



미국 재정절벽 협상결과와 소득분배

오종석 (미국 매사추세츠 주립대학교 박사과정(경제학))

■ 머리말

지난 연말연시 미국 정치권은 '재정절벽(fiscal cliff)'을 어떻게 처리해야 할지를 놓고 위태로운 줄다리기를 하였다. 재정절벽이란 2012년 12월 31일 경기부양책이 종료되고 2013년 예산 통제법의 발효에 따라 세금혜택들이 사라지고 정부지출이 감소되는 것을 표현하는 단어이다. 경기침체가 끝나지 않은 상황에서, 불어난 재정적자로 인해 두 가지 재정정책변수인 세금과 정부지출이 모두 긴축되어야 하는 최악의 상황에 직면한 것이다.

상원과 하원에서 협의안을 놓고 팽팽히 맞서다가 112회 의회회기가 끝나기 직전에 「2012 미국납세자구제법(The American Taxpayer Relief Act of 2012)」이 극적으로 통과되었다.¹⁾ 그 주요 내용은 첫째, 연소득 40만 달러, 부부 합산 45만 달러의 소득자에 대한 세율을 35%에서 39.6%로 인상하되 그 이하 소득자에 대한 감세기조는 유지할 것, 둘째, 부유층의 재산소득 및 배당세율을 15%에서 20%로 인상하고 일정 액수 이상의 상속재산 세율을 35%에서 40%로 인상할 것, 셋째, 실업수당 지급기간을 1년간 연장하기로 하고 메디케어 의료보험 수가 삭감 조치도 1년간 유예할 것 등이다.

무엇보다도 가장 주목할 만한 조치는 고소득자에 대한 세율이 인상된다는 점인데, 조세정

1) 그러나 국가 부채한도에 따른 자동재정삭감 발효를 유예한 상태이기 때문에 상황은 여전히 불확실하다.

책센터(Tax Policy Center)의 추계에 따르면 상위 1%의 가구가 올해 부담하게 되는 연방세는 36% 이상으로²⁾ 이는 1979년 이후 가장 높은 수치이다. 사실 재정정책에 있어서 민주당과 공화당 간의 주된 입장 차는 고소득자들에 대한 세금 문제이다. 공화당은 전통적으로 고소득자에게 세금 감면 혜택을 주어서 투자를 유도하면 모든 사람들이 경제성장으로 인한 낙수효과(trickle down effect)를 얻을 수 있다는 입장이고, 민주당은 고소득자들에 높은 세율을 부과함으로써 점증하고 있는 소득불평등을 해소할 수 있다는 입장이다.

재정정책은 경기를 부양하고 일자리를 늘릴 수 있는 중요한 수단이지만, 동시에 소득의 재분배 수단이기도 하다. 이 글에서는 현재 미국경제가 직면하고 있는 제약조건인 재정적자에 대한 해법이 또 다른 제약조건인 심각한 소득불평등에 어떤 영향을 미칠지에 초점을 맞추고자 한다. 2장에서는 지금까지 미국의 조세제도가 점증하는 소득불평등을 해소하는 데 역할을 못했음을 지적하고 이번 세제 개편이 어떻게 작용할지 살펴본다. 그리고 3장에서는 경제학에서 최적조세제도에 대한 논의와 이번 세제변화를 둘러싼 쟁점들에 대해 살펴본다. 그리고 맺음말에서는 앞으로의 전망에 대해서 간단히 논평하고자 한다.

■ 미국의 조세제도와 소득불평등

미국의 소득불평등도는 점차 증가해왔다. 불과 10여 년 전만 해도 ‘20 대 80의 사회’라는 표현으로 불평등이 표현되었지만 최근에는 ‘우리는 99%다’라는 문구³⁾로 표현되곤 한다. 널리 인용되고 있는 피케티와 사에즈의 연구 또한 상위 1%가 차지하는 소득에 주목하면서 1980년 이후 CEO를 비롯한 상위 1%가 가져가는 소득의 비정상적인 증가를 지적하고 있다.⁴⁾ 그러다가 2007년 경기침체 이후 최상위층의 금융소득 등이 타격을 입으면서 소득불평등도는 약간 경감되기도 하였다.

2) 2008년의 경우 28%였다.

3) 월 스트리트 점거운동의 슬로건들 중 하나이다.

