

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

35

제13권 제3호
2024년 9월

- Empirical Evidence of the Discretionary Behaviors of the Tax Administration
: A Korean Perspective
심혜정
- 중소기업에 대한 정부의 기술혁신지원정책은 다른 정책수단보다 효과적인가?
: 메타분석을 통한 효과성 비교
김주일·원이중·정근주
- 저출산 대책은 왜 실패했는가?
김지영
- 코로나19 시기 개인분 주민세 감면의 보통교부세 파급효과 분석
정종필·권진택



제13권 제3호 2024년 9월

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

이 학술지에 수록된 논문의 내용은 집필자의 개인적 견해이며
국회예산정책처의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

편집위원회

위원장	최병호	부산대 경제학부 교수
위원	김영록	강원대 행정학과 교수
	김병조	서울대 행정대학원 부교수
	김봉환	서울대 행정대학원 교수
	류덕현	중앙대 경제학부 교수
	류철	KDI 국제정책대학원 교수
	박훈	서울시립대 세무학과 교수
	신석하	숙명여대 경제학과 교수
	오영민	동국대 행정학과 교수
	오종현	한국조세재정연구원 연구위원
	유승원	경찰대 행정학과 교수
	이동규	동아대 재난관리학과 교수
	이은미	국민대 교양대학 조교수
	임상수	조선대 경제학과 교수
	전승훈	대구대 경제금융학부 교수
	정종필	행정안전부 지방자치인재개발원 교수
	최영준	연세대 행정학과 교수

편집간사 심혜정 국회예산정책처 조세분석심익관

실무간사 채효정 국회예산정책처 기획예산담당관실 주무관

「예산정책연구」는 한국연구재단의 등재 학술지입니다.

이 학술지에 수록된 논문은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여
보실 수 있습니다.

예산정책연구

본 학술지에 게재된 논문은 저자의 개인적인 견해이며, 국회예산정책처의 공식적인 견해가 아니므로 보도와 인용에 주의해 주시기 바랍니다.

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

제13권 제3호 2024년 9월



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

차 례

- 1 Empirical Evidence of the Discretionary Behaviors of the Tax Administration
: A Korean Perspective
심혜정
- 25 중소기업에 대한 정부의 기술혁신지원정책은 다른 정책수단보다 효과적인가?
: 메타분석을 통한 효과성 비교
김주일·원이중·정근주
- 69 저출산 대책은 왜 실패했는가?
김지영
- 111 코로나19 시기 개인분 주민세 감면의 보통교부세 파급효과 분석
정종필·권진택

Empirical Evidence of the Discretionary Behaviors of the Tax Administration: A Korean Perspective

Sim Hyejeong*

Abstract

Does the tax administration exercise discretion in adjusting its tax collection efforts according to the revenue situation? If so, what are the policies? This paper attempts to identify the discretionary behavior of the tax administration in a Korean context. To do so, I estimate the correlation between some variables representing the discretionary behavior of the tax administration and the tax collection progress ratio. This analysis shows that there is strong evidence for the discretionary behavior of the tax administration. This means that the intensity of tax collection efforts has changed according to the conditions of tax collection. The size of the discretionary behavior of the tax administration is estimated at 2.9% of total tax revenue (average absolute value in 1975-2015). The increase in the discretionary behavior of the tax administration can cause several problems. The fact that a significant part of tax revenue is determined by administrative behavior rather than by the law should be criticized if we consider the “no taxation without law” principle. Moreover, the discretionary behavior of the tax administration can lead to a weakening of the automatic stabilizers by reducing the sensitivity of the pro-cyclical movement of tax revenue.

□ Key Words: The Discretionary Behaviors of Tax Administration, Tax Administration, Tax Audit, Automatic Stabilizers

투고일: 2024. 4. 19. 수정일: 2024. 6. 7. 게재확정일: 2024. 6. 18.

* Director General of Tax policy analysis division, National Assembly Budget Office in Korea (hjsim@assembly.go.kr)

I. Introduction

The policy target of the tax administration in Korea has been changing according to the particular philosophical, social, and economic climate of the period. In the Korean developmental period (1970-1980), the key concern of the tax administration was the financing of revenue for economic projects led by the government. These government revenue-oriented approaches achieved several good results by making up the needed revenue for growing the economy. However, they caused side effects at the same time. Since the 2000s, the tax authority has been trying to renew tax administration to a service-oriented approach from the previous revenue-oriented approach. Despite these recent changes, a revenue target is still too important to be denied. This is because the government may have to consider the supplementary budget to make up for an unexpected revenue shortfall, or deal with the political burden of an unexpected revenue surplus.

Some people alleged that the tax authority intensified the tax collecting efforts (such as tax audits) to make up for the revenue shortfall which was actually caused by an economic recession and the government's optimistic economic forecast in the 2013-2015 period. In fact, it is taken for granted by some groups that adjusting the intensity of tax-collecting efforts by the tax authority is part of the mechanics of government when we consider the government policy mechanism. However, these discretionary behaviors of the tax administration may cause several problems. The discretionary behaviors of the tax administration can lead to the weakening of automatic stabilizers by reducing the sensitivity of the pro-cyclical movement in tax revenue. In addition, If the tax authority adjusts the intensity of collecting efforts according to the revenue condition, this would result in hindering

the predictability of taxpayers.

Improving the tax administration has been a matter of concern to many countries. Up to this point, there has been a plethora of research papers on tax administration. However, it is hard to find out empirical research on the behaviors of the tax administration. This is partly because of the absence of good data to deal with the behaviors of the tax. A paper by Koh (1999) is the only research that approached empirically the tax administration issue. Koh (ibid) tried to detect the discretionary behaviors of the tax administration by a tax revenue estimation equation. He added a budgetary tax revenue (revenue target) or budgetary GDP growth rate as the independent variables in a tax revenue estimation equation. If a budgetary tax revenue or budgetary GDP growth rate would have a statistical significance to explain the tax revenue, these variables affect the tax collecting amount. According to his estimation result, a budgetary GDP growth rate was significant to explain the tax amount, but the budgetary tax revenue was not significant. Based on this result, he concluded that there is a tendency for the tax administration to intensify collecting efforts when the budgetary GDP growth rate is higher than the real GDP growth rate, on the other hand, the tax administration loosens collecting efforts when the budgetary GDP growth rate is lower than the real GDP growth rate.

This paper is based on the research of Koh (ibid). However, Koh (ibid) has a limitation that uses an indirect variable (for example, budgetary GDP growth rate) rather than direct variables to find some evidence of the discretionary behaviors of tax authorities. In particular, the research of Koh (ibid) is not able to give a proper answer for what is the specific measurement of the tax administration that they use in adjusting their tax collecting efforts according to business cycles.

The purpose of this study is to find some evidence of the discretionary behaviors of the tax authority. The main questions to be addressed in this

study are as follows. Does the tax authority use discretion in adjusting their tax collecting efforts according to the revenue condition? If it does, what are the measures?

To shed light on these questions, this study selects several proxies that represent the discretionary behaviors of the tax authority and then conducts a correlation analysis between discretionary behaviors proxies and tax collecting conditions.

II. Data and Methodologies

This analysis focused on the relationship between the condition of tax revenue collecting and the discretionary behaviors of tax administration. In this study, the number of tax audits, the assessed tax amount, tax refunds, and deferment of tax collection are used as a proxy that represents the discretionary behaviors of the tax authority. The progress ratio of tax collecting (PRTC) is used as the proxy that represents the conditions of tax collecting. In this study, the PRTC of June is used. The PRTC of June is calculated by accumulating the tax revenue from January to June over the budgetary tax revenue. Because half of annual tax revenue is collected by June, the tax authority can estimate annual tax revenue roughly and determine the intensity of tax collecting efforts for the year the data used in this paper covers the period 1990-2015. I conducted a regression analysis to confirm the relationship between the revenue condition and the discretionary behaviors of the tax authority. These methods include simple OLS (Ordinary Least Squares) regression and SUR (Seemingly Unrelated Regression). SUR is a regression method that is consolidated individual regression equations into one equation. Basic statistics are shown in the comments.¹⁾

1) The below table shows the basic statistics of data. BP06 and BP09 indicate the PRTC of June and September, respectively. GDP, AUDIT-NUMBER, and AUDITMONEY are used in terms of year-over-year growth rate.

	BP06	BP09	GDP	AUDIT-NUMBER	AUDIT-MONEY
Mean	50.37	76.19	0.06	0.06	-0.36
Median	49.30	74.74	0.06	0.09	-0.91
Maximum	57.95	83.60	0.11	0.26	5.20
Minimum	45.46	70.50	0.01	-0.34	-4.32
Std. Dev.	3.28	4.19	0.03	0.19	2.98
Skewness	0.65	0.40	0.00	-1.00	0.81
Kurtosis	3.13	1.86	1.97	2.92	2.48
Sum	755.49	1142.90	0.85	0.94	-5.34
Sum Sq. Dev.	150.67	245.83	0.01	0.50	124.64
Observations	15	15	15	15	15

III. The Empirical Evidence on the Discretionary Behaviors of Tax authorities

1. Does the State of Revenue Affect the intensity of tax audits?

At first, I conducted regression analyses to determine the relationship between the revenue condition and audit intensity. The dependent variables are the number of tax audits and assessed tax amount which represent tax audit intensity. The independent variables are real GDP and the progress ratio of tax collecting (PRTC). The main concern is whether the PRTC would have a statistical significance to explain the dependent variables. In equation (1), y represents the number of audits or assessed tax amount, X represents real GDP, BP means PRTC.

$$\Delta \log(y) = \alpha + \beta \Delta \log(X) + \gamma(BP) + e \quad (1)$$

The result of the analysis is robust. In the results, there is a significant negative relationship between audit intensity (the number of audits or assessed tax amount) and PRTC. More specifically, If the progress ratio of tax collecting was increased 1%p from the average, then the auditing number decreased 2.5~2.7%p.

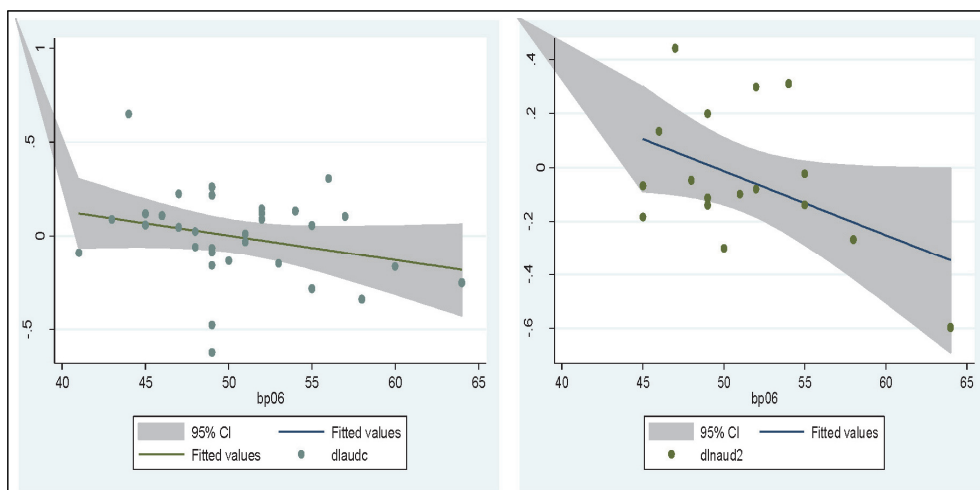
This result means if the progress ratio of tax collecting was higher than the average level, the audit intensity became flaccid. Naturally, the audit intensity became tighter when revenue conditions were poorer than the average level. Therefore, we can tell that there is a tendency for the audit intensity is vary according to the revenue condition

[Table 1] Result of Regression

Dependent variable	The number of audits of the corporate income tax		The number of audits of the value added tax		The ratio of assessed tax amount (% of the corporate income tax amount)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
α (C)	1.165 (2.885)***	1.301 (2.853)***	1.318 (2.010)*	1.986 (2.523)**	22.836 (3.558)**	28.403 (4.141)***
β (dLogGDP)	1.981 (1.543)	2.095 (1.310)	0.373 (0.143)	1.677 (0.641)	0.320 (2.289)**	0.383 (2.837)***
γ (BP06)	-0.025 (-2.936)***		-0.027 (-1.987)*		-0.448 (-3.351)***	
γ' (BP09)		-0.018 (-2.893)***		-0.028 (-2.500)**		-0.369 (-4.101)***
R^2	0.27	0.27	0.24	0.33	0.40	0.46
D.W	2.55	2.65	1.97	1.92	2.17	1.99
Analysis period	1990-2015	1990-2015	1999-2015	1999-2015	1990-2015	1990-2015

Note: 1. The value in () indicate t-statistic value
 2. The symbols *, **, and *** indicate statistical significance at the 10, 5, and 1 percent levels, respectively

[Figure 1] The number of auditing and PRTC



Note: Horizontal axis indicates PRTC of June. Vertical axis indicates delta log value of the number of auditing

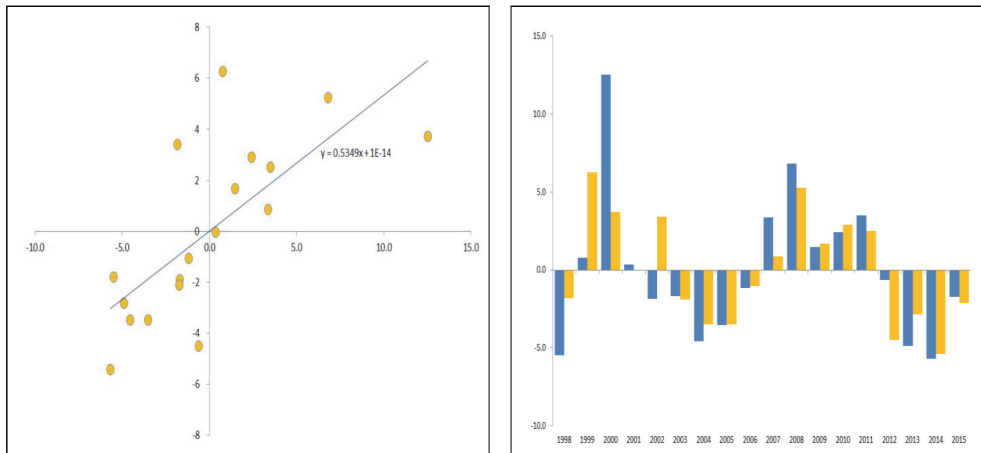
2. Does the Tax Administration Adjust the Amount or Timing of VAT refunds according to the Revenue Situation?²⁾

In this section, I illustrate an analysis to confirm whether the tax administration adjusts the timing or scale of VAT refunds according to revenue conditions. The hypothesis is as follows. When the PRTC is lower than the average with an unanticipated economic slump, the tax authority tries to carry over VAT refunds to the next year to make up tax revenue. On the other hand, if the PRTC is higher than the average with an unexpected economic expansion, the tax authority tries to encourage an earlier VAT refund to smooth out inflated revenue. Therefore, the scale of the refund will be smaller than average when the PRTC is lower than the average. Meanwhile, the scale of the refund will be larger than average when the PRTC is higher than the average. It is expected that the tax authority's adjustment of refund timing is usually determined at the last of the year. Therefore, the analysis time period focuses on the last quarter of the year.

As a result, I found a positive correlation between the scale of VAT refund and the PRTC ([Figure 2]). When the PRTC was lower than the average, the scale of VAT refund in the 4th quarter was smaller than average, on the other hand, When the PRTC was higher than the average, the scale of VAT refund in the 4th quarter was bigger than average. Thus, we can tell there is a tendency for the tax authority to try to adjust the scale or timing of the VAT refund according to revenue conditions.

2) Korean Value-added tax law specifies the application the zero-tax rate on the exportation of goods and services to promote export. Therefore an exporter can receive a VAT tax refund for the exportation of goods and services.

[Figure 2] The scale of VAT refund and PRTC



Note: Horizontal axis indicates PRTC of June (Difference from average rate). Vertical axis indicates the ratio of VAT refund to the total VAT amount (Difference from average ratio)

Note: Blue bar indicates PRTC of June (Difference from average rate). Yellow bar indicates the ratio of VAT refund to the total VAT amount (Difference from average ratio)

3. Is the Deferral of Tax Collection also used as a means of Reducing the Gap between Real revenues and Budgetary revenues?

The National Tax Collecting Act enact provisions for deferment of tax collection (Article 15 of NTCA). If it is impractical for a taxpayer to pay taxes due to any following causes,³⁾ the tax administration may defer the collection of tax payments due. The causes to be allowed for deferring tax pay-

-
- 3) 1. If a great damage or loss has inflicted on the taxpayer's property due to theft or disasters;
 2. If a conspicuous damage or loss has inflicted on the taxpayer's business;
 3. If the taxpayer's business is in a serious crisis;
 4. If the taxpayer or his/her dependents have to receive long term medical treatment because of serious injuries or diseases;
 5. Where a procedure for mutual agreement under the Adjustment of International Taxes Act (hereinafter referred to as "procedure for mutual agreement") is in progress: Provided, That this case shall be subject to the special case of deferment of collection as provided for in Article 24 (2), (4) and (6) of the same Act;

ment are great damage or loss of taxpayer's property. Now the question is this. Has the deferment of tax collection been used not only for its statutory purpose but also as the means for reducing the gap between real revenue and budgetary revenue? If this is the case, the correlation between the revenue condition and deferment amount should have a positive correlation. This is because the revenue condition has improved, and then the tax administration has the incentive to determine the deferment positively. Conversely, if the revenue condition worsens, the tax administration also has the incentive to determine the detriment negatively.

I conducted regression analyses to determine whether the condition of revenue affects the scale of the deferment amount. The dependent variable is the ratio of the deferment tax amount in response to the total deterrent tax amount. The independent variables are real GDP growth and the progress ratio of tax collecting (PRTC). The main concern is whether the PRTC would have a positive significance in explaining the dependent variables. In a result, I confirmed that there was a positive correlation between the revenue condition and the scale of the deferment amount as expected.

$$y = \alpha + \beta X + \gamma(BP) + e, \quad (2)$$

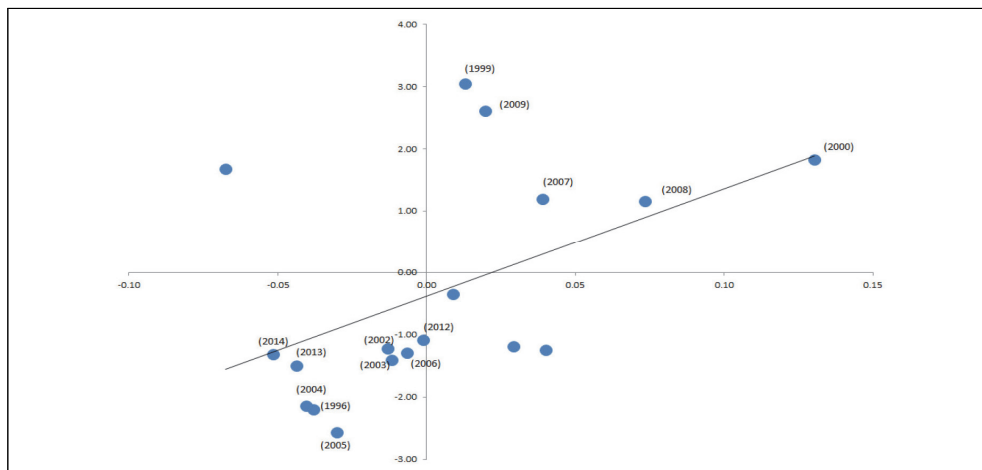
where y , β , and BP indicates deferment tax amount to the total determined tax amount, real GDP growth rate, and PRTC, respectively

[Table 2] Result of Regression

Dependent variables	The ratio of deferment amount (% of the total determined tax amount)	
	(1)	(2)
Independent variables		
α (C)	-4.268 (-1.281)	-2.786 (-0.697)
β (GDPR)	0.304 (2.283)**	0.318 (2.224)**
γ (BP06)	12.535 (1.857)*	
γ' (BP09)		6.279 (1.163)
D98	10.427 (5.437)***	10.226 (4.998)***
D09	4.321 (5.437)***	4.501 (2.853)**
R^2	0.73	0.69
D.W	2.04	1.93
Analysis period	1996-2015	1996-2015

Note: 1. The value in () indicate t-statistic value
 2. The symbols *, **, and *** indicate statistical significance at the 10, 5, and 1 percent levels, respectively

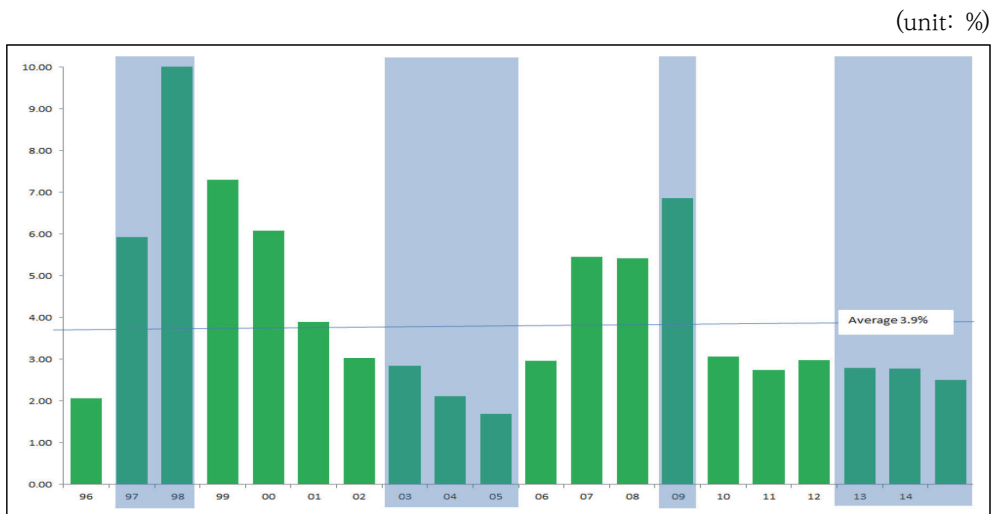
[Figure 3] Deferment of tax collection and PRTC



Note: Horizontal axis indicates PRTC of June (Difference from average rate). Vertical axis indicates the ratio of deferment tax amount to the total tax amount (Difference from average ratio)

In addition, I decomposed the deferment ratio according to business cycles. In a result, the deferment ratio was rather low in an economic recession, and it was rather high in economic expansion. If we look more closely when we exclude two economic crises (1998, 2009) in the scope of the study, the deferment ratio was higher than average in the economic expansion (1999-2002, 2006-2008), on the other hand, the ratio was lower than average in an economic recession (2003-2005, 2012-2014).

[Figure 4] The deferment ratio in business cycles



Note: Bar graph indicates the deferment ratio, that is, the ratio deferment amount to total determined tax collection. Business cycles are divided into two main phases: a recession phase, characterized by negative GDP gap changes, and an expansion phase, characterized by positive GDP gap changes. The shadow indicates economic recession

4. Seemingly Unrelated Regression (SUR) Analysis

In this section, I used SUR analysis to estimate the correlation between the condition of tax revenue collecting and the discretionary behaviors of tax administration. The first model is a consolidated equation that consists of the number of audits on corporate income tax and the number of audits on

VAT. The second one is a consolidated equation that consists of the ratio of the assessed tax amount and the ratio of the deferment tax amount. In addition, each equation has its own dependent variables of OLS regression.

The results of the SUR analysis are very similar to the results of simple OLS regression. The results can be seen in [Table 3] which shows that there is a significant negative relationship between audit intensity and PRTC. Therefore, we can deduce that there is a tendency for the audit intensity is vary according to the revenue condition. As expected, there was a positive correlation between the revenue condition and the scale of the deferment amount. This result means that the tax administration has been using the deferment of tax collection as the means for reducing the gap between real revenue and budgetary revenue.

[Table 3] Result of SUR: The number of auditing

Dependent variable	The number of audits (corporate income tax)				The number of audits (value added tax)			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
α (C)	1.153 (2.816) ^{***}	0.983 (2.363) ^{**}	1.302 (2.776) ^{***}	1.065 (2.263) ^{**}	1.280 (2.163) ^{**}	1.249 (2.178) ^{**}	1.923 (2.701) ^{**}	1.721 (2.610) ^{**}
β (LGDP)	1.996 (1.626)		2.094 (1.670)		0.414 (0.177)		1.603 (0.679)	
γ (BP06)	-0.025 (-2.880) ^{***}	-0.019 (-2.322) ^{**}		-0.014 (-2.225) ^{**}	-0.026 (-2.152) ^{**}	-0.025 (-2.261) ^{**}		
γ' (BP09)			-0.018 (-2.827) ^{***}				-0.026 (-2.684) ^{**}	-0.023 (-2.681) ^{**}
R^2	0.25	0.18	0.25	0.16	0.24	0.24	0.33	0.31
D.W	2.55	2.71	2.64	2.79	1.97	1.98	1.93	1.95
Analysis period	1990-2015	1990-2015	1990-2015	1990-2015	1999-2015	1990-2015	1999-2015	1990-2015

Note: 1. The value in () indicate t-statistic value

2. The symbols *, **, and *** indicate statistical significance at the 10, 5, and 1 percent levels, respectively

[Table 4] Result of SUR: The tax amount

Dependent variables	The ratio of Assessed tax amount (% of corporate income tax amount)				The ratio of deferment amount (% of total determined tax amount)			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
α (C)	22.478 (3.745) ^{***}	19.494 (3.008) ^{***}	28.135 (4.378) ^{***}	22.370 (3.149) ^{***}	-3.767 (-1.063)	-4.632 (-1.294)	-2.435 (-0.580)	-3.655 (-0.867)
β (GDPR)	0.299 (2.305) ^{**}		0.374 (2.961) ^{***}		0.135 (0.985)		0.145 (0.991)	
γ (BP06)	-0.440 (-3.699) ^{***}	-0.381 (-2.969) ^{***}			0.138 (1.902) [*]	0.168 (2.375) ^{**}		
γ' (BP09)			-0.366 (-4.335) ^{***}	-0.290 (-3.112) ^{***}			0.073 (1.276)	0.098 (1.784) [*]
D98					9.076 (4.470) ^{***}	8.335 (5.125) ^{***}	8.651 (4.078) ^{***}	7.789 (4.589) ^{***}
R^2	0.39	0.25	0.46	0.27	0.53	0.51	0.50	0.47
D.W	2.20	2.67	2.00	2.61	1.92	2.00	1.70	1.74
Analysis period	1990- 2015	1990- 2015	1990- 2015	1990- 2015	1996- 2015	1996- 2015	1996- 2015	1996- 2015

Note: 1. The value in () indicate t-statistic value

2. The symbols *, **, and *** indicate statistical significance at the 10, 5, and 1 percent levels, respectively

IV. Impact of Discretionary Behaviors of Tax Administrations

We confirmed there is a strong relationship between revenue condition and the tax authority's tax-collecting efforts. What are the implications of this result? If the tax administration lets the collecting efforts loose when the revenue surplus is expected with unanticipated economic expansion, this tends to decrease tax revenue. On the other hand, if the tax authority strengthens the collecting efforts when an unexpected revenue shortfall is expected, this tends to increase the severity of a recession.

In this section, I tried to estimate the effects on the tax revenue and economic stabilization

1. Impact on the Tax Revenue

How much effect do the discretionary behaviors of the tax authority have on the tax revenue? This section estimates the scale of the discretionary behaviors. To do this, I estimate the potential tax revenue (T^*). Potential revenue reflects collectable revenue when the tax administration's discretionary behaviors are excluded. The gap between potential revenue and real revenue is the scale of the discretionary behaviors of tax administration.

The timing for the tax authority can estimate annual tax revenue roughly and determine what the intensity of tax collecting efforts might be after June. With this assumption, Potential tax revenue is calculated by the equation (3) or the equation (4). The equation (3) refers to the accumulated tax revenue of the first half of the year over the average PRTC of June (1975-2015). And the equation (4) refers to the accumulated tax revenue of September over the average PRTC of September (1975-2015). These esti-

mation methods suppose that the collecting progress pace until June or September will maintain until the end of year.

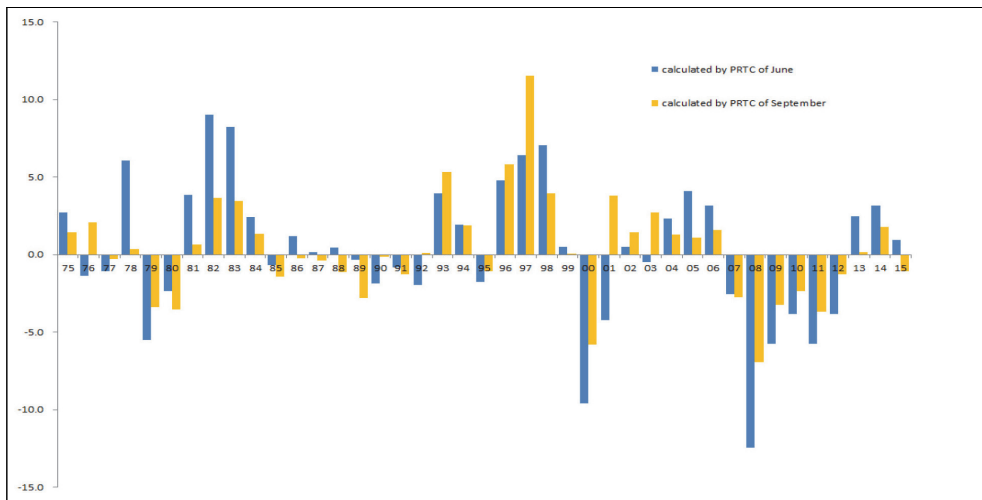
$$T^* = t_{06} \sqrt{rp_{06}} \tag{3}$$

$$T^* = t_{09} \sqrt{rp_{09}} \tag{4}$$

In the equation (3), T^* indicates potential tax revenue, t_{06} refer to accumulated tax revenue from January to June. \overline{rp}_{06} refers to the average of PRTC of June during 1975-2015.

In the equation (4), t_{09} refer to accumulated tax revenue from January to September, \overline{rp}_{09} refer to the average of PRTC of September during 1975~2015.

[Figure 5] Effects on the tax revenue from the discretionary behaviors of the tax authority
(unit: % of total tax revenue)



Note: The scale is calculated by (real revenue-potential revenue)/potential revenue
Positive (+) bar indicates that real revenue was greater than the potential revenue (the year when the collecting efforts was tightened), negative (-) bar indicates that real revenue was smaller than the potential revenue (the year when the collecting efforts was loosened)

The scale of the discretionary behaviors of the tax administration is estimated at 2.9% of total tax revenue (average absolute value in 1975-2015). In detail, the amount is estimated at 2~3% of total tax revenue at the lowest estimate, 6~7% of total tax revenue at the highest estimate.

Another finding is the following. The scale of discretionary behaviors was even bigger rather than decreasing after mid-1990, despite the tax authority's official purpose change (mentioned earlier in the introduction).

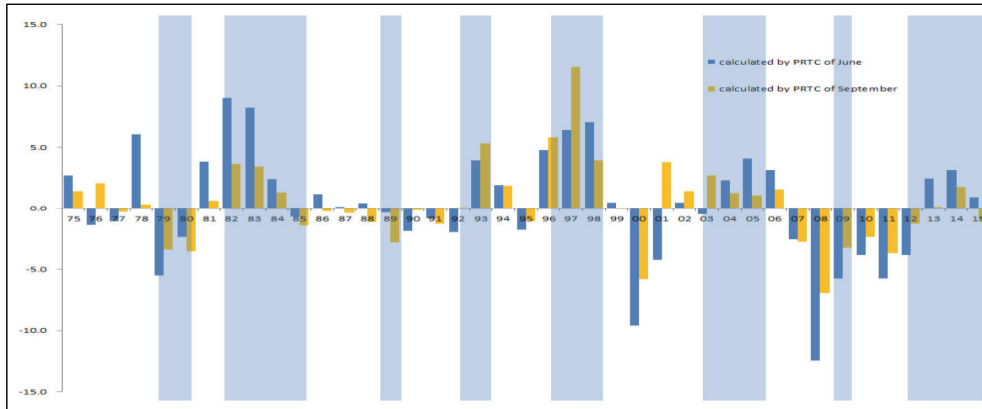
2. Impact on the Economic Stabilization

The discretionary behaviors of the tax administration can affect economic stabilization. Automatic stabilizers that are caused by pro-cyclicality of the tax revenue stabilize the economy without interference from the government. During an economic boom, tax revenue is higher and in a recession tax revenue is lower, not only in absolute terms but as a proportion of national income. As a result, tax revenue is expected to act to dampen fluctuations in real GDP. Meanwhile, the discretionary behaviors of the tax administration can result in negative effects on economic stabilization. If the tax authority tries to intensify collecting efforts to make up the revenue shortfall when a country encounters an unexpected recession, this tends to increase the severity of the recession. If the tax administration tries to lose collecting efforts with revenue surplus when a country encounters an unexpected economic boom, this tends to increase (opp. Pull back) on aggregate demand. Therefore, the discretionary behaviors of tax administration tend to increase the scale of the fluctuations in GDP.

[Figure 6] shows the trend of discretionary behaviors decomposed by economic phases. According to [Figure 6], the intensity of collecting efforts is stronger in a recession, and the intensity of collecting efforts is weaker in an economic expansion. In detail, during an economic recession (82~85,

92~93, 96~98, 03~05, 13~15) the real tax revenue was higher than potential revenue, and in an economic boom (00~01, 07~08, 10~11) real revenue is lower than potential revenue

[Figure 6] The scale of the discretionary behaviors of the tax authority in business cycle



Note: Positive (+) bar indicates real revenue surplus the potential revenue (the year when the collecting efforts was tightened), negative (-) bar indicates real revenue was smaller than the potential revenue (the year when the collecting efforts was loosened). Business cycles divided into two main phases: a recession phase, characterized by negative GDP gap changes, and an expansion phase, characterized by positive GDP gap changes. The shadow indicates economic recession

As mentioned before, tax revenue acts to stabilize business cycles by increasing higher than GDP growth in an economic boom, and decreasing lower than GDP growth in a recession. These effects can be measured by tax buoyancy. Tax buoyancy is an indicator to measure efficiency in response to GDP growth. A tax is said to be buoyant if the tax revenue increases higher than the GDP growth. Up to this point, this paper has examined the tax buoyancy of the real tax revenue and the potential tax revenue, respectively. If the potential tax revenue's buoyancy is higher than the real tax revenue's buoyancy the function of tax revenue as an economic stabilizer weakens.

Tax buoyancy is calculated by the equation (5) and the (6). Where G indicates nominal GDP, T indicates tax revenue.

$$\lambda_t = (T_t / T_{(t-1)} - 1) / (G_t / G_{(t-1)} - 1) \tag{5}$$

$$\delta_n = 1/10 \sum_{t=n-9}^n \lambda_t \tag{6}$$

The results can be seen in [Table 5] which shows that the potential tax buoyancy is higher than the real tax buoyancy in every period. From 1975–2015, the difference between the potential tax buoyancy and real tax buoyancy was -0.21, which is statistically significant. This result means that the discretionary behaviors of the tax administration have led to the weakening of automatic stabilizers by reducing the sensitivity of the pro-cyclical movement of tax revenue.

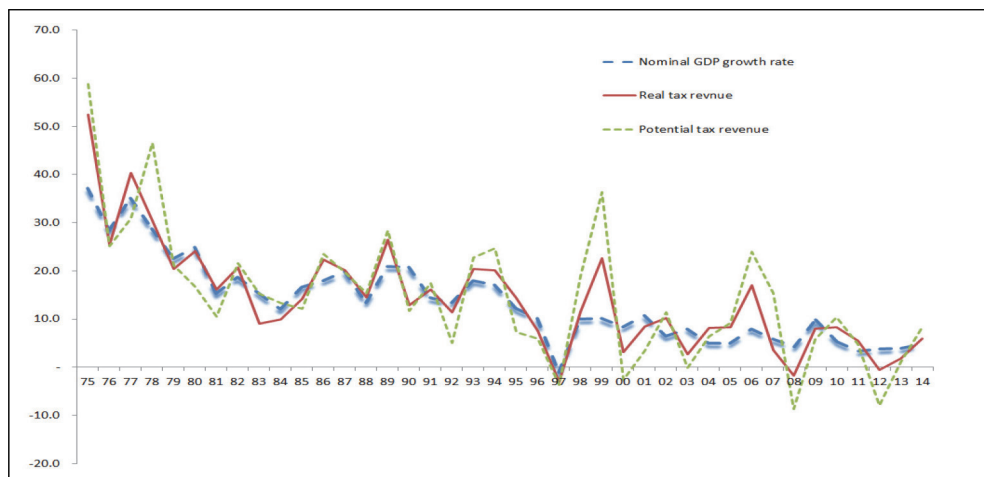
[Table 5] Tax buoyancy

	1970s	1980s	1990s	2000s	2010s	70–15
Real tax (A)	1.13	1.04	1.47	1.19	0.87	1.09
Potential tax (B)	1.24	1.04	1.60	2.37	1.38	1.30
Difference (A-B)	-0.11	0.00	-0.13	-1.18	-0.51	-0.21 (1.735)**

Note: 1. The value in () indicate t-statistic value
 2. The symbols *, **, and *** indicate statistical significance at the 10, 5, and 1 percent levels, respectively

[Figure 7] Nominal GDP growth and Tax revenue increase rate

(unit: %)



V. Why Does This Matter, and What Should Be Done?

We confirmed that there is a significant relationship between revenue conditions and the intensity of tax collection efforts. This means that the tax administration adjusts its behavior according to the revenue conditions. Meanwhile, due to the view that discretionary behaviour is the responsibility of the tax administration, discretionary behavior is taken for granted. If the unexpected revenue shortfall cannot be made up, the result is the supplementary budget. In this case, administrative costs may be increased. However, despite the unavoidable circumstances, the discretionary behavior of the tax authority can lead to several problems. First of all, the fact that a considerable amount of tax revenue (2-7% of total tax revenue) is determined by administrative behavior rather than by law should be criticized if we consider the “no taxation without law” principle. Moreover, the discretionary behavior of the tax administration can lead to a weakening of automatic stabilizers by reducing the sensitivity of the pro-cyclical movement of tax revenue. In addition, collection efforts should be consistent regardless of whether the revenue situation has changed from the forecast. If the tax authority adjusts the intensity of the collection effort, this would have the effect of reducing the predictability of taxpayers.

In order to reduce the discretionary behavior of the tax administration, the following suggestions are made. First, the transparency of tax legislation and administration should be increased. To this end, ambiguous clauses in the tax code should be revised to be more specific and clearer in order to prevent discretionary interpretation of the tax code by the tax administration.

Tax administration has been reduced in recent years due to the democratization of tax administration, but further analysis using more recent data

is expected in a follow-up study

Second, the accuracy of tax revenue estimates should be improved. This will not only prevent the loss of tax revenue caused by underestimation, but also reduce the abuse of taxpayers' rights caused by overestimation.

Third, a scientific and systematic approach to the tax audit system is required. To this end, it is necessary to introduce sampling audit for the development of strategic audit planning, and to strengthen the degree of criminal tax audit and the punishment of tax crimes in order to achieve the purpose of the tax audit system. In addition, the tax audit procedure needs to be regulated by the law of the National Assembly rather than by the internal regulations of the tax authority.

However, this analysis is limited by the fact that it uses data from 1990-2015 and does not reflect recent developments. It is assumed that the discretionary behavior of the tax administration has decreased in recent years due to the democratization of the tax administration, but further analysis using more recent data is expected in a follow-up study.

References

- Blanchard, and Danny Quah, “The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances,” *American Economic Review*, vol.79 no.4, September 1989, pp.655-673.
- Chu C. Y. C., “A Model of Income Tax Evasion with Venal Tax Officials; The case of Taiwan,” *Public Finance*, 1990, pp.392-408.
- IRS, *2009 IRS Data Book*, 2010.
- Koh youngsun, “The empirical evidence of the discretionary behaviors of the tax administration,” KDI(Korean Development Institute), 1999. 12.
- Mauro, P., “Corruption and the composition of government expenditure,” *Journal of Public Economics*, vol.69, 1998, pp.263-279.
- NTA, *National Tax Agency Report*, 2010.
- OECD, “Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series,” CTPA, 2007. 2.
- Saha, B., “Harassment, corruption and tax policy a comment on Marjit, Mukherjee and Mukherjee,” *European Journal of Political Economy*, vol.19, 2003, pp.893-897.
- Song Y., and Yabrough T. E., “Tax Ethics and Taxpayer Attitudes: a Survey,” *Public Administration Review*, 1978, pp.442-452.
- 국세청 <<http://www.nts.go.kr>, 접속: 2024. 8. 27.>
- 기획재정부 <<http://www.moef.go.kr>, 접속: 2024. 8. 27.>
- 로앤비 <<http://www.lawnb.com>, 접속: 2024. 8. 27.>
- 통계청 <<http://www.kostat.go.kr>, 접속: 2024. 8. 27.>
- 한국은행 <<http://www.bok.or.kr>, 접속: 2024. 8. 27.>

과세관청의 재량적 징수행정에 대한 실증연구

심혜정*

국문초록

과세관청이 세입여건에 따라 세무행정의 재량성을 발휘하는가? 보다 구체적으로, 과세관청이 재량을 발휘하여 세수여건이 좋을 때는 징세노력을 완화하고, 세수여건이 좋지 않을 때는 징세노력을 강화하는가? 그렇다면 그 수단은 무엇이고, 재량적인 과세행정을 통해 조정되는 세수규모는 어느 정도인가? 본고는 이러한 질문들에 대한 해답을 찾고자 시도했다. 본고의 추정결과에 따르면, 세무조사 건수, 추징금액, 납기연장 및 징수유예, 과년도 수입은 당해 연도세입여건을 나타내는 지표인 세수진도비와 유의한 상관관계를 나타냈다. 즉 세수진도비가 예년에 비해 높을 때는 세무조사 건수와 추징금액이 줄어들고, 납기연장 및 징수유예 실적이 증가하였다. 반면 세수진도비가 예년에 비해 낮을 때는 세무조사 건수와 추징금액이 늘어나고, 납기연장 및 징수유예 실적은 줄어들었다. 이러한 결과는 과세관청이 세입여건에 따라 재량적으로 조세행정의 강도를 조절하는 경향이 있다고 해석할 수 있다. 또한 과세관청의 재량성으로 조정되는 세수규모는 연간 총 세수의 2.9% 정도로 추정됐다. 다만 본고의 분석은 1990~2015년의 자료를 활용하고 있어 최근의 실적을 반영하지 못한 한계가 있다. 과세행정의 민주화 등으로 과세관청의 재량적 행위가 최근으로 올수록 줄어들었을 것으로 추정되나, 최근 자료를 활용한 추가분석은 후속연구에서 진행될 수 있기를 기대한다.

□ 주제어: 세무행정, 세무조사, 자동안정장치의 재량행위

* 국회예산정책처 조세분석심의관

중소기업에 대한 정부의 기술혁신지원정책은 다른 정책수단보다 효과적인가? : 메타분석을 통한 효과성 비교*

김주일** 원이중*** 정근주****

국문초록

중소기업은 우리나라 고용 및 경제성장에서 차지하는 비중이 크므로 정책적으로도 중요한 위상을 차지한다. 이에 정부는 중소기업의 성장을 위하여 다양한 정책적 투자를 활발하게 전개하고 있다. 그중에서도 특히 기술혁신에 대한 지원은 시장실패를 보완하는 측면에서 중요하다고 판단되나, 그 정책적 지원의 효과성이 다른 중소기업 정책수단과 체계적·종합적으로 비교된 바는 드물다. 이에 본 연구에서는 성과기반 예산의 관점에서 정책수단별 효과성의 비교를 통해 최적의 중소기업 지원 정책 포트폴리오를 구축하는 것이 바람직하다는 전제 하에 중소기업 지원 정책수단별 효과크기를 체계적으로 비교하는 메타분석을 시도하였다. 국내 등재지 34개 문헌, 최대 10,501개 표본에 대한 메타분석 결과, 기술혁신지원의 효과는 그 외 분야 지원, 그리고 분야를 특정하지 않은 포괄적 지원에 비하여 작은 효과크기로 나타났다. 이처럼 기술혁신지원의 효과가 상대적으로 작게 나타난 요인에 대한 분석을 통해 개선방안을 도출하여야 하며, 정책수단별 효과에 대한 추가적인 검증을 통해 성과기반 예산 관점의 최적 포트폴리오를 구성하려는 노력이 필요하다.

□ 주제어: 중소기업, 중소기업정책, 메타분석, 기술혁신, 성과기반예산

투고일: 2024. 4. 22. 수정일: 2024. 7. 16. 게재확정일: 2024. 8. 5.

* 이 논문은 '2023년도 한국기술혁신학회 추계학술대회(2023. 11. 3.)'에서 발표된 초안을 수정 및 보완한 것입니다. 연구의 내용은 연구자 소속기관의 공식 견해와 무관합니다.

