를 진행하여 지식의 지평을 넓혔음은 물론이다.

한편, 주크만은 존 베이츠 클라크 메달 역대 수상자 중 연구자의 기여에 대해 가장 활발한 논란이 존재하는 학자이기도 하다. 주크만이 연구를 진행하는 과정에서 때때로 과감한 가정과 방법론을 활용했다는 점은 이러한 경향에 일조했다. 일례로 Saez and Zucman(2019b)에서 소득분위 최상위계층이 하위 50%보다 오히려 낮은 실효세율을 누린다고 추정한 결과는 소득 하위계층이 받는 근로장려세제(Earned Income Tax Credit, EITC)를 분석에 포함하지 않았기 때문이라는 반론을 마주했다.[7] 래리 서

7) 주크만은 정부의 이전지출(transfer)에 해당하는 여러 요소 중 근로장려세제만을 포함하여 실효세율을 추정하는 것에 대하여 우려하는 반박 등으로 응수하였다. 해당 연구에 대한 주크만과 제이슨 퍼만(Jason Furman) 하버드대학교 교수의 논쟁에 대해서는 The Washington Post(2019) 등의 자료를 참조하기 바란다.

머스(Larry Summers) 하버드대학교 교수, 보이첵 캅슈크(Wojciech Kopczuk) 컬럼비아대학교 교수 등을 포함한 연구자들은 주크만과 그의 공저자들이 가정과 데이터를 활용하는 방법에 반론을 제기하기도 했다.[8)]

이러한 논의는 주크만의 연구가 그의 적극적인 현실 참여와 연계되어 일반적인 경제학 논문들보다 대중과 정치인에 널리 공개되며 보다 활발히 전개되었고 알려졌다. 뉴욕타임스는 2020년 기사에서 미국 대선 당시 주크만과 사에즈의 연구가 당시 민주당 대통령 경선 후보들의 부유세(wealth tax) 공약에 중요한 영향을 미쳤으며, 이는 그들이 2016년 대선 때부터 힐러리 클린턴과 버니 샌더스 등 주요 민주당 후보들에게 공약을 제안해 오던 꾸준한 노력에서 이어진 산물임을 조명했다. 뿐만 아니라 주크만은 본인의 연구에 대한 다른 연구자들의 반론을 트위터 등 공개적인 창구를 통해 적극적으로 논박하며 이러한 논의에서 물러서지 않는 모습을 보여 오기도 했다.

주크만은 훌륭한 실증연구가 자주 그러하듯 그가 사용하는 대담한 방법론과 그에 기반한 결과가 현실과 유리되지 않았음을 다양한 방법을 통하여 보여줌으로써 우려를 꾸준히 불식시켰다. 거시경제 데이터에 기초한 연구를 진행하는 경우 주크만은 일부 국가, 일부 연도에 한하더라도 상세한 미시자료를 통하여 경제학자들이 제기할 수 있는 반론이 최소한 해당 미시자료 안에서는 성립하지 않음을 신빙성 있게 제기했다. 이러한 방법을 통해 자신의 연구에서 중요한 주제에 대해 보다 넓게 적용될 수 있는 함의를 이끌어내는 장점을 십분 발휘하였음은 물론이다.

또한 주크만의 연구가 기존에 경제학자들이 데이터를 통하여 상세히 파악하기 힘들었던 분야의 이해를 크게 넓혔다는 점에서 그의 연구 가치는 더욱 분명하다. 실험을 통한 데이터 수집이 어렵다는 특성상 사회과학 연구에서 데이터의 한계는 종종 연구자의 이해 범위를 한정 짓는 요소가 되곤 한다. 때문에, 새로운 데이터의 수집과 활용을 통하여 이해의 지평을 넓히는 연구는 비록 그러한 데이터가 현상의 모든 측면을 보여줄 만큼 풍부하지 않더라도 공헌을 충분히 인정받아야 하며, 그러한 면에서 주크만의 연구는 꾸준히 놀라운 성과를 냈다.

주크만이 연구에서 더욱 탄탄한 정책적·학문적 함의를 이끌어낼 수 있었던 핵심 요인 중 하나로 정부 당국의 통계데이터 수집능력과 외국과의 공조, 그리고 데이터가 개인정보에 연계됨에도 불구하고 신뢰할 수 있는 연구자에게 이를 공개하는 적극적인 태도를 들 수 있다. Zucman(2013)에서 이용한 스칸디나비아 3개국의 소득과 자산 데이터, 혹은 Saez and Zucman(2016)의 소득세 신고 관련 미시자료 활용 등은 때로는 연구의 핵심 내용이나 연구의 신빙성을 담보하는 핵심적인 강건성 검증을 제공했다. 이를 통하여 각국 정부 당국이 개인과 기업의 조세회피, 그리고 경제 내 불평등에 대한 상세한 분석과 문제점을 개선할 방법에 대한 정책적 시사점을 얻는 것은 그야말로 선순환구조를 잘 보인 사례라 할 수 있다.

8) The New York Times(2020)

참고문헌

Alstadsæter, Annette, Niels Johannesen, and Gabriel Zucman, "Tax Evasion and Inequality," *American Economic Review*, 109(6), 2019, pp. 2073~2103.

Lane, Philip R., and Gian Maria Milesi-Ferretti, "The External Wealth of Nations Mark II: Revised and Extended Estimates of Foreign Assets and Liabilities, 1970-2004," *Journal of international Economics*, 73(2), 2007, pp. 223~250.

Piketty, Thomas, Emmanuel Saez, and Gabriel Zucman, "Distributional National Accounts: Methods and Estimates for the United States," *The Quarterly Journal of Economics*, 133(2), 2018, pp. 553~609.

Saez, Emmanuel, and Gabriel Zucman, "Wealth Inequality in the United States Since 1913: Evidence from Capitalized Income Tax Data," *The Quarterly Journal of Economics*, 131(2), 2016, pp. 519~578.

____, "Progressive Wealth Taxation," *Brookings Papers on Economic Activity*, 2019a.

____, *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*, W. W. Norton & Company, 2019b.

____, "The Rise of Income and Wealth Inequality in America: Evidence from Distributional Macroeconomic Accounts," *Journal of Economic Perspectives*, 34(4), 2020, pp. 3~26.

Smith, Matthew, Owen Zidar, and Eric Zwick, "Top Wealth in America: New Estimates Under Heterogeneous Returns," *The Quarterly Journal of Economics*, 138(1), 2023, pp. 515~573.

Tørsløv, Thomas, Ludvig Wier, and Gabriel Zucman, "The Missing Profits of Nations," *The Review of Economic Studies*, 90(3), 2023, pp. 1499~1534.

Zucman, Gabriel, "The Missing Wealth of Nations: Are Europe and the U.S. net Debtors or net Creditors?," *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3), 2013, pp. 1321~1364.

____, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*, University of Chicago Press, 2015.

The Economist, "Gabriel Zucman, a controversial John Bates Clark medalist," May 4th, 2023, https://www.economist.com/finance-and-economics/2023/05/04/gabriel-zucman-a-controversial-john-bates-clark-medallist, 검색일자: 2023. 6. 2.

The New York Times, "The Liberal Economists Behind the Wealth Tax Debate," February 21st, 2020, https://www.nytimes.com/2020/02/21/us/politics/the-liberal-economists-behind-the-wealth-tax-debate.html?smid=url-share, 검색일자: 2023. 6. 19.

The Washington Post, "The truth about taxation in America," October 12th, 2019, https://www.washingtonpost.com/opinions/the-truth-about-taxation-in-america/2019/10/12/08b7c268-ec51-11e9-9306-47cb0324fd44_story.html, 검색일자: 2023. 6. 21.

02

노병은 죽지 않는다, 다만 사라질 뿐
: 20세기 최고의 경제학자를 위한 찬가

강동익
한국조세재정연구원
연구위원
dikang@kipf.re.kr

루카스(Robert E. Lucas Jr, 1937. 9. 15.~2023. 5. 15.) 교수님께서 돌아가셨다. 필자가 가장 좋아하는 학자이자, 20세기 가장 위대한[1] 경제학자의 부고 소식이다. 개인적으로 한 번도 만나본 적이 없다는 아쉬움이 매우 크지만, 루카스의 이야기는 수도 없이 들어 마치 잘 아는 분 같기도 하다. 그만큼 루카스는 경제학을 연구하는 사람이라면 모두가 존경하고 호기심을 가질 수밖에 없는, 학계 최고의 슈퍼스타이자 선지자이기 때문이다.

루카스는 1995년 노벨경제학상을 받았다.[2] 그가 개인적으로 얼마나 기뻤는지 알 길은 없지만, 그의 수상은 너무나도 당연한 일이자 아인슈타인의 일화가 생각나는 수상이었다. 오늘날 노벨상 홈페이지에는 아인슈타인의 노벨상 수상 이유가 광전효과 법칙의 발견[3] 때문이라고 나와 있다. 일반 상대성 이론도 특수 상대성 이론도 아니다. 약 50년 후 알려진 이유로는, 당시 노벨위원회는 아직 충분히 검증되기 전인 상대성 이론에 노벨상 수여를 꺼렸으나, 노벨상을 아인슈타인에게 주지 않고는 상의 권위를 유지할 수 없어 고육지책으로 광전효과를 핑계로 수여했다는 일화다. 이야기가 옆길로 샜지만, 대부분의 노벨상 수상자는 상을 받음으로써 그 권위가 상승하는데 반해 루카스의 경우 노벨상의 권위가 지켜진 것이다.

루카스의 이혼 관련 일화는 매우 유명하다. 첫 번째 부인과 이혼 당시 7년 안에 노벨상을 수상하면

1) 이는 필자의 개인적인 의견으로, 본고를 통하여 그렇게 생각하는 이유를 전하고자 한다.
2) "for having developed and applied the hypothesis of rational expectations, and thereby having transformed macroeconomic analysis and deepened our understanding of economic policy"
3) "for his services to Theoretical Physics, and especially for his discovery of the law of the photoelectric effect"

그 상금의 절반을 전 부인이 받는다는 조건을 이혼 합의서에 포함시켰는데, 그로부터 6년 후 노벨상을 받았다. 그만큼 그의 수상은 당연한 것이었다. "약속은 약속이지!(A deal is a deal!)" 이 명쾌한 말 한 마디와 함께 그는 흔쾌히 상금의 절반을 나눴다고 한다. 기쁘긴 기뻤나 보다.

Ⅰ. 합리적 기대와 루카스 비판

노벨상 수상자 중에서도 특히 위대한 수상자는 한 분야를 창시한다고 한다. 예컨대 2022년도 노벨경제학상 수상자 더글라스 다이아몬드(Douglas Diamond)와 필립 디비그(Phillip Dybvig)는 은행과 금융위기에 대한 연구라는 새로운 분야를 개척했다는 평가를 받고 있다. 하지만 아주 드물게, 한 분야가 아니라 학문 전체의 방향을 바꾸는 사람이 있다. 루카스는 바로 거시경제학 전체, 나아가 경제학 전반의 접근방식에 대한 근본적인 전환을 유도하였다.

루카스라는 경제학자에 대해 조금이라도 들어본 사람이라면 합리적 기대(rational expectations)에 대해서도 들어봤을 것이다. 경제학 전공자가 아니거나, 심지어 경제학 전공자라도 거시경제학 전문 연구자가 아니라면 그게 왜 대단한 것인지, 사람이란 당연히 합리적으로 기대를 형성해야 하는 것이 아닌지 의구심을 품어봤을 법하다. 하지만 합리적 기대가 무엇이며 왜 위대한가에 대한 구체적인 연구방법론을 이야기하지 않고 옆 분야 경제학자에게조차도 설명하기 어렵다. 따라서 다소 난해한 내용이 일부 포함되더라도 그 의의를 설명해 보고자 한다.

합리적 기대란 여러 불확실성이 존재하는 상황에서 경제적인 행위를 하는 개인이 어떤 선택을 할 때 (예컨대 소득을 얼마나 저축할지) 그 선택에 미칠 수 있는 주요한 미래 결과에 대하여 (예컨대 미래의 이자율) 확률을 정확하게 이해하고 그에 맞게 기대를 형성하여 선택한다는 의미다. 여기서 이게 어떤 의미를 갖는지 이해하기 위해서 이전의 거시경제학 분석을 잠시 논할 필요가 있다. 너무 오래전 일이라 사실 필자도 잘 알지 못하지만, 루카스 이전의 거시경제학은 현대 거시경제학 혹은 동시대 미시경제학과 매우 다르게 진행되고 있었다. 당시 케네스 애로(Kenneth Arrow), 제라드 드브뢰(Gérard Debreu) 등에 의해 완성되어 가던 미시경제학의 일반균형 모형에서 개인은 합리적으로 선택하고 미래를 판단하였으며, 연구는 이러한 모형을 바탕으로 이루어지고 있었다. 세련되고 아름다운 분석이었다.

반면 루카스 이전의 거시경제학은 개인의 합리적 선택으로부터 출발하지 않았다. 케인스(John M. Keynes)의 직관을 대변하는 IS-LM 모형을 공부한 사람은 알겠지만, 당시 거시경제학은 추상적인 거시 변수들의 관계를 직접적으로 연관 짓는 방식으로 이루어졌다. 예컨대 소비는 소득과 이자율의 함수로, 유동성은 이자율의 함수로 모형화하여, 그 구체적인 관계는 데이터를 통해 찾고자 하였다. 이러한 모형들은 일명 거시계량(macro-econometric) 모형이라 불리며, 경제를 잘 재현하고자 할수록 복잡해져 수백 개의 수식과 수천 개의 모수가 있는 복잡한 모형으로 발전하였다. 거대한 모형은 나름대로 전망에 유용성을 보이며 경제정책 효과에 대한 연구를 뒷받침하였다. 하지만 이러한 모형은 도대체 무슨 연유로 경제 현상들이 벌어지는지 파악할 수가 없었으며, 상관관계를 인과관계로 해석하

는 치명적인 약점을 지니고 있었다. 또한 이러한 거시 모형들은 경제의 한기 한기를 별도의 경제처럼 취급하여, 오늘날 거시경제학 분석의 가장 핵심 요소인 오늘과 내일 간의 유기적인 관계를 충실히 담아내지 못하였다.

이러한 문제의식을 가장 명료하게 제기한 것이 바로 그 유명한 루카스 비판(Lucas Critique)이다. 루카스는 1976년 논문에서 거시경제를 설명하고자 하는 모형이 개인과 기업 등의 행동 결과들을 단순한 행태방정식으로 표현하고 계량적으로 그 관계를 규명하고자 하는 한, 근본적으로 제대로 된 결론을 내릴 수 없다고 설명했다. 개인(agent)의 행동은 경제적 환경의 산물이고, 정책이 이러한 경제환경을 변화시킬 경우 개인의 행동 역시 변화하기 때문이다. 이러한 비판은 당시 통화정책에 활용하던 필립스 곡선이 왜 적절한 정책 수단이 아닌지 모두가 이해할 수 있도록 정리해 주었다. 그는 결국 개인의 합리적 선택을 직접적으로 모형화하여 데이터를 바탕으로 환경에 의해 변하지 않는 '깊은 모수(deep parameters)'를 추정하는 방식으로 정책 효과를 분석해야 한다는 것을 보였다.

사실 그 이전의 경제학자도 이러한 문제의식이 전혀 없었던 것은 아니다. 다만 이렇게 명료하고 정확하게 문제점을 이해하지 못했을 뿐이고, 이를 해결하기 위하여 어떻게 접근해야 할지 이해가 부족하여 기존의 방식에서 크게 벗어나지 못했기 때문이다. 그렇다면 루카스는 어떻게 이 문제를 풀었을까? 쉽지는 않았겠으나, 그는 1972년 논문에서 이미 해답을 제시하였다. 1972년 일명 섬(island) 모형을 통하여 루카스는 필립스 곡선을 경제의 주어진 관계가 아닌, 동태적 일반균형 모형의 결과로써 유도하였다. 필립스 곡선을 분석의 출발점이 아닌 경제주체들의 합리적 행위의 결과로 도출한 성과는 당시 여타 연구와 비견하면 기적에 가까운 결과지만, 사실 이 연구의 가장 중요한 공헌은 그 구체적인 내용에 있지 않다. (연구의 내용은 다음에 다시 서술하였다.) 거시경제학을 근본적으로 변화시킨 공헌은 바로 그의 문제 접근방식에 있다. 그는 이 연구에서 통화정책의 효과를 분석하기 위하여 일반균형의 개념과 방법론을 불확실성이 있는 동태적인 거시경제 상황으로 개념적으로 그리고 기술적으로 확장시켰다.

그렇다면 이런 식으로 문제를 구성하고 해를 구하는 것이 왜 어려운 일인지 살펴보자. 불확실성이 있는 동태적 모형에서 개인의 현재 선택이 미래 경제 상황에 대한 기대에 의하여 영향을 받을 때, 그 기대는 어떻게 형성하는 것이 바람직할까? 루카스를 비롯한 많은 사람은 바로 합리적으로, 즉 미래 상황에 대한 정확한 확률적 이해를 바탕으로 정확하게 이루어지는 것이 그 출발점이 돼야 한다고 생각했다. 이것이 가장 간결하면서 분석의 출발점으로 삼을 합리적 기대의 개념이라는 데는 큰 이견이 있기 어렵다. 그렇다면 이러한 기대는 기술적으로 어떻게 구현되어야 하는가? 일반균형 모형에 합리적 기대를 포함하기 위해서는, 경제의 가격은 균형조건(시장청산 조건)에 의하여 결정되고, 개인의 선택은 오늘뿐 아니라 미래의 가격과 수량에 의해 결정되며, 미래의 가격과 수량은 불확실성으로 인하여 오늘의 시점에서 완전하게 알 수 없는 상황에서도 개인의 선택이 모든 요소를 '올바르게' 반영하여야 한다. 미래의 기대가 오늘의 선택에 영향을 미치고, 내일의 선택은 그 이후의 기대뿐만 아니라

오늘의 선택의 결과이자 오늘의 기대와 일치해야 하고, 가격은 모든 경제주체의 행위를 '적절하게' 반영해야 한다. 이 구조는 머리를 어지럽게 하는 수많은 환류관계를 형성한다.

루카스는 이 문제를 풀기 위하여 균형을 정의하는 새로운 방식을 제시하고, 문제를 푸는 방법을 소개하였다. 바로 가격을 하나의 변수나 숫자가 아닌 함수로 정의하고, 개인의 문제의 재귀적 구조(recursive structure)를 활용하여 벨만 방정식(Bellman equation)으로 대변되는 다이내믹 프로그래밍(dynamic programing) 방법론을 활용하는 것이다. 그는 이를 적용하기 위해 필요한 여러 방법론을 개발하고 다른 경제학자들이 접근할 수 있도록 소개하였다. 그가 이 방법론을 소개하기 위하여 낸시 스토키(Nancy Stokey), 에드워드 프레스콧(Edward Prescott)과 공저한 *Recursive Methods in Economic Dynamics*는 오늘날까지도 거시경제학의 가장 핵심적인 교과서 중 하나이다.[4)]

하지만 합리적 기대와 루카스의 연구로 인한 전환은 단순히 기술적인 것에 국한된 것이 아니었다. 경제학 학문에 대한 본질적인 고찰과 근본적인 접근방식의 전환을 유발한 것이다. 필자가 아는 한 경제학에서 혁명이라는 용어를 사용하는 경우는 단 두 경우에 불과하다. 1970년대부터 루카스에 의해 주도된 '합리적 기대 혁명(rational expectations revolution)'과 (필자의 생각으로는) 합리적 기대 혁명의 자연스러운 연장으로 1990년대 미시계량 경제학 분야에서 촉발된 '신뢰 혁명(credibility revolution)'이다.[5)] 혁명이라는 이름이 주어졌다는 것은 그만큼 사상적인 대전환이 발생했음을 의미한다. 합리적 기대 혁명은 "상관관계는 인과관계가 아니다"라는 가장 기본적이지만 가장 어려운 진리를 경제학이라는 학문의 DNA에 깊게 새겨주었다. 근 20년 후 데이비드 카드(David E. Card)와 앨런 크루거(Alan B. Krueger)가 미시계량 분야에서 같은 교훈을 다시 한번 되새기면서 경제학과 다른 사회과학이 구분되는 가장 근본적인 철학을 형성하는 데 있어 누구보다 루카스의 업적이 중요한 역할을 했다. 또한 명확하게 가정을 드러내고 분석 과정을 모두가 이해할 수 있도록 공개하는 경제학 연구 전통의 근간에서 역시 루카스의 흔적이 고스란히 묻어난다.

루카스의 가르침을 이해하지 못할 경우 어떤 사태가 발생할 수 있는지 잠시 살펴보자. 국내 정책에 큰 영향을 미쳤던 한 연구는, 총수요와 노동소득분배율 간의 관계를 단순회귀분석을 통해 살펴보았다. 회귀분석 결과, 분석 기간 중 특정시기에는 노동소득분배율이 증가한 후 일정 시간이 지나면 총수요가 증가하는 현상이 나타났다. 즉 시차를 두

4) 최근 일부 연구에서 사용되는 행동경제학적인 요소가 가미된 '비합리적' 기대가 널리 사용되는 점이 루카스의 한계점 또는 루카스 정신에 대한 반대가 아닌지라는 의문을 가지는 사람도 있는 것으로 알고 있다. 하지만 이는 합리적 기대에 대한 불완전한 이해에서 비롯된 생각이다. 루카스의 합리적 기대는 개인이 완벽한 합리성을 가져야 함을 주장하는 것이 아니다. 개인으로 이루어진 한 경제의 주체들이 동태적인 결정을 할 때, 결정 시점에서의 미래에 대한 기대와 실현된 미래 시점에서의 현실이 어떤 관계를 갖는 것이 바람직한지에 대한 근본적인 고민이다. 루카스는 이 둘 간에 일정 정도의 내적 일관성이 필요하다는 것을 주장한 것으로 생각할 수 있고, 그 내적 일관성을 모형에서 어떻게 구현할 수 있는지를 보여줬다고 생각하는 것이 그의 기여를 온전하게 이해하는 방향일 것이다. 오늘날 수행되는 연구 중에 이러한 내적 일관성이 결여된 연구는 전혀 존중받지 못하기 때문에, 잘 수행된 '비합리적' 기대 모형 역시 루카스가 제공한 틀 안에서 연구를 쌓고 있다고 생각할 수 있을 것이다.

5) 김정환(2021), p. 64 참조

고 노동소득분배율과 총수요가 양(+)의 상관관계를 보였다. 이러한 결과를 바탕으로 해당 연구는 노동소득의 증가가 소비와 투자의 증가를 유발하여, 총수요는 임금주도적인 성격을 지닌다고 주장하였다. 나아가 연구의 결론에서 분석결과를 바탕으로 노동에 대한 분배를 증가시키는 노동친화적 소득분배정책이 경제성장에 기여한다고 하였다.

"Post hoc ergo proctor hoc" 시간흐름상 나중에 발생하니 인과적인 결과라는, 상관관계에 관한 대표적인 논리적 오류이다. 이러한 오류에 빠지지 않고자 부단히 노력한 여러 연구 결과로 인하여 우리는 외생적으로 임금만 올릴 경우 경제가 성장하지 않는다는 사실을 잘 알고 있다. 임금의 외생적 증가는 노동 수요를 감소시켜 오히려 생산활동을 저해하기 때문이다. 비전문가의 시각에서는 수요가 증가하지 않느냐고 주장할 수 있지만, 경제성장은 생산, 즉 공급이 결정한다. 장기적으로는 가격의 변동으로 인하여 모든 생산에 대한 수요가 이루어지며, 수요 변동을 야기할 수 있는 명목적 마찰 요소들이 모두 해소되기 때문이다. 즉 임금이 수요증가를 통해 성장을 야기할 수 있다는 생각은 명목과 실질, 단기와 장기 간의 관계에 대한 이해가 부족해서 드는 생각이다.

그렇다면 앞선 연구에서 관측된 상관관계는 어떻게 설명할 수 있을까? 경제의 생산 및 수요가 증가할수록 임금은 한계비효용 체증으로 인하여 상승하게 되어있으며, 노동은 증가하고 자본의 경우 저량 변수이기 때문에 단기적으로 크게 조정되기 어려워 노동분배율이 상승하게 된다. 즉, 인과 방향이 반대이다. 한편 해당 연구에서는 일부 기간 동안 노동소득분배율이 증가한 이후 시차를 두고 총수요가 증가하는 것을 확인할 수 있는데, 이는 합리적인 기대(!)를 하는 개인들이 있는 경제라면 앞으로 증가할 수요를 예상하여 경제주체들이 미리 반응하기 때문으로 해석할 수 있다. 즉, 해당 연구의 회귀분석 결과는 역인과관계가 통제되지 않은 상황에서 나타난 상관관계로 해석하는 편이 바람직하다. 이전에는 이러한 일들이 매일 벌어지고 있었기에 루카스의 업적이 얼마나 중요한지 알 수 있는 대목이다.