4) Piketty, T. and E. Saez(2003), "Income Inequality in the United States, 1913~1998," *Quarterly Journal of Economics* 118(1), pp.1~9.

<표 1>에서도 볼 수 있듯이 1979년 이후 증가한 소득불평등으로 이득을 본 소득계층은 상위 20%인데, 특히 그중 상위 1%가 취한 이득이 두드러진다. 반면 가장 큰 손실을 입은 계층은 중산층임을 알 수 있다.

〈표 1〉 파견노동에 관한 ‘노동계약법’과 개정 ‘노동계약법’의 조문 비교

소득소준	1979년 소득합계	2009년 소득합계	1979년 이후 일정속도로 증가했을 경우 2009년 소득합계	1979년 이후 소득불평등으로 인한 이득/손실
0~20분위	290	610	645	-35
20~40분위	480	930	1,070	-140
40~60분위	645	1,240	1,435	-195
60~80분위	870	1,775	1,930	-155
80~100분위	1,355	3,115	3,015	100
상위 1%	290	1,070	645	425

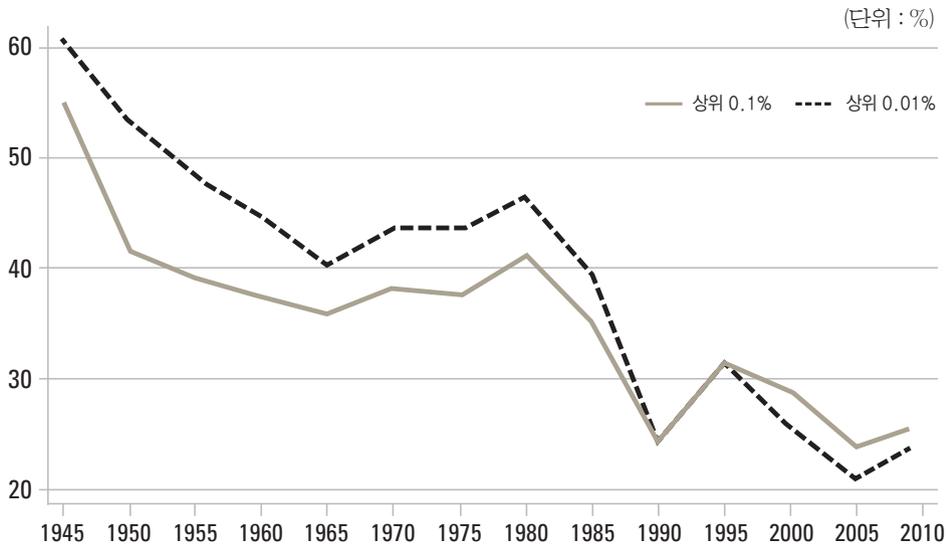
자료 : Center on Budget and Policy Priorities.

그러나 조세정책은 이와 같은 불평등을 경감하는 데 전혀 도움이 되지 않았다. [그림 1]을 보면 상위 0.01%에 대한 평균세율(총납세액/총소득액)은 1945년에 60%였지만 1990년에 이르러 24.2%로 떨어졌으며, 상위 0.1%에 대한 평균세율은 1945년 55%였던 것이 1990년에 24.2%로 떨어졌다. 1990년에서 1995년 사이에 상위 0.1%와 0.01%에 대한 평균세율은 모두 31%로 높아졌다. 그러다가 1995년 이후에는 역전되어 상위 0.01%에 대한 평균세율이 오히려 낮아졌는데, 이는 과세표준의 역진적인 방향으로의 변화를 보여준다.⁵⁾ 한계세율(증가한 소득 1달러에 대한 과세비율)의 최고치도 역사적으로 비슷한 하락세를 보인다(그림 2 참조).⁶⁾

5) Hungerford, T.(2012), “Taxes and the Economy: An Economic Analysis of the Top Tax Rates Since 1945 (Updated),” Congressional Research Service 7-5700.

