

미국 대선 과정에서 나타난 트럼프의 세계 개편 공약과 관련 논쟁

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

홍성우 (미국 뉴욕주립대학교 버팔로 경제학 박사과정)

■ 머리말

2016년 12월 1일 도널드 트럼프와 마이크 펜스¹⁾는 인디애나폴리스에 위치한 에어컨 및 난방기 제조업체 캐리어(Carrier)를 방문하였다. 사실 캐리어는 2016년 2월 이미 인디애나폴리스의 제조 공장을 멕시코로 이전하기 위한 계획을 발표했었으나, 이날 트럼프와의 합의를 통해 멕시코로의 이전계획을 철회하는 대신 7백만 달러 상당의 주세(state tax)를 면제받게 되었다. 트럼프는 동 협의로 인하여 멕시코로 이전되었을 1,100명의 일자리를 미국 내에 유지할 수 있게 되었다며 이것은 의미 있는 일이라고 자평하였다. 그러나 사실 이러한 합의는 트럼프가 경선과정에서 주장했던 공약인, 해외 이전 기업에 높은 세율의 관세를 부과함으로써 그 기업들을 미국 내에 머물도록 한다는 것과는 상당히 거리가 있는 것으로 보였다.

한편 미국의 보수 성향 언론 중 하나인 폭스뉴스(Fox news)가 실시한 여론조사²⁾에서 캐리어의 이전 계획에 트럼프가 개입한 것이 적절했다는 의견과 그렇지 못했다는 의견이 41%로 동일하게 나타났다. 또한 공화당원의 약 12%는 그러한 트럼프의 합의에 동의하지 않는다는 입장을 밝혔다.

이러한 합의에 반대하는 측의 논거는 다음과 같다. 개별기업과의 접촉을 통한 방법은 비효

1) 트럼프의 러닝메이트이자 현 인디애나 주지사이다.

2) <http://www.foxnews.com/politics/2016/12/14/fox-news-poll-trump-and-carrier-deal.html?refresh=true>

울적이고 상당한 비용을 초래하며, 향후 다른 제조업체들로 하여금 감세 혜택을 받기 위해 해외로의 이전 계획을 정부에 대한 하나의 협상 및 위협의 도구로 사용하게 할 수 있는 인센티브를 제공했다는 것이다. 또한 장기적으로는 캐리어가 감세를 통해 많은 금액을 제조공정의 자동화에 투자함으로써 단기적으로 유지되었던 일자리의 일부가 자동화 시스템으로 대체되어 결국 일자리의 수가 감소될 것이라는 주장을 하고 있다.³⁾

본고에서는 기업, 가계부문과 관련한 트럼프의 주요 세제 공약을 살펴보고 이를 둘러싼 논쟁을 정리해 보고자 한다.

■ 트럼프의 주요 세제 개편안

본장에서는 트럼프의 세제 개편 공약 내용이 무엇인지 살펴보고자 한다. 트럼프 캠페인 홈페이지에 따르면⁴⁾, 향후 시행될 세제 개편안은 다음과 같은 네 가지 목표에 근거하여 마련되었다.

첫째, 세제 개편을 통하여 근로자와 중산층이 상당한 세금 감면의 효과를 누리도록 한다. 둘째, 소득 상위 계층은 높은 소득에 상응하는 정도의 세금을 납부해야 하지만, 동시에 세제 개편이 일자리를 줄이거나 경쟁력을 하락시키지 않도록 해야 한다. 셋째, 세제 개편을 통해 법인세율을 경쟁력 있게 만듦으로써 미국 내의 일자리를 유지 및 창출하고 경제를 활성화시킨다. 마지막으로, 평균 보육비용을 공제해 줌으로써 가계의 보육비용을 줄인다. 아래에서는 이와 같은 목표를 위해 시행 및 적용될 가계, 기업부문의 주요 세제 공약을 살펴본다.

개인 소득세율 및 적용 소득구간 조정

〈표 1〉과 〈표 2〉에서는 개별 소득 신고자(Single filer)와 부부합산 소득 신고자(Married-

3) <http://money.cnn.com/2016/12/08/news/companies/carrier-jobs-automation/>

4) <https://www.donaldjtrump.com/policies/tax-plan>

<표 1> 개인 소득세에 대한 개편 내용 (개별 소득 신고자 기준)

트럼프 개편안		2016년 현재	
적용 소득세율	적용 소득구간 ¹⁾	적용 소득세율	적용 소득구간
12%	\$0 ~ \$37,500 이하	10%	\$0 ~ \$9,275 이하
		15%	\$9,275 ~ \$37,650 이하
25%	\$37,500 ~ \$112,500 이하	25%	\$37,650 ~ \$91,150 이하
		28%	\$91,150 ~ \$190,150 이하
33%	\$112,500 초과	33%	\$190,150 ~ \$413,350 이하
		35%	\$413,350 ~ \$415,050 이하
		39.6%	\$415,050 초과

주: 1) 부부합산 소득 신고자에 적용되는 소득구간의 절반.

