



외국의 세제

미국 지방재정의 주요 이슈

- 지방정부의 選擇稅 -

류 금 렬

행정자치부 세제과 세제1담당

I. 미국의 주 및 지방세제의 변천

미국 연방정부 기능이양 추세와 경제여건의 변화에 따른 주 및 지방정부의 대응이 매우 다양해질 것으로 전망된다. 이러한 정치적·경제적 상황의 변화에 대한 주 정부의 신속한 대응은 미국의 연방제를 발전시켜온 원동력이 되어 왔다. 주 정부의 대응은 정치·경제체제에 영향을 주는 전통과 원칙을 중시하는 바탕 위에서 이루어져 왔다. 특히 주 정부의 재정정책은 이러한 기조 위에서 형성되는 경향이 강하였다. 이에 따라 과

거의 주 및 지방세제의 변천을 살펴보는 것도 의미 있는 일이라 할 수 있다.

1. 주 및 지방세제의 변화 추세

1970년부터 1994년까지 지난 25년간 주 및 지방세제상의 변화의 추세(trends)를 보면 다음과 같은 5가지의 변화를 감지할 수 있다.

1) 주 및 지방세 부담의 증가 추세

주 및 지방세 부담 수준은 통상 1인당(per capita) 세부담액과 개인소득 중에

<표 1> 개인소득 \$100중 주 및 지방세 부담액

기 간 별	계	지방	주
'70년대	\$11.88	\$5.13	\$6.74
'80년대	\$4.35	\$4.35	\$6.69
'90년대	\$4.63	\$4.63	\$6.78

자료: National Conference of State Legislatures, A Guide to Local Option Taxes, p.3.

서 차지하는 세액(a share of personal income)의 2가지 방법으로 측정한다. 후자의 방법이 일정기간의 소득의 증가율에 비해 조세의 증가율이 어느 정도 높은가를 나타내는 지표로 더 적합하다. <표 1>은 '70년대, '80년대 및 '90년 초반의 개인소득 100달러 중 주 및 지방세 부담액을 보여주고 있다. '80년대의 세수는 '70년대에 비해 전반적으로 감소 추세를 보였으나, '90년대에 들어 다시 증가세를 보였다.

2) 州의 財政集權化 傾向

주의 재정집권화(fiscal centralization) 경향은 주 및 지방세가 주정부에 의해 징수되는 비율에 의해 측정된다. 이러한 추세는 1970년과 1994년도의 주 및 지방세수중 주정부가 징수한 주 및 지방세수의 비율의 대비에서도 나타나고 있다. 1970년도 평균 주정부 징수 비율은 55%이었으나, 1994년은 60%로 증가하였다. 가장 비율이 높은 주는 하

와이주로서 80%이었으며, 가장 낮은 주는 뉴햄프셔주로서 34%이었다.

주의 재정집권화에 따른 장점은 주 영역에 걸쳐 지역간의 재정력 격차를 최소화(minimization of fiscal disparity)하고 세부담의 형평화(equalization of tax burden)를 기할 수 있다는 점이다.

재정집권화에 따른 단점으로는 지방의 재정책임(fiscal accountability)이 약화되고 지역주민들의 입장에서 볼 때 그 지역에서는 별로 필요하지 않은 행정 서비스 비용까지도 부담하는 문제점이 대두되고 있다.

3) 재산세수의 감소

주의 재정집권화가 촉진된 주요 이유는 재산세(property tax)의 감소를 들 수 있다.

1970년도 지방세에서 차지하는 재산세의 비중은 84%이었으나, 1970년대말 캘리포니아주에서 발생한 재산세 저항운동과 이에 따른 제안13(proposition

13)¹⁾의 채택 등의 영향으로 1994년에는 75%로 감소했다. 또 주 및 지방세주에서 재산세가 차지하는 비중도 1970년 39%에서 1994년에는 32%로 감소하였다. 워싱턴 D.C를 포함한 미국 51개 주 중 43개 주에서 1970년도 이후 재산세의 비중이 감소했으며, 8개 주만이 재산세의 비중이 높아졌다.

재산세의 주요 대체재원(replacement revenue)으로는 주 산하의 지방정부가 새로운 과세대상을 선택하여 과세권을 행사할 수 있도록 허용하는 선택세(local option tax)와 사용료·부담금(user fees and charges)을 들 수 있다. 지방 선택세는 주로 지방판매세(local sales taxes)와 지방소득세(local income taxes)로 한정되었으며 1970년도 이후에 꾸준히 증가하여 왔다. 1970년도 23개 주가 산하의 지방정부에 지방

판매세를, 10개 주가 지방소득세의 과세권을 부여하였다. 1997년 현재 33개주가 지방판매세를, 16개 주가 지방소득세의 과세권을 부여하였다. 사용료 및 부담금은 선택세 보다 더 빠른 속도로 증가해왔다.

4) 개인소득세의 비중 증가

개인소득세는 주정부의 세원으로서 중요성이 점차 커지고 있다. 1970년 주정부의 세입 중 개인소득세의 비중은 19%이었으나, 1994년에는 31%로 대폭 증가하였다. 그러나 지방정부의 재원으로는 그리 큰 비중을 차지하고 있지는 않다. 주 및 지방세에서 차지하는 비중은 1970년에는 12.5%이었으나, 1994년에는 21%로 증가하였다. 1970년 이후의 주 및 지방세 중 개인소득세가 차지하는 비중의 변화는 <표 2>와 같다.