루카스가 거시경제학에 남긴 영향력은 거시경제학파의 변천사를 살펴봐도 명백해진다. 경제학에서 케인스 학파와 시카고 학파의 대립에 대해 들어본 이들이 많을 것이다. 정부 개입의 필요성을 역설하는 케인스와 케인스 학파, 시장의 자율을 강조하는 프리드만(Milton Friedman)과 시카고 학파 간의 치열한 대립과 정치적·학문적 논쟁은 다소 낭만적인 느낌이 있어 많은 지식인에게 깊은 인상을 남겼다. 아쉬울 수도 있겠지만 오늘날 정통 경제학자 중에는 케인스 학파도 시카고 학파도 존재하지 않는다. 만약 학파라는 것이 아직도 존재한다면 일명 RBC(Real Business Cycle) 또는 미네소타 거시(Minnesota Macro)라고도 불리는 민물 거시경제학, 그리고 신케인스 학파(New Keynesian)로 대변되는 소금물 거시경제학이 있을 것이다. 하지만 이러한 구분도 오늘날에는 큰 의미가 없다. 두 학파 모두 약간의 차이가 있을지언정 연구 방법론과 주제는 큰 차이가 없다. 모두가 루카스 학파이기 때문이다. 일명 신고전학파통합(Neoclassical Synthesis)이라고 불리는, 루카스 등이 제안한 방법론과 분석 방법에 대하여 거시경제학자 모두가 동의한 것이다. 필자도 굳이 따지자면 호수 강변에

위치한 유일한 소금물 경제학 학교에서 공부한 신케인스 학파이지만, 시카고대학교의 루카스 교수를 가장 존경하듯 말이다.

Ⅱ. 루카스의 경제학 연구

이제 루카스가 실제 경제학적 이해에는 어떤 기여를 하였는지 살펴볼 차례이다. 루카스의 중요한 업적은 너무 많아 모두 서술하기 어렵다. 다만 가장 중요하면서도 하나하나가 노벨상을 수상할 법한 업적들만 간략히 소개하겠다. 우선 1972년 "Expectations and the Neutrality of Money" 논문에서 그는 통화정책의 효과를 살펴보기 위하여 정보의 교환이 물리적으로 제한된 두 시장에서(섬에서) 경제활동을 하는 개인들을 상정했다. 두 섬의 구성원들은 각 섬 전체의 노동공급량에 대해 알지 못한다. 이러한 상황에서 정부가 화폐의 수량을 증가시키면, 정확한 화폐의 증가량을 알지 못하는 개인은 임금의 증가가 화폐의 증가로 인한 것인지, 노동공급량의 변화로 인한 것인지 구분하지 못한다. 일반적인 상황에서는 가격을 통해서 경제 상황을 파악할 수 있겠지만, 이 모형에서는 섬 간의 정보 교환이 이루어지지 않기 때문에 정확한 경제 상황의 판단이 불가능하다. 즉 자신의 실질 임금을 정확하게 파악하지 못하는 상황에서 노동을 얼마나 공급할지 결정해야 한다. (이 문제를 만족스럽게 풀기 위해서 왜 합리적 기대가 중요한지 알 수 있는 대목이다.)

그는 이 연구와 1973년 후속 연구를 통해서 통화정책의 효과가 이러한 정보의 불완전성(imperfect information)을 유발하는 경우에만 단기적인 효과가 있음을 보였다. 즉, 예측 가능하지 않은 정책만 효과를 발휘한다는 것이다. 사실 예측되지 않은 정책만이 효과를 갖는다는 것은 오늘날 경제학자들에게는 마음 속 깊숙하게 각인된 명제에 가깝지만, 당시에는 루카스의 결론이 신선한 충격이었다고 한다. 또 하나의 명제가 루카스로부터 탄생하는 순간이었다. 또한 이 연구는 루카스 스스로 노벨상 수상 강연에서도 밝혔듯, 그가 가장 중요하게 생각했던 문제 중 하나인 화폐와 명목 변수들의 장기적 중립성(long-run neutrality of money)과 통화정책의 단기적 실질 효과(short-run real effects of money)가 어떻게 조화를 이룰 수 있는지, 그리고 이러한 관점에서 필립스 곡선은 어떻게 이해되어야 하는지를 제시해 준 통화정책에 대한 기념비적인 연구이다.

이어 소개할 연구는 바로 금융 관련 연구이다. 놀랍게도 루카스는 금융경제학과 자산가격이론의 근간이 되는 연구 중 하나를 수행하였다. "Asset Prices in an Exchange Economy"에서 그는 다소 임의적인(ad hoc) 방식으로 연관 짓던 실제 경제와 자산 가격 간의 관계를 일반균형모형을 통해 엄밀하면서도 간결하고 명료하게 규명하였다.[6] 루카스 이전 윌리엄 샤프(William F. Sharpe)와 로버트 머튼(Robert C. Merton) 등에 의해 개발된 자본자산가격결정모형(Capital Asset Pricing Model, CAPM)을 통해서 이 분야 연구자들은 자산의 수익

6) 이하 "Asset Prices in an Exchange Economy"와 관련한 서술은 Cochrane(2023)의 설명을 일부 참고하였다.

률이 다를 수 있으며, 그 이유는 자산이 갖고 있는 서로 다른 위험(risk)에 대한 보상 때문이라는 것을 이해하고 있었다. 여기서 위험이란 '나쁜 상황'에서 자산의 가격이 떨어진다는 것이다. 하지만 당시에는 '나쁜 상황'이 정확히 무엇이며 어떻게 규정해야 하는지에 대한 정확한 이해도, 연구자 간 합의도 없었다. 이러한 상황에서 루카스는 근본적으로 자산의 가치가 경제의 소비와 연동될 때 그 수익률이 더 높아야 한다는 것을 보였다. 즉, 자산 가격을 결정하는 가장 근원적인 경제 상황은 바로 소비 변동이다.

루카스는 일정한 확률에 따라 매 기의 생산량이 외생적으로 정해지는 교환경제에서 자산 가격이 어떻게 결정되는지를 구하였다. 후일 일명 루카스 나무(Lucas tree)로 알려진 생산요소에 대한 소유권이 이 모형에서 자산의 역할을 수행하며, 경제의 균형을 이룰 수 있는 이 나무의 가격을 구함으로써 비교적 손쉽게 자산의 가격을 구할 수 있었다. 그 결과 자산 가격은 오늘날 확률적 할인율(stochastic discount factor)로 불리는 미래 배당에 대한 적절한 할인율이 바로 각 기의 소비에 대한 한계효용의 비율로 결정된다는 것을 보였다. 이러한 결과물은 이후 금융학자의 연구 방향을 결정하였다. 계량적으로 추정되는 자산 가격에 영향을 미치는 위험 요소(risk factor)들을 루카스가 보여준 실물 경제의 환경적 요소로부터 도출하고자 하는 연구 프로그램은 그 후로 40년이 지난 현재까지도 계속되고 있다.

루카스의 연구 중 인용이 가장 많이 된 연구는 사실 합리적 기대나 루카스 비판도, 루카스 나무도 아니다. 바로 경제성장에 대해 분석한 1988년 "On the Mechanics of Economic Development"라는 논문이다. 현재 구글 학술 검색(Google Scholar) 기준 이 논문의 인용 횟수는 4만회를 넘었다. 그 정도로 이 연구는 경제성장 연구에 중요한 영향을 미쳤다. 시카고대학교에서 오랜 시간 루카스와 함께 근무한 코크레인 교수는 이 연구로 노벨상을 또 한 번 수상했어야 한다고 말한 바 있다(Cochrane, 2023).

1988년 논문으로 출판된 1985년 루카스의 마샬 강연과 그의 제자 폴 로머(Paul Romer)[7]의 졸업 논문은 결국 그 이전까지 죽어 있던 성장에 관한 연구를 되살렸다(Hall, 1996). 루카스는 우선 국가의 소득과 성장률이 매우 상이하고, 둘 간의 상관관계가 없다는 사실에서 출발한다. 그리고 기존의 성장 모형에 의하면 이들 모두 같은 지점으로 수렴해야 한다고 지적한다. 또한 자본은 부유한 국가에서 가난한 국가로 흐르는 것이 자연스러운데, 실제 세계에서는 반대의 현상이 나타남을 지적한다. 이는 단순히 기존의 성장 모형이 재현하지 못하는 일부 사실들을 나열한 것이 아니라, 성장과 관련하여 어떤 사실이 근본적이고 부차적인지를 정리한 것이다. 즉, 향후 성장 모형이 어떤 사실을 중요시해야 하는지 정립한 셈이다.

그는 세계 각국의 경제가 수렴하지 않는 현상을 설명하기 위해서 수확체증의 법칙(increasing returns-to-scale)이 필요하다는 것을 보였다.[8] 이 연

7) 그는 졸업 논문에서 제기한 문제의식에서 출발한 두 편의 논문으로 2018년 노벨경제학상을 수상했다.
8) 이하 "On the Mechanics of Economic Development"와 관련한 서술은 Hall(1996)의 설명을 일부 참고하였다.

구에서 그는 로머가 선보인 자본의 외부성이 필수적이며, 이러한 자본을 물적 자본과 인적 자본으로 구분하여 생각할 수 있고, 인적 자본의 외부성을 감안하면 국가 간 성장률의 차이를 설명할 수 있다는 것을 보였다. 주위 사람의 인적 자본이 내 생산성에 긍정적인 영향을 미치고 이러한 인적 자본은 국경을 자유롭게 넘나들 수 없기 때문에 국가 간 지속적인 소득수준과 성장률의 차이가 발생한다는 것이다. 도시의 탄생 역시 인적 자본의 외부성을 감안하면 자연스럽다.

또한 그는 인적 자본의 축적에 경험이 미치는 효과(learning-by-doing)를 포함하여 왜 소득수준과 성장률 간의 상관관계가 없는지 설명한다. 그는 한 산업의 경험에 따른 자본 축적 효과가 다른 산업보다 강하다면, 국제 무역의 비교 우위에 따른 생산과 결합하여 지속적이면서도 소득수준과 무관한 경제성장률을 설명할 수 있다는 것을 보였다. 이는 성장뿐만 아니라 경제전략과 국제 무역에서도 중요한 함의를 지니는데, 자유 무역이 국가의 효율을 항상 증진하지 않으며, 특정 산업을 보호하고 육성하며 성장하는 전략이 바람직할 수 있음을 보여준다.

결국 루카스와 로머의 기여는 실체가 없는 무형의 자산인 인적 자본 또는 아이디어의 생성이 경제성장에 지대한 영향을 미친다는 것을 보인 데 있다. 이는 루카스와 로머의 유산을 이은 내생적 성장으로 대변되는 신성장 이론(New Growth Theory)이 지속적으로 추구한 연구 방향이다. 나아가 경제성장에 루카스가 미친 절대적인 영향은 루카스의 역설(Lucas Paradox),[9] 루카스 웨지(Lucas Wedge)[10] 등 경제성장 관련 용어에 붙은 이름에서도 명백해진다. 참고로 루카스는 국제경제 분야에도 많은 기여를 하였는데, 특히 루카스 역설은 경제성장과 관련하여 처음 소개한 개념이지만 곧 국제경제 연구의 핵심 주제 중 하나로 발전하였다. 오늘까지도 국제경제 분야에서 가장 많이 다뤄지는 주요 문제 중 하나이다.

마지막으로, 1937년생인 루카스는 70대 후반에 접어든 2000년대에도 지속적으로 선도적인 연구를 발표하였다. 통화정책 분야(Lucas and Golosov, 2007; Lucas and Nicolini, 2015; Benati et al., 2021), 경제성장 분야(Lucas and Moll, 2014; Lucas, 2009b; Lucas, 2015; Buera and Lucas, 2018), 국제경제 분야(Alvarez and Lucas, 2007; Lucas, 2009a)에서 최고의 경제학 저널인 American Economic Review, Journal of Political Economy, Journal of Monetary Economics, American Economic Journal: Macroeconomics 등에 연구를 발표하였다. 이들 저널에 한 편의 논문을 게재하기가 얼마나 어려운지 아는 경제학자라면 기가 차지 않을 수 없는 노릇이다. 마지막까지 최고의 연구를 수행한 그는 학자로서 귀감이자 좌절을 동시에 주는 인물이라고 할 수 밖에 없다.

9) 부유한 국가에서 가난한 국가로 자본이 흐르는 현상이 자연스러움에도 불구하고 실제로는 왜 이러한 흐름이 관찰되지 않는지에 관한 문제이다.
10) 비효율적인 경제정책으로 인하여 총생산의 성장이 저하된 정도를 측정하는 지표

Ⅲ. 맺음말

루카스 교수님께서 돌아가시기 불과 이틀 전, 우연히 강남의 한 카페에서 또 다른 교수님 한 분이 루카스와의 만남을 떠올리며 그가 했던 말을 들려주셨다. "내가 여태 죽음에 대해 한 번도 생각해 본 적이 없지만, 이제는 나이가 들어 죽음이 두려워졌다." 그 누구보다 냉철하고 담담하던 루카스 교수님의 말씀이라 매우 놀라셨다고 한다. 루카스와 같은 시대의 거인조차 인간인 이상 죽음 앞에서는 두려움이 앞설 수밖에 없는 듯하다. 하지만 그의 거대한 뒷모습을 길잡이 삼아 겨우 한 걸음씩 길을 헤쳐가는 필자에게는 그의 죽음이 다르게 다가온다. 루카스 교수님은 돌아가셨지만, 그 정신은 그 어느 때보다 강건하다. 노병은 죽지 않는다, 다만 사라질 뿐. 그가 일깨워 준 명제들이 이제는 지극히 당연할지라도, 그의 가르침은 결단코 사라지지 않을 것이다. 위대한 경제학자의 정신은 죽지 않는다, 다만 다음 세대의 진리를 위하여 조용히 전면에서 사라질 뿐이다.[11] KiPF

참고문헌

김정환, 「2021년 노벨경제학상: 인과관계분석모형의 이론과 응용」, 『재정포럼』, 2021년 11월호, 한국조세재정연구원, 2021, pp. 64~84.

Alvarez, Fernando, and Robert E. Lucas Jr., "General Equilibrium Analysis of the Eaton-Kortum model of International Trade," *Journal of Monetary Economics*, 54(6), 2007, pp. 1726~1768.

Benati, Luca, Robert E. Lucas Jr., J.P. Nicolini, and Warren Weber, "International Evidence on Long-Run Money Demand," *Journal of Monetary Economics*, 117, 2021, pp. 43~63.

Buera, F. J., and Robert E. Lucas Jr., "Idea Flows and Economic Growth," *Annucal Review of Economics*, 10, 2018, pp. 315~345.

Cochrane, John, "Bob Lucas and His Papers," The Grumpy Economist: John Cochrane's blog, 2023.

11) 마지막으로 시카고대학교 경제학과를 졸업한 교수님이 들려준 재미있는 일화로 마무리하고자 한다. 모든 내용이 엄밀한 사실인지는 모르겠으나, 유사한 이야기를 여러 곳에서 들었기 때문에 전체적인 맥락은 사실일 것으로 추측한다. 지금도 꽤 악명이 높지만, 특히 1980년대 말부터 2000년대 초반까지 시카고대학교의 세미나는 무섭기로 유명했다. 수많은 노벨상 수상자가 한 곳에 모여 내가 맞느니 네가 틀리느니 하며 발표자를 잡아먹지 못해 안달이 난 분위기였다고 한다. 발표가 마음에 들지 않으면 발표자는 안중에도 없이 자기들끼리 논쟁을 벌이는 일은 물론이고 중간에 일어나 나가버리는 일도 비일비재했다고 한다. 박사과정 학생들이야 아무리 잘났더라도 발표 슬라이드 40여 장 중 3장도 못 넘기고 한 시간 반이 지나는 일이 일상이고 그 자리에서 우는 학생도 많았다는 이야기는 그리 놀랍지 않지만, 다른 학교 유명 교수들조차 진땀을 빼며 세미나에서 언성을 높이고 싸우는 일이 꽤 많았다고 한다. 물론 실제로 모두 한자리에 항상 모이지는 않았겠지만 로널드 코스(Ronald Coase, 1991년 수상), 게리 베커(Gary Becker, 1992년 수상), 로버트 포겔(Robert Fogel, 1993년 수상), 로버트 루카스(Robert Lucas, 1995년 수상), 제임스 헤크먼(James Heckman, 2000년 수상), 유진 파마(Eugene Fama, 2013년 수상), 라스 피터 핸슨(Lars Peter Hansen, 2013년 수상), 리처드 탈러(Richard H.Thaler, 2017년 수상), 더글라스 다이아몬드(Douglas Diamond, 2022년 수상) 외에도 수많은 기라성같은 경제학자들이 모두 한자리에 모여 죽자고 덤벼들면 보통 정신력이 아니고서야 눈물만 흘리지는 않을 것이다. 하지만 난장판이 되더라도 발표자에게 마지막 하나의 희망이 있었다고 하는데, 바로 루카스 교수가 발표자에게 긍정적인 방향으로 논쟁을 정리해 주는 것이었다고 한다. 그 자부심 높은 대가들이 다른 누구의 말은 듣지 않더라도 루카스 교수의 말에는 수긍하거나 최소한 존중은 했다는 것이다. 같은 노벨상 수상자들도 그중 누구의 직관과 이성이 가장 명료한지, 누가 학문과 역사의 흐름을 가장 잘 이해하고 있는지 알고 있었다고 한다.

Hall, Robert E., "Robert Lucas, Recipient of the 1995 Nobel Memorial Prize in Economics," *The Scandinavian Journal of Economics*, 98(1), 1996, pp. 33~48.

Lucas Jr., Robert E., "Expectations and the Neutrality of Money," *Journal of Economic Theory*, 4(2), 1972, pp. 103~124.

____, "Some International Evidence on Output-Inflation Tradeoffs," *American Economic Review*, 63(3), 1973, pp. 326~334.

____, "Econometric Policy Evaluation: A Critique," In Brunner, K.; Meltzer, A.(eds.), *The Phillips Curve and Labor Markets*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 1, New York: American Elsevier, 1976, pp. 19~46.

____, "On the Mechanics of Economic Development," *Journal of Monetary Economics*, 22, 1988, pp. 3~42.

____, "Trade and the Diffusion of the Industrial Revolution," *American Economic Journal: Macroeconomics*, 1(1), 2009a, pp. 1~25.

____, "Ideas and Growth," *Economica*, 76, 2009b, pp. 1~19.

____, "Human Capital and Growth," *American Economic Review*, 105(5), 2015, pp. 85~88.

Lucas Jr., Robert E., and Ben Moll, "Knowledge Growth and the Allocation of Time," *Journal of Political Economy*, 122(1), 2014, pp. 1~51.

Lucas Jr., Robert E., and J.P. Nicolini, "On the Stability of Money Demand," *Journal of Monetary Economics*, 73, 2015, pp. 48~65.

Lucas Jr., Robert E., and M. Golosov, "Menu Costs and Phillips Curves," *Journal of Political Economy*, 115(2), 2007, pp. 171~199.

Stokey, Nancy L., Robert E. Lucas Jr. with Edward C. Prescott, *Recursive Methods in Economic Dynamics*, Harvard University Press, 1989.

정책연구

- **외국인 이민자의 유입이 재정에 미치는 영향**
  조희평·강동익
- **사회기반시설의 사후관리체계 및 회계처리에 관한 연구**
  양은주·윤영훈
- **주택 관련 대출의 공공부문 보증현황 및 관리방안 연구**
  윤영훈·양은주
- **공공기관 기술마켓의 성과분석**
  한동숙·임홍래

01 외국인 이민자의 유입이 재정에 미치는 영향

+ 조희평 한국조세재정연구원 부연구위원
+ 강동익 한국조세재정연구원 연구위원

본고에서는 최근 급격히 증가한 외국인 이민자의 유입이 재정에 미치는 영향을 분석하였다. 국내에 유입된 외국인은 다양한 경로로 재정에 직간접적인 영향을 줄 수 있다. 외국인의 납세액 증대 및 재정 수요 증가로 인한 직접적인 세입 및 세출 효과뿐만 아니라, 외국인이 내국인의 인구나 경제활동에 미치는 영향을 통한 간접적인 재정효과 또한 발생할 수 있다. 이에 본고는 외국인 유입이 기초자치단체 및 광역자치단체 재정에 미치는 영향을 분석함으로써 외국인의 재정효과에 대한 시사점을 도출하였다.

1. 외국인 유입이 기초자치단체 재정에 미치는 영향

먼저 외국인 유입 충격의 시군구별 차이를 이용하여 외국인 이민자의 유입이 기초자치단체 세입과 세출에 미치는 영향을 미시계량적으로 분석하였다. 외국인 유입 관련 자료는 행정안전부의 「지방자치단체외국인주민현황」을 사용하였으며, 지방재정 자료는 「지방재정365」의 세입 및 세출 결산 자료를 활용하였다. 실증분석에서는 2009~2018년 사이의 외국인 유입률(2009년 총인구 대비 외국인 인구 증가율)이 지방재정 관련 변수의 2019년과 2010년 값의 차이에 미치는 영향을 식별하였다. 다만 시군구별 외국인 유입 변수는 지자체의 경제 상황이나 재정 여건 등에 영향을 받는 내생성(endogeneity) 문제가 존재할 수 있다. 따라서 이민 관련 선행연구에서 흔히 사용하는 과거 거주지 도구변수(enclave instrument)를 사용하여 이러한 문제를 극복하였다.

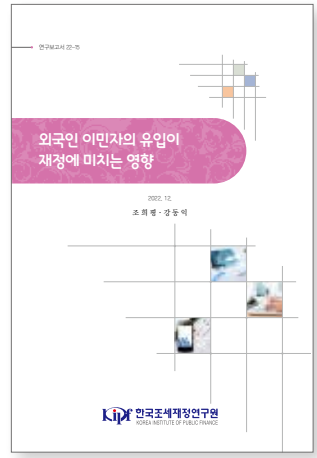
실증분석 결과 외국인 이민자의 유입은 기초자치단체의 세입 감소로 이어지지 않는 것으로 나타났다. 외국인 유입률이 인구 대비 1%p 증가했을 때 기초자치단체의 총세입은 통계적으로 유의하지는 않지만 1~2% 증가하는 것으로 추정되었다. 이러한 외국인 유입의 세입 효과를 재원별로 살펴본 결과, 지방교부세나 교부금과 같은 이전재원은 증가하는 반면 지방세와 같은 자체재원의 비중은 감소하는 것으로 나타났다. 이는 외국인의 재산 보유 규모가 작아 지방세에서 큰 비중을 차지하는 재산세에 대한 기여가 낮은 것에서 일부 비롯된 것으로 판단된

다. 이에 따라 기초자치단체의 재정자립도와 재정자주도는 외국인 유입으로 인해 전반적으로 감소하는 경향이 있었다.

이와 같은 외국인 유입의 세입 효과는 지방자치단체 종류별·외국인 유형별로 상당히 이질적이었다. 시·군에서는 외국인 유입으로 인해 총세입이 증가했으며, 특히 상대적으로 낙후된 군 지역에서는 지방세수 또한 증가하였다. 반면에 서울시 자치구에서는 외국인 유입으로 인해 총세입과 지방세수 모두 감소하는 것으로 추정되었다. 이와 더불어 경제활동 참가율이 높은 외국인 근로자의 유입은 이전재원 비중 감소 및 재정자립도 증가로 이어진 반면, 외국 국적 동포와 그 외 외국인의 유입은 전반적인 재정자립도의 감소로 이어졌다.

다음으로 외국인 이민자의 유입이 기초자치단체의 세출에 미치는 영향을 분석하였다. 외국인 유입률이 1%p 증가할 때 세출 규모가 통계적으로 유의하지 않게 1~2% 증가하는 것으로 나타났는데, 이 역시 외국인 유입이 기초자치단체의 세출 감소로 이어지지 않았음을 시사한다. 세출 효과를 분야별로 살펴본 결과 주로 환경, 국토 및 지역개발 분야의 세출이 증가하는 것으로 나타났다. 반면에 외국인 유입으로 인해 사회복지 분야의 지출액은 증가하지 않았으며, 특히 사회복지비가 전체 세출에서 차지하는 비중은 오히려 감소하는 경향이 있었다. 이는 외국인이 사회복지 제도의 수혜 자격이 없는 경우가 많을 뿐만 아니라 평균 연령이 낮기 때문으로 판단된다.

