

# 미국의 지방세 제도

연구책임 | 박 훈 서울시립대 세무학과/법학전문대학원 교수  
감수자 | 이선화 한국지방세연구원 연구위원



## 요약

이 글은 미국의 지방세제를 소득세제, 소비세제, 재산세제별로 검토하고 우리나라에 제도적으로 시사할 수 있는 점을 제시하는데 그 목적이 있다. 지방세제는 국가형태(정부형태 포함), 조세체계, 지방자치, 지방재정(세입 중심)과 관련하여 검토하는 것이 지방세제가 해당 국가에서 의미하는 바를 정확하게 파악할 수 있다는 점에서 개괄적으로 먼저 이를 살펴보았다. 그리고 미국의 지방세 제도에 나타난 쟁점 하나 하나의 구체적인 제도적 개선방안을 논리적으로 도출하는 것은 이 글의 범위를 넘는다. 이 글은 서론 이외에 미국의 국가형태와 조세체계(Ⅱ장), 미국의 지방자치제도와 세입을 중심으로 한 지방재정제도(Ⅲ장), 미국의 주정부 및 지방정부의 소득세제(Ⅳ장), 소비세제(Ⅴ장) 및 재산세제(Ⅵ장), 이 글의 결론에 해당하는 미국 지방세 제도로부터 시사점(Ⅶ장)으로 구성되어 있다. 연구배경 및 목적, 연구내용과 방법을 정리한 I장(서론) 이후의 그 주된 내용은 다음과 같다.

Ⅱ장(미국의 국가형태와 조세체계)에서는 50개주의 연방국가로서 미국의 특징을 소개하고 우리나라와 비교하여 면적은 약 99배, 인구는 약 6배, GDP는 약 13배, 1인당 GDP는 약 2배라는 차이가 있다는 점도 함께 서술하였다. 또한 우리나라와 같이 3권 분립에 따라 행정부, 입법부, 법원(사법부)의 구성을 하지만, 연방정부와 주정부 각각 이러한 구성을 하고 있다는 점은 단일국가인 우리나라와 연방국가인 미국의 차이라 할 수 있다. 또한 4년 중임제의 대통령제, 양원제 운영, 미국연방대법원의 헌법재판소로서의 역할 등 우리나라와 차이점에 대해서도 함께 검토하였다.

미국의 조세체계로서 조세부담률과 국민부담률, 연방세와 지방세의 비중, 연방세와 지방세의 세목 현황, 세원별 조세구조도 우리나라와 차이점을 중심으로 살펴보았다. 2013년 기준 조세부담률의 경우 미국 19.3%, 우리나라 17.9%로 두 나라 모두 OECD 평균 24.7%에 못 미친다. 국민부담률은 미국 25.4%, 우리나라 24.3%로서, 이 역시 OECD 평균(2012년)에 못 미친다. 연방세와 지방세의 비중(2012년)은 미국은 54.4 : 45.6로서 79.0 : 21.0인 우리나라보다 지방정부(주정부 포함)의 비중이 훨씬 높다. 미국의 연방세와 지방세는 우리나라 국세 14개 세목과 지방세 11개 세목보다 훨씬 복잡하게 되어 있다. 연방정부는 소득과세가, 주정부는 소비과세가, 지방정부는 재산과세가 주된 세원이라고 할 수 있다. 우리나라의 세원비중의 순서는 국가(중앙정부)는 소비과세-소득과세(개인소득세-법인소득세)-재산과세의 순으로 미국의 주정부의 순서와 같다. 우리나라 지방정부(지방자치단체)

의 세원비중은 재산과세-소비과세-소득과세의 순으로 미국의 지방정부와 같다. 우리나라 지방정부의 경우 특히 재산과세 중에서도 거래세 비중이 높다는 것이 특징이다.

Ⅲ장(미국의 지방자치제도와 지방재정제도)에서는 미국의 지방자치제도와 50개주 중 캘리포니아주와 뉴욕주의 주정부와 지방정부에 대해 살펴보았고, 미국의 지방재정제도를 세입을 중심으로 살펴보았다. 미국의 정부체계는 연방정부, 주정부, 지방정부 3계층 중 지방정부는 2012년 현재 총 90,056개이다. 보통지방자치단체는 38,910개, 그 중 카운티는 3,031개, 시티(보로우, 타운, 빌리지 포함) 19,519개, 타운십은 16,360개이다. 특별지방자치단체는 51,146개로서, 특별구가 38,266개, 교육구가 12,880개이다. 우리나라의 17개의 광역지방자치단체, 226개의 기초지방자치단체, 7개의 지방자치단체조합과 비교된다. 우리나라의 지방자치제도 관련 중앙정부와 지방정부의 관계는 미국과 비교한다면 연방정부와 주정부에 대한 것보다는, 주정부와 지방정부의 관계에 대한 것이 더 적합하다고 할 수 있지만, 필요에 따라서는 연방정부와 주정부의 관계에 대응하여 설명하기도 했다.

Ⅳ장(미국의 주정부 및 지방정부의 소득세제), Ⅴ장(미국의 주정부 및 지방정부의 소비세제), Ⅵ장(미국의 주정부 및 지방정부의 재산세제)은 각각 해당 세제개관으로 세원별 비중, 해당 세제의 유무와 현황, 주정부 및 지방정부의 해당 세제 개관을 하였다. 실제 주정부와 지방정부의 세부적인 세제의 내용을 파악하기 위해 대표적인 주로 캘리포니아주의 경우를 선정하였다. 캘리포니아주는 현재 우리나라 교포가 가장 많이 진출한 주로서 종전 선행연구 등에서 미국 주정부중 우리나라와의 적용가능성 등 차원에서 언급이 많이 되었던 주라 할 수 있다. 미국조세협회에 따르면, 2016년 주별 기업관련세제분야(개인소득세, 법인세, 소비세, 재산세, 실업보험세) 조세환경순위(2016 State Business Tax Climate Index)에서 캘리포니아주는 50개주에서 48위이다. 2012년 기준 개인소득세 세율은 최고 세율이 13.3%로 미국 내 가장 높다. 법인소득세 세율은 8.84%의 비례세율로 미국내 8번째이다. 일반소비세는 7.5%로 연방평균 5.95%보다 높다. 지방정부의 소비세 평균 0.9%는 별개이다. 휘발유에 매기는 개별소비세의 기본세율은 갤런당 45.4센트로 미국 내에서 2번째로 높다. 1인당 재산세는 1,363달러로 미국 내 21번째이다. 해당 세목 대부분을 의의와 현황, 법적근거, 과세권자와 납세의무자, 과세대상과 과세기간, 과세표준과 세율 등 세액계산, 신고납부 및 부과징수, 세무조사, 조세불복의 순서에 따라 설명을 하였다.

VII장(미국 지방세 제도로부터 시사점)은 위 세원별 검토 이후 미국 지방세 제도로부터 시사점을 소득세제 분야, 소비세제 분야, 재산세제 분야로 나누어 분석 제시하였다. 세원별 검토 전에 미국의 특수성 고려, 재원확보를 위한 노력과 한계를 기본방향으로 설명하고 세원별로 통합적으로 살펴볼 수 있도록 세원비중을 공통적으로 살펴본 후, 세제별로 정부간 관계, 세액계산까지 단계(납세의무의 확정까지), 세액계산이후 단계(조세불복 포함)의 3개의 분야로 나누어 살펴보았다.

세원비중과 관련하여 미국은 재산세 세수입이 줄어들면서 새로운 세원개발을 하는 과정에서 재산세 이외의 다른 세목을 통해 세수를 확보하기 위한 다양한 노력을 하고 있다. 우리나라의 경우 비중이 높은 취득단계(거래단계)의 세금은 큰 역할을 하지 않는다. 세원비중을 논할 때 기본전제가 되는 세목에 대해서도 주정부 또는 지방정부에 따라서는 해당 세목 자체가 없는 경우도 있다. 우리나라 지방세에는 없는 주상속세, 주증여세가 있다.

소득세제과 관련하여, 주정부소득세(지방정부소득세 포함)와 연방소득세간 세액공제에 따른 세원공유방식의 사실상 운영, 과세표준까지 국세와 다른 지방소득세의 운영, 동성혼에 따른 과세문제, 단체에 대한 법인세 과세 및 거주자에 대한 판정의 어려움, 판매기준에 따른 주간 소득배분 기준의 논란, 연방소득세와 주정부소득세 차이에 대한 적극적인 홍보, 주민동의에 의한 세율 인상과 높은 세율에 의한 주소지 이전, 기간제한 없는 부과제척기간 운용, 완전한 독립세 방식의 주정부소득세 운영의 예, 연방정부와 독립된 주정부의 세무조사와 양자 간 협력, 납세자 편의 등을 고려한 다주간 조세위원회(Multistate Tax Commission)의 조세쟁송 평가, 주정부 차원의 조세사면 등이 우리나라에 시사하는 바가 크다.

소비세제와 관련하여, 판매세 형태의 일반소비세 운영, 연방세로서 일반소비세의 부재, 주정부에 의한 지방정부 일반소비세 징수 및 배분, 24개주의 간소화소비세협약(Streamlined Sales and Use Tax Agreement)의 주법 반영과 다양한 소비세 쟁점(주정부차원의 일반소비세 징수행정, 주정부세 및 지방정부세 과세표준의 통일, 주요한 과세표준 계산시 개념의 통일, 모든 회원주들에 대한 등록의 통합전산화시스템, 주정부세 및 지방정부세 세율의 간소화, 모든 과세대상 거래의 원천의 통일, 면제에 대한 간소화된 행정, 납세신고의 간소화, 납부의 간소화, 소비자 비밀보호 등), 다주간 조세협약(Multistate Tax Compact)의 판매세 및 사용세 분과(Sales & Use Tax Subcommittee)의 활동, 미국 연방헌법상

주정부세에 대한 제약, 공공서비스사용자세나 호텔세 등 지방정부의 개별소비세 운영사례, 주민동의에 의한 소비세를 통한 세수확보 사례, 미국내 부가가치세 도입 논의 및 미시건주의 운영사례, 세정관리자연합회(Federation of Tax Administrators, FTA)의 주별 소비세 주요 항목 비교연구, 소비세 한정면세기간의 운영, 등록지 기준의 지방정부 일반 소비세 배분, 지방정부간 세원배분협약, 자기세무검증제도(Managed audit program) 운영 등이 우리나라에 시사하는 바가 크다.

재산세제와 관련하여, 연방세의 재산세 부재, 주정부 및 지방정부 상속세와 주정부 증여세의 운영, 캘리포니아주의 주민투표에 의한 재산세 제한과 지방정부의 우회적인 재원 확보 노력, 미국 연방대법원의 재산세 관련 평등조항 위반 논의, 환원세 방식의 상속세 운영과 폐지, 기계장비에 대한 36개주의 재산세 과세, 재산세의 연방소득세와 지방소득세 계산시 소득공제 인정, 재산세 재평가에 대한 주들의 다양한 유형, 재산세의 비례세율 적용, 재산소재지 중심의 재산세 과세, 1% 재산세 실효세율에 대한 논란, 주민들 동의에 의한 다양한 세부담상한제 운영, 재산세 동결 공제(Property tax freeze credit)와 같은 소득과 재산세의 연결, 재산세 최소 세무조사 건수의 운영 등이 우리나라에 시사하는 바가 크다.

**주제어 : 지방세, 미국, 소득세제, 소비세제, 재산세제, 캘리포니아주**

# 목 차

## ✂️ 요약

I. 서론 .....	1
1. 연구배경 및 목적 .....	3
2. 연구내용과 방법 .....	3
II. 미국의 국가형태와 조세체계 .....	7
1. 미국의 국가형태 .....	9
2. 미국의 조세체계 .....	21
III. 미국의 지방자치제도와 지방재정제도 .....	27
1. 미국의 지방자치제도 .....	29
2. 캘리포니아주와 뉴욕주의 주정부와 지방정부 .....	36
3. 미국의 지방재정제도 .....	46
IV. 미국의 주정부 및 지방정부의 소득세제 .....	53
1. 소득세제의 개관 .....	55
2. 캘리포니아주의 소득세제(전체 세제개관 포함) .....	70
V. 미국의 주정부 및 지방정부의 소비세제 .....	101
1. 소비세제의 개관 .....	103
2. 캘리포니아주의 소비세제 .....	124

VI. 미국의 주정부 및 지방정부의 재산세제 .....	145
1. 재산세제의 개관 .....	147
2. 캘리포니아주의 재산세제 .....	172
VII. 미국 지방세 제도의 시사점 .....	193
1. 기본방향 .....	195
2. 세원비중 .....	198
3. 소득세제 분야 .....	201
4. 소비세제 분야 .....	207
5. 재산세제 분야 .....	212
참고문헌 .....	219



# 표 목 차

[표 2-1] 미국 연방헌법에 나타난 연방정부와 주정부의 권력 .....	15
[표 2-2] 미국과 우리나라의 조세의 세원별 비중 비교(2012년 기준) .....	24
[표 2-3] 미국의 과세권자, 세원별 세수입 및 비중 비교(2013년 기준) .....	25
[표 2-4] 우리나라의 과세권자, 세원별 세수입 및 비중 비교(2013년 기준) .....	26
[표 3-1] 미국 전체 지방정부의 현황(2012년 기준) .....	30
[표 3-2] 우리나라 지방자치단체의 현황 .....	34
[표 3-3] 캘리포니아주 지방정부의 현황(2012년 기준) .....	39
[표 3-4] 뉴욕주 지방정부의 현황(2012년 기준) .....	43
[표 3-5] 연방정부, 주정부 및 지방정부의 세입(추정치) .....	46
[표 3-6] 주정부 및 지방정부의 세입(2013년 기준) : 미국 50개주 전체(합) .....	48
[표 3-7] 캘리포니아주 주정부 및 지방정부의 세입(2013년 기준) .....	49
[표 3-8] 뉴욕주 주정부 및 지방정부의 세입(2013년 기준) .....	50
[표 3-9] 미국과 우리나라의 재정자립도 비교(2013년 기준) .....	52
[표 4-1] 50개주의 주정부 및 지방정부의 세원별 비중(2012년 기준) .....	56
[표 4-2] 50개주 주정부/지방정부별 개인소득세와 법인소득세 세수입 현황(2012년 기준) .....	60
[표 4-3] 주정부 단계 소득세제가 없는 주별 현황 .....	63
[표 4-4] 지방정부 단계 소득세제가 있는 주별 현황 .....	63
[표 4-5] 캘리포니아주 주정부 개인소득세의 신고유형별 세율 적용구간 (2015년 기준) .....	82
[표 5-1] 50개주의 주정부와 지방정부별 주요 소비세별 세수입 현황(2012년 기준) ..	103
[표 5-2] 주정부 및 지방정부의 일반소비세 세율 현황(2015.1.1. 기준) .....	107
[표 5-3] 주정부 유류세 세율 현황(2015.1.1.기준) .....	115
[표 5-4] 주류별 주정부 주세 세율 현황(2015.1.1. 기준) .....	118
[표 5-5] 주정부 담배세 세율 현황(2015.1.1. 기준) .....	122

[표 5-6] 공공서비스사용자세의 지방정부(씨티, 카운티) 현황(2015.7.1. 기준) .....	141
[표 6-1] 50개주 주정부와 지방정부별 재산세 세수입 현황(2012년 기준) .....	147
[표 6-2] 50개주 자동차세(주정부세와 지방정부세 포함) 세율 현황(2015년 기준) .....	151
[표 6-3] 50개주 재산세(부동산 국한)와 자동차세 평균금액 현황(2015년 기준) .....	155
[표 6-4] 50개주 재산종류별 재산세 과세대상 여부(2013년 기준) .....	158
[표 6-5] 주정부세(지방정부세 포함) 상속세 현황(2015년 4월 기준) .....	169
[표 6-6] 캘리포니아주 카운티 재산세 세율 현황 .....	183
[표 6-7] 캘리포니아주 카운티별 1년간 법정 세무조사 숫자 현황 .....	187

# I. 서론

1. 연구배경 및 목적
2. 연구내용과 방법





# I. 서론

## 1. 연구배경 및 목적

우리나라 지방세 세목은 현재 11개로서 지방소득세, 지방소비세의 도입 등으로 여러 변화가 있었다. 이러한 세제개편 때 뿐만 아니라 앞으로 지방세제의 방향을 설정할 때 외국의 입법례 비교는 주요한 의미를 가진다. 지방세제를 해당 국가의 국가형태(정부형태 등 포함), 조세체계의 전체틀에서 살펴보면서 소득세제, 소비세제, 재산세제별로 검토하는 등 외국의 입법례 비교시 세부쟁점별 검토와는 별개로 국가별 검토가 필요하다.

외국의 지방세제에 대한 국가별 검토시 미국은 다양한 지방세제가 존재하고 지방세분야에서 세부쟁점별 비교연구대상이 되어왔다는 점에서 연구대상으로서 의미가 크다고 할 것이다. 미국은 또한 중국에 이어 우리의 제2위 교역상대국이라는 점에서도 미국의 세제를 연구하는 것은 의미가 크다. 다만 미국은 연방국가라는 점에서 지방세의 경우 단순비교보다는 중앙정부로서 연방정부와 주정부 및 지방정부의 관계를 정확하게 이해하고 주정부 및 지방정부의 세금으로서 지방세를 이해하는 것이 필요하다.

미국의 지방세 제도 자체의 연구는 다양한 지방세분야 연구시 비교연구의 기초적인 토대를 제시할 것으로 보이고, 이미 이루어진 독일, 프랑스, 일본, 호주 등 주요국의 지방세제도의 연구와 함께 다양한 지방세 비교연구의 한 부분을 이룰 것이다.

## 2. 연구내용과 방법

### 가. 연구내용

이 연구의 주요 내용은 다음과 같다.

미국의 국가형태와 조세체계(Ⅱ장), 미국의 지방자치제도와 세입을 중심으로 한 지방재정제도(Ⅲ장)를 순서대로 먼저 살펴봄으로써 미국의 주정부 및 지방정부의 지방세제를 미국의 전체 제도의 틀안에서 개관한다. 그리고 난 후, 미국의 주정부 및 지방정부의 소득세제(Ⅳ장), 소비세제(Ⅴ장), 재산세제(Ⅵ장)별로 각 세제의 개관과 캘리포니아주를 대표적

인 주로 선정하여 세부적인 내용까지 살펴본다. 미국의 소득세제, 소비세제, 재산세제 별 50개주의 전체적인 특징과 대표적인 주를 선정하여 법적 근거 및 운영현황 등 세부적인 지방세제도의 완결적인 모습을 검토함으로써 미국 지방세의 총론과 각론이 적절하게 제시 될 수 있도록 하기 위한 것이다. 캘리포니아주의 경우에는 별도로 세부적인 검토를 하지만, 세제별 필요에 따라서는 뉴욕주를 비롯한 특징적인 주에 대한 설명도 세제의 개관 부분이나 캘리포니아주 검토시 함께 검토한다. 캘리포니아주는 현재 우리나라 교포가 가장 많이 진출한 주로서 종전 선행연구 등에서 미국 주정부 중 우리나라와의 적용가능성 등 차원에서 언급이 많이 되었던 주라 할 수 있다. 뉴욕주도 비슷한 상황이나, 세제별 검토 시에는 캘리포니아주와 내용이 반복될 수 있어 기본적인 틀로 별도로 설명하기 보다는 필요한 부분에서 캘리포니아주와 비교하여 설명하기로 한다.

한편 지방세제는 국가형태(정부형태 포함), 조세체계, 지방자치, 지방재정(세입 중심)과 관련하여 검토하는 것이 지방세제가 해당 국가에서 의미하는 바를 정확하게 파악할 수 있다는 점에서 연구의 앞부분에서 우선하여 개괄적으로 살펴보는 것이 필요하다. 이때에는 캘리포니아주와 뉴욕주의 특징을 특히 상세히 제시한다. 미국의 국가형태와 조세체계(Ⅱ장), 미국의 지방자치제도와 세입을 중심으로 한 지방재정제도(Ⅲ장)를 앞에서 살펴보는 것이 이 때문이다.

이러한 세원별 검토를 마친 후에는, 미국 지방세 제도로부터 시사점(Ⅶ장)을 소득세제 분야, 소비세제 분야, 재산세제 분야로 나누어 분석 제시하고자 한다. 이때 미국의 특수성 고려, 재원확보를 위한 노력과 한계라는 기본방향과 세원비중을 살펴보고 세제별로 정부간 관계, 세액계산까지 단계(납세의무의 확정까지), 세액계산이후 단계(조세불복 포함)의 3개 분야로 나누어 살펴본다.

외국제도의 단순비교로 우리나라 세제개편을 논하는 것은 조심스러운 부분이기는 하나, 적어도 연구 및 검토단계에서는 다양한 시도 및 그 의미를 시의성 있게 살펴보는 것이 필요하다. 본 연구의 경우 최근의 미국 지방세제 논의부분을 반영함으로써 지방세제 변화로서 모색 가능할 수 있는 쟁점을 파악하는데 기여할 것으로 판단된다.

## 나. 연구방법

미국의 지방세제에 대한 개설서, 연구논문, 주정부의 공식자료, 법령 등 다양한 미국의 현지 자료를 토대로 미국 지방세제의 현황과 분석, 그리고 시사점을 도출한다. 또한 미국

의 지방세제를 우리나라의 경우와 단순비교하는 것이 아니라 그 제도의 뿌리를 이해한다는 차원에서 미국과 우리나라의 제도, 예컨대 국가형태(정부형태 포함), 조세체계, 지방자치, 지방재정(세입 중심) 등 세제와 관련이 있으면서도 양국의 근본적인 차이를 가져올 수도 있는 사항에 대해서도 국내외 논문 및 연구보고서 등 문헌조사를 함께 하고자 한다. 다만 이러한 지방세제 이외의 사항의 경우에는 세제와 관련성이 높거나 미국과 우리나라의 차이가 의미 있는 경우에 국한하여 검토하고자 한다.

본 연구는 지방세제의 세부적인 개별쟁점 또는 세목의 개정방안을 도출하는데 목적이 있다기 보다는, 특정나라를 지정하여 국가별 연구기초자료를 정리함으로써 차후 구체적인 지방세제 연구에 기여하는데 목적이 있다. 따라서 미국 지방세제라는 연구와 함께 우리나라의 비교연구도 함께 병행함으로써 미국 지방세제 중 우리나라 시사점을 도출하고자 한다. 미국의 제도분석시 지방세 법적 근거의 제시 및 분석 등을 통해 실제 입법화시 법령의 틀도 함께 검토한다.





## II. 미국의 국가형태와 조세체계

1. 미국의 국가형태
2. 미국의 조세체계





## II. 미국의 국가형태와 조세체계

### 1. 미국의 국가형태

#### 가. 연방국가와 중앙정부

일반적으로 국가의 전체적인 성격을 나타내는 전반적인 조직과 구성에 관한 유형을 국가형태라 한다. 국가형태의 종류를 나누는 기준은 여러 가지가 있지만, 통치권이 중앙의 단일정부에 집중되었는지 여부에 따라 단일국가와 연방국가로 나눌 수 있다.<sup>1)</sup> 단일국가는 통치권이 중앙의 단일정부에 집중된 국가인데 반해, 연방국가는 고도의 자치권을 가진 여러 지방(支邦)에 의하여 구성되는 국가이다. 일반적으로 연방국가는 연방을 구성하는 지방이 국가구성의 단위체를 이루며 자주적인 조직과 권한을 가지지만, 단일국가는 그러한 성격이 없고, 국가의 기본법에 의하여 주어진 지위와 권한만을 가진다.<sup>2)</sup>

이 분류에 따르면 우리나라는 단일국가인데 반해, 미국은 연방국가이다. 미국의 지방세를 논할 때 우리나라와 단순비교가 쉽지 않은 것은 이러한 국가형태의 차이도 하나의 원인이 될 수도 있다. 그렇지만 지방자치의 선진국으로 미국, 독일, 영국, 일본 등이 거론되는데,<sup>3)</sup> 미국, 독일은 연방국가인데 반해 영국, 일본은 단일국가이다. 단일국가라 해서 연방국가와 비교하여 지방자치 발달이 덜하다고 단언하기는 어렵다 할 것이다. 연방국가와 단일국가의 중앙정부와 지방정부의 관계는 나라마다 다양할 수 있다.

그렇지만 적어도 우리나라의 중앙정부와 지방정부(혹은 지방자치단체)의 구조를 미국의 연방정부와 주정부로 단순대응하기 어려운 점이 있다. 미국의 경우 50개주 각 주가 마치 하나의 국가처럼 주정부가 중앙정부로서, 주 밑의 지방자치단체가 지방정부로서 관계를 설정하여 우리나라와 비교할 수도 있다. 이 경우 미국이라는 하나의 나라의 지방세제도 분석은 50개 나라의 지방세제도를 분석하는 것과 다를 바 없게 된다. 미국의 지방세 제도를 이해하기 위해서는 연방세 이외의 미국 50개주의 지방세를 검토할 필요는 있다. 그렇

1) 국가형태를 순전히 법적인 관점에서 국가권력 내부의 구조에 대한 것으로 볼 때의 구분이기도 하다. 성낙인, “헌법상 국가형태·정부형태와 정부조직에 관한 연구”, 「저스티스」 30권 4호, 한국법학원, 1997.12, p.14.

2) 두산백과 참조.

3) 이들 나라의 중앙정부와 지방정부의 관계에 대한 자세한 내용은, 심익섭, “중앙과 지방정부 간의 합리적 권한 관계에 관한 비교연구”, 「사회과학연구」 16권 2호, 동국대학교 사회과학연구원, 2010.2, pp.5-32 참조.

지만 미국과 우리나라의 나라 대 나라의 비교를 전제로 중앙정부는 미국의 경우는 연방정부를 의미하고, 지방정부는 때로는 광의로 주정부와 주정부내의 지방자치단체의 의미로 사용하고 후자를 협의의 지방정부로 표현하기로 한다. 미국이 우리나라와 달리 연방국가라는 점에서 연방정부는 중앙정부, 지방정부는 광의의 의미일 때 주정부와 협의의 지방정부를 합친 의미로 사용한다. 이에 따라 연방세와 대칭되는 지방세는 광의의 의미일 때는 주정부세와 협의의 지방세를 합친 의미로 사용한다.

## 나. 미국의 기본적인 사항

미국의 지방세 제도의 이해를 위해서는 미국의 기본적인 사항을 파악할 필요가 있다. 미국이 우리나라와 달리 연방국가라는 것 이외에 미국에 관한 제도이해를 위한 몇 가지 기본적인 사항을 우리나라와 비교를 하면서 소개하고자 한다.<sup>4)</sup>

미국의 정식 명칭은 아메리카합중국(United States of America)이며, 약칭은 U.S.A.이다. 50주와 1수도구(콜롬비아 특별구, Washington, D.C.)로 이루어진 본토 외에 해외속령으로 푸에르토리코·사모아제도·웨이크섬·괌섬과 국제연합의 신탁통치령인 마셜제도·메리아나제도·캐롤라인제도 등을 보유하고 있다.<sup>5)</sup> 다만 미국 헌법에는 영토조항은 따로 두고 있지 않다. 우리나라의 경우 헌법 제3조에 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”로 영토조항을 두고 있고, 이는 1948년 제헌헌법 당시부터 있던 것이다.

국가별 비교를 할 때 기본적인 사항으로 통상 면적, 인구, GDP, 1인당 GDP 등을 비교하는 경우가 많다. 미국의 경우 면적 9,826,675km<sup>2</sup> 세계 3위 (CIA 기준),<sup>6)</sup> 인구 약 321,368,864명 세계 4위 (2015.07. CIA 기준),<sup>7)</sup> GDP 17조 9,682억\$ 세계 1위 (2015

4) 면적, 인구 등의 차이가 미국과 우리나라의 지방정부의 차이를 결정짓는 요인이 된다는 견해로는, 최연홍, “미국과 한국의 지방정부 어떻게 다른가”, 『자치발전』 73호, 한국자치발전연구원, 2001.5, p.80가 있다. “거대한 대륙의 나라는 지역적 특성을 그 만큼 더 갖게 되고 지방자치의 문화를 갖게 되지만 국토가 작은 나라는 중앙집권적이고 권위주의 체제를 갖게 되고, 거기에서 지방정부란 중앙정부의 일선기관이 되고 만다”고 지적하고 있다. 다만 지방자치단체의 발달은 면적의 크기만으로 결정되는 것은 아니다. 다른 나라와 제도 비교시 제도 이외에도 해당 나라의 기본사항을 파악하는 것도 중요할 수 있다는 차원에서 미국의 여러 사항을 검토한다. 미국연방정부의 공식홈페이지(<https://www.usa.gov>)와 주한미국대사관의 홈페이지(<http://korean.seoul.usembassy.gov>), 미국 CIA 홈페이지(<https://www.cia.gov>), 대한민국 정부의 공식 홈페이지(<http://www.korea.go.kr>) 등을 참조로 한다.

5) 한국민족문화대백과, 한국학중앙연구원 참조.

6) <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>(방문일자 2015.11.10) 러시아, 캐나다 다음이다.

7) <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>(방문일자 2015.11.10)

IMF 기준),<sup>8)</sup> 1인당 GDP 54,629\$ 세계 8위 (2014 IMF 기준)<sup>9)</sup> 이다. 이에 반해 우리나라의 경우 면적 99,720km<sup>2</sup> 세계109위 (CIA 기준),<sup>10)</sup> 인구 약 51,482,816명(2015.09. 행정자치부기준) 세계 28위(2015.07. CIA 기준),<sup>11)</sup> GDP 1조 3,930억\$ 세계11위(2015 IMF 기준),<sup>12)</sup> 1인당 GDP 27,970\$ 세계 26위(2014 IMF 기준)<sup>13)</sup>이다. 미국은 우리나라와 비교하면 면적은 약 99배, 인구는 약 6배, GDP는 약 13배, 1인당 GDP는 약 2배이다. 이러한 미국과 우리나라의 차이는 각 나라의 지방제도를 이해할 때 단순비교가 쉽지도 않고 바람직하지도 않다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 미국과 우리나라의 비교를 하더라도 전체 제도의 큰 틀안에서의 이해, 해당 나라의 제도 형성의 특수한 배경의 검토도 병행할 필요가 있다.

## 다. 정부형태와 3권분립

위에서 미국의 지방제 제도를 살펴보기에 앞서 미국과 우리나라가 국가형태로서 각각 연방국가와 단일국가라는 기본적인 차이가 있다고 보았다. 우리나라의 지방제도를 살펴볼 때 법률 제정 및 개정과 관련하여 국회와 행정자치부 뿐만 아니라 지방자치단체의 장 또는 지방의회에 대한 이해가 필요하다. 또한 종합부동산세를 둘러싼 국회와 지방의회간 권한쟁의, 지방세 관련 위헌법률심판 등 관련 헌법재판소, 지방세법령 해석 관련 대법원에 대한 이해도 필요하다. 이러한 입법, 행정, 사법 관련하여 미국의 경우는 어떠한지 우리나라와 비교를 하는 것 역시 미국의 지방제 제도를 이해하기 위한 초석이 될 것이다.

정부형태는 넓은 의미로 국가형태의 의미로 쓰이기도 하지만, 권력분립원리에 기초한 정부형태라는 좁은 의미로 쓰이기도 한다. 후자의 경우 정부형태는 국가권력구조가 어떠한 형태로 되어 있느냐 하는 것이라 할 수 있다. 국가권력의 조직에 있어 견제와 균형의

---

중국, 인도, EU 다음이다.

8) IMF, World Economic Outlook (WEO), October 2015 참조.

9) <http://knoema.com/sijweyg/gdp-per-capita-ranking-2015-data-and-charts>(방문일자 2015.11.10.), 참고로 1위는 카타르로서 97,519\$ 이다.

10) <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ks.html>(방문일자 2015.11.10) 여기에서는 우리나라를 “Korea, South”로 표기하고 있고, 북한의 경우는 “Korea, North”로 표기하여 별도 자료를 제공하고 있다.

11) <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ks.html>(방문일자 2015.11.10) 2015년 7월 기준으로 49,115,196명으로 추산하고 있다.

12) IMF, World Economic Outlook (WEO), October 2015 참조.

13) <http://knoema.com/sijweyg/gdp-per-capita-ranking-2015-data-and-charts>(방문일자 2015.11.10)

원리를 의미하는 권력분립원리는, 로크의 2권 분립론에서 몽테스키외의 3권 분립으로 발전해 오면서 입법부, 행정부, 사법부의 3권의 분립으로 자리 잡게 된다. 입법부와 행정부의 관계에 대해 권력분립을 엄격히 적용하는 정부형태는 미국식 대통령제, 완화된 정부형태로는 의원내각제를 들 수 있다. 대통령제는 대통령을 중심으로 한 행정부가 입법부와 사법부와 엄격하게 독립하며 국가 기관 상호간의 견제와 균형을 원리가 엄격하게 유지되는 정부형태를 말한다. 이에 반해 의원 내각제는 행정부가 대통령과 내각으로 나뉘어 구성되고, 행정부가 의회에 의해서 선출되어 정치적 책임을 의회가 지는 형태의 정부형태로 행정부가 의회에 종속된 형태를 띠게 된다.

대통령제는 미국이 영국의 의회제도의 부당함을 보고 이를 변화시키는 과정에서 등장한 정부형태로 1787년 미국 연방 헌법에 규정함으로써 처음 실시되었다. 대통령이 국가의 원수인 동시에 행정권의 수반으로서 의회의 신임 없이도 임기를 채울 수 있다는 점에서 미국도 우리나라도 대통령제를 채택하고 있다고 할 수 있다. 그런데 우리나라의 대통령제는 세부적인 내용에서 미국과 다른 점이 많다. 이러한 차이 때문에 우리나라의 정부형태를 대통령제에 의원내각제적 요소를 다소 가미한 절충적인 정부형태라고도 한다.<sup>14)</sup>

미국의 경우 연방정부의 경우도 입법부, 행정부, 사법부 3부로 구성되어 있고, 50개주의 주정부의 경우도 연방 정부와 마찬가지로 행정부, 입법부, 사법부 3부로 구성되어 있다. 주정부의 각부는 연방 정부의 각부와 동등한 기능 및 영역을 지니고 있다. 미 연방헌법 제1조 제8항에서는 연방의회에 부여된 권한, 제1조 제9항에서는 연방의회에 금지된 권한, 제1조 제10항에서는 주에 금지된 권한 등을 규정하고 있다. 1791년 확정된 수정헌법 제10조에서는 “본 헌법에 의하여 합중국에 위임되지 아니하였거나, 각 주에서 금지되지 아니한 권한들은 각 주나 시민이 보유한다.”고 규정하고 있다.<sup>15)</sup> 미국 연방헌법 차원에서 연방정부와 주정부의 권력에 대해 밝히고 있다. 연방정부와 주정부는 조세부과 및 징수할 수 있는 권리를 갖는다. 이러한 권리에 대해 연방정부와 주정부가 동일한 권력을 보유하는 경우에도 양정부 간 충돌이 있는 경우 “본 헌법에 준거하여 제정되는 합중국 법률 그

14) 미국의 대통령제가 우리나라 제헌헌법시부터 제9차 헌법개정까지 어떻게 수용되었고 현행 우리나라 대통령제가 미국의 경우와 어떤 차이가 있는지에 대해서는, 이종상, “미국 대통령제의 한국헌법에의 수용”, 「미국헌법연구」 2권, 미국헌법학회, 1991.10, pp.131-183 참조. 이 논문에서는 우리나라의 경우 지방자치제에서 한걸음 나아가 연방제까지 수용하여 국민의 기본권 보장을 위한 수직적 분할로서 권력분립을 주장하고 있다.

15) 법제처 세계법제정보센터에서는 미국 연방헌법의 번역본을 제공하고 있다. 이것이 법적 효력을 갖는 것은 아니지만 관련된 미국 연방헌법의 문구를 소개할 때 이 번역본을 되도록 따르기로 한다. <http://world.moleg.go.kr/World/NorthAmerica/US/law/7462> (방문일자 2015.11.10)에서 2014.7.1.자로 원문과 함께 번역본을 제공하고 있다.

리고 합중국의 권한에 의하여 체결되었거나 체결될 모든 조약은 이 나라의 최고법률이며, 모든 주의 법관은, 어느 주의 헌법이나 법률 중에 이에 배치되는 규정이 있을지라도 이에 구속된다.”는 헌법 제6조 제2항에 따라 연방정부가 우선한다.

먼저 연방헌법 제1조 제8항에서 규정한 연방의회에 부여된 권한은 다음과 같다. 합중국의 채무를 지불하고, 공동 방위와 일반 복지를 위하여 조세, 관세, 공과금 및 소비세를 부과·징수한다. 다만 관세, 공과금 및 소비세는 합중국 전역을 통하여 획일적이어야 한다. 합중국의 신용으로 금전을 차입한다. 외국과의, 주 상호간의 그리고 인디언부족과의 통상을 규제한다.<sup>16)</sup> 합중국 전역에 적용되는 귀화에 대한 통일적인 규칙과 파산에 대한 통일적인 법률을 제정한다. 화폐를 주조하고, 미국 화폐 및 외국 화폐의 가치를 규정하며, 도량형의 기준을 정한다. 합중국의 유가증권 및 통화의 위조에 관한 벌칙을 정한다. 우편관서와 우편 도로를 건설한다. 저작자와 발명자에게 그들의 저술과 발명에 대한 독점적인 권리를 일정기간 확보해 줌으로써 과학과 유용한 기술의 발달을 촉진시킨다. 연방대법원 아래에 하급법원을 조직한다. 공해에서 범한 해적행위 및 중죄 그리고 국제법에 위배되는 범죄를 정의하고 이에 대한 벌칙을 정한다. 전쟁을 포고하고, 나포인허장을 수여하고, 지상 및 해상의 포획에 관한 규칙을 정한다. 육군을 모집, 편성하고 이를 유지한다. 다만, 이 목적을 위한 경비의 지출기간은 2년을 초과하지 못한다. 해군을 창설하고 이를 유지한다. 육해군의 통수 및 규제에 관한 규칙을 정한다. 연방 법률을 집행하고, 반란을 진압하고, 침략을 격퇴하기 위하여 민병의 소집에 관한 규칙을 정한다. 민병대의 편성, 무장 및 훈련에 관한 규칙과, 합중국의 군무에 복무하는 자들을 다스리는 규칙을 정한다. 다만, 각주는 민병대의 장교를 임명하고, 연방의회가 정한 군율에 따라 민병대를 훈련시키는 권한을 각각 유보한다. 특정주가 합중국에게 양도하고, 연방의회가 이를 수령함으로써 합중국정부 소재지로 되는 지역(10평방 마일을 초과하지 못함)에 대하여는 어떠한 경우를 막론하고 독점적인 입법권을 행사하며, 요새, 무기고, 조병창, 조선소 및 기타 필요한 건물을 세우기 위하여 주의회의 승인을 얻어 구입한 모든 장소에 대해서도 이와 똑같은 권한을 행사한다. 위에 기술한 권한들과, 이 헌법이 합중국 정부 또는 그 부처 또는 그 관리에게 부여한 모든 기타 권한을 행사하는데 필요하고 적절한 모든 법률을 제정한다.

다음으로 연방헌법 제1조 제9항에서 규정한 연방의회에 금지된 권한은 다음과 같다. 연방의회는 기존 각 주 중 어느 주가 허용함이 적당하다고 인정하는 사람들의 이주 또는 입

16) 이를 특히 통상규정(Commerce Clause)이라고 한다(미국 연방헌법 제1조 제8항 제3호). 원문으로는 “To regulate commerce with foreign nations, and among the several states, and with the Indian tribes”이다. 통상규정과 일반소비세, 특히 캘리포니아주 판매세와 사용세의 관계에 대해서는 법적 근거에서 또 소개한다.

국을 1808년 이전에는 금지하지 못한다. 다만, 이러한 사람들의 입국에 대하여 1인당 10 달러를 초과하지 아니하는 한도내에서 입국세를 부과할 수 있다. 인신보호영장에 관한 특권은, 반란 또는 침략의 경우에 공공의 안전상 요구되는 때를 제외하고는 이를 정지시킬 수 없다. 사권박탈법은 또는 소급처벌법을 통과시키지 못한다. 인도세나 그밖의 직접세는 인구조사 또는 산정에 비례하지 아니하는 한, 이를 부과하지 못한다. 주로부터 수출되는 물품에 조세 또는 관세를 부과하지 못한다. 어떠한 통상 또는 세수입 규정에 의하여서도, 다른 주의 항구보다 특혜적인 대우를 어느 주의 항구에 할 수 없다. 또한 어느 주에 도착 예정이거나 어느 주를 출항한 선박을 다른 주에서 강제로 입·출항수속을 하게 하거나, 관세를 지불하게 할 수 없다. 국고금은 법률에 따른 지출 승인에 의하여서만 지출할 수 있다. 또한 모든 공금의 수납 및 지출에 관한 정식 기술과 계산은 수시로 공표하여야 한다. 합중국은 어떠한 귀족의 칭호도 수여하지 아니한다. 합중국에서 유급직 또는 위임에 의한 관직에 있는 자는 누구라도 연방의회의 승인 없이는 어떠한 국왕, 왕족 또는 외국으로부터도 종류 여하를 막론하고 선물, 보수, 관직 또는 칭호를 받을 수 없다.

다음으로 연방헌법 제1조 제10항에서 규정한 주에 금지된 권한은 다음과 같다. 어느 주라도 조약, 동맹 또는 연합을 체결하거나, 나포면허장을 수여하거나, 화폐를 주조하거나, 신용증권을 발행하거나, 금화 및 은화 이외의 것으로서 채무지불의 법정수단으로 삼거나, 사권박탈법, 소급처벌법 또는 계약상의 채무에 해를 주는 법률 등을 제정하거나, 또는 귀족의 칭호를 수여할 수 없다. 어느 주라도 연방의회의 동의 없이는 수입품 또는 수출품에 대하여 검사법의 시행상 절대 필요한 경우를 제외하고는 공과금 또는 관세를 부과하지 못하고, 어느 주에서나 수입품 또는 수출품에 부과하는 모든 공과금이나 관세의 순수입은 합중국국고의 용도에 제공하여야 하고, 연방의회는 이런 종류의 모든 주법들을 개정하고 통제할 수 있다(수출입규정). 어느 주라도 연방의회의 동의 없이는 톤세를 부과하고, 평화시에 군대나 군함을 보유하고, 다른 주나 외국과 협정이나 맹약을 체결할 수 없으며, 실제로 침공당하고 있거나, 지체할 수 없을 만큼 급박한 위험에 처해 있지 아니하고는 교전할 수 없다.

위 조문과 수정헌법에 포함된 미국 연방헌법상 연방정부와 주정부의 권력을 표로 정리하면 다음과 같다.



[표 2-1] 미국 연방헌법에 나타난 연방정부와 주정부의 권력

구분	연방정부	연방정부와 주정부	주정부
헌법에 의해 인정된 권력	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조폐</li> <li>· 외교</li> <li>· 주간 통상 규제(통상조항)</li> <li>· 조세부과, 징수</li> <li>· 선전포고</li> <li>· 군대양성, 지원</li> <li>· 우체국 설치운영</li> <li>· 주의 연방가입 승인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조세부과 및 징수</li> <li>· 채무부담</li> <li>· 법률제정 및 집행</li> <li>· 법원설치</li> <li>· 일반 사회복지 제공</li> <li>· 은행 및 회사의 설립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주(州) 내 통상 규제</li> <li>· 선거관리</li> <li>· 공중보건, 안전, 도덕 증진</li> <li>· 지방자치단체 설립</li> <li>· 헌법수정 기준</li> <li>· 주 방위군 설치</li> </ul>
헌법에 의해 금지된 권력	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주간거래에 대한 관세</li> <li>· 권리장전 침해</li> <li>· 주 경계변경</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 작위나 귀족칭호 부여</li> <li>· 노예제도 도입</li> <li>· 투표권 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관세부과(수출입규정)</li> <li>· 조폐</li> <li>· 조약체결</li> <li>· 계약의무의 손상</li> <li>· 시민의 특권 및 면제권 침해</li> <li>· 법률에 의한 적정절차와 동등한· 보호의 위반 (적법절차규정, 평등규정)</li> </ul>

출처: 외교부, 미국개황-미국 연방제도, 2009.6

미국은 연방국가이기 때문에 이처럼 연방정부와 주정부의 권력에 대해 헌법에서 자세히 규정하고 있다. 우리나라는 단일국가이기는 하지만 중앙정부와 구별되는 지방정부, 즉 지방자치단체에 대해서 헌법 제8장에서 규정하고 있다. 다만 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있고, 지방자치단체의 종류, 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정하도록 되어 있다는 점에서 헌법 제3장의 국회, 제4장의 정부의 통제를 받는다고 할 수 있다. 우리나라의 중앙정부와 지방정부, 다시 말해 국가기관과 지방자치단체간 수직적 권력 분립의 차원에서 공법적 권한의 존부, 범위, 한계에 관한 다툼은 헌법재판소 권한쟁의심판에서 다루어지고 있다.<sup>17)</sup> 종합부동산세법 제정을 둘러싼 강남구 등과 국회 간의 권한쟁의(헌재 2006.5.25. 2005헌라4), 재산세 관련 지방세법 개정을 둘러싼 강남구 등과 국회 간의 권한쟁의(헌재 2010.10.28. 2007헌라4)가 조세 관련한 예이다.

17) 헌법재판소가 국가기관과 지방자치단체 사이의 분쟁에서 형식적 법령을 가장 중요한 판단기준으로만 심사하여, 실질적 심사에는 미흡하기 때문에 지방자치제도를 효과적으로 보장하는 데에는 부족하다는 비판에 대해서는, 노진석, “국가기관과 지방자치단체 간 권한쟁의심판에 있어 헌법재판소의 법적 관점”, 「지방행정연구」 제26권 제2호, 한국지방행정연구원, 2012.6, p.269 참조.

국가와 미국의 연방정부와 주정부의 관계, 우리나라의 중앙정부와 지방정부(지방자치단체)의 관계에 대해서는 지방자치제도 부분에서 자세히 다룬다.

## 라. 행정부의 구성

미국 연방 행정부(United States federal executive departments)는 미국의 입법부인 미국 의회와 미국의 사법부인 연방 대법원, 연방 법원 등과 함께 연방 정부를 구성한다.

미국의 행정수반은 대통령이고, 부통령과 함께 4년 임기로 선출된다. 1951년 수정된 헌법에 따라 중임까지 가능하다(미국 연방헌법 제2조 제1항 제1호). 실제로 42대 빌 클린턴(William Jefferson Clinton, 1993년~2001년), 43대 조지 W. 부시 대통령(George Walker Bush, 2001년~2009년), 44대 버락 오바마 대통령(Barack Hussein Obama II, 2009년~2017년) 등 최근에는 계속해서 중임으로 사실상 대통령의 임기가 8년으로 운영되고 있다. 미국의 대통령은 간접선거의 형태로 선출되기는 하나, 실질적으로 직접선거에 의해 선출된다고 할 수 있다. 대통령은 의회를 통과한 법안을 거부할 수 있지만 법률안제안권은 없다(미국 연방헌법 제1조 제7항 2호).<sup>18)</sup> 미국의 경우 대통령이 의회로부터 이송된 법률안에 찬성하면 서명을 하고, 반대하면 거부권을 행사하는 것 이외에 법률안에 서명하면서 해당 법률안에 대해 일정한 의견을 밝히는 법률안서명의견서(signing statement), 의도적으로 서명 기간을 경과시켜 법률안이 자동확정되도록 하면서 자신이 서명하지 않은 이유를 밝히는 법률안자동확정의견서(non-signing statement) 제도 등이 있다.<sup>19)</sup> 미국의 경우 2001년 부시 대통령 당시 2010년 연방상속세와 세대생략세의 잠정적 폐지 등을 내용으로 하는 세법개정안<sup>20)</sup>에 대해 대통령이 거부권을 행사하지 않고 시행된 바 있다. 이에 반해 그 이전인 2000년 클린턴 대통령 당시에는 상하원을 통과한 연방상속세 폐지를 담은 세법개정안<sup>21)</sup>에 대해 대통령이 거부권을 행사하여 해당 법률안이 결국 폐기된 바 있다.<sup>22)</sup> 조세 관련한 입법권이 원칙적으로 의회에 있지만 대통령의 거부권 행사 여부

18) 연방헌법 제2조 제3항의 입법권고조항을 토대로 백악관 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)를 중심으로 하여 의원들과의 막후협상을 통하여 정부가 필요로 하는 법률안이 의회에 제출되도록 하는 장치를 마련하고는 있다. 유진식 외 3인, “각국의 법률안 제안제도 비교 및 예산수반법령의 입법절차 개선에 관한 연구”, 법제처 연구용역보고서, 2010.9, p.4.

19) 이들 제도에 대해서는, 강승식, “대통령의 법률안 통제방안-미국의 경험을 중심으로-”, 「공법학연구」 제 14권 제1호, 한국비교공법학회, 2013.2, pp.197-213 참조.

20) 해당 법률안은 The Economic Growth and Tax Relief Reconciliation of 2001이다.

21) 해당 법률안은 Death Tax Elimination Act of 2000이다. 해당 법률안이 발의되고 최종적으로 폐기되는 절차에 대해서는, <https://www.govtrack.us/congress/bills/106/hr8> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

에 따라 세법개정안이 실제 시행되는지 여부가 결정될 수도 있다는 것을 보여준 예이다.

미국 각 주에는 행정의 장으로서 주 지사가 있고, 주정부의 권한은 행정·입법·사법의 3권이 분립되어 있다. 주지사는 주민의 직접 선거를 통해 선출되고, 임기는 대체로 4년(일부 주는 2년)이다. 주 지사가 거부권을 행사한 예도 있다. 2015년 10월 10일 캘리포니아 주지사인 Jerry Brown은 이미 2015년 133개의 법률안 거부권 행사에 이어 조세감면 내용을 담은 법률안 9개에 대한 거부권을 행사한 바 있다.<sup>23)</sup>

우리나라의 경우 행정수반은 대통령이고(헌법 제66조 제4항), 5년 단임제의 임기로 직접선거로 선출된다(헌법 제67조 제1항, 제70조). 우리나라의 부통령제는 없고 국무총리를 두고 있다(헌법 제86조 제1항). 우리나라가 대통령제이기는 하나 미국의 대통령제도와 다른 점이기도 하다. 그렇지만 우리나라의 국무총리는 행정각부를 통할하기는 하지만 행정수반이라 할 수 있는 의원내각제하의 일본의 총리와도 다르다. 정부는 법률안을 제출할 수 있고 대통령은 미국의 경우처럼 법률안 거부권을 행사할 수 있다(헌법 제52조, 제53조 제2항).<sup>24)</sup> 대통령의 법률안 거부권의 행사는 이승만 대통령때부터 있어 왔고 박근혜 대통령의 경우 2015.6.25. 국회법 개정안에 대한 거부권을 행사한 바 있다.<sup>25)</sup> 세법 개정안에 대해 대통령의 거부권 행사한 사례는 찾아보기 어렵다. 우리나라의 경우 지방자치단체의 장은 주민의 직접선거로 선출되고, 2014년 6월 4일에 있었던 제6회 지방선거에서는, 광역단체장 17명, 기초단체장 226명이 당선된 바 있다.<sup>26)</sup>

미국 연방행정부는 15개의 부처가 있다. 부처 영문명 순서별로 배열하면, 농무부, 상무부, 국방부, 교육부, 에너지부, 보건복지부, 국토안보부, 주택도시개발부, 내무부, 법무부, 노동부, 국무부, 운수부, 재무부, 보건부이다.<sup>27)</sup> 이중 재무부(Department of the Treasury)는 연방세를 징수하고 국가 재정을 관리한다. 산하기관으로 미국 연방국세청, 미국 조폐국이 있다. 연방관세청은 2001년의 9.11테러 이후 단행된 정부조직 개편으로 재무부에서 신설된 국토안보부로 이관되면서 대폭적인 개편이 있었다. 주 정부의 각부(各部)는 연방

22) 미국의 연방상속세 폐지 경과에 대해서는, 최명근, “미국의 유산세 폐지와 정책적 시사점”, 한국조세연구원, 2002.3, pp.18-31 참조.

