
세금 없이는 형평성도 없다

(비록 진보주의가 이 사실을 가끔씩 망각한다 할지라도)

클라우디오 로사노

경제학자, 사고(思考)와 공공정책 연구소 코디네이터, 인민연합당 대표

원제와 출처: Claudio Lozano, “Sin impuestos no hay igualdad (Aunque a veces el progresismo lo olvide)”, *Nueva Sociedad*, No. 272, noviembre–diciembre de 2017, pp. 68–76.

핵심어: 불평등, 진보주의, 조세개혁, 라틴아메리카

서론

라틴아메리카의 과세(課稅) 문제에 관한 이번 성찰은 아르헨티나에서부터, 특히 아르헨티나의 특수한 시기부터 시작한다. 사상 처음으로, 우파의 전통적 이데올로기를 대놓고 지지하는 정치세력이 선거 승리를 통해 통치를 하고 있다. 국가를 일종의 부담스러운 존재로 인식하고 사적(私的), 개인적 이니셔티브를 발전의 원동력으로 간주하는 마우리시오 마크리 정부는 과세 축소를 바탕으로 경제

문제들을 해결하고자 하고 있다. 마크리 정부의 입장에서, 개인 활동을 위축시키고 투자와 국가의 성장 및 발전을 약화시키는 것은 다름 아닌 세금 부담인 듯하다. 그러나 데이터는 그렇지 않음을 보여준다.

아르헨티나에서 조세 부담은 선진국과 비슷하거나 이보다 약간 낮은 수준인데, 항상 이러한 조세 부담을 어떻게 분배하느냐를 고민할 때 논쟁이 발생한다. 분명한 것은 여타 라틴아메리카 국가들과 마찬가지로 아르헨티나는 과세에 있어 불평등과 공정성 부족이 두드러진다. 마크리 정부는 세금(기본적으로 기업 활동에 부과되는 세금)을 없애려고 하고 있으며 사실상 그의 집권 첫 해에 천연자원(콩과 광물)과 관련된 수출활동에 대해 조세 부담을 없애려고 시도하였다. 심지어 개인 재산에 대한 세금을 축소하기도 하였다. 아르헨티나 신정부가 취한 이러한 방향에 대해 그 누구도 놀랄 필요는 없다. 그들의 이데올로기와 일치하고 또 그들이 대변하고 옹호하는 이해관계에 기반을 두고 있기 때문이다. 실제로, 아르헨티나 내각 구성원 10명 중 7명이 실제로 상공회의소 대표자 혹은 전(前) 기업 대표, 다국적 은행 및 기업의 책임자들이다. 특히 주목할 점은 최근 몇 년 사이 아르헨티나의 과세 체계에서 높은 수준의 과세 형평성을 추구하는 중요한 개혁이 없었다는 점이다. 사회정의와 포용을 기치로 내걸었던 키르츠네르식 정의주의는 아르헨티나의 과세 체계의 특징이라 할 수 있는 불공정 구조를 사실상 전혀 바꾸지 못했다. 2003년에서 2008년 사이에 국제 원자재 가격이 최고점에 이르는 기간에 국가가 과세에 어느 정도 개입하기도 하였지만, 스스로를 진보주의적이라고 자평했었던 정부가 과세 부문에서 이룩한 성과는 거의 전무했다. 사회 정책 분야에서는 자녀 보조금 같은 새로운 정책이 있었지만 과세 부분에서는 새로운 것이 없었다.

지역과 역사

시선을 돌려 라틴아메리카 전체를 살펴보면 아르헨티나에서 일어난 일이 다른 라틴아메리카 지역에서 일어나는 일과 유사하다는 것을 확인할 수 있다. 지난 10년간 라틴아메리카의 많은 정부가 신자유주의를 문제 삼는 세력들에 의해 장악되었음에도 불구하고(일부에서는 아직도 이것이 지속되고 있다), 조세개혁이라는 도구가 라틴아메리카 진보주의 정치 아젠다의 한 부분을 차지한 것 같지는 않다. 라틴아메리카가 소득 편중이 매우 심각하고 지구상에서 가장 불평등한 지역임을 감안하면 이러한 사실은 놀라울 따름이다. 라틴아메리카에서는 여전히 부당한 방법으로 특권을 차지하고 권리를 짓밟는 모습들이 만연하다. 따라서 균형과 환경 보존을 우선시하는 개발 모델은 조세개혁에 있어 중요하고 강력한 도구로서 작용할 수 있다. 만일 개발을 재정적으로 뒷받침하기 위해 국내 자원을 동원하고자 한다면, 조세개혁은 국가가 전략적으로 계획을 세우고 행동할 여지를 확대시키고 소득 분배를 향상시키며 경제성장을 강화시킬 수 있다.