이러한 외국인의 세출 효과 역시 지방자치단체 종류별·외국인 유형별로 상당히 이질적이었다. 기초자치단체 시·군의 경우 외국인 유입으로 인해 환경, 국토 및 지역개발 분야 세출이 증가한 반면 사회복지 분야 세출이 차지하는 비중은 감소하였다. 이에 반해 서울시 자치구의 일반공공행정이나 수송 및 교통 분야의 세출액 및 세출 비중이 감소하는 것과 달리 사회복지 관련 지출 비중은 유의미하게 증가하는 것으로 나타났다. 이와 더불어 외국인 근로자의 유입은 사회복지지출 비중의 감소로 이어진 반면, 외국 국적 동포의 유입은 해당 세출 비중의 증가로 연결되었다. 이와 같은 이질적 세출 효과는 시군 지역을 중심으로 유입된 외국인 근로자의 경우 연령대가 낮고 경제활동 참가율이 높은 반면, 서울에 다수 유입된 외국 국적 동포의 연령대는 상대적으로 높은 것에서 기인한 것으로 추정된다.



B5변형/ 146면
2022. 12.

마지막으로 본 장에서는 외국인 이민자의 유입이 내국인에 미치는 영향을 기초자치단체 단위에서 분석하였다. 외국인이 내국인의 이주결정과 노동시장에 미치는 영향으로 인한 간접적인 재정효과가 발생할 수 있기 때문이다. 첫 번째로 외국인의 유입은 기초자치단체의 내국인 인구를 평균적으로 감소시키지 않은 것으로 나타났으며, 이는 외국인 유입으로 인해 총세출과 세입이 감소하지 않은 결

과와 일관된다. 반면에 서울 자치구는 외국인 유입으로 인해 내국인이 유출되는 경향이 나타났는데, 이러한 결과는 세입 및 세출 분석에서 나타난 서울에서의 이질적 효과를 일정 부분 설명하고 있다. 두 번째로 외국인이 지역 노동시장에 미치는 영향을 추정하였으며 외국인 유입은 내국인의 소득과 고용에 대체적으로 부정적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 따라서 내국인의 고용이나 소득이 감소할 경우 발생할 수 있는 세입 감소나 사회복지 지출 증가 효과는 제한적이었을 것으로 예상된다.

2. 외국인 유입이 광역자치단체 재정에 미치는 영향

다음으로 광역 단위에서 외국인 유입이 그 지역의 재정 및 경제 상황에 미치는 시계열적 효과를 분석하였다. 기초자치단체 단위의 정밀한 미시계량 분석에 이어 광역자치단체 단위에서의 시계열 분석을 진행하는 이유는 우선 외국인 유입의 지역 효과(local effects)와 전역 효과(global effects)가 다를 수 있기 때문이다. 예를 들어 외국인 유입이 시군구 단위에서 내국인의 인구 이동을 유발할 경우 기초 단위와 광역 단위의 재정효과가 상이할 수 있다. 이와 더불어 시계열 분석을 통해 기초 단위 미시분석에서 포착할 수 없는 외국인 유입의 동학(dynamics)이나 승수효과를 추가적으로 파악할 수 있다.

시계열 분석에서는 국소투형(Local Projection) 모형을 통해 외국인 유입이 광역자치단체 재정에 미치는 영향을 추정하였다. 외국인 유입 관련 자료와 광역자치단체 재정 관련 자료는 앞선 기초 단위 분석과 동일한 자료를 사용하여 구축하였으며, 실증분석 기간은 2007년부터 2020년까지로 설정하였다. 본 분석에서는 1년간의 외국인 유입률이 광역단위 재정 및 경제 변수에 미치는 영향에 대한 충격반응함수(impulse response function)를 추정하였다.

실증분석 결과 외국인 유입 충격 발생 3년 후에 광역자치단체 세입이 증가하는 것으로 나타났다. 특히 기초자치단체와 달리 광역자치단체 세입의 증가는 주로 자체 재원인 지방세의 증가에서 비롯되었으며. 광역자치단체 세출은 세입과 유사하게 외국인 유입 충격 이후 약 4년 후에 증가하는 것으로 나타났다. 분야별로 살펴보면, 일반공공행정, 환경, 교육, 문화 및 관광, 보건, 산업·중소기업, 수송 및 교통 등의 분야 전반에 걸쳐 세출이 증가하는 양상을 보였다. 마지막으로 외국인 시행계획의 광역자치단체별 예산 또한 외국인 유입으로 인해 증가하는 것으로 추정되었다.

이와 같은 재정 효과가 어떠한 경로로 발생하는지 확인하기 위해 동일한 시계열 모형을 사용하여 외국인 유입이 광역자치단체의 인구 및 지역 경제에 미치는 영향을 분석하였다. 먼저 외국인 유입 충격으로 인해 3년 후부터 광역자치단체의 총인구와 경제활동인구가 증가하는 것으로 나타났으며, 이는 앞선 세입 및 세출 증가 효과와 일관된다. 아울러 인구증가 효과로 인해 지역의 전반적인 아파트 가격이 상승하는 경향이 있었는데, 이 또한 앞서 세입 분석에서 확인했던 지방세 증가 효과를 일부 설명하고 있다. 그뿐만 아니라 외국인 유입으로 인해 고용이 증가하고, 제조업 비중이 높아지며, 특허출원 건수가 증가하였다. 광역자치단체 단위 시계열

분석 결과를 종합하면, 외국인 유입으로 인해 인구가 증가하고 지역 경제가 활성화되면서 세입과 세출이 모두 증가하였다.

3. 결론 및 시사점

본고의 실증분석 결과를 요약하면 외국인 이민자의 유입으로 인해 지방자치단체의 세입과 세출이 감소한다는 증거를 찾을 수 없었다. 기초자치단체 단위에서는 외국인 유입으로 인해 세입과 세출이 감소하지 않았을 뿐만 아니라 내국인 인구와 노동시장에도 평균적으로 부정적인 영향을 미치지 않았다. 다만 이러한 외국인 유입의 효과는 지방자치단체 종류별, 외국인 유형별로 상당히 이질적이었다. 광역자치단체 단위에서는 외국인 유입으로 인한 세입 및 세출 증가 효과가 더 뚜렷하게 나타났으며, 이는 외국인이 지역에 들어옴으로써 발생하는 추가적인 인구 유입 효과 및 지역 경제 활성화 효과에서 비롯된 것으로 판단된다. 본고의 실증분석 결과에 근거해 볼 때 적어도 현재와 같은 규모와 성격의 외국인 유입은 지방재정에 단기적으로 부정적인 영향을 미치지는 않을 것으로 예상된다.

다만 외국인 이민자의 유입은 재정뿐만 아니라 사회 다양한 영역에 상당한 파급효과를 불러올 수 있기 때문에 외국인 정책 수립 시 이를 종합적으로 고려할 필요가 있다. 예를 들어 내국인과의 갈등 비용 등과 같이 본고에서 고려하지 못한 외국인 유입의 사회경제적 효과에 대한 추가적인 분석이 요구된다. 또한 외국인 유입의 재정·경제 효과가 외국인 유형별로 상당히 이질적이었던 분석 결과는 이민 정책에 있어 중요한 시사점을 제공해 주고 있다. 따라서 이민자 수용 결정에서 가족 이민이나 난민 등이 우리 사회에 미칠 파급효과나 국제사회 기준을 종합적으로 고려하는 것이 요구된다면, 취업 비자(이민)의 경우 국내 경제 기여도를 주요 기준으로 삼을 필요가 있다.

결론적으로 국내 경제 기여도가 높은 외국인을 보다 많이 수용하기 위해 현재의 외국인 고용허가제도에 시장원리를 점진적으로 도입하는 것을 고려할 수 있다. 구체적으로 시장원리에 기초한 경매를 활용하여 외국인 고용을 위한 허가서를 외국인 노동자에 대한 지불용의가 높은 사업자에게 판매·배분하는 방식이다. 이를 통해 우리나라 경제에 대한 기여도가 상대적으로 높은 외국인 노동자를 유치할 수 있을 뿐만 아니라 고용허가서 판매 수익을 통한 재원 확보 또한 기대할 수 있다. 이와 더불어 외국인 이민 정책을 체계적으로 수립하고 관리할 수 있는 컨트롤 타워(이민청 등)를 설립할 필요가 있다. 외국인 이민자의 유입은 사회·경제 영역 다방면에 걸쳐 영향을 미치기 때문에 종합적·장기적 안목을 가지고 이민정책을 수립할 필요가 있다. 그러므로 외국인 정책을 총괄하는 컨트롤 타워를 설립하여 외국인 유입으로 발생할 수 있는 긍정적인 경제·재정 효과는 극대화하면서 사회적 비용은 최소화할 수 있는 외국인·이민 정책 수립이 요구된다. KIPF

---

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 22-15 『외국인 이민자의 유입이 재정에 미치는 영향』의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

02 사회기반시설의 사후관리체계 및 회계처리에 관한 연구

+ 양은주 한국조세재정연구원 초빙연구위원
+ 윤영훈 한국조세재정연구원 초빙연구위원

1. 연구 배경

사회기반시설은 국가자산에서 큰 비중을 차지하고 있으며, 거액의 예산이 투입되어 취득된다. 사회기반시설은 그 경제적 효과가 장기간에 걸쳐 나타나므로, 기반시설의 경제성은 건설 단계에서의 초기 비용뿐만 아니라 사용기간의 유지관리 및 수리비용, 철거 비용 등을 모두 포함한 수명주기 비용으로 평가되어야 하나, 과거 사회기반시설의 비용을 고려할 때는 대부분 자산취득을 위한 초기 투자비용에만 신경을 쓸 뿐, 취득 이후의 단계에 대하여는 소홀한 경향이 있다.

사회기반시설의 효율적이고 지속가능한 관리를 위해서는 장기적인 관점에서 수명주기 동안 발생하는 비용을 선제적으로 투입하여 관리하는 것이 중요하며, 국제적으로도 기반시설 관리를 위한 정책 패러다임이 사후 대응형 관리에서 선제적 관리로 전환되는 추세이다. 이러한 변화에 발맞춰 우리나라에서도 2020년 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」이 제정되어 기반시설의 유지관리 및 성능개선을 대비하여 정부지원 및 재원조달을 의무화하였다.

다만, 수명주기의 마지막 단계인 사용종료 시점에서의 관리에 대한 관심은 부족한 것이 사실이다. 사회기반시설의 경우 초기 투자 비용이 큰 만큼 철거에도 큰 비용이 요구되나 이에 대한 대비책이 마련되지 않아, 철거 시점에서 철거 비용을 위한 예산 확보, 비용부담에 대한 불명확한 책임 소재 등의 다양한 문제가 발생할 소지가 있다. 본고는 이러한 상황에서 우리나라 사회기반시설의 관리체계 현황을 자세히 검토하는 한편, 사용종료 시점에서 재정지출이 예상되는 기반시설의 철거 및 복구 비용에 관한 관리방안을 도출하는 것을 그 목표로 한다.

2. 연구내용

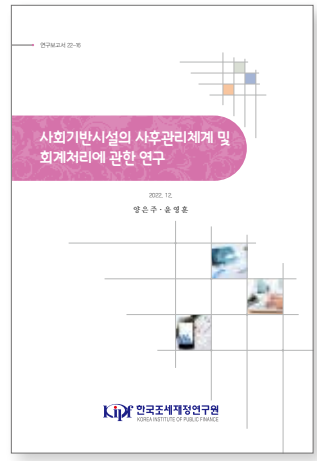
본고에서는 향후 사회기반시설의 사용이 종료되는 시점에 대비하여 사회기반시설의 사후관리체계 및 회계처리 개선방안을 마련하기 위한 기초연구를 수행하였다.

첫째, 현재 우리나라 사회기반시설의 현행 관리체계 및 현황을 살펴보고, 둘째, 사회기반시설의 사

용종료 시점에서의 관리체계와 현재 기반시설의 사용종료 가능성을 분석한 후, 마지막으로 해외 주요국 및 공기업의 사례 분석을 통해 사후관리체계 및 회계처리 개선방안을 도출하였다.

우선 우리나라 사회기반시설의 현황을 살펴보았다. 국가회계기준에서 정의하고 있는 사회기반시설은 국가의 기반을 형성하기 위하여 대규모로 투자하여 건설하고 그 경제적 효과가 장기간에 걸쳐 나타나는 자산(「국가회계기준에 관한 규칙」 제14조)으로, 도로, 철도, 항만, 댐, 공항, 하천, 상수도, 국가어항 등 8종으로 한정하여 재정상태표에 자산으로 인식하고 있다. 지난 10년간의 사회기반시설의 현황을 분석한 결과, 사회기반시설의 장부가액은 지속해서 증가하는 추세를 보이고 있으며, 도로, 하천, 철도 순으로 그 비중이 큼을 확인할 수 있었다. 또한, 자산 구성 요소 중 구축물의 비중이 가장 크게 차지하고 있으나, 토지의 장부가액의 증가율이 과거 10년간 크게 상승하였음을 파악하였다.

이어서 기반시설의 경과연수 및 잔존연수, 용도폐지 현황을 통해 사용종료 가능성을 분석하였다. 우리나라의 사회기반시설은 1970년대에 집중적으로 건설됨에 따라 최근 노후화가 급격히 심화하고 있으며, 특히 자산 구성요소 중 구축물의 노후화 정도가 가장 심각하다. 기반시설에서 구축물이 차지하는 비중을 고려해 볼 때, 향후 기반시설의 사용종료 시점에 구축물의 노후화 정도가 가장 큰 영향을 줄 수 있음을 시사한다. 특히 이미 내용연수(耐用年數)를 초과하거나 향후 30년 이내에 내용연수에 도달하는 자산이 전체의 3분의 1 정도를 차지하는데, 이는 머지않은 미래에 사회기반시설의 철거에 대한 논의가 본격화될 가능성이 존재함을 시사한다.



B5변형/ 129면
2022. 12.

다음으로 우리나라 국가회계기준에서의 복구 의무 관련 회계처리 현황을 분석하고, 복구 의무에 관한 회계기준을 가지고 있는 국제공공부문 회계기준 및 해외 주요국의 사례 및 기반시설과 유사한 시설에 대한 복구충당부채를 인식하고 있는 국내 공기업의 사례를 검토하였다. 국가회계에서 발생주의를 적용하고 있는 국가 중 복구 의무에 관한 회계기준을 가지고 있는 국가는 미국, 캐나다, 호주로 파악되었는데, 자산의 복구 의무에 대한 정의는 대체로 유사하나 그 범위 및 적용 대상은 각국의 법규 및 정책에 따라 차이를 보였다. 또한 자산의 복구 의무를 부채로 재정상태표에 계상하는 것은 동일하지만, 비용의 자본화, 할인가치 적용 등 세부적인 회계처리 방식에는 편차가 있었으며, 관련 정보에 대한 공시현황 또한 국가별로 크게 달라짐을 확인하였다. 기반시설과 유사한 자산에 대하여 복구충당부채를 계상하는 국내 공기업에는 한국수력원자력과 한국석유공사가 있다. 두 기관 모두 한국채택국제회계기준(K-IFRS)에 따라 회계처리를 하고 있으며, 복구충당부채와 관련하여 주석을 통해 상세한 정보를 제공함을 확인할 수 있었는데, 이는

향후 국가회계기준에 적용할 공시기준에 시사하는 바가 크다.

이를 바탕으로 사회기반시설의 사후처리 개선방안을 크게 법·제도 개선과 회계처리지침 개선으로 나누어 제안하였다. 사회기반시설의 사용종료 시점을 고려하여 법·제도를 정비할 필요가 있는데, 세부적으로는 우선 기반시설의 복구 의무가 국가에 있음을 법적으로 명시하는 것이 선행되어야 하며, 복원사업을 위한 거버넌스 체계 확립, 기반시설 처분계획 수립, 복구 비용 산정 시스템 개발 등이 필요하다고 판단된다. 회계처리지침 개선방안으로는 해당 비용에 대한 충당부채를 산정하기 위한 세부적인 규정이 타당한지에 대해 검토해 보았다. 우선 충당부채의 인식조건을 만족하는지 검토해 볼 필요가 있으나, 불확실성으로 인해 부채의 인식기준을 충족하지 못하는 경우 우발부채로서 주석에 공시함으로써 관리할 필요가 있다. 이외에도 복구비용에 대하여 자본화할 것인지, 해당 자산의 수명에 대한 추정치로 내용연수를 사용할 수 있는지, 현재가치로 환산하는 것이 타당한지, 추정치가 변동되는 경우 어떻게 조정할 것인지 등에 대한 논의를 진행하였으며, 해당 논의는 향후 실질적인 회계처리 지침 수립 시 기초자료로 활용될 수 있다.

3. 정책적 시사점 및 한계점

본고에서 제시한 기반시설의 사후관리에 대한 전면적인 검토 및 개선방안은 기반시설의 생애주기에 따른 체계적 관리와 선제적 관리라는 패러다임 변화에 시의적절하다고 할 수 있다. 또한 본고를 바탕으로 사회기반시설의 복구충당부채에 관한 회계정보가 생산된다면, 사회기반시설의 종합적이고 효율적인 관리를 위한 정책 의사결정에 중요한 정보로 활용될 수 있을 것이다.

다만 본고는 다음과 같은 점에서 한계를 지닌다. 우선 사회기반시설의 복구충당부채에 대한 추계는 시도하지 못하였다. 향후 추가적인 연구를 통해 인식되어야 할 복구비용의 규모를 정량적으로 파악하여 실질적인 재정지출이 예상되는 중대한 사안임을 보일 필요가 있다. 또한 본고는 국가 재무제표상의 8종 사회기반시설에 한정하여 논의를 진행하였으나, 해당 사안은 사회기반시설뿐만 아니라 국가 소유의 일반유형자산 및 공공부문 소유의 기반시설로 확장될 수 있다, 또한 복구충당부채 인식으로 인한 사회적 파장 및 정부의 부담 등 정책실현 시 발생할 실질적인 문제에 대한 논의도 추가로 필요할 것으로 보인다. 저자들은 이와 같은 본고의 한계점이 추후 활발한 후속 연구를 통해 보완되기를 기대한다. KIPF

---

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 22-16 『사회기반시설의 사후관리체계 및 회계처리에 관한 연구』의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

03 주택 관련 대출의 공공부문 보증현황 및 관리방안 연구

+ **윤영훈** 한국조세재정연구원 초빙연구위원
+ **양은주** 한국조세재정연구원 초빙연구위원

공공부문이 수행하는 보증사업의 경우 시장의 큰 충격이 발생하지 않는 시기에는 문제가 발생하지 않지만, 금융위기 등 시장에 큰 위기가 발생할 경우 민간의 채무를 대신 상환함에 따라 최종적으로 정부의 추가적인 재정부담이 될 수 있으므로 이에 대한 체계적인 관리가 필요하다.

본고에서는 먼저 주택 관련 대출에 대한 공공부문의 보증현황을 파악하였다. 우리나라의 보증시장은 개인의 주택 관련 대출에 대한 보증이 늘어나면서 최근 들어 규모가 급격하게 커지고 있다. 이러한 주택 관련 대출에 대한 보증은 전체 보증시장의 절반 이상을 차지하고 있으며, 관련 보증기관은 공공부문의 성격이 있으므로 잠재적으로 정부의 추가적인 재정부담으로 작용할 가능성에 대비해야 한다.

주택 관련 대출의 보증과 관련된 주요 보증기관은 각 기관이 주요하게 노출될 수 있는 신용위험, 시장위험, 유동성위험 등에 대한 정기적인 모니터링을 함으로써 상시 위험관리체계를 구축하고 있다. 각 보증기관은 미래에 발생한 손실 규모를 사전에 정확하게 파악하는 것은 불가능하지만, 미래에 발생할 것으로 예상되는 손실인 예상손실의 평균 수준을 예측하는 것은 가능하다. 보증기관의 경우 예상되는 손실을 보증업무 수행을 위한 비용으로 간주하여 이를 보증료율 결정 시 반영하거나 충당금을 설정하여 관리하고 있다. 그러므로 보증기관이 보증충당부채를 설정하고 관리하는 것은 예상손실을 관리하는 것으로 볼 수 있다.

예상손실과 달리 예상외손실은 매년 발생하지는 않지만, 만약 발생할 경우 그 규모가 매우 클 가능성이 있는 손실을 말한다. 금융기관은 예상손실을 초과하는 손실이 때때로 발생할 수 있다는 사실을 인지하고 있으나, 예상외손실의 발생 시기나 정확한 손실 규모를 미리 알 수는 없다. 이와 관련하여 시장의 위기 상황 발생 시 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증기관의 재정위험 추정을 통한 스트레스 테스트를 시행하였다. 주택가격변동률과 주요 보증기관의 대위변제율 변동률을 통한 스트레스 테스트 결과, 주택가격이 하락하는 체계적인 위험 상황 시 주요 보증기관의 대위변제율 변동률이 평시에 대비하여 크게 증가하는 것으로 나타났다. 이를 통해 부동산시장의 급격한 하락이 발생하

는 경우 보증기관이 일반적으로 대비하고 있는 보증충당부채를 뛰어넘는 예상외손실의 발생 가능성을 확인하였다. 아울러 주택가격의 급격한 하락 등에 따른 위기 상황이 발생할 가능성을 고려하여 보증사업을 수행하는 공공부문의 우발상황에 대한 적정한 관리가 필요함을 확인하였다.

한편 우리나라의 공공부문 보증 관련 현황은 정부가 작성하는 보고서인 국가결산보고서와 국가보증채무관리계획에서 확인할 수 있다. 국가결산보고서의 경우 주석의 세부항목 중 보증충당부채와 함께 우발사항의 지급보증 항목에서 보증과 관련된 현황을 확인할 수 있다. 보증충당부채 항목 중 주택 관련 대출과 관련된 보증현황으로는 한국주택금융공사가 운용하는 주택금융신용보증기금이 설정한 보증충당부채가 공시되고 있으며, 추가로 보증잔액을 포함한 기금의 운용현황을 확인할 수 있다. 한편 우발사항의 지급보증 항목에는 주택금융신용보증기금을 포함하여 앞에서 보증충당부채를 설정한 기금과 관련된 사항이 나타나지 않고 있다.

국가결산보고서에는 공공기관인 주택도시보증공사나 예금보험공사가 대주주인 서울보증보험의 보증사업과 관련한 내용은 포함되지 않는다. 국가결산보고서가 포괄하는 정부의 범위가 중앙행정부처 및 기금만 포함하기 때문이다. 따라서 국가결산보고서에서는 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증현황의 일부만을 확인할 수 있다.

국가보증채무관리계획의 경우 주택 관련 대출과 관련한 보증현황은 공시하지 않고 있다. 국가보증채무관리계획은 「국가재정법」에 따라 기획재정부가 관리하는 보증채무만을 보고 대상으로 하고 있으므로, 이에 해당하는 장학재단채권 등만을 포함하고 있다. 또한 공공부문의 부채산출 시 민간부문에 대한 지급보증은 우발부채로서 다른 부채와 합산하지 않고 있으며, 민간부문에 대한 지급보증이 표준화보증에 포함되는지는 국가보증채무관리계획에는 포함되지 않는다.

외국의 주택 관련 대출의 정부보증과 관련한 공시현황의 분석을 통한 정책적 시사점으로 첫 번째는 미국 정부 재무보고서의 경우 주석에서 주택 관련 보증업무를 수행하고 있는 정부지원기업인 Fannie Mae와 Freddie Mac에 대한 투자와 관련된 현황을 자세하게 공시하고 있는 점이다. 정부 부처뿐만 아니라 잠재적으로 정부의 손실 가능성이 존재하는 기업에 대해 미국 재무부는 매년 우발부채가 필요한지 아닌지를 평가하고 필요에 따라 예상 결손금액을 반영하는 관련 우발부채를 갖게 되거나, 손실 가능성이 합리적으로 가능한 정도라면 우발부채로 기록하지 않지만 관련 정보를 공개하고 있다. 이는 우리나라의 경우 관련 법령에 따라 국가결산보고서와 국가보증채무관리계획의 보고대상 정부의 범위가 각각 부처 및 기금, 기획재정부가 관리하는 국가보증채무로 한정되어있는 것과 다른 점이다.

