

조세재정Brief

K I P F I S S U E P A P E R

외국인 이민자의 유입이 재정에 미치는 영향

조희평 한국조세재정연구원 부연구위원 / hcho@kipf.re.kr

- 01 들어가는 글
 - 02 실증 분석
 - 03 결론 및 시사점
- 참고문헌

2023. 3. 8.

No.141



kipf 한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

요약

- 국내 외국인 인구가 빠른 속도로 증가하고 있으며 외국인의 유입은 다양한 경로로 재정에 직간접적인 영향을 줄 수 있음
- 본 연구는 외국인 유입이 기초자치단체 및 광역자치단체 재정에 미치는 영향을 실증적으로 분석함으로써 외국인의 재정효과에 대한 시사점을 도출
- 실증분석 결과, 외국인의 유입은 지방자치단체의 세입과 세출 감소로 이어지지 않았음
 - 기초자치단체 단위에서는 외국인 유입으로 인해 세입 및 세출이 감소하지 않은 것으로 분석됨
 - 내국인 인구와 노동시장에도 부정적인 영향을 미치지 않았음
 - 외국인 유입의 효과는 지자체 종류별, 외국인 유형별로 상당히 이질적
 - 광역자치단체 단위에서는 외국인 유입으로 인한 세입 및 세출 증가효과가 뚜렷하게 나타남
 - 이는 외국인 유입의 인구 증대 효과 및 지역 경제 활성화 효과에서 비롯됨
- 외국인 이민자의 유입은 사회의 다양한 영역에 상당한 파급효과를 가져올 수 있기 때문에, 이민 정책 수립 시 이를 종합적으로 고려하는 것이 필요
 - 따라서 이민청과 같이 이민 정책을 체계적으로 수립하고 관리할 수 있는 컨트롤타워의 설립이 요구됨

※ 본 조세재정브리프는 '조희평·강동익, 『외국인 이민자의 유입이 재정에 미치는 영향』, 한국조세재정연구원, 2022' 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

01 들어가는 글

- 최근 외국인 인구가 급격하게 증가한 한국은 다문화 국가로 나아가고 있음
 - 2019년 기준 국내 체류 외국인 수는 252만명으로 집계되었는데, 이는 전체 인구 대비 약 5%에 해당
 - 3개월 이상 장기 체류하는 외국인 주민의 비중 또한 총인구 대비 약 4.3%
 - 다문화 국가의 대표격인 미국의 1970년 외국인 이민자 비율에 근접
 - 코로나19로 인해 국내 외국인 인구는 다소 감소했지만, 국가 간 빗장이 풀리면서 외국인 유입의 증가세는 다시 지속될 것으로 예상됨
- 국내에 유입된 외국인은 다양한 경로로 재정에 직간접적인 영향을 줄 수 있음
 - (직접효과) 외국인의 납세액 증대 및 재정 수요 증가로 인한 직접적인 세입 및 세출 효과
 - (간접효과) 외국인이 내국인의 인구나 경제활동에 미치는 영향을 통한 간접적인 재정효과
- 본 연구는 외국인 유입이 기초자치단체 및 광역자치단체 재정에 미치는 영향을 실증적으로 분석함으로써 외국인의 재정효과에 대한 시사점을 도출
 - 지방재정에 초점을 맞추는 이유는 외국인의 효과가 외국인 유입이 집중된 지역에서 특히 크게 나타날 가능성이 높기 때문
 - 다만 본 실증분석을 통해 외국인 유입이 중앙정부 재정 전반에 미치는 장기적인 효과를 파악하는 데에는 한계가 있음

