



## 외국의 세제

# 미국 주정부의 목적세 제도

### 류 금 렬

행정자치부 세제과 세제1담당

## I. 서 언

미국 주정부의 재정에서 목적세(ear-marked tax)는 매우 중요하면서도 논란이 되고 있는 부분이다. 주 재정 중 목적세의 비중은 주에 따라 크게 차이나나 최고 87%에서 최하 4%까지 다양하다. 목적세로 가장 널리 활용되는 것은 자동차연료세(motor fuel tax)이다. 그 다음으로는 판매세(general sales tax), 자동차등록세(motor vehicle registration tax), 담배세(tobacco tax), 주류세

(alcoholic beverage tax), 보험세(insurance tax), 자원세(severance tax) 등의 순으로 되어 있다. 목적세의 용도는 채무 상환에서 복지사업 등 다양하다. 본고에서는 미국주의회연합회(National Conference of State Legislatures)의 보고서(Earmarking State Taxes)를 중심으로 주정부의 목적세를 살펴보고자 한다.

## II. 미국 주정부의 목적세 제도

### 1. 목적세의 비중

주에 따라 목적세의 활용 범위는 다양하다. 州稅 전체의 4%가 목적세인 주(Kentucky)가 있는가 하면 87%인 주(Alabama)가 있다. 미국 주 전체의 평

균은 24% 정도이다. 주별 주세 중 목적세의 비중은 <표 1>과 같다.

주세 중 목적세의 비중은 1930년대 이후 계속 하락하는 추세를 보여 주고 있다. 1954년에는 주세의 51%가 목적세였으나, 1963년에는 41%로, 1979년에는 23%로 떨어졌다. 이렇게 목적세의 비중이 낮아진 이유는 주세 중 목적세가

<표 1> 주세 중 목적세의 비중 변천 추이

지역/주별	1954	1963	1979	1984	1988	1993
평균	51%	41%	23%	21%	24%	24%
<b>New England</b>						
Connecticut	26%	23%	0%	1%	12%	10%
Maine	46	39	19	20	17	12
Massachusetts	56	54	41	40	-	39
New Hampshire	53	54	31	24	24	14
Rhode Island	6	4	0	1	5	5
Vermont	42	39	23	23	12	13
<b>Mid-Atlantic</b>						
Delaware	0	3	0	5	7	6
Maryland	47	40	34	24	20	17
New Jersey	7	2	25	39	36	39
New York	13	10	0	6	-	8
Pennsylvania	41	63	15	15	14	11
<b>Great Lakes</b>						
Illinois	39	43	14	18	21	32
Indiana	49	39	43	33	30	26
Michigan	67	57	38	39	35	39
Ohio	48	48	21	18	19	17
Wisconsin	63	61	-	12	12	9
<b>Plains</b>						
Iowa	51	44	19	13	21	22
Kansas	77	66	29	25	21	25
Minnesota	73	74	12	13	14	16
Missouri	57	40	20	29	30	27
Nebraska	55	53	41	29	22	21
North Dakota	73	43	29	21	22	22
South Dakota	59	54	33	32	27	47

<b>Southeast</b>						
Alabama	89	87	88	89	89	87
Arkansas	41	36	21	18	17	13
Florida	40	39	28	28	26	28
Georgia	29	22	11	9	8	6
Kentucky	46	29	-	16	-	4
Louisiana	85	87	5	4	9	15
Mississippi	40	37	-	30	26	26
North Carolina	38	30	20	8	14	19
South Carolina	69	62	56	55	44	17
Tennessee	72	77	60	61	66	60
Virginia	39	32	27	24	25	25
West Virginia	57	39	21	21	20	19
<b>Southwest</b>						
Arizona	47	51	31	29	32	30
New Mexico	80	31	36	44	47	40
Oklahoma	62	59	-	43	24	21
Texas	81	66	54	20	24	21
<b>Rocky Mountain</b>						
Colorado	75	51	17	25	18	20
Idaho	51	44	38	32	25	21
Montana	61	53	55	60	65	64
Utah	71	62	52	48	-	55
Wyoming	61	64	54	69	-	17
<b>Far West</b>						
Alaska	-	6	1	2	9	8
California	42	28	12	13	12	19
Hawaii	-	7	5	5	6	5
Nevada	55	35	34	52	49	57
Oregon	47	36	23	19	23	21
Washington	35	30	29	26	29	30

자료 : 1954 and 1963, Tax Foundation, *Earmarked State Taxes*; 1979, Montana Office of the Legislative Fiscal Analyst, memo (March 19, 1980); 1984, 1988, and 1993, NCSL surveys.