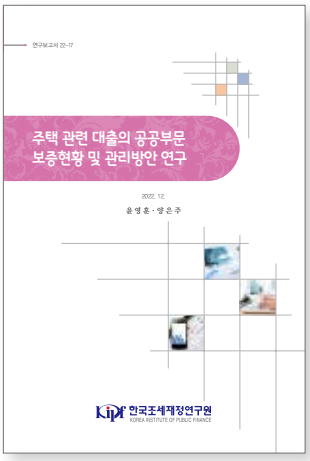
두 번째로 미국 정부 재무보고서의 주석에서는 보증과 관련된 현황을 별도의 항목으로 구분하여 자세하게 공시하고 있다. 주석의 보험 및 보증 프로그램 부채 항목에서 보증과 관련된 현황을 별도로 공시하고 있으며, 공시사항에 주석의 다른 항목과 연계되는 내용이 나오면 해당 주석의 위치를 알려주어 참고할 수 있도록 하고 있다. 이는 우리나라의 국가결산보고서에서 보증과 관련된 현황이 각

지급보증의 성격에 따라 충당부채의 세부항목인 보증충당부채와 우발사항 및 약정사항의 지급보증 항목으로 나뉘어 공시되고 있고, 두 항목 간의 연계가 이루어지지 않고 있는 것과는 다른 점이다.

세 번째는 영국 통합결산서의 경우 회계기준에 따라 공시될 필요가 없는 자원의 유출 가능성이 희박한 보증 관련 우발부채를 주석의 별도 항목으로 공시하고 있는 점이다. 확정될 위험성이 매우 낮은 우발부채라도 해당 사업이 잠재적으로 정부의 재정위험으로 작용할 가능성이 있는 점에 주목하여 영국의 통합결산서는 관련 사항을 결산서의 주석에 공시하고 있다. 우리나라의 경우 국제회계기준과 동일한 국가회계기준에 따라 자원의 유출 가능성이 희박한 경우 우발부채로 공시하지 않고 있다.

마지막으로 영국의 경우 공공부문 통합결산서와 별개로 우발부채를 별도로 관리하는 조직을 설립하고 보고서를 발간하여 우발부채를 관리하고 있다. 영국 정부는 2017년에 우발부채 승인체계를 도입하고 2021년에 우발부채 중앙관리단을 설립하면서 체계적으로 우발부채를 관리하고 있다. 우리나라도 국가결산보고서와 별개로 국가보증채무관리계획을 매년 작성하여 국회에 보고하고 있지만, 관련 법령에 따라 관리 대상 범위가 기획재정부가 관리하는 국가보증채무만을 포함하고 있어 정부가 잠재적으로 손실을 부담할 가능성이 존재하는 공공부문의 보증과 관련된 사항을 종합적으로 관리하는 보고서로 보기 어렵다.

지금까지 분석한 주택 관련 대출에 대한 공공부문의 보증에 대한 우리나라와 외국의 공시제도를 분석한 결과를 바탕으로 현재 정부가 관련 현황을



B5변형/ 119면
2022. 12.

공시하고 있는 국가결산보고서와 국가보증채무관리계획의 개선방안을 다음과 같이 제시한다.

국가결산보고서의 개선방안으로 첫째, 보증충당부채 현황에서 총보증잔액뿐만 아니라 개별사업의 보증잔액에 대해 구분하여 기재하는 것과 둘째, 각 회계실체별로 보증충당부채 산정내역에 대해 정보이용자가 관련 현황을 쉽게 이해할 수 있도록 예상손실률을 중심으로 산정내역을 설명하는 방안을 제안한다. 셋째, 주석의 보증과 관련된 현황을 종합적으로 확인할 수 있도록 현재 연관성이 높지만 따로 떨어져서 공시되고 있는 보증충당부채 항목과 우발부채 항목에 대해 각각 서로에 관한 사항의 참고가 필요하다는 설명을 추가할 것을 제안한다. 이를 통해 국가의 보증과 관련된 현황을 검토할 때 두 항목의 내용을 포괄적으로 고려할 수 있다.

마지막으로 영국의 경우를 참고하여 현재 공시하지 않고 있는 자원의 유출 가능성이 희박한 우발부채를 추가로 공시하는 것을 제안한다. 현재 보증충당부채를 설정하고 있는 기금들의 경우 보증잔액에 대해 우발부채로의 고려가 필요한데도 이 과

정을 수행하지 않고 있음을 확인하였다. 그러나 현행 공시현황만으로는 정보이용자로서 보증잔액에 대해 우발부채 인식에 대한 고려 후 자원의 유출 가능성이 희박하다는 판단에 따라 공시하지 않은 것으로 잘못 인식할 수 있다. 또한 주택 관련 대출에 대한 공공부문 보증의 경우 미국의 사례처럼 금융위기 상황 시 실제로 재정의 손실이 발생할 가능성이 있음에도 불구하고 만약 해당 보증잔액에 대해 우발부채의 고려 후 자원의 유출 가능성이 희박하다고 판단하여 주석에 공시하지 않게 된다면, 이는 우발적인 상황에 대한 적정한 대응으로 보기 어렵다. 이러한 상황을 고려하여 공공부문의 보증잔액을 포함하여 자원의 유출 가능성이 희박한 우발부채를 주석에 추가로 공시함으로써 위기 상황 시 발생할 수 있는 보증잔액의 예상치 못한 손실 가능성에 대한 적정한 관리를 기대할 수 있다.

국가보증채무관리계획의 경우, 첫 번째로 PSDS에 따른 공공부문 부채통계에서 표준화보증에 대한 보증충당부채의 부채 포함 여부와 관계없이 보증잔액 및 보증충당부채 등 공공부문의 표준화보증 현황을 별도의 부기사항으로 공시하고, 이를 국가보증채무관리계획에 포함하는 것을 제안한다.

두 번째로 관련 법령의 개정을 통해 국가보증채무관리계획에 대해 국가가 실질적으로 보증업무를 수행하는 모든 사업에 대한 관리계획으로의 역할 확대를 제안한다. 국가가 보증하는 채무에 대한 관리가 포괄적으로 이루어질 수 있도록 정부가 최종적으로 지급에 대한 보증책임이 발생할 수 있는 일정 규모 이상의 모든 신규 및 기존 보증사업에 대해 국가보증채무관리계획의 승인을 받도록 하고, 각 회계실체가 보고하는 우발부채의 자원 유출 가능성에 대한 최종적인 검토 및 보증충당부채 설정을 위한 예상손실률의 관리 등을 국가보증채무관리계획에서 수행할 것을 제안한다. 이를 통해 공공부문의 보증에 대한 정부의 포괄적이고 체계적인 관리가 가능할 것으로 기대한다. KiPF

---

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 22-17 『주택 관련 대출의 공공부문 보증현황 및 관리방안 연구』의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

04 공공기관 기술마켓의 성과분석

+ **한동숙** 한국조세재정연구원 부연구위원
+ **임흥래** 한국조세재정연구원 초빙연구위원

1. 연구결과의 요약

국가 경제에서 차지하는 규모가 방대한 공공조달 부문의 혁신이 정체되는 시점에 사회 환경 변화는 빠르게 나타나고, 저성장 여건을 극복하기 위해 공공조달의 기술개발 및 혁신 필요성이 높아지고 있다. 공공조달에서 기술개발 지원의 메커니즘을 통해 공급 중심의 기술개발 정책에서 수요 측면의 기술개발로 변화가 시작되었다. 2000년대 초 유럽 국가들을 중심으로 R&D 및 혁신에 대한 상대적인 투자 감소가 중장기 경제성장을 저해하는 중요한 요인이라고 인식하기 시작했다. 세계적으로 저성장을 타개하기 위하여 기존의 경제 및 산업체계를 혁신적인 방향으로 전환할 필요가 있었으며, 공공조달 시장에도 혁신 중소기업 육성 및 창업 지원을 위한 노력의 일환으로 수요 측면의 기술개발이 도입된 것이다. 특히 R&D 활동이 일부 분야, 대기업에 집중되어 있는 현실에서 중소기업의 R&D 활동을 촉진시키고, 공공조달을 통해 중소기업의 기술혁신을 도모하는 것은 기술개발과 국가 경제성장의 목적을 모두 달성하기 적절한 수단이 될 것으로 기대되었다. 우리나라에서도 기술혁신 정책수단의 일환으로 기술혁신형 공공구매 정책이 공공조달의 새로운 접근방식으로 대두되어 2000년대부터 논의되기 시작하였으며, 2019년에는 본격적으로 제도를 도입하여 혁신조달의 기틀을 마련하였다.

공공조달의 상품 및 서비스 품질을 향상시키면서도 혁신성장을 지원하는 정책을 통해 기존의 조달 관행을 넘어선 정책 수행이 가능하다. 중앙정부, 지자체, 공공기관 대상의 혁신조달은 조달청 관할로 시작되었다. 조달청이 중소기업 등의 시장 진입 기회를 확대하기 위하여 구축한 혁신조달 플랫폼은 혁신제품의 검색 및 구매를 지원하는 혁신장터이다. 여기서 혁신제품을 유형별로 소개하고, 수요기관과 공급업체 간의 기술 및 제품에 관한 소통이 이루어진다. 혁신조달은 혁신성 평가 등 기존의 자격 및 절차를 충족하지 못하는 기업에도 기회가 주어지는 것이다. 같은 맥락으로 공공기관 조달시장에서는 통합 플랫폼인 '공공기관 통합기술마켓'을 구축하여 혁신기술을 활용한 제품을 인증하고, 공공기관이 혁신성 높은 기술·제품을 수

의계약 방식으로 구매할 수 있도록 하였다. 현재로서는 SOC, 에너지, ICT가 분야별로 독립적으로 구축되어 있으나, 차후에는 이를 통합하려는 정책이 추진 중이다.

본고는 통합기술마켓이 초기 단계라는 점을 고려하더라도, 최근의 지속적인 성장과 운영 확대 실적만으로는 그 성과를 파악하기에 충분하지 않다는 판단에서 출발한다. 기술마켓의 운영 실적만으로는 '기술마켓이 궁극적으로 기술혁신에 기여하였는가' 라는 질문에 답하기 어렵다. 따라서 본고에서는 기술마켓 도입에 따른 참여 중소기업의 매출액, 재무적 이익 발생뿐 아니라, 연구개발 활동 증가(연구개발비 및 연구개발비 강도 증가), 특허출원의 증감 등을 살펴봄으로써 통합기술마켓의 기술혁신 성과를 파악하고자 한다. 아직 정책의 초기 단계라는 연구설계상의 한계는 존재하지만 혁신조달의 성과를 파악하고 모니터링하는 것은 중요하다. 본고는 혁신조달을 위한 제도로 공공기관 통합기술마켓과 기술마켓보다 대규모로 진행되는 혁신제품 지정제도의 도입 성과를 함께 분석하고자 한다. 공공기관 기술마켓은 크게는 혁신조달의 한 부분으로 동일한 정책목적을 둔 정책 프로그램의 성과를 파악하면서도, 공공기관 별도의 기술마켓 도입으로 중소기업의 기술인증과 플랫폼 구축의 효과를 실증분석하여 정책 효과 정보를 구축할 필요가 있어 연구 대상을 구분하였다. 본고는 두 제도의 운영 성과를 분석하여 혁신조달을 통해 달성하고자 하는 중소기업의 기술혁신 목표 달성 여부를 파악하고, 결론적으로 우리나라에 필요한 기술혁신형 공공구매 체계와 전략에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 본고에서 활용한 방법론은 준실험설계 기법인 이중차분분석으로, 기본적으로 정책의 영향을 받은 처리집단과 통제집단의 관심변수의 값을 비교하는 방식이다. 처리집단과 통제집단의 이질성을 통제하기 위해서 성향매칭분석을 통해 자료를 정제하였다. 추정의 정확도를 향상시키기 위하여 성향매칭분석에서도 최근접거리매칭(Nearest Neighbor Matching, NNM)을 활용하였으며, 매칭되는 통제집단을 혁신제품에 대해서는 4개 수준, 기술마켓에 대해서는 10개 수준으로 설정하여 구성하였다.

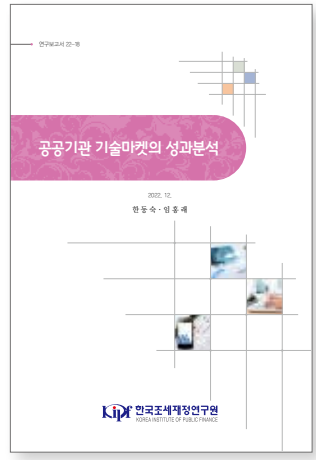
혁신조달을 시행하였을 때 참여 중소기업에 나타나는 성과로 매출액, 연구개발비, 연구개발비 강도, 특허 수, 인용가중 특허 수의 다섯 가지 변수를 선정하여 혁신제품 또는 기술마켓 등록이 미치는 영향을 살펴보았다. 혁신제품으로 등록된 제품을 보유한 기업에서는 연구개발비와 특허 수가 증가하는 현상을 보였으나, 기술마켓에서는 유의미한 효과를 파악할 수 없었다. 이러한 결과에 대해 선행연구에서도 정책이 의도한 대로 조달시장에서 중소기업의 행태가 나타나지 않고 시장참여로 인해 생산성이 낮아지는 결과에 대한 다양한 해석들이 존재한다. 조달시장에 대한 의존도가 높은 기업일수록 도전적인 혁신제품, 기술마켓 등록이 기업의 행태에 도움이 되지 않을 가능성이 있다. 현시점에서 기술마켓의 효과 분석이 시기적으로 이르다는 한계와 더불어 기술마켓의 활용도가 낮은 것 또한 혁신조달의 효과가 크게 나타나지 않은 또 다른 원인으로 지적할 수 있다. 이러한 결과로부터 혁신제품 지정제도와 같이 기술마켓의 저변을 확대하는 것이 선결 과제이며, 기술마켓에 등록된 제품의 활용도를 높일 필요가 있음을 알 수 있다.

2. 정책적 시사점

기술혁신형 공공조달은 혁신을 이끌어내면서 기업에는 규모의 경제로부터 얻을 수 있는 불확실성을 축소시키고 보다 많은 이윤과 기술 투자를 이끌어낼 수 있어 일정 정도의 생산을 보장할 수 있다. 그러나 이윤 창출의 효과가 미흡하다는 것을 실증분석에서 확인하였고, 기술 투자로 이어지는지 또한 분석을 통해서 확인하는 데 한계가 있었다. 이에 대해 기업의 조달시장에서 매우 제한적인 혁신제품 및 기술마켓의 비중을 고려했을 때 혁신조달의 장애요인을 파악하고 이에 대한 방안을 마련할 필요가 있다.

특히 공공기관 기술마켓은 조달청의 혁신장터 업무와 성격은 매우 유사하나 기준을 공공기관에서 필요로 하는 상품과 기술로 보다 한정하여 조정하여 운영하고 있다. 현재로서는 SOC, 에너지, ICT가 별도로 운영되고 있는 가운데 각각의 분야도 주관기관이 존재하기는 하나, 그 기관이 해당 분야 기술마켓에 리더십을 갖고 있다고 보기는 어렵다. 그간 다른 연구에서도 기술개발 중심의 혁신조달이 어려운 원인으로 수요와 공급 연계의 어려움이 지적되었다. 통합기술마켓은 공공기관의 수요를 제시하고, 기업은 그 정보에 접근하도록 하는 플랫폼의 통합 기능을 강화하는 노력이 필요하다. 또 기존 분야별 기술마켓 운영기관에 운영의 인센티브가 존재하지 않으므로 운영기관의 리더십과 책임성을 강화하여야 제도의 안정적이고 지속적인 발전을 기대할 수 있을 것이다.

혁신조달의 효과를 제고하기 위해 가장 우선적으로 혁신제품 및 통합기술마켓과 같은 혁신조달



B5변형/ 132면
2022. 12.

마켓의 플랫폼 홍보가 필요하다. 현재 활용되는 공공기관 통합기술마켓도 공공기관이 잘 모르는 경우에는 수요를 제시하기 어렵기 때문에 기업들의 참여가 제한적일 수밖에 없다. 공공기관들이 활용할 준비를 하면서 기업들에도 이러한 통로를 안내하기 위해 공공기관 또는 지원기관의 활동이 필요하다. 다양한 저변확대 방식이 있지만, 성공적인 혁신조달 상품을 홍보하는 방식도 유용할 수 있다. 공급업체의 적극적인 참여를 위해 잠재 공급망을 확보하고, 개방업체의 솔루션에 대해 구매약정과 더불어 조달청 다수공급자계약제도와 연계하는 노력이 병행되어야 할 것이다. 조달청 담당관이나 기술마켓의 담당 인력이 모든 기술적 지식을 구비하기 어려운 현실을 극복하기 위해 기술협력단을 구성하여 의사소통 창구로 활용할 필요가 있다.

혁신조달에 참여하는 중소기업에 대한 종합적인 지원을 위해 지금도 공공기관의 금융지원, 해외진출 지원, 특허 공개 기능을 확대하여 중소기업의 참여에 인센티브를 제공하는 방식을 고안하고 있다. 또한 공공기관이 인증업체인 중소기업과 컨소시엄을 구성하여 해외 진출을 도모하는 것도 혁신조달

지원 정책으로 고려하고 있는 방안이다. 이와 같이 중소기업이 해외 진출과 관련하여 자금, 인프라 등의 측면에서 취약한 경우에, 공공기관이 중소기업과 동반 진출하여 경제성장 효과를 제고하는 정책적 지원을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

혁신조달의 성과 제고를 위해서는 기술수요에 관한 연구개발이 뒷받침되어야 한다는 것이 최근 혁신조달 연구의 주요 분석 내용이다(김병건, 2022). 본고에서 발견한 혁신제품 등록 기업의 연구개발비 감소를, 시장에서의 안정성이 확보된 경우 연구개발에 노력을 기울이지 않는 도덕적 해이로 이해할 가능성도 있다. 주어진 시장 확보뿐 아니라 수요에 부응할 수 있는 연구개발을 위해서 기업 자체도 노력을 기울여야 하지만, 주요부처의 연구개발 예산과 관련 기관의 지식 공유 등 실제적인 지원도 필요하다고 볼 수 있다. 또한 기술혁신을 위해서는 공공기관이 보유한 지식재산권을 통합기술마켓 플랫폼에 공개하고 필요한 기업에 제공하여, 중소기업의 제품화와 기술 발전을 도모하는 전략을 추진해야 한다. 특허를 포함하여 산업재산권, 소프트웨어, 노하우 등을 이전함으로써 중소기업의 연구역량을 강화하는 계기로 삼고, 기술혁신의 토대로 활용할 수 있다. 이 과정에서 기술에 대한 교육 및 훈련과 같은 자문을 제공함으로써 공공기관과 민간의 상생협력을 도모할 수도 있다.

지금까지도 혁신조달을 위해 규제를 줄이고 혁신성에 초점을 맞춘 제도를 운영해 왔으나, 제도 및 동반되는 지원 정책에 대한 홍보보다 체계적인 거버넌스 구축이 이루어진다면 혁신조달의 장기적 성과를 기대할 수 있을 것이다.

---

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 22-18 『공공기관 기술마켓의 성과분석』의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

주요국의 조세·재정동향

주요국의 조세동향

미국

[저소득커뮤니티 에너지프로젝트 추가 세액공제 지침 발표]

■ 미국 재무부와 국세청은 2023년 5월 31일, 인플레이션감축법(IRA)과 관련하여 '저소득커뮤니티 에너지프로젝트 추가 세액공제(Low-Income Communities Bonus Credit)'에 대한 세부지침을 발표함[1), 2), 3)]

- 소외된 저소득커뮤니티에 청정에너지 투자를 유인하여 일자리 창출과 청정에너지 형평성(equity) 도모를 목적으로 함

■ 저소득커뮤니티에 태양광, 풍력시설을 투자하는 경우 투자세액공제(Investment Tax Credit, ITC) 30%에 추가 세액공제 혜택을 제공함

- 저소득커뮤니티는 저소득지역(low-income community), 원주민 토지(Indian land), 저소득 주거용 건물(low-income residential building), 저소득 경제혜택 프로젝트(low-income economic benefit project)를 의미함
  - 저소득 주거용 건물은 임대료가 저렴한 주거용 임대건물을 의미함
  - 저소득 경제혜택 프로젝트는 해당 청정에너지 시설에서 생산되는 전기의 총산출량 중 최소 50% 이상 저소득가구에 분배되는 경우 등을 의미함
- 추가 세액공제율은 아래와 같음
  - 청정에너지 투자를 저소득커뮤니티에 하는 경우 10%
  - 5MW 이하 저소득 주거용 건물 등의 경우 20%

<자료수집 및 조사: 권정교 세무사>

[정부부채 한도 합의에 따른 국세청 예산 일부 감축]

■ 미국 바이든 대통령은 2023년 6월 3일, 2025년 1월 1일까지 정부부채 한도(Debt Ceiling) 적용을 유예(suspend)하고 정부지출을 일부 감축하는 내용이 담긴 '2023 국가재정책임법(The Fiscal Responsibility Act of 2023)'에 서명함[4), 5)]

- 정부부채 한도는 연방정부가 재정적자 보전과 정부기관 투자를 위해 발행한 부채에 대해

1) Federal Register, "Additional Guidance on Low-Income Communities Bonus Credit Program," 2023. 6. 1., https://www.federalregister.gov/documents/2023/06/01/2023-11718/additional-guidance-on-low-income-communities-bonus-credit-program, 검색일자: 2023. 6. 15.
2) IBFD, "IRS and Treasury Department Propose Low-Income Bonus Energy Investment Credit Regulations," 2023. 6. 1., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2023-06-01_us_1.html, 검색일자: 2023. 6. 15.
3) DOE, "Biden-Harris Administration Announces Historic Investments to Support America's Energy and Industrial Communities," 2023. 2. 13., https://www.energy.gov/articles/biden-harris-administration-announces-historic-investments-support-americas-energy-and, 검색일자: 2023. 6. 15.
4) THE WHITE HOUSE, "Press Release: Bills Signed: H.R. 346, H.R. 3746," 2023. 6. 3., https://www.whitehouse.gov/briefing-room/legislation/2023/06/03/press-release-bills-signed-h-r-346-h-r-3746/, 검색일자: 2023. 6. 15.
5) IBFD, "President Biden Signs Debt Ceiling Bill, Avoiding Catastrophic Default," 2023. 6. 5., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2023-06-05_us_2.html, 검색일자: 2023. 6. 15.

'법적 한도'를 부과하는 것을 의미하고 이를 2025년 1월 1일까지 약 2년간 유예함[6]

- 정부부채 한도 유예를 위해 연방정부는 2년간 재정지출을 삭감하기로 함

■ 동 합의안으로 인플레이션감축법에 따라 편성된 국세청 확대 개편 예산 800억달러[7] 중 약 14억달러[8]가 환수될 예정임

- 연방정부는 국세청 운영지원, 시스템 현대화, 납세서비스 개선, 고소득자 대상 세무조사 강화 등을 위해 10년간 800억달러 예산을 투입하기로 했고[9] 이 중 일부를 삭감할 예정임

<자료수집 및 조사: 권정교 세무사>

아일랜드

[2023년 재정법(Finance Act 2023) 관보 게재]

■ 아일랜드는 2023년 5월 19일, 2023년 재정법(Law No. 11 of 2023, Finance Act 2023)에 대통령 서명을 완료하고 관보 게재함[10]

- 환대(hospitality) 및 관광산업, 가스 및 전기에 대한 9% 부가세 경감세율 적용을 각각 8월 31일, 10월 31일까지로 연장함
  - 아일랜드는 지난해 2023년 예산안 발표 당시, 환대 및 관광산업에 대해 임시적으로 적용되었던 9% 부가세 경감세율을 중단할 것이라고 발표한 바 있으나 금번 조치를 통해 이를 연장하였음
- 코로나19 진단키트 관련 소모품에 대해 부가세 0% 적용을 유지하며, 2023년 1월 1일부터 소급하여 적용함
- 금번 재정법은 2023년 5월 15일부터 발효됨

<자료수집 및 조사: 이희경 회계사>

프랑스

[일시적 초과이익세 지침 발표]

■ 프랑스 국세청은 2023년 5월 15일, 에너지 영역

6) 2023년 1월 19일 정부부채가 법적 한도 31조 3,800억달러에 도달해 국채발행이 불가능하게 되자 미국 재무부는 관련 기금들의 재투자 중지 등 다수 긴급조치를 시행했고, 긴급조치를 통해 소진된 재원으로 보유현금이 고갈되어 연방정부가 지출능력을 상실하는 6월(X-date)이 도래하기 전 정부부채 디폴트를 방지하기 위한 합의가 필요함(국제금융센터, 「미국 정부부채 한도 논란 및 전망」, 2023. 2. 14., https://www.kcif.or.kr/annual/reportView?rpt_no=32822, 검색일자: 2023. 6. 23.