** 제1저자: 한국과학기술기획평가원(KISTEP) 선임전문관리원 (juil@kistep.re.kr)

*** 공동저자: 성균관대학교 경제학과 박사과정 (wyj910517@gmail.com)

**** 공동저자: 감사원 연구관 (go.gijung@gmail.com)

I. 서론

우리나라에서 중소기업은 전 산업 기업체 수의 99.9%와 종사자 수 82.7%를 차지하며 중요한 위상을 점유하고 있다(중소기업중앙회 2021). 따라서 중소기업의 성장은 국가 경제 전반의 성장 및 고용창출과도 동의어로 인식되고 있으며, 그에 따라 중소벤처기업 부를 비롯한 여러 정부 부처 및 산하기관들은 다양한 정책수단을 통해 중소기업의 성장을 촉진하기 위한 노력을 전개하고 있다. 2022년 기준 중앙정부의 중소기업 지원 규모는 37.4조원 수준이며, 지자체 지원 규모 합산 시 40.6조원에 달한다(중소벤처기업부 2023a). 이 규모는 2018년부터 5년간 연평균 16.8% 증가하여 동기간 정부 총지출 증가율(9.1%)을 크게 상회한다.¹⁾

여러 정책수단 중에서도 기술혁신 분야의 지원은 독특한 특성을 갖는다. 중소기업은 조직 특성상 대기업보다 유연하고 기민하게 신기술 및 신시장에 도전할 수 있으며, 공공연구기관이 개발한 원천기술의 상업화에 주도적으로 참여할 수 있다는 점에서 기술혁신 활동의 이점을 누린다(Baumol 2002). 또한 중소기업의 기술혁신활동은 고객만족 및 프로세스 개선, 재무적 성과 등으로 이어져 궁극적으로 기업의 성장을 촉진할 수 있다(Roberts 1999; Cho and Pucik 2005; Hua and Wemmerlöv 2006; Salavou 2002; Prajogo 2006; Price 1996). 하지만 기술혁신활동은 본질적으로 성공 가능성이 불확실하고 위험부담이 크므로 민간에만 맡겨 둔다면 과소투자가 나타날 수 있고(Kay 1988; Jalonen 2012), 이와 같은 시장실패를 극복하기 위하여 정부가 정책적으로 개입하여 지원하는 것이다. 이때 정책효과를 지속적으로 개선해 나가려면 정부의 개입에 대한 효과성을 정확히 분석해야 하는데, 기술혁신활동은 다른 기업 활동과 달리 비정형적 특성이 강하고, 실행에 따른 성과가 상당한 시차를 두고 발생되므로 이를 평가하기란 대단히 어려운 실정이다(Kay 1988).

그간 정부의 중소기업 기술혁신지원에 대한 다양한 성과분석이 시도되었지만(예: 권혁상·황두희 2019; 박순규·이홍배 2015; 배영임 2015 등), 단일 정책수단 자체의 효과성 유무에 다소 천착한 경향이 있다. 정책은 여러 상이한 특성과 목적을 지니는 정책수단들의 조합으로 구성되어 있으며, 일련의 정책수단들은 상호 간에 보완 혹은 갈등

1) ('18년) 428.8조원 → ('22년) 607.7조원(+9.1%) (열린재정 www.openfiscaldata.go.kr)

양상의 영향을 주고받는 경향이 있다(Howlett 2004). 따라서 개별 정책수단 차원이 아닌, 여러 정책수단이 통합된 포트폴리오 하에서 효과성을 비교하고 적절한 대안을 모색하는 과정이 필요한데, 중소기업 기술혁신지원과 다른 정책수단의 체계적 효과성 비교는 다소 미진하였다. 기술혁신지원정책이 당위성을 얻고 전체 중소기업 지원정책 범위 안에서 정당한 위상을 정립하기 위해서는 그 자체로서 효과성 유무도 중요하지만, 다른 정책지원 유형과 비교한 상대적 효과성의 검증도 시도될 필요가 있다. 이러한 포괄적인 효과성 비교는 향후 정부가 성과기반 예산(performance-based budgeting)의 논리에 따라 중소기업 지원정책의 투자 포트폴리오를 수립하는 데 있어서 중요한 참고자료가 될 수 있으며, 중소기업 지원정책의 규모가 점차 증가함에 따라 투자 효율성에 대한 기대도 동시에 고조되고 있는 현 상황에 비춰볼 때 시의성이 있다.

본 연구에서는 그간 중소기업 지원정책의 효과를 분석한 국내 실증분석 연구들을 수집 및 종합하여 메타분석을 시도하고, 기술혁신 및 타 분야 지원정책의 유형별 효과크기를 체계적·정량적으로 비교함으로써 향후 중소기업 지원정책의 방향 설정에 참고할 수 있는 정책적 시사점을 제시하고자 하였다.

II. 선행연구 및 연구문제의 설정

1. 성과기반 예산과 메타분석

성과기반 예산(performance-based budgeting, PBB)은 공공 투자의 효율성 및 효과성을 증진하기 위하여 공공 부문의 모든 재정적 투자를 해당 행위가 가져오는 성과와 연계하는 방식을 의미한다(Robinson and Last 2009). 이때 특정 재정사업이 가져오는 결과의 정보를 정확히 수집하여 예산 편성 과정에 활용하는 것이 중요하므로 성과정보 예산(performance-informed budgeting)이라고 명명하기도 한다. 우리나라에서는 상황에 따라 성과예산, 성과중심 예산 등으로 번역되기도 한다.

국제적으로 1960~1970년대의 예산 체계가 프로그램 예산 제도, 혹은 계획예산 제도(Planning-Programming Budgeting System) 중심이었다면, 1990년대 이후 신공공관리론(New Public Management)이 대두되고 나서는 성과기반 예산이 주요국 재정관리 방법론의 중심으로 자리를 잡았다(Schick 2014; 임성일·이효 2015).

우리나라에서 성과기반 예산은 ‘성과예산제도’라는 명칭으로 공식화되어 일련의 법제화 및 제도화가 이루어졌다. 2009년부터 「국가재정법」 제8조의2를 통해 성과계획서 및 성과보고서 제출을 의무화하였으며, 재정사업평가제도는 재정성과목표관리제도(2003), 재정사업자율평가제도(2005), 재정사업심층평가제도(2006) 등으로 발전해 왔다. 지방자치단체 차원에서도 사업예산 성과관리 체계가 2008년부터 시행되었으며, 2010~2013년에 성과예산서 시범 작성을 거쳐 2016회계연도부터는 성과계획서와 성과보고서를 지방의회에 제출하도록 하는 등 성과기반 예산제도가 강화되었다(이효 2015).

성과기반 예산은 객관적이고 투명한 성과평가와 예산 배분을 연계하는 활동으로서 이 과정을 통해 예산 주체와 시민의 소통을 촉진하고, 정부 기구의 관리가 개선되며, 예산 과정에 다양한 정보들을 환류할 수 있고, 투명성과 책무성을 강화하는 등 다양한 이점을 가져올 수 있다(Shah and Shen 2007). 단 이처럼 성과기반 예산 체계가 온전히 작동하려면, 예산을 집행하려는 세부 분야에 대한 비용과 이점에 대한 정확한 정보를 활용하여 세부 분야별 투자 우선순위를 설정하는 과정이 수반되어야 한다(Robinson 2007). 즉 정책수단 간의 효과성 측정, 비교, 평가가 성과기반 예산의 중요한 전제 중

하나인데, 큰 틀에서 유사한 목적을 지닌 정책수단들이더라도 세부적인 각 정책수단의 목적, 성과의 유형 및 발생 시차는 제각각일 수 있으므로 성과기반 예산의 실행에는 실무적 난점이 존재한다. 특히 공공정책의 목표는 민간 부문에 비해 복합적·추상적이고, 다양한 이해관계자들이 참여하는 특성이 있어 성과지표의 설정 및 측정이 어렵다 (Nutt and Backoff 1992).

본 연구는 이와 같은 성과기반 예산의 실무적 한계에 주목하며 정책수단 간 효과성 비교를 가능하게 하는 방법론적 시도로서 메타분석(meta-analysis)에 주목하였다. 메타분석은 기존에 보고된 선행연구들의 데이터 및 결과를 체계적으로 종합하여 분석하고 의미를 도출하는 방법론의 일종이다. 선행연구의 결과들을 주관적·정성적 접근으로 서술하는 연구도 광의적 의미에서는 메타분석의 일종이지만, 엄정한 경험적 연구의 분야로 한정할 때 메타분석은 특정 분야의 일반화된 지식을 체계화할 목적으로 개별적인 실증분석 결과들을 객관적·정량적으로 종합하는 통계적 접근방식이다(김용겸 2010). 메타분석은 여러 실증분석연구에서 시도된 정책수단들의 효과성에 대한 계량적 결과물을 하나의 통계적 모델로 통합하여 수치적 비교가 가능하게 하므로, 성과기반 예산을 뒷받침하는 방법론 중 하나로서 고려할만하다.

메타분석은 통상 문제 또는 가설의 설정, 자료의 수집, 자료의 정리 및 평가, 자료의 분석 및 해석, 분석결과의 종합 및 제시 등 절차로 진행된다(이지훈 1993). 메타분석을 통해 상반된 연구결과들의 차이를 유발한 요인이 무엇인지 식별할 수 있으며, 특정 주제에 관한 최적의 분석방법이 무엇인지도 유추할 수 있다(김호·김병근 2011). 연구결과의 종합이라는 관점에서 메타분석은 기존 문헌고찰 연구들이 주관적·정성적 해석에 의존할 수밖에 없었던 한계들을 극복하고 더욱 객관적인 결론에 도달하게 해줄 수 있다는 점에서 의의가 있다(Stanley 2001).

기술혁신 분야에서 메타분석 동향을 살펴보면, 해외에서는 혁신의 영향요인(Damanpour 1991; Camisón-Zornoza et al. 2004; Büschgens et al. 2013; Mendoza 2015; Sarooghi et al. 2015; Montoya-Weiss and Calantone 1994; Henard and Syzmanski 2001; Pattikawa et al. 2006; Evanschitzky et al. 2012; Mandal and Sharma 2016; Storey et al. 2015), 혁신과 성과의 관계(Vincent et al. 2004; Song et al. 2008; Bowen et al. 2010; Rosenbusch et al. 2011; Mueller et al. 2013; Zou et al. 2018; Li et al. 2019; Feng et al. 2021; Nguyen et al.

2021; Zheng and Iatridis 2022) 등에 관하여 다양한 메타분석이 이루어졌으나, 국내에서는 일부 연구자에 의하여 제한적으로 연구가 이루어졌다(김호·김병근 2011; 김주일 2019; 박항식 외 2016; 김주일 외 2020).

최근에는 국내에서 중소기업 정책 관련 메타분석 연구도 일부 보고되었다. 김성식 외(2020)는 창업지원정책이 창업성과에 미치는 영향을 분석하였는데, 인력, 기술, 마케팅, 경영, 시설·장비 등 순으로 정책지원의 효과가 컸다. 민용기·이철(2023)은 한국 기업의 수출성과 요인을 분석하였는데, 정부 지원은 중간 수준의 효과크기로 나타났고, 일반기업보다 벤처기업에서 더 효과가 컸다. 하지만 기술혁신지원정책에 초점을 맞추어 다른 정책수단과 효과를 비교한 메타분석 연구는 시도된 바가 없다.

우리나라의 기술혁신지원정책과 중소기업정책은 경제발전 경로상의 특수성에서 기인하는 독특한 맥락들을 반영하고 있는 만큼, 국내 문헌에 대한 메타분석을 통해 성과 기반 예산 관점으로 정책수단들의 효과성을 비교해 보고, 국내 실정에 부합하는 정책적 시사점을 도출할 필요가 있다.

2. 중소기업 지원정책

가. 중소기업에 대한 정부 지원의 당위성과 근거

신자유주의적 관점에 따르면 시장에 대한 정부의 정책적 개입은 최소화되어야 하나, 그럼에도 오늘날 많은 국가 정부는 중소기업을 지원하기 위한 나름의 정책수단들을 강구하고 있는 것이 현실이다. 이러한 정책들에 논거가 되는 이론적 논의는 크게 시장실패와 경제발전이라는 두 축에서 전개되고 있다.

우선, 시장실패를 보완하는 정부의 개입이 필요하다는 입장은 중소기업이 처한 정보의 부족 및 비대칭성에 주목한다. 자금조달, 기술혁신, 시장진입 등 기업 성장에 필수적인 여러 단계에 걸쳐 대기업에 비해 상대적으로 정보가 부족한 중소기업은 정보 비대칭성으로 인한 자원 배분의 비효율성에 직면할 수밖에 없는데, 정부가 적시에 정보를 제공한다면 이를 보완할 수 있다(Pindyck and Rubinfeld 2014). 대기업이 주도하는 규모의 경제로 인하여 중소기업이 경쟁에서 뒤처지는 문제도 시장실패 관점에서 정부의 개입에 당위성을 부여한다. 정부는 R&D 지원, 공동 인프라 제공, 공동 거래 네트워크

구축 지원 등을 통해 규모의 경제에 대응하기 곤란한 개별 중소기업의 역량을 보완해 줄 수 있다(Baumol et al. 1982). 또한 중소기업의 성장이 시장 전체의 혁신과 고용창출 등 긍정적인 외부효과를 촉진할 수 있다는 점도 시장실패 측면에서 중요하다. 사회 전체에 큰 이득을 가져다주는 이러한 외부효과는 정부의 개입 없이 시장 주체들의 자발적인 역할만을 기대하면 달성하기 어려우므로, 중소기업에 대한 정책적 지원을 통해 긍정적 외부효과를 극대화할 수 있다(Romer 1990).

다음으로, 경제발전을 위해 중소기업에 대한 지원이 필요하다는 입장은 단순히 시장 실패에 대한 소극적 보완 및 교정자 역할로서 정책을 바라보는 것이 아닌, 새로운 성장 동력을 확보하고 경제를 부흥하는 주체로서 중소기업의 중요성을 강조하며 보다 적극적인 정책의 역할을 주문한다. 중소기업은 조직 특성상 대기업보다 유연하고 기민하게 신기술 및 신시장에 도전한다(Baumol 2002). 이를 통해 산업 구조를 다각화하는 데 기여하며, 경제 전반의 탄력성을 높인다. 특히 한 국가의 산업화 과정에서 중소기업의 성장이 전반적인 경제 활성화에 기여하는 바가 크므로 여기에 정부 지원의 당위성이 있다(Porter 1990). 또한 기술창업의 활성화와 중소기업의 기술혁신은 시장 전체에 새로운 아이디어를 불어 넣고 고용 및 성장을 촉진하여 경제 활력을 높이는 역할을 하므로 정부는 R&D 및 창업 자금을 지원하고 조세를 감면하는 등 적극적 역할을 담당할 필요가 있다(Audretsch 2002).

이 밖에도 중소기업에 대한 정부 지원의 당위성은 고용창출 및 소득분배의 관점에서(Kimhi 2010), 그리고 지역 성장 및 균형발전 측면(Mason and Brown 2014)에서도 찾을 수 있다. 다만 이처럼 중소기업 지원 정책의 필요성과 당위성에 대한 논거는 폭넓은 공감대를 형성하고 있으나, 구체적으로 어떠한 프로그램에 어느 정도로 지원하는 것이 적정한지에 대한 판단은 개별적인 경제 및 정책 상황에 따라 달라질 수 있으며 더 많은 연구가 필요하다(Cravo and Piza 2016).

나. 정책 유형 및 현황

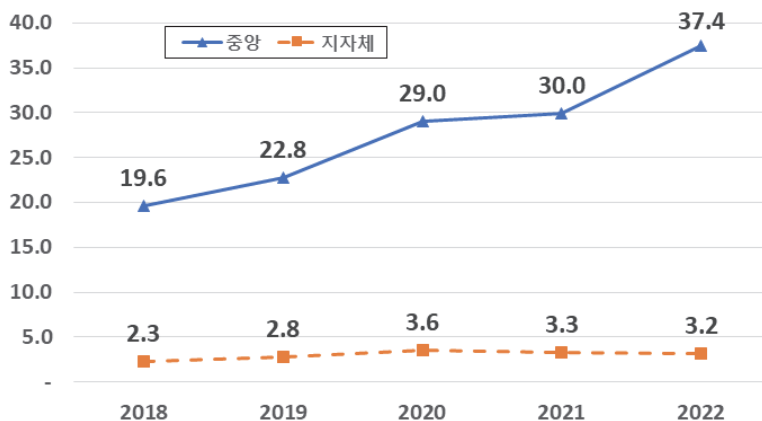
우리나라에서 중소기업은 전 산업 기업체 수의 99.9%, 종사자 수의 82.7%를 차지하므로(중소기업중앙회 2021), 중소기업의 성장 및 고용창출은 곧 국가 경제의 성장과도 동의어로 받아들여지고 있다. 이러한 중요성에 발맞추어 정부는 다양한 중소기업 지원

정책을 추진하고 있으며, 그 지원 규모도 해마다 증가하는 추세이다. 2022년 기준 중소기업 지원사업 규모는 중앙정부가 37.4조원, 지자체가 8.7조원 수준으로, 총 40.6조원이 지원되었다(중소벤처기업부 2023a). 최근 5년간 연평균 증가율은 16.8% 수준으로 동기간 우리나라 총지출 증가율(9.1%)을 상회하며 정부의 중소기업 지원 의지를 반영하였다.²⁾

[표 1] 정부의 중소기업지원사업 규모 및 추이

(단위: 조원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	연평균	합계
합계	21.9	25.6	32.6	33.3	40.6	16.8	153.9
중앙정부	19.6	22.8	29.0	30.0	37.4	17.6	138.8
지자체	2.3	2.8	3.6	3.3	3.2	8.7	15.2



자료: 중소벤처기업부(2023a) 토대로 재구성

우리나라에서 중소기업 지원정책이 어떠한 유형으로 구성되었는지, 그리고 유형별 지원사업 규모가 어느 정도인지를 명확히 규정한 데이터는 없지만, 중소벤처기업부의 지원사업 가이드 자료에 따르면 [표 2]와 같은 유형으로 세분화할 수 있다. 정부는 이처럼 금융, 기술, 인력, 판로, 수출 등에 이르는 광범위한 지원정책을 추진하고 있고, 이들 정책이 당초 목적에 부합하는 충분한 성과를 창출하고 있는지 점검하는 것은 공공재정 투입의 효과성 측면에서 중요하다. 하지만 개별 정책유형들은 다시 세부적인 재정사업

2) ('18년) 428.8조원 → ('22년) 607.7조원(+9.1%) (열린재정 www.openfiscaldata.go.kr)

이나 제도로 구성되며, 각 하위 프로그램들은 나름의 고유한 목적을 지니므로, 어떠한 유형의 정책이 더 효과적인지, 혹은 어떠한 유형의 정책에 더 많은 투자가 이루어져야 하는지에 대한 일반화된 결론은 제시되지 않고 있다. 이처럼 중소기업을 지원하는 정책 수단 유형별로 투자 및 효과에 대한 체계적인 분석이 부재한 상황은 성과기반 예산 측면에서 투자 우선순위 설정 및 포트폴리오 수립을 곤란하게 하는 측면이 있다.

[표 2] 정부의 중소기업 지원사업 규모 및 추이

정책유형	세부 구성요소
<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업 일반 ◦ 금융 ◦ 기술개발 ◦ 인력 ◦ 판로 ◦ 수출 ◦ 여성, 장애인, 지역 	일반적인 중소기업 대상 지원 시설 및 운전자금 대출, 신용보증 지원 기술개발자금, 기술개발 역량 및 인프라, 스마트공장 및 기술유출방지 인력양성 및 인력유입 촉진 지원 공공기관 납품, 기술개발제품 우선구매, 마케팅·홍보 지원 글로벌시장 진출 지원 여성·장애인·지역 기업 특화 지원
<ul style="list-style-type: none"> • 창업, 재도전 ◦ 창업기업 ◦ 재도전기업 	창업 및 재도전 기업 특화 지원 아이디어·기술창업, 창업저변 확대, 창업 인프라 등 지원 사업전환 및 재창업 지원
<ul style="list-style-type: none"> • 소상공인, 전통시장 ◦ 소상공인 ◦ 전통시장 ◦ 보증지원제도 	소상공인, 전통시장 특화 지원 교육, 정보제공, 창업, 경영개선, 협업, 재기, 정책자금 등 지원 전통시장 환경 개선, 온누리상품권, 공제 등 지원 각종 신용 및 특례보증 지원

자료: 중소벤처기업부(2023b) 토대로 재구성

다. 정책효과 관련 국내 선행연구

중소기업에 대한 정부의 지원정책이 다양화되고 규모도 증가함에 따라 그 효과성을 실증적으로 검증하면서 정책적 시사점을 도출하려는 연구도 다양하게 시도되고 있다. [표 3]은 관련 선행연구를 정책수단 유형별로 분류하여 정리한 것이다. 이 결과에 따르면, 특정한 정책유형을 구분하지 않은 포괄적인 지원, 기술혁신, 정보, 수출, 제조, 고용·인력, 보증, 컨설팅, 교육 등 다양한 유형에 대해 실증분석이 이루어진 것을 알 수 있다.³⁾ 또한 이 연구들의 결론 및 시사점에서 볼 수 있듯, 대체로 많은 연구자는 중소기업

3) 여기서 인용되고 [표 3]에 나열된 문헌들은 본 연구의 메타분석 대상으로서 체계적인 절차에 따라 수집 되었으며, 해당 절차에 대한 상세한 설명은 'III. 분석방법 > 1. 자료의 수집'에서 참고할 수 있다.

에 대한 지원정책이 어느 정도 효과를 거두고 있다는 데 동의하고 있다.

하지만 일부 연구에서는 정책적 지원이 목표했던 성과에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못했다는 결론이 보고되고 있으며(황수정·신진교 2017; 현승용·최윤석 2013), 특히 세부 분석 단위, 성과지표 유형, 정책수단의 세부 유형에 따라 효과가 없거나 우열이 차등화 된다는 결론이 보고되었다(강오성·장홍훈 2021; 권영욱 외 2011; 김미영 2019; 문희철·오현정 2009; 김상오·조부연 2022; 김신영·조부연 2022; 김정일 외 2014). 특히 교육, 정보, 제조 분야의 지원정책 효과를 분석한 최정미·김장훈(2023)에 따르면, 각각의 정책지원은 성과에 긍정적으로 작용하지만, 세부 정책수단별로 영향의 수준 및 경로는 상이할 수 있다.

이처럼 정책수단별로 효과가 다르게 나타나는 양상은 정부가 최적의 지원정책 포트폴리오를 운영하려고 하는 상황에서 혼선을 줄 수 있다. 이러한 상황에서 개별 정책수단들의 효과성을 체계적으로 통합하여 비교하는 메타분석적 접근은 정책수단의 성과에 기반하여 적절한 재정을 안배하려는 성과기반 예산 관점에서 의미가 있다.

[표 3] 정책수단 유형별 지원 효과 관련 선행연구

정책유형	연구자	결론 및 시사점
포괄적 지원 (세부 정책수단 유형 불특정)	김인권·허철무 (2018)	• 정부 지원에 관한 지각가능성은 제품다각화와 시장다각화가 기업성과에 미치는 정(+)의 영향을 조절함
	안운지·박광호 (2015)	• 지원정책 활용수준은 수출지향적 활동에 긍정적 영향을 미침 • 지원정책 활용수준은 수출역량과 수출성과 사이에서 매개 역할
	황수정·신진교 (2015)	• 정책지원은 기술혁신에 긍정적 영향
	황수정·신진교 (2017)	• 정책지원은 기술혁신에 영향을 미치지 못함
기술혁신	강석민·서민교 (2015)	• 기술지원은 그 자체로 중소기업의 신제품 성과에 영향을 미치지 못하나, 흡수역량과 연계될 때 긍정적 영향
	권희상·황두희 (2019)	• 정부 R&D 지원제도는 중소기업 성과에 영향을 미치며, 재정적·비재정적 지원방식이 모두 효과적 • 재정적 지원방식은 정보의 비대칭성이 높음
	김상오·윤선희 (2014)	• 정부지원은 기술성과에 직접 영향을 미치지 않음 • 정부지원은 기술혁신역량의 매개역할을 통해 기술성과에 영향을 미침

정책유형	연구자	결론 및 시사점
	김선영 외 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> 정부 출연연의 기술협력은 중소기업의 기술혁신성과에 정(+의 영향 출연연 기술지원은 해당 기업이 고물입 HRM 시스템이 갖춰질 경우 더욱 효과적
	김신영·조부연 (2022)	<ul style="list-style-type: none"> 인프라 지원은 지식경영 역량에만 긍정적 영향 네트워크 지원은 지식경영 및 기술지향 역량 모두에 긍정적 영향
	박순규·이홍배 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> R&D지원정책 유용성 인지는 직접적인 R&D 지원정책 성과에 대한 사전 예측지표로서 의미
	배영임 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> 정부 R&D 투자규모는 중소기업의 고용증가율에 긍정적 영향 정부 지원 효과는 자체 R&D 투자 규모가 큰 기업에 더욱 효과적
	석봉인·한문성 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> 기술개발지원제도 효용성은 중소기업의 기술사업화 및 경영성과에 긍정적 영향
	오상영 외 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> R&D지원은 기업의 성과(사업성과, 기술성과, 정책만족)에 긍정적 영향
	전영준·남태우 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> R&D 조세지원 제도는 중소기업 기술혁신성과에 긍정적 영향
	현승용·최윤석 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> 정부의 기술혁신 지원은 중소기업의 기술혁신성과 R&D 성과에 영향을 미치지 못함
정보	이철승·고일상 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> 정부의 정보서비스 지원은 중소기업의 정보지향성 및 기업성과에 긍정적 영향
	최정미·김장훈 (2023)	<ul style="list-style-type: none"> 정보지원 선호도는 제품개발능력, 제조생산능력, 사업화능력과 기여성과의 관계를 조절
수출	강오성·장홍훈 (2021)	<ul style="list-style-type: none"> 수출지원사업은 일반 기업의 수출성과에 긍정적 영향을 미치지만, 수출경험이 있는 강소기업에는 효과가 없음
	권영욱 외 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> 정부 지원은 전체 성과 및 마케팅 성과에 긍정적 영향을 미치지만, 재무성과에는 효과가 없음
	김미영 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> 공공서비스품질 만족도는 수출성과에 정(+의 영향 정량적 수출성과보다 정성적 수출성과에 더 큰 영향
	김용국·동학림 (2020)	<ul style="list-style-type: none"> 해외전시회 참가성과와 재참가의도 간에 정부 정책지원의 유의미한 조절효과 존재
	김진삼·김영식 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> 수출지원제도 활용도는 수출성과에 정(+의 영향 글로벌 경험은 수출지원제도와 수출성과의 관계를 매개
	문희철·오현정 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> 수출지원제도 활용도는 전략적 및 경제적 성과에 영향 전략적 성과에 미치는 영향이 경제적 성과에 미치는 영향보다 큼
	문희철·조품 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> 정부의 전자무역 시스템에 대한 중소기업 활용도는 재무적·비재무적 성과에 긍정적 영향

정책유형	연구자	결론 및 시사점
	박현용·한정휴 (2020)	<ul style="list-style-type: none"> 수출지원 정책은 기업 국제화에 직접적인 영향 수출지원 정책은 기업의 정보 내재화 역량 및 정보력을 향상시키면서 간접적으로 기업 국제화에 기여
	서란·최장우 (2021)	<ul style="list-style-type: none"> 수출지원제도 인지도는 정책 활용도 및 수출성파에 긍정적 영향
	양희순 외 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> 정부지원제도는 기술 역량이 재무적 성과에 미치는 영향을 조절 정부지원제도는 마케팅 역량이 전략적 성과에 미치는 영향을 조절
	이진화 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> 전시회지원정책은 기업 성과(전반적 만족도, 해외마케팅 성과)에 긍정적 영향
	이희용 외 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> 수출지원제도는 중소기업의 국제화 성과에 긍정적 영향 수출지원제도는 연구개발능력, 기술역량 등과 긍정적 상호작용
	전병영·홍길중 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> 무역금융지원제도 활용도는 중소기업의 수출성파에 긍정적 영향
	최동오·유천 (2021)	<ul style="list-style-type: none"> 수출지원제도 인지도는 중소기업의 경제적 및 전략적 성과에 영향
제조	강석민·서민교 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> 정부의 생산지원은 중소기업의 신제품 성과에 유의한 영향을 미치지 않음 생산지원과 흡수역량의 상호작용 효과는 신제품 성과에 긍정적 영향
	최정미·김장훈 (2023)	<ul style="list-style-type: none"> 제품제작지원 선호도는 제품개발능력과 기여성파의 관계에 있어서 부(-)의 영향
고용·인력	강석민·서민교 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> 정부의 인력지원은 중소기업의 신제품 성과에 부정적 영향을 미침 인력지원과 흡수역량의 상호작용 효과는 신제품 성과에 긍정적으로 작용
	김진욱·원성권 (2020)	<ul style="list-style-type: none"> 소기업은 재무적 지원보다 인적자원지원에 만족감을 인지하며, 지원 횟수가 증가하면 재무적 지원에 대한 수요가 더 증가함
보증	강만수·박상규 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> 신용보증 서비스 품질이 만족과 기업성파에 긍정적 영향
컨설팅	김정일 외 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> 컨설팅만족도는 정책만족도에 유의한 영향을 미치지만, 경영성파에는 영향을 미치지 않음
교육	최정미·김장훈 (2023)	<ul style="list-style-type: none"> 교육지원 선호도는 사업화 능력과 기여성파의 관계를 조절

라. 기술혁신지원정책과 기타 지원정책의 효과성 비교

다양한 정부의 지원정책 유형 중에서도 기술혁신 부문의 지원은 다른 유형의 지원정책과 구별되는 차별적인 특성을 갖는다. 기술혁신을 제품 및 프로세스의 개선 또는 변화라고 정의할 때(OECD 2018), 이러한 혁신이 가능하도록 뒷받침하는 기술 및 지식 창출 활동의 핵심은 R&D로 볼 수 있는데, R&D의 고유한 특성이 기술혁신 정책의 차별성을 형성하는 주요 요인이 된다. 여기서 R&D 활동의 고유한 특성이란 다른 기업 활동과 달리 그 성과가 전 분야에 걸쳐 발현되고(non-specificity), 실제 제품 및 서비스로 이어지기까지 상당한 시간이 소요되며(time lag), 결과에 대한 보상이 불확실하고(uncertainty), 오랜 시간에 걸쳐 많은 자원이 소요(costliness)되는 것 등을 일컫는다(Kay 1988). 정부는 중소기업의 기술혁신활동이 이와 같은 위험성 및 불확실성의 문제로 인하여 위축되는 것을 방지하고자 보조금, 조세, 인력 등 다양한 차원에서 중소기업 기술혁신지원정책을 추진하고 있다. 2021년 기준 국가연구개발사업 투자액 중에서 중소기업에 지원된 자금은 5.0조원에 달하며(과학기술정보통신부·한국과학기술기획평가원, 2022), 연구·인력개발비 세액공제를 통해 중소기업에 지원한 규모는 1.3조원 수준이다.⁴⁾ 하지만 이러한 기술혁신 활동을 특화 지원하는 정책의 효과성이 다른 유형의 정책지원과 어떠한 차이를 갖는지는 충분히 분석되지 않았으며, 특히 메타분석이 시도된 바는 없다.

참고할만한 선행연구로, 오세나 외(2019)는 기술지원을 중심으로 놓고, 기술지원과 금융·인력지원이 각각 중복적으로 조합되는 상황에 대한 지원 효율성을 DEA기반으로 분석하였다. 분석결과, 기술지원을 단독으로 수행하는 기업의 효율성(62.4%)이 가장 높았으며, 기술+인력(59.1%), 기술+금융(60.1%), 기술+금융+인력(56.4%) 등 각각의 조합 사례들은 지원 효율성이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

박노옥 외(2016)는 중소기업 지원 재정사업 유형을 창업, 금융, 기술, 수출, 내수, 경영 등 6개 유형으로 세분화하여 효과성을 분석하였다. 부가가치 창출 효과를 분석한 결과에 따르면, 창업지원은 유의하지 않았고, 금융지원은 지속적으로 정(+)의 효과를, 기술지원은 초기에는 부(-)의 효과를 가져오지만 이후 정(+)의 효과로 전환되는 양상이었다. 수출, 내수, 경영 분야 지원도 대체로 지속적인 정(+)의 효과로 나타났다. 지원 3

4) 국세통계포털(tasis.nts.ge.kr) 데이터를 토대로 산출

년 후 효과를 기준으로, 효과성이 큰 유형은 내수(0.171), 금융(0.161), 경영(0.089), 기술(0.059), 수출(0.055) 등 순이었다.⁵⁾

오상영 외(2009)는 이명박 정부 정책기조에 맞추어 중소기업 지원정책 유형을 창의적 육성, 기술활동 강화, 성장기반 구축 등 세 유형으로 분류하였으며, 각 유형 정책이 사업성과, 기술성과, 정책만족과 연계되는 경우의 상관성을 분석하였다. 분석결과, 사업성과 측면에서는 창의적 육성 정책이, 기술성과 측면에서는 성장기반 구축 정책이, 정책만족 측면에서는 기술활동 강화 정책이 각각 효과적이었다. 이 분석에서 정책유형 분류는 이명박 정부 당시의 기조에 부응하지만, 현재 통용되는 일반적인 정책유형 분류 체계와는 부합하지 않아 현시점에서 더욱 상세한 함의의 도출이 제한된다.

정근주·원이중(2023)은 중소기업지원정책의 효과성을 다룬 실증분석 선행연구 317건을 수집하여 체계적 문헌고찰을 시도하였다. 정책의 성과 유형으로서 기술성과에 영향을 미치는 자금지원 및 세제지원의 효과는 긍정적 결론이 24건, 부정적 결론이 2건으로 긍정적 결론이 우세하였다. 하지만 정책수단으로서 기술혁신지원정책은 인력 및 인프라 지원과 함께 경영지원으로 통합되어 있어, 정책수단 간 효과성은 비교가 곤란하다.

이처럼 중소기업 지원정책의 유형을 세분화하여 효과성을 비교분석한 일부 연구 사례가 존재하지만, 오세나 외(2019)는 기술지원과 다른 유형 지원정책의 효과성을 비교하지 않았고, 오상영 외(2009)가 채택한 정책유형 분류는 현행 분류 기준과 일치하지 않아 정책적 함의의 도출이 제한된다. 박노옥 외(2016)는 기술혁신지원과 기타 정책 효과성을 정량적으로 비교하였으나, 세부 분석 기준에 따라 효과성은 달라졌으며, 다양한 정책유형 간 효과성의 우열에 관한 일반화된 결론은 도출되지 않았다. 정근주·원이중(2023)은 방대한 선행연구에 대한 체계적 문헌고찰을 시도하였으나, 기술혁신지원정책을 다른 정책수단과 비교하지 않았고, 효과크기의 정량적 비교도 이뤄지지 않았다. 따라서 중소기업 기술혁신지원정책과 다른 유형의 정책수단들이 어떠한 효과성의 차이를 나타내는지 체계적으로 분석하여 중소기업 지원정책의 전반적인 포트폴리오 수립에 참고한다면 성과기반 예산 관점에서 의의가 있다.

참고로 해외 유관 연구 사례를 살펴보면, 중소기업 지원정책의 효과성에 관한 메타분

5) 괄호 안 숫자는 DiD 분석의 ATT(Average Treatment Effect on the Treated) 값을 의미

석이 일부 시도되었으나, 정책수단들의 효과성 비교에 대한 체계적인 결론에는 도달하지 못하고 있다. 중저위 경제권 국가들의 문헌을 메타분석한 Cravo and Piza(2016)는 각국의 중소기업 지원 정책이 대체로 고용 창출, 노동 생산성, 수출 및 투자 등에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다고 분석했으나, 정책수단 유형에 따른 효과성 차이를 엄밀히 비교하지는 않았다. Rosário et al.(2022)은 기업에 대한 기술혁신지원정책의 영향을 살펴보는 메타회귀분석을 시도하였으나, 정책수단 유형을 세분화하지 않고 연구데이터 속성, 종속변수 시차, 그룹 통제 여부, 산업터미 활용 여부 등 연구 특성 변수를 주로 고려하여 연구 경향 분석에 초점을 맞추었다. 본 연구는 정부의 정책수단 유형별로 효과성의 상대적 차이를 메타분석 기반의 실증적 방법으로 도출해 냈다는 점에서 앞선 연구와 차별성 및 의의가 있다.

3. 연구문제의 설정

중소기업의 기술혁신활동은 고객만족 및 프로세스 개선, 재무적 성과 등으로 이어져 궁극적으로 기업의 성장을 촉진할 수 있다(Roberts 1999; Cho and Pucik 2005; Hua and Wemmerlöv 2006; Salavou 2002; Prajogo 2006; Price 1996). 하지만 R&D를 비롯한 기술혁신활동은 성과의 발현까지 상당한 시간이 소요되고 성공 여부가 불확실하며, 프로젝트 종료 시까지 상당한 자원이 투입되므로(Kay 1988), 민간에만 그 역할을 온전히 맡겨 두면 최적 수준의 투자 및 활동에 이르지 못할 가능성이 있다. 이러한 기술혁신활동의 특성을 고려하여 정부는 보조금, 조세, 인력 등 다양한 지원수단을 강구하고 있다. 이들 기술혁신지원정책의 효과성을 분석하기 위한 다양한 실증분석 연구가 진행되었으나, 그 결과를 아우른 메타분석 시도는 부족하였다.

또한 중소기업 기술혁신지원정책이 여러 성과지표 측면에서 효과적이라는 연구결과가 다수 보고되었으나, 이러한 효과의 수준이 다른 유형의 정책수단과 비교해서 어떠한 수준인지에 대한 평가는 제한적으로 이루어졌다. 성과기반 예산 관점에서 세부 분야별 비용과 효과성에 대한 정보에 기반하여 투자 우선순위를 설정하는 것이 중요한데(Robinson 2007), 현재는 그러한 상대적 비교가 가능한 자료가 부족한 실정이다. 이러한 상황은 중소기업 지원정책 전반의 투자 우선순위 설정 및 포트폴리오 수립을 어렵게 만드는 요인이 될 수 있다. 이에 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

Q1. 중소기업 기술혁신지원정책은 어느 정도의 효과크기를 갖는가?

Q1-1. 중소기업 기술혁신지원정책의 효과크기는 다른 유형의 중소기업 지원정책과 비교할 때 어떠한 수준인가?

메타분석은 평균 효과크기를 산출하는 과정이지만, 산출된 평균값 자체보다는 효과 크기의 전반적 경향성을 분석하는 데 더 큰 의의가 있다(Borenstein et al. 2009). 통합된 효과크기에 이질성이 존재할 때 그 원인을 규명함으로써 연구 동향의 분석 및 향후 연구 방향 설정에 도움을 줄 수 있다. 이러한 이질성의 원인을 조사하기 위하여 조절 효과 분석을 시도하며, 구체적으로 하위그룹 분석, 메타회귀분석, 메타-ANOVA 등이 일반적으로 시도된다(조재훈 2020). 본 연구는 중소기업 기술혁신 지원을 중심으로 다양한 정책수단들의 효과크기를 비교하는 것에 일차적 목표를 두지만, 관련 주제에서 첫 번째 메타분석 시도인 만큼 평균 효과크기의 이질성 수준을 더욱 입체적으로 규명하고자 하였다. 이에 정책수단별 조절효과 검증에 더불어 메타분석 대상이 되는 연구들의 고유한 특성이 효과크기에 미치는 영향을 규명함으로써 향후 관련 주제 연구의 효과크기 해석에 있어서 참고할 만한 통찰을 제공하고자 하였다.

그간 중소기업 및 기술혁신 관련 메타분석을 통해 특정한 연구의 조건이 효과크기의 차이를 가져올 수 있다는 점이 확인되었다. 선행연구에 따르면, 성과의 측정방법이 주관적·정성적일 경우(민용기·이철 2023; 김주일 외 2020), 동료평가를 거치지 않을 경우(김주일 외 2020), 1차 자료를 활용할 경우(민용기·이철 2023) 효과크기는 과대평가될 수 있다. 이러한 분석결과는 연구의 수행, 해석, 일반화에 있어 의미 있는 시사점을 제공한다. 연구특성에는 연구자, 표본, 방법론, 연도, 연구형태 등 다양한 변수가 있을 수 있지만, 본 연구의 메타분석 대상 문헌들은 상당수 특성이 동질화되어 있어 가설검증 방법론 및 연도에 따른 효과크기의 차이만을 제한적으로 분석할 수 있었다. 이에 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

Q2. 중소기업지원정책의 효과성 관련 효과크기는 연구특성 변수에 따라 달라지는가?

Q2-1. 연구의 가설검증 방법론 및 발간연도는 효과크기의 차이를 가져오는가?

Ⅲ. 분석방법

1. 자료의 수집

본 연구는 중소기업 기술혁신지원정책의 효과, 그리고 기술혁신지원정책과 다른 유형의 지원정책의 효과를 비교하는 것이 목적이므로, 이러한 목적에 부합하는 실증분석 연구들을 수집하여 메타분석의 대상으로 선정하였다.

중소기업 지원정책에 관한 다양한 출처의 연구 문헌이 존재하지만, 분석자료의 기본적인 신뢰성을 담보하기 위하여 분석 대상 문헌은 한국연구재단 등재 학술지로 한정하였고, 이에 따라 검색을 위한 학술 DB는 등재 학술지에 관한 통합적 정보를 제공하는 한국학술지인용색인(www.kci.go.kr)을 이용하였다. 문헌의 수집 및 정제는 일관된 코딩표를 활용하여 세 명의 연구진이 협의 및 교차 검토를 거쳐 진행하였다. 분석 대상 문헌의 수집은 크게 두 경로의 검색 과정으로 이루어졌다.

첫째, 잠재적으로 중소기업 지원정책을 다룰 수 있는 문헌을 가장 큰 범주에서 좁혀나가기 위하여 “중소기업” 키워드를 포함하는 모든 연구를 추출한 뒤 최소한의 학문분야 조건만을 부여하여 3,267개를 선별하였다.⁶⁾ 이때 학문 분야로서는 대분류 사회과학에서 다시 중분류 경제학, 경영학, 행정학, 정책학, 사회과학일반이 고려되었다. 이 문헌 중에서 키워드로 “정책”, “지원”, “효과”, “분석”을 포함하는 문헌 474개를 고른 뒤, 실증분석을 시도하지 않은 연구 157개를 배제하여 총 317개 문헌을 후보로 선별하였다.

둘째, 범위를 좁히는 방식으로 선별할 수 없는 문헌이 존재할 가능성을 고려하여 “중소기업”, “지원”, “정책”, “효과”, “성과” 키워드로 검색한 결과 총 218개의 문헌 목록이 확보되었다.⁷⁾

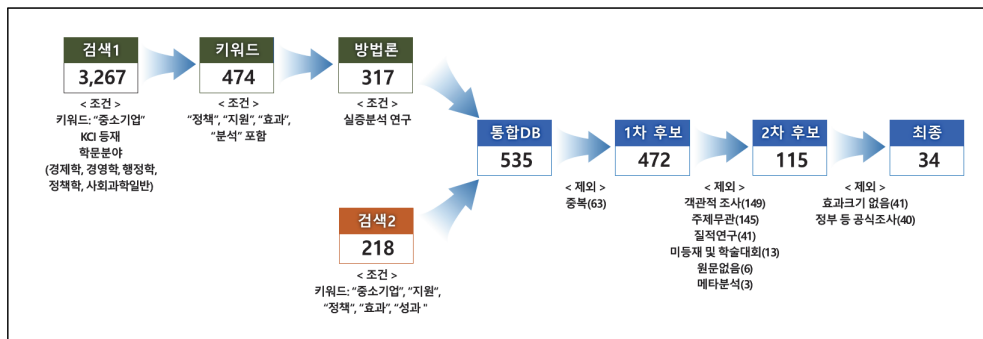
이상 두 경로로 수집한 문헌을 통합하면 535개였고, 두 경로에 각기 중복된 문헌을 배제하면 472개였다. 이 DB를 일차적인 후보로 선정한 후 구체적인 내용을 검토하였다. 그 결과 객관적 조사 방법론을 채택한 연구(149), 연구주제와 무관한 연구(145), 질

6) 검색일: 2022. 7. 19.

7) 검색일: 2023. 5. 31.

적연구(41), 미등재 및 학술대회 발표논문(13), 원문을 확보할 수 없는 논문(6), 메타분석 연구(3)를 제외한 115개의 문헌이 2차 후보로 추려졌다. 여기에서 다시 문헌의 내용 및 분석방법론을 면밀히 검토한 결과, 효과크기를 확인할 수 없는 연구(41)와 정부 및 연구기관의 공식 조사자료 통계를 활용한 연구(40)를 배제하고 연구자가 자체 설계한 주관적 설문조사 방식의 실증분석 연구 34개 문헌을 코딩 후보군으로 압축하였다. 이처럼 조사방식의 이질성을 통제할 까닭은 주관적 혹은 객관적 조사방식의 차이가 메타분석에서 효과크기의 이질성을 가져오는 주요 요인으로 밝혀진 선행연구의 결과를 고려한 것이다. 관련 선행연구에서 주관적·정성적 조사는 객관적·정량적 조사에 비해 효과크기가 유의하게 더 큰 것으로 나타났으므로(김주일 외 2020; 민용기·이철 2023), 이 이질성이 존재한다고 전제하고 주관적 조사 방식 연구들의 효과크기와 이질성 유무에 집중한 분석을 시도하였다. 34개 문헌을 최종적인 메타분석 대상 문헌으로 확정하였다.8)

[그림 1] 메타분석 대상 문헌 수집과정



2. 효과크기의 산출 및 변환

본 연구에서 효과크기(effect size)의 산출 및 보고에 관한 절차는 학계에서 일반적으로 통용되고 있는 Hunter and Schmidt(2004)가 제안한 프로토콜을 따랐다.

