

포용적 성장을 위한 지방소득세제 개편 방안*

구균철**, 김경민***

Local Income Tax Policy for Inclusive Growth*

Gyun Cheol Gu**, Kyungmin Kim***

요약 : 전 세계적으로 기회와 소득 불평등이 악화되면서 조세와 재정으로 소득재분배 기능을 강화해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 이 연구는 이러한 포용적 성장 논의에 기초하여 지방정부와 지방소득세의 역할에 관한 현실적 정책 대안을 모색하고자 하였다. 구체적으로 개인지방소득세 측면에서는 특광역시 차원의 개인지방소득세 근로장려세제 도입을 검토하였다. 법인지방소득세 측면에서는 기업이 투자를 기피하는 근본적 원인이 거시경제적 여건에 있기 때문에 법인지방소득세 관련 세제혜택을 도입하는 데 신중하되, 법인지방소득세 세율인상으로 마련된 재원을 지방정부의 복지정책을 위한 재원으로 활용할 것과 사회적 기업과 같은 풀뿌리 성장기반 조성에 일부 사용하여 현 시대의 근원적 복지인 안정적 고용 창출에 기여할 것을 제안하였다.

주제어 : 소득불평등, 개인지방소득세, 법인지방소득세

ABSTRACT : As personal income and opportunity inequality has been exacerbated all around the world, the vast extent of literature has suggested income redistribution by tax and fiscal policy. Based on the previous studies from within and without the country, we provide policy recommendations for local income taxation system in order to foster inclusive growth in the local and regional scope. In particular, we propose that metropolitan governments introduce earned income tax credit in their personal income tax system. We recognize the long-run relations between agglomeration economies and agglomeration rent. As a result, we propose that local governments be able to tax the agglomeration rent in order to boost local public capital investment and reduce the economic disparities between metropolitan cities and suburban counties. We also suggest that local governments introduce public tax disclosure to encourage tax compliance among corporate income tax payers.

KeyWords : income inequality, personal income tax, corporate income tax

* 이 논문은 한국지방세연구원이 2018년에 출간한 “포용적 성장을 위한 지방소득세제 개편 방안”이라는 정책연구의 주요 내용을 수정·보완하여 작성하였습니다. 이 연구의 부족했던 최초 투고본에 정확하고 유익한 논평을 해주신 익명의 심사위원들께 진심으로 감사드립니다.

** 주·교신저자, 경기대학교 경제학부 조교수(Assistant Professor, Department of Economics, Kyonggi University, Suwon, South Korea), Tel: (031)249-9452, Email: gogu@kyonggi.ac.kr

*** 한국지방세연구원 연구원(Researcher, Department of Local Finance, Korea Institute of Local Finance, Seoul, South Korea)

I. 서론

전 세계적으로 기회와 소득 불평등이 악화되면서 조세를 통해 소득재분배 기능을 강화해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 최근 들어 우리나라뿐만 아니라 전 세계적으로 소득세 세율인상을 통한 재정확충에 대한 관심과 논의가 크게 증가하였다. 이는 일차적으로 지난 2008년부터 시작된 글로벌 경제위기로 정부세수가 크게 부족해졌기 때문이다. 이와 더불어 일각에서는 수십 년간 지속된 소득불평등의 확대추세를 멈추지 않고서는 경제불황도 계속될 것이기 때문에 고소득자에 대한 증세를 통해 소득재분배정책을 적극적으로 추진해야 한다고 주장하고 있다.

소득세의 최고소득구간에 대한 한계소득세율을 인상해야 한다는 논의는 대개 두 가지 근거에 기초하고 있다. 첫째, 소득불평등이 사회적으로 수용할 수 있는 수준을 넘어서면서 이를 해소하기 위한 소득세제의 누진성 강화와 재분배 기능을 확충할 필요가 있다는 것이다. 국가 간 경제협력을 위한 주요 국제기구인 경제협력개발기구(OECD)와 국제통화기금(IMF)도 소득불평등의 심화는 경제성장에 부정적인 영향을 미치고 있다는 점을 들면서 소득재분배의 중요성을 강조하는 보고서들을 잇달아 발표하고 있다. 둘째, 재정적자 완화와 소득재분배를 위하여 필요한 소득세의 증세여력이 전반적으로 충분하다고 판단되기 때문이다(IMF, 2013). 특히, 우리나라는 GDP의 2.7%가량 소득세수를 늘릴 수 있는 여지가 있다고 판단된다. 소비세제와 고용세제를 포함할 경우 GDP의 7.4% 수준까지 세수를 늘릴 수 있을 것으로 보여 일본과 스위스

다음으로 증세여력이 큰 것으로 나타났다. 하지만 우리나라의 재산세제가 역진성이 있다(강성훈, 2015)는 사실을 고려하면 소득재분배를 위해서 중앙정부와 지방정부의 소득세수를 확충시키는 것이 정책목적에 부합하다.

한편 우리나라에서 제기된 법인세 인상 주장의 배경은 2008년 이후 법인세 인하를 통해 정부가 기업의 투자 및 고용을 촉진시켜 경제를 활성화시키겠다는 정책목표가 실패했다는 인식에 기초해 있다. 법인세 인하를 추진한 결과 2009년부터 2015년까지 7년간 감세액이 40조 원을 넘은 것으로 추산되고 있다. 하지만 투자와 고용 효과는 나타나지 않았고, 2016년 말 기준 30대 재벌들의 사내유보금이 753조 6천억 원에 달한 것으로 나타났다. 그에 따라 이명박 정부 5년 동안 98조 8천억 원, 그리고 박근혜 정부 3년 동안 95조 4천억 원의 재정적자를 기록한 바 있다.

이 연구는 불평등을 완화하여 지속가능한 경제성장을 이룩하자는 포용적 성장 논의에 기초하여 지방정부와 지방소득세의 역할에 관한 정책 대안을 제시하는 데 그 목적이 있다. 포용적 성장은 생산과정에서의 공정성, 생산결과에서의 공정성, 그리고 정부의 강화된 재분배정책을 통한 지속가능한 경제성장이라는 의미를 지닌다. 불평등과 관련하여 현재 우리나라가 직면하고 있는 특수성을 고려하면서 포용적 성장을 효과적으로 이룩하기 위해 지방소득세제를 어떤 방식으로 활용할 수 있는지를 검토할 것이다.

구체적으로 이 연구는 지방소득세의 주요 세원인 근로소득과 법인소득을 중심으로 검토할 것이다. 개인지방소득세와 법인지방소득세의 과세논리는 서로 다르기 때문에 세부담기준도 각기 다른

방식으로 검토할 것이며, 개인소득 중에서는 규모가 가장 큰 근로소득을 중심으로 살펴볼 것이다. 이를 통해 지방정부가 독자적으로 과세할 수 있는 현행 제도하에서 합리적인 방안을 모색하고자 한다. 최근 지방소득세가 독립세로 전환되면서 적어도 명목적으로 지방정부가 과세표준과 세율을 결정하고 독자적으로 기업소득에 대해 과세할 수 있는 구조가 확립된 이상 이 틀 안에서 방안을 모색할 필요가 있을 것으로 생각된다. 다만, 이 논문에서는 지방소득세의 과세권과 세율구조의 누진성은 현행대로 유지한다는 전제하에 논의를 진행하고자 한다.

연구의 공간적인 범위로는 도지역을 제외하고 특광역시에 한하여 지방소득세의 개편방안을 도출하고자 한다. 도지역은 지방소득세는 기초자치단체인 시군세이고 특광역시는 광역시세이므로 동시에 다루는 데 한계가 있기 때문에 광역자치단체가 지방소득세에 대한 과세권을 행사하는 특광역시를 중심으로 살펴볼 것이다. 연구방법은 제도연구와 국제비교, 그리고 선행연구 분석을 주로 사용할 것이다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 포용적 성장을 정의한 선행연구들을 검토하고 우리나라의 현 상황을 OECD 국가와 비교하면서 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 포용적 성장을 위한 지방정부의 역할과 현재 우리나라 지자체에서 실시하고 있는 포용적 성장 정책들을 검토한다. 제Ⅳ장에서는 지방정부 역할 강화에 따른 지방소득세제의 개편 방안을 제시한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 이 연구의 요약과 시사점에 대해 논의한다.

II. 포용적 성장과 정부정책

1. 포용적 성장의 개념

2000년대 후반 세계적 금융 및 경제위기를 극복해나가면서 포용적 성장이 주요 의제로 부각되고 있다. 포용적 성장(Inclusive Growth)은 지난 수십 년간 지속된 소득 양극화의 심화가 경제성장에 초래하는 폐해를 극복하려는 해결책으로 제시되었다. 1990년대 이후 분배에 대한 성장우선주의를 정당화하는 이른바 낙수효과가 사라지고 고용 없는 성장과 분배 없는 성장의 패턴이 심화되어 사회적 양극화는 확대되고 유효수요 및 투자수익률이 악화되면서 과거의 경제성장 모델은 한계에 다다랐다. 특히, 2008년 미국발 금융위기와 2010년 유럽발 재정위기는 세계경제의 장기침체에 대한 우려를 심화시켰다. 이에 따라 세계경제포럼(WEF), 국제통화기금(IMF), 경제협력개발기구(OECD)가 경제회복과 새로운 성장전략을 찾는 과정에서 포용적 성장이 본격적으로 언급되기 시작하였으며, 지속가능한 성장을 위한 필요조건으로 그 개념이 대두되었다.

포용적 성장에 대한 언급은 정치·경제·사회 등 각 분야에서 나타나고 있지만 학술적 이론에 기반하고 있지 않아 명확한 개념을 정의하기 어렵고, 다만 여러 연구에서 발견되는 공통된 주요 내용은 다음과 같이 세 가지로 요약된다(윤성주, 2017). 첫째, 생산과정에서의 공평성이다. 포용적 성장에서는 모든 경제주체가 경제성장에 기여할 수 있는 기회가 공평하게 주어진다. 즉, 생산 활동에서 배제되지 않도록 하기 위한 사회경제적 제도가 마련

되어 있는 것이다. 둘째, 생산결과에서의 공평성이다. 포용적 성장에서는 경제성장의 산물인 물질적·비물질적 혜택이 사회구성원 모두에게 공평하게 분배된다. 셋째, 정부의 재분배정책이다. 포용적 성장을 위해서는 정부의 적극적인 중재자로서의 역할이 필요하다. 정부는 소득재분배, 노동시장, 보건의료, 교육, 환경정책 등을 적절히 설계하여 지속적인 고용창출과 성장이 이루어질 수 있도록 지원하며, 경제성장의 혜택이 공평하게 분배되어 새로운 성장동력이 될 수 있도록 유도하여야 한다. 또한 정부는 제도적 지원에도 불구하고 빈곤을 벗어나지 못하는 사람들을 위한 사회안전망을 강화하여 모든 개인이 존엄성을 유지하며 살아갈 수 있도록 지원하여야 한다.

포용적 성장의 핵심은 기회의 균등으로서 경제 성장에 참여할 수 있는 기회가 모든 경제주체에게 균등하게 주어져야 한다는 것을 의미한다. 기존의 성장지상주의하에서 경제성장의 목적은 GDP라는 단일 측면에 한정되어 있었으나, 포용적 성장에서는 소득, 직업, 지역, 주거, 교육, 환경, 건강, 안전, 일과 삶의 균형 등 다방면에 초점을 두고 있다. 즉, 경제성장이나 소득분포 개선 그 자체가 목표가 아닌 경제주체의 삶의 질 향상이 궁극적인 목표이다. 따라서 포용적 성장에서는 다양한 측면에서의 기회균등이 삶의 질 향상을 가져오고 그것이 결과적으로 경제성장에 긍정적 영향을 미치며, 성장 수혜의 공평한 분배를 통해 지속가능한 성장이 이루어지는 선순환을 기대한다.