<표 2> 개인소득세 비중의 변화

과세권자별	1970	1980	1994
계	12.5	18.8	20.9
주	19.1	27.1	31.4
지방	4.2	5.8	4.6

자료: *ibid*, P.8에서 재구성

1) 캘리포니아주의 제안13에 대한 구체적인 설명은 행정자치부 발행 「외국의 지방세제」, pp.170-171 참조

1970년 이후 개인소득세를 도입한 주는 Ohio('71), Pennsylvania('71), Rhode Island('71), New Jersey('76), Connecticut('91)이다. 특히 Ohio주는 교육재원인 재산세를 대체하기 위해 개인소득세를 도입하였다. New Jersey주와 Connecticut주는 재산세와 소비세에 대한 지나친 의존도를 낮추기 위해 개인소득세를 도입하였다. Alaska주는 개인소득세제를 1979년에 폐지하였다. 개인소득세의 도입에 따라 1970년에 주세 중 27%의 비중을 차지하였던 소비세가 1994년에는 17%로 하락하였다. 자동차 연료세(motor fuel tax)도 이 기간 중 13%에서 6%로 떨어졌다.

5) 지역별 세원의 다양성

미국의 주 및 지방정부의 세원은 지역별로 다양하다. <표 3>은 이러한 지역별 세원 구성을 보여 주고 있다.

뉴잉글랜드 지역의 주들은 재산세에 대한 의존도가 타 지역에 비해 높고 판매세의 비중이 낮다. 남동부 지역의 주들은 재산세에 대한 비중이 매우 낮고

판매세에 대한 비중이 매우 높다. 이것은 이 지역에서 재산세에 대한 반감이 높고 지방판매세가 널리 활용되고 있음을 말해 준다.

2. 주 및 지방세제의 최근 경향과 그 원인

위에서 본 주 및 지방세제의 변화 추세는 재산세에 대한 저항(property tax revolt), 교육재원 형평화 압력(school finance equity pressures), 주요 세원의 경제적 특성(economic characteristics of the major tax sources)을 들 수 있다.

1) 재산세에 대한 저항

유권자들의 재산세에 대한 반감은 겔럽과 정부관계자문위원회 (Adversary Commission on Intergovernmental Relations)²⁾의 여론조사결과에 의해 확인된 바 있다. 이 조사는 1972년에 시작되었는데 “가장 나쁜 세금(the worst tax)” 순위 조사로 알려져 왔다.

2) ACIR은 연방정부와 주 및 지방정부간의 관련된 문제들을 협의하기 위하여 1959년에 연방의회에 의해 설치된 기구로서 연방정부 대표 9명, 주 및 지방정부 대표 14명, 공익대표 3명 도합 26명의 위원으로 구성된다.

<표 3> 주 및 지방정부의 세율 구성비

지역/주	재산세	일 반 판매세	개 별 판매세	개 인 소득세	법인세	기타
U.S.	31.5%	23.8%	11.9%	20.6%	4.5%	7.6%
New England	44.0%	13.8%	12.4%	19.4%	4.5%	5.8%
Connecticut	38.9%	19.4%	10.0%	19.8%	6.2%	5.7%
Massachusetts	34.7%	13.4%	7.5%	33.2%	6.2%	4.8%
Maine	40.2%	21.2%	9.4%	21.1%	3.2%	5.0%
New Hampshire	65.9%	0.0%	19.5%	1.4%	5.8%	7.4%
Rhode Island	42.1%	16.6%	12.5%	21.2%	3.2%	4.5%
Vermont	42.4%	12.2%	15.7%	19.9%	2.4%	7.4%
Middle Atlantic	30.2%	13.7%	11.9%	27.6%	5.8%	10.7%
Delaware	14.9%	0.0%	12.1%	32.7%	8.8%	31.5%
District of Columbia	32.1%	18.2%	13.7%	25.8%	6.0%	4.2%
Maryland	27.2%	13.6%	12.7%	36.9%	2.4%	7.1%
New Jersey	46.1%	14.9%	12.5%	17.7%	4.3%	4.5%
New York	32.3%	17.2%	9.4%	28.7%	8.0%	4.3%
Pennsylvania	28.6%	18.5%	11.2%	23.7%	5.3%	12.7%
Great Lakes	36.1%	19.8%	9.9%	24.3%	5.3%	4.7%
Illinois	38.5%	19.7%	15.1%	17.4%	4.2%	5.1%
Indiana	34.9%	20.6%	7.3%	27.8%	6.6%	2.9%
Michigan	41.1%	18.7%	6.6%	20.1%	9.0%	4.5%
Ohio	28.5%	21.3%	11.2%	29.9%	2.7%	6.4%
Wisconsin	37.2%	18.6%	9.2%	26.5%	3.9%	4.5%
Plains	32.0%	25.4%	12.4%	17.9%	3.6%	8.6%
Iowa	34.4%	22.2%	9.3%	23.5%	2.7%	7.9%
Kansas	31.4%	26.4%	10.4%	20.2%	4.3%	7.3%
Minnesota	29.2%	20.3%	11.2%	27.6%	4.4%	7.2%
Missouri	23.4%	30.6%	11.8%	24.2%	2.6%	7.4%
Nebraska	36.8%	23.4%	11.6%	19.3%	3.0%	5.9%
North Dakota	28.8%	21.6%	19.1%	10.6%	5.5%	14.4%
South Dakota	39.9%	33.7%	13.4%	0.0%	2.8%	10.3%