메타분석이 통합하는 효과크기에는 다양한 유형이 있지만, 본 연구에서는 두 변수 간의 선형적인 관계를 의미하는 Pearson의 적률 상관계수 r 을 수집하여 통합하였다. 이

8) 분석대상 문헌의 세부 변수 및 효과크기는 부록 참고

때 개별 연구가 보고한 상관계수는 비대칭분포를 따르는 편향의 우려가 존재하므로, 이 수치를 Fisher's Z로 전환한 후 평균효과크기를 산출하였다. 산출된 효과크기는 이해의 용이성을 위하여 다시 상관계수 r 로 전환한 후 보고하였다(Borenstein et al. 2009). 상관계수 효과크기를 Fisher's Z로 전환하는 공식, 그리고 이 값을 다시 r 로 전환하는 공식은 다음과 같다.

$$z = .5 \times \ln\left(\frac{1+r}{1-r}\right) \quad r = \frac{e^{2z} - 1}{e^{2z} + 1} \quad (1)$$

이때 Fisher's Z의 분산과 표준편차는 다음의 공식으로 구한다.

$$V_z = \frac{1}{n-3} \quad SE_z = \sqrt{V_z} \quad (2)$$

메타분석에서 상관계수 효과크기를 해석할 때는 통상 Cohen(1988)의 제안을 따라 0.1보다 작으면 작은 효과크기, 0.3 수준이면 중간 효과크기, 0.5 이상이면 큰 효과크기로 해석하는 것이 일반적이다.

일부 상관계수 값을 보고하지 않은 연구에서는 회귀계수(β)를 r 로 전환한 후 통합하는 방법을 활용하였다(Peterson and Brown 2005). 이때 공식은 다음과 같다.

$$r = \beta + .05\lambda \quad (\lambda: \beta \geq 0 \text{이면 } 1, \beta < 0 \text{이면 } 0) \quad (3)$$

평균효과크기를 산출할 때 역변량가중치 및 가중평균 공식을 적용하여 각 연구의 표본 수에 따른 가중치를 고려하였다(Hedges and Olkin 1985).

$$W_i = \frac{1}{V_{Y_i}} \quad M = \frac{\sum_{i=1}^k W_i Y_i}{\sum_{i=1}^k W_i} \quad (Y_i: \text{효과크기}) \quad (4)$$

분석 대상연구 중 하나의 연구가 여러 효과크기를 보고한다면 분석단위의 전환(Sifting unit of analysis)을 통해 독립성의 가정을 위배하지 않도록 설계하였다(Cooper 2010).

분석 통계패키지는 메타분석에 특화된 소프트웨어인 CMA(Comprehensive Meta Analysis) V4를 활용하였다.

3. 변수의 조작적 정의

본 연구는 중소기업 지원정책 중에서 기술혁신정책과 다른 유형의 지원정책 간 효과크기를 비교하는 메타분석을 시도하였다. 여기서 요인변수는 정부의 정책지원이고, 그 결과인 성과는 개별 정책이 추구하는 효과로 정의하였다. 메타분석은 기본적으로 기존 실증분석 연구결과들에 대한 상위 차원의 종합적 분석이므로, 분석 대상연구가 사전에 정의한 조작적 정의를 준용하며 귀납적으로 통합하는 형태로 변수를 설정하였다. 따라서 [표 2]에서 제시한 정부의 공식적 중소기업 지원정책수단 유형들이 본 연구의 메타분석 모델에서 정책수단 유형과 일대일로 대응하지는 않는다.

먼저, 메타분석의 요인변수로서 중소기업지원정책이 설정되었고, 그 하위로 정책수단의 세부 유형인 기술혁신, 비기술혁신, 그리고 포괄적 지원정책을 구분하였다. 여기서 비기술혁신은 기술혁신지원 외 모든 지원정책을 의미하며, 기술혁신지원의 효과크기 수준을 상대적 비교를 통해 가늠하기 위하여 설정되었다. 또한 비기술혁신 하위로 정보, 수출, 제조, 고용·인력, 기타 지원을 기술혁신지원과 비교할 수 있는 세부적인 정책수단 유형으로 설정하였다.

다음으로, 메타분석의 결과변수로는 정책 효과성을 설정하였고, 이는 개별 실증분석 연구들이 특정 정책으로 인한 중소기업의 성과 개선 여부를 분석할 때 종속변수로 활용했던 개념을 통합한 것이다. 여기에는 수출, 재무, 기술, 전략 등 다양한 하위 개념들이 포함되므로 세부 속성에는 다소 이질성이 있으나, 광의적으로 정책의 효과성을 나타내는 지표라는 점에서는 통합의 의미가 있다고 판단하였다.⁹⁾

9) 메타분석 대상 연구들이 각 연구에서 정의한 정책 효과성의 세부 지표들은 다음과 같다: 포괄적 성과(박순규·이홍배 2015; 최동오·유천 2021; 강만수·박상규 2014; 김인권·허철무 2018), 경영성과(권혁성·황두희 2019; 김정일 외 2014; 김진욱·원성권 2020; 문희철·오현정 2009; 문희철·조품 2013; 오상영 외 2009; 이철승·고일상 2016), 고용성과(배영임 2015), 기술성과(김상오·윤선희 2014; 오

끝으로, 조절변수로는 연구특성에 따른 효과크기의 이질성을 분석하기 위하여 가설 검증 방법론과 발간연도를 추가하였다. 본 연구의 메타분석 대상연구들은 구조방정식과 회귀분석이라는 두 가지 형태의 방법론을 채택하고 있었고, 2009년부터 2023년까지 발간연도가 분포하였다.

상영 외 2009; 전영준·남태우 2019), 기술혁신(김선영 외 2009; 황수정·신진교 2015; 2017), 기업 국제화(박현용·한정휴 2020), 기여만족도(최정미·김장훈 2023), 수출성과(강오성·장흥훈 2021; 김미영 2019; 김진삼·김영식 2011; 서란·최장우 2021; 안윤지·박광호 2015; 이진화 2015; 이희용 외 2011; 전병영·홍길중 2015), 신제품성과(강석민·서민교 2015), 재무성과(권영욱 외 2011; 석봉인·한문성 2017; 양희순 외 2015), 전략성과(양희순 외 2015), 참가성과(김용국·동학립 2020), 혁신성과(김신영·조부연 2022; 석봉인·한문성 2017; 현승용·최윤석 2013)

[표 4] 변수의 조직적 정의

구분	세부항목	정의	메타분석 대상 문헌
	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업지원정책 • 기술혁신 • 비기술혁신 	<p>중소기업에 대한 정부의 지원정책</p> <p>직·간접적 R&D 재정지원, 인프라, 네트워크, 기술협력 등 중소기업의 기술혁신을 위한 정부의 지원</p> <p>신용보증, 수출, 컨설팅, 교육, 정보, 제품제작 등 중소기업에 대한 정부의 지원정책 중 기술혁신 지원에 해당하지 않는 것</p>	<p>-</p> <p>강석민·서민교(2015), 권혁상·황두희(2019), 김상오·윤선희(2014), 김선영 외(2009), 김신영·조부연(2022), 박순규·이홍배(2015), 배영임(2015), 석봉인·한문성(2017), 오상영 외(2009), 진영준·남태우(2019), 현승용·최윤석(2013)</p> <p>강만수·박상규(2014), 강석민·서민교(2015), 강오성·장홍훈(2021), 권영욱 외(2011), 김미영(2019), 김용국·동학림(2020), 김정일 외(2014), 김진삼·김영식(2011), 김진욱·원성권(2020), 문희철·오현정(2009), 문희철·조품(2013), 박현용·한정휴(2020), 서란·최장우(2021), 양희순 외(2015), 이진화(2015), 이철승·고일상(2016), 이희용 외(2011), 전병영·홍길중(2015), 최동오·유천(2021), 최정미·김장훈(2023)</p>
요인	<ul style="list-style-type: none"> - 정보 - 수출 - 제조 - 고용·인력 - 기타 • 포괄적 	<p>중소기업의 정보역량 강화 및 정보제공 지원</p> <p>수출자금, 판로개척, 해외무역마케팅, 해외전시회 등 중소기업의 수출성고를 위한 정부의 지원</p> <p>중소기업의 제조 및 생산 역량 향상 지원</p> <p>중소기업의 신규 고용 및 인력 유지 지원</p> <p>중소기업에 대한 보증, 컨설팅, 교육 등 기타 정책수단 지원</p> <p>특정 정책영역을 국한하지 않은 포괄적인 차원에서의 중소기업에 대한 정부의 지원</p>	<p>이철승·고일상(2016), 최정미·김장훈(2023)</p> <p>강오성·장홍훈(2021), 권영욱 외(2011), 김미영(2019), 김용국·동학림(2020), 김진삼·김영식(2011), 문희철·오현정(2009), 문희철·조품(2013), 박현용·한정휴(2020), 서란·최장우(2021), 양희순 외(2015), 이진화(2015), 이희용 외(2011), 전병영·홍길중(2015), 최동오·유천(2021)</p> <p>강석민·서민교(2015), 최정미·김장훈(2023)</p> <p>강석민·서민교(2015), 김진욱·원성권(2020)</p> <p>강만수·박상규(2014), 김정일 외(2014), 최정미·김장훈(2023)</p>
결과	<ul style="list-style-type: none"> • 정책효과성 	<p>수출성과, 재무성과, 경영성과, 전략성과, 기술성과, 만족도 등 다양한 정책을 통해 중소기업의 성과가 개선된 정도 (각 메타분석 대상 문헌에서 정부지원의 효과로 설정된 종속변수)</p>	<p>김인권·허철무(2018), 안윤지·박광호(2015), 황수경·신진교(2015; 2017)</p> <p>메타분석 대상 34개 모든 연구</p>

구분	세부항목	정의	메타분석 대상 문헌
	<ul style="list-style-type: none"> • 방법론 ◦ 구조방정식 	<p>가설을 검증하기 위한 주된 실증분석 방법론</p> <p>가설의 검증을 위하여 구조방정식을 채택한 연구</p>	<p>-</p> <p>강만수·박상규(2014), 김신영·조부연(2022), 김정일 외(2014), 김진삼·김영석(2011), 김진욱·원성권(2020), 문희철·오현정(2009), 박순규·이홍배(2015), 박현용·한정후(2020), 안윤지·박광호(2015), 이철승·고일상(2016)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 회귀분석 	<p>가설의 검증을 위하여 회귀분석을 채택한 연구</p>	<p>강석민·서민교(2015), 강오상·장홍훈(2021), 권영욱 외(2011), 권혁상·황두희(2019), 김미영(2019), 김상오·윤선희(2014), 김선영 외(2009), 김용국·동학림(2020), 김인권·허철부(2018), 문희철·조필(2013), 배영민(2015), 서란·최장우(2021), 석봉인·한문성(2017), 양희순 외(2015), 오상영 외(2009), 이진화(2015), 이희용 외(2011), 전병영·홍길종(2015), 전영준·남태우(2019), 최동오·유천(2021), 최정미·김정훈(2023), 황수정·신진교(2015; 2017)</p>
조절	<ul style="list-style-type: none"> • 발간연도 ◦ 2000년대 	<p>연구가 발간된 시기(10년 단위)</p> <p>2000년대에 발간된 연구</p>	<p>-</p> <p>김선영 외(2009), 문희철·오현정(2009), 오상영 외(2009)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 2010년대 	<p>2010년대에 발간된 연구</p>	<p>강만수·박상규(2014), 강석민·서민교(2015), 권영욱 외(2011), 권혁상·황두희(2019), 김미영(2019), 김상오·윤선희(2014), 김인권·허철부(2018), 김정일 외(2014), 김진삼·김영석(2011), 문희철·조필(2013), 박순규·이홍배(2015), 배영민(2015), 안윤지·박광호(2015), 양희순 외(2015), 이진화(2015), 이철승·고일상(2016), 이희용 외(2011), 전병영·홍길종(2015), 전영준·남태우(2019), 현승용·최윤석(2013), 황수정·신진교(2015; 2017)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 2020년대 	<p>2020년대에 발간된 연구</p>	<p>강오상·장홍훈(2021), 김신영·조부연(2022), 김용국·동학림(2020), 김진욱·원성권(2020), 박현용·한정후(2020), 서란·최장우(2021), 최동오·유천(2021), 최정미·김정훈(2023)</p>

4. 출판편의 검증

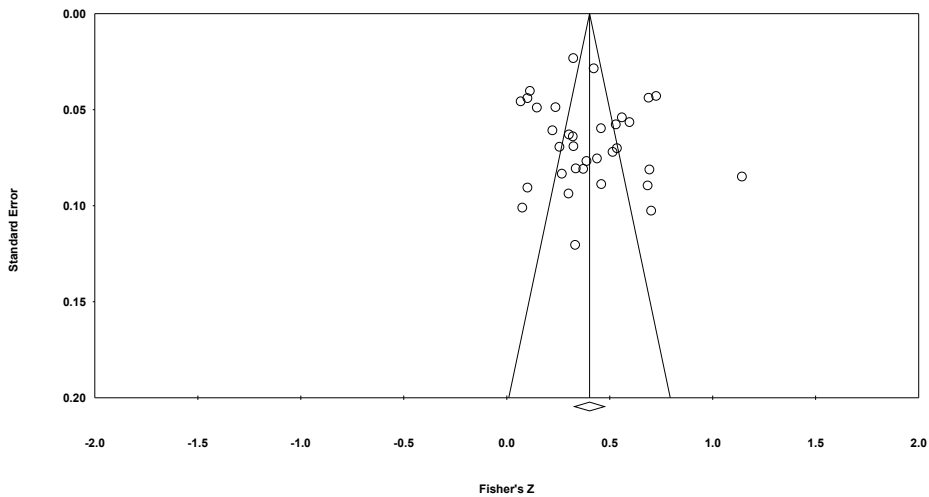
메타분석 대상 문헌들을 수집하는 과정에서 효과크기가 전체 현상을 대변하지 못하고 편향되게 수집되었다면 전체적인 평균효과크기도 신뢰할 수 없다. 이에 효과크기의 편향성이 존재하는지를 파악하기 위하여 [표 5]와 같이 funnel plot 도식과 안전성 계수 (fail-safe N) 산출을 통해 출판편의를 검증하였다.

분석결과, funnel plot은 대체로 대칭 구조를 보였으며, 안전성 계수는 2854로, Rosenthal(1979)의 기준인 5K+10보다 충분히 크므로 본 메타분석 모형의 편향성 우려는 낮다고 평가하였다.

[표 5] 출판편의 검증 결과

Z-value	P-value	α	Z for α	K	안전성 계수
38.159	0.000	0.050	1.960	34	2854

Funnel Plot of Standard Error by Fisher's Z



5. 동질성 검증

실증분석 연구들을 통하여 수집된 효과크기를 바탕으로 산출된 평균효과크기의 이질성 수준을 분석하기 위하여 [표 6]과 같이 동질성 검증을 시도하였다. 검정통계량 Q값

은 분석모형에 포함된 모든 효과크기의 총분산을 의미하며, 이 값이 클수록 평균효과크기는 이질적이라고 판단하는데(Hunter and Schmidt 2004), 분석결과 Q값은 481.5로 나타났고, 유의수준을 보여주는 P값은 0.001보다 작으므로 분석된 모형은 이질성이 크다고 볼 수 있다. 또한 I²값도 이질성이 크다고 판단할 수 있는 기준인 75%를 상회하므로 이질성이 재확인되었다. 이처럼 효과크기의 이질성이 큰 모형은 고정효과모형보다 랜덤효과모형으로 분석 및 해석하는 것이 적절하며(Borenstein et al. 2009), IV의 분석 결과는 랜덤효과모형을 적용하여 산출하였다.

[표 6] 메타분석 모형의 동질성 검증

모형	K	ES	-95%CI	+95%CI	Q	P	I ²
FE	34	0.359	0.343	0.375	481.5	0.000	93.1
RE		0.381	0.317	0.442			

주: K=효과크기 수, ES=효과크기, CI=신뢰구간, Q=Q값,¹⁰⁾ P=유의수준, I²=I²값,¹¹⁾ FE=고정효과모형, RE=랜덤효과모형

10) 효과크기의 이질성, 즉 효과크기가 개별 문헌마다 유의미하게 다른지를 검정하는 통계량으로서, 본 연구에서는 유의수준 P<0.001에서 개별 연구의 효과크기가 동일하다는 귀무가설을 기각함

11) 검정통계량 I² 값은 개별 문헌의 효과크기 이질성을 보여주는 비율로, 일반적으로 25% 수준이면 낮은 이질성, 50% 수준이면 중간 이질성, 75% 이상이면 큰 이질성으로 해석함(Higgins et al. 2003)

IV. 메타분석 결과

1. Q1: 정책수단 유형별 효과크기

우선, 정책 유형을 기술혁신지원과 그 밖의 지원으로 나누어 효과크기를 비교하는 메타 분석을 시도하였다. 기술혁신지원과 무관한 정책수단을 ‘비기술혁신’으로 명명하여 기술혁신지원정책과 비교하였다. 또한 정책적 지원 자체의 유형화를 시도하지 않고 중소기업 지원정책이라는 포괄적인 개념으로 설정한 연구들을 ‘포괄적’으로 명명하여 총 세 유형의 정책지원 간 전반적 효과크기 수준을 비교하였다.

[표 7]의 분석결과, 중소기업에 대한 기술혁신지원정책의 효과크기는 0.289로 중간 수준이었으며, 비기술혁신 분야(0.431)에 비하여 작은 수준이었다. 아울러 분야를 특정하지 않은 포괄적인 지원정책의 효과크기(0.336)에 비해서도 작은 수준으로 나타났다.

세 개 정책 유형별 효과크기는 모두 Q값이 크고 통계적으로 유의하였으며, I²값이 75%를 초과하여 모두 이질성이 큰 모형이었다. 하지만 모형 간의 이질성을 보여주는 Q값은 3.754로 작고 통계적으로 유의하지 않았는데, 이는 세 모형의 효과크기가 서로 이질적이지 않음을 의미한다. 즉 기술혁신지원정책은 다른 유형의 지원정책에 비하여 효과크기가 작으나, 통계적으로 유의한 수준의 차이는 아니라고 볼 수 있다.

[표 7] 메타분석 결과: 정책수단 유형별 중소기업 지원의 효과크기

모형	K	N	효과크기			모형 내 이질성		모형 간 이질성
			ES	-95%CI	+95%CI	Q	I ²	Q
< Overall >	34	10033	0.363***	0.247	0.468	437.851***	92.463	-
기술혁신	10	2490	0.289***	0.157	0.411	53.867***	83.292	3.754
비기술혁신	20	6050	0.431***	0.347	0.507	251.411***	92.443	
포괄적	4	1493	0.336**	0.135	0.511	96.557***	96.893	

주: * P<.05, ** P<.01, *** P<.001, K=효과크기 수, N=표본수, ES=효과크기, CI=신뢰구간, P=유의수준, Q=Q값, I²=I²값

세부 정책수단별 효과크기를 더욱 상세히 비교하기 위하여 [표 8]과 같이 효과크기를 산출하였다. 기술혁신 외에 효과크기를 2개 이상 갖는 정책수단으로는 정보, 수출, 제

조, 고용 및 인력 등 네 가지 유형이 식별되었고, 그 외에 유형을 구분하지 않은 포괄적 지원정책과 기타 지원정책¹²⁾을 추가하여 총 7개의 항목으로 구분하여 각각 효과크기를 산출하였다. 산출된 효과크기 순서대로 정책수단을 나열하면, 정보(0.523), 수출(0.447), 포괄적 지원(0.336), 기술혁신(0.272) 순으로 큰 효과크기를 갖는 것으로 나타났다. 즉 기술혁신지원은 제조(0.272), 고용·인력(0.259), 기타 지원정책(0.271)에 비하여 큰 효과크기를 가지나, 정보, 수출지원보다는 효과가 작은 정책수단이라고 평가할 수 있다. 정책수단은 긍정적 효과크기를 나타냈으며, 이러한 결과는 Cravo and Piza(2016)의 결과와 일맥상통한다.

모형 간 이질성을 보여주는 Q값은 11.242이고 P값이 0.081이므로 95% 수준에서 통계적으로 유의하지는 않지만, 90% 수준에서는 정책수단별 효과크기에 통계적으로 유의한 차이가 있다고도 볼 수 있다. 다만 이 분석모델에서 정보, 제조, 고용·인력 지원의 효과크기가 각각 2개뿐이므로 비교 가능성 측면에서 다소 한계가 있다는 점을 감안하면, 세부 정책수단 맥락에서 효과크기의 객관적 비교가 가능한 정책수단은 수출과 기술혁신인데, 이 경우 기술혁신은 수출에 비해 효과크기가 작다고 평가할 수 있다.

[표 8] 메타분석 결과: 세부 지원정책수단별 효과크기 비교

모형	K	N	효과크기			모형 내 이질성		모형 간 이질성
			ES	-95%CI	+95%CI	Q	I ²	Q
< Overall >	38	10501	0.353 ^{***}	0.236	0.460	470.593 ^{***}	92.138	-
정보	2	267	0.523 ^{***}	0.260	0.713	1.065	6.094	11.242
수출	14	3041	0.477 ^{***}	0.384	0.560	133.804 ^{***}	90.284	
포괄적	4	1493	0.336 ^{**}	0.141	0.506	96.557 ^{***}	96.893	
기술혁신	11	2653	0.272 ^{***}	0.149	0.387	58.856 ^{***}	83.009	
제조	2	234	0.272	-0.037	0.533	12.797 ^{***}	92.186	
기타 ¹⁾	3	2366	0.271 [*]	0.033	0.479	11.296 ^{**}	82.295	
고용·인력	2	447	0.259	-0.034	0.511	16.025 ^{***}	93.760	

주: 1) 기타 정책수단은 보증, 컨설팅, 교육

1. * P<.05, ** P<.01, *** P<.001, K=효과크기 수, N=표본 수, ES=효과크기, CI=신뢰구간, P=유의수준, Q=Q값, I²=I²값

12) 기타 정책수단은 보증, 컨설팅, 교육

구축된 데이터를 통해 비교가 가능한 두 개별적 정책수단인 수출과 기술혁신의 효과크기 차이를 더욱 면밀하게 검토하기 위하여 두 정책수단의 효과크기만을 비교하는 분석을 추가로 시도하였다. [표 9]에 따르면, 기술혁신지원의 효과크기는 0.272로, 수출지원(0.477)보다 작으며, 모형 간 이질성을 나타내는 Q값의 유의수준을 고려할 때, 두 정책수단의 효과성 차이는 통계적으로 유의하다.

[표 9] 메타분석 결과: 기술혁신 對 수출 효과크기 비교

모형	K	N	효과크기			모형 내 이질성		모형 간 이질성
			ES	-95%CI	+95%CI	Q	I ²	Q
< Overall >	25	5694	0.381**	0.164	0.562	291.717***	91.773	-
기술혁신	11	2653	0.272***	0.159	0.378	58.856***	83.009	8.837**
수출	14	3041	0.477***	0.392	0.554	133.804***	90.284	

주: * P<.05, ** P<.01, *** P<.001, K=효과크기 수, N=표본 수, ES=효과크기, CI=신뢰구간, P=유의수준, Q=Q값, I²=I²값

2. Q2: 연구 특성별 효과크기

연구 특성에 따른 효과크기 차이를 확인하기 위하여 연구의 가설검증 방법론, 발간연도를 기준으로 조절효과가 존재하는지 검증하였다. 먼저, [표 10]의 분석 방법론별 효과크기를 살펴보면, 구조방정식 기반의 실증분석 연구는 효과크기가 0.195로 다소 작은 수준이었고, 회귀분석 기반의 연구는 0.331로 중간 이상의 효과크기로 나타났다. 다만 두 모형 간 이질성을 나타내는 Q값은 1.792로 작은 편이며, 유의수준도 0.181로 통계적으로 유의하지 않았다. 즉 구조방정식 기반의 연구는 회귀분석을 활용한 연구에 비하여 평균적으로 효과크기가 작다고 볼 수 있으나 통계적으로 유의한 차이는 아니었다.

[표 10] 메타분석 결과: 가설검증 방법론별 효과크기

모형	K	N	효과크기			모형 내 이질성		모형 간 이질성
			ES	-95%CI	+95%CI	Q	I ²	Q
< Overall >	34	10033	0.372***	0.280	0.458	437.851***	92.463	-
구조방정식	11	4310	0.316***	0.195	0.427	71.943***	86.100	1.792
회귀분석	23	5723	0.409***	0.331	0.482	330.399**	93.341	

주: * P<.05, ** P<.01, *** P<.001, K=효과크기 수, N=표본 수, ES=효과크기, CI=신뢰구간, P=유의수준, Q=Q값, I²=I²값

다음으로, [표 11]에서 발간연도별로 효과크기를 비교해보면, 2000년대부터 10년 단위 총 세 구간으로 나누어 살펴본 결과 평균효과크기는 각각 0.333, 0.367, 0.432로 점차 증가하는 경향이 나타났다. 2000년대 연구는 중간 효과크기였고, 2020년대 들어 큰 효과크기에 가까워지는 양상이었다. 모형 간 이질성을 나타내는 Q값은 0.877로 작은 수준이며, 통계적으로 유의하지 않았다(P=0.645). 따라서 연대 구분에 따른 효과크기의 차이는 미미하다고 결론 내릴 수 있지만, 점증적인 효과크기의 추이는 중소기업 정책 전반의 효과성이 시간이 흐를수록 점차 개선되고 있음을 보여주는 긍정적 결과라고도 해석할 수 있다.

[표 11] 메타분석 결과: 발간연도별 효과크기

모형	K	N	효과크기			모형 내 이질성		모형 간 이질성
			ES	-95%CI	+95%CI	Q	I ²	Q
< Overall >	34	10033	0.379 ^{***}	0.314	0.441	437.851 ^{***}	92.463	-
2000년대	3	818	0.333 ^{**}	0.091	0.538	24.086 ^{***}	91.696	0.877
2010년대	23	7818	0.367 ^{***}	0.287	0.442	340.131 ^{***}	93.532	
2020년대	8	1397	0.432 ^{***}	0.297	0.550	35.001 ^{***}	80.000	

주: * P<.05, ** P<.01, *** P<.001, K=효과크기 수, N=표본 수, ES=효과크기, CI=신뢰구간, P=유의수준, Q=Q값, I²=I²값

V. 결론

1. 메타분석 결과의 요약 및 시사점

본 연구는 중소기업 지원정책의 유형별 효과성을 살펴보기 위하여 기존의 실증분석 선행연구 34건을 수집하여 상관계수 효과크기(r)를 기반으로 평균효과크기를 산출하는 메타분석을 시도하였다. 최대 10,501개 표본에 대한 메타분석 결과, 정책 유형으로서 기술혁신지원의 효과크기는 중간 수준이었으며, 기술혁신 외 지원이나 포괄적 지원정책보다 작은 효과로 나타났다. 세부 정책수단별로 비교하면 정보 및 수출 지원보다 작은 효과였고, 제조 및 고용·인력 지원보다 큰 효과였다. 활발한 연구가 이루어진 수출지원정책과 개별적으로 비교할 때, 기술혁신지원의 효과는 수출지원보다 통계적으로 유의한 수준으로 작았다.

정책수단 외에 효과크기의 차이를 가져오는 원인을 확인하기 위하여 연구특성 변수인 가설검증 방법론과 발간연도를 기반으로 효과크기의 차이를 분석하였다. 연구방법론 측면에서는 구조방정식 기반의 연구에 비하여 회귀분석 기반의 연구가 효과크기가 컸으나, 이 차이는 통계적으로 유의하지 않았다. 또한 발간연도별 효과크기에 대한 분석에서도 통계적으로 유의미한 차이가 관찰되지 않았으나, 2000년대 이후로 2020년대에 이르기까지 시기별 중소기업 지원정책의 평균효과크기 자체는 점증적으로 증가하는 추세가 나타났다.

이상의 분석결과를 통해 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 중소기업에 대한 기술혁신지원을 위한 재정적 투입 및 정책적 노력은 지속 증가하고 있으나, 그 효과성은 다른 지원정책과 비교할 때 상대적으로 낮은 것으로 나타나 지원효과 개선을 위한 노력이 필요하다. 본 연구의 메타분석 결과, 기술혁신지원정책의 효과는 기술혁신 외 지원정책의 평균, 기술혁신을 포함한 포괄적인 지원정책의 평균, 그리고 개별 정책수단으로서 수출지원보다 작은 효과크기로 나타났으므로, 그 원인을 면밀히 분석하여 개선방안을 도출할 필요가 있다.

둘째, 정책수단별 효과성에 기반한 중소기업 지원정책의 합리적인 포트폴리오를 개발하고 적용할 필요가 있다. 2022년 현재 중소기업 지원을 위한 다양한 정책수단을 통해 약 40.6조원의 공적 자금이 투입되고 있지만, 정책수단별 효과성에 기반한 중장기

포트폴리오는 체계적으로 수립·관리되지 않는 실정이다. 본 연구는 메타분석을 통해 정책수단별 평균적인 효과성의 크기를 체계적으로 비교할 수 있는 방법론적 가능성을 탐색함으로써 이러한 한계를 극복할 하나의 대안을 시사하였다. 비록 본 연구에서 수집된 효과크기의 수가 제한되어 비교가 가능한 수준의 정책수단별 유형화는 충분하게 이루어졌다고 보기 어려우나, 메타분석은 기존의 다양한 실증분석에서 제시한 정책수단별 효과성을 체계적으로 종합하여 비교할 수 있는 방법론이므로, 선행연구가 충분히 축적된다면 정책수단별 최적의 정책 포트폴리오 수립에 참고가 될 수 있다. 예컨대, 본 연구에서 기술혁신지원정책과 수출지원정책의 효과크기는 각각 0.272, 0.477로 나타나, 그 상대적 비율은 36.3 : 63.7로 환산할 수 있다. 현재 두 정책수단에 각기 투자되는 정부 프로그램의 정확한 재정 규모는 산정하기 어렵지만, 이 효과크기가 충분히 많은 연구를 통해 각각도로 검증된다는 전제 하에 이러한 상대적 효과크기를 적용한 중장기 투자 포트폴리오 설정도 가능할 것이다. 이러한 시도는 실증적 데이터에 기반하여 성과 기반 예산 시스템을 고도화하는 과정에서 하나의 대안적 방법론으로서 검토할 수 있다.

셋째, 중소기업 지원정책의 효과성에 관한 메타분석 결과, 개별 실증분석 연구의 연구방법론에 따른 효과크기의 차이가 통계적으로 유의한 수준으로 나타나지는 않았으나, 상당한 수준의 효과크기 차이가 식별된 것은 사실이므로 향후 관련 연구를 해석하는 과정에서 이 점을 충분히 고려할 필요가 있다. 그간 기업성과 관련 메타분석 선행연구에서 성과의 측정방법이 주관적·정성적일 경우(민용기·이철 2023; 김주일 외 2020), 동료평가를 거치지 않을 경우(김주일 외 2020), 1차 자료를 활용할 경우(민용기·이철 2023) 효과크기가 상대적으로 과대측정될 수 있음이 선행연구에서 밝혀졌지만, 회귀분석 연구가 구조방정식 기반의 실증분석에 비하여 더 큰 효과크기를 보고할 가능성은 본 연구가 처음으로 규명한 현상이다. 이러한 현상은 구조방정식 기반 연구의 특성상 탐색적 요인분석, 확인적 요인분석, 판별타당성분석 등을 단계적으로 거치면서 효과크기가 과대측정될 가능성이 사전에 일정 수준으로 정제되는 것을 하나의 원인으로 추정할 수 있지만, 정확한 사유에 대해서는 더욱 면밀한 통계학적 검토가 필요하다. 다만 학계에서는 회귀분석 기반의 연구가 구조방정식 기반의 연구에 비하여 평균적으로 효과크기를 과대평가할 수 있다는 점을 염두하고 관련 연구를 해석하거나 담론을 전개해나갈 필요가 있다.

2. 연구의 한계 및 방향

본 연구는 중소기업 지원정책의 유형별 효과성을 살펴보기 위하여 정책수단 유형별 효과크기를 체계적으로 종합 및 비교한 선도적인 메타분석 연구라는 점에 의의가 있으나, 다음과 같은 점에서 한계가 있다.

첫째, 연구결과의 객관성 담보 및 신뢰성 유지를 위하여 분석대상 문헌을 KCI 등재지 급으로 한정된 결과, 분석대상 문헌이 다소 부족하여 일반화된 논의를 제한하는 측면이 있다. 기술혁신지원정책에 초점을 맞추고 다른 정책수단의 효과성과 비교를 시도하였으나, 세분화된 정책수단들 가운데 학계에서 활발한 연구가 이루어진 수출지원정책 외에는 적절한 비교의 대상을 찾기 어려웠다. 또한 정책수단, 연구방법론, 발간연도 외에도 효과크기의 이질성을 가져올 수 있는 다른 조절변수들이 존재할 수 있으나, 본 연구에서 구축한 학술 DB의 범위 내에서는 정보가 부족하여 추가적 조절효과 검증이 곤란하였다. 향후 분석 데이터의 객관성 및 신뢰성을 다소 포기하더라도 등재지 외 범위까지 확대된 실증분석 연구의 수집을 통해 정책수단별 효과성을 더욱 광범위하게 비교하여 분석할 필요가 있다.

둘째, 본 연구는 중소기업 지원정책수단별 효과성에 대한 비교를 통해 최적의 재정 포트폴리오를 수립할 수 있을 가능성을 시사하지만, 현재 시점에서 정책수단별로 얼마나 투자가 이루어지고 있는지 현황을 보여주는 공식적 데이터는 확인할 수는 없었기에 그 시사점의 구체적인 환류가 제한적이다. 향후 정부가 제공하는 중소기업 지원사업 예산 현황 데이터를 정책수단별로 재구성하여 통계를 산출하고, 메타분석을 통해 산출된 정책수단별 효과크기를 정부 투자 방향의 가중치로 적용한다면 정부의 부문별 투자 수준에 대한 적정성 여부를 판단하는 하나의 탐색적 시도로서 의미 있는 결과가 도출될 수 있다.

[표 12] 메타분석 대상 문헌 코딩 테이블

연구	서브그룹	투입변수	투입_상세유형	산출변수	산출_상세유형	상관계수	Fisher's Z	N	방법론	연대구분
강만수·박상규(2014)	1	비기술혁신	보증	종합적 성과	기업성과	0.312	0.323	1873	구조	2010
	0	비기술혁신	(통합)	기술혁신성과	신제품성과	0.026	0.026	163	회귀	2010
강석민·서민교(2015)	1	기술혁신	기술혁신	기술혁신성과	신제품성과	0.099	0.100	163	회귀	2010
	2	비기술혁신	고용인력	기술혁신성과	신제품성과	0.061	0.061	163	회귀	2010
	3	비기술혁신	제조	기술혁신성과	신제품성과	0.041	0.041	163	회귀	2010
강오성·강홍훈(2021)	1	비기술혁신	수출	수출성과	수출성과	0.605	0.701	98	회귀	2020
	1	비기술혁신	수출	재무성과	재무성과	0.320	0.332	72	회귀	2010
권혁상·황두희(2019)	1	기술혁신	기술혁신	종합적 성과	경영성과	0.261	0.267	147	회귀	2010
	1	비기술혁신	수출	수출성과	수출성과	0.293	0.302	256	회귀	2010
김미영(2019)	1	기술혁신	기술혁신	기술혁신성과	기술성과	0.100	0.100	125	회귀	2010
	1	기술혁신	기술혁신	기술혁신성과	기술혁신	0.112	0.112	622	회귀	2000
김상오·윤선희(2014)	1	기술혁신	기술혁신	기술혁신성과	기술성과	0.075	0.075	101	구조	2020
김신영·조부연(2022)	1	기술혁신	기술혁신	수출성과	참가성과	0.507	0.559	346	회귀	2020
김용국·동화림(2020)	1	비기술혁신	수출	종합적 성과	기업성과	0.597	0.688	525	회귀	2010
김인권·허철무(2018)	1	포괄적	포괄적	종합적 성과	경영성과	0.145	0.146	422	구조	2010
김정일 외(2014)	1	비기술혁신	컨설팅	종합적 성과	수출성과	0.485	0.530	304	구조	2010
김진삼·김영식(2011)	1	비기술혁신	수출	수출성과	경영성과	0.428	0.457	284	구조	2020
김진욱·임성권(2020)	1	비기술혁신	고용인력	종합적 성과	경영성과	0.291	0.300	117	구조	2000
문희철·오현정(2009)	1	비기술혁신	수출	종합적 성과	경영성과	0.815	1.142	142	회귀	2010
문희철·조품(2013)	1	비기술혁신	수출	종합적 성과	경영성과	0.323	0.335	157	구조	2010
박순규·이홍배(2015)	1	기술혁신	기술혁신	종합적 성과	(종합)성과	0.355	0.371	156	구조	2020
박현용·한정휴(2020)	1	비기술혁신	수출	수출성과	기업국제화	0.250	0.255	211	회귀	2010
배영임(2015)	1	기술혁신	기술혁신	고용성과	고용성과					

연구	서브그룹	투입변수	투입_상세유형	산출변수	산출_상세유형	상관계수	Fisher's Z	N	방법론	연대구분
서란·최장우(2021)	1	비기술혁신	수출	수출성과	수출성과	0.313	0.324	213	회귀	2020
	0	기술혁신	기술혁신	(통합)	(통합)	0.388	0.409	621	회귀	2010
석봉인·한문성(2017)	1	기술혁신	기술혁신	기술혁신성과	혁신성과	0.542	0.607	621	회귀	2010
	2	기술혁신	기술혁신	재무성과	재무성과	0.233	0.237	621	회귀	2010
안윤지·박광호(2015)	1	포괄적	포괄적	수출성과	수출성과	0.100	0.100	521	구조	2010
	0	비기술혁신	수출	(통합)	(통합)	0.230	0.234	214	회귀	2010
양희순 외(2015)	1	비기술혁신	수출	재무성과	재무성과	0.326	0.338	214	회귀	2010
	2	비기술혁신	수출	전략성과	전략성과	0.134	0.135	214	회귀	2010
오상영 외(2009)	0	기술혁신	기술혁신	(통합)	(통합)	0.598	0.690	79	회귀	2000
	1	기술혁신	기술혁신	기술혁신성과	기술성과	0.556	0.627	79	회귀	2000
이진화(2015)	2	기술혁신	기술혁신	재무성과	경영성과	0.640	0.758	79	회귀	2000
	1	비기술혁신	수출	수출성과	수출성과	0.620	0.725	548	회귀	2010
이철승·고일상(2016)	1	비기술혁신	정보	종합적 성과	경영성과	0.473	0.514	196	구조	2010
	1	비기술혁신	수출	수출성과	수출성과	0.534	0.596	317	회귀	2010
전병영·홍길중(2015)	1	비기술혁신	수출	수출성과	수출성과	0.429	0.459	130	회귀	2010
	1	기술혁신	기술혁신	기술혁신성과	기술성과	0.310	0.321	248	회귀	2010
최동오·유천(2021)	1	비기술혁신	수출	종합적 성과	(종합)성과	0.594	0.684	128	회귀	2020
	0	비기술혁신	(통합)	종합적 성과	기여만족도	0.484	0.529	71	회귀	2020
최정미·김장훈(2023)	1	비기술혁신	제조	종합적 성과	기여만족도	0.507	0.559	71	회귀	2020
	2	비기술혁신	교육	종합적 성과	기여만족도	0.368	0.386	71	회귀	2020
현승용 최윤석(2013)	3	비기술혁신	정보	종합적 성과	기여만족도	0.578	0.659	71	회귀	2020
	1	기술혁신	기술혁신	기술혁신성과	혁신성과	0.412	0.438	179	구조	2010
황수정 신진교(2015)	1	포괄적	포괄적	기술혁신성과	기술혁신성과	0.369	0.387	173	회귀	2010
	1	포괄적	포괄적	기술혁신성과	기술혁신성과	0.218	0.222	274	회귀	2010

참고문헌

- 강만수·박상규, “지역신용보증재단의 금융서비스 프로세스 연구: 소기업·소상공인 보증 수혜업체를 중심으로,” 「중소기업연구」 제36권 제4호, 한국중소기업학회, 2014, 215~234쪽.
- 강석민·서민교, “신제품 성과에 미치는 정부지원의 영향에 관한 실증연구: 흡수역량의 효과,” 「산업경제연구」 제28권 제1호, 한국산업경제학회, 2015, 269~283쪽.
- 강오성·장흥훈, “전라남도 강소기업 수출지원과 수출증대에 관한 실증적 연구,” 「통상정보연구」 제23권 제1호, 한국통상정보학회, 2021, 25~47쪽.
- 과학기술정보통신부·한국과학기술기획평가원, 「2021년도 국가연구개발사업 조사·분석 보고서」, 기관 2022-001, 한국과학기술기획평가원, 2022.
- 권영욱·남경두·임철석, “대일수출 중소기업의 인터넷 무역마케팅 활용 성과에 관한 실증연구,” 「관세학회지」 제12권 제1호, 한국관세학회, 2011, 377~400쪽.
- 권혁상·황두희, “정부 R&D지원사업이 중소기업 성과에 미치는 영향 분석: 정보비대칭성의 매개효과를 중심으로,” 「기술혁신학회지」 제22권 제6호, 한국기술혁신학회, 2019, 1107~1137쪽.
- 김미영, “수출지원정책 참여기업의 특성과 서비스품질 만족도가 수출성과에 미치는 영향에 관한 연구,” 「한국행정논집」 제31권 제4호, 한국정부학회, 2019, 759~782쪽.
- 김상오·윤선희, “중소기업의 경영환경이 기술성과에 미치는 영향에 관한 연구: 기술혁신역량의 매개효과를 중심으로,” 「상업교육연구」 제28권 제5호, 한국상업교육학회, 2014, 279~298쪽.
- 김선영·이병헌·차종석, “출연연 기술협력과 고몰입 HRM 시스템이 중소기업의 기술혁신성과에 미치는 영향,” 「중소기업연구」 제31권 제3호, 한국중소기업학회, 2009, 93~111쪽.
- 김성식·전병훈·윤성임, “창업지원정책이 창업성과에 미치는 영향에 관한 메타분석,” 「벤처창업연구」 제15권 제6호, 한국벤처창업학회, 2020, 95~114쪽.
- 김신영·조부연, “기업이 인지한 인프라 및 네트워크 지원이 신제품 개발 성과에 미치는 영향: 신제품 개발 역량의 매개효과를 중심으로,” 「표준인증안전학회지」 제12권 제2호, 표준인증안전학회, 2022, 77~100쪽.

- 김용겸, “우리나라의 경영학 관련 주요 학회지에 게재된 메타분석 연구현황,” 「대한경영학회지」 제23권 제4호, 대한경영학회, 2010, 1833~1858쪽.
- 김용국·동학림, “해외전시회 품질특성이 재참가의도에 미치는 영향: 참가성과의 매개효과 및 정책지원의 조절효과를 중심으로,” 「벤처창업연구」 제15권 제2호, 한국벤처창업학회, 2020, 235~251쪽.
- 김인권·허철무, “중소기업의 사업다각화가 기업성과에 미치는 영향: 지각가능성(정책금융, 경영지원)의 조절효과를 중심으로,” 「벤처창업연구」 제13권 제4호, 한국벤처창업학회, 2018, 129~137쪽.
- 김정일·유연우·김상봉, “중소기업 컨설팅 수진기업의 정책 만족도에 미치는 영향에 관한 실증연구,” 「유통경영학회지」 제17권 제6호, 한국유통경영학회, 2014, 81~94쪽.
- 김주일, “직접지원 vs 간접지원: 중소기업 R&D투자 촉진을 위한 정책조합 모색,” 「기술혁신연구」 제27권 제1호, 한국기술혁신학회, 2019, 1~43쪽.
- 김주일·김민서·박혜수, “기술혁신의 요인과 성과에 관한 메타분석: 우리나라 중소기업에 관한 실증분석 연구를 대상으로,” 「중소기업연구」 제42권 제2호, 한국중소기업학회, 2020, 43~67쪽.
- 김진삼·김영식, “중소기업의 수출지원제도 인지 및 활용과 수출성과의 실증분석: 경북지역 중심으로,” 「관세학회지」 제12권 제1호, 한국관세학회, 2011, 351~375쪽.
- 김진욱·원성권, “정부지원정책과 교육훈련제도가 소기업 만족도 및 성과에 미치는 영향: 현업적용도와 다중집단분석을 중심으로,” 「상업교육연구」 제34권 제3호, 한국상업교육학회, 2020, 27~52쪽.
- 김호·김병근, “정부보조금의 민간R&D투자에 대한 관계: 계량경제학적 문헌에 대한 메타회귀분석,” 「기술혁신연구」 제19권 제3호, 한국기술혁신학회, 2011, 141~174쪽.
- 문희철·오현정, “중소기업 수출지원제도의 인지도와 활용도가 수출성과에 미치는 영향,” 「중소기업연구」 제31권 제2호, 한국중소기업학회, 2009, 295~316쪽.
- 문희철·조품, “한국 중소기업의 uTradeHub 활용 및 성과 결정요인에 관한 실증적 연구,” 「통상정보연구」 제15권 제1호, 한국통상정보학회, 2013, 333~356쪽.
- 민용기·이철, “한국 기업의 수출성과 결정요인에 관한 메타분석: 중소기업을 중심으로,” 「국제경영연구」 제34권 제1호, 한국국제경영학회, 2023, 27~63쪽.