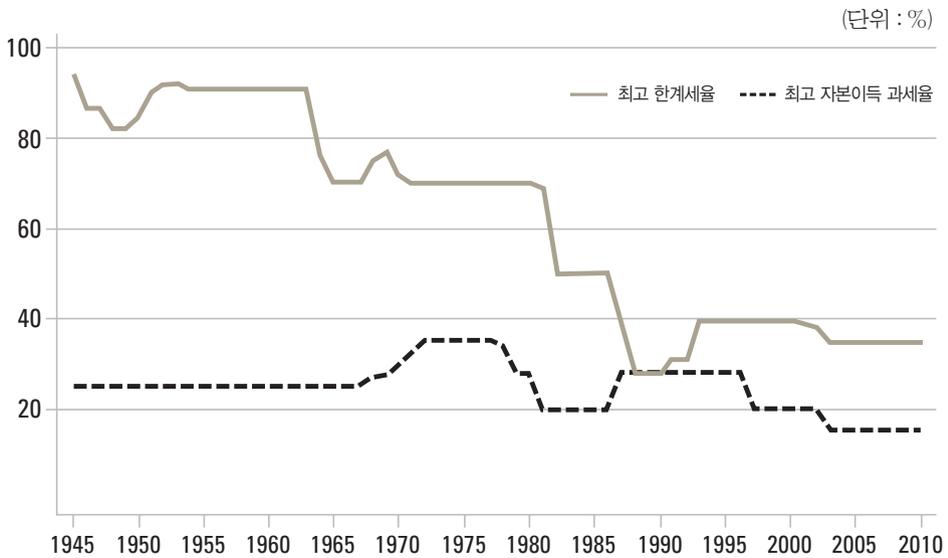
6) Ibid.

[그림 1] 고소득자에 대한 평균세율



자료 : Congressional Research Service 7-5700.

[그림 2] 최고 한계세율과 자본소득 과세율

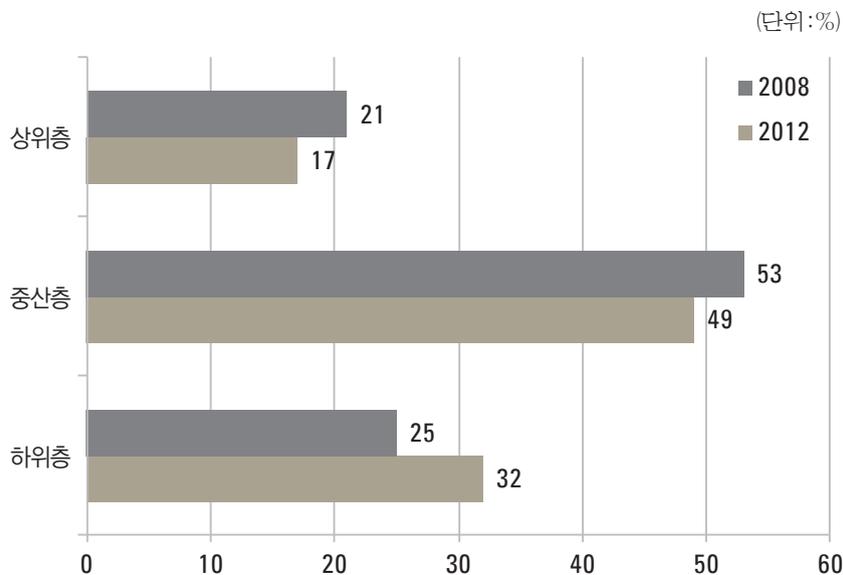


자료 : Congressional Research Service 7-5700.

이와 같은 소득불평등도의 증가는 중산층의 감소로도 나타난다. 여론조사기관 PEW 리서치 센터의 조사에 따르면 2000년 이후 자신이 중산층이라고 생각하는 사람들의 비율이 계속해서 줄어들었다.⁷⁾ 특히 경기침체 이후 감소현상이 두드러졌는데, 2008년에는 조사가구의 53%가 자신을 중산층이라고 정의하였지만 2012년에는 이 비중이 49%로 줄었다(그림 3 참조). 그리고 중산층이라고 응답한 사람들의 조사된 소득편차는 매우 컸는데, 그중 46%가 연간 10만 달러 이상을 벌어들이고 있었다. 이는 상위 20%에 해당하는 소득이다.