이 주제는 1960년대 초부터 계속 논의되어져 오고 있다. 1960년대 당시에는 과세 체계를 개혁하여 단순화하고 특히 직접세를 강화하는 것이 권장되었다. 이러한 의미에서 선진국처럼 개인의 소득에 부과하는 세금을 일반화시키는 것이 제안되기도 했다. 또한 형평성을 좀 더 높이기 위한 목적으로 소득세를 점진적으로 늘리는 것이 제안되기도 했다.

지금까지 언급된 내용은 조세를 공공재 혹은 공공서비스를 위한 재정을 뒷받침하고 부와 소득의 불균형을 해소하는 일종의 경제정책의 도구로 보는 개념적 모형이다. 하지만 이 모든 권고 사항들은 파급력이 거의 없다가 되었다. 이미 1990년대에 워싱턴컨센서스의 틀에서 라틴아메리카의 과세 관련 논의는 방향을 바꾸어 버렸다. 신자유주의적 처방의 틀 안에서 그 방향성을 불평등 해소에서

더 나은 삶의 추구로 전환하였는데, 그 축이 바로 부가가치세였다. 라틴아메리카 여러 국가에 도입된 부가가치세는 주요한 세입의 원천으로 변질되어버렸다. 과세 체계는 단순화하였고, 대외무역에 대해 부과하는 세금이 최소로 축소되었으며, 천연자원 개발과 연관된 수출 활동에 대한 세금이 공제되었으며, 그리고 수입세를 낮아졌다. 그리고 세수(稅收) 증대를 위해 과세 행정절차를 향상시키는 데에 초점이 맞추어졌다.

개방화, 규제완화, 민영화를 추구하는 신자유주의의 흐름 속에서의 조세정책은 징수기관들의 기술적 능력에 중점을 두었고 과세구조와 형평성 간의 연결고리를 없애버리거나 느슨하게 만들었다. 21세기 초반부터는 소위 진보적인 정부들에서 세금을 불평등 축소와 연계시키는 문제가 다시 대두되었다.

이론적으로, 부와 고소득자에게 부과되는 세금은 소득 재분배를 촉진시킬 뿐만 아니라 경제 사이클과 연동된 세금(소비에 부과되고 경기 침체 시에는 감소되는 세금) 또는 국제 가격에 연동된 세금(천연자원 수출에 부과되는 세금)보다는 훨씬 더 예측 가능하고 안정적이다. 그러나 누진세 적용이 가져다주는 편리성에도 불구하고 성과는 거의 없었다. 비록 과세문제를 논의할 때 라틴아메리카 국가들이 세금 징수 능력이 낮다는 데는 대개 공감대가 형성되지만, 소득과 부의 분배 문제를 푸는 도구들에 대해 논의할 때는 이러한 공감대는 사라져버리거나 감소한다. 지금까지 언급된 내용 이면에는 우리 사회에 사회적 권력의 불평등한 배분이 존재한다는 점이 있다. 그리고 이는 논쟁의 여지가 없는 개혁을 통해 진전을 이루고자 할 때 일종의 거부권처럼 작용한다. 근본적인 조세 개혁의 필요성에 대해 언급하기 시작한 지 벌써 50여년이 지났음에도 불구하고 과세의 비형평성이 라틴아메리카에서 여전히 미해결 문제로 남아있는 것은 바로 이 때문이다.

현황과 그 이유들

지금까지 언급된 내용은 다양한 이슈로 해석되어 진다. 첫째, 아래에 제시된 도표는 아르헨티나와 라틴아메리카에서의 국내총생산에 대한 세금 징수 비율(아르헨티나 (12.55%), 라틴아메리카(13.52%))이 유럽 연합(20.27%), 유로존 국가(10.96%) 및 비교 가능한 대다수 국가들 보다 낮다는 것을 보여준다.