자료: Tax Foundation 홈페이지; 트럼프 캠페인 홈페이지.

Joint filer)에 해당하는 개인 소득세율과 적용 소득구간을 정리하고 있다. 트럼프의 개인 소득세제 개편은 현재의 7개의 소득구간을 3개의 구간으로 통합하여 재편하였으며, 동시에 최고 소득세율은 39.6%에서 33%로 낮추었다. 이러한 개인 소득세제 개편은 공화당에서 고안된 내용에 근거하여 마련되었다.⁵⁾ 특히, 저소득층의 경우 개인 소득세제 변화와 더불어 개편된 공제 제도의 시행으로 0%의 실질 소득세율이 적용될 수 있다.⁶⁾

한편 개인의 투자수익에 대한 3.8%의 오바마케어(Obamacare)세와 최소납부세액(Alternative Minimum Tax: AMT) 제도는 폐지될 예정이다. 2016년 현재 납세자는 통상적인 소득세와 최소납부세액을 적용한 소득세 두 가지를 모두 산출하여, 두 가지 중 높은 금액의 소득세를 납부한다.⁷⁾ 미국의 국세청(Internal Revenue Service: IRS)에 따르면 최소납부세액 제도는 주로 고소득층 납세자들에게 적용되며, 이를 통해 동 계층이 받는 세제 혜택을

5) https://abetterway.speaker.gov/_assets/pdf/ABetterWay-Tax-PolicyPaper.pdf

6) 본고의 다음 절 “공제 제도의 변화” 참조.

7) 2016년 기준 최소납부세액 적용 면제소득은 개별 소득 신고자의 경우 53,900달러, 부부합산 소득 신고자의 경우 83,800달러이다(Tax Foundation).

<표 2> 개인 소득세에 대한 개편 내용 (부부합산 소득 신고자 기준)

트럼프 개편안		2016년 현재	
적용 소득세율	적용 소득구간	적용 소득세율	적용 소득구간
12%	\$0 ~ \$75,000 이하	10%	\$0 ~ \$18,550 이하
		15%	\$18,550 ~ \$75,300 이하
25%	\$75,000 ~ \$225,000 이하	25%	\$75,300 ~ \$151,900 이하
		28%	\$151,900 ~ \$231,450 이하
33%	\$225,000 초과	33%	\$231,450 ~ \$413,350 이하
		35%	\$413,350 ~ \$466,950 이하
		39.6%	\$466,950 초과

자료 : Tax Foundation 홈페이지; 트럼프 캠페인 홈페이지.

일정 부분 제한하고자 하는 목적을 가지고 있다. 따라서 트럼프의 최소납부세액 제도 폐지 공약은 고소득층 납세자들에게 추가적인 세제 혜택을 가져다줄 것으로 예상된다. 전체적으로 개인 소득세의 개편안은 이전보다 소득세율을 줄이고 제도의 구성을 보다 간소화하며, 소득 계층 간의 적용 세율의 차이를 완화하는 것을 주된 특징으로 삼고 있다.

공제 제도의 변화

세제 혜택, 즉 다양한 공제와 관련한 개편안 역시 개인 소득세 개편과 마찬가지로 제도를 이전보다 간소화하는 방향으로 이루어지고 있다.⁸⁾

<표 4>는 표준 공제액에 대한 트럼프의 공약과 2016 현재의 공제액을 비교하고 있다. 개별 소득 신고자에 대해서는 공제액을 6,300달러에서 15,000달러로, 부부합산 소득 신고자에 대해서는 12,600달러에서 30,000달러로 각각 늘리고, 가구주 신고자에 대한 공제와 가구원 개별 공제 제도는 폐지하는 방안을 제시하고 있다.

8) <표 3> 참조.

<표 3> 세제 개편안의 간소화

트럼프의 세제 개편안	현행 제도
표준 공제 (Standard Deduction)	기본 표준 공제
	추가적 표준 공제
	남부자와 배우자에 대한 개별 공제
자녀와 피부양자에 대한 세액공제 (Child and Dependent Tax Credit)	자녀에 대한 세액공제
	자녀와 피부양자에 대한 개별 공제

자료 : House GOP(2016).