23) <http://www.bna.com/incentives-watch-california-b57982062466/> (방문일자 2015.11.10.)

24) 미국과 우리나라의 대통령 거부권의 비교에 대해서는, 이용재, “미국연방헌법과 한국헌법상의 법률안거부권제도 비교”, 『법학연구』 제30권, 전북대학교 법학연구소, 2010.6, pp.337-374 참조.

25) 이승만 대통령때부터 노무현 대통령때까지 대통령의 법률안 거부권 행사에 대해서는, 전형철·함성득, “한국 대통령의 법률안 거부권에 관한 연구: 영향요인을 중심으로”, 『행정논총』 43권 4호, 서울대학교 한국행정연구소, 2005, pp.63-93 참조.

26) 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>) (방문일자 2015.11.10.) 참조.

27) 해당 부처별 개략적인 소개에 대해서는, <https://www.whitehouse.gov/1600/executive-branch> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

정부의 각부와 동등한 기능 및 영역을 지닌다.

우리나라의 경우 2014년 11월 기준 정부조직법상 중앙행정기관은 17부 5처 16청 2원 5실 6위원회로 구성되어 있다. 기획재정부는 국세를, 행정자치부는 지방세를 담당한다. 기획재정부의 외청으로서 국세청은 내국세를, 관세청은 관세의 징수를 담당한다. 지방세의 징수는 지방자치단체가 담당한다.

## 마. 의회의 구성

미국의 연방 의회는 상원, 하원 양원제로 되어 있다(미국 연방헌법 제1조 제1항). 상원(Senate)은 50개 주를 평등하게 2명씩 대표하여 100명이 정원이다. 하원(House of Representative)은 인구비례에 따라 국민을 대표하고 435명이 정원이다. 비례대표제는 없다. 미국의 양원제는 연방제국가에서 약화될 수 있는 주의 대표성을 강화하고 있다. 상원 의원의 임기는 6년이고 상원의원을 3개의 군(class)으로 나누어 2년마다 선거를 통해 교체한다. 하원의원의 임기는 2년이고 주별로 2년마다 선거를 실시한다. 상원과 하원을 포괄하는 의회의 입법기는 선거주기인 2년이고 회기(Session)는 매년 1월 1일부터 1년 동안이다. 상원과 하원은 입법작용에서 동등한 권한을 갖는다. 네브래스카 주(Nebraska)를 제외한 모든 주의 의회도 상원과 하원으로 구성된다. 대부분의 주에서 상원 의원의 임기는 6년이며, 하원 의원의 임기는 2년이다.

미국의 연방의회 입법과정은 법률안의 제출과 위원회 회부, 위원회 심의, 위원회 보고, 본회의 심의(하원에서의 심의, 하원에서의 심의, 양원합동위원회), 법률안 이송과 공포의 절차를 따른다.<sup>28)</sup> 미국의 연방의회는 경우 세입 징수에 관한 모든 법률안은 먼저 하원에서 주민발의안 제되어야 한다. 다만, 상원은 이에 대해 다른 법안에서와 마찬가지로 수정안을 발의하거나 수정을 가하여 동의할 수 있다(미국 연방헌법 제1조 제7항 1호).<sup>29)</sup>

우리나라의 국회는 미국과 달리 단원제이다. 제2공화국때 양원제(민의원과 참의원)를 잠깐 시행한 예는 있다. 지방의회는 경우도 단원제이다. 국회의원은 직접선거에 의해 선출되고 비례대표제도 운영된다(헌법 제41조 제1항, 제4항). 국회의원의 정원은 헌법상 200인 이상으로 되어 있고, 국회법에 따라 제19대 국회는 국회의원 정원이 300명이다(헌

28) 이 절차에 대한 간략한 설명은, 곽홍규, “국회 입법과정 개선에 관한 연구”, 창원대학교 법학박사학위논문, 2014.12, pp.59-65 참조.

29) 미국 연방의회 세법 개정절차에 대해서는, 김진수·김정아·조진권, 「주요국의 세법령 개정절차」, 한국조세연구원 세법연구센터, 2008.9, pp.26-29 참조.

법 제41조 제2항).<sup>30)</sup> 임기는 4년이다(헌법 제42조). 2014년 6월 4일에 있었던 제6회 지방선거에서는, 광역의원 789석 기초의원 2,898석이 당선되었다.<sup>31)</sup> 국회이든 지방의회이든 단원제이기 때문에 미국의 상원과 하원간 관계에 대한 논의는 큰 의미가 없다.

## 바. 법원의 구성

연방 정부와 주 정부는 각각 독자적인 법원 체계를 갖추고 있다. 각 주의 법원 조직은 연방법원의 하급법원이 아니라 연방법원조직과 병행하여 존재하는 별도의 법원조직이다. 연방법원과 주법원은 서로 다른 법적 영역과 관할권을 가지고 있다. 주 하급법원의 판단에 대하여는 주상급법원에서 상소를 통하여 다투는 것이 원칙이며, 주 최고법원의 판단에 대하여는 연방법원에서 다투 수 없는 것이 원칙이다. 그렇지만 주법원의 판결과정에서 연방헌법 규정에 대한 위반이 발생했을 때에는 연방법원이 주법원의 판결을 다룬다.

우리나라는 대법원과는 별개로 위헌심사제도 등을 담당하는 헌법재판소가 있지만, 미국의 사법체계는 헌법재판이 통상의 재판과 구별되지 아니하고 일반재판절차내에서 이루어진다. 미국 연방대법원이 헌법재판소의 역할을 한다고 볼 수 있다.<sup>32)</sup> 최근 대표적인 판례로, 오바마케어(Obamacare)의 근간인 2010년 ‘환자보호 및 건강보험료 적정부담을 위한 법률(Patient Protection and Affordable Care Act, 약칭 ACA)’이라는 연방법률이 제정된 직후부터 위헌성 논란이 제기되어, 미국 연방대법원이 2012년에 합헌결정을 한 바 있다. ACA의 개인에 대한 건강보험 가입강제는 연방헌법상 연방의회에 주어진 조세권의 합헌적 행사로서 합헌이라고 판단하였다.<sup>33)</sup>

연방법원은 기본적으로 3단계 심급구조로 조직되어 있다. 최종심을 관할하는 연방대법원, 항소심을 관할하는 연방항소법원, 제1심을 주로 담당하는 연방지방법원으로 구성되어

30) 그런데 통합진보당 해산(헌재 2014. 12. 19. 2013헌다1)으로 인해 통합진보당 비례대표 2명의 의원직이 당연히 상실되고, 이를 계승할 정당명부 또한 말소되어 계승권자가 없어 실질적인 정원은 298석이 되었다. 헌재 2014. 10. 30. 2012헌마192 등에서 선거구구역표 관련 공직선거법 제25조 제2항 별표 1에 대한 헌법 불합치결정을 함에 따라 제20대 국회의 국회의원 정원수 변경을 둘러싸고 논란이 있다.

31) 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>) (방문일자 2015.11.10.) 참조.

32) 미국 연방대법원의 위헌심사권 개관에 대해서는, 김진한, “미국 연방대법원의 사법심사제도와 그 운영”, 고려대학교 법학박사 학위논문, 2014.6, pp.33-35 참조.

33) National Federation of Independent Business et al. v. Kathleen Sebelius, Secretary of Health and Human Services, et al., 567 U.S. \_\_\_, 132 S.Ct. 2566, 183 L.Ed.2d 450 (2012). 이 판례에 대해서는, 이우영, “미국 건강보험제도(‘Obamacare’) 관련 헌법적 쟁점의 분석”, 「서울대학교 법학」 제55권 제2호, 서울대학교 법학연구소, 2014.6, pp.97-113 참조.

있다.<sup>34)</sup> 연방법원은 전국적으로 통일적인 조직체계를 갖추고 있다. 연방항소법원은 총 13개로 구성되어 있다. 각각 여러 주에 대한 일반적 사물관할권을 가진 11개의 연방항소법원(U.S. Court of Appeals for the 1st~11th Circuit), 연방D.C.항소법원(U.S. Court of Appeal for the District of Columbia Circuit),<sup>35)</sup> 연방순회항소법원(U.S. Court of Appeal for the Federal Circuit)<sup>36)</sup> 등이 있다. 연방지방법원은 일반적 사물관할권을 가진 94개의 연방지방법원(U.S. District Court), 4개의 準州(Territory)지방법원 등이 있다.

연방특별법원<sup>37)</sup>으로는 연방파산법원(U.S. Bankruptcy Court), 연방국제통상법원(U.S. Court of International Trade), 연방군사고등법원(U.S. Court of Appeals for the Armed Forces), 연방청구법원(U.S. Court of Federal Claims), 연방조세법원(U.S. Tax Court), 연방참전용사청구법원(U.S. Court of Appeals for the Veterans Claims) 등이 있다. 연방조세법원은 연방세 사건을 전속관할로 한다. 연방세 사건에 관한 관할권은 연방조세법원 이외에도 연방지방법원, 연방청구법원도 함께 갖는다. 납세자는 이 3개의 법원 중 자신에게 유리하다고 생각하는 하나의 법원을 선택할 수 있다. 연방조세법원은 세금을 납부하지 않고 소를 제기할 수 있고 배심제도가 배제된다.<sup>38)</sup>

주법원의 조직은 대체로 1개의 대법원(Court of Last Resort 혹은 Supreme Court), 항소법원(Court of Appeals), 일반관할권 또는 제한적 관할권을 가진 1심 법원(Trial Courts)으로 구성되나, 주에 따라서는 2심 제도를 채택하기도 한다.<sup>39)</sup> 미국 지방세의 구제제도는, 주별로 세부적인 내용이 다르지만, 지방세의 다툼을 담당하는 기관의 유형에 따라 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다. 사법기관의 일종으로 지방세의 불복청구를 전적으로 심리하는 “법원형”, 주정부의 기관으로서 지방세의 불복을 전담하지만 세무행정은 담당하지 않는 “독립기관형”, 지방세의 세무행정을 담당하면서 불복청구를 심사하는 기능도 담당하는 “과세기관형”을 들 수 있다.

우리나라의 경우는 법원은 지방법원, 고등법원, 대법원으로 구성되어 있다. 헌법재판소

---

34) <http://www.uscourts.gov/about-federal-courts/court-role-and-structure> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

35) 컬럼비아지구연방지방법원(U.S. District Court of District of Columbia)의 항소법원이다.

36) 연방국제통상법원(U.S. Court of International Trade), 연방청구법원(U.S. Court of Federal Claims)의 항소법원이다. 어느 한 주의 사건에 국한하지 않는다.

37) 연방법원 중 특정한 재판권을 가지고 있는 법원으로 헌법 제3조에 따른 고유한 의미의 사법부인 법원이 아니라 헌법 제1조에 의하여 창설된 입법법원(Article I court or legislative court)의 특징을 가진다.

38) 조세법원에 대해서는, 황진영, “미국 조세법원에 관한 연구-입법적 시사점을 중심으로-”, 국회예산정책처, 2010.12 참조.

39) 이에 대한 자세한 설명은, 미국 국무부 국제정보프로그램국, 「미국의 사법제도(Outline of U.S. Government)」(한국어본), 2012.10, pp.37-39 참조.

를 별도로 두어 위헌법률심사, 헌법소원 등을 다룬다. 조세소송의 경우는 별도로 지방법원 단계에서 행정법원이 운영되고 있다. 이는 국제이든 지방세이든 차이가 없다. 다만 국세의 경우 행정심판전치주의가 적용되어 소송이전에 행정심판을 걸쳐야 하지만, 지방세의 경우는 행정심판 없이 소제기가 가능하다.<sup>40)</sup>

## 2. 미국의 조세체계

### 가. 조세부담률과 국민부담률

조세체계라고 하면, 조세부담률과 국민부담률, 국세(또는 연방세)·지방세 비중, 세원별 조세구조 등을 이야기 한다. 먼저 조세부담률과 국민부담률, 국세(또는 연방세)·지방세 비중을 살펴보고, 연방정부가 과세권자가 되는 연방세와 주정부(또는 지방정부)가 과세권자가 되는 지방세 세목 현황을 살펴본 후, 세원별 조세구조를 제시하고자 한다. 미국의 경우와 우리나라의 비교, 필요에 따라서는 OECD의 평균도 함께 제시한다.

조세부담률은 1년간 한 나라 안에서 만들어진 경제적 가치(GDP)에 비해 총 조세수입의 비중이 얼마큼인지를 나타내는 수치이다. 이는 조세수입이 그 나라의 경제에서 얼마만큼의 비중을 차지하는지를 가늠하고 국가 간 비교를 할 수 있는 지표로 사용된다. 2013년 기준 19.3%이다.<sup>41)</sup> 우리나라의 경우는 2013년 기준 17.9%이고, OECD 평균은 2012년 기준 24.7%이다.<sup>42)</sup> 미국과 우리나라 모두 조세부담률은 OECD 평균에 못 미친다. 각 나라의 적정한 조세부담률은 정답이 없는 문제일 수 있지만, 다른 나라의 비교 등을 통해 적정 조세부담률을 제시하는 경우도 있다.<sup>43)</sup>

국민부담률은 국가가 가입을 의무화하거나 재정에서 지급을 보장하는 각종 공적 사회보험에 대한 보험료 부담까지 조세수입에 더해서, GDP 대비 비율을 산출한 지표이다. 2013

40) 이에 대한 문제점에 대해서는, 김태호, “지방세 구제제도의 개선방안”, 한국지방세연구원, 2014.10, p.54 참조.

41) <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV> (방문일자 2015.11.10.); 우리나라 예산정책처의 홈페이지의 재정통계(<http://stat.nabo.go.kr/fn02-06.jsp>) (방문일자 2015.11.10.)에서도 위 자료를 토대로 비교자료를 정리해서 제시하고 있다.

42) <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV> (방문일자 2015.11.10.) 2013년 기준은 일부 나라의 자료가 취합되지 않아 제시되지 않고 있다.

43) 하능식·임상수·이선영, 「OECD 주요국의 조세체계 비교 분석-국민소득 변화와 조세체계 변천을 중심으로-」, 한국지방세연구원, 2014.6, p.132에서는 OECD국가 1인당GDP 회귀식 등을 이용하여 우리나라 4만불 시대 적정 조세부담률은 34.5%~38.9% 수준으로 볼 수 있다고 의견을 제시하고 있다.

년 기준 25.4%이다.<sup>44)</sup> 우리나라의 경우는 2013년 기준 24.3%이고, OECD 평균은 2012년 기준 33.7%이다.<sup>45)</sup> 국민부담률 역시 미국과 우리나라 모두 OECD 평균에 못 미친다.

## 나. 연방세와 지방세의 비중

미국의 경우 2012년 기준 연방세와 지방세의 비중은 54.4 : 45.6이다. 지방세 비중인 높은 OECD 국가중 스페인(지방세 비중 65.1), 캐나다(54.6), 스위스(53.1), 독일(48.6)에 이어 5번째이다. 우리나라의 경우 2012년 기준 79.0 : 21.0이다. 우리나라는 13번째이다.<sup>46)</sup>

## 다. 연방세와 지방세의 세목 현황

연방세는 연방세법(Internal Revenue Code),<sup>47)</sup> 연방관세법<sup>48)</sup>에 따라 과세된다. 미국 연방세법은 재무부 시행규칙(Regulation)에 의해 세부사항이 정해진다. 연방세는 관세를 제외하고는, 미국연방세법 Subtitle 기준으로 해서 소득세(Income Taxes), 상속 및 증여세(Estate and Gift Taxes), 고용세(Employment Taxes), 소비세(Miscellaneous Excise Taxes; Alcohol, Tobacco, and Certain Other Excise Taxes)로 무리지을 수도 있다. 상세하게 또 세목을 나눈다면, 개인소득세(Individual Income Tax), 법인소득세(Corporate Income Tax),<sup>49)</sup> 상속세(Estate Tax), 증여세(Gift Tax), 세대생략세(Generation Skipping Transfer Tax, GST Tax),<sup>50)</sup> 사회보장세(Social Security Tax), 의료보험세(Health Care

44) <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV> (방문일자 2015.11.10.)

45) <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV> (방문일자 2015.11.10.). 2013년 34개국중 자료가 취합된 30개국의 평균은 34.1%이다.

46) 하능식·임상수·이선영, 「OECD 주요국의 조세체계 비교 분석-국민소득 변화와 조세체계 변천을 중심으로-」, 한국지방세연구원, 2014.6, p.50.

47) 연방세법은 연방법전의 Title 26에 포함되어 있다. 내국세입법이라고 번역하기도 한다. 개별예산법에 흩어져 있던 연방세에 대한 법규정이 1939년 연방세법으로 정리되어 연방법전에 포함된 후, 1954년, 1986년 다시 전면개정되었다.

48) 연방관세법은 연방법전의 Title 19에 포함되어 있다. 현재 적용되고 있는 관세법은 연방법전 제19편 제4장에 수록되어 있는 1930년 관세법(The Tariff Act of 1930)이다.

49) 개인소득세와 함께 소득세라는 범주로 미국연방세법 Subtitle A에 규정되어 있다.

50) 조부모로부터 손자·손녀(또는 증손자·증손녀)에게 유언 또는 신탁에 의해 재산이 넘어갈 때 부과되는 세금이다. 상속세 및 증여세와 별도로 부과되는 세금이다. 1976년 신설되었다. 상속세, 증여세와 함께 미국연방세법 Subtitle B에 규정되어 있다.



Tax),<sup>51)</sup> 실업보험세(FUTA tax),<sup>52)</sup> 소비세(Excise Tax),<sup>53)</sup> 관세(Custom Duties)<sup>54)</sup> 등으로 나눌 수 있다.<sup>55)</sup>

지방세(주세 포함)는 주마다 실제 운영하는 세목이 다를 수 있다. 주마다의 주(정부)세법에 따라 과세된다. 주정부는 미국연방헌법과 주헌법이 금지하지 않는 한 어떠한 세목도 부과할 권리가 있다. 개인소득세, 법인소득세, 영업허가세, 판매세 및 사용세(Sales and Use Tax), 상속세, 증여세, 재산세(Property Tax), 실업보험세(Unemployment Insurance Tax) 등이 있다.

미국의 연방세와 지방세는 어떠한 세목이 있는지 설명하기 어려울 정도로 세목의 명칭이 다양하다. 또한 하나의 세목에 여러 세목이 포함되어 있고 우리나라와 1대 1로 세목을 대칭하기 어렵게 되어 있다. 우리나라의 경우에는 국세, 지방세가 관련세법에서 열거가 되어 있어 종류는 여러 가지이지만 어떠한 세목이 있는지는 설명하기가 쉽게 되어 있다. 국세 14개 세목과 지방세 11개 세목으로 되어 있다. 내국세의 세목인 소득세, 법인세, 상속세, 증여세, 부가가치세, 개별소비세, 주세(酒稅), 인지세(印紙稅), 증권거래세, 교육세, 농어촌특별세, 종합부동산세는 국세기본법 제2조 1호에서 국세의 정의와 관련하여 열거되어 있다. 관세법은 관세만을 대상으로 별개의 법률로 되어 있다. 지방세는 취득세, 등록면허세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세가 보통세의 세목으로, 지역자원시설세, 지방교육세는 목적세의 세목으로 지방세기본법 제7조 제2항, 제3항에 열거되어 있다. 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」에서 국세와 지방세의 세목을 열거하고 있기도 하다.

---

51) 사회보장세는 미국의 국민연금 제도와 관련된 것이고, 의료보험세는 65세 이상 고령자들을 위한 미국의 국민건강보험 제도와 관련된 것이다. 사회보장세와 의료보험세는 미국연방국세청(IRS)이 연방 소득세와 함께 징수한다. 사회보장세와 의료보험세는 합쳐서 이를 도입한 법령의 공식명칭인 “Federal Insurance Contributions Act”를 따라 FICA 세금이라고도 불린다. FICA 세금은 근로자와 고용주 양측 모두에 부과된다. 자영업자의 근로소득 또한 사회보장세와 의료보험세 부과대상인데 이는 SECA(Self-Employment Contributions Act) 세금이라고도 불린다.

52) 근거법령은 “Federal Unemployment Tax Act (FUTA)”이다. 고용주에게만 부과되는 세금이다. 각종 실업자 혜택 및 프로그램의 재원을 위한 것이다.

53) 미국 국내에서 소비, 판매 또는 제조되는 물품 등에 부과되는 세금이다. 과세대상에 따라 용례상 ○○세라고 세부적으로 나누어 부르기도 한다. 도박세, 담배세, 주세 등 다양하다. 미국연방세법 Subtitle D, E에 규정되어 있다.

54) 관세행정 조직 및 집행과 관련해서는 2001년의 9.11테러 이후 단행된 정부조직 개편으로 관세청이 재무부에서 신설된 국토안보부로 이관되면서 대폭적인 개편이 있었다.

55) 미국 연방세에 대한 상세한 설명은, 장근호, 「주요국의 조세제도-미국편(I)」, 한국조세연구원, 2009.10 참조.

## 라. 세원별 조세구조

세원별 조세구조는 소득세제, 소비세제, 재산세제가 주된 것이라 할 수 있다. 그런데 미국의 경우도 연방세와 지방세간 세목별로 대응이 쉽지 않고, 각각 우리나라와 비교까지 한다면 더욱 그러하다. 미국 지방세제의 설명의 경우에는 소득세제, 소비세제, 재산세제 등 미국 내 기준 등을 토대로 분석을 하겠지만, 미국의 연방세, 지방세, 그리고 우리나라의 국세, 지방세를 동일한 잣대로 간략하게 설명하는 것은, OECD에서 OECD 34개국의 자료를 동일한 잣대로 매년 발간하는 자료의 틀을 따르는 것이 유용할 것으로 판단된다. OECD는 세원을 소득과세(Taxes on Income, Profits and Capital Gains), 사회보장기여금(Social Security Contributions), 급여과세(Taxes on Payroll and Workforce), 재산과세(Taxes on Property), 소비과세(Taxes on Goods and Services), 기타(Other Taxes)로 구분하고서, 다시 세분류하고 있다. 본 보고서의 주된 세원인 소득과세, 소비과세, 재산과세를 앞에 두고 나머지 3개의 분류, 사회보장기여금(Social Security Contributions), 급여과세(Taxes on Payroll and Workforce), 기타(Other Taxes)를 묶어서 그 다음의 기타로 분류하고자 한다. 소득과세는 소득세와 법인세로 세분한다. 비중은 GDP 대비, 총조세 대비 두 가지를 함께 제시하고, 미국과 우리나라, 그리고 OECD 평균을 함께 비교 제시한다.

[표 2-2] 미국과 우리나라의 조세의 세원별 비중 비교(2012년 기준)

(단위: %)

기준	국가	세원	소득과세	소득세	법인세	소비과세	재산과세	기타			합계
								사회보장	급여세	기타	
GDP 대비 비중	미국		<b>11.7</b>	9.2	2.5	4.4	2.9	5.4	0.0	0.0	24.4
	한국		7.4	3.7	3.7	<b>7.7</b>	2.6	6.1	0.1	0.8	24.7
	OECD 평균		<b>11.4</b>	8.6	2.9	10.8	1.8	9.0	0.4	0.2	33.6
총조세 대비 비중	미국		<b>47.9</b>	37.7	10.2	17.9	11.8	22.3	0.0	0.0	100.0
	한국		29.9	15.0	14.9	<b>31.2</b>	10.6	24.7	0.3	3.4	100.0
	OECD 평균		<b>33.6</b>	24.5	8.5	32.8	5.5	26.2	1.1	0.6	100.0

출처: <https://stats.oecd.org> ; <http://stat.nabo.go.kr> (방문일자 2015.11.10.)

미국의 세원비중은 소득과세(소득세, 법인세 순)-소비과세-재산과세의 순이고, 우리나라는 소비과세-소득과세(소득세와 법인세 비슷)-재산과세의 순이다. OECD 평균은 미국의 경우처럼 소득과세(소득세, 법인세 순)-소비과세-재산과세의 순서이기 하지만, 미국은 소득과세와 소비과세의 차이가 3배 정도 차이 나는데 반해, OECD 평균은 양자가 거의 비슷하다. 우리나라의 경우 OECD 평균과 비교하여 세원비중의 순서가 소비과세와 소득과세로 바뀌기는 했지만 거의 비슷하다. 소득과세안에서도 소득세가 법인세의 4배에 가까운 격차를 보이는데 반해 우리나라는 비슷하다. OECD 평균도 미국처럼 소득세가 법인세보다 비중이 더 높고 3배 정도의 차이를 보인다.

OECD에서 제공하는 자료중 미국의 2013년도 연방정부, 주정부, 지방정부별 소득과세, 소비과세, 재산과세의 세수입과 비중을 정리하면 다음의 표와 같다. 소득과세는 개인소득세와 법인소득세를, 재산과세는 재산세, 상속 및 증여세를 세부적으로 함께 표시한다.

[표 2-3] 미국의 과세권자, 세원별 세수입 및 비중 비교(2013년 기준)

(단위: 백만달러, %)

세원	과세권자	연방정부		주정부		지방정부	
		세수입	비중	세수입	비중	세수입	비중
세수입 합계		1,771,545	100.0	853,024.28	100.0	609,544.61	100.0
소득과세		163,2150	<b>92.1</b>	361,297.69	42.4	37,041.59	6.1
개인소득세		1,302,684	73.5	315,004.75	36.9	28,543.5	4.7
법인소득세		329,466	18.6	46,292.94	5.4	8,498.09	1.4
소비과세		120,171	6.8	474,050.85	<b>55.6</b>	134,155.71	22.0
재산과세		19,224	1.1	17,675.75	2.1	438,347.31	<b>71.9</b>
부동산세(재산세)		0	0.0	12,821	1.5	437,811.31	71.8
상속 및 증여세		19,224	1.1	4,854.75	0.6	536	0.1

출처: <https://stats.oecd.org> (방문일자 2015.11.10.)

연방정부의 세원비중의 순서는 소득과세(개인소득세-법인소득세)-소비과세-재산과세(상속 및 증여세)이다. 이에 반해 주정부의 경우는 소비과세-소득과세(개인소득세-법인소득세)-재산과세(재산세-상속 및 증여세) 순이다. 지방정부의 경우는 재산과세(재산세-상속 및 증여세)-소비과세-소득과세의 순이다. 연방정부는 소득과세가, 주정부는 소비과세가, 지방정부는 재산과세가 주된 세원이라고 할 수 있다.

다음으로 OECD에서 제공하는 자료 중 우리나라의 2013년도 국가, 지방정부별 소득과세, 소비과세, 재산과세의 세수입과 비중을 정리하면 다음의 표와 같다. 미국과의 비교를 위해 OECD의 자료와 분류를 따른다.

[표 2-4] 우리나라의 과세권자, 세원별 세수입 및 비중 비교(2013년 기준)

(단위: 10억원, %)

세원	과세권자	국가		지방정부	
		세수입	비중	세수입	비중
세수입 합계		201,957	100.0	53,779	100.0
소득과세		92,297	45.7	9,495	17.7
소득세		47,934	23.7	5,377	10.0
법인세		44,363	22.0	4,118	7.7
소비과세		93,004	<b>46.1</b>	13,713	25.5
재산과세		11,882	5.9	23,965	<b>44.6</b>
재산세(부동산 관련)		1,474	0.7	9,335	17.4
상속 및 증여세		4,290	2.1	0	0.0
거래세		6,118	3.0	14,630	27.2

출처: <https://stats.oecd.org> (방문일자 2015.11.10.)

우리나라의 세원비중의 순서는 국가(중앙정부)는 소비과세-소득과세(개인소득세-법인소득세)-재산과세의 순으로 미국의 주정부의 순서와 같다. 우리나라 지방정부(지방자치단체)의 세원비중은 재산과세-소비과세-소득과세의 순으로 미국의 지방정부와 같다. 우리나라의 지방정부의 경우 특히 재산과세 중에서도 거래세 비중이 높다는 것이 특징이다.

### Ⅲ. 미국의 지방자치제도와 지방재정제도

1. 미국의 지방자치제도
2. 캘리포니아주와 뉴욕주의 주정부와 지방정부
3. 미국의 지방재정제도





# Ⅲ. 미국의 지방자치제도와 지방재정제도

## 1. 미국의 지방자치제도

미국은 연방국가로서 연방정부와 주정부 또는 지방정부간 지방자치가 발달된 나라이다. 물론 연방국가 또는 단일국가의 국가형태에 따라 지방자치제도의 정도가 결정되는 것은 아니다. 미국은 미합중국이라는 국가의 형성 단계에서부터 연방정부와 주정부 또는 지방정부의 관계에 대한 연방헌법 차원에서 고민하고 헌법에서 그 관계를 명시하고 있다.

우리나라는 1995년부터 지방자치단체의 장과 지방의회를 주민에 의한 직접선거에 의해 선출하면서 지방자치제도의 본격적인 시대가 열렸다고 평가받고 있다. 일찍이 발달한 미국의 지방자치제도는 조세 분야 뿐만 아니라 정부 영역 전반적으로 우리에게 시사하는 바가 많지만 여기에서는 연방정부, 주정부 또는 지방정부의 기본적인 관계를 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

미국 연방정부와 주정부의 기본적인 사항은 미국 국가형태 부분에서 기본적인 설명을 했기 때문에, 여기에서는 지방정부의 종류와 정부형태를 먼저 설명하고, 연방정부, 주정부 또는 지방정부의 기본관계에 대해 설명하고자 한다. 캘리포니아주와 뉴욕주의 경우는 해당 주의 현황과 함께 지방정부의 종류 및 정부형태를 별도로 살펴본다.

### 가. 지방정부의 종류와 정부형태

미국의 정부체계는 연방정부, 주정부, 지방정부 3계층으로 설명되는 경우가 많다. 미국 지방정부는 연방헌법(Federal Constitution)에서는 다루어지지 않고, 각 주의 헌법(State Constitution)에서 다루어지고 있다. 이러한 지방정부의 형태는 주마다 다양하기 때문에, 이를 설명하는 방식은 문헌마다 차이가 있다. 여기에서는 미국 통계청의 분류를 반영하고, 우리나라의 지방정부의 분류를 대응하여 설명하기로 한다.

미국의 지방정부는 보통지방자치단체(General purpose governments)와 특별지방자치단체(Special purpose governments)로 나눌 수 있다. 보통지방자치단체는 광역지방자치단체(County)와 기초지방자치단체(Subcounty governments)로 나눌 수 있으나, 우리나라와 같은 엄밀한 의미의 상하관계의 계층구조라 보기는 어려운 측면이 있다. 광역지방

자치단체에는 카운티 이외에도 통합 시티-카운티(Consolidated city-county), 독립시(Independent Cities)가 포함되기도 한다. 기초지방자치단체에는 시티(City), 보로우(Borough), 타운(Town), 타운십(Township), 빌리지(Village) 등이 있다. 특별지방자치단체에는 특별구(Special Districts)와 교육구(Independent school districts) 등이 있다.<sup>1)</sup> 카운티는 기초지방자치단체인 시티, 타운, 타운십 등을 포함하고, 특별지방자치단체의 경계는 보통 지방자치단체의 경계와 일치하지는 않는다. 미국의 지방정부는 연방정부와 주정부와는 달리 입법기관, 행정기관, 사법기관이 분리되어 운영되기 보다는 혼합되거나 겹쳐지는 경우가 많다.<sup>2)</sup> 지방정부별 다양한 정부형태는 후술한다.

2012년 미국 통계청(U.S. Bureau of Census) 자료에 따르면 미국 지방정부의 현황은 다음과 같다. 미국 통계청에서는 5년마다 지방정부 유형별 조사를 하게 되는데, 현재 가장 최근 자료는 2012년이기 때문에 기본적으로 이 자료를 사용하기로 한다. 지방정부의 종류 중 최근 자료가 있다면 함께 소개한다.

지방정부는 미국 통계청 통계에 따르면 2012년 총 90,056개이다. 보통지방자치단체는 38,910개, 그중 카운티는 3,031개, 시티(보로우, 타운, 빌리지 포함) 19,519개, 타운십은 16,360개이다. 특별지방자치단체는 51,146개로서, 특별구가 38,266개, 교육구가 12,880개이다.<sup>3)</sup> 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

[표 3-1] 미국 전체 지방정부의 현황(2012년 기준)

합계	보통지방자치단체					특별지방자치단체		
	계	광역 (카운티)	기초			계	특별구	교육구
			계	시티, 보로우, 타운, 빌리지	타운 또는 타운십			
90,056	38,910	3,031 <sup>4)</sup>	35,879	19,519	16,360	51,146	38,266	12,880

출처: 미국 통계청 (<http://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=CF>) (방문일자 2015.11.10.)

1) 이들 지방자치단체의 종류별 기본설명은, 김태완·강경태, “미국 지방자치에 관한 소고”, 「국제정치연구」 제 7권 제1호, 동아시아국제정치학회, 2004.6, pp.131-134과 송시강, “미국의 지방자치제도 개관”, 「행정법연구」 제19권, 행정법이론실무학회, 2007.12, pp.48-55 참조.

2) John Martinez, Local Government Law, Thomson Reuters, 2015, § 11:1. Local government organization.

3) 주별 지방자치단체의 현황도 제시하고 있다. U.S. CENSUS BUREAU, Individual State Descriptions: 2012-2012 Census of Governments, September 2013 참조. <http://www2.census.gov/govs/cog/2012isd.pdf> (방문일자 2015.11.10.)에서 원문확인 가능하다.

4) 미국 카운티협회(National Association of Counties)의 홈페이지(<http://www.naco.org>)(방문일자 2015.11.10.)에서는 2015년 현재 카운티를 3,069개로 제시하고 있다.



기초자치단체는 시티, 보로우,<sup>5)</sup> 타운,<sup>6)</sup> 빌리지 등이 포함된 municipal governments 과 타운 또는 타운십으로 구별된다. 타운 또는 타운십은 20개 주<sup>7)</sup>에서 카운티 내의 기초 지방자치단체에 해당되지만, 각 주에 따라 권한과 기능의 정도는 매우 다양하다. 뉴잉글랜드 지방 6개 주의 타운들은 대부분의 타운십보다 큰 권한을 가지고 있고, 독립적인 시티로서 기능하는 경우도 있고, 다른 주의 카운티, 타운십, 시티 정부 간에 분할되어 있는 권한들을 총체적으로 가지고 있다.

카운티(County)는 주정부를 대신해서 수많은 지방정부와 개별접촉을 수행할 광역행정 조직의 필요에 의해 만들어진 지방행정조직이다. 미국의 48개 주정부는 카운티(Louisiana 주는 Parish, Alaska주는 Borough라고 지칭)라는 하부조직을 갖고 있다.<sup>8)</sup> 카운티의 기본적인 기능은 전통적으로 재산세 부과 및 징수, 법 집행, 선거, 기록 유지(토지 거래, 출생, 사망), 그리고 도로 유지이다. 현대화와 인구증가로 카운티 정부에 대한 추가적인 수요를 가져왔다. 카운티는 오늘날 건강보호와 병원, 오염통제, 대중교통, 산업발전, 사회 서비스, 소비자 보호하는 기능도 하고 있다.<sup>9)</sup>

카운티 정부형태는 위원회형(commission form), 의회-임명행정관형(council-administrator form), 의회-민선단체장형(council-elected executive form) 등이 있다. 위원회형은 의회가 입법기능과 행정기능을 동시에 수행하는 기관통합형으로 의회의원 수는 3-5명이다. 통상 Board of Supervisors 또는 Board of County Commissioners라고 불리운다. 이 유형에서도 행정부 일부 업무를 분담하는 공무원을 주민이 직접 선출하기도 한다. 이에 따라 카운티정부 권한은 카운티 의결기관(Board of Supervisors or Commissioners)과 보안관, 재무관, 검사, 교육감 등 다수의 민선공직자들에게 분산된다. 위원회형은 초기 카운티 정부형태의 대부분을 차지하였으나, 위 권한분산에 따른 행정의 비효율화를 극복하기 위해 오늘날에는 40% 가량이 다른 유형으로 바뀌었다.<sup>10)</sup> 의회-임명행정관형은 카

5) 알래스카주 제외.

6) 뉴잉글랜드지방 6개 주(코네티컷, 매사추세츠, 로드 아일랜드, 뉴 햄프셔, 버몬트, 메인)와, 미네소타, 뉴욕, 위스콘신 주 제외.

7) 코네티컷, 매사추세츠, 로드 아일랜드, 뉴 햄프셔, 버몬트, 메인, 일리노이, 뉴저지, 인디애나, 뉴욕, 캔사스, 노스 다코타, 오하이오, 펜실베니아, 미시간, 미네소타, 사우스 다코타, 미조리, 네브라스카, 위스콘신 등.

8) Connecticut 주와 Rhode Island 주는 카운티 정부가 없다. Washington, D. C.는 특별한 사례에 해당된다. Virginia, Baltimore, St. Louis 주에서 시정부는 카운티의 일부분이 아니라 독립적인 관할권을 가지고 있다. Philadelphia와 San Francisco 역시 시-카운티 정부구조를 통합시켰지만, 시로 간주되는 관할권을 가지고 있다.

9) 최근 카운티의 역할에 대한 자세한 내용은, <http://www.naco.org/counties/learn-about-what-counties-do> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

10) <http://www.naco.org/counties/learn-about-what-counties-do> (방문일자 2015.11.10.)

운터의회가 전문행정인을 선임하여 인사, 예산, 행정부서 및 기관 등에 관련한 전반적인 권한을 부여하는 형태이다. 의회-민선단체장형은 주민이 직접 카운티의 장을 선출하여 카운티 지배인과 유사한 권한을 부여하는 형태이다.<sup>11)</sup>

시티(city)는 카운티와 비교하여 의사결정권한과 재량권을 더 많이 가지고 있고, 카운티보다 시민들에게 보다 광범위하고 많은 서비스를 제공한다. 시티의 정부형태로는 시장-의회형(mayor-council form), 의회-관리자형(council-manager form), 시위원회형(city commission form), 주민총회형(town meeting form) 등이 있다.<sup>12)</sup> 실제로는 이러한 형태가 혼재되어 나타나기도 한다. 시장-의회형은 시장의 권한의 강약에 따라 강시장형, 약시장형으로 나뉘는데 의회-관리자형 다음으로 많이 채택되는 형태이다. 의회-관리자형은 지방의회 의원은 자신의 전통적인 정책결정과 입법기능을 수행하고, 지방의회에 의해 임명 및 면직되는 관리자가 대부분 행정부서의 장에 대해 감독권을 갖는 행정공무원의 수장이 되는 유형이다. 오늘날 가장 보편적인 형태이다.<sup>13)</sup> 위원회형은 위원회가 지방의회와 같은 입법기능도 수행하고 그 위원회의 각 구성원이 행정부서의 장이 되는 형태이다. 주민총회형은 지방자치단체내에 거주하는 모든 유권자 또는 유권자를 대표하는 다수의 주민 대표들이 총회에 참석하여 지방자치단체의 정책결정에 참여하고 공동의 문제에 대한 투표에 참여하는 등의 직접민주주의가 가장 잘 실현되는 정부형태이다.<sup>14)</sup>

보로우(Borough)는 보통 시티보다는 인구가 작은 지방정부에서 사용하는 유형이다. 동부지역의 뉴저지, 펜실베이니아, 코네티컷 등 3개 주에서 주로 찾을 수 있다. 알래스카 주에서는 카운티를 보로우라고 한다. 지방정부의 형태는 시티에 대한 설명과 동일하다.

---

11) 이들 유형의 현황에 대해서는, 주재복, “미국의 정부간 관계와 지방정부의 협력적 거버넌스”, 지방행정연구원, 2013, pp.37-40 참조; 미국 카운티협회에서는 1989년, 2001년, 2009년에 각각 주별 카운티의 현황을 발표한 바 있다. The Research Division of NACo's County Services Department, County Government Structure: A State by State Report, NACO, March 2009 참조.

12) 앞 세 유형은 큰 틀에서 카운티 정부형태의 의회-민선단체장형(council-elected executive form), 의회-임명행정관형(council-administrator form), 위원회형(commission form)과 대칭되는 것이다. 각 유형에 대한 설명은, <http://www.nlc.org/build-skills-and-networks/resources/cities-101/city-structures/forms-of-municipal-government> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

13) 1984년에는 의회-관리자형이 2,290개(34.7%)로 3,686개(55.8%)인 시장-의회형보다 적었으나, 2000년에 그 수가 역전된 후 2012년까지 의회-관리자형이 더 많이 채택되고 있다. 2012년 인구 2,500명 이상의 시티가 취하고 있는 정부형태는 의회-관리자형이 3,661개(48.6%), 시장-의회형이 3,315개(44.0%), 주민총회형이 418개(5.6%), 위원회형이 144개(1.9%)이다. <http://icma.org/Documents/Document/Document/303821> (방문일자 2015.11.10.)

14) 유권자가 직접 참여하는 주민총회를 Town Meeting, 유권자가 주민총회에 참여할 대표를 뽑는 주민총회를 Representative Town Meeting으로 구별하기도 한다.

타운(town)은 Municipal 개념의 것과 타운과 타운십정부 개념의 것이 있다. 양자는 인구의 차이, 정치적 환경과 정부구조의 차이가 있다. 전자의 경우가 후자의 경우보다 인구가 적다. 타운십(township)은 뉴잉글랜드 지역의 타운의 주민총회형과 유사하게 운영하는 방식, 카운티 정부의 축소판처럼 운영하는 방식으로 나누어 진다. 빌리지(village)는 시티, 타운보다는 인구가 작은 지방정부를 보통 의미하지만, 주에 따라 시티, 타운과 동일하게 취급되기도 한다.<sup>15)</sup>

특별구는 일정한 지역에 걸쳐 하나의 서비스를 제공하기 위하여 또는 특정한 지역에서 여러 서비스를 제공하기 위해서 설치된다. 선거구 단위로 선출된 운영위원회의 통제를 받는 경우가 많다. 교육구는 공교육을 제공하는 기능을 하는 특별구로서 주 안의 어떤 지역이라도 반드시 교육구에 해당하게 된다. 주민에 의해 선출된 운영위원회의 통제를 받는 경우가 많다.

우리나라의 경우 지방정부, 즉 지방자치단체는 국가 아래에서 국가영토의 일부를 구성요소로 하고 그 구역 안의 주민을 법률이 정하는 범위 안에서 지배할 수 있는 권한을 가진 단체를 의미한다. 우리나라 헌법에서는 지방자치를 보장하고, 지방자치단체의 조직·운영 등에 관한 사항을 법률로 정하도록 하고 있다(헌법 제117조, 제118조). 이에 따라 제정된 법률이 지방자치법이다. 지방자치단체의 종류는 보통지방자치단체와 특별지방자치단체(지방자치단체조합)<sup>16)</sup>로 나뉜다. 보통지방자치단체는 다시 상급 또는 광역지방자치단체(특별시, 광역시, 특별자치시,<sup>17)</sup> 도, 특별자치도<sup>18)</sup>)와 하급 또는 기초지방자치단체(시, 군, 자치구)로 나뉜다. 17개의 광역지방자치단체와 226개의 기초지방자치단체가 있다. 지방자치단체조합이란 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 처리할 목적으로 관계지방자치단체의 협의를 거쳐 규약을 정하여 설립하는 공법상의 사단법인을 말한다(지방자치법 제159조). 2014.12.31. 기준 7개의 지방자치단체조합(2014.12.31. 기준)이 운영되고 있다. 지방자치단체조합에 법인격이 부여되어 있기는 하지만, 조례 제정권은 인정되지 않는다.

15) [https://en.wikipedia.org/wiki/Village\\_\(United\\_States\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Village_(United_States)) (방문일자 2015.11.10.)

16) 우리나라의 경우 교육사무를 시·도의 사무로 규정하고, 교육사무를 처리하기 위하여 도지사와는 별개로 교육감을 지방교육행정기관으로 설치하면서 주민 직선제로 선출하고 있다. 미국의 교육자치구와는 의미가 다르고, 지방자치법상 특별지방자치단체는 아니라는 점에서 따로 상세히 설명하지는 않는다. 교육감, 교육청의 지방자치 관련 논의에 대해서는, 이기우, “일반지방행정과 지방교육행정의 관계”, 「지방행정연구」 제 25권 제3호, 한국지방행정연구원, 2011.9, pp.35-58 참조.

17) 단층제로 되어 있다.

18) 단층제로 되어 있다.

[표 3-2] 우리나라 지방자치단체의 현황

합계	보통지방자치단체						특별지방자치단체	
	계	광역시	기초				계	지방자치단체조합
			계	시	군	자치구		
250	243	17	226	75	82	69	7	7

출처: 1. 행정자치부, 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황(2015.1.1. 기준), 2015.6, p.4  
 2. 행정자치부 자치행정과, 지방자치단체 조합설립, 2015.9.30., p.7

지방자치단체의 기관에는 의결기관인 지방의회가 있고, 집행기관으로 지방자치단체의 장, 보조기관(부지사·부시장·부군수·부구청장·행정기구), 소속행정기관(직속기관·사업소·출장소·합의제 행정기관을 설치할 수 있다), 하부행정기관(구청장·읍장·면장·동장·하부행정기구)이 있다. 우리나라의 지방자치단체의 의미와 종류도 역사적으로 변화를 하였지만,<sup>19)</sup> 미국의 경우처럼 다양한 모습은 아니고 지방자치법에 따라 어느 정도 통일된 모습을 갖추고 있다고 할 수 있다.<sup>20)</sup> 미국의 지방정부의 형태중 의회-민선단체장형(council-elected executive form), 시장-의회형(mayor-council form)에 가깝다고 할 수 있다.

## 나. 연방정부, 주정부 및 지방정부의 관계

연방국가의 경우 연방정부와 그 하위단계의 정부, 즉 주정부 또는 지방정부가 일정범위의 의사결정을 독립적으로 할 수 있는 체제이다. 연방국가라 하더라도 나라마다 연방정부와 주정부 또는 지방정부의 실제 권한 분배방식은 다양하고, 시대와 사업에 따라 달라지기도 한다. 미국도 예외는 아니다.<sup>21)</sup>

19) 김용진, “지방자치단체의 종류와 관할구역”, 법제처 입법자료, 1994.12 참조.

20) 미국의 다양한 지방정부의 형태는 우리나라 지방정부의 다양화를 위한 여러 연구논문 또는 보고서에서 지속적으로 연구대상이 되고 있다. 이수만의 4인, “미국 대도시의 지방자치”, 한국지방행정연구원, 1997.9; 고정훈, “미국·일본·독일 지방자치단체 조직관리 체계 및 운영현황 연구”, 한국지방행정연구원, 2014; 한국 지방자치단체 기관구성 형태 다양화 방안 연구 지원단, “한국 지방자치단체 기관구성 형태 다양화 방안”, 경기도 의회 용역보고서, 2015.9 등이 그 예이다.

21) 미국의 경우 연방과 주, 지방간의 관계는 갈등의 시기(1930년대 전후), 협동의 시기, 집중의 시기, 창조적 연방주의의 시기, 경쟁의 시기, 타산의 시기, 축소의 시기를 지나, 9/11 사건과 태풍 카트리나로 인한 대재해를 전후로 해서 다시 긴밀해 졌다가도, 오바마 대통령과 민주당의 의료제도 개혁과 맞물려 갈등을 겪기도 했다. 유은정, “미국의 연방주의와 지방자치제도- 우리나라 지방자치 및 지방분권이행 과정에의 시사점”, 「공법학연구」 제11권 제3호, 한국비교공법학회, 2010.8, p.264 참조.

미국은 기본적으로 연방정부는 미국연방헌법(U.S Constitution)에 의하여 위임된 각종 권한을 행사하고, 주정부는 미국 연방헌법 수정안 제10조에 의거 연방정부에 위임되거나, 주정부에 위임이 금지된 권한을 제외한 모든 권한 행사하고 주헌법(State Constitution)에 권한행사의 근거를 두며, 지방정부는 주헌법 및 자치헌장(Charter)에 의해 권한행사의 근거가 부여된다.

연방정부와 주정부는 보통 독립적인 관계를 유지한다. 연방정부 체제하에서 연방정부와 주정부는 각기 독자적 권력을 갖고 있으며 헌법은 이를 구체적으로 명시하고 있거나 묵시적으로 인정하고 있다. 이에 반해 지방정부는 법률적 관점에서는 지방정부에 대한 주정부의 통제가 강하다. 미국의 연방헌법은 카운티, 시티, 빌리지, 타운 등 지방정부에 대한 어떠한 규정도 두고 있지 않다. 지방정부에 대한 통제가 연방헌법상 연방정부에 명시적으로 부여된 권한도 아니고, 주정부가 할 수 없는 사항으로 금지되어 있지도 않다. 연방수정헌법 제10조에 따르면 잔여권한은 주에 귀속되기 때문에 지방정부에 대한 통제는 주의 권한으로 인정된다. 주를 단일국가체제로 보고 지방정부는 주의 창조물로서 그 권한을 전적으로 주 법률에 의해 부여받으며, 주의회는 지방정부 권한의 확대, 축소, 회수할 수 있다고 보는 것이다. 그렇지만 미국의 경우 미국의 역사적 전통, 자치헌장제도 등을 통한 헌법적 또는 법률적 보장 등을 통해 지방정부의 자치권을 보장해 주기도 한다.

따라서 주정부와 관련해서 지방정부의 권한의 정도에는 두 가지 서로 다른 입장이 있다.<sup>22)</sup> 딜론의 원칙(Dillon's Rule)은 지방정부의 권한을 소극적으로 보는 입장이고, 홈룰(Home Rule)<sup>23)</sup>은 지방정부의 권한을 적극적으로 보는 입장이다. 전자는 지방정부에 대한 궁극적인 권한은 주 의회에 있으며, 지방정부는 의회가 명시적으로 부여한 권한과 이 권한을 수행하기 위해 필요한 최소한의 부수적 권한만을 수행할 수 있다고 본다. 후자는 지역주민들이 주 헌법을 위반하지 않는 범위 내에서 스스로 헌장안을 만들고, 이를 주민투표 등의 민주적 절차를 통해 확정하는 방식이다. 40개 넘는 주가 홈룰을 주의 헌법이나 법률로 보장하고 있다.

미국의 지방자치를 이야기할 때에는 보통 주정부와 지방정부의 관계를 말한다. 그렇지만 연방과 지방정부의 관계도 최근에 중요해 졌다. 미국의 연방정부는 주를 매개로 지방정부에 간접적으로 관여하는데, 최근에 와서는 직접적인 관계가 더 긴밀해지는 경향을 보이고 있다. 연방의회가 연방정책에 지방정부에 의한 규제를 아예 포함하거나 지방정부가

---

22) 고경훈, “미국·일본·독일 지방자치단체 조직관리 체계 및 운영현황 연구”, 한국지방행정연구원, 2014, p.28 참조.

23) 지방자치의 원칙(the principle of home rule)이라 할 수 있다.

