

포괄적 성장(Inclusive Growth) 관점에서의 조세 정책 구상*

고영우**

〈요 약〉

본 연구는 최근 사회적으로 논의가 활발한 포괄적 성장(Inclusive Growth)의 관점에서 조세 정책의 방향에 대해 고찰하였다. 포괄적 성장은 2008년 금융위기 이후 OECD, 세계은행 등에 의해 제시된 개념으로 과거 성장이라는 경제 발전의 단일 목표를 건강, 교육 등 다차원적 목표로 확대하고 이를 통해 지속가능한 성장을 달성하는 것을 주된 내용으로 한다. 포괄적 성장의 개념은 성장과 분배가 동시에 추구되고 이들이 선순환 구조를 형성한다는 면에서 사회적 통합에 유용한 사고방식으로 여겨진다. 이와 같은 포괄적 성장의 개념을 조세 정책의 비전이나 철학적 기반으로 삼는다면 국민들에게 세금의 역할과 당위성에 대해 보다 체계적인 설명을 할 수 있게 함으로써, 조세 문제에 대한 사회적 담론화 과정에 큰 도움을 줄 수 있을 것이라고 기대한다.

포괄적 성장 관점에서 조세 정책을 설계하기 위해서는 먼저 우리나라가 추구하는 포괄적 성장의 목표들이 설정되어야 한다. 국가 수준의 상위 단계에서 전략적 목표들이 설정되면 조세 정책은 이를 효과적으로 뒷받침할 수 있는 방향으로 설계될 수 있을 것이다. 포괄적 성장의 요점은 사회 구성원에게 교육, 건강, 경제에의 참여 기회를 확대를 통해 지속가능한 성장을 추구하는 것이다. 제시된 요소들이 지속적 성장을 담보하는 조건이기도 하지만 각각이 중요한 목표이기도 하다는 측면에서 포괄적 성장의 구조는 Kaplan과 Norton의 BSC(Balanced Scorecard)와 유사한 성질이 있다. 이러한 관점에서 BSC의 전략지도(strategy map), 핵심성공요인(critical success factor) 등의 개념을 활용해 포괄적 성장의 큰 그림을 그리고 구성요소들을 논리적으로 연결하면 보다 체계적인 조세 정책을 제시할 수 있을 것으로 여겨진다.

구체적 세목과 세율을 정함에 있어서는 개별 항목보다는 전체적 조합의 관점에서 접근하는 것이 바람직 할 것이다. 즉, 재정에 필요한 총 세수를 달성할 수 있는 다양한 세목들의 조합으로 구성된 조세 포트폴리오 대안들을 만들고, 이들을 실행할 때 포괄적 성장 관점에서 효과를 보여줄 수 있는 평가 체계를 만들어야 한다. 이 작업에는 RAND 연구소의 포트폴리오 분석(PAT : Portfolio Analysis Tool) 방법이 유용하게 사용될 수 있을 것이다. PAT는 각 대안들이 포괄적 성장의 구성요소에

* 본 논문은 2018년 한국세무학회의 연구지원으로 작성되었습니다.

** 경기대학교 지식정보서비스대학 회계세무경영정보학부 회계세무전공 부교수, gongi@kgu.ac.kr

미치는 영향들을 보여주게 함으로써 어떠한 조세 포트폴리오가 더 바람직한지를 결정하는 사회적 의사결정에 활용될 수 있다. 이러한 일련의 과정들은 조세 정책의 방향에 대한 사회 구성원들의 합의를 효율적으로 도출하고, 개별 세법들이 보다 일관된 체계에서 상위 수준의 목표 달성을 위해 작동되도록 체계화시킨다는 측면에서 의미가 있을 것이다.

〈주제어〉 포괄적 성장, 포용적 성장, 조세 정책, 균형성과표, 포트폴리오 분석

I. 서 론

본 연구는 Inclusive Growth의 관점에서 조세 정책(租稅政策)의 방향을 고찰하였다. Inclusive Growth는 흔히 포용적(包容的) 성장 또는 포괄적(包括的) 성장으로 번역된다. 표준국어대사전에 따르면 포용은 “남을 너그럽게 감싸 주거나 받아들임”을 의미하며 주로 관용, 용서, 용납 등과 유의어로 사용된다. 반면 포괄은 “일정한 대상이나 현상 따위를 어떤 범위나 한계 안에 모두 끌어 넣음”이라고 정의되고 있다. 이처럼 포용은 인정(人情)적 요소가 담겨있는 용어인 반면, 포괄은 여러 요소를 동시에 고려한다는 범위(範圍)적 표현을 위해 주로 사용된다.

우리나라에서는 Inclusive Growth를 포용적 성장으로 주로 번역하고 있는데¹⁾, 이는 모호성을 가진 온정주의(溫情主義)적 표현으로 불필요한 정치적·이념적 논쟁을 유발하는 원인이 되는 것으로 보인다. 이로 인해 Inclusive Growth는 그 본질적 가치에도 불구하고 명명의 부적절성으로 인해 폄하되거나 논쟁을 촉발하는 측면이 있다. OECD의 이코노미스트인 White(2012)의 지적처럼 용어의 불확실성은 정책입안자들에게 혼란을 줄 수 있기 때문에 Inclusive Growth를 우리 말로 뭐라고 해석할지에 대해 고민을 조금 더 할 필요성이 존재한다. 이와 관련하여 가장 참고가 될 만한 것은 이 용어를 처음 제시한 사람이나 기관들의 생각을 찾아보는 것일 것이다.

OECD나 World Bank 등 국제 기구의 보고서가 제시한 Inclusive Growth의 가장 큰 특징은 기존의 물질적 성장뿐만 아니라 비물질적 성장까지를 고려하는 다차원적 성장(multi-dimension growth)을 추구한다는 점이다. 즉 성장의 관점을 단순한 소득측면의 경제성장뿐만 아니라 생활 수준 등 비소득 측면까지로 확장한 것이다. 이들은 건강(health), 교육(education) 등의 분야에 있어 분배 개선을 추진하면, 경제에 참여하는 양질의 사람들이 늘어날 것이고 이는 궁극적으로 성장을 견인할 것이라고 믿는다. 윤성주(2017)의 지적처럼 주로 지속가능한 성장(sustainable growth)을 위한 수단으로 Inclusive Growth의 개념을 해석할 수 있는 것이다. 이처럼 Inclusive Growth는 소외된 것을 감싸준다는 목적보다는 광범위한 분야의 발전을 추구하여 이를 통해 지

1) Inclusive Growth를 포괄적 성장이라고 번역하여 사용하고 있는 연구는 이상미(2015)의 연구보고서 정도이고, 이 외 대부분의 연구는 포용적 성장이라는 용어를 사용하고 있다.

속가능한 경제 성장을 도모하자는 취지의 개념으로 해석하는 것이 타당할 것으로 보인다. 이러한 관점을 따른다면 Inclusive Growth를 포용적 성장이라고 부르는 것 보다는 포괄적 성장으로 칭하는 것이 보다 적절한 것으로 생각된다.

그러나 이러한 명칭이나 개념과 관련된 논쟁도 보다 큰 그림에서 보면 일시적인 것일 수 있다. 왜냐하면, 이러한 종류의 새로운 주장은 늘 나타나기 마련이고, 그 용어도 변하며, 동시에 용어가 추구하는 개념도 지속적으로 변하기(또는 발전하기) 때문이다. 실제 Inclusive Growth와 관련된 담론들도 그러한 과정을 거치고 있는 것으로 여겨진다. 여기에서 중요한 것은 새로운 담론들에 담긴 생각들 중 유용한 것들을 식별하여 이를 우리의 현실을 개선하는데 활용하는 것일 것이다. 이러한 관점에서 포괄적 성장을 보다 유용한 것으로 재해석하는 노력이 가장 중요한 것으로 생각된다.

한편, 조세 정책이란 조세가 국민경제에 미치는 영향을 고려하여 경제문제 등을 해결하는 데 있어서, 조세를 부과한다든가 감면함으로써 일정한 목적을 달성하려는 국가의 재정정책을 말한다(영화조세통합법). 조세는 국민에게 경제적 희생을 부과하는 것이므로 납세자인 국민의 동의를 기반으로 마련되어야 한다. 국민의 동의는 담론화의 과정을 거쳐야 하는데,²⁾ 이 담론화의 과정이 매끄럽지 못하면 사회적 저항을 불러오기 쉽다. 김철주(2016)의 연구는 2005년 종합부동산세 도입에 따른 조세 저항이 담론화 과정의 실패에 기인한다고 주장하였다.

이처럼 국가의 조세 정책이 국민적 합의의 바탕 위에 추진되기 위해서는 정책이 추구하는 바가 무엇인지를 설명하는 분명한 관점이나 논리가 있어야 할 것이다. 그러나 우리가 수행하는 조세 정책 및 행정이 과연 어떠한 관점에 기반을 두고 있는가를 생각하면 이와 관련하여 딱히 떠오르는 것이 없다. 다양한 종류의 세목들에 대해 이들의 과세범위나 세율이 적절한 것인지에 대해서는 많은 고민과 논쟁을 해왔지만, 우리의 조세 체계 전체를 놓고는 그 타당성이나 일관성에 대한 큰 논의는 적은 편이다. 이러한 현상의 원인은 아마도 대부분의 세금이 정부의 지출 즉 재정을 충당하기 위한 목적에서 출발하였으며, 이러한 관점에서 징수하기 용이한 것을 중심으로 생성되다보니 이들을 포괄하는 체계나 이유 부여가 미흡하였던 것으로 생각된다.