<표 4> 표준 공제액에 대한 개편 내용

소득 신고자 유형	트럼프 개편안	2016 현재
개별 소득 신고자	\$15,000	\$6,300
부부합산 소득 신고자	\$30,000	\$12,600
가구주 신고자	폐지	\$9,300
※ 가구원 개별 공제 (personal exemption)	폐지	\$4,050

자료 : Tax Foundation 홈페이지; 트럼프 캠페인 홈페이지.

한편 현재 시행 중인 가구원 개별 공제 제도를 폐지하는 대신 13세 이하의 자녀에 대한 보육비용과 피부양 고령 가족 돌봄 비용 공제 제도를 도입한다. 13세 이하의 자녀를 보육하는 가구는 최대 4명의 자녀에 대하여 다양한 형태의 돌봄 서비스⁹⁾ 비용을 공제 받을 수 있다. 이 제도에서 주목할 점은 전업주부 및 조부모가 해당 자녀를 보살필지라도 공제 제도의 혜택을 받을 수 있다. 자녀에 대한 보육비용 공제액의 상한선은 자녀가 거주하는 주(state)의 평균 보육비용으로 설정된다. 보육비용 공제 제도와 함께 피부양 부모를 보살피기 위해 관련 서비스를 이용하는 경우에도 이에 대한 비용을 공제해 주며 1년에 5,000달러를 공제액의 상한선¹⁰⁾으로 규정한다.

9) 사립학교(private school), 유치원(nursery school), 방과후 돌봄 서비스(afterschool care), 방과후 특별활동 프로그램(enrichment activities) 등을 포함한다.

10) 동 상한선은 향후 인플레이션을 고려하여 매년 조정된다.

그러나 부부합산 소득 신고자가 500,000달러 이상의 총소득을 보유하고 있거나 개별 소득 신고자가 250,000달러 이상의 총소득을 보유한 경우에는 자녀와 피부양 부모에 대한 돌봄 서비스 비용 공제 제도가 적용되지 않는다. 트럼프 캠페인은 동 제도로 인하여 중산층의 근로자 가구가 다른 소득 계층에 비해 가장 큰 혜택을 받을 것으로 예상한다.

그러나 위에서 설명한 자녀 보육비용에 대한 공제 제도는 상당한 세제 혜택을 제공하지만 조세 채무(tax liability)가 없는, 즉 과세 대상의 소득이 없는 저소득층은 이러한 공제 제도를 통해 세제 혜택을 받지 못할 수 있다. 이러한 이유로 저소득층에 해당하는 가구, 즉 부부합산 소득 신고자 기준 62,400달러 이하(개별 소득 신고자 기준 31,200달러 이하)의 소득을 보유한 가구는 자녀에 대한 보육비용의 일부를 근로장려세제(Earned Income Tax Credit: EITC)를 통하여 환급 받을 수 있다. 환급액의 상한선은 해당 가구의 근로 소득자가 납부한 급여세(payload tax)의 절반에 해당하는 금액으로 설정된다, 그러나 맞벌이 가구의 경우 둘 중 낮은 소득을 벌어들인 개인이 납부한 급여세의 절반이 환급액의 상한선으로 결정된다. 트럼프 캠페인은 근로장려세제를 통한 보육비용의 공제가 저소득층 여성들을 노동시장으로 유인하는 제도가 될 것으로 기대하고 있다.

피부양 가족 돌봄 저축 계좌(Dependent Care Savings Accounts) 개설

향후 자녀를 양육하거나 피부양 부모를 보살피는 데 지출될 비용을 미리 준비하도록 하는 목적으로 가족 구성원별로 돌봄 저축 계좌를 개설할 수 있다.¹¹⁾ 동 계좌의 저축액¹²⁾과 계좌로부터 발생하는 수익은 과세대상에서 제외되고 각 계좌별 총 저축액은 1년에 2,000달러를 초과할 수 없다. 피부양 부모를 위해 개설된 계좌는 다양한 형태의 돌봄 서비스 비용을 지불하기 위해, 그리고 자녀를 위해 개설된 계좌는 사립학교 등록이나 방과후 특별활동과 관련한 비용을 지불하는 데 이용된다. 만약 자녀가 18세가 된 시점에서 동 계좌에 잔액이 있다면 그 금액을 고등교육 비용을 충당하는 것으로 사용할 수 있다. 한편 저소득층의 계좌 개설을 장려

11) 태중의 아이의 이름으로도 돌봄 저축 계좌를 개설할 수 있다.

12) 근로장려세제를 통한 보육비용 공제 환급금이 저축계좌로 자동이체 된다. 따라서 저축계좌의 저축액은 보육비 공제로 발생한 환급액을 포함한다.

