

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

40

제14권 제4호
2025년 12월

- 국외 원천 수동적 소득 관련 현행 과세제도의 문제점과 개선방안
전병욱
- 최저임금 인상이 장애인 고용에 미치는 효과
박혜원
- 기초지방자치단체 노인복지예산 규모에 영향을 미치는 요인 분석:
재정 및 정치 요인을 중심으로
김보성·민주홍·김영록
- 국가장학금 제도 개선 방안에 관한 연구:
소득심사 모형을 중심으로
장인혁·오정일
- 건강보험 재원조달체계 변화에 대한 대안 모색:
사회보험 운영국가(프랑스, 벨기에) 사례를 중심으로
이수연·문용필



제14권 제4호 2025년 12월

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	강성훈	한양대 정책학과 교수	
	김영록	강원대 행정학과 교수	
	김병조	서울대 행정대학원 부교수	
	김봉환	서울대 행정대학원 교수	
	김태완	한국보건사회연구원 선임연구위원	
	류 철	KDI 국제정책대학원 교수	
	박 훈	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 조세분석심의관
	편집	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

제14권 제4호 2025년 12월



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

차례

- 1 국외 원천 수동적 소득 관련 현행 과세제도의 문제점과 개선방안
전병욱
- 31 최저임금 인상이 장애인 고용에 미치는 효과
박혜원
- 63 기초지방자치단체 노인복지예산 규모에 영향을 미치는 요인 분석:
재정 및 정치 요인을 중심으로
김보성·민주홍·김영록
- 97 국가장학금 제도 개선 방안에 관한 연구:
소득심사 모형을 중심으로
장인혁·오정일
- 129 건강보험 재원조달체계 변화에 대한 대안 모색:
사회보험 운영국가(프랑스, 벨기에) 사례를 중심으로
이수연·문용필

국외 원천 수동적 소득 관련 현행 과세제도의 문제점과 개선방안

전병욱*

국문초록

본 연구는 국외원천 수동적 소득의 세금부담을 경감하기 위한 제한세율이 14%보다 작은 경우에는 소득세·지방소득세의 추가적 원천징수로 인해 최종적 세금부담이 14%보다 크고, 제한세율이 작을수록 최종적 세금부담이 오히려 더 커지는 “불합리한 과세결과의 문제점”이 발생한다. 이와 반대로 제한세율이 14%보다 큰 경우에는 지방소득세를 특별징수하지 않아서 지방자치단체의 과세권이 제약되는 문제점(“지자체 과세권 제약의 문제점”)이 발생한다. 추가적으로, 거주자의 국외 투자에서 발생하는 세금부담은 국내 투자에 비해 유리해서 “동학개미”에 대한 과세상 차별이 이루어지고, 국내 자본시장에도 부정적 영향을 미치는 문제점(“국내 투자 차별과세의 문제점”)이 발생한다. 거주자의 국외 투자와 구분해서 조세조약상 우리나라의 대상조세에 지방소득세가 포함되지 않은 국가의 비거주자·외국법인의 국내 투자를 통한 이자배당소득에 대해서는 지방소득세의 특별징수로 인해 지급단계의 세금부담의 형평이 더욱 약화되는 문제점(“비거주자등 세금부담 형평의 문제점”)이 발생하는데, 이러한 문제점과 별도로 우리나라의 지방소득세의 세수는 증가하는 상충 관계가 발생한다.

이상의 현행 과세제도의 문제점과 관련해서 거주자의 국외 투자와 관련해서는 다양한 과세상 문제점의 전체 규모를 최소화할 수 있는 근거법령의 개정이 필요할 것이다. 또한 비거주자·외국법인의 국내 투자에서 발생하는 세금부담의 형평의 문제점은 근거법령의 삭제보다는 10%의 일괄적인 지방소득세의 현행 원천징수세율 대신 국내 투자를 최대화시킬 수 있도록 원천징수세율을 탄력적으로 적용하는 방안 등을 고려할 수 있다.

□ 주제어: 국외 원천 수동적 소득, 제한세율, 불합리한 과세결과의 문제점, 지자체 과세권 제약의 문제점, 국내 투자 차별과세의 문제점

투고일: 2025. 10. 11. 수정일: 2025. 11. 23. 게재확정일: 2025. 12. 3.

* 서울시립대학교 세무전문대학원 교수 (bwjun@uos.ac.kr)

I. 연구의 배경

우리나라의 거주자가 투자한 해외주식에서 배당을 지급받는 경우에는 해당 국가와의 조세조약상의 제한세율에 따라 지방소득세를 포함한 세금부담에 차이가 발생한다. 예컨대, 배당소득에 대한 일반적 제한세율(t_w)이¹⁾ 15%인 미국에서 배당을 지급받는 경우에는 국내에서 추가적으로 원천징수하지 않기 때문에 금융소득종합과세에 해당하지 않는 “일반적 납세자”의 최종적 세금부담은 15%이다. 이에 반해 $t_w=10%$ 인 중국에서 배당을 지급받는 경우에는 우리나라의 원천징수세율(14%)과의 차이인 4%(14%-10%)를 추가적으로 원천징수하면서 소득세의 10%인 지방소득세도 특별징수하기 때문에 일반적 납세자의 최종적 세금부담은 14.4%이다($10\%+4\%\times(1+10\%)=14\%+(14\%-10\%)\times 10\%$). 결과적으로, 일반적 납세자의 경우에 $t_w>14\%$ 이면 최종적 세금부담은 t_w 이고, $t_w\leq 14\%$ 이면 최종적 세금부담은 $14\%+(14\%-t_w)\times 10\%$ 이며, $t_w=14\%$ 인 경우(제한세율과 우리나라의 원천징수세율이 동일한 경우에) 최종적 세금부담이 가장 작아지는 것이다.

즉 국외원천소득에 대한 세금부담을 경감하기 위한 제한세율이 14%보다 작은 경우에 최종적 세금부담이 14%보다 크고, 제한세율이 작을수록 최종적 세금부담이 오히려 더 커지는 “불합리한 과세결과의 문제점”이 발생하는 것이다. 단 제II장의 [표 4]에서 정리한 42개 국가(OECD 회원국²⁾ 및 그 밖의 주요 교역대상국(중국, 베트남, 싱가포르, 인도, 인도네시아 및 홍콩³⁾)와의 주요 조세조약 중에서 배당소득에 대한 $t_w=14\%$ 인 경우는 없고, $t_w=15\%$ 및 $t_w=10\%$ 인 조세조약이 [표 1]과 같이 각각 31개 및 11개이다.

1) 조세조약상 제한세율이 갖는 의미는 원천지국에게 제한세율로 과세할 수 있는 권한을 부여한 것이 아니라 원천지국이 자국의 국내세법상의 과세방법에 따라 과세를 하되 당해 제한세율을 초과할 수 없다는 의미이다(국세청 2024).

2) 2025년 8월말을 기준으로 OECD 회원국 중에서 코스타리카와는 조세조약을 체결하지 않았다.

3) 삼일인포마인의 “땀이 조회하는 조세조약”의 대상 국가들이다.

[표 1] 배당소득에 대한 제한세율의 유형별 구분

유형	일반적 제한세율(t_w)	예외적 제한세율 ¹⁾	조세조약 개수
①	15%	10%	14 ²⁾
②	15%	5%	10
③	15%	0%	1
④	15%		6
⑤	10%	5%	10 ³⁾
⑥	10%		1
계			42

- 주: 1) 일정 지분을 이상인 법인인 경우에 적용
 2) 미국 포함
 3) 중국 포함

배당소득 대신 동일한 수동적 소득인 이자소득 및 사용료소득에 대한 이들 국가와의 조세조약상 일반적 제한세율(t_w)을 정리하면 [표 2] 및 [표 3]과 같다. 여기서 “수동적 소득”은 대부분의 조세조약에서 5~15%의 제한세율로 과세하는 이자·배당·사용료 소득을 의미하고, 본 연구에서도 동일한 소득의 개념으로⁴⁾ 사용하였다. 즉, 배당소득과 국내 원천징수세율이 14%로 동일한 이자소득에 대해서도 $t_w=14%$ 인 경우는 없고, $t_w=15%$, 12%, 10% 및 10% 미만인 조세조약이 각각 7개, 1개, 30개 및 4개이다. 또한, 사용료소득에 대해서는 $t_w=15%$, 10%, 5% 및 0%인 조세조약이 각각 4개, 31개, 5개 및 2개이다.

4) 이와 같은 소득의 개념은 「소득세법」 제156조의8(이자·배당 및 사용료에 대한 세율의 적용 특례) 등과 같이 일부 국내 세법에서도 반영되었다.

[표 2] 이자소득에 대한 제한세율의 유형별 구분

유형	일반적 제한세율(t_w)	조세조약 개수
①	15%	7 ¹⁾
②	12%	1 ²⁾
③	10%	30 ³⁾⁴⁾
④	8%	1
⑤	5%	1
⑥	0%	2
계		42

주: 1) 네덜란드·스웨덴은 7년 초과 차관 10%, 멕시코는 은행 5%

2) 미국

3) 중국 포함

4) 룩셈부르크·스위스는 은행 5%, 이스라엘은 은행·금융기관 7.5% 및 채권 이자 면제, 칠레는 상장채권이자 5% 및 은행·장비신용판매기업 4%, 리투아니아·에스토니아·콜롬비아는 정부중앙은행 면제

[표 3] 사용료소득에 대한 제한세율의 유형별 구분

유형	일반적 제한세율(t_w)	조세조약 개수
①	15%	4 ¹⁾²⁾
②	10%	31 ³⁾⁴⁾
③	5%	6 ⁵⁾
④	0%	2
계		42

주: 1) 덴마크는 산업적 투자 10%, 미국은 저작권·필름 10%

2) 미국 포함

3) 네덜란드·노르웨이·스웨덴은 저작권 15%, 라트비아·룩셈부르크·리투아니아·에스토니아는 산업·상업·과학·학술 장비·정보 5%, 베트남은 기술용역 7.5% 및 특허권·상업·과학 장비 5%, 독일·영국·오스트리아는 장비 2%, 칠레는 산업·상업·과학 장비 2%

4) 중국 포함

5) 이스라엘은 산업·상업·학술 장비 2%

본 연구는 우리나라 거주자의 국외 투자에서 발생하는 수동적 소득에 대한 “불합리한 과세결과의 문제점”을 중심으로 국외 원천 수동적 소득 관련 현행 과세제도의 문제점과 개선방안을 분석하도록 한다.

II. 국외 원천 수동적 소득 관련 현행 과세제도의 문제점

1. 거주자의 국외 투자에서 발생한 수동적 소득과 관련한 현행 과세제도의 문제점

가. 현행 과세제도의 문제점과 관련한 조세조약 및 법령의 분석

먼저, 우리나라 거주자의 국외 투자에서 발생할 수 있는 전술한 “불합리한 과세결과”의 문제점과 관련해서 수동적 소득에 대하여 우리나라가 체결한 주요 국가들과의 조세조약상 제한세율 규정을 정리하면 [표 4]와 같다.

[표 4] 우리나라가 체결한 주요 국가들과의 조세조약상 제한세율 규정

연번	체약국	대상조세(한국)	이자소득	사용료소득
		대상조세(대상국)	배당소득(지분율에 따른 구분)	
1	그리스	소득세, 법인세, 주민세	8%	10%
		개인소득세, 법인소득세	15%(25% 이상 법인: 5%)	
2	네덜란드	소득세, 법인세, 주민세	15%(7년 초과 차관: 10%)	10%(저작권: 15%)
		소득세, 임금세, 법인세, 배당세	15%(15% 이상 법인: 10%)	
3	노르웨이	소득세, 법인세, 주민세	15%	10%(저작권: 15%)
		소득세, 5) 국가기여금, 중앙정부세, 6) 비거주예술가 소득세, 선원세	15%	
4	뉴질랜드	소득세, 법인세, 주민세	10%	10%
		소득세, 초과보유세	15%	
5	덴마크	소득세, 법인세, 주민세	15%	15%(산업적 투자: 10%)
		중앙행정부소득세, 시소득세, 도소득세 외 5종	15%	
6	독일	소득세, 법인세, 농특세, 주민세	10%	10%(장비사용: 2%)
		소득세, 법인세, 자본세, 영업세 ⁷⁾	15%(25% 이상 법인 ⁸⁾ : 5%)	
7	라트비아	소득세, 법인세, 주민세	10%	10%(산업상·상업상·과학적 장비: 5%)
		법인소득세, 개인소득세	10%(25% 이상 법인 ⁹⁾ : 5%)	
8	룩셈부르크	소득세, 법인세, 주민세, 농특세	10%(은행: 5%)	10%(산업상·상업상·학술상 정보: 5%)
		개인소득세, 법인세, 공동거래세, 자본세	15%(10% 이상 법인 ¹⁰⁾ : 10%)	
9	리투아니아	소득세, 법인세, 주민세, 농특세	10% ¹¹⁾	10%(산업적·상업적 또는 과학적 장비사용료: 5%)
		개인소득세, 법인소득세	10%(25% 이상 법인 ¹²⁾ : 5%)	
		(다음 쪽 계속)		

[표 4] 우리나라가 체결한 주요 국가들과의 조세조약상 제한세율 규정(계속)

연번	체약국	대상조세(한국)	이자소득	사용료소득
		대상조세(대상국)	배당소득(지분율에 따른 구분)	
10	멕시코	소득세, 법인세, 주민세	15%(은행: 5% ¹³⁾)	10%
		소득세, 사업단일세율세	15%(10% 이상 법인: 0%)	
11	미국	소득세, 법인세	12%	15%(저작권·필름: 10%)
		연방소득세	15%(10% 이상 법인 ¹⁴⁾ : 10%)	
12	베트남	소득세, 법인세, 주민세, 농특세	10%	10%(기술용역 대가: 7.5%, 특허권, 상업적·과학적 장비의 사용 등: 5%)
		개인소득세, 법인소득세 ¹⁵⁾	10%	
13	벨기에	소득세, 법인세, 주민세	10%	10%
		개인소득세, ¹⁶⁾ 법인세, 비영리단체세, 비거주자소득세	15%	
14	스웨덴	소득세, 법인세, 주민세	15%(7년 초과 차관: 10%)	10%(저작권: 15%)
		중앙정부소득세, ¹⁷⁾ 법인유보이윤과 감사 또는 청산에 따른 분배금에 대한 조세, 지방소득세 외 1종	15%(25% 이상 법인: 10%)	
15	스위스	소득세, 법인세, 주민세, 농특세	10%(은행수취: 5%)	5%
		소득에 대한 연방세, 주세, 자치단체세	15%(10% 이상 법인 ¹⁸⁾ : 5%)	
16	스페인	소득세, 법인세, 주민세	10% ¹⁹⁾	10%
		개인소득세, 법인세, 도시지가상승에 관련된 지방세	15%(25% 이상 법인: 10%)	
17	슬로바키아	소득세, 법인세, 주민세, 농특세	10%	10% ²⁰⁾
		개인소득세, 법인소득세, 부동산세	10%(25% 이상 법인: 5%)	
		(다음 쪽 계속)		

- 5) 중앙정부, 군 및 지방
- 6) 석유 관련
- 7) 이에 부과되는 부가분 포함
- 8) 조합 제외
- 9) 동업기업 제외
- 10) 조합 제외
- 11) 정부 등 면제
- 12) 조합 제외
- 13) 효력을 가지는 날로부터 5년 동안은 10%
- 14) 지분율이 10% 이상인 법인인 경우와 함께 지급법인의 이자 또는 배당소득이 총소득의 25% 이하인 경우도 포함한다.

[표 4] 우리나라가 체결한 주요 국가들과의 조세조약상 제한세율 규정(계속)

연번	체약국	대상조세(한국)	이자소득	사용료소득
		대상조세(대상국)	배당소득(지분율에 따른 구분)	
18	슬로베니아	소득세, 법인세, 주민세, 농특세	5%	5%
		법인소득세, 개인소득세	15%(25% 이상 법인: 5%)	
19	싱가포르	소득세, 법인세, 지방소득세, 농특세	10%	5%
		소득세	15%(25% 이상 법인: 10%)	
20	아이슬란드	소득세, 법인세, 주민세, 농특세	10%	10%
		국가에 대한 소득세·부유세, 지방정부에 대한 소득세	15%(25% 이상 법인 ²¹): 5%	
21	아일랜드	소득세, 법인세, 주민세	0%	0%
		소득세, 법인세, 양도소득세	15%(10% 이상 법인: 10%)	
22	에스토니아	소득세, 법인세, 농특세	10% ²²⁾	10%(산업·상업·학술장비사용: 5%)
		소득세	10%(25% 이상 법인 ²³): 5%	
23	영국	소득세, 법인세, 주민세, 농특세	10%	10%(장비사용: 2%)
		소득세, 법인세, 양도소득세	15%(25% 이상 주주 ²⁴): 5%	
24	오스트리아	소득세, 법인세, 주민세, 농특세	10% ²⁵⁾	10%(장비사용: 2%)
		소득세·법인세, 토지세, 농림기업에 대한 조세, 공한지의 가치에 대한 조세	15%(25% 이상 법인 ²⁶): 5%	
25	이스라엘	소득세, 법인세, 주민세, 농특세	10%(은행·금융기관 수취: 7.5%, 채권·사채·국공채 이자: 면제)	5%(산업적·상업적 또는 학술적장비의 사용 또는 사용권에 대한 대가로 지급되는 사용료: 2%)
		소득세, ²⁷⁾ 토지평가세법에 따른 실물자산의 양도소득세, 재산세법상 실물자산에 부과되는 조세	15% ²⁸⁾ (10% 이상 법인: 5%)	
		(다음 쪽 계속)		

- 15) 외국인 계약자의 법인소득세 포함
- 16) 개인소득세에 부과되는 특별부과금 포함
- 17) 선원세 및 당첨세 포함
- 18) 동업기업 제외
- 19) 신용판매이자 제외
- 20) 학술작품 저작권은 면제
- 21) 조합 제외
- 22) 정부 및 중앙은행은 면제

[표 4] 우리나라가 체결한 주요 국가들과의 조세조약상 제한세율 규정(계속)

연번	체약국	대상조세(한국)	이자소득	사용료소득
		대상조세(대상국)	배당소득(지분율에 따른 구분)	
26	이탈리아	소득세, 법인세, 주민세	10%	10%
		개인소득세, 법인소득세, 생산적 활동에 대한 지역세	15%(25% 이상 법인: 10%)	
27	인도	소득세, 법인세, 농특세	10%	수익적소유자 10% ²⁹⁾
		소득세 ³⁰⁾	수익적소유자 15%	
28	인도네시아	소득세, 법인세, 주민세	10%	15%
		소득세, 소득세에 규정된 범위까지의 법인세, 이자·배당·사용료에 대한 조세	15%(25% 이상 법인 ³¹⁾ : 10%)	
29	일본	소득세, 법인세, 주민세, 농특세	10%	10%
		소득세, 법인세, 지방소득세, 지방법인세	15%(직전 6개월 25% 이상 소유: 5%)	
30	중국 ³²⁾	소득세, 법인세, 주민세	10%	10%
		개인소득세, 외국인투자기업·외국기업에 대한 소득세 및 지방소득세	10%(25% 이상 법인 ³³⁾ : 5%)	
31	체코	소득세, 법인세, 지방소득세, 농특세	5%	10%
		개인소득세, 법인소득세	5%	
32	칠레	소득세, 법인세, 주민세, 농특세	10%(상장채권 이자: 5%, 은행·장비신용판매기업 등: 4%)	10%(산업적·상업적·과학적 장비대가: 2%)
		소득세법에 따라 부과되는 조세	10%(25% 이상 법인: 5%)	
33	캐나다	소득세, 법인세, 주민세, 농특세	10%	10%
		소득세	15%(25% 이상 법인 ³⁴⁾ : 5%)	
		(다음 쪽 계속)		

- 23) 조합 제외
- 24) 조합 제외
- 25) 신용판매이자 면제
- 26) 조합 제외
- 27) 법인·양도 포함
- 28) 일반법인 세율보다 더 낮은 세율로 과세된 이윤으로부터 지급되는 배당은 10%
- 29) 지급 기준
- 30) 부가세 포함
- 31) 조합 제외
- 32) 홍콩, 대만 및 마카오 적용 제외

[표 4] 우리나라가 체결한 주요 국가들과의 조세조약상 제한세율 규정(계속)

연번	체약국	대상조세(한국)	이자소득	사용료소득
		대상조세(대상국)	배당소득(지분율에 따른 구분)	
34	콜롬비아	소득세, 법인세, 농특세	10% ³⁵⁾	10%
		소득세 및 그 보완세	10% ³⁶⁾ (20% 이상 법인 ³⁷⁾ : 5%)	
35	튀르키예	소득세, 법인세, 지방소득세, 농특세	10%	10%
		소득세, 법인세	15% ³⁸⁾ (25% 이상 법인: 10%)	
36	포르투갈	소득세, 법인세, 주민세, 농특세	15%	10%
		개인소득세, 법인소득세, 법인소득세에 부과되는 지방세	15%(2년 이상 25% 이상 회사: 10%)	
37	폴란드	소득세, 법인세, 주민세	10% ³⁹⁾	수익적소유자 5%
		개인소득세, 법인소득세	10%(10% 이상 법인 ⁴⁰⁾ : 5%)	
38	프랑스	소득세, 법인세, 주민세	10% ⁴¹⁾	10%
		소득세, 법인세	15%(10% 이상 법인: 10%)	
39	핀란드	소득세, 법인세, 주민세	10%	10%
		국가소득세, 공동체세, 교회세, 선원세, 비거주자의 소득에 대한 원천세	15%(25% 이상 법인 ⁴²⁾ : 10%)	
40	헝가리	소득세, 법인세, 주민세	0%	0%
		소득세, 이윤세, 특별법인세	10%(25% 이상 법인: 5%)	
41	호주	소득세, 법인세, 주민세	15%	15%
		소득세 ⁴³⁾	15%	
42	홍콩	소득세, 법인세, 지방소득세, 농특세	10%	수익적소유자 10%
		이윤세, 급여세, 재산세 ⁴⁴⁾	15%(파트너십을 제외한 수익적소유자가 최소 25%를 직접보유: 10%)	

- 33) 조합 제외
- 34) 조합 제외
- 35) 정부 및 중앙은행은 면세
- 36) 법인세 비과세는 15%
- 37) 동업기업 제외
- 38) 사업이윤 과세후 금액 해외송금시에는 7.5%
- 39) 신용판매이자 면제
- 40) 조합 제외
- 41) 신용판매이자 면제
- 42) 조합 제외
- 43) 비공개법인의 분배소득의 유보액에 대한 추가조세 포함
- 44) 개인과세에 따라 부과되는지 여부 불문

수동적 소득의 종류에 따라 발생하는 “불합리한 과세결과의 문제점”을 국내 세법의 내용과 관련해서 분석하면 아래와 같다.

먼저, 금융소득인 이자·배당소득 중에서 개인 수취분은 소득세법상 전부 원천징수의 대상이고, 대부분의 원천징수세율은 14%인데,⁴⁵⁾ 이로 인해 거주자의 국외 투자에서 $t_w < 14\%$ 인 경우에는⁴⁶⁾ 후술하는 바와 같이 소득세법 및 지방세법의 과세규정으로 인해 “불합리한 과세결과의 문제점”이 발생하게 된다. 단 금융소득종합과세의 대상인 (“일반적 납세자”에 해당하지 않는) 거주자의 개인 수취분은 소득세 및 지방소득세의 추가적 원천징수세액을 기납부세액으로 차감하기 때문에 해당 문제점이 발생하지 않는다. 또한 법인 수취분은 별도의 국내 과세규정이 없어서 해당 문제점이 발생하지는 않고, 제한세율에 의한 세금부담액을 기납부세액으로 차감한다.

다음으로, 수동적 소득 중에서 대부분 사업소득으로 구분되는 사용료소득은 개인 수취분이 모두 원천징수의 대상에 해당하지 않고, 소득세법 및 지방세법의 과세규정이 없어서 이와 같은 문제점이 발생하지 않는다.⁴⁷⁾ 매우 예외적으로, 개인의 사용료소득이 일시적·우발적으로 발생한 경우에는 원천징수의 대상인 기타소득에 해당할 수 있는데, 기타소득 중에서도 60%의 의제필요경비가 인정되는 “산업재산권 등을 양도하거나 대

45) 소득세법상 이자·배당소득에 대한 원천징수세율은 아래와 같다.

소득의 종류		원천징수세율
이자소득	일반	14%
	비영업대금이익	25%(14%)
	분리과세를 신청한 장기채권의 이자소득	30%
	직장공제회 초과반환금	기본세율 (연분연승법)
	비실명 이자소득	45% 또는 90%
	조세특례제한법에 따른 분리과세 이자소득	5%, 9% 또는 14%
배당소득 (귀속법인세는 제외)	일반	14%
	비실명 배당소득	38% 또는 90%
	조세특례제한법에 따른 분리과세 배당소득	5%, 9%, 14% 또는 25%
	출자공동사업자의 배당소득	25%

* 적격 P2P 투자 이자소득

46) [표 4]의 대상국의 “대상조세”와 별도로 이자·배당소득에 대해 별도의 세목으로 과세하는 경우에는 제한세율에 해당 세목의 세율을 더해서 t_w 를 계산한다.

47) 소득세법상 원천징수대상인 사업소득은 부가가치세 면세대상 용역의 공급 중 ① 의료보건용역(수의사의 용역 포함) ② 저술가·작곡가 등 일정한 자가 직업상 제공하는 인적용역의 공급에서 발생하는 소득이다.

여하고 그 대가로 받은 금품”에⁴⁸⁾ 해당하는 경우에는 우리나라의 원천징수세율(20%)이 제한세율(최대 15%)보다 크지만 의제필요경비로 인해 전술한 불합리한 과세결과의 문제점이 발생하지는 않는다. 예컨대, $t_w=15\%$ 인 경우에 최종적 세금부담은 20.5% ($15\%+5\% \times (1+10\%)$)가 아니라 17.2% ($15\%+5\% \times (1-60\%) \times (1+10\%)$)이다.

단 개인의 사용료소득이 “산업재산권 등을 양도하거나 대여하고 그 대가로 받은 금품”에 해당하지 않는 경우에는 최종적 세금부담이 원천징수세율(20%)보다 큰 20.5% 가 되어서 해당 문제점이 발생할 가능성은 있다. 또한 법인 수취분은 이자·배당소득과 같이 별도의 국내 과세규정이 없어서 해당 문제점이 발생하지는 않고, 제한세율에 의한 세금부담액을 기납부세액으로 차감한다.

거주자의 국외 투자에서 발생할 수 있는 “불합리한 과세결과의 문제점”의 근거법령은 [표 5]와 같다. 즉 거주자가 [표 1]과 [표 2]의 11개국 및 35개국에 투자해서 발생하는 이자·배당소득에 대해서는 해당 문제점이 발생하는 것이다.

추가적으로, 해외 주식·채권 등에 대한 거주자의 직접투자에 대해 분석한 이러한 문제점은 직접투자와 별도로 상대적으로 더욱 큰 비중을 차지하는 간접투자회사등을⁴⁹⁾ 통한 간접투자에서도 동일하게 발생하는 것으로 볼 수 있다.⁵⁰⁾ 즉 간접투자회사등이 납부한 간접투자외국법인세액에⁵¹⁾ 대해 거주자의 종합소득금액에 대한 외국납부세액공제의 특례를⁵²⁾ 통해 일부 이중과세의 조정이 이루어지지만 국내 원천징수세율이

48) 소득세법상 기타소득 중에서 “산업재산권 등을 양도하거나 대여하고 그 대가로 받은 금품”의 필요경비 산입액은 $\text{MIN}(\text{수입금액} \times 60\%, \text{실제 사용된 필요경비})$ 이다.

49) “간접투자회사등”은 다음 중 어느 하나에 해당하는 것이다(「소득세법」 제57조의2 제1항제1호 각 목 및 「법인세법」 제57조의2 제1항 제1호 각 목).

가. 자본시장과 금융투자업에 관한 법률에 따른 투자회사, 투자목적회사, 투자유한회사, 투자합자회사(같은 법 제9조 제19항 제1호의 기관전용 사모집합투자기구는 제외한다), 투자유한책임회사, 투자신탁, 투자합자조합 및 투자익명조합

나. 부동산투자회사법에 따른 기업구조조정 부동산투자회사 및 위탁관리 부동산투자회사
다. 「법인세법」 제5조 제2항에 따라 내국법인으로 보는 신탁재산

50) 내국법인의 간접투자에서도 추가적 원천징수의 문제점이 발생하지만 원천징수세액을 기납부세액으로 차감하기 때문에 해당 문제점이 발생하지는 않는다.

51) “간접투자외국법인세액”은 간접투자회사등이 거주자에게 지급한 소득에 대하여 납부한 법인세법 제57조 제1항 및 제6항에 따른 외국법인세액이다(「소득세법」 제57조의2 제1항 제2호 및 「법인세법」 제57조의2 제1항 제2호).

52) 2023년 이후의 외국납부세액공제 특례의 구체적 시행내용을 정리하면 아래와 같다(내국법인의 과세표준에 대한 해당 특례는 2006년부터 시행된 반면 거주자의 종합소득금액에 대한 해당 특례는 2023년부터 시행되었다). 이와 별도로 정부의 “2025년 세법개정안”은 2026. 7. 1. 이후 연금계좌 인출분부터 연금계좌의 간접투자소득에 대한 외국납부세액공제를 적용하기로 하였다.

제한세율을 초과하는 경우에는 원천징수를 통해 소득세와 지방소득세의 추가적 세금 부담이 발생하는 문제점은 동일한 것이다.

[표 5] 거주자의 국외원천 배당소득에 대한 불합리한 과세결과의 근거법령

「소득세법」 제129조(원천징수세율) ① 원천징수의무자가 제127조 제1항 각 호에 따른 소득을 지급하여 소득세를 원천징수할 때 적용하는 세율(이하 “원천징수세율”이라 한다)은 다음 각 호의 구분에 따른다.

1. 이자소득에 대해서는 다음에 규정하는 세율
가. -다. (생략)

라. 그 밖의 이자소득에 대해서는 100분의 14

2. 배당소득에 대해서는 다음에 규정하는 세율
가. (생략)

나. 그 밖의 배당소득에 대해서는 100분의 14

④ 제1항에 따라 원천징수세액을 계산할 때 제127조 제1항 제1호53) 및 제2호의54) 소득에 대해서 외국에서 대통령령으로 정하는 외국소득세액을 납부한 경우에는 제1항에 따라 계산한 원천징수세액에서 그 외국소득세액을 뺀 금액을 원천징수세액으로 한다. 이 경우 외국소득세액이 제1항에 따라 계산한 원천징수세액을 초과하는 경우에는 그 초과하는 금액은 없는 것으로 한다.

「지방세법」 제103조의13(특별징수의무) ① 소득세법 또는 조세특례제한법에 따른 원천징수의무자가 거주자로부터 소득세를 원천징수하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 원천징수하는 소득세(팔호 생략)의 100분의 10에 해당하는 금액을 소득세 원천징수와 동시에 개인지방소득세로 특별징수하여야 한다. (이하 생략)

이와 반대로 해당 문제점과 무관한 경우(예컨대, [표 1]에서 $tw(15\%) > 14\%$ 인 미국에서 배당을 지급받는 경우)에는 [표 5]와 같이 소득세를 원천징수하는 경우에만 지방소득세의 특별징수가 가능하기 때문에 지방자치단체의 과세권이 제약되는 문제점(이하 “지자체 과세권 제약의 문제점”)이 있는 것이다.

2023~2024년	2025. 1. 1.~2025. 2. 27.	2025. 2. 28. 이후의 국외원천소득 발생분
간접투자회사등의 개인투자자에 대한 배당·금융투자소득(“펀드소득”) 및 법인투자자에 대한 투자신탁이 지급시 투자자가 납부할 세액에서 외국납부세액 차감 후 원천징수	투자자별 외국납부세액공제 계산 방식 합리화 ① 원천징수세액=(해당 소득×원천징수세율)-조정외국납부세액 ② 확정신고시 납부세액=산출세액-원천징수세액-조정외국납부세액	원천징수세액 계산시 외국원천징수세율을 알 수 없는 경우에는 해당 세율을 14%로 간주하여 산출(ISA에 대한 외국납부세액 계산시 14%의 외국원천징수세율 적용은 2025. 7. 1. 이후 발생분부터 적용)

53) 이자소득

54) 배당소득

나. 현행 과세제도의 문제점과 관련한 계량적 분석

“불합리한 과세결과의 문제점”과 관련해서 2025. 7. 21.자 한국예탁결제원 보도자료(2025년 상반기, 외화증권 배당금 지급금액 총 10.1억 달러)에 의하면 2022년 이후 국내 일반투자자에게 지급된 외화증권의 배당금 지급액 및 해당 지급액의 2025년 상반기의 시장별 구분은 각각 [표 6] 및 [표 7]과 같다.⁵⁵⁾

[표 6] 국내 일반투자자에 대한 연도별 외화증권 배당금 지급액

구분		2021	2022	2023	2024	2025
배당금 지급액 (만USD)	상반기	18,926	24,246	32,179	48,606	100,560
	연간	41,941	52,220	69,845	132,882	
전년 대비 증가율			24.5%	33.8%	90.3%	

[표 7] 시장별 외화증권 배당금 지급액(2025년 상반기)

순위	시장	배당금 지급액(만USD)	비중	순위	시장	배당금 지급액(만USD)	비중
1	미국	92,926	92.4%	7	독일	186	0.2%
2	일본	5,209	5.2%	8	베트남	183	0.2%
3	홍콩	563	0.6%	9	십천홍콩증시연계	155	0.2%
4	상해홍콩증시연계	376	0.4%	10	인도네시아	127	0.1%
5	유로달러	304	0.3%	-	기타	320	0.3%
6	프랑스	211	0.2%	계		100,560	100%

이와 관련해서 “일반투자자”는 대부분의 금융기관이 해당하는 것으로 볼 수 있는 “전문투자자”가⁵⁶⁾ 아닌 투자자를 의미하기(자본시장법 제9조 제6항) 때문에 개인과 함께 기관투자자를 제외한 일반 법인을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 또한 “외화증권”은 외국 통화로 표시된 증권 또는 외국에서 지급받을 수 있는 증권을 말하는데(「외국환거래법」 제3조 제1항 제8호), 자본시장법 및 동법시행령은 외화증권의 예탁결제원 예탁을 의무화하는 외화증권 집중예탁제도를 규정하기⁵⁷⁾ 때문에 이들 자료의 배당금 지급액 중에

55) 해당 보도자료는 [표 7]의 1순위부터 3순위까지의 자료만 제시했는데, 4순위 이후의 자료는 한국예탁결제원에 별도로 문의해서 추가적으로 확인한 것이다.

56) “전문투자자”의 정의 및 구체적 범위는 「자본시장 및 금융투자에 관한 법률」(이하 “자본시장법”) 제9조 제5항 및 동법시행령 제10조 제2항에 규정되어 있다.

57) 금융투자업자에 대해서는 자본시장법 제61조 제2항, 동법시행규칙 제63조 제3항 및 금융투자업규

서 금융소득종합과세에 해당하지 않는 거주자인 “일반적 납세자”의 귀속분을 구분하면 배당소득에 대한 “불완전한 과세결과의 문제점”의 규모를 추정할 수 있다.

즉 이상의 자료를 바탕으로 거주자의 국외 투자를 통한 배당금의 국가별 배분이 [표 6]과 동일하다고 가정하고⁵⁸⁾ “불합리한 과세결과의 문제점”의 규모를 2025년을 기준으로 배당소득에 대해 개선하면 $t_w=10\%$ 인 중국 및 베트남과 함께 소득지급자의 원천징수의무가 없는 대신 투자자가 직접 과세당국에 신고해야⁵⁹⁾ 하는(결과적으로 [표 5]의 「지방세법」 제103조의13 제1항이 적용되지 않아서 해당 문제점이 발생하지 않는) 적격외국금융회사(QFI)인⁶⁰⁾ 유로클리어를⁶¹⁾ 제외한 나머지 국가들과 체결한 조세조약에서 $t_w=15\%$ 이기 때문에 비교적 작은 6,400만원으로 추정할 수 있다.

구체적으로, [표 6]의 2025년 상반기의 배당금 지급액에 2021~2024년의 상반기 대비 연간 지급액의 평균 배율(2.32배)을 곱해서 추정한 2025년의 해당 지급액(2,331백만USD)에 일반투자자의 전체 배당수입 중 개인투자 비중(69.1%),⁶²⁾ 전병욱(2020)에서 확인한 개인의 배당소득 중 금융소득종합과세 대상자가 아닌 주주에 대한 지급액 비율(92.5%),⁶³⁾ [표 7]을 이용해서 추정한 $t_w=10\%$ 인 국가들에서 지급받은 배당금의 비율(0.8%),⁶⁴⁾ $t_w=10\%$ 인 경우에 14%를 초과하는 최종적 세금부담(14.4%-14%=

정(금융위원회 고시 제2025-19호) 제4-15조 제2항, 투자매매업자 및 투자중개업자에 대해서는 「자본시장법」 제75조 제2항, 동법시행령 제76조 제3항 및 금융투자업규정 제4-47조 제3항
58) [표 7]의 배당금의 국가별 배분은 한국예탁결제원의 2025. 7. 14.자 보도자료(25년 상반기, 예탁결제원을 통한 국내투자자의 외화증권 보관금액 1,844.5억 달러, 결제금액 3,779.9억 달러)에서 아래와 같이 확인한 2025년 6월말 기준 외화주식 보관금액의 시장별 구분과 유사한 것을 확인할 수 있다.

순위	시장	외화주식 보관금액(억USD)	비중
1	미국	1,258.4	92.5%
2	일본	46.1	3.4%
3	홍콩	23.4	1.7%
4	중국	8.1	0.6%
5	유로시장	5.4	0.4%
-	기타	18.9	1.4%
계		1,360.3	100%

59) 「소득세법」 제119조의3 제5항 및 「법인세법」 제93조의3 제5항

60) 적격외국금융회사(QFI)는 국세청장의 승인을 받은 외국금융회사 등으로 외국인 투자자의 국제 및 통화안정채권의 이자·양도소득 비과세 관련 업무를 수행하는 기관이다.

61) 2024. 3. 26.자 국세청 보도참고자료(국세청, 유로클리어를 적격외국금융회사(QFI)로 승인) 및 “적격외국금융회사등(QFI)의 승인대상 범위 및 운영 안내”(국세청·한국예탁결제원 2025)를 참고하였다.

62) 2023년을 기준으로 국세통계연도의 자료를 이용해서 표와 같이 추정한 것이다.

0.4%) 및 2025년 6월말의 원달러 기준환율(1,335.30원)을 곱하면 6,400만원으로 추정할 수 있는 것이다.

다음으로, 해당 문제점의 규모를 2025년을 기준으로 이자소득에 대해 개선하기 위해 국내 일반투자자에게 지급되는 2025년의 외화증권의 이자 지급액을 배당금 지급액(2,331백만USD) 및 한국은행 경제통계시스템에서 확인한 2021~2024년 국제수지표 투자소득수입의 양자간 평균적 비중(50.4%)을⁶⁵⁾ 바탕으로 1,175백만USD(2,331백만USD×50.4%)로 추정하고, 거주자의 국외 투자를 통한 이자의 국가별 배분이 2025년 6월말 기준 외화채권 보관금액의 시장별 구분과 동일하다고 가정하면⁶⁶⁾ “불합리한 과세결과의 문제점”의 규모를 32억원으로 추정할 수 있다.

구체적으로, 2025년의 해당 지급액(1,175백만USD)에 일반투자자의 전체 이자수

구분		금액(십억원)
일반법인 배당금수입(금융·보험·증권업법인 제외)(①)		23,980
개인 배당수입	원천징수대상총지급액	33,668
	종합소득총수입금액	20,027
	소계(②)	53,695
개인투자 비중(②÷(①+②))		69.1%

63) 국세청의 비공개 과세자료를 분석한 이상엽과 윤성만(2016)에 의하면 2014년을 기준으로 아래와 같이 계산하였다.

$$1-(1조 1,218억원 \div 14조 8,863억원)=92.5\%$$

64) 아래와 같이 계산하였다.

$$0.4\%(상해홍콩증시연계)+0.2\%(베트남)+0.2\%(심천홍콩증시연계)+0.3\%(기타) \times (9개 \div 34개)=0.8\%$$

65) 2021~2024년의 국제수지표의 연도별 투자소득수지의 내용은 아래와 같다.

(단위: 백만USD)		2021	2022	2023	2024
투자소득수입	투자소득배당수입	39,268	40,181	43,665	43,533
	투자소득이자수입	15,009	16,879	25,043	27,031
	계	54,277	57,060	68,708	70,564
투자소득지급	투자소득배당지급	29,691	27,976	24,408	24,949
	투자소득이자지급	4,470	7,896	16,179	17,049
	계	34,161	35,872	40,588	41,998

66) 한국예탁결제원의 2025. 7. 14.자 보도자료(‘25년 상반기, 예탁결제원을 통한 국내투자자의 외화증권 보관금액 1,844.5억 달러, 결제금액 3,779.9억 달러)에서 확인한 2025년 6월말 기준 외화채권 보관금액의 시장별 구분은 아래와 같다.

입 중 개인투자 비중(69.8%),⁶⁷⁾ 개인의 이자소득 중 금융소득종합과세의 비대상자에 대한 지급액 비율(79.2%),⁶⁸⁾ [표 4]의 이자소득에 대한 국가별 조세조약상 제한세율과 이자의 국가별 배분을 바탕으로 계산한 14%를 초과하는 평균 세금부담(0.4%)⁶⁹⁾ 및 2025년 6월말의 원달러 기준환율(1,335.30원)을 곱하면 32억원으로 추정할 수 있는 것이다. 결과적으로, 2025년을 기준으로 전체 이자·배당소득에 대한 해당 문제점의 규모는 33억원(6,400만원+32억원)으로 추정할 수 있다.

이상의 분석과 동일한 가정 및 계산방식을 적용해서 반대 측면의 “지자체 과세권 제약의 문제점”의 규모를 2025년을 기준으로 배당소득에 대해 개선하면 300억원으로 추정할 수 있다. 구체적으로, 일반투자자에 대한 2025년의 배당금 지급액(2,331백만 USD)에 일반투자자의 전체 배당수입 중 개인투자 비중(69.1%), 배당소득 중 금융소득 종합과세 대상자가 아닌 주주에 대한 지급액 비율(92.5%), [표 7]을 이용해서 추정하는 $t_w=15\%$ 인 국가들에서 지급받은 배당금의 비율(98.9%),⁷⁰⁾ $t_w=15\%$ 인 경우의 지방소

순위	시장	외화채권 보관금액(억USD)	비중
1	유로국가	288.6	59.6%
2	미국	192.4	39.7%
-	기타	3.3	0.7%
계		484.2	100%

67) 2023년을 기준으로 국세통계연도의 자료를 이용해서 아래와 같이 추정한 것이다.

구분		금액(십억원)
일반법인 이자수입(금융·보험·증권업법인 제외)(①)		27,029
개인 이자수입	원천징수대상총지급액	51,629
	종합소득총수입금액	10,754
	소계(②)	62,383
개인투자 비중(②÷(①+②))		69.8%

68) 2024년 국세통계연보에 의하면 2023년의 개인에 대한 이자소득 지급액은 51억 6,292억원이고, 금융소득종합과세 신고자의 이자소득금액은 10억 7,537억원인데, 이를 바탕으로 아래와 같이 계산하였다.

$$1 - (10\text{억 } 7,537\text{억원} \div 51\text{억 } 6,292\text{억원}) = 79.2\%$$

69) [표 4]에 포함된 20개의 유로 국가들을 대상으로 이자소득에 대한 제한세율이 14% 이상이면 0, 14% 미만이면 $\{(14\% - \text{제한세율}) \times 10\}$ 을 계산한 후에 이를 평균하면 0.5%이다. 또한 미국 및 유로 국가들을 제외한 21개 국가들을 대상으로 동일한 방식으로 계산하면 0.3%인데, 한미조세조약의 12%의 제한세율과 함께 이를 바탕으로 최종적으로 아래와 같이 계산할 수 있는 것이다.

$$\{(59.6\% \times 0.5\%) + (39.7\% \times 0.2\%) + (0.7\% \times 0.3\%)\} = 0.4\%$$

득세 미징수액(15%×10%=1.5%) 및 2025년 6월말의 원달러 기준환율(1,335.30원)을 곱하면 300억원으로 추정할 수 있는 것이다.

또한 해당 문제점의 규모를 2025년을 기준으로 이자소득에 대해 개선하면 12억원으로 추정할 수 있다. 구체적으로, 2025년의 이자 지급액(1,175백만USD)에 일반투자자의 전체 이자수입 중 개인투자 비중(69.8%), 개인의 이자소득 중 금융소득종합과세의 비대상자에 대한 지급액 비율(79.2%), [표 4]의 이자소득에 대한 국가별 조세조약상 제한세율과 이자의 국가별 배분을 바탕으로 계산한 평균 지방소득세 미징수액(0.1%)⁷¹⁾ 및 2025년 6월말의 원달러 기준환율(1,335.30원)을 곱하면 12억원으로 추정할 수 있는 것이다. 결과적으로, 2025년을 기준으로 전체 이자·배당소득에 대한 해당 문제점의 규모는 312억원(300억원+12억원)으로 추정할 수 있는데, 이것은 2023년의 전체 지방소득세 세수(22조 9,074억원) 및 전체 지방세 세수(112조 4,609억원)의⁷²⁾ 0.1% 및 0.03%에 해당하는 것이다.