중산층에 대한 정확한 사회경제적 정의를 내리기는 힘들지만 대통령 선거운동 기간 동안 미트 롬니 공화당 후보는 중산층의 상한을 연소득 20~25만 달러를 버는 가구로 정의하였고 오바마 역시 비슷한 기준을 사용하였다.⁸⁾ 그러나 [그림 4]에서도 볼 수 있듯이 연소득 25만 달러

[그림 3] 자신이 중산층이라고 응답한 비율

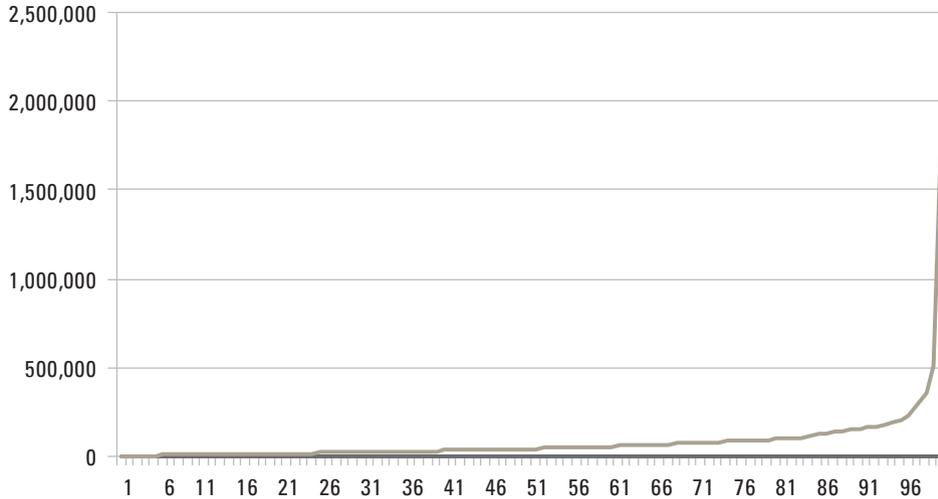


자료 : PEW Research Center, 2012.

7) PEW Research Center(2012), "The Lost Decade of Middle Class", *Social and Demographic Trends*.

8) 일반적으로 공화당이 중산층의 소득기준을 높게 잡는 경향이 있고 민주당은 공화당의 중산층 감세가 사실상 상위소득 계층에 혜택을 주는 것이라고 비판한다.

[그림 4] 2011년의 가구 분위별 연소득



자료 : 조세정책센터(Tax Policy Center).

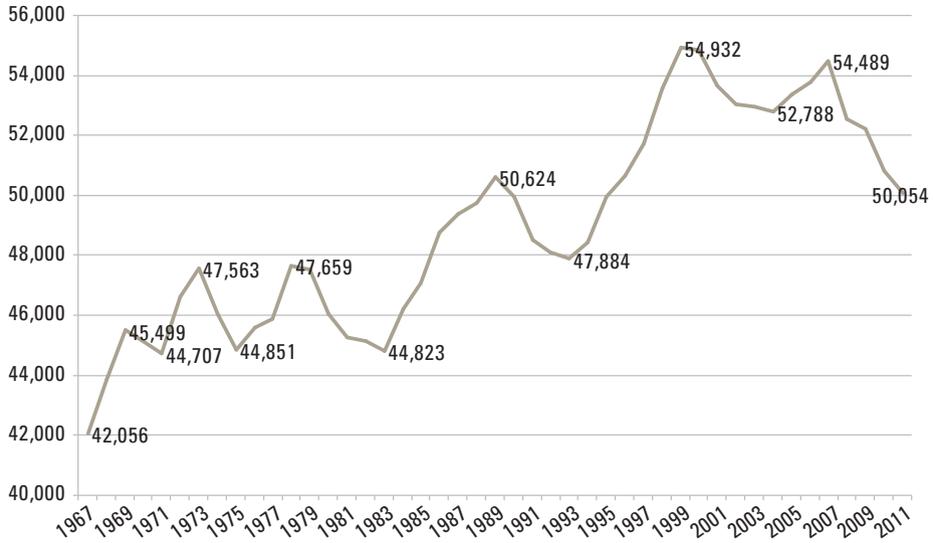
를 버는 가구는 96분위에 해당한다. 조세정책센터의 데이터에 따르면 중위소득은 4만 2천 달러로서 20~25만 달러를 크게 밑돈다.⁹⁾ 정치권의 광범위한 중산층 정의를 사용한다면 거의 모든 미국인들이 중산층의 범주에 해당할 것이다. 참고로 중위가구소득도 2000년 이후 하락추세를 보이고 있다(그림 5 참조).

