MRTC Research Report Series
이민정책연구원 기초연구보고서
No. 2023-02

이민과 공공재정: 외국인주민과 지방정부의 공공 사회복지 지출에 관한 실증분석

Immigration and Local Public Social Spending: An Empirical Evidence from South Korea

김도원 | 민수진 | 변재욱

Dowon Kim | Sujin Min | Jaewook Byeon

MRTC
Migration Research & Training Centre
이민정책연구원
Partner Organization of IOM

이민정책연구원
Migration Research and Training Centre

이민정책연구원(MRTC : Migration Research and Training Centre)은 대한민국정부와 국제이주기구(IOM: International Organization for Migration)간 특별 협정에 의해 설립된 독립적인 연구교육기관입니다. 본원은 정부와 지역사회, 이민자 및 그 가족 모두에게 이익이 되도록 정부의 이민정책 수립과 실행에 필요한 정보를 제공하고 개선하도록 돕습니다. 본원은 아시아 지역 및 세계 각국의 인구이동 추이와 시행중인 이민정책에 초점을 둠으로써 인적자원의 보다 자유로운 국제이동을 촉진하는데 기여할 것이며, 특히 한국을 비롯한 아시아 지역에 대한 정책적 함의를 도출하고자 노력할 것입니다. 주요활동은 다음과 같습니다.

- 이민관련 조사 및 연구수행
- 관련 정보 교환 및 자문 제공
- 국내외 이민법 및 이민정책 관련 실무자와 전문가 교육
- 국제교류 및 협력프로그램 운영

The MRTC is an independent research and training institution created through a special partnership between the Korean government and the International Organization for Migration. The MRTC is committed to informing and improving policy making and management practices in migration for the mutual benefit of governments, local communities, and migrants and their families. The MRTC focuses on human mobility trends and migration policies and practices in Asia and around the world, including those intended to encourage the freer international movement of human resources, drawing implications for Korea and the Asia region in particular. Its main activities include:

- Conducting migration-related surveys and research,
- Promoting related information exchange and providing advisory services,
- Training practitioners and specialists on international and national migration laws, policies and practices,
- Hosting or otherwise supporting international exchange and cooperation programmes

국제이주기구(IOM : International Organization for Migration)는 1951년에 설립된 이주분야의 선도적 정부간 기구입니다. 국제이주기구는 인도적이고 질서 있는 이주가 이주자 및 사회를 이롭게 한다는 원칙하에, 이를 실현하기 위해 국제사회의 여러 파트너와 함께 다음과 같은 활동을 하고 있습니다.

- 증가 추세에 있는 이주문제에 대한 실질적 해결방안 지원
- 이주문제에 대한 이해 제고
- 이주를 통한 사회적, 경제적 발전도모
- 이주자의 인간존엄성 및 안녕 보장

Established in 1951, IOM is the leading intergovernmental organization in the field of migration. IOM is committed to the principle that humane and orderly migration benefits migrants and society. IOM acts with its partners in the international community to:

- Assist in meeting the growing operational challenges of migration management,
- Advance understanding of migration issues,
- Encourage social and economic development through migration,
- Uphold the human dignity and well-being of migrants.

* 본 연구가 수행될 수 있도록 적극 지원해 주신 법무부 출입국외국인정책본부, 서울특별시, 서울특별시 및 국내 협력 기관에 깊이 감사드립니다.

* The MRTC expresses its deep appreciation for the support and guidance it receives from its partners in Korea, in particular: The Ministry of Justice and the Korea Immigration Service, Seoul.

MRTC Research Report Series
이민정책연구원 기초연구보고서
No. 2023-02

이민과 공공재정: 외국인주민과 지방정부의 공공 사회복지 지출에 관한 실증분석

Immigration and Local Public Social Spending: An Empirical Evidence from South Korea

연구책임자: 김도원 (이민정책연구원 부연구위원)
Dowon Kim (MRTC)
공동연구자: 민수진 (성균관대학교 경제학과)
Sujin Min (SKKU)
변재욱 (국립순천대학교 경제무역학부)
Jaewook Byeon (SCNU)

MRTC
Migration Research & Training Centre
이민정책연구원
Partner Organization of IOM

이민과 공공재정: 외국인주민과 지방정부의 공공 사회복지 지출에 관한 실증분석

이민정책연구원 기초연구보고서
No. 2023-02

초 록: 본 연구는 우리나라 기초자치단체의 최근 10년(2010~2019년)간 패널데이터를 구축하고, 지역내 외국인주민 규모의 변화가 지방정부의 공공 사회복지 분야 재정에 미치는 영향을 세출예산 측면에서 실증분석한다. 이민자에 대하여 상대적으로 관대한 사회복지 제도를 갖춘 선발 이민국가와 비교할 때, 국내 현행 법·제도 하에서 외국인에 대한 직접적인 사회복지 혜택 적용은 제한적이다. 실증분석 결과, 지역 내 외국인주민 규모의 증가가 사회복지 세출예산 증가를 초래한다는 일관적 결과는 확인되지 않았으며, 외국인주민의 영향은 체류유형, 지역특성, 사회복지 영역에 따라 각기 다른 결과를 보였다. 향후 외국인주민 증가와 이들 집단의 고령화, 사회복지 적용 대상 변화 등 정책 환경에 따른 사회복지 예산 측면의 대응과 이를 위한 데이터 기반의 면밀한 수요 예측이 필요할 것으로 판단된다.

주제어: 외국인주민(이민), 지방재정, 사회복지, 패널분석, 도구변수

인 용: 김도원, 민수진, 변재욱. *2023. 이민과 공공재정: 외국인주민과 지방정부의 공공 사회복지 지출에 관한 실증분석.* 이민정책연구원 기초연구보고서. No.2023-02. 이민정책연구원. 대한민국. 서울.

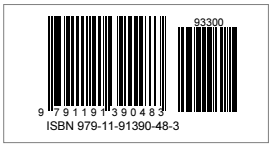
언 어: 한국어(초록, 연구요약, 본문)
영어(초록)

발행일: 2023년 10월
발행처: 이민정책연구원
서울특별시 양천구 목동남로 93(신정동) 양천빌딩 별관 2층, 3층 08100

© 2023 이민정책연구원(MRTC)

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원(MRTC)과 국제이주기구의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다. 본 보고서에 수록된 국가, 영토, 도시, 지역, 당국의 법적 지위나 국경 혹은 경계선에 대한 명칭과 자료의 구성은 국제이주기구의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

모든 권리는 저작권자에 있습니다. 본 출판물에 실린 내용은 출판사의 사전 서면 승인 없이 어떤 형태로든 복제, 정보 시스템에 의한 저장, 전자식, 기계식, 복사, 녹음 등 어떠한 형태나 방법을 통한 전송 등을 할 수 없습니다.



Immigration and Local Public Social Spending: An Empirical Evidence from South Korea

MRTC Research Report Series
No. 2023-02

Abstract: This study investigates a relationship between immigration and local public spending on social welfare in South Korea. Using a panel of 226 South Korean localities, we find that immigration has negative impact on total social welfare spending. However, the impact of immigration varies among expenditure categories of social welfare and type of immigrants and local characteristics. This results imply that central/local governments should establish social policies and allocate public budget based on accurate prediction of future demand on social welfare services of immigrants.

Keywords: Immigration, Local Public Spending, Social Welfare, Panel Analysis, Instrumental Variable

Citation: Dowon Kim, Sujin Min, and Jaewook Byeon. 2023. *Immigration and Local Public Social Spending: An Empirical Evidence from South Korea.* MRTC Research Report Series. No.2023-02. Migration Research and Training Centre(MRTC). Seoul. Republic of Korea.

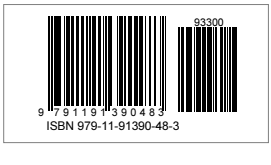
Languages: Korean(Abstract, Executive Summary, Main Text)
English(Abstract)

Date: October 2023
Published by: Migration Research & Training Centre, Annex Building of Yangcheon Building, 2nd, 3rd FL, 93 Mokdongnam-ro, Yangcheon-gu, Seoul, KOREA(ROK) 08100

© 2023 Migration Research & Training Centre(MRTC)

The opinions expressed in this report are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the International Organization for Migration or the Migration Research and Training Centre. The designations employed and the presentation of material throughout the report do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IOM or MRTC concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning its frontiers or boundaries.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise without the prior written permission of the publisher.



ISBN 979-11-91390-48-3

목 차

연구요약 ····· i

Ⅰ. 서론 ····· 1

1. 연구 배경과 필요성 ····· 1
2. 연구 목적 ····· 9
3. 연구내용 및 방법 ····· 10

Ⅱ. 선행연구 검토 ····· 12

1. 이민과 정부의 재정지출에 관한 해외 선행연구 ···· 12
   가. 이민자 유입에 따른 자국민의 인식에 관한 기존 논의 ····· 14
   나. 이민이 공공재정에 미치는 영향에 관한 기존 논의 ····· 18
2. 기존 실증분석 연구 결과 요약 ····· 21
3. 이민과 공공 사회복지에 관한 국내연구 ····· 24

Ⅲ. 현황분석: 이민과 공공 사회복지 ····· 30

1. 국내 외국인주민 현황 ····· 30
2. 공공 사회복지 분야 지방재정 현황 ····· 57

Ⅳ. 실증분석: 패널 회귀분석 ····· 69

1. 자료수집과 분석모형 ····· 69
   가. 자료수집 ····· 70
   나. 실증분석 모형 ····· 77

》 목차

2. 분석 결과 ····· 78
가. 기초 분석 결과 ····· 78
나. 대안적 종속변수 및 부-표본 분석 ····· 87
다. 내생적 이주 선택과 도구변수 추정법 ····· 90

Ⅴ. 결론 및 제언 ····· 99

1. 연구요약 ····· 99
2. 정책적 시사점 및 제언 ····· 102
3. 연구의 한계점 및 향후 과제 ····· 104

참고문헌 ····· 106

표 목차 《

〈표 Ⅰ-1〉 OECD 주요국의 GDP 대비 공공 사회지출 비중 ····· 3

〈표 Ⅰ-2〉 OECD 주요국의 일반정부지출 대비 공공 사회지출 비중 ··· 3

〈표 Ⅱ-1〉 이민(외국인)과 공공재정 관련 주요 실증분석 연구 내용 (요약) ····· 23

〈표 Ⅱ-2〉 체류유형별 외국인 사회복지 적용여부: 국가 비교 ···· 25

〈표 Ⅲ-1〉 외국인주민 관련 주요 용어 설명 ····· 34

〈표 Ⅲ-2〉 광역자치단체별 외국인주민 규모 추이 (2010~2019년) ····· 44

〈표 Ⅲ-3〉 '한국국적을 가지지 않은 자'의 지역 분포 (2010, 2019년) ····· 46

〈표 Ⅲ-4〉 '외국인근로자'의 지역 분포(2010, 2019년) ····· 47

〈표 Ⅲ-5〉 '결혼이민자'의 지역 분포(2010, 2019년) ····· 48

〈표 Ⅲ-6〉 '유학생'의 지역 분포(2010, 2019년) ····· 49

〈표 Ⅲ-7〉 '외국국적동포'의 지역 분포(2010, 2019년) ····· 50

〈표 Ⅲ-8〉 '기타외국인'의 지역 분포(2010, 2019년) ····· 51

〈표 Ⅲ-9〉 '한국국적을 취득한 자'의 지역 분포(2010, 2019년) · 52

〈표 Ⅲ-10〉 '외국인주민자녀'의 지역 분포(2010, 2019년) ····· 53

〈표 Ⅲ-11〉 광역자치단체별 외국인주민의 연령계층 구조(2019년): '한국국적을 가지지 않은 자' ····· 55

〈표 Ⅲ-12〉 광역자치단체별 외국인주민의 연령계층 구조(2019년): '한국국적을 취득한 자' ····· 56

〈표 Ⅲ-13〉 광역자치단체별 공공 사회복지지출 규모 (2010~2019년) ····· 60

〈표 Ⅲ-14〉 1인당 기능별 세출예산 규모(2019년) ····· 62

〈표 Ⅲ-15〉 공공 사회복지 세출예산의 기능별 분류와 정책사업 예시 ····· 63

〈표 Ⅲ-16〉 기능별 공공 사회복지 세출예산 규모 및 비중 (2019) ····· 66

》 목차

〈표 Ⅲ-17〉 1인당 기능별 공공사회복지 세출예산 규모 (2019년) ····· 67
〈표 Ⅳ-1〉 변수 설명 및 자료 출처 ····· 70
〈표 Ⅳ-2〉 기초통계량: 226개 기초자치단체 패널 ····· 72
〈표 Ⅳ-3〉 기초 분석모형 추정결과: 226개 기초자치단체 패널분석 ····· 79
〈표 Ⅳ-4〉 체류유형별 외국인주민의 영향 비교분석 ····· 81
〈표 Ⅳ-5〉 체류유형별 국적미취득 외국인주민의 영향 비교분석 · 83
〈표 Ⅳ-6〉 기능별 1인당 공공 사회복지 세출예산에 미치는 영향 비교분석 ····· 86
〈표 Ⅳ-7〉 대안적 종속변수(공공 사회복지 세출예산 총액)를 이용한 분석 결과 ····· 87
〈표 Ⅳ-8〉 지역 특성을 고려한 부-표본 분석 결과 ····· 89
〈표 Ⅳ-9〉 1단계(1st stage regressions) 추정 결과: 226개 기초자치단체 패널 ····· 95
〈표 Ⅳ-10〉 2단계 고정효과(FE 2SLS) 모형 추정 결과: 226개 기초자치단체 패널 ····· 96

그림 목차 《

〈그림 Ⅰ-1〉 공공사회복지지출 규모 추이(2010~2019) ····· 1
〈그림 Ⅰ-2〉 연령계층별 인구구조의 변화(2020, 2040년) ····· 5
〈그림 Ⅰ-3〉 내국인 부양비와 노령화지수 추이(2020~2040년) ··· 6
〈그림 Ⅰ-4〉 외국인 및 외국이주민에 대한 위협 인식 (2010~2019년) ····· 8
〈그림 Ⅲ-1〉 국내 외국인주민 현황(2010~2019년) ····· 31
〈그림 Ⅲ-2〉 국내 외국인주민의 구성(2010~2019년) ····· 33
〈그림 Ⅲ-3〉 '한국국적을 가지지 않은 자'의 규모와 구성 (2010~2019년) ····· 35
〈그림 Ⅲ-4〉 '한국국적을 취득한 자' 규모(2010~2019년) ····· 37
〈그림 Ⅲ-5〉 '외국인주민자녀' 규모(2010~2019년) ····· 38
〈그림 Ⅲ-6〉 외국인주민의 연령계층별 규모와 구성 (2016~2019년) ····· 40
〈그림 Ⅲ-7〉 '한국국적을 가지지 않은 자'의 연령계층별 구성 (2019년) ····· 41
〈그림 Ⅲ-8〉 '한국국적을 취득한 자'의 연령계층별 구성 (2016~2019년) ····· 43
〈그림 Ⅲ-9〉 총 세출예산의 구성: 항목별 비중(2019년) ····· 58
〈그림 Ⅲ-10〉 공공 사회복지지출 증가 추이(2010~2019년) ····· 58
〈그림 Ⅲ-11〉 세출예산의 항목별 구성(2010, 2015, 2019년) · 61
〈그림 Ⅲ-12〉 공공 사회복지 분야 기능별 세출예산 항목별 추이 (2010~2019년) ····· 64
〈그림 Ⅳ-1〉 단순 상관관계 분석(공공사회복지지출-외국인주민 규모): 226개 기초자치단체 ····· 73
〈그림 Ⅳ-2〉 단순 상관관계 분석(1인당 공공 사회복지지출-주요 통제변수): 226개 기초자치단체 ····· 76
〈그림 Ⅳ-3〉 체류유형별 외국인주민 설명변수와 도구변수 간 상관관계 ····· 94

연구요약

Ⅰ. 서론

2019년 기준, 한국의 공공 사회복지 지출 규모는 약 235.9조 원으로, 이는 한국 전체 GDP의 약 12.3%에 달한다. 정부는 매년 천문학적 비용을 공공 사회복지에 투입하고 있으며, 지출 규모는 꾸준히 늘어나고 있다. 그러나 아직 선진 복지국가의 사회복지 지출 수준과 비교하면 한국의 공공 사회복지 규모는 그리 큰 수준이 아니다. 국가별 역사적 배경, 사회복지 제도, 정치, 경제환경 등에 차이가 있으므로, 사회복지 지출 규모를 직접 비교하기는 어렵지만, 세계 어디서나 국민의 삶의 질, 취약계층 보호를 위한 정부의 역할이 꾸준히 요구된다.

특히, 최근 한국 사회의 저출산과 고령화 추세가 장기·가속화됨에 따라, 생산가능인구 감소, 고령인구 증가로 인한 사회복지 부담에 대한 우려가 커지고 있다. 한편, 국내 외국인주민 규모는 꾸준히 커지고 있으며, 이는 향후 한국 사회의 인구구조, 경제, 사회 전반에서 이들이 차지하는 비중과 그 중요성이 더욱 커질 것이라는 점을 시사한다.

이민 수용국에서 국가 내 이민자 규모가 확대됨에 따라 사회복지에 관한 다양한 이슈가 발생할 수 있다. 미국, 유럽 등 한국보다 앞서 이민자 증가를 경험한 해외 국가에서는 이미 이민과 사회복지에 관한 다양한 연구가 수행되었다. 그러나 국내에서는 아직 이민과 공공재정 및 사회복지에 관한 실증분석 연구 활동이 그리 활발하지 못한 실정이며, 최근 들어 이와 관련된 논의 및 연구가 점차 활성화되고 있다.

본 연구는 국내 외국인주민이 공공 사회복지에 미치는 영향을 지방정부 단위 세출예산 측면에서 실증적으로 분석하고, 향후 정책 수립에 필요한 시사점

의 도출을 목적으로 수행되었다.

Ⅱ. 선행연구 검토

미국, 유럽 등 주요 선진국에서 이민 현상은 과거부터 현재까지 꾸준히 관심을 받는 주요 이슈로, 정치, 사회적으로 중요한 의제로 다뤄지고 있으며, 최근에는 선거의 주요 쟁점이 되기도 한다. 지금까지는 노동시장과 관련된 경제적 이슈가 가장 주된 관심사였으나, 최근에는 정치, 재정 등 이민이 영향을 미칠 수 있는 다양한 분야로 연구 및 논의의 범위가 확장되고 있다.

본 연구의 주된 관심사인 이민과 재정 및 사회복지에 관해서는 주로 이민의 확대가 정부의 재정지출 또는 사회복지 지출 및 정책에 '어떤 경로'를 통하여 '어떠한 영향'을 미치는가에 관한 연구가 주로 수행되고 있다. 이민이 정부재정 및 사회복지에 영향을 미치는 경로 내지는 메커니즘에 관한 연구는 자국민의 태도와 인식 변화를 통한 영향, 이민자 유입이 정치경제학적 메커니즘을 통하여 수용국의 정책에 미치는 영향에 관한 연구 등이 있다. 다수 문헌을 통해, 수용국 내 이민자 유입의 증가가 선주민(또는 자국민) 개개인의 인식 또는 사고방식에 미치는 영향이 결과적으로 정부의 공공정책에 관한 의사결정 과정에서 중요한 요인으로 작용한다는 점이 확인되었다. 예를 들어, 선주민들이 수용국 내 이민자 증가 현상에 관하여 부정적 인식과 태도를 가지게 된다면, 이들의 이 같은 인식이 재분배 정책에 대한 정치적 지지에 부정적인 영향을 끼치게 됨으로써, 결과적으로 정부의 사회복지 지출 규모의 감소를 초래하는 원인으로 작용할 수 있으며, 이와 같은 현상을 반-연대 효과라고 칭한다. 반면, 이민자의 증가가 자국민의 고용이나 소득 보장에 위협요인으로 작용할 수 있다는 우려로 인하여 오히려 정부에 더 많은 사회보장을 요구하는 욕구를 창출하는 보상 효과가 작용할 수 있다는 연구 결과도 있다.

이민과 정부의 재정지출 간 상관관계에 관한 연구 역시 합의된 결론에 이르기보다는 분석 대상이나 기간 등에 따라 상이한 결과들을 제시하는 경향을

보인다. 저소득층 이민자의 유입이 세수 증가보다 더 많은 복지 수요를 창출하기 때문에 발생하는 재정누수효과, 이민자 유입에 따른 반-이민 정서 확산이 정부지출 규모를 축소시키는 효과와 같이 이민자의 증가가 재정지출에 부(-)의 영향을 끼친다는 연구 결과가 다수 보고되기도 하였으나, 최근에는 수용국 내 이민자 증가가 정책입안자가 복지지출을 증가시키는 의사결정을 내릴 유인을 제공할 수 있다거나, 다양한 분야별 재정지출에 대한 재원 할당 방식을 조정하여 이민자의 증가에 대응할 수 있다는 연구 결과 역시 상당수 제시되고 있다. 한편, 이민과 사회복지에 관한 국내 연구는 주로 법, 제도 현황에 초점을 두고 수행되었으며, 최근 들어 공공재정과 관련된 데이터 활용 연구가 활발해지는 추세를 보인다.

요컨대, 수용국 내 이민자의 증가가 정부지출, 특히 내국인이 가장 많은 관심을 가지는 동시에 민감하게 여기는 분야인 사회복지 지출에 미치는 영향은 개별 국가의 사회복지 제도 및 정책, 분석 대상 국가와 기간 등 데이터 특성 등 여러 연구 조건에 따라 달라질 수 있으며, 한국 사회에서 지역 내 외국인주민 증가가 사회복지 세출예산에 미치는 영향 역시 국내 통계자료를 이용한 실증분석이 필요한 이슈라고 볼 수 있다.

Ⅲ. 현황분석: 이민과 공공 사회복지

본격적인 실증분석 작업에 앞서, 현재 활용 가능한 통계자료를 이용하여 최근 10년(2010~2019년)간 국내 외국인주민 현황과 사회복지 분야 정부 재정 현황을 전국 및 지역 단위에서 살펴보았다.

행정안전부「지방자치단체외국인주민현황」자료는 외국인주민의 지역사회 정착 프로그램의 개발, 외국인주민 자녀의 양육·교육·보건 서비스수요 파악 등 일반 국민과 다른 정책수요를 유발하는 장기체류 외국인과 이민배경 내국인의 규모를 파악하기 위한 목적으로 작성되고, '90일을 초과하여 거주하는 등록외국인, 국내거소신고를 한 외국국적동포, 한국 국적을 취득한 자(귀화

자) 및 그 자녀'를 외국인주민으로 정의하고 있다. 선행연구 검토를 통해, 상호주의 원칙에 따른 사회보험 적용, 대한민국 국민의 가족에 대한 공공부조 수급 적용 등 국내 외국인주민 일부가 제한된 범위의 사회보장 제도 혜택을 받고 있다는 점을 확인하였는데, 이러한 점을 염두에 두고 국내 외국인 주민 규모 및 구성의 변화를 관찰하였다.

국내 외국인주민 규모는 2010년 이후 꾸준히 늘어났으며, 10년간 약 2배로 증가하여 2019년 기준 국내 외국인주민 수는 약 222만 명으로 주민등록 인구 대비 4.3% 수준이다. 최근 코로나19 발생으로 인해 다소 정체되었으나, 외국인주민 수는 향후에도 지속적으로 늘어날 것으로 전망된다. 전체 외국인 5명 중 4명은 한국국적을 취득하지 않은 외국인이며, 나머지 1/5은 한국국적을 취득한 자와 외국인주민자녀로 구성되어 있다. 한국국적을 가진 이 두 집단은 내국인과 동등한 사회보장 수급권을 가진다. 한국국적을 가지지 않은 외국인주민은 체류유형에 따라 다시 외국인근로자, 결혼이민자, 유학생, 외국국적동포, 기타외국인으로 분류되는데, 이들 집단 사이에도 사회보장 수급권에 차이가 있다. 따라서 전체 외국인주민 수의 변화뿐 아니라, 이들 체류유형별 외국인주민 집단의 구성과 분포 역시 향후 외국인주민에 대한 사회보장제도의 변화와 복지 수요를 예측하는데 대단히 중요한 근거자료가 될 수 있다.

국내 외국인주민 집단은 과거 취업과 근로 목적의 외국인근로자 중심에서 점차 한국사회 정착을 위해 이주해 온 정주형 외국인주민 중심으로 그 구성에 변화가 진행되고 있다. 또한, 큰 폭은 아니지만 한국국적을 보유한 국적취득자와 외국인주민자녀의 수 역시 꾸준히 늘어나는 추세를 보이고 있어, 이들 집단에 의한 사회복지 수요 역시 점차 커질 것으로 예상할 수 있다. 한편, 외국인주민 집단의 연령계층별 구성 변화를 통해서도 향후 잠재적 복지수요로 작용할 가능성이 있는 집단 규모를 가늠해 보았다. 외국인주민 역시 내국인보다 그 속도는 다소 더디기는 하지만 고령화가 진행되고 있다. 유형별로 살펴보면 외국인근로자나 유학생 집단은 젊은 층의 비중이 대단히 높지만, 특히 외국국적동포의 경우 고령인구의 비중이 상당히 높아, 이들이 향후 영주-

귀화의 과정을 거쳐 국내 사회복지 제도에 편입될 경우 추가적인 복지수요로 작용할 것으로 예측된다. 한국국적을 취득한 외국인주민 역시 내국인과 유사한 패턴의 고령화가 진행되고 있어 이 같은 인구구조 변화는 잠재적 사회복지 부담으로 연결될 수 있다.

국내 외국인주민의 지역별 분포와 그 차이 및 변화를 관찰함으로써 지방정부 단위의 공공 사회복지 세출예산에 이들이 미칠 영향을 예측해 보았다. 먼저, 내국인과 마찬가지로 외국인주민 역시 서울, 경기, 인천 등 산업, 경제, 생활 인프라가 우수한 수도권에 절반 이상 집중된 경향을 보였다. 체류유형별 분포를 살펴보면, 산업단지의 입지, 외국인 집단별 밀집지역 형성 등에 따라 다소 차이를 보였다. 예를 들어, 외국인근로자의 경우 경기도에 가장 많은 수가 분포하고 있기는 하지만 2010년 이후 그 규모나 비중은 다소 줄어든 반면, 경상남도와 제주도 등 비수도권 지역은 이전보다 외국인근로자 규모의 증가가 관찰되었다. 유학생 역시 학교가 대거 위치한 수도권 지역에 절반 이상이 집중적으로 분포하고 있다. 한편, 한국국적을 가지지 않은 외국인주민 가운데 공공 복지 접근성이 상대적으로 높은 결혼이민자는 최근 10년간 증가폭이 그리 크지는 않지만, 지역별로 증가 폭에 차이가 있음이 확인되었다. 외국국적 동포 집단은 민족적 배경을 가지고 있음에도 사회보장 혜택 측면에서 다른 외국인과 차이가 없어, 이와 관련된 논쟁이 벌어지기도 한다. 이들은 특히 다른 집단과 비교하여 수도권 밀집도가 월등히 높고 고령화율 또한 높아, 수도권 지역에서는 잠재적 복지 수요로 작용할 가능성이 크다. 기타외국인 집단 내에는 영주권자, 한국국적을 가지지 않은 미성년 외국인주민이 포함되어 있어, 이들 역시 향후 사회보장제도의 대상과 범위가 조정, 확대될 경우 복지수요로 작용할 수 있을 것으로 예상된다.

한국국적을 취득한 외국인주민과 외국인주민자녀 집단은 이미 현행 사회보장제도 수혜 대상이므로, 중앙 및 지방정부의 공공 사회복지 예산에 영향을 미치고 있을 것으로 보인다. 이들 집단의 규모 역시 점진적으로 증가하고 있으며, 수도권 지역에 60% 이상이 집중되어 있다.

외국인주민의 연령계층 구조를 지역별로 비교해 보면, 제조업 사업체 또는 공단이 다수 입지한 지역에서는 청, 장년층 외국인근로자가 집중 분포하고 있어, 상대적으로 젊은층의 비중이 높게 나타날 것이다. 외국국적동포 집단은 주로 집중거주지를 형성하는 경향이 있어 이들이 밀집거주하는 지역의 경우 상대적으로 고령인구 비율이 높게 나타날 수 있다. 실제로 서울 서남권 및 경기 지역에 대다수의 외국국적동포가 타운을 형성하고 있는데 이들 지역에서 60세 인구비율이 비교적 높은 것으로 나타났다. 반면에, 제조업 공단이 위치한 경남, 경북 등에서는 청, 장년층 외국인주민 비율이 다른 지역과 비교해 매우 높았다.

한편, 국내 기초자치단체의 예산 규모는 매년 꾸준히 증가하고 있으며, 지방분권이 강조됨에 따라 세출예산 규모 역시 크게 늘고 있다. 기초자치단체의 공공 사회복지 예산은 중앙정부 및 시·도 보조사업 비중이 높고, 자체사업 비중은 상대적으로 낮다. 지방자치단체의 세출예산은 기능별로 사회복지, 일반행정, 농림해양수산, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 환경보호, 문화 및 관광, 교육 등으로 분류되며, 이 가운데 사회복지에 투입되는 재원의 비중이 가장 높다. 또한, 지난 2010년 이후 공공 사회복지 분야에 투입되는 재원의 규모 역시 대단히 가파르게 증가하고 있다. 한편, 인구규모 및 인구구조, 경제수준, 소득 수준 등에 지역 간 격차가 크기 때문에 각 지방정부의 공공 사회복지 세출예산 규모 및 재원의 배분에 차이가 있다.

공공 사회복지 세출예산은 다시 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지 일반 등의 기능별로 분류된다. 이를 통해, 각 지역별 인구구조, 소득수준 등 지역 특성과 그 변화가 각 기능별 사회복지 세출예산에 투입되는 재원의 크기와 비중에 영향을 줄 것이라는 점을 쉽게 예상할 수 있다. 1인당 기능별 공공 사회복지 분야 세출예산을 지역별로 비교해 본 결과, 광역자치단체별로 재원의 배분에 차이가 있음을 확인할 수 있었다. 정리하면, 최근 10년간 공공 사회복지 세출예산은 대단히 가파르게 증가하였으며, 기능별로 보면 특히 노인·청소년, 보육·가족 및 여

성, 취약계층지원 부문의 비중이 다른 기능별 세출예산과 비교하여 압도적으로 높았다. 해당 분야의 공공 사회복지 수요의 증가가 공공 사회복지 세출 예산의 규모와 구성의 변화와 지역 간 격차 심화의 원인으로 작용하였을 것으로 보인다.

Ⅳ. 실증분석: 패널 회귀분석

제Ⅳ장에서는 제Ⅱ장 및 제Ⅲ장에서 검토한 선행연구와 국내 외국인주민 및 공공 사회복지 현황에 관한 분석 내용을 토대로, 지역 내 외국인주민이 지방정부 공공 사회복지 세출예산에 미치는 영향에 관한 실증분석을 수행한다. 분석을 위해, 226개 국내 기초자치단체의 10년(2010~2019년)간 패널 데이터셋(dataset)을 구축하고, 패널 회귀분석 기법을 이용하여 지역 내 외국인주민 규모의 확대가 공공 사회복지 세출예산의 규모와 구성에 미치는 영향을 추정하였다. 실증분석에 활용된 기초자료는 통계청 국가통계포탈, 기획재정부 지방재정연감, 행정안전부 홈페이지 등을 통해 구득하였다.

기초 분석모형으로는 지역 고정효과(region fixed effects)와 시간(연도) 더미(year dummies) 효과를 동시에 통제하기 위하여 이원 고정효과 모형(two-way fixed effects model)을 사용하였다. 한편, 이민의 경제사회적 영향에 관한 분석에 있어 내생적 이주 결정으로 인하여 분석 결과에 잠재적 편의가 발생할 수 있기 때문에, 이러한 점을 고려하여 도구변수 추정법(instrumental variable estimation)을 이용한 분석 역시 수행하였다. 이때, 다수 선행연구에서 그 적절성이 확인된 바 있는 변이할당 도구변수(shift-share instrument)를 활용하였으며, 변이할당 도구변수를 이용, 지방정부의 공공 사회복지 예산 변화로 인하여 발생할 수 있는 지역내 외국인주민 규모의 변화, 즉, 역의 인과관계로 인해 발생할 수 있는 내생성 문제를 완화하고자 하였다.

분석모형의 주요 설명변수는 지역 내 외국인주민 수이고, 종속변수는 1인

당 공공 사회복지 세출예산 규모이다. 통제변수 그룹에는 인구규모 및 고령인구 비율, 지역내총생산, 1인당 지방세수입, 지방교부세액, 재정자립도 등 지역의 공공 사회복지 세출예산에 영향을 미칠 수 있는 인구사회적 요인, 경제적 요인, 재정적 요인 변수들이 포함되었다. 분석 결과를 간략히 요약하면 다음과 같다. 지역 내 외국인주민 수의 증가는 전체 공공 사회복지 세출예산 규모의 감소를 초래한다는 통계적으로 유의미한 결과가 확인되었으며, 이는 다수의 선행연구에서 확인된 바와 유사하였다. 체류유형별 외국인주민 집단의 영향을 비교분석한 결과, 외국인근로자 등 상대적으로 사회복지 접근성이 더 낮은 집단의 영향이 전체 외국인주민의 효과를 일으키는 주된 원인으로 확인되었다. 다만, 이러한 분석결과가 내국인의 부정적 인식에 의한 영향인지, 외국인주민의 낮은 사회복지 접근성 때문인지는 명확하게 구분하기 어렵다. 한편, 기능별 사회복지 세출예산에 미치는 영향 분석에서는 각 기능별 세출예산에 따라 상이한 결과가 확인되었다. 지역 특성을 고려한 부표본 분석을 통해 볼 때, 대체로 외국인주민이 다수 분포한 지역에서 이들의 영향이 더 두드러지게 작용하였고, 수도권 지역은 비수도권에 비해 외국인주민의 증가가 복지수요로 작용하는 정도가 더 크게 나타났다. 내생성을 고려한 도구변수 추정결과 역시 대체로 고정효과 모형 추정 결과와 유사한 패턴을 보였다. 단, 주요 설명변수인 외국인주민 변수의 추정계수의 절대값이 고정효과 모형에서보다 전반적으로 더 크게 나타나, 이를 통해 기존 고정효과 모형 추정결과에 내생성으로 인한 잠재적 편의가 존재하였음을 알 수 있었다.

Ⅴ. 결론 및 제언

본 연구보고서의 실증분석은 지역 내 외국인주민의 규모가 정부의 공공 사회복지 세출예산 규모에 미치는 영향에 관한 실증분석 연구의 다양한 확장을 위한 출발점을 제공할 목적으로 수행되었다. 일관적인 분석 틀을 통해, 체류유형별 외국인주민 집단의 영향, 기능별 공공 사회복지 분야 세출예산에 미치

는 영향, 지역 특성을 고려한 분석 등을 시도하였다.

분석 결과를 간략히 요약해 보자면, 지역 내 외국인주민의 증가는 대체로 지방정부의 공공 사회복지 세출예산의 감소를 초래하였으며, 이 같은 결과는 다수 선행연구에서와 유사한 것으로 확인되었다. 한편, 지역 특성, 외국인주민의 체류유형, 공공 사회복지의 기능별 부문 등에 따라 외국인주민 증가가 공공 사회복지 세출예산에 미치는 영향이 상이하게 나타났다. 분석 결과를 통해 볼 때, 현행 국내 사회복지 제도 하에서 외국인주민의 증가가 정부의 공공 사회복지 세출예산의 증가 요인으로 작용할 것이라는 일관된 증거는 확인되지 않았다. 외국인주민 집단의 경우, 여전히 내국인과 비교하여 복지 수급권과 서비스 접근성이 취약하다는 점, 현 제도 하에서 외국인 대상 사회복지 서비스의 개발이나 시행이 제한적이라는 점 등을 감안하여 분석 결과를 유의하여 해석할 필요가 있다. 한국 사회는 지금까지 선발이민국가, 선진 복지국가와 비교해 외국인주민에 대한 사회복지를 제한적으로 적용해 왔다. 수용국의 입장에서 외국인주민 또는 이민자에 대한 복지 혜택 제공은 국민정서나 정치적 측면에서 민감한 사인이기는 하지만, 전체 사회질서의 유지와 사회통합이라는 공익적 목적 달성을 위한 제도의 보완과 국민인식 개선에 관한 합리적인 정책 방향을 모색할 필요가 있다.

본 연구는 통계자료의 제약 등으로 인해 몇 가지 한계점을 가질 수밖에 없었다. 외국인주민의 세수 측면 기여에 대한 분석, 기초자치단체의 재정적 독립성을 고려한 세부사업 단위 분석, 코로나 발생 기간에 대한 분석, 외국인주민의 사회보장 수요 현황 분석 등 향후 보다 면밀한 후속 분석작업을 위해서는 추가적인 데이터의 보완이 수반되어야 한다. 본 연구 결과를 토대로 하여 공공재정 분야에서 이민의 사회경제적 영향에 관한 심층적인 실증 연구가 활성화되기를 기대한다.

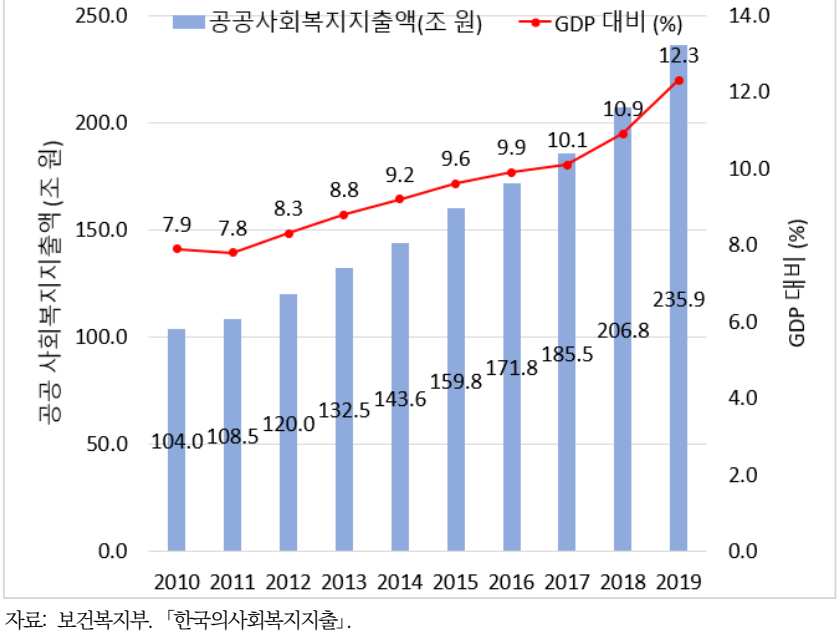
Ⅰ. 서론

1. 연구 배경과 필요성

2019년 기준, 한국의 공공 사회복지 지출 규모는 약 235.9조 원으로, 이는 한국 전체 GDP의 약 12.3%에 달한다. 정부는 이처럼 매년 천문학적 비용을 공공 사회복지에 투입하고 있으며, 사회복지 지출 규모는 꾸준히 늘어나고 있다.

