

국제기구와 노동통계: 일반적 방법론에서부터 구체적인 사례까지

김옥근 (국제기구 파견 중)*

■ 서론

국제기구는 설립된 목적에 따라 집중하는 분야가 다를 뿐 많은 국가를 대상으로 활동하는 공통점이 있다. 그리고 이는 국제기구들이 유사한 고민을 갖게 만드는 원인이 되기도 한다. 즉, 활동에 필요한 적절한 조치를 수립하기 위해서 다양한 국가로부터 어떻게 자료를 취합하고 유의미한 통계로 정리할지 고민을 하게 되는 것이다. 물론 모든 국가가 정돈된 통계 자료를 보유하고 있다면 이런 고민은 쉽게 해결된다. 그러나 현실은 이상과 다르다.

우리나라에서는 궁금한 자료가 있을 때 필요한 자료를 손쉽게 찾아볼 수 있다. 통계를 전담하는 국가기관인 통계청이 존재할 뿐 아니라, 노동부를 비롯한 각 정부부처 및 한국은행, KOTRA나 무역협회 등에서도 업무와 연관된 자료를 수시로 생성하고 있다. 그러나 모든 국가가 이와 유사한 수준을 가진 건 아니다. 도리어 정보 관리 수준이 취약한 국가가 많은데 이는 정보의 생성과 관리에 소요되는 비용이 부담되기 때문이다. 설령 자체적인 통계 자료를 갖고 있다 하더라도 그 형태나 산출 방법이 국가별로 상이한 경우도 많다.

그렇기 때문에 국제기구로서는 이들 자료를 취합하는 방식을 고민할 수밖에 없다. 자료를 만들지 않는 국가에서는 어떤 데이터를 어떻게 받을 것인지, 자료를 만드는 국가일지라도 양

* 소속 부서의 컴플라이언스 문제로 기관 및 부서명을 기재하지 않았다.

식이나 조건 및 가정이 다르다면 이를 어떻게 평준화할지 고민해야 한다. 나아가 해당 자료의 신뢰성을 측정하고 그에 따라 조정치를 부여하는 방법도 함께 고려해야 한다.

이 글에서는 국제기구가 이러한 문제에 어떻게 대응하는지 간략히 살펴본다. 우선 국제기구가 통계를 작성하는 일반적인 방법론을 설명한다. 다수의 국제기구가 협력하여 발간한 기준서인 『2008 국민계정체계(System of National Accounts, 2008 : 이하 ‘2008 SNA’)』가 그 대상인데, 주로 국내총생산(GDP), 국민총소득(GNI) 등 국가의 경제 상황을 보여주는 대표적 수치를 작성하는 방법론이라 검토의 첫 단계로서 적절하다고 판단했다. 이후에는 국제기구가 생성하는 일부 보고서를 예시로 개별 방법론을 살펴본다. 세부 사례는 유엔(UN), 국제통화기금(IMF) 및 세계은행(WB)에서 발간하는 정기 보고서들을 활용할 것이다. 마지막으로 노동 통계 활용 사례를 좀 더 세부적으로 짚어본다. 이를 위해 주요 통계 생성 주체인 국제노동기구(ILO)와 타 국제기구 간의 관계 및 노동 자료의 활용 사례를 언급할 예정이다. 특히 노동통계는 단순 수치보다 그 이면에 담긴 해석의 결과가 정책 결정 방향성에 영향을 미치기 때문에 자료에 담긴 정성적 특성도 함께 다루도록 한다.

■ 국제기구의 통계 활용 기준서 : GDP 및 GNI 작성의 기준 2008 SNA

『국민계정체계(SNA)』는 EC, IMF, OECD, UN 및 WB 등 다수의 국제기구가 참여해 함께 만든 통계 작성 관련 기준서이다. 2008년본은 6차 개정서로 1993년본 이후 15년 만에 개정이 이루어졌다.¹⁾ SNA는 일반 회계 기준과 큰 틀에서 유사하다. SNA 활용 방법을 설명하는 가이드북에는 둘의 공통점으로 발생주의, 복식부기, 화폐적 가치 측정, 회계의 내부 정합성 등을 예시로 들고 있다.²⁾ 그러나 이 둘은 작성 목적에서부터 차이점이 있기 때문에 좀 더 상세히 들여다보면 다른 부분이 많다. 해당 가이드북에서는 구체적 사례를 들어 그 차이점을 설

1) 초판은 1953년에 발행되었다. 다만 UN은 이보다 이른 1947년에 발행한 보고서를 SNA의 기원으로 설명하고 있다. UN(1947), *Measurement of National Income and the Construction of Social Accounts : Report of the Sub-Committee on National Income Statistics of the League of Nations Committee of Statistical Experts*, Geneva : United Nations.

2) Eurostat(2014), *Essential SNA : Building the Basics*, Luxemburg : European Union, p.104.