추가적으로, 거주자의 국외 투자에서 발생하는 이상의 세금부담은 국내 투자에서 발생하는 15.4%(14%×(1+10%))에 비해 항상 유리하기 때문에⁷³⁾ 국내주식·예금·채권에 대한 불이익이 발생해서 “동학개미”에 대한 과세상 차별이 이루어지고, 국내 자본시장에도 부정적 영향을 미치는 문제점(이하 “국내 투자 차별과세의 문제점”)이 발생하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 문제점은 국내주식에 비해 대체적으로 배당성향이 훨씬 높은 해외주식에 대한 투자가 매년 크게 증가하는 상황을 고려하면 장래에는 더욱 중요하게 제기될 것으로 예상할 수 있다.

앞선 분석과 동일한 가정을 적용해서 “국내 투자 차별과세의 문제점”의 규모를 2025년을 기준으로 배당소득에 대해 개선하면 159억원으로 추정할 수 있다. 구체적으로,

70) 아래와 같이 계산하였다.

$$98.7\%(\text{중국, 베트남 및 유로클리어를 제외한 시장의 비중 합계})+0.3\%(\text{기타})\times(25\text{개}\div 34\text{개})=98.9\%$$

71) [표 4]에 포함된 20개의 유로 국가들을 대상으로 이자소득에 대한 제한세율이 14% 이상이면 (제한세율×10%), 14% 미만이면 0을 계산한 후에 이를 평균하면 0.2%이다. 또한, 미국 및 유로 국가들을 제외한 21개 국가들을 대상으로 동일한 방식으로 계산하면 0.3%인데, 한미조세조약의 12%의 제한세율과 함께 이를 바탕으로 최종적으로 아래와 같이 계산할 수 있는 것이다.

$$\{(59.6\%\times 0.2\%)+(39.7\%\times 0\%)+(0.7\%\times 0.3\%)\}=0.1\%$$

72) 「2024 지방세 통계연감」(행정안전부 2024)에서 확인하였다.

73) $t_w=0\%$ 인 경우에도 최종적 세금부담은 $14\%+(14\%-0\%)\times 10\%=15.4\%$ 이다.

일반투자자에 대한 2025년의 배당금 지급액(2,331백만USD)에 일반투자자의 전체 배당수입 중 개인투자 비중(69.1%), 배당소득 중 금융소득종합과세 대상자가 아닌 주주에 대한 지급액 비율(92.5%), 15.4%와 최종적 세금부담과의 차이의 가중평균(0.8%)⁷⁴⁾ 및 2025년 6월 말의 원달러 기준환율(1,335.30원)을 곱하면 159억원으로 추정할 수 있는 것이다.

또한 해당 문제점의 규모를 2025년을 기준으로 이자소득에 대해 개선하면 83억원으로 추정할 수 있다. 구체적으로, 2025년의 이자 지급액(1,175백만USD)에 일반투자자의 전체 이자수입 중 개인투자 비중(69.8%), 개인의 이자소득 중 금융소득종합과세의 비대상자에 대한 지급액 비율(79.2%), 15.4%와 최종적 세금부담과의 차이의 가중평균(0.9%)⁷⁵⁾ 및 2025년 6월 말의 원달러 기준환율(1,335.30원)을 곱하면 83억원으로 추정할 수 있는 것이다. 결과적으로, 2025년을 기준으로 전체 이자·배당소득에 대한 해당 문제점의 규모는 243억원(159억원+83억원)으로 추정할 수 있다.

2. 비거주자 및 외국법인의 국내 투자에서 발생한 수동적 소득과 관련한 현행 과세제도의 문제점

거주자의 국외 투자와 구분해서 비거주자·외국법인의 국내 투자에서 발생하는 이자·배당소득의 경우에는 조세조약상 우리나라의 대상조세에 지방소득세가 포함되는지에 따라 세금부담의 차이가 발생한다. 먼저, 42개 국가와의 주요 조세조약에서 제한세율의 대상인 조세의 유형을 정리하면 [표 8]과 같다.

74) 아래와 같이 계산하였다.

$$98.9\% \times (15.4\% - 15\%) + 0.8\% \times [15.4\% - \{14\% + (14\% - 10\%) \times 10\%\}] = 98.9\% \times 0.4\% + 0.8\% \times 1.0\% = 0.8\%$$

75) [표 4]에 포함된 20개의 유로 국가들을 대상으로 이자소득에 대한 제한세율이 14% 이상이면 (15.4%-제한세율), 14% 미만이면 [15.4%-{14%+(14%-제한세율)×10%}]을 계산한 후에 이를 평균하면 0.8%이다. 또한, 미국 및 유로 국가들을 제외한 21개 국가들을 대상으로 동일한 방식으로 계산하면 0.9%인데, 한미조세조약의 12%의 제한세율과 함께 이를 바탕으로 최종적으로 아래와 같이 계산할 수 있는 것이다.

$$\begin{aligned} & \{(59.6\% \times 0.8\%) + (39.7\% \times [15.4\% - \{14\% + (14\% - 12\%) \times 10\%\}]) + (0.7\% \times 0.9\%)\} \\ & = \{(59.6\% \times 0.8\%) + (39.7\% \times 1.2\%) + (0.7\% \times 0.9\%)\} = 0.9\% \end{aligned}$$

[표 8] 제한세율 대상조세의 유형별 구분

유형	제한세율 대상조세	조세조약 개수
㉠	소득세, 법인세, 주민세	19 ¹⁾
㉡	소득세, 법인세, 주민세, ²⁾ 농특세 ³⁾	19
㉢	소득세, 법인세, 농특세	3 ⁴⁾
㉣	소득세, 법인세	1 ⁵⁾
계		42

주: 1) 중국 포함

2) 싱가포르·체코·튀르키예·홍콩은 지방소득세

3) 농어촌특별세(농특세)는 조세특례제한법에 따라 감면받는 이자소득·배당소득에 대한 소득세의 감면세액에 10%를 세액으로 하는데(농특세법 제5조 제1항 제2호), 소득세법에 따른 원천징수의무자가 해당 소득금액을 지급하는 때에는 소득세법의 원천징수의 예에 따라 농특세를 징수하여 신고·납부하여야 함(동법 제7조 제3항). 그러나 농특세의 적용대상인 이등 이자·배당소득이 거주자의 국외원천소득인 경우는 사실상 없기 때문에 [표 8]에서 농특세 포함 여부에 따른 구분은 특별한 의미는 없고, 본 연구에서도 농특세는 별도로 고려하지 않았음

4) 에스토니아·인도·콜롬비아

5) 미국

[표 8]에서 지방세인 지방소득세(2009년 이전의 주민세)가 조세조약의 적용대상 조세에 포함되지 않는 경우에는 지방소득세를 별도로 추가 계산하여 원천징수하여야 한다(국세청 2024). 여기서 “주민세”는 2009년 이전에 과세한 “소득할 주민세”인데,⁷⁶⁾ 2010년의 지방세 과세체계 개편에 따라 지방소득세로 대체된 것이다.

즉 2009년 이전에 소득세액·법인세액의 10%로 과세한 소득할 주민세와⁷⁷⁾ 종업원 급여총액의 0.5%로 과세한 종업원할 사업소세를⁷⁸⁾ 통합하여 2010년부터 소득분 및 종업원분 지방소득세로 과세했고, 이후 2014년의 지방소득세의 독립세 전환에 따라

76) 2009년 이전에 과세한 주민세는 소득할 주민세와 균등할 주민세로 구성되지만, 조세조약의 대상조세가 “소득에 대한 조세”로 제한되기 때문에 전체 주민세가 아니라 소득할 주민세를 의미하는 것이다. 예컨대, 종전의 소득할 주민세가 지방소득세로 대체된 2010년 이전인 1996. 12. 31.자로 발효된 (조약 1360호) 한국-벨기에 조세조약 제2조 제3호 가목은 협약이 적용되는 한국의 “현행 조세”를 소득세, 법인세 및 “주민세”로 열거하였다. 단, 동조 제1호는 “이 협약은 조세가 부과되는 방법 여하에 불구하고 각 계약국, 그 정치적 하부조직 또는 지방공공단체가 부과하는 소득에 대한 조세에 대하여 적용한다.”고 규정했고, 동조 제2호는 “... 총소득 또는 소득의 제요소에 대하여 부과되는 모든 조세는 소득에 대한 조세로 본다.”고 규정했기 때문에 이를 통해 동조 제3호 가목의 “주민세”는 2009년 이전에 과세한 소득할 주민세로 볼 수 있다.

77) 2009년 이전에 과세한 주민세는 소득할 주민세와 함께 시·군 내에 주소를 둔 개인과 사무소·사업소를 둔 법인에게 정액으로 과세한 균등할 주민세로 구성되었다.

78) 2009년 이전에 과세한 사업소세는 종업원할 사업소세와 함께 과세기준일 현재의 사업소 연면적 1㎡당 250원씩 과세한 재산할 사업소세로 구성되었다.

종업원분 지방소득세는 종업원분 주민세로 편입되었다. 여기서 조세조약의 최종 발효 일자가 지방소득세가 과세된 2010년 이후인 경우에는⁷⁹⁾ 지방소득세를 주민세 대신 대상조세로 규정했지만, 2009년 이전인 경우에는 종전의 주민세가 지방소득세로 대체 되지 않은 상태이다.

따라서 [표 8]에서 지방소득세가 포함되지 않은 ㉠·㉡의 4개 국가(에스토니아·인도·콜롬비아·미국, 이하 “지방소득세 미포함 4개국”) 비거주자·외국법인의 국내 투자를 통한 이자·배당소득에 대해서는 [표 9]의 「지방세법」 규정에 의해 지방소득세가 특별징수 되고, 이로 인해 최종적 세금부담은 $t_w \times 110\%$ 가 되는 것이다. 예컨대, 미국의 거주자가 국내주식에서 배당을 지급받는 경우에 지급단계의 전체 세금부담은 $16.5\%(15\% \times (1 + 10\%))$ 인 반면 중국의 거주자의 해당 세금부담은 10%이다.

[표 9] 비거주자 및 외국법인의 국내원천 이자·배당소득에 대한 불합리한 과세결과의 근거법령

「지방세법」 제103조의18(비거주자의 국내원천소득에 대한 특별징수의 특례) ① 소득세법에 따른 원천징수의무자가 비거주자의 국내원천소득에 대하여 소득세를 원천징수하는 경우에는 원천징수할 소득세의 100분의 10을 적용하여 산정한 금액을 개인지방소득세로 특별징수하여야 한다.

「지방세법」 제103조의52(외국법인의 특별징수 또는 징수의 특례) ① 외국법인의 국내원천소득에 대하여 법인세법 제98조 및 제98조의2부터 제98조의8까지에¹⁾ 따라 법인세를 원천징수하는 경우에는 원천징수하는 법인세의 100분의 10에 해당하는 금액을 법인지방소득세로 특별징수하여야 한다. 이 경우 법인세법에 따른 원천징수의무자를 법인지방소득세의 특별징수의무자로 한다.

주: 1) 이들 근거법령 중에서 조세조약상 제한세율에 의한 원천징수의 근거규정은 「법인세법」 제98조의6(외국법인에 대한 조세조약상 제한세율 적용을 위한 원천징수 절차)이다.

단 해당 비거주자·외국법인의 거주지국 세법에 의하면 우리나라와 같이 원천징수를 통한 분리과세가 이루어지는 경우는 발견하기 어렵고, 대부분 다른 소득과 합산해서 종합과세하면서 외국납부세액공제 등을 통해 국제적 이중과세를 조정하기 때문에 최종적 세금부담은 국가별로 차이가 있는 것이다. 그러나, 지급단계의 세금부담의 편차가 조세조약상의 제한세율에 비해 더욱 커지기 때문에 해당 세금부담의 형평이 비거주자·외국법인의 거주지국에 따라 더욱 악화되는 문제점(이하 “비거주자등 세금부담 형평의

79) [표 4]의 싱가포르(2019. 12. 31.), 체코(2019. 12. 20.), 튀르키예(2024. 7. 21) 및 홍콩(2016. 9. 27.)과 함께 대상조세에 지방소득세가 포함되지 않은 에스토니아(2010. 5. 25.), 인도(2016. 9. 12.) 및 콜롬비아(2014. 7. 3.)도 최종 발효일자가 2010년 이후이다([표 8]의 ㉠).

문제점”)이 있는 것으로 볼 수 있다. 단 이러한 문제점과 별도로 비거주자·외국법인의 국내 투자에 따른 우리나라의 지방소득세의 세수는 증가하는 상충 관계가 발생하게 된다. 즉 비거주자등 세금부담 형평의 문제점은 거주지국의 이중과세 조정 및 세수 증가의 반대 효과로 인해 앞선 절의 문제점들과 비교하면 상대적으로 중요성이 낮다고 할 수 있다. 추가적으로, 이러한 문제점과 함께 앞선 절에서 분석한 다양한 현행 과세제도의 문제점의 상호관계를 정리하면 [표 10]과 같다.

[표 10] 국외 원천 수동적 소득과 관련한 다양한 현행 과세제도의 문제점의 상호관계

구분	조건	문제점	내용
거주자의 국외 투자	제한세율< 국내원천징수세율	불합리한 과세결과 의 문제점	제한세율에도 불구하고 최종적 세금 부담이 국내원천징수세율보다 크고, 제한세율이 작을수록 최종적 세금 부담이 더 커지는 문제점
	제한세율> 국내원천징수세율	지자체 과세권 제약의 문제점	(제한세율-국내원천징수세율)에 대한 지방소득세를 특별징수하지 못해서 지방자치단체의 과세권이 제약되는 문제점
	대소관계 무관	국내 투자 차별과세의 문제점	국외 투자의 세금부담이 국내 투자에 비해 항상 유리하기 때문에 국내 투자에 대한 과세상 차별이 이루어지고, 국내 자본시장에 부정적 영향을 미치는 문제점
비거주자·외국법인의 국내 투자	우리나라의 제한세율 대상조세에 지방소득세 불포함	비거주자등 세금부담 형평의 문제점	지급단계의 세금부담의 편차가 제한세율에 비해 더욱 커져서 세금부담의 형평이 거주지국에 따라 더욱 약화되는 문제점

비거주자등 세금부담의 형평의 문제점 또는 현행 과세체제로 인한 지방소득세의 세수 증가 효과를 추정하기 위해 비거주자·외국법인의 국내 투자를 통한 배당금의 국가별 배분은 금융감독원(2025)을 이용하였다.⁸⁰⁾ 단 이자의 국가별 배분과 관련해서는 별도의 자료를 확인할 수 없어서 배당금과 동일한 것으로 가정하였다.

80) 구체적으로, 금융감독원(2025)에 의하면 2025년 6월을 기준으로 유가증권시장·코스닥시장·코넥스 시장 상장증권과 함께 유가증권시장에 상장된 ETF, ETN, ELW, REITs 및 뮤추얼펀드에 대한 외국인 투자자의 국적별 거래비중을 [표 4]의 42개국에 대해 정리하면 아래와 같다. 단, 이들 국가에 포함되지 않은 케이맨제도(15.1%), 말레이시아(0.8%), 버진아일랜드(0.3%), 대만(0.2%), 몰타(0.2%), 사우디아라비아(0.1%) 및 라오스(0.01%) 국적의 투자자는 본 연구의 분석에서 제외하였다.

이와 함께 앞선 절의 분석과 동일한 가정을 적용해서 지방소득세 세수 증가의 규모를 유사한 방식으로 2025년을 기준으로 배당소득에 대해 개산하면 436억원으로 추정할 수 있다. 구체적으로, 한국은행 경제통계시스템에서 확인한 국제수지표 투자소득배당 지급의 2021~2024년 실적을 바탕으로 추정한 2025년의 전체 배당금 지급액 추정액(23,544백만USD),⁸¹⁾ 지방소득세 미포함 4개국 투자자의 거래비중을 고려한 가중평균 지방소득세 부담비율(0.14%)⁸²⁾ 및 2025년 6월말의 원달러 기준환율(1,335.30원)을 곱하면 436억원으로 추정할 수 있는 것이다.

다음으로, 해당 규모를 2025년을 기준으로 이자소득에 대해 개산하면 395억원으로 추정할 수 있다. 구체적으로, 국제수지표 이자지급의 2021~2024년 실적을 바탕으로 추정한 2025년의 전체 이자 지급액 추정액(26,638백만USD),⁸³⁾ 지방소득세 미포함 4개국 투자자의 거래비중을 고려한 가중평균 지방소득세 부담비율(0.11%)⁸⁴⁾ 및 2025년 6월말의 원달러 기준환율(1,335.30원)을 곱하면 395억원으로 추정할 수 있는 것이

순위	국적	거래비중	순위	국적	거래비중	순위	국적	거래비중
1	영국	40.8%	7	노르웨이	1.1%	13	중국	0.3%
2	싱가포르	17.7%	8	스위스	1.0%	14	스웨덴	0.3%
3	미국	9.1%	9	캐나다	0.9%	15	일본	0.3%
4	호주	5.8%	10	네덜란드	0.6%	16	홍콩	0.3%
5	룩셈부르크	1.9%	11	독일	0.5%	17	덴마크	0.2%
6	아일랜드	1.5%	12	프랑스	0.4%		기타	0.7%

81) 투자소득배당지급의 2024년 실적(24,949백만USD) 및 2021~2024년의 연평균 증가율(-5.6%)을 바탕으로 아래와 같이 추정할 수 있다.

$$24,949\text{백만USD} \times (1 - 5.3\%) = 23,544\text{백만USD}$$

82) 미국·인도와의 제한세율이 15%이고, 에스토니아·콜롬비아와의 제한세율은 10%이므로 아래와 같이 계산하였다.

$$\{9.1\% + 0.7\% \times (1\text{개} \div 25\text{개})\} \times (15\% \times 10\%) + \{0.7\% \times (2\text{개} \div 25\text{개})\} \times (10\% \times 10\%) = 0.14\%$$

83) 투자소득이자지급의 2024년 실적(17,049백만USD) 및 2021~2024년의 연평균 증가율(56.2%)을 바탕으로 아래와 같이 추정할 수 있다.

$$17,049\text{백만USD} \times (1 + 56.2\%) = 26,638\text{백만USD}$$

84) 미국과의 제한세율이 12%이고, 에스토니아·인도·콜롬비아와의 제한세율은 10%이므로 아래와 같이 계산하였다.

$$9.1\% \times (12\% \times 10\%) + \{0.7\% \times (3\text{개} \div 25\text{개})\} \times (10\% \times 10\%) = 0.11\%$$

다. 결과적으로, 2025년을 기준으로 전체 이자·배당소득에 대한 가능한 지방소득세 세수 증가의 규모는 832억원(436억원+395억원)으로 추정할 수 있는데, 해당 규모는 2023년의 전체 지방소득세 세수(22조 9,074억원) 및 전체 지방세 세수(112조 4,609억원)의 0.4% 및 0.1%에 해당하는 것이다.

단 비거주자등 세금부담 형평의 문제점에 따른 반사적 이익으로 볼 수 있는 이와 같은 지방소득세 세수의 증가와 관련해서는 자료 수집의 제한으로 인해 구체적 추정은 곤란하지만 지방소득세 미포함 4개국에 투자하는 우리나라 거주자·내국법인이 해당 국가들에서 부담하는 다양한 지방세 부담으로 인해 전체적으로는 조세부담의 순유출이 발생하는 것으로 예상할 수 있다.⁸⁵⁾

이번 장에서 분석한 이상의 문제점들과 관련해서는 간헐적인 실무상 지적이 있지만, 이에 대한 체계적 연구는 발견할 수는 없다. 단 해외증권 투자의 폭발적 증가와 함께 국내 자본시장의 높은 외국인 투자비중을 고려하면 이러한 문제점은 장래에 더욱 현실화할 수 있는 상황이다.

다음 장에서는 이러한 선행연구의 공백을 보충하면서 조세제도의 정합성을 개선하고, 자본시장의 활성화 및 지자체의 취약한 세수여건의 개선에도 공헌할 수 있는 과세체계의 합리적 개편방안을 제시하도록 한다.

85) 이러한 추정은 국제수지표의 연도별 투자소득수입의 규모가 투자소득지급에 비해 현저하게 큰 것과 함께 국외투자와 관련한 [표 7] 및 전술한 2025. 7. 14.자 한국예탁결제원 보도자료에서 차지하는 미국의 비중과 비교해서 국내투자와 관련한 금융감독원(2025)에서 차지하는 해당 비중이 현저하게 낮은 것을 통해 뒷받침할 수 있다.

Ⅲ. 국외 원천 수동적 소득 관련 현행 과세제도의 개선방안

먼저, 거주자의 국외 투자에서 발생하는 불합리한 과세결과의 문제점($t_w < 14\%$ 인 경우에 최종적 세금부담이 국내 원천징수세율(14%)보다 커지는 문제점)을 해결하기 위해서는 [표 5]의 개인지방소득세 특별징수 의무의 근거규정(「지방세법」 제103조의13 제1항)을 삭제해야 한다. 그러나 이 경우에는 지자체 과세권 제약 및 국내 투자 차별과세가 더욱 심화되는 문제점이 있다.

반대로 후자의 문제점들을 해결하기 위해서는 $t_w > 14\%$ 인 경우에도 제한세율에 의한 소득세 원천징수와 동시에 개인지방소득세를 특별징수해야 한다(동항의 적용대상 확대). 단 이 경우에는 국외 투자의 세금부담이 과도하게 커지는(불합리한 과세결과가 심화되는) 문제점이 있다. 따라서 거주자의 국외 투자에서 발생하는 이들 문제점을 종합적으로 고려해서 상대적으로 중요한 문제를 전부 또는 일부 해결하는 방식으로 근거법령을 개정할 필요성이 있다.

구체적으로, 앞선 장에서 분석한 불합리한 과세결과의 문제점(2025년을 기준으로 33억원)의 규모는 이와 반대 측면의 지자체 과세권 제약(312억원) 및 국내 투자 차별과세의 문제점(243억원)에 비해 훨씬 작는데, 이들 간의 성격상 차이를 고려하더라도 거주자의 국외 투자와 관련한 과세상 문제점의 전체 규모를 최소화할 수 있는 근거법령의 개정이 필요할 것이다.

예컨대, 후자의 방식과 같이 이자·배당소득에 대한 일반적 제한세율(t_w)과 무관하게 $t_w > 14\%$ 인 경우에도 소득세 원천징수와 동시에 개인지방소득세를 특별징수해서 지자체 과세권 제약의 문제점을 우선 제거하면서 이를 통해 투자자의 최종적 세금부담이 일반적 국내투자의 $15.4\%(14\% \times (1+10\%))$ 에 비해 커지는 경우(즉 $15\% \times (1+10\%) = 16.5\%$ 가 되는 경우)에는 해당 차액($16.5\% - 15.4\% = 1.1\%$)을 환급해서 투자지역에 따른 차별과세의 문제점을 해결하는 것을 고려할 수 있을 것이다.⁸⁶⁾ 여기서 구체적 환급 절차는 신고납부 분리과세의 대상인 분리과세 주택임대소득과 유사하게⁸⁷⁾ 국외 이자·

86) 이러한 개선방안은 거주자의 종합소득금액에 대한 외국납부세액공제의 특례를 통해 일부 이중과세의 조정이 이루어지는 간접투자회사등을 통한 간접투자에도 해당 공제의 적용 여부와 무관하게 동일하게 적용할 수 있을 것이다.

배당소득에 대해 일반적 국내투자자와 동일하게 14%로 분리과세할 경우의 세액을 무조건 종합과세로 신고납부하면서 15%의 제한세율에 의한 원천징수세액을 기납부세액으로 차감함으로써 종합소득세(1%) 및 지방소득세(0.1%)의 환급금을 지급하는 방식을 적용할 수 있는데, 이것은 소득세법 및 조특법시행규칙의 신고서식의 보완을 통해 시행할 수 있는 것이다. 단, 이 경우 계속해서 발생하는 불합리한 과세결과의 문제점에 대해서는 제한세율을 초과하는 소득세의 원천징수액($t_w=10\%$ 이면 $14\%-10\%=4\%$)을 일정 기간 이월시킨 후에 국외 투자소득의 증가로 인해 금융소득종합과세가 적용되는 장래의 과세기간에 세액공제로 허용해서 종합소득세의 부담을 경감시키는 방안을 고려할 수 있을 것이다.⁸⁸⁾

다음으로, 비거주자 및 외국법인의 국내 투자에서 발생하는 세금부담의 형평의 문제점(지방소득세로 인해 세금부담의 편차가 더욱 커지는 문제점)은 전술한 바와 같이 상당한 규모이지만(832억원) 지방소득세 세수의 증가를 통해 지자체의 과세권을 충분히 확대시킬 수 있고, 우리나라의 거주자·내국법인이 대상 국가들인 지방소득세 미포함 4개국에서 부담하는 다양한 지방세 부담에 비해서는 오히려 더 작은 것으로 볼 수 있기 때문에 해당 문제점을 제거하기 위한 근거법령의 삭제보다는 10%의 일괄적인 지방소득세의 현행 원천징수세율 대신 해당 국가 비거주자·외국법인의 국내 투자를 최대화시킬 수 있도록 원천징수세율을 탄력적으로 적용하는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

87) 일반적인 분리과세 소득은 원천징수로써 과세가 종결되지만, 분리과세 주택임대소득은 국내 원천징수의 대상이 아니기 때문에 별도로 계산한 세액을 종합소득세액에 포함하여 신고납부하여야 한다.

88) 이것은 중앙정부에 비해 취약한 지방자치단체의 과세권을 보호하기 위해 $(14\%-t_w)$ 의 소득세 이월세액공제에도 불구하고 $\{(14\%-t_w) \times 10\%$ 의 지방소득세는 세액공제하지 않는 것이고, 이를 통해 $t_w < 14\%$ 인 경우에도 14%인 경우와 동일한 1.4%의 지방소득세 부담이 발생해서 지방세 부과의 정합성을 유지될 수 있다.

IV. 결론

본 연구는 우리나라 거주자의 국외 투자에서 발생하는 수동적 소득(이자·배당소득)에 대한 “불합리한 과세결과의 문제점”을 중심으로 국외 원천 수동적 소득 관련 현행 과세 제도의 문제점과 개선방안을 분석하였다.

구체적으로, 국외원천 수동적 소득에 대한 세금부담을 경감하기 위한 제한세율이 14%보다 작은 경우에는 소득세 및 지방소득세의 추가적 원천징수로 인해 최종적 세금 부담이 14%보다 크고, 제한세율이 작을수록 최종적 세금부담이 오히려 더 커지는 “불합리한 과세결과의 문제점”이 발생한다. 이와 반대로 해당 문제점과 무관한 경우(제한세율이 14%보다 큰 경우)에는 소득세를 원천징수하는 경우에만 지방소득세의 특별징수가 가능하기 때문에 지방자치단체의 과세권이 제약되는 문제점(“지자체 과세권 제약의 문제점”)이 발생한다.

우리나라와 조세조약을 체결한 42개의 주요 국가들을 대상으로 2025년을 기준으로 추정하면 거주자의 국외 투자를 통한 금융소득에서 발생하는 불합리한 과세결과의 문제점은 33억원이고, 반대 측면의 지자체 과세권 제약의 문제점은 312억원이다. 추가적으로, 거주자의 국외 투자에서 발생하는 세금부담은 국내 투자에 비해 항상 유리해서 “동학개미”에 대한 과세상 차별이 이루어지고, 국내 자본시장에도 부정적 영향을 미치는 문제점(“국내 투자 차별과세의 문제점”)이 발생하는데, 해외 투자의 확대에 점차 커질 것으로 예상되는 해당 문제점은 2025년을 기준으로 추정하면 243억원이다.

거주자의 국외 투자와 구분해서 조세조약상 우리나라의 대상조세에 지방소득세가 포함되지 않은 4개 국가(에스토니아·인도·콜롬비아·미국, “지방소득세 미포함 4개국”) 비거주자·외국법인의 국내 투자를 통한 이자·배당소득에 대해서는 지방소득세의 특별징수로 인해 지급단계의 세금부담의 형평이 더욱 약화되는 문제점(“비거주자등 세금부담 형평의 문제점”)이 발생하는데, 이러한 문제점과 별도로 국내 투자에 따른 우리나라의 지방소득세의 세수는 증가하는 상충 관계가 발생한다. 해당 문제점에 따른 지방소득세 세수의 증가는 2025년을 기준으로 추정하면 832억원인데, 지방소득세 미포함 4개국에 투자하는 우리나라 거주자·내국법인이 해당 국가들에서 부담하는 다양한 지방세 부담으로 인해 전체적으로는 조세부담의 순유출이 발생하는 것으로 예상할 수 있다.

이상의 현행 과세제도의 문제점과 관련해서 먼저, 거주자의 국외 투자와 관련해서는 다양한 과세상 문제점의 전체 규모를 최소화할 수 있는 근거법령의 개정이 필요할 것이다. 예컨대, 이자·배당소득에 대한 제한세율이 14%보다 큰 경우에도 소득세 원천징수와 동시에 개인지방소득세를 특별징수해서 지자체 과세권 제약의 문제점을 우선 제거하면서 이를 통해 투자자의 최종적 세금부담이 일반적 국내투자의 15.4%에 비해 커지는 경우에는 차액을 환급해서 투자지역에 따른 차별과세의 문제점을 해결하는 것을 고려할 수 있다. 단 이 경우 계속해서 발생하는 불합리한 과세결과의 문제점에 대해서는 제한세율을 초과하는 소득세의 원천징수액을 일정 기간 이월시킨 후에 국외 투자소득의 증가로 인해 금융소득종합과세가 적용되는 장래의 과세기간에 세액공제로 허용해서 종합소득세의 부담을 경감시키는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

다음으로, 비거주자 및 외국법인의 국내 투자에서 발생하는 세금부담의 형평의 문제점은 지방소득세 세수의 증가를 통해 지자체의 과세권을 충분히 확대시킬 수 있고, 우리나라의 거주자·내국법인이 대상 국가들에서 부담하는 다양한 지방세 부담에 비해서는 더 작은 것으로 볼 수 있기 때문에 해당 문제점을 제거하기 위한 근거법령의 삭제보다는 10%의 일괄적인 지방소득세의 현행 원천징수세율 대신 국내 투자를 최대화시킬 수 있도록 원천징수세율을 탄력적으로 적용하는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 국세청, 「2024 비거주자·외국법인의 국내원천소득 과세제도 해설」, 국세청, 2024.
_____, 「국세통계연보」, 국세청, 연도별.
- 국세청·한국예탁결제원, 「적격외국금융회사등(QFI)의 승인대상 범위 및 운영 안내」, 2025.
- 금융감독원, “25.6월 중 외국인투자자 증권매매동향,” 금융감독원, 2025.
- 삼일인포마인, 〈www.samili.com, 접속: 2025. 12. 8.〉
- 이상엽·윤성만, 「금융소득 종합과세 개편의 영향분석 및 정책적 시사점」, 한국조세재정연구원, 2016.
- 전병욱, “수입배당금 익금불산입 제도의 문제점 및 개선방안,” 「예산정책연구」 제9권 제3호, 국회예산정책처, 2020, 31~61쪽.
- 행정안전부, 「2024 지방세 통계연감」, 행정안전부, 2024.

Review on Taxation on Foreign-Oriented Passive Incomes

Byung Wook Jun*

Abstract

This study reviews the current taxation on foreign-oriented passive incomes (interest and dividends) focusing on the problem of irrational taxation (“Problem 1” hereafter) on outbound investments, which happens through additionally imposing both individual income tax and local income tax if reduced withholding tax rate on those income is smaller than 14%. Under the other condition if the tax rate is greater than 14%, instead of Problem 1, both the problem of restricted local taxes (“Problem 2” hereafter) and the problem of discriminatory taxation on domestic investments (“Problem 3” hereafter) occur through the exemption of local income taxes. Problem 1 is estimated to be 3 billion KRW, while Problem 2 and 3 is estimated to be 31 and 24 billion KRW in 2025, respectively.

In case of inbound investments from those 4 countries where local income tax is not treated in tax treaties with Korea, the problem of tax equity (“Problem 4” hereafter) happens through additional withholding of local income taxes. Problem 4 is estimated to be 83 billion KRW in 2025. However, additional local income tax revenues cause by Problem 4 is rather disadvantageous for Korea, as corresponding taxes on outbound investments are imposed more greatly in those countries.

Residents’ tax burdens on outbound investments (Problem 1, 2 and 3) should be solved to minimize those problems through unconditional imposing local income taxes with the ceiling of 15.4%. Nonresidents’ and foreign companies’ tax burdens on inbound investments (Problem 4) should be solved to adjust the withholding tax rate of local income taxes in order to maximize their inbound investments.

- Keywords: Foreign-Oriented Passive Incomes, Reduced Withholding Tax Rates, Problem of Irrational Taxation, Problem of Restricted Local Taxes, Problem of Discriminatory Taxation on Domestic Investments

* Professor, Graduate School of Science in Taxation, University of Seoul

최저임금 인상이 장애인 고용에 미치는 효과*

박혜원**

국문초록

본 연구는 최저임금 인상이 장애인 고용에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 최저임금 제도는 노동력의 저평가를 방지하고 저임금 근로자를 보호하기 위한 제도로써 그 효과에 관한 논의가 활발하나, 저임금 근로자 비중이 높고 고용 안정성이 낮은 장애인 집단을 대상으로 한 실증 검증은 상대적으로 부족하였다. 이에 본 연구는 이중차분(DID)접근을 통해 내생성을 통제한 추정모형을 구축하고, 최저임금 인상이 장애인 임금근로자 고용에 미치는 인과적 효과를 추정하였다. 분석 결과, 최저임금 적용률이 1%p 증가할 때 장애인 임금근로자의 전년 대비 고용증가율은 약 1.26%p 감소하는 것으로 나타났다. 부정적 영향은 시간제 근로자, 상용직, 서비스업에서 특히 두드러졌다. 예상과 달리 한계효과의 크기는 전체 인구 대상 선행연구의 추정치(절대값 0.1457)와 유사한 수준으로 나타났으며, 이는 장애인 의무고용제도 등 국내 제도적 장치가 충격을 일정 부분 완충한 결과로 해석된다. 이상의 결과는 최저임금 정책 설계 시 취약계층 내 이질성을 정밀하게 반영하고, 고용형태·산업별 차이를 고려한 보완 장치의 병행이 필요함을 시사한다.

□ 주제어: 인과관계, DID, 최저임금, 장애인, 고용

투고일: 2025. 10. 1. 수정일: 2025. 11. 23. 게재확정일: 2025. 12. 2.

* 본 연구는 박사학위 논문의 일부를 수정 보완하여 작성하였습니다.

** 장애인고용공단 고용개발원 연구위원 (hw1203@kead.or.kr)

I. 서론

최저임금제도는 모든 근로자에게 법적으로 일정 수준 이상의 소득을 보장함으로써, 노동력이 시장에서 저평가되는 것을 방지하고 저임금 근로자를 보호하기 위해 마련된 제도이다. 이 제도는 근로자의 생활 안정을 도모하고 노동력의 질적 향상을 유도하며, 사업주로 하여금 적정한 임금을 지급하도록 하여 공정한 경쟁과 경영 합리화를 유도하는데 목적이 있다.

이러한 제도의 취지를 고려할 때, 경제가 성장하는 시기에는 최저임금을 인상하는 것이 타당하다는 견해가 존재한다(김대일·이정민 2019). 그러나 기업 입장에서는 최저임금 인상에 대응하여 고용 축소, 근로시간 단축, 수당 삭감 등 다양한 조치를 취할 가능성이 있으며, 이는 저임금 근로자의 비자발적 실업을 유발하여 고용을 위축시키는 부작용을 초래할 수 있다. 따라서 최저임금의 인상은 경기 상황에 맞춰 시기와 폭을 적절히 조절해야 한다는 인식이 오랫동안 공유되어 왔다(Stigler 1946).

우리나라의 최저임금은 2011년부터 5~8%대의 상승률을 유지해오다가, 2018년과 2019년에는 각각 16.4%, 10.9%에 달하는 두 자릿수 인상률을 기록하였다. 이에 따라 저임금 근로자의 고용 위축에 대한 우려가 제기되는 한편, 소득 주도 성장에 따른 소비 확대와 고용증가를 기대하는 견해도 제시되었다(김대일·이정민 2019). 이러한 상반된 주장에 대한 실증적 검증을 위해 다양한 연구가 수행되었으나, 최저임금 인상의 고용효과에 대해서는 여전히 일관된 결론에 도달하지 못하고 있다. 대표적으로 Card, and Krueger(1994)는 자연실험 자료를 활용하여 최저임금 인상이 저임금 근로자의 고용을 감소시키지 않는다는 결과를 제시한 반면, Neumark, and Wascher(2000)는 행정자료 분석을 통해 고용 감소 효과를 보고하였다. 이러한 상반된 결과는 분석 자료의 성격과 식별 전략에 따라 추정치가 달라질 수 있음을 보여준다.

국내 연구 또한 일관된 결론에 도달하지 못하고 있다. 김대일·이정민(2019)은 성·연령별 집단을 활용한 분석에서 최저임금 인상이 고용감소 효과를 가져왔다고 보고한 반면, 이병희(2008), 홍민기(2018) 등은 통계적으로 유의한 고용효과를 확인하지 못하였다. 이는 국내외 공통적으로 최저임금의 고용효과가 분석 설계, 자료 특성, 식별 방식에 따라 이질적으로 나타난다는 점을 시사한다.

최저임금은 저임금 근로자와 노동시장 취약계층의 생활 안정을 보장하기 위해 도입된 제도이지만, 그 실제 효과에 대한 체계적 분석은 여전히 충분하지 않다. 특히 장애인의 경우, 최저임금 적용 대상에 해당하는 저임금 근로자 비중이 비장애인보다 약 두 배 높아(유완식 2018) 최저임금 인상의 영향을 상대적으로 크게 받을 가능성이 크다는 점에서 보다 정밀한 분석이 요구된다(최남석 2022). 현행 「최저임금법」 제7조는 근로능력이 현저히 낮은 장애인에 대해 고용노동부 장관의 인가를 받아 최저임금 적용을 제외할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 실제 적용 제외 인가자의 약 96%는 보호작업장, 근로사업장 등 직업재활시설에 집중되어 있으며, 일반 사업체에 고용된 장애인은 약 2% 수준에 불과하다(환경노동위원회 2023). 즉 법적 장치는 존재하더라도 일반 노동시장에 종사하는 장애인에게는 최저임금 적용 제외 제도의 영향이 극히 제한적이라는 점을 확인할 수 있다. 이에 본 연구는 최저임금 영향의 정확한 식별을 위해, 최저임금 적용 제외 가능성이 높은 직업재활시설 및 보호작업장 종사자를 분석에서 제외하고, 일반 사업체에 고용된 장애인 임금근로자만을 표본으로 사용하였다. 이러한 표본 구성은 최저임금 적용 제외 제도로 인한 왜곡 가능성을 최소화한다는 점에서 의미가 있다.

2023년 상반기 장애인경제활동실태조사에 따르면 장애인의 고용률은 전체 인구 대비 낮고, 평균 임금은 199.5만원으로 당시 최저임금 월 환산액(200.1만원)을 하회한다. 또한 정규직 비율은 낮고 시간제 근로자 비중은 전체 인구보다 두 배 이상 높으며, 단순노무직 종사 비율 또한 매우 높은 것으로 나타났다. 이러한 구조적 취약성은 장애인이 최저임금 인상에 더욱 민감하게 반응할 수밖에 없는 노동시장 환경에 놓여 있음을 시사한다. 장애인 노동시장 환경 역시 임금이라는 가격 신호를 통해 수요·공급이 조정되는 측면이 존재하나, 동시에 장애인 고용 확대를 위해 실시하고 있는 장애인고용부담금, 고용장려금과 같은 정책 제도가 기업의 비용구조에 직접적으로 영향을 미치고, 업무 적합도, 건강 상태 등으로 인해 노동 이동성이 낮아 시장 마찰이 큰 특성이 있다. 장애인 노동시장이 일반 노동시장과 달리 여러 제도적, 구조적 특수성을 갖고 있음에도 불구하고, 이를 충분히 고려하지 않은 채 일반 노동시장의 분석 틀을 그대로 적용하는 것은 타당성을 약화시킬 수 있다.

이에 본 연구는 최저임금 인상이 장애인 고용에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고, 그 한계효과가 어떠한 조건에서 강화되는지를 규명하고자 한다. 이를 위해 장애인 노동시장의 구조적 특수성을 반영하여 성별·연령·장애 정도를 기준으로 구성한 셀(Cell) 단

위 패널을 구축하고, 셀별 최저임금 적용률의 이질적 변화를 활용한 이중차분법 (Difference-in-Differences) 모형을 설계하였다. 이 분석 틀은 장애 정도 등에 따른 집단 간 고정적 차이를 집단 고정효과로 통제함으로써, 장애인 노동시장의 이질성을 모형 설계 단계에서 반영하고 최저임금 정책 변화의 순수한 효과를 식별할 수 있도록 구성되어 있다.

본 논문은 다음과 같은 구성으로 이루어진다. 먼저, 최저임금과 고용의 관계에 관한 국내외 선행연구를 검토하고, 이후 분석자료 및 실증 방법론을 소개한다. 이어서 최저임금 인상이 장애인 고용에 미친 영향을 계량적으로 분석하고, 마지막으로 주요 결과를 종합하여 정책적 함의를 도출하고자 한다.

II. 선행연구

최저임금 인상이 고용효과에 미치는 영향은 정치적·사회적으로 많은 논란을 불러온 민감한 이슈로, 이에 관한 다양한 실증 연구가 축적되어 왔다. 그러나 기존 연구들은 분석 시기와 방법론에 따라 상이한 결과를 도출하였으며, 이에 따라 최저임금의 고용효과에 대한 견해 역시 일관되지 않았다. 특히 1980년대까지의 선행연구들은 대체로 최저임금 인상이 고용을 감소시킨다는 결론을 제시하는 연구들이 우세하였다(Brown, Gilroy, and Kohen 1982).

그러나 1990년대 이후에는 분석에 활용된 자료의 질과 계량모형의 설계 방식에 따라 고용효과에 대한 상반된 결과가 제시되고 있다. 특히 미국, 일본, 유럽, 캐나다 등 주요 국가들에서는 정책 대상(청소년, 여성, 저임금층)과 분석 단위(산업, 지역, 기업 규모)의 차이에 따라 최저임금 인상이 고용에 미치는 효과가 상이하게 나타나는 경향이 확인된다. 1990년대 최저임금의 고용효과에 관한 선행연구 중 Card, and Krueger (1994)의 연구가 가장 대표적이다. 이들은 1992년 최저임금 인상이 고용에 미치는 영향을 분석하기 위해 최저임금이 인상된 뉴저지주와 최저임금이 인상되지 않은 인접한 펜실베이니아주를 비교 분석하였다. 분석 결과, 최저임금이 인상되었던 뉴저지주에서는 최저임금 상승이 청소년 고용에 유의한 영향을 미치지 않았던 반면, 최저임금이 인상되지 않은 펜실베이니아주에서는 반대로 고용이 증가된 것으로 보고하였다. 그러나 Neumark, and Wascher(2000)는 Card, and Krueger(1994)가 전화 설문으로 수집한 임금과 고용 데이터의 측정오차(measurement error) 문제가 있을 수 있다는 점을 지적하고, 고용현황과 임금 정보를 담고 있는 행정데이터를 사용하여 최저임금이 고용에 미치는 영향을 분석하였는데 최저임금이 10% 인상되는 경우 오히려 고용은 약 2.1% 정도 감소 되었다고 보고하였다. Dube et al.(2010)은 분석 대상을 미국 전역으로 확대하여 최저임금의 고용효과를 살펴보았는데 분석 결과 최저임금이 고용감소 효과를 일으키지 않는다고 보고하였다. Allegretto et al.(2011)은 1990~2009년 Current Population Survey(CPS)를 활용하여 Dube et al.(2010)와 같은 추정방식으로 최저임금의 고용효과를 살펴보았는데 이들 또한 유의하지 않다고 보고하였다. Stewart (2014)는 영국의 최저임금제도가 1999년 재도입된 사례를 활용하여 상위 임금을 받는 집단과 최저

임금의 영향을 받는 집단을 비교 집단으로 설정하여 고용 변화를 비교·분석한 결과, 고용감소 효과는 유의하지 않았다고 보고하였다. Kambayashi et al.(2013)는 분석 대상 기간을 1994~2003년으로 한정하여 일본의 최저임금 인상이 고용에 미친 효과를 분석하였다. 후생노동청에서 생산하는 임금구조 기본조사 자료와 각 현 단위의 최저임금을 자료를 활용하여 분석한 결과 최저임금의 인상은 여성의 고용, 신규고용 그리고 노동시간을 감소시킨 것으로 나타났다.

최저임금의 영향을 청소년·여성·저임금층 등으로 세분화하여 분석한 연구들도 존재한다. Currie, and Fallick(1996)은 National Longitudinal Survey of Youth (NLSY)를 활용하여 미국 연방 최저임금이 1979년 2.9달러에서 1980년 3.1달러로 인상된 사례를 분석한 결과, 최저임금 인상이 청소년 근로자의 고용을 감소시키는 것으로 보고하였다. Brochu, and Green(2013)은 캐나다의 저임금 근로자를 분석하여, 최저임금 인상이 근속 기간이 6개월 미만인 저임금 근로자의 해고 및 이직 비율을 감소시키는 긍정적 효과가 있음을 확인하였다. 한편 Kawaguchi, and Yamada(2007)는 일본 여성 근로자를 대상으로 분석한 결과, 최저임금 인상 직전의 임금을 받던 여성 근로자 집단에서 약 30% 규모의 유의한 고용 감소가 발생한 것으로 나타났다.