〈그림 Ⅰ-1〉 공공사회복지지출 규모 추이(2010~2019)

(단위: 조 원, %)



자료: 보건복지부. 「한국의사회복지지출」.

〈그림 Ⅰ-1〉은 최근 10년(2010~2019년)간 한국의 공공 사회복지지출액 규모 변화 추이를 나타낸다. 2010년 공공 사회복지 지출액은 약 104조 원으로 GDP 대비 7.9% 수준이었는데, 이후 꾸준히 증가해 2019년에는 그 규모가 235.9조 원으로 두 배 이상 커졌으며, GDP 대비 12.3% 수준까지 증가하였다. 이는 같은 기간 동안 GDP의 증가보다 공공사회복지 지출의 증가가 더 큰 폭으로 발생하였음을 짐작할 수 있는 수치이다.[1] 저출산 기조의 지속과 고령화로 인해 생산가능인구가 급격히 감소하고 있는 상황에서, 향후 공공 사회복지에 대한 수요는 현재까지의 증가 추세보다 훨씬 더 가파르게 늘어날 것으로 예상된다.

그러나 이 같은 추세에도 불구하고, GDP 대비 비중 면에서 볼 때 아직 선진 복지국가의 사회복지 지출 수준과 비교하면 한국의 공공 사회복지 규모는 그리 큰 수준이 아니다. 〈표 Ⅰ-1〉과 〈표 Ⅰ-2〉는 OECD 주요 회원국의 최근 10년(2010~2019년)간 공공 사회복지 지출 규모 추이를 보여준다. 〈표 Ⅰ-1〉은 GDP 대비 공공 사회복지지출의 비중을 나타낸다. 프랑스의 경우, 꾸준히 공공 사회복지지출의 규모가 GDP 대비 30% 이상을 기록하고 있으며, 북유럽의 대표적 복지국가로 잘 알려진 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이 등과 독일 역시 2010년 이후 공공 사회복지지출 규모가 GDP 대비 20%를 상회하고 있음을 알 수 있다. 인접 국가 일본 역시 한국과 비교할 때 GDP 대비 공공 사회복지 비중이 거의 두 배 이상으로 유지되고 있다. 한편, 〈표 Ⅰ-2〉는 각국의 일반정부 지출에서 공공 사회복지 지출이 차지하는 비중을 보여준다. 2019년 기준, 한국의 일반정부지출 대비 공공 사회복지 지출 비중은 약 36.2%로, OECD 회원국 평균(47.7%) 수준보다 10%point 이상 낮았다.

1) 「한국의사회복지지출」은 OECD 회원국 가입 이후 사회복지지출(Social Expenditure)을 추계해 국내에 공표하고 의무적으로 OECD에 제출한다. 사회복지지출은 부문별로 공공, 법적민간, 자발적 민간 사회복지 지출로 구분되는데, 여기서는 공공 사회복지지출만을 반영한 수치를 제시하였다 (「한국의 사회복지지출」 통계정보보고서, 2019).

〈표 Ⅰ-1〉 OECD 주요국의 GDP 대비 공공 사회지출 비중

(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
호주	16.6	17.0	17.3	17.3	17.8	18.2	17.5	17.1	16.6	20.5
캐나다	17.6	17.1	17.2	17.0	16.9	17.9	18.3	18.0	18.0	18.8
미국	19.0	18.7	18.5	18.4	18.4	18.5	18.7	18.5	18.2	18.3
일본	21.0	21.8	21.8	21.8	21.5	21.9	22.0	22.1	22.2	22.8
독일	26.1	24.8	24.7	24.8	24.8	25.1	25.3	25.2	25.3	25.6
프랑스	31.0	30.7	31.2	31.7	32.0	31.8	31.9	31.4	31.0	30.7
영국	23.1	22.9	23.0	22.2	21.7	21.3	20.6	20.2	19.7	19.5
덴마크	29.9	30.0	30.2	30.0	30.0	30.0	29.4	29.0	28.5	28.4
스웨덴	25.8	25.3	26.3	26.9	26.6	26.1	26.5	25.9	25.6	25.1
핀란드	27.4	27.1	28.3	29.4	30.2	30.5	30.4	29.6	29.4	29.4
노르웨이	22.1	21.6	21.5	21.9	22.8	24.7	25.9	25.1	24.2	25.3
한국	7.9	7.8	8.3	8.8	9.2	9.6	9.9	10.1	10.9	12.3
OECD 평균	20.4	20.1	20.1	20.2	20.2	20.1	20.1	19.8	19.7	20.1

자료: OECD 사회복지지출(SOCX) 통계(stats.oecd.org)

〈표 Ⅰ-2〉 OECD 주요국의 일반정부지출 대비 공공 사회지출 비중

(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
호주	44.8	45.7	47.6	47.2	48.4	48.5	47.5	46.2	45.2	49.0
캐나다	40.5	40.5	41.5	42.1	42.7	43.7	44.1	43.6	43.4	42.3
미국	44.2	44.4	45.6	47.0	48.0	48.7	48.8	48.5	48.0	47.9
일본	53.0	54.3	54.1	54.1	54.3	56.5	56.9	57.8	57.8	56.2
독일	54.1	54.7	54.9	55.3	56.0	56.8	57.0	57.1	57.0	56.9
프랑스	54.5	54.5	54.6	55.3	55.9	55.9	56.3	55.7	55.7	55.5
영국	49.4	50.2	51.1	51.2	50.9	51.0	50.3	49.7	48.8	45.4
덴마크	52.8	53.2	52.1	53.8	54.4	55.0	56.1	57.3	56.4	57.3
스웨덴	51.3	50.8	51.5	52.2	52.4	52.9	53.4	52.5	51.4	51.0
핀란드	50.9	50.5	51.1	51.8	52.7	54.0	54.7	55.1	55.0	55.2
노르웨이	48.7	48.8	49.6	49.4	49.4	50.1	50.3	49.8	49.6	49.0
한국	26.6	25.7	27.0	29.3	30.2	31.7	32.6	33.4	35.0	36.2
OECD 평균	44.8	45.0	45.6	45.7	46.2	46.6	47.3	47.3	47.1	47.7

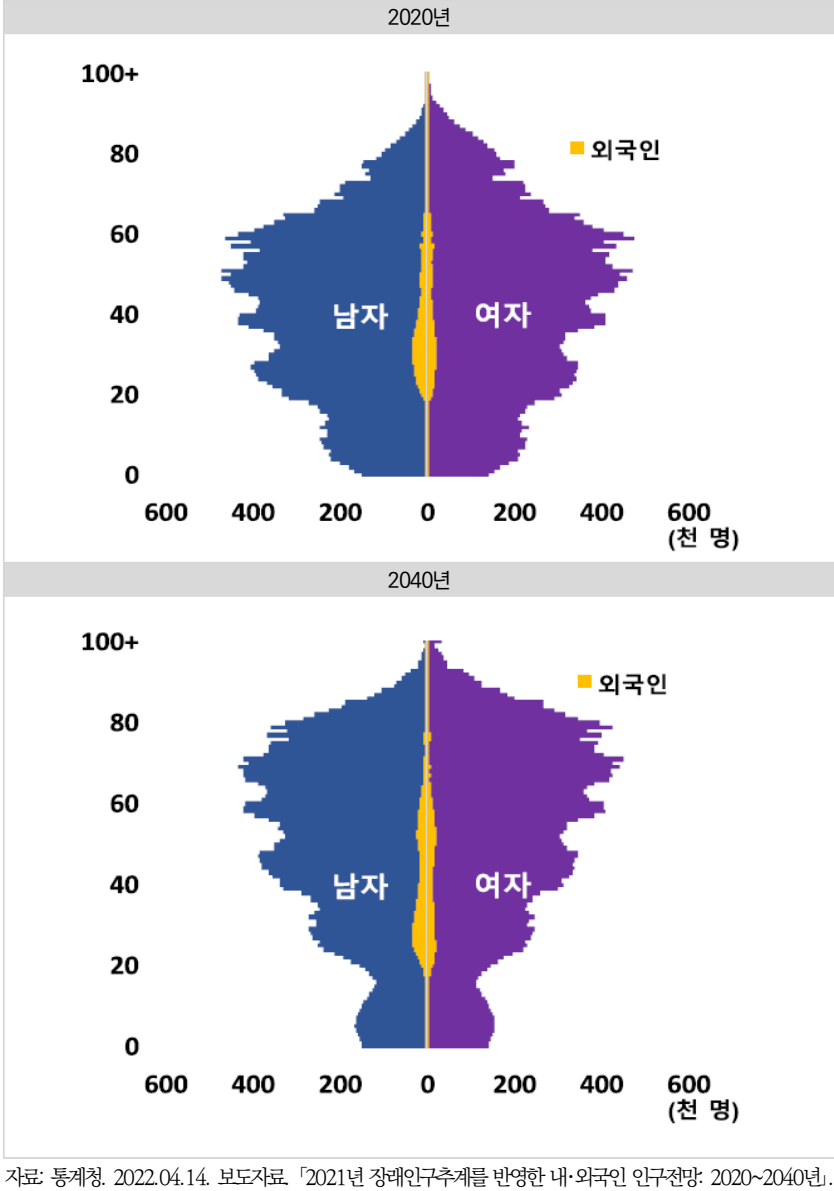
자료: OECD 사회복지지출(SOCX) 통계(stats.oecd.org)

OECD 회원국 상당수가 일반정부지출 가운데 절반 또는 그 이상을 공공사회복지지분야에 투입하고 있다는 점은 그만큼 정부 입장에서 사회복지의 중요성을 대단히 높게 인식하고 있음을 시사한다. 물론, 개별국가가 가진 역사적 배경, 사회복지 제도, 정치체제, 경제환경 등에 차이가 있으므로, 사회복지 지출 규모를 직접 비교하기는 쉽지 않다. 그럼에도, 세계 어디서나 국민의 삶의 질을 일정 수준 이상으로 유지하고 취약계층을 보호하기 위한 정부의 역할이 꾸준히 요구된다는 점을 확인할 수 있다.

특히, 최근 한국 사회의 저출산 기조와 고령화 추세가 장기·가속화됨에 따라, 생산가능인구의 감소, 고령인구의 증가로 인한 사회복지 부담에 대한 우려가 커지고 있다. 〈그림 Ⅰ-2〉는 2022년 통계청이 발표한 「2021년 장래인구추계를 반영한 내·외국인 인구전망: 2020~2040년」 보도자료에 수록된 2020년과 2040년의 인구 피라미드를 보여준다. 〈그림 Ⅰ-2〉를 통해 확인할 수 있듯, 내국인 기준 전체 인구 구성에서 유소년인구가 점차 감소해 2040년에는 8.9%까지 떨어짐과 동시에, 65세 이상 고령인구의 비율은 계속해서 증가하여 2020년(16.1%)보다 2배 이상(35.3%) 커질 것으로 전망된다. 이는 생산가능인구의 부양 부담이 지금보다 훨씬 커질 것이라는 것을 의미한다. 통계청 전망에 따르면, 유소년인구 감소로 인해 유소년에 대한 부양 부담은 다소 줄어들지만, 노년부양비의 급격한 증가로 인해 2040년 총부양비는 2020년의 두 배에 달할 것으로 나타났다. 또한, 유소년인구 백 명당 65세 이상 고령인구 수를 뜻하는 노령화지수 역시 2040년이 되면 2020년 수준의 세 배를 훌쩍 뛰어넘을 것으로 예상되고 있다(〈그림 Ⅰ-3〉 참조).

〈그림 Ⅰ-2〉 연령계층별 인구구조의 변화(2020, 2040년)

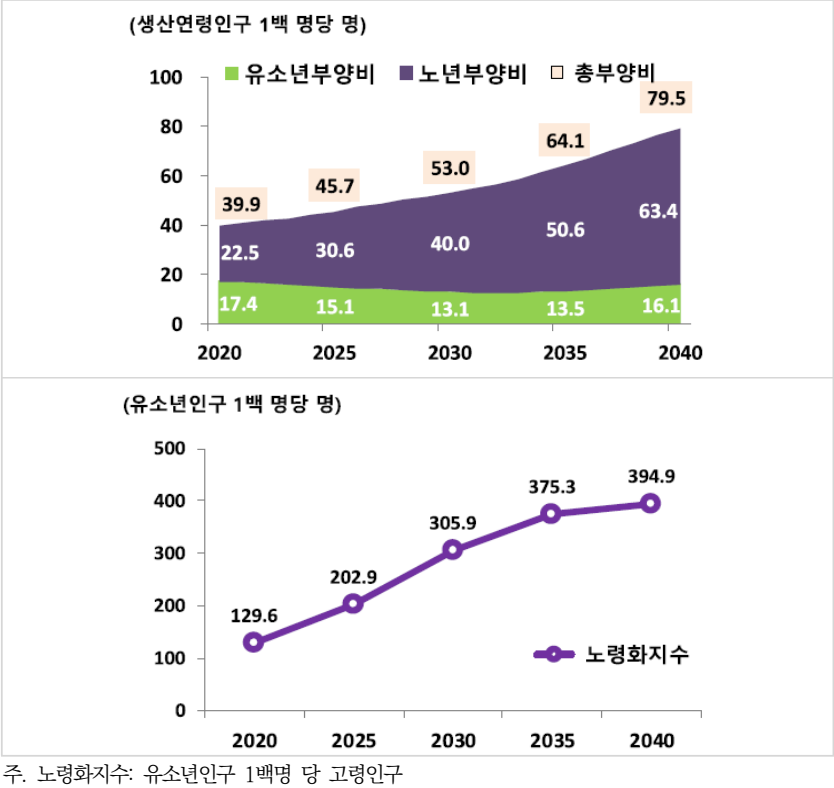
(단위: 천 명)



자료: 통계청. 2022.04.14. 보도자료. 「2021년 장래인구추계를 반영한 내·외국인 인구전망: 2020~2040년」.

〈그림 Ⅰ-3〉 내국인 부양비와 노령화지수 추이(2020~2040년)

(단위: 1백 명당 명)



주. 노령화지수: 유소년인구 1백명 당 고령인구

자료: 통계청. 2022.04.14. 보도자료. 「2021년 장래인구추계를 반영한 내·외국인 인구전망: 2020~2040년」.

이는 중장기적 관점에서 정부의 공공 사회복지에 대한 재정적 부담이 대단히 커질 수 있다는 점을 뜻한다. 한편, 이주배경인구[2]의 경우 그 규모가 2020년 기준 218만 명에서 2037년 300만 명을 돌파해, 2040년에는 323만 명 수준으로 증가할 것으로 전망되고 있으며, 이는 총인구 중 6.4%에 해당되는 수치이다. 또한, 인구 피라미드의 변화 추이, 즉 고령화의 속도 역시 내국

2) 이주배경인구=내국인(귀화)+내국인(이민자2세)+외국인(통계청 보도자료, "2021년 장래 인구추계를 반영한 내외국인 인구전망: 2020~2040", 2022).

인과 비교하여 상대적으로 더딘 것으로 나타났다. 이주배경인구의 경우 내국인 인구와 달리, 2020~2040년간 학령인구가 약 1.6배 증가할 것으로 전망되었을 뿐만 아니라, 생산연령인구 또한 꾸준히 증가세를 유지할 것으로 예상되었다. 이는 향후 한국 사회의 인구구조, 경제, 사회 전반에서 이주배경인구가 차지하는 비중과 그 중요성이 더욱 커질 것이라는 점을 시사한다.

이민 수용국에서 국가 내 이민자 규모가 확대됨에 따라 사회복지에 관한 다양한 이슈가 발생할 수 있다. 한국에서는 최근 코로나19 발생 상황에서 국내에 거주 중인 외국인주민에 대한 공공마스크나 긴급재난지원금의 지급 등에 관한 논란이 일기도 하였다. 감염병 창궐과 같은 특수한 상황뿐만 아니라, 외국인에 대한 사회보험 적용, 공공부조 지급 대상과 범위의 설정 등 공공 사회복지 제도 전반에 걸쳐 이민정책과 관련된 다양한 정책 이슈가 존재한다.

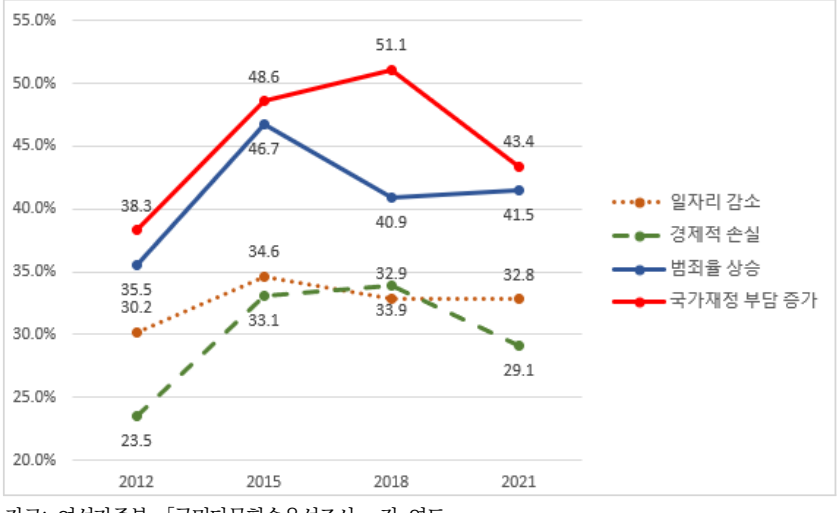
미국, 유럽 등 해외에서는 이미 이민과 사회복지에 관한 다양한 연구가 수행되었다. 구체적으로, 이민의 확대가 사회복지에 대한 내국인의 선호나 정책 및 정당 지지 성향에 미치는 영향, 또는 사회복지 지출 규모에 미치는 이민의 효과 등 데이터를 활용한 분석 연구가 꾸준히 이루어지고 있다. 그러나 국내에서는 아직 이민과 공공재정 및 사회복지에 관한 실증분석 연구 활동이 그리 활발하지 못한 실정이다. 이민과 사회복지와 관련해서, 지금까지 국내에서는 주로 외국인에 대한 사회복지 적용에 관련된 법, 제도나 해외사례에 관한 검토 연구가 수행되었다.

급격한 인구감소와 인구구조 변화에 대한 위기감이 고조됨에 따라, 최근 이민자 유입 확대의 필요성을 비롯한 이민정책에 관한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 국내 외국인주민 규모 역시 코로나19 발생 시기를 제외하면 꾸준히 증가하는 양상을 보이고 있으며, 국내 정주 외국인주민 규모가 늘어남에 따라 이들의 고령화, 자녀 세대 등에 관한 정책 수요 역시 점차 확대될 것으로 예상된다. 또한, 앞서 언급한 것처럼 저출산과 고령화 추세가 장기적으로 지속될수록 인구구조의 변화 측면에 있어 외국인주민이 차지하는 비중과 그 중요성 역시 더욱 커질 것이 자명하다. 특히, 외국인주민에 대한 사회복지 제

도의 적용에 관해서는 국민적 공감대가 대단히 중요하게 작용할 수 있다. 〈그림 Ⅰ-4〉는 2012~2021년간 실시된 국민다문화수용성 조사 중 '외국인 및 외국이주민에 대한 지각된 위협인식'에 대한 조사결과를 보여준다.[3)]

〈그림 Ⅰ-4〉 외국인 및 외국이주민에 대한 위협 인식(2010~2019년)

(단위: %)



자료: 여성가족부. 「국민다문화수용성조사」. 각 연도.

'우리나라에 외국이주민과 외국인이 증가하면 그들을 지원해야 하기 때문에 국가 재정 부담이 커질 것인지'에 대하여 묻는 질문에, '대체로 그렇다' 또는 '매우 그렇다'고 답한 응답자의 비율이 2012년 조사 결과에서 38.3%, 2015년 48.6%, 2018년 51.1%로 꾸준히 증가해, 상당수 국민이 외국인 내지는 이주민의 증가가 국가재정에 부담으로 작용할 것이라는 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 조사 전반에 걸쳐, 대체로 국민들은 외국인 또는 이주민의 증가로 인해 발생할 수 있는 일자리 감소, 경제적 손실, 범죄율 상승과

3) 국민다문화수용성 조사는 3년 주기로 실시되었다.

같은 위협과 비교하여 국가재정 부담에 대한 위협을 더 크게 느끼고 있는 것으로 드러났다. 한편, 2021년에는 같은 질문에 대한 응답 비율이 43.4%로 줄어들었음을 확인할 수 있는데, 이는 최근 들어 외국인의 증가가 국가재정에 부담을 줄 것이라는 일반 국민의 인식이 과거에 비해 다소 완화되었음을 짐작할 수 있게 한다.

따라서, 실제로 국내 외국인주민의 증가가 일반 국민이 인식하고 있는 것처럼 외국인주민을 지원하기 위한 국가 재정의 부담을 초래하였는지, 만일 부담을 초래하였다면 그 크기는 어느 정도인지 등을 지금까지 축적된 데이터를 기반으로 한 실증연구를 통해 확인하는 작업이 대단히 중요하다. 또한, 이와 같은 실증분석 연구 결과를 바탕으로 향후 변화하는 인구구조와 축소사회에 대응하기 위해 외국인주민에 대한 사회복지 제도와 정책 수립과 시행의 방향성에 대한 논의가 본격적으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

2. 연구 목적

사회보험, 공공부조, 사회서비스를 포함한 한국의 사회보장제도는 「사회보장기본법」, 「국민기초생활보장법」 등 관련된 법적 근거에 따라, 제도의 적용대상을 '국민'으로 정하고 있다. 국내 외국인주민에 대한 사회보장의 적용은 기본적으로 상호주의 원칙을 따르되, 관계 법령에서 정하도록 하고 있다. 「국민기초생활보장법」에서는 외국인에 대한 특례조항(제5조의2)을 통해, '국민과 혼인, 본인 또는 배우자가 임신 중, 한국 국적 미성년 자녀 양육 배우자의 한국 국적 직계존속과 생계 또는 주거를 같이 하는 경우'에 수급권자가 된다고 정하고 있어, 결혼이민자 또는 다문화가족이 여기에 해당된다.

한편, 경기도 안산시나 시흥시 등과 같이 외국인주민 규모가 크고 이들이 지역주민 가운데 큰 비중을 차지하는 지방자치단체에서는 외국인주민 지원 조례 제정 등을 통해 외국인주민에 대한 보편적 사회복지 서비스를 제공하려는 노력이 상대적으로 많이 이루어지고 있다.

본 연구보고서는 기초자치단체 단위 패널데이터 실증분석을 통해 지역 내 외국인주민 규모의 확대 및 구성의 변화가 지방정부의 공공 사회복지 지출에 미치는 영향을 세출예산 측면에서 분석하는 것을 목적으로 한다.[4] 이와 같은 작업을 통해, 그간 국내에서는 드물게 수행된 국내 통계 및 데이터를 활용한 이민과 공공재정 및 사회복지에 관한 실증분석 연구 저변을 확대하고, 본 연구 결과를 바탕으로 향후 다양한 후속연구 확장 가능성을 제공하고자 한다. 또한, 체류유형에 따른 외국인주민의 특성, 지역별 특성 등을 다각적으로 고려한 기초자치단체 패널 실증분석을 통해, 외국인주민의 증가가 지방정부의 공공 사회복지 세출예산 규모 및 구성에 미치는 영향을 분석함으로써, 예산 측면에서 지속가능한 지방재정, 외국인주민의 기본권 보장 및 사회복지 혜택 적용 등에 관한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

3. 연구내용 및 방법

본 연구보고서는 총 5개의 장으로 구성된다. 먼저, 제Ⅰ장 서론에서는 연구의 배경, 필요성과 목적, 주요 연구내용 및 방법 등에 관하여 기술한다. 제Ⅱ장에서는 이민과 공공재정 및 공공 사회복지 지출 또는 사회복지에 대한 대중의 지지에 관한 문헌 등 기존 국내·외 연구와 국내 이민자 관련 사회복지 시스템에 관한 법·제도에 관하여 검토한다.

제Ⅲ장에서는 각종 가용한 행정통계 자료를 활용하여 국내 외국인주민 과 지방정부의 사회복지 재정 현황 및 추이에 대한 기초통계 분석을 수행한다. 구체적으로, 국내 외국인주민의 규모, 지역별 분포, 체류유형별, 연령계층별 구성의 변화 추이를 관찰하고, 향후 사회복지 수요에 영향을 줄 수 있는 잠재요인을 파악할 수 있는 사전적 검토 자료를 마련하고자 한다. 또한, 전국 및

4) 기초자치단체 단위 패널분석을 위한 자료의 한계 등으로 인해, 기여 기반의 사회보험 재정은 본 연구보고서의 분석 대상에서 제외하였다.

지방정부 단위에서 공공 사회복지 세출예산 규모와 구성, 그 변화 추이를 관찰함으로써, 공공 사회복지 지출 현황을 분석한다.

제Ⅳ장에서는 제Ⅱ장에서 검토한 문헌연구 내용과 제Ⅲ장에서 살펴본 주요 기초통계 분석자료를 토대로 하여, 국내 226개 기초자치단체의 10년(2010~2019년)간 패널데이터셋을 구축, 패널 회귀분석을 수행한다. 이때, 실증분석 모형은 지역 고유의 특성을 고려한 고정효과 모형을 채택하고, 전체 외국인주민 및 체류유형별 외국인주민 집단이 공공 사회복지 지출에 미치는 영향, 지역 고유의 특성을 고려한 부표본 분석 등 다각적인 비교분석을 수행한다. 또한, 지방정부의 사회복지 지출 수준을 고려한 이민자의 내생적 이주 선택으로 인해 발생할 수 있는 잠재적 편의 문제를 완화하기 위해, 도구변수 추정법을 활용한다.

제Ⅴ장에서는 전반적인 연구내용을 실증분석 결과를 중심으로 요약하고, 이를 바탕으로 관련 정책 방향성에 관한 시사점을 제시하고자 한다. 끝으로, 본 연구의 한계점에 관하여 기술하고, 후속 연구의 필요성에 대하여 제안하는 것으로 연구보고서를 갈음하고자 한다.

Ⅱ. 선행연구 검토

제Ⅱ장에서는 이민이 수용국의 공공재정, 특히 본 연구에서 중점적으로 다루고자 하는 정부의 사회복지 지출에 미치는 영향과 관련된 기존 연구를 종합적으로 검토한다. 구체적으로, 기존 연구에서 다뤄진 이민과 재정지출 및 공공 사회복지 지출(또는 재분배정책) 간 메커니즘에 관한 이론적 논의와 관련 실증분석 연구 결과를 중점적으로 살펴본다. 아울러, 선행연구를 통해 한국의 이민과 사회복지지출 간 상관관계 실증분석을 위한 모형 설정에 관한 주요 시사점을 확인한다.

1. 이민과 정부의 재정지출에 관한 해외 선행연구

미국, 유럽 등 주요 선진국은 지난 60여 년간 국제이주자의 주된 종착지로 여겨졌으며, 이들 국가에서 이민 현상은 과거부터 현재까지 꾸준히 정책적 관심을 받는 주요 이슈 중 하나이다. 또한, 주요 선진국에서는 이민이 정치적으로 중요한 의제로 다뤄지고 있으며, 최근 미국과 유럽 다수 국가에서 선거의 주요 쟁점이 되기도 하였다. 특히, 이민과 관련된 사회 문제에 직면한 많은 국가에서 이민정책과 복지 국가, 복지시스템의 설계에 관한 정치적, 사회적 갈등 현상을 경험하고 있다.

지금까지 이민정책 연구에서 가장 주된 관심사로 논의된 주제는 노동시장과 관련된 경제적 사안들이었다. 지난 30여 년 동안 이민이 수용국의 노동시장에 미치는 영향에 관하여 연구한 다수 경제학 문헌은 이민이 수용국 근로자의 임금과 고용에 미칠 수 있는 영향에 초점을 둔 분석 결과를 제시하였다(예: Altonji and Card 1991; Borjas 2003; Dustmann et al. 2005,

2013; Manacorda et al. 2012; Card et al. 2012).[5]

수용국 내 이민자의 유입 확대가 노동시장에 미치는 영향과 더불어, 이민과 관련된 또 다른 이슈 즉, 이민이 정부의 재정에 미치는 영향 역시 일반 시민과 정책입안자의 주요 관심 사안으로 다뤄지고 있다. 구체적으로, 수용국 선주민(native)의 관점에서 이민자 유입 증가가 수용국의 조세 및 복지시스템에서 비용으로 작용하는가, 이민자가 (내국인 또는 선주민과 같은 수준으로) 조세 시스템에 공평하게 기여하고 있는가 등에 관한 논의가 여기에 해당된다. 수용국의 선주민들이 '이민자들이 자신들보다 세금을 덜 납부하고 또는 (그것과 더불어) 더 많은 복지 혜택을 누린다'라고 생각할 때, 이 같은 사회적 우려가 정치적 논쟁의 원인이 될 수 있다.[6]

Dustmann and Preston(2007)은 인식조사 데이터(attitudinal data)를 이용한 분석을 통해, 이민자 유입 증가에 대해 선주민들이 갖는 세금 및 복지시스템에 관한 우려가 임금이나 고용 측면에 대한 우려보다도 이민정책에 관한 개인의 평가에 더 중요하게 작용한다는 강력한 증거를 제시한 바 있다. 이와 관련하여, 북미와 유럽 등 선진국에서는 이민이 정부 재정, 공공지출, 또는 재분배정책에 미치는 영향에 관한 연구가 상당히 활발하게 진행되었다(예: Auerbach and Oreopoulos 1999; Storesletten 2000; Mayda 2006; Rowthorn 2008; Eger 2010; Jofre-Monseny et al. 2016; Ferwerda 2021; Alesina et al. 2023).

한편, Elsner and Concannon(2020)에 따르면, 사회과학의 주요 핵심가

5) 이들의 연구는 주로 수용국으로 유입된 외국인 노동자가 수용국 노동시장에서 내국인 노동자와 경쟁 관계에 놓이게 되며, 외국인 노동자가 내국인 노동자의 일자리를 대체하거나 임금수준에 악영향을 끼칠 가능성이 있느냐에 초점을 맞추고 있다. 한편, Card(2001, 2005), Foged and Peri(2006), 및 Ottaviano and Peri(2012) 등의 연구에서는 외국인 노동자의 유입이 선주민의 임금수준에 부정적인 효과가 거의 없거나, 또는 양(+)의 효과가 있다는 결과를 보였다.

6) 대다수 선진국은 GDP의 상당 부분을 세금과 이전지출을 통해 재분배하고 있으며, 국가가 제공하는 관대한 복지 혜택이 이민자들을 유치한다는 주장이 종종 제기된다 (Elsner and Concannon 2020).

설 중 하나는 '사회가 다양화될수록 (그 사회의 구성원들이) 공통된 정책에 동의하기가 훨씬 어려워지고 이는 재분배가 덜 이루어지는 결과에 이르게 한다'는 것이다. 이러한 가설은 특히 유럽에서 복지국가(welfare state)의 미래와 관련된 논쟁의 원인으로 작용하였으며, '유럽 사회가 더욱 다양해짐에 따라 재분배가 줄어들까?'와 같은 질문에 대한 답을 찾는 연구가 시작되는 계기로 작용하였다(예: Freeman 1986; Alesina and Glaeser 2004).

이민자의 유입이 정부의 재정지출, 복지국가 시스템 또는 재분배정책에 미치는 영향에 관한 연구는 주로 유럽연합(EU) 회원국 또는 미국 등 선진국을 중심으로 수행되었다. 이들 연구는 구체적으로 다음의 두 가지 연구 주제를 대상으로 삼았다. 첫째는 이민자들의 유입에 관한 '자국민의 태도와 인식(소득과 교육 수준이 낮다는 인식)'과 '재분배정책에 관한 지지, 특히 보건 및 사회복지지출 등 사회보장 분야 정부지출' 간 관계에 관한 연구이다. 두 번째는 이민자 유입이 정치경제학적 메커니즘을 통해 '수용국의 사회복지정책 또는 이민정책'에 미치는 영향에 관한 연구이다. 이하 소절에서는 위 두 가지 연구 주제에 관한 기존 논의를 중점적으로 살펴보고자 한다.[7)]

가. 이민자 유입에 따른 자국민의 인식에 관한 기존 논의

다수의 기존 문헌에서 '수용국 내 이민 확대에 따른 선주민(또는 자국민)의 인식'을 '이민자 유입 또는 인종다양성의 심화가 사회보장과 관련된 복지정책(welfare policies) 및 정부지출에 영향을 미칠 수 있는 메커니즘'에서 중요한 요소로 작용한다는 점을 설명하고 있다. 즉, 이민자에 대한 선주민(또는 자국민) 개개인의 인식 내지는 사고방식, 이민자 유입과 정부지출 간 관계를 선주민(또는 자국민)이 어떻게 인식하는지가 실제 공공정책에 관한 의사결정 과정에서 중요한 요인으로 작용한다는 것이다(Soroka et al. 2016; Kim

7) 수용국 내 이민자의 유입과 정부의 재정지출 간 관계에 관한 기존 논의는 김도원·이동원(2020), Kim and Lee(2021), Kim(2022) 등의 관련 내용을 중심으로 재정리하였다.

2022).[8] 예를 들어, 자국민들이 자신과 동질적인 민족(또는 인종)만이 수혜 대상이 될 수 있는 복지시스템을 더 선호한다면, 인종다양성의 심화는 필연적으로 정부의 사회복지에 대한 지지를 감소시키고, 이는 실제 복지지출 수준에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 즉, 수용국 내 이민의 확대가 사회복지에 대한 지원과 지지를 억제하는지 또는 그렇지 않은지 여부는 수용국 선주민 개개인이 일반적으로 이민자에 대해 어떠한 생각을 가지고 있는가에 달려 있다는 것이다(Kulin et al. 2016).[9] 이와 같은 맥락에서, 사회복지 지출에 대한 개별 시민의 지지는 '실제 이민자의 존재'보다 '시민이 인지하는 이민자의 존재'에 의해 상당한 영향을 받는다고 알려져 있다.

이민과 재분배에 관한 최근 Alesina et al.(2023)의 연구에 따르면, 재분배에 대한 낮은 지지도를 예측하는 데에 가장 중요하게 작용하는 변수는 이민자들이 복지국가 또는 복지시스템에 무임승차(free-ride)하고 이를 이용한다는 '생각(belief)'이다. 또한, 저자들은 이민자들이 자국민에 비해 경제적으로 취약하다는 인식, 즉 교육 수준이 낮고 실업률과 빈곤율이 자국민보다 더 높다는 생각이 복지시스템에 대한 지지 수준을 낮추는 데 중요한 역할을 한다는 점을 발견했다. Tabellini(2020)은 이민자의 유입이 수용국에 미치는 정치 및 경제적 효과에 관한 연구를 통해, 이민자 유입의 증가가 수용국 노동시장에는 긍정적인 영향을 미치는 한편, 이민자의 유입이 재분배에 대한 자국민의 정치적 지지도 저하를 초래할 수 있다는 분석 결과를 보고하였다. 한편, 이민과 재분배 지출에 관한 최근 연구에서는 이 둘 사이에 존재하는 상관관계가 이민자들이 수용국에서 가질 수 있는 선거권의 확대 여부에 따라서도

8) 정부의 정책 변화를 설명하는 데 있어 국민 개개인의 태도(attitude)와 인식(perception)의 중요성은 비교복지국가(comparative welfare state)와 관련된 연구 및 국제이주에 관한 문헌에서 모두 강조되어왔다. 이때, 태도와 인식은 정책 의제를 설정할 때, 정책의 선택을 제한할 때, 및 정책 결정을 합법화할 때 영향을 미친다고 상정하고 있다(예: Svallfors 2012; Soroka et al. 2016).

9) Kulin et al. (2016, p. 2): "whether immigration depresses support for social welfare should depend on what individuals think about immigration in general."

달라질 수 있다는 점이 확인되기도 하였다(Ferwerda, 2021).

기존 문헌에서는 이민자에 대한 자국민의 인식 수준과 공공 사회지출에 대한 일반의 지원 또는 지지(general support) 간 관계에는 '반연대 효과(anti-solidarity effect)'와 '보상 효과(compensation effect)'라는 두 가지 상반된 관점의 효과가 존재한다고 보았다(Finseraas 2008; Eger 2010; Bourgoon and Roodujin 2021).

먼저, '반연대 효과'는 인종다양성에 관한 부정적인 태도가 공공 사회지출에 대한 지원이나 지지를 약화시킬 수 있다는 논리이다(Alesina and Glaeser 2004; Mau and Burkhardt 2009; Senik et al. 2009; Garand et al. 2017). 예를 들어, Garand et al.(2017)은 (유럽인들에 비해) 이민자들에 대해 더 부정적인 인식을 지닌 미국인들이 '복지의 이민화(immigrationization of welfare)'라는 개념을 토대로 사회복지, 소득재분배 정책에 대한 지지를 낮추는 경향이 있다고 주장하였다. 이와 유사하게, 유럽 국가에서도 이민과 복지국가, 복지시스템에 대한 지지 사이에 존재하는 부정적인 상관관계에 대한 증거가 발견되었다. 특히, 이민 현상과 이민자에 대해 부정적인 인식과 우려가 큰 내국인일수록 사회복지에 관한 지지를 철회하거나 반대하는 강도가 더 센 것으로 나타났다.

이러한 점에서 볼 때, 수용국 내 이민자 집단의 확대는 선주민 또는 자국민이 다른 민족이나 문화적 배경을 가진 사람들에 대한 연대감이나 신뢰를 덜 갖게 할 수 있고, 결과적으로 복지국가를 뒷받침하는 사회적 신뢰 수준과 연대 의식을 약화시킬 수 있다(Alesina and La Ferrara 2002; Hechter 2004; Soroka et al. 2007). 또한, 관련 연구들은 이민자들이 종종 복지시스템의 기여자라기보다 온전히 수혜자로 여겨진다거나(Hanson et al. 2007), 선주민(자국민)보다 복지 혜택을 받을 자격 요건이 미흡한 것으로 받아들여질 때(van Oorschot, 2006), 인종다양성의 심화는 사회보장제도와 관련된 정부지출에 대한 대중의 지지를 약화시킬 수 있다고 주장하였다.