명하고 있으니 참고 바란다.

SNA를 간결하게 설명하자면 일반 회계 기준을 국가 통계치로 전환할 때 쓰는 표라고 할 수 있다. 즉 국가별로 산업이나 회사 특성에 따라 경제활동을 기록하는 방식이 다를 수 있는데, 일정한 범주를 정해 전환하여 서로 비교 가능하게 하는 장치인 것이다. 이는 2008 SNA의 작성 목적에도 명시되어 있다. ① 경제활동의 모니터링, ② 거시경제 분석, ③ 국가 간 비교라는 항목들이 바로 그것인데, 모두 국제기구가 취합하는 자료 작성 및 분석과 연관된다는 점은 이 루 말할 필요가 없다.

참고로 SNA에 대한 비판도 존재한다. 화폐적 가치로 환원되지 않는 경제활동들에 대한 가치이라든지, 거둬들인 거래를 거친 상품의 가치 산정방식 등과 같은 계산법 등에 대한 비판이 오래전부터 제기되었다. 게다가 최근에는 SNA 방식에 의해 단순화된 수치들이 국민의 복지나 행복을 드러내지 못한다는 점, 해당 수치에 대한 분석은 실제 경제에서 당면한 문제점을 해결하지 못한다는 점,³⁾ 여성 및 노동 취약계층에 대한 고려가 부족하다는 점 등에도 비판이 더해지고 있다.

나아가 국제기구가 이를 활용하는 방식에 다다르면 추가로 고려해야 할 부분이 생긴다. 바로 SNA가 모든 경제적 거래를 아우르지 못한다는 사실이다. 이는 해당 기준서가 발행된 지 벌써 13년이 지났다는 점만 생각해 봐도 이 거래에서 누락되는 항목이 많음을 짐작할 수 있다. 나아가 각국이 만든 자료를 SNA에 맞춰 변환하는 작업의 주체가 해당 국가이기 때문에 취합된 자료의 신뢰도 역시 국제기구들의 고민거리다. 예를 들어 임직원의 교육에 회사가 투자한 비용을 자산에 대한 투자로 볼 것인지, 단순 비용으로 볼 것인지는 교육 내용이나 빈도 및 금액 등에 따라 다를 수밖에 없다. 이렇게 애매한 상황에서 일부 국가는 자국에 유리한 방식으로 자료를 전환할 것이기 때문에 국제기구는 이들 자료의 정합성을 검토하는 절차가 필요하다. 각 기구가 어떤 개별 조정 방식을 사용하는지는 이후에 일부 국제기구의 정기 보고서를 대상으로 하여 다시 살펴보겠다.

3) 1인당 GDP, 실업률 등의 숫자는 노사 갈등, 노동시장 내부자-외부자 문제, 노동자 인권 등의 문제 해결에 직접적 도움을 주지 못한다는 것이 이런 비판의 예다.

■ 2008 SNA의 접목 과정

UN은 SNA의 원조적인 보고서를 작성한 주체답게 2008 SNA 발간 직후인 2009년부터 수 차례에 걸쳐 지원 보고서를 냈다. 이는 회원국들이 SNA를 올바르게 접목하여 안정적인 통계치를 작성할 수 있도록 돕는 목적이었다. 상기 내용들은 2011년에 작성한 가이드라인에 잘 요약되어 있다.⁴⁾ 우선 UN은 회원국들이 SNA의 이전 버전, 즉 1993년 버전 - 혹은 심지어 1968년 버전 -에서 2008년 버전으로 전환하는 절차를 도왔다. 그리고 국가 경제활동을 기록하는 범위, 내역, 그리고 질을 높이기 위한 지원을 했다. 이를 통해 국가들이 통계 작성 역량을 제고하면 글로벌 통계 체제 역시 개선될 것이란 판단이었다.

UN은 2008 SNA 접목을 위해 3단계 방안을 제시했다. 1단계는 국가적 적용 프로그램에 대한 전략적 검토, 2단계는 SNA의 분류 기준과 공공 데이터 소스, IT 인프라 등의 도입, 3단계는 접목한 2단계 항목들의 실제 적용을 통한 2008 SNA로의 전환이다. UN은 각 단계마다 필요한 기간을 해당 국가들이 자율적으로 정하도록 하였으나 2014년부터는 대부분의 회원국이 2008 SNA를 사용하기를 기대하였다. UN은 여기서 더 나아가 해당 접목 과정을 모니터링하기 위해 총 6개의 단계를 지정했다. 해당 단계는 2008 SNA에 내포된 국가 통계 범주별로 나눈 것이며, 단계별 최소/권장/희망 계정의 세트를 제시하고 있다. 해당 데이터 세트는 후자로 갈수록 수가 늘어나는데 이 중 가장 필수적인 것들만 모아둔 최소 데이터 조합(MRDS)은 일종의 벤치마크 역할을 한다.