이러한 포용적 성장은 세계은행에 의해 본격적으로 전파되어 현재 국제통화기금, 경제협력개발기구, 다보스포럼 등에서 활발하게 논의 중이다.

2. 포용적 성장을 위한 정책 과제

이 절에서는 세계 주요 국제기구인 세계경제포럼(WEF), 국제통화기금(IMF), 경제협력개발기구(OECD)에서 제시한 포용적 성장을 위한 제도개선 방향을 간략하게 논의하고자 한다.

세계경제포럼(World Economic Forum, WEF)은 포용적 경제성장을 위한 개혁 방향과 이를 실현하기 위한 구체적인 정책 및 성과지표(WEF, 2017)를 개발하였다. 정책지표는 포용적 성장과 발전을 위한 7개의 주요 정책지표와 15개의 하위 정책지표로 구성되어 있다. 7개 주요 정책지표로는 교육·기술개발·공공서비스·인프라·부패·투자금융증개·자산형성·창업·고용·근로보상·재정이전 등이 있으며 각기 2~3개의 하위지표를 가지고 있다. 성과지표는 양적지표인 포용발전지수와 질적지표인 주요성과지표와 정책·제도지표로 구성되어 있다.¹⁾

세계경제포럼이 정책지표를 통해 세계 각국의 포용성장과 관련된 정책·제도적 여건을 평가한 결과, 우리나라는 7개 주요 정책지표 중 5개 지표에서 낮은 수준을 보였다. 교육과 기술개발 22위, 공공서비스 및 인프라 20위, 부패와 지대 25위, 자산형성과 창업 20위, 고용과 근로보상 27위 등 5개 상위 지표에서 다른 선진국에 비해 순위가 낮은 것

1) 양적측면에서의 성과지표인 포용발전지수(IDI, Inclusive Development Index)는 경제발전의 상대적인 수준과 최근 성과를 통합적으로 측정하는 지표이다. 질적측면에서의 성과지표인 주요성과지표(Key Performance Indicators)는 국내총생산(GDP) 이외에 지속적이고 광범위하게 생활수준에 영향을 미치는 주요 요인을 측정하는 지표이며, 정책·제도지표(Policy and Institutional Indicators)는 제도의 영향력 또는 정책 공간 활용 정도를 측정하는 지표이다.

으로 나타났다. 다소 양호한 실물경제 투자의 금융
중개 지표에서도 하위지표인 포용적 금융제도는
22위로 낮고, 재정이전 지표의 하위지표인 사회안
전망이 27위로 매우 낮은 수준이다. 주요 정책지
표별 상위 국가를 살펴보면, 교육과 기술개발과 자
산 형성 및 창업은 핀란드, 공공서비스 및 인프라
는 스위스, 부패와 지대는 룩셈부르크, 실물경제
투자의 금융중개는 뉴질랜드, 고용과 근로보상은
노르웨이, 재정이전은 벨기에가 각각 1위를 차지
하였다. 반면 우리나라는 포용성장 관련 정책지표
의 상·하위 구성요소 중 어느 하나도 높은 순위를
나타내고 있지 못하고 있어 향후 개선의 여지가 크
다고 볼 수 있다.

위를 차지하였다. 지표별 상위 국가를 살펴보면,
포용발전지수에서는 노르웨이, 룩셈부르크, 스위
스, 아이슬란드, 덴마크 순으로 높은 순위를 나타
내며, 포용성장에서는 아이슬란드, 뉴질랜드, 이스
라엘, 아일랜드, 독일 순으로 높은 순위를 보였다.
반면 미국과 일본의 경우 포용발전지수는 각각 23
위와 24위, 포용성장은 11위와 18위로 우리나라
보다 낮은 순위를 차지하였다.

또한 세계경제포럼 포용발전지수를 구성하는
하위지표 중 우리나라의 성장·발전 지표는 22위,
포용 지표는 23위로 여타 선진국에 비해 매우 낮
은 순위를 보였지만 세대 간 형평성 및 지속가능성
지표는 2위로 다소 높은 순위를 보였다. 특히 성

〈그림 II-1〉 포용적 성장·개발 모델

정책지표1: 교육과 기술개발	정책지표2: 공공서비스 및 인프라	정책지표3: 부패와 지대	정책지표4: 실물경제투자 의 금융중개	정책지표5: 자산형성과 창업	정책지표6: 고용과 근로보상	정책지표7: 재정이전
접근성	기초인프라와 디지털인프라	기업 및 정치윤리	포용적 금융제도	소규모 사업 소유	생산적 고용	조세제도
교육의 질	보건서비스와 인프라	지대 집중	기업투자 중개	주택 및 금융 자산 소유	임금과 비임금급여	사회안전망
공평성						

자료: WEF, 2017, The Inclusive growth and Development Report, viii 표 인용

한편 성과지표인 포용발전지수에 근거하여 평
가를 수행한 결과, 우리나라는 선진국 29개국 가
운데 14위를 차지하는 것으로 나타났다. 우리나라
는 포용발전지수 측면에서는 선진 29개국 중 14위
이며, 최근 5년간 개선율인 포용성장 측면에서는 8

장·발전 지표에서는 1인당 GDP, 노동생산성이 각
각 24위로 다른 선진국에 비해 순위가 크게 낮았
다. 포용 지표에서는 빈곤율이 23위, 순소득기준
지니계수가 17위로 낮은 순위를 차지하였다. 세대
간 형평성 및 지속가능성 지표에서는 부양비율이

1위를 기록하였으며, 조정 순저축 비율도 3위로 높은 순위를 보였다. 하지만 최근 5년 개선율은 성장·발전 지표 4위, 포용 지표 3위, 세대 간 형평성 및 지속가능성 지표가 15위인 것으로 나타나 우리나라에서 포용적 성장 관련 논의와 노력이 확대되고 있는 것으로 판단된다.

한편 국제통화기금(IMF)은 포용적 성장과 관련하여 불평등, 소득재분배, 경제성장 간의 관계에 대한 다양한 실증분석연구를 수행하고 있으며, 최근 2017년 7월 G20 회의에서 포용적 성장을 촉진하기 위한 보고서(Fostering Inclusive Growth)를 발표한 바 있다. 보고서를 살펴보면 높은 수준의 불평등의 지속은 장기적 성장과 거시경제 안정성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 높은 수준의 불평등은 자원의 비효율적인 배분을 가져오고 높은 실업이 초래한 불평등은 막대한 경제적 비용을 발생시키는 것으로 나타났다. 또한 불평등에서 유발되는 사회적 갈등이 공공자원에 대한 정치적 다툼으로 번질 경우 거시경제적으로 부정적인 영향을 미치며, 불평등과 실업에 직면한 개인들은 위기에 대처할 역량이 약화되어 거시경제 불안정성을 심화시키는 것으로 나타났다.

보고서는 불평등에 관한 논의를 경제적 성과의 불평등과 기회의 불평등으로 구분하여 살펴보고 있다. 경제적 성과의 불평등은 '소득불평등'을 지표로 하여 시장소득 및 순소득 지니계수와 10분위(또는 5분위) 소득 점유율로 측정하였고, 기회의 불평등은 보건, 의료, 인프라 등의 기본 서비스와 금융 및 노동시장 접근성과 관련된 기회의 격차로 보았다. 경제적 성과의 불평등 측면을 살펴보면, 국가 간 소득 불평등은 완화되는 추세지만 국가 내 소득불평등은 심화되는 추세이다. 신흥국의 급격

한 경제성장으로 1988년 70에 가까웠던 글로벌 지니계수가 지속적으로 하락해 2013년에는 62.5를 기록하였다. 시장소득과 순가처분소득의 지니계수로 측정한 불평등 지수는 1990년대 이후 대부분의 G20 국가에서 상승하였으나 프랑스, 한국, 영국, 터키, 브라질, 아르헨티나 등은 약간 감소하였다. 1995년~2009년간 선진국과 신흥국 모두에서 노동소득분배율이 하락하였고, 대부분의 국가에서 상위 1%가 많은 소득을 점유하고 있는 것으로 분석되었다. 또한 중·저숙련 노동자의 노동소득 비중은 G20 국가에서 10%p 감소하였고, 신흥국에서 5%p 감소한 반면에 고숙련 노동자의 노동소득 비중은 상승하였다.

이러한 소득불평등은 구직, 보건의료, 교육, 금융 등에 대한 접근 기회의 불평등과 연결되어 세대 간 계층 이동성을 감소시키는 것으로 나타났다. 전 세계적으로 2억 명가량이 실업상태에 놓여 있으며, 많은 국가에서 청년실업 및 장기실업이 위험 수준이다. 소득불평등은 사회적 성불평등과도 밀접히 관련되어 신흥국 및 개도국에서는 경제활동 참여에서도 성별 격차가 발생하고 있는 것으로 나타났다. 개도국의 빈곤 가정 유아사망률이 일반 가정의 2배에 달하고, 저소득층 여성 사망률이 높게 나타나는 등 보건의료 불평등도 심각한 수준이다. 교육 불평등 격차는 완화되는 추세지만 신흥국과 개도국의 교육 불평등 정도는 여전히 높다. 또한 금융 서비스 접근성에 있어서도 선진국은 금융접근액으로 계층이 20% 수준인 반면, 신흥국과 개도국은 40%에 달하고 있는 실정이다.

이와 같은 경제성장과 불평등의 관계는 경제발전 수준과 관련된 구조적 요인이 크게 작용한 결과인 것으로 보인다. 기술진보를 통해 많은 국가들이

경제성장을 이뤘지만 그 성장의 과실이 사회 전체적으로 공유되지 못해 소득불평등을 초래한 것이다. 또한 무역통합과 금융통합이 경제성장의 발판을 마련하였으나 전 세계적 가치사슬 참여와 금융통합은 노동소득분배율 하락요인으로 작용한 것으로 판단된다.

정부정책과 포용적 성장의 관계는 해당 국가의 구조적 특징과 국제경제에 대한 개방정도, 그리고 정책 방향에 의해 결정될 수 있다. 따라서 기회균등을 통해 생산성과 경쟁을 증가시키고, 국가별 상황을 고려하여 성장의 혜택을 폭넓게 공유하는 정책이 필요하다. 특히, 교육과 보건의료서비스에 대한 접근성의 확대, 인프라 투자, 금융 포용성 개선, 노동시장의 효율성 제고 및 불평등 해소, 여성의 경제활동 참여 촉진 등의 정책이 시급하다. 또한 성장과 불평등 간 상충관계 완화를 위해 선진국은 분배적 조세제도 및 조세지출, 사회보험 구축 등의 정책이 필요하며, 신흥국의 경우 성장 친화적 개혁과 함께 사회개발수요 충족을 위한 세수 확보를 위해 노력해야 할 것이다.

2017년 경제협력개발기구(OECD)는 포용적 성장을 위한 10대 정책과제를 제시한 바 있다. 사실 OECD에서 포용적 성장에 대한 논의는 2012년 OECD 각료 이사회가 '포용적 성장을 위한 전략적 정책과제'를 개발하기로 의결하면서 본격적으로 시작되었다. 2015년에는 분야별로 포용적 성장의 분석틀을 개발하고 적용하여 "모든 사람을 위하여: 포용적 성장 만들기"(OECD, 2015a)라는 종합보고서를 발간하였다.²⁾ 이와 동시에 소득불평등을 해소하면서 포용적 성장을 달성할 수 있는 혁신정

책 방안을 담은 보고서(OECD, 2015b)도 함께 발간하였다. 그리고 가장 최근인 2017년에는 포용적 성장의 달성을 위해 우선순위로 파악된 개혁분야에 대한 구체적인 권고사항을 담은 "경제정책개혁 2017"(OECD, 2017)을 발표하였다.