장애인 노동시장에 대한 최저임금 인상 효과 연구는 국제적으로도 매우 제한적이다. 그러나 최근 미국, 영국, 유럽 등에서 축적된 연구들은 최저임금 인상이 장애인 고용에 미치는 영향이 장애의 중증도, 생산성 수준, 정부의 보조금, 임금보전 제도 존재 여부에 따라 상이하게 나타난다는 점을 보여준다. 미국의 Clemens et al.(2025)는 2010년대 최저임금 인상기에 중증 장애인의 고용률이 약 3.2%p 감소한 반면, 경증 장애인에게는 유의한 효과가 없었다고 보고하였으며, 이는 생산성이 최저임금 수준에 미치지 못하는 집단에서 고용 축소 압력이 크게 작용함을 시사한다. 다만 AbilityOne 등 정부 보조 제도가 작동하는 부문에서는 고용 감소가 관찰되지 않아 보조금 제도가 중요한 완충장치임이 나타났다. 영국 저임금위원회(Low Pay Commission)의 연구에 따르면, 최저임금 인상은 장애인 근로자의 고용에 부정적 영향을 미치지 않았으며, 오히려 저임금 장애인 근로자의 고용 유지율과 소득을 향상시키는 긍정적 효과가 확인되었다. 다만 일부 집단에서는 근로시간이 단축되는 현상이 관찰되어, 이는 최저임금 제도와 복지제도(특히 소득 상한 규정)가 상호작용한 결과일 가능성이 제기된다. 따라서 최저임금 인상의 효과를 해석할 때 노동시장 제도뿐 아니라 복지제도와 연계성을 함께 고려할 필요가

있다. 유럽연합(EU) 및 독일은 법정 최저임금을 강화하는 동시에 고용보조금·세제혜택·고용할당제 등 정책 믹스를 통해 최저임금 인상 충격을 완화하는 구조를 갖추고 있으며, 이는 장애인의 고용 안정성을 유지하는 핵심 요인으로 평가된다.

국내 선행연구들 역시 최저임금 인상의 고용효과가 단일한 방향으로 수렴되기보다는, 연령, 성별, 산업, 지역, 시기 등 이질적 특성에 따라 상이하게 나타나는 경향이 있음을 보고하고 있다. 대부분의 연구는 고정효과 회귀모형 또는 이중차분법(DID)을 활용하고 있으며, 연도 고정효과의 통제 여부, 내생성 문제를 처리하는 방식 등에 따라 추정 결과가 달라지는 것으로 나타난다.

국내 연구는 최저임금 인상에 대해 본격적으로 관심이 많아지기 시작한 2000년 중반부터 활발하게 진행되었으며, 최저임금 인상이 부정적인 고용효과를 미친다고 분석한 논문을 살펴보면 다음과 같다. 김대일(2012) 연구에서는 2008~2010년 고용형태별 근로실태조사 자료를 활용하여 최저임금이 저임금 근로자의 신규채용에 미치는 효과를 추정하였는데, 최저임금 인상이 임금 하위 5% 이하 저임금 근로자 집단과 5~15% 사이의 저임금근로자집단의 신규 채용을 유의하게 억제하는 것으로 나타났으며, 청년 남성, 고연령 여성, 5인 미만 영세 업체에서 음의 효과가 큰 것으로 보고하였다. 이정민·황승진(2016) 연구에서는 최저임금 인상이 인구 사회학적 집단별로 다르게 영향을 미친다는 점에 착안하여 고용형태별 근로실태조사(2006~2014년)자료로 최저임금 고용효과를 살펴보았는데, 최저임금이 1% 상승하면 고용은 주당 44시간 일자리 수 기준으로 약 0.14% 감소하는 것으로 분석되었다. 김대일·이정민(2019) 연구 또한, 성·연령별 집단에 따라 최저임금 인상의 적용률이 다르다는 점에 착안한 이중차분법 아이디어를 활용하여 고용 효과를 살펴보았는데, 집단별 최저임금 적용률이 1%p 증가하면 취업자 고용증가율이 약 0.16%p 감소하며, 2018년 고용증가율 하락 중에서 최저임금 인상으로 인해 발생된 부분은 약 25%로 분석되었다. 강창희(2020; 2021) 연구에서는 고용 형태별 근로 실태조사, 경제활동인구조사 자료에 집군추정법(Bunching Estimator)을 적용하여 최저임금 인상이 근로자 고용 규모에 미친 영향을 살펴보았는데, 분석기간 동안 연도별 최저임금의 인상은 임금근로자 고용 규모에 부정적인 영향을 미치며, 최저임금이 10% 인상되면 임금근로자 고용 규모는 약 1.42~1.74% 감소하는 것으로 추정되었다.

다음으로 최저임금의 인상이 고용에 긍정적인 영향을 미치거나, 통계적으로 유의성

이 없다고 분석한 연구를 보면 다음과 같다. 김유선(2004)은 통계청의 월별 자료를 사용하여 시계열 자료를 구축한 후 평균 임금에 대한 최저임금의 비율 변화가 고용 규모에 미친 영향을 분석하였는데 유의미한 고용감소 효과가 나타나지 않았다. 홍민기(2018)는 사업체노동력조사, 고용보험자료, 경제활동인구조사 등의 월별 자료를 사용하여 2018년 3월까지의 최저임금 인상 효과를 추정한 결과 최저임금 인상이 고용량에 유의미한 영향을 미치지 않은 것으로 분석되었다. 2008~2018년 지역별 고용조사 자료를 활용하여 최저임금 인상이 고용 및 임금에 미치는 영향을 분석한 김태훈(2019) 연구에서도 생산가능인구(15~64세)의 고용률에는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않은 것으로 분석되었으며 일용근로자들의 고용률을 유의하게 감소하는 것으로 나타났다. 최저임금 인상이 고용에 부정적 영향을 초래하였다고 보고한 김대일·이정민(2019)의 연구 결과를 비판적으로 재검토한 황선웅(2019) 연구에서도 2018년 최저임금 인상이 임금근로자 고용에 부정적인 영향을 미치지 않는 것으로 추정되었다.

국내에서도 분석 대상을 세분화하여 최저임금의 고용효과를 살펴본 연구들이 다수 존재하며, 주요 결과는 다음과 같다. 이시균(2007)은 2000~2006년 경제활동인구조사 부가조사와 사업체패널자료를 사용하여 전체 노동자와 저임금 노동자를 대상으로 분석한 결과 최저임금 지수는 고용률과 고용 규모에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었지만, 최저임금 수준은 고용률과 고용 규모에 유의미하고 긍정적인 영향을 미친다고 보고하고 있다. 이병희(2008) 연구에서는 경제활동인구 고용형태별 부가조사와 경제활동인구조사를 활용하여 최저임금의 영향을 직접적으로 받는 집단과 차상위 집단의 고용변화를 이중차분법을 활용해 비교 분석하였는데, 최저임금이 고용에 부정적인 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 장애인을 대상으로 최저임금의 고용 효과를 분석한 연구는 강동욱(2010) 연구 이외 거의 미비한 실정이다. 강동욱(2010)은 상시근로자 5인 이상인 장애인 고용 사업체 1,655개소를 분석하였다. 단기적으로는 최저임금 인상 직후 장애인 고용이 다소 감소하는 경향이 나타났으나, 2000~2008년 기간의 최저임금 인상률과 장애인 고용 간의 장기적 관계를 살펴본 결과, 두 변수 간 뚜렷한 관련성은 확인되지 않았다. 강동욱(2010) 연구는 대표성이 확보되지 않은 자료로 분석을 수행하였다는 점과 최저임금 인상 이외 장애인 고용 규모에 영향을 미칠 수 있는 다양한 결정요인, 즉 내생성(endogeneity)을 통제하지 못하였다는 점에서 한계점을 지니고 있다. 이에 본 연구에서 대표성 있는 장애인 경제활동 관련 데이터를 이용하

고 이중 차분의 아이디어를 활용하여 최저임금 인상이 장애인 고용에 미치는 인과적인 영향을 추정하고자 한다.

[표 1] 선행연구

	연구자(연도)	국가	분석대상/표본	주요 내용(효과 방향)
국 외 연구	고용감소(부정적 영향)			
	Brown, Gilroy, and Kohen(1982)	미국	전체 노동시장	고용 감소
	Currie, and Fallick(1996)	미국	청소년	고용 감소
	Kawaguchi, and Yamada (2007)	일본	여성 근로자	약 30% 고용 감소
	Kambayashi et al.(2013)	일본	전체 노동시장	고용·노동시간 감소
	Clemens, Gentry, and Meer (2025)	미국	장애인	중증 장애인 고용 감소(경증은 영향 없음)
	고용효과 없음 또는 긍정적 영향			
	Card, and Krueger(1994)	미국	청소년	고용 감소 없음(일부 증가)
	Dube, Lester, and Reich (2010)	미국	전체 노동시장	고용감소 효과 없음
	Allegretto et al.(2011)	미국	청소년	유의한 효과 없음
	Stewart(2004)	영국	전체 노동시장	고용감소 효과 없음
	Brochu, and Green(2013)	캐나다	저임금	이직·해고 감소
	Low Pay Commission (2022)	영국	장애인	고용 유지·소득 증가
EU·IZA 연구	독일·EU	장애인	보조금·할당제가 고용 감소 상쇄	
국 내 연구	고용감소(부정적 영향)			
	김대일(2012)	한국	저임금	신규채용 감소
	이정민·황승진(2016)	한국	전체 노동시장	고용률 감소
	김대일·이정민(2019)	한국	전체 노동시장	고용증가율 감소
	강창희(2021)	한국	전체 노동시장	고용 규모 감소 추정
	김태훈(2019)	한국	전체 노동시장	일용직 고용 감소
	고용효과 없음 또는 긍정적 영향			
	김유선(2004)	한국	전체 노동시장	고용 감소 없음
	홍민기(2018)	한국	전체 노동시장	유의한 영향 없음
	이시균(2007)	한국	저임금	일부 긍정적 효과
	이병희(2008)	한국	저임금	부정적 영향 없음
	황선웅(2019)	한국	전체 노동시장	부정효과 없음
	강동욱(2010)	한국	장애인	단기 감소 있으나 장기 영향 없음

Ⅲ. 분석모형 및 분석 자료

1. 분석모형

본 연구에서는 최저임금 인상에 따른 충격과 적용 강도가 산업, 기업체, 인구사회학적 집단별로 상이하다는 점에 착안하여, 성별·연령·장애정도로 인구집단을 구성한 뒤 각 집단의 최저임금 인상 전후 고용변화율을 이중차분법(Difference-in-Differences)으로 추정한다. 이를 통해 최저임금 인상이 장애인 노동시장의 고용변화율에 미치는 영향과, 최저임금 적용률(treatment intensity)의 차이가 고용 변화에 어떠한 실질적 효과를 가져오는지를 분석한다.

분석에서 사용한 추정식은 아래와 같다.

$$\Delta \ln E_{it} = \beta MWI_{it} + \Delta X_{it}\gamma + \alpha_i + \tau_t + \epsilon_{it} \quad (1)$$

이 식에서 하첨자 i 는 성별, 연령별, 장애 정도별로 교차해 구성된 셀¹⁾을 의미하며, t 는 시간(연도)를 의미한다. 위 추정식에서 종속변수($\Delta \ln E_{it}$)는 셀 i 의 차년도($t+1$) 고용 규모에서 당해연도(t) 고용 규모를 차분($\ln E_{i,t+1} - \ln E_{it}$)한 전년 대비 고용증가율이다.

다음으로 처치변수 MWI_{it} 는 최저임금 인상의 적용률로 셀 i 의 당해 t 년도 시간당 임금분포에서 t 년도는 최저임금보다 임금이 높고 $t+1$ 년에 적용될 최저임금보다 낮은 인구의 비중으로 정의된다. 이는 최저임금 인상의 적용을 받는 정도를 보여주는 처치 강도(treatment intensity) 변수로 그 값이 클수록 강한 처치가 적용됨을 의미한다. 강도의 차이에 따른 처치 효과를 살펴본다는 점에 있어 통상적인 이중차분법과 차이가 있다. 인구집단의 평균적인 사회경제적 특성(혼인상태, 학력)은 종속변수의 형태와 마찬가지로 차분한 값($\Delta X_{it}\gamma$)을 산출하여 통제하였다.

인구집단 고정효과 α_i 와 시간의 고정효과 τ_t 를 통제한 후 최저임금 인상에 따른 고용 효과는 $\hat{\beta}$ 로 추정된다. 추정치 $\hat{\beta}$ 는 MWI_{it} 의 값이 0.1 단위 만큼 높은 집단(셀)일수록 $\Delta \ln E_{it}$ 가 평균 몇 단위만큼 더 변동하는지를 표현하며 분석을 통해 이를 추정하고자 한다.

1) 연령 25~69세(10세 단위, 5개)×성별(남, 여 2개)×장애정도(중증, 경증, 2개)×6개년, 총 120개셀

본 연구에서는 변수의 대표성을 확보하기 위해, 장애인경제활동실태조사에서 제공하는 가중치를 모든 변수 구축 과정에 적용하였다. 이를 통해 각 셀의 통계량이 모집단 특성을 반영하도록 하여 분석의 신뢰성과 엄밀성을 확보하였다.

2. 분석자료

본 연구는 장애인고용공단에서 제공하는 장애인경제활동실태조사 데이터를 활용하여 종속변수인 고용증가율, 최저임금 적용률 이외 통제변수를 산출한 후, 추정식을 분석하였다. 장애인경제활동실태조사는 장애인 경제활동의 규모와 실태를 파악하고자 2010년 도입하여 실시하고 있는 통계청 승인통계로 연 1회,²⁾ 장애인 11,000명을 대상으로 조사하며 통계청 ‘경제활동인구조사’의 전체인구와 비교 가능성 제고를 위해 조사 항목, 문항 구성 등을 동일하게 구성한 자료이다. 전년 대비 최저임금의 상승률이 높았던 2017~2018년을 포함한 2015~2020년³⁾으로 분석 대상 기간으로 설정하며, 2015년 이전의 자료는 표본의 수와 변수 구성이 다르기 때문에 분석 대상 기간에서 제외한다.

인구집단(셀) 구성 시 분석표본을 25~69세로 한정하였는데 이는 전체 인구와 장애인구의 연령대별 비율에 차이가 있기 때문이다. 2021년 기준 장애인 60세 이상의 인구 비율이 63.2%로 전체 인구의 60세 이상 비율 27.8%보다 2배 이상 높고 [그림 1]에 제시되어 있듯이 장애 인구 취업자 중 60세 이상이 차지하는 비율 또한 46.5%로 전체 인구 취업자 19.8%(60세 이상)보다 2배 이상 높은 것으로 나타났다. 임금근로자의 연령별 분포를 살펴본 결과 60대가 20% 내외로 30~40대의 비중과 유사한 것으로 나타났다. 이는 장애인이 후천적 질병이나 사고에 의해 발생하는 비중이 높아, 전체 인구보다 고령화 속도가 빠르다는 점을 시사한다. 이에 본 연구는 노동시장에서 주요 집단을 형성하고 있는 60~69세 장애인을 분석 대상에 포함시켜, 최저임금 인상이 고령 장애인 집단에 어떠한 영향을 미쳤는지 함께 고찰하였다.

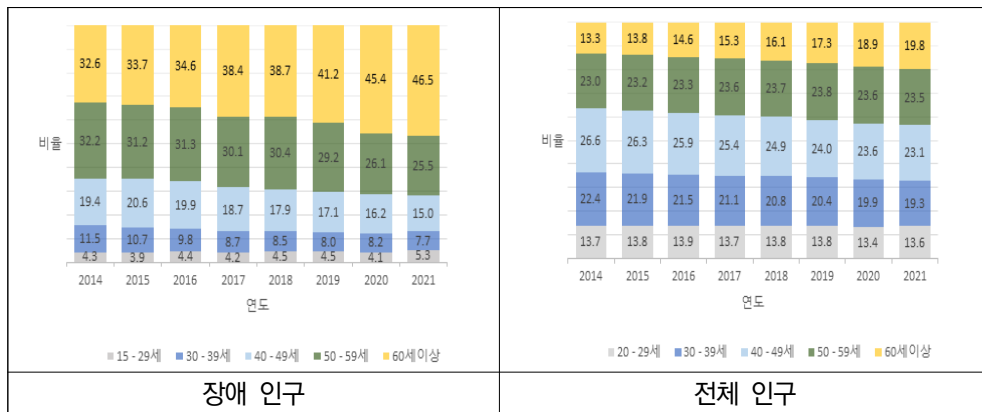
또한 본 연구는 최저임금 인상의 영향을 일관되게 비교하기 위해 매년 동일한 연령대(25~69세)에 해당하는 장애인을 분석표본으로 사용하였다. 이러한 설계는 연도별로 새롭게 유입되거나 고령으로 이탈하는 인구를 자연스럽게 배제하여, 연령구조 변화로

2) 2022년부터는 연 2회(상반기, 하반기) 조사를 실시함.

3) 종속변수 산출 시 차년도 고용 규모가 필요하므로 2021년 실태조사 자료를 활용함.

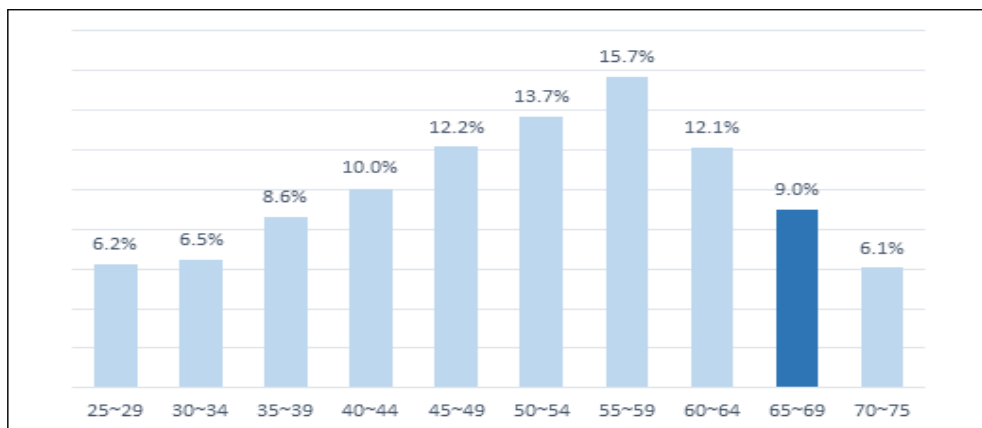
인해 발생하는 표본 왜곡을 최소화하는 데 목적이 있다. 즉 특정 연령 범위를 고정함으로써 각 연도에 정의되는 셀(cell)이 노동시장 참여 수준·경제활동 특성 측면에서 유사한 조건을 유지하도록 하였고, 이를 통해 실제 정책 충격(최저임금 인상)에 따른 고용 변화를 보다 명확하게 식별할 수 있다. 나아가 장애인 노동시장에서 경제활동이 가장 활발한 연령층이 이 구간에 집중된다는 점에서도, 이러한 표본 구성 방식은 셀의 안정성을 높이고 셀 간 이질성을 줄여 Difference-in-Differences 분석의 핵심 식별조건인 공통추세 가정(parallel trends assumption)을 충족할 가능성을 높인다.

[그림 1] 장애인 및 전체 인구 취업자 연령별 비중(2014~2021년)



자료: 장애인고용공단 고용개발원, 장애인경제활동실태조사, 2014~2021

[그림 2] 장애인 임금근로자 연령별 비중(2021년)



자료: 장애인고용공단 고용개발원, 장애인경제활동실태조사, 2021

본 연구에서는 종속변수인 고용 규모를 장애인 임금근로자를 기준으로 설정하였다. 이들이 종사하는 사업체 유형은 장애인 직업재활시설, 정부재정지원 일자리, 정부 및 공공기관, 일반 민간사업체 등으로 구분된다. 이 가운데 장애인 직업재활시설(보호작업장, 근로사업장, 자립작업장)과 정부재정지원 일자리(공공근로, 희망근로, 복지일자리, 지역사회 공동일자리 등)는 정부가 직접 창출하거나 운영에 개입하는 성격이 강하여 최저임금제도의 영향을 상대적으로 덜 받을 가능성이 높다. 따라서 본 분석에서는 최저임금의 효과를 보다 명확히 식별하기 위해, 정부 및 공공기관 일자리와 일반 민간 사업체에서의 임금근로자만을 분석 대상으로 한정하였다. 김대일·이정민(2019) 연구에서는 지난 1주간 근로시간을 종합한 후 주당 44시간 근무를 전일제 일자리로 규정한 후 고용량으로 산출하였으나 장애인 임금근로자 중 시간제 근로자가 차지하는 비중이 2023년 기준 38.1%로 전체 인구의 시간제 근로자 16.7%에 비해 두 배 이상 높으므로 시간제 근로자도 본 연구에서는 분석 대상에 포함한다.

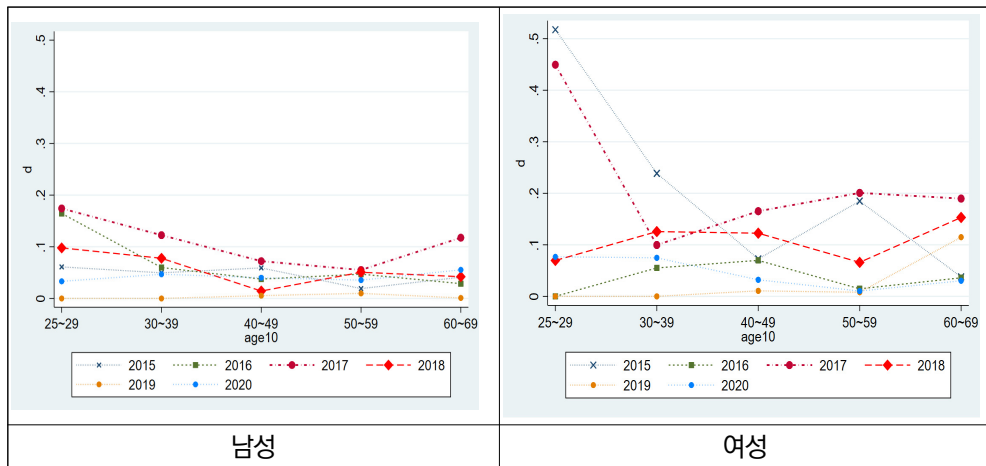
처치변수인 최저임금 인상의 적용률은 근로자의 시간당 임금으로 산출하는데, 장애인경제활동실태조사에는 시간당 임금 변수가 없으므로 최근 3개월 기준의 월평균 임금(세금 공제 전, 기본급, 성과급, 상여금, 각종 수당 등)과 지난주 근로시간 변수를 활용하여 산출하였다. 최근 3개월간의 월 평균 임금을 지난주 근로시간에 4.345를 곱한 값을 나누어 시간당 임금을 계산하였다.

[그림 3], [그림 4]는 장애인경제활동실태조사 자료에서 산출한 최저임금 인상의 적용률을 성별, 장애 정도별 제시하고 있다. 성별에 따라 살펴보면 평균적으로 남성보다 여성의 최저임금 적용률이 높게 나타나며, 상대적으로 전년 대비 최저임금의 상승률이 높았던 2017~2018년도의 최저임금 적용률도 높게 나타났다. 남성의 경우 청년층(30세 미만) 및 고령층(60세 이상)에서 적용률이 높게 나타났으며, 이는 청년 남성 및 고령층에 최저임금의 영향을 받는 저임금 근로자 비율이 상대적으로 많다는 것을 보여준다고 할 수 있다. 여성의 경우 30세 이후부터 60세 미만까지 꾸준히 적용률이 높은 것으로 나타났는데 이는 상대적으로 장애인 여성이 저임금 근로자가 많고, 고용률이 낮은 경제활동상태를 여실히 보여준다고 할 수 있다. 김대일·이정민(2019)의 전체인구의 최저임금 적용률을 보면 남성의 경우 0~0.2 사이에 분포하고 있으며 여성의 경우 0~0.25 사이에 분포하고 있다. 남성 장애인의 최저임금 적용률은 전체인구와 유사하지만 여성 장애인의 최저임금 적용률은 0~0.5 사이에 분포하고 있어 최저임금의 영향

을 더 크게 받고 있는 것으로 보여진다.

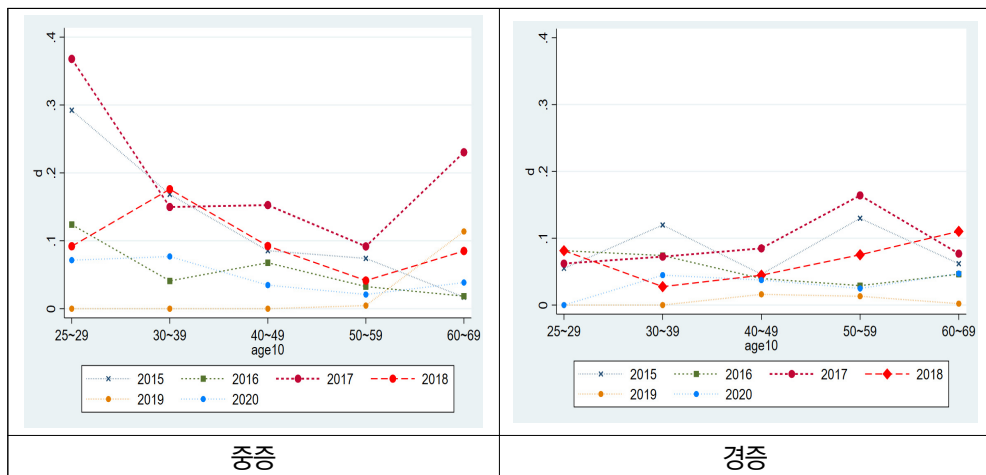
장애 정도별로 살펴보았을 때, 중증장애인이 경증장애인 보다 최저임금 적용률이 높게 나타나며 중증장애인은 청년층(30세 미만) 및 고령층(60세 이상), 경증장애인은 50세 이상의 최저임금 적용률이 높은 것으로 나타났다.

[그림 3] 성별·연령별 최저임금 인상의 적용률



자료: 장애인고용공단 고용개발원, 장애인경제활동실태조사, 2015~2020

[그림 4] 장애정도·연령별 최저임금 인상의 적용률



자료: 장애인고용공단 고용개발원, 장애인경제활동실태조사, 2015~2020

[표 2]에서는 분석에 사용한 주요 변수의 기초통계량을 보여준다. 2015~2020년 기간 동안 구성 가능한 총 120개의 인구집단별 셀 중 장애인 관측치가 10명 미만이거나 주요 변수값이 결측된 셀은 추정의 신뢰성과 안정성을 저해할 수 있어 분석에서 제외하였다. 이러한 과정을 거쳐 최종적으로 확보된 셀 단위 패널 자료는 114개이며, 모든 셀은 이중차분법(Difference-in-Differences) 추정을 수행하기에 필요한 최소 표본요건을 충족한다. 다음으로, 셀 단위 자료 구조의 적정성을 추가적으로 확인하기 위해 종사상 지위, 산업, 연도별로 각 셀(cell)에 포함된 관측치 수의 기초통계량을 산출하였다. 분석 결과 대부분의 분류에서 셀당 관측치 수는 최소 15명 이상이며 평균적으로도 20~60명 수준을 유지하고 있어, 분석에 필요한 셀 구조의 안정성이 확보된 것으로 나타났다(부록 표 참조). 연도별 셀 규모 또한 2015~2020년 전 기간에 걸쳐 비교적 일관된 분포를 보였다. 다만 본 추정에서는 동일한 셀 구조를 기반으로 개별 관측치에 가중치를 반영해 산출한 변수를 토대로 분석을 수행하였다

분석 대상 기간 2015~2020년의 기초통계량을 살펴보면 최저임금 적용률 변수의 평균값은 0.075로 김대일·이정민(2019)의 평균 적용률 0.0641보다 0.01높은 것으로 나타났다. 같은 기간 임금근로자의 평균 고용증가율은 0.035이며, 전일제(0.030)에 비해 시간제 근로자의 증가율(0.081)이 더 높고 변동성도 큰 것으로 나타났다. 종사상 지위별로는 상용근로자 0.042보다 임시근로자(0.069)와 일용근로자(0.057)의 변동성이 더 컸으며, 산업별로는 제조업이 평균 -0.010으로 정체되거나 감소한 반면, 서비스업은 0.049로 뚜렷한 증가세를 보였다.

[표 2] 기초통계량

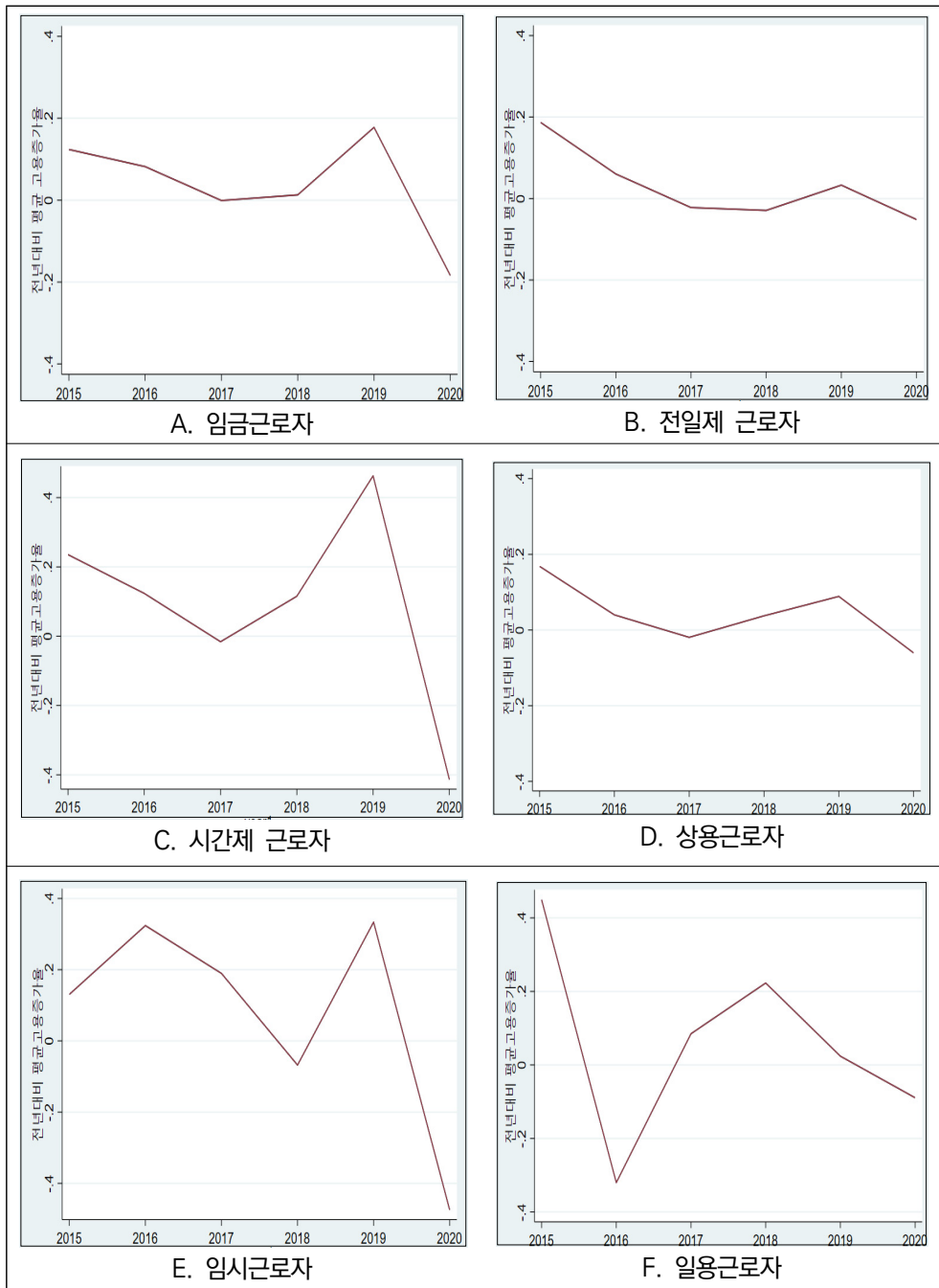
(단위: 개)

변수		셀 수	평균 (표준편차)
최저임금 적용률		114	0.075 (0.089)
고용 증가율	임금근로자		0.035 (0.358)
	취업시간	전일제 근로자	0.030 (0.438)
		시간제 근로자	0.081 (0.629)
	종사자 지위	상용근로자	0.042 (0.457)
		임시근로자	0.069 (1.057)
		일용근로자	0.057 (1.361)
	산업	제조업	-0.010 (0.819)
		서비스업	0.049 (0.371)
		기타	0.025 (0.863)

자료: 장애인고용공단 고용개발원, 장애인경제활동실태조사, 2015~2020

[그림 5]는 추정식의 성과변수 즉 종속변수로 사용되는 변수들의 연도별 평균값의 추세를 표시한다. 종속변수의 평균 차분 값이 전년 대비 최저임금의 상승률이 높았던 2017~2018년 시점에 어떻게 변동하는지 살펴봄으로써 최저임금이 각 성과변수에 미치는 영향을 유추할 수 있다. 임금근로자(A)의 전년 대비 평균 고용증가율로 2017년 시점에 하락하다 2018~2019년에는 점차 상승, 2020년에 다시 급격히 하락한다. 전일제 근로자(B)와 시간제 근로자(C)도 유사하게 나타나며 시간제 근로자의 하락과 상승폭이 크게 나타난다. 종사자 지위로 살펴보면 다른 양상을 보인다. 일용근로자(F)의 경우 최저임금의 상승률이 높았던 2017~2018년 시점 오히려 상승하다 2019년부터 하락한다. 이는 최저임금의 상승이 오히려 일용근로자의 고용에 긍정적인 영향을 미치고 있을 가능성을 시사한다. 다음으로 추정식을 추정함으로써 [그림 5]에서 관측된 경향성이 통계적으로 확충되는지 검토하고자 한다.

[그림 5] 종속변수(전년 대비 고용증가율)의 연도별 평균



IV. 분석 결과

1. 분석모형

[표 3]은 전년 동월 대비 임금근로자 증가율을 종속변수로 한 추정된 결과다. 분석 결과에서 (1)열은 연도 및 코호트 고정효과를 통제하였고, (2)열은 배우자 유무, 학력 등의 통제변수를 모형에 추가로 포함한 결과를 보여준다.

(2)열의 최저임금 적용률(MWI)의 계수는 -1.260으로 통계적으로 유의하다. 이는 최저임금 적용률이 1%p 상승할 경우 고용증가율이 약 1.26%p 감소함을 의미한다. 이를 10%p 상승 기준의 한계효과로 환산하면 -0.126이며, 이는 김대일·이정민(2019)이 전체 임금근로자를 대상으로 추정된 한계효과 절대값 0.1457과 유사한 수준이다. 또한 (2)열에서 도출된 한계효과 -0.126에 분석기간 동안의 평균 최저임금 적용률(0.075)을 곱하면 약 -0.01이 된다. 즉 평균적으로 고용증가율이 약 1%p 하락한 것으로 해석할 수 있다.

다음으로 근로시간 형태에 따른 이질적 효과를 살펴본 결과, [표 4] (1)열에서 확인되듯이 전일제 근로자의 경우 최저임금 적용률이 1%포인트 상승할 때 고용증가율은 약 1.69%포인트 감소하였다. 반면 시간제 근로자의 경우 감소 폭은 약 1.88%포인트로 더 크게 나타났다. 이러한 결과는 독일의 전국 최저임금 도입 효과를 분석한 연구(Bossler, Liang, and Schank 2024) 결과와도 맥락을 같이 한다. 최저임금 도입이 정규직 일자리(regular employment)에는 고용 변화가 크지 않았지만, minijobs 같은 시간제/초단시간 일자리에서는 고용과 근로시간 측면에서 감소가 유의미하게 나타났다. 즉 동일한 최저임금 충격에 대해 시간제 고용이 전일제 고용보다 상대적으로 민감하게 반응함을 시사한다.

[표 3] Estimate on Wage-Employee Employment Growth Rates

	임금근로자	
	(1)	(2)
최저임금 적용률	-0.944** (0.513)	-1.260** (0.416)
학력		0.002 (0.001)
배우자 유무		0.005** (0.001)
연도 고정효과	Yes	Yes
집단 고정효과	Yes	Yes
상수항	0.225** (0.099)	0.165** (0.080)
Cells	114	114
R-squared	0.146	0.458

주: 괄호는 표준오차, * p<0.10, ** p<0.05

[표 4] Heterogeneous Effects by Work Hours Status

	전일제 근로자		시간제 근로자	
	(1)	(2)	(1)	(2)
최저임금 적용률	-1.353** (0.636)	-1.689** (0.542)	-1.530* (0.856)	-1.884** (0.810)
학력		0.005** (0.001)		0.001 (0.002)
배우자 유무		0.003* (0.002)		0.005** (0.002)
연도 고정효과	Yes	Yes	Yes	Yes
집단 고정효과	Yes	Yes	Yes	Yes
상수항	0.333** (0.123)	0.264** (0.105)	0.397** (0.166)	0.340** (0.156)
Cells	114	114	112	112
R-squared	0.084	0.359	0.229	0.336

주: 괄호는 표준오차, * p<0.10, ** p<0.05

[표 5]는 종사상 지위별로 최저임금 인상이 고용에 미치는 영향을 추정한 결과를 제시한다. 분석 결과, 최저임금 적용률이 1%p 상승할 경우 상용근로자의 고용증가율은 약 1.3%p 감소하였으며, 이는 통계적으로 유의하였다. 임시근로자의 경우 약 1.4%p 감소하는 것으로 나타났으나, 통계적 유의성은 확보되지 않았다. 반면 일용근로자는 약 4.8%p 증가하였으나, 이 역시 통계적으로는 유의하지 않았다.

이러한 결과는 김대일·이정민(2019)의 전체인구 분석 결과와는 차이를 보인다. 기존 연구에서는 일용근로자의 고용효과가 가장 크게 나타난 반면, 상용근로자에 대한 효과는 상대적으로 제한적이었다. 그러나 본 연구에서 장애인 임금근로자만을 대상으로 분석한 결과, 상용근로자의 고용감소 효과가 보다 명확하게 드러났다. 아울러 일용근로자 고용이 증가했으나 통계적으로 유의하지 않은 현상은, 최저임금 인상 이후 저임금층 근로자의 이직 및 상위 임금 구간으로의 진입 확대, 그리고 일용직의 높은 유동성에 따른 인력 구성 변화가 반영된 결과일 가능성이 있다.

[표 5] Heterogeneous Effects by Employment Type

	상용근로자		임시근로자		일용근로자	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
최저임금 적용률	-0.998 (0.700)	-1.319** (0.646)	-1.213 (1.605)	-1.441 (1.615)	4.637 (3.006)	4.820 (3.133)
학력		-0.001 (0.002)		0.003 (0.005)		0.004 (0.006)
배우자 유무		0.005** (0.001)		0.003 (0.003)		-0.003 (0.004)
연도 고정효과	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
집단 고정효과	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
상수항	0.276** (0.135)	0.222* (0.125)	0.254 (0.309)	0.207 (0.311)	0.074 (0.440)	0.079 (0.445)
Cells	114	114	112	112	99	99
R-squared	0.049	0.219	0.083	0.104	0.062	0.068

주: 괄호는 표준오차, * p<0.10, ** p<0.05

[표 6]은 최저임금 인상이 고용에 미치는 영향을 산업별로 제조업, 서비스업, 기타 업종으로 구분하여 추정된 결과를 제시한다. 분석 결과, 최저임금 적용률의 한계효과는 서비스업에서 가장 크게 나타났으며, 해당 계수는 통계적으로 유의하였다. 이는 김대일·이정민(2019)이 전체 인구를 대상으로 수행한 분석 결과와 상반된 것으로, 해당 연구에서는 제조업의 한계효과가 서비스업보다 두 배 이상 크게 나타난 바 있다. 다시 말해, 동일한 수준의 최저임금 적용률 증가에 대해 장애인 집단에서는 서비스업 고용이 상대적으로 더 큰 영향을 받는 반면, 전체 인구 집단에서는 제조업 고용이 더 민감하게 반응하는 것으로 해석된다. 이러한 차이는 장애인 임금근로자의 산업별 분포 차이에서 기인할 가능성이 크며, 특히 서비스업 종사 비중이 높은 장애인 집단의 특성이 최저임금 인상의 고용효과를 증폭시킨 것으로 볼 수 있다.

[표 6] Heterogeneous Effects by Industry

	제조업		서비스업		기타	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
최저임금 적용률	0.594 (1.504)	0.244 (1.439)	-1.404**	-1.608** (0.479)	0.424 (3.184)	-0.101 (3.343)
학력		-0.001 (0.004)		0.002* (0.001)		0.000 (0.005)
배우자 유무		0.007** (0.002)		0.003** (0.001)		0.003 (0.004)
연도 고정효과	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
집단 고정효과	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
상수항	-0.090 (0.273)	-0.165 (0.262)	0.279** (0.100)	0.235** (0.092)	0.299 (0.350)	0.250 (0.365)
Cells	108	108	114	114	74	74
R-squared	0.065	0.171	0.185	0.333	0.126	0.137

주: 괄호는 표준오차, *p<0.10, **p<0

2. 강건성 검토

본 장에서는 본 논문의 추정전략의 적합성에 대해 검토하고자 한다. [표 7]의 결과는 최저임금 적용률은 인구집단 i 의 당해연도(t) 시간당 임금분포에서 t 년도는 최저임금보다 임금이 높고 $t+1$ 년에 적용될 최저임금보다 낮은 인구의 비중을 그대로 사용하고 종속변수를 $\ln E_{it} - \ln E_{i,t-1}$ 로 설정하여 분석한 결과이다. 즉 종속변수는 고용증가율 차분으로 당해연도(t)에서 전년도($t-1$)를 차분한 값이다. 본 분석은 차년도 최저임금 인상이 매년 6월 30일에 공표된다는 제도적 특성에 착안하여 수행되었다. 기업이 이를 사전에 인지하고 정책 시행 이전에 고용을 선제적으로 조정했을 가능성이 있다면, 본 연구의 추정치는 실제 효과보다 축소되어 나타날 수 있다. 이러한 가능성을 검토하기 위해 종속변수를 $\ln E_{it} - \ln E_{i,t-1}$ 로 설정하여 분석을 수행하였으며, 이에 사용된 추정식은 식 (2)와 같다.

$$\ln E_{it} - \ln E_{i,t-1} = \beta MWI_{it} + \Delta X_{it}\gamma + \alpha_i + \tau_t + \epsilon_{it} \quad (2)$$

분석 결과는 [표 7]에 제시되어 있으며, (2)열의 한계효과 절대값은 (1)열보다 작고 통계적으로도 유의하지 않은 것으로 나타났다. 한편 [표 8]에서는 각 연도의 최저임금 적용률이 $t-1$ 및 $t-2$ 시점의 고용증가율에 미친 영향을 검토하였다. 이는 일종의 위약(placebo) 검증으로, 최저임금 인상이 과거 시점의 고용성장에 영향을 미치지 않았는지를 확인하기 위한 분석이다.

추정 결과, 기준 시점인 t 년도를 제외한 모든 시점에서 최저임금 적용률의 계수는 통계적으로 유의하지 않았다. 이러한 결과는 다수의 기업들이 최저임금 인상에 대해 사전적·선제적으로 고용 조정을 수행하지 않았음을 시사하며, 동시에 본 연구에서 도출한 최저임금 인상의 고용 효과가 내생성 문제를 적절히 통제된 인과적 효과임을 뒷받침한다.

[표 7] Robustness Checks I

	상용근로자		임시근로자		일용근로자	
	(1) (T+1)-T	(2) T-(T-1)	(3) (T+1)-T	(4) T-(T-1)	(5) (T+1)-T	(6) T-(T-1)
최저 임금 적용률	-1.260** (0.416)	-0.352 (0.620)	-1.689** (0.542)	0.482 (0.798)	-1.884** (0.810)	-1.287 (1.553)
연도 고정 효과	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
집단 고정 효과	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Cells	114	114	114	114	112	113
R-squa red	0.458	0.359	0.359	0.268	0.336	0.178

주: 괄호는 표준오차, * p<0.10, ** p<0.05

[표 8] Robustness Checks II

	상용근로자	임시근로자	일용근로자
(T+1)-T	-1.260** (0.416)	-1.689** (0.542)	-1.884** (0.810)
T-(T-1)	-0.352 (0.620)	0.482 (0.798)	-1.287 (1.553)
(T-1)-(T-2)	0.957 (0.869)	1.742 (1.148)	1.215 (1.807)

주: 괄호는 표준오차, * p<0.10, ** p<0.05

다음 분석에서는 코로나19의 영향이 고용시장에 미친 대규모 외생적 충격이 최저임금 인상 효과를 혼재시켰을 가능성을 배제하기 위해, 분석 기간에서 2020년을 제외하고 재추정하였다. 앞서 [그림 5]에서 확인한 바와 같이, 2020년의 고용증가율은 전년 대비 급격히 하락하였으며, 이는 최저임금 인상 효과 외에도 코로나19로 인한 외생적 고용 충격이 작용했을 가능성을 시사한다. 이에 따라 분석 기간을 2015년부터 2019년까지로 한정하여 재분석을 수행하였다.

분석 결과는 [표 9]의 (2)열에 제시되어 있다. 최저임금 적용률이 1%p 증가할 경우

고용증가율은 약 1.45%p 감소하는 것으로 나타났으며, 이는 전체 기간(2015~2020년)을 대상으로 한 (1)열의 추정치보다 더 큰 감소 폭을 보인다. 또한 해당 결과는 통계적으로 유의하였다. 이러한 분석은 본 연구에서 도출한 최저임금 인상의 고용효과가 코로나19로 인한 일시적 충격에 의해 과대 추정된 것이 아님을 보여주며, 추정치의 강건성을 뒷받침한다.