■ 국제기구 사례(1) : 유엔(UN)

국제기구가 SNA를 활용하는 사례로 UN의 경우를 먼저 알아보자. UN이 이 방법론을 활용하여 정기적으로 생성하는 보고서 중 하나로 『국민계정통계 : 주요계정분석(National

4) United Nations Statistical Commission(2011), *Guideline for Monitoring the 2008 SNA Implementation*, 이는 Intersecretariat Working Group on National Accounts(ISWGNA)의 42차 세션에서 나온 보고서의 발췌본이다.

Accounts Statistics : Analysis of Main Aggregates(이하 ‘AMA’)]을 꼽을 수 있다. 2021년에 발간된 최신본(AMA(2019))은 2019년 데이터를 다루는데, 제목에서 짐작할 수 있다시피 해당 보고서에는 각 국가의 핵심 통계를 표와 그래프 형식으로 정리한 것이다. 주요 수치가 GDP 및 그와 연관된 것으로 한정되어 있기 때문에 SNA의 활용 사례로 적합하다. 물론 이 작업에도 추정 및 조정 단계는 필요하다.

AMA(2019)에 제시된 방법론에 따르면 유엔 통계국(UNSD)에서 작성하는 공식 데이터가 없을 경우 대체 자료들을 활용하여 추정치를 계산한다. 이때 접근 가능한 대체 자료는 보고서에 제시된 계층순서에 따라 활용에 우선순위를 부여하는데, 순서는 다음과 같다. ① 해당 국가의 정식 통계 작성 기관이나 중앙은행 등에서 발행하는 공식 자료, ② EU나 OECD 등에서 제공하는 데이터, ③ UN의 각국 대표부에서 제공하는 자료, ④ UN 지역 경제 위원회에서 취합하거나 추정한 자료 등의 순서를 지나 ⑤ 이후 기타 국제기구에서 작성한 추정치로 이어진다.

뿐만 아니라 제공된 자료를 검증하는 방법도 존재한다. 이는 공식 자료를 구할 수 있는 경우와 그렇지 않은 경우로 나뉜다. 공식 자료가 있는 경우 조정의 핵심은 실제값의 기준 연도를 최대한 맞추는 데 있다. 만약 어떤 국가가 일부 시계열 자료만 수정해서 제출한다면 모든 시계열 자료가 특정 기준 연도의 실제값에 맞게끔 조정을 가하는 식이다. 물론 완전히 다른 기준을 접목한 시계열 간의 데이터는 비교가 불가하다. 예를 들어 1968 SNA를 쓴 자료를 1993 SNA를 사용한 자료와 비교할 수 없다. 그럼에도 만약 과거 기준의 시계열 값이 통째로 존재하지 않는다면, 일부 제한적인 조건하에서 최신 기준을 접목해 과거 값을 추정하기도 한다.⁵⁾

다음으로는 공식 자료가 제공되지 않는 경우이다. 이에 대해 AMA에서는 세 가지 방법론을 제시하고 있다. 첫 번째는 “추세 연장”으로, 공식 자료에서 추출한 성장률 등의 값을 비공식 자료에도 대입하는 방식이다. 참고로 이는 비공식 자료뿐 아니라 다수의 공식 자료 간 검증에도 사용된다. 나아가 시계열에서 일부 데이터가 누락된 경우에도 사용할 수 있다. 다음으로 제시하는 방법론은 “가격 지표”를 활용하는 것이다. 명목치와 실질치를 막론하고 구체적인 가격이 제시되지 않는 상황일 때 가격 지표를 사용해 결과값인 GDP에 조정을 가하는 방식이

5) 과거 시계열 방법론과 신규 방법론의 데이터가 1년 정도의 기간 동안 중첩돼 존재하는 기간을 대상으로 하여 이들의 비율을 구한 다음, 최근 데이터에 그 비율을 곱해 과거치를 추정하는 방식이다.

다. 마지막은 “GDP 비율 배분”이다. 이는 GDP 공식 수치를 가졌지만 구성 항목이 불분명한 경우 인근 연도의 구성 비율을 활용해 누락된 항목치를 역산하는 방식이다. 설명에서 보이는 바와 같이 다른 방법론에 비해 필요한 전제 조건이 많다.⁶⁾

이처럼 UN은 주기적으로 데이터를 취합하면서 SNA에 보완하는 조정 및 추정 방법론을 발전시켜 왔다. 다만 AMA가 취합하는 데이터가 주로 GDP에 연계된 것으로 한정되어 있기 때문에 방법론의 복잡성이 덜하다. 이제 좀 더 다양한 지표를 다루는 보고서에서 사용되는 조정 방법을 알아보도록 하겠다.