한편, 또 다른 연구에서는 이민의 확대가 공공지출 및 재분배정책에 대한

자국민 선호를 감소시키는 원인이 '사람들이 자신과 동질적인 민족(또는 인종) 집단에 소득을 재분배하는 것을 선호(in-group bias)하기 때문'이라는 주장이 제기되었다(Gaston and Rajaguru 2013; Elsner and Concannon 2020). 특히, 대체로 관대한 복지제도를 가진 유럽 국가에서조차도 이민자의 증가가 공공복지에 대한 자국민의 인식에 부정적 영향을 끼칠 수 있으며, 결과적으로 이민자의 증가가 복지지출의 감소를 초래하는 경향이 관찰되었다(Razin et al. 2002; Eger 2010; Soroka et al. 2016). Dahlberg et al.(2012)은 1985~1994년간 스웨덴의 이민자 유입과 지역주민의 재분배에 대한 선호 사이에 존재하는 인과관계를 분석하였다. 당시 스웨덴에서 시행된 난민 정착 프로그램을 도구변수로 이용한 분석 결과를 통해, 이민자의 증가가 재분배정책에 대한 선호에 유의미한 음(-)의 영향을 미친다는 점을 확인하였다. Elsner and Concannon(2020)은 설문조사 데이터를 이용하여 자국민은 '이민자를 상대적으로 사회적 혜택을 덜 받아 마땅한 집단으로 인식'하는 경향이 있으며, 특히 이민자의 출신 배경이 선주민(자국민)과 문화적으로 괴리가 큰 집단일 경우에 이민자와 공공재를 공유하려는 의사가 더 약하다는 점을 발견하였다.

지금까지 살펴본 반연대 효과 관련 연구와는 달리, 인종다양성에 대한 부정적 태도가 사회지출을 더 많은 지원으로 이어질 수 있다는 '보상 효과'에 관하여 논의한 연구(예: Finseraas 2008; Burgoon et al. 2012; Ervasti and Hjerm 2012)에 관하여 검토해 보겠다. Finseraas(2008)은 이민의 부정적인 효과(반연대성)를 인정함과 동시에 그 연관성이 긍정적인 방향으로도 작용할 수 있음을 지적하였다. 특히, 자국민의 반-이민적 태도는 이민자가 자국민의 고용과 소득 보장을 위협할 수 있다는 우려와 , 복지 프로그램을 통한 사회·경제적 보호라는 맥락에서 복지에 대한 일반적 지지가 상호작용함에 따라, 결과적으로 긍정적인 연결고리를 가질 수 있다고 보았다. 이와 유사한 맥락에서, Burgoon et al.(2012)은 국가 차원이 아닌 직업의 차원에서 경험하는 이민은 개인의 실업과 빈곤에 대한 주관적 위험을 증가시키고, 이에 대한

보상으로 복지와 재분배에 대한 지지가 강화될 수 있다는 점을 강조하였다. 즉, 자국민이 인지하는 이민자의 증가는 실업과 직업·고용 경쟁 측면에서 더 큰 우려를 촉발하고, 이는 곧 자국민으로 하여금 잠재적인 경제적 불안정성으로부터 자신을 보호하고 보상하려는 욕구를 부추겨 복지와 재분배에 대한 지지를 강화할 수 있다는 것이다.(Kunovich 2004; Ervasti and Hjerm 2012). Elsner and Concannon (2020)은 국가 간 데이터 분석을 통해, 이민과 재분배 사이에는 유의미한 상관관계가 나타나지 않지만, 한 국가 내에서 이민자 유입 확대나 인종다양성의 심화가 복지국가 및 복지시스템에 대한 지지를 감소시키고 결과적으로 재분배 정책을 축소시키는 원인이 된다는 가설을 확인하였다.

이상의 논의를 종합해 보면, 수용국 내 이민자의 유입 또는 인종다양성의 증가는 '이민이라는 사회 현상과 이민자에 대한 선주민(또는 자국민) 인식'을 매개로 하여, 국가 또는 사회 재분배에 대한 지지, 나아가 실제 정부의 재분배 정책과 공공재정에 영향을 미칠 수 있다. 아울러, 이러한 영향은 사회경제적 배경, 작동 메커니즘 등에 따라 부정, 또는 긍정의 양방향으로 모두 작용할 수 있는 것으로 보인다.

나. 이민이 공공재정에 미치는 영향에 관한 기존 논의

이민과 정부지출에 관하여 분석한 여러 기존 연구에서 수용국 내 이민자 규모의 증가 또는 인종다양성의 심화가 공공재정, 즉 정부지출의 규모 및 구성에 영향을 미친다는 점이 확인되었다. 이들 연구를 통해 확인된 분석 결과는 합의된 결론을 도출하고 있기보다는 분석 대상, 기간 등 연구 조건에 따라 다소 이질적인 경향을 보였다.

다수의 선행연구가 이민자의 증가 또는 인종다양성의 심화가 전체 정부지출의 규모 내지는 사회복지와 같은 특정한 분야의 공공지출 규모에 부정적인 영향을 끼친다는 연구 결과를 보고하였다(Alesina et al. 1999; Hopkins 2009, Jofre-Monseny et al. 2016). 예를 들어, Alesina et al.(1999)은 미

국의 지역 내 인종다양성 심화가 지방정부의 교육과 복지 관련 공공지출은 감소시키는 반면, 경찰 및 보건 분야 지출의 증가를 유발하는 등 인종다양성 심화가 모든 정부지출을 감소시키는 것은 아니라는 점을 확인하였다. Razin et al.(2002)는 18개 OECD 회원국 패널데이터 분석을 통해, 주로 저소득층인 이민자들이 수용국의 세수에 기여하는 바보다 복지지출로 혜택을 받는 정도가 더 커지는 효과, 이른바 재정누수효과(fiscal leakage effect)가 발생하고, 이로 인해 이민자 유입의 증가가 곧 자국민들이 복지지출 규모 확대를 반대하는 결과로 나타난다고 설명하였다. Alesina and Glaeser(2004)는 미국과 비교하여 서유럽 국가들이 좀 더 관대한 복지국가 체제를 유지하는 이유 중 하나로 유럽 국가들의 인종적(내지는 민족) 동질성이 미국에 비해 상대적으로 더 강하기 때문이라는 점을 들었다.

이전 소절에서 설명한 자국민의 인식에 의한 반연대 효과의 맥락과 유사하게, Böheim and Mayr(2005) 등의 연구에서는 선진국에서 이민자 유입이 증가할 때 발생하는 반-이민적 정서(anti-immigrant sentiment)가 정부지출의 규모를 축소시키는 방향으로 작용하는 경향이 있음을 보였다. 심지어 전통적으로 이민자 비중이 작고 대단히 관대한 복지제도를 가지고 있는 스웨덴에서조차도 난민의 대거 유입을 포함한 이민자 집단의 급격한 증가는 복지지출의 규모와 복지에 관한 내국인의 태도에 부정적 영향을 미쳤다는 연구 결과가 보고되기도 하였다(Eger, 2010). 또한, 스페인의 지역별 자료를 분석한 Jofre-Monseny et al.(2016)에 따르면, 1998~2006년 사이 스페인 내 이민자 비중이 약 3배 이상 급증하였는데, 이와 같은 급격한 이민자의 증가가 스페인 지방정부가 제공하는 사회서비스 지출 감소에 영향을 미친 것으로 나타났다. 한편, 이민자의 증가가 수용국의 인구구조와 노동시장에 영향을 미침으로써, 복지정책 및 사회복지 지출의 규모나 구성에 간접적으로 영향을 줄 수 있다는 견해도 있다(Soroka et al. 2016).

최근에는 이민자의 증가가 오히려 사회복지와 같은 분야의 정부지출 확대를 초래할 수 있다고 연구 결과 역시 다수 보고되고 있다. 이러한 다양한 연

구 결과들을 통해 볼 때, '이민자 유입과 정부지출 간 상관관계'라는 이슈에 대해 아직 합의된 결론이 도출되었다고 보기는 어렵다(Gaston and Rajaguru 2013; Fenwick 2019; Kim and Lee 2021). Gaston and Rajaguru(2013)은 OECD 국가 패널자료 분석을 통해, 수용국 내 이민자의 증가가 정책입안자로 하여금 복지지출을 증가시킬 유인을 제공할 수 있다는 실증적 증거를 제시하였다. Frenwick(2019) 역시 16개 유럽 국가에 대한 분석을 통해 이민자의 증가가 복지의 확대를 초래할 수 있다는 연구 결과를 제시하였다. Kim and Lee(2021)는 OECD 국가 패널데이터를 이용하여, 각 이민 수용국이 사회복지 지출에서 국방 및 공공질서 지출로 정부의 재원을 할당하는 등 다양한 방식으로 공공지출의 규모와 구성을 조정함으로써 이민자 증가에 대응하고 있다는 점을 확인하였다. 한편, Ferwerda(2021)는 9개 유럽 국가의 지방자치단체 자료를 이용하여, 이민자의 참정권이 확대된 지역에서는 재직자들이 재분배적 이전을 활용하여 이민자의 표를 동원할 유인이 있으므로, 결과적으로 공공 사회지출이 증가할 수 있다는 실증분석 결과를 보고하였다.[10)]

이상의 내용을 종합해 볼 때, 수용국 내 이민자의 증가가 정부지출, 특히 내국인이 가장 관심을 가지는 동시에 민감하게 반응할 수 있는 영역인 사회복지 분야 지출에 미치는 영향은 개별국가의 사회복지 제도 및 정책, 분석 대상 국가나 기간과 같은 데이터 특성 등 여러 가지 조건에 따라 다르게 나타날 수 있다(Rowthorn 2008; Preston 2014). 따라서 한국의 지역 내 이민자 규모의 확대가 공공 사회복지 지출에 미치는 영향 역시 데이터를 활용한 실증분석 연구가 필요한 이슈라고 볼 수 있다.

10) 최근에는 이민과 복지지출 간의 관계를 단기와 장기적 관점에서 실증적으로 분석한 연구도 있다(Römer 2023). Römer(2023)는 1980년부터 2010년까지 OECD 21개국 자료를 이용하여 이민이 사회지출 및 실업급여나 공적연금과 관련된 정책의 관대함과 어떤 관계를 보이는지 실증적으로 검토하였다.

2. 기존 실증분석 연구 결과 요약

전술한 바와 같이, 수용국 내 이민자의 유입이 전체 또는 분야·기능별 공공지출에 미치는 영향은 국가별 사회복지 제도와 정책 환경, 그리고 분석자료 등에 따라 다르게 나타날 수 있다. 본 소절에서는 기존 문헌 가운데 본 연구 보고서의 주제와 밀접하다고 판단되는 실증분석 연구 결과를 요약·정리한다(〈표 Ⅱ-1〉 참조). 이와 같은 작업을 통해, 이후 제Ⅳ장에서 수행할 실증분석의 모형 채택 및 세부 설정 근거를 확보함으로써 분석의 자의성을 최소화하고자 한다.

다수 선행연구에서 실증분석을 위한 종속변수로 주로 1인당 총 재정지출액 또는 분야별 지출액을 사용하였으며, 전체 지출 가운데 분야별 지출액이 차지하는 비중을 사용한 연구도 있었다. 주요 설명변수인 이민자 내지 외국인주민 변수는 수용국 전체 인구 대비 이민자·외국인주민이 차지하는 비중 또는 이민자·외국인주민 수의 절대 수준을 사용하였다. 이민자 또는 외국인주민 규모의 절대 수준 변수를 사용할 경우에는 전체 인구 변수를 분석모형에 포함하여 인구 규모에 따른 영향을 통제하도록 하였다.

그밖에 정부의 재정지출 규모나 구성에 영향을 미칠 수 있는 기타 통제변수로, 실업률, GDP(또는 지역내총생산), (65세 이상) 고령인구 비율, 생산가능인구 비율 등이 사용되었다. 이와 같은 변수의 구성은 OECD 및 유럽 국가 데이터를 분석한 문헌과 개별국가 내 지역별 데이터를 분석한 연구에서 대체로 유사하게 나타났다.

실증분석 방법으로는 최근 수행된 다수 연구가 패널 고정효과 모형(fixed-effects model)을 기본 모형으로 채택한 것으로 확인되었다. 또한, 내생적 이주로 인해 발생할 수 있는 분석결과의 편의를 완화하기 위한 방안으로 관련 문헌에서 전통적으로 사용된 변이할당(shift-share) 변수를 이용한 도구변수 추정법을 활용하였다. 이민과 재분배정책 간 상관관계를 분석함에 있어서 가장 중요한 내생성 관련 이슈 중 하나는 소위 '복지 자석 효과

(welfare magnet effect)'인데, 이는 이민자들이 자신들에게 좀 더 관대한 복지를 제공하는 국가 또는 지역으로 이주를 선택하는 경향을 뜻한다.[11] 한편, 이 같은 복지 자석 효과가 '이민과 공공지출' 사이의 관계를 분석할 때 대단히 중요한 고려 사항이기는 하지만, 한 국가 내 지역별 분석에서는 이미 해당 효과가 통제되어 큰 문제가 되지 않는다고 보는 연구도 있다.[12]

한국에서는 국내 통계자료를 이용하여 이민과 공공재정에 관하여 분석한 연구가 아직 그리 많지 않지만, 최근 들어 관련 연구가 점차 늘어나고 있다. 김도원·이동원(2020)은 226개 기초자치단체 패널데이터 셋을 구축하고, 고정효과 모형 및 도구변수 추정법을 이용하여 지역 내 외국인주민의 증가가 지방정부 재정지출에 미치는 영향을 종합적으로 분석하였는데, 이를 통해 외국인주민의 증가가 1인당 정책유형별 재정지출에 미치는 통계적으로 유의한 영향을 확인하였다. 구체적으로, 지역 내 외국인주민의 증가는 재분배 정책 관련 지출의 감소, 이민이나 소득재분배와 상대적으로 연관성이 낮은 개발 정책 관련 지출의 증가에 영향을 미친다는 점을 실증적으로 보였다. Jung and Kim(2022) 역시 국내 지역별 통계자료를 이용하여 패널데이터 셋을 구축하고, 외국인주민 규모의 확대가 기능별 공공지출에 미치는 영향을 분석하였다. 한편, Kim(2022)는 한국종합사회조사(KGSS) 자료를 이용하여, 한국인이 이민자에 대한 인식을 다각적인 관점에서 실증분석하였다. 이처럼 한국 사회에서도 이민자 규모가 커지고, 다양한 사회적 이슈를 생산하면서 관련 주제의 중요성이 대두되고 있음을 확인할 수 있다. 이민과 공공재정 및 사회복지에 관한 국내연구는 다음 절에서 좀 더 상세히 알아보겠다.

11) 복지 자석(welfare magnet) 효과에 관한 좀 더 자세한 내용은 Borjas(1999), Bertrand et al.(2000), 및 Agersnap et al.(2020) 등을 참조할 수 있다.

12) Elnser and Conannon(2020)은 국가 간 데이터를 이용한 이민과 재분배 간 상관관계가 통계적으로 유의미하지 않게 나타난 분석 결과가 복지 자석 효과와 같은 누락변수(omitted variable) 문제 때문일 것이라는 견해를 보였다.

〈표 II-1〉 이민(외국인)과 공공재정 관련 주요 실증분석 연구 내용(요약)

구분	종속변수	외국인주민 사용변수	기타 설명변수	분석대상	추정방법	실증분석 결과
Alesina et al. (1999)	1인당 정부지출; 전체 지출에서 분야별(보건, 교육, 경찰, 도로 등) 지출 비율	민족이질성 측정 (임의적으로 전체 인구에서 두 사람을 추출하였을 때, 다른 민족그룹에 속할 확률)	가구수, 65세 이상 인구비율, 전체 인구, 가구소득, 1인당 소득, 교육수준, 소득불평등	• 미국 도시, 미국 대도시 지역, 미국 도시 카운티 자료(1980, 1990-1991)	• OLS, Fixed effects model	• 교육, 도로, 하수도 및 쓰레기 수거와 같은 공공재 지출 비율은 도시의 민족이질성과 부정적인 관계
Eager (2010)	사회복지지출에 대한 태도 인덱스	전체인구에서 이민자가 차지하는 비율; 외국인주민 비율 등	교육수준, 소득수준, 실업상태, 사회보조 수급여부 등	• 스웨덴 카운티 자료(1986, 1992, 1997, 2002)	• OLS	• 사회 국가에 대한 지지에 부정적인 효과
Gas and Rajaguru (2013)	국가별 총 GDP에서 사회복지지출이 차지하는 비중	국가별 전체인구에서 이민자가 차지하는 비율	실업률, GDP 성장률, 국가부채, 생산가능인구 대비 비생산인구가 차지하는 비중, 정당 등	• OECD 25개 국가의 패널데이터 (1980-2008년)	• GMM	• 사회복지지출 증가
김도원·이동원 (2020)	기초자치단체의 1인당 총 재정지출 및 분야별 지출	기초자치단체별 전체 외국인주민 수	1인당 지방세수입, 인구규모, 65세 이상 인구비율, 15세미만 인구비율, 기초수급자 비율	• 한국 226개 기초자치단체의 10년(2008-2017)간 패널데이터	• Fixed effects model • Fixed effect 2SLS model	• 1인당 총 재정지출 규모 감소 • 재분배정책 관련 지출 감소, 개발정책 지출 증가
Kim and Lee (2021)	국가별로 분야별 정부재정지출 구성비중	기초자치단체별 전체 외국인주민 수	1인당 GDP, 인구, 생산가능인구 대비 비생산인구가 차지하는 비중, 65세 이상 인구, 실업률 등	• OECD 24개 국가의 패널데이터(1996-2012)	• Fixed effects model • Fixed effect 2SLS model	• 사회보장 지출 감소 • 국방 등 지출 증가
Jung and Kim (2022)	지방정부의 1인당 총 재정지출 및 분야별 지출, 전체 지출에서 차지하는 비율	지방지차단체별 전체인구에서 외국인 주민이 차지하는 비율	재정자립도, 1인당 재정수입, 재정수지, 65세 이상 인구비율	• 한국 228개 기초자치단체의 8년(2012-2019)간 패널데이터	• Fixed effects model • Fixed effect 2SLS model	• 1인당 총 재정지출 규모 감소 • 특히, 사회복지지출 감소 두드러짐

주: 연도별, 분석대상, 추정방법, 및 실증결과를 바탕으로 작성하였음.
△: 실증결과에서 비유의, (+): 양의 관계, (-): 음의 관계를 의미함. [L]은 로그를 취한 변수를 의미함

3. 이민과 공공 사회복지에 관한 국내연구

이민과 정부의 사회복지에 관한 국내연구는 주로 외국인에 대한 사회보장 수급권 적용 등 법, 제도 현황에 대한 분석 측면에서 수행되었다. 외국인에 대한 사회복지의 적용에 관하여, 「사회보장기본법」은 제8조(외국인에 대한 적용)에서 '국내에 거주하는 외국인에게 사회보장제도를 적용할 때에는 상호주의의 원칙에 따르되, 관계 법령에서 정하는 바에 따른다'고 명시하고 있다. 한편,「국민기초생활보장법」의 경우, 제5조의2(외국인에 대한 특례)에서 '국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 본인 또는 배우자가 임신 중이거나 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나 배우자의 대한민국 국적인 직계존속과 생계나 주거를 같이하고 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람이 이 법에 따른 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 경우에는 수급권자가 된다'고 정하고 있다.[13)]

법무부(2012)는 한국의 외국인정책과 복지제도에 관하여 미국, 독일, 호주, 일본 등 세계 주요 국가와의 비교를 통해 체계적으로 정리하였다. 한국의 제도에 대해서는 결혼이민자 중심의 사회복지 예산 편성과 이에 따른 복지 지원의 불균형을 문제로 지적함과 동시에, 복지제도 적용 대상의 확대와 사회통합 프로그램 활성화 필요성을 제기하였다. 또한, 한국의 외국인·이민정책이 동화정책의 대상으로 결혼이주여성을 설정하고, 차별배제모형에 기반하여 소극적인 사회통합 정책을 추진해 온 점이 현재 한국의 사회복지 정책에도

13) 여기서 대통령령은 「국민기초생활보장법」 시행령 제4조(수급권자에 해당하는 외국인의 범위)로, '법 제5조의2에 따라 수급권자가 될 수 있는 외국인은 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인 등록을 한 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람'으로 한다.
1. 대한민국 국민과 혼인 중인 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람
   가. 본인 또는 대한민국 국적의 배우자가 임신 중인 사람
   나. 대한민국 국적의 미성년 자녀(계부자·계모자 관계와 양친자관계를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 양육하고 있는 사람
   다. 배우자의 대한민국 국적인 직계존속과 생계나 주거를 같이 하는 사람
2. 대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 사람 또는 사망한 배우자의 태아를 임신하고 있는 사람

영향을 준 것으로 진단하였다. 한편, 법무부(2012)에서는 국가별 외국인 대상 사회복지 제도를 비교하고, 제도별 수급 대상에 관한 공통점과 차이점을 다음의 〈표 Ⅱ-2〉와 같이 일목요연하게 정리하였다. 〈표 Ⅱ-2〉를 통해, 국가별 외국인 수급 대상 설정상 차이를 한눈에 파악할 수 있다.

〈표 Ⅱ-2〉 체류유형별 외국인 사회복지 적용여부: 국가 비교

구분		한국				미국				호주				독일					일본				
		영주권자	외국인근로자	결혼이민자	난민	영주권자	외국인근로자	난민	비이민자	영주권자	결혼이민자	외국인근로자	난민	영주권자	결혼이민자	외국인근로자	난민	해외동포	영주권자	외국인근로자	결혼이민자	난민	불법체류자
사회보험		○	○	○	○	○	△	△	△	○	○	○	○	○	○	○	×	○	○	○	○	○	△
공공부조		×	×	○	○	○	△	△	×	◐	◐	×	○	○	◐	○	○	○	○	○	○	○	×
사회서비스	가족	×	×	○	×	○	×	×	○	○	○	△	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	교육	×	×	○	×	○	○	×	○	○	○	△	○	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×
	의료	×	○	○	○	○	○	×	○	○	○	×	○	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○
	주거	×	×	○	×	○	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×
	취업	×	○	○	×	○	○	×	○	×	×	×	×	○	◐	○	○	○	×	×	×	×	×

주. ○: 완전수급가능, ◐: 대기기간 후 수급가능, △: 부분수급가능, ×: 수급불가
자료: 법무부(2012) 수록 자료를 저자가 재구성함

〈표 Ⅱ-2〉에서 확인할 수 있듯, 한국의 외국인주민에 대한 사회보장적용 범위 및 대상은 다른 국가들과 비교하여 대단히 제한적이다. 기여 기반의 사회보험 같은 경우, 기본적으로 상호주의를 채택하고 있어 대다수 외국인주민의 접근이 가능하지만, 공공부조 및 사회서비스의 경우에는 결혼이민자와 한국국적 취득자를 제외한 상당수 외국인주민이 수급 적용 대상에서 제외되고 있다(김유휘 외, 2022).

이러한 배경 하에, 최근 국내 연구는 주로 외국인주민 집단별로 사회보장 법상 지위, 공공부조 및 사회보험 수급권에 대한 논의를 다루고 있다. 본 연구보고서에서는 각 체류유형별 외국인집단의 사회보장 수급권에 관한 논의를 간추려 소개하고자 한다.

조성혜(2020)는 외국인근로자 집단의 사회보장법상 지위에 관한 연구에서 「외국인고용법」상 취업활동기간의 제한, 사업장 변경, 제입국 취업 제한 등의 규제가 이들에 대한 사회보장법령에도 영향을 미친다고 보았다. 「사회보장기본법」은 국내 거주 외국인에게 사회보장제도를 적용할 때 상호주의를 원칙으로 삼되 관계 법령이 정하는 바를 따르도록 하고 있다. 이를 토대로, 외국인근로자는 직장을 통해 사회보험의 적용을 받게 되나, 여기에도 실업 위험이 없음에도 고용보험료만 부담하거나 노령연금, 장애연금 등의 수급요건을 충족하기 어려운 점 등 제도 개선이 필요함을 지적하였다. 한편, 외국인근로자는 임금소득이 발생하기 때문에 사실상 공공부조 수혜자가 될 가능성이 희박해 「국민기초생활보장법」이나 「의료급여법」에 별도 규정을 두고 있지 않으나, 이들에 대한 의료, 소득보장 공백이 발생하지 않도록 사회안전망 정비의 필요성이 있음을 강조하였다.

김연주(2020)은 난민에 대한 사회보장제도의 맹점에 관하여 지적하였다. 「난민법」에 따르면, 난민인정자는 국민과 동일하게 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 받을 권리를 갖지만, 실제로 이러한 수급권을 제대로 이해하고 행사할 수 있기까지 상당한 접근성의 제약이 존재한다는 것이다. 또한, 난민인정자 외에 인도적체류자와 난민신청자에 대한 기본적 사회보장의 필요성 역시 강조하였다. 이를 통해, 명문화된 법·제도뿐만 아니라 기본권 보장의 관점에서 외국인에 대한 사회보장제도 접근성 향상을 위한 노력이 동반되어야 한다는 점을 확인할 수 있다.

한편, 허용창(2022)는 결혼이민여성에 대한 공공부조 수급권의 사각지대인 「기초연금법」과 「장애인연금법」에 관하여 논의하였다. 저자는 사회보장제도 입법정책이 집단 간 차별을 야기하거나 외국인 특례조항이 수급권을 한시

적으로 제한하는 문제를 지적함과 동시에, 결혼이민여성의 사회적 기여를 고려, 단계적인 공공부조 수급권 확대 필요성을 제기하였다.

강정향 외(2022)는 유학생, 숙련인력 등 현행 비자체계 상 우수인재를 유치형과 육성형으로 구분하여 향후 인재 규모의 증가추세를 예측함과 동시에, 이들에 대한 사회보장 정책 변화의 필요성을 강조하였다. 이들은 통합적 사회보장 제도 구축, 납세자에 대한 수급권 보장, 사회보장 제도 밖 외국인에 대한 정책 마련, 외국인 아동에 대한 배려, 사회보장 사각지대의 개선이 필요하다는 점을 지적하였다.

법무부(2021)는 체류자격별 외국인 대상 복지서비스 제도 현황을 파악하고, 사회보장 서비스 대상 기준의 설정과 법제화 방안에 관한 연구를 수행하였다. 또한, 보고서는 각각의 체류자격에 따른 외국인 정책의 관점과 체류자격별 외국인 집단에 대한 사회보장 논의의 정도를 분석하였다. 이들 연구에 따르면, 결혼이민자와 난민은 국민에 준하는 수준의 사회보장을 받고 있다. 특히 결혼이민자(F-6)의 경우, 이들을 한국 가족의 구성원, 나아가 한국인과 동일시하여 과도한 역차별적 사회보장제도를 투입하고 있으며, 난민에 대해서는 국제법상 자격 등을 고려하여 정주에 대비한 사회보장을 지원하는 것으로 진단하였다. 반면에, 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2) 등 단순노무인력에 대해서는 정주를 배제한 순환인력의 관점에서 최소한의 사회보장만을 제공하고 있다고 보았다. 영주권자 역시 장기적으로 한국에 머무르고 있음에도 불구하고 사회보장 지원 수준이 낮고, 이에 관한 논의 역시 상당히 결여되어 있으며, 외국국적동포에 대해서도 사회보장 지원이나 사회보장에 관한 논의가 거의 없다는 점을 지적하였다. 또한, 보고서는 외국인에 대해서도 공공부조와 사회서비스 수급 대상의 설정 시에 소득, 자산과 같은 객관적 조건에 따라 수급 범위를 정할 수 있으며, 특히 지금까지 관련 논의에서 소외되었던 영주권자, 우수인재, 외국국적동포 등에 대한 사회보장 제도 설계와 정책 발굴에 더 많은 관심이 필요하다는 정책적 시사점을 제시하였다. 이 같은 내용을 통해 볼 때, 최근 긴급복지지원이나 장애인 등록 등 외국인주민에 대한 사회복지 제도의 영역이

일부 확대되기는 하였으나, 국내에 거주하고 있는 외국인에 대한 사회복지 제도 적용의 범위, 외국인의 체류유형에 따른 사회보험, 공공부조 및 사회서비스 수급권의 격차 등에 현저한 제도적 변화는 없었던 것으로 판단된다.

수용국의 입장에서 이민, 외국인의 유입이라는 사회 현상과 관련하여, 통계자료 및 데이터를 이용한 국내 실증분석 연구들은 그간 외국인력의 경제적 효과 분석에 초점을 맞춰 진행되었다. 이들 연구 가운데에는 주로 이민자 유입의 경제효과를 거시경제학적 분석방법을 활용한 연구가 많았다. 예를 들어, 강동관(2014), 강동관(2016)은 전통적인 투입산출 모형을 이용하여 외국인 근로자의 총생산유발효과 및 부가가치유발효과를 추정하였다. 또한, 허진욱(2017)은 재정추계모형을 이용하여 국내 외국인의 재정 기여도의 순 현재가치를 추산함으로써, 젊은 연령대의 생산성이 높은 외국인 유입 증가는 국가재정에 기여도가 높다는 연구 결과를 보고하였다.

한편, 최근 들어 국내 이민정책 연구에서도 통계 및 데이터를 활용한 실증분석연구가 점차 늘고 있다. 국내 외국인주민과 공공 재정 사이의 상관관계를 분석한 국내 연구는 아직 그리 많지는 않으나, 관련 연구가 점차 활성화되는 추세이다. 김도원·이동원(2020)은 지역 내 외국인주민의 증가가 226개 기초자치단체의 재정지출에 미치는 영향을 분석하였다. 특히 공공 사회복지 지출과 관련해, 지역 내 외국인주민의 증가가 복지, 보건 분야 등 재분배정책에 관한 재정지출에 통계적으로 유의한 감소 효과를 보인다는 점이 확인되었다. Jung and Kim(2022)은 지역 내 외국인의 증가가 일반행정, 보건, 복지, 교육, 국방 등 다양한 기능별 정부지출에 미치는 영향을 종합적으로 분석한 결과, 인구 대비 외국인주민의 비중이 증가함에 따라 전체 정부지출은 감소하며, 특히 이 같은 영향이 사회복지 지출에서 눈에 띄게 나타난다는 점을 발견하였다. 또한, 이러한 영향은 지역 특성이나 정치적 환경 등에 따라 달라질 수 있다는 점 역시 분석을 통해 확인하였다. 조희평·강동익(2022) 역시 외국인의 유입이 기초자치단체 및 광역자치단체의 재정에 미치는 영향을 세입과 세출 측면에서 각각 분석하였다. 세출 효과에 관해서는 지역의 특성, 외국인

의 유형, 지출 분야에 따라 서로 다른 영향을 보인 앞선 연구들과 유사한 결과를 보고하였으며, 세입 측면 효과에 대한 분석 결과 역시 시, 군, 자치구 등 지역 유형과 외국인주민의 유형에 따라 이질적인 것으로 나타났다. 생산가능인구 비중과 경제활동 참가율이 상대적으로 높은 외국인근로자의 유입은 지역의 재정자립도 향상에 긍정적 효과를 보인 반면, 외국국적동포 등 다른 유형의 경우 반대의 효과가 확인되었다.

이상 이민과 공공재정 및 사회복지에 관한 국내 선행연구 내용을 종합해 보면, 이민과 공공 사회복지에 관한 국내연구는 주로 법적, 제도적 환경에 관한 검토를 중심으로 수행되었다. 이들 연구는 대체로 체류자격별로 차별적이고 제한적인 외국인 대상 현행 사회복지 제도를 좀 더 보편적인 관점에서 개선할 필요가 있음을 주장하였다.

한편, 비교적 최근 연구나 조사 결과 등을 통해 볼 때, 외국인에 대한 사회보장 제도에 관한 국민의 인식이 과거와 달라진 측면을 확인할 수 있다. 서론에서 전술한 바와 같이, 국민다문화수용성조사 결과에서 2012년부터 2018년까지는 외국인, 이주민의 증가에 따른 국가재정 부담에 대한 위협인식이 꾸준히 강해졌으나 2021년 조사에서는 위협인식 수준의 유의미한 감소를 확인할 수 있었다. 또한, 전술한 바와 같이, Kim(2022)은 한국종합사회조사(KGSS) 자료를 이용한 실증분석을 통해 내국인이 이민자 중 '결혼이민자'의 비중이 크다고 인식하는 경우 이민자에 대한 사회복지에 좀 더 관대한 경향이 있음을 확인하였다. 이러한 최근 연구 결과들은 외국인에 대한 국민의 인식 수준이나 포용력이 과거에 비해 상당히 개선되었으며, 점차 개방적인 방향으로 변모하고 있다는 점을 시사한다. 또한, 전술한 바와 같이 이민 확대가 재정지출에 미치는 영향에 관한 국내 연구에서도 외국인주민의 증가가 재정지출의 증가를 초래한다는 증거 역시 뚜렷하지 않다. 따라서 국내 외국인주민의 증가가 정부의 공공 사회복지 지출에 미치는 영향에 대한 분석 결과를 토대로, 향후 관련 제도의 개선, 정책 발굴을 위한 근거자료의 활용, 관련 분야 실증분석 연구 저변의 확대를 기대할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 현황분석: 이민과 공공 사회복지

제Ⅲ장에서는 가용한 통계자료를 이용, 국내 외국인주민의 규모와 구성의 변화, 사회복지 분야 지방재정 지출의 규모와 기능별 지출 배분 등에 관하여 살펴보고자 한다. 외국인주민 현황에 대한 분석은 행정안전부 「지방자치단체 외국인주민현황」, 지방정부의 공공 사회복지 재정 현황은 기획재정부「지방재정연감」 자료를 각각 활용하여 기초통계분석을 수행하였다.

1. 국내 외국인주민 현황

행정안전부 「지방자치단체외국인주민현황」 자료는 외국인주민의 지역사회 정착 프로그램의 개발, 외국인주민 자녀의 양육·교육·보건 서비스에 대한 수요 파악 등 일반 국민과는 다른 정책수요를 유발하는 장기체류 외국인과 이민배경 내국인의 규모를 파악하기 위한 목적으로 작성되고 있다.[14] 이 통계자료는 '90일을 초과하여 거주하는 등록외국인, 국내거소신고를 한 외국국적동포, 한국 국적을 취득한 자(귀화자) 및 그 자녀'를 외국인주민으로 정의하고 있다.

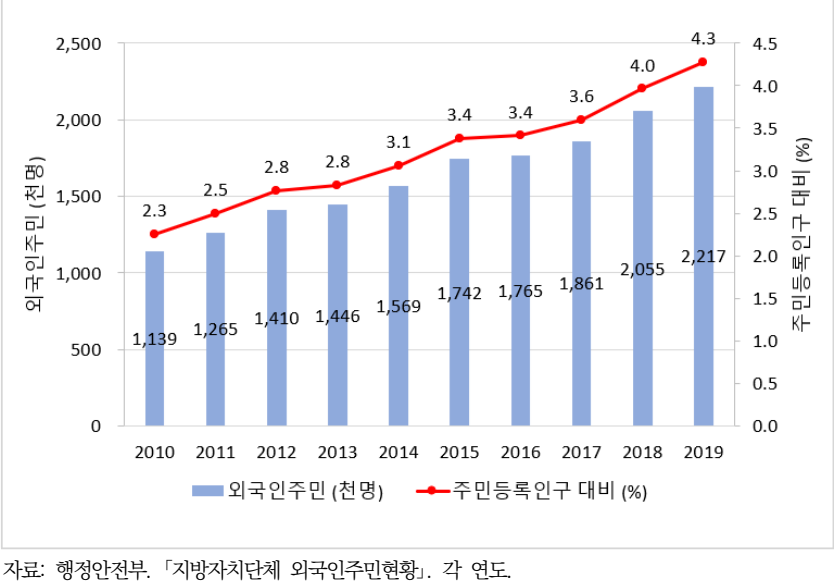
제Ⅱ장의 선행연구 내용을 토대로 보면, 국내 외국인주민은 상호주의 원칙에 따라서 사회보험에 가입, 수급 기준을 충족하면 기여 기반의 보험 급여를 받을 수 있다. 한편, 중앙정부가 제공하는 공공부조의 경우, 한국국적을 취득하였거나, 한국인과 결혼 및 자녀를 양육하는 등 가족을 구성한 결혼이민자에

14) 행정안전부 「지방자치단체 외국인주민현황」은 「통계법」 제24조에 근거, 통계청 인구주택총조사에서 수집된 행정정보를 활용하여 추출되고, 법무부의 외국인 등록, 외국국적동포 거소신고 및 출입국 자료, 행정안전부 주민등록자료, 대법원의 가족관계등록자료 등을 토대로 하여 기초자료가 작성된다 (통계청 이용자용 통계정보보고서, 2020).

대한 기초생활보장 급여에 한하여 제공된다. 지방자치단체가 제공하는 공공부조의 경우 역시 시·도 및 시·군·구에서 저소득층 대상 자체사업 시행 시 외국인주민을 사업 대상에 포함하거나, 외국인주민을 대상으로 별도 사업을 수행할 때 수혜가 가능하다. 지방자치단체 사회서비스 역시 한국국적 취득자 또는 지자체가 자체사업에 외국인주민을 포함하거나 이들을 대상으로 한 별도 사업을 수행할 때 외국인주민에게 혜택이 돌아갈 수 있다. 정부의 공공 사회복지 제도가 외국인주민에게 이러한 메커니즘에 따라 적용된다는 점을 염두에 두고, 국내 외국인주민의 규모 및 구성과 그 변화 추이를 관찰할 필요가 있다.

〈그림 Ⅲ-1〉 국내 외국인주민 현황(2010~2019년)

(단위: 천 명, %)



자료: 행정안전부. 「지방자치단체 외국인주민현황」. 각 연도.