아닌 소득세와 판매세의 세수 증가에 따라 목적세의 비중이 상대적으로 하락한 것이다. 1979년 이래 州稅 중 목적세의 비중은 23% 정도를 유지해 오고 있다. 최근 들어 주의회들은 목적세의 비중을

보다 높이려는 경향을 보이고 있다.

## 2. 새로운 방식의 목적세 도입

주의회들은 전통적인 목적세와는 다

소 다른 방식으로 특정 사업을 위한 재원을 마련하려는 움직임이 보이고 있다. 1990년 Oklahoma주는 교육 재원 확충을 위해 대폭적인 판매세 및 소득세 인상을 단행했다. 이로 인해 증가되는 세수가 목적세로 된 것은 아니지만, 모두 교육 재원으로 배정되었다. 1991년 Alaska주도 판매세와 소득세의 인상분을 교육 재원으로 활용하기 위한 조치를 한 바 있다. 1993년 Michigan주는 종래

교육 재원으로 활용되어온 재산세를 판매세와 그 밖의 일부 세목을 목적세화하여 대체하였다.

### 3. 목적세의 용도

주정부의 목적세로 가장 큰 혜택을 보는 곳은 교통 및 지방정부 분야이다. 그러나 위에서 본 바와 같은 방식의 새로운 목적세원 확보로 가장 수혜가 큰 분

<표 2> 목적세의 용도 및 채택 주 현황

세원별 용도별	판매세	담배세	주류세	보혐세	공익사업세	경매세	소득세	법인세	자동차연료세	자동차등록세	게임세	재산세	자원세
과세하는 주수	45	50	50	50	50	36	43	45	50	50		42	39
목적세로 채택한 주	33	27	24	24	12	10	17	17	50	32	8	14	24
지방정부 (도로포함)	23	9	15	10	6	3	9	11	31	18	5	4	18
교육	13	7	7	3	3	-	7	6	1	3	1	4	9
주 고속도로	13	1	1	1	1	-	-	2	47	30	-	-	-
보건·복지	2	11	13	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-
연금	1	2	2	10	-	-	-	-	-	2	-	2	1
공원·자연자원	3	4	-	-	-	-	-	-	2	2	2	1	5
채무·건축기금	8	6	1	-	-	2	2	3	4	2	2	3	2
환경	5	2	-	-	-	-	1	3	6	3	-	-	3
기타	12	7	10	11	4	8	4	4	24	14	4	2	9

※ 1개의 세목을 여러 가지 용도의 목적세로 사용하는 경우도 많음

자료 : National Conference of State Legislature, *Earmarking State Taxes*, P.23

야는 교육이다. 목적세의 용도 및 채택 주의 현황은 <표 2>에서 보는 바와 같다.

### 1) 교통(transportation)

주의 교통 재원은 목적세로부터 조달 되는 경우가 많다. <표 2>에서 보는 바와 같이 50개주가 자동차연료세(motor fuel tax)를 통상적으로 주 고속도로와

그 밖의 교통 재원을 위한 목적세로 활용하고 있다. 31개주가 자동차연료세를 지방정부에 배분되는 재원으로 활용하고 있다.

### 2) 지방정부(local government)의 재정 지원

학교구(school district)를 제외한 지

<표 3> 지방정부 재원을 위한 목적세 현황

주 별	세원별	배분율	용 도
Connecticut Maine	자동차등록세 및 기타세	100.0%	교통재원
	판매세	5.1	시 및 타운
	소득세	5.1	시 및 타운
	자동차연료세	100.0	주 및 지방도로
	자동차등록 수수료	100.0	주 및 지방도로
Massachusetts	가스세	90.0	주 · 지방도로, 대중교통
	법인소득세	40.0	지방지원기금
	개인소득세	40.0	지방지원기금
	판매세	40.0	지방지원기금
New Hampshire	자동차연료세, 도로사용료, 자동차등록수수료	12.5	지방정부 지원
New York	석유사업세	8.7	대중교통운영지원기금
	판매세	24.1	지방정부지원
		3.9	대중교통운영지원기금 "
	법인세	4.1	"
	법인면허부가금	10.4	"
	은행세부가금	11.3	"
	보험세부가금	8.9	"
	법인세부가금	7.9	

자료: *ibid*, pp.24-32

방정부에 재원을 배분하기 위하여 목적세를 활용하는 주는 47개이다.