지역/주	재산세	일 반 판매세	개 별 판매세	개 인 소득세	법인세	기타
Southeast	22.8%	29.9%	15.6%	18.8%	3.8%	9.1%
Alabama	12.2%	31.0%	20.9%	21.2%	3.2%	11.5%
Arkansas	15.1%	35.2%	15.6%	23.3%	4.5%	6.3%
Florida	36.1%	33.9%	17.1%	0.0%	3.1%	9.9%
Georgia	29.5%	29.3%	8.9%	24.0%	3.5%	4.7%
Kentucky	16.5%	21.1%	17.6%	29.1%	3.6%	12.0%
Louisiana	17.3%	39.6%	13.9%	13.2%	3.0%	13.0%
Mississippi	23.5%	36.0%	15.8%	14.5%	3.8%	6.4%
North Carolina	21.9%	24.3%	13.9%	28.7%	4.9%	6.2%
South Carolina	28.6%	26.0%	10.5%	23.2%	3.3%	8.4%
Tennessee	22.8%	44.1%	17.6%	1.1%	4.6%	9.8%
Virginia	31.0%	16.6%	14.6%	26.9%	2.2%	8.7%
West Virginia	19.5%	21.7%	20.7%	20.0%	5.5%	12.6%
Southwest	24.2%	34.1%	13.6%	13.6%	2.4%	12.0%
Arizona	30.7%	34.6%	10.2%	15.9%	3.4%	5.2%
New Mexico	12.5%	40.5%	12.0%	16.6%	3.5%	14.9%
Oklahoma	16.4%	29.1%	14.5%	21.9%	2.7%	15.4%
Texas	37.3%	32.4%	17.9%	0.0%	0.0%	12.5%
Rocky Mountain	32.8%	21.3%	9.8%	19.0%	2.7%	14.4%
Colorado	32.3%	27.6%	9.4%	23.5%	1.8%	5.4%
Idaho	26.2%	24.3%	10.4%	25.4%	4.1%	9.7%
Montana	42.7%	0.0%	14.5%	20.7%	4.1%	17.9%
Utah	25.6%	32.5%	9.0%	25.3%	3.4%	4.3%
Wyoming	37.4%	22.2%	5.8%	0.0%	0.0%	34.6%
Far West	23.6%	21.5%	11.7%	12.3%	3.0%	13.8%
Alaska	33.0%	5.0%	6.0%	0.0%	9.0%	47.0%
California	27.3%	27.5%	9.0%	23.2%	6.1%	6.8%
Hawaii	16.6%	35.5%	16.1%	25.6%	1.8%	4.4%
Nevada	21.8%	34.8%	28.3%	0.0%	0.0%	15.1%
Oregon	36.0%	0.0%	9.6%	36.9%	3.8%	13.7%
Washington	30.1%	47.7%	13.0%	0.0%	0.0%	9.3%

자료 : U.S. Census Bureau, *Government Finances 1994*

연도별 조사 결과는 다음 <표 4>와 같다.

유권자들의 재산세에 대한 반감은 재산세의 비중을 낮추게 된 원인이 되었다. 1978년 캘리포니아주에서 제안13 (Proposition 13)이 채택되자 1979년도에는 전국적으로 재산세수는 30억 달러나 감소되었다. 이러한 재산세에 대한 저항은 서부지역의 주들로 확산되었다. 재산세에 대한 저항은 주의회로 하여금 재산세의 강력한 인상억제 조치를 도입하도록 만들었다. 이러한 재산세 인상억제를 위한 제도적 장치로는 稅率制限(rate limits), 재산세수가 재산세 과세대상 재산가치(과표)의 증가로 주에서 설정한 稅收增加限度(revenue growth ex-

ceeding limits)에 달하는 경우 종전 세율 수준으로 되돌아가는 財産稅率回歸(property tax rate rollbacks), 과세대상의 종류에 따라 법령으로 일정한 기간 동안의 평가액의 상한(cap)을 설정하는 評價上限制(limits on assessment)가 있다.

미국의 주별로 채택하고 있는 재산세 증가 억제유형은 <표 5>와 같다.

2) 교육재원의 형평성

재산세는 미국의 주요 교육재원이 되어 왔다. 그러나 재산세의 세수는 부유한 지역과 빈곤 지역간에 격차가 심하다. 이에 따라 지역간 교육에 대한 투자가

<표 4> 가장 나쁜 세금 순위

(단위 : %)

연도별	재 산 세	연방소득세	州소득세	판매세	모르겠음
1972	45%	19%	13%	13%	11%
1974	28	30	10	20	14
1977	33	28	11	17	11
1978	32	30	11	18	10
1980	25	36	10	19	10
1982	30	36	11	14	9
1984	29	36	10	15	10
1986	28	37	8	17	10
1988	28	33	10	18	11
1991	30	26	12	19	14

자료 : ACIR, Changing Public Attitudes on Government and Taxes, 1992

달라지는 불형평의 문제가 발생된다. 이에 따라 주정부에서는 이러한 격차를 해소하기 위해서는 재산세에 대한 의존도

를 줄이려는 노력을 기울여왔다. 학생 1인당 교육비가 지역간에 불형평한 것은 무효라고 한 법원의 판결은 이러한 주정

<표 5> 주별 재산세 증가 억제제도

주 별	무 제 한	세율제한	세율회귀	평가상한
계	17	28	11	8
New England				
Connecticut	○			
Maine	○			
Massachusetts		○		
New Hampshire	○			
Rhode Island				
Vermont	○			
Middle Atlantic				
Delaware			○	
District of Columbia	○			
Maryland	○			
New Jersey		○		○
New York		○		
Pennsylvania				
Great Lakes				
Illinois		○		
Indiana				
Michigan		○	○	○
Ohio		○	○	
Wisconsin	○			
Plains				
Iowa		○		○
Kansas			○	
Minnesota	○			
Missouri		○	○	
Nebraska		○		
North Dakota		○		
South Dakota		○		

주 별	무 제 한	서울제한	서울회귀	평가상한
Southeast Alabama	○	○		○
Arkansas		○	○	
Florida		○	○	
Georgia				
Kentucky		○	○	
Louisiana		○	○	
Mississippi		○		
North Carolina				
South Carolina			○	
Tennessee		○		
Virginia			○	
West Virginia			○	
Southwest Arizona		○		○
New Mexico		○		
Oklahoma		○		
Texas		○		
Rocky Mountain Colorado	○	○		
Idaho				
Montana		○		
Utah		○		
Wyoming	○			
Far West Alaska	○	○		○
California		○		
Hawaii				
Nevada				
Oregon		○		
Washington		○		

자료: NCSL survey of legislative fiscal officers, municipal leagues and association of counties, 1997

부의 노력을 더욱 촉진시켰다. 주의회도 교육재원으로서는 재산세를 대체할 재원을 모색하게 되었다.