국민총생산 대비 세금 징수율이 낮은 이유는 재산과 소득에 부과되는 세금이 매우 적다는 점과 연관이 있다. 소득, 임대수입 혹은 수익에 부과되는 세금을 자세히 살펴보면 다음과 같은 문제점을 볼 수 있다. 개인소득에 대한 세금징수는

도표

조세압력: 국내총생산 대비 세금 징수(%로 표시)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
아르헨티나					12.55	
중앙 및 발틱해 연안 유럽국	16.31	16.35	16.26	16.34	16.56	
(고소득 국가를 제외한) 유럽 및 중앙아시아	16.18	15.90	15.56	15.37	14.10	
유럽 및 중앙아시아	19.03	19.24	19.38	19.37	19.23	
유럽연합	19.58	19.92	20.16	20.23	20.27	
저개발국가들 (유엔 분류기준)	13.31					
저소득 국가	12.33					
중간 및 저소득국	13.00	12.59	12.42	12.33		
OECD 회원국	14.50	14.76	15.19	15.48	15.63	
라틴아메리카 및 카리브해 국가					13.52	

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
유로존 국가	17.98	18.55	18.88	18.95	18.96	
호주	20.42	21.31	22.15	22.11	22.10	
오스트리아	25.55	26.05	26.53	26.64	27.15	
벨기에	24.71	25.71	26.21	26.20	24.63	
브라질	14.22	13.65	13.44	12.76	12.81	
칠레	18.86	18.99	17.39	16.94	17.54	
핀란드	20.13	20.26	20.74	20.77	20.69	
프랑스	21.82	22.57	23.25	23.17	23.23	
영국	26.07	25.35	25.31	24.99	25.35	
이탈리아	22.30	23.63	23.73	23.54	23.65	
북미	9.79	9.99	10.67	11.09	11.47	11.32
우루과이	19.10	18.82	19.04	18.57	18.51	
미국	9.59	9.82	10.58	11.02	11.42	11.27

각주: 세금징수는 공익을 목적으로 중앙정부에 의무적으로 납부하는 돈을 가리킨다. 벌금, 제재금, 대부분의 사회적 보험금과 같은 의무적 납부금들은 제외된다. 실수로 잘못 징수된 세금에 대한 환급과 수정은 마이너스 수입으로 간주한다.

출처: 세계은행 자료를 바탕으로 저자가 일부 가다듬은 것임. 《세금징수(국내총생산 비율)》,
 <<https://datos.bancomundial.org/indicador/gc.tax.totl.gd.zs>>.

기업에 대한 세금징수보다 낮을 뿐 아니라 선진국들과 비교해도 낮은 편이다. 이러한 불균형은 세금의 대부분이 급여를 받을 때 세금을 내는 근로자들로부터 나오기 때문으로 설명할 수 있다. 반면, 자영업자들의 납세회피가 매우 높은 편이며, 자본금에서 나오는 소득과 수익에 대해서 세금을 털 내거나 완전히 면제 받는 여러 특혜가 있다.

개인소득에 대한 세금 징수가 한계에 부딪칠 수밖에 없는 것은 주로 세 가지 요인 때문이다. 첫째, 라틴아메리카 지역에서 적용되는 최고 세율(고소득군에