02 실증 분석

1. 외국인 유입이 기초자치단체 재정에 미치는 영향

○ 본 연구에서는 외국인 유입 충격의 시군구별 차이를 이용하여 외국인 이민자의 유입이 기초자치단체 세입과 세출에 미치는 영향에 대해 분석함

- (분석 자료) 외국인 유입 변수는 「지방자치단체외국인주민현황」을 사용하고 지방재정 변수는 「지방재정 365」의 세입·세출 결산자료를 사용
- (분석 전략) 2009~2018년 외국인 유입률이 2010~2019년 세입액 및 세출액 차이에 미치는 영향을 다음과 같이 추정

$$y_{j,2019} - y_{j,2010} = \beta \cdot \frac{M_{j,2018} - M_{j,2009}}{Pop_{j,2009}} + X_j' \gamma + \epsilon_j$$

- (종속변수) 지자체 j 의 2019년 재정변수와 2010년 재정변수 차이 차분

- (설명변수) 2009년 지자체 j 의 전체 인구($Pop_{j,2009}$) 대비 2018년 외국인 인구($M_{j,2018}$)와 2009년 외국인 인구의 차이($M_{j,2009}$)

- (통제변수) 기준연도의 지자체 인구, 대졸자 비중, 제조업 비중(X_j)

- (도구변수를 통한 식별) 과거 거주지 도구변수(enclave instrument)를 사용하여 설명변수의 내생성(endogeneity) 문제를 극복(Bartik, 1991; Card, 2009)

- 외국인이 경제상황이나 재정여건이 더 좋은 시군구로 유입되는 경향이 있을 경우 외국인의 효과를 정확히 식별하기 어려움

- 본 도구변수는 외국인의 경우 같은 출신 국적 사람들이 예전부터 밀집되어 있는 시군구로 거주지를 결정할 가능성이 높다는 점을 활용

표 1 외국인 유입이 기초자치단체 세입 결산액에 미치는 효과

종속변수: 로그세입결산액 차분 (2010~2019년)	일반회계		일반회계+특별회계	
	(1)	(2)	(3)	(4)
외국인 유입률	1.330 (1.284)	1.550 (1.423)	1.737 (1.885)	1.863 (1.910)
R ²	0.31	0.38	0.31	0.38
N	211	211	211	211
기준연도 특성 통제	Y	Y	Y	Y
지자체 종류 고정효과	Y	Y	Y	Y
광역단체 고정효과		Y		Y

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

2. () 안의 숫자는 추정치의 강건표준오차를 나타냄

3. 종속변수는 2019년과 2010년 수치의 차분으로 정의됨

4. 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용

자료: 저자 작성

표 2 외국인 유입이 기초자치단체 세출 결산액에 미치는 효과

종속변수: 로그세출결산액 차분 (2010~2019년)	일반회계		일반회계+특별회계	
	(1)	(2)	(3)	(4)
외국인 유입률	1.278 (1.481)	0.979 (1.411)	2.077 (2.062)	2.210 (1.899)
R ²	0.31	0.38	0.30	0.37
N	211	211	211	211
기준연도 특성 통제	Y	Y	Y	Y
지자체 종류 고정효과	Y	Y	Y	Y
광역단체 고정효과		Y		Y

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

2. () 안의 숫자는 추정치의 강건표준오차를 나타냄

3. 종속변수는 2019년과 2010년 수치의 차분으로 정의됨

4. 추정 시 2009년 기초자치단체 인구를 가중치로 사용함

자료: 저자 작성

○ (외국인 유입의 세입효과) 외국인 유입은 기초자치단체 총세입을 줄이지 않은 것으로 분석됨

- 외국인 유입률이 인구 대비 1%p 증가했을 때 기초자치단체의 총세입은 통계적으로 유의하지 않게 1~2% 증가함(〈표 1〉 참조)
- 세입 재원별 효과
 - 지방교부세나 교부금과 같은 이전재원은 증가한 반면 지방세와 같은 자체재원의 비중은 감소
 - 재정자립도와 재정자주도는 외국인 유입으로 인해 전반적으로 감소
- 지방자치단체 종류별 효과
 - 시·군에서는 외국인 유입으로 인해 총세입이 증가했으며, 특히 상대적으로 낙후된 군 지역에서는 지방세수 또한 증가
 - 반면에 서울시 자치구에서는 외국인 유입으로 인해 총세입과 지방세수 모두 감소
- 외국인 유형별 효과
 - 경제활동참가율이 높은 외국인 근로자의 유입은 이전재원 비중 감소 및 재정자립도 증가로 이어짐
 - 그 외 외국인의 유입은 전반적인 재정자립도의 감소로 이어짐