3) 세원의 경제적 특성

주요 세목의 경제적 특성도 세제의 변화에 영향을 미친다. 경제학자들은 소득 탄력성(income elasticity)이라는 개념을 사용하고 있다. 소득이 1% 증가할 때 세수가 1% 이상 증가하는 것을 탄력적(elastic)이라고 하고, 소득이 1% 증가할 때 세수의 증가가 이에 미치지 못하는 경우에는 비탄력적(inelastic)이라고 한다.

소득세수는 탄력적인 경향을 가지고 판매세는 비탄력적 경향을 보인다고 한다. 세법의 개정이 없이 기간이 경과함에 따라 소득세증가율은 판매세나 소비세의 증가율보다 높다고 한다. 의회는 경제 성장에 맞추어 세율을 인상하는 것을 꺼려하기 때문에 탄력적인 소득세가 선호된다.

3. 미래의 세제 전망

지난 25년간의 미국의 주 및 지방세의 변천 과정을 살펴보면 미래의 세제의

발전 추세를 다음과 같이 3가지로 전망해 볼 수 있다.

- 1) 재산세는 과거의 조세 저항기 이전의 수준으로 돌아가지 않을 것으로 보인다. 즉 재산세의 부담은 더 이상 증가하지 않을 것으로 예측된다.
- 2) 일부 주와 지방정부는 사용료와 부담금을 통한 세입증대 노력을 극대화할 것으로 보인다.
- 3) 지방정부는 의회에 지방선택세의 확대 도입을 요구하여 세원의 다양화를 통한 세수증대 노력을 기울일 것이다.

'80년대 재산세수가 약간 늘어난 적도 있었지만, 일부 주에서는 재산세의 부담을 줄이려는 노력을 계속 해왔다. 미시건주는 20억 달러 이상의 교육재원을 재산세로부터 판매세와 담배세로 전환해서 충당한 바 있다. 또 오에곤주는 항구적으로 재산세의 부담을 줄이는 헌법 개정을 통과시켰다. 위스콘신주는 교육재원을 종래 지방정부의 재산세로 충당했으나, 州稅로 충당하도록 했다. 이러한 추세에 따라 '90년대에 들어 각종 통제는 재산세가 점차 감소되어 가고 있음을 보여주고 있다.

II. 지방정부의 선택세

1. 선택세의 도입과 관련된 이슈

지방선택세(local option tax)라 함은 주 의회가 산하의 지방정부로 하여금 새로운 세목을 신설하여 과세권을 행사할 수 있도록 한 세목을 말한다. 선택세를 허용하는 경우에는 다음과 같은 이슈들을 고려해야 한다.

1) 책임성과 탄력성

지방선택세는 주민들과 가까운 거리에 있는 지방정부에 과세와 지출에 관한 결정권을 줌으로써 납세자들에 대한 책임성을 향상시킬 수 있다. 지방 선택세는 주내에서 전체 주민이 부담하기를 꺼려하는 경우 특정 지역의 주민들이 직접³⁾ 또는 그들의 대표를 통해 어떤 행정서비스 비용충당을 위해 세부담을 증가시키는 행위이다.

2) 주정부의 세제 개혁에 대한 제약

일단 지방 선택세가 자리잡고 나면 이를 폐지하거나 내용을 변경시키는 것은

어렵다. 왜냐하면, 폐지나 변경시 지방정부의 세수를 감소시키기 때문이다. 이와 관련된 예를 보면, 콜로라도주, 조지아, 노드 캐롤라이나주는 빈곤층의 식품구매에 대한 州판매세 면제를 결정했다. 그러나 이들 주 관내의 지방정부들은 빈곤층에 대한 지방판매세(선택세)의 면제를 허용하지 않았다. 지방판매세는 일반적으로 州의 판매세나 소득세와 함께 과세되므로 주정부가 향후 판매세나 소득세를 인상하기가 어렵게 된다.

3) 세무행정경비와 납세의무 이행 경비

지방 선택세의 구성이 잘못되면 세무행정 경비와 납세의무 이행경비(compliance cost)가 증가될 뿐만 아니라, 주의 경쟁력과 사업환경을 악화시킨다. 예를 들어 지방정부(기초단체)가 지방판매세의 과세대상, 비과세, 징수 등을 주판매세와 달리 독자적으로 정하게 하는 경우 납세자들의 혼란과 납세의무 이행비용을 증가시킨다. 따라서 주에서 지방판매세를 선택세로 허용하는 경우 주 전역에 걸쳐 통일성(uniformity)을 확보

3) 주민들은 주민발의(initiative)를 통해 직접 법안을 제출할 수 있다.

보하게 하면 보다 효율적이고 형평성을 지닌 세제가 될 수 있다. 다수의 주에서 행정경비 절감의 차원에서 주정부가 지방판매세를 징수하여 지방정부에 배분하는 형태를 채택하고 있다.