〈그림 Ⅲ-1〉은 최근 10년(2010~2019년)간 국내 외국인주민 규모의 변화를 나타낸다. 2019년 기준 국내 외국인주민 수는 약 222만 명으로, 이는 주

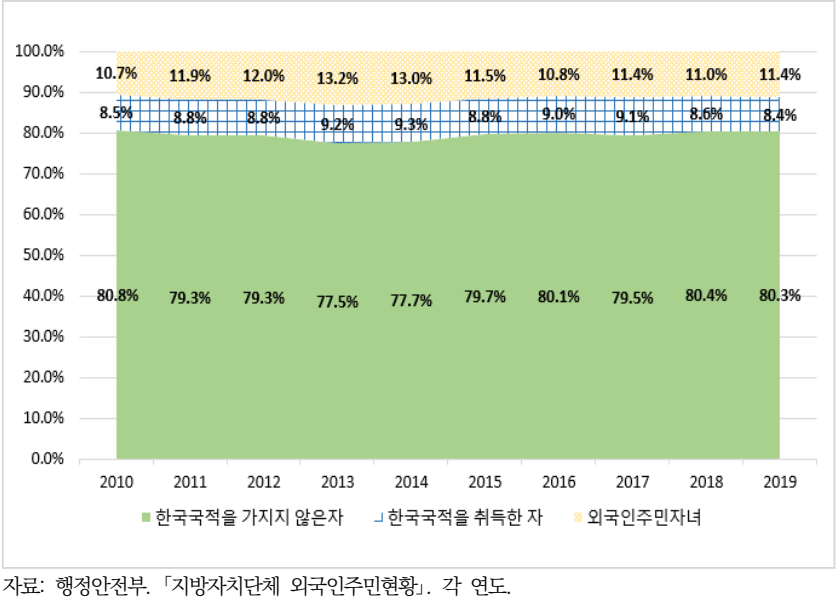
민등록인구 대비 약 4.3% 수준이다.[15] 국내 외국인주민 규모는 2010년 약 114만 명에서 이후 꾸준히 증가하여 10년간 거의 두 배에 가깝게 성장하였다. 비록 최근 2~3년간은 코로나19 팬데믹의 여파로 국제인구이동이 제한되면서 다소 주춤하기는 하였으나, 엔데믹 국면으로 접어들면서 외국인주민의 증가 추세는 향후에도 지속될 것으로 예상된다.

행정안전부「지방자치단체외국인주민현황」자료에서는 국내 외국인주민을 크게 '한국국적을 가지지 않은 자', '한국국적을 취득한 자', '외국인주민자녀'로 분류하고 있다. 이 가운데, '한국국적을 취득한 자'와 '외국인주민자녀'는 한국국적을 보유하였으므로, 국적 기준으로는 외국인이 아니지만 이주배경을 가진 주민으로 이해할 수 있다. OECD, UN 등 국제이주 통계에서는 일반적으로 이민자를 국적 기준(foreign population by nationality) 또는 출생지 기준(foreign-born population)으로 정의하고 있는데, 행정안전부「지방자치단체외국인주민현황」의 경우 이 두 가지가 혼재되어 있다고 볼 수 있다. 〈그림 Ⅲ-2〉는 2010~2019년간 '한국국적을 가지지 않은 자', '한국국적을 취득한 자', '외국인주민자녀'의 비중 변화를 보여준다. 2010년 외국인주민의 구성을 살펴보면, '한국국적을 가지지 않은 자'가 80.8%로 전체 외국인주민의 4/5 이상을 차지하였고, '한국국적을 취득한 자'가 8.5%, '외국인주민자녀'가 10.7%로 나머지 1/5을 구성하였다. 2010~2019년간 전체 외국인주민의 수는 큰 폭으로 증가하였으나, 같은 기간 동안 이러한 구성에 대체로 큰 변화가 없이 유지되고 있음을 확인할 수 있다.

15) 분석의 일관성을 유지하기 위해, 코로나19 발생 이후(2020년 이후) 통계는 분석에서 제외하였다.

〈그림 Ⅲ-2〉 국내 외국인주민의 구성(2010~2019년)

(단위: %)



자료: 행정안전부. 「지방자치단체 외국인주민현황」. 각 연도.

한편, '한국국적을 가지지 않은 자'는 국적을 기준으로 볼 때 외국인이며, 체류유형별로 보면 여기에는 외국인근로자, 결혼이민자, 유학생, 외국국적동포, 기타외국인이 포함된다(〈표 Ⅲ-1〉 참조).

〈표 Ⅲ-1〉 외국인주민 관련 주요 용어 설명

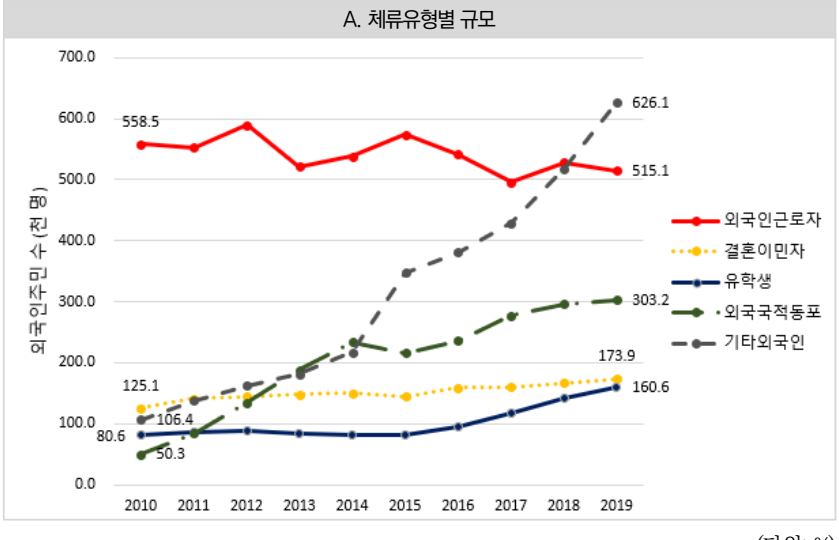
구 분		설 명	비 고
한국국적을 가지지 않은 자	외국인 근로자	체류자격이 교수 등 취업분야(E-1~E-7, E9~E-10), 방문취업(H-2)인 자	
	결혼 이민자	체류자격을 불문하고 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 자	
	유학생	체류자격이 유학(D-2), 일반연수(D-4) 중 '대학부설 어학원 연수(D-4-1), 외국어연수생(D-4-7)인 자	
	외국국적 동포	체류자격이 재외동포(F-4) 중 국내 거소신고자	
	기타 외국인	기업투자, 취재 등 체류자격이 외국인근로자, 결혼이민자, 유학생, 외국국적동포에 해당하지 않는 자 및 단기체류기간 도과 불법체류자	지역별, 국적별 비율에 따라 시도, 시군구 현황에 안분
한국국적을 취득한 자		외국인이었으나「국적법」제3조 및 제4조에 따라 한국국적을 취득한 자	한국인이 국적상실 후 회복한 경우 및 북한이탈주민 제외
외국인주민자녀		한국국적을 취득한 자 및 한국인과 결혼한 한국국적을 가지지 않은 자의 미성년 자녀	「국적법」제2조에 따라 출생과 동시에 한국국적을 취득

자료: 행정안전부. 2019.「지방자치단체외국인주민현황」통계정보보고서

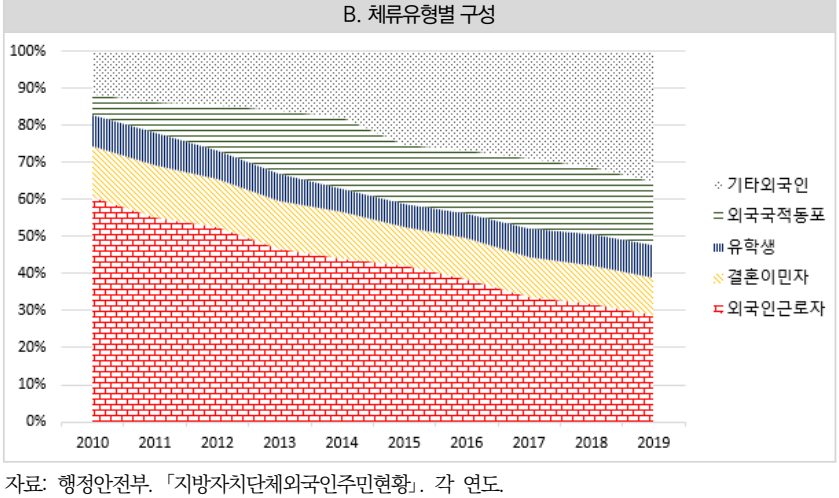
〈그림 Ⅲ-3〉은 국내 외국인주민 중 '한국국적을 가지지 않은 자'의 2010~2019년간 규모와 구성의 변화 추이를 보여준다.

〈그림 Ⅲ-3〉 '한국국적을 가지지 않은 자'의 규모와 구성(2010~2019년)

(단위: 천 명)



(단위: %)



자료: 행정안전부. 「지방자치단체외국인주민현황」. 각 연도.

먼저 외국인근로자의 경우, 2010년 약 55.9만 명에서 2019년 51.5만 명으로 규모가 다소 감소하였다. 반면에, 결혼이민자, 유학생, 외국국적동포, 기타외국인 집단은 집단 간 차이는 있으나, 모두 그 규모가 상당히 증가하였음을 확인할 수 있다. 이러한 변화로 인하여, '한국국적을 가지지 않은' 외국인주민 집단의 구성 역시 상당한 변화가 발생하였음을 알 수 있다. 2010년 당시만 해도 외국인근로자가 전체의 60% 이상을 차지할 만큼 압도적인 비중을 차지하였으나, 유학생, 외국국적동포, 기타외국인 집단의 규모가 큰 폭으로 증가함에 따라, 2019년에는 외국인근로자의 비중이 29%로 줄어들었다. 대신에, 외국국적동포와 기타외국인의 비중이 각각 17.0%, 35.2%로 크게 늘어났다. 외국인근로자, 유학생, 외국국적동포 및 기타외국인에 대해서는 현재까지 공공부조 수급 자격을 부여하지 않고 있어, 지금까지는 이들 집단의 확대가 실질적으로 공공 사회복지 지출 증가에 큰 영향을 미치지 않을 것이라 예상할 수 있다.

한편, 결혼이민자의 경우, 규모는 다소 증가하였으나 다른 집단과 비교할 때 증가 폭이 상대적으로 작았다. 제Ⅱ장에서 언급한 바와 같이, 결혼이민자는 특례조항을 통해 국민에 준하는 공공부조 수급권을 부여받는다. 행정안전부「지방자치단체외국인주민현황」통계에서 결혼이민자는 체류자격을 불문하고 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인 관계에 있는 자로 정의되며, 2019년 기준 국내 결혼이민자의 수는 173,882명이다. 이는 한국국적을 취득하지 않은 외국인주민 가운데 약 9.8%에 해당하는 규모이다. 한편, 법무부「출입국·외국인정책통계연(월)보」체류외국인 현황에서는 체류자격(F-6)만을 기준으로 결혼이민자를 분류, 2019년 기준 129,200명으로 집계되었다(법무부, 2019).[16] 행정안전부 통계자료는 '실제 국민과 혼인 관계'를 토대로 작성되어 있어, 사회보장 수급자로서 결혼이민자를 구분하는데 좀 더 용이할 것으로 판단된다. 결혼이민자는 한국 국적을 가진 배우자 또는 자녀와 가족관계

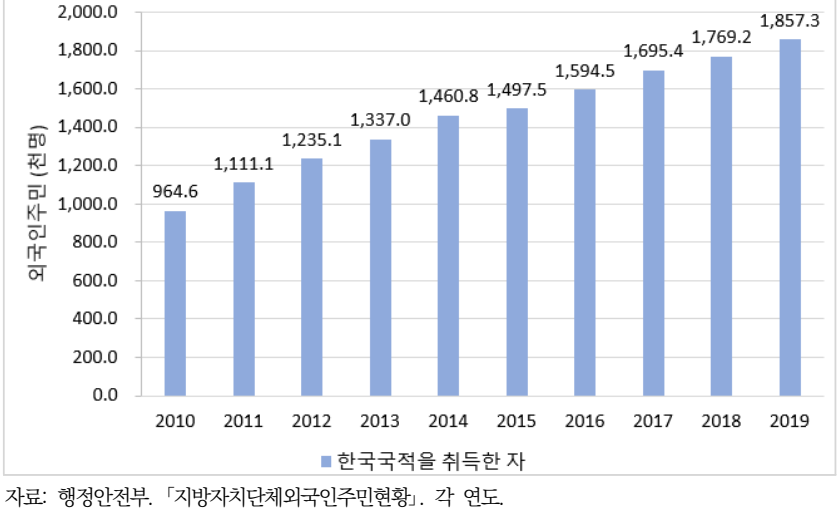
16) 법무부.「2019년 출입국·외국인정책 통계연(월)보」. '체류외국인 현황' 참조

를 이루고 있으며, 대부분의 공공 사회복지 혜택에서 소외되는 다른 유형의 외국인주민과 달리 내국인과 거의 동등한 수준의 사회복지 혜택을 누릴 수 있다(김안나, 2012). 이처럼 특정한 유형의 외국인 집단에 편중된 복지 지원은 외국인주민에 대한 국민 인식에 악영향을 끼칠 소지가 있다(김도원·이동원, 2020).

'한국 국적을 취득한 자'는 국적 취득으로 '국민'의 자격을 갖추었으므로, 국민을 대상으로 한 모든 공공 사회복지 지출에 대해 법정 수급 자격을 가질 수 있다. 〈그림 Ⅲ-4〉는 2010~2019년간 외국인주민 중 '한국 국적을 취득한 자'의 규모 추이를 보여준다. 2010년 100만 명을 살짝 밑도는 수준이었던 한국 국적 취득자의 수는 2019년에 이르기까지 매년 꾸준히 증가해, 2019년에는 2010년 규모의 두 배에 가까운 185.7만 명까지 늘어났다.

〈그림 Ⅲ-4〉 '한국국적을 취득한 자' 규모(2010~2019년)

(단위: 천 명)



자료: 행정안전부. 「지방자치단체외국인주민현황」. 각 연도.

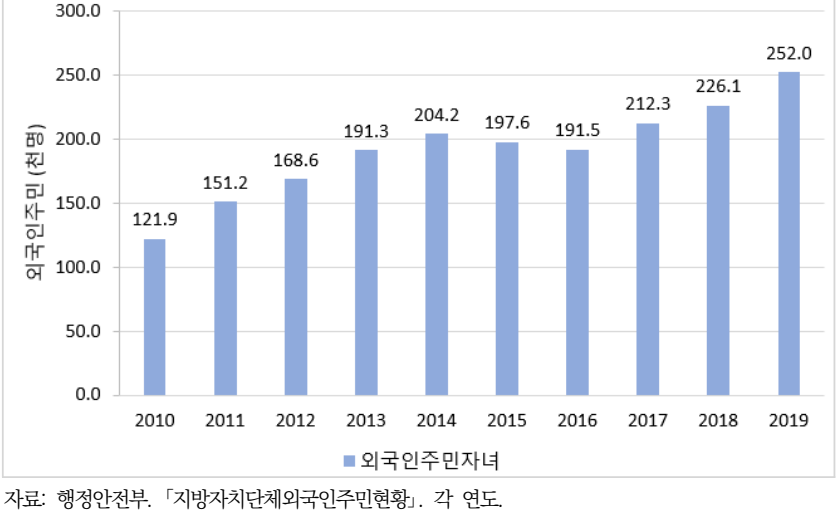
사회복지 제도 측면에서는 그만큼 공공 사회복지 수급이 가능한 외국인주

민의 수가 늘어난 것으로 해석할 수 있다. 그러나 만일 국적을 취득한 외국인주민 가운데 국적 취득 이전 체류유형이 결혼이민자였던 자의 비율이 높다면 이들은 이미 공공 사회복지 혜택을 국민에 준하는 수준으로 받고 있었기 때문에 추가적인 공공 사회복지 수요의 증가는 상대적으로 작은 폭으로 발생하였을 가능성도 있다.

행정안전부 「지방자치단체외국인주민현황」 자료에서 정의하고 있는 '외국인주민자녀'는 「국적법」 제2조에 근거 국내 출생과 동시에 한국 국적을 부여받은 0~18세 연령의 아동, 청소년 집단이다. 따라서 이들 역시 '한국국적을 취득한 자'와 마찬가지로 국민이므로, 공공부조 및 사회서비스의 혜택을 누릴 수 있다. 2010년 당시 외국인주민자녀의 수는 약 121.9만 명이었다. 이후 10년간 증가추세에는 다소 부침이 있기는 하였으나, 이들의 규모 역시 전체 외국인주민 증가 추이와 유사하게 두 배 이상 증가하였다. 2019년 기준 외국인주민자녀의 수는 252.0만 명이다(〈그림 III-5〉 참조).

〈그림 Ⅲ-5〉 '외국인주민자녀' 규모(2010~2019년)

(단위: 천 명)



자료: 행정안전부. 「지방자치단체외국인주민현황」. 각 연도.

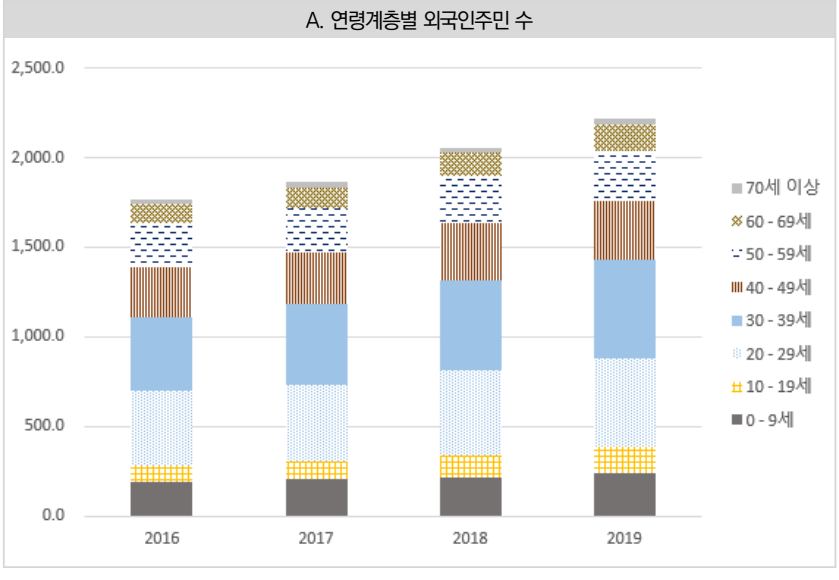
한편, 2016년부터 행정안전부 「지방자치단체외국인주민현황」에서는 외국인주민의 연령계층별 현황 자료를 제공하고 있다.[17] 연령계층별 현황 자료를 이용하면 외국인주민 가운데 향후 잠재적으로 사회복지 수요를 초래할 수 있는 집단의 규모를 미루어 짐작해 볼 수 있을 것으로 생각된다. 또한, 체류유형별 연령 분포를 확인할 수 있어, 어떠한 체류유형의 외국인주민 집단의 고령화 진행 속도가 상대적으로 빠른지 비교하거나, 외국인주민에 대한 사회복지 제도 적용을 확대할 경우에 어느 집단이 잠재적 수요로 작용할 가능성이 더 클지 등에 대하여 가늠해 볼 수 있다.

〈그림 Ⅲ-6〉은 2016~2019년간 전체 외국인주민의 연령계층별(10세별) 규모와 그 구성의 변화를 보여준다. 해당 기간동안 전체 외국인주민 수는 약 45만 명 가량 증가하였다. 10세별 그룹 가운데에서는 30~39세 연령의 외국인주민의 증가가 약 13만 명으로 가장 큰 증가폭을 보였으며, 다음으로는 20~29세 외국인주민이 약 8.2만 명 증가하였다. 즉, 외국인주민 증가의 상당 부분이 20~39세 청·장년층으로 구성되어 있음을 확인할 수 있다. 20세 미만의 경우 2016~2019년간 약 10.3만 명이 늘어났으며, 60세 이상의 고령인구는 약 4만 명 증가하였다. 정리하면, 해당 기간 동안에 외국인주민 집단에서는 내국인과 비교하여 생산가능인구는 증가하였으며, 복지 수요로 작용할 가능성이 큰 고령인구의 증가는 크지 않았다. 또한, 연령계층별 인구 구성의 변화로 볼 때, 외국인주민 집단 내에서는 부양부담 및 노령화지수가 다소 개선된 것으로 해석할 수 있다. 그러나 연령계층별 외국인주민의 구성을 통해서 볼 때, 20~49세 연령층의 비율이 약 1.8%point 감소한 동시에 60세 이상 고령인구의 비율은 약 0.3%point 늘어, 비록 그 속도는 내국인과 비교하여 훨씬 느리기는 하지만 고령화가 일부 진행되고 있음을 미루어 짐작할 수 있다.

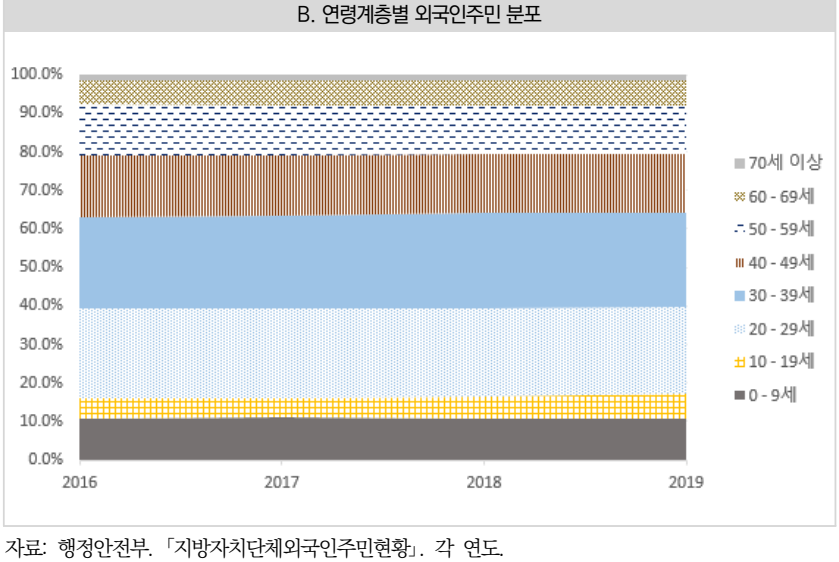
17) 데이터의 시계열 자료가 충분히 확보되지 않아, 실증분석에서 연령계층별 외국인집단을 설명변수로 활용하기는 어렵다.

〈그림 Ⅲ-6〉 외국인주민의 연령계층별 규모와 구성(2016~2019년)

(단위: 천 명)



(단위: %)

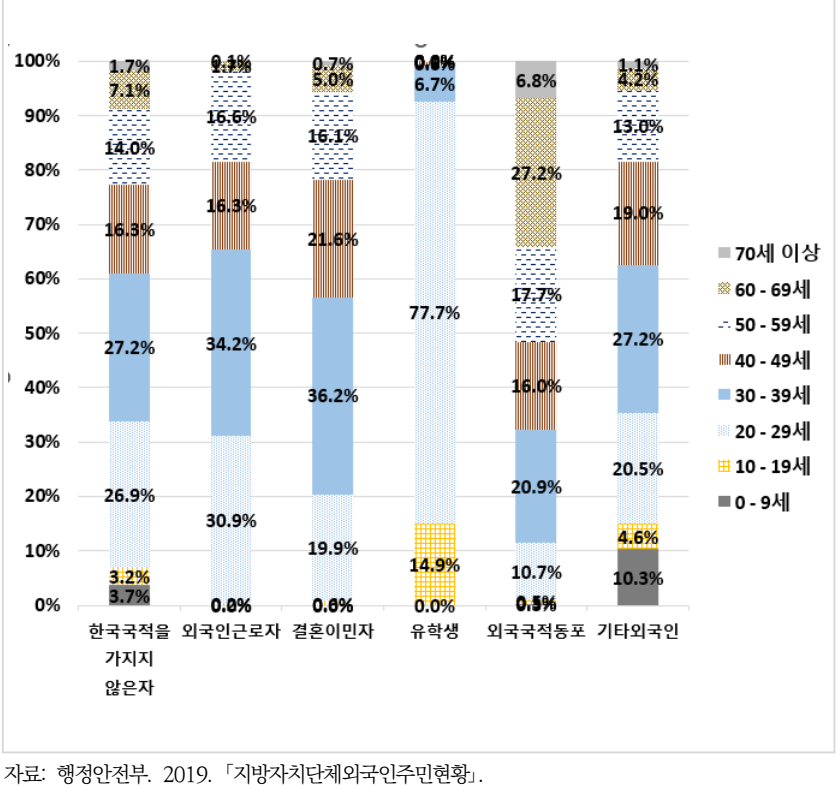


자료: 행정안전부. 「지방자치단체외국인주민현황」. 각 연도.

〈그림 Ⅲ-7〉은 2019년 기준 외국인주민 중 '한국국적을 가지지 않은 자' 및 그 세부유형별 외국인주민 집단의 연령계층 분포를 보여준다. 체류유형에 따라 연령계층별 구성에 대단히 큰 차이가 있음을 한 눈에 확인할 수 있다. '한국국적은 가지지 않은' 외국인주민의 절반 이상인 약 52.1%는 20~39세 구간의 청·장년층 연령대인 것으로 나타났다. 이는 비교적 젊은 연령대의 비중이 높은 외국인근로자 집단과 유학생 집단의 영향으로 볼 수 있다. 외국인근로자의 경우 20~39세 연령계층의 비중이 65.1%, 유학생은 84.4%에 달한다.

〈그림 Ⅲ-7〉 '한국국적을 가지지 않은 자'의 연령계층별 구성(2019년)

(단위: %)



자료: 행정안전부. 2019.「지방자치단체외국인주민현황」.

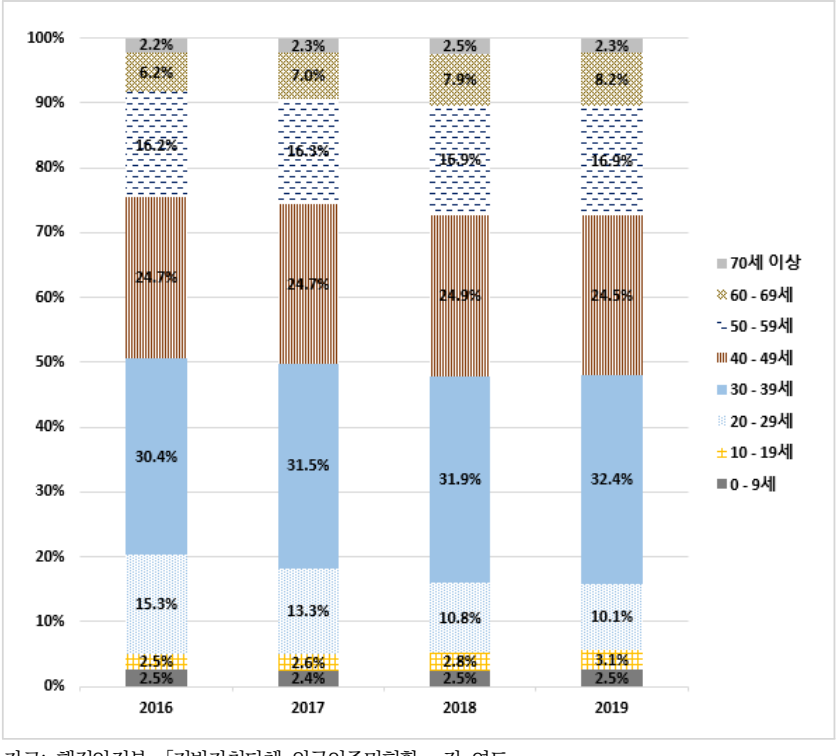
결혼이민자 역시 20~39세의 비중이 약 56.1%로 높은데, 이들의 경우 50세 이상 연령대의 비중 역시 20% 이상을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 결혼이민자 그룹 내 60세 이상 고령인구의 비중은 약 5.7%였다.

상대적으로 고령인구의 비중이 가장 큰 집단은 외국국적동포 그룹이다. 외국국적동포의 경우, 2~30대 청년층이 31.6%에 불과한데 반해, 60세 이상 비중이 34.0%로 청년층보다 오히려 더 큰 비중을 차지하였다. 그뿐만 아니라, 50~59세 인구 역시 17.7%로 잠재적으로 고령인구의 비중이 더욱 커질 가능성이 대단히 높은 것으로 나타났다. 외국인근로자, 결혼이민자, 유학생, 외국국적동포에 속하지 않는 기타외국인 집단의 연령계층별 구성은 대체로 고른 분포를 보였다. 기타외국인 집단에는 20세 미만 비중이 약 14.9%로 외국인주민자녀에 속하지 않는 미성년 외국인주민이 상당수 포함되어 있으며, 20~30대의 비중은 약 47.7%로 나타났다. 기타외국인 중 60세 이상 고령자는 약 5.3%를 차지하였다.

〈그림 Ⅲ-8〉은 외국인주민 중 '한국국적을 취득한 자'의 2016~ 2019년간 연령계층별 분포의 변화를 보여준다. 20~30대 청년층의 경우, 2016년에는 45.7%를 차지하였으나, 2019년에는 42.5%로 약 3.2%point 감소하였다. 반면에, 같은 기간 60세 이상 인구의 비중은 8.4%에서 10.5%로 약 2.1%point 증가하였다. 이 같은 변화는 한국국적을 취득한 외국인주민 집단에서도 정도의 차이는 있으나 내국인과 유사한 패턴의 고령화가 진행되고 있음을 보여준다. 한국국적을 취득한 외국인주민들은 내국인과 동일한 사회보장 혜택을 받을 수 있으므로, 이러한 인구구조 변화는 잠재적인 사회복지 예산 증가로 이어질 가능성이 있다고 볼 수 있다.

〈그림 Ⅲ-8〉 '한국국적을 취득한 자'의 연령계층별 구성(2016~2019년)

(단위: %)



자료: 행정안전부. 「지방자치단체 외국인주민현황」. 각 연도.

한편, 국내 외국인주민의 지역별 분포와 그 차이에 관한 분석 역시 지방정부 단위의 공공 사회복지 세출예산에 미치는 영향을 가늠해 보는 데에 중요한 기초자료로 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 본 절에서는 광역자치단체 수준에서 지역별 외국인주민의 규모, 체류유형 및 연령계층별 구성에 관하여 살펴보고자 한다.

〈표 Ⅲ-2〉는 전국 17개 광역자치단체의 2010~2019년간 전체 외국인주민 규모의 추이를 나타낸다. 최근 10년간 전국의 외국인주민 규모가 100만 명 이상 늘어남에 따라 모든 광역자치단체의 외국인주민 수 역시 증가하였다.

〈표 Ⅲ-2〉 광역자치단체별 외국인주민 규모 추이(2010~2019년)

(단위: 천 명)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
서울	336.2	366.3	406.3	395.6	415.1	408.1	404.0	413.9	446.5	465.9
부산	41.4	44.7	49.3	51.6	54.4	58.1	59.9	64.1	71.6	78.0
대구	26.0	28.2	31.2	32.5	35.0	38.9	40.3	42.5	47.0	53.0
인천	63.6	69.4	73.6	75.6	82.5	89.5	94.7	104.4	115.7	130.3
광주	16.6	18.8	20.6	22.3	24.5	29.1	31.2	34.4	38.7	43.1
대전	19.7	21.4	22.5	22.9	23.7	25.9	26.7	28.4	31.1	34.1
울산	19.4	21.4	25.2	28.0	32.8	37.0	35.9	34.4	35.2	37.3
세종	-	-	-	3.7	3.8	5.6	6.1	6.8	8.2	9.8
경기	337.8	380.6	424.9	440.7	492.8	549.5	571.4	603.6	672.8	720.1
강원	19.0	21.9	22.7	23.7	25.1	27.3	28.5	31.1	34.7	38.5
충북	30.1	34.1	37.7	39.2	43.1	52.1	56.7	61.2	68.6	74.9
충남	48.9	57.9	67.2	68.6	75.4	88.2	95.6	104.9	117.1	127.1
전북	28.5	31.5	35.3	37.8	39.8	44.2	45.8	49.8	55.9	62.2
전남	31.3	35.1	39.0	41.3	43.8	50.9	53.1	55.5	61.6	68.7
경북	46.7	50.8	56.3	59.3	64.9	74.9	78.3	83.9	94.9	104.6
경남	66.8	74.5	87.4	90.0	97.1	112.4	114.6	116.4	123.9	134.7
제주	7.3	8.5	10.4	12.7	15.6	19.5	22.1	25.6	31.0	34.5
계	1,139.3	1,265.0	1,409.6	1,445.6	1,569.5	1,711.0	1,764.7	1,861.1	2,054.6	2,216.6

주. 세종특별자치시는 2012년 7월 설치됨.

외국인주민 수의 증가가 가장 두드러지게 발생한 지역은 경기도와 서울시로 각각 약 38만 명, 13만 명이 늘어났다. 그 외에도 충남(7.8만 명), 경남(6.8만 명), 인천(6.7만 명)에서 외국인주민의 증가세가 돋보였다. 증가율 면에서 보았을 때에도 대다수 지역에서 외국인주민 규모가 두 배 이상으로 증가하였다. 대체로 모든 기간에 걸쳐 서울, 인천, 경기 등 수도권 지역에 전체 외국인주민의 60% 이상이 분포하고 있는 것으로 나타나, 국내 외국인주민 역시 내국인과 마찬가지로 산업과 생활 인프라가 잘 형성되어 있는 수도권 지역으로 밀집하는 경향이 있음을 확인할 수 있다.

다음으로는 2010~2019년간 체류유형별 외국인주민의 광역자치단체별 분포의 변화를 확인해 보겠다. 먼저, 〈표 Ⅲ-3〉은 외국인주민 중 '한국국적을 가지지 않은 자'의 2010년과 2019년 광역자치단체별 분포를 보여준다. 모든 광역자치단체에서 절대적인 규모는 증가하였으나, 지역별 상대 분포에는 증감이 존재한다는 점이 관찰되었다. 예를 들어, 서울의 경우 10년 사이 약 10.6만 명이 증가했음에도 불구하고, 전체 '한국국적을 가지지 않은 자' 중 서울에 거주하는 인원의 비중은 오히려 2010년 30.8%에서 2019년 21.9%로 상당히 감소하였음을 알 수 있다. 같은 기간 경기도에서는 31.5만 명이 증가하면서 전국에서 경기도 거주자의 비중은 약 3.1%point 가량 늘어났다. 이와 같이, 전국 단위에서 외국인주민의 규모가 증가하였으나, 그 증가 폭의 크기는 지역에 따라 적지 않은 차이가 있으며, 이러한 차이로 인하여 외국인주민이 지역 경제나 지방재정에 미치는 영향 역시 다르게 나타날 수 있을 것으로 예상된다. 이제, '한국국적을 가지지 않은 자'의 구체적인 체류유형별 현황에 관하여 살펴보도록 하겠다.

〈표 Ⅲ-3〉 '한국국적을 가지지 않은 자'의 지역 분포(2010, 2019년)

(단위: 명, %)

구분	2010년 (A)		2019년 (B)		증감(B-A)	
	(명)	(%)	(명)	(%)	(명)	증감율(%)
서울	283,298	30.8%	390,177	21.9%	106,879	37.7%
부산	32,809	3.6%	60,502	3.4%	27,693	84.4%
대구	20,273	2.2%	40,092	2.3%	19,819	97.8%
인천	49,707	5.4%	100,174	5.6%	50,467	101.5%
광주	12,673	1.4%	33,286	1.9%	20,613	162.7%
대전	15,554	1.7%	25,147	1.4%	9,593	61.7%
울산	15,136	1.6%	28,604	1.6%	13,468	89.0%
세종	-	-	7,829	0.4%	-	-
경기	278,997	30.3%	594,795	33.4%	315,798	113.2%
강원	13,366	1.5%	27,008	1.5%	13,642	102.1%
충북	23,203	2.5%	59,783	3.4%	36,580	157.7%
충남	38,410	4.2%	104,018	5.8%	65,608	170.8%
전북	20,530	2.2%	43,960	2.5%	23,430	114.1%
전남	21,470	2.3%	47,778	2.7%	26,308	122.5%
경북	36,035	3.9%	81,840	4.6%	45,805	127.1%
경남	53,919	5.9%	105,908	6.0%	51,989	96.4%
제주	5,507	0.6%	28,017	1.6%	22,510	408.8%
계	920,887	100.0%	1,778,918	100.0%	858,031	93.2%

자료: 행정안전부. 「지방자치단체 외국인주민현황」. 각 연도.

〈표 Ⅲ-4〉는 외국인근로자의 지역 분포 변화를 보여준다. 전체 외국인근로자의 수는 약 4.4만 명 감소해, 소폭 줄어든 양상을 확인할 수 있다. 이는 전술한 바와 같이, 국내 외국인주민의 유형별 구성이 외국인력 중심에서 다각화되고 있는 양상이 반영된 결과라고 할 수 있다. 지역별로는 경기도에 가장 많은 수의 외국인근로자가 분포하고 있는데, 경기도에서도 외국인근로자의 규

모나 비중이 2010년 이후 다소 줄어든 모습을 확인할 수 있다.

반면에, 경상남도와 제주도를 비롯, 수도권 및 광역시를 제외한 지방에서는 이전보다 외국인근로자의 규모가 늘어난 양상을 공통적으로 관찰할 수 있다.

〈표 Ⅲ-4〉 '외국인근로자'의 지역 분포(2010, 2019년)

(단위: 명, %)

구분	2010년 (A)		2019년 (B)		증감(B-A)	
	(명)	(%)	(명)	(%)	(명)	증감율(%)
서울	158,589	28.4%	75,322	14.6%	-83,267	-52.5%
부산	14,365	2.6%	13,855	2.7%	-510	-3.6%
대구	9,717	1.7%	9,358	1.8%	-359	-3.7%
인천	31,799	5.7%	25,209	4.9%	-6,590	-20.7%
광주	5,313	1.0%	7,312	1.4%	1,999	37.6%
대전	4,092	0.7%	2,879	0.6%	-1,213	-29.6%
울산	9,873	1.8%	8,338	1.6%	-1,535	-15.5%
세종	-	-	2,117	0.4%	-	-
경기	203,387	36.4%	199,634	38.8%	-3,753	-1.8%
강원	5,248	0.9%	6,550	1.3%	1,302	24.8%
충북	13,805	2.5%	20,077	3.9%	6,272	45.4%
충남	23,015	4.1%	34,757	6.7%	11,742	51.0%
전북	7,585	1.4%	11,096	2.2%	3,511	46.3%
전남	11,153	2.0%	18,839	3.7%	7,686	68.9%
경북	20,338	3.6%	26,483	5.1%	6,145	30.2%
경남	37,696	6.7%	43,162	8.4%	5,466	14.5%
제주	2,563	0.5%	10,063	2.0%	7,500	292.6%
계	558,538	100.0%	515,051	100.0%	-43,487	-7.8%

자료: 행정안전부. 「지방자치단체 외국인주민현황」. 각 연도

한편, 2019년 기준 결혼이민자는 전국에서 2010년 대비 약 4.9만 명 증가하였다. 전 지역에서 결혼이민자의 수가 늘어나긴 하였지만, 특히 경기도에서 약 2.1만 명이 증가해 전체 증가분의 40% 이상이 여기서 발생하였다.