그러나 우리 사회 세금 전체의 타당성에 대해 이러한 논의가 부재(不在)하다는 것은 이상한 일로 여겨진다. 왜냐하면 무엇에 대해 얼마의 세금을 거둘지에 대한 국가의 의사결정은 그 자체로 매우 이해관계가 첨예한 정치적인 문제이기 때문이다. 마그나카르타(Magna Carta, 1215)를 통한 조세 법률주의 쟁취나 보스턴 차(茶) 사건(1773)을 통한 미국의 독립전쟁 등을 통해 보자면 세금은 사회에 혁명을 유발 할 만큼 사회구성원의 이해관계와 밀접한 주제인 것이다.³⁾ 따라서 납세자

2) 담론이란 사회과학 분야에서 사회구조를 이루는 개별 행위자들 또는 집단들의 말과 행동, 텍스트가 다양한 권력 기제나 장치들과 결합되어 나타나는 사회적 실재의 인지적 반영물로 정의된다(홍성태, 2005).

3) 일일이 열거하기 어려운 많은 사회적 갈등들이 세금과 관련이 있다. 마그나카르타는 1215년 영국의 존 왕(王)이 승인한 칙허로 이 중 조세는 납세자의 동의를 얻어야 가능하다는 조항이 있는데, 이는 이후 조세법률주의의 기원으로 받아들여진다. 보스턴 차 사건은 영국이 차(tea)에 부과하는 불평등한 관세로

에게 왜 우리가 이 세금을 내야하는가를 설명하는 것은 매우 중요하고 기본적인 국가의 책무이다. 구성원들이 세금의 체계에 대해 동의하는가 하지 않는가는 사회적으로 매우 중요한 문제이며, 이에 대한 당위성을 부여하는 설명 체계가 존재하지 않다는 것은 놀랄만한 일인 것이다.

비록 현재 우리나라의 경우 경제가 그간 지속적으로 발전해 오고 조세행정도 나름 체계적이어서 이러한 문제가 상대적으로 크지 않았지만, 앞으로는 여러 어려움이 예상된다. 특히 1970년대 이후 자본주의가 본격화되고 약 50여 년의 세월이 지난 지금, 성장이 정체하고 빈부의 격차가 확대 고착화의 조짐을 보이고 있는 이 시점에는 조세 정책과 관련된 보다 정교한 설명의 틀을 만들 필요가 있을 것으로 여겨진다. 이러한 설명체계가 존재하지 않거나 논리적이지 않을 경우 납세자들은 결국 불만을 갖게 될 것이다.

이러한 관점에서 본 연구는 최근에 등장한 포괄적 성장이라는 화두가 조세 정책의 전반을 설명하는 유용한 관점이 될 수 있을 것이라고 생각한다. 왜냐하면 포괄적 성장은 분배를 강조한다는 측면에서 평등주의자들의 견해에도 부합하고, 결국 성장을 추구한다는 측면에서 성장주의자들의 의견에도 부응하기 때문이다. 분배의 문제를 성장과 연결하려 한다는 측면에서 사회적 통합의 가능성을 내포한 이 개념은 나름 현 시대적 요구에 부합하는 면이 있다. 본 연구는 이러한 측면에서 포괄적 성장의 개념을 바탕으로 조세 정책을 설계하기 위한 방안을 고민해 보기로 한다.

논문의 구성과 관련하여 제Ⅱ장에서는 포괄적 성장의 개념을 알아보고, 지금까지 연구된 성과들을 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 우리나라의 세제를 평가해 보고, 제Ⅳ장에서는 포괄적 성장의 관점에서 조세 정책을 설계하며, 제Ⅴ장에서는 글을 맺기로 한다.

Ⅱ. 포괄적 성장의 개념과 논의의 의의

1. 포괄적 성장의 개념과 논의 전개

포괄적 성장에 대한 논의가 본격화된 것은 2008년 금융위기 이후이다. 금융위기라는 큰 충격을 겪으며 기존 경제학이 현재나 미래의 문제를 해결할 수 있는가에 대한 회의와 반성으로부터 새로운 대안에 대한 논의가 시작되었다고 평가할 수 있다. 이러한 논의는 현재의 경제문제뿐만 아니라 환경문제, 자원부족 문제, 빈부의 격차문제 등 다양한 사회적 문제를 해결하지 못하는 기존 경제학의 한계와 이를 해결하기 위한 다양한 대안들이 모색 과정으로 볼 수 있다. 도넛 경제학(2017)으로 유명한 Kate Raworth처럼 기존의 경제학적 관점을 벗어나 완전히 새로운 관점을 대안으로 제시하려는 노력들도 최근에는 많이 이루어지고 있다.⁴⁾ 이러한 논의는 그 완성도 등

야기되어 미국의 독립전쟁으로 이어졌다.

4) Kate Raworth의 저서 “Doughnut Economics : Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist”에

에서 비판에 직면하기도 하지만 사회적·학문적으로 현 상황을 타개하기 위한 다양한 아이디어를 제공한다는 면에서 그 가치가 있다.

Inclusive Growth라는 용어가 본격적으로 주목을 받기 시작한 것은 2009년 세계은행(World Bank)의 Economic Policy and Debt Department(PRMED)가 주도하여 발표한 “What is Inclusive Growth?”라는 16페이지짜리 노트에서 부터일 것이다. 당시 이 연구의 목적은 broad-based growth, shared growth, and pro-poor growth 등 유사한 개념들과 차별되는 Inclusive Growth의 지향점을 설명하기 위한 것이었다. 당시 제시된 포괄적 성장은 경제적 성장의 속도와 패턴(pace and pattern)을 동시에 중시(focus)하는 개념이었다. 근본적 빈곤 감소를 위해서는 빠른 경제적 성장이 요구되며, 이러한 성장이 지속되게 하려면 국가의 광범위한 노동력을 충분히 활용해야 한다고 강조하며 포괄적 성장을 위해서는 생산적 고용의 확대가 중요하다고 주장하였다.

ADB(Asian Development Bank : 아시아개발은행)는 Strategy 2020에서 포괄적 성장 추진을 주요 목표로 제시하였다. 이들은 포괄적 성장에 대해 모든 사회 구성원이 참여할 수 있게 하는 비차별적 측면을 통해 성장의 과정이 중요하다고 주장했다. 또한 소득 외에도 교육, 건강, 영양 등 웰빙(wellbeing) 요소와 관련한 불평등을 낮추어 성장의 결과를 공유하는 것을 강조했다. UNDP(United Nations Development Program : 국제연합 개발계획)는 포괄적 성장에 관한 국제 정책 센터(International Policy Centre on Inclusive Growth)를 만들었다. 이들은 포괄적 성장이 모든 사람이 성장의 과정에 참여하고, 성장의 결과물을 평등하게 공유해야 한다고 주장하여 포괄적 성장이 결과이자 과정이라고 인식했다.

〈표 1〉 Inclusive Growth에 대한 정의의 키워드

기구	성장	성장속도	빈곤감소	소득불평등	분배	고용창출	교육	기회참여	사회안전망
OECD	○		○	○	○	○	○	○	○
WB	○	○	○			○	○		
ADB	○			○				○	○
EU	○		○			○	○		○
AFDB	○		○					○	○

- 1) 최병호·이상은·오양래·김희찬. 2016. “한국형 포용적 성장의 방향과 과제” p.44 <표 2-4> 포용적 성장 정의의 키워드 일부 발췌 인용.
- 2) 여기에서, OECD는 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development), WB는 세계은행(World Bank), ADB는 아시아 개발은행(Asian Development Bank)EU는 유럽연합(European Union), AFDB는 아프리카 개발은행(African Development Bank)를 의미 함.

서 도넛 모델은 도넛의 안쪽 원에 사회적 기초를 바깥쪽에 생태적 한계를 나타내고 사회가 이 중간의 안전하고 정의로운 영역에 있도록 운영해야 한다고 주장한다. 이러한 관점은 최근 세계 개발 정책, 정부 정책, 기업 전략 등에 폭넓게 활용되고 있다.

이처럼 포괄적 성장의 개념은 금융위기 이후 구체화되어 여러 국제기관을 통해 확산되고 있다. 포괄적 성장의 정의에 대해서는 각 기관별로 다소 간의 차이가 있지만 공통점은 경제활동의 참여 폭을 확대시켜 효율성을 증진시키는 동시에 그 성과에 대한 분배도 개선하는 것을 목표로 삼고 있다는 점이다. 향후 포괄적 성장은 국가별로 여러 정책 분야에 적용될 것으로 보이며, 우리나라도 이러한 흐름에서 크게 벗어날 것으로 보이지 않는다. 다만 최초에 제시된 이상적인 개념들은 현실을 반영하여 제기된 문제점을 보완하는 방향으로 진화할 것으로 예상된다.

최병호 등(2016)은 위와 같이 **Inclusive Growth**의 정의에 사용된 개념들을 정리하였다. 여기에서 재미있는 것은 성장은 모든 기관에서 가장 중요시하는 공통적인 개념이라는 점이다. 결국 포괄적 성장과 관련된 논의의 핵심은 여러 모색에도 불구하고 성장에 방점이 찍히는 것이다. 한편 가장 많은 다른 요소로는 빈곤 감소와 사회안전망이 꼽혔다. 이는 성장의 이유도 사회의 절대적 빈곤을 없애는데 기여해야 한다는 의미일 것이다. 그 외에 고용창출, 교육, 기회와 참여 확대 등이 중요한 요소로 제시되었는데 이는 지속가능한 성장을 이끌기 위한 광범위한 방법들로 해석할 수 있을 것이다.