■ 국제기구 사례(2) : 국제통화기금(IMF)

IMF에서 발표하는 보고서 중 가장 유명한 것은 단연 『세계경제전망(World Economic Outlook)』이라고 할 수 있다. 『세계경제전망』은 수시 업데이트를 제외할 경우, 매년 4월과 10월 두 차례 발간된다. 해당 보고서에는 세계 경제 예측 외에 개별 국가의 통계를 보여주기 때문에 발행 즉시 많은 주목을 받는다. 보고서에 접목된 방법론은 IMF 홈페이지에도 제시되어 있다. IMF에서 취급하는 통계 전반을 관통하는 기준으로 제시된 방법론들은 다음과 같다. 우선 앞에서 살펴본 SNA(2008) 외에, 『국제수지와 국제투자 매뉴얼(Balance of Payments and International Investment Position Manual : BPM, 6th edition)』, 『통화금융통계 매뉴얼(Monetary and Financial Statistics Manual and Compilation Guide : MFSMCG)』, 『재정 통계 매뉴얼(Government Finance Statistics Manual : GFSM, 2014)』 등이 있다.

먼저 『국제수지와 국제투자 매뉴얼』을 살펴보면, 이는 하나의 경제가 다른 세계 국가들과 주고받는 경제적 거래에 대한 기본 분석틀이다. IMF에 제공하는 데이터에 대한 국제적 기준을 마련하기 위해 작성되었으며 초판은 1948년에 발간되어 SNA보다도 이른다. 이후 경제와 금융이 발전하면서 변화된 분석의 관점과 축적된 경험을 반영해 개정을 거듭한 뒤 가장 최신본인 제6판을 2009년에 발간했다. 최근 개정의 핵심은 총 세 가지인데, 첫째는 세계화로 인

6) 우선 결과값인 GDP가 주어져야 하고, 타 연도의 구성 비율도 알 수 있어야 한다.

한 다수의 국가와 연계된 생산 및 판매 관계, 그리고 이주 노동자의 생산활동과 경제적 송금에 따른 이슈 등을 다룬다. 둘째는 재무상태표에 대한 것으로, SNA의 발행 목적에 부합하되 국제 투자 포지션에 대한 구체적 가이드를 더했다. 마지막은 금융 개혁으로 그사이 발생한 신규 상품(파생상품, 지수 연동 상품, 금 계좌 등)에 대한 고려를 추가하였다.

다음으로 살펴볼 것은 『통화금융통계 매뉴얼』이다. 이는 초판이 2000년에 나온 비교적 최신 기준서로, IMF 주도하에 화폐 및 금융상품에 대한 통계적 처리 방법을 다룬다. 물론 SNA와 『국제수지와 국제투자 매뉴얼』의 기능을 보완하는 기능을 가진다. 2016년 최신판에는 금융기관과 금융상품의 구분을 더 명확히 하고, 특별 인출권을 중앙은행 재무상태표상에서 부채 항목으로 회계 처리하도록 정의하였으며, 금융상품을 국내 금융상품과 해외 금융상품으로 나누는 기준 등에도 수정을 가하였다.

마지막으로 알아볼 『재정통계 매뉴얼』은 정부의 재정 분석 및 거시 통계 작성에 활용하는 기준서이다. 이는 해당 국가의 정치적 형태나 정부부처의 구조와 상관없이 공공부문의 통계 작성을 돕는다는 목표로 만들어졌다. 물론 기준서의 세부적인 항목 일부만 떼어서 정부의 특정 정책이 갖는 유효성을 판단하는 데 활용할 수도 있다. 예를 들면 어떤 세제가 더 적합한지, 특정한 사회보장서비스를 위한 적정 지출 수준은 어떠한지 등의 질문에 접목할 수 있다.⁷⁾

IMF 『세계경제전망』에는 이에 더하여 국가별 조정이라는 변수가 있다. IMF에 취합되는 데이터는 리서치 부서 및 각 지역 담당 부서들이 함께 관리하는데, 『세계경제전망』에 반영되는 각국 경제 지표의 예상치 작업은 후자의 몫이다. 여기에 해당하는 상세 방법론은 구체적이지 않으며 필요시 해당 부서에 직접 연락을 취해야 한다.

즉, IMF가 자료를 활용하는 사례를 요약하자면, SNA라는 기준서를 기본으로 하되 IMF라는 기관의 특징에 맞게 국가 간 거래 및 화폐적·재정적 통계에 대한 보완 방법론을 마련하고 이에 더해 국가별 조정 절차까지 거친다는 것을 알 수 있다.

7) 물론 이는 GFSM 내에 제시된 설명이며, 실제 본문을 살펴보면 다른 기준서와 마찬가지로 다루는 항목들의 범주가 크기 때문에 아주 세부적인 정책 유효성 판단에 접목하긴 쉽지 않아 보인다.