- 박노옥 외, 「중소기업 지원 재정사업 성과평가」, 연구보고서 16-12, 한국조세재정연구원, 2016.
- 박순규·이홍배, “R&D 지원 유용성 인지, 기술혁신 및 사업화역량 관계에 있어서 진성 리더십의 조절효과,” 「산업경제연구」 제28권 제1호, 한국산업경제학회, 2015, 501~527쪽.
- 박항식·김치용·이영수, “연구개발투자 관련 연구의 메타분석,” 「질서경제저널」 제19권 제2호, 한국질서경제학회, 2016, 23~42쪽.
- 박현용·한정휴, “한국 수출지원 정책이 중소기업 국제화에 미치는 효과분석: 수출정보 내재화 역량의 매개효과를 중심으로,” 「국제지역연구」 제24권 제2호, 국제지역학회, 2020, 155~180쪽.
- 배영임, “중소기업 R&D활동이 고용창출에 미치는 영향에 관한 연구: 정부R&D지원의 조절효과를 중심으로,” 「벤처창업연구」 제10권 제3호, 한국벤처창업학회, 2015, 75~83쪽.
- 서란·최장우, “중소기업 수출지원제도의 활용성과에 관한 연구,” 「통상정보연구」 제23권 제2호, 한국통상정보학회, 2021, 45~72쪽.
- 석봉인·한문성, “정부의 기술개발지원제도 효용성이 중소기업의 기술사업화 성과 및 경영성과에 미치는 영향,” 「글로벌경영학회지」 제14권 제1호, 글로벌경영학회, 2017, 229~250쪽.
- 안윤지·박광호, “수출지속 중소기업의 수출역량이 수출성과에 미치는 영향: 수출시장지향적 활동, 지원정책 활용수준의 매개효과를 중심으로,” 「중소기업연구」 제37권 제4호, 한국중소기업학회, 2015, 23~56쪽.
- 양희순·진병호·정소원, “자사브랜드 수출 중소기업의 내부역량이 수출성과에 미치는 영향: 정부지원제도의 조절효과 분석,” 「중소기업연구」 제37권 제2호, 한국중소기업학회, 2015, 43~68쪽.
- 열린재정, 중앙정부 총지출, 2024. <www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/us/UOPKOUSA09, 접속: 2024. 4. 19.>
- 오상영·홍현기·전제란, “정부의 중소기업 지원정책과 기업성과의 상관성 분석,” 「한국산학기술학회논문지」 제10권 제7호, 한국산학기술학회, 2009, 1696~1701쪽.
- 오세나·김향미·이삼열, “중소기업 지원사업의 정책수단 조합특성별 효율성 비교 분석,” 「한국혁신학회지」 제14권 제2호, 한국혁신학회, 2019, 33~75쪽.
- 이지훈, 「사회과학의 메타분석방법론」, 충북대학교출판부, 1993.

- 이진화, “정책서비스 품질이 중소기업 해외마케팅 성과에 미치는 영향: 기업 해외마케팅 역량의 조절효과를 중심으로,” 「상품학연구」 제33권 제5호, 한국상품학회, 2015, 11~21쪽.
- 이철승·고일상, “중소기업을 위한 정보서비스의 효과성이 정보지향성과 기업성과에 미치는 영향,” 「Entrue Journal of Information Technology」 제15권 제2호, 엘지씨앤에스, 2016, 35~51쪽.
- 이효, “지방자치단체 성과예산제도의 도입 쟁점 및 정책방향,” 「지방자치 FOCUS」 제93호, 한국지방행정연구원, 2015.
- 이희용·윤정현·여택동, “중소기업의 국제화 결정요인이 국제화 성과에 미치는 영향: 대구·경북지역의 수출중소기업을 중심으로,” 「통상정보연구」 제13권 제4호, 한국통상정보학회, 2011, 435~462쪽.
- 임성일·이효, 「성과관리와 사업예산제도의 연계 강화」, 한국지방행정연구원, 2015.
- 전병영·홍길종, “무역금융제도가 수출기업에 미치는 영향에 관한 연구,” 「통상정보연구」 제17권 제4호, 한국통상정보학회, 2015, 229~249쪽.
- 전영준·남태우, “중소기업 세금감면의 기술혁신 성과: 기업가정신의 매개효과 분석,” 「사회과학연구」 제26권 제4호, 사회과학연구원, 2019, 243~274쪽.
- 정근주·원이중, “우리나라 중소기업지원정책의 효과에 대한 메타연구,” 「중소기업연구」 제45권 제2호, 한국중소기업학회, 2023, 31~58쪽.
- 조재훈, “메타분석의 이론과 실제,” 「Journal of Rhinology」 제27권 제2호, 대한비과학회, 2020, 83~89쪽.
- 중소기업중앙회, 「2021년 중소기업 위상지표」, 중소기업중앙회, 2021.
- 중소벤처기업부, 중소기업지원사업 현황, 공공데이터포털, 2023a. <www.data.go.kr/data/15048451/fileData.do, 접속: 2023. 6. 15.>
- _____, 「2023년도 중소벤처기업 지원사업」, 중소벤처기업부, 2023b.
- 최동오·유천, “중소기업 수출지원제도가 수출성과에 미치는 영향에 관한 연구: 광주 전남지역을 중심으로,” 「e-비즈니스연구」 제22권 제3호, 국제e-비즈니스학회, 2021, 187~198쪽.
- 최정미·김장훈, “기술사업화 역량이 중소기업 지원정책 성과에 미치는 영향에 관한 연구: 지원정책 선호도의 조절효과 분석,” 「e-비즈니스연구」 제24권 제2호, 국제e-비즈니스학회, 2023, 43~58쪽.

- 현승용·최윤석, “기술혁신형 중소기업의 기업특성과 기술혁신성에 따른 R&D 성과에 관한 연구,” 「중소기업연구」 제35권 제4호, 한국중소기업학회, 2013, 193~215쪽.
- 황수정·신진교, “대구·경북 중소기업 기술혁신 결정요인의 독립효과와 조절효과에 관한 실증연구,” 「중소기업연구」 제37권 제3호, 한국중소기업학회, 2015, 25~52쪽.
- _____, “상황요인과 기술혁신: 내부요인의 조절효과,” 「인적자원개발연구」 제20권 제3호, 한국인적자원개발학회, 2017, 103~129쪽.
- Audretsch, D. B., “The Dynamic Role of Small Firms: Evidence from the U.S.,” *Small Business Economics*, vol.18, 2002, pp.13-40.
- Baumol, W. J., Panzar, J. C., and Willig, R. D., *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, 1982.
- Baumol, W. J., *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*, Princeton University Press, 2002.
- Borenstein, M. et al., *Introduction to Meta-Analysis*, John Wiley and Sons, 2009.
- Bowen, F. E., Rostami, M., and Steel, P., “Timing is Everything: A Meta-analysis of the Relationships between Organizational Performance and Innovation,” *Journal of Business Research*, vol.63 no.11, 2010, pp.1179-1185.
- Büschgens, T., Bausch, A., and Balkin, D. B., “Organizational Culture and Innovation: A Meta-Analytic Review,” *Journal of Product Innovation Management*, vol.30 no.4, 2013, pp.763-781.
- Camisón-Zornoza, C. et al., “A Meta-analysis of Innovation and Organizational Size,” *Organization Studies*, vol.25 no.3, 2004, pp.331-361.
- Cho, H. J., and Pucik, V., “Relationship between Innovativeness, Quality, Growth, Profitability, and Market Value,” *Strategic Management Journal*, vol.26 no.6, 2005, pp.555-575.
- Cohen, J., *Statistical Power Analysis for the Behavioral Science (2nd eds.)*, Lawrence Erlbaum Associates, 1988.
- Cooper, H., *Research Synthesis and Meta-analysis: A Step-by-Step Approach*, SAGE Publication, 2010.
- Cravo, T. A., and Piza, C., “The Impact of Business Support Services for Small and Medium Enterprises on Firm Performance in Low-and Middle-Income Countries,” *Policy Research Working Paper*, 7664, World Bank Group, 2016.

- Damanpour, F., "Organizational Innovation: A Meta-analysis of Effects of Determinants and Moderators," *Academy of Management Journal*, vol.34 no.3, 1991, pp.555-590.
- Evanschitzky, H. et al., "Success Factors of Product Innovation: An Updated Meta-Analysis," *Journal of Product Innovation Management*, vol.29 no.S1, 2012, pp.21-37.
- Feng, C., Ma, R., and Jiang, L., "The Impact of Service Innovation on Firm Performance: A Meta-analysis," *Journal of Service Management*, vol.32 no.3, 2021, pp.289-314.
- Hedges, L. V., and Olkins, I., *Statistical Methods for Meta-Analysis*, Academic Press, 1985.
- Henard, D. H., and Szymanski, D. M., "Why Some New Products are More Successful than Others," *Journal of Marketing Research*, vol.38 no.3, 2001, pp.362-375.
- Higgins, J. P. T. et al., "Measuring Inconsistency in Meta-analyses," *BMJ*, vol.327 no.7414, 2003, pp.557-560.
- Howlett, M., "Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice", *Policy and Society*, vol.23 no.2, 2004, pp.1-17.
- Hua, S. Y., and Wemmerlöv, U., "Product Change Intensity, Product Advantage, and Market Performance: An Empirical Investigation of the PC Industry," *Journal of Product Innovation Management*, vol.23 no.4, 2006, pp.316-329.
- Hunter, J. E., and Schmidt, F. L., *Methods of Meta-Analysis: Correcting Error and Bias in Research Findings (2nd eds.)*, Sage, 2004.
- Jalonen, H., "The Uncertainty of Innovation: A Systematic Review of the Literature," *Journal of Management Research*, vol.4 no.1, 2012, pp.1-47.
- Kay, N., "The R&D Function: Corporate Strategy and Structure," in Dosi, G., Freeman, C., Nelson, R., Silverberg, G., and Soete, L.(eds.), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publishers, 1988, pp.282-294.
- Kimhi, A., "Entrepreneurship and Income Inequality in Southern Ethiopia," *Small Business Economics*, vol.34 no.1, 2010, pp.81-91.
- Li, J., Li, X., and Gao, P. B., "A Meta-analysis of the Relationship between Service Innovation and Firm Performance," *6th International Conference on Management Science and Management Innovation (MSMI 2019)*, vol.84, Advances in Economics, Business and Management Research, 2019, pp.256-261.
- Mandal, S., and Sharma, D., "Antecedents and Consequences of Product Innovation: A Meta-analytic Review," *Working Paper*, no.2016-03-47, Indian Institute of Management Ahmedabad, 2016.

- Mason, C., and Brown, R., "Entrepreneurial Ecosystems and Growth-Oriented Enterprises: Background Paper Prepared for the Workshop Organised by the OECD LEED Programme and the Dutch Ministry of Economic Affairs," Discussion Paper, OECD, 2014.
- Mendoza, M. L., "Innovation Across Types of Organization: A Meta-analysis," *Suma de Negocios*, vol.6 no.13, 2015, pp.108-113.
- Montoya-Weiss, M. M., and Calantone, R. "Determinants of New Product Performance: A Review and Meta-Analysis," *Journal of Product Innovation Management*, vol.11 no.5, 1994, pp.397-417.
- Mueller, V., Rosenbusch, N., and Bausch, A., "Success Patterns of Exploratory and Exploitative Innovation: A Meta-Analysis of the Influence of Institutional Factors," *Journal of Management*, vol.39 no.6, 2013, pp.1606-1636.
- Nguyen, T. P. T., Huang, F., and Tian, X., "A Meta-analysis of the Impact of Open Innovation on Performance," *Journal of Management and Organization*, First View, 2021, pp.1-18.
- Nutt, P. C., and Backoff, R. W., *Strategic Management of Public and Third Sector Organization: A Handbook for Leaders*, Jossey-Bass., 1992.
- OECD, *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*, OECD Publishing, 2018.
- Pattikawa, L. H., Verwaal, E., and Commandeur, H. R., "Understanding New Product Project Performance," *European Journal of Marketing*, vol.40 no.11/12, 2006, pp.1178-1193.
- Peterson, R. A., and Brown, S. P., "On the Use of Beta Coefficients in Meta-Analysis," *Journal of Applied Psychology*, vol.90 no.1, 2005, pp.175-181.
- Pindyck, R. S., and Rubinfeld, D. L., *Microeconomics (8th eds.)*, Pearson Education, 2014.
- Prajogo, D. I., "The Relationship between Innovation and Business Performance: A Comparative Study between Manufacturing and Service Firms," *Knowledge and Process Management*, vol.13 no.3, 2006, pp.218-225.
- Price, R. M., "Technology and Strategic Advantage," *California Management Review*, vol.38 no.3, 1996, pp.38-56.
- Roberts, P. W., "Product Innovation, Product-market Competition and Persistent Profitability in the US Pharmaceutical Industry," *Strategic Management Journal*, vol.20 no.7, 1999, pp.655-670.
- Robinson, M., *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, IMF, 2007.

- Robinson, M., and Last, D., "A Basic Model of Performance-Based Budgeting," *TNM/09/01*, International Monetary Fund, 2009.
- Romer, P. M., "Endogenous Technological Change," *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol.98 no.5, 1990, pp.71-102.
- Porter, M. E., *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, 1990.
- Rosário, C., Varum, C., and Botelho, A., "Impact of Public Support for Innovation on Company Performance: Review and Meta-Analysis", *Sustainability*, vol.14, 4731, 2022, su14084731.
- Rosenbusch, N., Brinckmann, J., and Bausch, A., "Is Innovation Always Beneficial? A Meta-analysis of the Relationship between Innovation and Performance in SMEs," *Journal of Business Venturing*, vol.26 no.4, 2011, pp.441-457.
- Rosenthal, R., "The File Drawer Problem and Tolerance for Null Results," *Psychological Bulletin*, vol.86 no.3, 1979, pp.638-641.
- Salavou, H., "Profitability in Market-Oriented SMEs: Does Product Innovation Matter?," *European Journal of Innovation Management*, vol.5 no.3, 2002, pp.164-171.
- Sarooghi, H., Libaers, D., and Burkemper, A., "Examining the Relationship between Creativity and Innovation: A Meta-analysis of Organizational, Cultural, and Environmental Factors," *Journal of Business Venturing*, vol.30 no.5, 2015, pp.714-731.
- Schick, A., "The Metamorphoses of Performance Budgeting" *OECD Journal on Budgeting*, vol.13 no.2, 2014, pp.49-79.
- Shah, A., and Shen, C., "Local Budgeting" In Shah, A.(eds.), *Citizen Centric Performance Budgeting at the Local Level, Public Sector Governance and Accountability Series*, The World Bank, 2007, pp.151-178.
- Song, M. et al., "Success Factors in New Ventures: A Meta-analysis," *Journal of Product Innovation Management*, vol.25 no.1, 2008, pp.7-27.
- Stanley, T. D., "What from Chaff: Meta-analysis as Quantitative Literature Review," *Journal of Economic Perspectives*, vol.15 no.3, 2001, pp.131-150.
- Storey, C. et al., "Success Factors for Service Innovation: A Meta-Analysis," *Journal of Product Innovation Management*, vol.33 no.5, 2015, pp.527-548.
- Vincent, L. H., Bharadwaj, S. G., and Challagalla, G. N., "Does Innovation Mediate Firm Performance?: A Meta-Analysis of Determinants and Consequences of Organizational Innovation," *TI:GER Student Working Papers*, no.6, Georgia Institute of Technology, 2004.

Zheng, L., and Iatridis, K., “Friends or Foes? A Systematic Literature Review and Meta-analysis of the Relationship Between Eco-innovation and Firm Performance,” *Business Strategy and the Environment*, vol.31 no.4, 2022, pp.1838-1855.

Zou, T., Ertug, G., and George, G., “The Capacity to Innovate: A Meta-analysis of Absorptive Capacity,” *Innovation: Organization & Management*, vol.20 no.2, 2018, pp.87-121.

Is the Government's Technology Innovation Support Policy for SMEs More Effective Than Other Policy Measures? : A Comparison of Effectiveness Through Meta-analysis*

Juil Kim** Yi-Joong Won*** Geun-Ju Jung****

Abstract

With SMEs playing a significant role in employment and economic growth in Korea, they hold a crucial position in policy considerations. Consequently, the government has actively implemented various policies to support SMEs growth. Among these policies, support for technological innovation is recognized as vital for addressing market failures. However, there is a lack of systematic and comprehensive comparisons between the effectiveness of technological innovation support and other policy measures. To address this gap, this study employs a meta-analysis to compare the effect sizes of different policy instruments supporting SMEs. The aim is to establish an optimal portfolio of SMEs support policies by evaluating their effectiveness from a performance-based budgeting perspective. The meta-analysis includes 34 domestic publications and a sample size of 10,501. The findings indicate that the effect of technology innovation support is smaller compared to support for other sectors or comprehensive support that does not specify any particular field. Therefore, it is essential to identify improvement measures by analyzing factors contributing to the relatively smaller effect of technological innovation support. Furthermore, efforts should be made to construct an optimal policy portfolio based on performance-based budgeting, requiring additional verification of the effects of each policy instrument.

□ Keywords: Small and Medium Sized Enterprises, SMEs Policy, Meta-analysis, Technological Innovation, Performance-Based Budgeting

* This paper is a revised and supplemented version of a draft presented at the 2023 Fall Conference of the Korea Technology Innovation Society (held on November 3). The content of this study does not reflect the official views of the affiliated institutions of the authors

** First Author, Junior Administrator, Korea Institute of S&T Evaluation and Planning (KISTEP).

*** Co-Author, Ph.D. Student, Department of Economics, Graduate School, Sungkyunkwan University.

**** Co-Author, Researcher, The Board of Audit and Inspection of Korea

저출산 대책은 왜 실패했는가?

김지영*

국문초록

본 연구는 저출산을 혼인 지연, 혼인 감소, 출산 감소, 수도권 인구집중 등 4개 정책문제 유형으로 세분화하고, 사회문제와 정책의제를 각각 실체적 정책문제, 인지적 정책문제로 재정의한 뒤 차수별 저출산·고령사회 기본계획의 실체적·인지적 정책문제와 정책도구를 4개 정책문제 유형에 따라 분류했다. 이를 통해 실체적·인지적 정책문제와 정책도구의 흐름을 살펴봤다.

분석 결과, 제2차 종합계획 수립기까지 혼인 지연, 출산 감소에 한정됐던 실체적 정책문제가 제3차 기본계획 수립기 이후 혼인 감소, 수도권 인구집중까지 확대됐으나, 두 문제는 인지적 정책문제와 정책도구에 반영되지 않았다. 또한 실체적 정책문제와 무관하게 모든 기본계획에서 출산 감소에 대응한 정책도구 비중이 절반을 넘었으며, 4개 정책문제와 관련성이 떨어지는 정책도구가 전체 정책도구에서 상당한 비중을 차지했다.

앞으로 수립될 제5차 저출산·고령사회 기본계획에서 혼인 감소와 수도권 인구집중을 정책문제로 인지하고, 이에 대응한 정책도구를 개발할 필요가 있다. 근본적으로는 인지적 정책문제와 정책도구의 흐름이 실체적 정책문제의 경로에서 이탈하는 구조적 문제의 원인을 파악해 개선해야 할 것이다.

□ 주제어: 저출산, 정책의제, 정책도구

투고일: 2024. 5. 3. 수정일: 2024. 6. 6. 게재확정일: 2024. 6. 13.

* 이투데이 인구정책전문기자, 충남대학교 국가정책대학원 박사과정 수료 (jye@etoday.co.kr)

I. 서론

합계출산율¹⁾은 1983년 2.06명을 기록해 처음으로 대체출산율(2.1명)을 밑돌았다. 2002년에는 1.18명을 기록해 초저출산 국가에 진입했다(KOSIS). 정부는 2005년 저출산·고령화 문제를 국가적 정책의제로 설정하고, 합계출산율이 1.08명까지 떨어진 2005년 「저출산·고령사회기본법」을 제정해 대통령 직속 저출산·고령사회위원회를 출범했다(변수정 외 2018).²⁾

이후 저출산·고령사회위원회는 법령에 따라 5년마다 저출산·고령사회 기본계획을 수립하고 있다. 2006년 제1차 종합계획(2006~2010년) 수립을 시작으로 2008년 제1차 종합계획 보완판, 2010년 제2차 종합계획(2011~2015년), 2015년 제3차 종합계획(2016~2020년), 2019년 제3차 종합계획 수정안, 2020년 제4차 종합계획(2021~2025년)을 수립했다. 이런 노력에도 2023년 합계출산율은 0.72명까지 감소했다. 2015년 이후 한 차례 반등도 없이 감소세를 지속하고 있다.

국가적 저출산 대응에도 불구하고 제3차 기본계획 수립기 이후 합계출산율이 급감한 원인으로는 급격한 사회·경제구조 변화와 비효율적 정책도구가 지목된다.

사회·경제구조 관점에서는 대체로 1990년대 이후 가족관·자녀관 등 정통적 가치관 약화, 여성 경제활동 증가, 자녀 교육비 증가, 주택 마련 등 경제적 부담, 일·가정 양립 곤란, 육아 인프라 및 인적자원 부족, 유·사산과 불임 증가, 고용 불안정, 성 불평등, 경쟁심리·과잉과시 풍토가 저출산의 원인으로 제시됐다(이삼식 2006; 손승영 2005; 염영배 외 2011; 김승권 2004; 변수정 2017; 이상림 2018; 임지영 2022).

정책도구와 관련해서는 저출산 대책이 재생산권을 인정하지 않고 있다거나(김영미 2018), 정책목표와 정책수단 간 합리성이 떨어진다고(김영록 외 2016), 단기적 성과 위주의 정책에 집중됐다는(김우수 2008) 등의 비판이 제기됐다. 정성호(2012), 이희주 외(2021) 등은 저출산 대책이 결혼·출산계획에 긍정적인 영향을 미치지 못했다고 지적했다. 정책대상을 구분하지 않은 일률적 정책도구 개발을 원인으로 지목했다.

사회문제 해결을 목적으로 한 정책을 적절하게 평가하려면 사회문제가 정책의제 형

1) 여성 1명이 가임기(15~49세) 낳을 것으로 예상되는 출생아 수

2) 2008년 보건복지가족부 장관 산하 위원회로 격하됐으나, 2012년 다시 대통령 직속 위원회가 됐다.

성, 정책도구 개발로 이어지는 흐름을 살펴볼 필요가 있다. 정책의 산출은 사회문제를 어떻게 정의하느냐, 어떤 사회문제를 정책문제로 채택하느냐에 따라 달라지기 때문이다. 다만 사회문제 관점의 연구와 정책도구 관점의 연구는 상호 분절적으로 이뤄졌다. 연구자들은 저마다의 기준으로 문제를 정의하거나 정책도구를 분류·평가했다. 특히 사회문제가 정책도구 개발로 이어지는 중간단계로서 정책의제에 관한 관심이 미흡했다. 이로 인해 급격한 사회·경제구조 변화가 왜 효과적인 정책 개발로 이어지지 않았는지에 대해 명확히 설명되지 않고 있다.

본 연구는 정책과정 측면에서 저출산 대책을 평가하고자 한다. 출산·고령사회 기본계획 차수별로 사회문제를 분류하고, 어떤 사회문제가 정책의제로 채택됐는지 살펴본다. 또한 정책의제가 정책도구 개발에 어떤 영향을 미쳤는지 파악한다.

II. 기존 연구와의 관계

1. 저출산·고령사회 기본계획의 흐름

정부는 제1차 저출산·고령사회 종합계획에서 결혼연령 상승에 따른 가임기간 단축과 난임·불임 증가, 출산 부담 가중을 출생아 수 감소의 원인으로 봤다. 결혼연령 상승의 배경으로는 소득·고용 불안과 일·가정 양립 곤란, 자녀 양육 부담 증가를 지목했다. 가치관 변화도 저출산의 원인 중 하나로 봤다. 정부는 출산·양육의 방해요인을 제거하는데 집중했다. 정책과제로 보육·교육비 지원을 확대하고, 보육·돌봄 기반을 확충하기로 했다. 다자녀 가구에는 세제지원과 사회보험료 경감, 주택 청약·대출 우대 등 혜택을 제공했다. 육아휴직 등 모성보호제도 활성화와 경력단절여성 재취업 지원, 성차별 해소도 과제로 내놨다(저출산·고령사회위원회 2006).

정부는 제2차 종합계획에서 제1차 종합계획의 골격을 유지하면서 보육·교육비 지원과 보육·돌봄 기반, 모성보호제도를 강화했다(저출산·고령사회위원회 2010).

합계출산율은 저출산·고령사회위원회가 출범한 2005년 1.09명에서 제2차 종합계획 이행기 마지막 해인 2015년 1.24명으로 0.15명 증가했다. 추세적인 가임여성(15~49세) 감소로 혼인 건수가 감소하였음에도 합계출산율과 출생아 수는 소폭 회복됐다.

저출산·고령사회 기본계획의 패러다임은 박근혜 정부가 수립한 제3차 기본계획에서 급격히 바뀌었다. 정부는 합계출산율이 10년 이상 1.3명³⁾을 밑도는 상황을 탈피하려면 단기적 출산율 제고보다 근본적인 처방이 필요하다고 봤다. 이에 생산가능인구 정점을 지나는 제3차 기본계획(2016~2020년) 이행기를 저출산 극복의 전기로 만든다는 목표로 저출산 요인을 소득·고용, 일·가정 양립, 자녀 양육 등 미시적 문제에서 경제, 교육, 노동시장, 지역사회, 문화, 가족 등 거시적 문제로 확장했다. 이를 바탕으로 기존에 강조됐던 보육·돌봄 기반 확충, 모성보호제도 활성화 등 기혼 가구 대상 정책과제 비중을 줄이고, 청년 취업·자산형성 지원, 노동시장 유연화 등 만혼·비혼 대응 정책과제 비중을 늘렸다. 정책 유형은 제도를 개편하거나 비용을 지원하는 방식에서 사회적 인식을 개선하는 방식으로 전환했다(저출산·고령사회위원회 2015).

3) 일반적으로 합계출산율이 1.3명 미만이면 초저출산 국가로 분류된다.

문재인 정부 집권기에는 제3차 기본계획 수정과 함께 저출산 대응의 패러다임이 다시 전환점을 맞았다. 정부는 저출산·고령사회 기본계획의 패러다임을 ‘모든 세대의 삶의 질 제고’, ‘계층·성·세대 간 통합·연대 등 포용’으로 전환하고, 삶의 질 개선과 성평등 확립에 역량을 집중했다(저출산·고령사회위원회 2019). 이어 제4차 기본계획(2021~2025년)에서 청년 취업·자산형성 지원, 성평등, 소득·주거 지원 등 과제 비중을 대폭 확대했다(저출산·고령사회위원회 2020).⁴⁾

이런 패러다임 전환에도 불구하고 제3차 기본계획 수립 이후 합계출산율은 한 차례의 반등도 없이 감소세를 지속하고 있다. 2018년 0.98명을 기록하며 1명을 밑돈 데 이어 2023년에는 0.72명까지 떨어졌다(KOSIS).

2. 저출산 대책에 관한 선행연구

많은 연구는 사회문제로서 저출산을 바라봤다. 손승영(2007)은 우리나라의 인구구조 변동을 4단계로 구분했는데, 1998년 이후 저출산이 사회문제로 규정됐다고 봤다.

이삼식(2006)은 결혼·출산에 영향을 미치는 경제·사회·문화적 요인으로 가족관·자녀관 등 정통적 가치관 약화, 자녀 교육비 증가, 주택 마련 등 경제적 부담, 일·가정 양립의 곤란, 육아 인프라 및 인적자원 부족, 유·사산 및 불임 증가, 고용 불안정을 꼽았다. 손승영(2005)은 수도권 거주 20세 이상 성인 80명을 대상으로 심층 면접을 진행해 가족 가치관 관련 전통적 요인이 약화하고 있으며, 자녀 양육의 경제적·정서적 부담과 가족 내 성 불평등, 자녀 교육환경과 미래에 대한 불확실성, 경쟁심리·과잉과시의 사회적 압력 등이 저출산의 원인으로 작용하고 있다고 봤다.

염명배 외(2011)는 군집분석(cluster analysis)을 통해 정책집단별 저출산 원인을 추적하고 핵심 정책대상 집단의 정책 수요를 도출했다. 만 25~44세 여성 806명을 대상으로 설문을 진행하고 표본을 4개 군집으로 나눠 분석한 결과, 25~35세 미혼 여성과 자녀가 없는 기혼여성 집단, 현재 자녀가 1명인 기혼여성 집단은 자녀·결혼에 대한 부담을 상대적으로 크게 느꼈다. 일에 대한 중요성 평가나 개인주의 성향이 높았으며, 일터에서 불이익에 대한 체감이 높았다. 김승권(2004)은 당시 출산율 저하가 경기침체와

4) 제3차 기본계획 수정안은 제4차 기본계획과 연계를 전제로 한 계획으로서, 제4차 기본계획에 반영될 과제 중 제3차 기본계획에 포함되지 않았던 과제가 선반영됐다.

직장 불안정, 결혼 가치관 변화, 자녀 양육 관심 증대, 양육비 부담, 일·가정 양립을 위한 인프라 부족, 여성 자아실현 욕구 및 사회참여 증대, 자녀 효용가치 감소 등에 따른 미혼자의 결혼 연장에 주로 기인하고 있다고 분석했다.

변수정(2017), 이상립(2018), 임지영(2022) 등은 미혼 인구의 결혼 관련 태도를 분석해 생애주기 측면에서 청년 삶의 질을 개선해 자연스럽게 결혼을 선택할 환경을 조성해야 한다고 제언했다.

김우수(2008), 김현지 외(2004), 최민자 외(2006), 하현희 외(2007) 등은 우리나라의 출산 억제정책이 출산 장려정책으로 변동한 배경을 사회문제 관점에서 살펴봤다. 김우수는 정책변동 지연을 저출산의 원인으로도 지목했는데, 정부가 출산율을 경제성장을 낮추는 요인으로만 보면서 정책이 전환돼야 할 시점에 급격한 정책 전환이 이뤄지지 못했다고 지적했다. 또한 단기적 성과 위주의 정책에 집중하다 보니 현상을 분석하거나 완전히 새로운 정책을 도입하는 데 소극적이었다고 주장했다.⁵⁾ 이 밖에 결혼연령 상승, 맞벌이 부부 증가, 공교육 실패, 보육시설 부족 등 사회구조가 출산에 부적합하다고 봤다.

이철희(2012; 2018; 2023)는 시기별로 합계출산율과 출생아 수 변동요인을 분해했다. 이철희의 연구를 토대로 저출산이라는 사회문제를 세분화하면 20대 유배우율이 하락하는 혼인 지연, 전 연령대에 걸쳐 유배우율이 하락하는 혼인 감소, 유배우 여성의 출산이 감소하는 출산 감소로 구분할 수 있다. 다른 선행연구에서도 저출산은 이상 3개 문제로 요약된다.

저출산 정책도구에 관한 연구는 크게 저출산 정책도구의 효과성을 분석한 연구와 차수별 저출산·기본계획의 정책도구 유형을 분석한 연구로 나뉜다.

전자의 사례로 유계숙(2009)은 2007년 자녀를 출산한 1,729명을 포함한 성인 2,720명의 자료를 분석해 효과적인 정책수단으로 산모·아동 건강·영양체계 구축과 일·가정 양립 지원, 보육·유아교육 지원 등을 제시했다. 이희주 외(2021)는 제3차 기본계획 도입 후 오히려 이상 자녀 수가 감소한 것을 확인했으며, 정성호(2012)는 현존 저출산 정책에 대한 인지도와 이용 경험이 기혼여성의 자녀 출산계획에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않음을 제시했다. 이희주 외(2021)와 정성호(2012)는 혼인 여부,

5) 김우수(2008)는 이를 정책의 경로의존성 측면에서 설명했다.

자녀 수에 따라 정책도구를 맞춤형으로 개발할 필요성을 강조했다.

박민근 외(2024)는 정책조합(policy bundles) 관점에서 저출산 인구정책의 효과를 분석했다. 그 결과로 저출산 관련 조례 제정 시기, 저출산 관련 조례 강화 시기, 첫째 자녀 출산장려금 지급, 다자녀 출산지원금 1,000만원 이상 등 네 가지 기준에 따라 측정된 정책조합이 강화할수록 조출산율⁶⁾에 긍정적인 영향을 미친다고 설명했다. 양재진 외(2023)는 현실성을 고려해 ‘높은 가족수당 지출과 높은 육아휴직 지출, 높은 공보육 취원율’, ‘높은 가족수당 지출과 높은 이민자 비율, 높은 공보육 취원율’을 대안적 정책조합으로 제안했다.

후자의 선행연구들은 저출산·고령사회 기본계획이 수립된 이후 이뤄진 연구들로, 주로 정책도구를 분야·유형별로 구분해 저출산 대책의 경향성을 규명하려 했다.

하연희 외(2007)는 우리나라 인구정책에서 정책도구의 다양성은 증가하고 여러 정책도구를 조합해 사용하는 경향이 두드러지게 나타나고 있다고 평가했다. 또한 인구억제기인 1996년 이후에는 정책목표가 출산장려로 선회함에 따라 직접수단(direct tools)은 점차 약화하고 간접수단(indirect tools) 선택이 증가하고 있는 사실을 확인했다. 단 직접수단의 하나인 정보 제공(public information)은 가장 보편적이고 효과적인 정책도구로 기능하고 있다고 주장했다.

최성은 외(2020)는 세종시 사례를 중심으로 저출산 대응 정책의 정책도구 유형을 분석했다. 세종시는 합계출산율이 가장 높지만, 합계출산율과 출생아 감소세가 가장 가파른 지역이다. 최성은 외(2020)는 저출산 정책을 8개 분야, 9개 유형으로 구분했다. 정책도구 유형화에는 직접성과 적극성을 기준으로 정책도구를 분류한 하연희 외(2007)의 모형을 차용했다. 분석 결과, 임신 지원과 출산 지원은 직접성과 적극성이 높은 정책도구가 주로 활용됐으며, 기타 분야는 직접성이 낮고 적극성이 중간 수준인 서비스 공급자 대상 보조금 지급방식이 가장 많이 활용됐다. 이기령(2018)은 전영한(2007)의 모형을 활용해 우리나라 출산정책의 정책도구를 분류했다.

김영미(2018)는 제1~3차 기본계획에 반영된 저출산 정책의 목표, 대상, 내용을 분석해 저출산 정책이 재생산에 대한 자기 결정권을 보장하고 있는지, 자기 결정권 실현을 위한 정보와 서비스를 충분히 지원하고 있는지, 재생산권을 모든 개인의 동등한 권

6) 당해연도 기준 인구 1,000명당 1년간 총 출생아 수로서, 조출생률이 일반적인 용어다.

리로 인정하고 있는지, 성 평등한 재생산권 실현을 위해 남성의 책임과 참여를 강조하고 있는지 분석했다. 그 결과, 저출산 정책은 출산장려를 위해 개인의 재생산권을 관리·규제하고 있으며, 정보와 서비스를 불충분하게 제공하고 있고, 재생산권을 법적 혼인 관계에 한정해 인정하고 있다고 지적했다.

김영록 외(2016)는 저출산 대응 정책도구를 결혼 지원, 일·가정 양립 지원, 보육·유아교육 지원, 임신·출산·건강 지원, 아동·청소년 보호 등 5개 분야로 구분한 뒤 분야별 정책목표와 정책수단 간 합리성을 평가했다. 그 결과 적절한 과제는 30.8%에 불과했으며, 미흡한 과제는 29.9%, 부실한 과제는 39.3%였다. 분야별로 아동·청소년 보호는 적절한 과제가 없었으며, 부실한 과제가 90.7%에 달했다. 일·가정 양립 지원도 적절한 과제가 30.5%로 상대적으로 낮았다. 미흡한 과제는 39.8%, 부실한 과제는 29.7%였다. 또한 저출산 정책의 세부 과제에서 성과와 예산 집행 관리는 전반적으로 미흡한 것으로 나타났다.

3. 선행연구의 한계

이상의 저출산 대책에 관한 선행연구는 다음 몇 가지 한계를 지닌다.

첫째, 사회문제를 판단하는 근거로 객관적 지표보다는 혼인·출산 견해 내지는 혼인·출산하지 않은 이유 등 주관적으로 기입된 설문·면접 결과가 폭넓게 활용됐다. 이는 조사의 타당성이 다소 떨어진다. 신윤정(2021)에 의하면, 출산계획이 있는 가임기 기혼 여성 중 실제로 2년 이내에 출산한 사례는 30.0%에 불과했다. 37.9%는 출산을 포기했으며, 22.9%는 2년 뒤에도 출산을 결정하지 못한 상태였다. 혼인·출산하지 않은 이유를 응답자들이 완벽하게 객관적으로 자신의 문제를 파악하고 있다는 전제가 충족되지 않으면 설문을 토대로 문제를 정확하게 판단하기 어렵다는 한계가 있다.

둘째, 저출산 대책의 정책도구는 기존의 분류체계로 적절성을 평가하기 어렵다. 가령, 국내 연구에서 널리 활용되는 전영한(2007)의 분류에 따르면, 다자녀 지역가입자 세대 국민건강보험료 감면과 시간연장 보육교사 인건비 지원 확대는 직접유인에 해당한다. 그런데 두 사업은 정책목표와 수혜대상이 상이하다. 다자녀 지역가입자 세대에 대한 국민건강보험료 감면은 직장가입자 세대에 해당하지 않으며, 시간연장 보육교사 인건비 지원 확대는 홀벌이 가정에 활용도가 떨어진다. 따라서 저출산 대책의 정책도구

분류는 선행연구에서 제시된 분류체계를 활용한 유형화·단순화보다 정책문제, 정책목표, 정책대상 등을 고려한 세분화가 적절하다.

셋째, 저출산이라는 포괄적 개념이 하나의 정책문제로 다뤄졌다. 저출산은 유배우율 하락에 따른 합계출산율 감소, 가임기간 단축에 따른 합계출산율 감소, 유배우 여성 출산율 감소에 따른 합계출산율 감소 등 다양한 형태로 나타난다. 이를 구분하지 않은 상태로 문제의 원인을 분석하면 연구자마다 다른 결론을 낼 가능성이 커지며, 시기별 정책문제를 비교하기 어려워진다. 이에 저출산이라는 포괄적 정책문제를 세분화·구체화할 필요가 있다.

넷째, 정책의제로서 저출산 문제에 관한 선행연구가 거의 이뤄지지 않았다. 모든 사회문제가 정책의제로 채택되지 않는다는 점에서 정책실패의 원인을 파악하려면 사회문제뿐 아니라 정책의제를 함께 고려할 필요가 있다.

본 연구의 필요성은 이상의 한계점을 보완하는 데 있다. 본 연구는 저출산 문제의 원인을 파악하고 정책도구 유형화를 통해 바람직한 정책도구를 제언하기보다는 사회문제가 정책의제 형성, 정책도구 개발로 이어지는 과정을 살펴봄으로써 정책실패의 원인을 파악하고, 이를 토대로 개선과제를 제시하고자 한다. 특히 본 연구에서는 선행연구에서 거의 다뤄지지 않았던 정책의제에 집중해 문제를 파악한다.

Ⅲ. 이론적 논의와 연구방법

1. 이론적 논의와 분석틀

가. 이론적 논의

일반적인 정책과정에서 사회문제가 정책의제로 설정되면 정책분석을 거쳐 정책도구가 결정·집행된다. 집행된 정책은 평가를 거쳐 정책의제로 환류된다(정정길 외 2016). 정책의제 형성, 정책도구 결정의 주체는 정책대상에 따라 달라진다. 정책이익이 전체 국민에 분산될 때는 정부가 정책의제 형성을 주도하며, 반대의 경우 의회가 정책의제 형성을 주도한다. 정책도구 결정 단계에서는 비용을 부담하는 이익집단 규모에 따라 수정이 발생할 수 있다(전진영 2009).

정책과정을 단계별로 보면, 사회문제는 정책변동의 배경이자 정책과정의 출발점으로, 대개 사회학적 관점에서 다뤄진다. 사회문제는 개인이 아닌 여러 사람에게서 집합적으로 발생하는 문제를 뜻한다. 노동시장 양극화, 빈곤, 범죄 증가, 사회적 차별, 저출산·고령화 등이 대표적인 사회문제다. 사회문제는 개인 차원의 해결이 어려운 문제로서 국가나 사회의 개입이 요구된다(이창언 외 2013). 저출산 문제에 관한 선행연구는 주로 사회문제 측면에서 이뤄졌다.

다음 단계인 정책의제 설정(policy agenda setting)은 정부가 사회문제를 공식적으로 해결하기 위해 정책문제로 전환하는 과정으로, 1960년대 미국에서 대규모 흑인 폭동을 계기로 특정 집단의 문제가 왜 정책의제가 되지 못하는가에 관한 관심이 늘며 주목받기 시작했다. 정책의제 설정은 여러 사회문제 중 정책적으로 해결이 필요한 문제를 선택하는 과정으로, 이 과정에서 지지집단과 반대집단의 투쟁 등이 발생한다. 정책의제는 향후 정책대안과 정책수단을 결정하는 과정 등 정책과정 전반에 영향을 미친다는 점에서 중요성이 크다(정정길 외 2016).

강민아 외(2007)는 사회적 행위자들 간 상호작용으로 복잡해진 거버넌스에서는 정책 참여자들이 정책과 관련해 각기 다른 방식으로 문제를 정의하고 그에 따른 해결책을 제시함으로써 상대의 동의를 얻거나 사회적 정당성을 확보하고자 한다고 주장했다. 이는 의사결정의 쟁점을 일정 방향으로 해석하도록 전달하는 프레임링(framing) 과정을

뜻한다. 모든 사회문제가 정책의제로 채택되지는 않는다. 사공영호(2015)는 특정 지역·이익·이념에 치우쳐 문제를 정의하거나, 인간의 편견적 사고 및 이론화한 개념에 기인한 현실과 괴리된 개념에 의존할 때 정책문제가 잘못 정의될 수 있다고 지적했다. 최근에는 정책의제 형성 과정에서 언론의 중요성도 강조되고 있다. 박기묵(2015)은 부안 중저준위 방사성폐기물 처분장 이슈와 도가니(장애인 성폭행) 이슈가 언론에 의해 형성된 여론의 방향대로 정책의제가 형성됐다고 제시했다.

정책도구(policy tools)에 관해서는 ‘공적 문제를 해결하기 위해 정책대상의 행동을 변화시키려는 의도를 가진 정책설계의 요소들(Schneider and Ingram 1997)’, ‘정부가 사회 변화에 영향을 미치기 위해 활용하는 기법(Vedung 1998)’, ‘정책집행을 위해 정부가 사용 가능한 실제 수단과 장치(Howlett and Ramesh 2003)’, ‘정책행위자가 특정 목적을 달성하기 위해 사용하는 모든 것(Doern and Phidd 1992)’, ‘공적 문제에 접근하기 위해 집합적 행동이 구조화하는 판별 가능한 방법(Salamon 2002)’ 등 다양한 정의가 제시됐다(박후근 2022). 정정길 외(2016)는 실질적·실행적 정책수단을 실현하기 위해 정부가 실제로 동원하는 수단과 장치로 설명했다. 이상의 논의를 종합하면 정책도구는 ‘정책문제 해결이라는 목적을 지닌 구체적 수단’으로 요약할 수 있다. 사회 문제보다 정책의제와 밀접하다고 볼 수 있다.

정책도구에 관한 논의는 다양한 방향으로 이뤄졌는데, 이 중 대표적인 것이 정책도구 분류체계다. 국내 연구에서 빈번하게 사용되는 분류체계는 Vedung(1998)과 Salamon(2002)의 모형이다. Vedung는 권력의 종류를 강압적, 보수적, 규범적으로 구별한 Amitai, Etzioni(1975)의 분류체계를 지지해 정책도구를 강제성 순으로 규제(regulation), 경제적 도구(economic means), 정보(information)로 구분했다. Salamon(2002)는 정책도구를 직접성을 기준으로 분류했는데, Hood(1983)의 조직형에 해당하는 공기업(government corporations) 등 대안적 도구들을 간접적 도구에 포함했다. 전영한(2007)은 Vedung(1998)의 모형을 비롯한 기존의 분류체계를 통합해 정책도구를 강제성(coerciveness)에 따라 규제(높음), 유인(중간), 정보(낮음)로, 직접성(directness)에 따라 직접(높음), 준직접(중간), 간접(낮음)으로 재분류했다. 전영한(2007)의 분류체계는 정책도구론을 활용한 국내 연구에서 빈번하게 활용된다.

나. 분석틀

사회문제와 정책의제는 모두 정책적 개입이 필요한 정책문제라고 볼 수 있다. 단 사회 문제가 실존하는 문제라면 정책의제는 정책담당자가 ‘문제로 인지한’ 문제다. 본 연구는 사회문제와 정책의제를 명확하게 구분하기 위해 사회문제를 ‘실체적 정책문제’로, 정책의제를 ‘인지적 정책문제’로 재정의한다. 정책도구는 저출산·고령사회 기본계획에서 제시된 구체적인 정책수단이다.

정책문제, 정책도구를 분석하기에 앞서 저출산이라는 추상적 정책문제를 4개 하위 정책문제로 구체화한다. 저출산은 합계출산율 감소와 관련한 여러 정책문제를 포괄하는 개념이다. 다양한 정책문제가 혼재된 개념을 하나의 정책문제로 보고 접근하면, 합계출산율이 추세적으로 감소하는 상황에서 시기별 정책문제를 구별하기 어렵게 된다.