〈표 Ⅲ-5〉 '결혼이민자'의 지역 분포(2010, 2019년)

(단위: 명, %)

구분	2010년 (A)		2019년 (B)		증감(B-A)	
	(명)	(%)	(명)	(%)	(명)	증감율(%)
서울	29,455	23.5%	33,281	19.1%	3,826	13.0%
부산	5,456	4.4%	7,257	4.2%	1,801	33.0%
대구	3,774	3.0%	5,382	3.1%	1,608	42.6%
인천	7,172	5.7%	11,545	6.6%	4,373	61.0%
광주	2,498	2.0%	3,635	2.1%	1,137	45.5%
대전	2,853	2.3%	3,457	2.0%	604	21.2%
울산	2,335	1.9%	3,503	2.0%	1,168	50.0%
세종	-	-	824	0.5%	-	-
경기	32,576	26.0%	52,697	30.3%	20,121	61.8%
강원	3,034	2.4%	3,873	2.2%	839	27.7%
충북	3,798	3.0%	5,601	3.2%	1,803	47.5%
충남	6,033	4.8%	9,089	5.2%	3,056	50.7%
전북	5,126	4.1%	6,000	3.5%	874	17.1%
전남	5,760	4.6%	6,684	3.8%	924	16.0%
경북	6,324	5.1%	8,007	4.6%	1,683	26.6%
경남	7,724	6.2%	10,305	5.9%	2,581	33.4%
제주	1,169	0.9%	2,742	1.6%	1,573	134.6%
계	125,087	100.0%	173,882	100.0%	48,795	39.0%

자료: 행정안전부. 「지방자치단체 외국인주민현황」. 각 연도.

또한, 2019년 전체 결혼이민자의 약 30.3%가 경기도 지역에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 결혼이민자의 증가는 곧 공공 사회복지 재정 부담과 직결되기 때문에, 지방정부에서도 상당한 관심을 요하는 현상이라고 할 수 있다. 그 밖에, 인천, 충남, 광주, 대구, 울산과 같은 지역에서 절대적 규모는 아직 크지 않지만, 결혼이민자의 증가율이 다른 지역에 비해 높게 나타났다 (〈표 Ⅲ-5〉 참조).

〈표 Ⅲ-6〉은 유학생의 시도별 분포의 변화를 나타낸다. 유학생 역시, 서울, 인천, 경기 등 수도권 지역에 절반 이상이 분포하고 있으며, 증가율 역시 이들 지역이 대체로 높은 것으로 확인되었다. 단, 울산광역시와 제주도에서는 유학생의 규모는 작지만 10년간 증가율은 상당히 높았다. 유학생의 경우, 앞서 연령계층별 구성을 통해 대다수가 20대 등 청·장년층이므로 이들이 노령연금과 같은 유형의 복지수요를 즉시 유발할 가능성은 매우 낮지만, 유학생들이 학업을 마치고 국내에서 취업활동을 하고자 할 경우에 잠재적으로 직업훈련이나 실업과 관련된 향후 복지 수요로 작용할 가능성이 있다.

〈표 Ⅲ-6〉 '유학생'의 지역 분포(2010, 2019년)

(단위: 명, %)

구분	2010년 (A)		2019년 (B)		증감(B-A)	
	(명)	(%)	(명)	(%)	(명)	증감율(%)
서울	22,944	28.5%	54,647	34.0%	31,703	138.2%
부산	6,144	7.6%	12,475	7.8%	6,331	103.0%
대구	3,189	4.0%	5,960	3.7%	2,771	86.9%
인천	1,954	2.4%	6,068	3.8%	4,114	210.5%
광주	3,159	3.9%	6,156	3.8%	2,997	94.9%
대전	5,272	6.5%	7,009	4.4%	1,737	32.9%
울산	352	0.4%	1,704	1.1%	1,352	384.1%
세종	-	-	1,437	0.9%	-	-
경기	7,887	9.8%	21,200	13.2%	13,313	168.8%
강원	2,707	3.4%	4,406	2.7%	1,699	62.8%
충북	3,355	4.2%	4,408	2.7%	1,053	31.4%
충남	6,147	7.6%	7,662	4.8%	1,515	24.6%
전북	4,980	6.2%	8,234	5.1%	3,254	65.3%
전남	2,722	3.4%	2,197	1.4%	-525	-19.3%
경북	6,572	8.1%	11,117	6.9%	4,545	69.2%
경남	2,405	3.0%	3,640	2.3%	1,235	51.4%
제주	857	1.1%	2,290	1.4%	1,433	167.2%
계	80,646	100.0%	160,610	100.0%	79,964	99.2%

자료: 행정안전부. 「지방자치단체 외국인주민현황」. 각 연도.

〈표 Ⅲ-7〉은 외국국적동포의 지역 분포를 나타낸다. 제Ⅱ장에서 살펴본 바와 같이, 외국국적동포 집단은 영주권자, 난민과 함께 사회보장 확대와 관련된 논의에서 가장 많이 거론되는 외국인집단 중 하나이다. 이들은 한국계라는 민족적 배경을 가지고 있음에도 불구하고, 현행 사회보장 시스템에서는 다른 외국인 집단과 별다른 차이가 없이 취급되고 있어, 이들에 대한 사회보장 제도 확대 검토에 대한 주장이 계속해서 제기되고 있다. 또한, 다른 외국인주민 집단과 비교하여, 외국국적동포 집단은 60세 이상 고령인구의 비율이 상당히 높기 때문에, 이들에 대한 사회보장 확대는 적지 않은 재정적 부담이 발생할 것으로 예상된다.

〈표 Ⅲ-7〉 '외국국적동포'의 지역 분포(2010, 2019년)

(단위: 명, %)

구분	2010년 (A)		2019년 (B)		증감(B-A)	
	(명)	(%)	(명)	(%)	(명)	증감율(%)
서울	27,549	54.8%	91,166	30.1%	63,617	230.9%
부산	1,531	3.0%	3,815	1.3%	2,284	149.2%
대구	866	1.7%	3,212	1.1%	2,346	270.9%
인천	1,854	3.7%	18,942	6.2%	17,088	921.7%
광주	488	1.0%	2,944	1.0%	2,456	503.3%
대전	1,078	2.1%	1,798	0.6%	720	66.8%
울산	178	0.4%	4,830	1.6%	4,652	2,613.5%
세종	-	-	832	0.3%	-	-
경기	12,191	24.3%	124,647	41.1%	112,456	922.5%
강원	689	1.4%	1,854	0.6%	1,165	169.1%
충북	552	1.1%	9,342	3.1%	8,790	1592.4%
충남	707	1.4%	17,827	5.9%	17,120	2,421.5%
전북	610	1.2%	2,177	0.7%	1,567	256.9%
전남	317	0.6%	2,274	0.7%	1,957	617.4%
경북	693	1.4%	6,085	2.0%	5,392	778.1%
경남	696	1.4%	9,413	3.1%	8,717	1,252.4%
제주	252	0.5%	2,087	0.7%	1,835	728.2%
계	50,251	100.0%	303,245	100.0%	252,994	503.5%

자료: 행정안전부. 「지방자치단체 외국인주민현황」. 각 연도.

또한, 외국국적동포 집단의 경우, 2019년 기준 수도권 지역 분포 비중이 77.4%로 다른 외국인 집단보다 수도권 밀집도가 훨씬 높다. 수도권 이외 지역에서는 지난 10년간 울산, 충북, 충남, 경남, 제주 등지에서 외국국적동포의 증가율이 대단히 높게 나타났다.

기타외국인 집단은 '한국국적을 가지지 않은 자' 가운데 가장 큰 폭의 증가를 보인 체류유형 집단이다. 2010년 10.6만 명에서 2019년 62.6만 명으로 6배에 가까운 증가를 보였다.

〈표 Ⅲ-8〉 '기타외국인'의 지역 분포(2010, 2019년)

(단위: 명, %)

구분	2010년 (A)		2019년 (B)		증감(B-A)	
	(명)	(%)	(명)	(%)	(명)	증감율(%)
서울	44,761	42.1%	135,761	21.7%	91,000	203.3%
부산	5,313	5.0%	23,100	3.7%	17,787	334.8%
대구	2,727	2.6%	16,180	2.6%	13,453	493.3%
인천	6,928	6.5%	38,410	6.1%	31,482	454.4%
광주	1,215	1.1%	13,239	2.1%	12,024	989.6%
대전	2,259	2.1%	10,004	1.6%	7,745	342.9%
울산	2,398	2.3%	10,229	1.6%	7,831	326.6%
세종	-	-	2,619	0.4%	-	-
경기	22,956	21.6%	196,617	31.4%	173,661	756.5%
강원	1,688	1.6%	10,325	1.6%	8,637	511.7%
충북	1,693	1.6%	20,355	3.3%	18,662	1102.3%
충남	2,508	2.4%	34,683	5.5%	32,175	1282.9%
전북	2,229	2.1%	16,453	2.6%	14,224	638.1%
전남	1,518	1.4%	17,784	2.8%	16,266	1,071.5%
경북	2,108	2.0%	30,148	4.8%	28,040	1,330.2%
경남	5,398	5.1%	39,388	6.3%	33,990	629.7%
제주	666	0.6%	10,835	1.7%	10,169	1,526.9%
계	106,365	100.0%	626,130	100.0%	519,765	488.7%

자료: 행정안전부. 「지방자치단체 외국인주민현황」. 각 연도.

기타외국인 역시 2010년(71.2%) 대비 다소 줄어들기는 하였으나, 여전히 높은 수준의 수도권 집중(2019년 59.2%) 현상이 관찰된다. 기타외국인 집단 내에는 영주권자 및 한국국적을 가지지 않은 미성년 외국인주민이 포함되어 있어, 이들 역시 향후 사회보장제도의 대상 및 범위가 확대될 경우, 잠재적 복지 수요로 작용할 수 있을 것으로 예상된다.

〈표 Ⅲ-9〉 '한국국적을 취득한 자'의 지역 분포(2010, 2019년)

(단위: 명, %)

구분	2010년 (A)		2019년 (B)		증감(B-A)	
	(명)	(%)	(명)	(%)	(명)	증감율(%)
서울	33,909	35.2%	42,208	22.7%	8,299	24.5%
부산	2,858	3.0%	5,998	3.2%	3,140	109.9%
대구	1,825	1.9%	4,330	2.3%	2,505	137.3%
인천	6,063	6.3%	14,666	7.9%	8,603	141.9%
광주	1,207	1.3%	3,297	1.8%	2,090	173.2%
대전	1,264	1.3%	3,059	1.6%	1,795	142.0%
울산	1,420	1.5%	3,145	1.7%	1,725	121.5%
세종	-	-	666	0.4%	-	-
경기	28,871	29.9%	60,403	32.5%	31,532	109.2%
강원	1,775	1.8%	3,786	2.0%	2,011	113.3%
충북	2,225	2.3%	5,382	2.9%	3,157	141.9%
충남	3,511	3.6%	8,234	4.4%	4,723	134.5%
전북	2,071	2.1%	5,595	3.0%	3,524	170.2%
전남	2,382	2.5%	6,038	3.3%	3,656	153.5%
경북	2,908	3.0%	7,118	3.8%	4,210	144.8%
경남	3,621	3.8%	9,691	5.2%	6,070	167.6%
제주	551	0.6%	2,112	1.1%	1,561	283.3%
계	96,461	100.0%	185,728	100.0%	89,267	92.5%

자료: 행정안전부. 「지방자치단체 외국인주민현황」. 각 연도.

한편, 이미 한국국적을 취득한 외국인주민은 법적으로는 이미 내국인과 동일한 지위를 획득하였으며, 사회보장제도의 수혜자격을 갖추었다. 2010~

2019년 사이 한국국적을 취득한 자의 규모 역시 9.6만 명에서 18.6만 명으로 거의 두 배에 가까운 증가가 발생하였다. 이들 역시 다른 체류유형의 외국인주민 집단과 마찬가지로 60% 이상이 수도권 지역에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 서울을 제외한 대다수 광역자치단체에서 한국국적을 취득한 자가 두 배 이상 그 규모가 증가하였으며, 특히, 제주도에서 그 증가 폭이 가장 두드러졌다. 이들은 이미 현행 사회보장제도의 수혜 대상이기 때문에, 중앙 및 지방정부의 공공 사회복지 재정에 영향을 미치고 있을 것으로 예상된다.

〈표 Ⅲ-10〉 '외국인주민자녀'의 지역 분포(2010, 2019년)

(단위: 명, %)

구분	2010년 (A)		2019년 (B)		증감(B-A)	
	(명)	(%)	(명)	(%)	(명)	증감율(%)
서울	19,014	15.6%	33,500	13.3%	14,486	76.2%
부산	5,698	4.7%	11,468	4.6%	5,770	101.3%
대구	3,904	3.2%	8,601	3.4%	4,697	120.3%
인천	7,805	6.4%	15,452	6.1%	7,647	98.0%
광주	2,752	2.3%	6,470	2.6%	3,718	135.1%
대전	2,881	2.4%	5,942	2.4%	3,061	106.2%
울산	2,798	2.3%	5,535	2.2%	2,737	97.8%
세종	-	-	1,319	0.5%	-	-
경기	29,953	24.6%	64,892	25.8%	34,939	116.6%
강원	3,900	3.2%	7,710	3.1%	3,810	97.7%
충북	4,710	3.9%	9,715	3.9%	5,005	106.3%
충남	6,953	5.7%	14,805	5.9%	7,852	112.9%
전북	5,849	4.8%	12,596	5.0%	6,747	115.4%
전남	7,453	6.1%	14,903	5.9%	7,450	100.0%
경북	7,715	6.3%	15,638	6.2%	7,923	102.7%
경남	9,260	7.6%	19,076	7.6%	9,816	106.0%
제주	1,290	1.1%	4,344	1.7%	3,054	236.7%
계	121,935	100.0%	251,966	100.0%	130,031	106.6%

자료: 행정안전부. 「지방자치단체 외국인주민현황」. 각 연도.

외국인주민자녀 역시 국내에서 출생한 미성년자녀 집단으로, 「국적법」에 근거하여 한국국적을 부여받았으므로, 사회복지제도의 수혜 대상 집단이다.[18] 2010~2019년 사이 외국인주민자녀의 수 역시 두 배 이상 증가하였다. 이들 역시 전국 광역자치단체에서 고르게 증가한 양상을 보였으며, 특히 제주 지역의 증가 폭이 다른 지역에 비해 상당히 높다는 점이 관찰되었다.

끝으로, 외국인주민의 연령계층 구조를 광역자치단체별로 살펴보고자 한다. 〈표 Ⅲ-11〉과 〈표 Ⅲ-12〉는 각각 2019년 기준 '한국국적을 가지지 않은 자'와 '한국국적을 취득한 자' 집단의 10세 단위 연령계층 구조를 광역자치단체별로 보여준다. 산업구조를 비롯한 지역 특성과 체류유형별 외국인주민 집단의 지역별 분포 등에 따라서 이들의 연령계층 구조에도 지역 간 차이가 나타날 수 있을 것으로 예상할 수 있다. 예를 들어, 제조업 사업체 및 공단이 밀집한 지역, 즉 외국인력에 대한 수요가 높은 지역에서는 청·장년층 외국인 근로자가 다수 거주할 가능성이 크고, 이에 따라 상대적으로 20~40대 연령층 외국인주민의 비중이 다른 지역과 비교해 높게 나타날 수 있다. 한편, 외국국적동포들이 타운을 형성, 밀집거주하고 있는 지역에서는 동포 집단이 가진 연령 구성 상의 특징으로 인해 상대적으로 고령인구 비율이 다른 지역보다 높을 수 있다. 이와 같은 지역별 특성을 〈표 Ⅲ-11〉과 〈표 Ⅲ-12〉를 통해 일부 확인할 수 있다. 예를 들면, 서울 지역의 경우 다른 지역보다 상대적으로 60세 이상 인구의 비율이 높다는 점을 관찰할 수 있는데, 이는 서울 서남권에 외국국적동포가 다수 거주하고 있는 현상이 반영된 것으로 볼 수 있다. 경기도 지역 역시 많은 수의 외국국적동포가 거주하고 있어, 다른 지역에 비해 60세 이상 인구 비율이 다소 높게 나타난 것으로 보인다. 반면, 경상남도와 경상북도, 전라남도와 같은 지역에서는 20~49세 청·장년층 외국인주민의 비율이 80%를 상회하는 것으로 나타났다.

18) '외국인주민자녀'라는 용어 자체에 다소 혼동의 소지가 있어, 최근 들어 학계에서는 관련 통계 용어 정비의 필요성에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다.

〈표 Ⅲ-11〉 광역자치단체별 외국인주민의 연령계층 구조(2019년): '한국국적을 가지지 않은 자'

(단위: 명, %)

구분		0~9세	10~19세	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~69세	70세이상	계
서울	(명)	17,142	15,273	93,973	76,587	60,561	73,670	43,403	9,568	390,177
	(%)	4.4%	3.9%	24.1%	19.6%	15.5%	18.9%	11.1%	2.5%	100.0%
부산	(명)	1,290	2,727	22,486	17,073	9,041	5,048	2,159	678	60,502
	(%)	2.1%	4.5%	37.2%	28.2%	14.9%	8.3%	3.6%	1.1%	100.0%
대구	(명)	1,142	2,168	12,866	11,902	6,368	3,778	1,431	437	40,092
	(%)	2.8%	5.4%	32.1%	29.7%	15.9%	9.4%	3.6%	1.1%	100.0%
인천	(명)	6,067	4,443	21,726	28,732	16,485	13,266	7,458	1,997	100,174
	(%)	6.1%	4.4%	21.7%	28.7%	16.5%	13.2%	7.4%	2.0%	100.0%
광주	(명)	1,247	1,713	12,302	8,641	4,944	3,080	1,074	285	33,286
	(%)	3.7%	5.1%	37.0%	26.0%	14.9%	9.3%	3.2%	0.9%	100.0%
대전	(명)	999	1,659	9,321	5,876	3,476	2,403	1,102	311	25,147
	(%)	4.0%	6.6%	37.1%	23.4%	13.8%	9.6%	4.4%	1.2%	100.0%
울산	(명)	890	720	7,175	8,212	5,207	4,415	1,561	424	28,604
	(%)	3.1%	2.5%	25.1%	28.7%	18.2%	15.4%	5.5%	1.5%	100.0%
세종	(명)	175	415	2,731	2,093	1,165	828	358	64	7,829
	(%)	2.2%	5.3%	34.9%	26.7%	14.9%	10.6%	4.6%	0.8%	100.0%
경기	(명)	24,588	13,358	133,068	169,895	103,021	91,670	48,534	10,661	594,795
	(%)	4.1%	2.2%	22.4%	28.6%	17.3%	15.4%	8.2%	1.8%	100.0%
강원	(명)	379	827	10,099	7,217	3,929	2,870	1,261	426	27,008
	(%)	1.4%	3.1%	37.4%	26.7%	14.5%	10.6%	4.7%	1.6%	100.0%
충북	(명)	1,622	1,667	17,946	17,604	9,800	7,405	3,082	657	59,783
	(%)	2.7%	2.8%	30.0%	29.4%	16.4%	12.4%	5.2%	1.1%	100.0%
충남	(명)	3,080	3,128	30,276	31,289	18,153	11,908	4,942	1,242	104,018
	(%)	3.0%	3.0%	29.1%	30.1%	17.5%	11.4%	4.8%	1.2%	100.0%
전북	(명)	677	1,629	17,036	11,944	6,177	4,350	1,659	488	43,960
	(%)	1.5%	3.7%	38.8%	27.2%	14.1%	9.9%	3.8%	1.1%	100.0%
전남	(명)	399	923	17,005	14,915	7,604	4,881	1,657	394	47,778
	(%)	0.8%	1.9%	35.6%	31.2%	15.9%	10.2%	3.5%	0.8%	100.0%
경북	(명)	1,784	2,848	29,551	25,591	12,310	6,774	2,365	617	81,840
	(%)	2.2%	3.5%	36.1%	31.3%	15.0%	8.3%	2.9%	0.8%	100.0%
경남	(명)	2,602	2,217	32,353	37,122	17,489	9,935	3,362	828	105,908
	(%)	2.5%	2.1%	30.5%	35.1%	16.5%	9.4%	3.2%	0.8%	100.0%
제주	(명)	1,167	992	9,083	8,796	4,468	2,154	1,023	334	28,017
	(%)	4.2%	3.5%	32.4%	31.4%	15.9%	7.7%	3.7%	1.2%	100.0%
전국	(명)	65,250	56,707	478,997	483,489	290,198	248,435	126,431	29,411	1,778,918
	(%)	3.7%	3.2%	26.9%	27.2%	16.3%	14.0%	7.1%	1.7%	100.0%

자료: 행정안전부. 2019.「지방자치단체 외국인주민현황」.

〈표 Ⅲ-12〉 광역자치단체별 외국인주민의 연령계층 구조(2019년):
'한국국적을 취득한 자'

(단위: 명, %)

구분		0~9세	10~19세	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~69세	70세이상	계
서울	(명)	1,088	1,626	2,936	8,611	10,372	10,005	5,939	1,631	42,208
	(%)	2.6%	3.9%	7.0%	20.4%	24.6%	23.7%	14.1%	3.9%	100.0%
부산	(명)	144	169	940	2,248	1,359	765	302	71	5,998
	(%)	2.4%	2.8%	15.7%	37.5%	22.7%	12.8%	5.0%	1.2%	100.0%
대구	(명)	125	118	612	1,956	990	363	129	37	4,330
	(%)	2.9%	2.7%	14.1%	45.2%	22.9%	8.4%	3.0%	0.9%	100.0%
인천	(명)	478	491	1,351	4,261	3,819	2,695	1,279	292	14,666
	(%)	3.3%	3.3%	9.2%	29.1%	26.0%	18.4%	8.7%	2.0%	100.0%
광주	(명)	63	67	546	1,451	790	271	93	16	3,297
	(%)	1.9%	2.0%	16.6%	44.0%	24.0%	8.2%	2.8%	0.5%	100.0%
대전	(명)	72	84	450	1,258	665	357	145	28	3,059
	(%)	2.4%	2.7%	14.7%	41.1%	21.7%	11.7%	4.7%	0.9%	100.0%
울산	(명)	54	65	308	1,368	776	390	150	34	3,145
	(%)	1.7%	2.1%	9.8%	43.5%	24.7%	12.4%	4.8%	1.1%	100.0%
세종	(명)	20	20	73	284	154	82	27	6	666
	(%)	3.0%	3.0%	11.0%	42.6%	23.1%	12.3%	4.1%	0.9%	100.0%
경기	(명)	1,799	2,009	5,247	17,148	15,802	11,386	5,400	1,612	60,403
	(%)	3.0%	3.3%	8.7%	28.4%	26.2%	18.9%	8.9%	2.7%	100.0%
강원	(명)	58	66	539	1,545	935	438	150	55	3,786
	(%)	1.5%	1.7%	14.2%	40.8%	24.7%	11.6%	4.0%	1.5%	100.0%
충북	(명)	104	140	661	2,135	1,257	712	268	105	5,382
	(%)	1.9%	2.6%	12.3%	39.7%	23.4%	13.2%	5.0%	2.0%	100.0%
충남	(명)	170	226	929	3,291	1,925	1,141	409	143	8,234
	(%)	2.1%	2.7%	11.3%	40.0%	23.4%	13.9%	5.0%	1.7%	100.0%
전북	(명)	92	131	764	2,520	1,272	581	183	52	5,595
	(%)	1.6%	2.3%	13.7%	45.0%	22.7%	10.4%	3.3%	0.9%	100.0%
전남	(명)	82	132	851	2,828	1,370	565	162	48	6,038
	(%)	1.4%	2.2%	14.1%	46.8%	22.7%	9.4%	2.7%	0.8%	100.0%
경북	(명)	117	140	936	3,624	1,477	567	201	56	7,118
	(%)	1.6%	2.0%	13.1%	50.9%	20.8%	8.0%	2.8%	0.8%	100.0%
경남	(명)	178	176	1,313	4,802	1,993	839	280	110	9,691
	(%)	1.8%	1.8%	13.5%	49.6%	20.6%	8.7%	2.9%	1.1%	100.0%
제주	(명)	72	64	327	830	460	223	111	25	2,112
	(%)	3.4%	3.0%	15.5%	39.3%	21.8%	10.6%	5.3%	1.2%	100.0%
전국	(명)	4,716	5,724	18,783	60,160	45,416	31,380	15,228	4,321	185,728
	(%)	2.5%	3.1%	10.1%	32.4%	24.5%	16.9%	8.2%	2.3%	100.0%

자료: 행정안전부. 2019.「지방자치단체 외국인주민현황」.

2. 공공 사회복지 분야 지방재정 현황

국내 기초자치단체의 예산 규모는 매년 증가하고 있으며, 지방분권을 강조한 참여정부 출범 이후 세출예산 규모 또한 급격하게 증가하였다(김의섭 2011). 이로 인해, 지방재정의 기능과 역할이 점차 확대되면서 소득재분배, 경제안정화, 자원배분의 기능도 확대되고 있다.

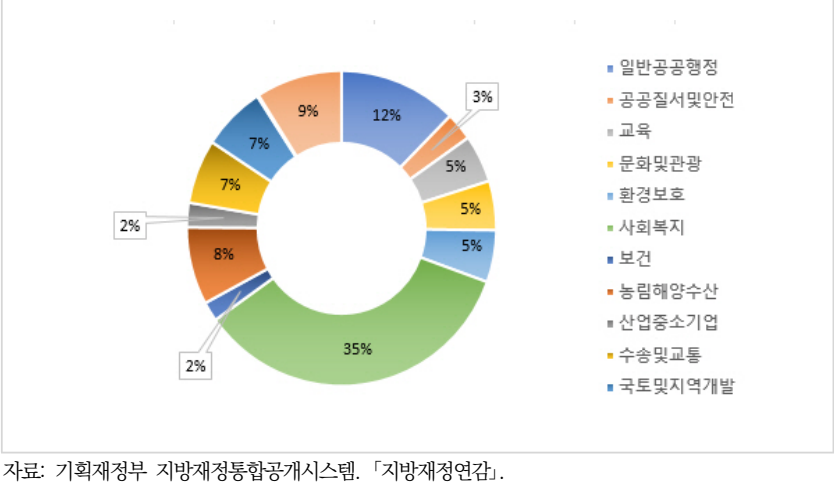
기초자치단체의 공공 사회복지 예산의 중요한 특징 중 한 가지는 중앙정부 또는 시·도의 보조사업 비중이 높고, 시·군·구 단위의 자체 사업의 비중은 상대적으로 낮다는 것이다(정홍원, 2019). 또한, 건강보험이나 공적연금 등과 같은 사회보험은 대부분 중앙정부 예산으로 편성되기 때문에 기초자치단체의 사회복지 항목에는 포함되지 않는다(김성주·윤태섭, 2017). 정리하면, 공공 사회복지 세출예산 중 기초자치단체가 단독 자체사업을 통하여 외국인주민을 지원할 가능성이 있기는 하지만, 공공 사회복지 세출예산에서 지자체의 자체사업 비중은 상대적으로 낮다. 따라서 외국인주민 지원과 관련된 사업은 기초자치단체보다는 주로 중앙정부 또는 광역자치단체 단위에서 시행되는 경향이 있다.

〈그림 Ⅲ-9〉는 2019년 기준 총 세출예산의 항목(기능)별 비중을 보여준다.[19] 2019년 기준 전국 지방자치단체의 총 세출예산 규모는 약 297조 원이다. 세출예산을 기능별 분류 기준으로 예산 규모가 큰 순서대로 보면, 사회복지(약 34.6%), 일반행정(약 12.4%), 농림해양수산(약 8%), 수송 및 교통(약 6.6%), 국토 및 지역개발(약 6.6%), 환경보호(약 5.3%), 문화 및 관광(약 5.0%), 교육(약 4.9%) 순으로 나타났다.

19) 기초자치단체의 총 세출예산 규모는 본 예산(당초예산) 총계 기준이다.

〈그림 Ⅲ-9〉 총 세출예산의 구성: 항목별 비중(2019년)

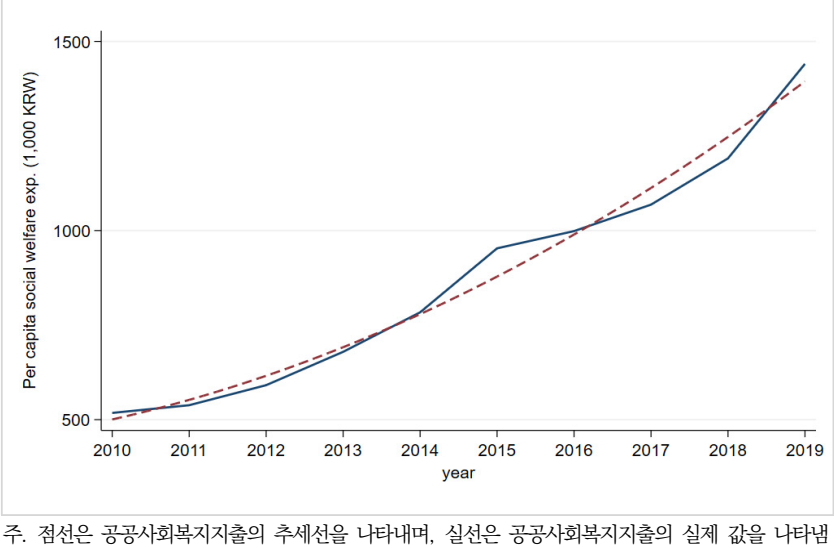
(단위: %)



자료: 기획재정부 지방재정통합공개시스템. 「지방재정연감」.

〈그림 Ⅲ-10〉 공공 사회복지지출 증가 추이(2010~2019년)

(단위: 천 원)



주. 점선은 공공사회복지지출의 추세선을 나타내며, 실선은 공공사회복지지출의 실제 값을 나타냄
자료: 기획재정부 지방재정통합공개시스템. 「지방재정연감」.

〈그림 Ⅲ-10〉은 2010~2019년간 1인당 공공 사회복지 지출의 증가 추이를 나타낸다. 기능별 항목 중 예산의 규모가 가장 큰 사회복지 분야 세출예산의 규모는 2019년 기준 약 12조 4천억 원으로, 2010년 이후 그 규모가 급격히 증가하는 추세를 보이고 있다. 〈그림 Ⅲ-10〉에서 점선은 예상 추세선을 나타내고, 실선은 실제 지출의 규모를 뜻한다. 공공 사회복지 항목 세출예산은 2010~2019년간 약 2.5배 이상 가파르게 증가하였으며, 다른 기능별 항목의 예산과 비교할 때, 그 증가 추세가 더욱 가파르게 진행되고 있다.

앞서, 전국 단위 통계자료를 이용하여 2010년 이후 공공 사회복지 분야 지출이 가파르게 증가하고 있음을 확인하였다. 공공 사회복지 분야 지출의 증가 추이를 광역자치단체 단위에서 살펴보면, 전국 단위와 마찬가지로 지출 규모가 대단히 큰 폭으로 증가하고 있음을 알 수 있다.

2010~2019년간 전국 광역자치단체의 평균적인 사회복지지출 규모는 연간 약 3.8조 원이었다. 광역자치단체 가운데 경기도(12.4조 원), 서울특별시(10.8조 원), 부산광역시(4.7조 원), 경상남도(4.5조 원), 경상북도(4.2조 원) 등 5개 광역자치단체의 예산 편성 규모가 전국 평균을 상회하는 수준으로 나타났다. 한편, 그 밖에 광주광역시, 대전광역시, 강원도 등을 포함한 다수 광역자치단체의 경우 평균 사회복지지출 예산 규모가 전국 평균 수준에 미치지 못했다. 특히, 대전광역시와 울산광역시의 경우 17개 광역자치단체 중 사회복지 지출 규모가 가장 낮은 수준으로 나타났다(〈표 Ⅲ-13〉 참조). 〈표 Ⅲ-13〉을 통해, 최근 10년간 전국 및 광역자치단체별 공공사회복지지출 규모가 모든 지역에서 가파르게 증가하였음을 확인할 수 있다.

〈표 Ⅲ-13〉 광역자치단체별 공공 사회복지지출 규모(2010~2019년)

(단위: 조 원)

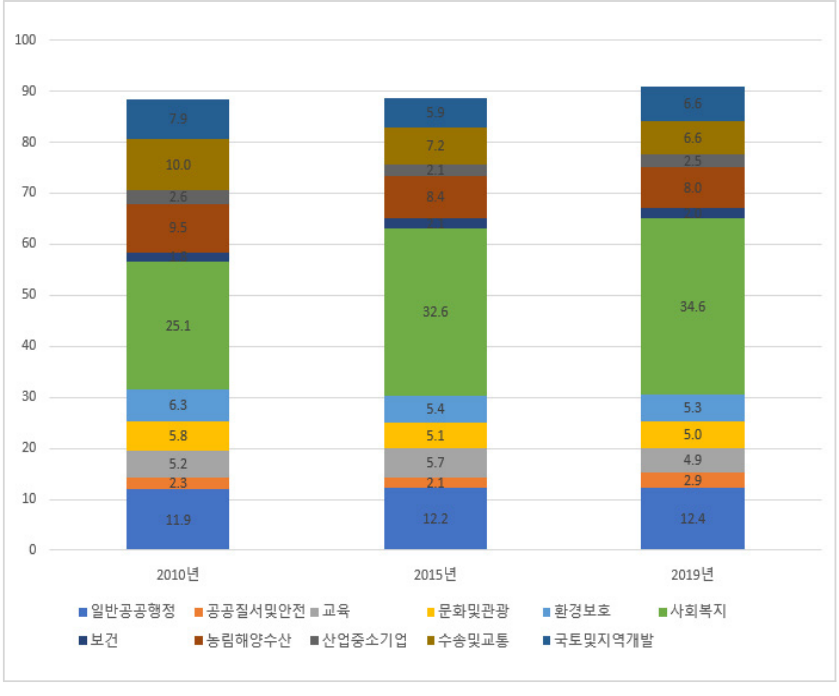
구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
서울	6.2	6.3	7.4	8.9	10.2	11.5	12.4	13.3	14.5	17.5
부산	3.0	3.1	3.4	3.8	4.4	5.0	5.4	5.6	6.2	7.5
대구	2.0	2.1	2.3	2.6	2.9	3.3	3.6	3.8	4.2	5.0
인천	2.0	2.2	2.4	2.9	3.2	3.6	3.9	4.2	4.8	5.8
광주	1.4	1.5	1.6	1.9	2.1	2.3	2.4	2.5	2.8	3.3
대전	1.2	1.3	1.5	1.7	1.9	2.1	2.1	2.3	2.5	3.1
울산	0.7	0.7	0.8	1.0	1.2	1.3	1.4	1.5	1.7	2.0
세종	-	-	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3
경기	6.5	7.1	8.3	10.2	11.7	13.1	13.9	15.0	17.0	21.0
강원	1.6	1.7	1.8	2.0	2.3	2.6	2.6	3.0	3.3	4.2
충북	1.5	1.6	1.7	2.0	2.2	2.5	2.6	2.7	3.0	3.7
충남	2.0	2.1	2.2	2.5	2.8	3.1	3.3	3.5	3.9	4.7
전북	2.2	2.3	2.4	2.7	3.0	3.4	3.5	3.8	4.2	4.9
전남	2.4	2.5	2.5	2.9	3.3	3.7	3.8	4.0	4.4	5.2
경북	2.8	2.9	3.1	3.5	3.9	4.5	4.7	4.9	5.4	6.5
경남	2.9	3.0	3.3	3.7	4.2	4.7	4.9	5.2	5.9	7.0
제주	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.7	0.7	0.8	0.9	1.1

자료: 기획재정부 지방재정통합공개시스템. 「지방재정연감」.

〈그림 Ⅲ-11〉은 2010년, 2015년, 2019년 3개 연도의 전국 단위 기능별 예산 항목의 구성을 보여준다. 이를 통해, 전체 정부지출의 규모가 계속해서 증가한 가운데 특히 공공 사회복지 분야의 비중이 계속해서 증가한 반면에, 공공질서 및 안전, 수송 및 교통, 환경보호 등과 같은 예산 항목의 비중은 상대적으로 줄어들었음을 확인할 수 있다. 다시 말해, 공공 재원의 소득 재분배 기능은 과거에 비해 점차 강화되고 있는 한편, 지역 개발과 관련된 기능의 비중은 상대적으로 약화되었으며, 전체적인 예산 내 불균형이 심화되었음을 알 수 있다.

〈그림 Ⅲ-11〉 세출예산의 항목별 구성(2010, 2015, 2019년)

(단위: %)



주. 예비비, 과학기술, 기타 항목은 제외함.
자료: 기획재정부 지방재정통합공개시스템. 「지방재정연감」.