[표 9] Robustness Checks III

	(1) 2015~2020	(2) 2015~2019
최저임금 적용률	-1.260** (0.416)	-1.456** (0.458)
연도 고정효과	Yes	Yes
집단 고정효과	Yes	Yes
Cells	114	95
R-squared	0.458	0.437

주: 괄호는 표준오차, * p<0.10, ** p<0.05

V. 결론

최저임금 인상의 고용효과는 학계와 사회 전반에서 오랫동안 정치·사회적으로 민감한 쟁점으로 논란이 되어 왔다. 기존 연구가 주로 전체 인구를 대상으로 최저임금과 고용 간 인과관계를 분석해 온 반면, 상대적으로 저임금 근로자 비중이 높은 장애인 고용에 미치는 영향은 충분히 다뤄지지 않았다. 본 연구는 이중차분법(Difference-in-Differences)을 활용하여 내생성을 통제한 추정모형을 적용함으로써, 최저임금 인상이 장애인 고용에 영향을 미치고 있는지 확인하고자 하였다.

실증분석 결과, 최저임금 인상은 단기적으로 장애인 고용에 제약 요인을 발생시킨 것으로 나타났다. 구체적으로 성별, 연령, 장애 정도에 따라 인구집단을 구분하고 각 집단의 최저임금 적용률을 정의하여 전년 대비 고용증가율에 미치는 영향을 추정한 결과, 최저임금 적용률이 1%p 증가할 경우 장애인 임금근로자의 고용증가율은 약 1.26%p 감소하는 것으로 분석되었다. 이는 전체 인구를 대상으로 한 김대일·이정민(2019)의 연구 결과(한계효과 절대값 0.1457)와 유사한 수준이다.

세부적으로 살펴보면, 시간제 근로자에서 고용 감소 효과가 가장 크게 나타났으며, 종사상 지위별로는 상용직, 산업별로는 서비스업에서 최저임금 인상의 부정적 영향이 두드러졌다. 이러한 결과는 장애인 근로자의 근로시간 구조와도 밀접하게 연관된다. 실제로 장애인 임금근로자 중 시간제 근로자의 비중은 42.4%로 전체 임금근로자(18.9%)에 비해 두 배 이상 높다(2025 상반기 장애인경제활동실태조사). 시간제 일자리는 최저임금 인상 시 근로시간 조정이나 인력 감축이 상대적으로 용이한 고용 형태이기 때문에, 최저임금 인상 충격이 장애인 시간제 근로자에게 더욱 크게 나타났을 가능성을 시사한다. 이러한 결과는 최저임금 인상이 장애인 노동시장에도 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 보여주며, 특히 소득 향상을 목표로 한 최저임금 정책이 오히려 일자리 감소라는 역효과를 초래할 수 있음을 시사한다.

다만 장애인 임금근로자의 상당수가 최저임금 수준에 집중되어 있고 고용 안정성이 낮은 현실을 고려할 때, 이들이 최저임금 인상에 상대적으로 더 민감할 것으로 예상되지만, 전체 인구와 비교했을 때 한계효과가 크게 다르지 않았다는 점은 주목할 만하다. 이는 장애인 고용의무제도와 고용장려금 등 각종 지원정책이 최저임금 인상에 일정 수

준의 완충장치로 기능하고 있음을 보여준다. 다만 이러한 제도적 완충 효과가 단기 고용 조정 압력을 전면적으로 상쇄하기에는 충분하지 않다는 점에서, 최저임금 인상에도 장애인 고용 유지·확대 효과가 실질적으로 발휘될 수 있도록 고용 부담금 제도와 장려금 지급 방식을 보다 정교하게 설계할 필요가 있다. 특히 시간제·단시간 근로 중심의 장애인 고용구조를 고려하여, 근로시간 축소 또는 고용 조정 위험이 높은 집단을 대상으로 한 고용유지지원 강화, 생산성 향상 프로그램 확대, 서비스업·비정규직 중심 산업에 대한 맞춤형 인센티브 제공 등이 요구된다. 이러한 정책적 보완을 통해 최저임금 인상에 따른 부정적 고용 충격을 완화하고 장애인의 안정적 노동시장 참여를 제고할 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 몇 가지 한계를 지닌다. 첫째, 최저임금 인상이 종사상 지위나 산업별로 상이한 고용효과를 나타낸다는 점은 확인하였으나, 그 원인과 작동 메커니즘을 실증적으로 규명하지는 못하였다.

둘째, 분석 대상을 고용 규모에 국한함으로써 근로시간, 임금 변화, 고용 지속성 등 다양한 고용성과 지표를 포괄적으로 검토하지 못하였다.

셋째, 향후 연구에서는 장애인 노동시장의 구조적 특성과 고용형태의 다양성을 반영한 종합적 분석이 필요하다. 특히 시간제·비정규직 중심 고용형태가 최저임금 정책과 어떠한 방식으로 상호작용 하는지를 규명하는 것은 중요한 후속 과제가 될 것이다.

참고문헌

- 강동욱, “최저임금제도의 장애인 고용영향 평가,” 「사회보장연구」 제26권 제2호, 한국사회보장학회 2010, 75~94쪽.
- 강창희, “최저임금 인상이 고용규모에 미치는 영향: 집근추정법(Bunching Estimator)을 활용한 분석,” 「한국경제의분석」 제26권 제1호, 한국경제의 분석패널, 2020, 87~144쪽.
- _____, “최저임금 인상이 근로자 고용규모에 미치는 영향: 경제활동인구조사 자료를 이용한 분석,” 「노동경제논집」 제44권 제1호, 2021, 73~101쪽.
- 김대일, “최저임금의 저임금 근로자의 신규 채용 억제효과,” 「노동경제논집」 제35권 제3호, 한국노동경제학회, 2012, 29~50쪽.
- 김대일·이정민, “2018년 최저임금 인상의 고용효과,” 「경제학연구」 제67집 제4호, 한국경제학회, 2019, 5~35쪽.
- 김유선, 「최저임금제가 저임금 근로자 고용 및 임금에 미친 영향 평가」, 노동부 연구용역보고서, 2004.
- 김태훈, “최저임금 인상의 고용 및 임금효과,” 「노동정책연구」 제19권 제2호, 한국노동연구원, 2019, 135~174쪽.
- 유완식, 「장애인근로자 저임금 실태 분석」, 한국장애인고용공단 고용개발원, 2018.
- 이정민·황승진, “최저임금이 고용에 미치는 영향,” 「노동경제논집」 제39권 제2호, 한국노동경제학회, 2016, 1~34쪽.
- 이병희, “최저임금의 고용유지 및 취업유입효과,” 「산업노동연구」 제14권 제1호, 한국산업노동학회, 2008, 1~23쪽.
- 이시균, “최저임금의 고용효과,” 「월간 노동리뷰」 2007. 6., 한국노동연구원, 2007. 43~51쪽.
- 이윤지 외, 「2025년 상반기 장애인경제활동 실태조사」, 한국장애인고용공단 고용개발원, 2025.
- 최남석, 「최저임금 상승이 일자리에 미치는 영향」, 한국경제인연합회, 2022.
- 홍민기, “2018년 최저임금 인상의 고용 효과,” 「월간 노동리뷰」, 2018. 5., 한국노동연구원, 2018. 43~56쪽.
- 환경노동위원회, 「최저임금법 일부개정법률안 검토보고서」 (강은미 의원 대표발의), 국회, 국회의안정보시스템, 2023.

황선웅, “2018년 최저임금 인상이 고용감소를 초래했는가?: 비판적 재검토,” 「경제발전 연구」 제25권 제2호, 한국경제발전학회, 2019, 29~55쪽.

Allegretto, Sylvia A., Arindrajit Dube, and Michael Reich, “Do Minimum Wages Really Reduce Teen Employment? Accounting for Heterogeneity and Selectivity in State Panel Data,” *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, vol.50 no.2, 2011, pp.205-240.

Brochu, Pierre, and David A. Green, “The Impact of Minimum Wages on Labour Market Transitions,” *Economic Journal*, no.123 vol.573, 2013, pp.1203-1235.

Brown, Charles, Curtis Gilroy, and Andrew Kohen, “The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment,” *Journal of Economic Literature*, vol.20 no.2, 1982, pp.487-528.

Bossler, M., Liang, Y., and Schank, T., *The Devil is in the Details: Heterogeneous Effects of the German Minimum Wage on Working Hours and Minijobs*, IZA Discussion Paper no.16964, 2024, Institute of Labor Economics (IZA).

Card, David, and Alan Krueger, “Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania,” *American Economic Review*, vol.48 no.4, 1994, pp.772-793.

Clemens, Jeffrey, Melissa D. Gentry, and Jonathan Meer, “The Impacts of Minimum Wage Increases on People with Disabilities, Large Minimum Wage Increases in the 2010s Reduced Employment among People with Severe Disabilities,” *Research Briefs in Economic Policy*, no.419, Cato Institute, April 16, 2025.

Currie, Janet, and Bruce C. Fallick, “The Minimum Wage and the Employment of Youth: Evidence from the NLSY,” *Journal of Human Resources*, vol.31 no.2, 1996, pp.404-428.

Dube, Arindrajit, T. William Lester, and Michael Reich, “Minimum Wage Effects across State Borders: Estimates using Contiguous Counties,” *Review of Economics and Statistics*, vol.92 no.4, 2010, pp.945-964.

- Kambayashi, Ryo, Ken Y. Kato, and Daiji Kawaguchi, "Minimum Wage in a Deflationary Economy: The Japanese Experience, 1994-2003," *Journal of the Japanese and International Economies*, no.29, 2013, pp.12-30.
- Kawaguchi, Daiji, and Yamada, Ken, "The Impact of Minimum Wage on Female Employment in Japan," *Contemporary Economic Policy*, no.25 vol.1, 2007, pp.107-118.
- Neumark, D., and Wascher, W., "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment," *American Economic Review*, vol.90 no.5, December 2000, pp.1362-1396.
- Stewart, Mark B., "The Impact of the Introduction of the U.K. Minimum Wage on the Employment Probabilities of Low-Wage Workers," *Journal of the European Economic Association*, vol.2 no.1, 2014, pp.67-97.
- Stigler, George J., "The Economics of Minimum Wage Legislation," *American Economic Review*, vol.36 no.3, Jun 1946, pp.358-365.

부록

[표 10] 셀(cell)별 관측치 수 기초통계량

		셀	평균	표준편차	최소	최대
임금근로자		114	86.3	79.2	10	329
취업시간	전일제근로자	114	64.7	68.6	5	278
	시간제근로자	112	22.0	15.3	2	65
종사상 지위	상용근로자	114	54.5	55.2	3	221
	임시근로자	112	18.2	13.4	1	71
	일용근로자	99	15.7	17.5	1	78
산업별	제조업	108	20.1	19.7	1	85
	서비스업	114	55.5	43.4	6	176
	기타	74	17.1	21.4	1	86
연도별	2015	19	81.2	82.5	10	322
	2016	19	84.0	84.8	10	329
	2017	19	82.6	81.0	12	319
	2018	19	86.9	80.7	14	304
	2019	19	89.2	79.5	24	308
	2020	19	93.7	77.0	17	294

Impact of Minimum Wage Increases on Employment of Persons with Disabilities

Park Hye Won*

Abstract

This study examines the causal impact of minimum wage increases on the employment of persons with disabilities. While numerous studies have explored the effects of minimum wage policies on the overall labor market, evidence focusing specifically on disabled workers—who are disproportionately concentrated in low-wage and unstable employment—remains scarce. Using the Disability and Employment Survey and a difference-in-differences framework to address endogeneity, this research finds that a percentage point increase in the minimum wage application rate reduces the employment growth rate of disabled wage earners by about 1.26 percentage points. The negative impact is particularly pronounced among part-time workers, full-time regular employees, and those employed in the service sector. Although disabled workers were expected to be more vulnerable to minimum wage shocks, the estimated marginal effect is comparable to that of the general workforce (approximately -0.1457). This suggests that Korea's institutional frameworks, including the mandatory employment quota for persons with disabilities and related support measures, have served as partial buffers against adverse employment effects. The findings highlight the need for complementary policies to mitigate the unintended consequences of minimum wage hikes on vulnerable groups while promoting inclusive labor market participation.

□ Keywords: Causal Effect, DID, Minimum Wage, Disabled People, Employment

* Research Fellow, Korea Employment Agency for Persons with Disabilities

기초지방자치단체 노인복지예산 규모에 영향을 미치는 요인 분석: 재정 및 정치 요인을 중심으로

김보성* 민주홍** 김영록***

국문초록

본 연구는 지방자치단체의 노인복지예산 규모에 영향을 미치는 재정 및 정치 요인을 실증적으로 분석하였다. 분석 대상은 전국 226개 기초지자체이며, 2020년부터 2023년까지의 패널 데이터를 활용하였다. 종속변수로는 노인 1인당 노인복지예산과 총세출 대비 노인복지예산 비중을 사용하였다. 기술통계 및 상관분석, 패널회귀분석을 진행하였으며 분석 결과, 재정자주도와 자체 사업 비중은 노인복지예산에 부적 상관관계를, 노인 인구 비율과 공무원 수는 정적 상관관계를 보이는 것으로 나타났다. 정치 요인은 일부 유의한 결과에도 불구하고 제한적인 관련성을 보였으며, 이는 노인복지예산 결정에 있어 재정·인구·행정 역량 등의 구조적 요인이 정치 요인보다 더 큰 관련성을 갖는다는 것을 시사한다. 이러한 결과를 바탕으로 본 연구는 재정 여건에 따른 지역 간 노인복지 지출 격차를 완화하고, 지역 특성을 반영한 복지 형평성을 제고하기 위한 정책적 함의를 도출하였다.

□ 주제어: 노인복지예산, 지방재정, 예산결정요인, 고령화, 복지형평성

투고일: 2025. 8. 26. 수정일: 2025. 10. 31. 게재확정일: 2025. 11. 24.

* 제1저자: 강원대학교 행정학과 박사과정 (bskim2024@gmail.com)

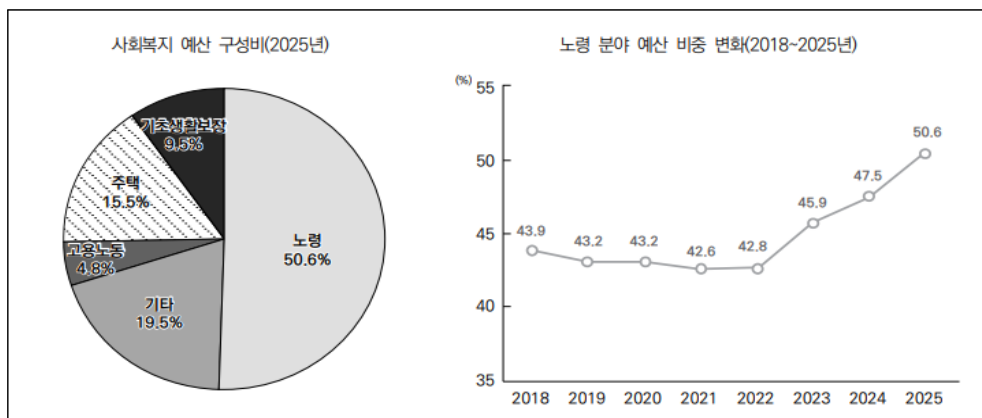
** 공동저자: 강원대학교 행정학과 부교수 (joohong@kangwon.ac.kr)

*** 교신저자: 강원대학교 행정학과 부교수 (yrkim0425@kangwon.ac.kr)

I. 서론

대한민국은 2024년 12월 23일 기준, 전체 주민등록 인구 5,122만 1,286명 중 65세 이상 인구가 1,024만 4,550명이 되어 고령인구 비율이 20%를 초과하게 됨으로써 초고령사회에 진입했다. 이는 2017년 고령사회에 진입한 이후 불과 7년 4개월 만의 일로 전 세계에서 유래를 찾아볼 수 없을 정도로 빠른 속도이다.¹⁾ 초고령사회 진입은 단순한 인구구조 변화에 그치는 것이 아니라 사회 전반적으로 복지수요를 급격히 증가시키고, 이에 따른 재정적 부담을 폭발적으로 증대시키는 결과를 초래하고 있다. 실제로 중앙정부의 사회복지 분야 전체 예산은 2018년 133조 8,000억원에서 2025년 229조 1,000억원으로 약 1.7배 증가하였고, 이 가운데 노령 분야 예산은 58조 8,000억원(2018년)에서 115조 8,000억원(2025년)으로 2배 가까이 급증하였다(한국보건사회연구원 2025). 특히 사회복지 예산에서 노령 분야의 비중은 2018~2022년 42~43%대를 유지하다가 2023년 45.9%, 2024년 47.5%를 거쳐 2025년에는 처음으로 사회복지 예산의 50.6%를 차지한 점은 고령화에 따른 복지 수요의 증가가 예산 구조 전반에 중대한 변화를 초래하고 있음을 보여준다.

[그림 1] 중앙정부 사회복지 예산 구성과 변화(2018~2025년)



자료: 한국보건사회연구원, 「2025년 노령 정책 예산 분석」, 2025, 재인용

1) 일본 12년, 네덜란드 17년, 이탈리아 20년, 프랑스 29년, 스페인 30년, 독일 37년, 덴마크 42년

노인 인구 증가는 공적연금, 기초연금, 노인 일자리, 의료보장 관련 지출 확대로 이어짐으로써 노령 분야 예산 증가를 견인하고 있다. 특히 노령 분야의 지출은 상당 부분이 법률에 의해 지급이 의무화된 공적 지출로 구성되어 있기 때문에 지출 조정이 사실상 어렵다. 나아가 주요 사업들은 중앙정부와 지방정부가 예산을 일정 비율로 분담하는 지방비 매칭 방식으로 운영되기 때문에, 노령 관련 지출 확대는 지방정부 재정에도 직접적인 부담으로 작용하고 있다. 이러한 상황에서 지방정부는 생활 밀착형 복지서비스를 직접 제공하는 주체로서 노인복지 수요 증가의 최전선에 놓여 있으나, 지자체 간 재정 여건, 정치구조, 행정 역량 등의 차이로 인해 지방정부 간 예산 편성에 현저한 편차가 발생하고 있다. 이러한 점에서 노인복지예산의 규모는 어떠하며, 이에 영향을 미치는 요인을 분석하는 연구의 필요성이 그 어느 때보다 높아지고 있다.

그동안 노인복지예산에 대한 연구는 주로 광역자치단체를 대상으로 하거나 특정 변수에 한정해 분석하는 한계를 가진다. 특히 기초자치단체 수준에서 노인복지예산의 결정요인으로 재정적, 정치적 요인으로 나누어 이를 종합적으로 고려한 실증 분석은 드물었다. 이에 본 연구는 분석 대상을 전국 226개 기초지방자치단체로 설정함으로써 기존 광역자치단체 중심 연구나 특정 지역 사례에 국한된 분석의 한계를 극복하고자 한다. 또한 노인복지예산의 결정요인을 재정 요인과 정치 요인으로 구분하고, 이를 포괄적으로 분석하여 기존 연구들이 일부 사회경제적 변수나 정치적 변수에만 집중했던 경향을 보완할 것이다. 구체적인 연구 문제는 다음과 같다.

연구 문제 1: 주민 1인당 자체 수입액, 재정자립도 등의 재정 요인은 지방정부의 노인복지 예산 규모에 영향을 미치는가?

연구 문제 2: 단체장 정치 성향과 당선 횟수 등의 정치 요인은 지방정부의 노인 복지예산 규모에 영향을 미치는가?

이상의 연구 문제를 통해 본 연구는 기초지방자치단체의 노인복지예산 규모에 영향을 미치는 재정 및 정치 요인을 실증적으로 규명함으로써 노인복지예산의 지역 간 편차에 대한 심층적 이해를 도모하고, 지방재정 운영의 효율성 제고를 위한 시사점을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 노인복지예산의 의의

가. 노인복지예산의 개념

노인복지예산의 개념을 정의하기 위해서는 먼저 노인복지의 법적 근거 및 목적을 살펴볼 필요가 있다. 1960년대 본격적인 경제개발계획 시행과 함께 급격한 산업화, 도시화가 진행되면서 우리 사회는 전례 없는 변화를 경험하게 되었다. 의학 기술의 발달과 생활 수준 향상으로 평균수명이 연장되어 노인인구가 크게 증가하였고, 핵가족화 진전으로 인해 가족구조가 변화하였고, 최근 사회조사 결과에 따르면 노인 부양을 가족의 책임이라고 생각하는 비율도 눈에 띄게 감소하였다. 노년기에는 빈곤, 질병, 역할상실, 소외감 등 4고(苦)의 문제에 적절히 대응해야하는 바, 이러한 문제를 해결하고 노후생활을 활력 있고 행복하게 영위할 수 있도록 국가·사회적차원에서 체계적인 복지 지원이 요구됨에 따라 1981년에 「노인복지법」이 제정되었다.

현재 「노인복지법」 제1조에서는 “노인의 질환을 사전예방 또는 조기발견하고 질환 상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지하며, 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여하는 것”을 법적 근거 및 목적으로 명시하고 있다. 아울러 「노인복지법」 제2조에서는 노인복지의 기본 이념을 노인의 존경받을 권리와 건전하고 안정된 생활 보장, 능력에 따른 사회적 활동 참여 기회 보장으로 규정하고 있다. 이는 노인복지가 단순한 생계 지원을 넘어 사회참여와 자아실현을 포함하는 종합적 지원의 성격을 갖는다는 것을 의미한다. 즉 노인이 존엄성을 유지하고 안정된 생활을 영위하기 위해서는 공적인 차원의 다층적 서비스가 제공되어야 한다는 것이다. 이러한 법적 근거를 바탕으로 노인복지예산은 노인의 보건복지증진과 안정된 노후생활 보장을 위해 국가와 지방자치단체가 편성·집행하는 공적 재정지출로 정의할 수 있다.

나. 노인복지예산의 특징

노인복지예산의 제도적·구조적 특징은 다음과 같다. 첫 번째, 노인복지예산은 법률에

의해 지출이 강제되는 의무지출 성격을 지니며, 국고보조 중심의 지방비 매칭 구조로 인해 지방정부의 재정 자율성을 제약한다. 기초연금과 노인장기요양보험 등 주요 노인 복지사업들은 관련 법률에 따라 국가와 지방자치단체가 재원을 분담하도록 규정되어 있어 지방정부가 임의로 지출을 조정하기 어렵다. 「기초연금법」에서는 중앙정부가 지방자치단체에 기초연금 재원의 40%에서 최대 90%까지 차등 지원하도록 규정하고 있으며, 부족분은 지방비로 충당해야 한다. 이러한 매칭 구조에서 지방정부는 중앙정부가 정한 복지사업에 대응하기 위해 자체사업 예산을 삭감할 수밖에 없는 상황에 직면한다. 금종예·임현정(2020)의 연구에 따르면, 기초연금 지방비 부담 확대 시 지방자치단체의 자체사업 예산이 지방비 증가액의 약 65%에 달하는 규모로 감소하는 것으로 나타났다. 이는 재정분권의 관점에서 볼 때 지방정부가 정책 결정에 참여하지 못한 채 일방적으로 재정 부담만을 떠안게 되는 구조적 문제를 보여준다(이재원 2007; 김보은·이학준 2024).

두 번째, 노인복지예산은 전년도 수준을 기초로 소폭씩 증감하는 점증주의적 편성 경향을 보인다. 한국보건사회연구원(2018)은 기초연금과 장기요양보험 등 법정 의무지출 항목이 전체 노인복지예산 중 큰 비중을 차지함으로써 예산의 자율적 조정 여지가 낮다고 지적하였다. 장은하·홍석호·김현진(2021)은 전국 17개 광역자치단체의 노인복지예산 결정요인을 분석하였는데, 그 결과 노인복지예산이 특정 조건의 조합에 따라 일관된 증가 경향을 보이며 급격한 변화보다 점진적 조정이 이루어진다고 밝혔다. 심은주·김애진(2023)은 경상남도 18개 기초자치단체를 대상으로 한 실증분석에서 전년도 1인당 노인복지예산이 현재 예산 규모에 유의미한 영향을 미친다는 점을 확인하였다. 이처럼 노인복지예산은 전년도 예산을 기준으로 점진적으로 편성되는 경향을 보이며, 이로 인해 재정의 신축성이 낮고 경직적인 속성을 가지게 된다.

세 번째, 노인복지예산은 지역 간 편차로 인한 형평성 문제를 내포한다. 기초자치단체 간에는 재정 여건과 고령화 수준, 자체 복지정책 역량의 차이로 인해 노인복지 지출의 규모와 구조에서 편차를 보인다. 민효상·이성욱(2023)이 경기도 31개 기초자치단체를 대상으로 노인복지예산을 비교 분석한 결과, 재정 여력이 낮은 시·군일수록 노인인구 비율은 높았으나 자체 확보 예산의 대부분을 현금급여 지원에 집중하는 경향을 보였다. 반면 재정 여력이 양호한 시·군은 다양한 시설투자 및 예방적 복지서비스 확대 방향으로 예산을 배분하고 있어, 재정능력에 따른 정책 옵션의 제약이 지역 간 복지 수준 격

차를 확대시킬 수 있음을 보여준다. 심은주·김애진(2023)은 동일한 광역단위 내에서도 읍면지역과 동지역 간 노인 삶의 수준이 상이하다는 점을 들어 지자체 내부의 복지형평성 문제도 함께 고려할 필요가 있다고 강조하였다. 이처럼 노인복지예산은 인구구조, 재정자립도, 기존 예산 수준 등 다양한 구조적 변수에 영향을 받기 때문에 예산의 절대 규모뿐만 아니라 지역 간 형평성을 확보하는 것이 중요한 과제이다.

2. 노인복지예산 결정요인에 관한 논의

가. 재정 요인

노인복지예산은 지방정부의 복지 수요 대응 능력, 행정 역량, 그리고 정책 우선순위에 따라 다양한 수준으로 편성된다. 이 과정에서 재정 요인은 가장 직접적인 제약 조건이자 기초 여건으로 작용한다. 지방정부의 재정적 역량은 단순한 예산 규모뿐만 아니라 정책 집행의 자율성과 연속성, 선택 가능성을 좌우하는 핵심 요인이다. 따라서 재정자립도, 재정자주도, 주민 1인당 자체수입 수준, 자체사업 예산 비중 등이 노인복지예산에 영향을 미치는 주요 요인으로 간주되어 왔다.

지방정부의 총재정 중 자체수입이 차지하는 비율을 나타내는 재정자립도는 지방의 재정 건전성과 자율성을 동시에 나타내는 지표이다. 많은 연구에서 재정자립도가 복지예산과 유의한 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 김성수(2008)는 재정자립도가 높을수록 지방정부가 자체적으로 복지정책을 확대할 수 있는 가능성이 크다고 밝혔으며, 이수창(2015) 역시 재정자립도가 복지지출 확대에 정(+)의 영향을 미친다고 분석하였다. 강윤호(2002)는 지방세 징수총액과 1인당 GRDP와 같은 재정력 지표들이 사회복지정책 결정에 중요한 영향을 미친다고 보고하였다.

재정자주도는 재정자립도보다 한 단계 더 나아가 지방정부가 실제로 자율적으로 편성하고 운영할 수 있는 일반재원의 비율을 나타내며, 정책적 재량성과 직결된다. 장은하·홍석호·김현진(2021)는 재정자주도가 높을수록 노인복지예산의 확대 가능성이 크다고 분석하였으며, 김학만(2010)은 지방정부의 자주재원 비중이 높을수록 노인복지수요에 대한 대응성과 유연성이 높아지는 경향을 실증적으로 밝혔다. 이와 같은 결과는 재정 규모 자체보다는 예산 사용의 자율성이 정책 실현 가능성에 더 중요한 영향을 미친다는 점을 시사한다.

주민 1인당 자체 수입 수준 역시 자치단체의 재정 동원 능력과 주민의 세부담 여력을 반영하는 지표로서 복지재정의 기반과 밀접한 관련을 갖는다. 김성수(2008)는 1인당 지방세 부담이 높은 지역일수록 복지지출이 확대되는 경향이 있다고 분석하였으며, 서동명(2009), 윤인주·양준석(2016) 등도 복지재정 규모에 대한 1인당 재정력 지표의 설명력을 강조하였다. 조현호·함우식·주상현(2013)은 전라북도 시·군을 대상으로 한 연구에서 1인당 지방세 수입이 사회복지비 지출에 유의미한 영향을 미친다고 밝혔다.

한편 재정 운용에 있어 중앙정부와의 매칭이 아닌 지방정부가 독자적으로 기획하고 추진하는 자체사업 예산의 비중은 해당 자치단체의 정책적 의지와 복지정책 추진 역량을 반영하는 지표로 해석된다. 박고운·박병현(2007)은 자체복지사업의 비중이 높을수록 정책의 지역 밀착성과 다양성이 향상된다고 하였으며, 장백산(2021)은 자체사업 예산 비중이 지방재정의 분권성과 자율성을 보여주는 대표적인 지표라고 지적하였다. 이러한 자체사업 중심의 예산 구조는 지방정부가 노인복지 수요에 능동적으로 대응할 수 있는 행정적 기반이자 정치적 선택의 결과로 이해될 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 재정자립도, 재정자주도, 자체수입 수준, 자체사업 편성 규모 등은 지방정부가 고령화에 따른 복지 수요 증가에 능동적으로 대응할 수 있는지를 판단하는 핵심 변수이다. 기존 연구들 역시 이러한 요인들이 복지재정 편성에 유의미한 영향을 미친다고 일관되게 보고해왔다. 이에 따라 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

- 가설 1: 지방정부의 재정자립도와 노인복지예산 사이에는 정(+)의 관련성이 있을 것이다.
- 가설 2: 지방정부의 재정자주도와 노인복지예산 사이에는 정(+)의 관련성이 있을 것이다.
- 가설 3: 지방정부의 주민 1인당 자체수입액과 노인복지예산 사이에는 정(+)의 관련성이 있을 것이다.
- 가설 4: 지방정부의 자체사업 예산 비중과 노인복지예산 사이에는 정(+)의 관련성이 있을 것이다.

나. 정치 요인

정치 요인은 노인복지예산에 영향을 미치는 또 하나의 핵심 요인으로 지목되어 왔다. 기존의 사회복지정책 결정 연구들은 정치체계의 구성, 정책결정자의 이념적 성향, 선거 주기, 정치적 경쟁도 등이 복지지출의 방향성과 규모에 유의미한 영향을 미친다고 밝혀왔다. Wildavsky(1961)는 예산 그 자체가 정치 과정이라고 정의하면서 정책결정자의 정치적 환경과 전략이 예산 배분에 직접적으로 작용한다고 주장하였다. Hicks,

and Misra(1993)는 집권 정당의 성격, 정당 간 경쟁, 유권자의 정치참여와 같은 정치적 요소들이 사회복지지출의 증감을 결정하는 주요 요인임을 실증적으로 입증하였다.

국내 연구에서도 정치 요인이 사회복지 예산에 영향을 미친다는 결과가 다수 확인된다. 황종규(1997)는 사회복지정책 결정요인을 국가요인, 정치요인, 사회경제적 요인으로 나누어 분석한 결과, 정치 요인이 사회경제적 요인보다 더 큰 영향을 미친다고 분석하였다. 박범중(2006) 역시 정치적 요인이 사회복지지출 결정에 있어 경제적 요인보다 유의미하게 작용한다고 밝혔으며, 전준구(2001)는 정당 경쟁성과 정권의 정통성이 복지정책 결정에 중요한 변수임을 강조하였다. 지방정부 차원에서도 정치 요인의 영향력이 유효하게 작동한다는 분석이 존재한다. 유시영(2010)은 노인복지예산에 영향을 미치는 정치적 요인으로 선거투표율, 노인 세대의 정치참여, 정당 간 경쟁도를 제시하면서 이들 요인이 노인복지 예산의 규모에 유의한 영향을 미친다고 분석하였다. 심은주·김애진(2023)은 단체장의 정치적 성향이 보수적일수록 노인복지예산에 부정적인 영향을 미치고, 진보적 성향일수록 노인복지에 더 많은 재정이 투입되는 경향이 있다고 지적하였다. 박고운·박병현(2007) 또한 단체장의 정당 소속이 복지지출 수준과 밀접하게 연결되어 있음을 확인하였다. 한편 지방정부 단체장의 정치적 경험과 행정 연속성 역시 중요한 변수로 작용할 수 있다는 주장도 있다. 최인규(2009)는 단체장의 재선 여부가 복지예산 편성에 영향을 미친다고 분석하였으며, 고혜진·류연규·안상훈(2014)은 단체장의 재임 기간이 길수록 사회복지예산의 안정적 확대 가능성이 높다고 밝혔다. 이는 단체장이 축적된 행정 경험과 정책적 연속성을 바탕으로 지역 주민의 복지 수요에 보다 효과적으로 대응할 수 있으며, 예산 편성 권한을 실질적으로 행사하는 단체장의 정치적 위치가 예산결정에 미치는 구조적 영향력을 반영하는 것으로 해석된다. 이처럼 정치 요인은 지방정부의 복지정책 방향, 우선순위, 집행 의지를 결정하는 중요한 요인으로 기능한다. 특히 복지예산 중 정치적으로 민감한 노인복지 분야에서는 그 영향력이 더욱 두드러질 수 있다. 따라서 정치 요인은 노인복지예산의 규모에 유의미한 영향을 미칠 것이라는 가설을 설정할 수 있다.

가설 5: 단체장의 정치성향(진보)과 노인복지예산 사이에는 정(+)¹의 관련성이 있을 것이다.

가설 6: 단체장의 당선 횟수와 노인복지예산 사이에는 정(+)¹의 관련성이 있을 것이다.

3. 선행 연구의 한계

노인복지예산의 결정요인에 관한 기존 연구들을 종합적으로 검토한 결과, 다음과 같은 한계점들이 발견된다.

첫째, 기존 연구들은 분석의 공간적·시간적 범위 측면에서 일정한 한계를 지닌다. 우선, 대부분의 연구가 특정 지역 또는 광역단위에 국한되어 있어 전국 기초자치단체 전반을 포괄하지 못하고 있다. 예를 들어, 김성수(2008)와 조현호·함우식·주상현(2013)은 전라북도 14개 시·군을 대상으로 했으며, 문수진·이종열(2015)은 광역시 내 74개 기초자치단체만을 분석하였다. 이수창(2015), 김갑주(2015), 장은하·홍석호·김현진(2021) 등도 17개 광역자치단체에 집중하여 지금까지 기초자치단체의 노인복지예산을 종합적으로 분석한 연구는 부족한 실정이다. 분석 기간 역시 단편적인 경우가 많다. 일부 연구는 단년도 또는 특정 연도의 횡단자료에 의존하고 있어, 노인복지예산의 변화 양상을 동태적으로 파악하기에 제약이 있다. 예를 들어, 장은하·홍석호·김현진(2021)는 2019년 단일 연도 자료만을 사용하였다. 박성준(2023)은 2015년부터 2019년까지의 5개년 패널자료를 활용하였으나, 분석 단위가 광역자치단체에 국한되어 기초자치단체 차원의 재정·정치적 특성을 충분히 반영하기에는 한계가 있다. 이를 보완하기 위해 본 연구는 전국 226개 기초지방자치단체를 대상으로, 최근 4개년(2020~2023년)의 패널자료를 활용하여 노인복지예산 규모에 영향을 미치는 요인들을 실증적으로 분석하였다.

둘째, 종속변수 설정의 단일성이다. 대부분의 기존 연구들은 노인복지예산의 절대 규모(예: 총 예산액) 또는 상대적 비중(예: 전체 예산 대비 비율) 중 하나의 지표만을 사용하여 분석을 수행하였다. 이러한 접근은 노인복지예산의 다면적 성격을 온전히 반영하지 못하며, 복지정책의 실질적 수준과 정책적 우선순위 간의 구분을 모호하게 만드는 한계가 있다. 노인복지예산의 절대 규모는 자원의 실제 투입 수준을 나타내는 반면, 상대적 비중은 전체 예산 내에서 해당 정책이 어느 정도의 중요도로 인식되고 있는지를 보여주는 지표이기 때문이다. 이를 보완하기 위해 본 연구는 종속변수를 ‘노인 1인당 노인복지예산(절대적 수준)’과 ‘총세출예산 대비 노인복지예산 비중(상대적 우선순위)’으로 이원화하여 설정함으로써, 정책의 규모와 중요성을 동시에 고려할 수 있는 분석틀을 마련하였다. 이로써 본 연구는 노인복지예산에 영향을 미치는 요인을 보다 입체적으로 조망할 수 있도록 하였다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석 대상 및 분석 기간

본 연구의 분석 대상은 전국 226개 기초지방자치단체이다. 기초지방자치단체는 광역지방자치단체와 달리 주민과 가장 밀접한 생활밀착형 행정서비스를 직접 제공하는 기관으로서, 노인복지정책의 기획·집행·평가에 있어 핵심적인 역할을 담당하고 있다.

기초지방자치단체가 담당하는 주요 노인복지사업으로는 노인돌봄서비스, 노인단체 지원, 노인 일자리 및 사회활동 지원사업, 기초연금, 노인복지시설 운영 등이 있으며, 이러한 사업들은 지역의 재정 여건, 정치적 환경, 인구 구조, 복지 수요 등에 따라 예산 편성 규모에 차이를 보이고 있다. 따라서 기초지방자치단체는 노인복지예산의 결정요인을 실증적으로 분석하기에 가장 적합한 연구 대상이라 할 수 있다.

분석 기간을 2020년부터 2023년까지로 설정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 제7회 전국동시지방선거(2018년) 이후 정책기조가 안정화된 시점부터 제8회 지방선거(2022년) 전후까지를 포괄함으로써 선거주기에 따른 정치요인의 영향을 종합적으로 분석할 수 있다. 둘째, 2020~2021년의 부동산 경기 호황으로 지방세 수입이 일시적으로 증가하여 자체수입·재정자립도 등 재정지표의 구조적 변화를 관찰할 수 있다. 셋째, 연구에서 활용하는 주요 변수들, 특히 통제 변수와 관련된 통계자료의 최신 공표 시점이 2023년까지로 제한되어 있었다. 다만 이 기간이 코로나19 팬데믹 시기(2020~2022년)를 포함하고 있어 분석 결과 해석에 주의가 필요하다. 팬데믹 기간 중 지방자치단체들은 재정지출의 건전성 기조를 강화하고 세출구조를 재조정하였다. 이러한 특수한 재정환경이 노인복지예산 편성에 미쳤을 영향을 완전히 통제하기는 어려우나, 4년간의 패널 데이터를 통해 단년도 특이상황의 영향을 상당 부분 완화할 수 있을 것으로 판단하였다.

2. 변수 설정

가. 종속변수

본 연구에서는 기초지방자치단체의 노인복지예산 규모를 측정하기 위해 두 가지 종속 변수를 설정하였다.

첫째, 노인 1인당 노인복지예산(천원)은 각 지자체의 노인복지예산을 65세 이상 인구수로 나눈 값으로, 노인 개인이 실제로 받을 수 있는 복지 혜택의 절대적 규모를 나타낸다. 이 변수는 다수의 연구(장은하·홍석호·김은진 2021; 김진·이서영 2014; 최근호·문승민 2015; 최인규 2009; 이수창 2014; 심은주·김애진 2021)에서 활용되었으며, 지역 간 노인복지 서비스 수준의 차이를 직접적으로 비교할 수 있다는 장점이 있다. 특히 인구 규모가 다른 지자체 간의 복지 투입 수준을 객관적으로 비교할 수 있어 정책적 시사점 도출에 유용하다. 둘째, 총세출 대비 노인복지예산 비중(%)은 당초 일반회계 세출예산 총액에서 노인복지예산이 차지하는 비율로, 전체 예산 구조에서 노인복지의 상대적 우선순위를 보여준다. 이 변수는 김근호(2013), 조호정(2015), 허만형·김은경(2018) 등이 사회복지예산의 결정요인을 분석하는 연구에서 광범위하게 사용되었으며, 지자체가 전체 정책 영역 중에서 복지에 부여하는 상대적 중요도를 파악할 수 있게 한다. 이러한 두 가지의 종속변수를 함께 활용한다면 노인복지예산의 절대적 규모와 상대적 우선순위를 종합적으로 분석할 수 있으며, 이는 기존 연구에서 단일 종속변수만을 사용했던 한계를 보완할 수 있다. 김갑주(2015), 유시영(2010)의 연구에서도 복수의 종속변수를 활용하여 노인복지예산의 다면적 특성을 분석하였다.

나. 독립변수

독립변수는 선행연구를 바탕으로 재정 요인 및 정치 요인의 2개 범주로 구분하여 설정하였다. 재정 요인은 지방자치단체의 재정 역량과 자율성을 나타내는 변수들로, 주민 1인당 자체수입액, 재정자립도, 재정자주도, 자체사업 예산 비중을 포함하였다. 백은광·최미호(2015), 박성준(2023), 허만형·김은경(2018) 등의 연구에서 재정자립도, 재정자주도가 복지예산 결정에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 주민 1인당 자체수입액은 서동명(2009), 윤인주·양준석(2016) 연구에서 복지예산에 정적 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 자체사업 예산 비중은 장백산(2021) 연구에서 재정분권 수준을 나타내는 중요한 지표로 활용되었다. 정치 요인은 지방정치의 특성이 노인복지예산에 미치는 영향을 분석하기 위해 단체장 정치성향, 단체장 당선 횟수를 설정하였다. 임진영·서정욱·민효상(2018)의 연구에서 단체장의 정치성향이 복지예산에 유의한 영향을 미치는 것으로, 심은주·김애진(2023)의 연구에서 단체장의 정치적 성향이 보수적이면

노인복지예산에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 단체장의 당선 횟수는 최인규(2009)와 고혜진·류연규·안상훈(2014)의 연구에서 단체장의 재선 여부와 재임 기간이 복지예산에 유의한 영향을 미친다고 확인되어 정치적 안정성과 정책 추진력을 나타내는 지표 활용하기 위하여 설정하였다.

다. 통제변수

본 연구에서는 노인복지예산에 영향을 미칠 수 있는 추가적인 요인들을 통제하기 위해 다음과 같은 통제변수를 설정하였다.

먼저, 인구구조적 특성을 반영하는 변수로 도시인구비율, 노인인구비율, 합계출산율을 설정하였다. 도시인구비율은 허만형·김은경(2018)과 김근호(2013)의 연구에서 복지예산과 유의한 관계를 나타냈으며, 도시화 수준이 높을수록 복지서비스의 수요와 공급 여건이 달라질 수 있다. 합계출산율은 조호정(2015)의 연구에서 세대 간 자원 배분의 관점에서 중요한 변수로 제시되었으며, 출산율이 낮을수록 노인복지에 대한 상대적 관심과 재정적 부담이 증가할 가능성이 있다. 노인인구비율은 고령화 수준을 직접적으로 나타내는 대표 변수로, 기존의 많은 연구에서 독립변수로 설정되어 노인복지예산에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타난 바 있다(김영신 2003; 김성수 2008; 이수창 2015; 김갑주 2015). 다만 본 연구에서는 노인복지 수요 자체가 노인인구비율에 따라 구조적으로 달라질 수 있음을 고려하여 이를 통제변수로 설정하였다. 이를 통해 재정 및 정치 요인들이 노인복지예산에 미치는 순수한 영향을 분석하고자 하였다. 아울러 행정역량을 나타내는 변수로 주민 천명당 공무원 수를 포함하였다. 이는 김성수(2008)와 박성준(2023)의 연구에서 사용된 바 있으며, 공무원 수가 많을수록 지방정부의 복지정책 추진 및 행정집행 역량이 높아질 수 있음을 시사한다.

이러한 통제변수들을 모델에 포함함으로써, 지방자치단체의 기본적인 행정환경과 인구구조적 특성에 따른 영향을 통제하고, 독립변수들이 노인복지예산에 미치는 순효과를 보다 정확하게 분석할 수 있을 것으로 기대하였다.

[표 1] 변수명 및 측정 방법

구분	변수명	측정 방법	자료 출처
종속 변수	노인 1인당 노인복지예산(천원)	$(\text{노인복지예산} / 65\text{세 이상 인구}) \times 100$	
	총세출예산 대비 노인복지예산(%)	$(\text{노인복지예산} / \text{당초 일반회계 세출예산 총액}) \times 100$	
재정 요인	주민 1인당 자체수입액(천원)	$(\text{지방세+세외수입}) / \text{주민등록 인구수} \times 100$	지방자치단체 홈페이지
	재정자립도(%)	$(\text{지방세+세외수입}) / \text{일반회계 총세입} \times 100$	
	재정자주도(%)	$(\text{지방세+세외수입+지방교부세+조정교부금}) / \text{일반회계 총세입} \times 100$	
	자체사업 예산 비중(%)	$(\text{정책사업 중 보조사업 제외한 자체사업 예산}) / \text{일반회계 총세출} \times 100$	
정치 요인	단체장 정치 성향	단체장의 소속 정당이 진보 계열이면 1, 보수 계열이면 2, 무소속이면 0	중앙선관위 홈페이지
	단체장 당선 횟수	단체장이 동일 지자체에서 얼마나 당선되었는지를 나타낸 변수 (초선=1, 재선=2, 3선=3, 4선=4)	
통제 변수	도시인구비율(%)	$(\text{행정구역상 읍, 동에 사는 인구} / \text{전체 인구수}) \times 100$	KOSIS 국가통계 포털
	노인인구비율(%)	$(65\text{세 이상 인구} / \text{전체 인구수}) \times 100$	
	합계출산율(명)	연령별(15~49세) 출산율의 합÷1,000	
	주민 천명당 공무원 수(명)	기초자치단체 공무원 총정원 / 인구수×1000	

3. 분석모형 및 방법

가. 분석모형

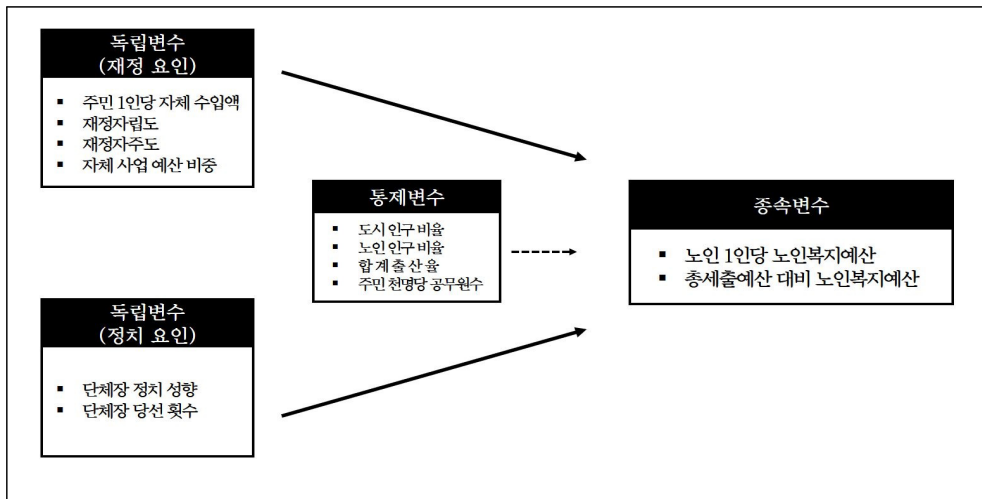
본 연구는 노인복지예산에 영향을 주는 요인에 대한 연구모형을 [그림 2]와 같이 구성하였다. 종속변수는 노인 1인당 노인복지예산과 총세출예산 대비 노인복지예산 비중으로 설정하였으며, 독립변수는 재정 요인과 정치 요인으로 구분하였다.