본 연구는 정책문제를 혼인 지연, 혼인 감소, 출산 감소, 수도권 인구집중 등 4개로 구분하고, 실체적 정책문제와 인지적 정책문제, 정책도구를 4개 정책문제 유형으로 분류한다. 혼인 지연, 혼인 감소, 출산 감소는 이철희(2012; 2018; 2023)와 여타 선행연구에서 제시된 합계출산율 변동요인이다. 구체적으로 혼인 지연은 혼인 연령 상승, 혼인 감소는 전 연령대에 걸친 유배우율 하락, 출산 감소는 유배우 여성의 출산 감소에 따른 출산율 감소를 의미한다. 혼인 연령 상승은 가임기간 단축과 위험·기회비용 상승을 초래해 출산율을 낮춘다. 혼인 감소는 국내 출산행태를 고려할 때,⁷⁾ 그 자체가 출산율 감소요인으로 작용한다. 단 혼인 지연에 따른 가임기간 단축은 출산 감소의 원인일 수도 있으므로, 이를 구분하기 위해 출산 감소를 ‘35세 미만 유배우 여성 출산율 감소’로 한정한다.

본 연구에서 추가한 하위 정책문제로서 수도권 인구집중은 주로 가임여성의 서울 집중을 뜻한다. 가임여성의 서울 집중은 출생성비 불균형, 지역이동 등 다양한 요인에 의해 나타나는데, 이 자체가 합계출산율 변동요인은 아니지만, 혼인 지연, 혼인 감소, 출산 감소의 원인으로 작용한다. 수도권 인구집중을 혼인 지연, 혼인 감소, 출산 감소와 함께 별도의 정책문제로 구분한 이유를 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

가임여성이 서울 등 수도권에 집중되면 지방은 가임여성 감소로 합계출산율과 무관하게 출생아가 감소한다. 호남권은 지난 20년간 지속한 청년 유출에 따른 출산 손실이

7) 2022년 전체 출생아 중 96.1%는 법정 혼인관계인 부모로부터 태어났다(KOSIS).

2021년 출생아 수의 49.7%에 달했다. 대경권과 동남권도 청년 유출이 출산 손실의 각각 31.6%, 21.9%를 설명했다(정민수 외 2023). 출생성비 불균형을 고려할 때⁸⁾ 여성 유출을 지방 출생아 수 감소의 더 직접적인 원인으로 볼 수 있다.

서울에 유입된 가임여성은 출산 가능성이 떨어진다. 고우림 외(2020)는 경제, 사회, 복지, 부동산, 고용, 사교육 등 사회구조적인 요인과 관련된 변수들을 통제하고 실질적 인구밀도를 의미하는 인구 1인당 주거·상업·공업지역 면적이 합계출산율에 미치는 영향을 분석했는데, 인구밀도 증가가 합계출산율을 낮추는 데 기여함을 발견했다.

서울의 합계출산율 감소는 혼인 지연·감소, 출산 감소의 경로로 나타난다.

첫째, 혼인 지연과 혼인 감소다. 서울은 최근 10년간 20대 후반 여성 집중이 두드러지는데, 이는 여성들에게 결혼 시장에서 '경쟁 상대'의 인구밀도⁹⁾가 높아짐을 의미한다(조영태 2020). 같은 맥락에서 조성호 외(2023)는 2050년경 서울 여성의 미혼율이 급격히 상승할 것으로 전망했다. 현재도 서울 여성의 생애미혼율은 다른 시·도의 2~3배에 달한다(김지영 2023).

둘째, 유배우 여성 출산율 감소다. 정은희(2013)와 신윤정(2008)은 보육·보육비 절감이 출산 의향에 긍정적인 영향을 미침을 확인했다. 오지혜(2020)는 조부모의 사회·경제적 지원이 부모의 출산 행위에 긍정적인 효과를 낸다고 했으며, 배호중 외(2017)는 다른 조건들이 같다는 전제로 친정과 동일 지역에 거주하는 신혼부부가 자녀를 일찍 출산한다고 주장했다. 지방 가임여성의 서울 집중이 보육·교육비 부담 증가, 부모와 물리적 거리 증가 등을 초래한다는 점에서 이상의 선행연구는 가임여성의 서울 집중이 유배우 여성의 출산 가능성도 낮출 수 있음을 시사한다.

결국 가임여성의 서울 집중은 특정 지역을 넘어 전국적인 합계출산율 감소를 초래한다.

이상의 논의를 분석틀로 정리하면 [표 1]과 같다. 실제적 정책문제와 인지적 정책문제는 문제의 강도를 '낮음', '중간', '높음'으로 구분한다.

정책도구는 정책문제에 해당하는 정책도구의 비중을 지표로 삼는다. 정책도구의 비중을 분석의 비표로 삼는 데에는 이견이 있을 수 있다. 예산 규모를 고려하지 않고 모든 정책도구를 동격으로 보면, 특정 정책도구가 과대 또는 과소 평가될 수 있기 때문이다. 본 연구는 이런 한계를 고려해 정책도구 비중을 보조적 지표로만 활용한다. 실제적 정

8) 출생성비는 1988년부터 1996년까지 9년 연속으로 110명을 웃돌았다.

9) 조영태(2020)는 이를 '심리적 인구밀도'로 표현했다.

책문제와 인지적 정책문제가 변화하는 흐름에서 정책도구는 어떤 경향성을 보였는지 살피는 것이 목적이다.

[표 1] 분석틀

	실체적 정책문제	인지적 정책문제	정책도구
혼인 지연	낮음 or 중간 or 높음	낮음 or 중간 or 높음	해당 정책도구 비중
혼인 감소	"	"	"
출산 감소	"	"	"
수도권 인구집중	"	"	"

본 연구는 선행연구에서 제시된 정책도구 분류체계를 활용하지 않는다. 4개 정책문제 유형에 따라 분류한 정책도구를 다시 정책도구 유형별로 재분류하면 특정 정책문제와 특정 정책도구 유형에 해당하는 정책문제의 개수가 과소해지는 점, 인구정책의 특수성이 반영된 적합한 정책도구 분류체계가 아직 제시되지 않은 점을 고려했다.

2. 연구자료

가. 정책문제

시기를 기본계획 수립기인 2005년, 2010년, 2015년, 2020년, 그리고 가장 최근인 2023년으로 구분해 정책문제를 파악한다. 실체적 정책문제의 판단기준으로는 시기별 가임여성 수, 혼인 건수, 연령대별 여성 생애미혼율, 35세 미만에 혼인한 35~39세 유배우 여성의 평균 출산 자녀 수, 출생아 수, 출생순위별 출생아 수, 초혼 여성 중 30~35세 이상 비중, 20~24세·25~29세 서울 인구 순이동 규모, 시·도별 25~29세·30~34세 성비를 활용한다. 자료는 국가통계포털(KOSIS)과 통계청 마이크로데이터(MDIS)에서 추출한다. 지표별로 가임여성 수는 주민등록인구 현황으로 파악한다. 전국 혼인 건수와 출생아 수, 출생순위별 출생아 수, 초혼 여성 연령대별 비중은 통계청 인구동향조사 결과를 활용해 산출한다. 시기별·연령별 여성 생애미혼율, 35세 미만에 혼인한 35~39세 유배우 여성의 평균 출산 자녀 수는 인구주택총조사 2% 인구사항 마이크로데이터로 계산한다. 20~24세, 25~29세 서울 인구 순이동 규모는 인구집중을 파악하기 위한 지표로, 통계청 국내인구이동 현황에서 추출한다. 시·도별 25~29세, 30~34

세 성비는 주민등록인구가 아닌 성·연령별 인구가 구분된 연앙인구를 토대로 산출한다. 분석대상을 25~29세, 30~34세로 제한한 것은 연령대별 출산율 차이를 고려한 것이다.¹⁰⁾ 여기에 합계출산율 또는 출생아 수 변동요인을 분해한 이철희(2012; 2018; 2023)와 국회예산정책처(2023) 등의 연구를 참고한다. 인지적 정책문제는 차수별 저출산·고령사회 기본계획에서 정부가 제시한 저출산의 원인에서 추출한다. 정책문제를 판단하는 데 활용한 지표를 정리하면 [표 2]와 같다.

[표 2] 분석에 활용한 인가지표

지표명	출처	단위
가입여성 수	통계청 주민등록인구 현황	명
총 출생아 수	통계청 인구동향조사	명
출생순위별 출생아 수	통계청 인구동향조사	명
혼인 건수	통계청 인구동향조사	건
초혼 여성 중 30세 이상 비중	통계청 인구동향조사	%
연령대별 여성 생애미혼율	통계청 인구주택총조사 2% 인구사향 MD	%
35세 미만 혼인한 35~39세 유배우 여성 출산 자녀	통계청 인구주택총조사 2% 인구사향 MD	명
성·연령대별 서울 인구 순이동	통계청 국내인구이동	명
시·도별 25~29세 성비	통계청 주민등록연앙인구 현황	명
시·도별 30~34세 성비	통계청 주민등록연앙인구 현황	명

나. 정책도구

정부가 발표한 제1차 저출산·고령사회 기본계획 보완판, 제2차 저출산·고령사회 기본계획, 제3차 저출산·고령사회 기본계획, 제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정본, 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 과제목록(부록)에서 정책대상이 아동과 청년, 여성, 기혼 가정인 모든 대·중·소분류상 정책도구를 분석대상으로 한다.

이에 따른 분석대상은 제1차 기본계획에서 대분류 1 <출산과 양육에 유리한 환경 조성>과 대분류 3 '저출산·고령사회 성장동력 확보'의 중분류 1-1 <여성의 경제활동 참여 촉진>, 대분류 4 <저출산·고령사회 대응 사회적 분위기 조성>이다.

10) 연령대별 출산율은 30~34세가 가장 높다. 다만 30~34세 성비가 30~34세 여성 지역이동에 기인한 것인지, 20대 이하 연령대의 과거 지역이동이 고착화한 결과인 것인지 판단하기 위해 25~29세 성비도 함께 분석한다.

제2차 기본계획에서는 대분류 1 <출산과 양육에 유리한 환경 조성>과 대분류 3 '성장 동력 확보 및 분야별 제도개선'의 중분류 1-1 <여성의 경제활동 참여 촉진>이 저출산 대책에 해당한다.

제3차 기본계획에서는 대분류 1 <저출산 대책>과 대분류 2의 중분류 3-1 <여성 고용 활성화>, 대분류 3 <저출산·고령사회 대응 기반 강화>를 저출산 대책으로 본다.

제3차 기본계획 수정본과 제4차 기본계획은 연계된 계획으로서 본 연구에서는 하나의 계획으로 본다. 분석대상은 제3차 기본계획 수정본 대분류 1 <함께 돌보고, 함께 일하는 사회>의 추가 과제와 제4차 기본계획 대분류 1 <함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성>, 대분류 3 '모두의 역량이 고루 발휘되는 사회'의 중분류 3 <청년기 삶의 기반 강화>, 중분류 4 <여성의 경력 유지 및 성장기반 강화>, 대분류 4 '인구구조 변동에 대한 적응'의 중분류 1 <다양한 가족의 제도적 수용>이 저출산 정책의 범위이다.

이렇게 추린 저출산 대책 정책도구는 제1차 기본계획 보완판에서 107개다. 이는 제1차 기존계획에서 제시된 과제에 보완판에서 추가 제시된 과제를 합한 수치다. 이후 제2차 기본계획에서 104개, 제3차 기본계획에서 56개 저출산 대책 정책도구가 제시됐다. 제3차 기본계획 수정본과 제4차 기본계획에서는 각각 49개, 67개, 합계 116개의 정책도구가 제시됐다. 기본계획 차수별 저출산 대책의 범위를 표로 정리하면 [표 3]과 같다.

[표 3] 저출산 대책의 범위

(단위: 개)

기본계획 차수	범위	정책도구 수
제1차 보완판	대분류 1 <출산과 양육에 유리한 환경 조성> 대분류 3 중분류 1-1 <여성의 경제활동 참여 촉진> 대분류 4 <저출산·고령사회 대응 사회적 분위기 조성>	107
제2차	대분류 1 <출산과 양육에 유리한 환경 조성> 대분류 3 중분류 1-1 <여성의 경제활동 참여 촉진>	104
제3차	대분류 1 <저출산 대책> 대분류 2 중분류 3-1 <여성 고용 활성화> 대분류 3 <저출산·고령사회 대응 기반 강화>	56
제3차 수정본	대분류 1 <함께 돌보고, 함께 일하는 사회>	49
제4차	대분류 1 <함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성> 대분류 3 중분류 3 <청년기 삶의 기반 강화> 대분류 3 중분류 4 <여성의 경력 유지 및 성장기반 강화> 대분류 4 중분류 1 <다양한 가족의 제도적 수용>	67

자료: 저출산·고령사회 기본계획(대한민국정부)

3. 연구방법

실체적 사회문제에서 혼인 지연은 혼인 연령 상승과 저연령대 유배우율 하락에 기인한 합계출산율 감소로 정의한다. 지표상 초혼 연령과 35세 미만 생애미혼율이 상승하는 상황을 혼인 지연으로 판단한다. 문제의 강도는 초혼 여성 중 35세 이상 비중이 5% 미만이거나 30~34세 생애미혼율이 10% 미만일 때 '낮음', 초혼 여성 중 35세 이상 비중이 5% 이상 10% 미만이거나 30~34세 생애미혼율이 10% 이상 20% 미만일 때 '중간', 초혼 여성 중 35세 이상 비중이 10% 이상이거나 30~34세 생애미혼율이 20% 이상일 때 '높음'으로 본다. 혼인 감소는 35세 이상 생애미혼율이 상승하고, 총 혼인 건수도 감소하는 경우다. 문제의 강도는 35~39세 이상 생애미혼율이 5% 미만이거나 혼인 건수가 직전 기준연도 대비 5% 미만 감소했을 때 '낮음', 35~39세 생애미혼율이 5% 이상 10% 미만이거나 혼인 건수가 직전 기준연도 대비 5% 이상 10% 미만 감소했을 때 '중간', 35~39세 이상 생애미혼율이 10% 이상이거나 혼인 건수가 직전 기준연도 대비 10% 이상 감소했을 때 '높음'으로 본다.

출산 감소는 유배우 여성 출산율이 감소하는 상황이다. 다만 전체 유배우 출산율을 지표로 활용할 경우, 혼인 지연에 의한 출산율 감소 영향을 분리하기 어려워져 본 연구에서는 35세 미만에 혼인한 35~39세 유배우 여성의 평균 출산 자녀 수를 기준 지표로 활용한다.¹¹⁾ 문제의 강도는 35세 미만에 혼인한 35~39세 유배우 여성의 평균 출산 자녀 수가 직전 기준연도 대비 5% 미만 감소했을 때 '낮음', 5% 이상 10% 미만 감소했을 때 '중간', 10% 이상 감소했을 때 '높음'으로 본다. 보조 지표로 이철희(2012; 2018; 2023)의 분석 결과를 활용한다.

이상의 기준은 혼인 지연이나 혼인 감소, 출산 감소에 관해 합의된 정의나 기준이 부재한 상황에서 시기별 정책문제를 구분하기 위해 본 연구에서 임의로 설정한 것이다. 2000~2020년 각 지표의 평균값과 편차를 고려해 기준치를 정했다.

이 밖에 수도권 인구집중은 특정 시·도의 연령대별 성비가 전국 평균과 두드러지게 높거나 낮은 상황을 뜻한다. 문제의 강도는 서울 성비가 전국 성비보다 5명 이하 낮을 때 '낮음', 5명 이상 10명 이하 낮을 때 '중간', 10명 이상 낮을 때 '높음'으로 본다.

11) 세계보건기구(WHO)가 분만 예정일을 기준으로 35세 이상을 고령 임신으로 규정하는 점을 고려해 35세를 문제 강도를 정하는 기준선으로 설정했다.

복수 지표를 활용해 문제의 강도를 판단하는 경우, 지표별 문제의 강도가 일치하지 않을 때는 높은 강도를 대푯값으로 사용한다.

인지적 정책문제는 차수별 저출산·고령사회 기본계획에서 정부가 제시한 저출산의 원인을 기준으로 판단한다. 가령 제1차 기본계획에서 정부는 저출산 문제를 '다양한 사회·경제적 환경과 가치관의 변화에 따라 결혼연령 상승, 자녀 출산 기피 등 저출산 현상이 지속하고 있다'고 정의했다. 여기에서 '결혼연령 상승'은 혼인 지연, '자녀 출산 기피'는 출산 감소로 본다.

정책도구는 2단계에 거쳐 정책문제로 분류한다. 김영록 외(2016)는 정책목표와 정책수단의 적절성을 평가하기 위해 저출산 대책을 혼인 지원, 일·가정 양립 지원, 보육·유아교육 지원, 임신·출산·건강 지원, 아동·청소년 보호 등 5개 분야로 구분했다. 본 연구에서는 제3차 기본계획 이후 확대된 청년 자립 지원 정책과 성평등 정책을 추가해 저출산 대책 정책도구를 총 7개 분야로 구분한다. 정책도구 분류에서 혼인 지원, 일·가정 양립 지원, 보육·유아교육 지원, 임신·출산·건강 지원, 아동·청소년 보호 등 5개 분야는 김영록 외(2016)의 분류를 따르며, 청년 자립 지원과 성평등은 정책대상을 기준으로 본 연구자가 분류한다. 정책도구를 분야별로 유형화한 후 이를 다시 정책대상별로 구분해 정책문제로 전환한다. 정책문제 전환 과정에 연구자의 주관은 배제하기 위해 정책문제를 다음과 같은 기준에 따라 일률적으로 구분한다.

첫째, 혼인 지원 중 신혼부부 주거 마련을 지원하거나 조기 취업을 지원하는 정책도구, 임신·출산·건강 지원 중 만혼 여성의 출산력 보존을 지원하는 정책도구, 청년 자립 지원 중 혼인과 연계해 경제적 지원을 하는 정책도구 등을 혼인 지연으로 본다. 요약하면, 혼인 시기를 앞당기거나, 만혼 여성의 임신·출산을 지원하는 정책도구다.

둘째, 혼인 지원 중 결혼 정보를 제공하거나 가족문화에 관한 인식 개선을 유도하는 정책도구, 성평등 중 혼인·출산에 대한 불이익 해소 등 미혼여성의 심리적 기회비용을 덜어주는 정책도구를 혼인 감소로 본다. 요약하면, 혼인에 관한 긍정적 인식을 유도하는 정책도구다.

셋째, 일·가정 양립 지원, 보육·유아교육 지원 분야에 해당하는 모든 정책도구와 임신·출산·건강 지원 중 영유아 의료비 부담을 덜어주는 정책도구를 출산 감소로 본다. 요약하면, 부모의 육아시간을 확보해주거나 돌봄·비용 부담을 덜어주는 정책도구다.

넷째, 분야에 상관없이 정책대상이 특정 권역이나 지역에 한정되거나, 수도권 인구

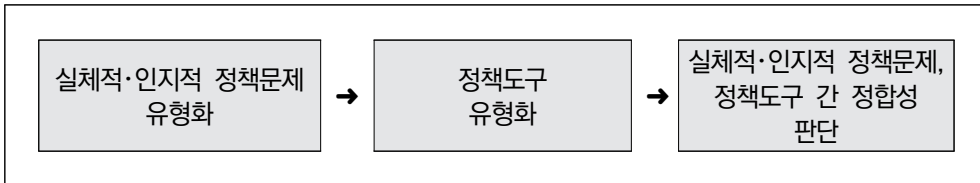
집중을 완화하는 정책도구는 수도권 인구집중으로 본다.

이 밖에 어느 한 정책문제에도 해당하지 않는 정책도구는 기타로 구분한다.

이 같은 분류체계를 활용해 정책도구가 가장 적은 제3차 기본계획을 정책문제로 전환하면 총 51개 정책도구 중 혼인 지연은 12개, 혼인 감소는 3개, 출산 감소는 33개, 기타는 8개다. 구체적 정책도구는 혼인 지연 중 조기 취업 지원이 7개로 가장 많았고, 신혼부부 주거 지원은 3개, 난임 지원은 2개다. 혼인 감소에서는 가치관 형성이 2개, 결혼 문화 개선이 1개였다. 출산 감소에서는 문화 개선이 3개, 임신·출산 비용 지원이 2개, 임신·출산 환경 개선이 3개, 보육 기반 확대가 6개, 교육비용 경감이 3개, 일·가정 양립 지원이 14개, 취약계층 지원이 2개다. 청년 해외 취업·창업 활성화와 다문화가족 정착 지원, 여성 관리자 비율 제고 등은 기타로 분류했다.

사회문제와 정책의제, 정책도구를 모두 정책문제로 유형화한 뒤에는 정책문제 간 정합성을 살핀다. 시기별 실제적 정책문제가 인지적 정책문제에 적절히 반영됐는지, 어떤 정책문제가 정책도구에 영향을 미쳤는지 평가한다. 연구의 흐름은 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 연구의 흐름



VI. 분석 결과

1. 정책문제와 정책도구의 흐름

가. 제1차 기본계획 수립기

제1차 기본계획 수립이 시작된 2005년 합계출산율은 1.09명을 기록했다. 5년 전인 2000년 1.48명과 비교해 0.39명 감소했다. 2005년 출생아 수는 43만 3,304명으로 2020년보다 34.5% 감소했다. 혼인지표에서는 전반적으로 혼인 연령이 상승했다. 2005년 초혼 여성 중 30대 이상 비중은 2000년 10.5%에 불과했으나, 2005년 20.5%로 10%p 상승했다. 초혼 연령이 상승하면서 전체 혼인 건수는 31만 4,304건으로 5.4% 감소했다. 35~39세, 40~44세 연령대에서 여성 생애미혼율은 각각 7.3%로 3.1%p, 3.5%로 1.0%p 상승에 그쳤으나, 25~29세, 30~34세는 각각 58.3%로 19.0%p, 18.4%로 8.2%p 올랐다. 출산행태 변화도 관찰됐다. 출생순위별로 첫째아(-25.3%)보다 둘째아(-37.7%), 셋째아 이상(-37.2%)이 큰 폭으로 감소했다.

이철희(2012)는 1991년 이후 합계출산율 변화요인을 분해해 우리나라 합계출산율 감소가 주로 20대 후반 여성인구 유배우율 하락으로 초래됐음을 확인했다. 2000~2005년 여성인구 유배우율 하락이 이 시기 합계출산율 감소의 약 78%를 설명했다. 특히 20대 후반 여성인구의 유배우율 하락이 합계출산율 감소의 절반가량 설명했다. 한편으로는 1991년 이후 여성인구 유배우율 하락에 따른 합계출산율 감소를 상쇄했던 유배우 출산율도 이 시기 감소로 전환됐다.

지표를 정책문제로 전환하면, 혼인 지연은 초혼 여성 중 35세 이상 비중은 3.1%로 '낮음'에 해당했으나, 30~34세 생애미혼율은 18.4%로 '중간'에 해당해 '중간'으로 본다. 혼인 감소는 35~49세 생애미혼율(7.3%)과 혼인 건수 감소율(5.4%) 모두 '중간'에 해당해 '중간'으로 본다. 출산 감소는 2005년 35세 미만에 혼인한 35~39세 유배우 여성의 평균 출산 자녀가 1.50명으로 2000년 대비 12.3% 감소해 '높음'으로 판단한다. 35~39세 유배우 여성 출산 자녀의 경우, 통계 집계방식 차이로 2000년 출산 자녀가 과소 집계됐을 가능성¹²⁾을 고려하면 실제 감소율은 12.3%보다 클 것으로 보인다. 이

12) 2000년 인구주택총조사에서는 혼인 연령이 질문지에 포함되지 않았다. 표본에 30세 이후 혼인한 유배우 여성도 포함돼, 2005년과 같은 기준으로 집계하면 출산 자녀가 증가할 수 있다.

밖에 수도권 인구집중은 서울 25~29세, 30~34세 성비가 모두 전국 성비를 5명 미만 밑돌아 '낮음'으로 본다.

인지적 정책문제를 보면, 제1차 기본계획에서 정부는 결혼연령 상승과 기혼 가정의 추가 출산 기피를 저출산의 원인으로 봤다. 결혼연령 상승의 배경으로는 청년층의 소득·고용 불안정, 여성 경제활동·자아실현 욕구 증가에 못 미치는 가족·사회구조 및 인식 변화 속도를 지목했다. 이로 인해 20대 후반 여성의 유배우율이 가파르게 낮아지면서 가임기간이 단축되고 불임 증가하는 점을 지적했다. 기혼 가정의 추가 출산 장애요인으로는 보육시설 등 인프라 부족과 낮은 서비스 질, 핵가족화에 따른 가족 내 육아 지원 여건 악화, 높은 보육비용과 사교육비를 지목했다. 이를 실제적 정책문제와 같은 기준으로 분류하면 혼인 지연, 출산 감소에 해당한다. 정부가 두 문제를 명확히 정책문제로 인식했으므로, 문제의 강도는 모두 '높음'으로 본다.

정책도구는 총 107개다. 분야별로는 혼인 지원 5개, 일·가정 양립 지원 18개, 보육·유아교육 지원 36개, 임신·출산·건강 지원 7개, 아동·청소년 보호 29개, 성평등 12개다. 제1차 기본계획의 주요 정책도구는 혼인 지원에서 결혼·출산·육아 교육 강화, 결혼 관련 정보 제공, 신혼부부 보금자리 마련 지원 등이다. 일·가정 양립 분야는 육아휴직, 육아기 근로시간 단축제도 등 모성보호제도 활성화를 위한 정책도구 비중이 크다. 보육·유아교육 지원 분야는 보육·교육시설 확충과 평가·인증체계 마련, 출산 가정 지원 확대가 주된 정책도구다. 임신·출산·건강 분야에서는 난임·불임부부 지원이 핵심 정책도구다. 아동·청소년 보호 분야에는 아동권 보장과 아동학대 예방, 아동 발달·건강 지원 등 다양한 정책도구가 포함됐다. 성평등 분야는 기관·기업에서 채용 시 여성 비율을 관리하도록 하는 정책도구 비중이 크다.

이를 정책문제로 재분류하면 혼인 지연 6개(5.6%), 혼인 감소 4개(3.7%), 출산 감소 63개(58.9%), 수도권 인구집중 0개, 기타 34개(31.8%)다.

실제적 정책문제와 인지적 정책문제, 정책도구를 정리하면 [표 4]와 같다. 혼인 지연과 혼인 감소가 모두 '중간' 강도의 실제적 정책문제로 존재했으나 정부는 혼인 지연만 정책문제로 인식했다. 또한 혼인 지연은 정책문제로 인식됐음에도 정책도구에 거의 반영되지 않았다. 그나마 출산 감소는 인지적 정책문제로 중요하게 다뤄져 이에 대응한 정책도구는 전체 정책도구의 절반을 넘었다. 다른 특징으로 합계출산율과 직접적 연관성이 확인되지 않은 기타 정책도구 비중이 상대적으로 컸다.

[표 4] 제1차 기본계획 수립기 정책문제와 정책도구

(단위: 개, %)

	실체적 정책문제	인지적 정책문제	정책도구(비중)
혼인 지연	중간	높음	6(5.6)
혼인 감소	중간	낮음	4(3.7)
출산 감소	높음	높음	63(58.9)
수도권 인구집중	낮음	낮음	0(0)
기타			34(31.8)

나. 제2차 기본계획 수립기

2차 기본계획 수립기인 2010년 합계출산율은 1.23명으로 2005년 대비 0.14명 증가했다. 같은 기간 가임여성이 1,334만 6,797명으로 2.4% 감소했지만, 혼인 건수와 출생아 수는 각각 32만 6,104건으로 3.8%, 47만 171명으로 7.2% 증가했다. 출생순위별로는 첫째아가 4.6% 증가하는 데 그쳤지만, 둘째아는 8.3%, 셋째아 이상은 18.7% 각각 늘었다. 다만 초혼 여성 중 30대 이상 비중은 32.3%로 2005년 대비 11.8%p 상승했다. 25~29세, 30~34세 여성의 생애미혼율은 68.4%로 10.1%p, 28.8%로 10.4%p 추가 상승했다. 35~39세, 40~44세는 12.5%로 5.2%p, 6.0%로 2.5%p 오르며 미혼 상태가 고착화하는 양상을 보이기 시작했다.

이철희(2018)에 따르면, 2005~2012년 여성인구 유배우율은 20대 후반을 중심으로 내림세를 지속해 합계출산율을 0.33명 낮췄으나, 유배우 출산율이 30대 초반을 중심으로 큰 폭으로 증가하며 합계출산율을 0.44명 높였다. 유배우 출산율 증가가 여성인구 유배우율 하락에 따른 합계출산율 감소를 상쇄하며 전체 합계출산율이 단기적으로 개선됐다.

이 시기 모든 연령대에서 출산율이 오르고, 출생아 수도 증가로 전환됐다. 35세 미만 에 혼인한 35~39세 유배우 여성의 평균 출산 자녀는 1.83명으로 15.3% 증가해 실체적 정책문제로서 혼인 감소는 해소됐다. 다만 초혼 여성 중 35세 이상 비중은 5.7%, 30~34세 생애미혼율은 28.8%를 기록해 혼인 지연의 강도가 '높음'을 보였다. 혼인 감소도 혼인 건수가 5.4% 증가했으나, 35~39세 생애미혼율은 12.5%까지 올라 '높음'에 해당했다. 서울의 25~29세 성비는 전국 성비보다 5명 이상 낮아져 '중간'에 해당했다.

제2차 기본계획의 인지적 정책문제의 흐름은 제1차 기본계획과 유사하다. 정부는 고용과 소득 불안정, 일·가정 양립이 어려운 환경, 경제적 부담과 양육 인프라 부족으로

결혼과 출산이 연기·중단되는 현상이 지속하고 있다고 봤다. 정책문제로 유형화하면 혼인 지연, 출산 감소다. 문제의 강도는 모두 '높음'이다.

제2차 기본계획에서 정책도구를 분야별로 나누면 혼인 지원이 1개, 일·가정 양립 지원은 29개, 보육·유아교육 지원은 33개, 임신·출산·건강 지원은 6개, 아동·청소년 보호는 27개, 성평등은 6개, 청년 자립 지원은 0개다. 혼인 지원에서는 신혼부부 주거 지원, 일·가정 양립 지원에서는 모성보호제도 활성화가 대표적인 정책도구다. 보육·유아교육 지원에는 보육·교육체계 공공성 강화를 위한 정책도구가 다수 포함됐다. 임신·출산·건강 지원 분야 정책도구는 주로 임신·출산에 수반되는 진료비를 지원하는 내용이다. 아동·청소년 보호 분야는 안전사고·아동학대 예방을 위한 정책기반 마련과 캠페인 등이 주요 정책도구다. 성평등 분야에서는 제1차 기본계획과 유사하게 채용·승진 시 여성 비율을 관리하도록 하는 정책도구가 주로 활용됐다.

이를 정책문제로 전환하면 총 104개 정책도구 중 혼인 지연 6개(5.8%), 혼인 감소 2개(1.9%), 출산 감소 62개(59.6%), 수도권 인구집중 1개(1.0%), 기타 33개(31.7%)다. 제1차 기본계획과 비교하면 수도권 인구집중에 대응한 정책도구가 추가됐다. 일·가정 양립 분야에서 지역단위 여성 일자리 지원체계 구축이 이에 해당한다.

실체적 정책문제와 인지적 정책문제, 정책도구를 정리하면 [표 5]와 같다. 혼인 지연이 실체적·인지적 정책문제로 존재했으나, 정책도구에는 제1차 기본계획과 마찬가지로 거의 반영되지 않았다. 혼인 감소는 여전히 인지적 정책문제에서 배제됐다. 또한 실체적 정책문제로서 출산 감소는 해소됐음에도 여전히 주요 정책문제로 인식됐다. 이 때문에 전체 정책도구 중 출산 감소에 대응한 정책도구 비중이 56.9%로 여전히 비대했다. 기타 정책도구 비중도 30%를 웃도는 상황이 계속됐다. 수도권 인구집중도 실체적 정책문제로 대두하기 시작했으나, 인지적 정책문제로는 다뤄지지 않았다.

[표 5] 제2차 기본계획 수립기 정책문제와 정책도구

(단위: 개, %)

	실체적 정책문제	인지적 정책문제	정책도구(비중)
혼인 지연	높음	높음	6(5.8)
혼인 감소	높음	낮음	2(1.9)
출산 감소	낮음	높음	62(59.6)
수도권 인구집중	중간	낮음	1(1.0)
기타			33(31.7)

다. 제3차 기본계획 수립기

3차 기본계획 수립기인 2015년 합계출산율은 1.24명으로 2010년과 비슷한 수준을 보였다. 혼인 건수가 30만 2,828명으로 7.1%, 출생아 수는 43만 8,420명으로 6.8% 감소했으나, 합계출산율의 모수인 가임여성인 1,279만 6,169명으로 4.1% 감소해 합계출산율이 유지됐다. 단, 출생순위별로는 첫째아가 2.8% 감소에 그쳤음에도 둘째아와 셋째아 이상은 각각 8.6%, 14.9% 급감했다. 초혼 여성 중 30대 이상 비중도 45.3%로 13.0%p 상승했다. 특히 혼인 지연이 혼인 감소로 고착화하는 양상을 보였다. 가임여성 감소 대비 혼인 건수 감소는 그 정도가 크지 않았으나, 35~39세, 40~44세 생애미혼율은 각각 17.0%로 4.5%p, 10.0%로 4.0%p 상승했다.

이 시기부터 비수도권을 중심으로 25~29세 성비 불균형이 발생하기 시작했다. 시도별로 25~29세 성비가 110명 이상인 지역은 2010년 울산, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남 등 8곳에서 2015년 대구, 대전이 추가돼 10곳으로 늘었다. 울산, 경북은 성비가 120명을 넘어섰다. 2010년 대비 울산은 111.71명에서 124.58명으로 12.87명, 경북은 114.78명에서 124.93명으로 10.15명 급증했다. 대구도 103.7명에서 119.98명으로 16.28명 늘며 성비 균형이 급격히 무너졌다. 이 기간 서울의 성비는 98.17명에서 97.69명으로 0.48명 감소했다.

지표를 실제적 정책문제로 전환하면 혼인 지연은 ‘높음’, 혼인 감소는 ‘높음’, 출산 감소는 ‘낮음’, 수도권 인구집중은 ‘중간’에 해당한다. 단 출산 감소는 35세 미만에 혼인한 35~39세 유배우 여성의 평균 출산 자녀가 1.84명으로 직전 기준연도 대비 0.5% 증가하며 증가율이 직전 기준연도보다 대폭 축소됐다. 수도권 인구집중은 직전 기준연도와 같은 강도를 보였으나, 전국 성비와 격차는 다소 벌어졌다. 수도권 인구집중은 1990년 전후 극단적인 남아선호사상에 따른 출생성비 불균형과 2010년대 이후 가임여성 수도권 쏠림에 기인한 것으로 추정된다. 성낙일 외(2012)는 지역별 성비 불균형이 출생성비 불균형과 함께 인구이동에 의해 초래됐다고 설명했다. 다만 2005~2009년 성비 불균형은 해당 지역 초혼 혼인율에 유의미한 영향을 미치지 않았는데, 이는 결혼 시장의 자동조절 기능에 기인했을 것으로 추정했다.

제3차 기본계획에서 정부는 저출산 원인을 별도로 분석·평가하는 대신 기존 정책을 평가해 미비점을 보완하는 데 집중했다. 기존 정책에 대해선 보육 서비스 유형이 획일

적이며 질이 떨어지고, 장시간 근로와 일·가정 양립 정착이 미흡하다고 봤다. 또한 여성 중심적인 육아 접근으로 여성들이 출산을 기피하고 있으며, 산모 고령화에 따른 난임부부 증가에도 지원이 부족하다고 지적했다. 이 밖에 혼인 지원은 주거에 한정돼 있으며, 인식·문화 개선에 소극적이고, 결혼기반 조성이 미흡하다고 봤다. 포기되는 출생·양육 문제도 심각성 대비 대책이 미미하다고 평가했다. 이에 신혼부부 임대주택 공급량과 임신 유지율, 청년 고용률, 육아휴직자 중 남성 비율, 국공립 어린이집 비율, 근로자 1인당 연간 근로시간, 사교육비 부담을 목표지표로 제시했다. 이를 정책문제로 전환하면 혼인 지연, 출산 감소다. 혼인 감소로 정책문제로 인식했으나, 혼인 지연에 비해 그 중요성을 낮게 판단했다.

제3차 기본계획에서 정책도구는 56개로 축소됐다. 저출산·고령사회 기본계획이 '백화점식 정책 나열'이란 비판을 반영해 저출산 문제와 직접적 관련이 없는 정책도구를 정리한 결과다(매경닷컴 2015). 분야별로 혼인 지원이 10개, 일·가정 양립 지원은 14개, 보육·유아교육 지원은 12개, 임신·출산·건강 지원은 6개, 아동·청소년 보호는 5개, 성평등은 6개다. 청년 자립 지원 분야에서 7개 정책도구가 추가됐다. 청년 자립 지원 정책도구는 청년 고용지원체계 개편, 청년 고용 기업에 대한 보조금 지원 등이다. 정부는 늦은 취업이 혼인 지연의 배경이라고 보고 취업 시기를 앞당기려고 했다. 다른 분야 정책도구는 기존 기본계획과 유사하다.

제3차 기본계획의 정책도구를 정책문제로 전환하면 혼인 지연 12개(21.4%), 혼인 감소 3개(5.4%), 출산 감소 33개(58.9%), 기타 8개(14.3%)다. 제3차 기본계획에서는 기타 정책문제에 대응하는 정책도구 비중이 축소되고, 혼인 지연에 대응하는 정책도구 비중이 확대됐다.

실체적 정책문제와 인지적 정책문제, 정책도구를 정리하면 [표 6]과 같다. 혼인 지연이 주요 정책문제로 인지되면서 정책도구 비중이 21.4%로 확대됐으나, 혼인 감소에 관한 관심은 상대적으로 적었다. 출산 감소에 대응한 정책도구 비중은 실체적 정책문제 강도와 무관하게 전체 정책도구의 절반 이상을 차지했다. 수도권 인구집중은 여전히 인지적 정책문제와 정책도구에서 배제됐다. 다만 저출산과 무관한 정책도구 정리가 대거 정리돼 기타 정책도구 비중은 14.3%로 축소됐다.

[표 6] 제3차 기본계획 수립기 정책문제와 정책도구

(단위: 개, %)

	실체적 정책문제	인지적 정책문제	정책도구(비중)
혼인 지연	높음	높음	12(21.4)
혼인 감소	높음	중간	3(5.4)
출산 감소	낮음	높음	33(58.9)
수도권 인구집중	중간	낮음	0(0)
기타			8(14.3)

라. 제4차 기본계획 수립기 이후

2020년 합계출산율은 0.84명까지 떨어졌다. 혼인 건수와 출생아 수가 각각 21만 3,502건으로 29.5%, 27만 2,337명으로 37.9% 급감한 결과다. 출생아 수 감소율은 2015~2020년 가임여성 감소율(7.4%)의 5배를 웃돌았다. 출생순위별로 첫째아(-34.7%), 둘째아(-41.1%), 셋째아 이상(-40.8%) 모두 큰 폭의 감소를 기록했다. 초혼 여성 중 30대 이상 비중은 50.1%, 35세 이상은 14.2%까지 높아졌다. 여성 생애미혼율은 25~29세에서 81.6%, 30~34세에서 43.7%, 35~39세에서 21.9%까지 상승했다. 40~44세 여성도 13.7%가 생애 혼인을 한 차례도 경험하지 않았다. 이철희(2023)의 분석에서 2012~2021년 합계출산율 감소에는 가임여성 감소, 여성 유배우율 하락, 유배우 출산율 감소가 복합적으로 작용했다. 출생아 감소에 유배우율 감소는 48%, 가임여성 감소는 18%를 기여한 것으로 추정됐다. 나머지는 유배우 출산율 감소 효과다.

국회예산정책처(2023)는 2019~2022년 3년간 출생아 감소분의 약 77%를 혼인 감소의 영향으로 추정했다. 2016년 이후 합계출산율이 가파르게 감소한 점, 혼인 감소에 가임여성 감소와 혼인율 하락이 함께 반영되는 점을 고려하면, 국회예산정책처의 분석값은 이철희(2023)의 분석값과 큰 차이가 없다고 볼 수 있다.

비수도권 성비 불균형도 심화했다. 강원, 충북, 경북 등 3개 시·도에서는 25~29대 성비가 130명을 넘어섰다. 울산, 전남, 경남은 120명대를 기록했다. 이 시기에는 1990년 전후 극단적인 남아선호사상에 따른 출생성비 불균형 영향으로 전국 성비도 112.12명까지 올랐는데, 서울을 목적지로 한 가임여성 지역이동이 증가하며 일부 지역은 심각한 성비 불균형에 직면했다. 2020년 한 해에만 서울에 순유입된 20대 여성이 3만명에 육박했다. 연령대별 출산율이 가장 높은 30~34세 성비도 비슷한 양상을 보였다. 지방

의 30~34세 여성이 서울에 신규 유입되기보다는 기존에 서울에 순유입된 25~29세가 서울에 잔류한 결과다. 2015~2020년 30~34세 성비는 대구가 101.77명에서 115.47명으로, 대전은 102.66명에서 113.68명으로, 경북은 110.91명에서 120.2명으로 각각 증가했다. 반면, 서울은 30~34세 성비가 99.6명까지 낮아졌다.

2020~2023년에도 가임여성은 5.6%, 혼인 건수는 9.3%, 출생아 수는 15.6% 감소했다. 초혼 여성 중 30대 이상 비중은 2022년 기준으로 55.6%, 35세 이상은 16.2%까지 올랐다. 성비 불균형은 2023년 25~29세에서 다소 완화했으나, 30~34세에서 악화 추세를 이어갔다. 110명 초과 지역은 9개에서 11개로, 120명 초과 지역은 0개에서 3개로 증가했다.

2020년 실제적 정책문제는 혼인 지연, 혼인 감소, 수도권 인구집중은 '높음', 출산 감소는 '낮음'에 해당했다. 출산 감소의 경우, 35세 미만에 혼인한 35~39세 유배우 여성의 평균 출산 자녀는 1.75명으로 직전 기준연도 대비 4.9% 감소해 본 연구에서 설정한 '중간' 기준값(5%)에 근소하게 미달했다. 지표상 가장 악화가 가파른 정책문제는 수도권 인구집중이다. 서울의 25~29세 성비는 전국 평균보다 15.11명 낮은 수준까지 떨어졌다. 30~34세 성비도 전국 평균보다 8.18명 낮았다. 이 시기 특징적인 점은 서울에서 30~34세 여성이 최근 10년간 순유출됐음에도 해당 연령대에서 전국 대비 서울 성비가 낮아지고 있다는 점이다. 이는 2016년 이후 서울에 유입된 20대 여성들이 상당수 서울에 잔류해 30대에 진입한 결과다. 30~34세 남녀의 서울 순유출 규모는 유의미한 차이를 보이지 않았다는 점에서 30~34세 성비 불균형은 30~34세에 신규 진입한 인구의 성비에 기인한 것으로 볼 수 있다.

특히 서울 잔류자들은 성별에 따른 혼인상태 차이가 크다. 2020년 기준으로 5년 이내에 서울에서 타 시·도로 주소지를 옮긴 30~34세의 혼인상태를 보면, 남성은 유배우율이 42.9%였으나, 여성은 64.8%로 21.9%p 높았다. 이는 미혼 남녀로 범위를 좁힐 경우, 서울의 성비가 더 낮아질 수 있음을 시사한다(MDIS).

인지적 정책문제를 보면, 정부는 제3차 기본계획 수정안에서 출산 감소를 핵심 정책문제로 봤다. 노동시장 성차별과 독박 육아, 여성 경력단절 등 불평등한 노동·양육 여건으로 합계출산율이 감소한다고 판단했다. 제4차 기본계획에서는 정책문제를 확장했다. 노동시장 격차와 불안정, 주택가격 상승으로 혼인이 지연되고 출산이 연기되거나 포기된다고 봤다. 또한 고용률, 임금수준, 일자리 질 측면에서 성차별이 만연하고, 가사

노동과 돌봄 수행이 여성에 집중됨에 따라 여성은 노동자로서 생존을 위해 결혼·출산을 기피하거나, 출산·육아 여건을 고려해 출산 후 경력단절을 선택해야 하는 상황에 놓이게 된다고 분석했다. 여성의 결혼 기피라는 관점에서 혼인 감소를 정책문제로 인식했다. 이 밖에 돌봄 공백과 일하는 부모의 직장 복귀 어려움, 가족보다 노동을 중시하는 청년층의 가치관 변화를 저출산의 원인으로 봤다. 이를 요약하면 혼인 지연은 '높음', 혼인 감소는 '중간', 출산 감소는 '높음'이다. 정부는 혼인 감소를 제한적으로 인식했으며, 여전히 수도권 인구집중을 정책문제로 인식하지 않았다.

정부는 제3차 기본계획 수정안에서 49개, 제4차 기본계획에서 67개, 총 116개 정책도구를 제시했다. 분야별로 116개 정책도구 중 혼인 지원은 0개, 일·가정 양립 지원은 25개, 보육·유아교육 지원은 27개, 임신·출산·건강 지원은 13개, 아동·청소년 보호는 19개, 청년 자립 지원은 9개, 성평등은 23개다.

제3차 기본계획 수정안의 주요 정책도구는 일·가정 양립 지원에서 임신기 육아휴직 허용, 자녀 돌봄휴가 신설, 부모 동시 육아휴직 허용, 배우자 출산휴가 확대, 육아휴직 기간 국민건강보험료 인하 등이다. 보육·유아교육 지원에는 다자녀 기준 완화(3자녀→2자녀), 보육 품질 향상, 고교 무상교육, 교육급여 인상 등이 담겼다. 임신·출산·건강 지원 분야에서 주요 정책도구는 국민건강보험 본인부담 경감과 국민행복카드 지원 확대, 난임시술 지원대상 확대 등이다. 아동·청소년 보호 분야에서는 가족 관련 통계 구축, 성평등 분야에서는 대중매체 모니터링 강화와 불합리한 법제 개선, 가족평등지수 개발, 성별 임금 격차 개선 등이 포함됐다.