<표 3>에서 보는 바와 같이 보통 주의 자동차연료세나 자동차사용자 부담금(vehicle user charges)중에서 일정 비율을 지방도로 재원으로 배정하도록

하고 있다. 어느 주 할 것 없이 적어도 1개 세목 이상에서 일정 비율을 지방정부에 배정되도록 정해 두고 있다. 이것은 일종의 공동세 형태라 할 수 있다. 지방정부 재원용으로 가장 널리 활용되고 있는 세목은 자동차연료세(31개주)

**<표 4> 교육재원의 세원과 배분 비율**

주별	세원별	배분율	용도
Illinois	개인소득세	7.3%	초중등교육, 고등교육
	공익사업세	1.6	초중등교육
	담배세	20.8	초중등교육
	경마세	14.0	가정경제위원회
	도박세	75.0	초중등교육
	게임세	50.0	초중등교육
	빙고세	48.6	초중등교육
	판매세	21.6	초중등교육
Alabama	판매세	94.7	교육
	공익사업세	72.0	교육
	담배세	31.7	교육
	보험세	19.5	교육
	주류세	14.5	교육
	임대세	40.0	교육
	소득세	97.4	초중등교육
	법인세	100.0	초중등교육, 고등교육
	재산세	46.0	교육
	세멘트세	7.5	초중등 교육
	동전사용오락기세	25.0	"
	사업세	25.0	"
	공익사업세	25.0	"
	석유생산세	25.0	"
	천연가스세	25.0	"
	기타(9개세목)	1.8~25.0	"

자료 : ibid, pp.33-35

와 일반판매세(23개주)이다. <표 3>은 각 세원에서 교육 재원으로 전출되는 비율을 위 47개주 중 일부주의 예를 보여 주고 있다.

교육 재원으로 배정토록 하고 있다. <표 4>는 이들 주 중 일부 주의 교육 재원으로 활용되는 세원과 배분율을 보여 주고 있다.

### 3) 교육(education)

30개 주가 각종 세원의 일정 비율을

### 4) 보건·복지 서비스(Health, welfare and human services)

<표 5> 보건·복지 재원의 세원과 배분 비율

주 별	세 원	배분비율	용 도
New Jersey	주류소비세	12.5	알콜 교육, 중독치료
	카지노세	100.0	노인 및 장애 어린이 서비스
	급여세	100.0	아동 구호
	병원 부담금	100.0	각종 보건기관
Alabama	공익사업세	24.5	복지
	담배세	6.0	정신건강
	보험세	3.8	정신건강
	주류세	7.7	인적자원
		25.2	정신건강
	사업세	85.0	복지
		15.0	
	법인세	16.4	복지
Arizona	전자통신세	38.3	농아
California	판매세	8.4	카운티의 보건·사회 서비스
	담배소비세	66.8	보건사업
	자동차면허 수수료	24.6	카운티 보건·사회 서비스
New Mexico	소득세	0.6	은퇴자 보건기금
	주류소비세	52.0	알콜중독치료기금
	담배세	19.8	보건연구기금

자료: *ibid*, pp.36-37

보건·복지 서비스 재원은 주로 주류 세나 담배세를 세원으로 한다. <표 5>는 보건·복지 서비스 재원을 특정 세원에서 충당하고 있는 26개주 중 5개주의 보건·복지 서비스 재원의 세원 및 배분 비율을 보여 주고 있다.

폐기, 새 타이어의 구입, 매립지, 지하 저장고 등에 대해 과세하는 목적세를 가지고 있다.

<표 6>에서는 이러한 세제를 가진 주들 중 일부 주의 세제 내용을 정리한 것이다.

### 5) 환경(environment)

23개주가 환경사업을 위해 위험물질

### 4. 목적세의 세원

미국의 각주들은 다양한 세목에서 얻

<표 6> 환경사업을 위한 목적세의 세원과 배분 비율

주 별	세원별	배분율	용 도
Washington	퀵런세	23.5	수질오염 규제
	위험물질세	100.0	독극물 규제
	쓰레기부담금	100.0	폐기물 처리, 재활용
	자동차소비세	1.9	대기오염 규제
	유류유출세	100.0	유류유출대책
	유류제품세	100.0	오염책임보험 사업
	판매세	0.1	수질오염 방지
	담배제품세	29.2	수질오염 방지
	여행용트레일러세	5.4	대기오염 규제
난로부담금	100.0	난로관련 교육	
Oklahoma	자동차연료 특별부담금	36.2	저장탱크안전기금
	페타이어 재활용부담금	92.0	페타이어활용기금
	휘발유세	88.1	유류보존기금
	유류세	84.9	유류보존기금
Arizona	수도사용료	100.0	수질보전기금
	지하탱크세	100.0	지하탱크기금
	소득세·법인세	0.2	수질보전기금

자료: *ibid*, pp.38-39.