규제하는 것을 가능하게 하는 연방법을 제정하거나, 연방정부가 지방정부에게 연방법을 집행하도록 요청하는 경우가 점점 더 증가하고 있다.<sup>24)</sup>

우리나라의 지방자치제도<sup>25)</sup> 관련 중앙정부와 지방정부의 관계<sup>26)</sup>는 미국과 비교한다면 연방정부와 주정부에 대한 것보다는, 주정부와 지방정부의 관계에 대한 것이 더 적합하다고 할 수 있다.<sup>27)</sup> 지방자치제도를 확대하는 입장에서는 미국의 지방정부의 권한을 확대하는 다양한 모습을 반영하기 위한 제도적인 제안을 하기는 하지만,<sup>28)</sup> 현재 우리나라 지방자치제도의 모습은 지방정부의 중앙정부에 대한 의존도가 높고 중앙정부가 지방정부를 통제하려는 경향이 강하다.

## 2. 캘리포니아주와 뉴욕주의 주정부와 지방정부

### 가. 캘리포니아주의 주정부와 지방정부

캘리포니아주(State of California) 면적은 423,967km<sup>2</sup>로 미국주중 3번째이다.<sup>29)</sup> 우리나라 면적 99,720km<sup>2</sup>과 비교하여 4.3배의 크기이다. 캘리포니아 인구는 38,802,500명(2014년 추정치)으로 미국주 중 가장 많다.<sup>30)</sup> 우리나라 인구 51,482,816명과 비교하여 3/4 수

24) 유은정, “미국의 연방주의와 지방자치제도- 우리나라 지방자치 및 지방분권이행 과정에의 시사점”, 「공법학연구」 제11권 제3호, 한국비교공법학회, 2010.8, p.263.

25) 우리나라의 지방자치제도와 지방재정제도를 포함한 내용을 영문으로 작성한 자료도 있다. 외국지방공무원 영문공통교재이다. Jin-Wook Choi/Chang Soo Choe/Jaehoon Kim, “Local Government and Public Administration in Korea”, Local Government Officials Development Institute, 2012.3이 그것이다.

26) 우리나라의 지방정부내에서 광역자치단체와 기초자치단체의 관계를 어떻게 할 것인가도 논란이 되고 있다. 2010.7.1, 경남의 옛 창원·마산·진해 등 3개 시를 통합된 (통합)창원시의 경우 여전히 기초지방자치단체로 운영되는데, 광역시 승격 여부를 놓고 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 차이와 그 구분, 그리고 양자의 관계를 어떻게 할 것인지가 논란이 되고 있다. 여기에 대해서는, 김남욱, “광역지방자치단체와 기초지방자치단체간의 관계-특히 지방행정체제 및 행정체제개편의 문제점, 통합 창원시의 갈등해소방안 등”, 「공법학연구」 제16권 제2호, 한국비교공법학회, 2015.5, pp.55-82 참조.

27) 이창균 외 7인, “주요 선진국의 지방재정제도 비교연구”, 한국지방행정연구원, 2002.9, p.133.

28) 유은정, 위의글, pp.266-268; 지방자치제도의 헌법적 기본가치에 근거해서 입법권, 행정권, 사법권에서 중앙정부와 지방정부의 충돌시 지방정부에게 좀 더 권한을 주는 이론적 주장도 있다. 김종세, “국가와 지방자치단체의 상충관계에 관한 소고”, 「한양법학」 제46호, 2014.5, pp.165-169 참조.

29) <http://www.census.gov/geo/reference/state-area.html> (방문일자 2015.11.10.) 알래스카주, 텍사스주 다음이다.

30) <http://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk>(방문일자 2015.11.10.)

준이다. 평균 가계소득(median household income)의 경우 미국 전체는 53,046달러<sup>31)</sup>인데 반해, 캘리포니아주는 이보다 높은 61,094달러<sup>32)</sup>이다. 미국주에서 9번째이다. 캘리포니아주에는 미국 재외동포가 미국 전체 2,463,043명(2014.12.31. 기준)의 28% 상당인 693,564명<sup>33)</sup>이 거주하고 있다.<sup>34)</sup> 미국주에서 재외동포가 가장 많은 주이다. 주도는 새크라멘토(Sacramento)이지만, 로스앤젤레스와 샌프란시스코가 가장 큰 도시이다.<sup>35)</sup>

미국조세협회에 따르면, 2016년 주별 기업관련세제분야(개인소득세, 법인세, 소비세, 재산세, 실업보험세) 조세환경순위(2016 State Business Tax Climate Index)에서 캘리포니아주는 50개주에서 48위이다. 2012년 기준 개인소득세 세율은 최고세율이 13.3%로 미국 내 가장 높다. 법인소득세 세율은 8.84%의 비례세율로 미국내 8번째이다. 일반소비세는 7.5%로 연방평균 5.95%보다 높다. 지방정부의 소비세 평균 0.9%는 별개이다. 휘발유에 매기는 개별소비세의 기본세율은 갤런당 45.4센트로 미국내에서 2번째로 높다. 1인당 재산세는 1,363달러로 미국내 21번째이다.<sup>36)</sup>

캘리포니아주<sup>37)</sup>는 주헌법(State Constitution)을 갖추고 있다. 캘리포니아 주헌법에서는 조세에 관한 규정을 두고 있다.<sup>38)</sup> 캘리포니아 주헌법 제13조에서는 과세권에 대해서, 제13(A)조에서는 과세권의 제한에 대해 규정하고 있다. 캘리포니아 주헌법 제13조 제24항에서는 주의회가 지방정부를 위해 지방세를 직접 과세할 수는 없지만, 지방정부가 지방세

31) 2013년 갤럽 조사에 따르면 미국의 평균 가계소득은 43,585달러이고 우리나라는 40,861달러이다. <http://www.gallup.com/poll/166211/worldwide-median-household-income-000.aspx>(방문일자 2015.11.10.) 참조. 이 조사결과는 미국의 경우 낮게 평가되었다는 지적을 받고 있다.

32) [http://factfinder.census.gov/faces/nav/jsf/pages/community\\_facts.xhtml](http://factfinder.census.gov/faces/nav/jsf/pages/community_facts.xhtml)(방문일자 2015.11.10.)

33) 151,676명(북가주 : 주샌프란시스코총영사관 관할)과 541,888명(남가주 : 주로스앤젤레스총영사관 관할)의 합이다.

34) 외교부, 「2015 재외동포현황」, 2015.9, p.19, p.124, p.126. 이 자료는 2년에 한번씩 조사가 이루어지며, 홀수년도 하반기에 업데이트된다. <http://www.mofa.go.kr/travel/overseascitizen>(방문일자 2015.11.2.)에서 원문확인 가능.

35) 캘리포니아주 지방자치법에 대한 기본적인 설명은, CEB, The California Municipal Law Handbook 2015, Continuing Education of the Bar, 2015 참조.

36) 미국조세협회에 따르면, 2016년 주별 기업관련세제분야(개인소득세, 법인세, 소비세, 재산세, 실업보험세) 조세환경순위(2016 State Business Tax Climate Index)에서 캘리포니아주는 50개주에서 48위이다. 2012년 기준 개인소득세 세율은 최고세율이 13.3%로 미국내 가장 높다. 법인소득세 세율은 8.84%의 비례세율로 미국내 8번째이다. 일반소비세는 7.5%로 연방평균 5.95%보다 높다. 지방정부의 소비세 평균 0.9%는 별개이다. 휘발유에 매기는 개별소비세의 기본세율은 갤런당 45.4센트로 미국내에서 2번째로 높다. 1인당 재산세는 1,363달러로 미국내 21번째이다. <http://taxfoundation.org/state-tax-climate/california> (방문일자 2015.11.17.)

37) 캘리포니아주의 공식홈페이지는 <http://www.ca.gov> (방문일자 2015.11.10.)이다.

38) 캘리포니아주법전은 28편으로 구성되어 있는데, 제23편에 “세입 및 조세(Revenue and Taxation Code)”가 있다.

를 과세할 수 있는 권한을 부여할 수 있다고 규정하고 있다. 모든 시티는 자치현장 또는 일반법에 근거하여 지방세를 과세할 수 있는 권한을 갖는다.<sup>39)</sup> 그렇지만 1978년 주민발의안 제13호(Proposition 13) 통과로 헌법 제13(A)조가 개정되어 지방정부가 각각 자율적인 권한을 갖고 있던 재산세의 세율이 모두 합하여 1%를 넘지 못하도록 제한되었고, 1%로 제한된 재산세 수입의 지방정부간 배분방식은 주정부가 결정하도록 되었다.

캘리포니아주는 행정부, 입법부, 사법부로 구성되어 있다. 행정부는 주지사(Governor)와 주헌법상 근거를 둔 선출직 공무원으로 이루어졌다. 입법부는 양원제로서 상원과 하원이 있다. 캘리포니아 주의회는 직업 정치인으로 구성된 전문 의회(professional legislature)의 성격이 강하다. 주 하원의원은 연방의원처럼 전임제로 운영되며, 높은 보수와 다수 보좌진들의 보조를 받고 있다. 사법부는 캘리포니아 대법원과 하급심법원들이 있다.

캘리포니아주 행정부에는 주헌법에 따른 공직으로 주지사, 부지사(Lieutenant Governor), 주 국무장관(Secretary of State), 회계감사관(Comptroller), 재무장관(Treasurer), 검찰총장(Attorney General), 보험감독관(Insurance Commissioner), 형평위원회 위원(Board of Equalization), 교육감(Superintendent of Public Instruction) 등이 있다.<sup>40)</sup> 회계감사관은 선출직이고 주의 CFO(Chief Financial Officer)로서 주의 회계와 감사, 현금 운영을 총괄한다. 재무장관은 선출직이고 주의 투자와 재정을 담당한다. 형평위원회(Board of Equalization, BOE)<sup>41)</sup>는 조세행정과 공공요금 징수를 담당한다. 형평위원회는 회계감사관까지 포함하여 선출직 5명으로 구성된다. 판매세 및 사용세(sales and use taxes), 재산세, 목적세 각각의 과세, 세무국(California Franchise Tax Board, FTB)<sup>42)</sup>이 과세한 조세의 불복 등 네 영역으로 업무를 나누어 볼 수 있다. 형평위원회는 과세행정상 캘리포

39) 캘리포니아주 주헌법 제11조 제5항, 캘리포니아주 정부조직법 제37100.5조.

40) 해당 조직도는, [http://www.cold.ca.gov/Ca\\_State\\_Gov\\_Orgchart.pdf](http://www.cold.ca.gov/Ca_State_Gov_Orgchart.pdf) (방문일자 2015.11.6.) 참조.

41) 캘리포니아주 공식홈페이지상 한국어 번역에서는 형평국으로 소개하고 있다. 그렇지만 “국”이라는 것이 “부”의 하위행정기관으로 이해될 수 있다는 점에서 형평국으로도 많이 소개되지만 여기에서는 형평위원회로 용어를 통일하기로 한다. 형평위원회의 위원은 선출직으로서 세무국과는 달리 어떠한 “부”에 속해 있지 않다. 형평위원회가 세무국과 같이 일부 세목의 징수를 담당하기는 하지만, 소비세 징수와 재산세 평가 등 중요한 역할을 하기 때문에 위원들을 선출직으로 하고 있다.

42) 캘리포니아주의 주정부 개인소득세, 주정부 법인소득세 징수를 담당한다. 이는 위원회 형태로 위원은 회계감사관, 주 재정부의 장, 형평위원회의 장 3명이다. 주 운영부(GOVERNMENT OPERATIONS AGENCY)에 속해 있다. 캘리포니아주 국세청으로 번역하는 경우도 있으나, 세목 전부를 담당하고 있는 것이 아니라는 점에서 우리나라의 경우 낫설 수 있으나, 세무국으로 표현하기로 한다. 우리나라의 경우 기획재정부 외청으로 국세청이 있으나, 캘리포니아주의 경우에는 세무국은 재정부와 별개의 조직이다. 지방정부의 경우와 구별하기 위해 세무국을 문맥상 주 세무국으로 보충적으로 서술하기도 한다. 캘리포니아주 행정부서중 하나인 재정부(California Department of Finance)는 재정관리부서로서 주의 예산안 구성, 회계, 금융보고 등을 담당한다. 재정부의 장(Director)은 임명직이다.



니아주를 4개의 관할로 나누어 4명의 위원이 각각 나누어 담당한다.

캘리포니아주는 지방정부의 숫자가 2012.6.30. 현재 4,425개로 그 숫자상 50개주 중 4번째이다.<sup>43)</sup> 지방정부의 종류별 현황은 다음과 같다.

[표 3-3] 캘리포니아주 지방정부의 현황(2012년 기준)

합계	보통지방자치단체					특별지방자치단체		
	계	광역 (카운티)	기초			계	특별구	교육구
			계	시 (또는 타운)	타운 또는 타운십			
4,425	539	57	482	482	0	3,886	2,861	1,025

출처: 미국 통계청 (<http://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=CF>)  
(방문일자 2015.11.10.)

캘리포니아주는 57개<sup>44)</sup>의 카운티가 있다.<sup>45)</sup> 카운티 정부는 시티와 샌프란시스코 카운티를 제외하고는 주 전지역을 통괄한다. 카운티는 지방정부의 역할을 할뿐만 아니라 오랫동안 주정부를 대신해 지역행정을 담당하는 역할을 해 왔다. 카운티는 시티보다는 자치권의 범위가 넓지 않다. 캘리포니아주 카운티 정부조직에 대한 기본사항은 캘리포니아주 헌법과 캘리포니아주 정부조직법에 규정되어 있다. 캘리포니아주 헌법에서는 카운티를 일반법 카운티(general law counties)와 자치헌장 카운티(charter counties) 두 종류로 나누고 있다. 일반법 카운티는 주법에서 카운티 선출직 공무원의 숫자와 의무를 규정한다. 자치헌장 카운티는 어느 정도의 자치권을 갖는다. 자치권이 인정되는 것은, i) 운영위원회의 선출과 해임, 계약조건, ii) 카운티 공무원의 선출 또는 임명의 선택,<sup>46)</sup> 해임, 보수, 계약조건, iii) 모든 카운티 공무원의 권한과 책임, iv) 카운티 기관의 통합 및 분리 등이다. 일반법 카운티는 44개, 자치헌장 카운티는 14개<sup>47)</sup>이다.

43) 미국 통계청 (<http://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=CF>)  
(방문일자 2015.11.10.). <http://www2.census.gov/govs/cog/2012isd.pdf>(방문일자 2015.11.10.)에는 보다 상세한 설명이 있다.

44) 샌프란시스코 카운티를 뺀 숫자이다. 샌프란시스코 카운티는 샌프란시스코시 하나로만 구성되어 시티와 카운티가 결합된 독특한 형태를 띠고 있다. 미국 통계청에서는 샌프란시스코는 시티에 포함시켜 계산하고 있다.

45) 이하 캘리포니아주 카운티에 대한 기본설명은, 캘리포니아주 카운티연합회(California State Association of Counties)의 자료를 기초로 한다.

46) 보안관(sheriff), 지방검사(district attorney), 평가관(assessor)은 반드시 선출직이어야 한다.

47) 여기에는 샌프란시스코 카운티가 포함된 숫자이다.

캘리포니아 주헌법에서는 카운티에 일반법에 저촉되지 않는 범위내에서 조례를 제정 및 집행할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 카운티는 소송당사자능력을 갖고, 토지의 취득 및 보유, 운영과 처분, 법에 허용된 조세의 부과 및 징수를 할 수 있다. 조세의 부과 및 징수는 주헌법, 법률, 또는 주민들의 승인에 의한 경우에만 가능하다. 캘리포니아주 법률에 의해 카운티에는 이외의 권한도 더 부여되어 왔다. 캘리포니아주 카운티 정부형태는 위원회형(commission form)이다. 관리자위원회(Board of Supervisors)는 입법, 행정권과 준사법권도 갖는다. 캘리포니아주 정부조직법 제25000조에 따르면 관리자위원회는 5명의 위원으로 구성된다. 샌프란시스코의 경우처럼 11명의 위원과 1명의 시장을 두는 별도의 자치현장을 두는 경우가 아니라면, 일반법 카운티와 자치현장 카운티 모두 위 규정이 적용된다. 관리자위원회는 다수결에 의해 의결을 하고, 긴급명령 같은 경우에는 4명 이상이 동의하여야 한다. 위원 개인이 카운티의 행위를 할 권한은 없다. 캘리포니아 주대법원 판결<sup>48)</sup>에 따라 관리자위원회는 주민의 동의없이 세목신설을 할 수 없다. 보통세는 주민 과반수의 동의가 필요하고, 목적세는 주민 2/3의 동의가 필요하다. 카운티중에는 별도의 주민 동의로 공공서비스사용자세공공서비스사용자세(utility users tax), 사업면허세(business license tax), 숙박세(transient occupancy tax)가 과세되는 곳도 있다.<sup>49)</sup>

캘리포니아주 기초지방자치단체로는 시티,<sup>50)</sup> 타운이 있고, 타운십은 없다. 캘리포니아 정부조직법에서는 시티와 타운을 구별하지 않고 있고, 기초지방자치단체가 공식적인 명칭으로 양자 중 선택가능하다.<sup>51)</sup> 캘리포니아주는 시티(타운 포함)는 482개(2012년 기준)가 있다.<sup>52)</sup> 1879년에 제정된 캘리포니아 주헌법에서는 주민이 시티의 설립여부에 대한 투표를 실시하여 시티를 설립할 수 있도록 규정하였다. 미국 사회 초기 시티 설립에 필요한 조건, 절차 등을 법률로 정하지 않고 주민의 투표에 맡긴 경우가 많았다. 캘리포니아주에서는 주민이 투표를 통해 시티를 설립할 수 있고 이렇게 설립된 시티는 카운티 및 특별구와 매우 다양한 관계를 맺고 있어 지방정부의 역할을 파악하기가 쉽지 않다. 일반법 시티는 361개, 자치현장 시티(자치시)는 12개이다.

48) Santa Clara County Local Transportation Authority v. Guardino, 11 Cal. 4th 220, 45 Cal. Rptr. 2d 207 (1995)

49) <http://www.counties.org/general-information/county-structure-0> (방문일자 2015.11.10.)

50) Alpine, Mariposa, Trinity 3개의 카운티에는 시티가 없다.

51) 샌프란시스코 정부조직법 제34502조, 제56722조, 23개가 타운이라는 명칭을 사용하고 있다. [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_cities\\_and\\_towns\\_in\\_California#cite\\_note-CA\\_Gov\\_Code-5](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_cities_and_towns_in_California#cite_note-CA_Gov_Code-5)(방문일자 2015.11.10.)

52) 473개의 시티가 회원으로 가입된 캘리포니아주 시티연합회(League of California Cities)에서는 시티에 대한 다양한 자료를 제공하고 있다.

캘리포니아의 대표적인 대도시 중 하나인 로스엔젤레스시(Los Angeles city)<sup>53)</sup>의 정부 형태는 미국의 대도시의 경우와 마찬가지로 시장-의회형(mayor-council form)을 택하고 있다.<sup>54)</sup> 로스엔젤레스시의 기본법은 1924년 주민투표에 의해 채택되었고 1925년 7월 1일에 발효된 시헌장에 기초한다. 현재의 모든 시 조직이나 운영의 근거는 시헌장에서 비롯된 것이다. 시장과 시의원을 비롯하여 사회계감사관(City Controller), 시법무관(City Attorney)이 주민직선에 의해 선출된다. 시장<sup>55)</sup>은 시정부의 운영에 대한 책임을 진다. 시장은 많은 권한을 갖고는 있지만, 뉴욕시(New York City)의 시장보다는 공식적인 권한이 크지 않다. 뉴욕시장은 시의 주요공직자의 임면권을 단독으로 행사하고 학교에 대한 상당한 권한도 갖고 있다. 시의회(City Council)<sup>56)</sup>는 지역구마다 선출된 15명으로 구성된다.

샌프란시스코시(San Francisco)는 1932년에 시헌장을 제정한 이래 정부형태는 시장-의회형을 유지하고 있다. 시장과 시의원 외에도 평가관(Assessor), 재무관(Treasurer), 시법무관(City Attorney), 관선변호인(Public Defender), 지방검사(District Attorney), 보안관(Sheriff) 등을 시민이 직접 선출한다. 샌프란시스코시는 주민발안, 주민투표, 주민소환 등 시민의 참여가 적극 활용되는 도시 중 하나이다.

## 나. 뉴욕주의 주정부와 지방정부

뉴욕주 면적은 141,297km<sup>2</sup>로 미국주중 27번째이다.<sup>57)</sup> 우리나라 면적 99,720km<sup>2</sup>과 비교하여 1.4배의 크기이다. 뉴욕주 인구는 19,746,227명(2014년 추정치)으로 미국주 중 4번째이다.<sup>58)</sup> 우리나라 인구 51,482,816명과 비교하여 2/5 수준이다. 평균 가계소득(median household income)의 경우 미국 전체는 53,046달러인데 반해, 뉴욕주는 이보다 높은 58,003달러이다. 뉴욕주에는 2014.12.31. 기준 미국 재외동포 2,463,043명중 7% 상당인

53) 일반적으로 로스엔젤레스라고 하면 로스엔젤레스 카운티를 말한다. 로스엔젤레스 카운티는 천만에 가까운 인구를 가진 미국 최대 카운티이다. 로스엔젤레스 카운티에는 88개의 시가 포함되는데, 그 중에서 로스엔젤레스시가 제일 큰 시이다. 로스엔젤레스 카운티의 중심부와 주요 지역을 차지하고 있다.

54) 이에 대한 자세한 사항은, Raphael J. Sonenshein, Los Angeles: Structure Of A City Government, League of Women Voters of Los Angeles, 2006 참조.

55) 로스엔젤레스 시장에 대해서는 시헌장 제230조부터 제234조까지 규정되어 있다.

56) 시의회에 대해서는 시헌장 제240조부터 제254까지 규정되어 있다.

57) <http://www.census.gov/geo/reference/state-area.html> (방문일자 2015.11.10.)

58) <http://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk>(방문일자 2015.11.10.) 참조. 캘리포니아주(38,802,500명), 텍사스주(26,956,958명), 플로리다주(19,893,297명) 다음이다.

169,529명이 거주하고 있다.<sup>59)</sup> 캘리포니아주 다음으로 미국 재외동포가 많이 거주하는 주이다. Albany가 주도이기는 하지만, New York City가 가장 큰 도시이다.

미국조세협회에 따르면, 2016년 주별 기업관련세제분야(개인소득세, 법인세, 소비세, 재산세, 실업보험세) 조세환경순위(2016 State Business Tax Climate Index)에서 뉴욕주는 50개주에서 49위이다. 2012년 기준 개인소득세 세율은 최고세율이 8.82%로 미국 내 8번째이다. 법인소득세 세율은 7.1%의 비례세율로 미국 내 20번째이다. 일반소비세는 4%로 연방평균 5.95%보다 낮다. 지방정부의 소비세 평균 4.48%는 별개이다. 담배에 매기는 개별소비세의 기본세율은 1갑당 4.35달러로 미국 내 가장 높다. 1인당 재산세는 2,435달러로 미국내 4번째이다.<sup>60)</sup>

뉴욕주<sup>61)</sup>는 주헌법(State Constitution)을 갖추고 있다.<sup>62)</sup> 뉴욕주 정부는 행정부, 입법부, 사법부로 구성되어 있다.<sup>63)</sup> 행정부는 주지사(Governor)<sup>64)</sup>와 주헌법상 근거를 둔 선출직 공무원으로 이루어졌다. 입법부는 양원제로서 상원과 하원<sup>65)</sup>이 있다. 사법부는 뉴욕주 대법원(New York Court of Appeals)과 하급심법원들이 있다.

행정부에는 주지사, 부지사(Lieutenant Governor), 회계감사관(Comptroller), 검찰총장(Attorney General) 및 각 부서(State Agencies)가 있다. 부지사는 선출직으로 상원의장을 맡으며 주로 의회 관련업무를 관장한다. 회계감사관은 선출직이고, 주의 재정업무를 총괄하고 있다. 각 부서는 중앙정부와 마찬가지로 조세 및 세입, 교육, 노동, 환경 등 업무 분야별로 구분하여 주의 행정업무를 분담한다. 이중 뉴욕주 재무부(New York State Department of Taxation and Finance)는 조세, 세입, 주정부내 타기관과 카운티에 대한 세수분배 등의 업무를 담당한다.<sup>66)</sup>

---

59) 외교부, 「2015 재외동포현황」, 2015.9, p.19, p.123.

60) <http://taxfoundation.org/state-tax-climate/new-york> (방문일자 2015.11.17.)

61) 뉴욕주의 공식홈페이지는 <http://www.ny.gov/> (방문일자 2015.11.10.) 이다.

62) 뉴욕주 헌법 제16조에서는 과세에 대한 규정을 두고 있다. [https://www.dos.ny.gov/info/constitution/article\\_16\\_taxation.html](https://www.dos.ny.gov/info/constitution/article_16_taxation.html) (방문일자 2015.11.10.) 참조.

63) 뉴욕주 정부에 대한 기본설명은, New York State Department of State, Local Government Handbook (6th ed.), 2009, pp.1-10를 참조하였다. 뉴욕주 국무부의 공식발간물인 이 자료는 2009년 6판이 제작되어 2011년 재인쇄를 한 것이 최근 자료이다. [http://www.dos.ny.gov/lg/publications/Local\\_Government\\_Handbook.pdf](http://www.dos.ny.gov/lg/publications/Local_Government_Handbook.pdf) (방문일자 2015.11.10.)에서 원문확인 가능.

64) Andrew M. Cuomo가 제56대 뉴욕주 주지사(재선)로 2014.11.4.부터 임기를 다시 시작하였다.

65) 뉴욕주 통합법률 제60장에 주세(Tax)가 규정되어 있다. 통합법률(consolidated law)은 알파벳 순서대로 장번호(chapter number)가 붙여져 정리되어 있다.

66) <http://www.tax.ny.gov> (방문일자 2015.11.10.)

뉴욕주는 지방정부의 숫자는 2012.6.30. 현재 3,453개로 그 숫자상 50개주중 9번째이다.<sup>67)</sup> 지방정부의 종류별 현황은 다음과 같다.

[표 3-4] 뉴욕주 지방정부의 현황(2012년 기준)

합계	보통지방자치단체					특별지방자치단체		
	계	광역 (카운티)	기초			계	특별구	교육구
			계	시티, 타운, 빌리지	타운 또는 타운십			
3,453	1,600	57	1,543	614	929	1,853	1,174	679

출처: 미국 통계청 (<http://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=CF>) (방문일자 2015.11.10.)

위 미국 통계청 자료의 경우 기초자치단체의 실제 종류별 구분이 제시되지 않아 뉴욕주 국무부 2009년 자료와 관련 최근 자료 등을 토대로 뉴욕주 지방정부를 소개한다. 뉴욕주는 뉴욕시(New York City)의 5개 카운티<sup>68)</sup>를 제외하고는 57개의 카운티로 나뉜다. 카운티는 주요 지방정부로서 과세권을 갖고 재원조달을 통하여 고유의 행정서비스를 제공하고 있다. 57개의 카운티중 21개 카운티 내에는 시티가 없다. 그렇지만 모든 카운티는 타운과 빌리지는 있다. 타운의 숫자는 한 카운티에 3개부터 32개까지 다양하다. 빌리지의 숫자도 한 카운티에 1개부터 64개까지 다양하다. 카운티중 19개는 자치헌장(charter)을 채택하여 자율적으로 행정부를 구성하고 의회의 간섭을 최소화하여 적극적이고 즉각적으로 행정수요에 대응하고 재원조달도 보다 탄력적으로 수행하고 있다.<sup>69)</sup> 뉴욕주의 카운티는 정도의 차이는 있지만, 의회로부터 독립되거나 구성원중 하나인 민선단체장 또는 임명행정관, 별도의 입법기관, 행정조직, 특정한 기능을 수행하는 선출 또는 임명직 공무원들이 갖추어져 있다.

67) 미국 통계청 (<http://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=CF>) (방문일자 2015.11.2.). <http://www2.census.gov/govs/cog/2012isd.pdf> (방문일자 2015.11.10.)에는 보다 상세한 설명이 있다.

68) 뉴욕시의 경우 맨해튼·브롱스·브루클린·퀸스 및 스테튼 아일랜드의 5개 보로우(boroughs)로 되어 있다. 이 보로우가 카운티의 역할을 한다. 보통 카운티 안에 시티가 있는데, 뉴욕시의 경우에는 예외이다. 뉴욕시의 보로우는 <http://www.ny.gov/counties> (방문일자 2015.11.10.)에서도 62개의 카운티에 포함되는 것으로 분류하고 있다. 1686년 영국 식민지 당시부터 식민지 정부로부터 특권을 인정받아 왔던 것이 지금까지 이어진 것이다. 뉴욕시 보로우는 행정 단위로는 카운티로 분류되지만 독특하게 시장이 5개 보로우(카운티)를 관할하는 행정수반의 역할을 맡고 있다.

69) New York State Department of State, Local Government Handbook(6th ed.), 2009, pp.39-49 참조.

뉴욕주는 62개의 시티가 있다. 뉴욕시와 올바니시(Albany)는 주정부와 독립적으로 특별자치헌장(special charter)을 가지고 있다. 나머지 60개 시티는 주의회에 의하여 자치헌장을 부여받았다. 뉴욕주의 시티의 인구가 빌리지보다 항상 큰 것은 아니다. 62개 시티의 대부분은 가장 큰 빌리지보다 인구가 적고, 556개 빌리지중 150개 넘게 가장 작은 시티보다 인구가 많다. 뉴욕주에서는 시장-의회형(mayor-council form), 의회-관리자형(council-manager form), 시위원회형(city commission form)의 정부형태가 다 나타난다. 시장-의회형의 세부형태인 강시장형(strong mayor-council)과 약시장형(weak mayor-council)도 있다. 시장-의회형은 42개(이중 3개는 1명의 임명행정관이 있음), 의회-관리자형은 13개, 시위원회형은 3개(이중 1개는 1명의 관리자가 있음)이다. 시장-의회형의 시티는 시장의 권한의 강약의 차이는 있다. 현재는 강시장형인 시장-의회형이 시티가 주로 채택하고 있는 정부유형이라 할 수 있다. 시티의 정부형태는 기본유형을 유지하면서도 다른 유형의 특성이 혼합되어 운영되는 경우도 많다.<sup>70)</sup>

뉴욕주는 932개의 타운이 있다. 도시 및 인디언 보호구역(indian preservation) 이외에 사는 뉴욕주 모든 사람들은 누구든지 타운에 속해 있다고 할 수 있다. 타운의 규모는 그 숫자만큼 다양하다. 제공하는 서비스도 간단한 도로정비만을 취급하는 소규모 타운에서부터 각종 행정서비스를 모두 제공하는 대규모 타운에 이르기까지 다양한 형태를 보이고 있다. 타운법(town law) 제10조에서는 기본적으로 1만명 이상인 경우와 1만명 미만인 경우로 타운을 두 종류로 나누고 있지만, 특정 카운티내에 있는 타운, 몇 개 특정 타운은 이 기준에 상관없이 종류가 나누어진다. 또한 법령의 개정과 모든 타운의 자치권 인정 등으로 위 양 종류의 구별이 크게 의미가 없게 되었다. 타운 소속 공무원의 명칭, 숫자 및 선출직 여부 등에서 양 종류의 타운간 차이는 존재한다.

타운의 입법기관은 타운위원회이다. 뉴욕주의 타운법에 의하면 타운은 행정부서를 가질 수 없고 위원회의 의장(supervisor)이 이를 겸직해야 한다. 따라서 의장은 단체장(executive)이 아니고 관리자(administrator)라고 할 수 있다. 타운의 위원회 의장은 재무관(town fiscal officer)의 역할을 수행한다. 금전출납 관련 모든 업무를 관장하고 각종 재무 관련 보고서 제출의 의무도 진다. 타운은 초기에는 판사를 타운위원회의 위원으로 입법권을 부여하였으나, 점차적으로 입법기능을 분리시켰다. 타운의 주요 업무중에는 재산세 과표를 위한 재산평가, 재산세의 부과 및 징수가 포함되어 있다.<sup>71)</sup>

70) New York State Department of State, Local Government Handbook(6th ed.), 2009, pp.51-55 참조.

71) New York State Department of State, Local Government Handbook(6th ed.), 2009, pp.59-66 참조.

타운의 평가관(assessor)이나 평가관위원회(board of assessors)에서는 과세목적상 타운내 부동산 평가를 담당한다. 평가위원회(board of assessment)는 부동산소유자의 평가에 대한 이의신청과 조정을 담당한다. 조세징수관<sup>72)</sup>은 타운, 카운티와 특별구에서 재산세 징수를 담당한다. 교육구는 교육위원회가 갖고 있는 평가대장 복사본으로 별도로 교육세를 징수한다. 1만명 이상의 주민을 둔 타운 등 첫 번째 유형의 타운에서는 교육위원회가 반대하는 경우가 아니라면 조세징수관이 교육세를 징수한다. 1만명 미만의 주민을 둔 타운 등 두 번째 유형의 타운에서는 타운위원회에서 조세징수사무소를 폐지할 수 있는데, 이 경우 타운서기(town clerk)가 징수업무를 담당한다.<sup>73)</sup>

뉴욕주에는 556개(2006년 기준)의 빌리지가 있다. 뉴욕주의 빌리지는 주민들이 지방정부의 서비스를 받기 위해 자발적으로 1개 이상의 타운에 설치한 지방정부이다. 빌리지가 설치되더라도 그 지역은 타운의 일부가 되고 주민도 타운의 주민이고 납세의무를 지게 된다. 빌리지의 지역적 경계선은 카운티, 타운 등의 경계선과 일치하는 것은 아니다. 70개 넘는 빌리지가 둘이상의 타운에 위치한다. 2개의 카운티에 7개의 빌리지가 있는 경우도 있다. Saranac Lake라는 빌리지는 3개의 타운과 2개의 카운티에 위치하기도 한다. 5개의 빌리지<sup>74)</sup>는 타운과 이름이 같은데, 그 타운과 관할도 같고 정부기관의 일부도 공유한다. 빌리지의 입법기관은 시장과 수탁자들로 구성된 위원회(board of trustees)이다. 시장은 행정부서를 관장한다. 67개의 빌리지(2007년 기준)에서는 관리자(village manager or administrator)를 별도로 두고 있다.<sup>75)</sup>

뉴욕주에는 699개의 교육구(school districts), 868개의 소방구(fire districts)(2003년 기준) 등의 특별구가 있다. 특별구들은 법적으로 과세권이 없으므로 보조금을 활용하거나 세원을 공유하는 방식으로 재원을 조달한다. 특히 교육구의 경우 재산세가 주요한 재원이 된다.<sup>76)</sup>

72) 첫번째 유형의 타운의 경우에는 receiver of taxes and assessments, 두 번째 유형의 타운의 경우에는 tax collector라 한다.

73) New York State Office Of The State Comptroller, Information For Town Officials, December 2013, pp.7-12 참조.

74) Green Island(Albany County에 속함), East Rochester(Monroe County에 속함), Scarsdale, Harrison, Mount Kisco(Westchester County에 속함).

75) New York State Department of State, Local Government Handbook(6th ed.), 2009, pp.61-71 참조.

76) New York State Department of State, Local Government Handbook(6th ed.), 2009, pp.75-81 참조. 2013년의 경우도 마찬가지이다. Office Of The New York State Comptroller, 2014 Annual Report On Local Governments, January 2015, p.6 참조.

### 3. 미국의 지방재정제도

미국의 지방재정제도는 기본적으로 각 주정부의 헌법과 법률에 의거하여 다양한 형태를 가지고 있다. 지방재정(local finance)은 지방공공단체가 활동에 필요한 수입의 획득 및 지출을 위해서 행하는 행위를 총칭한다. 지방세는 위 수입의 일부에 대한 것이다. 미국의 지방세를 소득세제, 소비세제, 재산세제 등으로 나누어 상세히 살펴보기에 앞서 미국 주정부 및 지방정부의 세입을 중심으로 살펴본다.<sup>77)</sup> 각각의 경우 뉴욕주와 캘리포니아주의 특징도 함께 살펴본다.

이미 OECD자료를 통해, 미국의 경우 2012년 기준 연방세와 지방세(주정부세 포함)의 비중은 54.4 : 45.6인데 반해, 우리나라의 경우 79.0 : 21.0인 것을 살펴보았다. 추정치이기는 하나, 미국 정부세입(정부간 보조금을 뺀 것임)<sup>78)</sup>을 연방정부, 주정부, 지방정부로 구분하여 보면 다음과 같다.

[표 3-5] 연방정부, 주정부 및 지방정부의 세입(추정치)

(단위: 10억달러, %)

수입	연도	2015		2016		2017	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중
합계		6,147.3	100.0	6,551.1	100.0	6,925.6	100.0
연방정부		3,248.7	52.8	3,525.2	53.8	3,755.0	54.2
주정부		1,686.8	27.4	1,742.5	26.6	1,814.6	26.2
지방정부		1,211.7	19.7	1,283.3	19.6	1,356.0	19.6

출처: [http://www.usgovernmentrevenue.com/total\\_revenue\\_2016USbn](http://www.usgovernmentrevenue.com/total_revenue_2016USbn) (방문일자 2015.11.10.)

세입의 측면에서 연방정부-주정부-지방정부의 각각의 비중은 2015년(추정치) 기준 52.8%-27.4%-19.7%이다. 연방정부 대비 주정부 및 지방정부 세수입의 비중을 비교하면 52.8 : 47.2 이고, 주정부 및 지방정부의 세수입을 비중 100으로 놓을 때 주정부 대비 지방정부의 세수입 비중은 58.2 : 41.8 이다. 주정부와 지방정부를 합쳐 지방정부로서 연방정부에 대응을 하든, 주정부와 지방정부를 우리나라의 중앙정부와 지방정부에 대응하든 간에 미

77) 미국의 지방재정에 대한 전반적인 평가에 대해서는, 김필현·박지현·김소린, “해외 주요국의 지방재정 평가와 시사점”, 한국지방세연구원, 2012.12, pp.67-86 참조.

78) 공기업수입(Utility revenue), 주류 수입(Liquor store revenue), 보험료 수입(Insurance trust revenue)이 포함된 통계이다.



국의 중앙정부와 지방정부의 세수입 비중이 우리나라와 달리 큰 차이가 나지 않는다.

미국의 경우 세입은 일반세입(정부간 보조금, 자체세입), 공기업수입, 주류 수입, 보험료 수입으로 나눌 수 있다. 정부간 보조금(intergovernmental grant)중 연방정부보조금(federal aid)은 포괄보조금(block grants), 특정보조금(categorical formula grants), 사업보조금(project grants) 등이 있다.<sup>79)</sup> 포괄보조금은 사용용도를 지정하지 않고 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있도록 허용하는 보조금으로서 지방자치단체의 재원확충을 목적으로 하고 있다. 특정보조금은 연방정부의 보조금 중에서 가장 규모가 큰 것으로 사용용도가 특별히 지정되어 있는 까닭에 지방자치단체의 재량범위가 매우 제한적이며 지방자치단체의 특정한 사업 및 행정의 수행을 지원하는 목적을 갖고 있다. 미국전쟁지보호 보조금(American Battlefield Protection Grants)과 홍수완화지원 보조금(Flood Mitigation Assistance Grants) 등이 그 예이다. 사업보조금은 특성 사업 및 정해진 기간 내에 특정 서비스의 공급과 관련한 재원을 공급하고 모든 보조금 유형 중에서 지원대상 활동범위가 가장 좁은 특징을 지닌다. 소상공인 지원 보조금(Minority Business Development Grants)과 습지보호보조금(Wetlands Protection Development Grants) 등이 그 예이다.

위 보조금이 포함된 의존재원과 조세 및 세외수입 등의 자주재원을 비교하여 미국 주정부 및 지방정부의 재정자립도를 우리나라와 비교해 보고자 한다. 먼저 2013년 기준 미국 50개주 전체 주정부 및 지방정부의 세입 합계와 캘리포니아주, 뉴욕주 주정부 및 지방정부의 세입을 비교해 본다.<sup>80)</sup> 표를 각자 분리해서 제시한다.

---

79) 이러한 연방보조금에 대한 기본내용과 현황에 대해서는, Robert Jay Dilger, "Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues", Congressional Research Service, March 5, 2015 참조. 이러한 연방보조금이 우리나라에 시사하는 점에 대해서는, 김태희, "미국 연방보조금(Federal Grants)제도와 정책 시사점 제도와 정책 시사점", 「지방재정과 지방세」 48권, 한국지방재정공제회, 2011, pp.109-139 참조.

80) 지방정부 합계액의 변동계수(coefficient of variation, cv)는 따로 고려하지 않고 금액 기준으로만 비교하였다.

[표 3-6] 주정부 및 지방정부의 세입(2013년 기준) : 미국 50개주 전체(합)

(단위: 천달러)

세입종류	정부종류	주정부	지방정부
합계		2,193,443,291	1,709,268,981
1. 일반세입		1,685,745,846	1,487,524,966
1.1 정부간 보조금		527,066,355	540,429,552
1.1.1 연방정부 보조금		513,478,951	71,172,879
1.1.2 주정부 보조금		0	469,256,673
1.1.3 지방정부 지급금		13,587,404	0
1.2 자체세입		1,158,679,491	947,095,414
1.2.1 조세		847,434,611	608,064,019
1.2.1.1 재산세		13,053,517	442,388,293
1.2.1.2 소비세		394,086,475	102,352,772
1.2.1.3 개인소득세		309,524,489	28,946,982
1.2.1.4 법인소득세		45,015,768	8,023,701
1.2.1.5 자동차면허세		23,213,282	1,866,766
1.2.1.6 기타조세		62,541,080	24,485,505
1.2.2 세외수입		311,244,880	339,031,395
1.2.2.1 경상수입		183,433,664	260,718,925
1.2.2.2 기타 세외수입		127,811,216	78,312,470
2. 공기업수입		13,574,604	144,172,380
3. 주류 수입		7,480,124	1,422,979
4. 보험료 수입		486,642,717	76,148,656

출처: U.S. Census Bureau, 2013 Census of Governments: Finance – Surveys of State and Local Government Finances

[표 3-7] 캘리포니아주 주정부 및 지방정부의 세입(2013년 기준)

(단위: 천달러)

세입종류	정부종류	주정부	지방정부
합계		316,235,067	277,446,692
1. 일반세입		219,692,720	228,063,666
1.1 정부간 보조금		58,096,373	98,449,062
1.1.1 연방정부 보조금		54,827,525	11,975,476
1.1.2 주정부 보조금		0	86,473,586
1.1.3. 지방정부 지급금		3,268,848	0
1.2 자체세입		161,596,347	129,614,604
1.2.1 조세		133,184,246	71,469,137
1.2.1.1 재산세		1,982,208	50,460,484
1.2.1.2 소비세		48,074,580	15,922,642
1.2.1.3 개인소득세		66,809,000	0
1.2.1.4 법인소득세		7,462,000	0
1.2.1.5 자동차면허세		3,579,253	65,573
1.2.1.6 기타조세		5,277,205	5,020,438
1.2.2 세외수입		28,412,101	58,145,467
1.2.2.1 경상수입		18,354,538	45,454,770
1.2.2.2 기타 세외수입		10,057,563	12,690,697
2. 공기업수입		1,021,277	26,155,404
3. 주류 수입		0	0
4. 보험료 수입		95,521,070	23,227,622

출처: U.S. Census Bureau, 2013 Census of Governments: Finance – Surveys of State and Local Government Finances

[표 3-8] 뉴욕주 주정부 및 지방정부의 세입(2013년 기준)

(단위: 천달러)

세입종류	정부종류	주정부	지방정부
합계		188,460,985	193,254,540
1. 일반세입		140,802,753	169,475,818
1.1 정부간 보조금		47,284,329	57,340,435
1.1.1 연방정부 보조금		46,272,851	7,509,232
1.1.2 주정부 보조금		0	49,831,203
1.1.3. 지방정부 지급금		1,011,478	0
1.2 자체세입		93,518,424	112,135,383
1.2.1 조세		73,667,171	84,824,993
1.2.1.1 재산세		0	49,100,972
1.2.1.2 소비세		23,217,491	15,904,633
1.2.1.3 개인소득세		40,230,379	9,983,457
1.2.1.4 법인소득세		4,920,605	6,709,842
1.2.1.5 자동차면허세		1,377,900	145,102
1.2.1.6 기타조세		3,920,796	2,980,987
1.2.2 세외수입		19,851,253	27,310,390
1.2.2.1 경상수입		8,510,037	19,619,047
1.2.2.2 기타 세외수입		11,341,216	7,691,343
2. 공기업수입		7,900,199	6,947,961
3. 주류 수입		0	0
4. 보험료 수입		39,758,033	16,830,761

출처: U.S. Census Bureau, 2013 Census of Governments: Finance – Surveys of State and Local Government Finances

미국 50개주 전체 합계의 경우 주정부는 일반세입내 의존재원과 자주재원의 비율은 주정부는 31.3 : 68.7, 지방정부는 36.3 : 63.7이다. 주정부가 지방정부보다 자주재원 비율이 더 높다고 할 수 있다. 의존재원을 제외한 세입 모두를 자주재원으로 하는 경우의 의존재원과 자주재원의 비율은 주정부는 24.0 : 76.0, 지방정부는 31.6 : 69.4이다. 이 경우에도 주정부가 지방정부보다 자주재원 비율이 더 높다.

캘리포니아주의 경우는 일반세입 내 의존재원과 자주재원의 비율은 주정부는 26.4 : 73.6, 지방정부는 43.2 : 56.8이다. 의존재원을 제외한 세입 모두를 자주재원으로 하는 경우의 의존재원과 자주재원의 비율은 주정부는 18.4 : 81.6, 지방정부는 35.5 : 64.5이다. 캘리포니아주는 일반세입 내 국한여부에 상관없이 지방정부의 자주재원의 비율은 50개주 평균과 아래의 뉴욕주보다 낮다. 이에 반해 주정부의 자주재원의 비율은 50개주 평균과 뉴욕주보다 높다.

뉴욕주의 경우는 일반세입 내 의존재원과 자주재원의 비율은 주정부는 33.6 : 66.4, 지방정부는 33.8 : 66.2이다. 주정부가 지방정부보다 자주재원 비율이 더 높기는 하지만, 큰 차이가 나지는 않는다. 미국 50개주 전체 합계와 비교해 보면, 뉴욕주 주정부의 자주재원 비율이 더 낮지만 지방정부는 더 높다. 의존재원을 제외한 세입 모두를 자주재원으로 하는 경우의 의존재원과 자주재원의 비율은 주정부는 25.1 : 74.9, 지방정부는 29.7 : 70.3이다. 이 경우에도 주정부가 지방정부보다 자주재원 비율이 높다. 미국 50개주 전체 합계와 비교해 보면, 일반세입내 비교와 마찬가지로 뉴욕주 주정부의 자주재원 비율이 더 낮지만 지방정부는 더 높다.

우리나라 지방자치단체의 재정활동을 세입면에서 보면, 자주재원으로는 지방세와 세외수입이 있고, 이와 대비되는 의존재원에는 중앙정부에서 오는 지방교부세, 국고보조금 등이 있다.<sup>81)</sup> 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 세입분석지표인 재정자립도를 통해 미국의 경우와 우리나라의 지방정부의 세입징수기반을 비교해 본다. 우리나라의 경우 재정자립도를 일반회계의 세입중 지방세와 세외수입의 비율로 측정한다. 일반적으로 비율이 높을수록 세입징수기반이 좋은 것을 의미한다. 미국의 경우는 일반세입 중 조세와 세외수입의 비율로 계산한다. 우리나라는 2013년 재정자립도가 51.1%로 미국의 주정부 및 지방정부의 68.7%와 63.7%보다 낮다. 2014년 44.8%, 2015년 45.1%로 더 낮아졌다.<sup>82)</sup>

81) 우리나라의 경우 지방자치단체의 세입결산시 “일반회계 + 공기업특별회계 + 기타특별회계 + 기금”을 합한 통합회계를 채택하고 있다. 이에 대한 통계는 <http://lofin.mogaha.go.kr/> (방문일자 2015.11.10.) 참조. 우리나라 최근의 지방재정에 대해서는, 지방재정구조가 선진국에 비해 취약하다는 점, 자치단체간 재정불균형이 심화되어 있다는 점, 지방자치단체의 자체수입(지방세+세외수입) 구조가 취약하다는 점 등이 지적되고 있다. 행정자치부, 「2015년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)-예산개요 및 기금운영개요」, 2015. 4, pp.147-156 참조.

82) 광역지방자치단체와 별도로 기초지방자치단체의 경우만을 보면, 재정자립도는 더욱 낮다.

[표 3-9] 미국과 우리나라의 재정자립도 비교(2013년 기준)

(단위: %)

	미국			우리나라
	50개 평균	캘리포니아주	뉴욕주	
주정부	68.7	73.6	66.4	
지방정부	63.7	56.8	66.2	51.1

출처: 1. 미국 현황의 경우 U.S. Census Bureau, 2013 Census of Governments: Finance – Surveys of State and Local Government Finances를 재정리함  
 2. 국내 현황의 경우 [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2458](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2458) (방문일자 2015.11.1.)

미국 50개주 평균으로 보면, 주정부는 소비세, 개인소득세, 법인소득세의 순이고, 지방정부는 재산세, 소비세, 개인소득세의 순이다. 캘리포니아주의 경우는 뉴욕주와 마찬가지로 개인소득세, 소비세, 법인소득세의 순이고, 지방정부는 재산세, 소비세, 자동차면허세의 순이다.

뉴욕주의 경우는 주정부는 개인소득세, 소비세, 법인소득세의 순이고, 지방정부는 50개주 평균과 같이 재산세, 소비세, 개인소득세의 순이다. 뉴욕주의 대부분의 지방정부와 교육구는 세수입원의 상당부분이 재산세이다. 2013년 지방정부의 회계연도의 경우 세수입의 45%가 재산세와 관련된 것이었다.<sup>83)</sup>

전반적으로 주정부는 소비세 또는 개인소득세가, 지방정부는 재산세가 주된 세수입원이 된다고 할 수 있다. 이미 살펴 보았던 OECD에서 제공하는 자료에 따르면, 2013년 기준 미국의 경우 연방정부는 소득과세가, 주정부는 소비과세가, 지방정부는 재산과세가 주된 세원이라고 할 수 있다. 우리나라의 경우 중앙정부는 소비과세와 소비과세가, 지방정부는 재산과세가 주된 세원이다.

83) 재산세 부과가 40%, 재산세 대납과 주정부의 교육관련 재산세 환급이 5%를 차지한다. Office Of The New York State Comptroller, 2014 Annual Report On Local Governments, January 2015, p.6 참조.

## IV. 미국의 주정부 및 지방정부의 소득세제

1. 소득세제의 개관
2. 캘리포니아주의 소득세제(전체 세제개관 포함)







## Ⅳ. 미국의 주정부 및 지방정부의 소득세제

### 1. 소득세제의 개관

#### 가. 세원별 비중(전체 세제 개관 포함)

이미 살펴본 OECD자료<sup>1)</sup>에 따른 세원비중을 보면, 미국 연방정부는 소득과세(개인소득세-법인소득세)-소비과세-재산과세(상속 및 증여세)의 순이고, 주정부는 소비과세-소득과세(개인소득세-법인소득세)-재산과세(부동산세-상속 및 증여세) 순이며, 지방정부의 경우는 재산과세(부동산세-상속 및 증여세)-소비과세-소득과세의 순이다. 연방정부는 소득과세가, 주정부는 소비과세가, 지방정부는 재산과세가 주된 세원이라고 할 수 있다.