국내에서도 포괄적 성장에 대한 논의가 다양한데, 김지현 등(2015)의 연구는 포용적 성장에 대한 논의 동향을 살펴보고 개발도상국들의 사례에 대해 조사하였다. 브라질의 Pro Uni(University for all) 운영 소개를 통해 저소득층 학생들에 대한 장학금과 인턴쉽 지원이 참여 학생의 가계소득 증가 및 취업률 상승을 가져온 사례를 보여주었다. 이 보고서는 포용적 성장을 보다 확장된 개념인 ‘포괄 섹터 이슈’로 인식하여 접근할 것과 산출물 중심이 아닌 영향을 도출할 수 있는 프로그램(공공행정, 교육, 보건 및 사회 인프라, 경제 인프라, 환경 등)을 구성해야 함을 제안하였다. 우명동(2018)은 최근 포용적 성장이라는 화두가 우리 사회에서 유행처럼 번지고 있음을 지적하고, 그 의미가 ‘사회의 지속가능성’에 주안을 두고 있다고 주장하였다. 이 연구는 지방재정의 지속가능성의 조건을 중앙정부로부터 재정운영의 자율성 확보, 지역사회에 의한 규제메커니즘의 확보 등의 관점에서 고찰하였다. 구균철과 김경민(2018)은 포용적 성장의 개념을 지방소득세제에도 적용하여 특광역시 차원에서 개인지방소득세 근로장려세제 도입을 제안하였다. 이처럼 포괄적 성장을 모티브로 사회의 여러 분야에서 발전적 논의가 이루어지고 있다.

조세분야에서도 포괄적 성장 관점을 다룬 연구가 존재한다. Brys, B et al.(2016)의 OECD 보고서는 다음과 같이 포괄적 성장 관점에서 조세 정책의 원칙을 네 가지로 제시했다. 첫째, 세원의 확대를 지향할 것을 권고하였다. 이는 구체적으로 넓은 세원과 저세율을 유지하는 기초를 추구하는 것과 관련이 있다. 또한 재분배라는 목적 달성을 위해 부적절하게 설계된 조세지출의 축소가 필요하며 사회보장기여금 세원 확대가 필요함을 주장하였다. 둘째, 조세전반의 누진성을 강화시킬 것을 주문하였다. 이는 자본과 자본소득 과세 강화, 개인소득세 외의 세목에 누진세 적용 확대, 납세자의 조세부담과 수혜의 연관성 제고, 성장 위주의 조세 정책이 수반하는 소외계층을 위한 보상 강화 등을 의미한다. 셋째, 경제행위를 변화시킬 수 있는 세제 개편을 권고한다.

이는 지하경제의 양성화 유도, 소득 및 기회의 평등 제고, 개인의 소득창출행위와 환경 등 사회적 부담의 연계 등을 위해 노력해야 함을 의미한다. 마지막으로 조세 행정을 강화할 것을 권고한다. 이는 조세 정책 실현가능성 제고를 위한 행정 역량 강화, 조세행정과 납세협력비용 및 공공서비스 제공비용 절감, 세대 간 및 양성간 공정 고려, 조세통계와 자료 및 조세 정책 지표 개선 등의 활동을 말한다.

2. 포괄적 성장 관점에서 조세 정책 논의의 방향과 의의

지금까지 논의된 포괄적 성장은 실현 가능한 것일까? 즉 사회 구성원의 건강, 교육, 웰빙 등에 대한 수준을 전체적으로 높이면 경제 활동에의 참여가 증가하여 경제가 지속적으로 성장하는데 기여할 것인가? 사실 이에 대한 논쟁은 평등과 효율의 상충관계에 관한 것으로 Kuznets(1955)이나 Okun(1975) 이래 경제학에서 오랜 기간 논쟁의 화두가 되어 온 것이다. 이에 대해서는 아직 까지도 여러 견해가 있기 때문에 무엇이 옳은지는 속단하기 어렵다. 또한 성패의 원인이 원리 자체에 있는지 적용에 있는 것인지에 대해서도 논란이 있을 수 있다. 본고에서는 이러한 원론적 문제보다는 포괄적 성장을 실용적 관점에서 유익하게 활용하는 방법에 관해 고민하기로 한다.

Brys, B et al.(2016)의 연구는 조세 정책에 포괄적 성장의 개념을 적용해 시사점들을 도출했지만, 조세 정책 전반에 대해 구조적이고 전략적인 대안을 제시하기 보다는 다소 지엽적인 몇 가지 권고 사항을 제시하는데 그쳤다. 본 연구에서는 이를 확대하여 보다 체계적이고 전략적으로 포괄적 성장을 조세 정책에 녹여내기 위한 일련의 과정에 대해 고민하기로 한다. 이는 포괄적 성장이라는 관점으로 조세 정책을 정리하고, 실제 적용할 때 정책적 실패를 줄이기 위한 방안, 그리고 사회적 논의의 장으로서 조세 집합 대안들을 평가할 수 있는 틀 등에 대해 논의함을 의미한다. 이러한 논의는 다음과 같은 측면에서 의미가 있을 것으로 보인다.

먼저 조세 정책 전체를 아우르는 관점을 제공할 것으로 보인다. 기본적으로 조세 정책은 두 가지 문제를 해결해야 한다. 하나는 재정수요를 충당하기 위해 어디에 얼마의 세금을 부과해야 하는가에 대한 고민이다. 즉 균형재정을 위해 재정지출과 세수의 균형을 맞추어야 하는데 이 재원을 어디에서 얻어야 하는가를 결정하는 것이 가장 기본적인 고민이다. 이는 조세 저항을 야기할 수 있는 매우 정치적인 의사결정이기 때문에 그 부담을 덜기 위해 두 번째 고민인 공정성 문제를 고려하게 된다.⁵⁾ 다른 하나는 조세가 국가의 정책적 방향에 기여하는 영향에 대해 고민한다. 조세도 국가의 여러 정책 중 일부로 이 제도가 국가적 목표나 방향에 얼마나 부합하는 것인가 하는 문제가 있다.

5) 공정성은 담세력이 증가함에 따라 납세자의 조세부담도 높아져야한다는 수직적 공평성(vertical equity)과 동일한 경제적 환경을 가진 납세자에게 동일한 조세가 부과되어야 한다는 수평적 공평성(horizontal equity)이 있다(조한석, 2003).

이러한 상황에서 조세 정책에 포괄적 성장의 관점을 적용하면, 개별 세목들이 병렬식으로 나열되는 것보다 납세자들에게 국가가 추구하는 가치를 쉽게 전달할 수 있을 것으로 보인다. 성장과 분배가 상호보완적으로 그리고 인과관계 하에서 구상된 일련의 체계는 납세자에게 자신들이 부담하는 조세가 국가와 사회의 발전에 어떻게 연결되는지를 이해시키는데 큰 역할을 할 것으로 보인다. 더 나아가 개념화된 조세 정책은 혁신을 이끄는 데도 유용할 것으로 보인다. 시대의 변화는 제도의 개혁과 혁신을 요구 한다. 개혁과 혁신은 관점을 필요로 한다. 관점을 갖지 않는 개혁과 혁신은 단순한 변화일 뿐이지 그 것이 일정한 방향으로 진일보를 의미하는 것은 아니다. 이러한 측면에서 포괄적 성장은 조세와 관련된 정책의 방향과 그 기술적 구성에 대해 개혁과 혁신을 추동하는 하나의 유용한 관점을 제공할 수 있을 것으로 보인다.

다음으로 포괄적 성장관점을 이용한 조세 정책이 어떻게 성공적으로 실현될 것인지에 대한 문제해결에 도움을 줄 것으로 기대된다. 과연 포괄적 성장 모형이 개념적으로 일관되고 체계적이어도 이것이 현실에서 성공적으로 작동될 수 있는 것인지는 의문이다. 선행 연구들이 말하는 것처럼 교육과 건강 환경 등에 대한 불평등 해소가 경제의 지속적 성장을 담보하는가? 이것만이 전부인가?에 대한 의문이 있다. 만약 이러한 의문을 제대로 해결하지 않는다면 포괄적 성장을 도입해도 성장이나 분배가 개선되지 않을 것이고 이는 또 하나의 공허한 시도에 불과한 평가를 받을 것이다. 또 다른 현실적 의문은 조세가 과연 불균등과 성장의 문제에 영향을 미칠 수 있는가에 대한 회의가 존재할 수 있다. 왜냐하면 포괄적 성장과 관련된 시스템은 일반적으로 재정지출(financial expenditure)의 영역으로 여겨질 수 있기 때문이다. 따라서 첫 단계에서 제시된 구상이 실질적인 효과를 가져 올 수 있도록 구조를 계획하고 조세가 이를 잘 실현하는 분야를 식별하는 것이 필요하다.