4) 세원들간의 균형

질적으로 고도화된 세제는 세원들 간의 균형(balance)이 중요한 요소이다. 여기서 균형이라 함은 세원으로서 소득·소비·재산이 대략적으로 비슷한 분포를 지닌 상태를 말한다. 세원들 간의 균형은 세율을 가능한 최소로 유지할 수 있게 하고 경제 활동의 왜곡 가능성도 줄일 수 있다고 한다. 또 이러한 균형은 다양한 형태의 경제활동에 대해 세부담을 분산시킴으로써 주와 지방정부의 재정에 안정성(stability)을 가져다 준다. 따라서 주는 선택세를 허용하는 경우 세원들 간의 균형을 고려해야 한다.

5) 장기적 지방재정의 안정성 확보

경제학자들은 개인소득세가 가장 탄력적이고 소비세는 가장 비탄력적이라고 한다. 따라서 지방선택세의 도입을 고려할 때에는 장기적으로 지방정부의 재정에 문제를 야기할 가능성이 적은 탄력성이 큰 세원을 과세대상으로 하는 것

이 바람직하다.

6) 지역간 재정력 격차 해소

지방선택세는 도입할 때는 이로 인하여 지역간의 재정력 격차를 해소 할 수 있는 방향을 모색해야 한다.

7) 지역간 경쟁

지방선택세를 허용하는 경우 지방정부간 경쟁(inter-local competition)이 일어나 지역간 세부담 수준이 다르게 되어 여러 가지 부작용이 일어 날 수 있다. 이러한 경쟁의 예는 세금을 싸게 하여 타 지역의 소비자나 기업을 유치하는 경우이다. 이러한 경쟁은 주 전체의 경제적 성과를 낮추고 자원의 생산적 이용을 저해한다.

이러한 경쟁은 세원이 풍부한 지방정부가 선택세의 세율을 낮게하는 경우 인근의 세원이 빈약한 지방정부가 타격을 입는 결과를 초래할 수 있다.

8) 세제의 누진성과 역진성

미국의 연방체제에서 연방정부는 소득세 위주의 과세를 하고 있으며 주 및 지방정부는 소비세와 재산세 위주의 과세를 하고 있다. 따라서 선택세를 허용할 때에는 주 및 지방세제에 역진적

(regressive) 또는 누진적(progressive) 경향이 강화될 것인지를 고려해야 한다.

9) 시행지역의 범위

선택세의 허용 지역을 일부 지역으로 한정할 것인가 또는 주 전역으로 할 것인가 하는 문제이다. 실제로 어떤 주에서는 대도시 또는 카운티 지역으로 한정하는가 하면, 일부 주에서는 주 전역에 걸쳐 실시토록 하고 있다. 주 전역에서 실시하는 경우에는 대도시 지역에서 높은 세율을 유지하는 것을 최소화할 수 있다.

10) 유권자의 동의

주에 따라서는 선택세를 도입하는데 주민들의 동의를 거치도록 하고 있다. 주민동의를 받게 하는 경우에는 세 부담을 증가시키는 것이 어려워진다.

11) 연방세 공제

주 및 지방정부의 소득세와 재산세는 연방정부의 소득세 공제대상이 되나, 판매세 등 소비세는 공제대상이 아니다.

따라서 선택세로 지방판매세를 도입하는 경우에는 그 지역 주민들의 세 부담이 더 높아지게 된다.

2. 지방선택세의 종류

여기서는 실제로 널리 활용되고 있는 지방선택세별로 그 내용을 살펴보기로 한다.

1) 지방판매 · 이용세(local sales and use taxes)

가) 현황

판매 · 이용세는 현재 미국에서 가장 널리 도입된 지방선택세이다. 판매 · 이용세를 과세하고 있는 45개 주 가운데 33개 주가 지방정부에 지방판매 · 이용세를 선택세로 과세토록 허용하고 있다. 알래스카주의 경우에는 주 자체의 판매 · 이용세는 없으나, 관내의 지방정부에 대해서는 판매세의 과세를 허용하고 있다.

지방판매 · 이용세를 선택세로 도입하고 있는 33개 주중 23개 주가 관내의 시 및 카운티에 판매 · 이용세를 과세토록 하고 있다. 그러나 일부 주에서는 시

만, 또 다른 일부 주에서는 카운티만 판매·이용세를 허용하고 있다. 9개 주에서는 交通區(transit districts)가, 2개 주에서는 學校區가 판매·이용세를 과세하도록 하고 있는 경우도 있다.

지방판매·이용세는 주에 따라서는 주정부에서 징수하여 지방정부에 배분하거나, 지방정부의 세입국에서 징수된다. 지방판매·이용세의 과표는 주정부의 판매·이용세 과표와 같다. 주에 따라서는 지방정부가 독립한 별도의 과표를 정할 수 있도록 하는 경우도 있다. 이 경우 납세자는 주정부와 지방정부에 별도의 신고를 해야한다.

나) 정책 이슈

① 지방정부간 경쟁(local competition)

지방판매세를 선택세로 하는 경우 세율을 낮추어 주변 지역의 주민들이 자기 관내로 와 구매를 하도록 하여 판매세의 수입을 증가시키려는 경쟁을 벌이게 된다.

② 역진성(regressivity)

판매세는 가장 역진성이 강한 세금이다. 특히 식료품, 약품, 기타 생필품에 대해 과세하는 경우에는 이러한 경향이 한층 강하다. 따라서 지방선택세로 판매

세가 도입되는 경우에는 역진성이 더욱 강화된다.

