

월간
재정포럼

2019. November_Vol.281

MONTHLY
PUBLIC FINANCE
FORUM

11

권두칼럼

금융의 과유불급(過猶不及) | 최흥식

현안분석

정책연구, 데이터 환경 그리고 정부의 역할에 관한 소고 | 김문정
경제 주체별 부채 현황 및 시사점 | 윤성주

특집

2019년 노벨경제학상: 실험적 접근을 통한 빈곤문제 완화 | 고창수

주요국의 조세·재정동향

미국 - 하드포크 암호화폐 과세 판단 기준 마련 외



쓸수록 줄어듭니다

지구 온난화의 원인 일회용 종이컵,
쓸수록 북극곰들의 집은 줄어듭니다.

kobaco

공익광고협의회

CONTENTS

권두칼럼

금융의 과유불급(過猶不及) | 최흥식 02

현안분석

정책연구, 데이터 환경 그리고 정부의 역할에 관한 소고 | 김문정 10

경제 주체별 부채 현황 및 시사점 | 윤성주 52

특집

2019년 노벨경제학상: 실험적 접근을 통한 빈곤문제 완화
| 고창수 78

주요국의 조세·재정동향

미국 - 하드포크 암호화폐 과세 판단 기준 마련 외 104



금융의 과유불급(過猶不及)



최흥식
연세대학교
경영대학 객원교수

2008년 글로벌 금융위기를 거치면서 경제학계는 위기를 제대로 예측하지 못하였고, 정통 경제정책으로는 위기에서 빠져나오거나 재발을 방지하기 어려울 수 있다는 사실에 당황하고 반성하기 시작하였다. 특히 금융부문의 역할에 대하여 회의를 가지게 되었는데, 금융부문의 발전이 경제에 꼭 긍정적인 영향을 미치지 않을 수 있다는 것이었다. 위기를 거치면서 첫째, 자본의 국가 간 자유로운 이동이 경제 불안정을 증폭시킬 수 있고, 둘째, 금융부문이 지나치게 비대해지면 경제성장을 저해하고 소득 불균형을 증폭시킬 수 있으며, 셋째, 이러한 소득 불균형은 결국 지속적으로 경제성장에 부담을 줄 수 있다는 의구심을 갖게 하였다. 이에 대하여 IMF, BIS 등 국제기구들은 방대한 실증분석을 하였는데 그 결과를 살펴보고, 한국의 상황 및 대처 방안에 대하여 간략히 검토해 보고자 한다.

일정한 자본 통제는 필요하다

우선 IMF는, 한 국가에 있어 금융시장의 완전한 개방은 금융 불안정성을 가져올 수 있으므로 적절한 자본통제는 필요하다는 입장문을 발표하였다.¹⁾ 금융감독이 충분히 정비되지 않은 상태에서 자본시장을 개방하면 자국 내 시장에 교란이 일어나 금융시스템이 불안해질 수 있고, 이를 방지하기 위해

1) Ostry, J., A. Ghosh, K. Habermeier, M. Chamon, M. Qureshi, and D. Reinhardt, "Capital Inflows: The Role of Controls," IMF Staff Position Note, February 2010.

서는 적절한 자본 유입 통제수단을 사용할 필요가 있다는 것이다.

돌이켜보면 1997년 한국의 외환위기 때 IMF가 구제금융을 지원해주는 대가로 강력히 요구했던 것이 금융시장의 완전 개방이었다. 장·단기 금융시장을 완전 개방함과 동시에 변동환율제가 작동될 수 있고 금리도 대폭 올려 외화자금이 국내에 들어올 수 있는 기본 여건을 만들라는 것이었다. 이렇게 들어온 외화자금은 과도한 부채 사용으로 경영이 마비된 중추적 기업들을 싼 값으로 매입할 수 있는 기회를 주었다. 그 결과 외화자금의 일시적 고갈에서 벗어날 수 있었고 단기간 내 경제는 회복될 수 있었다. 하지만 그 대가는 처참하였다. 국내 30대 재벌의 절반이, 그리고 국내 은행의 3분 1이 시장에서 퇴출되었고 성장 위주의 경제구조에 고용 불안, 소득 양극화, 경쟁의 격화 등의 충격을 주었다.

위기에 처했던 개도국들이 IMF 구제금융의 대가로 완전 시장 개방이라는 워싱턴 컨센서스의 집행을 완곡하게 해달라고 그렇게 애걸하였지만 받아주지 않더니, 선진국 경제가 위기를 거치고 나서야 그동안의 입장을 바꾸는 것을 보고 배신감을 느끼는 것은 당연하다.

한국은 현재 4천억달러가 넘는 외환을 보유하고 있고, 2010년에 자본 유출입의 변동성을 완화하기 위한 규제 3종 세트, 즉 선물환 포지션 규제, 외국인 채권투자 과세 및 거시 건전성 부담금 부과 등을 도입하였다. 이러한 제도의 도입으로 어느 정도 자본 자유화에 따른 금융 불안정성을 통제할 수 있게 되었지만 기축 통화국이 아니기 때문에 항상 리스크에 노출되어 있다. 따라서 국제 금융시장 흐름을 지속적으로 감시함과 동시에 국내적 요인으로 급격한 외화 자금의 유출입이 일어나지 않도록 안정적인 거시경제 운영이 필요하다.

.....
**1997년 한국의
 외환위기 때
 IMF가 구제금융을
 지원해주는 대가로
 강력히 요구하였던
 것이 금융시장의 완전
 개방이었다.**

.....
**금융부문이 양적으로
 비대해져 거시경제에
 불안정이라는 부메랑을
 가져올 수 있는 상황이다.
 여기에 금융부문의
 내부 질적 운용 상황을
 보면 문제가 더욱
 심각하다는 것을
 인식하게 된다.**

금융 발전이 지나치면 경제성장에 악영향을 미친다

2010년대에 들어서 금융 발전은 경제성장에 도움이 되나 일정한 임계점을 넘으면 경제에 오히려 해를 끼칠 수 있다는 주장이 나타났다. IMF, BIS 등 국제기구들은 지나친 금융활동은 경제 선진국의 경제성장에 오히려 부정적이라는 실증적 연구 결과를 발표하였다.²⁾ 그리고 금융의 지나친 발전을 2008년 글로벌 금융위기의 대표적 원인으로 꼽기에 이른다.

국내에서도 이와 관련된 연구가 이루어졌는데 한국에서도 실물부문에 비하여 지나치게 금융부문이 비대해지고 있다고 평가하고 있다.³⁾ 금융의 발전을 측정하는 측정치로 명목 국내총생산 대비 비금융 민간신용, 즉 금융 심화도를 사용하는데 이 수치가 이미 미국, 영국, 독일, 일본 등의 수치를 훌쩍 넘는 수준이다. 금융부문이 양적으로 비대해져 거시경제에 불안정이라는 부메랑을 가져올 수 있는 상황이다. 여기에 금융부문의 내부 질적 운용 상황을 보면 문제가 더욱 심각하다는 것을 인식하게 된다.

은행 여신이 기업보다는 가계로 그리고 비생산적 부문, 특히 부동산으로 흘러가고 있다. 은행의 여신 심사 능력도 취약하여 주로 담보 및 보증 대출을 하고 신용 대출은 30% 미만이다. 자본시장도 유통시장은 지속적으로 증대하고 있으나 발행 규모는 미미하고 혁신적 기업 자금을 공급하는 능력도 미진하다. 여기에 저금리 시대에 돈을 가진 노년층을 대상으로 자산의 규모와 이에 대한 관리 요구는 급증하고 있으나 이에 대처하는 기능은 아주 취약한 상황이다.⁴⁾

2) Arcand, J-L, E. Berkes, and U. Panizza, "Too Much Finsnce?", IMF, June 2012.

Cecchetti, S. and E. Kharroubi, "Reassessing the impact of finance on growth," BIS Working Papers No 381, July 2012.

3) 김천구·박정수, 「우리나라 금융의 적정성과 경제 성과 효과」 『금융연구』 제32권, 제3호, 2018. 9., pp. 1~36.; 박정수·박하일·박영철·박정환, 「우리나라 금융과 경제성장-금융의 비효율성과 과잉금융을 중심으로」 『한국경제의 분석』 제24권, 제1호, 2018. 4., pp. 107~172.

4) Park, Sang Yong, "Is Korea's finance swollen and decoupled?" Seoul Finance Forum, September 17th, 2019.

이제 더 늦기 전에 지나친 금융과 실물과의 괴리를 해소하기 위한 국가 전체적 차원의 대책이 시급하다. 금융 감독 기능을 강화하여 금융부문의 지나친 리스크 추구 행위를 억제하고, 실물경제 부문이 보수적 자세에서 탈피하여 4차 산업혁명에 적극적으로 대처할 수 있도록 금융부문의 대책이 마련되어야 한다.

소득 불평등은 경제성장을 저해한다

금융 발전과 자본 흐름의 잘못된 개방은 금융위기를 초래하며 성장과 형평에 부정적인 결과를 가져올 수 있다. 여기에 IMF는 소득 불균형이 경제성장을 낮추고 지속적인 성장을 저해할 수 있다는 실증 연구 결과를 발표하였다.⁵⁾

정통 경제학자들은 형평보다는 효율에 신경을 더 써 왔다. 왜냐하면 분배에 너무 신경을 쓰다가 성장 자체를 손상시킬 수 있다는 두려움 때문이었다. 그러나 최근 이에 반하는 강력한 실증 연구 결과를 국제기구들에서 발표하였다. 소득 불평등의 개선 없이 지속적인 경제성장이 이루어지기 어렵다는 것이다.

소득 불평등은 기술 발달, 금융 글로벌화 등으로 일어날 수 있지만 금융 발전으로 악화될 수 있다. 기술 발달로 저기술 노동자와 고기술 노동자 사이의 임금 격차가 커지기 시작하고 소득 불평등은 확대될 수 있다. 자본은 수익성에 따라 국내외로 움직이는 데 반하여 노동은 본질적으로 이동에 제약이 많기 때문에 자본시장을 개방하면 경제 내 양극화, 즉 자본을 가진 자와 그렇지 못한 노동자 간에 소득 불균형이 첨예해질 수 있다. 여기에 금융이 발전함에 따라 자본을 가진 자와 노동력만을 가진 자와의 양극화는 심화되고,⁶⁾ 이는

.....
소득 불평등은 기술 발달, 금융 글로벌화 등으로 일어날 수 있지만 금융 발전으로 악화될 수 있다.
이는 경제 불안을 넘어 정치·사회적으로도 불안정성을 초래한다.

5) Berg, A. and J. Ostry, "Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin," IMF, April 2011.
 6) Piketty, T., *Le capital au 21^e siècle*, Seuil, Sept. 2013.

.....

결국, 소득을 재분배하는 정책을 추진할 필요가 있다. 소득 재분배로 지나친 불평등을 고치려는 정책의 경제적 비용은 꼭 높지만은 않으며 아주 극심하지 않다면 경제성장에 해를 끼치지 않는다.

경제 불안을 넘어 정치·사회적으로도 불안정성을 초래한다.

우리나라의 경우도 예외가 아니어서 소득 불균형이 심화되고 있다.⁷⁾ 금융 발전은 소득 불평등을 악화시킬 수 있고⁸⁾ 소득 불평등이 급속히 진전되어 이제는 지속적인 성장을 유지하지 못할 한계점에 놓여 있다고 할 수 있다.

소득 불평등을 해소하고 나아가 지속적 경제성장이 저해받지 않게 하려면 어떻게 해야 할 것인가?⁹⁾ 우선 극단적 소득 불평등이 일어나게 만드는 요인부터 개선할 필요가 있다. 헬스 케어, 교육 등의 공공재에 대한 투자를 더 많이 해야 한다. 의료 건강 혜택을 동등하게 접근할 수 있게 하거나 교육의 질을 개선하는 것이 극단적 불평등을 해소하는 첫걸음은 될 수 있으나 이것은 하루아침에 작동하는 것이 아니며 장기적으로도 불평등을 해소하지 못할 수 있다.

따라서 총수요를 촉진하고 완전 고용을 목표로 하는 거시경제 정책과 구조적 정책을 추진해야 한다. 이는 고용과 임금 성장을 손상시키는 대가로 인플레이션에 집착하는 전통적 통화 신용정책과 단기 균형 재정이라는 재정 목표에 집착하는 재정정책에서 탈피하는 것을 의미한다. 또한 노동자의 교섭력을 증가시키고, 기업지배구조를 개선하며, 시장의 힘을 완화시켜 주는 강력한 구조적 정책을 추진하는 것을 의미한다. 이러한 정책들은 불평등의 증가를 바로잡는 데 도움이 될 것이나 이것으로도 충분하지 않을 수 있다.


결국, 소득을 재분배하는 정책을 추진할 필요가 있다. 실증 연구 결과에 따르면 소득 재분배는 아주 극심하지 않다면 경제성장에 나쁘지 않다고 한다.¹⁰⁾ 소득 재분배로 지나친 불평등을 고치려는 정책의 경제적 비용은 꼭 높지만은 않으며 아주 극심하지 않다면 경제성장에 해를 끼치지 않는다는 것

7) 김낙년, 「한국의 소득 집중도: update, 1933~2016」, 『한국경제포럼』, 제11권, 제1호, 2018. 4., pp.1~32.
 8) 신관호, 「금융발전이 소득불평등에 미치는 효과」, 『금융연구』, 제32권, 제3호, 2018. 9., pp.63~100.
 9) Ostry, J., P. Loungani, and A. Berg, *Confronting Inequality*; Columbia University Press, 2019.
 10) Ostry, J., A. Berg, and C. Tsangarides, "Redistribution, Inequality, and Growth," IMF, 2014.

이다. 오히려 이러한 정책을 취하지 않으면 경제성장에 악영향을 줄 수 있다. 경제성장 정책을 추구하지 말라는 것이 아니라 정부는 소득 분배에 영향을 미치는 정책, 구체적으로 보다 강력한 누진세와 소득 이전 정책을 추진해야 한다.

포용적 성장정책의 추진

이제 맹목적인 성장 우선주의 경제정책에서 벗어나야 한다. 개인적, 지역적 차원에서 경제성장으로 얻어지는 혜택의 격차를 줄이고, 생산활동에 대한 노동의 참여 기회를 높여서 국가 전체적으로 생산성과 삶의 질을 향상시키는 포용적 성장을 추구할 시점이다. 이는 현 정부의 소득주도 성장정책과도 일맥상통한다.

지나친 금융 발전에서 소득 불균형의 확대로, 나아가 지속적 경제성장의 저해로 연결되는 악순환의 고리를 끊기 위한 시작은 금융부문에 과잉을 없애고 금융이 본 기능에 충실하도록 만들어가는 것이다. 금융 하부구조를 철저하게 만들어 자원이 생산적인 부문에 흐르게 함으로써 건전한 경제성장의 시작을 위한 초석을 쌓아야 한다. 

.....
**지나친 금융 발전에서
 소득 불균형의 확대로,
 나아가 지속적
 경제성장의 저해로
 연결되는 악순환의
 고리를 끊기 위한
 시작은 금융부문에
 과잉을 없애고 금융이
 본 기능에 충실하도록
 만들어가는 것이다.**



| 현안분석 |

■ 정책연구, 데이터 환경 그리고 정부의 역할에 관한 소고

김문정 · 한국조세재정연구원 부연구위원

■ 경제 주체별 부채 현황 및 시사점

윤성주 · 한국조세재정연구원 연구위원

* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

정책연구, 데이터 환경 그리고 정부의 역할에 관한 소고¹⁾

I. 서론

정량적 정책연구란 정량적인 분석방법을 이용하여 과거에 행해진 정책의 효과를 분석하거나 앞으로 행해질 정책의 효과를 시뮬레이션하는 것을 의미한다. 정량적인 분석과 정성적인 분석의 가장 큰 차이 중 하나는 데이터 활용 여부이다. 정량분석을 수행할 때 연구자는 이미 만들어진 데이터를 활용하는 경우가 많지만 분석 대상이 기존의 데이터만으로 충분하지 않은 경우 설문조사 등을 통해 연구자가 직접 데이터를 생성하기도 한다.

정량적 정책의 효과분석은 사회과학에서 중요한 연구 분야로 자리 잡은 지 오래다. 정책연구를 수행하는 대상은 비단 정부출연연구원의 종사자에게만 해당되는 것은 아닐 것이다. 정책분석 자체를 타이틀로 내건 학술지 중에서 인용지수가 높은 학술지가 적지 않고 정책학이 하나의 학문 분야로 자리 잡은 것도 이를 방증한다.

정량적 정책연구 분야가 학문적으로 성장할 수 있었던 것은 이에 대한 실질적인 정책 수요가 자리하고 있었기 때문이라 판단된다. 정량적 정책연구는 연구자의 호기심을 충족하기 위하여 수행되는 것이라기보다는 궁극적으로 정책의 효과를 평가하고 그러한 평가를 수치화하여 더 나은 정책을 설계하는 데 기여할 목적으로 수행되는 경우가 많다.²⁾

많은 국가에서 정부는 정책평가 등을 위한 정책연구를 지원하고 그 결과를 정책 및 제도 설계와 예산과정에 반영하려는 노력을 해왔다. 미국의 오바마 전(前) 행정부에서는 2016년 증거기반정책수립위원회법(Evidence-Based Policymaking Commission Act of 2016)을 제정한 바 있다. 증거기반정책수립위원회에 소속된 15명의 위원들은 증거기반 정책수립 환경을 진작하는 데 있어서



김문정
한국조세재정연구원
부연구위원
(moonkim@kipf.re.kr)

1) 본고는 본원의 업무회의에서 발표한 원고를 발전시킨 것이다. 『재정포럼』 원고로 발전시키는 과정에서 도움이 되는 코멘트를 제공해주신 원내외 박사님들과 통계조사 작성기관의 일부 실무 담당자 분들께 깊이 감사드린다. 마지막으로 통계청 및 국제청의 데이터 현황 및 데이터센터 운용 상황을 잘 정리해준 임현정 연구원에게 감사드린다. 본고의 오탈자 및 내용 오류 등의 모든 책임은 저자에게 있다.

2) 초기에는 사회과학의 연구가 직접적으로 정책에 영향을 미치지 보다는 정부가 현상에 대한 아이디어, 정보, 방향 등을 얻는 데에 활용되었다(Weiss, 1977).

정부데이터(government data)의 가용성을 높이기 위한 방안을 제시하도록 요구 받았다. 또한 영국은 ADRN(Administrative Data Research Network)이라는 행정데이터를 활용하는 연구자 네트워크를 구축한 바 있다. OECD에서도 증거기반 정책수립을 강조해 왔는데, 2012년에는 2014~2016년 동안 증거기반 정책 전략의 일환으로 정책 컨설팅을 위한 매뉴얼을 개발하였다.

정량적 정책연구의 수행 여부에 정부의 재정적 지원이 결정적 역할을 할 수 있다. 특정 분야에 정부 지원이 집중되어 관련된 정책연구가 많이 수행되면, 그렇게 수행된 정책연구의 일부는 학술지에 게재되어 학계에도 기여하기 마련이다. 이러한 일련의 연구 결과는 어떠한 정책의 효과가 실제로 존재했는지, 그리고 만약 그러하다면 그 효과가 어떠한 경제 주체에서 두드러졌는지 등을 파악하는 근거 자료로 사용될 수 있다.

그런데 정량적 정책연구의 질적 성장을 위해서는 정책연구를 위한 재정 지원 외에도 데이터 환경 지원 역시 필수적이다. 앞서 언급했듯이, 정량적 정책연구란 데이터를 활용하여 분석하는 것이 골자인 만큼 어떠한 데이터를 활용하느냐가 정량적 정책연구의 핵심이기 때문이다.

본고에서는 필자의 주요 관심 분야인 고용노동 통계 분야를 중심으로 정량적 정책연구 성과의 질적 향상을 위해 정부가 예산 지원 외에 데이터 환경에도 상당한 관심을 지속적으로 쏟아야 함을 강조하고자 한다.

본고는 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 제II장에서는 데이터의 중요성을 파악할 수 있는 통계량을 검토하여 정부의 역할이 데이터 환경을 조성하는 데 중요할 수 있음을 인지하고자 한다. 제III장에서는 우리나라 고용노동 통계의 현황을 살펴보고 쟁점사항을 점검하고자 한다. 제IV장에서는 최근 정책연구자의 데이터 환경을 개선하기 위한 일련의 조치를 제시하고, 추가적인 향후 방향을 모색한다.

II. 정책연구 활성화를 위한 정부의 역할: 재정 지원과 데이터 환경 지원

본고에서 저자는 궁극적으로 정부가 더 나은 정책연구를 수행할 수 있도록 데이터 환경을 구축하는 데 상당히 관심을 기울일 것을 촉구하고자 한다. 이때 가장

본고에서는 고용노동 통계 분야를 중심으로 정량적 정책연구 성과의 질적 향상을 위해 정부가 예산 지원 외에 데이터 환경에도 상당한 관심을 지속적으로 쏟아야 함을 강조하고자 한다.

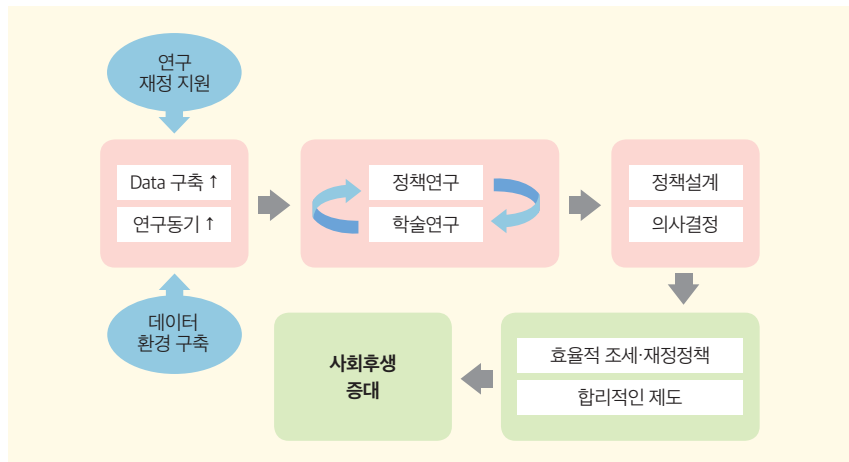
연구를 위한 재정적 지원이 이루어지고 데이터 환경이 잘 구축되면 정량분석이 가능한 데이터가 마련될 수 있고 연구자의 연구 의지가 상승할 수 있다.

기본적으로 할 수 있는 질문은 왜, 그리고 어떻게 정부가 데이터 환경을 구축하는데 관심을 기울여야 하는가이다. 정책연구를 위한 데이터 환경 구축은 법 개정이 필요한 것이기도 하고, 데이터 활용을 위한 인프라를 구축하는 것일 수도 있다. 또한 상당한 관측치를 포함하는 데이터를 새로 설계하는 것을 의미할 수도 있다. 개인정보 보호 등의 측면에서 예상하지 못한 법적 분쟁에 미리 대응해야 하며, 데이터 구축, 관리 등을 위해 적지 않은 예산이 투입되어야 하는 것은 물론이다.

그러한 정부의 노력이 지속적으로 이루어져야 하기 때문에, 사실 정부 차원에서 정책연구를 위한 데이터 환경을 개선해야 하는 강력한 이유를 스스로 인지하기 전까지는 이러한 정부의 노력이 자연스럽게 이루어질 것이라고 기대하기는 어렵다. 이에 따라 정책연구를 위한 정부의 역할을 개념적으로 정리해보고, 정부의 역할을 간접적으로 파악할 수 있는 자료를 검토하고자 한다.

1. 정책연구를 위한 정부의 역할

[그림 1] 정책분석을 위한 데이터 환경이 정책결정 과정을 통하여 사회후생에 미치는 영향 경로 개념화



출처: 저자 작성

개념적으로 정부의 노력이 필요한 이유를 설명하자면 [그림 1]과 같다. 연구를 위한 재정적 지원이 이루어지고 데이터 환경이 잘 구축되면 정량분석이 가능한 데이터가 마련될 수 있고 연구자의 연구 의지가 상승할 수 있다. 이로 인해 정

책연구가 발생할 수 있으며 정책연구의 발전은 높은 가능성으로 또다시 학술연구로 발전할 수 있다. 정책연구가 저명한 학술지에 실린다는 것은 그 정책분석이 학계에서 검증받았다는 것을 의미하기 때문에, 정책연구가 학술논문으로 발전되는 것도 상당히 중요하다. 정책 평가방법에 대한 지식이 축적되고 정량분석에 활용된 데이터 등에 대한 사회적 신뢰가 쌓이면 이때는 정량분석이 정책설계, 평가, 정책 의사 결정에 대해 직·간접적으로 영향을 미치게 된다.³⁾ 그렇게 되면 예산을 더욱 효율적으로 활용할 수 있는 방향으로 조세 및 재정 정책이 설계되고, 각종 제도도 더 합리적인 틀을 갖추게 될 것이다. 그 결과 그러한 정책과 제도는 그 사회의 후생을 증대하는 데 기여하게 된다.⁴⁾

2. 정부 역할의 중요성을 보여주는 제한된 증거(limited evidence)

데이터 환경 구축 및 개선을 위한 정부의 적극적인 조치를 이끌어내기 위해서는 정책연구를 위한 데이터 환경이 개선됨에 따라 최종적으로 정책결정에 반영되어 정책의 질적 수준이 높아졌거나 궁극적으로 사회후생(social welfare)을 높였다는 정량분석 결과가 필요할 것이다. 그러나 현실적으로 그러한 주장을 직접적으로 뒷받침할 수 있는 정량분석을 수행하는 것이 쉽지 않기 때문에 본 절에서는 간접적인 방법으로써 정책연구에 대한 양질의 학술연구가 정부의 재정 지원 및 행정데이터 접근성과 상관성이 있음을 보이고자 한다.

이를 위하여 본 절에서는 Web of Science에 수록된 학술지 데이터를 활용하였다. SCI, SSCI급 논문 등 양질의 논문이 수록되어 있는 Web of Science 데이터베이스를 이용하여 2011~2018년 동안 학술저널에 실린 논문에 대한 서지정보 데이터를 활용하였다. 검색 범위는 Web of Science 핵심 컬렉션에서 Social Sciences Citation Index(SSCI), Arts & Humanities Citation Index(A&HCI) 컬렉션으로 한정하였다.⁵⁾

가. 정책평가 및 증거기반과 관련된 양질의 학술연구의 연간 추이

먼저 정책효과와 관련된 정량분석과 연관이 있을 것으로 판단되는 논문을 개수를 파악하고자 ‘policy evaluation’과 ‘data’라는 단어가 포함된 논문을 찾아보았다. 이러한 단어를 선택한 것은 정책효과를 정량적으로 분석하는 경우 ‘policy

본 절에서는 간접적인 방법으로써 정책연구에 대한 양질의 학술연구가 정부의 재정 지원 및 행정데이터 접근성과 상관성이 있음을 보이고자 한다.

3) 오세영 외(2017)에 따르면, 정책 부서에서 근무하는 공무원과 연구자 모두 전문가 자문을 근거로 정책을 결정한다는 응답률이 높게 나타났다. 그러나 계량적 근거의 활용에 대해서는 정부부처 공무원들이 연구자보다 더 긍정적으로 판단하는 것으로 나타났다.

4) 오세영 외(2017)에 따르면, 정책 수립 시 중앙정부 공무원은 조사 통계, 가공통계, 전문가 의견, 행정정보의 영향력이 높다고 응답하였다.

5) 학술연구(article)뿐만 아니라 학회연구 발간물 등도 포함되었지만, 학술연구가 절대적인 비중을 차지하므로 Web of Science에서 검색된 연구 결과를 ‘학술연구’라고 통칭한다.

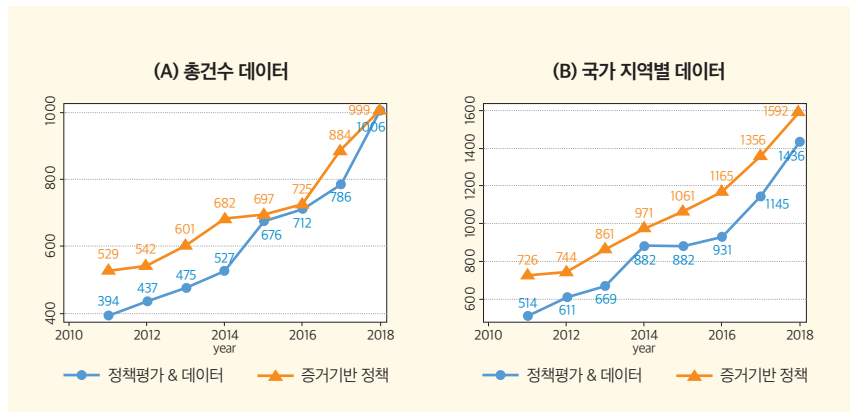
[그림 2]의 (A)는 개별 논문 건수로, [그림 2]의 (B)는 국가 지역별 건수로 비교하고 있다. 어느 경우든 시간에 따른 단조적 증가 추세를 보이고 있다.

evaluation’이라는 용어를 쓰는 것이 일반적이고 ‘data’를 설명하는 본문에 존재하는 경우가 많기 때문이다. 물론 이런 단어를 어떤 논문이 포함했다고 해서 정책 효과를 정량적으로 분석한 것은 아닐 수 있을 것이다.⁶⁾

더불어 증거기반 정책 ‘evidence-based policy’라는 용어가 포함된 문헌도 검색해보았다.⁷⁾ 단, ‘evidence-based policy’ 대신 ‘data-based policy’ 등 유사한 용어도 사용될 수 있으므로 실질적인 의미에서의 증거기반 정책이 포함된 논문 수는 본 절에서 파악한 논문보다 더 많을 수 있음을 염두에 둘 필요가 있다.

[그림 2] 정책평가 및 증거기반 정책과 관련된 논문 수

(단위: 건)



출처: Web of Science 데이터베이스를 이용하여 저자 작성

[그림 2]에서는 ‘정책평가 & 데이터’ 및 ‘증거기반 정책’과 관련된 Web of Science 논문의 개수에 대한 연도별 추이를 보여주고 있다. [그림 2]의 (A)는 개별 논문 건수로, [그림 2]의 (B)는 국가 지역별 건수로 비교하고 있다. 어느 경우든 시간에 따른 단조적 증가 추세를 보이고 있다.⁸⁾

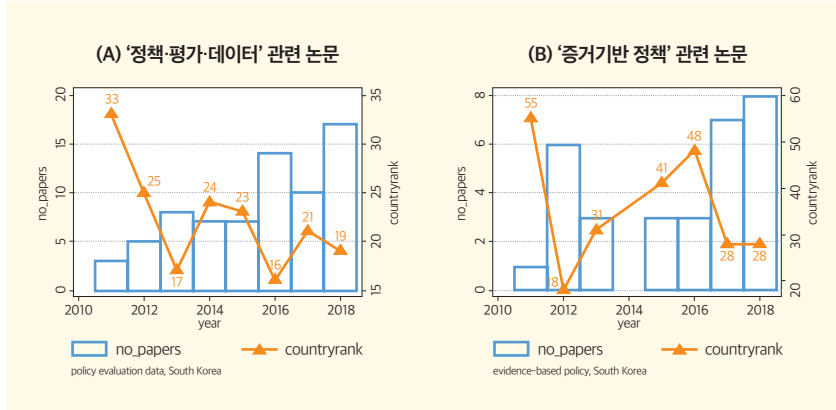
6) 예를 들어, 정성적 분석이 중심이 되는 분석이라 하더라도 해당 논문의 literature review 관련 장에서 기존의 관련 문헌을 인용하는 과정에서 이러한 용어를 언급했을 가능성이 있다.

7) 증거기반 정책은 비단 정량분석에만 국한된 것이 아닐 수 있으나 증거기반 정책을 강조하는 것 자체가 어떠한 형태든 일정한 자료를 기반으로 정책을 펼쳐야 한다는 것을 함의하기 때문에 정량적 정책연구를 활성화하는 결과로 귀결할 가능성이 높다고 생각된다.

8) 어떠한 논문에 참여한 연구진이 각기 다른 국가 소속인 경우 다른 건수로 집계되기 때문에 측정 기준에 따라 건수가 차이 난다.

[그림 3] 정책평가 및 증거기반 정책과 관련된 논문 수:
우리나라 기관 소속의 저자 수

(단위: 건, 순위)



출처: Web of Science 데이터베이스를 이용하여 저자작성

[그림 3]은 우리나라 저자 수를 보여주고 있다. 그림에서 ‘막대그래프’는 정책 평가와 관련된 논문에 참여한 우리나라 기관에 소속된 저자 수를 보여준다. ‘세모 표식’의 실선은 우리나라 기관 소속 저자들의 명수 기준으로 계산했을 때 우리나라의 연도별 순위를 나타낸다. 해당 수치가 낮을수록 우리나라 기관 소속 저자들의 비중이 상대적으로 높은 것을 의미한다. 비록 연도별 변동성은 존재하지만 정책평가 및 증거기반과 관련하여 우리나라 저자들이 기여한 논문이 증가하고 있고 이에 따라 국가 순위 역시 높아지고 있음을 확인할 수 있다.

본 절에서 우리는 ‘정책평가 & 데이터’ 혹은 ‘증거기반 정책’과 관련된 양질의 논문이 지속적으로 증가했음을 파악하였다. 또한 그러한 논문에 참여한 저자들을 국가 지역별로 유형화했을 때 우리나라 기관 소속 저자들의 규모가 2010년 대비 2018년에 큰 폭으로 증가하였고 이에 따라 국가별 순위 역시 눈에 띄게 상승했음을 알 수 있었다. 데이터 해석상 신중을 기할 필요는 있으나 이러한 패턴은 적어도 증거기반 정책에 대한 중요성이 학계에서도 점차 강조되고 있는 추세를 방증하는 것으로 보인다.

연도별 변동성은 존재하지만 정책평가 및 증거기반과 관련하여 우리나라 저자들이 기여한 논문이 증가하고 있고 이에 따라 국가 순위 역시 높아지고 있음을 확인할 수 있다.

<표 1>의 결과로 볼 때
정부기관에서 특정 분야에
재정적 지원을 투입함으로써
연구자들의 관심을 해당
주제에 집중되도록 하는데
기여할 가능성을
부인하기는 어렵다.

나. 정책평가 및 증거기반 정책과 관련된 양질의 학술연구 중 연구비 지원을 받은
논문의 비중

다음으로 연구비를 지원받은 논문의 비중을 파악해 보도록 하자. <표 1>에서는 ‘정책평가’ 혹은 ‘증거기반 정책’으로 검색된 학술논문 중에서 연구비 지원 정보가 존재하는 건수의 비중을 보여주고 있다. 연구비를 지원받은 논문 건수가 시간 흐름에 따라 증가하고, 전체 건수 중 차지하는 비중 역시 증가하고 있음을 알 수 있다. 구체적으로 ‘정책평가’를 포함하는 학술논문 가운데 43%가 2011년에 연구비를 지원받았으나, 2018년에는 68%가 연구비를 지원받은 것을 알 수 있다. 한편, ‘증거기반 정책’을 포함하는 학술논문 중에서는 2011년 37%가 연구비를 지원받았고, 2018년에는 51%가 연구비를 지원받은 것으로 나타났다.

<표 1>을 통해 양질의 정책연구의 출판과 연구비 지원 여부가 양(+)의 상관관계가 있을 것으로 예상할 수 있다. 단순히 연구비를 지원했다고 해서 연구비를 지원받은 해당 연구가 Web of Science 데이터베이스에서 검색된 것으로 해석하기 어렵다. 연구능력이 뛰어난 연구자가 연구비를 지원받아서 정책연구를 수행하여 Web of Science 데이터베이스에 해당 논문이 검색되었을 가능성이 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 정부기관에서 특정 분야에 재정적 지원을 투입함으로써 연구자들의 관심을 해당 주제에 집중되도록 하는데 기여할 가능성을 부인하기는 어려울 것이다.

<표 1> 연구비를 지원받은 논문의 비중

(단위: 건, %)

연도	‘policy evaluation & data’를 포함한 학술논문			‘evidence-based policy’를 포함한 학술논문		
	총건수	연구비를 지원받은 건수	비중	총건수	연구비를 지원받은 건수	비중
2011	394	172	43.65	529	197	37.24
2012	437	211	48.28	542	225	41.51
2013	475	201	42.32	601	230	38.27
2014	527	248	47.06	682	294	43.11
2015	676	450	66.57	697	388	55.67
2016	712	466	65.45	725	431	59.45
2017	786	554	70.48	884	545	61.65
2018	1,006	691	68.69	999	606	60.66
전체	5,013	2,993	59.70	5,659	2,916	51.53

주: ‘연구비를 지원받은 논문’은 전체 검색 건수에서 연구비 정보가 없는 건수를 제외한 값으로 정의함
출처: Web of Science 데이터베이스를 이용하여 저자 작성

다. 양질의 학술연구와 행정데이터에의 접근성과의 상관성

정책 분야의 양질의 학술연구는 연구비 지원도 중요하지만 데이터 환경도 역시 중요할 수 있다. <표 2>에서는 ‘정책연구 & 데이터’와 ‘행정데이터’가 함께 포함된 논문(1열)과 ‘증거기반 정책’과 ‘행정데이터’가 함께 포함된 논문(2열)의 개수를 연간별로 보여주고 있다. ‘행정데이터’에 특히 주목한 것은 행정데이터가 설문조사를 기반으로 추출된 조사데이터에 비해 정책연구자들이 접근하기 어려운 데이터이기 때문이다. 그러므로 행정데이터를 이용한 정책연구가 증가하는 경우 데이터를 정책연구에 활용하도록 공식적으로 지원하는 사례가 점차 많아졌음을 의미한다고 볼 수 있다.

<표 2>의 결과는 행정데이터에 대한 접근이 상대적으로 제한적이기 때문에 정량적 정책연구를 수행하는 연구자가 행정데이터보다 다른 조사데이터를 활용할 가능성이 높기 때문으로 이해된다.

<표 2> 행정데이터 단어를 포함한 검색 건수의 비중

(단위: 건, %)

연도	‘policy evaluation & data’를 포함한 학술논문			‘evidence-based policy’를 포함한 학술논문		
	총건수	‘행정데이터’ 포함 건수	비중	총건수	‘행정데이터’ 포함 건수	비중
2011	394	36	9.14	529	9	1.70
2012	437	23	5.26	542	8	1.48
2013	475	42	8.84	601	9	1.50
2014	527	38	7.21	682	23	3.37
2015	676	49	7.25	697	14	2.01
2016	712	68	9.55	725	25	3.45
2017	786	62	7.89	884	33	3.73
2018	1,006	86	8.55	999	26	2.60
전체	5,013	404	8.06	5,659	147	2.60

주: ‘연구비를 지원받은 논문’은 전체 검색 건수에서 연구비 정보가 없는 건수를 제외한 값으로 정의함
출처: Web of Science 데이터베이스를 이용하여 저자 작성

<표 2>를 통해 ‘정책연구 & 데이터 & 행정데이터’가 포함된 논문의 수가 2011년 36건에서 2018년 86건으로 2.38배 증가하였고, ‘증거기반 정책 & 행정데이터’가 포함된 논문의 수가 2011년 9건에서 2018년 26건으로 2.9배 증가한 것을 확인할 수 있다.

그런데 ‘정책연구 & 데이터’ 관련 총 학술연구 및 ‘증거기반 정책’ 관련 총 학술연구 중에서 차지하는 비중을 계산해 보면 그 비중이 크게 증가한 것은 아니다.

데이터를 활용한
정책연구의 증가현상
및 연구비를 지원받은
정책연구의 증가현상은
정책연구에 있어서
재정적인 지원 외에도
데이터 환경 측면에서의
정부의 지원이 상당히
중요할 수 있음을
짐작할 수 있다.

예를 들어, ‘정책연구 & 데이터’ 관련 논문 중 ‘행정데이터’를 추가로 포함한 논문의 비중은 2011년에는 9.14%인 반면, 2018년에는 8.06%로 오히려 감소하였다. 또한 ‘증거기반 정책’ 관련 논문 중 ‘행정데이터’를 추가로 포함한 논문의 비중은 2011년 1.70%에서 2018년 2.60%로 단지 그 증가 폭이 미미한 수준이다.

이러한 추세가 나타난 것은 행정데이터에 대한 접근이 상대적으로 제한적이기 때문에 정량적 정책연구를 수행하는 연구자가 행정데이터보다 다른 조사데이터를 활용할 가능성이 높기 때문으로 이해된다. 요컨대, 연간별 증가 속도를 비교할 때 조사데이터 기반 정책연구의 증가율이 행정데이터 기반 정책연구의 증가율을 압도하는 것으로 이해할 수 있다.

3. 소결

본 장에는 정량적인 정책연구의 중요성과 그러한 연구의 확대에 있어서 정부의 역할을 중요할 수 있음을 보여줄 수 있는 데이터 패턴을 Web of Science의 데이터베이스를 기반으로 보여주었다. 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, ‘정책평가 & 데이터’라는 단어가 포함되었거나 ‘증거기반 정책’이 포함된 Web of Science 학술논문의 수가 증가하고 있다는 점에서 정량적 정책분석 및 증거기반의 정책에 대한 학계의 관심이 높아지고 있는 것을 알 수 있었다. 둘째, 정책 분야의 연구 중에서 연구비 지원을 받은 논문 건수가 늘어나는 것을 통해 정책연구 수행 시 정부의 재정 지원의 중요성을 가늠할 수 있었다. 셋째, 행정 데이터를 활용한 정책연구 분야의 논문 건수 자체는 증가하였으나, 전체 정책연구 분야 논문 건수 중 해당 논문이 차지하는 비중은 증가하지 않았다. 이는 행정 데이터가 학술연구의 발전에 기여할 잠재력이 있지만 행정데이터에 대한 연구자의 접근성이 많은 경우 차단되었기 때문으로 짐작된다.

결론적으로 데이터를 활용한 정책연구의 증가현상 및 연구비를 지원받은 정책연구의 증가현상은 정책연구에 있어서 재정적인 지원 외에도 데이터 환경 측면에서의 정부의 지원이 상당히 중요할 수 있음을 짐작할 수 있다.

III. 우리나라 정책연구 데이터 환경의 주요 쟁점사항: 고용·노동 분야를 중심으로

정부의 역할을 재정적 지원 및 데이터 환경 지원으로 구분했을 때, 본 원고가 데이터 환경 지원 분야에 초점을 맞추어져 있기 때문에 이후부터는 데이터로 관련된 논의로 한정하고자 한다. 또한, 보다 생산적인 논의를 위하여 관심 대상이 되는 정책 및 데이터를 고용노동 분야로 한정한다.⁹⁾

1. 고용·노동·임금 분야의 주요 통계자료¹⁰⁾

고용, 노동, 임금과 관련된 연구논문 중에서 활용 빈도가 높은 통계조사를 중심으로 논의한다. 정책연구 및 학술연구상의 활용 빈도가 높은 통계조사를 판별하기 위하여 다음의 과정을 거쳤다. 먼저, 3개의 패널조사(노동, 복지, 재정분야 패널조사)와 통계청과 고용노동부에서 공식적으로 작성 및 공개하는 통계조사 등을 비교 대상으로 선정하였다. 통계청 통계자료는 2018년도 「통계청 통계활용 현황」에 따라 노동, 일자리, 고용 등의 분야의 정책이 활용된 통계조사만을 고려하였다. 고용노동부 통계자료는 고용노동통계조사 홈페이지(<http://laborstat.moel.go.kr>)의 통계DB 메뉴에 소개된 통계조사 중에서 일부 주제가 특정 분야에 국한되었다고 판단되는 통계조사를 제외한 통계조사를 고려하였다.¹¹⁾ 또한 행정 데이터의 사용 여부를 파악하기 위하여 고용보험DB, 국세청 자료, 건강보험 DB 등의 용어로도 같이 검색하였다.

<표 3> 고용·노동·임금 분야 통계조사 활용 빈도

(단위: 건)

통계조사	활용 빈도(검색건수)	비고(작성·관리기관)
「경제활동인구조사」	1,750	통계청
「노동패널조사」	867	노동연구원
「생활시간조사」	581	통계청
「가계동향조사」	498	통계청
「전국사업체조사」	296	통계청
「복지패널조사」	269	한국보건사회연구원
「고용형태별근로실태조사」	226	고용노동부

정부의 역할을 재정적 지원 및 데이터 환경 지원으로 구분했을 때, 본고가 데이터 환경 지원 분야에 초점을 맞추어져 있기 때문에 이후부터는 데이터로 관련된 논의로 한정하고자 한다.

9) 보다 광범위한 국가 승인 통계를 이해하고자 하는 경우, 중앙행정 기관과 공공기관이 작성하는 501 건에 대해서 통계 작성 목적과 이용자에 대한 분석을 수행한 오세영 외(2017)를 참고할 수 있다.
 10) 참고자료로 남재량(2007), 김을식(2010), 정광호 외(2011), 전용일 외(2017) 등을 고려할 수 있다.
 11) 산업재해현황, 산업보험통계, 노사분규통계, 장애인 의무고용현황, 전국노동조합조직현황 등은 고려대상에서 제외하였다.

고용·노동·임금 분야
 학술연구 중에서
 가장 활용도가 높은
 통계조사는 1,750건의
 연구논문이 검색된
 「경제활동인구조사」로
 나타났다.

「지역별고용조사」	211	통계청
고용보험DB	199	고용노동부
「가계금융복지조사」	197	통계청
건강보험DB	164	건강보험관리공단
「사업체노동력조사」	143	고용노동부
「기업체노동비용조사」	86	고용노동부
국세청 자료	73	국세청
「재정패널조사」	54	한국조세재정연구원

주: 1. '활용 빈도'란 Google Scholar 웹사이트(<http://scholar.google.com/>)에서 각 통계조사 단어를 정확히 포함하면서 '고용', '노동', '임금' 중의 한 단어라도 포함하는 사례를 모든 기간에 대하여 검색한 결과 제시되는 건수로 정의함

2. 직접 해당 자료를 이용하였거나 인용한 경우 모두 포함됨에 유의해야 함

출처: Google Scholar 검색 결과를 바탕으로 저자 작성

Google Scholar를 통하여 특정 통계조사의 제목을 온전히 포함하면서, 고용·노동·임금 중 어느 한 단어라도 같이 포함된 문헌을 모든 검색 가능 기간에 대하여 검색하였다. 통계조사 제목별 검색된 건수가 많을수록 해당 조사가 활발하게 활용되고 있다고 해석하였다.

물론 해당 통계조사를 실질적으로 정량분석에 활용하지 않고, 해당 통계조사를 활용한 문헌이나 기초통계량을 언급하는 경우에도 검색될 수 있다. 그러나 연구자의 연구 과정에서 '유의미한 정보'를 제공해주는 경우에 국한하여 그러한 인용이 이루어지는 것을 고려할 때, '인용' 역시 해당 통계조사가 활용된 사례로 포괄적으로 정의할 수 있다고 보았다.

<표 3>에는 활용 빈도가 50건 이상인 통계조사만 제시하였다. <표 3>에 따르면 고용·노동·임금 분야 학술연구 중에서 가장 활용도가 높은 통계조사는 1,750건의 연구논문이 검색된 「경제활동인구조사」로 나타났다. 「한국노동패널조사」(867건), 「생활시간조사」(581건)가 그 뒤를 이어 각각 2, 3위를 차지하였다. 500건 이하 200건 이상을 차지하는 통계조사로는 「가계동향조사」(498건), 「전국사업체조사」(296건), 「복지패널조사」(269건) 등이다.

2. 고용·노동·임금 통계 관련 주요 쟁점사항

본 절에서는 <표 3>에서 파악된 데이터를 중심으로 정책연구 수행에서 직면하게 되는 쟁점사항에 대해 언급하고자 한다.

가. 통계조사의 시의성

일년 주기로 국가 예산의 설계 및 집행이 이루어지는 것을 고려할 때, 당해 연도에 도입된 정책의 효과를 파악하여 이듬해 예산에 반영하기에는 한계가 있다. 패널조사를 제외한 나머지 조사는 횡단면 조사이기에 각 조사단위의 고정효과를 통제하는 것이 어렵다. 반면, 패널조사는 조사시점 이후 2년 후에 공표되기 때문에 당해 연도에 도입된 정책의 효과를 당해 연도 패널데이터에 기반하여 분석하는 것이 사실상 불가능하다. 그러므로 보통 새롭게 도입된 고용·노동 정책의 효과를 파악하기 위해서는 조사 및 공표 주기가 짧은 통계자료에 의존할 수밖에 없다. 월별 조사결과가 공표되는 「경제활동인구조사」, 「사업체노동력조사」 혹은 분기별로 조사되는 「가계동향조사」 등이 그 예이다. 공표 주기가 상대적으로 짧은 조사데이터는 실질적으로 예산 및 운용 여건상 제공되는 정보가 한정적일 수밖에 없다. 예를 들어 「경제활동인구조사」 월별조사는 임금과 관련된 정보가 없으며, 그러한 임금정보는 「경제활동인구조사」 근로형태별 부가조사를 통해 연간 1회만 조사되고 있다. 또한 고용노동부의 「사업체노동력조사」는 고용부문과 임금부문이 분리되어 조사 및 공개되기 때문에 외부 연구자는 일정한 유형의 사업체에서 고용과 임금 수준을 동시에 파악하기가 어렵다.

나. 조사데이터의 한계

조사데이터는 상대적으로 접근성이 높은 반면, 측정오차(measurement error)의 문제나 대표성의 문제가 존재한다. 예를 들어, 가구원을 기반으로 조사를 수행하는 「경제활동인구조사」는 월별 조사이며, 통계청 MDIS(Microdata Integrated Service) 프로그램을 통하여 원자료를 다운로드받을 수 있는 등 접근성이 높은 편이다. 그러나 모든 문항이 개인의 응답에 기반하기 때문에 경제활동 상태 자체를 넘어선 보다 구체적인 정보, 즉 근로시간이나 시간당 임금과 같은 항목에 대해서는 본 통계조사의 활용에 신중을 기할 필요가 있다. 최저임금 연구에 많이 사용되는 「고용형태별근로실태조사」는 소정 및 초과 임금 및 근로시간에 대한 정보를 임금대장에 기초하여 제공하고 있기 때문에 임금 및 시간당 임금 정보 측면에서는 「경제활동인구조사」보다 더 높은 신뢰를 확보하고 있는 통계조사라 할 수 있다. 그러나 사업주의 임금대장을 기초로 하고 있는 만큼 이 역시 측정오차에서 완전히 자유롭다고 할 수 없다. 또한 연간 1회 조사되고 있으며, 자영업자나 비경

조사데이터는 상대적으로 접근성이 높은 반면, 측정오차의 문제나 대표성의 문제가 존재한다.

행정데이터는 데이터의 정확성이 높거나 대표성이 높은 반면, 접근 자체가 어렵거나 입수할 수 있는 정보가 한정되어 있다. 그 때문에 정책연구 분석을 수행하는 데 필요한 변수가 불충분한 경우가 많다.

제활동 인구는 조사 대상에서 제외된다는 점에서 「경제활동인구조사」를 대체하기 어렵다.¹²⁾

다. (단독) 행정데이터의 한계

많은 경우 행정데이터는 데이터의 정확성이 높고 경우에 따라서는 전수데이터 형태로 제공이 가능한 반면, 접근 자체가 어렵거나 입수할 수 있는 정보가 한정되어 있다. 고용보험DB는 고용보험에 가입된 모든 사업장과 피보험자에 대한 정보를 지니고 있다는 점에서, 국세청 자료는 국세납부 대상자에 대한 모든 정보를 갖고 있다는 점에서 정확한 자료이며 표본의 대표성 문제가 거의 발생하지 않는다고 할 수 있다.¹³⁾ 그러나 정책연구 분석을 수행하는 데 필요한 변수가 불충분한 경우가 많다. 예를 들어, 고용보험 사업장 DB는 사업장의 지역 및 산업의 정보가 상당히 세분화되어 있다는 점은 강점이나, 사업장이 속한 기업 및 기업의 특성에 대한 구체적 정보를 제공하는 데에는 한계가 있다. 고용보험 피보험자DB의 경우 성별 및 연령 정보는 존재하지만 교육 수준, 가족관계, 혼인 여부 등의 인적사항 정보를 찾아보기 어렵다. 또한, 근로시간이나 임금 변수의 정보는 존재하지만 고용보험 자격 취득 시에만 입력하고 업데이트가 되지 않는 문제가 있다.¹⁴⁾

라. 데이터 간의 정합성

데이터 간의 정합성에 대한 연구가 부족한 편이다. 예를 들어, 통계청이나 고용노동부 등의 통계작성 기관은 각 기관에서 담당하는 데이터의 품질을 향상하는 것이 주요 목적이므로 사실상 각 기관에서 조사 목적에 따라 생산되는 데이터 간의 정합성 문제를 고민하는 실무 담당자는 찾아보기 어렵다. 따라서 연구자는 동일한 통계지표가 통계조사별로 다른 결과가 나타나는 이유에 대하여 개별적인 연구 경험을 통하여 분석해야 한다. 「가계금융·복지조사」나 「가계동향조사」의 경우 가구단위별 정보를 제공하지만 가구원 개별의 근로소득 정보를 제공하지 않고, 근로소득 정보가 제공되는 가구주의 경우에도 근로시간 정보가 부재하여 가구주의 시간당 임금을 계산할 수 없다.

12) 「고용형태별근로실태조사」의 경우, 산업대분류 기준 O, T, U 산업이 제외되어 조사되고 있다는 점도 한계점 중의 하나이다.

13) 고용보험은 고용보험 비가입자 정보는 부재하다는 점, 국세청 자료는 면세 사업장이나 면세 피보험자에 대한 정보는 수집하지 않는다는 점 등 때문에 여전히 대표성의 문제는 존재할 것이다.

14) 월임금 정보가 존재하기는 하지만, 이는 고용보험DB를 관리하고 있는 한국고용정보원 역시 근로복지공단으로부터 자료 협조를 받은 후 사용할 수 있기 때문에 외부 연구자가 접근하기 어려운 것이 사실이다. 또한 근로복지공단의 보수총액 자료를 활용한다고 하더라도, 정확한 임금정보를 취득하기 위해서는 최소 1년 이상의 시차(lag)를 감수해야 한다.

마. 가구단위 정보

근로자 단위의 횡단면 자료는 상대적으로 풍부하지만 가구 단위의 횡단면 자료는 부족한 편이다. 예를 들어서 최저임금 인상으로 인하여 임금의 영향을 받은 근로자가 어떤 산업이나 직업군에서 특히 많이 발생하는지 파악할 수 있지만, 최저임금 인상으로 인하여 어떠한 유형의 가구에서 가구원 혹은 가구 전체의 임금이 변화했는지는 파악하기 어렵다. 노동패널조사나 복지패널조사 등의 패널조사를 통해 파악할 수는 있으나, 이는 패널조사를 기반으로 하는 결과를 경제활동인구조사와 같이 모든 경제의 가구를 대표하는 결과로 해석하는 데는 한계가 있으며, 실질적으로 조사시점과 공표시점 간에 2여 년의 시간이 걸리기 때문에 긴박한 정책수요를 맞추기가 쉽지 않다.