주정부 및 지방정부의 소득세제에 대해 논하기에 앞서 주정부 및 지방정부의 전체 세수입중 세원별 차지하는 비중이 어떠한지를 50개주 별<sup>2)</sup>로 먼저 현황을 간단히 살펴 보고자 한다.<sup>3)</sup> 이 비중을 보면, 주소득세 또는 지방소득세 자체가 없는 주의 현황도 함께 파악이 가능하다. 다만 아래 표는 미국 통계청 자료를 토대로 미국 민간조세연구기관인 세금재단(Tax Foundation)이 정리한 자료로서, OECD자료와 달리 개별소비세, 상속세와 증여세, 증권거래세 등은 기타의 세원으로 따로 분류되어 있다. 미국 통계청 자료에서는 주정부와 지방정부의 세수입을 세목별로 세밀히 나누고 있기 때문에, 소비세제와 재산세제에 대한 세부사항을 살펴볼 때 소비세제의 경우에는 개별소비세를 포함시켜 소개하고, 재산세제의 경우는 상속세, 증여세를 포함하여 소개한다.

1) <https://stats.oecd.org> (방문일자 2015.11.10.)

2) 해당 자료에서는 콜롬비아 특별구(Washington, D.C.)를 50개주와 별개로 구분하여 세원별 비중을 제시하고 있다. 콜롬비아 특별구는 미국의 수도로서, 메릴랜드주와 버지니아주 사이에 있는 연방직할지이며, 어느 주에도 속해 있지 않다. 완전한 지방자치권이 부여되어 있지 않고 1967년까지 대통령이 임명하는 3명의 위원이 수도의 행정을 담당하다가 1974년부터 주민의 선거로 시장이 선출되고 있다.

3) 주별 조세체계에 대한 간략한 설명으로는, CCH Tax Law Editors, 2015 STATE TAX Handbook, Wolters Kluwer, 2014.12, pp.57-270 참조. 2014년 12월 1일 기준이다.

[표 4-1] 50개주의 주정부 및 지방정부의 세원별 비중(2012년 기준)

주	세원	소득세		일반소비세	재산세	기타
		개인소득세	법인소득세			
합계		22.1%	3.5%	22.7%	32.1%	19.5%
Alabama		21.9%	2.9%	29.2%	18.0%	28.0%
Alaska		0.0%	7.7%	2.4%	17.4%	72.6%
Arizona		13.9%	2.9%	38.8%	30.9%	13.5%
Arkansas		23.1%	3.9%	36.0%	18.8%	18.2%
California		30.0%	4.3%	22.3%	28.1%	15.3%
Colorado		23.0%	2.3%	25.6%	32.8%	16.2%
Connecticut		29.5%	2.5%	15.2%	37.8%	15.0%
Delaware		29.8%	6.4%	0.0%	16.6%	47.3%
Florida		25.1%	7.9%	18.7%	38.1%	10.2%
Georgia		25.2%	1.8%	28.4%	32.1%	12.6%
Hawaii		20.8%	1.1%	39.0%	17.7%	21.5%
Idaho		25.0%	3.9%	25.2%	28.7%	17.2%
Illinois		23.3%	5.3%	14.5%	38.4%	18.5%
Indiana		24.9%	3.2%	27.0%	26.5%	18.4%
Iowa		23.1%	3.1%	23.7%	33.5%	16.6%
Kansas		23.1%	2.5%	29.7%	31.4%	13.2%
Kentucky		30.9%	4.6%	20.3%	20.8%	23.4%
Louisiana		14.6%	1.7%	39.3%	21.5%	23.0%
Maine		23.5%	3.8%	17.3%	38.7%	16.7%
Maryland		38.0%	2.9%	13.5%	26.7%	18.9%
Massachusetts		32.3%	5.4%	13.7%	36.9%	11.7%
Michigan		20.3%	2.2%	24.7%	36.7%	16.2%
Minnesota		28.4%	3.8%	18.0%	28.0%	21.8%
Mississippi		15.5%	4.1%	31.6%	26.7%	22.1%
Missouri		26.7%	1.9%	25.6%	28.2%	17.6%
Montana		24.9%	3.7%	0.0%	38.1%	33.4%
Nebraska		22.6%	2.9%	23.2%	36.4%	14.9%

주	세원	소득세		일반소비세	재산세	기타
		개인소득세	법인소득세			
Nevada		0.0%	0.0%	35.4%	26.8%	37.8%
New Hampshire		1.5%	9.9%	0.0%	64.7%	23.8%
New Jersey		20.7%	3.6%	15.0%	48.1%	12.6%
New Mexico		15.2%	3.7%	38.8%	18.9%	23.4%
New York		31.3%	6.9%	16.4%	31.4%	14.0%
North Carolina		30.1%	3.5%	22.7%	25.8%	17.8%
North Dakota		6.5%	3.3%	19.3%	12.0%	58.9%
Ohio		28.7%	0.8%	21.6%	29.0%	20.0%
Oklahoma		20.9%	3.4%	32.4%	17.3%	26.1%
Oregon		39.4%	3.3%	0.0%	34.1%	23.2%
Pennsylvania		25.1%	3.8%	17.2%	29.9%	24.0%
Rhode Island		20.7%	2.4%	16.1%	44.9%	16.0%
South Carolina		21.7%	1.8%	23.1%	34.2%	19.2%
South Dakota		0.0%	2.1%	39.6%	34.8%	23.5%
Tennessee		0.9%	6.1%	42.6%	25.7%	24.6%
Texas		0.0%	0.0%	31.3%	41.2%	27.5%
Utah		25.8%	2.7%	26.1%	28.0%	17.3%
Vermont		18.6%	3.0%	10.9%	42.9%	24.6%
Virginia		30.8%	2.5%	13.7%	34.2%	18.8%
Washington		0.0%	0.0%	33.8%	31.3%	34.9%
West Virginia		24.9%	2.7%	18.1%	20.3%	34.0%
Wisconsin		25.5%	3.5%	17.5%	37.9%	15.6%
Wyoming		0.0%	0.0%	31.3%	34.3%	34.4%
D.C.		25.1%	7.9%	18.7%	31.6%	16.7%

출처: <http://taxfoundation.org> (2015.11.10. 방문)

위 표를 보면, 주정부와 지방정부 차원에서 개인소득세와 법인소득세 모두 두고 있지 않은 주는, 네바다주, 텍사스주, 워싱턴주, 와이오밍주 4개주이고, 개인소득세를 두고 있지 않은 주는, 알래스카주, 사우스 다코다주 2개주이다.<sup>4)</sup> 한편 델라웨어, 몬타나주, 뉴햄

프셔, 오리건주 4개주는 주정부와 지방정부 차원에서 일반소비세를 두고 있지 않다. 재산세를 주정부와 지방정부 모두에서 두고 있지 않은 주는 없다.<sup>5)</sup>

개인소득세 비중이 가장 높은 주는 오리건주(39.4%)이고, 캘리포니아주는 8번째(30.0%), 뉴욕주는 4번째(31.3%)이다. 전체 평균 22.1%보다는 높다. 법인소득세 비중이 가장 높은 주는 뉴햄프셔주(9.9%)이고, 캘리포니아주는 11번째(4.3%), 뉴욕주는 5번째(6.9%)이다. 전체 평균 3.5%보다 높다. 일반소비세 비중이 가장 높은 주는 테네시주(42.6%)이고, 캘리포니아주는 27번째(22.3%), 뉴욕주는 38번째(16.4%)이다. 캘리포니아주, 뉴욕주 모두 전체 평균 22.7%보다 낮다. 재산세 비중이 가장 높은 주는 뉴햄프셔주(64.7%)이고, 캘리포니아주는 32번째(28.1%), 뉴욕주는 25번째(31.4%)이다. 캘리포니아주, 뉴욕주 모두 전체 평균 32.1%보다 낮다. 캘리포니아주와 뉴욕주의 개인소득세와 법인소득세의 세수입 비중은 50개주 평균보다 높지만, 반대로 일반소비세와 재산세의 세수입 비중은 50개주 평균보다 낮다. 연방정부는 소득세제, 주정부는 소비세제, 지방정부는 재산세제 비중이 높다는 기본틀이 항상 맞는 것은 아니다. 주의 상황에 따라 다를 수 밖에 없다.

소득세제에 대해 세부적인 내용을 살펴 보기 전에 50주의 소득세제, 소비세제, 재산세제의 특징적인 현황을 소개하면 다음과 같다.<sup>6)</sup>

미국 7개주에서는 개인소득세를 매기지 않고 있고 2개주는 이자소득과 배당소득세만 과세하고 있다. 아리조나주, 캔자스주, 뉴멕시코주, 노스 다코다주의 경우처럼 모든 소득에 대해 과세하기는 하지만 최고소득세율이 5%이하로 낮은 경우도 있다. 낮은 비례세율을 적용하는 곳도 있다. 2015년 기준 펜실베이니아주(3.07%), 인디애나주(3.3%), 일리노이주(3.75%), 미시건주(4.25%)의 경우 비례세율이 가장 낮은 곳이다. 개인지방소득세의 경우 소득세의 누진세율을 그대로 따르고 있는 우리나라와 비교되는 부분이다. 개인소득세 신고유형과 관련하여 동성혼의 경우 이성간의 배우자와 같이 취급할지가 2015년 1월 26일 미국 연방대법원의 사실상 동성혼 허용판결로 더욱 관심 대상이 되고 있다. 연방대법원 판결이전에도 동성혼을 인정하고 있는 주의 경우 예컨대 캘리포니아주의 경우 주정부 소득세의 신고유형을 연방정부 소득세의 신고유형과는 달리 정할 수 있는 것을 허용하였

4) 세율 비중이 0인 경우 해당 세목이 없는 것으로 본다. 표에는 따로 음영을 표시하였다.

5) 주정부 차원에서 재산세를 두고 있지 않은 주(2014년 기준)는, 콜로라도주, 코네티컷주, 델라웨어주, 하와이주, 아이다호주, 아이오와주, 뉴욕주, 노스 캐롤리나주, 오하이주, 오클라호마주, 사우스 다코다주, 테네시주, 텍사스주, 유타주, 웨스트 버지니아주 등 15개주이다. U.S. Census Bureau, 2014 Annual Survey of State Government Tax Collections 참조.

6) Wolters Kluwer, 2015 Whole Ball of Tax, 2015, p.22.

다.<sup>7)</sup> 우리나라의 경우 부부라도 헌법재판소 위헌결정이후 개인별 신고가 가능해 저서 부부합산신고를 전제로 한 미국의 동성혼 논의는 우리나라에는 문제되지 않는다. 다만 그 이외 배우자간 과세문제에 대해서는 영향을 미칠 수 있다.

알래스카주, 델라웨어주, 몬타나주, 뉴햄프셔주, 오리건주 등 5개주에서는 주정부 일반 소비세를 매기고 있지 않다. 45개주(콜롬비아 특별구 별도)에서 주정부 일반소비세로서 주정부 판매세 및 사용세를 과세하고 있다. 주정부 판매세 및 사용세를 7%로 과세하는 곳으로 인디애나주, 미시시피주, 뉴저지주, 로드아일랜드주, 테네시주 등이 있고, 캘리포니아주의 경우는 7.5%이다. 시티, 카운티, 과세특별구 등이 매기는 지방정부 일반소비세로서 판매세 및 사용세도 함께 고려하여야 한다. 지역마다 일반소비세 세율 차이가 난다.

지방정부 단계의 재산세는 모든 주에서 과세하고 있다. 부동산은 기본적으로 다 과세대상으로 포함하고 있다. 포함되는 부동산의 범위는 다를 수 있다. 주정부 및 지방정부 재산세의 경우 부동산 가치가 최근 몇 년간 여러 지역에서 줄어들고 있지만 이에 따라 재산세가 필연적으로 낮아지고 있지는 않다. 다만 많은 주에서 그리고 여러 지방정부에서 노년층의 소유자에게 비과세 및 감면, 과세이연, 환급 등 과세상 혜택을 주고 있고, 임차인에게 이러한 혜택을 주는 주로 여럿 있다. 연령 및 소득에 따라 이러한 과세상 혜택 유무가 정해지는 경우가 많다.

30개주에서는 연방상속세 이외에 주정부(지방정부 포함) 단계의 상속세는 없다. 50개주 중에서 14개주(콜롬비아 특별구 별도)가 유산세방식의 상속세만을, 4개주는 유산취득세방식의 상속세만을, 메릴랜드주와 뉴저지주, 2개주가 유산세방식과 유산취득세방식의 상속세 모두 갖고 있다. 유산세방식의 상속세를 채택한 주(유산취득세방식도 채택하고 있는 2개주 포함) 16개주 중에서 워싱턴주가 20%의 최고세율을 갖고 있고, 테네시주가 최고세율이 9.5%로 가장 낮다. 최고세율이 낮다고 해서 최저세율이 낮은 것은 아니다. 유산세방식의 상속세를 채택한 주에서 하와이주와 델라웨어주가 상속세 면제금액이 연방상속세와 같은 \$5,340,000(2015년 기준)이고, 뉴저지주가 가장 낮은 \$675,000이다. 유산취득세방식의 상속세를 취득한 주(유산세방식도 채택하고 있는 2개주 포함) 6개주 중에서 네브라스카주가 18%(상속인이 특수관계없는 자인 경우)인 세율이 주중에서 가장 높다. 2005년 이전에는 연방상속세 계산시 주정부 상속세 낸 것을 모두 공제해주는 환급세(픽업세 또는 스폰지세로 불림)제도로 사실상 연방정부와 주정부가 상속세에 대해 세원공유를 한 바 있다. 그러나 2005년 이후에는 연방상속세의 경우 이를 완전히 폐지하여 별도로 입법을 하

7) 2015.1.30. 기준 주별 동성혼에 대한 금지 여부 및 개인소득세시 부부합산신고에 대해서는, Wolters Kluwer, 2015 Whole Ball of Tax, 2015, pp.16-19 참조.

지 않은 주의 경우에는 주정부의 상속세 세수입이 전혀 없고(캘리포니아주의 경우), 별도의 입법으로 위에서 보듯 독자적인 주정부 상속세를 운영하는 곳도 있다.

연방증여세와 별개로 주정부 증여세를 갖는 주는 코네티컷주 1개뿐이다. 미네소타주의 경우 2013년 신설했다가 2014년 다시 폐지했다.

## 나. 소득세제의 유무 및 현황

주정부 및 지방정부 각각의 개인소득세와 법인소득세 유무 및 그 세수입 현황을 보려면, 연방통계청 자료를 살펴볼 필요가 있다. 여기에서는 세수입 현황이 별도로 없는 경우에는 해당 세목이 없는 것으로 파악한다.<sup>8)</sup> 한편 개인소득세와 법인소득세가 있다고 하더라도 개인소득세와 법인소득세라는 세목이라는 형태로 존재하는 것은 아니다. 연방소득세의 경우도 편의상 개인소득에 대해 개인소득세, 법인소득에 대해 법인소득세로 이름 붙이는 경우가 있듯이 개인 또는 법인의 소득에 대한 소득과세 여부에 따른 구별일 수 있다.

[표 4-2] 50개주 주정부/지방정부별 개인소득세와 법인소득세 세수입 현황(2012년 기준)<sup>9)</sup>

(단위: 천달러)

주	정부 소득세 종류 기준	주정부				지방정부			
		개인소득세		법인소득세		개인소득세		법인소득세	
		금액	순위	금액	순위	금액	순위	금액	순위
50개주 합계		309,524,489	-	45,015,768	-	28,946,982	-	8,023,701	-
Alabama		3,202,520	24	382,202	30	113,789	10	0	N/A
Alaska		0	N/A	630,941	20	0	N/A	0	N/A
Arizona		3,397,707	22	662,026	17	0	N/A	0	N/A
Arkansas		2,649,577	29	402,874	27	0	N/A	0	N/A
California		66,809,000	1	7,462,000	1	0	N/A	0	N/A
Colorado		5,528,485	17	652,180	18	0	N/A	0	N/A

8) 세수현황이 0인 경우 해당 소득세가 없는 경우도 있지만 세수가 미미한 경우도 있다. 세수현황이 0인 경우 일단 해당 소득세가 없다고 서술하지만 세수가 미미한 경우에 해당하는 것이 확인되는 경우에는 각주로 이를 명확하게 한다. 세수현황이 있다고 하더라도 일정한 유형의 소득에만 과세하는 경우도 있다. 이 역시 관련된 사항에서 각주로 별도 표시한다.

9) 2012년 현황은 회계연도가 2011년 7월 1일부터 2012년 6월 30일까지의 것을 말한다. 대부분 주가 회계연도가 6월 30일에 끝나지만, 알라바마주, 미시건주는 9월 30일, 뉴욕주는 3월 31일, 텍사스주는 8월 31일 끝난다.

주	정부 소득세 종류 기준	주정부				지방정부			
		개인소득세		법인소득세		개인소득세		법인소득세	
		금액	순위	금액	순위	금액	순위	금액	순위
Connecticut	7,811,949	13	572,628	22	0	N/A	0	N/A	
Delaware	1,130,501	37	309,644	33	56,558	12	5,439	8	
Florida	0	N/A	2,071,710	6	0	N/A	0	N/A	
Georgia	8,772,227	11	797,255	14	0	N/A	0	N/A	
Hawaii	1,735,718	33	123,661	44	0	N/A	0	N/A	
Idaho	1,292,562	35	200,340	40	0	N/A	0	N/A	
Illinois	16,538,662	3	4,462,627	3	0	N/A	0	N/A	
Indiana	4,976,375	19	781,585	15	1,205,768	6	0	N/A	
Iowa	3,436,758	21	428,554	25	103,374	11	0	N/A	
Kansas	2,956,588	25	384,553	29	2,503	13	0	N/A	
Kentucky	3,722,964	20	646,875	19	1,163,100	7	123,590	5	
Louisiana	2,739,983	28	252,430	37	0	N/A	0	N/A	
Maine	1,531,504	34	171,987	41	0	N/A	0	N/A	
Maryland	7,693,324	14	952,092	12	4,543,468	4	0	N/A	
Massachusetts	12,876,192	4	1,888,449	7	0	N/A	0	N/A	
Michigan	8,126,352	12	895,183	13	449,112	8	0	N/A	
Minnesota	8,950,755	10	1,363,128	8	0	N/A	0	N/A	
Mississippi	1,755,424	32	415,980	26	0	N/A	0	N/A	
Missouri	5,380,651	18	377,258	31	310,076	9	74,957	6	
Montana	1,045,500	39	170,999	42	0	N/A	0	N/A	
Nebraska	2,101,694	30	275,563	34	0	N/A	0	N/A	
Nevada	0	N/A	0	N/A	0	N/A	0	N/A	
New Hampshire	99,027	43	553,197	23	0	N/A	0	N/A	
New Jersey	12,108,615	5	2,282,055	4	0	N/A	0	N/A	
New Mexico	1,240,945	36	267,457	35	0	N/A	0	N/A	
New York	40,230,379	2	4,920,605	2	9,983,457	1	6,709,842	1	
North Carolina	11,068,166	6	1,285,907	9	0	N/A	0	N/A	
North Dakota	641,766	41	225,719	39	0	N/A	0	N/A	

주	정부 소득세 종류 기준	주정부				지방정부			
		개인소득세		법인소득세		개인소득세		법인소득세	
		금액	순위	금액	순위	금액	순위	금액	순위
Ohio		9,869,545	9	262,226	36	4,798,356	2	241,332	4
Oklahoma		2,916,615	26	585,146	21	0	N/A	0	N/A
Oregon		6,260,161	16	459,744	24	76	14	58,750	7
Pennsylvania		10,777,334	8	2,208,163	5	4,576,446	3	356,511	3
Rhode Island		1,088,992	38	144,310	43	0	N/A	0	N/A
South Carolina		3,357,518	23	386,669	28	0	N/A	0	N/A
South Dakota		0	N/A	37,172	46	0		0	
Tennessee		262,842	42	1,256,173	10	0		0	
Texas		0	N/A	0	N/A	0		0	
Utah		2,852,088	27	330,684	32	0		0	
Vermont		663,027	40	105,635	45	0		0	
Virginia		10,900,860	7	772,001	16	0		0	
Washington		0	N/A	0	N/A	0		0	
West Virginia		1,795,947	31	242,429	38	0		0	
Wisconsin		7,227,690	15	955,752	11	0		0	
Wyoming		0	N/A	0	N/A	0		0	
D.C		0	N/A	0	N/A	1,640,899	5	453,280	2

출처: U.S. Census Bureau, 2013 Census of Governments: Finance – Surveys of State and Local Government Finances.

대부분의 주는 개인소득세나 법인소득세를 두고 있다. 주정부 단계에서 소득세를 두지 않은 주를 표로 제시하면 다음과 같다.<sup>10)</sup>

10) 세정관리자연합회(Federation of Tax Administrators, FTA)에서는 2015.1.1. 기준으로 주별 개인소득세, 법인소득세의 세율 등을 제공하고 있다. 여기에서는 해당 세목이 없는 주도 정리되어 있다. 이 자료를 통해서도 주별 주정부 소득세 현황을 파악할 수 있다. 다만 지방정부의 소득세 현황은 파악하기 어렵다. [http://www.taxadmin.org/fta/rate/tax\\_stru.html](http://www.taxadmin.org/fta/rate/tax_stru.html) (방문일자 2015.11.10.) 참조.



[표 4-3] 주정부 단계 소득세제가 없는 주별 현황

주정부 개인소득세만 없는 주	주정부 법인소득세만 없는 주	주정부 개인소득세, 법인소득세 모두 없는 주
Alaska Florida South Dakota	N/A	Nevada Texas Washington Wyoming (D.C)

일부 주의 경우에만 지방정부 단계에서 소득세를 두고 있다. 이러한 주를 표로 제시하면 다음과 같다.

[표 4-4] 지방정부 단계 소득세제가 있는 주별 현황

지방정부 개인소득세만 있는 주	지방정부 법인소득세만 있는 주	지방정부 개인소득세, 법인소득세 모두 있는 주
Alabama Indiana Iowa Kansas* Maryland Michigan	N/A	Delaware Kentucky Missouri New York Ohio Oregon Pennsylvania (D.C)

\* 캔자스주의 경우에는 이자, 배당, 유가증권 양도소득에 대해서만 과세한다.

이처럼 연방, 대부분 주정부, 일부 지방정부의 경우 각각 소득에 대해 각자의 소득세를 과세하고 있다. 위 표에서 보듯 주정부 개인소득세를 과세하고 있는 주는 43개,<sup>11)</sup> 주정부 법인소득세를 과세하고 있는 주는 47개에 이른다. 주정부 개인소득세도 주정부 법인소득세도 과세하지 않는 주는 4개주로서 네바다주,<sup>12)</sup> 텍사스주, 워싱턴주,<sup>13)</sup> 아이오밍주가 그

11) 일정 소득에 대해서만 과세하는 경우도 있다. 뉴햄프셔주는 이자소득과 배당소득에 대해 5% 세율을, 사업소득에 대해 8.5% 세율을 적용한다. 테네시주는 주식 및 사채 관련 소득에 대해서만 6% 세율을 적용한다.

12) 네바다주는 대부분의 재정수입을 판매세, 도박사업, 광산업에 의존하고 있다.

13) 워싱턴주는 주정부 소득세는 없지만 사업세(business and occupation tax, B&O tax)는 있다. 도매업, 소매업, 제조업, 서비스업 별로 세율이 다르다. 이러한 사업세는 순소득에 대한 과세가 아닌, 총수입에 대한 과세로 운영된다. 워싱턴주 이외에도 웨스트 버지니아주, 오하이오주(2010년부터), 그리고 웨스트 버지니아주와 캔터키주의 지방정부에서 운영되고 있다.

것이다. 한편 13개주(세수가 미미한 곳까지 포함하면 17개주)에서는 개인소득세이든 법인 소득세이든 지방정부 단계의 소득세를 과세하고 있다.<sup>14)</sup> 캘리포니아주의 경우 연방통계청의 세수현황만을 보면 주정부 소득세만 있고, 지방정부 소득세는 따로 없다.<sup>15)</sup> 그렇지만 주정부 소득세의 세수입은 개인소득세, 법인소득세 모두 50개 주에서 1위이다. 뉴욕주의 경우에는 주정부 소득세 뿐만 아니라 지방정부 소득세도 있고, 전자의 경우는 세수입이 개인소득세, 법인소득세 모두 2위이고, 후자의 경우는 모두 1위이다. 그렇지만 뉴욕주의 경우 뉴욕시, 용커즈(Yonkers)에서만 지방정부 소득세를 인정하고 있다. 오하이오주의 경우에는 대부분 지방정부가 지방정부 소득세를 과세하고 있는 것과는 대조적이다.

## 다. 주정부 소득세의 개관

대부분의 주정부에서는 연방소득세와는 별개로 주정부 소득세를 과세하고 있다. 개인에 대한 소득세,<sup>16)</sup> 법인에 대한 소득세 모두 그러하다. 주정부는 20세기초 주정부의 역할이 확대되면서 보다 많은 재정확보를 위해 종전 재산세와 수수료 이외에 주정부 소득세를 받아들이기 시작했다. 1911년 위스콘주에서 처음으로 주정부 소득세를 과세한 이후, 미시피주(1912년), 코네티컷주(1915년), 버지니아주(1915년), 매사추세츠주(1916년), 델라웨어주(1917년), 미주리주(1917년), 몬타나주(1917년), 노스 캐롤리나주(1919년), 노스 다코타주(1919년), 뉴욕주(1919년) 등이 주정부 소득세를 과세하기 시작했다. 1940년에는 33개주의 주가 주정부 소득세를 받아들였고, 이들 대부분은 원천징수제도를 받아들였다.<sup>17)</sup> 오늘날에는 위에서 보았던 주정부 개인소득세를 과세하고 있는 주는 43개, 주정부 법인소득세를 과세하고 있는 주는 47개에 이른다.<sup>18)</sup>

14) 캘리포니아주, 콜로라도주, 뉴저지주, 웨스트 버지니아주의 경우는 지방정부 개인소득세가 주정부 개인소득세의 0.01%도 못 미쳐 연방통계청에 통보되지 않은 것으로 보인다. 이들 주까지 포함하면 17개의 주에서 지방정부 소득세를 두고 있다고 할 수 있다. 캘리포니아주 샌프란시스코의 경우 급여총액 250,000달러를 넘는 사업자 6,000여명에게 1.5%의 급여세(payroll tax)를 매겨 2010년 342백만달러를 징수하였다. 콜로라도주의 경우 덴버를 비롯한 3개의 지방정부에서는 근로자 1인당 한달에 2~4달러를 부과하여 콜로라도주 전체 세수입에 상당하는 금액을 징수하였다. 뉴저지주는 뉴어크(Newark) 한곳에서만 지방정부 소득세를 과세한다. 웨스트 버지니아주의 경우는 3개의 지방정부에서 근로자 1인당 주당 2~3달러를 서비스세(service taxes)를 과세한다. Joseph Henchman/ Jason Sapia, Local Income Taxes: City-and County-Level Income and Wage Taxes Continue to Wane, Fiscal Fact No. 280, Tax Foundation, August 31, 2011, p.2 참조.

15) 위에서 보았던 샌프란시스코의 경우 급여세로 2010년 342백만달러를 징수한 바 있다.

16) personal income tax 라고도 한다.

17) Paul Weinstein JR., The State Tax Complexity Index: A New Tool for Tax Reform and Simplification, Progressive Policy Institute, April 2014, p.2.

주정부 소득세를 연방소득세와 어느 정도 일치시킬지는 단순성, 집행의 용이성, 세수입, 다른 주와의 관계 등에서 고려될 수 있는 부분이다.<sup>19)</sup> 우리나라의 경우 2014년부터 지방소득세를 독립세방식으로 전환하면서 과세표준은 국세와 공유하되 세율·세액공제 감면에 관한 사항은 지방세관계법에서 규정하면서 고민하였던 부분이기도 하다.

주정부 소득세와 연방소득세, 지방정부 소득세의 이중과세문제와 관련하여 다른 곳에 낸 세금을 공제해 줄지에 대해서는 주마다 다르다. 주정부 개인소득세 계산시 연방소득세 낸 것의 전부 또는 일부를 공제해 주는 6개주이다.<sup>20)</sup> 주정부 법인소득세 계산시 연방소득세 낸 것의 전부 또는 일부를 공제해 주는 5개주이다.<sup>21)</sup> 지방정부 소득세를 공제하는 주는 12개주이다.<sup>22)</sup> 연방소득세의 경우에는 주정부 소득세, 지방정부 소득세를 공제해 준다.<sup>23)</sup> 우리나라의 경우 소득세, 법인세와 지방소득세의 경우 서로 낸 세금을 공제해 주지는 않는다. 해당 주의 거주자의 경우는 다른 주에서 소득에 대해서도 주정부 개인소득세를 매길 수 있는데, 이 경우 다른 주에서 부담한 세금을 세액공제해 준다. 대부분의 주에서는 해당 주의 비거주자는 해당 주에서 번 소득에 대해서만 과세한다.

주정부 소득세의 납세의무자는 개인, 법인만 대상으로 하는 것은 아니다. 신탁도 대상이 될 수 있다. 연방소득세의 경우와 마찬가지로 할 수 있다.

납세의무자가 연방소득세상 선택한 부부합산신고 여부, 소득공제항목 등을 주정부 소득세의 경우 그대로 따라야 하는지 여부는 주마다 다르다.<sup>24)</sup> 캘리포니아주, 오리건주의 경우는 연방소득세의 경우와 달리 주정부 소득세의 소득공제항목 선택을 할 수 있다.<sup>25)</sup> 이에 반해 버지니아주의 경우는 연방소득세에서 선택한 소득공제항목만을 주정부 소득세의

18) 미시건주의 경우 1975년 단일사업세(Single Business Tax)를 도입하면서 주정부 법인소득세를 폐지하였다가, 2011년 미시건주 법인소득세(Michigan Corporate Income Tax)를 다시 도입했다. 현재 미시건주 법인소득세에 대한 설명은, <http://www.michigan.gov/taxes/0,4676,7-238-59553---,00.html> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

19) 주정부 소득세가 연방소득세와 유사한 것은 주정부 소득세가 바람직한 세제로 받아들여지는데 큰 기여를 했다는 평가를 받고 있다. David Brunori, *The Future of State Taxation*, The Urban Institute, 1998, p.191 참조.

20) 알라바마주, 아이오아주, 루이지애나주, 미주리주(제한있음), 몬타나주(제한있음), 오리건주(제한있음). [http://www.taxadmin.org/fta/rate/ind\\_inc.pdf](http://www.taxadmin.org/fta/rate/ind_inc.pdf) (방문일자 2015.11.10.) 참조.

21) 알라바마주, 아이오아주(50%), 루이지애나주, 미주리주(50%), 노스 다코다. [http://www.taxadmin.org/fta/rate/corp\\_inc.pdf](http://www.taxadmin.org/fta/rate/corp_inc.pdf)(방문일자 2015.11.10.) 참조.

22) 알라바마주, 델라웨어주, 인디애나주, 캔자스주, 켄터키주, 메릴랜드주, 미시간주, 미주리주, 뉴욕주, 오크하이오주, 오리건주, 펜실베이니아주.

23) <https://www.irs.gov/taxtopics/tc503.html> (방문일자 2015.11.10.)

24) Heather M. Field, *Binding Choices: Tax Elections & Federal/State Conformity*, 32 Va. TaxRev. 527, Winter, 2013 참조.

25) Cal. Rev. & Tax. Code § § 17073, 17073.5; Or. Rev. Stat. § 316.695(1)(c)(A).

경우 인정해주고 있다.<sup>26)</sup> 뉴욕주의 경우는 연방소득세 신고시 항목별 소득공제를 선택한 경우에는 주정부 소득세의 경우 항목별 소득공제와 표준소득공제 선택이 가능하지만, 표준소득공제를 선택한 경우에는 주정부 소득세 신고시 이를 바꿀 수 없다.<sup>27)</sup> 뉴저지주의 경우처럼 주정부 소득세 자체에서 인정되는 항목별 소득공제 항목이 제한되어 있어 연방 소득세에서 선택하는 것과는 완전히 별개인 경우도 있다.<sup>28)</sup>

대부분 주정부 소득세는 총소득(Gross Income), 손익의 귀속시기, 필요경비, 법인 및 조합 등의 구분 등에 대해 연방소득세와 같은 개념을 사용한다. 총소득은 예외는 있지만 원천에 상관없이 벌어들이는 소득 모두를 의미한다. 우리나라 소득세의 경우 소득원천설이 아닌, 법인세의 순자산증가설에 따른 소득개념을 사용하고 있는데, 미국의 경우 연방 소득세와 주정부 소득세의 경우 순자산증가설에 따른 소득개념을 사용하고 있다고 할 수 있다. 그렇지만 임금에 대해 주정부 소득세를 과세하지 않는 주(9개주), 이자소득과 배당 소득에 대해서만 주정부 소득세를 과세하는 주(2개주)<sup>29)</sup>도 있다.<sup>30)</sup>

연방정부 발행채권에 대한 소득에 대해서는 연방법에 따라 비과세된다.<sup>31)</sup> 사회보장연금의 전부 또는 일부, 주정부 발행채권에 대한 소득에 대해서도 대부분의 주에서 비과세한다. 비과세되는 소득의 종류는 주마다 다르다.

주정부 소득세는 사업소득의 경우 필요경비 공제를 인정하고 있다. 감가상각은 인정하지만 연방소득세와 상각방법 등은 다른 경우가 많다. 첫째 추가상각을 연방소득세에서는 허용하지만, 주정부 소득세의 경우 많은 주들이 이를 허용하지 않고 있다.<sup>32)</sup>

주정부 소득세는 대개 누진세율이 적용되고 주마다 세율은 제각각이다. 납세의무자가 개인인지 법인인지에 따라 세율도 달라질 수 있다. 대부분 주에서는 주정부 법인소득세는 비례세율을 적용한다. 8개의 주에서는 주정부 개인소득세의 경우 누진세율이 아닌 비례세

26) Va. Code Ann. § 58.1-322(D)(1)(a).

27) N.Y. Tax Law § 615(a).

28) N.J. Stat. Ann. § 54A:1-2(c), 2-1, 3-1 to 3-8, 5-1.

29) 뉴햄프셔주, 테네시주.

30) <http://taxfoundation.org/article/state-personal-income-tax-rates-and-brackets-2014-update>(방문일자 2015.11.10.)

31) 미국 연방재정법(Title 31, MONEY AND FINANCE) 제3124조.

32) 캘리포니아주의 경우는 이를 허용하지 않고 있는데 반해, 알리바마주는 2009년부터 이를 허용하고 있다. 뉴욕주의 경우처럼 일정한 지역 소재 자산의 경우에만 이를 허용하는 경우도 있다. 이처럼 주마다 다르고, 연방세법의 경우도 이와 관련한 법령이 수차례 개정되어 실무상으로는 이를 업데이트해서 주마다 현재 상황을 확인할 수 있도록 온라인상 자료를 제공하고 있는 경우도 있다. <https://www.bnasoftware.com/resources/articles/state-conformity-with-federal-depreciation-rules> (방문일자 2015.11.10.)이 그 예이다.

율을 적용하고 있다.<sup>33)</sup> 캘리포니아주의 경우는 10단계 누진세율로 1.00%에서 13.30%까지 있다. 2013년부터 캘리포니아주의 경우 주정부 개인소득세 최고세율을 13.3%로 올려 주정부 중 가장 높은 세율로 캘리포니아주에서 다른 주로 고소득자가 이전하는 것이 문제가 된 바도 있다.<sup>34)</sup> 뉴욕주는 8단계 누진세율로 4.00%에서 8.82%까지 있다. 노스캐롤리나주의 경우는 3단계 누진세율에서 5.80%의 단일세율로 변경한 바 있다. 주정부 개인소득세를 가진 주의 세율은 연방소득세(개인의 경우)의 세율보다 모두 낮다. 14개주에서는 연방소득세의 최저한세(alternative minimum tax)와 같은 구조의 최저한세를 갖고 있다.

우리나라의 경우 개인지방소득세의 종합소득에 대한 세율은 소득세와 마찬가지로 5단계 누진세율로 6%~38%까지 있다. 법인지방소득세율은 법인세와 마찬가지로 3단계 누진세율로 10%, 20%, 22%가 있다. 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 당해 연도분의 지방소득세표준세율의 50/100의 범위에서 가감조정이 가능하다. 법인세 최저한세에 대해서는 조세특례제한법 제132조에서 규정을 하고 있는데, 지방소득세의 경우에는 이에 대한 규정이 없다. 지방소득세가 독립세목화하면서 국세인 법인세의 감면에 대한 조세특례제한법의 규정을 법인지방소득세 관련하여 지방세특례제한법에 별도로 규정을 하지 않아 법인이 법인세는 감면받으면서 법인지방소득세는 감면받지 못한 바 있다. 거꾸로 과도한 세금감면을 제한하기 위한 최저한세제도가 없음으로써 세금감면 제한을 못하는 경우가 생길 수도 있다. 감면 자체를 적게 하는 경우라면 그 자체가 문제가 되지 않을 수는 있다. 지방세특례제한법 제177조의2에서는 취득세, 재산세의 경우 최저한세제도를 두고는 있다.<sup>35)</sup>

주정부 소득세의 경우도 연방소득세와 같이 신고주의 세목이다. 주정부 소득세 신고서 연방소득세 신고서 복사본을 첨부하도록 하는 경우도 있다. 주별, 소득별로 자진신고납부 기한이 다르기는 하지만, 주정부 개인소득세의 경우 대부분 주에서는 연방소득세의 4월 15일까지로 하고 있다.

모든 주에서 과세관청은 세무조사권<sup>36)</sup>과 경정처분할 권리를 갖는다. 대부분 과세관청은 조세불복절차를 갖고 있다. 모든 주에서는 납세자가 조세소송을 할 수 있다. 모든 주

33) <http://taxfoundation.org/article/state-personal-income-tax-rates-and-brackets-2014-update> (방문일자 2015.11.10.)

34) Adam Nagourney, "Two-Tax Rise Tests Wealthy in California", The New York Times, FEB. 6, 2013.

35) 등록면허세와 자동차세까지 확대하자는 견해에 대해서는, 이선화·신미정, "2015년 지방세 감면제도 정비 방안", 한국지방세연구원, 2015.1, p.33 참조.

36) 연방국세청에 비해 주정부의 세무조사 강도가 강하다는 견해도 있다. 실증적인 자료에 의한 주장은 아니다. 미국내 규모가 큰 소득세 계산프로그램 제공회사중 하나인 TurboTax의 세무조사에 대한 설명자료에 나온 실무가의 의견이다. <https://turbotax.intuit.com/tax-tools/tax-tips/General-Tax-Tips/Top-5-Myths-About-Tax-Audits/INF18178.html> (방문일자 2015.11.10.)

가 불복기간을 제한하기는 하지만, 주마다 그 기간과 불복절차는 다를 수 있다. 비영리기관에 의해 이러한 다양한 각 주의 행정불복절차에 대해 행정불복기관의 독립성, 전문성 등 다양한 기준에 따라 점수를 매겨 평가하는 경우도 있다.<sup>37)</sup> 소득세에 국한한 것은 아니다.

사업주에게 원천징수의무를 지우는 주도 있고, 파트너십의 경우에는 달리 원천징수를 하는 주도 있다. 대부분 주에서 원천징수와 관련이 없는 소득에 대해서는 납세의무자가 분기별로 주정부 소득세를 납부할 수 있다.

주정부 소득세 관련해서 조세사면이 실시되었거나 실시된 경우된 경우도 있다. 주정부 소득세 뿐만 아니라 다른 세목과 지방정부의 세목까지 포함한 경우도 있다.<sup>38)</sup> 캘리포니아주의 경우는 1984.12.10.~1985.3.15. 어간 주정부 개인소득세와 주정부 소비세의 경우 법률에 근거하여 조세사면을 실시하여 개인소득세 154백만달러, 소비세 43백만달러를 징수한바 있다. 뉴욕주의 경우는 1985년, 1996년, 2002년, 2005년, 2010년 수차례 조세사면을 실시한바 있다. 2010년의 경우에는 2010.1.15.~2010.3.15.어간 법률에 근거하여 모든 주정부 세목에 대해 조세사면을 실시하여 56.5백만달러를 징수한 바 있다. 뉴욕시의 경우도 2003.10.20.~2004.1.23.어간 뉴욕시의 뉴욕시 부동산세, 뉴욕시 일반소비세, 뉴욕시 개인소득세를 제외한 모든 세목에 대해 조세사면을 실시한바 있다.<sup>39)</sup> 뉴욕시의 경우 조세사면을 실시한 경우에도 뉴욕시의 세목이기는 하지만 뉴욕시가 아닌 뉴욕주에서 과세행정을 담당하는 뉴욕시 일반소비세, 뉴욕시 개인소득세는 조세사면에서 제외하였다.

우리나라의 경우 지방세에 대해 직접적으로 조세사면을 실시하고 있지는 않다. 국제조세조정에 관한 법률 제38조 「자진신고에 대한 특례」(제도유효기간: '15.1.1~'16.12.31)에 따른 미신고 역외소득·재산 자진신고제도의 경우 세법 및 외국환거래법상 가산세(납부불성실 가산세 제외), 과태료, 명단공개를 면제하고 신고의무 위반 등과 직접적으로 관련되

---

37) Douglas L. Lindholm, Ferdinand S. Hogroian & Fredrick J. Nicely, "The Best And Worst Of State Tax Administration—Cost Scorecard On Tax Appeals & Procedural Requirements", Council On State Taxation, December 2013 참조. 이 자료에 따르면, 2013년 기준으로 과세행정상 주별 등급으로는, 메인주, 오하이오주가 가장 높은 A등급인데 반해, 캘리포니아주와 루이지애나주는 D-등급이다. 행정심판이 임의적인지 여부는 평가항목에 들어가 있지 않다.

38) 주별 자세한 사항은 <http://www.taxadmin.org/fta/rate/amnesty1.pdf> (방문일자 2015.11.10.) 참조.; <http://www.cost.org/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=89106> (방문일자 2015.11.20.)에서도 2015.11.18. 현재 기준으로 주별 조세사면 프로그램을 소개하고 있다.

39) 로스엔젤레스 시티(City of Los Angeles)에서도 2013년 9월 1일부터 2013년 12월 2일까지 사업세, 공공시설세(Utility Users Taxes), 상가세(Commercial Tenant's Occupancy Tax), 숙박세(Transient Occupancy Tax), 주차장세(Parking Occupancy Tax) 등에 대해 조세사면을 실시한 바 있다. <http://finance.lacity.org/amnesty> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

는 조세포탈, 외국환거래 신고의무 위반, 국외로의 재산도피 등 범죄에 대해 형법상 자수로 간주하여 최대한 형사관용조치를 배풀 예정이다.<sup>40)</sup> 국세에 초점이 맞추어진 조세사면 제도이기는 하지만, 소득과 관련하여 지방소득세와 관련을 갖는다는 점에서 지방세에도 영향을 줄 수 있는 사항이다. 우리나라의 경우 미국과 달리 지방자치단체가 지방세에 국한하여 추가적으로 조세사면제도를 실시하는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다.<sup>41)</sup>

## 라. 지방정부 소득세의 개관

지방정부 소득세(local income taxes)는 소득세(income taxes), 임금세(wage taxes), 급여세(payroll taxes), 지방서비스세(local services taxes), 영업면허세(occupational privilege taxes) 등 다양한 명칭으로 운영된다. 지방정부 소득세는 1930년대 미국 대공황시 나타나게 된다. 지방정부들은 주택 압류가 늘어나면서 재산세 세수입이 줄자 새로운 세수입 확보방안을 모색하게 되면서 지방정부 소득세가 부각되었다. 첫 지방정부 소득세는 1939년 필라델피아주 한 시티가 파산을 면하기 위해서 시작되었다. 이후 오하이오주(1946년), 켄터키주(1947년), 미주리주(1948년), 미시간주(1962년)의 여러 시티들이 지방정부 소득세를 받아들이게 되었다. 1966년에는 뉴욕시와 발티모어가 지방정부 소득세를 채택하였다. 대부분 지방정부가 지방정부 소득세를 채택하고 있는 것은 아니지만, 2011년 기준 17개주의 4,943개의 지방정부에서 23백만명에 대해 과세하고 있다.<sup>42)</sup>

소득세는 일반적으로 관할권내 거주하거나 직장이 있는 자에게 적용된다. 재산세와 달리 소득세는 비거주자에게도 적용될 수 있다. 다만 교육, 공공안전, 공원, 공공서비스와 같은 지방정부가 제공하는 서비스 수혜자도 아닌 비거주자에게 과세하는 것이 문제로 지적될 수 있다. 수혜 받는 것 이상으로 과세되는 것을 제한하거나 비거주자를 거주자보다 낮게 과세하는 것을 통해 이 문제를 해결하기도 한다. 메릴랜드주의 카운티와 시티는 1.25%에서 3.20%까지 지방소득세 세율을 적용하면서 비거주자의 경우에는 가장 낮은 1.25%의 단일세율을 적용하고 있다. 미시건주나 펜실베니아주의 시티의 경우도 비거주자에게 거주자보다 낮은 세율을 적용하고 있다. 반면 오하이오주의 지방정부처럼 거주자나

40) 기획재정부/법무부/국세청 보도자료, “역외세원 양성화를 위한 미신고 역외소득·재산 자진신고제도 시행”, 2015.9.1.자 참조.

41) 역외은닉소득 조세사면에 대해서는, 박훈, “역외은닉소득 양성화를 위한 자발적 신고제의 도입방안에 대한 연구”, 『조세학술논집』 제30권 제1호, 2014.2, pp.65-99 참조.

42) Joseph Henchman/Jason Sapia, Local Income Taxes: City- and County-Level Income and Wage Taxes Continue to Wane, Fiscal Fact No. 280, Tax Foundation, August 31, 2011, p.1.

비거주자를 구별하지 않고 동일한 세율을 적용하는 경우도 있다.

납세의무자는 일반적으로 종업원이지만, 캘리포니아주의 샌프란시스코, 오리건주의 포틀랜드의 경우에는 사업주가 납세의무자가 된다. 전자의 경우에도 종업원이 직접 세금을 내는 것이 아니라 사업주가 원천징수의무자로 세금을 내게 된다.

지방정부 소득세는 부가세방식과 독립세방식 등 다양하다. 연방세 또는 주정부세의 일정비율로 과세하는 방식, 연방세 또는 주정부세와는 별개로 급여의 일정비율이나 일정금액을 과세하는 방식 등이 있다. 우리나라 지방소득세의 경우 2014년 부가세 방식에서 독립세 방식으로 과세체계를 개편한바 있다. 2014년부터 과세표준은 국세와 공유하되 세율·세액공제 감면에 관한 사항은 지방세관계법에서 규정하는 독립세 방식으로 과세체계를 개편한 것이다.

메릴랜드주와 뉴욕시의 경우처럼 주정부 소득세 신고하면서 지방정부 소득세를 납부하는 경우도 있고, 미시간주의 알비온시(City of Albion)의 경우처럼 연방소득세, 주정부 소득세와는 별개로 상세히 지방정부 소득세 신고를 별도로 하여야 하는 경우도 있다.<sup>43)</sup>

## 2. 캘리포니아주의 소득세제(전체 세제개관 포함)

캘리포니아 주정부세<sup>44)</sup>로는 소득세제로서 주정부 개인소득세(Personal Income Tax), 주정부 법인세(Corporate Franchise and Income Tax),<sup>45)</sup> 보험세(Insurance Taxes), 주

43) 알비온시의 지방정부 개인소득세, 지방정부 법인소득세 각각의 신고에 대해서는, [http://www.cityofalbionmi.gov/document\\_center/Forms/2014\\_Individual\\_AL\\_1040\\_Tax\\_Booklet.pdf](http://www.cityofalbionmi.gov/document_center/Forms/2014_Individual_AL_1040_Tax_Booklet.pdf)와 [http://www.cityofalbionmi.gov/document\\_center/Forms/2014\\_Corporate\\_AL\\_1120\\_Tax\\_Booklet.pdf](http://www.cityofalbionmi.gov/document_center/Forms/2014_Corporate_AL_1120_Tax_Booklet.pdf) (방문일자 2015.11.10.) 참조.

44) 2010.11.2. 제안 26호(California Proposition 26)에 의해 세금을 올리거나 신설하는 법률 개정시에는 재적의원 과반수가 아닌 2/3의 동의를 필요로 한다는 헌법개정이 이루어졌다. 세부담을 늘리는 법 개정을 어렵게 한다는 측면도 있지만, 세금의 범주에 들어오는 것을 명확하게 하여 숨어 있는 세금을 제한한다는 의미도 갖는 헌법개정이었다. 주정부세 뿐만 아니라 지방정부세에도 영향을 미치는 개정이다. 여기에서는 무엇이 주정부세나 지방정부세에 포함되는지 세금의 정의를 명확하게 하고 있다. tax에 charge, exaction, levy가 포함된다고 하고 있다. 각각의 정의를 원문대로 소개하면 다음과 같다. Levy(Includes any tax increase or new tax. Also includes repeal of an existing exemption, deduction, exclusion or credit that results in a taxpayer paying a higher tax.)/ Charge(A monetary demand imposed on an individual or entity for a service, an intangible benefit, or a product provided to the payer for the charge. A charge will not necessarily be compulsory, since not all individuals or entities desire or need a particular service, benefit or product.)/ Exaction(A monetary demand by the government, with no benefit to the payer. An exaction is more forceful than a levy or charge.) 제안 26호에 대해서는, [http://ballotpedia.org/California\\_Proposition\\_26,\\_Supermajority\\_Vote\\_to\\_Pass\\_New\\_Taxes\\_and\\_Fees\\_\(2010\)](http://ballotpedia.org/California_Proposition_26,_Supermajority_Vote_to_Pass_New_Taxes_and_Fees_(2010)) (방문일자 2015.11.10.) 참조.



정부 임금세(State Payroll Taxes), 소비세제로서 주정부 판매세 및 사용세(State Sales and Use Tax), 개별소비세의 담배세(Cigarette and Tobacco Tax), 주류세(Alcohol Tax), 자동차연료세(Motor Vehicle Fuel Tax) 등이 있다.<sup>46)</sup> 재산세제의 하나인 주정부 상속세와 증여세는 1982년 제안 16호에 의해 폐지되고 연방상속세로 낸 것을 세액공제로 인정하는 환급세(pick-up tax)<sup>47)</sup>인 주정부 상속세가 도입되었다가, 현재는 이 역시 폐지되었다. 뉴욕주의 경우에는 여전히 이러한 환급세로서 주정부 상속세가 유지하고 있기 때문에 주정부 상속세에 대해서는 뉴욕주의 경우를 함께 설명하기로 한다.

캘리포니아 주정부세의 경우 개인소득세와 주정부 판매세 및 사용세가 주된 세원이 되고 있다.

보험세와 주정부 임금세는 소득세제에 가깝다고 할 수 있다. 주정부 소득세제로는 개인소득세, 법인소득세 중심으로 살펴보기 때문에 보험세와 주정부 임금세는 여기서 기본적인 설명만 하기로 한다.

캘리포니아주에서 보험업을 영위하는 허가를 받은 보험회사는 3가지의 보험세가 적용될 수 있다. 총보험료에 대한 세금(insurance gross premiums tax), 캘리포니아주에 사무소를 둔 보험회사에 높은 세율을 매기는 주의 보험회사에 대한 보복적인 세금(retaliatory tax),<sup>48)</sup> 해양세(ocean marine tax)<sup>49)</sup>가 있다.<sup>50)</sup> 캘리포니아주의 경우 보험세 관련해서 형평위원회, 보험국, 회계감사관실에서 함께 행정을 담당한다. 대부분의 보험회사는 총보험료의 2.35%가 과세되고, 권원보험회사<sup>51)</sup>는 이자, 배당, 부동산임대료, 투자수익을 제외한 캘리포니아주에서 수행한 사업에 따른 모든 소득의 2.35%가 과세된다.<sup>52)</sup> 부동산에 대한 세금 등을 제외하고는 보험회사는 위 세금 이외에 다른 주정부세, 지방정부세가 과세

45) 법인면허세와 법인소득세로 세부적으로 나누어진다. 필요에 따라서는 개인소득세에 대응해서 법인면허세까지 포함한 법인세를 법인소득세로 지칭하기로 한다.