○ (외국인 유입의 세출효과) 외국인 유입은 기초자치단체 총세출 또한 줄이지 않은 것으로 분석됨

- 외국인 유입률이 인구 대비 1%p 증가했을 때 기초자치단체의 총세출은 통계적으로 유의하지 않게 1~2% 증가함(〈표 2〉 참조)
- 세출 분야별 효과
 - 환경, 국토 및 지역개발 분야를 중심으로 세출이 증가
 - 사회복지 분야의 지출액은 증가하지 않았으며, 사회복지비가 전체 세출에서 차지하는 비중은 오히려 감소
- 지방자치단체 종류별 효과
 - 시·군의 경우 외국인 유입으로 인해 환경, 국토 및 지역개발 분야 세출이 증가한 반면 사회복지 분야 세출이 차지하는 비중은 감소
 - 서울의 경우 일반공공행정이나 수송 및 교통 분야의 세출이 감소한 것과 달리 사회복지 관련 지출 비중은 유의미하게 증가
- 외국인 유형별 효과
 - 외국인 근로자의 유입은 일반공공행정이나 수송 및 교통분야의 세출액을 늘리는 반면 사회복지지출 비중의 감소로 이어짐

- 그 외 외국인의 유입은 일반공공행정 분야 세출액 감소 및 사회복지지출 분야 세출 비중의 증가로 연결됨

- (외국인 유입이 내국인에 미치는 효과) 외국인의 유입은 내국인에 평균적으로 부정적인 영향을 미치지 않았으며, 이는 앞선 재정효과 분석 결과를 뒷받침함
 - (인구효과) 외국인의 유입은 평균적으로 기초자치단체의 내국인 인구를 줄이지 않음
 - 외국인 유입으로 인해 총세출과 총세입이 감소하지 않은 결과와 일관됨
 - 다만 서울시 자치구는 외국인 유입으로 인해 내국인이 유출되는 경향
 - (노동시장 효과) 외국인 유입은 내국인의 소득과 고용에 대체적으로 부정적인 영향을 미치지 않음
 - 내국인의 고용이나 소득이 감소할 경우 발생할 수 있는 세입 감소나 사회복지 지출 증가 효과는 제한적임을 시사함