공공 재원의 지역 간 격차를 확인하기 위해서는 지역의 인구 규모를 고려하여 세출예산 규모를 비교할 필요가 있다. 〈표 Ⅲ-14〉는 2019년 기준 전국 및 17개 광역자치단체의 1인당 기능별 세출예산 규모를 보여준다. 지역별 인구 규모를 고려하여 지역별 세출예산 규모를 비교한 결과, 사회복지 항목과 국토 및 지역개발 항목의 세출예산 규모에서 지역 간 격차가 크게 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-14〉 1인당 기능별 세출예산 규모(2019년)

(단위: 십만 원)

분 야	일반 공공 행정	공공 질서및 안전	교육	문화 및 관광	환경 보호	사회 복지	보건	농림 해양 수산	산업 중소 기업	수송및 교통	국토 및 지역 개발
전국	7.1	1.6	2.8	2.9	3.1	19.8	1.1	4.6	1.4	3.8	3.8
서울	8.2	1.0	4.2	1.3	1.7	18.0	0.9	0.1	0.6	1.3	2.4
부산	4.9	1.5	2.5	1.6	1.1	22.0	1.0	0.8	1.1	3.7	2.1
대구	6.2	0.6	2.4	1.8	0.9	20.3	1.4	0.5	1.6	3.9	1.5
인천	5.0	1.4	3.3	1.9	1.5	19.6	0.7	1.5	0.7	3.3	2.2
광주	6.1	0.3	2.6	3.0	1.4	22.8	1.1	0.6	1.9	3.5	2.0
대전	4.8	1.1	2.4	1.9	1.4	20.9	1.0	0.5	1.2	3.4	2.6
울산	5.7	1.7	2.6	2.9	1.9	17.7	0.9	2.0	1.2	4.2	2.8
세종	2.3	1.8	2.4	1.7	2.1	9.9	1.2	2.3	0.8	2.5	5.3
경기	6.9	1.2	2.9	1.9	2.4	15.8	0.9	1.8	0.7	4.1	2.6
강원	8.4	3.3	2.4	8.0	6.8	27.2	2.1	12.1	4.2	6.1	9.0
충북	6.9	3.5	2.4	4.5	5.1	22.9	1.6	9.2	2.4	5.0	7.1
충남	7.0	1.7	2.3	4.2	5.4	19.4	1.5	10.8	1.7	4.0	6.8
전북	7.0	2.2	1.7	5.4	5.9	27.1	1.6	15.9	3.4	4.1	6.2
전남	10.0	4.8	2.0	6.5	7.3	28.0	2.0	21.5	3.7	6.4	8.8
경북	9.7	4.1	0.8	6.7	6.6	24.3	1.7	13.3	2.4	5.6	7.6
경남	6.6	1.3	2.4	3.9	4.5	20.9	1.1	8.5	2.3	4.4	4.9
제주	8.2	2.5	1.7	4.4	5.2	15.8	1.1	9.2	2.6	6.8	5.7

주. 예비비, 과학기술, 기타 항목은 제외함.
자료: 기획재정부 지방재정통합공개시스템. 2019.「지방재정연감」

예를 들어, 전국 단위의 1인당 사회복지 세출예산의 규모를 기준으로, 강원도, 전라북도, 전라남도 등의 지역은 1인당 사회복지 세출예산 규모가 전국 수준 대비 압도적으로 큰 반면에, 세종, 울산, 서울 등의 지역은 1인당 세출예산 규모가 상대적으로 작다는 점을 확인할 수 있다. 이는 전체 예산 규모뿐만 아니라 기능별 세출예산에서도 지역 간 불균형이 심화되었음을 시사한다.

다음으로, 공공 사회복지 항목 내 기능별 분류에 대하여 살펴보겠다. 행정안전부 「지방자치단체 예산편성 운영기준」에 따르면, 공공 사회복지 분야는 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 그리고 사회복지일반 등 총 8개의 기능별 부문으로 분류되며, 각 부문에 대한 정책사업 유형화에 대한 예시는 아래의 〈표 Ⅲ-15〉를 통해 확인할 수 있다.[20]

〈표 Ⅲ-15〉 공공 사회복지 세출예산의 기능별 분류와 정책사업 예시

분 야	부문	정책사업 유형화(예시)
공공사회복지	기초생활보장	국민기초생활보장 저소득층 생활안정 지원
	취약계층지원	취약계층 아동 보호 장애인 복지 증진
	보육·가족 및 여성	보육·가족 지원 여성 복지 증진
	노인·청소년	노인 복지 증진 청소년 보호 및 육성
	노동	고용 촉진 및 안정 근로자 복지 증진
	보훈	국가 보훈 관리 및 지원
	주택	주거 환경 개선 서민 주거 안정
	사회복지일반	-

자료: 행정안전부. 「지방자치단체 예산편성 운영기준」.

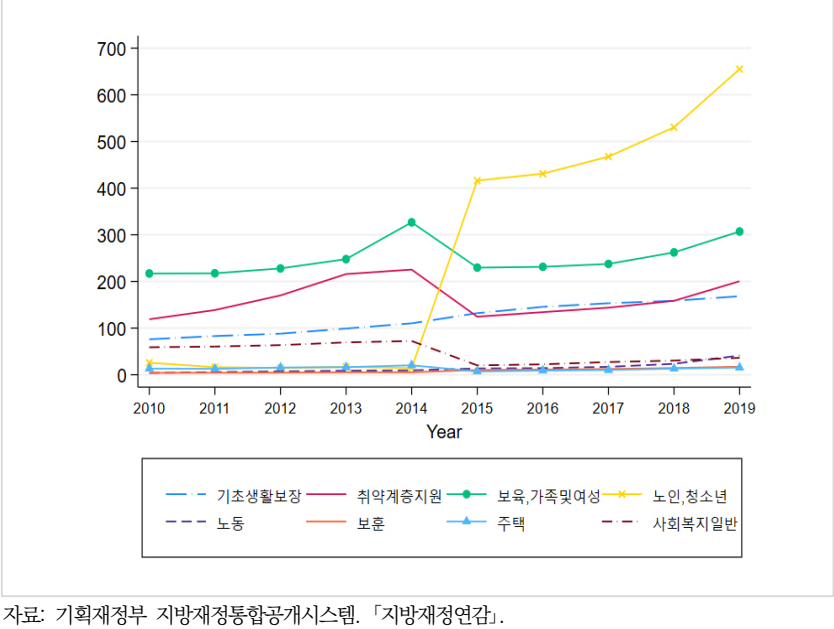
다음 〈그림 Ⅲ-12〉는 2010~2019년간 공공 사회복지 세출예산의 변화 추이를 기능별 분류로 세분화하여 보여준다. 앞서 살펴본 바와 같이, 표본 기간

20) 2008년 지방자치단체 예산편성 운영기준의 변경에 따라 세출예산의 기능별 분류의 개편이 이루어졌다.

인 2010~2019년 사이 공공 사회복지 세출예산의 전체 규모는 증가하였으나, 기능별로 구분하여 살펴 본 결과 모든 항목의 세출예산 규모가 증가한 것은 아니라는 점을 확인할 수 있다.

〈그림 Ⅲ-12〉 공공 사회복지 분야 기능별 세출예산 항목별 추이(2010~2019년)

(단위: 천 원(1인당))



자료: 기획재정부 지방재정통합공개시스템. 「지방재정연감」.

예를 들어, 1인당 노인·청소년 부문 세출예산의 평균적인 규모는 2014년 이후 급격하게 증가하였으며, 기초생활보장 부문 1인당 세출예산의 평균 규모 역시 2010년 이후 꾸준히 증가하였음이 확인된다. 반면에, 보육·가족 및 여성 부문과 취약계층지원 부문의 평균적인 1인당 세출예산 규모는 2010년 이후 크게 변하지 않은 것으로 나타났다. 마지막으로, 2014년 이후 노동 부문의 1인당 세출예산의 평균 규모는 오히려 소폭 감소하였다는 것을 확인할 수 있다.

이번에는 기능별로 분류한 공공 사회복지 세출예산 규모 및 구성의 지역별 현황에 대하여 살펴보겠다. 〈표 Ⅲ-16〉은 2019년 기준 기능별 공공 사회복지 분야 세출예산의 전국 및 광역자치단체별 분포를 나타낸다. 먼저 전국 단위에서 보면, 전체 공공 사회복지 세출예산에서 노인·청소년(36.5%), 보육·가족 및 여성(29.3%), 취약계층지원(16.2%) 3개 부문이 차지하는 비중이 다른 지출 부문에 비해 압도적으로 높은 것으로 나타났다. 이와 같은 구성은 대체로 모든 광역자치단체에서 유사하게 관찰되었다.

이러한 양상을 통해 볼 때, 노인·청소년, 보육·가족 및 여성, 취약계층 지원 부문에 대한 공공 사회복지 수요가 상당히 크고, 중앙 및 지방정부는 이 같은 수요 대응하기 위한 예산 편성을 시행하고 있다고 볼 수 있다. 전술한 바와 같이, 노인·청소년 부문은 노인 복지 증진이나 청소년 보호 및 육성과 같은 성격의 정책사업으로, 구체적으로는 노인교실 운영 지원, 독거어르신 주거환경개선 사업, 가족위탁아동 및 입양가정지원과 같은 형태의 사업을 수행한다. 보육·가족 및 여성 부문의 세출예산은 가정양육수당 지원사업, 복합복지시설 운영 지원 등의 사업을 수행하기 위한 재원을 공급하며, 취약계층지원 부문에는 긴급복지지원, 발달장애인 생애주기형 돌봄체계 구축 등과 같은 사업이 포함된다.

〈표 Ⅲ-16〉 기능별 공공 사회복지 세출예산 규모 및 비중(2019)

(단위: 조 원, %)

분 야		기초생활 보장	취약계층 지원	보육·가족 및여성	노인·청소년	노동	보훈	주택	사회복지 일반
전국	규모	12.4	16.7	30.1	37.5	2.3	0.7	1.5	1.6
	비중	12.1	16.2	29.3	36.5	2.3	0.6	1.5	1.6
서울	규모	1.2	3.9	5.7	5.5	0.4	0.0	0.7	0.1
	비중	7.1	22.3	32.4	31.5	2.2	0.1	3.8	0.5
부산	규모	1.3	1.6	1.5	3.0	0.1	0.0	0.0	0.0
	규모	17.4	20.7	20.3	39.7	1.3	0.3	0.0	0.3
대구	규모	0.9	0.8	1.3	1.8	0.1	0.0	0.0	0.0
	비중	17.5	16.0	26.4	37.0	2.1	0.6	0.1	0.3
인천	규모	0.9	0.7	1.8	2.0	0.1	0.1	0.2	0.1
	비중	16.3	11.7	30.3	34.0	1.5	1.2	3.9	1.2
광주	규모	0.6	0.5	1.1	1.0	0.1	0.0	0.1	0.1
	비중	17.4	15.0	31.5	30.0	2.0	0.2	2.3	1.5
대전	규모	0.5	0.6	0.9	1.0	0.0	0.0	0.0	0.1
	비중	14.9	18.7	30.5	30.9	0.8	0.6	1.4	2.2
울산	규모	0.2	0.4	0.7	0.7	0.1	0.0	0.0	0.0
	비중	10.0	17.6	35.0	32.1	2.8	1.0	1.3	0.3
세종	규모	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
	비중	6.2	21.9	38.5	27.8	3.3	0.9	1.2	0.3
경기	규모	2.2	3.2	7.7	6.9	0.3	0.2	0.0	0.5
	비중	10.4	15.3	36.8	33.0	1.4	0.7	0.0	2.4
강원	규모	0.5	0.5	0.9	1.7	0.3	0.0	0.1	0.1
	비중	11.3	12.5	22.3	40.6	6.6	1.0	3.4	2.2
충북	규모	0.5	0.5	1.0	1.4	0.1	0.0	0.1	0.0
	비중	12.5	14.4	27.7	38.9	2.2	0.7	2.4	1.2
충남	규모	0.5	0.8	1.2	1.9	0.1	0.1	0.1	0.1
	비중	10.1	16.7	26.1	40.5	1.7	1.0	2.2	1.7
전북	규모	0.9	0.7	1.0	2.0	0.1	0.0	0.0	0.2
	비중	17.2	13.5	20.2	41.4	2.8	0.5	0.4	4.1
전남	규모	0.6	0.7	1.2	2.5	0.1	0.0	0.0	0.1
	비중	10.9	13.4	23.6	47.5	2.0	0.5	0.6	1.4
경북	규모	0.8	0.8	1.5	3.1	0.2	0.1	0.0	0.1
	비중	11.8	12.0	22.5	48.2	3.0	1.0	0.5	0.9
경남	규모	1.0	0.8	2.1	2.6	0.3	0.1	0.0	0.2
	비중	13.7	11.8	29.3	37.2	3.7	1.1	0.3	2.9
제주	규모	0.1	0.2	0.3	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0
	비중	7.1	17.3	32.2	31.2	4.9	1.1	4.0	2.3

자료: 기획재정부 지방재정통합공개시스템. 2019.「지방재정연감」.

〈표 Ⅲ-17〉 1인당 기능별 공공사회복지 세출예산 규모(2019년)

(단위: 천 원)

분 야	기초생활 보장	취약계층 지원	보육·가족 및여성	노인·청소년	노동	보훈	주택	사회복지 일반
전국	24.0	32.1	58.0	72.4	4.5	1.3	2.9	3.1
서울	12.8	40.1	58.3	56.7	4.0	0.2	6.8	1.0
부산	38.4	45.6	44.6	87.3	2.7	0.8	0.0	0.7
대구	35.5	32.5	53.6	75.1	4.3	1.3	0.2	0.6
인천	31.8	23.0	59.3	66.5	2.9	2.3	7.6	2.4
광주	39.5	34.2	71.8	68.4	4.6	0.5	5.3	3.5
대전	31.2	39.1	63.9	64.6	1.8	1.1	3.0	4.6
울산	17.6	31.1	61.8	56.6	5.0	1.8	2.2	0.5
세종	6.0	21.9	38.1	27.6	3.2	0.9	1.2	0.2
경기	16.4	24.3	58.3	52.3	2.2	1.1	0.0	3.8
강원	30.8	33.9	60.8	110.7	18.1	2.6	9.3	6.1
충북	28.7	32.9	63.4	89.1	5.1	1.5	5.6	2.8
충남	22.5	37.2	58.0	90.1	3.9	2.2	4.8	3.8
전북	46.7	36.5	54.6	111.9	7.5	1.3	1.2	11.0
전남	30.6	37.6	66.1	132.8	5.6	1.3	1.7	4.0
경북	28.7	29.1	54.6	117.0	7.3	2.4	1.2	2.2
경남	28.5	24.6	61.3	77.7	7.8	2.2	0.7	6.1
제주	11.1	27.3	50.8	49.2	7.8	1.9	6.2	3.6

주. 예비비, 과학기술, 기타 항목은 제외함.
자료: 기획재정부 지방재정통합공개시스템. 2019.「지방재정연감」.

한편, 기능별 세출예산의 규모나 배분 양상에 있어서 관찰되는 지역 간 차이는 각 지역의 소득수준, 산업 및 인구구조와 같은 특성이 반영된 결과로 이해할 수 있다. 사회복지 세출예산 규모 및 구성에 대한 좀 더 직접적인 지역

간 격차 비교를 위해서는 1인당 세출예산 규모를 살펴볼 필요가 있다. 〈표 Ⅲ-17〉은 2019년 기준 1인당 기능별 공공 사회복지 분야 세출예산의 규모를 나타낸다. 8개의 항목 중 기초생활보장, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년 부문에서 시도별 격차가 큰 것으로 나타났다. 예를 들어, 2019년 기준 강원도의 1인당 노인·청소년 부문 세출예산은 110만 원이었다. 이에 반해, 세종시는 27만 원, 경기도는 52만 원으로, 공공 사회복지 분야의 기능별 항목에 대한 세출예산에서도 지역 간 불균형이 심화되고 있음을 알 수 있다.

본 절의 기초분석 내용을 통해 확인한 사항을 크게 두 가지로 요약하면 다음과 같다. 첫째, 전국 및 광역자치단체 단위에서 공통적으로 공공 사회복지 세출예산 규모가 최근 10년(2010~2019년)간 대단히 가파르게 증가하였다. 둘째, 기능별 공공 사회복지지출 8개 항목 가운데 특히 노인·청소년, 보육·가족 및 여성, 취약계층지원 부문의 비중이 다른 부문에 비해 압도적으로 높다. 이를 통해 볼 때, 분석 기간 동안 발생한 국내 공공 사회복지 세출예산의 급격한 증가는 복지 수요의 변화에 따른 것으로 예상할 수 있으며, 특히 공공 사회복지 분야에서 기능별 분류 항목에 따른 예산 배분의 불균형이 상당히 크고, 세출예산의 규모 및 구성에 있어 지역 간 격차 역시 점차 심화되고 있음을 알 수 있다.

Ⅳ. 실증분석: 패널 회귀분석

제Ⅳ장에서는 앞서 제Ⅱ장과 제Ⅲ장에서 검토한 선행연구와 국내 외국인주민 및 공공 사회복지지출 현황에 관한 분석 내용을 토대로 하여, 지역 내 외국인주민이 지방정부 공공 사회복지 세출예산에 미치는 영향에 관한 실증분석을 수행한다. 이를 위해, 226개 국내 기초자치단체 단위의 패널 데이터셋을 구축하고, 패널 회귀분석 기법을 이용하여 지역 내 외국인주민 규모의 확대가 공공 사회복지 세출예산의 규모와 구성에 미치는 영향을 추정한다. 또한, 외국인주민의 체류유형별 특성, 개별 지역의 특성 등이 공공 사회복지 재정이 미칠 수 있는 영향을 다각적으로 고려한 분석을 수행한다.

1. 자료수집과 분석모형

본 절에서는 회귀분석에 사용된 통계자료의 수집 과정과 각각의 종속변수, 설명변수 및 통제변수의 정의, 출처, 기초통계량에 관하여 기술하는 한편, 패널 회귀분석을 위한 실증분석 모형에 관하여 설명한다.

패널 회귀분석 단위(panel unit)는 국내 226개 기초자치단체로 설정하였으며, 분석 기간은 국내 외국인주민의 규모가 큰 폭으로 증가하는 동시에 체류유형별 구성에 많은 변화가 있었던 최근 10년(2010~2019년)으로 설정하였다.[21] 상기 분석 대상 기간에 공공 사회복지 지출의 규모와 항목별 구성에도 적지 않은 변화가 있었다.

21) 2020~2023년의 경우, 변수로 활용할 일부 통계자료 작성이 완료되지 않았다. 또한, 코로나19 발생으로 인해 국제인구이동 제한에 따른 외국인주민 규모 변화, 재난지원금 등 감염병 대응을 위한 재정지출에 미친 영향이 매우 이질적인 점을 고려하여 본 연구의 실증분석에서 제외하였다.

가. 자료수집

〈표 Ⅳ-1〉은 기초자치단체 패널 회귀분석에 사용된 주요 변수의 정의 및 출처 등에 관한 정보를 보여준다.

〈표 Ⅳ-1〉 변수 설명 및 자료 출처

구분		변수명	설명	단위	출처
A. 종속변수. 공공 사회복지 지출					
공공사회복지지출과 기능별 분류		TSW_PC	총사회복지지출	천 원	지방재정365, 「지방재정연감」
		BGL_PC	기초생활보장		
		VLS_PC	취약계층지원		
		CFF_PC	보육·가족및여성		
		EYS_PC	노인·청소년		
		LAB_PC	노동		
		RPS_PC	보훈		
		HSS_PC	주택		
		SWG_PC	사회복지일반		
B. 설명변수. 외국인주민					
외국인주민		FPOP	전체 외국인주민	명	행정안전부, 「지방자치단체 외국인주민현황」
		UFP	국적 미취득자		
		NFP	국적 취득자		
		FDE	외국인주민자녀		
C. 통제변수					
인구	주민등록인구	POP	주민등록인구	천 명	통계청, 국가통계포탈
	65세 이상 인구비율	POP65	65세 이상 고령인구 비율	%	통계청, 국가통계포탈
경제	지역내총생산	GRDP	지역(광역자치단체)내 총생산	억 원	통계청, 국가통계포탈
재정	1인당 지방세	LOCALTAX	지방정부 일반회계 세입액	천 원	지방재정365
	1인당 지방교부세	SHARETAX	지방정부 일반회계 세입액	천 원	지방재정365
	재정자립도	FIND	재정자립도	%	통계청, 국가통계포탈

주: 지역내총생산 변수는 통계청, 「지역소득」 자료(당해년 기준, 2010~2014년 자료와 2015~2019년 자료 병합)와 지방자치단체 기본통계 자료(기초자치단체 통계)를 통합하여 사용함

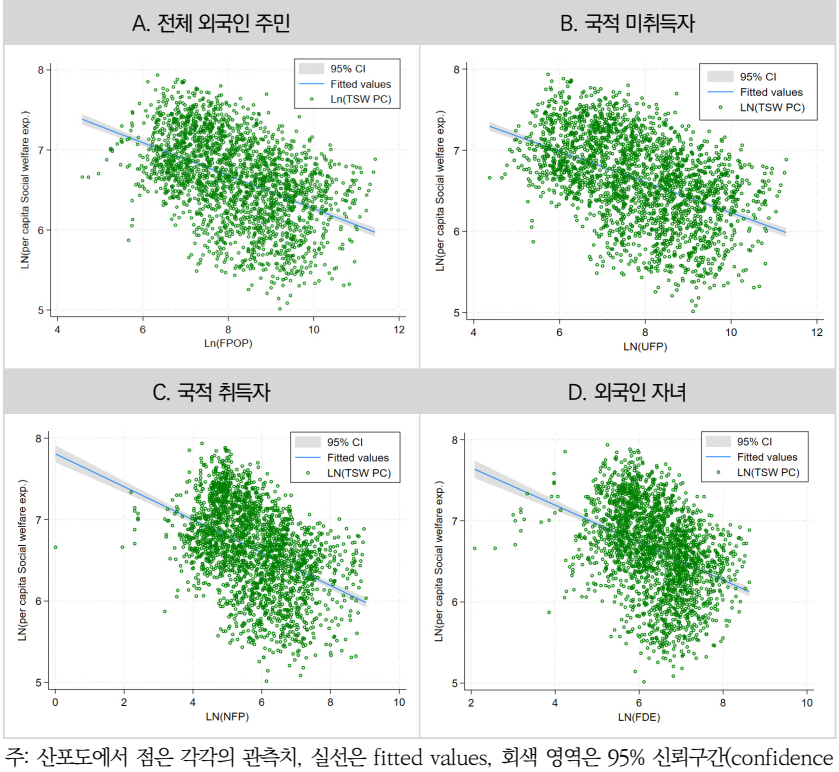
〈표 Ⅳ-2〉는 226개 기초자치단체의 최근 10년(2010~2019년)간 패널데이터 셋에서 사용된 변수들의 기초통계량을 보여준다.[22] 앞서 제Ⅲ장에서는 전국 및 광역자치단체 단위에서 기초통계 현황을 분석하였는데, 이보다 더 하위 지역단위인 기초자치단체를 패널 개체로 설정함에 따라, 공공 사회복지 지출, 외국인주민 등 규모를 측정하는 변수들의 평균값의 범위가 제Ⅲ장에서 살펴본 광역자치단체 단위의 수준과 비교하여 전반적으로 작아졌음을 알 수 있다. 예를 들어, 2010~2019년간 기초자치단체의 전체 공공 사회복지 세출예산 규모는 1인당 평균 약 876.2천 원 수준이었다. 기능별 공공 사회복지 세출예산의 규모를 살펴보면, 노인·청소년 항목이 1인당 평균 258.7천 원, 보육·가족 및 여성 항목의 1인당 지출이 평균 250.4천 원으로 기능별 세출예산 가운데 그 규모가 가장 크며, 다음으로는 취약계층지원(1인당 평균 약 163천 원), 기초생활보장(1인당 평균 약 121.4천 원) 항목 순으로 나타났다. 본 연구보고서 실증분석의 주요 설명변수인 지역 내 외국인주민 규모는 지역 당 평균적으로 약 약 7,167.7명 수준이다. 한국국적 취득 여부에 따라 살펴보면, 한국국적 미취득자는 평균 5,699.6명, 국적 취득자는 평균 635.5명으로, 지역별로 평균적으로 한국국적 미취득자가 국적 취득자보다 약 8.9배 이상 많은 것으로 나타났다.

22) 국내 226개 기초자치단체의 최근 10년(2010~2019년)간 통계자료를 이용하여 균형패널(balanced panel, 226개 지역×10년=2,260개 관측치)을 구축하였다. 이때, 통합창원시의 경우 통합창원시 출범(2010년)으로 해당 연도 통합창원시는 3개 시(창원시, 마산시, 진해시) 자료의 합계 또는 평균치를 사용하였다. 2014년 출범한 통합청주시 역시 이전 연도(2010~2013년) 자료는 청주시와 청원군 자료의 합계 또는 평균치를 사용하였다. 한편, 기초자치단체 패널에서 세종특별자치시와 제주특별자치도는 제외하였다.

〈표 Ⅳ-2〉 기초통계량: 226개 기초자치단체 패널

변수	변수명	관측치	평균	표준편차	최소	최대	단위
A. 종속변수. 공공사회복지지출(세출예산) 및 기능별 분류 (1인당 지출)							
총사회복지지출	TSW_PC	2,260	876.2	452.8	149.9	2,797.0	천 원
기초생활보장	BGL_PC	2,260	121.4	74.9	0.0	624.3	
취약계층지원	VLS_PC	2,260	163.0	81.0	0.0	990.2	
보육·가족및여성	CFF_PC	2,260	250.4	128.7	0.0	822.5	
노인·청소년	EYS_PC	2,260	258.7	327.2	0.0	1,782.5	
노동	LAB_PC	2,260	14.4	26.0	0.0	382.6	
보훈	RPS_PC	2,260	8.9	17.6	0.0	290.4	
주택	HSS_PC	2,260	13.3	40.8	0.0	837.8	
사회복지일반	SWG_PC	2,260	46.1	81.4	0.0	1,379.0	
B. 설명변수. 외국인주민 규모							
전체 외국인주민	FPOP	2,260	7167.7	10,096.5	96.0	92,787.0	명
국적 미취득자	UFP	2,260	5699.6	8,547.2	78.0	79,356.0	
국적 취득자	NFP	2,260	635.5	989.1	0.0	8,375.0	
외국인주민자녀	FDE	2,260	832.6	747.3	7	5,554.0	
C. 사회경제적 통제변수							
주민등록인구	POP	2,260	223.5	218.0	9.6	1,202.6	명
65세 이상 인구비율	POP65	2,260	16.5	15.3	1.1	86.7	%
지역내총생산	GRDP	2,260	4.5	9.9	0.0	74.5	억 원
1인당 지방세	LOCALTAX	2,260	87.8	96.3	0.0	698.8	천 원
1인당 지방교부세	SHARETAX	2,260	10.5	7.4	1.0	64.0	천 원
재정자립도	FIND	2,260	60.5	11.1	21.9	91.8	%

〈그림 Ⅳ-1〉 단순 상관관계 분석(공공사회복지지출-외국인주민 규모): 226개 기초자치단체



주: 산포도에서 점은 각각의 관측치, 실선은 fitted values, 회색 영역은 95% 신뢰구간(confidence interval)을 뜻함
자료: 행정안전부.「지방자치단체 외국인주민현황」; 기획재정부 지방재정통합공개시스템.「지방재정연감」.

기초 분석모형을 이용한 패널 회귀분석 결과를 확인하기에 앞서, 산포도(scatter plot)를 이용하여 공공사회복지 지출 규모와 외국인 주민 규모 간 상관관계를 시각적으로 확인하고자 한다. 〈그림 Ⅳ-1〉은 226개 기초자치단체 패널데이터 상에서 지역별 공공 사회복지 지출과 외국인주민 규모 사이의 단순 상관관계를 보여준다. 이를 통해, 공공 사회복지 지출은 국적 취득 여부와는 상관없이 외국인 주민 규모와 음(-)의 상관관계를 보인다는 점을 확인할 수 있다. 이는 지역 내 외국인주민 규모 큰 지역일수록 1인당 공공 사회복지

지출 규모가 작다는 것을 뜻한다.

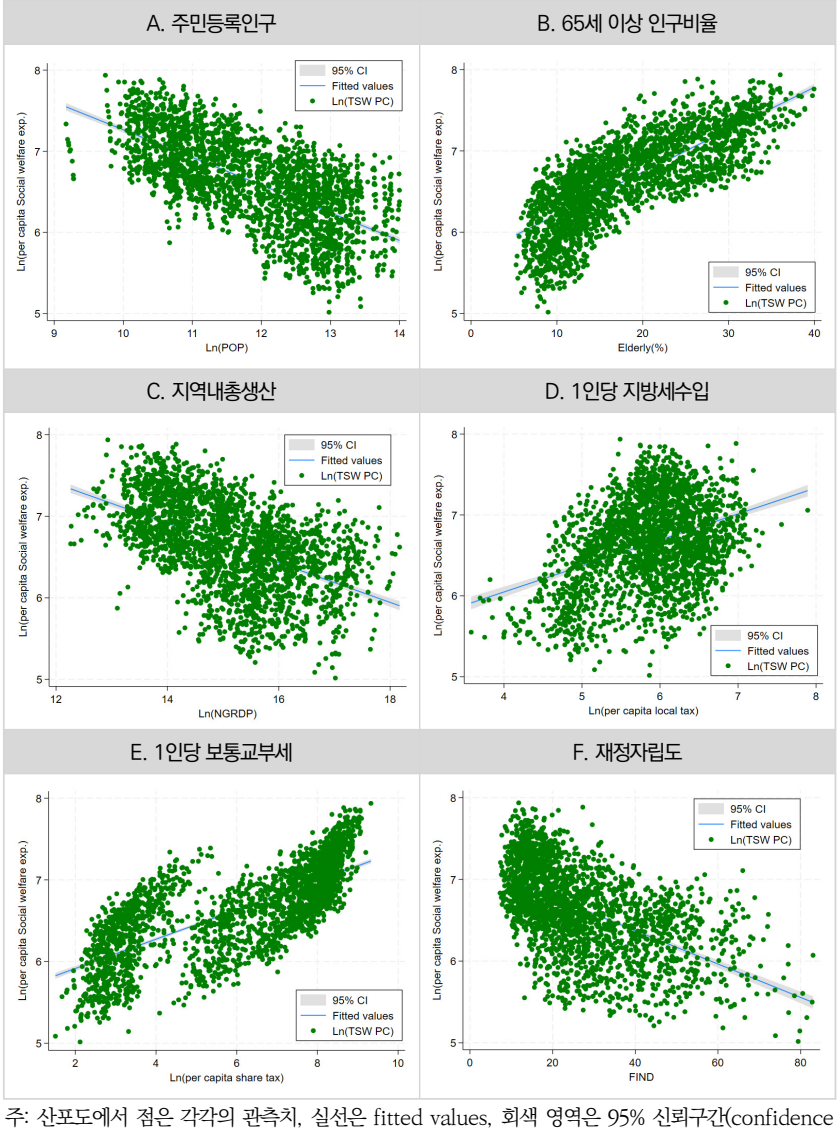
한편, 외국인주민의 규모 및 구성 이외에 다양한 인구, 사회, 경제적 요인이 공공 사회복지 지출의 규모나 구성에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 영향을 통제하기 위해 다양한 인구·사회·경제적 요인을 통제변수로 활용하였다. 먼저, 공공 사회복지 세출예산에 영향을 미칠 수 있는 인구학적 요인을 통제하기 위해 주민등록인구와 65세 이상 인구비율을 활용하였다 주민등록인구는 기초자치단체의 규모 및 전반적인 사회복지 수요를 대리하는 변수로 사용된다. 한편, 65세 이상 고령인구가 많아질수록 사회의 부양부담이 증가하고, 그에 따른 공공 사회복지 세출예산의 증가가 발생할 수 있으므로, 이와 같은 요인을 통제하기 위하여 65세 이상 인구 비율을 통제변수로 사용한다. 경제적 요인으로는 지역내총생산 변수를 사용하며, 이는 개별 기초자치단체의 경제규모 및 발전 수준이 공공 사회복지 지출 규모에 미칠 수 있는 잠재적 영향을 통제한다. 다음으로 재정적 요인에 대한 통제변수로 1인당 지방세, 1인당 교부세, 그리고 재정자립도를 이용한다. 1인당 지방세 규모는 기초자치단체의 수입 수준에 대한 대리변수로, 이는 각 기초자치단체의 공공지출에 대한 지역주민들의 선호에 영향을 미칠 수 있다. 1인당 지방교부세 규모는 재정적 자립여건이 취약한 국내 기초자치단체 재정의 주요 원천이 되며, 지방자치체가 제공하는 공공서비스의 주요 재원이므로 공공 사회복지 지출의 규모 및 구성에 영향을 미칠 수 있다. 끝으로, 재정적 자립 수준의 차이가 기초자치단체별 공공 사회복지 지출의 규모 또는 구성에 미칠 수 있는 잠재적 영향을 통제하기 위해 지자체의 재정자립도를 통제변수로 사용한다.

종속변수와 주요 설명변수 간 단순 상관관계 외에도 공공 사회복지 세출예산의 규모와 이상에서 논의된 통제변수들 사이에 존재하는 단순 상관관계를 살펴볼 필요가 있다. 〈그림 Ⅳ-2〉는 본 연구의 패널 회귀분석에서 통제변수로 사용한 주민등록인구, 65세 이상 비율, 1인당 지방세, 지역내총생산, 1인당 지방교부세, 재정자립도와 주요 종속변수인 1인당 공공 사회복지 세출예산 규모 사이의 단순 상관관계를 보여준다. 1인당 공공사회복지 세출예산은

65세 이상 고령인구 비율, 1인당 지방세, 1인당 교부세와는 양(+)의 상관관계를 보이며, 주민등록인구, 지역내총생산은 음(-)의 상관관계를 나타냈다. 먼저, 주민등록인구 규모의 경우, 인구 규모가 커질수록 1인당 공공 사회복지 지출액은 줄어드는 것으로 나타났는데, 이는 기초자치단체 재정에 있어 규모의 경제가 작동하기 때문으로 볼 수 있다. 한편, 예상한 바와 같이 65세 이상 인구의 비중이 증가함에 따라 1인당 공공 사회복지 지출은 늘어나는 것으로 나타났다. 지역내총생산의 경우 전술한 바와 같이, 해당 지역의 경제 수준을 대리하는 변수로, 지역의 전반적인 경제 및 소득 수준이 높을수록 공공 사회복지 수요는 상대적으로 작아진다는 점이 단순 상관관계 분석을 통해 확인되었다. 한편, 1인당 지방세 및 1인당 지방교부세 등 지방정부 예산의 재원으로 활용되는 세입의 규모가 커질수록 1인당 공공 사회복지 세출예산 역시 커지는 것으로 나타났으며, 전체 지방정부의 재원 가운데 지방세 수입이 차지하는 비중, 즉 지방정부의 재정적 독립성을 측정하는 변수인 재정자립도가 높을수록 1인당 공공 사회복지 세출예산은 상대적으로 줄어드는 것으로 확인되었다.

〈그림 Ⅳ-1〉과 〈그림 Ⅳ-2〉를 통하여, 1인당 공공 사회복지 세출예산의 규모와 본 연구 실증분석에서 사용되는 주요 설명변수와 통제변수들 간 단순 상관관계에 관하여 살펴보았다. 그러나 이 같은 분석은 공공 사회복지 세출예산에 영향을 미칠 수 있는 여러 개별 요인들과의 단순한 상관관계만을 살펴본 것이다. 따라서 계량경제학적 분석방법론을 사용하여 지역 내 외국인주민의 규모가 1인당 공공 사회복지 세출예산에 미치는 영향을 확인하기 위하여 226개 기초자치단체 패널 회귀분석을 수행한다.

〈그림 Ⅳ-2〉 단순 상관관계 분석(1인당 공공 사회복지지출-주요 통제변수): 226개 기초자치단체



주: 산포도에서 점은 각각의 관측치, 실선은 fitted values, 회색 영역은 95% 신뢰구간(confidence interval)을 뜻함

자료: 행정안전부. 「지방자치단체 외국인주민현황」; 기획재정부 지방재정통합공개시스템. 「지방재정연감」.

나. 실증분석 모형

본 연구보고서에서는 국내 기초자치단체 단위 지역 패널 회귀분석을 위해, 기초분석 모형으로 이원 고정효과 모형(two-way fixed effect model)을 채택하였다. 고정효과 모형은 종속변수인 공공사회복지지출 수준에 대하여 설명변수인 지역 내 외국인주민 규모가 갖는 내생성(endogeneity)은 관측되지 않는 지역의 고정된 이질성(unobserved fixed heterogeneity)에 기초한다는 점을 식별 가정으로 삼는다. 기초자치단체 패널 회귀분석 모형의 추정식은 다음 식 (1)과 같이 쓸 수 있다.

$$\ln E_{i,t} = \alpha + \boldsymbol{\beta} \ln \mathit{Imm}_{i,t} + \ln \boldsymbol{X}_{i,t}{}' \boldsymbol{\eta} + \theta_i + \lambda_t + u_{i,t} \quad (1)$$

여기서, 하첨자 i는 국내 226개 기초자치단체 (i=1…226)를 나타낸다. 하첨자 t는 패널데이터의 분석 기간, 즉 시간(연도)을 나타내며 10개의 값(t=2010…2019)을 갖는다. θ_i는 전국 226개 기초자치단체의 지역 고정 효과(municipal fixed effects), λ_t는 연도 고정 효과(year fixed effects)를 나타내며, $u_{i,t}$는 오차항(error term)을 뜻한다.

$E_{i,t}$는 종속변수로, 기초자치단체 i 의 t 년도 공공사회복지지출을 나타내며, 분석모형에서는 자연로그값을 사용한다. 주요 설명변수인 $\mathit{Imm}_{i,t}$는 i 지역의 t 년도 외국인주민 규모를 뜻하고, 종속변수 $E_{i,t}$와 마찬가지로 추정모형에서 자연로그값을 사용한다. 종속변수인 공공사회복지 지출은 전체 지출 규모와 각 기능별 지출규모를 각각 분석에 활용한다. 마찬가지로 설명변수의 경우, 전체 외국인주민 수를 기본적인 설명변수로 사용하되, 체류유형별로 분류한 하위 변수인 한국국적을 가지지 않은 자(외국인근로자, 결혼이민자, 외국인유학생, 외국국적동포, 기타외국인), 한국국적을 취득한 자, 외국인주민자녀 역시 설명변수로 이용할 수 있다. $X_{i,t}$는 기초자치단체의 공공사회복지 지출 규모나 구성에 영향을 미칠 수 있는 다양한 변인들의 벡터를 나타낸다. 여기에는 인구학적 요인(지역 내 인구 규모, 연령계층별 인구구조), 경제적 요인

(지역내총생산 수준), 재정적 요인(지방정부 세입 규모, 재정자립도) 등이 포함된다.

식 (1)에서 $Imm_{i,t}$의 추정계수인 β가 본 연구보고서 실증분석의 주요 관심사인, 지역 내 외국인주민 규모가 공공사회복지 지출에 미치는 영향을 나타낸다. 이때, 추정식에서 종속변수와 설명변수가 위치한 양변에 모두 자연로그가 취해져 있으므로, β의 추정계수 값은 곧 탄력성(elasticity)을 뜻한다. 따라서 추정계수의 의미하는 바를 설명변수 '$Imm_{i,t}$가 1% 증가(또는 감소)할 때 종속변수인 $E_{i,t}$가 β% 만큼 증가(또는 감소)한다'로 해석할 수 있다.