■ 국제기구 사례(3) : 세계은행(WB)

세계은행도 IMF와 마찬가지로 경제 분석을 진행한다. 대표적인 보고서는 『세계경제전망(Global Economic Prospects)』인데 IMF 『세계경제전망』과 다루는 항목이 유사하면서도 다른 점이 있다.⁸⁾ 하지만 방법론에서는 큰 차이가 없을 것이기에 이번에는 또 다른 유명 보고서인 『기업환경평가보고서(Doing Business Report : 이하 ‘DBR’)』를 살펴보려 한다.

DBR은 발간 즉시 IMF 『세계경제전망』과 마찬가지로 각국 언론과 정부의 관심을 받는다. 특히 DBR은 기업하기 좋은 환경이라는 주제로 각국의 순위를 매기기 때문에 그 국가의 순위가 등락이 있다면 이슈가 된다. 그래서인지 WB는 DBR을 위한 개별 사이트까지 따로 개설하여 다양한 배경 자료를 제공하고 있다.⁹⁾ DBR은 총 10개의 항목으로 구성되어 있는데 각 항목마다 적용하는 방법론 역시 해당 사이트에 게재돼 있다.

DBR에 이르면 방법론들이 앞서 다른 기준서들과 조금 다르다는 것을 알 수 있다. 이는 앞선 기준서들의 경우 대개 국가 통계치 작성을 통한 정량적 비교가 목적이었던 것과 달리, DBR은 정성적 판단이 개입되는 비중이 크기 때문이다. 이해를 돕기 위해 다음 예시를 살펴보자. 만약 A 국가에서 사업을 시작할 때 17개의 과정을 거치는데 100일의 시간과 300달러의 비용이 소요되는 반면, B 국가에서는 6개의 과정과 20일의 시간만 필요한 대신 3만 달러가 소요된다면 이를 단순히 정량적으로 비교하기는 어려울 것이다. 여기에 대한 고민은 해당 보고서에서도 잘 드러난다.¹⁰⁾ 이를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

우선 국가별 동일 선상 비교가 어려운 DBR의 소재를 비교 가능하도록 만들기 위해 다음과 같은 몇 가지 가정을 도입했다. ① 사업을 하는 도시를 해당 국가 내에서 가장 큰 두 개의 도시로 한정하고, ② 사업의 대상을 ‘유한회사 및 그와 유사한 법적 수준의 회사’에만 집중하며, ③ 사업을 개진하고자 하는 주체가 관련 규정에 대해 완전히 인지하고 있다고 가정한다. 물론 이러한 가정이 현실과 거리감이 있고 국가별 정책을 100% 포함하지 못할 가능성 또한 크다.

8) 참고로 대한민국의 개별 자료가 WEO에는 제시되지만, GEP에서는 ‘선진국’에 포함되어 있어서 확인이 어렵다.

9) www.doingbusiness.org

10) World Bank Group(2019), *Doing Business 2020*, Washington, D.C. : World Bank, p.21.

그래서 보고서에는 다뤄진 내용의 폭이 좁을 수밖에 없다며 스스로 한계를 명시하고 있다.

데이터 취합 방식 역시 앞의 사례들과 다르다. 무엇보다 설문조사를 기반으로 한다는 특징이 있다. 질문지를 만들어 해당 국가의 민간 및 공공 전문가에게 배포하여 이를 수렴하고, 직접 해외로 나가 현장을 확인하거나 컨퍼런스 콜을 진행하는 식으로 지역 담당자가 자료를 취합한다. 즉, IMF 『세계경제전망』에서 보완적으로 쓰였던 지역적 조정의 기능이 DBR에서는 중심을 차지하고 있는 것이다. 다만 이런 정성적 방법론을 쉽게 비판할 수 없는 것은 DBR(2020)에 투입된 전문가 규모만 1만 5천 명에 달하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 일부 대상국들은 DBR에 반론을 제기해왔고, 2020년 말에는 자체 재검토를 진행하기에 이르렀다. 그리고 그 결과 일부 순위에 변동이 발생했다. 이는 각종 언론 보도의 대상이 되었으며, 현재까지 DBR은 2021년본 발행이 미뤄진 상태다.

■ 노동통계 특성

이상으로 국제기구가 발간하는 일부 보고서를 대상으로 일반적인 통계 작성 방법을 살펴보았다. UN의 AMA는 SNA의 기본적 활용 예이고, IMF는 거기에 몇 가지 정량적 보완을 더 했다고 볼 수 있다. WB의 DBR에 이르러서는 정성적 분석이 도드라진다. 그렇다면 과연 노동통계는 어떻게 다뤄지고 있는지 알아볼 차례다.