2. 외국인 유입이 광역자치단체 재정에 미치는 영향

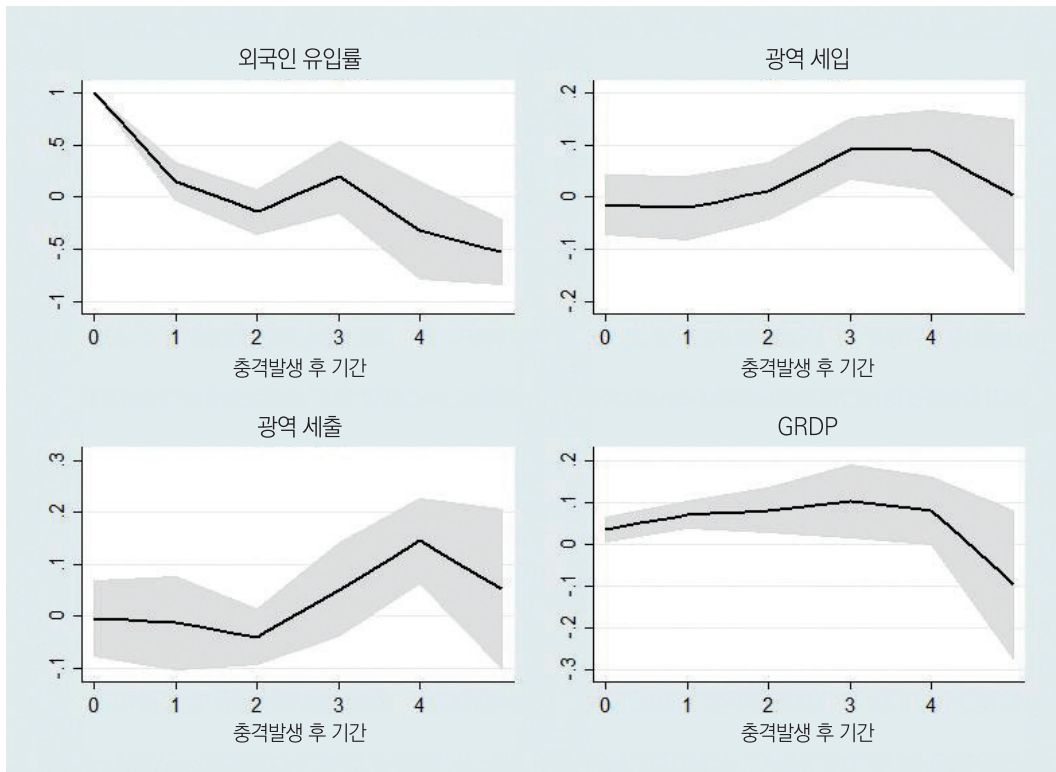
- 본 연구에서는 광역자치단체 단위에서 외국인 유입이 재정 및 지역경제에 미치는 시계열적 효과를 분석하였음
 - 광역 단위에서의 시계열 분석은 앞선 기초 단위의 정밀한 미시계량 분석과 상호보완적인 역할을 수행함
 - 외국인 유입의 기초 단위 지역효과(local effects)와 광역 단위 전역효과(global effects)가 다를 수 있음
 - 또한 시계열 분석을 통해 기초 단위 미시 분석에서 포착할 수 없는 외국인 유입의 동학이나 승수효과를 추가적으로 파악할 수 있음
 - (분석 자료) 앞선 분석과 동일하게 「지방자치단체의 국민주민현황」과 「지방재정365」 자료를 주로 사용
 - (분석 전략) 1년간의 외국인 유입률이 재정 및 경제 변수에 미치는 영향에 대한 충격반응함수(impulse

response function)를 다음과 같이 추정

$$y_{i,t+h} = \alpha_{i,h} + \beta_h \frac{M_{i,t} - M_{i,t-1}}{Pop_{i,t-1}} + \gamma_h Pop_{i,t} + \psi_h(L) z_{i,t-1} + \epsilon_{i,t+h}$$

- (종속변수) 광역 지자체 i 의 h 년 뒤 재정 및 경제변수
- (설명변수) $t-1$ 년 지자체 i 의 전체 인구($Pop_{i,t-1}$) 대비 t 년 외국인 인구($M_{i,t}$)와 2009년 외국인 인구의 차이($M_{i,t-1}$)
- (통제변수) 재정의 후행(L)변수, 인구의 동행 및 후행 변수, 외국인의 기대유입률 도구변수($z_{i,t-1}$)
- 국소투형(local projection) 모형을 통해 외국인 유입률이 h 년 뒤의 종속변수에 미치는 효과(β_h)를 추정 (Jorda, 2005)
- (외국인 유입의 세입효과) 외국인 유입 충격 발생 3년 후에 광역자치단체 세입이 통계적으로 유의하게 증가
 - 기초자치단체와 달리 광역자치단체 세입의 증가는 주로 자체 자원인 지방세의 증가에서 비롯됨
- (외국인 유입의 세출효과) 외국인 유입 충격 발생 4년 후에 광역자치단체 세출이 통계적으로 유의하게 증가
 - 교육, 보건, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 일반 공공행정, 환경 관련 분야 세출이 외국인 유입 충격 후 증가
 - 외국인 시행계획 예산 또한 외국인 유입으로 인해 증가
- (외국인 유입이 지역에 미치는 영향) 외국인 유입으로 인해 광역자치단체 인구가 증가하고 경제가 활성화되었으며, 이는 앞선 재정효과 분석 결과를 뒷받침함
 - (인구 구조) 총인구와 경제활동인구가 증가하며 고령 인구비율은 감소
 - (고용 및 산업) 고용률 및 종사자 수와 사업체 수가 증가
 - (산업 구조) 제조업 비중이 높아지며 특허출원 건수가 증가
 - (소득 및 물가) 지역내총생산(GRDP) 및 1인당 소득이 증가하며 인구 증가로 인해 소비자물가지수와 아파트 매매가 상승