재정 요인의 경우 주민 1인당 자체수입액, 재정자립도, 재정자주도, 자체사업 예산 비중을 포함하여 지방자치단체의 재정 역량과 자율성이 노인복지예산에 미치는 영향

을 살펴보고자 하였다. 정치 요인은 단체장의 정치성향과 당선 횟수를 변수로 하여 지방정치의 특성이 노인복지예산 배분에 어떠한 영향을 미치는지 분석하고자 하였다.

한편 지역의 인구 구조적 특성과 행정 여건이 노인복지예산에 미칠 수 있는 영향을 통제하기 위해 도시인구 비율, 노인인구 비율, 합계출산율, 주민 천명당 공무원 수를 통제변수로 설정하였다.

[그림 2] 연구모형



나. 분석방법

분석방법으로는 패널 고정효과 모형(Fixed Effects Model)을 사용하였으며, 모형식은 다음과 같다.

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta' X_{it} + \mu_i + \varepsilon_{it}$$

여기서 Y_{it} 는 i 지역 t 시점의 노인복지예산(노인 1인당 노인복지예산 또는 총세출 대비 노인복지예산 비중), X_{it} 는 재정요인(주민 1인당 자체수입액, 재정자립도, 재정자주도, 자체사업 예산 비중), 정치요인(단체장 정치성향, 당선 횟수), 통제변수(도시인구비율, 노인인구비율, 합계출산율, 주민 천명당 공무원 수)를 포함하는 벡터, β_0 는 상수항, β' 는 회귀계수 벡터, μ_i 는 지자체별 고정효과, ε_{it} 는 오차항이다.

분석 대상이 시간에 따라 반복 관측된 자료이므로, 단면 및 시계열적 특성을 동시에

반영할 수 있는 패널 분석이 적절하며, 특히 지방자치단체 간의 이질적 특성을 통제하기 위해 고정효과 모형을 채택하였다. 고정효과 모형의 적합성 검토를 위해 Hausman 검정을 실시하였으며, 검정 결과 통계량이 음수로 나타나 유효한 판별이 어려웠다. 이에 따라 일반적인 기준에 따라 보수적으로 고정효과 모형을 유지하였다. 분석은 Stata 17.0을 활용하여 수행하였으며, 통계분석에 앞서 변수 간 다중공선성 여부를 점검한 결과 모든 변수의 분산팽창계수(VIF)가 10 이하로 나타나 다중공선성 문제는 없는 것으로 확인되었다.

IV. 분석 결과

1. 기초통계

[표 2]는 본 연구에서 사용된 주요 변수들의 기술통계 결과를 보여준다. 분석대상인 904개 관측치(226개 기초지방자치단체×4년)를 바탕으로 각 변수의 분포 특성을 살펴보면 다음과 같다.

재정 요인을 살펴보면, 주민 1인당 자체수입액은 평균 904,028원이며 최솟값 202,000원에서 최댓값 3,038,000원까지 큰 편차를 보였다. 재정자립도는 평균 19.578%로 전체적으로 재정자립 수준이 낮으며, 재정자주도는 평균 53.301%로 나타났다. 자체사업 예산 비중은 평균 25.964%로, 지자체별로 정책 자율성에 차이가 있음을 보여준다. 정치 요인의 경우, 단체장 당선 횟수는 평균 1.518회로 대부분 초선 또는 재선 단체장임을 알 수 있다. 단체장 정치성향의 경우 범주형 변수로 별도의 빈도분석을 실시한 결과, 2020년부터 2023년까지 전국 226개 기초지방자치단체장의 정치성향(소속 정당)은 무소속 6.97%, 진보계열 48.45%, 보수 계열 44.58%로 나타났다. 통제변수를 보면, 도시인구비율은 평균 74.666%, 노인인구비율은 평균 23.702%으로 전국적으로 초고령 사회에 진입했음을 확인할 수 있다. 합계출산율은 평균 0.889명으로 저출산 현상이 심각함을 보여준다. 주민 천명당 공무원 수는 평균 9.426명이며, 최솟값 1.546명에서 최댓값 45.224명까지 지자체 규모에 따른 큰 차이를 보였다.

종속변수의 경우, 노인 1인당 노인복지예산은 평균 3,252,527원으로 나타났으며, 최솟값 1,188,051원에서 최댓값 5,570,088원까지 지자체 간 상당한 편차를 보였다. 총세출예산 대비 노인복지예산 비중은 평균 15.141%이며, 최솟값 5.092%에서 최댓값 32.525%으로 기초지자체마다 노인복지에 대한 우선순위가 상당히 다를 수 있다.

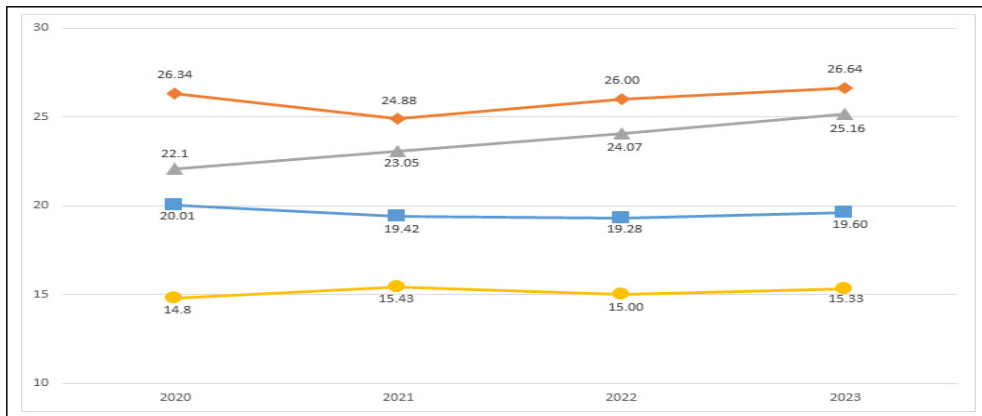
[표 2] 기술통계(obs. = 904, N = 226)

구분	변수	평균	빈도(%)	표준오차	최솟값	최댓값
재정 요인	주민 1인당 자체수입액(천원)	904.028	-	404.515	202	3,038
	재정자립도(%)	19.578	-	11.526	5.78	66.26
	재정자주도(%)	53.301	-	10.920	24.99	74.78
	자체사업 예산 비중(%)	25.964	-	8.261	7.44	64.38
정치 요인	단체장 정치성향(무소속)	-	6.97	-	0	1
	단체장 정치성향(진보)	-	48.45	-	0	1
	단체장 정치성향(보수)	-	44.58	-	0	1
	단체장 당선 횟수	1.518	-	0.761	1	4
통제 변수	도시인구비율(%)	74.666	-	27.255	0	100
	노인인구비율(%)	23.702	-	8.818	8.2	45.4
	합계출산율(명)	0.889	-	0.237	0.32	2.455
	주민 천명당 공무원 수(명)	9.426	-	6.960	1.546	45.224
종속 변수	노인 1인당 노인복지예산(천원)	3,252.527	-	813.453	1,188.051	5,570.088
	총세출예산 대비 노인복지예산(%)	15.141	-	5.255	5.092	32.525

자료: KOSIS 및 시군구별 예산서에 따라 저자 작성

다음으로 [그림 3]은 2020년부터 2023년까지 주요 변수들의 연도별 평균값 변화를 시각화한 것이다. 자체사업 예산비중은 2020년 26.34%에서 2021년 24.88%로 다소 하락하였다가, 2022년 26%를 거쳐 2023년에는 26.64%로 반등하였다. 재정자립도는 2020년 20.01%에서 2021년 19.42%로 소폭 감소한 후, 2022년과 2023년에는 각각 19.28%, 19.60%로 비슷한 수준을 유지하였다. 고령화율은 2020년 22.1%에서 매년 증가하여 2023년에는 25.16%에 이르렀으며, 이를 통해 노인인구가 점차 확대되고 있음을 확인할 수 있다. 총세출예산 대비 노인복지예산 비중은 2020년 14.8%에서 2021년 15.43%로 상승한 뒤, 2022년에는 15%로 소폭 하락하였으나 2023년에는 다시 15.33%로 증가하였다.

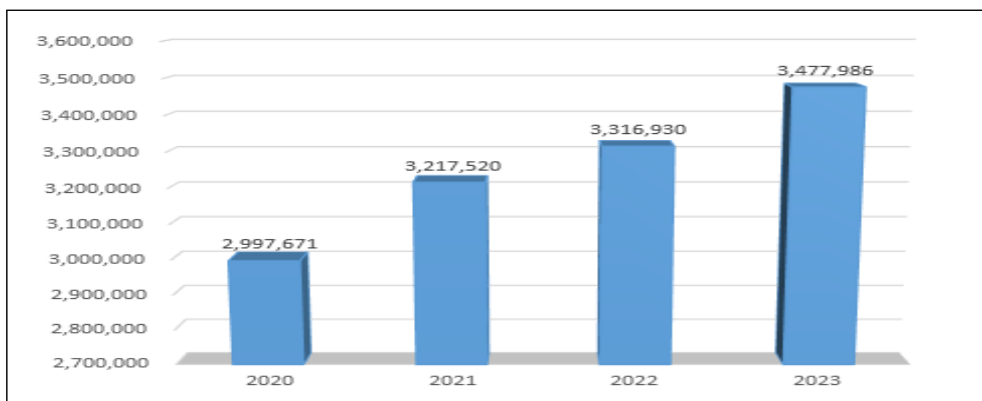
[그림 3] 주요 변수 평균값 추이



주: 자체사업 예산 비중(◆), 고령화율(▲), 재정자립도(■), 총세출예산 대비 노인복지예산 비중(●)
 자료: 시군구별 예산서에 따라 저자 작성

[그림 4]는 2020년부터 2023년까지 전국 기초지방자치단체의 노인 1인당 노인복지예산 평균값 변화를 보여준다. 노인 1인당 노인복지예산은 2020년 2,997,671원에서 시작하여 해마다 지속적으로 증가하는 추세를 보였다. 2021년에는 3,217,520원으로 전년 대비 약 22만원(7.3%) 증가하였고, 2022년에는 3,316,930원으로 전년 대비 약 10만원(3.1%) 증가하였으며, 2023년에는 3,477,986원으로 전년 대비 약 16만원(4.9%) 증가하였다. 이러한 결과는 초고령사회 진입과 함께 기초지방자치단체의 노인복지에 대한 재정 투입이 꾸준히 확대되고 있음을 보여준다.

[그림 4] 노인 1인당 노인복지예산 평균값 추이



자료: 시군구별 예산서에 따라 저자 작성

[표 3]은 노인 1인당 노인복지예산의 4개년(2020~2023년) 평균값을 기준으로 기초자치단체 중 상위 10개와 하위 10개를 각각 선정하여 이들의 주요 지표를 비교한 것이다. 상위 10개 자치단체는 강원 화천군, 전북 장수군, 경북 영양군, 경북 청송군, 전북 무주군, 강원 양구군, 전북 임실군, 전북 순창군, 경북 울릉군, 전남 함평군 등 주로 강원도, 전북, 경북의 농촌 군 지역들로 구성되어 있다. 이들 지역은 평균 노인 1인당 복지예산이 약 4,400천원에서 5,300천원에 이르는 높은 수준을 기록하고 있으며, 특히 경북 영양군과 청송군은 노인인구비율이 각각 39.6%, 43.6%로 40%에 육박하는 등 초고령 사회 특성이 뚜렷하게 나타난다. 재정자립도는 대부분 6~10% 수준으로 매우 낮고, 재정자주도는 대체로 55~66% 내외로 중앙정부 이전재원에 대한 의존성이 높지만, 일정 수준의 자율적 재정 운용은 가능한 구조이다. 이러한 결과는 열악한 재정 환경 속에서도 고령 인구에 대응하기 위해 노인복지 지출에 우선순위를 두는 정책 방향이 작동하고 있음을 보여준다. 반면, 하위 10개 자치단체는 서울 서초구, 송파구, 강남구, 동작구, 용산구, 강동구, 광진구, 영등포구 등 서울 자치구를 중심으로, 경기 용인시와 대전 유성구가 포함되어 있다. 이 지역의 평균 노인 1인당 예산은 1,300천원에서 2,000천원 초반에 머무르며 전국 평균보다도 낮은 수준이다. 이들은 재정자립도는 25~61%로 매우 높은 수준이며, 특히 서울 서초구와 강남구는 각각 약 57%, 56%의 자립도를 보여 재정력이 강한 지역임에도 불구하고, 노인인구비율은 평균 15% 내외로 낮아 고령화 압력이 상대적으로 약한 편이다.

[표 3] 노인 1인당 노인복지예산 상위·하위 10개 기초자치단체 주요 지표 비교

구분	노인 1인당 노인복지예산(천원)	총세출예산 대비 노인복지예산(%)	재정 자립도(%)	재정 자주도(%)	노인인구 비율(%)
강원 화천군	5,287.572	9.09	7.40	64.31	24.65
전북 장수군	5,208.138	10.44	7.19	58.09	35.10
경북 영양군	5,080.844	10.68	6.06	66.07	39.63
경북 청송군	4,876.410	12.80	7.11	66.01	43.60
전북 무주군	4,864.615	9.81	7.73	58.32	36.88
강원 양구군	4,749.142	6.92	9.18	63.47	24.58
전북 임실군	4,657.072	10.52	8.32	58.32	36.23
전북 순창군	4,617.743	10.11	8.04	57.28	38.20
경북 울릉군	4,608.507	5.37	10.17	56.71	29.73
전남 함평군	4,441.121	12.24	7.93	54.92	20.35

구분	노인 1인당 노인복지예산(천원)	총세출예산 대비 노인복지예산(%)	재정 자립도(%)	재정 자주도(%)	노인인구 비율(%)
서울 서초구	1,307.708	11.20	56.99	60.01	15.08
서울 송파구	1,408.438	14.63	38.70	45.61	15.28
서울 강남구	1,449.502	10.42	56.61	58.14	14.95
서울 동작구	1,805.775	17.41	27.75	50.71	17.53
서울 용산구	1,828.584	13.70	41.14	57.21	17.65
서울 강동구	1,833.255	17.39	25.99	47.33	16.55
경기 용인시	1,954.375	12.42	48.86	59.32	14.75
서울 광진구	1,957.570	16.31	25.87	49.70	15.58
서울 영등포구	1,966.374	17.32	36.82	50.67	16.70
대전 유성구	2,062.477	12.79	27.36	34.98	10.55

자료: KOSIS 및 시군구별 예산서에 따라 저자 작성

[표 4]는 총세출예산 대비 노인복지예산 비중의 4개년(2020~2023년) 평균값을 기준으로 기초자치단체 중 상위 10개와 하위 10개를 각각 선정하여 이들의 주요 지표를 비교한 것이다. 노인복지예산 비중 상위 10개 자치단체는 대부분 부산 지역의 구 단위 자치단체로 구성되어 있으며, 예를 들어 부산 남구(31.34%), 부산 진구(30.35%), 대구 서구(29.04%) 등이 포함된다. 이들 지역은 평균값은 27% 이상으로, 전체 평균 대비 매우 높은 수준의 노인복지예산 비중을 기록하였다. 이들은 대체로 자치단체 면적이 작고 인구 밀도가 높은 도시형 구도심 지역으로, 노인인구비율이 평균 21~29%로 상당히 높은 편이다. 특히 부산 동구는 27.55%, 부산 영도구는 29.65%로 고령화 수준이 심화되어 있으며, 이에 따라 노인복지예산에 집중적인 투입이 이루어지는 것으로 보인다. 반면 이들 지역의 재정자립도와 재정자주도는 평균적으로 높지 않거나 중간 수준에 머무르고 있어, 한정된 재정 여건 속에서도 정책적 우선순위를 노인복지에 두고 있는 특성이 나타난다. 반면 하위 10개 자치단체는 울릉군(5.37%), 강원 인제군(6.55%), 양구군(6.92%), 인천 옹진군(7.58%), 경기 과천시(7.85%) 등으로 구성되어 있으며, 평균값이 9% 이하로 매우 낮은 수준에 머무르고 있다. 이들 지역은 두 가지 유형으로 나뉘는데, 하나는 도서·산간지역 중심의 군 단위 자치단체이고, 다른 하나는 재정력이 높은 도시 자치단체(예: 과천시, 화성시)이다. 특히 과천시와 화성시는 재정자립도가 각각 38.26%, 61.10%로 매우 높은 반면, 노인복지예산 비중은 7~8%에 그쳐, 재정 여건이 좋음에도 불구하고 노인복지의 우선순위는 낮게 설정된 것으로 해석된다. 또 다른 그룹인 울릉

군, 응진군 등은 고령인구 비율이 29% 이상으로 매우 높음에도 불구하고, 재정자립도 수준이 낮아 노인복지에 충분한 예산을 배정하지 못하고 있는 실정이다.

[표 4] 총세출예산 대비 노인복지예산 상위·하위 10개 기초자치단체 주요 지표 비교

구분	총세출예산 대비 노인복지예산(%)	노인 1인당 노인복지예산(천원)	재정 자립도(%)	재정 자주도(%)	노인인구 비율(%)
부산 남구	31.34	2,684.345	19.92	30.97	21.65
부산 진구	30.35	2,671.207	20.41	29.76	20.90
대구 서구	29.04	3,249.034	13.29	34.23	24.63
부산 사하구	28.69	2,458.795	16.94	32.06	21.13
부산 동래구	28.09	2,200.529	21.26	33.31	19.78
부산 동구	28.03	3,415.260	16.28	38.12	27.55
부산 연제구	27.77	2,464.836	18.09	32.11	21.00
부산 수영구	27.67	2,436.632	19.11	34.11	22.83
부산 금정구	27.45	2,565.905	16.34	30.00	22.95
부산 영도구	27.35	2,870.081	9.83	31.44	29.65
경북 울릉군	5.37	4,608.507	10.17	56.71	29.73
강원 인제군	6.55	4,223.227	8.53	68.52	23.10
강원 양구군	6.92	4,749.142	9.16	63.47	24.58
인천 옹진군	7.58	4,306.945	8.77	53.99	29.08
경기 과천시	7.85	2,644.149	38.26	61.85	22.10
강원 철원군	8.01	3,836.439	8.57	60.45	30.28
전남 광양시	8.66	3,440.447	23.88	57.88	23.28
경남 거제시	8.68	2,723.056	18.57	56.77	30.78
경기 화성시	8.82	2,385.009	61.10	70.15	15.30
전북 진안군	9.08	4,134.844	6.818	63.070	24.325

자료: KOSIS 및 시군구별 예산서에 따라 저자 작성

[표 3]과 [표 4]의 비교 분석을 통해, 노인복지예산의 절대적 규모와 상대적 비중이 서로 다른 양상을 보이는 지역 특성을 확인할 수 있다. 먼저, 노인 1인당 노인복지예산 기준 상위 10개 자치단체는 강원도, 전북, 경북 등의 농촌 지역 군 단위 자치단체로 구성되어 있다. 이들 지역은 노인인구비율이 30~40%대로 매우 높고, 전체 인구는 작지만 노인 개개인에게 투입되는 복지 예산의 절대액이 크다는 특징을 가진다. 이러한 구

조는 지방정부가 제한된 자원 속에서도 고령층에 대한 복지지출을 집중적으로 편성하고 있음을 시사하며, 초고령화 사회에 진입한 농촌 지역에서의 복지 대응 전략을 반영한다. 반면 총세출예산 대비 노인복지예산 비중 기준 상위 10개 자치단체는 부산 지역의 구 단위 도시형 자치단체로 구성되어 있다. 이들 지역은 노인인구비율이 20~30% 수준으로 도시 평균보다 높은 편이며, 전체 인구와 예산 규모가 비교적 작고 행정구역이 좁은 특성이 있다. 이러한 자치구들은 전체 예산에서 노인복지에 상대적으로 높은 비중을 할당하고 있지만, 노인 1인당 예산 수준은 2,000천원~3,000천원대로 농촌 지역보다 낮은 편이다. 이러한 차이는 복지재정 편성의 논리와 우선순위가 지역 유형에 따라 다르게 작동하고 있음을 보여준다. 농촌 지역의 군 단위 자치단체는 인구가 적고 고령화 수준이 극단적으로 높아, 노인 1인당 지출의 절대 수준이 높지만, 전체 예산 중 노인복지 비중은 상대적으로 낮을 수 있다. 반면 도시형 구 단위 자치단체는 인구 밀도가 높고 다양한 정책 수요가 존재하는 가운데, 전체 예산의 일정 비율을 노인복지에 집중시키는 전략을 취하고 있으며, 이는 비중은 높지만 개별 노인에게 돌아가는 액수는 농촌보다 적은 현상으로 나타난다. 결론적으로, 노인복지예산의 절대 규모와 상대적 비중은 반드시 일치하지 않으며, 이는 자치단체의 인구구조, 예산 규모, 지역 특성 등에 따라 결정된다. 이러한 분석은 노인복지 재정의 형평성과 효율성을 평가할 때 단일 지표에만 의존하는 것의 한계를 보여주며, 정책 설계 시 절대적 복지 수준과 상대적 복지 우선순위를 함께 고려하는 다면적 접근의 필요성을 제기한다.

2. 상관분석

[표 5]는 주요 변수들 간의 상관관계 분석 결과를 제시한다. 종속변수인 노인 1인당 노인복지예산과 총세출예산 대비 노인복지예산 비중은 서로 강한 음의 상관관계($r=-0.458, p<0.001$)를 나타냈다. 재정요인과 종속변수 간의 관계를 살펴보면, 주민 1인당 자체수입액은 노인 1인당 노인복지예산과 양의 상관관계($r=0.482, p<0.001$)를, 예산 비중과는 강한 음의 상관관계($r=-0.762, p<0.001$)를 보였다. 재정자주는 1인당 예산과 양의 상관관계($r=0.471, p<0.001$), 예산 비중과는 강한 음의 상관관계($r=-0.827, p<0.001$)를 나타냈다. 정치요인의 경우, 단체장 정치성향과 단체장 당선 횟수는 두 종속변수 모두와 유의하지 않은 약한 상관관계를 보였다. 통제변수들과의 관

계를 보면, 도시인구비율은 1인당 예산과 강한 음의 상관관계($r=-0.741, p<0.001$), 예산 비중과는 양의 상관관계($r=0.578, p<0.001$)를 보였다. 주민 천명당 공무원 수는 1인당 예산과 강한 양의 상관관계($r=0.816, p<0.001$)를 나타냈다. 전반적으로 재정력이 강한 지자체일수록 1인당 노인복지예산은 많지만 전체 예산 대비 비중은 낮으며, 도시화가 진행된 지역일수록 1인당 예산은 적고 예산 비중은 높은 특성을 보였다.

[표 5] 상관분석 결과

구분 ¹⁾	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	1.0000											
2	0.1273	1.0000										
3	0.7759***	0.0240	1.0000									
4	0.7223***	0.1993**	0.8528***	1.0000								
5	0.0328	-0.1109	0.0253	-0.0681	1.0000							
6	-0.0181	-0.0714	0.1236	0.0386	0.0563	1.0000						
7	-0.5009***	0.5809***	-0.5691***	-0.4061***	-0.0772	-0.0958	1.0000					
8	0.3053***	-0.5476***	0.3075***	0.1206	0.1255	0.0884	-0.5989***	1.0000				
9	0.4169***	-0.3249***	0.4750***	0.3996***	-0.1144	0.1010	-0.5511***	0.3484***	1.0000			
10	0.5527***	-0.5997***	0.4913***	0.3205***	0.1273	0.0375	-0.7915***	0.6219***	0.4941***	1.0000		
11	0.4817***	-0.6836***	0.4710***	0.2977***	0.0403	0.0753	-0.7411***	0.6124***	0.6053***	0.8163***	1.0000	
12	-0.7616***	-0.0058	-0.8267***	-0.7363***	0.0248	-0.0695	0.5778***	-0.2987***	0.5484***	-0.5546***	0.4582***	1.0000

주: 1) 변수 설명: 1) 주민 1인당 자체수입액(천원), 2) 재정자립도(%), 3) 재정자주도(%), 4) 자체사업 예산 비중(%), 5) 단체장 정치 성향, 6) 단체장 당선 횟수, 7) 도시인구 비율(%), 8) 노인인구 비율(%), 9) 합계출산율, 10) 주민 천명당 공무원 수(명), 11) 노인 1인당 노인복지예산(천원), 12) 총세출예산 대비 노인복지예산 비중(%)

1. * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

3. 패널회귀분석

[표 6]은 노인복지예산 결정요인에 대한 패널 고정효과 회귀분석 결과를 보여준다. 종속변수는 “노인 1인당 노인복지예산”과 “총세출예산 대비 노인복지예산 비중”으로 각각 설정되었으며, 두 모형 모두 통계적으로 유의한 것으로 나타났다($F=55.591, 8.203; p < 0.01$). 노인 1인당 예산 모형의 설명력(Within $R^2 = 0.586$)이 총세출 대비 비중 모형(Within $R^2 = 0.159$)에 비해 상대적으로 높아, 전자의 설명력이 보다 우수함을 확인할 수 있다.

우선 재정요인과 노인복지예산 간의 관련성을 살펴보면, “주민 1인당 자체수입액”은 총세출 대비 노인복지예산 비중에서만 유의한 부적 관계를 보였다($\beta=-0.003$, $p<0.01$). 이는 자체수입이 높은 지자체에서는 총세출예산에서 복지 예산의 상대적 비중이 낮아지는 경향을 보여주며, 재정력이 강한 지역이 노인복지보다는 지역경제·인프라 분야에 예산을 더 많이 배분하는 경향이 있음을 의미한다. 그러나 이는 복지 축소라기보다 인구 규모와 행정 효율성에 따른 단가 감소가 일부 작용한 결과로도 해석할 수 있다. “재정자립도”는 총세출예산 대비 노인복지예산 비중에서만 유의한 정적 관계를 보였다($\beta=0.189$, $p<0.01$). 이는 가설 1을 부분적으로 지지하는 결과로, 지방정부의 재정자립도가 높을수록 노인복지예산의 상대적 비중이 커지는 경향이 있음을 의미한다. 다만 이는 복지지출의 확대라기보다 일정 수준 이상의 재정여력을 확보한 지자체가 노인복지예산을 안정적으로 유지할 수 있는 구조적 여건을 반영한 것으로 보인다. 또한 대도시의 경우 행정서비스의 규모와 밀도가 높아 단가가 낮게 산출되는 규모의 경제 효과가 작용할 가능성도 있다. 한편 “재정자주도”는 노인 1인당 노인복지예산($\beta=-11.670$, $p<0.01$)과 총세출예산 대비 노인복지예산 비중($\beta=-0.039$, $p<0.01$) 모두에서 부적 관계를 보였다. 구체적으로 재정자주도가 1% 증가할 때 노인 1인당 복지예산은 약 11,670원 감소하는 것과 관련이 있었다. 이러한 결과는 가설 2와 상반되는 것으로, 재정 자율성이 높은 지자체일수록 노인복지보다는 지역개발이나 경제사업에 재원을 우선 배분하는 경향이 있거나, 중앙정부 보조사업 중심의 복지재정 구조로 인해 자율적 복지지출 확대가 제약되는 점에서 기인할 수 있다. 예를 들어, 재정자주도가 1%p 상승할 경우 총세출 대비 노인복지예산 비중은 약 0.04%p 감소하는 것으로 추정되며, 이는 지방정부의 재정자율성이 복지지출 확대로 직결되지 않음을 시사한다. “자체사업 예산 비중”은 총세출 대비 노인복지예산 비중에서만 통계적으로 유의한 부적 관계를 보였다($\beta=-0.052$, $p<0.01$). 이는 가설 4와 상반되는 결과로, 자체사업이 활발한 지자체는 상대적으로 노인복지보다는 다른 정책영역에 예산을 집중하는 경향과 관련이 있는 것으로 보인다.

정치요인의 경우, “단체장 정치성향”에서, 진보성향 단체장은 무소속에 비해 총세출 예산 대비 노인복지예산 비중이 통계적으로 유의한 부(-)의 관계를 보였다($\beta=-0.471$, $p<0.1$). 이는 기존의 통념과 선행연구 결과와 상반되는 것으로(심은주·김애진 2023; 민효상·이성욱 2023; 김범수·노정호 2015; 신정관·임준형 2013), 진보성향의 단체장

이 무소속 단체장에 비해 상대적으로 노인복지 예산 비중을 낮추는 것과 관련이 있음을 의미한다. “단체장의 당선 횟수”는 노인 1인당 노인복지예산에서 통계적으로 유의한 정(+)의 관계를 보였다($\beta=22.482, p<0.1$). 즉 재임 횟수가 많을수록 노인복지예산의 절대 규모가 증가하는 경향이 있으며, 이는 장기 재임 단체장이 행정경험 축적과 네트워크를 통해 복지예산을 안정적으로 확보할 가능성을 보여준다. 그러나 총세출 대비 노인복지예산 비중에서는 유의하지 않아, 당선 횟수가 복지예산의 상대적 비중보다는 절대 규모 유지에 더 큰 영향을 미치는 것으로 보인다. 이렇듯 정치요인의 영향력이 제한적으로 나타난 이유는 지방선거의 낮은 경쟁도, 중앙정부의 정책 통제, 지방의회의 예산 심의 구조와 같은 요인이 단체장의 재량권을 제약하게 되는 기초자치단체 차원의 제도적 환경에서 찾을 수 있다. 또한 노인복지예산은 중앙정부의 국고보조사업 중심 구조와 법정무지출의 경직성으로 인해 단체장의 정치적 성향이 직접적으로 반영되기 어렵다. 결과적으로 정치요인은 일부 변수에서만 제한적으로 약한 관계를 보였는데, 이는 정치적 요인이 완전히 무의미하다는 뜻이 아니라, 제도적·재정적 제약 속에서 그 영향이 상대적으로 약화되어 나타난 결과로 이해할 수 있다. 향후 연구에서는 정치요인이 제도적 변수와 상호작용하는 구조를 정교하게 검증할 필요가 있다.

통제변수에서는 “노인인구비율”이 노인 1인당 노인복지예산($\beta=92.986, p<0.01$)과 총세출예산 대비 노인복지예산 비중($\beta=0.331, p<0.01$) 모두에서 강한 정적 관계를 보여, 고령화 수준이 노인복지예산의 핵심적인 관련 요인임을 확인하였다. 구체적으로 노인인구비율이 1% 증가할 때 노인 1인당 복지예산은 약 92,986원 증가하는 것과 관련이 있었다. 다만 농촌형 지자체의 경우 고령화율이 높더라도 재정규모의 제약으로 절대 예산이 부족하여 복지 형평성의 불균형이 여전히 존재할 수 있다는 점을 유의해서 해석할 필요가 있다. “주민 천명당 공무원 수”는 노인 1인당 노인복지예산 모형에서만 통계적으로 유의한 정적 관계를 보였으며($\beta=88.440, p<0.01$), 이는 지방자치단체의 행정인력 확충과 노인복지 지출 간에 정적 관련성이 있음을 나타낸다. 다만 이 변수의 경우 노인복지예산 규모가 큰 지역이 더 많은 공무원을 채용할 가능성도 존재하여 내생성 문제가 발생할 수 있다는 한계가 있다. 따라서 이러한 결과는 인과가 아닌 상관관계적 관계로 해석하는 것이 타당하다.

전반적인 분석 결과는 재정자주도와 자체사업 예산 비중이 노인복지예산과 부적 관련성을, 노인인구비율과 행정역량 지표가 정적 관련성을 갖는다는 점을 보여준다. 정

치요인의 일부 유의한 결과에도 불구하고, 재정·인구·행정 요인의 설명력이 상대적으로 높게 나타났으나, 이러한 요인별 영향력의 상대적 크기를 정확히 비교하기 위해서는 분해분석 등의 추가 분석이 필요하다.

[표 6] 패널회귀분석 결과

구 분		노인 1인당 노인복지예산	총세출예산 대비 노인복지예산
재정 요인	주민 1인당 자체수입액	0.186(0.137)	-0.003(0.000) ^{***}
	재정자립도	-5.015(7.795)	0.189(0.041) ^{***}
	재정자주도	-11.670(3.760) ^{***}	-0.039(0.013) ^{***}
	자체사업 예산 비중	-2.162(4.099)	-0.052(0.017) ^{***}
정치 요인	단체장 정치 성향(진보)	-91.184(67.685)	-0.471(0.244) [*]
	단체장 정치 성향(보수)	-63.027(62.271)	-0.364(0.238)
	단체장 당선 횟수	22.482(12.341) [*]	-0.008(0.053)
통제 변수	도시인구비율	8.202(10.285)	0.001(0.044)
	노인인구비율	92.986(9.808) ^{***}	0.331(0.055) ^{***}
	합계출산율	-142.894(110.224)	-0.209(0.330)
	주민 천명당 공무원 수	88.440(28.564) ^{***}	-0.162(0.109)
상수항		392.977(967.050)	10.782(3.872) ^{***}
R ²		0.586	0.159
F 통계량		55.591 ^{***}	8.203 ^{***}
관측치		902	902

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1이며, 괄호 안은 표준오차임

V. 결론

1. 연구 결과 요약 및 정책적 함의

본 연구는 전국 226개 기초지방자치단체의 2020년부터 2023년까지 4년간 패널 데이터를 활용하여 노인복지예산 규모에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하였다.

먼저 재정 요인에 대한 분석 결과, 주민 1인당 자체수입액이 증가할 때 총세출예산 대비 노인복지예산 비중과 부적 관계를 보였다. 이는 문수진·이종열(2015)이 횡단면 분석을 통해 확인한 재정력과 복지예산 비중 간의 부적 관계와 유사한 방향성을 보여준다. 재정자립도가 증가할 때는 노인 1인당 복지예산에는 유의한 변화가 없었으나, 총세출 대비 비중과는 정적 관계를 나타냈다. 이는 박고운·박병현(2007), 김갑주(2015) 등이 지자체 간 비교분석에서 확인한 재정자립도와 복지예산 간 정적 관계와 동일한 방향을 보인다. 반면, 재정자립도가 증가하면 두 종속변수 모두와 부적 관계를 보였다. 이는 재정 운용 자율성이 높아질수록 노인복지보다는 다른 분야에 예산을 우선 배분하는 경향이 있음을 시사하며, 장은하·홍석호·김현진(2021), 김근호(2013) 등이 확인한 재정자립도의 역설적 효과와 맥락을 같이한다. 또한 자체사업 예산 비중이 증가하면 총세출 대비 노인복지예산 비중과 부적 관계를 보여, 자체사업이 활발해질수록 상대적으로 노인복지에 대한 예산 배분이 축소되는 경향을 확인하였다.

다음으로 정치 요인 분석 결과, 무소속 보다 진보성향 단체장일 때 총세출 대비 노인복지예산 비중과 부적 관계를 보였다. 그러나 노인 1인당 복지예산에서는 통계적으로 유의한 변화가 없었고, 보수성향 단체장 및 당선 횟수 역시 대부분 유의한 영향을 보이지 않았다. 이는 노인복지예산 결정에 있어 정치적 요인보다 제도적·재정적 요인의 관련성이 더 크다는 점에서 조현호·함우식·주상현(2013)의 연구결과와 일치한다.

마지막으로 통제변수에서는 노인인구비율이 증가하면 노인 1인당 노인복지예산과 총세출 대비 노인복지예산 비중 모두와 강한 정적 관계를 보여, 고령화 수준이 노인복지예산의 핵심적인 관련 요인임을 확인시켜주는 결과이며, 김영신(2003), 유시영(2010), 박성준(2023) 등이 확인한 노인인구비율의 정적 효과와 일관된 경향을 보인다. 또한 주민 천명당 공무원 수가 증가하면 노인 1인당 복지예산과 정적 관계를 보여, 지방자치단체의 행정인력 확충과 노인복지 지출 간에 정적 관련성이 있음을 확인하였다. 반면 도시

인구비율과 합계출산율의 변화는 두 종속변수 모두에 유의한 영향을 미치지 않았다.

상기의 분석 결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있다.

첫째, 재정자주도가 노인복지예산과 부적 상관관계를 보인 결과는 단순한 재정자율성 강화만으로는 복지 확대가 보장되지 않음을 의미한다. 이에 따라 재정자주도가 높은 지자체의 노인복지 투자 확대를 위해 복지 분야 투자에 대한 특별교부세 인센티브나 성과평가 연계 방안을 도입하고, 재정 사용의 방향성과 배분 우선순위에 대한 제도적 장치를 병행할 필요가 있다. 둘째, 지자체 간 노인복지예산의 격차 문제에 대해서는 규모의 경제를 고려한 차별적 접근이 요구된다. 본 연구에서 노인복지의 형평성은 지역별 노인의 복지 수요와 특성에 맞는 적정 수준의 서비스가 제공되는 것으로 정의하며, 이는 단순한 예산 규모의 균등화와는 구별된다. 도시형 지자체와 농촌형 지자체 간에는 인구밀도, 복지인프라 효율성, 서비스 전달방식, 생활비 수준 등이 상이하므로, 서울과 같은 집약적 도시지역의 1인당 복지예산이 농촌지역보다 낮다고 해서 반드시 복지 수준이 열위에 있다고 볼 수는 없다. 따라서 고령화 수준이 높은 농촌형 지자체에 대해서는 지방교부세 산정 시 고령화 가중치를 확대 적용하고 노인복지 특별교부세 제도를 도입하여 재정 지원을 강화하는 한편, 재정력이 우수한 도시형 지자체의 경우 노인복지예산 비중 확대를 유도하기 위한 인센티브 제도 마련과 복지 분야 최소 투자 기준 설정을 검토해야 한다. 셋째, 지방정부 간 협력체계 구축을 통한 효율성 제고가 필요하다. 광역단위 내에서 노인복지 서비스의 공동 제공과 재원 분담 체계를 마련함으로써 지역 간 격차를 완화하고, 지자체 규모에 따른 행정역량 격차를 고려하여 소규모 지자체에 대해서는 광역단위에서의 기술지원이나 컨설팅 체계를 구축할 수 있다. 넷째, 행정 역량 강화를 통한 복지행정 전문성 제고가 요구된다. 주민 천명당 공무원 수가 노인복지예산과 정적 상관관계를 보인 것은 복지전담 공무원의 전문성 제고를 위한 체계적 교육훈련 프로그램 운영, 사회복지직 공무원 확충, 노인복지 전담조직 설치 등을 통해 지방정부의 복지정책 기획·집행 역량을 향상시킬 필요성을 시사한다. 다섯째, 정치요인의 관련성이 제한적이라는 결과는 노인복지예산이 상당 부분 제도적·구조적 요인에 의해 결정됨을 의미한다. 이는 정치적 변화의 영향을 최소화하며 안정적인 노인복지 재원 확보가 가능하다는 긍정적 측면이 있는 반면, 지역 주민의 정치적 선택이나 정책적 혁신이 복지 향상으로 이어지지 못할 수 있다는 한계도 시사한다. 따라서 노인복지예산의 안정성을 유지하면서도 지역별 특성과 주민 요구를 반영할 수 있도록 주민참여예산제에서 노

인복지 분야 배정비율을 확대하고, 지방의회의 복지예산 심의 과정에서 노인복지 전문성을 강화하기 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 또한 단체장의 복지공약 이행 평가체계를 구축하여 정치적 의지가 실질적 복지 향상으로 연결될 수 있는 제도적 환경을 조성해야 한다.

2. 연구의 한계 및 향후 연구방향

본 연구는 전국 기초지방자치단체의 패널 데이터를 활용하여 노인복지예산에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하였으나, 다음과 같은 한계를 가진다. 이를 바탕으로 향후 연구를 위한 몇 가지 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 분석 기간이 2020년부터 2023년까지 4개 연도에 국한되어 있어 장기적 변화나 구조적 추세를 포착하기에는 한계가 있다. 향후 연구에서는 보다 장기적인 시계열 자료를 활용하여 노인복지예산의 변화 동향과 결정요인의 시간적 변화를 분석할 필요가 있다.

둘째, 본 연구는 예산의 규모와 구성 비중에 초점을 맞추었기 때문에, 실제 복지정책의 효과성이나 수혜자의 삶의 질 향상 여부는 측정하지 못하였다. 향후에는 예산 투입 대비 성과, 서비스 만족도, 정책 체감도, 복지 사각지대 해소 정도 등 질적 지표를 포함한 종합적인 분석이 요구된다.

셋째, 지역 간 이질성을 충분히 반영하지 못한 한계가 있다. 시·군·구 간 행정체계와 재정 구조의 차이, 광역 단위별 정책 우선순위, 도농복합 지역의 특수성 등을 고려한 세분화된 분석이 필요하다. 예컨대 농촌 고령화 지역과 도시형 자치단체 간의 재정·복지 전략이 다를 수 있으므로, 유형별 접근이 향후 연구에서 보완되어야 한다.

넷째, 회귀분석에서 연도별 고정효과를 포함하지 않아 코로나19 팬데믹과 같은 시기별 공통 충격의 영향을 완전히 통제하지 못하였다. 특히 팬데믹으로 인한 재난지원금 등 복지지출 확대가 노인복지예산에 미친 상대적 영향이나 위기 대응 과정에서의 예산 재편 양상을 체계적으로 분석하지 못한 한계가 있다. 향후에는 연도별 고정효과를 포함한 이중 고정효과 모형과 위기 상황에서의 복지정책 변화에 대한 세부 분석이 요구된다.

다섯째, 정치요인을 단체장의 정치성향과 당선 횟수에 한정하여 측정할 점도 한계로 지적될 수 있다. 지방의회 구성, 정당 간 권력균형, 유권자의 정치참여율, 선거 경쟁도 등 보다 포괄적이고 정교한 정치 환경 변수의 포함이 필요하다. 이러한 변수들은 복지정책 결정의 정치적 맥락을 입체적으로 조명할 수 있다.

참고문헌

- 강윤희, “지방정부의 정책선호와 그 결정요인,” 「한국행정학보」 제36권 제4호, 한국행정학회, 2002, 227~241쪽.
- 고혜진·류연규·안상훈, “기초 지방자치단체 사회복지 자체사업 지출 결정요인에 대한 연구,” 「사회보장연구」 제30권 제2호, 한국사회보장학회, 2014, 1~34쪽.
- 김갑주, 「노인복지정책 결정요인 분석: 16개 광역자치단체 노인복지예산을 중심으로」, 대구한의대학교 박사학위논문, 2015.
- 김근호, “기초지방자치단체 사회복지예산 결정요인에 관한 연구,” 「보건과 복지」 제15호, 한국보건복지학회, 2013, 7~28쪽.
- 김보은·이학준, “사회복지 분야 국고보조사업이 지방자치단체의 재정자율성에 미치는 영향,” 「한국지방행정학보」 제21권 제1호, 한국지방행정학회, 2024, 105~125쪽.
- 김성수, “노인복지예산의 결정요인에 관한 연구: 전라북도 시·군 자치단체를 중심으로,” 「한국노년학」 제28권 제4호, 한국노년학회, 2008, 907~923쪽.
- 김영신, 「노인복지예산의 결정요인에 관한 연구」, 동국대학교 대학원 박사학위논문, 2003.
- 김진·이서영, “고령친화적 도시정비를 위한 지방정부의 노인복지재정 연구,” 「한국지역사회복지학」 제50호, 한국지역사회복지학회, 2014, 113~138쪽.
- 김학만, “노인인구구조변화에 따른 노인복지예산의 대응성 분석,” 「한국공공관리학보」 제24권 제4호, 한국공공관리학회, 2010, 25~50쪽.
- 문수진·이종열, “지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구: 광역시 기초자치단체의 정치적 요소를 중심으로,” 「한국사회와 행정연구」 제25권 제4호, 서울행정학회, 2015, 137~159쪽.
- 민효상·이성욱, 「경기도 31개 기초정부 노인복지 예산 특성 분석」, 건국대학교 건강고령사회연구원 이슈페이퍼, 2023.
- 박고운·박병현, “지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인,” 「사회복지정책」 제31호, 한국사회복지정책연구원, 2007, 423~451쪽.
- 박범중, 「한국의 복지정책 결정요인에 관한 연구: 권위주의 정부와 민주주의 정부의 비교를 중심으로」, 부산대학교 박사학위논문, 2006.
- 박성준, “기초자치단체 사회복지 예산규모에 영향을 미치는 요인—공간패널회귀모형을 중심으로,” 「한국정책연구」 제23권 제1호, 경인행정학회, 2023, 109~129쪽.