노동통계의 대표적 생산 주체는 단연 ILO일 것이다. 그래서 홈페이지 내 통계 메뉴만 살펴봐도 노동인구, 고용, 실업, 임금, 노동시간, 직장 내 안전, 노동소득 불균형, 노동 생산성, 단체 교섭 등 다양한 통계가 제시돼 있음을 알 수 있다. 이처럼 다양한 노동통계는 두 가지 측면에서 정성적인 특징을 가지는데 하나는 통계의 생산 시점, 그리고 나머지는 통계의 활용 시점이다.¹¹⁾

통계의 생산 시점에 정성적 평가가 들어가는 것은 ILO 데이터의 취합 방법론에서 유추 가

11) 수리적 접근도 당연히 존재한다. 일례로 ILO(2017), *ILO Labour Force Estimates and Projections: 1990-2030 / Methodological description*을 들 수 있다.

능하다. 대표적인 것은 「경제활동인구조사(Labour Force Survey)」로, 간단히 말하자면 노동 현황에 대한 설문조사라고 볼 수 있다. 이런 방법론은 노동시장의 특성상 필수적인데, 당장 실업률 산정만 생각해 보더라도 노동시장에 참여할 의지가 있는지 직접 물어볼 수밖에 없기 때문이다. 또한 현재 노동자의 학력 수준, 보유한 기능이 현재 직장에 얼마나 부합하는지 등도 설문으로 파악할 수밖에 없거나 설문으로 수치를 보완해야 하는 예다. 또한 노동통계는 그 국가의 「인구주택총조사」와의 연관이 필연적이고 총조사 역시 설문의 형식이 바탕이 된다는 점도 함께 고려해야 한다.

통계의 활용 시점에 드러나는 정성적인 부분은 해석의 다양성에 기인한다. 예를 들어 A 국가와 B 국가의 실업률이 5%로 동일하다고 하여도 그 해석은 제반 사항에 따라 달라질 수밖에 없다. 그 국가의 경제 규모, 주요 산업구조, 인구, 현재 국제 경기, 그리고 그동안의 시계열 등을 전반적으로 고려해야 하기 때문이다. 그래서 노동통계의 사용은 일괄적으로 넓게 비교하는 것보다 특정 국가의 특정 시점을 대상으로 하는 경우가 많다. 만약 특정 국가 단위를 넘어 노동통계를 취합 및 활용한다면 대개 그 항목에 한정된 연구일 가능성이 크다. 이를테면 코로나19로 인한 노동구조의 변화라든지, 아동 취업 현황, 또는 사회보호 관점에서의 분석 등을 생각할 수 있다.

■ 국제기구의 ILO 데이터 활용

ILO는 IMF 및 WB와 함께 연례 회의를 연다. 가장 최근의 회의는 2020년 10월에 화상회의로 개최되었는데 코로나19로 인한 노동시장의 타격과 향후 경기 부양책의 효과 등에 대한 논의가 이루어졌다. 그뿐 아니라 이들 기구는 주요 회의의 배경 보고서를 함께 집필하기도 하는데, 일례로 2016년 베를린에서 열린 G20 회의 시 직장에서의 여성에 대한 보고서를 들 수 있다.¹²⁾ 특이한 점은 해당 보고서에 담긴 통계나 그래프가 거의 모두 ILO 자료라는 점이다. ILO

12) ILO, OECD, IMF, and World Bank(2016), *Women at Work in G20 Countries: A Background Paper*, G20 Employment Working Group Meeting, 19-21 December 2016, Berlin.

가 국제적 노동통계 작성의 주요 주체라지만 다른 국제기구가 연구를 주도적으로 진행하고, ILO 데이터를 응용해 활용하는 사례는 없는지 궁금해진다. 이에 답을 하기 위해 몇 가지 예를 들어 보자.

먼저 살펴볼 자료는 IMF에서 발간한 *Labor Market Informality and the Business Cycle*이라는 제목의 연구보고서이다.¹³⁾ 해당 보고서는 2020년 11월에 발간된 것으로, 비공식 노동 인구가 거시경제에 미치는 영향이 중요함에도 명확한 파악이 어렵다는 난점이 있어 동태적 확률 일반균형(DSGE) 모델을 사용해 분석을 시도하는 연구다. 저자들은 이 모델이 분석에 적합하다고 판단하기 위해서는 세 가지 잘 알려진 노동시장의 특성을 제대로 내포하고 있어야 한다고 했는데, 이는 다음과 같다. ① 부유한 국가일수록 비공식 노동이 노동시장에서 차지하는 비중은 작아질 것이고, ② 노동시장의 비공식성은 경기 순환에 역행하며, ③ 비공식성이 낮을수록 실업률은 경기 변동에 더 잘 반응한다.