46) 자동차등록세(Motor Vehicle Registration Fee), 자동차면허세(Motor Vehicle License Fee) 등도 있다. tax가 아닌 fee라는 표현을 쓰고 있다.

47) Julie Garber, "What is the Pick Up Tax?" 참조. <http://wills.about.com/od/understandingestatetaxes/qt/pickuptax.htm> (방문일자 2015.11.10.)

48) 캘리포니아주 헌법 제13조 제28항(f)(3).

49) 캘리포니아주 헌법 제13조 제28항(g).

50) [http://www.boe.ca.gov/sptaxprog/tax\\_on\\_insurers.htm](http://www.boe.ca.gov/sptaxprog/tax_on_insurers.htm) (방문일자 2015.11.10.)

51) 권원보험(Title insurance)은 부동산 매매 과정에서 해당 부동산의 소유권을 증명하고 보증하는 보험을 말한다.

52) 캘리포니아주 헌법 제13조 제28항(c), 제28항(d). 1988년 11월 주민투표에 의해 승인된 주민발의안 제103호에 따라 형평위원회가 1991년까지 한시적으로 세율을 2.46%까지 상향조정하였다가 시한이 끝난 후 다시 헌법상 세율로 다시 환원된바 있다. [http://arev.assembly.ca.gov/sites/arev.assembly.ca.gov/files/publications/Chapter\\_3C.pdf](http://arev.assembly.ca.gov/sites/arev.assembly.ca.gov/files/publications/Chapter_3C.pdf) (방문일자 2015.11.10.) 참조.

되지 않는다.<sup>53)</sup> 해양보험회사는 보험이익의 5%가 과세된다.<sup>54)</sup>

캘리포니아주는 4가지의 주정부 임금세가 있다고 할 수 있다. 실업보험세(Unemployment Insurance, (UI) Tax), 고용훈련세(Employment Training Tax, ETT), 주직장상해보험세(State Disability Insurance (SDI) Tax), 캘리포니아주 주정부 개인소득세(California Personal Income Tax, PIT)가 그것이다.<sup>55)</sup> 이 모두 고용개발국(Employment Development Department)에서 과세행정을 담당한다.<sup>56)</sup> 실업보험세와 고용훈련세는 고용주의 분담금 형태로, 주직장상해보험세와 캘리포니아주 주정부 개인소득세는 고용인 임금의 원천징수형태로 과세된다. 앞의 실업보험세, 고용훈련세, 주직장상해보험세를 묶어서 고용세(Employment Taxes)로 표현하기도 한다.<sup>57)</sup> 실업보험제도는 사회보장법에 따라 연방노동부에서 운영하는 국가차원의 제도이다. 구직을 하는 실업자에게 급여 대신에 일부금액을 실업보험금으로 지급한다. 실업보험세는 고용주가 처음 3.4%를 부담하고 3년이 지나고 고용주의 펀드 상황과 고용인이 실업급여 청구 숫자에 따라 세율은 변경한다. 고용훈련세는 매년 고용인 1인당 7,000달러의 임금의 0.1%를 고용주가 부담한다. 주직장상해보험세는 고용인이 소득세 원천징수의 형태로 부담하며 세율은 매년 변한다. 고용인의 임금 일부를 공제하는 방식으로 부담한다. 근무와 관련 없는 질병, 상해, 임신 등의 경우에 보험금이 지급된다. 가족의 질병과 육아로 일을 못하는 경우에도 보험금이 지급된다. 주직장상해보험세의 세율은 매년 주의회와 주지사에게 의해 정해진다. 1998년과 2007년 사이에 세율은 0.5%와 1.18% 사이에서 변경되었다. 2015년에는 0.9%이다. 임금의 최고구간의 104,378달러로 고용인 원천징수 최대액이 939.40달러이다.

캘리포니아주 지방정부세의 경우 소비세제로서 지방정부 소비세(City and County Transactions and Use Tax), 개별소비세(Excise Taxes), 호텔세(Hotel Tax) 등 다양한 소비세가 있고, 재산세제로는 재산세(Property Tax)가 있다.<sup>58)</sup> 캘리포니아주 세법에서 카운티, 시티, 그 밖의 지방정부가 소득세(income tax)를 과세하지 못하도록 하고 있다는 점<sup>59)</sup>에서 엄격한

53) 캘리포니아주 헌법 제13조 제28항(f).

54) 캘리포니아주 헌법 제13조 제28항(g).

55) [http://www.edd.ca.gov/payroll\\_taxes/What\\_Are\\_State\\_Payroll\\_Taxes.htm](http://www.edd.ca.gov/payroll_taxes/What_Are_State_Payroll_Taxes.htm) (방문일자 2015.11.10.)

56) 캘리포니아 주정부 개인소득세의 경우는 원천징수에 한한다. 주정부 개인소득세의 전반적인 과세행정은 주세무국에서 담당한다.

57) California tax foundation, California Tax Facts—An Overview Of the Golden State’s Tax Structure, 2015, p.49.

58) 2011년 기준으로 지방정부의 세수입은 540억 달러에 이른다. 지방정부의 다양한 세금의 종류에 대해서는, California tax foundation, California Tax Facts—An Overview Of the Golden State’s Tax Structure, 2015, p.58 참조.

59) 캘리포니아주 세법 제17041.5조.

의미에서 지방정부세로서 소득세제는 없다고 할 수 있다. 캘리포니아 지방정부세의 경우 재산세가 주된 세원이 되고 있다.

소비세제, 소득세제, 재산세제 어디에 넣기 어렵지만 우리나라의 취득세와 대응되는 부동산 거래세<sup>60)</sup>도 있다. 부동산 거래세는 우리나라의 취득세와는 달리 보통 매수인이 아닌 매도인이 부담한다. 캘리포니아주의 부동산 거래세(transfer tax)는 1967년 연방인지법이 폐지되면서 거래세법에 의해 카운티, 시티의 지방정부세로 도입되었다.<sup>61)</sup> 카운티는 0.11%, 법정시(noncharter city)는 카운티의 세율의 1/2수준인 0.055%이었고, 현재도 같다.<sup>62)</sup> 1978년 재산세 제한으로 지방정부가 새로운 세원을 찾으면서 위 부동산 거래세의 중요도가 높아졌다고 하지만,<sup>63)</sup> 부동산 보유세 비중이 30.2%, 거래세 비중이 69.8% 정도인 우리나라의 취득세 정도는 아니다.<sup>64)</sup>

캘리포니아주의 경우 지방정부의 과세권과 관련하여 주헌법에 따르면 지방정부는 보통세와 목적세를 과세할 수 있는데, 보통세는 주민의 과반수 이상의 찬성이 있어야 하고, 목적세는 주민 2/3이상의 찬성이 있어야 한다. 자치시(Chartered City)는 연방정부와 주정부가 과세하지 않고 있는 세목이라면 과세를 할 수 있고, 일반시(General Law City)는 주법에서 허용을 해야 과세를 할 수 있다. 캘리포니아주 정부조직법에서는 일반시는 다른 일반법이 제한 또는 금지한 경우가 아니라면 자치시가 과세하는 세금을 매길 수 있도록 되어 있다. 카운티는 주법에서 허용하는 세금만 가능하다. 자치카운티는 자치시와는 달리 헌법상 추가적인 과세를 할 권한을 부여받지 못하였다. 카운티는 공공서비스사용자세(utility user taxes), 사업면허세(business license taxes),<sup>65)</sup> 호텔세(transient occupancy taxes)<sup>66)</sup>

60) 미국 전체적으로 부동산거래세(Real Estate Transfer Taxes)는 지방정부 뿐만 아니라 주정부도 과세하기도 한다. 미국 37개주(콜롬비아 특별구 별도)에서 시행을 하고 있다. 취득세 부담자가 매도인인 경우도 있고 매수인 경우도 있다. 비과세되는 경우도 많다. <http://www.ncsl.org/research/fiscal-policy/real-estate-transfer-taxes.aspx> (방문일자 2015.11.10.)

61) 캘리포니아주 세법에서는 “Documentary Transfer Tax”로 되어 있다.

62) Cal.Rev. & T.Code § 11911.

63) Dena M.Cruz & Scott Roger, “A Practical Guide to Transfer Taxes in California”, California Real Property Journal Vol. 23 No.2, Spring 2005, p.1; 캘리포니아주의 경우 버클리시와 오클랜드시처럼 세율이 1.610%로 높은 곳도 있지만, 대부분의 시티는 0.11%이다. <http://www.californiacityfinance.com/PropTransfTaxRates.pdf> (방문일자 2015.11.10.); 미국 37개주에서 시행하고 있는 부동산 거래세의 경우 뉴욕주의 뉴욕시의 경우 2.625%로 더 높은 경우도 있다. <http://www.ncsl.org/research/fiscal-policy/real-estate-transfer-taxes.aspx> (방문일자 2015.11.10.); 뉴욕시의 경우 주택가격 대비 매입단계비용이 2.20%인데 반해, 보유단계비용은 7.55%이다. Benjamin H. Harris, “Tax Reform, Transaction Costs, And Metropolitan Housing in The United States”, Working Paper, 2013.6.5, p.29.

64) 박상수·임민영, “주택 관련 취득세 감면정책의 문제점과 개선방안”, 한국지방세연구원, 2012.10, p.32.

65) 사업면허세는 지방정부세로서 시티나 비법인화 지역의 카운티내에서 사업을 할 때 매년 사업면허에 대해 매겨지는 세금이다. 캘리포니아주의 경우 450개 넘는 시티의 경우 사업면허세가 과세된다. 세율은 시티마다

를 과세할 수 있다.<sup>67)</sup> 캘리포니아주 지방정부세를 다룰 때에는 이러한 지방정부 과세권의 특수한 상황을 고려하여 필요한 사항을 논의한다.

## 가. 캘리포니아주 주정부 개인소득세(Personal Income Tax)

### 1) 의의와 현황

캘리포니아주는 주정부 소득세로서 개인소득세와 법인소득세를 따로 구별하고 있다. 캘리포니아주는 1935년에 캘리포니아 주정부 개인소득세<sup>68)</sup>를 처음 도입하였다. 종전 정치법(Political Code)에 따른 지식재산권(그 당시 주식도 포함)에 대한 증가세를 대체하는 것이었다. 개인소득세는 그 당시 대체로 연방소득세와 일치하였지만, 인적공제 등과 같이 몇 가지 큰 차이도 있었고, 여전히 차이가 존재한다.

현재 주정부 개인소득세는 그 징수액이 2015년(추정) 769억달러 정도로 주정부의 가장 큰 세원이다. 주정부 판매세 및 사용세 389억달러, 주정부 법인세 101억달러 등이 그 뒤를 따른다.<sup>69)</sup>

캘리포니아주의 개인이 주정부에 개인소득세로서 내는 금액과 연방정부에 연방소득세로 내는 금액을 비교해 보면, 2013년 기준 전자는 680억달러<sup>70)</sup>인데 반해 후자는 208억달러<sup>71)</sup>이다. 전자가 후자의 3배 가량이다. 연방국세청 통계국 자료에 따르면, 2013년 캘리포니아주의 개인이 연방소득세 계산시 주정부나 지방정부에 소득과세로 낸 세금을 세액공

---

다 제각각이다. 캘리포니아주 세법에서 해당 세목을 직접적으로 규정하고 있지는 않다.

66) 직역하면 단기체류자사용세인데 호텔세로 많이 알려져 있는 것이다. 캘리포니아주 세법에서 해당 세목에 대해 비교적 자세히 규정하고 있다. 호텔세는 시티나 카운티의 지방정부세로서 호텔, 여관, 임대관광객숙박시설, 주택, 모텔, 캠프장, 캠핑용 주차장의 점유에게 과세된다. 호텔세는 31일 이하 체류한 경우 숙박비에 따라 매겨진다. 캘리포니아주이외에도 많은 주에서 과세된다. 호텔세의 관광세의 하나로 새로운 세목 신설시 우리나라에서 자주 논의되고 있는 세목이다. 이인원·김대진, “관광세 도입과 합리적인 운영방안에 대한 연구”, 한국지방세연구원, 2012.12에서는 미국 플로리다주의 관광세와 일본의 관광세를 연구대상으로 하고 있다.

67) Steinberg, Taxing Authority For Counties And School Districts, Senate Governance & Finance Committee, 2011.4.27., p.1.

68) 이하에서는 구별이 되는 한 “개인소득세”로 줄여 표시한다.

69) [http://www.ebudget.ca.gov/2015-16/pdf/BudgetSummary/BS\\_SCH3.pdf](http://www.ebudget.ca.gov/2015-16/pdf/BudgetSummary/BS_SCH3.pdf)(방문일자 2015.11.10.)

70) [http://www.ebudget.ca.gov/2015-16/pdf/BudgetSummary/BS\\_SCH3.pdf](http://www.ebudget.ca.gov/2015-16/pdf/BudgetSummary/BS_SCH3.pdf)(방문일자 2015.11.10.). 확정 금액은 아니다(Preliminary).

71) <https://www.irs.gov/uac/SOI-Tax-Stats-Historic-Table-2> (방문일자 2015.11.10.). 납세자의 신고에 따른 납부하여야 할 금액이다. 환급하여야 할 금액까지 포함한다면 395억달러이다.

제 받은 금액은 682억달러이다.<sup>72)</sup> 통계상 오차가 있기는 하지만, 개인의 소득에 대해 주 정부 개인소득세를 연방소득세에서 세액공제하는 방식으로 이중과세를 조정하고 있다고 할 수 있다. 우리나라의 종합부동산 계산시 재산세 납부액을 공제해주는 것과 같은 방식과 유사하다고 할 수 있다.

우리나라의 경우 서울시 시민이 내는 지방소득세와 소득세의 경우를 비교하면, 2013년 기준 전자는 2,278,798백만원,<sup>73)</sup> 후자는 22,919,087백만원<sup>74)</sup>이다. 전자는 후자의 1/10 수준이다. 지방소득세를 소득세의 10%를 부가세 방식으로 운영한 결과라 할 수 있다. 우리나라는 소득세에서 지방소득세를 세액공제하는 방식이 아니고 국세가 지방세보다 동일한 납세자에 대해 소득과세를 더 많이 과세하고 있다.

## 2) 법적 근거

캘리포니아주 헌법은 전문과 제1조부터 제35조까지로 구성되어 있는데, 주헌법 차원에서 조세에 관한 상세한 규정을 두고 있다.<sup>75)</sup> 헌법 제13조에서는 과세규정, 제13(A)조는 과세제한규정, 제13(C)조는 지방정부세의 주민승인규정 등을 두고 있다. 캘리포니아주 헌법 제13조 제26(a)항에서는 소득에 따라 개인에게 과세할 수 있는 근거규정을 두고 있다.<sup>76)</sup> 이 규정 이전에도 헌법 제13조 제11항에도 같은 취지의 규정을 두고 있었다. 주헌법에서 주정부 및 지방정부의 과세권의 근거와 제한을 두는 것은 다른 주도 마찬가지다. 시간이 가면서 정부의 과세권, 차입 및 지출권의 남용에 대응하기 위한 규정 추가가 되면서 주들간 헌법상 내용에 차이가 나타나기는 한다.<sup>77)</sup>

위 헌법규정에 근거하여 개인소득세법(Personal Income Tax Law)이 1935년 제정되었다. 이후 수차례 개정이 이루어졌다. 캘리포니아주는 1953년에 법전을 체계화시켰고, 오늘날 캘리포니아주 법률은 29개 주제로 되어 있다. 이러한 주제의 법률들이 연방법의 경우처럼 하나의 통일된 법전형태로 구성되는 것은 아니지만, 캘리포니아주 세법은 California

72) <https://www.irs.gov/uac/SOI-Tax-Stats-Historic-Table-2> (방문일자 2015.11.10.)

73) 소득세분 지방소득세 현황이다. 서울특별시, 지방세정연감 2014, 2014.12, p.128. 2014년 지방소득세가 독립세로 전환되면서 종업원분 지방소득세는 종업원분 주민세로 전환되었다.

74) 서울청의 소득세 세수실적이다. [http://stats.nts.go.kr/national/major\\_detail.asp?year=2014&catecode=A02003](http://stats.nts.go.kr/national/major_detail.asp?year=2014&catecode=A02003) (방문일자 2015.11.10.)

75) 헌법전문은 <http://www.leginfo.ca.gov/const-toc.html> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

76) "Taxes on or measured by income may be imposed on persons, corporations, or other entities as prescribed by law"이라고 규정하고 있다.

77) Robert F. Williams(compiled by), State Constitutional Law : Cases and Materials, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, October 1988, p.365.

Revenue and Taxation Code라는 단행법 체계로 되어 있다.<sup>78)</sup> 개인소득세법은 이 세법 중 하나에 포함되는 것이다. 캘리포니아주 세법은 총칙(General Provisions), 제1부 재산세(Property Taxation), 제2부 기타 세금(Other Taxes)으로 되어 있는데, 개인소득세법은 위 제2부에 포함된다. 제2부의 제10부(Part 10)를 개인소득세법이라 하는 것이다.<sup>79)</sup>

개인소득세법은 우리나라의 단행법률인 소득세법과는 다르다. 오히려 지방세법상 지방소득세가 여러 세목과 함께 하나의 법률안에 들어가는 형태라 이해할 수 있다.<sup>80)</sup> 이하에서는 관련조문을 westlaw상 최근 법령을 확인하여 내용을 정리하는 것이고, 구체적인 조문 제시는 California Revenue and Taxation Code 상의 조문번호에 따른다.<sup>81)</sup> 개인소득세법 몇조 몇항이 아니라, Cal.Rev. & T.Code의 § 으로 표시한다. 다만 개인소득세에 대한 법률적 근거로서 법률을 이야기할때는 개인소득세법이라는 명칭을 함께 사용한다.

개인소득세법은 1장(Chapter)부터 14장까지 구성되어 있다. 캘리포니아주 세법의 조문으로 보면, CA REV & TAX § 17001부터 CA REV & TAX § 18181까지로 되어 있다. 아래 14개장의 제목을 원문대로 소개하면 다음과 같다.

- Chapter 1. General Provisions and Definitions
- Chapter 2. Imposition of Tax
- Chapter 2.1. Alternative Minimum Tax
- Chapter 3. Computation of Taxable Income
- Chapter 4. Corporate Distributions and Adjustments
- Chapter 5. Deferred Compensation
- Chapter 6. Accounting Periods and Methods of Accounting
- Chapter 7. Exempt Trusts and Common Trust Funds
- Chapter 8. Natural Resources
- Chapter 9. Estates, Trusts, Beneficiaries, and Decedents
- Chapter 10. Partners and Partnerships
- Chapter 10.5. Tax on Limited Partnerships

---

78) 이 세법 제1조에서는 “This act shall be known as the Revenue and Taxation Code”로 규정하고 있다.

79) California Revenue and Taxation Code의 제17001조에서는 “This part is known and may be cited as the “Personal Income Tax Law.””라고 하고 있다.

80) 지방소득세는 지방세법 제8장에 규정되어 있다.

81) 캘리포니아주내 조세에 대한 법적 근거와 해석에 대한 자료에 대한 설명으로는, Sacramento County Public Law Library, “California Tax Resources” 참조.

Chapter 10.6. Tax and Fees on Limited Liability Companies

Chapter 10.7 Tax on Registered Limited Liability Partnerships and Foreign Limited Liability Partnerships

Chapter 11. Gross Income of Nonresidents

Chapter 12. Credit for Taxes Paid

Chapter 13. Gain or Loss on Disposition of Property

Chapter 14. General Rules for Determining Capital Gains and Losses

개인소득세법은 세율을 제외하고는 연방소득세의 경우와 유사하다. 따라서 연방소득세에 대한 판결이 개인소득세법 해석시 권위를 갖는다.<sup>82)</sup> 같은 쟁점에 대해 미국연방국세청의 결정이 대개는 그대로 적용된다.<sup>83)</sup> 캘리포니아 주정부의 세무국(California Franchise Tax Board, FTB)<sup>84)</sup>에서는 연방세법이 개정되어 캘리포니아법에 미치는 영향 등을 원칙적으로 매년 1월 10일 연간보고서 형태로 발간하고 있다.<sup>85)</sup> 연방세법과 캘리포니아주의 세법 간 차이가 있기는 하지만, 양자 간 유사하다는 점에서 연방세법 개정사항을 제대로 반영하기 위한 노력이라 할 수 있다.

### 3) 과세권자와 납세의무자

캘리포니아 주정부 개인소득세는 과세권자가 주정부이다. 그런데 캘리포니아주의 경우 주정부세의 징수를 여러 곳에서 담당한다.<sup>86)</sup> 개인소득세의 징수는 캘리포니아 주정부의 세무국(FTB)이 담당하지만,<sup>87)</sup> 원천징수는 고용개발국(Employment Development Department)에서 담당한다.<sup>88)</sup> 형평위원회(Board of Equalization)에서는 판매세 및 사용세 과세, 주

---

82) B.E. Witkin and Members of the Witkin Legal Institute, Summary of California Law(10th ed.) (2015 supp.), Witkin Legal Institute, 2015, § 332. 법률 관련 여러 주제 중에서 조세분야가 포함되어 있다.

83) Calhoun v. FTB (1978) 20 Cal.3d 881; Holmes v. McColgan (1941) 17 Cal.2d 426.

84) 캘리포니아주 정부조직법 Part 10, Division 3, Title 2에서 세무국에 대해 규정하고 있다.

85) <https://www.ftb.ca.gov/forms/updates/conformity.shtml> (방문일자 2015.11.10.)

86) 이를 통합하자는 논의에 대해서는, Daniel L. Simmons, California Tax Collection: Time For Reform, 48 Santa Clara L. Rev. 279, 2008 참조.

87) Cal. Rev. & T. Code § 19501. 세무국은 주정부 개인소득세 뿐만 아니라 주정부 법인소득세도 담당한다.

88) 2006년 3월에 납세자가 캘리포니아주에서 세금을 쉽게 알 수 있도록 위 3곳에서 제공하는 과세관련 정보를 한 곳에 볼 수 있도록 홈페이지상 캘리포니아 조세서비스센터(California Tax Service Center, [www.taxes.ca.gov](http://www.taxes.ca.gov))를 새롭게 정비한 바 있다. 현재는 연방세에 대한 과세정보도 함께 볼 수 있도록 연방국세청

내 재산세 평가 총괄, 세무국 과세에 대한 행정불복을 담당한다.

개인소득세의 납세의무자는 거주자(Resident)와 비거주자(Nonresident)이다. 거주자는 전세계소득에 대해 과세되고, 비거주자는 캘리포니아주 원천소득에 대해 과세된다.<sup>89)</sup> 일정 기간 동안만 캘리포니아 거주자인 경우(Part-year residents)에는 거주자일때의 전세계소득과 비거주자일 때의 캘리포니아주 원천소득에 대해서 과세된다. 거주자인지 여부에 따라 캘리포니아주 개인소득세 적용여부와 과세대상 소득범위가 달라진다.<sup>90)</sup> 캘리포니아주에 현재 사는데 일시적 목적이 아니거나 다른 주에 일시적으로 살더라도 거주지(domicile)를 갖는 경우에는 캘리포니아주의 거주자이다. 다른 많은 주에서는 거주지(domicile)와 주소지(residence)를 같은 의미로 사용하지만, 캘리포니아주에서는 양자를 다른 의미로 사용한다.<sup>91)</sup> 거주지는 과세목적상 특별한 목적 뿐만 아니라 진정한 고정된 항구적 주거를 두려는 현존 목적을 두는 장소를 의미한다. 연방소득세의 거주자 판정과 지방소득세의 거주자 판정이 같지 않다고 할 수 있다. 외국 거주자이면서 캘리포니아주에서 용역을 제공하거나 캘리포니아주에 원천이 있는 소득을 받은 자는 연방소득세법상 소득세 납세의무자가 아니더라도 캘리포니아주 개인소득세의 납세의무자가 될 수 있는 것이다.

우리나라 개인에 대한 지방소득세의 경우 거주자와 비거주자의 개념은 소득세법상의 것과 같다. 캘리포니아주의 경우처럼 연방소득세와 캘리포니아주 주정부 개인소득세의 경우와 다르다. 다만 의도하지 않은 입법적 한계 때문에 지방소득세와 소득세법상 거주자 개념이 달랐던 경우는 있다. 소득세법 제1조의2 제1항 제1호에서 거주자의 개념정의를 하고 있는데, 2014.12.23. 법개정이 되면서 “국내에 주소를 두거나 1년 이상의 거소(居所)를 둔 개인”을 “국내에 주소를 두거나 183일 이상의 거소(居所)를 둔 개인”로 바뀐 바 있다.

---

자료도 함께 제공하고 있다. 세무국은 운영부(Government Operations Agency)에 소속되어 있고, 고용개발국은 고용노동부(Labor And Workforce Development Agency)에 소속되어 있다. 형평위원회는 선출직 위원으로 구성되어 별개의 조직으로 운영된다.

89) Cal.Rev. & T.Code § 17041.

90) 거주자 여부에 대해 다툰이 된 사례는 많다. Newman v. Franchise Tax Bd. (1989) 208 C.A.3d 972, 977, 256 C.R. 503; Wilson v. Franchise Tax Bd. (1993) 20 C.A.4th 1441, 1452, 25 C.R.2d 282; Valentino v. Franchise Tax Bd. (2001) 87 C.A.4th 1284, 1290, 105 C.R.2d 304; Noble v. Franchise Tax Bd. (2004) 118 C.A.4th 560, 566, 13 C.R.3d 363; Milhous v. Franchise Tax Bd. (2005) 131 C.A.4th 1260, 1268, 32 C.R.3d 640 등.; 캘리포니아주 소재 로펌의 경우도 캘리포니아주의 경우 주 세무국과 거주지가 어디인지 조세쟁송에서 많이 다투어진다고 소개하고 있다. 주로 네바다주(개인소득세, 법인소득세 없음), 텍사스주(개인소득세, 법인소득세 없음), 플로리다주(개인소득세 없음)와 관련하여 문제가 많이 된다. <http://www.brandwein.com/practice-areas/taxation-law/tax-disputes/> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

91) State of California Franchise Tax Board, Guidelines for Determining Resident Status, FTB Publication 1031, 2014, p.9.



그런데 당시 지방소득세의 경우 거주자의 개념정의를 해 놓은 지방세법 제85조 제1항 제3호는 “국내에 주소를 두거나 1년 이상의 거소를 둔 개인”을 그대로 두고 있었다. 2015. 7.24.이 되어서야 지방세법을 개정하여 “「소득세법」 제1조의2제1항제1호에 따른 거주자”로 개정하였다. 법개정 사이에 소득세와 지방소득세의 거주자 판정이 달라질 수 있는 여지가 생겼던 것이다. 역년을 기준으로 한 기간과세이기 때문에 현실화되는 경우는 드물지만 지방세법 개정 이전에 사망을 한 자의 경우에는 소득세법상 거주자인데 지방세법상은 비거주자가 될 수도 있는 경우가 나올 수 있다. 이처럼 지방소득세의 경우 독립세로 운영하면서 소득세, 법인세의 차이가 실무상 논란이 된 바가 나타나고 있다.<sup>92)</sup>

개인소득세의 신고시 납세자 구분(Filing Status)의 선택은 원칙적으로 연방소득세의 것에 따른다.<sup>93)</sup> 다만 동성간 등록된 파트너(Registered Domestic Partners)<sup>94)</sup>인 경우에는 부부합산신고나 부부분리신고의 경우처럼 양자 중 하나를 선택하여야 한다.<sup>95)</sup> 이 점은 연방소득세와 차이라 하겠다.<sup>96)</sup> 캘리포니아주의 경우 일찍이 동성간 법적 결합을 허용하면서 과세상도 부부의 경우와 유사하게 취급함에 따른 결과이다. 연방소득세상 부부합산신고를 한 경우라도 부부의 한 사람이 한 해 동안 군대에 복무하거나 비거주자로서 캘리포니아주에 원천소득이 전혀 없는 경우에는 분리신고가 가능하다.

#### 4) 과세대상과 과세기간

캘리포니아 주정부 개인소득세의 과세대상은 개인의 소득이라는 점에서는 연방소득세의 것과 차이가 없다. 실제 과세표준을 계산할 때는 세부사항의 차이로 인해 개인소득세와 연방소득세의 경우 달라질 수는 있다. 개인소득세가 과세되는 소득에 대해 지방정부세로서 과세할 수 없다. 다만 총수입 기준으로 면허세 형태로 지방정부세로 과세하는 것은 가능하다.<sup>97)</sup> 다른 여러 주와는 달리 캘리포니아주법에서 주정부만 소득세를 과세할 수 있고 지방정부는 소득세를 과세하지 못하도록 한 것과 관련해서는 오랜 전부터 그 타당성을

92) 이러한 논란 때문에 대한상공회의소 등에서 납세의무자 등을 상대로 관련 세미나를 개최한 경우도 있었다. 2015. 3. 6. 대한상공회의소가 법무법인 율촌과 공동주최한 “달라진 지방소득세, 어떻게 대처할 것인가?—개정 지방소득세의 쟁점 및 대응방안 세미나”가 그 예이다.

93) 연방소득세의 납세자 구분에 대해서는, <https://www.irs.gov/Korean/%EC%84%B8%EB%AC%B4%EC%9D%98-%EA%B8%B0%EB%B3%B8#tab9> (방문일자 2015. 11. 10.)

94) 캘리포니아주 가족법 제297조에 규정되어 있다.

95) Cal. Rev. & T. Code § 18521d.

96) Patricia A. Cain, “TAXING FAMILIES FAIRLY”, 48 Santa Clara L. Rev. 805, 2008 참조.

97) Cal. Rev. & T. Code § 17041.5.

둘러싸고 논란이 된 바는 있다.<sup>98)</sup>

개인소득세의 과세기간은 개인에 대한 연방소득세의 경우와 같이 역년인 1년을 의미한다.<sup>99)</sup> 우리나라의 개인에 대한 지방소득세의 과세기간도 소득세와 같이 역년인 1년이다.<sup>100)</sup>

## 5) 과세표준과 세율 등 세액계산

캘리포니아주 주정부 개인소득세 납세의무자는 먼저 연방소득세의 조정총소득(adjusted gross income, AGI)을 계산하여야 한다. 조정총소득은 연방소득세의 총소득(total gross income)에서 이혼수당, 사업상 비용, 연금보험료와 같은 공제항목을 뺀 것이다. 조정총소득에서 항목별 공제나 일괄공제를 빼면 과세소득(taxable income)이 된다. 산출세액 계산 시 과세소득에서 세액공제를 한다.

연방소득세의 조정총소득에서는 캘리포니아 복권당첨금이나 사회보장연금처럼 연방법에서는 과세되나 캘리포니아주법에서는 그러지 않는 소득은 뺀다. 해외소득이나 캘리포니아주가 아닌 다른 주의 지방채 이자소득과 같이 연방법에서는 비과세하나 캘리포니아주법에서는 특별히 비과세하지는 않는 소득은 더하여야 한다. 이러한 것들로 개인소득세와 연방소득세의 세액계산이 달라진다. 우리나라의 경우 지방소득세의 과세표준은 소득세의 과세표준과 동일하다.<sup>101)</sup> 세율, 세액감면, 가산세, 과세최저한 등은 다를 수 있다.

개인소득세의 세율은 1.00%~13.30%의 누진세율(10단계)이다.<sup>102)</sup> 캘리포니아주 개인소득세는 다른 주보다는 높지만, 연방소득세의 10%~39.6%(7단계)와 비교할 때는 낮다. 원래 개인소득세 최고세율은 12.3%인데, 정신건강 서비스 세율(Mental Health Services Tax Rate)로 1,000,000달러 초과 과세표준에 대해 1%을 적용하면서 캘리포니아주 개인소득세 세율이 13.3%가 된 것이다.<sup>103)</sup> 정신건강 서비스 세율은 캘리포니아주내 카운티의 정신건강 서비스 변화 및 확대와 관련한 정신건강서비스법(Mental Health Services Act)이 2004년 11월 주민발의안 제63호로 주민투표를 통과한 결과이다.<sup>104)</sup> 우리나라 지방소

98) Ronald Hansen, The Municipal Income Tax and State Preemption in California, Santa Clara Law Review, Volume 11 Number 2, 1971, pp.343-361.

99) Cal.Rev. & T.Code § 17010, § 17041.

100) 지방세법 제88조 제1항.

101) 지방세법 제91조.

102) Cal.Rev. & T.Code § 17041.

103) Cal.Rev. & T.Code § 17043(h).

104) [https://en.wikipedia.org/wiki/California\\_Mental\\_Health\\_Services\\_Act](https://en.wikipedia.org/wiki/California_Mental_Health_Services_Act) (방문일자 2015.11.10.)

득세의 개인 종합소득 표준세율은 국세인 소득세 종합소득 세율의 10% 수준이다.<sup>105)</sup> 과세구간은 같다. 미국의 경우 캘리포니아주 주정부 개인소득세가 연방소득세와 과세구간이 다르다는 점은 부가세방식에서 독립세방식으로 전환한 우리나라 지방소득세에서 시사하는 바가 크다.

과세관청에서 납세의무자에게 안내하는 최근의 자료에는 실제로 부담하는 세율을 상세히 안내하고 있지만 법령상 직접 세율을 확인하는 것은 쉽지 않다. 우리나라의 경우 현행 소득세법, 지방세법을 확인하면 소득세와 개인소득세 세율을 쉽게 확인할 수 있는 것과는 대조적이다. 개인소득세 세율에 대해 캘리포니아주 세법이 2009년 개정된 바 있고,<sup>106)</sup> 2012년 11월 교육재원을 임시적으로 마련하기 위한 제안 30호가 주민투표에서 55.37%의 찬성으로 통과되어 캘리포니아주 헌법에서 2012년부터 2018년까지 고소득자 세율을 더 올리는 개정이 이루어졌다.<sup>107)</sup> 개인소득세법(엄밀히 말하면 캘리포니아주 세법) 뿐만 아니라 주헌법까지 함께 보아야 현재 세율을 아는 구조로 되어 있다.

개인소득세는 최저한세 적용을 받는데, 7%이다.<sup>108)</sup> 그리고 인플레이션시 세부담이 늘어나는 것을 피하기 위해 개인소득세 과세구간 설정시 물가상승률을 반영한다.<sup>109)</sup> 2014년 7월 1일부터 2015년 6월 30일까지의 인플레이션율이 1.3%이었다. 이에 따라 2015년 개인소득세 과세구간은 그 만큼 조정되었다.<sup>110)</sup> 캘리포니아 주정부 개인소득세 세율을 납세의무자의 신고유형별(납세자 구분)로 2015년에 적용되는 과세구간과 한계세율을 표로 정리하면 다음과 같다. 독신의 경우와 부부가 합산신고하지 않은 경우와 같다. 부부가 아니더라도 동성간 등록된 파트너가 합산신고하지 않은 경우도 마찬가지이다. 부부가 합산 신고한 경우는 동성간 등록된 파트너가 합산신고한 경우와 같다.

105) 지방세법 제92조 제1항. 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수는 있다(지방세법 제92조 제2항).

106) Cal.Rev. & T.Code § 17041(a)(2), (c)(2). 2010년부터 2012년까지 이 세율이 적용된다.

107) Cal. Const., Art. XIII, § 36(f)(2)(A)(i), § 36(f)(2)(A)(ii), § 36(f)(2)(A)(iii). 과세표준이 250,000달러 초과한 자는 10.3%, 11.3%, 12.3%의 세율을 적용받게 된다. 이 경우에도 정신건강 서비스 세율 추가 1%가 적용되어 1,000,000달러 초과 과세표준에 대해 13.3%가 적용된다.

108) Cal.Rev. & T.Code § 17062. 1991~1995년에는 8.5%, 1996~2008년에는 7%, 2009~2010년에는 7.25%, 2011년 이후에는 7%이다.

109) Cal.Rev. & T.Code § 17041.

110) [https://www.ftb.ca.gov/forms/2015\\_California\\_Tax\\_Rates\\_and\\_Exemptions.shtml](https://www.ftb.ca.gov/forms/2015_California_Tax_Rates_and_Exemptions.shtml) (방문일자 2015. 11.10.)

[표 4-5] 캘리포니아주 주정부 개인소득세의 신고유형별 세율 적용구간 (2015년 기준)

단독 신고자	부부합산 신고자	세대주 신고자	한계세율
\$0+	\$0+	\$0+	1.00%
\$7,850+	\$15,700+	\$15,710+	2.00%
\$18,610+	\$37,220+	\$37,221+	4.00%
\$29,372+	\$58,744+	\$47,982+	6.00%
\$40,773+	\$81,546+	\$59,383+	8.00%
\$51,530+	\$103,060+	\$70,142+	9.30%
\$263,222+	\$526,444+	\$357,981+	10.30%
\$315,866+	\$631,732+	\$429,578+	11.30%
\$526,443+	\$1,052,886+	\$715,962+	12.30%
\$1,000,000+	\$2,000,000+	\$1,000,000+	13.30%

출처: [https://www.ftb.ca.gov/forms/2015\\_California\\_Tax\\_Rates\\_and\\_Exemptions.shtml](https://www.ftb.ca.gov/forms/2015_California_Tax_Rates_and_Exemptions.shtml) (방문일자 2015.11.10.)

개인이 동일한 소득에 대해 캘리포니아주와 다른 주에 이중으로 과세되는 경우에는 다른 주에서 부담한 세금을 세액공제받을 수 있다.<sup>111)</sup> 이중과세를 조정하기 위한 것이다.

## 6) 신고납부 및 부과징수

캘리포니아주 주정부 개인소득세는 연방소득세와 같이 신고주의 세목이다. 자진신고납부기한은 연방소득세와 같은 4월 15일이다.<sup>112)</sup> 그 기한을 넘기면 자동적으로 6개월이 연장된다. 다만 납부할 세금이 있는 경우에는 가산금과 가산세 부담을 지게 된다.<sup>113)</sup>

캘리포니아 거주자인 경우에는 총소득 또는 조정된 총소득이 납세자 구분, 연령 및 가족수 등에 따라 일정한 금액 이상인 경우<sup>114)</sup>에는 반드시 개인소득세 신고를 하여야 한다. 캘리포니아 비거주자인 경우 신고를 해야 할 경우는 그 소득이 캘리포니아 원천소득일 것이 요건으로 하나 더 붙는다.

111) Cal.Rev. & T.Code § 18001.

112) Cal.Rev. & T.Code § 18566.

113) Cal.Rev. & T.Code § 18567, § 19101, § 19131.

114) [https://www.ftb.ca.gov/forms/2014\\_California\\_Tax\\_Rates\\_and\\_Exemptions.shtml#ifr](https://www.ftb.ca.gov/forms/2014_California_Tax_Rates_and_Exemptions.shtml#ifr) (방문일자 2015. 11.10.) 참조.

개인소득세 신고시 통상적으로 먼저 연방소득세 신고서를 작성하고 여기에 기재한 사항을 바탕으로 신고서를 작성한다.<sup>115)</sup> 그렇지만 개인소득세 신고와 연방소득세 신고는 전혀 별개의 것이다. 개인소득세 신고는 캘리포니아주 세무국에 하는 것이다. 전자신고도 가능하다.<sup>116)</sup>

우리나라 개인 지방소득세의 경우 종합소득세와 동시에 5월중에 신고·납부하여야 한다. 신고납부 방법은 국세청 전자 신고·납부시스템인 홈택스에서 종합소득세와 지방소득세를 동시에 전자 신고·납부하거나, 신고서를 작성하여 주소지 관할 세무서에 제출하는 방법이 있다. 행정자치부 운영 WeTax(<http://www.wetax.go.kr/>) 시스템을 통해 지방소득세를 별도 신고·납부할 수도 있다.<sup>117)</sup> 우리나라도 미국의 경우처럼 종합소득세와 개인 지방소득세는 별개의 것이지만, 미국과 달리 신고납부를 함께 할 수 있도록 하고 있다. 납세자의 선택에 따라 별도로 할 수는 있다.<sup>118)</sup>

캘리포니아주 세무국은 납세의무자가 제출한 신고서를 확인하여 정당한 세액을 확정한다.<sup>119)</sup> 연방소득세이든 캘리포니아주 주정부 개인소득세이든 우리나라의 소득세, 지방소득세와 비교하여 확정절차가 다르다. 우리나라의 신고주의 세목의 경우 납세의무자가 신고를 통해 납세의무를 확정하고, 과다신고의 경우 감액정정청구를, 과소신고의 경우 수정신고의 절차를 통해 확정된 세액을 변경하게 된다. 이에 반해 미국의 경우는 과세관청의 확인을 통해 확정을 하게 된다. 이에 따라 미국의 경우 우리나라와 달리 수정신고와 감액정정청구의 구별이 따로 없다고 할 수 있다. 납세의무자가 신고서를 제출한 후 법적 신고기한일 이내에는 과소 또는 과다신고에 대해 수정신고를 하면 그것이 적법한 신고서로 간주되지만, 법적 신고기한일 이후에는 과소신고에 대한 수정신고는 과세관청이 이를 받아들일지 여부는 재량이고, 과다신고에 대한 수정신고는 환급신청의 절차에 따르게 된다.<sup>120)</sup>

---

115) 실무적인 절차에 대해서는, [https://www.ftb.ca.gov/forms/2014/14\\_540ins.pdf](https://www.ftb.ca.gov/forms/2014/14_540ins.pdf) (방문일자 2015.11.10.) 참조.

116) <https://www.ftb.ca.gov/online/calfile/index.asp> (방문일자 2015.11.10.)

117) 서울시 시민의 경우는 서울시 운영 ETAX([etax.seoul.go.kr](http://etax.seoul.go.kr))에 의해서도 가능하다.

118) 지방세법 제95조 제1항에서는 “거주자가 「소득세법」에 따라 종합소득 또는 퇴직소득에 대한 과세표준확정신고를 하는 경우에는 해당 신고기한까지 종합소득 또는 퇴직소득에 대한 개인지방소득세 과세표준과 세액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 납세지 관할 지방자치단체의 장에게 확정신고·납부하여야 한다.”고 규정하고 있다.

119) Cal.Rev. & T.Code § 19032.

120) 이러한 미국과 우리나라의 차이에 대해서는, 차규현·이상신, “지방세관련법상 세액의 신고와 확정력에 관한 연구-통상의 경정청구와 기한 후 신고를 중심으로-”, 『세무와회계저널』 제14권 제4호, 한국세무학회, 2013.8, pp.26-27 참조.

캘리포니아주 세무국이 납세의무자가 제출한 신고서에 대해 과소신고되었다고 납세의무자에게 통지하는 경우 납세의무자는 통지를 받은 날로부터 60일 이내에 캘리포니아주 세무국에 이의신청을 할 수 있다.<sup>121)</sup>

캘리포니아주 세무국은 납세의무자가 신고서를 제출한 후 4년 내에서만 추가세액을 부과할 수 있다.<sup>122)</sup> 납세의무자가 총소득(the gross income)의 25%를 부족하게 신고한 경우에는 6년간 부과권을 갖는다.<sup>123)</sup> 허위로 신고하는 경우에는 부과권의 기간제한이 없다. 우리나라의 경우 지방소득세는 소득세와 같이 통상의 경정청구기간이 5년이다.<sup>124)</sup> 그리고 부과제척기간은 5년이고, 미신고시 7년, 허위신고시 10년이다.<sup>125)</sup> 미국의 경우 허위의 경우 부과제척기간의 제한이 없다는 것이 우리나라와 큰 차이라 할 수 있다.

캘리포니아주 주정부 개인소득세는 연방소득세와는 별도로 신고하지만, 연방소득세의 조정총소득에서 가감을 하면서 신고를 하기 때문에 연방소득세 계산이 잘못되면 주정부 개인소득세도 영향을 받게 된다.<sup>126)</sup> 납세의무자가 세금을 추가적으로 더 내어야 하는 경우에는 납세의무자가 연방소득세 경정처분을 받은 후 6개월 이내에 납세의무자 또는 연방국세청이 캘리포니아주 세무국에 이를 통지한 경우에만 부과제척기간이 적용된다.<sup>127)</sup> 이 경우 캘리포니아주 세무국은 경정처분을 최초 신고서를 제출한 후 4년 이내 또는 납세의무자 또는 연방국세청이 통지한 날로부터 2년 이내의 경우에만 증액경정처분을 할 수 있다.<sup>128)</sup> 납세의무자가 위 요건을 못 갖춘 경우에는 부과제척기간의 제한이 없다. 납세의무자가 세금을 오히려 환급받아야 하는 경우에는 납세의무자가 캘리포니아주 세무국에 통지를 하지 않아도 된다.<sup>129)</sup> 부과제척기간과 같은 기간내에 납세의무자가 환급신청을 할 수도 있고 캘리포니아 세무국이 직접 환급을 할 수도 있다.<sup>130)</sup>

우리나라의 지방소득세의 경우에도 소득세의 소득금액이 바뀐다면 개인 지방소득세 과

---

121) Cal.Rev. & T.Code § 19041.

122) "Except in the case of a false or fraudulent return and except as otherwise expressly provided in this part, every notice of a proposed deficiency assessment shall be mailed to the taxpayer within four years after the return was filed."로 되어 있다. Cal.Rev. & T.Code § 19057(a). 연방소득세의 경우는 3년이다. 미국연방세법 제6501조.

123) Cal.Rev. & T.Code § 19057(a).

124) 지방세법 제51조 제1항.

125) 지방세법 제38조 제1항.

126) 이러한 경우 부과제척기간에 대한 간략한 설명은, [https://www.ftb.ca.gov/Law/summaries/Federal\\_Action.pdf](https://www.ftb.ca.gov/Law/summaries/Federal_Action.pdf) (방문일자 2015.11.10.) 참조.

127) Cal.Rev. & T.Code § 18622.

128) Cal.Rev. & T.Code § 19059.

129) Cal.Rev. & T.Code § 18622.

130) Cal.Rev. & T.Code § 19308.

세표준도 바뀌게 된다. 문제는 소득세가 변경되면 자동적으로 개인 지방소득세도 변경되는지 여부이다. 지방세법에 따르면 세무서장 또는 지방국세청장은 소득세의 부과·징수 등에 관한 자료를 행정자치부령으로 정하는 바에 따라 기한 내에 대통령령으로 정하는 지방자치단체의 장에게 통보하여야 하고,<sup>131)</sup> 지방자치단체의 장은 통지를 받은 경우 해당 소득세와 동일한 과세표준에 근거하여 산출한 지방소득세를 다시 계산하여 환급세액이 발생하는 경우 이를 환급하여야 한다.<sup>132)</sup> 조문만 보면 소득세 감액경정으로 환급이 이루어지면 납세의무자는 별도로 감액경정청구를 하지 않아도 지방소득세가 환급되는 것으로 보인다. 다만 지방소득세와 국세인 소득세가 별개의 세금이고 지방소득세가 2014년 소득분부터 부가세 방식이 아닌 독립세 방식으로 전환되면서 소득세와 별도로 지방소득세 감액경정청구를 하여야 하는지, 불복절차도 따로 하여야 하는지 다툼이 될 수 있다. 이를 명확하게 할 필요가 있다.

## 7) 세무조사

캘리포니아주 세무국은 캘리포니아주 세법 제19501조부터 제19504조에 따라 세무조사를 하게 된다. 세무조사절차에 대한 사항에 대해서는, 별도의 안내서를 작성하여 홈페이지에서 공개하고 있다.<sup>133)</sup> 납세자의 권리헌장에 대해서는 캘리포니아주 세법 제21001조부터 제21028까지 규정하고 있고, 이 역시 안내서를 제공하고 있다.<sup>134)</sup> 납세자의 권리보호는 세무국의 세무조사를 담당하는 곳(Audit Division)과는 다른 곳(Taxpayers' Rights Advocate Office)에서 담당한다.<sup>135)</sup>

캘리포니아주 주정부 개인소득세는 연방국세청과는 별개로 캘리포니아 세무국이 세무조사를 하게 된다. 세무조사시 세무국 세무공무원은 연방국세청으로부터 받은 과세정보를 권한없이 공개, 사용 및 조사할 수 없다. 이를 위반시 5,000달러 이하의 벌금 또는 5년 이하의 징역에 처한다.<sup>136)</sup> 주정부 개인소득세 신고를 검사할 권한이 있다는 것이 연방국세청으로부터 받은 과세정보를 검사할 권한을 항상 갖는다고 보기 어렵다. 연방세법에서는

131) 지방세법 제103조의59 제1항.

132) 지방세법 제103조의59 제3항.

133) [https://www.ftb.ca.gov/aboutFTB/manuals/audit/860\\_001\\_MAP.pdf](https://www.ftb.ca.gov/aboutFTB/manuals/audit/860_001_MAP.pdf) (방문일자 2015.11.10.)이 그것이다.

134) [https://www.ftb.ca.gov/aboutftb/taxpayer\\_advocate](https://www.ftb.ca.gov/aboutftb/taxpayer_advocate) (방문일자 2015.11.10.) 참조.

135) 세무국의 조직도는 [https://www.ftb.ca.gov/aboutFTB/1250.pdf?WT.mc\\_id=AboutUs\\_OrgChart](https://www.ftb.ca.gov/aboutFTB/1250.pdf?WT.mc_id=AboutUs_OrgChart) (방문일자 2015.11.10.) 참조.

136) Cal.Rev. & T.Code § 19542.1.

주정부 공무원이 연방국세청 과세정보를 권한없이 공개하는 것을 범죄로 규정하고 있다.<sup>137)</sup> 민사상 손해배상책임을 질수도 있다.<sup>138)</sup> 캘리포니아주 세무국은 연방국세청으로부터 과세정보를 받을 때 추가적인 보안절차를 걸친다.

캘리포니아주 세무국의 주정부 개인소득세에 대한 세무조사는 그 세목의 부과제척기간 내에서만 가능하다. 연방국세청의 세무조사가 진행되는 경우에는 부과제척기간 또는 수정 신고기간이 연장될 수 있다. 연방소득세 경정처분 6개월 이내에 납세의무자가 연방소득세 변경을 신고한 경우에는 과세예고통지(Notice of Proposed Assessment, NPA)를 한 날로부터 2년동안 부과권이 인정된다.<sup>139)</sup> 연방소득세 경정처분 6개월이 지난 이후에 연방소득세 변경을 신고한 경우에는 과세예고통지를 한 날로부터 4년동안 부과권이 인정된다.<sup>140)</sup> 연방소득세 경정처분만 있고 납세의무자가 별도의 신고를 하지 않았고 부과제척기간내인 경우에는 캘리포니아주 세무국은 언제든지 과세예고통지를 할 수 있다.<sup>141)</sup>

세무공무원은 세무조사 진행전에 연방소득세 신고자료와 같이 제3자로부터 취득할 수 있는 자료, 주정부 개인소득세 신고시 첨부되어야 할 자료 등을 납세의무자에게 요구할 수 있다. 세무조사계획을 세울 때 연방세 세무조사받는 상황을 반영할 수 있고, 연방세 세무조사 상황을 확실히 알기 위해 납세의무자에게 정기적으로 확인하기도 한다. 세무공무원은 납세의무자와 세무조사를 위한 공개회의(Opening Conference)에서 연방국세청 또는 다른 주정부 과세관청으로부터 세무조사 받은 것과 관련하여 논의할 수 있다. 세무공무원이 연방국세청이나 주의 다른 정부기관으로부터 협력을 받을 수도 있다. 이 경우에도 납세자에게 사전에 통지를 하여야 하고, 개인정보보호등의 법적 제한을 지켜야 한다. 세무조사결과보고서(GTA Narrative 6431A) 작성시 관련이 있는 경우에는 연방세 세무조사에 따른 조정사항도 포함시킨다.<sup>142)</sup>

연방국세청의 개인에 대한 연방소득세 세무조사는 2014년<sup>143)</sup> 조사비율이 0.9%였다. 2013년 과세연도 신고자 145,236,429명중 2014년에 조사를 받은 인원이 직접조사 291,643명, 서면조사 950,836명, 합 1,242,479명이다.<sup>144)</sup> 캘리포니아주 세무국에서는 개인소득세에 대한 다양한 현황 자료를 공개하고는 있지만, 캘리포니아주 주정부에서 실시

137) 연방세법 제7213조(a)(2).