- 백운광·최미호, “지방정부 사회복지분야 부문별예산 결정요인 분석,” 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 한국지방재정학회, 2015, 457~474쪽.
- 서동명, 「기초자치단체 장애인복지예산 결정요인에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위논문, 2009.
- 심은주·김애진, “PCSE 모형을 적용한 노인복지예산 결정요인의 탐색: 경상남도 18개 시·군을 중심으로,” 「지방행정연구」 제37권 제1호, 한국지방행정연구원, 2023, 123~164쪽.
- 유시영, 「한국 노인복지정책의 결정요인에 관한 연구: 노인복지 예산을 중심으로」, 전남대학교 박사학위논문, 2010.
- 윤인주·양준석, “광역자치단체의 사회복지예산 결정요인 분석,” 「한국정책과학회보」 제20권 제3호, 한국정책과학학회, 2016, 115~139쪽.
- 이수창, “노인복지예산 결정요인 분석,” 「한국지방자치연구」 제17권 제2호, 대한지방자치학회, 2015, 57~76쪽.
- 이재원, “복지관련 지방재정의 최근 동향과 정책과제,” 「보건복지포럼」, 한국보건사회연구원, 2007. 9.
- 임진영·서정욱·민효상, “지방자치단체 사회복지예산 결정 요인에 관한 연구,” 「지방행정연구」 제32권 제3호, 한국지방행정연구원, 2018, 65~94쪽.
- 장백산, “지방재정 분권과 자치단체의 자체사업 예산 비중이 지방재정 성과에 미치는 영향,” 「지방행정연구」 제35권 제2호, 한국지방행정연구원, 2021, 1~28쪽.
- 장은하·홍석호·김현진, “17개 시도 노인복지예산 결정요인에 관한 연구,” 「한국노년학」 제41권 제1호, 한국노년학회, 2021, 127~147쪽.
- 전준구, “한국 사회복지정책 산출의 결정요인 분석(1963-1997),” 「사회복지정책」 제12호, 한국사회복지정책연구원, 2001, 224~252쪽.
- 조현호·함우식·주상현, “지방정부 사회복지비 지출 결정 요인 분석: 전라북도 14개 시·군을 중심으로,” 「한국비교정부학보」 제17권 제1호, 한국비교정부학회, 2013, 171~198쪽.
- 조호정, “저출산·고령화 시대 세대 간 자원배분 이슈와 정책과제,” 「보건복지포럼」 제219호, 한국보건사회연구원, 2015, 6~17쪽.
- 최근호·문승민, “세대 간 정치참여 차이가 예산자원 배분에 미치는 영향에 관한 연구: 노인복지예산을 중심으로,” 「한국정책학회 추계학술발표논문집」, 한국정책학회, 2015, 1341~1361쪽.

최인규, “고령화 사회의 노인복지예산 결정요인 분석,” 「한국정부학회 학술발표논문집」, 한국정부학회, 2009, 103~122쪽.

한국보건사회연구원, 「2025년 노령 정책 예산 분석」, 한국보건사회연구원, 2025.

허만형·김은경, “지방정부의 재정자립도와 사회복지예산의 관계 연구: 지방정부 유형별 비교분석,” 「국가정책연구」 제32권 제1호, 중앙대학교 국가정책연구소, 2018, 139~155쪽.

황종규, 「한국정부 복지지출의 결정요인에 관한 연구」, 영남대학교 박사학위논문, 1997.

Wildavsky, A., “Political Implications of Budgetary Reform,” *Public Administration Review*, vol.21 no.4, 1961, pp.183-190.

부록

[표 7] 패널회귀분석 결과(랜덤모형)

구 분		노인 1인당 노인복지예산	총세출예산 대비 노인복지예산
재정 요인	주민 1인당 자체수입액	0.883(0.073) ^{***}	-0.058(0.013) ^{***}
	재정자립도	-40.189(3.248) ^{***}	-0.001(0.000) ^{***}
	재정자주도	-1.918(2.546)	-0.007(0.021)
	자체사업 예산 비중	0.183(2.985)	-0.092(0.015) ^{***}
정치 요인	단체장 정치 성향(진보)	-86.175(40.936) ^{**}	-0.608(0.191) ^{***}
	단체장 정치 성향(보수)	-18.045(40.917)	-0.358(0.191) [*]
	단체장 당선 횟수	28.385(11.225) ^{**}	0.007(0.051)
통제 변수	도시인구비율	3.571(1.461) ^{**}	0.063(0.011) ^{***}
	노인인구비율	16.496(3.323) ^{***}	0.118(0.024) ^{***}
	합계출산율	-177.612(65.583) ^{***}	-1.294(0.338) ^{***}
	주민 천명당 공무원 수	30.677(6.284) ^{***}	-0.173(0.044) ^{***}
상수항		2559.153(223.792) ^{***}	17.814(1.466)
R ²		0.505	0.068
Wald chi2		1604.382 ^{****}	563.451 ^{***}
관측치		902	902

Analysis of Factors Influencing the Scale of Elderly Welfare Budget in Basic Local Governments : Focusing on Fiscal and Political Determinants

Kim Bo Seong* Min Joo Hong** Kim Young Rok***

Abstract

This study empirically analyzes fiscal and political factors affecting the scale of elderly welfare budgets in local governments. The analysis covers 226 basic local governments nationwide, utilizing panel data from 2020 to 2023. The dependent variables used are elderly welfare budget per elderly person and the proportion of elderly welfare budget to total expenditure. Through descriptive statistics, correlation analysis, and panel regression analysis, the results show that fiscal autonomy and the proportion of self-initiated projects have negative correlations with elderly welfare budgets, while the elderly population ratio and the number of public officials show positive correlations. Political factors demonstrated limited associations despite some significant results, suggesting that structural factors such as fiscal, demographic, and administrative capacity have greater relevance than political factors in determining elderly welfare budgets. Based on these findings, this study derives policy implications for mitigating regional disparities in elderly welfare expenditure according to fiscal conditions and enhancing welfare equity that reflects regional characteristics.

□ Keywords: Elderly Welfare Budget, Local Finance, Budget Determinants, Population Aging, Welfare Equity

* First Author, Ph.D. student, Department of Public Administration, Kangwon National University

** Co-Author, Associate Professor, Kangwon National University

*** Corresponding Author, Associate Professor, Kangwon National University

국가장학금 제도 개선 방안에 관한 연구: 소득심사 모형을 중심으로

장인혁* 오정일**

국문초록

본 연구는 국가장학금을 중심으로 공적 학자금지원 제도의 소득심사 구조를 분석하고, 이론적 타당성과 형평성을 확보할 수 있는 대안을 제시하는 데 목적이 있다. 현행 제도는 소득과 재산을 합산한 소득인정액을 기준으로 경제소득과 비교하여 지원 대상을 결정한다. 그러나 재산의 소득환산율과 경제소득 설정의 이론적 근거가 부족하고, 가구원 수에 따른 경제력 차이를 충분히 반영하지 못한다는 한계를 지닌다. 이에 본 연구에서는 자본수익률에 근거하여 재산의 소득환산율을 연 3%로 일원화하고, 가구원 수별 중위 소득인정액을 경제소득으로 적용한 균등화형 모형과, 총지원액을 현행 수준에 맞춘 예산중립형 모형을 제시한다.

2017년 국가장학금 신청자 32만명의 소득·재산 자료를 활용하여 분석한 결과, 균등화형 모형은 가구원 수별 소득심사 편차를 완화하고 수혜 대상을 약 6만명을 증가시켰으나, 약 3,600억원의 추가 재정이 필요하였다. 예산중립형 모형은 총지원액을 유지하면서도 5인 이상 가구의 수혜율을 개선하여 형평성을 일정 부분 확보하였다. 이러한 결과는 학자금지원 제도의 공정성과 수용성을 높이기 위해서는 소득심사 구조의 이론적 근거 확립과 가구원 수 반영 방식의 개선이 중요함을 시사한다. 또한 본 연구에서 제시한 모형은 학자금지원뿐만 아니라 다른 복지제도의 소득심사 개선에도 활용될 수 있다.

□ 주제어: 학자금지원, 국가장학금 소득심사, 소득인정액, 포괄소득

투고일: 2025. 7. 28. 수정일: 2025. 9. 14. 게재확정일: 2025. 9. 30.

* 제1저자: 경북대학교 행정학부 박사과정 (jjdsinja@naver.com)

** 교신저자: 경북대학교 행정학부 교수 (jo31@knu.ac.kr)

I. 서론

초등학교와 중학교는 「헌법」 제31조에 따라 의무교육이며, 고등학교는 「초·중등교육법」 제10조의2에 따라 2021년부터 무상교육으로 전환되었다. 그러나 대학 교육은 여전히 유상 체계를 유지하고 있으며 등록금은 학생 본인 부담이 원칙이다. 이에 따라 「교육기본법」 제28조와 「한국장학재단법」은 경제적 여건과 관계없이 누구나 고등교육을 받을 수 있도록 학자금지원 제도를 마련하고 있다.

과거에 정부는 대학 등록금을 사적 부담 영역으로 간주하여 직접적인 개입을 자제하였다. 2011년까지 학자금지원은 주로 저금리 대출에 초점을 맞췄다. 2009년 한국장학재단 설립 이후 대출 금리를 지속적으로 인하하였고, 2010년에는 취업 후 상환 학자금 대출(ICL: Income Contingent Loan)을 도입하여 상환 부담을 경감하였다. 하지만 학생들은 학자금대출 제도만으로는 등록금 부담을 해소할 수 없다고 보았다. 이에 따라 정부의 보다 적극적인 개입과 등록금 인하를 요구하였고, 2011년 반값등록금 촛불집회를 계기로 2012년 국가장학금 제도가 도입되었다. 이후 정부는 단순한 대출을 넘어 소득수준에 따라 등록금을 무상 지원하는 방식으로 정책을 확대하였다.

[표 1] 우리나라 학자금지원 제도

구분	취업 후 상환 학자금대출	일반 상환 학자금대출	국가장학금	
신청대상	대상	학부생 + 대학원생		
	연령	(학부) 35세 이하 (대학원) 40세 이하	만 55세 이하	제한 없음
	성적	직전학기 70점 이상		직전학기 80점 이상
	소득	(학부) 9구간 이하 (대학원) 4구간 이하	제한 없음	9구간 이하
	신용	제한 없음	학자금대출 연체자, 신용유의정보 등록자 제외	
대출금리	변동금리(연 1.70%)	고정금리(연 1.70%)	-	
지원금액	(등록금) 등록금 전액 이내 (생활비) 학기당 200만 원 이내		(등록금) 소득 구간별 차등 지원	
상환기간	소득이 상환 기준소득을 초과할 때까지 원리금 상환 유예	최장 20년 (거치기간 10년, 상환기간 10년)	상환의무 없음	
재원	한국장학재단 채권발행 대금		정부출연금	
'24년 실적	8,762억원(31.0만명)	12,352억원(30.8만명)	38,916억원(101.4만명)	

자료: 한국장학재단 자료 재구성

현재 학자금지원 제도는 유상지원(학자금대출)과 무상지원(국가장학금)으로 구분된다. 국가장학금은 가구 소득수준을 10구간으로 평가하여 소득 9구간 이하 학생에게 차등 지원한다. 학자금대출 역시 소득 9구간 이하 학생에게는 취업 후 상환 방식을, 10구간 고소득층에게는 일반 상환 방식을 적용한다. 일반 상환 대출은 재학 중에도 원리금을 상환해야 하지만, 취업 후 상환 대출은 졸업 후 소득이 발생한 시점부터 상환하므로 상대적으로 부담이 적다.

[표 2] 선행연구 요약

분야	저자	주요 내용
포괄 소득	문성훈 (2021)	<ul style="list-style-type: none"> • 헤이그-사이먼즈의 포괄소득 개념을 바탕으로 한 포괄주의 소득세제와 열거주의 소득세제 비교 • 포괄소득 = 모든 순재산의 증가분 - 실제 소비
	구찬동·오정일 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> • 헤이그-사이먼즈의 포괄소득 개념을 바탕으로 소득인정액의 이론적 모형 제시 • 포괄소득=경상소득+(금융자산×유동화율)+(부동산자산×유동화율)
소득 인정액	정복란 (1991)	<ul style="list-style-type: none"> • 소득과 재산의 통합 심사를 위한 재산의 소득환산 필요성 제기 • 과거 생활보호대상자 선정 시 소득과 재산을 각각 심사함으로써 사각지대가 발생하는 문제 제기
	한신실·장동열 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> • 재산의 소득환산에 따른 부작용 지적 • 재산을 소득으로 환산할 때 재산의 종류별로 소득환산율을 차등 적용하고 기본재산을 공제해야 할 필요성 제기 • 이자·배당·임대소득과 재산의 소득환산에 따른 이중계산 문제 지적
소득 환산율	김성욱·장동열 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 복지제도별 소득환산율이 국민 정서나 집행기관의 예산 사정에 따라 임의로 결정되고 있다는 점을 비판
경계 소득	노대명 외 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> • 기초생활수급자 선정 기준으로 절대적 기준선과 상대적 기준선 방식 설명 • 기초생활수급자 선정 기준인 절대적 기준선의 자의성, 상대적 기준선과 최저생계비 간 연계 부족 문제 지적

소득심사에 관한 선행연구를 살펴보면, 정복란(1991)은 처음으로 재산을 소득으로 환산하는 개념을 제시하면서 소득과 재산을 포괄적으로 심사해야 할 필요성을 주장하였다. 이후 1999년 「국민기초생활보장법」 제정을 통해 ‘재산의 소득환산액(재산가액 × 환산율)’과 ‘소득인정액(소득평가액 + 재산의 소득환산액)’ 개념이 법제화되었다.

문성훈(2021)은 헤이그-사이먼즈(Haig-Simons)의 포괄소득 개념을 소개하고, 이

를 열거주의 소득세 체계와 비교하였다. 열거주의는 소득을 근로, 사업, 이자 등 항목별로 분류한 후에 각기 다른 세율과 공제를 적용하는 방식인데, 과세 대상 소득이 누락될 가능성이 존재한다. 반면 포괄주의는 자본이득과 귀속소득을 포함한 모든 순재산의 증가분을 하나의 소득으로 간주하는 방식이다. 구찬동·오정일(2011)은 포괄소득을 '경상소득 + (금융자산×유동화율)+(부동산자산×유동화율)'로 정의하였다. 이는 소득을 평가하기 위해서는 모든 순재산 증가 요인을 사전에 정의해야 함을 의미한다.

반면 한신실(2014)은 재산의 소득환산 방식에 따른 문제점을 지적하고, 재산은 소득과 별도로 심사해야 한다고 주장하였다. 그는 재산을 실제로 처분할 수 없거나 수익을 창출하지 못하는 경우가 많고, 금융재산과 부동산의 이자, 배당, 임대소득이 소득평가액에 포함되어 있으므로 원본 금액을 다시 소득으로 환산하면 이중 계산 문제가 발생한다고 비판하였다.

또한 김성욱(2016)은 다양한 복지제도에서 사용되는 소득환산율이 이론적 근거 없이 국민 정서나 예산 상황에 따라 임의로 설정되고 있다고 지적하였다. 이어 노대명(2013)은 기초생활수급자 선정 기준으로 사용되는 절대적 기준선(최저생계비)과 상대적 기준선(중위 소득 대비 비율) 각각의 한계를 비판하였다. 최저생계비는 필수생계 품목의 수량에 가격을 곱하여 산정되는데, 품목과 수량 설정에 주관이 개입될 여지가 크다. 반면 중위 소득은 국민 전체 통계에 기반하여 산출되므로 객관성이 높으나 최저생계비와의 직접적 연관성은 부족하다는 한계가 있다.

학자금대출과 국가장학금은 모두 소득심사를 통해 대상자를 선정한다. 이 소득심사 체계의 타당성이 전체 제도의 공정성과 직결된다. 이에 본 논문에서는 현행 소득심사 모형을 재산의 소득환산율, 경계소득, 가구원 수 고려 여부의 세 측면에서 분석하고, 문제점을 보완한 개선된 소득심사 모형을 제시하고자 한다.

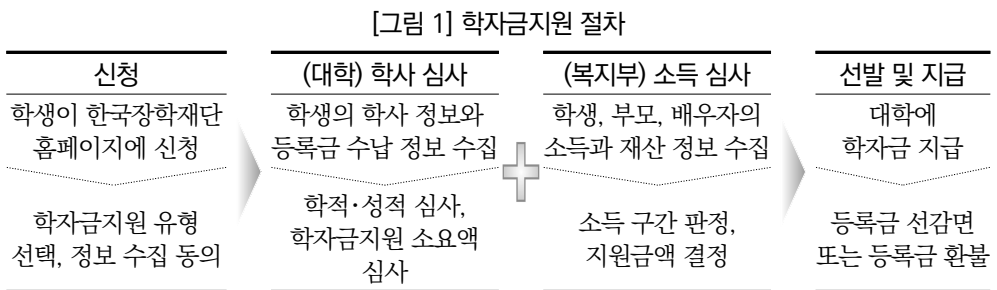
본 논문의 구성은 다음과 같다. 제II장에서는 우리나라 공적 학자금지원 제도의 구조와 운영 현황을 살펴보고, 일본과 미국 사례와의 비교를 통해 시사점을 도출한다. 제III장에서는 소득인정액 개념과 경계소득 설정 방식 등 소득심사 이론을 정리하고, 현행 제도의 문제점을 분석한 뒤 이를 보완한 '균등화형 모형'과 '예산중립형 모형'을 제시한다. 제IV장에서는 2017년 국가장학금 신청 자료를 활용하여 다양한 모형을 적용한 소득심사 시뮬레이션 결과를 분석한다. 제V장 결론에서는 연구 결과를 요약하고 정책적 함의와 본 연구의 한계를 제시한다.

II. 공적 학자금지원 제도 개관

이 장에서는 우리나라 공적 학자금지원 제도의 구조와 운영 현황을 살펴본다. 신청부터 지급까지의 절차와 소득심사 방식의 변화 과정을 정리한 후, 최근 학자금지원 규모와 수혜 현황을 제시한다. 또한 일본과 미국 사례를 통해 각국의 소득심사 기준과 운영 방식을 비교한다.

1. 학자금지원 및 소득심사 절차

학자금지원은 신청, 심사, 지급의 3단계로 진행된다. 모든 정부 학자금지원은 학생이 한국장학재단 홈페이지를 통해 직접 신청한다. 신청이 접수되면 한국장학재단은 소속 대학으로부터 해당 학생의 학사정보(학적, 성적)와 수납정보(등록금, 교내장학금, 수납 계좌)를 수집한다. 이 정보를 바탕으로 학생의 재학 여부와 성적을 심사하고, 등록금 범위 내에서 학자금지원 금액을 산정한다. 이후 복지부의 사회보장정보시스템을 통해 학생 가구의 소득과 재산을 조사하여, 소득 구간에 따라 지원금액을 확정한다. 이상의 내용을 요약하면 [그림 1]과 같다.



자료: 한국장학재단 자료 재구성

구체적으로 소득심사는 학생 가구의 소득인정액을 산정한 뒤, 이를 소득 구간별 경계 소득과 비교하여 해당 구간을 판정하는 방식으로 이루어진다.

2014년까지는 건강보험료 보수월액을 기준으로 소득인정액을 산정하고, 이를 통계청 소득 10분위 경계소득과 비교하여 소득 구간을 판정하였다. 그러나 건강보험료 보

수월액은 소득 위주로 조사되고 재산이 반영되지 않아서, 소득은 적지만 재산이 많은 가구가 유리하다는 비판이 제기되었다. 이에 따라 2015년부터 건강보험료 보수월액 대신, 복지부의 사회보장정보시스템을 활용하여 소득인정액을 산정하였다. 재산이 포함되면서 소득인정액이 이전보다 높아졌고, 학생들의 소득 구간이 전반적으로 상향 평가되었다. 이러한 이유로 2015~2016년에는 국가장학금 신청을 받은 후에 예산 상황에 따라 소득 구간별 경계소득을 결정하였으나 이 역시 형평성과 예측 가능성 측면에서 비판을 받았다.

2017년부터는 보다 객관적인 기준을 마련하고자 4인 가구 중위 소득에 상대 비율을 곱하는 방식으로 소득 구간별 경계소득을 설정하였다. 이는 2014년 기초생활보장제도가 최저생계비 중심의 절대 기준에서 중위 소득 대비 상대 기준으로 전환한 것을 반영한 조치이기도 하다.

[그림 2] 소득심사 절차

시기	소득인정액 조사	소득 구간별 경계소득 결정	소득 구간 판정
2014년 이전	건강보험료 보수월액 기준 소득인정액 조사	통계청 소득 10분위를 소득 구간별 경계소득으로 활용	소득인정액과 구간별 경계소득을 비교하여 소득 구간 판정
2015년 ~2016년	소득과 재산 정보를 사회보장정보시스템에서	국가장학금 신청을 받은 후, 소득 구간별 경계소득 결정	
2017년 이후	직접 조사하여 소득인정액 산정	4인 가구 중위 소득에 상대비율을 곱하여 소득 구간별 경계소득 결정	

자료: 한국장학재단 자료 재구성

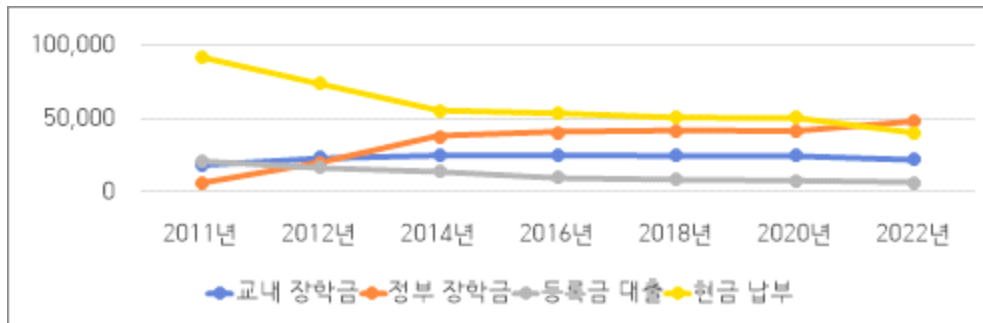
2. 학자금지원 현황

학령인구 감소로 인해 대학 등록금 총액은 2011년 13.6조원에서 2022년 11.6조원으로 약 15% 감소하였다. 반면 같은 기간 정부 장학금은 2012년 국가장학금 도입 영향으로 0.5조원에서 4.7조원으로 8배 이상 증가하였다. 그 결과, 학생 가정이 현금으로 부담한 등록금은 2011년 9.1조원에서 2022년 4조원으로 56% 감소하였고, 등록금 대출도 2.1조원에서 0.6조원으로 69% 줄었다. 이는 장학금 지원 확대가 등록금 대출 수요

를 대체한 결과로 볼 수 있다. 학생 수 기준으로 보면, 2023년 현재 대학 재학생은 총 203만명이며, 이 중 159만명이 국가장학금을 신청해서 98만명이 지원을 받았다. 또한 등록금 대출을 받은 학생은 20만명에 달한다.

[그림 3] 우리나라 대학 등록금 자원

(단위: 억원)



자료: 한국장학재단 자료 재구성

Ⅲ. 공적 학자금지원 결정 모형

본 장은 공적 학자금지원 제도의 소득심사 구조를 이론, 제도, 대안 모형의 세 측면에서 분석한다. 제1절에서는 포괄소득 이론을 바탕으로 소득인정액 개념과 산정 방식을 정리하고, 중위 소득 중심의 경계소득 설정 및 가구원 수에 따른 균등화의 필요성을 검토한다. 제2절은 현행 제도의 구조를 분석하고, 소득환산율의 비일관성, 중위 소득과의 비교에 따른 형평성 문제, 인적공제의 제한성과 불균형을 비판한다. 제3절에서는 세 가지 대안 모형을 제시한다. ‘기준고정형’은 4인 가구 중위 소득과 인적공제를 활용하는 현행 방식이고, ‘균등화형’은 자본수익률을 적용하고 가구원 수별 경계소득을 도입하여 형평성을 높인 모형이다. ‘예산중립형’은 균등화형의 구조를 유지하되, 상대배율을 조정하여 재정 부담을 현행 수준에 맞춘 절충안이다.

1. 이론적 배경

가. 소득인정액

일반적으로 소득연계형 복지제도는 국민의 기본적 소비 활동을 보장하는 데 목적이 있다. 따라서 대상자의 소비 능력을 정확히 측정해야 하며, 이를 위해 소득뿐만 아니라 재산도 함께 고려해야 한다. 소득심사 방식은 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 소득과 재산을 각각 별도의 기준으로 심사하는 방식이고, 다른 하나는 재산을 소득으로 환산한 후 이를 합산하여 하나의 기준으로 평가하는 방식이다. 후자를 ‘포괄소득(comprehensive income)’이라 하며, 공적부조 정책에서는 ‘소득인정액’이라는 개념으로 사용된다.

재산을 소득으로 환산하는 방식은 헤이그-사이먼즈가 제안한 포괄소득 개념에 기초한다. 이들은 열거주의 소득세 체계에서 발생하는 과세 대상 누락 문제를 해결하고자, 자본이득을 포함한 모든 재산의 증가분을 소득으로 간주할 것을 주장하였다. 이때 재산의 소득환산율은 자본수익률로 정의되며, 재산의 소득환산액은 통상적으로 ‘기초 재산가액 × 자본수익률’의 형태로 산정된다.

우리나라 소득심사 제도는 「기초생활보장법」 전신인 「생활보호법」을 기초로 발전하였다. 초기에는 소득 요건과 재산 요건을 각각 설정하고 이를 모두 충족한 경우에만 생

활보호대상자로 선정하였다. 그러나 이 방식은 소득과 재산의 상대적 비중에 따라 사각 지대가 발생하는 단점이 있었다. 1999년 「기초생활보장법」 제정으로 포괄소득 개념이 소득인정액이라는 명칭으로 제도화되었다. 다만 기초생활보장제도에서 재산을 소득으로 환산하는 것은 과세 목적이 아니라 공적 지원의 선별성과 효율성을 높이기 위해서이다. 즉 정부가 공적 자원을 투입하기 전에 개인 재산을 먼저 활용하도록 하는 ‘보충성의 원칙’을 따른 것이다. 학자금지원제도 역시 2015년부터 보건복지부 사회보장정보 시스템을 활용하여 소득인정액을 산정하고 있다.

나. 경계소득

소득인정액을 산정한 이후에는 어느 수준 이하의 대상자에게 복지 지원을 제공할 것인지에 대한 기준을 설정해야 한다. 이러한 기준선을 경계소득이라 하며, 일반적으로 절대적 기준선과 상대적 기준선으로 구분된다. 우리나라 기초생활보장제도는 2014년까지 절대적 기준선인 최저생계비를 활용하였다. 최저생계비는 생계에 필수적인 품목을 선정하고, 그 최저 필요 수량에 가격을 곱하여 산정하는 방식으로 결정된다. 그러나 필수 품목과 수량 산정 과정에 자의적 판단이 개입될 수 있다는 점에서, 해당 기준의 객관성과 타당성에 대한 비판이 지속적으로 제기되었다.

이에 따라 상대적 기준선이 대안으로 제시되었다. 상대적 기준선은 전체 국민의 소득 분포를 반영하여 중위 소득이나 평균 소득을 기준 소득으로 설정한 후, 여기에 일정 비율을 곱하여 산정한다. 통계학적으로는 이 방식이 객관적인 지표로 보일 수 있으나, 기초생활보장제도의 본래 목적인 생계 보장과는 직접적인 관련성이 없다. 중위 소득 대비 일정 비율은 단지 소득 서열을 나타낼 뿐이며 실제 생활을 유지하기 위한 지출 수준을 반영하지 못한다.

우리 정부는 상대적 기준선이 대외적으로 설명하기 쉽다는 점, 그리고 중위 소득 대비 30% 수준이 기존 최저생계비보다 금액적으로 크다는 점에서 수급자 확대에 유리하다는 정책적 판단에 따라 이를 채택하였다. 현재 기초생활보장제도는 중위 소득 대비 30~50% 수준을 경계소득으로 활용하고 있으며, 최저생계비는 경계소득과의 비교 수단으로 사용되고 있다(노대명 외 2013). 학자금지원도 2017년부터 중위 소득의 일정 비율을 경계소득으로 삼는 방식을 도입하였다.

다. 가구원 수 균등화

우리나라 대부분의 복지정책은 소득심사를 개인 단위가 아닌 가구 단위로 시행하고 있다. 이는 개인의 소득이 적더라도 가구 내 다른 구성원이 충분한 소득을 보유하고 있을 경우, 해당 개인의 생계 곤란을 인정하기 어렵기 때문이다. 그런데 가구원 수가 증가하면 가구 전체의 소득과 지출이 함께 증가하므로, 가구 총소득이 같더라도 가구원 수에 따라 생활 수준에 차이가 발생할 수 있다. 예를 들어, 월 소득이 1천만원인 5인 가구와 2인 가구는 실질적인 생활 여건이 다르다. 따라서 단순한 총소득 기준만으로는 가구 간 비교가 어렵다.

이상의 문제를 해결하기 위해 두 가지 방식이 활용된다. 첫째, 가구의 소득인정액을 $\sqrt{\text{가구원 수}}$ 주로 나누어 균등화하는 방식이다. 통계청과 OECD는 이 방식을 적용하여 국민의 소득 분포를 분석한다. 둘째, 가구원 수별로 경계소득을 산정하는 방식이 있다. 보건복지부가 이 방식을 채택하여 신청 가구의 소득인정액을 동일 가구원 수 기준 중위 소득과 비교한다.

2. 현행 소득심사 모형

가. 현행 기준

(1) 소득인정액

수혜 대상자의 소득수준을 판단하기 위한 지표로 '소득인정액'을 활용하고 있다. 소득 인정액은 가구의 소득평가액에 재산의 소득환산액을 더하고, 가구원 수에 따른 인적공제를 차감하여 산정된다. 여기서 소득평가액은 가구 구성원의 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득 등을 합산한 경상소득이며, 재산의 소득환산액은 재산 유형별로 다른 소득환산율을 적용하여 계산한다. 일반재산과 자동차에 대해 연 16.7%, 금융재산에 대해 연 25%의 환산율이 적용된다. 또한 인적공제는 가구원 수에 따른 생활비 차이를 반영하기 위함이다. 이상의 내용은 식 (1)로 요약된다.

$$\begin{aligned} \text{소득인정액} &= \text{소득평가액} & (1) \\ &= ((\text{일반재산가액} - \text{기본공제} - \text{부채}) \times \text{일반재산 소득환산율}) + \\ &= ((\text{금융재산가액} - \text{잔여 공제}) \times \text{금융재산 소득환산율}) + \\ &= (\text{자동차 가액} \times \text{자동차 소득환산율}) - ((\text{형제 자매 수} - 2) \times \text{인적 공제}) \end{aligned}$$

(2) 경계소득

학자금지원 제도를 포함한 다수의 복지제도는 수혜 자격을 판단하기 위해 ‘소득인정액’을 산정하고, 이를 ‘중위 소득’을 기준으로 설정된 상대적 기준선과 비교하는 방식을 채택하고 있다. 구체적으로는 4인 가구 중위 소득에 소득구간별 상대배율을 곱하여 경계소득을 산정하며, 수혜자의 소득인정액이 특정 구간의 경계소득보다 낮고 바로 아래 구간의 경계소득보다 높을 경우 해당 구간에 속하는 것으로 판정된다. 이 방식은 다음과 같은 산식으로 표현된다.

$$\text{소득 구간별 경계소득} = 4\text{인 가구 중위소득} \times \text{소득 구간별 상대배율} \quad (2)$$

[표 3] 현행 모형의 상대배율

소득 구간	상대배율	소득 구간	상대배율
1구간	30%	6구간	130%
2구간	50%	7구간	150%
3구간	70%	8구간	200%
4구간	90%	9구간	300%
5구간	100%	-	-

자료: 한국장학재단 자료 재구성(2024년 기준)

(3) 가구원 수 균등화

현행 학자금지원 제도의 가구원 수에 따른 지출 규모를 반영하기 위해, 형제·자매 수가 3명 이상인 경우에만 1인당 40만원씩 소득인정액을 차감하고 있다. 이는 소득세 신고 시 가구원 수에 따라 인정 공제를 하는 방식과 유사하다.

나. 문제점

(1) 소득인정액

학자금지원에 채택된 소득환산율은 기초생활보장제도 및 초중고 교육비 지원 제도의 산식을 차용한 것이다. 기초생활보장제도에서 적용되는 소득환산율은 '보충성의 원칙'에 따라 설정된 것이지만, 보충성 원칙은 정책적 가정에 불과하고 이론적 모형이 아니다. 보충성 원칙은 정부가 공적부조를 하기 전에 개인의 소득과 재산을 최대한 먼저 사용하고 부족한 금액만 지원하겠다는 취지다. 그래서 신청자의 재산 전액을 일정기간 동안 소득으로 대체하는데, 그 기간이 곧 소득환산율이 된다. 예를 들어 기초생활보장제도의 소득환산율이 연 50%(=1/2년)인 이유는 재산을 처분하여 2년 간 소득으로 대체한다고 가정하기 때문이다. 그런데 왜 2년 간 재산 전액을 소득으로 대체하는지 이론적 근거는 없다. 실제로 2002년 소득인정액 전문위원회는 기초생활보장제도의 소득환산율을 국민 정서, 예산 여건, 수급자 수의 변동성 등을 종합적으로 고려하여 '정책적으로' 결정하였다고 밝힌 바 있다(보건복지부 외 2002).

더 나아가 보충성 원칙은 모든 복지제도에 적용되는 보편 원칙이 아니다. 기초연금은 제도 도입 초기인 2008년에는 기대여명을 기준으로 연 5%의 소득환산율을 적용하였으나, 이후 시중금리를 반영하여 2015년에는 연 4%로 조정하였다. 학자금지원 제도 역시 기초연금과 마찬가지로 보편적 지원을 지향하고 있다. 2024년 기준 전체 대학생의 약 50%가 국가장학금을 받았으며, 2025년에는 수혜율이 약 75%에 이를 것으로 예상된다.

이러한 점에서 학자금지원의 소득환산율도 보충성 원칙보다는 자본수익률을 바탕으로 조정할 필요성이 있다. 재산을 소득으로 환산하는 개념은 헤이그-사이먼즈의 포괄소득에서 출발한다. 이들은 열거주의 소득세 체계에서 세원이 누락되는 문제를 해결하기 위해, 소득의 원천과 관계없이 자본이득, 귀속소득 등을 포함한 모든 재산의 증가분을 포괄소득으로 정의하였다. 재산의 증가분은 기초 재산가액×자본수익률이다. 포괄소득에서 재산의 소득환산율은 자본수익률이 된다.

[표 4] 복지제도별 재산의 소득환산율

구분		기초생활보장/ 차상위지원	기초연금/ 장애인연금	초·중고 교육비 지원/ 영유아보육료	학자금지원
일반 재산	일반	50%	4%	16.7%	16.7%
	재산	12.5%	4%	16.7%	16.7%
금융재산		75%	4%	25%	25%
자동차		1,200%	4%	400%	16.7%

자료: 김성욱 외(2016) 자료 재구성

(2) 경계소득

소득인정액은 경상소득에 재산의 소득환산액을 합산한 값이지만, 중위 소득은 경상소득의 중간값이다. 따라서 소득인정액(경상소득+재산의 소득환산액)을 중위소득(경상소득의 중간값)과 비교하는 것은 서로 다른 개념을 비교하는 것이다. 이로 인해 수급 대상자가 과소 추계되는 문제가 발생한다. 통계청의 소득분배지표는 상대적 빈곤층을 '경상소득이 중위 소득의 50% 이하인 자'로 정의하는 반면, 「국민기초생활보장법」은 수급자 요건을 '소득인정액이 중위 소득의 50% 이하인 자'로 규정하고 있다. 재산의 소득환산액이 포함된 소득인정액을 기준으로 삼는 경우, 경상소득이 낮더라도 수급 대상에서 제외될 수 있다. 재산의 소득환산율이 높을수록 이러한 불일치는 심화된다.

실제 통계도 이 문제를 명확히 보여준다. 2023년 기준 우리나라의 상대적 빈곤율은 14.9%였으나, 같은 해 기초생활수급자 비율은 4.9%이었다. 이는 수급자 비율이 이론적으로 정의된 빈곤층의 1/3에 불과하다는 뜻이다. 국가장학금도 2024년 기준 소득 8구간(중위 소득 대비 200%)을 지원 대상으로 설정하였으나, 실제로는 전체 대학생의 약 50%만 국가장학금을 지원받았다.¹⁾ 이 역시 소득인정액과 중위 소득 간 개념 불일치가 그 원인이다.

[표 5] 우리나라 기초생활수급률과 상대적 빈곤률

구분	'15년	'17년	'19년	'21년	'23년
기초생활 수급률(A)	3.2%	3.1%	3.6%	4.6%	4.9%
상대적 빈곤률(B)	17.8%	17.3%	16.3%	14.8%	14.9%
A-B	-14.6%p	-14.2%p	-12.7%p	-10.2%p	-10.0%p

자료: e-나라지표 국민기초생활보장 수급 현황, 한국은행 가계금융복지조사

1) 2025년에는 국가장학금 대상을 소득 9구간(중위소득 300%)으로 확대하여 전체 대학생의 75%가 수혜자가 될 것으로 예상된다(2024.11.22. 조선일보 기사에서 인용).

2017년 2학기 현재 1학년 국가장학금 신청자 32만명의 소득인정액 중 경상소득(소득평가액)이 차지하는 비중은 55%에 불과하였다.²⁾ 즉 학자금지원 대상자의 소득인정액은 경상소득 못지않게 재산의 소득환산액에 큰 영향을 받았다. 소득인정액을 중위 소득과 비교하는 방식이 적절하지 않다는 사실이 다시 한번 확인되었다. 따라서 대상자의 경상소득을 경상소득의 중간값과 비교하거나, 대상자의 소득인정액을 ‘중위 소득인정액’과 비교해야 한다. 구체적인 중위 소득인정액 계산 방식은 식 (7)에 설명하였다.

(3) 가구원 수 균등화

현행 학자금지원 제도의 소득심사는 형제·자매 수가 3명 이상인 경우에만 1인당 40만원씩 소득인정액을 차감하고, 1~3인 가구에 대해서는 균등화 조정을 하지 않는다. 이론적으로 가구원 수가 늘어날수록 소득과 지출은 함께 증가하지만, 그 증가 효과는 점차 체감한다. 이에 따라 OECD는 가구 소득인정액을 평가할 때 가구원 수에 비례하여 단순히 나누는 것이 아니라, $\sqrt{\text{가구원 수}}$ 로 나뉘 결과적으로 가구원 수가 많을수록 낮은 균등화 계수를 적용한다.

현행 인적공제 방식은 가구원 수가 적을수록 균등화 필요성이 더 크다는 이론을 무시한 것이며, 오히려 균등화 조정의 필요성이 가장 낮은 5인 이상 가구부터 인적공제 혜택을 부여하고 있다. 더구나 형제·자매 수가 3명 이상인 가구는 전체의 20%에 불과해 제도의 실효성에도 의문이 제기된다. 따라서 소득인정액을 $\sqrt{\text{가구원 수}}$ 로 나누어서 균등화하거나, 소득인정액을 조정하지 않는다면 가구원 수별로 차별화된 경계소득³⁾과 비교하여 심사하는 것이 바람직하다.

3. 소득심사 모형 개선

본 절에서는 현행 소득심사 모형인 기준고정형 모형을 출발점으로 하여, 이를 이론적으

2) 2017년 2학기 1학년 국가장학금 신청자 32만명의 소득인정액은 총 2.3조원이고, 이 중에서 경상소득(소득평가액)은 1.3조원이며, 전체 소득인정액의 55%이다. 이는 저자가 제IV장 실증분석에서 사용한 소득·재산자료로 계산한 결과이다.

3) 현재 모든 가구의 소득인정액을 4인 가구 중위소득과 비교하여 심사하고 있다. 그러나 보건복지부와 통계청이 가구원 수별 중위소득, 중위재산, 중위부채 등을 발표하고 있으므로 가구원 수별로 경계소득을 다르게 설정할 수 있다.

로 개선한 균등화형 모형과 재정적 현실을 반영한 예산중립형 모형의 특성을 비교한다. 세 모형은 모두 소득인정액을 산출하고, 이를 기준으로 수혜자의 소득 구간을 판정하는 기본 구조를 갖는다. 그러나 소득환산율, 경계소득 적용, 가구 규모 반영 등에서 상이하다.

기준고정형 모형은 4인 가구 중위 소득을 단일 경계소득으로 적용하고, 재산의 소득환산율은 일반재산 연 16.7%, 금융재산 연 25%이다. 또한 형제·자매 수가 3인 이상인 경우에만 인적공제를 허용한다. 반면 균등화형 모형은 재산의 소득환산율을 자본수익률 수준인 연 3%로 인하하고, 경계소득은 가구원 수별 중위 소득인정액을 적용함으로써 인적공제 없이도 실질적 균등화를 실현한다. 예산중립형 모형은 균등화형 모형의 기본 구조를 유지하되, 소득 구간별 경계소득을 일률적으로 60% 축소함으로써 재정 부담을 현행 수준으로 조정한다. 각 모형의 주요 요소는 [표 6]에 요약하였다.

[표 6] 소득심사 모형 비교

구분	현행	대안	
	기준고정형 모형	균등화형 모형	예산중립형 모형
소득인정액 산식	소득+(재산×소득환산율)-인적공제	소득+(재산×소득환산율)	
재산의 소득환산율	<ul style="list-style-type: none"> 일반재산: 연 16.7% 금융재산: 연 25% 	모든 재산에 대해 연 3% 적용	
경계소득	4인 가구 중위 소득	가구원 수별 중위 소득인정액	
소득배율	30~200%	30~200%	18~180%

가. 소득인정액

헤이그-사이먼즈는 포괄소득을 ‘소비 능력에 영향을 미치는 모든 소득과 재산의 순증가’로 정의한다. 구찬동·오정일(2011)은 이를 바탕으로 포괄소득을 경상소득(근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득), 자본이득, 귀속소득의 합으로 정식화하였다. 이때, 재산소득은 임대료, 이자, 배당 등 현금흐름성 수익만 포함되며, 자산 처분에 따른 자본이득은 별도로 구분된다. 귀속소득은 자산을 직접 사용하는 경우 발생하는 기회비용, 즉 상실한 자본수익률을 의미한다. 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\text{포괄소득} = \text{경상소득} + \text{자본 이득} + \text{귀속소득} \quad (3)$$

한편 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액으로 구성되며 다음과 같이 산정된다.

$$\text{소득인정액} = \text{소득평가액} + \text{재산의 소득환산액} \quad (4)$$

$$\text{소득평가액} = \text{근로소득} + \text{사업소득} + \text{재산소득} + \text{이전소득}$$

$$\text{재산의 소득환산액} = \text{재산 가액} \times \text{재산의 소득환산율}$$

식 (3)과 (4)를 비교하면, 개념상 포괄소득은 소득인정액과 유사하고 경상소득은 소득평가액에 해당한다. 따라서 재산의 소득환산액은 자본이득과 귀속소득의 합으로 해석할 수 있다. 이는 다음과 같이 정리된다.

$$\text{재산의 소득환산액} \quad (5)$$

$$= \text{자본 이득} + \text{귀속 소득}$$

$$= (\text{투자 재산} \times \text{자본수익률}) + (\text{사용 재산} \times \text{상실한 자본수익률})$$

$$= (\text{투자 재산} + \text{사용 재산}) \times \text{자본수익률}$$

$$= \text{재산 가액} \times \text{자본수익률}$$

결과적으로 재산의 소득환산율은 자본수익률로 간주할 수 있으며, 이는 장기적으로는 주식 및 부동산의 평균 수익률로 추정할 수 있다. 예컨대 2013~2023년 코스피 지수의 연평균 상승률은 2.8%, 서울 아파트 매매지수의 연평균 상승률은 2.6%이었다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 재산의 소득환산율을 연 3%(월 0.25%)로 설정하였다.

[표 7] 우리나라 부동산 및 주식 가치 동향

구분		매매가격 지수		수익률
		2013년말	2023년말	
아파트 매매가	전국	79.9	93.4	1.6%
	서울	73.0	94.2	2.6%
주가	코스피	2,011.3	2,655.3	2.8%

자료: KOSIS 전국주택가격동향, 유형별 매매가격지수

본 연구에서 제시하는 균등화형 모형과 예산중립형 모형은 아래 식 (6)과 같은 방식으로 소득인정액을 산정한다.

$$\begin{aligned} \text{소득인정액} &= \text{소득평가액} && (6) \\ &+ (\text{일반재산 가액} + \text{금융재산 가액} - \text{기본공제} - \text{부채}) \times 3\% \\ &+ (\text{자동차 가액} \times 3\%) \end{aligned}$$

나. 경계소득

수급 대상자의 경제력을 평가하는 데 있어서 기준이 되는 경계소득은 중위 소득인정액을 사용한다. 우리나라 통계청은 가구원 수별 중위 소득, 중위 재산, 중위 부채를 제공하고 있으므로, 이를 활용하여 가구원 수별 중위 소득인정액과 소득 구간별 경계소득을 산정할 수 있다. 균등화형 모형과 예산중립형 모형에서는 식 (7), (8)과 같은 방식으로 중위 소득인정액과 경계소득을 산정한다. 여기서 n 은 가구원 수, k 는 소득 구간을 의미한다.

$$\text{중위 소득인정액}_n = \text{중위 소득}_n + (\text{중위 재산}_n - \text{중위 부채}_n) \times 3\% \quad (7)$$

$$\text{경계소득}_{n,k} = \text{중위 소득인정액}_n \times \text{소득 구간별 상대배율}_k \quad (8)$$

식 (8)을 적용하여 산정한 가구원 수별 중위 소득인정액은 [표 8-1]에 정리하였다. 이 중위 소득인정액은 균등화형 모형과 예산중립형 모형에 공통적으로 사용된다.