경제정책개혁 2017의 내용을 구체적으로 살펴보면 개혁의 우선순위에 반영된 포용성과 관련된 정책과제와 잠재적 조치방안에 대한 종합적 평가 그리고 국가별 우선순위와 기본적 권고사항 등을 담고 있다. 구조개혁과 관련한 포용적 성장을 위한 10대 정책과제로는 장기적인 생산성 향상을 위한 교육기회의 형평성 제고, 높은 청년실업문제 해소를 위한 단기적 직업교육·훈련 확대 및 개선, 세입증대와 소득불평등 완화를 위한 성장친화적인 조세제도 구축 및 조세지출 축소 등을 선정하였다. 장기적 생산성 향상의 중요성과 많은 국가들의 당면과제를 고려했을 때, 근로자 1인당 산출량을 향상시키고 얻어진 편익이 전체 구성원에게 폭넓게 공유되도록 만드는 개혁에 높은 비중을 두고 있다. 특히 혁신적 기업의 진입과 성장의 촉진, 양질의 교육 활성화, 여성과 이주민의 경제활동 참여 확대, 인프라투자 확대, 근로자 교육훈련 확대 등이 보다 강력하고 포용적인 성장을 달성하기 위한 공통 정책과제로 채택되었다. 또한 정부는 포용적 성장의 달성을 위해 양질의 교육 및 재교육에 대한 광범위한 접근성 확보, 일자리의 양적·질적 향상, 소득불평등과 빈곤 해소를 위한 조세제도와 소득 이전제도의 효율성 개선 등에 집중해야 할 것을 강조하였다.

2) 분석틀의 목표는 순위를 매기는 데 있지 않고, 회원국의 특정한 정책과 그 정책조합이 가구의 복지에 얼마나 효과를 나타내는지 분석하는 것이었다.

포용적 성장을 위한 개혁의 우선순위를 확인하는 데는 포용성지표(Inclusiveness Indicators)가 사용되었다. 포용성 지표는 시간 경과에 따른 수준과 변화를 고려하여 분야별 각 국가의 상대평가를 가능하게 한다. 지표는 크게 소득 영역과 비소득 영역으로 구분되어 총 8개 지표와 34개 하위지표로 구성되어 있다. 구체적으로 소득 영역은 가계의 가처분 소득 불평등, 빈곤, 소득점유율, 소득불평등과 소득의 질 등으로 구성되며, 비소득 영역은 노동시장 불안정, 노동시장 포용성, 보건부문 성과와 불평등, 기술 및 교육기회의 평등 등으로 구성되어 있다.

이러한 국제적 노력의 일환으로 우리나라에서도 2017년 10월 「제3차 OECD 포용적 성장을 위한 챔피언 시장 회의」³⁾에서 포용적이고 지속가능한 사회보장을 위한 노력을 다짐하는 6개 항목의 서울선언문을 박원순 서울시장과 앙헬 구리아 OECD 사무총장이 공동 발표한 바 있다. 서울선언문의 주요내용으로는 기획-설계-집행 전 과정 사람중심 정책 수립, 기후변화와 불평등 대응 간 상호보완적인 정책 장려, 모든 기업의 공정한 경쟁 환경 보장 등이 있다.

3. 불평등과 관련한 우리나라의 특수성

앞서 제시된 포용적 성장을 위한 정책 과제를 우리나라에 적용하기 위해서는 우리나라만이 가지고 있는 특수성을 고려해야 할 것이다. 이를 위해

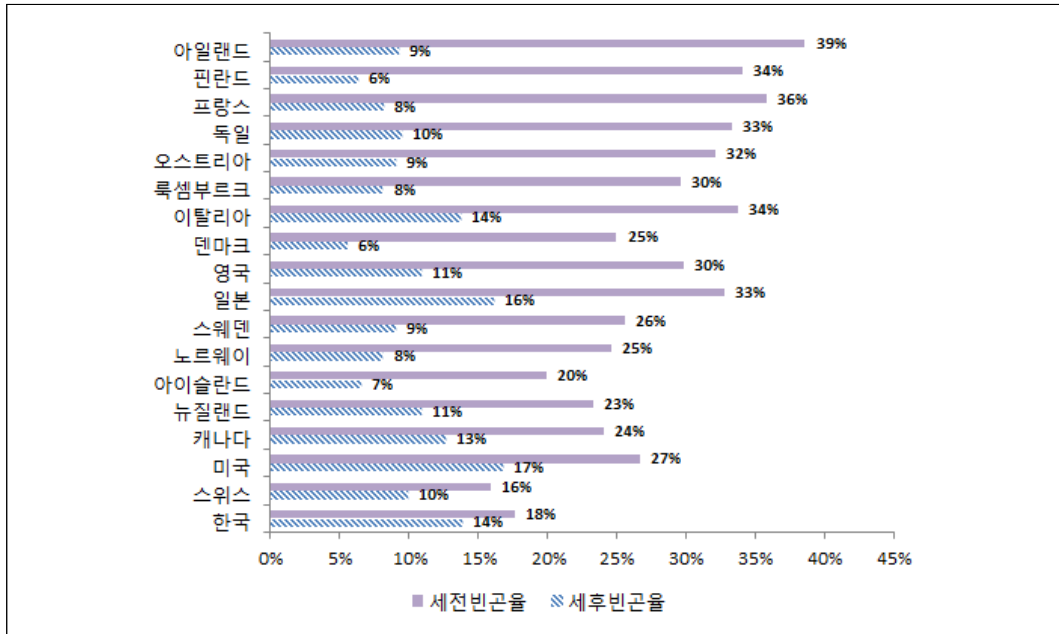
우리나라가 불평등과 관련하여 처한 특수한 상황들을 세 가지 측면에서 살펴보고자 한다.

첫째, 정부의 부족한 소득재분배 기능이다. 우리나라의 조세 및 소득이전 제도는 다른 나라에 비해 계층 간 소득재분배 기능면에서 취약하다. 우리나라의 경우 OECD주요국들 가운데 세전빈곤율이 두 번째로 낮지만 세후빈곤율은 세 번째로 높게 나타나고 있다. 2014년 기준으로 우리나라의 세전빈곤율⁴⁾은 18%로 스위스(16%)에 이어 두 번째로 낮은 수준이다. 하지만 조세와 소득이전을 감안한 후의 가처분소득을 기준으로 하면 우리나라의 빈곤율은 14%로 미국(17%) 다음으로 높다. 일반적으로 시장소득 측면에서 발생할 수밖에 없는 소득불평등을 조세제도와 소득이전제도의 소득재분배 기능이 완화시켜주는 역할을 하고 있다. 가령 핀란드와 프랑스와 같이 유럽의 대표적인 복지국가들은 세전 및 세후 빈곤율이 차이가 30%p에 달하고 있다. 하지만 우리나라는 OECD 주요국들 중에서 국가에 의한 소득재분배 기능이 가장 약한 국가이다. 즉, 우리나라의 세전빈곤율과 세후빈곤율의 차이가 4%p로 조세제도와 소득이전제도를 통한 빈곤율의 감소폭이 OECD 주요국들 중 가장 낮다(<그림Ⅱ-2> 참조).

3) 이 회의는 세계 42개 도시 시장들이 챔피언 시장으로서 부의 불평등 문제 해소에 앞장서기 위하여 창립된 것으로 1차 창립총회(미국 뉴욕, '16.3.29), 2차 회의(프랑스 파리, '16.11.21)에 이어 아시아 국가로서는 처음으로 우리나라에서 3차 총회가 개최되었다.

4) 세전빈곤율은 시장소득수준이 중위소득의 50% 미만이 차지하는 비율이다.

〈그림 11-2〉 세전 및 세후의 빈곤율



주: 2014년 기준이지만 핀란드, 한국, 영국, 미국은 2015년, 일본은 2012년 자료임.
 자료: OECD Stat, Poverty rate before taxes and transfers(poverty line 50%)
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD#>

이에 따라 세후빈곤율이 비교국가 중 세 번째로 높아지게 된다. 따라서 우리나라는 소득불평등과 기회불평등을 완화시키기 위해 국가의 재분배기능을 강화할 필요가 있는 것이다.

둘째, 전반적인 소득불평등 수준에 비해 높은 빈곤율을 들 수 있다. 우리나라는 OECD평균에 비해 전반적인 소득불평등은 낮은 편이나 빈곤율은 상대적으로 높아 소득재분배 정책이 빈곤 가구에 보다 집중될 필요가 있어 보인다. 가계의 가처분소득 기준 우리나라의 지니계수는 0.302~0.312으로 OECD 평균인 0.316~0.318보다 낮은 수준을 보이고 있어 전반적인 소득불평등은 상대적으로 그리 높지 않은 것으로 보인다(OECD, 2016a). 하지만 동일

시기 가계 가처분소득에 따른 빈곤율은 14.4%~14.8%로 OECD 평균의 11.4%~11.5%를 3%p 정도 상회하고 있다. 따라서 정부의 소득재분배 정책은 빈곤 가구에 대한 지원에 더 중점을 둘 필요가 있다.

셋째, OECD 국가 중 우리나라는 가장 높은 노인 빈곤율⁵⁾ 수준을 보인다는 점이다. 2014년 기준으로 우리나라의 노인 빈곤율은 48.8%로 OECD 국가 중에 가장 높았다. OECD 35개 국가들 중에 노인 빈곤율은 우리나라(48.8%), 호주(25.7%), 멕시코(25.6%), 에스토니아(23.5%), 이스라엘(22.6%) 순으로 높았던 반면, 위의 5개 국가를 제외한 OECD 30개 회원국의 노인 빈곤율은 모두 20%

5) 노인빈곤율은 65세 이상인 노인 가계의 가처분소득이 중위소득 수준의 50%에 미치지 못하는 가구 비율이다.

미만인 것으로 나타났다. 심지어 우리나라의 노인 빈곤율은 OECD 국가 평균값인 12.1%에 비해 4배가량 높은 수준이다. 우리나라의 경우 다른 연령대에 비해 65세 이상 노인의 빈곤율이 OECD 평균보다 현저하게 높기 때문에 정부의 소득재분배 정책이 우선적으로 확대될 필요가 있어 보인다. 특히 빈곤층 중에서도 65세 이상의 노인층에 대한 정부의 소득재분배 정책이나 사회안전망 확보가 다른 세대에 비해 시급한 과제가 될 것으로 판단된다.

또한 우리나라의 노인부양비율⁶⁾의 시·도 간 편차가 여성아동비율⁷⁾의 편차보다 크기 때문에 지방정부의 적극적인 역할이 요구된다. 우리나라의 노인부양비율은 31개 OECD 국가 중에서 7번째로 높은 수준을 나타내고 있다. 반면, 전반적인 출산율의 저하로 아동인구수가 줄고 있는 추세지만 시·도 간 현재 아동인구수의 편차는 다른 OECD 국가에 비해 상대적으로 크지 않다. 따라서 아동들을 대상으로 하는 복지와 투자는 중앙정부의 일률적인 정책이 상대적으로 적합한 반면에 노인을 대상으로 하는 복지정책은 시도의 특성에 맞게 지방정부가 효과적이고 효율적으로 추진할 수 있도록 유도할 필요가 상대적으로 크다고 볼 수 있다.