바. 자영업자, 플랫폼 노동 등

자영업자 및 플랫폼 노동 등 새로운 고용형태에 대한 통계조사가 부족하다. 통계청 경제활동인구조사에 따르면 2018년 기준 자영업자는 560만명으로, 이는 전체 취업자의 21%에 해당한다. 이렇듯 자영업자가 우리나라 취업자 중 차지하는 비중이 상당히 높고, 소상공인과 함께 정책적으로 보조하는 정책 건수가 적지 않음에도 불구하고 안타깝게도 자영업자 현황을 파악할 수 있는 자료가 한정되어 있다. 경제활동인구조사가 유일하게 자영업자 수준을 파악할 수 있는 공식력 있는 통계조사라고 할 수 있으나, 앞서 언급했듯이 경제활동인구조사는 행정자료가 아닌 조사자료이기 때문에 매출 수준, 고용인원 등을 실질적으로 파악하기에는 한계가 있다. 요컨대, 자영업자를 포괄하는 통계조사가 상당히 한정되어 있고, 통계조사가 있다 하더라도 정보의 양과 질이 충분하지 못하다고 할 수 있다. 따라서 중소기업이나 자영업자의 경우 데이터가 부족하여 설문조사로 대체하는 경우가 많다. 설문조사는 분명 기존의 통계조사로는 파악하기 어려운 설문 대상의 정보를 파악하는 데 유용한 도구임은 분명하나 심층적인 분석 도구로서 사용되기는 어렵다. 체계적인 자영업자 설문조사를 살피는 것이 필요해 보인다. 특히, 플랫폼 노동 등으로 인한 수요기반(demand-driven) 경제에서는 개개인이 개인사업자, 즉 자영업자처럼 활동하거나 현실과 달리 통계조사상으로 동일하게 조사될 가능성이 있기 때문에 새로운 노동형태를 파악해 놓을 수 있는 기반을 구축한다는 관점에서 관련 통계조사에 대한 정책적 관심과 조치는 반드시 필요

데이터 간의 정합성을 위해 연구자는 동일한 통계지표가 통계조사별로 다른 결과가 나타나는 이유에 대하여 개별적인 연구 경험을 통하여 분석해야 한다.

통계서비스가 지방정부의 재정 자립도나 단체장 의지에 따라 재량적으로 제공됨을 고려하면 지역별 노동통계 구축을 지자체의 책임으로 그대로 방치하는 것이 바람직하지 않을 수 있다.

하다 하겠다.¹⁵⁾

사. 지역단위 데이터

지역 노동시장에 대한 세부적인 상황을 알 수 있는 정보가 부족한 편이다. 지역별 고용조사가 존재하기는 하지만, 지역별로 노동이나 임금상황 실태를 파악하기에는 한계를 갖는다. 매월 공표되는 경제활동인구조사의 경우 통계청에서는 광역시도의 정보를 대표성 문제로 제공하고 있지 않다. 각 지자체가 지자체의 고용상황을 파악하기 위해서 활용할 수 있는 데이터가 극히 제한적인 상황에서는 지역일자리 정책을 효과적으로 수행하기 어려울 수 있다. 물론 일부 광역 시도에서는 별도의 통계플랫폼을 구축하여 해당 광역 시도 소속 지자체 대상 노동시장 정보를 포함한 다양한 통계를 제공할 수는 있을 것이다. 그러나 이러한 통계서비스가 지방정부의 재정 자립도나 단체장 의지에 따라 재량적으로 제공됨을 고려하면 지역별 노동통계 구축을 지자체의 책임으로 그대로 방치하는 것이 바람직하지 않을 수 있다. 지자체 간 노동시장 상황을 일관된 지표로 비교하기 위해서라도 그러하다.

아. 근로자-사업장-기업 연계 데이터

근로자와 사업장 혹은 기업 정보를 연계한 데이터가 부족하다. 「경제활동인구조사」나 「고용형태별근로실태조사」의 경우 근로자 인적 사항과 더불어 사업장 규모, 종사 업종 등 사업장에 관한 정보를 일부 제공하고 있기는 하지만, 사업장의 생산성, 매출 수준 등을 파악하기에는 한계가 있다.¹⁶⁾ 또한 각 사업장별 직무별, 교육 수준별, 고용형태별 고용인원 수준과 더불어 각각의 경우의 임금 수준과 근로시간 정보를 파악하기 어렵다. 고용정책으로 인하여 사업장 노동수요의 변화가 단지 고용 측면에서만 나타나지 않고, 근로시간이나 고용형태 구성 등에서도 나타날 수 있음을 고려할 때, (가구당 가구원 전체를 조사하는 패널조사와 같이) 사업장 조사를 수행하면서 해당 사업장에 속하는 근로자를 모두 조사하는 패널조사도 수행될 필요가 있을 것이다.

자. 동적 노동시장 지표

동적 지표를 생성할 수 있는 데이터가 부족한 편이다. 일자리 정책 전략에 대

15) 특수근로형태종사자가 (임금근로자 혹은) 자영업자로 스스로 인식하는 경우가 있기 때문에, 자영업자에 대한 통계 역시 사실 정확히 집계된다고 판단하기 어렵다 (정홍준, 2019). 플랫폼 노동 등에 대한 정보는 특히 쉽지 않다. 고용이나, 노동시장 참여 상태가 자주 바뀔 수 있는 경우, 공식적인 집계제 대체로 반영하기 어려운 점이 있다. 예를 들어, 월별 조사의 경제활동조사를 제외한 나머지 자료의 경우 대부분 연간 1회 조사가 되는데, 특정 시점에 종사하는 업종의 플랫폼 노동 등에 대한 조사가 잘 이루어지지 않을 것으로 예상할 수 있다. 보다 자세한 논의는 김중진(2019) 등을 참고할 수 있다.

16) 근로자와 사업장 정보를 연계한 사례로 고용보험DB와 기업 데이터를 연계하여 일자리의 창출과 소멸 패턴을 연구한 장우현(2018)을 고려할 수 있다. 그러나 한국기업데이터 구매 비용이 적지 않아, 재정적 지원 없이 근로자-기업 정보를 연계하는 것이 어려운 실정이다.

해 정리한 OECD(2018) 보고서에서는 노동시장 정책의 평가 기준 가운데 하나로 변화하는 노동시장에 대한 적응 가능성(탄력성) 등을 언급한 바 있다. 이러한 노동시장 탄력성 정도를 측정하기 위하여 ‘개인, 기관, 사회가 경제충격을 흡수하고 변화에 적응하는 정도’와 관련된 지표를 이용할 것을 제안한다. 예를 들어, 1년간 비경제활동 상태를 유지하는 청년들이 다시 노동시장에 진입하는 비율, 1년 이상 자영업에 종사하는 이들 중에 임금근로자로 전환하는 비율 등은 집단의 구성 변화를 감안하면서 횡단면적인 경제지표를 해석할 수 있게 한다는 점에서 경제 상황을 보다 잘 진단할 수 있게 한다.

이외에도 동적 지표가 중요한 이유는 쉽게 찾아볼 수 있다. 예를 들어, 장기적인 정책효과를 파악해야 하는 경우에 동적 경제활동 지표가 필요할 수 있다. 2~3년 기간 청년들의 중소기업 장기근속을 유도하는 청년내일채움공제 등과 같이 장기적으로 정책효과를 추적해야 하는 정책의 정책효과를 제대로 파악하기 위해서는 이러한 정책 대상(처리집단)을 포함하고 정책 대상과 유사한 집단(통제집단)을 적어도 3년 이상 추적한 데이터가 필요할 것이다. 동적 경제활동지표가 실시간으로 구축되어 정책연구에 반영될 수 있다면, 이는 궁극적으로 정부가 단기간에만 유효한 노동시장 정책 대신 장기간 효과가 지속되는 근본적인 노동시장 정책을 강구하는 데 도움을 줄 것이다.

차. 노동-복지 연계데이터

오늘날 노동정책과 복지정책이 분명하게 구분되지 않는 경우가 많은 만큼 노동정책과 복지정책을 같이 파악할 수 있는 데이터가 필요하다. 예를 들어, 우리나라의 적극적 노동시장 정책의 주요 정책 중의 하나인 직접일자리 정책은 사실상 고용을 통한 복지정책이라고 할 수 있으며, 전달체계를 거치지 않고 직접적으로 수당을 지급하는 것이 더 바람직하지 않느냐는 질문이 제기되고 있다. 또한, 청년에게 지급하는 각종 수당은 소극적 노동시장 정책이면서 청년 당사자와 청년들이 속한 가구에 대한 복지정책이라고 볼 수 있다. 근로장려세제는 기초생활보장제도 등 복지혜택으로 인하여 경제활동 능력이 있는 가구가 노동시장에 참여하지 않을 가능성을 우려하여 도입된 제도이라는 점에서 근로장려세제의 정책을 제대로 파악하기 위해서는 노동시장 정책과 복지정책의 수급 여부 및 자격 요건 등을 동시에 평가할 수 있는 데이터가 필요할 것이다.

**고용정책으로 인하여
사업장 노동수요의
변화가 단지 고용
측면에서만 나타나지 않고,
근로시간이나 고용형태
구성 등에서도 나타날 수
있음을 고려할 때, 사업장
조사를 수행하면서 해당
사업장에 속하는 근로자를
모두 조사하는 패널조사도
수행될 필요가 있을 것이다**

구축되어 있는 데이터를 서로 결합하는 경우 데이터 보완 및 구축을 위한 경제적 비용부담 문제가 거의 발생하지 않으며, 데이터가 일단 결합되면 정책결정자나 연구자가 해당 데이터를 곧바로 활용할 수 있다는 장점이 있다.

IV. 데이터 환경 개선을 위한 방향 논의

1. 데이터 환경 개선을 위한 일반적 논의

가. 데이터 환경 개선을 위한 방안

양질의 데이터는 풍부한 정책분석을 할 수 있게 하고 정책결정에 유용한 참고 자료를 제공함으로써 궁극적으로 사회후생에 기여할 여지가 있다. 그럼에도 불구하고, 현실에서 유용한 데이터를 생성하는 것은 쉽지 않다. 경제적 비용, 법적 제약, 데이터 입수·활용 등과 관련된 행정비용 등과 같은 애로사항 때문이다. 본 절에서는 보다 양질의 데이터를 구축할 수 있는 방법을 먼저 크게 세 가지 유형으로 구분하고, 앞서 언급한 비용 측면에서 각 개선방안의 장단점을 논의하고자 한다.

제III장에서 언급한 데이터 환경에 대한 쟁점사항을 해결하는 방법은 크게 세 가지를 고려할 수 있다. 첫째, 가장 단순하게 정책연구 목적에 맞추어 새로운 조사데이터를 도입할 수 있다. 둘째, 기존의 조사데이터를 보완하는 방법이다. 보완하는 방법은 기존의 조사항목을 늘릴 수도 있고, 조사항목에 대한 신뢰성을 높이기 위하여 조사원을 보상하거나, 조사주기를 단축시키는 등 다양한 방법이 가능하다. 셋째, 기존의 데이터를 통합한 연계데이터를 활용할 수 있다.

새로운 조사데이터를 도입하거나 기존 조사데이터를 보완하는 방법은, 일관된 「개인정보보호법」하에서 조사가 수행되는 한 법적 문제가 크지 않지만 적지 않은 비용이 소요될 수 있다. 특히, 새로운 정책이 도입되어 평가를 하거나 새로운 경제현상이 발현될 때마다 조사데이터를 도입하거나 기존 데이터를 보완하는 것은 현실적으로 쉽지 않기도 하다. 데이터 구축비용과 관련된 기회비용을 고려할 때, 해당 비용이 정당화될 수 있는 경우에만 예산 승인을 받을 수 있기에 국가예산이 투입된 경우가 아니고서는 관련 예산을 확보하기는 어려울 것이다.

또한, 그렇게 보완된 조사데이터 결과가 구축될 때까지 적지 않은 시간이 소요되기 때문에 자료의 시의성이 확보되지 않는다는 단점도 있다. 더구나 새로운 데이터를 신설하여도 ‘조사데이터’라는 원천적 한계 때문에 측정오차, 비응답(non responses) 등으로 인한 문제를 근본적으로 해결하기는 어렵다.

반면, 이미 구축되어 있는 데이터를 서로 결합하는 경우 데이터 보완 및 구축을

위한 경제적 비용부담 문제가 거의 발생하지 않으며, 데이터가 일단 결합되면 정책결정자나 연구자가 해당 데이터를 곧바로 활용할 수 있다는 장점이 있다.

대신, 법적 문제가 발생할 수 있다는 단점이 존재한다. 이러한 법적 문제가 발생하는 것은 행정데이터는 국가가 행정서비스 제공 과정에서 불가피하게 수집하는 정보이기 때문에 통계작성이나 통계분석과 같은 비행정적 목적으로 해당 정보를 사용하는 것에 대해 개인의 동의를 구한 것이 아니었기 때문이다.¹⁷⁾

또한 두 개 이상의 데이터를 연계하려고 할 때 「개인정보보호법」을 위반할 여지가 있는 경우, 데이터의 담당자는 정책결정이나 정책연구에서 데이터 연계가 필수적임을 이해하더라도 현실적으로 그러한 데이터 연계 요청에 대해 극히 보수적으로 접근할 수 있다. 행정비용 및 시간 소비가 상당히 클 수 있는데 이러한 비용은 보통 연계하려는 데이터를 각각 서로 다른 정부기관이 관리하고 있을 때 더욱 크게 나타날 수 있다.

나. 데이터 연계를 통한 고용노동 통계 개선: 가능성과 한계점

법적인 제약 사항이 크지 않다는 가정하에 데이터 연계를 통해 성취할 수 있는 부분과 그렇지 않은 부분을 구분할 필요가 있다. 앞서 언급한 고용노동 통계 쟁점 사항 중에 어떠한 사항이 데이터를 연계함으로써 해결될 수 있는지 논의한다.

먼저 조사-행정데이터 연계를 통하여 각 데이터의 한계를 보완할 수 있다. 즉, 조사데이터 중에서 핵심이 되는 조사항목(임금 등)의 행정데이터를 입수함으로써 비용답으로 조사되지 못하거나, 잘못된 응답을 수정할 수 있다. 또한, 조사 대상에 대한 구체적인 정보가 존재하지 않아 단독으로는 분석자료의 가치가 크지 않았던 행정데이터는 조사데이터와 결합함으로써 그 활용가치가 높아지게 된다.

둘째, 이러한 조사-행정데이터는 동태적 노동시장 지표를 구축하는 데에도 활용될 수 있다. 행정데이터에는 개인이나 사업체의 식별코드가 존재하므로 시간별 패널자료를 구축하는 것이 용이하고 이에 따라 동태적 노동시장 성과지표 역시 구축할 수 있게 된다. 다만, 횡단면 조사데이터의 경우 동일한 개인이나 사업체가 반복하여 조사되지 않는 경우가 적지 않거나 극소수에 지나지 않을 수 있다. 따라서 연계데이터를 통하여 패널데이터를 구축했다 하더라도 그 패널데이터가 대표하는 모집단에 대한 해석에는 신중할 필요가 있다.

셋째, 데이터 연계를 통하여 근로자 단위의 분석자료에 가구정보를 결합할 수

**데이터 연계를 통해서
고용·노동 데이터 환경의
쟁점사항과 관련된
많은 부분의 문제점이
완화되거나
해소될 여지가 있다.
그러나 데이터를
연계한다고 해서
현 고용노동 통계상의
쟁점사항이 모두
해소되는 것은 아님을
주지할 필요가 있다.**

17) 조사데이터의 경우에도 유사한 문제가 발생한다. 많은 경우 조사데이터 단독에 한하여 개인정보 제공을 승인하는 것이기 때문에, 정부기관 혹은 연구자가 해당 조사데이터와 다른 데이터를 결합하여 애초에 승인했던 것보다 더 많은 정보를 수집하게 되는 경우 법적 문제가 발생할 수 있는 것이다.

데이터를 연계함으로써
 보다 풍부한 정보를 획득할
 수 있는 것은 분명히 있지만,
 쟁점사항에 따라서는 새로운
 조사데이터를 도입하거나
 기존의 조사 데이터를
 보완하는 것이
 필요한 경우도 있다.

있다. 예를 들어, 「고용형태별근로실태조사」에서 조사된 근로자에 대한 가족관계 증명서 정보를 파악할 수 있다면, 근로자의 가족관계 및 해당 근로자 가족구성원의 위치 등을 파악할 수 있다. 이러한 연계데이터를 통하여 최저임금 인상으로 인하여 어떤 가구유형에 속한 근로자의 임금이 가장 많이 인상되었는지를 분석할 수 있다.

넷째, 기업 혹은 사업체와 근로자 간의 연계데이터를 구축할 수 있다. 한 예로, 고용보험DB와 한국기업데이터, 근로복지공단의 임금데이터, 조사데이터로부터 근로자의 특성 데이터를 결합하는 경우, 노동수요와 노동공급 측면의 요인을 동시에 통제된 상태에서 정책의 효과를 분석할 수 있을 것이다.

이렇듯 데이터 연계를 통해서 앞서 언급했던 고용·노동 데이터 환경의 쟁점사항과 관련된 많은 부분의 문제점이 완화되거나 해소될 여지가 있다. 그러나 데이터를 연계한다고 해서 현 고용노동 통계상의 쟁점사항이 모두 해소되는 것은 아님을 주지할 필요가 있다.

먼저, 데이터의 시의성 측면에서 여전히 한계가 존재할 수 있다. 새로운 조사데이터를 도입하거나 기존의 조사데이터의 항목을 보완하는 경우 시간이 더 걸리겠지만, 기존의 행정데이터와 조사데이터를 결합한다고 해서 즉각적인 정책효과를 분석할 수 있는 것은 아니다. 일자리행정통계나 국세청의 연말정산 자료를 원자료 그대로 입수한다 하더라도 자료수집 후 공표까지 일년간의 데이터 정제시간이 소요됨을 고려할 때 특히 그러하다. 요컨대 데이터의 시의성 문제는 조사 혹은 행정데이터의 수집, 정제, 공표주기를 의도적으로 단축하는 것이 필요하다는 점에서 ‘기존 데이터의 보완’ 측면의 조치가 없이는 데이터의 연계만으로 해결할 수 없는 부분이라고 할 수 있다.

또한, 행정데이터의 정보는 공식적인 정부의 행정전산망에 접근하는 경우에만 유효하기 때문에, 데이터를 연계한다고 해서 자영업자, 플랫폼 노동 등의 특수근로형태종사자 등에 대한 데이터 부족 문제가 해결되는 것은 아니다. 예를 들어, 고용보험DB는 고용보험에 가입된 사업장과 피보험자만을 포착한다. 국세청 과세자료는 기본적으로 신고자료이기 때문에 역시 면세자 등 본래 과세 대상이 아니거나 국세 행정력으로 포착하기 어려운 대상은 포함되어 있지 않다. 그러므로 기존의 조사데이터나 행정데이터로 포착하기 어려운 자영업자, 특수근로형태종사자 등의 취업자 집단은, 조사-행정데이터 간 연계가 가능하더라도 국가의 행

정전산망으로 여전히 파악이 어려운 상태로 남아 있게 된다.¹⁸⁾ 나아가 지역별 고용·노동통계를 개선하는 방안도 데이터 연계 차원보다는 기존의 데이터를 보완하는 차원에서 접근하는 것이 더욱 적절해 보인다.

요컨대, 데이터를 연계함으로써 보다 풍부한 정보를 획득할 수 있는 것은 분명히 있지만, 쟁점사항에 따라서는 새로운 조사데이터를 도입하거나 기존의 조사데이터를 보완하는 것이 필요한 경우도 있다. 이상의 논의를 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 이론상의 개선방안: 데이터 환경 쟁점사항 관련

구분		새로운 통계조사 도입	기존의 통계조사 보완	기존의 데이터간의 연계
개선방안별 장단점	경제적 비용부담	- 경제적 비용 부담 높은 편	- 경제적 비용 부담 낮은 편	- 경제적 비용 부담 낮은 편
	법적 제약 정도, 행정-시간비용	- 법적 제약 비용은 낮은 편 - 데이터 연계를 위한 행정 비용은 없음	- 법적 제약 비용 높은 편 - 데이터 연계를 위한 행정 비용 높은 편	- 법적 제약 비용 높은 편 - 데이터 연계를 위한 행정 비용 높은 편
가	통계조사의 시의성	-	-	√
나	조사데이터의 한계	-	-	√
다	행정데이터의 한계	-	-	√
라	데이터 간의 정합성	-	-	-
마	가구 정보	-	-	√
바	자영업자, 플랫폼 노동 등	√	-	-
사	지역단위 데이터	-	√	-
아	근로자-사업장-기업 연계데이터	-	-	√
자	동적 노동시장 지표	-	-	√
차	노동-복지 연계데이터	-	-	√

주: 체크표시는 표의 각열(column)에서 제시된 방안으로 가~차 항의 쟁점사항이 개선될 수 있음을 의미함
출처: 저자 작성

정부의 정책이 우리 경제와 사회에 더 직접적인 영향을 미칠 수 있는 여지가 있음을 고려할 때, 정책연구를 위한 데이터 환경 개선방안에 대한 논의는 정부가 상당한 무게중심을 두고 진행해 나가야 하는 부분이라 사료된다.

18) 이러한 취업자 층을 포착하기 위해서는 앱이나 웹 이용 정보를 파악할 수 있는 민간자료와 공공자료를 결합하는 등의 새로운 시도가 고려되어야 할 것으로 보인다.

국세통계센터의 출범
배경에 대해 국세청은
보도자료를 통해
‘4차 산업혁명 시대가
도래하면서 공공데이터가
국가의 자원으로 인식되고
공익 목적 활용을 위한
정보공유 요구 또한
지속적으로 증가한 상황을
제시하였다.

2. 최근 정부 차원의 노력 및 향후 정책방향 모색

가. 최근 정부 차원의 노력

앞서 필자가 제기한 데이터 환경상의 쟁점사항은 이제까지 많은 연구자가 제기한 문제이기도 하고, 또한 통계를 작성·공개하는 정부 당국에서도 인지하고 있었던 문제이기도 하다. 정부는 4차 산업혁명 등의 논의가 활발해짐에 따라 정부가 가진 공공데이터가 산업 및 경제 활성화의 잠재력을 지닌 것을 보고 오픈 데이터를 통하여 민간 차원의 여러 비즈니스 모델을 육성하고자 노력하고 있다. 정책연구 및 정책결정에 필요한 데이터를 위하여 정부가 어떠한 역할을 해야 하는지에 대한 논의는 상대적으로 적지만, 정부의 정책이 우리 경제와 사회에 더 직접적인 영향을 미칠 수 있는 여지가 있음을 고려할 때, 정책연구를 위한 데이터 환경 개선방안에 대한 논의는 정부가 상당한 무게중심을 두고 진행해 나가야 하는 부분이라 사료된다.

정책연구 및 정책결정을 위한 데이터 환경을 개선하는 방향으로 최근의 주요 데이터 작성 및 수집기관인 통계청과 국세청 차원에서 의미 있는 조치들이 취해졌기에 본고에서는 그 일부를 소개하고자 한다.¹⁹⁾

국세청은 2018년 6월 국세통계센터를 개소하였다. 국세청에서는 기존에 납세자 개인정보 보호 등을 위하여 국세정보의 과세 목적 이외의 사용을 엄격히 제한하여 왔고, 일부 조세정책 등의 평가를 위한 목적을 수행하기 위하여 일부분만 공개해 왔다. 그러나 국세통계센터 설립을 통해 국세청 개청 이래 최초로 미시데이터를 공개하게 된다. 당시 국세청 보도자료에 따르면 이러한 국세통계센터 출범의 배경으로 ‘4차 산업혁명 시대가 도래하면서 공공데이터가 국가의 자원으로 인식되고 공익 목적 활용을 위한 정보공유 요구 또한 지속적으로 증가한 상황’을 제시하였다.²⁰⁾

현재까지는 정부, 지자체, 정부출연연구기관으로 이용 대상을 한정하였으나, 향후 학계 및 민간연구기관 등으로 이용 대상자를 확대할 방침이다. 또한 현재 세종 국세청사 안에 국세통계센터가 처음 개소되었으나, 향후 수도권, 호남, 영남 지역에도 개소할 계획을 가지고 있다. 연구자가 사업자 세적, 부가가치세, 종합소득세, 법인세, 근로소득세, 양도소득세, 상속세 등 9개 분야 데이터와 관련하여 미시자료를 신청하면, 승인 절차를 거쳐 미시자료를 국세통계센터에서 활

19) 구체적인 내용은 부록을 참고할 수 있다.

20) 국세청 보도자료, 2018. 6. 25.

용할 수 있다. 이때 외부인이 활용할 수 있는 자료는 비식별 처리된 자료이다.

통계청 역시 MDIS의 공개 채널 중 하나인 RDC 및 빅데이터센터를 통하여 데이터 환경을 개선하고자 노력하고 있다. MDIS는 통계청 마이크로데이터 통합서비스를 일컫는데, 자료의 민감성 여부에 따라 웹사이트를 통해 추출·다운로드, 원격접근, 마이크로데이터 이용센터(Research Data Center: RDC)를 통한 접근으로 구분된다. RDC에서 분석을 할 경우, 마이크로데이터의 항목 중에서도 제공 범위가 가장 넓은 항목을 분석할 수 있다. 일자리행정통계 등과 같은 행정통계는 특히 추출·다운로드, 원격 접근(Remote Access) 채널을 통해서서는 전혀 접근할 수 없고 RDC를 통해서만 접근할 수 있다.

일자리행정통계에 대해서 좀 더 설명하면 다음과 같다. 일자리행정통계는 퇴직연금통계, 주택소유통계, 신혼부부통계 등 통계청이 제공하는 행정통계 중 하나이다. 통계청의 기존 조사데이터 수집방법이 아닌 공공기관에서 제공되는 데이터를 연계하여 구축한 데이터로, 일자리행정통계에 활용된 자료는 국민연금, 고용보험, 산업재해보상보험, 근로소득지급명세서, 사업자등록자료, 부가가치세, 법인세 자료 등이다.

통계청 빅데이터센터에서는 통계청에서 제공하는 행정통계자료 10종과 민간 자료를 결합하여 활용할 수 있다. 이는 통계청 내부의 자료와 또 다른 자료의 연계를 공식적으로 가능하게 한 사례라는 점에서 의미가 있다. 이와 관련하여 통계청 RDC 센터가 건강보험공단 빅데이터센터 내에 설치됨에 따라 건강보험관리공단 DB와 통계청 사망원인 마이크로데이터 간의 연계가 가능하게 된 점도 상기할 수 있다.

나. 향후 정책방향 모색

우리나라의 주요 통계 작성 및 수집 기관이라고 할 수 있는 통계청과 국세청의 이러한 새로운 시도들은 양질의 데이터를 제공함으로써 정책결정을 위한 유용한 통계량 및 정량분석 자료를 생산하는 데 기여할 것이라 생각된다. 특히 행정데이터의 중요성을 정부가 인식하고 적극적으로 해당 정보의 개방 및 공유를 위하여 노력하는 것은 바람직하다.

그러나 여전히 현재 공개되는 행정데이터 범위가 상당히 한정적이고, 행정데이터에 대한 지리적 접근성 역시 제한적인 것은 사실이다. 게다가 물리적으로

**현재 공개되는
행정데이터가 상당히
한정적이고, 행정데이터에
대한 지리적 접근성 역시
제한적인 것은 사실이다.
또한 물리적으로 특정
센터에 직접 방문하여
분석을 수행하는 정도로만
행정데이터의 개방이
이루어지고 있는 것을
고려할 때 행정데이터
개방의 초기 단계라고 볼 수
있을 것이다.**

**장기적으로는
연계데이터를 통하여
증거기반 정책 기조를
강화함과 동시에
개인정보를 위한 법적 및
보안 조치를 향상시키는
것이 중요할 것이다.**

특정 센터에 직접 방문하여 분석을 수행하는 정도로만 행정데이터의 개방이 이루어지고 있는 것을 고려할 때 우리나라의 행정데이터 접근성이 초기단계에 있다고 판단된다. 또한 조사데이터와 행정데이터 간의 결합 사례는 여전히 찾아보기 어렵다. 정보공개를 장려한다고 하더라도 「개인정보보호법」의 틀 안에서 수행해야 하기에 데이터 담당자들은 보수적인 입장을 취할 수밖에 없는 상황이 이어질 것으로 보인다.

그렇다면 증거기반 정책수립 활동을 보다 진작시키기 위해 정책연구 관련 데이터 환경을 어떻게 지원할 것인가? 이에 대한 답을 얻기 위해서는 「개인정보보호법」 및 각 기관의 정보공개 관련 법적 사항을 검토해야 하고 각 조사·행정 데이터별로 구체적인 연구자의 데이터 입수경로 등을 파악해야 한다. 필자가 스스로 새로운 정책대안을 모색하고 제안하기에는 전문성이 부족하므로, 그 대안으로 본고에서는 미국의 증거기반정책수립위원회에서 제안한 방향을 소개하고, 우리나라 상황에서 이러한 정책제안이 갖는 함의를 논의하고자 한다.

증거기반정책수립위원회에 소속된 위원들이 풀어야 하는 숙제는 개인의 정보 보호 및 기밀정보 보안성을 해치지 않으면서 데이터 연계를 통한 정책연구를 장려하는 방안을 찾는 것이었다. 증거기반정책수립위원회가 발족된 1년 이후 출간된 최종적인 결과보고서에서는 ‘개인의 정보보호’와 ‘데이터 연계’의 방향이 서로 상충되는 것이 아니라고 결론짓는다. 그리고 개인정보에 대한 보호 수준을 강화하면서도 동시에 데이터 연계 가능성을 증진할 수 있는 방안을 제시한다.

<표 5> 미국 증거기반정책수립위원회의 개인정보 및 데이터 연계 활성화 방안

주요 구분	구체적인 내용
보안자료, 개인정보, 기밀자료에 대한 접근성을 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 국가보안자료서비스(National Secure Data Service: NSDS) 시스템을 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 개인정보보호 및 투명성을 증진하면서 데이터 접근이 가능한 채널을 마련 - 승인과제에 대하여 일시적으로 데이터를 연계해주는 서비스를 제공 • 통계 목적에 한하여 NSDS를 통하여 데이터를 연계할 때 개인정보보호와 관련한 엄격한 검증과정을 거치도록 할 것 • NSDS 개설 이전에 개인정보보호 차원의 법적 조치를 취하는 것이 필요하며, 이러한 맥락에서 개인정보법, CIPSEA 법의 개정이 필요

<p>보안자료, 개인정보, 기밀 자료에 대한 접근성을 개선 (계속)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 조사자료와 행정자료를 결합하는 것은 통계목적으로만 활용할 것 • 뚜렷한 근거나 체계적 시스템 없이 정보수집 및 사용을 금지하거나 제한하는 법조항을 개정하거나 폐기하는 것을 고려할 수 있음 • 주정부에서 수집한 분기별 임금자료에 대해 연방정부가 통계적 목적에 한해 접근할 수 있도록 할 것 • 정부기관에 종사하지 않은 외부 연구자에게도 연계 데이터 사용기회를 제공
<p>개인정보를 보호하는 방식의 현대화</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 법조항을 개정하여 연방정부가 개인정보 노출 위험을 총체적으로 관리 • Disclosure Review Board(자료공개검토위원회)를 설치 - 자료반출 승인심사, 위험평가 절차 공개, 자료반출 승인 전 취해져야 할 조치 등을 제시 • 데이터 관리, 암호화, 개인정보보호 과정에서 최신의 기술을 채택 • 선임급 관리자(senior administrator)가 NSDS와 관련된 모니터링, 정부기간 간 의견조율 등의 업무를 담당 • 통계목적으로 개인정보가 활용된다는 데에 대한 국민의 신뢰를 얻을 것
<p>NSDS 운영방안</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 이미 존재하는 전문인력, 인프라를 활용하여 독립된 기구로서 NSDS를 운영 • 공익위원, 연방정부, 주정부, 학계 대표자로 구성된 운영위원회를 구성 • 투명성, 책임성을 담보하기 위하여 승인과제를 따로 보관(inventory)하고 승인과제에 대하여 정기적인 감사를 수행 • 데이터 사용료 등 운영상의 재량권 보유 가능
<p>연방정부의 증거기반 정책수립 능력 증진</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Chief Evaluation Office를 판별 통해서 능력이 뛰어난 연구집단을 구축 • 의회, 대통령, 다년도 learning agenda를 설정하여 역량 증진 • 연계데이터에 접근하기 위해 거쳐야 하는 행정절차를 보다 체계적으로 구성 • 증거기반 정책을 위한 재정지원을 수행

출처: Commission on Evidence-Based Policymaking, The Promise of Evidence-Based Policymaking, 2017.

<표 5>에서 요약된 증거기반정책수립위원회의 보고서 내용 중에서 우리나라 데이터 환경에 적용할 수 있거나 시사하는 바가 있는 사항을 몇 가지 짚어보고자 한다.

첫째, 개인정보 보호를 위하여 최신 기술을 적극적으로 활용하는 것으로 제안하고 있다는 점이다. 최신 기술을 적용하고 그 기술을 적극 활용하는 것은 사실 상당히 유용할 수 있다. NSDS와 같은 시스템을 통해 임시적으로 어떤 연계데이터의 사용을 허용하는 경우, 해당 승인자만 접근 가능하도록 암호 조치를 할 수 있을 것이다. 또한, 일련의 정보기술은 데이터를 체계적으로 관리하고, 접근성을

증거기반정책수립위원회에 소속된 위원들이 풀어야 하는 숙제는 개인의 정보보호 및 기밀정보 보안성을 해치지 않으면서 데이터 연계를 통한 정책연구를 장려하는 방안을 찾는 것이었다.

모든 개선이 이루어진다고 하더라도 법적인 문제가 해결되지 않으면 데이터 연계는 사실상 불가능하다. 개인정보를 보호할 수 있는 환경에서 데이터를 연계할 수 있다는 법적 조항이 존재할 때, 실질적인 여러 정책 및 제도적 조치들이 취해질 수 있다.

용이하게 하면서 동시에 정보를 보호할 수 있는 데 활용될 수 있을 것으로 예상된다.

둘째, 투명성을 제고하기 위하여 데이터를 협조받은 과제를 관리하는 시스템을 강조한 점이다. 과거에 연계 데이터를 제공받았다는 것은 해당 데이터의 연계작업이 합법적인 연계의 범위 안에 있다는 것이므로 데이터의 관리자 측면에서도 데이터 제공의 명분을 찾을 수 있고, 연구자의 경우에도 연계 가능한 데이터를 사전에 파악할 수 있다.

셋째, 중간급 이상의 공무원을 정보 연계 책임자로 선정하는 제안도 상당히 실질적인 방안이다. 데이터를 하위 공무원의 역량으로만 맡기게 되면, 데이터 공유를 통해 발간된 연구물이 언론에서 이슈화되는 상황을 우려하여 접근을 원천적으로 차단할 유인이 생긴다. 또한, 그러한 이슈가 터지면 담당자만 직위 해제되는 경우가 있고, 고위 공무원은 면책되는 경우가 있다. 그렇게 되면 결과적으로 행정데이터에 대한 접근권을 최대한 차단하는 것이 이해관계에 부합하는 것이므로 이러한 일을 없애기 위하여 중간급 이상의 공무원을 선정하는 것은 유용할 것이라 판단된다.

넷째, 연계데이터는 통계 목적으로만 사용된다는 것도 지속적으로 강조하고 있다. 이 의미는 상당히 중요하다고 판단된다. 예컨대, 연계데이터를 통해 데이터가 확보되어도 세무조사 목적 등으로 활용할 수 없는 것이다. 오로지 통계 목적으로 활용하는 것이 지속적으로 가능하고, 그렇게 사용된 데이터가 다른 행정 목적으로 사용되지 않았다는 것 역시 공개할 필요가 있다.

다섯째, 임금 데이터의 중요성이 강조되고 있다. 이는 미국의 경우에도 정부 정책을 집행하는 데 있어서 가장 기본적인 데이터이면서 얻기 쉽지 않은 데이터를 방증한다. 이러한 점에서 복지나 노동 정책과 관련된 증거기반 정책환경을 개선할 때 업데이트된 임금 데이터의 확보를 일차적인 목적으로 삼는 것도 좋을 듯하다.

여섯째, 중앙정부와 지방정부 간의 데이터 협조 이슈가 미국에서도 지적되고 있다. 중앙정부가 재정지원을 많이 했음에도 불구하고, 최종적인 행정을 지방정부가 담당하는 경우 그렇게 수집된 행정정보도 중앙정부에 직접적으로 전달되고 있지 않은 상황을 파악할 수 있다. 우리나라의 경우도 마찬가지이다. 예를 들어, 노동시장 정책의 경우 고용노동부의 산하기관인 고용복지플러스센터를 통

해 직접적으로 수행하는 정책이 아닌 경우, 지방정부로부터 정보를 직접적으로 취합하는 것이 쉽지 않은 실정이다. 법적 체계나 행정 관리 측면에서의 통일성이 필요하다고 생각된다.

우리나라 실정에 맞는 데이터 환경 개선방안을 도출하기 위해서는 복합적인 분야의 전문지식을 습득하고 현황을 파악하는 것이 필요한 만큼 다양한 전문인력들이 포함된 위원회를 꾸리는 것이 우리나라의 경우도 필요할 것으로 보인다.

그중에서 법적인 문제를 해결하는 것이 가장 중요하고 시급하다. 행정적인 보 조는 정부의 중간급 이상의 고위 공무원 책임자가 나서서 해결할 수 있는 부분 이고, 기술적인 부분도 재정 투입이 이루어지면 가능하다. 또한 어떠한 데이터 가 필요하고 보완이 필요한지는 전문가들과 데이터 관리 실무진들과의 지속적 인 협의를 통해 충분히 파악할 수 있다.

이러한 모든 개선이 이루어진다고 하더라도 법적인 문제가 해결되지 않으면 데이터 연계는 사실상 불가능하다. 개인정보를 보호할 수 있는 환경에서 데이터 를 연계할 수 있다는 법적 조항이 존재할 때, 실질적인 여러 정책 및 제도적 조 치들이 취해질 수 있다.

몇 천억원 혹은 1조원 이상의 재정지원이 투입되면서도 해당 정책의 효과를 파악할 수 없다면 그것은 누구의 책임인가? 현재는 개인의 정보보호, 기밀정보 보호법 때문에 정책을 집행한 정부당국도, 정책을 평가한 연구자도, 보다 정확 한 연구를 위하여 데이터를 제공하지 않은 조사당국도 모두 면책특권을 누리고 있는 셈이다. 경기 부양을 위한 ‘재정 확장’의 중요성을 강조되는 만큼 재정의 효율성이 강조되어야 하고, 재정의 효율성을 담보하기 위하여 무엇보다 정책을 평가할 수 있는 기본적인 정책연구의 환경을 조성하는 것이 필수적일 것이다.


유사한 맥락에서 수많은 정책들이 정책평가와 관련된 증거가 누락되어 지속 적으로 유지되는 경우도 적지 않은데, 이 역시 증거기반 정책환경을 통해 개선 할 수 있다. 신뢰할 수 있는 정량분석 수행 결과, 긍정적인 정책효과가 제시되지 않는 경우 해당 정책에 대한 예산을 더 효과적이고 시의적으로 의미 있는 분야 에 투입함으로써 보다 효율적으로 운용할 수 있는 것이다.

그러나 물론 정량분석의 결과로 정책 자체의 존재를 이야기하기에는 쉽지 않 다. 해당 정량분석 하나만으로는 불충분하다. 그럼에도 불구하고 신뢰성 있는 정량분석이 수행되기 위해서라도 증거기반 정책을 위한 데이터 환경을 마련될

**복합적인 분야의
전문지식을 습득하고
현황을 파악하는 것이
필요한 만큼 다양한
전문인력들이 포함된
위원회를 꾸리는 것이
우리나라의 경우도 필요할
것으로 보인다.**

양질의 데이터를 통하여
정책의 실효성에 대한
증거를 명백히 제시하고
실질적인 예산집행에까지
그러한 정량적 분석 결과가
활용되는 사례가 늘어날 때,
데이터 환경에 대한 정부의
지원이 지속될 수 있을
것이다.

필요가 있다.

마지막으로, 정책연구 및 정책결정을 위한 데이터 환경을 지원하는 것은 정부의 몫이지만, 정부가 그러한 역할을 수행해야 하는 당위성 혹은 필요성을 지속적으로 상기시켜주어야 하는 것은 연구자의 몫이기도 하다. 양질의 데이터를 통하여 정책의 실효성에 대한 증거를 명백히 제시하고 실질적인 예산집행에까지 그러한 정량적 분석 결과가 활용되는 사례가 늘어날 때, 데이터 환경에 대한 정부의 지원이 지속될 수 있을 것이다. 

참고문헌

- 관계부처합동, 「복지세정 강화 등 세정서비스 제고를 위한 국세청 조직·인력 확충」, 보도자료, 2019. 6. 18.
- 국세청, 「“국세청 빅데이터 자문단” 위촉 및 자문 회의 개최」, 보도참고자료, 2017. 11. 27.
- _____, 「국세정보 공개 확대, 새로운 변화의 시작입니다」, 보도자료, 2018. 6. 25.
- _____, 「하반기 국세행정 운영방안」, 2018. 8. 28.
- _____, 「국민참여, 공평과세 및 민생지원 강화로 국민신뢰 제고」, 보도자료, 2018. 8. 28.
- _____, 「2019년 국세행정 운영방안」, 2019. 1. 28.
- _____, 「편리한 납세, 공정한 과세, 혁신과 소통으로 국민체감 성과 창출」, 보도자료, 2019. 1. 28.
- _____, 「2019년 제1차 국세행정개혁위원회 개최」, 보도참고자료, 2019. 3. 13.
- _____, 「국세청 “빅데이터센터” 현관 제막행사 실시」, 보도참고자료, 2019. 7. 4.
- 국세통계센터, 「“국세통계센터” 이용 안내」
- _____, 「통계청 RDC, 국민건강보험공단 빅데이터분석센터 內 설치」, 보도자료, 2018. 12. 26.
- _____, 「통계자료제공 서비스 수수료 산정 기준」, 통계청고시 제2019-43호, 2019. 3. 4.
- _____, 「이중섭과 함께하는 마이크로데이터 이야기」, 『2018 Microdata Annual Report』, 창간호, 2019.
- 김문숙, 「마이크로데이터 120% 활용하기」, 『나라경제』, 2016년 12월호, 한국개발연구원, 2016, pp. 72-73.
- 김을식, 「지역 고용통계의 현황 및 개선방안」, 『정책연구』, 2010, p.1-144.
- 김종진, 「디지털 플랫폼노동 논의와 쟁점 검토 - 기술혁신과 노동위험성 사이 사회갈등」, 『KLSI Issue Paper』, 제112호, 2019.
- 남재량, 「고용통계의 발전방향과 노동패널의 역할」, 『노동리뷰』, 제33호, 2007. 9, p. 82-85.
- 오세영·윤건·오균, 『증거기반정책을 위한 정부의 통계 구축 및 활용에 대한 현황

- 조사』, 한국행정연구원 사회조사센터, 2017. 12.
- 전용일·이용희·박소은·손동희, 『고용노동 통계조사 체계 개편 방안연구』, 고용노동부 연구용역 보고서, 2017.
- 정광호, 금현섭, 김철희, 『고용·노동통계조직 발전방안』 고용노동부 연구용역 보고서, 2011.
- 정홍준, 「특수형태근로종사자의 규모 추정에 대한 새로운 접근」, 『고용·노동브리프』, 제88호, 2019.
- 통계청, 「마이크로데이터 이용센터(서울대) 개설을 위한 통계청-서울대학교 업무협약(MOU) 체결」, 보도자료, 2018. 1. 17.
- Albaek, Erik. “Between knowledge and power: Utilization of social science in public policy making,” *Policy sciences*, 28(1), 1995, pp. 79~100.
- Majchrzak, Ann, *Methods for Policy Research*, vol. 3, Sage Publications Inc, 1986.
- McGann, James G., *Think Tanks and Policy Advice in the US: Academics, advisors and advocates*, Routledge, 2007.
- Murphy, Jerome T., *Getting the facts: A fieldwork guide for evaluators and policy analysts*, Goodyear Publishing Company, 1980.
- Nelson, Robert H., “Making of public policy,” *Journal of Economic Literature*, 25(1), 1987, pp. 49~91.
- Sabatier, Paul, “The acquisition and utilization of technical information by administrative agencies,” *Administrative Science Quarterly*, 1978, pp. 396~417.
- Weiss, Carol H., “Research for policy’s sake: The enlightenment function of social research,” *Policy analysis*, 1977, pp. 531~545.
- 통계빅데이터센터, <http://data.kostat.go.kr/>, 검색일자 : 2019. 7. 25.
- 마이크로데이터 통합서비스(MDIS), <https://mdis.kostat.go.kr>, 검색일자 : 2019. 7. 25.

부록

1. 최근 정부의 데이터 환경 개선 노력

가. 국세청 국세통계센터²¹⁾

국세청은 2018년 6월에 국세통계센터를 개소하였다.²²⁾ 국세청에서는 기존에 납세자 개인정보 보호 등을 위하여 국세정보의 과세 목적 이외의 사용을 엄격히 제한하여 왔고, 일부 조세정책 등의 평가를 위한 목적을 수행하기 위하여 일부분을 공개해 왔다.

그러나 국세통계센터 설립을 통해 국세청 개청 이래 최초로 미시데이터를 공개하게 된다. 당시 국세청 보도자료에 따르면 이러한 국세통계센터 출범의 배경으로 '4차 산업혁명 시대가 도래하면서 공공데이터가 국가의 자원으로 인식되고 공익 목적 활용을 위한 정보공유 요구 또한 지속적으로 증가'한 상황을 제시하였다.

1) 이용 대상

국세통계센터 출범 첫해 2018년에는 정부와 지자체, 정부출연연구기관으로 이용 대상을 한정하였고, 향후 학계 및 민간연구기관 등으로 이용 대상자를 확대하고자 하였다.

2) 제공 자료

차세대 국세행정시스템(NTIS)에 수록된 국세자료를 가공하여 연구 목적에 적합하도록 사용할 수 있는 DB를 구축하고 있다. 총 9개 분야의 분야별 데이터집합으로 구성된 통계마스터 DB는 사용자의 이용 목적에 맞는 범위에 따라 미시데이터를 제공한다. 개인정보는 비식별화 가공된 자료로 제공된다([부그림 1] 참고). 현재 국세통계센터 수록자료 현황은 <부표 1>을 참고할 수 있다.

3) 이용방식

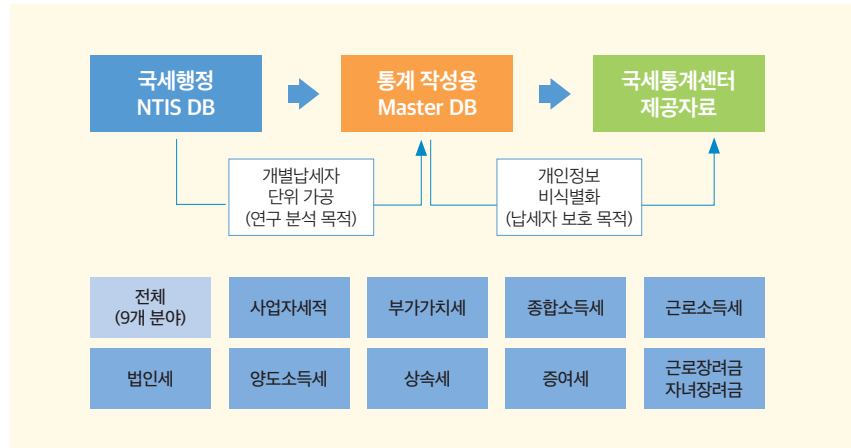
연구자를 위하여 고사양 컴퓨터와 통계분석 S/W가 구비된 국세청 안에 위치한 국세통계에서 데이터에 접근을 하게 된다. 사용을 희망하는 경우 사전 상담 및 신청, 승인 절차를 거쳐야 하며 분석이 종료된 이후에는 최종 분석 결과물에

21) 국세청, 「국민과 함께하는 공정한 세징' 구현을 위한 하반기 국세행정 운영방안」, (전국 세무관서장 회의자료, 2018년 8월 28일자)

22) 이와 별개로 국세청은 빅데이터 센터를 2019년 6월에 개소하였다. 국세통계센터는 수집된 미시데이터를 가공하여 개방하는 것이 주목적으로 하는 데 반하여 빅데이터센터는 조세행정의 효율성을 제고하기 위한 국세청 내부적인 빅데이터 활용을 주목적으로 하고 있다. 이에 따라 국세통계센터에 초점을 맞추어 설명하도록 한다.

대해서는 개인정보 식별 가능성, 연구 분석 목적에 부합 여부 등 심의를 거쳐서 반출할 수 있다.

[부그림 1] 국세통계센터 제공자료 구축 현황



출처: 국세청, 「국세정보 공개 확대, 새로운 변화의 시작입니다.」 보도참고자료, 2018. 6. 25., p. 6.

<부표 1> 국세통계센터 수록자료 현황

	분야별	자료(데이터세트)명
1	사업자 세적	개인사업자 현황
2	"	법인사업자 현황
3	부가가치세	부가가치세 신고 상세내역
4	종합소득세	종합소득세 확정신고 상세내역
5	"	종합소득세 확정신고 재무제표 내역
6	법인세	법인세 신고 상세내역
7	"	법인세 표준대차대조표 내역
8	"	법인세 표준손익계산서 내역
9	근로소득세	근로소득 연말정산 신고 상세내역
10	양도소득세	양도소득세 예정 및 확정신고 상세내역
11	상속세	상속세 신고 및 결정내역
12	증여세	증여세 신고 및 결정내역
13	EITC/CTC	근로자녀장려세제 신청 및 지급내역

출처: 국세청, 「국세정보 공개 확대, 새로운 변화의 시작입니다.」 보도참고자료, 2018. 6. 25., p. 10.

4) 센터 현황과 이용비용

2018년 기준 국세청(세종청사) 1층에 총 8석 규모의 데이터 분석공간이 마련 되어 있으며, 이용비용은 무료이다.

5) 향후 계획

2020년까지 권역별 통계센터(수도권, 영남, 호남)를 추가 설치하고 이용 대상자를 일반 연구기관, 학계로 단계적으로 확대하려는 계획을 가지고 있다. 이를 위하여 통계분석·생산 역량 강화를 위해 계량경제·통계·전산 등 분야별 외부 전문인력 채용을 확대하고 통계전담조직 확충을 추진하고자 한다.

나. 통계청 RDC와 통계빅데이터센터

RDC는 통계청의 마이크로데이터 통합서비스(MDIS) 중의 하나로 인가받은 이용자의 심층연구를 위해 가장 상세한 수준으로 마이크로데이터를 제공하기 위하여 마련된 분석공간이다.

RDC에서는 마이크로데이터 서비스를 제공하고 있다. 보다 자세한 수준의 마이크로데이터는 RDC를 방문하여 활용할 수 있다. RDC의 경우 조사통계와 행정통계를 이용할 수 있는 반면, 빅데이터센터는 행정통계와 민간자료를 이용할 수 있다.

1) RDC

가) 이용 대상

정부, 공공기관뿐만 아니라 학계, 민간연구기관 연구자 등 일반 이용자는 사전 승인을 요청할 수 있으며, 사전 승인을 받은 경우에 한하여 이용할 수 있다.

나) 제공 자료

통계청 MDIS에서는 통계청 통계 48종(2019년 4월 기준), 통계작성 기관 통계 124종(2018년 10월 기준), 총 172종의 마이크로데이터를 제공하며, RDC에서는 이러한 마이크로데이터에 대한 가장 넓은 범위의 접근권이 허용된다.

이러한 항목은 일정한 원칙에 따른 것이다. 구체적으로, '제공항목의 익명화

정도’에 따라 비밀보호 노출 위험이 낮은 순으로 공공용, 승인용, 특수 목적용으로 구분하여, 공공용은 MDIS 사이트의 ‘추출·다운로드’를 통하여, 승인용은 ‘원격접근(RAS)’을 통하여, 특수 목적용은 ‘이용센터(RDC)’를 통해 분석하도록 하고 있다(<부표 2> 참조).²³⁾

<부표 2> 통계청 제공 자료 유형별 접근방법

마이크로데이터 유형		서비스	이용방법	이용료
공공용		추출·다운로드	MDIS 홈→자료선택→다운로드→자료이용	무료
인가용	승인용	원격접근(RAS)	이용신청서 제출→검토·승인→자료적재→자료이용	유료
	특수목적용	이용센터(RDC)	이용신청서 제출→검토·승인→자료적재→RDC 방문→자료이용	유료

출처: 통계청, 「마이크로데이터 이용센터(서울대) 개선을 위한 통계청-서울대학교 업무협약(MOU) 체결」, 보도자료, 2018. 1. 17.

MDIS의 추출·다운로드나 원격 접근 서비스에 비하여 더 세부적인 항목에 대한 접근권이 RDC 서비스를 통해 허용된다. 들어 2017년 기준 「기업활동조사」는 전체 항목수가 385개인데, 이 중에서 MDIS 웹사이트를 통한 추출·다운로드 혹은 원격 접근 서비스를 통하여 접근할 수 있는 항목은 각각 242개, 254개로 국한된다. RDC에서는 335개 항목까지 접근할 수 있다.²⁴⁾

특히, 통계청에서 제공하는 행정통계는 추출·다운로드, 원격 접근 서비스를 통해서 전혀 제공되지 않는 반면, RDC에서는 제공되고 있다(<부표 3> 참조).²⁵⁾

23) 통계청, 「마이크로데이터 이용센터(서울대) 개선을 위한 통계청-서울대학교 업무협약(MOU) 체결」, 보도자료, 2018. 1. 17.

24) https://mdis.kostat.go.kr/svitOppb/svitOppbInfo.do?curMenuNo=UI_POR_P1118에서 '제공 항목수'의 숫자를 클릭하면 MDIS 서비스 유형별(추출·다운로드·원격접근 추가항목<RDC 추가항목) 제공항목 목록을 확인할 수 있다.

25) 한편, 2018년 12월 RDC를 건강보험공단 빅데이터센터 내에 설치하게 됨에 따라 건강보험관리공단 DB과 통계청 사망원인 마이크로데이터의 연계 및 분석이 가능해졌음도 참고할 수 있다.

<부표 3> 행정통계 부문 제공항목 목록

(단위: 개)

조사명	조사영역	기준 년도	전체 항목수	제공 항목 수		
				추출· 다운 로드	원격 접근서비스	RDC 서비스
퇴직연금통계	개인IRP가입자	2017	6	0	0	5
	개인IRP추가가입자 (2017년 하반기부터)	2017	6	0	0	5
	운용계좌	2017	7	0	0	7
	퇴직급여제도가입자	2017	11	0	0	9
	퇴직급여제도사업장	2017	11	0	0	6
	퇴직연금수급자	2017	11	0	0	10
주택소유통계	가구	2017	20	0	0	13
	개인	2017	27	0	0	19
영리법인기업체 행정통계		2016	20	0	0	17
신혼부부통계	전체	2017	59	0	0	47
	보육형태	2017	5	0	0	3
	주택소유명목의	2017	4	0	0	3
귀농어귀촌인 통계	귀농인통계	2017	57	0	0	30
	귀어인통계	2017	41	0	0	22
	귀촌인통계	2017	38	0	0	20
일자리행정통계	일자리	2017	16	0	0	16
	소득	2017	10	0	0	10
중장년층행정 통계	개인·가구	2017	45	0	0	40
	동거자녀	2017	7	0	0	5

출처: 통계청, 「2018 Microdata Annual Report」, <https://mdis.kostat.go.kr>, 검색일자: 2019. 7. 25.

다) 이용방식

RDC에서 외부전산망이 차단된 상태에서 자료를 분석하고, 통계청 승인을 거쳐 분석 결과를 반출할 수 있다.

라) 센터 현황과 이용비용

RDC 센터는 2019년 7월 기준 서울, 대전, 세종, 강원, 전북, 제주 등 총 9곳에 설치·운영 중이다. 이용비용은 다음 통계 빅데이터센터의 이용비용 산정방식과 동일하게 결정된다(<부표 9> 참조).