2. 분석 결과

본 절에서는 226개 국내 기초자치단체를 패널 개체(unit)설정하여 수집한 통계자료를 토대로 설정한 각각의 변수들과 분석모형을 사용하여 지역 내 외국인주민 규모의 변화가 전체 및 기능별 공공사회복지 지출 규모에 미치는 영향을 회귀분석 기법을 이용하여 추정하고, 그 결과에 대하여 기술한다.

가. 기초 분석 결과

〈표 Ⅳ-3〉은 기초자치단체 패널의 이원 고정효과 모형을 사용한 기초 추정 결과를 나타낸다. 모형 (1)~(7)까지 모든 모형 설정에서 지역 내 외국인주민의 규모(FPOP)가 1인당 공공사회복지 지출(TSW_PC)에 대하여 1% 수준에서 통계적으로 유의한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 모형 (7)의 분석 결과를 보면, 기초자치단체 단위에서 평균적으로 지역 내 외국인 주민의 규모가 1% 증가할 때, 1인당 공공 사회복지 지출의 규모는 약 0.09% 감소한다.

〈표 Ⅳ-3〉 기초 분석모형 추정결과: 226개 기초자치단체 패널분석

Specification Dep. Var.: TSW_PC(in log)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
FPOP(in log)	-0.192***	-0.145***	-0.150***	-0.162***	-0.094***	-0.093***	-0.090***
	(0.038)	(0.039)	(0.037)	(0.037)	(0.034)	(0.034)	(0.034)
POP(in log)		-0.424***	-0.132	-0.093	-0.042	-0.046	-0.026
		(0.077)	(0.110)	(0.112)	(0.093)	(0.091)	(0.094)
POP65(%)			0.029***	0.029***	0.031***	0.031***	0.031***
			(0.009)	(0.008)	(0.007)	(0.007)	(0.007)
LOCALTAX(in log)				0.117***	0.204***	0.206***	0.207***
				(0.031)	(0.033)	(0.033)	(0.033)
FIND(%)					-0.011***	-0.011***	-0.011***
					(0.001)	(0.001)	(0.001)
GRDP(in log)						-0.014	-0.016
						(0.031)	(0.031)
SHARETAX(in log)							0.016
							(0.013)
Obs.	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260
No. of municipalities	226	226	226	226	226	226	226
Adjusted R^2	0.950	0.953	0.954	0.955	0.962	0.962	0.962

주: 고정효과모형(Fixed effects model). 모든 컬럼은 지역 고정효과와 연도 더미를 포함함. 괄호 안은 군집-강건한 표준오차(cluster-robust standard errors)를 나타냄. ***는 1%, **는 5%, *는 10% 내의 유의수준을 뜻함

이러한 분석 결과는 다수의 선행연구에서 확인된 연구 결과와 대체로 일치한다. 물론, 이 같은 영향이 관찰되는 이유가 내국인의 부정적 인식에 따른 공공 사회복지의 축소에 따른 결과인지, 아니면 외국인주민 그룹이 내국인에 비해 상대적으로 사회복지 수급 측면에 있어 취약한 집단이기 때문인지는 명

확하게 구분하기 어렵다. 또한, 이 두 가지 메커니즘이 동시에 작용하였을 가능성 역시 배제할 수 없다. 제Ⅱ장에서 살펴본 바와 같이, 한국의 경우 유럽 복지 국가들과 비교하여 외국인주민에 대한 사회복지 혜택 제공 범위가 훨씬 제한적이기 때문에, 외국인주민의 증가가 공공 사회복지에 대한 내국인의 강력한 정치적 반대를 초래한다는 가설을 그대로 적용하기에는 다소 무리가 있어 보인다.

분석에 포함된 각 통제변수의 영향을 살펴보면, 인구 규모는 모든 모형에서 1인당 공공사회복지 지출과 음(-)의 상관관계를 나타내지만, 모형 (2)를 제외한 나머지 모형에서는 통계적으로 유의한 영향을 보이지 않았다. 공공사회복지 지출에 영향을 미치는 인구학적 요인 중 하나인 65세 인구 비율의 경우, 모든 모형에서 1인당 공공사회복지 지출 규모와 통계적으로 유의한 양(+)의 상관관계를 보였다. 사회경제적 통제변수 중 지역의 소득 수준을 대리하는 변수로 1인당 지방세와 기초자치단체가 속한 광역자치단체의 1인당 지역내총생산 규모가 포함되었는데, 기초자치단체의 경제 규모를 대리하는 1인당 지방세는 1인당 공공사회복지 지출과 통계적으로 유의미한 양(+)의 상관관계를 나타내는 반면, 1인당 지역내총생산은 포함된 모든 모형에서 음(-)의 상관관계를 보였으나 통계적 유의성이 일관적으로 나타나지는 않았다. 끝으로, 공공 사회복지 지출 규모에 영향을 미치는 지방정부의 재정적 특성을 통제하기 위해 1인당 교부세와 재정자립도를 포함하였는데, 재정자립도는 해당 변수를 포함한 모든 모형에서 통계적으로 유의한 음(-)의 상관관계를 나타냈으나, 1인당 교부세는 통계적으로 유의하지 않은 상관관계를 보였다. 기초분석모형 추정 결과에서 모형 (1)~(7)의 조정 결정계수(Adjusted R-squared)는 모두 0.9 이상으로 충분한 설명력을 갖춘 것으로 판단된다.

〈표 Ⅳ-4〉는 기초자치단체 단위에서 각 체류유형별 외국인주민 규모의 변화가 1인당 공공 사회복지 지출에 미치는 영향을 분석한 추정 결과를 보여준다. 제Ⅱ장에서 전술한 바와 같이, 외국인주민의 체류유형에 따라 사회복지 제도 적용의 대상 여부 및 적용 범위에 차이가 있으므로, 각 체류유형별 외국

인주민이 1인당 공공 사회복지 지출 규모에 미치는 영향에도 차이가 있을 것으로 예상할 수 있다.

〈표 Ⅳ-4〉 체류유형별 외국인주민의 영향 비교분석

Specification Dep. Var.: TSW_PC(in log)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
FPOP(in log)	-0.090***				
	(0.034)				
UFP(in log)		-0.072***			
		(0.027)			
NFP(in log)			-0.073***		
			(0.024)		
FDE(in log)				0.039	
				(0.030)	
FFM(in log)					-0.003
					(0.039)
Obs.	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260
No. of municipalities	226	226	226	226	226
Adjusted R^2	0.962	0.962	0.962	0.961	0.961

주: 고정효과모형(Fixed effects model). 모든 컬럼은 지역 고정효과와 연도 더미를 포함함. FMM 변수는 잠재적 복지수급 가능 외국인주민 집단으로 결혼이민자, 국적취득자, 외국인주민자녀의 합. 통제변수로는 인구규모, 65세이상 인구비율, 1인당 지방세수입, 재정자립도, 지역내총생산, 1인당 지방교부세가 포함됨. 외국인주민 변수를 제외한 통제변수의 추정 결과는 생략함. 괄호 안은 군집-강건한 표준오차(cluster-robust standard errors)를 나타냄. ***는 1%, **는 5%, *는 10% 내의 유의수준을 뜻함

모형 (1)~(3)은 각각 전체 외국인주민, 한국국적을 가지지 않은 외국인주민, 한국국적을 취득한 외국인주민의 규모 변화가 1인당 공공사회복지 지출 규모에 미치는 영향을 분석한 결과이다. 〈표 Ⅳ-3〉의 기초분석 모형 추정 결

과와 마찬가지로, 각 유형별 외국인주민 규모의 증가는 1인당 공공 사회복지 지출에 대하여 모두 1% 수준에서 통계적으로 유의한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 모형 (4)를 보면, 지역 내 외국인주민자녀 규모의 증가는 1인당 공공 사회복지 지출 규모에 대하여 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다.

다만, 통계적으로 유의하지는 않지만 추정계수의 부호는 양(+)의 방향으로 나타났다. 마지막 모형 (5)는 현행 사회보장 제도 하에서 외국인 특례 조항을 통해 기초생활보장 등 내국인에 준하는 사회보장 수급이 가능한 결혼이민자와 한국국적을 보유한 외국인주민 집단인 국적취득자와 외국인주민 자녀를 합한 외국인주민 규모의 영향을 분석한 것으로, 이들 집단의 확대가 1인당 공공 사회복지 지출 규모에 미치는 영향은 통계적으로 유의하지 않았다.[23)]

한편, 제Ⅲ장에서 살펴본 바와 같이, 한국국적을 가지지 않은 외국인주민은 체류유형별 특성에 따라 외국인근로자, 결혼이민자, 유학생, 외국국적동포, 기타외국인으로 분류된다. 〈표 Ⅳ-5〉는 기초자치단체 단위에서 한국국적을 가지지 않은 외국인주민의 각 체류유형별 규모 변화가 1인당 공공 사회복지 세출예산에 미치는 영향을 분석한 결과를 보여준다. 모형 (1)~(6)은 각각 전체 한국국적 미취득 외국인주민, 외국인근로자, 결혼이민자, 유학생, 외국국적동포, 기타외국인의 규모가 1인당 공공 사회복지 지출 규모에 미치는 영향을 분석한 결과이다. 먼저, 모형 (2)는 외국인근로자 집단의 확대가 1인당 공공 사회복지 지출에 미치는 영향으로, 통계적으로 유의한 음(-)의 효과가 확인되었다.

23) 기초생활보장 수급이 가능한 외국인주민 집단은 결혼이민자, 한국국적취득 외국인 주민, 외국인 주민 자녀로 구성된다. 국적취득자와 외국인주민자녀는 「국적법」상 국민으로 분류되며, 결혼이민자는 외국인 특례조항에 따라 기초생활보장 수급 대상자이다.

〈표 Ⅳ-5〉 체류유형별 국적미취득 외국인주민의 영향 비교분석

Specification Dep. Var.: TSW_PC(in log)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
UFP(in log)	-0.072***					
	(0.027)					
UFW(in log)		-0.094***				
		(0.017)				
UFM(in log)			0.043			
			(0.034)			
UFS(in log)				-0.001		
				(0.002)		
UFD(in log)					-0.007	
					(0.009)	
UFO(in log)						-0.049***
						(0.011)
Obs.	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260
No. of municipalities	226	226	226	226	226	226
Adjusted R^2	0.962	0.965	0.961	0.961	0.961	0.963

주: 고정효과모형(Fixed effects model). 모든 컬럼은 지역 고정효과와 연도 더미를 포함함. 통제변수로는 인구규모, 65세이상 인구비율, 1인당 지방세수입, 재정자립도, 지역내총생산, 1인당 지방교부세가 포함됨. 외국인주민 변수를 제외한 통제변수의 추정 결과는 생략함. 괄호 안은 군집-강건한 표준오차(cluster-robust standard errors)를 나타냄. ***는 1%, **는 5%, *는 10% 내의 유의수준을 뜻함

외국인근로자 집단은 평균 연령 수준이 외국국적동포 등 다른 체류유형의 외국인집단과 비교하여 낮고, 결혼이민자 등 다른 체류유형에 비해 공공 사회복지 혜택에서 소외된 집단으로 평가되고 있는데, 이 같은 점이 분석 결과에 반영된 것으로 해석할 수 있다. 모형 (3)~(5)는 각각 결혼이민자, 유학생, 외국국적동포 규모의 증가가 공공 사회복지 지출에 미치는 영향으로, 모두 통계

적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 모형(6)은 기타외국인 규모 확대의 영향을 분석한 것으로, 통계적으로 유의한 음(-)의 효과를 보였다. 정리하면, 분석 결과는 한국국적을 가지지 않은 외국인주민 가운데 외국인근로자 및 기타외국인 주민의 규모가 증가할수록 1인당 공공 사회복지 세출예산의 규모는 감소한다는 점을 뜻한다. 즉, 한국국적을 가지지 않은 외국인주민 증가가 공공 사회복지 지출 규모에 미치는 음(-)의 효과는 주로 외국인근로자와 기타외국인 집단에 기인한 것으로 볼 수 있다. 지금까지 지역 내 외국인주민 규모의 확대가 1인당 전체 공공 사회복지 지출에 미치는 영향에 관하여 분석해 보았다. 한편, 공공 사회복지 분야 세출예산은 기능별 분류에 따라 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 그리고 사회복지일반 등 총 8개의 부문으로 나뉘어져 있으며, 부문별로 각기 다른 성격의 정책사업을 시행하고 있다. 따라서 외국인주민 규모의 변화가 공공 사회복지 분야의 각 부문별 1인당 세출예산 규모에 미치는 영향을 분석해 볼 필요가 있다.

〈표 Ⅳ-6〉은 기초자치단체 내 외국인주민 규모의 증가가 공공 사회복지 분야 8개 부문별 1인당 세출예산 규모에 미치는 영향을 분석한 결과를 보여준다. 먼저, 패널 A는 전체 외국인주민 규모를 설명변수로 설정하여 분석한 결과로, 지역 내 전체 외국인주민의 규모가 1% 증가함에 따라 보육·가족 및 여성 부문의 1인당 세출예산 규모가 약 0.6% 감소하는 효과가 통계적으로 유의하게 나타났다. 한편, 노인·청소년 부문의 1인당 지출은 외국인주민의 규모가 1% 증가할 때 약 0.56% 증가하는 통계적으로 유의한 결과가 확인되었다. 이 두 가지 기능별 세출 부문에 대한 상반된 분석 결과로 미루어 볼 때, 잠재적으로 공공 사회복지 지출 항목 간 대체효과가 존재하는 것으로 해석할 수 있다(Kim and Lee, 2021). 패널 B는 한국국적을 가지지 않은 외국인주민의 규모 변화가 각 부문별 공공 사회복지 지출 규모에 미치는 영향을 분석한 결과를 나타낸다. 분석 결과, 취약계층지원 부문과 노동 부문 공공 사회복지 지출 규모에 대하여 추가적으로 영향을 미친다는 점을 확인할 수 있다. 특히,

노동 부문 공공 사회복지 지출에 미치는 영향은 5% 수준에서 통계적으로 유의하였으며, 한국국적 미취득 외국인 집단 규모가 1% 증가할 경우에 노동 부문 1인당 공공 사회복지 지출이 약 0.5% 감소한 것으로 나타났다. 보육·가족 및 여성 부문과 노인·청소년 부문에 대한 영향은 패널 A의 전체 외국인주민 집단의 영향과 대체로 유사하였다. 패널 C는 한국 국적을 취득한 외국인주민의 영향을 분석한 결과로, 8개 기능별 분류 중 보육·가족 및 여성 부문의 지출에 대하여 음(-)의 영향이 있음이 관찰되었다. 한편, 노인·청소년 부문 1인당 지출에 대해서는 10% 수준에서 통계적으로 유의한 양(+)의 효과가 확인되었다. 한국국적을 취득한 외국인주민의 경우, 내국인과 동등한 사회복지 수급 자격을 갖추었음에도 불구하고, (정도의 차이는 있으나)전반적인 분석 결과에서 국적을 가지지 않은 외국인주민의 영향과 비슷한 패턴을 보이는데, 이러한 결과는 국적을 취득하였음에도 여전히 사회복지제도 및 혜택에 대한 접근성 측면에서 선주민, 내국인에 비해 취약성이 존재하기 때문인 것으로 짐작해 볼 수 있다. 끝으로, 패널 D는 외국인주민자녀 규모의 변화가 부문별 공공 사회복지 지출의 구성에 미치는 영향을 분석하였다. 외국인주민자녀의 증가는 취약계층지원 부문 1인당 지출에는 음(-)의 영향을 미친 반면, 보육·가족 및 여성 부문 1인당 지출에 대해서는 통계적으로 유의한 양(+)의 영향을 미친 것으로 나타났다. 외국인주민자녀의 경우, 「국적법」상 대한민국 국민으로 규정되며 가족 중 내국인이 포함된 다문화가족의 구성원이기 때문에, 이들 집단의 규모가 확대됨에 따라 내국인과 유사하게 사회복지 수요로 작용할 수 있는 부문의 지출 규모가 증가하는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 Ⅳ-6〉 기능별 1인당 공공 사회복지 세출예산에 미치는 영향 비교분석

Specification Dep. Var.: EXP PC(in log)	BGL	VLS	CFF	EYS	LAB	RPS	HSS	SWG
Panel A. 전체 외국인주민								
FPOP(in log)	-0.018	0.159	-0.606***	0.562**	-0.497	0.334	-0.073	-0.099
	(0.230)	(0.164)	(0.158)	(0.276)	(0.326)	(0.380)	(0.491)	(0.425)
Obs.	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260
No. of municipalities	226	226	226	226	226	226	226	226
Adjusted R^2	0.300	0.258	0.270	0.874	0.414	0.492	0.144	0.602
Panel B. 한국국적 미취득자								
UFP(in log)	0.020	0.272*	-0.721***	0.604***	-0.521**	0.136	-0.061	-0.148
	(0.180)	(0.140)	(0.127)	(0.218)	(0.256)	(0.305)	(0.416)	(0.348)
Obs.	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260
No. of municipalities	226	226	226	226	226	226	226	226
Adjusted R^2	0.300	0.261	0.287	0.874	0.417	0.491	0.144	0.602
Panel C. 한국국적 취득자								
NFP(in log)	-0.052	-0.042	-0.394***	0.367*	-0.178	0.402	0.470	-0.056
	(0.187)	(0.144)	(0.142)	(0.217)	(0.249)	(0.276)	(0.371)	(0.293)
Obs.	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260
No. of municipalities	226	226	226	226	226	226	226	226
Adjusted R^2	0.300	0.257	0.263	0.873	0.412	0.493	0.147	0.602
Panel D. 외국인주민자녀								
FDE(in log)	-0.067	-0.397**	0.774***	-0.473	0.424	0.088	0.299	-0.169
	(0.228)	(0.192)	(0.154)	(0.289)	(0.380)	(0.436)	(0.515)	(0.445)
Obs.	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260
No. of municipalities	226	226	226	226	226	226	226	226
Adjusted R^2	0.300	0.261	0.272	0.873	0.413	0.491	0.145	0.602

주: 고정효과모형(Fixed effects model). 모든 컬럼은 지역 고정효과와 연도 더미를 포함함. 통제변수로는 인구규모, 65세이상 인구비율, 1인당 지방세수입, 재정자립도, 지역내총생산, 1인당 지방교부세가 포함됨. 외국인 변수를 제외한 통제변수의 추정 결과는 생략함. 괄호 안은 군집-강건한 표준오차(cluster-robust standard errors)를 나타냄. ***는 1%, **는 5%, *는 10% 내의 유의수준을 뜻함

나. 대안적 종속변수 및 부-표본 분석

본 소절에서는 지역 내 외국인주민의 규모 확대가 1인당 공공 사회복지 세출예산에 미치는 영향에 관하여, 몇 가지 추가적인 분석 작업을 수행한다. 먼저, 대안적 종속변수를 이용한 강건성 검정을 위해, 1인당 공공사회복지 세출예산의 규모를 대리할 수 있는 대안적 종속변수로 공공 사회복지 세출예산 총액 규모를 사용하여 동일한 분석을 수행한다.

〈표 Ⅳ-7〉 대안적 종속변수(공공 사회복지 세출예산 총액)를 이용한 분석 결과

Specification Dep. Var.: TSW(in log)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
FPOP(in log)	-0.080**				
	(0.036)				
UFP(in log)		-0.073***			
		(0.027)			
NFP(in log)			-0.074***		
			(0.024)		
FDE(in log)				0.060	
				(0.039)	
FFM(in log)					0.026
					(0.052)
Obs.	2,260	2,260	2,260	2,260	2,260
No. of municipalities	226	226	226	226	226
Adjusted R^2	0.633	0.633	0.633	0.632	0.632

주: 고정효과모형(Fixed effects model). 모든 컬럼은 지역 고정효과와 연도 더미를 포함함. FMM 변수는 잠재적 복지수급 가능 외국인주민 집단으로 결혼이민자, 국적취득자, 외국인주민자녀의 합. 통제변수로는 인구규모, 65세이상 인구비율, 1인당 지방세수입, 재정자립도, 지역내총생산, 1인당 지방교부세가 포함됨.외국인주민 변수를 제외한 통제변수의 추정 결과는 생략함. 괄호 안은 군집-강건한 표준오차(cluster-robust standard errors)를 나타냄. ***는 1%, **는 5%, *는 10% 내의 유의수준을 뜻함

〈표 Ⅳ-7〉은 지역 내 각 체류유형별 외국인주민 규모의 확대가 공공 사회복지 세출예산 총액 규모에 미치는 영향에 관한 분석 결과를 보여준다. 앞서 확인한 주요 분석 결과와 같이, 전체 외국인주민의 규모가 증가함에 따라 공공 사회복지 세출예산 총액은 감소한 것으로 나타났으며, 이 같은 분석 결과는 한국국적 미취득 외국인주민 변수와 한국국적 취득 외국인주민 변수를 설명변수로 사용한 모형에서도 동일하게 관찰되었다. 한편, 외국인주민자녀 및 기초수급대상 외국인주민 집단(결혼이민자+한국국적취득 외국인주민+외국인주민자녀)에 대한 분석 결과 역시 대체로 기존 분석 결과와 일관되게 나타났다.

다음으로, 지역별 특성에 따라 외국인주민 규모 변화가 공공 사회복지 지출에 미치는 영향에 차이가 발생할 수 있다는 점을 고려하여 지역 더미 변수를 활용한 부표본 분석을 수행하였다(〈표 Ⅳ-8〉).[24] 지역 특성을 고려한 모형의 추정을 위해, 각 지역 특성을 더미 변수로 구축하고 외국인주민 설명변수와 교호항(interaction term)을 추정모형에 포함하였다. 모형 (1)은 인구감소지역으로 지정된 89개 기초자치단체와 나머지 기초자치단체를 구분하여 외국인주민 규모의 확대가 공공 사회복지 세출예산 규모에 미치는 영향을 분석한 결과를 보여준다. 분석 결과, 인구감소지역에서는 그렇지 않은 지역에 비해 외국인주민 규모가 증가가 공공 사회복지 세출예산 규모에 미치는 음(-)의 영향이 상대적으로 더 크게 나타난다는 점을 확인할 수 있다. 모형 (2)는 행정안전부「지방자치단체외국인주민현황」자료 기준 외국인 밀집지역과 그렇지 않은 다른 지역에서 외국인주민 증가의 효과를 비교 분석한 결과를 나타낸다. 외국인 밀집지역에서는 그렇지 않은 지역에 비해 상대적으로 외국인주민 규모가 확대될 때 공공 사회복지 세출예산의 규모가 더 큰 폭으로 감소한다는 점이 확인되었다.

24) 향후 데이터 보완을 통해, 추가적인 조건(전략산업도시, 지역거점도시, 도시형, 도농복합형, 농어촌형 도시 등)을 이용하여 지역 유형을 군집화한 분석을 시도해 볼 수 있을 것으로 생각된다.

〈표 Ⅳ-8〉 지역 특성을 고려한 부-표본 분석 결과

Specification Dep. Var.: TSW_PC(in log)	(1)	(2)	(3)	(4)
FPOP(in log)	-0.116***	0.037	0.009	-0.108***
	(0.035)	(0.034)	(0.037)	(0.033)
FPOP(in log)×F_AREA	-0.615***			
	(0.167)			
FPOP(in log)×POP_EXT		-0.237***		
		(0.033)		
FPOP(in log)×GUN			-0.178***	
			(0.031)	
FPOP(in log)×CAPITAL				0.119***
				(0.030)
Obs.	2,260	2,260	2,260	2,260
No. of municipalities	226	226	226	226
Adjusted R^2	0.963	0.966	0.965	0.963

주: 고정효과모형(Fixed effects model). 모든 컬럼은 지역 고정효과와 연도 더미를 포함함. 통제변수로는 인구규모, 65세이상 인구비율, 1인당 지방세수입, 재정자립도, 지역내총생산, 1인당 지방교부세가 포함됨. 외국인주민 변수를 제외한 통제변수의 추정 결과는 생략함. 괄호 안은 군집-강건한 표준오차(cluster-robust standard errors)를 나타냄. ***는 1%, **는 5%, *는 10% 내의 유의수준을 뜻함

모형 (3)은 226개 기초자치단체를 자치구 및 시 지역과 군 지역으로 구분하여 분석한 결과를 보여준다. 군 지역에서는 외국인주민 규모의 증가가 공공사회복지 지출에 미치는 음(-)의 영향이 자치구 및 시 지역 기초자치단체에 비해 더 강건하게 작용하는 것으로 나타났다. 모형 (4)는 226개 기초자치단체를 지역의 위치에 따라 수도권 지역과 비수도권 지역으로 구분하여 분석한 결과이다.[25] 분석 결과, 수도권 지역에서는 비수도권 지역과 비교하여 외국인주민 규모가 증가할수록 1인당 공공 사회복지 세출예산의 규모가 상대적으

로 증가한 것으로 나타났다. 이와 같은 분석 결과는 수도권 지역에 거주하는 외국인주민의 특성이 공공사회복지 세출예산의 편성에 반영됨을 시사한다고 볼 수 있다. 이상의 지역 부-표본 분석 결과를 통해, 주요 분석 결과의 강건성과 함께 지역 고유의 특성에 따라 외국인주민 규모의 확대가 공공 사회복지 지출에 미치는 영향이 서로 다르게 작용할 수 있다는 점을 확인할 수 있다. 이와 같은 분석 결과를 활용하여 외국인주민에 대한 사회복지 제도와 정책 변화를 설계할 때 고려해야 할 사항에 관한 시사점을 도출해 볼 수 있을 것이다.

다. 내생적 이주 선택과 도구변수 추정법

이민의 사회경제적 영향에 관한 실증분석 연구를 수행할 때, 내생성(endogeneity) 문제는 필수적으로 고려해야 하는 사항이다. 지역 내 외국인주민 규모 및 구성의 변화가 지방자치단체 공공 사회복지 지출에 미치는 영향에 관한 분석에서 잠재적인 내생성이 존재할 수 있는 주된 원인은 외국인주민의 내생적 이주 의사결정(endogenous sorting behavior) 가능성이다. 이는 다시 말해, 외국인주민이 이주하고자 하는 국가나 지역의 경제적 여건, 일자리 상황, 자신이 제공받을 수 있는 사회복지 서비스 수준 등을 고려하여 어느 국가(또는 지역)로 이주할지를 선택할 수 있다는 의미이다. 국내 외국인주민의 경우, 직업 및 취업 활동을 전제로 하는 체류유형의 비중이 여전히 높기 때문에, 일자리를 비롯한 지역의 경제 상황이 이주(거주) 지역 결정에 영향을 미칠 가능성이 농후하다. 아울러, 지역의 사회복지 제도나 서비스 내용 또한 이들의 국내 거주 선택에 적지 않은 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다. 이러한 의사결정 과정의 결과로 외국인주민이 국내에서 거주할 지역을 선택하였을 경우, 지역 내 외국인주민 규모의 증가가 공공 사회복지 지출에 미

25) 서울, 경기, 인천은 수도권 지역으로, 그 외 지역은 비수도권 지역으로 정의하였으며, 수도권은 1의 값을, 그 외 지역은 0을 값을 가진다.

치는 영향에 대한 추정계수(β)에 편의(bias)가 발생할 수 있다. 즉, 기초자치단체의 공공사회복지지출 규모의 확대가 해당 지자체 내 거주하는 외국인주민 규모의 증가를 유발하였다면, 이는 역의 인과관계(reverse causality)로 인하여 외국인주민 규모 확대가 공공사회복지지출에 미치는 영향을 추정한 결과에 상향 편의(upward bias)를 발생시키게 된다. 예를 들어, A라는 지역의 정책 변화나 예산 확충으로 인해 공공 사회복지 지출이 과거에 비해 확대되었을 경우, 이러한 현상이 이 지역 내 거주하는 외국인주민 규모의 증가에 영향을 미쳤다면, 일반적인 패널 회귀분석 모형을 통해 추정된 외국인주민 증가가 지역 공공 사회복지 지출 규모에 미치는 영향을 나타내는 추정계수(β)에 상향 편의가 존재하게 되는 것이다. 이러한 이주의 내생성 문제는 이미 다수의 국내·외 선행연구를 통해 확인되었으며, 여러 선행연구들은 이와 같은 문제를 해결 내지 완화하기 위해 실증분석 모형에서 설명변수로 사용되는 외국인주민 규모나 비율에 대한 도구변수(instrumental variable)를 구축, 활용하였다(e.g., Pedersen et al., 2008; Speciale, 2012; Aleksynska & Tritah, 2015; Kim & Lee, 2021). 이민의 경제적사회 영향을 분석할 때 주로 사용되는 대표적인 도구변수 구축 방법은 크게 중력 모형(gravity equation) 추정 결과를 활용하여 이민자 유입의 예측치(predicted value)를 도구변수로 구축하는 방법, 그리고 변이할당 도구변수(shift-share instrument)의 구축, 활용하는 방법이 있다(Lewer & Van den Berg, 2008; Bove et al., 2019; Kim & Lee, 2021; Card, 2009; Jaeger et al., 2018). 변이할당 도구변수의 구축은 국가 내에서 발생하는 이민의 효과 분석에 유용하게 활용할 수 있는 방법으로, 각 지역별로 과거 특정시점에 이미 거주하고 있는 외국인주민의 출신국적별 분포(initial distribution)와 이후 시점에 수용국 전체에 발생한 출신국적별 외국인주민의 증가 추이(national trend) 정보를 이용하여 구축된다. 이러한 방식으로 구축된 변이할당 도구변수의 식별 전략(identification strategy)은 수용국 전체로 유입되는 각각의 출신국적별 외국인주민의 증가 또는 감소가 수용국 내 개별 지역의 경제적 여건이나 재정 또는 사회복지 정

책의 변화와는 직접적인 관련이 없다는 것이다. 본 연구에서는 분석 결과의 강건성 검정을 위해, 변이할당 도구변수의 식별 전략을 활용하여 체류유형별 외국인주민 규모 예측치 변수를 구축하고 이를 도구변수로 사용한다.

도구변수의 적절성은 일반적으로 독립(설명)변수와 상관관계를 가지는가(relevance condition)와, 오차항과 상관관계를 가지지 않는가(exclusion condition)로 판단할 수 있다. 이와 관련하여, 변이할당 도구변수는 과거(초기시점)의 지역 내 외국인주민의 출신국적별 분포와 초기시점 이후에 발생한 국가 전체의 출신국적별 외국인주민 증가 추이의 곱으로 구축되므로, 설명변수인 외국인주민 규모와 상관관계를 가지는 한편,[26] 각 출신국가(송출국)로부터 발생한 국제이주는 이들이 선택한 수용국 내 특정한 지역에서 일어난 경제 여건, 재정 및 복지 정책의 변화와는 관계가 없으므로, 오차항과의 상관관계가 없어야 한다는 조건 역시 충족한다고 볼 수 있다(Card, 2009).

본 연구에서는 변이할당 도구변수 구축을 위해, 기초자치단체의 출신국가별 외국인주민 분포 현황 자료 활용 시점을 분석의 기초년도(2010년) 이전인 2009년으로 설정하였다.[27] 이후 분석 기간(2010~2019년)동안 각 기초자치단체의 출신국가별 외국인주민 수는 한국 전체의 출신국가별 외국인주민 수의 증가 또는 감소에 따라서 변화한다고 가정하고, 기초자치단체별로 이를 합산함으로써 외국인주민 예측치 변수를 구축하였다(Boustan et al., 2013; Lee et al., 2016; 김도원·이동원, 2020 참고). 예를 들어, 먼저 2009년도 A시 B구의 출신국가별 외국인주민 분포(비율)를 기초값(initial value)으로 상정한다. 여기에 2010~2019년간 한국 전체의 출신국가별 외국인주민의 순증가분과 기초분포 비율을 곱해 출신국가별 외국인주민 증가 예측치를 계산하고, 이를 각 기초자치단체 단위에서 출신국가별로 합산하여 해당 지역의 연

26) 도구변수와 설명변수 간 상관관계는 이후 〈그림 Ⅳ-3〉에서 확인할 수 있다.
27) 좀 더 과거 시점을 기초년도로 설정하면 도구변수의 외생성 확보에 보다 유리할 수 있다. 그러나 국적분류 기준의 차이 등 통계자료 상 제약으로 인하여 2009년을 기초년도로 설정하였다.

도별 외국인주민 규모의 예측치를 도출한다. 이와 같이, 개별 기초자치단체 내 외국인주민 수의 변화가 수용국 전체에서 발생하는 출신국가별 외국인주민의 변화 추이에 따라 정해진다고 가정함으로써, 수용국 내 특정 지역의 경제 여건 및 정책 변화로 인한 내생적 이주 결정 때문에 발생할 수 있는 잠재적 자기 선택 편의(self-selection bias) 문제를 완화할 수 있다(김도원·이동원, 2020). 이상에서 설명한 외국인주민 규모에 대한 변이할당 도구변수 구축 과정을 아래의 식 (2)와 같이 표현할 수 있다.

$$predicted\,Imm_{i,t} = predicted\,Imm_{i,t-1} + \sum_{o=1}^{O} predicted\,\triangle Imm_{o,i,t}$$

$$predicted\,\triangle Imm_{o,i,t} = \frac{Imm_{o,i,t_0}}{Imm_{o,t_0}} \times \triangle Imm_{o,t},$$

$$where\ i: host\,country,\quad o: \mathrm{or}igin\,country,$$

$$t = 2010, \cdots, 2019,\ t_0 = 2009,$$

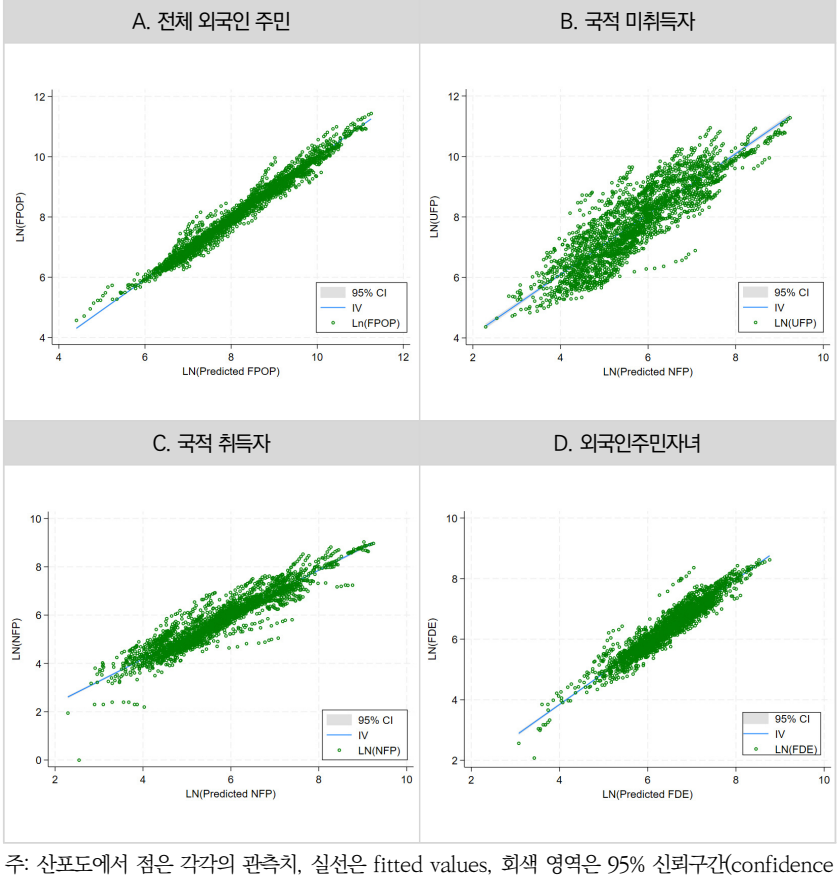
$$predicted\,Imm_{i,t_0} = Imm_{i,t_0} \qquad (2)$$

도구변수 추정법(instrumental variable estimation)을 위한 분석모형으로는 2단계 고정효과 모형(FE 2SLS, two stage least squares fixed effects model)을 채택한다.

먼저, 〈그림 Ⅳ-3〉은 체류유형별 외국인주민 설명변수와 변이할당 도구변수 사이의 단순 상관관계를 직관적으로 보여준다. X축과 Y축은 각각 도구변수인 지역 내 외국인주민 규모의 예측치와 실제 지역 내 외국인주민 규모의 자연로그값을 나타낸다. 두 변수 사이의 관계를 의미하는 실선이 45도에 가까울수록 도구변수와 설명변수 사이에 1대 1에 가까운 상관관계가 존재함을 뜻한다. 먼저, 전체 외국인주민에 대한 예측치 변수(predicted FPOP)는 실제 외국인주민 변수와 상당히 강한 상관관계를 보여준다. 한국국적 취득 외국인주민 역시 도구변수인 예측치(predicted NFP)와 실제 값 사이의 상관관계

가 매우 뚜렷하다. 국적 미취득 외국인 또한 예측값과 실제 값 사이에 양(+)의 상관관계가 관찰된다.

〈그림 Ⅳ-3〉 체류유형별 외국인주민 설명변수와 도구변수 간 상관관계



주: 산포도에서 점은 각각의 관측치, 실선은 fitted values, 회색 영역은 95% 신뢰구간(confidence interval)을 뜻함
자료: 행정안전부. 「출입국·외국인정책 통계연(월)보」 자료를 이용하여 저자가 작성

〈표 Ⅳ-9〉 1단계(1st stage regressions) 추정 결과:
226개 기초자치단체 패널

Specification Dep. Var. (in log)	(1) FPOP	(2) UFP	(3) NFP	(4) FDE
Predicted FPOP(in log)	0.786***			
	(0.051)			
Predicted UFP(in log)		0.787***		
		(0.053)		
Predicted NFP(in log)			0.257***	
			(0.070)	
Predicted FDE(in log)				0.642***
				(0.051)
POP(in log)	0.435***	0.303***	0.888***	1.024***
	(0.090)	(0.107)	(0.121)	(0.067)
POP65(%)	-0.004	-0.005	0.010	0.004
	(0.006)	(0.008)	(0.007)	(0.005)
LOCALTAX(in log)	0.094***	0.080**	-0.038	0.085***
	(0.027)	(0.035)	(0.033)	(0.021)
FIND(%)	0.003***	0.005***	0.013***	-0.004***
	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)
GRDP(in log)	0.163***	0.214***	-0.039	-0.007
	(0.027)	(0.034)	(0.027)	(0.020)
SHARETAX(in log)	-0.041**	-0.054**	-0.033*	-0.009
	(0.018)	(0.022)	(0.020)	(0.010)
Obs.	2,260	2,260	2,260	2,260
No. of municipalities	226	226	226	226
1st stage F-stat	237.1	224.1	13.57	155.4

주: 2단계 고정효과모형(FE 2SLS model). 모든 컬럼은 지역 고정효과와 연도 더미를 포함함. 괄호 안은 군집-강전한 표준오차(cluster-robust standard errors)를 나타냄. ***는 1%, **는 5%, *는 10% 내의 유의수준을 뜻함

도구변수의 설명력에 관해 2단계 고정효과 모형의 1단계 추정 결과를 먼저 살펴본다. 〈표 Ⅳ-9〉는 2단계 고정효과 모형의 1단계 추정 결과(1st stage regression results)로 변이할당 도구변수의 식별전략을 이용하여 구축한 도구변수의 적절성에 관한 검정을 수행한다.