7) 2023년 6월 26일 현재 기준 원화 환산 시 약 104조 5,040억원임

8) 2023년 6월 26일 현재 기준 원화 환산 시 약 1조 8,288억 2,000만원임

9) IBFD, "Biden Signs Inflation Reduction Act with 15% Corporate Minimum Tax, Other Tax Measures," 2022. 8. 17., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/linkresolver/static/tns_2022-08-17_us_2%23tns_2022-08-17_us_2, 검색일자: 2023. 6. 15.

10) Bloomberg Tax, "Ireland Gazettes Finance Law 2023 with Measures Due to Coronavirus," 2023. 5. 24., https://www.bloomberglaw.com/product/tax/bloombergtaxnews/daily-tax-report/XF5SGFTS000000?bc=W1siU2VhcmNoICYgQnJvd3NlIiwiaHR0cHM6Ly93d3cuYmxvb21iZXJnbGF3LmNvbS9wcm9kdWN0L3RheC9zZWFyY2gvcmVzdWx0cy83ZTc0YzkxYjAxNGQwOTg0ZTZiMWU5NDg3YWUwNTQ0OS-JdXQ—93b6d51adb9dd9ce66f07490a44dd59633d80eff&criteria_id=7e74c91b014d0984e6b1e9487ae05449&search32=YCqte9r-HigwpMRVXiitbuA%3D%3DKetQpuuycWYubcOtqDq4SnsZ5Yiq6xYTB7j3dS6RXuGTngXiYcJI4Kk79crHDXCp-Nzxv19um0g9t_8q_e290PsnK9e8NP-Tp56ZCtjoa4NixcgdjPu3gnhqt-z7GIabPww0PYW_iWMI_hfGKY953OncD-GGgpgmoto7_6g3w8mNyVei4idPa-tb2hl_xn9QN5w9Yh-XZjScuiyS6H2x2EBzTEbAdpdjBcDfb6y1Vow%3D, 검색일자: 2023. 6. 14.

의 기업에 적용되는 일시적 초과이익세(부담금)에 대한 지침을 발표함[11]

- 프랑스는 매출의 최소 75%가 원유·천연가스·석탄 및 정유 부문에서 발생하는 기업에 대하여 일시적 초과이익세를 부과함
  - 프랑스는 2023년도 예산안에서 에너지 영역에서 발생한 이익에 대한 일시적 초과이익세를 EU 지침(2022/1854)[12]에 따라 도입함
- 지침은 세액 산출 및 보고 절차에 대한 일반적인 정보를 제공함
  - 과세표준은 2022년 1월 1일 이후 개시된 첫 회계연도의 과세 소득과 기준 금액[13] 사이의 차액(양수)이며, 33%의 세율로 부과됨
  - 법인세 납부와 동일한 양식을 사용하며, 법인세와 동일한 징수 절차 및 과태료 등이 적용됨

<자료수집 및 정리: 김재경 변호사>

룩셈부르크

[역혼성 기업에 대한 소득 산정 지침 발표]

■ 룩셈부르크 과세관청은 2023년 6월 9일, 법인세 부과 대상인 역혼성 기업(Reverse Hybrid Entity)의 소득 산정방식을 명확히 하는 지침을 발표함[14]

- 지침은 룩셈부르크 법인세 과세대상이 되는 역혼성 기업에 해당하는 도관 기업 또는 기구의 과세소득 산정방식에 대해서 다루고 있음
  - 룩셈부르크에서 설립된 도관 기업 또는 기구는 특정 조건하에서 법인세 납세자로 간주되어 룩셈부르크 또는 다른 관할국에서 과세되지 않은 경우 과세되지 않은 소득에 대하여 룩셈부르크 법인세가 과세됨
- 역혼성 기업에 일반 법인세법 규정이 적용되는 것이 아니라 특정 조문이 적용되며, 과세대상 소득은 현금흐름에 기초하여 산정됨
  - 역혼성 기업에 법인세법의 특정 조문만이 적용되며, 특히 CFC 규정, 배당 면제(participation exemption), 이자 제한 규정, 혼성 방지 규정 등은 적용되지 않음
  - 과세대상 소득은 자본이득(배당 및 이자), 임대소득(로열티 포함), 그 외 기타 소득으로, 일반적인 기업과 달리 역혼성 기업의 소득은 현금흐름에 기초하여 산정되고(수익에서 관련 비용 공제) 회계연도가 아니라 역년

11) bofip, "IS - Contributions et impositions liées à l'IS - Contribution temporaire de solidarité," https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/13940-PGP.html/identifiant=BOI-IS-AUT-50-20230515, 검색일자: 2023. 6. 9.; IBFD, "Tax Authorities Publish Guidelines on Temporary Windfall Contribution for Energy Sector," 2023. 5. 17., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2023-05-17_fr_1.html, 검색일자: 2023. 6. 9.

12) IBFD, "Energy Ministers Agree on Proposed Solidarity Contribution on Surplus Profits of Fossil Fuel Sector," 2022. 9. 30., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/linkresolver/static/tns_2022-09-30_e2_1%23tns_2022-09-30_e2_1, 검색일자: 2023. 6. 9.

13) 기준 금액의 구체적인 산정방식은 (2018년 1월 1일 이후 개시된 회계연도 동안의 과세소득을 합한 금액)×1/4×(2018년 1월 1일 이후 전체 기간에서 4개 회계연도의 비율)×120%임

14) Le Gouvernment du Grand-Duché de Luxembourg, "Circulaire du directeur des contributions L.I.R. n° 168quater/1 du 9 juin 2023," https://impotsdirects.public.lu/dam-assets/fr/legislation/legi23/lir-168quater-1-du-09062023.pdf, 검색일자: 2023. 6. 29.; EY, "Luxembourg Tax Authority publishes guidance on the computation of taxable income of Reverse Hybrid Entities," https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/luxembourg-tax-authority-publishes-guidance-on-the-computation-o, 검색일자: 2023. 6. 29.

(calender year)에 기반하여 과세됨

- 역혼성 기업의 배분은 원천징수 의무가 없으며, 적격 요건을 충족하는 배당의 50%에 대하여 최소 보유기간 요건과 관계없이 과세면제 혜택을 누릴 수 있음
- 파생소득에 대한 환율 적용 시 소득 산정의 간소화를 위하여 연말 시점의 환율 적용을 허용할 수 있음

<자료수집 및 정리: 김재경 변호사>

포르투갈

[한국과 이중과세방지협약 개정 협상 타결]

■ 한국과 포르투갈은 2023년 5월 16일부터 18일까지 포르투갈 리스본에서 개최한 한-포르투갈 조세조약 개정 2차 교섭회담을 통해 의정서에 합의하고 가서명하였음[15)]

- 1996년 한-포르투갈 간 이중과세방지협약에 대해 제정 서명하여 1997년 발효된 후 장기간 경과로 변화된 경제관계·국제기준 등을 반영하기 위한 협약 개정임
  - 이번에 타결된 한-포르투갈 조세조약은 경제개발협력기구(OECD) 세원 잠식 방지(BEPS) 권고사항, OECD 모델협약 개정 내용 등 변화된 국제기준을 반영함으로써 조세회피 방지 및 과세 합리화에 기여할 것으로 기대됨
  - 향후 양국의 정식 서명 및 국회 비준을 거쳐 발효될 예정임

■ 이번에 타결된 한-포르투갈 조세조약은 투자소득 원천지국 제한 세율 조정, 수출금융 관련 이자 원천지국 면세, 국제운수 소득 범위 확대, 국외 전출세 이중과세 조정 등을 통해 양국 간 수출·투자 등 경제교류 확대에 기여하고자 함

- (투자소득) 양국 간 투자 활성화, 과세권 확대 등을 고려하여 법인 간 배당, 이자에 대한 원천지국 제한 세율을 조정함
  - (배당) 법인 간 10%(지분 25% 이상 2년간 보유) → 5%(지분 25% 이상 1년간 보유)
- (이자소득) 수출 지원 및 과세권 확대 등을 위해 수출금융 관련 이자를 원천지국 면세대상에 추가함
- (국제운수소득) 우리 해운기업 국제운수소득에 대한 과세권 확보를 위해 국제운수소득에 나용선 임대소득 외 컨테이너 임대 등의 소득을 포함시킴
- (고정사업장) 고정사업장 회피를 통한 조세회피 방지를 위해 OECD의 BEPS 권고에 따라 고정사업장 제외 요건을 강화함
  - 예비적·보조적 활동 판단 강화, 관계기업을 이용한 PE 남용 방지, 계약체결대리인 범위 확대 등
- (사업소득) 지점 등 사업소득 과세 합리화를

15) 기획재정부, 「한-포르투갈 이중과세방지협약 개정 협상 타결 및 가서명」, 2023. 5. 22., https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId1=MOSF_000000000064236&searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028, 검색일자: 2023. 6. 16.

위해 본·지점간 독립기업·정상가격 원칙 적용 명확화 등 최신 OECD 모델조약 개정 사항을 반영함

- (국외전출세 이중과세 조정) 국외전출세의 과세 실효성 확보를 위해 국외전출 시 부과에서 실제 양도 시 부과하는 것으로 이중과세 조정을 신설함
  - 거주자가 이민 등 국외전출 시 자산(국내주식) 양도로 간주하여 양도소득세를 과세하던 것에서 해당 자산을 실제 양도 시 전출 후 발생한 양도소득 부분만 새로운 거주지국에서 양도소득세로 과세

<자료수집 및 정리: 이나현 변호사>

그리스

[상속인에게 지급되는 소급연금액은 원천징수 대상이 아님을 명시]

■ 그리스는 2023년 5월 23일, 사망 후 상속인에게 지급되는 소급연금액(retro- active pension sums)은 원천징수의 대상이 되지 않음을 명시하였음[16]

- 사망 후 상속인에게 지급되는 소급연금액은 상속재산의 일부이므로 소득세법 제60조 제4항이 적용되어 20%의 원천징수 대상이 되지 않음을 명시함
  - 소급연금액은 상속인에게 지불의무가 있는 상속세의 대상이 됨
  - 만약 소급연금액에 대해 세금이 원천징수되었다면 상속인은 원천징수된 세액이 개인소득세에서 공제될 수 있도록 수정 소득세 신고서를 제출할 것을 명시함

<자료수집 및 정리: 이나현 변호사>

노르웨이

[필라 2 규정 도입에 대한 의견수렴 절차 개시]

■ 노르웨이는 2023년 6월 6일, OECD/G20 포괄적 이행체계의 필라 2 규정을 내국세법으로 이행하기 위한 협의를 시작함[17]

- 조세법 및 조세행정법에 대한 개정안이 포함되어 있으며, 해당 규정은 2024년 과세연도부터 적용될 예정임
- 필라 2 규정은 대규모 다국적기업 그룹이 모든 관할권에서 15%의 실효세율로 과세되도록 하는 것을 의미하며, 현재 제출된 협의안은 노르웨이에서 필라 2 규정을 도입하는 것에 대한 것임[18]

16) 그리스 국세청, “Φορολογική μεταχείριση αναδρομικών εισοδημάτων που καταβάλλονται στους κληρονόμους των δικαιούχων,” 2023. 5. 23., https://www.aade.gr/egkyklioi-kai-apofaseis/e-2036-23-05-2023, 검색일자: 2023. 6. 16.

17) IBFD, “Norway Consults on Draft Pillar Two Rules,” 2023. 6. 8., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2023-06-08_no_1.html, 검색일자: 2023. 6. 16.

18) 노르웨이 정부, “Høring - innføring av regler om global minimumsbeskatning i norsk rett(pilar 2),” https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-innforing-av-regler-om-global-minimumsbeskatning-i-norsk-rett-pilar-2/id2983249/?expand=horingsbrev, 검색일자: 2023. 6. 16.

- 필라 2 규정 도입 시 OECD가 발표한 모델 규정과 일관된 규칙을 구현해야 하는 것은 당연한 내용이지만, 노르웨이 법률에서 이러한 규정을 어떻게 구현할 것인지에 대한 의견을 구하고자 함

■ 의견수렴 절차는 2023년 8월 1일에 종료될 예정임

<자료수집 및 정리: 이미현 세무사>

[자원임대세 부과 법안 채택]

■ 노르웨이 의회는 2023년 5월 31일, 양식업에 대한 자원임대세(Grunnrenteskatt på Havbruk) 부과 법안(Prop. 78 LS(2022-2023))을 채택함[19]

- 해당 세금은 연어와 송어 등 천연자원에서 얻은 소득에 대한 추가 세금으로 연어세(Salmon Tax)라고도 불리는데, 연어 양식을 통해 창출된 가치를 해안 지역 공동체에 더 많이 돌려주는 것을 목표로 함
- 연간 이익이 7천만크로네[20] 이상인 업체에 대해서만 자원임대세가 부과되며, 세율은 25%로 법인세 외에 추가로 부과됨
  - 소규모 양식업자에게 자원임대세가 부과되지 않도록 하기 위하여 연간 이익 기준을 둠
- 해당 법안은 2023년 1월 1일부터 소급 적용됨

<자료수집 및 정리: 이미현 세무사>

네덜란드

[국회 승인을 위한 글로벌 최저한세 이행 법안 제출]

■ 네덜란드는 2023년 5월 31일, 의회 승인을 받기 위해 최저세율지침(Minimum Taxation Directive(2022/2523)) 이행 법안을 제출함[21]

- 글로벌 최저한세 관련 지침은 다국적기업체와 유럽연합 내 대규모 국내 기업체에 대하여 국가별 실효세율이 15%를 미달하는 경우 해당 추가세액을 국내에서 법인세로 납부하도록 함으로써, 다국적기업의 조세회피를 방지하고 각국의 과도한 법인세율 인하 경쟁을 저지하기 위한 지침임
  - 글로벌 최저한세 관련 지침은 지난 2021년 10월 30일, 로마 정상회의에서 추인한 글로벌 디지털세 합의안 중 '글로벌 최저한세 15% 도입(필라 2)'을 이행하기 위해 유럽연합 이사회가 제정함
- EU는 회원국에 2023년 12월 31일까지 국내 입법을 통해 이 지침을 이행할 것을 의무화했으며, 그에 따라 네덜란드는 글로벌 최저한세 이행을 위한 법안을 제정할 예정임

<자료수집 및 정리: 이미현 세무사>

19) IBFD, "Parliaments Adopts 'Salmon Tax'," 2023. 6. 1., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2023-06-01_no_1.html, 검색일자: 2023. 6. 16.
20) 2023년 6월 16일 기준 원화 환산 시 약 84억 9,170만원임
21) IBFD, "Government Submits Bill Implementing Minimum Taxation Directive for Parliamentary Approval," 2023. 6. 1., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2023-06-01_nl_1.html, 검색일자: 2023. 6. 16.

홍콩

[홍콩 입법회는 가족 소유 투자지주회사(Family-owned investment holding vehicles)의 이윤세 면제 법안 통과를 발표함]

■ 홍콩 정부는 가족소유투자지주회사(Family-owned investment holding vehicles)의 이윤세 면제 법안을 발표함[22]

- 2023년 5월 10일 홍콩 입법회는 홍콩 내 단일 가족사무소(Single Family Offices)의 경영 활성화를 위해 가족소유투자지주회사의 이윤세 면제 특혜 법안 통과를 발표함
- 세금 감면 혜택은 관련 자산이 최소 자산 기준인 2억 4,000만홍콩달러[23] 등의 요건을 충족하여야 하며 2022년 4월 1일 이후 시작되는 모든 과세연도에 적용될 예정으로 해당 법안은 2023년 5월 19일부터 발효될 예정임

<자료수집 및 정리: 정효림 세무사>

호주

[급여신고제 면제 관련 법률 문서 시행]

■ 호주 정부는 2023년 6월 13일, 급여신고제(Single Touch Payroll, STP) 면제와 관련한 법률 문서 "Taxation Administration(STP Reporting Exemption for Withholding Payer Number Holders) Instrument 2023"을 시행함[24]

- 호주는 2019년 7월부터 종업원 20명 미만인 소기업에 급여신고제(STP) 시스템을 통해 종업원에게 지급한 보수에 대한 세금과 퇴직연금 정보 보고를 의무화하고 있음[25]
  - 급여신고제는 고용주가 국세청에 직원의 급여정보 보고 절차를 간소화하는 제도로, 관련 소프트웨어를 사용하면 직원의 급여 지급 시 급여액과 종량세 방식의 원천징수 정보, 연금 정보가 자동으로 보고됨
- 이번 조치를 통해 호주 사업자 번호(ABN) 없이, 종량세 방식의 원천징수 목적의 원천징수 납부 번호(Withholding Payer Number)만 등록된 법인의 경우 2023년 7월 1일부터 2033년 6월 30일까지 STP 보고의무에서 면제됨

<자료수집 및 조사: 박하얀 연구원>

뉴질랜드

[글로벌 최저한세 규칙 관련 법률 초안 공개]

■ 뉴질랜드 정부는 2023년 5월 18일, 글로벌 최저

22) IBFD, "Hong Kong Passes Tax Concessions for Family-Owned Investment Holding Vehicles," 2023. 5. 11., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2023-05-11_hk_1.html, 검색일자: 2023. 6. 16.
23) 2023년 6월 16일 기준 원화 환산 시 약 391억원임
24) Federal Register of Legislation, "Taxation Administration(Single Touch Payroll Reporting Exemption for Withholding Payer Number Holders) Instrument 2023," https://www.legislation.gov.au/Details/F2023L00778, 검색일자: 2023. 6. 19.
25) Australian Taxation Office, "What STP is," https://www.ato.gov.au/business/single-touch-payroll/what-is-stp-, 검색일자: 2023. 6. 22.

한세 규칙을 추가하는 법률 초안을 공개함[26)]

- 본 초안에 근거하여 OECD의 모델 규칙에 적용되는 모든 변경 사항을 따르고자 함
- 모델 규칙을 법률 규정으로 모두 반영하는 것은 많은 비용이 소요되고 국가 간 해석 차이가 발생할 가능성이 높으므로, 전문 개정이 아닌 간단하고 업데이트 가능한 참조를 통해 규칙을 추가함

■ 4년 중 2년간 연간 수입이 7억 5천만유로 이상인 다국적기업이 글로벌 최저한세 적용 대상이 됨

- 15%의 세율을 기준으로 하는 국내외 소득산입규칙(Income Inclusion Rules, IIR)과 비용공제부인규칙(Under-taxed Profit Rules, UTPR)을 포함함
- 본 법안의 발효일은 정부가 충분한 국가들이 모델 규칙을 채택했다고 판단한 이후 정해질 예정임
  - 다만 소득산입규칙은 2024년 1월 이전까지, 비용공제부인규칙은 2025년 1월 이전까지는 적용되지 아니함

<자료수집 및 조사: 박하얀 연구원>

EU

[가상화폐 자산 정보공개를 위한 DAC8 지침 승인]

■ EU 재무장관이사회(ECOFIN)는 2023년 5월 16일, 가상화폐 자산에 대한 정보를 공개하도록 하는 DAC8(Directive on Administrative Co-operation, DAC) 지침을 승인함[27)]

- DAC8은 EU 회원국 간 행정협력지침(DAC)의 범위를 가상화폐 분야 등으로 확대 개정하는 내용을 담고 있으며 가상화폐를 통한 자산 은닉 및 탈세방지를 위한 것임
- 한편, 유럽연합은 지난달 가상자산에 대한 포괄적 규율 법안인 미카(Markets in Crypto Assets, MiCA) 법안 시행을 확정한 바 있으며[28)] DAC8은 미카 법안의 과세 관련 내용을 보완하기 위해 제안되었음
  - 미카 법안이 가상자산 과세와 관련된 정보 수집 및 교환에 대한 법적 근거를 제공하고 있지 않으므로 DAC8을 통해 이를 보완하려 함
- DAC8은 2026년 발효될 예정임

<자료수집 및 조사: 이희경 회계사>

OECD

[채굴 영역에 대한 이전가격 관련 의견 수렴 문서 발표]

■ OECD는 2023년 5월 10일, 채굴·광물·금속 및 지속적인 개발에 대한 정부 간 포럼(Intergovern-mental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development, IGF)에서 채굴

26) Bloomberg Tax, "New Zealand Global Minimum Tax Bill Draft Released," 2023. 5. 19., https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/new-zealand-global-minimum-tax-bill-draft-r, 검색일자: 2023. 6. 19.
27) IBFD, "European Union - Cryptoassets in the Spotlight: Council Agrees on DAC8, Adopts MiCA, Makes Transfers Traceable," 2023. 5. 16., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2023-05-16_e2_1.html, 검색일자: 2023. 6. 14.
28) 한국조세재정연구원, 「주요국의 조세동향(23-05호)」, p. 25.

관련 영역의 세원잠식을 피하기 위한 방안에 대한 의견수렴 문서를 발표함[29)]

- OECD는 의견수렴을 위한 문서인 "광물 가격의 결정: 이전가격 프레임워크"에서 다국적기업이 채굴 활동을 진행하는 자원 국가를 위하여 방안을 제안함
- 광물 가격의 정상가격을 결정하기 위한 프레임워크를 제공하면서, '비교가능 제3자 가격법(Comparable Uncontrolled Price)'의 적용의 이점과 경제적 관련 요소 등을 언급함

■ 이전가격과 관련하여 과세관청이 사용 가능한 간소화된 방식 및 가격 결정 방법을 제안함

- 광물 가격과 관련한 간소화된 행정적 접근과 세이프하버를 제안함
  - 행정적 접근의 잠재적 방안으로 정부가 특정 광물에 대한 이전가격 산정 권고 방법을 공표하는 방법이 있으며, 이를 통해 기업의 이행 준수를 확보하고 세무조사 등에 소모되는 행정 자원 등을 아낄 수 있음
  - 세이프하버를 도입하여 기업이 특수관계인과의 거래에서 정부가 정한 이전가격 방법을 적용한 가격 또는 그 이상의 가격을 적용하는 경우 과세관청의 상세한 조사가 면제되도록 할 수 있으며, 이 방법은 세무조사 자원이 부족하고 광물 자원이 많은 국가에게 유용할 것임
- 나아가 선택 가능한 정책적 대안으로 '6번째 가격법(the 6th method)' 또는 '행정가격(administrative pricing)'을 제안함
  - 자원이 풍부한 일부 국가는 광물 판매와 관련하여 6번째 가격법을 도입하고 있으며, 구체적 방식에는 다양한 유형이 있지만 가장 큰 이점은 다른 산정 방법에 비하여 더 적은 조정을 요구한다는 점임
  - 행정가격이란 정부가 가격을 결정하는 것으로 주로 원유 및 가스 영역에서 사용되고, 이 방법은 정부가 결정한 가격에 납세자가 동의하지 않는 경우에 그 산정 가격이 부정확하다는 입증책임이 납세자에게 있으므로 과세관청의 부담이 완화되는 측면이 있음

<자료수집 및 정리: 김재경 변호사>

[2023 조세협력 경과보고서 발표]

■ OECD는 2023년 5월 11일, G7 재무부 장관 및 중앙은행 총재와 함께 '2023년도 21세기의 조세협력에 대한 경과보고서(2023 Progress Report on Tax Co-operation for the 21st Century)'를 발표함[30)]

29) OECD, "Determining the Price of Minerals: A transfer pricing framework," https://www.oecd.org/tax/tax-global/oecd-igf-public-consultation-document-determining-the-price-of-minerals-a-transfer-pricing-framework.pdf, 검색일자: 2023. 6. 9.; IBFD, "OECD Seeks Public Comments on Two Transfer Pricing Toolkits on Mining," 2023. 5. 10., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2023-05-10_o2_1.html, 검색일자: 2023. 6. 9.

30) OECD, "2023 Progress Report on Tax Co-operation for the 21st Century," https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/2023-progress-report-on-tax-co-operation-for-the-21st-century_d29d0872-en#page1, 검색일자: 2023. 6. 9.; EY, "G7 Finance Ministers welcome OECD progress report on tax cooperation and reiterate commitment to implementation of Pillars One and Two," https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/g7-finance-ministers-welcome-oecd-progress-report-on-tax-coopera, 검색일자: 2023. 6. 9.