<부표 4> 통계청 RDC 센터 현황

(단위: 개)

지역	RDC명	주소	분석 좌석수	운영 시간
대전	통계센터	대전광역시 서구 한밭대로 713(월평동) 13층	2	주 5일 운영 09:00 ~ 18:00
서울	한국통계진흥원	서울시 강남구 선릉로 612 한일빌딩 6층 한국통계진흥원	3	
세종	한국개발연구원 (KDI)	세종특별자치시 남세종로 263(반곡동, 한국개발연구원) K269호	4	
서울	서강대학교	서울시 마포구 백범로 35 서강대학교 게페르트남덕우경제관 808호	6	
서울	서울대학교	서울시 관악구 관악로1 서울대학교 중앙도서관 본관 2층 정보검색실	5	
서울	국회도서관	서울시 영등포구 의사당대로 1 국회도서관 3층 인문·자연과학자료실 내	6	
강원원주	국민건강보험공단	강원도 원주시 건강로 32(반곡동) 국민건강보험공단 빅데이터센터 내	2	
전북전주	전북대학교	전북 전주시 덕진구 백제대로 567, 상대 2호관 306호	6	
제주	제주대학교	제주특별자치도 제주시 제주대학로 102 제주대학교 경상대학 1호관	3	

2) 통계빅데이터센터

통계빅데이터센터에서는 행정통계자료 및 민간자료 간의 연계 분석이 가능하도록 구축된 데이터 플랫폼이다. 통계빅데이터센터에서 제공하는 주요 서비스로는 분석센터 서비스, 주문형 서비스, 분석지원 서비스, 분석도구 및 분석사례 교육 등이 있다(<부표 5> 참조).

<부표 5> 통계 빅데이터센터 서비스

구분	구체적인 내용
분석센터 서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 통계자료(통계등록부·통계기초자료) 및 민간자료 연계, 분석 • 센터제공자료 및 이용자 반입자료 연계, 분석 • 데이터 분석 플랫폼 제공(이용자 반입자료로 데이터 분석) * 시간 및 거리상 센터 방문이 어려워 직접 자료 분석을 하기 어려운 이용자를 위한 서비스
주문형 서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 이용자가 원하는 형태로 연계, 분석하여 그 결과*를 제공 * 통계청 기준에 맞게 비식별화 처리된 형태로 제공
분석지원 서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 자료분석 경험이 없는 이용자를 위한 데이터 분석 지원 • 자료이용 상담 및 연계, 분석 자문 <ul style="list-style-type: none"> - 분석도구 및 분석사례 교육 * 센터 내 상주하고 있는 분석 전문가가 상담 및 분석을 제공

출처: 통계빅데이터센터 사이트, <http://data.kostat.go.kr/sbchome/index.do>를 참고하여 저자 작성

가) 이용 대상

학계, 민간연구기관 연구자 등 일반 이용자가 사전승인을 요청할 수 있으며, 사전승인을 받은 경우에 한하여 이용이 가능하다.

나) 제공자료

2019년 7월 기준 행정통계자료 10종, 민간자료 40여종에 대하여 서비스를 제공하고 있다.²⁶⁾

<부표 6> 통계빅데이터센터 제공 출처: 행정통계자료 10종

부문	자료명	제공시계열	항목정보
경제·사회	사업장기초DB(4대보험)	2009~2017	22개 항목
	사업장기초DB(법인)	2008~2017	19개 항목
	기업등록부DB(사업자기준)	2010~2017	55개 항목
	기업등록부DB(동일인기준)	2010~2017	55개 항목
인구·가구	등록센서스_인구DB	2015~2017	11개 항목
	등록센서스_가구DB	2015~2017	13개 항목
	등록센서스_주택DB	2015~2017	10개 항목

26) 민간자료 40종은 한국데이터산업진흥원이 민간기관(SKT)에서 구입하여 제공하며, 부산센터에서만 이용할 수 있다.

농림어업	농업DB	2015~2017	8개 항목
	임업DB	2015~2017	8개 항목
	어업DB	2015~2017	8개 항목

출처: 통계빅데이터센터 사이트, <http://data.kostat.go.kr/sbchome/index.do>, 검색일자: 2019. 7. 25.

<부표 7> 통계빅데이터센터 민간자료(40종)

부문	자료명	주기	제공시계열	항목정보
성연령별_유동인구	2015_성연령별_유동인구	월	2015	16개 항목
	2016_성연령별_유동인구	월	2016	16개 항목
	2017_성연령별_유동인구	월	2017	16개 항목
	2018_성연령별_유동인구	월	2018	16개 항목
유입인구거주지	2017_성연령별_유입인구	월	2017	17개 항목
	2018_성연령별_유입인구	월	2018	17개 항목
성연령별_매출	2015_성연령별_매출	월	2015	41개 항목
	2016_성연령별_매출	월	2016	41개 항목
	2017_성연령별_매출	월	2017	41개 항목
	2018_성연령별_매출	월	2018	41개 항목
주거인구	성연령별_주거인구	연	2016	32개 항목
직장인구	성연령별_직장인구	연	2016	31개 항목
소득	가구소득	연	2016	7개 항목
공시지가	표준공시지가	연	2016	10개 항목
주택	주택(단독/다세대/기타)	연	2016	8개 항목
	공동주택정보	연	2016	18개 항목
건축물대장	2017_건축물정보	월	2017	76개 항목
	2018_건축물정보	월	2018	76개 항목
주요 시설	2017_기초정보_인구집중유발시설	분기	2017	18개 항목
	2018_기초정보_인구집중유발시설	분기	2018	18개 항목

차량	도로별_차량통행량	연	2017	7개 항목
	시군구별_차량등록대수	연	2017	27개 항목
업소	2017_영업_중_업소	월	2017	49개 항목
	2018_영업_중_업소	월	2018	49개 항목
행정동코드_정보	2018_행정동코드_정보	연	2018	11개 항목
상권	1000대_상권_정보	연	2018	4개 항목
SNS데이터	SNS_데이터	연	2017	10개 항목
시간단위_유동인구	2015_시간단위_유동인구	월	2015	28개 항목
	2016_시간단위_유동인구	월	2016	28개 항목
	2017_시간단위_유동인구	월	2017	28개 항목
	2018_시간단위_유동인구	월	2018	28개 항목
요일별_유동인구	2015_요일별_유동인구	월	2015	11개 항목
	2016_요일별_유동인구	월	2016	11개 항목
	2017_요일별_유동인구	월	2017	11개 항목
	2018_요일별_유동인구	월	2018	11개 항목
업종별_매출	2015_업종별_매출	월	2015	6개 항목
	2016_업종별_매출	월	2016	6개 항목
	2017_업종별_매출	월	2017	6개 항목
	2018_업종별_매출	월	2018	6개 항목
법정동코드_정보	2018_법정동코드_정보	연	2018	11개 항목

출처: 통계빅데이터센터 사이트, <http://data.kostat.go.kr/sbchome/index.do>, 검색일자: 2019. 7. 25.

다) 이용방식

통계빅데이터센터를 이용하고자 할 경우, 사전 승인 후 센터에 직접 방문하여 센터에 설치된 단말기를 통하여 자료분석 후 비식별화 처리된 분석 결과를 반출 승인 후 반출할 수 있다. 이용기간은 4주(1회에 한하여 2주 연장 가능)하며 장기 이용이 필요한 경우 운영심의회 심의를 통해 이용기간을 조정할 수 있다.

라) 센터현황과 이용비용

대전(32석), 서울(10석), 부산(8석)에 총 50석 규모의 데이터 분석 공간을 운영하고 있다(<부표 8> 참조). 통계빅데이터센터 서비스 이용료는 <부표 9>와 같다.²⁷⁾

<부표 8> 통계빅데이터센터 현황

지역	주소	분석 좌석수
대전	대전광역시 서구 한밭대로 713, 통계센터 13층	32
서울	서울특별시 중구 세종대로 9길 42, 부영빌딩 7층 데이터 안심존	10
부산	부산광역시 해운대구 센텀동로 45, CENTAP 6층	8

출처: 통계빅데이터센터 사이트, <http://data.kostat.go.kr/sbchome/index.do>를 참고하여 저자 작성

<부표 9> 통계빅데이터센터 서비스 이용료

(단위: 만원)

이용기간	1일	1주	2주	3주	4주	8주	12주	16주	20주	24주
이용료	5	22.5	42.5	60	75	132.5	180	217.5	245	262.5

주: 연장 신청은 이용기간 종료일 익일부터 연속적으로 이용할 경우 신청 가능하며, 연장신청 시 처음 신청할 때와 동일한 금액이 적용됨

출처: 통계빅데이터센터 사이트, <http://data.kostat.go.kr/sbchome/index.do>를 참고하여 작성

다. 최근의 통계청 행정통계²⁸⁾

통계청 RDC 센터에 대한 설명에서 언급한 바 있지만, 일자리행정통계에 대해서 추가적으로 설명하고자 한다. 일자리행정통계를 개발 및 공표하는 과정은 행정통계를 연계하는 방식에 있어서 발생하는 문제를 어떻게 해결할 수 있었는지를 파악하는 데 도움이 될 수 있다.

「임금근로일자리 행정통계」(일자리행정통계)는 2012년부터 매년 작성되고 있는 통계로서, 공공기관이 보유한 행정자료를 종합·연계하여 작성한 통계라는 점에서 전수조사나 표본조사 등을 기반으로 하는 기존의 통계조사와 차이를 보인다. 일자리행정통계는 성, 연령별, 기업체 규모별, 기업체 형태별, 산업분류별로 일자리 정보를 제공하고자 마련되었다.

1) 통계 목적 및 법적 근거

일자리행정통계는 종사자와 기업체를 연계하여 기업체 형태별, 산업분류별 임

27) 정부기관, 통계자료제공 대행기관으로 지정·고시한 기관, 통계빅데이터센터 설치 지원 기관 등은 이용료가 면제되며, 마이크로데이터이용센터(RDC) 설치 지원기관은 90% 할인, 대학생(학부) 및 학원생(석사)의 경우 30% 할인이 가능하다.

28) 통계청, 「행정자료를 활용한 '임금근로일자리 행정통계' 개발」, 보도자료, 2012. 6. 29를 바탕으로 저자 정리

금근로 일자리 현황 파악하여 일자리 정책 수립 및 취업 준비자의 일자리 선택에 필요한 기초자료 제공하는 것을 주목적으로 하고 있다. 「통계법」 제18조 제1항 규정에 의해 일반통계(승인번호 제10174호)로 승인되었다.

2) 주요 용어

일자리행정통계에서 제공하는 정보는 기본적으로 ‘일자리’에 대한 정보이다. 일자리(filled jobs)란 통계작성 기준일에 기업체에서 근로활동을 하는 근로자가 ‘점유한 고용 위치’를 의미한다. 총일자리는 일자리와 빈 일자리로 구분하고, 일자리는 다시 임금근로 일자리와 비임금근로 일자리로 구분되는데, 일자리행정통계는 임금근로 일자리를 대상으로만 조사되고 있다. 그렇게 조사되는 임금근로 일자리는 ‘지속일자리’와 ‘신규·대체일자리’로 구분할 수 있다. 지속일자리는 동일한 기업체에서 당해 연도와 전년도에 걸쳐 지속적으로 동일 근로자에 의해 일자리가 점유된 경우를 말한다. 신규·대체일자리는 법인 설립 등 새로운 조직 생성에 따른 신규 일자리 변화, 혹은 동일 조직에서의 조직 확장이나 근로자의 입·퇴직 등으로 인한 일자리 변화를 의미한다.

3) 활용된 행정통계

국민연금, 고용보험, 산업재해보상보험, 근로소득지급명세서, 사업자등록자료, 부가가치세, 법인세 자료가 연계되어 있다.

2. 기타 부표

<부표 10> 노동시장 정책에 활용되는 통계청 통계 목록(2018년 기준)

통계청 조사	활용현황
일자리행정통계	<ul style="list-style-type: none"> • (고용노동부) 기업규모·산업·근속기간별 지속일자리, 변동일자리 현황 분석 등 <ul style="list-style-type: none"> - 정부의 일자리 정책수립 및 노동시장 분석 • (기획재정부) 산업별 일자리 변동 분석 및 인력정책 수립 • (한국노동연구원, 한국고용정보원) 기초자료로 활용 • (인사혁신처, 행정안전부, 한국은행 등) 공공부문 분석 및 정책의 기초자료로 활용
전국사업체조사	<ul style="list-style-type: none"> • (고용노동부) 비정규직근로자 보호, 서민생활 안정 및 고용안정 지원, 대량고용변동 신고제, 고용형태 현황 공시제도 개선 • (보건복지부) 보건복지 관련 산업 일자리조사를 위한 모집단 제공
가계금융복지조사	<ul style="list-style-type: none"> • (기획재정부 등 관계부처) 가계부채 관련 정책 수립의 기초자료로 활용 <ul style="list-style-type: none"> *소득분위별 가계부채 비중 및 증감률, 재무건전성 지표 등 통계자료 제공 • (한국은행) 금융안정보고서에서 가계재무건전성 및 자산·부채·소득·지출 관련 이슈분석의 기초자료로 활용 <ul style="list-style-type: none"> *가계의 자산, 부채, 소득, 지출 등의 자료 제공
가계동향조사	<ul style="list-style-type: none"> • (기획재정부) 가구소득, 소비지출 증감을 통한 경기흐름 분석, 소득분배 지표를 통한 복지관련 정책 분석 및 수립
경제활동인구조사	<ul style="list-style-type: none"> • (기획재정부, 고용노동부, 과학기술정보통신부, 산업통상자원부 등 15개 관계부처) <ul style="list-style-type: none"> - 비정규직 대책을 위한 현황 분석 및 정책과제 도출 근거, 비정규직 처우 개선을 위한 정책대상 선정의 근거, 시간선택제 일자리 추진 점검회의의 현황 및 동향분석 자료, 시간선택제 일자리 지원사업의 범위 및 근거 자료, 여성·청년·장년 등 근로계층별 맞춤형 정책 수립의 근거자료, 자영업자의 지원사업 관련 정책수립의 근거자료, 비경제활동인구의 핵심 계층인 여성, 청년, 장년 등의 인적자원 활용정책 수립의 근거자료 • (여성가족부) 여성의 사회적 지위향상 점검 핵심 지표, 경력단절여성의 경제활동촉진 지원 정책, 근로청소년의 보호정책 추진 • (고용노동부) 두루누리 사업 효과 분석, 실업급여 지원 대상 현황 및 확대, 고령자 고용 촉진 정책 수립, 파견근로자의 고용안정 정책 수립, 산업안전 교육 및 안전관리 강화정책 추진

생활시간조사	<ul style="list-style-type: none"> • (여성가족부) 저출산·고령사회 기본계획 및 여성 노동 가치 평가 개선의 참고자료 • (고용노동부) 일-생활 균형정책 수립의 참고자료 • (문화체육관광부) 국민여가활성화 기본계획 등 여가정책수립 참고자료
지역별고용조사	<ul style="list-style-type: none"> • (고용노동부) 두리누리사업 효과 파악 및 일·가정 양립정책 지원 정책, 중장기인력수급전망 수립 및 지역일자리대책 추진실적 평가 • (여성가족부) 경력단절여성의 경제활동촉진 지원 정책 • (기획재정부) 조세지원정책 및 기업투자활성화 세제지원 정책

출처: 통계청, 『통계청 통계활용현황』 2018을 바탕으로 저자 작성

경제 주체별 부채 현황 및 시사점¹⁾

I. 서론

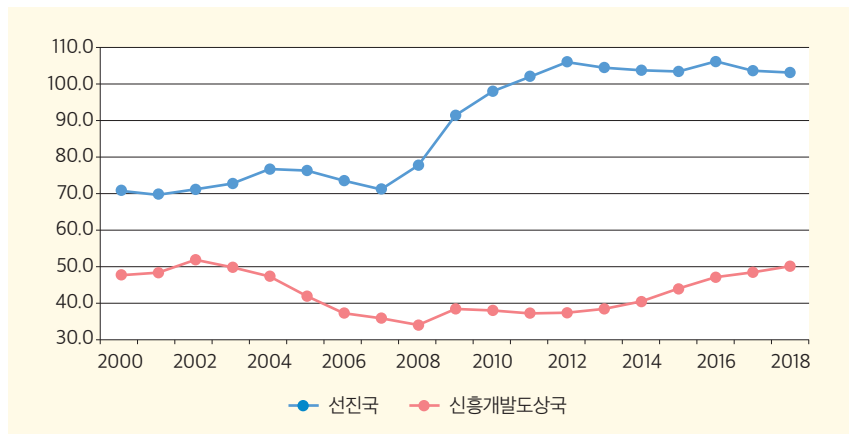
최근 세계은행이 발표한 세계경제전망(Global Economic Prospects, June 2019)에서는 글로벌 금융위기 이후, 전 세계적으로 정부부채(Government debt)²⁾가 높은 수준으로 증가한 것에 대한 우려를 제기하고 있다. 선진국의 정부 부채는 2008년 이전에는 GDP의 70% 수준이었으나, 이후 급격히 증가하여 2012년 이후에는 100% 이상에서 유지되고 있다. 반면, 신흥개발도상국(Emerging Market and Developing Economies: EMDEs)은 선진국의 부채 수준이 급증하던 시기에도 상대적으로 낮은 수준에서 안정적으로 정부부채가 유지되었으나, 2012년 이후 증가하여 2018년 기준 GDP 대비 50%를 상회하고 있다.³⁾



윤성주
한국조세재정연구원
연구위원
(sjyoon@kipf.re.kr)

[그림 1] 선진국과 신흥개발도상국의 정부부채 추이

(단위: %)



출처: World Bank(2019), p. 13, FIGURE 1.1.1. A를 수정하여 저자 작성

1) 본고는 저자가 작성 중인 『국가부채 현황분석 및 재정위험 관리방안 연구』 한국조세재정연구원, 2019의 일부 내용을 발췌 정리한 것이다.

2) 국가의 관점에서 채무는 정부가 직접 갚을 의무가 있는 현금주의적 개념이며, 부채는 그와 같은 채무와 더불어 정부가 보증을 서고 있는 채무까지 포함하는 발생주의적 개념이다. 즉, 부채는 정부가 미래에 부담해야 하지만 그 규모가 확정되지 않은 의무까지 포함하는 것으로 채무보다 더 큰 개념으로 볼 수 있다. 본고에서는 이 가운데 부채를 중심으로 논의한다.

3) 세계은행(2019)은 현재와 같은 저성장기조, 낮은 투자수준, 저금리 환경하에서 신흥개발도상국들의 과도한 국채발행을 통한 정부부채 수준의 급증을 경고하면서, 낮은 이자율의 장점과 과도한 부채 수준이 초래할 수 있는 문제점 간의 균형을 제언하고 있다.

한국은 1997년 경제위기를 겪으면서 정부부채가 급격히 증가하였으며, 2008년 글로벌 경제위기의 여파에 따른 추가적 증가로 인해 일반정부 기준 정부부채 수준은 최근 GDP 대비 40% 초반으로 나타나고 있다. 이미 알려진 바와 같이 현재 한국의 정부부채 수준은 다른 국가들과 비교할 때 상대적으로 양호한 수준으로 평가되고 있으나, 우리 사회가 겪고 있는 인구구조 변화와 저성장 기조 등으로 향후 정부부채 수준이 증가할 가능성이 높다.

요컨대 급격한 인구구조 변화로 인한 고령인구 비중의 증가는 정부의 수입원인 세수를 감소시킬 뿐 아니라 사회보장, 연금, 보건비용 등과 관련된 정부지출 부담 확대를 통해 정부부채 증대에 기여할 개연성이 높다(황진영, 2018; Hondroyannis and Papapetrou, 2008). 또한 생산가능인구의 감소 등에 따른 성장률의 하락과 최근 발생하고 있는 미·중 무역분쟁, 일본의 수출규제 등과 같은 불확실성의 증가는 경기부양과 성장률 제고 측면에서 정부 재정정책의 역할을 강조하고 있는데,⁴⁾ 이에 따른 재원조달이 정부부채 증가를 통해 이루어질 가능성이 높다.⁵⁾

이와 관련하여 우리나라에서는 국가부채 수준에 대한 논의가 이루어지고 있다. 재정확장론자들은 한국의 재정 여력이 매우 양호한 수준이므로, 현재와 같이 경기가 좋지 않은 상황에서는 정부가 큰 폭의 적자재정을 통해 총수요를 확대하는 정책 대응방안을 강조하고 있다. 즉, 재정투입으로 인해 일시적으로 국가부채 수준이 높아질 수 있지만, 확장재정을 통한 내수 활성화와 출산율 및 성장률 제고 등의 성과는 중장기적으로 미래 세대의 부담을 경감시키는 방향으로 작동할 것으로 기대하고 있다.

반면, 건전재정론자들은 세수 호황을 기대하기 어려운 시점에서 확장적 재정정책의 필요성에 대해서는 기본적으로 동의하지만 신중한 접근의 필요성을 강조하고 있다. 단기적으로는 한국의 재정 여력이 우수하지만, 고령화로 인한 복지지출의 증가와 같은 의무지출의 급격한 증가에 따른 재정운용의 경직성을 우려하는 한편, 재정관리의 중요성을 강조하고 있다. 또한 확장적 재정정책의 지나친 기대에 대한 우려와 정부부채 증가로 인한 상환능력 및 대외 신인도 하락, 이자율 상승 등과 같은 부작용을 우려하고 있다.⁶⁾

4) 글로벌 금융위기 이후, 각 국가에서는 금리 인하를 통한 경기 부양을 기대하였으나 시장에 많은 자금이 존재함에도 불구하고 가계의 소비와 기업의 투자가 반응하지 않는 유동성 함정에 빠져 실물경기 회복에 미치는 영향이 제한적으로 나타나고 있다. 또한 글로벌 금융위기 대응 과정에서 낮추었던 금리를 이후에 충분히 높여 놓지 않았기 때문에 추가적 통화 완화정책 여력이 크지 않으며, 자금의 유출 등을 고려하여 미국을 비롯한 해외 주요국의 금리 수준을 함께 고려해야 하는 문제점이 존재한다.

5) 경기가 좋지 않은 상태에서는 증세를 통한 재원 마련이 용이하지 않으므로, 국제발행 등을 통한 재원조달의 가능성이 높다.

6) 이와 같은 논의는 비단 우리나라뿐만 아니라 선진국을 중심으로 전 세계적으로 논의되고 있다. Reinhart and Rogoff(2010)와 Cecchetti, Mohanty and Zampolli(2011)의 연구에서는 특정 수준 이상의 정부부채가 경제 성장에 부정적 영향을 초래할 것으로 보고 있는 반면, Herndon et al.(2013)과 Pescatori et al.(2014)은 그와 같이 경제 성장에 부정적 영향을 미치는 특정 부채 수준은 존재하지 않는다고 주장하고 있다. 요컨대, 적정부채 수준을 논의하기 위해서는 고려해야 할 변수가 매우 많으며, 국가마다 처한 상황 및 정치·역사적 배경, 환율·금융시스템 발전 정도, 국민 특성 등이 다르기 때문에 모든 국가에 적용 가능한 적정 정부부채 수준을 일반화하기 어려운 측면이 있다.

최근 급격히 증가하고
있는 가계부채와
기업부채 수준 등을
염두에 둘 때, 정부부문과
민간부문의 부채 수준
또한 함께 살펴볼
필요가 있다.

<참고 1> 경제위기 및 금융·재정위기

경제위기는 사전에 예상하지 못했거나 또는 예상과 다른 경제현상이 나타나 경제 주체들이 이례적인 반응을 보임으로써 경제시스템을 구성하는 주요 부분이 제 기능을 하지 못하거나 심한 경우 그에 따른 파급효과로 경제시스템 자체가 와해 또는 붕괴될 수 있는 상황으로 정의할 수 있다. 경기변동 측면에서 보면, 경제위기는 일반적으로 기업이나 은행의 파산이 이어지고 물가, 금리, 환율 등의 가격변수가 급격히 변화하는 등 경제의 불안정성이 심하거나 생산이 감소하고 실업이 증대되는 것과 같은 경제적 어려움이 극심한 상황을 의미한다(이종규, 2000).

이와 같은 경제위기를 초래하는 대표적 유형으로는 금융위기와 재정위기가 있는데, 금융위기는 어떠한 요인으로 인해 금융기관(은행)이 채무(예금)를 상환하지 못하거나 그럴 가능성이 높아짐에 따라 그 여파가 금융시스템 전반에 퍼져 금융기능이 현저히 약화되고 나아가 금융시스템 또는 경제시스템이 붕괴·와해될 수 있는 상황으로 정의될 수 있다(이종규, 2000).

재정위기는 과도한 국가부채로 초래되는 국가경제의 위기로, 전염효과를 통해 지역·세계경제의 위기를 초래할 수도 있다. 즉, 과도한 국가부채로 재정정책의 여지가 상실되어 경기침체가 심화되고, 심한 경우 신규국채 발행이나 차환발행이 어려워지는 부채의 함정에 빠지거나 국가부도 위험이 증가할 수 있다(오정근, 2012).

이와 같은 논쟁들은 지금까지 정부부문의 부채를 중심으로 논의되어 왔다. 하지만 최근 급격히 증가하고 있는 가계부채와 기업부채 수준 등을 염두에 둘 때, 민간부문의 부채 수준 또한 함께 살펴볼 필요가 있다. 국가가 나라의 살림을 잘못 운용하여 재정위기가 발생할 수 있다. 하지만 가계와 기업과 같은 민간부문의 과도한 부채와 금융기관의 부실한 운용 또한 금융위기를 초래할 수 있고, 이와 같은 금융위기로 인한 경제위기 상황이 재정위기를 초래할 개연성 또한 배제하기 어렵다. 요컨대, 위기가 발생하여 민간부문의 채무상환 능력 저하로 정부가 민간의 부채를 감당해야 할 경우, 정부재정의 부담이 증가하게 되어 재정위기로 확대될 개연성이 존재하기 때문에 정부부문의 부채를 논의할 때에는 민간부문의 부채 수준을 함께 고려할 필요가 있다는 것이다.⁷⁾

이에 본고에서는 민간부문 부채와 정부부문 부채 간의 관계에 대해 살펴보는 것을 주요 목적으로 한다. 이를 위해 먼저 주요국에서 발생했던 주요 경제위기 사

7) 이와 함께 정부가 위기에 대응하는 과정에서 구조조정 등을 하지 않아 재정이 효과적·효율적으로 이용되지 못하고, 결과적으로 정부부채가 증가하는 것 또한 함께 고려해야 할 중요한 문제다. 그러나 본고에서는 위기가 발생한 경우, 민간의 부채가 정부부문으로 이전되는 상황을 중심으로 살펴보고자 한다.

례를 살펴보고, 이 과정에서 민간부문의 부채가 정부부문으로 이전되는 현상에 대해 살펴본다. 다음으로 한국의 경제 주체별 부채 현황에 대해 살펴보고, 이를 바탕으로 정책적 시사점에 대해 논의한다.

<참고 2> 부채의 장점과 단점

부채 보유에 위험성이 따른다고 해서 부채가 없는 것이 좋은 것은 아니다. 경제 주체들은 적절한 수준의 부채를 활용함으로써 효용 증대, 기업가치 상승, 국가 차원에서 자원배분의 효율성 증대 등을 기대할 수 있다. 즉, 소득, 매출, 세입에 의존하지 않고 소비 평탄화, 투자 확대, 세출 증대가 가능하다. 하지만 과도한 수준의 부채는 가계 파탄, 기업 부도, 국민들에 대한 불충분한 서비스 제공 등을 초래할 가능성이 높다.

가계의 경우, 부채를 통해 현재의 소비를 늘림(또는 줄임)으로써 총효용을 증가시킬 수 있다. 즉, 가계의 소득 중에서 소비와 지출을 결정할 때, 현재의 소득뿐 아니라 미래의 소득도 고려하여 의사결정을 하는데, 신용시장에서 자본을 조달하여 이용하는 경우 가계가 부채를 통해 예산제약을 변화시킴으로써 평생효용을 증가시킬 수 있다(기간 간 소비선택 이론). 물론 자산가치에 의존한 과도한 수준의 가계부채는 가계의 상환능력을 저해하고, 외부충격에 취약하게 하며, 소비 감소 등을 통해 경제성장에 부정적 영향을 미치기도 한다(조장욱, 2017).

기업의 경우에는 성장을 위한 투자 과정에서 타인 자본을 사용하는 경우가 많은데, 이 과정에서의 이자비용은 법인세 계산 과정에서 비용(손금)으로 처리되므로 과세 대상에서 제외된다. 이는 부채 사용에 따른 법인세 감면효과가 기업가치 증가에 기여한다는 것을 의미한다(Modigliani and Miller, 1963). 하지만 무한한 타인 자본의 조달·확대가 기업의 가치에 긍정적 영향만을 미치는 것은 아니다. 특정 수준을 넘어가게 되면 파산비용, 대리비용 등이 증가하여 기업가치에 부정적 영향을 미치게 된다(박정식·박종원, 1999).

정부의 부채 또한 긍정적 측면과 부정적 측면이 존재한다. 편익 측면은 먼저 경기가 어려운 시기에 총수요 확대를 통한 성장률 제고에 기여할 수 있으며, 가계의 유동성을 완화하여 가계의 소비 평탄화에 기여할 수 있고, 채권시장 규모 확대는 금융시장 발전에 기여할 수 있다는 것이다. 또한 자원배분의 시간성 확대 측면에서 정부는 세대에 있어 세입에 의존하지 않고 정부지출을 평탄화할 수 있으며, 이는 자원배분의 효율성 제고에 기여한다. 반면, 비용 측면에서 보면 과도한 국가부채 수준은 시장금리 상승으로 인한 민간수요 구축 및 이로 인한 자본 축적 둔화와 총생산 감소를 초래할 소지가 있다. 또한 재정 당국의 거시경제 대응능력을 저하시키며 급격한 국가부채의 증가는 국가 신인도 하락과 이로 인한 해외 자본 유출을 통해 국가부도의 위험을 높일 수 있다(조성원, 2012; 조경엽 외, 2010).

본고에서는 경제위기가 발생한 경우, 민간부문의 부채가 정부부문으로 이전된 사례를 살펴보고, 정책적 시사점에 대해 논의한다.

소규모 개방경제체제 국가인 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 북구 3국에서는 1980년대의 경기호황 지속과 금융 및 외환 자유화 이후 자산가격이 급등하였고 민간부문 부채가 급증하였다.

요컨대 이론적 측면에서 보면 가계, 기업, 정부 모두 사회후생이 극대화되도록 한계 편익과 한계비용이 동일한 수준에서 의사결정이 이루어지는 것이 합리적이다. 하지만 이와 같은 수준을 파악하는 것은 현실적으로 어려운 측면이 있다.

II. 주요국 경제위기 사례

1. 북구 3국 금융위기(1980년대 말~1990년대 중반)⁸⁾

소규모 개방경제체제 국가인 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 북구 3국의 금융위기는 1980년대 말에 발발하여 1990년대 중반까지 지속된 국지적 금융위기를 의미한다. 이들 북구 3개 국가들에서는 1980년대의 경기호황 지속과 금융 및 외환 자유화 이후 자산가격이 급등하였고 민간부문 부채가 급증하였다. 그러나 1990년 전후로 글로벌 경기침체와 유가 하락, 그리고 구소련의 붕괴 등 대외 여건의 악화로 인해 수출 여건이 어려워지고 실물경기가 둔화되면서 경기침체 및 부동산 가격이 하락하게 된다. 결과적으로 가계와 기업의 부채상환 능력의 약화는 은행의 부실화로 이어져 금융위기를 겪게 된다.

금융 자유화, 낮은 금리 및 세제혜택 → 부동산 투자 확대 → 인플레이션 및 대출 증가율 상승 → 대외 여건 악화 → 긴축 통화정책: 급격한 국내 신용 확대 억제 → 가계·기업 상환능력 약화 → 은행의 부실화 → 금융위기 초래

즉, 대외 여건 악화로 인한 실물경기 둔화 및 부동산시장 악화 등이 은행의 부실문제로 확대·진행되었다. 은행권의 부실채권이 급증하여 손실이 급증하였으며, 급격한 금리 상승과 통화가치의 평가절하로 기업부문의 외채상환 부담이 가중되어 유동성 및 외환문제로 인한 금융위기로 확대되었다. 또한 부실은행에 대한 정부 지원, 경제성장률·실업률 악화에 대한 정부 대응, 복지지출 증가 및 세수 감소 등으로 재정수지가 악화되고 정부부채가 증가하였다. 즉, 민간에 있던 상환

8) 이병윤 외(2013), 조은영(2014) 등을 참고하여 작성하였다.

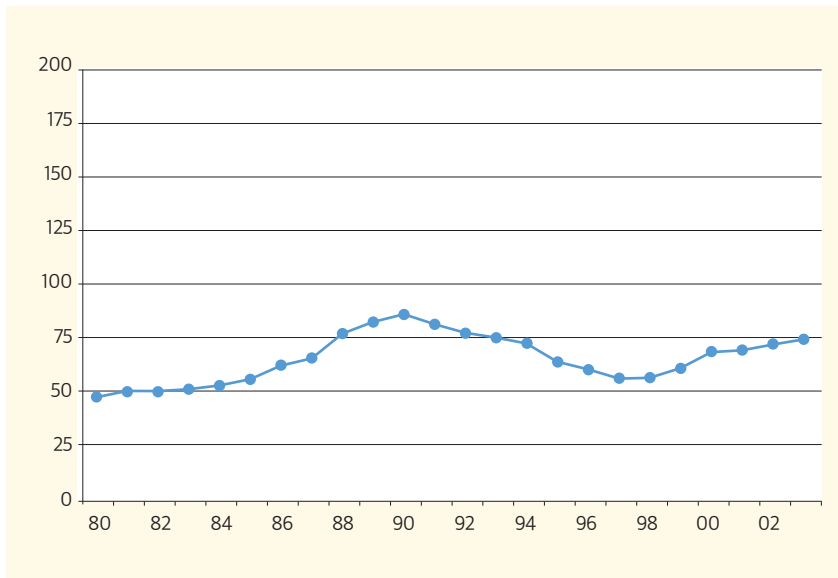
능력 이상의 과도한 부채 수준은 경제위기를 겪는 과정에서 정부부문으로 이전되었다.

북구 3개국 중 핀란드⁹⁾는 1980년대 중반 이후 금융 및 자본거래 자유화를 추진하였으며, 1980년대 중반 이후 경기호황의 지속으로 주식과 부동산의 가격이 상승하였다. 높은 인플레이션하에서의 낮은 금리 유지와 이자비용에 대해 정부가 지원한 혜택은 가계와 기업의 차입 확대를 유발하였으며, 해외 자본을 이용한 금융기관의 대출 확대 또한 부동산 가격 급등에 기여하였다. 그러나 이 과정에서 가계의 저축은 감소하고 부채상환 능력은 악화되었다.

민간부문의 과도한 부채와 채무상환 능력의 저하로 인해, 민간의 부채가 정부부문으로 이전됨에 따라 핀란드의 정부부채는 1990년대 초반에 급속히 증가하는 모습을 보이게 된다.

[그림 2] 핀란드의 가처분소득 대비 가계부채 추이

(단위: %)



출처: Nordic Council of Ministers(2005), p. 34, Figure 7 일부 발췌

1980년대 말 경기과열에 대한 우려로 인한 통화긴축 정책과 1990년대 초 구조조정 붕괴 등에 따른 수출여건 악화 등은 경기 둔화 및 부동산 가격 급락, 그리고 기업 도산의 급증을 초래하게 된다. 또한 그 과정에서 저축은행 부실화가 상업은행 부실화로 확대되는 금융위기를 겪게 되고, 이로 인해 핀란드는 1991~1993년 3년간 마이너스 성장을 경험하게 된다.

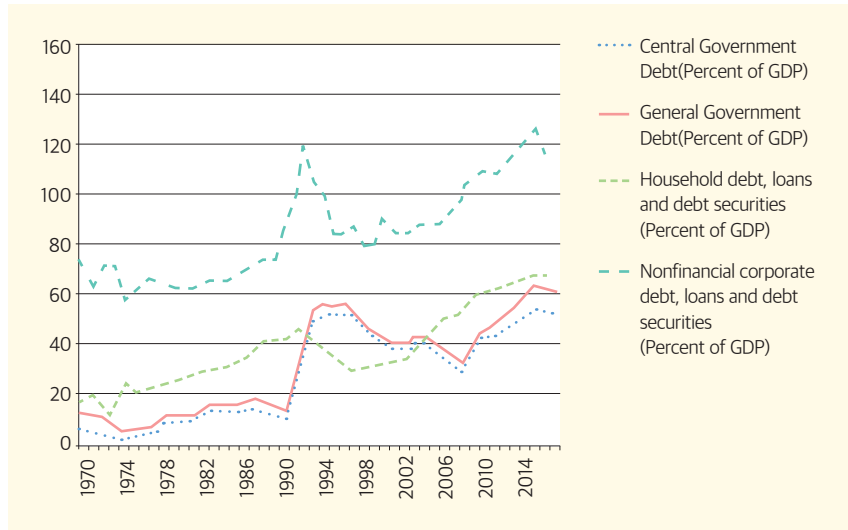
9) 노르웨이와 스웨덴의 사례는 윤성주 외(2019) 참조.

동아시아 금융위기의 주요
요인으로 기업들의 과도한
차입, 금융기관의 부실
운영 등이 지적되고 있다.

요컨대 핀란드의 가계부채는 1970년대부터 지속적으로 증가하다가 1980년대 중반부터 빠르게 증가하였으며, 기업부채는 1989년 73.4%에서 1992년 119.1%로 급속히 증가하였다. 그 과정에서 민간부문의 채무상환 능력은 감소하였으며, 민간간의 과도한 부채, 특히 기업의 부채가 정부부채로 이전됨에 따라 핀란드의 일반(중앙)정부부채는 1989년 14.3%(10.1%)에서 1994년 56.1%(51.3%)로 급속히 증가하는 모습을 보이게 된다.¹⁰⁾

[그림 3] 핀란드 경제 주체별 부채 추이

(단위: GDP 대비 %)



출처: IMF, Global Debt Database를 활용하여 저자 작성

2. 동아시아 금융위기(1997년)¹¹⁾

동아시아 금융위기는 1997년 태국을 시작으로 말레이시아, 인도네시아 등 동남아시아, 그리고 한국까지 아시아 전역으로 퍼져나간 금융위기를 의미한다. 1997년 동아시아 금융위기의 다양한 원인 중 주요 요인으로 기업들의 과도한 차입 수준이 지적되고 있으며, 백용기(1998)에서는 동아시아 외환·금융위기를 겪은 국가들의 공통적인 문제점으로 실질환율의 절상과 경상수지의 불균형, 경쟁적 절하의 약속환, 위험 수준이 높은 저수익 프로젝트에 대한 과잉 투자, 정부가 구제해줄 것

10) 핀란드 은행의 부실대출 규모는 1992년에 총대출금의 9.3% 수준이었으며, 구제금융에 투입된 재정은 1994년까지 GDP 대비 약 15% 수준이었다(조은영, 2014).

11) 이병윤 외(2013), 백용기(1998) 등을 참고하여 작성하였다.

이라는 믿음에 따른 도덕적 해이, 단기 외채의 누적 등을 제시하고 있다.

한국의 경우, 1997년까지 지속되었던 기업들의 과다한 차입에 의존한 경영, 정부의 미숙한 외환관리 정책과 후진적 금융제도, 종합금융사를 비롯한 국내 금융기관들의 미숙한 자금운용과 같은 금융기관의 부실운용 등이 경제위기의 주요 원인으로 지목되고 있다. 이로 인해 한국 기업은 채무상환 능력을 의미하는 이자보상배율이 30대 그룹 기준 1995년 1.18배에서 1998년에는 0.64배까지 감소하였으며, 특히 4대 그룹의 이자보상배율은 동기간 2.26배에서 0.88배로 감소하였다.

<표 1> 30대 그룹의 이자보상배율

(단위: 배)

구분	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년
1~4대 그룹	2.26	1.31	1.95	0.88	1.39
5~30대 그룹	0.99	1.06	1.33	0.60	0.81
30대 그룹 합계	1.18	1.09	1.41	0.64	0.89

주: 30대 그룹에서 대우를 제외한 그룹의 평균치
출처: 이한득·박상수(2000), p. 3

요컨대 금융기관 부실화와 단기차입-장기대출 형태와 같은 후진적 금융제도로 인해 신용경색에 따른 외환보유고 감소가 초래되었으며, 결과적으로 외환 지급불능 사태에 직면하게 되면서 국가 신용도 및 원화 가치가 하락하는 위기를 경험하게 된다.

1997년 1월 한보철강 부도를 시작으로 대기업들이 부도·법정관리에 들어갔으며, 1990년대 후반부터는 본격적인 디레버리징이 이루어졌다. 이 과정에서 정부는 공적자금 투입 등을 통해 기업·금융기관을 지원하게 되는데, 이로 인해 정부 부문 부채가 증가하게 되었다.¹²⁾

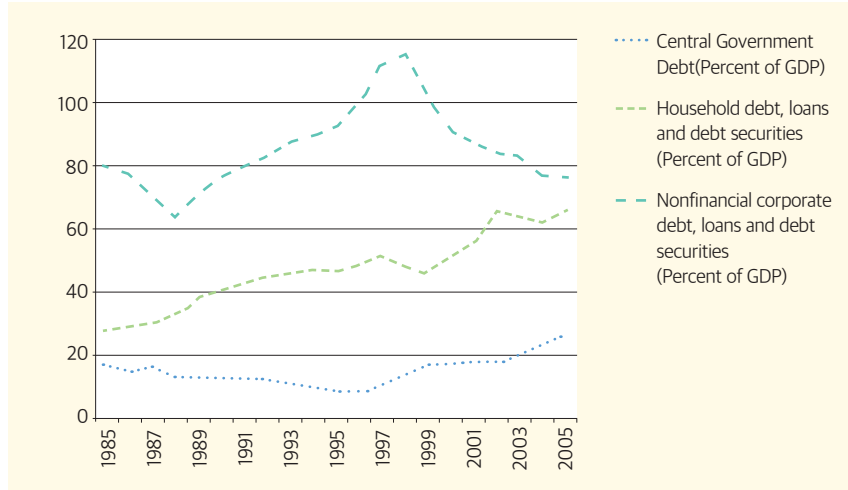
한국은 1990년대 후반부터 기업부문의 본격적인 디레버리징이 이루어지면서 민간부문의 부채가 정부부문으로 이전되었고, 결과적으로 정부부문의 부채가 증가하게 되었다.

12) 외환위기 이후 한국정부가 국회의 승인을 받아 금융기관의 구조조정을 위해 조성한 공적자금의 총액은 GDP의 13.03% 수준이었다(성태윤 외, 2011).

미국발 세계 금융위기는
과다한 가계부채 및 부실한
금융제도 운용에
기인하고 있다.
저금리 기초 장기화에
따른 주택가격 상승과
그 과정에서 금융기관이
우량 모기지뿐 아니라
비우량 모기지까지 대출을
무리하게 확대한 것이 결국
금융위기를 초래하였다.

[그림 4] 한국 경제 주체별 부채 추이

(단위: GDP 대비 %)



출처: IMF, Global Debt Database를 활용하여 저자 작성

3. 미국 서브프라임 모기지(2007년)¹³⁾

미국발 세계 금융위기는 과다한 가계부채 및 부실한 금융제도 운용에 기인하고 있다. 즉, 저금리기조 장기화에 따른 주택가격 상승과 그 과정에서 금융기관이 우량 모기지뿐 아니라 비우량 모기지까지 대출을 무리하게 확대한 것이 결국 금융위기를 초래하였다.

2000년대 초반 IT버블 붕괴로 인한 경기침체 방지를 위해 미국은 적극적 재정 정책과 확장적 통화정책 기조를 2003년까지 유지하였다. 그러다가 2004년부터 단계적으로 금리를 인상하게 되는데, 이에 따른 가계대출 이자비용 증대, 가계여신 연체율 상승 등으로 인해 2006년 하반기부터 주택시장의 침체가 시작되었으며, 2007년부터는 주택가격의 하락세가 가속화되었다.

이와 같은 주택가격의 급속한 하락에는 금융기관의 부실한 대출제도가 원인으로 작용하였다. 낮은 금리하에서 금융기관들은 대출을 확대하기 위해 신용이 높은 자들에 대한 우량 담보대출뿐 아니라, 신용이 낮은 등급에 속하는 사람들을 대상으로 하는 비우량 담보대출을 확대하였다. 즉, 금융기관이 저소득층에 돈을 빌려주고, 그에 대응(원금+이자)하는 채권을 발행하여 판매하고, 판매한 돈으로 다

13) 이병윤 외(2013), 박성우(2019) 등을 참고하여 작성하였다.

시 저소득층에 대출을 해주었다. 이로 인해 2001년에는 7%에 불과했던 모기지대출 증권화 중 비우량 담보대출의 비중이 불과 5년 후인 2006년에는 20% 수준으로 증가하게 된다. 그리고 비우량 모기지대출이 회수된 것으로 가정하고, 우량 채권과 비우량 채권을 섞어서 판매하는 과정에서 결국 부실채권을 판매하게 된다. 이와 같이 채권을 증권으로 쪼개어 판매하는 자산유동화¹⁴⁾를 통한 자금조달 확대는 주택시장 버블화의 원인으로 지목되고 있다.

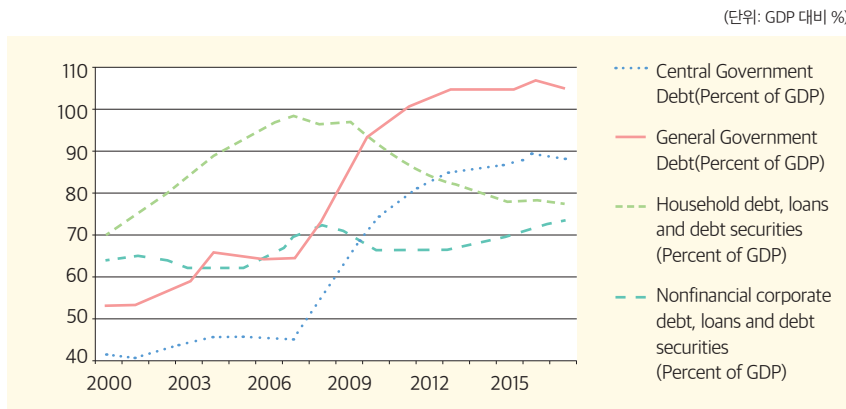
<표 2> 모기지대출 증권화 중 서브프라임 비중

(단위: %)					
2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
7	9	11	16	18	20

출처: Loan Performances, Credit Suisse US Mortgage Strategy; 이병윤 외(2013), p. 323, <표 VII-4> 재인용

부동산시장이 상승할 때에 저소득층은 가격이 상승한 기존의 주택을 팔고 새로운 집을 구입하여 생활할 수 있었다. 하지만 부동산시장의 침체 및 가계여신 연체율의 상승은 비우량 담보채권에 대한 불신 및 모기지대출기관의 파산으로 확대되었다. 그리고 해당 기관에 투자한 미국 안팎 기업들이 연쇄적으로 어려움을 겪게 되면서 2008년 미국발 금융위기가 세계 경제위기로 확대되었다.

[그림 5] 미국 경제 주체별 부채 추이



출처: IMF, Global Debt Database를 활용하여 저자 작성

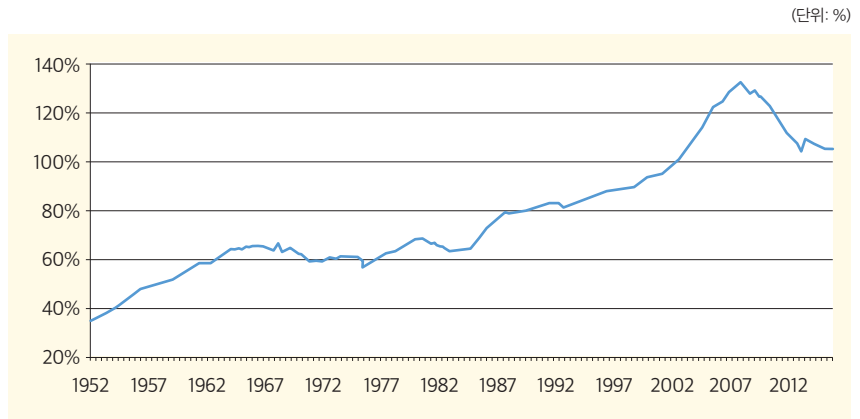
미국의 가계부채는 2000년 GDP 대비 70.6%에서 2007년 98.6%로 증가하였는데, 그 과정에서 가계의 가처분소득 대비 부채 수준이 급속히 증가하게 되어 이들의 채무상환 능력이 약화된 것을 확인할 수 있다.

14) 부동산, 매출채권, 유가증권, 저당채권 등과 같이 유동성은 떨어지나 재산적 가치가 높은 유무형의 유동화 자산을 기초로 하여 유동화 증권을 발행하여 유통시키는 방법으로 대상 자산의 유동성을 높이는 일련의 행위이다.

PIIGS 국가의 재정위기는
개도국뿐 아니라
선진국에서도 재정위기를
경험할 수 있으며, 시장의
신뢰가 급격히 악화되는 경우,
단기적 재정적자 악화가
국가부도로 연결될 수 있다는
것을 보여주는 사례이다.

미국의 가계부채는 2000년 GDP 대비 70.6%에서 2007년 98.6%로 증가하였는데, 그 과정에서 가계의 가처분소득 대비 부채 수준이 급속히 증가하게 되어 이들의 채무상환 능력이 악화된 것을 확인할 수 있다.

[그림 6] 미국의 가처분소득 대비 가계부채 추이



출처: Joshua Freedman and Sherle R. Schwenninger(2015)

이로 인해 2008~2009년부터 미국 민간부문의 디레버리징이 시작되었다. 그 과정에서 정부는 구제금융 등을 통해 금융기관을 지원하였으며, 이와 같은 정책 대응 과정에서 부채의 상당 부분이 정부부문으로 이전되었다.¹⁵⁾ 결과적으로 일반정부의 부채 비중이 2008년 GDP 대비 73.8%에서 2016년 106.8% 수준으로 증가하였으며, 동 기간 중앙정부 부채 비중은 53.6%에서 2016년 89.3%으로 증가하였다.

4. PIIGS 국가 재정위기(2010년)¹⁶⁾

포르투갈, 아일랜드, 이탈리아, 그리스, 스페인 등 PIIGS 국가의 재정위기는 개도국뿐 아니라 선진국에서도 재정위기를 경험할 수 있으며, 시장의 신뢰가 급격히 악화되는 경우, 단기적 재정적자 악화가 국가부도로 연결될 수 있다는 것을 보여주는 사례이다. 여기에는 1999년 유로의 공식 도입과 함께 시작된 불완전한 유로존의 탄생과 2007~2008년 글로벌 금융위기 대응 과정에서의 과도한 정부부채 증가, 그리고 불투명한 재정정보에 따른 신뢰도 하락 등이 복합적으로 작용하

15) 2008년 10월, 미국은 대통령과 국회의 승인을 통해 당시 미국 GDP의 5.07% 수준의 Troubled Asset Relief Program을 조성하여, 금융기관과 자동차 제조업 등의 구제를 위해 사용하였다 (성태윤 외, 2011).

16) 이병윤 외(2013), 강유덕 외(2012) 등을 참고하여 작성하였다.

여 재정위기를 초래한 것으로 평가되고 있다.

경제 수준이 상이한 국가들에 동일한 통화와 이자율을 적용하는 유로존으로 인해 경제 수준이 낮은 국가들은 가격 경쟁력을 상실하였다. 반면, 낮은 이자율에 기인하여 정부는 국채발행을 통해 경기를 부양하고자 하였으며, 민간은 차입을 확대하는 등 결과적으로 이 국가들은 부동산·자산가격 상승과 고임금·고물가를 경험하게 된다.

하지만 2007~2008년 미국발 세계 금융위기로 인해 경상수지 적자를 겪고 있었던 PIIGS 국가들은 자본의 이탈과 부동산가격의 하락을 경험하게 된다. 그리고 이로 인한 은행의 부실화로 말미암아 정부는 공적자금을 투자하게 되었으며, 결과적으로 은행과 기업의 부채가 정부로 이전되는 과정에서 정부부채 증가를 경험하게 되었다.

이와 같은 상황에서 2009년 10월에 집권한 그리스의 새로운 정부가 재정수지적자 전망치를 3.7%에서 12.7%로 큰 폭으로 상향 조정하여 발표하면서, 그동안 그리스 정부가 숨겨온 실질적 재정 수준이 드러나게 되었다. 그리고 이로 인해 당시 재정적자 수준이 급속히 악화되고 있던 스페인, 포르투갈, 아일랜드 등에 대한 신용등급이 함께 하향 조정되었다. 결과적으로 이 국가들이 국채금리 상승 및 이자부담 증가, 그리고 신규국채 발행 부담 등을 경험하면서 재정위기가 발생되었다.

여기서 주목할 점은 민간부문의 과도한 수준의 부채와 부실이 정부부문으로 이전되었다는 것이며, 경상수지 적자가 지속적으로 발생하고 있는 국가들의 경우 금융위기가 재정위기로 발전할 수 있다는 것이다. 또한 정부부문의 부채 수준이 민간보다 높았던 그리스, 이탈리아뿐 아니라, 정부부문의 부채 수준이 민간보다 낮았던 아일랜드, 스페인, 포르투갈과 같은 국가들도 재정위기를 경험하였다.¹⁷⁾ 이는 정부의 부채 수준이 높지 않은 경우라도 국가의 생산성과 경쟁력이 취약하고 민간의 부채 수준이 과도할 경우에는 외부적 충격으로 금융위기뿐 아니라 재정위기 또한 발생할 가능성이 있음을 시사한다.

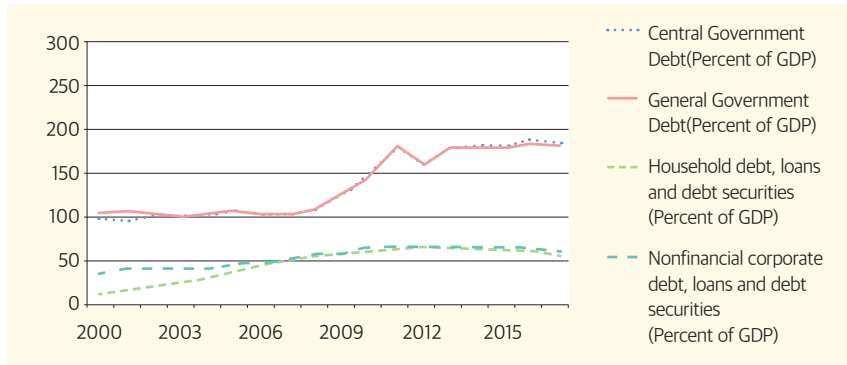
여기서 주목할 점은 민간부문의 과도한 수준의 부채와 부실이 정부부문으로 이전되었다는 것이며, 경상수지 적자가 지속적으로 발생하고 있는 국가들의 경우 금융위기가 재정위기로 발전할 수 있다는 것이다.

17) 이탈리아와 스페인, 그리고 포르투갈의 경제 주체별 부채 추이는 윤성주 외(2019) 참조.

정부의 부채 수준이 높지 않은 경우라도 국가의 생산성과 경쟁력이 취약하고 민간의 부채 수준이 과도할 경우에는 외부적 충격으로 인해 금융위기뿐 아니라 재정위기 또한 발생할 가능성이 있음을 시사한다.