하기 위해서 정부는 개인이 저축하는 액수의 50%를 추가로 지원해 주며 1년에 최대 1,000달러를 지원한다.

보육시설 제공 기업에 대한 인센티브 강화

2014년 미국의 전국 고용주 실태조사(National Survey of Employers)에 따르면 약 7%의 고용주들만이 근로현장에 위치한 보육시설을 제공하는 것으로 나타났다. 이러한 상황을 개선하고자 트럼프는 보육시설을 제공하는 고용주들에게 다양한 인센티브를 제공할 계획이다. 우선 고용주에 대한 현재의 세액공제를 더욱 늘리는 방안을 추진하고 있다. 2001년 제정된 현행 제도는 근로 현장에 보육시설을 보유한 기업에 대해 시설 관련 비용의 최대 25%, 연간 최대 150,000달러의 세액공제 혜택을 제공하고 있다. 또한 보육시설이 10년 미만 동안 유지된다면 그동안의 세액공제의 일부를 정부가 회수한다. 트럼프는 이러한 현재의 세액공제 상한선을 500,000달러로 대폭 늘리고 공제액의 회수가 발생하지 않는 보육시설의 의무 유지기간을 5년으로 줄임으로써 이전보다 강화된 인센티브를 제공한다.

트럼프 캠페인에서는 자녀를 돌보는 문제로 발생하는 잦은 결근은 기업의 측면에서 연 44억 달러라는 상당한 금전적 손실을 야기한다고 발표하고 있다. 그러므로 근로현장에 보육시설을 제공하는 기업에 대해 이전보다 한층 강화된 인센티브로 인하여 기업과 근로자들 모두가 혜택을 누릴 것으로 트럼프 정부는 기대하고 있다.

기업 법인세제 개편

〈표 5〉에서는 2015년에 적용되는 법인세율과 과세소득 구간을 정리하고 있다. 트럼프 캠페인은 현행 최고 35%의 법인세율을 15%의 단일 세율로 낮추는 방안과 함께 기업의 최소납부세액 제도¹³⁾를 폐지하는 것을 기업 법인세 개편의 주요내용으로 발표하고 있다. 또한 15%

13) 본고의 “개인 소득세율 및 적용 소득구간 조정”에서 최소납부세액 제도의 역할을 간략히 언급하였다.

법인세 단일세율은 기업 규모에 상관없이 동일하게 적용된다. 만약 해외에 위치한 자국의 기업이 미국 내 영토로 이전하는 경우에 일회성으로 해당 기업에는 10%의 법인세율을 적용한다. 한편 기업의 연구 개발(R&D)에 대한 공제를 제외하고 기업에 적용되는 대부분의 공제 제도를 폐지한다. 마지막으로 미국 내에 위치한 제조업 종사 기업이 자본 투자를 하는 경우 이것을 비용처리 할 것인지 또는 동 투자를 통해 공제를 받을 것인지를 선택할 수 있는 제도를 도입한다.

<표 5> 2015년 기준 법인세율 및 과세소득 구간

소득구간	법인세율
\$0 ~ \$50,000 이하	15%
\$50,000 ~ \$75,000 이하	\$7,500 + \$50,000 초과분의 25%
\$75,000 ~ \$100,000 이하	\$13,750 + \$75,000 초과분의 34%
\$100,000 ~ \$335,000 이하	\$22,250 + \$100,000 초과분의 39%
\$335,000 ~ \$10,000,000 이하	\$113,900 + \$335,000 초과분의 34%
\$10,000,000 ~ \$15,000,000 이하	\$3,400,000 + \$10,000,000 초과분의 35%
\$15,000,000 ~ \$18,333,333 이하	\$5,150,000 + \$15,000,000 초과분의 38%
\$18,333,333 초과	35%

자료 : IRS(2015).

■ 트럼프의 세제 개편안에 대한 논쟁

트럼프의 세제 개편안은 대대적인 감세와 정책의 간소화로 요약될 수 있다. 이러한 세제 개편안으로 모든 소득계층이 그 혜택을 누리게 될 것으로 기대하고 있다. 특히 일부의 저소득층은 소득세를 전혀 납부하지 않도록 소득 세제를 개편하였다. 예를 들면, 부부 합산 연 50,000 달러의 소득을 올리고 자녀 2명을 양육하면서 양육비로 8,000달러를 지출한 경우 현행 제도보다 트럼프의 개편안하에서 납세액이 약 35% 줄어들 것으로 예상하고 있다.