- 보고서는 2022년도 경과보고서에서 제시한 원칙의 이행 현황을 점검함
  - 디지털 경제의 두 개의 필라 해결책과 관련하여 필라 1의 Amount A와 관련한 OECD/G20의 포괄적 이행체계(Inclusive Framework) 국가들의 이행 상황을 살펴봄
  - 효과적인 징수를 위한 기술 기반 해결책 및 개인소득세 목적으로 수집한 정보의 사용 등을 다루고, 지속가능한 개발을 위한 작업을 식별함
- OECD는 G7 회원국에 금융, 전문가, 정치적 대화를 포함한 자원을 사용하여 개발도상국의 필라 2 이행을 지원할 것을 요청함
  - 현재 두 개의 필라 접근방식은 특히 자원과 역량이 부족한 개발도상국에 대한 새로운 도전으로 필라 2 이행 지원은 긴급한 사항임
  - OECD는 개발도상국의 필라 2 입법을 지원하기 위하여 9개의 프로그램을 시범적으로 운영하고 있음
  - 구체적으로 전문가들이 GloBE 과세표준과 각 국가의 법인세 체계의 비교, 세제혜택의 분석, 다국적기업 그룹에 대한 영향 등에 대한 이해 및 국가가 당면한 쟁점들에 대한 해결책 등을 지원할 예정임

<자료수집 및 정리: 김재경 변호사>

주요국의 재정동향

EU

■ EU 집행위원회, 2024년 EU 예산안 발표(2023. 6. 7.)[1]

- (방향) 코로나19 팬데믹으로부터 회복을 촉진하고, 유럽의 지속가능한 미래와 일자리 창출 및 보호 등 유럽연합의 정치적 우선순위에 투자
  - 경제회복기금(NGEU)[2]으로 유럽연합의 친환경 및 디지털 전환을 지원
- (규모)[3] 2024년 EU 예산안은 승인기준 1,893억 유로, 지급기준 1,430억유로로 편성
  - EU 27개국 GNI 대비 각각 1.07%, 0.81%에 해당하는 규모임
- (주요 내용) 연구 및 혁신에 136억유로, 경제·사회·지리적 통합과 친환경 인프라에 479억 유로, 공동 농업 정책에 538억유로 등을 편성
  - (연구 및 혁신) EU의 핵심 연구 프로그램인 Horizon Europe[4]에 128억유로 등 연구 및 혁신에 136억유로 편성
  - (유럽 전략적 투자) 유럽 연결 시설(Connecting Europe Facility)[5] 27억유로, 디지털 유럽(Digital Europe)[6] 13억유로, Invest EU[7] 3억 4,800만유로 등 유럽 전략적 투자에 총 46억유로 편성
  - (단일시장) 단일시장 프로그램에 6억 200만 유로, 과세·관세 분야 지원에 2억유로 등 단일시장 기능 보장을 위해 9억 4,700만유로 편성
  - (우주) 유럽우주프로그램 등 우주 부문에 21억 유로 편성, 보안 위성 연결을 위한 유럽연합 연결성 확보 프로그램(Union Secure Connectivity Programme)에 2억 1,300만유로
  - (지역개발, 통합) 경제, 사회, 지리적 통합과 친환경 인프라를 지원하기 위해 479억유로
  - (사람, 사회적 결속 및 가치) 경제회복기금 차입비용 증가에 39억 6,000만유로, 교육 이동 기회를 창출하기 위해 Erasmus+[8]에 3억 3,200만유로, 정의·권리 및 가치 증진을 위해 2억 1,500만유로 등 사람과 사회적 결속 및 가치에 총 103억유로 편성
  - (회복 및 복구) 통합보건시스템인 EU4Health에 7억 5,400만유로, 유럽연합의 시민보호

1) EU 집행위원회, "EU budget 2024: Enabling Europe to address its priorities," 2023. 6. 7., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3062, 검색일자: 2023. 6. 8.; _____, *Draft general budget 2024*, 2023. 6. 7., https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/annual-eu-budget/all-annual-budgets/2024_en, 검색일자: 2023. 6. 8.
2) 경제회복기금(Next Generation EU)은 코로나19의 사회·경제적 영향을 완화하고, 녹색과 디지털 전환을 지원하기 위해 2021년부터 2026년까지 7,500억유로를 보조금과 대출 형식으로 회원국을 지원
3) 승인기준(commitments)은 특정 프로젝트, 계약, 연구 등을 위해 승인된 해 혹은 그 이후에 지급하기 위한 법적 약속을 의미하며, 지급기준(payments)은 주어진 해에 실제로 지급할 것으로 예상되는 금액을 의미
4) 기후변화, 지속가능한 개발목표 달성 지원, EU의 경쟁력 및 성장 촉진 등을 위해 기후 변화 적응, 암, 해양과 강 복원, 기후 중립 및 스마트 도시, 토양 회복 등 5개 부문에 대한 연구를 지원
5) EU 회원국 간의 교통, 에너지, 디지털 등 세 부문의 유럽 내 연결성을 강화하는 인프라 투자
6) 슈퍼컴퓨팅, 인공지능, 사이버보안, 디지털 기술 강화, 디지털 기술의 광범위한 활용을 지원
7) 연구 및 혁신, 그린 및 디지털 전환, 보건 분야, 전략 기술 관련 프로그램
8) 교육, 훈련, 청소년 및 스포츠 분야의 인력 교류와 협력을 지원하는 프로그램

<표 1> 2024년 EU 예산안

(단위: 100만유로, %)

구분	2024		2023		전년 대비 변화율		2024년 경제회복 기금[1]
	승인기준	지급기준	승인기준	지급기준	승인기준	지급기준	
단일시장, 혁신 및 디지털	21,431	20,916	21,595	20,898	-0.8	0.1	2,797
결속, 회복력 및 가치	74,979	34,186	70,587	58,059	6.2	-41.1	107,007
경제·사회·지역적 통합	64,665	24,156	62,927	50,875	2.8	-52.5	10,691
회복력 및 가치	10,314	10,030	7,660	7,184	34.6	39.6	96,316
천연자원 및 환경	57,389	54,233	57,263	57,457	0.2	-5.6	3,050
이주 및 국경관리	3,897	3,258	3,727	3,038	4.5	7.2	-
안보 및 국방	2,304	2,028	2,117	1,208	8.9	67.9	-
파트너 및 세계	15,830	15,111	17,212	13,995	-8.0	8.0	-
유럽 공공 행정	11,950	11,950	11,313	11,313	5.6	5.6	-
기타 특수 기금[2]	1,561	1,371	2,855	2,680	-45.3	-48.8	-
합계 (EU 27개국 GNI 대비 %)	189,341 (1.07)	143,053 (0.81)	186,669 (1.10)	168,649 (1.00)	1.4	-15.2	112,854

주: 1) 경제회복기금(Next Generation EU) 중 대출 제외한 보조금 규모(지급기준)
2) 연대 및 긴급원조 준비금(Solidarity and Emergency Aid Reserve), 유럽세계화조정기금(the European Globalisation Adjustment Fund for Displaced Workers), 브렉시트 준비금(Brexit Adjustment Reserve)을 포함

출처: EU 집행위원회, *Statement of estimates of the European Commission for the financial year 2024*, 2023.

역량 강화를 위한 프로그램인 RescEU에 2억 3,000만유로 편성

- (천연자원 및 환경) 공동 농업 정책에 538억 유로, 유럽해양양식기금에 11억유로 편성, LIFE 프로그램에 7억 4,500만유로, 기후 중립 달성을 위한 공정전환기금(JFT)에 15억유로 등 환경 및 기후행동에 총 24억유로 편성
- (이주 및 국경 관리) 통합 국경관리기금(IBMF)에 11억유로, 유럽 국경 및 해안 경비대(Frontex)에 8억 7,400만유로 등 국경 보호를 위해 22억유로 편성, 이민자와 망명 신청자 지원 등 이주 관련 지출에 17억유로 편성
- (국방) 유럽방위기금(EDF) 연구지원에 6억 3,800만유로, 군사 이동 지원에 2억 4,100만 유로, 공동방위구매촉진기금(EDIRPA)에 2억 6,000만유로, 탄약생산에 3억 4,300만유로 등 국방 과제 해결에 16억유로 편성
- (안보) 테러, 인종차별, 조직범죄, 사이버범죄에 대응하는 내부안보기금(ISF)에 3억 1,500만유로 등을 포함하여 안보에 7억 2,600만유로 편성
- (파트너 및 세계) 인근국 지원, 개발원조 및 국제협력(NDICI)에 114억유로, IPA에 21억유로, 인도적 지원(HUMA) 17억유로 등 대외 정책에 총 158억유로 편성

■ EU 통계청, 2023년 1분기 경제성장률 발표(2023. 6. 8.)[9]

9) EU 통계청, "GDP main aggregates and employment estimates for the first quarter of 2023," 2023. 6. 8., https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/16921720/2-08062023-AP-EN.pdf/70e6937f-93ad-2936-ed03-5dbc9fd762f6, 검색일자: 2023. 6. 12.

● (전체) 2023년 1분기 유로지역 및 EU 27개국의 전 분기 대비 경제성장률은 각각 -0.1%, 0.1%로 집계되어 2022년 4분기 경제성장률(각각 -0.1%, -0.2%)과 비슷하거나 소폭 상승

● (부문별) 유로지역 기준으로 전 분기 대비 가계 최종소비지출은 -0.1%p, 정부 최종소비지

<표 2> 유로지역 및 EU 27개국의 2023년 1분기 경제성장률(계절조정)

(단위: %)

국가	전 분기 대비				전년 동기 대비			
	2022			2023	2022			2023
	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
벨기에	0.5	0.3	0.1	0.5	4.1	2.1	1.5	1.4
독일	-0.1	0.5	-0.5	-0.3	1.7	1.4	0.8	-0.5
에스토니아	-1.1	-1.1	-1.0	-0.6	-0.6	-2.4	-3.9	-3.7
아일랜드	2.1	2.5	-0.1	-4.6	12.4	11.3	12.8	-0.3
그리스	0.9	0.2	1.1	-0.1	7.3	4.2	4.8	2.1
스페인	2.5	0.4	0.4	0.5	7.7	4.8	2.9	3.8
프랑스	0.5	0.2	0.0	0.2	4.0	1.1	0.6	0.9
크로아티아	1.3	-0.6	0.5	1.4	8.4	5.5	3.7	2.6
이탈리아	1.0	0.4	-0.1	0.6	5.0	2.5	1.5	1.9
사이프러스	-0.2	1.9	0.9	0.8	6.4	5.5	4.4	3.4
라트비아	-0.2	-1.2	1.2	0.6	3.3	0.8	1.2	0.4
리투아니아	-0.7	0.7	-0.5	-2.1	2.2	1.4	-0.4	-2.7
룩셈부르크	-0.1	1.5	-3.7	2.0	2.2	3.8	-2.2	-0.4
몰타	1.1	1.4	1.1	-0.5	9.6	5.6	5.1	3.2
네덜란드	2.6	-0.2	0.4	-0.7	5.2	3.4	3.5	1.8
오스트리아	1.7	0.0	-0.1	0.1	6.3	2.1	2.9	1.8
포르투갈	0.2	0.3	0.3	1.6	7.4	4.8	3.2	2.5
슬로베니아	0.7	-1.3	0.7	0.6	8.3	3.9	1.3	0.7
슬로바키아	0.2	0.3	0.3	0.3	1.5	1.2	1.0	1.0
핀란드	0.6	-0.4	-0.6	0.2	3.2	1.6	0.1	-0.4
유로지역 20개국	0.8	0.4	-0.1	-0.1	4.3	2.5	1.8	1.0
불가리아	0.7	0.5	0.6	0.5	4.6	3.2	2.2	2.3
체코	0.3	-0.3	-0.4	0.0	3.5	1.5	0.3	-0.4
덴마크	1.3	0.3	0.5	0.2	4.5	4.0	1.6	2.4
헝가리	0.6	-0.8	-0.6	-0.3	6.2	3.7	0.7	-1.1
폴란드	-2.5	1.0	-2.3	3.8	5.9	4.7	0.6	0.0
루마니아	0.7	1.0	1.0	0.1	3.8	3.9	4.3	2.8
스웨덴	0.3	0.2	0.0	0.3	2.5	1.0	0.7	0.7
EU 27개국	0.7	0.4	-0.2	0.1	4.4	2.6	1.7	1.0

주: 1. 이 표의 경제성장률은 일반적으로 계절 조정 및 달력효과 조정된 자료에 기초
2. 네덜란드, 핀란드, 스웨덴의 전년 동기 대비 퍼센트 변화는 달력효과 조정 자료로 계산

출처: EU 통계청, "GDP main aggregates and employment estimates for the first quarter of 2023," 2023. 6. 8.

출은 -0.3%p, 총고정자본형성은 0.1%p, 대외수지는 0.7%p(수출0.0%p, 수입 0.7%p), 재고증감이 -0.4%p 기여

- (국가별) 전 분기 대비 폴란드(3.8%), 룩셈부르크(2.0%), 포르투갈(1.6%) 순으로 높은 경제성장률을 보였고, 아일랜드(-4.6%), 리투아니아(-2.1%), 네덜란드(-0.7%) 순으로 낮은 경제성장률을 보임
- 코로나 이전(2019년 4분기)과 비교해 유로지역과 EU의 GDP 규모는 각각 2.2%, 2.9% 증가

■ EU 집행위원회, 탄소국경조정제도(CBAM)[10] 이행규정 초안 발표(2023. 6. 13.)[11]

- 2023년 10월 1일부터 2025년 말까지 전환기간 동안 회원국의 탄소배출량 보고를 의무화하고, 2026년부터 CBAM을 본격 시행할 계획
  - 이행규정 도입 첫해에는 탄소배출량 계산 방식을 선택할 수 있도록 유연성을 부여하고, 단계적 이행단계를 거쳐 2026년까지 CBAM의 최종 형태를 확정
  - 탄소배출량 계산은 ① 새로운 방법론(EU 자체 산정방식),[12] ② 제3국 국가 시스템에 기초한 방식, ③ 참조 값에 기초한 방식 등 세 가지 방식 중 택일할 수 있으며, 2025년 1월 1일부터는 EU의 산정방식만 허용
- (향후 계획) 이행규정은 CBAM 위원회의 투표를 거쳐 올해 여름 말 공식 채택될 예정

■ 유럽중앙은행(ECB), 정책금리 추가 인상(2023. 6. 15.)[13]

- ECB 정책위원회는 적기에 중기 물가상승률

<표 3> EU 정책금리 인상 경로

(단위: %, %p)

구분	2022					2023			
	6월	7월	9월	10월	12월	2월	3월	5월	6월
기준금리	0.00	0.50	1.25	2.00	2.50	3.00	3.50	3.75	4.00
한계대출금리	0.25	0.75	1.50	2.25	2.75	3.25	3.75	4.00	4.25
수신금리	-0.50	0.00	0.75	1.50	2.00	2.50	3.00	3.25	3.50
변동 폭	-	+0.50	+0.75	+0.75	+0.50	+0.50	+0.50	+0.25	+0.25

출처: 유럽중앙은행, "Monetary Policy Decisions," 2023. 6. 15.를 바탕으로 저자 작성

10) 탄소 집약적이고 탄소 배출량이 가장 큰 6개 수입품목(시멘트, 철강, 알루미늄, 비료, 전기, 수소제품 등)을 대상으로 탄소배출권 구매를 의무화

11) EU 집행위원회, "The Carbon Border Adjustment Mechanism starts applying in its transitional phase as of 1 October: Commission consults on reporting obligations," 2023. 6. 13., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3243, 검색일자: 2023. 6. 14.

12) EU-ETS의 기준을 차용하여 개별 사업장의 배출량 계산 후 사업장의 총생산 수량으로 나누어 제품별 내재 배출량 산정(출처: 산업통상자원부, 「유럽연합(EU) 집행위, 「탄소국경조정제도」 이행법 초안 발표」, 보도참고자료, 2023. 6. 14.)

13) 유럽중앙은행, "Monetary Policy Decisions," 2023. 6. 15., https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.mp230615~d34cddb4c6.en.html, 검색일자: 2023. 6. 16.

목표(2.0%)를 달성하기 위해 지난 5월 금리 인상에 연이어 0.25%p 추가 금리 인상을 발표했으며, 6월 21일부터 기준금리, 한계대출금리, 수신금리를 각각 4.0%, 4.25% 및 3.5%로 인상

- 금번 금리 인상은 물가상승률 전망, 근원 물가상승 압력, 통화정책 전달 강도 등에 대한 위원회의 평가를 반영한 결과
  - 6월 거시경제 전망에 따르면 유로지역 물가상승률은 2023년 5.4%, 2024년 3.0%, 2025년 2.2%로 전망되며, 에너지와 식료품을 제외한 근원 물가상승률은 2023년 5.1%, 2024년 3.0%, 2025년 2.3%로 전망

● 7월부터 자산매입프로그램(APP)[14] 만기도래분의 재투자를 중단할 예정이며, 팬데믹 긴급매입 프로그램의 만기채권 원금은 2024년 말까지 종전과 동일하게 재투자할 계획

■ EU 집행위원회, 다년도 재정프레임워크(MMF) 수정안 발표(2023. 6. 20.)[15]

● (배경) 지난 5월 유럽의회는 유럽회복수단(EURI)[16]의 증가하는 차입비용으로 재정여력이 제한적일 수 있다는 점을 우려하여 긴급한 다년도 재정프레임워크(MFF) 개정을 촉구하고, 안정적이고 충분한 수준의 추가 수입을 보장하는 새로운 자체 재원을 요구함

● (주요 내용) 2021~2027년 다년도 재정프레임워크가 EU의 우선순위 및 정책을 지원할 수 있도록 EU 장기 예산을 강화하고 신규재원 마련을 위한 로드맵 제시

- (우크라이나 장기 지원) 2024~2027년 기간 우크라이나의 즉각적인 니즈(needs), 재건, 현대화를 위해 대출, 보조금 및 보증 형태로 500억유로를 추가 지원
- (이주 및 국경관리) 이민 관리와 주요 제3국과의 파트너십 강화를 위해 150억유로 지원
- (STEP을 통한 경쟁력 증진) 전략적 기술 유럽 플랫폼(STEP)[17]을 창설하여 잠재적으로 최대 1,600억유로의 신규 투자 창출을 기대
  - 전략적 기술 유럽 플랫폼(STEP)은 기존의 EU 기금 및 프로그램을 활용하여 100억유로를 추가 지원하고, 디지털, 딥테크, 클린테크, 생명공학, 가치- 사슬 개발과 제조에 대한 투자를 촉진 계획

● (신규재원 마련)[18] 차세대 자체 재원으로 ① 탄소배출권거래제(ETS) 수입, ② 탄소국경조정

14) 자산매입프로그램(Asset purchase programme)은 금융시장에서 자산을 매입하여 유동성을 확대 공급하는 양적완화 정책
15) EU 집행위원회, “EU budget: Commission proposes to reinforce long-term EU budget to face most urgent challenges,” 2023. 6. 20., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3345, 검색일자: 2023. 6. 21.; _____, “EU budget: Commission puts forward an adjusted package for the next generation of own resources,” 2023. 6. 20., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3328, 검색일자: 2023. 6. 21.
16) 2021년 EU 집행위원회는 EU 예산안과 유럽 경제 및 투자를 활성화하기 위해 7,500만유로 규모의 경제회복기금인 ‘Next Generation EU’를 조성하고 금융시장에서 자금을 차입하기 시작
17) InvestEU, Innovation Fund, Horizon Europe, European Defence Fund, Recovery and Resilience Facility, EU4Health, Digital Europe and Cohesion Funds 등 기존 프로그램을 기반으로 핵심기술에 대한 투자를 통해 EU 산업의 경쟁력을 지원
18) 현재 EU 자체 수입원은 관세, 부가가치세(VAT), 국민총소득(GNI) 기반 기여금(EU 수입의 70% 이상 차지)으로 구성

메커니즘 징수금액, ③ 다국적기업의 잔여이익 배분,[19] ④ 기업이익을 기반으로 하는 통계적 재원(The statistical own resource on company profit)을 제안

- 톤당 80유로의 탄소가격(2022년 기준) 가정하에 배출권거래제(ETS) 수입의 30%로 2024~2027년에는 연간 약 70억유로, 2028년부터는 연간 약 190억유로의 예산 마련
- 탄소국경조정메커니즘 징수금액의 75%로 2028년까지 연간 15억유로의 예산 마련
- 기업이익을 기반으로 하는 통계적 재원은 국가 계정 통계를 기반으로 금융 및 비금융 기업의 총영업이익의 0.5%를 부과하여 연간 약 160억유로의 수입을 제공

IMF

■ IMF 집행위원회, 2024-26회계연도 중기예산 승인(2023. 5. 31.)[20]

- IMF의 2024회계연도(2023. 5.~2024. 4.) 행정예산은 13억 2,800만달러(현재 가격으로 14억 1,100만달러), 자본예산은 1억 800만달러를 승인[21]
  - 2024년 행정예산은 전년 대비 2% 증가하였으며 이전 회계연도에서 이월된 미사용 예산의 최대한도를 7%에서 6%로 줄여 일시적인 팬데믹 관련 자원 조달을 점진적으로 해제
  - 2024년 자본예산에는 작업 공간 및 현장 현대화, 정보기술 투자, 클라우드 이용 비용 증가 등이 반영됨
  - 승인된 2025 및 2026회계연도 행정예산은 13억 4,800만달러, 자본예산은 각각 1억 900만달러, 1억 300만달러
- IMF 중기예산의 초점은 글로벌 경제 도전에 적응하고 재정지원을 제공하며 외부 파트너와 협력하여 회복력을 강화하는 것으로, 2024년 승인된 예산은 이러한 우선순위를 반영하고 거시적인 문제를 해결하는 동시에 재정 규율과 IMF 목표 달성을 지원
  - 2024회계연도 예산의 우선순위는 ① 기후변화 관련 긴급 요구사항 1,100만달러, ② 가상화폐 분석 및 성장 480만달러, ③ 거시금융감독 250만달러, ④ 분쟁 및 취약 국가(Fragile and Conflict-Affected States, FCS) 지원 780만달러, ⑤ 포용 및 젠더 이슈에 대한 지원 50만달러
- IMF는 2024-26회계연도 예산에서 예비 잔액 목표(precautionary balance target)를 250억 SDR(330억달러)로 설정하였으며, 2029회계연도까지 운영수익이 지출 비용보다 높아 중

19) OECD와 G20 Pillar One 협정을 기반으로 다국적기업의 잔여이익을 EU 회원국에 재할당
20) IMF, "IMF Executive Board Approves FY2024–FY2026 Medium-Term Budget," 보도자료, 2023. 5. 31., https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/05/31/pr23184-imf-executive-board-approves-fy2024-fy2026-medium-term-budget, 검색일자: 2023. 6. 13.
21) 행정예산은 기관 운영의 일상적인 비용으로 직원 급여, 복리후생, 여행 경비, 사무실 임대료, IT 인프라, 통신 비용 및 기타 관리 간접비와 같은 다양한 구성요소가 포함되며 자본 예산은 건물, 장비 및 기술인프라와 같은 장기 자산의 취득 및 개선과 관련된 지출을 의미함

기적으로 흑자를 유지할 전망[22]

- SDR의 이자율 상향 이동과 지속적인 준비금 축적으로 예비잔액 250억SDR 목표는 2024년 말~2025년 초에 달성할 것으로 예상

■ IMF 집행위원회, 스위스와 연례협의 결과 발표(2023. 6. 7.)[23]

※ 연례협의(Article IV Mission)는 IMF 협정 제4조에 의거, 연 1회 IMF 협의단이 회원국과 경제 발전과 정책을 논의한 후 보고서를 작성하고 이사회가 이를 의결하는 양자 간 점검 활동

● 2023년 스위스의 경제성장은 세계경기 침체, 긴축 통화정책, 낮은 수요 등으로 인해 둔화하겠으나 2024년부터 중기적인 성장잠재력을 회복할 것으로 전망

- 타이트한 노동시장, 임금상승 압력, 높은 주택담보 대출금리 등으로 인해 2023년 스위스의 물가는 스위스국립은행의 물가안정 범위 기준인 2.5%를 상회할 것으로 예상
  - UBS-CS 합병[24]은 일부 일자리 감소로 이어질 수 있지만 타이트한 노동시장으로 인해 경제성장에 미치는 영향은 제한적일 것으로 예상
  - 2022년 중개무역 및 서비스무역 수지 증가로 인한 경상수지 흑자는 2023년부터 중기적인 평균치로 회귀 예상

<표 4> 스위스의 주요 경제 지표

(단위: %, GDP 대비 %)

구분	2022	2023	2024
실질 GDP(연평균)	2.1	0.8	1.8
실업률(Q4 평균)	2.2	2.3	2.4
물가상승률(CPI inflation, Q4/Q4)	2.8	2.5	1.9
재정수지(Fiscal balance)	1.0	0.1	0.2
채무(Public debt)	41.5	39.9	38.3
경상수지	10.1	7.8	8.0

주: 2023, 2024년은 추정치

출처: IMF, "IMF Executive Board Concludes 2023 Article IV Consultation with Switzerland," 2023. 6. 7.