아울러 우리나라의 노인 인구의 증가속도는 매우 빠르며 지역 간 편차도 높은 편이다(OECD, 2016b). 2000~2014년 사이에 OECD 국가에서 공통적으로 노인인구가 다른 인구집단에 비해 5배 이상 빠르게 증가하는 한편, 지역 간 노인인구의 증가율은 큰 편차를 보이고 있는데, 우리나라의 노

인인구의 증가율이 가장 높은 광역자치단체가 OECD 국가의 광역지역 중 캐나다에 이어 두 번째로 높은 증가율을 보이고 있다. 광역자치단체 간의 노인인구 증가율에서의 편차는 캐나다, 멕시코, 미국, 스페인, 벨기에 다음으로 높은 수준이다. 우리나라 시·도별로 노인인구 증가율의 편차가 크다는 것은 지역마다 변화의 원인과 양상이 다양하다는 의미이므로 중앙정부의 일률적인 복지정책을 보완할 수 있는 지방정부의 적극적인 역할이 요구됨을 의미한다고 볼 수 있겠다.

III. 포용적 성장과 지방정부

1. 포용적 성장을 위한 지방정부의 역할

1) 지방정부의 소득재분배 기능

전통적인 제1세대 재정연방주의이론은 지방정부의 소득재분배 기능에 대해 회의적이었다. 제1세대 재정연방주의이론에 따르면 지방세는 지방공공재로부터 얻은 편익에 비례하여 부담하여야 한다. 이러한 편익원칙에 입각하여 지방소득세를 단일비례세율로 부과하여야 하며, 전통적인 편익과 세인 재산세와 사용료 등을 보완하기 위한 편익과 세로서 설계해야 한다. 위와 같은 주장은 결국 지방정부가 소득재분배 역할을 적극적으로 수행하지 말아야 한다는 결론으로 귀결된다(Oates, 2008).

6) 노인부양비율은 15~64세 생산가능인구수와 65세 이상 노인인구수의 비율이다.

7) 여성아동비율은 15~49세 여성 100명당 0~4세 아동의 숫자를 의미한다.

또한 최근까지 지방정부가 소득과세를 통해 소득재분배라는 소기의 목적을 달성할 수 없다는 주장이 일반적이었다. 국가 간의 이주인 이민보다 국가 내에서 지역 간의 이주가 훨씬 수월하기 때문에 지방정부가 지방소득세 세율을 높여 빈곤계층을 위한 재정 및 조세지출을 확대하고자 하면 세부담이 늘어난 고소득층은 다른 지역으로 이주하여 조세부담을 피하고자 할 것이고, 반대로 다른 지역의 저소득층은 그 지역의 소득재분배 정책의 혜택을 보기 위해 지속 유입될 것이라 예상한 것이다. 이와 같은 지역 간 이주과정은 소득이라는 세원 자체를 감소시킬 뿐만 아니라 소득수준이 높은 숙련노동력의 공급은 줄이고 비숙련노동력의 공급을 늘려 시장임금도 함께 조정하게 된다. 그 결과 세율을 인상한 지역에서는 줄어드는 숙련노동자의 임금은 더욱 증가하게 되고 유입되는 비숙련노동자의 임금은 계속 하락하게 된다. 이와 같은 세원축소와 임금수준 불평등의 심화는 애초 지방정부가 추구했던 세율인상을 통한 지방정부 차원에서의 소득재분배 정책 자체를 무력하게 만드는 결과를 초래하게 된다. 이러한 논리에 근거하여 지방소득세 세율 인상이나 누진성 강화를 통한 지역 내 소득재분배 정책은 지속가능하지 않다는 주장이 오랫동안 설득력을 얻고 있었던 것이다.

그러나 주요 선진국들을 살펴보면 지방정부가 지방소득세를 활용하여 소득재분배 기능을 수행하는 경우가 일반적인 것으로 나타났다. 예를 들어 미국은 개인지방소득세를 부과하는 41개 주 가운데 80% 정도가 누진세율을 적용하여 소득재분배 역할을 수행하고 있다. 또한 스위스에서도 광역과 기초자치단체가 모두 지방소득세에 대하여 독자적인 누진세율체계를 가지고 있다. 26개의 칸톤과

2700개의 게마인데로 이루어져 있는 스위스의 개인지방소득세수는 칸톤 세수의 60%와 게마인데 세수의 84%를 차지하고 있을 정도로 핵심재원이다. 심지어 법인에 대해서는 연방정부가 단일비례세율을 적용하고 광역과 기초자치단체들은 다양한 누진세율구조를 채택하고 있다(Bacher and Brulhart, 2013).

또한 최근 들어 자체재원에 기반을 둔 지방정부의 소득재분배 정책이 더 효과적이라는 반론들이 점차 설득력을 얻고 있다. 중앙정부의 기능 중 상당부분이 사실상 지방정부로 이양되어 전통적인 국가공공재나 지방공공재뿐만 아니라 근로 및 자녀장려세제와 같은 소득재분배를 위한 조세지출 그리고 사후적으로 소득격차를 완화하고자 하는 다양한 복지정책에서도 지방정부의 역할이 점차 커지는 추세이다. 분권화가 진행될수록 지역재생과 빈곤 문제에 대해 지방정부가 지역사회와 함께 고민해야 할 역할이 증대되고 있다(Liu, 2017). 예를 들면 최근 미국의 인디애나폴리스 대도시 지역에서 빈곤층의 생산 활동 참여를 촉진하기 위하여 대중교통시스템을 고도화하였는데, 이에 소요되는 재원은 지방소득세율을 인상하여 충당한 바 있다. 우리나라에서도 최근 지방소득세의 최고구간을 신설하여 급증하는 복지서비스(영유아보육비, 기초노령연금, 무상급식비 등) 제공에 필요한 재원을 보충하고 있다. 제2세대 재정연방주의이론에 따르면 지방정부의 재분배정책에 소요되는 재원을 지방세를 통해 충당한다면 오히려 소득불평등을 완화시키는 데 중앙정부보다 더욱 효과적일 수 있다(Padovano, 2007; Goerl and Seiferling, 2014).

가장 결정적인 반론은 전통적인 이론이 기정사실로 전제한 바와 다르게 경제주체들이 지방세율 인상 때문에 동일 국가 내 다른 지방정부 관할지역으로 이주하는 확률은 그리 높지 않다는 점이다. 실제로 대부분의 경제주체는 지방소득세의 세율인상이나 지방정부 간 세율격차에 그리 민감하게 반응하지 않는다(Young and Varner, 2011). 미국, 스페인, 스위스를 대상으로 한 실증분석들은 고소득자라고 하더라도 역외이주의 지방세율탄력성이 비교적 낮음을 보이고 있다(Liebig et al., 2007; Schmidheiny and Slotwinski, 2018; Young et al., 2016; Agrawal and Foremny, 2019; Moretti and Wilson, 2017; Akcigit et al., 2018).⁸⁾ 아울러 사회·문화적인 측면에서 지역 내 동질감이 클 경우에는 오히려 지방소득세의 누진성에 대한 주민들의 조세수용성이 크게 증가하는 것으로 나타났다(Hodler and Schmidheiny, 2006; Foster, 2013).

결국 모든 지역에 일률적으로 적용할 수 있는 포용적 성장을 위한 정책조합은 존재하지 않는다. 한편 자원과 세원이 불균일하게 분포되어 있는 상황에서 지역 특성을 고려한 재정분권은 지역주민들의 선호를 보다 효율적으로 충족시킬 수 있는 여건을 제공할 수 있다. 즉, 포용적 성장을 위해서는 지방정부의 적극적인 역할과 기여가 요구된다고 하겠다.

2) 지방정부의 사회간접자본 투자

정부의 사회간접자본에 대한 투자는 국가의 중장기 경제성장에 필수적인 요소이다. 사회간접자본(Social overhead capital) 또는 사회적 생산기반(Infrastructure)은 경제활동의 기반을 형성하는 기초적인 시설로서 도로·하천·공항·항만·농업기반 뿐만 아니라 학교·병원·공원과 같은 사회복지 및 생활환경시설 등을 포함하며, 사회간접자본은 생산의 직접자본과 달리 불특정 다수에게 혜택이 주어진다. OECD 국가를 대상으로 한 최근의 실증분석들에 따르면 사회간접자본에 대한 공공투자는 노동생산성 제고와 중장기 경제성장으로 이어진다(Cyrenne and Pandey, 2014; Kappeler et al., 2013; Warner, 2014; Elekdag and Muir, 2014). 특히, 보건과 연구개발 분야의 공공투자가 다른 분야의 투자보다 경제성장에 더 큰 기여를 하는 것으로 나타났다(Fournier, 2016). 지역차원에서 서도 지방정부의 사회간접자본 투자는 지역의 장기 경제성장률을 높이는 것으로 나타났다(Romp and de Haan, 2005; Bom and Ligthart, 2009).

또한 중앙정부보다 지방정부가 경제성장에 필수적인 사회간접자본투자에 주된 역할을 하고 있는 것으로 보인다. 우리나라 중앙정부의 총지출에서 차지하는 경상지출의 비중이 89.4%인 반면, 지방정부는 총지출의 50% 이상을 자본지출로 사용하고 있다. 우리나라뿐만 아니라 OECD나 EU 회원국에서도 사회간접자본투자는 대부분 지방정부에 의해 계획되고 실행되고 있다(Estache and

8) 현재 지방세율이 전국적으로 동일한 우리나라의 지방자치단체를 대상으로 한 유사한 실증분석은 자료가 아는 한 존재하지 않는다. 하지만 OECD 주요국을 대상으로 한 실증분석은 점차 많아지고 있다. 그 연구대상 중에는 미국의 주정부처럼 지방정부 공공재의 배타성이 상대적으로 높은 경우도 있으나 스위스에서처럼 그렇지 않은 경우도 있다. 이러한 다양성을 근거로 한국적 현실에서도 역외이주의 세율탄력성이 낮은 현상이 나타날 것이라고 짐작해볼 수는 있을 것이다.

Sinha, 1995; Bel and Fageda, 2009; Kappeler et al. 2013).

하지만 우리나라는 지난 10년 동안 지방정부의 공공투자가 연간 5%가량 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타났다(OECD, 2016b). 우리나라와 같이 지방세 비중이 높지 않고 이전재원에 대한 의존도가 높은 국가들은 이러한 공공투자 감소에 능동적이고 적극적으로 대응하기에 한계가 있다.

2. 우리나라 지자체의 포용적 성장 정책

1) 청년 지원 정책

우리나라에서는 중앙정부와 지방자치단체에서 각각 청년 지원 정책을 시행하고 있다. 먼저 중앙정부 차원에서 시행하는 청년 지원 정책으로는 고용노동부의 ‘청년구직촉진수당’과 ‘청년내일채움공제’ 사업이 있다. 청년구직촉진수당사업은 청년들의 구직활동에 실제 소요되는 비용을 지원하기 위한 것으로서 적용대상은 고용노동부의 취업성공패키지에 참여하는 청년층이다. 청년내일채움공제 사업은 미취업청년들의 중소·중견기업 유입을 촉진하고 청년근로자의 장기근속과 자산형성을 지원하기 위해 2016년 7월부터 시행되고 있다. 이 사업은 중소·중견기업에 취업한 청년이 2년간 300만 원을 적립하면, 정부가 900만 원, 기업이 400만 원을 공동 적립하여 만기 시 1,600만 원의 목돈을 마련하는 것이다.