마지막으로 포괄적 성장을 조세분야에 적용하는 과정에서 정책이 보다 체계적으로 구상되고 사회적 논의가 진행될 수 있는 논의의 틀을 만드는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 생각된다. 포괄적 성장은 다양한 요소를 정책적 목표로 삼는다. 정책에 대한 논의는 실용적이어야 한다. 결과적으로 정책의 효과성(effectiveness)이 담보되지 않으면 허무한 논쟁에 불과한 것이다. 따라서 이의 실질적 성과를 담보할 수 있는 충분한 검토가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 세제의 변화가 가져올 효과에 대한 세밀한 검토가 필요하다. 이는 소위 증거에 기반한 정책(evidence based policy)과 관련이 있다. 예를 들어 법인세율을 올리는 것이 법인세의 세수 증가를 의미하지는 않을 수 있다(최원석과 윤석만, 2014). 세율이 상승한다고 하더라도 이 것이 어느 정도의 법인세 세수 증가를 가져올지 실증적인(empirical) 분석의 토대 위에 이루어져야 한다. 이를 위해서는 세제의 변화와 그 결과에 대한 실증적 분석이 많이 이루어지고 이를 바탕으로 정책이 결정되어야 할 것이다. 정책의 효과가 어떻게 나는지를 실증적으로 검토하여 이에 대한 환류를 통해 실질적인 정책의 성과를 관찰하여야 한다.

포괄적 성장은 이후에도 개념적으로 변화 발전할 것이다. 그 개념이 무엇이든 이는 일반론이

기 때문에 우리 사회에 적용하여 효과를 가져 올 수 있는가가 가장 중요한 논의의 포인트가 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 포괄적 성장을 보다 능동적으로 해석하고 적용가능성을 높이기 위한 공리가 필요할 것이며, 본 연구는 이러한 방향에서 의미를 가질 것이다.

Ⅲ. 포괄적 성장 관점에서 현행 세제 평가

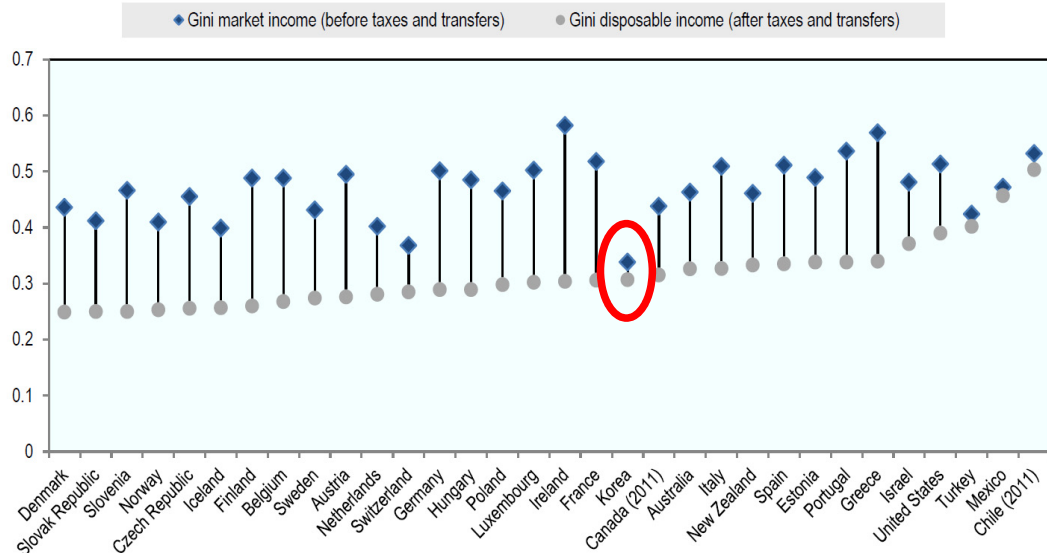
1. 세수의 구조(Tax Structure) 및 현황

우리나라는 최근 연평균 5% 대의 국세 증가율을 보이고 있다. GDP 증가율이 2~3% 정도 이므로 소득의 증가율보다 높은 세금의 증가율을 보이고 있다. 우리나라의 전체적인 조세부과율은 OECD 주요국 대비 높은 편은 아닌 것으로 평가된다. 조세부담율(Tax-to-GDP ratio)과 관련하여 주목할 점은 세계적으로 1인당 GDP와 조세부담율의 수준은 정의 관계가 있음에도 불구하고 우리의 경우는 예외적으로 GDP는 높으나 조세부담율은 낮은 것으로 평가되고 있다는 점이다. 조세부담률은 1990년대 17.4% 이후 지속적으로 증가하고 있으나 2017년 기준 약 20%로 OECD의 평균인 25%에 비해서는 낮은 수준을 나타내고 있다. 국민부담율도 90년대 19.3%부터 2017년 26.9%까지 지속적으로 증가하는 추이를 보이고 있으나 역시 OECD 평균인 34.3%에는 미치지 못하고 있다. 이는 우리의 경우 전체적인 관점에서는 세부담율이 증가하고 있으나, 아직은 OECD 국가들 내에서 상대적으로 전체적인 세금부담이 높은 나라에 속하지는 않음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

<그림 1>은 2012년 기준 소득분배의 불평등을 나타내는 지니(GINI) 계수를 세전과 세후로 나누는 것을 OECD 국가들을 대상으로 비교한 그림이다.⁶⁾ 특이한 점은 우리나라는 세전의 경우 지니 계수가 가장 낮은 편에 속한다는 것이다. 반면 세전과 세후 지니계수의 차이는 거의 없는 편에 속한다. 이는 세금을 제외한 사회 구조가 기본적으로 소득분배의 불균등 정도가 낮은 국가이며, 세금이 이를 조정하는 효과 또한 미미한 나라임을 보여주는 것이다.

6) 지니계수는 완전균등선과 로렌츠곡선 사이의 면적이 전체에서 어느 정도인지를 나타내는 것으로 0이면 완전 균등, 1이면 완전 불균등한 소득분배를 나타낸다.

〈그림 1〉 국가별 세전과 세후 지니(GINI) 계수 비교



Source: OECD Income Distribution Database
 Note: Data from 2011 for Canada and Chile

(Brys, B. et al.(2016), "Tax Design for Inclusive Economic Growth", OECD Taxation Working Papers, No. 26, OECD Publishing, Paris. 12페이지 그림 재인용)

최근의 징수실적을 살펴보면 2012년부터 2014년까지는 예산 대비 미달하는 징수실적으로 보였으나, 2015년부터 2017년까지는 예산대비 초과 징수의 실적을 나타냈다. 이러한 세수 징수의 호조는 부동산 가격의 상승 및 거래의 활성화와 관련이 있는 것으로 보인다. 이는 역으로 부동산 경기의 하락이나 거래가 줄어들 경우 세수가 감소할 수 있음을 보여주는 것이다.

2017년 기준으로 약 265조의 국세와 80조의 지방세를 징수하고 있다. 우리나라는 현재 국세와 지방세의 비중이 76%대 24% 정도의 비율을 가지고 있으나, 지출은 중앙정부가 40% 지방정부가 60%를 담당하고 있다. 이러한 부조화와 지방자치의 강화를 위해 현 정부는 장래에는 이 비율을 40%대 60% 수준까지 조정하려고 하고 있다.

국세 중에서는 소득세가 75조, 부가가치세가 67조, 법인세가 59조 수준으로 이 세 가지 세목으로부터 전체 국세의 약 75.9%를 징수하고 있다. 일반적으로 OECD 국가는 소득과세(PIT) 약 24%, 소비과세(VAT) 20%, 사회보장기여금(SSC) 27% 등 이 세 가지 세목을 중심으로 과세가 이루어지고 있다. 이 외에 소비세 12%, CIT 9%, 재산과세 6% 정도의 수치를 보이고 있다.(2015년 기준) <표 2>는 2016년 기준 우리나라의 국세와 지방세를 포함한 국내 조세의 종류와 전체 세수에서의 비중을 나타내고 있다.

〈표 2〉 2016년 기준 국내 조세의 종류와 세수 비중

비고	세목	세수 규모(단위 : 조)	비율(%)
국세 보통세	소득세	68.5	23.76
국세 보통세	법인세	52.1	18.07
국세 보통세	부가가치세	59.8	20.74
국세 보통세	개별소비세	8.7	3.02
국세 목적세	증권거래세	4.5	1.56
국세 목적세	교통에너지환경세	15.3	5.31
국세 목적세	농어촌특별세	3.6	1.25
지방세 보통세	취득세	21.8	7.56
지방세 보통세	등록면허세	1.7	0.59
지방세 보통세	레저세	1.1	0.38
지방세 보통세	담배소비세	3.7	1.28
지방세 보통세	지방소비세	6.4	2.22
지방세 보통세	주민세	1.8	0.62
지방세 보통세	지방소득세	13.7	4.75
지방세 보통세	재산세	10.2	3.54
지방세 보통세	자동차세	7.6	2.64
지방세 목적세	지역자원시설세	1.5	0.52
지방세 목적세	지방교육세	6.3	2.19

앞으로 개선되어야 할 점으로 보여 지는 것은 주로 불균형을 어떻게 극복할 것인가와 관련이 있다. 최근에 문제가 되는 소득 불균형뿐만 아니라 자산 불균형에 대해서도 각별한 관심을 기울여야 할 것으로 여겨진다. 최근의 부동산 가격 폭등을 통한 자산 보유 불평등의 문제를 세금이 효과적으로 반영하고 있지 못할 가능성을 보여주고 있다. 이러한 문제는 사회구성원들에게 노동에 대한 의욕을 낮추고 비생산적인 활동에 관심으로 높임으로써 지속가능한 발전에 부정적인 영향을 줄 가능성이 있을 것으로 보인다. Brys, B. et al.(2016)에서도 장기적 경제성장에 가장 적은 데미지를 주는 세금이라고 하고 있는데, 이 부분에 대한 세제를 개편할 필요가 있을 것으로 생각된다.