어지는 세수의 전부 또는 일정 비율을 목적세원으로 활용하고 있다. 목적세로 가장 널리 활용되는 세목은 자동차연료세인데 50개주에서 채택하고 있다. 그 다음으로는 판매세, 자동차등록세가 각 33개주, 담배세 27개주, 보험세, 자원세, 주류세가 각 24개주, 소득세(personal income tax), 법인세(corporation income tax)가 각 17개주, 재산세 14개주, 공익사업세(public utility tax) 12개주, 그리고 경마세( pari-mutuel tax)가 10개주에서 목적세원으로 활용되고 있다.

### 1) 소득세

소득세를 목적세로 하는 경우에는 주로 교육 재원으로 활용된다. 주에 따라 소득세수의 전부 또는 일부를 교육 재원으로 사용하고 있다. 소득세를 교육 재원으로 활용하는 비율이 높은 주는 Utah주로서 100%, Alabama주 97.4%, New Jersey주 99.5% 등으로 되어 있으며, 목적세원으로 활용 비율이 낮은 주는 Hawaii주와 Missouri주로서 0.1%이다.

### 2) 법인세

법인세는 주로 지방정부의 지원, 지방정부의 재산세 부담 경감조치에 따른 세수 감소 보전, 주정부가 지방정부에 대해 의무를 부여하는 사업비 지원, 교육 재원 등의 목적에 활용된다. 법인세 중 목적세원으로 배분되는 비율은 주에 따라 0.4~100%로 다양하다. Utah주는 법인세의 100%를 교육 재원으로 활용하고 있으며, North Carolina주는 46.1%, Massachusetts주는 40.0%, Montana주는 39.7%이며 비율이 가장 낮은 주는 Idaho주로서 0.4%이다.

### 3) 판매세

미국의 주정부들은 소득세나 법인세보다 소비세인 판매세를 목적세원으로 활용하는 것을 선호하는 경향을 보이고 있다. 이는 판매세가 소득과세에서 얻는 세원보다 상대적으로 세수의 안정성(stability)이 높기 때문이다. 또 다른 하나의 이유는 미국의 주정부 재정에서 재원을 특정 목적에 사용하도록 정하는 것( earmarking)이 1930년대에서 1950년대까지 특징적인 현상의 하나였다는 점을 들 수 있다.

판매세 중 목적세로 배분되는 비율은 0.2~100%로 주별로 다양하다. Alabama주는 100%, Nevada주 80.3%, Michigan

주 77%, Tennessee주 72.3%, South Dakota주 56.3% 등으로 되어 있으며, 가장 낮은 주는 North Carolina주로서 0.2%이다.

판매세는 주로 교육 재원으로 사용되며, 다음으로는 지방정부의 재정 지원을 위한 재원의 순으로 사용된다.

### III. 목적세의 평가

#### 1. 목적세의 정당성 근거

목적세가 정당화되는 근거는 다음과 같다.

##### 1) 수혜원칙(benefit principle)

어떤 특정한 행정 서비스로부터 혜택을 받게 되는 사람은 그에 상응하는 비용을 부담하여야 한다는 원칙에 따라 목적세는 정당화된다. 이에 비교적 잘 부합되는 세금의 예로는 도로 재원으로 사용되는 자동차연료세, 관광진흥을 위하여 호텔 등 숙박시 과세되는 숙박세 등을 들 수 있다. 그러나 수혜 원칙과 관련 없이 과세되는 목적세도 있다. 예를 들면, Alabama주의 정신보건(mental health)을 위한 공익사업세, 교육 재원

을 위한 판매세 등이다.

##### 2) 재원 조달의 확실성과 안정성 (funding assurance and stability)

목적세는 특정한 사업이나 행정 서비스의 재원을 마련해줌으로써 이러한 사업이나 서비스가 지속적으로 진행되거나 공급되게 한다. 이러한 목적세의 예를 보면, Maryland주는 주정부의 재산세의 일부를 공채의 원리금과 이자 상환을 위한 목적 재원으로 활용하고 있고, Oklahoma주도 담배세를 이러한 목적에 사용하고 있다. 세수가 안정적인 세목을 공채 상환을 위한 재원으로 활용하는 경우에는 공채에 대한 공신력을 드높여 줄 수 있다.