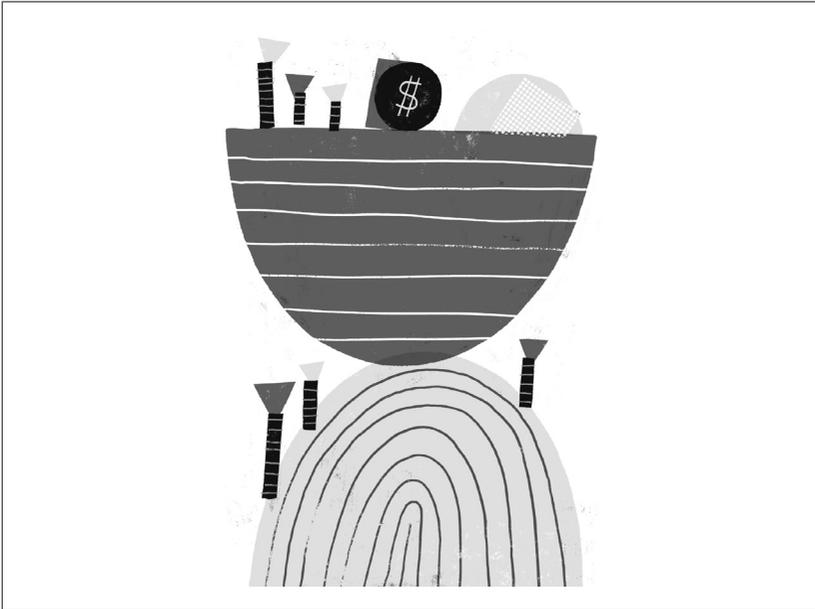
속하는 사람들에 적용되는 세율)이 지속적으로 하락하고 있다. 1980년 50.9%에서 1990년대 초에는 35.2%로 내려갔고 2016년에는 라틴아메리카 전체 평균이 26.6%로 하락했다. 반면에 유로존 18개 국가에서는 2014년에 45%로 상승했고 유럽연합 28개국에서는 평균 39.4%로 상승했다. 몇몇 유럽국가(오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 네덜란드, 포르투갈, 스웨덴)에서는 최고 세율이 50% 이상이다. 둘째, 선진국과 달리 라틴아메리카에서는 세금 부과와 징수의 근거를 축소시키는 온갖 유형의 세금 면제와 공제, 그리고 감세가 이뤄지고 있다. 셋째, 자본가에게 혜택을 주는 독특한 방법들이 통제를 어렵게 만들고 나아가 합법적 세금회피와 탈세를 더 용이하게 해주고 있다. 때문에 라틴아메리카에서의 탈세 수위는 선진국에 비해 매우 높고, 특히 부가가치세의 탈세보다는 수익 및 소득세의 탈세가 훨씬 심하다. 요약하자면 결국 세금 징수로 실제 거둬들이는 돈은 매우 적고 따라서 세금이 가져다주는 재분배 효과도 없다.

라틴아메리카에서 소득세와 관련하여 두 가지 심각한 문제가 눈에 띈다. 첫째, 세수(稅收)의 대부분은 개인이 아닌 기업에서 나오는데 이는 투자와 생산 활동을 어렵게 만든다. 기업이 투자에 쓰는 소득에 대해서는 과세를 하고 반면, 기업의 주주들이 개인소득용으로 배당받는 이익금에 대해서는 세금 면제해주는 경우다. 그러나 근본적으로 라틴아메리카 각국은 경제 구조 내에서 운용 중인 여러 유형의 국내의 재산을 파악할 수 있는 세제 및 행정 매커니즘을 구축하고 있지 못하다. 다시 말해 법인, 기업구조, 기업 집단, 그리고 초국가적 관계들을 적절히 파악을 해놓지 못하고 있다. 따라서 탄탄한 과세 전략을 적용하기 힘들고, 나아가 기업이 소득의 발생 지점에 상관없이 전 세계에서 벌어들이는 모든 소득에 대해 세금을 징수하는 데에 어려움이 있다. 둘째, 개인소득세를 강화하지 않음으로써 부자들은 자신의 수익에 비례하는 세금을 내지 않고 있다.

라틴아메리카 경제의 또 다른 문제점은 지방정부들의 저조한 세금 징수 실적

이다. 이는 구체적으로 재산 및 유산을 명확하게 파악할 수 있는 세금 징수가 낮다는 것을 의미한다. 도시 및 지방의 부동산세 및 자동차세의 경우가 그러하다. 분명한 것은 라틴아메리카에서 소득에 대해 세금을 징수하는 지방정부의 전략 역시 눈에 띄지 않는다. 그리고 고소득자들의 소비와 관련된 재산과 서비스에 대해 선별적으로 세금을 거둬들이는 전략 또한 보이지 않는다.