- 스위스는 불확실성과 하방 위험이 높은 상태이며, 위험이 구체화될 경우 표적 지원을 실시하고 일반 예산 및 재정준칙의 허용범위 내에서 장기적인 지출 요구사항 해결 필요
  - 물가상승과 함께 세계 경기침체, 우크라이나 전쟁 및 지리·경제적 분열, 기후문제 등이 스위스 경제에 부정적인 영향을 초래
  - 구조개혁, 노동개혁, 연금의 지속가능성 조치 등 신중한 거시경제 및 금융 정책의 중요성을 강조하면서, 물가상승의 2차 파급효과가 지속될 시 긴축기조 유지를 권고

■ IMF 집행위원회, 2023 및 2024회계연도 기금수익 검토 완료(2023. 6. 16.)[25]

● IMF의 수익 연례 검토에 따른 운영수익은 2023

22) 2023회계연도 연말 예비잔액은 226억SDR(300억달러)

23) IMF, "IMF Executive Board Concludes 2023 Article IV Consultation with Switzerland," 보도자료, 2023. 6. 7., https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/06/06/pr23200-switzerland-imf-executive-board-concludes-2023-article-iv-consultation-with-switzerland, 검색일자: 2023. 6. 21.

24) 스위스 및 세계 금융시장의 충격을 막기 위해 스위스 정부의 지원하에 스위스 최대 금융기관인 UBS은행이 파산 위기의 CS(Credit Suisse)를 인수합병하였으며, 스위스 정부가 1,090억프랑(154조 3,000억원) 규모의 유동성을 지원하고 인수 자산의 잠재적 손실 중 90억프랑(12조 7,000억원)에 대한 보증 제공

25) IMF, "IMF Executive Board Completes Review of the Fund's Income Position for FY 2023 and FY 2024" 보도자료, 2023. 6. 16., https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/06/15/pr23216-imf-executive-board-completes-review-of-the-funds-income-position-for-fy-2023-and-fy-2024, 검색일자: 2023. 6. 26.

회계연도 약 20억SDR(27억달러), 2024회계연도 29억SDR(39억달러)로 예상되며 기금지원의 높은 수요를 반영하여 증가세를 유지할 전망

- 기금 투자의 손실을 제외한 2023회계연도 순이익은 18억SDR(24억달러)에 이를 것으로 예상되며, 2023회계연도 연말 예비잔액은 226억SDR(300억달러)까지 증가할 전망
- 2024회계연도 수익은 29억SDR(39억달러)로 예상되나 신규대출 규모, 우크라이나 전쟁, 물가압력 등 높은 수준의 불확실성에 따라 영향을 받아 조정될 수 있음

OECD

■ OECD, 세계경제전망 2023년 6월 발표(2023. 6. 7.)[26), 27)]

● (동향) 세계경제는 개선되기 시작했지만, 회복세는 여전히 취약한 기반에 놓여있음

- 에너지가격 하락에 따른 물가상승 둔화, 기업 및 소비자심리 회복과 함께 중국의 재개방 등으로 세계경제는 완만히 개선되고 있음
- 다만 근원물가상승률이 여전히 높고, 높은 금리가 부동산 및 금융시장뿐만 아니라 총수요 회복을 늦추는 등 개선 흐름이 여전히 취약(fragile)함

● (전망) 세계경제성장률은 2022년 3.3%에서 2023년 2.7%로 둔화 후 2024년에는 2.9%로 완만하게 상승할 것으로 예상

- 2023년 초반은 에너지가격 하락과 중국 전망의 개선에 힘입어 개선되었으나, 제조업 부문이 여전히 약세를 보이고 있으며 내수재에 대한 수요가 부진한 상태임
  - (미국) 급격한 금리 상승으로 인해 내수 성장이 둔화되었으며, 주택 및 기업 투자가 위축되면서 성장 둔화 예상
  - (유로존) 러시아의 우크라이나 침공, 에너지가격 상승, 긴축 정책 등으로 2023년에는 성장이 둔화될 것으로 예상되며, 이후 물가상승률이 완화되며 회복세를 보일 전망
  - (일본) 통화정책 완화, 임금 상승 등에 힘입어 회복세를 유지할 전망
  - (한국) 고금리 및 높은 부채로 인해 내수 성장이 억제되어 2022년 2.6%에서 2023년 1.5%로 둔화된 후 2024년 2.1%로 회복세를 보일 전망
  - (중국) 2023년에는 코로나 봉쇄조치 종료 효과로 가파른 성장을 보이겠으나 이후 봉쇄 관련 반등 요소가 사라지며 다소 완화될 것으로 전망
- 세계무역성장률은 우크라이나 전쟁, 높은 지정학적 긴장, 원자재 가격 상승, 달러 강세에도 불구하고 2022년 5%로 상대적으로 견고

26) OECD, "Global economic outlook improving, albeit to a low growth recovery," 2023. 6. 7., https://www.oecd.org/newsroom/global-economic-outlook-improving-albeit-to-a-low-growth-recovery.htm, 검색일자: 2023. 6. 7.

27) 1장 "General assessment of the macroeconomic situation"의 주요 내용을 요약하였음. 보다 자세한 사항은 원문 보고서 및 추후 한국조세재정연구원 홈페이지에 게시되는 국제기구 보고서 요약본을 참고 바람

하였으나 세계경제 성장 둔화로 위축(2023년 1.6%)되었다가 반등할 것으로 예상(2024년 3.8%)

● (위험) 경제전망에 대해 상당한 불확실성이 남아있으며, 물가 상승에 따른 고금리 장기화, 긴축 통화정책 등이 하방 위험으로 작용

- 물가상승률이 예상보다 높은 수준으로 유지될 경우 통화긴축 기조가 장기화되면서 경기 둔화 및 금융시장에 스트레스 요인이 커질 가능성이 높아짐

- 긴축으로 타이트해진 금융 여건 속에서 금융기관의 유동성 및 만기 리스크, 채무상환 부담에 따른 신용손실, 신흥시장국의 경우 국채 스프레드 확대, 해외 자본조달 축소, 자

<표 5> 실질 GDP 성장률 및 주요 지표

(단위: %)

구분		2013~2019 평균	2021	2022	2023	2024	2022 Q4	2023 Q4	2024 Q4
실질 GDP 성장률	세계	3.4	6.1	3.3	2.7	2.9	2.3	2.9	3.1
	G20	3.5	6.5	3.1	2.8	2.9	2.1	3.0	3.0
	OECD	2.2	5.7	3.0	1.4	1.4	1.4	1.3	1.6
	미국	2.4	5.9	2.1	1.6	1.0	0.9	1.0	1.3
	유로지역	1.9	5.2	3.5	0.9	1.5	1.8	1.1	1.5
	일본	0.8	2.2	1.0	1.3	1.1	0.4	1.7	0.8
	한국[1]	0.9	4.1	2.6	1.5	2.1			
	OECD 비회원국	4.4	6.5	3.7	3.9	4.1	3.1	4.3	4.3
	중국	6.8	8.4	3.0	5.4	5.1	3.5	6.2	4.6
	인도[2]	6.8	9.1	7.2	6.0	7.0			
	브라질	-0.4	5.3	3.0	1.7	1.2			
	OECD 실업률	6.5	6.2	5.0	5.0	5.2	4.9	5.2	5.2
물가 상승률	G20	3.0	3.8	7.8	6.1	4.7	7.8	5.2	4.0
	OECD	1.6	3.8	9.3	6.9	4.3	9.5	5.5	3.8
	미국	1.4	4.0	6.2	3.9	2.6	5.7	3.2	2.3
	유로지역[3]	0.9	2.6	8.4	5.8	3.2	10.0	3.5	2.9
	일본[4]	0.9	-0.2	2.5	2.8	2.0	3.9	2.0	1.9
	한국[1]	1.2	2.5	5.1	3.4	2.6	5.3	2.9	2.3
	OECD 재정수지[5]	-3.2	-7.5	-3.6	-3.6	-3.1			
	세계무역성장률	3.4	10.4	5.0	1.6	3.8	0.7	3.4	3.9

주: 1) OECD Economic Outlook: Statistics and Projections, OECD Economic Outlook No. 113(Edition 2023/1) 사용하여 계산
2) 회계연도 4월 1일~이듬해 3월 31일
3) 조화 소비자물가지수(Harmonised consumer price index)
4) 전국 소비자물가지수
5) GDP 대비 비중

출처: OECD, "OECD Economic Outlook 2023," Table 1.1, p. 14.; "OECD Economic Outlook No 113," 검색일자: 2023. 6. 28.

본유출 등으로 어려움에 직면할 수 있음

- 러시아의 우크라이나 침공 및 기후변화에 따른 유럽 에너지 위기 역시 여전히 잠재되어 있으며 중국의 재개방 등으로 인해 에너지 가격 상승 위험도 재부각될 가능성이 있음

● (정책권고) 통화 긴축기조 유지, 재정건전성 확보, 여성의 경제활동 참가율 제고, 양성평등 정책 등 생산성 향상을 위한 구조적 개혁 권고

- 통화정책은 물가안정이 확고해질 때까지 긴축기조를 유지하되, 금융시장의 불확실성을 고려한 정책 결정이 이루어질 필요가 있음
- 고령화, 기후변화 및 디지털화 등 향후 재정소요를 대비하기 위해 부채의 지속가능성을 고려할 필요가 있으며, 단기적으로는 취약계층을 위한 선별적 재정지원 권고
- 장기 저성장 국면에 대응하기 위해 기업 역동성 제고, 교역장벽 완화, 유연하고 포용적인 노동시장 조성 등 구조적 개혁을 위한 노력이 필요
- 양질의 보육에 대한 접근성 향상, 육아휴직 장려 등 여성의 경제활동 참여 정책 및 양성평등에 대한 투자를 통해 고용 및 생산량을 높이는 노력이 필요

미국

■ 미국 의회, 2023 재정책임법(Fiscal Responsibility Act 2023) 가결: 채무한도 유예 적용 (2023. 6. 3.)[28]

● 해당 법안은 2025년 1월 1일까지 현재의 채무한도 적용을 유예하고, 2025년 1월 2일에 유예기간 중 발생한 재정수요를 반영하여 채무한도를 인상하도록 규정

- 현재 법정 채무한도는 31조 3,850억달러로 규정됨(2021. 12.~현재)
- 2023년 1월부터 재무부는 채무 수준이 법정한도를 초과하는 것을 방지하기 위해 특별조치를(extraordinary measures) 시행해 옴
- 지난 40년간 미국 의회는 48번의 입법을 통해 법정 채무한도를 인상하거나, 채무한도 적용을 일정기간 유예해 옴[29]

● 2024회계연도와 2025회계연도 예산의 재량지출 한도를 설정하고, 규정된 상한을 기준으로 초과하는 만큼 자동적으로 강제삭감이(sequestration)[30] 이루어지도록 법적으로 규정

- 2024회계연도 재량지출에 1조 5,900억달러의 상한 규정(국방 분야 8,863억달러, 비국방 분야 7,037억달러)

28) 미국 의회, “H.R.3746 - Fiscal Responsibility Act of 2023(Public Law No. 118-5), 118th Congress(2023-2024),” 2023. 6. 3., https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/3746/text, 검색일자: 2023. 6. 26.

29) 미국 의회조사처(CRS), “The Debt Limit Since 2011,” 2022. 12. 23., https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43389, 검색일자: 2023. 6. 26.

30) 강제삭감 조치가 발동될 경우, 자동적으로 일부 정부 사업예산의 일부를 대상으로 일정률(uniform rate)로 적용하여(최대 4%) 상한을 초과한 만큼 예산을 삭감한다. 삭감해야 하는 예산의 절반은 비대상 국방예산 계정의(non-exempt defense accounts) 사업에서, 나머지 절반은 비대상 비국방 계정의(non-exempt non-defense accounts) 예산지출을 대상으로 삭감한다(강제삭감 조치의 구체적 절차 및 규정에 관해서는 2 U.S. Code § 903 및 § 906 참조, https://www.law.cornell.edu/uscode/text/2/chapter-20/subchapter-I, 검색일자: 2023. 6. 28.).

- 2025회계연도 재량지출에 1조 6,059억달러의 상한 규정(국방분야 8,952억달러, 비국방분야 7,107억달러)
- CBO의 전망에 따르면 재량지출 한도의 설정으로 2024회계연도의 재량지출은 1조 7,953억달러로 추정되며, 2025회계연도의 재량지출은 1조 8,197억달러로 추정됨[31]

● 2026~29회계연도의 재량지출 한도는 의회의 예산 입법 절차를 통해 적용되도록 규정

- 2026회계연도 재량지출에 1조 6,220억달러의 상한 규정
- 2027회계연도 재량지출에 1조 6,382억달러의 상한 규정
- 2028회계연도 재량지출에 1조 6,546억달러의 상한 규정
- 2029회계연도 재량지출에 1조 6,711억달러의 상한 규정

● 지출한도 설정 외에 재정지원 사업의 예산지출에 영향을 주는 일부 조항들 포함

- 보충영양지원 프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP)과 빈곤가구 일시보조 프로그램(Temporary Assistance for Needy Families, TANF)을 비롯한 재정 지원사업의 적용대상 범위 조정
- 코로나19 기간 동안 입법된 일부 지원사업의 미집행 예산(unobligated funds) 일부를 철회하여(rescind) 국세청으로 환원

● CBO의 전망에 따르면 2033회계연도 말 기준 연방채무는 기존 대비[32] 1조 5,280억달러 감소할 것으로 추정됨

- 2024~2033회계연도 기간 누적 재정적자는 기존 대비 1조 5,230억달러 감소할 것으로 전망됨

■ 미국 연방준비제도, 연방공개시장위원회(FOMC) 회의에서 정책금리 5~5.25% 유지(2023. 6. 14.)[33]

● 6월 FOMC 회의에서 기준금리(federal funds rate)를 현 수준인 5~5.25%로 유지

- (경제동향) 경제활동은 완만한(modest) 속도로 확장

<표 6> 미국 2022년 12월 물가상승률(PCE 물가)

(단위: %)

구분	2022. 12.	2023. 1.	2023. 2.	2023. 3.	2023. 4.
PCE 물가	5.3	5.4	5.1	4.2	4.4
재화	5.1	4.7	3.6	1.6	2.1
서비스	5.4	5.7	5.8	5.5	5.5
PCE 물가, 식품 및 에너지 제외	4.6	4.7	4.7	4.6	4.7

주: 물가상승률은 PCE(Personal Consumption Expenditure, 개인소비지출) 지표를 사용하여 전년 동월 대비 증가율로 계산

출처: 미국 상무부 경제분석국, "Personal Income and Outlays, April 2023," Table 11, 2023. 5. 26., https://www.bea.gov/sites/default/files/2023-05/pi0423.pdf, 검색일자: 2023. 6. 26.

31) 일부 예산의 경우 긴급 수요(emergency requirement)에 해당하거나 해외 비상 작전(overseas contingency operations)에 할당된 경우 지출한도의 적용을 받지 않아 재량지출 한도보다 재량지출액 전망이 더 높게 추산될 수 있음

32) 2023 재정책임법 입법 이전 2023. 5. CBO 예산전망 대비 재정적자의 변화 비교

33) 미국 연방준비제도, "2023 FOMC Meetings June- Federal Reserve Press Release," 2023. 6. 14., https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/monetary20230614a1.pdf, 검색일자: 2023. 6. 26.

- (고용시장) 최근 몇 개월간 고용은 탄탄하며(robust), 실업률은 낮은 수준에서 유지되고 있음
- (물가상승률) 높은 수준이 지속되고 있음

● 2%의 물가상승률로 회귀하기 위한 적절한 수준의 통화정책의 추가적인 강화 정도를 결정하기 위해 위원회는 긴축적인 통화정책의 누적, 통화정책이 경제활동에 미치는 시차, 인플레이션, 그리고 경제 상황의 변화를 고려할 것임

● 함께 발표된 연준의 경제전망 요약(Summary of Economic Projections, SEP)에 따르면 올해 실질 GDP 성장률은 1.0%, 물가상승률은 3.2%, 올해 말 적정 기준금리는 5.6%로 전망

일본

■ 일본 내각부, 2023년 1분기 GDP 2차 속보치 발표(2023. 6. 8.)[34)]

● 전 분기 대비 2023년 1분기 실질 GDP 성장률은 0.7%(연율 2.7%), 명목 GDP 성장률은

<표 7> 일본의 분기별 GDP 성장률(계절조정, 전 분기 대비) 추이

(단위: %, %p)

구분	2022				2023	2023[1)]
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q1
실질 GDP	-0.7	1.4	-0.4	0.1	0.7	2.7
국내수요	-0.2	1.3	0.3	-0.3	1.0	4.0
민간수요	-0.2	1.5	0.3	-0.5	1.2	4.9
민간최종소비지출	-1.1	1.7	0.1	0.2	0.5	2.1
민간주택	-1.8	-1.8	-0.5	0.1	-0.1	-0.3
민간기업설비	-0.3	2.2	1.5	-0.6	1.4	5.6
민간재고변동	(0.5)	(-0.1)	(-0.0)	(-0.4)	(0.4)	-
공적수요	-0.2	0.7	0.0	0.3	0.3	1.4
정부최종소비지출	0.7	0.7	0.0	0.2	0.1	0.5
공적고정자본형성	-3.8	0.7	0.9	0.0	1.5	6.3
공적재고변동	(-0.0)	(-0.0)	(-0.0)	(0.0)	(-0.0)	-
재화·서비스 순수출[2)]	(-0.5)	(0.1)	(-0.6)	(0.4)	(-0.3)	-
재화·서비스 수출	1.2	1.5	2.5	2.0	-4.2	-15.9
재화·서비스 수입	3.7	1.0	5.6	-0.0	-2.3	-8.9
명목 GDP	0.1	1.2	-0.9	1.2	2.0	8.3
GDP 디플레이터	0.8	-0.1	-0.5	1.1	1.3	-

주: ( ) 안의 수치는 국내총생산에 대한 기여도를 나타냄
1) 연율 환산 수치
2) 재화·서비스 순수출 = 재화·서비스 수출 - 재화·서비스 수입

출처: 일본 내각부, 「2023年1~3月期四半期別GDP速報(2次速報値)」, p. 5 <표 3-1> 및 p. 7 <표 3-3> 재구성

34) 일본 내각부, 「2023年1~3月期四半期別GDP速報(2次速報値)」, 2023. 6. 8., https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/sokuhou/gaiyou/pdf/main_1.pdf, 검색일자: 2023. 6. 20.

2.0%(연율 8.3%)로 실질성장률, 명목성장률 모두 1차 속보치[35]에서 상향 조정

- (내외수요 기여도) 실질 GDP 성장률에 대한 국내 수요(내수) 기여도는 1.0%p로 민간 재고 변동, 민간 기업 설비 등이 상향 조정됨에 따라 1차 속보치(0.7%p)에서 상향 조정되었으며, 재화·서비스 순수출(외수) 기여도는 -0.3%p로 1차 속보치와 동일
- (민간수요) 전 분기 대비 민간수요 증가율은 1.2%로 1차 속보치(0.8%)에서 상향 조정
  - 각종 통계의 반영으로 인해 전 분기 대비 민간최종소비지출 및 민간주택 증가율은 각각 0.5%, -0.1%로 1차 속보치(0.6%, 0.2%)에서 하향 조정되었으며, 민간기업설비 증가율은 1.4%로 1차 속보치(0.9%)에서 상향 조정
  - 민간재고변동의 GDP 기여도는 0.4%p로 1차 속보치(0.1%p)에서 상향 조정
- (공적수요) 전 분기 대비 공적수요 증가율은 0.3%로 1차 속보치(0.4%)에서 하향 조정
  - 전 분기 대비 정부최종소비지출의 증가율은 0.1%로 1차 속보치(-0.0%)[36]에서 상향 조정되었으며, 공적고정자본형성 증가율은 1.5%로 1차 속보치(2.4%)에서 하향 조정
  - 공적재고변동의 GDP 기여도는 -0.0%p[37]로 1차 속보치와 동일
- (수출입) 전 분기 대비 재화·서비스 수출 및 수입 증가율은 각각 -4.2%, -2.3%로 1차 속보치와 동일

■ 일본 내각부, 「경제·재정 운영과 개혁방침 2023」[38] 각의 결정(2023. 6. 16.)[39]

- 「경제·재정 운영과 개혁방침 2023」은 일본이 직면한 역사적·구조적인 변화 및 과제 극복을 위해, 30년 만의 높은 수준의 임금인상, 기업 부문에 대한 투자 의욕 증가 등 긍정적인 움직임을 확대할 수 있도록 새로운 자본주의[40] 실현을 위한 정책을 빠르게 시행하여 새로운 시대

35) 1차 속보치에서 발표된 전 분기 대비 2023년 1분기 실질 GDP 성장률은 0.4%(연율 1.6%), 명목 GDP 성장률은 1.7%(연율 7.1%). 자세한 내용은 한국조세재정연구원, 「재정동향」, 2023년 5월호, p. 25를 참고(출처: https://www.kipf.re.kr/cfa/Trend/FiscalPolicies/kiTrend/Overseas/ALL/view.do?serialNo=5947, 검색일자: 2023. 6. 21.)

36) 실제 데이터를 이용하여 산출한 구체적인 수치는 -0.008975938%(출처: 일본 내각부, 「四半期別GDP速報 時系列表 2023年1~3月期(1次速報値)」, 2023. 5. 18., p. 4의 표를 바탕으로 산출, https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/sokuhou/files/2023/qe231/pdf/jikei_1.pdf, 검색일자: 2023. 6. 28.)

37) 정확한 수치는 -0.0000000001%p(출처: 일본 정부통계 통합창구 e-Stat 홈페이지, https://www.e-stat.go.jp/dbview?sid=0003113542, 검색일자: 2023. 6. 28.)

38) 「경제·재정 운영과 개혁방침」은 총리가 의장인 내각부 경제재정자문회의를 통해 매년 6월경 각의 결정되며, 정부의 경제·재정정책에 관한 기본적인 방침과 함께 경제, 재정, 행정, 사회 등 분야별 개혁의 중요성 및 방향성을 제시. 본 방침을 바탕으로 향후 예산편성 및 제도 개혁을 진행(출처: 일본 내각부 홈페이지, https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/honebuto-index.html, 검색일자: 2023. 6. 19.)

39) 일본 내각부, 「経済財政運営と改革の基本方針 2023 加速する新しい資本主義～未来への投資の拡大と構造的賃上げの実現～」, 2023. 6. 16., https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2023/2023_basicpolicies_ja.pdf, 검색일자: 2023. 6. 19.

40) ① 성장전략, ② 분배전략, ③ 포용적 사회 실현을 통해 성장과 분배의 선순환을 달성하고자 함. 구체적으로 성장전략은 과학기술 혁신, 디지털 전원도시국가 구상 등 지방 활성화, 탄소중립 실현, 경제안보 정책이 있으며, 분배전략으로는 소득향상으로 이어지는 임금인상, 인적 투자 강화, 차세대 중산층의 유지가 있고, 포용적 사회 실현을 위해서는 남녀 경제활동 참가 및 여성 참여 증대, 고독·고립 대책, 저출산 대책·어린이 정책, 소비자 보호로 구성되어 있음

에 맞는 경제사회를 창조하는 것을 목표로 함

- 「경제·재정 운영과 개혁방침 2023」에서는 '새로운 자본주의'의 빠른 실현을 위한 정책 및 개혁방침, 대내외 환경변화에 대응하기 위한 방침 등을 제시하면서, 정책 수행의 기반이 되는 중장기 경제·재정 운영 방침 및 2024년도 예산편성 방침을 제시

● '새로운 자본주의'의 빠른 실현

- 노동시장 개혁을 통한 구조적 임금인상 실현, 인적 투자 강화, 두터운 중산층 형성
- 투자 확대 및 경제·사회 개혁 실행
- 저출산 대책·어린이 정책 강화
- 여성 활약, 공생·공조 사회 만들기, 취업빙하기세대 지원,[41] 고독·고립 대책 등을 통한 포용적인 사회 실현
- 지역 및 중소기업 활성화

● 대내외 환경변화에 대한 대응

- 외교·안전보장 강화, 경제 안전보장정책 추진, 에너지 안전보장 강화, 식품 안전보장 강화 및 지속가능한 농림수산업 성장 추진, 대외경제 제휴 촉진, 기업의 해외 비즈니스 투자 촉진 등 국제환경 변화에 대응
- 방재·감재·국토 강인화,[42] 동일본대지진으로부터 부흥
- 국민생활 안전·안심을 위한 정책 추진

● 중장기 경제·재정 운영

- 중장기 시점에서 지속가능한 경제·재정 운영
  - 코로나19로 인한 부정적인 영향에서 벗어나 세출 구조를 평시로 조정
  - 재정정책은 주로 잠재성장률 상승과 사회과제 해결에 중점을 두며, 민간수요를 촉진하여 사회과제를 해결하고 중장기적으로 계획적인 투자를 추진, 철저한 와이즈 스펜딩[43]을 통한 효율적인 행정·재정 개혁 추진
  - 현재 재정건전화 목표[44]를 위한 노력을 지속
  - 다년도 계획적인 투자의 재원을 일체적으로 검토하여 세출·세입을 다년도로 조정
  - 중장기 경제·재정 계획 책정을 위해 디지털 시대의 행정·재정 개편, 성장과 분배의 선순환 달성을 위한 기본방침, 경제 재생과 재정건전화의 양립 등을 검토
  - 세출 전체의 우선순위를 명확히 하고, 철저한 성과 지향 지출을 위해 증거 기반 정책 수립(EBPM)[45]을 통한 대응 등을 강화

41) 일본 후생노동성에서는 버블 붕괴 후 1990~2000년대 고용 환경이 어려운 시기에 구직 활동을 하여 현재도 다양한 과제에 직면하고 있는 취업 빙하기 세대의 지원을 실시하고 있음(출처: 일본 후생노동성 취업빙하기세대 지원 안내 홈페이지, https://www.mhlw.go.jp/shushoku_hyogaki_shien/, 검색일자: 2023. 6. 23.)