[그림 7] 그리스 경제 주체별 부채 추이

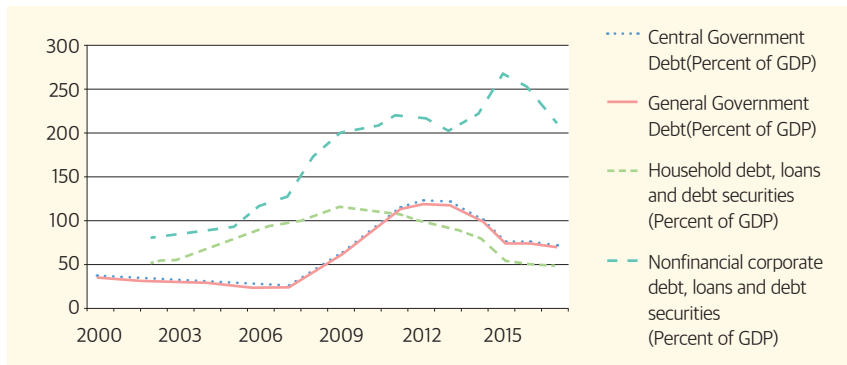
(단위: GDP 대비 %)



출처: IMF, Global Debt Database를 활용하여 저자 작성

[그림 8] 아일랜드 경제 주체별 부채 추이

(단위: GDP 대비 %)



출처: IMF, Global Debt Database를 활용하여 저자 작성

III. 경제 주체별 부채 현황

1. 가계부문

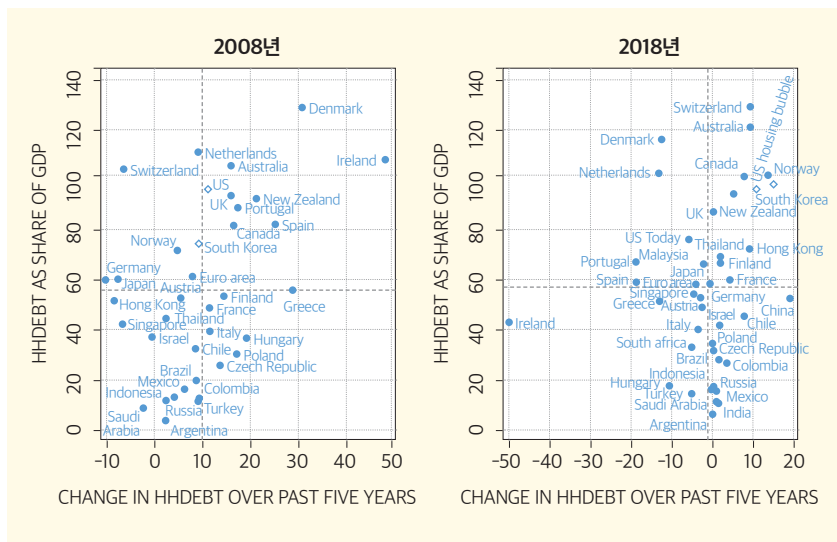
2019년 1분기 기준 우리나라 가계부채는 1,540.0조원 수준으로 증가 추세이지만, 2016년 이후 증가율은 감소 추세를 나타내고 있다. 여기에는 정부의 주택시

장 안정대책, DSR(Debt Service Ratio: 총부채 원리금 상환 비율)·DTI(Debt to Income: 총부채 상환 비율) 규제 등이 일부 기여한 측면이 있는 것으로 판단된다. 하지만 여전히 가계부채 증가율은 명목 GDP 증가율을 상회하는 수준이다. 그리고 다른 국가들과 비교해 볼 때 한국은 가계부채 수준이 높은 국가로 분류되며, 그 증가 속도 또한 상대적으로 빠른 편에 속한다. 예컨대 2008년 기준 한국의 가계부채 수준은 GDP 대비 74.2%로 미국의 서브프라임 당시 가계부채 수준인 95.9%보다 낮았으나, 10년이 지난 2018년에는 15.4%p 증가한 97.7%로 서브프라임 모기지 사태가 발생했던 당시 미국의 가계부채 수준보다도 높게 나타나고 있다.¹⁸⁾

다른 국가들과 비교해 볼 때 한국은 가계부채 수준이 높은 국가로 분류되며, 그 증가 속도 또한 상대적으로 빠른 편에 속한다.

[그림 9] 국가별 가계부채 수준 및 변화

(단위: GDP 대비 %, %p)



출처: BIS Statistics, Credit to the non-financial sector를 활용하여 저자 작성

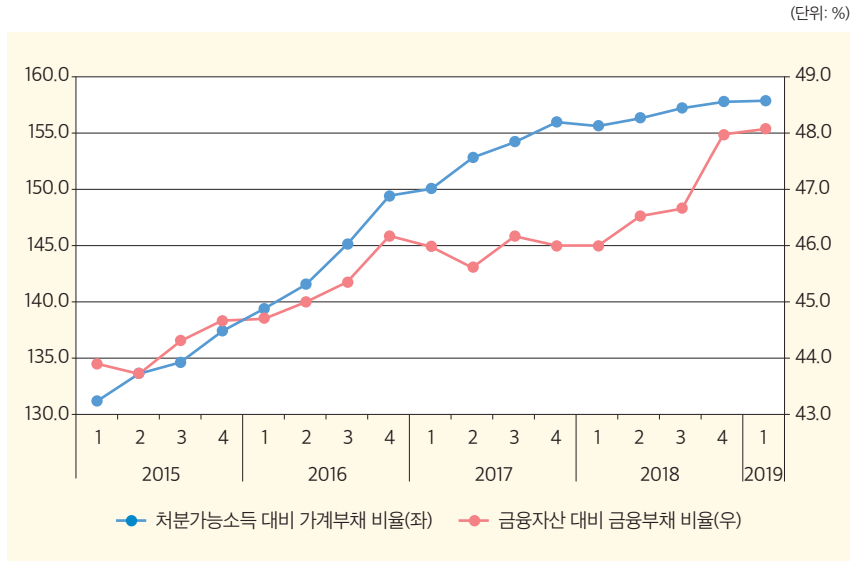
최근 들어 가계부채 증가율이 둔화되고 있는 것은 긍정적 측면이 있다.¹⁹⁾ 하지만 가계의 부채 증가율이 소득 및 금융자산 증가율보다 더 높게 조사되고 있다는 점, 즉 가계의 채무상환 부담이 증가하고 있다는 점은 우려되는 부분이다.

18) 가계부채의 급속한 증가에는 전세에서 월세로의 임대구조 변화가 기여한 측면이 있다. 월세로의 임대구조 변화 속에서 임차인들은 전세에 대한 수요가 증가하였고, 그에 따른 전세 가격 상승은 전세자금대출을 증가시키는 방향으로 작용한다. 그리고 기존 전세자금을 통해 자금을 조달하였던 임대인은 월세 전환에 따른 보증금 감소분을 반환하기 위해 은행 차입을 이용한다. 이 가운데 전세금에서 주택담보대출로 전환되어 증가한 가계부채는 기존의 임대인과 임차인 간의 사적인 거래가 임차인과 기관(은행) 간의 공적 거래로 전환된 것으로 부채의 순증액으로는 보기 어려운 측면이 있다(고재현·홍정의, 2016).

19) 하지만 정부의 DSR, DTI 등과 같은 규제로 인해 젊은 층 및 저소득층의 신용시장에 대한 접근성은 낮아진다. 이는 그들의 가계후생에 부정적 영향을 미친 것으로 규제의 부정적 측면으로 볼 수 있다.

최근 들어 가계부채 증가율이 둔화되고 있는 것에는 긍정적 측면이 있다. 하지만 가계의 부채 증가율이 소득 및 금융자산 증가율보다 더 높게 조사되고 있다는 점, 즉 가계의 채무상환 부담이 증가하고 있다는 점은 우려되는 부문이다.

[그림 10] 채무상환부담 추세



주: 2019년 1/4는 추정치임
출처: 한국은행(2019) 데이터를 이용하여 저자 작성

자영업자의 대출 잔액 또한 증가 추세이기는 하지만 2018년부터 정부의 여신 심사 가이드라인이 은행권과 비은행권에 적용됨에 따라 그 증가 추세가 둔화되었다. 하지만 자영업자의 연체율이 조금씩 증가하는 모습과²⁰⁾ 비은행권을 중심으로 대출 수준이 빠르게 증가하고 있다는 점은 유의할 필요가 있다(서정호 외, 2019).²¹⁾

<표 3> 자영업자 대출 증가율

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년 1/4
은행	7.6	13.8	9.4	9.7	12.5	9.3
비은행	7.4	12.4	26.5	26.6	16.4	15.7

출처: 한국은행(2019) 자료를 이용하여 저자 작성

20) 자영업자 대출 연체율은 2014년 12월 0.50%에서 2017년 12월 0.29%로 감소 후 2018년 12월 0.32%로 증가하였으며, 2019년 1~5월에는 0.36%에서 0.40% 수준으로 증가하였다(금융감독원 보도자료).

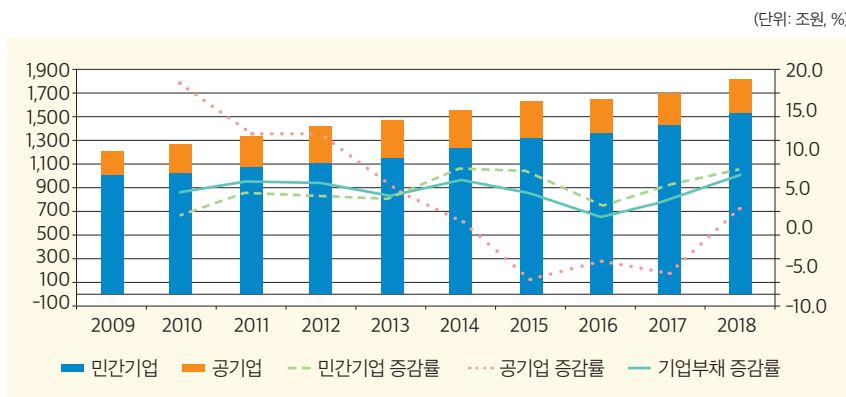
21) 서정호 외(2019)에서는 자영업자 가구의 부채/자산, 금융부채/저축액, 원리금상환액/처분가능소득이 증가 추세이며, 금융부채/처분가능소득이 2014년 이후 증가 추세로 자영업자 가구의 재무건전성을 우려하고 있다.

2. 기업부문

2018년 기준, 우리나라 민간기업의 부채는 1,530.1조원 수준으로 증가 추세에 있다. GDP 대비 민간기업 부채 비율이 2009년 83.0%에서 2013년 76.2%까지 감소하였으나, 이후 다시 증가 추세로 전환되어 2018년 현재 80.8%로 조사되고 있다. 그리고 증가하던 공기업의 부채 수준은 2014년 326.7조원에서 2017년에는 274.5조원 수준으로 감소하였으나, 2018년 281.4조원으로 다소 상승하는 모습을 나타내고 있다.²²⁾ 결과적으로 GDP 대비 총기업(비금융기업) 부채 비율은 2009년 100.5%에서 2017년 92.5%까지 감소하였으나, 2018년에는 95.7% 수준으로 상승하는 모습을 보이고 있다.

2018년 기준,
우리나라 민간기업의
부채는 1,530.1조원
수준으로 증가 추세에 있다.

[그림 11] 기업부채 추이



주: 부채 = 채권+대출금+정부융자
출처: 한국은행 경제통계시스템, 「자금순환통계」, <http://ecos.bok.or.kr/>, 검색일자: 2019. 8. 19를 이용하여 저자 작성

<표 4> GDP 대비 기업 부채 비율

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
민간기업/GDP	83.1	76.9	76.4	76.6	76.2	78.6	79.4	77.6	77.6	80.8
공기업/GDP	17.4	18.7	19.9	21.4	21.6	20.9	18.4	16.7	15.0	14.9
총기업/GDP	100.5	95.5	96.4	98.1	97.8	99.5	97.8	94.4	92.5	95.7

주: 부채 = 채권+대출금+정부융자
출처: 한국은행, 「11.1.2 금융자산부채잔액표(2018~)」, <http://ecos.bok.or.kr/>, 검색일자: 2019. 8. 19를 이용하여 저자 계산

22) 은행(산업은행, 한국수출입은행, 기업은행)을 제외한 336개 공공기관의 자본 대비 부채 비율은 2014년 이후 지속적으로 감소 추세: (2014년) 200.7% → (2015년) 182.5% → (2016년) 167.1% → (2017년) 157.5% → (2018년) 154.8%, 기획재정부 보도자료(2019. 4. 30.)

국제결제은행(BIS)에서 발표하는 주요 국가들의 GDP 대비 기업부채 비율의 평균값과 중앙값이 각각 94.0%와 83.6%로 나타나고 있다. 다른 국가들과 비교할 때 한국의 기업부채 비율이 상대적으로 높은 편에 속해 있음을 확인할 수 있다.

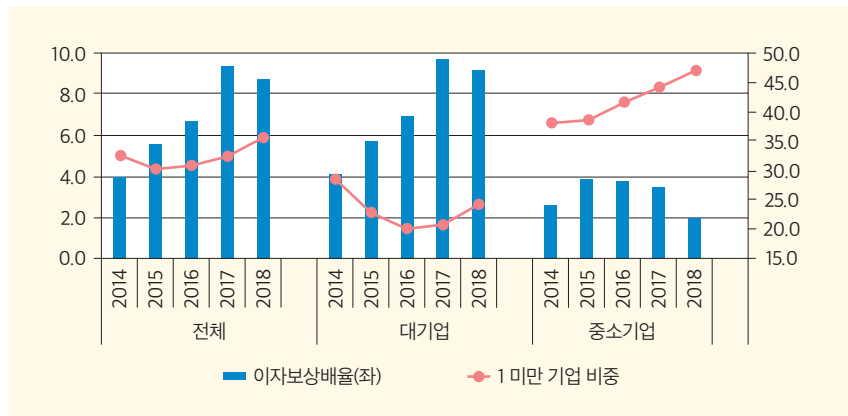
또한 국제결제은행(BIS)에서 발표하는 주요 국가들의 GDP 대비 기업부채 비율의 평균값과 중앙값이 각각 94.0%와 83.6%로 나타나고 있다. 다른 국가들과 비교할 때 한국의 기업부채 비율(2018년 12월 말 기준, GDP 대비 101.7%)이 상대적으로 높은 편에 속하고 있음을 확인할 수 있다.

반면, 자기자본 대비 부채를 의미하는 부채 비율은 하락 추세에 있다. 2014년 91.5%에서 2018년에는 75.3%로 감소하였으며, 대기업은 92.2%에서 76.3%로, 그리고 중소기업은 69.9%에서 56.2%로 감소한 것으로 조사되고 있다(한국은행, 2019).

하지만 기업의 채무상환 능력이 영업이익 감소로 약화되는 현상에는 유의할 필요가 있다. 채무상환 능력을 나타내는 이자보상배율, 즉 이자비용 대비 영업이익이 2017년 9.4배에서 2018년 8.8배로 최근 다소 약화되는 것으로 나타나고 있다. 그리고 동 기간 대기업은 9.7배에서 9.2배로 소폭 감소한 반면, 중소기업은 3.5배에서 2.0배로 상대적으로 더 크게 감소하였다. 그리고 이자보상배율이 1배 보다 작은 기업의 비중이 2014년 32.6%에서 2018년 35.7%로 증가하였는데, 동 기간 대기업은 28.5%에서 24.5%로 오히려 감소한 반면, 중소기업은 38.2%에서 47.2%로 증가한 것으로 나타나고 있어서 중소기업의 채무상환 능력에 대해 주의 깊게 모니터링을 할 필요가 있다.

[그림 12] 기업규모별 이자보상배율

(단위: 배, %)



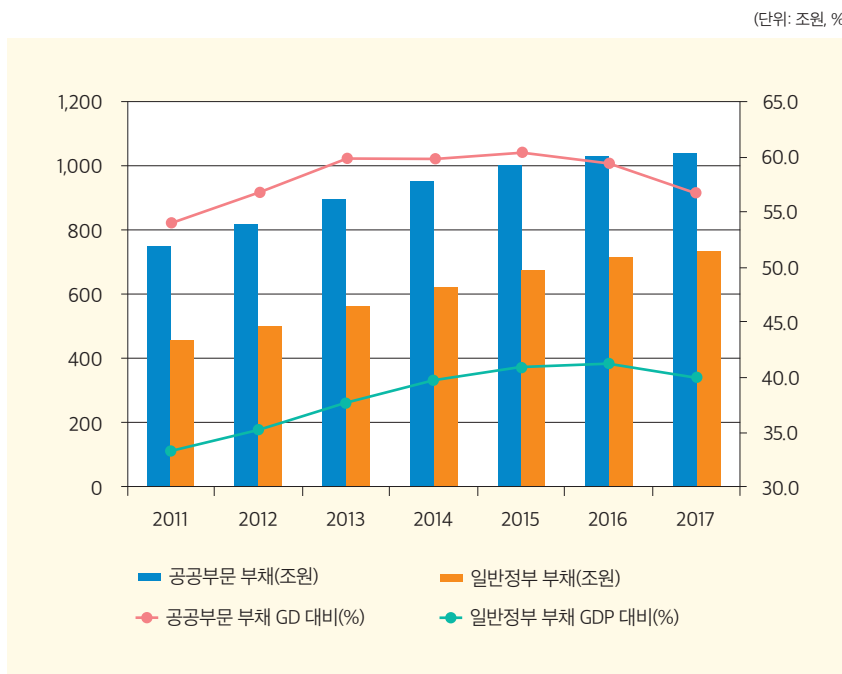
주: 이자보상배율=영업이익/이자비용; 이자보상배율 1배 미만 기업에는 영업손실기업 포함
출처: KIS-Value; 한국은행(2019), p. 37, [그림 1-20] 재인용

현재까지 기업의 대출 연체율은 낮은 수준을 나타내고 있어 우려할 정도로 보기는 어렵다. 하지만 최근 일본의 우리나라에 대한 수출규제, 미국과 중국의 무역 분쟁, 유럽의 경기침체 조짐, 그리고 국내의 성장세 둔화 등은 기업 경영환경에 부정적 영향을 미치고 있으며, 향후 기업의 재무건전성을 저하시킬 가능성이 존재한다는 점을 염두에 둘 필요가 있다(한국은행, 2019).

3. 정부부문

우리나라 정부부채 수준은 2017년 현재, 일반정부 기준 735조원(GDP 대비 40.1%), 공공부문 기준 1,045조원(GDP 대비 56.9%)인데, OECD 평균이 110.5% 수준²³⁾이라는 점을 고려할 때, 상대적으로 낮은 수준이라는 것을 확인할 수 있다.

[그림 13] 일반정부(D2)·공공부문 부채(D3) 추이



주: 공공부문 부채=일반정부 부채+비금융 공기업 부채-일반정부 공기업 간 내부거래
 한국은행 신계열 GDP 기준(2010~2015년) 반영
 출처: 기획재정부 열린재정 자료를 활용하여 저자 작성

우리나라 정부부문 부채 수준이 단기적으로는 재정적 위협요인으로 작용할 가능성은 높지 않으나, 중장기적으로는 인구구조 변화로 인해 재정적 어려움에 직면할 가능성이 매우 높은 것으로 전망되고 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

23) OECD, Economic Outlook No 105 - May 2019 Dataset.

**공공부문 부채로
계상되지 않는 민간에
대한 공적보증은
경기가 좋지 않을 경우
정부재정에 부담으로
작용할 수 있다.**

인구구조 변화로 인해 이에 대한 구조적 대응이 필요한 시점이기는 하지만, 단기적으로는 재정적 여력이 존재하는 것으로 판단된다. IMF(2018)에서는 3~4년 정도의 시계에서 정부가 재량적 재정정책을 펼칠 수 있는 여력을 측정하였는데, 우리나라는 단기에 있어 재정 여력이 다른 국가들과 비교할 때 높은 것으로 나타났다. 즉, 자금조달 여건, 스트레스 테스트 등 다양한 분야에서 한국의 재정 여력이 단기적 측면에서 양호한 수준으로 조사되었다.

우리나라는 적자성 채무 비중이 증가하는 추세에 있으나, 아직은 금융성 채무 비중이 40% 이상을 차지하고 있고,²⁴⁾ 외국인 보유 국가채무 비중²⁵⁾이 2017년 기준 12.5%로 다른 국가들과 비교할 때 상대적으로 낮은 수준으로 조사되고 있다.

또한 잔존 만기 3년 미만인 국가채무 비중이 30.0%, 3~5년 미만 18.1%, 5~10년 25.3%, 10년 이상 26.6%로 만기구조가 안정적으로 분산되어 있는 것으로 나타나고 있으며, 잔존 만기 1년 미만인 국가채무 비중 또한 감소 추세로 나타나고 있다.²⁶⁾

<표 5> 2017년 말 잔액 기준 연도별 만기도래 현황

(단위: 조원, %)

구분	1년 미만	1~3년	3~5년	5~10년	10년 이상	합계
국가채무	55.2 (8.8)	133.2 (21.2)	113.3 (18.1)	158.7 (25.3)	167.0 (26.6)	627.4 (100.0)

출처: 대한민국 정부(2018), p.23

요컨대 우리나라의 정부부채 수준이 단기적으로는 재정적 위협 요인으로 작용할 가능성은 높지 않을 것으로 판단된다. 하지만 이미 해외 주요 국제기구 등에서도 언급하고 있듯이 장기적으로는 인구구조 변화로 인해 재정적 어려움에 처할 가능성이 매우 높은 국가로 분류되고 있으며, 이에 대한 준비의 필요성을 강조하고 있다는 것을 염두에 둘 필요가 있다(IMF, 2018). 또한 중소기업 등에 대한 정부의 공적 보증 수준이 OECD 회원국 중에서 일본 다음으로 높다는 점도 고려해야 할 부분이다. 왜냐하면 이와 같은 공적 보증 규모가 공공부문 부채에는 계상되지 않지만 경기가 좋지 않을 경우에는 이로 인해 민간의 잠재적 부채가 정부로 이전되어 재정에 부담으로 작용할 수 있기 때문이다.

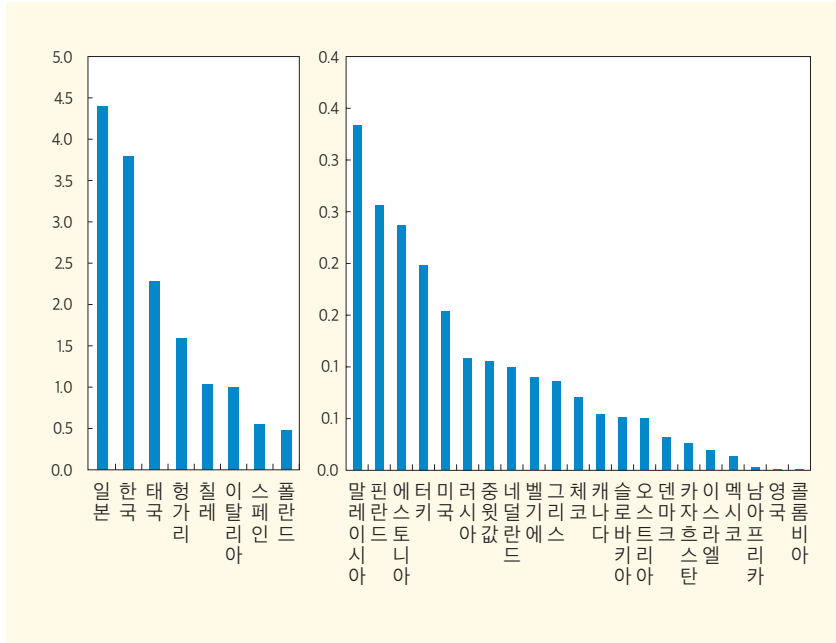
24) 2018~2022년 국가채무관리 계획에 따르면, 금융성 채무의 비중은 2021년부터 40% 미만(2020년 40.8%, 2021년 38.4%, 2022년 35.4%)으로 내려갈 것으로 전망되고 있다.

25) 주요 선진국의 외국인 보유 국가채무 비중(2016년 기준)은 23.1%이다.

26) (2013년) 12.7% → (2014년) 11.1% → (2015년) 10.4% → (2016년) 10.0% → (2017년) 8.8%

[그림 14] OECD 회원국의 중소기업에 대한 정부의 공적보증 수준(2016년 기준)

(단위: GDP 대비 %)



주: 증윗값은 위의 두 그래프에 나타난 국가의 증윗값을 의미하며, 2016년도 데이터가 없는 경우 2015년 값을 사용(캐나다, 덴마크, 이스라엘)

출처: OECD(2018), p. 74, Figure 1.23.을 수정하여 저자 작성

이자율 상승, 경기 둔화 등과 같은 경제에 부정적 측면이 나타날 경우 민간은 디레버리징을 통해 부담을 줄이려는 노력을 하게 되는데, 민간이 보유하고 있었던 부채의 수준이 높을수록 경기에 대응하는 디레버리징의 규모는 크게 나타난다.

IV. 요약 및 시사점

본고에서 살펴본 해외 사례에 따르면 경제에 부정적인 외생적 충격 등이 발생하는 경우 가계 및 기업 등과 같은 민간의 과도한 부채 수준이 정부부문으로 이전될 가능성이 높다는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 이자율 상승, 경기 둔화 등과 같은 경제에 부정적 측면이 나타날 경우 민간은 디레버리징을 통해 부담을 줄이려는 노력을 하게 되는데, 민간이 보유하고 있었던 부채의 수준이 높을수록 경기에 대응하는 디레버리징의 규모는 크게 나타난다. 이때 은행과 같은 금융기관이 채무자인 민간의 지불능력 수준을 고려한 대출을 수행하여 민간의 채무상환 능력이 양호하고, 금융기관의 운용에 대한 정부의 감독기능이 적절히 수행되어 금융기관에 운용상 문제가 존재하지 않을 경우에는 큰 어려움 없이 경제에 발생한

우리나라의 정부부채 수준은 상대적으로 높은 편이 아니지만, 가계와 기업의 부채 수준은 높은 수준으로 분류되는 것으로 조사되고 있다.

외생적 충격에 대응할 가능성이 높다.

하지만 금융기관의 민간에 대한 대출제도가 부적절하게 운용되어 민간이 채무를 상환할 능력을 갖추고 있지 못하다면, 경제에 충격이 가해질 경우 은행과 같은 금융기관이 어려움에 처하게 되고 결과적으로 금융위기와 같은 경제위기를 경험하게 될 가능성이 높다. 그리고 그 과정에서 부실한 금융기관에 대한 정부의 구제 금융, 경제위기에 대응하는 정부의 재정지출 확대 등이 발생하며, 이를 통해 민간의 부채가 정부부채로 이전되는 모습을 확인할 수 있었다.

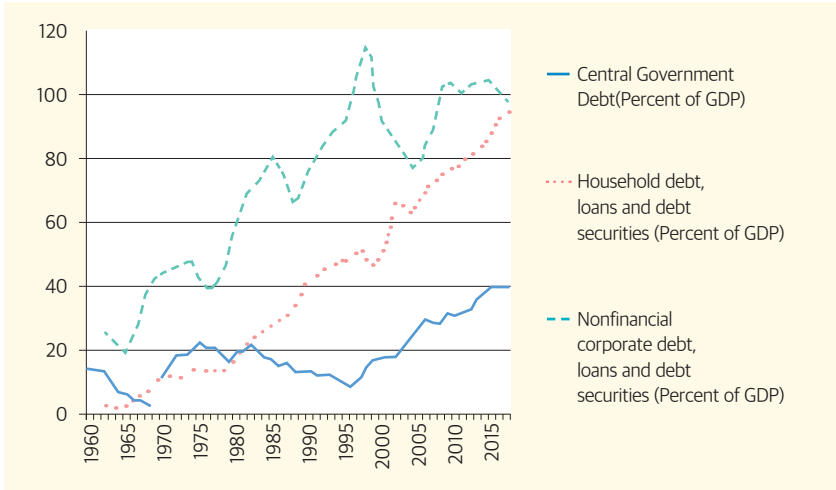
민간의 부채가 증가한 원인을 과거 사례를 통해 살펴보면, 북구 3국과 같은 경우에는 경기호황에서의 장기간의 저금리 기초, 이자비용에 대한 세제혜택 등과 같은 정책적 요인이 있으며, 동아시아 금융위기와 같이 기업들의 과다한 차입, 과잉 투자, 정부에 의존하는 도덕적 해이, 금융기관의 부실 운용, 정부의 금융감독 기능 미숙 등에 기인한 경우가 존재한다. 그리고 미국의 경우에는 금융기관의 부실한 대출제도와 정부의 감독기능 미흡 등이 주요 원인이 되었다.

그리고 민간의 과다한 부채 수준과 금융기관의 부실화는 결국 금융위기를 초래하고 이에 대응하는 과정에서 정부부채의 부채가 증가하게 되었는데, 이와 같은 경제위기가 재정위기로 확대될 가능성도 배제하기 어렵다. 즉, 높은 정부부채로 인해 금융위기에 대응할 수 있는 재정 여력이 부재한 경우, 만성적 경상수지 적자에서의 위기로 인한 재정적 어려움의 심화, 그리고 낮은 신뢰 등은 위기 발생 시 해당 국가로부터의 자금 이탈, 신용 경색 등을 초래하여 결국에는 재정위기를 경험하는 사례가 발생하기도 하는데, 2010년의 유럽 재정위기에서 이와 같은 모습을 일부 확인할 수 있다.

우리나라의 정부부채 수준은 상대적으로 높은 편이 아니지만, 가계와 기업의 부채 수준은 높은 수준으로 분류되는 것으로 조사되고 있다. 박성우(2019)에는 BIS 등에서 제시하고 있는 성장에 부담을 주는 과다 부채 임계치가 나타나 있는데, 한국의 경우 정부의 부채 수준은 임계치보다 낮은 수준인 반면, 민간의 부채 수준은 임계치보다 높은 수준으로 나타나고 있다. 특히 한국의 가계부채 부문이 과거 유의미한 조정과정을 거친 경험이 없다는 것은 유의할 부분이다.

[그림 15] 한국 경제 주체별 부채 추이

(단위: GDP 대비 %)



출처: IMF, Global Debt Database를 활용하여 저자 작성

우리나라에서
외생적 충격 등으로 인해
경제에 부정적 영향이
발생할 경우, 민간의 과도한
부채 수준은 한국경제에
부담으로 작용할 가능성을
배제하기 어렵다.

요컨대, 우리나라의 경우 높은 수준의 정부부채로 인해 경제위기가 발생할 가능성은 단기적 측면에서 높다고 보기 어려울 수 있다. 그러나 외생적 충격 등으로 인해 경제에 부정적 영향이 발생할 경우, 민간의 과도한 부채 수준은 한국경제에 부담으로 작용할 가능성을 배제하기 어렵다. 따라서 민간부문의 높은 부채 수준을 하향 안정화시키는 정책적 노력과 함께, 민간부채의 정부부채 이전 가능성을 고려하여 정부부채의 증가 속도와 수준을 조율하는 정치한 정책 운용이 필요하다.

이와 같은 측면에서 정부는 정부부문의 부채 수준뿐 아니라 가계와 기업까지 포함하여 국가 전체적으로 부채 수준을 모니터링할 필요가 있으며, 현재 정부부문 부채를 의미하는 용어인 ‘국가부채’를 ‘정부부채’로 수정하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 또한 정책당국은 금융기관에 대한 적절한 감독기능과 함께 각종 정부 발표자료에서 정부부채와 민간부채 수준을 함께 제시하고 고민하는 적절한 정책 조합이 필요하다.

본고에서는 위기가 발생하는 경우, 민간의 부채가 정부부문으로 이전되는 상황을 중심으로 살펴보았다. 하지만 이와 함께 정부가 저성장 및 위기에 대응하는 과정에서 재정을 효과적·효율적으로 운용하지 못하여 초래되는 정부부채 및 정

민간부문의 높은 부채 수준을 하향 안정화시키는 정책적 노력과 함께, 민간부채의 정부부채 이전 가능성을 고려하여 정부부채의 증가 속도와 수준을 조율하는 정치한 정책 운용이 필요하다.

부재정의 부담 증가 역시 함께 고려해야 할 중요한 문제이다. 따라서 정부는 민간 부채에 대한 모니터링과 함께 구조조정 및 재정지출 효율화와 같은 재정개혁을 지속적으로 추진할 필요가 있다. **KIF**

참고문헌

강유덕·김균태·오택현·이철원·이현진, 『유럽 재정위기의 원인과 유로존의 개혁 과제』, 연구보고서, 대외경제정책연구원, 2012.

고재현·홍정의, 「주택임대시장 구조 변화가 가계부채에 미치는 영향」, 『HF 이슈 리포트』, 16-14호, 한국주택금융공사, 2016.

금융감독원 보도자료, 「18.12월말 국내은행의 원화대출 연체율 현황[잠정]」, 2018. 2. 14.

——, 「19.1월말 국내은행의 원화대출 연체율 현황[잠정]」, 2019. 31. 4.

——, 「19.5월말 국내은행의 원화대출 연체율 현황[잠정]」, 2019. 71. 6.

기획재정부 보도자료, 「2018년도 공공기관 경영정보 공시」, 2019. 4. 30.

대한민국 정부, 「2018~2022년 국가채무관리계획」, 2018, https://www.index.go.kr/com/cmm/fms/FileDown.do?apnd_file_id=1106&apnd_file_seq=20.

박성우, 「고질적인 부채위기론, 그에 대한 현실적인 시각」, DB Financial Investment, 『BD-Economy』, 2019. 5.

박정식·박종원, 『재무관리』, 서울: 다산출판사, 1999.

백웅기, 「동아시아 외환 및 금융위기의 원인과 정책대응」, 『경제정책연구』, 상명대학교 경제정책연구소, 1998. 12., pp. 1~20.

서정호·이규복·이기혁, 「국내 자영업자의 부채구조와 정책적 시사점」, 『KIF VIP 리포트』, 한국금융연구원, 2019.

성태윤·박기영·정도연, 「금융위기와 구제금융: 글로벌 금융위기와 외환위기의 비교를 중심으로」, 『한국경제의 분석』, 제17권, 2011, pp. 1-45.

오정근, 「유로존 재정위기의 배경과 전망」, 한은금융강좌 슬라이드, <https://>

- www.bok.or.kr/portal/cmmn/file/fileDown.do?menuNo=200144&atch
 FileId=BOARD_00000000004708&fileSn=1, 2012. 6.
- 윤성주·정도진·장석진·이용석, 『국가부채 현황분석 및 재정위험 관리방안 연구
 (가제)』, 한국조세재정연구원, 2019예정.
- 이병윤·이충렬·박창균·이재연·박해식·구본성·이석호·서병호·노형식·김영도·
 이시연·박종상, 『가계부채 백서』, 한국금융연구원, 2013. 3.
- 이종규, 『경제위기: 원인과 발생과정』, 금융경제총서 제2호, 한국은행, 2000. 11.
- 이한득·박상수, 『부채비율 200% 이후 기업의 재무전략』, LG경제연구원, 2000. 9.
- 조경엽·안순권·변양규·설윤·김창배·황상현, 『국가채무 관리 어떻게 해야 하
 나?』, 한국경제연구원, 2010.
- 조성원, 「국가의 적정 부채수준과 기업의 최적 자본구조」, 『자본 시장 Weekly』,
 자본시장연구원, 2012.
- 조은영, 『북유럽 국가의 금융·재정위기 극복과 시사점』, 국회예산정책처, 2014. 4.
- 조장욱, 『거시경제학』, 홍문사, 2017.
- 한국은행, 『금융안정보고서』, 2019. 6.
- 황진영, 「고령화시대의 지속가능한 국가채무에 관한 탐색적 연구」, 『예산정책연
 구』, 제7권, 제1호, 국회예산정책처, 2018. 5., pp. 1~23.
- Cecchetti, S. G., Mohanty, M. S., and Zampolli, F., “The real effects of debt,
Bis Working Papers, No. 352, 2011.
- Credit Suisse, U. S. Mortgage Strategy, 2007.
- Joshua, F. and Schwenninger, S. R., “America’s Debt Problem: How Private
 Debt Is Holding Back Growth and Hurting the Middle Class”, New
 America Foundation, World Economic Roundtable at New America,
[https://newamerica.org/documents/1428/Americas_Debt_Problem_](https://newamerica.org/documents/1428/Americas_Debt_Problem_New_America_2015.pdf)
New_America_2015.pdf, 2015.
- Herndon, T., Ash, M., and Pollin, R., “Does high public debt consistently
 stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff, Political
 Economy Research Institute,” *Working Paper Series*, No.322, 2013. 4.

- Hondroyiannis, G. and Papapetrous, E., “Do Demographic Changes Affect Fiscal Developments?,” *Public Finance Review*, 28(5), 2008. 9., pp. 468~488.
- IMF, “Assessing Fiscal Space: An update and Stocktaking, International Monetary Fund,” *IMF Policy Paper*, No.18/260, 2018. 6. 15.
- Modigliani, F. and Miller, M., “Corporate income taxes and the cost of capital: a correction,” *American Economic Reivew*, 53(3), 1963, pp. 433~443.
- Nordic Council of Ministers, Housing and Housing Policy in the Nordic Countries, Nord, Nordic Council of Ministers, Copenhagen K, <https://doi.org/10.6027/Nord2004-007>, 2005.
- OECD, *Financing SMEs and Entrepreneurs 2018: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, Paris, 2018.
- OECD Stat, Economic Outlook NO105-May 2019 Dataset, <https://stats.oecd.org>.
- Pescatori, A., Sandri, D. and Simon, J., “Debt and growth: is there a magic threshold?, International Monetary Fund,” *IMF Working Paper*, No. 14-34, 2014.
- Reinhart, C. M. and Rogoff, K. S., “Growth in a Time of Debt,” *American Economic Review*, 100(2), 2010, pp. 573~578.
- World Bank, *Global Economic Prospects, June 2019: Heightened Tensions, Subdued Investment*, 2019.
- 기획재정부 열린재정, <http://www.openfiscaldata.go.kr>.
- 한국은행 경제통계시스템, <http://ecos.bok.or.kr>.
- BIS Statistics, <https://stats.bis.org>.
- IMF, Global Debt Database, <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/GDD>.
- OECD Stat, <https://stats.oecd.org>.

특집

2019년 노벨경제학상: 실험적 접근을 통한 빈곤 문제 완화

고창수 · 한국조세재정연구원 부연구위원

* 2019년도 노벨경제학상 수상자가 발표되었다. 『재정포럼』에서는 2019년 노벨경제학상 수상자인 마이클 크레머(Michael Kremer) 교수, 아브히지트 바네르지(Abhijit Banerjee) 교수와 에스테르 뒤플로(Esther Duflo) 교수의 업적을 평가해보는 특집을 마련하였다. <편집자 주>

2019년 노벨경제학상: 실험적 접근을 통한 빈곤문제 완화



고창수

한국조세재정연구원 부연구위원
(csko@kipf.re.kr)

I. 서론

지난 10월 14일 스웨덴 왕립과학원(The Royal Swedish Academy of Sciences)은 빈곤문제 완화를 위한 실험적 접근에 대한 공로(for their experimental approach to alleviating global poverty)로 하버드대학교의 마이클 크레머(Michael Kremer) 교수, MIT의 아브히지트 바네르지(Abhijit Banerjee) 교수와 에스테르 뒤플로(Esther Duflo) 교수 3인을 올해의 노벨경제학상 수상자로 발표하였다.¹⁾ 3인의 수상자는 개발경제학(Development Economics)을 주된 연구 분야로 삼고 있는데, 개발경제학 분야에서 노벨경제학상이 수여된 것은 지난 2015년 앵거스 디턴(Angus Deaton) 교수 이후로 4년 만이다.

개발경제학 분야를 관통하는 근본적인 문제의식

은 “어떻게 하면 빈곤문제를 완화시키고 사람들의 후생을 증대시킬 수 있는가?”로 요약될 수 있는데 이 질문은 매우 다양한 분야와 연관되어 있다. 농업의 생산성, 영유아들의 교육환경, 보건 관련 서비스, 금융 인프라 등 많은 분야에서 개발도상국은 선진국에 비해 뒤떨어질 수밖에 없다. 그러므로 각 분야의 미비한 요인들이 경제 발전을 어느 정도 저해하는지, 혹은 정책개입을 통해 문제점들을 개선할 방법은 없는지 등의 모든 질문이 개발경제학 분야의 연구 주제라고 할 수 있다.

대단히 광범위한 연구 주제를 다루는 만큼 개별 질문들에 답하기 위한 접근법도 학자들, 그리고 세부 주제들에 따라 다양하게 나누어진다. 큰 분류로는 경제모형에 기초한 이론적인 분석과 데이터에 기초한 실증적인 분석방법으로 나눌 수 있으며, 더 나아가 실증적인 분석을 바탕에 두더라도 데이터를 분

1) <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2019/press-release/>, 검색일자: 2019. 11. 1.

석하는 과정에서 개별 경제주체의 행동을 담고 있는 미시데이터를 이용하여 문제에 접근할 것인지 혹은 국가와 같은 보다 광범위한 단위의 거시데이터를 이용하여 접근할 것인지에 따라라도 차이가 날 수 있다. 2015년 노벨경제학상 수상자 디턴 교수는 위에서 열거한 방법 중 특히 미시자료를 기반으로 한 실증연구 분야의 발달에 큰 공헌을 한 바 있다.²⁾

올해 수상자들이 개발경제학 분야의 발전에 기여한 측면 역시 미시자료를 이용한 실증적 접근법과 관련이 깊다. 미시자료를 이용한 실증적 접근은 비단 개발경제학 분야에서만 활용되는 접근법은 아니며, 노동경제학, 교육경제학 등 다양한 경제학 분야의 실증분석에 주된 분석도구로 활용되고 있다. 이는 미시자료를 이용한 실증분석을 통해 분석하고자 하는 것이 궁극적으로 개별 경제주체들의 행동을 이해하는 것이기 때문이고, 개별 경제주체들의 행동을 이해하는 것이 학문적인 측면뿐 아니라 정책적인 측면에도 매우 중요하기 때문이다.

어떠한 정책이 실현되었을 때 개별 경제주체들이 어떻게 반응할 것인지 사전에 예측할 수 있다면, 막대한 재정을 투입하여 실제로 정책을 실행하기 전에 예상되는 효과를 정책의 적용 대상이 되는 개별 주체의 특성과 연관시켜 분석함으로써 더욱 효율적으로 자원을 배분할 수 있을 것이다. 디턴 교수는 연구를 통해 거시지표를 분석하는 것만으로는 경제현상을 이해하기에 충분하지 않을 수 있으며, 거시지표

에 가려진 더 자세한 변화를 이해하기 위해서는 미시데이터를 활용한 분석이 중요함을 강조하였다. 그리고 거시데이터에 비해 상대적으로 부족할 수밖에 없는 미시데이터를 구축하고 분석하는 데에도 크게 기여하였다.

그러나 분석의 중요성을 인지하고 동시에 연구에 요구되는 미시단위 데이터가 어느 정도 확보된 상황이라든가 자료를 엄밀하게 분석하고 분석 결과로부터 시사점을 도출하는 것은 결코 쉬운 작업이 아니다. 이 과정에서 나타날 수 있는 여러 가지 잠재적인 문제들이 있지만, 가장 핵심적인 문제점 중 하나는 인과관계(causal relationship)를 식별하는 작업의 어려움이다. 연구 과정에서 연구자들은 많은 경우 특정한 변수 X가 관심을 기울이는 결과를 반영하는 변수 Y에 미치는 영향을 추정하고자 하게 되는데, 일반적인 데이터를 통한 분석에서는 정확히 인과관계를 식별하는 것이 매우 난이도가 높은 작업이다. 어려움을 초래하는 근본적인 이유 중 하나는 개별 경제주체마다 다른 X값을 가지게 되는 이유가 Y에도 영향을 끼치는 제3의 다른 변수들과 관련되어 있기 때문이다. 제3의 변수 Z가 X와 Y값에 동시에 영향을 끼치는 상황에서 단순히 X와 Y의 상관관계(correlation)를 추정하여 이것을 인과관계라고 주장한다면 이 추정치는 Z의 영향력을 분리하지 못한 부정확한 인과관계의 추정이 된다.

예를 들어, X를 교육연수, Y를 연봉이라고 생각해

2) 2015년 노벨경제학상 수상자인 앵거스 디턴 교수의 업적은 홍우형, 「2015년 노벨 경제학상 수상자, 앵거스 디턴의 업적 바로 보기」, 『재정포럼』 통권 제 233호, 한국조세재정연구원, 2015. 11., pp. 22~33에 더욱 자세히 서술되어 있다. https://www.kipf.re.kr/viewer/default/doc.html?fn=FILE_000000000_007288_0&rs=/viewer/result/kiPublishOrder/Publish/Attach/2015/11/, 검색일자: 2019. 11. 1.

보면, 교육을 오래 받을수록 연봉이 증가하는 경향이 있을 것이라는 것은 쉽게 짐작할 수 있으며 또한 둘 간의 상관관계를 데이터로부터 계산하는 것은 전혀 어려운 작업이 아니다. 그러나 이렇게 계산된 상관관계를 교육연수가 올라감으로써 생기는 연봉의 상승 효과, 즉 교육연수가 연봉에 끼치는 인과관계라고 주장하기는 어렵다. 가령 어떤 개인이 유전적으로 지능이 우수하여 교육을 보다 수월하게 받을 수 있고 따라서 추가적인 교육 투자비용 대비 생산성이 높다고 가정하면 이런 유형의 개인은 교육을 더 오래 받을 가능성이 높다. 동시에 지능이 우수한 사람은 직업의 성과 측면에서도 우수할 가능성이 높을 것이므로 따라서 연봉이 높을 가능성 역시 높다. 이를 종합하면 이런 개인이 높은 연봉을 받는 것은 교육을 오래 받아서 생기는 효과일 수도 있고 단순히 타고난 능력치 때문일 수도 있는데, 이 두 효과를 분리하는 것은 단순한 상관관계 계산을 통해서서는 불가능하다.

이 문제를 해결하기 위한 방법론들이 여럿 존재하는데, 그중 올해 노벨경제학상 수상과 관련이 큰 방법론이 실험적 접근법이다. 수상자들은 실험적 접근(experimental approach)을 이용하여 미시데이터를 이용한 실증분석을 수행하고 이를 통해 개발경제학 분야와 관련된 다양한 주제들을 탐구하였다. 결과적으로 각 주제에 따라 관심의 대상이 되는 변수들 간의 인과관계를 정확히 파악하고, 해당 주제에 대한 적절한 정책적 대안을 모색할 수 있게 하는 데 크게 기여하였다. 실험이라는 단어에서도 짐작할 수 있듯이, 이 접근법의 핵심은 위에서 언급한 X변수가 경제주체들의 자의적인 선택으로 정해지는 것이 아니라 실험 설계자의 통제에 따라 무작위로 정해진다는 것

이다. 따라서 서로 다른 X변수를 가지게 되는 학생들이 사전에 구별되는 특성을 가지지 않게 되므로 인과관계를 식별하는 데 큰 이점을 가질 수 있다. 스웨덴 왕립과학원에서도 주요한 수상 이유 중 하나로 언급하였듯이, 수상자들은 이러한 접근법을 개발경제학 분야에 적극적으로 도입하였고 이를 이용하여 수많은 세부 주제들에 관한 연구를 진행하였다. 자연스럽게 많은 후속 연구자들 역시 실험적 접근법을 사용하여 개발경제학 관련 이슈들을 분석하게 되었고 이는 실험적 접근법이 개발경제학에서 일반적으로 이용되는 방법론 중 하나로 정착하는 데 큰 영향을 끼쳤다.

올해 노벨경제학상 수상이 가지는 또 다른 중요한 의미 중 하나는 수상자들의 경제학 분야에서의 이론적·실증적 기여를 넘어서 현실의 정책 수립에 끼친 영향 역시 수상 이유로 중요하게 고려되었다는 점이다. 설령 경제학자들의 연구가 정책적 시사점이 크다고 가정하더라도 도출된 시사점을 바탕으로 정책이 수립되기까지는 극복해야 할 많은 정치적·기술적 어려움이 존재하는데, 수상자들의 경우 다른 연구자들과 협업하여 진행한 많은 연구들이 개발도상국 관련 정책에 직·간접적으로 영향을 끼쳤고 그 결과물들이 명확히 존재한다는 점이 다른 학자들과의 차별점이 될 수 있다.

이러한 맥락에서, 스웨덴 왕립과학원의 문서 이외에도 수상자들이 소속된 대학을 비롯한 여러 기관에서 수상자들의 업적을 소개할 때 항상 언급되는 내용이 있다. 그 내용은 수상자들 중 바네르지와 뒤플로 교수가 시카고대학교의 센딜 물라이나산(Sendhil Mullainathan) 교수와 함께 MIT에 설립

한 자밀 빈곤퇴치연구소(The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab: J-PAL)에 관한 내용이다.³⁾ J-PAL은 빈곤 퇴치를 위한 정책이 엄밀한 과학적 증거에 기초하도록 노력하는 차원에서 수많은 연구진들과 협업을 하고 있으며, J-PAL 추산으로 각국 4억 명 이상의 사람들이 관련 정책의 영향을 받았다고 추정된다.⁴⁾ 이렇게 실제 정책에 큰 영향을 줄 수 있었던 이유는 J-PAL이 학자들만으로 단체를 구성해서 연구활동을 진행하는 것에 그친 것이 아니라 각국의 정부에 속한 정책 결정자들, 그리고 개발도상국에서 정책을 수행하는 것과 밀접한 관련이 있는 비정부기구들과의 적극적인 협업을 해온 결과라고 할 수 있다. 그리고 이는 올해 수상자들의 특별한 기여 중 하나라고 볼 수 있다.

본고에서는 실험적 접근 방법론과 관련한 수상자들의 기여를 정리하고, 수상자들이 개발경제학 분야와 관련하여 진행한 연구들 중 일부를 세부 주제별로 분류하여 간략히 소개하고자 한다. 본고를 작성하는 과정에서는 스웨덴 왕립과학원이 올해 노벨상 수상자들의 업적을 설명하기 위하여 작성한 “Understanding Development and Poverty Alleviation” 문서를 토대로 하되, 추가로 여러 논문과 자료들을 참고하여 내용을 보완하고 구성을 수정하였다.⁵⁾

II. 실험적 접근 방법론을 통한 개발경제학 분야에의 기여

본 장에서는 수상자들의 연구 업적과 관련된 방법론의 핵심 내용과 그 의미에 대하여 서술하였다. 서론에서도 언급되었듯이 수상자들은 실험적 접근 방법론을 개발경제학 관련 주제에 적용하여 연구를 진행하여 왔다. 따라서 실험적 접근법에 있어 가장 핵심이 되는 두 키워드인 현장실험(field experiments)과 무작위 통제 실험(Randomized Controlled Trials: RCT)을 중심으로 방법론과 이에 관한 올해 수상자들의 업적에 대해 간략히 서술하고자 한다.

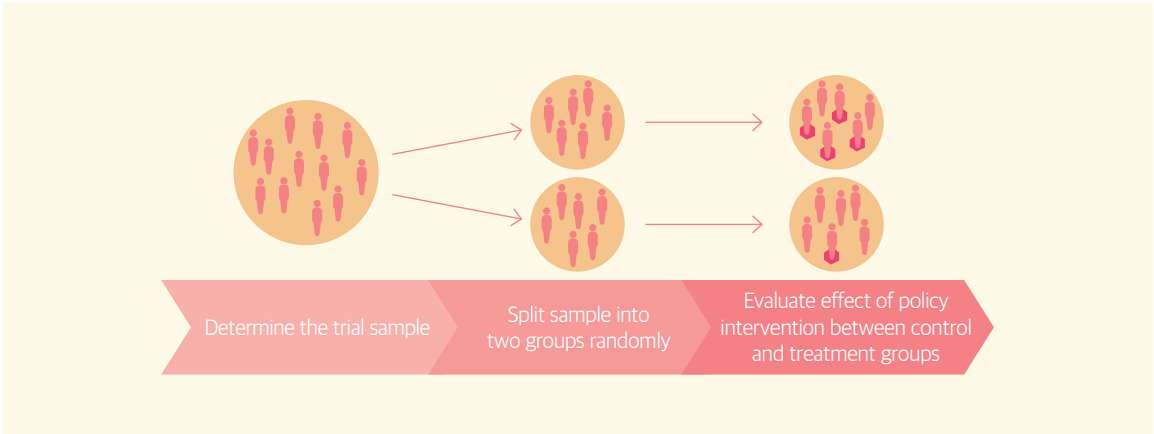
실험이라는 개념 자체는 경제학에서 시작된 것은 아니지만, 수십 년 이전부터 경제학계에 도입되어 널리 이용되고 있다. 경제학 연구에서 실험을 수행하려는 근본적인 동기는 아주 간단하다. 서론에서도 이미 서술한 바 있듯이 경제학자들은 궁극적으로 정부의 정책 혹은 가격의 변화와 같은 특정 변수 X의 움직임이 관심 대상이 되는 변수 Y에 어떤 영향을 끼치는지(인과관계)를 알고자 한다. 의도적으로 서론의 내용과 표현을 다르게 하여 인과관계 문제를 간략히 다시 서술하면 다음과 같다. X값이 달라질 때마다 특정 개인의 Y값이 어떻게 달라지는지를 관찰할 수 있다면 인과관계 파악에 문제가 없다. 그러나 한 개인이 X값의 변화에 노출되었다고 가정한다면, 당연하게도 동일한 개인이 X의 변화에 노출

3) “MIT economists Esther Duflo and Abhijit Banerjee win Nobel Prize,” <http://news.mit.edu/2019/esther-duflo-abhijit-banerjee-win-2019-nobel-prize-economics-1014>, 검색일자: 2019. 11. 1.

4) <https://www.povertyactionlab.org/about-j-pal>, 검색일자: 2019. 11. 1.

5) 본고에서 스웨덴 왕립과학원의 문서라는 표현을 사용할 경우 이 문서를 의미한다.

[그림 1] 무작위 통제 실험의 개념



출처: <https://www.csc.gov.sg/articles/randomised-controlled-trials-in-policymaking>, 검색일자: 2019. 11. 8.

되지 않은 가상적인 상황에 대한 데이터를 관측하는 것은 불가능하다(실제로 발생한 상황이 아니므로). 이에 대한 대안으로 X의 변화에 노출된 경제주체들로 구성된 처치집단(treatment group)을 정의하고, 이 집단과 최대한 유사한 특성을 가진 경제주체들로 통제집단(control group)을 구성하여 이 두 집단의 Y값을 비교함으로써 X의 변화로 야기된 Y값의 차이를 식별(identification)하는 전략을 고려할 수 있다. 그러나 데이터에서 적절한 통제집단을 찾는 것은 대단히 난이도가 높은 작업이다. 적절한 통제집단이 되기 위해서는 X의 변화에 노출되었는지 여부를 제외하면 Y와 관련된 다른 모든 특성들이 처치집단과 구조적으로 차이가 없어야 한다. 데이터에서 관찰 가능한 특성들만 고려한다면 처치집단과 유사한 통제집단을 구성하는 것이 비교적 용이할 수 있겠으나, 관찰 불가능한 특성들도 고려해

야 X의 효과를 정확히 식별할 수 있기 때문에 데이터에만 의존하여 올바른 통제집단을 구성하는 것은 여전히 어려운 작업이다.

이에 대한 대안이 1925년에 Fisher가 제안한 무작위 통제 실험이다.⁶⁾ 무작위 통제 실험에서는 무작위라는 단어가 의미하듯 한 경제주체가 X의 변화에 노출되는지 아닌지의 여부를 연구자가 무작위로 선택하게 된다. 이를 통해 처치집단과 통제집단 간의 구조적인 차이를 근본적으로 제거할 수 있고 따라서 X가 Y에 끼치는 인과관계를 정확하게 식별할 수 있게 된다. 이를 간단히 도식화한 것이 [그림 1]이다.

무작위 통제 실험을 통한 실험적 접근법의 장점이 인과관계를 식별하기 용이하다는 점 하나만으로 한정되는 것은 물론 아니다. 다른 중요한 장점들 중 하나로는 후속 실험의 용이성을 생각할 수 있다. 특

6) Banerjee and Duflo(2017).