138) 연방세법 제7217조.

139) Cal.Rev. & T.Code § 19059.

140) Cal.Rev. & T.Code § 19060.

141) Cal.Rev. & T.Code § 19060.

142) State of California Franchise Tax Board, Manual Of Audit Procedures, pp.6-1~7-7 참조.

143) 엄밀히 말하면 IRS의 회계연도인 2013.10.1.~2014.9.30. 사이의 세무조사 통계이다.

144) IRS, 2014 Data Book, 2015.3, p.23.



하는 세무조사에 대한 것은 제공하고 있지는 않다.<sup>145)</sup> 한 실증자료에 따르면 2013년 연방국세청의 세무조사 비율이 캘리포니아주가 가장 높다는 정도의 자료가 있다.<sup>146)</sup> 주정부의 세무조사 비율이 높은 10개의 주에는 캘리포니아주는 포함되어 있지 않다.<sup>147)</sup> 한편 미국의 한 연구에서는, 50개주 중 32개주(캘리포니아주와 뉴욕주 포함)의 회신자료와 연방국세청 공개자료를 토대로 1992년 개인에 대한 소득세의 경우 연방국세청의 세무조사 비율은 0.91%, 주정부가 연방정부의 도움을 받아 하는 세무조사 비율이 0.75%, 주정부의 독자적인 세무조사 비율이 0.33%라고 밝힌바 있다.<sup>148)</sup>

세무조사의 자료의 공개에 대해서는 우리나라도 미국과 크게 다르지 않다. 국세청의 경우 국세통계자료를 통해,<sup>149)</sup> 2013년 개인사업자의 경우 4,352,929명의 확정신고인원중 4,392명이 조세인원으로 조사비율이 01.%이고, 양도소득세의 경우 473,749명의 신고인원중 조사건수가 4,678건으로 조사비율이 약 1%임을 밝히고 있다. 이에 반해 행정자치부의 지방세통계연람에서는 조사비율을 따로 제공하고 있지는 않다.<sup>150)</sup> 2013년 기준 서울시의 경우 법인에 대한 세무조사를 법인수 105,992개중 직접조사 561개, 서면조사 10,881개, 합 11,442개를 실시하여 조사비율이 10.8%라는 것을 연구보고서 등을 통해 간접적으로 파악할 수 있는 상황이다.<sup>151)</sup> 또 다른 최근 연구결과에서는 2011년부터 2014년까지 4년간 전국 지방세 세무조사 실적을 분석하여 취득세(등록면허세) 전체 추정세액 대비 73.3%, 재산세 등 2.6%, 지방소득세 등 7.3%, 주민세(종업원분, 재산분) 등 16.8%로 차지하고 있다고 한다.<sup>152)</sup> 대부분의 지방세 세무조사중점대상이 취득세가 주요 대상임을 보여주고 있다.

한편 연방정부의 세무조사와 주정부의 세무조사의 관계는 중요한 쟁점이 될 수 있다.

145) [https://www.ftb.ca.gov/Archive/aboutftb/plans\\_reports.shtml](https://www.ftb.ca.gov/Archive/aboutftb/plans_reports.shtml) (방문일자 2015.11.10.)

146) <http://www.accountingweb.com/aa/auditing/california-and-colorado-are-the-worst-states-for-irs-audits-study> (방문일자 2015.11.10.)

147) New York, Massachusetts, Alabama, Delaware, Michigan, Mississippi, Arkansas, Oregon, Montana, Maine가 순서대로 주정부의 세무조사가 많은 주로 지목되고 있다. <http://www.accountingweb.com/aa/auditing/california-and-colorado-are-the-worst-states-for-irs-audits-study> (방문일자 2015.11.10.)

148) James Alm, Brian Erard, Jonathan S. Feinstein, *The Relationship between State and Federal Tax Audits*, University of Chicago Press, 1996.1, p.237. 이는 Martin Feldstein and James Poterba, *Empirical Foundations of Household Taxation* 의 일부분에 실린 논문이다. <http://www.nber.org/chapters/c6242> (방문일자 2015.11.10.)에서 원문 확인 가능하다.

149) <http://stats.nts.go.kr> (방문일자 2015.11.10.)에서 확인 가능하다. 매년 발간되는 국세통계연보에 포함되어 있기도 하다.

150) 행정자치부, 2014 지방세통계연감, 2014.12.

151) 마정화·유현정, “지방세 세무조사 투명성 확보방안”, 한국지방세연구원, 2015.7.15., p.18.

152) 전동훈, “지방세의 효율적인 세원관리와 세무조사방안”, 한국지방세연구원, 2015.11, p.3.

우리나라의 경우 지방소득세에 대한 세무조사를 국세청으로 일원화해야 되는지가 논란이 되고 있다. 소득세·법인세의 과세표준에 대해서는 국세청이 결정·경정 등을 통해 확정하면 지방자치단체는 이를 지방소득세의 과세표준으로 그대로 사용하고, 지방자치단체가 납세자의 무신고·탈세혐의 등을 발견하는 경우에는 국세청에 지방소득세 과세표준의 산정의 근거가 되는 소득세·법인세 과세표준에 대한 결정·경정을 요청할 수 있도록 하는 지방세법 개정안의 타당성에 대한 논란이다.<sup>153)</sup> 미국에서는 1992년의 현황이기는 하지만 개인에 대한 소득세의 경우 주정부 세무조사 비율이 연방정부 세무조사 비율보다 낮고 독자적인 세무조사 비율이 연방정부의 협력을 통해 하는 세무조사 비율보다 낮지만, 독립세로 운영되는 한 주정부 차원의 세무조사는 이루어지고 있음을 볼 수 있다.<sup>154)</sup>

## 8) 조세불복

캘리포니아주 세무국의 개인소득세에 대한 과세처분에 대한 행정불복기관은 형평위원회이다.<sup>155)</sup> 형평위원회에는 5명의 선출직 위원이 있다. 위 위원들이 세무국 과세처분의 적법 여부를 판단한다. 첫 결정을 한후 과세관청이나 납세자 어느 쪽이든 결정일로부터 30일 이내에 재심을 신청할 수 있다. 재심신청이 거부되면 형평위원회의 절차를 종료하게 된다. 형평위원회의 결정 이후 과세관청은 소를 제기할 수 없으나, 납세의무자는 가능하다. 형평위원회의 결정문은 형평위원회 홈페이지에서 확인가능하다. 1930년부터 것부터 현재 것까지 가능하다.

세무국의 과세처분에 대한 소는 캘리포니아주 1심법원(Superior Court), 캘리포니아주 항소법원(Court of Appeals), 캘리포니아주 대법원(Supreme Court)의 심급에 따라 하게 된다. 형평위원회와 캘리포니아주 법원들은 다른 주 법원들의 판결에 구속되지 않는다. 법해석시 참고는 할 수 있다. 캘리포니아주 대법원은 연방항소법원(특히 캘리포니아주에

153) 2015.7.6. 지방세법 일부개정법률안(조원진의원 대표발의)(의안번호 15967)에 대한 것이다. ; 국세청이 결정·경정 및 세무조사 등을 통해 전국 공통사항인 소득세·법인세의 과세표준을 확정하면 지방자치단체는 이를 지방소득세의 과세표준으로 그대로 사용하도록 하고, 지방자치단체가 지방소득세의 과세표준에 대한 세무조사를 하지 않도록 하는 “국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 일부개정법률안”도 있다. 2015.7.6. 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 일부개정법률안(심재철의원 대표발의)(의안번호 16034)가 그것이다.

154) 우리나라의 경우 지방세와 국세의 세무조사를 일원화하는 방안으로 지방세와 국세를 동시에 세무조사하는 방안과 통합조사하는 방안을 제시하는 견해도 있다. 이진이, “지방세 세무조사에 관한 연구-지방세 세무행정을 중심으로-”, 강남대 박사학위논문, 2009, pp.175-177; 이와 달리 지방소득세의 독립세화에 맞게 지방세 세무조사의 투명성을 높이기 위한 다양한 방안에 대해서는, 마정화·유현정, 위 보고서 참조.

155) 그 절차에 대해서는 Cal. Civ. Proc. Code Section 6-6(d) 참조.

소재한 제9항소법원), 연방대법원의 판결을 존중한다.<sup>156)</sup>

행정불복절차는 필요적 전치주의는 아니다.<sup>157)</sup> 납세의무자는 형평위원회에 불복을 할 수도 있고 형평위원회가 아닌 캘리포니아주 1심법원에 바로 소를 제기할 수도 있다. 1심 법원에 바로 소를 제기하기 위해서는 가산금과 가산세까지 포함한 세금을 모두 납부한 후에 가능하다. 이때 환급청구도 함께 하여야 한다.<sup>158)</sup>

우리나라의 지방세 조세불복은 캘리포니아주의 경우처럼 행정불복 필요적 전치주의를 취하고 있지 않다. 또한 과세관청이 행정불복에 따른 결정에 불복을 하지 못하는 것도 미국과 같다. 다만 국세의 경우 필요적 행정불복 전치주의를 취하고 있는 것과 비교하여 지방세의 경우도 행정불복 필요적 전치주의로 전환하거나 국세를 지방세의 경우와 같이 임의적 전치주의로 전환하여 국세와 지방세의 행정불복절차를 일치시키자는 논의, 과세관청도 조세소송을 제기할 수 있도록 할지의 논의가 있다.

## 나. 캘리포니아주 주정부 법인세(Corporate Franchise and Income Tax)

### 1) 의의와 현황

캘리포니아주는 법인에 대한 소득과세로서 주정부 법인세(corporate franchise and income tax)를 두고 있다. 주정부 법인세는 법인의 순소득에 대해 과세하는 주정부 법인 소득세(corporate income tax)와 다른 주들과 달리 법인의 순소득에 따라 과세하되 최소한의 세금(800달러)을 부담시키는 주정부 법인면허세(corporate franchise tax)로 나누어진다. 엄밀히 말할 때 주정부 개인소득세에 대응하는 것은 주정부 법인소득세라 할 수 있다. 법인의 종류에 따라 법인이 무엇을 기준으로 과세할지에 따라 소득과세의 범주에 넣을지 논란이 될 수 있지만,<sup>159)</sup> 여기에서는 주정부 법인면허세의 경우도 함께 소득세제에서 다룬다.<sup>160)</sup>

156) State of California Franchise Tax Board, Manual Of Audit Procedures, p.10-25.

157) 과세관청에 직접 이의신청을 하는 단계는 필요하다. 과세처분을 한 기관 이외에 조세소송이외의 행정불복에 대해 국한하여 본다.

158) 캘리포니아주 헌법 제29III조 제32항.

159) 미연방 통계청의 경우 세수입 통계를 잡을 때, 순소득이 아닌 총소득 또는 총수입액에 따른 소득과세는 법인소득세(Corporation Net Income Taxes)가 아닌 판매 및 총수입세(Sales and Gross Receipts Taxes)로 분류하고 있다. [http://www.census.gov/govs/statetax/historical\\_data.html](http://www.census.gov/govs/statetax/historical_data.html) (방문일자 2015. 11.10.) 참조.

160) 법인면허세와 법인소득세의 구별이 역사적으로 의미만을 가질 뿐 큰 의미가 없게 되었다는 설명으로는,

캘리포니아주 주정부 법인면허세는 1929년에 처음 과세되기 시작했고, 주정부 법인소득세는 1937년에 처음 과세되기 시작했다. 주정부 법인면허세는 캘리포니아주에서 법인형태로 사업을 영위하는데 대한 특권에 대한 과세라 할 수 있다. 캘리포니아주에서 법인설립을 한 법인 뿐만 아니라 캘리포니아주외에서 설립을 한 법인이라도 캘리포니아주내에서 사업을 하는 경우에는 주정부 법인면허세가 과세된다. 신설법인, 해산법인, 기업구조조정 법인이 경우에는 특례가 적용된다. 은행 등 금융기관은 다른 법인보다 높은 세율이 적용되지만 그 대가로 다른 세금을 감면받는 경우가 있다. 주정부 법인소득세는 캘리포니아주 내 원천소득이지만 주정부 법인면허세가 과세되지 않는 법인에 과세된다는 점에서 주정부 법인면허세의 보완세 성격을 갖는다고 할 수 있다.<sup>161)</sup>

현재 주정부 법인세는 그 징수액이 2015년(추정) 101억달러 정도로 주정부 개인소득세, 주정부 판매세 및 사용세 다음으로 주정부 주된 세원을 차지한다.<sup>162)</sup> 우리나라의 경우 2013년 기준 취득세(13조 3천여원), 지방소득세(10조 3천억원), 재산세(8조 2천억원)의 순서가 지방세 세원의 징수액 크기별 순서이다. 지방소득세중 소득세분은 5조 6천억원, 법인세분은 4조 1천억원 규모이다.<sup>163)</sup>

## 2) 법적 근거

캘리포니아주 헌법에서는 법인에 대한 과세근거규정을 두고 있다. 주정부, 연방은행 및 그 가맹점을 포함한 법인에 대해 각 양원의 과반수 동의를 받은 주법으로 주헌법 및 연방헌법<sup>164)</sup>과 연방법에 위반되지 않는 한 어떠한 방식으로든 과세를 할 수 있다. 법률에서 달리 정한 경우가 아니라면 주정부와 연방은행에 대한 과세는 순소득에 따라 과세하되 연방은행 및 그 지분에 대해 다른 조세나 면허세는 과세하지 아니한다. 다만 부동산세와 차

---

Walter Hellerstein, *State Taxation*(3ed.), Thomson Reuters Tax and Accounting, ¶ 7.01 참조. westlaw에서 온라인상 원문확인이 가능하다.

161) Christopher A. Whitney, 2015 Guidebook to California Taxes, Wolters Kluwer, 2015.1, pp.801-802.

162) [http://www.ebudget.ca.gov/2015-16/pdf/BudgetSummary/BS\\_SCH3.pdf](http://www.ebudget.ca.gov/2015-16/pdf/BudgetSummary/BS_SCH3.pdf) (방문일자 2015.11.10.), corporation income tax, LLC fees, minimum franchise tax 등이 모두 포함된 것이다.

163) 행정자치부, 2014 지방세통계연감, 2014.12, p.484.

164) 연방헌법의 해석과 관련하여 연방대법원의 판결을 통해 주의 권한이 제한받는다. 주의 과세권도 마찬가지이다. 특히 연방헌법상 통상조항은 주의 과세권 제한과 관련성이 높다. 미연방헌법상 연방 및 주의 권한에 대한 논의에 대해서는, 강재규, “미합중국헌법과 연방 및 주의 권한- 연방최고법원의 판례를 중심으로”, 『공법학연구』 16권 1호, 2015.2, pp.247-279 참조; 연방헌법상 적법절차조항, 통상조항, 평등보호조항 등에 따라 주정부의 과세권이 제한되는 것에 대해서는, 장근호, 주요국의 조세제도-미국편(Ⅱ), 한국조세연구원, 2011.4, pp.37-46 참조.

량등록 및 면허세는 가능하다.<sup>165)</sup>

캘리포니아주가 법인소득세로 과세할 수 있는 소득의 범위는 1959년의 연방법에 의해 제한된다. 1959년 이전의 연방대법원 판결<sup>166)</sup>에 따르면 각 주는 주내에서 이루어지는 사업이 오로지 주간통상에 대한 것이더라도 주외의 법인의 소득에 대해 광범위한 과세권을 인정받았다. 1959년 연방법인 주간소득법(Interstate Income Act)<sup>167)</sup>에서는 주간통상(interstate commerce)과 관련하여 이러한 주의 과세권을 제한하였다. 이 법에 따르면 주내 사업활동이 고용인에 의한 동산매매 관측활동에 제한되어 있고 승인은 주외에서 이루어지고, 주외 소재한 창고에서 배송되는 경우에는 주가 주간통상에 따른 소득에 대해 과세할 수가 없다. 회사가 오로지 판매나 관측활동만을 하는 독립적인 계약자에 의해 운영되는 주내 판매사무소를 통해 판매를 하는 경우에도 주의 법인소득세 과세권이 제한된다. 캘리포니아주 세무국에서는 어떠한 경우에 캘리포니아주가 과세권을 행사할 수 있고 없는지 지침서를 발행한 바 있지만,<sup>168)</sup> 과세권 행사여부에 관련하여 실무적으로 다툼이 되는 사례가 많다.<sup>169)</sup>

California Revenue and Taxation Code라는 단행법 형태의 캘리포니아주 세법 제2부의 제10부(Part 10)가 개인소득세법이라면 제11부(Part 11)는 법인소득세법이라 할 수 있다.<sup>170)</sup> 캘리포니아주 법인소득세법은 법인에 대한 연방세법상 규정과 거의 일치한다.<sup>171)</sup> 그렇지만 법령상 차이는 두는 경우도 있고 판례에서 차이가 있는지 여부가 다투어지는 경우도 있다.<sup>172)</sup>

---

165) 캘리포니아주 헌법 제13조 제27항.

166) Northwestern States Portland Cement Co. v. Minnesota; Williams v. Stockham Valves and Fittings, Inc., 358 U.S. 450, 79 S.Ct. 357.

167) P.L. 86-272, 15 U.S. Code § 381에 규정되어 있다.

168) State of California Franchise Tax Board, Application and Interpretation of Public Law 86-272 (FTB 1050), 2011. <https://www.ftb.ca.gov/forms/misc/1050.pdf> (방문일자 2015.11.10.)에서 원문확인 가능하다.

169) Christopher A. Whitney, 2015 Guidebook to California Taxes, Wolters Kluwer, 2015.1, pp.497-498.; 연방대법원이 통상조항을 통해 주정부의 과세권을 제한하는 판결을 내렸지만, 어떠한 세금이 차별적인지 명확하게 설명하지는 못하고 있다는 비판이 계속되고 있다. 이러한 상황에서 경제적 분석을 통해 통상조항에 반하는 차별적인 세금인지 여부를 판단하는 기준을 제시하려는 연구도 있다. Ryan Lirette & Alan D. Viard, "State Taxation of Interstate Commerce and Income Flows: The Economics of Neutrality", American Enterprise Institute, 2014.9, pp.1-25 참조.

170) California Revenue and Taxation Code의 제23001조에서는 "This part is known and may be cited as the Corporation Tax Law"라고 하고 있다.

171) B.E. Witkin and Members of the Witkin Legal Institute, Summary of California Law(10th ed.)(2015 supp.), Witkin Legal Institute, 2015, § 336.; 캘리포니아주 법인세법 규정과 법인에 대한 연방세법상 조문별 비교에 대해서는, Christopher A. Whitney, 2015 Guidebook to CALIFORNIA TAXES, Wolters Kluwer, 2015.1, pp.463-486 참조.

캘리포니아주 법인소득세법은 1장(Chapter)부터 17장까지 구성되어 있다. 캘리포니아주 세법의 조문으로 보면, CA REV & TAX § 23001부터 CA REV & TAX § 25141까지로 되어 있다. 법인면허세에 대해서는 2장에서, 법인소득세에 대해서는 제3장에서 규정을 두고 있다.

### 3) 과세권자와 납세의무자

주정부 법인세는 주정부가 과세권자이다. 과세행정은 주정부 개인소득세의 경우와 마찬가지로 주세무국에서 담당한다.

캘리포니아주에서 사업을 하는 모든 법인은 별도의 면제규정이 없는 경우에는 주정부 법인면허세 납세의무를 진다.<sup>173)</sup> 노동단체, 농업단체, 임업단체, 공제조합 등 일정한 법인의 경우에는 면세된다.<sup>174)</sup>

캘리포니아주에서 설립되거나 캘리포니아에서 사업할 지위를 얻은 법인이 캘리포니아주에서 실제로 사업을 수행하지 않는 경우에는 별도의 면제규정을 명시적으로 둔 경우가 아니라면 최소한의 세금(minimum franchise tax)만 부담한다. 캘리포니아주내 원천소득이 있는 경우에는 주정부 법인세를 부담한다. 캘리포니아주내 원천소득과 캘리포니아주 밖 원천소득이 모두 있는 경우에는 전체 소득의 일정부분을 캘리포니아주에 귀속하는 것으로 계산한다. 캘리포니아주 주정부 법인면허세 납세의무를 지는 법인에는 은행단체를 제외한 단체, 영업신탁도 포함한다.<sup>175)</sup> 위에서 “사업을 한다(doing business)”는 개념은 법인면허세의 범위를 결정하는데 중요하다. 2011년부터는 캘리포니아주 세법에서는 “금전적 이익을 목적으로 적극적으로 어떠한 활동을 하는 것(actively engaging in any transaction for the purpose of financial or pecuniary gain or profit)”을 의미한다는 것을 명확하게 한 바 있다.<sup>176)</sup> 캘리포니아주에서 설립되거나 여기에 주소를 둔 법인, 매출액, 재산 또는 보상금이 일정금액 또는 비율을 넘는 법인의 경우에는 사업을 하는 것으로 간주된다.<sup>177)</sup>

172) 모회사가 자회사에게 소득분배하는 것을 허용한 연방세법 개정이 있기는 했지만, 캘리포니아주법에 따르면 주정부 법인세 계산시 이에 따르지 않는다는 캘리포니아주 항소법원 판결이 있다. Pillsbury Co. v. Franchise Tax Bd. (2004) 124 C.A.4th 892, 896, 21 C.R.3d 819.

173) Cal.Rev. & T.Code § 23151.

174) Cal.Rev. & T.Code § 23701, § 23704 등.

175) Cal.Rev. & T.Code § 23038.

176) Cal.Rev. & T.Code § 23101(a).

177) Cal.Rev. & T.Code § 23101(b).

주정부 법인소득세는 일반적으로 캘리포니아주내 원천소득이 있지만 주정부 법인면허세 납세의무를 지지 않는 법인이 부담한다. 외국법인이 캘리포니아주에서 사업활동을 하기는 하지만 주정부 법인면허세가 과세될 정도의 사업을 한다는 요건을 못 갖춘 경우에는 주정부 법인소득세가 과세된다. 비영리법인의 경우 고유목적사업 이외의 사업에 의한 소득 (unrelated business income)에 대해서는 주정부 법인면허세가 아닌 주정부 법인소득세가 과세된다.<sup>178)</sup> 같은 기간 주정부 법인면허세를 부담하는 법인은 주정부 법인소득세 계산시 세액공제를 받을 수 있다.<sup>179)</sup>

캘리포니아주는 투시과세단체(소규모회사, 파트너십, 유한책임회사)의 소득에 대해 단체단계의 과세를 한다는 점에서 연방세법과 대부분 주와 차이점이 있다. 연방세법과 대부분의 주에서는 단체단계에 대해 소득과세를 하지는 않는다. 위에서 보듯 캘리포니아주는 이러한 단체에 대해 주정부 법인면허세의 형태로 과세를 한다.<sup>180)</sup>

#### 4) 과세대상과 과세기간

주정부 법인면허세와 주정부 법인소득세 모두 순소득<sup>181)</sup>을 과세대상으로 한다. 법인면허세의 과세대상을 순소득, 총수입액 등 어떠한 것으로 할지 주마다 다르기는 하지만, 캘리포니아주의 경우에는 순소득을 과세대상으로 한다. 법인의 소득에 대해서는 주정부 법인세 이외에 지방정부세로 과세할 수 없다. 다만 총수입 기준으로 면허세 형태로 지방정부세로 과세하는 것은 가능하다.<sup>182)</sup>

주정부 법인세의 사업연도(fiscal year)는 역년이 아닌 회계기간으로 법인에 대한 연방 소득세와 유사하다.<sup>183)</sup> 회계기간(accounting periods)에 대해서는 주정부 법인세법 제 24631조부터 제24637조에서 따로 규정하고 있다. 우리나라의 법인지방소득에 대한 지방 소득세(법인지방소득세)의 과세기간도 위와 유사하고, 법인세법상 과세기간과 같다.<sup>184)</sup>

---

178) Cal.Rev. & T.Code § 23731.

179) Cal.Rev. & T.Code § 23503.

180) <http://www.bizfilings.com/toolkit/sbg/tax-info/state-taxes/business-income/california-taxes-on-business-income.aspx> (방문일자 2015.11.10.)

181) 순소득(net income)에 대해서는 Cal.Rev. & T.Code § 24341 참조.

182) Cal.Rev. & T.Code § 17041.5.

183) Cal.Rev. & T.Code § 23032; 미국연방세법 제441조.

184) 지방세법 제88조.

## 5) 과세표준과 세율 등 세액계산

주정부 법인소득세 또는 법인면허세의 과세표준은 연방소득세의 것과 대개는 같다. 익금, 손금, 비과세 및 감면의 경우도 그러하다. 그렇지만 별도의 규정을 통해 연방소득세의 경우와 같은 내용을 담은 경우도 있고 다른 내용을 담은 경우도 있다. 문제는 과세표준 계산시 연방소득세법에는 규정이 있는데 캘리포니아주 세법에 규정이 없는 경우에 어떻게 해석할지가 논란이 된다. 별도의 입법이나 법원의 해석을 통해 해결하고 있다.

우리나라 경우 지방세특례제한법 중 지방소득세 감면과 관련있는 규정은 모두 개인사업자·개인에게만 적용되고 법인은 적용되지 않아 법인의 경우 법인세 감면은 받으면서 법인 지방소득세 감면은 받지 못하는 경우가 있다. 법인지방소득세가 독립세화되면서 나타난 현상이다.

주정부 법인소득세 또는 법인면허세의 과세표준을 계산하는 방식은 연방소득세 과세소득을 조정하는 방식(Federal reconciliation method)과 캘리포니아주 과세소득을 직접 계산하는 방식(California computation method)이 있는데, 전자가 일반적이다.

연방소득세 과세소득을 조정하는 방식에서는 보통 연방소득세 과세소득을 먼저 계산한다. 그리고 나서 캘리포니아세법상 연방소득세의 경우와 차이가 나는 부분을 조정한다. 연방소득세 신고서(Federal Form 1120 또는 Form 1120A) 복사본을 첨부하고 신고서(California Form 100)에 연방과세소득금액(federal taxable income amount)을 입력한 후 주법상 조정할 사항을 입력한다.<sup>185)</sup> 캘리포니아주 과세소득을 직접 계산하는 방식은 캘리포니아주 세법에 따라 익금과 손금을 계산한다. 이는 연방소득세를 신고할 필요가 없거나 캘리포니아주에서 사업활동만을 별도로 회계처리하고 있는 경우에 사용된다. 별도의 신고서 서식(Schedule F of Form 100)을 사용하고 조정이 필요하지 않다.<sup>186)</sup>

회사의 순소득에 대해 주식회사, 소규모폐쇄회사, 금융회사에 따라 비례세율이 달라진다. 금융회사는 주식회사이든 소규모폐쇄회사이든 다른 일반회사보다 2%의 세율을 더 부담한다. 주식회사는 원칙적으로 주정부 법인소득세가, 소규모폐쇄회사는 원칙적으로 주정부 법인면허세 과세가 된다. 주정부 법인소득세는 8.84%의 비례세율이, 주정부 법인면허세는 1.5%의 비례세율이 적용되지만 순소득이 없더라도 과세최저금액이 있다. 회사의 유형별로 살펴본다.

185) Cal.Rev. & T.Code § 24341; 구체적인 작성에 대해서는, Instructions, Form 100, California Corporation Franchise or Income Tax Return 참조.

186) 구체적인 작성에 대해서는, Instructions, Form 100, California Corporation Franchise or Income Tax Return 참조.



주식회사(C corporations)에 대해서는 해당 사업연도에 캘리포니아주에서 생긴 순소득에 대한 8.84%가 주정부 법인소득세로 과세된다.<sup>187)</sup> 주식회사인 금융회사는 2%가 추가된 10.84%의 세율이 적용된다.<sup>188)</sup> 주식회사는 사업연도에 과세소득이 없더라도 주정부 법인면허세가 과세된다. 이때 적어도 800달러가 과세최저금액으로 과세되지만,<sup>189)</sup> 6.65%의 최저한세도 적용가능하다.<sup>190)</sup>

연방세법상 소규모폐쇄회사(S corporations)는 투시단체로서 소규모폐쇄회사 단계에서는 소득과세가 되지 않고 구성원단계에서만 소득과세가 된다. 캘리포니아주에서도 소규모 폐쇄회사에 대해서 과세상 혜택은 인정해 준다. 순소득에 대한 8.84%의 주정부 법인소득세 과세는 되지 않지만, 캘리포니아주에서 생긴 소득이 있는 경우에는 순소득에 대한 1.5%의 주정부 법인면허세는 과세된다. 적어도 800달러는 주정부 법인면허세로 부담하여야 한다.<sup>191)</sup> 캘리포니아주에서 생긴 소득이 없는 경우라면 소규모폐쇄회사로 과세선택을 하면 주정부 법인면허세까지 과세되지 않게 된다. 소규모폐쇄회사인 금융회사는 순소득에 대한 3.5%의 세율이 적용된다.<sup>192)</sup>

연방세법상 파트너십도 투시단체로서 파트너십단계에서는 소득과세가 되지 않고 파트너 단계에서만 소득과세가 될 수 있다. 파트너십단계의 주정부 법인소득세 과세도 되지 않는다. 그러나 파트너십은 주정부 법인면허세는 부담한다. 적어도 800달러는 주정부 법인면허세로 부담하여야 한다.

캘리포니아주법에서는 유한책임회사(limited liability companies, LLCs)의 형태를 허용한다. 유한책임회사는 캘리포니아주 과세목적상 회사로 분류되는 경우에는 회사에 대한 주정부 법인소득세나 주정부 법인면허세가 과세된다. 유한책임회사가 파트너십이나 개인 사업체로 분류되는 경우에는 유한책임회사도 파트너십과 마찬가지로 주정부 법인소득세 과세는 되지 않지만, 주정부 법인면허세는 과세된다.

법인에 대한 연방소득세의 경우 과세구간이 8개로 나누어지고, 최고세율이 39%(\$100,000 초과 \$335,000이하 구간), 최저세율이 15%(\$50,000이하 구간)이다. 대체로 누진세율이나 비례세율 형태로 적용되는 구간도 있다.<sup>193)</sup> 주정부 법인세의 경우 캘리포니아주(8.84%)

187) Cal.Rev. & T.Code § 23151(e), § 23151(f)(2).

188) Cal.Rev. & T.Code § 23186.

189) Cal.Rev. & T.Code § 23153(d).

190) Cal.Rev. & T.Code § 23455(d).

191) Cal.Rev. & T.Code § 23800.

192) Cal.Rev. & T.Code § 23802.

193) [https://www.irs.gov/irm/part3/irm\\_03-012-016r-cont02.html#d0e11486](https://www.irs.gov/irm/part3/irm_03-012-016r-cont02.html#d0e11486) (방문일자 2015.11.10.)

나 뉴욕주(7.1%) 등의 경우처럼 비례세율이 적용되는 주도 있고, 알래스카주, 아칸사스주, 하와이주, 아이오와주, 켄터키주, 루이지애나주, 메인주, 미시시피주, 네브라스카주, 뉴멕시코주, 노스 다코다주, 오리건주, 버몬트주의 경우처럼 누진세율이 적용되는 주도 있다. 2015년 4월 현재 아이오와주는 최고세율이 12%로 가장 높고 캘리포니아주도 주정부 법인세의 세율이 비교적 높은 주에 속한다.<sup>194)</sup>

캘리포니아주의 경우 소규모폐쇄회사가 아닌 회사인 경우에는 최저한세가 적용된다. 캘리포니아주의 최저한세는 연방세법상 최저한세와 대체로 일치한다.<sup>195)</sup> 연방세의 경우 소규모회사에게 최저한세 적용을 면제하지만, 캘리포니아주의 최저한세는 그렇지 않다.<sup>196)</sup>

우리나라는 법인세는 3단계 누진세율(10%, 20%, 22%)이고,<sup>197)</sup> 법인지방소득세도 3단계 누진세율(1%, 2%, 2.2%)이다.<sup>198)</sup> 법인지방소득세는 과세구간을 법인세와 똑같이 하지만 세율은 1/10 수준이다.

## 6) 신고납부 및 부과징수

주정부 법인소득세와 주정부 법인면허세 모두 신고주의 세목이다. 법인은 과세연도 종료일로부터 3개월째 되는 달의 15일까지 신고를 하도록 되어 있다.<sup>199)</sup> 법인에 대한 연방소득세와 같다. 12월말 결산법인이 경우에는 3월 15일이 신고기한이다. 주정부 개인소득세보다는 한달이 앞선다. 농업협동단체의 경우는 과세연도 종료일로부터 9개월째 되는 달의 15일까지이다.<sup>200)</sup> 주정부 법인소득세와 주정부 법인면허세는 우편신고, 전자신고 다 가능하다.

우리나라 법인지방소득세의 경우 확정신고기간은 내국법인의 경우 각 사업연도의 종료일이 속하는 달의 말일부터 4개월 이내이고,<sup>201)</sup> 연결법인은 연결사업연도 종료일이 속하

---

194) <http://taxfoundation.org/article/state-corporate-income-tax-rates-and-brackets-2015> (방문일자 2015.11.10.)

195) Cal.Rev. & T.Code § 23400. 최저소득금액과 조세우대항목에서 차이가 있다.

196) Cal.Rev. & T.Code § 23455.5.

197) 법인세법 제55조 제1항.

198) 지방세법 제103조의20 제1항. 다만 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 각 사업연도의 소득에 대한 법인지방소득세의 세율을 위 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다(지방세법 제103조의20 제2항).

199) Cal.Rev. & T.Code § 18601(a).

200) Cal.Rev. & T.Code § 18601(b).

201) 지방세법 제103조의23 제1항.

는 달의 말일부터 5개월 이내이다.<sup>202)</sup> 우리나라 법인지방소득세의 신고기간은 법인세보다 1개월의 시간을 더 주고 있다.<sup>203)</sup> 우리나라의 경우도 우편신고와 전자신고 다 가능하다. 그리고 법인지방소득세는 법인세와는 별개로 신고를 하게 된다. 법인지방소득세를 신고하려는 법인은 법인지방소득세 과세표준 및 세액신고서와 함께 "법인지방소득세안분신고서"도 제출하여야 한다. 미국의 경우처럼 법인세 신고서 복사본을 첨부하도록 하고 있지는 않다. 세무서장 또는 지방국세청장이 법인세의 부과·징수 등에 관한 자료를 지방자치단체의 장에게 통보하도록 되어 있다(지방세법 제103조의59). 그리고 납세지 관할 지방자치단체의 장은 법인지방소득세의 과세표준과 세액을 결정 또는 경정하는 경우에는 「법인세법」에 따라 납세지 관할 세무서장 또는 관할 지방국세청장이 결정 또는 경정한 자료, 장부나 그 밖의 증명서류를 근거로 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 사유로 장부나 그 밖의 증명서류에 의하여 소득금액을 계산할 수 없는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 추계(推計)할 수 있다(지방세법 제103조의25 제3항). 부과징수와 관련된 사항은 주정부 개인소득세와 크게 다르지 않다.

## 7) 연결납세신고와 통합신고

캘리포니아주의 경우 원칙적으로 관계회사간 연방세법상 허용되는 연결납세신고(consolidated returns)를 허용하지 않고, 단일사업(unitary business)을 하는 것으로 인정되는 경우에는 통합신고(combined report)를 의무적으로 하도록 하고 있다.

연결납세신고제도는 모회사와 자회사가 경제적으로 결합되어 있는 경우 경제적 실질에 따라 해당 모회사와 자회사를 하나의 과세 단위로 보아 소득을 통산하여 법인세를 과세하는 제도를 말한다. 미국은 1917년에 처음 도입되었고,<sup>204)</sup> 우리나라는 2008.12.26. 법인세법 개정시 도입되어 2010.1.1. 이후 최초로 개시하는 사업연도부터 적용되고 있다.<sup>205)</sup> 캘리포니아주에서는 모회사가 80% 이상의 주식을 보유하는 철도관계회사의 경우에만 법인면허세 연결납세신고를 허용하고 있다. 다만 주세무국에서는 조세회피를 방지하기 위해

202) 지방세법 제103조의37 제1항.

203) 법인세의 경우는 내국법인은 각 사업연도의 종료일이 속하는 달의 말일부터 3개월 이내이다(법인세법 제60조 제1항). 연결법인은 각 연결사업연도의 종료일이 속하는 달의 말일부터 4개월 이내이다(법인세법 제76조 제1항).

204) 미국의 연결납세제도에 대한 설명으로는, 이준규, "미국의 연결납세제도", 한국조세연구원, 2003.9 참조.

205) 도입 당시 세부내용으로는, 국세청, "연결납세제도 해설", 법인세 주제별 가이드 No.08, 2010.11 참조. 이후 연결납세제도와 관련한 법인세법 개정이 수차례 이루어졌다.

서나 캘리포니아주내 사업으로 회사가 벌어들이는 소득을 명확하기 위해서 관계회사가 연결납세신고하는 것을 요구할 수도 있다.<sup>206)</sup>

법인이 캘리포니아주내와 캘리포니아주의 양쪽에 원천을 두는 소득이 있는 경우 법인면허세나 법인소득세를 계산하기 위해서는 캘리포니아주에 원천이 있거나 귀속되는 소득을 계산해야 한다. 캘리포니아주는 이러한 계산시 단일사업 원칙(unitary business principle)을 80년 넘게 적용하고 있다. 단일사업으로 인정되는 활동으로 벌어들이는 소득은 그것이란 회사의 사업부문에 의하든 관계회사들에 의하든 하나의 보고서에 합쳐져 계산된다. 통합신고는 그 자체가 세금신고를 의미하는 것이 아니고 각주에 귀속할 소득을 계산하는 방법에 대한 이름이라고 할 수 있다. 법인면허세나 법인소득세의 신고서 서식에 계산한 것이 첨부된다.

단일사업 원칙에 대한 이론은 1870년대 철도세와 관련하여 주간 배분이 문제된 재산세법에 뿌리를 두고 있다. 나중에 소득세제로 확대된 것이다. 1920년에 연방대법원이 소득세의 경우에도 확대하는 것을 인정하였고,<sup>207)</sup> 캘리포니아주에서는 1929년 면허세법(Franchise Tax Act) 시행될때부터 인정하고 있다. 캘리포니아주 세법 제25101조에서는 단일사업에 대한 일반적인 내용만을 담고 있고 적용범위를 명확하게 규정하고 있지 않아 판결을 통해 해결하여 왔다.<sup>208)</sup>

캘리포니아주는 소득배분과 관련하여서는 1967년부터 「과세상 소득배분 통합법」(Uniform Division of Income for Tax Purposes Act, UDITPA)<sup>209)</sup>을 적용하기 시작했다.<sup>210)</sup> 이 법은 순소득을 기준으로 주정부에서 법인세 과세를 할 때 소득배분하는 방식을 담고 있고 있다. 1957년 통합법위원회(Uniform Law Commission, ULC)에서 만든 것으로 다른 주와 마찬가지로 캘리포니아주도 이를 받아들여 소득배분 계산을 하였다. 소득배분시 재산, 급여, 매출 3가지 기준을 동일한 가중치로 계산한다.<sup>211)</sup> 캘리포니아주는 1993년부터 2010년 사이에는 판매기준에 두 배의 가중치를 두고 계산하였다. 2011년부터 2012년 사이에

---

206) Cal.Rev. & T.Code § 23361.

207) Underwood Typewriter Co. v. Chamberlain(1920) 254 U.S. 113.

208) State of California Franchise Tax Board, Guidelines for Corporations Filing a Combined Report, FTB Pub. 1061, 2013 참조.

209) 이 법에 대한 자세한 내용은, National Conference Of Commissioners On Uniform State Laws, Uniform Division of Income for Tax Purposes Act, 1957 참조. <http://www.uniformlaws.org/shared/docs/uditpa/uditpa66.pdf> (방문일자 2015.11.10.)에서 원문확인 가능하다.

210) Cal.Rev. & T.Code § 25120~§ 25139.

211) 이와는 별개로 캘리포니아주는 다국적기업이나 여러 주에 걸쳐 사업을 하는 기업의 소득분배에 영향을 미치는 water's-edge election 라는 것을 1986년 도입하였다. 이에 대해서는, <https://www.ftb.ca.gov/aboutFTB/manuals/audit/water/> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

는 판매 한 가지 기준만으로 소득배분 계산하는 것이 허용되었다. 2012년에는 주민투표로 주민발의안 제39호(Proposition 39)가 통과되어 2013년부터 대부분의 납세의무자가 의무적으로 판매 한가지 기준(Single Sales Factor Apportionment)으로만 소득배분 계산하도록 바뀌었다. 다만 광업, 농업, 대부업, 금융업의 경우에는 총매출액이 그 사업의 50%를 넘는 경우에는 재산, 급여, 매출 3가지 기준으로 계산하는 방식을 계속하도록 하였다.

우리나라의 경우도 한회사의 사업장이나 여러 회사가 여러 지방자치단체에 있는 경우에 소득계산이나 신고를 어떻게 할지 정하고 있다. 법인지방소득세의 경우 연결납세신고를 인정하고 있다. 「법인세법」 제76조의8에 따라 연결납세방식을 적용받는 내국법인은 법인지방소득세에 관하여 연결납세방식을 적용할 수 있다(지방세법 제103조의33조 제1항). 연결모법인은 각 연결사업연도의 종료일이 속하는 달의 말일부터 5개월 이내에 각 연결사업연도의 소득에 대한 법인지방소득세 과세표준과 각 연결사업연도의 소득에 대한 연결법인별 법인지방소득세 산출세액을 연결법인별 납세지 관할 지방자치단체의 장에게 신고하여야 한다(지방세법 제103조의37 제1항). 연결법인의 사업장이 둘 이상의 지방자치단체에 있는 경우에는 그 사업장 소재지 관할 지방자치단체의 장에게 각각 신고하여야 한다(지방세법 제103조의37 제3항, 제89조 제1항 제2호).

둘 이상의 지방자치단체에 연결집단의 각 연결법인이 있는 경우 또는 둘 이상의 지방자치단체에 법인의 사업장이 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 법인지방소득세를 안분하여 그 소재지를 관할하는 지방자치단체의 장이 각각 부과한다(지방세법 제89조 제2항). 각 지방자치단체의 연결법인별 법인지방소득세 산출세액은 이에 따른다(지방세법 제103조의37 제2항). 법인지방소득세의 안분방법은 종업원수와 건축물면적이 기준이 된다(지방세법시행령 제88조 제1항).

## 8) 세무조사와 조세불복

세무조사와 조세불복에 관한 사항은 주정부 개인소득세와 크게 다르지 않다. 우리나라의 법인분 지방소득세와 법인세의 세무조사에 대한 관계에 대해서는, 개인분 지방소득세의 경우에서도 논의를 하였지만, 지속적으로 논의가 계속되고 있다.<sup>212)</sup>

---

212) 최근 연구로서는, 전동훈, “지방세의 효율적인 세원관리와 세무조사방안”, 한국지방세연구원, 2015.11이 있다. 여기에서는 법인세분 지방소득세가 국세인 법인세와 중복세무조사가 되지 아니하도록 합동세무조사 실시, 격년제 시행등 국세·지방세 세무조사가 양립하는 방안을 제시하고 있다. 해당 연구는 외국과의 비교연구보다는 우리나라 제도 및 운영현황 분석을 토대로 문제점과 개선방안을 도출하였다.

캘리포니아주 법인소득세의 세무조사와 관련하여 회계법인에서 캘리포니아주 법인들이 법인소득세 세무조사시 주의할 점을 안내하고 있다.<sup>213)</sup> 우리나라의 경우 지방소득세가 독립세목화하면서 회계법인, 법무법인 등에서 적극적으로 법인들에게 지방법인소득세에 대한 사항을 알리는 것과 다르지 않다.

---

213) E. Scott Ewing, Benjamin Elliott & Natasha Ng, “Discussion of Common Tax Audit Issues Affecting California Corporate Taxpayers”, California Tax Lawyer, Summer 2014.

## V. 미국의 주정부 및 지방정부의 소비세제

1. 소비세제의 개관
2. 캘리포니아주의 소비세제







# V. 미국의 주정부 및 지방정부의 소비세제

## 1. 소비세제의 개관

### 가. 소비세제의 유무 및 현황

주정부 및 지방정부 각각의 일반소비세, 개별소비세(유류세, 주류세, 담배세, 공공서비스사용자세 등) 유무 및 그 세수입 현황을 보기 위해 소득세제의 경우와 마찬가지로 연방 통계청 자료를 살펴보고자 한다. 다만 개별소비세의 항목은 주요 세부세목만을 제시하고 주별 세수입 순위는 따로 표로 제시하지는 않는다.

[표 5-1] 50개주의 주정부와 지방정부별 주요 소비세별 세수입 현황(2012년 기준)

(단위: 백만달러<sup>1)</sup>)

주	정부 종류	주정부					지방정부				
		일반	유류	주류	담배	서비스	일반	유류	주류	담배	서비스
합계		254,154	40,089	6,058	17,858	14,356	72,911	1,321	560	396	14,284
Alabama		2,331	530	174	120	737	2,026	68	32	25	47
Alaska		0	41	39	69	4	216	0	4	31	2
Arizona		6,472	781	68	315	21	2,551	0	0	0	177
Arkansas		2,837	455	50	237	0	1,016	1	5	0	146
California		33,915	5,492	357	868	676	10,594	0	0	0	3,240
Colorado		2,416	626	39	197	11	3,710	0	0	1	154
Connecticut		3,855	483	60	399	340	0	0	0	0	0
Delaware		0	112	18	115	58	0	0	0	0	5

1) 미국 통계청은 천달러 단위로 하고 있으나, 여기에서는 비교의 편의를 위해 백만달러를 단위로 한다. 백만달러 이하의 숫자는 버리기로 표시한다. 다만 세수입이 없는 것과 구별하기 위해 백만달러 미만의 세수입이 있는 경우에는 1로 표시한다. 한편 소득세제에서 보듯 세수입이 0인 경우에도 해당 세제가 없다고 단언하기는 어렵고 숫자가 미미하여 미국 통계청에 보고 자체가 안되는 경우도 있을 수 있다. 세수입이 0일 때 해당 제도의 유무는 해당 주의 세제를 개별적으로 살펴봐야 한다. 다만 미국 지방세제 개론 등 별도자료에서 소비세제의 유무를 소개하고 있는 경우에는 별도 제시한다.

주	정부 종류	주정부					지방정부				
		일반	유류	주류	담배	서비스	일반	유류	주류	담배	서비스
Florida		20,785	2,332	486	1,172	3,045	1,837	845	0	0	1,916
Georgia		5,277	1,000	180	211	0	3,878	0	134	0	331
Hawaii		2,944	92	48	112	163	173	74	0	0	160
Idaho		1,324	244	8	49	1	0	0	0	0	25
Illinois		8,159	1,259	279	857	1,638	1,623	171	67	148	1,147
Indiana		6,793	803	45	461	224	0	0	0	0	93
Iowa		2,520	440	13	226	0	303	0	0	0	197
Kansas		2,897	415	119	98	1	885	0	0	0	201
Kentucky		3,021	838	121	260	67	0	0	0	0	314
Louisiana		2,825	583	56	123	9	3,954	0	2	0	191
Maine		1,071	237	17	137	29	0	0	0	0	6
Maryland		4,114	740	30	415	123	0	0	0	0	472
Massachusetts		5,184	651	77	558	23	0	0	0	0	0
Michigan		8,465	956	138	958	35	0	0	0	0	64
Minnesota		5,009	860	80	392	1	119	0	5	0	100
Mississippi		3,191	412	41	150	6	0	7	0	0	59
Missouri		3,154	701	36	103	0	2,162	0	0	12	475
Montana		0	216	31	87	47	0	0	0	0	0
Nebraska		1,669	297	28	66	53	340	0	0	0	85
Nevada		3,637	297	40	104	21	338	103	0	0	236
New Hampshire		0	143	9	209	73	0	0	0	0	0
New Jersey		8,454	524	136	753	959	0	0	0	0	959
New Mexico		1,968	235	40	71	22	959	0	1	0	53
New York		12,117	1,634	247	1,543	1,027	13,675	0	24	61	809
North Carolina		5,592	1,893	332	281	396	2,237	0	64	0	0
North Dakota		1,268	211	9	28	39	196	0	0	0	10
Ohio		8,626	1,704	98	828	1,111	1,959	1	11	20	22
Oklahoma		2,518	434	111	283	41	1,994	0	0	0	148

주	정부 종류	주정부					지방정부				
		일반	유류	주류	담배	서비스	일반	유류	주류	담배	서비스
Oregon		0	14	0	0	242	0	14	0	0	242
Pennsylvania		9,243	2,046	336	1,074	1,312	704	0	32	1	60
Rhode Island		881	94	12	131	101	0	0	0	0	0
South Carolina		3,199	520	156	27	26	371	0	1	0	60
South Dakota		853	142	16	60	3	328	0	0	0	9
Tennessee		5,992	834	140	274	9	2,106	0	159	0	92
Texas		26,127	3,228	984	1,534	636	6,449	0	0	0	1,237
Utah		1,884	373	48	120	24	650	0	0	0	126
Vermont		347	106	23	74	17	10	0	0	0	2
Virginia		3,708	910	204	187	128	1,198	12	0	60	604
Washington		11,122	1,194	364	465	462	2,672	0	0	0	627
West Virginia		1,255	408	17	107	160	0	0	7	0	31
Wisconsin		4,410	968	57	632	368	360	0	0	0	0
Wyoming		702	70	1	26	3	165	0	0	0	21
D.C		0	0	0	0	0	1,085	22	5	33	199

출처: U.S. Census Bureau, 2013 Census of Governments: Finance – Surveys of State and Local Government Finances

Alaska, Delaware, Montana, New Hampshire, Oregon 등 5개주는 주정부의 일반소비세(General sales and gross receipts taxes)<sup>2)</sup>가 없다.<sup>3)</sup> 이중 Alaska주의 경우는 지방정부의 일반소비세는 있고,<sup>4)</sup> 다른 주는 지방정부의 일반소비세도 없다.<sup>5)</sup> 연방통계청 자료상 2012년 기준 주정부의 일반소비세가 있지만 지방정부의 일반소비세 세수입이 없는 주로는 Connecticut, Idaho,<sup>6)</sup> Indiana, Kentucky, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan,

2) 일반소비세, 유류세, 주류세, 공공시설세의 영어표현은 일단 연방통계청에서 각주별로 조사를 하면서 항목으로 제기한 것을 부기한다. 해당 세목에 대한 설명시에는 핵심사항에 해당하는 단어이면서 통상적으로 쓰이는 표현을 함께 사용한다.

3) CCH Tax Law Editors, 2015 STATE TAX Handbook, Wolters Kluwer, 2014,12, p.795.

4) 콜롬비아 특별구의 경우도 그러하다.

5) 2015년 1월 현재 Montana도 지방정부 소비세를 운영하고 있다고 한다. Sales Tax Clearinghouse, Tax Foundation calculations, State Revenue Department websites 참조(이하 2015년 1월 현재 현황은 이 자료에 의한다).