③ 세무행정 비용 및 납세의무 이행 비용

선택세로서 지방판매·이용세가 과세되는 경우에는 과세 당국과 납세자들에게 추가적인 행정비용 및 납세의무 이행 비용을 발생시킨다. 어떤 사업자가 여러개의 과세권을 달리하는 지역에 사업소를 두고 있는 경우 지역간 과표, 세율 등 세제의 내용이 동일한 경우에는 큰 어려움이 없으나, 과표나 세율이 지역별로 각각 다른 경우에는 혼란스럽게 되고 납세의무 이행비용이 더 들게된다. 실례로 콜로라도주, 조지아주, 노드 캐롤라이나주에서는 지방정부별로 비과세 제도 등을 달리하여 납세자들에게 위와 같은 어려움을 겪고, 세무행정 비용도 더 소요된다고 한다.

이렇게 세제의 내용이 지방정부별로 다른 경우 납세자는 여러번에 걸쳐 세무조사를 받게 되는 불편도 따른다. 또 세무인력이 부족한 지방정부는 징수를 민간회사에 위탁하고 이들 회사들이 과육적으로 징수에 나서 문제를 일으키는 경우도 있다고 한다.

④ 주정부의 세수 신장성 위축

선택세로서 지방판매세는 주정부의 세수의 신장성을 저해한다. 특히 주판매세와 지방판매세의 세율을 합한 세율이 높은 주에서는 이러한 경향이 더 심하다. 알라바마, 루지애나, 뉴욕, 텍사스주는 양자의 세율을 합한 세율이 9%를 넘고 있어 주 정부의 판매세 세율인상을 제약하고 있다고 한다.

⑤ 연방세 과세시의 공제

지방판매세는 연방소득세 신고시의 공제 항목에 포함되지 않는다. 따라서 주정부에서 재산세의 대체재원으로서 지방판매세를 도입하는 경우 납세자들의 연방소득세의 부담이 늘어나게 된다.

2) 지방개인소득세 (local individual income taxes)

가) 현황

15개주가 지방정부에 대해 선택세로서 소득세를 허용하고 있다. 그러나 2개주(Arkansas, Georgia)에서는 지방정부에서 아직도 이를 채택하지 않았다. 지방소득세는 대부분의 경우 전통적인 소득세 방식으로 과세를 하고 있으나,

일부 주(Colorado, Washington)의 경우에는 소득과는 관계 없이 종업원 1인당 단일세율(flat rate)로 인두세 방식으로 과세하고 있는 경우도 있다.

지방소득세제는 주별로 다양하다. 뉴욕주에서는 2개 시만 과세를 하고 있으나, 10개 주에서는 주 전역에서 실시하고 있다. 일부주(Iowa, Kentucky, Ohio, Pennsylvania)에서는 학교구(school districts)에서 과세하고 있다. 그러나 대부분의 주의 경우 시나 카운티에서 과세하고 있다.

과표를 주 소득세와 동일하게 하는 문제는 다양한 형태를 보여 주고 있다. Iowa주와 Maryland주의 지방정부들은 주 소득세의 일정율(%)로 과세하는附加稅(piggyback tax) 형태를 채택하고 있다. New York주와 Pennsylvania주의 시들은 주소득세의 과표와는 별개의 독립된 과표의 적용을 허용하고 있다. 주별 선택세인 지방소득세의 현황은 <표 6>에서 보는 바와 같다.

나) 정책 이슈

① 누진성(progressivity)

지방소득세가 선택세로 채택되면 누진성이 강화된다. 특히, 지방소득세가 역

<표 6> 지방 소득세 과세현황 ('97)

주 별	시	카운티	학 교 구	기 타	소득과세 또는 대민과세	과세지역 범위
Alabama	○	○			소득	주 전 역
Arkansas*	○	○			소득	주 전 역
Colorado	○				대인	특정지역
Delaware	○				소득	특정지역
Georgia*	○	○			소득	주 전 역
Indiana		○			소득	주 전 역
Iowa			○		소득	주 전 역
Kentucky	○	○	○		소득	주 전 역
Maryland		○			소득	주 전 역
Michigan	○				소득	주 전 역
Missouri	○				소득	주 전 역
New York	○				소득	특정지역
Ohio	○		○		소득	주 전 역
Pennsylvania	○		○		소득	주 전 역
Washington*				○	대인	특정지역

자료 : Commerce Clearing House, *State Tax Guide*, 1997

진적인 판매세나 재산세⁴⁾의 대체 세원이 되는 경우에는 더욱 그러하다.

② 행정비용과 납세의무 이행 비용

지방소득세가 주 소득세의 부가세 형태로 과세되는 경우에는 추가적인 행정 경비나 납세의무 이행경비가 소요되지는 않는다. 실제로 Maryland주와 Iowa주에는 주정부 세입국에서 지방소득세를 징수하여 지방정부에 배분하는 방식

으로 과세하고 있다. 그러나 Philadelphia주의 지방정부는 별도로 과세하고 있다. 지방정부 입장에서 볼 때 부가세 방식은 주가 세율을 낮추게 되면 세수가 감소되고 주의 세율이 인상되면 세수가 증가된다.

③ 비거주자에 대한 과세

지방소득세를 채택하는 경우 과세지를 직장 소재지로 할 것이나, 또는 거주

4) 미국의 재산세는 우리나라의 재산세와는 달리 단일세율(flat rate)이므로 역진적이다.

지로 할 것이냐 하는 문제가 제기된다. 대부분의 주는 직장 소재지를 과세지로 하고 있다. 그러나 5개주에서는 비거주자에 대해서도 낮은 세율을 적용하여 과세하고 있다. 이러한 과세 방식은 소위 “통근자소득세(commuter income taxes)”라 불린다. 통근자도 직장 소재지에서 행정 서비스 비용을 발생시키기 때문에 이러한 비용부담 차원에서 과세하는 것이다.