제4차 기본계획은 일·가정 양립 지원 분야에서 육아휴직 사용권 보장과 경력단절여성 채용 사업장에 대한 보조금 지급 등, 보육·유아교육 지원 분야에서는 영유아 보육시설 확충과 양육 가구 주거 지원 등이 주요 정책도구로 쓰였다. 임신·출산·건강 지원과 아동·청소년 보호 분야에서는 각각 월경 건강 보장과 난임 지원 강화, 아동수당제도 개편과 신속한 출생신고 지원 등이 포함됐다. 청년 자립 지원에서는 청년 창업 지원과 청년 가구 대상 임차지원, 청년 자산형성 지원 등이 주요 정책도구다. 성평등 분야는 공정한 채용환경 조성 및 성평등 경영 공표제 도입, 고용상 성차별·성희롱 피해 구제 강화 등이 사용됐다.

이를 정책문제로 전환하면 제3차 기본계획 수정안은 혼인 지연이 1개, 혼인 감소는 2개, 출산 감소는 38개, 기타는 8개다. 제4차 기본계획은 혼인 지연이 8개, 혼인 감소가

2개, 출산 감소가 30개, 기타는 27개다. 두 기본계획의 합계는 혼인 지연 9개(7.8%), 혼인 감소 4개(3.4%), 출산 감소 68개(58.6%), 기타 35개(30.2%)다. 혼인 지연·감소가 정책도구 중 비중이 여전히 미미하며, 수도권 인구집중에 대응한 정책도구는 없다. 이 밖에 기타 정책도구가 다시 증가했다. 성평등 분야 정책도구는 상당수가 혼인·출산과 무관한 기타 정책도구에 해당했다.

제3차 기본계획 수정안과 제4차 기본계획의 실제적 정책문제와 인지적 정책문제, 정책도구를 정리하면 [표 7]과 같다. 혼인 지연, 혼인 감소, 수도권 인구집중이 높은 강도의 실제적 정책문제로 존재했다. 다만 인지적 정책문제에서 혼인 감소는 청년층의 보편적 문제보다는 성 불평등에 기인한 여성의 문제로 다뤄졌다. 이 때문에 정책도구에서 혼인 감소 비중이 미미하고, 혼인·출산과 직접적 관련성이 떨어지는 성평등 분야 기타 정책도구 비중이 비대했다. 수도권 인구집중은 인지적 정책문제에서는 물론, 정책도구에서도 배제됐다. 출산 감소는 실제적 정책문제로서 강도가 약했음에도, 이에 대응한 정책도구는 여전히 전체 정책도구의 절반 이상을 차지했다.

[표 7] 제4차 기본계획 수립기 정책문제와 정책도구

(단위: 개, %)

	실체적 정책문제	인지적 정책문제	정책도구(비중)
혼인 지연	높음	높음	9(7.8)
혼인 감소	높음	중간	4(3.4)
출산 감소	낮음	높음	58(58.6)
수도권 인구집중	높음	낮음	0(0)
기타			35(30.2)

3. 소결: 잘못된 문제 정의와 정책도구의 경로의존성

이상의 논의를 종합하면 그간의 저출산·고령사회 기본계획은 세 가지 특성을 띤다.

첫째, 제2차 기본계획 이후 인지적 정책문제와 정책도구가 실제적 정책문제의 경로를 이탈한 것으로 보인다. 혼인 감소는 뒤늦게 정책문제로 인식됐으며, 수도권 인구집중은 제4차 기본계획까지 정책문제로 인식되지 않았다. 반면 출산 감소는 실제 심각성과 무관하게 모든 기본계획에서 주요 정책문제로 인식됐다. 사공영호(2015)는 졸속으

로 또는 편견적으로 정책문제를 정의할 때 정책문제를 틀리게 정의할 수 있으며, 애초에 틀린 정책문제를 해결하려고 하면 정책이 실패할 위험이 커진다고 지적했다. 본 연구에서는 정책문제 배제의 의도성까지는 접근하지 않았으나, 의도적으로 특정 정책문제가 배제됐다면 이는 무의사결정으로 해석할 수 있다. 무의사결정은 정책문제의 정책 의제화를 방해함으로써 의사결정 범위를 안전한 문제에 국한하는 방식의 권력 행사다. 손호중 외(2003)는 무의사결정론을 재해석하면서 시민사회를 새로운 사회 엘리트로 봤는데, 저출산·고령사회 기본계획 수립 과정에서는 다양한 시민사회의 의견이 반영됐다. 정책도구는 대체로 인지적 정책문제와 같은 흐름을 보였다. 인지적 정책문제가 의도적 또는 비의도적으로 실제적 정책문제 흐름에서 이탈한다면, 정책도구는 의도성과 관계없이 실제적 정책문제의 흐름을 이탈하게 되는 구조다.

둘째, 모든 기본계획에서 실제적·인지적 정책문제 흐름과 무관하게 정책문제 유형별 정책도구 비중은 유사한 흐름을 보였다. 출산 감소에 대응한 정책도구가 전체 정책도구의 절반 이상을 차지했으며, 혼인 지연·감소는 정책문제로 인식됐음에도 대응이 미흡했다. 혼인 지연·감소와 관련해 김영록 외(2016)는 2011년부터 2014년까지 추진된 결혼 준비 지원사업이 과제 수를 기준으로 전체 과제의 6.3%에 불과했으며, 예산 기준으로는 1.05%에 머물렀다고 지적했다. 본 연구는 예산 측면까지 분석하지 않았으나, 1~4차 기본계획에서 제시된 혼인 지연·감소에 대응한 정책도구들이 내용 면에서는 큰 차이가 없음을 고려할 때 2015년 이후 추진된 결혼 준비 지원사업의 예산 비중도 이와 유사한 흐름을 유지했을 것으로 보인다. 이런 경향성은 정책도구의 경로의존성 측면에서 설명할 수 있다. 경로의존성은 어떤 정책이나 제도가 특정한 경로에 진입하면 나중에 그 경로가 비효율적이라는 것이 인지돼도 기존 경로에서 이탈하지 못하는 관성이다(윤광재 2023). 정책의 경로의존성이 발생하는 주요 원인은 '성과 위주'의 단기 정책 추진이다. 재정 투입으로 비교적 단기에 효과를 볼 수 있는 출산 감소와 달리, 취업과 주거, 가치관 등 여러 요인이 얽혀있는 혼인 지연·감소는 개별 정책으로 해결이 어려운 구조적 문제다. 이는 정부가 그간 혼인 지연·감소를 정책문제로 인식하면서도 소극적으로 대응해온 원인 중 하나로 보인다. 여기에 잦은 정권 교체는 중장기계획 수립을 소홀히 하게 하며, 관료조직은 새로운 정책을 추진하는 데 소극적이라는(김우수 2008) 지적도 있다. 이 밖에 저출산·고령사회 기본계획 수립을 총괄하는 저출산·고령사회위원회는 예산편성권과 정책결정권, 상설조직이 없는 태생적 한계를 띤다. 정책문제가

제대로 인식되더라도 정책도구 결정권을 쥐는 재정당국이 적극적으로 예산을 투입하지 않는다면, 현재 구조에서 혼인 지연·감소와 수도권 인구집중 등 구조적 문제에 대응하는 정책도구는 힘을 얻기 어렵다.

셋째, 제3차 기본계획을 제외한 모든 계획에서 기타 과제 비중이 30%대에 달했다. 분야별로 청년 자립 지원과 아동·청소년 보호, 성평등 분야에서 4개 정책문제 유형과 무관한 기타 과제 비중이 컸다. 일부 정책도구는 그 필요성에도 불구하고 굳이 저출산 대책에 포함돼야 할 합리적 이유가 부족하다. 이는 다양한 이해관계자가 참여하는 저출산·고령사회위원회의 의사결정 구조에 기인했을 가능성이 있다.

이상의 논의를 종합하면, 저출산 대책이 실패한 데는 잘못된 정책문제 인식과 경로의 존적 정책도구 활용이 상당한 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 특히 정책도구는 실제적 정책문제가 아닌 인지적 정책문제에 의존적이므로, 잘못된 정책문제 인식은 효과적인 정책도구 발굴의 장애물로 작용할 수 있다.

V. 결론 및 함의

본 연구는 제3차 기본계획 이후 저출산 대응이 효과를 내지 못한 배경을 정책의제 관점에서 살펴보았다. 먼저 저출산이라는 추상적 정책문제를 혼인 지연, 혼인 감소, 출산 감소, 수도권 인구집중 등 4개 정책문제 유형으로 구체화하고, 실제적 정책문제(사회문제)와 인지적 정책문제(정책의제), 정책도구를 정책문제 유형에 따라 분류해 실제적·인지적 정책문제와 정책도구의 흐름을 살펴보았다.

분석 결과, 저출산의 실제적 정책문제는 혼인 지연과 출산 감소에서 혼인 감소, 수도권 인구집중으로 확장됐음에도 인지적 정책문제는 상당 기간 혼인 지연, 출산 감소에 머물렀다. 또한 실제적 정책문제로서 출산 감소는 2010년 이후 해소됐으나, 모든 기본계획에서 주요 정책문제로 인식됐다. 혼인 감소는 뒤늦게 정책문제로 인식됐으나, 주요 문제로 부각하지 않았다. 특히 제2차 기본계획 수립기인 2010년 이후 25~29세를 중심으로 가임여성 서울 쏠림이 관찰됐으나, 이는 제4차 기본계획 수립기까지 인지적 정책문제에서 배제됐다. 정책도구는 실제적 정책문제보다 인지적 정책문제 흐름에 의존적이었다. 이 때문에 정책도구는 출산 감소에 집중됐으며, 인지적 정책문제에서 벗어난 정책도구, 특히 수도권 인구집중에 대응한 정책도구는 개발되지 않았다.

혼인 지연은 제1차 기본계획부터 주요 정책문제로 인식됐음에도 정책도구에서 차지하는 비중이 미미했다. 이는 단기적 성과 창출에 집중하고, 새로운 정책을 도입하는 데 소극적인 경로의존적 정책결정의 결과로 보인다. 혼인 지연·감소는 주거, 노동, 지역이동, 가치관 등 다양한 요인이 얽혀있어 단기적으로 성과를 창출하기 어렵다.

실제적 정책문제의 흐름을 고려할 때, 앞으로 수립될 제5차 저출산·고령사회 기본계획에서는 단기적 출산율 제고에서 탈피해 혼인 지연·감소와 수도권 인구집중이라는 구조적 문제에 적극적으로 대응할 필요가 있다. 이를 위해서는 해결해야 할 문제가 무엇인가를 분명하게 인식해야 한다. 더 근본적으로는 잘못된 정책문제 인식과 경로의존적 정책도구 활용이 반복되는 의사결정 구조를 고쳐야 한다.

많은 선행연구는 저출산 대책의 실패 원인을 사회문제 변화 또는 개별 정책도구의 효율성 측면에서 바라봤다. 본 연구는 정책의제 형성 과정에 집중함으로써 잘못된 정책문제 인식이라는 새로운 결론을 도출했다는 점에 의의가 있다고 평가한다.

그럼에도 본 연구는 다음의 몇 가지 한계를 지닌다.

첫째, 본 연구는 분석 편의를 위해 저출산이란 상위 정책문제를 4개 하위 정책문제로 단순화하고, 정책도구를 정책문제 유형에 따라 분류했다. 이에 정책문제의 다양성과 정책도구의 유형별 특성을 충분히 반영하지 못했다는 한계가 있다.

둘째, 정책도구의 수만큼 중요한 것이 각각의 정책도구가 실제로 집행됐는지와 얼마나 많은 재정이 투입됐느냐다. 특정 정책문제 해결을 위해 1개 정책도구에 투입되는 예산이 다른 정책문제 해결을 위해 10개 정책도구에 투입되는 예산보다 많다면, 1개 정책도구가 선택된 정책문제가 소홀히 다뤄졌다고 평가하기 어려울 것이다. 또한 특정 정책문제 해결을 위해 수십 개 정책도구가 제시됐어도 실제 집행된 정책도구가 몇 개에 불과하다면 그 정책문제가 적극적으로 다뤄졌다고 보기 어려울 것이다. 이에 본 연구는 잘못된 정책문제 인식으로 정책도구가 효율적으로 활용되지 못했다는 결론까지는 도출했으나, 개별 정책도구의 적정성을 평가하지는 못했다. 정책도구의 적정성을 평가하려면 예산 규모, 집행 여부까지 고려한 별도의 연구가 필요할 것이다.

셋째, 본 연구는 인지적 정책문제와 정책도구가 실제적 정책문제의 흐름에서 이탈하는 문제를 확인했으나, 그 원인까지 설명하지는 못했다. 따라서 본 연구가 실제 정책과정에 유의미하게 적용되려면 그동안 실제적·인지적 정책문제와 정책도구가 괴리된 구조적 원인을 파악하고, 그 대안까지 제시돼야 할 것이다.

후속 연구에서는 이상의 한계를 보완해 저출산 대책 등 인구정책에 적절하게 적용할 수 있는 새로운 정책도구 분류체계를 제시하고자 한다. 또한 정책 참여자들 간 네트워크, 정책결정 과정까지 논의를 확장해 인지적 정책문제와 정책도구가 실제적 정책문제 흐름에서 이탈하는 구조적 원인을 파악하고, 그 대안을 제시하고자 한다.

부록. 주요 인구지표

[표 8] 가임여성 추이

(단위: 명, %)

	2000	2005	2010	2015	2020	2023
가임여성	13,716,064	13,670,214	13,346,797	12,796,169	11,857,169	11,198,424
증감률		-0.3	-2.4	-4.1	-7.4	-5.6

원자료: 통계청 주민등록인구 현황(증감률은 직전 기준연도 대비)

[표 9] 출생아 수 추이

(단위: 명, %)

	2000	2005	2010	2015	2020	2023P
출생아	640,089	438,707	470,171	438,420	272,337	230,000
증감률		-34.5	7.2	-6.8	-37.9	-15.6
-첫째	301,424	225,090	235,473	228,637	149,211	138,300
증감률		-25.3	4.6	-2.8	-34.7	-7.3
-둘째	269,587	167,881	181,763	166,119	97,828	74,400
증감률		-37.7	8.3	-8.6	-41.1	-23.9
-셋째 이상	66,969	42,025	49,900	42,443	25,177	17,300
증감률		-37.2	18.7	-14.9	-40.8	-31.3

원자료: 통계청 인구동향조사. 2023년은 잠정치(증감률은 직전 기준연도 대비)

[표 10] 혼인 건수 추이

(단위: 건, %)

	2000	2005	2010	2015	2020	2023P
혼인	332,090	314,304	326,104	302,828	213,502	193,673
증감률		-5.4	3.8	-7.1	-29.5	-9.3

원자료: 통계청 인구동향조사. 2023년은 잠정치(증감률은 직전 기준연도 대비)

[표 11] 초혼 여성 중 30·35세 이상 비중 추이

(단위: %)

	2000	2005	2010	2015	2020	2022
30세 이상	10.5	20.5	32.3	45.3	50.1	55.6
35세 이상	1.7	3.1	5.7	9.5	14.2	16.2

원자료: 통계청 인구동향조사

[표 12] 연령대별 여성 생애미혼율 추이

(단위: %)

	2000	2005	2010	2015	2020
20~24세	88.3	93.5	94.3	95.5	97.4
25~29세	39.3	58.3	68.4	72.5	81.6
30~34세	10.2	18.4	28.8	33.2	43.7
35~39세	4.2	7.3	12.5	17.0	21.9
40~44세	2.5	3.5	6.0	10.0	13.7

원자료: 통계청 인구주택총조사 2% 인구사항 마이크로데이터

[표 13] 성·연령대별 서울 인구순이동 추이

(단위: 명)

	순이동			
	남자		여자	
	20~24세	25~29세	20~24세	25~29세
2000	4,876	12,746	12,995	-3,675
2001	2,467	4,691	10,905	-9,246
2002	6,467	-1,962	10,329	-10,540
2003	2,894	3,848	12,612	-4,365
2004	4,628	919	11,792	-4,121
2005	5,235	1,402	12,839	-2,637
2006	6,717	4,269	14,031	-633
2007	6,161	7,224	13,648	-407
2008	5,101	6,390	11,837	259
2009	5,074	5,524	11,009	403
2010	2,884	2,453	9,181	-2,537
2011	3,754	3,632	9,175	-954
2012	4,889	4,617	11,157	1,144
2013	4,731	3,980	10,901	1,367
2014	5,662	5,398	12,674	2,566
2015	4,270	2,277	10,401	842
2016	5,571	3,722	12,009	1,261
2017	6,552	6,041	14,622	4,740
2018	6,190	7,867	17,791	7,493
2019	7,932	9,622	20,588	9,424
2020	6,967	8,285	20,868	8,703
2021	6,794	6,329	18,541	3,856
2022	11,971	11,353	23,408	6,957
2023	9,980	9,963	19,260	7,002

원자료: 통계청 국내인구이동

[표 14] 시·도별 25~29세 성비 추이

	2005	2010	2015	2020	2023
전국	104.39	105.64	108.71	112.12	110.6
서울	99.78	98.17	97.69	97.01	92.47
부산	105.34	105.7	107.58	111.11	106.8
대구	102.56	103.7	119.98	118.21	112.21
인천	104.93	105.64	106.5	110.45	108.66
광주	99.64	102.72	104.5	109.81	109.47
대전	101.9	103.41	112.1	114.77	113.64
울산	106.96	111.74	124.58	128.96	132.39
세종	-	-	102.67	97.24	99.73
경기	101.48	104.21	107.32	113.04	113.46
강원	111.55	117.77	127.5	131.79	129.94
충북	111.17	111.84	117.81	132.43	129.26
충남	118.75	118.4	117.02	126.11	130.47
전북	112.63	115.1	113.53	117.38	119.19
전남	116.89	119.04	115.82	125.77	127.4
경북	111.47	114.78	124.93	131.57	134.88
경남	106.66	112.07	118.4	124.04	126.7
제주	105.68	105.58	108.94	111.19	110.22

원자료: 통계청 주민등록연앙인구(성비 120명 이상은 굵은 글씨 표기)

[표 15] 시·도별 30~34세 성비 추이

	2005	2010	2015	2020	2023
전국	104.17	103.98	104.81	107.78	110.25
서울	107.45	102.46	100.85	99.6	100.42
부산	102.94	104.47	104.48	105.92	107.62
대구	98.26	99.57	101.77	115.47	116.52
인천	102.79	105.64	104.97	107.81	109.59
광주	99.96	99.45	101.97	105.2	108.79
대전	101.25	99.46	102.66	113.68	114.49
울산	96.51	106.61	110.57	118.46	122.65
세종			94.13	95.39	95.89
경기	100.5	101.41	103.64	107.51	111.01
강원	109.2	105.97	109.91	115.77	118.16
충북	106.36	107.61	109.05	116.91	126.92
충남	112.39	113.32	115.5	118.3	122.3
전북	108.34	108.14	108.8	108.19	111.95
전남	113.63	112.67	112.37	110.63	114.22
경북	107.45	109.79	110.91	120.2	123.44
경남	103.57	106.56	108.65	112.81	116.44
제주	102.61	106.11	103.67	103.99	104.99

원자료: 통계청 주민등록연앙인구(성비 120명 이상은 굵은 글씨 표기)

[표 16] 35세 미만에 혼인한 35~39세 유배우 여성의 평균 출산 자녀 수

(단위: 명)

	평균 출산 자녀 수
2000	1.71 ¹⁾
2005	1.50
2010	1.83
2015	1.84
2020	1.75

주: 1) 2000년 통계는 평균 혼인 연령이 집계되지 않아 35세 이상 혼인자도 포함돼 있음. 따라서 '35세 미만 혼인자'를 대상으로 한 타 연도 통계치 대비 과소 집계됐을 가능성이 존재함
 원자료: 통계청 인구주택총조사 2% 인구사항 마이크로데이터

참고문헌

- 강민아·장지호, “정책결정과정의 프레이밍에 대한 담론 분석: 방사성폐기물처리장입지 선정 과정을 중심으로,” 「한국행정학회보」 제41권 제2호, 한국행정학회, 2007, 23~45쪽.
- 고우림 외, “한국 합계출산율의 결정 요인으로서의 인구밀도,” 「사회과학 담론과 정책」 제13권 제2호, 경북대학교 사회과학연구원, 2020 129~153쪽.
- 국가통계포털, 국내통계, 2000~2023. <<http://kosis.kr>, 접속: 2024. 5. 1.>
- 국회예산정책처, “혼인하지 않는 사회와 저출산,” 「2023년 경제 현안 분석」, 국회예산정책처, 2023, 131~151쪽.
- 김승권, “최근 한국사회의 출산율 변화원인과 향후 전망,” 「한국인구학」 제27권 제2호, 한국인구학회, 2004, 1~34쪽.
- 김영미, “저출산·고령사회 기본계획에 대한 젠더 분석—저출산 담론의 재구성을 위하여,” 「비판사회정책」 제59호, 건강정책학회, 2018, 103~152쪽.
- 김영록·신동명, 「정책목표와 정책 수단의 적절성 평가: 저출산 정책을 중심으로」, 한국행정연구원, 2016.
- 김우수, “출산장려정책에 대한 신제도주의적 분석: 정책변화의 단절적 제도변화를 중심으로,” 「한국정책연구」 제8권 제2호, 경인행정학회, 2008, 175~192쪽.
- 김지영, “20·30대 남성 100명당 여성 수, 마포는 118명 인제는 58명 [무너진 성비(性比)],” 이투데이, 2023. 8. 20. <<https://www.etoday.co.kr/news/view/2276451>, 접속: 2024. 8. 20.>
- 김현지·주경미, “출산 정책 : 억제와 장려를 넘어서,” 「현상과인식」 제28권 제3호, 한국인문사회과학회, 2004, 31~42쪽.
- 마이크로데이터 통합서비스, 국내통계, 2000~2023. <<https://mdis.kostat.go.kr/index.do>, 접속: 2024. 6. 4>
- 매경닷컴 디지털뉴스국, ““만혼 줄이고 출산을 끌어올려야” 정부, 정책 역량 집중,” 매일경제, 2015. 2. 6. <<https://www.mk.co.kr/news/politics/6563697>, 접속: 2024. 8. 20.>
- 박기묵, “언론의 공공의제 설정 및 정책결정 과정과 사례적용에 관한 연구,” 「한국정책학회보」 제24권 제3호, 2015, 29~60쪽.

- 박민근·김윤희, “한국의 저출산 인구정책 분석—정책조합과 시공간 효과를 중심으로,” 「한국정책학회보」 제33권 제1호, 한국정책학회 2024, 219~247쪽.
- 박후근·배관표, “전통한지정책의 현황과 문제 분석: 입법방안 도출을 위해,” 「입법과 정책」 제14권 제2호, 국회입법조사처, 2022, 147~177쪽.
- 변수정, “결혼 지원 정책의 현황과 향후 추진 방향,” 「보건복지포럼」 제249권 제7호, 한국보건사회연구원, 2017, 45~60쪽.
- 변수정·황남희, “저출산·고령사회기본계획의 주요 내용과 향후 과제,” 「보건복지포럼」 제258권, 한국보건사회연구원, 2018, 41~61쪽.
- 배호중·한창근·양은모, “친정과의 거리와 자녀출산: 2000년 이후 혼인가구를 대상으로,” 「보건사회연구」 제37권 제2호, 한국보건사회연구원, 2017, 5~40쪽.
- 사공영호, “틀린 정책 문제 정의—의미와 기원,” 「한국정책학회보」 제24권 제3호, 한국행정학회 2015, 205~238쪽.
- 성낙일·이혜경·조동혁, “우리나라 지역별 성비 불균형과 혼인율: 실증분석,” 「응용경제」 제14권 제1호, 한국응용경제학회, 2012, 187~220쪽.
- 손승영, “한국사회 저출산 원인과 가족친화적 정책대안,” 「가족과 문화」 제17권 제2호, 한국가족학회, 2005, 285~316쪽, 327~328쪽.
- _____, “한국사회 저출산의 단계별 분석과 쟁점논의,” 「담론201」 제10권 제1호, 한국사회역사학회, 2007, 207~243쪽.
- 손호중·채원호, “방사능폐기물처리장 입지선정의 정책결정과정 연구: 무의사결정론의 수정적용과 시민사회 실패의 가능성,” 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 한국지방정부학회 2003, 283~202쪽.
- 신윤정, “보육·교육비 부담이 출산 의향에 미치는 영향 분석,” 「보건사회연구」 제28권 제2호, 한국보건사회연구원, 2008, 103~134쪽.
- _____, “출산 의향과 출산 계획의 현황과 과제,” 「보건·복지 Issue&Focus」 403호, 2021, 1~10쪽.
- 양재진·장우윤, “한국의 초저출산 극복을 위한 정책조합 연구,” 「한국정책학회보」 제32권 제2호, 한국정책학회, 2023, 33~55쪽.
- 염명배·김경미, “군집분석을 통한 저출산 원인 및 정책수요 도출: 핵심정책대상 집단을 중심으로,” 「Journal of Korean National Economy」 제29권 제1호, 한국경제통상학회, 2011, 163~190쪽.
- 오지혜, “조부모의 사회경제적 자원이 부모의 첫째아 출산에 미치는 영향,” 「보건사회연

- 구」 제40권 제1호, 한국보건사회연구원, 2020, 36~393쪽.
- 유계숙, “저출산 정책의 효과에 관한 연구: 2007년 출산을 중심으로,” 「한국가족관계학회지」 제14권 제1호, 한국가족관계학회, 2009, 169~189쪽.
- 윤광재, “우리나라 지방분권정책의 경로의존성에 대한 연구,” 「한국행정논집」 제35권 제1호, 한국정부학회, 2023, 53~74쪽.
- 이기령, “우리나라 출산정책의 정책도구에 대한 유형분석에 관한 연구,” 한성대학교 대학원 박사학위 논문, 2018.
- 이삼식, “저출산 원인구조와 정책방향,” 「보건복지포럼」 제111권, 한국보건사회연구원, 2006, 5~17쪽.
- 이상림, “미혼인구의 결혼 관련 태도,” 「보건복지포럼」 제268권, 한국보건사회연구원, 2018, 6~20쪽.
- 이창언 외, 「사회문제를 보는 새로운 눈」, 도서출판선인, 2013.
- 이철희, “한국의 합계출산율 변화요인 분해: 혼인과 유배우 출산율 변화의 효과,” 「한국인구학」 제35권 제3호, 한국인구학회, 2012, 117~144쪽.
- _____, “한국의 출산장려정책은 실패했는가?: 2000년~2016년 출산율 변화요인 분해,” 「경제학연구」 제66권 제3호, 한국경제학회, 2018, 5~42쪽.
- _____, “1992년~2021년 한국 출생아 수 변화 요인 분해: 여성인구, 결혼, 자녀수별 유배우 출산율 변화의 효과,” 「한국인구학」 제46권 제3호, 한국인구학회, 2023, 79~110쪽.
- 이희주·신현기·정종원, “저출산 정책변동의 효과에 관한 실증적 분석,” 「한국사회와행정연구」 제31권 제4호, 서울행정학회, 2021, 225~251쪽.
- 임지영, “성역할 가치관과 결혼 및 자녀에 대한 태도,” 「보건복지포럼」 제308권, 한국보건사회연구원, 2022, 105~118쪽.
- 저출산·고령사회위원회, 「제1차 저출산·고령사회 기본계획(2006-2010) 보완판」, 2006.
- _____, 「제2차 저출산·고령사회 기본계획(2011-2015)」, 2010.
- _____, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020)」, 2015.
- _____, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020) 수정본」, 2019.
- _____, 「제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021-2025)」, 2020.
- 전영한, “정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가,” 「정부학연구」 제13권 제4호, 정부학연구소, 2007, 259~295쪽.

- 정민수 외, “지역간 인구이동과 지역경제,” 「BOK이슈노트」 제2023-29호, 한국은행, 2023.
- 정성호, “저출산 정책의 효과성에 관한 연구,” 「한국인구학」 제35권 제1호, 한국인구학회, 2012, 31~52쪽.
- 정은희, “기혼여성의 둘째자녀 출산계획 및 출산과 관련된 요인,” 「보건사회연구」 제33권 제1호, 한국보건사회연구원 2013, 5~34쪽.
- 정정길 외, 「정책학원론」, 대명출판사, 2016.
- 정진영, “정책유형별 입법과정 비교분석,” 「한국정당학회보」 제8권 제2호, 한국정당학회, 2009, 35~65쪽.
- 조성호 외, 「출생성비 불균형에 따른 혼인 특성과 정책적 함의」, 한국보건사회연구원, 2023.
- 조영태, “[조영태의 퍼스펙티브] 청년들의 서울 쏠림 해소해야 저출산 현상 해결,” 「유레카」 제435호, 유레카엠앤비, 2020, 100~103쪽.
- 최민자·박경애, “한국의 출산력 감소: 40년 동안의 정책과 출산행위간의 대화,” 「한국인구학」 제29권 제2호, 한국인구학회, 2006, 1~26쪽.
- 최성은·설진배, “지방정부의 저출산 대응정책의 정책도구 유형분석: 세종시 사례를 중심으로,” 「지방정부연구」 제24권 제2호, 한국지방정부학회, 2020, 179~200쪽.
- 하연희·문명재, “기획논문: 정책목표의 변화에 따른 정책도구의 전략적 선택과 효과: 우리나라 인구정책을 중심으로,” 「정부학연구」 제13권 제2호, 정부학연구소, 2007, 75~107쪽.

Salamon, Lester M., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford University Press. 2002.

Vedung, E., “Policy Instrument: Typologies and Theories,” In Bemelmans-Videc, M., Rist, R. C., & Vedung, E (ed). *Carrot, Strick & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation*. New Brunswick NJ. USA. 1998.

Why Did Low Birth Rate Counterplan Fail?

Kim Jiyeong*

Abstract

This study subdivided low birth rate issue into four policy issue types: delay in marriage, decrease in marriage, decrease in childbirth, and population migration. By redefining social issues and policy agendas as substantive policy issues and cognitive policy issues, respectively, it classifies substantive and cognitive policy issues and tools of the Basic Plan for Aging Society and Population by order relates to four policy issue types. Through this approach, this study examines the flow of substantive policy issues, cognitive policy issues, and the associated policy tools.

The analysis showed that substantive policy issues, limited to delay in marriage and decrease in childbirth until the establishment of the second plan, expanded to decrease in marriage and population migration after the establishment of the third plan. Yet, these issues were not reflected in cognitive policy issues and policy tools. Moreover, regardless of the substantive policy issues, the proportion of policy tools addressing decrease in childbirth exceeded half, and policy tools that were less relevant to the four policy issues accounted for a significant proportion of the all policy tools.

It is necessary to recognize the decrease in marriage and population migration as policy issue and develop policy tools, for establishing the 5th Basic Plan for Aging Society and Population. Fundamentally, it is critical to identify and to address structural problem that deviates the cognitive policy issues and policy tools from the path of substantive policy issues.

□ Keywords: Low Birth Rate, A Policy Agenda, Policy Tools

* A reporter with the Etoday, Completion of Ph.D. program at Chungnam National University Graduate School of National Public Policy

코로나19 시기 개인분 주민세 감면의 보통교부세 파급효과 분석*

정종필** 권진택***

국문초록

이 논문에서는 코로나19 시기에 시행된 지방자치단체의 개인분 주민세 감면이 보통교부세 산정에 미친 효과를 분석한다. 개인분 주민세는 지방자치단체에 주소를 둔 개인이면 기본적으로 부담하는 세금으로 세율은 1만원 이하에서 지방자치단체의 조례로 결정할 수 있다. 그런데 세율을 1만원 이하로 과세할 경우 보통교부세 산정에서 페널티를 부과하기 때문에 대부분의 지방자치단체에서는 1만원까지 과세한다. 코로나19 시기에 지방자치단체는 어려움을 겪는 지역주민을 지원하기 위하여 개인분 주민세를 감면하는 정책을 시행하였다. 이러한 개인분 주민세 감면 정책은 지방자치단체의 보통교부세 산정에 영향을 미쳤는데 이 과정에서 개인분 주민세를 일부 감면한 지방자치단체와 전액 감면한 지방자치단체 간에 보통교부세 산정에 있어 차별적인 상황이 발생하였다. 본 연구는 개인분 주민세 감면에 대한 차별적인 보통교부세 산정이 초래한 문제점을 수리적 모형을 통해 분석하고 그에 따른 재정배분효과를 실증적으로 분석하였다.

□ 주제어: 개인분 주민세, 주민세 감면, 보통교부세, 인센티브, 코로나 19

투고일: 2024. 5. 17. 수정일: 2024. 7. 8. 게재확정일: 2024. 8. 20.

* 본 논문은 2024년 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표 논문 “코로나19 시기 개인분 주민세 감면의 보통교부세 파급효과 분석”을 수정·보완하여 작성하였다.

** 제1저자: 지방자치인재개발원 교수 (grossjp@korea.kr)

*** 교신저자: 경상국립대학교 국제통상학과 교수 (kwonjt@gnu.ac.kr)

I. 서론

주민세는 특별·광역시 및 시·군세이며 개인분, 사업소분, 종업원분으로 구성된다. 개인분 주민세는 인두세의 성격을 띠는 조세로 지방자치단체에 주소를 둔 개인이면 기본적으로 부담하는 세금이다. 개인분 주민세의 세율은 1만원 이하에서 지방자치단체 조례로 결정할 수 있다. 보통교부세 산정 시 수입자체노력 항목에서 개인분 주민세를 1만원 이하로 과세할 경우 페널티가 부과되므로 불교부단체(서울특별시, 성남시)와 보통교부세 특례가 적용되는 단체(세종특별자치시, 제주특별자치도)를 제외한 대부분의 지방자치단체는 제한세율인 1만원까지 과세한다.¹⁾

지방자치단체는 코로나19로 야기된 지역의 소비위축 및 생산활동 감소로 어려움을 겪는 주민들에 대한 지원과 회복기반 마련을 위하여 다양한 지방세 지원정책을 실시하였다. 2020년의 코로나19 피해자에 대한 지방세 감면은 주로 확진자 및 접촉자, 경유업체, 전담병원, 착한임대인에 대하여 개인분 주민세, 사업소분 주민세, 종업원분 주민세, 건축물에 대한 재산세를 감면하는 방식으로 제한적으로 이루어졌다. 코로나19 상황이 지속됨에 따라 2021년에는 코로나19에 따른 직·간접 피해를 입은 납세자뿐만 아니라 전 주민을 대상으로 주민세를 감면하는 확대 조치들이 이루어졌다. 대전시는 코로나19 확진자 및 격리자(해제자 포함)에 개인분 주민세를 면제하였고, 밀양시, 웅진군은 전 주민을 대상으로 개인분 주민세 50% 감면을 시행하였으며 경주시를 비롯한 26개 지방자치단체는 1~2년에 걸쳐 전 주민을 대상으로 100% 감면을 시행하였다.

코로나19 극복을 위한 개인분 주민세 감면정책은 보통교부세 산정 시 지방자치단체에 페널티로 작용하게 되어 실제 일부 지방자치단체들은 감면액의 200%에 해당하는 페널티를 받았다. 그런데 이 과정에서 다수의 지방자치단체는 개인분 주민세 100% 감면에도 불구하고 보통교부세 산정에서 어떠한 페널티도 받지 않았다. 이러한 비일관적인 보통교부세 산정은 지방자치단체의 보통교부세 배분액에 왜곡을 초래하며 궁극적으로는 지방자치단체 간의 자원 배분을 왜곡하게 된다.

본 연구에서는 코로나19 시기에 진행된 개인분 주민세 감면이 보통교부세 산정에 어떻게 반영되었는가를 분석하여 보통교부세 산정의 문제점을 파악하고 이를 개선하는

1) 기장군은 보통교부세 교부단체이나 2024년 현재까지 3,000원을 과세한다.

방안을 제시하고자 한다.

보통교부세의 자체노력제도에 대한 연구는 이창균(1997), 박완규(2002, 2007), 최병호·정종필(2002), 정종필(2005), 배인명(2010), 서정섭(2010), 최병호(2014), 임상수(2015), 주만수(2017), 최원구(2017) 등 다양한 연구에서 시도되었다. 이들 연구 가운데 최병호·정종필(2002), 정종필(2005), 최병호(2014), 임상수(2015), 주만수(2017) 등은 보통교부세 수입자체노력제도가 지방자치단체의 보통교부세 배분에 미치는 효과를 모형화하여 분석하였다. 최병호·정종필(2002), 정종필(2005), 최병호(2014)는 전체 수입자체노력항목을 대상으로 그 효과를 분석하고 있으며 임상수(2015), 주만수(2017) 연구는 탄력세율 항목을 대상으로 그 효과를 분석하고 있다. 대부분은 연구는 지방자치단체의 수입자체노력이 보통교부세의 증감에 어떤 방향으로 작동하는지를 분석하고 있으나 임상수(2015), 주만수(2017) 연구는 지방자치단체의 탄력세율 적용이 보통교부세 배분에 미치는 재원변화 크기를 분석하고 있다. 그러나 이들 연구는 개인분 주민세를 인상하는 탄력세율 적용이 지방자치단체의 보통교부세 및 총재원에 미치는 효과를 분석하고 있다.

본 논문은 코로나19 시기에 시행된 개인분 주민세에 대한 일부 감면 또는 전액 감면 등 지방자치단체의 차별적인 감면정책이 지방자치단체의 보통교부세 배분에 미친 구체적인 효과를 분석한다. 그리고 이 시기 보통교부세 산정에서 발생한 오류에 대한 분석에 초점을 두고 있다. 또한 이러한 오류에 대한 분석을 통해 지방자치단체의 보통교부세 배분에 어느 정도의 영향을 미쳤는지를 보통교부세 산정자료를 이용하여 실증 분석한다. 개인분 주민세의 감면이 보통교부세 미치는 효과는 3개년(전전년도부터 당해 연도까지)에 걸쳐 발생하므로 이를 분석하기 위하여 다기간에 걸친 보통교부세 산정 모형을 설정하여 분석한다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 우선 제Ⅱ장에서는 개인분 주민세 과세 요건과 개인분 주민세 감면이 보통교부세 산정에 미치는 효과를 이론적으로 분석한다. 제Ⅲ장에서는 코로나19 시기 개인분 주민세 과세 현황과 주민세 감면 현황을 분석한다. 제Ⅳ장에서는 지방자치단체의 개인분 주민세 감면이 보통교부세 산정에 반영된 현황과 개인분 주민세 탄력세율 적용에 대한 비일관적인 페널티 부여가 보통교부세 산정에 미친 효과를 실증적으로 살펴본다. 제Ⅴ장에서는 결과를 요약하고 정책적 시사점을 모색한다.

II. 개인분 주민세 감면과 보통교부세 산정

1. 개인분 주민세 과세 요건

주민세는 지역주민에게 과세하는 회원제 성격의 조세로 지방자치의 성격에 잘 부합하는 지방세목이다. 주민세는 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도²⁾ 및 시·군세이며, 광역시의 사업소분과 종업원분 주민세는 구세로 규정하고 있다.³⁾ 주민세는 개인분, 사업소분, 종업원분으로 구성되며 개인분은 지방자치단체에 주소를 둔 개인에 대하여 부과하는 지방세이다(「지방세법」 제74조제1항).⁴⁾

개인분 주민세의 납세의무자는 과세기준일 현재 지방자치단체에 주소(외국인의 경우에는 「출입국관리법」에 따른 체류지)를 둔 개인(「지방세법」 제75조제1항)이며, 세율은 1만원을 초과하지 않는 범위에서 지방자치단체의 장이 조례로 정한다(「지방세법」 제78조제1항).⁵⁾

개인분 주민세의 표준세율은 1973년 도입 이후 4차례의 개정을 거쳐 2000년부터 1만원으로 조정되었다. 주민세 도입 당시 개인분(개인균등할)의 세율은 인구 규모별로 표준세율을 정하고 그 세율의 150% 이내에서 조정할 수 있도록 하였으나 2000년에 인구 규모별 차등세율을 폐지하고 일률적으로 제한세율을 1만원 이하로 인상하였다.

2) 특별자치도의 관할 구역 안에 지방자치단체인 시·군이 있는 경우에 주민세는 특별자치도 소속 시·군의 시·군세로 구분된다(「지방세기본법」 제8조제6항).

3) 「지방세기본법」 제11조(주민세의 특례)에 따라 광역시의 사업소분과 종업원분 주민세는 구세로 구분한다.

4) 주민세는 2010년 이전에는 균등할과 소득할로 구성되었으며, 2010년 지방소득세 신설시 소득할이 지방소득세에 편입되고, 균등할은 균등분으로 변경되었다. 2014년에 지방소득세 종업원분이 주민세에 흡수되어 균등분(주소지 개인균등분, 개인사업장 개인균등분, 법인균등분), 재산분, 종업원분으로 구성되었다. 2021년에 주소지 개인균등분이 주민세 개인분으로 명칭이 변경되면서 개인사업자와 법인사업자의 균등분은 주민세 사업소분으로 흡수되었다.

5) 개인분 주민세의 세율은 주민의 청구가 있는 경우에는 1만 5천원을 초과하지 않는 범위에서 조례로 읍·면·동별로 달리 정할 수 있다(「지방세법」 제78조제2항).

[표 1] 개인분 주민세(개인균등할) 세율 인상 현황

(단위: 원)

구분	1973	1976	1979	1995	2000
인구 500만 이상 시	2,000	3,000	4,000	4,500	10,000
인구 50만 이상 시	1,000	1,500	2,500	3,000	
기타 시	500	800	1,500	1,800	
군	300	500	800	1,000	

자료: 법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr), 지방세법 연혁법령

과세기준일 현재 지방자치단체에 주소를 둔 개인이라도 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자, 「민법」에 따른 미성년자, 「주민등록법」에 따른 세대원 및 이에 준하는 개인으로서 대통령령으로 정하는 사람,⁶⁾ 「출입국관리법」 제31조에 따른 외국인등록을 한 날로부터 1년이 경과되지 않은 외국인은 과세대상에서 제외한다(「지방세법」 제75조제1항제1-4호).

「지방세법」에서 정한 과세대상 제외자 이외에 지방자치단체의 조례에 의하여 과세대상 제외자를 추가로 규정하는 경우도 있다.

인천광역시와 옹진군, 강화군, 평택시는 사회적 취약계층 등에 대하여 주민세 개인분을 부과하지 아니한다. 인천광역시의 조례에서 정하는 비과세 대상에는 「국민기초생활 보장법」에 따른 차상위계층에 속하는 사람, 「주민등록법」에 따른 나이가 과세기준일 현재 80세 이상인 사람, 「지방세법」 제29조에서 지방세 감면요건에 해당하는 국가보훈대상자, 「의사상사 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제2조제3호 및 제5호에 따른 의사자 및 의사자 유족이 해당한다(「인천광역시 시세 감면 조례」 제8조).

남해군은 「남해군 인구증대시책 지원에 관한 조례」에 따른 주민등록 전입세대에 대하여 개인분 주민세를 2년간 면제하는 조례를 두고 있다.⁷⁾

6) 「지방세법 시행령」에 따라 개인분 주민세를 비과세하는 사람에는 납세의무자의 주소지와 체류지가 동일한 외국인으로 가족관계를 확인할 수 있는 사람, 「주민등록법」상 세대주의 직계비속으로서 같은 법에 따라 단독으로 세대를 구성하고 있는 미혼인 30세 미만의 사람이 포함된다(「지방세법 시행령」 제79조제1항).

7) 남해군은 전입신고 일자리를 기준으로 3개월 이전부터 다른 시·군·구에 주민등록을 두고 있다가 남해군에 전입신고를 하고 3개월이 경과한 사람 중에서 세대를 구성한 경우에 개인분 주민세를 2년간 면제한다(「남해군 인구증대시책 지원에 관한 조례」 제3조제3항나목).

2. 개인분 주민세 감면과 보통교부세 산정

지방자치단체가 개인분 주민세를 감면할 경우, 이는 세 가지 경로를 통해 지방자치단체의 보통교부세 산정에 영향을 미친다.

첫 번째 경로는 개인분 주민세를 감면하면 보통교부세 산정 시 해당 지방자치단체의 기초수입액이 감소하고 이는 기준재정수입액 감소, 재정부족액 증가로 연결되어 해당 지방자치단체의 보통교부세 산정액을 증가시키는 요인으로 작용한다.⁸⁾

두 번째 경로는 보통교부세 산정 시 반영하는 수입자체노력 항목인 개인분 주민세 탄력세율 적용항목을 통해 영향을 미친다. 보통교부세 수입자체노력 산정 시 개인분 주민세를 표준세액인 1만원 이하로 과세할 경우 표준세액과 적용세액 간 차액의 200%를 기준재정수입액에 가산한다. 이로 인해 지방자치단체가 개인분 주민세를 표준세액 이하로 감면하면 이는 해당 지방자치단체의 기준재정수입액 증가, 재정부족액 감소로 이어져 해당 지방자치단체에 대한 보통교부세 산정액은 감소한다.