##### 3) 세목 신설에 대한 지지 확보(inducement to support new taxes)

세목의 신설 또는 세율 인상시에 주민투표를 거치게 하는 미국의 제도하에서는 납세자인 주민들은 일반재원이 되는 세목의 신설 또는 세율 인상을 쉽게 허용하지 않는다. 그러나 특정한 목적을 위하여 사용되는 재원 마련을 위한 목적세의 신설은 주민들의 지지를 얻는 것이

보다 용이하다. 이것은 California주에서 최근에 제안된 일련의 주요 세목들이 모두 목적세인 것을 보면 쉽게 이해할 수 있다.

## 2. 목적세에 대한 비판

목적세에 대한 비판은 다음과 같다.

### 1) 예산 통제 곤란(reduction of budgetary control)

사업과 비용 등에 대한 검토를 통해 주지사와의 의회는 예산 과정을 종합적으로 관리하고 통제를 하게 된다. 그러나 목적세는 용도가 미리 정해져 있기 때문에 주지사와의 의회의 관리·통제가 어렵게 된다. 예산 원칙에 따르면 모든 세입은 단일 회계에 집중시켜 관리하는 것이 바람직하다. 또 주민들이 선거로 뽑은 자치단체의 장은 예산 배정에서 사회적 요구를 고려하여 사업의 우선 순위를 고려해야 하는데도 목적세는 이를 곤란하게 한다.

### 2) 배분의 왜곡(distortion of fund distribution)

목적세는 세원과 무관한 목적에 사용

되어 왜곡 현상을 유발한다는 비판을 받고 있다. 이러한 예는 아래 <표 7>에서 보는 바와 같이 Alabama주의 각종 소비세에서 얻어지는 세입이 교육, 정신보건, 관광 등의 사업에 사용되는 것에서도 볼 수 있다.

이러한 비판에 대해 찬성론자들은 목적세의 용도와 세원과는 관련성이 없어도 좋다고 한다. 그러나 자동차연료세를 도로 재원으로 사용하는 것과 같이 연관성이 있는 경우, 목적세에 대한 납세자들의 지지를 얻기가 보다 용이하다는 점이다.

### 3) 탄력성의 저해(less flexibility)

목적세는 경제 여건 또는 사회 상황의 변화에 따른 적절한 대응을 할 수 없게 만드는 경우가 있다. 예를 들면, 1970년대와 1980년대 도로 건설·유지 비용은 인플레이션을보다 높았다. 그러나 이의 재원이 되는 목적세인 자동차연료세는 신장율이 낮았다. 이런 점에서 본다면 목적세는 탄력성이 낮은 세목이라 할 수 있다.

### 4) 정책형성권 행사에 대한 장애(infringement on policymaking powers)

&lt;표 7&gt; Alabama주의 소비세와 용도

세목별	배분 비율	용도
판매세	94.7%	교육
	5.3	기타
공익사업세	72.0	교육
	24.5	정신건강
담배세	31.7	교육
	6.0	복지
보험세	26.7	기타
	19.5	교육
알콜음료세	3.8	정신건강
	7.7	정신건강
	25.2	인적자원
	14.5	교육
	4.0	카운티 재원
	0.9	시 재원
숙박세	25.0	관광
계약수입세	85.0	정신건강
임대세	15.0	복지
	40.0	교육

자료 : *ibid*, p.48

일단 목적세가 채택되고 나면 정부나 의회가 재원에 대한 배분에 대한 통제가 어려워지고, 목적세 도입 이후 변화된 사회 여건에 맞추어 새로운 사업의 우선 순위 등을 고려한 사업의 결정을 어렵게 한다.

#### IV. 맺는 말

미국의 주정부의 재정에서 목적세는 수혜자 부담의 원칙에 따라 도로 재원으로

사용하기 위해 자동차연료세를 목적세로 도입함에 따라 목적세 제도를 널리 활용하게 되었다. 특정 사업을 위한 재원은 단일 세목으로는 충분한 재원을 확보할 수 없기 때문에 몇 개의 세목의 일정 비율을 목적세로 활용하는 것이 일반적인 경향이다. 목적세는 여건의 변화에 따라 불필요해진 사업을 지속시키며 예산의 신축적인 운영을 어렵게 하는 문제점 등도 주목할 필요가 있다. ☹