④ 지방정부간의 경쟁

지방소득세를 어떤 형태로 하느냐에 따라 지방정부간의 경쟁을 심화시키는 결과를 초래할 수 있다. 직장 소재지 원칙에 따라 과세를 하는 경우 기업들은 지방소득세가 낮은 지역에 입지하게 되므로 기업유치를 위해 세율을 낮게 책정하게 된다.

거주지 원칙에 따라 과세하는 주(Maryland, Iowa)에서는 지방소득세를 낮게 하여 주민 수가 늘어나도록 하는 유인책으로 사용하기도 했다.

⑤ 주정부 세입의 신장성 위축

지방소득세는 주정부의 세입의 신장

성을 위축시킨다. 특히 주와 지방정부의 소득세율의 합계 세율이 높은 주에서는 이러한 경향이 특히 심하다.

⑥ 연방소득세 과세시의 공제

지방소득세는 연방소득세 과세시 공제 항목에 포함된다.

3) 지방사업세 (local business taxes)⁵⁾

지방정부는 사업에 대해 지방법인세, 지방총수입세, 급여 및 기타사업세, 지방자동차연료세, 지방담배세, 지방숙박세, 지방음식세 등을 과세하고 있다.

① 지방법인세 (local corporate income taxes)

적어도 미국의 25개 대도시가 법인소득세를 과세하고 있다. 지방법인세의 세수를 지방정부에 배분(apportion)하는 것은 복잡하고 비용이 많이 드는 문제점을 지니고 있다고 한다.

지방법인세를 지방정부에 배분하는 것은 복잡한 계산 절차를 요하고 주별로 배분기준이 다르기 때문에 추가적인 행

5) 지방사업세는 특정한 세목명이 아니다. 미국의 각주와 지방정부는 동일한 세원에 대해 과세하는 경우에도 세목명이 다른 경우가 많으므로 그러한 성격을 가진 조세를 총칭하는 일반 명칭으로 이해하는 것이 편하다.

정비용이 소요된다. 그러나 지방법인세의 과세대상·과표 등을 주법인세와 동일하게 하고 주정부가 동시에 징수하여 배분하는 경우에는 비용 문제는 완화될 수 있다. 세율이 지방정부별로 각각 다른 경우 지방정부간 경쟁을 유발하여 지방정부의 세수감소를 가져올 수 있다.

② 지방총수입세

(local gross receipts taxes)

미국 주의 4분의 1에 해당하는 주에서 지방정부에 총사업수입에 대해 지방총수입세 또는 면허료(license fees) 부과를 허용하고 있다. 총수입세는 사업의 종류에 따라 다양하다. 총수입세는 이윤(profit)과 관계없이 기업에 대해 부과하기 때문에 소득세보다 안정적 재원확보가 가능하다. 그러나 신설기업과 이윤을 내지 못하는 기업에게는 부담스런 세금이다.

주내에 여러개의 사업장을 가진 기업의 경우 사업장 소재지별로 세액을 안분하여 납부해야 하기 때문에 복잡한 계산 절차와 의무이행 비용이 추가적으로 소요된다. 더욱이 사업장 소재지별로 과표, 세율, 신고납부 절차 등이 각각 다른 경우에는 그 비용은 더욱 높아지는 문제점이 있다. 이러한 문제점을 해소하기

위해서는 주내에서 통일적인 세제가 적용되도록 하는 것이 바람직하다. 실제로 Virginia주는 1996년에 각 지방정부별로 다양하게 과세하던 총수입세(business, professional and occupational license tax : BPOL)를 통일적인 세제로 개혁한 바 있다.

총수입세는 지역간 세율을 달리 하는 경우가 있다. 이에 따라 기업의 입지 결정이 달라진다. 또 총수입세는 이윤이 아닌 총수입에 대해 과세하기 때문에 이세제를 도입한 지역에서는 기업의 신설을 어렵게 만든다.

4) 급료 및 기타 사업세(payroll and other local business taxes)

지방정부들이 사업에 대해 과세하는 지방세는 꽤 다양하다. 위에서 본 바와 같이 지방정부들은 기업이 당해 지역에서 사업을 하는 권리를 누리는 데 대해 총수입세를 과세하거나, 매년 단일율의 부담금(flat rate fee)을 부과한다. 전통적인 재산세외에도 주식, 채권 등의 무체재산(intangible property), 부동산 거래에 대해서도 과세하고 있다. 이러한 세금중 총수입세 다음으로 중요한 것은

급여세 또는 인두세(head tax)이다. California, Missouri, New Jersey, Oregon주의 지방정부들은 급여의 일정율(%)로 급여세를 과세하고 있다. Illinois, Washington주의 일부 지방정부들은 관내의 사업장 종업원들에 대해 1인당 정액 부담금을 부과하고 있다.

급여세나 인두세는 기업의 입장에서 볼 때 납부에 따른 비용 부담이 적다. 그러나 그 지역의 세제에 익숙하지 못한 타지역 기업(out-of-state business)은 이에 익숙해질 때까지 의무이행 비용이 더 소요된다. 급여세는 노동집약적(labor intensive)인 산업에 큰 부담이 되므로 이러한 사업자는 입지하기 전에 지방정부와 세금감면을 위한 협상을 거쳐 입지를 결정하는 일이 흔히 발생한다.

5) 지방자동차연료세(local motor fuels taxes)

14개주가 지방정부에 대해 자동차연료세의 과세를 허용하고 있다. 9개 주는 주 전역에 걸쳐 과세를 허용하고 있으며 나머지 주는 관내의 일부 지방정부만 과세토록 하고 있다.