이 외에도 연령별 인구구성 비율의 불균형, 지방과 수도권의 불균형 등 다양한 불균형 문제를 어떻게 개선할 것인가와 관련하여 조세 정책이 해법을 제시해야 할 것으로 보인다. 우리나라의 경우 출산율이 낮아지고 수명이 증가하며 급속한 고령화 사회로 가고 있으며, 이는 다른 나라와도 매우 다른 양상으로 진행되고 있어 포괄적 성장을 어렵게 하는 국내적 특수 요인으로 작용할

것으로 보인다. 이 외에도 수도권과 비수도권의 불균형, 대기업과 중소기업 사이의 불균형 등은 우리 사회의 포괄적 성장을 가로 막는 잠재적 위험요소이다. 이러한 요소들에 대해 어떻게 극복 할 것인지 많은 연구가 필요할 것으로 생각된다.

2. 세목별 분석

가. 소득세(PIT)

전 세계적 추세로 볼 때 개인소득세(PIT)와 사회보장기여금은 가장 중요한 세원으로 경제위기 이후에 지속적으로 과세가 강화되고 있다. 2016년 기준 우리나라는 44.5%인 반면, 독일, 미국, 오스트리아, 스웨덴 등은 60% 이상으로 우리나라가 상대적으로 낮은 비율을 나타내고 있다. 소득세 최고세율 인상은 누진과세와 공평성을 증가시키지만 근로자 저축 투자를 감소시켜 효율성을 저해하는 것으로 알려져 있다. 미국, 네덜란드, 노르웨이 핀란드 등 의 국가는 낮추었으나, 우리나라와 캐나다는 인상했다. 반면 소득세 일반세율은 대부분의 국가가 낮추었다.

Tax Base와 관련하여 주목할 점은 고용과 저소득층 지원을 위해 대다수의 국가가 tax base를 축소하고 있다는 점이다. 2017년에는 축소 국가가 32개 국이며 확대 국가는 11개 국가였다. 2018년에는 축소국가가 27개국, 확대국가가 9개국이었다. 소득공제나 세액공제는 확대추세에 있다. 자본이득(capital gain)과 관련하여 OECD 국가는 평균적으로 자본이득세율을 높이고 base를 확대하는 추세에 있다. 사회보장기여금(SSC)과 관련해서는 세율을 인상하는 국가와 인하하는 국가의 비율이 비슷하며, 이는 base에 대해서도 마찬가지이다.

우리나라의 경우 2017년 소득세 최고세율을 40%에서 42%로 상향 조정하였다. 또한 주식 양도소득을 3억 초과에 대해 25%, 대주주의 범위를 3억으로 하향 조정하여 소득 재분배에 방향을 맞추었다. 반면 EITC 지급을 10% 확대하여 250만원으로 하였다. 월세세액공제를 확대하고 ISA 비과세한도를 확대하였다. 2018년에도 EITC를 확대하였으며 신용카드소득공제를 1년 연장하였으며, 일용근로에 대한 공제를 15만원으로 확대하였다.

나. 법인세(CIT)

2017년과 2018년 법인세(CIT)와 관련하여 미국 등 주요 경제국들은 법인세율을 인하하고 있는 추세이다. 이는 경기하강 등에 기인하는 것으로 기업의 활동을 장려하고 투자확대 등을 유발하기 위한 것으로 보인다. 이와 함께 투자 축진을 지원하기 위한 세제 지원을 강화하고 있다. 이러한 선진국의 움직임은 과거 우리나라와의 법인세율 차이를 줄어들게 만들고 있다.

우리나라의 경우 2017년에는 과세표준 3,000억 초과에 대해 25%의 법인세를 부과하는 법인세 최고 과표 구간을 신설했다. 또한 결손금 공제한도를 80%에서 60%로 축소하였다. 장기적으로는 업무무관경비 손금불산입 제도를 정비하고 비영리법인에 대해서도 과세를 하려고 하여 법

인세수를 증가시키는 방향으로 가고 있다. 다만 일자리 세제지원을 확대하고 과세기반을 확충하는 방향의 조치를 취했지만 매우 제한적인 것으로 그 영향은 미미할 것으로 보인다. 2017년 2018년에도 혁신성장 지원 등과 관련된 법인세 개편이 있어 전체적으로 법인세와 관련된 세율과 베이스는 증가시키는 반면 투자나 고용과 관련된 인센티브를 제공하려 하고 있다.

그러나 법인세의 경우 대부분의 기업이 해외 무역 등을 시행하고 있는 우리나라의 특성상 이 전가격 등을 조정하여 세무 전략을 시행하고 있어, 세율의 증가와 베이스의 확대가 법인세 세수 증가로 이어질 것인가에는 불확실성이 존재한다. 여기에 법인세 증가의 효과를 임금이나 자본이득의 분배, 제품 가격의 상승 등에 전가할 가능성도 있어 법인세에 대한 방향이 적정한 것인가에 대해서는 고민이 필요할 것으로 보인다.

다. 소비에 대한 과세

소비세(excise tax)는 부가가치세와 개별소비세로 구성되며, 이 중 부가가치세는 전체 세금 중 가장 비중이 큰 세금이다. 우리나라는 1975년부터 부가가치세를 운영하고 있으며 세율은 10%로 일정하다. 그러나 다른 나라의 경우는 금융위기 이후 재정에 충당이 용이한 점 등을 이유로 부가가치세율을 상향한 국가가 많다. 그러나 부가가치세율을 인상할 경우 실질적인 물가상승이라는 측면에서 포괄적 성장관점에서는 부정적인 측면이 클 것으로 예상되며 가장 바람직한 것은 소비가 늘어 전체 부가가치세가 증가하는 것이다.

소비세는 과거 세수 증대 목적으로 운영되었다면 현재는 교정세의 기능으로 주로 사용되는 추세이다. 이로 인해 주세나 담배세가 강화되는 추세이며 우리나라도 담배세를 대폭 강화한 바 있다. 신규 과세 대상은 외부불경제를 교정하고 대체재간의 형평을 유지하는 관점에서 식별될 수 있다. 대표적인 것이 당분음료나 과자에 대한 과세 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.

라. 기타

재산세(property tax)는 상대적으로 GDP 대비 비중이 전통적으로 낮은 편에 속했다. 전체 조세수입 중에서의 비중도 1965년 8%에서 2015년 6%로 과거로부터 지속적으로 낮아지는 추세이다. 우리나라의 경우 지방세인 재산세와는 별도로 국세인 종합부동산세 제도를 운영하고 있으며 이에 대한 과세를 향후 강화할 방침이다. 더불어 양도소득에 대한 과세도 강화하는 방향으로 법을 개정하였다. 이는 비효율적 자산인 부동산 보유나 이로 인한 불로 소득에 대한 과세 강화로 볼 수 있으며 빈부의 격차가 소득 불평등보다도 자산의 불평등에 있다고 판단한 결과로 보여진다.⁷⁾ 우리나라는 과거 50여년 간 부동산의 상승이 소득의 상승에 비해 상대적으로 높았 것으로

7) 경향비즈(2017.10.16.)는 국회교통위원회의 자료를 인용하여, 1964년부터 2016년 사이 국토가격은 2조에서 6,981조로 3,673배 상승한 반면, 1인당 GDP는 3만원에서 3,195만원으로 1,200배 상승했다고 보도했다.

알려져 있다. 그러나 이 부분에 대한 세금 부과는 투기 등과 무관한 1가구 1주택 소유주들의 조세 저항도 불러올 수 있는 것이어서 이 부분을 잘 통제하며 운영하는 것이 중요할 것으로 보여진다.

국제적인 관점에서 상속세와 증여세는 계속 낮아지는 추세이다. 미국의 경우 면제기준을 500만 달러에서 1,000만 달러로 높였다. 캐나다의 경우에는 상속세가 없다. 반면 우리나라는 면제기준 면에서나 세율 면에서 국제적으로 높은 수준의 징세를 실시하고 있다. 이는 부의 세대 간 이전을 차단한다는 측면에서 의미 있는 특징인 것으로 보여진다. 다만 중소기업의 경우 상속세로 인해 경영권을 상실하는 경우 등이 있어 이에 대한 사회적 공감대를 마련하는 것이 필요할 것으로 보인다.

포괄적 성장과 관련하여 국내에 부유세(net wealth tax)를 도입해야 한다는 주장도 존재한다. 부유세는 일정액 이상의 자산 또는 소득을 지닌 사람에게 비례적 또는 누진적으로 과세하는 조세 제도를 말한다. 부유세는 양극화문제를 극복하는 수단으로 인식되기도 하나, 다른 한편에서는 재산의 해외 도피, 기업의 투자의욕 상실, 이중과세 등을 이유로 그 도입을 반대하는 의견들도 상당하다.