정 실험을 수행하여 결과를 분석한 후, 많은 경우 결과를 도출한 메커니즘에 관한 추가적인 의문점들, 혹은 관찰하고 싶은 정책을 다소 수정할 경우 예상되는 효과성의 변화 등과 같은 의문점들이 떠오를 수 있다. 실제 과거에 집행된 정책에서 얻은 데이터를 이용하여 연구를 수행할 경우 일반적으로는 이러한 의문점들을 해소하기 위한 수단이 없는데, 실험적 접근법을 이용하면 제기된 의문점들을 반영하여 기존 실험을 수정·보완하여 추가적인 실험을 수행하고 결과를 분석하는 것이 가능하다. 이는 해당 주제에 관한 보다 깊은 이해를 가능하게 하는 실험적 접근법의 큰 장점 중 하나이다.

하지만 무작위 통제 실험은 결점이 없는 분석방법이 물론 아니며, 연구자들이 분석 과정에서 고민해야 할 여러 쟁점들 역시 존재한다. Eble, Boone and Elbourne(2017)을 참고하여 이런 쟁점들 중 일부를 살펴보면 우선 무작위 통제 실험을 수행하는 과정에서 실험의 디자인 혹은 수행 과정상의 문제점들로 인해 여전히 처치집단과 통제집단 사이의 차이가 사라지지 않을 수 있다는 점이 있다(selection bias). 이어서 실험 과정에서 참가자들 중 일부가 이탈할 수 있는데, 이 과정에서 양 집단의 특성 간에 차이가 발생할 수 있다는 점(attrition bias) 또한 문제가 된다. 이에 더해 참가자들이 실험 참가 사실을 인지하고 있는 경우 본인들의 행동을 변화시켜서 실험 결과에 영향을 줄 수 있다는 점(performance bias) 등이 또 다른 쟁점 중 하나이다.

조금 더 근본적인 관점에서는 설령 실험이 아무 문제없이 수행되었고 이로부터 올바른 인과관계가

추정되었다고 가정하더라도, 해당 실험에서 추정된 인과관계를 실험 밖의 상황에서도 일반화시켜 적용시킬 수 있는지의 여부에 대하여 의문을 제기할 수 있다. 외적 타당성(external validity) 문제라고 불리는 이러한 의문점은 다양한 상황에 의해 발생할 수 있다. 우선 태생적으로 실험은 특정한 시점, 장소, 인구집단을 대상으로 수행되기 때문에 이와 다른 시점, 장소, 인구집단을 고려할 경우 실험에서 도출한 시사점이 달라질 수 있다. 또한 잘 훈련된 선진국의 연구진 혹은 비정부기구 등이 실험을 수행하였다면, 이 실험을 개발도상국 정부가 실제로 정책으로 확대·집행하는 과정에서 노하우의 부재 혹은 부패 문제 등의 이유로 예기치 못한 어려움이 생길 수 있고 이 경우 해당 실험을 기반으로 한 정책의 효과성에 의문이 제기될 수 있다. 마지막으로 소규모로 이루어진 실험의 효과를 측정할 값이 이를 대규모로 확대한 정책의 효과에 그대로 적용될 수 있는가의 여부도 문제가 될 수 있다. 대규모 정책의 경우 시장 자체에 영향을 미치기 때문에 소규모 실험에서는 고정되었다고 가정할 수 있었던 여러 변수들에도 영향을 줄 수 있고 따라서 당초 관찰된 실험의 결과를 변화시킬 가능성이 있기 때문이다.

그러나 제기된 여러 문제점들에도 불구하고, 이 방법론은 다른 접근법을 통해서는 모방이 어려운 실험적 접근법 특유의 장점들 때문에 경제학 및 타 분야에서 꾸준히 이용되어 왔다. 무작위 통제 실험을 실제로 수행하는 방식에도 여러 종류가 존재하는데, 이 중 현장실험은 실험 참가자들이 실제로 일상생활을 수행하는 환경에서 실험이 이루어지는 특성이 있다. 이는 모든 상황들이 통제되면서

실험실 내부에서 이루어지는 실험과는 확연히 구별되는 특성이자. 동시에 여전히 실험 대상과 장소를 연구자가 선택하며 실험의 디자인과 진행 과정 역시 연구자의 통제 아래 있다는 점에서 자연적으로 발생하는 데이터와는 확실한 차이가 있다. 대표적인 초기 현장실험의 사례로는 미국에서 이루어진 Perry Preschool Project, New Jersey Income Maintenance Experiment 등이 있는데, 이 실험들은 실험 대상자들이 자신들을 대상으로 실험이 진행 중이라는 사실을 알고 있다는 등의 특성으로 인해 사회실험(social experiments)이라는 별도의 용어로 분류되기도 한다.^{7,8)}

올해 노벨경제학상 수상에 관한 스웨덴 왕립과학원의 문서는 현장실험을 기반으로 한 무작위 통제 실험이 개발경제학에서 주요한 실증분석의 방법 중 하나로 자리매김하는 과정에서 수상자들의 연구들이 중요한 역할을 했다고 명시하였다. Banerjee, Duflo and Kremer(2016)에 따르면 개발경제학 분야에서 무작위 통제 실험의 본격적인 확산은 1990년대 중반부터 시작되었는데, 그 후 20여 년 사이에 무작위 통제 실험은 개발경제학에서 가장 주요한 분석도구 중 하나로 자리 잡았다고 평가될 수 있다.⁹⁾ 이 문헌에서는 개발경제학 분야의 권위 있는 학술대회 중 하나인 BREAD에서 발표된 논문 중 무작위 통제 실험을 이용한 논문의 비율이 2005년 8%에서 2010년 이후에는 40~50% 수준으로 급증

한 뒤 이 비율이 유지되고 있다고 언급한 바 있다.

이렇듯 수상자들의 연구는 많은 후속 연구자들이 실험적 접근법을 이용하여 연구를 진행하는 데 영향을 끼쳤는데, 이에 더하여 수상자들은 실험적 접근법의 방법론의 개선에도 기여한 바가 크다. 그 가운데 특기할 만한 기여 중 하나는 위에서 언급한 실험적 접근법의 잠재적 문제점 중 하나인 외적 타당성 문제와 관련한 것이다. 수상자들은 외적 타당성 문제를 분명히 인식하고 이로 인한 문제점을 완화하기 위해 노력해왔다. 외적 타당성 문제를 촉발시키는 원인이 여러 가지가 있을 수 있고, 각 원인에 따라 이에 대처하기 위한 방법도 달라지는 것이 자연스러운데, 수상자들이 진행한 연구 중에서 이와 관련된 몇 가지 사례를 살펴보면 다음과 같다.

외적 타당성 문제를 야기하는 원인 중 하나는 실험에서 수행한 처치(treatment)가 처치그룹에만 국한되어 영향을 끼치는 것이 아닐 수 있다는 것이다. 이 중 흔히 간과하기 쉬운 외부성 문제를 다른 사례로 구직지원 프로그램의 효과를 분석하고자 한 Crépon, Duflo, Gurgand, Rathelot and Zamora(2013)를 들 수 있다. 만약 프로그램이 지원받은 구직자들에게 긍정적인 효과를 주고 다른 사람들은 이에 영향을 받지 않는다면 이 프로그램은 효과적인 정책이라고 할 수 있다. 그러나 프로그램이 단순히 프로그램의 지원을 받지 못한 사람들의 기회를 프로그램의 지원을 받은 사람들에게 이전시키는 것에 그친다

7) Perry Preschool Project에 관해서는 재단 홈페이지인 <https://highscope.org/perry-preschool-project>, 검색일자: 2019. 11. 1을, New Jersey Income Maintenance Experiment에 관해서는 Munnell(1987)을 참고할 수 있다.

8) 이 문헌의 내용은 Levitt and List(2009)를 참고하였다.

9) 1990년대 중반에 수행된 대표적인 실험으로는 수상자 중 한 명인 크레머 교수가 참여한 1994년 케냐의 실험과 1997년 멕시코에서 수행된 PROGRESA experiment를 예로 들 수 있다. <http://pubdocs.worldbank.org/en/394531465569503682/Esther-Duflo-PRESENTATION.pdf>, 검색일자: 2019. 11. 1.

면 프로그램의 효과성에는 의문이 제기될 수 있다. 실험에서 참가자들을 단순히 프로그램의 지원을 받은 그룹과 아닌 그룹으로 나누어서 분석한다면 이러한 잠재적인 외부성의 존재를 분석하기가 불가능한데, 이 논문에서는 이를 분석하기 위해 프로그램 지원 대상이 되는 구직자의 비율을 각 노동시장(지역)별로 무작위로 할당하여 개인별 무작위 할당에 더해 총 2단계의 무작위 통제 실험을 수행하였다. 만약 외부성이 전혀 존재하지 않는다면 개인에게 구직지원 프로그램의 효과는 해당 노동시장에 부여된 프로그램 지원 대상의 비율에 영향을 받지 않아야 한다. 그러나 분석 결과는 영향이 일부 존재하며, 각 노동시장의 특성에 따라 영향이 달라질 수 있다는 결과가 도출되었다.

다른 예로는 외적 타당성 문제 중 장소에 따라 실험으로부터 도출된 시사점이 달라질 수 있다는 문제 제기에 착안하여 같은 내용의 실험을 다른 장소에서 진행해보는 시도를 한 Banerjee, Duflo, Goldberg, Karlan, Osei, Parienté, Shapiro, Thuysbaert and Udry(2015)와 실험 내용을 더 큰 규모의 정책으로 확대할 경우 수행하기가 어렵다는 점에 착안하여 반복적인 실험을 통해 정책 수행이 용이한 방향으로 디자인을 개선시키는 시도를 한 Banerjee, Banerji, Berry, Duflo, Kannan, Mukherji, Shotland and Walton(2016; 2017) 역시 외적 타당성 문제를 개선하고자 하는 수상자들의 노력이 반영된 연구들이다. 본 장에서는 수상자들의 개발경제학 분야에 대한

기여의 큰 부분을 차지하는 실험적 접근법에 대해 살펴보았다. 구체적으로 실험적 접근법에 대한 기본적인 소개와 실험적 접근법과 깊이 관련된 우려 중 하나인 외적 타당성 문제에 관한 수상자들의 기여를 중심으로 서술하였는데, 수상자들의 연구 성과가 모두 이에 국한되는 것은 아니라는 점을 밝혀둔다. 수상자들의 대표적인 연구 중 실험적 접근법 이외의 분석방법을 이용한 연구도 분명히 존재하며, 수상자들은 실험적 접근법의 문제점에 대처하는 것뿐 아니라 효과를 추정하기 위한 방법론 자체를 개선하는 노력도 기울이고 있다.¹⁰⁾

Ⅲ. 수상자들의 연구 결과들에 대한 요약

수상자들은 개발도상국의 빈곤문제 전반에 관련된 다양한 주제에 관하여 연구를 진행해 왔다. 특히 교육, 보건, 금융, 행동경제학 등 수상자들이 다루어 온 다양한 주제들을 연결하는 핵심적인 용어 중 하나는 인적자본(human capital)이다. 개발도상국의 인적자본 형성을 탐구하는 것은 인적자본이 경제성장의 토대 중 하나라는 점에서 의심할 여지없이 중요한 과제이다. 인적자본 형성의 과정에는 수많은 요인들이 간여할 여지가 있고, 자연스럽게 이러한 요인들에 관련된 정책을 통해 인적자본 형성 과정에 개입함으로써 경제성장에 도움을 줄 수 있다. 따라서 인적자본 형성 과정에 대한 탐구는 학문적인

10) RCT 방법론 이외에도 Duflo(2001)에서는 인도네시아의 정책에서 비롯된 자연실험(natural experiment)이 분석에 활용되었다. 처치효과를 추정하기 위한 방법론 자체를 개선하기 위한 노력의 예로는 효과의 이질성 추정을 위해 머신러닝(machine learning) 기법을 활용하고자 한 Chernozhukov, Demirer, Duflo and Fernández-Val(2018)을 들 수 있다.

중요성에 그치지 않고 현실에도 의미 있는 시사점을 줄 수 있는 연구 주제이기도 하다.

조금 더 넓은 관점에서 수상자들의 연구를 바라보면, 빈곤에 노출된 사람들의 삶을 미시적으로 살펴보고 그들이 어떠한 의사결정을 내리는지, 그러한 의사결정을 내리는 이유는 무엇인지, 그들이 내렸던 의사결정이 효과적인지 등을 탐구하는 것이 또한 중요한 문제의식임을 확인할 수 있다. 앞에서 언급한 인적자본 형성 과정, 그리고 이에 대한 정부의 정책효과 등 모든 것들이 미시단위 경제주체들의 의사결정을 통해 작동하기 때문에 이는 한 차원 높은 문제의식이라고 할 수 있다.¹¹⁾

본 장에서는 스웨덴 왕립과학원의 설명과 수상자들의 논문들을 참고하여 인적자본과 관련한 대표적인 연구 결과들을 교육경제학과 보건경제학 두 분야로 나누어 간략하게 살펴보았다. 그다음으로 인적자본 형성 과정과 직접적으로 관련되어 있지는 않지만, 미시적 관점에서 빈곤문제와 관련된 주제들을 탐구한 몇 가지 논문을 소개하였다.

1. 교육경제학 분야에 관한 기여

교육은 한 사람의 인적자본을 형성하는 과정에서 핵심적인 역할을 한다. 자연스럽게 수상자들 역시 교육 과정에서 나타나는 다양한 이슈들에 대해 많은 연구를 진행한 바 있다. 본 절에서는 특히 개발도상국의 학교 교육에 관한 수상자들의 다양한 연구 중 일부를 간략하게 소개하였다. 그중에서도 많은 연구들이 학

생들의 출석률, 그리고 학업성취도에 관심을 두고 있는데, 이는 이들이 인적자본 발달 측면에서 중요한 변수들이기 때문이라고 생각된다. 본 절에서는 이 변수들에 영향을 끼칠 수 있는 여러 가지 잠재적인 요인들에 관한 연구들을 크게 세 분류로 나누었다. 첫째는 추가적인 물적 자원 투입에 관한 연구이며, 둘째는 학생의 수준에 맞는 교육과정 도입의 중요성과 관련된 연구, 마지막은 교사의 노력과 관련된 연구들이다.

가. 추가적인 물적 자원 투입의 효과

첫 번째 소주제인 추가적인 물적 자원 투입의 효과와 관련하여 소개할 연구들 중 처음으로 소개할 연구의 주제는 교과서이다. RCT 방법론이 개발경제학에서 널리 이용되는 것을 촉발시킨 초기 실험들 중 하나를 이용한 논문인 Glewwe, Kremer and Moulin(2009)에서, 수상자 중 한 명인 크레머 교수와 공저자들은 학생들에게 교과서를 제공하는 것이 학업성취도에 어떠한 영향을 끼칠 것인가를 알아보기 위해 1995년부터 케냐에서 실험을 수행하였다. 실험은 333개의 초등학교 중 평균적인 학교 100개소를 선정하여 실험의 대상으로 삼고, 이 중 25개 학교를 무작위로 선정하여 1996~1997년에 걸쳐 교과서를 배포하였다. 학생들에게 학습에 도움이 되는 물적 자원을 배포하였음에도 불구하고 평균적인 학생들은 이를 통한 성취도 향상을 이루지 못한 것으로 나타났는데, 원인 중 하나로 저자들은 교육과정이 상위권 학생에게 알맞게 설계되어 있다는 점을 지적하였다.

추가적인 물적 자원 투입이라는 유사한 관점에

11) 빈곤 가구들의 삶을 데이터를 통해 미시적으로 살펴본 문헌 중 널리 알려진 예로 Banerjee and Duflo(2007)가 있다.

서 케냐에서 이루어진 또 다른 실험에서는 플립차트(flip charts)를 학교에 제공했을 때 학업성취도에 미치는 영향을 분석하였다(Glewwe, Kremer, Moulin and Zitzewitz, 2004). 무작위 추출법을 이용하여 178개 학교 중 89개 학교에 플립차트를 무작위로 제공하고 그 효과를 분석한 결과, 교과서의 경우와 마찬가지로 학업성취도 측면에서 유의미한 효과를 도출하지 못한 것으로 분석되었다. 이 연구의 주목할 만한 시사점 중 하나는, 만약 관찰 불가능한 여러 특성의 차이를 무시하고 학교들을 단순히 플립차트를 보유한 학교와 보유하지 않은 학교로 나누어 효과를 분석할 경우 RCT 방법론을 사용했을 때와 크게 다른 추정치를 도출한다는 것을 대조적으로 보여준 것이다. 이는 교장의 관리능력과 같은 학교의 관찰 불가능한 특성이 플립차트의 보유 여부와 상관관계가 있을 수 있기 때문에 선택편의 문제가 발생하여 인과관계에 대한 잘못된 추정치가 도출될 수 있다는 점을 시사한다.

교보재(敎補材)가 아닌 다른 종류의 물적 지원을 분석한 연구로는 Vermeersh and Kremer(2005)가 있다. 이 실험에서 분석한 물적 지원은 학생들에게 아침 식사를 제공하는 것인데, 케냐의 어린이집 50개소 중 25개소를 무작위로 선택하여 지원책이 이루어졌다. 분석 결과 학생들의 출석률은 증가하였으나, 자연스럽게 어린이집의 혼잡도 문제가 악화되었으며 또한 영양 상태와 인지능력 측면에서 뚜렷한 개선효과가 나타나지 않았다. 이 연구의 또 다른 흥미로운 점

은 실험이 이루어진 후 통제그룹에 속한 어린이집의 아침식사 제공 여부와 수업료 책정에도 영향이 있는 등 학교 간의 경쟁이 나타나는 것을 보였다는 점이 있다. 이는 연구자들이 실험을 수행하는 과정에서 경제주체들이 주어진 상황에 따라 행동을 변화시킬 수 있다는 점을 중요하게 고려해야 한다는 것을 시사한다.

다음으로 각 가정을 대상으로 직접적인 물적 지원을 시행하고 그 효과를 분석하는 연구들이 존재한다. 뒤플로 교수가 참여한 최근의 연구 중 하나인 Benhassine, Devoto, Duflo, Dupas, and Pouliquen(2015)에 따르면, 교육과 보건 분야에 대한 가정 내 투자를 전제조건으로 한 조건부 현금 지원(Conditional Cash Transfer: CCT) 정책이 다수 이루어져 왔으며 정책의 효과성도 증명되어 왔다. 그러나 이는 특정 계층만을 대상으로 한 지원책이므로 그 대상자를 선별해야 하며 또한 현금을 지원받은 가구들이 조건을 실제로 이행하고 있는지를 감독해야 하므로 필연적으로 큰 관리비용을 수반하게 된다. 이에 저자들은 현금이 교육 목적의 지원금이라는 것은 명시하였으나 자녀들의 학교 출석을 조건으로 하지 않는 지원정책(Labeled Cash Transfer: LCT)의 효과는 모로코에서 실험을 통해 분석하였다. 모로코의 저개발지역에 위치한 320개의 학군을 대상으로 실험을 수행한 결과, CCT와 LCT 모두 학생들의 출석에 긍정적인 영향을 보였으며, 또한 두 유형의 지원책 간 효과성 차이는 거의 없는 것으로 나타났다.¹²⁾ LCT가

12) 연구에서는 CCT와 LCT의 차이뿐 아니라, 현금 지원의 수령인이 학생의 아버지인지 어머니인지의 여부가 효과성에 영향을 미치는지의 여부 역시 분석하였다. 수령인이 누구인지의 문제는 여성의 가정 내 의사결정 참여의 문제 등 다른 흥미로운 주제와도 연관되어 있어서 이에 관한 많은 선행연구가 이루어진 바 있는데, 해당 연구에서는 효과성 측면에서 차이가 없는 것으로 나타났다. 수령인의 성별과 관련된 최신 연구의 사례로는 Armand, Attanasio, Carneiro, and Lechene(2016)을 참고할 수 있다.

CCT에 비해 관리비 측면에서 큰 이점이 있다는 것을 고려하면 이 연구는 개발도상국 정부에 보다 적은 예산으로 교육 투자를 촉진시킬 수 있는 대안을 제시한 중요한 연구라고 할 수 있다.

마지막으로 학생들의 건강상태를 개선하는 방식의 지원 역시 교육 측면에서 효과적인 지원책이 될 수 있다. 다음 절에서 보건경제학 분야의 문헌들을 소개할 때 언급할 논문인 Miguel and Kremer(2004)에서 저자들은 구충제 보급의 효과분석을 통해 해당 지원책이 학생들의 학교 출석에 긍정적인 방향으로 영향을 끼쳤음을 보고하였고, 학교 운영위원회에 대한 금전적 지원이나 교사들에 관한 훈련 등 다른 정책 대안들과 비교할 때 비용 측면에서 더욱 효율적이라는 것 역시 주장한 바 있다.

나. 학생 수준에 맞는 교육과정 도입의 중요성

다음으로 학생의 수준에 맞는 교육과정 도입의 중요성을 주제로 삼은 연구들 중 두 가지를 소개하면, 첫째로 인도에서 수행된 보충교육에 관한 실험 사례가 있다(Banerjee, Cole, Duflo, and Linden, 2007). 이 논문의 저자들이 인도의 교육 분야 NGO인 프란탐(Pratham)과 협력하여 2001년에 시작한 실험은 학교 교육의 질적인 측면에 초점을 맞추어 실시되었다.

저자들은 인도 학생들의 학업 수준이 전반적으로 매우 저조하다는 점과, 부모가 무학이라 초등교육을 가정에서 처음 경험하는 학생들이 초등학교에 대량으로 입학하는 상황에서도 교수법이나 교육과정에 대한 변화가 전혀 없었다는 점에 착안하여, 공립 초등학교를 대상으로 학습이 부진한 학생들의 학업성취도를 높이기 위한 두 가지 실험적 개입효과를 분

석하였다.

첫째는 학업성취도가 낮은 3, 4학년 학생들을 대상으로 한 추가적인 보충교육(Balsakhi Program)을 시행하는 것이고, 둘째는 수학 학습과 관련된 게임 프로그램을 도입하는 것이다. 이전에 언급된 추가적인 물적 지원책들이 대체로 의도한 효과를 보이지 못했던 것과 달리, 본 연구에서 저자들은 두 종류의 개입 모두에 대해 긍정적인 효과가 있음을 밝혔다. 특히 보충교육의 경우 정교사를 추가 고용하는 것에 비해 현저히 낮은 비용으로 학업성취도에 유의미한 효과를 발생시킬 수 있다는 것을 보인 점에서 시사점이 크다고 할 수 있다.

관찰된 보충교육의 효과와 관련해서 저자들은 세부적으로 어떠한 학생 집단에 보충교육이 영향을 끼쳤는지를 추가로 분석하였다. 보충교육의 경우 모든 학생들을 대상으로 이루어지는 것이 아닌 비교적 작은 규모의 별도 학급에서 교육이 이루어지기 때문에 기존 학급의 교사 대 학생 비율이 완화되는 효과가 있을 수 있다. 또한 보충교육의 구성원들이 학업성취도가 저조한 학생들로 이루어져 있기 때문에 기존 학급 구성원들은 상대적으로 우수한 학업성취도를 가지게 되고 이로 인한 동료효과(peer effect) 역시 존재할 수 있다. 그러나 분석 결과 보충교육 대상으로 선정되지 않은 기존 학급 구성원들에게는 프로그램의 효과가 유의미하지 않았고, 따라서 관찰된 효과는 실제 보충교육을 받은 학생들에서 비롯된 긍정적인 영향으로부터 나타난 것으로 결론지었다.

또한 저자들이 실험을 설계하고 수행하는 과정에서 외적 타당도(external validity)를 고려한 것도 이 실험의 중요한 의의이다. 실험에서 찾아낸 시사점이

실험 외적인 환경에서도 여전히 유효한 시사점이 될 것인지를 확인하기 위해 저자들은 다른 두 도시[मुंबай(Mumbai), 바도다라(Vadodara)]에서 같은 실험을 수행하였으며 각각 다른 구성원들로 실험을 수행하였다. 이는 실험적 접근법으로부터 도출된 결과가 실험이 수행된 상황, 장소, 시간에 국한되지 않고 보다 일반적인 상황에서의 시사점을 갖게 하는 데 중요한 의미가 있다.

이어서 두 번째로 소개할 교육과정 관련 연구는 학생들의 반배치 방식과 관련된 실험이다(Duflo, Dupas and Kremer, 2011). 실험은 2005년부터 케냐에서 이루어졌는데, 인도에서의 실험과 유사하게 다양한 사회경제적 배경을 가진 학생들이 초등교육의 무상 제공을 계기로 초등학교로 유입되는 상황에서 동기를 얻었다. 이 연구에서 이용한 실험은 총 세 가지 요소로 구성되어 있다. 우선 학급과밀 문제를 완화하기 위해 무작위로 할당된 각 학교에 계약직 교사를 추가로 고용하도록 자금을 지원하였다. 다음 요소는 이를 통해 늘어난 학급에 학생들을 어떤 방식으로 배정할 것인가에 관해, 수준별 배정과 무작위 배정 두 가지 방식을 학교별로 할당하였다. 마지막으로 학교 위원회가 계약직 교사의 채용과 모니터링 과정을 효과적으로 감독할 수 있게 조치하는 것의 여부 또한 학교별로 무작위 할당하였다.¹³⁾

이 중 논문 주제와 관련된 수준별 반배치의 경우, 이론적으로는 학업성취도가 저조한 학생들에게 끼치는 영향에 긍정적인 요소와 부정적인 요소 양 측

면이 모두 존재한다. 부정적 측면으로는 학업성취도가 저조한 학생들끼리 학급을 구성함으로써 학업성취도가 우수한 학생들로부터 받을 수 있는 긍정적인 동료효과를 차단할 가능성이 있다. 하지만 교사들의 입장에서는 수준별로 배정된 학급이 학생들의 학업수준에 맞춘 교수법을 이용하기 용이하게 한다는 긍정적 측면 역시 존재한다. 저자들은 학급의 시험 성적에 따라 교사들이 가질 수 있는 인센티브의 다양한 시나리오를 반영한 모형을 이용하여 실증분석을 수행하였고, 그 결과 수준별 배치제도가 학업성취도가 저조한 학생뿐 아니라 전체적으로 긍정적 효과를 끼치는 것으로 나타났다. 교사들이 주어진 인센티브 체계에서 상위권에 있는 학생들에게 초점을 맞추어 강의를 디자인하게 되는 것이 이러한 결과를 야기하는 중요한 이유인데, 이는 무작위 배치의 경우 학급의 상위권 학생들은 전교에서도 상위권에 속하게 되므로 대다수의 학생들과 교육과정 사이의 격차가 수준별 배치에 비해 클 수밖에 없기 때문이다. 따라서 대다수 학생의 수준과 교육과정 난이도의 괴리가 수준별 배치를 할 경우에 비해서 커지고 이것이 전반적인 학업성취도에 부정적인 효과를 야기할 가능성이 있다.

다. 교사들의 노력의 중요성

교육경제학 분야에서 소개할 마지막 소주제는 교사들의 노력에 관한 것이다. 교사들이 양적·질적 측면에서 적절한 수준의 교육 서비스를 제공하지 못하는 상황은 개발도상국의 저조한 학업성취도를 설명

13) 실험에 대한 자세한 내용은 <https://www.povertyactionlab.org/evaluation/peer-effects-pupil-teacher-ratios-and-teacher-incentives-kenya>, 검색일자: 2019. 11. 10를 참조할 수 있다.

하는 요인 중 하나일 수 있다.¹⁴⁾ 이와 관련하여 수상자들이 진행한 연구 중 두 가지를 소개하면, 첫 번째로 앞서 언급한 수준별 반배치 사례에서 언급된 실험을 이용하여 연구를 진행한 Duflo, Dupas, and Kremer(2015)를 들 수 있다. 해당 실험에서는 학급과 밀 문제를 완화하기 위하여 실험의 처치그룹이 된 학교들에 계약직 교사를 추가로 고용하게 하는데, 케냐에서 계약직 교사들은 정규직 교원에 비해 낮은 임금을 받으며, 성과에 따라 재계약할 수 있다. 많은 개발도상국에서는 제한된 예산으로 인해 계약직 교사의 비중이 크기 때문에, 계약직 교사들이 학업성취도에 끼치는 영향을 분석하는 것은 매우 시사점이 높은 연구라고 할 수 있다.¹⁵⁾

분석 결과 저자들은 계약직 교사들에게 배정된 학생들의 시험 성적이 상승하는 효과가 있었다는 것을 보고하였다. 대조적으로 학급과밀 문제가 완화된 영향은 동일하게 해당됨에도 불구하고 기존 정규직 교사의 학급에 남아 있던 학생들에게는 성적 측면에서 긍정적 영향이 없었다는 것 역시 관찰되었다. 추가적으로 학교운영위원회에서 학부모들의 역할에 관한 분석을 통해 계약직 교사들에 대한 채용과정과 모니터링의 중요성 또한 보고하였다.

교사의 노력과 관련한 연구의 다른 사례로는 Duflo, Hanna, and Ryan(2012)을 들 수 있다. 실험은 인도의 비 도시지역에 세워진 Nonformal Education Centers(NFE)들을 대상으로 하였다. 이 연구에서는 NFE들을 무작위로 선정하여 카메라를 통해 교사들

의 근태를 관리하고, 교사의 출근/결근 여부에 연동된 금전적 인센티브 제도를 적용하는 것에 대한 효과를 관찰하였다. 그 결과 인센티브제도가 교사들의 결근율 개선에 매우 효과적이며 학생들의 학업성취도 역시 향상되었다. 이는 교사들이 의사결정을 할 때 인센티브 체계를 고려하며, 따라서 바람직하게 작동하는 인센티브 체계의 수립이 학생들의 인적자본 축적에도 긍정적 영향을 끼칠 수 있다는 시사점을 준다.

두 번째 논문은 교사들의 행동에 관한 시사점을 제공하는 것 이외에도 또 다른 중요한 의미가 있다. 스웨덴 왕립과학원에서도 언급하였듯 이 논문은 실험적 접근법이 특정한 개입 혹은 정책의 효과를 평가하는 것에 그치지 않고 일반적인 경제주체들의 행태를 분석하는 것에도 도움이 된다는 것을 보인 초기 논문들 중 하나이다. 이는 경제주체들의 행동을 모형화할 경우 필연적으로 관심 대상이 되는 모수(parameter)들이 존재하고, 이 모수들의 값을 추정하는 것에 실험적 접근법이 도움이 될 수 있기 때문이다. 그리고 추정된 모수들은 경제정책에서 비롯되는 효과의 크기를 분석하는 등의 다양한 목적으로 유용하게 사용될 수 있다.

2. 보건경제학 분야에 관한 기여

인적자본과 관련이 깊은 또 다른 분야는 보건/의료 분야이다. 건강상태는 인적자본의 축적 과정뿐 아니라 축적된 인적자본을 활용하는 생산성 측면에서도 중요한 요소인데, 이로 인하여 개별 경제주체에

14) Chaudhury, Hammer, Kremer, Muralidharan, and Rogers(2006)는 실제 개발도상국 교사들의 높은 결근율을 보고한 바 있다.

15) Chudgar, Chandra and Razzaque(2014)에 보다 자세한 내용이 정리되어 있다.

대한 건강의 중요성에서 더 나아가 국가의 경제성장 측면에서도 보건/의료 분야는 중요한 시사점을 가질 수 있다. 또한 지속적인 보건/의료분야 기술의 발달로 인류의 전반적인 건강상태가 크게 호전되었으나, 선진국과 개발도상국 간 격차는 여전히 심각한 수준이다.¹⁶⁾ 따라서 빈곤문제의 완화 측면에서도 보건/의료 분야에 관한 연구는 중요하다.

보건/의료 분야의 연구는 정책 개입의 정당성 측면에서도 함의가 크다. 이는 개별 경제주체 관점에서의 건강상태에 대한 투자 결정이 사회적으로는 최적의 선택이 아닐 수 있다는 점에 기인한다. 예를 들어, 한 개인이 건강하지 못한 상태일 경우 주변 사람들에게 이런 부정적인 상태를 퍼트릴 수 있는데, 이 경우 건강상태에 관한 투자는 일종의 외부성을 가지게 된다. 이 상황에서 개별 경제주체의 입장에서 평가하는 건강상태에 대한 투자의 가치는 사회적 가치에 비해 작기 때문에 개별 단위의 최적화된 선택을 가정하더라도 여전히 사회적으로는 과소투자 상태일 수 있다. 따라서 정책 개입을 통해 사회적 후생을 개선할 여지가 있고 자연스럽게 정책적 시사점이 있는 연구가 수행될 수 있다. 이에 본 절에서는 수상자들이 연관된 보건경제학 분야의 연구 업적 중 네 가지를 간략히 소개하고자 한다.

첫 번째로 소개할 연구인 Miguel and Kremer(2004)에서 저자들은 구충제 복용이 개인에게 미치는 직접적인 효과와 이로 인한 외부성을 추정하였다. 무작위 통제 실험을 통하여 처치그룹과 통제그룹의 단순 비교에만 의존하여 효과를 추정한다면, 외부성이 존재하는 상

황에서는 구충제 제공 효과를 과소평가하게 된다. 특히 전염성이 강한 질병들이 문제가 되는 상황에서 이러한 외부성의 크기를 측정하는 것이 매우 중요해지는데, 그 중요성에 비해 보건/역학 분야의 연구에서는 실증적인 측면에서 크게 주목받지 못해 왔다(Benjamin-Chung, Arnold, Abedin, Falcao, Clark, Konagaya, Luby, Miguel, and Colford, 2015).

저자들은 이 논문에서 외부성을 명시적으로 추정하고자 하였다. 실험은 지역과 학교 이름의 알파벳을 기준으로 선정된 75개 학교를 총 세 그룹으로 구분하여 구충제 제공 시점에 시차를 두었다. 이렇게 발생한 시차를 이용해 처치그룹과 통제그룹을 구분할 수 있게 되고, 이를 통해 분석한 결과 처치그룹에 속하는 학생들의 출결상황이 크게 개선됨을 확인하였다. 외부성 역시 관측되었는데, 통제그룹에 속한 학교의 학생이지만 처치그룹에 속한 학교가 다수 소재하는 지역에 거주하는 학생들에게도 구충제 제공의 긍정적인 영향이 있었다. 외부성의 크기에 대해서는 구충제 제공의 대상이 된 학교로부터 2마일 이상 떨어진 곳까지도 외부성이 존재한다는 사실을 도출하였다. 이는 구충제와 같은 보건/의료 관련 투자에 대해 투자의 후생효과를 분석할 때 외부성을 고려하는 것이 중요하다는 근거를 실증적으로 제시한 것에 큰 의미가 있다. 나아가 관찰된 효과로 미루어볼 때 외부성을 함께 고려할 경우 비용·편익 분석의 관점에서 보건/의료 관련 제품에 관한 보조금 등의 예산 지출이 경제적으로 정당화될 수 있다는 함의점도 제시하였다고 볼 수 있다.

16) 스웨덴 왕립과학원의 문서에 따르면 5세 이하 영유아 사망률은 저소득 국가가 고소득 국가에 비해 15배가량 높다.

두 번째로 소개할 논문인 Kremer and Miguel(2007)의 핵심적인 주제는 보건/의료 관련 재화에 대한 소비자의 가격 민감도이다. 앞에서 언급한 구충제 관련 실험에 참가한 학교 중 일부를 무작위로 선택하여 해당 학교의 학부모들에게 추가적인 구충제 사용료를 부과하였다. 실험 결과 구충제가 무료일 경우와 비교하여 미화 0.4달러의 가격이 부과되었을 경우 구충제를 수령하는 비율이 75%에서 18%로 급락하였다. 특히 무료에서 유료로 전환할 때의 충격이 기존에 유료였던 상황에서 가격만 변화되는 충격에 비해 크다는 점 역시 관찰되었다. 이는 Miguel and Kremer(2004)에서 구충제를 무료로 배포하였을 때 정책개입의 결과가 효과적이었음을 감안하면 구충제의 가격이 정책 대상자들의 행태에 영향을 크게 끼칠 수 있고 자연스럽게 최종적인 정책 효과에 가격이 상당히 중요한 변수일 수 있다는 시사점이 있다. 나아가 개인들이 평가하는 구충제 투약으로 인한 개인적 후생 증가의 폭이 사회적인 증가 폭에 비해 과소평가되어 있을 가능성이 높다는 점을 고려하면 사회 전체적인 후생의 관점에서 가격 혹은 보조금 책정에 있어 신중하게 정책을 설계할 필요가 있다는 시사점 역시 존재한다.

세 번째로 소개할 논문은 보건/의료 분야의 공공서비스의 공급에 관한 연구인 Banerjee, Duflo, Glennerster, and Kothari(2010)이다. 개발도상국의 열악한 보건 서비스와 관련하여 개발도상국에서 제공되는 보건서비스의 질이 낮은 이유와 그 개선방향에 관한 연구가 다수 이루어져 왔다.

논문에서 저자들은 영아들의 예방접종과 관련된 실험을 진행하였고, 이 실험은 인도의 우다이푸르(Udaipur) 지역에서 2004년부터 2007년까지 수행되었다. 이 지역은 1~2세 어린이 중 단 2%만이 기본적인 예방접종을 완료하는 지역으로, 이를 개선하기 위해 더 나은 접종 서비스를 제공하는 것이 예방접종률을 증가시키는 데 어떠한 영향을 끼치는지를 살펴보았다. 구체적으로 해당 지역의 예방접종 관련 인력의 정상 근무율이 절반 정도에 그친다는 현상에 착안하여, 만약 관련 서비스가 정상적으로 제공된다면 또는 더 나아가 예방접종에 관한 인센티브가 제공된다면 기존의 낮은 예방접종 비율에 어떤 개선효과가 있는지를 분석하였다.¹⁷⁾

이를 위해 저자들은 이동이 가능한 예방접종 캠프를 실험에 이용하였다. 캠프에는 항상 직원이 근무하고 있으므로 위에서 언급된 인력의 부재 문제를 해소할 수 있다. 실험에 총 두 종류의 처치그룹을 구성하였는데 첫 그룹에서는 앞서 언급한 캠프를 제공하였고, 다른 그룹에는 캠프에 더하여 식품의 형태로 예방접종에 대한 인센티브를 제공하는 방식으로 인센티브의 효과를 측정하고자 하였다. 실험 결과 영아의 예방접종 완전 접종률을 살펴보았을 때 인센티브가 존재하는 캠프의 경우 39%, 존재하지 않는 캠프의 경우 18%, 캠프를 투입하지 않은 지역의 경우 6%의 접종률이 계산되었다. 이는 개발도상국 보건인력의 근무실태 개선과 정책 대상자들에 대한 인센티브의 도입이 접종률의 개선효과를 야기할 수 있다는 것을 보여준 동시에, 한편으로는 두 개선책이

17) 개발도상국 보건 인력들의 결근과 관련하여 Chaudhury, Hammer, Kremer, Muralidharan, and Rogers(2006)은 6개 개발도상국에서 이루어진 조사 결과 평균적으로 35%의 결근율을 보고한 바 있다.

동시에 작동하는 상황에서도 여전히 61%의 어린이들이 완전한 접종을 제공받지 못했다는 점에서 추가적인 대안에 관한 고민이 필요함을 시사한다.

마지막으로 소개할 보건경제학 분야의 연구인 Kremer, Miguel, Leino, and Zwane(2011)은 우물물을 주제로 보건/의료 관련 분야 투자의 공공재적 측면을 분석하였다. 실험이 이루어진 케냐에서는 우물들이 사유지 내에 위치해 있으나 관습법, 실정법상 타인에게 우물을 개방하고 있었다. 이러한 상황에서 우물들의 소유권을 명확히 하는 것이 수질에 관한 투자를 촉진시킬 수 있다는 점에서 소유권 시스템의 변화가 사회후생 증가에 도움이 될 것인지의 여부를 분석하였다. 먼저 우물물 무작위로 선택하여 수질을 개선하는 실험을 통해 수질 개선이 이용자들의 건강 측면에 긍정적인 효과가 있음을 보였다. 다음으로 주위에 있는 여러 우물 중 일부가 수질 개선이 되었을 때 깨끗한 우물물을 얻기 위해 조금 더 먼 곳으로 이동하는 등의 행동 변화를 이용하여 우물 선택모형을 추정하였다. 이를 통해 개인들이 우물물의 수질 개선을 어느 정도의 가치로 평가하는지를 추정할 수 있고, 최종적으로는 우물들의 소유권을 명확히 하여 투자를 촉진하더라도, 이에 대한 각 개인의 지불 의사가 낮기 때문에 전체적인 사회후생 관점에서는 공공재 시스템이 더 우월하다는 결론을 도출하였다. 이러한 사회후생에 관한 분석을 엄밀하게 수행하려면 개인들의 선호체계에 대한 추정이 필수적이고, 저자들은 실험을 이용하여 이에 대한 기여를 할 수 있음을 보였다는 점에서 큰 의미가 있다.

3. 기타 분야에 관한 기여

앞의 두 절에서 교육경제학과 보건경제학 분야에 대한 수상자들의 기여를 주요 논문을 소개함으로써 간략히 요약하였다. 본 절에서는 다른 여러 분야에 관한 수상자들의 주요 연구 결과 몇 가지를 소개하였다. 크게 세 부분으로 나누어서 첫째는 행동경제학 관련 연구, 둘째는 정치경제학 관련 연구, 마지막으로 금융과 관련한 연구에 대하여 각 분야별로 1~2개의 주요 연구 결과를 다루었다.

우선 행동경제학과 관련하여 소개할 논문은 농부들의 행동을 분석한 Duflo, Kremer, and Robinson(2011)이다. 비료 생산성 향상에 기여하는 검증된 기술임에도 불구하고 많은 농부들이 이를 이용하지 않고 있다는 점에 착안하여 그 원인을 분석하고자 하였는데, 이를 위해 2003년부터 2005년까지 케냐에서 실험을 진행하였다. 실험의 주안점은 농부들에게 비료와 교환이 가능한 바우처 구입을 권할 때 어느 시점에서 권할 것인지, 그리고 해당 바우처를 구입할 때 어떤 금전적 혜택을 제공할 것인지를 여부에 변화를 주면서 농부들의 행동이 각 상황에 어떻게 반응하는가를 관찰하는 것이었고, 이를 분석한 결과 미루는 버릇(procrastination)이 비료 구입을 저조하게 한다고 주장하였다. 우선 비료 구입을 미룰 당시의 시점에는 현재에 편향되어(present-biased) 나중 시점으로 구입을 미루게 된다. 그러나 이 결정의 배경에는 나중 시점에 또 다시 현재에 편향되어 구입을 미루게 될 확률이 과소평가되어 있고, 따라서 실제로 나중 시점이 다가오면 다시 현재에 편향되어 또 다시 구입을 미루게 되는 현상이 발생하는

것이다. 이를 통해 저자들은 비료 이용을 촉진시키기 위해서는 농부들이 자금을 가지고 있을 적절한 시점에 소규모의 할인을 제공하는 것이 효과적이라는 결론을 도출하였다. 이 논문은 실험을 통해 인지적·심리적 요소가 섞인 의사결정 과정에 관한 연구를 진행하고 정책적 시사점을 도출할 수 있다는 것을 보여주었으며, 여러 후속 연구에 영향을 주었다.

두 번째로 정치경제학 분야에서는 인도의 정치제도 변화를 바탕으로 한 연구들인 Chattopadhyay and Duflo(2004)와 Beaman, Chattopadhyay, Duflo, Pande, and Topalova(2009)를 소개하고자 한다. 이 두 논문은 모두 1998년부터 시행된 인도의 정책 변화를 바탕으로 연구를 진행하였는데, 연구에 이용한 핵심적인 개정 내용은 각 주마다 마을위원회(Gram Panchayats) 의장(Pradhan)의 1/3 이상을 무작위로 여성에 할당하도록 하는 것이다.¹⁸⁾ 이를 통해 Chattopadhyay and Duflo(2004)에서는 여성 할당의 효과를 분석하였는데, 그 결과 각 지역의 여성 할당제 대상이 된 마을에서는 여성들이 우선시하는 투자 분야 예를 들면, 마을에서는 물과 관련된 기반시설과 같이 여성들이 우선시하는 투자 분야와 관련된 정책을 우선적으로 펼치는 경향이 있음을 확인하였다. Beaman, Chattopadhyay, Duflo, Pande, and Topalova(2009)에서는 동일한 헌법 개정의 영향으로 여성 의장의 직무 수행을 경험해본 것이 이후 선거를 실시했을 때 여성이 당선되는지의 여부에 영향을 끼치는가를 분석하였다. 1993년 개정 이후로 1998년과 2003년 두 번의 선거가 있었고 이를 통해

마을마다 할당제를 통해 여성 의장의 직무 수행을 경험해본 횟수가 0번에서 2번까지 무작위로 분포하게 된다. 이 변수를 바탕으로 분석한 결과, 여성 의장의 직무 수행을 경험해본 것이 이어지는 선거에서 여성의 당선 확률을 높인다는 결론을 도출하였다. 그 주된 이유는 여성 지도자에 관한 선입견이 여성 의장의 직무 수행을 실제로 경험함으로써 약화되는 것으로 분석되었다. 이 논문들은 직접적인 현장 실험을 이용한 연구들은 아니지만, 무작위 통제 실험에 준하는 성격을 가진 정책의 변화에 기초한 연구로서 의미 있는 시사점을 도출하였다.

마지막으로 소개할 두 논문은 금융 분야에 관한 연구이다. 그중 첫 번째 논문인 Banerjee and Duflo(2014)에서는 개발도상국 기업들의 신용제한 문제를 분석하였다. 실제 신용제한의 존재로 인해 기업들의 투자행위에 제약이 가해지는지 여부를 분석하기 위해 다음과 같은 직관을 이용하였다. 기업들에 정책금융을 제공할 경우 만약 신용제한이 존재하는 상태라면 해당 자금을 투자행위에 먼저 사용할 것이고 자연스럽게 매출액과 이익의 측면에서 이에 따른 변화가 있을 것이다. 반면, 신용제한이 없는 상태라면 정책금융의 상대적으로 유리한 조건을 이용하기 위해 기존의 대출을 대체하는 것에 이를 사용하고, 실제 투자행위에는 변동이 없을 것이다. 이러한 직관을 바탕으로 인도의 정책금융 지원 정책의 변화를 이용하여 이중차분법(Difference in Difference)을 적용하고 분석한 결과 실제로 많은 회사들이 신용제한에 제약을 받는 상황임을 밝혔다.

18) 마을위원회의 권한 강화 역시 수반되었다.

이는 개발도상국의 경제 발전 과정에서 금융시장의 역할이 중요할 수 있다는 점을 보여주는 연구의 한 예라고 볼 수 있다.

두 번째 논문인 Banerjee, Duflo, Glennerster and Kinnan(2015)에서는 금융시장의 시스템이 미비한 상황에서 빈곤가정에 유동성을 제공해줄 수 있는 수단 중 하나인 마이크로파이낸스(Microfinance)의 효과를 분석하였다. 2005년부터 2010까지 인도 하이데라바드(Hyderabad) 지역에서 진행된 실험에서 저자들은 104개의 후보 지역 중 52개 지역을 무작위로 선택하고 마이크로파이낸스를 제공하는 영업활동을 수행함으로써 이에 대한 접근성을 높이는 방식으로 마이크로파이낸스의 효과를 분석하고자 하였다. 2006년 그라민 은행(Grameen Bank)을 설립한 무하마드 유누스(Muhammad Yunus)의 노벨평화상 수상 이후로 빈곤문제 완화에 대한 마이크로크레딧의 잠재적 역할이 많은 주목을 받았지만, 실증 분석 결과 새로운 자영업의 개업, 빈곤 가정의 교육·보건 측면에서의 개선, 여성의 권리 신장 등 대부분의 측면에서 유의미한 효과가 관찰되지 않았다. 이는 단순히 유동성 해결을 위한 자금을 대출을 통해 지원하는 것 자체로는 빈곤층의 삶의 질 개선을 보장할 수 없다는 시사점이 있다.

IV. 정책에 관한 기여에 대한 언급

서론에서도 언급하였지만 RCT 방법론을 통한 수상자들의 연구는 학문적인 기여에 제한되지 않고 현실에서의 빈곤문제 해결에도 큰 영향을 끼쳤다는 점

에서 매우 높게 평가될 수 있다. 어떤 연구가 학문적인 관점에서 정책적 시사점이 충분하다고 평가를 받더라도 이해관계의 충돌, 정치적 문제 등의 이유로 해당 시사점이 직접적으로 현실 정책의 변화를 촉발한다는 것이 자동적으로 보장되지는 않는다. 수상자들은 과학적 근거를 통해 정책에 기여한다는 모토를 가지고 2003년 J-PAL 설립에 참여하였고, 처음 6명으로 시작한 연구소는 현재 181명의 연구자, 그리고 400명의 직원들과 협력하여 빈곤문제 완화에 기여하고 있다.

J-PAL은 학문적 연구를 진행하는 것은 물론이고, 실제 정부의 정책결정자들 그리고 비정부기구의 관계자들과 협력하여 실험적 접근법을 통한 연구로부터 도출된 시사점들을 실제 정책에 적용하고자 노력하고 있다. 또한 증거에 기반한 정책(evidence-based)을 실행하고자 하는 정부 관료들과 정책의 실행자들을 대상으로 하는 훈련 프로그램 역시 진행하고 있다.

연구가 정책으로 연결된 실제 사례의 한 예로는 스웨덴 왕립과학원의 문서에서 언급된 보건 관련 제품들의 가격에 대한 민감성에 관련한 연구들을 들 수 있다. 앞서서도 언급된 논문인 Kremer and Miguel(2007)에서 보고하였듯이, 개발도상국의 빈곤 가정에서는 구충제와 같이 건강 증진에 매우 유용한 제품이라 하더라도 가격에 대해 상당히 민감하게 반응하였다. 이런 상황에서 구충제 사용에 추가 비용을 지불하게 한다면 이에 관한 정부 예산은 절약될 수 있겠으나, 많은 사람들이 실제로 구충제를 이용하지 않을 가능성 혹은 사용량을 줄일 가능성이 매우 높다. 비록 당장의 예산은 조금 더 소요될 수 있

지만 이 가정들로 하여금 보건 관련 제품을 사용하게 함으로써 건강상태를 개선시킬 수 있다면 외부성을 통해 사회 전체적인 관점에서는 이득일 수 있고, 또한 추후 보건 관련 지출을 줄임으로써 궁극적인 예산 절감의 가능성도 있을 수 있다. 영국 정부의 보고서를 인용한 스웨덴 왕립과학원의 문서에 따르면 연구 결과들에 영향을 받아 실제 여러 나라에서 보건 관련 제품에 대한 가격을 경감 혹은 면제시키는 정책을 취한 바 있다.¹⁹⁾

실험적 접근법을 통한 연구가 정책에 기여한 또 다른 사례로는 인도 정부가 운영하는 진료소에서 일하는 간호사들의 근무태도와 관련된 금전적 인센티브제도를 분석한 Banerjee, Duflo, and Glennerster(2008)를 들 수 있다. 간호사들을 대상으로 근태 관련 모니터링 시스템과 연동되는 인센티브제도를 도입하여 그 효과를 관찰한 결과 초기에 나타난 단기적 효과 이후 효과가 사라지는 결과가 도출되었다. 이는 앞 장에서 언급한 교사들의 근태 감독 사례와는 대조적인데, 이는 모니터링 시스템이 두 사례에서 차이가 있기 때문일 수 있다. 이 결과를 참고하여 정부는 해당 정책의 추가적인 확대 계획을 중지하였고, 만약 정책을 그대로 확대시켜 시행하였다면 무의미하게 낭비되었을 수 있는 귀중한 자원을 절약할 수 있었다.

V. 결론 및 시사점

수상자들은 오랜 기간 동안 개발경제학 분야의 연구에 천착하여 왔고, 학문적인 측면과 빈곤문제 완화를 위한 정책적 측면에 큰 기여를 하였다. 우선 실험적 접근법을 개발경제학 분야의 주요 방법론 중 하나로 정착시키는 데 큰 역할을 하였다. 이는 기존의 데이터와 방법론으로는 접근하기 어려웠던 많은 문제들에 대한 탐구를 가능케 함으로써 학문적 측면에서 큰 기여를 하였다고 할 수 있다.

또한 방법론의 대중화에 그치지 않고 수상자들이 여러 공저자들과 협력해서 내놓은 수많은 연구 성과들은 경제학의 각 분야에 큰 시사점을 주었다. 특히 인적자본 형성 과정과 밀접한 관련이 있는 교육경제학과 보건경제학 분야에 많은 연구 결과를 남겼는데, 이는 근본적으로 선진국과의 격차를 줄이고 빈곤문제를 완화하는 핵심적인 과정이 경제성장이며 인적자본이 이와 밀접한 관련이 있다는 점에서 대단히 중요한 기여라고 할 수 있다. 또한 교육경제학과 보건경제학 이외에도 개발도상국에서 직면하는 많은 문제점들에 대한 다양한 연구를 수행하였고 이들 역시 빈곤문제에 관한 큰 시사점을 가진다.

방법론 측면에서 수상자들의 기여를 살펴보면, 수상자들은 연구를 진행함에 있어 실험적 접근법을 단지 연구에 활용하는 것에 그치지 않고 방법론에서 비롯될 수 있는 문제점들을 인식하고 이를 해소하는 것에도 적극적으로 기여하였다. 특히 실험적 접

19) UK Government, "PM's Article on Universal Healthcare," 2009.

<https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/9.23.09%20PMs%20article%20on%20universal%20health%20care.pdf>, 검색일자: 2019. 11. 12.

근법을 이용한 연구에서 항상 문제가 될 수 있는 외적 타당성 관련 문제를 완화시킬 수 있는 대안을 고민하고 이를 연구에 적극적으로 반영하여 왔다는 점이 높게 평가될 수 있다. 자연스럽게 후속 연구자들 역시 연구를 진행할 때 수상자들의 논의를 참고하여 시사점을 본인들의 연구에도 반영하게 되었고, 이는 실험적 접근법을 이용한 연구 전반에 걸쳐 외적 타당성 문제를 완화시키는 데 도움이 되었으리라 짐작할 수 있다.

수상자들의 업적에는 정책적 측면에 대한 기여 역시 큰 부분을 차지한다. 여기에는 학문연구를 통해 간접적으로 정책에 영향을 끼침으로써 기여한 부분도 물론 상당하다. 그러나 수상자들은 이에 그치지 않고 다른 연구자들과 협업하여 직접적으로 개발도상국의 정책에 대해 긍정적인 방향으로 영향을 끼치려고 노력하여 왔으며 결과적으로 빈곤문제 완화에 큰 성과를 거두어 왔다는 것이 다른 학자들과 차별되는 큰 기여점이라고 생각된다.

앞서 언급한 수상자들의 업적이 현재 한국에 주는 시사점 역시 존재한다. 올해 수상자들의 수상 이유로 빈곤문제의 완화가 명시적으로 언급되었기 때문에 수상자들의 업적과 시사점을 설명하는 과정에서 개발도상국에 기여한 내용에 초점을 맞추어 서술하였지만, 수상자들이 관심을 기울여 온 많은 주제들 중에는 선진국과도 관련 지을 수 있는 시사점 역시 상당수 존재한다. 예를 들면, 학생들의 교육 과정을 어떻게 설계해야 국가 전체적인 관점에서 인적자본의 형성을 촉진시킬 수 있을 것인지, 혹은 어떤 방식으로 유인책을 제공해야 경제주체들이 긍정적인 외부성을 가지는 투자에 대한 지출을 기존보다 증가시


킬 수 있을 것인지와 같은 문제들은 한국과 같이 이미 개발도상국 단계를 벗어난 나라들에도 유의미한 시사점을 제공할 수 있다.