지방자동차연료세는 지역간 세수의 불균형을 유발하기 쉽다. 이는 州간 고

속도로(interstate highway) 주변 지역 또는 교통 중심지역에 위치한 지방정부는 많은 세수를 확보할 수 있으나, 그렇지 못한 주는 세수가 적어 질 수밖에 없다. 경계를 접하고 있는 지방정부들은 타 지역 소비자들을 유치하여 세수를 더 많이 확보하기 위해 세율 인하 경쟁을 유발할 가능성이 있다. 그러나 대부분의 주는 세율의 한도를 설정하여 지나친 가격 차이가 발생하지 않도록 하고 있다. 지방자동차연료세는 주정부의 세율 인상을 어렵게 하며 역진성의 문제를 지니고 있어 빈곤층과 장거리 통근자들에게 상대적으로 더 큰 부담을 안겨주고 있다. 자동차연료세는 유가의 일정율로 과세되는 종가세가 아니고 갤런당 몇 달러로 과세되는 종량세이므로 세수가 가격 인상이나 경제성장율에 못미치게 되어 세수의 신장성이 적은 것이 흠이다.

6) 지방담배세 (local cigarette and tobacco taxes)

담배세는 10개 주에서 지방선택세로 허용하고 있다. 뉴욕주에서는 뉴욕시만 담배세를 과세하고 있다. 나머지 9개 주 중 3개주만 담배세의 세율에 한도를 정해 두고 있다. Virginia주에서는 카운티

는 갑당 5센트를 한도로 하고 있으나 시 지역에서는 한도가 없다. Arkansas, Louisiana주도 담배세를 선택세를 허용하고 있으나, 실제로 과세하고 있는 지방정부는 없다.

지방정부간 세율인하 경쟁이 심해지면 접경지역의 세율이 높은 지역의 담배 판매업자들이 타격을 받는다. 담배세와 기타 소비세는 판매세보다 더 역진적이라고 한다. 주정부의 담배세는 일반적으로 담배가격에 대한 정율세의 형태이나, 지방정부의 담배세는 갑당 정액세로 되어 있어 세수의 신장성이 적다.

7) 지방숙박세 (local lodging taxes)

지방선택세로 가장 널리 활용되는 것이 호텔 등의 숙박에 대한 숙박세이다. 43개 주가 1개 또는 다수의 지방정부에 30일 이하의 단기 숙박에 대해 과세하는 숙박세를 허용하고 있다. 숙박세를 선택세로 허용하지 않은 주에서도 관광객에 대해 과세하는 선택세를 허용하고 있다.

숙박세는 당해 지역의 거주자가 아닌 외지인에게 과세되기 때문에 지역주민들이나 정책결정자들에게 인기가 있다. 이에 따라 세율도 꽤 높은 편이다. 미국

전체의 세율평균은 주숙박세와 지방숙박세를 합하여 약 10% 정도이며,

Washington, Ohio, California주의 시지역에서는 14% 내지 15.2%에 이르고 있다. 숙박세는 대규모 행사를 유치하고자 하는 지방정부간에 세율인하 경쟁을 유발하고 있다. 숙박세도 위에서 본 교통세와 같이 교통이 편리하여 유동 인구가 많은 지역과 농촌지역간에 세입 격차를 유발하고 있다고 한다.

8) 지방음식·음료세 (local restaurant taxes)

음식과 음료수를 판매하는 사업에 대해 과세하는 지방선택세로서 현재 27개 주가 지방정부에 대해 허용하고 있는 세금이다. 세율은 지역에 따라 0.5~9%의 세율로 과세되고 있다. 주정부의 음식·음료세와 지방음식·음료세의 세율을 합하는 경우에는 6~13%의 세율이 적용된다.

IV. 결 어

지방선택세제의 내용을 결정하는 데에는 주의회가 중요한 역할을 하고 있다. 많은 주가 지난 20년간 지방선택세를 확

대해왔다. 특히 주로 지방판매세가 선택세로 많이 채택되었다. 주정부 및 지방정부에 대한 연방정부의 기능 이양은 주정부의 재원 조달의 합리화 노력과 더불어 지방선택세의 장점을 강조하게 되었다.

지방선택세는 지역 주민들로 하여금 조세정책 결정에 대한 통제를 강화시키고, 지방정부가 지역의 수요에 신속적으로 대응할 수 있는 능력을 향상시켰다. 그러나 지방선택세는 주정부의 재정적 신축성을 위축시키고 세무행정 경비와 납세자의 의무이행 경비가 추가적으로 소요되게 했다. 또 주와 지방정부세제의

균형과 형평성 문제, 지방정부간 유해한 조세경쟁(harmful tax competition)을 유발하였다.

미국의 대부분 주정부가 과세하고 있는 세원을 공동으로 활용하는 형태로 지방선택세를 도입하고 있으므로 우리의 지방세제 개선에도 참고할만한 가치가 있다 하겠다. 우선 소비세제가 취약한 우리나라의 지방세제에 지방소비세를 도입하는 데 있어 미국의 지방선택세는 시사하는 바가 크며, 광역단체와 기초단체간의 공동세 형태 등을 도입하는 데도 좋은 참고 자료가 될 수 있을 것이다.



● 지방세제관련 시사정보 ●

◆ 2000 조세총액중 지방세 비중

(단위: 억원, %)

조 세 총 액	국 세 (관세포함)		지 방 세	
	세 액	비 율	세 액	비 율
982,238	797,029	81.1	185,209	18.9

※ 외국의 예

구 분	국 세	지 방 세	비 고
일 본	61.1	38.9	'96
미 국	57.9	42.1	'96
영 국	95.4	4.6	'96
독 일	88.3	11.7	'96
프 랑 스	80.3	19.7	'95
이 탈 리 아	92.6	7.4	'94

자료: 행정자치부, 「지방재정세제현황」(2000. 3월 현재)

- 편집실 -