부유세는 그 과세를 구분하는 절대적 기준이 있는 것이 아니라, 각 사회의 조세 수준 등을 반영하여 규정된 상대적 개념이다. 즉 나라 간 비교에서 상대적으로 낮은 수준의 세율이 적용되는 조세 구간을 새로 설치하면서도 법령 제정 과정에서 ‘부유세’라는 명칭을 사용하게 된다면 그와 같이 불리게 되는 것이다. 부유세 제도는 인도, 아르헨티나, 우루과이 및 유럽의 프랑스, 스페인, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 스위스, 룩셈부르크, 아이슬란드가 시행한 적이 있거나 현재 시행하고 있다. 최근 부유세가 재산의 해외도피를 초래하거나 실효성이 없다는 이유 등으로 폐지하고 있는 나라들이 점차 많아지고 있다. 부유세는 1990년대에는 12개의 국가가 부유세를 부과하고 있었으나 최근에는 노르웨이, 스페인, 스위스 등 3개 국가만이 유지하고 있다. 프랑스, 스웨덴, 네덜란드, 독일 등은 이를 폐지했다.

IV. 포괄적 성장관점에서의 조세 설계

1. 조세 정책이 달성해야할 목표 설정

조세 정책을 설계하기 위해서는 먼저 해당 정책이 목표로 하는 바를 명확히 해야 할 것이다. 큰 그림에서 보면 조세 정책은 포괄적 성장을 실현시키는 도구 중의 하나이다. 따라서 가장 먼저 우리나라의 포괄적 성장의 목표를 설정해야 할 것이다. <표 1>에서 제시된 목표들 중에서 절대적 수준에서 빈곤의 감소 등은 상대적으로 우리나라에서는 큰 문제가 되지 않는 사항이라고

볼 수 있다. 반면 출산율의 급격한 감소, 자산의 불평등심화, 성장 속도의 둔화, 급격한 노령화 등은 목록에는 없지만 우리가 성장을 위해 해결해야 하는 문제로 목표가 될 수 있을 것이다. 이처럼 우리사회가 추구해야할 적절한 목표들을 담론화의 과정을 통해 합의적으로 선정하는 것이 가장 먼저 실행되어야 할 과업이다.⁸⁾

다음으로는 이러한 목표들이 어떻게 연결되어 있는가를 설명하는 과정이 필요하다. 앞서 논의한 바와 같이 포괄적 성장은 상호보완적이면서 동시에 인과관계를 가진 다원적 목표들의 실현을 지향한다. 이러한 목표 달성에 조세가 어떻게 기여할 수 있는가에 대해서는 관리회계의 성과평가 분야에서 널리 사용되는 균형성과표(BSC)를 참고할 수 있을 것이다. Kaplan과 Norton(1992, 1993)은 기존의 기업 내지는 부서에 대한 성과평가가 ROI(Return On Investment : 투자수익률)나 RI(Residual Income : 잔여이익) 등 재무적 성과 지표만을 대상으로 함으로써, 경영자나 관리자가 장기적 관점에서의 성장에 상대적으로 덜 관심을 갖도록 만드는 문제점을 지적했다. 그리고 이러한 한계를 극복하기 위해 재무적 관점뿐만 아니라 고객 관점(customer perspective), 내부프로세스 관점(internal process perspective), 학습과 성장 관점(learning and growth perspective) 등을 추가로 고려할 것으로 제안하였다.

이를 통해 기존의 성과평가가 주로 재무적 성과에만 초점이 맞추어져 있던 것에서 탈피하여 장기적 관점에서 재무적 성과의 달성이 가능하도록 비재무적 지표들을 선정하고 이를 관리함으로써 보다 지속가능한 재무적 성과를 얻도록 평가체계를 개선하였다.⁹⁾ 이는 과거 재무적 성과를 올리기 위해 무엇을 해야 하는 지에 대해 경영자나 구성원이 구체적인 방향을 설정함에 있어서 어려움을 겪던 것을 상당부분 구체적으로 만들어 주었다. 즉 각 기업이 그 것이 맞는 것이든 맞지 않는 것이든 재무적 성과를 얻기 위한 경로를 제시하게 함으로써 만약 부정적인 성과가 얻어지면 그 경로의 타당성을 다시 점검하게 만들어 보다 논리적인 경영을 가능하게 하였다.

BSC에서는 이러한 관계를 효율적으로 보여주기 위해 전략지도(strategy map)를 작성한다. 전략 지도는 각 관점들이 어떻게 연계되어 있는지를 보여주는 종합적 요약표이다. 여기에서는 각 관점들이 어떠한 핵심성공요소(CSF : Critical Success Factor)나 핵심성공요인(KPI : Key Performance Indicator)들로 이루어졌으며 이들이 어떻게 연결되는지를 보여준다. 이를 통해 전략과 전략을 달성하게 하는 성과동인과 성과물들을 식별하여 운영에 구체성을 더한다.¹⁰⁾ 조세 정책은 이러한 큰

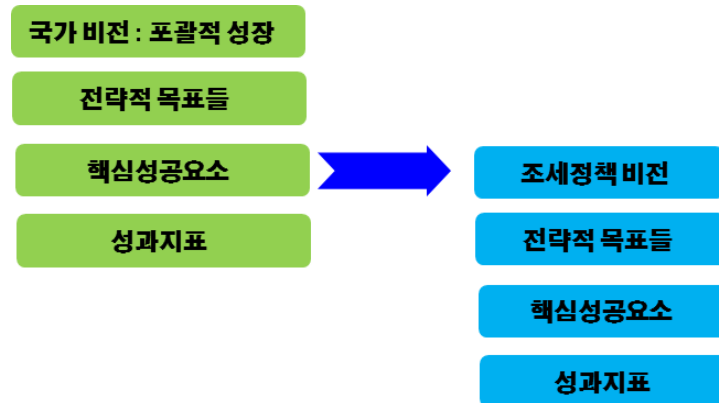
8) 물론 이는 조세 정책보다도 더 상위에서 결정되어야 할 사회적 작업이다. 우리나라는 포괄적 성장을 내세우면서도 이러한 정책 실행의 구체성이 결여되어 있다. 조세 정책 분야에서라도 먼저 이러한 작업을 해 사회적 합의를 찾아가려는 노력이 필요하다.

9) 이를테면, 재무적 성과를 위해서는 고객이 만족해야하며, 고객이 만족하기 위해서는 기업 내부프로세스가 좋아야하며, 좋은 내부프로세스를 만들기 위해서는 구성원의 학습과 성장이 중요하다는 식의 논리를 통해 재무적 관점 이외에 기업이 관리해야할 관점들을 제시하였다.

10) BSC는 전략과 성과평가를 연동하는데, CSF(Critical Success Factor)는 조직에게 성공적 결과를 가져올 수 있는 영역을 KPI는 목표 달성을 위해 관리해야하는 주요한 성과지표를 의미한다. CSF는 목표를

그림에서 포괄적 성장을 위해 조세가 효과적으로 기여할 수 있는 분야를 식별하고, 이를 달성하는 것을 목표로 삼아야 한다.

〈그림 2〉 포괄적 성장관점에서 조세 정책의 위계(hierarchy)



위의 <그림 2>처럼 국가적 관점에서 포괄적 성장의 전략이 수립되면 그 핵심성공요인들을 분석해 조세가 기여할 수 있는 분야를 식별해야 한다. 그리고 이를 포괄하는 조세 정책 수행의 비전을 만들고 이를 효과적으로 구현하기 위한 전략을 수립해야 한다. 다시 이러한 조세 정책의 전략 수행을 이끄는 핵심성공요소와 성과지표를 발굴하여 구체적인 정책 수행을 뒷받침해야 한다.

2. 다양한 조세 포트폴리오 대안 작성

조세 정책에 포괄적 성장의 관점을 도입하기 위해서는 조세의 세목들을 개별적인 것이 아닌 통합적 관점에서 바라보는 것이 필요하다. 즉, 조세의 사회적 기능이 다양한 목적(multi goals)에서 얼마나 구현되고 있는가를 관찰하고, 이를 평가하며, 보다 바람직한 방향으로 변화시키기 위해서는 다양한 세목들을 통합하여 접근하는 것이 사회적 합의를 이루는데 보다 효율적인 방법이 될 것이다. 이는 세목별로 접근할 경우 발생하는 다른 세목과의 중첩, 상호작용을 반영하고 전체적인 결핍 요소를 파악하기 용이하게 함으로써 보다 유용한 관점을 제공할 것으로 기대된다.

세수를 만족시키는 세목별 세율과 과세 범위는 매우 다양하게 존재할 것이다. 우리는 이러한 다양한 세목과 세율의 집합으로부터 다양한 조세 조합을 만들 수 있을 것이다. 그리고 그 조합을 하나의 대안(option)으로 인식한다. 우리는 이러한 과정을 통해 다양한 선택 대안을 인식할 수 있으며 이들에 대해 각 조합의 포괄적 성장 점수를 계산할 수 있을 것이다. 이를 통해 다양한

성취하는데 있어 중요한 수단이다. 예를 들어, 식당 운영에 있어 CSF는 재능있는 요리사, 신선한 재료, 우수한 종업원이라면, 맛, 분위기 등은 성과지표(KPI)라고 할 수 있다.

대안에 대한 평가가 가능해 질 것이다.

전체적인 관점에서 목표를 설정하였다면 이를 달성하기 위한 수단들을 식별하여야 할 것이다. 즉 세목의 목록을 정해야 하며, 이 세목들에 대해 세율과 과세 범위를 정해야 한다. 이를 정한다는 것은 두 가지 면에서 의미를 가질 것이다. 첫째, 국가가 거둘 수 있는 세수 총액이 이들로부터 결정될 것이다. 둘째, 포괄적 성장과 관련된 다양한 목표들의 달성 정도가 결정될 것이다. 이 부분에 이르러 우리는 정책적 목표를 달성하기 위한 최적의 의사결정을 마주하게 됨을 인식할 수 있다.