나아가 수상자들의 연구들을 종합하여 조금 더 포괄적인 시각에서 이를 바라보면 정책을 계획하고 수립하는 단계에서 증거에 기반한 의사결정을 내리는 것이 중요하다는 시사점 역시 찾을 수 있다. 새로운 정책을 계획하고자 할 때 해당 정책이 효과적일지, 집행 과정에서 의도하지 않은 결과가 나타날지, 제시된 정책이 다른 대안과 비교하여 우월한 성과를 내는지 등의 여부를 사전적으로 예측하는 것은 대단히 어렵다. 계획 단계에서부터 경제이론상 효과가 명확하지 않은 경우도 있을 수 있고, 특히 비용과 대비하여 정책 효과성의 크기를 평가하고자 하는 경우 근본적으로 사전적 예측이 어려울 수밖에 없다. 이 경우 실험적 접근법을 활용하여 상대적으로 적은 비용을 들여 관련 정보를 근사적으로나마 얻을 수 있다면 이 정보는 정책에 관한 의사결정 과정에서 매우 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

물론 이 과정에서 주의할 점 역시 존재한다. 우선 일반 시민들이 실험의 대상이 된다는 것에 대한 윤리적인 우려가 있을 수 있다. 가령 실험의 처치그룹과 통제그룹 중 어느 곳에 속하는지의 여부가 비록 무작위로 결정된다 하더라도 처치그룹만이 새로운 정책 실험으로 야기되는 혜택 혹은 손해를 본다는 것에 관한 거부감이 있을 수 있다. 또한 중소기업에 대한 정책금융 지원의 효과를 들여다보기 위해 일부 기업을 무작위로 선정해서 정부 예산으로 자금을 지원한다면 이것이 비록 실험의 일부일지라도 수행 과정에서 타당성에 관한 문제가 제기될 여지가 충분하다. 나

아가서 실험을 수행하는 과정에서도 여러 문제가 있을 수 있다. 참여 여부를 자발적으로 선택하게 할 경우 추정치에 편향이 생길 수 있고, 실험의 규모에 따라서는 실험을 수행하며 타당성을 검토하는 과정에서 상당한 예산이 소요될 가능성도 있다. 만약 정책의 장기 효과에 대한 관찰이 필요하여 실험을 장기간 수행할 경우 경제주체들의 실험 이탈문제 혹은 통제 그룹과 처치그룹 사이의 구분이 어려워지는 문제 등 여러 가지 추가적인 이슈가 생길 가능성이 높다.²⁰⁾

하지만 이런 어려움에도 불구하고, 근본적인 시사점인 증거에 기반한 정책 수립의 중요성을 인식하고 이를 위해 노력하는 것은 큰 의미가 있다. 정부의 예산은 한정되어 있으나 이루고자 하는 정책의 목표를 달성하기 위한 가상적인 대안들은 여러 종류가 있을 수 있다. 이런 대안들 중 가장 효과적인 대안을 선택하여 정책을 집행할 수 있다면 효율성 측면에서 큰 의미가 있을 것이다. 또한 어떠한 정책이 원하는 방향으로 효과가 나타나지 않는다면 사전에 이를 중지하는 것이 예산을 현명하게 사용하는 측면에서 바람직할 수 있다. 증거기반 정책을 수립하기 위해서는 우선 특정한 정책을 실제로 실행하기 전에 가능한 선에서 최대한 엄밀하게 분석을 하여 효과성 검증을 시도해보아야 한다는 공감대가 정책결정자들과 시민들 사이에 우선 정착되어야 할 것이다. 실제 분석을 위해서는 가능한 경우 실험적 접근법을 이용하는 것도 방법이고, 과거의 정책 중 분석에 이용할 수 있는 유사한 사례가 있을 경우 관련된 데이터를 보유한

기관에서 개인정보 보호를 위해 이를 일부 가공한 후 연구자들에게 제공하는 것도 대안이 될 수 있다. 쉽지 않은 목표이지만, 올해 노벨경제학상 수상이 한국에서의 증거기반 정책 수립에 대한 논의를 발전시키는 데 마중물이 될 수 있기를 기대한다. 

<참고문헌>

Armand, A., O. Attanasio, P. M. Carneiro, and V. Lechene, “The Effect of Gender-Targeted Conditional Cash Transfers on Household Expenditures: Evidence from a Randomized Experiment,” *CEPR Discussion Paper* No. DP11465, 2016.

Banerjee, A., R. Banerji, J. Berry, E. Duflo, H. Kannan, S. Mukherji, M. Shotland, and M. Walton, “Mainstreaming an Effective Intervention: Evidence from Randomized Evaluations of ‘Teaching at the Right Level’ in India,” *NBER Working Paper* No. 22746, 2016.

Banerjee, A., R. Banerji, J. Berry, E. Duflo, H. Kannan, S. Mukherji, M. Shotland, and M. Walton, “From Proof of Concept to Scalable Policies: Challenges and Solutions, with an Application,” *Journal*

20) “Randomised Controlled Trials in Policymaking”에서 조금 더 자세한 내용을 참고할 수 있다.
<https://www.csc.gov.sg/articles/randomised-controlled-trials-in-policymaking>, 검색일자: 2019. 11. 8.

- of *Economic Perspectives*, 31(4), 2017, pp. 73-102.
- Banerjee, A., S. Cole, E. Duflo, and L. Linden, "Remedying Education: Evidence from Two Randomized Experiments in India," *Quarterly Journal of Economics*, 122(3), 2007, pp. 1235-1264.
- Banerjee, A., and E. Duflo, "The Economic Lives of the Poor," *Journal of Economic Perspectives*, 21(1), 2007, pp. 141-167.
- Banerjee, A. and E. Duflo, "Do Firms Want to Borrow More? Testing Credit Constraints Using a Directed Lending Program," *Review of Economic Studies*, 81(2), 2014, pp. 572-607.
- Banerjee, A. and E. Duflo, "An introduction to the "Handbook of Field Experiments," *Handbook of Economic Field Experiments*, 2017, pp. 1-24.
- Banerjee, A., E. Duflo, and R. Glennerster, "Putting a Band Aid on a Corpse: Incentives for Nurses in the Indian Public Health Care System," *Journal of the European Economic Association*, 6(2-3), 2008, pp. 487-500.
- Banerjee, A., E. Duflo, R. Glennerster, and C. Kinnan, "The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation," *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(1), 2015, pp. 22-53.
- Banerjee, A., E. Duflo, R. Glennerster, and D. Kothari, "Improving Immunization Coverage in Rural India: A Clustered Randomized Controlled Evaluation of Immunization Campaigns with and without Incentives," *British Medical Journal*, 340, 2010.
- Banerjee, A., E. Duflo, N. Goldberg, D. Karlan, R. Osei, W. Parienté, J. Shapiro, B. Thuysbaert, and C. Udry, "A Multi-faceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries," *Science*, 348(6236), 2015.
- Banerjee, A., E. Duflo, and M. Kremer, "The Influence of Randomized Controlled Trials on Development Economics Research and on Development Policy," *The State of Economics, the State of the World Conference at the World Bank*, 2016.
- Beaman, L., R. Chattopadhyay, E. Duflo, R. Pande, and P. Topalova, "Powerful Women: Does Exposure Reduce Bias?," *Quarterly Journal of Economics*, 124(4), 2009, pp. 1497-1540.
- Benhassine, N., F. Devoto, E. Duflo, P. Dupas and V. Pouliquen, "Turning a Shove into a Nudge? A "Labeled Cash Transfer" for Education," *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(3), 2015, pp. 86-125.
- Benjamin-Chung, J., B. F. Arnold, J. Abedin, L. Falcao, A. E. Clark, E. Konagaya, S. P. Luby, E. Miguel, and J. M. Colford,

- “The Identification and Measurement of Health-Related Spillovers in Impact Evaluations: A Systematic Review,” *3ie Systematic Review* 22. London: International Initiative for Impact Evaluation, 2015.
- Crépon, B., E. Duflo, M. Gurgand, R. Rathelot, and P. Zamora, “Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment,” *Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 2013, pp. 531~580.
- Chattopadhyay, R. and E. Duflo, “Women as Policy Makers: Evidence from an India-Wide Randomized Policy Experiment,” *Econometrica*, 72(5), 2004, pp. 1409~1444.
- Chaudhury, N., J. Hammer, M. Kremer, K. Muralidharan, and F. Rogers, “Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries,” *Journal of Economic Perspectives*, 20(1), 2006, pp. 91~116.
- Chudgar, A., M. Chandra, and A. Razzaque, “Alternative forms of teacher hiring in developing countries and its implications: A review of literature,” *Teaching and Teacher Education*, 37, 2014, pp. 150~161.
- Chernozhukov, V., M. Demirer, E. Duflo, and I. Fernández-Val, “Generic Machine Learning Inference on Heterogeneous Treatment Effects in Randomized Experiments,” NBER Working Paper No. 24678, 2018.
- Duflo, E., “Schooling and Labor Market Consequences of School Construction in Indonesia: Evidence from an Unusual Policy Experiment,” *American Economic Review*, 91(4), 2001, pp. 795~813.
- Duflo, E., P. Dupas, and M. Kremer, “Peer Effects, Teacher Incentives, and the Impact of Tracking: Evidence from a Randomized Evaluation in Kenya,” *American Economic Review*, 101(5), 2011, pp. 1739~1774.
- Duflo, E., P. Dupas, and M. Kremer, “School Governance, Teacher Incentives, and Pupil-Teacher Ratios: Experimental Evidence from Kenyan Primary Schools,” *Journal of Public Economics*, 123, 2015, pp. 92~110.
- Duflo, E., R. Hanna, and S. Ryan, “Incentives Work: Getting Teachers to Come to School,” *American Economic Review*, 102(4), 2012, pp. 1241~1278.
- Duflo, E., M. Kremer, and J. Robinson, “Nudging Farmers to Use Fertilizer: Theory and Experimental Evidence from Kenya,” *American Economic Review*, 101(6), 2011, pp. 2350~2390.
- Eble, A., P. Boone, and D. Elbourne, “On

- Minimizing the Risk of Bias in Randomized Controlled Trials in Economics,” *World Bank Economic Review*, 31(3), 2017, pp. 687~707.
- Economic Sciences Prize Committee of the Royal Swedish Academy of Sciences, “Understanding Development and Poverty Alleviation,” <https://www.nobelprize.org/uploads/2019/10/advanced-economicsciencesprize2019.pdf>, 검색일자: 2019. 11. 1.
- Glewwe, P., M. Kremer, and S. Moulin, “Many Children Left Behind? Textbooks and Test Scores in Kenya,” *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(1), 2009, pp. 112~135.
- Glewwe, P., M. Kremer, S. Moulin, and E. Zitzewitz, “Retrospective vs. Prospective Analyses of School Inputs: The Case of Flip Charts in Kenya,” *Journal of Development Economics*, 74(1), 2004, pp. 251~268.
- Kremer, M. and E. Miguel, “The Illusion of Sustainability,” *Quarterly Journal of Economics*, 122(3), 2007, pp. 1007~1065.
- Kremer, M., E. Miguel, J. Leino, and A. P. Zwane, “Spring Cleaning: Rural Water Impacts, Valuation and Property Rights Institutions,” *Quarterly Journal of Economics*, 126(1), 2011, pp. 145~205.
- Levitt, S. D. and J. A. List, “Field experiments in economics: The past, the present, and the future,” *European Economic Review*, 53(1), 2009, pp. 1~18.
- Miguel, E. and M. Kremer, “Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities,” *Econometrica*, 72(1), 2004, pp. 159~217.
- Munnell, A. H., “Lessons from the income maintenance experiments: an overview,” *New England Economic Review*, Federal Reserve Bank of Boston, Issue May, 1987, pp. 32~45.
- Vermeersh, C. and M. Kremer, “School Meals, educational achievement, and school competition: evidence from a randomized evaluation,” The World Bank, 2005.





주요국의 조세·재정동향



* 이 자료는 한국조세재정연구원 세법연구센터의 「주요국의 조세동향」과 재정지출분석센터에서 발간하고 있는 「재정동향」 자료를 요약·정리한 것입니다. <편집자 주>



주요국의 조세동향

- 그러나 하드포크 후 에어드롭이 없을 경우, 납세자는 신규로 생성된 암호화폐의 유닛을 수취하지 않은 것으로 간주하여 미국 내국세법 61조에 따른 총소득에 포함되지 않음

<자료 수집 및 정리: 박하얀 연구원>

[미국 - 하드포크 암호화폐 과세 판단 기준 마련]

■ 2019년 10월 9일, 미국 국세청은 하드포크로 생성된 암호화폐에 대한 과세와 관련하여 Revenue Ruling 2019-24을 통해 판단 근거를 마련함¹⁾

■ 암호화폐에서 하드포크가 이루어질 경우, 이때 발생한 신규 화폐를 납세자 총소득에 포함할지 여부에 대한 논의가 있었음

- 하드포크는 기존 암호화폐의 분산원장이 프로토콜 변경을 거쳐 다른 갈래의 체인을 생성하여 우회하게 되는 것을 의미하며, 해당 분산원장에서도 새로운 암호화폐를 생성할 수 있게 됨

- 에어드롭은 암호화폐를 각 분산원장으로 분배하는 수단으로, 하드포크 후 에어드롭이 발생하면 새롭게 생성된 암호화폐의 유닛이 기존의 암호화폐를 보유한 주소로 분배됨

■ Revenue Ruling 2019-24에 따르면 하드포크 후 에어드롭이 따르는 경우 일반 수익으로 납세자의 총소득에 포함됨

[포르투갈 - 간접세 관련 세법 개정]

■ 포르투갈 정부는 2019년 9월 18일 간접세 관련 법률 개정안을 담은 법률 119/2019를 공보에 게시함²⁾

■ 부가가치세의 납부 기한이 전년도 매출액 65만유로³⁾를 기준으로 두 가지로 분류됨

- 전년도 매출액이 65만유로 이상인 경우 거래 발생일의 익월 15일까지, 65만유로 미만일 경우 거래 발생일 다음 분기의 첫 월 20일까지 납부함

■ 온라인 빙고 게임에 대한 경품을 인지세 납부 대상에서 제외함

■ 소비세와 관련하여 설탕세를 시행하며, 포장재의 수출품 식별 문구 표기 조항을 삭제함

- 음료 및 분말에 포함된 당류에 따라 새로운 체계의 세금이 적용되며, 1리터당 설탕 함유량에 따른 액상 및 고형 식품의 세율은 다음 표와 같음

1) United States - Guidance issued on hard forks of cryptocurrency (10 Oct. 2019), News IBFD

2) Portugal - Tax codes amendments - indirect taxation (23 Sep. 2019), News IBFD

3) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 8억 4천만원임

1ℓ당 설탕 함유량	액체 1ℓ 당 세금	고체 1ℓ 당 세금
25g 미만	6유로 ⁴⁾	10유로 ⁵⁾
25g 이상 50g 미만	36유로 ⁶⁾	60유로 ⁷⁾
50g 이상 80g 미만	48유로 ⁸⁾	80유로 ⁹⁾
80g 이상	120유로 ¹⁰⁾	200유로 ¹¹⁾

- 또한 수출품의 포장에 수출품임을 식별할 수 있는 문구 표기를 의무화했던 조항을 삭제함

<자료 수집 및 정리: 박하얀 연구원>

[아일랜드 - 2020년 예산안 의회 제출]

- 아일랜드 재무부는 2019년 10월 8일 2020년 예산안을 의회에 제출함¹²⁾

1. 법인세¹³⁾

- 법인세의 세율은 12.5%로 유지되나 배당소득의 원천징수세가 인상되며, R&D 세액공제를 강화함
 - 20%이던 배당소득 원천징수세(Dividend Withholding Tax: DWT)는 2020년 1월 1일부

터 25%로 인상됨

- R&D 세액공제율의 경우 정부의 승인을 받은 소규모 기업은 25%에서 30%로 확대됨
 - 소규모 기업의 경우 사업 시작 전 발생하는 사전 지출에 대해서도 부가가치세 및 근로소득세 세액 한도 내에서 R&D 세액공제가 가능해짐
- 대학 및 직업교육과정과 같은 R&D 교육 아웃소싱에 대한 세액공제 한도는 모든 기업에 대해 5%에서 15%로 증가함

- EU 및 OECD의 지침을 반영하여 일부 규정이 변경됨¹⁴⁾

- OECD 2017 Transfer Pricing Guidelines에 따라 국외 대상의 비영리(non-trading)¹⁵⁾ 거래, 유형자본 거래 및 중소기업(SMEs)에까지 이전가격 규칙의 적용을 확대함
- EU 조세회피방지지침(Anti-Tax Avoidance Directive: ATAD) 이행 지체에 대한 유럽위원회 지적에 따라 관련 규칙을 즉시 도입함
 - 회사 간 고금리 대출로 인위적인 비용을 인상을 통해 세금을 공제받는 것을 방지하기 위해

4) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 7800원임

5) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 1만 3천원임

6) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 4만 7천원임

7) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 7만 8천원임

8) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 6만 2천원임

9) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 10만 3천원임

10) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 15만 5천원임

11) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 25만 8천원임

12) Ireland - Budget for 2020 - summary (10 Oct. 2019), News IBFD

13) Ireland - Budget for 2020 - corporation tax (10 Oct. 2019), News IBFD

14) Ireland Budget Plans New Measures to Curb Tax Abuse, Bloomberg Law: Tax (Oct 18, 2019)

15) 이익 창출을 목적으로 재화 및 서비스를 판매하는 거래와 달리, 대중, 기업, 단체 및 정부로부터 운영을 위한 보조금 등을 지원받아 지역 사회에 기여하는 것을 주요 목적으로 하는 것을 의미함. 공립 병원, 도서관, 자선단체, 정부 소유의 교육기관 등이 관련 기관에 해당함



- CFC 규칙을 도입함
- 이자공제제한 규칙을 시행하여 부동산펀드에 의한 세금 회피를 방지하고, 자본 처분과 관련한 구제 조치를 제한함
- 혼성불일치 규칙을 도입하여 국가 간 세제 차이를 악용해 중복 공제를 적용받는 탈세 행위를 방지함

- 중소기업의 인재 유치를 위해 도입한 제도로, 중소기업이 직원에게 주식을 부여할 경우 취득 및 주식 활동 시에는 과세되지 않고 처분할 경우에만 세금이 발생함²³⁾
- 직원 수 250명 미만, 연간 매출액이 5천만유로²⁴⁾를 초과하지 않으며, 연간 대차대조표 총액이 4,400만유로²⁵⁾를 초과하지 않는 기업이 대상임
- 계열사를 보유한 회사까지 대상 기업에 포함시키고, 시간제 근로자 및 유연근로자까지 자격을 갖게 됨

2. 개인소득세 및 고용 관련 인센티브¹⁶⁾

■ 일부 세목의 세액 공제 및 면세 조항을 강화함

- 개인소득세 공제한도가 1,500유로¹⁷⁾에서 1,600유로¹⁸⁾로, 가정 간병인 세금 공제는 1,350유로¹⁹⁾에서 1,500유로²⁰⁾로 증가함
- 자녀 상속에 적용되는 자본취득세(CAT)에 대한 면세 기준액이 32만유로²¹⁾에서 33만 5천유로²²⁾로 증가함
- 2019년 10월 9일 이후의 상속과 관련하여 적용됨

■ 외국인 및 해외 근무 근로자에 대한 세금 감면 조치의 소멸 기한을 2022년 12월 31일로 연장함

- 특정 외국근로자 구제 프로그램(Special Assignee Relief Program: SARP)의 종료일을 2020년에서 2022년으로 연장함
- 아일랜드에서 근무하는 특정 외국 근로자에게 2012-2020년의 기간 동안 소득세 감면 혜택을 제공하는 프로그램으로, 2019년 기준으로 7만 5천유로²⁶⁾ 초과 100만유로²⁷⁾ 이내의 소득액에 대해 30%를 소득 공제함²⁸⁾

■ 직원 주주 프로그램(Key Employee Engagement Programme: KEEP)의 자격 기준을 완화함

16) Ireland - Budget for 2020 - personal income tax measures and employment incentives (10 Oct. 2019), News IBFD

17) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 193만 8천원임

18) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 206만 7천원임

19) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 174만 4천원임

20) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 193만 8천원임

21) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 4억 1천만원임

22) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 4억 3천만원임

23) KPMG 홈페이지, <https://home.kpmg/ie/en/home/insights/2018/02/key-employee-engagement-programme.html>, 검색일자: 2019. 10. 25.

24) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 646억 1천만원임

25) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 568억 5천만원임

26) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 9,691만원임

27) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 12억 9천만원임

- 아일랜드 세법상 거주자이나, 해외 근무 중인 근로자에게 적용되는 해외 소득 공제(Foreign Earnings Deduction: FED) 또한 2022년 12월 31일까지 기한을 연장함

■ 고용 및 투자 인센티브(Employment and Investment Incentive: EII)의 초기 연도 투자 관련 조항 및 투자 한도액을 확대함

- 초기 연도 투자에 대해 세율 40%의 소득세 완전 감면의 혜택을 부여하며, 연간 투자 한도는 15만유로²⁹⁾에서 25만유로³⁰⁾로 증가함
- 최소 10년 이상 투자자의 경우 연간 50만유로³¹⁾의 새로운 투자 한도를 도입함

3. 기타³²⁾

■ 소비세

- 1회성 베틀에 한하여 1년에 최대 5만유로³³⁾의 한도에서 베틀 및 베틀 중개세를 경감함
- 담배 관련 세금을 관련된 담배 한 갑당 50센트³⁴⁾를 인상하며, 다른 종류의 담배 역시 동일한 비율로 인상함

- 과세 표준을 50% 경감하는 소규모 양조장의 기준을 연간 4만hl에서 5만hl로 확대함
- 구제 대상 물량은 연간 최대 3만hl까지로 종전과 동일함

■ 인지세

- 2019년 10월 9일 이후 양도하는 비거주 재산에 대한 인지세를 6%에서 7.5%로 인상함
- 영업권, 채무자, 계약 혜택 등과 같은 사업 자산 판매 계약 및 비거주 부동산 임대에 대한 할증료까지 적용됨
- 주식 양도에 대해 부과하는 1% 인지세 적용 범위를 2014년 회사법 제9조에 따라 주식취소제도를 활용한 회사의 양도까지 확대함

■ 환경세

- 차량등록세 및 환경 건강 부과금을 2020년 1월 1일부터 카테고리 A에 해당하는 모든 차량에 적용하며, 2019년에 도입된 경우 차량에 대한 추가 세금은 종료함
- 카테고리 A에는 세단, 스테이션 워건, 해치백, 컨버터블, MPV, 지프 및 고정 좌석이 10개 미

28) 아일랜드 국세청, <https://www.revenue.ie/en/personal-tax-credits-reliefs-and-exemptions/income-and-employment/special-assignee-relief-programme/index.aspx>, 검색일자: 2019. 10. 25.
 29) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 1억 9천만원임
 30) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 3억 2천만원임
 31) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 6억 5천만원임
 32) Ireland - Budget for 2020 - indirect taxes, stamp duty and additional tax measures (10 Oct. 2019), News IBFD
 33) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 6,500만원임
 34) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 646원임



만인 미니버스가 포함됨³⁵⁾

- 최대 세액은 경유 차량의 경우 4,850유로,³⁶⁾
다른 차량의 경우 600유로³⁷⁾임

● 하이브리드 및 플러그인 하이브리드 차량
(PHEV)에 대한 구제 조치는 2020년 12월 31일
까지 연장함

- CO₂ 배출량 80g/km를 초과하는 하이브리드
전기 자동차와 65g/km를 초과하는 PHEV는
세금 경감 대상이 아님

● 탄소세율은 CO₂ 배출 톤당 2~26유로³⁸⁾를 인상
하며, 이에 따라 일부 경유 및 중유에 대한 석유
세(Mineral Oil Tax: MOT)가 2019년 9월부터
인상됨

- 천연가스 및 고체 연료의 MOT는 2020년 5월
1일부터 인상될 예정임

● 2020년 1월 1일부터 산업용과 비산업용의 전기
요금이 동일해짐

<자료 수집 및 정리: 박하얀 연구원>

의회에 제출함³⁹⁾

■ 소득세와 관련하여 세율 인하 등 과세 완화 조치가 이루어짐

● 2020년 1만유로⁴⁰⁾ 한도 내 근로소득에 대한 소득세율을 22%에서 9%로 인하함

● 2019년의 법인 소득에 대해 법인세율을 28%에서 24%로 인하함

● 2020년 배당소득에 대한 원천징수율을 10%에서 5%로 인하함

● 신축 및 증개축 건물에 대해 3년간 부가가치세를 부과하지 않음

● 부동산을 5년 이상 소유하고, 양도소득이 2만 5천 유로⁴¹⁾ 이하일 경우⁴²⁾ 양도소득세가 면제됨

■ 아동 관련 수당을 도입하고 일부 관련 제품에 경감 세율을 적용함

● 2020년 1월 1일 이후에 출산한 만 30세 이하의 산모⁴³⁾에게 2천유로⁴⁴⁾의 일회성 수당을 지급함

● 유아용 제품 및 안전 헬멧에 대해 13%의 경감세율을 적용함

[그리스 - 2020년 예산안 의회 제출]

■ 그리스 정부는 2019년 10월 7일 2020년 예산안을

■ 전자 결제와 관련하여 세제 개편이 이루어짐

35) VRT Ireland 홈페이지, <https://www.vrt.ie/faq/vrt-vehicle-categories>, 검색일자: 2019. 10. 28.

36) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 626만 7천원임

37) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 77만 5천원임

38) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 2,584원~3만 4천원임

39) Greece - Draft Budget 2020 submitted to parliament (08 Oct. 2019), News IBFD

40) 2019. 11. 5. 원화 기준 환산 시 약 1,291만원임

41) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 3,230만원임

42) KMPG 홈페이지, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2011/12/greece-income-tax.html>, 검색일자: 2019. 10. 29.

43) Keep Talking Greece, <https://www.keeptalkinggreece.com/2019/07/27/e2000-for-every-newborn-greece>, 검색일자: 2019. 11. 5.

44) 2019. 10. 29. 원화 기준 환산 시 약 258만 4천원임

- 세금을 환급받기 위해서는 전 소득구간에서 연 소득의 30%에 상응하는 전자 거래를 이용해야 함⁴⁵⁾
 - 기존에는 연 소득액 1만유로⁴⁶⁾까지는 소득액의 10%, 1만유로 이상 3만유로 미만⁴⁷⁾은 15%, 3만유로 이상은 20%의 전자 거래액이 요구되었음⁴⁸⁾
 - 생필품 구매, 전기 및 수도 요금, 유선 및 무선 전화 요금, 연료, 자동차 보험, 주택 수리 등이 거래액에 포함되며, 차량·요트·부동산 구입, 임대료, 자동차 운행료, 할부 대출, 세금 및 주식은 제외함
- 인터넷뱅킹과 같은 전자수단을 통해 지불한 건물 관련 에너지, 리노베이션 및 인테리어 비용의 일부를 환급함

<자료 수집 및 정리: 박하얀 연구원>

[프랑스 - 2020년도 세법 개정안 발표]

- 프랑스 정부는 2019년 9월 27일 2020년도 세법 개정안을 의회에 제출함

■ 소득세 관련 개정 내용은 다음과 같음⁴⁹⁾

- 첫 번째 구간의 소득세율을 14%에서 11%로 낮춤
- 소득세 신고 절차를 간소화함
 - 특정 납세의무자를 제외하고, 기 작성된(pre-filled) 소득신고서의 경우 수정사항이 없거나 서명이 없는 경우에도 납세자로부터 승인된 것으로 간주함
- 과세 대상 세대(tax household)의 약 80%가 주거세(dwelling tax) 면제 혜택을 볼 것으로 예상됨
 - 이는 2018년도부터 점진적으로 시행되던 주거세 면제 혜택을 확대한 것으로, 프랑스 정부는 주거세를 2018년도에는 30%, 2019년도에는 65% 인하하였음
 - 각 세대 구성원의 수입이 2만 7,432유로⁵⁰⁾를 초과하지 않는 가구를 적용 대상으로 함⁵¹⁾

■ 법인세 관련 개정 내용은 다음과 같음⁵²⁾

- 연간 사업소득이 2억 5천만유로⁵³⁾를 넘는 대기업에 다음과 같은 법인세율을 적용함
 - ① 2020년 사업연도: 사업소득 50만유로 미만

45) Keep Talking Greece, <https://www.keeptalkinggreece.com/2019/10/08/greece-tax-returns-epayments-flat-rate>, 검색일자: 2019. 11. 5.

46) 2019. 11. 5. 원화 기준 환산 시 약 1,291만원임

47) 2019. 11. 5. 원화 기준 환산 시 약 1,291~3,873만원임

48) KMPG 홈페이지, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2018/10/flash-alert-2018-130.html>, 검색일자: 2019. 11. 5.

49) News IBFD (30 Sep. 2019), "France - Finance Bill 2020 - Individual taxation"

50) 2019. 11. 5. 원화 기준 환산 시 약 3,530만원임

51) PwC, <http://taxsummaries.pwc.com/ID/France-Individual-Other-taxes>, 검색일자: 2019. 11. 5.

52) News IBFD (30 Sep. 2019), "France - Finance Bill 2020 - Corporate taxation";

EY, "French Government releases draft Finance Bill for 2020", <https://taxinsights.ey.com/archive/archive-news/french-government-releases-draft-finance-bill-for-2020.aspx>, 검색일자: 2019. 11. 5.

53) 2019. 11. 5. 원화 기준 환산 시 약 3,217억원임



구간에서는 28%, 그 초과 구간에서는 31%의 세율 적용

② 2021년 사업연도: 과세표준 전체에 27.5%의 세율 적용

- 연간 사업소득이 2억 5천만유로를 넘지 않는 중소기업에 대해서는 ① 2020 사업연도에는 28%, ② 2021 사업연도에는 26.5%의 세율을 적용함
- 2022년 사업연도부터는 모든 기업에 대하여 25%로 낮추어진 표준 법인세율을 적용함
- 비거주자인 손실(loss-making) 기업은 원천징수된 세액 또는 프랑스 원천소득에서 공제된 금액을 일시적으로 환급받을 수 있음⁵⁴⁾
- 혼성불일치 해결에 관한 EU 조세회피방지지침(ATAD 2)을 국내법으로 도입함

■ 부가가치세 관련 개정 내용은 다음과 같음⁵⁵⁾

- 전자상거래 관련 2017년 12월 5일 개정된 EU VAT Directive(Council Directive 2017/2455)를 국내법으로 이행함
- UCITS 펀드⁵⁶⁾에 대하여 부가가치세를 면제함
- EU 회원국 간 재화 운송(intra-community transport) 관련 EU 지침(Council Directive 2018/1910)을 국내법으로 이행함
- 연속적인 물품 공급(chain operations) 형태의 거래에 적용되는 법령을 명확히 함

- EU 회원국 간 재화 공급에 대한 부가가치세 면제를 적용받기 위한 추가적인 요건으로, 재화 구매자는 부가가치세 식별번호를 재화 공급자에게 통지해야 함

<자료 수집 및 정리: 김도연 변호사>

[영국 - 개인 과세 간소화 검토안 공개]

■ 영국 조세간소화국(Office of Tax Simplification)은 2019년 10월 10일 개인 과세 간소화를 위한 권고안을 담고 있는 검토보고서를 공개함⁵⁷⁾

- 과세와 인생의 사건: “개인과 관련된 과세의 간소화(Taxation and Life Events: Simplifying tax for individuals)”라는 제목의 보고서는 사람들의 일생 동안 주요 사건에서 발생하는 과세의 복잡성을 완화하기 위한 목적으로 발간됨
- 자녀, 취업, 연금 등의 저축, 조력 등과 관련하여 발생하는 복잡한 과세문제를 완화하기 위한 15개의 권고사항을 담고 있음

■ 자녀와 관련된 권고사항은 3개로 자녀장려세제(Child Benefit) 미신청으로 인한 정부보험의 배제에 대한 것임

- 정부는 자녀장려세제 등의 혜택 운영과 관련된

54) 이는 유럽사법재판소 Sofina SA, Rebelco SA, Sidro SA v. Ministre de l'Action et des Comptes Publics (Case C-575/17) 판결에 따른 것임
 55) News IBFD (30 Sep. 2019), “France - Finance Bill 2020 - VAT and other measures”
 56) UCITS 펀드는 UCITS(Undertaking for Collective Investment In Transferable Securities) 지침에 따라 EU 회원국에서 설정된 개방형 공모펀드를 뜻함
 57) GOV.UK, <https://www.gov.uk/government/publications/ots-life-events-review-simplifying-tax-for-individuals>, 검색일자: 2019. 10. 29.

행정 절차를 검토하여 향후 정부보험수급권을 상실하지 않으면서 자녀장려세제를 신청하지 않을 수 있도록 하여야 함

- 자녀장려세제를 신청하지 않은 사람들에게 대해 정부보험 혜택을 재부여하는 것을 고려해야 함
- 자녀장려세제를 신청하지 않더라도 자녀에게 정부보험번호를 부여하도록 하는 용이한 절차를 수립해야 함
 - 부모 중 한 명의 소득이 5만달러 이상이면 서 자녀장려세제를 신청하는 경우 고소득자녀세제부과금(High Income Child Benefit Charge)이 적용되므로 자녀장려세제를 신청하지 않는 경우가 존재하는데, 이 경우 연계된 정보가 없어 정부보험번호 수령을 위한 납세자의 노력이 필요하며 부모의 지방정부연금 지급이 중단되는 경우가 발생함

■ 원천징수(PAYE)와 관련된 권고사항은 4개로 원천징수제도의 이해 및 편의성 향상, 오류 검증에 대한 것임

- 정부는 비상업 목적 사용자를 위한 지침을 개선하고 이들의 수요에 부합하는 기본적 원천징수 제도를 유지하기 위해 전자적 행정 작업을 수행해야 함
- 정부는 원천징수제도의 운영 향상을 위해 취업, 이직, 겸직 및 관련 비용 공제와 관련된 실무적 쟁점을 통합하여 고려할 필요가 있음
- 과세관청은 정부연금 등을 최초로 수령한 사람들

에게 과세 관련 설명서를 개선할 필요가 있음

- 과세관청은 원천징수체계에서 오류를 제어할 수 있는 자동화된 검증시스템을 개발할 필요가 있음

■ 이외에 연금, 조력과 관련된 개선사항 및 조세교육 이해도 향상에 대한 내용을 담고 있음

- 정부는 사업자의 연금 지급방법에 따른 과세 차이를 경감하거나 폐지하고, 연금과 관련된 공제 제도가 그 목적에 맞게 운영되고 있는지 재검토하는 등의 연금과 관련된 4개의 권고사항을 제시함
- 과세관청은 개인의 사망과 관련하여 사망자의 과세제도가 보다 효율적으로 운영되도록 체계를 개선하고, 대리인 및 변호사 등을 조력할 수 있는 지침을 통합, 개선하도록 할 필요가 있음
- 과세관청은 학교 등과 연계하여 사람들의 조세와 금융에 대한 이해도를 높이도록 노력하고, 외부 연구자와의 협조 강화를 통해 과세관청의 교육 평가가 이루어질 수 있도록 함

<자료 수집 및 정리: 정훈 회계사>

[룩셈부르크 - 2020 예산법안 의회 제출]

■ 룩셈부르크 재무부 장관은 2019년 10월 14일 2020년 예산법안을 의회에 제출함⁵⁸⁾

- 2020년 예산법안은 환경보호, 미래에 대한 투자, 일상생활의 세 가지에 중점을 두는 것으로

58) Le Gouvernement Du grand-Duche De Luxembourg, <https://budget.public.lu/lb/budget2020.html>, 검색일자: 2019. 10. 29.



구성되어 있다고 밝힘

- 예산법안에서 세법 관련 개정안은 이전가격 사전합의 절차(Advance Tax Agreements)의 개정 내용이 포함되어 있음

■ 예산법안에서는 기존 사전합의 절차 효력을 중지시키고 새로운 합의를 하도록 함⁵⁹⁾

- 룩셈부르크는 2015년 사전합의 절차를 개선하고 표준화하였는데 이때 효력기간을 5년으로 두었음
- 따라서 이번 예산법안에서는 2020년부터 이전 합의 효력을 모두 중지시키기 때문에 사전합의 절차를 적용받으려는 납세자는 새로운 합의를 신청하도록 함

<자료 수집 및 정리: 정훈 회계사>

[노르웨이 - 2020 예산법안 의회 제출]

■ 노르웨이 정부는 2019년 10월 7일 2020년 예산법안을 의회에 제출함⁶⁰⁾

- 2020 예산법안에서 정부는 지속적인 복지사회, 적극적인 환경정책, 기회 균등, 치안의 네 가지에 역점을 두고 있다고 밝힘
- 조세 측면에서 사업과 개인에 대해 광범위한

조세감축 정책을 펴고 있으며, 소규모 창업기업의 지원과 환경세 강화 등을 담고 있음

■ 소득세법상 여러 공제 및 창업기업 등의 주식매수선택권 혜택의 한도를 상향 조정함⁶¹⁾

- 소득세법상 여러 공제제도의 한도를 상향 조정함
 - 근로소득의 소득세 최소 공제액의 한도가 10만 800크로네⁶²⁾에서 10만 4,450크로네로, 연금소득은 8만 5,050크로네에서 8만 7,450크로네로 상향 조정됨
 - 연금 등을 수령하는 개인의 노령공제가 3만 크로네에서 3만 2,330크로네로 상향 조정됨
 - 통근비용의 공제 최대 한도를 2만 2,700크로네에서 2만 3,100크로네로 상향 조정함
- 텔레비전 라이선스 요금의 폐지에 따라 소득세에서 지방세 목적의 인적 공제가 5만 6,550크로네에서 5만 1,300크로네로 축소됨
- 노르웨이 방송공사는 향후 정부재정으로 운영되기 때문에 요금을 징수하지 않을 것임
- 창업기업의 주식매수선택권에 세제혜택을 확대하여 최대 12명의 고용인을 고용한 기업에 대해 과세시기 이연을 현행 50만크로네에서 100만 크로네로 상향 조정함
- 원칙적으로 주식매수선택권의 과세시기는 행사하는 시점이나 창업기업 등에 대해 실제 실현

59) KPMG, <https://home.kpmg/lu/en/home/insights/2019/10/2020-budget-bill-released-expiry-tax-rulings-issued-before-2015.html>, 검색일자: 2019. 10. 29.

60) Det Kongelige Finansdepartement, the National Budget 2020 A summary, pp. 8~12.

61) Norway - Budget for 2020 - direct tax measures (08 Oct. 2019), News IBFD, 검색일자: 2019. 10. 29.

62) 노르웨이 1크로네는 2019. 10. 29. 기준 원화 환산 시 126.27원으로, 10만 800크로네는 약 1,270만원임

시에 과세하여 과세이연 혜택을 부여하고 있음

■ 간접세에서 수입 소액물품에 대한 부가가치세 징수·납부를 공급자에게 이전시키며 이외에 소비세의 일부 세율 등을 조정함⁶³⁾

- 부가세간소화제도의 일환으로 3천크로네 이하의 소액물품에 대해 12개월간 매출액이 5만크로네를 초과하는 국외 사업자는 노르웨이 부가가치세 사업자 등록을 하고 부가가치세를 징수하여 납부할 의무를 부여함
 - 수입이 전자적 상거래를 통해 이루어진다면 전자적 상거래자는 간주 공급자로 분류됨
- 이외에 소비세에서 환경세를 개선하고 알코올, 담배세를 물가에 연동하여 인상하는 미미한 수준의 개정이 있음

<자료 수집 및 정리: 정훈 회계사>

[스웨덴 - 2020 예산법안 의회 제출]

■ 스웨덴 정부는 2019년 9월 18일 세법 개정안을 포함한 2020년 예산법안을 의회에 제출함⁶⁴⁾

- 예산법안은 2019년 초 사회민주당, 중앙당, 자유당 및 녹색당의 합의에 근거한 것으로 일차

리 창출, 환경변화 대응, 사회안전망 확충 및 범죄 대응에 초점을 맞추고 있음

- 예산법안에 포함된 세법 개정안은 안정적인 세수 창출과 더불어 지속적인 성장과 고용을 목적으로 높은 세율의 구간 폐지, 노인에 대한 경감 세율 적용, 플라스틱 운반용품에 대한 과세 도입 등의 내용을 담고 있음

■ 소득세와 관련하여 최고세율 구간 폐지 및 여러 공제를 확대함⁶⁵⁾

- 소득세 최고세율 구간인 68만 9천크로나⁶⁶⁾ 이상의 세율 구간을 폐지함
- 65세 이상이면서 월 1만 7천크로나 이상의 연금 등의 소득을 수취하는 개인에 대한 세율을 근로 소득과 유사한 수준으로 낮춤
- 주거하는 주요 주택의 자본소득 이연 한도를 2020년 7월 1일부터 300만크로나로 적용함
 - 한도는 145만크로나로 2016년 6월 21일부터 2020년 6월 30일까지 유예되고 있었으나, 유예가 종료되면서 한도를 상향 조정함
- 북스웨덴과 스베알란드 북서 지방 개인들에게 1,650크로나의 특정 공제를 부여함
 - 이는 국가 중심과 원거리에 위치하고 인구가 적으며 일상 서비스가 양호하지 않은 지역의

63) Norway - Budget for 2020 - indirect tax measures (08 Oct. 2019), News IBFD, 검색일자: 2019. 10. 29.

64) Government Offices of Sweden, <https://www.government.se/press-releases/2019/09/budget-bill-for-2020-reforms-for-a-stronger-society/>, 검색일자: 2019. 10. 29.

65) Sweden - Budget for 2020 presented to parliament (18 Sep. 2019), News IBFD, 검색일자: 2019. 10. 29.

66) 스웨덴 1크로나는 2019. 10. 29. 기준 원화 환산 시 120.02원으로, 68만 9천크로나는 약 8,270만원임



지원을 위한 것임⁶⁷⁾

■ 이외에 소각폐기물과 플라스틱 운반용품에 대한 과세가 도입됨⁶⁸⁾

- 2020년 4월 1일부터 소각폐기물을 운영하는 인에게 소각폐기물 1톤당 125코로나를 과세함
- EU 포장지침(EU Packaging Directive)에 기반하여 2020년 5월 1일부터 플라스틱 운반용품당 3코로나의 과세가 이루어짐
- 식료품 등을 운반하는 비닐 백 등은 이보다 낮은 세율이 적용될 예정임

<자료 수집 및 정리: 정훈 회계사>

- 현행 규정상 기존 세율 8%(국세 6.3%와 지방세 1.7%로 구성됨)와 신규 세율 10% 및 감면 세율 8% 세 가지가 혼동될 것으로 예상된다는 비판이 존재함

■ 소비세 인상으로 인한 경기침체에 대한 우려를 해소하기 위해 포인트 환불(point-back)제도를 도입함

- 소매점에서 비현금 결제(신용카드 등 전자적 결제)를 실시하는 경우 5%의 포인트 환불제도를 제공함
- 체인 음식점 및 편의점에서는 2%만 환불됨
- 일본 내 비현금 결제를 활성화하기 위한 방안으로 2020년 6월까지 시행 예정임

<자료 수집 및 정리: 정다운 회계사>

[일본 - 소비세율 인상 발표]

■ 일본 정부는 2019년 10월 1일부로 소비세율을 8%에서 10%로 인상하기로 발표함⁶⁹⁾

- 소비세는 2014년 3월 1일 5%에서 8%로 인상한 이래로 5년 만에 인상된 것임
- 세율 인상으로 인해 증가된 세입은 아동 교육, 저소득 가정 지원 등을 위하여 사용될 예정임⁷⁰⁾

■ 생필품, 음식, 가정소비용 무알코올 음료, 뉴스 등의 정기 간행물에 대하여 감면세율 8%가 적용됨

[인도 - 소득세법 시행령 개정안 발표]

■ 인도 재무부는 2019년 9월 20일 소득세법 시행령 개정안을 발표함⁷¹⁾

- 정부는 2019/20 연방 예산안⁷²⁾에 따른 세법 개정에 따라 2019년 시행령 개정안을 발표함

67) Deloitte, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2019-09-18_se_1.html, 검색일자: 2019. 10. 29.

68) Deloitte, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2019-09-18_se_1.html, 검색일자: 2019. 10. 29.

69) Japan - Consumption tax rate increase - effective (01 Oct. 2019), News IBFD

70) Tax notes international, Impact of Japan's Pending Consumption Tax Hike Soon to Be Seen, 2019. 9. 30.

71) 인도 정부, <https://pib.gov.in/PressReleaseDetail.aspx?PRID=1585641>, 검색일자: 2019. 10. 21.

72) KPMG, India Union Budget 2019-20 publication July 2019

■ 법인세와 관련한 시행령 개정 내용은 아래와 같음

- 2019/20 사업연도부터 세액감면 및 세제혜택을 전혀 받지 않은 내국법인에 한하여 22% 세율을 선택 적용할 수 있음
- 2019/20 사업연도부터 2019년 10월 이후로 설립되는 신규 제조법인은 15% 세율을 선택 적용할 수 있음
 - 할인세율 적용 대상이 되려면 세액감면 및 세제혜택을 받지 않아야 하며 2023년 3월 31일 이전에 생산 및 제조를 시작해야 함
- 위의 할인된 세율을 적용하지 않고 세액감면 및 세제혜택을 적용할 법인은 개정 전 일반세율인 30%, 혹은 특례세율 25%를 적용하고, 감면 적용이 끝난 뒤 할인세율인 22%를 적용할 수 있음
 - 단, 할인세율을 적용 신청 이후 적용 철회 등 변경은 불가함

■ 기타 세제와 관련한 시행령 개정 내용은 아래와 같음

- 다음에 해당하는 지분 매각의 경우 2019/20 개정된 세법에 따른 개인의 할증소득세가 적용되지 않음⁷³⁾

- 개인이 주식펀드, 신탁 등 법인의 지분을 매각하는 경우
- 해외 포트폴리오 투자자(FPIs)가 파생상품 등을 포함한 주식을 매각하는 경우
- 상장법인 중 2019년 7월 5일 이전 자기주식 매입을 공표한 법인은 자기주식매입세(Buy-back Tax)⁷⁴⁾를 적용하지 않음
 - 자기주식매입세는 2019/20 사업연도 세법 개정을 통해 과세 대상이 상장법인으로 확대되었음

<자료 수집 및 정리: 정다운 회계사>

[뉴질랜드 - 사전조사 지출공제 및 결손금 이월제한 개정 논의]

■ 뉴질랜드 재무부는 2019년 9월 23일 사전조사에 관한 지출(Feasibility Expenditure) 공제 및 결손금 이월제한(Loss Continuity Rules)에 관한 내용을 개정할 것으로 발표함⁷⁵⁾

- 2019년 2월에 발표된 Tax Working Group(이하 TWG)의 권고사항에 따라 논의된 내용임⁷⁶⁾
- 뉴질랜드 내 혁신적이고, 성장 가능성이 있는 사업 환경을 조성하고자 제안된 내용임

73) 인도 법무부, THE FINANCE (NO. 2) ACT, 2019, <https://taxguru.in/wp-content/uploads/2019/08/The-Finance-No.2-Act-2019-No.-23-of-2019.pdf>, 검색일자: 2019. 10. 29.

74) 자기주식매입세는 법인이 자기주식을 매입함으로써 발생하는 이익에 대한 세금

75) New Zealand - Changes to deductibility of feasibility expenditure and loss continuity rules announced (24 Sep. 2019), News IBFD (accessed 22 Oct. 2019)

76) 뉴질랜드 Tax Working Group, <https://taxworkinggroup.govt.nz/sites/default/files/2019-03/twg-final-report-voli-feb19-v1.pdf>, 검색일자: 2019. 10. 22.

■ 사전조사에 관한 지출 공제 개정안은 다음 내용을 포함함⁷⁷⁾

- Feasibility Expenditure이란 사전타당성 조사 등의 연구에 투자되는 지출을 의미하는 것으로 법적으로 정의된 내용은 아니지만, 사전 개발이 많이 필요한 업종에서 사용되는 지출임⁷⁸⁾
 - TWG 논의에 따르면 해당 지출은 종종 조사 당시 개발비로 계상되지만, 조사 이후 실제 시행되지 않은 경우 감가상각이 되지 않아 비용화되지 못하는 블랙홀 현상이 발생함
- 본 안에서는 1만뉴질랜드달러 이내의 적격지출은 전액 비용 공제가 가능하고, 1만뉴질랜드달러를 초과하는 적격지출은 5년에 걸쳐 공제 할 수 있도록 개정됨
- 2020년도 초에 도입되면 2020/2021 사업연도부터 적용 가능할 것
 - 도입을 위하여 적격지출에 대한 구체적인 정의가 논의될 필요성이 존재함

■ 결손금 이월제한제도(Loss Continuity Rules)에 대한 개정은 2019년도 말 공개협의를 통하여 발전될 예정임⁷⁹⁾

- 현행 결손금 이월제도는 회사의 결손금을 이월하기 위해서 49% 이상의 주주가 지분을 연속

적으로 보유해야 한다는 규정을 포함하고 있으므로, 이를 완화시키는 방향을 논의하고 있음

- 해당 개정은 스타트업 기업이 새로운 투자를 촉진하는 데 긍정적인 영향을 줄 것으로 생각됨

<자료 수집 및 정리: 정다운 회계사>

[OECD - 디지털세 단일 접근법에 관한 공개협약문서 발표]

■ OECD는 2019년 9월 10일 디지털세 단일 접근법에 관한 공개협약문서를 발표함⁸⁰⁾

- OECD는 2019년 5월 디지털 과세 관련 후속 논의보고서를 통하여 2개의 과세방안을 제시하였고, 이후 2019년 6월 개최된 G20 회의에서는 디지털 과세에 관하여 2020년 말까지 최종 합의안을 마련하기로 합의한 바 있음
- OECD Program of Work는 소비지국 과세권 강화를 위한 과세권 배분 규정에 관한 과세방안 ‘Pillar 1’에 관하여, 이익배분 및 연계거점 규칙 수정방법에 관하여 사용자 참여(user participation), 마케팅 무형자산(marketing intangibles), 중요한 경제적 실재(significant economic presence)의 세 가지 방안을 제안하였음

77) Deloitte, <https://www.taxathand.com/article/12302/New-Zealand/2019/Positive-business-tax-changes-announced->, 검색일자: 2019. 10. 22.

78) 뉴질랜드 국세청, “Black hole and feasibility expenditure”, 2017. 5.

79) Tax Working Group, Appendix D: Changes to loss continuity rules, 2018. 7.

80) News IBFD (10 Oct. 2019). “OECD – Proposal for “Unified Approach” under Pillar One – details”, OECD, <http://www.oecd.org/tax/oecd-invites-public-input-on-the-secretariat-proposal-for-a-unified-approach-under-pillar-one.htm>, 검색일자: 2019. 10. 29.

- OECD는 Pillar 1과 관련하여, 본 문서를 바탕으로 한 2019년 11월 21~22일 공개협의를 통하여 2020년 말 최종 과세방안을 마련하기 위한 기초로서 우선적으로 2020년 1월 경 ‘단일 접근법(unified approach)’에 대한 개괄적 합의를 도출하고자 함
 - 이해관계자는 2019년 11월 12일 12:00(파리 시각 기준)까지 의견을 송부해야 함
 - Pillar 2에 관한 공개협의를는 2019년 11월 초순경 공개협의문서를 발표하여 2019년 12월 진행될 예정임

■ 단일 접근법은 디지털 기업을 포함하여 일부 특정 산업을 제외한 소비자 산업(consumer-facing business) 전체를 적용 범위로 함

- 소비자(consumer product) 또는 최종 소비자를 상대로 하는 디지털 서비스를 공급함으로써 수입을 창출하는 사업들을 전반적인 대상으로 삼음
 - 위 적용 범위에 해당하는 사업체가 일정 규모 이상의 다국적 기업인 경우 그 이익의 일정 부분에 대하여 소비지국의 과세권을 인정하고자 함

■ 새로운 연계거점 규정(nexus rule)과 관련하여, 실제 디지털 활동이 일어나는 시장 과세관할권을 기준으로 한 독립적 규칙일 것을 요청함

- 단일 접근법은 물리적 기반이 아닌 판매량에 기반을 두어, 온라인 광고 등 수입 기준(revenue

threshold)을 마련하여 새로운 연계거점 규정을 구체화할 것을 제시함

■ 새로운 이익배분 기준과 관련하여, 단일 접근법은 다음과 같은 3구간 메커니즘(Three Tier Mechanism)을 제안함

- Amount A - 다국적 기업의 잔여이익 중 공식 적용 후 산출된 일정 부분을 시장 과세관할권에 배분함
- Amount B - 시장 과세관할권에서 발생하는 기초 판매·유통 기능에 대하여 일정 금액을 이익으로 배분함
- Amount C - 현지법인이 Amount B에서 보상받는 부분(baseline activity) 이상으로 국내 사업을 영위하는 경우 그 추가적 이익을 당해 과세관할권에 배분함

<자료 수집 및 정리: 김도연 변호사>

[OECD - 개발도상국의 이전가격 문서화를 위한 자료집 초안 발표]

■ OECD는 2019년 9월 27일 개발도상국의 효과적인 이전가격 문서화를 위한 도움자료집(Practical Toolkit to Support The Successful Implementation By Developing Countries Of Effective Transfer Pricing Documentation Requirements) 초안을 발표함⁸¹⁾

81) OECD, "Practical toolkit to support the successful implementation by developing countries of effective transfer pricing documentation requirements (Draft version)", <http://www.oecd.org/tax/beps/draft-toolkit-transfer-pricing-documentation-platform-for-collaboration-on-tax.pdf>, 검색일자: 2019. 10. 29.



- 위 도움자료집은 G20의 요청에 따라 IMF, OECD, UN, World Bank Group이 협력하여 구축한 조세 협력 플랫폼(Platform for Collaboration on Tax)의 일환으로 만들어짐
- 개발도상국들이 국제조세 분야의 모범 관행들을 추가적인 행정비용의 손실 없이 도입할 수 있도록 돕기 위한 것임

■ 위 도움자료집은 OECD 주요국의 이전가격 세제를 분류하여 소개함으로써 정책적 선택사항(policy option)을 제공함

- BEPS 프로젝트 Action 13에서 다루고 있는 마스터 파일 및 국가별 보고서 관련 입법 현황과 로컬 파일 및 이전가격 신고(transfer pricing returns or schedules)에 관한 입법 현황을 살핌
- ① 이전가격 관련 의무 부과 규정의 체계, ② 납세의무자의 개인정보 보호, ③ 세무행정의 적시성을 담보하기 위한 최적의 보고 기한, ④ 행정제재 등 의무이행을 강제하기 위한 수단, ⑤ 과세관할권 간 정보 접근 및 공조, ⑥ 간소화 및 면제 규정에 관하여 챕터를 나누어 다루고 있음

■ OECD 및 조세 협력 플랫폼 기관들은 2019년 11월 8일까지 이해관계자의 위 도움자료집에 관한 코멘트를 요청함

<자료 수집 및 정리: 김도연 변호사>

주요국의 재정동향



EU

■ 유로그룹, 유로존 예산(Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness: BICC) 관련 자금 조달, 주요 거버넌스 원칙, 배분 방식, 공동자금 조달 비율 조정 등에 대한 조건에 합의 (2019. 10. 9.)¹⁾

- (주요 경과) 유로 지역의 경쟁력, 통합, 안정화 제고를 위해 EU 체계 내에서 유로존 예산(BICC)을 운영하는 방안이 추진 중임
 - 이번 회의에서 지난 6월에 유로그룹이 합의한 유로존 예산 관련 주요 사항²⁾을 보완하였고 세부 사항에 대한 작업이 계속 진행될 예정임
- 주요 내용³⁾
 - 거버넌스
 - 유로지역 정상회의 및 유로그룹의 전략적 우선순위에 대한 논의와 유로지역 권고

- (EAR, BICC 관련 우선순위 포함)에서부터 절차가 시작됨
- 회원국들은 국가개혁프로그램(NRP)⁴⁾ 및 국내 예산 과정과 연계된 투자·개혁 패키지를 담은 제안서를 봄에 제출
- 제안서 평가 시 위원회의 초기 피드백을 바탕으로 관련 준비위원회와 유로그룹이 참여
- 유로지역 권고(EAR)에 포함된 전략적 우선순위와 전년도 국가별 정책 권고(Country Specific Recommendations)를 고려하여 집행위가 승인
- 유로그룹은 ERM II⁵⁾ 회원국의 회의 참여를 보장하고 제시한 의견을 최대한 고려
- 자금 조달
 - 예산 규모는 다년도 재정체계(MFF) 차원에서 결정
 - 의장국인 핀란드는 협상안에서 BICC에 대한 기여금 규모를 설정함에 있어 Reform Delivery Tool⁶⁾에 할당된 자원(financial envelope)의 유로지역 지분 비율을 고려할 계획이라고 유로그룹에 통지

1) Eurogroup, Main results, 2019. 10. 9.