세 번째 경로는 기준재정수입액의 구성항목인 수입자체노력의 지방세 감면액 축소 항목을 통해 영향을 미친다. 지방세 감면액 축소 항목은 지방자치단체의 무분별한 지방세 감면을 억제하기 위하여 지방자치단체가 「지방세특례제한법」 제4조에 따라 조례로 지방세의 세율 경감, 세액 감면 및 세액공제 등으로 지방세를 감면할 경우 감면액의 100%를 기준재정수입액에 가산한다.⁹⁾ 따라서 지방자치단체가 개인분 주민세를 감면할 경우 이는 기준재정수입액 증가, 재정부족액 감소로 이어져 해당 지방자치단체의 보통교부세 산정액은 감소하게 된다.

8) 보통세수입을 추계하여 기초수입액을 산정하기 때문에 개인분 주민세 감면이 당해연도 기초수입액에 즉시 반영되지는 않으나 2년 후 정산 과정에서 보통세 정산 규모가 감소하여 최종적으로 기준재정수입액이 감소하게 된다.

9) 본 연구의 분석기간(2019~2023년) 동안에는 지방자치단체의 지방세 감면 총량 범위 내에서 이루어지는 감면 조례에 의한 감면액의 100%를 기준재정수입액에 가산하였고 감면규모 초과액에 대해서는 150%를 가산하였다. 그러나 「지방교부세법 시행규칙」 개정(2023. 12. 29.)으로 2024년도 보통교부세 산정분부터는 지방자치단체의 지방세 감면 총량 범위 내에서 이루어지는 조례감면액에 대해서는 지방세 감면액 축소 페널티를 적용하지 않으며 감면 총량을 초과하는 조례감면액에 대한 페널티 적용 비율은 150%에서 200%로 상향 조정되었다.

가. 기본모형

개인분 주민세 감면이 지방자치단체의 보통교부세 산정액에 미치는 영향을 구체적으로 살펴보기 위하여 보통교부세 산정방식을 수리모형으로 구성하여 각 파급경로를 고찰한다.

모형의 단순화를 위하여 지방자치단체의 총재정수입(TR_{it})은 지방세 수입(LT_{it})과 보통교부세(G_{it})로만 구성되며, 지방세 수입(LT_{it})은 개인분 주민세(RT_{it})와 기타 지방세(NRT_{it})로 구성된다고 가정한다. 그리고 지방자치단체는 개인분 주민세의 감면을 통해 지방세 수입을 조정할 수 있다고 가정한다.

$$TR_{it} = LT_{it} + G_{it} = (RT_{it} + NRT_{it}) + G_{it} \quad (1)$$

개인분 주민세의 세액은 1만원 이하의 범위에서 지방자치단체 조례로 결정할 수 있으므로 RT_{it} 는 $0 \leq RT_{it} \leq 10,000$ 원 사이에서 결정된다.

i 지방자치단체의 보통교부세는 기준재정수요액(N_{it})과 기준재정수입액(R_{it})의 차액, 즉 재정부족액에 조정률(β_i)을 곱한 값으로 산정된다.

$$G_{it} = \begin{cases} 0 & \text{if } N_{it} \leq R_{it} \\ \beta[N_{it} - R_{it}] & \text{if } N_{it} > R_{it} \end{cases} \quad (2)$$

보통교부세 총액을 \bar{G}_t 로 표기하면, 조정률(β_t)은 다음과 같다.

$$\beta_t = \frac{\bar{G}_t}{\sum_j [N_{jt} - R_{jt}]} \quad (3)$$

보통교부세 총액(\bar{G}_t)은 내국세의 일정 비율로 결정되며 기준재정수요액은 개인분 주민세 감면에 의해 영향을 받지 않기 때문에 본 연구에서는 기준재정수요액의 변화는 고려하지 않는다.¹⁰⁾

10) 특별·광역시외의 개인분 주민세 감면은 자치구 조정교부금의 재원 총액을 변화시키는 효과가 발생하

기준재정수입액(R_{it})은 기초수입액(BR_{it}), 보정수입액(CR_{it}), 수입자체노력(ICT_{it})으로 구성된다. 개인분 주민세 감면 여부에 논의를 집중하기 위하여 기초수입액은 보통세 수입의 추계액(\widehat{LT}_{it})이며, 보정수입은 보통세 수입의 정산분,¹¹⁾ 수입자체노력¹²⁾은 개인분 주민세에 대해서만 적용하는 것으로 가정한다.

기준재정수입액 산정 시 기초수입액과 보정수입액은 80%만 반영하고 t 기 보통세 수입 정산분은 전전년도($t-2$)의 보통세 결산액(LT_{it-2})과 보통세 추계액(\widehat{LT}_{it-2})의 차액이므로 기준재정수입액은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} R_{it} &= 0.8(BR_{it} + CR_{it}) + ICT_{it} \\ &= 0.8\widehat{LT}_{it} + 0.8(LT_{it-2} - \widehat{LT}_{it-2}) + ICT_{it} \end{aligned} \quad (4)$$

나. 개인분 주민세 감면 페널티 적용 효과

개인분 주민세 감면은 개인분 주민세 탄력세율 적용과 지방세 감면액 축소 항목을 통해 지방자치단체의 기준재정수입액 산정에 영향을 미친다. 개인분 주민세 탄력세율 적용은 지방자치단체가 표준세율인 1만원 이하로 전전년도 개인분 주민세를 과세할 경우, 그 차액의 200%에 해당하는 페널티를 부여하는 방식으로 적용한다.¹³⁾ 그리고 조례에 의해 개인분 주민세를 감면할 경우 전전년도 감면액의 100%를 기준재정수입액 산정에 가산한다.¹⁴⁾ 이를 수식으로 나타내면 다음과 같다.

나 보통교부세 기준재정수요액 산정 시 시·군 조정교부금에 대해서만 도분청의 수요로 산정하기 때문에 개인분 주민세 감면은 지방자치단체의 기준재정수요액 산정에 영향을 미치지 않는다.

- 11) 보정수입 항목으로는 시·도세 징수교부금, 시·군의 일반조정교부금, 부동산교부세, 지역상생발전기금과 이들 항목의 전전년도 결산액과 추계액의 차액이 있으나 본 연구에서는 이들 항목을 명시적으로 고려하지 않는다.
- 12) 수입자체노력 항목으로는 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용, 신세원 발굴, 지방세 감면액 축소 항목이 있으며, 본 연구에서는 개인분 주민세 감면과 직접 관련되어 있는 개인분 주민세 탄력세율 적용과 지방세 감면액 축소 항목만을 고려한다.
- 13) 구체적인 산식은 다음과 같다.
(전전년도 동지역 과세인원 × 표준세율 + 전전년도 읍·면지역 과세인원 × 표준세율) - (전전년도 동지역 과세인원 × 적용세율 + 전전년도 읍·면지역 과세인원 × 적용세율) × 200%
- 14) 「지방세특례제한법」 제4조에 따라 조례로 정한 감면액으로 같은 조 제4항에 따른 감면액, 같은 법 시행령 제2조제8항제1호부터 제5호까지의 규정에 따른 감면액, 법령에 따른 감면은 제외한다. 한편 법령에서 정한 감면 범위를 초과하여 조례로 정한 감면 및 지방세 감면 규모를 초과한 감면에 대해서는 감면 규모의 150%를 페널티로 적용한다(2023년 보통교부세 산정해설).

$$ICT_{it} = 2(\overline{RT}_{it-2} - \widetilde{RT}_{it-2}) + RRT_{it-2} \quad (5)$$

단 \overline{RT}_{it-2} 는 개인분 주민세 표준세율 과세총액

\widetilde{RT}_{it-2} 는 개인분 주민세 적용세율 과세총액

RRT_{it-2} 는 조례에 의한 개인분 주민세 감면액

식 (5)를 식 (4)에 대입하여 기준재정수입액을 정리하면 다음과 같다.

$$R_{it} = 0.8\widehat{LT}_{it} + 0.8(LT_{it-2} - \widehat{LT}_{it-2}) + [2(\overline{RT}_{it-2} - \widetilde{RT}_{it-2}) + RRT_{it-2}] \quad (6)$$

식 (6)의 보통세 수입(LT_{it})을 개인분 주민세(RT_{it})와 개인분 이외 보통세(NRT_{it})로 구분하여 정리하면 다음과 같다.

$$R_{it} = 0.8(\widehat{RT}_{it} + \widehat{NRT}_{it}) + 0.8(RT_{it-2} - \widehat{RT}_{it-2}) + 0.8(NRT_{it-2} - \widehat{NRT}_{it-2}) + [2(\overline{RT}_{it-2} - \widetilde{RT}_{it-2}) + RRT_{it-2}] \quad (7)$$

다음으로 식 (7)을 이용하여 지방자치단체가 개인분 주민세를 표준세율만큼 과세하는 경우의 기준재정수입액(R_{it}^A)과 조례에 의해 100% 감면하는 경우의 기준재정수입액(R_{it}^B)을 산정하여 개인분 주민세 감면 효과를 살펴본다.

먼저, 지방자치단체가 전전년도 개인분 주민세를 표준세율만큼 과세하는 경우, $\overline{RT}_{it-2} = \widetilde{RT}_{it-2}$, $RRT_{it-2} = 0$ 이며, 이를 이용하여 식 (7)을 정리하면 기준재정수입액(R_{it}^A)은 다음과 같이 산정된다.

$$R_{it}^A = 0.8(\widehat{RT}_{it} + \widehat{NRT}_{it}) + 0.8(RT_{it-2} - \widehat{RT}_{it-2}) + 0.8(NRT_{it-2} - \widehat{NRT}_{it-2}) \quad (8)$$

한편 $RT_{it-2} \approx \widehat{RT}_{it-2}$ 를 가정하면¹⁵⁾ 식 (8)은 다음과 같이 정리된다.

15) 주민세의 과세총액은 과세인원에 세율을 적용하여 산정하기 때문에 표준세율과 적용세율이 동일하고

$$R_{it}^A = 0.8[\widehat{RT}_{it} + \widehat{NRT}_{it} + (NRT_{it-2} - \widehat{NRT}_{it-2})] \quad (9)$$

이는 i 지방자치단체의 t 년도 기준재정수입액(R_{it}^A)은 t 년도 개인분 주민세 추계액(\widehat{RT}_{it}), 개인분 주민세 이외 보통세 추계액(\widehat{NRT}_{it}) 및 $t-2$ 년도 개인분 주민세 이외 보통세 정산분의 80%로 산정됨을 의미한다.

다음으로, 지방자치단체가 전전년도 개인분 주민세를 조례에 의해 100% 감면하는 경우, $RT_{it-2} = \widehat{RT}_{it-2} = 0$, $RRT_{it-2} = \overline{RT}_{it-2}$ 이며, 이를 이용하여 식 (7)을 정리하면 기준재정수입액(R_{it}^B)은 다음과 같이 산정된다.

$$R_{it}^B = 0.8[(\widehat{RT}_{it} + \widehat{NRT}_{it}) - \widehat{RT}_{it-2} + (NRT_{it-2} - \widehat{NRT}_{it-2})] + 3\overline{RT}_{it-2} \quad (10)$$

한편 $\widehat{RT}_{it-2} \approx \overline{RT}_{it-2}$ 를 가정하면¹⁶⁾ 식 (10)은 다음과 같이 정리된다.

$$R_{it}^B = 0.8[\widehat{RT}_{it} + \widehat{NRT}_{it} + (NRT_{it-2} - \widehat{NRT}_{it-2})] + 2.2\overline{RT}_{it-2} \quad (11)$$

이는 i 지방자치단체의 t 년도 기준재정수입액(R_{it}^B)은 t 년도 개인분 주민세 추계액(\widehat{RT}_{it}), 개인분 주민세 이외 보통세 추계액(\widehat{NRT}_{it}) 및 $t-2$ 년도 개인분 주민세 이외 보통세 정산분의 80%, $t-2$ 년도 개인분 주민세 표준세율 과세총액의 220% 합계로 산정됨을 의미한다.¹⁷⁾

과세인원 변화가 작을 경우, 전전년도에 추정된 개인분 주민세(\widehat{RT}_{it-2})와 전전년도 개인분 주민세 결산액(RT_{it-2})은 비슷한 규모로 가정할 수 있다. 실제 2017년도 개인분 주민세 과세인원(20,105,596명)과 2018년 개인분 주민세 과세인원(20,459,776명)간 차이는 354,180명으로 1.7% 수준이다.

16) 대부분의 보통교부세 교부단체는 개인분 주민세를 표준세율인 1만원으로 과세하고 있으나 조례에 의해 개인분 주민세를 1만원 이하로 과세하는 교부단체는 2021년 기준으로 세종특별자치시(7,000원), 제주특별자치도(제주시 동지역 6,000원, 읍·면지역 5,000원, 서귀포시 5,000원), 보령시(동지역 9,000원, 읍·면 지역 6,000원), 웅진군(3,000원), 기장군(3,000원) 5개 자치단체이다. 2023년 기준으로는 세종특별자치시(7,000원), 제주특별자치도(제주시 동지역 6,000원, 읍·면지역 5,000원, 서귀포시 5,000원), 기장군(3,000원) 3개 단체이다. 제주특별자치도는 재정부족액을 계산하지 않기 때문에 보통세 수입을 추정할 필요가 없으며, 나머지 교부단체의 경우 과세 인원에 큰 변화가 없다면 전전년도 개인분 주민세 추정액은 개인분 주민세 표준세율 과세총액과 비슷한 규모로 추정할 것으로 판단된다.

지방자치단체가 개인분 주민세를 표준세율만큼 과세하는 경우의 기준재정수입액 (R_{it}^A)인 식 (9)와 조례에 의해 개인분 주민세를 100% 감면하는 경우의 기준재정수입액 (R_{it}^B)인 식 (11)을 비교하면 다음과 같다.

$$R_{it}^B - R_{it}^A = 2.2\overline{RT}_{it-2} \quad (12)$$

식 (12)에서 보듯이 어떤 지방자치단체가 조례에 의하여 개인분 주민세를 100% 감면할 경우, 해당 지방자치단체의 기준재정수입액은 개인분 주민세 표준세율 과세총액 (\overline{RT}_{it-2})의 220%만큼 증가하며 이는 재정부족액 감소 및 보통교부세 산정액의 감소로 귀결된다.¹⁸⁾ 따라서 보통교부세 수입을 최대한 확보하고자 하는 지방자치단체는 현재의 보통교부세 산정 방식 하에서 특별한 조치가 없는 한 개인분 주민세를 표준세율로 과세하고자 한다.

다. 개인분 주민세 감면 페널티 미적용 효과

어떤 이유로 지방자치단체의 개인분 주민세 100% 감면에 대하여 보통교부세 산정 시 페널티가 적용되지 않는 경우, 해당 지방자치단체의 기준재정수입액(R_{it}^C)을 산정하면 다음과 같다. 개인분 주민세 100% 감면에 대해 페널티가 적용되지 않기 때문에 $RT_{it-2} = \overline{RT}_{it-2} = \widetilde{RT}_{it-2} = RRT_{it-2} = 0$ 이며, 이를 이용하여 식 (7)을 정리하면 기준재정수입액(R_{it}^C)은 다음과 같이 산정된다.

$$R_{it}^C = 0.8[(\widehat{RT}_{it} + \widehat{NRT}_{it}) + (NRT_{it-2} - \widehat{NRT}_{it-2})] - 0.8\widehat{RT}_{it-2} \quad (13)$$

17) 보통교부세의 수입자체노력은 조례에 의해 개인분 주민세에 탄력세율을 적용(100% 세율 경감)할 경우, 개인분 주민세 탄력세율 적용 항목과 지방세 감면 축소 항목에서 페널티가 적용되도록 설계되어 있다. 그러나 실제 보통교부세 수입자체노력 산정에서는 개인분 주민세에 대한 탄력세율 적용에 따른 개인분 주민세 감면에 대해서는 지방세 감면 축소 항목을 적용하지 않고 있다. 이러한 점을 고려하면 기준재정수입액(R_{it}^B)은 다음과 같이 산정된다. $R_{it}^B = 0.8[\widehat{RT}_{it} + \widehat{NRT}_{it} + (NRT_{it-2} - \widehat{NRT}_{it-2})] + 1.2\overline{RT}_{it-2}$

18) 실제 보통교부세 수입자체노력 산정에서는 개인분 주민세에 대한 탄력세율 적용(세율 경감)을 지방세 감면 축소 항목에서 제외하고 있어 식 (12)는 $R_{it}^B - R_{it}^A = 1.2\overline{RT}_{it-2}$ 로 산정된다.

이는 i 지방자치단체의 t 년도 기준재정수입액(R_{it}^C)은 t 년도 개인분 주민세 추계액(\widehat{RT}_{it}), 개인분 주민세 이외 보통세 추계액(\widehat{NRT}_{it}) 및 $t-2$ 년도 개인분 주민세 이외 보통세 정산분의 80% 합계와 $t-2$ 년도 개인분 주민세 추계액의 80%와의 차액으로 산정됨을 의미한다.

i 지방자치단체가 개인분 주민세를 표준세율만큼 과세하는 경우의 기준재정수입액(R_{it}^A)인 식 (9)와 개인분 주민세를 100% 감면하나 페널티가 적용되지 않는 경우의 기준재정수입액(R_{it}^C)인 식 (13)을 비교하면 다음과 같다.

$$R_{it}^C - R_{it}^A = -0.8\widehat{RT}_{it-2} \quad (14)$$

식 (14)에서 보듯이 지방자치단체의 개인분 주민세 100% 감면에 페널티를 적용하지 않을 경우, 해당 지방자치단체의 기준재정수입액은 $t-2$ 기의 개인분 주민세 추계액의 80%만큼 감소하며 이는 재정부족액 증가 및 보통교부세 산정액의 증가로 연결된다. 만약 어떤 지방자치단체가 특정한 사유로 인한 개인분 주민세 100% 감면에 대해 페널티가 부여되지 않는다는 것을 인지하고 있다면 해당 지방자치단체는 $t-2$ 기에 개인분 주민세를 100% 감면하고 이를 t 기에 보통교부세로 보전받는 선택을 할 것이다.

Ⅲ. 코로나19 시기 주민세 과세 및 감면 현황

1. 개인분 주민세 과세 현황

주민세의 과세체계는 개인분, 사업소분, 종업원분으로 구성되어 있으며, 과세액은 2018년 2조 530억원에서 2022년 2조 5,646억원으로 증가하는 추세이다. 2022년 기준으로 종업원분 주민세가 1조 9,862억원(77.4%)로 가장 많고 개인분은 1,718억원(6.7%) 수준이다. 과세건수는 2018년 24,273,770건에서 2022년 23,441,592건으로 감소하였는데, 이는 개인분 과세건수가 2018년 대비 852,377건 감소한 것이 주요 원인으로 작용하였다.

[표 2] 주민세 과세대상별 과세 현황

(단위: 건수, 억원, %)

	과세건수				과세액			
	합계	개인분	사업소분	종업원분	합계	개인분	사업소분	종업원분
2018	24,273,770 (100.0)	20,459,776 (84.3)	3,297,600 (13.6)	516,394 (2.1)	20,530 (100.0)	1,807 (8.8)	3,778 (18.4)	14,944 (72.8)
2019	23,793,954 (100.0)	19,706,526 (82.8)	3,537,021 (14.9)	550,407 (2.3)	21,784 (100.0)	1,743 (8.0)	4,040 (18.5)	16,001 (73.5)
2020	23,417,603 (100.0)	19,598,989 (83.7)	3,293,510 (14.1)	525,104 (2.2)	21,665 (100.0)	1,727 (8.0)	3,836 (17.7)	16,101 (74.3)
2021	23,454,829 (100.0)	19,771,675 (84.3)	3,137,069 (13.4)	546,085 (2.3)	23,273 (100.0)	1,739 (7.5)	3,947 (17.0)	17,587 (75.6)
2022	23,441,592 (100.0)	19,607,399 (83.6)	3,244,529 (13.8)	589,664 (2.5)	25,646 (100.0)	1,718 (6.7)	4,066 (15.9)	19,862 (77.4)

주: 2018~2020년 사업소분은 사업자 균등분, 법인 균등분, 재산분의 합계임
 자료: 행정안전부, 「지방세통계연감」, 각 년도

코로나19 발생 이전(2018년)까지 개인분 주민세는 1인 가구 수 증가에 따라 과세대상 인원과 부과액은 증가하는 추세였다.¹⁹⁾ 그러나 2020~2021년 코로나19를 겪으면서

19) 2021년 명칭변경 이전의 주민세 개인균등분은 2003년 과세인원 16,049,635명, 부과액 67,720백만원에서 2010년 과세인원 18,408,223명, 부과액 85,052백만원, 2015년 과세인원 19,539,204명, 부과액 119,312백만원, 2018년 과세인원 20,459,776명, 부과액 180,689백만원으로 증가하였다.

일부 지방자치단체를 중심으로 서민지원대책으로 개인분 주민세 감면을 적극적으로 활용함에 따라 과세인원과 부과액은 정체 상태에 있다. 전국의 2020~2021년 개인분 주민세의 과세인원은 2019년 대비 각각 0.99와 1.00 수준이며 부과세액도 0.99와 1.00 수준이다.

개인분 주민세 100% 감면을 적극적으로 활용한 일부 지방자치단체의 경우 개인분 주민세 과세인원과 부과세액이 2019년 대비 감소한 것을 확인할 수 있다. 경북지역의 2020~2021년 과세인원과 부과세액은 2019년 대비 각각 0.55와 0.62수준으로 감소하였으며 충남과 전남의 2021년 과세인원과 부과세액은 2019년 대비 각각 0.90, 0.96 수준으로 감소하였다. 반면 이들 지방자치단체를 제외한 나머지 지방자치단체의 과세인원과 부과세액은 2019년과 비슷한 수준이거나 약간 증가한 것으로 나타난다.

[표 3] 개인분 주민세 과세 현황(2019~2021년)

(단위: 명, 백만원)

단체별	과세인원			부과세액			인원 (2019년 대비)		세액 (2019년 대비)	
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2020	2021	2020	2021
합계	19,706,526	19,598,989	19,771,675	174,312	172,735	173,917	0.99	1.00	0.99	1.00
서울	3,712,775	3,791,127	3,782,296	17,925	18,264	18,189	1.02	1.02	1.02	1.01
부산	1,275,605	1,278,583	1,294,164	12,404	12,397	12,519	1.00	1.01	1.00	1.01
대구	891,355	901,242	903,853	8,952	9,043	9,064	1.01	1.01	1.01	1.01
인천	1,022,646	1,042,526	1,055,680	10,094	10,448	10,611	1.02	1.03	1.04	1.05
광주	527,143	536,948	545,221	5,272	5,402	5,481	1.02	1.03	1.02	1.04
대전	538,590	547,057	547,300	5,421	5,498	5,439	1.02	1.02	1.01	1.00
울산	425,617	431,254	433,342	4,287	4,339	4,356	1.01	1.02	1.01	1.02
세종	118,912	125,312	133,736	837	882	940	1.05	1.12	1.05	1.12
경기	4,955,903	5,117,899	5,278,255	47,676	49,221	50,660	1.03	1.07	1.03	1.06
강원	620,588	627,654	634,656	6,239	6,273	6,363	1.01	1.02	1.01	1.02
충북	633,351	646,786	663,706	6,374	6,502	6,644	1.02	1.05	1.02	1.04
충남	860,170	869,185	774,853	8,540	8,635	7,683	1.01	0.90	1.01	0.90
전북	707,342	709,218	714,093	7,112	7,111	7,162	1.00	1.01	1.00	1.01
전남	785,340	796,410	751,947	7,853	7,991	7,524	1.01	0.96	1.02	0.96
경북	1,075,574	596,635	661,859	10,824	6,004	6,658	0.55	0.62	0.55	0.62
경남	1,308,444	1,326,524	1,339,443	13,133	13,317	13,202	1.01	1.02	1.01	1.01
제주	247,171	254,629	257,271	1,370	1,410	1,421	1.03	1.04	1.03	1.04

주: 부과액 기준임

자료: 행정안전부, 「지방세통계연감」, 각 년도

2. 주민세 감면 및 현황²⁰⁾

지방자치단체는 코로나19로 야기된 지역의 소비위축과 생산활동 감소로 어려움을 겪는 주민들에 대한 지원 및 회복기반 마련을 위하여 다양한 지방세 지원정책을 실시하였다.²¹⁾

「지방세특례제한법」 제4조는 주민의 복리 증진 등 효율적인 정책 추진을 위하여 필요한 경우 지방자치단체 조례에 의하여 지방세를 감면할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 지방자치단체의 조례에 의한 무분별한 지방세 감면을 방지하기 위하여 지방세 감면에 대한 지방세심의위원회의 심의와 조례감면 총량제를 도입하고 있다(「지방세특례제한법」 제4조제3항, 제6항).

지방세 감면에 대한 이러한 제한에도 불구하고 지방자치단체의 장은 천재지변이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 특수한 사유로²²⁾ 지방세 감면이 필요하다고 인정되는 자에 대해서는 지방의회의 의결을 얻어 지방세를 감면할 수 있다(「지방세특례제한법」 제4조제4항). 코로나19와 같은 감염병은 대통령이 정하는 특수한 사유에 해당하여 지방의회의 의결로 지방세 감면이 가능하다(행안부 지방세특례제도과-531, 2020. 3. 10.).

천재지변 등 대통령령에서 정한 특수한 사유에 따른 지방세 감면은 심의절차 없이 의회의결로 가능하도록 감면 절차를 단순화하고 있다. 지방자치단체의 장이 지방세 감면 제안 이유와 주요 내용을 담은 ‘감면 동의안’을 의회에 제출하면, 의회에서 이에 대한 검토 후 ‘검토보고서’를 작성하고 이를 참고로 의회가 의결한 후 ‘감면동의안 심사보고서’로 결과를 통보한다(하능식·이정현 2019, 하능식·이주현 2021).

코로나19 피해자에 대한 지방세 감면은 지방자치단체장의 감면 동의안 제출과 이에 대한 해당 의회의 의결로 시행되었다. 2020년의 코로나19 피해자에 대한 지방세 감면은 주로 확진자 및 접촉자, 경유업체, 전담병원, 착한임대인에 대하여 개인분 주민세, 사업소분 주민세, 종업원분 주민세, 건축물에 대한 재산세를 감면하는 방식으로 제한적으로 이루어졌다. 코로나19 상황이 지속됨에 따라 2021년에는 코로나19에 따른 직·간접 피해를 입은 납세자뿐만 아니라 전 주민을 대상으로 주민세를 100% 감면하는

20) 지방세 통계연감의 지방세 비과세 감면현황/주민세 비과세 감면현황(15-2-7) 자료는 감면 근거에 따라 시·도별로 주민세 전제에 대해 정리되어 있어 개인분 주민세의 감면 현황을 분리하여 파악할 수 없다.

21) 행정안전부도 지방세 지원 계획을 통해 지방자치단체들이 코로나19로 인한 장기피해 의료기관, 생계곤란 확진자, 격리자 등에 대한 지방세 감면을 시행하도록 통보하였다(행안부 지방세정책과-542, 2020. 2. 5.).

22) 대통령령으로 정하는 특수한 사유란 지진, 풍수해, 벼락, 전화(戰禍) 또는 이와 유사한 재해를 말한다(「지방세특례제한법 시행령」 제2조제5항).

확대 조치들이 이루어졌다.

2020~2021년에 걸쳐 코로나19 극복을 위한 주민세 감면 조치가 적극적으로 시행되었음을 [표 4]를 통해 확인할 수 있다. 조례에 의한 주민세 감면은 2019년 1,999,166건, 1,247백만원에서 2021년에는 3,608,653건, 31,363백만원으로 집계되어 건수는 1.7배 감면액은 25.2배 증가하였다. 그런데 이러한 주민세 감면 조치가 특정 지역을 중심으로 적극적으로 활용된 것을 확인할 수 있다.

조례에 의한 주민세 감면을 가장 적극적으로 활용한 경북지역은 2021년 기준으로 감면 건수는 2019년 대비 7.9배, 감면액은 752.5배 증가하였다. 이러한 결과는 경북지역에 소재한 23개 시·군 가운데 포항, 김천, 구미, 군위, 의성 등을 제외한 18개 시·군 자치단체가 주민세를 감면하였기 때문이다. 경북지역 소재 시·군 외에 조례에 의한 주민세 감면 조치를 시행한 시·군은 강원, 충남, 전북, 전남, 경남지역에 소재한 지방자치단체들이며, 광역시에서는 대구광역시가 주민세 감면 조치를 적극적으로 시행하였다.

[표 4] 조례에 의한 주민세 감면 현황(2019~2021년)

(단위: 건, 백만원)

단체별	건수			세액			건수 (2019년 대비)		세액 (2019년 대비)	
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2020	2021	2020	2021
합계	1,999,166	3,387,714	3,608,653	1,247	31,611	31,363	1.7	1.8	25.4	25.2
서울	412,485	561,569	619,226	79	152	201	1.4	1.5	1.9	2.5
부산	84,046	106,195	107,762	27	34	35	1.3	1.3	1.3	1.3
대구	118,087	255,509	263,211	89	9,163	5,388	2.2	2.2	103.3	60.7
인천	127,281	161,068	152,183	606	699	611	1.3	1.2	1.2	1.0
광주	40,990	43,880	45,168	7	7	8	1.1	1.1	1.1	1.1
대전	48,909	55,313	54,948	8	14	47	1.1	1.1	1.7	5.8
울산	20,007	28,260	30,970	3	5	5	1.4	1.5	1.4	1.5
세종	10,179	15,499	17,460	2	2	3	1.5	1.7	1.5	1.7
경기	457,478	608,643	582,891	275	3,719	2,129	1.3	1.3	13.5	7.7
강원	42,304	84,607	108,381	7	1,799	2,977	2.0	2.6	249.6	413.1
충북	62,706	75,391	76,848	12	18	97	1.2	1.2	1.5	8.4
충남	102,564	112,485	215,983	17	78	1,836	1.1	2.1	4.7	109.8
전북	73,120	106,687	106,807	20	639	673	1.5	1.5	31.3	33.0
전남	115,144	124,820	172,773	23	25	822	1.1	1.5	1.1	35.9
경북	85,062	663,686	673,486	17	11,447	12,810	7.8	7.9	672.5	752.5
경남	173,381	337,541	333,446	38	3,692	3,591	1.9	1.9	96.3	93.7
제주	25,423	46,561	47,110	17	119	130	1.8	1.9	7.0	7.7

자료: 행정안전부, 「지방세통계연감」, 각 년도

IV. 개인분 주민세 감면의 보통교부세 파급효과

1. 주민세 감면과 보통교부세 반영

지방자치단체가 개인분 주민세를 감면할 경우, 이는 보통교부세 수입자체노력의 개인분 주민세 탄력세율 항목과 지방세 감면 축소 2개 항목에 페널티로 반영된다.

개인분 주민세 탄력세율 항목에 페널티가 적용된 현황을 보면, 2021~2023년 사이에 22개 단체가 개인분 주민세 감면 및 보통교부세 산정 자료 입력 오류로 31건의 페널티를 받았다. 서울시를 비롯한 11개 단체는 개인분 주민세를 일부 감면하여 감면액의 200%에 해당하는 페널티를 받았고 의정부시를 포함한 11개 단체는 개인분 주민세 적용세율 과세총액 자료 입력 누락으로 표준세율 과세총액의 200%에 해당하는 페널티를 받았다.²³⁾

코로나19 시기와 관계없이 2021년까지 개인분 주민세를 1만원 이하로 과세함에 따라 2021~2023년에 보통교부세 개인분 주민세 탄력세율 적용항목에서 페널티를 받은 자치단체는 서울시, 세종시, 성남시, 보령시, 강화군, 기장군 6개 자치단체이다. 이들 자치단체 가운데 강화군은 2020년에 3천원에서 1만원으로 인상함에 따라 2022년 산정분부터 페널티를 적용받지 않고 있다. 보령시는 2023년말에 1만원으로 인상함에 따라 2024년도 개인분 주민세가 반영되는 2026년 보통교부세 산정분부터는 페널티가 적용되지 않을 것이다.

코로나19 시기에 개인분 주민세를 일부 감면하고 페널티를 받은 자치단체는 인천시, 대전시, 울산시, 밀양시, 용진군 5개 자치단체이다. 인천시, 대전시, 울산시는 2021년에 코로나19 확진자 및 격리자(해제자 포함)에 대하여 개인분 주민세를 면제하여²⁴⁾ 2023년 보통교부세 산정 시 이들 면제액의 200%에 대한 페널티를 받았다. 밀양시는 2021년에 개인분 주민세의 50%를 감면하여²⁵⁾ 2023년 보통교부세 산정 시 감면액

23) 개인분 주민세 탄력세율 적용 항목 산정을 위한 기초자료는 지방세통계연감의 주민세 부과실적을 이용한다. 주민세 부과실적자료의 개인분 과세건수에 표준세율(1만원)을 적용하여 표준세율 과세총액을 입력한다(행안부 보통교부세 담당자). 이후 각 지방자치단체는 적용세율 과세총액에 실제 과세한 개인분 주민세 총액을 입력하게 된다. 이후 두 항목의 차이에 200%를 적용하여 페널티를 산정한다.

24) 대전광역시 「코로나19 위기 극복을 위한 대전광역시세 감면 동의안(제257회 임시회)」에 의해 '코로나19 확진자 및 격리자(해제자 포함)'에 대해 7월 1일 과세기준일로 보통징수하는 개인분 주민세를 면제함.

25) 밀양시 「코로나19 피해 지원 및 경기 활성화를 위한 지방세 감면 동의안(의안 번호 8-490)」에 의해 2021년 7월 1일 과세기준일로 보통징수하는 개인분 주민세의 100분의 50을 경감함.

234백만원의 200%인 469백만원의 페널티를 받았으며, 용진군은 2020년에 50%를 감면하여²⁶⁾ 2022년에 88백만원의 페널티를 받았다. 용진군은 2021년부터 개인분 주민세 감면을 시행하지 않아 2023년 보통교부세 산정에서는 페널티를 받지 않았다.

[표 5] 개인분 주민세 탄력세율 페널티 현황(2021~2023년)

(단위: 백만원)

단체별	2021(2019년 과세분)			2022(2020년 과세분)			2023(2021년 과세분)			
	표준세율 과세총액 (A)	적용세율 과세총액 (B)	(A-B)* 200%	표준세율 과세총액 (A)	적용세율 과세총액 (B)	(A-B)* 200%	표준세율 과세총액 (A)	적용세율 과세총액 (B)	(A-B)* 200%	
합계	30,643	27,286	6,712	69,060	46,223	45,674	69,398	37,257	64,281	
일부 감면 (11)	서울 ¹⁾	-	-	-	37,911	18,197	39,429	37,823	18,155	39,337
	세종	1,189	832	713	1,253	877	752	1,337	936	802
	성남	3,561	1,424	4,273	3,586	1,434	4,303	3,653	1,461	4,383
	보령	427	326	202	434	333	202	434	333	202
	기장	614	184	860	643	193	900	672	202	941
	강화	296	89	414	309	309		305	305	
	인천	9,844	9,844		10,028	10,028		10,160	8,842	2,635
	대전	5,386	5,386		5,471	5,471		5,473	3,724	3,498
	울산	3,397	3,397		3,435	3,435		3,444	2,847	1,193
	밀양	459	459		466	466		469	234	469
	용진	87	87		88	44	88	92	92	
입력 오류 (11)	의정부	1,656	1,656		1,712	1,712		1,776		3,552
	안양	2,040	2,040		2,028	2,028		2,043		4,085
	철원	178	178		181	181		182		364
	양양	125	125		130	130		131		263
	임실	122	122		122	122		127		254
	순창	125		250	126	126		126	126	
	구례	119	119		120	120		120		241
	해남	310	310		314	314		315		630
	영광	242	242		242	242		241		483
	완도	244	244		244	244		258		515
하동	222	222		217	217		217		434	

주: 1) 서울특별시의 2021년(2019년 과세분)은 3,712천건, 17,925백만원 과세액이 누락된 것임
 자료: 행정안전부, 「보통교부세 산정내역」, 각 년도

26) 용진군 「지방세 감면 동의안(제218회 임시회)」에 의해 2020년 7월 1일 과세기준일로 보통징수하는 개인분 주민세의 100분의 50을 경감함.

코로나19 시기에 개인분 주민세의 적용세율 과세총액 자료를 누락하여 표준세액 과세총액의 200%에 해당하는 페널티를 받은 자치단체는 2021년에 순창군, 2023년의 정부시, 안양시, 철원군, 양양군, 임실군, 구례군, 해남군, 영광군, 완도군, 하동군 등 총 11개 자치단체이다. 이들 지방자치단체의 개인분 주민세 적용세율 과세총액 누락 금액은 5,408백만원이며 이에 대해 보통교부세 산정에서 10,816백만원의 페널티를 받았다. 순창군의 경우 2019년 개인분 주민세 적용세율 입력 누락으로 2021년에 250백만원의 페널티를 받았으나 이후 입력 오류를 수정하여 2022년부터는 페널티를 받지 않고 있다.²⁷⁾

코로나19 시기에 개인분 주민세를 감면한 지방자치단체가 [표 5]의 11개 단체만 있는 것은 아니다. 2020년에 경주를 비롯하여 16개 지방자치단체가 개인분 주민세를 100% 감면하였으나 2022년 보통교부세 산정 시 페널티를 적용받지 않았다. 2020년에 개인분 주민세를 100% 감면한 지방자치단체 중에서 문경시, 경산시를 포함한 5개 지방자치단체는 2021년에는 감면을 시행하지 않았다. 2021년에 논산시를 비롯한 10개 지방자치단체가 추가로 개인분 주민세를 100% 감면하여 감면 단체는 총 21개로 증가하였다. 그리고 2023년 보통교부세 산정 시 이들 21개 단체에 대해 페널티가 적용되지 않았다. 특히 경주시, 상주시, 무주군, 영양군을 포함한 11개 지방자치단체는 2020~2021년 2개 연도에 걸쳐 개인분 주민세를 100% 감면하였으나 어떤 페널티도 적용되지 않았다. 특이한 사항은 무주군을 제외한 나머지 10개 지방자치단체가 모두 경북에 소재한 시·군이다.

코로나19 시기에 개인분 주민세를 일부 감면한 지방자치단체는 감면액의 200%에 해당하는 페널티를 받고 100% 감면한 지방자치단체는 어떤 페널티도 받지 않는 결과가 나온 것은 개인분 주민세 탄력세율 적용 기초자료를 입력하는 방법과 관련이 있는 것으로 판단된다.

개인분 주민세를 일부 감면한 지방자치단체의 경우 표준세율 과세총액 산정을 위한 과세인원 자료는 지방세통계연감의 과세 건수가 입력되어 표준세율 과세총액은 감면 이전 규모로 산정된다. 그러나 적용세율 과세총액 산정에서는 과세인원은 동일하나 적용세율은 감면된 금액이 반영되어 차액이 발생하고 이로 인해 페널티가 부여된다. 반면

27) 2023년 산정분 이전까지 개인분 주민세 적용세율 과세총액 입력에 일부 오류가 있었는데 이는 대부분 각 지방자치단체에서 지방교육세를 합산한 11천원의 적용세율을 입력하여 인센티브가 적용되었다. 그런데 2021년의 순창군과 2023년의 의정부시를 포함한 10개 지방자치단체에서 적용세율 과세총액을 누락한 것은 상당히 이례적이다. 다만 이들 지방자치단체에서 코로나19 극복을 위하여 사업소분 주민세를 100% 감면한 것은 확인이 된다.

전체 주민을 대상으로 개인분 주민세를 100% 감면한 지방자치단체의 경우 지방세 통계연감의 개인분 주민세 과세 건수는 0건으로 집계되어 표준세율 과세총액은 0원으로 산정된다. 그리고 실제 적용된 개인분 주민세 과세총액은 100% 감면으로 0원이기 때문에 차액은 발생하지 않으며 페널티도 부여되지 않는다.²⁸⁾

[표 6] 개인분 주민세 탄력세율 페널티 미적용 현황(2021~2023년)

(단위: 백만원)

단체별	2021(2019년 과세분)			2022(2020년 과세분)			2023(2021년 과세분)		
	표준세율 과세총액 (A)	적용세율 과세총액 (B)	(A-B)* 200%	표준세율 과세총액 (A)	적용세율 과세총액 (B)	(A-B)* 200%	표준세율 과세총액 (A)	적용세율 과세총액 (B)	(A-B)* 200%
합계	8,743	8,803	-120	3,747	3,747		1,929	1,929	
전액 감면 (26)	논산 ¹⁾	496	545	-98	501	501	-	-	-
	경주	1,093	1,093	-	-	-	-	-	-
	안동	646	646	-	653	653	-	-	-
	영주	429	429	-	427	427	-	-	-
	상주	428	428	-	-	-	-	-	-
	문경	313	313	-	-	-	-	322	322
	경산	1,012	1,012	-	-	-	-	1,077	1,077
	통영	543	543	-	533	533	-	-	-
	금산	234	234	-	234	234	-	-	-
	예산	350	350	-	355	355	-	-	-
	무주 ¹⁾	112	123	-22	-	-	-	-	-
	무안	334	334	-	350	350	-	-	-
	함평	158	158	-	160	160	-	-	-
	의성	251	251	-	-	-	-	253	253
	청송	125	125	-	-	-	-	126	126
	영양	79	79	-	-	-	-	-	-
	영덕	179	179	-	-	-	-	-	-

28) 개인분 주민세 100% 감면에 따른 페널티 미적용 문제는 최근(2024. 3. 8.)에 공개된 2024년 보통교부세 산정내역에서도 확인된다. 화성시를 포함한 14개 시·군의 개인분 주민세 100% 감면으로 표준세율 과세총액 산정을 위한 과세인원이 0으로 집계되어 이들 지방자치단체의 개인분 지방세 탄력세율 적용 항목의 페널티는 산정되지 않았다. 그리고 14개 시·군 가운데 경주시를 포함한 7개 시·군이 경북에 소재한 지방자치단체이다.

단체별	2021(2019년 과세분)			2022(2020년 과세분)			2023(2021년 과세분)		
	표준세율 과세총액 (A)	적용세율 과세총액 (B)	(A-B)* 200%	표준세율 과세총액 (A)	적용세율 과세총액 (B)	(A-B)* 200%	표준세율 과세총액 (A)	적용세율 과세총액 (B)	(A-B)* 200%
전액 감면 (26)	청도	205	205	-	-	-	-	-	-
	고령	147	147	-	-	-	-	-	-
	성주	198	198	-	-	-	-	-	-
	칠곡	469	469	-	-	-	-	-	-
	예천	236	236	-	245	245	-	-	-
	봉화	150	150	-	-	-	151	151	-
	울진	222	222	-	-	-	-	-	-
	울릉	49	49	-	-	-	-	-	-
	창녕	285	285	-	289	289	-	-	-

주: 1) 논산시와 무주군은 2019년에 개인분 주민세(1만원)와 지방교육세(1천원)를 합하여 11천원을 과세하고 보통교부세 산정자료 입력시 11천원을 입력하여 2021년 보통교부세 산정 시 인센티브를 받음. 따라서 논산시와 무주군에 적용된 인센티브는 잘못 적용된 것으로 판단됨²⁹⁾

1. 음영 처리된 부분은 개인분 주민세를 100% 감면하였으나 보통교부세 산정 시 개인분 주민세 탄력세율 적용 항목의 페널티를 받지 않은 경우임

자료: 행정안전부, 「보통교부세 산정내역」, 각 년도

보통교부세 수입자체노력의 지방세 감면액 축소 항목은 지방자치단체의 무분별한 지방세 감면을 억제하기 위하여 지방자치단체가 「지방세특례제한법」 제4조에 따라 조례로 지방세의 세율 경감, 세액 감면 및 세액공제 등으로 지방세를 감면할 경우 감면액의 100%를 기준재정수입액에 가산한다. 그러나 천재지변이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 특수한 사유로 지방세 감면을 하는 경우 지방세 감면 축소항목의 페널티 적용에서 제외하고 있다. 코로나19와 같은 감염병은 대통령이 정하는 특수한 사유에 해당한다는 행안부의 유권해석(행안부 지방세특례제도과-531, 2020. 3. 10.)이 있었고 이에 따라 코로나19 시기에 시행된 개인분 주민세 감면에 대해서는 지방세 감면 축소 항목

29) 개인분 주민세 탄력세율 적용 항목의 산정방식은 기본적으로 표준세율 이하로 과세하는 경우 페널티를 적용하고 인센티브는 적용될 수 없도록 설계되어 있다. 그럼에도 불구하고 2021~2023년 해당 항목 산정내역을 보면 2021년 공주, 무주, 논산과 2023년 군포, 제천, 진안에 인센티브가 적용되었다. 특히 2023년 진안의 경우 표준세율 과세총액(121백만원)의 12.2배에 해당하는 1,476백만원(적용세율 과세총액)이 과세된 것으로 입력되어 2,709백만원의 인센티브가 적용되었다. 행정안전부 교부세과는 이러한 문제점을 인식하고 보통교부세 산정을 위한 기초 자료 입력 오류를 개선하기 위하여 2023년 관련 시스템을 일부 개선한 것으로 파악된다(행안부 보통교부세과 담당자).

의 페널티 적용은 배제되었다.

[표 7]의 지방세 감면 축소 항목에서의 페널티 적용은 지방자치단체 조례에 의해 사회적 취약계층과 주민등록 전입세대에 대해 개인분 주민세를 감면한 지방자치단체에 적용된 것이다. 사회적 취약계층에 대한 개인분 주민세 감면으로 인천광역시에 매년 약 58천만원의 페널티가 적용되었으며 평택시는 2021년 86백만원에서 2023년 104백만원으로 증가하는 추세이다. 남해군의 경우 주민등록 전입세대에 대한 개인분 주민세 감면으로 4~10백만원의 페널티가 적용되었다.