42) 국토 강인화란, 지진 및 해일, 태풍 등 자연재해에 강한 나라 만들기·지역 만들기를 목표로 하는 대책을 의미(출처: 내각관방, 「すすめよう災害に強い国づくり」, 2022. 1., https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudo_kyoujinka/pdf/susumeyou_pamphlet_r401.pdf, 검색일자: 2023. 6. 26.)

43) 세출 재검토를 통해 정책 효과가 낮은 세출을 철저히 삭감하고 정책 효과가 높은 세출로 전환하는 것을 의미(출처: 내각부 「ワイズスペンディングの徹底に向けたEBPMの強化~政策効果を高め、予算の質を向上させる取組~」, 2020. 7. 8., https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2020/0708/shiryo_03-2.pdf, 검색일자: 2023. 6. 26.)

44) 일본은 「경제·재정운영 및 개혁의 기본방침 2018」을 통해 기초재정수지 흑자전환 시기를 기존 2020회계연도에서 2025회계연도까지로 연장하는 새로운 재정건전화 목표를 설정, 현재까지 재정건전화 목표가 유지되고 있음(출처: 일본 내각부, 「経済財政運営と改革の基本方針2018について」, 2018. 6. 15.; https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf, 검색일자: 2023. 6. 1.)

45) 증거 기반 정책 수립(Evidence-based Policy Making, EBPM)은 통계데이터를 이용한 객관적인 정보에 기반하여 정책을 수립하는 방식

- 지속가능한 사회보장제도 구축
- 생산성을 향상시키는 경제사회를 위한 사회 자본 정비
- 국가 및 지방의 새로운 역할 분담
- 양질의 공교육 지원 등 경제사회의 활력을 높이는 교육·연구 활동의 추진

● 2024년도 예산편성 기본방침

- 지속가능한 성장 실현을 위해 경제 구조 강화를 추진하고, 본격적인 경제 회복 및 경제 성장을 위해 노력
- 2024년도 예산에서는 본 방침, 「경제·재정 운영과 개혁의 기본방침 2022」,[46] 2021년 기본방침을 기반으로 경제·재정 일체적인 개혁을 추진하나 중요한 정책에 대한 '선택의 폭을 좁혀서는 안 된다'는 방침을 지속
- 구조적 임금인상 실현, 민관(官民) 제휴 투자 확대, 저출산 대책·어린이 정책 강화를 포함한 새로운 자본주의 빠른 실현, 방위력 강화를 비롯한 대외 환경변화에 대한 대응 등 주요 정책과제에 필요한 예산 조치를 강구함으로써 탄력 있는 예산을 편성
- 증거 기반 정책 수립(EBPM), PDCA(Plan-Do-Check-Action) 사이클 등을 통해 지출을 효과적이고 효율적으로 관리하며, 단년도 예산주의 폐해 시정에 힘쓰고 중장기 시점에서 지속가능한 경제 재정 운영 및 사회보장 제도 구축 등을 추진

독일

■ 독일 연방 의회, 장기요양보험 개혁을 위한 법률 승인(2023. 6. 16.)[47]

● (개요) 독일 연방 하원은 5월 26일, 상원은 6월 16일에 법정 장기요양보험 개혁을 위한 법률(Pflegeunterstützungs und entlastungs-gesetz)을 승인함

● (주요 내용) 1단계로 2023년 7월부터 장기요양보험 재정을 안정화하여 2024년 1월부터 성과를 개선하고, 2단계로 2025년 1월부터 급여 혜택을 상향 조정

- (재정 안정화) 일반 보험료율을 2023년 7월부터 0.35%p 인상해 연간 약 66억유로의 추가 수입을 확보
- (자녀 수에 따른 보험료율 차등화) 2023년 7월부터 무자녀 가입자(4.0%)와 자녀가 1명인 가입자(3.4%) 간 보험료율 차이를 기존 0.35%p에서 0.6%p로 확대

46) 2022년 6월 7일 각의 결정되었으며, 새로운 자본주의 개혁, 대내외 환경변화 대응, 중장기 경제·재정운용 및 2023년 예산과 관련된 내용이 수록. 보다 자세한 내용은 한국조세재정연구원, 「2022 상반기 KIPF 재정동향」 및 원문 참고(출처: https://www.kipf.re.kr/kor/Publication/All/kiPublish/ALL/view.do?serialNo=526910, 검색일자: 2023. 2. 1.; 내각부, 「経済財政運営と改革の基本方針2022について」, https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2022/2022_basicpolicies_ja.pdf, 검색일자: 2023. 6. 27.)

47) 독일 연방 정부, "Mehr Leistungen und stabile Finanzen," 2023. 6. 16., https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/gesetz-pflegereform-2183432, 검색일자: 2023. 6. 20.; 독일 연방 보건부, "Reform der Pflegeversicherung: mehr Leistungen für stationäre und ambulante Pflege," 2023. 5. 26., https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/pflegereform-beschluss-bundestag-26-05-23.html, 검색일자: 2023. 6. 20.

• 또한 자녀 1인당 추가 0.25%p의 보험료율 감면을 적용(최대 5자녀)

- (지원 강화) 재가급여 인상, 물가변동을 반영한 급여 조정, 친족 간병지원 확대 등

• 2024년 1월부터 재가 돌봄 강화를 위해 재가 현금급여와 외래 현물급여를 5% 인상

• 2025년 1월과 2028년 1월에 현금 및 현물급여를 물가에 따라 정기 조정

• 2024년 1월부터 돌봄 대상 1인당 매년 최대 10일(근무일 기준)까지 친족 간병지원금[48] 청구 가능

• 2025년 7월, 기존에 지원 한도가 분리되었던 단기 시설보호와 가족 간병 대체 지원[49]을 연간 통합된 한도(최대 3,539유로) 내에서 유연하게 활용 가능

- 이외에도 장기요양 서비스 개선, 수급자 비용부담 완화, 전문간병인 근로조건 개선, 디지털화를 통한 요양보호 강화 등의 조치도 포함

■ 독일 연방 정부, 18세 청년 대상 문화바우처(KulturPass) 지원 개시(2023. 6. 14.)[50]

● (목적) 청년들의 다양한 문화활동 체험을 장려하고 코로나19 팬데믹으로 타격을 입은 지역 문화예술 업계를 지원

● (지원 내용) 독일 정부가 2023년 6월 14일부터 디지털 플랫폼을 통한 문화바우처(KulturPass) 사업을 개시

- (지원 대상) 2023년 기준 독일에 거주하는 모든 18세 청년(약 75만명)

- (지원 금액) 1인당 200유로 지원

• 정부가 시범사업으로 2023년에 1억유로의 예산을 제공

- (운영 방식) 지원 대상자는 KulturPass 디지털 플랫폼을 통해 등록 업체의 영화, 공연, 박물관 등의 티켓, 도서, 음반, 악기 등을 이용 가능

• 현재 6,300개 이상 업체, 170만개 이상 상품이 등록(2023. 6. 21. 기준)되어 있으며, 등록 업체는 지역 업체로 제한(대형 유통 플랫폼, 온라인 판매 기업은 등록 불가)

● 이번 시범사업 성공 시, 향후 16~17세 청소년에게도 지원을 확대할 예정

■ 독일 연방 통계청, 최저임금 인상(2022년 10월 1일자) 관련 통계 발표(2023. 6. 1.)[51]

● (배경) 독일 정부는 2022년 10월 1일자로 법정 최저임금을 12유로로 인상하였음

● (주요 결과) 독일 연방 통계청 자료에 따르면 최저임금을 12유로로 인상함에 따라 약 580만

48) 무급 단기 돌봄 휴가 기간에 급여의 일부를 보전하는 지원금

49) 간병을 담당했던 가족이 일시적으로 간병이 불가능할 경우 이를 대체하는 비용을 지원

50) 독일 연방 정부, “Der KulturPass ist da! Ab heute in den App-Stores,” 보도자료, 2023. 6. 14., https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/der-kulturpass-ist-da-ab-heute-in-den-app-stores-2196316, 검색일자: 2023. 6. 26.; _____, “Der KulturPass ist da!,” 2023. 6. 21., https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/kulturpass-2142398, 검색일자: 2023. 6. 26.

51) 독일 연방 통계청, “5, 8 Millionen Jobs von Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro betroffen,” 보도자료, 2023. 6. 1., https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23_211_62.html, 검색일자: 2023. 6. 23.

<표 8> 독일 최저임금 추이

(단위: 시간당 유로)

구분	2015. 1. 1.	2017. 1. 1.	2019. 1. 1.	2020. 1. 1.	2021. 1. 1.	2021. 7. 1.	2022. 1. 1.	2022. 7. 1.	2022. 10. 1.
최저임금	8.50	8.84	9.19	9.35	9.50	9.60	9.82	10.45	12.00

출처: 독일 연방 노동사회부, "Mindestlohngesetz," 2022. 9. 30., https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsrecht/Mindestlohn/mindestlohngesetz.html, 검색일자: 2023. 6. 23.

개 일자리가 영향을 받음

- 최저임금 인상 전 기준으로 전체 일자리의 14.8%가 12유로 미만의 임금을 받았으며 이들이 최저임금의 보수를 받는다고 가정하면 해당 근로자의 소득이 약 9.6% 증가
- 남성보다 여성, 서독보다 동독, 특정 산업 부문에서 최저임금 인상의 영향을 받은 일자리 비율이 더 높게 나타남
  - 여성은 약 18%, 남성은 약 12%, 동독은 약 18%, 서독은 약 14%의 근로자들이 최저임금 인상의 영향을 받음
  - 또한 접객업 부문은 약 48%, 농림·어업 부문은 약 41%가 최저임금 인상의 영향을 받음
- EU 지침은 최저임금을 중위임금의 60% 수준[52]으로 권고하고 있으며 독일의 현 최저임금은 전일제 근로자 중위임금의 56.4% 수준에 해당
- 최저임금 인상으로 저임금 기준(12.76유로 이하)을 하회하는 일자리 수가 2022년 10월에 610만개(15%)로 2022년 4월(750만개, 19%) 대비 150만개 감소

프랑스

■ 프랑스 회계감사원, 사회보장 부문 운영상황 보고서 발표(2023. 5. 24.)[53]

- 2022년 사회보장 부문 재정수지는 196억유로(GDP 대비 0.7%) 적자 기록
  - 재정수입은 경제회복의 영향으로 예상보다 22.8억유로 증가
  - 재정지출은 코로나19 관련 비용으로 인해 예상보다 21억유로 증가
- 재정수입의 지속적인 증가와 코로나19 관련 지출의 감소로 2023년 사회보장 부문 재정적자는 82억유로로 감소할 전망
- 하지만 2024년 건강보험 및 연금 관련 지출이 예상보다 증가해 재정적자가 다시 증가할 것으로 전망되어, 사회보장 부문의 구조적 개혁이 요구됨
  - 신규 재정지출은 지속가능한 재정 회복을 목표로 하는 다년간의 개혁 프로그램과 함께 이뤄져야 함
  - 지출이 비정상적으로 증가하는 경우 즉각적

52) Kaitz Index 기준

53) 프랑스 회계감사원(cour des comptes), *LA SÉCURITÉ SOCIALE: Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2023*, 2023. 5. 24., https://www.ccomptes.fr/fr/publications/securite-sociale-2023, 검색일자: 2023. 6. 15.

<표 9> 프랑스 2022년 사회보장 부문 재정수지

(단위: 10억유로)

구분	2021년 결산 (A)	2022년 사회보장부문 예산법 (B)	2022년 결산 (C)	C-A	C-B
건강보험(CNAM Maladie)	-28.7	-19.1	-21.0	7.7	-1.9
산재보험(CNAM AT-MP)	1.3	1.4	1.7	0.4	0.3
임금근로자 노령보험국가기금(CNAV)	2.2	1.9	1.9	-0.3	0.0
가족수당국가기금(CNAF)	-2.7	-1.9	-3.8	-1.1	-1.9
자율연대국가기금(CNSA)	0.2	-1.1	0.2	0.0	1.3
일반체제(Régime Général, RG)	-27.7	-19.7	-21.0	6.7	-1.3
노령연대기금 (Fonds de solidarité vieillesse, FSV)	-1.5	-1.7	1.3	2.8	3.0
사회보장 부문(RG+FSV)	-29.3	-21.4	-19.6	9.7	1.8

주: 모든 수치는 각 부문별 재정수지를 의미

출처: 프랑스 회계감사원(cour des comptes), *LA SÉCURITÉ SOCIALE: Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2023*, p. 37, 2023. 5. 24.

인 수정조치를 취해야 하며, 건강보험과 노인복지 부문을 포함한 모든 부문에 대한 규제 기구를 운영해야 함

- 사회보험 부정 수급 방지를 위한 정보화 및 자동화 조치를 확대해야 함

■ 프랑스 노동부, 완전고용을 위한 조치 발표(2023. 6. 7.)[54), 55), 56)]

● 완전고용을 실현하기 위한 조치로, 모든 국민이 노동시장에 참여하는 것을 목표로 함

- 현재 프랑스의 실업률은 7.1%로 낮은 편이지만, 아직도 많은 사람이 직업을 찾지 못하고 고용서비스를 이용하지 못하고 있음
- 특히 청년 및 장애인의 실업률은 전체 실업률보다 더 높게 나타남

● 맞춤형 지원, 장애인 고용 개선, 보육시설 확대 등을 통해 고용 환경을 개선하고자 함

- 구직자 개인별 특성에 따른 맞춤형 고용 지원
  - 적극적 연대급여(Revenu de Solidarité Active, RSA)[57)] 수급자를 포함해 모든 구직자를 프랑스 노동센터(France Travail)에 등록해 관리

54) 프랑스 노동부(Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion), "Objectif plein emploi | Présentation du projet de loi," 2023. 6. 7., https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/presse/dossiers-de-presse/article/objectif-plein-emploi-presentation-du-projet-de-loi, 검색일자: 2023. 6. 15.

55) 프랑스 공공정보서비스 사이트(vie publique), "Projet de loi pour le plein emploi," 2023. 6. 7., https://www.vie-publique.fr/loi/289715-projet-de-loi-plein-emploi-france-travail-rsa-handicapes, 검색일자: 2023. 6. 15.

56) 프랑스 법률사이트, "Projet de loi pour le plein emploi(MTRD2313163L)," 2023. 6. 7., https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000047650123/, 검색일자: 2023. 6. 15.

57) 실업수당보다 적은 급여를 받는 노동자의 수입 부족분을 보장하는 제도

- 장애인 고용 지원 개선
  - 전문기관과의 협력을 통해 우선적으로 장애인을 고용할 수 있도록 함
  - 장애인 근로자(Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, RQTH)에 대한 지원 절차 간소화 및 고용 지원
- 자녀를 둔 부모의 취업 보장을 위해 보육 시스템 강화
  - 아동 보육시설에 대한 지자체 참여 강화
  - 인구 1만명 이상 도시에서 보육시설에 대한 정보 제공을 강화하고, 보육시설 등록 절차 간소화 및 지원 강화

영국

■ 영국 에너지 안보·탄소중립부, 가계 및 기업의 에너지 요금 지원 현황 발표(2023. 6. 8.)[58]

- 2022년 10월부터 2023년 3월까지 정부는 가계 및 기업의 에너지(가스, 전기) 요금 지원으로 약 393억파운드를 지출(가계 에너지 요금 지원으로 역대 최대)
  - 에너지 가격 보증제[59]에 210억파운드, 에너지 요금 지원 제도[60]에 120억파운드, 에너지 요금 구제 계획[61]에 55억파운드 지출
- 정부의 개입이 없다면 가계의 연간 에너지 요금은 약 4,300파운드로 예상되나, 정부는 예상 요금의 절반 정도를 지원
- 에너지 요금 지원은 에너지 생산자 초과 이익(energy producer's excess profits)에 대한 세금 등을 통해 자금을 조달
  - 2028년 3월까지 한시적으로 부과되는 세금은 약 260억파운드에 달할 것으로 예상

■ 영국 중앙은행 통화정책위원회, 기준금리 인상(4.5 → 5.0%) 결정(2023. 6. 22.)[62]

- (경제현황 논의) 금리 인상 결정에 앞서 세계경제 및 영국경제 전반에 대해 논의
  - (국제경제) 1분기 세계 GDP 성장률은 예상보다 다소 부진하였으나, 2분기 성장률은 5월 회의[63] 대비 좀 더 강해질 것으로 전망
    - 최근 세계 금융 부문의 심각한 위험은 사라진 것으로 판단
    - 중국의 성장 모멘텀은 2분기에 둔화될 것으로 예상되고, 최근 중국 무역상품 가격이 약세를 보이고 있는데, 이는 세계 수출물가에 하방 압력으로 작용

58) Department for Energy Security and Net Zero, "£40 billion spent protecting families and businesses from energy costs," 2023. 6. 8., https://www.gov.uk/government/news/40bn-spent-protecting-families-and-businesses-from-energy-costs, 검색일자: 2023. 6. 21.
59) Energy Price Guarantee: 가정용 에너지 연간 요금에 상한(2022년 10월~2023년 3월: 2,500파운드, 2023년 4월~2024년 4월: 3,000파운드)을 설정하는 것으로, 에너지 단위당 요금과 기본요금을 조정하여 에너지 연간 요금이 상한을 넘지 않게 하는 제도
60) Energy Bills Support Scheme: 가정용 전기요금 납부자에게 400파운드 보조
61) Energy Bill Relief Scheme: 기업 및 기타 조직 등을 포함해 비가정용 에너지를 사용하는 조직에 대해 에너지 요금을 경감
62) Bank of England, "Bank Rate increased to 5% - June 2023," 2023. 6. 22., https://www.bankofengland.co.uk/monetary-policy-summary-and-minutes/2023/june-2023, 검색일자: 2023. 6. 23.
63) 5월 통화정책 보고서에서는 완만한 성장(moderate pace)을 예상

• 소비자 물가상승률은 유로지역과 미국에서 계속 하락[64]하고 있는데, 이는 주로 에너지 물가상승률이 지속적으로 하락한 것에 기인

- (통화·금융) 금융 부문 스트레스[65]와 관련된 하방 위험은 다소 감소한 것으로 보이고, 세계적으로 단기 및 장기 국채 수익률이 상당히 증가하였는데, 특히 영국에서 두드러짐
- (수요·생산량) 실질 GDP 성장률은 2023년 1분기에 0.1%(통계청 추정치)를 기록하였고, 2분기에는 0.25%로 전망
  • 가계지출은 매우 약하기는 하지만 최근 몇 달 동안 증가하고 있고, 분기별 소매 판매량은 18개월 만에 처음으로 증가
- (공급·물가) 5월 소비자 물가상승률은 8.7%, 서비스 부문 소비자 물가상승률은 7.4%로 5월 회의 예상보다 각각 0.3%p, 0.5%p 상승
  • 5월 회의 이후의 물가 상승세는 근원재화[66]에 집중되었는데, 특히 차량 및 레저 상품의 물가에서 강세를 보임
  • 소비자 물가상승률은 에너지 가격이 하락함에 따라 연중 큰 폭으로 하락할 것으로 예상되고, 서비스 부문 소비자 물가상승률은 단기적으로 큰 변화는 없을 것으로 예상

● (금리 인상 결정) 중앙은행 통화정책위원회는 2023년 6월 회의에서 기준금리를 4.5%에서 5.0%로 0.5%p 인상하기로 결정

- 기준금리 투표에서 9명의 위원 중 7명은 5.0%로 인상, 2명은 기존 4.5% 유지 의견 제시
- 기준금리는 2021년 12월 0.1%에서 0.25%로 인상된 이후, 이번 6월까지 13회 연속 인상

<표 10> 영국의 기준금리 추이

(단위: %)

날짜	2021	2022								2023			
	12. 16.	2. 3.	3. 17.	5. 5.	6. 16.	8. 4.	9. 22.	11. 3.	12. 15.	2. 2.	3. 23.	5. 11.	6. 22.
금리	0.25	0.50	0.75	1.00	1.25	1.75	2.25	3.00	3.50	4.00	4.25	4.50	5.00

출처: Bank of England, "Monetary Policy Committee Voting History," 2023. 6. 22.

64) 유로지역 HICP 물가상승률: (4월) 7.0% → (5월) 6.1%, 미국 헤드라인 소비자 물가상승률: (4월) 4.9% → (5월) 4.0%
65) 실현 가능성이 있는 사건에 대하여 측정된 금융시스템의 잠재적 취약성
66) core goods: 이상기후, 석유파동 등 일시적인 외부충격에 의해 변동이 큰 에너지와 식품을 제외한 재화

재정포럼

2023년 7월호 통권 제325호

발 행 처 한국조세재정연구원

발 행 인 김재진 (한국조세재정연구원 원장)

편집위원장 원종학 (한국조세재정연구원 선임연구위원)

편 집 위 원 이은경 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
강동익 (한국조세재정연구원 연구위원)
고창수 (한국조세재정연구원 부연구위원)
권성오 (한국조세재정연구원 부연구위원)
김정환 (한국조세재정연구원 부연구위원)
송경호 (한국조세재정연구원 부연구위원)
최인혁 (한국조세재정연구원 부연구위원)

편 집 간 사 장정순 (한국조세재정연구원 선임행정원)

편집 · 제작 이현영 (한국조세재정연구원 선임행정원)

월간 재정포럼

2023년 7월 14일 발행 / 통권 제325호

1996년 5월 31일 등록 / **등록번호** 세종라00007

발행처 한국조세재정연구원 / 세종특별자치시 시청대로 336

TEL: (044)-414-2132 / **E-mail**: pub@kipf.re.kr

값 3,000원

- 월간 『재정포럼』은 한국간행물윤리위원회의 윤리강령 및 실천요강을 준수합니다.
- 파본은 교환해 드립니다.

디자인·인쇄 부운디자인 **TEL**: 042-255-6225

KIPF 한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

재정포럼
정기구독 신청 안내

정기구독 신청방법

정기구독 신청은 우편·전화·FAX·E-mail을 이용하여
받아보실 분의 주소·이름·전화번호 및 구독기간을
정확히 알려 주십시오.

- TEL: (044)-414-2132
- FAX: (044)-414-2509
- E-mail: pub@kipf.re.kr
- 주소: (우) 30147 세종특별자치시 시청대로 336
  한국조세재정연구원 연구출판팀

정기구독료

1년간 정기구독료는 30,000원입니다.
2~3년간 장기구독도 가능합니다.

구독료 납부방법

온라인 입금: 하나은행 세종아름지점

- 계좌번호: 541-910013-01104
- 예금주: 한국조세재정연구원

※『재정포럼』은 한국조세재정연구원 연구발간물 보호 저작물로 "공공누리 제4유형: 출처표시+상업적 이용금지+변경금지" 조건에 따라 이용할 수 있습니다.

• 2023년 7월 14일 발행 • 제325호 • 1996년 5월 31일 등록 • 세종라00007 • 발행처/한국조세재정연구원 • (우) 30147 세종특별자치시 시청대로 336 한국조세재정연구원 • 전화(044)414-2132 • 월간 • ISSN 1226-2269 7

QR코드로 만나는
내 손안의 재정포럼

한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE