



외국인 이민자의 유입이 재정에 미치는 영향

2022. 12.

조희평 · 강동익



외국인 이민자의 유입이 재정에 미치는 영향

2022. 12.

조희평 · 강동익

서 언

최근 20년 동안 외국인 인구가 급격하게 증가한 우리나라는 다문화 국가로의 진입을 눈앞에 두고 있다. 2019년 현재 국내 체류 외국인 비중은 전체 인구 대비 약 5%를 기록했으며 앞으로도 외국인 유입의 증가 추세는 지속될 것으로 예상된다. 이와 같은 외국인 이민자의 유입은 지역 경제뿐만 아니라 국가 재정에도 직간접적인 영향을 미칠 수 있다. 이에 본 보고서는 외국인 유입이 지방재정에 미치는 영향을 분석함으로써 외국인의 재정 효과에 대한 시사점을 제시하고자 하였다. 이를 위해 기초자치단체 단위의 미시계량 분석과 광역자치단체 단위의 시계열 분석을 종합적으로 수행하였다.

분석 결과 외국인 유입은 기초자치단체와 광역자치단체의 세입과 세출을 감소시키지 않는 것으로 나타났다. 특히 외국인 유입의 세입 및 세출 증가 효과는 기초자치단체보다 광역자치단체에서 더 큰 것으로 분석되었다. 저자들은 이러한 외국인 유입의 재정효과에 대해 세입 재원별, 세출 분야별로 다양한 실증 분석을 수행하였다. 또한 외국인 유입 효과가 지방자치단체 종류별, 외국인 유형별로 상당히 이질적임을 보였다. 끝으로 외국인 유입이 지역경제와 인구에 미치는 영향을 분석함으로써 외국인이 어떠한 경로로 재정에 영향을 미치는지에 대해 설명하고자 하였다.

이렇듯 본 연구는 외국인 유입이 재정과 지역경제에 미치는 영향을 종합적으로 분석함으로써 여러 정책적 시사점을 도출하였다. 저출산·고령화로 인한 생산인구 감소에 직면한 우리 사회는 현재 이민정책의 방향성 설정과 관련하여 중요한 기로에 서 있다. 본 보고서가 외국인 유입으로 발생할 수 있는 긍정적인 효과는 극대화하면서 사회적 비용과 갈등을 최소화할 수 있는 이민 정책을 수립하는 데에 활용될 수 있기를 기대한다.

본 연구는 본 연구원의 조희평 박사와 강동익 박사가 공동으로 작성하였다. 저자들은 연구를 진행하는 데에 다양한 측면에서 조언을 아끼지 않은

한국조세재정연구원의 연구위원들과 외부 전문가들에게 감사의 뜻을 표하고 있다. 마지막으로 저자들은 자료 정리 및 표와 그림의 편집 등에 기여한 본원 이재국 연구원과 나영 연구원에게 깊은 감사의 마음을 가지고 있다.

마지막으로 본 연구보고서에 담긴 내용은 저자들의 개인적인 의견으로 본 연구원을 대표하는 공식적 견해가 아님을 밝힌다.

2022년 12월

한국조세재정연구원
원장 김 재 진

요약 및 정책적 시사점

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

1. 외국인 유입이 기초자치단체 재정에 미치는 영향

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

실증 분석 결과 외국인 이민자의 유입은 기초자치단체의 세입 감소로 이어지지 않는 것으로 나타났다. 외국인 유입률이 인구 대비 1%p 증가했을 때 기초자치단체의 총세입은 통계적으로 유의하지는 않지만 1~2% 증가하는

것으로 추정되었다. 이러한 외국인 유입의 세입효과를 재원별로 살펴본 결과, 지방교부세나 교부금과 같은 이전재원은 증가하는 반면 지방세와 같은 자체재원의 비중은 감소하는 것으로 나타났다. 이는 외국인의 재산 보유 규모가 작아 지방세에서 큰 비중을 차지하는 재산세에 대한 기여가 낮은 것에서 일부 비롯된 것으로 판단된다. 이에 따라 기초자치단체의 재정자립도와 재정자주도는 외국인 유입으로 인해 전반적으로 감소하는 경향이 있었다.

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

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

이러한 외국인의 세출 효과 역시 지방자치단체 종류별·외국인 유형별로 상당히 이질적이었다. 기초자치단체 시·군의 경우 외국인 유입으로 인해 환경, 국토 및 지역개발 분야 세출이 증가한 반면 사회복지 분야 세출이 차지하는 비중은 감소하였다. 이에 반해 서울시 자치구의 일반공공행정이나 수송 및 교통 분야의 세출액 및 세출 비중이 감소하는 것으로 나타난 것과 달리 사회복지 관련 지출 비중은 유의미하게 증가하는 것으로 나타났다. 이

와 더불어 외국인근로자의 유입은 사회복지지출 비중의 감소로 이어진 반면, 외국국적동포의 유입은 해당 세출 비중의 증가로 연결되었다. 이와 같은 이질적 세출 효과는 시군 지역을 중심으로 유입된 외국인근로자의 경우 연령대가 낮고 경제활동참가율이 높은 반면, 서울에 다수 유입된 외국국적동포의 연령대는 상대적으로 높은 것에서 기인한 것으로 추정된다.

마지막으로 본 장에서는 외국인 이민자의 유입이 내국인에 미치는 영향을 기초자치단체 단위에서 분석하였다. 외국인이 내국인의 이주결정과 노동시장에 미치는 영향으로 인한 간접적인 재정효과가 발생할 수 있기 때문이다. 첫 번째로 외국인의 유입은 기초자치단체의 내국인 인구를 평균적으로 감소시키지 않은 것으로 나타났으며, 이는 외국인 유입으로 인해 총세출과 세입이 감소하지 않은 결과와 일관된다. 반면에 서울 자치구는 외국인 유입으로 인해 내국인이 유출되는 경향이 나타났는데, 이러한 결과는 세입 및 세출 분석에서 나타난 서울에서의 이질적 효과를 일정 부분 설명하고 있다. 두 번째로 외국인이 지역 노동시장에 미치는 영향을 추정하였으며 외국인 유입은 내국인의 소득과 고용에 대체적으로 부정적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 따라서 내국인의 고용이나 소득이 감소할 경우 발생할 수 있는 세입감소나 사회복지 지출 증가 효과는 제한적이었을 것으로 예상된다.

2. 외국인 유입이 광역자치단체 재정에 미치는 영향

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

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

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

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

3. 결론 및 시사점

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

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

결론적으로 국내 경제 기여도가 높은 외국인을 보다 많이 수용하기 위해 현재의 외국인 고용허가제도에 시장원리를 점진적으로 도입하는 것을 고려할 수 있다. 구체적으로 시장원리에 기초한 경매를 활용하여 외국인 고용을 위한 허가서를 외국인 노동자에 대한 지불용의가 높은 사업자에게 판매·배분하는 방식이다. 이를 통해 우리나라 경제에 대한 기여도가 상대적으로 높은 외국인 노동자를 유치할 수 있을 뿐만 아니라 고용허가서 판매 수익을

통한 자원 확보 또한 기대할 수 있다. 이와 더불어 외국인 이민 정책을 체계적으로 수립하고 관리할 수 있는 컨트롤타워(이민청 등)를 설립할 필요가 있다. 외국인 이민자의 유입은 사회·경제 영역 다방면에 걸쳐 영향을 미치기 때문에 종합적·장기적 안목을 가지고 이민정책을 수립할 필요가 있다. 그러므로 외국인 정책을 총괄하는 컨트롤타워를 설립하여 외국인 유입으로 발생할 수 있는 긍정적인 경제·재정효과는 극대화하면서 사회적 비용은 최소화할 수 있는 외국인·이민 정책 수립이 요구된다.

목 차

I. 서론	17
II. 연구배경 및 현황	20
1. 국내 외국인 유입 현황	20
2. 이민 정책 및 재정 지출 현황	29
가. 외국인정책	30
나. 다문화가족정책	34
다. 이민정책 관련 세부사업 및 예산	38
III. 외국인 이민자의 유입과 기초자치단체 재정: 미시계량분석	43
1. 개관	43
2. 분석자료 및 실증분석전략	51
가. 분석자료	51
나. 실증분석전략	52
3. 외국인 이민자의 유입이 기초자치단체 재정에 미치는 영향	58
가. 외국인 이민자의 유입이 세입에 미치는 영향	58
나. 외국인 이민자의 유입이 세출에 미치는 영향	72
다. 외국인 유입이 내국인에 미치는 영향	82
라. 강건성 분석	87
4. 소결	95
IV. 외국인 이민자의 유입과 광역자치단체 재정: 시계열분석	98
1. 개관	98

2. 분석자료 및 추정방법	101
가. 분석자료	101
나. 추정방법	102
3. 외국인이 광역자치단체 재정에 미치는 효과	105
가. 실증분석 결과	105
나. 외국인이 재정에 영향을 미치는 경로 분석	111
다. 외국인에 의해 영향 받은 세입 세출 분야 분석	121
4. 소결	128
V. 결론 및 시사점	129
참고문헌	134

표목차

〈표 II-1〉 시도별 외국인 비중 및 유입률	25
〈표 II-2〉 시군구별 외국인 비중 및 유입률	27
〈표 II-3〉 국내 체류 외국인의 특성(15세 이상)	28
〈표 II-4〉 1차 외국인정책 전체 과제 및 예산규모	31
〈표 II-5〉 2차 외국인정책 전체 과제 및 예산규모	32
〈표 II-6〉 3차 외국인정책 전체 과제 및 예산규모	33
〈표 II-7〉 1차 다문화가족정책 전체 과제 및 예산규모	35
〈표 II-8〉 2차 다문화가족정책 전체 과제 및 예산규모	36
〈표 II-9〉 3차 다문화가족정책 전체 과제 및 예산규모	37
〈표 II-10〉 이민정책 관련 59개 세부사업별 예산	41
〈표 III-1〉 국내 외국인 유입의 효과 관련 문헌 정리	47
〈표 III-2〉 도구변수 1단계 추정식	57
〈표 III-3〉 외국인 유입과 기초자치단체 세입결산액	60
〈표 III-4〉 외국인 유입과 기초자치단체 자원별 세입결산액	63
〈표 III-5〉 외국인 유입과 재정자립지표	66
〈표 III-6〉 외국인 유입의 지방자치단체 종류별 세입에 미치는 이질적 효과	67
〈표 III-7〉 외국인 유형별 세입에 미치는 이질적 효과	69
〈표 III-8〉 외국인 유입과 기초자치단체 세출결산액	73
〈표 III-9〉 외국인 유입과 내국인 인구	84
〈표 III-10〉 외국인 유입과 내국인의 노동성과	86
〈표 III-11〉 내국인 유입률 통제 여부에 따른 외국인 유입의 세입효과	88
〈표 III-12〉 혁신도시, 개발지구 및 신도시를 제외한 외국인 유입의 세입 효과	89
〈표 III-13〉 통제변수 추가에 따른 외국인 유입의 세입 효과	90
〈표 III-14〉 지역노동시장권 분석단위 사용 시 외국인 유입의 효과	92

CONTENTS

〈표 III-15〉 도구변수 구성 시 특정 출신 국가 제외에 따른 효과	94
〈표 IV-1〉 Lag Length Information Criterion	104
〈표 IV-2〉 기초통계	105
〈표 IV-3〉 광역자치단체별 기초통계	106
〈표 IV-4〉 기초통계	111

그림목차

[그림 II-1] 국내 체류 외국인 비중의 변화	20
[그림 II-2] 국내 외국인 주민 비중의 변화	21
[그림 II-3] 국적별 외국인 비중	23
[그림 II-4] 시도별 외국인 주민 비중	24
[그림 II-5] 이민정책의 범위	39
[그림 III-1] 2009~2018년 실제 외국인 유입률과 예측된 외국인 유입률과의 관계 · 56	
[그림 III-2] 자치단체유형별 실제 외국인 유입률과 예측된 외국인 유입률과의 관계 · 56	
[그림 III-3] 외국인 유입과 일반회계 세입결산액과의 상관관계	59
[그림 III-4] 기초자치단체 재원별 세입결산액의 변화(2010~2019년)	62
[그림 III-5] 외국인 유입과 일반회계 세출결산액과의 상관관계	72
[그림 III-6] 분야별 세출결산액의 변화(2010~2019년)	75
[그림 III-7] 외국인 유입과 분야별 세출결산액	76
[그림 III-8] 외국인 유입과 주요 분야 · 부문별 세출결산액	77
[그림 III-9] 외국인 유입과 지방자치단체 종류별 · 분야별 세출결산액	79
[그림 III-10] 외국인 유형별 분야별 세출결산액에 미치는 효과	82
[그림 IV-1] 지방세 구조(Local Tax Structure)	100
[그림 IV-2] 지방자치단체별 세목별 구성	101
[그림 IV-3] 광역지역 총 세입 세출	107
[그림 IV-4] 광역지역 총외국인수, 평균 외국인 유입률	107
[그림 IV-5] 외국인 이민자의 유입의 효과(기대유입률 미포함)	108
[그림 IV-6] 외국인 이민자의 유입 효과(기대유입률 통제함)	110
[그림 IV-7] 외국인 유입 충격에 대한 외국인 수의 충격반응함수	113
[그림 IV-8] 외국인 유입 충격에 따른 광역자치단체의 인구 변화	113

[그림 IV-9] 외국인 유입 충격에 따른 경제활동인구 변화	114
[그림 IV-10] 외국인 유입 충격에 따른 고령인구비율 변화	114
[그림 IV-11] 고용률과 실업률의 변화	115
[그림 IV-12] 지역 종사자 수와 사업체 수의 변화	116
[그림 IV-13] 제조업 부문의 종사자 수와 사업체 수의 변화	117
[그림 IV-14] 전체 산업 대비 제조업 부문의 비율의 변화	117
[그림 IV-15] 공공업지수 변화	118
[그림 IV-16] 특허출원 건수 변화	118
[그림 IV-17] 소비자물가지수 변화	120
[그림 IV-18] 아파트 매매가 지수 변화	120
[그림 IV-19] 1인당 소득 변화	121
[그림 IV-20] 지방세입 항목 순계 합계	122
[그림 IV-21] 지방세입 항목 일반회계	123
[그림 IV-22] 세출 분야별 외국인 유입 효과	124
[그림 IV-23] 개별 세출 항목별 외국인 유입 효과 1	126
[그림 IV-24] 개별 세출 항목별 외국인 유입 효과 2	126
[그림 IV-25] 개별 세출 항목별 외국인 유입 효과 3	127
[그림 IV-26] 다문화 예산과 외국인 예산의 변화	128

I. 서론

최근 20년 동안 외국인 인구가 급격하게 증가한 한국은 다문화 국가로의 진입을 목전에 두고 있다. 1998년 현재 국내 체류 외국인 수가 30만명에 불과하였다면 2019년 현재 국내 체류 외국인 수는 252만명으로 집계되었는데, 이는 전체 인구 대비 약 5%에 육박하는 수치이다. 3개월 이상 장기 체류하는 외국인주민(한국국적 미취득자·취득자 및 외국인주민 자녀 포함) 수 또한 2019년 기준 222만명을 기록했으며 이는 총인구 대비 약 4.3%에 해당한다. 해당 비율은 다문화 국가의 대표격인 미국의 1970년 외국인 이민자 비율에 거의 근접하는 수치이다.¹⁾ 코로나19로 인해 2020년의 외국인 주민은 다소 감소했지만, 국가 간 빗장이 다시 풀리기 시작하면서 지금까지 겪었던 외국인 유입의 증가세는 다시 지속될 것으로 예상된다.

외국인 이민자의 유입규모가 점점 증가함에 따라 외국인이 국가 경제에 미치는 영향도 커지고 있다. 특히 외국인 인구의 증가는 국가 재정에도 상당한 영향을 미칠 수 있다. 예컨대 외국인이 직접 국내에 납부하는 세금이 증가하면서 세입이 증가할 수 있다. 또한 외국인 유입으로 기본적인 재정수요가 늘어나고 외국인 관련 지출이 증가하면서 전반적인 세출 또한 증가할 수 있다. 이렇듯 외국인은 재정에 직접적으로 영향을 줄 수 있을 뿐만 아니라 지역경제나 내국인에게 미치는 효과를 통해서도 간접적으로 재정에 영향을 줄 수 있다. 예를 들어 외국인 유입이 지역경제 활성화에 기여한다면 전반적인 세입이나 세출이 증가할 가능성이 있는 것이다.

이에 본 연구는 외국인 이민자의 유입이 지방재정에 미친 영향을 분석함

1) 법무부, 「출입국자및체류외국인통계」 각 연도; 행정안전부, 「2019 지방자치단체 외국인주민 현황」. 외국인 이민자 관련 선행연구에서 외국인 이민자(immigrants)는 국적이 아닌 출생지 기준으로 분류하는 것이 일반적이다. 이는 법무부나 행정안전부에서 사용하는 ‘외국인’의 정의와 일부 상이한 측면이 있다.

으로써 외국인의 재정 효과에 대한 시사점을 제시하고자 한다. 여기서 중앙 정부 재정이 아닌 지방재정에 초점을 맞추는 이유는 외국인 효과가 외국인의 유입이 집중된 지역에서 특히 크게 나타날 가능성이 높기 때문이다. 이와 더불어 외국인 유입의 지역별 차이를 이용하여 재정에 미치는 효과를 보다 수월하게 식별할 수 있다는 분석상의 장점 또한 존재한다. 다만 본 분석을 통해 외국인 유입이 중앙정부 재정 전반에 미치는 영향 혹은 외국인 유입으로 인한 장기적인 재정 효과를 파악하는 데에는 일정 부분 한계가 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

구체적으로 본고는 2009~2018년 외국인 이민자의 유입이 기초자치단체 및 광역자치단체 재정에 미치는 영향을 종합적으로 분석하였다. 먼저 외국인 유입의 시군구별, 시간별 차이를 이용하여 외국인의 유입이 기초자치단체 세입과 세출에 미치는 영향을 미시계량적으로 분석하였다. 나아가 세입 재원별, 세출 분야별 외국인 유입의 효과를 추정하였으며 추가적으로 기초자치단체 종류별, 외국인 유형별 이질성 분석을 수행하였다. 여기서 외국인 유입의 내생성 문제를 극복하기 위해 외국인의 출신 국가별 과거 거주지를 도구 변수(enclave instrument)로 사용하였다.

이와 더불어 거시경제학의 국소투영(local projection)을 통해 외국인 유입이 광역자치단체 재정에 미치는 영향을 분석하였다. 구체적으로 외국인 유입의 충격반응함수(impulse response function)를 추정함으로써 시간에 따른 재정효과 및 지역경제 파급효과를 분석하였다. 앞서의 기초자치단체 단위의 정밀한 미시분석뿐만 아니라 광역자치단체 단위의 거시 시계열 분석까지 고려하는 이유는 우선 외국인 유입의 지역(local)효과와 전역(global)효과가 다르게 나타날 수 있다는 데에 있다. 예컨대, 외국인의 유입으로 인해 내국인이 타 시군구로 유출되는 구축효과가 존재할 경우 기초 단위 재정효과와 광역 단위 재정효과가 상이할 수 있다. 이와 더불어 시계열 모형을 사용함으로써 기초 단위 미시분석에서 포착할 수 없는 외국인 유입의 동학(dynamics)이나 승수효과를 추가적으로 파악하고자 하였다.

본 연구는 외국인 이민자의 유입이 지방재정에 미치는 영향에 대한 종합

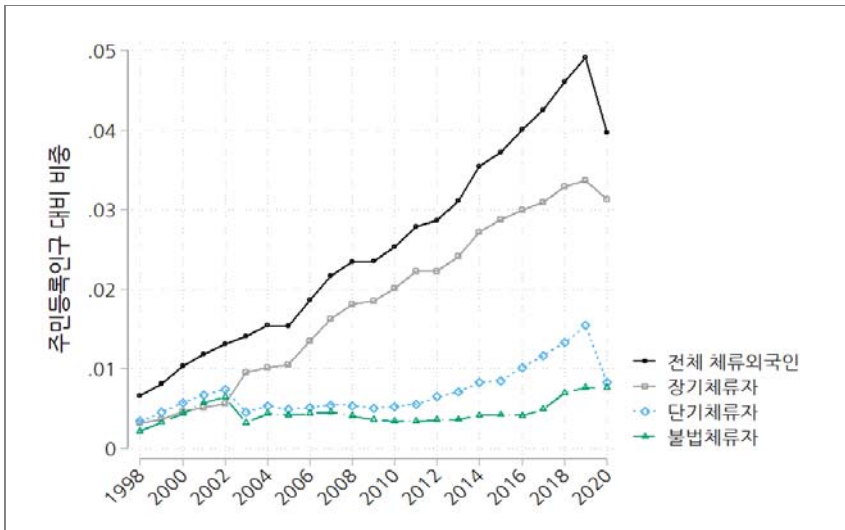
적인 분석을 통해 향후 외국인 관련 정책의 방향성 수립에 기여하고자 한다. 관련 선행연구에서 외국인 주민이 기초자치단체 재정지출에 미치는 영향에만 초점을 맞췄다면, 본 연구에서는 외국인의 유입이 기초 및 광역 자치단체의 세입 및 세출에 미치는 영향에 대한 종합적인 분석을 수행하였다. 특히 세입·세출 분야별, 자치단체 종류별, 외국인 유형별 등 다양한 이질성 분석을 통해 여러 정책적 시사점을 제시하였다. 아울러 미시계량 및 시계열 분석기법을 보완적으로 사용하여 외국인 유입의 재정 효과를 추정하였으며, 과거 거주지 도구변수의 타당성 분석(Goldsmith-Pinkham et al., 2020)과 같은 최근의 학문적 추세를 반영했다는 점 또한 본 연구의 중요한 학술적 기여로 판단된다.

본고는 총 5개 장으로 구성되어 있다. 먼저 제Ⅱ장에서는 국내 외국인 유입 현황 및 이민 정책에 대해 설명한다. 제Ⅲ장에서는 미시계량 분석기법을 활용하여 외국인 유입이 기초자치단체 재정에 미치는 영향을 분석한다. 제Ⅳ장에서는 시계열 분석기법을 통해 외국인 유입이 광역자치단체 재정에 미치는 효과를 제시한다. 제Ⅴ장은 앞서의 실증 분석을 토대로 결론을 도출하고 정책적 시사점을 제시한다.

Ⅱ. 연구배경 및 현황

1. 국내 외국인 유입 현황

[그림 II-1] 국내 체류 외국인 비중의 변화

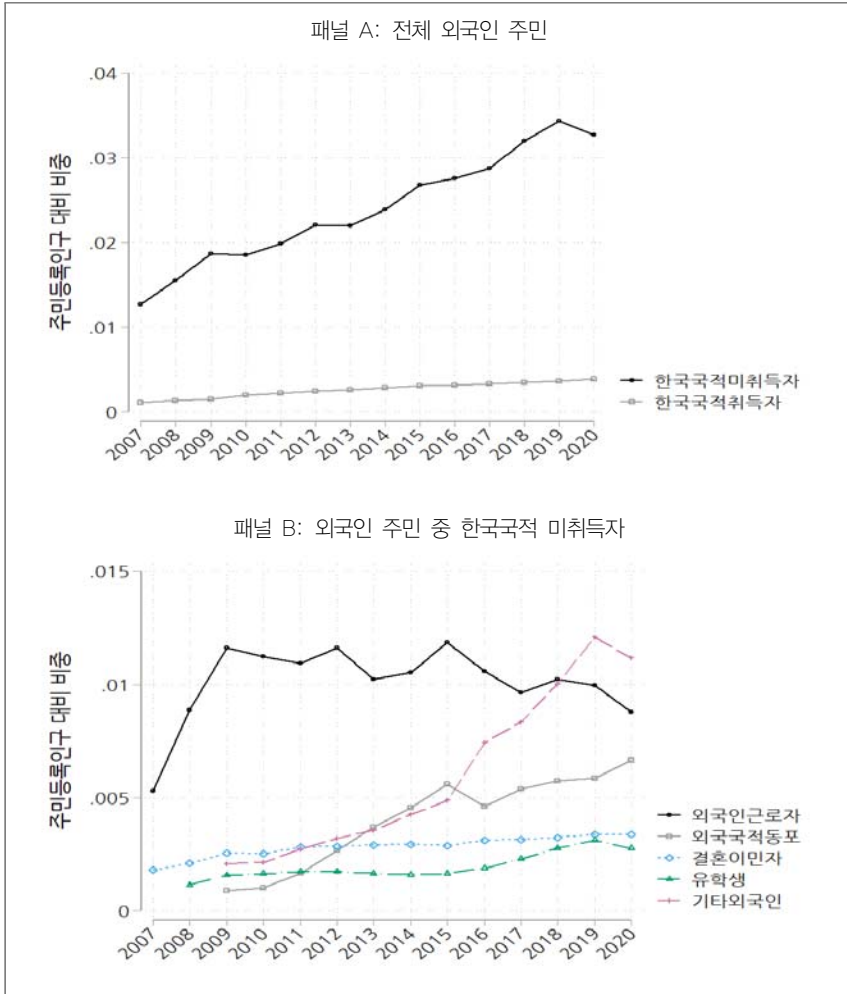


자료: e-나라지표, 「체류 외국인 현황」 자료를 기반으로 저자 작성

본 절에서는 국내 외국인 유입 현황을 외국인 유형별, 국적별, 지역별로 나눠서 자세히 살펴보고자 한다. [그림 II-1]은 법무부 출입국자 및 체류 외국인 통계를 기반으로 주민등록인구 대비 국내 체류 외국인 비중의 변화를 보여주고 있는데, 외국인이 전체 인구에서 차지하는 비중이 가파르게 증가하고 있음을 알 수 있다. 2019년 현재 국내 체류 외국인 수는 252만명을 기록하였는데, 이는 전체 인구 대비 4.9%에 해당하는 수치이다. 국내에 90일 이상 장기체류하는 외국인 또한 173만명으로 나타났는데, 이는 전체 인구

대비 3.4%에 해당한다. 아울러 불법체류자 숫자는 2010년대 중반 이후로 증가하는 추세이며 2019년 현재 39만명(인구 대비 0.8%)으로 추정되었다. 다만 2020년의 경우 코로나19의 영향으로 외국인 비중이 감소하였는데, 장기체류자보다는 단기체류자 감소의 영향이 더 컸다.

[그림 II-2] 국내 외국인 주민 비중의 변화



주: 2009년 이전에는 외국국적동포, 결혼이민자, 유학생 등이 기타 외국인으로 분류되어 제외함
 자료: 행정안전부, 「지방자치단체외국인주민현황」 자료를 기반으로 저자 작성

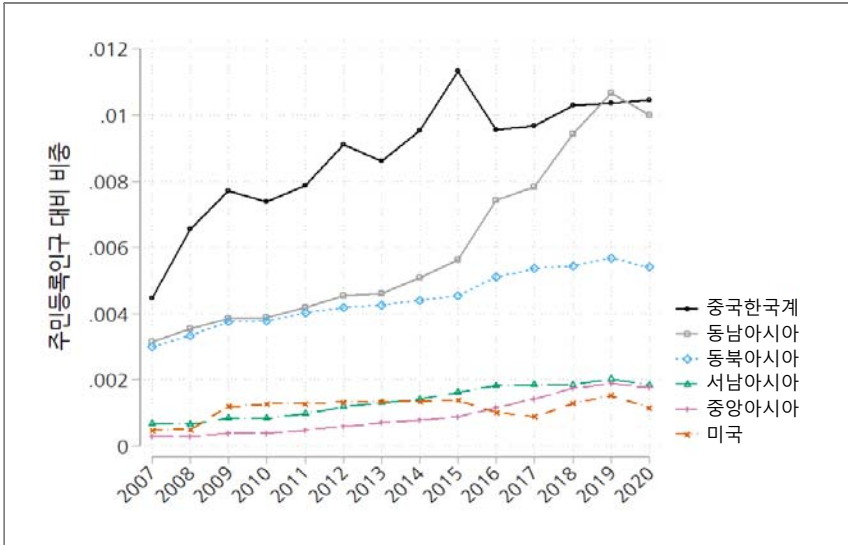
[그림 II-2]는 행정안전부 외국인주민현황 자료를 활용하여 90일 이상 국내에 장기 체류한 외국인 주민 비중의 연도별 변화를 보여주고 있다. [그림 II-2] 패널 A의 한국국적을 가지지 않은 자(행정안전부 정의)와 [그림 II-1]의 장기체류자(법무부 정의)는 일정 부분 대응될 수 있는 개념이다. 장기 체류자이면서 한국국적을 취득하지 않은 외국인의 비중은 지속적으로 증가하고 있으며 2019년 현재 3.4%를 기록하였다. 한국국적을 취득한 외국인의 비중 또한 증가하는 추세이나 2019년 현재 0.4%로 비중은 아직 크지 않은 편이다. 외국인주민 자녀(한국국적을 취득한 자의 자녀 및 한국인과 결혼한 한국국적을 가지지 않은 자의 자녀)는 2019년 현재 전체 인구 대비 약 0.5%의 비중을 차지하였다.²⁾

[그림 II-2]의 패널 B에서는 한국국적 미취득 외국인의 유형별 비중을 나타내고 있다. 2009년까지 외국인근로자의 비중이 급격히 증가하였다가 그 이후 외국인근로자의 비중은 점차 감소하는 추세이다. 다만 실질적으로 국내 외국인근로자의 비중이 감소하였다기보다는 취업비자에서 재외동포비자(F-4)로 전환했거나 체류기간을 초과하여 불법으로 거주하는 외국인근로자의 비중이 높아진 것일 수 있다. 실제로 외국국적 동포의 비중은 지속적으로 증가하고 있음을 그림에서 확인할 수 있다. 또한 외국인근로자, 결혼이민자, 유학생, 외국국적동포에 해당하지 않는 기타외국인의 비중이 지속적으로 증가했으며, 2019년에는 해당 집단이 가장 큰 비중을 차지하고 있다.³⁾ 결혼이민자의 비중은 점진적인 증가 추세를 보이다 2010년대 이후로 큰 변화를 보이지 않고 있으며, 유학생의 비중은 2015년 이후로 증가하는 추세이다.

2) 행정안전부 외국인주민 현황에서는 외국인주민 자녀도 외국인에 포함되나 본고에서는 해외 선행연구의 선례를 따라 외국인주민 자녀를 분석에 포함하지 않았다.

3) 2020년 지방자치단체 외국인주민 현황 설명자료에 의하면 기타외국인은 기업투자, 취재 등 체류자격이 외국인근로자·결혼이민자·유학생·외국국적동포에 해당하지 않는 자 및 단기체류기간 초과 불법체류자로 정의하였다. 또한 기타외국인은 지역별·국적별 비율에 따라 시·도, 시·군·구 현황에 안분한다고 설명하였다.

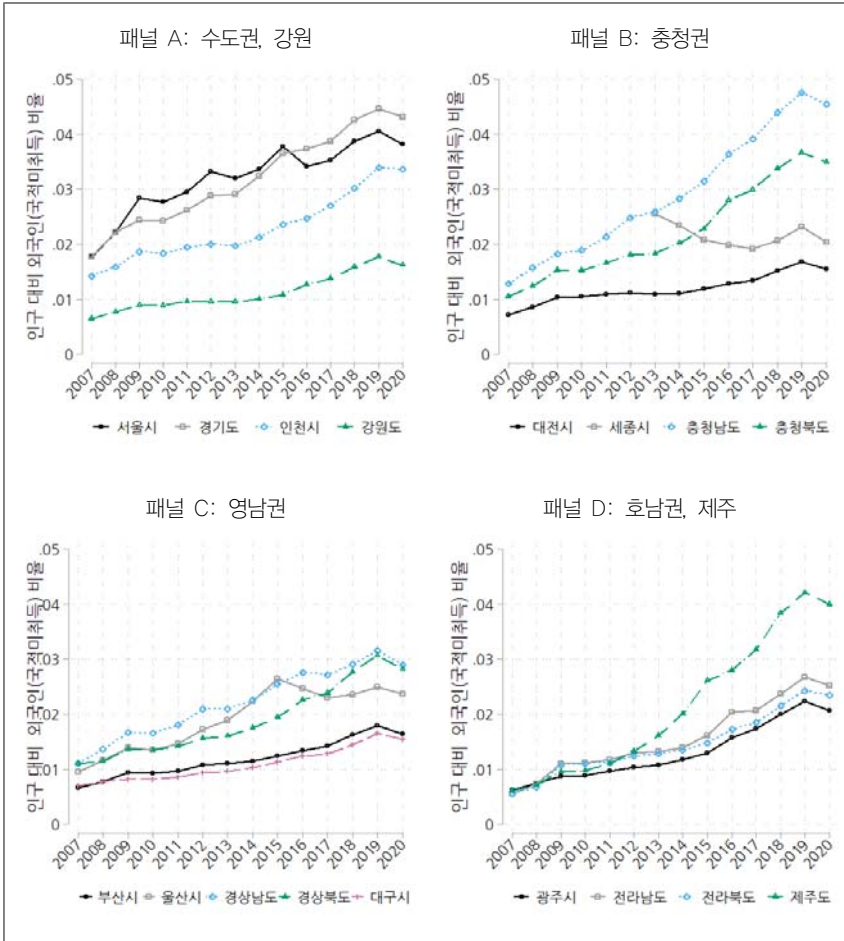
[그림 II-3] 국적별 외국인 비중



자료: 행정안전부, 「지방자치단체외국인주민현황」 자료를 기반으로 저자 작성

[그림 II-3]은 한국국적 미취득 외국인의 국적별 비중을 나타내고 있다. 국내 거주 외국인 중 한국계 중국인이 큰 비중을 차지하고 있으며, 전체 주민등록인구 대비 비율은 2019년 현재 약 1% 수준이다. 한국계 중국인을 제외한 동북아시아(중국, 일본, 대만 등) 외국인의 비중은 점진적으로 증가하고 있으며, 전체 인구의 약 0.6% 비중을 차지하고 있다. 동남아시아 출신 외국인의 비중은 2015년을 기점으로 급격히 증가하기 시작하여 2019년 현재 전체 인구의 1%를 상회한다. 그 외 서남아시아, 중앙아시아, 미국 출신 외국인이 전체 인구에서 차지하는 비중은 0.1~0.2% 수준으로 나타났다.

[그림 II-4] 시도별 외국인 주민 비중



자료: 행정안전부, 「지방자치단체외국인주민현황」 자료를 기반으로 저자 작성

[그림 II-4]는 한국국적 미취득 외국인의 비중을 시도별로 보이고 있다. 전체적인 인구가 증가한 세종시를 제외하고 모든 광역시도에서 외국인의 비중이 증가 추세이다. 하지만 외국인 비중의 증가 추이가 시도별로 상당히 상이함을 알 수 있으며 특히 충청, 제주 등이 다른 시도에 비해 높은 증가율을 기록하고 있다.

〈표 II-1〉 시도별 외국인 비중 및 유입률

(단위: %)

구분	2009년 비중			2009~2019년 유입률			
	전체 (1)	전체 (2)	근로자 (3)	동포 (4)	결혼 (5)	유학생 (6)	기타 (7)
서울특별시	2.85	0.97	-0.93	0.66	0.03	0.32	0.89
부산광역시	0.94	0.76	-0.05	0.07	0.05	0.19	0.51
대구광역시	0.82	0.79	-0.03	0.10	0.06	0.12	0.55
인천광역시	1.87	1.85	-0.28	0.65	0.16	0.15	1.17
광주광역시	0.87	1.47	0.14	0.18	0.08	0.22	0.84
대전광역시	1.04	0.66	-0.10	0.06	0.04	0.14	0.52
울산광역시	1.39	1.18	-0.21	0.42	0.10	0.12	0.74
경기도	2.44	2.81	-0.05	1.01	0.18	0.13	1.54
강원도	0.89	0.90	0.07	0.08	0.06	0.11	0.57
충청북도	1.53	2.40	0.42	0.58	0.11	0.06	1.23
충청남도	1.82	3.32	0.63	0.85	0.16	0.09	1.59
전라북도	1.08	1.29	0.19	0.09	0.05	0.19	0.78
전라남도	1.11	1.39	0.41	0.10	0.05	-0.03	0.85
경상북도	1.37	1.69	0.22	0.20	0.06	0.16	1.06
경상남도	1.66	1.62	0.16	0.27	0.08	0.04	1.06
제주특별자치도	0.95	4.04	1.33	0.33	0.29	0.27	1.82

자료: 행정안전부, 「지방자치단체외국인주민현황」 자료를 기반으로 자 작성

〈표 II-1〉은 한국국적 미취득 외국인의 광역시도별 2009년 비중과 2009~2019년 사이의 외국인 유입률을 나타내고 있다. 먼저 1열에서는 2009년(기준연도) 전체 인구 대비 외국인 인구의 비중을 나타내고 있다. 서울이 2.85%로 가장 높은 외국인 비율을 나타내고 있으며, 다음으로는 경기, 인천, 충남 순서이다. 2열에는 2009~2019년 동안의 외국인 유입률을 나타내고 있으며, 이는 시도별로 크게 상이하다.⁴⁾ 기준연도에 외국인 비중이 가장 높았던 서울시의 경우 1%p 증가에 그친 반면, 경기도, 충남, 충북은 각각 3.3%p, 2.4%p, 2.8%p 증가하였다. 또한 기준연도에서 외국인 비율이 1% 미만이던 제주도의 외국인 유입률은 무려 4%p를 기록하였다. (3)~(7)열에서는 외국인 유입률을 유형별로 나누어서 보이고 있는데, 서울시와 대부분의 광역시(광주 제외)에서 외국인근로자 비중의 감소가 나타났다. 다만, 앞서 지적했듯이 이

4) 외국인 유입률은 다음과 같이 정의된다. $\frac{2019년\ 외국인\ 인구 - 2009년\ 외국인\ 인구}{2009년\ 인구}$

는 실제 외국인근로자가 유출된 것이 아니라 기존 외국인근로자가 외국국적 동포나 불법체류자로 신분이 변화한 것일 수 있다. 실제로 2009~2019년 동안 외국인 인구 증가분의 상당부분이 외국국적동포나 기타외국인의 증가에서 비롯됨을 확인할 수 있다.

〈표 II-2〉는 국적미취득 외국인의 시군구별 2009년 비중과 2009~2019년 사이의 유입률을 나타내고 있다. 2009년 외국인 주민의 비중이 높았던 상위 30개 기초자치단체 중 3분의 1 이상이 서울에 있는 것으로 나타났으며, 특히 2009년 외국인 비중이 가장 높은 상위 5개 기초자치체 중 4개가 서울에 있었다. 서울시 영등포구와 금천구의 국적미취득 외국인 주민 비중이 각각 9.46%와 7.87%로 전체 기초자치단체 중 1위와 2위를 차지하였다.

2009~2019년 사이 외국인의 유입률은 시군구별로 크게 다르다는 점을 알 수 있다. 예컨대 2009년 외국인 비중이 가장 높았던 서울시 영등포구와 금천구의 외국인 유입률은 각각 2.35%와 3.29%에 그쳤다. 반면에 2009년 외국인 비중이 5% 남짓이었던 충북 음성과 진천은 각각 10.49%와 10.17%의 높은 유입률을 기록하였다. (3)~(7)열에서는 외국인 유입률을 유형별로 나누어 보이고 있는데, 이 또한 시군구별로 크게 상이한 것으로 나타났다. 예를 들어, 서울 영등포구나 금천구의 외국인 유입의 상당부분은 외국국적동포 증가에서 비롯되었다. 반면에 충북 음성군이나 진천군의 경우 외국인 증가분에서 외국국적동포가 차지하는 비중은 상대적으로 작았다.

종합해 볼 때 분석기간인 2009~2019년 동안 외국인 유입 충격의 시도별, 시군구별 차이를 이용하여 외국인 이민자의 유입이 지자체의 재정에 미치는 영향을 식별할 수 있을 것으로 판단된다. 외국인 유입의 성격 또한 시도별, 시군구별로 상이하기 때문에 지방자치단체 종류별, 외국인 유형별로 다양한 이질성 분석 또한 가능하다. 다만 외국인 유입 변수가 지자체의 경제상황에 영향을 받는 내생성(endogeneity) 문제가 존재하기 때문에 계량 분석 시 이를 해결할 수 있는 방안이 필요하며, 이러한 내생성 문제를 해결하기 위한 도구변수는 제Ⅲ장의 추정방법에서 자세히 설명하였다.

〈표 II-2〉 시군구별 외국인 비중 및 유입률

(단위: %)

구분	2009년 비중			2009~2019년 유입률			
	전체 (1)	전체 (2)	근로자 (3)	동포 (4)	결혼 (5)	유학생 (6)	기타 (7)
서울시 영등포구	9.46	2.35	-3.88	3.70	0.10	0.05	2.39
서울시 금천구	7.87	3.29	-2.99	3.67	0.19	-0.00	2.43
전라남도 영암군	7.50	2.73	-0.90	1.26	0.26	-1.49	3.60
서울시 중구	7.22	2.44	-2.56	1.38	0.02	1.45	2.16
서울시 구로구	7.13	3.84	-2.46	3.42	0.21	0.05	2.61
부산시 강서구	6.78	5.41	1.01	0.42	0.43	0.03	3.52
서울시 용산구	6.40	2.19	-1.17	0.06	0.09	0.29	2.91
서울시 종로구	6.06	1.68	-1.73	0.34	-0.03	1.70	1.40
경기도 포천시	5.72	6.13	0.97	0.68	0.08	0.25	4.15
경기도 김포시	5.33	7.31	1.79	1.29	0.54	-0.01	3.69
충청북도 음성군	5.21	10.49	2.93	2.50	0.37	-0.05	4.75
경기도 화성시	4.85	7.27	1.49	1.39	0.48	0.12	3.78
경기도 안산시	4.83	6.40	-0.24	3.02	0.22	0.12	3.28
충청북도 진천군	4.71	10.17	2.00	3.04	0.50	0.04	4.59
인천시 중구	4.52	1.41	-0.59	0.82	0.32	0.02	0.83
경기도 양주시	4.19	1.83	-1.06	0.38	0.14	0.26	2.12
경기도 광주시	4.10	3.87	-0.04	0.82	0.30	0.20	2.59
경기도 시흥시	3.98	8.78	0.91	3.60	0.58	0.08	3.61
경상남도 거제시	3.74	1.06	-0.38	0.35	0.15	0.05	0.89
서울시 관악구	3.61	1.13	-1.48	1.28	0.02	0.16	1.15
경상남도 함안군	3.59	3.73	0.85	0.34	0.04	0.00	2.50
서울시 광진구	3.55	2.03	-1.20	1.05	0.02	0.81	1.35
경기도 안성시	3.45	7.03	1.35	20.7	0.22	0.23	3.15
서울시 동대문구	3.40	2.30	-1.07	0.50	-0.04	1.54	1.37
경상북도 고령군	3.32	3.72	1.18	0.34	-0.01	0.05	2.17
서울시 서대문구	3.16	1.81	-0.41	0.09	0.04	1.01	1.07
충청남도 아산시	3.10	8.37	1.71	2.72	0.38	0.17	3.38
서울시 성동구	2.99	0.80	-1.24	0.48	0.02	0.61	0.93
경기도 동두천시	2.92	2.12	-0.82	0.34	0.10	0.10	2.41
서울시 동작구	2.80	1.68	-1.06	0.92	0.02	0.79	1.00

자료: 행정안전부, 「지방자치단체외국인주민현황」 자료를 기반으로 저자 작성

마지막으로 〈표 II-3〉은 2019~2020년 이민자 체류실태 및 고용조사를 활용하여 외국인 유형별 인구사회학적, 경제적 특성을 살펴보았다. 먼저 외국 인근로자의 경우 남성의 비율이 상당히 높은 반면, 결혼 이민자, 영주권자, 특히 한국국적자는 여성의 비중이 압도적으로 높음을 확인할 수 있다. 연령대를 살펴봤을 때 외국국적동포를 제외하고 40대 미만의 젊은층 비율이 상

당히 높았는데, 외국국적동포의 경우 60세 이상 비중이 3분의 1을 넘어 극명한 차이를 보였다. 외국인의 교육수준은 대체적으로 낮았으며, 고졸 이하의 비율이 70%를 넘는다. 또한 외국국적동포, 결혼 이민자, 한국국적자의 경우 유배우자 및 유자녀 비율이 외국인근로자나 유학생에 비해 높음을 확인할 수 있다.

다음으로 외국인 유형별로 외국인의 점유형태와 경제활동 상태를 살펴본다. 외국인의 자가 소유 비율은 결혼 이민자나 한국국적자를 제외하고 상당히 낮은 편이었는데, 특히 외국인근로자의 경우 자가 소유 비율이 2%에 불과했다. 외국인의 경제활동상태는 외국인 유형에 따라 큰 차이를 보였다. 외국인근로자의 취업률은 90% 이상이며 상용근로자 비율 또한 70%를 상회하고 있다. 유학생과 기타외국인을 제외한 집단은 60%가량의 취업률을 보이며 상용근로자 비율은 50% 미만이었다. 근로자의 주당취업시간 또한 외국인근로자가 다른 유형의 외국인들보다 많았다. 결론적으로 외국인의 인구사회학적, 경제적 특징은 외국인 유형별로 상당히 상이함을 알 수 있다.

〈표 II-3〉 국내 체류 외국인의 특성(15세 이상)

구분	근로자 (1)	동포 (2)	결혼영주 (3)	유학생 (4)	기타 (5)	한국국적 (6)
여성	0.23	0.51	0.69	0.51	0.46	0.81
연령						
15~29세	0.31	0.11	0.18	0.92	0.26	0.25
30~39세	0.34	0.22	0.33	0.07	0.29	0.40
40~49세	0.16	0.16	0.21	0.01	0.20	0.15
50~59세	0.17	0.17	0.19	0.00	0.19	0.11
60세 이상	0.02	0.34	0.09	0.00	0.07	0.09
교육수준						
중졸 이하	0.30	0.31	0.28	0.00	0.42	0.35
고졸	0.44	0.38	0.42	0.70	0.28	0.45
대졸 이상	0.26	0.32	0.30	0.30	0.31	0.20
가구원수						
1인 가구	0.28	0.19	0.06	0.46	0.12	0.06
2인 가구	0.29	0.34	0.30	0.30	0.21	0.18
3인 이상 가구	0.43	0.47	0.64	0.23	0.67	0.75
유배우자	0.59	0.64	0.87	0.09	0.72	0.82
유자녀	0.52	0.73	0.79	0.06	0.67	0.83

〈표 II-3〉의 계속

구분	근로자 (1)	동포 (2)	결혼영주 (3)	유학생 (4)	기타 (5)	한국국적 (6)
점유형태						
자가	0.02	0.18	0.41	0.00	0.17	0.55
전월세	0.44	0.72	0.54	0.86	0.54	0.42
무상	0.54	0.10	0.04	0.14	0.29	0.03
경제활동상태						
취업자	0.91	0.62	0.61	0.18	0.38	0.62
실업자	0.03	0.06	0.05	0.06	0.06	0.05
가경제활동	0.06	0.32	0.34	0.76	0.57	0.34
종사상지위(근로자)						
상용근로자	0.73	0.48	0.47	0.06	0.49	0.47
임시근로자	0.14	0.23	0.22	0.59	0.26	0.24
일용근로자	0.13	0.21	0.19	0.33	0.15	0.15
자영업자	0.00	0.08	0.09	0.02	0.07	0.10
무급가족종사자	0.00	0.00	0.03	0.00	0.03	0.04
주당취업시간(근로자)						
40시간 미만	0.09	0.16	0.20	0.89	0.21	0.24
40~50시간	0.57	0.54	0.51	0.09	0.52	0.52
50시간 이상	0.35	0.30	0.29	0.02	0.27	0.24
월평균급여(근로자)						
100만원 미만	0.01	0.04	0.08	0.62	0.06	0.11
100만~200만원	0.26	0.26	0.31	0.36	0.35	0.49
200만~300만원	0.59	0.51	0.40	0.03	0.37	0.30
300만원 이상	0.14	0.19	0.21	0.00	0.22	0.11

자료: 통계청·법무부, 「이민자체류실태 및 고용조사」, 2019~2021 각 연도 자료를 기반으로 저자 작성

2. 이민 정책 및 재정 지출 현황

본 절에서는 우리나라의 이민 정책을 개관하고 해당 정책들의 재정 지출 현황을 간략히 살펴보고자 한다. 이민정책은 “국가가 내국인과 외국인의 이출과 이입을 관리함으로써 인구이동의 양과 질을 통제하려는 정책”으로 정의할 수 있다(UN, 1998; 이혜경, 2011 재인용). 먼저 범정부 차원의 이민 정책에 해당되는 외국인정책 기본계획과 다문화가족정책 기본계획의 핵심 내용을 정리하고, 해당 기본계획에 기반을 둔 정책과제와 예산 현황을 살펴보았다. 다음으로는 중앙정부 소관 부처별로 이민과 관련한 어떠한 세부사업

을 수행하고 있는지 분석하고, 해당 사업들의 예산 규모를 제시하였다.

가. 외국인정책

이전에 부처별로 추진되어 온 외국인 이민 관련 정책을 종합적이고 체계적으로 추진하기 위하여 범정부 차원의 외국인정책 기본계획이 5년마다 수립되고 있다. 외국인정책 기본계획은 국내에 이주하려는 외국인에 대해 일시적·영구적으로 사회구성원 자격을 부여하거나, 국내에서 삶을 영위하는데 필요한 제반 환경 조성 관련 사항을 종합적 관점에서 다루고 있다.⁵⁾ 외국인정책 기본계획은 향후 5년간 이민 관련 정책추진의 기본설계도 역할을 하고 있으며, 동 기본계획을 토대로 중앙부처 및 지자체 시행계획을 포괄하는 연도별 시행계획이 수립되고 있다.

외국인정책 기본계획 및 시행계획의 추진경과를 살펴보면 다음과 같다. 2007년 7월 「재한외국인 처우 기본법」이 제정됨으로써 외국인정책 기본계획 및 시행계획 수립에 법적 근거가 마련되었다. 2008년 12월에 「제1차 외국인정책 기본계획(2008~2012)」이 수립되었고 2008~2012년 동안 「외국인정책 시행계획」이 추진되었다. 2012년 11월에 「제2차 외국인정책 기본계획(2013~2017)」이 수립되었으며, 2013~2017년 동안 「외국인정책 시행계획」이 추진되었다. 마지막으로 2018년 2월에 「제3차 외국인정책 기본계획(2018~2022)」이 수립되었으며 2018~2022년 동안 「외국인정책 시행계획」이 추진되고 있다.

「제1차 외국인정책 기본계획」에서는 ‘외국인과 함께하는 세계 일류국가’의 비전 아래 개방, 통합, 행정, 인권의 네 가지 정책목표를 설정하였다. ‘개방’은 국가 차원의 우수인재 유치 전략, 전문직 취업비자 심사기준 완화, 영주자격 요건 완화, 우수 인재의 복수 국적 허용 등의 내용을 골자로 하고 있다. ‘통합’은 외국인의 사회통합프로그램 시행, 사회통합정보망 구축 등의 지원 프로그램이 주요 내용이다. ‘행정’은 국익 위해자 입국 차단, 국경관리 과학화 및 출입국심사 서비스 제고 등을 내용으로 하고 있다. 마지막으로 ‘인권’은

5) 제1차 외국인정책 기본계획 수립 당시 ‘이민’ 용어를 ‘해외 이민’과 혼동할 우려가 있어 ‘이민정책’이 아닌 「외국인정책」으로 정부 내 합의 후 사용하였다.

외국인 인권 옹호를 위한 난민법 제정 등 국제적 인권수준에 부합하기 위한 여러 과제들을 포괄하고 있다. 이러한 네 가지 목표별 과제 수 및 예산 규모를 중앙정부 과제와 지방정부 과제로 나누어서 <표 II-4>에 연도별로 제시하였다. ‘개방’ 및 ‘통합’ 관련 과제가 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 2010년 이후에는 ‘통합’ 관련 과제의 예산 규모가 중앙정부와 지방정부 모두 증가하는 추세를 확인할 수 있다.

<표 II-4> 1차 외국인정책 전체 과제 및 예산규모

(단위: 개, 억원)

구분	2009		2010		2011		2012	
	과제	예산	과제	예산	과제	예산	과제	예산
총계	778	3,425	907	2,499	1,023	3,556	953	3,884
합계(중앙)	190	1,033	173	1,275	165	1,993	149	2,105
합계(지방)	588	2,392	734	1,224	858	1,563	804	1,779
개방(중앙)	53	511	47	590	46	599	40	681
개방(지방)	113	1,929	139	533	143	536	153	593
통합(중앙)	81	465	81	600	75	1,170	69	1,247
통합(지방)	448	441	566	660	698	997	637	1,155
행정(중앙)	34	21	27	30	28	148	24	66
행정(지방)	5	-	8	-	5	-	1	-
인권(중앙)	22	37	18	55	16	77	16	111
인권(지방)	22	22	21	31	12	30	13	31

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 「외국인정책 시행계획」 각 연도별 자료를 토대로 저자 작성

「제2차 외국인정책 기본계획(2013~2017)」에서는 ‘세계인과 더불어 성장하는 활기찬 대한민국’이라는 비전을 설정하고 개방, 통합, 인권, 안전, 협력의 다섯 가지 정책목표를 제시하였다. ‘개방’에서는 경제활성화 지원과 인재유치에 초점을 맞췄으며 투자, 소비, 관광 활성화를 위한 개방 확대와 국익에 기여할 글로벌 인재 유치를 위한 외국인력 인센티브 제공 등의 내용을 담고 있다. ‘통합’에서는 영주 및 귀화 제도 개선 및 체계적이고 균형 잡힌 이민자 정착 지원 등을 골자로 한다. ‘인권’에서는 외국인 차별 방지 제도화 및 다양한 문화에 대한 사회적 관용성 제고 노력을 강조하고 있다. ‘안전’에서는

효과적인 국경관리를 위한 사전관리 체제 강화 및 범질서 확립을 위한 실질적 체류관리 수단 마련에 초점을 맞추고 있다. 2차 외국인정책 기본계획에서 새롭게 추가된 ‘협력’에서는 개도국과의 공동번영을 고려하는 이민정책을 추진하는 한편, 난민 등 소수자 권익을 보호·향상하고 동포사회와의 교류를 확대하는 내용을 담고 있다. <표 II-5>에서 확인할 수 있듯이 외국인정책 시행계획 기준 중앙정부 예산은 매년 약 4천억~5천억원 수준이며, 지방정부 예산은 약 2천억~3천억원 수준이다. 또한 중앙정부의 경우 ‘개방’과 ‘협력’ 과제가 가장 큰 비중을 차지하고 있는 반면, 지방정부의 경우 ‘개방’과 ‘통합’ 과제가 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

〈표 II-5〉 2차 외국인정책 전체 과제 및 예산규모

(단위: 개, 억원)

구분	2013		2014		2015		2016		2017	
	과제	예산	과제	예산	과제	예산	과제	예산	과제	예산
총계	1,142	7,725	1,272	7,600	1,171	6,969	1,227	6,660	1,248	6,746
합계(중앙)	194	4,983	207	5,002	206	4,490	201	4,391	189	4,372
합계(지방)	948	2,742	1,065	2,598	965	2,479	1,026	2,269	1,059	2,374
개방(중앙)	44	2,569	46	2,653	45	2,392	49	1,944	48	1,929
개방(지방)	106	1,201	110	1,001	98	1,110	88	917	86	992
통합(중앙)	48	410	51	440	53	354	52	362	50	389
통합(지방)	522	1,091	593	1,155	539	1,003	593	984	635	1,027
안전(중앙)	41	287	45	286	43	284	40	323	38	306
안전(지방)	284	326	312	335	283	349	303	339	299	351
인권(중앙)	36	136	38	161	38	80	33	250	27	337
인권(지방)	13	0	20	2	22	2	23	1	19	0
협력(중앙)	25	1,582	27	1,468	27	1,379	27	1,512	26	1,411
협력(지방)	23	123	30	106	23	14	19	28	20	3

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 「외국인정책 시행계획」 각 연도별 자료를 토대로 저자 작성

마지막으로 「제3차 외국인정책 기본계획(2018~2022)」에서는 ‘국민 공감, 인권과 다양성이 존중되는 안전한 대한민국’의 비전을 설정하고 2차 기본계획과 동일하게 개방, 통합, 안전, 인권, 협력의 다섯 가지 정책목표를 제시하

였다. ‘개방’에서는 적극적 외국인 지원서비스 체계 구축, 우수인재·투자자·취업이민자 유치, 성장지원 강화와 관광객 유치 등을 골자로 하고 있다. ‘통합’에서는 이민단계별 정착지원을 통한 사회통합 촉진 및 이민자 복지지원 내실화 등을 내용으로 하고 있다. ‘안전’에서는 선진기술을 활용하여 안전하고 신속한 국경관리 및 안전한 체류환경 조성의 내용을 담고 있다. ‘인권’에서는 이민자 차별방지, 체계적 인권보호 제도 마련 및 문화 다양성 증진을 위한 정책 등을 포함하고 있다. ‘협력’에서는 이민과 관련된 국제협력 증진, 중앙부처·지자체·시민사회 유대 및 협력 강화와 이민정책 추진 관련 인프라 구축의 내용을 핵심으로 하고 있다. <표 II-6>에 나타나 있듯이, 3차 시행계획의 예산 규모는 중앙정부는 2천억~3천억원, 지방정부는 1천억~2천억원으로 2차 시행계획보다는 다소 작다.

〈표 II-6〉 3차 외국인정책 전체 과제 및 예산규모

(단위: 개, 억원)

구분	2018		2019		2020		2021	
	과제	예산	과제	예산	과제	예산	과제	예산
총계	1,201	4,732	773	3,464	1,221	5,281	1,215	5,519
합계(중앙)	202	2,960	165	2,430	176	2,865	170	3,061
합계(지방)	999	1,772	608	1,034	1,045	2,416	1,045	2,458
개방(중앙)	49	1,492	46	1,426	43	1,655	42	1,761
개방(지방)	77	525	76	399	77	526	75	442
통합(중앙)	46	226	18	7	39	248	38	304
통합(지방)	631	935	237	290	662	1,398	660	1,485
안전(중앙)	27	204	27	278	25	183	24	171
안전(지방)	18	7	17	7	17	6	19	5
인권(중앙)	51	162	49	158	44	172	43	167
인권(지방)	237	290	236	297	243	330	241	348
협력(중앙)	29	875	25	560	25	607	23	659
협력(지방)	36	15	42	40	46	155	50	177

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 「외국인정책 시행계획」 각 연도별 자료를 토대로 저자 작성

나. 다문화가족정책

다문화가족정책은 다문화가족의 한국사회 조기적응을 도모하고 사회·경제적 자립을 지원하기 위한 정책을 의미한다. 앞서의 외국인정책과 유사하게 각 중앙부처 및 지자체의 다문화가족 관련 정책을 통합하고 체계화하기 위해 다문화가족정책 기본계획이 5년마다 수립된다. 해당 기본 계획에서는 정책역량이 집중되어야 하는 분야별 중점과제를 선정하게 되며, 이에 기초하여 연도별 시행계획이 수립된다.

다문화가족정책 추진경과를 살펴보면 다음과 같다. 2008년 3월 「다문화가족지원법」이 제정됨으로써 다문화가족정책 기본계획과 시행계획 수립의 법적 근거가 마련되었다. 2010년 5월에는 「다문화가족지원정책 기본계획」이 수립되었으며 2010~2012년 동안 「다문화가족정책 시행계획」이 추진되었다. 2012년 12월에는 「제2차 다문화가족정책 기본계획」이 수립되었으며 2013~2017년 동안 해당 기본계획에 기초한 「다문화가족정책 시행계획」이 추진되었다. 2018년 2월에 「제3차 다문화가족정책 기본계획」이 수립되었고 정책의 방향이 초기 적응 중심에서 장기정착화 강화로 전환되었으며, 2018~2022년 동안 해당 기본계획에 기반을 둔 「다문화가족정책 시행계획」이 추진되고 있다.

1차 다문화가족정책 기본계획에서는 ‘열린 다문화사회로 성숙한 세계국가 구현’이라는 비전을 설정하고 네 가지 정책목표를 제시하였다. 첫 번째 정책 목표는 다문화가족지원정책 추진체계 정비이며, 다문화가족지원 관련 총괄·조정기능 강화 및 서비스 전달체계 효율성 제고 등을 내용으로 하고 있다. 두 번째 정책 목표는 국제결혼중개 관리 및 입국 전 검증시스템 강화이다. 세 번째 정책 목표는 결혼이민자 정착 지원 및 자립역량 강화로, 한국어 교육, 의사소통 지원, 직업교육·취업지원 활성화, 결혼이민자 인권보호, 다문화가족 간 네트워크 강화 등의 정책 과제를 포괄한다. 네 번째 정책목표는 다문화가족 자녀의 건강한 성장환경 조성으로, 맞춤형 교육지원 강화 및 언어발달 지원 사업 등을 골자로 하고 있다. <표 II-7>에는 1차 다문화가족정책의 과제 수와 예산규모를 중앙과 지방으로 나눠 정책목표별·연도별로 제시하고 있다. 중앙과 지방 예산을 합산하여 2011년과 2012년 각각 1,571억원과

1,706억원의 예산이 책정되었으며, 결혼이민자 정착 지원 및 자립역량 강화와 다문화가족 자녀의 건강한 성장환경 조성 예산이 큰 비중을 차지하고 있다.

〈표 11-7〉 1차 다문화가족정책 전체 과제 및 예산규모

(단위: 개, 억원)

구분	2011		2012	
	과제	예산	과제	예산
총계	384	1,571	534	1,706
합계(중앙)	57	889	53	925
합계(지방)	327	682	481	781
다문화가족 지원정책 추진체계 정비(중앙)	9	126	9	249
다문화가족 지원정책 추진체계 정비(지방)	52	98	70	176
국제결혼중개 관리 및 입국 전 검증시스템 강화(중앙)	7	16	6	16
국제결혼중개 관리 및 입국 전 검증시스템 강화(지방)	18	0.05	17	0.07
결혼이민자의 안정적 정착 및 자립역량 강화(중앙)	20	334	17	387
결혼이민자의 안정적 정착 및 자립역량 강화(지방)	139	250	213	257
다문화가족 자녀의 건강한 성장환경 조성(중앙)	12	348	11	214
다문화가족 자녀의 건강한 성장환경 조성(지방)	69	299	99	303
다문화에 대한 사회적 이해 제고(중앙)	9	66	10	59
다문화에 대한 사회적 이 해제고(지방)	49	36	82	44

자료: 여성가족부 다문화가족과, 「다문화가족정책 시행계획」 각 연도별 자료를 토대로 저자 작성

2차 다문화가족정책 기본계획에서는 ‘활기찬 다문화가족, 함께하는 사회’의 비전이 설정되었다. 첫 번째 정책목표는 다양한 문화가 있는 다문화가족 구현이며, 쌍방향 언어 및 문화 이해 제고를 위한 여러 정책과제들을 포함하고 있다. 두 번째 정책목표는 다문화가족 자녀의 성장과 발달 지원이며, 다문화가족 자녀의 건강한 성장에 필요한 보편적 서비스의 접근성 제고, 한국어 능력 향상, 학교정보 제공 등의 내용을 담고 있다. 세 번째 정책목표는 안정적인 가족생활 기반 구축이며, 다문화가족의 입국 전부터 정착 시까지 인권침해 예방 및 피해자 보호 지원 마련을 핵심으로 하고 있다. 네 번째 정책목표는 결혼이민자의 사회경제적 진출 확대이며, 결혼이민자에게 다양한 분야의 취업 참여 기회를 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 다섯 번째 정책 목표는 다문화가족에 대한 사회적 수용성 제고로, 일반국민의 다문화

이해 제고 및 다양한 인종·문화를 인정하는 사회문화 조성과 ‘차별금지법’ 등 법·제도적 대응방안 마련을 골자로 하고 있다. <표 II-8>에서는 2차 다문화가족정책 예산은 1차와 비슷하게 매년 천억원대 중후반 정도로 책정되었음을 나타내고 있다. 이 중 가장 큰 비중을 차지하던 다양한 문화가 있는 다문화가족 구현 관련 예산이 다소 감소하는 경향을 보이고 있다.

〈표 II-8〉 2차 다문화가족정책 전체 과제 및 예산규모

(단위: 개, 억원)

구분	2013		2014		2015		2016		2017	
	과제	예산	과제	예산	과제	예산	과제	예산	과제	예산
총계	518	1,880	760	1,976	741	1,425	766	1,457	799	1,506
합계(중앙)	81	966	103	1,057	94	886	90	849	87	864
합계(지방)	437	914	657	919	647	539	676	608	712	642
다양한 문화가 있는 다문화가족 구현(중앙)	6	563	12	585	6	209	6	187	6	186
다양한 문화가 있는 다문화가족 구현(지방)	34	308	80	330	62	176	71	199	72	197
다문화가족 자녀의 성장 및 발달 지원(중앙)	15	245	17	295	17	396	16	405	16	426
다문화가족 자녀의 성장 및 발달 지원(지방)	90	225	140	214	136	100	142	108	153	111
안정적인 가족생활 기반 구축(중앙)	15	53	18	57	17	130	16	130	16	133
안정적인 가족생활 기반 구축(지방)	131	166	182	157	202	127	196	127	205	139
결혼이민자 사회경제적 진출 확대(중앙)	14	67	19	70	19	76	19	69	19	61
결혼이민자 사회경제적 진출 확대(지방)	89	47	127	49	124	42	130	50	137	59
다문화가족에 대한 수용성 제고(중앙)	20	40	25	50	24	75	24	56	21	57
다문화가족에 대한 수용성 제고(지방)	63	50	93	47	89	43	101	48	105	50
정책추진체계 정비(중앙)	11	-	12	-	11	1	9	1	9	1
정책추진체계 정비(지방)	30	118	35	122	34	52	36	77	40	86

자료: 여성가족부 다문화가족과, 「다문화가족정책 시행계획」 각 연도별 자료를 토대로 저자 작성

3차 다문화가족정책 기본계획에서는 ‘참여와 공존의 열린 다문화 사회’의 비전이 설정되었다. 첫 번째 정책목표는 다문화가족 장기정착 지원이며, 다양한 상황에 대응 가능한 가족관계 프로그램 확대, 가정폭력 대응체계 구축, 인권보호 강화 등의 내용을 담고 있다. 두 번째 정책목표는 결혼이민자의 사회·경제적 참여 확대이며, 결혼이민자 자립역량을 강화하기 위한 지원 프로그램 확대 및 취업·창업 서비스 등의 내실화를 핵심으로 하고 있다. 세 번째 정책목표는 다문화가족 자녀의 안정적 성장과 역량 강화이며, 다문화가족 청소년의 안정적 성장을 위한 환경 조성, 학업·글로벌 역량 강화, 중도입국청소년의 조기적응 지원 등의 정책과제를 포괄한다. 네 번째 정책목표는 상호존중에 기반한 사회적 다문화수용성 제고이며, 다문화이해교육 확대 및 수용성 제고를 위한 미디어 교육환경 조성의 내용을 담고 있다. 다섯 번째 정책목표는 협력적 다문화가족 정책 운영을 위한 추진체계 강화이고, 부처 간·주요 상대국 간 협력체계 지속, 지역다문화교육지원센터 활성화, 지역 내 유관기관과의 연계 강화를 통한 서비스 전달체계 내실화를 핵심으로 하고 있다. <표 II-9>에서 나타난 것과 같이 3차 다문화가족정책의 예산은 증가하는 추세를 보이고 있으며, 2021년 현재 중앙 정부 예산이 4,695억원, 지방정부 예산이 1,152억원으로 편성되었다. 정책목표 중 다문화가족 장기정착 지원이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 해당 예산의 증가가 전체 다문화가족정책 예산 증가를 견인하고 있다.

〈표 II-9〉 3차 다문화가족정책 전체 과제 및 예산규모

(단위: 개, 억원)

구분	2018		2019		2020		2021	
	과제	예산	과제	예산	과제	예산	과제	예산
총계	985	3,838	1,214	4,689	1,207	5,629	1,330	5,847
합계(중앙)	118	3,116	127	3,893	121	4,518	119	4,695
합계(지방)	867	722	1,087	796	1,086	1,111	1,211	1,152
다문화가족 장기정착 지원(중앙)	25	1,539	26	2,946	25	3,328	24	3,538
다문화가족 장기정착 지원(지방)	223	200	280	205	288	302	331	303
결혼이민자 사회·경제적 참여확대(중앙)	26	727	24	390	23	384	22	475

〈표 II-9〉의 계속

(단위: 개, 억원)

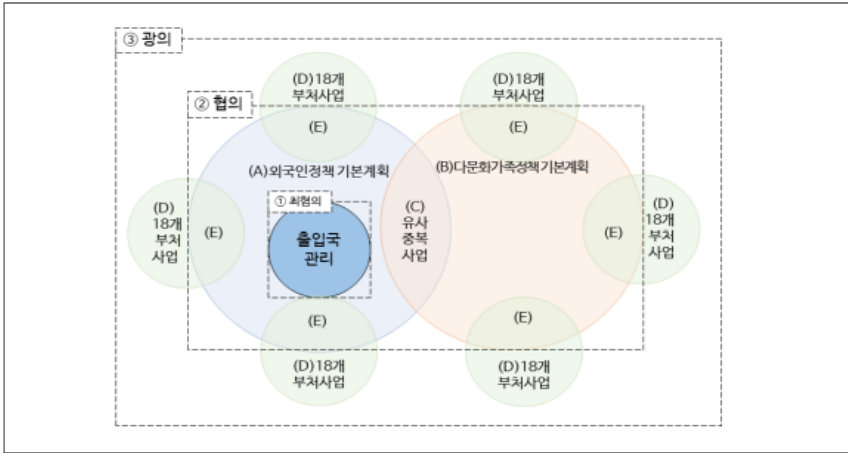
구분	2018		2019		2020		2021	
	과제	예산	과제	예산	과제	예산	과제	예산
결혼이민자 사회·경제적 참여확대(지방)	210	148	232	141	245	162	288	158
다문화가족 자녀의 안정적 성장과 역량 강화(중앙)	31	664	29	416	26	666	26	397
다문화가족 자녀의 안정적 성장과 역량 강화(지방)	191	191	266	226	249	355	256	305
상호존중에 기반한 사회적 다문화수용성 제고(중앙)	27	149	28	67	27	69	27	82
상호존중에 기반한 사회적 다문화수용성 제고(지방)	185	85	220	90	224	88	255	90
협력적 다문화가족 정책 운영을 위한 추진체계 강화(중앙)	9	37	9	31	9	29	9	28
협력적 다문화가족 정책 운영을 위한 추진체계 강화(지방)	58	97	89	133	80	205	81	296
(대책과제)귀환여성 및 한국국적 자녀 지원(중앙)	-	0	11	43	11	43	11	174
(대책과제)귀환여성 및 한국국적 자녀 지원(지방)	-	0	-	0	-	0	-	0

자료: 여성가족부 다문화가족과, 「다문화가족정책 시행계획」 각 연도별 자료를 토대로 저자 작성

다. 이민정책 관련 세부사업 및 예산

앞선 외국인정책이나 다문화가족정책 기본계획 및 시행계획은 범정부 차원의 이민정책으로 볼 수 있으나, 외국인 및 이민과 관련한 모든 정책을 포괄하지 못할 뿐만 아니라 서로 중복되는 부분도 존재한다. 따라서 유민이 외(2020)에서는 이러한 문제의식에 기반을 두어 국내 이민정책 집행 소요예산을 세부산업 단위에서 분석하였다.

[그림 II-5] 이민정책의 범위



자료: 유민이 외(2020), p. 9

구체적으로 유민이 외(2020)에서는 이민정책의 정의에 따라 재정의 범위를 다음과 같이 범주화하였다(그림 II-5). 먼저 최협의 이민정책은 “국가가 내국인과 외국인의 이입과 이출을 관리”하는 법무부 출입국관리 예산으로 볼 수 있다. 협의의 이민정책은 “인구이동의 양과 질을 통제하려는 정책”으로 출입국관리를 포함한 외국인정책과 다문화가족정책 기본계획에 해당하는 사업 범위로 각 기본계획에 편성된 예산으로 볼 수 있다. 광의의 이민정책은 기본계획뿐만 아니라 부처에서 고유의 기능으로 담당하는 이민 관련 사업까지 포함하는 범부처 정책의 이민정책을 의미하며, 기본계획 사업과 부처별 수행 사업을 합산하고 중복 편성을 제외한 예산의 순규모를 나타낸다.

이러한 이민정책 범위에 기초하여 유민이 외(2020)에서는 총 75개 사업을 선정함으로써 ‘광의’의 이민정책 관련 중앙정부 예산을 측정하였다. 이민정책 관련 중앙부처 예산은 2020년 기준 1조 3,535억원이며 이는 중앙정부 총 예산에 약 0.3% 수준이다. 2018년에는 1조 1,198억원, 2019년에는 1조 2,810억원이 이민정책 관련 예산으로 편성되었다. 앞서 외국인정책 시행계획과 다문화가족 정책 시행계획을 합한 금액은 7,000억원 초반으로, ‘협의’의 이민정책 예산과 ‘광의’의 이민정책 예산의 차이가 큼을 확인할 수 있다. 소관부

차별 이민정책 관련 예산지출 비중의 규모는 법무부, 문체부, 교육부, 고용부, 여가부 순이었다. 총 15개 정책 분야 중 10개 분야가 이민정책과 관련되며, 이 중 사회복지(27%), 문화 및 관광(19%), 공공질서 및 안전(19%), 교육(16%) 분야의 비중이 80%를 넘는 것으로 나타났다.

다만 75개 사업 중 일부 사업은 외국인에 국한된 사업이 아닐 수 있다. 예컨대 이민정책 관련 세부사업으로 분류된 ‘고용전산망관리(정보화)’ 예산 중 실제 외국인근로자와 밀접한 연관이 있는 예산의 비중은 높지 않을 가능성이 존재한다. 이에 각 부처별 예산요구안에 명시된 세부사업의 내용을 검토하여 외국인과 좀 더 직접적으로 관련된 사업을 식별하였다(〈표 II-10〉 참조).⁶⁾ 유민이 외(2020)에서 총 75개 사업을 이민정책 관련 사업으로 분류했다면, 본 연구에서는 이 중에서 사업 내용 및 목적이 외국인의 국내 장·단기체류 및 이주에 상대적으로 더 큰 영향을 미칠 수 있는 59개 세부사업을 선정하였다. 이민정책 관련 중앙정부 총예산은 유민이 외(2020)의 추정치(1조 3,535억원)보다는 다소 적은 1조 2,000억원 정도로 추정되었다.

이민 관련 정책과 사업은 여러 중앙정부 부처와 지방정부에서 분절적으로 수행되고 있는 측면이 있다. 구체적으로 법무부(출입국, 난민), 여성가족부(다문화 가정), 외교부(재외동포), 고용노동부(외국인근로자), 행정안전부(외국인 주민), 지방자치단체(지역 외국인 사업) 등으로 나누어서 외국인정책을 담당하고 있다. 이러한 문제의식에 기반하여 외국인정책(다문화가족정책) 기본계획·시행계획을 통해 각 중앙부처 및 지자체의 외국인 관련 정책을 통합 및 체계화를 시도하고 있다. 하지만 해당 정책들을 총괄하고 관리할 수 있는 컨트롤타워의 부재로 인해 여전히 정책 중복이나 충돌 문제가 발생하고 있는 실정이다. 따라서 외국인 관련 정책을 총괄하고 보다 장기적인 관점에서 이민 정책을 수립할 수 있는 컨트롤타워(이민청 등)의 신설을 고려할 필요가 있다.

6) 해당 분석을 위해 한국조세재정연구원 내부자료를 사용하였다.

〈표 II-10〉 이민정책 관련 59개 세부사업별 예산

(단위: 억원)

	세부사업명	2020 예산	비고	
1	외국인노동자지원센터지원	87.2	외국인근로자 지원 및 외국인력상담센터 등 사업 진행	
2	외국인력 고용지원	24.4		
3	한국산업인력공단운영지원	1,325.7		
4	외국인근로자고용관리	52.7		
5	국제 연구인력 교류(R&D)	245	우수 해외연구인력 초빙·활용, 해외 신진연구자 국내 장기체류로 국내연구 역량 강화, 아시아 주요 대학 간 글로벌 네트워크 구축 등	
6	국제공항만운영지원	220.4	-	
7	국제교육원 연수 및 교육과정 운영 (수입대체경비)	63.1	재외동포용 교재 개발보급, 외국인과 함께하는 문화교실, Campus Asia 사업 지원 등 국내 다문화교육 수요 부응 및 양국 교원 국제교육역량 강화 등의 사업 해당	
8	국립국제교육원 기본경비 (총액 비대상)	7.3		
9	국립국제교육원 인건비	57.5		
10	국제교육 교류 협력 활성화(ODA)	673.9		
11	재외동포 초청교육	9.8		
12	학생교육 교류 지원	126.7		
13	한국어능력시험 개선	29.7		
14	글로벌 교육교류 사업(비 ODA)	174.8		
15	글로벌 교육지원 사업(ODA)	160.4		
16	이세안 유학생 등 응·복합거점센터 건립	5.7		
17	재외동포교육 운영지원	823.3		
18	중국 입국 유학생 거주관리 지원	41.7		
19	국제항공안전활동지원	23.2		개도국, 동북아 연계 사업 등이 포함
20	의료 및 웰니스 관광 육성	103.5		문화협력, 해외시장별 맞춤형 마케팅 등을 통한 지역관광 경쟁력 제고 및 외래관광객 유치 사업 등
21	공예관광산업 육성	59.6		
22	관광산업활성화를 위한 영화 로케이션 시범지원	8		
23	문화시설활용 외래관광객 유치	26.5		
24	문화예술 해외교류	28.5		
25	재외 한국문화원 거점별 특화사업	65.5		
26	한국문화관광연구원 운영지원	108		
27	한스타일 육성지원	77.7		
28	해외관광문화센터 건립	203.1		

〈표 II-10〉의 계속

(단위: 억원)

	세부사업명	2020 예산	비고
29	외래관광객유치 마케팅 활성화 지원	782	
30	한국관광 해외광고	340.6	
31	한국관광공사 운영지원	789.5	
32	외국인본부 기본경비	14.5	
33	외국인본부 기본경비(총액)	6.1	
34	출입국관리사무소 운영 기본경비	96.1	
35	출입국관리사무소 운영 기본경비(총액)	35.1	
36	출입국관리사무소 운영 인건비(총액)	1,386.7	
37	이민정책개발지원	4.1	중장기적 이주정책 수립 및 국제기구 협력, 출입국 관리와 외국인 체류질서 확립
38	이민정책연구원 운영	22.7	
39	사회통합프로그램 이수제 운영	102.3	
40	외국인보호관리	151.7	
41	외국인 사회통합지원	128	
42	외국인등록증 발급 수입대체경비	44.7	
43	출입국사무소 시설운영	397.5	
44	출입국정보시스템 운영(정보화)	137.9	
45	국민연금 국제교류 협력사업	10.1	
46	외국인근로자 등 의료지원	29	해외수급자 및 외국인 가입자 관리와 재외동포, 외국인근로자 의료지원 등 국제협력업무 연계와 글로벌 교류협력 활성화, 한인 정착 및 시설운영 지원, 외국인환자 유치 등
47	해외환자 유치 지원	97.1	
48	영주귀국 사할린한인 정착비 및 시설 운영 지원	50	
49	한국국제 보건의료재단 지원	103.2	
50	외국교육연구기관유치 지원	44.3	외국인 정주환경 개선 등
51	한국건강가정진흥원 지원	191.9	
52	가족센터 건립	365.5	다문화가족 지원 정책 수립, 다양한 가족 의 삶의 질 제고, 결혼이민자 권익보호 및 조기정착 지원 등
53	폭력피해 이주여성 지원사업	62	
54	건강가정 및 다문화가족지원	855.1	
55	전국다문화가족 실태조사(3년 주기)	6.9	
56	청소년방과후활동 지원	251.1	
57	글로벌문화교류	47.3	재외동포 교류/조사/연구사업, 교육/문화 및 홍보사업 등
58	재외동포사회와의 파트너십 사업	3.8	
59	재외동포재단 출연	591.2	
59개 세부사업 총계		11,980.9	-

자료: 유민이 외(2020) 내용을 토대로 저자 재계산

Ⅲ. 외국인 이민자의 유입과 기초자치단체 재정: 미시계량분석

1. 개관

본 장에서는 외국인 이민자의 유입이 기초자치단체의 재정에 미치는 영향을 미시계량(microeconometrics) 기법을 활용하여 실증적으로 분석하였다. 구체적으로는 2009년과 2018년 사이 외국인 유입률과 기초자치단체 세입·세출 증가분의 시군구별 변이를 이용하여 외국인 유입의 재정효과를 식별하였다. 본격적인 실증분석에 앞서 외국인의 유입이 어떠한 경로로 자치단체의 재정에 영향을 줄 수 있는지에 대해 간략하게 논의하고, 국내 외국인 유입의 여러 효과에 대한 선행연구를 정리하고자 한다.

외국인의 유입은 다음과 같은 경로로 지방자치단체 세입에 직접적인 영향을 줄 수 있다. 우선 지자체 내에 외국인 인구가 늘어나게 되면 일차적으로 외국인 주민이 납부하는 지방세수(지방소득세 등)가 증가하는 것이 가능하다. 이에 더하여 외국인 유입으로 인해 재정수요가 증가하게 되고, 이러한 재정수요와 밀접하게 연동되는 중앙정부 및 광역자치단체로부터의 지방이전재원(지방교부세, 조정교부금 등) 또한 증가할 수 있다. 하지만 외국인 유입이 지방자치단체 세입에 미치는 영향이 제한적일 가능성 또한 존재한다. 외국인의 전반적인 소득·자산 수준이 낮아 지방세 납부 금액이 많지 않을 수 있으며, 외국인은 지방교부세 산정 시 기준재정수요가 아닌 보정수요로 반영되기 때문에 지방이전재원의 증가가 제한적일 수 있는 것이다.

그뿐만 아니라 외국인의 유입은 여러 경로를 통해 세출에도 직접 영향을 줄 수 있다. 외국인 인구의 증가로 인해 상하수도나 도시 관리 등과 같은 기본적인 재정수요가 증가하게 되면 자연스럽게 관련 세출 또한 늘어날 수 있다. 만약 지역으로 유입된 외국인 인구가 경제활동 참여비율이 낮거나 고

령층의 비중이 높을 경우 사회복지나 재분배 등의 분야에서 특히 세출이 증가할 수도 있다. 하지만 외국인이 사회복지 사업의 혜택을 받을 수 있는 자격이 되지 않거나 외국인의 경제적·인구통계학적 특성 등으로 인해 전반적인 재정 수요가 내국인보다 작을 경우 외국인 유입의 세출효과 또한 제한적일 수 있다.

이와 같이 외국인의 유입은 지방재정에 직접 영향을 미칠 수 있지만, 외국인 유입이 내국인이나 지역 경제에 미치는 영향으로 인해 발생하는 간접적인 재정효과 또한 존재한다. 예를 들어 지역 내 외국인 유입으로 인해 해당 지역의 내국인이 유출되거나 유입된다면 지자체의 세입과 세출이 감소하거나 증가할 수 있다. 또한 외국인 유입이 전반적인 지역경제 활성화에 기여했다면 지자체의 세입과 세출이 증가할 수 있는 데에 반해, 내국인의 일자리나 임금 수준에 부정적인 영향을 미친다면 세입과 세출이 오히려 감소할 수 있다. 이와 같은 간접효과는 앞서 제시한 직접효과보다 클 수 있으며, 본 장의 실증분석에서 추정하는 외국인 유입의 재정효과는 이러한 직접효과와 간접효과의 합이라는 사실을 유념할 필요가 있다.

이렇듯 외국인 유입은 다양한 경로를 통해 재정에 긍정적인 혹은 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 그렇다면 외국인 유입의 재정효과에 대해 선행연구는 어떠한 결론을 내리고 있을까? 먼저 허진욱(2017)은 외국인 인력이 중앙재정에 미치는 영향을 동태적 중첩세대모형(dynamic overlapping generation model)을 활용하여 추정하였다. 구체적으로 이민 관련 재정추계모형에서 사용되는 부분균형모형에 국내 제도를 반영하여 수정 보완하고 재정 기여도를 연령, 성별, 체류자격별로 추계하였다. 동 연구에서 내국인과 외국인의 재정 기여도를 추계한 결과 내·외국인을 포함하는 전체 인구의 순현재가치(NPV) 총합은 약 979.3조원이며 이 중 내국인 순 기여도는 994.4조원, 외국인 순 기여도 총합은 -15.1조원으로 나타났다. 다만 해당 연구는 경제 모형을 통해 예상되는 외국인의 중앙재정 기여도를 추계한 반면, 본 연구는 과거의 외국인 유입이 지방재정에 미쳤던 영향을 실증적으로 분석했다는 점에서 큰 차이가 있다.

허진욱(2017)에서 흥미로운 점은 외국인의 재정 기여도는 체류자격별로 큰 차이가 있다는 사실이다. 비전문취업과 방문취업의 단기순환인력은 NPV가 각각 11.1조원과 6.4조원으로 추산되어 이들은 재정에 순 기여를 하는 것으로 나타났다. 특히 체류 외국인 전문인력은 1인당 NPV에서 내국인의 2~3배 수준으로 높으나 해당 인구 규모가 작아 NPV 총합은 17.6조원에 그쳤다. 반면에 결혼이민, 재외동포, 기타 체류자의 NPV 총합은 음(-)의 값을 가지는 것으로 추정되었으며, 이로 인해 외국인 전체의 순 기여도 총합 또한 음(-)이 되는 것으로 추계되었다. 이와 같은 결과는 외국인의 재정효과가 체류자격별 혹은 연령별로 크게 차이가 있을 수 있음을 시사한다. 이는 외국인의 특성이나 이민 세대별로 재정효과가 다를 수 있다는 일련의 해외 선행연구(National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2017 등)와 맥을 같이한다.

이와 더불어 김도원·이동원(2020)은 외국인 주민이 기초자치단체 재정지출에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 해당 연구에서는 본 연구와 유사하게 과거 거주지 도구변수를 활용하여 지역 내 외국인 주민의 증가가 기초자치단체 1인당 총재정지출 및 분야별 지출에 미치는 영향을 추정하였다. 분석 결과 지역 내 외국인 주민이 1% 증가하면 기초자치단체의 1인당 총재정지출은 약 0.22% 감소하는 것으로 추정되었다. 또한 외국인주민 증가는 재분배정책(사회복지, 보건, 교육) 관련 1인당 지출 감소를 야기하는 반면 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 일반공공행정 1인당 지출 증가를 초래하는 것으로 추정되었다. 본 연구는 해당 연구와 방법론 측면에서 일부 유사하나, 외국인 유입의 세출효과뿐만 아니라 세입효과도 종합적으로 분석했다는 차이가 있다. 그리고 IV장에서는 시계열 분석기법을 이용하여 광역자치단체의 재정에 미치는 효과를 추가적으로 살펴보았는데, 이는 국내 선행연구에서는 찾아볼 수 없는 시도이다.

앞서 언급한 두 개의 선행연구 외에도 국내 외국인 이민자의 유입이 재정이 아닌 다른 변수들에 미치는 영향을 분석한 여러 선행연구들이 존재하며 이는 <표 III-1>에 정리되어 있다. 외국인 유입의 효과, 특히 노동시장에 미

치는 효과에 대한 다양한 연구들이 있지만, 최근에는 해외 선행연구와 동일하게 과거 거주지 도구변수(Bartik, 1991; Card, 2009)를 이용하여 외국인 유입의 효과를 엄밀하게 식별하려는 시도가 많아졌다는 것은 특기할 만하다. 앞서 언급했듯이 외국인 이민자는 여러 간접적인 경로로 지방재정에 영향을 미칠 수 있기 때문에 외국인 유입의 전반적인 효과에 대해 파악하는 것이 필요하다. 이에 본 장의 실증분석에서는 외국인이 내국인 인구와 노동시장에 미치는 효과에 대한 실증분석을 추가적으로 수행했으며, 해당 분석 결과가 최근 선행연구의 분석결과와 일치하는지 확인하였다.

〈표 III-1〉 국내 외국인 유입의 효과 관련 문헌 정리

저자	분석기간	분석자료	분석방법	주요 결과
설동훈·이해준 (2005)	2003	- 외국인근로자 고용실태조사 - 재외동포노동자 고용실태조사	- 노동자 유형 및 노동력 분류 - 추정방법: SUR & 2SLS	- 제조업의 경우, 내국인과 외국인 간에는 내국인과 동포의 경우 보다 상대적으로 높은 대체관계를 보임 - 건설업은 내국인과 동포 사이에 대체관계가 존재하고, 음식업은 매우 미약한 보완관계가 나타남
한진희·최용석 (2006)	1997 ~ 2001	- 중소기업 실태조사 - 임금구조 기본통계조사	- 산업연수생 고용비중의 산업 간 차이 분석 - 추정방법: Pooled OLS	- 남성 중숙련(semi-skilled) 노동자의 고용비율은 산업연수생비율이 높은 산업에서 감소 경향이 나타남 - 산업연수생 유입은 내국인 저숙련노동자 임금 하락과 유의한 관계가 없음
김정호 (2009)	2004. 8. ~ 2005. 12.	- 고용보험자료	- 시업체별 내국인 취업자 실·이직 확률 추정 - 추정방법: 기간모형 및 다중위험모형	- 동일직종의 외국인 비율 10% 상승 시 내국인 노동자 월별 실직 위험이 0.12~0.24% 증가 - 제조업은 외국인 고용이 부분 보완적 관계로 추정되나, 서비스업은 대체관계가 나타남 - 중졸 이하 노동자는 저숙련 외국인과 대체관계가 나타남
강동관·정기선 이해준·이창수 (2010)	2008	- 한국은행 산업연관표 - 산업별 내·외국인 고용 통계	- 외국인 도입 시나리오별 분석 - 추정방법: 투입산출분석(O) 및 CGE 모형	- 외국인 노동자 도입으로 인한 노동투입 증가는 총산출 및 부가 가치 증대 효과가 있음 - 경제적 효과(생산 및 소비지출효과)는 총생산 29조원, 부가가치 9조원임
강동관·이해준 이규용 (2011)	2008	- 산업연관표 - 외국인실태조사	- 전문직·단순직 유형분류 - 추정방법: 투입산출모형	- 외국인 노동자가 국민경제에 기여하는 총생산유발효과는 우리나라 총산출의 1.2%, 부가가치유발효과는 총부가가치의 1.1% 수준

〈표 III-1〉의 계속

저자	분석기간	분석자료	분석방법	주요 결과
진영준 (2012)	-	- 임금구조기본통계조사보고서 - 국민계정	- 시나리오별 분석 - 추정방법: 일반균형모형	- 유럽 외국의 생산성이 매우 낮거나 대규모 공적외전 지출이 발생하는 것이 아니라면 외국인 유입은 장기적으로 GDP와 1인당 GDP를 증가 - 개방이민정책은 장기적으로 경제성장에 긍정적 효과가 존재
강동관·문석웅 이해춘 (2013)	2008	- 한국은행 산업연관표 연장표 - 경활조사, 시업체노동력조사	- 외국인 고용 시나리오별 분석 - 추정방법: 국내경제 특성 반영 CGE	- 외국인 고용비율이 증가할수록 속련보다 비속련 노동자의 고용 증대가 거시변수에 미치는 효과가 크게 나타남 - 속련외국인노동자 고용이 5%, 10%, 15% 증가 시 국내 전체 속련노동자 고용이 0.02%, 0.05%, 0.09% 증가 - 비속련노동자의 경우 총고용 증대는 0.18%, 0.35%, 0.64% 증가함
진승훈 (2013)	2010	- 한국은행 산업연관표 연장표 - 출입국·외국인정책 통계연보	- 외국인노동의 경제영향 경로 - 추정방법: 산업연관분석	- 외국인노동자의 총생산유발효과와 부가치유발효과는 각각 39조 9천억원(1.28%), 11조 6천억원(1.15%) 수준 - 전문인력보다 단순기능인력이 전체 경제에 기여하는 비중이 더 큼 - 노동 간 대체성이 크지 않다는 점을 고려할 때, 외국인노동자 유입에 따른 경제적 이득이 존재함
유광철·오동훈 (2014)	2010	- 출입국·외국인정책 통계연보 - 통계청 인구 및 경제통계 - 지자체별 공개자료	- 지역경제변수 및 체류유형별 변수 포함 - 추정방법: 다중회귀분석	- 지자체별 단순기능인력 및 전문인력 외국인 비율이 1% 증가하면 해당 지자체의 1인당 GDP는 각각 0.06%, 0.09% 증가 - 농촌지역의 경우, 결혼이주 및 영주목적 외국인 비율이 1% 증가할 때 지자체 1인당 GRDP가 0.4% 증가

〈표 III-1〉의 계속

저자	분석기간	분석자료	분석방법	주요 결과
강동관 (2016)	2012 ~ 2014	- 한국은행 산업연관표 - 외국인고용조사자료 - 산업인력공단 자료	- 추정방법: 투입산출분석(O)	- 이민자의 생산과 부가치유발효과를 합한 총효과는 2012년에 53.7조원으로 추정됨 - 이후 2016년의 총효과는 74.1조원, 2026년은 162.2조원으로 추정됨
하진욱 (2017)	2015	- 출입국·외국인정책 통계 - 주민등록인구통계 - 이민자 체류실태 및 고용조사 - 경찰조사, 인구총조사	- 재정제도 및 체류자격 반영 - 추정방법: 부분균형모형을 국내 제도 반영토록 수정	- 국내 체류외국인의 재정이여도의 현재가치(NPV) 총합은 음수로 나타남 - 생산성이 높은 젊은 연령대 외국인의 경우는 양(+)의 순재정이 여도가 나타날 수 있음
유민이 (2019)	2018	- 국제청 소득세 및 법인세 자료 - 이민자 체류실태 및 고용조사	- 이민자 직·간접 해당 납부 대상 분류 - 과목별 산정방법 산출 논의	- 외국인노동자의 2017년 소득세는 1조 1,351억원 수준 - 이주민 관련 납세통계는 법인세 및 소득세만 산정되며 실제 납부하고 있으나 산정자료의 한계로 추정되지 않는 납세규모는 소득세를 크게 능가할 것
김도원·이동원 (2020)	2008 ~ 2017	- 지방재정연감 및 지자체 자료 - 지방자치단체 외국인주민현황	- 외국인 유입 지역별 차이를 활용 - 도구변수 활용(F4 비자 확대)	- 외국인주민 규모가 1% 증가할 경우, 1인당 재분배 지출이 0.06% 감소 - 반면, 개발정책 지출은 0.12%, 할당정책은 0.05% 증가 - 2SLS 분석 결과 지역 내 외국인주민 증가는 재분배정책 관련 지출은 감소시키고 이민, 재분배와 연관성이 낮은 개발정책 지출 증가 효과
이종관 (2020)	2010 ~ 2015	- 지방자치단체 외국인주민현황 - 인구주택총조사 - 국내인구이동통계	- 외국인 유입 지역별 차이를 활용 - 도구변수 활용(F4 비자 확대)	- 이민자 유입에 따른 전체 내국인 일자리 수는 유의미한 영향이 없으나 일부 저숙련 내국인의 고용은 유의미하게 감소함(이민자 1명 증가 시, 고졸 미만 내국인 일자리는 약 0.26개 감소) - 이민자 유입으로 인한 내국인 유출이 발생하지 않음

〈표 III-1〉의 계속

저자	분석기간	분석자료	분석방법	주요 결과
조은지 · 이찬영 (2021a)	2008 ~ 2015	- 지방자치단체 외국인주민 현황 - 지역별고용조사	- 외국인 유입의 지역별 차이를 활용 - 외국인력 출신국가 점유자수 및 상위 3개국 출신국가 점유율 도구변수 활용	- 도구변수법에서는 통계적으로 유의하지 않지만 외국인과 내국인 인력이 대체관계로 나타남 - 중소도시에서 여성 일자리가 대체되고, 중소도시와 군 지역 모두 50세 이상의 내국인 일자리가 대체됨
조은지 · 이찬영 (2021b)	2010 ~ 2018	- 지방자치단체 외국인주민 현황 - 고용노동 DB	- 외국인 유입의 시도별 차이를 활용 - 지역 내 외국인근로자의 출신 국가 점유율 도구변수 활용	- 도구변수법에서는 내외국인 근로자의 고용관계가 통계적으로 유의하지 않은 부(-)의 관계로 나타남 - 제조업과 건설업을 결합한 분석에서는 통계적으로 유의한 대체 관계가 나타남
Han et al. (2022)	2006 ~ 2015	- 주민등록인구통계 - 지방자치단체 외국인주민 현황	- 외국인 유입의 지역별 차이를 활용 - 도구변수 활용(F4 비자 확대)	- 서울에서 10명의 외국인 유입은 6명의 내국인 감소 초래 - 내국인 유출이 아닌 내국인 유입 감소로 인해 내국인 인구 감소
Kim(2021)	2012 ~ 2019	- 이민자 체류실태 및 고용조사 - 지역별고용조사	- 교육수준-경력별 외국인 유입의 차이를 활용(skill-ce approach)	- 전반적으로 외국인 유입은 내국인의 고용과 임금수준을 줄이지 않았음 - 고졸 미만에서는 부정적인 효과가, 대졸 이상에서는 긍정적인 효과가 나타남

자료: 표의 선행연구를 바탕으로 저자 정리

2. 분석자료 및 실증분석전략

가. 분석자료

1) 외국인 유입

본고에서는 외국인 유입 관련 자료로 행정안전부의 지방자치단체 외국인 주민현황(2007~2018년)을 활용하였다. 해당 자료는 3개월 이상 장기체류하고 있는 외국인주민의 국적별, 체류자격별, 지자체별 거주 현황을 연도별로 집계하였으며 지역별 외국인 관련 정책 수립의 기초 자료로 사용되고 있다. 2006~2014년 자료(조사기준시점 1월 1일)는 지자체 공무원들이 외국인 현황을 직접 조사하는 과정을 거쳤다면, 2015년 이후(조사기준시점 11월 1일)에는 통계청 인구주택총조사의 등록센서스 결과에서 외국인주민을 추출하는 방식으로 변경되었다. 본고에서는 동 자료에서 한국국적을 가지지 않은 외국인 및 한국국적을 가진 외국인(귀화자)에 초점을 맞추어 실증분석을 수행하였으며 외국인주민의 자녀는 분석에서 제외하였다.⁷⁾ 동 조사를 활용하여 도출한 외국인주민의 지역별 유입 현황은 제Ⅱ장에 자세히 설명되어 있다.

2) 지방재정

지방재정 자료는 지방재정365 시스템의 기초자치단체별 세입 및 세출 결산자료(2010~2019년)를 활용하였다. 먼저 세입 분석의 경우 회계별, 재원별 세입결산 총계자료를 활용하였다. 자치단체의 회계는 자치단체 운영의 가장 기본이 되는 일반회계와 지자체 직영기업이나 특정 사업을 운영할 때 사용하는 특별회계로 나뉜다. 일반회계의 경우 다시 재원별로 자체수입(지방세, 세외수입), 이전수입(지방교부세, 조정교부금, 보조금), 보전수입 등 내부거래와 지방채로 분류할 수 있다. 여기서 지자체 간 혹은 회계 간 재원의

7) 한국국적을 가지지 않은 자의 경우 외국인근로자, 결혼이민자, 유학생, 외국국적동포, 기타 외국인을 포함한다. 여기서 기타외국인이란 기업투자, 취재 등 체류자격이 외국인근로자·결혼이민자·유학생·외국국적동포에 해당하지 않는 자 및 단기체류기간 초과 불법체류자를 의미한다. 한국국적을 가지지 않은 장기체류 외국인은 외국인 등록을 하며, 한국국적을 가진 외국인은 주민등록을 하기 때문에 지역별 외국인 인구를 파악할 수 있다.

이전이 발생할 경우 중복계상된 부분이 발생하는데, 본고의 세입 효과 분석에서는 중복 계상된 부분의 공제 없이 세입을 단순합계한 세입총계를 사용한다. 이는 개별 자치단체의 재정규모를 나타낼 때는 주로 총계 개념을 사용하는 것이 일반화되어 있기 때문이다.

세출 분석의 경우 회계별 세출결산 총계자료와 분야별·부문별 세출결산 순계자료를 활용하였다. 기초자치단체의 세출 역시 회계별로 일반회계와 특별회계로 나눌 수 있다. 또한 분야별로 사회복지, 교통 및 물류 등으로 세출을 분류할 수 있고, 추가적으로 분야 내 부문별로도 세출을 세부적으로 분류할 수 있다. 외국인 유입이 총세출에 미치는 영향을 분석할 때는 앞서의 세입분석과 마찬가지로 총계자료를 사용한다. 다만 분야별 및 부문별 세출 분석에서는 자료 구득의 한계로 인해 순계자료를 사용하였으나 기초자치단체의 세출액은 총계와 순계 사이에 큰 차이가 있지는 않다.

나. 실증분석전략

1) 계량추정식

본 장에서는 외국인 인구의 지역별(기초자치단체)·시간별(2009~2018년) 변이를 사용하여 외국인 유입이 지방재정에 미치는 효과를 분석한다. 계량 분석에서는 2009~2018년 외국인 유입이 2010~2019년 결산 기준 세입액 및 세출액 차이에 미치는 영향을 추정하는 일종의 장기차분모형(long difference model)을 사용하였다.⁸⁾ 설명변수인 외국인 유입과 종속변수인 지방재정에 1년의 시차를 두는 이유는 금년 예산안 편성이 전년도 하반기에 이루어지기 때문이다. 즉, t 년도의 외국인 유입은 같은 해 하반기에 편성되는 $t+1$ 년도 예산안에 영향을 주게 되고, 이는 최종적으로 $t+1$ 년도의 결산 세입액과 세출액에 영향을 미치게 되는 것이다. 이는 다음과 같은 지역별 횡단면 회귀식(cross-sectional regression equation)으로 나타낼 수 있다.

8) 패널고정효과 모형(fixed effects model)을 사용해도 분석 결과에는 큰 차이가 없었다.

$$y_{j,2019} - y_{j,2010} = \beta \cdot \frac{M_{j,2018} - M_{j,2009}}{Pop_{j,2009}} + X_j' \gamma + \epsilon_j \quad \text{식 (1)}$$

여기서 j 는 시·군·구 기초자치단체를 의미한다. 분석기간(2009~2019년) 동안 행정구역이 승격되거나 변경된 당진시(당진군), 여주시(여주군) 창원시(마산시, 창원시, 진해시), 청주시(청주시, 청원군) 및 세종특별자치시(연기군)는 분석에서 제외하였다. 또한 대구모 택지개발로 인한 전반적인 인구증가 효과를 외국인 유입의 효과로 잘못 식별하는 문제를 피하기 위해 2009년과 2019년 사이 내국인 유입률이 30% 이상인 11개 기초자치단체는 분석에서 제외하였다.⁹⁾ 종속변수는 지자체 j 의 2019년 재정 관련 변수와 2010년 재정 관련 변수 사이의 차분으로 정의하였다. 설명변수는 2009년과 2018년 사이의 외국인 유입률을 사용하며, 이는 기준연도인 2009년 자치단체 j 의 전체 인구($Pop_{j,2009}$) 대비 2018년 외국인 인구($M_{j,2018}$)와 2009년 외국인 인구의 차이($M_{j,2009}$)로 정의된다. 따라서 추정계수 β 는 외국인 유입률이 1%p 증가할 때 종속변수 y 가 얼마나 증가하는지(y 가 로그로 정의될 경우 몇 % 증가하는지)로 해석될 수 있다.

지자체 간 상이한 특성으로 인해 분석기간 동안 평행 추이 가정(common trends assumption)이 성립하지 않는 가능성을 고려하여 지자체의 특성(X_j)을 추가적으로 통제하였다. 먼저 기초자치단체를 크게 특별시 자치구, 광역시 자치구, 시, 군의 네 종류로 나누고 지자체 종류 고정효과를 통제하였는데, 이는 지자체 종류별로 세입 및 세출 구조가 크게 상이하기 때문이다. 예컨대 기초자치단체의 지방세에 포함되는 세목은 시·군과 자치구가 다르며, 분석기간 동안 지방세 구성 항목에 지자체 종류별로 변화가 있었다.¹⁰⁾ 이와

9) 경기 광주시, 김포시, 오산시, 파주시, 하남시, 화성시, 경남 양산시, 대구 달성군, 대전 유성구, 부산 강서구, 부산 기장군을 제외하였다. 강건성 분석에서는 해당 지자체를 포함한 추정결과도 제시하였다.

10) 예를 들어 2011년의 지방세법 개정으로 인해 광역시세의 등록세 중 일부가 자치구세로 전환되면서 광역시 자치구의 지방세수가 증가하였다. 지자체 종류 고정효과를 통제하지 않을 경우 이와 같은 법령 개정의 효과를 외국인 유입의 효과로 잘못 식별할 위험성이 있다.

더불어 기준연도의 지자체 인구(2007년 주민등록인구조사), 대졸자 비중(2005년 인구총조사), 제조업 비중(2005년 인구총조사)을 추가적으로 통제하였다(Card, 2009).¹¹⁾

2) 외국인 유입의 도구변수

지역별 외국인 유입에는 내생성(endogeneity)이 존재하기 때문에 식 (1)의 추정치 β 에는 편의(bias)가 발생할 수 있다. 관측되지 않는 지역의 특성이 외국인 유입과 상관관계가 있거나 종속변수와 외국인 유입 간의 역의 인과관계(reverse causality)가 있을 경우 외국인 유입의 효과를 정확히 식별할 수 없다. 예를 들어, 특정 지역의 경제상황이 좋아짐으로써 외국인 유입이 증가하는 동시에 지자체의 세입·세출 규모가 증가할 수 있다. 이 경우 지역 경제 상황이 지방재정에 미치는 영향을 외국인 유입의 효과로 잘못 식별함으로써 양(+)의 방향으로 외국인 유입 효과 추정치에 편의가 발생하게 된다.

이와 같은 외국인 유입의 내생성 문제를 극복하기 위해 외국인 관련 선행연구(Bartik, 1991; Card, 2009)에서 주로 사용하는 과거 거주지 도구변수(enclave instrument)를 활용하였다. 해당 도구변수는 외국인이 같은 출신국적 사람들이 많이 모여 있는 지역으로 거주지를 결정할 가능성이 크다는 사실에 착안하여 고안되었다. 예를 들어, 한국계 중국인 상당수는 오래전부터 서울 영등포구에 일종의 군락(enclave)을 이루면서 거주하고 있기 때문에 새롭게 유입되는 한국계 중국인도 거주지를 영등포구로 정할 가능성이 높다. 외국인이 국내 거주지를 결정할 때 본인의 친척이나 친구가 살고 있거나 본인의 문화를 공유할 수 있는 곳을 선호하는 경향이 있으며 이러한 경향성은 지역의 현 경제상황과는 일정 부분 독립적인 것으로 판단된다.

외국인 유입에 대한 과거 거주지 도구변수는 다음과 같이 정의할 수 있다.

11) 광역자치단체별 고정효과를 통제하여도 분석결과에는 큰 차이가 없음을 제3절에서 확인할 수 있다.

$$\sum_o \frac{M_{o,j,2007}}{M_{o,2007}} \frac{M_{o,2018} - M_{o,2009}}{Pop_{j,2009}} \quad \text{식 (2)}$$

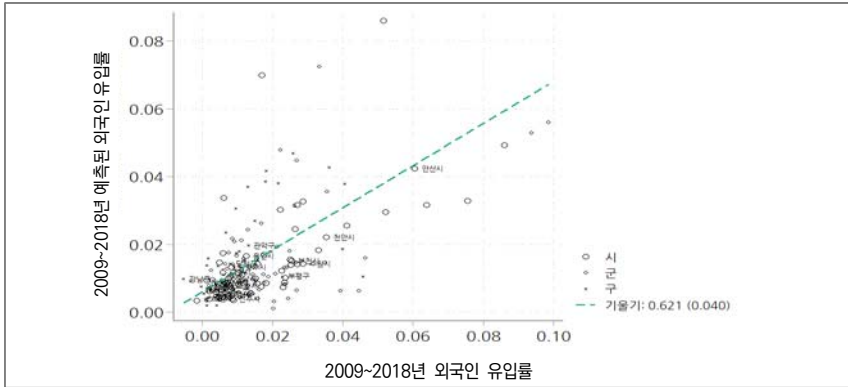
o 는 외국인의 출신국가를 의미하며, 본고에서는 2007년에 식별 가능한 14개의 출신국가 조합을 사용하였다.¹²⁾ $M_{o,t}$ 는 한국에 거주하고 있는 o 국가 출신 외국인의 t 년도 총인구로 정의된다. 본 도구변수는 크게 두 부분으로 나누어지는데, 첫 번째는 비중(share) 부분($\frac{M_{o,j,2007}}{M_{o,2007}}$)으로 기준연도(2007년)에 o 국가 출신 외국인이 지역 j 에 거주할 확률이다. 두 번째는 성장(growth) 부분($\frac{M_{o,2018} - M_{o,2009}}{Pop_{j,2009}}$)이며, 이는 o 국가 출신 외국인의 2009~2018년 사이 유입률을 나타낸다. 종합하면, 본 도구변수는 2009~2018년 동안 o 국가 출신 외국인의 총유입인구를 2007년 현재 지자체별 거주 패턴으로 배분한 일종의 예측된 외국인 유입(predicted immigrant inflow)을 나타낸다.¹³⁾

이와 같은 도구변수가 타당하기 위해서는 도구변수(예측된 외국인 유입률)가 내생적인 설명변수(실제 외국인 유입률)를 잘 예측함과 동시에 관측되지 않은 지역의 특성과는 독립적이어야 한다. 첫 번째 조건 충족 여부는 내생적인 설명변수와 도구변수와의 관계성을 파악하는 것을 통해 직접 확인할 수 있다. 이에 [그림 III-1]은 2009~2018년 사이 실제 외국인 유입률(x 축)과 같은 기간 도구변수를 통해 생성된 예측된 외국인 유입률(y 축)과의 관계를 보이고 있는데, 실제 외국인 유입률과 예측된 외국인 유입률 사이에 높은 수준의 양(+의 상관관계)을 가지는 것을 확인할 수 있다. 또한 자치단체 종류별 외국인 유입률과 예측된 외국인 유입률과의 관계는 [그림 III-2]에 제시되어 있다.

12) 출신국가는 한국계 중국인, 중국, 대만, 일본, 몽골, 러시아, 베트남, 필리핀, 태국, 인도네시아, 동남아 기타, 서남아시아, 중앙아시아, 미국이다. 그 외의 국가 출신 외국인은 도구변수에 포함되지 않는다.

13) 바틱(Bartik) 방식의 도구변수는 처치효과(treatment effects)의 국가별 가중평균을 나타내는 LATE(local average treatment effects) 방식으로 해석될 수 있지만, 국가별 처치효과가 상이하다는 가정하에서는 이러한 LATE 방식의 해석이 타당하지 않을 수 있다 (Goldsmith-Pinkham et al., 2020).

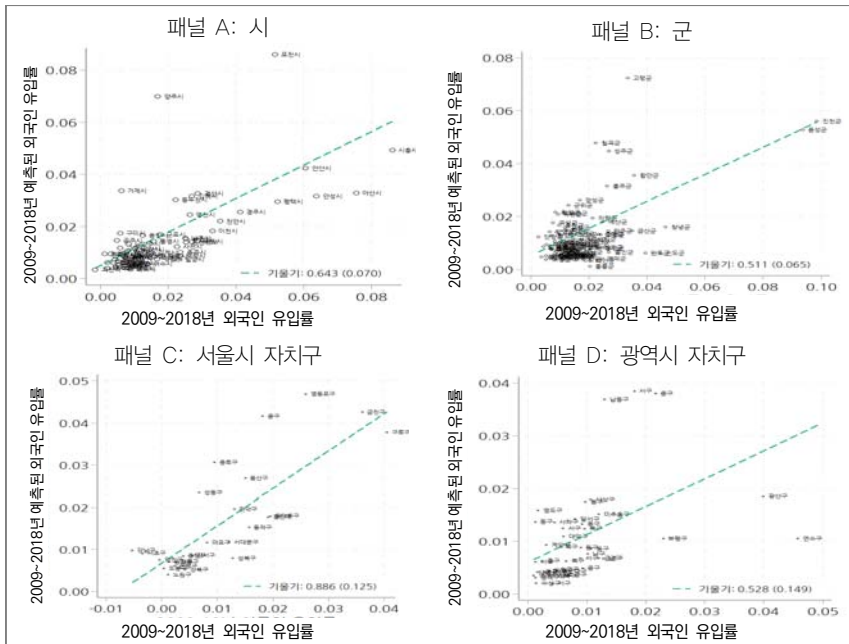
[그림 III-1] 2009~2018년 실제 외국인 유입률과 예측된 외국인 유입률과의 관계



주: 1. 기율기 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함
 2. () 안의 숫자는 기율기의 강건표준오차를 나타냄

자료: 행정안전부, 「지방자치단체외국인주민현황」 자료를 기반으로 저자 작성

[그림 III-2] 자치단체유형별 실제 외국인 유입률과 예측된 외국인 유입률과의 관계



주: 1. 기율기 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함
 2. () 안의 숫자는 기율기의 강건표준오차를 나타냄

자료: 행정안전부, 「지방자치단체외국인주민현황」 자료를 기반으로 저자 작성

추가로 <표 III-2>에서는 내생적인 설명변수와 도구변수와의 1단계 추정식(first-stage regression) 결과를 나타내고 있다. 모든 기초자치단체를 사용한 1열의 추정 결과에서는 예측된 외국인 유입률이 실제 외국인 유입률을 잘 예측하는 점을 확인할 수 있으며, 선행연구에서 주로 사용하는 도구변수의 최소 F값 조건인 10(Stock et al., 2002)을 상회한다. 다만 지자체 종류별(시, 군, 특별시 자치구, 광역시 자치구)로 통제변수를 포함하여 1단계 계량식을 추정한 (2)~(5)열에서는 F값이 시와 서울시 자치구를 제외하고 10 이하로 감소한다. 이 경우 약한 도구변수 문제(weak instrument problems)로 인해 도구변수 추정치에 편의가 발생할 수 있기 때문에 지자체별 이질성 분석 시 유의할 필요가 있다.

〈표 III-2〉 도구변수 1단계 추정식

종속변수: 외국인 유입률 (2009~18년)	전체 (1)	시 (2)	군 (3)	특별시 자치구 (4)	광역시 자치구 (5)
예측된 외국인 유입률	0.755*** (0.162)	0.745** (0.338)	0.698* (0.369)	0.760*** (0.173)	0.390* (0.201)
로그인구(07년)	0.004** (0.002)	0.005* (0.003)	0.004 (0.004)	0.007 (0.005)	0.000 (0.003)
대출자 비율(05년)	-0.034*** (0.008)	-0.058*** (0.016)	-0.111** (0.055)	-0.037*** (0.008)	0.007 (0.027)
제조업 고용 비중(05년)	0.006 (0.014)	0.025 (0.036)	0.023 (0.032)	0.008 (0.037)	0.006 (0.012)
N	211	64	80	25	42
F값	12.8	10.2	3.3	21.8	2.7
기준연도 특성 통제	Y	Y	Y	Y	Y
지자체 종류 고정효과	Y				

주: ***, **, *는 각각 1%, 15%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함
 자료: 법무부, 『출입국외국인정책통계연보』; 통계청·법무부, 『이민자체류실태 및 고용조사』, 2019~2020 자료를 기반으로 저자 작성

도구변수가 타당하기 위한 두 번째 조건인 배제 제약(exclusion restriction)을 만족하기 위해서는 도구변수가 관측되지 않은 지역 특성과 독립적이어야 한다. 하지만 외국인의 과거 거주 선택(식 (2)의 국적별 과거 지역 비중)이 지역의 경제상황과 독립적으로 이루어지지 않았고, 이러한 과거의 경제상황

과 현재의 경제상황이 일정한 상관관계가 있을 경우 도구변수 추정치에 편倚가 발생할 수 있다. 실제 Goldsmith-Pinkham et al.(2020)은 본고의 과거 거주지 도구변수와 같은 바티크 도구변수(Bartik instruments)의 적절성은 이러한 국적별 지역 비중(share)이 실제 외생적인지에 달려 있다고 주장하였다. 이에 추후 강건성 분석에서는 Goldsmith-Pinkham et al.(2020)에서 제시한 여러 분석 기법 등을 활용하여 본고에서 사용하는 도구변수의 타당성에 대해 확인하였다.

3. 외국인 이민자의 유입이 기초자치단체 재정에 미치는 영향

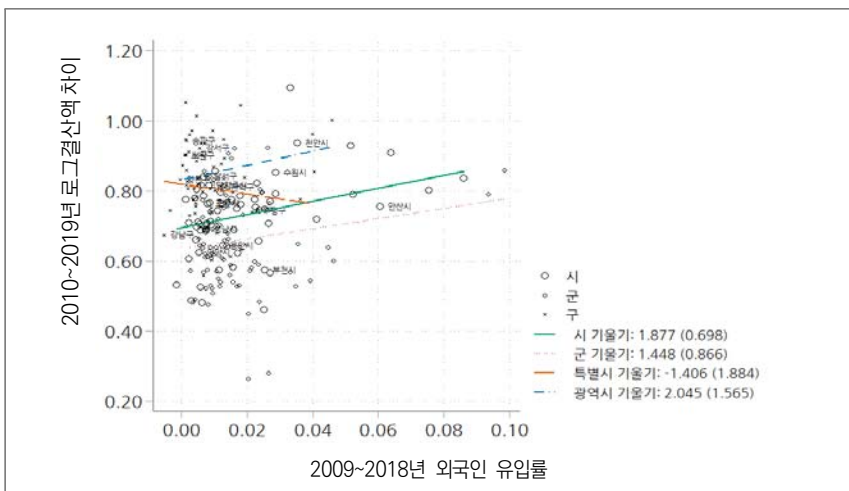
가. 외국인 이민자의 유입이 세입에 미치는 영향

본 절에서는 외국인 이민자의 유입이 기초자치단체 세입 및 세출에 미치는 영향에 대한 실증분석을 수행하였으며, 첫 번째 분석에서는 외국인 유입의 세입 효과에 초점을 맞추었다. 먼저 외국인의 유입이 기초자치단체의 총 세입에 미치는 영향을 분석하고 세입 재원별 외국인 유입의 효과를 식별하였다. 다음으로 이와 같은 분석 결과에 기초하여 외국인 유입이 기초자치단체의 재정자립지표에 어떠한 영향을 줄 수 있는지 분석하였다. 마지막으로 기초자치단체 종류(시, 군, 자치구)별로 외국인 유입이 세입에 미치는 영향에 이질성이 있는지 살펴보았다.

[그림 Ⅲ-3]에서는 2009~18년 사이 외국인 유입률과 2019년과 2010년 지자체 로그세입결산액의 차분 간의 상관관계를 나타내고 있다. 본 장의 회귀 분석식(식 (1))에서는 지자체 종류별 고정효과를 통제했기 때문에 본 그림에서도 기울기를 지자체 종류별로 각각 계산하였다. 그래프 우하단의 기울기 추정치에서 확인할 수 있듯이 지자체 세입결산액과 외국인 유입률 간에는 서울시 자치구를 제외하고 전반적으로 양(+)의 상관관계에 있다. 예컨대 시의 경우 외국인 유입률이 1%p 증가할 때 세입액이 통계적으로 유의하게 1.9% 증가한 것으로 나타났다. 시와 유사하게 군과 광역시 자치구는 외국인 유입률이 1%p 증가할 때 총세입액이 각각 1.4%, 2.0%가량 증가한 것으로

추정되었는데, 해당 기울기가 통계적으로 유의하지는 않았다. 반면에 서울시 자치구의 경우 통계적으로 유의하지 않지만 음(-)의 기울기가 추정되었는데, 지방자치단체 종류별로 이와 같은 차이가 발생한 이유는 추후 이질성 분석에서 자세히 논의할 예정이다. 물론 [그림 Ⅲ-3]은 인과관계가 아닌 단순한 외국인 유입과 세입결산액과의 상관관계를 나타낸다는 점에 유의할 필요가 있다.

[그림 Ⅲ-3] 외국인 유입과 일반회계 세입결산액과의 상관관계



주: 1. 기울기 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함
 2. () 안의 숫자는 기울기의 강건표준오차를 나타냄

자료: 행정안전부, 「지방자치단체외국인주민현황」; 지방재정통합공개시스템(지방재정365) 자료를 기반으로 저자 작성

〈표 Ⅲ-3〉에서는 2009년과 2018년 사이의 외국인 유입이 2010년과 2019년 사이 기초자치단체 세입결산액의 변화에 미치는 효과를 추정하였다. 패널 A는 식 (1)의 OLS 추정계수(β)를 나타내고 있으며, 이는 앞의 [그림 Ⅲ-2]의 기울기와 유사하나 추가적으로 기준연도 지역특성(로그인구, 대졸자비율, 제조업 비중)을 통제하였다는 차이가 있다. 패널 B는 과거 거주지 도구변수를 활용한 식 (1)의 2SLS 추정계수를 나타내며, 단순 상관관계가 아닌 이민자 유입의 인과적 효과를 나타낸다. 종속변수는 기초자치단체 로그세입결산액

의 2019년과 2010년의 차이로 정의되는데, (1), (2)열에서는 일반회계 총세입액을 사용하였다면 (3)열과 (4)열에서는 일반회계와 특별회계를 합한 총세입액을 사용하였다. 아울러 (2)열과 (4)열에서는 광역자치단체 고정효과를 추가적으로 통제함으로써 같은 광역자치단체 내(within)의 기초자치단체 간 비교를 수행하였다.

〈표 Ⅲ-3〉 외국인 유입과 기초자치단체 세입결산액

종속변수: 로그세입결산액 차분 (2010~2019년)	일반회계		일반회계 + 특별회계	
	(1)	(2)	(3)	(4)
패널 A: OLS 추정치				
외국인 유입률	1.857*** (0.580)	1.957*** (0.574)	2.305** (0.946)	2.176** (0.883)
R ²	0.31	0.38	0.31	0.38
N	211	211	211	211
패널 B: 2SLS 추정치				
외국인 유입률	1.330 (1.284)	1.550 (1.423)	1.737 (1.885)	1.863 (1.910)
R ²	0.31	0.38	0.30	0.37
N	211	211	211	211
기준연도 특성 통제	Y	Y	Y	Y
지자체 종류 고정효과	Y	Y	Y	Y
광역단체 고정효과		Y		Y

- 주: 1. 외국인 유입률(2009~2018년)의 도구변수를 활용하여 추정하였음
 2. () 안의 숫자는 추정치의 강건표준오차를 나타냄
 3. 종속변수는 2019년과 2010년 수치의 차분으로 정의됨
 4. 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함
 5. ***, **, *는 각각 1%, 15%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: 저자 작성

〈표 Ⅲ-3〉의 분석결과에 의하면 외국인 유입으로 인해 기초자치단체 총세입액이 대체적으로 증가하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 먼저 패널 A의 OLS 추정계수를 살펴보면 외국인 유입률이 1%p 증가했을 때 기초자치단체의 일반회계 세입은 약 1.9% 증가하는 것으로 추정되었다(1열). 광역단체 고정효과를 추가적으로 통제하거나(2열) 일반회계 세입결산액 대신 일반회계와 특별회계를 합한 세입결산액을 사용하여도(3, 4열) 1열과 유사한 크

기의 2.0~2.3% 정도의 효과가 추정되었다. 다만 이러한 OLS 추정 결과에는 외국인 유입의 내생성이 통제되지 않았기 때문에 외국인 유입이 아닌 다른 요인으로 인해 자치단체 세입액과 외국인 유입이 동시에 증가할 경우 양(+)의 방향으로 편의가 발생할 수 있다.

〈표 Ⅲ-3〉의 패널 B는 2SLS 추정치를 나타내고 있으며 모든 열에서 외국인 유입이 세입에 미치는 효과가 패널 A와 동일하게 양(+)으로 나타났다. 외국인 유입률의 1%p 증가로 인해 총세입액이 1.3~1.9%가량 증가하는 것으로 추정되었으며 이러한 추정계수의 크기는 회계 종류나 광역자치단체 고정 효과 통제 여부에 관계없이 대체적으로 유사하게 유지되었다. 하지만 추정계수의 표준오차가 OLS보다 두 배 이상 증가함으로써 추정의 정확도가 감소하고 통계적 유의성이 사라지는 경향을 보이고 있다. 따라서 외국인 유입의 세입 효과에 대해 명확한 결론을 내리는 것에는 다소 신중할 필요가 있다. 다만 모든 열에서 양의 계수가 추정되었다는 사실은 외국인 유입이 적어도 기초자치단체의 총세입을 감소시키지 않았다는 점을 일정 부분 시사한다.

만약 외국인 유입으로 인해 실제로 지방자치단체의 세입규모가 증가했다면 이는 어떠한 재원의 증가에서 비롯된 것일까? 자치단체의 일반회계 재원은 크게 지방세수입, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금, 보조금, 지방채, 보전수입 및 내부거래로 구성된다. 본 분석에서는 지방채와 보전수입 및 내부거래는 제외하고 외국인의 유입이 각각의 기초자치단체 재원 증감에 어떠한 영향을 미쳤는지 확인하였다.¹⁴⁾ 본격적인 분석에 앞서 각각의 재원을 다음과 같이 요약할 수 있다.

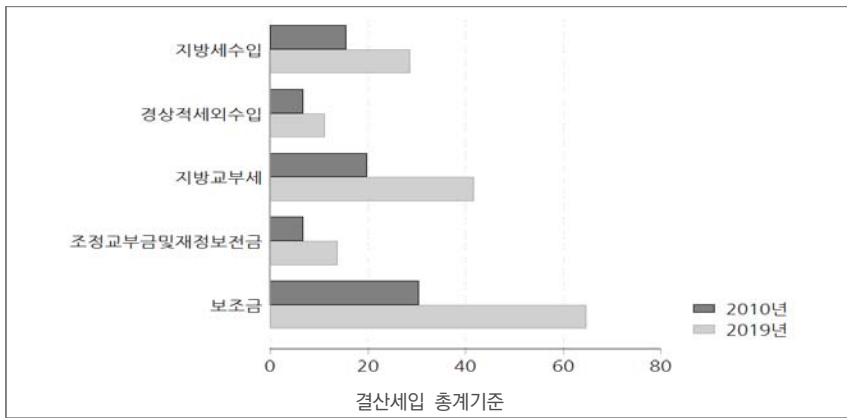
지방세 수입과 세외수입은 지방자치단체의 자체 수입에 해당한다. 먼저 기초자치단체 지방세는 징수주체별로 시군세와 자치구세로 나뉘어 있다. 시군세는 재산세, 자동차세, 지방소득세, 주민세, 담배소비세로 구성되며, 자치구세는 재산세와 등록면허세로 구성된다.¹⁵⁾ 단, 광역시의 경우 추가적으로

14) 보전수입 및 내부거래는 전년도 이월금, 전입금, 잉여금 등으로 구성되는데, 2014년 세입과목 개편 이후 신설되었기 때문에 본고의 분석에서는 제외하였다.

주민세 재산분, 지방소득세 종업원분, 재산세 과세특례분이 자치구세에 포함된다.¹⁵⁾ 이와 더불어 세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구성된다. 경상적 세외수입은 사용료 수입, 사업수입, 재산 임대수입 등으로 구성되며, 임시적 세외수입은 재산 매각수입, 부담금, 과징금 등으로 구성된다. 본 분석에는 세외수입 중 경상적 세외수입만을 분석에서 포함하였는데, 이는 2014년 세입과목 개편으로 인해 전년도 이월금, 전입금, 잉여금 등이 임시적 세외수입에서 ‘보전수입 등 및 내부거래’로 분류되기 시작했기 때문이다.

[그림 III-4] 기초자치단체 자원별 세입결산액의 변화(2010~2019년)

(단위: 조원)



자료: 지방재정통합공개시스템(지방재정365) 자료를 기반으로 저자 작성

지방교부세, 조정교부금, 보조금은 지방자치단체의 이전 재원에 해당하며 자치단체 간 재정력 격차 해소와 지방재정 균형을 위해 중앙에서 지방자치단체로 혹은 광역자치단체에서 기초자치단체로 배분되는 자원이다. 이 중 지방교부세는 중앙에서 지방자치단체로 교부되는 이전재원으로 법정지급률에 따라 규모가 결정되며 무조건부보조금이기 때문에 지자체가 자율적으로 목적을 정해 사용할 수 있다. 조정교부금은 지방교부세와 유사한 성격을 가

15) 지방소득세는 크게 소득분과 종업원분으로 구분되며 소득분에는 특별징수, 종합소득세분, 양도소득세분, 법인세분이 포함된다.

16) [그림 IV-1]에서는 시도세를 포함한 지방세의 구조에 대해 보다 자세히 제시하였다.

지지만 광역자치단체 본청에서 기초자치단체로 이전되는 재원이라는 차이가 있다. 마지막으로 보조금은 국고보조금과 시·도비 보조금으로 구성되며, 지방교부세와 달리 특정 사업을 위해 중앙에서 지방으로 혹은 광역자치단체에서 기초자치단체로 지원되는 특정보조금이다.

[그림 III-4]에서는 2010년과 2019년의 기초자치단체 재원별 세입금액의 총합(총계 기준)을 보이고 있다.¹⁷⁾ 전반적으로 자체재원인 지방세와 경상적 세외수입이 전체 세입에서 차지하는 비중보다 이전재원인 지방교부세, 교부금, 및 보조금이 차지하는 비중이 더 높다는 사실을 알 수 있다. 또한 2010년과 2019년 사이 이전재원의 증가율이 자체재원의 증가율보다 전반적으로 더 크다는 것을 해당 그래프에서 확인할 수 있다.

〈표 III-4〉 외국인 유입과 기초자치단체 재원별 세입결산액

구분	지방세 수입 (1)	경상적 세외수입 (2)	지방교부세 +교부금 (3)	국고+시도비 보조금 (4)
패널 A: 로그세입차분×2010년 비중				
외국인 유입률	-0.089 (0.269)	0.055 (0.096)	1.032 (1.135)	-0.190 (0.517)
R ²	0.70	0.17	0.06	0.66
N	211	211	211	211
패널 B: 예산비중차분				
외국인 유입률	-0.929** (0.398)	-0.112 (0.108)	0.381 (0.672)	-0.422 (0.487)
R ²	0.47	0.31	0.10	0.57
N	211	211	211	211
2010년 평균	0.19	0.04	0.23	0.32
기준연도 특성 통제	Y	Y	Y	Y
지자체 종류 고정효과	Y	Y	Y	Y

주: 1. 외국인 유입률(2009~2018년)의 도구변수를 활용하여 추정하였음
 2. () 안의 숫자는 추정치의 강건표준오차를 나타냄
 3. 종속변수는 2019년과 2010년 수치의 차분으로 정의됨
 4. 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함
 5. ***, **, *는 각각 1%, 15%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: 저자 작성

17) 2010년 세입액은 2019년 물가지수로 보정하였다.

다음으로 <표 Ⅲ-4>는 외국인의 유입이 재원별 세입에 미치는 영향의 도구변수 추정치(2SLS)를 나타내고 있다. 구체적으로는 지방세수입(1열), 경상적 세외수입(2열), 지방교부세 및 조정교부금(3열), 보조금(4열)에 미치는 효과를 식별하였다. 지방교부세와 조정교부금을 같이 고려하는 이유는 시군의 경우 지방교부세 비중이 높은 반면 자치구는 조정교부금의 비중이 높기 때문이며, 추후 지자체 종류별 이질성 분석에서 지방교부세와 조정교부금을 각각 고려하였다. 패널 A에서는 종속변수로 재원별 로그 세입의 2019년과 2010년 차이를 사용하였는데, 2010년 해당 재원이 총세입액에서 차지하는 비중을 곱하였다. 이는 총세입에서 차지하는 비중이 높은 재원에 더 많은 가중치를 부여하기 위함이며, 이 경우 패널 A의 추정치($\hat{\beta}$)는 외국인 유입이 1%p 증가했을 때 특정 재원이 2010년 총세입 대비 몇 % 증가했는지를 나타내게 된다. 패널 B는 각각의 재원이 동년 총세입에서 차지하는 비중의 2019년과 2010년의 차이를 종속변수로 활용하였다.

<표 Ⅲ-4> 패널 A의 (1)~(2)열의 추정결과를 통해 외국인 유입이 지자체의 자체 재원인 지방세나 경상적 세외수입에 미치는 영향이 매우 제한적임을 알 수 있다. 두 세목 모두 통계적으로 유의하지 않고 경제적으로 작은 계수가 추정되었는데, 외국인 유입률의 1%p 증가는 2010년 총세입 대비 각각 지방세수의 0.09% 감소와 경상적 세외수입의 0.06% 증가를 가져오는 것으로 나타났다. 외국인 유입이 지방세 증가에 제한적인 영향을 미침으로써 지방세가 전체 세입에서 차지하는 비중이 오히려 감소하였다. 패널 B에서는 외국인 유입률이 1%p 증가했을 때 지방세가 전체 세입에서 차지하는 비중이 통계적으로 유의하게 약 0.9%p 줄어드는 것으로 나타났다.

외국인 유입이 기초자치단체 지방세 수입에 큰 영향을 미치지 않는 이유는 무엇일까? 기초자치단체 지방세 수입에서 가장 큰 비중을 차지하는 세목은 지방소득세, 재산세, 자동차세를 꼽을 수 있다. 먼저 외국인 유입이 재산세 증가에 미치는 영향은 제한적일 수밖에 없는데, 이는 외국인의 재산 보유 규모는 내국인에 비해 상당히 작기 때문이다. 실제로 외국인 주민의 자가 보유 비중은 낮은 편이며 이 중 외국인근로자의 자가 소유 비율이 2% 미만인 것은 이를 뒷받침한다(<표 Ⅱ-3> 참고). 재산세와는 달리 지방소득세(소

특세 및 법인세) 수입은 외국인 유입으로 인해 증가할 가능성이 있으며, 특히 경제활동참가율이 높은 외국인근로자가 많은 지역을 중심으로 이러한 효과가 나타날 수 있다.¹⁸⁾ 하지만 자치구세 세목에는 재산세와 등록면허세 밖에 포함이 되지 않기 때문에(지방소득세 미포함) 서울시와 광역시의 외국인 유입이 지방세 증가에 미치는 효과는 더욱 제한적일 수밖에 없다.¹⁹⁾

지방교부세와 조정교부금에 미치는 효과를 나타내는 (3)열에서는 지방세와 달리 통계적으로 유의하지는 않지만 양(+)의 계수가 추정되었다. 만약 추정계수를 그대로 해석하면 외국인 유입의 1%p 증가로 인해 지방교부세와 조정교부금을 합한 액수가 2010년 총세입 대비 약 1% 증가하며, 해당 금액이 전체 세입에서 차지하는 비중은 0.4%p 증가한다. 반면에 보조금에 미치는 효과를 나타내는 (4)열에서는 액수 변화를 나타내는 패널 A와 비중 변화를 나타내는 패널 B 모두에서 음(-)의 계수가 추정되었다. (3)열과 (4)열의 추정치가 모두 통계적으로 유의하지 않기 때문에 효과성의 크기에 대한 명확한 결론을 내릴 수는 없지만 두 종류의 이전재원에서 반대되는 부호의 계수가 추정되었다는 점은 주목할 만하다.

외국인 유입의 효과가 기초자치단체의 지방이전재원에 따라 상이한 결과가 나타나는 이유는 무엇일까? 먼저 외국인 유입으로 인해 직접 지방교부세나 조정교부금이 증가할 수 있는 경로는 다음과 같다. 지방교부세의 보통교부세는 기본적으로 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 금액에 대해 배분되는데, 기준재정수요액 계산의 기초가 되는 기초수요는 주민등록인구(내국인만 포함)를 기준으로 산정된다. 이로 인해 한국국적을 가지지 않은 외국인은 기초수요 계산에서 제외되지만 환경보호비, 지역관리비, 보건사회

18) 물론 외국인근로자 대부분이 소득이 낮아 실효세율이 낮기 때문에(최인혁 외, 2021), 외국인근로자의 소득세 납부가 전국적인 지방소득세수에 미치는 영향은 제한적일 수밖에 없다. 또한 외국인근로자는 근무시작일로부터 5년 동안 소득세 19% 단일세율 적용을 받는다. 다만 추후 분석에서 확인할 수 있듯이 이러한 직접효과와 지역경제에 미치는 간접적인 영향을 통한 세수증가 효과가 동시에 발생할 경우 나후지역(군 지역)을 중심으로 지방세수 증가효과가 발생할 수 있다.

19) 외국인 유입이 내국인의 이주 결정, 노동시장, 주택시장 등에 영향을 미칠 경우 지방세수에 추가적인 영향을 미칠 수 있으며, 이러한 가능성에 대해서는 추후 분석해서 자세히 논의할 예정이다.

복지비에서 보정수요로 포함됨으로써 지방교부세가 증가하게 된다. 광역자치단체에서 기초자치단체로 배분되는 조정교부금은 광역단체별로 운영방식이 상이하나 지방교부세와 유사한 산정 방식이 적용될 것으로 판단된다. 반면에 보조금의 경우 기초연금과 같이 외국인의 신청자격이 제한된 복지 사업에 대해 주로 지원이 이루어지기 때문에 외국인 유입이 보조금 액수나 비중의 증가를 가져오지는 않았다.

이러한 재원별 분석결과를 바탕으로 <표 Ⅲ-5>는 외국인 유입이 지방자치단체의 재정자립도인 재정자립도와 재정자주도에 미치는 영향을 나타내고 있다. 재정자립도는 지방자치단체 자체 재원이 차지하는 비중을 의미하며 전체 일반회계 예산에서 지방세와 세외수입이 차지하는 비중으로 계산된다. 다음으로 재정자주도는 지방자치단체가 자율적으로 쓸 수 있는 예산의 비중을 뜻하며, 전체 일반회계 예산에서 지방세, 세외수입, 지방교부세, 교부금이 차지하는 비중으로 정의된다. 다만 앞서 언급했듯이 2014년 세목 개편으로 인해 임시적 세외수입에서 보전수입이나 내부거래가 제외됨으로써 재정자립도 지표 또한 분석기간 내에 일관되게 정의하기가 어렵다. 따라서 (1)열과 (3)열에서는 임시적 세외수입을 제외하여 재정자립도와 재정자주도를 재정의하였으며, (2)열과 (4)열에서는 임시적 세외수입까지 포함하여 해당 지표를 계산하였다.

<표 Ⅲ-5> 외국인 유입과 재정자립도

구분	재정자립도 (1)	재정자립도 (2)	재정자주도 (3)	재정자주도 (4)
외국인 유입률	-1.042** (0.457)	-0.808 (0.571)	-0.660 (0.642)	-0.427 (0.596)
R ²	0.36	0.46	0.25	0.44
N	211	211	211	211
2010년 평균	0.24	0.44	0.47	0.67
임시적 세외수입 제외	Y		Y	
기준연도 특성 통제	Y	Y	Y	Y
지자체 종류 고정효과	Y	Y	Y	Y

- 주: 1. 외국인 유입률(2009~2018년)의 도구변수를 활용하여 추정하였음
 2. () 안의 숫자는 추정치의 강건표준오차를 나타냄
 3. 종속변수는 2019년과 2010년 수치의 차분으로 정의됨
 4. 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함
 5. ***, **, *는 각각 1%, 15%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: 저자 작성

〈표 Ⅲ-5〉의 분석 결과를 살펴보면 외국인 유입으로 인해 기초자치단체의 전반적인 재정자립도가 감소하고 있다. (1)열의 추정 결과에 의하면 외국인 유입률이 1%p 증가할 때 임시적 세외수입을 제외한 재정자립도는 1%p가 통계적으로 유의하게 감소한다. 재정자립도의 하락은 앞서 〈표 Ⅲ-4〉의 패널 B에서 확인한 것과 같이 대부분 지방세 비중 감소에서 비롯된 것이다. (2) 열에서는 임시적 세외수입을 포함한 재정자립도의 감소폭은 (1)열보다는 다소 작은 것으로 나타났으며 해당 추정치가 통계적으로 유의하지는 않았다.

또한 지방세 비중 감소로 인해 기초자치단체의 전반적인 재정자주도 또한 감소하는 징후가 나타났으나 재정자주도의 감소폭은 재정자립도보다 낮았으며 통계적으로 유의하지 않았다. 이는 지방세 비중이 감소한 만큼 지방교부세나 교부금 비중이 증가하는 것과 동시에 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 없는 보조금의 비중은 오히려 감소하는 경향에서 비롯된 것이다.

〈표 Ⅲ-6〉 외국인 유입의 지방자치단체 종류별 세입에 미치는 실질적 효과

구분	총세입 (일반회계) (1)	지방세 수입 (2)	지방 교부세 (3)	조정 교부금 (4)	재정 자립도 (5)
패널 A: 시					
외국인 유입률	4.276** (1.665)	-0.626 (0.695)	3.328 (2.401)	0.150 (0.243)	-1.673** (0.730)
N	64	64	64	64	64
패널 B: 군					
외국인 유입률	3.925 (3.548)	0.407** (0.205)	-0.971 (0.982)	-0.100 (0.078)	0.262 (0.373)
N	80	80	80	80	80
패널 C: 서울시 구					
외국인 유입률	-0.216 (1.644)	-1.011** (0.408)	0.147 (0.098)	2.836** (1.414)	-1.815** (0.792)
N	25	25	25	25	25
기준연도 특성 통제	Y	Y	Y	Y	Y

주: 1. 외국인 유입률(2009~2018년)의 도구변수를 활용하여 추정하였음
 2. () 안의 숫자는 추정치의 강건표준오차를 나타냄
 3. 종속변수는 2019년과 2010년 수치의 차분으로 정의됨
 4. 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함
 5. (2)~(4)열의 경우 2010년 각각의 세입 재원이 전체 세입에서 차지하는 비중을 지방자치단체 종류별로 구하고 이를 로그 세입액의 차분에 곱해주었음
 6. ***, **, *는 각각 1%, 15%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: 저자 작성

〈표 Ⅲ-6〉에서는 외국인 유입의 세입 효과가 지방자치단체 종류별로 이질성이 있는지 살펴보았다. 표에서는 외국인 유입이 세입에 미치는 효과에 대해 도구변수를 활용하여 추정된 결과를 시, 군, 서울시 자치구로 나누어 보이고 있으며 광역시 자치구는 분석에서 제외하였다. (1)열에서는 일반회계 총세입에 미치는 영향을, (2)~(4)열에서는 세입 재원별로 각각 지방세 수입, 지방교부세, 조정교부금 액수에 미치는 영향을 살펴보고 있다. 앞서의 재원별 분석(〈표 Ⅲ-4〉의 패널 A)에서와 마찬가지로 2010년 각각의 세입 재원이 전체 세입에서 차지하는 비중을 지방자치단체 종류별로 구하고 이를 로그 세입액의 차분에 곱해주었다. 마지막으로 (5)열에서는 기초자치단체의 재정자립도에 미치는 영향을 분석하고 있다.

〈표 Ⅲ-6〉패널 A는 외국인 유입이 기초자치단체 시 지역에 미치는 영향을 분석하고 있으며 지금까지의 전국단위 분석에서 도출한 세입효과와 결과의 방향성이 동일하다. 외국인 유입률의 1%p 증가로 인해 총세입에 미치는 영향이 4% 증가로 상당히 크게 추정되고 있으나 신뢰구간이 넓기 때문에 추정계수의 크기는 다소 유의하여 해석할 필요가 있다(1)열). 이러한 총세입의 증가는 지방세 수입 증가가 아닌(2)열) 대부분 지방교부세의 증가에서 비롯된 것(3)열)으로 파악되며 이로 인해 재정자립도는 감소(5)열)하는 패턴을 보이고 있다.

패널 B는 외국인 유입이 기초자치단체 군에 미치는 영향을 보이고 있다. (1)열에서는 시와 유사한 크기의 총세입 증가효과가 추정되고 있으나 약한 도구변수 문제(weak instrument problems)의 영향으로 표준오차의 크기가 매우 크다. 흥미로운 점은 시와 서울시 자치구와는 달리 외국인 유입률의 1%p 증가로 인해 지방세수가 0.4% 증가한 것으로 추정된 것이다(2)열).²⁰⁾ 이와 반대로 지방교부세는 통계적으로 유의하진 않지만 음(-)의 계수가 추정되었으며(3)열), 이는 재정자립도가 감소하지 않는 결과로 이어지고 있다(4)열). 이러한 추정결과가 나타난 이유는 군의 경우 경제활동 참여비율이 높은 외국인근로자의 비중이 다른 시 지역이나 자치구보다 더 많다는 데에

20) 표에는 나타나 있지 않지만 OLS도 유사한 계수가 추정되었다.

서 비롯된 것으로 보인다. 또한 기초자치단체 군은 지방세 수입에서 지방소득세가 차지하는 비중이 상대적으로 높기 때문에 외국인 유입으로 인한 지방세수 증가 가능성이 다른 지자체에 비해 높을 수 있다. 특히 지방소득세의 경우 외국인근로자가 직접 납부하는 소득세 및 외국인근로자가 근무하는 기업의 법인세 증가효과뿐만 아니라 지역경제 활성화를 통한 간접적인 소득세 증가효과도 발생할 수 있다.

패널 C는 서울시 자치구에 미치는 세입효과를 나타내고 있는데, 시와 군과는 달리 총세입 증가효과는 0에 가깝게 나타나고 있다(1)열). 특히 지방세 수입은 외국인 유입률의 1%p 증가로 인해 오히려 1% 감소한 것으로 추정되었으며(2)열), 지방세수의 빈자리는 서울시 본청으로부터의 지방교부금이 채우고 있다(3)열). 이러한 지방세 세입의 감소와 지방교부금의 증가로 인해 서울시 자치구의 재정자립도는 거의 2% 가까이 감소한 것으로 나타났다(4)열). 시군과 달리 서울시에 이러한 효과가 나타난 이유는 전체 외국인 중에서 외국인근로자 비중이 상대적으로 낮은 점이 하나의 원인일 수 있다. 하지만 단순히 외국인 구성의 차이 때문에 이 같은 효과가 발생하는 것은 어려울 것으로 판단되기에 추후 내국인 영향 분석(다. 외국인 유입이 내국인에 미치는 영향)에서 외국인 유입에 따른 내국인 인구 감소를 또 하나의 원인으로 제시하였다.²¹⁾

〈표 III-7〉 외국인 유형별 세입에 미치는 실질적 효과

구분	총세입 (일반회계) (1)	지방세 수입 (2)	지방 교부세 (3)	조정 교부금 (4)	재정 자립도 (5)
패널 A: 외국인근로자					
외국인 유입률	2.788 (2.192)	-0.033 (0.604)	-1.325 (1.994)	0.064 (0.790)	0.661 (1.005)
N	211	211	211	211	211
1단계 추정식 F값	42.4	42.4	42.4	42.4	42.4

21) 〈표 III-3〉에서 서울을 제외하면 외국인의 세입에 미치는 효과가 더 크게 추정된다. 광역시 자치구의 경우 총세입에 미치는 효과는 양(+)으로 추정되었으나 도구변수 1단계 추정식의 F값이 낮음으로 인해 추정의 정확도는 상당히 떨어지는 경향을 보였다.

〈표 III-7〉의 계속

구분	총세입 (일반회계) (1)	지방세 수입 (2)	지방 교부세 (3)	조정 교부금 (4)	재정 자립도 (5)
패널 B: 외국국적동포					
외국인 유입률	-0.881 (1.131)	-0.233 (0.286)	1.033 (1.624)	0.111 (0.482)	-1.139** (0.545)
N	211	211	211	211	211
1단계 추정식 F값	52.5	52.5	52.5	52.5	52.5
패널 C: 그 외 외국인					
외국인 유입률	2.555 (1.985)	0.058 (0.427)	-0.162 (1.955)	0.441 (0.413)	-1.398** (0.688)
N	211	211	211	211	211
1단계 추정식 F값	17.9	17.9	17.9	17.9	17.9
기준연도 특성 통제	Y	Y	Y	Y	Y

- 주: 1. 외국인 유입률(2009~2018년)의 도구변수를 활용하여 추정하였음
 2. () 안의 숫자는 추정치의 강건표준오차를 나타냄
 3. 종속변수는 2019년과 2010년 수치의 차분으로 정의됨
 4. 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함
 5. 그 외 외국인(패널 C)에는 결혼이민자, 유학생, 기타외국인, 한국국적취득자를 포함함
 6. (2)~(4)열의 경우 2010년 각각의 세입 재원이 전체 세입에서 차지하는 비중을 구하고 이를 로그 세입액의 차분에 곱해주었음
 7. ***, **, *는 각각 1%, 15%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: 저자 작성

마지막으로 〈표 III-7〉에서는 외국인 유입의 세입효과가 외국인 유형별로 이질성이 있는지 분석하였다. 본고에서 사용하는 행정안전부의 외국인주민 현황 자료에서는 외국인을 외국인근로자, 외국국적동포, 결혼이민자, 유학생, 기타외국인, 한국국적취득자 등으로 나누고 있으며, 본 이질성 분석에서는 크게 외국인근로자, 외국국적동포, 해당 유형 외의 외국인으로 분류하였다. 다음으로 전체 인구 대비 외국인 유입률 설명변수를 각각의 외국인 유형별로 정의하여 식 (1)을 재추정하였다. 도구변수 또한 외국인 유형별로 재구성하였는데, 구체적으로 비중(share) 부분과 성장(growth) 부분으로 나누어져 있는 과거 거주지 도구변수(식 (2))에서 성장 부분만 외국인 유형별·국적별 인구 자료를 활용하여 재계산하였다.

〈표 III-7〉에서는 외국인 유입의 세입효과와 도구변수 추정치를 외국인

유형별로 나타내고 있으며, 종속변수는 <표 Ⅲ-6>과 동일하다. (1)열의 총세입에 미치는 영향을 살펴보면 모든 외국인 유형에서 통계적으로 유의미한 효과가 나타나지 않고 있으나, 외국인근로자(패널 A)와 그 외 외국인(패널 C)에서는 양(+)의 추정치가, 외국국적동포에서는 음(-)의 추정치가 나타나는 것은 특기할 만하다. (2)~(4)열에서 지방세목별 영향 또한 모든 추정치에서 통계적으로 유의미한 효과를 발견할 수 없다. 다만 외국인근로자(패널 A)의 경우 지방교부세에 부정적인 효과를 나타내는 반면 외국국적동포(패널 B)와 그 외 외국인(패널 C)의 경우 지방교부세와 조정교부금에서 각각 긍정적인 효과가 관측되고 있다.²²⁾ 이러한 지방세목별 효과는 재정자립도에 미치는 영향을 나타내는 (5)열에 그대로 반영되고 있다. 외국인근로자(패널 A)의 경우 유의하진 않지만 재정자립도가 상승하는 방향으로, 이에 반해 외국국적동포(패널 B)와 그 외 외국인(패널 C)의 경우 통계적으로 유의하게 재정자립도를 감소하는 방향으로 추정된 것이다.

<표 Ⅲ-7>은 추정의 정확도가 대체적으로 낮기 때문에 해석에 유의할 필요는 있지만 외국인 유형별로 재정에 미치는 효과가 다를 수 있음을 시사하고 있다. 특히 외국인근로자의 유입은 다른 유형의 외국인과는 상반되게 지방재정자립도 향상에도 도움을 줄 수 있음을 보이고 있다. 이렇듯 외국인 유형별로 재정에 미치는 효과가 다를 수 있는 이유는 유형별 인구학적 특성이 다르다는 데에서 일차적인 원인을 찾을 수 있을 것이다. <표 Ⅱ-3>에서 확인한 것과 같이 외국인근로자의 취업자 비중은 90%를 상회하며 상용근로자의 비중 또한 70%가 넘는다. 이러한 높은 경제활동참가율로 인해 지방세수 증가로 인한 직접적인 재정효과뿐만 아니라 지역 내 전반적인 경제활동 증가로 인한 간접적인 재정효과가 발생할 수 있다. 이와 더불어 외국인근로자의 유입은 다른 외국인 유형과는 다르게 좀 더 낙후된 군 지역에 집중되었다는 점에서 이와 같은 재정효과가 더 뚜렷하게 나타날 수 있다. 이는 앞서의 지방자치단체 종류별 분석(<표 Ⅲ-6>)에서 외국인 유입으로 인해 군

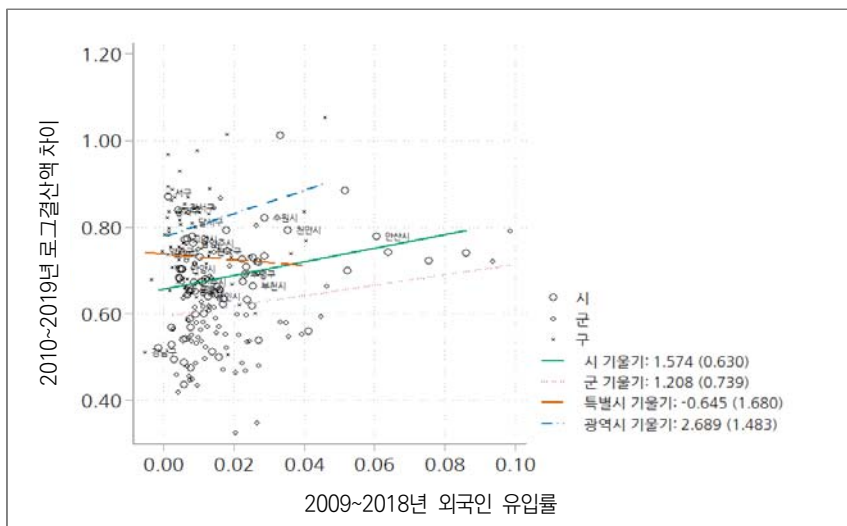
22) 외국인근로자(패널A)와 달리 외국국적동포(패널 B)나 그 외 외국인(패널 C)의 경우 전체 세입에서 지방세 수입이 차지하는 비중은 통계적으로 유의미하게 감소하는 것으로 추정되었다.

지역의 지방세수가 증가하는 징후를 보였던 결과와 일맥상통한다.

나. 외국인 이민자의 유입이 세출에 미치는 영향

본 절의 첫 번째 분석에서 외국인 이민자의 유입이 기초자치단체 세입에 미치는 영향에 대해 알아보았다면, 두 번째 분석에서는 외국인 이민자의 유입이 기초자치단체 세출에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 먼저 외국인 유입과 기초자치단체 총세출액 간 상관관계를 보인 후에 도구변수를 통해 외국인 유입이 총세출액에 미치는 인과적인 효과를 파악하였다. 다음으로 외국인 유입의 세출효과를 세출 분야별·부문별로 나누어 분석하였다. 마지막으로 지방자치단체 종류별(시, 군, 자치구) 이질성 분석을 수행하였다.

[그림 III-5] 외국인 유입과 일반회계 세출결산액과의 상관관계



주: 1. 기울기 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 기중치로 사용함
 2. () 안의 숫자는 기울기의 강건표준오차를 나타냄

자료: 행정안전부, 「지방자치단체외국인주민현황」; 지방재정통합공개시스템(지방재정365) 자료를 기반으로 저자 작성

[그림 III-5]에서는 외국인 유입과 세출결산액의 상관관계를 보이고 있다. x 축은 동일하게 2009~2018년 사이 외국인 유입률이며 y 축은 2019년과 2010년

일반회계 로그세출결산액(총계 기준)의 차분이다. 우하단의 지방자치단체 종류별 기울기를 통해 알 수 있듯이 기초자치단체 시군과 광역자치단체 자치구에서는 외국인 유입과 세출결산액 간 양(+)의 상관관계가 있다. 예컨대 외국인 유입률의 1%p 증가는 시의 총세출액 1.6% 증가와 연관이 있는 것으로 나타났다. 반면에 서울시 자치구의 경우 통계적으로 유의하진 않지만 음의 상관관계가 나타났다. 이와 같은 지자체 종류별 외국인 유입과 세출액 간의 상이한 상관관계는 [그림 Ⅲ-2]에서 보인 외국인 유입과 세입액 간의 상관관계와 유사한 양상을 보이고 있다.

〈표 Ⅲ-7〉은 식 (1)을 추정함으로써 외국인 유입이 기초자치단체 총세출액에 미치는 영향을 분석하고 있다. 세입에 대한 분석결과와 유사하게 외국인 유입으로 인해 총세출액이 대체로 증가하는 방향으로 결과가 도출되었다. 패널 A의 OLS 추정치에서는 외국인 유입률의 1%p 증가는 일반회계 세출의 1.0~1.4% 증가 및 특별회계를 포함한 세출에는 약 1.7~2.0% 증가와 연관이 있는 것으로 추정되었다. 패널 B의 도구변수 추정치에도 패널 A와 유사한 크기의 세출효과가 추정되었다. 외국인 유입의 1%p 증가로 인해 일반회계 총세출액은 1.0~1.3%, 특별회계를 포함한 세출액은 약 2.1~2.2% 증가하는 것으로 나타났으나 표준오차가 커지면서 모든 도구변수 추정치가 통계적으로 유의하진 않다. 하지만 외국인 유입의 세출효과 추정치가 모두 양(+)인 것 또한 외국인 유입으로 인해 전반적인 세출이 감소하지는 않았음을 시사한다.

〈표 Ⅲ-8〉 외국인 유입과 기초자치단체 세출결산액

종속변수: 로그세출결산액 차분 (2010~2019년)	일반회계		일반회계 + 특별회계	
	(1)	(2)	(3)	(4)
패널 A: OLS 추정치				
외국인 유입률	1.394*** (0.680)	1.047*** (0.599)	1.954** (1.109)	1.669* (0.925)
R ²	0.34	0.44	0.37	0.45
N	211	211	211	211

〈표 III-8〉의 계속

종속변수: 로그세출결산액 차분 (2010~2019년)	일반회계		일반회계 + 특별회계	
	(1)	(2)	(3)	(4)
패널 B: 2SLS 추정치				
외국인 유입률	1,278 (1,481)	0,979 (1,411)	2,077 (2,062)	2,210 (1,899)
R ²	0,34	0,44	0,37	0,45
N	211	211	211	211
기준연도 특성 통제	Y	Y	Y	Y
지자체 종류 고정효과	Y	Y	Y	Y
광역단체 고정효과		Y		Y

- 주: 1. 패널 B는 외국인 유입률(2009~2018년)의 도구변수를 활용하여 추정하였음
 2. () 안의 숫자는 추정치의 강건표준오차를 나타냄
 3. 종속변수는 2019년과 2010년 수치의 차분으로 정의됨
 4. 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함
 5. ***, **, *는 각각 1%, 15%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함

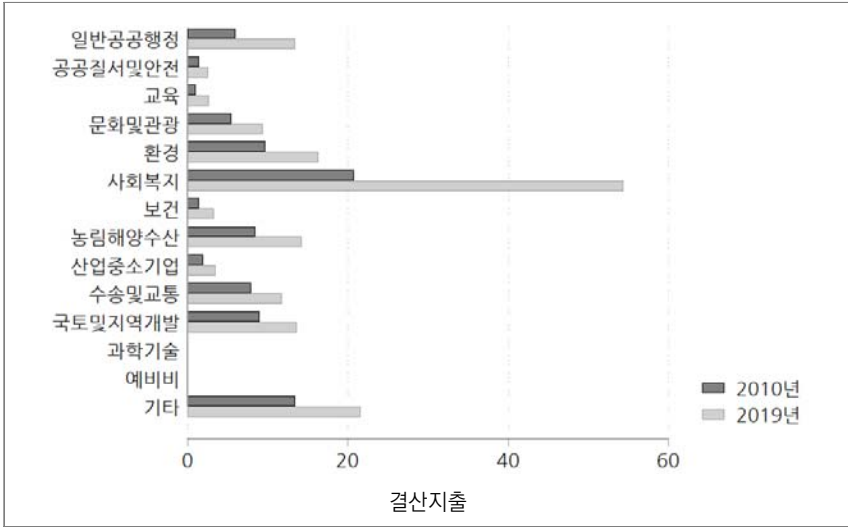
자료: 저자 작성

실제 외국인 유입이 기초자치단체의 세출에 영향을 미쳤다면 구체적으로 어떠한 세출 분야에서 외국인 유입의 효과가 나타났는지 분석할 필요가 있다. 먼저 [그림 III-6]은 2010년과 2019년 사이에 기초자치단체 분야별 결산 세출액이 어떻게 변화했는지를 보이고 있다.²³⁾ 사회복지 분야가 전체 기초자치단체 세출에서 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 2010년과 2019년 사이 동 분야 지출이 큰 폭으로 증가하였다. 사회복지 분야 다음으로 환경, 국토 및 지역 개발, 수송 및 교통, 농림해양수산 분야 등이 일정한 세출 비중을 차지하고 있으나, 해당 분야들의 2010년과 2019년 사이의 세출 증가율은 사회복지 분야 세출 증가율을 하회하고 있다.

23) 지방재정365 시스템에서 가용 가능한 분야별, 부문별 세출 자료는 총계가 아닌 순계 기준이기 때문에 분야별, 부문별 분석에서는 모두 순계 기준 세출 자료를 사용한다.

[그림 III-6] 분야별 세출결산액의 변화(2010~2019년)

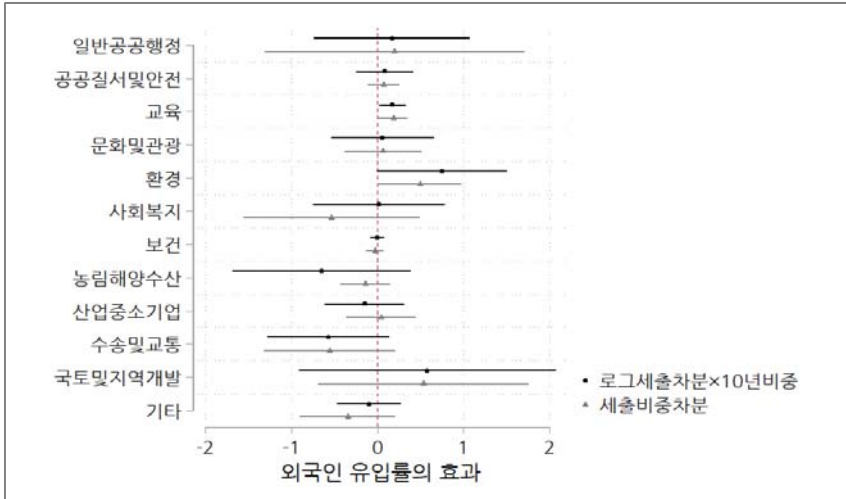
(단위: 조원)



자료: 지방재정통합공개시스템(지방재정365) 자료를 기반으로 저자 작성

[그림 III-7]은 외국인 유입의 분야별 세출효과에 대한 도구변수 추정치를 제시하고 있다. 추가적으로 [그림 III-8]은 환경, 국토 및 지역개발, 사회복지, 수송 및 교통 분야의 세부 부문별 세출효과에 대한 도구변수 추정치를 보이고 있다. 앞선 자원별 세입분석과 마찬가지로 분야(부문)별 세출분석에는 두 가지 종속변수를 사용한다. 첫 번째 종속변수는 2019년과 2010년의 분야별 로그세출액의 차분에 해당 분야의 2010년 총세출 비중(그림 III-5 참조)을 곱한 값이다(검정선). 두 번째 종속변수는 각각의 분야가 전체 세출에서 차지하는 비중의 2019년과 2010년 값과의 차이이다(회색선).

[그림 III-7] 외국인 유입과 분야별 세출결산액

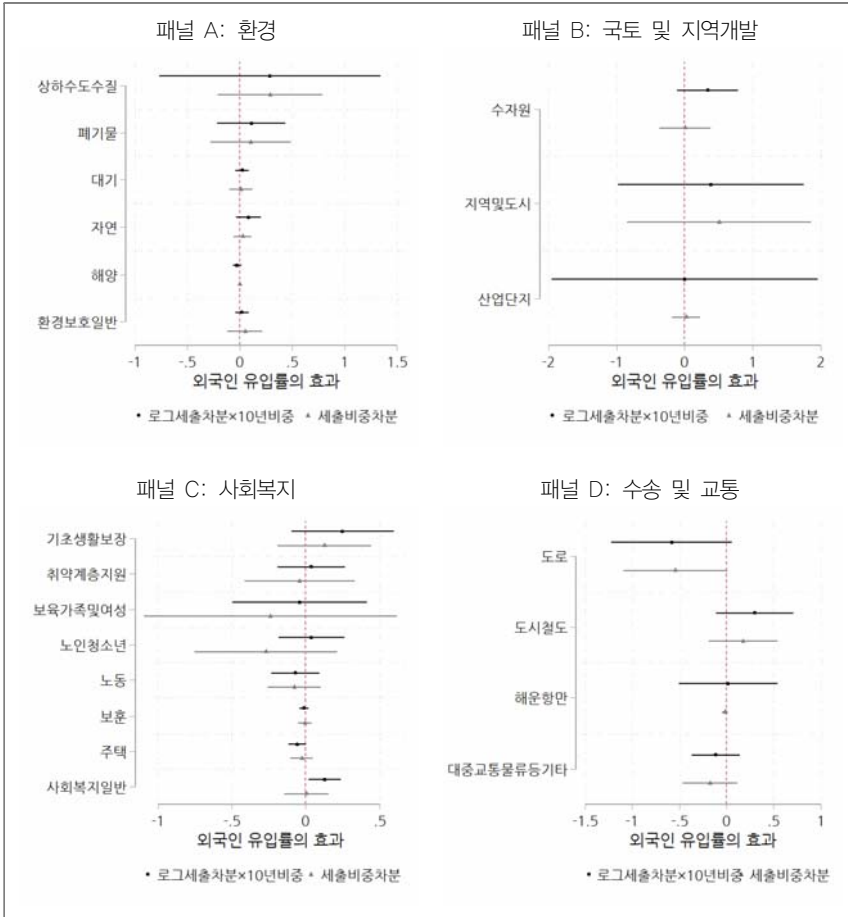


- 주: 1. 외국인 유입률(2009~2018년)의 도구변수를 활용하여 추정하였음
- 2. 각각의 점은 분야별 추정계수를, 선은 추정계수의 95% 신뢰수준을 나타냄
- 3. 종속변수는 2019년과 2010년 수치의 차분으로 정의됨
- 4. 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함

자료: 저자 작성

[그림 III-7]에 의하면 외국인 유입의 세출 증가 효과가 가장 큰 분야는 환경, 국토 및 지역개발, 교육 순이었다. 특히 환경 분야는 통계적으로, 경제적으로 유의한 세출증가 효과가 추정되었다. 환경 분야의 지출이 전체 세출 대비 약 0.8% 증가했으며, 환경 분야가 전체 세출에서 차지하고 있는 비중 또한 0.6%p가량 증가한 것이다. 이는 기본적으로 외국인 유입으로 발생하는 인구 증가로 인해 상하수도 관리와 같은 환경보호 수요 증가에서 비롯되었을 것으로 예상된다(그림 III-8) 패널 A의 환경 분야 세부 부문별 효과 참고). 하지만 추가적으로 지방교부세 산정방식에서 환경보호비 계산 시 외국인이 보정인구 수요로 반영되는 것과도 관련이 있을 수 있다. 물론 국고보조금과 달리 지방교부세는 중앙에서 지방으로 지급되는 일반보조금(무조건 부보조금)이기 때문에 지자체가 지방교부세를 특정 목적으로 사용할 필요는 없지만 지방교부세 산정방식이 실제 예산편성 과정에서 반영되었을 가능성이 있다.

[그림 III-8] 외국인 유입과 주요 분야·부문별 세출결산액



- 주: 1. 외국인 유입률(2009~2018년)의 도구변수를 활용하여 추정하였음
- 2. 각각의 점은 부문별 추정계수를, 선은 추정계수의 95% 신뢰수준을 나타냄
- 3. 종속변수는 2019년과 2010년 수치의 차분으로 정의됨
- 4. 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함

자료: 저자 작성

이외에도 교육과 국토 및 지역개발 등의 분야에서 세출 증가 효과가 관측되었지만, 이 중 교육 분야만 통계적으로 유의한 효과가 추정되었다. 이러한 교육 분야의 세출 증가는 주로 유아 및 초중등 교육 부문 세출 증가에서 비롯된 것인데, 전체 교육 관련 예산 중 기초자치단체 자체 교육 관련 예산이

차지하는 비중은 크지 않음을 유념할 필요가 있다. 아울러 국토 및 지역개발 분야의 부문별 효과를 [그림 Ⅲ-8]에서 살펴보았을 때 수자원이나 지역 및 도시 관련 세출이 증가하는 양상을 보이거나 추정치의 정확도는 다소 낮은 편이다.

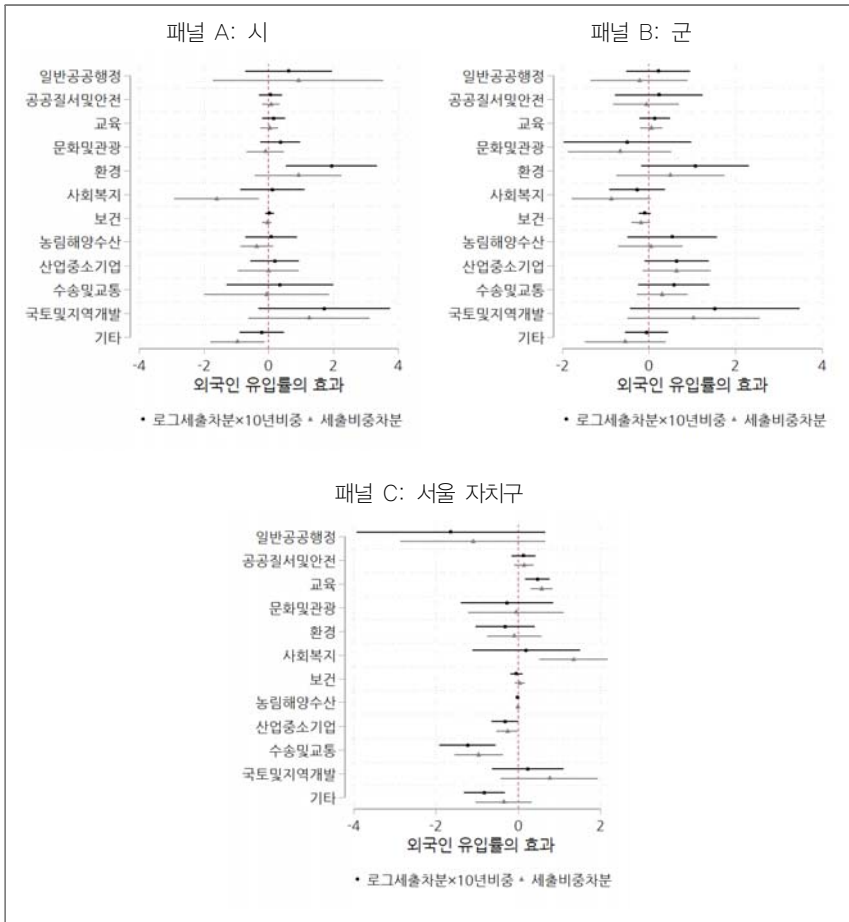
흥미롭게도 외국인 유입으로 인해 사회복지 분야의 지출액이 증가하는 경향을 찾을 수 없었으며 오히려 실제 사회복지비가 전체 세출에서 차지하는 비중은 감소하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 외국인 주민이 기초자치단체의 1인당 재분배 정책 지출(사회복지, 보건 등)을 0.48% 감소시킨다는 것을 발견한 김도원·이동원(2020)의 결과와 일관된다. 외국인 유입이 재정에 대한 압박으로 작용할 수 있다는 것에 대한 논거로 사회복지 관련 지출 증가를 거론하는 경우가 많은데, 해당 분야의 세출액이 외국인 유입으로 인해 증가하지 않았다는 사실은 주목할 만하다.

사회복지 분야의 세부 부문별 외국인 유입의 효과는 [그림 Ⅲ-8] 패널 C에 나타나 있다. 외국인 유입으로 인해 기초생활보장이나 사회복지일반 부문에서 세출액이 증가하는 경향이 있지만 해당 부문이 전체 세출에서 차지하는 비중은 증가하지 않았다. 즉, 외국인이 내국인에 비해 1인당 사회복지 재정 소요가 더 높지 않다는 것을 의미한다. 그뿐만 아니라 노동 부문에 대한 재정소요나 세출 부문은 오히려 감소하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 이렇듯 사회복지 분야에서 외국인 유입으로 인한 세출증가가 나타나지 않은 이유는 대다수의 사회복지 사업에서 외국인은 수혜자격에 포함되지 않는 것에 기인한 것으로 보인다. 이는 세입 분석에서 외국인 유입으로 인해 기초자치단체 국고보조금 재원이 증가하지 않았던 결과와 일관된 측면이 있다.

이에 반해 수송 및 교통에서는 오히려 외국인 유입으로 인해 통계적으로 유의하지는 않지만 세출 자체가 감소하는 방향으로 추정되었다. [그림 Ⅲ-8] 패널 D의 수송 및 교통의 부문별 효과를 살펴봤을 때 이러한 세출감소 효과는 주로 도로에 대한 투자 감소에서 비롯되었다. 반면에 도시철도에 대한 세출은 증가하는 방향으로 추정되었는데, 이는 대중교통 이용 비중이 높은 외국인 비중 증가로 인한 결과 혹은 도시철도 시설이 잘 갖춰진 곳에서의 과거 외국인 거주지 형성(2007년 이전)의 결과일 수 있다. 다만 추후 지방자

치단체별 이질성 분석에서 확인할 수 있겠지만 해당 분야에서의 세출 감소 효과는 외국인 유입으로 인해 재정 규모가 전반적으로 증가했던 기초자치단체 시군에서는 나타나지 않았으며, 재정 규모가 감소했던 서울시 자치구 위주로 나타났다.

[그림 III-9] 외국인 유입과 지방자치단체 종류별·분야별 세출결산액



- 주: 1. 외국인 유입률(2009~2018년)의 도구변수를 활용하여 추정하였음
- 2. 각각의 점은 부문별 추정계수를, 선은 추정계수의 95% 신뢰수준을 나타냄
- 3. 종속변수는 2019년과 2010년 수치의 차분으로 정의됨
- 4. 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함

자료: 저자 작성

[그림 Ⅲ-9]에서는 이러한 분야별 세출효과의 지방자치단체 종류별 이질성을 살펴보았다.²⁴⁾ 기초자치단체 시(패널 A)에서는 앞서의 전국 단위 분석결과와 마찬가지로 환경, 국토 및 지역개발 등의 분야에서 세출 증가 효과가 발견되고 있다. 또한 사회복지 분야의 세출 증가 효과는 찾을 수 없었으며 사회복지 분야 지출이 전체 세출에서 차지하는 비중이 거의 2%p가량 감소하였다. 기초자치단체 군(패널 B)도 시와 비슷한 양상을 보이고 있지만 국토 및 지역개발, 수송 및 교통, 산업 중소기업 등의 여러 분야에 걸쳐 전반적인 세출이 증가하는 경향을 나타내고 있다.

이에 반해 서울시 자치구(패널 C)는 시군과 전혀 다른 반대의 양상을 나타내고 있다. 우선 일반공공행정이나 수송 및 교통 분야 세출액 및 세출 비중이 감소하는 방향으로 나타났다. 이와 같은 현상이 발생한 이유는 서울 내에서 외국인 유입으로 인한 내국인 유출 현상의 발생에서 비롯된 것으로 예상되며, 이에 대해 추후 외국인 유입의 내국인 인구 효과 분석에서 자세히 논의할 예정이다. 아울러 사회복지 관련 세출액은 앞서의 시군에서와 마찬가지로 통계적으로 유의미하게 증가하지 않았다. 다만 사회복지비 지출이 전체 세출에서 차지하는 비중은 유의미하게 증가하였는데, 이는 타 분야 세출이 감소하면서 비롯된 현상으로 판단된다. 또한 서울에 유입된 외국국적 동포의 평균 연령이 상대적으로 높다는 것과는 관련이 있을 수 있는데, 이후 외국인 유형별 이질성 분석에서 자세히 논의하고자 한다.

마지막으로 [그림 Ⅲ-10]에서는 분야별 세출효과의 외국인 유형별 이질성을 보이고 있다. 외국인 유형별 세입효과 분석(〈표 Ⅲ-7〉)과 마찬가지로 외국인을 외국인근로자(패널 A), 외국국적동포(패널 B), 그 외 외국인(패널 C)으로 나누고 각각의 도구변수 추정치를 제시하였다. 전반적으로 외국인 유형에 따라 분야별 세출효과가 상이한 것으로 추정되고 있으나, 추정치의 오차가 크기 때문에 해석에 유의할 필요가 있다. 특히 외국인근로자와 외국국적동포가 일반적으로 반대되는 세출 효과를 나타내는 것은 동포비자(F-4)의

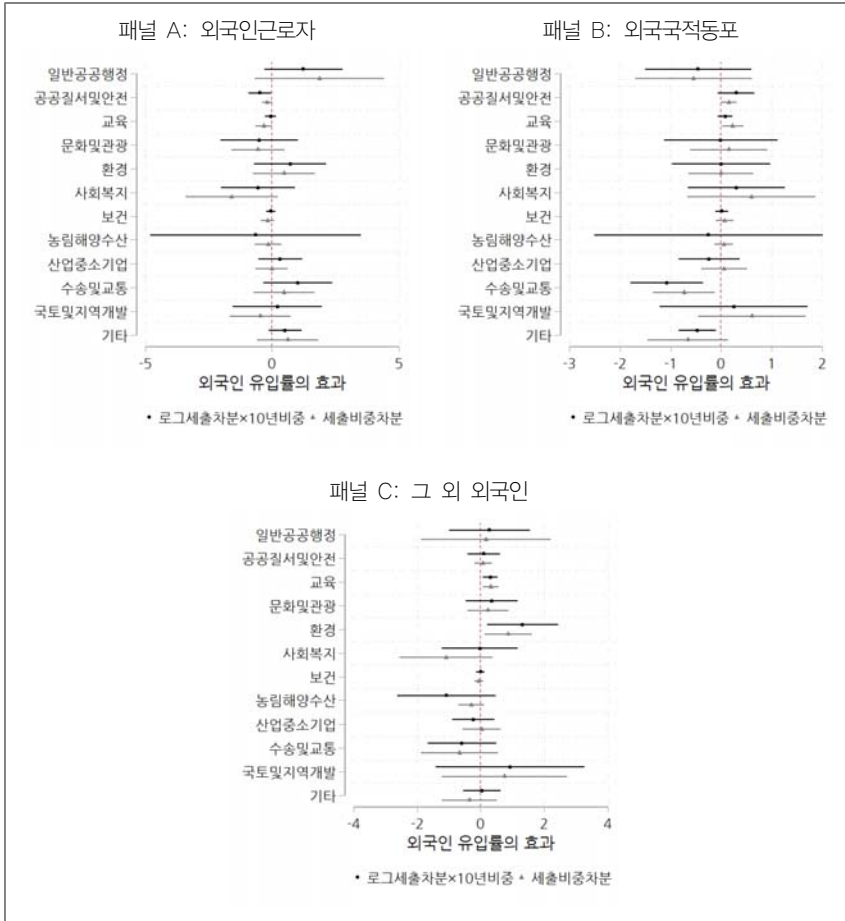
24) 첫 번째 종속변수(검정 동그라미)에서 사용되는 2010년 총세출 비중은 각각 시, 군, 서울시 자치구별로 계산하였다.

확대로 인해 한국계 중국인의 외국인근로자 비중이 감소하고 외국국적동포 비중이 증가하는 것에 따른 기계적인 결과일 수 있다.

이러한 해석상의 유의점을 염두에 두고 [그림 Ⅲ-10]의 외국인 유형별 세출효과를 분야별로 살펴보면 다음과 같다. 우선 일반공공행정이나 수송 및 교통 분야 세출의 경우 외국인근로자(패널 A)는 증가하는 방향으로, 외국국적동포(패널 B)는 감소하는 방향으로 추정되었다. 이는 지방자치단체 종류별 세출효과를 분석한 [그림 Ⅲ-9]에서 서울시 자치구의 해당 분야 세출이 감소한 것과 일관된다. 서울에서 외국인근로자의 비중은 일부 감소하고 그 빈자리를 외국국적동포가 채우고 있기 때문에(〈표 Ⅱ-2〉), 서울시 자치구에 미치는 외국인 유입의 효과와 외국국적동포 유입의 효과는 유사할 것으로 예상된다.

사회복지지출의 경우 외국인근로자나 그 외 외국인은 세출 비중이 전반적으로 감소하는 방향으로 추정된 반면, 외국국적동포의 경우 세출 비중이 증가하는 방향으로 추정된 것은 흥미롭다. 이러한 결과 또한 시군에서는 사회복지 지출비중이 증가한 것과 달리, 서울 자치구에서는 해당 지출비중이 감소한 것과 일관된다(그림 Ⅲ-9). 이는 앞서 언급한 것과 같이 서울 내에서 외국인 유입으로 인한 내국인 유출(특히 사회복지 수요가 적은 내국인)로 인해 타 분야 세출이 감소하면서 나타나는 기계적인 효과일 가능성이 있다. 다른 하나의 가능성은 외국인 유형별로 인구학적 특징이 다르고 이로 인해 상이한 사회복지 수요가 발생하는 것이다(〈표 Ⅱ-3〉). 외국국적동포의 경우 중장년층 이상의 비중이 높으며, 특히 사회복지 수요가 높은 60세 이상의 비중이 34%에 이른다. 반면에 외국인근로자와 그 외 외국인의 경우 40대 미만의 젊은 층이 큰 비중을 차지하며, 60세 이상의 비중은 10% 미만으로 매우 작다. 다만 보다 정확한 해석을 위해서는 외국인 대상 미시자료를 통해 외국인 유형별로 사회복지 정책 수혜 정도가 다른지를 파악하는 것이 필요할 것이다.

[그림 III-10] 외국인 유형별 분야별 세출결산액에 미치는 효과



- 주: 1. 외국인 유입률(2009~2018년)의 도구변수를 활용하여 추정하였음
 2. 각각의 점은 부문별 추정계수를, 선은 추정계수의 95% 신뢰수준을 나타냄
 3. 종속변수는 2019년과 2010년 수치의 차분으로 정의됨
 4. 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함

자료: 저자 작성

다. 외국인 유입이 내국인에 미치는 영향

외국인 유입은 재정수요와 세입을 변화시키는 것을 통해 지방재정에 직접 영향을 줄 수 있지만 또 한편으로는 내국인에 영향을 미침으로써 간접적으로

세입과 세출에 영향을 줄 수 있다. 예를 들어 외국인 유입으로 인해 내국인의 유출이 발생하거나 임금과 고용이 감소할 경우 내국인으로부터의 세입이나 세출이 감소할 수 있다. 따라서 본 장에서는 외국인 유입이 기초자치단체의 내국인 인구규모와 노동시장에 미치는 영향을 간략히 분석하고 이에 따른 재정예의 시사점을 제시하고자 한다. 다만 각각의 주제가 하나의 큰 연구주제로서 보다 더 엄밀하고 다양한 분석이 요구되기 때문에 선행연구를 통해 본고 분석결과의 타당성을 재확인하였다.

1) 내국인 인구

〈표 Ⅲ-9〉는 2009~2018년 사이의 외국인 유입이 같은 기간 로그 내국인 연령대별 주민등록인구 변화(로그 인구의 2018년과 2009년 차분)에 미치는 영향을 분석하였다. 패널 A는 외국인 유입이 전체 기초자치단체 내국인 인구에 미치는 영향을 나타내고 있으며 모든 연령대에서 내국인 인구 감소효과가 발생하지 않았다. 패널 B와 C는 각각 기초자치단체 시와 군 지역 내국인 인구에 미치는 영향을 추정하였으며 역시 외국인 인구 유입으로 인한 내국인 인구 감소 증거를 찾을 수 없었다. 특히 시군지역 19세 이상 내국인 인구(3~4월)의 경우 유의하지는 않지만 모두 양(+)의 계수가 추정되었다. 이는 일부 지자체에서는 외국인 유입의 경제효과로 인해 내국인 인구 유입이 증가하였을 수도 있음을 시사한다. 실제 이종관(2020)에서는 외국인 유입이 많았던 지역에서 직업적인 이유로 해당 지역으로 전입한 내국인이 증가하는 현상을 발견하였다.

이에 반해 패널 D의 서울시 자치구의 경우 통계적으로 유의하진 않지만 내국인 인구규모가 외국인 유입으로 인해 대체적으로 감소하는 방향으로 추정되었다. 이러한 결과는 엄밀한 행정동별 수준의 분석으로 외국인 10명의 유입이 6명의 서울 시내 내국인 인구의 감소를 유발했음을 보인 Han et al. (2022)의 연구와 궤를 같이한다. 해당 연구에서는 서울 시내 외국인 유입이 많았던 지역의 경우 주택이나 가족과 관련된 이유로 전입해오는 내국인이 감소하는 현상을 발견하였다. 이는 서울의 경우 사회경제적 위치가 낮은 외

국민이 많은 지역에 대한 기피 현상이 발생할 수도 있음을 일정 부분 시사하고 있다.

내국인 인구 분석결과는 세출 및 세입 분석에서 나타났던 지방자치단체 종류별 외국인 효과의 차이를 일정 부분 설명하고 있다. 기초자치단체 시군에는 외국인 유입으로 인해 세입과 세출이 증가하는 경향이 있었는데, 이는 외국인 유입의 직접적인 재정 효과뿐만 아니라 내국인 유입 증가로 인한 간접 효과까지 포함된 것일 수 있다. 반면에 서울시의 경우 외국인 유입으로 인해 세입이나 세출 총액이 증가하지 않았고 지방세수는 오히려 감소했는데, 이러한 세입 및 세출 감소는 주로 내국인의 유입 감소에서 비롯된 것으로 추정된다. 또한 외국인 유입이 도시 어메니티 수준의 감소를 가져옴으로써 해당 지역의 전반적인 부동산 가치가 하락하였을 경우 서울 자치구의 핵심적인 세원인 취득세나 재산세 액수도 감소하였을 것으로 예측된다.²⁵⁾

〈표 III-9〉 외국인 유입과 내국인 인구

종속변수: 로그내국인인구 차분 (2009~2018년)	전 연령 (1)	0~18세 (2)	19~64세 (3)	65세 이상 (4)
패널 A: 전국				
외국인 유입률	0.932 (1.242)	-0.152 (1.676)	1.255 (1.270)	-0.478 (1.044)
N	211	211	211	211
패널 B: 시				
외국인 유입률	0.374 (1.678)	-1.751 (2.576)	0.945 (1.630)	0.138 (1.497)
N	64	64	64	64
패널 C: 군				
외국인 유입률	1.180 (1.180)	0.270 (1.896)	1.649 (1.237)	0.982 (1.214)
N	80	80	80	80

25) 외국인 유입으로 인해 인접 지역으로 내국인이 유출되거나 유입될 경우 인접지역에도 파급효과가 나타날 수 있다. 제IV장의 광역단위 분석에서는 이러한 인접지역에 미치는 파급효과 또한 어느 정도 고려할 수 있다는 장점이 있다.

〈표 III-9〉의 계속

종속변수: 로그내국인인구 차분 (2009~2018년)	전연령 (1)	0~18세 (2)	19~64세 (3)	65세 이상 (4)
패널 C: 서울시 자치구				
외국인 유입률	-1.477 (1.113)	-3.714* (2.036)	-1.165 (1.056)	-1.718 (2.196)
N	25	25	25	25
기준연도 특성 통제	Y	Y	Y	Y

- 주: 1. 외국인 유입률(2009~2018년)의 도구변수를 활용하여 추정하였음
 2. () 안의 숫자는 추정치의 강건표준오차를 나타냄
 3. 종속변수는 2018년과 2009년 수치의 차분으로 정의됨
 4. 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함
 5. ***, **, *는 각각 1%, 15%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: 저자 작성

2) 내국인 노동시장 성과

외국인 유입이 내국인의 인구이동뿐만 아니라 내국인 노동시장 성과에 영향을 줌으로써 지방자치단체 재정에 간접적으로 영향을 줄 수 있다. 예를 들어 외국인 유입으로 인해 내국인의 일자리나 소득이 감소한다면 내국인이 납부하는 지방소득세가 감소할 수 있다. 또한 내국인에 대한 부정적인 노동시장 효과가 발생하면 이와 관련한 사회복지지출이 증가할 수 있다. 반면에 외국인 이민자의 유입이 긍정적인 노동시장 효과를 유발하면 내국인의 소득 증가로 인한 지방세수 증가나 사회복지지출 감소 등의 효과로 이어질 수 있다.

〈표 III-10〉에서는 지역별고용조사를 활용하여 외국인의 유입이 지역 노동시장에 미치는 영향을 추정하였다.²⁶⁾ 단, 지역별고용조사 미시자료는 자치구별 분석이 불가능하기 때문에 앞서의 분석과 달리 서울시 자치구에 한정된 분석은 불가능하다. 종속변수는 시군별, 교육수준별(고졸 미만, 고졸, 전문대졸 이상) 2009~2019년 로그고용률의 차분과 로그임금의 차분을 사용하였다. 여기서 교육수준별 차이를 추가적으로 살펴보는 이유는 여러 이민

26) 지역별고용조사에 외국인이 일부 포함될 수 있으나 그 수는 많지 않다고 알려져 있다 (Kim, 2021).

관련 선행연구에서 저숙련 노동자와 고숙련 노동자가 이민자의 유입으로 인해 받는 영향이 다름을 보였기 때문이다. 즉, 저숙련 노동자는 외국인 노동자와 주로 대체관계에 있기 때문에 부정적인 노동시장 효과의 영향을 받을 수 있는 반면 고숙련 노동자는 주로 외국인 노동자와 보완관계가 있기 때문에 긍정적인 영향을 받을 수 있는 것이다.

외국인의 지역 노동시장 효과를 보인 <표 III-10>의 결과를 종합해 볼 때 외국인이 평균적으로 내국인의 노동시장에 부정적인 영향을 미치지 않은 것으로 보인다. 먼저 고용률(1~(3)열)의 경우 일부 부정적인 효과가 나타난 고졸 미만을 제외하고 고졸 이상 내국인의 경우 0에 가까운 효과가 추정되었다. 또한 평균 임금(4~(6)열)의 경우 대체적으로 긍정적인 효과가 관측되었다. 이와 같은 분석 결과는 외국인 이민자가 내국인 노동자에게 평균적으로 부정적인 영향을 끼치지 않음을 보인 이종관(2020)과 Kim(2021)의 분석결과와 일치한다. 외국인 이민자의 유입으로 인한 부정적인 고용효과는 고졸 미만 저숙련 노동자에 한정하여 발생했기 때문에 실제 내국인 고용률 감소로 인한 세입 감소 효과나 사회복지지출 증가 효과는 제한적이었을 것으로 예상된다. 또한 본 분석결과와 같이 외국인 유입으로 인해 내국인 임금이 감소하지 않았다면 지방소득세 수입에 미치는 부정적인 영향도 크지 않았을 것으로 판단된다.

<표 III-10> 외국인 유입과 내국인의 노동성과

종속변수: 차분	로그고용률			로그임금		
	고졸미만 (1)	고졸 (2)	대학이상 (3)	고졸미만 (4)	고졸 (5)	대학이상 (6)
패널 A: 전국						
외국인 유입률	-1.304 (1.004)	0.397 (0.394)	0.216 (0.259)	1.687 (1.119)	1.450** (0.731)	0.146 (0.679)
N	211	211	211	211	211	211
패널 B: 시						
외국인 유입률	-3.318 (2.254)	0.367 (0.855)	-0.216 (0.442)	0.875 (1.870)	2.308 (1.505)	0.583 (1.383)
N	64	64	64	64	64	64

〈표 III-10〉의 계속

종속변수: 차분	로그고용률			로그임금		
	고졸미만 (1)	고졸 (2)	대학이상 (3)	고졸미만 (4)	고졸 (5)	대학이상 (6)
패널 C: 군						
외국인 유입률	1.140 (2,509)	1.569 (1,112)	-0.017 (1,269)	4.112 (2,773)	3.932 (2,848)	-0.687 (2,322)
N	80	80	80	80	80	80
지역 특성 통제	Y	Y	Y	Y	Y	Y

주: 1. 외국인 유입률(2009~2018년)의 도구변수를 활용하여 추정하였음
 2. () 안의 숫자는 추정치의 강건표준오차를 나타냄
 3. 종속변수는 2018년과 2009년 수치의 차분으로 정의됨
 4. 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함
 5. ***, **, *는 각각 1%, 15%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: 저자 작성

라. 강건성 분석

1) 내국인 유입 통제 및 혁신도시 제외

지금까지의 실증 분석에서는 2009~2019년 기간 동안 내국인 유입률이 0.3 이상(2009년도 전체 인구 대비 내국인 인구 30% 증가)인 기초자치단체는 제외하였는데, 이는 택지개발 등으로 인한 급격한 인구 증가 효과를 외국인 유입의 효과로 잘못 식별하는 것을 방지하기 위함이다.²⁷⁾ 외국인 유입의 내생성을 과거 거주지 도구변수(enclave instrument)를 사용하여 통제하고 있지만 과거 외국인의 비중(share)이 높았던 곳에서 우연하게 대규모의 도시 개발이 이루어졌을 경우 여전히 추정치에 편의가 발생할 수 있기 때문이다. 이에 본 강건성 분석에서는 내국인 유입률이 높은 지자체를 배제하지 않았을 때, 혹은 내국인 유입률을 추가적으로 통제하였을 때 추정 결과가 어떻게 바뀌는지 살펴보았다.²⁸⁾

27) 경기 광주시, 김포시, 오산시, 파주시, 하남시, 화성시, 경남 양산시, 대구 달성군, 대전 유성구, 부산 강서구, 부산 기장군을 제외하였다.

28) 지금까지의 실증분석에서 내국인 유입률을 통제하지 않은 이유는 외국인 유입으로 인해 내국인 유입 자체 또한 변화하기 때문이다. 이때 내국인 유입률을 통제변수로 사용하면 외국인 유입 효과 추정치에 편의가 발생할 수 있다("bad control" problem).

〈표 Ⅲ-11〉 내국인 유입률 통제 여부에 따른 외국인 유입의 세입효과

종속변수: 로그세입액차분	(1)	(2)	(3)	(4)
패널 A: OLS 추정치				
외국인 유입률	2,288*** (0.722)	1,492** (0.596)	1,857*** (0.580)	1,530*** (0.527)
N	222	222	211	211
패널 B: 2SLS 추정치				
외국인 유입률	3,314* (1.652)	1,230 (1.466)	1,330 (1.284)	0,941 (1.298)
N	222	222	211	211
내국인 유입률 통제		Y		Y
내국인 유입률 0.3 이상 제외			Y	Y
기준연도 특성 통제	Y	Y	Y	Y
지자체 종류 고정효과	Y	Y	Y	Y

- 주: 1. 패널 B는 외국인 유입률(2009~2018년)의 도구변수를 활용하여 추정하였음
 2. () 안의 숫자는 추정치의 강건표준오차를 나타냄
 3. 종속변수는 2019년과 2010년 수치의 차분으로 정의됨
 4. 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함
 5. ***, **, *는 각각 1%, 15%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: 저자 작성

〈표 Ⅲ-11〉의 (1)열에서는 내국인 유입률이 높은 지자체를 제외하지 않았을 때 외국인 유입이 일반회계 세입결산액에 미치는 영향을 보이고 있는데, 내국인 유입률이 높은 지자체를 제외했을 때(3)열)보다 더 큰 효과가 추정되고 있다. 예컨대 패널 B의 (1)열에서는 외국인 유입률의 1%p 증가효과로 3%가 넘는 값이 추정되었는데, 이는 (3)열의 추정계수의 두 배가 넘는 크기이다. 하지만 (2)열에서 내국인 유입률을 추가로 통제할 경우 추정계수의 크기는 다시 (3)열과 유사하게 1.2% 수준으로 추정된다. 이와 같은 강건성 분석 결과를 통해 인구 규모가 급격히 증가한 지자체를 분석에서 제외하지 않으면 전반적인 인구 증가의 효과를 외국인 유입의 효과로 잘못 식별할 가능성이 있음을 시사하고 있다.

다음으로 〈표 Ⅲ-12〉에서는 내국인 유입의 규모가 상대적으로 컸던 혁신도시, 택지개발지구, 신도시를 제외하고 외국인 유입이 세입에 미치는 효과를 재추정하였다.²⁹⁾ (1)열에서는 모든 기초자치단체를 포함하였으며 (2), (3),

(4)열에서는 분석기간 동안 신규 입주가 진행된 혁신도시, 택지개발 및 공공주택지구, 신도시가 위치하고 있는 기초자치단체를 순차적으로 제외하였다.³⁰⁾ (2)열에서 혁신도시를 제외하는 것은 (1)열의 추정치에 거의 영향을 미치지 않았지만 (3)열과 (4)열에서 택지개발, 공공주택지구, 신도시가 위치한 기초자치단체를 제외했을 때 추정계수의 크기가 감소하는 것을 확인할 수 있다. 이와 같은 결과 또한 외국인 유입의 재정 효과 분석에서 내국인 유입을 일정 부분 통제하는 것이 중요함을 나타내고 있다.

〈표 III-12〉 혁신도시, 개발지구 및 신도시를 제외한 외국인 유입의 세입 효과

종속변수: 로그세입액차분	(1)	(2)	(3)	(4)
패널 A: OLS 추정치				
외국인 유입률	2,288*** (0.722)	2,336*** (0.744)	1,969*** (0.662)	2,428*** (0.694)
N	222	211	195	186
패널 B: 2SLS 추정치				
외국인 유입률	3,134* (1,652)	3,207* (1,682)	1,550 (1,269)	1,661 (1,239)
N	222	211	195	186
혁신도시 제외		Y	Y	Y
택지개발 및 공공주택지구 제외			Y	Y
신도시 제외				Y
기준연도 특성 통제	Y	Y	Y	Y
지자체 종류 고정효과	Y	Y	Y	Y

주: 1. 패널 B는 외국인 유입률(2009~2018년)의 도구변수를 활용하여 추정하였음
 2. () 안의 숫자는 추정치의 강건표준오차를 나타냄
 3. 종속변수는 2019년과 2010년 수치의 차분으로 정의됨
 4. 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함
 5. ***, **, *는 각각 1%, 15%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: 저자 작성

29) 본 분석에서는 내국인 유입률 0.3 이상인 기초자치단체를 제외하는 제약 조건을 적용하지 않았다.

30) 택지개발지구와 공공주택의 경우 세대수가 만 세대 이상인 사업으로 한정하였다.

2) 추가적인 통제변수 활용

본 장의 모든 실증분석에서는 지자체 종류(특별시 자치구, 광역시 자치구, 시, 군) 고정효과와 함께 기준연도의 지자체 인구, 대졸자 비중, 제조업 비중을 통제하였다(식 (1)). 앞서 논의했듯이 지자체 종류 고정효과를 포함한 이유는 지자체 종류별로 세입 및 세출 구조가 근본적으로 다르고 분석기간 동안 지자체 종류별로 상이한 제도 변화를 겪었던 점을 고려하기 위함이다. 또한 외국인 유입이 컸던 지자체와 그렇지 않은 지자체가 인구통계학적, 경제적 특성이 다를 수 있기 때문에 선행연구에서 흔히 사용되는 세 가지의 지역 특성을 통제하였다(Card, 2009). 본 강건성 분석에서는 지자체별로 관찰 불가능한 요인이 앞서의 변수들만으로는 충분히 통제되지 않았을 가능성을 고려하여 추가적인 통제변수를 고려하였다.

〈표 III-13〉 통제변수 추가에 따른 외국인 유입의 세입 효과

종속변수: 로그세입액차분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
패널 A: OLS 추정치					
외국인 유입률	1.857*** (0.580)	1.853*** (0.581)	1.852*** (0.564)	1.813*** (0.549)	1.850*** (0.591)
N	211	211	211	211	211
패널 B: 2SLS 추정치					
외국인 유입률	1.330 (1.284)	1.357 (1.281)	1.648 (1.270)	1.670 (1.249)	1.726 (1.464)
N	211	211	211	211	211
기준연도 특성 통제					
로그인구	Y	Y	Y	Y	Y
대졸자 비율	Y	Y	Y	Y	Y
제조업 비중	Y	Y	Y	Y	Y
농업 비중		Y	Y	Y	Y
65세 이상 인구 비중				Y	Y
2007~10 세입 증가율 통제				Y	Y
지자체 평균 임금 통제					Y
지자체 종류 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y

주: 1. 패널 B는 외국인 유입률(2009~2018년)의 도구변수를 활용하여 추정하였음

2. () 안의 숫자는 추정치의 강건표준오차를 나타냄

3. 종속변수는 2019년과 2010년 수치의 차분으로 정의됨

4. 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함

5. ***, **, *는 각각 1%, 15%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함

자료: 저자 작성

〈표 Ⅲ-13〉에서는 추가적인 통제변수를 포함할 때 외국인 유입의 세입 효과가 달라지는지 살펴보고 있다. 먼저 (1)열에서는 지금까지의 분석과 같이 기준연도의 로그 인구, 대졸자 비율, 제조업 비중을 통제하였다. (2)열과 (3)열에서는 순차적으로 기준연도 농업 비중과 65세 이상 인구 비중을 통제하였다. (4)열에서는 2007년과 2010년 사이의 로그세입액차분(세입액 증가율)을 추가로 통제하였다. 마지막으로 (5)열에서는 임금근로자의 연도별·지자체별 평균 임금을 통제함으로써 지방재정에 영향을 줄 수 있는 노동시장 요인을 통제하였다. 통제 변수 추가 여부와 관계없이 모든 열에서 상당히 유사한 OLS와 2SLS 추정치가 나타나고 있는 것을 볼 때, 본고에서 사용한 통제변수(1)열)는 적절한 것으로 판단된다.

3) 지역노동시장권 분석단위 사용

본 장에서는 외국인 유입이 기초자치단체 재정에 미치는 영향에 초점을 맞추고 있기 때문에 기초자치단체를 계량 분석의 기본 단위로 활용하였다. 추가적인 강건성 분석의 일환으로 이러한 기초자치단체 대신 지역노동시장권(윤윤규 외, 2012)을 기본 분석 단위로 사용하여 외국인 유입의 재정효과를 재추정하였다. 지역노동시장권(Local Labor Market Areas)은 지리적·경제적으로 밀접하게 연관되어 있는 권역을 의미하며, 기초자치단체의 집합으로 구성된다. 한국에는 총 130개의 지역노동시장권이 존재하며, 예를 들어 부산광역시와 경상남도 양산시가 하나의 지역노동시장권으로 묶이게 된다.

〈표 Ⅲ-14〉에서는 지역노동시장권 단위로 분석한 외국인 유입의 재정효과를 나타내고 있다. 종속변수인 지역노동시장권별 재정변수는 지역노동시장권 내 기초자치단체의 결산 세입액과 세출액을 각각 합산하여 계산하였다. 〈표 Ⅲ-14〉의 모든 열에서 통계적으로 유의미한 계수가 추정되지 않았다는 것을 근거해 볼 때, 지역노동시장권 단위 분석에서도 외국인 유입이 전반적인 세입이나 세출에 평균적으로 부정적인 영향을 미치지 않았다는 결론은 동일하게 유지된다. 하지만 기초자치단체를 기본 분석단위로 사용한 〈표 Ⅲ-3〉과 〈표 Ⅲ-8〉보다 추정계수가 작아지는 것을 확인할 수 있는데, 해당 결과

는 특히 유의해서 해석할 필요가 있다. 이는 기초자치단체 종류(시, 군, 자치구)별 이질성이 상당히 큼에도 불구하고 이를 고려하지 않은 채 재정 관련 변수를 단순 합산했다는 것에서 비롯된다. 예를 들어 부산광역시 자치구들과 경상남도 양산시의 세입추세가 상이한데도 불구하고 해당 지자체들의 총세입을 단순 합산하여 계량 분석을 수행할 경우 추정결과에 편의가 발생할 수 있는 것이다.

〈표 III-14〉 지역노동시장권 분석단위 사용 시 외국인 유입의 효과

종속변수: 로그차분 (2019~2010년)	세입결산액		세출결산액	
	일반회계 (1)	일반+특별 (2)	일반회계 (3)	일반+특별 (4)
패널 A: OLS 추정치				
외국인 유입률	1,179 (1,256)	1,717 (1,788)	1,199 (1,275)	1,206 (2,044)
N	125	125	125	125
패널 B: 2SLS 추정치				
외국인 유입률	-0,185 (1,623)	0,032 (2,171)	1,045 (1,783)	0,013 (2,420)
N	125	125	125	125
기준연도 특성 통제	Y	Y	Y	Y

- 주: 1. 패널 B는 외국인 유입률(2009~2018년)의 도구변수를 활용하여 추정하였음
- 2. () 안의 숫자는 추정치의 강건표준오차를 나타냄
- 3. 종속변수는 2019년과 2010년 수치의 차분으로 정의됨
- 4. 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함

자료: 저자 작성

4) 도구변수의 적절성 여부

본 장의 미시분석에서는 바틱방식(Bartik-style)의 과거 거주지 도구변수(enclave instrument)를 활용하여 외국인 유입의 내생성 문제를 극복하고자 하였다. 앞서의 실증분석전략에서 설명하였듯이 해당 도구변수는 출신국가별 외국인 유입(2009~2019년)을 기준연도(2007년)의 국적별·기초자치단체별 거주 비중(shares)에 따라 배분함으로써 만들어진다. Goldsmith-Pinkham et al.(2020)은 이와 같은 도구변수의 식별능력은 기준연도의 국적별 거주

비중(shares)의 외생성 여부에 달렸음을 보이고, 도구변수의 타당성을 시험할 수 있는 일련의 방법론을 제안하였다.

Goldsmith-Pinkham et al.(2020)에서 제시하는 핵심 아이디어는 다음의 간단한 예시로 설명할 수 있다. 2007년에 한국계 중국인이 영등포구에 거주하는 비중이 높는데, 해당 비중이 2009~2019년 사이에 영등포구에서 발생한 재정 충격과 상관관계가 매우 크다고 가정하자. 이는 한국계 중국인의 지역별 거주 비중이 외생적이지 않음을 뜻하며, 한국계 중국인의 거주비중 및 타 국적별 거주비중을 모두 활용하여 만들어진 도구변수 또한 외생적이지 않을 수 있음을 나타낸다. 이 경우 한국계 중국인까지 포함한 도구변수를 사용하여 도출된 2SLS 추정치와 한국계 중국인을 제외한 도구변수를 사용하여 도출된 2SLS 추정치가 상이할 수 있다. 즉, 과거 거주지 도구변수 생성과정에서 특정 출신 국가를 제외했을 때 추정 계수가 크게 변한다면 해당 도구변수가 타당하지 않을 수 있는 것이다.

이에 기초하여 <표 III-15>에서는 도구변수 구성 시 특정 출신국가를 제외했을 때 도구변수 추정치가 어떻게 변하는지 나타내고 있다. 먼저 Goldsmith-Pinkham et al.(2020)과 마찬가지로 도구변수의 식별 과정에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 다섯 국가의 로템버그 가중치(Rotemberg weights)를 구하였다. 다섯 국가(민족)는 한국계 중국인, 태국, 중국, 베트남, 서남아시아로 나타났으며, 특히 한국계 중국인이 매우 높은 비중(42.7%)을 차지하고 있다. 다음으로 다섯 국가를 하나씩 배제하면서 도구변수를 만들고, 이를 활용하여 외국인 유입이 총세입에 미치는 영향을 재추정하였다. 패널 A에서는 도구변수의 직접적인 효과를 나타내는 축약형(reduced form) 추정치를, 패널 B에서는 2SLS 추정치를 보이고 있다. 특정 출신 국가 배제 여부와 상관없이 모든 열과 패널에서 통계적으로 유의하진 않지만 양(+)의 계수가 추정되었는데, 이는 <표 III-3>의 (1)열과 동일하다. 즉, 외국인의 유입으로 인해 전반적인 세입이 감소하지 않았다는 결론은 동일하게 유지된다.

다만 도구변수 생성과정에서 중국계 한국인을 배제했을 때 양(+)의 효과가 더 커지는 반면((1)열), 태국인을 제외했을 때는 양(+)의 효과가 작아짐((2)열)

을 확인할 수 있다. 이와 달리 중국, 베트남, 서남아시아를 각각 배제한 (3)~(5)열에서는 모든 출신 국가를 활용하여 생성된 도구변수를 활용한 추정치(〈표 Ⅲ-3〉의 패널 B (1)열 참조)와 상당히 유사한 값을 보이고 있다. 이는 앞서 지적했듯이 한국계 중국인 및 태국인의 기준연도 지역별 비중이 외생성 가정을 만족하지 않음으로써 발생하는 현상일 수 있다. 하지만 국적별 비중이 외생적이어도 외국인 유입 효과가 국적별로 이질적이면 이와 같은 추정치에 차이가 발생할 수 있음을 유념할 필요가 있다. 즉, 중국계 한국인이 기초자치단체의 세입에 미치는 효과와 태국인이 미치는 효과가 이질적이라면, 해당 국가를 각각 배제하여 생성된 도구변수 추정치 또한 상이할 수 있는 것이다.

〈표 Ⅲ-15〉 도구변수 구성 시 특정 출신 국가 제외에 따른 효과

Ⅳ에서 제외된 국가 종속변수: 로그세입액차분	한국계중국 (1)	태국 (2)	중국 (3)	베트남 (4)	서남아시아 (5)
패널 A: 축약형 추정치					
예측된 외국인 유입률	1,883 (1,247)	0,024 (1,168)	1,463 (1,079)	0,900 (1,090)	1,136 (1,103)
R ²	0,29	0,27	0,28	0,28	0,28
N	211	211	211	211	211
패널 B: 2SLS 추정치					
외국인 유입률	2,671 (1,698)	0,028 (1,321)	1,852 (1,322)	1,125 (1,307)	1,225 (1,213)
R ²	0,30	0,28	0,31	0,31	0,31
N	211	211	211	211	211
1단계 추정식 F값	9,9	14,1	12,5	12,7	13,8
로템버그 가중치	0,427	0,181	0,083	0,075	0,061
기준연도 특성 통제	Y	Y	Y	Y	Y
지자체 종류 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y

주: 1. 패널 B는 외국인 유입률(2009~2018년)의 도구변수를 활용하여 추정하였음

2. () 안의 숫자는 추정치의 강건표준오차를 나타냄

3. 종속변수는 2019년과 2010년 수치의 차분으로 정의됨

4. 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함

자료: 저자 작성

4. 소결

본 장에서는 외국인 이민자의 유입이 기초자치단체 세입에 미치는 영향을 미시계량적(micro-econometrics) 방법론으로 분석하였다. 실증분석에서는 2009년과 2018년 동안의 외국인 이민자 유입이 2010년과 2019년 사이의 기초자치단체의 세입 및 세출 증가에 미치는 영향을 분석하였다. 기초자치단체의 경제 및 재정 상황 등으로 인해 외국인 유입이 내생적으로 결정될 가능성을 고려하여 선행연구에서 흔히 사용하는 과거 거주지 도구변수(enclave instrument)를 추정에 사용하였다.

우선 외국인 이민자의 유입은 기초자치단체의 전반적인 총세입을 감소시키지 않는 것으로 나타났다. 통계적으로 유의하지 않지만 외국인 유입률이 인구 대비 1%p 증가할 때 기초자치단체의 총세입이 1~2% 증가하는 것으로 추정된 것이다. 이러한 평균적인 총세입의 증가는 주로 지방교부세나 교부금과 같은 이전재원의 증가에서 비롯된 것으로 나타났으며, 지방세와 같은 자체재원의 비중은 감소하는 경향이 나타났다. 이는 지방자치단체의 세수 중 재산세가 상당한 비중을 차지하는 상황에서 외국인의 재산 보유 규모가 작은 것에서 비롯된 것으로 보인다. 결과적으로 외국인 유입으로 인해 기초자치단체의 재정자립도는 대체적으로 감소하는 방향으로 추정되었다.

이와 같은 외국인 유입의 세입효과는 기초자치단체 종류별로 상당히 이질적인 것으로 나타났다. 먼저 전체 기초자치단체를 대상으로 한 분석 결과와 동일하게 기초자치단체 시·군에서는 외국인 유입으로 인해 총세입이 증가하였다. 흥미롭게도 시와 달리 군에서는 지방세수 또한 증가하는 것으로 나타났다는데, 이는 외국인 유입으로 인한 소득세나 법인세 증가가 낙후된 군 지역의 자체 재원 조달에 도움이 될 수 있음을 시사한다.³¹⁾ 반면에 서울시 자치구에서는 외국인 유입으로 인해 총세입이 증가하지 않고 지방세수는 감소하는 것으로 추정되었다. 그뿐만 아니라 외국인 유입의 세입효과는 외국인

31) 본고의 추정결과를 바탕으로 단순 계산(back-of-the-envelope calculation)을 하면 외국인 유입으로 인한 군 지역의 지방세수 증가 효과는 전체 군 지역 지방세수 증가분의 약 1/4을 차지한다.

유형별로도 이질성이 컸다. 경제활동참가율이 매우 높은 외국인근로자의 유입은 이전재원 비중의 감소 및 재정자립도의 증가로 이어진 반면, 외국국적동포나 그 외 외국인의 유입은 재정자립도를 감소시키는 경향이 있었다.

다음으로 외국인 이민자의 유입이 기초자치단체 세출에 미치는 영향을 분석하였다. 앞서의 세입 분석과 마찬가지로 외국인 이민자의 유입은 기초자치단체의 총세출 감소를 유발하지 않는 것으로 나타났다. 역시 통계적으로 유의하진 않았지만 외국인 유입률이 1%p 증가하면 전반적인 세출 수준은 1~2% 증가하는 것으로 추정되었다. 세출 분야별로는 환경, 국토 및 지역개발 분야 등의 세출이 증가했는데, 이는 인구 증가로 인해 상하수도와 같은 기반시설 수요 증가에서 비롯된 것으로 판단된다. 반면 사회복지 분야 세출 비중은 오히려 감소하는 것으로 나타났는데, 이는 외국인이 사회복지 지원 사업에 자격이 되지 않는 경우가 많을 뿐만 아니라 전반적으로 사회복지 수요가 낮은 젊은 연령대의 비중이 높다는 것에서 기인한다.

외국인 유입의 세출효과 역시 기초자치단체 종류별로 상당히 이질적이었다. 시군 지역에서는 앞서의 세출 분석과 동일하게 환경, 국토 및 지역개발 분야 등의 세출이 주로 증가한 반면, 서울시 자치구에서는 일반공공행정이나 수송 및 교통 분야 등이 감소하는 것으로 나타났다. 외국인 유형별로도 세출효과가 이질적이었는데, 외국인근로자의 유입은 일반공공행정 분야에서의 세출 증가, 사회복지 분야에서의 세출 감소로 이어진 반면, 외국국적동포의 유입은 일반공공행정 분야에서의 세출 감소, 사회복지 분야에서의 세출 증가를 유발하는 경향이 있는 것으로 추정되었다. 이렇게 세출효과가 차이가 나는 이유는 외국인근로자의 연령대가 낮고 경제활동참가율이 높아서 사회복지 수요가 낮은 반면, 외국국적동포의 연령대는 상대적으로 높은 것에서 일부 그 원인을 찾을 수 있다.

앞서 살펴본 외국인 유입의 세입효과와 세출효과는 외국인 인구 증가로 인한 직접적인 재정효과뿐만 아니라 내국인과 지역경제에 대한 영향을 통한 간접적인 재정 효과를 포괄하는 것이다. 이에 외국인 이민자의 유입이 내국인 인구와 노동시장에 어떠한 영향을 미치는지도 추가적으로 살펴보았다.

먼저 외국인 유입으로 인해 기초자치단체의 평균적인 내국인 인구는 감소하지 않는 것으로 나타났다. 다만 서울시 자치구 단위에선 외국인 유입이 내국인 인구의 감소를 초래했는데, 이는 앞서 살펴본 서울시에서의 상이한 세입효과 및 세출효과를 설명해주고 있다. 다음으로 외국인 유입은 저숙련 내국인의 고용에는 다소 부정적인 영향을 줄 수 있는 징후를 보였지만 전반적인 내국인의 노동시장에는 부정적인 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 만약 지역 내 외국인 유입으로 인해 신규 인구 유입이 더욱 증가하고 지역경제가 활성화되었다면 자치단체 재정에도 긍정적인 영향을 미쳤을 수 있다.

IV. 외국인 이민자의 유입과 광역자치단체 재정: 시계열 분석

1. 개관

앞서 제Ⅲ장에서는 시군구별 변이를 사용하여 외국인 이민자의 유입이 재정에 미치는 영향을 살펴보았다. 본 장에서는 이에 나아가 시군구가 아닌 광역 단위에서 외국인 유입이 그 지역의 재정 및 경제 상황에 미치는 시계열적 효과를 분석하고자 한다. 광역자치단체에 대한 시계열 분석은 앞서 시군구 단위에서의 장기차분 형태의 분석과는 여러 차이점이 존재한다. 우선 광역자치단체와 시군구 단위의 기초자치단체의 경우 세입의 세부 분류에서 다소 간의 차이가 발생한다. [그림 IV-1]은 지방세의 구조를 보통세와 목적세, 그리고 도세와 시군세로 구분하여 보여주고 있다. 이 도식에 따르면, 예컨대 취득등록세와 지방소비세의 경우 광역자치단체의 기준에서는 지방세 수입에 포함될 것이나, 기초자치단체의 경우에는 조정교부금 또는 보조금의 형태로 수입에 반영될 것이다. 또한 [그림 IV-2]에서 나타나듯 취득세와 지방소비세가 광역단체의 전체 세입에서 차지하는 비중이 상당히 높음에 따라 분석에도 상당히 유의미한 영향을 미칠 것으로 생각된다. 따라서 외국인 유입에 의한 세입 효과가 단순히 세입 구분 차이로 인하여 하부 분류는 달라질 수 있을 것이다. 또한, 취득등록세와 지방소비세를 기본적으로는 지방세 항목이라고 생각할 때 이를 지방세 세입으로 구분하여 그 변화를 살펴보는 광역 단위의 분석이 세부 항목의 본래적 목적을 조금 더 반영한다고 생각할 여지도 존재한다.

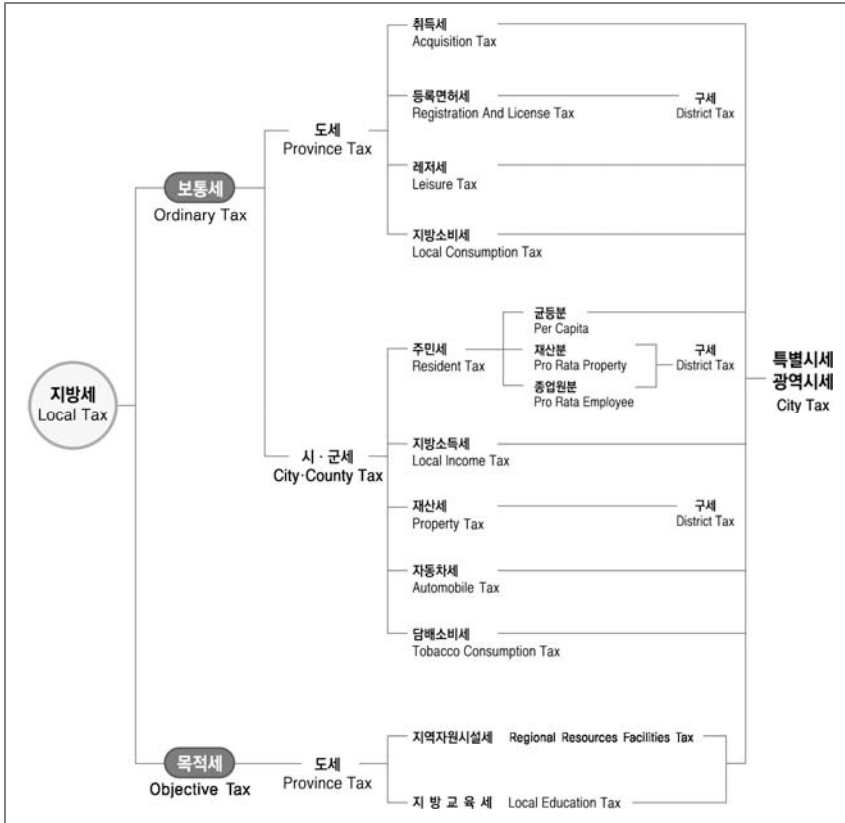
또한 본 장에서 수행하는 분석은 광역자치단체 단위에서의 시계열 분석이기 때문에 기초자치단체 수준에서 장기차분을 통한 분석으로는 포착할 수 없는 일반균형 효과와 외국인 유입으로 인한 환류 효과 등을 포함할 수 있

다. 예컨대 제Ⅲ장에서 분석은 외국인 유입에 대한 과거 거주지 도구변수를 활용하여 내생성을 통제하는 방식으로 분석을 수행하였다. 이러한 방식은 외국인 유입이 아닌 지역의 다른 특성으로 인하여 재정과 외국인 유입이 동시에 변화하는 효과 등을 통제한다는 데 그 의미가 있다. 그러나 이러한 통제로 인하여 분석에서 포착하려는 일부 효과를 놓치는 결과가 발생할 수도 있다. 특히 장기차분을 활용하기 때문에 차분 기간 동안 발생하는 변수간의 상호작용으로 인한 승수효과는 추정되지 않을 수 있다. 예컨대, 외국인의 유입이 인과적으로 그 지역의 여러 상황을 개선하여 추가적인 외국인 유입을 유도하고 이로 인하여 지역 상황과 재정이 더욱 개선되는 효과가 존재한다고 가정해보자. 이 경우 도구변수로 인하여 외국인 유입의 인과적 결과라고 할 수 있는 환류에 의한 승수효과를 포착하지 못하는 결과가 발생할 수 있다. 그 이유는 개념적으로 생각할 때 도구변수가 기존의 외국인 유입 비중 이상의 외국인이 비율적으로 유입되면 이로 인한 변화는 ‘의미있는’ 변동성이 아니라고 판단하여 추정에 포함하지 않는 방식으로 작동하기 때문이다. 따라서 외국인의 추가 유입이 1차적인 외국인 유입 충격의 인과적 결과라면 이러한 추가적인 승수효과는 추정 결과에 반영되지 않을 우려가 있다.

이와 더불어 외국인 유입이 한 시군구에서는 약간의 구축효과가 발생하여 기존의 일부 지역 인구가 주위 다른 시군구로 이동하되, 이러한 연쇄이동으로 인하여 주변 시군구에서는 긍정적인 효과가 발생할 경우, 시군구 단위의 미시분석으로는 전체적인 효과를 반영하지 못할 가능성이 있다. 이러한 거시적 효과는 광역단위를 기준으로 분석을 수행하면 분석에 반영될 가능성이 더 높을 것으로 생각된다.

나아가 외국인 유입의 효과가 단기와 중장기적으로 다른 양상으로 나타날 수 있는데, 본 장에서는 시계열 분석을 통하여 이러한 부분 역시 확인하고자 한다. 물론 이러한 광역 단위의 시계열 분석은 반대로 시군구 단위의 미시분석에서 수행한 정밀한 분석이 어렵고 또한 효과의 이질성에 대한 분석이 어렵다는 단점이 있어, 제Ⅲ장과 본 장의 분석은 상호 보완적인 관계에 있다고 생각하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

[그림 IV-1] 지방세 구조(Local Tax Structure)

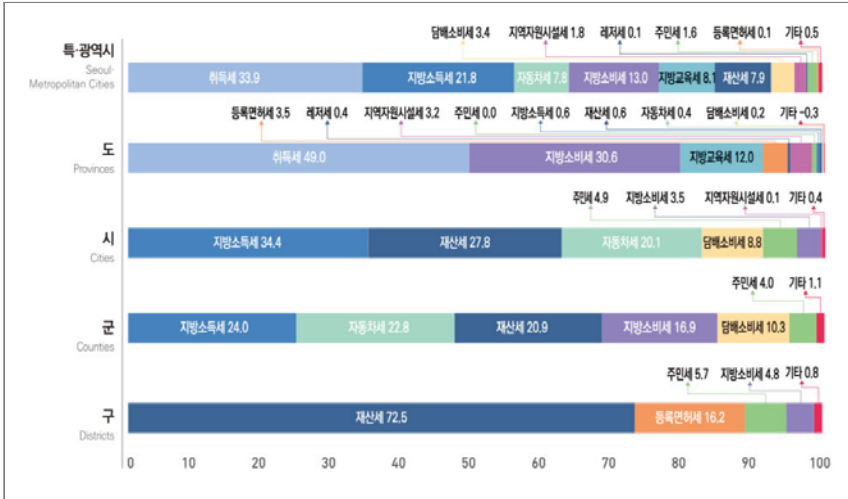


- 주: 1. 광역시의 군 지역은 도세와 시·군세로 세목 구분
 2. 광역시의 구세는 주민세 재산분과 종업원분을 포함
 3. 지방교육세가 부과되는 세목은 취득세, 등록면허세(등록분), 레저세, 주민세(균등분), 재산세, 자동차세, 담배소비세임
 4. 농어촌특별세가 부과되는 세목은 취득세, 등록면허세(감면세액), 레저세임

자료: 행정안전부, 『2021지방세통계연감』, 2021, p. 3

[그림 IV-2] 지방자치단체별 세목별 구성

(단위: %)



자료: 행정안전부, 『2021 지방세통계연감』, 2021. “그림으로 보는 2020년 지방세 02:자치단체별 세목별 구성”

2. 분석자료 및 추정방법

가. 분석자료

외국인 유입 관련 자료는 앞서의 제Ⅲ장과 동일한 자료인 행정안전부의 지방자치단체외국인주민현황을 활용하였다. 지방재정 자료 역시 앞서 사용한 지방재정365 시스템의 광역자치단체별 세입 및 세출 결산자료를 활용하였으며, 분석 기간은 2007년부터 2020년까지이다. 나아가 각 광역자치단체별 인구, 고용, 산업, 소득, 물가 등과 관련한 여러 자료를 활용하였다. 우선 주민등록인구와 고령인구 비율 자료는 행정안전부 「주민등록인구현황」 자료를 활용하였으며, GRDP와 1인당소득 자료는 통계청 「지역소득」 자료를 활용하였다. 고용률, 실업률, 그리고 경제활동인구 관련 자료는 통계청 「경제활동인구조사」 자료를 사용하였으며, 종사자 수, 제조업 종사자 수, 사업체 수, 제조업 사업체 수와 관련된 자료는 통계청 「전국사업체조사」 자료이다. 나아가 특허출원건수는 특허청 「지식재산권통계」 자료를, 아파트 매매가격 지

수는 한국부동산원 「전국주택가격동향조사」 자료를, 소비자물가지수는 통계청 「소비자물가지조사」 자료를, 그리고 광공업생산지수는 통계청 「광업제조업동향조사」 자료를 사용하였다.

나. 추정방법

본 장에서는 국소투영(Local Projection) 모형을 통하여 외국인 유입이 지방재정에 미치는 효과를 추정하였다. 국소투영 모형은 Jorda(2005)가 제시한 방법론으로 VAR과 유사하게 충격반응함수를 추정하는 방법이며, VAR 모형에 비하여 다양한 상황에 대하여 유연하게 추정을 할 수 있다는 장점이 있어, 본 분석에서는 개별 광역 지역별 고정효과를 간단하게 추가할 수 있다는 장점이 존재한다. 외국인 이민자의 유입이 재정 지출에 미치는 시계열적 효과 분석을 위하여 다음과 같은 회귀식을 추정하였다.

$$y_{i,t+h} = \alpha_{i,h} + \beta_h netflow_{i,t} + \gamma_h pop_{i,t} + \psi_h(L) z_{i,t-1} + \epsilon_{i,t+h}. \quad \text{식 (3)}$$

우선 $y_{i,t+h}$ 는 종속변수로 외국인 유입의 효과를 보고자 하는 변수를 사용하였다. 가장 대표적으로는 광역 지역의 재정변수인 광역 지역의 세입($t_{i,t}$)과 광역 지역의 세출($g_{i,t}$)이 있으며, 광역 지역의 총생산(GRDP)도 종속변수로 활용하였다. 나아가 세입 및 세출의 하부 항목과, 외국인의 유입이 재정에 미치는 효과가 나타나는 경로를 분석할 때에는 다른 변수들도 종속변수로 활용하였다. 핵심 관심변수인 $netflow_{i,t}$ 는 외국인 유입률로 $M_{i,t}$ 를 외국인 수, $pop_{i,t}$ 를 인구라고 할 때 아래와 같이 정의할 수 있다.

$$netflow_{i,t} = \frac{M_{i,t} - M_{i,t-1}}{pop_{i,t-1}}.$$

$z_{i,t}$ 는 기타 여러 통제변수로 $netflow_{i,t}$ 와 더불어 광역지역 및 중앙정부 예산 $g_{i,t}$ 와 g_t , 광역지역 및 국가의 총생산인 $Y_{i,t}$ 와 Y_t , 광역지역 및 국가의 세입 $t_{i,t}$ 와 t_t 의 후행변수가 포함되었다. 또한 다른 통제변수와 다르게 광역

인구 $pop_{i,t}$ 는 동행변수와 후행변수 모두 포함하였다. 외국인 유입률을 제외한 모든 변수는 로그 값을 사용하였으며 분석의 기간 단위는 1년이다. 아울러 $\alpha_{i,h}$ 를 통하여 개별 광역 단체 i 의 고정효과를 통제하였다.

충격반응함수를 추정하기 위해서 회귀식 (3)을 각각의 추정지평(horizon) $h=0 \sim 5$ 에 대하여 추정을 수행하였다. 충격반응함수는 각 추정지평에 따른 계수 β_h 를 통하여 구성할 수 있는데, β_h 는 $netflow_{i,t}$ 가 h 기 뒤의 종속변수 $y_{i,t+h}$ 에 미치는 효과를 추정한다고 이해할 수 있다. $\psi(L)$ 는 일명 lag operator로 후행변수들이 포함되는 것을 표기한다.

위 국소투영 모형의 식별 방식은 VAR 분석의 Cholesky decomposition에 의한 재귀적 식별(recursive identification)과 완전히 동일하다고 할 수 있다. 분석에 포함된 변수 [$netflow_{i,t}$, $g_{i,t}$, g_t , $Y_{i,t}$, Y_t , $t_{i,t}$, t_t , $pop_{i,t}$] 중 $netflow_{i,t}$ 와 $pop_{i,t}$ 만 동행변수(contemporary)이고 다른 변수들은 모두 후행변수이다. 이는 즉 VAR 모형에서 외국인 유입률을 광역 인구 이후 두 번째 변수로 활용할 때의 식별과 완전히 동일한 식별 전략이라고 말할 수 있다. 이러한 식별에 필요한 가정은 이번 기(연도)의 외국인 유입률 충격에 동기의 재정 및 총생산 충격은 영향을 미치지 못하고, 인구 충격만 동기의 외국인 유입률에 영향을 미칠 수 있다는 것인데, 실제로 보조금지원 등의 지방정부지출 또는 경제상황의 개선이 외국인의 유입에 영향을 미치기 위해서 약 1년 정도의 시간이 필요하다는 가정이 비교적 설득력 있는 것으로 생각되어, 무리한 가정이 아닌 것으로 생각된다.

한편 앞서의 미시분석에서 도구변수로 외국인의 기대 유입률을 구하여 활용한 바가 있다. 제Ⅲ장의 분석에서 도구변수를 사용한 이유는 재정상황과 외국인 유입의 관측가능하지 않은 상관관계를 통제하기 위해서였으며, 국가 전체 외국인의 유입 충격과 지방재정과는 독립적인 관계가 있다는 것을 식별의 전제로 삼아 기존의 외국인 비율을 바탕으로 예상되는 외국인 유입률을 분석에 활용하는 것이다. 도구변수의 이러한 활용은 특히 시군구 단위의 분석에서는 유용한 도구변수의 활용방안이라고 생각할 수 있다.

반면 광역 지역의 시계열적 효과를 분석하고자 하는 본 장에서는 미시분

석과는 상이한 내생성에 대한 우려들이 존재할 수 있다. 그러한 우려의 일환으로 외국인 유입 충격이 이미 일정 부분 기대되어 재정변수들에 이미 선행적으로 반영되었을 수 있다. 이는 외국인의 유입을 외생적인 충격으로 활용하여 그 효과를 추정하고자 하는 데 있어 내생성에 대한 우려를 야기할 수 있다. 따라서 앞서 도구변수로 활용한 외국인 기대유입률 지표를 본 분석에서는 도구변수가 아닌 통제변수로 활용하였다. 이를 통하여 관측 가능하지 않은 변수를 통한 재정변수와 외국인 유입률 간의 상관관계를 제거하고자 하였으며, 이러한 활용으로 인하여 외국인 기대유입률을 도구변수로 활용한 앞서의 분석과는 달리 기대 유입률의 활용과 계수의 해석에 있어 약간의 차이가 발생한다는 점에 유의할 필요가 있다.

아울러 분석을 위하여 1기의 후행변수만을 포함하였다. 1기의 후행변수를 선택한 이유로는 일반적으로 재정정책의 효과를 분석하는 데 있어 1년여 전의 사건 정보가 의사결정에 활용된다고 생각하였기 때문이다. 이는 분기별 자료를 활용할 때 일반적으로 4기의 후행변수를 포함하는 것과 동일한 기간이라는 점도 반영한다고 할 수 있다. 또한 1기의 후행변수만을 포함하는 것은 후행변수 개수를 선택할 때 널리 활용되는 방법인 information criterion의 최적 결과이기도 하다. <표 IV-1>은 대표적인 information criterion인 AIC와 BIC의 값을 나타내고 있다. AIC와 BIC의 값이 가장 낮은 모형을 선택하는 것이 바람직한데, 기대유입률을 포함한 경우와 포함하지 않은 경우 모두, 1기의 후행변수만을 포함하였을 때 AIC와 BIC의 값이 가장 낮은 것으로 나타났다.

〈표 IV-1〉 Lag Length Information Criterion

구분	후행변수 개수	AIC	BIC
기대 유입률 불포함	1	-610,2175	-578,5126
	2	-565,2513	-519,1237
	3	-562,5017	-517,9545
	4	-513,4927	-470,7122

〈표 IV-1〉의 계속

구분	후행변수 개수	AIC	BIC
기대 유입률 포함	1	-614,8056	-583,1007
	2	-570,9157	-524,7881
	3	-564,2183	-519,6711
	4	-515,979	-473,1985

자료: 저자 작성

3. 외국인이 광역자치단체 재정에 미치는 효과

가. 실증분석 결과

우선, 〈표 IV-2〉는 분석에 활용된 변수들의 분석기간인 2007년부터 2020년까지의 기초 통계량을 나타내고 있다.³²⁾ 분석기간 동안 각 광역자치단체의 평균적인 세입은 1,380억원, 세출은 1,090억원으로 나타났다. 지역별 평균적인 인구는 321만명, 외국인은 7만 6,000여명으로 나타났으며, 평균적인 외국인 유입률은 인구 대비 0.146%였다. 평균적인 광역자치단체의 명목 GRDP는 96.6조원이다.

〈표 IV-2〉 기초통계

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
국세수입	219446.4	46648.2	161459	293570
국가지출	318,124	78,628	199,477	489,966
광역 세입(억원)	1,380	1,140	279	7,270
광역 세출(억원)	1,090	871	198	5,700
인구	3,213,290	3,203,889	562,526	13,511,676
외국인	76,130	115,432	34,23	594,795
외국인 유입률(%)	0.146	0.178	-0.444	0.762
기대 외국인 유입률(%)	0.116	0.131	-0.450	0.541
광역 명목GRDP(조원)	96.6	104	9.3	487
명목GDP(조원)	1,550	283	1,090	1,940

자료: 행정안전부, 「지방자치단체외국인주민현황」, 「주민등록인구현황」; 지방재정365 시스템, 「광역자치단체별 세입 및 세출 결산자료」; 통계청, 「지역소득」 자료, 「경제활동인구조사」 자료를 바탕으로 저자 작성

32) 세종특별자치시는 분석에서 제외하였다.

〈표 IV-3〉은 각 광역자치단체별 각 변수의 값을 나타내고 있다. 쉽게 예상할 수 있듯이 세입과 세출, 인구와 외국인 수 그리고 GRDP까지 모두 경기도와 서울이 가장 높게 나타났다. 외국인 유입률의 경우에는 제주도와 충청남도가 각각 0.295%와 0.268%로 가장 높게 나타났으며 그 뒤를 이어 경기도와 충청북도가 각각 0.243%와 0.200%로 높았다. 외국인 유입률이 가장 낮은 광역자치단체는 대구광역시로 0.063%에 불과하였다.

〈표 IV-3〉 광역자치단체별 기초통계

(단위: 억원, 명)

구분	세입	세출	인구	외국인
강원도	1,190	926	1,538,155	17,755
경기도	4,530	3,380	12,500,000	412,505
경상남도	1,770	1,370	3,356,585	76,434
경상북도	1,890	1,440	2,713,761	52,452
광주광역시	502	415	1,478,819	20,040
대구광역시	833	689	2,494,754	27,536
대전광역시	483	389	1,521,529	18,456
부산광역시	1,210	1,030	3,517,738	42,783
서울특별시	3,200	2,700	10,200,000	331,204
울산광역시	434	344	1,154,987	22,768
인천광역시	1,070	877	2,885,287	67,458
전라남도	1,610	1,230	1,888,756	30,499
전라북도	1,180	946	1,867,248	28,097
제주특별자치도	454	377	612,372	14,154
충청남도	1,290	1,000	2,131,011	64,625
충청북도	931	718	1,597,625	36,985

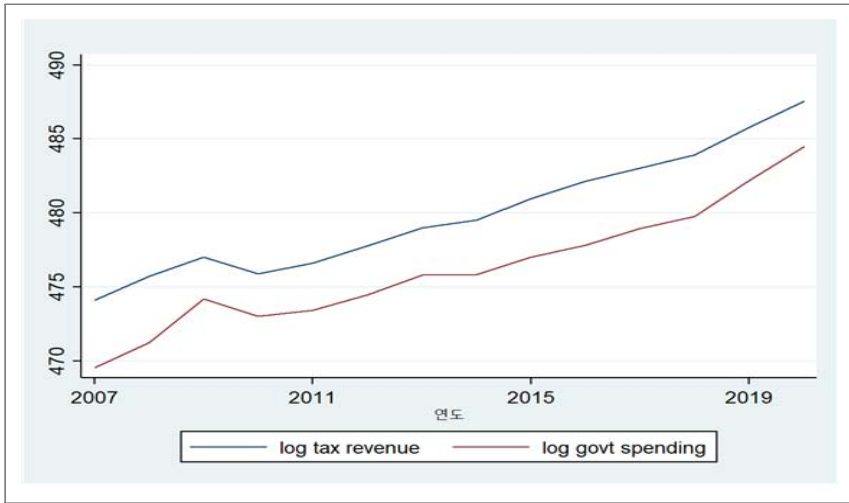
자료: 행정안전부, 「지방자치단체외국인주민현황」 및 지방재정통합공개시스템(지방재정365) 자료를 바탕으로 저자 작성

〔그림 IV-3〕은 2007년부터 2020년까지 평균적인 광역자치단체의 총세출 및 총세입의 로그 추세를 나타내고 있다. 분석 자료에서는 세출이 항상 세입보다 많은 것을 알 수 있으며, 전 기간 지속적으로 세입과 세출이 증가한 것을 확인할 수 있다.〔그림 IV-4〕는 분석 기간 동안의 총외국인수의 로그 추세와 각 지역별 평균적인 외국인 유입률을 나타내고 있다. 외국인 수는

코로나19의 영향으로 의심되는 2020년에 다소 감소하는 것을 제외하고는 분석 대상 전 기간 동안 지속적으로 증가하는 것으로 나타났으며, 외국인 유입률은 대체로 0%에서 0.3% 사이로 나타났다. 역시 2020년의 경우 급격히 감소하는 것을 확인할 수 있다.

[그림 IV-3] 광역지역 총 세입 세출

(단위: 로그 억원)



자료: 저자 작성

[그림 IV-4] 광역지역 총외국인수, 평균 외국인 유입률

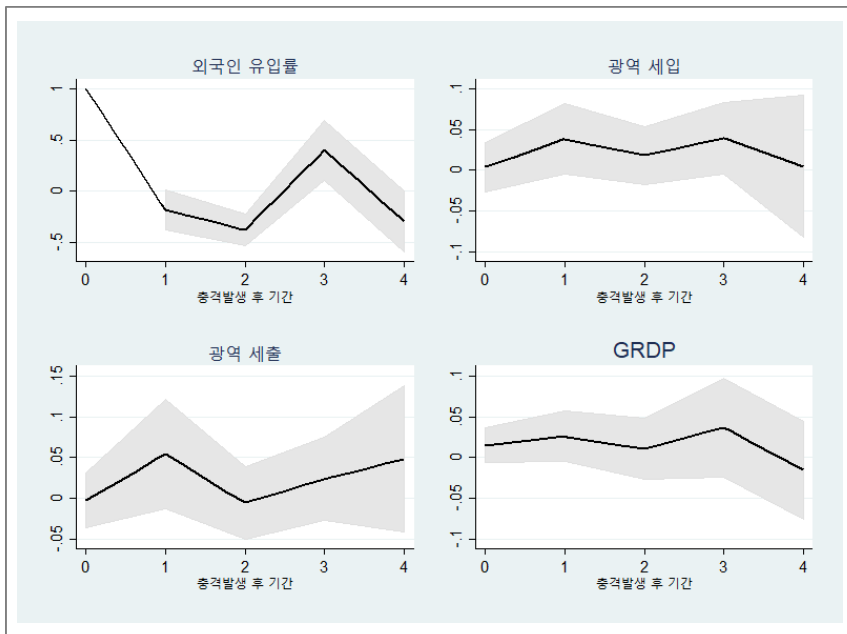
(단위: 만명, 비율)



자료: 저자 작성

[그림 IV-5]는 외국인 이민자의 유입이 재정 및 총생산에 미치는 효과에 대한 충격반응함수를 추정된 결과를 나타내고 있다. 우선적으로 기대유입물을 통제변수로 포함하였을 때의 변화를 확인하고자 [그림 IV-5]에서는 외국인 기대유입물을 통제변수로 포함하지 않고 분석을 수행하였다. 기대유입물을 포함하지 않고 충격반응함수를 추정할 경우 외국인 유입물에 대한 충격으로 인하여 그 당해에만 외국인이 증가하고 그 이후에는 대체로 유입물이 0으로 수렴하는 양상이 나타났다. 다만 충격 발생 후 2년 뒤에는 유입률이 음의 값을 갖고 3년 뒤에는 반등하여 양(+)의 값을 갖는 등 충격반응함수의 변동성은 상대적으로 높게 추정되었다. 그래도 외국인 유입물의 증가는 일시적인 충격의 성격을 지니는 것으로 보이며, 지속성 있는 다른 요인으로 인하여 발생하는 것으로 생각되지 않는다.

[그림 IV-5] 외국인 이민자의 유입의 효과(기대유입물 미포함)



주: 회색으로 표기된 영역은 90% 신뢰구간을 나타냄

자료: 저자 작성

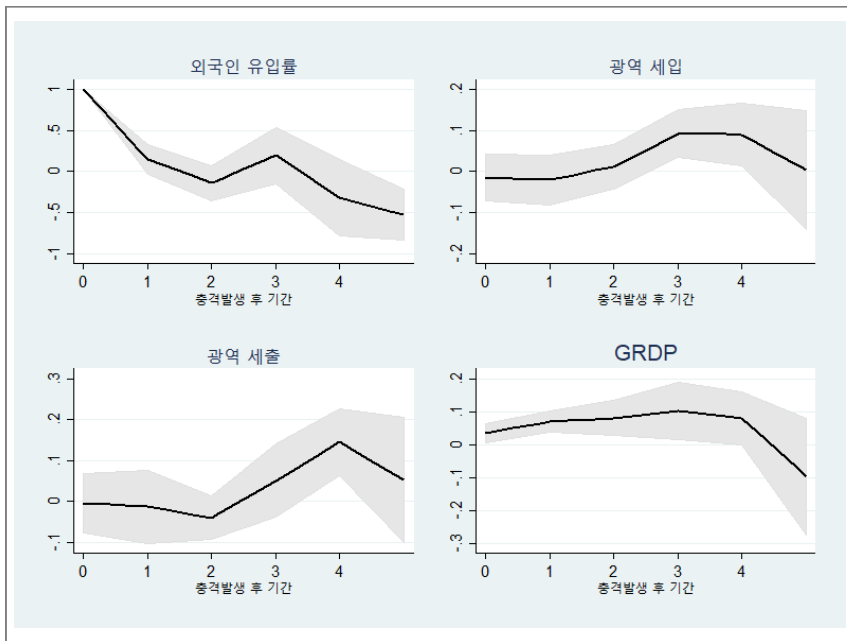
외국인 유입이 증가할 경우 세입은 1년 뒤 증가한 후 서서히 감소하는 것으로 나타났다. 세입이 1년 뒤 약 5% 증가하는 것으로 나타나는데, 이는 외국인이 인구 대비 1%p 증가할 경우 세입은 약 5% 증가하는 것을 의미한다. 그 크기가 상당히 높게 추정되나, 이는 10% 수준에서 0과 유의하게 다르지는 않아 뚜렷한 결론을 내기는 어렵다. 세출 역시 세입과 유사하게 1년 뒤 증가한 후 감소하는 것으로 나타나지만, 이 역시 10% 수준에서 0과 다르지 않은 것으로 나타났다. 마지막으로 지역 GRDP는 충격반응함수 전 기간에 걸쳐 10% 수준에서 0과 유의하게 다르지 않게 추정되었다. 따라서 외국인 기대유입률을 통제하지 않고 외국인 유입의 효과를 추정할 결과를 바탕으로는 지역 재정 그리고 총생산에 대하여 뚜렷한 효과가 있다는 이야기를 하기는 어렵다.

[그림 IV-6]은 외국인 이민자의 기대유입률을 통제변수로 포함하고 외국인 이민자의 유입이 재정 및 총생산에 미치는 효과에 대한 충격반응함수를 추정한 결과를 나타내고 있다. 외국인 이민자의 기대유입률을 통제변수로 포함할 경우, 통제되지 않은 다른 요인들로 인하여 유입될 것으로 예상되는 외국인으로 인한 효과를 통제할 수 있어 외국인 유입으로 인한 재정적 경제적 효과를 더욱 정확하게 추정할 수 있다는 기대를 할 수 있다. 실제 기대유입률을 포함하면 역시 앞과 유사하게 충격반응함수를 추정할 경우 외국인 유입률에 대한 충격으로 인하여 그 당해에만 외국인이 증가하고 그 이후에는 대체로 유입률이 0으로 수렴하는 양상이 나타나는데, [그림 IV-6]의 외국인 유입률 충격반응함수가 [그림 IV-5]의 것에 비하여 변동성이 더 작고 안정적인 형태로 추정되는 것을 확인할 수 있다.

또한 기대유입률을 포함하면 외국인 유입이 재정에 미치는 효과 역시 더 뚜렷하게 추정되는 것으로 나타났다. [그림 IV-6]에서 광역 세입은 외국인 유입 충격 발생 이후 약 3년 후에 세입이 증가하는 것으로 나타나며 5년 이후에 다시 0으로 수렴한다. 외국인이 인구 대비 1%p 증가할 경우 세입은 약 10% 증가하는 것으로 나타나 그 효과가 매우 크게 추정되며 충격 발생 이후 3년과 4년 후의 추정치는 10% 수준에서 0과 다른 것으로 나타난다.

실제로 분석기간 동안 평균적인 외국인 유입률이 인구 대비 0.15% 수준임을 감안할 때 1%의 증가는 매우 큰 수치이기는 하지만 이로 인하여 세입 10% 증가가 과연 현실적인지에 대해서는 판단이 다소 모호한 점이 존재한다. 외국인의 유입이 내국인의 유입과 더불어 다른 부수적인 여러 경제적인 효과를 야기한다고 생각할 경우에는 재정의 10% 증가가 비현실적이라고 단정 짓기만도 어려울 것으로 생각된다.

[그림 IV-6] 외국인 이민자의 유입 효과(기대유입률 통제함)



주: 회색으로 표기된 영역은 90% 신뢰구간을 나타냄

자료: 저자 작성

한편, 세출 역시 세입과 유사한 충격반응함수를 보이며, 충격발생 약 4년 후에 증가하였다가 다시 감소하는 것으로 나타난다. 그 증가 규모 역시 세입과 유사하며, 충격이 발생한 지 4년 후의 추정치는 10% 수준에서 유의하게 추정된다. 마지막으로 지역 GRDP는 충격 발생 이후 1년부터 3년까지 유의하게 증가하는 것으로 나타나며 그 이후 0으로 수렴하는데 이는 외국인

유입으로 인한 재정의 증가와 그 경향성을 같이한다. 따라서 외국인 유입으로 인한 GRDP의 증가가 그 지역 세입 및 세출의 증가로 이어진다는 추측을 할 수 있으며, 이는 추가적으로 더 검증할 필요가 있을 것으로 생각된다. 따라서 다음에서는 외국인 유입이 인구, 고용, 산업 등 지역의 여러 특성에 미치는 효과들을 분석하여, 과연 어떤 경로를 통하여 광역자치단체의 세입 및 세출이 증가하도록 유도하는지를 확인하고자 한다.

나. 외국인이 재정에 영향을 미치는 경로 분석

본 장에서는 외국인 유입이 인구, 고용, 산업 등 지역의 여러 특성에 미치는 효과들을 추정하였다. 앞서 소개한 국소투영 방법론을 활용하여 식 (3)을 추정하였으며, 종속변수로는 각 광역자치단체별 관련 변수를 활용하였다. 모든 추정에는 외국인 기대유입률을 통제변수로 포함하였다. 우선 외국인 유입이 인구 및 인구구조에 미치는 효과를 분석하기 위하여 광역자치단체별 외국인 수, 인구, 경제활동 인구, 고령인구 비율을 종속변수로 활용하였다. 고용 및 고용 환경에 나타나는 변화는 고용률, 실업률, 사업체 종사자 수와 사업체 수를 활용하였으며, 산업 구조의 변화로 인한 효과는 제조업 종사자 수, 제조업 종사자 비율, 제조업 사업체 수, 제조업 사업체 비율, 광공업생산지수, 특허출원 건수를 종속변수로 삼아 분석하였다. 마지막으로 그 외의 경제적 환경의 변화를 살펴보기 위하여 소비자물가 지수, 아파트매매 지수, 그리고 1인당 소득의 변화 역시 살펴보았다. <표 IV-4>는 분석에 활용한 각 변수의 기초통계를 나타내고 있다.

<표 IV-4> 기초통계

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
인구(단위: 천명)	3,213	3,204	563	13,512
경제활동 인구(단위: 천명)	1,644	1,656	289	7,226
고령인구 비율(%)	13.5	3.7	6.0	23.5
고용률(%)	60.2	2.9	54.2	70.9
실업률(%)	3.2	0.9	1.5	5.0

〈표 IV-4〉의 계속

구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
종사자수(단위: 천명)	1,204	1,290	179	5,303
종사자 수(제조업, 천명)	234	262	8.0	1,321
제조업 비율(종사자, %)	20.4	9.7	4.3	38.2
사업체수(개)	229,662	217,584	44,246	934,349
사업체 수(제조업)(개)	24,072	26,622	2,067	133,317
제조업 비율(사업체, %)	9.5	2.8	4.0	15.3
광공업 지수	95.3	13.5	50.0	138.3
특허출원 건수(개)	9,481	14,172	271	54,696
소비자물가 지수	92.2	6.7	76.9	100.0
아파트 매매가 지수(연말기준)	84.6	14.0	52.1	115.1
1인당 소득(천원)	28,752	8,405	15,885	541,90

자료: 통계청, 「지역소득」, 「광업제조업동향조사」; 특허청, 「지식재산권통계」; 한국부동산원, 「전국주택가격 동향조사」 자료를 바탕으로 저자 작성

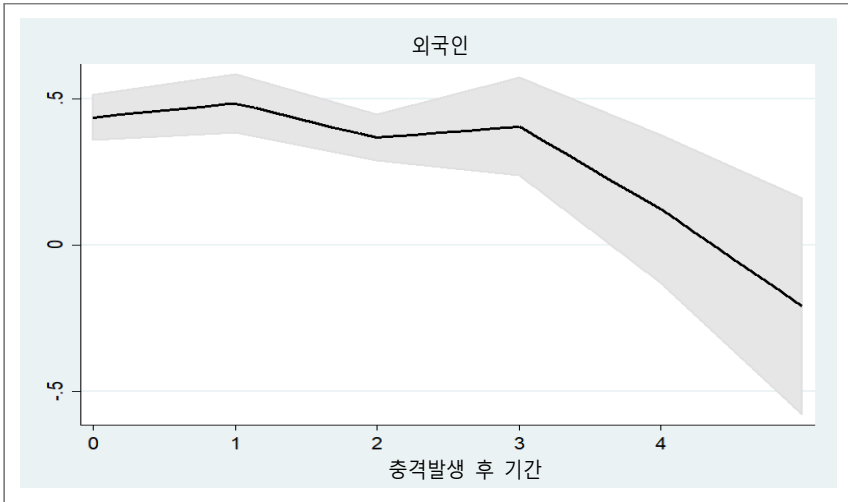
우선 [그림 IV-7]은 외국인 유입 충격에 대한 외국인 수의 충격반응함수를 보이고 있다. 외국인 유입 충격에 반응하여 광역 지역의 외국인 수가 꽤 오랜 기간 지속성 있게 증가하는 것을 확인할 수 있다. [그림 IV-8]은 외국인 유입 충격에 따른 광역자치단체의 인구 변화에 대한 충격반응함수이다.³³⁾ 인구의 경우 충격 발생 약 3년 후부터 증가하여 4년이 지난 시점에는 유의하게 증가하는 것을 확인할 수 있다. 즉, 외국인 유입으로 인하여 몇 년이 지난 후 그 지역의 인구가 증가한다는 것이다. 이러한 인구 증가 형태는 앞서의 [그림 IV-6]에서 세입 및 세출의 변화 행태와 상당히 유사하게 추정되어 세입 및 세출의 변화에 인구 증가가 상당한 역할을 수행하였을 것으로 추리할 수 있다.

이러한 인구의 증가는 [그림 IV-9]에서 경제활동인구의 증가로 이어진다는 것을 확인할 수 있다. 즉, 단순한 인구의 증가만이 아닌, 지역 경제에 노동력을 공급함으로써 경제 활력을 제고하여 지역 경제 및 재정에 이바지하였을 가능성을 제시하는 것으로 생각된다. 이와 같은 맥락에서 외국인의 유입은

33) 분석에 활용한 인구는 외국인을 포함한 광역자치단체의 전체 인구이다.

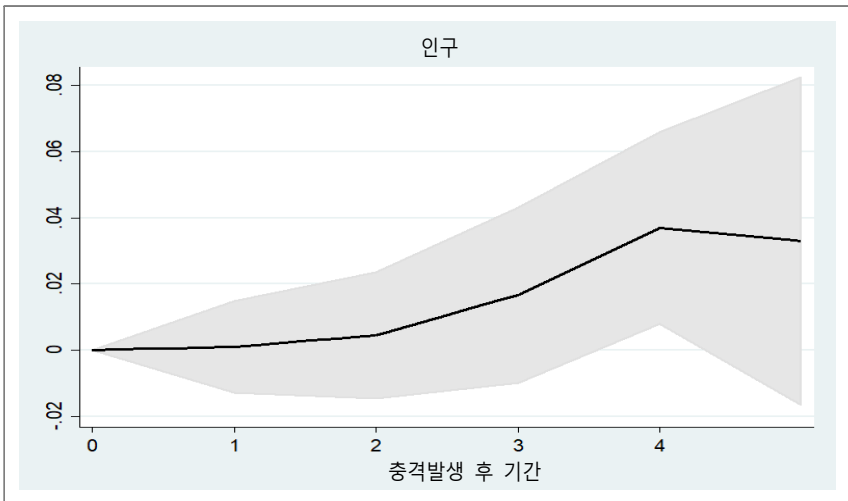
해당 지역의 고령인구비율을 감소시키는 것으로 [그림 IV-10]에 나타냈다.

[그림 IV-7] 외국인 유입 충격에 대한 외국인 수의 충격반응함수



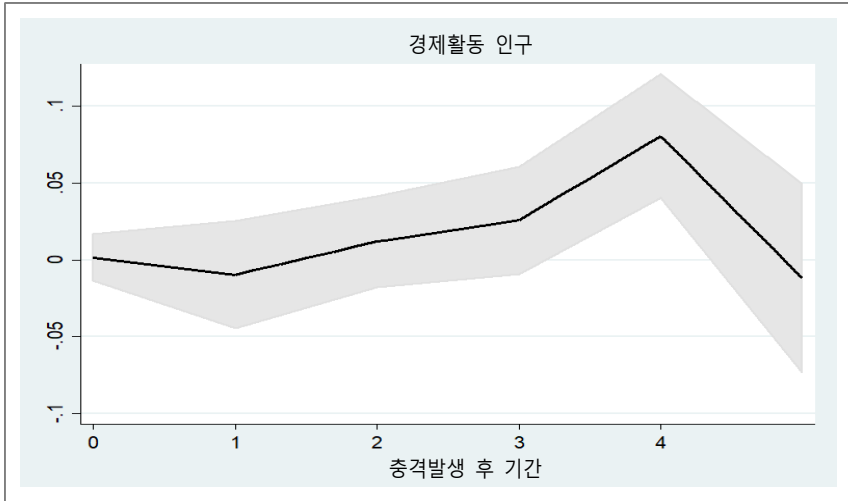
자료: 저자 작성

[그림 IV-8] 외국인 유입 충격에 따른 광역자치단체의 인구 변화



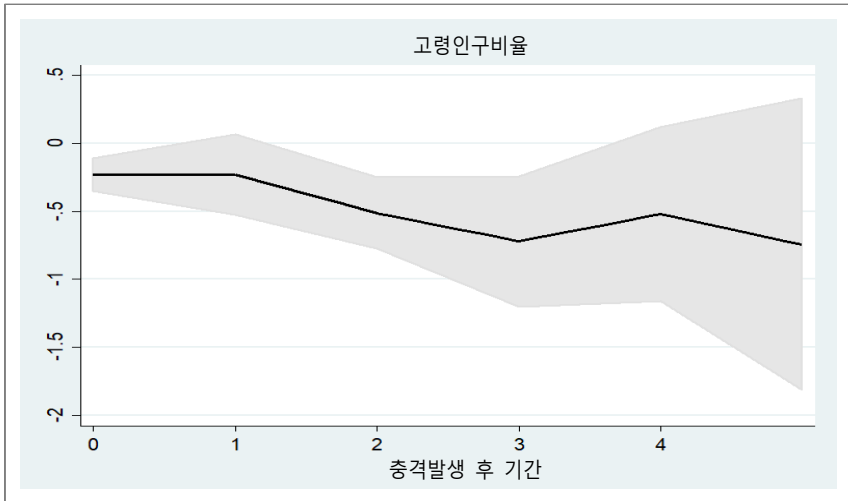
자료: 저자 작성

[그림 IV-9] 외국인 유입 충격에 따른 경제활동인구 변화



자료: 저자 작성

[그림 IV-10] 외국인 유입 충격에 따른 고령인구비율 변화

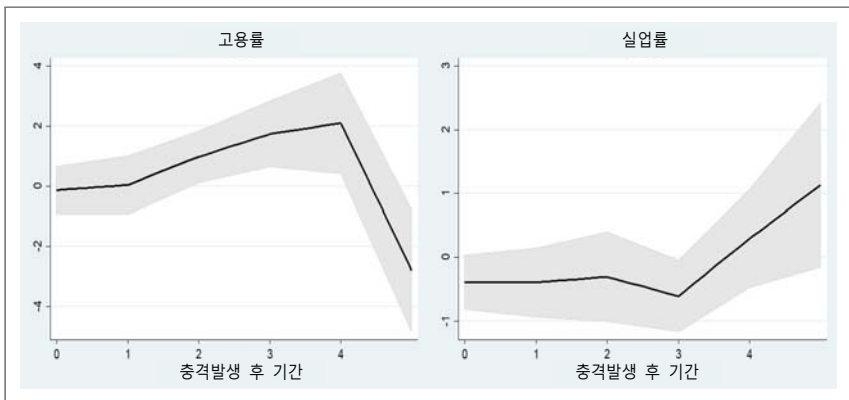


자료: 저자 작성

1) 고용 및 산업

앞서의 인구구조 변화가 해당 지역의 고용 및 산업에 어떤 영향을 미치는지 살펴보기 위하여 우선 고용률과 실업률의 변화를 살펴보았다. 실제로 경제활동인구가 증가하더라도 일자리 수가 충분히 뒷받침되지 않으면 고용률과 실업률은 반드시 개선된다고 확신할 수는 없다. 단, [그림 IV-11]의 추정 결과 고용률은 외국인 유입 충격 발생 이후 인구 증가와 유사한 시점에 증가하는 것을 확인할 수 있다. 외국인 유입이 인구 대비 1%p 증가할 경우 고용률은 최대 약 2% 증가하는 것으로 나타났다. 반면 실업률은 대체로 유의하게 추정되지 않았다. 이는 인구 증가에 따라 노동공급이 증가하였고 이에 따라 상당한 수준으로 노동수요가 반응하여 고용이 증가하였을 가능성을 시사한다. 실제로 이러한 효과로 인하여 그 지역의 GRDP가 증가하고 이러한 효과가 쌓여 세입 및 세출이 증가하였을 것으로 추측할 수도 있다.

[그림 IV-11] 고용률과 실업률의 변화

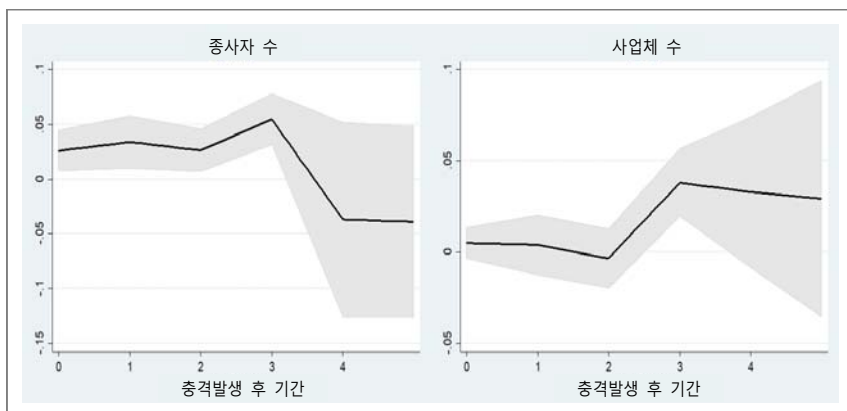


자료: 저자 작성

[그림 IV-12]는 지역 종사자 수와 사업체 수의 변화를 각각 표기하고 있는데, 해당 지역 사업체에 근로하는 종사자 수는 외국인 유입 충격과 더불어 증가하는 것으로 나타났으며, 사업체 수는 충격발생 약 3년 후에 증가하는 것으로 나타난다. 지역 경제 환경의 변화에 대응하여 사업체를 증가시키는

데 약간의 시간이 소요될 것으로 예상할 경우 이는 경제 환경의 개선이 사업체 수의 증가로 이어졌다는 추측을 가능하게 한다.

[그림 IV-12] 지역 종사자 수와 사업체 수의 변화



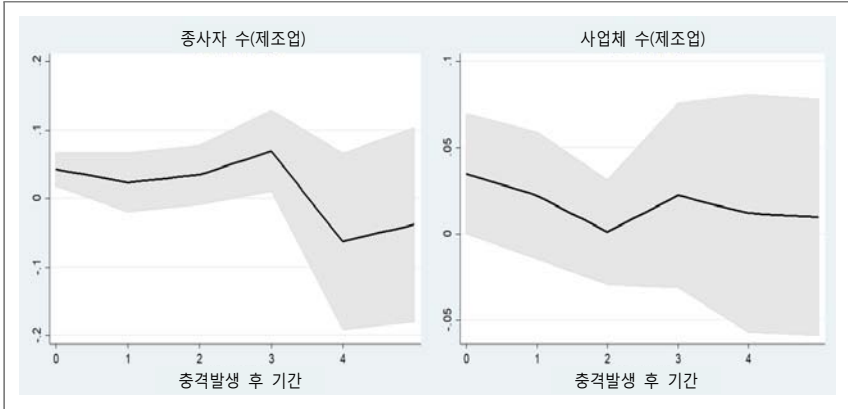
자료: 저자 작성

2) 산업구조

한편 많은 경우 외국인근로자가 제조업에 근무한다는 점과, 산업 구조 역시 그 지역의 재정에 상당한 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려하여 외국인 유입 충격이 특히 제조업 부문에 미치는 영향에 대한 충격반응함수를 추정하였다. [그림 IV-13]은 제조업 부문의 종사자 수와 사업체 수의 충격반응함수 결과를 표기하고 있는데, 사업체의 경우 유의미한 결과가 나타나지 않는 반면 제조업 부문의 종사자 수는 다소 증가하는 것을 확인할 수 있다. [그림 IV-14]는 전체 산업 대비 제조업 부문의 비율 변화를 나타내고 있는데, 이 역시 상대적으로 제조업 부문에 종사하는 근로자의 수가 외국인 유입으로 인하여 증가하는 것을 보이고 있다. 마지막으로 광공업지수는 해당 지역에서 광업 및 공업의 생산성을 측정하는 지수로 해석이 가능한데, 외국인 유입으로 인하여 충격 발생 후 다시 약간 증가하는 것으로 나타난다(그림 IV-15 참조). 다만 신뢰구간이 넓어 그 이후 기간 동안은 유의미한 결과가 추정되지 않았다. 이렇듯 [그림 IV-13], [그림 IV-14] 그리고 [그림 IV-15]를 종합하

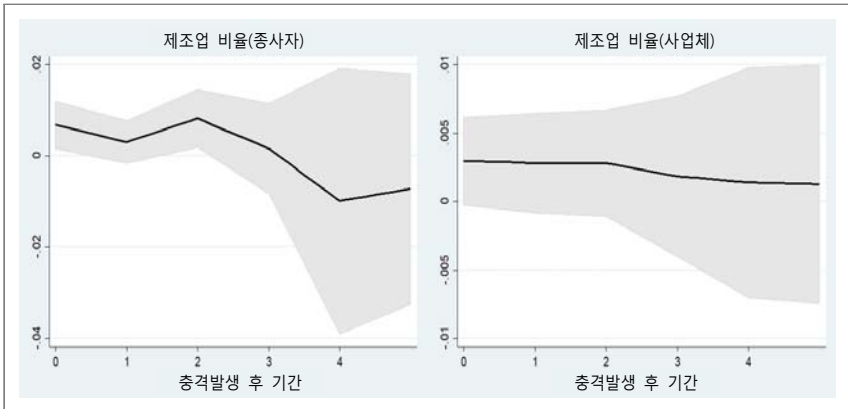
여 볼 때 외국인의 유입은 해당 지역의 제조업 비중을 다소 증가시키는 것으로 해석할 수 있다.

[그림 IV-13] 제조업 부문의 종사자 수와 사업체 수의 변화



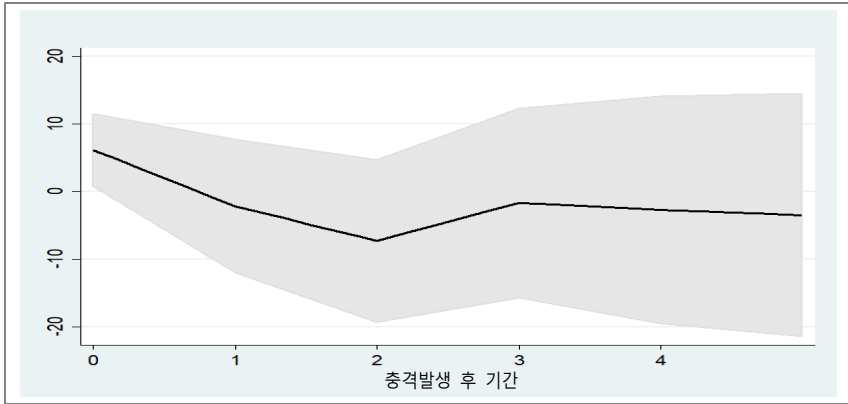
자료: 저자 작성

[그림 IV-14] 전체 산업 대비 제조업 부문의 비율의 변화



자료: 저자 작성

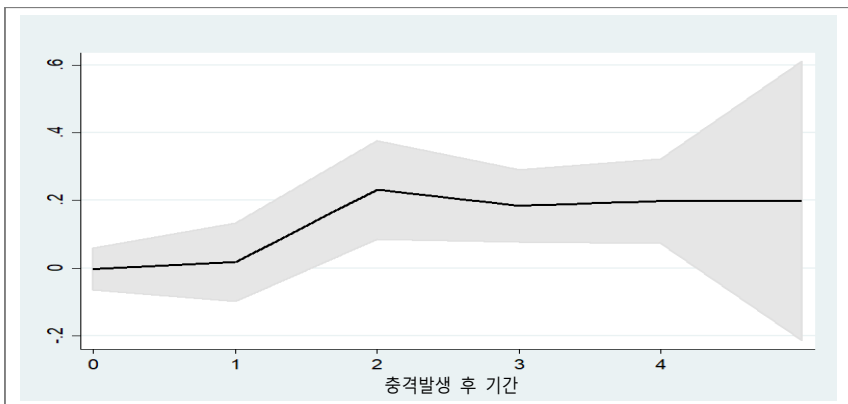
[그림 IV-15] 광공업지수 변화



자료: 저자 작성

[그림 IV-16]의 특허출원 건수의 경우 지역 재정의 변화와 다소 유사하게 일정한 기간이 지난 후에 증가하는 형태의 충격반응함수가 추정되었다. 특허출원의 경우 그 지역의 연구개발 및 창업 등 역동적인 경제활동의 지표로 생각할 수 있을 것이다. 따라서 이러한 특허출원 건수의 변화는 앞서 나타났던 하나의 경향성인, 외국인 유입으로 인하여 경제 환경이 서서히 개선된다는 해석과 맥을 같이하는 것으로 생각된다.

[그림 IV-16] 특허출원 건수 변화

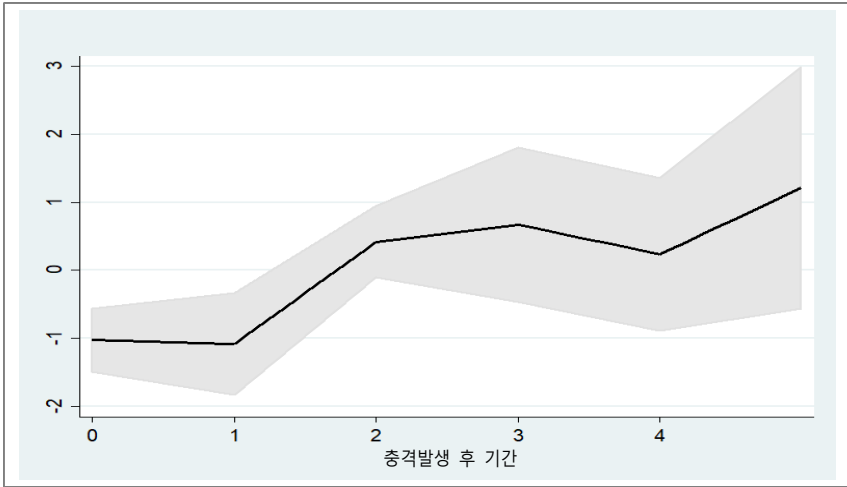


자료: 저자 작성

3) 물가 및 소득

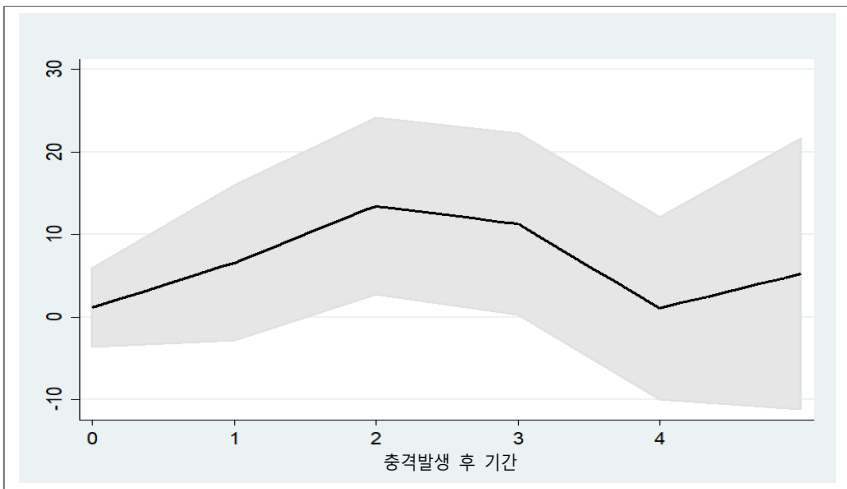
마지막으로 외국인 유입의 증가로 인한 기타 경제 환경의 변화를 살펴보고자 소비자물가 지수, 아파트 매매가 지수, 그리고 지역 주민의 1인당 소득이 어떻게 변하는지를 살펴보았다. 그 결과 [그림 IV-17]의 소비자 물가는 외국인 유입으로 인하여 단기적으로 오히려 다소 감소하는 것으로 나타났으며 2년의 시간이 지난 이후로는 유의한 변화가 없는 것으로 나타났다. 반면 [그림 IV-18]의 아파트 매매가 지수는 서서히 증가하여 충격 발생 이후 상당히 증가하는 것으로 밝혀졌다. 마지막으로 [그림 IV-19]의 1인당 소득의 경우 GRDP와 유사한 형태의 충격반응함수가 추정되었다. 특히 주목되는 결과는 아파트 매매가의 변화로, 경제의 활성화로 인하여 지역 생산 및 소득이 증가하여 아파트 매매가의 증가로 이어졌을 것으로 해석할 여지가 있으며, 아파트 매매가의 증가는 취득세 및 재산세의 증가로 직접 이어진다는 것을 고려하면 외국인 유입으로 인한 세입의 증가는 일부 이러한 효과에 기인한다고 유추할 수 있다. 또한 이는 외국인 이민자의 유입이 도시권 내 (within-metropolitan areas)의 주택가격을 낮췄지만(Saiz and Wachter, 2011) 도시의 평균적인 주택가격에는 긍정적인 영향을 미쳤다는 선행연구(Saiz, 2003; 2007; Ottaviano and Peri, 2006)와 일관된다. 예를 들어, 외국인 유입이 많았던 서울시 자치구(기초자치단체 단위)의 경우 내국인의 유출로 인해 인구 규모와 주택가격이 감소할 수 있지만, 서울시 전반(광역자치단체 단위)으로 봤을 때 외국인 유입에 따른 인구 증가와 경제 활성화로 인해 주택가격이 상승할 수 있는 것이다.

[그림 IV-17] 소비자물가지수 변화



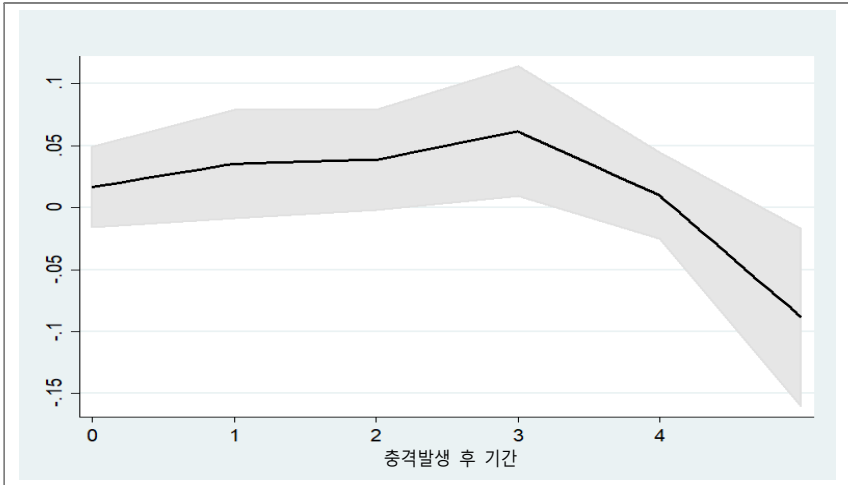
자료: 저자 작성

[그림 IV-18] 아파트 매매가 지수 변화



자료: 저자 작성

[그림 IV-19] 1인당 소득 변화



자료: 저자 작성

다. 외국인에 의해 영향 받은 세입 세출 분야 분석

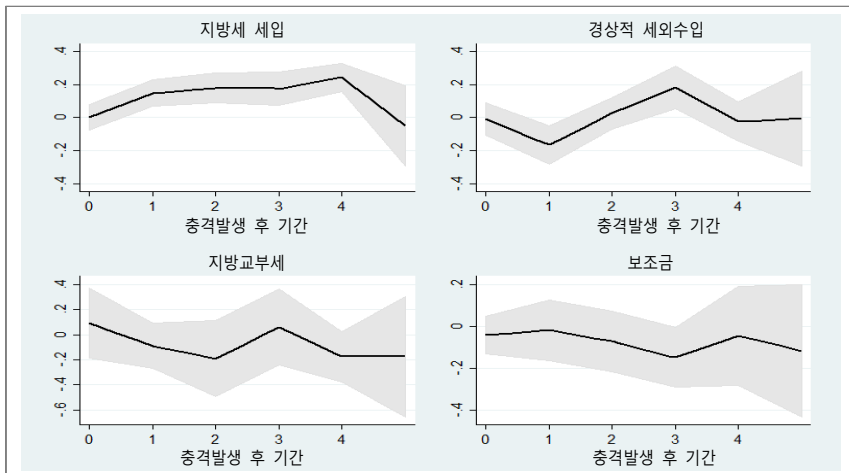
앞서의 분석에서는 외국인 유입 충격이 광역자치단체의 재정 및 지역 경제 환경에 미친 영향을 통하여 외국인 유입의 효과를 살펴보았다. 앞서 살펴보았 듯, 외국인 이민자의 증가는 약 3~4년의 기간 뒤 재정 증가를 유발하는 것으로 추정되었으며, 이는 여러 인구 및 경제 지표들의 움직임과 상당한 유사성을 갖는 것으로 나타났다. 따라서 본 분석에서는 구체적으로 어떤 재정 항목들의 변화로 인하여 전체적인 세입과 세출이 변화하는지 살펴보려고 한다.

우선 외국인 유입률이 세입 항목에 따라 미치는 효과를 살펴보기 위하여 지방세 세입, 경상적 세외수입, 지방교부세, 그리고 교부금을 각각 종속변수로 사용하였다. [그림 IV-20]에서는 각 세입 항목을 순계 기준으로 합계하여 외국인 유입에 따른 변화 효과를 추정하였다. 반면 [그림 IV-21]에서는 각 세입 항목을 일반회계 세입만을 바탕으로 다시 분석하였다. [그림 IV-20]에서와 같이 일반회계, 공기업특별회계, 기타특별회계를 합한 총세입을 바탕으로 분석을 수행할 경우 특별회계로 인한 왜곡이 발생할 수 있다는 우려가 있었으나, 실제로 분석을 수행해 본 결과 [그림 IV-20]과 [그림 IV-21]의 결과

가 거의 유사하게 나타났다.

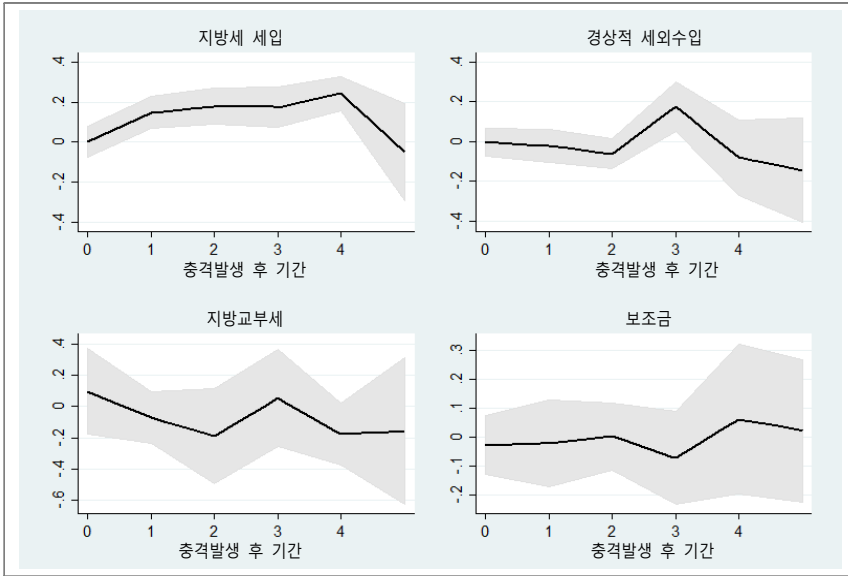
[그림 IV-21]을 바탕으로 외국인인의 유입이 개별 세입 항목에 미치는 효과를 살펴볼 경우 우선, 지방세 세입은 상당히 증가하는 것을 확인할 수 있다. 외국인이 인구 대비 1% 유입될 경우 지방세는 1년 뒤 약 15% 증가한 뒤 4년 뒤에는 약 20%까지 증가하는 것으로 나타났다. 경상적 세외수입은 충격발생 약 3년 이후 일시적으로 증가하는 것으로 나타났으며 지방교부세 및 보조금에는 외국인 유입이 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 오히려 대부분의 효과가 지방교부세와 보조금 등의 이전항목에서 발생한 미시분석 결과와 대비되는 결과이다. 따라서 그 이유를 고려할 경우 특히 광역자치단체에서는 지방세 항목이나 기초자치단체에서는 조정교부금 또는 보조금 형태로 반영될 취득등록세와 지방소비세에 외국인 유입이 미치는 효과가 상당히 클 것으로 추론할 수 있다. 실제로 지방세 세입의 충격반응함수 증가 형태가 GRDP 및 아파트 매매지수 변화 그리고 인구 및 경제활동 인구의 증가와도 유사하다는 점 역시 이러한 점을 뒷받침하는 증거로 생각된다. 경상적 세외수입의 경우 경제 환경의 개선 효과가 뒤늦게 발현되며 시간을 두고 증가하는 것으로 생각된다.

[그림 IV-20] 지방세입 항목 순계 합계



자료: 저자 작성

[그림 IV-21] 지방세입 항목 일반회계



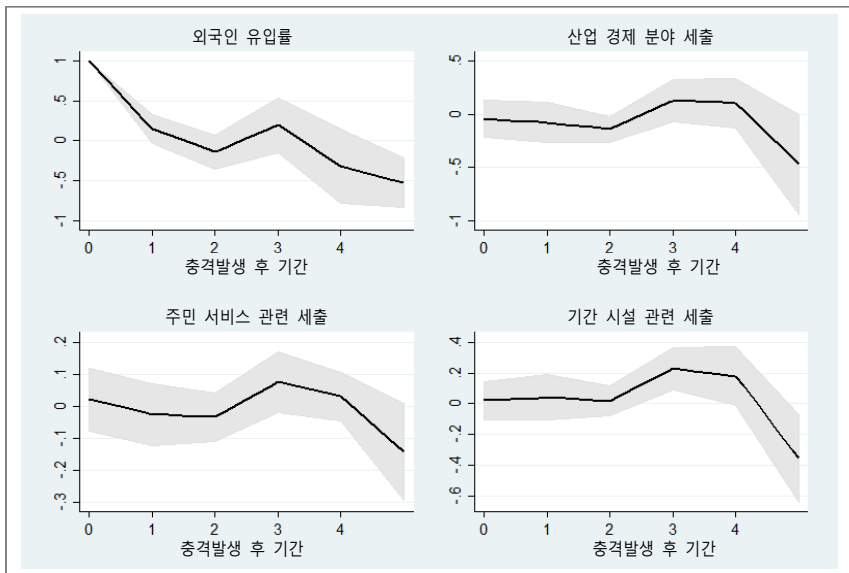
자료: 저자 작성

세입에 이어 세출 역시 세부 항목에 대한 충격반응함수를 추정하였다. 세출 항목으로는 공공질서 및 안전, 교육, 국토 및 지역개발, 농림·해양·수산, 문화 및 관광, 보건, 사회복지, 산업 및 중소기업, 수송 및 교통, 일반 공공행정, 환경, 그리고 기타 항목에 대한 세출이 있는데, 우선 세출 항목 중 산업·경제 분야, 주민 복지 관련 분야, 기간 시설 분야에 대한 세출로 구분하여 각각의 충격반응함수를 추정하였다. 이를 위해 산업·경제 분야 세출은 예산 항목 중 농림·해양·수산 예산, 산업·중소기업 예산, 그리고 문화 및 관광 예산의 합으로 구성하였으며, 주민 복지 관련 세출은 교육 예산, 보건 예산, 사회복지 예산, 그리고 일반 공공행정 예산의 합으로 구성하였다. 기간 시설 관련 세출은 국토 및 지역개발 예산과 수송 및 교통 예산, 그리고 환경 예산의 합으로 정의하였다.

[그림 IV-22]는 외국인의 유입이 각 세출 분야에 미치는 효과를 분석하고 있다. 산업·경제 분야 세출의 충격반응함수는 충격 발생 약 3년 후 다소

증가하는 형태가 총세출의 증가 모습과 상당히 유사한 것으로 보이나 90% 수준에서 통계적으로 유의하지 않았다. 주민 서비스 관련 세출 역시 전 구간 0과 유의하게 다르지 않았으며 충격반응함수의 형태는 산업·경제 분야 세출과 유사하게 추정되었다. 마지막으로 기간 시설 관련 세출의 경우 충격 발생 3년 후 증가한 것처럼 보이나, 90% 수준에서 통계적으로 유의하게 추정되었다.

[그림 IV-22] 세출 분야별 외국인 유입 효과



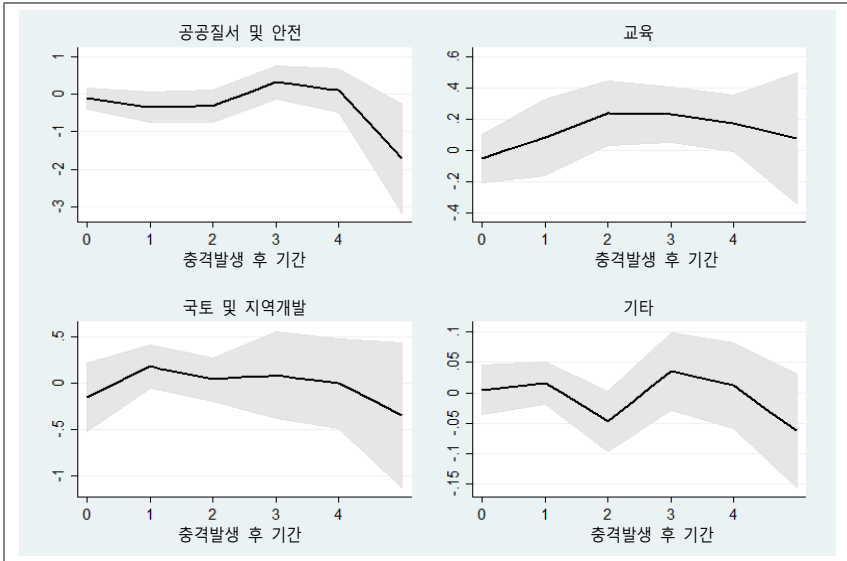
자료: 저자 작성

세출 분야별 외국인 유입효과를 추정한 결과 산업·경제 분야, 주민 서비스 분야, 기간 시설 관련 분야의 세출 모두 총세출의 증가에 기여하는 형태를 보였으나, 통계적 불확실성으로 인하여 유의성이 높지는 않았다. 따라서 각 항목별 지출 중 보다 뚜렷하게 세출 증가에 기여하는 분야에 대하여 살펴보고자 하였다. [그림 IV-23], [그림 IV-24], [그림 IV-25]는 외국인 유입이 개별 세출 항목에 미치는 효과를 분석한 결과를 보여주고 있다. 이 중 교육, 문화 및 관광, 보건, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 일반 공공행정, 그리고

환경 세출 항목에서 충격반응함수가 0과 유의하게 다르게 추정되었다. 이중 문화 및 관광 관련 예산만 유의미하게 감소하는 것으로 나타났는데, 외국인 유입 후 상당히 감소하다가 회복하는 것으로 나타났다.

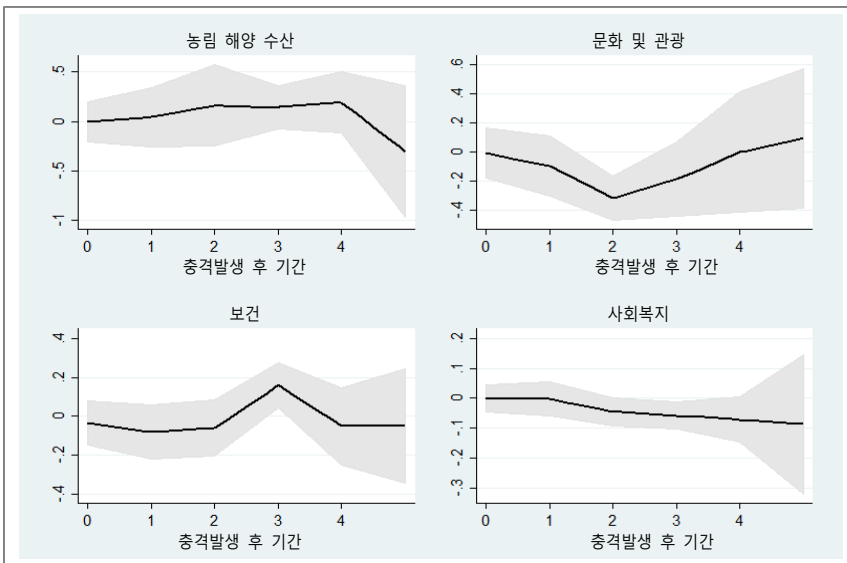
반면 교육 관련 세출 항목은 외국인 유입 충격 약 2년 후에 증가하는 것으로 나타났으며 이 외의 보건, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 일반 공공행정, 환경 관련 세출 항목은 모두 외국인 유입 충격 후 약 3년 뒤에 유의하게 증가하는 것으로 나타나, 총세출의 충격반응함수와 상당히 유사한 형태를 그리고 있다. 즉, 나열한 분야의 세출 증가가 총세출의 증가로 이어지는 것을 확인할 수 있었는데, 이러한 증가는 미시분석 결과와 유사한 결과임을 알 수 있었다. 제Ⅲ장의 분석 결과에서 환경과 교육 분야 세출이 유의하게 증가하는 것으로 추정되었는데, 본 분석에서 역시 각 항목에서 유사한 결과가 나타났다. 반면 보건, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 그리고 일반 공공행정의 경우 미시분석에서는 유의하게 증가하는 것으로 나타나지는 않았으나, 본 장의 거시·시계열 분석에서는 유의하게 증가하는 것으로 추정되었다. 이러한 분야들의 경우 특히 인구 증가와 경제 여건 개선과 상당히 밀접한 관련이 있는 분야로 보이는데, 미시분석에서는 포착되지 않는 외국인 유입의 환류 효과와 일반균형 효과로 인한 것일 가능성이 높아 보인다. 즉, 외국인 유입으로 인한 인구 유입의 선순환 구조, 그리고 그로 인한 경제 활성화로 이어지는 일반균형 효과로 인하여 예산이 증가하는 것으로 생각할 수 있으며, 나아가 미시분석에서는 외국인 유입으로 인한 일부 내국인이 이전하는 구축효과가, 광역단위의 본 분석에서는 타 지역으로 전출되는 것이 아니라 같은 광역지역에 잔존함으로 인하여 인구와 밀접한 관련이 있는 분야들의 예산이 더욱 두드러지게 증가하는 것이 아닌가 생각된다.

[그림 IV-23] 개별 세출 항목별 외국인 유입 효과 1



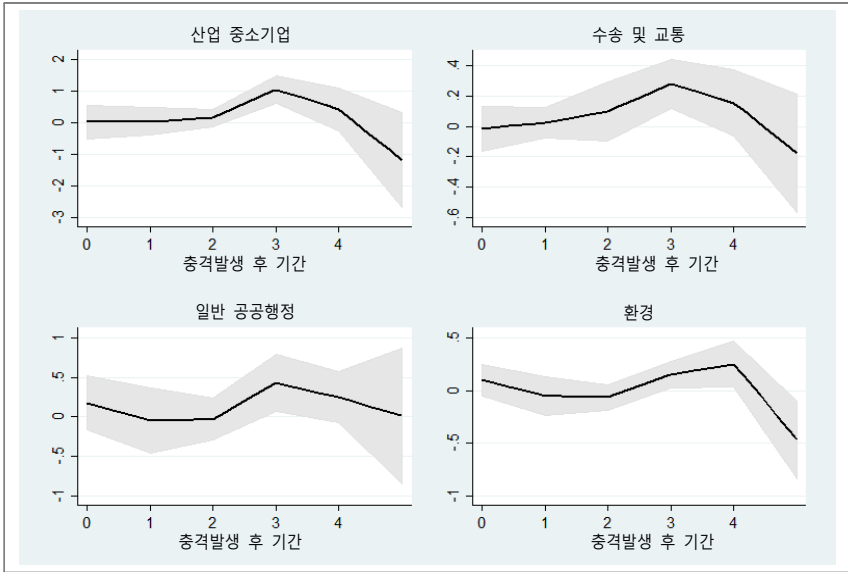
자료: 저자 작성

[그림 IV-24] 개별 세출 항목별 외국인 유입 효과 2



자료: 저자 작성

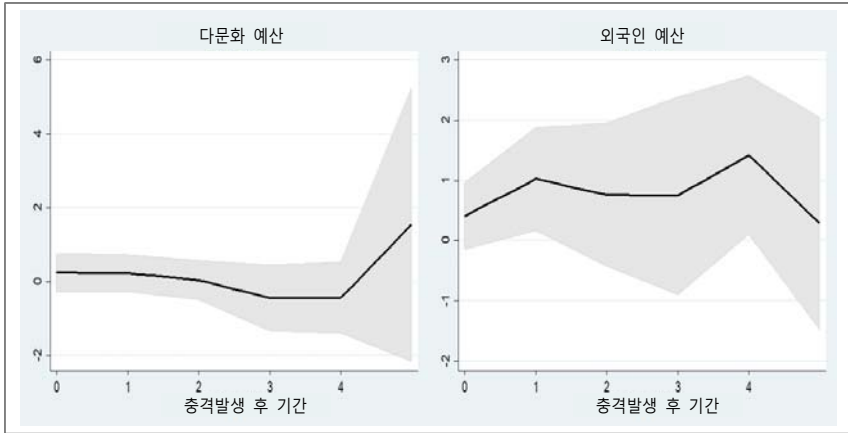
[그림 IV-25] 개별 세출 항목별 외국인 유입 효과 3



자료: 저자 작성

마지막으로 [그림 IV-26]은 다문화 예산과 외국인 예산의 충격반응함수를 나타내고 있다. 다문화 예산의 경우 외국인의 유입으로 인하여 유의한 변화를 보이지 않는 반면, 외국인 예산의 경우 외국인 유입 충격으로 인하여 급격하게 증가하는 것으로 나타났다. 즉, 다문화 정책은 전체적인 외국인 유입률과는 큰 관련이 없는 것으로 보이는 반면, 외국인 예산은 외국인의 유입으로 증가하는 다소 상식적인 결과가 나타났다고 할 수 있다.

[그림 IV-26] 다문화 예산과 외국인 예산의 변화



자료: 저자 작성

4. 소결

본 장에서는 광역자치단체를 기준으로 외국인의 유입이 재정에 미치는 시계열적 효과를 분석하였다. 또한 외국인의 유입이 재정에 효과를 미치는 경로를 분석하여 외국인 유입의 효과가 발현하는 경로를 분석하였으며, 이와 연관지어 세입과 세출의 세부 항목 변화에 대한 분석을 수행하고자 하였다. 분석 결과 외국인의 유입은 몇 년간의 시차를 두고 세입과 세출 모두 증가시키는 효과가 있는 것으로 나타났으며, 이러한 재정 규모의 증가는 외국인 유입으로 인한 인구 증가와 경제 활성화가 그 원인이 되는 것으로 보였다. 따라서 인구 증가와 경제 규모 증가로 인한 세입이 증가하는 것으로 보이는 정항들이 포착되었으며, 세출 역시 인구 증가와 경제 규모 증가와 관련이 밀접한 분야들의 예산이 증가하는 것으로 보였다. 따라서, 본 장에서의 분석은 외국인 유입의 증가는 대체로 지역 재정 및 경제 상황에 비교적 긍정적으로 작동하는 것으로 나타났으며, 이러한 맥락에서 제Ⅲ장 미시분석 결과와 대체로 일치하는 결과가 나타난 것으로 보인다.

V. 결론 및 시사점

최근 외국인의 유입이 급격히 증가하면서 국내 거주 외국인이 지역 경제 뿐만 아니라 국가 재정에 상당한 영향을 미칠 수 있는 가능성이 점차 커지고 있다. 이에 본 연구에서는 외국인 이민자의 유입이 지방재정에 미치는 영향을 실증적으로 분석함으로써 외국인 유입의 재정효과에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 첫 번째 실증분석에서는 미시계량 분석기법을 활용하여 외국인 유입이 기초자치단체의 세입과 세출에 미치는 영향을 분석하였다. 다음으로 시계열 분석기법을 이용하여 외국인 유입이 광역자치단체의 세입과 세출에 미치는 중장기적인 영향을 분석하였다. 그뿐만 아니라 외국인 유입이 지역경제와 노동시장에 미치는 효과에 대한 다양한 분석을 통해 외국인 유입이 어떠한 경로로 재정에 영향을 미치는지 살펴보았다.

첫 번째 실증분석에서는 외국인 유입의 시군구 간 차이를 이용하여 외국인 이민자가 기초자치단체의 세입과 세출에 미치는 영향을 분석하였다. 우선 외국인 유입으로 인해 기초자치단체의 평균적인 총세입은 감소하지 않은 것으로 나타났다. 이 중 지방세와 같은 자체재원의 비중은 감소한 반면 지방교부세와 같은 이전재원의 비중은 증가함에 따라 기초자치단체의 전반적인 재정자립도는 감소하였다. 이러한 외국인 유입의 세입효과는 기초자치단체 종류별·외국인 유형별로 크게 이질적이었다. 시·군에서는 외국인 유입으로 인해 총세입이 증가하였으며, 특히 군 지역에서는 지방세 또한 증가하였다. 하지만 서울시 자치구에서는 총세입이 증가하지 않았으며 지방세수는 오히려 감소하는 것으로 나타났다. 또한 외국인근로자의 유입은 재정자립도를 증가시킨 반면 그 외 외국인의 유입은 재정자립도를 감소시킨 것으로 분석되었다.

아울러 외국인 유입으로 인해 기초자치단체의 총세출 또한 감소하지 않은

것으로 추정되었다. 분야별로는 환경, 국토 및 지역개발 분야 등의 세출은 증가한 반면 사회복지 분야 세출 비중은 오히려 감소하였다. 이와 같은 외국인 유입의 세입 효과 역시 기초자치단체 종류별·외국인 유형별로 상당히 이질적이었다. 시·군에서는 전체 지자체를 대상으로 한 분석과 동일하게 환경, 국토 및 지역개발 분야 등의 세출이 증가하고 사회복지 세출 비중이 감소하였다. 이에 반해 서울시 자치구에선 일반공공행정, 수송 및 교통 분야의 세출은 감소하였지만 사회복지 분야 세출 비중은 오히려 증가하였다. 또한 외국인근로자의 유입으로 인해 일반공공행정 분야 세출이 증가하고 사회복지 분야 세출은 감소한 반면, 외국국적동포의 경우 이와 정반대의 세출효과가 추정되었다.

이와 같은 세입·세출 효과는 외국인 인구 증가로 인한 직접적인 효과뿐만 아니라 외국인이 내국인에 미치는 영향을 통한 간접적인 재정 효과도 포함한다. 실제로 외국인의 유입으로 인해 기초자치단체의 평균적인 내국인 인구가 감소하지 않았으며, 이는 전반적인 세출과 세입이 감소하지 않았던 앞서의 분석결과와 일관된다. 다만 서울시에선 외국인 유입으로 인해 내국인 인구가 감소한 것으로 나타났는데, 이 또한 지방자치단체별 이질성 분석에서 확인했던 서울시에서의 상이한 세입 및 세출 효과를 설명하고 있다. 아울러 외국인 유입이 일부 저숙련 내국인을 제외하고는 내국인의 노동시장에도 전반적으로 부정적인 영향을 미치지 않음을 보였으며, 이 역시 세출과 세입이 감소하지 않았던 앞서의 재정효과 분석결과와 일관된다.

두 번째 실증분석에서는 외국인의 유입이 광역자치단체 재정에 미치는 효과를 분석함으로써 기초자치단체 수준의 분석으로 포착할 수 없는 중장기적인 일반균형 효과를 파악하였다. 시계열 모형 분석 결과 외국인 유입 충격 발생 이후 약 3년 후에 광역자치단체 세입이 증가하는 것으로 나타났다. 특히 이러한 광역 세입의 증가는 주로 지방세 증가에서 비롯된 것을 확인할 수 있었다. 광역자치단체 세출 또한 세입과 유사하게 외국인 유입 충격 이후 약 4년 후에 증가하는 것으로 추정되었다. 분야별로 살펴봤을 때, 일반공공행정, 환경, 교육, 문화 및 관광, 보건, 산업·중소기업, 수송 및 교통 등의

분야에서 세출이 유의미하게 증가하는 것으로 나타났다. 외국인 유입이 기초자치단체와 광역자치단체에 미치는 재정 효과는 방향성 면에서는 동일하나 광역 단위 효과가 더 크게 추정되는 경향이 있다.

광역자치단체 재정에 미치는 이러한 효과가 어떠한 경로로 발생하는지 확인하기 위해 동일한 시계열 모형을 사용하여 외국인 유입이 지역 인구 및 경제 변수에 미치는 영향을 살펴보았다. 먼저 외국인 유입 충격은 광역자치단체의 전반적인 인구와 경제활동인구의 증가로 이어졌다. 또한 지역 총생산, 1인당 소득, 고용을 증가시킴으로써 지역 경제 활성화에 도움이 되는 것으로 나타났다. 아울러 외국인 유입으로 인해 제조업 비중이 전반적으로 증가하였으며, 특허출원 수가 증가함으로써 그 지역의 역동적인 경제활동이 늘어나는 것으로 나타났다. 종합적으로 외국인 유입으로 인해 인구가 증가하고 지역경제가 활성화됨에 따라 광역자치단체의 세입 및 세출 또한 증가했음을 확인할 수 있었다.

본 연구의 실증분석 결과를 종합하면 외국인 이민자의 유입으로 인해 지자체의 세입과 세출이 감소한다는 증거는 찾을 수 없었으며, 특히 광역 단위에서는 세입과 세출이 유의미하게 증가함을 확인할 수 있었다. 이는 외국인 인구 증가로 인한 직접적인 세출과 세입의 증가뿐만 아니라 외국인 유입의 긍정적인 경제효과로 인한 간접효과에서 비롯된 것이다. 이와 같은 분석 결과에 근거해 볼 때 적어도 현재와 같은 규모와 성격의 외국인 유입의 증가는 지방재정에 단기적으로 부정적인 영향을 미치지 않을 것으로 판단된다. 물론 전체적인 국가 재정에 미치는 효과는 이와 상이할 수 있으나, 본고의 실증분석에서 기초 단위의 지역(local)효과보다 광역 단위의 전역(global)효과가 더 긍정적일 수 있음을 보였다. 이는 저출산·고령화로 인해 현 수준의 경제 성장 및 재정 건전성을 유지하기 어려울 것으로 예상되는 우리나라의 상황에서 이민이 하나의 정책적 대안이 될 수 있음을 시사하고 있다. 특히 고령화로 인한 인구감소의 영향을 크게 받고 있는 낙후 지역의 경우 이민자의 유입은 지역경제 활성화 및 재정력의 강화로 이어질 수 있다.

다만 외국인 이민자의 유입은 한국 사회의 다양한 영역에 상당한 파급효

과를 가져올 수 있기 때문에, 이민 정책 수립 시 이를 종합적으로 고려하는 것이 필요하다. 우선 외국인 범죄, 내국인과의 갈등 비용 등 본 연구에서 고려하지 못한 외국인 유입의 사회경제적 효과에 대한 추가 분석이 필요할 것이다. 또한 외국인의 유입이 평균적으로는 긍정적인 경제적·재정적 효과를 불러오더라도 특정 집단이나 지역에서는 부정적인 효과가 더 클 수 있다. 예컨대 외국인의 유입으로 인해 특정 지역에서는 내국인이 유출되는 현상이 관측되었으며, 저숙련 내국인의 고용도 일부 감소하는 징후가 있음을 선행 연구와 본고의 실증분석에선 보였다. 이렇듯 외국인의 유입이 국지적·단기적으로는 부정적인 효과를 발생시킬 수 있기 때문에, 이러한 부작용을 최소화할 수 있는 방안에 대한 면밀한 검토가 필요할 것이다.

이와 더불어 외국인이 평균적으로는 긍정적인 경제·재정효과를 유발하더라도 외국인 유형별로 상당히 이질적인 효과가 있었다는 사실을 유념할 필요가 있다. 연령대가 낮고 경제활동참가율이 높은 외국인의 경우 재정에 긍정적인 기여를 할 수 있는 반면, 연령대가 높고 경제활동참가율이 낮은 외국인은 오히려 재정지출 부담을 증대시킬 가능성이 존재한다. 이렇듯 경제활동참여도가 낮은 저숙련 외국인의 유입이 지속되고 국내 장기 체류 외국인의 고령화가 진행된다면 장기적으로는 국가 재정에 상당한 부담이 될 수도 있다. 따라서 이민자 수용 결정에 있어서 가족(친족) 이민, 난민 등의 경우 우리 사회에 미칠 파급효과, 인도적 책임 및 국제사회 기준을 종합적으로 고려할 필요가 있다면, 취업 비자(이민)의 경우 국내 경제 기여도를 우선적으로 고려할 필요가 있다.

결론적으로 국내 경제에 기여도가 높은 외국인 이민자를 보다 많이 수용하기 위해 외국인 고용허가제도에 점진적으로 시장원리를 도입하는 것을 고려할 수 있다(Peri, 2012). 현재의 외국인 고용허가제도는 매년 도입 쿼터를 산업별로 설정하고 외국인력 필요 정도 등의 점수를 반영하여 고용허가 대상 사업자를 선발하고 있으나, 구인난 심화에 따라 해당 쿼터를 확대해 달라는 요구가 지속되고 있다. 현 제도의 대안으로 시장원리에 기초한 경매방식을 활용하여 외국인 고용을 위한 허가서를 외국인 노동자에 대한 지불용

의가 높은 사업자에게 판매·배분하는 방법을 고려할 수 있다. 이를 통해 우리나라 경제에 대한 기여도가 상대적으로 높은 외국인 노동자를 유치할 수 있을 뿐만 아니라 고용허가서 판매 수익을 통한 자원 확보도 기대할 수 있다. 따라서 현재 외국인 노동자에 대한 수요가 높고 내국인 고용 악화 가능성이 낮은 산업을 중심으로 해당 제도를 시범 도입하고, 효과를 살펴 적용 산업 및 비자의 범위를 점진적으로 확대하는 것을 제안한다.

그뿐만 아니라 외국인 이민 정책을 체계적으로 수립하고 관리할 수 있는 컨트롤타워의 설립이 요구된다. 본 연구의 분석결과에서 확인하였듯이 이민자의 유입은 사회·경제 영역에서 다방면에 걸친 영향을 미치기 때문에 종합적·장기적 안목을 가지고 이민 정책을 수립하는 것이 필요하다. 하지만 현재의 외국인 관련 정책은 여러 부처와 지방자치단체에서 분절적으로 담당하고 있는 경향이 있다. 외국인정책(다문화가족정책) 기본계획·시행계획을 통해 외국인 관련 정책의 통합화 및 체계화를 시도하고 있으나, 이를 체계적으로 관리할 수 있는 컨트롤타워의 부재로 여전히 정책의 중복이나 충돌 문제가 발생하고 있는 실정이다. 따라서 외국인 관련 정책을 총괄할 수 있는 컨트롤타워(이민청 등)를 신설함으로써 이러한 문제를 해결하고, 보다 종합적이고 장기적인 관점에서 이민정책을 수립하는 것이 요구된다. 이를 통해 이민자의 유입으로 발생할 수 있는 긍정적인 경제 및 재정 효과는 극대화하면서 사회적 비용과 갈등을 최소화할 수 있는 이민 정책을 수립하는 것이 필요할 것이다.

참고문헌

- 강동관, 『국내이민자의 경제활동과 경제기여효과』, IOM이민정책연구원, 2016.
- 강동관·문석웅·이해춘, 「CGE 모형에 의한 숙련·비숙련 외국인력 도입의 경제적 효과 분석」, 『재정정책논집』, 제15권 제2호, 2013, pp. 123~151.
- 강동관·이해춘·이규용, 『외국인 노동자가 국내 경제에 미치는 영향』, IOM 이민정책연구원, 2011.
- 강동관·정기선·이해춘·이창수, 『이민의 경제적 효과』, 법무부, 2010.
- 김도원·이동원, 『외국인주민이 한국 기초자치단체 재정지출에 미치는 영향과 향후과제』, IOM이민정책연구원, 2020.
- 김정호, 「저숙련 외국인력 유입의 경제적 영향분석」, 한국개발연구원, 2009.
- 법무부, 『출입국외국인정책통계연보』, 각 연도.
- _____, 「출입국자 및 체류외국인통계」 각 연도.
- 설동훈·이해춘, 『외국국적동포 고용 국내시장 미치는 효과분석』, 고용노동부, 2005.
- 유광철·오동훈, 「유형별 외국인 주민의 유입이 지역경제에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국지역개발학회』, 제26권 제4호, 2014, pp. 71~92.
- 유민이, 「이주민의 국가재정에 대한 기여 분석방안」, 이슈브리프, 2019-07, IOM이민정책연구원, 2019. 12.
- 유민이·김도원·박성일, 『이민정책 재정지출구조 분석: 중앙정부 세부사업 예산을 중심으로』, IOM이민정책연구원, 2020.
- 윤윤규·배기준·윤미례·이상호·최효미·김준영·신인철·정준호, 『한국의 지역노동시장권 2010: 방법론, 설정 및 평가』, 한국노동연구원, 2012.
- 이종관, 『외국인 및 이민자 유입이 노동시장에 미치는 영향』, 한국개발연구원, 2020.
- 이혜경, 「한국이민정책사」, working paper 2010-7, 이민정책연구원, 2011.

- 전승훈, 「외국인노동자 유입의 생산 및 부가가치 유발효과 분석」, 『현대사회와 다문화』, 제3권 제1호, 2013, pp. 1~37.
- 전영준, 「인구고령화, 공공이전, 이민정책의 경제성장 효과-일반균형모형을 이용한 접근」, 『재정학연구』, 제5권 제2호, 2012, pp. 91~130.
- 조은지·이찬영, 「도구변수법을 적용한 중소도시와 군 지역의 내외국인력 고용 관계 분석」, 『경제연구』, 제39권 제2호, 2021a, pp. 21~43.
- _____, 「도구변수법을 이용한 지역 노동시장의 내외국인근로자 고용관계 분석」, 『노동경제논집』 제44권 제2호, 2021b, pp. 33~69.
- 최인혁·안종석·신상화, 『외국인근로자에 대한 과세특례』, 기획재정부, 한국조세재정연구원, 조세지출심층평가보고서, 2021.
- 통계청·법무부, 「이민자체류실태및고용조사」, 2019~2021.
- 한진희·최용석, 「국제노동이동의 경제적 영향 분석: 외국인 노동자문제를 중심으로」, 『한국개발연구』, 제28권 제1호, 2006, pp. 1~22.
- 행정안전부, 「2019 지방자치단체 외국인주민 현황」, 2020.
- _____, 『2021지방세통계연감』, 2021.
- 허진욱, 『외국인력 및 이민 정책에 관한 연구: 재정에 미치는 효과를 중심으로』, 한국개발연구원, 2017.
- Bartik, Timothy J., “Who benefits from state and local economic development policies?,” *W.E. Upjohn Institute for Employment Research*, 1991, pp. 1~373.
- Card, David, “Immigration and inequality,” *American Economic Review*, 99(2), 2009, pp. 1~21.
- Goldsmith-Pinkham P, Sorkin I, Swift H., “Bartik instruments,” “What, when, why, and how,” *American Economic Review*, 110(8), 2020, pp. 2586~2624.
- Han, Joseph., Jinwook Hur., Jongkwan Lee., & Hyunjoon Yang., “To move or not to move? Immigration and natives’ neighborhood choices in Seoul, Korea,” *Journal of Economic Geography*, 22(4), 2022, pp. 779~799.

- Jorda, O., “Estimation and Inference of Impulse Responses by Local Projections,” *American Economic Review*, 95(1), 2005, pp. 161~182.
- Kim, H, “The Wage and Employment Effect of Immigration: Evidence from South Korea,” *Journal of Demographic Economics*, First View, 2021, pp. 1~21.
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, “The economic and fiscal consequences of immigration,” *National Academies Press*, 2017.
- Ottaviano, Gianmarco I. P., and Giovanni Peri, “The Economic Value of Cultural Diversity: Evidence from US Cities,” *Journal of Economic Geography*, 6(1), 2006, pp. 9~44.
- Peri, G., “Rationalizing US immigration policy: reforms for simplicity,” fairness, and economic growth. Brookings Report, 2012.
- Saiz, Albert, “Room in the Kitchen for the Melting Pot: Immigration and Rental Prices,” *Review of Economics and Statistics*, 85(3), 2003, pp. 502~521.
- _____, “Immigration and Housing Rents in American Cities,” *Journal of Urban Economics*, 61(2), 2007, pp. 345~371.
- Saiz, A., and Wachter S., “Immigration and the neighborhood,” *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), 2011, pp. 169~188.
- Stock, J. H., Wright J. H., and Yogo, M., “A Survey of Weak Instruments and Weak Identification in Generalized Method of Moments,” *Journal of Business & Economic Statistics*, 20(4), 2002, pp. 518~529.
- UN, *International Migration Policies*, New York: United Nations, 1998.

〈웹사이트〉

- 법무부 출입국·외국인정책본부, 「외국인정책 기본계획」, <https://www.moj.go.kr/bbs/moj/164/artclList.do>, 검색일자: 2022. 4. 11.
- _____, 「외국인정책 시행계획」, <https://www.immigration.go.kr/bbs/immigration/>

226/artclList.do, 검색일자: 2022. 4. 11.

여성가족부, 「다문화가족정책 기본계획」, http://www.mogef.go.kr/mp/pcd/mp_pcd_s001d.do?mid=plc503&bbtSn=704771, 검색일자: 2022. 4. 11.

_____, 「다문화가족정책 시행계획」, http://www.mogef.go.kr/mp/pcd/mp_pcd_s001d.do?mid=plc503&bbtSn=704887, 검색일자: 2022. 4. 11.

통계청, 「지역소득」, GRDP, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C65_03E&conn_path=I2, 검색일자: 2022. 6. 6.

_____, 「지역소득」, 1인당 지역총소득, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1C86_03&conn_path=I2, 검색일자: 2022. 6. 6.

_____, 「경제활동인구조사」, 고용률, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1ES3A02S_03&conn_path=I2, 검색일자: 2022. 6. 6.

_____, 「경제활동인구조사」, 실업률, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1ES3A01S&conn_path=I2, 검색일자: 2022. 6. 6.

_____, 「경제활동인구조사」, 경제활동인구, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1ES3A02S_01&conn_path=I2, 검색일자: 2022. 6. 6.

_____, 「전국사업체조사」, 전산업 종사자, 사업체 및 제조업 종사자 사업체, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_SAUPN72&conn_path=I2, 검색일자: 2022. 6. 6.

_____, 「소비자물가조사」, 소비자물가지수, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1J20003&conn_path=I2, 검색일자: 2022. 6. 6.

_____, 「광업제조업동향조사」, 광공업생산지수, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1F01501&conn_path=I2, 검색일자: 2022. 6. 6.

특허청, 「지식재산권통계」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=138&tblId=TX_13801_A051_2&conn_path=I2, 검색일자: 2022. 6. 6.

한국부동산원, 「전국주택가격동향조사」, 아파트매매가격지수 https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=408&tblId=DT_304N_04_00001&conn_path=I2, 검색일자: 2022. 6. 6.

행정안전부, 지방재정통합공개시스템(지방재정365), <https://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>, 최종 검색일자: 2022. 6. 6.

____, 「지방자치단체외국인주민현황」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=TX_11025_A002&conn_path=I2, 검색일자: 2022. 4. 11.

____, 「주민등록인구현황」, 주민등록인구, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3&conn_path=I2, 검색일자: 2022. 4. 11.

____, 「주민등록인구현황」, 고령인구비율, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20631&conn_path=I2, 검색일자: 2022. 6. 6.

e-나라지표, 「체류 외국인 현황」, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx_cd=2756, 검색일자: 2022. 6. 6.

UN, “Migration,” <https://www.un.org/en/global-issues/migration> 검색일자: 2022. 4. 23.

외국인 이민자의 유입이 재정에 미치는 영향

조희평 · 강동익

본 연구에서는 외국인 이민자의 유입이 기초자치단체 및 광역자치단체 세입과 세출에 미치는 영향을 분석하였다. 기초자치단체 단위 분석에서는 외국인 유입의 시군구별 차이를 이용하여 외국인 재정효과를 식별하였으며, 과거 거주지 도구변수를 통해 외국인 유입의 내생성을 통제하였다. 광역자치단체 단위 분석에서는 국소투영 모형을 활용하여 외국인 유입의 동적효과를 보여주는 충격반응함수를 추정하였다.

실증분석 결과 외국인 유입이 기초자치단체의 평균적인 세입과 세출을 감소시킨다는 증거는 찾을 수 없었다. 세입 증가효과는 주로 자체재원보다는 이전재원에서 나타났고 이에 따라 지자체의 재정자립도는 감소하는 경향이 있었다. 또한 환경, 국토 및 지역개발 등의 분야에서 세출이 증가한 반면 사회복지 분야의 지출액은 증가하지 않았다. 이러한 외국인 유입의 재정효과는 지방자치단체 종류별·외국인 유형별로 상당히 이질적이었다. 외국인 유입은 지역 인구와 노동시장에 부정적인 영향을 미치지 않았으며, 이는 외국인이 부정적인 재정효과를 유발하지 않은 것과 일관된다.

이와 더불어 외국인 유입으로 인해 광역자치단체의 세입과 세출은 유의하게 증가하였다. 충격반응함수 추정 결과 외국인 유입 충격 3년 후에 이러한 재정효과가 발생하는 것으로 나타났다. 세입 증가는 주로 자체재원의 증가

에서 비롯되었으며, 세출의 경우 일반공공행정, 환경, 보건, 산업·중소기업 등의 분야 지출이 증가했다. 아울러 외국인 유입으로 인해 광역자치단체의 인구가 증가하고 지역경제가 활성화되었으며, 이는 긍정적인 재정효과로 이어졌다.

The Fiscal Consequences of Immigration

Hee-pyung Cho and Dong-ik Kang

We study the fiscal effects of immigration on local and provincial governments in South Korea. For local governments, we use the local-level variation in immigrant inflows to identify the effects of immigration. A shift-share instrument strategy based on immigrant enclaves is used to account for endogeneity in immigrant inflows. For provincial governments, we use a local projection model to estimate the impulse response functions that show the dynamic effects of immigration.

We find no evidence that immigration reduces the revenues and expenditures of local governments. The positive effects on revenues can be mainly attributed to the increase in intergovernmental transfers, reducing the financial independence rate. The positive impacts on expenditures are primarily driven by environmental protection and regional development and not by social welfare. There exists significant heterogeneity in the fiscal effects of immigration by type of local government and immigrant groups. Immigration does not negatively affect the local population and labor market, which is consistent with the non-negative fiscal effects of immigration.

We also find that immigration significantly increases the revenues and expenditures of provincial governments. The estimated impulse response function indicates that the fiscal impacts appear strongly after 3 years of immigrant shocks. The increase in revenues can mostly be attributed to the increase in tax revenues, and the rise in expenditures is exhibited in multiple areas: general public administration, environmental protection, public health, and industry & SMEs. We additionally show that immigration increases population and economic activities at the province level, leading to the positive fiscal effects.

저자약력

조희평

고려대학교 경제학, 정치외교학 학사

고려대학교 경제학 석사

미국 University of Illinois at Urbana-Champaign(UIUC) 경제학 박사

현, 한국조세재정연구원 부연구위원

강동익

연세대학교 경영학과 졸업

미국 University of Michigan 경제학 박사

현, 한국조세재정연구원 부연구위원

자료 수집 및 정리

이재국 한국조세재정연구원 연구원

나 영 한국조세재정연구원 연구원

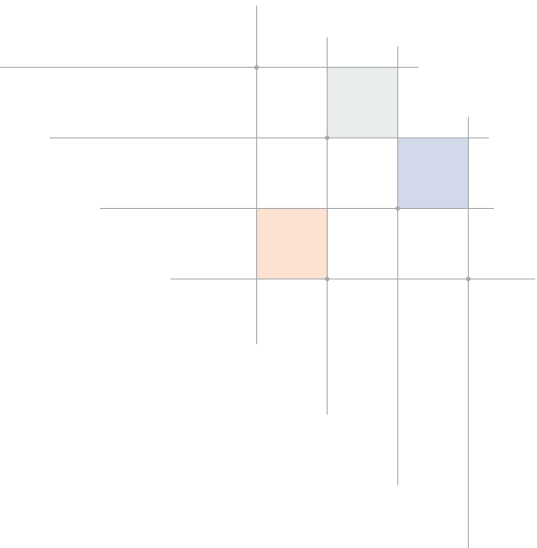
연구보고서 22-15

외국인 이민자의 유입이 재정에 미치는 영향

발행	행	2022년 12월 30일
저자	자	조희평·강동익
발행인	인	김재진
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kjpt.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	14,000원
조판 및 인쇄	쇄	일지사
I S B N		979-11-6655-195-6

© 한국조세재정연구원 2022 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

본 보고서는 친환경 용지를 사용하여 인쇄되었습니다.



KOREA INSTITUTE
OF PUBLIC FINANCE

kipf 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336

TEL: (044)414-2114(대) www.kipf.re.kr



9 791166 551956
ISBN 979-11-6655-195-6