또한 Alan(2016)에 따르면, 트럼프의 세제 개편안은 장기적으로 경제규모를 6.9~8.2%만큼 확대시키고 이는 5.4~6.3%의 임금 상승과 180만~220만 개의 일자리를 창출할 것으로 전망하고 있다. 이와 함께 모든 소득 계층에서 세후 소득은 증가할 것으로 예상한 반면, 연방 정부의 세입은 제도 시행 이후 10년 동안 약 4.4조~5.9조 달러만큼 감소할 것으로 전망하고 있다.

한편 트럼프의 개편안에 비판적인 측에서는 감세 정책으로 정의되는 세제 개편이 최상위 소득계층과 대기업에 가장 많은 혜택이 돌아가도록 고안된 제도라고 주장하며, 그러한 세제 혜택을 받는 상위계층이 정부가 기대하는 것만큼 투자를 늘리고 일자리를 창출할 것이라는 일종의 낙수효과에 회의적인 시각을 가지고 있다. 일례로 미국의 조세 연구 싱크탱크인 조세 정책센터(Tax Policy Center)는 트럼프의 세제 공약에서 소비세와 관련된 내용을 찾아보기 힘들며, 이러한 점에서 트럼프의 세제 개편안은 단순한 감세 정책이지 세제 개혁의 수준이라고 부르기 힘들다는 입장을 밝히고 있다.¹⁴⁾ 특히, 언론사 CNBC는 트럼프의 세제 개편은 상위 1%에게 가장 도움이 되는 제도라고 비판하였다.¹⁵⁾ 동 기사에 따르면 상위 1%의 평균 납세 절감액은 최소 122,400달러인 반면, 중산층의 경우 500달러를 하회하는 수준에 머무를 것으로 전망하고 있다. 또한 2008년 노벨경제학상 수상자인 폴 크루그먼(Paul Krugman)은 뉴욕 타임즈에 기고한 2015년 자신의 칼럼에서 트럼프가 기대하는 감세 정책에 의한 낙수효과를 주술적인 힘을 믿는 일종의 종교(voodoo)에 비유하면서 그것을 강하게 비판하였다.¹⁶⁾

■ 맺음말

감세 정책을 통한 경기부양의 효과에 대한 논쟁은 오랫동안 이어져 오고 있는 주요 논쟁 주제 중 하나라고 할 수 있다. 특히, 이러한 논쟁에는 경제적인 이슈뿐만 아니라 정치적, 이념적

14) <http://www.taxpolicycenter.org/taxvox/dont-confuse-trumps-tax-cuts-tax-reform>

15) <http://www.cnn.com/2016/09/19/donald-trumps-tax-plan-would-help-the-1-most.html>

16) <http://www.nytimes.com/2015/10/02/opinion/voodoo-never-dies.html>

인 이슈가 혼재되어 있기 때문에 감세 정책이 경제를 부양하는 데 효과가 크다 또는 크지 않다고 이분법적으로 나누어 결론짓기가 쉽지 않다.

한편 트럼프는 공화당 내의 경선과정에서부터 다양한 이슈들로 인하여 정치적으로 입지가 좁았다. 특히, 대선 과정에서 보수 성향의 언론을 포함한 대부분의 언론사들과 주요 공화당 의원들은 공개적으로 트럼프를 지지하지 않는다는 성명을 발표하면서 그 이후 트럼프는 언론으로부터 많은 비판에 직면해 오고 있다. 이러한 사실은 트럼프의 세제 정책을 통한 효과를 현재 객관적, 경제적으로 판단해 볼 수 있는 환경이 조성되어 있는지에 의문을 갖게 한다. 왜냐하면, 지지 또는 반대하는 양측의 이해관계자들이 정치적인 또는 이념적인 논쟁으로서 감세 정책의 다양한 효과를 평가하는 경향을 보이고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 현재의 상황이 전통적인 주요 논쟁 주제, 즉 감세 정책의 경기부양 및 일자리 창출 효과를 향후 검증해 볼 수 있는 자료와 기회를 제공한다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있겠다. **KLI**

참고문헌

- Alan, Cole(2016), “Details and Analysis of the Donald Trump Tax Reform Plan”, Tax Foundation.
- House GOP(2016), “A Better Way: Our Vision for a Confident America”, June 24.
- IRS(2015), “Instruction for Form 1120”.
- Trump campaign(2016), “Tax Reform That Will Make America Great Again,” September 14(<https://www.donaldjtrump.com/positions/tax-reform>)
- IRS 홈페이지, <https://www.irs.gov/>
- Tax Foundation 홈페이지, <http://taxfoundation.org/>
- 트럼프 캠페인 홈페이지, <https://www.donaldjtrump.com/policies/tax-plan>