이처럼 1980년대부터 진행된 조세제도의 불평등한 구조가 이번 ‘미국납세자구제법’의 통과로 얼마만큼 보완될지 살펴보자. [그림 6]은 조세정책센터가 이번 조세제도의 변화가 계층별 한계세율에 어떠한 영향을 미칠지 예측한 자료이다. 첫째, 오바마의 경기부양책 중 하나로 2011년 도입된 임금소득세(Payroll tax) 인하가 완료됨으로써 중산층을 포함한 거의 모든 계층의 높은 세율이 불가피하다. 둘째, 연소득 40만 달러 이상을 버는 사람들은 부시 감세의 만료 등으로 인해 세율이 크게 인상될 것이다.

또한 전반적으로 누진과세의 방향으로 전환됨에도 불구하고 연 20~50만 달러를 버는 가구의 세율증가가 10~20만 달러를 버는 가구보다 작다는 사실은 주목할 만하다. 이는 정치권의

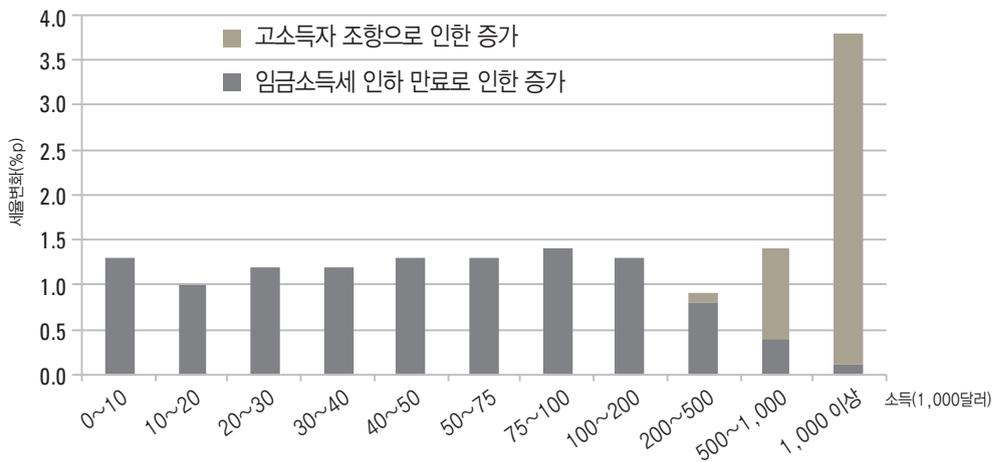
9) 인구조사국(Census Bureau)의 중위소득은 이보다 약간 높은 약 50,000달러이다.

[그림 5] 중위가구소득 추이



자료 : Current Population Survey.

[그림 6] 재정절벽 협상의 소득계층별 영향



자료 : 조세정책센터(Tax Policy Center).

중산층 정의를 따를 때 상위 중산층(upper-middle)의 세금이 상대적으로 덜 증가했다는 것을 의미한다.¹⁰⁾

■ 최적조세제도와 세제변화를 둘러싼 논쟁

경제학자들 간에 소득계층별로 한계세율을 어떻게 책정할지를 놓고 의견이 갈라진다. 최적 조세제도, 즉 정부예산제약하에 사회후생함수를 극대화하는 조세제도에 대한 연구는 재정경제학의 오랜 주제였는데, 사회적 후생은 자원이 평등하게 배분될 경우 가장 크지만 과세는 노동공급유인 등을 왜곡시켜서 성장을 저해할 수 있다고 알려져 왔다. 이것이 바로 조세제도에 있어 평등과 효율성 간의 반비례관계이다. 맨큐 등은 ① 고소득자들에 대한 한계세율을 낮추고, ② 모든 소득수준에 균일한 한계세율을 적용함과 동시에 이전소득도 일괄적으로(lump-sum) 부여하고, ③ 자본소득은 과세하지 않는 것이 최적과세원칙이라고 주장하였다.¹¹⁾ 반면 다이아몬드와 사에즈는 최적과세원칙으로 ① 고소득자들에게 현행보다 더 높은 한계과세율을 부과할 것, ② 저소득 가구는 소득을 보조해야 하고 소득이 증가할수록 보조금액을 점점 줄여야 할 것, ③ 자본소득을 과세할 것을 제안하였다.¹²⁾