[표 7] 지방세 감면 축소 항목 페널티 적용 현황(2021~2023년)

(단위: 백만원)

단체별	2021(2019년 과세분)		2022(2020년 과세분)		2023(2021년 과세분)	
	조례 감면액	반영액	조례 감면액	반영액	조례 감면액	반영액
합계	672	672	686	686	698	698
인천	582	582	588	588	584	584
평택	85	85	94	94	104	104
남해	5	5	4	4	10	10

자료: 행정안전부, 「보통교부세 산정내역」, 각 년도

2. 개인분 주민세 탄력세율 페널티 효과

지방자치단체들이 코로나19 시기에 개인분 주민세를 감면하는 조치를 시행하였는데 대전광역시를 비롯한 일부 지방자치단체는 이로 인해 보통교부세 산정에서 페널티를 받고 논산시를 포함한 일부 지방자치단체는 동일한 조치에도 불구하고 보통교부세 산정에서 페널티를 받지 않는 불합리한 상황이 발생하였다. 그리고 의정부시를 포함한 10개 지방자치단체는 개인분 주민세 적용세율 과세총액 누락으로 페널티를 받았다. 이러한 일부 지방자치단체에 대한 페널티 미적용과 보통교부세 산정자료 입력 오류가 지방자치단체의 보통교부세 산정액에 미친 효과를 분석하기 위하여 2023년 보통교부세 산정자료를 이용하여 시뮬레이션을 시도한다.

2023년 보통교부세 산정자료를 이용하여 개인분 주민세를 감면한 모든 지방자치단체에 대해서 동일한 방식으로 페널티를 적용하며, 보통교부세 산정 기초자료가 누락된 지방자치단체에 대해서는 자료를 보완하여 전국 지방자치단체별 보통교부세를 재산정한다.

보통교부세 재산정 결과 기준재정수입액은 115조 5,844억원에서 115조 5,874억원으로 약 30억원 증가한다. 이에 따라 재정부족액은 78조 7,714억원에서 78조 7,685억원으로 약 30억원 감소하며 조정률은 0.81631에서 0.81634로 증가하는 효과가 발생한다.

[표 8] 주요 지방자치단체 보통교부세 부담 산정 효과(2023년 기준)¹⁾

(단위: 백만원)

단체별	기준재정 수요액 (A)	당초			정정			차액 (C - C̄)
		기준재정 수입액 (B)	재정 부족액 (A - B)	산정액 (C)	기준재정 수입액 (B̄)	재정 부족액 (A - B̄)	산정액 (C̄)	
전국 ²⁾	181,860,900	115,584,397	78,771,417	66,300,963	115,587,360	78,768,454	66,300,963	0
의정부	696,113	478,315	221,350	177,790	474,763	221,350	180,696	-2,906
안양	841,977	681,688	164,374	130,845	677,603	164,374	134,185	-3,340
철원	450,195	59,121	391,438	319,236	58,757	391,438	319,545	-309
양양	284,584	57,526	227,321	185,349	57,263	227,321	185,571	-222
임실	369,203	52,512	316,945	258,517	52,258	316,945	258,734	-217
구례	280,267	45,604	234,904	191,557	45,363	234,904	191,761	-204
해남	660,463	81,718	579,375	472,433	81,088	579,375	472,965	-532
영광	409,522	80,866	329,139	268,284	80,383	329,139	268,688	-404
완도	427,798	58,369	369,944	301,567	57,854	369,944	301,999	-432
하동	427,546	83,255	344,725	281,047	82,821	344,725	281,412	-365
논산	663,147	133,733	528,422	432,164	134,725	528,422	431,371	794
경주	1,086,479	276,838	807,455	660,915	279,024	807,455	659,156	1,760
안동	1,096,934	146,874	948,768	775,540	148,166	948,768	774,515	1,026
영주	678,656	102,841	574,957	470,042	103,699	574,957	469,359	683
상주	929,782	93,781	835,145	682,433	94,637	835,145	681,760	673
통영	510,728	134,850	374,792	306,832	135,936	374,792	305,957	875
금산	390,866	80,564	309,834	253,302	81,032	309,834	252,929	373
예산	499,121	101,976	396,445	324,192	102,676	396,445	323,633	559
무주	326,841	56,544	270,073	220,645	56,768	270,073	220,471	175
무안	459,139	87,312	371,159	303,525	87,980	371,159	302,991	534
함평	342,956	48,019	294,621	240,759	48,335	294,621	240,510	249
영양	318,134	43,420	274,556	224,251	43,578	274,556	224,130	121
영덕	382,998	56,466	326,174	266,550	56,824	326,174	266,268	282
청도	401,120	60,334	340,376	278,186	60,744	340,376	277,862	324

단체별	기준재정 수요액 (A)	당초			정정			차액 (C- \bar{C})
		기준재정 수입액 (B)	재정 부족액 (A-B)	산정액 (C)	기준재정 수입액 (\bar{B})	재정 부족액 (A- \bar{B})	산정액 (\bar{C})	
고령	285,680	64,399	220,987	180,633	64,693	220,987	180,400	233
성주	373,164	65,955	306,813	250,777	66,351	306,813	250,463	314
철곡	389,217	118,544	269,735	220,952	119,482	269,735	220,195	757
예천	431,155	67,709	362,974	296,683	68,181	362,974	296,309	374
울진	415,249	69,963	344,842	281,859	70,407	344,842	281,507	352
울릉	156,982	38,438	118,446	96,768	38,536	118,446	96,692	76
창녕	416,161	97,053	318,538	260,490	97,623	318,538	260,034	456

주: 1) 보통교부세 부당 산정 효과는 부당 산정이 발생한 자치단체의 결과만을 제시함

2) 전국은 부당 산정 자치단체와 그 외 자치단체의 합계이며 부당 산정 자치단체의 산정액과 그 외 자치단체 산정액이 서로 상쇄되어 보통교부세 산정 차액(C- \bar{C})은 0임

자료: 행정안전부, 「2023년 보통교부세 산정내역」을 이용하여 저자 재작성

2021년에 개인분 주민세를 1만원 과세하였으나 과세자료 입력 오류로 2023년 보통교부세 산정에서 페널티를 받은 지방자치단체는 의정부시, 안양시, 임실군, 하동군 등 10개 자치단체이다. 입력 오류로 인해 이들 지방자치단체에 페널티가 적용되어 적게 산정된 보통교부세 규모는 의정부시 29억 6백만원, 안양시 33억 4천만원, 임실군 2억원, 하동군 3억 65백만원 등 총 89억 31백만원 규모로 추정된다. 이들 지방자치단체에 대해서는 2025년 보통교부세 산정 시 이 부분에 대한 정정 교부가 이루어져야 할 것이다.

한편 2021년에 개인분 주민세를 100% 감면하였으나 2023년 보통교부세 산정 시 페널티가 적용되지 않은 지방자치단체는 논산시, 경주시, 안동시 등 21개 지방자치단체이다. 이들에 대한 페널티 미적용으로 21개 지방자치단체에 부당하게 산정된 보통교부세 규모는 경주시 17억 6천만원, 안동시 10억 26백만원, 통영시 8억 75백만원 등 총 109억 88백만원 규모로 추정된다. 그리고 이들 지방자치단체에 약 109억원의 보통교부세가 부당하게 산정됨에 따라 개인분 주민세 1만원을 과세한 지방자치단체에 대한 보통교부세 산정액이 109억 감소하는 효과가 발생하였다. 이상에서 확인하였듯이 코로나 19시기에 시행된 개인분 주민세 감면에 대한 보통교부세 산정에서의 비일관적인 페널티 적용은 지방자치단체의 보통교부세 산정액에 왜곡을 초래하였으며 궁극적으로는 지방자치단체 간의 자원 배분을 왜곡하는 결과를 초래하였다.

V. 요약 및 결론

코로나19 이전 시기에는 대부분의 지방자치단체들이 개인분 주민세를 1만원까지 과세함에 따라 보통교부세의 개인분 주민세 탄력세율 적용 항목에서 페널티를 받는 지방자치단체는 일부에 국한되었다. 그러나 코로나19 시기에 지방자치단체들이 지역 주민에 대한 지원과 회복기반 마련을 위하여 개인분 주민세를 감면하는 정책을 단행하였다. 이 과정에서 보통교부세 산정을 위한 기초자료 입력방식의 특성과 맞물려 개인분 주민세 감면에 대한 페널티 적용에 있어 불합리한 결과가 도출되었다. 본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 코로나19 시기에 진행된 개인분 주민세 감면이 보통교부세 산정에 어떻게 반영되었는가를 분석하여 코로나19 시기 보통교부세 산정 시 발생한 문제점과 지방자치단체의 보통교부세 배분액에 미친 효과를 분석하였다.

먼저, 보통교부세 산정방식에 대한 간단한 모형을 통해 개인분 주민세 감면이 보통교부세 산정에 어떻게 반영되는가를 분석하였다. 지방자치단체가 조례에 의하여 개인분 주민세를 100% 감면할 경우, 해당 지방자치단체의 기준재정수입액은 개인분 주민세 표준세율 과세총액의 220% 만큼 증가하며 이는 재정부족액 감소 및 보통교부세 산정액의 감소로 연결된다. 한편 지방자치단체의 개인분 주민세 100% 감면에 페널티가 적용되지 않는 경우, 해당 지방자치단체의 기준재정수입액은 개인분 주민세 추계액의 80%만큼 감소하며 이는 재정부족액 증가 및 보통교부세 산정액의 증가로 귀결된다.

코로나19 시기에 시행된 개인분 주민세 감면 현황을 분석하였는데 지방자치단체의 개인분 주민세 감면은 지방자치단체 간에 상당한 차이가 있다. 개인분 주민세 100% 감면을 적극적으로 활용한 일부 지방자치단체의 경우 개인분 주민세 과세인원과 부과세액이 2019년 대비 큰 폭으로 감소한 것을 확인할 수 있다. 경북지역의 2020~2021년 과세인원과 부과세액은 2019년 대비 각각 0.55와 0.62 수준으로 감소하였으며 충남과 전남의 2021년 과세인원과 부과세액은 2019년 대비 각각 0.90, 0.96 수준으로 감소하였다. 반면 이들 지방자치단체를 제외한 나머지 지방자치단체의 과세인원과 부과세액은 2019년과 비슷한 수준이거나 약간 증가한 것으로 나타난다.

지방자치단체 간의 개인분 주민세 감면정책의 차이는 보통교부세 산정방식과 맞물려 지방자치단체 간의 보통교부세 산정액에 영향을 미쳤는데, 논산시, 경주시, 안동시

등 21개 지방자치단체의 보통교부세 산정액을 증가시키는 결과를 가져왔다. 그리고 개인분 주민세 탄력세율 적용항목에 대한 기초자료를 지방세통계연감과 연동하여 입력하는 과정에서 개인분 주민세를 일부 감면한 지방자치단체와 100% 감면한 지방자치단체를 차별적으로 취급하여 보통교부세 산정 과정에 왜곡이 발생하였다.

대부분의 지방자치단체들이 개인분 주민세를 1만원 이하로 과세한 2015년까지는 개인분 주민세 탄력세율 적용 항목이 지방자치단체의 수입자체노력 유인을 위한 방안으로 의미가 있었다. 그러나 2016년에 많은 지방자치단체들이 개인분 주민세를 1만원까지 인상하였고, 2024년 기준으로 개인분 주민세를 제한세율 이하로 과세하는 지방자치단체는 5개 지방자치단체에 불과하다. 이들 지방자치단체 가운데 기장군을 제외한 나머지 지방자치단체는 불교부단체이거나 보통교부세 산정의 특례를 받는 지방자치단체이다. 이와 같이 개인분 주민세 탄력세율 적용 항목의 지방자치단체 수입자체노력 유인 효과는 거의 작동하지 않는 상황이다.

지방자치단체의 지방세 감면의 자율성 및 지역경제 활성화를 위한 정책 기능 강화를 위해 2024년 보통교부세 산정분부터 지방자치단체의 지방세 감면 총량 범위 내에서 이루어지는 조례에 의한 감면은 페널티 적용에서 제외하였다. 그리고 감면 총량 초과분에 대한 페널티 반영 비율을 150%에서 200%로 확대하였다. 이러한 취지를 고려하여 개인분 주민세 탄력세율 적용 항목은 폐지하고 이를 지방세 감면 축소 항목으로 통합하여 감면 총량을 초과하는 감면 규모에 대해서만 보통교부세 산정 시 페널티를 부과하는 방향으로 개선이 요구된다. 이 과정에서 보통교부세는 지방자치단체의 재원을 보장하고 지방자치단체 간 재정격차를 완화하는 형평화교부금이라는 점을 고려하여 과도한 수입자체노력 반영 비율로 인해 보통교부세 배분에 왜곡이 초래되지 않도록 하여야 할 것이다.

참고문헌

- 마정화, 「코로나19 시대의 주택 재산세 감면논의에 대한 검토」, 한국지방세연구원, 2021.
- 박완규, “지방교부세 산정방식에 대한 연구-보정계수 및 인센티브제도를 중심으로,” 「한국지방재정논집」 제7권 제2호, 한국지방재정학회, 2002, 69~96쪽.
- _____, “지방교부세제도의 개선방안 연구-재원 및 인센티브제도를 중심으로,” 「지방행정연구」 제21권 제1호, 한국지방행정연구원, 2007, 3~27쪽.
- 배인명, “보통교부세 인센티브제도의 개선방안,” 「지방재정과 지방세」 제30권, 한국지방재정공제회, 2010, 1~22쪽.
- 서정섭, “보통교부세 인센티브제도 운영에 관한 연구,” 「한국지방재정학회 2010년 춘계 학술대회 발표논문집」, 한국지방재정학회, 2010, 107~123쪽.
- 이창균, 「지방재정 인센티브제도의 합리적 발전방향」, 한국지방행정연구원, 1997.
- 임상수, “탄력세율 활용이 보통교부세에 미치는 영향,” 「지방행정연구」 제29권 제3호, 한국지방행정연구원, 2015, 137~160쪽.
- 정종필, “보통교부세 수입인센티브항목의 세수노력 유인효과,” 「경제연구」 제23권 제1호, 영남경상학회, 2005, 119~144쪽.
- 주만수, “탄력세율과 보통교부세: 자체노력 유인제도의 재원배분 효과 분석,” 「재정학연구」 제10권 제3호, 한국재정학회, 2017, 93~126쪽.
- 최병호, “재정보전금제도의 개편과 자치단체 간 재원배분에 관한 연구,” 「지방정부연구」 제18권 제1호, 한국지방정부회, 2014, 169~192쪽.
- 최병호·정종필, “보통교부세에 있어서 세수노력 및 재정형평화에 대한 기준세율과 수입인센티브제도의 효과,” 「공공경제」 제7권 제2호, 한국재정학회, 2002, 105~141쪽.
- 최원구, 「지방세 확충 자구노력 강화를 위한 보통교부세제도 개선방안」, 한국지방세연구원, 2017.
- 하능식·이정현, 「고용·산업위기지역에 대한 지방세 지원방안 분석」, 한국지방세연구원, 2019.
- 하능식·이주현, 「감염병 관련 정부규제로 인한 피해사업자에 대한 지방세 지원방안-지방세특례제한법상 감면을 중심으로-」, 한국지방세연구원, 2021.
- 행정안전부, 「보통교부세 산정내역」, 행정안전부, 각 년도.

____, 「지방교부세 산정해설」, 행정안전부, 각 년도.

____, 「지방세통계연감」, 행정안전부, 각 년도.

The Distribution of the Ordinary Share Grant in Connection with Individual Resident Tax Reduction During COVID-19*

Jeong, Jongpil** Kwon, Jintack***

Abstract

The objective of this paper is to analyze the impact of individual resident tax reductions on the ordinary share grant. Individual resident tax is borne by an individual with an address in a local government, and the tax rate can be determined by the local ordinance at less than 10,000 won. However, if the tax rate is taxed below 10,000 won, penalties are usually imposed from the ordinary share grant, so most local governments tax up to 10,000 won. During the COVID-19 period, local governments implemented policies to reduce individual resident taxes to support local residents. This policy of individual resident tax reduction affected the ordinary share grant by local governments, and in this process, the discriminatory penalty occurred in the ordinary share grant between local governments that partially reduced the individual resident tax and local governments that fully reduced it. This study analyzed the problems caused by the calculation of the differential ordinary share grant on individual resident tax reduction through a mathematical model and empirically analyzed the financial allocation effect.

□ Key Words: Individual Resident Tax, Tax Reduction, The Ordinary Share Grant, Incentives, COVID-19

* This paper was prepared by revising and supplementing the paper presented at the 2024 Spring Conference of the Korean Association for Local Finance, “The distribution of the Ordinary Share Grant in connection with Individual Resident Tax Reduction during COVID-19”

** First Author, Professor, Local Government Officials Development Institute

*** Corresponding Author, Professor, Department of International Trade, Gyeongsang National University

부록

- 국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규
- 국회예산정책처 학술지 연구윤리지침
- 학술지편집위원회 운영세칙
- 국회예산정책처 학술지 「예산정책연구」 논문 공모
- 「예산정책연구」 투고 및 원고 작성 요령

국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규

2011. 11. 1. 국회예산정책처내규 제45호 제정
 2017. 11. 23. 국회예산정책처내규 제90호 개정
 2020. 3. 26. 국회예산정책처내규 제100호 개정

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 내규는 국회예산정책처 학술지(이하 “학술지”라 한다)의 발간에 관한 기준과 절차 등 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(학술지의 명칭) 학술지의 한글명칭은 ‘예산정책연구’로 하고, 영문명칭은 ‘Journal of Budget and Policy’로 한다.

제2장 학술지편집위원회

제3조(학술지편집위원회의 설치) 학술지에 게재하는 논문의 심사와 편집 등에 관한 사항을 결정하기 위하여 국회예산정책처(이하 “예산처”라 한다)에 학술지편집위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

제4조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1인을 포함한 10인 이상의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 학식과 경험이 풍부한 외부 인사 중에서 국회예산정책처장이 위촉한다.

③ 위원은 예산처 소속 공무원 또는 외부 전문가 중에서 위원장이 추천한 자를 국회예산정책처장이 임명 또는 위촉하되, 예산처 소속 공무원을 4인 이내로 하고, 외부 위원의 경우 자격·경력·대외활동 및 학술적 업적 등을 고려하여 위촉한다.

④ 위원회는 편집간사 및 실무간사 각 1인을 두며, 각 간사는 예산처 소속 공무원 중에서 위원장이 지명한다.

⑤ 위원장 및 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 위원장 또는 위원의 사임 등으로 인하여 새로이 임명 또는 위촉된 경우 그 임기는 잔여기간으로 한다.

제5조(위원장의 직무 등) 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 회의를 주재하며, 위원장이 사고가 있을 때에는 위원장이 지정한 위원이 그 직무를 대행한다.

제6조(위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 결정한다.

1. 논문의 접수와 심사
2. 논문심사위원의 위촉
3. 그 밖에 학술지 발간에 필요한 사항

제7조(위원회의 회의) ① 위원회는 국회예산정책처장, 위원장 또는 위원 4인 이상의 요구가 있는 경우 개최한다.

② 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제3장 논문의 투고, 심사 및 게재

제8조(논문투고 자격) ① 논문 투고는 관련분야 석사과정 이상의 자에 한한다.

② 논문은 다른 학술지에 게재하지 않은 것이어야 한다.

제9조(논문의 심사) ① 제출된 논문은 위원회가 위촉한 3인 이상의 논문심사위원에 의한 심사를 받아야 한다.

② 논문심사시 필자 및 논문심사위원에 관한 사항은 공개하지 아니한다.

③ 논문은 다음 각 호의 기준에 따라 심사하여야 한다.

1. 예산 및 정책 관련성
2. 내용의 독창성
3. 논리적 완결성
4. 학문적 기여도
5. 그 밖에 위원회가 정하는 기준

제10조(논문의 게재 등) ① 위원회에서 '게재'로 결정한 논문은 학술지에 게재한다.

② 학술지는 매년 3월 20일, 6월 20일, 9월 20일과 12월 20일에 발간한다.

③ 학술지 발간 시 논문 저자의 소속과 직위를 정확히 기재하여야 한다.

④ 논문이 게재된 저자에게는 예산의 범위에서 원고료를 지급할 수 있다.

제4장 보 칙 <개정 2020.3.26.>

제11조(저작권) ① 학술지에 게재하는 논문에 대한 저작권재산권은 국회예산정책처가 갖는다.

② 논문 투고자는 저작권재산권 이양 동의서를 작성하여 투고논문과 함께 제출하여야 한다.

제12조(운영세칙) 이 내규에서 정한 사항 외에 학술지 발간에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 운영세칙으로 정한다.

제13조(수당) 위원회의 회의에 참석하는 위원 및 논문을 심사하는 위원에게는 예산의 범위에서 수당을 지급할 수 있다.

부칙 <제45호, 2011. 11. 1.>

① (시행일) 이 내규는 결재한 날부터 시행한다.

② (임기에 관한 특례) 이 내규 시행 후 처음으로 위촉되는 위원의 임기는 제4조제5항에도 불구하고 2013년 12월 31일까지로 한다.

부칙 <제90호, 2017. 11. 23.>

이 내규는 결재한 날부터 시행한다.

부칙 <제100호, 2020. 3. 26.>

이 내규는 결재한 날부터 시행한다.

국회예산정책처 학술지 연구윤리지침

2011. 11. 1. 국회예산정책처지침 제54호 제정

제1조(목적) 이 지침은 「국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규」에 따라 발간하는 학술지에 게재되는 논문에 관한 연구윤리를 확립하고, 연구윤리 위반행위에 대한 공정하고 신속한 처리를 위하여 필요한 원칙과 방향을 제시함을 목적으로 한다.

제2조(적용범위) 이 지침은 「국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규」(이하 “내규”라 한다)에 따른 학술지(이하 “학술지”라 한다)에 게재하기 위하여 자신의 저작물을 제출한 연구자와 이를 편집 또는 심사한 자에게 적용한다.

제3조(연구자의 연구윤리) ① 연구자는 모든 연구를 정직하고 진실하게 수행하여야 하며, 연구과정에서 수집한 정보와 자료를 정확하게 기록 또는 보존하여야 한다.

② 연구자는 연구를 수행함에 있어서 연구내용이나 결과에 대해 다음 각 호에서 정의하는 위조·변조 또는 표절하여서는 아니 된다.

1. “위조”란 존재하지 않는 자료 또는 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 행위를 말한다.
2. “변조”란 연구 과정이나 재료·장비 등을 인위적으로 조작하거나 자료를 임의로 변형·삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다. 이 경우 중대한 과실로 인한 자료의 오류도 왜곡행위에 해당할 수 있다.
3. “표절”이란 타인의 아이디어, 연구내용·결과 등을 정확한 출처표시 없이 자신의 간행물 등에 이용하는 행위를 말한다.

③ 연구자는 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심사 중인 연구물을 포함한다. 이하 같다)을 새로운 연구물인 것처럼 중복하여 투고, 게재 또는 출판하여서는 아니 된다.

④ 연구자가 공개된 학술자료 및 연구성과를 인용하는 경우에는 정확하게 출처를 표기하여야 한다.

제4조(편집위원 및 심사위원의 연구윤리) ① 내규 제4조에 따라 임명 또는 위촉된 학술지 편집위원회의 위원(이하 “편집위원”이라 한다)은 투고된 논문의 게재 여부를 결정하는 책임을 지며, 저자의 독립성을 존중하여야 한다.

② 편집위원은 학술지 게재를 위하여 투고된 논문에 대하여 어떤 선입견이나 사적인 친분과 무관하게 내규 제3조에 따라 설치된 학술지편집위원회(이하 “편집위원회”라 한

다)에서 정한 원고작성 및 투고요령과 운영세칙에 근거하여 취급하여야 한다.

③ 내규 제8조에 따라 위촉된 논문심사위원(이하 “심사위원”이라 한다)은 심사의뢰 받은 논문을 개인의 학술적 신념이나 저자와의 사적인 친분 관계를 떠나 편집위원회가 정한 운영세칙에 따라 공정하게 심사하여야 한다.

④ 편집위원 또는 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다.

제5조(연구윤리 위반행위) “연구윤리 위반행위”란 학술지에 게재하기 위하여 제출된 논문과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 제3조제2항의 위조, 변조, 표절행위
2. 연구내용 또는 결과에 기여한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자의 자격을 부여하지 아니하거나 기여를 하지 않은 사람에게 감사의 표시 또는 예우 등 불합리한 이유로 논문저자의 자격을 부여하는 부당한 저자 표시행위
3. 자신 또는 다른 사람의 연구윤리 위반행위 여부에 대한 심의를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
4. 그 밖에 연구와 관련하여 사회과학 분야 등에서 통상적으로 용인되는 범위를 뚜렷하게 벗어난 부적절한 행위

제6조(연구윤리위원회의 구성) ① 학술지에 게재할 목적으로 제출된 논문의 연구윤리 위반행위 해당 여부 등을 심사하기 위하여 위원장 1인을 포함한 5인 이내의 위원으로 구성된 연구윤리위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 편집위원회의 위원장이 되고, 위원은 관련 전문성을 고려하여 편집위원 중에서 호선한다.

제7조(연구윤리 위반행위의 심의) ① 위원장은 학술지에 게재되거나 게재 예정인 논문에 대하여 제보 등을 통하여 연구윤리 위반행위에 관한 사실을 인지한 경우에는 즉시 위원회를 소집하여 연구윤리 위반 여부 등을 심의한다.

② 위원회는 연구윤리 위반행위와 관련된 연구자 및 피검증자에게 의견진술, 이의제기 및 변론의 권리와 기회를 동등하게 보장하고, 관련 절차를 사전에 통지한다.

③ 위원회는 외부로부터 부당한 압력이나 간섭을 받지 아니하고 독립적이고 공정하게 진실성을 판단하도록 노력하여야 한다.

④ 위원회는 재적위원 전원 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤ 회의는 비공개를 원칙으로 하되, 필요한 경우 해당 연구자 및 관계자를 출석하게 하여 의견을 청취할 수 있다.

제8조(연구윤리 위반행위에 대한 제재) ① 위원회가 연구윤리 위반행위로 결정한 때에는 그 논문의 게재를 즉시 중단한다.

② 연구윤리 위반행위로 결정된 논문이 이미 게재된 경우에는 다음 회에 발간하는 학술지에 그 저자와 제목을 명시하여 게재 취소사실을 공시한다.

③ 연구윤리 위반행위를 한 연구자는 향후 3년간 학술지에 투고할 수 없고, 국회예산정책처에서 주관하는 연구사업에 참여하거나 발표를 할 수 없다.

④ 위원회가 연구윤리 위반행위로 결정한 경우 국회예산정책처는 내규 제9조에 따라 지급된 원고료를 전액 환수한다.

제9조(기록의 보관 및 공개) ① 위원회는 심의 과정의 모든 기록을 심의 종료 후 5년간 보관하여야 한다.

② 심의결과 보고서는 해당 사안에 대한 심의가 종료된 경우 이를 공개할 수 있다.

③ 위원회는 심의위원·증인·참고인·자문에 참여한 자 등 심의과정에 참여한 자의 명단 등을 본인의 동의를 얻어 공개할 수 있다.

부칙 <제54호, 2011. 11. 1.>

이 지침은 결재한 날부터 시행한다.

학술지편집위원회 운영세칙

제1조(목적) 이 세칙은 「국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규」(이하 「발간 내규」)에 따라 구성되는 학술지편집위원회(이하 '위원회'라 한다)의 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(위원회의 권한) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 위원회의 운영과 관련된 사항
2. 논문심사위원의 위촉
3. 학술지에 게재할 논문의 결정
4. 그 밖에 학술지 발간에 필요한 사항

제3조(회의의 소집) ① 위원회의 정기회의는 반기마다 위원장이 소집하며, 임시회의는 국회예산정책처장이나 위원장이 필요하다고 인정하는 때 또는 위원 4인 이상의 요구가 있는 때에 위원장이 소집한다.

② 제1항의 소집요구를 받은 위원장은 소집요구를 받은 날로부터 10일 이내에 회의를 소집한다.

③ 회의를 소집하는 경우 위원장은 긴급한 사유가 없는 한 회의의 일시·장소와 안건 등을 회의 개최 5일전까지 각 위원에게 통지한다.

④ 회의에 참석한 위원장과 위원에게는 회의 수당을 예산의 범위에서 지급할 수 있다.

제4조(의결방법) ① 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

② 위원은 회의에 참석하지 않고 서면 또는 유·무선통신으로 의결권을 행사할 수 있다. 이 경우 의결권을 행사한 위원은 회의에 참석한 것으로 본다.

제5조(위원의 제척) 위원의 논문에 대한 게재 여부가 심의 대상이 될 경우 해당 위원은 제2조제2호에 관한 심의·의결에서 제척된다.

제6조(서면회의) ① 위원장은 천재지변, 기타 부득이한 경우 실제 회의를 개최하지 않고 서면회의의 방법으로 위원회를 소집할 수 있다.

② 제3조제3항 및 제4조는 제1항의 경우에 이를 준용한다.

제7조(논문 투고 기준) ① 타 학술지에 게재하였거나 투고하여 심사 중인 논문은 투고할 수 없다.

② 연구기관 발간분석보고서 및 연구용역보고서 등을 논문 형식으로 수정·보완하여 투고한 경우, 편집위원장의 판단을 거쳐 심사를 진행하되 원문의 출처를 밝히고 수록할 수 있다.

③ 제11조에 따른 심사결과 ‘계재불가(D)’ 등급을 받은 논문은 최종 판정일부터 9개월이 경과한 후에 논문의 내용을 근본적으로 수정하고, ‘재투고’ 논문임을 명기하여 재투고할 수 있다.

제8조(논문 심사) ① 투고된 논문은 관련 분야의 전문가 3인 이상의 심사를 받는다.

② 논문에 대한 심사는 외부심사위원 2인과 내부심사위원 1인의 심사를 받는 것을 원칙으로 한다.

③ 제2항의 내부심사위원은 국회예산정책처 소속 공무원을 말한다.

제9조(심사위원 위촉) 위원장은 해당 분야의 전문가 중에서 대상논문에 대한 전문성과 평가의 공정성 등을 고려하여 위원들과의 협의를 통해 심사위원을 선정하여 위촉한다.

제10조(심사절차) ① 심사위원에게는 논문 저자의 성명과 소속 등을 밝히지 않는다.

② 심사위원은 자신의 논문을 심사할 수 없다.

③ 심사위원은 「발간 내규」 제8조제3항의 심사기준에 따라 투고 논문을 심사하고, 정해진 기간 내에 심사결과를 위원장에게 제출한다.

제11조(논문의 심사와 계재) ① 심사결과는 계재 가(A), 수정 후 계재(B), 수정 후 재심사(C), 계재 불가(D)의 네 등급으로 구분한다.

② 심사위원은 심사의견을 반드시 별지에 구체적으로 A4 1페이지 이상 작성하되, 가능하면 i) 연구방법의 적정성, ii) 연구내용의 타당성, iii) 연구결과의 기여도 부분으로 세분화하여 작성한다.

③ 심사위원 3인의 심사 결과에 따른 판정 원칙은 다음과 같다.

초심 결과 조합	재심 결과 조합	판정
AAA, AAB, AAC	AAA, AAD	A
AAD, ABB, ABC, BBB, BBC		B
ACC, ABD, ACD, BCC, BBD, BCD, CCC		C
ADD, CCD, BDD, CDD, DDD	ADD, DDD	D

④ ‘수정 후 계재’의 경우 위원회는 심사위원의 의견을 토대로 하여 논문수정이 만족스럽다고 판단될 때까지 수정을 요구한다.

⑤ 재심사는 동일 심사위원에게 의뢰하는 것을 원칙으로 하되, 위원회가 필요하다고 결정하는 경우에는 다른 심사위원에게 의뢰할 수 있다.

- ⑥ 재심사를 의뢰할 경우 재심사 논문은 '게재 가'와 '게재 불가'의 두 가지 중의 하나로 결정한다.
- ⑦ '수정 후 게재'와 '수정 후 재심사'인 경우 저자는 심사위원의 지적사항을 논문수정에 어떻게 반영했는지를 별지에 기록하여 수정된 논문과 함께 제출한다.
- ⑧ 논문의 심사 및 게재와 관련하여 위에서 규정되지 않은 사항은 위원회에서 결정한다.

제12조(심사결과 통보 및 심사판정) ① 위원장은 논문투고자에게 심사결과를 개별적으로 통보한다.

- ② 수정요구를 받은 논문투고자가 100일 이내에 수정된 논문을 제출하지 않을 경우 편집위원장은 논문심사 종결을 결정할 수 있다. 단, 저자가 기한연장을 요구하는 경우에는 합당한 이유가 있는 경우 편집위원장은 재량으로 이를 승인할 수 있다.

제13조(이의제기) ① 논문투고자가 심사 결과에 불복할 경우 결과 통보일로부터 7일 이내에 이의제기를 하여야 한다. 이 때 논문투고자는 그 이의제기의 사유를 반드시 서면으로 제출하여야 한다.

- ② 제1항의 이의제기사유가 타당하다고 판단할 경우, 위원회는 새로운 심사위원들에게 논문심사를 요청할 수 있다.

제14조(논문 표절) 제출된 논문에 표절 등의 문제가 있는 경우 「국회예산정책처 학술지 연구윤리지침」에 따라 처리한다.

제15조(비밀유지의무) 편집위원 및 각 투고 논문의 심사위원은 심사 중 알게 된 사항에 관하여 비밀을 유지하여야 한다.

제16조(개정) 이 세칙은 위원회의 의결을 통해 개정할 수 있다.

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.

(의결: 2011년 11월 30일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2012년 8월 22일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2013년 11월 26일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2017년 7월 10일)

부칙

이 세칙은 2019년 5월 1일부터 시행한다.
(의결: 2019년 4월 24일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2020년 1월 29일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2020년 11월 13일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2021년 3월 30일)

국회예산정책처 학술지 「예산정책연구」 논문 공모

국회예산정책처는 국회가 행정부에 대한 견제·감시기능을 효율적으로 수행하기 위하여, 재정 분야의 전문인력을 충원·확보하여 방대한 예산·결산을 심의함에 있어서 독자적·중립적으로 전문적 연구·분석을 위해 설립된 기관입니다. 국회예산정책처는 국회 내·외부 전문가들의 재정·경제 및 조세, 공공정책 등과 관련된 이론 및 정책논문을 발굴·게재하고 있으며, 2018년 한국연구재단 등재학술지로 선정되었습니다. 이에 다음과 같이 「예산정책연구」에 게재할 우수한 논문을 공모하오니 역량 있는 분들의 적극적인 관심과 응모를 기대합니다.

게재가 확정된 논문에 대해서는 200만원의 범위 안에서 원고료를 지급합니다.

————— 다음 —————

□ 논문 분야

- 재정·경제 및 조세, 공공정책 등 관련 분야

□ 논문 분량

- 국문초록, 영문초록, 참고문헌 등을 포함하여 본지 편집양식 기준으로 A4 용지 25매 내외

□ 논문 공모 및 학술지 발간일

- 논문공모: 상시 모집
- 투고자격: 석사과정 이상
- 학술지 발간일: 3월 20일, 6월 20일, 9월 20일, 12월 20일

□ 논문 제출 및 문의처

- 제출방법: nabo.jams.or.kr (「예산정책연구」 온라인 논문투고 시스템)
- 문의처: 「예산정책연구」 편집위원회

(전화: 02-6788-4619, 홈페이지: www.nabo.go.kr/journal)

「예산정책연구」 투고 및 원고 작성 요령

1. 원고의 투고 기준 및 요령

- 1) 본 학술지는 재정·경제 및 조세, 공공정책 등과 관련된 이론 및 정책논문을 게재한다.
- 2) 타 학술지에 게재하였거나 투고하여 심사 중인 논문은 투고할 수 없다. 단, 연구기관 발간분석보고서 및 연구용역보고서 등을 논문 형식으로 수정·보완하여 투고한 경우, 편집위원장의 판단을 거쳐 심사를 진행하되 원문의 출처를 밝히고 수록할 수 있다.
- 3) 본 학술지는 연 4회(3월 20일, 6월 20일, 9월 20일, 12월 20일) 발간하며, 논문은 연중 상시 모집한다.
- 4) 본 학술지에 게재가 확정된 원고에 대해서는 외부 필자의 경우 200만원의 범위 안에서 원고료를 지급한다. 다만, 연구비 지원을 받은 논문은 100만원 범위 안에서 지급한다.
- 5) 원고를 투고할 때 핵심내용을 모두 포함한 400자 이내의 국문초록과 이에 상응하는 영문초록, 그리고 국문과 영문의 제목, 5개 이내의 주제어를 기재하여 제출한다.
- 6) 모든 원고는 본지 편집양식(아래아훈글)으로 작성한다.
- 7) 논문 투고자는 국회예산정책처 '온라인 논문투고 및 심사시스템(<https://nabo.jams.or.kr>)'을 통해 다음을 제출한다.
 - ① 투고논문
 - ② 연구윤리규정 준수 서약
 - ③ 투고논문에 대한 저작권재산권 이양 동의서
 - ④ KCI 논문유사도 검사결과
- 8) 학술지에 게재하는 논문에 대한 모든 저작권재산권은 국회예산정책처가 갖는다.

2. 원고의 작성 요령

1) 원고는 다음 양식에 따라 작성하며, 분량은 A4용지 25매로 한다.

용지	문단모양	글자모양
A4, 단면, 좁게	좌/우 여백 0	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 글꼴 - 한글: HY신명조 - 영문: Times New Roman
위/아래 30	줄간격 180	크기 11포인트
왼쪽/오른쪽 35	들여쓰기 한글 2글자	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 장평 - 한글/한자/기호: 95% - 영문: 100%
머리말 12	양쪽 혼합	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자간 - 한글/한자/기호: - 5 - 영문: 0
꼬리말 10	낱말 간격 0	
제본 0		각주크기 9포인트

2) 원고 첫머리의 필자 등의 소개를 위한 각주는 *, **, *** 등의 기호를 사용하고 본문에서의 일반적인 각주는 1), 2), 3) 등으로 표기한다.

3) 본문의 항목 구분은 절, 항, 목의 순으로 배열한다. 항목에 붙는 항번의 경우, 절은 'I., II., III., ...'의 순으로, 항은 '1, 2, 3, ...'의 순으로, 목은 '가, 나, 다, ...'의 순으로 번호를 매긴 후, 제목을 표기한다. 가능하면 세분화를 지양하되 불가피한 경우 세분화된 제목은 '(1), (2), (3), ...', '(가), (나), (다), ...' 순을 따른다.

일반적인 구분	세분화할 경우
I., II., III., ... 1, 2, 3, ... 가, 나, 다, ...	I., II., III., ... 1, 2, 3, ... 가, 나, 다, ... (1), (2), (3), ... (가), (나), (다), ...

4) 수식의 경우 번호 매김은 절, 항의 구분 없이 우측 정렬하여(선 없음), 괄호 속의 일련번호 '(1), (2), (3), ...'로 표기한다. 세분화된 수식 번호는 '(1-a), (1-b), (1-c), ...'를 사용한다.

예:
$$\int_0^{\infty} f(x) dx + C \quad (1)$$

$$e^{i\theta} = \cos\theta + i \sin\theta \quad (2-a)$$

$$= \exp[\theta, \pi] \quad (2-b)$$

- 5) 간단한 인용논문의 표기는 각주로 처리하지 않고 본문 중에서 직접 처리한다. 외국 저자의 경우는 국문으로 번역하지 않고 원문 표기를 원칙으로 한다. 저자가 두 명 이상인 경우는 아래 예와 같이 표기한다.

예: (1) Duflo, Kremer, and Robinson(2011)과 최광(2003b)에서 언급한 내용을 정리하면...

(2) 기존 연구(옥동석 외 2010; 고영선 1999)를 토대로 재정리한 결과는 다음과 같다.

- 6) 표나 그림에는 일련번호를 부여한다.

예 : [표 1], [표 2], ..., [그림 1], [그림 2], ...

- 7) 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보는 논문 말미의 참고문헌에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않는 문헌은 포함시키지 않는 것을 원칙으로 한다.

3. 참고문헌의 작성 요령

- 1) 각 문헌은 한글, 기타 동양어, 영어, 기타 서양어 문헌 순으로 배치하며, 배열의 순서는 동양문헌은 “가나다 순”으로, 서양 문헌은 “알파벳 순”으로 한다. 페이지 표시는 한 면일 경우 00쪽(동양 문헌) 또는 p.00(서양 문헌), 여러 면일 경우 00~00쪽(동양 문헌) 또는 pp.000-000(서양 문헌)로 표시한다.
- 2) 같은 저자의 여러 문헌은 연도순으로 나열하며 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우 예는 글에서 언급된 순서에 따라 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다. 단, 동일 저자의 저작물이 여러 편일 경우 두 번째부터는 한글 3글자 길이의 밑줄(_____)로 인명을 대체한다.
- 3) 각각의 문헌의 구체적인 표시는 아래에 제시된 형식에 따라 작성한다. 논문(학위논문 포함), 기사, 인터넷 자료 등은 동양 문헌 및 서양 문헌 모두 큰따옴표(“ ”)로 표시한다. 저서 또는 번역서(그리고 편저서, 학회지, 월간지, 주간지, 일간지 등)는 동양 문헌의 경우는 낫표(『 』)로, 서양 문헌의 경우는 기호 없이 이탤릭체(italic)로 표기한다.
- 4) 인터넷 자료를 인용하는 경우, 제작자, 주제명, 제작연도, 웹주소(검색일자)의 순으로 한다.

참고문헌 작성 예

- 고영선, “세수추계모형의 예측력 비교,” 「KDI정책연구」 제21권 제3·4호, 한국개발연구원, 1999, 3~61쪽.
- 국가통계포털, 국내통계, 2010. <<http://kosis.kr>, 접속: 2011. 11. 30>
- 국경복·황선호, “의무지출과 재량지출 구분기준에 관한 연구,” 한국재정학회 학술대회 논문집, 한국재정학회, 2010.
- 국회예산정책처, 「2011~2015년 경제전망 및 재정분석: 종합편」, 국회예산정책처, 2011.
- 김동건, 「비용·편익분석」, 박영사, 1997.
- 신해룡, 「예산개혁론」, 세명서관, 2011.
- 안충영·홍성표·박완규 역, 「기초 계량경제학」(*Basic Econometrics*, 2nd ed., Damodar N. Gujarati), 진영사, 2000.
- 옥동석 외, 「지속성장을 위한 정부 역할의 재조명」, 한국경제연구원, 2010.
- 전주성, “위기 겪는 지금이 개혁할 좋은 기회,” 동아일보, 2008년 11월 10일자, A30면.
- 주영진, 「국회법론」, 국회예산정책처, 2011.
- 최 광, 「경제 원리와 정책」, 비봉출판사, 2003a.
- _____, *Fiscal and Public Policies in Korea*, 한국조세연구원, 2003b.
- _____, 「자본주의 시장경제와 정부: 근원적 고찰과 헌법적 실천」, 울곡출판사, 2009.
- Blank, R. M., “Analyzing the Length or Welfare Spells,” *Journal of Public Economics*, vol. 39, Elsevier, 1989, pp.245-273.
- _____, “Evaluation Welfare Reform in the United States,” *Journal of Economic Literature*, vol.40 no.4, American Economic Association, 2002, pp.1105-1166
- Duflo, Esther, Michael Kremer, and Jonathan Robinson, “Nudging Farmers to Use Fertilizer: Theory and Experimental Evidence from Kenya,” *American Economic Review*, vol.101 no.6, 2011, pp.2350 - 2390.
- Jacobs, Bas and Frederick van der Ploeg, “Guide to Reform of Higher Education: A European Perspective,” *Center for Economic Policy Research Discussion Paper*, no.5327, The Centre for Economic Policy Research, 2005.
- OECD, “Next Generation Access Networks and Market Structure,” *OECD Digital Economy Papers*, no.183, OECD Publishing, 2011.
- Schick, Allen, *The Federal Budget Politics, Policy, Process*, Brookings Institution Press, 2007.

예산정책연구 제13권 제3호

발간일 2024년 9월 20일
발행인 국회예산정책처장 직무대리 김경호
편집집 기획관리관 기획예산담당관실
발행처 국회예산정책처
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
인쇄처 (주)디자인여백플러스

이 책의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.

ISSN 2287-2310 (Print)

ISSN 2713-8321 (Online)

© 국회예산정책처, 2024



nabostatS

[재정경제통계시스템]



재정·경제
통계




예·결산 심사연혁
위원회별 통계



국제통계
(OECD·IMF 등)

NABOSTATS(재정경제통계시스템)은
국회예산정책처가 의정활동 및 학술연구에 필요한 재정·경제 통계,
국회의 예·결산 심사연혁 등을 One-Stop으로 제공하는
통계정보시스템입니다.

www.nabostats.go.kr



Vol.13 No.3
September 2024

Journal of Budget and Policy

- **Empirical Evidence of the Discretionary Behaviors of the Tax Administration**
: A Korean Perspective
Sim Hyejeong
- **Is the Government's Technology Innovation Support Policy for SMEs More Effective Than Other Policy Measures?**
: A Comparison of Effectiveness Through Meta-analysis
Juil Kim, Yi-Joong Won, Geun-Ju Jung
- **Why Did Low Birth Rate Counterplan Fail?**
Kim Jiyeong
- **The Distribution of the Ordinary Share Grant in Connection with Individual Resident Tax Reduction During COVID-19**
Jeong, Jongpil, Kwon, Jintack