여기서 주목해야 할 것은 본 보고서의 내용이 아니라, 해당 보고서가 ILO 데이터를 활용하는 방식이다. 일례로 위에서 언급한 ① 항목을 분석하기 위해, 저자들은 ILO의 비공식성 자료와 WB의 인당 GDP 자료를 활용한다. 또한 ③ 항목을 알아보기 위해 ILO의 비공식성 및 실업률 데이터를 이용해, 국가별 GDP와 비교 후 오쿤의 계수 값¹⁴⁾을 구해 도시하였다. 이처럼 주도적으로 확률 모델을 수립하고 정합성을 검토하기 위해 ILO 데이터를 유연하게 응용하고 있다.

또한, 해당 보고서는 모델 수립 후 특별 국가의 사례에 한정해서 적용한다. 즉 앞서 언급한 노동통계의 정성적 특성을 보고서 내 모델 적용 과정에서도 활용하고 있는 것이다. 해당 보고서에서는 콜롬비아의 소득세 감면 정책이 노동시장에 미친 영향을 검토하는데, 실제 노동시장의 비공식성 변동분과 모델의 추정치를 비교해 본다. 나아가 심지어는 측정치가 존재하지 않는 실업률 감소분까지도 추정하고 있다.

13) Frederic Lambert, Andrea Pescatori, and Frederik Toscani(2020), *Labor Market Informality and the Business Cycle*, IMF Working Paper, WP20/256.

14) 오쿤의 계수(Okun's Coefficient)는 GDP와 실업률 간의 상관관계를 나타내는 수치다. 통상 GDP가 증가할수록 실업률이 감소한다는 경험칙을 발견한 오쿤의 법칙에서 비롯했다. 이 보고서에서는 국가 노동력의 비공식성이 높을수록 오쿤의 계수 절대치가 감소한다는 실증 데이터의 결과를 확률 모델을 통해 구현하고자 했다. Ibid., pp.15~16.

WB의 연구보고서 역시 유사한 예다. 여기서 살펴볼 보고서는 2020년 12월에 발간된 *Promoting Female Labor Force Participation*이다.¹⁵⁾ 그간 대부분의 자료가 ‘여성의 취업률’에만 관심을 가지는 가운데, 이 보고서는 ‘여성 노동시장 참여도’, 즉 여성이 일을 하려는 의사 자체를 하나의 주제로 포함한다는 데 핵심이 있다. 이를 위해 해당 보고서에서는 여성의 노동시장 참여를 제한하는 내·외부적 요인들을 살펴본 다음 이들이 노동시장 내 규범이나 믿음 등에 어떤 작용을 하여 여성 노동시장 참여도에 영향을 미치는지를 논한다.

이번에도 주목할 것은 이 보고서가 ILO 자료를 활용하는 방식이다. 경제활동참가율과 여성 경제활동참가율의 지역별 수치와 추정치가 대표적으로 쓰였는데, 이들에 영향을 미치는 변수는 다양하다. 즉, 국가의 경제 규모나 인구구조처럼 쉽게 떠올릴 수 있는 변수들과 단순한 선형 관계를 갖고 있지 않는 것이다. 그래서 해당 보고서는 분석 대상을 선진국과 개발도상국으로 나누거나 아니면 아예 특정 국가의 특정 정책과 그에 따른 수치의 변화를 상황에 맞춰 분석한다. 다시 말하자면 이 보고서 역시 노동통계의 적절한 활용을 위해 분석의 범위를 좁게 가져가고 있는 것이다. 이는 자료를 있는 그대로 사용하는 게 아니라, 자료에 내포된 정성적 함의를 찾는다는 의미도 된다. 특히 해당 보고서에서 다루듯, 어떠한 변수들이 해당 국가의 문화나 시스템상에 내재되어 여성의 시장 참여에 대한 가치관에 보이지 않는 장벽으로 기능하는지 등의 내용은 어떠한 숫자로도 단순히 대변할 수 없는 분석의 영역이라 할 수 있다.

■ 결론

국제기구는 다양한 국가에 걸쳐 활동을 하기 때문에 지속적으로 국가 통계 작성 방법을 수립하기 위해 노력해 왔다. 가장 대표적인 방법론은 GDP로 대표되는 수치를 국가 간에 비교할 수 있도록 만든 SNA라 할 수 있는데, 이를 수립하고 개정하는 데 5개의 국제기구가 참여할 정도였다.

15) Svetlana Pimkina and Luciana de la Flor(2020), “Promoting Female Labor Force Participation”, *Jobs Working Paper*, No.56, Washington, D.C. : World Bank.

하지만 이런 노력에도 불구하고 SNA는 경제의 모든 항목을 아우를 수 없었기에, 각 기관은 자신들이 활동 범위나 추진하는 정책 방향에 맞춰 자료를 추정하고 보완하는 방법론을 고민하게 되었다. 당장 GDP 관련 수치를 매년 요약해 두는 UN의 AMA만 하더라도 GDP 추정치에 대한 조정 방법론이 마련돼 있다. IMF 『세계경제전망』은 아우르는 자료의 범위가 더 넓기 때문에 국제적 거래 관계 및 재정적 고려 등을 보완하는 방법론을 더해서 사용하고 있다. WB의 『세계경제전망』은 IMF 『세계경제전망』과 유사하나, DBR로 가면 정성적 보완법이 강해진다. 이는 사업하기 좋은 환경이라는 주제 자체가 정량적 비교가 불가능한 영역이기 때문이다.