의사결정의 구도는 목표 세수를 확보하면서도 동시에 포괄적 성장의 지표들을 가장 크게 만족시키는 최적화 모형이 될 것이다. 그러나 이 부분에서 유의해야 할 것은 포괄적 성장이 여러 요소로 이루어져 있다는 점이다. 따라서 각각의 요소들을 식별하고 이에 대한 가중치를 부여해야 할 것이다. 포트폴리오적 관점은 다음과 같은 분석을 가능하게 할 것으로 기대된다. 목표세수를 충족하는 대안들은 매우 많을 것이다. 각 옵션별로 세금의 비율이 다를 것이다.

$$\text{목표세수} = \beta_0 + \beta_1 \text{법인세}_t + \beta_2 \text{소득세}_t + \beta_3 \text{소비세}_t + \dots$$

$$\text{OptionA} = \beta_{0a} + \beta_{1a} \text{법인세}_t + \beta_{2a} \text{소득세}_t + \beta_{3a} \text{소비세}_t + \dots$$

$$\text{OptionB} = \beta_{0b} + \beta_{1b} \text{법인세}_t + \beta_{2b} \text{소득세}_t + \beta_{3b} \text{소비세}_t + \dots$$

$$\text{OptionC} = \beta_{0c} + \beta_{1c} \text{법인세}_t + \beta_{2c} \text{소득세}_t + \beta_{3c} \text{소비세}_t + \dots$$

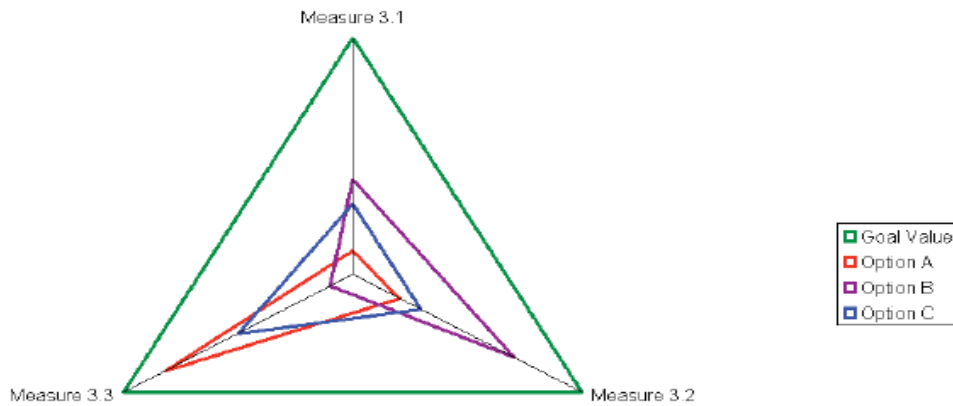
여기에서, 목표세수=OptionA의 총세수=OptionB의 총세수=OptionC의 총세수

3. 포괄적 성장관점에서 대안 조세 포트폴리오에 대한 평가

마지막 단계는 앞서 마련한 조세 포트폴리오 대안들을 최초에 설정한 기준에 의해 평가하는 단계이다. 본 연구는 이와 관련하여 RAND 연구소의 포트폴리오분석 모형(PAT : Portfolio Analysis Tool)을 참고하면 좋을 것으로 보인다.¹¹⁾ 이 작업을 통해 우리가 제시할 수 있는 결과물은 <표 3> 및 <그림 3>과 같은 형태가 될 것이다. 그림은 각 조세 대안들(예를 들어, 전체 세수 X를 만족시키는 option A, option B, option C)이 포괄적 성장의 관점(Measure 3.1, Measure 3.2, Measure 3.3)에서 얼마나 기여를 하는가를 비교할 수 있다. 이러한 결과물은 최종 의사결정자(국민 또는 국민의 대표인 국회)가 의사결정을 하는데 유용한 정보를 제공할 것으로 생각된다.

11) RAND 연구소의 Davis and Paul Dreyer(2009)는 미국의 미사일 방어시스템과 관련된 의사결정에 포트폴리오 분석의 관점을 제시하였다. 이들은 최소의 비용으로 적국의 미사일을 중간 단계에서 격추시키기 위한 최적의 무기 조합을 구상하는 과정에서 포트폴리오 이론을 이용하였다.

〈그림 3〉 각 대안의 평가



RAND'S Portfolio Analysis Tool(PAT), 47P Figure 4.22.인용

여기서 중요한 것은 예를 들어 Option1의 Measure1의 점수가 3이라면 그 이유를 다시 분석해 들어갈 수 있음에 있다. 즉 모든 대안들에 대해 어떤 요소 때문에 그러한 결과가 나왔는지에 대해 확인할 수 있다. 이러한 점은 다양한 의견을 수렴하여 정책을 결정하는데 큰 도움이 될 것으로 기대된다. 왜냐하면 이러한 체계에 의해 조세 정책이 결정된다면 정보이용자들은 각각의 Option이 어떤 측면이 강하고 어떤 측면이 약한지를 명확히 관찰하고 결정할 수 있기 때문이다. 만약 누군가가 어떤 요소가 빠졌다고 한다면 그러한 요소를 추가시키면 된다. 또 누군가가 해당 점수의 타당성이 옳지 않다고 이의를 제기한다면 그에 대해 같이 논의할 수 있다.

〈표 3〉 대안에 대한 평가표

	Measure1	Measure2	Measure3	… MeasureN	합계
OptionA	3	4	5	N1	23
OptionB	2	4	3	N2	32
OptionC	1	5	3	N3	40

이러한 평가 체계의 장점은 누구라도 현재의 체계가 어떠한 것인지에 대해 쉽게 파악할 수 있고, 새로운 의견이나 상황적 변화 등을 유연하게 반영하여 현재의 체계에 대한 평가를 하고 이를 개선하기 위한 객관적 논의의 틀을 제공한다는 것이다. 또한 새로운 대안을 적용했을 때 사회적 변화를 관찰하면 실증적 관점에서 해당 정책이 유효한 것인지 아닌지를 확인할 수 있고, 이는 향후 새로운 의사결정에 반영됨으로써 보다 과학적인 정책결정을 할 수 있도록 돕는 체계를 만들 수 있다는 점이다.

결국 이는 BSC의 KPI의 개념과 유사한데, 실제에서 정책 수행의 성패는 이러한 기준을 얼마나 잘 설정했는가와 관련될 가능성이 높다. 이러한 관점에서 포괄적 성장의 평가와 관련된 지표의 문제에 대해 조금 더 생각해 보기로 한다. 포괄적 성장을 논하기 위해서는 포괄적 성장이라는 개념(concept)을 나타내는 현실에서 측정 가능한 대용치(proxy)를 설정하여야 할 것이다. 이와 관련하여 Romina Boarini, Fabrice Murtin and Paul Schreyer는 2015년 OECD 보고서를 통해 측정 방법에 대해 제시하였다. 이는 우리에게도 좋은 참고가 될 수 있으므로 간단히 살펴보기로 한다.

포괄적 성장을 측정하고 분석하는 접근법은 다차원성, 분배, 정책연관성에 초점을 둔다. 이들은 다차원적 생활수준(Multidimensional Living Standards, MDLS)을 측정하기 위하여 다양한 관점을 도입하였다. 다차원성(multidimensionality)은 Stiglitz et al.(2009)이 지적한 바와 같이 건강(health), 교육적 성과(education outcome), 사회적 관계(social connections), 개인의 안전(personal security), 일과 삶의 균형(work-life balance), 삶의 환경 질(environmental quality of life), 주관적 웰빙(subjective well-being) 등을 의미한다.

포용적 성장에 대한 측정은 가계 소득(household income)에서부터 시작된다. 개인 대상이 아닌 가계를 대상으로 소득을 10분위로 나눈다. 이 중에서 어느 집단을 분석할 것인가는 국가마다 관심 대상에 따라 달라진 수 있다. GDP 증가는 그 자체가 목적은 아니나, 가계와 개인의 경제적 기회를 향상하기 위한 수단으로 간주된다.

다음은 건강 및 일자리 측면(health and job)에 대한 평가이다. 웰빙은 소득과 소비에 대한 기회뿐만 아니라 건강 상태, 생산적 활동 참여, 교육 및 사회적 관계에서 발생하는 기회와 생활 만족도에 의해 결정된다. Stiglitz-Sen-Fitoussi 위원회의 권고(2009)에 의하면 웰빙은 소득과 자산, 직업과 근로소득, 주거 환경, 건강 상태, 일과 삶의 균형, 교육과 기술, 사회적 관계, 시민 참여와 거버넌스, 환경의 질, 개인의 안정, 주관적 웰빙 등 11가지 차원에서 측정될 수 있다.

일자리에 대해서는 실업률로 측정되는 고용위험과 고용률로 측정되는 고용 확률이 이용될 수 있다. 고용 확률은 고용 중인 인구 비율을 생산 가능 인구 비중으로 나타낸 것이다. 이 지표는 노동 시장 참여율과 노동 시장 참여 인구의 고용 적극성을 모두 관찰할 수 있다. 실업률은 주관적 웰빙의 강력한 결정모형이다.