한편 지방자치단체 차원에서도 해당 지자체에 거주하고 있는 청년들을 대상으로 다양한 지원 정책을 실시하고 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면 서울시의 경우, ‘청년수당’ 사업과 ‘희망

두배 청년통장’ 사업 등을 실시하고 있는 것으로 나타났다. ‘청년수당’은 서울시에 거주하고 있는 미취업 청년들의 구직활동을 촉진하는 수당으로 2016년 시작되었다. 대상자는 만 19세~29세 대학(원) 졸업예정자 중 주 근무시간이 30시간 미만인 자로 신청을 받아 지원계획서, 가구소득과 부양가족수 등의 정성·정량평가를 거쳐 선정되며 생애 1회 지급된다. ‘희망두배 청년통장’은 서울시에 거주하고 있는 취업자 중 일정 조건에 부합하는 신청자에게 근로소득으로 저축하는 금액과 동일한 금액을 서울시 예산 및 시민후원금으로 적립 지원하여 일하는 청년들의 자산형성을 지원하는 사업이다.

〈표 III-1〉 청년 지원정책 사업

구분	사업명	적용대상		지원금액	지원형태
		연령	가구소득		
고용 노동부	청년구직촉진수당	만34세 이하		최대 90만 원	현금
	청년내일채움공제	만15~29세		총 900만 원	저축액
서울특별시	청년수당	만19~29세		최대 300만 원	체크카드
	희망두배 청년통장	만18~34세	중위 80% 이하	120~540만 원	저축액
경기도	경기도 청년 구직지원금	만18~34세	중위 80% 이하	최대 300만 원	체크카드
	일하는 청년통장	만18~34세	중위 100% 이하	약 600만 원	저축액
성남시	청년배당	만 24세		최대 100만 원	상품권
인천광역시	청년사회진출-구직활동비	만18~34세		최대 60만 원	포인트
	청년사회진출-취업성공수당	만18~34세	중위 100% 이하	20만 원	현금
대전광역시	청년취업 희망카드	만18~34세	중위 150% 이하	최대 180만 원	복지카드
강원도	청년수당	만15~34세, 만 54세 이하 취약계층		최대 90만 원	상품권
	취업성공수당	만15~64세		최대 150만 원	상품권
경상 북도	경북 청년 복지 카드	만15~39세		총 100만 원	복지카드
부산광역시	청년 디딤돌 카드	만18~34세	중위 80% 이하	최대 240만 원	체크카드
	청년 희망적금 2400	만15~34세		1,500만 원	저축액
	청년 희망날개 통장	만18~34세	중위 80% 이하	360만 원	저축액
광주광역시	청년일경험드림	만19~34세		총 50만 원	현금
	청년교통수당드림	만19~34세	중위 100% 이하	총 30만 원	교통카드

자료: 고용노동부, 각 시도 홈페이지

경기도도 ‘경기도 청년 구직지원금’ 사업과 ‘일하는 청년통장’ 사업 등 투트랙(two-track)으로 청년지원정책을 실시하고 있는 것으로 나타났다. ‘경기도 청년 구직지원금’은 적극적 구직활동의사가 있는 저소득 미취업 청년들의 구직활동을 지원함으로써 청년실업문제를 해소하고 고용안전망의 사각지대를 보완하기 위해 마련되었다. ‘일하는 청년통장’은 저소득 근로청년의 지속적 일자리 유지와 자산형성을 지원하기 위한 사업이다. 경기도는 2015년 7월 14일 전국 최초로 경기도사회적일자리 조례를 제정해 사회적 저소득층 등 자산형성 지원에 관한 사항을 포함한 일하는 청년통장의 법적 근거를 마련한 바 있다. 청년통장은 교육비, 주거

자금, 창업 운영자금, 결혼자금 마련 등 역량개발 및 삶의 질 향상을 목적으로 지원된다.

이 밖에도 인천광역시, 대전광역시, 부산광역시, 광주광역시, 강원도와 같은 광역자치단체와 성남시와 같은 기초자치단체가 위와 유사한 청년 지원 사업을 진행하고 있다(〈표 III-1〉 참조).

2) 저소득층 지원 정책

중앙정부 차원의 저소득층 지원 정책으로는 보건복지부에서 시행하고 있는 맞춤형 기초생활보장제도, 긴급복지지원제도, 희망키움통장(I,II), 근로장려금, 자녀장려금 등이 대표적이다.

비록 중앙정부의 지원이 양적 질적 측면에서 핵

심적인 역할을 차지하고 있으나, 지방자치단체들도 복지사각지대를 발굴하여 지원하고 있다(〈표 III-3〉 참조). 즉, 생활수준은 어려우나 법정요건이 맞지 않아 보호를 받지 못하고 있는 비수급 빈곤층의 최소한의 생활보장을 위해 중앙정부의 제도 기준을 다소 완화시키면서 지역별 기초보장제도 및 긴급복지지원제도를 실시하고 있는 것이다.

3) 노인 지원 정책

중앙정부 차원의 노인 지원 정책으로는 보건복지부에서 시행하고 있는 기초연금, 노인돌봄서비스, 응급안전서비스, 노인주거복지시설 입소지원서비스와 국민건강보험공단에서 실시하고 있는 노인장기요양보험을 들 수 있다. 대표적으로 노후를 미리 대비하지 못해 생활이 어렵게 된 노인들의 생활

〈표 III-2〉 저소득층 지원 사업

구분	사업명	적용대상
보건복지부	맞춤형 기초생활보장제도	• 생계: 중위 30% 이하 • 의료: 중위 40% 이하 • 주거: 중위 43% 이하 • 교육: 중위 50% 이하 • 부양의무자 소득: 있음(559만 원), 없음(446만 원)
	긴급복지지원제도	• 소득: 중위 75% 이하 • 재산: 대도시 1억 3,500만 원 이하, 중소도시 8,500만 원 이하, 농어촌 7,250만 원 이하 • 금융재산: 500만 원 이하
	희망키움통장(Ⅰ,Ⅱ)	• Ⅰ유형: 생계급여, 의료급여 수급 가구 중 중위소득 40%의 60% 이상 • Ⅱ유형: 주거급여, 교육급여 수급 가구 및 차상위계층으로 근로활동 사실이 확인되는 가구
	근로장려금	• 소득: 단독가구 1,300만 원, 홑벌이가구 2,100만 원, 맞벌이가구 2,500만 원 이하
	자녀장려금	• 소득: 전년도 소득이 4,000만 원 미만 • 재산: 1억 4천만 원 미만
서울특별시	서울형 기초보장제도	• 소득: 중위 40% 이하 • 일반재산: 1억 3천 5백만 원 이하 • 금융재산: 2천만 원 이하
	서울형 긴급복지지원제도	• 소득: 중위 85% 이하 • 일반재산: 1억 8,900만 원 이하 • 금융재산: 1,000만 원 이하
	희망온돌 위기긴급지원금제도	• 소득: 중위 100% 이하
	꿈나래통장	• 소득: 중위 80% 이하
인천광역시	SOS 복지안전벨트	• 소득: 중위 85% 이하 • 일반재산: 1억 7,000만 원 이하 • 금융재산: 500만 원 이하
부산광역시	부산형 기초보장제도	• 소득: 중위 40% 이하 • 일반재산: 1억 3천 5백만 원 이하 • 금융재산: 2천 5백만 원 이하
	희망찬 미래로 적금	• 소득: 중위 50% 이하
대구광역시	시민행복보장제도	• 소득: 중위 50% 이하
세종특별자치시	세종형 기초생계지원제도	• 소득: 중위 30% 이하

자료: 보건복지부; 각 시도 홈페이지

안정에 기여하고 현재의 심각한 노인빈곤문제를 완화를 목적으로 보건복지부는 2008년부터 ‘기초연금’을 실시하고 있다.

이러한 중앙정부 차원의 노인 지원 정책과는 별개로 각 지방자치단체에서도 지자체의 특성과 현실을 반영한 노인복지 지원 사업을 추진해오고 있다. 부산시와 대전시는 치매의 위험이 높은 60세 이상 노인을 대상으로 치매조기 검진을 실시하고 치매환자를 조기에 발견·관리함으로써 치매노인 및 그 가족들의 삶의 질 제고를 위해 ‘치매 치료관리비 지원사업’을 실시하고 있다. 경상남도는 도내 거주하는 노인들을 대상으로 2014년 단년도에 한해 ‘어르신들니보급사업’을 실시한 바 있다.

3. 소결

이상과 같이 현재 우리나라에서는 중앙정부 차원에서 포용적 성장을 위한 정책을 추진하고 있을 뿐만 아니라 자치단체들 역시 포용적 성장을 위한 다양한 정책들을 시행함으로써 중앙정부의 불평등 완화정책의 미진한 부분들을 보충해주고 있다. 이를 종합해 볼 때 포용적 성장을 위해 중앙정부는 모든 지역에서 국가최소수준으로 불평등을 낮추기 위해 노력해야 하며, 이에 소요되는 재원 역시 중앙정부가 일차적으로 제공하여야 할 것이다. 하지만 지역 특수성을 감안하여 불평등을 효과적으로 낮추기 위해서는 지방정부 차원의 지역 고유의 포용적 성장 정책들이 더욱 개발되고 확대될 필요가 있다. 지역 간 인구구조변화나 경제적 환경이 이질적인 상황에서 중앙정부가 모든 포용적 성장 정책들을 개발하고 추진하는 것은 지역 주민들의 선호

〈표 III-3〉 노인복지 지원 사업

구분	사업명	적용대상	비고
보건 복지부	기초연금	• 소득(‘18년 기준) • 독가구 131만 원 이하 • 부가구 209만 6천 원 이하	중앙
	노인돌봄서비스	• 소득, 건강, 주거, 사회적 접촉 등 평가 후 선정	
	응급안전서비스	• 만65세 이상 독거노인 중 치매 또는 치매고위험군, 건강상태 취약자	
	노인주거복지시설 입소지원	• 기초생활보장 수급자 등 취약계층 무료입소	
국민건강 보험공단	노인장기요양보험	• 건강보험 가입자 및 공공부조 영역에 속하는 의료급여 수급권자	
부산시	치매 치료관리비 지원	• 소득: 중위 50% 이하	광역시
대전시	치매 치료관리비 지원	• 소득: 중위 100% 이하	광역시
세종시	사회활동장려금	• 85세 이상 노인	광역시
	효행장려금	• 85세 이상 노인 부양 가구	광역시
경기도	노인 우울증치료비 지원	• 최자생계비 150% 이하	광역시
강원도	장수수당	• 1922년 12월 31일 이전 출생자	광역시
충청남도	어르신봉양수당	• 85세 이상 노인 부양 가구	광역시
경상남도	어르신들니보급사업	• 우선순위 기준에 따라 선정	광역시

자료: 보건복지부; 국민건강보험공단; 각 시·도 홈페이지

를 제대로 반영할 수도 없고 비용측면에서도 매우 비효율적이기 때문이다. 그리고 중앙정부가 책임지는 국가최소수준에 보충하여 지역별로 상이한 포용적 성장 정책을 추진하기 위해서 누진세율체계를 가진 지방소득세제를 활용하는 것이 합리적일 것으로 판단된다. 이 경우 포용적 성장을 위한 정책에 소요되는 재원은 누진성을 지닌 세목을 통해 충당하여야 그 효과가 더 크게 나타날 수 있을 것이다. 현행 지방세목 중에 누진세율체계를 지닌 대표적인 세목은 지방소득세이다. 이에 따라 다음 장에서는 지방소득세에 초점을 맞춰 개편 방안을 제시하고자 한다.