[표 8-1] 가구원 수별 중위 소득인정액

가구원 수	중위 소득인정액	가구원 수	중위 소득인정액
1인	175만원	4인	515만원
2인	325만원	5인	597만원
3인	422만원	-	-

끝으로 균등화형 모형과 예산중립형 모형의 상대배율은 상이하다. 균등화형 모형에서는 현행 모형의 상대배율을 그대로 적용하지만, 예산중립형 모형은 현행 모형의 상대배율의 60%를 사용한다.

[표 8-2] 균등화형 모형 및 예산중립형 모형의 상대배율

소득 구간	균등화형	예산중립형	소득 구간	균등화형	예산중립형
1구간	30%	18%	6구간	130%	78%
2구간	50%	30%	7구간	150%	90%
3구간	70%	42%	8구간	200%	120%
4구간	90%	54%	9구간	300%	180%
5구간	100%	60%	-	-	-

다. 가구원 수 균등화

균등화형 모형과 예산중립형 모형은 가구원 수별 경계소득을 사용하므로 소득인정액을 가구원 수로 나누는 추가적인 균등화가 필요하지 않다. 이는 기존 인적공제를 폐지하는 대신 가구원 수별로 기준선을 직접 조정하였기 때문이다.

4. 해외 사례

일본의 학자금지원 제도는 크게 급부 장학금, 대여 장학금 1종(무이자), 대여 장학금 2종(유이자)의 세 가지로 구분된다.⁴⁾ 급부 장학금은 반환 의무가 없는 장학금이며, 대여 장학금은 학자금대출에 해당한다. 급부 장학금은 주민세 비과세 가구에 지원하고, 대여 장학금은 주민세를 기준으로 환산한 소득, 가구원 수, 급여 소득 여부에 따라 [표 9]와 같이 지원 대상을 정한다.

일본의 소득심사는 주민세 납부액을 기준으로 소득인정액을 산정하는 방식이다. 주민세는 소득에 대해 과세하는데 우리나라 소득세와 유사하다. 그러나 재산에 대해서는 과세하지 않기 때문에 일본의 학자금지원 소득심사에는 재산이 반영되지 않는다. 대신 가구원 수에 따라 소득 기준을 달리하고, 급여 소득 가구와 자영업자 가구 간에도 기준을 차별화하고 있다. 이는 급여소득자 가구에 비해 자영업자 가구의 소득이 과소 포착될 가능성을 고려한 조치이다.

4) Japan Student Services Organization 홈페이지 <<https://www.jasso.go.jp/shogakukin/about/index.html>, 접속: 2025. 12. 11> 참조

[표 9] 일본 대여학자금 소득 기준

가구원 수	급여소득자 가구		자영업자 가구	
	1종(무이자)	2종(유이자)	1종(무이자)	2종(유이자)
2인(편부모)	777만엔	1,180만엔	559만엔	905만엔
3인	732만엔	1,127만엔	550만엔	891만엔
4인	880만엔	1,309만엔	613만엔	937만엔
5인	972만엔	1,387만엔	678만엔	1,003만엔

자료: Japan Student Services Organization 홈페이지 재구성 <https://www.jasso.go.jp/shogakukin/about/taiyo/taiyo_2shu/kakei/zaigaku/daigaku.html>, 접속: 2025. 12. 10.)

반면 미국의 학자금지원 제도는 우리나라와 마찬가지로 소득뿐만 아니라 재산도 소득으로 환산하여 소득인정액을 산정한다. 미국의 소득연계형 장학금(Need-Based Aid)은 대학 교육비에서 가구의 등록금 지불 능력을 차감한 필요경비를 기준으로 장학금을 지급한다(김수경 외 2012).

$$\text{필요경비} = \text{대학 교육비} - \text{등록금 지불 능력} - \text{각종 장학금} \quad (9)$$

가구의 등록금 지불 능력은 학생과 부모의 소득 및 재산을 모두 합산하고, 가구원 수와 필수 지출 등을 종합적으로 고려하여 산정된다. 이때 부모 재산은 연 12%, 학생 재산은 연 35% 비율로 소득으로 간주된다(FSA Partner 2001). 이는 등록금의 주된 부담 주체가 학생이라는 점을 반영한 조치로, 학생 재산이 부모 재산보다 먼저 등록금 납부에 사용되어야 한다는 인식에서 비롯된 것이다. 또한 부모 재산은 주거용 부동산과 금융자산 등을 포함하고, 부모 연령이 높을수록 기본공제액이 더 크다.

미국과 일본의 학자금지원 현황에도 차이가 있다. 미국의 경우 학자금대출자 비율과 장학생 비율이 각각 33%로서 동일하지만, 일본은 학자금대출자 비율이 장학생 비율의 약 두 배이다. 이에 따라 학자금지원을 받은 학생의 비율은 미국(65.6%)이 일본(48.5%)에 비해 약 17%p 높은 것으로 나타났다.

[표 10] 외국의 고등교육(학부+대학원) 학자금지원 현황: 2023년

구분	학생 수(A)	학자금대출자 수(B)	장학생 수(C)	B/A	C/A
미국	1,943만명 ¹⁾	635만명 ²⁾	640만명 ²⁾	33%	33%
일본	363만명 ³⁾	119만명 ⁴⁾ (무이자 50만명 + 유이자 69만명)	57만명 ⁴⁾	33%	16%

주: 1) Integrated Postsecondary Education data system <https://nces.ed.gov/ipeds/TrendGenerator/app/build-table/2/3?cid=14&rid=1&utm_source=chatgpt.com, 접속: 2025. 12. 10.>

2) Education Data Initiative <https://educationdata.org/financial-aid-statistics?utm_source=chatgpt.com, 접속: 2025. 12. 10.>

3) Jasso Social Finance Report on the Use of the funds and Their Social impacts FY2023 <https://www.jasso.go.jp/en/about/ir/_icsFiles/afieldfile/2025/05/01/2023_impact_report_en.pdf, 접속: 2025. 12. 10.>

4) 일본 문부과학성 자료 <https://www.mext.go.jp/content/20240604-mxt_chousa01-00036207_52, 접속: 2025. 12. 10.>

IV. 실증 분석

본 장에서는 제Ⅲ장에서 제시한 세 가지 소득심사 모형, 즉 현행 모형(기준고정형), 균등화형 모형, 예산중립형 모형을 적용하여 소득환산율 조정, 가구원 수별 경계소득 차별화, 재정중립성 확보 여부가 수혜자 분포에 미치는 영향을 실증적으로 분석한다. 이를 위하여 2017년 2학기 국가장학금 신청자 중 1학년 학생 324,928명의 소득·재산·부채 자료를 활용하여 소득인정액을 추계하였다. 이는 확보 가능한 최신 소득심사 자료가 2017년 2학기이고, 2~4학년 학생의 경우 국가장학금 탈락 경험이 누적됨에 따라 신청을 포기했을 가능성이 높다는 점을 고려한 결과이다.

본 연구에서는 2017년 자료를 사용하기 때문에 인플레이션과 같은 환경 변화를 반영하지 못하는 한계가 있다. 다만 2017~2024년 누적 물가상승률이 17%⁵⁾에 불과하고, 연구 목적이 소득심사 모형별로 특정 연도 국가장학금 수혜율이 어떻게 달라지는지 살펴보는 것이므로, 과거 자료를 사용하더라도 분석 결과를 일반화할 수 있다. 또한 국가장학금 지원 기준은 ‘2024년 기준’을 사용하였는데, 2017년에는 소득 8구간까지 국가장학금이 지원되었다. 이에 따라 고소득 학생이 분석에서 제외되었을 가능성이 있다. 이러한 이유로 현행 기준에 가장 가까운 ‘2024년 기준’을 적용하였다.

[표 11] 중위 소득인정액: 2017년 기준

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 이상 가구
중위 소득(A)	1,652,931원	2,814,449원	3,640,915원	4,467,380원	5,293,845원
중위 자산(B)	56,100,000원	213,270,000원	288,500,000원	345,140,000원	340,000,000원
중위 부채(C)	19,000,000원	40,000,000원	55,150,000원	70,960,000원	70,000,000원
소득환산율(D)	월 0.25%	월 0.25%	월 0.25%	월 0.25%	월 0.25%
중위 소득인정액 (A+(B-C)×D)	1,745,681원	3,247,624원	4,224,290원	5,152,830원	5,968,845원

자료: KOSIS 가계금융복지조사(2017년 기준) 및 2017년 복지부 기준 중위 소득

[표 11]은 2017년 기준 가구원 수별 중위 소득, 중위 자산, 중위 부채를 반영하여 계산한 중위 소득인정액을 정리한 것이다. 중위 소득인정액은 1인 가구 175만원, 2인 가구

5) 2017년과 2024년의 소비자물가지수는 각각 97.6, 114.2이다.

325만원, 3인 가구 422만원, 4인 가구 515만원, 5인 이상 가구 597만원으로 나타났다. 이러한 가구원 수별 중위 소득인정액은 지원액 산정과 소득 구간 판정에 활용된다.

1. 현행 모형

현행 모형은 가구원 수와 관계없이 동일한 경계소득을 적용한다. 산정 결과는 [표 12-1]에 제시하였다. 2024년 기준 국가장학금 정책에서 중요한 기준선은 소득 8~9 구간이다. 9구간부터 국가장학금 수혜가 제한되기 때문이다. [표 12-1]에서 나타나듯 8구간과 9구간의 소득 차이는 447만원으로, 현행 모형하에서 국가장학금 수혜 대상자가 상당할 것으로 예상된다.

[표 12-1] 경계소득 추정: 현행 모형

소득 구간	경계소득	소득 구간	경계소득	소득 구간	경계소득
1구간	134만원	4구간	402만원	7구간	670만원
2구간	223만원	5구간	447만원	8구간	893만원
3구간	313만원	6구간	581만원	9구간	1,340만원

또한 가구원 수별 평균 소득인정액과 소득 구간을 비교한 결과는 [표 12-2]와 같다. 전체 평균 소득 구간은 5.7로, 평균적으로 국가장학금 수혜 대상 범위에 해당하였다. 가구원 수별 평균 소득 구간을 살펴보면, 1인 가구는 1.8구간, 4인 가구는 6.1구간으로 가구원 수가 증가할수록 소득 수준이 상승하는 경향이 확인되었다. 그러나 5인 이상 가구의 평균 소득 구간은 5.6으로 하락하였는데, 이는 평균 소득이 감소함과 동시에 인적공제가 적용된 결과로 볼 수 있다. 즉 현행 모형에서는 5인 이상 가구에 대한 인적공제가 소득심사에서 중요한 요소라는 사실을 알 수 있다.

[표 12-2] 평균 소득인정액 및 평균 소득 구간 추정: 현행 모형

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 이상 가구	전체
소득평가액(A)	78만원	180만원	312만원	421만원	403만원	388만원
재산환산액(B)	46만원	135만원	259만원	341만원	352만원	321만원
인적공제(C)	-	-	-	-	39만원	8만원
소득인정액(A+B-C)	124만원	315만원	571만원	762만원	717만원	700만원
소득 구간	1.8구간	3.3구간	4.9구간	6.1구간	5.6구간	5.7구간

본 절의 핵심은 30만명 이상의 학생 자료를 활용하여 소득인정액을 산출하고, 이를 소득구간별 경제소득과 비교하여 국가장학금 수혜 대상을 추정하는 데 있다. 분석 결과, 전체 324,928명 중 244,621명이 소득 1~8구간에 해당하였으며, 이에 따른 국가장학금 수혜율은 75.3%로 나타났다. 가구원 수별 수혜율은 1~2인 가구는 90%를 상회하였으나 4인 가구의 수혜율은 71.8%로 가장 낮았다. 전체 가구에서 4인 가구가 차지하는 비중이 56.9%⁶⁾에 달하는 점을 고려하면, 이는 현행 모형의 큰 약점이라고 평가할 수 있다.

[표 12-3] 소득심사 시뮬레이션 결과: 현행 모형

(단위: 명)

소득 구간	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 이상 가구	전체
1구간	476	3,832	10,943	17,765	10,244	43,260
2구간	94	2,064	7,524	14,895	6,097	30,674
3구간	49	1,556	6,685	15,585	6,111	29,986
4구간	24	1,052	5,528	15,545	5,437	27,586
5구간	5	383	2,388	7,600	2,631	13,007
6구간	14	844	6,280	21,293	7,397	35,828
7구간	7	413	3,401	13,131	4,412	21,364
8구간	12	603	6,247	27,052	9,002	42,916
9구간	7	411	5,728	27,887	8,604	42,637
10구간	-	235	4,777	24,314	8,344	37,670
1~8구간(A)	681	10,747	48,996	132,866	51,331	244,621
합계(B)	688	11,393	59,501	185,067	68,279	324,928
수혜율($\frac{A}{B} \times 100$)	99.0%	94.3%	82.3%	71.8%	75.2%	75.3%

6) $\frac{185,067}{324,928} \times 100$

2. 균등화형 모형

균등화형 모형은 재산의 소득환산율을 연 3%로 일원화하고, 가구원 수에 따라 중위 소득 인정액을 차등 적용하였으며 인적공제를 폐지하였다. [표 13-1]에 따르면 전체 평균 소득은 434만원으로, 현행 모형에 비해 266만원 감소하였다. 이로 인해 평균 소득 구간은 5.7에서 4.0으로 낮아졌다. 가구원 수별 평균 소득 구간은 최소 2.7에서 최대 4.3으로, 현행 모형보다 편차가 줄었다. 다만 가구원 수가 증가함에 따라 소득 수준이 높아지는 경향은 여전히 확인되었고, 5인 이상 가구의 평균 소득 구간은 3~4인 가구보다 낮았다.

[표 13-1] 평균 소득인정액 및 평균 소득 구간 추정: 균등화형 모형

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 이상 가구	전체
소득평가액(A)	78만원	180만원	312만원	421만원	403만원	388만원
재산환산액(B)	7만원	20만원	37만원	49만원	51만원	46만원
인적공제(C)	-	-	-	-	-	-
소득인정액(A+B-C)	85만원	200만원	349만원	470만원	454만원	434만원
소득 구간	2.7구간	3.1구간	3.9구간	4.3구간	3.7구간	4.0구간

균등화형 모형의 경계소득과 소득심사 시뮬레이션 결과는 [표 13-2]에 제시하였다. 8구간과 9구간의 소득 차이는 1인 가구 175만원, 2인 가구 324만원, 3인 가구 422만원, 4인 가구 515만원, 5인 이상 가구 597만원으로, 현행 모형의 447만원과 비교하면 1~3인 가구는 상대적으로 불리해지고 4~5인 가구는 유리해지는 경향이 나타났다.

국가장학금 수혜 대상자 규모를 살펴보면, 1구간은 현행 모형보다 약 1.7배 증가하였고, 2~3구간도 크게 늘었다. 반면 8구간은 26,451명으로 절반 가까이 감소하였으며 10구간은 5,340명에 그쳤다. 결과적으로 균등화형 모형 적용 시 국가장학금 지원 대상자는 현행 모형보다 약 6만명 증가하였다. 이는 소득환산율 인하와 가구원 수별로 상이한 경계소득을 적용한 결과로 해석된다. 다만 이러한 변화를 수용하기 위해서는 약 3,600억원의 추가 재정이 소요된다.⁷⁾

7) 이에 대해서는 뒤에서 설명한다.

[표 13-2] 경계소득 및 소득심사 시뮬레이션 결과: 균등화형 모형

구분	소득 구간	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 이상 가구	전체
경계 소득 (만원)	1구간	52	97	127	155	179	-
	2구간	87	162	211	258	298	-
	3구간	122	227	296	361	418	-
	4구간	157	292	380	464	537	-
	5구간	175	325	422	515	597	-
	6구간	227	422	549	670	776	-
	7구간	262	487	634	773	895	-
	8구간	349	650	845	1,031	1,194	-
	9구간	524	974	1,267	1,546	1,791	-
인원 (명)	1구간	350	4,148	15,333	34,817	17,534	72,182
	2구간	76	1,706	9,818	27,042	11,634	50,276
	3구간	85	1,705	7,838	24,624	9,494	43,746
	4구간	51	1,211	6,004	21,293	7,570	36,129
	5구간	12	419	2,522	9,627	3,240	15,820
	6구간	51	903	5,911	25,032	8,145	40,042
	7구간	19	340	3,089	12,997	3,640	20,085
	8구간	26	555	4,815	17,041	4,014	26,451
	9구간	10	330	2,958	9,398	2,161	14,857
	10구간	8	76	1,213	3,196	847	5,340
	1~8구간(A)	670	10,987	55,330	172,473	65,271	304,731
	합계(B)	688	11,393	59,501	185,067	68,279	324,928
	수혜율($\frac{A}{B} \times 100$)		97.3%	96.4%	92.9%	93.2%	95.6%

3. 예산중립형 모형

예산중립형 모형은 균등화형 모형의 구조를 유지하되 소득구간별 상대배율을 60% 수준으로 축소하여 추가적인 재정 부담을 억제한 것이다. 따라서 평균 소득인정액은 균등화형 모형과 동일하지만, 평균 소득 구간은 5.6으로 현행 모형과 거의 같다. 또한 가구원 수에 따른 소득 구간 차이도 크지 않았다. 소득 구간의 전반적인 상승 억제, 가구원

수에 따른 형평성 문제 완화는 예산중립형 모형의 장점이다.

[표 14-1] 평균 소득인정액 및 평균 소득 구간 추정: 예산중립형 모형

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 이상 가구	전체
소득평가액(A)	78만원	180만원	312만원	421만원	403만원	388만원
재산환산액(B)	7만원	20만원	37만원	49만원	51만원	46만원
인적공제(C)	-	-	-	-	-	-
소득인정액(A+B-C)	85만원	200만원	349만원	470만원	454만원	434만원
소득 구간	3.7구간	4.5구간	5.3구간	5.9구간	5.2구간	5.6구간

예산중립형 모형은 총지원액이 현행 모형과 동일하므로 전체 국가장학금 수혜 대상자 수는 거의 증가하지 않았다. 그러나 가구원 수별 수혜율에서는 뚜렷한 변화가 나타났다. 현행 모형과 비교해서 1인 가구 수혜율은 10% 이상 하락한 반면, 2인 가구는 8%, 3인 가구는 5.7% 하락하였다. 4인 가구의 수혜율은 거의 변동이 없었으나, 5인 이상 가구는 5.4% 증가하였다. 이러한 결과는 예산중립형 모형 적용 시 5인 이상 가구가 가장 큰 수혜자임을 보여준다. 현행 모형의 문제점 중 하나가 1~2인 가구의 과도한 수혜라는 점을 고려하면, 이러한 변화는 의미 있는 개선이라고 할 수 있다.

[표 14-2] 경계소득 및 소득심사 시뮬레이션 결과: 예산중립형 모형

구분	소득 구간	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 이상 가구	전체
경계 소득 (만원)	1구간	31	58	76	92	107	-
	2구간	52	97	126	154	178	-
	3구간	73	136	177	215	249	-
	4구간	94	174	227	277	321	-
	5구간	104	194	252	308	356	-
	6구간	135	252	328	400	463	-
	7구간	156	291	378	461	534	-
	8구간	208	388	504	615	713	-
	9구간	313	582	756	923	1,069	-
인원 (명)	1구간	318	3,196	10,552	20,451	10,223	44,740
	2구간	32	941	4,707	14,169	7,214	27,063
	3구간	42	971	5,875	16,354	7,119	30,361
	4구간	52	1,069	5,622	15,683	6,638	29,064
	5구간	21	536	2,527	7,543	2,953	13,580
	6구간	70	1,404	6,212	20,587	7,681	35,954
	7구간	27	631	3,374	12,520	4,258	20,810
	8구간	42	1,076	6,691	26,924	8,981	43,714
	9구간	57	981	8,239	33,284	9,013	51,574
	10구간	27	588	5,702	17,552	4,199	28,068
	1~8구간(A)	604	9,824	45,560	134,231	55,067	245,286
	합계(B)	688	11,393	59,501	185,067	68,279	324,928
수혜율($\frac{A}{B} \times 100$)		87.8%	86.2%	76.6%	72.5%	80.6%	75.5%

[표 15]에 따르면, 현행 모형에 비해 균등화형 모형과 예산중립형 모형 모두 가구원 수별 수혜율 격차를 축소하였으며, 그 효과는 균등화형 모형에서 더 크게 나타났다. 따라서 정부가 국가장학금 재원을 확대할 수 있다면, 세 모형 중 균등화형 모형이 가장 바람직한 대안으로 평가된다. 또한 1~3인 가구 수혜자는 현행 모형에서 6.0만명이지만, 예산중립형 모형에서는 5.6만명으로 0.4만명이 감소한다. 균등화 모형의 경우에는 1~3인 가구 수혜자 수가 0.7만명 증가한다. 따라서 1~3인 가구의 충격과 수용성 측면

에서도 균등화형 모형이 가장 우월하다.

[표 15] 세 모형 간 국가장학금 수혜율, 지원인원, 평균 소득구간 비교

구분		1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 이상 가구	전체
수혜율	현행	99.0%	94.3%	82.3%	71.8%	75.2%	75.3%
	균등화형	97.3%	96.4%	92.9%	93.2%	95.6%	93.8%
	예산중립형	87.8%	86.2%	76.6%	72.5%	80.6%	75.5%
평균 소득 구간	현행	1.8구간	3.3구간	4.9구간	6.1구간	5.6구간	5.7구간
	균등화형	2.7구간	3.1구간	3.9구간	4.3구간	3.7구간	4.0구간
	예산중립형	3.7구간	4.5구간	5.3구간	5.9구간	5.2구간	5.6구간
지원 인원	현행	681명	10,747명	48,996명	132,866명	51,331명	244,621명
	균등화형	670명	10,987명	55,330명	172,473명	65,271명	304,731명
	예산중립형	604명	9,824명	45,560명	134,231명	55,067명	245,286명

끝으로 앞에서 추정한 세 모형의 국가장학금 수혜율을 비교하고, 균등화형 모형 적용 시 추가로 소요되는 지원액을 추산하였다. [표 16]은 소득 구간별 수혜 대상자 수에 2024년 기준 개인별 지원액을 곱하여 산출한 국가장학금 총지원액이다. 추계 결과, 현행 모형에서는 1조 1,383억원이 소요되나 균등화형 모형에서는 1조 4,966억원이 필요하여 약 3,600억원의 추가 재정이 필요한 것으로 나타났다.

[표 16] 세 모형 간 국가장학금 지원액 비교

소득 구간	수혜 대상자(A)			개인별 지원액(B)	국가장학금 지원액(A×B)		
	현행	균등화형	예산중립형		현행	균등화형	예산중립형
1구간	43,260명	72,182명	44,740명	570만원	2,466억원	4,114억원	2,550억원
2구간	30,674명	50,276명	27,063명	570만원	1,748억원	2,866억원	1,543억원
3구간	29,986명	43,746명	30,361명	570만원	1,709억원	2,494억원	1,731억원
4구간	27,586명	36,129명	29,064명	420만원	1,159억원	1,517억원	1,221억원
5구간	13,007명	15,820명	13,580명	420만원	546억원	664억원	570억원
6구간	35,828명	40,042명	35,954명	420만원	1,505억원	1,682억원	1,510억원
7구간	21,364명	20,085명	20,810명	350만원	748억원	703억원	728억원
8구간	42,916명	26,451명	43,714명	350만원	1,502억원	926억원	1,530억원
합계	244,621명	304,731명	245,286명	-	11,383억원	14,966억원	11,383억원

V. 결론

본 연구는 국가장학금의 수혜 대상을 결정하는 핵심 요소인 소득심사 모형을 개선하기 위하여, 현행 모형과 이를 보완한 두 가지 대안 모형(균등화형 모형, 예산중립형 모형)을 비교·분석하였다. 이를 위하여 2017년 2학기 1학년 국가장학금 신청자 32만여명의 소득·재산 자료를 활용하여 소득인정액을 산출하고, 경제소득과 비교하여 구간별 수혜 인원과 지원 규모를 추정하였다. 분석 결과, 현행 모형은 가구원 수별 경제력 차이를 충분히 반영하지 못하고, 특히 1~2인 가구의 소득수준을 과소평가하여 상대적으로 수혜율이 높은 반면, 4인 이상 가구는 과소 지원되는 경향이 나타났다.

이에 비해 균등화형 모형은 재산의 소득환산율을 자본수익률 수준인 연 3%로 일원화하고, 경제소득의 기준을 가구원 수별 중위 소득인정액으로 대체함으로써 경제력 측정 단위와 평가 단위를 일치시켰다. 그 결과, 가구원 수별 불균형이 완화되었으며 특히 4인 이상 가구의 수혜율이 상승하였다. 다만 이러한 형평성 개선은 약 6만명의 추가 수혜자를 발생시킴으로써 약 3,600억원의 재정 부담을 초래하였다. 예산중립형 모형은 균등화형 모형과 동일한 구조를 유지하되 소득 구간별 상대배율을 축소함으로써 총 재정 지출을 현행 수준에 맞추었다. 그 결과 전체 수혜 규모는 현행과 유사하지만, 가구원 수별 수혜율 편차가 완화되는 효과가 확인되었다.

이상의 연구 결과는 몇 가지 정책적 시사점을 제공한다. 첫째, 국가장학금과 같은 공적 학자금지원 제도의 공정성과 수용성을 확보하기 위해서는 소득심사 구조의 이론적 타당성을 확보하여야 한다. 특히 재산의 소득환산율은 자본수익률을 반영하도록 재설계할 필요가 있다. 둘째, 소득 비교 기준은 경상소득이 아닌 소득인정액을 사용하여야 하는데, 가구원 수별 중위 소득인정액을 기준으로 하는 것이 합리적이다. 셋째, 재정 여건이 허용된다면 균등화형 모형을 도입하여 형평성을 높일 수 있지만, 재정 제약이 큰 경우 예산중립형 모형이 적절하다. 넷째, 본 연구에서 제시된 소득심사 개선안은 국가장학금 지원에 국한되지 않고, 다른 복지사업에도 적용할 수 있다.

본 연구는 다음과 같은 한계를 가진다. 첫째, 실증분석이 2017년 2학기 신청자 자료에 국한되어 있어 최근의 경제적·인구학적 구조 변화를 충분히 반영하지 못하였다. 둘째, 분석 대상을 1학년 신청자로 한정함에 따라 학년별 신청자 특성에 대한 검토가 이루어지지 않았다.

어지지 않았다. 셋째, 외부 충격으로 인한 상황 변화를 소득심사에 반영하는 방안을 다루지 않았다. 현행 소득심사는 과거 과세 자료를 바탕으로 하므로 코로나19와 같은 경제적 충격으로 인한 실직·폐업 등이 소득심사에 즉각적으로 반영되지 않는 한계가 있다. 넷째, 미국의 학자금지원 제도와 같이 소득과 재산의 소유 주체에 따라 소득환산율을 차별화하거나, 급여소득자와 자영업자를 구분하는 제도도 연구할 가치가 있다.

참고문헌

- 구찬동·오정일, “우리나라의 포괄소득 측정 및 정책적 함의,” 「행정논총」 제49권 제3호, 서울대학교 한국행정연구소, 2011, 251~273쪽.
- 김성욱·장동열, “학자금대출 장기미상환자 소득인정액 산출과정의 재산소득환산을 적용 모의 분석과 비판적 검토,” 「한국사회복지행정학」 제18권 제4호, 한국사회복지행정학회, 2016, 197~223쪽.
- 김수경·한유경·고장완, “국가장학금 대학배분 제도 분석: 미국 국가장학금 배분 제도와 의 비교를 중심으로,” 「교육행정학연구」 제30권 제1호, 한국교육행정학회, 2012, 185~206쪽.
- 노대명 외, 「국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구」, 한국보건사회연구원 정책보고서, 2013-73, 2013.
- 문성훈, “순자산증가개념의 포괄주의 소득세 도입방안에 관한 연구,” 「조세와 법」 제14권 제2호, 서울시립대학교 법학연구소, 2021, 41~81쪽.
- 보건복지부·한국보건사회연구원, “2002 소득인정액 전문위원회—시범사업 추진경과 및 운영방안,” 안건자료, 2002.
- 정복란, 「생활보호대상자 선정에 관한 연구」, 한국보건사회연구원, 1991.
- 한신실·장동열, “빈곤층에게 자산은 소득의 대체재인가? 보완재인가?: 국민기초생활보장제도의 주거재산 소득환산에 대한 실증적 비판,” 「사회복지정책」 제41권 제4호, 한국사회복지정책학회, 2014, 227~251쪽.
- FSA partner, “Expected Family Contribution(EFC),” *Student Eligibility*, 2001-2002, chapter 6, 2001.

A Study on Improvement Measures for the National Scholarship Scheme: Focusing on the Income Assessment Model

Jang Inhyuck* Oh Jeungil**

Abstract

The purpose of this study is to analyze the income assessment structure of the public student aid scheme, with a focus on the national scholarship, and to propose alternative models that ensure theoretical validity and fairness. Under the current system, eligibility for support is determined by comparing the recognized income calculated as the sum of income and assets with a set of threshold. However, the income conversion rate for assets and the criteria for setting the threshold lack a clear theoretical basis, and the model does not sufficiently account for differences in household size. To address these limitations, this study presents two alternative models: (1) an equalization model which unifies the income conversion rate for assets at 3% per year based on the return on capital and applies the median recognized income by household size as the threshold, and (2) a budget-neutral model which adjusts the total support amount to remain at the current level.

Using income and asset data from national scholarship 32 thousand applicants in 2017, the analysis shows that the equalization model reduces household-size-related disparities in income assessment and increases the number of beneficiaries by approximately 60,000. But it requires an additional 360 billion KRW in funding. The budget-neutral model, while maintaining the total support amount, improves benefit rates for households with five or more members, thereby achieving a degree of fairness.

These findings suggest that enhancing the fairness and acceptability of student aid requires establishing a stronger theoretical foundation for the income assessment structure and improving how household size is reflected. Furthermore, the proposed models may be applicable not only to student aid scheme but also to other welfare schemes.

□ Keywords: Student aid Scheme, National Scholarship, Income Assessment, Recognized Income, Comprehensive Income

* Doctoral program in Public Administration, Kyungpook National University

** Professor in Public Administration, Kyungpook National University

건강보험 재원조달체계 변화에 대한 대안 모색: 사회보험 운영국가(프랑스, 벨기에) 사례를 중심으로*

이수연** 문용필***

국문초록

본 연구의 목적은 사회보험 형태로 건강보험을 운영하는 국가의 건강보험 재원조달체계 변화를 살펴보고, 최근 재원구조의 변동을 파악하는 것이다. 이를 위해 국고지원 비율을 높인 프랑스와 벨기에의 사례를 바탕으로 건강보험 재원구조의 변화를 살펴보았다. 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 가입자 및 보험료 부분에서 가입자집단의 변화가 나타났다. 보험료 인상, 분담 비율 조정이 제시되었다. 둘째, 별도분담금 및 정부지원금 부분에서는 조세지원 확대로 사회보장 분담금 및 목적세 신설이 제시되었다. 셋째, 지출 및 재정관리 부분에서 건강보험의 재정지출 관리를 위한 지불제도, 수가의 개편 등이 제시되었다. 넷째, 예방정책에 예산을 투입한 건강보험 재정지출 관리가 제시되었다. 이상의 연구결과를 바탕으로 한국 건강보험 재원구조의 변화 가능성에 대한 정책적 함의를 제시하였다.

□ 주제어: 국민건강보험, 사회보험, 재원조달체계, 사회보장분담금, 목적세, 국고지원

투고일: 2025. 8. 7. 수정일: 2025. 10. 15. 게재확정일: 2025. 11. 17.

* 본 연구는 국민건강보험공단 건강보험연구원의 2021년도 연구보고서 「OECD 회원국 건강보험 재정운영체계 및 재원구조 변동에 관한 연구」의 일부를 발췌하여 수정 및 보완한 연구임

** 제1저자: 국민건강보험공단 건강보험연구원 부연구위원 (sylee922@nhis.or.kr)

*** 교신저자: 조선대학교 행정복지학부 조교수 (ypmoon@chosun.ac.kr)

I. 서론

전 세계적으로 노인인구의 증가는 여러 국가의 건강보장 비용을 상승시키는 주요 요인이다(Freeman, and Rothgang 2010). 서구 복지국가의 황금시대(golden age) 이후에도 건강보장 지출은 변동을 거치며 지속적으로 증가해왔다(Nullmeier et al. 2021). 국가별로 인구 고령화의 수준이나 속도에는 차이가 있으나, 의료비의 지속적인 증가는 공통된 현상으로 나타나고 있다(Rothgang et al. 2005).

동시에 플랫폼 노동자가 증가하고 노동 시장 구조가 변하면서 전통적인 임금 근로자가 감소하고 있다. 이에 따라 근로자가 부담하는 보험료로 건강보험 재원을 마련하는 유럽 국가들은 재정 확보에 어려움을 겪고 있으며(Wagstaff 2009), 최근 프랑스, 벨기에 등 유럽 국가들에서 건강보험의 재원 확보에 대한 다양한 움직임이 포착되고 있다(이수연 외 2021; 정창률 2024). 건강보험 재원 확보에 대한 움직임의 대표적인 사례로 프랑스를 꼽을 수 있는데, 프랑스는 보험료 수입의 비중을 줄이고, 조세에 기반한 재원의 비중을 높이는 정책의 변화가 관찰되고 있다(Zeynep Or et al. 2023).

한국에서도 노동 시장 변화로 임금 근로자는 감소하는 반면 플랫폼 근로자를 포함한 비정형 근로자는 빠르게 증가하고 있다(김수영 외 2020). 동시에 고령인구의 의료 이용 증가와 신의료기술 발전에 따른 비용 상승으로 노인 의료비가 지속적으로 증가하고 있다(이수연·문용필 2018; OECD 2023). 이러한 배경으로 인해 경제활동 인구가 부담하는 사회보험료의 감소로 인한 건강보험 재정적자가 발생할 것이라는 전망도 있다(국회예산정책처 2023).

한국 건강보험의 재정적자 문제는 언론 및 국정감사 등에서 자주 논의되었다(임슬기 2023; 연합뉴스 2025). 하지만 거시적 측면의 사회보장제도라는 큰 틀에서 보험료 수입과 지출 구조, 특히 안정적인 재원 확보 방안에 대한 검토는 미미하였다. 이에 본 연구는 최근 사회보험 방식으로 건강보험을 운영하면서도 보험료 비중을 줄이고 조세 비중을 높인 유럽 국가의 사례를 한국제도와 비교하고자 한다. 구체적으로 이들 국가의 건강보험 재원 조달체계 변화의 배경과 현황을 살펴보고, 향후 한국 건강보험 재원조달 체계의 변동 가능성을 살펴보고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 사회보장과 건강보험

OECD 국가들은 사회보장제도로써 다양한 건강보장 제도를 통해 국민에게 보건의료 서비스를 제공하고 있다(OECD 2023). 건강보장을 위해 국가 상황에 따라 조세를 기반으로 제공하는 국가도 있고, 사회보험료를 기반으로 제공하는 국가도 있다. 서구 복지 국가는 국가별로 제도적 환경, 재정 수준 등에 따라 건강보장 형태가 다양하다(Lynch, and Rhodes 2016). Greener, and Powell(2024a)은 건강보장의 형태를 베버리지형 제도와 비스마르크형 제도로 구분하였다. 베버리지형 제도인 영국의 건강보장제도는 조세를 기반으로 하는 NHS(National Health Service) 방식으로 구분할 수 있으며, 독일, 프랑스, 벨기에는 비스마르크형 사회보험 형태로 건강보장을 제공하는 국가로 구분할 수 있다(Böhm et al. 2012; 2013). 최근에는 조세 기반 베버리지 NHS의 재정위기와 가능성에 대해 분석도 논의되었다(Greener, and Powell 2024b).

비스마르크형 건강보장 제도에서 채택한 사회보험은 임금 근로자가 부담하는 사회보험료로 재원을 마련하는 것은 비스마르크 시대부터 현재까지 유효한 정책이라고 볼 수 있다(Palier et al. 2010; 김창엽 2018). 실제로 현재도 많은 국가에서 여전히 근로자와 사업주가 공동부담하는 보험료가 재원에서 큰 비중을 차지한다. 사회보험료는 준조세로 불리며 사회보험의 원리에 따라 가입자와 사용자에게 강제적으로 부과된다(Normand, and Webber 1994).

하지만 최근 가입자와 사용자가 부담하는 보험료 재원이 아닌 조세에 기반하는 건강보험 재원 확보에 대한 논의가 확대되고 있다. 이와 관련해 정창률(2024)은 인구와 임금 근로자가 감소하는 상황에서 사회보험 재원에서 조세 재원 활용의 중요성을 제시하며, 사회보장제도 재원확보를 위한 과세(taxation)에 대한 논의(Titmuss 1958)는 오래전부터 있음을 지적하였다. 관련된 연구에서 Collins, and Sinfield(2020)는 한정된 자원할당 차원에서 세금 부과를 통해 사회보장 제도를 운영해야 한다고 주장하였으며, Sinfield(2020)는 사회정책 지출이 조세 시스템을 통한 재정 복지(fiscal welfare)에 의해 운영되는 것의 중요성을 강조하였다.

2. 국내외 건강보험의 재정체계 선행연구

건강보험 재정체계는 건강보험 수입과 지출의 운영과 관련된 일련의 제도적 과정이나 요소들을 포괄하는 개념으로 정의된다(이수연 외 2021). 건강보장제도는 복지국가(welfare state) 유형 및 국가별 특성에 따라 다양하게 발전해왔다(Wagstaff 2009). Reibling(2019)의 연구는 건강보장 제도의 유형을 크게 Bismarckian 체계와 Beveridgean 체계로 구분하고, 그 체계에 해당하지 않는 국가들도 별도의 유형으로 구분하였다. 이러한 연구를 통해 자원 조달체계의 형태에 따라 사회보험 형태와 조세 기반 형태로 건강보장제도를 발전시켜 온 국가로 구분하였다. 국가별로 전통적으로 사회보험 중심 비스마르크 체계의 건강보험을 운영하는 독일뿐만 아니라 다수 국가는 사회보험으로 건강보험제도를 운영하고 있다(Rothgang 2021). 반면 영국 등의 국가는 NHS 형태로 건강보장제도를 운영하고 있기도 하다(NHS 2025). 또한 제도 초기에 사회보험 요소를 갖춘 제도에서 조세 기반으로 전환된 국가들도 나타났는데, 사회보험을 기반으로 하는 자원 조달체계에서 조세 기반 체계로 관련 법령을 변경한 국가들도 있었다(Saltman, and Dubios 2004).

[표 1] EU 국가들의 건강보장 자원 조달 체계

구분	사회보험 기반	조세 기반	
		현 조세 기반	건강보험에서 조세 기반 체계로 주요 법령을 변경한 연도
벨기에	○		
프랑스	○		
독일	○		
오스트리아	○		
네덜란드	○		
스위스	○		
룩셈부르크	○		
영국		○	1946
노르웨이		○	1967
아일랜드*		○	1970
스웨덴*		○	1970

구분	사회보험 기반	조세 기반	
		현 조세 기반	건강보험에서 조세 기반 체계로 주요 법령을 변경한 연도
핀란드*		○	1972
덴마크		○	1973
이탈리아		○	1978
포르투갈		○	1979
그리스		○	1983
스페인		○	1986

주: * 이 국가들은 건강보장에서 사회보험이 중요한 역할을 한 적이 없으며, 표시된 연도는 국가가 더 확장된 보장을 제공하기 위해 재정적 책임을 증가시키고 세금 기반 시스템의 역할이 크게 증가한 시점을 의미함

자료: Saltman, and Dubios(2004)

사회보험 기반(Social Health Insurance)과 조세 기반(tax-financed)으로 양분화되어 있던 건강보장제도의 재정체계는 변화가 나타났다(Rothgang et al. 2005; Wagstaff 2009). 이 변화에서 주목할 부분은 유럽에서 사회보험으로 건강보험을 운영하는 국가들에서 사회보험료 재원 기반에서 조세 기반 재원으로 건강보험 재원조달의 중심축이 변하는 경향이 나타난 것이다(정창률 2024). 그 사례로 벨기에는 건강보험료에 의한 재원조달 방식에서 벗어나 사회보장분담금, 건강보장목적세 등으로 건강보험 재원을 확보 및 운영하고 있다(Gerkens et al. 2024). 프랑스도 건강보험 재원에 일반 사회보장세¹⁾(Contribution Sociale Généralisée, 이하 CSG)를 투입하고 그 비중을 늘리며, 가입자가 부담하는 보험료를 주요 재원으로 하던 건강보험 재원 조달체계를 변화시켰다. Zeynep Or et al.(2023)에 따르면, 이러한 현상으로 인해 프랑스 정부는 자국 건강보험 재원의 구조를 조세와 사회보험료 어느 한쪽에 치우치지 않은 '하이브리드(hybrid) 재원 구조'로 정의하기도 하였다.

한국의 경우, 사회보험 형태로 건강보험 제도를 운영한다. 한국은 사회보험으로 건강보장을 제공하는 독일, 프랑스, 일본 등의 제도를 참고하여 건강보험 제도를 설계하였다(이광찬 2009; 김창엽 2018). 한국 건강보험의 초기 운영 방식은 유럽식 조합주의

1) 'contribution'은 기여금으로 해석할 수 있으나 프랑스 헌법재판소가 1990년 CSG의 조세적 성격을 인정하였으므로 '일반사회보장세'로 해석한다(김지영 2023, 각주 30 인용). 또한 프랑스 일반사회보장세는 1991년에 도입되었고, 1997년부터 건강보험의 재원으로 사용되었다.

로 운영하였다. 1989년 전 국민 의료보험이 실시되고, 근로자, 농민, 자영업자 등 각각 대상으로 의료보험조합연합회, 지역의보조합, 공교의보조합, 직장의보조합 등이 가입자 관리를 하였다. 이후 조합주의에서 단일 보험자 방식의 통합주의로 전환되어 2000년 국민건강보험공단이 출범하였다. 이때 여러 조합의 재원을 통합하였고, 직장조합과 지역조합 등의 재정이 2003년에 통합되었다(이광찬 2009; 이정면 외 2015).

그 후 건강보험은 통합 이전에 각기 다른 조합의 보험료 부담수준을 조정하게 된다. 당시 부담에 대한 형평성 문제를 해결하기 위해 근로자와 보험료를 하나의 기준으로 부과할 수 있는 보험료 부과체계의 전환이 시급한 문제로 부각되었다(국민건강보험공단 2017). 직장과 지역가입자에 대한 단일보험료 부과체계 논의는 수년간 진행되고, 상대적으로 소득과 약률이 낮은 지역가입자의 소득과 약률을 높이는 것이 중요한 과제였다. 이후 다양한 논의 끝에 2018년과 2022년 건강보험료 부과체계 개편이 진행되었다(정창률·문용필 2017; 보건복지부 2024).

한국 건강보험의 수입구조는 가입자가 부담하는 보험료, 국가가 국고에서 지원하는 국고지원금, 국민건강증진기금에서 자금을 지원받는 담배부담금 등으로 구성된다. 2000년 이후 건강보험 재원은 가입자와 사용자(기업)가 부담하는 보험료가 주요 재원이 되었다. 건강보험 보험료는 가입자의 소득에 비례하여 부담하는데, 근로자는 임금(표준보수월액)에 일정한 보험료율을 곱하여 산정한다(2025년 기준, 7.09%). 건강보험료율 7.09%에 대해 가입자와 사업자가 각각 1/2을 부담하는 반면, 지역가입자는 소득과 재산을 산정하여 점수별로 마련된 산정기준에 따라 보험료를 부담한다.

건강보험 수입의 80% 이상을 차지하는 보험료 수입의 측면에서, 보험료 부과체계 개편 논의는 보험재정의 중요한 주제로 논의가 되었다(나영균·문용필 2021). 지역가입자의 과도한 재산 및 자산에 대한 부과, 직장가입자의 소득 중심으로 부과체계 개편 논의가 2000년부터 2018년까지 꾸준히 논의되었다. 즉 건강보험료 부과체계 개편은 건강보험 재원구조의 핵심 논의대상이었다. 정창률·문용필(2017)은 건강보험료 부과체계 개편(1, 2차) 시 소득 중심으로의 변화와 재산 부과 점수 비중 감소에 주목하였다. 특히 건강보험료 부과체계 개편으로 재산에 부과하는 보험료 비중이 감소하고 소득에 부과하는 보험료 비중이 증가하는 과정에서, 이들은 장기적으로 건강보험 재정에서 조세의 비중을 어느 정도로 가져갈 것인가가 관건이라고 보았다.

건강보험의 보험료 수입 다음으로 큰 규모를 차지하는 것은 국고지원금과 담배부담

금이다. 정부의 일반회계에서 지원되는 건강보험 국고지원금은 가입자와 피부양자에 대한 보험급여, 건강보험 사업에 대한 운영비, 「국민건강보험법」 제75조 및 제110조 제4항에 따른 보험료 경감에 대한 지원을 목적으로 하고, 당해 연도 건강보험 예상 수입의 14%에 상당하는 금액을 지원하게 되어 있다. 또한 「국민건강증진법」에 따라 국민건강증진기금에서도 담배부담금을 지원받는데, 지원받은 자금은 건강증진에 관한 사업, 가입자와 피부양자의 흡연으로 인한 질병에 대한 보험급여, 가입자와 피부양자 중 65세 이상 노인에게 대한 보험급여 등에 사용하도록 법령에 명시되어 있다.