<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2019/10/09/>

Eurogroup, Remarks by Mário Centeno following the Eurogroup meeting of 9 October 2019, 2019. 10. 10.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/10/10/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-meeting-of-13-september-2019/>

2) 관련 내용은 한국조세재정연구원, 『2019년 상반기 KIPF 재정동향』, 2019 참고

3) Eurogroup, Term sheet on the budgetary instrument for convergence and competitiveness(BICC), 2019. 10. 10.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/10/10/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness-bicc/>

4) National Reform Programme(NRP): European Semester하에서 매년 3~4월에 회원국은 성장 및 고용 제고에 초점을 맞춘 구조개혁 계획을 EU 집행위에 제출함

5) Exchange Rate Mechanism: 유로화와 기타 EU 통화 간 환율 변동이 단일시장의 경제적 안정을 해치지 않도록 하고 비유로 국가의 유로 국가 전환 준비를 지원하는 환율 조정 시스템. 현재 ERM II 회원국에는 덴마크만 포함되어 있음

6) 집행위가 제시한 2021-2027 다년도 재정체계의 신규 수단 중 하나인 개혁 지원 프로그램(Reform Support Programme)의 일부로 개혁을 위한 재정 지원을 제공하는 것임



- 향후 회원국에 이를 초과한 추가 자금을 제공할 수 있도록 관련 규정에 허용 조항 (Enabling Clause)을 도입
- 이를 위해 정부 간 협약(IGA)이 필요할 수 있으며, 필요성, 내용, 규모 등에 대해서는 Eurogroup Working Group(EWG) 차원에서 추가 논의 예정
- 배분 및 조정
 - BICC 자금 중 80% 이상에 대해서는 인구수와 1인당 GDP를 고려하여 회원국에 배분
 - BICC 자금 중 20%까지는 도전적인 개혁·투자 패키지를 통해 국가별 과제에 대응하기 위해 보다 유연하게 활용 가능
 - 국가 공동자금 조달 비율은 25%이며 경제 상황이 심각한 경우 투명하고 예측 가능한 방식으로 공동자금 조달 비율을 조정(필요시 공동자금 조달 비율은 절반으로 축소 가능)
- 또한 BICC에 참여하지 않는 비유로 지역 회원국에 대한 적절한 조치를 규정해야 한다는 점에 합의
 - 이러한 조치는 국가별 상황을 고려해 BICC 관련 비용 부담을 처리하기 위한 전용기금

또는 재정협정 형식으로 이루어질 수 있으며 협상안에 반영되어야 함

■ EU 의회, 집행위원회 제출 예산안 대비 증액 조정하여 2020년 EU 예산안 채택(2019. 10. 23.)⁷⁾

- (2020 예산안 관련 주요 경과)⁸⁾ EU 집행위원회가 지난 5월에 2020년 EU 예산안을 발표하였으며, 9월에는 이사회가 예산안에 대한 입장을 채택함⁹⁾
- (의회의 입장 채택) EU 의회는 2020년 EU 예산안에 대한 입장을 채택함
- (규모) 승인기준¹⁰⁾ 약 1,710억유로, 지급기준 약 1,591억유로로 집행위가 제출한 예산안 대비 각각 약 27억유로, 약 55억유로 증액

<표 1> 2020년 EU 예산안 규모

(단위: 십억유로)

구분	집행위 편성	이사회 채택		의회 채택		
	금액 (1)	금액 (2)	차이 (2)-(1)	금액 (3)	차이 (3)-(1)	차이 (3)-(2)
승인기준예산	168.3	166.8	-1.5	171.0	+2.7	+4.2
지급기준예산	153.6	153.1	-0.5	159.1	+5.5	+6.0

출처: EU 집행위·이사회·의회의 보도자료를 바탕으로 작성

7) European Parliament, EU investment budget for 2020: A boost for the climate, 2019. 10. 23.

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20191017IPR64565/eu-investment-budget-for-2020-a-boost-for-the-climate>

Council of the EU, 2020 EU budget: Council cannot accept EP amendments, 2019. 10. 23.

https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/10/23/2020-eu-budget-council-cannot-accept-ep-amendments/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=2020%20EU%20budget%3A%20Council%20cannot%20accept%20EP%20amendments

8) EU 연간 예산은 집행위의 예산안 편성, 이사회 입장 채택, 의회 입장 채택, 조정 절차를 통한 합의안 도출(이사회와 의회 입장이 다를 경우 개시되며 합의의 실패 시 집행위가 새로운 예산안 편성) 등의 절차를 거쳐 확정됨

9) 관련 내용은 한국조세재정연구원, 「2019년 상반기 KIPF 재정동향」, 2019와 한국조세재정연구원, 「재정동향」, 9월 제1호, 2019를 참고 바람

10) 승인기준(commitments)은 특정 프로젝트, 계약, 연구 등에 사용하는 금액을 지급하기 위한 법적 약속에 따라 승인된 해 혹은 향후에 쓰일 수 있는 금액, 지급기준(payments)은 주어진 해에 실제로 지급할 것으로 예상되는 금액을 의미함

- 주요 내용

- 기후 변화 대응 위한 예산 20억유로 증액
- 청년고용계획(Youth Employment Initiative) 예산 약 3억 6천만유로 증액
- 교육훈련지원 프로그램(Erasmus+) 예산 약 1억 2천만유로 증액
- 의회의 우선순위에 따라 중소기업, 연구, 디지털화, 이민, 개발 및 인도주의적 지원 등 대외정책 분야에 대한 추가 지원 승인

- (이사회의 거부 표명) 한편, 이사회는 의회의 채택안을 수용할 수 없다고 표명

- 의회의 채택안이 2014-2020 다년도 재정체제(MFF)의 한도를 초과한다고 평가

- (향후 절차) 이사회와 유럽 의회 간 합의 도출을 위해 3주간 조정기간(10. 29.~11. 18.)이 개시되며 합의에 도달하지 못한 경우 집행위원회는 새로운 예산안을 준비해야 함

■ EU 의회, 노딜 브렉시트(no-deal Brexit) 대응을 위한 EU 재정 지원방안 승인(2019. 10. 22.)

- EU 의회는 노딜 브렉시트 시 영국에 대한 EU의 재정 지원을 2020년까지 보장하는 안을 채택(2019. 10. 22.)¹¹⁾

* 이는 2019년 4월에 의회가 승인한 노딜 브렉시트 대비 비상 대책(기존 시한은 2019년임)의 기한을 연장하는 것임

- 노딜 브렉시트 발생 시, 영국이 기여금을 계속 지불하고 필요한 통제 및 감사를 수용한다면 대학, 지역 사회, 농민, Erasmus 프로그램 대상 학생 등 영국 수혜자에 대한 EU 예산 지급을 2020년까지 보장

- EU 의회는 노딜 브렉시트의 영향을 받는 근로자 지원을 위해 유럽 세계화 조정 기금(European Globalisation Adjustment Fund) 변경안을 승인(2019. 10. 22.)¹²⁾

- 노딜 브렉시트의 영향으로 실직하거나 자영업업을 중단한 사람들에게 기술 습득과 구직 활동을 지원하기 위해 유럽 세계화 조정 기금(European Globalisation Adjustment Fund)을 활용할 수 있도록 변경

* 유럽 세계화 조정 기금은 세계화로 인한 세계 무역의 구조적 변화 및 경제위기로 실직한 사람들을 지원함

- 또한 노딜 브렉시트의 직접적 영향을 받는 회원국의 재정 부담을 충당하기 위해 특정 조건에서 EU 연대기금(EU Solidarity Fund) 활용을 허용하는 안을 추진 중임(EU 의회에서 논의 진행 중)¹³⁾

* 유럽 연대 기금은 심각한 자연재해 후 긴급 상황에 신속하고 효율적으로 대응하기 위해 2002년에 설립됨

11) European Parliament, MEPs adopt plan to keep 2020 EU funding for UK in no-deal Brexit scenario, 2019. 10. 22. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20191017IPR64566/meps-adopt-plan-to-keep-2020-eu-funding-for-uk-in-no-deal-brexit-scenario>

12) European Parliament, Financial support for workers affected by no-deal Brexit. 2019. 10. 22. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20191017IPR64567/financial-support-for-workers-affected-by-no-deal-brexit>

13) European Parliament, Legislative Observatory-2019/0183(COD), [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2019/0183\(COD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2019/0183(COD)), 검색일자: 2019. 10. 28.



<참고> 최근 EU의 브렉시트(Brexit) 관련 주요 의사 결정

- (탈퇴 협정 및 정치적 선언 수정안 승인) EU 정상회의에서 EU 탈퇴 협정 수정안(아일랜드/북아일랜드에 대한 의정서 포함)과 미래 관계에 대한 정치적 선언 수정안을 승인함 (2019. 10. 17.)¹⁴⁾

* 2018년 11월, 영국과 EU는 영국이 EU를 원활하게 탈퇴하기 위한 조건을 설정한 'EU 탈퇴 협정'¹⁵⁾과 향후 EU와 영국 간 관계에 대한 틀을 마련하기 위한 '미래 관계에 대한 정치적 선언'¹⁶⁾에 합의한 바 있음. 이에 대한 영국 의회의 비준이 지연되고 있는 상황임

- 엄격한 국경통제(hard border)를 피하기 위해 북아일랜드는 일부 분야에서 EU 단일 시장 관련 규정을 유지, 영국의 요청에 따라 EU-영국 간 단일 관세 영역 규정 삭제, 북아일랜드 의회가 특정 기간 이후의 관련 EU 규정 적용 여부를 결정 등

- (브렉시트 연기 결정) EU 정상들은 영국의 EU 탈퇴를 2020년 1월 31일까지 연기(단, 브렉시트 합의안 비준 시 2019년 12월 1일 또는 2020년 1월 1일에 영국의 EU 탈퇴 가능)하기로 결정(2019. 10. 29.)¹⁷⁾

* 당초 영국의 EU 탈퇴시기는 2019년 3월 29일로 예정되었으나 영국의 요청에 따라 EU 정상회의에서 브렉시트 기한을 두 차례 연기(4월 12일까지 연기한 후, 다시 10월 31일까지 추가 연기)¹⁸⁾하기로 결정한 바 있음

- EU 통계청, 2019년 2분기 재정통계 발표(2019. 10. 22.)¹⁹⁾
 - (재정수지) 2019년 2분기 일반정부 계절조정 재정수지는 유로지역(EA19) -0.7%, EU 28개국은 -0.9%를 기록하여 직전 분기 대비 다소 악화됨
 - (정부채무) 2019년 2분기 말, GDP 대비 채무 비율이 유로지역(EA19)은 86.5%에서 86.4%로,

14) European Commission, Brexit: European Commission recommends the European Council (Article 50) to endorse the agreement reached on the revised Protocol on Ireland / Northern Ireland and revised Political Declaration, 2019. 10. 17.
https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-6120_en.htm

European Council, Special meeting of the European Council (Art. 50) (17 October 2019) - Conclusions, 2019. 10. 17.
<https://www.consilium.europa.eu/media/41087/17-10-euco-art50-conclusions-en.pdf>

15) Withdrawal Agreement(Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community)

16) Political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom

17) European Council, Brexit: European Council adopts decision to extend the period under Article 50, 2019. 10. 29.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/10/29/brexit-european-council-adopts-decision-to-extend-the-period-under-article-50/>

18) 영국의 탈퇴 합의안 비준이 이루어지지 않을 경우의 일정임. 합의안 비준 시 일정과 구체적인 내용은 European Council 홈페이지의 자료를 참고 바람
<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/03/22/brexit-european-council-adopts-decision-extending-the-period-under-article-50/>
<https://www.consilium.europa.eu/media/39042/10-euco-art50-conclusions-en.pdf>

19) Eurostat, Government debt down to 86.4% of GDP in euro area, 2019. 10. 22.

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10064364/2-22102019-AP-EN/e0daab94-5418-21d7-a621-17730c7772b0>

Eurostat, Seasonally adjusted government deficit increased to 0.7% of GDP in the euro area, 2019. 10. 22.

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10064379/2-22102019-BP-EN/5f61f868-26f4-4b6a-35c4-cfd3a126a332>

EU 28개국은 81.1%에서 80.5%로 직전 분기 대비 각각 감소함

- GDP 대비 채무 비율이 높은 국가는 그리스(180.2%), 이탈리아(138.0%), 포르투갈(121.2%), 키프로스(107.2%), 벨기에(104.7%) 순으로 나타났고, 낮은 국가는 에스토니아(9.3%), 룩셈부르크(20.3%), 불가리아(20.4%) 등의 순서임

- 직전 분기에 비해 GDP 대비 채무 비율이 감소한 국가는 포르투갈, 그리스, 아일랜드 등 16개 국가이며 증가한 국가는 키프로스, 리투아니아, 핀란드 등 10개 국가임

<표 2> 유로지역 19개국 및 EU 28개국의 2019년 2분기 재정통계

(단위: GDP 대비)

구분	2018 Q2	2019 Q1	2019 Q2
EA19			
재정수지	-0.3	-0.6	-0.7
정부수입	46.5	46.2	46.2
정부지출	46.8	46.9	47.0
정부채무	87.3	86.5	86.4
EU28			
재정수지	-0.6	-0.8	-0.9
정부수입	45.1	44.9	44.9
정부지출	45.6	45.6	45.8
정부채무	81.5	81.1	80.5

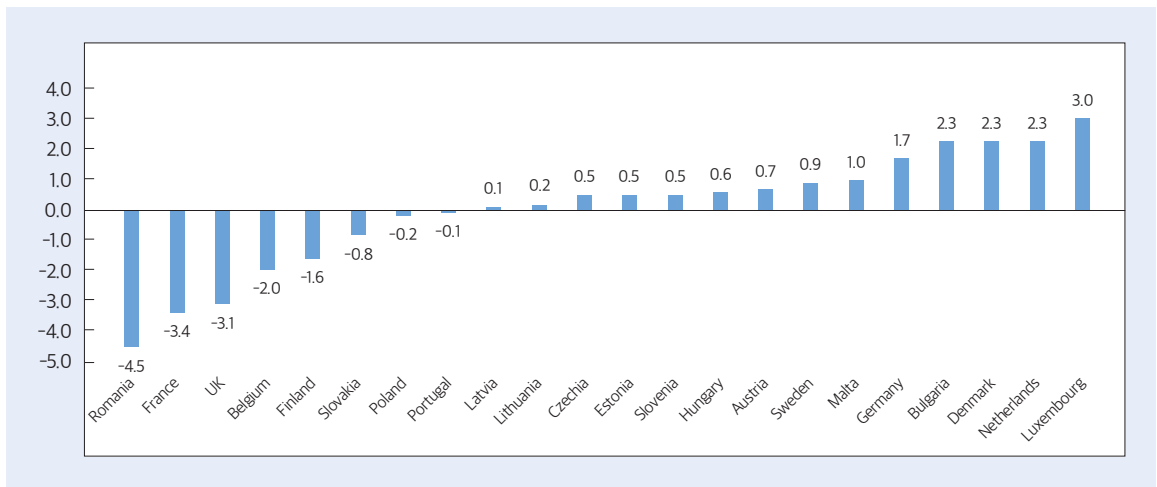
주: 1. EA 및 EU 수치는 국가별 수치의 가중 평균임

2. 재정수지는 계절조정된 수치임

출처: Eurostat, Government debt down to 86.4% of GDP in euro area, 2019. 10. 22.
Eurostat, Seasonally adjusted government deficit increased to 0.7% of GDP in the euro area, 2019. 10. 22.

[그림 1] 2019년 2분기 EU 회원국의 재정수지(계절조정)

(단위 : GDP 대비 %)



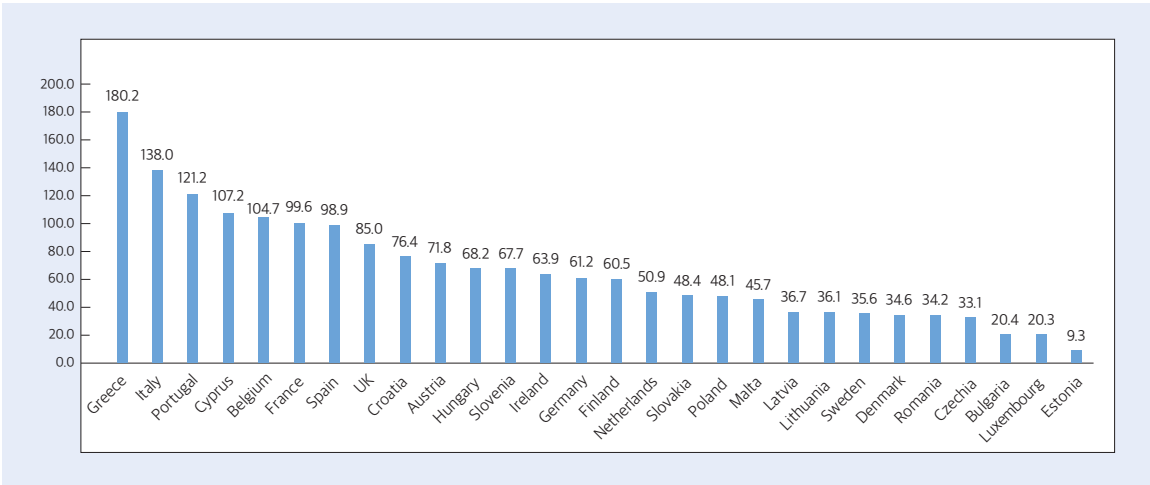
주: 아일랜드, 그리스, 스페인, 크로아티아, 이탈리아, 키프로스의 계절조정된 재정수지 통계치는 대외비 또는 Eurostat의 추정치로 차트에서 제외됨. 해당 국가의 계절조정 전 통계치는 원문 자료를 참고 바람

출처: Eurostat 보도자료(2019. 10. 22.)의 국가별 통계표를 바탕으로 작성함



[그림 2] 2019년 2분기 EU 회원국의 정부채무

(단위: GDP 대비 %)



출처: Eurostat 보도자료(2019. 10. 22.)의 국가별 통계표를 바탕으로 작성함



IMF

■ World Economic Outlook, October 2019 발표 (2019. 10. 15.)²⁰⁾

- (세계경제) 세계경제 성장률 전망은 2019년 3.0%로 이는 2008~2009년 이후 최저 수준
 - 글로벌 제조업 위축, 무역 갈등 및 지정학적 긴장, 금융시장 심리 악화 등에 따른 2018년 하반기~2019년 상반기 성장률 하락을 반영하여 4월 전망 대비 0.3%p 하향 조정
 - 2020년 전망은 3.4%로 다소 개선될 전망이지만, 지난 4월 전망 대비 0.2%p 하향 조정됨
- (선진국) 2019년, 2020년 성장률 모두 1.7% 전망

- 2019년 전망은 2019년 4월 전망 대비 0.1%p 하향 조정, 2020년 경제성장률은 기존 전망 유지

※ 한국은 2019년 성장률 2.0%, 2020년 성장률 2.2%로 전망. 한국 및 아시아 선진국의 성장률은 중국 경기 둔화 및 미·중 무역갈등의 파급효과를 고려하여 하향 조정

- (신흥개도국) 유럽 신흥개도국을 제외한 대다수 신흥개도국 성장 전망이 하향 조정되면서 2019년 성장률 3.9%, 2020년 성장률 4.6% 전망
 - 2019년은 4월 전망 대비 0.5%p, 2020년은 0.2%p 하향 조정

- (중기 세계경제) 무역장벽이 높아지고 지정학적 긴장이 높아지면 중기적으로 공급망 혼란을 비롯한 생산성 성장에 타격을 줄 수 있으며, 이러

20) <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019>

- 한 위험들은 수년간 저금리로 누적된 금융 취약성을 증가시켜 경기 침체를 증폭시킬 수 있음
- (위험 요인) 무역긴장 및 정치적 불확실성의 증가로 인해 하방 위험이 우세함
 - ① 무역과 공급망의 혼란(disruption), ② 위험 회피심리 심화, ③ 금융 취약성 누적, ④ 지정학적 긴장, ⑤ 기타*
 - (정책권고) 다자협력 및 성장 회복을 위한 거시정책이 필요함
 - (재정정책) 재정 여력이 있는 국가는 확장적

* 디스인플레이션 압력, 금융 인프라에 대한 사이버 공격 위험, 기후 변화 등

재정정책 추진

- (통화정책) 완화적인 통화정책과 함께 거시건전성 정책(macprudential policies) 강화 필요
- (다자간 협력) 세계 경기 침체를 가속화하는 무역긴장 및 다국적 기업의 조세회피를 최소화하기 위해 각국이 협력적으로 해결하는 것이 최우선 과제
- (기후변화) 온실가스 배출을 억제하고 지구 온도 상승과 기후 변화에 대응하는 것은 긴급한 세계적 과제

<표 3> 세계경제 전망

(단위: %)

구분	실적치	전망치		2019년 7월 전망 대비 차이 ¹⁾		2019년 4월 전망 대비 차이 ¹⁾	
		2018	2019	2020	2019	2020	2019	2020
세계경제	3.6	3.0	3.4	-0.2	-0.1	-0.3	-0.2
선진국	2.3	1.7	1.7	-0.2	0.0	-0.1	0.0
미국	2.9	2.4	2.1	-0.2	0.2	0.1	0.2
유로존	1.9	1.2	1.4	-0.1	-0.2	-0.1	-0.1
독일 ²⁾	1.5	0.5	1.2	-0.2	-0.5	-0.3	-0.2
프랑스	1.7	1.2	1.3	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
이탈리아	0.9	0.0	0.5	-0.1	-0.3	-0.1	-0.4
스페인	2.6	2.2	1.8	-0.1	-0.1	0.1	-0.1
일본	0.8	0.9	0.5	0.0	0.1	-0.1	0.0
영국	1.4	1.2	1.4	-0.1	0.0	0.0	0.0
캐나다	1.9	1.5	1.8	0.0	-0.1	0.0	-0.1
기타 선진국 ³⁾	2.6	1.6	2.0	-0.5	-0.4	-0.6	-0.5
한국	2.7	2.0	2.2	-	-	-0.6	-0.6
신흥개도국	4.5	3.9	4.6	-0.2	-0.1	-0.5	-0.2
신흥개도국 아시아	6.4	5.9	6.0	-0.3	-0.2	-0.4	-0.3
중국	6.6	6.1	5.8	-0.1	-0.2	-0.2	-0.3
인도 ⁴⁾	6.8	6.1	7.0	-0.9	-0.2	-1.2	-0.5
아세안-5 ⁵⁾	5.2	4.8	4.9	-0.2	-0.2	-0.3	-0.3



<표 3>의 계속

(단위: %)

구분	실적치	전망치		2019년 7월 전망 대비 차이 ¹⁾		2019년 4월 전망 대비 차이 ¹⁾	
	2018	2019	2020	2019	2020	2019	2020
신흥개도국 유럽	3.1	1.8	2.5	0.6	0.4	0.6	0.2
저소득 개도국	5.0	5.0	5.1	0.1	0.0	0.0	0.0
세계 무역(재화 및 서비스)	3.6	1.1	3.2	-1.4	-0.5	-2.3	-0.7
수입 - 선진국	3.0	1.2	2.7	-1.0	-0.6	-1.8	-0.5
신흥개도국	5.1	0.7	4.3	-2.2	-0.8	-3.9	-1.0
수출 - 선진국	3.1	0.9	2.5	-1.3	-0.4	-1.8	-0.6
신흥개도국	3.9	1.9	4.1	-1.0	-0.5	-2.1	-0.7
상품가격(미 달러)							
오일 ⁶⁾	23.3	29.4	-9.6	-6.2	19.6	9.5	-3.8
비연료(세계 상품 수출 가중치에 기반한 평균)	6.4	1.6	0.9	1.7	3.5	-1.8	4.9
소비자 가격							
선진국	1.7	2.0	1.5	1.8	1.7	1.9	1.7
신흥개도국 ⁷⁾	4.3	4.8	4.7	4.8	3.7	4.2	4.1

주: 1. 실질실효환율은 2019년 7월 26일부터 8월 23일 수준에서 일정하게 유지된 것으로 간주

1) July 2019 World Economic Outlook Update, April 2019 World Economic Outlook

2) 독일의 2020년 성장률 조정은, 근로일조정(SWDA) 기준에서 비조정 기준으로 GDP의 정의가 변경되었기 때문임. SWDA 기준 2020년 성장 전망치는 2019년 4월에 비해 0.1%p 하향 조정됨

3) G7국가들(캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 영국, 미국)과 유로지역 국가들 제외

4) 인도의 실적치, 전망치 데이터는 회계연도 기준이며, 2011년부터 GDP는 2011/12년 회계연도를 기준 연으로 삼은 시장가격 기준 GDP

5) 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국, 베트남

6) 영국 브렌트(Brent), 두바이(Dubai), 미 서부텍사스의 중질유(Intermediate crude oil)의 단순평균가격. 2018년 원유의 평균가격은 배럴당 68.33달러, 선물시장에 기초한 가격은 2019년 61.78달러, 2020년은 57.94달러

7) 베네수엘라 제외

출처: IMF, World Economic Outlook October 2019, Table 1.1. 및 Table A2. 편집

■ Fiscal Monitor, October 2019 발표(2019. 10.

16.)^{21), 22), 23)}

※ 이번 재정 모니터 보고서에서는 "Mitigating Climate Change"라는 주제를 다룸. 기후 변화를 완화하는 재정정책으로 탄소세, 일시적인 재정적 인센티브 및 민간 자본에 대한 접근성 확대 등 추가 정책을 제안

- (배경) 기후 변화는 지구와 세계 경제를 위협하고 있으며, 더 나은 미래를 확보하기 위한 긴급

한 정책 조치를 요구하고 있음

- 파리기후협정은 지구의 평균 온도 상승을 산업화 이전 대비 2°C 이내로 제한하는 것을 목표로 하고 있지만, 현재의 추세가 계속되면 평균 기온은 3°C 오를 것으로 우려
- 저탄소 성장으로의 전환 촉진은 모든 국가가

21) IMF의 Fiscal Monitor 보고서는 재정과 관련된 이슈를 선정하여 매년 두 차례(4월과 10월) 발표함

22) 본 재정동향에 실린 내용은 Fiscal Monitor보고서의 Executive summary 파트를 간략하게 요약한 내용이며, 보다 자세한 내용은 IMF 홈페이지의 원문 혹은 향후 한국조세재정연구원 홈페이지에 게시될 Fiscal Monitor 국제기구 보고서 요약을 참고하시기 바람

23) <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/09/12/fiscal-monitor-october-2019>

직면한 문제이며, 국내외 차원에서 올바른 인센티브를 설계하고 이를 시행하기 위한 실질적인 조치를 취해야 함

- 이번 Fiscal Monitor에서는 기후 변화 완화를 위한 사회적, 정치적 수용 가능성 및 효과를 개선하기 위한 재정정책의 중요성을 강조

- (탄소세 도입) 화석 연료의 CO₂ 배출을 줄이기 위한 다양한 기후 변화 완화 전략 중에서도 탄소세가 가장 강력하고 효율적인 방법

- 탄소세 도입은 기업과 개인이 에너지 소비를 줄이고 친환경 에너지에 투자하려는 즉각적인 동기를 부여할 것

- 탄소세 세수만큼 소득세를 인하할 수 있고, 가난하고 취약한 가구, 이주노동자 등을 지원함으로써 변화를 정치적으로 수용하게 할 수 있음

- 탄소세 도입으로 인한 가계의 세부담 증가는 저소득 가구의 세부담이 커지는 국가도

있지만(중국, 미국), 거의 같거나 약간 작아지는 국가도 있음(캐나다, 인도)

- (탄소세 도입 효과) 지구온난화를 2°C 이하로 제한하려면 탄소세를 전 세계 평균적으로 2030년 CO₂ 1톤당 75달러까지 높이는 조치가 필요

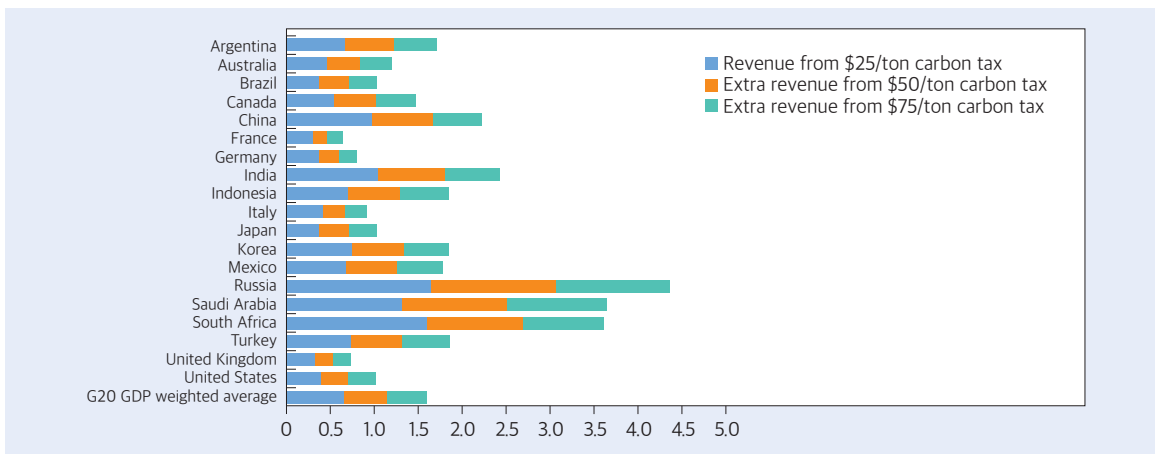
- 이 경우 가정용 전기요금은 향후 10년간 평균 45%까지 인상될 수 있고, 기름값도 14%까지 인상될 수 있다고 예측

- 이러한 탄소세에서 G20 지역이 얻는 수익은 2030년 GDP의 1.5%를 상회할 것으로 예상 ([그림3] 참조)

- 탄소세 수익은 저소득층 지원, 탄광지역 등 큰 영향을 받는 노동자와 지역사회에 대한 지원, 다른 세금의 감세, 청정 에너지 인프라와 지속 가능 발전 목표(SDGs)를 위한 투자 자금으로 활용, 재정 적자 감축 또는 전체 인구에 대한 균등 배당금 등의 형태로 재

[그림 3] Revenue from Comprehensive Carbon Taxation in 2030, Selected Countries

(unit: Percent of GDP)



출처: IMF, Fiscal Monitor Oct., Figure 1.3



분배할 수 있음

- 또한 2030년까지 중국을 비롯한 G20 국가에서 총 70만명 이상의 '대기오염 사망'을 막을 수 있음

- 1톤당 75달러의 탄소세를 도입하는 것만으로도 대기오염으로 사망하는 사람의 수가 약 72만 5천명 줄어들 것으로 예상

- 신재생 에너지 부문에서는 전 세계에서 창출된 일자리의 수가 2017년에 이미 1,100만에 이를

- (국가별 사례) 경제성장을 저해하지 않고 배출량을 줄이기 위해 국민과 기업에 인센티브를 주어야 한다며 탄소세 도입 사례를 언급

- (프랑스) 지난해 1톤당 50달러의 탄소세를 부과하려다 국민들의 거센 반발에 부딪쳐 계획을 중단할 수밖에 없었던 것은 세금 감면과 함께 탄소세를 도입함으로써 탄소세가 부유한 사람들에게 혜택을 주는 것으로 부당하게 인식됐기 때문이라고 지적

- (스웨덴) 1991년 1톤당 28달러의 탄소세를 도입한 스웨덴은 저소득층과 중산층 가구의 소득세 인하와 함께 배출 저감 메커니즘을 도입했고, 산업계에는 낮은 금리를 통해 타국 산업들과의 경쟁력에 대한 우려를 해소

- (배출권 거래 시스템) 탄소세를 도입할 수 없다면 배출권 거래제도 또한 비슷한 효과를 발휘할 것임

- 탄소세의 2/3 정도 감축 효과가 있을 것으로 예측되며, 거래제도를 통해 필요한 배출량 감축의 전체 규모를 달성하려면, 피베이트(feebate) 오염자에게 수수료(fee)를 청구하고, 에너지 효율이 좋고 환경 친화적인 행동에 대해 리베이트(rebate)²⁴ 등 요금제나 규정을 보다 적극적으로 사용해야 함

- 각국의 재무장관들이 탄소세, 더 광범위한 지출 정책 조정, 연구개발 투자와 청정기술 지원을 위한 적절한 예산 확보 등을 통해 기후 변화를 억제하는 핵심적인 역할을 맡아야 한다고 강조

■ 아시아 태평양 지역 경제전망 발표(Regional Economic Outlook: Asia Pacific), (2019. 10. 22)²⁵

- (동향) 2019년 4월 전망 이후 단기 전망이 눈에 띄게 악화

- 왜곡된 무역 조치, 세계 정책의 불확실성 장기화, 중국의 성장 둔화 등으로 인해 특히 제조업 부문에서 상품 무역 및 투자의 현저한 감소가 드러남

- (전망) 아시아 태평양 지역의 경제성장은 2019년 5.0%, 2020년 5.1%로 예상(각각 지난 4월 전망보다 0.4%p 및 0.3%p 하락)

- 중국은 2019년과 2020년에 각각 6.1%, 5.8%로 지난 4월 전망 이후 0.1%p, 0.3%p 하향 조정되었으며, 이는 미·중 무역긴장 고조와 금융 규제 강화로 인한 영향

24) 오염자에게 수수료(fee)를 청구하고, 에너지 효율이 좋고 환경 친화적인 행동에 대해 리베이트(rebate)를 제공하는 방법
25) <https://www.imf.org/en/Publications/REO/APAC/Issues/2019/10/03/areo1023>

- 일본은 2019년 0.9%, 2020년에는 0.5%로 둔화될 것으로 예상. 외부 수요의 저하에도 불구하고 활발한 민간소비와 공공지출이 성장을 뒷받침하였으나, 민간투자는 세계적 불확실성과 무역긴장으로 침체
- 인도는 민간소비와 투자 위축으로 2019년 6.1%, 2020년 7% 전망(4월 전망 이후 1.2%p 하락, 2020년 0.5%p 하락)
- 한국은 2019년 2.0%, 2020년 2.2% 전망(4월 전망 대비 각각 0.6%p 하락). 민간투자 감소 및 세계 반도체 수요 감소와 중국의 둔화에 따른 수출 감소세 반영
- (위험) 세계 정책 불확실성 장기화, 미·중 무역 긴장 심화 등은 아시아 경제의 하방 위협으로 작용
 - (미·중 무역긴장) 미·중 간 무역조치의 격화는 전 세계적으로 무역, 투자, 성장을 약화시키고 있음. 중국을 떠나려는 외국 기업이 증가하게 됨으로써 잠재적으로 세계 공급망에 변화를 일으킬 수 있으며, 중국 상품에 대한 추가적 관세 인상과 수출 금지는 외부 수요를 약화시킴
 - (중국 경기 둔화) 예상보다 빠르게 둔화되고 있는 중국 경제는 아시아 경제가 글로벌 가치사슬(Global value-chain)에 밀접하게 연결되고 통합되어 있다는 점에서 이 지역에 심각한 부정적인 파급효과를 가지고 올 수 있음
 - (유가 상승) 사우디아라비아 생산시설에 대한 공격으로 인한 2019년 9월 공급 충격이 석유 수입국인 아시아 태평양 지역의 경제성장
- 하방 리스크로 작용
 - (한·일 무역 갈등) 최근 일본의 반도체와 디스플레이 생산에 중요한 재료의 한국 수출 절차 강화 및 각국이 상대국에 대한 수출 간소화 절차를 없앤 것은 지역적 영향과 함께 양국 경제에 큰 영향을 미칠 수 있음
 - (사회정치적 위험) 홍콩이나 카슈미르 같은 사회정치적 상황의 악화는 이 지역과 다른 나라들로 경제적 유출을 야기할 수 있음
 - (기후 변화 및 자연재해) 특히 재정 여력이 적은 소규모 및 저소득 국가에 큰 경제적 영향을 미칠 수 있음
- (정책 제언) 경기 침체를 완화하고 중기적으로 지속가능하며 포괄적 성장을 위한 경제정책이 필요함
 - (재정정책) 재정 여력이 있는 나라들(한국, 태국)은 내수 지원, 그렇지 않을 경우는 중기적인 재정 통합을 통해 재정 여력을 만들어야 함(인도)
 - (통화정책) policy mix 등 현지 상황에 맞는 통화정책이 필요함. 인플레이션 압력이 완화되고 성장이 둔화되는 경우 완화적 통화정책(인도, 한국, 필리핀, 태국)이 필요하며, 국내 불균형이 작은 국가는 중립을 유지(말레이시아)
 - (금융정책) 높은 가계부채가 잠재적으로 거시경제 및 금융 안정성에 잠재적 위협을 수반하는 국가(호주, 중국, 한국, 말레이시아, 뉴질랜드)에서는 부동산 시장을 면밀히 감시하고 적절한 거시경제적 조치를 시행할 필요
 - (노동시장) 교육 및 직업훈련에 대한 접근 폭



을 넓히고 보육시설 확충과 정년 인상 등 여성 및 노년층의 노동 참여를 촉진하는 방안을 포함한 인적자본(남아시아) 고도화와 노동력 공급 촉진(일본, 한국, 태국)
- (기후변화) 탄소세나 배출권 거래제도와 같이

기후변화에 적응하기 위한 재정적인 필요성 증가와 증가하는 자연재해 발생률에 적응하기 위한 재정적 필요를 충족시키기 위해 재정 완충 장치를 구축하는 데 초점을 맞춰야 함 (특히 small states)²⁶⁾

<표 4> 아시아-태평양 지역 경제성장률 전망

(단위: %)

구분	전망		4월 전망 대비 차	
	2019	2020	2019	2020
아시아	5.0	5.1	-0.4	-0.3
선진국	1.3	1.3	-0.4	-0.3
호주	1.7	2.3	-0.4	-0.5
뉴질랜드	2.5	2.7	0.0	-0.2
일본	0.9	0.5	-0.1	0.0
홍콩 SAR	0.3	1.5	-2.4	-1.5
한국	2.0	2.2	-0.6	-0.6
싱가포르	0.5	1.0	-1.8	-1.4
신흥시장 및 개발도상국 ¹⁾	5.9	6.0	-0.4	-0.3
중국	6.1	5.8	-0.2	-0.3
인도 ²⁾	6.1	7.0	-1.2	-0.5
인도네시아	5.0	5.1	-0.2	-0.1
필리핀	5.7	6.2	-0.8	-0.4
아세안 ³⁾	4.6	4.8	-0.4	-0.3
아세안-5 ⁴⁾	4.3	4.5	-0.5	-0.3
중국과 인도를 제외한 개발도상국	5.1	5.2	-0.3	-0.2

주: 1) 태평양 섬 국가 및 small states 제외

2) 인도 데이터는 회계연도 기준으로 작성(4월 1일에 시작하여 3월 31일에 끝남)

3) 브루나이 다루살람, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국 및 베트남

4) 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르 및 태국

출처: IMF, Regional Economic Outlook: Asia Pacific, Table 1 편집

26) 부탄, 피지, 키리바티, 몰디브, 마셜제도, 미크로네시아, 나우루, 팔라우, 파푸아뉴기니, 사모아, 솔로몬제도, 동티모르, 통가, 투발루, 바누아투



OECD

■ 「비만, 예방의 경제학」 보고서 발표(2019. 10. 10.)²⁷⁾

- 비만 관련 질병은 향후 30년간 OECD 국가에서 9천만명의 생명을 앗아갈 것으로 예상되며 GDP를 3.3% 감소시키고, 1인당 연간 360달러를 더 지출할 것으로 예상
 - OECD 회원국 중 34개국에서 절반 이상이 과체중이고 4명 중 1명은 비만이며, 성인 비만율은 2000년 21%에서 2016년 24%로 증가
- (아동) 과체중 아동은 학교 적응이 어려울 뿐 아니라, 결석 가능성이 높으며 고등교육을 받을 가능성이 줄어들고, 괴롭힘을 당할 가능성은 3배나 높아 학업 성과는 하락할 수 있음
- (성인) 성인의 비만은 당뇨병과 같은 만성질환에 걸릴 위험이 커지고 기대수명이 줄어들어

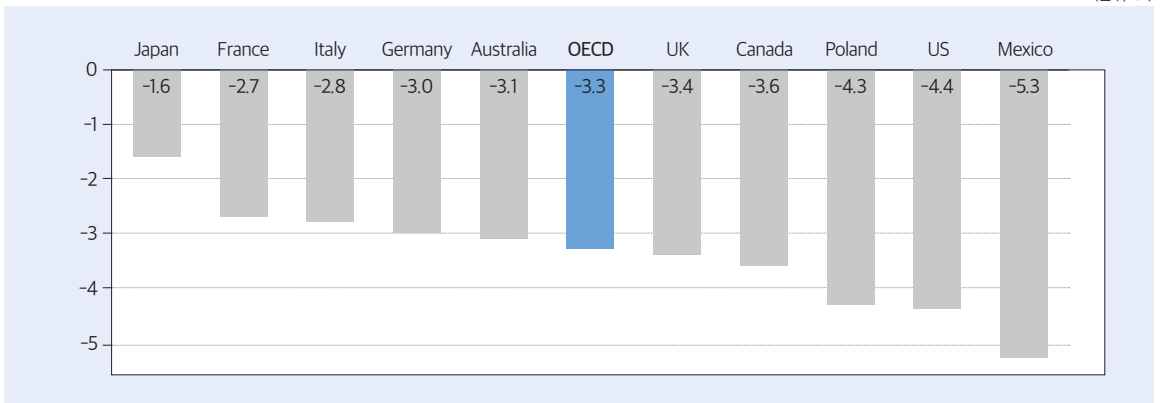
EU 28개국에서 최저소득계층의 여성과 남성은 고소득계층에 비해 각각 90%, 50% 비만이 될 가능성이 높으며 불평등은 심화됨

- 과체중과 관련된 만성질환을 하나 이상 가진 사람은 적어도 다음 해 고용될 확률이 8% 적으며, 직업이 있는 경우도 결근하거나 생산력이 떨어질 가능성이 최대 3.4% 높음

- OECD 회원국은 전체 보건 예산의 8.4%를 비만 관련 질병치료에 이미 지출하고 있으며 이는 연간 3,110억달러 또는 1인당 209달러에 해당
- OECD 보고서 분석에 따르면 식료품의 라벨을 더 자세히 표시하거나 건강에 좋지 않은 식품의 광고를 규제하는 등의 이니셔티브에 투자하면 상당한 비용을 절감할 수 있음
 - 비만예방에 투자 시 달러당 최대 6달러의 경제적 수익을 창출할 것으로 예상

[그림 4] 비만이 GDP에 미치는 영향

(단위: %)



주: OECD 회원국의 과체중(overweight)으로 인한 GDP 차이, 2020-50년 평균
출처: OECD, The Heavy Burden of Obesity, 2019. 10. 10.

27) OECD, The Heavy Burden of Obesity, 2019. 10. 10.
<https://www.oecd.org/health/tackling-obesity-would-boost-economic-and-social-well-being.htm>

■ 「청년에 대한 투자(Investing in Youth)」 한국보고서 발간(2019. 10. 29.)²⁸⁾

- 경제성장 둔화로 한국 청년들은 첫 취업시기를 늦추고 있음
 - 2017년 청년 고용률(42%)은 OECD 평균(53%)보다 훨씬 낮으며, 청년 실업률(9.5%)은 일본보다 2배 이상 높고 OECD 평균과 거의 비슷
 - 청년들은 세분화된 노동시장에서 저임금이나 임시직보다는 교육에 계속 투자하거나 입사 준비에 오랜 시간을 투입하는 것을 선호
 - 한국 청년들은 OECD 지역에서 가장 교육을 잘 받고 숙련되었으나 정부와 부모의 교육재정 비용은 높으며, 시간과 에너지 측면에서 개인의 투자도 높음
- 한국정부는 최근 역량 불일치(skill mismatch)를 완화하기 위해 많은 조치를 도입
 - 중등학교의 진로지도와 상담을 위한 추가 공공기금 마련, 직업훈련 강화를 위한 견습생제도와 마이스터고(재)도입, 노동시장 관련 학위 제공을 위한 인센티브, 역량 기반 채용등을 마련함
 - 한국정부는 2018년 3월 청소년 지원방안을

발표하였으며 청년을 고용하는 회사에 보조금을 지급하는 간접적 조치에서 소득공제나 근로복지 등 직접혜택을 주는 방안에 초점을 두는 새로운 이니셔티브를 마련

- 고용 접근을 촉진하고 사회적 배제를 방지하기 위해 한국은 사회안전망 및 청년 활성화 지원을 확대하고 노동 및 상품 시장의 이중성*을 다뤄야 함

* 한국 제조업에서 소기업의 생산성은 대기업 생산성의 1/3보다 낮아 소기업과 대기업 간의 임금 격차가 큼

* 소기업의 낮은 생산성과 임금 수준으로 인하여 청년들은 소기업 취업을 선호하지 않고, 이는 청년들의 교육에 대한 과도한 투자 및 대기업 취직을 위한 과도한 경쟁을 유발함

* 따라서 상품시장의 양극화 해소를 통해 대기업, 소기업 간의 생산성 격차를 줄이고 임금 격차를 축소시킴으로써 노동시장 양극화를 해소하고 청년들에게 다양한 기회를 제공할 수 있음

● 주요 정책권고

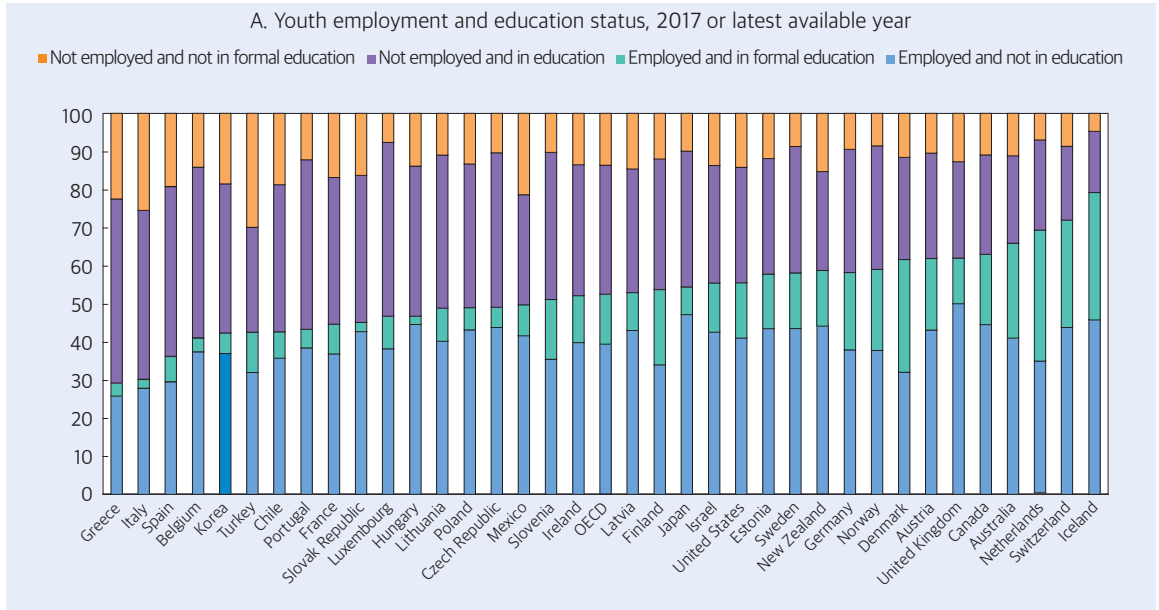
- 고용주를 참여시켜 진로지도와 상담효과를 높이고 교육 선택의 폭을 개선
- 산업부문과 연계를 집중적으로 개선하고 견습 프로그램을 확대해 고등의 직업교육을 촉진
- 학생들이 더 나은 교육기관을 선택하도록 장려하고 기관은 고용 결과를 발표하여 고용주와의 협력을 통해 양질의 고등교육을 보장
- 중소기업을 위한 역량 기반 채용 및 매칭서비스를 도입하여 채용 관행 변경을 지원

28) OECD, Investing in Youth: Korea, 2019. 10. 29.

https://www.oecd-ilibrary.org/employment/investing-in-youth-korea_4bf4a6d2-en

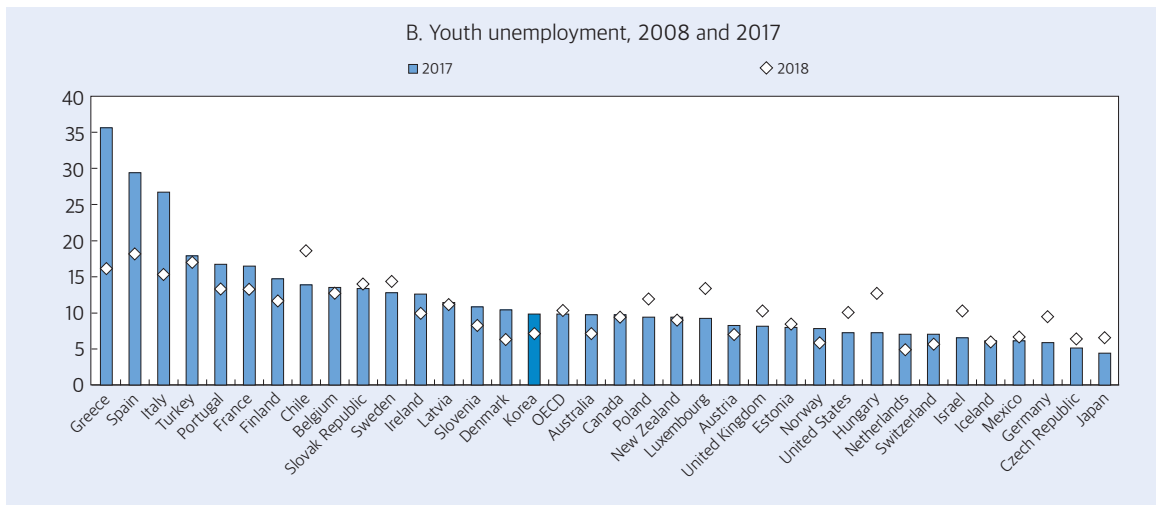
[그림 5] 청년(15~29세) 고용률과 교육 상태

(단위: %)



[그림 6] 청년 실업률(2008년과 2017년 비교)

(단위: %)



주: 1. [그림 6]의 기준 연도는 2017년이며 뉴질랜드 2013년, 일본 2014년, 칠레와 터키 2015년, 미국 2016년임
 2. 교육정보가 없는 개인이나 군복무 중인 사람은 제외
 3. 청년은 15~29세로 정의

출처: OECD, Investing in Youth KOREA, Figure 1.2.



미국

[예산·결산 등]

■ 미 의회예산처(CBO), FY2019 결산 추정치 발표 (2019. 10. 7.)²⁹⁾

- (재정수지) 재정적자는 9,840억달러로 전년 (7,790억달러) 대비 26.3%(2,050억달러) 증가하여 GDP 대비 약 4.7% 수준
 - GDP 대비 재정적자는 4년 연속(FY2019 포함) 증가세를 보이고 있음
- (세입) 전년 대비 1%(133억달러) 증가한 3조 4,620억달러
 - 개인소득세(2.0%), 사회보험세³⁰⁾(6.2%) 및 법인세(12.4%) 등 주요 세입 항목 증가
 - 기타수입의 경우, 관세(customs duties)는 대중 무역 관세 부과의 영향으로 전년 대비 71%(290억달러) 증가하였으며, 수수료/요금

(fees), 벌금(fines) 및 연방준비제도(Fed.)의 이전수입(remittances) 등은 감소

- (세출) 전년 대비 8%(3,380억달러) 증가한 4조 4,460억달러
 - 사회보장지출(6%), 메디케어(6%) 및 메디케이드(5%) 등 주요 의무지출(mandatory programs) 프로그램 모두 증가
 - * 사회보장지출 증가는 수혜자 수 증가 및 평균 수혜금액 증가 등에 기인
 - 이자지출은 전년 대비 14%(520억달러) 증가 (전년 대비 상승한 단기 이자율에 기인)

[기타]

■ 미 의회, 국가비상사태 종료 결의안(S.J.Res.54)³¹⁾ 가결 → 트럼프 대통령 거부권(veto) 행사(2019. 10. 15.)³²⁾

- 남부 국경지역 위기에 대응하여 선포된(2019. 2. 15.) 국가비상사태를 종료하는 결의안이 의회

<표 5> 미국 재정(실적) 추이

(단위: 십억달러, %)

구분	2008	2019	2010	2011	2012	....	2015	2016	2017	2018	2019
	실적										추정
수입	2,524	2,105	2,163	2,303	2,450	....	3,249	3,267	3,315	3,329	3,462
지출	2,983	3,518	3,457	3,603	3,537	....	3,688	3,854	3,981	4,108	4,446
재정적자(GDP 대비)	459 (3.2)	1,414 (9.9)	1,294 (8.7)	1,300 (8.5)	1,087 (6.8)	....	439 (2.5)	587 (3.2)	666 (3.5)	779 (3.9)	984 (4.7)

출처: CBO, 「Monthly Budget Review for September 2019」, 2019. 10. 7.

29) CBO, <https://www.cbo.gov/publication/55699>

30) payroll taxes(= social insurance taxes)

31) A Joint resolution relating to a national emergency declared by the President on February 15, 2019

32) 백악관, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/s-j-res-54-veto-message/>

상/하원을 통과하였으나, 트럼프 대통령의 거부권 행사로 인해 의회로 송부

* 국가비상사태법³³⁾ 제2장 제201조에 따르면, 국가비상사태는 의회가 공동결의안을 통해 종결시키거나 대통령의 국가비상사태 종료 선포를 통해 해제됨

- 이후 상원에서 재표결에 들어갔으나 의결 정족수 미달(53:36)로 부결(2019. 10. 17.)

■ 국가비상사태 종료 결의안은 이전에 한 차례 의회를 통과한(2019. 3. 14.) 바 있으나, 트럼프 대통령이 거부권을 행사하였고(2019. 3. 18.), 이후 하원에서 다시 이루어진 재의결은 정족수 미달로 부결됨(2019. 3. 26.)³⁴⁾

■ 대통령의 거부권을 무효화(override)하기 위해서는 상·하원 각각 2/3 이상의 동의가 필요함

 **일본**

[예산·결산 등]

- 재무성, 예산집행조사³⁵⁾ 결과 발표(2019. 10. 8.)³⁶⁾

- 2019년도 예산집행조사는 총 44건에 대한 조사를 실시했으며, 이번 결과에서는 조사를 종료한 9건에 대한 결과를 발표³⁷⁾
- 조사사안의 필요성, 유효성, 효율성에 대한 조사를 실시하고, 향후 개선점과 검토의 방향성을 지적
 - 사업의 필요성(사업의 목적이 국민과 사회의 요구에 충족되는지, 국가가 관여할 필요성이 있는지 등)에 대한 검증을 시행하고, 사업의 전부 또는 일부 폐지를 포함한 재검토 및 보다 효과적인 실시방법 등에 대한 재검토를 요구한 사안을 지적
 - 사업의 유효성(사업의 목적과 목표와 대조하여 어떤 효과가 발생했는지 등)에 대한 검증을 시행하고, 사업의 전부 또는 일부 폐지를 포함한 재검토 및 보다 효과적인 실시방법 등에 대한 재검토를 요구한 사안을 지적
 - 사업의 효율성(필요한 효과를 보다 적은 자원으로 얻을 수 있는 다른 방법이 있는지 등)에 대한 검증을 시행하고, ‘단가설정’과 ‘실시방법’ 등의 재검토를 요구한 사안을 지적
- 조사 결과는 각 부처의 2020년도 개산요구와 향후 예산집행에 확실히 반영하도록 요청

33) Sec 201 of the National Emergencies Act

34) 한국조세재정연구원, 「재정동향」, 3월 제2호, 2019.