IV. 지방정부 역할 강화에 따른 지방소득세제 개편

1. 포용적 성장을 위한 조세제도

OECD의 조세정책국은 포용적 경제성장을 위한 조세제도로써 세원확충, 조세제도의 전반적 누진성 강화, 조세행정의 효율화 등을 구체적으로 제시하고 있다(Brys et al., 2016). 그중 이 논문에서는 소득세와 법인세에 해당하는 부분만을 간략하게 정리하여 소개하도록 한다.

포용적 경제성장을 위해서 먼저 개인소득 부분에서는 다음과 같이 조세가 개선되어야 한다. 첫째, 저소득층이 노동시장에 보다 적극적으로 참여할 수 있도록 하여야 한다. 사회보장제도가 저소득층의 노동 공급에 미치는 영향은 특히 중요하기 때

문에 이를 위해 저소득층의 근로의욕을 고취시키는 방향으로 소득세제를 개편해야 할 것이다. 대표적으로 근로장려세제의 규모를 확대하여 현금으로 이전받는 세액을 통해 시장소득의 불평등을 실질적으로 해소할 수 있게 해야 한다. 둘째, 고소득층에 대한 비과세·감면을 최소화하여 실질유효세율을 인상할 필요가 있다. 법인세와 소득세의 명목최고세율 간의 격차가 커질수록 경제주체의 행위가 왜곡될 가능성이 더 크기 때문에 고소득층에 대한 증세는 한계세율의 인상 없이 감면 최소화를 통해 추진해야 한다. 즉, 고소득층에 혜택이 주어지는 소득세제의 감면 조항들을 면밀히 검토하여 완화하여야 한다. 셋째, 여성의 경제활동참여를 높이고 비정규직에 대한 사회보장제도를 강화하는 방향으로 소득세를 개편하여야 한다. 가구 구성원 중 두 번째 소득자(second earners)가 기혼여성인 경우가 많은 상황에서 소득세를 가구단위로 과세하면 여성이 직면하는 한계세율은 개인인 경우보다 훨씬 높아 근로의욕을 저하시키는 원인이 된다. 또한 비정규직은 재직 시 국민연금과 같은 사회보장기금에 상대적으로 적은 기여를 하여 일생동안 지속적으로 소득수준이 낮을 가능성이 큰 만큼 이에 대한 대비책이 필요하다.

다음으로 법인소득 부분에서는 다음과 같이 조세가 개선되어야 할 것이다. 첫째, 법인기업에 대한 투자세액공제를 최소화하여야 한다. 투자세액공제와 같은 세제상의 인센티브는 법인세수를 줄이고 기업과 산업 간의 경제적 왜곡을 발생시키고 있다. 뿐만 아니라 사후관리를 맡은 세무당국의 감시 및 관리비용을 증가시킨다는 문제점도 있다. 따라서 이러한 세제상의 인센티브는 경제성장과 자원배분의 측면에서 많은 부분 재검토되어야 할 것

이다. 둘째, 자본소득에 대한 세율을 낮추는 것이 효율성을 높인다는 기존의 주장은 재고할 필요가 있다. 세대 간의 소득불평등을 고려한 최근 연구들은 자본소득에 대한 최적세율은 양(+)의 값을 갖는다는 점을 규명한 바 있다. 셋째, 법인세와 소득세를 통합하여 법인세를 개인차원에서 자본소득에 대한 과세로 전환하자는 주장은 이론적으로는 의미가 있으나 현실적으로 적용하기에는 한계가 있다는 점을 인식하여야 한다.

앞서 제시한 대부분의 조세제도 개선방안은 중앙정부 차원에서 대응이 필요한 것이 대부분이다. 하지만 일부 정책제언은 중앙정부의 역할에 보충하여 지방정부가 더 효율적으로 추진할 수 있는 부분도 존재한다. 예를 들면, 개인지방소득세제에도 근로장려세제를 도입하여 동 제도의 규모와 영향력을 제고시킬 수 있을 것이다. 또한 지역특성을 반영한 법인기업 과세를 통해 법인지방소득세율을 자율적으로 인상하고 추가적 세수는 지역내 사회간접자본의 효율화에 사용한다면 지역경제성장의 밑거름이 될 수 있을 것이다.

2. 개인지방소득세의 개편 방안

이 장에서는 개인소득과 관련하여 중앙정부의 역할에 보충하여 지방정부가 더 효율적으로 추진할 수 있는 제도로써 근로장려세제에 대해 논의하고자 한다.

근로장려세제(Earned Income Tax Credit, EITC)는 근로빈곤층과 자영업자 가구를 대상으로

하여 소득 수준에 따라 산정된 근로장려금을 세금 환급의 형태로 지급함으로써 근로유인과 실질소득 향상을 목적으로 하는 근로연계형 소득지원제도이다. 1975년 미국에서 최초로 도입되어 이후 영국, 프랑스, 스웨덴 등 선진국에서 운영 중이며, 우리나라에서도 2006년 12월 「조세특례제한법」의 개정으로 신설하여 2008년부터 시행되고 있다. 근로장려세제 도입취지는 국민기초생활보장제도와 사회보험제도 사이의 사각지대에 놓여 있는 차상위 계층에 대해 근로와 연계한 소득지원을 통해 소득 양극화를 해소하고 더 튼튼한 사회안전망을 구축하기 위함이다. 근로장려세제는 국민기초생활보장제도 등 다른 복지급여 프로그램과는 다르게 일정한 근로소득 범위 내에서 정책 대상자가 노동시장에서 벌어들이는 소득이 증가할수록 받게 되는 복지 급여가 증가하는 구조로 되어 있다. 근로장려금의 수급은 일정 자격 요건이 충족되어야 신청 가능하다(〈표 IV-1〉 참고). 지급액은 부부합산 총급여액을 기준으로 지급되며, 2017년 기준 최대 지급액은 230만 원이다.

이와 같은 근로장려세제는 저소득근로자 또는 자영업자가구에 근로장려금을 지급함으로써 실질소득을 증가시켜 조세제도를 통한 근로의욕을 높이고 소득재분배 효과를 기대할 수 있다.

실제로 우리나라 근로장려세제의 효과성을 분석한 최근 연구들은 대부분 근로장려세제가 소득재분배에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 보여준다(김상봉·홍우형, 2018). 하지만 지급액 규모가 생활수준 향상에 미치는 영향은 아직도 미미한 실정이다(〈표 IV-2〉 참조).⁹⁾

9) 윤희숙(2015)에 따르면 우리나라의 근로장려세제 수급경험 비율은 전체가구 중에서 1.1%(단년)~3.1%(3년), 근로능력 빈곤가구 중에서는 0.9~1.9%, 그리고 취업자 보유 빈곤가구 중에서는 1.3%~2.7%에 불과하여 양적으로 확대될 여지가 큰 것으로 보인다.

〈표 IV-1〉 근로장려금의 신청자격

기준	자격요건
배우자·부양자녀·연령	<ul style="list-style-type: none"> • 전년도 말 기준, 배우자 또는 18세 미만의 부양자녀가 있어야 함 • 신청자 본인이 40세 이상인 경우에는 부양자녀 없어도 됨 • 중증장애인인 경우에는 연령 제한이 적용되지 않음 • 부양자녀의 연간 소득금액 합계액이 100만 원 이하
총소득	<ul style="list-style-type: none"> • 단독가구: 1,300만 원 미만 • 홑벌이가구: 2,100만 원 미만 • 맞벌이가구: 2,500만 원 미만
주택	• 가구원 모두가 무주택이거나 소득세법에 따른 1세대 1주택에 해당하여야 함
재산	• 가구원이 소유하고 있는 재산의 합계액이 1억 4,000만 원 미만

자료: 국세청 홈텍스 홈페이지

〈표 IV-2〉 최근 5년간 근로장려금 지급현황

(단위: 만 가구, 억 원)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
지급가구	78	85	128	144	157
지급액	5,618	7,745	10,566	10,574	11,416

자료: 국세통계연보 각 연도

이렇게 중앙정부 차원에서 아직 걸음마 단계에 있는 근로장려세제를 해외사례에서처럼 특광역시 차원에서 개인지방소득세에 도입하는 것을 검토할 필요가 있다. 근로장려세제를 개인지방소득세제에 도입하면 일차적으로 저소득 가구가 소득수준에 비해 상대적으로 많이 지불하였던 지방세를 실질적으로 줄여줄 수 있기 때문이다. 또한 지역마다 불평등의 양상이 이질적이므로 지방정부가 해당 지역에 특화된 근로장려세제를 설계할 수 있다면 불평등을 보다 효과적으로 줄일 수 있을 것이기 때문이다.

해외에서도 지방정부차원에서 근로장려세제를 적극 활용하는 사례를 볼 수 있다. 대표적으로 미국의 주정부는 개인지방소득세에 근로장려세제를 도입하여 저소득층의 실질소득증대에 기여하고 있다. 하지만 개인지방소득세에 근로장려세제를 도입하는 데 소요되는 행정비용은 상대적으로 미미

하다. 세액을 환급받기 위해서 소득세 신고양식에 관련 사항을 추가하면 되므로 행정비용이 거의 들지 않는다. 미국은 주정부가 근로장려세제를 운영하는데 소요되는 추가적인 행정비용이 전체 수급액의 1% 미만인 것으로 추정된다(CBPP, 2016). 2018년 기준 델라웨어주, 하와이주, 오하이오주 등 29개 주와 콜롬비아자치구에서 근로장려세제가 시행되고 있으며, 저임금으로 어려움을 겪고 있는 약 1,100만 가구의 소득 증대에 기여하고 있다. 이와 같은 주정부 차원의 근로장려세제는 조세제도의 형평성 측면에서도 의의가 있다. 미국 대부분의 지방정부들은 고소득층에 비해 저소득층에 더 큰 부담을 주는 판매세, 소비세, 재산세 등의 세목에 크게 의존하고 있기 때문이다(Williams, 2018).

이에 우리나라도 현재 지방자치단체가 수행 중인 다양한 복지프로그램 중 근로의욕을 저하시킬 수 있는 부분을 근로장려세제로 대체하고 노인빈

곤충을 위한 지원에 재정지출과 행정력을 집중할 것을 제안한다. 우리나라의 노인빈곤율이 OECD 국가 중 최고로 높은 상황에서 포용적 성장을 위해서 노인빈곤층에 대한 지원 확대는 필수적이다. 노동가능인구에 대한 지원은 근로의욕을 저하시키지 않는 근로장려세제를 통해서 이루어지므로, 절약된 지방정부의 행정력을 노동력이 저하된 빈곤노인층에 대한 지원에 투입하여 지역 특성에 맞게 세밀하게 설계한다면 동일한 예산하에서 보다 효율적으로 불평등을 완화시킬 수 있을 것이다.

특히 근로장려세제를 청년층으로 확대하여 구조적 임금 불평등을 해소할 필요가 있다. 조세특례제한법상의 근로장려금 수급 연령이 30세 이상이므로 30세 미만의 청년층은 제외되어 있는데, 지역적 특수성에 따라 지방정부가 근로장려세제 적용 연령을 30세 미만의 청년층으로 확대할 수도 있을 것이다. 현재 서울시의 '희망두배 청년통장'이나 경기도의 '일하는 청년통장'과 같은 정책이 근로장려세제와 유사한 것으로 볼 수 있다. 향후 국제 소득세에서 근로장려금 수급 대상이 30세 미만으로 확대될 경우를 대비해 청년통장과 같이 산발적으로 추진되는 정책을 소득세제의 틀 안에서

통합하는 것이 행정비용 측면에서 낭비를 줄일 수 있는 방법이기도 하다.