이런 정성적 요소는 노동통계에서도 발견된다. 실업률 수치를 구하기 위해서는 경제활동 의지가 있는지를 사람들에게 물어서 파악할 수밖에 없다는 특성을 생각해 보면 이해하기 쉽다. 물론 만들어진 자료들을 해석하는 데도 정성적 분석이 필요하다. 단순한 숫자도 주어진 환경에 따라 다르게 해석할 수 있기 때문이다.

그래서 국제기구는 자료의 생성과 해석에 서로 협력을 한다. ILO 역시 IMF나 WB와 협력을 지속하고 있다. 공동 연례회의를 열기도 하고, G20 회의와 같은 큰 행사의 배경 보고서를 함께 작성하기도 한다. 물론 노동이 주제가 되는 항목에서는 ILO의 자료가 그대로 쓰이는 경우가 많다. 하지만 그렇다고 해서 다른 국제기구가 ILO의 자료에 그저 편승하기만 하는 건 아니다.

ILO와 다른 국제기구 간의 관계는 서로 긴밀히 연관돼 있으면서도 상호 독립적이다. 일례로 IMF와 WB가 발간한 일부 보고서를 보면 ILO의 자료를 참고하되 이를 응용해서 활용하는 것을 볼 수 있다. 물론 그럼에도 불구하고 노동통계가 갖는 본질적 특성을 지우기는 쉽지 않다. 즉, GDP처럼 국가들을 동일 선상에 놓고 단순히 비교하는 작업이 가능하지 않기 때문에 국가별 세부 분석을 하거나, 아니면 특정 주제에 한정해 분석을 하는 경우가 많은 것이다.

어쨌건 결론은 간단하다. 국제기구는 다양한 현실을 최대한 아우르고, 이를 간결하게 표현하기 위해 끊임없이 노력하고 있다. 그래서 활동하는 영역이 서로 다르지만 협력하고 같이 고민하기도 한다. 이에 더하여 세상이 바뀌는 속도에 맞춰 지속적으로 방법론들을 개선하고 있다. 통계별로 가지는 특성을 잘 인지하여 그게 맞게 활용하는 것도 언제나 고민거리다. 정량적으로 분석할 것과 정성적으로 접근할 자료의 구분도 이에서 비롯한다. 정성적인 방법론으로 정량적 순위를 매긴 DBR의 사례는 이 고민의 답을 찾기가 쉽지 않다는 것을 보여준다. 다행히 전 세계의 모든 국가는 국제기구가 활동하는 무대이자, 국제기구의 업무에 피드백을 주

는 주체이기도 하다. 항상 열린 태도를 견지한다면 국제기구의 통계 활용 방법론들은 갈수록
정합성을 높여갈 수 있을 것이다. **KLI**

참고문헌

- EC, IMF, OECD, UN, and World Bank(2009), *System of National Accounts 2008*, New York : United Nations.
- Eurostat(2014), *Essential SNA : Building the Basics*, Luxemburg : European Union.
- ILO, OECD, IMF, and World Bank(2016), *Women at Work in G20 Countries : A Background Paper*, G20 Employment Working Group Meeting, 19-21 December 2016, Berlin.
- ILO(2017), *ILO Labour Force Estimates and Projections : 1990-2030 / Methodological description*.
- IMF(2009), *Balance of Payments and International Investment Position Manual(BPM6), 6th edition*, Washington D.C. : International Monetary Fund.
- _____(2014), *Government Finance Statistics Manual 2014*, Washington, D.C. : International Monetary Fund.
- _____(2017), *Monetary and Financial Statistics Manual and Compilation Guide*, Washington, D.C. : International Monetary Fund.
- Lambert, F., A. Pescatori, and F. Toscani(2020), “Labor Market Informality and the Business Cycle”, *IMF Working Paper*, WP/20/256.
- Pimkina, S., and L. de la Flor(2020), “Promoting Female Labor Force Participation”, *Jobs Working Paper*, No. 56, Washington, D.C. : World Bank.
- UN(1947), *Measurement of National Income and the Construction of Social Accounts : Report of the Sub-Committee on National Income Statistics of the League of Nations Committee of Statistical Experts*, Geneva : United Nations.
- _____(2021), *National Accounts Statistics : Analysis of Main Aggregates, 2019*, New York : United Nations.
- United Nations Statistical Commission(2011), *Guideline for Monitoring the 2008 SNA implementation*.
- World Bank Group(2019), *Doing Business 2020*, Washington, D.C. : World Bank.