이번 납세자구제법의 타당성과 그 여파를 놓고 정당 및 연구소 간에도 치열한 논쟁이 벌어지고 있다. 헤리티지 재단은 한 해 증세총액으로는 최고치인 2013년의 4,940억 달러의 세금 증가를 텍스마게돈(Taxmageddon)이라고 표현하면서, 세금인상이 아니라 ‘오바마케어’라고 불리는 의료개혁법을 손봐서 재정적자를 해소해야 한다고 주장한다.¹³⁾ 또한 효율성의 저해에

10) 물론 이 소득계층들을 중산층으로 정의하는 것이 타당한지는 여전히 논쟁이 되고 있다.

11) Mankiw, N. G., M. Weinzierl and D. Yagan(2009), “Optimal Taxation in Theory and Practice”, *Journal of Economic Perspectives* 23(4).

12) Diamond, P. and E. Saez(2011), “The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations”, *Journal of Economic Perspectives* 25(4).

13) <http://www.heritage.org/research/factsheets/2012/04/taxmageddon-massive-tax-hikes-on-the-horizon>

주목하여 상위층의 늘어난 세금부담은 투자를 위축시켜 결국 일자리 창출을 저해할 것이라고 경고한다. 존 베이너 하원의장 또한 소득세율이 오르면 중소기업 일자리가 70만 개 사라질 것이라고 주장한다.

이에 반해 경제정책연구소의 보고서는 중소기업은 소득을 개인소득세 또는 법인세로 신고할지 선택할 수 있는데 대부분의 기업들이 법인세로 신고하며, 이 법인세에 대한 과세율은 개인소득세율의 인상과는 무관하다고 반박한다.¹⁴⁾ 미국 의회조사국의 연구 역시 지난 65년간 한계세율 및 자본이득에 대한 과세율의 변화와 경제성장 간에 상관관계가 없음을 밝히고 있는데, 그 이유로 아주 극소수의 사람들만이 세율변화의 영향을 받기 때문이라고 설명한다. 반면 세금감면과 소득불평등 증가와의 상관관계는 크다고 지적한다. 즉 조세정책이 파이의 증가보다도 파이를 어떻게 나누는가와 실질적으로 더 관련이 크다는 것이다.¹⁵⁾

■ 맺음말

미국 경제는 천문학적인 정부부채의 누적에도 불구하고 경기침체 이후 큰 문제없이 재정정책을 사용해 왔다. 기축통화국이라는 이점 때문에 증세 없이도 국채발행에 의존하여 정부지출을 늘릴 수 있었다. 그러나 정부부채 한도가 법적상한에 다다르고 재정과탄의 가능성이 보이자 부시감세를 비롯한 조세인하정책들을 포기하거나 오바마케어와 같은 정부지출을 줄여야 하는 상황에 직면하였고, 결국 감세정책들을 포기하는 방향으로 결론이 났다. 그러나 스페인, 그리스, 이탈리아 등 유럽 국가들에서 진행되고 있는 긴축재정의 폐해를 놓고 볼 때 앞으로 경기침체가 더욱 지속될 것이라는 암울한 전망이 지배적이다.

이 글에서는 조세제도의 소득재분배 수단으로서의 성격에 초점을 맞추어 보았다. 지난 몇

14) Economic Policy Institute(2012), “‘Small Business’ and Top Marginal Rates – Tax filers affected by proposed rate increases are not necessarily small, or businesses, or job creators”, Issue Brief #349.

15) Hungerford, T.(2012), op. cit.

십 년간 숙련편향적 기술진보(Skill Biased Technical Change)와 노동조합 쇠퇴 등의 요인으로 임금 및 소득 격차가 심해졌다. 그러나 본문에서 살펴보았듯이 불평등한 미국의 조세제도는 소득격차를 완화시키기는커녕 오히려 심화시키는 데 기여했었다. 이러한 점에서 이번 누진적인 방향으로의 세제타협안이 그동안의 정책흐름을 바꿈으로써 소득불평등 완화에 일조할 것인지 아니면 '절벽' 앞에서 진행된 치킨게임에서 일회성의 타협에 불과한 것인지 관심이 주목된다. **KLI**