정부지원금은 건강보험 재정에 대한 정부 지원의 한시적 지원 조항과 관련하여 문제점이 지속적으로 제기되고 있다(국회예산정책처 2016; 임슬기 2023). 2000년 단일 보험자로 통합되며 발생한 재정위기를 극복하기 위해 2002년 제정된 「국민건강보험 재정건전화 특별법」에 건강보험 재정에 대한 국고지원의 내용이 명시되었다. 그러나 이 조항은 국고지원에 대한 기한을 규정하는 한시적 조항이었으며, 지원 기준이 명확하지 않은 문제점이 있다. 또한 건강보험의 정부지원 관련 법령은 한시법 형태로 운영되고 있어 일몰 기한이 다가올 때마다 조항의 연장 여부에 대한 많은 논란이 있었다. 2023년에도 건강보험 국고지원의 일몰제 폐지와 연장을 두고 다양한 논의가 있었고, 결국 2027년까지 연장하는 것으로 결정하였다(청년의사 2023).

한편 코로나19로 인해 의료이용 감소로 준비금 규모는 양호하였다. 코로나19 종료 이후 코로나19 이전보다 의료이용이 증가하고 있다. 하지만 수입 측면에서 건강보험의 보험료 부과체계 개편으로 수입의 증가추세는 둔화하고 있다. 국민의 의료이용이 증가하면 보험 재정지출은 증가하게 된다. 김창엽(2018)에 따르면, 한국 건강보험 급여비 재정지출은 행위별수가제를 근간으로 하며, 일부 포괄수가제 등을 적용하고 있다. 의사에 의해 전문적인 치료, 처치 등이 이루어지는데, 이에 대한 비용지출은 의사의 전문적 판단에 크게 의존한다. 보건의료서비스의 특성상 의료행위에 따라, 대상층(노인인구 증가, 중증 환자 증가 등) 의료비 지출이 영향을 받는다.

정창률(2024)은 한국에서 사회보험 제도의 안정적 운영을 위해 조세 재원의 활용이 중요함을 강조하며, 특히 인구 감소 시대로 접어든 현 시점에서 조세 기반의 지원 확대가 필요하다고 역설하였다. 정창률(2024)의 연구에서 독일 공적연금 제도는 조세 투입을 확대해 온 것에 비해 프랑스는 주로 건강보험 재정에 조세를 활용해왔다고 분석하였다. 두 국가의 이러한 경향은 전통적으로 임금근로자를 중심으로 설계된 사회보험 제도

가 점차 보험료 수입만으로는 지속 가능성을 담보하기 어려운 상황에서, 조세 재원을 병행하는 방향으로 전환 필요성을 언급한다. 또 이영숙 외(2025)에 따르면, 인구 고령화 현상, 베이비붐 세대의 노인 세대 진입 및 의료이용 증가로 현 수입과 지출 구조는 감당하기 어려운 상황임을 지적하였다.

이상의 건강보험 제도와 관련된 국내외 선행연구를 검토한 결과, 과거에는 보험료 수입에 기반하여 운영되던 국가들이 최근 들어 조세 지원의 비중을 점진적으로 확대하는 경향이 나타나고 있다. 이에 본 연구는 사회보험 방식으로 건강보험을 운영하고 있는 대표적인 국가인 프랑스와 벨기에의 건강보험 재원구조를 비교분석하고, 한국 건강보험 재원구조의 변화 가능성에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

본 연구는 사회보험 방식으로 건강보험을 운영하는 OECD 국가 중 건강보험 재원구조가 조세 기반으로 변화된 국가사례를 살펴보는 것이 목적이므로 한국과 유사하게 사회보험으로 건강보장 제도를 운영하는 국가가 분석대상이다. 사회보험 기반이면서 소득수준(1인당 GDP), 인구 관련 지표 등을 기준으로 한국과 유사한 사회경제 수준을 가지며 제도를 운영하는 국가는 벨기에, 프랑스, 독일, 네덜란드 등이 있다. 4개국 중 사회보험에서 국고지원 규모가 확대되었거나 보험료 외 별도 재원을 마련하여 제도를 운영하는 국가는 벨기에와 프랑스이다. 따라서 본 연구의 목적에 부합하는 국가인 벨기에와 프랑스 2개 국가를 최종 분석대상 국가로 선정하였다.

본 연구는 문헌연구로 바탕으로 국고지원이 증가한 벨기에와 프랑스의 사례를 살펴본다. 두 국가와 관련된 국내외 선행연구와 OECD와 같은 국제기구의 벨기에 및 프랑스 관련 사회정책, 재정보고서 등을 살펴본다. 한국 건강보험제도에 시사점을 검토하기 위해 국내외 선행연구를 토대로 크게 3가지 기준으로 정하였다. 벨기에 건강보험과 프랑스 건강보험을 크게 1) 가입자 및 보험료, 2) 별도분담금 및 정부지원금, 3) 지출 및 재정관리로 크게 3가지 관점에서 살펴본다.²⁾ 그리고 같은 분석 틀로 한국 건강보험제도를 살펴본다. 이를 통해 유럽 국가의 정책사례의 특징을 살펴보고, 한국 건강보험에 주는 시사점을 살펴보고자 한다.

2) 다만 한국의 사회보장 체계에서 건강보장의 범주에 포함되지만, 사회보험 방식이 아닌 의료급여 제도는 본 연구의 분석대상 논의에서는 제외함을 밝힌다.

IV. 벨기에, 프랑스 재원구조 변화와 쟁점들

1. 벨기에의 건강보험 재원변화

벨기에 건강보험은 사회보험 제도로 운영되기 이전부터 근로자들의 자발적인 조합 형태의 건강보험금고(health insurance fund)를 운영해 왔다. 이후 사회보험 제도로 전환되면서 이러한 조합주의 전통의 영향으로, 단일 보험자가 운영하는 한국과 달리 벨기에는 7개 보험자가 공적 건강보험 제도를 운영하고 있다(Gerkens et al. 2020). 이러한 건강보험 다보험자 운영 방식은 독일, 일본과 유사하다.

가. 가입자 및 보험료

벨기에 건강보험의 가입자는 일반가입자 제도와 자영업자 제도로 구분된다(Gerkens et al. 2024). 각 제도는 지수화된 정액의 기본 보조금을 정부로부터 지원받으며, 이때 정부 보조금은 보험자들의 자산 운용 수익이나 균형기금의 규모와는 무관하게 당해 연도 정부예산을 기준으로 결정된다. 즉 보험료가 아닌 세금(일반가입자 국민, 자영업자)으로 조성된 예산이 보험자에게 지원되는 구조이다.

나. 별도분담금 및 정부지원금

건강보험의 재원은 일반 건강보험제도의 경우 근로자와 고용주, 자영업 제도의 경우 자영업자가 부담하는 사회보장 분담금이 주요 수입원이다. 국민 중 일반가입자는 사회보장세를 납부하고 건강보험료를 납부하지 않는다. 사회보장 분담금이 보험재정의 역할을 하는 것이다. 일반제도 가입자는 근로소득의 13.0%를 분담금으로 부담하고, 자영업자는 소득의 구간(규모)에 따라 분담금을 부담하는데, 연금수급자는 분담금이 아닌 연금소득의 3.55%를 보험료로 부담한다.

1973년 제1차 석유파동(oil shock)으로 인한 경제위기 속에서 보험료 수입 확보에 어려움을 겪자, 벨기에 정부는 건강보험에 재정지원을 시작하였다. 벨기에는 전통적으로 근로자가 부담하는 보험료를 중심으로 제도를 운영해 왔으나, 1980~1990년대 대규모 실업을 겪으면서 재원 조달체계의 변화가 나타났다. 당시 벨기에 정부는 고용주의

고용비용에 대한 부담을 줄이면 실업률이 하락할 수 있다는 판단에 사회보장 분야에 부가가치세(Value Added Tax, VAT), 원천 징수세액(withholding tax), 부동산세의 원천 징수세액 등을 재원으로 하는 대체재정(alternative financing)을 1990년에 도입하였다(Gerkens et al. 2020; 이수연 외 2021). 이 대체재정은 2017년 사회보장 재정개혁을 통해 사회보장 부담금 감소를 위한 용도로 한정되었다. 이 재정개혁 이후에는 근로자가 사회보장 부담금을 부담하고, 연금수급자만이 건강보험료를 부담하는 구조로 전환되었다.

건강보험 일반제도 가입자에 대한 대체재정은 2025년 1월 1일부터 부가가치세 세입액의 22.30%와 원천 징수세액의 79.66%, 자영업자에 대한 대체재정은 부가가치세 세입액의 4.54%와 원천 징수세액의 15.52%로 정해져 있는데, 만약 대체재정 재원 마련을 위한 부가가치세와 원천 징수세액이 충분하지 않은 경우, 담배 소비세에서 비용을 충당한다.³⁾

2017년에 실시된 사회보장 프로그램 재원조달을 위한 재정개혁 추진 시 정부의 책임성 강화를 위해 대체재정에 각종 정부지원금이 추가되었다. 그로 인해 건강보험 수입에서 각종 정부지원금이 차지하는 비중이 증가하였다.

[표 2] 벨기에 건강보험 재정현황(2020~2024년)

(단위: 억 유로)

구분		2020	2021	2022	2023	2024
수입	총 수입	4,308	4,689	4,982	5,392	5,751
	사회보장 부담금(사회보장세)	3,297	3,356	3,623	3,988	4,310
	대체재정	564	689	734	789	752
	정부지원금	48	209	167	102	95
	건강보험료	143	149	141	147	173
	지정수입(건강보장 목적세)	139	153	147	161	174
	기타 수입	117	134	169	202	248
지출	총 지출	4,308	4,773	4,983	5,394	5,752
	보험 급여비	3,789	4,106	4,415	4,839	5,204
	관리운영비	202	217	212	225	244
	기타	320	450	356	322	312

3) 벨기에 「사회보장 재정 개혁에 관한 법률」(2025. 1. 1. 시행) <<https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2017/04/18/2017202167/justel#LNK0001>, 접속: 2025. 12. 10>

주: 본 자료는 예산서 상의 수입과 지출이므로 실제 결산 자료와 다를 수 있음

자료: 벨기에 국립 질병 및 장애보험연구소 (<<https://www.riziv.fgov.be/fr/themes/finance-ment-de-l-assurance/budget/historique-du-budget-de-l-assurance-soins-de-sante-et-indemnites>, 접속: 2025. 12. 10)를 이용해 저자 작성

다. 지출 및 재정관리

벨기에는 한정된 건강보험 재원을 활용하기 위해 보건부⁴⁾ 산하의 질병장애보험공단(NIHDI)에서 매년 건강보험 총예산을 결정해서 할당하는 총액예산제(Global Budgeting)를 시행하고 있으며, 세분된 유형별 총액계약제를 적용하고 있다. 예상 예산 범위를 벗어날 때는 예산과 지출의 균형을 맞추고자 의사 의료행위에 대한 통제, 의료이용자에 대한 비용통제 등을 하고 있다(INAMI 2024).⁵⁾ 건강보험 재원이 사회보장시스템에 의해 재원관리가 된다. 특히 조세재원은 제약회사로부터 징수하는 세금 외에 담배소비세, 자동차세 등 건강과 관련된 행위에 대한 세금과 부가가치세 일부가 포함된다(Gerkens et al. 2024). 하지만 최근 벨기에 재정전망에서는 2022~2027년의 건강보험 재정추계 결과는 EU 평균보다 조금 상회하였다. 하지만 약제비 재정추계는 많이 증가할 것으로 나타났다(Gerkens et al. 2024).

2. 프랑스의 건강보험 재원변화

프랑스는 사회보장법(Code de la sécurité sociale)에 따라 건강보험제도를 운영하고 있으며, 사회보험 재정과 조세 제도를 결합한 하이브리드형 건강보장 체계를 갖추고 있는 것이 특징이다. 사회보험에서 사업주에게만 보험료를 부과하고, 근로자에게는 소득에 기반한 준조세 형태로 보험료를 거두는 구조로, 비스마르크식 사회보험과 베버리지 조세모형의 혼합형 복지제도(mixed regime)를 택하고 있다. 프랑스의 건강보험제도(신영석 외 2021)는 의무가입 형태의 공적 건강보험과 임의가입 형태의 보충적 건강보험으로 구성된 이중구조이고, 공적 건강보험제도를 주축으로 한다.

4) <https://www.health.belgium.be/>, 접속: 2025. 12. 10.

5) <https://www.inami.fgov.be/fr>, 접속: 2025. 12. 10.

가. 가입자 및 보험료

프랑스 공적 건강보험은 가입 적용범위에서 가입자 직역에 따라 일반제도(Régime général)와 농업인 제도(Régime agricole)로 구분된다. 기존에는 일반제도, 자영업자 제도 등이 별도로 운영되었으나, 2018년 제도 통합을 통해 자영업자 제도가 일반제도(Régime général)로 통합되었다(이수연 외 2021). 건강보험 가입자의 직군별 분포를 보면, 전체의 98.1%가 일반가입자 제도에, 1.9%가 농업인 제도에 가입되어 있다. 프랑스는 건강보험료가 계속 인상돼 1994년 19.6%에 달하는 등 사회적 수용도를 넘어 서자 1998년부터 사회보장부담금(CSG)에서 건강보험 재정지원을 시작하였다.

나. 별도분담금 및 정부지원금

프랑스 건강보험의 재원은 크게 보험료 수입, 일반사회보장세(Contribution Sociale Généralisée, CSG), 사회보장목적세(Impôts et Taxes Affectés à une Finalité sociale, ITAF) 그리고 국고지원 등으로 구성된다.⁶⁾

프랑스 건강보험의 건강보험료는 제도 도입 초기에는 주요 재원으로 역할을 하였고, 근로자와 사용자가 동등하게 부담하였다. 하지만 시간이 지남에 따라 근로자 부담이 점차 축소되었고, 2018년에는 근로자 부담이 완전히 폐지되어 현재는 전액 사용자가 부담하는 구조로 전환되었다(Zeynep Or et al. 2023).

프랑스는 고령화, 높은 실업률, 임금근로자의 감소 등 구조적 변화에 대한 대응책의 하나로 안정적인 재원 조달을 위한 재정구조 개편을 추진하였다. 특히 일반사회보장세(CSG)의 도입은 가장 큰 제도적 변화 중 하나로 평가된다(Barroy et al. 2014). 일반사회보장세는 보험료와 비교해 부과 범위가 넓은 것이 특징이며, 1997년부터 건강보험 재원으로 본격적으로 사용되기 시작하였다. 2018년 근로자 보험료 폐지에 따라 CSG 요율이 인상되어 2025년 기준 9.2% 수준이 되었고, 건강보험에 배분되는 CSG 비중은 7.75%로 조정되었다.

사회보장목적세는 1967년 자동차 보험료에 사회보장 분담금을 부과한 데서 기원한 것으로, 교통사고에 따른 의료비 부담 증가를 고려하여 도입되었다. 이후 알코올소비

6) 신영석 외(2021)는 일반사회보장분담금(CSG)을 준조세 수입 국고지원 성격으로 보기도 하였다.

세(1983년), 담배소비세, 의약품 관련 세금 등으로 확대되었고, 2012년 청량음료세, 2013년 맥주세, 2014년 에너지음료세 등도 추가되며 지속적으로 확대해왔다. 사회보장목적세는 건강보험 재원에서 차지하는 비중이 2002년 1.6%에서 2009년 4.3%, 2020년에는 28.1%까지 증가하였다. 특히 2004년 이후 담배소비세의 증가가 주요한 영향을 미쳤다. 이러한 추세는 건강보험 재정의 조세 기반 확대를 보여주는 대표적인 사례이다.

결과적으로, 프랑스 건강보험의 재원 구조는 다음과 같은 변화를 보여준다. 2002년과 2020년을 비교해보면, 보험료 수입의 비중은 50.7%에서 33.1%로 감소하였고, 일반사회보장세는 34.2%에서 33.2%로 소폭 감소하였다. 반면 사회보장목적세의 비중은 1.6%에서 28.6%로 대폭 증가하였다. 이러한 변화는 건강보험 재정의 조세 의존도가 높아지고 있음을 보여준다.

[표 3] 프랑스 건강보험 재정현황 (2020~2024년)

(단위: 억 유로)

구분		2020	2021	2022	2023	2024	
수입	총수입	2,083	2,079	2,197	2,313	2,375	
	보험료 수입	690	766	809	836	871	
	국고 지원	사회보장분담금	692	482	519	540	559
		사회보장목적세	596	677	704	713	723
		일반회계 국고지원	27	30	23	21	21
지출	총지출	2,388	2,340	2,407	2,424	2,514	
	보험급여비	2,199	2,121	2,197	2,245	2,329	

자료: Rapports de la commission (각 연도), des comptes de la Securite Sociale, Commission des Comptes de la Securite Sociale <<https://www.securite-sociale.fr/la-secu-en-detail/comptes-de-la-securite-sociale/rapports-de-la-commission>, <https://www.economie.gouv.fr/facileco/comptes-publics/comptes-securite-sociale> #, 접속: 2025. 12. 10.>

다. 지출 및 재정관리

프랑스 2023년 건강보험 수입의 약 56%는 사업주와 직원의 급여기여금이 차지하였고, 20%는 가계의 광범위한 소득에 적용되는 일반사회보장기여금(CSG), 18%는 기타 세금(부가가치세)으로 나타났다(DSS 2024). 2017년 건강보험 재원 가운데 부가세

비율은 5%에 불과했는데, 지속적으로 증가한 것이다. 프랑스 정부는 1997년에 지출 목표를 도입하였고, 2010년에는 건강보험 모니터링 메커니즘을 도입하였다(Zeynep Or et al. 2023). 코로나19 사태를 경험하면서 건강보험 체계의 불안정성이 나타났고, 의료행위, 의료이용 등에 대한 전반적인 관리를 하고 있다. 또한 EU 국가 중에서도 프랑스는 의료전달체계에서 1차 의료에서 건강보험 재정지출을 줄이기 위해 예방정책에 예산을 투입하여 선제적 예방정책을 실시하고 있다(OECD 2023).

3. 한국의 건강보험 재원과 재원변화 가능성 검토

가. 가입자 및 보험료

한국 건강보험의 적용대상은 직장가입자와 지역가입자로 구분한다. 직장가입자와 지역가입자의 보험료 부과체계는 통합 건강보험제도가 출범한 이후로 보험료 부과체계는 중요한 문제였다. 직장가입자는 소득에 보험료율을 곱해 보험료를 산정하며, 지역가입자는 소득, 재산 수준을 고려해 점수로 환산하고 점수당 금액을 곱해 보험료를 산정한다. 2025년 건강보험료율은 7.09%이고, 현행 건강보험법에서 보험료율 상한선은 8%로 규정하고 있다. 현 보험료율 7.09%에서 보험료율을 인상하더라도 법률에서 정한 8%를 넘어설 수 없다. 다만 건강보험료의 부과체계의 부과소득 및 재산에 대한 조정을 통해 재원확보 가능성이 있을 수 있다.

건강보험 재정지출이 지속적으로 증가한다고 가정하면, 건강보험 수입의 대부분을 차지하는 보험료율 조정이 필요할 수 있다. 현재 보험료의 법적 상한인 8%는 변경될 수 있는데, 이런 보험료율 인상은 현 제도의 경로의존성(path dependence)을 고려하더라도 향후 불가피하게 변경될 여지가 있다.

보험료율 인상이 아니라면 앞선 국가사례 중 프랑스와 같이 보험료 분담비율을 조정하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 흔히 사회보험에서 사업주와 가입자가 50:50으로 보험료를 부담하나, 프랑스의 경우는 고용주 100%, 가입자 0%의 보험료 분담비율을 갖고 있었다. 이는 한국의 산재보험에서 유사한 사례가 있다. 또 일부 유럽의 다른 국가에서 사용자와 근로자의 보험료율 분담비율을 50:50이 아닌 다른 비율을 적용하는 사례도 있다. 다만 보험료 분담비율(현행 5:5)을 조정하게 되면, 고려할 부분이 있다. 프랑스 등과 같이 사용자의 분담비율을 높이려면, 기업 등 사용자 단체와의 사회적 합의가

필요하다. 또한 분담비율이 건강보험 재원확보 및 재정추계에 어떠한 영향을 줄 수 있는지 면밀한 검토도 수반되어야 한다.

나. 별도분담금 및 정부지원금

한국 건강보험의 정부지원금은 건강보험료 예상 수입의 20%를 지원하도록 하고 있다. 20% 중 14%는 정부의 일반회계, 6%는 국민건강증진기금을 재원으로 한다. 건강보험 공단에 따르면, 제도에 지원되는 정부지원금의 규모는 약 13~14% 수준이다(국민건강보험공단 2024). 그동안 전통적인 산업사회에서 표준적인 임금근로자가 중심이었던 고용 구조는 점차 변화하고 있으며, 비정형 근로자(non-standard worker)의 비중이 증가하고 있다. 앞서 살펴본 벨기에, 프랑스에서도 임금근로자 외 다양한 형태의 근로자가 증가함에 따라, 이들이 부담하는 보험료 수입뿐만 아니라 조세를 통한 건강보험 재원 확보가 이루어지고 있었다. 이러한 변화는 각국의 경제 상황, 산업 구조, 근로 형태의 변화에 따라 재원 조달 방식이 달라지고 있음을 보여준다. 이런 상황에서 한국에서도 유럽 방식의 별도분담금 형태의 정부지원금을 검토해 볼 수 있다.

Normand, and Webber(1994)는 이미 하이브리드형 건강보장제도의 재원 구조를 제시한 바 있으며, 실제로 각국의 건강보험 재원 구조는 다양한 경로와 모습으로 변하는 것이 확인된다. 사회환경의 변화는 건강보험 및 사회보장 재정에 대한 조세지원의 정당성을 뒷받침하는 근거로 작용할 수 있다. 이미 Titmuss(1958)는 사회정책에서 조세지원이 중요한 재원 축임을 제시한 바 있다.

또한 한국 건강보험 제도를 위한 목적세(earmarked tax)의 신설 가능성도 중요한 논의 지점이다. 이는 조세 제도의 개편과 연계되는 부분으로, 벨기에와 프랑스의 사례처럼 다양한 소비세 항목을 재원으로 활용하는 방안을 참고할 수 있다. 이 경우 부가가치세와 유사한 형태로 특정 소비 항목에 대해 세금을 부과하는 방식이 될 수 있다. 다만 소비에 기반하는 세금인 소비세는 소득에 따라 역진적인 성격을 띠 수 있다는 한계가 있다. 이와 같은 한계에도 불구하고 현재 한국에서도 담배부담금을 통해 건강보험 재정의 일부를 충당하고 있는 점을 감안할 때, 별도의 목적세 신설은 현실적인 대안으로 검토될 수 있다.

다. 한국 건강보험의 재정지출과 자원변화 가능성

벨기에와 프랑스의 건강보험제도는 각국의 역사적 배경과 사회경제적 변화에 대응하며 건강보험 재원의 기반을 보험료 기반에서 점진적으로 조세 기반으로 변화시켜왔다. 벨기에는 전통적인 사회보험 구조를 유지하면서도, 1980~1990년대 경제위기와 고용 구조 변화에 대응하여 부가가치세, 원천징수세 등으로 구성된 대체재정 제도를 도입하였다. 이후 사회보장 재정개혁을 통해 정부지원금이 보강되며 건강보험 재원에서 조세 기반의 비중이 증가하였다.

프랑스는 보험료 중심 구조에서 일반사회보장세(CSG)와 사회보장목적세(ITAF) 등 조세 항목을 확대하며 하이브리드형 재정체계를 구축해왔다. 특히 사회보장목적세는 최근 급격히 비중이 증가하였으며, 근로자 부담 보험료는 2018년 완전히 폐지되어 고용주 전액 부담 구조로 전환되었다. 이러한 변화는 노동시장 구조와 인구 고령화, 실업률 상승 등 구조적 환경 변화에 대응한 재정 안정화 전략으로 볼 수 있다.

한국 역시 전통적인 임금근로자 중심의 보험료 기반 체계만으로는 지속 가능한 건강보험 재정을 확보하기 어려운 상황에 직면할 것으로 예상된다. 비정형 근로자 증가, 인구구조 변화에 따른 보험료 기반의 약화 가능성 등을 고려할 때, 조세 기반의 재정 확대가 중요한 대안으로 부상하고 있다. 이미 사회보장세 도입에 대한 고찰은 2020년 이후 한국에서도 다수 연구가 진행되어왔다(전병목·안종석 2020; 안종석 2021). 따라서, 별도의 목적세 신설, 담배세·음료세 등 소비세 활용, 보험료율 조정 등 다각적인 접근을 검토해 볼 수 있다.

동시에 수입 기반 확대뿐 아니라 재정지출 요인과 관련된 보험수가 조정, 포괄수가제 확대 등 지출 관리 전략도 병행될 수 있다. 이는 국고지원 확대 시 연도별 예산 통제의 효과와도 연계된다.

V. 결론 및 정책적 함의

본 연구의 목적은 사회보험 형태로 건강보험을 운영하는 국가의 건강보험 재원구조의 현황을 파악하고, 최근 재원구조의 변동을 파악하는 것이었다. 이를 위해 최근 사회보험에서 조세 기반 재정의 비중을 확대해 온 벨기에, 프랑스 사례를 살펴보았다. 두 국가의 사례를 한국의 건강보험제도와 비교하여 살펴보았고, 주요 내용은 다음과 같다.

전 세계적으로 고령화와 비정형 고용 확대, 경제불황 등으로 인해 건강보험 재정의 수입과 지출이 균형을 이루지 못하고 불안정한 모습을 보임에 따라 제도의 지속성에 대한 우려가 발생하고 있다. 과거 많은 국가에서 건강보장 지출이 지속적으로 증가하는 반면, 보험료 기반 수입의 한계를 경험하며 재정운영에 어려움을 겪었다. 이에 따라 안정적으로 재정을 운영하고, 제도의 지속성을 확보하기 위한 정책 방향이 비용 억제에서 점차 안정적 수입 기반의 확보로 중심이 이동하고 있다.

다음으로, 벨기에와 프랑스의 건강보험 재원 구조 변화를 분석하였다. 두 국가는 보험료 중심의 사회보험 체계가 어떻게 조세 기반과 병행되는 하이브리드 재정구조로 전환되고 있는지를 살펴보았다. 벨기에에는 대규모 실업과 고용 구조 변화에 대응하여 부가가치세, 원천징수세 등으로 구성된 대체재정을 도입하고, 정부 보조금을 확대함으로써 건강보험 재정의 조세 의존도를 높여왔다. 프랑스는 일반사회보장세(CSG)와 사회보장목적세(ITAF)를 중심으로 보험료 수입의 비중을 줄이고, 2018년에는 근로자 보험료를 전면 폐지하여 고용주 부담 체계로 전환하였다. 사회보장 부담 증가, 고령화와 의료비 상승, 인구구조 변동, 고용 불안정으로 인한 근로소득 기반의 보험료 재원조달의 한계가 이런 개혁의 배경이었다. 즉 두 국가는 모두 조세 기반 확대와 함께 안정적인 건강보험 재정운영을 위한 다양한 제도 개편을 병행해왔다.

이러한 해외 사례는 한국 건강보험에 다음과 같은 정책적 시사점을 제시한다.

첫째, 한국 건강보험 제도의 지속가능성을 담보하기 위해 조세 기반 재원구조 확충이 필요하다. 벨기에와 프랑스는 공통적으로 벨기에에는 사회보장 분담금, 사회보장(건강보장) 목적세, 국고지원금을 확보하고 있었다. 추가적으로 프랑스와 달리 벨기에에는 대체재정을 추가로 확보하여, 보험료 및 국고지원만으로 부족한 사회보장 지출을 안정적으로 충당하는 중요한 재원 역할을 하고 있으며, 건강보험 등 복지 분야의 지속성을 강화하는 제도적 장치로 작동한다는 점이 특징이다.

한국도 사회보장 분담금, 사회보장 목적세, 국고지원금 등과 같이 안정적인 재원구조를 마련해야 한다. 한국은 인구 고령화, 저출산, 노동시장 유연화 등 구조적 환경 변화에 직면하고 있다. 이를 위해 사회보장 분담금, 건강보장 목적세 신설을 검토해 볼 필요가 있고, 담배세 외 소비세, 비만세, 간접세 재설계 방안도 검토할 필요가 있다. 동시에 추가재원 확보안 별로 확보할 수 있는 재원의 규모와 그에 따른 보험료율 인상률, 보험료율, 국민의 보험료 부담 등의 변화를 파악할 수 있는 재정전망이 요구된다.

둘째, 기존 보험료 기반 구조의 한계를 보완하기 위해 보험료율 인상, 부과소득 범위 확대 등 제도의 개편이 필요하다. 비정형 근로자 증가, 소득 파악의 어려움, 인구구조 변화에 따른 보험료 기반의 약화 가능성 등을 고려할 때, 조세 기반의 재정 확대가 중요한 대안으로 부상하고 있다. 이를 위해 보험료율 조정 및 보험료(사용자와 가입자)의 분담비율 변화 등 다각적인 접근을 검토해 볼 수 있다. 조세 중심으로 제도설계의 무게중심이 변화더라도 보험료 재원은 여전히 중요한 재원이기 때문이다.

셋째, 안정적인 재정 운용을 위해 지출관리 체계의 고도화가 필요하다. 이는 수가 조정, 포괄수가제 확대, 예산기반 지출 통제 메커니즘의 도입 등과 연계될 수 있다. 한정된 재원으로 증가하는 재정지출을 감당하기는 어려우므로, 지출에 영향을 주는 제도적 요인들을 전반적으로 검토해야 한다. 앞서 살펴본 대로 벨기에, 프랑스에서는 수요자의 의료 이용 요인, 공급자의 의료비 지출 관리요인 등이 관련 검토가 다양하게 진행되었다. 이미 정부에서도 코로나19 사태, 의대 정원 논란 등 이후로 본격적으로 포괄수가제 확대, 총액예산제 검토 등이 논의되었다. 국민이 감당해야 하는 조세 및 보험료 부담 수준으로 새롭게 발생하는 의료요인을 담당하기에는 고려해야 할 부분이 많을 것이다.

그동안 1970년대 이후 산업화한 국가들에서 건강보장 정책은 주로 지출 억제에 초점을 두었으나, 1990년대 후반 이후부터는 수입 기반 강화를 통해 재정의 지속 가능성을 확보하려는 정책으로 전환되었다. 벨기에의 대체재정 도입 및 다양한 세수 항목의 활용, 프랑스의 사회보장분담금(CSG) 및 목적세 확대는 조세 기반 수입 확대의 대표적인 사례로 평가된다. 이러한 정책 변화는 우리나라가 직면한 인구구조 및 경제환경 변화와 밀접하게 유사하며, 건강보험의 재정 안정화를 위한 실질적 정책 대안을 설계하는데 중요한 정책사례가 된다.

따라서 향후 한국 건강보험은 보험료 중심의 경로의존적 구조에서 벗어나, 재원 구성의 다원화와 지출관리 체계의 정비를 통해 재정의 지속 가능성을 강화해야 한다. 다만

가장 중요한 부분이 있다. 사회 연대성에 근거하여 운영하는 사회보장제도로서 건강보험의 개편 시, 국민, 의료인력, 병원, 제약회사 등과의 사회적 합의(Social Consensus)를 바탕으로 한 제도재설계가 필요하다. 이러한 제도변화에 대한 논의는 향후 더욱 활발해질 필요가 있다.

넷째, 건강보험 재정지출을 줄이기 위해서는 선제적 예방정책과 건강검진이 활성화되어야 한다. EU에서는 입원비 등의 의료비 지출 증가를 감소시키기 위해 노력하는데, 프랑스는 입원비를 낮추기 위해서 예방정책 예산을 증액시킨 정책사례가 있었다. 한국에서도 예방 건강정책 및 국가건강검진의 검진 항목 확대 등을 통해 선제적으로 건강보험 재정지출 요인을 낮춰갈 필요가 있다. 예방정책이 단기적으로 드러나진 않더라도 장기적으로 재정지출을 줄이는 것에는 효과적일 것이다.

추가로 한국 건강보험의 정부지원금은 「국민건강보험법」 일부개정으로 건강보험 국고지원이 2027년까지 5년 연장되어 있다. 2027년 국고지원이 종료 시점 시, 보험료 인상도 필요하므로 이에 대한 고려도 선제적으로 검토되어야 한다.

본 연구의 한계는 제도가 각기 다른 국가에 대해서 같은 기준에서 비교하였다는 점이다. 2025년 기준으로 OECD, EU 등 관련 자료를 바탕으로 살펴봤지만, 국제 비교 보고서에서 최신 데이터가 2022, 2023년 기준으로만 비교 및 생산되는 시점 차이가 있다는 한계가 있었다. 따라서 향후 최근 데이터를 확보해 동일한 기준으로 살펴볼 필요가 있다. 또한 본문에서 언급된 지불제도와 재원은 밀접한 관련이 있다. 지불제도에 대한 전제적인 논의가 선행되어야 하나, 본 연구는 재원 확보를 중점적으로 논의하였다는 한계는 있었다. 그리고 건강보험은 사회보장제도 중 하나의 제도로 재원변동 시 사회복지제도 및 타 사회보장제도, 의료전달체계 등과도 밀접하게 관련이 되므로 제도변경 시 이에 대한 종합적인 고려가 필요하다. 이런 제한점에도 불구하고 사회보험 기반 제도에서 조세 기반 제도로의 전환이 점진적으로 이루어지고 있는 유럽의 2개 국가를 살펴보고, 한국의 제도와 비교한 것은 본 연구의 차별성이라고 할 수 있다.

중요한 부분은 재정만 강조하는 재정안정화가 아닌 사회보장제도로서 건강보험의 보장성 강화는 필수적인 전제조건이라는 점이다. 또한 건강보험이 재정보다는 국민의 생존권, 건강권을 우선으로 해야 한다는 점은 변치 않아야 하는 원칙이다. 향후 두 국가의 사례를 바탕으로 한국에서도 중장기적인 개혁, 전환을 검토하기 위해 사회보장기본계획, 국민건강보험종합계획 등에서도 관련 논의가 포함될 필요가 있다.

참고문헌

- 국민건강보험공단, 「국민건강보험 40년사」, 국민건강보험공단, 2017.
- _____, 「국민건강보험 통계연보」, 국민건강보험공단, 2024.
- 국회예산정책처, 「건강보험 보장성 강화 정책 평가」, 국회예산정책처, 2016.
- _____, 「2023~2032년 건강보험 및 노인장기요양보험 재정전망」, 국회예산정책처, 2023.
- 김수영·하은솔·김영, “노동의 불안정성에 대한 다차원적 고찰: 자발적 비정형 노동자의 사례를 통하여,” 「한국사회정책」 제27권 제1호, 2020, 89~127쪽.
- 김지영, “프랑스 사회보장제도 재정통제에 관한 공법적 고찰—프랑스 헌법재판소 “퇴직 제도개혁사건”에 관한 결정을 논의의 토대로 하여,” 「공법연구」 제51권 제4호, 2023, 235~267쪽.
- 김창엽, 「건강보장의 이론」, 한울출판사, 2018.
- 나영균·문용필, “건강보험 지역가입자의 보험료 역진성 분석,” 「보건행정학회지」 제31권 제3호, 2021, 364~373쪽.
- 신영석 외, 「주요국 공적 의료보장제도 재정 운영 사례 연구」, 정책보고서, 보건복지부, 한국보건사회연구원, 2021.
- 안종석, “사회보장세에 대한 고찰,” 「재정포럼」 제296호, 한국조세재정연구원, 2021.
- 연합뉴스, “건강보험 25년 재정 적신호…정부 무임승차 그만, 책임 다해야,” 연합뉴스, 2025. 4. 14. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20250411065800530>, 접속: 2025. 12. 12.>
- 이광찬, 「건강보험보장 쟁취사」, 양서원, 2009.
- 이수연·문용필, “국민건강보험의 노인의료비 지출추계 및 장기재정 전망: EU의 ‘건강한 고령화’ 적용을 중심으로,” 「비판사회정책」 제58호, 2018, 53~93쪽.
- 이수연 외, 「OECD 회원국 건강보험 재정운영체계 및 재원구조변동에 관한 연구」, 연구 보고서(2021-1-0004), 국민건강보험공단 건강보험연구원, 2021.
- 이영숙 외, 「사회보장 장기 재정추계 통합모형 구축 보고서」, 한국보건사회연구원, 2025.
- 이정면 외, 「주요국 건강보험의 재정수입구조 변화에 대한 연구」, 국민건강보험공단 건강보험정책연구원, 2015.
- 임슬기, 「2023~2032년 건강보험 재정전망」, 현안보고서, 국회예산정책처, 2023.

- 전병목·안종석, 「사회보장세에 대한 기초 연구」, 한국조세재정연구원, 2020.
- 정창률, “인구감소시대의 사회보험 재정 확보 방안: 조세지원 확대의 정당성 탐색,” 「한국 사회정책」 제31권 제3호, 2024, 5~32쪽.
- 정창률·문용필, “건강보험료 부과체계 개편 평가 및 향후 과제,” 「사회보장연구」 제33권 제3호, 2017, 223~251쪽.
- 청년 의사, “건강보험 국고지원 일몰제 ‘5년 연장’ 복지위 통과,” 기사(03.23.), 2023.
- Barroy, H. et al., *Sustaining Universal Health Coverage in France: A Perpetual Challenge*, Health, Nutrition and Population (HNP) Discussion Paper. World Bank Group, 2014.
- Béland, Daniel et al., *The Oxford Handbook of the Welfare State (2nd edn)*, Oxford Handbooks, 2021.
- Böhm, Katharina et al., “Classifying OECD healthcare systems: A deductive approach,” *TranState Working Papers*, no.165, Universität Bremen, Collaborative Research Center 597-Transformations of the State, Bremen, 2012.
- _____, “Five types of OECD healthcare systems: empirical results of a deductive classification,” *Health Policy*, vol.113 no.13, 2013, pp.258-269.
- Collins, M. L., Ruane, S., and Sinfield, A., “Introduction: Taxation and Social Policy,” *Social Policy and Society*, no.19 vol.3, 2020, pp.431-436.
- DSS(Direction de la Sécurité Sociale), Homepage, 2024. <<https://www.securite-sociale.fr/la-secu-cest-quoi/la-direction-de-la-securite-sociale/presentation>, 접속: 2025. 12. 12.>
- Freeman, R., and Rothgang, H., “Health policy,” in Obinger, H, Pierson, C, Castles, F G, Leibfried, S and Lewis, J (eds) *Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford UP, 2010.
- Gerken S et al., “Performance of the Belgian health system - report 2024,” Health Services Research (HSR) Brussels: Belgian Health Care Knowledge Centre(KCE), 2024. <<https://kce.fgov.be/en/performance-of-the-belgian-health-system-report-2024>, 접속: 2025. 12. 10>

- Gerken, S., and Merkur, S., “Belgium: Health System Review,” *Health Syst Transit*, vol.22 no.5, 2020, pp.1-237.
- Greener, I, and Powell, M, “Crisis in the UK National Health Service: What does it mean, and what are the consequences?,” *Social Policy and Administration*, 2024a, pp.313-328.
- _____, “Chapter 2: Historical institutionalism and social policy,” *Handbook on the Political Economy of Social Policy*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2024b.
- Lynch J, and Rhodes M, “Historical Institutionalism and the Welfare State,” Chapter 25 in Falleti T, Fioretos O, and Sheingate A., eds. *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford University Press, 2016, pp.417-437.
- NHS, The 70th birthday of the NHS narrative. <<https://www.england.nhs.uk/>, 접속: 2025. 12. 10.>
- Normand, Charles, Weber, Axel, and World Health Organization, National Health Systems and Policies Unit, “Social health insurance: a guidebook for planning / Charles Normand and Axel Weber,” 1994, World Health Organization. <<https://iris.who.int/handle/10665/36856>, 접속: 2025. 12. 10.>
- Nullmeier, Frank, and Franz-Xaver Kaufmann, “Post-War Welfare State Development: The ‘Golden Age’,” in Daniel Béland, and others (eds), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, 2nd edn, 2021, pp.93-111.
- OECD, *Health at a Glance*, OECD, 2023.
- _____, “Health at a Glance 2025,” *OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2025. <<https://doi.org/10.1787/8f9e3f98-en>, 접속: 2025. 12. 12.>
- Powell, M and Greener, I., “It’s a wonderful NHS? A counterfactual perspective on the creation of the British National Health Service,” *Social Policy and Administration*, 2024, pp.1-14.
- Reibling, N., Ariaans, M., and Wendt, C., “Worlds of Healthcare: A Healthcare System Typology of OECD Countries,” *Health Policy*, vol.123 Issue 7, 2019, pp.611-620.

- Rothgang, H, "29. Health," In Béland, D, Morgan, K, J., Obinger, H, and Pierson, C, *The Oxford Handbook of the Welfare State*(Second Edition,), Oxford Handbooks, Oxford University Press, 2010.
- Rothgang, H. et al., "The changing role of the state in healthcare systems," *European Review*, no.13(S1), 2005, pp.187-212.
- Saltman, R. B., and H. W. F. Dubois, "The Historical and Social Base of Social Health Insurance Systems," *Social Health Insurance in Western Europe*, European Observatory on Health Systems and Policies Series (Maidenhead: Open University Press/McGraw Hill Education), 2024, pp.21-32.
- Sinfield, Adrian, "Building Social Policies in Fiscal Welfare," *Social Policy and Society*, no.19 vol.3, 2020, pp.487-499.
- Titmuss, *Essays on "The welfare state"*, London : George Allen & Unwin, 1958.
- Wagstaff, A., "Social health insurance vs. tax-financed health systems - evidence from the OECD (English)," *Policy Research working paper*, no.WPS 4821, Washington, DC : World Bank Group. 2009. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/545121468028868365>, 접속: 2025. 12. 12.>
- Zeynep Or et al., "France: Health System Review," *Health systems in transition*, vol.25 no.3, 2023, pp.1-276.

Alternatives to Changing the Korea National Health Insurance Financing System: Focused on Countries of Social Insurance (France, Belgium)

Lee, Sooyeon* Moon, Yongpil**

Abstract

The purpose of this study is to investigate Korea health insurance financing system in countries operating under a social insurance structure and to identify recent improvements in their financing structures. To this end, we will examine the health insurance financing structure from the perspective of France and Belgium, which have strengthened government support. The research findings are as follows.

First, changes in the subscriber population were evident in terms of subscribers and premiums. Proposals included raising premiums and adjusting the contribution ratio. Second, in the area of separate contributions and government subsidies, the expansion of tax support was proposed, including the establishment of social security contributions and earmarked taxes. Third, in the area of expenditure and financial management, proposals were made to manage health insurance expenditures, including payment systems and fee reform. Fourth, it was proposed to manage health insurance financial expenditures by investing the budget in preventive policies. Based on the above research findings, policy implications for potential changes in the financing structure of Korea's national health insurance were presented.

□ Keywords: National Health Insurance, Social Insurance, Financing System, Social Security Contributions, Earmarked Tax, Government Support

* National Health Insurance Service, Health Insurance Research Institute

** Chosun University, Division of Public Administration & Social Welfare

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 기고 논문의 주제는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 분야를 다른 주제로 한다.

1. 정부와 지방자치단체의 재정(예산, 조세 등) 및 공공정책, 경제정책 관련 연구 분야
 2. 그 밖에 위원회가 예산정책연구의 성격에 부합한다고 인정하는 주제
- ② 타 학술지에 게재하였거나 투고하여 심사 중인 논문은 투고할 수 없다.
- ③ 연구기관 발간분석보고서 및 연구용역보고서 등을 논문 형식으로 수정·보완하여 투고한 경우, 편집위원장의 판단을 거쳐 심사를 진행하되 원문의 출처를 밝히고 수록할 수 있다.
- ④ 제11조에 따른 심사결과 ‘게재불가(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 위원회는 학술지의 발행목적 등에 부합하는지에 따라 심사대상 논문 또는 심사제외(반려) 논문을 결정한다.

- ② 심사위원에게는 논문 저자의 성명과 소속 등을 밝히지 않는다.
- ③ 심사위원은 자신의 논문을 심사할 수 없다.
- ④ 심사위원은 「발간 내규」 제9조제3항의 심사기준에 따라 투고 논문을 심사하고, 정해진 기간 내에 심사결과를 위원장에게 제출한다.

제11조(논문의 심사와 게재) ① 심사결과는 게재 가(A), 수정 후 게재(B), 수정 후 재심사(C), 게재 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 게재'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 「국회에산정책처 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)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2025년 1월 16일)

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	날말 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 제14권 제4호

발 간 일 2025년 12월 19일
발 행 인 지동하 국회예산정책처장
편 집 기획관리관 기획예산담당관실
발 행 처 국회예산정책처
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
인 쇄 처 명문인쇄공사

이 책의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.

ISSN 2287-2310 (Print)

ISSN 2713-8321 (Online)

© 국회예산정책처, 2025



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.14 No.4
December 2025

Journal of Budget and Policy

- Review on Taxation on Foreign-Oriented Passive Incomes
Byung Wook Jun
- Impact of Minimum Wage Increases on Employment of Persons with Disabilities
Park Hye Won
- Analysis of Factors Influencing the Scale of Elderly Welfare Budget in Basic Local Governments:
Focusing on Fiscal and Political Determinants
Kim Bo Seong, Min Joo Hong, Kim Young Rok
- A Study on Improvement Measures for the National Scholarship Scheme:
Focusing on the Income Assessment Model
Jang Inhyuck, Oh Jeungil
- Alternatives to Changing the Korea National Health Insurance Financing System:
Focused on Countries of Social Insurance (France, Belgium)
Lee, Sooyeon, Moon, Yongpil