이러한 문제점들의 결과는 라틴아메리카에서는 조세와 관련한 국가 개입이 선진국에서와 달리 불평등 해소에 기여하지 못하고 있다는 점이다. 라틴아메리카 불평등의 눈에 띄는 특징은 가장 부유한 가구 10%가 차지하는 높은 소득 비율이다. 평균적으로 전체 소득의 32%가 이들 부유층에 집중되어 있다. 비록



새로운 사회/ Pablo Lueber 2017

브라질, 칠레, 과테말라, 온두라스, 파라과이에서는 그 비중이 10% 정도 더 높고 반대로 우루과이, 베네수엘라에서는 더 낮지만 말이다. 소득분배를 적절하게 평가하는 데에 지니계수는 한계를 지니지만, 과세 정책의 효과를 측정하기 위한 지니계수의 적용은 유용하다. 국가의 개입 전후로 불평등을 측정해 보았을 때, 라틴아메리카의 불평등은 고작 평균 6% 감소한 반면, 선진국은 36%나 하락하였다. 지니계수의 %포인트로 보면, OECD 국가에서는 지니계수가 17%포인트 하락한 반면, 라틴아메리카에서는 겨우 3%포인트만 하락하였다. 더욱이 라틴아메리카에서 그나마 불평등을 해소하는 데에 기여하는 국가적 행위를 평가할 때 긍정적인 효과의 61%가 복지정책과 연금에서 비롯한다. 다시 말해 라틴아메리카에서 불평등을 해소하는 데 있어 세금이 기여하는 바는 매우 낮다.

결론

진단은 이미 알려져 있다. 라틴아메리카는 지구상에서 가장 평등하지 못한 지역이다. 조세 개혁은 그러한 불균형을 해소하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 조세 개혁이 평등과 환경보존을 위한 발전 모델에 기여하기 위해 추구해야 할 것이 무엇인지도 잘 알려져 있다. 부, 고소득, 상류층의 소비, 금융 및 자본 거래, 그리고 탄소 배출에 대해 세금을 부과해야 한다.

라틴아메리카의 경험은 신자유주의를 추구한 정부들이 꾸물거리지 않고 과세의 퇴보를 통해 자신들의 목표를 향해 전진하고 있다는 것을 보여주고 있다. 하지만 소위 진보적 정부에서는 동일한 일이 벌어지지 않았다. 과거 10년간 라틴아메리카가 수출하는 원자재의 높은 가격은 이들 정부로 하여금 조세 수입을 늘려 재정을 확충하고 과세구조의 변화 없이도 복지정책을 유지할 수 있도록 해주었다. 경기가 좋다는 구실 하에 진보 정부들은 필요한 조세 개혁을 뒤로 미루거

나 회피하려는 경향을 보여주었다. 좋은 경제 상황은 구조 개혁을 뒤로 미루게끔 해주었고 실제로 이는 정부가 권력자나 부자들과의 갈등을 피할 수 있게 해주었다. 2008년 세계 경제 위기와 최근 원유 시장의 변화는 상황을 바꾸어 놓았고 진보주의적 경험들을 곤란에 빠뜨렸다. 새로운 상황에서 모든 진보 정권들은 그 힘이 약화되었다. 일부는 무너져버렸고 계속 존재하고 있는 진보 정권들도 그 힘이 예전만 못하다. 오늘날 새로운 신자유주의의 물결은 라틴아메리카를 황폐화시키고 있다. 아르헨티나에서는 마크리 대통령이 계속 세금을 줄여가며 재력가들의 배를 더 불려주려 하고 있다. 그러는 사이 아르헨티나에는 순수 상속재산만 100만 달러를 넘게 보유한 사람이 114,000명이나 있으며, 이들 중 상속재산이 3,000만 달러가 넘는 사람도 1000명이나 되고, 축적된 재산이 10억 달러가 넘는 자산가도 11명이나 있다.¹⁾ 마크리의 세제 개혁 전에 했던 것처럼 개인 재산에 대한 비례세를 적용하는 것만으로도 전 국민을 배고픔으로부터 해방시키기에 충분한 정도의 세금을 거둬들일 수 있을 것이다. 개혁이 나아가야 할 방향에 대해 진지하게 논의하고 사회를 유지·지탱하기 위해 재조직하며 또한 기회를 상실하지 않도록 노력할 필요가 있다.

심상완 옮김

1) 《Ganancias: Comparativo de Proyectos Oficialismo/Massa/Donda-Lozano》 en <www.unidadpopularcaba.org.ar>, 26/11/2016.