35) 예산집행조사는 재무성 주계국의 예산담당 직원과 일상적으로 현장에서 예산집행을 접할 기회가 많은 재무국 직원이 예산 집행의 실태 조사하고 개선해야 할 점을 지적하여, 예산 검토 및 집행 효율화 등으로 연결해 나가는 작업을 의미. 예산집행조사는 2002년부터 매년 실시되고 있으며, 매년 봄 조사 사안에 대해 공표하고 조사를 시작한 후 조사 결과와 다음 연도 예산 반영 상황을 발표

36) 재무성, 「令和元年度 予算執行調査の調査結果の概要(10月公表分)」, 2019. 10. 8.

https://www.mof.go.jp/budget/topics/budget_execution_audit/fy2019/sy0110/0110c.pdf

37) 35건에 대한 결과는 지난 6월 25일에 발표, 자세한 내용은 한국조세재정연구원, 「재정동향」, 7월 제1호, 2019 참고

http://cfa.kipf.re.kr/finance/overseasStream_view.aspx?sn=525923



<표 6> 2019년도 예산집행조사 대상 사안 일람(9건)

부처명	조사사안명	지적내용			follow up 조사 ¹⁾	특별회계 ²⁾
		① 필요성	② 유효성	③ 효율성		
내각부	지역창생추진 교부금		○	○		
내각부	어린이·육아지원 교부금(방과 후 아동 건전 육성 사업)	○		○		※
문부과학성	국립대학법인 운영비 교부금 등		○	○	2012년도	
후생노동성	에이즈 대책 촉진 사업		○		2011년도	
후생노동성	개호보수		○			
후생노동성	진료보수(조제보상)		○			
각 부성	출력기기 가동 및 재활용 토너 활용 상황			○	2014년도 2013년도	
각 부성	정보 제공 서비스 계약 및 이용 상황			○	2014년도	
각 부성	작업복 등에 관한 경비			○	2015년도	
합 계		1	5	6		

주: 1) follow up 조사- 지난 회 조사의 지적사항 개선 상황 등을 확인하는 조사. 지난 회 조사의 실시 연도를 게재

2) ※ 표시는 '연금특별회계'

출처: 재무성, 『令和元年度 予算執行調査の調査結果の概要(10月公表分)』, 2019. 10. 8.

[기타]

■ 재무성, '재정 투·융자 리포트 2019' 발표(2019. 10. 29.)³⁸⁾

- 재정 투·융자 리포트는 재정 투·융자의 의의와 변천 과정, 기능 및 특징, 재정 투·융자 활용 분야, 재정 투·융자 계획금액(잔액)의 추이 등의 내용을 담고 있음
- (의의) 재정 투·융자는 국채의 일종인 재투채(財投債)³⁹⁾를 발행하여 세금과 무관하게 조달한 자금을 재원으로, 위험이 높고 민간에서는 충분히

대응하기 어렵지만 정책적 필요에 의해 자금 공급을 실시해야 하는 분야에 자금을 투·융자하는 국가의 활동을 의미

- 구체적으로는 대출(재정융자), 투자(산업 투자), 보증(정부보증)의 3가지 방법을 사용하여 자금을 공급

- (기능 및 특징) 주로 조세 수입을 재원으로 하는 보조금 등 무상 자금을 통한 재정정책과는 달리 재정 투·융자는 유상 자금에 의한 재정정책으로 '조세 부담 억제', '사업의 효율적 실시', '수익자 부담 원칙 실현'이라는 특징을 가지고 있음

38) 재무성, 『財政投融資レポート2019』, 2019. 10. 29., https://www.mof.go.jp/filp/FILP_report2019.pdf

39) 국가 신용을 바탕으로 재정융자자금특별회계의 부담하에 발행되는 공채로, 국채가 장래의 조세를 상환재원으로 하는 것에 비해, 재투채는 대부채권에서의 회수금 등을 상환재원으로 한다는 점에서 차이가 있다. 재투채 발행의 한도액은 국회의 결의를 얻어야 하는 구조로 되어 있기 때문에, 그 점에서 민주적 통제가 강화되었다고 평가할 수 있다(성승제, 『일본의 정책금융 개혁과 법적 통제』, 『경제법연구』, 제7권, 제2호, 2008, p. 212)

- (활용) 중소기업 자금 지원, 농림수산업의 건전한 발전에 필요한 자금 지원, 대여형 장학금 사업, 저출산 고령화 대응을 위한 의료 체제 강화 도모, 산업 혁신자금, 재해·부흥 대상 지역 주택 용자, 사회 자본 정비 등 다양하게 활용됨
- (계획금액 추이) 2001년도 재정 투·융자 개혁을 통해 재정 투·융자 재원의 대부분을 차지하였던

우편자금·연금 적립금의 예탁 의무가 폐지되면서 규모가 지속적으로 감소(잔액 기준)
 - 다만, 유량 기준으로는 2008년 9월 글로벌 금융 위기와 2011년 동일본 대지진 재해에 대응하기 위하여 일시적으로 증가하였다가 다시 감소 추세에 있음

<표 7> 재정 투·융자 자금 계획금액의 변화

(단위 : 조엔)

연도	계획금액 ¹⁾ (당초 계획액, 유량)	계획금액 ²⁾ (개정액, 유량)	잔고(저량) ³⁾
2000	37.5	38.1	417.8
2001 ⁴⁾	32.5	32.9	410.2
2002	26.8	26.9	390.6
2003	23.4	23.4	354.0
2004	20.5	20.7	322.5
2005	17.2	17.2	299.6
2006	15.0	15.0	275.5
2007	14.2	14.2	245.1
2008 ⁵⁾	13.9	16.6	216.0
2009	15.9	23.9	201.9
2010	18.4	18.6	189.2
2011 ⁶⁾	14.9	20.6	181.1
2012	17.6	19.0	175.7
2013	18.4	19.1	169.3
2014	16.2	16.5	162.2
2015	14.6	14.9	154.3
2016	13.5	17.9	150.9
2017	15.1	15.9	148.1
2018	14.5	15.1	142.5
2019	13.1	13.1	-

주: 1) 일반재정 투·융자액, 당초 계획 기준
 2) 일반재정 투·융자액 기준으로 보정 등 개정액을 포함한 금액
 3) 잔액은 2018년까지의 실적 기준
 4) 재투개혁(財投改革) 시작 연도
 5) 리먼 쇼크(글로벌 금융위기) 발발
 6) 동일본 대지진 발생

출처: 재무성, 『財政投融资レポート 2019』, 2019. 10. 29.



독일

[기타]

■ 독일 4대 경제연구소*, 2019년 가을전망보고서 발표(2019. 10. 2.)⁴⁰⁾

* 독일 주요 경제연구소(DIW, Ifo Institute, IWH, RWI Essen)로 구성된 Joint Economic Forecast Project Group은 매년 봄·가을 두 차례 세계 및 독일 경제전망 보고서를 공동 발표

- (경제전망) 2019년 독일의 실질 GDP 성장률 전망치는 0.5%이며, 이는 지난 봄전망 대비 0.3%p 하락한 수치⁴¹⁾
 - 자본재 수요가 세계적으로 감소함에 따른 수출 부진, 정치적 불확실성, 자동차산업의 구조적 변화를 하락의 주요 요인으로 제시
 - 임금인상, 세제혜택(tax breaks), 정부이전 지급(government transfers) 등에 따른 민간소비 증가

- (일자리) 경기 둔화에 따라 독일의 노동시장 또한 다소 둔화되었으나, 서비스산업 및 건설부문의 채용 증가로 금년 38만 건의 신규 일자리가 창출 될 것으로 전망

■ 경제에너지부, 2019년 가을경제전망(Herbstprojektion)* 발표(2019. 10. 17.)⁴²⁾

* 가을경제전망은 통계청, 연방은행과 함께 경제에너지부 내 작업반에서 이루어지며, 주요 지표는 연방정부, 주정부, 지방정부, 사회보장기금 예산편성을 위해 제공

- (경제성장) 금년 독일경제는 세계무역의 둔화에 따른 수출 하락 및 산업침체가 지속되지만, 양호한 국내수요, 추가 재정부양책 및 내년도 수출회복 전망 등의 영향으로 실질 GDP 성장률은 2019년 0.5%, 2020년 1.0%로 전망
 - (수출) 브렉시트 및 외부 환경의 불확실성으로 압박받고 있지만, 내년에는 대외무역이 급격히 확대될 것으로 전망(수출 증가율 2019년

<표 8> 독일 거시경제 주요 수치

(단위: %, 천명)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021
실질 GDP 성장률	2.2	2.5	1.5	0.5	1.1	1.4
소비자물가지수	0.5	1.5	1.8	1.4	1.5	1.5
일반정부 재정수지	1.2	1.2	1.9	1.5	0.6	0.1
경상수지	8.5	8.1	7.3	7.1	6.5	6.1
실업률	6.1	5.7	5.2	5.0	5.1	4.9
고용인구	43,655	44,248	44,854	45,237	45,359	45,521
실업인구	2,691	2,533	2,340	2,276	2,315	2,262

출처: ifo institute 2019

40) CESifo, Press Centre, Press Releases, <https://www.ifo.de/en/node/46056>

41) 2019년 봄전망 보고서에는 독일의 GDP 성장률을 2019년 0.8%, 2020년 1.8%로 전망한 바 있음

42) 경제에너지부, Presse, Pressemitteilung, 2019. 10. 17.

<https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2019/20191017-altmaier-konjunkturentwicklung-in-deutschland-ist-gegenwaertig-gespalten.html>

<표 9> 가물경제전망 주요 수치

(단위: %, 백만명)

구분	2018	2019	2020
실질 GDP 성장률	1.5	0.5	1.0
가계최종소비 증가율	1.3	1.4	1.2
정부최종소비 증가율	1.3	2.2	2.1
총고정자본형성	3.5	2.5	1.9
설비	4.4	0.6	1.0
건설	2.5	3.8	2.2
내수	2.1	1.2	1.5
수출 증가율	2.1	1.0	2.0
수입 증가율	3.6	2.6	3.3
고용인구	44.9	45.2	45.4
실업인구	2.34	2.27	2.31

출처: 연방 경제에너지부, Presse, Pressemitteilung, 2019. 10. 17.

1.0%, 2020년 2.0%)

- (내수경제) 건설부문 호황에 따라 고용 확대 및 임금 증가가 전망되며, 2020년 근로자 수는 약 4,540만명으로 전망

● 한편, 알트마이어(Altmaier) 경제에너지부 장관은 “현재 독일 경제발전에는 여러 요소들이 얽혀 있지만, 현 시점에 전망이 밝지 않아도 경제위기 우려는 없다”고 언급

- 또한 중소기업 및 산업 분야에 세금감면, 규제 완화, 에너지 전환을 위한 시장 기반 솔루션, 미래 지향적 기술에 대한 투자 및 디지털 분야 등에서의 성장 촉진정책 필요성을 강조하였고, 이를 위해 연방정부 차원의 산업 지원이 필요

 프랑스

[예산·결산 등]

■ 프랑스 재무부, FY2020 예산법안(Projet de Loi de Finances pour 2020: PLF) 발표(2019. 9. 27.)⁴³⁾

● (2020예산안 중점) 공공재정의 지속가능성을 회복하고, 조세부담은 줄이며, 정부 우선순위에 투자*

* 노란조끼 시위에 따른 소득세 감면 요구 등을 반영하여 예산 편성

● (경제전망) 세계경제 성장 둔화에도 불구하고 프랑스는 대내수요(특히 기업투자과 가계소비) 성장으로 타 유럽 국가들에 비해 2019-20년 건

43) 재무부, <https://www.economie.gouv.fr/projet-loi-de-finances-2020> https://www.aft.gouv.fr/files/medias-aft/2_Cadre%20budgetaire/1.Budget/1.1.PLF/MACRO_Presentation%20PLF%202020_EN.PDF

예결산, <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/actualites/2019/presentation-projet-loi-finances-2020#.XaRdTKyZaUk>



실한(robust) 성장세가 전망됨

- 프랑스 경제성장률 전망⁴⁴⁾은 2019년 1.4%, 2020년은 1.3%
- 유로지역의 2019-20년 성장률은 각각 1.2%로 전망

- (재정전망) GDP 대비 재정적자는 2019년 3.1%, 2020년은 2.2%로 GDP 대비 재정적자 3% 이하를 유지할 예정
- (재정지출) GDP 대비 재정지출 비율은 2020년 53.4%로 2017년 55%에서 지속적인 감소세를 유지할 전망(2018년 54.4%, 2019년 53.8%)
 - 2019-20년 프랑스의 재정지출 증가율은 각각 동일하게 0.7%로 전망되고, 두 해 모두

GDP 성장률보다 낮은 증가율을 기록할 것으로 전망

- (재정수입) 2020년 프랑스의 조세수입은 2019년 예산안 대비 184억유로 증가한 2,918억유로, 세외수입은 전년 대비 19억유로 증가한 144억유로 전망
 - 2019-20년 GDP 대비 조세수입 및 사회보장기여금 비율은 2018년 45.0%, 2019년 43.8%, 2020년 44%로 전망
- (국가채무) 프랑스의 GDP 대비 국가채무는 2018년 98.4%에서 2019년 98.8%로 상승한 후 2020년 98.7%로 감소할 전망
- (예산 기초) 2020년 프랑스 예산안은 ① 이니셔

<표 10> 2020 예산안 -GDP 대비 비율

(단위: GDP 대비 %)

구분	2018	2019	2020
조세수입 및 사회보장기여금	45	43.8	44.0
재정지출	54.4	53.8	53.4
재정수지	-2.5	-3.1	-2.2
구조적 수지 ¹⁾	-2.3	-2.2	-2.2
국가채무	98.4	98.8	98.7

주: 1) 구조적 수지(Structural Balance)는 거시경제 변동에 따른 재정예의 영향을 조정하고, 추가적으로 정책적 변화 이외의 요인들에 따른 수지 변동(자산가격의 변동, 상품가격의 변동, 예외적 조치)을 제거하여, 경제가 '잠재 수준'에 있을 경우 나타났을 재정수지를 의미. 정부의 정책적 변화에 따른 변동을 반영⁴⁵⁾
출처: PLF 2020 및 Bloomberg⁴⁶⁾

44) 각 기관별 프랑스 경제성장률은 프랑스 중앙은행에서 2019~2020년 각각 1.3%, OECD에서 2019년 1.3%, 2020년 1.2%, EU 집행위원회 및 IMF에서는 2019년 1.3%, 2020년 1.4%로 전망

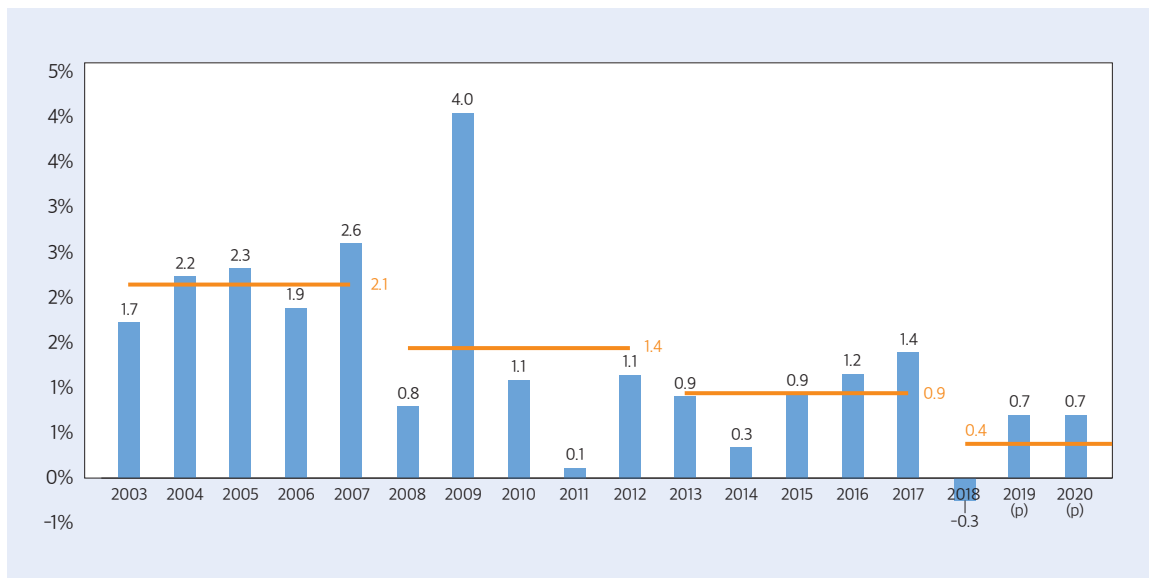
45) 참고: 재정수지 - 재정기초의 측정지표

- 종합수지(Overall balance)는 재정수입에서 재정지출과 순융자의 차이로 경제 전체의 총수요에서 정부부문으로 인한 수요 증가 혹은 감소 정도를 나타내어 정부부문이 경제에 미치는 영향을 파악
- 기초재정수지(Primary balance)는 재정지출에서 이자지출(interest payment)을 제외. 이자지출은 기존의 부채수준과 시장이자율에 의해 결정되기 때문에 이를 제외하여 재정정책 기초를 명확하게 파악
- 통합재정수지(Consolidated fiscal balance)는 당해 연도의 수입과 지출에서 보전수입과 보전지출을 제외한 순수한 수입에서 순수한 지출을 차감한 것으로 재정의 상황과 경제에 미치는 영향을 파악
- 운영수지(Operational/operating balance)는 정부의 순가치(net worth)에 변화를 가져오는 거래의 결과로, 지속가능성의 평가와 밀접한 관련을 가지는 지표

46) https://www.aft.gouv.fr/files/medias-aft/2_Cadre%20budgetaire/1.Budget/1.1.PLF/MACRO_Pr%C3%A9sentation%20PLF%202020_EN.PDF;
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-09-26/macron-loads-2020-budget-with-tax-cuts-to-appease-yellow-vests>

[그림 7] 재정지출 증가율 추이

(단위 : %)



자료: 프랑스 재무부, PLF 2020

<표 11> 2020 예산안 -금액

(단위: 십억유로)

구분	2017 결산	2018 결산	2019 예산안	2019 수정안	2020 예산안
재정지출	382.8	386.2	394.7	391.2	399.2
세출(Dépenses du budget général)	322.6	325.2	332.7	329.3	337.0
지방정부보조금	43.8	40.3	40.6	40.7	40.9
EU보조금	16.4	20.6	21.4	21.2	21.3
재정수입	309.5	309.3	286.0	292.7	306.1
소득세	73.0	73.0	70.4	72.6	75.5
법인세	35.7	27.4	31.4	31.8	48.2
부가가치세	152.4	156.7	129.2	129.2	126.1
에너지제품소비세	11.1	13.7	13.2	13.1	14.5
기타 세입	23.4	24.6	29.2	31.5	27.5
세외수입	13.8	13.9	12.5	14.5	14.4
특별회계	5.5	0.8	1.0	2.2	0.0
총재정수지	-67.7	-76.0	-107.7	-96.3	-93.1

출처: 프랑스 재무부, PLF 2020



티브(initiative)의 장려, ② 자국민 보호, ③ 미래 준비를 강조함

- 이니셔티브(initiative)의 장려

- (근로자의 구매력 개선) 2020년까지 가구 80%의 주택세 단계적 폐지, 중산층 소득세를 2020년 1월부터 50억유로 감소(가장 낮은 구간의 소득세율 14% → 11% 감소), 경제활동 추가수당(prime d'activité)⁴⁷⁾ 예산을 2020년 0.3% 증가
- (행정 절차 간소화) 2019년 1월부터 시행된 원천징수제의 후속 작업으로 2020년부터 시민의 별도 서류제출 절차를 없앴. 세입은 적으나 관료제적 형식주의를 야기하는 세원들을 정리
- (고용과 경쟁력 지원) 2020년 기업에 대한 10억유로 추가 세금감면을 시행하고, 법인 세율을 현행 33.3%에서 2022년에 25%까지 감소할 예정

- 자국민 보호

- (취약성 개선) 2019년 11월부터 성인장애수당(AAH)의 월 상한을 900유로로 상향 조정하고, 빈곤 개선정책⁴⁸⁾을 계속 시행하여 2020년 2억 1,900만유로를 투자
- (안보) 2020년 국방 예산을 17억유로 증가할 예정이며, 안보 강화를 위해 5년 간 내무

부 예산을 20억유로 증가시키고, 경찰 1만 명을 증원할 계획

- (조세회피 방지) 디지털 플랫폼으로 거래되는 서비스에 대해 부가가치세 부과

- 미래 준비

- (친환경적 전환) 대중교통 투자 증대 및 친환경적 전환에 대한 세액공제 개편
 - 현재 부자에게 많은 혜택이 돌아가고 있는 현행 제도에서 에너지 절약을 기준으로 하거나, 가계에 혜택을 줄 수 있도록 세액공제 개편
- (청년 및 인적자본) 5년간 교육 분야 예산을 45억유로 증가시켜 학급당 학생 수 감소 등에 투자할 예정이며, 리서치 및 고등교육 미션에 2019년 대비 5억유로 투자 증가 계획

■ FY2020 사회보장 부문 예산법안(Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale pour 2020: PLFSS) 발표(2019. 9. 30.)⁴⁹⁾

- 2020년 사회보장 부문 예산법안은 지난 2년간 경제 및 재정 정책을 통해 재정지출을 통제(2017년 이래로 400억유로 감소)하여 대통령의 공약 우선순위와 시민 구매력 개선 등 성장과 근로 장려에 자원을 배분하면서 취약계층 보호에 노력을 기울임

47) 경제활동 추가수당은 사회적 원조 지원(사회보장 무기어)과는 달리, 근로(사회보장 기여)를 하고 있지만 저소득으로 세금을 내기 어려운 상황임에도 소득 기준이 면제받을 자격에 속하지 않는 자에게 지급되는 소득 보충적 성격의 사회수당. 한국조세재정연구원, 『재정동향』 3월 제1호, 2019

48) 2018년 9월 13일, 마크롱 대통령은 빈곤 개선에 4년간 총 85억유로를 투자하여 빈곤지역의 아동에 투자하고 보육원을 확대 설치하는 등의 정책을 발표함. 한국조세재정연구원, 『재정동향』 10월 제1호, 2018

49) 재무부, <https://www.economie.gouv.fr/projet-loi-financement-securite-sociale-2020>

- 프랑스 정부는 긴급한 경제 및 사회 상황에 대해 광범위하게 대응할 예정이며, 2020년 사회보장 부문 재정적자는 2017년 수준과 유사한 51억 유로로 늘어날 전망
 - 일반체제(Régime General)와 노령연대기금(FSV)를 합한 사회보장 부문 재정적자는 2019년 54억유로, 2020년에는 51억유로로 전망
 - 2020년 사회보장 부문 총지출 증가율은 2.3%로, 2019년도의 2.4% 대비 0.1%p 감소
- 의료보험지출 증가율 목표치(ONDAM)⁵⁰⁾는 2020년 2.3%로 설정(전년 2.5%)
- 근로를 장려하고, 사회적 약자를 보호하며, 공정한 사회 시스템 구현에 중점
 - 근로를 장려하기 위해 세금 및 사회보장기여금을 감면하는 예외적 추가수당을 적용하고, 장애연금과 소득과의 연계를 개선하여 장애인의 근로를 지원
 - 기업/자영업자의 행정 절차를 간소화하기 위해서 사회보장과 소득세 신고를 통합
 - 자녀양육비 등 한부모 가정을 지원하고, 의료 시설 혜택으로부터 물리적 거리가 먼 지역의 접근성을 개선
 - 월 2천유로 이하 연금액을 받는 은퇴자와 소득이 월 2천유로를 초과하는 연금수급자의 0.3%에 대해서는 2020년 1월부터 연금을 물가에 재연동(약 10억유로)

<표 12> 2020년 프랑스 사회보장 부문 지출 및 재정수지

(단위: 십억유로)

구분	지출금액		재정수지		
	2019 (전망)	2020 (전망)	2018	2019 (전망)	2020 (전망)
의료보험(Maladie)	217.1	222.3	-0.7	-3.0	-3.0
산재보험(Accidents du travail)	12.1	12.2	0.7	1.1	1.4
법정연금기금(Vieillesse)	137.5	141.7	0.2	-2.1	-2.7
가족지원금(Famille)	50.2	50.3	0.5	0.8	0.7
일반체제(Régime Général: RG)	403.8	413.2	0.5	-3.1	-3.8
노령연대기금 (Fonds de solidarité vieillesse: FSV)	18.9	18.2	-1.8	-2.3	-1.4
사회보장 부문 총지출(RG+FSV)	405.4	414.8	-1.2	-5.4	-5.1

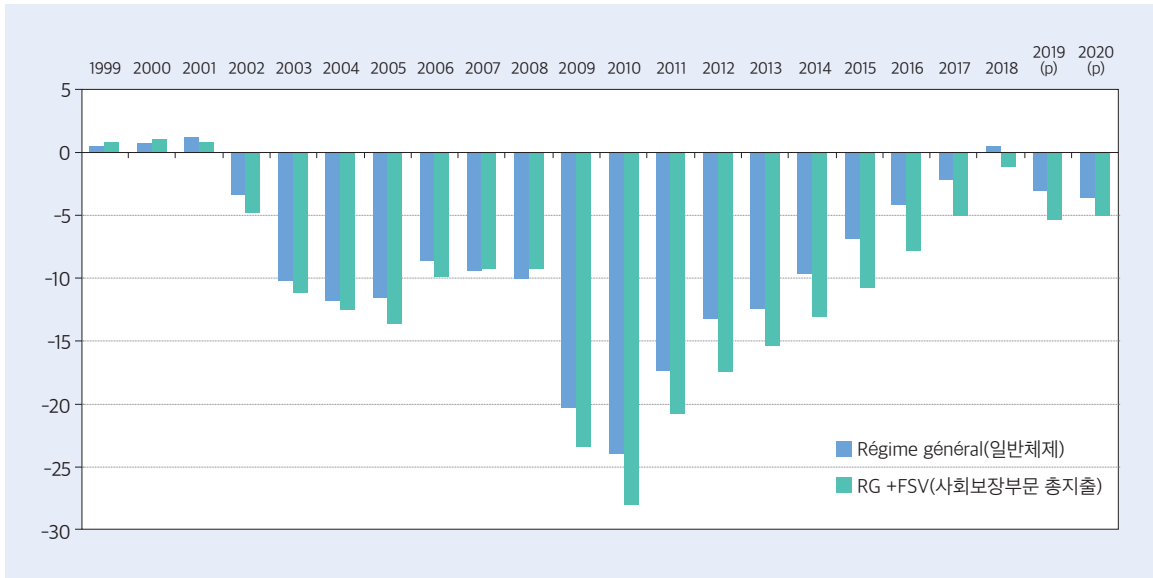
주: 일반체제(RG) 및 사회보장 부문 총지출의 지출금액은 각 항목 내 이전이 상쇄되므로 각 항목을 더한 값보다 적은 출처: PLFSS 2020

50) Objectif national des dépenses d'assurance maladie. 1996년 지출 통제를 위해 제정된 제도로, 차년도 의료보험 지출 최대 한도를 의미



[그림 8] 사회보장 부문 재정수지 추이

(단위: 십억유로)



출처: PLFSS 2020

[기타]

■ 경제·재정부 장관, 2025년 완전 고용 및 경쟁력 확보를 위한 개혁 “Pacte productif”(Productive Pact) 발표(2019. 10. 15.)⁵¹⁾

- 미래 기술·환경 변화를 고려하고, 프랑스의 현재 상황을 진단하여 향후 프랑스 경제가 나아가야 할 방향을 논의
 - (기술) 인공지능 발달로 일자리 창출, 불치병 치료 등의 긍정적인 영향과 일자리 대체와 같은 부정적인 영향이 예상되며, 세계 권력 질서

가 재편될 전망

- (환경) 점차 지구가 살기 어려워질 것임에 따라 지구를 보호하면서 기술 진보를 이루는 방법이 필요
- 프랑스는 가치 있는 자산을 많이 보유하고 있으며, 어려운 국제환경 속에서도 건실한 성장세를 보이고 있는 반면, 세 가지 구조적 취약점이 어려움으로 작용
 - (자산) 우수한 산업 분야(항공우주, 방위, 자동차, 제약, 명품 및 패션 등)와 도로·철도·항만 등 뛰어난 인프라, 문화자산 및 와인 등의 농식

51) 프랑스 재무부, <https://www.economie.gouv.fr/pacte-productif>,
<https://www.economie.gouv.fr/pacte-productif/discours-de-bruno-le-maire-ministre-de-leconomie-et-des-finances>;
https://www.economie.gouv.fr/files/files/ESPACE-EVENEMENTIEL/Pacte_Productif/Pacte_Productif_Diagnostic_et_Enjeux.pdf

- 품, 핵에너지(CO₂ 배출 감소와 온난화 방지를 위한 주요 에너지) 등을 보유
- (취약점) ① 독일과 유럽 평균에 비해 상품 관련 세금이 여전히 높음 ② 중간재 및 서비스 산업의 강조점(focus)이 산업·농업 생산에 충분한 가치 창출 기여를 못하고 있음 ③ 유럽 국가들에 비해 노동시간이 짧아 1인당 부(wealth)가 G7 국가들보다 느리게 성장하고 있음
 - 이러한 구조적 취약점으로 지난 10년간 프랑스의 산업이 쇠퇴하였으며, 경제 하락으로 이어지는 위협으로 작용
 - 20년 동안 프랑스의 GDP 대비 산업 비중은 17%에서 12%로 감소했으며(독일 23%, 이탈리아 18%, 스페인 14%), 10년간 매년 100개의 기업과 백만 개의 산업 일자리가 사라짐
 - 프랑스는 생산보다는 소비, 부의 창출보다는 재분배, 기술 및 노하우 개발보다는 아웃소싱을 선택한 결과 실업률은 높고, 채워지지 않은 일자리가 많으며, 지역 불평등이 높아짐
 - 국가 경제 전환을 위해 정치적 선택을 했으며, 그 방향은 ① 생산 국가로 남는 것과 ② 자유 국제무역 및 ③ 기술 선도국 지위를 유지하는 것으로 결정
 - 정치적 선택을 바탕으로 5가지 전략적 방향을 제시하였으며, 이에 대한 시민들의 의견을 청취·반영할 예정
 - (에너지 전환) 2050년까지 탄소 제로 달성: 탄소 배출 제품의 소비 감소, EU 탄소세 도입 노력, 비행기·보트 등 탄소 배출이 큰 운송수단에 세금 부과 등
 - (디지털) 2025년 완전 고용 달성을 위한 기술 훈련 및 교육: 디지털 분야의 일자리 수요에 부합하도록 훈련된 엔지니어 및 박사의 수 증대, AI 교육을 받은 학생 수를 두 배로 늘림, 필요에 따라 전문직 이민 수용 확대
 - (혁신) 세계 혁신을 주도: 2018년 상장된 세계 100대 디지털 회사 중 프랑스 기업은 2개에 불과한 점을 지적. 혁신 분야의 자금 지원을 늘리고 신생 기업을 보호하며, 공공 연구와 첨단산업의 연계 강화, 전략적 가치사슬 개발
 - (생산) 프랑스 내 생산을 늘리기 위해 생산 관련 세금 인하를 고려
 - (지방 분권) 경제발전을 위한 지방 분권 증가: 경쟁력 클러스터⁵²⁾의 관리를 지역으로 이전할 예정이며, 지역이 새로운 세금 등으로 지역적 경쟁력을 갖도록 하고, 지역 협의회를 설립하여 국가 및 지역 산업정책의 방향을 공유

52) 2004년 9월부터 시작된 정책으로 기업, 고등 교육기관, 공공/민간 연구기관이 모여 경쟁력 제고, 일자리 창출 등의 목표를 달성하도록 조세감면 및 국가적인 지원을 하고 있음. 현재 7개의 클러스터가 있고, 4단계 경쟁력 클러스터가 진행 중인 상황(1단계: 2009년 이전, 2단계: 2009~2012년, 3단계: 2013~2018년, 4단계: 현재)



영국

[기타]

■ 재무부, 브렉시트 이후 미래에 대한 지원 패키지 발표(2019. 9. 30.)⁵³⁾

- 자비드 재무부 장관은 차세대 지원, 경제성장 촉진, 브렉시트 이후 미래 준비를 위해 법정생활임금, 인프라 투자 등과 관련한 일련의 정책들을 발표
 - (법정생활임금)⁵⁴⁾ 경제 상황이 허락된다면, 5년 안에 법정생활임금이 중위소득 2/3에 도달하도록 동 임금을 인상
 - 현재 25세 이상의 연령 제한을 2021년부터 23세 이상으로, 5년 안에는 21세 이상으로 낮출 계획*

* 최저임금위원회는 지난 8월 서신을 통해 법정생활임금의 연령 구조에 대해 권고한 바 있고, 정부는 이를 수용(동 위원회의 권고는 2018년 실시한 "청년층 최저임금에 대한 검토" 결과에 따른 것으로, 동 보고서는 향후 발표될 예정)⁵⁵⁾

- (버스·도로 투자) 일과 여행을 위한 고품질의 인프라를 위해 영국 전역의 버스 서비스에 2억 2천만파운드를 투자하고, 2020~2025년에 250억파운드 규모의 2차 도로투자전략(Road Investment Strategy)을 시행
- (청소년투자기금) 5억파운드 규모의 청소년투

자기금(Youth Investment Fund)을 통해 60개 청소년센터를 신설하고, 360개 기존 청소년 시설을 보수

- (기가비트 광대역) 차세대 광대역이 전 지역에 미치도록 기가비트 광대역 출시를 위해 50억 파운드 지원
- (권한 이양) 지역 성장을 위해 영국 전역에 더 많은 권력과 자금이 분배되는 방법을 제시하는 영국혁명백서(English Devolution White Paper)를 발표할 예정
- (브렉시트 이후 지원) 노딜 브렉시트가 발생해 EU의 영국 기관에 대한 자금 지원이 중단될 경우, EU 특정 프로그램 자금을 수령했던 조직에 대해 지원을 보장

■ 존슨 총리, 의회 연설을 통해 새로운 브렉시트 수정 합의안에 대해 언급(2019. 10. 3.)⁵⁶⁾

- 금번 수정 합의안은 그간 문제가 되었던 안전장치(backstop)* 대안을 비롯해 아일랜드와 북아일랜드 간 5가지의 프로토콜이 핵심

* 아일랜드와 북아일랜드 간 엄격한 국경통제(hard border)를 피할 수 있는 방안을 찾지 못할 경우, 브렉시트 이행기간(2020. 12. 31.) 이후에도 북아일랜드는 EU 관세동맹에 잔류하여 엄격한 국경통제를 피하고자 한 조치

- 영국의 모든 조치는 북아일랜드 거버넌스의 기본인 성금요일협정[Belfast(Good Friday)

53) 정부통합 홈페이지, "Chancellor announces support for post-Brexit future," 2019. 9. 30.(<https://www.gov.uk/government/news/chancellor-announces-support-for-post-brexit-future--2>)

54) 현재 25세 이상 근로자들에게 적용되는 법정최저임금(FY2018-19 7.83파운드, FY2019-2020 8.21파운드)

55) 정부통합 홈페이지, "National Living Wage to apply to 21 year olds," 2019. 9. 30.
<https://www.gov.uk/government/news/national-living-wage-to-apply-to-21-year-olds>

56) 정부통합 홈페이지, "PM's Commons statement on Brexit negotiations: 3 October 2019," 2019. 10. 3.
<https://www.gov.uk/government/speeches/pms-commons-statement-on-brexit-negotiations-3-october-2019>

- Agreement]을 유지한다는 공동 결의에 근거
- 오랫동안 지속되어온 영국과 아일랜드 간 협력 분야(areas of co-operation)는 유지
 - 북아일랜드에 거주하는 모든 사람들의 권리, 남북 협력, 성금요일협정과 유럽연합 이전의 공동여행구역(Common Travel Area) 등을 포함
- 아일랜드와 북아일랜드에 농식품을 포함한 모든 재화를 대상으로 하는 규제존(regulatory zone) 설치
 - 이 규제존에서는 아일랜드와 북아일랜드 간 재화 거래에 대한 모든 규제 점검을 간소화(즉, EU 단일시장의 규제 적용)
- 안전장치와 달리 규제존은 북아일랜드의 동의 하에 유지(4년마다 EU 단일시장의 규제 적용에 대해 투표 실시)
- 브렉시트 이행기간 종료(2020. 12. 31.) 후 북아일랜드를 포함한 영국 전체는 EU 관세동맹에서 탈퇴

■ 재무부, 노딜 브렉시트 대비 보고서(No-Deal Readiness Report) 발표(2019. 10. 8.)^{57), 58)}

- (개요) 10월 31일 노딜 브렉시트가 시행될 경우, 시민과 사업체가 이를 대비할 수 있도록 동 보고서를 통해 정부의 준비사항에 대한 세부 정보를 제공
 - 또한 브렉시트 이후 영국과 EU 국경을 넘어 상품

- 이 지속적이고 원활하게 유통될 수 있도록 준비
- (주요 내용) 동 보고서는 국경, 시민, 데이터 보호, 에너지 및 환경, 서비스, 산업, 공공서비스 및 지역사회, 북아일랜드 등 총 10개 챕터로 구성
 - (국경) 영국과 EU 간 국경을 통한 무역 흐름과 세관, 상업 운송 및 관세에 영향을 미치는 변화를 다루고, 그 변화에 대응해 정부가 취하고 있는 단계들을 제시
 - (시민) 영국의 300만명 이상의 EU 시민과 EU의 약 100만명의 영국 국민의 권리에 대한 정부의 약속을 재확인
 - (데이터 보호) 영국에서 EU로 개인 데이터를 자유롭게 제공하기 위한 정부 조치를 설명(높은 수준의 데이터 보호 표준에 즉각적인 변화는 없음)
 - (에너지 및 환경) 유럽 원자력 공동체(Euratom)를 떠난 후 원자력 산업에 대한 사항들을 다룸
 - (서비스) 서비스 부문에 적용되는 규정 변화와 기업이 취해야 할 조치들을 설명
 - (산업) 산업에 적용될 규정변화에 대해 자세히 설명하고, 농수산식품 관련 사항과 정부가 취한 조치, 향후 취할 조치, 제3자에 대한 권고사항 등을 제시
 - (공공서비스 및 지역사회) 지방정부, 학교, 기타 공공기관들이 공공 서비스 제공을 위해 요구되는 주요 변화를 설명

57) 정부통합 홈페이지, "Brexit readiness report published," 2019. 10. 8.

<https://www.gov.uk/government/news/brexit-readiness-report-published>

58) 본 재정동향에서는 No-Deal Readiness Report 중 Executive summary에 제시되어 있는 각 챕터 개요를 정리한 것으로 각 챕터에 대한 상세한 내용은 보고서 원문을 참고 바람(보고서 원문 링크: <https://www.gov.uk/government/publications/no-deal-readiness-report>)



- (북아일랜드) 북아일랜드와 관련된 여러 분야에 대한 정부 입장을 설명(성금요일협정 유지 등)
 - 또한 시민을 위한 정보와 아일랜드에서 북아일랜드로 상품을 거래하는 기업에 대한 요구사항을 제시
- (위임정부, 왕실속령, 해외 영토)⁵⁹⁾ 정부가 노딜 브렉시트의 영향을 파악하고, 이해하고, 완화하기 위해 위임정부, 왕실속령, 해외 영토와 함께 수행한 작업을 설명
- (노랑멧새작전⁶⁰⁾ 및 안보) 노딜 브렉시트 이후 발생할 수 있는 최악의 시나리오를 가정해 정부가 개발한 비상계획, 일명 '노랑멧새작전' 운영에 대해 설명
 - 또한 정부가 시민들의 안전과 안보를 위해 얼마나 광범위하게 준비하고 있는지를 제시

- (브렉시트 관련 이슈) 존슨 총리의 브렉시트 수정안 EU와 합의, 영국 의회에서 합의안 표결 무산, 브렉시트 기한 연장, 조기 총선 등(2019. 10. 17~29.)
 - 10월 17일 EU 정상회의에서 존슨 총리의 브렉시

- 트 수정 합의안에 대해 EU와 합의가 이루어짐⁶¹⁾
- 동 합의안은 아일랜드와 북아일랜드 간 새로운 프로토콜 마련이 핵심
 - 초안에서 변경된 사항은 안전장치(backstop)* 조항의 완전한 폐기 부분으로, 이는 북아일랜드를 포함한 영국 전체가 독립적인 무역정책을 통제하는 단일 관세 영토가 되도록 보장함을 의미
 - * 아일랜드와 북아일랜드 간 엄격한 국경통제(hard border)를 피할 수 있는 방안을 찾지 못할 경우, 브렉시트 이행기간(2020. 12. 31.) 이후에도 북아일랜드가 EU 관세동맹에 잔류하여 엄격한 국경통제를 피하고자 한 조치
 - 안전장치 조항은 북아일랜드 재화(VAT에 대한 특정 법률 포함)에 대해 EU와 연계를 유지하고, 영국 내 이동을 제외하고 EU 관세를 적용받는 시스템으로 대체(단, 이 시스템을 계속할지 여부는 북아일랜드에서 결정)
- 존슨 총리는 10월 19일 EU와 타결된 수정 합의안에 대해 영국 의회 표결을 시도하였으나 올리버 리트윈의 수정안*이 먼저 통과되면서 표결이 무산됨⁶²⁾
 - * 브렉시트 이행법률(implementing legislation)⁶³⁾이 의회를 최종 통

59) 위임정부(Devolved Administrations): 영국의 지방자치 지역(잉글랜드, 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드) 왕실속령(Crown Dependencies): 영국 군주 소유의 영토로서 영국에 속하지는 않지만 영국의 국방과 외교 관할을 받는 곳(채널제도, 맨섬) 해외 영토(Overseas Territories): 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드에 속하지 않고 영국의 정치적 권한이 미치는 지역(영국령 인도양 지역, 영국령 버진아일랜드 등)

60) Operation Yellowhammer

61) 정부통합 홈페이지, "PM press conference at EU Council: 17 October 2019," 2019. 10. 17. <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-press-conference-at-eu-council-17-october-2019>
 정부통합 홈페이지, "New Protocol on Ireland/Northern Ireland and Political Declaration," 2019. 10. 18. <https://www.gov.uk/government/publications/new-protocol-on-irelandnorthern-ireland-and-political-declaration>
 정부통합 홈페이지, "New Withdrawal Agreement and Political Declaration," 2019. 10. 19. <https://www.gov.uk/government/publications/new-withdrawal-agreement-and-political-declaration>

62) 의회, "House of Lords Brexit debate: Saturday 19 October," 2019. 10. 19. <https://www.parliament.uk/business/news/2019/october/lords-sitting-saturday-19-october/>
 의회, "Statement from Speaker of the House of Commons," 2019. 10. 21. <https://www.parliament.uk/business/news/2019/october/statement-from-the-speaker-of-house-of-commons/>

63) European Union (Withdrawal Agreement) Bill 2019-20

과할 때까지 브렉시트 합의안에 대한 의회 승인을 보류하는 내용을 담고 있음(합의안이 의회를 통과하면 이행법률의 심의를 거쳐 EU 탈퇴협정 비준 절차가 정식으로 진행됨)

- 존슨 총리는 10월 19일 일명 ‘노딜 방지법(Benn Act)’⁶⁴*에 따라 EU에 2020년 1월 31일까지의 브렉시트 기한 연장을 요청, 10월 28일 EU 회원국들은 이에 합의⁶⁵

* 영국 정부가 ① EU와의 브렉시트 합의안이 의회의 승인을 얻지 못하거나 ② 노딜 브렉시트에 대해 의회의 동의가 이루어지지 않은 경우, 10월 19일까지 브렉시트 연장(2020년 1월 31일까지)을 EU에 요청해야 함을 명시한 법

- 10월 28일 존슨 총리는 브렉시트 교착상태 타계를 위해 조기 총선안을 의회에 상정하였으나 부결, 10월 29일 재상정 끝에 12월 12일 조기 총선 확정
 - 한편, 재무부 장관은 조기 총선 이슈로 당초 11월 6일 예정되었던 예산안 발표를 하지 않겠다고 밝혔⁶⁶



캐나다

[기타]

■ 캐나다 연방 총선 결과 및 향후 정책 방향(2019.

10. 21.)^{67), 68), 69)}

- 저스틴 트뤼도(Justin Trudeau) 총리의 자유당이 재집권에 성공하였으며 차기정부 및 내각은 2019년 11월 20일에 출범할 예정
 - 정당별 의석수는 자유당 157석, 보수당 121석, 퀘벡블록당 32석, 신민주당 24석, 녹색당 3석, 무소속 1석, 인민당 0석으로 총 338석임
 - 자유당 정부는 단독 과반 170석에 못 미치는 소수(Minority) 정부로 재집권에 성공
 - 자유당의 재집권으로 기존에 추구해 온 경제정책 기조*는 대부분 그대로 유지될 것으로 전망

* 재정적자를 통한 경기부양(과감한 인프라 투자), 적극적 기후 변화 및 환경 대응 정책, 국제질서에 기반한 자유무역 추구, 적극적 이민수용 등

- 트뤼도 총리는 총선 후 첫 기자회견에서 양성평등 내각 구성과 기후변화, 중산층 감세 및 가계 여력(affordability) 강화 등의 중점과제 이행을 강조
 - 자유당의 주요 공약⁷⁰⁾
 - (재정) 재정적자를 100억캐나다달러 미만으로 유지할 것이며 2019년까지 균형재정을 이루겠다고 공약한 바 있으나 2020-21

64) European Union (Withdrawal) (No. 2) Act 2019

65) 정부통합 홈페이지, "Letters from the UK to the EU Council: 19 October 2019," 2019. 10. 20.

<https://www.gov.uk/government/publications/letters-from-the-uk-to-the-eu-council-19-october-2019>

66) 정부통합 홈페이지, "Chancellor Letter to the Treasury Select Committee on the Budget," 2019. 10. 25.

<https://www.gov.uk/government/publications/chancellor-letter-to-the-treasury-select-committee-on-the-budget>

67) 주 캐나다 대한민국 대사관, http://overseas.mofa.go.kr/ca-ko/brd/m_5353/view.do?seq=1344969&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1

68) 캐나다 선관위, <https://enr.elections.ca/National.aspx?lang=e>

69) CBCNEWS, <https://newsinteractives.cbc.ca/elections/federal/2019/results/>

70) CBCNEWS Canada Votes 2019, <https://newsinteractives.cbc.ca/elections/federal/2019/party-platforms/>



년 93억캐나다달러의 지출 증가분과 재정 적자의 증가를 고려할 때 재무부는 2040년 이후 균형재정이 가능할 것으로 전망

- (보육) 1세 미만 아동에 한하여 기존 양육 수당 15% 인상, 정부운영 신규보육시설 25만개를 신규 마련하고 시설이용비 10% 인하
- (보건의료) 정신질환 및 중독치료 등 의료 예산 확대 및 아동 장애수당 2배로 확대
- (최저임금) 주정부 소관인 최저임금을 연방정부 차원에서 시간당 15캐나다달러로 인상
- (주택) 주택 구입 부담 해소를 위해 향후 10년간 신규주택 10만개를 건설하고 첫 주택 구입자의 경우 신규주택 분양비용 10% 또는 기존 주택의 경우 비용 5%에 대해 조건부 보조금 제공
- (연금) 75세부터 노인연금 및 미망인 연금 수령액 각각 10%, 25% 확대
- (탄소세 및 기후변화) 톤당 20캐나다달러 수준인 연방 탄소세를 2022년까지 50캐나다달러 인상할 예정, 파리협정 이행을 위해 2030년까지 석탄발전을 전면 폐쇄하고 2050년까지 온실가스 배출량 순제로(net-zero emission) 달성
- (이민) 2018년 신규 이민자 32만 1천명을 수용하였으며(제1차 세계대전 이후 최고

수준) 2021년까지 35만명으로 확대



호주

[기타]

■ 호주중앙은행, 금리 인하 발표(2019. 10. 1.)⁷¹⁾

- 호주 연방준비제도가사회는 정책금리(cash rate)를 현 1.00%에서 0.75%로 25bp 인하하기로 결정
 - 지난 6월 4일(1.25%), 7월 2일(1.00%) 인하 결정 이후 추가 조정이며, 사상 최저금리임⁷²⁾
- (배경) 고용 및 소득 성장을 지원하고 인플레이션 중기 목표 달성에 대한 확신을 제공하기 위해 금리 인하를 결정하였으며, 동 목표를 위해 저금리 기간이 연장될 필요가 있다고 보는 것이 타당하다고 언급
 - 세계경제 전망은 여전히 합리적(reasonable)이나 리스크가 하방으로 기울어져 있음
 - 호주 경제는 예상보다 둔화되었으나 저금리, 최근의 조세 감면, 지속적인 인프라 지출, 일부 구축 주택시장의 약세 회복(stabilisation) 징후와 자원부문의 밝은 전망 모두가 성장을 지원할 것으로 기대
 - 고용성장이 계속되고 있으나 향후 둔화될 가능성이 있고 임금 상승률은 정체 중이며 인플

71) 호주중앙은행, Statement by Philip Lowe, Governor: Monetary Policy Decision, 2019. 10. 1. <https://www.rba.gov.au/media-releases/2019/mr-19-27.html>
 72) 관련 내용은 한국조세재정연구원, 『재정동향』 6월 제1호, 2019와 한국조세재정연구원, 『재정동향』 7월 제1호, 2019를 참고 바람

레이션 압력은 낮은 상태임

■ 재정부, 비상사태 대응 기금 법안 통과 발표(2019. 10. 17.)⁷³⁾

- 정부가 2018년 마련한 국가재난위험감소계획에 따르면 연방정부와 주 정부의 재난 복구에 대한 직접적인 지출만 해도 매년 약 28억호주달러에 이르고 2050년에는 그 2배를 넘을 것으로 전망되는 등 재난 대비 기금의 필요성이 대두됨
- 40억 호주달러 규모의 비상사태대응기금(Emergency Response Fund)을 조성하는 법안이 의회에서 통과되고 정부는 10년 내 66억 호주달러까지 확대할 계획
 - 최초 재원은 교육투자기금(Education Investment Fund)의 잔고를 이전하여 마련⁷⁴⁾
 - 미래기금위원회(Future Fund Board)가 기금을 운용
- 동 법을 통해 정부는 기존 비상사태 대응, 자연재해 복구 및 대비에 사용되는 예산 외에 2억호주달러를 기금에서 추가 인출할 수 있게 됨
 - 홍수, 산불 및 사이클론을 포함한 자연재해 및 비상사태 대비 계획, 추가 복구 보조금, 경제적 지원 패키지, 피해 지역 혹은 산업부문에

대한 지원이 포함됨

■ 호주 재무부, 최초 주택 구입자 지원정책 추가 발표(2019. 10. 27.)⁷⁵⁾

- 호주 정부는 지난 9월, 2020년 1월부터 저·중소득층 최초 주택 구매자가 정부 보증을 통해 5%의 보증금으로 주택을 구매할 수 있도록 최초주택대출보증금지원제도(First Home Loan Deposit Scheme) 법안을 발표한 바 있음⁷⁶⁾
- 당시에 요건 중 하나로 지역별 주택가격 상한을 제시했으며, 이번 후속 발표에서 지역별 상한을 주도(Capital city), 25만명 이상 도심(regional centre), 기타 지역(regional area)으로 구분해 설정

<표 13> 지역별 주택가격 상한

(단위: 천호주달러)

주/준주	주도 및 도심	기타 지역
뉴사우스웨일즈주	700	450
빅토리아주	600	375
퀸즐랜드주	475	400
웨스턴오스트레일리아주	400	300
사우스오스트레일리아주	400	250
태즈메이니아주	400	300
오스트레일리아수도준주	500	-
노던준주	375	-

출처: 호주 재무부, Supporting first home buyers, 2019. 10. 27.

73) 호주 재정부, Emergency Response Fund injects new life into disaster-affected communities, 2019. 10. 17. <https://www.financeminister.gov.au/media-release/2019/10/17/emergency-response-fund-injects-new-life-disaster-affected-communities>
호주 의회, Emergency Response Fund Bill 2019, 2019. 10. 17. https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bld=r6390

74) 교육투자기금과 함께 국가건설기금(Nation-building Funds) 중 하나였던 호주건설기금(Building Australia Fund)의 잔고는 미래가뭄기금(Future Drought Fund)으로 이전한 바 있음. 관련 내용은 한국조세재정연구원, 「재정동향」, 7월 제2호, 2019를 참고 바람

75) 호주 재무부, Supporting first home buyers, 2019. 10. 27.

<http://ministers.treasury.gov.au/ministers/josh-frydenberg-2018/media-releases/supporting-first-home-buyers-1>

76) 관련 내용은 한국조세재정연구원, 「재정동향」, 9월 제1호, 2019를 참고 바람

재정포럼

2019년 11월호 통권 제281호

- 발행처/ 한국조세재정연구원
- 발행인/ 김유찬 (한국조세재정연구원 원장)
- 편집위원장/ 김현아 (한국조세재정연구원 선임연구원)
- 편집위원/ 장우현 (한국조세재정연구원 연구위원)
허경선 (한국조세재정연구원 연구위원)
김빛마로 (한국조세재정연구원 부연구위원)
김문정 (한국조세재정연구원 부연구위원)
김우현 (한국조세재정연구원 부연구위원)
정다운 (한국조세재정연구원 부연구위원)
정재현 (한국조세재정연구원 부연구위원)
- 편집·제작/ 최병규 (한국조세재정연구원 책임전문원)
김서영 (한국조세재정연구원 전문원)

■ 월간 재정포럼

2019년 11월 15일 발행 / 제23권 제11호(통권 제281호)

1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 세종라00007

발행처 한국조세재정연구원 / 세종특별자치시 시청대로 336

TEL: (044)-414-2134 E-mail: pub@kipf.re.kr

Homepage: <http://www.kipf.re.kr>

■ 값 3,000원

- 월간 『재정포럼』에 실린 기사의 내용은 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.
- 월간 『재정포럼』은 한국간행물윤리위원회의 윤리강령 및 실천요강을 준수합니다.
- 파본은 교환해 드립니다.

■ 편집디자인 세일포커스(주) TEL: 02-2275-6894

■ 인쇄 세일포커스(주) TEL: 02-2275-6894

『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)-414-2134
- FAX: (044)-414-2509
- E-mail: pub@kipf.re.kr
- 주소: (우) 30147 세종특별자치시 시청대로 336
한국조세재정연구원 지식정보팀

■ 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.



아름다운 선율도 아래층 이웃에게는 때론 큰 고통이 될 수 있습니다!

아래층을 이해하고 배려하는 생각을 가지면 층간소음으로 인한 이웃간의 분쟁과 갈등을 해결할 수 있습니다.

kobaco

한국방송광고진흥공사 | 공익광고협의회



인터넷 지식인에게 물어보면 금방 알 수 있다? 쉽게 얻은 정답은 진짜 나의 지식으로 오래 남기 어렵습니다. 내가 지식인이 되는 방법, 인터넷 검색(searching)이 아닌 독서(reading)입니다.