1단계 추정 결과, 세 유형별 외국인 주민 설명변수(전체 외국인주민, 국적 미취득 외국인주민, 국적 취득 외국인주민, 외국인주민자녀)에 대한 예측치 변수들이 각각의 실제 설명변수를 1% 유의수준에서 대체로 잘 설명하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-10〉 2단계 고정효과(FE 2SLS) 모형 추정 결과:
226개 기초자치단체 패널

Specification Dep. Var.: TSW_PC(in log)	(1)	(2)	(3)	(4)
FPOP(in log)	-0.487***			
	(0.051)			
UFP(in log)		-0.364***		
		(0.043)		
NFP(in log)			-0.538***	
			(0.160)	
FDE(in log)				-0.175***
				(0.060)
Obs.	2,260	2,260	2,260	2,260
No. of municipalities	226	226	226	226
1st stage F-stat	237.1	224.1	13.57	155.4

주: 2단계 고정효과모형(FE 2SLS model). 모든 컬럼은 지역 고정효과와 연도 더미를 포함함. 통제변수로는 인구규모, 65세이상 인구비율, 1인당 지방세수입, 재정자립도, 지역내총생산, 1인당 지방교부세가 포함됨. 외국인주민 변수를 제외한 통제변수의 추정 결과는 생략함. 괄호 안은 군집-강전한 표준오차(cluster-robust standard errors)를 나타냄. ***는 1%, **는 5%, *는 10% 내의 유의수준을 뜻함

또한, 약한 도구변수(weak instrument) 여부를 판단할 수 있는 1단계 F-검정 통계량(1st stage F-statistic) 역시 세 가지 유형별 외국인주민 변수에 대한 추정 결과를 바탕으로, 설명변수와 적절한 상관관계를 가지고 있다고 판단할 수 있다(Stock and Yogo, 2002; 민인식, 최필선, 2015).

〈표 Ⅳ-10〉은 2단계 고정효과 모형(FE 2SLS)을 이용하여 기초자치단체 단위에서 외국인 주민 규모의 증가가 1인당 공공사회복지 지출 규모에 미치는 영향을 추정한 결과이다. 모형 (1)~(4)는 각각 전체 외국인 주민, 국적 미취득 외국인, 국적 취득 외국인, 외국인 주민 자녀의 규모가 1인당 공공사회복지 지출 규모에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과, 각 유형별 외국인 규모는 1인당 공공 사회복지 지출 규모와 음(-)의 상관관계를 보이며, 1% 수준에서 통계적으로 유의미함을 나타낸다. 예를 들어, 모형 (1)의 경우 외국인 주민의 규모가 1% 증가하면 1인당 공공사회복지 지출의 규모는 약 0.49% 감소함을 의미한다. 이는 기초 분석모형 추정 결과에서 나타난 것과 유사한 영향을 보여주며, 2단계 고정효과 모형 추정을 통해 보다 견고한 분석 결과를 확인할 수 있다.

도구변수를 이용한 2단계 고정효과 모형 추정 결과를 통해, 앞에서 살펴 본 패널 고정효과 모형의 추정 결과에 이민자의 내생적 이주 선택, 즉 지방정부 사회복지 세출예산 변화에 따른 이민자의 거주지역 선택으로 인하여 발생할 수 있는 잠재적 편의가 일부 존재하였음을 짐작할 수 있다. 즉, 2단계 고정효과 모형의 추정 결과는 공공 사회복지 지출 규모 확대에 따른 지역 내 이민자 규모의 증가, 다시 말해 역의 인과관계로 인해 발생한 상향편의(upward bias)를 완화한 분석 결과를 보여준다. 이는 곧 이주 의사결정에 따른 내생성 문제로 인해, 일반적인 패널 고정효과 모형 추정 결과에서 외국인주민 규모 증가의 영향이 일정 부분 과대(또는 과소) 추정되었음을 시사한다.

본 연구보고서의 실증분석 작업은 지역 내 외국인주민의 규모가 정부의 공공 사회복지 세출예산 규모에 미치는 영향에 관한 실증분석 연구의 다양한

확장을 위한 출발점을 제공할 목적으로 수행되었다. 또한, 일관적인 분석모형틀을 활용하여 체류유형별 외국인주민 집단의 영향, 기능별 공공 사회복지 분야 세출예산에 미치는 영향, 지역 특성을 고려한 분석 등 다각적인 접근을 시도하였다. 나아가 좀 더 면밀한 분석을 위해서는 외국인 주민의 특성을 정확히 반영할 수 있는 추가적인 설명변수 및 통제변수의 반영이 필요하며, 이를 통해 좀 더 견고한 분석 결과를 도출할 수 있을 것으로 기대한다. 본 연구의 실증분석 결과를 토대로 하여 공공재정의 영역에서 이민의 사회경제적 영향에 관한 좀 더 심층적인 실증분석 연구가 활성화될 수 있기를 기대한다.

V. 결론 및 제언

1. 연구요약

본 연구보고서는 한국 사회에서 외국인주민의 규모가 점차 확대됨에 따라, 이들이 정부의 공공 사회복지 지출의 규모나 구성에 미치는 영향을 실증분석하고자 하였다. 저출산, 고령화 추세가 장기적으로 지속되면서 한국은 이미 인구의 데드 크로스를 경험하였고, 생산가능인구의 감소는 국가 및 지역경제 위축에 대한 우려를 낳고 있다. 그뿐만 아니라, 유소년 인구와 청장년층 인구가 계속해서 감소하는 동시에 고령인구 비중은 급격히 증가하는 형태의 인구구조 변화는 부양 부담의 증가와 사회복지에 관한 정부의 재정적 부담을 가중시키게 될 것이 자명하다.

한편, 미국, 유럽 등 서구권의 선발 이민 국가에서는 이민의 경제적 효과 및 재정적 영향에 관한 연구가 꾸준히 수행되었다. 특히, 수용국의 관점에서 이민의 확대가 정부 재정에 미치는 영향에 관한 연구를 통하여, 흥미로운 분석 결과들을 확인할 수 있었다. 일반적으로 수용국의 선주민(또는 내국인)은 이민자를 사회복지 제도에 대한 기여자로 여기기보다는 수혜자로 여기는 경향이 있어, 자신들이 납부한 세금이 이민자에 대한 사회복지 혜택 제공에 쓰인다고 인식하고, 사회복지 제도 및 복지지출의 확대에 대한 반감을 가질 수 있다. 또한, 이러한 국민 인식이 실제 사회복지 확대 정책에 대한 반대나 사회복지 분야 공공지출의 축소에 영향을 미칠 수 있다는 점이 선행연구를 통하여 확인되었다. 그러나 최근에는 이 같은 연구 결과와 달리, 수용국 내 이민의 확대가 사회복지 수요로 작용할 수 있고, 사회복지 분야 공공지출 규모 역시 확대시킬 수 있다는 분석 결과들이 보고되고 있다. 즉, 이민의 확대가

수용국의 공공 사회복지 재정에 미치는 영향에 관한 연구는 아직 합의된 결론에 도달하지는 못하였으며, 분석 대상 국가나 표본 기간 등 연구 설계 조건에 따라 상이한 결과를 도출하고 있어, 앞으로 더 많은 실증적 연구 수행이 필요한 상황이라고 할 수 있다. 한국에서는 그간 이민과 공공 사회복지에 관하여 주로 법·제도적 검토 연구가 많이 수행되었으며, 최근 들어 이민과 공공재정에 관한 실증분석 연구가 점차 활발하게 진행되는 추세이다.

실증분석에 앞서, 가용한 행정통계 자료를 토대로 이민과 공공 사회복지에 관한 기초 현황 분석을 수행하였다. 분석 기간으로 설정한 2010~2019년 사이 국내 외국인주민의 규모는 약 2배로 증가하였다. 특히, 해당 기간 동안 외국인주민의 규모뿐 아니라, 그 구성에 적지 않은 변화가 있었다. 과거 국내 외국인주민의 구성은 단기순환형 외국인근로자 중심이었다면, 2010~2019년간 외국국적동포, 영주권자 등 국내에 장기 거주 및 정착하는 외국인주민의 비중이 증가하였고, 한국국적을 취득한 귀화자의 규모 역시 점진적으로 늘어났다. 한편, 외국인주민에 대한 사회복지 제도를 확대할 경우 발생할 수 있는 잠재적 복지 수요를 가늠해 보고자, 외국인주민의 연령계층별 구성의 변화 추이를 살펴본 결과, 이들 집단에서는 내국인과 비교하여 상대적으로 고령화율은 낮고 생산가능인구 비율은 높게 나타났다. 그렇지만 외국인주민 집단에서도 시간의 흐름에 따른 고령화가 진행되고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 또한, 이러한 외국인집단의 연령계층별 분포는 외국인근로자, 외국국적동포, 결혼이민자, 국적 취득자 등 외국인주민의 체류유형에 따라 차이가 있음을 알 수 있었다. 이러한 차이로 미루어 볼 때, 외국인주민의 지역별 분포와 그 구성의 차이에 따라 지방정부 단위에서 발생할 수 있는 잠재적 복지 수요에도 차이가 있을 수 있다는 점을 예상할 수 있다. 같은 기간동안 지방정부의 공공 사회복지 지출의 규모나 구성에도 많은 변화가 있었다. 사회복지 수요의 폭발적인 증가와 함께, 공공 사회복지 지출 총액 규모가 큰 폭으로 늘어남과 동시에, 노인·청소년, 보육·가족 및 여성, 취약계층지원 부문의 세출예산이 특히 크게 증가하였다.

선행연구에서 살펴본 이민과 공공 사회복지 지출 사이에 존재할 수 있는 상관관계 메커니즘에 관한 기존 논의와 국내 외국인주민 및 지방정부 사회복지 재정 현황에 관한 기초 분석을 바탕으로, 한국에서 지역 내 외국인주민 규모의 변화가 공공 사회복지 지출의 규모와 구성에 미치는 영향을 실증분석하기 위해, 국내 226개 기초자치단체의 10년(2010~2019년)간 패널데이터 셋을 구축하고 회귀분석을 수행하였다. 이원 고정효과 모형을 이용한 패널 회귀분석 결과를 간략히 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지역 내 외국인주민 규모의 확대는 대체로 공공 사회복지 세출예산 규모에 음(-)의 영향을 미친 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 외국인주민의 국적 취득 여부, 체류유형, 연령계층 등에 따라 다소 차이가 있었다. 구체적으로, 한국국적을 취득하지 않은 외국인주민의 증가는 대체로 공공 사회복지 분야 1인당 세출예산의 감소를 초래하였으며, 이 같은 효과는 특히 외국인근로자, 기타외국인 집단에서 유의하게 나타났다. 한편, 국적을 취득한 외국인주민의 증가 역시 강도는 다소 약하지만 1인당 사회복지 세출예산에 음(-)의 영향이 확인되어, 내국인에 비해 상대적으로 사회복지 접근성이 취약한 것으로 미루어 짐작할 수 있었다. 한편, 인구감소지역, 외국인 밀집지역, 도시, 비도시 지역, 수도권과 비수도권 등 지역별 특성에 따라 외국인주민 규모의 확대가 공공 사회복지 지출에 미치는 영향이 서로 다른 것으로 나타났다.

이상의 실증분석 결과를 통하여 볼 때, 현행 사회복지 제도 하에서 외국인주민의 증가가 정부의 공공 사회복지 세출예산에 있어서 증가 요인으로 작용한다는 일관된 증거는 확인되지 않았다. 한국국적을 취득한 외국인주민과 국내에서 출생하여 한국국적을 보유한 외국인주민자녀의 경우, 국민과 동등한 수준의 공공 사회복지 수혜 자격을 갖추었음에도 불구하고, 이들 집단의 확대가 복지수요 증가를 초래하는 효과가 분명치 않다는 분석 결과는 외국인주민의 공공 사회복지 접근성이 내국인과 비교하여 아직 상대적으로 취약하다는 점을 간접적으로 시사한다. 물론, 현행 한국 사회보장제도 하에서 외국인주민이 수혜 대상으로 포함될 수 있는 사업의 범위가 여전히 제한적이라는 점, 재

정적 자립 수준이 취약한 지방자치단체 단위에서 독립적인 사회복지 세출예산의 편성과 운용이 제한적일 수밖에 없다는 점 등을 고려하여 분석 결과의 해석에 유의할 필요가 있다.

2. 정책적 시사점 및 제언

지금까지 한국 사회는 미국, 유럽 등 선발 이민 국가 또는 선진 복지 국가들과 비교할 때 외국인주민에 대한 사회보장 수급 적용에 관하여 제한적인 자세를 견지해 왔다. 그러나 국내에 오랜 기간 거주·정주하거나 한국사회에 정착하는 외국인주민의 규모가 점차 증가함에 따라, 이들이 한국에서 안정적인 생활을 영위할 수 있도록 제도적인 환경을 마련하는 측면에서 중앙 및 지방정부의 역할을 간과해서는 안 된다. 물론, 수용국의 입장에서 외국인 또는 이민자에게 공공 사회복지 혜택을 제공하는 문제는 이미 다수 유럽 국가들이 경험한 바와 같이, 국민의 반감이나 반-이민 정서의 확산, 나아가 정치적 반대를 유발할 수도 있을 만큼 민감한 사안이다.

외국인주민에 대한 공공 사회복지 제도의 변화에 있어서 가장 주요한 쟁점은 수급 적용 대상 범위의 확대일 것이다. 현재까지의 한국 사회보장제도는 결혼이민자, 귀화자 등 국민과 그 가족을 중심으로 제한적인 수급을 인정하고 있는 상황이다. 그러나 대한민국에 오랜 기간 머무르면서 납세의 의무를 이행하며 국가재정에 상당한 기여를 해 왔음에도 불구하고, 단지 외국인이라는 이유만으로 기본적 사회보장 수급권을 인정받지 못하는 것이 과연 합리적인 정책 방향인지에 대해서는 고민해 볼 필요가 있다. 실제로, 오랜 기간 한국에 거주하면서 경제활동을 영위하고 있는 영주권자 집단 등 정주형 외국인주민과 관련하여, 이들에 대한 사회복지 수급권 및 사회복지 적용 대상 범위를 확대해야 한다는 목소리가 학계와 활동가들 사이에서 지속적으로 제기되고 있다.

한편, 예산, 인력의 한계 등으로 인해, 지방정부 차원에서 자체적으로 시행

할 수 있는 공공 사회복지 제도의 범위는 대단히 제한적일 수밖에 없다. 대다수 기초자치단체는 재정자립 수준이 취약하고, 특히 공공부조 제도의 경우에 중앙정부 차원에서 국고보조금 형태로 교부되는 이전재원에 의존하고 있다. 이러한 구조적 한계로 인하여, 특정 지역에서 자체적으로 공공부조 제도를 외국인주민 집단에 대하여 개방하는 식의 정책 설계는 사실상 불가능하다. 그러나 외국인주민 밀집지역과 같이, 지역 내 외국인주민 집단이 경제적 또는 사회적으로 지역사회에 미치는 파급효과가 대단히 큰 지역에서는 특례법 또는 조례의 제정, 특별교부금 유치 등과 같은 방식으로 지역사회의 특성에 맞는 공공 사회복지 정책을 추진할 수 있어야 한다. 이와 관련하여, 최근 들어 외국인 밀집지역, 인구감소지역을 비롯한 여러 광역, 기초자치단체들이 외국인·이민정책 역량 강화를 위해, 전담 부서의 설치와 인력의 확대 배치, 지역 단위 외국인 정책의 수립과 시행을 위한 예산 확보 측면에서 이전보다 훨씬 적극적이고 다각적인 노력을 기울이고 있다.

인구감소 위기에 대응하기 위해 외국인력과 이민자의 유치에 세계 각국이 경쟁하는 상황에서, 국내 외국인주민(이민자)에 대한 공공 사회복지 제도 확대 적용에 대한 정책적 고려는 더 이상 간과할 수 없는 사안이다. 아울러, 안정적인 사회 질서 유지라는 공익적인 목적 달성을 위해서도 적정한 수준의 외국인 대상 사회복지 제도의 설계와 수급 범위 설정을 통해 사회적 비용을 최소화할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 외국인주민의 체류유형, 지역적 특성, 공공 사회복지 지출 내 기능별 분야에 따라 외국인주민 규모의 증가가 미치는 영향이 각기 다르게 나타날 수 있다는 실증분석 결과를 참고하여, 외국인주민의 체류유형별, 지역별, 연령별 분포와 향후 그 변화에 따른 잠재적 사회복지 수요에 대하여 예측하고, 향후 이를 토대로 한 외국인주민에 대한 사회복지 제도 설계나 수급 범위 설정, 지역 단위 정책 수립 등의 의사결정이 중요한 과제가 될 것이다. 또한, 외국인주민의 증가가 공공 사회복지 세출예산 증가의 원인이라는 직접적 증거가 확인되지 않았음에도, 여전히 일반 국민들이 외국인, 이주민 집단이 국가 재정에 부담으로 작용할 것이라고 인식

하고 있다는 점에 대해서는 중앙 및 지방 정부 차원의 제도적 보완과 국민 인식 개선이 필요하다고 볼 수 있다.

3. 연구의 한계점 및 향후 과제

본 연구보고서는 가용한 통계 및 데이터를 활용하여 한국 사회에서 이민의 확대와 공공 사회복지 지출 사이에 존재하는 상관관계를 실증적으로 분석하고자 하였다. 그러나 현재 활용 가능한 조사 및 행정통계 자료상의 제약 등으로 인하여 몇 가지 한계점을 가질 수밖에 없었다.

첫째, 외국인주민이 한국 사회에 재정적으로 얼마나 기여하고 있는가를 세수 측면에서 분석할 필요가 있다. 물론, 일부 선행연구에서 이에 관한 분석이 수행된 바 있으며, 국내 외국인주민이 전국, 광역 및 기초자치단체 단위에서 일정 부분 세수 내지는 재정건전성 측면에서 기여할 수 있다는 점이 확인되었다. 이에 더해, 개인 단위에서까지 외국인주민의 재정적 기여를 확인할 수 있는 데이터의 구축과 이를 활용한 연구가 보다 활성화될 필요가 있다. 개인 단위의 과세(납세)정보를 분석함으로써, 외국인이 세수에 기여하는 정도를 확인할 수 있을 뿐만 아니라, 이들이 잠재적 복지 수요를 초래할지에 대해서도 파악할 수 있기 때문이다. 나아가 세입 측면과 세출 측면에 외국인주민이 미치는 영향을 종합적으로 분석함으로써, 외국인주민이 사회복지 분야 공공 재정 전반에 미치는 영향이 긍정적인지 혹은 부정적인지 판단해 볼 수 있을 것이다. 이 같은 분석에 필요한 데이터의 활용도 제고를 위해서는 개인정보 활용에 관한 법, 제도적 개선 역시 수반되어야 할 것으로 예상된다.

둘째, 국내 기초자치단체의 경우, 재정적 독립성이 취약하여 세출예산 재원의 상당 부분을 중앙정부로부터 보조금 또는 교부세의 형태로 이전받게 된다. 공공 사회복지 세출예산 가운데에도 이미 용처가 정해진 국고보조금 재원의 비중이 상당히 크다. 따라서 사회복지 세출예산 편성에 개별 기초자치단체의 특성 및 자체사업을 위한 예산을 반영할 여지가 그리 크지 않을 수 있다.

또한, 지방자치단체의 자체사업 예산에 대한 비교가능한 페널데이터 구축 역시 현실적으로 어렵다. 이러한 데이터 활용 측면의 제약이 개선된다면, 지방자치단체의 재정적 자립 수준을 고려한 좀 더 정밀한 분석이 가능할 것으로 판단된다.

셋째, 본 연구보고서에서는 코로나19로 인해 발생할 수 있는 분석결과의 잠재적 편의를 통제하기 위해 코로나19 펜대믹 기간에 해당하는 2020년 이후 자료를 제외하고 패널 분석기간을 2010~2019년으로 설정하였다. 향후 연도별 데이터가 좀 더 축적된 시점에 이후 자료를 함께 분석에 활용함으로써, 코로나 발생 전후에 이민과 공공 사회복지 재정 간 상관관계에 어떠한 변화가 있었는지를 분석하는 작업 역시 대단히 흥미로운 연구가 될 것으로 생각된다.

끝으로, 국내 외국인주민의 사회보장 수요에 대한 현황 파악이 매우 중요한데, 이를 위해서는 외국인주민에 대한 사회보장제도 적용 확대 검토에 앞서, 좀 더 면밀한 사전 조사 및 연구가 필요하다. 구체적으로, 외국인주민의 가구 현황, 가족 구성, 소득 수준 등 지금보다 더욱 체계화된 외국인주민에 대한 행정자료의 구축과 조사통계의 확충 등이 동반되어야 한다.

이와 같은 다각적인 연구설계와 데이터 활용을 통하여 현재 기준에서 사회보장 수급 범위와 대상을 확대할 경우에 어느 정도의 재정적 부담이 추가적으로 발생할지에 대한 예측 및 시뮬레이션이 가능할 것으로 기대된다. 이와 같은 작업은 외국인의 사회보장에 대한 국민 인식 개선과 더불어, 중장기적 관점에서 건전하고 안정적인 국가 재정의 운용을 위해 필수적이다. 아울러, 공공 재정과 관련된 이민정책 분야에서 정책 수립과 개선에 기여할 수 있는 데이터 기반 실증분석 연구가 보다 활성화되기를 기대한다.

참고문헌

강정향, 정노화, 윤성은, 전용일. 2022. “한국형 우수인재 외국인 규모예측과 사회보장지원 방안.”『다문화사회연구』. 15(1): 5-39.

김도원, 이동원. 2020.「외국인주민이 한국 기초자치단체 재정지출에 미치는 영향과 향후과제」. 이민정책연구원.

김성주, 윤태섭. 2017.「지방자치단체 사회복지예산 분류체계의 개선방안」. 한국지방행정연구원.

김연주. 2020. “난민법상 난민에 대한 사회보장제도와 관련 쟁점.”『사회보장법연구』. 9(1): 97-144.

김유휘, 이정은, 신영규, 임덕영, 김경환, 이지은. 2022.「이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구 – 해외 주요국 사례분석을 중심으로」. 한국보건사회연구원.

김의섭. 2011. “재정분권과 지방재정의 자율성 제고-참여정부 이후 재정분권을 중심으로.”『재정정책논집』. 13(2):113-148.

민인식, 최필선. 2015.『STATA 패널데이터 분석』. 지필미디어.

법무부. 2012.「체류외국인 등에 대한 사회복지정책 국제 비교 및 향후 추진방향에 관한 연구」.

_____. 2021.「외국인·이민정책에 대한 국민인식 조사」.

_____. 2021.「체류 자격에 따른 외국인 사회보장 기준 연구」.

_____. 2021.『2021년 출입국·외국인정책 통계연(월)보』.

여성가족부. 2012.「국민 다문화 수용성 조사 연구」.

_____. 2016.「2015년 국민 다문화 수용성 조사」.

_____. 2019.「2018년 국민 다문화 수용성 조사」.

_____. 2022.「2021년 국민 다문화 수용성 조사」.

정홍원. 2019. “지방자치단체 복지사업 현황과 중앙-지방 연계 방안.”『보건복지포럼』. 277: 18-26.

조성혜. 2020. “외국인근로자의 사회보장법상 지위: 외국인고용법이 사회보장법에 미치는 영향을 중심으로.”『사회법연구』. 40: 35-84.

조희평, 강동익. 2022.「외국인 이민자의 유입이 재정에 미치는 영향」. 한국조세재정연구원.

행정안전부.『지방자치단체 외국인주민 현황』. 각 연도.

허용창. 2022. “결혼이민여성의 공공부조 수급권에 관한 소고.”『사회법연구』. 46: 589-618.

Aleksynska, Mariya and Ahmed Tritah. 2015. “The Heterogeneity of Immigrants, Host Countries’ Income and Productivity: A Channel Accounting Approach.” *Economic Inquiry.* 53(1): 150-172.

Alesina, Alberto, Armando Miano, and Stefanie Stantcheva. 2023. “Immigration and Redistribution.” *Review of Economic Studies.* 90(1): 1-39.

Alesina, Alberto and Edward L. Glaeser. 2004. *Fighting Poverty in the U.S. and Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Alesina, Alberto and Eliana La Ferrara. 2002. “Who Trusts Others?” *Journal of Public Economics.* 85(2): 207-234.

Altonji, Joseph G. and David Card. 1991. “The Effects of Immigration on the Labor Market Outcomes of Less-skilled Natives.” in J.M. Abowd and R.B. Freeman (eds.), *Immigration, Trade and Labor.* pp. 201-234. Chicago: University of Chicago Press.

Auerbach, Alan J. and Philip Oreopoulos. 1999. “Analyzing the Fiscal Impact of U.S. Immigration.” *American Economic Review.* 89(2): 176-180.

Böheim, René and Karin Mayr. 2005. "Immigration and Public Spending." IZA Discussion Paper No., 1834, 2005.

Borjas, George J. 2003. "The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Reexamining the impact of immigration on the labor market." *Quarterly Journal of Economics.* 118(4): 1335-1374.

Burgoon, Brian, Ferry Koster, and Marcel van Egmond. 2012. "Support for Redistribution and the Paradox of Immigration." *Journal of European Social Policy.* 22(3): 288–304.

Boustan, L., Ferreira, F., Winkler, H., and Zolt, E. M. 2013. "The Effect of Rising Income Inequality on Taxation and Public Expenditures: Evidence from US Municipalities and School Districts, 1970–2000." *Review of Economics and Statistics.* 95(4): 1291-1302.

Bove, Vincenzo, Leandro Elia, and Massimiliano Ferraresi. 2019. "Immigration, Fear of Crime and Public Spending on Security." *Centre for Competitive Advantage in the Global Economy (CAGE), University of Warwick*. GBR,

Burgoon, Brian and Matthijs Rooduijn. 2021. "'Immigrationization' of Welfare Politics? Anti-immigration and Welfare Attitudes in Context." *West European Politics.* 44(2): 177–203.

Card, David. 1990. "The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market." *Industrial and Labor Relations Review.* 43(2): 245–257.

_____. 2001. "Immigrant Inflows, Native Outflows, and the Local Labor Market Impacts of Higher Immigration." *Journal of Labor Economics.* 19(1): 22–64.

_____. 2005. "Is the New Immigration Really so Bad?" *The Economic Journal.* 115(507): F300-F323.

_____. 2009. "Immigration and Inequality," *American Economic Review.* 99: 1-21

Card, David, Christian Dustmann, and Ian Preston. 2012. "Immigration, Wages, and Compositional Amenities." *Journal of the European Economic Association.* 10(1): 78-119.

Cusack, Thomas, Torben Iversen, and Philipp Rehm. 2006. "Risks at Work: The Demand and Supply Sides of Government Redistribution." *Oxford Review of Economic Policy.* 22(3): 365-389.

Dahlberg, Matz, Karin Edmark, and Heléne Lundqvist. 2012. "Ethnic Diversity and Preferences for Redistribution." *Journal of Political Economy.* 120(1): 41-76.

Dustmann, Christian, Francesca Fabbri, and Ian Preston. 2005. "The Impact of Immigration on the British Labour Market." *The Economic Journal.* 115(507): F324-F341.

Dustmann, Christian and Ian Preston. 2007. "Racial and Economic Factors in Attitudes to Immigration." *B.E. Journal of Economic Analysis and Policy.* 7(1): 1-41.

Dustmann, Christian and Tommaso Frattini. 2013. "Immigration: The European experience." in David Card and Steven Raphael (Eds.), *Immigration, Poverty and Socioeconomic Inequality.* pp. 423-456. New York: Russell Sage Foundation.

Eager, Maureen A. 2010. "Even in Sweden: The Effect of Immigration on Support for Welfare State Spending." *European Sociological Review.* 26(2): 203-217.

Elsner, Benjamin and Jeff Concannon. 2020. "Immigration and Redistribution." *IZA Discussion Papers,* No. 13676.

Ervasti, Heikke and Mikael Hjerm. 2012. "Immigration, Trust and

Support for the Welfare State." in H. Ervasti, J. Goul Andersen, T. Fridberg, and K. Ringdal (Eds.), *The Future of the Welfare State: Social Policy Attitudes and Social Capital in Europe.* pp. 153–171. Edward Elgar.

Ferwerda, Jeremy. 2021. "Immigration, Voting Rights, and Redistribution: Evidence from Local Governments in Europe." *The Journal of Politics.* 83(1): 321-339.

Ferwerda, Jeremy, Moritz Marbach, and Dominik Hangartner. 2023. "Do Immigrants Move to Welfare? Subnational Evidence from Switzerland." *American Journal of Political Science.* online published.

Finseraas, Henning. 2008. "Immigration and Preferences for Redistribution: An Empirical Analysis of European Survey Data." *Comparative European Politics.* 6(4): 407–431.

Foged, Mette and Giovanni Peri. 2016. "Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data." *American Economic Journal: Applied Economics.* 8(2): 1–34.

Freeman, Gary P. 1986. "Migration and the Political Economy of the Welfare State." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science.* 485: 51-63.

Garand, James C., Ping Xu, and Belinda C. Davis. 2017. "Immigration Attitudes and Support for the Welfare State in the American Mass Public." *American Journal of Political Science.* 61(1): 146–162.

Gaston, Noel and Gulasekaran Rajaguru. 2013. "International Migration and the Welfare State Revisited." *European Journal of Political Economy.* 29(C): 90-101.

Hanson, Gordon H., Kenneth Scheve, and Matthew J. Slaughter.

2007. “Public Finance and Individual Preferences over Globalization Strategies.” *Economics and Politics*. 19(1): 1–33.

Hechter, Michael. 2004. “From Class to Culture.” *American Journal of Sociology*. 110(2): 400–445.

Hopkins, Daniel J. 2009. “The Diversity Discount: When Increasing Ethnic and Racial Diversity Prevents Tax Increases.” *The Journal of Politics*. 71(1): 160–177.

Jofre-Monseny, Jordi, Pilar Sorribas-Navarro, and Javier Vázquez-Grenno. 2016. “Immigration and Local Spending in Social Services: Evidence from A Massive Immigration Wave.” *International Tax and Public Finance*. 23(6): 1004–1029.

Jaeger, David A., Joakim Ruist, and Jan Stuhler. 2018. *Shift-share Instruments and the Impact of Immigration*. No. w24285. National Bureau of Economic Research.

Kim, Dowon and Lee, Dongwon . 2021. “Immigration and the Pattern of Public Spending: Evidence from OECD Countries.” *International Tax and Public Finance*. 28(4): 1014-1034.

Kim, Kyunghwan. 2022. “How Does Immigration Affect Welfare Support in Korea?” *Social Policy Administration*. 56(1): 163-179.

Kulin, Joakim, Maureen A. Eger, and Mikael Hjerm. 2016. “Immigration or Welfare? The Progressive’s Dilemma Revisited.” *Socius: Sociological Research for a Dynamic World*. 2: 1–15.

Kunovich, Robert M. 2004. “Social Structural Position and Prejudice: An Exploration of Cross-national Differences in Regression Slopes.” *Social Science Research*. 33(1): 20–44.

Lee, S., Lee, D., and Borcherding, T. E. 2016. “Ethnic Diversity and Public Goods Provision: Evidence from US Municipalities

and School Districts." *Urban Affairs Review.* 52(5): 685-713.

Lewer, J. J. and Van den Berg, H. 2008. "A Gravity Model of Immigration." *Economics Letters.* 99(1): 164-167.

Manacorda, Marcp, Alan Manning, and Jonathan Wadsworth. 2012. "The Impact of Immigration on the Structure of Wages: Theory and Evidence from Britain." *Journal of the European Economic Association.* 10(1): 120-151.

Mau, Steffen and Christoph Burkhardt. 2009. "Migration and Welfare State Solidarity in Western Europe." *Journal of European Social Policy.* 19(3): 213-229.

Mayda, Anna Maria. 2006. "Who Is against Immigration? A Cross-Country Investigation of Individual Attitudes toward Immigrants." *Review of Economics and Statistics.* 88(3): 510-30.

Ottaviano, Gianmarco I. P. and Giovanni Peri. 2012. "Rethinking the Effect of Immigration on Wages." *Journal of the European Economic Association.* 10(1): 152-197.

Pedersen, P. J., Pytlikova, M., and Smith, N. 2008. "Selection and Network Effects—migration Flows into OECD Countries 1990 -2000." *European Economic Review.* 52(7): 1160-1186.

Preston, Ian. 2014. "The Effect of Immigration on Public Finances." *The Economic Journal.* 124(580): 569-592.

Razin, Assaf, Efraim Sadka, and Phillip Swagel. 2002. "Tax Burden and Migration: A Political Economy Theory and Evidence." *Journal of Public Economics.* 85(2): 167-190.

Rowthorn, Robert. 2008. "The Fiscal Impact of Immigration on the Advanced Economies." *Oxford Review of Economic Policy.* 24(3): 560-580.

Senik, Claudia, Holger Stichnoth and Karine Van der Straeten.

2009. “Immigration and Natives’ Attitudes towards the Welfare State: Evidence from the European Social Survey.” *Social Indicators Research.* 91(3): 345–370.

Soroka, Stuart N., Richard Johnston, and Keith Banting. 2007. “Ethnicity, Trust, and the Welfare State.” in F. M. Kay and Richard Johnston (Eds.), *Social Capital, Diversity, and the Welfare State.* pp. 279–304. University of British Columbia Press.

Soroka, Stuart N., Richard Johnston, Anthony Kevins, Keith Banting, and Will Kymlicka. 2016. “Migration and Welfare State Spending.” *European Political Science Review.* 8(2): 173–194

Speciale, B. 2012. “Does Immigration Affect Public Education Expenditures? Quasi-experimental Evidence.” *Journal of Public Economics.* 96(9-10): 773-783.

Stock, J. H., and Yogo, M. 2002. *Testing for Weak Instruments in Linear IV Regression.* NBER Working Paper Series.

Storesletten, Kjetil. 2000. “Sustaining Fiscal Policy through Immigration.” *Journal of Political Economy.* 108(2): 300-323.

Svallfors, Stefan. 2012. “Welfare States and Welfare Attitudes.” in Stefan Svallfors (Ed.), *Contested Welfare States: Welfare Attitudes in Europe and Beyond.* pp. 1–24. Stanford: Stanford University Press.

Tabellini, Marco. 2020. “Gifts of the Immigrants, Woes of the Natives: Lessons from the Age of Mass Migration.” *Review of Economic Studies.* 87(1): 454-486.

van Oorschot, Wim. 2006. “Making the Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions among Citizens of European Welfare States.” *Journal of European Social Policy.* 16(1): 23–42.

2022년 이민정책연구원 연구보고서 시리즈
2022 MRTC Research Report Series

2022-01	**이민과 지역경제: 국내 장기체류외국인이 지역경제 성장에 미치는 영향에 관한 실증분석** (김도원·변재욱) Immigration and Local Economic Growth: An empirical evidence from South Korea (Dowon Kim·Jaewook Byeon)
2022-02	**이민자의 국내 체류 의사에 영향을 미치는 요인에 관한 기초 실증분석** (김도원·변재욱·현채민) Which Immigrants Want to Stay Longer in a Host Country and Why?: An Evidence from South Korea (Dowon Kim·Jaewook Byeon·Chaemin Hyun)
2022-03	**경상북도 인구위기 및 산업수요에 대응한 이민정책 연구** (박민정·류형철 외) A Study on Immigration Policy in Response to the Population Crisis and Industrial Demand in Gyeongsangbuk-do (Minjeong Pakr·Hyungcheal Ryu. et al.)
2022-04	**이민기금 설계 유형별 재정규모 추산에 관한 연구** (유민이) A Study on the Estimation of the Fiscal Size by Design Type of Immigration Fund for Specific Programs (Min Yi Yoo)
2022-05	**4차 산업혁명 시기 지역의 인력수요 대응과 이민정책과의 연계: 경남창원스마트그린산단 사례 연구** (이창원·최서리·김도원·문경희·김보배) Immigration Policy in Response to Local ICT Labor Shortage in the Era of the 4th Industrial Revolution: The Case Study of Gyeongnam Changwon Smart Green Industrial Complex (Chang Won Lee·Seori Choi·Dowon Kim·Kyounghee Moon·Bo-bae Kim)
2022-06	**이민자 선발과 정착지원을 위한 이민행정데이터 구축 및 활용방안 연구** (최서리·이창원) A Study on Measures for Establishing and Utilizing Immigration Administration Data to Select Immigrants and Provide Settlement Support (Seori Choi·Chang Won Lee)
2022-07	**이민경로별 국내 영주이민제도 현황과 개선방안 연구** (최서리·이창원·김경주·현채민) Suggestions for Permanent Immigration Policies of the Republic of Korea (Seori Choi·Chang Won Lee·Kyungju Kim·Chaemin Hyun)

본 연구원의 연구보고서는 요약이 함께 제공됩니다. 더 자세한 정보는 홈페이지를 참조하세요.
MRTC research reports are usually presented in Korean, with Korean with a summary.
Please Check the MRTC website for more information.

이민정책연구원 출판물은 본원과 홈페이지를 통해서 책자 및 전자파일로 받아보실 수 있습니다.
MRTC publications, in both hard copy and electronic formats, are available from:

이민정책연구원
서울특별시 양천구 목동남로 93(신정동)
양천빌딩 별관 2층, 3층 01800

MRTC
Annex Building of Yangcheon Building, 2nd and 3rd FL, 93
Mokdongnam-ro, Yangcheon-gu, Seoul, Republic of Korea 01800

Tel: +82.2.3788.8000 | Fax: +82.2.3788.8098 | Email: contact@mrtc.re.kr | Homepage: www.mrtc.re.kr

이민과 공공재정:
외국인주민과 지방정부의
공공 사회복지 지출에 관한 실증분석

Immigration and Local Public Social Spending:
An Empirical Evidence from South Korea

93300
9 791191 390483
ISBN 979-11-91390-48-3