그림 1 외국인 이민자의 광역자치단체 유입 효과



주: 회색으로 표기된 영역은 90% 신뢰구간을 나타냄
자료: 저자 작성

03 결론 및 시사점

- 본 연구의 실증분석 결과를 요약하면 외국인의 유입은 지방자치단체의 세입과 세출 감소로 이어지지 않았음
 - 기초자치단체 단위에서는 외국인 유입으로 인해 세입 및 세출이 감소하지 않은 것으로 분석됨
 - 내국인 인구와 노동시장에도 평균적으로 부정적인 영향을 미치지 않았음
 - 외국인 유입의 효과는 지방자치단체 종류별, 외국인 유형별로 상당히 이질적이었음
 - 광역자치단체 단위에서는 외국인 유입으로 인한 세입 및 세출 증가효과가 보다 더 뚜렷하게 나타남
 - 이는 외국인이 지역에 들어옴으로써 발생하는 추가적인 인구 유입효과 및 지역 경제 활성화 효과에서 비롯됨
 - 적어도 현재와 같은 규모와 성격의 외국인 유입은 재정에 단기적으로 부정적인 영향을 미치지 않을 것으로 예상됨

○ 외국인 이민자의 유입은 한국 사회의 다양한 영역에 상당한 파급효과를 가져올 수 있기 때문에, 이민 정책 수립 시 이를 종합적으로 고려하는 것이 필요

- 외국인이 평균적으로는 긍정적인 경제·재정효과를 유발하더라도 그 효과는 지역별, 외국인 유형별로 상당히 이질적이었음
- 또한 내국인과의 갈등 비용 등 본 연구에서 고려하지 못한 외국인 유입의 기타 사회경제적 효과에 대한 종합적인 고려 필요
- 이민자의 유입으로 발생할 수 있는 긍정적인 경제 및

재정 효과는 극대화하면서 사회적 비용을 최소화할 수 있는 이민 정책을 수립해야 함

○ 따라서 외국인 이민 정책을 체계적으로 수립하고 관리할 수 있는 컨트롤타워(이민청 등)의 설립이 요구됨

- 현재의 외국인 관련 정책은 여러 부처와 지방자치단체에서 분절적으로 담당하고 있는 경향이 있음
- 외국인 관련 정책을 총괄할 수 있는 컨트롤타워의 설립을 통해 종합적이고 장기적인 관점에서 이민 정책을 수립하는 것이 필요

참고문헌

- 행정안전부, 「지방자치단체외국인주민현황」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=TX_11025_A002&conn_path=I2, 검색일자: 2022. 4. 11.
- 행정안전부, 「지방재정통합공개시스템(지방재정365)」, <https://lofin.mois.go.kr/>, 검색일자: 2022. 6. 6.
- Bartik, Timothy J., "Who benefits from state and local economic development policies?," W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1991, pp. 1~373.
- Card David, "Immigration and inequality," *American Economic Review*, 99(2), 2009, pp. 1~21.
- Jorda. O., "Estimation and Inference of Impulse Responses by Local Projections," *American Economic Review*, 95(1), 2005, pp. 161~182.