Mississippi,<sup>7)</sup> New Jersey,<sup>8)</sup> Rhode Island, West Virginia<sup>9)</sup> 등 12개주이다.<sup>10)</sup> 유류세(Motor fuels sales tax), 주류세(Alcoholic beverage sales tax), 담배세(Tobacco products tax), 공공서비스사용세(Public utilities sales tax)<sup>11)</sup> 등은 개별소비세<sup>12)</sup>로서 연방세로도 존재하고, 주정부세 및 지방정부세로 다양하게 운영되고 있음을 볼 수 있다. 소득세제의 경우에는 주정부 소득세와 지방정부 소득세로 구분하여 개관을 하는 것과 달리, 소비세제의 경우에는 세목별 중심으로 일반소비세, 유류세, 주류세, 담배세 등으로 나누어 살펴본다. 주정부와 지방정부간 관계나 지방정부세로서 의미 있는 부분은 관련된 부분에서 설명하고, 개별소비세에 대한 캘리포니아주와 뉴욕주의 경우는 여기에서 간략히 함께 소개한다. 캘리포니아주와 뉴욕주의 소비세에 대해서는 일반소비세를 중심으로 별도로 상세히 설명한다.

## 나. 주정부 및 지방정부 일반소비세의 개관

Alaska, Delaware, Montana, New Hampshire, Oregon<sup>13)</sup> 등 5개주를 제외한 대부분의 주에서는 일반소비세를 두고 있다. 주정부 일반소비세와 함께 지방정부 일반소비세를 함께 운영하는 곳도 많다. 연방세의 경우는 개별소비세만 있을 뿐 일반소비세는 없다.<sup>14)</sup>

6) 2015년 1월 현재 주정부 일반소비세 평균은 0.01%이다.

7) 2015년 1월 현재 주정부 일반소비세 평균은 0.07%이다.

8) 2015년 1월 현재 주정부 일반소비세 평균은 -0.03%이다. 샬렘 카운티의 경우 주정부 소비세가 적용되지 않고 3.5%의 지방정부 소비세가 적용된다. 이것까지 포함하여 뉴저지주 전체 지방정부의 소비세 세율을 계산하면 평균의 음이 나온다.

9) 2015년 1월 현재 주정부 일반소비세 평균은 0.07%이다.

10) 2015년 1월 기준으로 45개주에서 주정부 소비세를 과세하고 있고, 38개주가 지방정부 소비세를 과세하고 있다. 2012년 기준 16개주가 미국 통계청 자료상 지방정부 소비세 세수입이 없는 것으로 나타나지만, 위 각주로 세율을 표시한 4개주를 빼면 12개주가 지방정부 소비세가 없는 것으로 볼 수 있다.

11) 대중교통운송회사, 통신회사, 전력회사 등이 총수입이나 서비스양에 따른 과세를 말한다.

12) 미국 통계청에서는 개별소비세(Selective sales and gross receipts taxes)로서 8가지 항목을 제시하고 있는데, 유류(Motor fuels), 주류(Alcoholic beverages), 담배(Tobacco products), 공공시설(Public utilities) 이외에도 공연(Amusements), 보험(Insurance, 보험회사에 대해 총보험료수입 또는 조정보험료수입에 과세하는 것을 말함), 패리뮤추얼(Parimutuels, 경마에 거는 금액에 따라 과세하는 것을 말함), 기타(Other selective sales and gross receipts taxes) 등이 있다. <http://www.census.gov/govs/statetax/definitions.html> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

13) 오리건주는 주정부 소비세는 없지만 주정부 소득세 세율은 높은 편이다.

14) OECD국가중 부가가치세를 도입하지 않은 나라는 미국이 유일하다. 미국도 재정수요가 늘어남에 따라 부가가치세 도입을 주장하는 견해가 최근에도 계속 제시되고 있다. Jason L. Saving & Alan D. Viard, "Are Income Taxes Destined To Rise? Fiscal Imbalance And Future Tax Policy In The United States", National Tax Journal 68(2), June 2015, pp.235-250이 그 예이다.

그리고 미국 대부분 주정부와 지방정부의 일반소비세는 우리나라와 같이 부가가치세(VAT)의 형태가 아닌 판매세 형태이다.<sup>15)</sup> 이하에서는 일반소비세를 편의상 판매세와 혼용하기로 한다. 판매세는 최종생산물 판매자만 세금을 내게 된다. 세금을 부담하는 자는 최종 소비자이지만 납부하는 자는 최종생산물 판매자인 것이다. 미국의 경우 판매세는 주마다 세율이 다르고 지방정부마다 각각 정한 세율을 적용할 수 있어 세금을 포함한 최종상품가격이 주 및 지방자치단체마다 다를 수 있다.

그런데 미국 주정부 및 지방정부의 세부적인 판매세의 유형은 조금씩 다를 수 있지만, 대개의 기본틀은 유사하다. 따라서 일반소비세의 세율 현황이 오히려 각주의 특징을 보여주는 한 징표가 될 수 있다. 여기에서는 주정부 일반소비세의 세율, 지방정부의 평균 일반소비세의 세율, 이들 세율을 반영한 주별 비교, 지방정부 일반소비세의 최고세율을 소개한다.

[표 5-2] 주정부 및 지방정부의 일반소비세 세율 현황(2015.1.1. 기준)

주명칭	주정부		지방정부(평균)	합계		지방정부 최고세율
	세율	순위		세율	순위	
Alabama	4.00%	38	4.91%	8.91%	3	7.00%
Alaska	None	46	1.76%	1.76%	46	7.50%
Arizona	5.60%	28	2.57%	8.17%	11	5.30%
Arkansas	6.50%	9	2.76%	9.26%	2	5.50%
California (b)	7.50%	1	0.94%	8.44%	8	2.50%
Colorado	2.90%	45	4.54%	7.44%	15	7.10%
Connecticut	6.35%	11	None	6.35%	31	
Delaware	None	46	None	None	47	
Florida	6.00%	16	0.65%	6.65%	29	1.50%
Georgia	4.00%	38	2.96%	6.96%	24	4.00%

15) 미시간주의 경우 변형된 부가가치세를 시행하고 있다. 1975년 단일사업세(Single Business Tax)를 도입하면서부터이다. 이후 2008년부터 미시간주 사업세(Michigan Business Tax, MBT)가 이 단일사업세를 대체하게 되었다. 미시간주 사업세로는 세율이 4.95%의 사업소득세(business income tax)와 세율이 0.8%인 수정총수입세(modified gross receipts tax) 등이 있다. 수정총수입은 다른 회사로부터 매입액을 뺀 총수입을 의미한다는 점에서 종전 변형된 부가가치세를 그대로 운영하고 있다고 평가된다. Michael J. McIntyre & Richard D. Pomp, "A Policy Analysis Of Michigan's Mislabeled Gross Receipts Tax", The Wayne Law Review 53(4), 2007, p.1317 참조.

주명칭	주정부		지방정부(평균)	합계		지방정부 최고세율
	세율	순위		세율	순위	
Hawaii (c)	4.00%	38	0.35%	4.35%	45	0.50%
Idaho	6.00%	16	0.01%	6.01%	36	3.00%
Illinois	6.25%	12	1.94%	8.19%	10	3.75%
Indiana	7.00%	2	None	7.00%	21	
Iowa	6.00%	16	0.78%	6.78%	27	1.00%
Kansas	6.15%	15	2.05%	8.20%	9	3.50%
Kentucky	6.00%	16	None	6.00%	37	
Louisiana	4.00%	38	4.91%	8.91%	4	7.00%
Maine	5.50%	29	None	5.50%	42	
Maryland	6.00%	16	None	6.00%	37	
Massachusetts	6.25%	12	None	6.25%	33	
Michigan	6.00%	16	None	6.00%	37	
Minnesota	6.875%	7	0.33%	7.20%	17	1.00%
Mississippi	7.00%	2	0.07%	7.07%	20	1.00%
Missouri	4.225%	37	3.58%	7.81%	14	5.00%
Montana (d)	None	46	None	None	47	
Nebraska	5.50%	29	1.30%	6.80%	26	2.00%
Nevada	6.85%	8	1.09%	7.94%	13	1.25%
New Hampshire	None	46	None	None	47	
New Jersey (e)	7.00%	2	-0.03%	6.97%	23	3.50%
New Mexico (c)	5.125%	32	2.22%	7.35%	16	3.5625%
New York	4.00%	38	4.48%	8.48%	7	4.875%
North Carolina	4.75%	35	2.15%	6.90%	25	2.75%
North Dakota	5.00%	33	1.56%	6.56%	30	3.00%
Ohio	5.75%	27	1.35%	7.10%	19	2.25%
Oklahoma	4.50%	36	4.27%	8.77%	6	6.50%
Oregon	None	46	None	None	47	
Pennsylvania	6.00%	16	0.34%	6.34%	32	2.00%
Rhode Island	7.00%	2	None	7.00%	21	

주명칭	주정부		지방정부(평균)	합계		지방정부 최고세율
	세율	순위		세율	순위	
South Carolina	6.00%	16	1.13%	7.13%	18	2.50%
South Dakota (c)	4.00%	38	1.83%	5.83%	40	2.00%
Tennessee	7.00%	2	2.45%	9.45%	1	5.00%
Texas	6.25%	12	1.80%	8.05%	12	2.00%
Utah (b)	5.95%	26	0.73%	6.68%	28	2.10%
Vermont	6.00%	16	0.14%	6.14%	34	1.00%
Virginia (b)	5.30%	31	0.33%	5.63%	41	0.70%
Washington	6.50%	9	2.39%	8.89%	5	3.10%
West Virginia	6.00%	16	0.07%	6.07%	35	1.00%
Wisconsin	5.00%	33	0.43%	5.43%	44	1.75%
Wyoming	4.00%	38	1.47%	5.47%	43	2.00%
D.C.	5.75%	(27)	None	5.75%	(41)	

참고사항: (a) 지방정부마다 세율이 다른 경우 인구수를 반영하여 평균세율 계산  
 (b) 주정부가 지방정부 일반소비세를 의무적으로 걷어 지방정부에 분배하는 경우 주정부 일반소비세로 분류 : California (1%), Utah (1.25%), Virginia (1%)의 경우  
 (c) 다양한 서비스를 과세대상 : Hawaii, New Mexico, South Dakota의 경우  
 (d) 자료취합의 제한으로 반영이 안됨  
 (e) 샬렘 카운티의 경우 주전체 적용되는 세율이 아닌 3.5% 세율 적용. 이에 따라 지방정부 평균 세율이 음의 세율이 나옴

출처: Sales Tax Clearinghouse, Tax Foundation calculations, State Revenue Department websites

2015년 1월 현재 45개주가 주정부 일반소비세를 가졌고, 38개주가 지방정부 일반소비세를 가졌는데, 주별 주정부 일반소비세와 지방정부 일반소비세의 각 세율을 일정한 방식으로 합쳐 계산하면 Tennessee(9.45%), Arkansas(9.26%), Alabama(8.91%), Louisiana(8.91%), Washington(8.89%)<sup>16)</sup>의 순으로 세율이 높다. 캘리포니아주의 경우는 주정부세율은 7.50%로 추가운데서 가장 높지만, 지방정부 세율까지 합치면 8.44%로 8위이다. 뉴욕주의 경우는 주정부세율은 4.00%로 38위인데 반해, 지방정부 세율까지 합치면 8.48%로 7위로 캘리포니아주보다 더 높다. 뉴욕주의 지방정부 세율만 보면, 4.48%로 4순위로 높기 때문이다. 뉴욕주의 경우는 지방정부 일반소비세까지 살펴보아야 뉴욕주내 소비세 부담을 정확하게 파악할 수 있다.

16) 워싱턴 주는 소비세율은 높지만 주정부 소득세가 없다.

이러한 미국 일반소비세(sales tax)는 판매세(merchant sales tax), 보상사용세(compensatory use tax), 총수입세(gross receipts tax), 제조자소비세(manufacturer's excise tax), 총소득세(gross income tax) 등 다양한 이름의 세목을 포함한다. 소매세의 경우는 이론적으로는 최종소비자의 소비단계에서만 과세되는 것이지만, 주의 소비세 세수입의 40%정도는 소비자 이전 중간단계의 거래에서 나온다.<sup>17)</sup>

1932년 미시시피주에서 주정부 일반소비세를 처음 도입한 후 1935년에는 전체 주의 절반 이상이 이를 도입하였고 2015년 1월 현재 45개주가 이를 운영하고 있다. 주정부 소비세는 대공황시절에 도입되었는데 주정부의 소비세 의존도는 계속 확대되는 경향을 보이고 있다. 주정부 개인소득세가 없는 플로리다주, 네바다주, 텍사스주, 워싱턴주의 경우에는 일반소비세가 주정부 세수입의 절반 이상을 차지하고 있다. 2013년 기준 미국 전체 주정부 일반소비세 세수입이 254,154,294천원으로 미국 전체 주정부의 세수입 847,434,611천 달러의 30%를 차지하고 있다.<sup>18)</sup>

일반소비세는 엄밀히 말하면 판매세(merchant sales tax)와 사용세(use tax)로 구별된다. 판매세는 원칙적으로 주내에서 매매가 있는 경우에 매겨지는 것이라면, 사용세는 주외에서 매매가 이루어지고 그 물건이 주내에서 사용, 저장, 소비되는 경우에 매겨진다고 할 수 있다. 1930년대 여러 주들이 판매세와 같은 일반소비세를 도입할 때 주밖에서 이루어지는 매매, 주간통상에 의한 매매에 대해 과세를 하지 못하도록 하고 있는 헌법상 규정과 관련하여 문제에 부딪혔다. 소비자들이 주의 소비세를 피하기 위해 주의 또는 주간통상거래를 하여 주내 사업자들이 영업상 타격을 입는 것은 아닌가, 이로 인해 주정부의 세수입이 줄어드는 것 아닌가에 대한 것이었다. 주정부들은 이 문제를 해결하기 위해 주외에서 매매하여 주내에서 사용, 저장 또는 소비하는 재화에 대해 사용세를 과세하는 입법을 추가적으로 하였다. 이러한 점에서 보면 사용세는 소매판매세의 보완세라고 할 수 있다. 주에서 사용세 입법을 처음 할 때에는 종전 소매판매세와는 별개로 법률을 만들었다. 그러다가 몇 개주에서 하나의 법률로 합쳤고, 2차 세계대전 이후에는 모든 주들이 일반소비세를 입법화하면서 판매세(또는 소비세)와 사용세를 하나의 법률에 규정하였다. 다만 대개는 판매세(또는 소비세)와 사용세를 구별하여 별도의 조문은 두고 있다.<sup>19)</sup>

---

17) Walter Hellerstein, *State Taxation*(3ed.), Thomson Reuters Tax and Accounting, ¶ 12.01.

18) U.S. Census Bureau, 2013 Census of Governments: Finance - Surveys of State and Local Government Finances.

19) Walter Hellerstein, *State Taxation*(3ed.), Thomson Reuters Tax and Accounting, ¶ 16.01[2]; 캘리포니아주의 경우에는 캘리포니아주 세법 PART 1(SALES AND USE TAXES) 아래에 CHAPTER 2(THE SALES TAX)와 CHAPTER 3(THE USE TAX)를 따로 두고 있다.



45개주의 일반소비세를 모든 사항에 대해 비교하는 것은 쉽지 않은 일이다. 세정관리자 연합회(Federation of Tax Administrators, FTA)에서는 식료품 및 의약품의 면세 및 경감세를 적용여부, 판매회사(vendor) 할인 인정여부, 용역에 대한 과세 현황, 소비세 한정 면세기간(sales tax holiday)을 주별로 정리하여 제시하고 있다. 정책적으로 우리나라와 비교해 볼 때에는 의미있는 분석자료가 될 수 있다. 2015.1.1. 기준 캘리포니아주의 경우 소비세율이 7.5%인데 식료품과 의사 처방전이 필요한 의약품은 면세, 의사 처방전이 필요하지 않은 의약품은 면세대상이 아니다. 뉴욕주의 경우 소비세율은 4%인데 식료품, 의사 처방전 필요여부 상관없이 모든 의약품은 면세대상이다. 2015.1.1. 기준 28개주에서 판매회사 할인이 인정되는데 소비세율이 가장 높은 캘리포니아주는 이를 인정하지 않고 있고, 뉴욕주는 분기별 200달러 한도로 5%의 할인을 인정해 주고 있다. 2007년 7월 현재 168개 용역 중 캘리포니아주는 21개에 대해 과세(의료 및 법률서비스는 과세하지 않음)를 하였고, 뉴욕주는 57개에 대해 과세(의료 및 법률서비스는 과세하지 않음)를 하였다.<sup>20)</sup>

소비세 한정면세기간은 우리나라에는 없는 제도로서 특정물품의 경우 일정기간동안 주별(때로는 지방별) 소비세가 면세되는 기간을 말한다. 1980년 오하오주와 미시건주에서 자동차의 경우에 처음 시작되었다가, 1997년 뉴욕주에서 의류에 대해 실시하면서 관심을 받게 되었다. 주민들이 일반소비세 싼 인근 주로 가서 물건을 구매하는 것을 줄이기 위한 조치였다. 텍사스주의 경우 1999년부터 소비세 한정면세기간을 시작했는데 2015년에는 8월 7일부터 9일까지 3일간 의류, 배낭, 학용품에 한해서 100달러를 한도로 소비세 면세를 허용한바 있다.<sup>21)</sup> 2010년에 실시하는 주가 19개로 정점을 찍다가 2015년 현재는 18개주로 줄어든 상태이다. 캘리포니아주와 뉴욕주는 현재 실시하고 있지 않다. 소비세 한정면세기간에 대해서는 경제활성화 보다는 소비자나 사업자에게 비용부담만 주었다는 부정적인 평가도 있다.<sup>22)</sup>

지방정부도 전통적으로 주요한 세수입으로 여겼던 재산세 이외에 소비세를 점차 중요한 세수입으로 받아들이고 있다. 38개주의 지방정부에서 일반소비세를 과세하고 있다. 대부분 지방정부의 일반소비세는 주정부의 일반소비세와 통합되어 운영된다. 주정부가 이를 징수하고 일부 징수비용을 공제한 후 지방정부에 배분을 하게 된다. 이에 반해 알래스카주, 아리조나주, 콜로라도주, 아이다호주, 루이지애나주, 뉴저지주 등의 경우에는 지방정

20) 2010년 3월 현황은 용역별로 <http://www.taxadmin.org/fta/pub/services/services.html> (방문일자 2015. 11.10.)에서 확인 가능하다.

21) <http://comptroller.texas.gov> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

22) Scott Drenkard & Joseph Henchman, "Sales Tax Holidays: Politically Expedient but Poor Tax Policy 2015", Special Report No.229, Tax Foundation, August 2015, p.17.

부가 직접 주정부와는 별개로 과세표준 결정, 징수와 조사를 한다.<sup>23)</sup>

우리나라의 경우는 국세인 부가가치세와 지방세인 지방소비세가 있다. 지방소비세는 지역경제 활성화와 지방세수의 확충을 위하여 부가가치세의 일부를 이양 받아 2010년도에 신설된 세금이다. 2013년 지방소득세 세수입은 3,141,814,479천원으로 전체 징수액 53,778,880,641천원의 약 6%를 차지하고 있다. 취득세(25%), 지방소득세(19%), 재산세(15%)에 비추어서는 큰 비중은 아니다.<sup>24)</sup> 우리나라의 경우도 부가가치세와 지방소비세가 통합되어 운영된다고 볼 수 있다. 납세자는 부가가치세와 지방소비세의 합계 금액으로 신고·경정 및 환급된다. 지방소비세는 부가가치세에 포함하여 고지(부가가치세 89%, 지방소비세 11%)된다. 부가가치세를 신고·납부한 경우에는 지방소비세도 신고·납부한 것으로 본다. 특별징수의무자(세무서장·세관장)는 징수한 지방소비세를 다음 달 20일까지 납입관리자(서울특별시시장)에게 납입한다. 납입업무의 효율적 처리를 위하여 특별징수의무자를 관할하는 국세청·관세청을 통하여 일괄납입이 가능하다. 납입관리자(서울특별시시장)는 납입된 지방소비세를 지역별 소비지출 정도 등을 감안하여 안분기준 및 안분방식에 따라 납입관리자가 지방소비세를 납입 받은 날이 속하는 달의 25일까지 각 시·도금고에 납입하고 납입과 동시에 각 시·도에 징수명세서를 첨부하여 납입 및 안분내역을 통보한다. 징수, 안분 등 복잡한 절차를 걸치게 된다.

우리나라의 경우 일반소비세로서 “부가가치세”와 “지방소비세”라는 두 개의 세목만이 있다. 미국의 경우는 주정부와 지방정부마다 일반소비세가 있고 그 이름도 모두 통일된 것도 아니고 지방정부도 세율결정권을 갖고 있어 납세자의 입장에서 보면 자신이 부담하는 세금의 종류나 세율을 쉽게 알기 어려울 때가 있다. 이는 미국의 다양한 모습의 세제 운영이 지방자치의 한 모습일 수 있지만, 미국내에서도 46개 주정부와 7,500개 지방정부의 각기 다른 일반소비세는 여러 주에 걸쳐 사업을 하는 판매업자에게는 악몽처럼 받아들여진다고 한다.<sup>25)</sup> 이러한 일반소비세들을 통일성 있게 운영될 수 있도록 44개주와 콜롬비아특구, 지방정부들이 협력하여 간소화소비세협약(Streamlined Sales and Use Tax Agreement)을 만든 바 있다. 2002.11.12. 채택된 이후 지속적으로 개정을 하고 있다.<sup>26)</sup>

23) Scott Drenkard, “State and Local Sales Tax Base Conformity Issues in Other States”, Tax Foundation, 2015.10.28. 참조. <http://taxfoundation.org/sites/taxfoundation.org/files/docs/Drenkard%20Statement%20Sales%20Tax%20Conformity%20Oct%2028%202015.pdf> (방문일자 2015.11.10.)에서 원문확인 가능하다.

24) 행정자치부, 2014 지방세연감, 2014.12, p.41.

25) Walter Hellerstein, State Taxation(3ed.), Thomson Reuters Tax and Accounting, ¶ 19A.01.

26) 개정전후 협약 모두 온라인상 확인할 수 있다. 간소화소비세운영위원회(Streamlined Sales Tax Governing Board, Inc.)의 홈페이지인 <http://www.streamlinedsalestax.org/index.php?page=modules> (방문일자 2015.11.10.)에서는 2015.9.17. 최근 개정된 것까지 게재하고 있다.

이중 24개주가 위 협약을 입법에 반영하였다. 캘리포니아주와 뉴욕주는 회원주에도 속해 있지 않다. 간소화소비세협약에서는 주정부차원의 일반소비세 징수행정, 주정부세 및 지방정부세 과세표준의 통일, 주요한 과세표준 계산시 개념의 통일, 모든 회원주들에 대한 등록의 통합전산화시스템, 주정부세 및 지방정부세 세율의 간소화, 모든 과세대상 거래의 원천의 통일, 면제에 대한 간소화된 행정, 납세신고의 간소화, 납부의 간소화, 소비자 비밀보호 등을 주된 목적으로 한다.<sup>27)</sup> 간소화되고 통일된 미국 일반소비세제를 이해하기 위해서는 간소화소비세협약의 내용을 파악하는 것이 필요하다. 다만 캘리포니아주와 뉴욕주는 여기에 속하지는 않고 일반소비세의 주요 개념에 대해서는 이미 설명하였으므로 간소화소비세협약에 대한 자세한 설명은 여기에서 따로 하지는 않는다.<sup>28)</sup>

미국 주정부간 과세상 차이를 줄이기 위한 노력은 간소화소비세협약만은 아니다. 다주 간 조세협약(Multistate Tax Compact)도 한 예이다. 미국 200개가 넘는 주간 협약의 하나인 다주 간 조세협약은 의회의 관여없이 주간 행정부끼리 맺는 것이다. 다주 간 조세협약은 1967년 발효되는데 회원국<sup>29)</sup>에 권고적 효력을 갖는다. 이 다주 간 조세협약에 의해 설립된 다주 간 조세위원회(Multistate Tax Commission)에서는 주정부 및 지방정부간 과세 분배의 적절성, 과세체계의 통일성, 납세자의 편의성, 이중과세 방지 등을 담당하고 있다.<sup>30)</sup> 다주 간 조세협약모델 제4조는 과세상 소득배분 통합법(Uniform Division of Income for Tax Purposes Act, UDITPA)을 채택하였다.<sup>31)</sup> 이 법은 사업소득인 것과 아닌 것의 정의와 소득의 주간 배분 등에 대해 규정하고 있다. 다주 간 조세위원회에서는 집행위원회(Executive Committee), 통합위원회(Uniformity Committee), 쟁송위원회(Litigation Committee), 연결위원회(Nexus Committee), 세무조사위원회(Audit Committee), 기술위원회(Technology Committee) 등이 있다. 통합위원회에는 소득세 및 면허세 분과(Income & Franchise Tax Subcommittee), 판매세 및 사용세 분과(Sales & Use Tax Subcommittee)<sup>32)</sup>가 있

27) 간소화소비세협약 제102조.

28) 여기에 대한 해설로는, Walter Hellerstein, *State Taxation*(3ed.), Thomson Reuters Tax and Accounting, Chapter 19A 참조.

29) 현재는 Alabama, Alaska, Arkansas, Colorado, Hawaii, Idaho, Kansas, Missouri, Montana, New Mexico, North Dakota, Oregon, Texas, Utah, Washington 등 15개주(콜롬비아 특별구 별도)가 회원주(Compact Members)로 다주 간 조세협약을 주법에 반영하였다. 미시건주, 조지아주, 켄터키주, 루이지애나주, 미네소타주, 뉴저지주, 웨스트 버지니아주 등 7개주는 자치회원주(Sovereignty Members)이다. 캘리포니아주, 뉴욕주 등 26개주는 준회원주(Associate & Project Members)이다. <http://www.mtc.gov/The-Commission/Member-States> (2015.11.10.)

30) Model Multistate Tax Compact Article I.

31) <http://www.mtc.gov/The-Commission/Multistate-Tax-Compact> (방문일자 2015.11.10.)

32) 여기서 하는 업무에 대해서는, <http://www.mtc.gov/Uniformity/Uniformity-Charter> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

다. 다주간 조세협약에서 다루는 것이 이처럼 여러 주들의 소득세, 판매세 및 사용세 등을 통합적으로 운영하는 것과, 조세쟁송, 연결(nexus)관련 쟁점, 세무조사, 비용 효율적인 자동화된 시스템 지원 등 다양한 주들의 조세문제를 다루고 있다.

## 다. 주정부 및 지방정부 개별소비세(유류세, 주류세, 담배세 등)의 개관

### 1) 유류세

유류세는 일반적으로 휘발유, 경유, 등유 등에 매겨지는 세금을 말한다. 개별소비세로서 유류세는 미국의 경우 연방세, 주정부세, 지방정부세(일부 주에서 시행)가 있다. 연방세인 유류세는 1932년 재정법에 따라 처음 과세된 바 있는데, 주정부세인 유류세는 그 보다 더 앞서 1919년 2월 오리건주에서 처음 과세되기 시작했다. 오늘날에서는 모든 주에서 과세하고 있다. 주마다 유류세의 명칭이나 그 범위가 통일되어 있지는 않다.

일반적으로 유류세의 납세의무자는 정유업자이지만 유류 판매시 유류세를 포함시킴으로써 소비자가 최종적으로 부담하게 된다. 유류세의 계산은 보통 유류의 종류에 따라 갤런당 센트를 세율로 해서 계산한다.<sup>33)</sup> 주정부 유류세의 경우 휘발유, 경유, 가소홀<sup>34)</sup>별로 세율이 각각 다르다. 휘발유와 경유 어느 것이 세율이 더 높은지는 주마다 다르다.<sup>35)</sup> 유류세라는 개별소비세 이외에도 주에 따라서는 일반소비세, 검사료, 환경부담금, 석유부담금, 석유누출금, 석유세, 석유사업세, 석유청정세의 명목으로 부가세로 부과되기도 한다. 각주의 유류세 세율 현황을 보면 다음과 같다.

33) 오리건주에서는 2015년 7월부터 5,000명의 운전자를 상대로 1갤런(3.8ℓ)당 30센트의 유류세 대신 1마일(1.6km)당 1.5센트의 주행세를 부과하는 시범사업을 시작한 바 있다. 주정부 유류세를 주행세 방식으로 전환하기 위한 연구라 할 수 있다. 이에 대해서는, <http://taxfoundation.org/blog/oregon-experiment-mileage-based-tax> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

34) 무연 휘발유 90%와 에탄올(연료용 무수 알코올) 10%를 혼합하여 만든 자동차 연료를 말한다.

35) 우리나라의 경우 사회적 비용과 유류세 수준을 감안하여 휘발유에 대한 세율은 다소 하향 조정하고 경유에 대한 세율은 상향 조정하는 견해로는, 김두형, “환경친화적인 자동차세제 도입방안”, 「조세법연구」 제 17권 제2호, 한국세법학회, 2011.8, p.23이 있다.

[표 5-3] 주정부 유류세(State Motor Fuel Excise Tax) 세율 현황(2015.1.1.자)

(단위: 센트(갤런 당))

주	과세대상 세목	휘발유(Gasoline)			경유(Diesel)			가솔롤(Gasohol)		
		소비세	추가	합계	소비세	추가	합계	소비세	추가	합계
Alabama		16.0	2.0	18.0	19.0		19.0	16.0	2.0	18.0
Alaska		8.0		8.0	8.0		8.0	8.0		8.0
Arizona		18.0	1.0	19.0	26.0	1.0	27.0	18.0	1.0	19.0
Arkansas		21.5	0.3	21.8	22.5	0.3	22.8	21.5	0.3	21.8
California		36.0	6.5	42.5	11.0	27.0	38.0	36.0	6.5	42.5
Colorado		22.0		22.0	20.5		20.5	20.0		20.0
Connecticut		25.0		25.0	54.5		54.5	25.0		25.0
Delaware		23.0		23.0	22.0		22.0	23.0		23.0
Florida		4.0	24.525	28.525	4.0	27.6	31.6	4.0	24.525	28.525
Georgia		7.5	11.8	19.3	7.5	13.8	21.3	7.5	11.8	19.3
Hawaii		17.0		17.0	17.0		17.0	17.0		17.0
Idaho		25.0	1	26.0	25.0	1	26.0	25.0	1	26.0
Illinois		19.0	1.1	20.1	21.5	1.1	22.6	19.0	1.1	20.1
Indiana		18.0		18.0	16.0		16.0	18.0		18.0
Iowa		21.0	1.0	22.0	22.5	1.0	23.5	19.0	1.0	20.0
Kansas		24.0	1.03	25.03	26.0	1.03	27.030	24.0	1.03	25.03
Kentucky		26.2	1.4	27.6	23.2	1.4	24.6	26.2	1.4	27.6
Louisiana		20.0	0.125	20.125	20.0	0.125	20.125	20.0	0.125	20.125
Maine		30.0		30.0	31.2		31.2	30.0		30.0
Maryland		30.3		30.3	31.50		31.50	30.3		30.3
Massachusetts		24.0		24.0	24.0		24.0	24.0		24.0
Michigan		19.0		19.0	15.0		15.0	19.0		19.0
Minnesota		28.5	0.1	28.6	28.5	0.1	28.6	28.5	0.1	28.6
Mississippi		18.0	0.4	18.4	18.0	0.4	18.4	18.0	0.4	18.4
Missouri		17.0	0.3	17.3	17.0	0.3	17.3	17.0	0.3	17.3
Montana		27.0		27.0	27.75		27.75	27.0		27.0
Nebraska		25.6	0.9	26.5	25.6	0.3	25.9	25.6	0.9	26.5

주	과세대상 세목	휘발유(Gasoline)			경유(Diesel)			가솔롤(Gasohol)		
		소비세	추가	합계	소비세	추가	합계	소비세	추가	합계
Nevada		23.0	0.805	23.805	27.0	0.75	27.75	23.0	0.805	23.805
New Hampshire		22.2	1.625	23.825	22.2	1.625	23.825	22.2	1.625	23.825
New Jersey		10.5	4.0	14.50	13.5	4.0	17.50	10.5	4.0	14.50
New Mexico		17.0	1.875	18.875	21.0	1.875	22.875	17.0	1.875	18.875
New York		8.0	17.8	25.8	8.0	16.05	24.05	8.0	17.8	25.8
North Carolina		37.5	0.25	37.75	37.5	0.25	37.75	37.5	0.25	37.75
North Dakota		23.0		23.0	23.0		23.0	23.0		23.0
Ohio		28.0		28.0	28.0		28.0	28.0		28.0
Oklahoma		16.0	1.0	17.0	13.0	1.0	14.0	16.0	1.0	17.0
Oregon		30.0		30.0	30.0		30.0	30.0		30.0
Pennsylvania		50.5		50.5	64.2		64.2	50.5		50.5
Rhode Island		32.0	1	33.0	32.0	1	33.0	32.0	1	33.0
South Carolina		16.0	0.75	16.75	16.0	0.75	16.75	16.0	0.75	16.75
South Dakota		22.0	2	24.0	22.0	2	24.0	22.0	2	24.0
Tennessee		20.0	1.4	21.4	17.0	1.4	18.4	20.0	1.4	21.4
Texas		20.0		20.0	20.0		20.0	20.0		20.0
Utah		24.5		24.5	24.5		24.5	24.5		24.5
Vermont		12.1	19.87	31.97	28.0	4.0	32.0	18.2	13.77	31.97
Virginia		16.2		16.2	20.2		20.2	16.2		16.2
Washington		37.5		37.5	37.5		37.5	37.5		37.5
West Virginia		20.5	14.1	34.6	20.5	14.1	34.6	20.5	14.1	34.6
Wisconsin		30.9	2.0	32.9	30.9	2.0	32.9	30.9	2.0	32.9
Wyoming		23.0	1	24.0	23.0	1	24.0	23.0	1	24.0
Dist.of Columbia		23.5		23.5	23.5		23.5	23.5		23.5
연방세		18.3	0.1	18.4	24.3	0.1	24.4	13.0	0.1	13.1

출처: Federation of Tax Administrators ([http://www.taxadmin.org/fta/rate/tax\\_stru.html#Excise](http://www.taxadmin.org/fta/rate/tax_stru.html#Excise)) (방문일자 2015.11.10.)

휘발유 기준으로 펜실베이니아주, 캘리포니아주, 노스 캐롤리나주, 워싱턴주, 웨스트 버지니아주 순으로 세율이 가장 높다. 이는 연방세보다 더 높은 수준이다.

캘리포니아주의 경우에는 Motor Vehicle Fuel Tax, Diesel Fuel Tax, Use Fuel Tax 등을 유류세(Fuel Taxes)의 범주에서 설명하고 있다. Motor Vehicle Fuel Tax(휘발유세)는 휘발유, 항공유를 과세대상<sup>36)</sup>으로 한다. Diesel Fuel Tax(경유세)는 경유를 주된 과세대상<sup>37)</sup>으로 한다. Use Fuel Tax(유류사용세)는 인화성 가스 또는 액체를 과세대상<sup>38)</sup>으로 하되 판매나 유통 보다는 사용에 과세가 이루어진다.<sup>39)</sup>

50개주의 주정부와 지방정부별 주요 소비세별 세수입 현황(2012년 기준)에서 지방정부 차원에서 유류세 세수입이 있는 주는 네바다주, 오하이오주, 오리건주, 버지니아주로 나타나 있다. 네바다주의 경우 카운티 조례나 주민투표에 의해 카운티 유류세(County Taxes On Fuel)를 추가적으로 매길 수 있다. 네바다주 개정법률(Nevada Revised Statutes, NRS) 제373장(CHAPTER 373)에 그 근거규정을 두고 있다.<sup>40)</sup> 납세의무자가 매월 네바다교통국에 주정부 유류세를 신고 및 납부할 때 카운티 유류세도 함께 한다.

우리나라의 경우 유류세라는 세목 자체는 없지만, 유류에 붙는 세금으로서 휘발유와 경유 사용에 부과되는 교통·에너지·환경세, 등유 등 유류에 부과되는 개별소비세, 그리고 이들 조세에 추가하여 부과되는 교육세, 자동차세(자동차 주행에 대한 자동차세), 부가가치세 등이 있다.<sup>41)</sup> 지방세인 위 자동차세는 휘발유·경유 및 이와 유사한 대체유류에 대한 교통세의 납세의무가 있는 자(정유업자, 유류수입업자 등)가 납세의무자이고, 교통세 과세 물품에 대한 교통세액의 1,000분의 360(단, 교통세율의 변동 등으로 조정이 필요한 경우에는 그 세율의 1,000분의 260의 범위 안에서 대통령령으로 이를 가감하여 조정)이 세율이다.<sup>42)</sup> 유류에 대해 다양한 세금이 붙는 점은 우리나라와 미국의 공통된 사항이라 할 수 있다.<sup>43)</sup>

36) Cal. Rev. & Tax, Code § 7326; 2000년 법개정(2002년부터 시행)으로 “AIRCRAFT JET FUEL TAX”에 대해 제7385조부터 제7398조까지 캘리포니아주 세법 안에 있는 소위 휘발유세법의 한 부분으로 추가되었다.

37) Cal. Rev. & Tax, Code § 60022.

38) Cal. Rev. & Tax, Code § 8604.

39) Board Of Equalization, California Use Fuel Tax—A Guide for Vendors and Users, MARCH 2015, p.4.

40) 여기에 대한 설명은, <http://www.leg.state.nv.us/Session/77th2013/Exhibits/Assembly/TAX/ATAX546C.pdf> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

41) 이러한 복잡한 세목에 대한 비판도 있지만, 결국 휘발유 등 세금까지 포함한 적정한 기름값이 얼마인지가 논란이 된다. 정용훈, “외부성을 고려한 합리적 유류세 도출— 휘발유를 중심으로”, 에너지경제연구원, 2013.2도 이러한 연구의 하나이다.

42) 지방세법 제136조.

43) 유류세, 주류세, 담배세에 대해 미국 지방세 뿐만 아니라 연방세, 그리고 우리나라를 포함한 OECD 주요국

## 2) 주류세

주세(주류세)<sup>44)</sup>는 증류주, 과실주, 맥주 등 주류에 매겨지는 세금이다. 연방세, 주정부세, 지방정부세로 과세되기도 한다. 주류에 대한 소비세는 담배, 총기류와 함께 미연방 재무부 소속의 TTB(Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau)<sup>45)</sup>에서 관리한다.

일부 주의 경우에는 일부 주류에 대해 전매제로 운영하고 있다. 증류주는 17개주,<sup>46)</sup> 과실주는 4개주가 전매제로 운영하고 있고 이 경우 주류세가 따로 과세되지 않는다. 일반소비세가 함께 운영되는 주의 경우에는 유류세와 같이 주류세에 일반소비세 등이 추가과세되기도 한다. 각 주정부세로서 주류세의 주요 주류별 세율은 다음과 같다.

[표 5-4] 주류별 주정부 주세 세율 현황(2015.1.1. 기준)

(단위: 달러(갤런 당))

주	주류 종류	증류주 (Distilled Spirits)	과실주 (Wine)	맥주 (Beer)
Alabama		전매제	\$1.70	\$0.53
Alaska		\$12.80	2.50	1.07
Arizona		3.00	0.84	0.16
Arkansas		2.50	0.75	0.23
California		3.30	0.20	0.20
Colorado		2.28	0.28	0.08
Connecticut		5.40	0.72	0.24
Delaware		3.75	0.97	0.16
Florida		6.50	2.25	0.48
Georgia		3.79	1.51	0.32
Hawaii		5.98	1.38	0.93

과의 비교도 함께 한 자료로는, 성명재·박임수, “주요국이 개별소비세 과세대상 및 세율 비교분석 연구”, 한국조세연구원 세법연구센터, 2007.11가 있다.

44) 우리나라의 경우 주세는 주류 뿐만 아니라 주정도 과세대상으로 하기 때문에 주류세가 정확한 표현은 아니다. 그렇지만 주세(酒稅)는 주세(州稅)와 구별하기 위해, 주류세로 표현하기도 한다. 주세(州稅)는 필요에 따라 주정부세라 표현한다.

45) <http://www.ttb.gov/about/index.shtml#Who> (방문일자 2015.11.10.)

46) 워싱턴주는 2012.6.1.부터 전매제가 폐지되고 사적판매가 허용되었다. 전매제 폐지이후 오히려 주류가격이 올랐다고 한다. Reid Wilson, “Two years after liquor privatization, booze in Washington state costs more”, The Washington Post, 2014.6.30.자.



주	주류 종류	증류주 (Distilled Spirits)	과실주 (Wine)	맥주 (Beer)
	Idaho	전매제	0.45	0.15
	Illinois	8.55	1.39	0.231
	Indiana	2.68	0.47	0.115
	Iowa	전매제	1.75	0.19
	Kansas	2.50	0.30	0.18
	Kentucky	1.92	0.50	0.08
	Louisiana	2.50	0.11	0.32
	Maine	전매제	0.60	0.35
	Maryland	1.50	0.40	0.09
	Massachusetts	4.05	0.55	0.11
	Michigan	전매제	0.51	0.20
	Minnesota	5.03	0.30	0.15
	Mississippi	전매제	0.35	0.4268
	Missouri	2.00	0.42	0.06
	Montana	전매제	1.06	0.14
	Nebraska	3.75	0.95	0.31
	Nevada	3.60	0.70	0.16
	New Hampshire	전매제	전매제	0.30
	New Jersey	5.50	0.875	0.12
	New Mexico	6.06	1.70	0.41
	New York	6.44	0.30	0.14
	North Carolina	전매제	1.00	0.6171
	North Dakota	2.50	0.50	0.16
	Ohio	전매제	0.32	0.18
	Oklahoma	5.56	0.72	0.40
	Oregon	전매제	0.67	0.08
	Pennsylvania	전매제	전매제	0.08
	Rhode Island	5.40	1.40	0.11
	South Carolina	2.72	0.90	0.77
	South Dakota	3.93	0.93	0.27
	Tennessee	4.40	1.21	1.29

주	주류 종류	증류주 (Distilled Spirits)	과실주 (Wine)	맥주 (Beer)
	Texas	2.40	0.204	0.20
	Utah	전매제	전매제	0.41
	Vermont	전매제	0.55	0.265
	Virginia	전매제	1.51	0.26
	Washington	14.27	0.87	0.26
	West Virginia	전매제	1.00	0.18
	Wisconsin	3.25	0.25	0.06
	Wyoming	전매제	전매제	0.02

출처: Federation of Tax Administrators ([http://www.taxadmin.org/fta/rate/tax\\_stru.html#Excise](http://www.taxadmin.org/fta/rate/tax_stru.html#Excise)) (방문일자 2015.11.10.)

증류주의 경우를 보면, 워싱턴주, 알래스카주, 일리노이주, 플로리다주, 뉴욕주가 세율이 높다. 캘리포니아주의 경우에는 20번째로서 비교적 세율이 낮다고 할 수 있다.

캘리포니아주의 경우 주류세를 alcoholic beverage tax라고 한다.<sup>47)</sup> 캘리포니아주 주류세는 캘리포니아주내 주류의 판매, 유통 또는 수입시 갤런당 부담하게 되는 소비세의 일종이다. 징수된 주류세는 주류규제기금(Alcohol Beverage Control Fund)에 적립되어 주정부의 일반회계에 사용된다. 주류세 과세행정은 형평위원회가 담당한다. 다만 주류면허 발급은 캘리포니아주 주류규제국(Department of Alcoholic Beverage Control, ABC) 권한이다. 주류세 납세의무자는 보통 증류주는 도매업자가, 맥주와 과실주는 제조자, 생산자 및 수입업자이다. 캘리포니아주 주류세는 다른 주와 마찬가지로 종량세이다. 100프루프(Proof)<sup>48)</sup>이하인 증류주는 갤런당 3.30달러, 100프루프 초과인 증류주는 6.60달러, 맥주, 과실주, 스파클링 과일발효주는 0.20달러, 샴페인, 스파클링 과실주는 0.30달러이다. 음용이 아닌 산업상 이용, 수출, 군납품 등의 경우에는 면세된다. 신고기한내 자진신고를 하여야 하고 납부금액이 없는 경우에도 신고하여야 한다. 기한을 넘기는 경우에는 가산금 및 가산세 부담을 진다.<sup>49)</sup>

47) Cal. Rev. & Tax. Code § 32001~§ 32557에 규정되어 있다.

48) 미국의 술의 강도 표시이다. 온도 60 °F(15.6°C)의 물 0에 에틸 알코올 200을 프루프로 계산한다. 도수 = 퍼센트(%) = 1/2 프루프(Proof)라 할 수 있다.

49) <http://www.boe.ca.gov/pdf/pub92.pdf> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

50개주의 주정부와 지방정부별 주요 소비세별 세수입 현황(2012년 기준)에서 지방정부 차원에서 주류세 세수입이 있는 주는 Alabama, Alaska, Arkansas, Georgia, Illinois, Louisiana, Minnesota, New Mexico, New York, North Carolina, Ohio, Pennsylvania, South Carolina, Tennessee, West Virginia 등이다. 뉴욕주의 경우 주정부 주류세(Taxes On Alcoholic Beverages)가 있는데,<sup>50)</sup> 뉴욕시(New York City)의 경우 맥주 및 24도를 넘는 주류의 판매 또는 소비시에는 추가적인 소비세를 과세한다.<sup>51)</sup> 주정부와 시티의 이러한 소비세 모두 뉴욕주 재무세무국(New York State Department of Taxation and Finance)에서 과세행정을 담당하여 징수를 한다.

우리나라의 경우 주세는 국세이다. 주세에 대한 세율과 관련해서는, 주세법 도입 당시에는 모든 주류를 대상으로 종량세로 과세하였고, 1967년 법 개정시 종가세로 전환이 있었다. 다만, 이때에도 탁주, 약주 및 주정은 종량세 체계를 유지했다. 1972년부터는 주정을 제외하고는 탁주 및 약주까지 종가세 체계로 전환되었다.<sup>52)</sup>

### 3) 담배세

담배세(tobacco taxes)는 담배의 소비에 대해 매겨지는 세금이라 할 수 있다. 연방세, 주정부세, 지방정부세 모두 담배세가 존재한다. 연방담배세는 1갑(20개비)당 1.01달러를 과세하여 2014년에 13,445백만달러를 징수하였다. 주정부 담배세는 미주리주의 1갑당 17센트에서부터 뉴욕주의 1갑당 4.35달러까지 세율이 다양한데, 평균 1갑당 128.1센트(연방담배세 불포함)라 할 수 있다. 주정부의 담배세 세수입 합은 2014년에 16,563백만달러이다. 주정부들의 담배세 세수입이 연방정부의 것보다 3,118백만달러가 더 많다. 지방정부에서 담배세를 매기는 주는 2014년에 7개주<sup>53)</sup>인데, 세율은 1갑당 1센트에서 3달러까지 다양하다. 카운티, 시티, 타운 등 합해 602개의 지방정부에서 2014.6.30. 회계연도가 끝나는 2014년도에 약 432.3백만달러를 징수하였다.<sup>54)</sup> 주정부별 담배세 세율을 보면 다음과 같다.

50) 뉴욕주세법 제18장(Article 18: TAXES ON ALCOHOLIC BEVERAGES)에 규정되어 있다.

51) 뉴욕주세법 제18장 제445조(Local taxes on beer and liquor by a city of one million or more). 지방정부가 조례를 통해 추가적인 과세를 할 수 있도록 근거규정을 두고 있다.

52) 주세법 제22조. 우리나라 주세의 세율 인상에 관한 논의에 대해서는, 김유찬·박훈, “적정 간접세율 구조에 대한 소고- 간접세제의 제재 기능을 고려하며”, 『조세법연구』 제19권 제3호, 한국세법학회, 2013.12, pp.164-165 참조.

53) Alabama, Illinois, Missouri, New Jersey, New Mexico, New York, Tennessee, Virginia이다.

54) Orzechowski and Walker, Tax Burden THE ON TOBACCO, HISTORICAL COMPILATION VOLUME 49, 2014, p.4 참조. [http://www.taxadmin.org/fta/tobacco/papers/tax\\_burden\\_2014.pdf](http://www.taxadmin.org/fta/tobacco/papers/tax_burden_2014.pdf) (방문일자 2015.11.10.)에서 원문확인 가능하다.

[표 5-5] 주정부 담배세 세율 현황(2015.1.1. 기준)

(단위: 센트(한 갑당))

주	세율	순위	주	세율	순위
Alabama	42.5	47	Nebraska	64	38
Alaska	200	12	Nevada	80	35
Arizona	200	12	New Hampshire	178	18
Arkansas	115	30	New Jersey	270	9
California	87	33	New Mexico	166	21
Colorado	84	34	New York	435	1
Connecticut	340	4	North Carolina	45	45
Delaware	160	22	North Dakota	44	46
Florida	133.9	27	Ohio	125	29
Georgia	37	48	Oklahoma	103	31
Hawaii	320	5	Oregon	131	28
Idaho	57	42	Pennsylvania	160	22
Illinois	198	17	Rhode Island	350	3
Indiana	99.5	32	South Carolina	57	42
Iowa	136	26	South Dakota	153	24
Kansas	79	36	Tennessee	62	39
Kentucky	60	40	Texas	141	25
Louisiana	36	49	Utah	170	19
Maine	200	12	Vermont	275	8
Maryland	200	12	Virginia	30	50
Massachusetts	351	2	Washington	302.5	6
Michigan	200	12	West Virginia	55	44
Minnesota	290	7	Wisconsin	252	10
Mississippi	68	37	Wyoming	60	40
Missouri	17	51	Dist.ofColumbia	250	11
Montana	170	19	평균	136.0	

출처: Federation of Tax Administrators ([http://www.taxadmin.org/fta/rate/tax\\_stru.html#Excise](http://www.taxadmin.org/fta/rate/tax_stru.html#Excise)) (방문일자 2015.11.10.)

캘리포니아주의 경우 지방정부 담배세는 없다. 주정부 담배세(cigarette taxes)와 다른 담배제품에 대한 부가세는 유통업자가 납세필증으로 납부를 한다. 담배의 각 갑 밑에 납세필증이 부착되어 전자적으로 스캔할 수 있도록 되어 있다. 세율은 20개피 한갑당 얼마 인지로 나타낸다. 담배에 대한 주정부세는 한갑당 0.87달러이고, 연방세가 1.01달러 더 붙는다. 주정부세중 한갑당 0.10달러는 일반회계,<sup>55)</sup> 0.25달러는 청소년방지기금등,<sup>56)</sup> 0.02달러는 유방암관련기금,<sup>57)</sup> 0.50달러는 금연교육기금등<sup>58)</sup>에 쓰인다. 담배세 세수입이 줄어들고 있는 추세여서 담배세 세수입의 일부로 자금조달을 하는 주정부 프로그램의 돈이 부족할 수 있다. 이를 보전하기 위해 담배세를 올리는 경우도 있다. 보전금의 규모는 매년 형평위원회에서 정한다.

뉴욕주의 경우에는 지방정부중 뉴욕시만 담배세를 과세한다. 뉴욕주는 1갑당 4.35달러로 과세하고, 뉴욕시는 1갑당 1.50달러로 과세한다. 담배사업자가 납세필증을 구매할 때 담배세를 납부하게 되고, 납세필증을 담배밑에 부착하여 납부했음을 나타낸다.<sup>59)</sup> 뉴욕주와 뉴욕시와 함께 발급한 납세필증은 주정부 담배세, 지방정부 담배세 모두 납부하였음을 나타낸다.<sup>60)</sup>

우리나라의 경우 담배에 대해서는 지방세인 담배소비세만 매겨지는 것은 아니다. 담배에는 담배소비세(시군세), 지방교육세(도세), 부가가치세(기획재정부), 국민건강증진부담금(보건복지부), 폐기물부담금(환경부) 등이 매겨진다. 담배소비세는 1989년부터 종량세체제로 도입되었다. 그 이전에는 전매이익금에서 전환된 담배판매세(1985년부터)가 매겨졌다. 지방교육세는 1996년 7월부터 담배소비세의 40%에 해당하는 부가세 형태의 교육세가 2001년부터 담배소비세의 50%로 전환된 세목이다. 다만, 교육세와 지방교육세는 담배소비세만의 부가세는 아니다. 지방세로서의 기능 강화차원에서 담배소비세의 종가세체제로의 전환도 주장된 바 있다.<sup>61)</sup> 그렇지만 2014.12.23. 개별소비세법 개정으로 담배를 개별소비세 과세대상으로 추가하면서 담배값이 인상된 바 있다. 담배와 관련하여 다양한 세금

55) Cal. Rev. & Tax, Code § 30101.