3. 법인지방소득세의 개편 방안

최근 들어 기업들이 투자를 기피하는 근본적 원인은 유효수요 확대와 같은 거시경제적 여건 때문이므로¹⁰⁾ 법인지방소득세를 인하나 투자세액공제와 같은 세제혜택을 도입하는 데에는 신중할 필요가 있다. 일반적으로 투자에 대한 세제혜택은 투자의 기대수익률을 일부 상승시켜주기 때문에 추가적인 투자를 유도할 수 있지만, 현재와 같이 거시경제적 투자여건이 좋지 않을 때에는 세제혜택의 투자유인효과를 장담할 수 없다.¹¹⁾ 또한 무리한 세제혜택은 정부의 재정수입과 재정지출을 감소시키고 이에 따라 유효수요가 축소되면서 거시경제적 투자환경이 더욱 더 악화되는 악순환을 야기할 수 있다.

법인지방소득세의 세율인상으로 마련된 재원은 지방정부의 복지정책을 위한 재원으로 활용할 수 있을 것이다. 아울러 사회적경제기업과 같은 풀뿌

10) 최근 늘어나고 있는 기업들의 사내유보금은 우리나라만의 문제가 아니며 기업들의 현금관리정책이 급격히 변한 것도 아니다. 우리나라의 경우 기업들의 이윤 증가가 투자와 고용 효과로 나타나지 않았고, 2016년 말 기준 30대 재벌들의 사내유보금이 753조 6천억 원에 달하고 있다. 하지만 이러한 현상은 기업들의 현금관리 방식이나 전략에 구조적인 변화가 발생하여서 나타났기보다는 거시경제적 요인들로 인해 주기적으로 나타나는 것으로 보인다(Graham and Leary, 2017). 예를 들어, 미국의 상장기업들의 사내 유보금을 분석한 최근 연구(Graham and Leary, 2017)에 따르면 기업들의 현금관리방식(cash management practices)과 같은 기업특성은 예전과 크게 달라지지 않았으나 거시경제적 여건의 변화가 사내유보금의 증가로 나타나게 된 것이다. 기업의 현금 사내유보금의 증가는 20세기 초의 대공황과 제2차 세계대전을 거치면서 불확실성이 증폭되면서 나타난 현상인 것이다.

11) 세율인하와 같은 세제혜택이 지역 내 기업의 투자를 촉진하고 지역경제성장으로 이어진다는 주장은 논란의 여지가 크다. 주정부가 지방소득세를 자유롭게 조정하는 미국의 경우 지방소득세율의 인하나 감면 등과 같은 지방소득세 세제혜택이 지역경제에 미치는 영향에 대한 연구가 활발히 이루어지고 있으며, 여전히 일차적 결론에 도달하지 못하고 있다. 미국에서 지난 20여 년 동안 주정부의 조세정책과 지역경제성장 간의 관계를 다룬 27건의 주요 실증연구 중에 7개의 연구에서만 세제혜택이 지역경제성장에 긍정적인 역할을 함을 규명하였다(McBride, 2012; Mazerov, 2013). 이러한 미국의 연구사례는 적어도 법인지방소득세의 세제혜택이 지역경제성장으로 이어진다는 주장은 신중할 필요가 있다는 함의를 지닌다. 현재 우리나라에서는 아직 지방자치단체의 탄력세율 적용과 감면조례 채택이 활발히 이루어지고 있지 않아 관련 실증연구가 미진한 상황하므로 지방정부의 과세자주권이 가장 활발히 행사되고 있는 미국의 사례를 참고할 수밖에 없다.

리 성장기반 조성에 사용한다면 근본적 복지혜택인 고용창출에 도움이 될 것이다. 사회적경제는 공공부문과 시장부문을 보완하는 제3의 영역으로서, 사회적경제의 축진은 양질의 일자리를 창출하고 개인 및 기업 간의 불평등을 완화하는 동시에 지역경제성장으로 이어질 수 있다. 2017년 12월 산업통산자원부가 제시한 '새 정부의 산업정책 방향'에서도 지역 밀착형 풀뿌리 성장기반 조성을 위하여 사회적경제 기업을 육성을 우선 과제로 삼은 바 있다. 지역에 기반을 둔 사회적경제 기업의 창업과 성장을 도모하기 위해 광역자치단체는 중점 추진 분야를 선정하고 지원하는 데 더 적극적인 역할을 맡아야 할 것이다.

이에 덧붙여 세율인상을 통해 마련된 추가적인 법인지방소득세수를 사회간접자본의 품질 향상과 공급량 확대에 일부 사용한다면 세율인상에 따른 투자처로서의 경쟁력을 유지할 수 있고 기업 전반의 생산성을 향상시켜 지역경제성장도 촉진하는 선순환 구조를 만들 수 있을 것이다. 이때, 집적지대라는 지역특성을 감안하여 서로 다르게 설정된 법인지방소득세율은 동일한 세율수준에서 일부 지역에 집중된 자본을 다른 지역으로 분산시킬 수 있는 방법이 될 것이다. 또한 집적지대에 대해 법인

지방소득세를 더 많이 징수하는 것은 수익자 부담이라는 지방세의 원칙에도 부합한다. 하지만 이와 같이 집적경제에 대한 지방정부의 과세를 현실적으로 가능하게 하려면 법인지방소득세의 세율인상을 통해 마련한 추가적인 세수분을 보통교부세 기준재정수입에서 영구적으로 제외할 필요가 있다. 지방재정조정제도를 통해 이전재원의 비중이 증가할수록 지방정부는 세율인상을 추진할 유인이 감소하게 된다. 특히 기준재정수요와 수입을 모두 고려하는 보통교부세에 의해 지역 간 재정형평화가 이루어지고 있는 현행제도 하에서는 그 어떤 지방정부도 세율인상을 통해 자체세입을 확충할 충분한 유인을 갖지 못한다. 따라서 보통교부세의 기준재정수입 산정 시 표준세율을 기준으로 삼아야하는 것은 물론이고, 그 이후 결산이나 보정할 때도 탄력세율을 통해 추가로 징수한 세수입 부분은 기준재정수입에서 영구적으로 제외해야 할 것이다.¹²⁾

끝으로 세계적 흐름에 맞추어 우리나라도 기업납세정보공개제도를 도입하여 지역에 위치한 기업이 수익을 창출하고 있는 지역 사회에 그에 합당한 재정부담을 지고 있는지를 공개함으로써 세수가 지역별로 공정하게 안분되게 하고 기업의 사회적 책임을 제고할 필요가 있다.¹³⁾ 우리나라의 경우

12) 보통교부세 기준재정수입에서 법인지방소득세율 인상에 따른 세입 증가분을 제외한다면 일부 지방정부의 세수가 더욱 확대되어 전체적으로 재정불균형 문제가 커질 수도 있다. 하지만 OECD 국가를 대상으로 한 실증분석(Bartolini et al., 2016; Tselios et al., 2012; Stossberg et al., 2016)에 따르면 궁극적으로 지역경제성장과 지역 간 소득불균형 완화를 위해서는 지방세의 가격기능의 회복이 무엇보다도 중요하다. 이에 따라 우리나라의 경우 모든 지역에 동일한 기준을 적용하는 경직된 재정분권이 아니라 지역별 특성을 반영한 맞춤형 재정분권을 추진해야 한다는 논의도 나오고 있다(유태현, 2019).

13) 최근 유럽연합은 다국적 기업들의 조세회피를 막기 위해 기업들의 역내 지역별 법인세 납세 실적을 공개하는 제도를 제안한 바 있다. 지난 2016년 4월 유럽집행위원회는 기업들이 수익을 창출한 지역에 법인세를 합당하게 납부하도록 유도하기 위해 5개년 치의 법인세 납부 내역을 기업 홈페이지에 의무적으로 공개하도록 하는 법안을 제안한 것이다(European Commission, 12 April 2016). 법안에서는 개인과 마찬가지로 법인기업들에게도 성실 납세의 의무가 있고, 납세 내역에 대한 투명한 공개는 기업의 사회적 책임성을 높이는 중요한 부분이라는 점을 강조하고 있다. 이와 유사한 논리로 미국에서도 기업들이 주별로 납부하는 법인지방소득세 실적을 일반 대중에게 공개하는 주장이 지속적으로 제기되고 있는 상황이다. 복수 주에서 생산과 영업활동을 영위하고 있는 법인기업들은 다국적 기업과 마찬가지로 법인세율이 낮거나 세제혜택이 큰 지역으로 수익을 이전하고 세부담을 최소화하려는 유인을 지닌다. 예를 들면, 미국에서 네바다나 델라웨어 같이 법인지방소득세

법인지방소득세율이 전국적으로 동일한 상황에서 법인기업들이 조세회피를 목적으로 법인지방소득세를 자의적으로 안분하는 일은 발생하지 않지만 향후 지역 간 법인지방소득세율의 차이가 발생하는 경우를 대비하여 기업납세정보공개제도를 도입할 필요가 있다. 수익을 창출하고 있는 지역에 그에 합당한 재정적 부담을 기업이 지고 있는지를 적극적으로 확인함으로써 기업의 지역사회에 대한 책임성을 제고시키고 법인지방소득세수를 공정하게 안분하게 하는 것이다. 이러한 기업납세정보공개제도를 통해 기업들의 법인지방소득세 성실 납부를 유도함으로써 지방정부는 복지정책과 사회간접자본의 효율화를 위한 세율인상이 초래할 수 있는 세수감소라는 부작용을 최소화할 수 있을 것이다.

V. 결론

포용적 성장은 생산과정과 생산결과에서의 공정성과 정부의 재분배정책 강화를 핵심 주제로 삼고 있다. 포용적 성장을 위한 정책 과제를 우리나라에 적용하기 위해 추가적으로 고려해야 할 우리나라의 특수성으로는 OECD 회원국 중 가장 무리한 정부의 소득재분배 기능, 전반적인 소득불평등 수준에 비해 높은 빈곤율, 비교 대상국 중에 가장 높은 노인 빈곤율을 들 수 있다.

현재 우리나라에서는 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체들에서도 포용적 성장을 위한 다양한

복지정책들을 시행 중이다. 포용적 성장을 위해서는 기회 및 결과의 불평등을 해소하여야 하며 이에 소요되는 재원은 중앙정부가 일차적으로 제공하여야 한다. 하지만 지역 특수성을 감안하여 불평등을 효과적으로 낮추기 위해서는 지방정부가 지역 고유의 포용적 성장 정책들을 개발하고 있지만 향후 더욱 확대될 필요가 있다.

이러한 포용적 성장을 위한 정책을 실시하기 위해서는 재원이 필요한데 누진성을 지닌 세목을 통해 충당하여야 그 효과가 더 크게 나타날 수 있다. 현행 지방세목 중에 누진세율체계를 지닌 대표적인 세목은 지방소득세이므로 이 연구에서는 지방소득세제를 활용한 개편방안을 살펴보았다.