건강과 관련하여 만성질환 유병률이 유용한 지표이다. 이 지표는 환경과 관련된 지표와 연결될 수도 있다. 그러나 질병에 대한 자료 수집이 쉽지 않기 때문에 기대수명이 이와 관련하여 잘 사용된다. 70대 이전에 사망하는 조기 사망률 등도 건강과 관련하여 유용한 지표이다.

포괄적 발전지수(IDI : Inclusive Development Index)는 포괄적 성장, 발전 관련 주요 성과지표에 근거한 종합지수 개념으로 이 지수를 지속적으로 관찰하면 한 국가 내에서 포괄적 성장의 추이를 관찰할 수 있고 다른 국가와 비교하면 어느 국가가 더 포괄적 성장이 이루어지고 있는지를 보여 주는 지표가 된다.

V. 결 론

본 연구는 포괄적 성장 관점에서 우리의 조세 정책에 대해 연구하였다. 조세는 기업과 사회의 행동에 여러 측면에서 영향을 미친다(기은선과 황문호, 2014). Inclusive Growth는 흔히 포용적으로 불리 우지만 이보다는 포괄적 성장이라는 명칭이 더 적합한 것으로 보인다. 이는 Inclusive Growth가 추구하는 것이 경제 성장을 위한 제반적 요인들의 발전까지를 고려한 개념이기 때문이다.

조세설계에 포괄적 성장 개념의 도입은 개별적인 조세항목들을 하나의 거시적 관점에서 해석하게 하는 장점이 있을 것으로 생각된다. 사실 국가의 조세는 그 하나하나가 정치적 경제적 논의의 산물인 관계로 서로 중첩된 사항에 대해 과세하거나 어떤 면에서는 모순된 과세를 하게 하는 경우들이 존재할 수 있다. 이에 대해 포괄적 성장의 도입은 조세 체계 전반을 아우르는 통일된 관점을 제시할 수 있을 것으로 생각된다.

이러한 관점에서 본 연구는 포괄적 성장과 관련하여 균형성과표의 관점을 도입할 것을 제안한다. 이는 포괄적 성장이 지향하는 다차원적 관점을 상호 보완적, 인과적으로 인식하게 함으로써 사회적 이해관계의 상충을 방지하고 제도를 안착시킬 수 있기 때문이다. 또한 세제 구상과 관련하여 이를 적용함에 포트폴리오 관점을 적용할 것을 제안하였다. 이는 전체 필요한 조세를 만족시키는 여러 대안들 중에서 포괄적 성장이라는 또는 포괄적 성장 내에서도 어떤 부분의 개선을 더 충족시키는가에 대한 객관적인 자료를 제공함으로써 의사결정자들에게 유용한 정보를 제공할 것이다. 이러한 노력은 그간 우리 사회가 가지고 있던 조세와 관련된 문제들을 해결하는데 유용할 것으로 생각한다(이만우 등, 2017).

본고는 이처럼 포괄적 성장의 관점에서 조세의 역할을 살펴보고, 이의 적용가능성에 대해 고민하였다. 포괄적 성장의 개념을 조세 설계에 도입하는 것은 다음과 같은 두 가지 관점에서 의미가 있을 것으로 보인다. 첫째, 장기적인 관점에서 지속가능한 사회발전에 기여할 수 있는 조세 체계를 정립하는데 도움을 줄 것으로 보인다. 둘째, 포괄적 성장을 실제 추진하기 위해 목표가 되는 사회적 요소들을 측정함으로써 보다 실제에 기반을 둔 행정을 펼칠 수 있을 것으로 기대된다. 다만 본 연구는 포괄적 성장 관점에서의 세제 정책의 방향만을 다루고 있다. 이에 대한 구체적인 적용은 향후 연구를 통해 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 구균철 · 김경민. 2018. 포용적 성장을 위한 지방소득세제 개편방안. 한국지방재정학회 세미나자료집 : 167-198.
- 기은선 · 황문호. 2014. 금융소득 종합과세 기준금액 인하가 기업의 배당정책에 미치는 영향. 세무학연구 31(3) : 213-242.
- 김정훈 · 윤성주 · 김현아 · 김문정. 2017. 포용적 성장과 재정정책. 한국조세재정연구원
- 김진영 · 이창구. 2011. 이념이 조세 정책에 미치는 효과에 관한 연구. 한국정책학회보 20(4) : 243-275.
- 김철주. 2016. 종합부동산세 좌절 과정 분석. 글로벌사회복지연구 6(1) : 5-33.
- 우명동. 2018. 포용적 성장을 위한 지방재정의 역할. 한국지방재정학회 세미나자료집 : 121-146
- 윤성주. 2017. 포용적 성장의 개념 및 논의 동향. 국토 426 : 5-13.
- 이만우 · 이상호 · 심준용. 2017. 세제분야 정부 정책성과평가의 문제점 및 개선방안. 세무와 회계저널 18(6) : 285-309.
- 이상미. 2015. Goal 8-포괄적이며 지속가능한 경제성장과 완전하고 생산적인 고용, 그리고 모두를 위한 양질의 일자리 제공. 한국국제협력단 연구보고서 : 155-176.
- 조한석. 2003. 조세 정책의 수평적 공정성 분석. 산업경제연구 13(2) : 289-302.
- 최병호 · 이상은 · 오양래 · 김희찬. 2016. 한국형 포용적 성장의 방향과 과제. 조사연구 2016-10. 사회복지공동모금회 나눔연구소 나눔연구팀.
- 최원석 · 윤석만. 2014. 법인세율을 이용한 세수확보정책의 타당성 분석. 세무와 회계저널 15(1) : 189-216.
- 홍성태. 2005. 남북한 지배담론의 정치와 사회적 결과 : 반공주의-민족주의-주체사상의 작동 약식에 대한 비판적 검토. 한국사회 6(2) : 193-230.
- Brys, B., Perret, S, Thomas, A., O'Reilly, P. 2016. Tax Design for Inclusive Economic Growth. OECD Taxation Working Papers, No 26. OECD Publishing, Paris.
- Kaplan, R. S and Norton, D. P. 1992. The Balanced Scorecard-Measures that Drive Performance, *Harvard Business Review*. January-February : 71-79.
- Kaplan, R. S and Norton, D. P. 1993. Putting the Balanced Scorecard to Work, *Harvard Business Review*. September-October : 134-142.
- Kuznets, S. Economic Growth and Income Equality. 1955. *American Economic Review* 45(1) : 1-28.
- Malcolm C. Sawyer, Mark Wasserman. 2011. Income distribution in OECD countries. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Okun, A. M. Equality and efficiency : The big tradeoff. 1975. Brookings Institution Press.

- Paul K. Davis, Paul Dreyer. 2009. RAND's Portfolio Analysis Tool(PAT)
- Raworth, K. Doughnut Economics. 2017. Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist. Chelsea Green Publishing.
- Romina Boarini, Fabrice Murtin, Paul Schreyer. 2015. Inclusive Growth(THE OECD MEASUREMENT FRAMEWORK), OECD.
- Stiglitz, J. E., A. Sen, and J-P. Fitoussi. 2009. Report by the Commission on Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- White, W.R. 2012. Policy Debate : How do you make growth more inclusive?. in L. de Mello and M.A. Dutz (eds), Promoting Inclusive Growth : *Challenges and Policies*. Paris. OECD Publishing.

Tax Design For Inclusive Growth

Young Woo, Ko*

〈Abstract〉

This paper studies the tax policy design for inclusive economic growth. Inclusive growth can be defined as economic growth which delivers progress to society as a whole. The basic idea of inclusive growth is that systematic inequality of opportunity “toxic” as it will derail the growth process through political channels or conflict. So the inclusive growth takes a long term perspective growth by focusing on productive employment rather than an direct income distribution. Even though the concept of inclusive growth can be controversial, it has become an alternative government economy policy direction after 2008 financial crisis in many countries.

This study suggests tree points for applying the inclusive growth concept to tax policy. First, it would be better to hire inclusive growth concepts as our core philosophy for tax policy design. Ironically, we don’t have proper conceptual framework for our tax structure yet, while the tax is the critical issue of social contract. We should try to suggest elaborate frames(for example, strategy map) to the taxpayers for their agreements. In that sense, inclusive growth will provide a macro perspective for the relevance of tax structure and make it neat and trim.

Second, we would better adopt BSC(Balanced Scorecard) concepts —just like critical success factor or key performance indicator— to implement the inclusive growth in real world successfully. BSC is composed of financial measure, customer measure, internal-business-process measure, learning and growth measure in the company level. The measures have both cause-and-effect linkage and individual values just like the inclusive growth strategic goals. So BSC can be a good reference to making a better modeling of tax policy design.

Last, this research suggests tax portfolio concept and evaluation system. Conventional disputes over tax usually have been remained at the level of the individual taxes. The tax portfolio may be characterized by allocating across categories(eg. corporate tax, income tax etc). The idea is balance the portfolio in the sense of inclusive growth. We can make numerous tax portfolio options and evaluate them in various criteria. In that phase, RAND’s Portfolio Analysis Tool(PAT) can be a good tool. PAT is designed to facilitate strategic portfolio analysis dealing with both uncertainty and differences of perspective.

〈Key words〉 Inclusive Growth, Tax Design, Tax Policy Design, Balanced Scorecard, Portfolio Analysis Tool

* Associate Professor, Department of Accounting and Tax, College of Knowledge Information and Service, Kyonggi University, gongi@kgu.ac.kr