먼저 개인지방소득세 측면에서는 특광역시 차원에서 개인지방소득세 근로장려세제 도입을 검토하는 방안을 들 수 있다. 근로장려세제를 개인지방소득세제에 도입하면 저소득 가구가 상대적으로 많이 지불하였던 지방세 부담을 줄여줄 수 있다. 또한 양적 측면과 질적 측면에서 중앙정부가 소득세에 적용한 근로장려세제의 규모와 범위를 지방정부가 확장할 필요가 있다. 현재 지방자치단체가 수행중인 다양한 복지프로그램 중 근로의욕을 저하시킬 수 있는 부분을 근로장려세제로 대체하고 노인빈곤층을 위한 지원에 행정력을 집중할 필요가 있다. 우리나라의 광역자치단체가 시행하고 있는 노동가능인구에 속하는 청년층과 저소득층에 대한 복지프로그램 중에서 근로의욕을 저하시킬 소지가 있는 부분은 근로장려세제로 대체하는 것이 장기적으로 효율적일 것으로 보인다. 그리고 현

가 없는 지역으로 기업수익을 이전함으로써 법인지방소득세를 회피하려는 시도들이 빈번히 일어나고 있다(Mazerov, 2016). 이에 따라 기업납세정보공개제도(public tax disclosure)를 도입하여 법인기업이 수익을 창출하는 지역에서 합당하고 공정한 조세부담을 지고 있는지를 널리 알려 기업의 사회적 책임을 묻게 하고 지방정부는 조세제도의 하점이 없는지 확인할 수 있게 하자는 주장이 제기되고 있는 것이다.

행과 같은 형태의 재정지출은 노인빈곤층에 집중하여 지원하는 것을 제한한다. 이와 같이 지원대상과 지역특성에 따라 개인지방소득세의 근로장려세제를 설계한다면 동일한 예산하에서 보다 효율적으로 불평등을 줄일 수 있을 것이다. 특히 근로장려세제를 청년층으로 확대하여 구조적 임금 불평등을 해소하여야 할 것이다. 조세특례제한법상의 근로장려금 수급 연령이 30세 이상이므로 30세 미만의 청년층은 제외되어 있다. 지역적 특수성에 따라 지방정부가 근로장려세제 적용 연령을 30세 미만의 청년층으로 확대할 수도 있을 것이다. 향후 국세 소득세에서 근로장려금 수급 대상이 30세 미만으로 확대될 경우를 대비해 청년통장과 같이 산발적으로 추진되는 정책을 소득세제의 틀 안에서 통합하는 것이 행정비용 측면에서 낭비를 줄일 수 있는 방법이 될 것이다.

다음으로 법인지방소득세 측면에서는 법인지방소득세를 인하나 투자세액공제와 같은 세제혜택을 고려하는 데에는 신중한 필요가 있다. 최근 들어 기업들이 투자를 기피하는 근본적 원인은 거시경제적 여건에 있기 때문이다. 또한 세율인하와 같은 세제혜택이 지역 내 기업의 투자를 촉진하고 지역경제성장으로 이어진다는 주장도 논란의 여지가 크기 때문이다. 오히려 집적경제가 큰 지역에서는 법인지방소득세율을 인상하여 집적불경제의 해소에 사용함으로써 사회간접자본의 생산성을 높일 필요가 있다. 집적경제규모가 상대적으로 큰 지역에 입지한 기업들은 그만큼 더 높은 이윤을 얻을 수 있지만 이와 동시에 집적경제가 커질수록 교통체증과 공해와 같은 집적불경제도 함께 증가하게 된다. 이러한 집적불경제를 해소하기 위해서 지방정부의 재정수요는 그만큼 더 커지면서 세입확충

의 필요성이 대두된다. 이에 따라 집적경제규모가 클수록 법인기업들이 누리는 집적지대에 대해서 더 높은 법인지방소득세율을 부과할 수 있고, 그 재원을 사용하여 집적불경제라는 부작용을 해소한다면 사회간접자본의 효율성을 제고시킬 수 있어 모든 기업들의 생산성을 향상시킬 수 있다. 또한 이와 같이 집적지대에 대해 법인지방소득세를 더 많이 징수하는 것은 수익자 부담이라는 지방세의 원칙에도 부합할 수 있다. 이렇게 세율인상으로 마련된 재원은 사회적경제기업과 같은 풀뿌리 성장기반 조성에 사용한다면 고용창출에도 도움이 될 것이다. 사회적경제의 촉진은 양질의 일자리를 창출하고 개인 및 기업 간의 불평등을 완화하는 동시에 지역경제성장으로 이어질 수 있다. 이때 광역자치단체는 지역에 기반을 둔 사회적경제 기업의 창업과 성장을 도모하기 위해 중점 추진분야를 선정하고 지원하는데 있어 더 적극적인 역할을 맡을 필요가 있다.

끝으로 기업납세정보공개제도를 도입하여 지역에 위치한 기업이 수익을 창출하고 있는 지역 사회에 그에 합당한 재정부담을 지고 있는지를 공개함으로써 세수가 지역별로 공정하게 안분되게 하고 기업의 사회적 책임을 제고할 필요가 있다. 기업납세정보공개제도가 기업들의 법인지방소득세 성실납부를 유도함으로써 지방정부는 사회간접자본의 효율화를 위한 세율인상이 초래할 수 있는 세수감소라는 부작용도 최소화할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 구균철, 2017, 「재정분권의 정치경제학적 효과 분석」, 한국 지방세연구원.
- 김상봉·홍우형, 2018, 「근로장려세제 효과성 제고방안」, 국회예산정책처.
- 국회예산정책처, 2017, 「2018 시행 개정세법의 주요 내용 및 시사 쟁점」.
- 강성훈, 2015, 「인구구조 변화와 재산세 부담: 주택을 중심으로」, KERI Insight, 한국경제연구원.
- 유태현, 2019, “재정분권 2단계 수단별 영향과 시사점”, 「한국지방재정학회 2019 지방정부 재정분권 정책 세미나」, 97~129.
- 윤성주, 2017, “‘포용적 성장’의 개념 및 논의 동향”, 「월간 국토」, 통권 426호: 5~13.
- 윤희숙, 2015, 「개인·가구 단위 소득 추이 비교분석과 빈곤 정책에 대한 함의」, 한국개발연구원.
- Agrawal, D. and Foremny, D., 2019, “Relocation of the rich: Migration in response to top tax rate changes from spanish reforms”, *Review of Economics and Statistics*, 101(2): 214~232.
- Akcigit, U., Grigsby, J., Nicholas, T., and Stantcheva, S., 2018, “Taxation and innovation in the 20th century”, *NBER Working Paper*, No. 24982.
- Bacher, H. and Brulhart, M., 2013, “Progressive taxes and firm births”, *International Tax & Public Finance*, 20: 129~68.
- Bartolini, D., Stossberg, S. and Blochliger, H., 2016, “Fiscal decentralisation and regional disparities”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1330.
- Bel, G. and Fageda, X., 2009, “Factors Explaining Local Privatization: a Meta-regression Analysis”, *Public Choice*, 139: 105~19.
- Bom, P. and Ligthart J., 2009, “How Productive is Public Capital? a Meta-regression Analysis”, *International Studies Program Working Paper*, 9~12.
- Brys, B., Perret. S., Thomas, A. and O'Reilly, P., 2016, “Tax design for inclusive economic growth”, *OECD Taxation Working Papers*, 26.
- CBPP, 2016, *State earned income tax credits*: Center on Budget Priority and Policy.
- Cyrenne, P. and Pandey, M., 2014, “Fiscal equalization, government expenditures and endogenous growth”, *International Tax Public Finance*, 22: 311~329.
- Elekdag, S. and Muir, D., 2014, “Das Public Kapital: How much would higher German public investment help Germany and the Euro area?”, *IMF Working Paper*.
- Estache, A. and Sinha, S., 1995, “Does Decentralization Increase Spending on Public Infrastructure?”, *Policy Research Working Paper*, 1457.
- European Commission, 2016, “Introducing public country-by-country reporting for multinational enterprises – Questions & Answers”, *Press Release Database*.
- Foster, J., 2013, “Voter Ideology, Economic Factors, and State and Local Tax Progressivity”, *Public Finance Review*, 41(2): 177~202.
- Fournier, J., 2016, “The positive effect of public investment on potential growth”, *OECD Economics Department Working Papers*, 1347.
- Goerl, C. and Seiferling, M., 2014, “Income inequality, fiscal decentralization and transfer dependency”, *IMF Working Paper*.
- Graham, J. and Leary, M., 2017, “The evolution of

- corporate cash", *NBER Working Paper*, No. 23767.
- Hodler, R. and Schmidheiny, K., 2006, "How fiscal decentralization flattens progressive taxes", *FinanzArchiv*, 62(2): 281~304.
- IMF, 2013, *Fiscal Monitor*.
- _____, 2017, *Fostering Inclusive Growth*.
- Kappeler, A., Sole-Olle, A., Stephan, A. and Valila, T., 2013, "Does Fiscal Decentralization Foster Regional Investment in Productive Infrastructure?", *European Journal of Political Economy*, 31: 15~25.
- Liebig, T., Puhani, P. and Sousa-Poza, A., 2007, "Taxation and internal migration: Evidence from the swiss census using community-level variation in income tax rates", *Journal of Regional Science*, 47(4): 807~836.
- Liu, A., 2017, "A new brand of inclusive growth coalitions", Brookings Institution.
- Mazero, M., 2013, "Academic research lacks consensus on the impact of state tax cuts on economic growth—A reply to the Tax Foundation", Center on Budget and Policy Priorities.
- Mazero, M., 2016, "States Should Follow Europe's Lead on Corporate Tax Disclosure", Center on Budget and Policy Priorities.
- McBride, W., 2012, "What is the evidence on taxes and growth?", *Tax Foundation Special Report*.
- Moretti, E., and Wilson, D., 2017, "The effect of state taxes on the geographical location of top earners: Evidence from star scientists", *American Economic Review*, 107(7): 1858~1903.
- Oates, W., 2008, "On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions", *National Tax Journal*, 61(2): 313~34.
- OECD, 2015a, *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*. OECD Publishing Paris.
- _____, 2015b, *Innovation Policies for Inclusive Growth*. OECD Publishing Paris.
- _____, 2016a, *Income inequality remains high in the face of weak recovery*. OECD Publishing Paris.
- _____, 2017, *Economic Policy Reforms 2017: Going for Growth*. OECD Publishing Paris.
- _____, 2016b, *Regions at a glance*. OECD Publishing Paris.
- Padovano, F., 2007, *The politics and economics of regional transfer: Decentralization, Interregional redistribution, and income convergence*. Edward Elgar.
- Romp, W. and de Haan, J., 2005, "Public Capital and Economic Growth: a Critical Survey", *EIB Papers*, 10: 40~70.
- Schmidheiny, K. and Slotwinski, M., 2018, "Tax-induced mobility: Evidence from a foreigners' tax scheme in switzerland", *Journal of Public Economics*, 167: 293~324.
- Stossberg, S., Bartolini, D. and Blochliger, H., 2016, "Fiscal decentralisation and income inequality: Empirical evidence from OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, 1331.
- Tselios, V., Rodriguez-Pose, A., Pike, A., Tomaney, J., and Torrisi, G., 2012, "Income inequality, decentralization and regional development in Western Europe", *Environment and Planning A*, 44: 1278~1301.
- Warner, A., 2014, "Public investment as an engine of growth", *IMF Working Paper*.
- Williams, E., 2018, "State EITCs Continue to Gain Momentum", Center on Budget and Policy Priorities.
- World Economic Forum, 2017, *The Inclusive growth and Development Report*

- Young, C. and Varner, C., 2011, "Millionaire migration and state taxation of top incomes: Evidence from a natural experiment", *National Tax Journal*, 64(2): 255~84.
- Young, C., Varner, C., Lurie, I. and Prisinzano, R., 2016, "Millionaire migration and taxation of the elite: Evidence from administrative data", *American Sociological Review*, 81(3): 421~446.

원 고 접 수 일 : 2019년 6월 29일

1 차 심 사 완 료 일 : 2020년 1월 7일

2 차 심 사 완 료 일 : 2020년 5월 20일

최 종 원 고 채 택 일 : 2020년 6월 20일