56) Cal. Rev. & Tax, Code § 30121.

57) Cal. Rev. & Tax, Code § 30101.

58) Cal. Rev. & Tax, Code § 30131.

59) 뉴욕시의 경우 높은 담배세 때문에 납세필증의 위조, 납세필증 없는 담배거래가 문제가 되고 있다. 2014년 92명 시민으로 하여금 뉴욕시 소재 소매점에서 830갑의 담배를 실제 사게 하는 실증연구시 산 담배중 일부가 불법담배인 시민의 비중이 70%였다는 결과가 나온바 있다. Diana Silver, Margaret M Giorgio, Jin Yung Bae, Geronimo Jimenez, James Macinko, Over-the-counter sales of out-of-state and counterfeit tax stamp cigarettes in New York City, 2015.8.27. 참조.

60) <https://www.tax.ny.gov/bus/cig/cigidx.htm> (방문일자 2015.11.10.)

61) 이재원, "지방세 기능 강화를 위한 담배소비세제의 개편과제", 한국지방세연구원, 2014.10, pp.60-64.

이나 부담금이 붙는 점은 우리나라와 미국이 유사하나, 국세인상을 통해 담배값을 인상하는 부분은 지방재정의 필요 때문에 뉴욕시가 직접 세율인상을 한 경우와 비교되는 부분이다.

## 2. 캘리포니아주의 소비세제

### 가. 캘리포니아주 판매세와 사용세(Sales and Use Taxes)

#### 1) 의의와 현황

캘리포니아주 일반소비세(Sales and Use Taxes)는 판매세(sales tax)와 사용세(use tax)로 나뉜다. 판매세는 동산의 소매시 소매업자에게 매겨지는 소비세이다.<sup>62)</sup> 소비자가 납세의무를 지는 것은 아니지만, 소비자는 물건을 구매할 때 판매세까지 포함된 가격을 지급하기 때문에 결국 소비자에게 판매세가 전가된다. 사용세는 판매세의 보완세로서 판매세 부담없이 소매업자로부터 구입한 동산을 보관, 사용 기타 소비를 하는 경우에 매겨지는 소비세이다.<sup>63)</sup> 판매세는 1933년 처음 과세되기 시작했고, 사용세는 1935년 처음 과세되기 시작했다. 판매세와 사용세는 개인소득세 및 법인소득세와는 달리 형평위원회에서 담당을 한다. 주요 세목마다 담당부서가 다른 것에 대해 통합의 필요성이 제기되기도 한다. 캘리포니아주 판매세와 사용세와는 별개로 지방정부가 일반소비세를 과세하는 경우도 있는데, 이 경우 함께 과세되는 경우가 많다. 여기에서는 주로 캘리포니아주 판매세와 사용세에 대해 설명하지만 필요한 곳에서 지방정부 일반소비세도 함께 소개한다.

현재 캘리포니아주 판매세 및 사용세는 그 징수액이 2015년(추정) 389억달러로 769억 달러의 개인소득세 다음으로 큰 주정부의 주요 세원이다.<sup>64)</sup> 캘리포니아주 주정부 개인소득세의 경우에는 연방개인소득세와 비교해서 3배 정도로 연방개인소득세 낼 때 주정부 개인소득세 내는 것을 거의 공제받는 구조로 되어 있는데 반해, 연방소비세는 일반소비세가 없어서 캘리포니아주 판매세 및 사용세와 이중과세 문제는 따로 없다고 할 수 있다. 개별 소비세로서 유류세, 주(류)세, 담배세의 경우에는 연방정부, 주정부, 때에 따라서는 지방

---

62) Cal. Rev. & T. Code § 6051.

63) Cal. Rev. & T. Code § 6202.

64) [http://www.ebudget.ca.gov/2015-16/pdf/BudgetSummary/BS\\_SCH3.pdf](http://www.ebudget.ca.gov/2015-16/pdf/BudgetSummary/BS_SCH3.pdf)(방문일자 2015.11.10.)

정부 단계에서 과세되고 일반소비세가 매겨지면서 소비세가 여러 번 과세되는 경우는 있을 수 있다.

우리나라의 지방세인 일반소비세로서 지방소비세는 2010년에 국세인 부가가치세 세액의 일정률을 지방정부로 이양하는 방식으로 도입되었다. 지방소비세를 부가가치세의 부가세(surtax), 공동세(revenue sharing)로 표현되기도 한다.<sup>65)</sup> 지방소비세는 2014년 이전 소득세와 법인세의 10%를 과세하던 부가세 방식의 지방소득세나, 2014년 이후 과세표준은 국세와 공유하되, 세율·세액공제 감면에 관한 사항을 지방세관계법에서 규정하는 독립세 방식의 지방소득세와는 다르다. 지방소비세는 시행 첫해 2조 6,789억원, 2011년 2,960억원, 2012년 3조 335억원, 2013년 3조 1,418억원을 징수했다. 2013년 기준 지방세 비중으로 보면, 취득세(25%), 지방소득세(19%), 재산세(15%), 자동차세(13%)에 이어 지방소비세가 5번째(6%)이다. 지방소비세의 전체 지방세의 비중은 2010년 2%에서 2011년부터 2013년까지 6%를 계속 유지하고 있다.<sup>66)</sup> 일반재원 형태의 지방소비세 세수 활용,<sup>67)</sup> 지방소비세 배분지표로서 민간최종소비지출<sup>68)</sup> 등의 타당성에 대해서는 여전히 논란이 있다.

## 2) 법적 근거

미국 연방헌법에서는 주정부의 과세권을 인정하면서도 과세권을 제한하기도 한다. 통상조항(Commerce Clause)은 주정부가 주간통상에 대해 과도한 부담을 지우는 것을 제한하고 있다.<sup>69)</sup> 적법절차조항(Due Process Clause)은 주와 관련성(connection)이 없는 사업

65) 공동세가 더 적절하다는 견해로는, 이상훈·김진하, “지방소비세 배분지표의 평가와 대안 모색”, 한국지방세연구원, 2013.12, p.9.

66) [http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx\\_cd=1050&stts\\_cd=105003&clas\\_div=&idx\\_sys\\_cd=](http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1050&stts_cd=105003&clas_div=&idx_sys_cd=) (방문일자 2015.11.10.)

67) 김현아·김정훈, “부가가치세 공유에 대한 평가 및 개선방안”, 한국조세연구원, 2012.6의 경우 외국의 지방소비세로서 일본, 미국, 캐나다를 검토하면서 이전재원의 한 형태인 세원공유 제도로서의 지방소비세의 용도를 일본의 경우처럼 국가정책의 우선순위에 맞게 재조정하는 것을 주장하고 있다. 지방 부가가치세의 세율을 지방정부가 결정할 수 있는 ‘두 체제 VAT’에 대한 미국의 학술적 논의가 미국의 소비세제 운영의 특수성에 비추어 볼 때 우리나라에 적합하지 않음을 지적하고 있다. 미국의 소비세제 소개와 학술적 여러 논의를 검토하기는 했지만, 우리나라 개선방안을 여기에서 직접적으로 도출하지는 않았다고 할 수 있다.

68) 이상훈·김진하, “지방소비세 배분지표의 평가와 대안 모색”, 한국지방세연구원, 2013.12의 경우 외국의 지방소비세로서 일본, 캐나다, 스페인, 독일을 소개하면서 지방소비세의 현행 배분지표인 민간최종소비지출 이외에 과세분 부가가치세 매출액과 토착산업 매출액을 대안 배분지표로 고려할 것을 제안하고 있다. 미국의 경우 연방정부에서 일반소비세를 운영하고 있지 않는 상황에서 배분지표에 대한 연구에서 이를 제외하고 있다고 할 수 있다.

69) 미국연방헌법 제1조 제3항 제8호. “외국과의, 주 상호간의 그리고 인디언부족과의 통상을 규제한다.”에 대한 부분이다.

에 대해 주정부의 판매세와 사용세 과세를 금지한다.<sup>70)</sup> 평등조항(Equal Protection Clause)은 주정부가 납세자를 차별하여 구분하여 과세하는 것을 제한한다.<sup>71)</sup> 수출입조항(Import-Export Clause)은 주정부가 수출입에 대해 과세하는 것을 제한한다.<sup>72)</sup> 연방정부우위조항(Supremacy Clause)은 주정부가 연방정부와 그 산하기구<sup>73)</sup>에 대한 과세를 제한한다. 종교 및 언론 등 자유규정은 주정부의 과세권이 종교의 자유나 언론의 자유를 침해하지 않도록 하고 있다.<sup>74)</sup> 이러한 통상조항, 적법절차조항, 평등조항, 수출입조항, 연방정부우위조항, 종교 및 언론 등 자유규정은 소비세만 국한된 것은 아니다. 주정부가 헌법, 법률 등의 제정 및 개정을 통해 과세권을 행사하는 경우라도 연방헌법에 위배될 수 있는 것이고, 이에 대한 최종적인 판단은 연방대법원에 의한다.

지방정부의 경우에는 캘리포니아주 헌법의 제한을 받기도 한다. 카운티, 시티, 특별구는 주민의 2/3이상의 동의가 없으면 목적세를 과세할 수 없다. 카운티, 시티, 특별구내 부동산에 대한 증가세와 부동산 매매시 거래세 및 판매세는 이러한 동의가 없더라도 카운티, 시티, 특별구가 목적세를 과세할 수 있다.<sup>75)</sup> 지방정부는 연방헌법 뿐만 아니라 캘리포니아주 헌법의 제한을 받는다.

지방정부가 일반소비세 과세를 한 것이 주헌법에 의해 제한받은 실제 사례는 다음과 같다. 1991년 캘리포니아 대법원에서 샌디에고 카운티의 카운티내 0.5%의 판매 및 사용세 (retail transaction and use tax) 과세가 위법하다고 판단하였다. 샌디에고 카운티<sup>76)</sup>의

70) 미국연방헌법 수정 제14조. “어떠한 주도 정당한 법의 절차에 의하지 아니하고는 어떠한 사람으로부터도 생명, 자유 또는 재산을 박탈할 수 없으며”에 대한 부분이다.

71) 미국연방헌법 수정 제14조. “어떠한 주도 …그 관할권내에 있는 어떠한 사람에 대하여도 법률에 의한 평등한 보호를 거부하지 못한다”에 대한 부분이다.

72) 미국연방헌법 제1조 제3항 제2호. “어느 주라도 연방의회의 동의 없이는 수입품 또는 수출품에 대하여 검사법의 시행상 절대 필요한 경우를 제외하고는 공과금 또는 관세를 부과하지 못한다. 어느 주에서나 수입품 또는 수출품에 부과하는 모든 공과금이나 관세의 순수입은 합중국국고의 용도에 제공하여야 한다. 또한 연방의회는 이런 종류의 모든 주법들을 개정하고 통제할 수 있다.”에 대한 부분이다.

73) 미국연방헌법 제6조 제2항. “본 헌법, 본 헌법에 준거하여 제정되는 합중국 법률 그리고 합중국의 권한에 의하여 체결되었거나 체결될 모든 조약은 이 나라의 최고법률이며”에 대한 부분이다.

74) 미국연방헌법 수정 제1조. “연방의회는 국교를 정하거나 또는 자유로운 신교행위를 금지하는 법률을 제정할 수 없다. 또한 언론, 출판의 자유…를 제한하는 법률을 제정할 수 없다.”에 대한 부분이다.

75) 캘리포니아주 헌법 제13A조 제4항의 “Cities, Counties and special districts, by a two-thirds vote of the qualified electors of such district, may impose special taxes on such district, except ad valorem taxes on real property or a transaction tax or sales tax on the sale of real property within such City, County or special district.”에 대한 부분이다.

76) 샌디에고 카운티는 현재 카운티 정부형태는 의회-임명행정관형(council-administrator form)이라 할 수 있다. 카운티의회가 전문행정인을 선임하여 인사, 예산, 행정부서 및 기관 등에 관련한 전반적인 권한을 부여하는 형태이다. 5명의 위원, 보안관, 재무관, 검사는 주민이 선출하고 위원회에서 행정관을 임명한다. 카운티 행정부는 5개의 그룹으로 나뉜다. <http://www.sandiegocounty.gov/content/sdc/cao/organization.html> (방문일자 2015.11.10.) 참조.



위원회에서는 1985년 사법시설 개선을 위한 추가재원조달방법으로 소비세 증가방안을 고려하기 시작했다. 1986년 소비세를 올릴 수 있는 권한과 사법시설 관리 및 운영을 위한 카운티 특별기금 설치에 대한 규정을 담은 정부조직법이 통과되었다.<sup>77)</sup> 샌디에고 카운티는 1986년 11월 새로운 판매세 도입에 대한 주민투표를 하였지만 2/3이상의 동의는 얻지 못하고 51%의 동의만 얻었다. 이에 따라 카운티 위원회에서는 샌디에고 카운티 지역사법시설 재정사무소(San Diego County Regional Justice Facility Financing Agency)가 0.5센트의 판매세를 과세할 수 있는 입법을 하였다. 1988년 주민투표에 의해 50.8%의 동의를 받아 1989년부터 판매세를 과세하기 시작했다. 납세의무자는 이 판매세의 위법성을 다투는 소를 제기하였다. 캘리포니아주 헌법 제13A조 제4항 위반이 문제된 것이다. 샌디에고 카운티 지역사법시설 재정사무소가 과세한 판매세와 관련해서는 특별구(special district)과 목적세(special tax)의 해석이 문제되었다. 위 사례의 과세가 두 요건을 충족한다면 과반수 동의만으로 과세가 적법한 것이 되는 것이고, 그렇지 않다면 위법한 것이 된다. 캘리포니아주 대법원에서는 후자의 입장을 채택하였다.<sup>78)</sup>

캘리포니아주 세법(California Revenue and Taxation Code) 제2부 기타 세금(Other Taxes)의 제1부(Part 1)에서 판매세와 사용세에 대해 규정하고 있다. 이 제1부를 판매세 및 사용세법(Sales and Use Tax Law)이라고도 한다.<sup>79)</sup> 판매세 및 사용세법은 캘리포니아주 판매세 및 사용세의 과세근거가 되기도 하지만, 지방정부 일반소비세의 과세근거가 되는 규정도 있다.

판매세 및 사용세에 대한 세율은 기본적으로 캘리포니아주 세법에서 규정하고 있지만, 캘리포니아주 헌법에서 규정하는 경우도 있다. 캘리포니아주 헌법 제13조 제35호에서는 공공안전을 위해 1994.1.1.부터 판매세 및 사용세를 0.5% 더 과세하도록 규정하고 있다. 또한 캘리포니아주 헌법 제13조 제36호에서는 교육과 공공안전을 위해 2013.1.1.부터 4년간 판매세 및 사용세를 0.25% 더 과세하도록 규정하고 있다. 이는 주민발의안 제30호(California Proposition 30)가 2012.11.6.에 주민 과반수의 동의를 받아 통과되면서 헌법 개정으로 반영된 것이다. 주민발의안 제30호는 캘리포니아주 소재 학교에 대한 교육예산이 60억달러 감축될 상황에서 재원확보를 위해 4년간 판매세 및 사용세를 위에서 보듯 0.25% 올리고 연 25만달러 초과하는 소득이 있는 캘리포니아주 거주자에 대해 2012년 1월 소급해서 7년간 주정부 개인소득세를 올리는 등의 내용을 담고 있었다.<sup>80)</sup>

77) Cal.Gov. Code § § 26250-26285.

78) Rider v. County of San Diego (1991) 1 Cal.4th 1, 2 Cal.Rptr.2d 490; 820 P.2d 1000.

79) California Revenue and Taxation Code의 제6001조에서는 "This part is known and may be cited as the "Sales and Use Tax Law."라고 하고 있다.

지방정부 일반소비세의 경우 캘리포니아주 세법 제7200조부터 제7226조까지의 규정<sup>81)</sup>에서 시티 및 카운티가 1%의 판매세와 사용세를 과세할 수 있도록 허용하고 있다. 교통 등 특별구의 경우 그 특별구의 재정목적으로 그 특별구에만 적용되는 지방세인 거래 및 사용세(transactions and use tax) 과세가 가능하되, 2%를 넘을 수 없다는 것도 캘리포니아주 세법 제 7251.1조에 규정을 두고 있다.<sup>82)</sup>

한편 캘리포니아주의 경우 일반소비세의 통일성을 유지하기 위한 간소화소비세협약(Streamlined Sales and Use Tax Agreement)을 입법에 반영하지 않았다. 22개주가 입법에 이를 반영했지만, 캘리포니아주는 여기에 속하지 않는다. 비록 캘리포니아주 세법 자체에 간소화소비세협약에 대한 언급이 있기는 하지만, 캘리포니아주 세법 제6029조에서 제시된 조건이 충족된 경우에만 입법화하겠다는 내용 등을 담고 있는 것으로 사실상 간소화소비세협약을 현재 받아들이고 있지 않다는 것을 명확하게 한 것뿐이다.

우리나라의 경우 지방소비세에 대해서는 지방세법에 규정을 하고 있는데, 실제 세금을 계산할 때에는 부가가치세법과 함께 살펴보아야 한다. 지방세법 제69조 제2항에서는 지방소비세로 걷어들이는 금액의 일부를 “감소되는 줄어드는 취득세, 지방교육세, 지방교부세 및 지방교육재정교부금 보전 등에 충당한다.”는 재원분배에 대한 것도 함께 규정하고 있다. 지방소비세에 대해 헌법재판소의 논의는 없으나, 개별소비세로서 담배소비세의 경우는 헌법재판소에서 조세평등주의 위반으로 헌법불합치결정,<sup>83)</sup> 자기책임의 원칙에 반한다고 위헌결정<sup>84)</sup>을 내린 바는 있다. 우리나라 지방세의 경우도 헌법상 한계가 있음을 보여주는 예이다.

### 3) 과세권자와 납세의무자

캘리포니아주 판매세와 사용세의 과세권자는 주정부이다. 연방세에는 일반소비세가 없다. 지방정부의 경우에는 주민의 동의만 있다면 일반소비세의 신설이 가능할 수 있다. 캘리포니아주의 경우 재산세 인상을 사실상 제한하는 주헌법 개정 이후 지방정부의 재정이 어려움 때문에 지방정부의 일반소비세의 세율을 올리는 경우가 많았다. 지방정부의 판매

80) <http://trackprop30.ca.gov> (방문일자 2015.11.10.)

81) PART 1.5에 해당하는 부분이다. Cal.Rev. & T.Code § 7200에서는 이 부분을 “Bradley-Burns Uniform Local Sales and Use Tax Law”라 한다.

82) Cal.Rev. & T.Code § 7251에서는 PART 1.6를 “Transactions and Use Tax Law”라 하고 있다.

83) 현재 2001. 4. 26. 2000헌바59.

84) 현재 2004. 6. 24. 2002헌가27.

세와 사용세에 대해서는 법적 근거부분에서 설명을 하였고, 뒤의 세율에서 더 상세히 설명한다. 캘리포니아주 판매세와 사용세의 징수는 형평위원회이다. 주세무국은 개인소득세와 법인소득세를, 고용개발국은 원천징수를 담당한다.

캘리포니아주 판매세의 납세의무자는 캘리포니아주내에서 동산을 판매하는 소매업자(retailer)이다.<sup>85)</sup> 소매업자는 판매세 사업허가(permit)를 받아야 한다.<sup>86)</sup> 판매세는 소매가격에 매겨지므로 결국 소비자가 부담하게 되는 것이다. 그렇지만 소매업자가 판매세 계산을 잘못된 경우에는 판매세 부족분은 소매업자가 부담하게 된다.

사용세는 보통 구매는 캘리포니아주밖에서 하지만 사용은 캘리포니아주에서 하는 경우에 과세된다. 캘리포니아주 사용세의 납세의무자는 이러한 경우에 소매업자로부터 동산을 구매하여 캘리포니아주에서 보관, 사용 기타 소비를 하는 소비자이다.<sup>87)</sup> 소비자는 캘리포니아주에서 사업을 하는 소매업자나 형평위원회가 사용세를 징수할 권한을 인정하고 캘리포니아주에서 사업을 하는 것으로 간주되는 소매업자가 사용세를 내었다는 영수증을 준 경우에는 추가적으로 사용세를 납부할 의무가 없다.<sup>88)</sup> 사용세의 경우 소매업자는 캘리포니아주에 사업장을 두거나 판매에 관한 일을 하는 대리인을 두는 경우에는 캘리포니아주에서 사업을 하는 것(engaged in business)으로 본다. 소매업자가 직접하든 자회사나 중개상을 통하든 마찬가지이다.<sup>89)</sup> 소비자로부터 과다 사용세를 징수한 소매업자는 소비자에게 환급하거나 형평위원회에 납부하여야 한다.<sup>90)</sup>

우리나라의 지방소비세의 경우는 재화와 용역을 소비하는 자의 주소지 또는 소재지를 관할하는 도에서 「부가가치세법」 제3조에 따라 부가가치세를 납부할 의무가 있는 자에게 부과한다.<sup>91)</sup> 과세권자는 소비지의 도가 되고, 납세의무자는 부가가치세의 납세의무자, 즉 사업자인 공급자가 된다. 그런데 실제 징수와 납입과 관련하여, 지방소비세의 특별징수의무자인 납세지를 관할하는 세무서장 또는 재화의 수입에 대한 부가가치세를 징수하는 세관장이 지방소비세를 징수하여 납입관리자에게 납입하고, 납입관리자는 지방자치단체의 장 및 시·도 교육감에게 납입한다.<sup>92)</sup>

85) Cal.Rev. & T.Code § 6051. 조문상 “For the privilege of selling tangible personal property at retail a tax is hereby imposed upon all retailers…”로 되어 있다.

86) Cal.Rev. & T.Code § 6066.

87) Cal.Rev. & T.Code § 6002(a). 조문상 “Every person storing, using, or otherwise consuming in this state tangible personal property purchased from a retailer is liable for the tax.”이라고 되어 있다.

88) Cal.Rev. & T.Code § 6202.

89) Cal.Rev. & T.Code § 6005, § 6015.

90) Cal.Rev. & T.Code § 6901.5.

91) 지방세법 제66조.

92) 지방세법 제71조.

#### 4) 과세대상과 과세기간

캘리포니아주 판매세의 과세대상은 소매(retail sale)라 할 수 있다. 소매는 재판매의 목적이 아닌 사업상 동산의 판매를 말한다.<sup>93)</sup> 용역의 공급은 원칙적으로 과세대상이 아니나, 재료를 제공하는 소비자를 위해 생산, 제조, 공정, 인쇄 및 각인을 하는 경우, 동산의 판매 또는 임대 에 부수적인 용역 제공시에는 과세가 될 수 있다.<sup>94)</sup> 2013.7.1.부터 2016.7.1. 사이에 의료보험상품(Medi-Cal managed care plans)을 판매하는 경우에도 과세된다. 이 경우 소매업자의 총수입액의 3.9375%의 세율을 적용하고 카운티, 시티 및 지구에서 총수입액에 대해 판매세나 사용세를 과세하지 못한다.<sup>95)</sup> 동산 판매시 현금이나 카드가 아닌 비트코인과 같은 가상통화로 지급을 하는 경우에 과세여부가 문제된바 있다. 형평위원회는 과세가 가능하다는 입장이고, 과세는 판매자가 광고한 상품가격을 기준으로 할 수 있다고 한다.<sup>96)</sup> 그렇지만 비트코인으로 세금 납부는 할 수 없다는 입장이다.<sup>97)</sup>

캘리포니아주 사용세의 과세대상은 캘리포니아주밖에서 구매는 하되 캘리포니아주에서 하는 보관, 사용 기타 소비(storage, use, or other consumption)라 할 수 있다.

캘리포니아주 판매세와 사용세는 원칙적으로 분기별로 하도록 되어 있어 과세기간이 분기별로 나누어진다고 볼 수 있다. 우리나라의 지방소비세의 경우 과세기간도 부가가치세의 경우에 따르는데, 1년을 두 번으로 나누어 과세기간을 정하지만 예정신고기간까지 고려하면 사실상 우리나라도 분기별로 과세기간을 정하고 있다고 볼 수 있다.<sup>98)</sup>

우리나라의 지방소비세의 과세대상은 「부가가치세법」 제4조를 준용한다.<sup>99)</sup> 재화 또는 용역의 공급, 재화의 수입이 과세대상이 된다고 할 것이다.<sup>100)</sup> 재화는 재산 가치가 있는 모든 유체물(有體物)과 무체물(無體物)을 말하고, 용역은 재화 외의 재산 가치가 있는 모든 역무(役務) 및 그 밖의 행위를 말한다.<sup>101)</sup> 재화에 부동산이 들어가므로 과세대상에 부동산의 매매도 들어간다고 할 수 있다. 다만 토지는 면세대상이다.<sup>102)</sup> 그리고 제조업이나

93) Cal.Rev. & T.Code § 6007.

94) Cal.Rev. & T.Code § 6006, § 6011.

95) Cal.Rev. & T.Code § 6175, § 6176.

96) Special Notice L-382, California State Board of Equalization, June 2014.

97) Special Notice L-382, California State Board of Equalization, June 2014; 우리나라의 경우도 같은 거래에서 부가가치세가 과세된다는 입장으로는, 홍도현·김병일, “가상통화에 대한 과세문제- 비트코인을 중심으로-”, 「조세연구」 제15권 제1집, 한국조세연구포럼, 2015.4, p.135 참조.

98) 지방세법 제70조, 부가가치세법 제5조, 제48조.

99) 지방세법 제65조.

100) 부가가치세법 제1조 제1항.

101) 부가가치세법 제1조 제2항, 제3항.

102) 부가가치세법 제12조 제1항 제13호.

호텔의 사업을 영위하는 일반사업자가 그 사업용으로 쓰던 공장 건물이나 호텔의 건물을 매각하게 되면 그 매각한 건물가액(토지부분은 부가가치세가 면세임)의 10%를 부가가치세로 내야하고, 임대업용으로 사용하고 있던 건물을 매각할 때에는 그 건물가액의 10%를 부가가치세로 내야 한다.<sup>103)</sup> 동산만을 과세대상 물건으로 하는 캘리포니아주의 판매세와 사용세와는 과세대상이 다르다. 과세되는 용역의 범위도 넓다는 점에서도 차이가 있다.

## 5) 과세표준과 세율

판매세는 총수입액(gross receipts)을 과세표준으로 하고, 사용세는 판매가격(sales price)을 과세표준으로 한다.<sup>104)</sup> 동산의 원가, 용역비용, 지급이자, 운송비용 등이 공제되지 않는다.<sup>105)</sup> 소비자에게 직접 해주는 할인은 공제된다.<sup>106)</sup> 판매세와 사용세는 일정한 동산, 거래, 기관에 대해서는 면세를 허용한다.<sup>107)</sup> 식료품, 의약품(처방전이 있는 것에 한함)<sup>108)</sup> 등은 면세이다. 그렇지만 조리된 식료품(hot prepared food products), 식이보충제는 과세된다.<sup>109)</sup> 우리나라의 지방소비세(결국 부가가치세)의 면세대상 대상조정시 입법례로서 의미를 가질 수 있다.<sup>110)</sup>

판매세와 사용세의 주정부 전역에 적용되는 세율(total statewide base sales and use tax rate)은 7.50%이다. 이 세율은 여러 가지 재원별로 정해진 세율의 합이다. 주정부 판매세와 사용세만이 아니라 지방정부의 것도 일부 포함되어 있다. 일반회계로 3.6875%<sup>111)</sup>와 0.25%,<sup>112)</sup> 재정회복기금으로 0.25%,<sup>113)</sup> 지역공공안전기금으로 0.5%,<sup>114)</sup> 교육지원회

103) 간이과세자의 사업용 건물, 면세사업자용 건물, 사업용이 아닌 주택, 사업양수도의 경우 등은 과세가 되지 않는다.

104) Cal.Rev. & T.Code § 6011, § 6012.

105) Cal.Rev. & T.Code § 6011, § 6012.

106) Cal.Rev. & T.Code § 6011(c)(1), § 6012(c)(1).

107) Cal.Rev. & T.Code § 6351~§ 6412에서 규정하고 있다.

108) Cal.Rev. & T.Code § 6369. 우리나라의 경우도 처방전에 의한 의약품은 부가가치세(지방소비세) 면세이고, 약사가 제공하는 일반의약품은 과세이다. 부가가치세법시행령 제35조 제4호.

109) Cal.Rev. & T.Code § 6359. 우리나라의 경우 미가공식료품은 면세이다. 부가가치세법 제12조 제2항 제1호

110) 박명호·홍범교·김승래, “금융·보험 및 의료보건용역에 대한 면세제도 개선방안 연구”, 한국조세연구원, 2008.1의 경우처럼 면세대상 조정 자체가 연구대상이 되는 경우도 있다. 해당 보고서에서는 미국의 금융제도에 대한 소개는 있지만, 미국의 주정부 일반소비세의 경우까지는 입법례로서 비교하지는 않았다. EU와 OECD 주요국가를 비교하였으나, 미국은 제외되어 있다. 미국이 부가가치세를 도입하지 않고 있는 점도 비교대상에 제외하고 있는 한 이유라 할 수 있다. 소비세제의 경우 미국이 비교대상으로 적합하지 않은 경우도 있으나, 일반소비세제로서 주정부의 운영사례나 논의는 지속적으로 관심 가질 수 있는 부분이다.

111) Cal.Rev. & T.Code § 6051, § 6201.

112) Cal.Rev. & T.Code § 6051.3, § 6201.3.

계로 0.25%,<sup>115)</sup> 지방재정기금으로 0.5%<sup>116)</sup>와 1.0625%<sup>117)</sup>를 주정부세로 걷고, 카운트코 통기금으로 0.25%와 시티와 카운티 운영을 위해 0.75%를 합쳐 1%<sup>118)</sup>의 지방세를 걷는다. 이 모두를 합쳐 7.50%가 된다.

이들 세율은 각주에서 보듯 캘리포니아주 세법에 근거를 둔 경우도 있고 캘리포니아주 헌법에 근거를 둔 경우도 있다. 시티와 카운티의 판매세 및 사용세도 캘리포니아주 세법에 근거를 두고 있다. 시티와 카운티의 거래세와 사용세(Transactions(sales) and Use Tax)<sup>119)</sup>에 대한 것도 캘리포니아주 세법에 근거를 두고 있다. 지구의 경우에 제한적으로 2% 한도내에서 가능하도록 규정하고 있다.<sup>120)</sup> 이것은 위 7.50%와는 별개로 추가적으로 과세되는 것이다.<sup>121)</sup>

이처럼 주정부, 지방정부의 판매세와 사용세의 세율이 복잡하게 적용되면서 납세의무자가 해당 지역에서 실제로 얼마의 세율 적용되는지 주소별, 카운티나 타운별 세율을 형평위원회 홈페이지에서 별도로 제공을 하고 있다.<sup>122)</sup> 캘리포니아주 사용세의 경우 캘리포니아주에서 사용하기 전에 다른 주에서 구매시 다른 주에 낸 판매세 및 사용세를 세액공제 받을 수 있다.<sup>123)</sup> 형평위원회가 주정부의 판매세와 사용세 뿐만 아니라 지방정부 판매세 및 사용세(지구세 포함) 징수도 담당하면서 징수후 지방정부에 대한 징수액 배분도 이루어진다. 이에 대해서는 부과징수 부분에서 다시 자세히 살펴본다.

---

113) Cal.Rev. & T.Code § 6051.5, § 6201.5.

114) 캘리포니아주 헌법 제13조 제35호.

115) 캘리포니아주 헌법 제13조 제36호.

116) Cal.Rev. & T.Code § 6051.2, § 6201.2.

117) Cal.Rev. & T.Code § 6051.15, § 6201.15.

118) Cal.Rev. & T.Code § 7203.1.

119) 지구세(地區稅)(district taxes)라고도 한다. 지구는 여러 법령에서 그 지역내에서 거래세(판매세)와 사용세를 과세할 수 있는 지방의 일정 영역을 의미한다. 지구세에 대한 설명은, California State Board of Equalization, District Taxes(Sales and Use Taxes), Publication 44, April 2014 참조.; 2010년 10월 1일 현재 119개의 지구에서 0.10%에서 1%까지 다양하게 세율을 정하고 있다고 한다. 18개의 통합 시티-카운티와 10개의 카운티내에 이 지구들이 속해 있다. California State Board of Equalization, Tax Information for City and County Officials-Local Sales and Use Tax Transactions (Sales) and Use Tax, PUBLICATION 28, March 2011, p.4 참조.

120) Cal.Rev. & T.Code § 7251.1, 공공시설세법(Public Utilities Code) 제130350.5조에 따라 로스엔젤레스 카운티의 경우 2009년 7월 1일부터 30년간 거래 및 사용세를 0.5%추가 과세할 수 있게 되어서, 로스엔젤레스 카운티는 다른 카운티가 2% 제한을 받는 것과 달리 2.5%까지 추가 과세가 가능하다.

121) 카운티위원회 2/3이상이 승인하고 카운티 주민 과반수가 찬성한 조례 등 일정한 요건을 갖춘 경우에는 2%를 또 넘을 수 있다.

122) <https://maps.gis.ca.gov/boe/TaxRates> (방문일자 2015.11.10.)에서 주소를 입력하면 해당 지역의 세율이 나타난다.

123) Cal.Rev. & T.Code § 6901.

우리나라 지방소비세의 경우 지방소비세의 세액은 과세표준에 100분의 11을 적용하여 계산한 금액으로 한다.<sup>124)</sup> 그리고 부가가치세의 세율은 10퍼센트로 한다.<sup>125)</sup> 이 경우 100분의11중 100분의6에 해당하는 부분은 감소되는 취득세, 지방교육세, 지방교부세 및 지방교육재정교부금보전등에 충당한다.<sup>126)</sup> 결국 사업자를 통해 소비자로부터 부가가치세 과세표준의 10%를 걷고, 이중 부가가치세액은 89%, 지방소비세액은 11%이며, 지방자치단체가 실제 징수하게 되는 것은 11%에서 6%를 뺀 5%가 된다. 소비자의 입장에서는 부가가치세와 지방소비세가 함께 공급가액의 10%가 과세되므로 미국의 경우처럼 지역간 차이 문제는 없다. 다만 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 서로간 적정한 분배액이나 배분방식을 놓고 논란은 계속되고 있다.<sup>127)</sup>

## 6) 신고납부 및 부과징수

캘리포니아주 판매세 및 사용세는 신고주의 세목이다. 납세의무자는 분기별로 분기가 끝나는 다음달 말일 전까지 신고하여야 한다.<sup>128)</sup> 판매세와 사용세는 하나의 신고서로 되어 있다. 우편신고 및 전자신고가 다 가능하다. 매월 17,000달러 이상의 과세거래를 하는 경우에는 예납을 하여야 한다.<sup>129)</sup> 납세의무자는 판매세 및 사용세 신고시 선납 또는 예납되지 않은 금액까지 모두 납부하여야 한다. 신고불성실의 경우에는 10%의 가산세가 부과된다.<sup>130)</sup> 부과권의 제척기간은 다른 세목과 같이 원칙적으로 3년이고, 사용세를 25%이상 적게 신고한 경우에는 6년, 무신고의 경우에는 8년, 사기에 의한 신고의 경우에는 기간제한이 없다.<sup>131)</sup> 자발적 사용세 보고제도(voluntary use tax reporting program)에 따라

124) 지방세법 제69조 제2항.

125) 부가가치세법 제30조 제2항 1문.

126) 부가가치세법 제30조 제2항 2문.

127) 지방소비세 세율 인상과 관련하여 16%로 인상하자는 견해로는, 배준식, “지방소비세의 합리적 발전을 위한 서울시 정책방향”, 서울연구원, 2014.8, p.71와 유태현, “지방재정 여건변화를 반영한 지방소비세 확충방안”, 한국지방세연구원, 2014.10, p.88(지방소비세 5%와 6%를 통합하여 일원화를 구축할 것도 주장) 등이 있다. 20%로 인상하자는 견해로는, 하능식, “OECD 주요국의 조세체계 비교 분석”, 한국지방세연구원, 2014.6, p.136이 있다. 배분방식 변경에 대해서는, 이상훈·김진하, “지방소비세 배분지표의 평가와 대안 모색”, 한국지방세연구원, 2013.12의 연구가 있다. 지방소비세의 현행 배분지표인 민간최종소비지출 이외에 과세분 부가가치세 매출액과 토착산업 매출액을 대안 배분지표로 고려할 것을 제안하고 있다.

128) Cal.Rev. & T.Code § 6451.

129) Cal.Rev. & T.Code § 6471, § 6472.

130) Cal.Rev. & T.Code § 6591.

131) Cal.Rev. & T.Code § 6487.

적격구매자의 경우에는 8년이 아닌 3년의 부과제척기간을 적용한다.<sup>132)</sup>

캘리포니아주 판매세 및 사용세의 징수는 형평위원회에서 한다. 납세의무자의 장부를 조사할 조사공무원도 형평위원회에 속해 있다. 2005년 2월 1일부터 2015년 3월 31일 사이에 조세사면을 실시한 바 있다. 2003년 이전 미신고 및 미납부분에 대한 것이었다. 위 기간중 자진신고한 자의 경우 형사책임이나 가산세를 면제받았다.<sup>133)</sup>

캘리포니아주 형평위원회에서는 캘리포니아주 세법내에 있는 브래들리-번스 지방정부 판매세 및 사용세법(Bradley-Burns Uniform Local Sales and Use Tax Law)에 따른 지방정부 판매세 및 사용세와 거래 및 사용세법(Transactions and Use Tax Law)에 따른 지구세(district taxes)도 징수를 담당하고 있다. 지방세 배분기준은 지방세 판매세와 지방세 사용세가 각각 다르다.

지방 판매세 배분은 판매업자의 사업자등록지에 따라 나누어진다. 판매업자가 캘리포니아주에 사업자등록지가 한 개이고 그곳에 판매를 한 경우에는 사업자등록지의 관할에 배분된다. 캘리포니아주에 사업자등록지가 두 개 이상이고 한곳에서만 판매를 한 경우에는 판매가 이루어진 곳의 관할에 배분된다. 캘리포니아주에 사업자등록지가 두 개 이상이고 두 곳 이상에서 판매가 이루어진 경우에는 계약체결지의 관할에 배분된다. 지방 사용세는 동산이 최초 사용이 가능한 카운티에 배분된다. 배달지를 사용지로 추정한다.

지방정부로서는 보다 많은 세수확보를 위해 주택이나 산업시설보다는 상가건설에 주력하는 문제가 생길 여지가 있다. 배분기준을 등록지 기준(situs rule)으로 계속 유지할지, 아니면 인구수 기준(population basis)으로 변경할지에 대해 논란이 된바 있다.<sup>134)</sup> 우리나라 현행 지방소비세의 경우의 경우도 배분지표인 민간최종소비지출 이외 다른 배분지표를 고려할 것인가 논의가 있는데, 배분지표는 지방정부의 세수와 직접적으로 관련된다.

전자상거래가 늘어나면서 지방판매세와 지방소비세의 세수입과 관련하여 어디 지방정부가 과세권을 갖는지도 관심이 높다. 캘리포니아주에 소재한 인터넷판매업자도 다른 판매업자와 마찬가지로 캘리포니아주 판매세와 사용세를 납부하여야 하고, 지방 판매세와 사용세 징수액을 보고하여야 한다. 사용세의 경우 주밖에서 인터넷으로 구매하는 경우는 전화나 우편주문과 같이 처리한다. 인터넷 판매업자가 캘리포니아주에 물리적 현존이라는 연계(nexus)가 있다면 캘리포니아주에서 사업을 하는 것으로 보아 상품이 캘리포니아주의

132) Cal.Rev. & T.Code § 66487.06.

133) Cal.Rev. & T.Code § 7070, § 7071, § 7072.

134) Paul G. Lewis & Elisa Barbour, California Cities and the Local Sales Tax, Public Policy Institute Of California, 1999, pp.125-126.



구매자에게 배달될 때 사용세를 징수하여야 한다.

캘리포니아주 헌법상 지방정부간 세원분배협약을 하는 것이 허용된다.<sup>135)</sup> 1998년 주민 발의안 제11호<sup>136)</sup>가 50.7%의 주민찬성으로 통과되었는데, 이는 10년 주기로 캘리포니아주 120개 법정지역과 4개의 주 형평위원회 관할을 재조정하는 것을 주된 내용으로 하고 있지만 둘 이상의 지방정부가 지방소득 판매세 징수액 공유협정을 체결할 수 있는 내용도 담고 있었다. 다만 협약을 체결하는 지방정부 각자의 주민들 과반수 동의를 얻어야 하고, 브래들리-번스 지방정부 판매세 및 사용세법에 따른 세율에 따른 세원은 주민들 2/3이상의 동의를 얻어야 한다. 시티가 카운티에 대한 서비스 대가로 시티의 지방세 일부를 지급하는 것을 약정할 수 있는데, 시티가 걷을 수 있는 세율보다 적게 걷기로 조례를 제정 또는 개정하면서 그 차액만큼을 카운티가 가져가도록 하는 것도 가능하다. 형평위원회가 지방 판매세 및 사용세 징수한 것을 지방정부에 배분할 때 징수비용을 공제한다. 캘리포니아주의 이러한 배분방식들은 우리나라의 경우처럼 세원배분이 법령에 명시한 것으로 확정적으로 결정되는 것이 아니라 지방정부간 다양한 방식으로 세원배분이 이루어질 수 있음을 보여준다.

형평위원회는 징수확보를 위해 체납자에 대해 건설관련 면허증(contractor's license) 발급 및 갱신 제한, 판매허가증(seller's permit) 거부,<sup>137)</sup> 판매세 및 사용세의 100,000달러를 넘는 고액체납자 500명의 명단공개,<sup>138)</sup> 관허사업 제한<sup>139)</sup> 등 우리나라와 유사한 간접적 징수제도를 운영하고 있다.

## 7) 세무조사

캘리포니아주 판매세와 사용세의 징수는 형평위원회가 담당하는데 세무조사 역시 형평위원회가 담당한다. 캘리포니아주 정부조직법 제15618조에 따르면 조사공무원은 납세자와 납세자와 거래를 하는 자의 자료를 검사할 수 있다. 또한 캘리포니아주 세법 제7054조에서는 판매세와 사용세 관련 자료의 검사권을 추가적으로 규정하고 있다. 캘리포니아주 정

135) 캘리포니아주 헌법 제13조 제29항.

136) [https://ballotpedia.org/California\\_Proposition\\_11\\_Creation\\_of\\_the\\_California\\_Citizens\\_Redistricting\\_Commission\\_\(2008\)](https://ballotpedia.org/California_Proposition_11_Creation_of_the_California_Citizens_Redistricting_Commission_(2008)) (방문일자 2015.11.10.); 2010년 주민발의안 제11호의 내용을 폐지하는 주민발의안 제27호가 발의되었지만 59.5%의 주민이 주민발의안 제11호 유지를 원하여서 현재도 주민발의안 제11호는 여전히 유효하다.

137) Cal.Rev. & T.Code § 6070.5.

138) Cal.Rev. & T.Code § 7063.

139) Cal.Rev. & T.Code § 7057, § 7057.5.

부조직법 제15613조에서는 형평위원회에 자료제출을 받기 위해 증인소환장 발부권도 인정하고 있다. 세무조사의 일반적인 절차는 캘리포니아주 개인소득세나 법인소득세의 경우와 크게 다르지 않다.

세무조사에서 특징적인 것은 자기세무검증제도(Managed audit program)를 들 수 있다. 납세자가 형평위원회의 지시에 따라 자신이 장부 및 자료를 점검하는 것을 말한다. 누구나 할 수 있는 것은 아니고, 감면이 적고 세무상 쟁점도 적어야 하고, 납세자가 참가에 동의를 해야 하고, 형평위원회의 지시에 따를 인적 물적 시설을 갖춘 경우에 한한다.<sup>140)</sup> 2002년 12월 31일 종료된 제도를 이후 몇 번 재실시를 하였고 현재는 판매세, 사용세 뿐만 아니라 유류세, 담배세, 주류세 등 형평위원회가 담당하는 다양한 세목에 확대하였다.<sup>141)</sup>

## 8) 조세불복

캘리포니아주 판매세와 사용세의 경우는 징수하는 곳과 행정불복하는 곳이 형평위원회이다.<sup>142)</sup> 그렇지만 실제로 징수하는 부서와 불복을 담당하는 부서가 형평위원회에서 나뉘어진다.

결정통지서(Notice of Determination)를 받은 후 30일 이내에 형평위원회에 심사를 제기하면 형평위원회 공무원(BOE staff)이 이를 검토를 하게 된다. 감액결정 여부가 대부분의 절차가 여기서 끝나지만 감액결정이 나지 않은 경우 형평위원회 심사회의(Appeals Conference)를 하는 다음 단계의 심사를 청구할 수 있다. 대면진술, 화상통화, 전화 등 모두 신청가능하다. 심사회의 결과 전부인용, 일부인용, 기각, 재조사 등의 결정이 나온 후 청구인과 형평위원회 공무원(BOE staff) 모두 동의하면 불복절차가 종료한다. 그렇지 않은 경우 사전에 신청한 형평위원회 위원들 앞에서 진술을 하는 청문절차(Board hearing)<sup>143)</sup>를 청구할 수 있다. 청문절차 이후 형평위원회 위원들은 바로 결정을 하기도 하고 이의신청 담당부서(Appeals Division)에 추가검토를 하게 한후 결정을 하기도 한다. 이러한 불복절차를 진행하는 과정에서도 미납세금에 대해서는 가산금 등이 계속해서 붙는다.

140) Cal.Rev. & T.Code § 7076.

141) California State Board of Equalization, Managed Audit Program, Publication 53, September 2015 참조.

142) 이 때문에 캘리포니아주의 경우 판매세와 사용세에 대한 행정불복기관이 없다고 표현하기도 한다. CCH Tax Law Editors, 2015 State Tax Handbook, Wolters Kluwer, 2014.12, p.799가 그 예이다.

143) California State Board of Equalization, A Introduction on Hearings, Publication 142, October 2009 참조.

불복절차 진행중에 협의에 의해 절차를 종료할 수도 있다.

환급청구의 경우에는 절차가 조금 다르다. 앞 결정통지서의 경우에는 추가적으로 판매세나 사용세를 내어야 하는 상황을 이야기 하는 것이고, 환급청구는 이미 낸 것을 돌려받는 것에 대한 것이라 할 수 있다. 과다신고납부한 경우에는 3년 이내, 과다납부한 것이 인정된 날로부터 6개월 이내에 심사청구를 하여야 한다. 형평위원회 공무원(BOE staff)이 환급청구가 적법하다고 판단하더라도 5만달러를 초과하는 것일 때에는 형평위원회의 승인이 있어야 한다. 환급이 결정된 후라도 환급액은 다른 세금에 충당이 먼저 된다. 형평위원회 공무원이 환급청구를 받아들이지 않는 경우 납세자는 형평위원회 심사회이나 청문절차를 신청할 수 있으나, 이미 청문절차에서 과세처분의 적법을 다투었던 경우에는 거부될 수 있다.<sup>144)</sup> 조세소송에 대한 것은 캘리포니아주의 개인소득세의 경우와 같다.

## 나. 지방정부의 공공서비스사용자세(Utility User Tax)

### 1) 의의와 현황

공공서비스사용자세(Utility User Tax, UTT)는 전기, 가스, 수도, 하수도, 전화, 위생 시설, 케이블TV등 공공서비스의 사용에 대해 시티<sup>145)</sup>와 카운티(비법정지역의 경우)<sup>146)</sup>가 과세하는 지방정부의 개별소비세이다. 지방정부가 세율을 결정하고 세수입의 사용처를 결정한다.

1996년 이전에 도입된 공공서비스사용자세의 경우는 대부분 시티 위원회나 카운티 관리자위원회의 의결에 의해 도입되었다. 그러나 1996년 주민발의안 제218호가 통과된 이후부터는 공공서비스사용자세의 신설 등은 주민투표를 통과해야 한다. 주민발의안 제218호는 지방정부가 재산소유권자에게 새로운 세금을 부과하거나 세금을 높이는 경우에는 주민투표에 따른 동의를 받도록 하는 것을 내용으로 하고 있다. 이 제안 자체도 56.55%의 주민의 동의를 받았고 이에 따라 캘리포니아주 헌법 제13C조와 제13D조가 신설되었다. 이에 따라 보통세는 주민의 과반수이상의 동의를, 목적세는 주민의 2/3이상의 동의를 받

---

144) 위 불복절차에 대해서는, California State Board of Equalization, Appeals Procedures Sales and Use Taxes and Special Taxes, Publication 17, July 2011 참조.

145) 캘리포니아주 헌법 제11조 제5항(자치도시의 경우), 캘리포니아주 정부조직법 제37100.5조(일반법도시의 경우).

146) Cal.Rev. & T.Code § 7284.2.

아야 한다.<sup>147)</sup>

캘리포니아주내 시티의 공공서비스사용자세는 대부분 보통세(general taxes)이다. 2003년 6월 파산관련 부채 상환을 위한 원금의 50%규모의 공공서비스사용자세 동의를 이루어진 City of Desert Hot Springs, 2010년 6월 일몰조항 연장하면서 유동성, 재창조, 예술과 문화에 배정된 공공서비스사용자세 동의를 이루어진 City of Mammoth Lakes의 경우 공공서비스사용자세는 목적세라 할 수 있다.

씨티들 상당수가 공공서비스사용자세를 신설하고 확대한 이유로 주정부에 의해 씨티수입이 준 것이 한 이유가 될 수 있다.<sup>148)</sup> 1992년 캘리포니아주는 대규모 재정적자를 겪게 된다. 이러한 상황에서 캘리포니아주는 주민발의안 제98호에 따라 일정수준까지 교육재원을 마련할 의무의 일부를 사실상 지방정부(씨티, 카운티, 특별구)에 넘기는 입법을 하게 된다. 주민발의안 제98호<sup>149)</sup>는 1988년에 주민 50.7% 찬성으로 통과되는데 주재정의 일정비율을 학교(유치원부터 2년제대학까지, K-14 schools)에 사용하고 교육지출을 매년 늘리는 것을 내용으로 하고 있다. 주정부는 이러한 재정부담을 감당하기 위해 카운티 감사관에게 지방정부의 재산세 수입의 일정 부분을 교육재정증대기금(Educational Revenue Augmentation Fund, ERAF)에 배분하도록 지시하였다. 주정부는 교육재정증대기금에 대한 부담을 덜어주기 위해 지방정부에 일부 재정지원을 해 주었지만, 교육재정증대기금은 사용목적이 정해져 있었고 씨티에게는 기금의 일부만 돌아갔다.

1993년 주민발의안 제172호<sup>150)</sup>가 주민 57.7% 동의로 통과되는데, 캘리포니아주 헌법 제13조 제35항의 주정부 판매세의 세율을 1.5%로 하고 그 수입은 씨티와 카운티에 배분되어 경찰, 보안관, 소방서, 지방검사, 교정 등에 국한하여 사용하도록 하였다. 지방정부의 재산세 재원이 줄어든 대신, 주정부 판매세에 의한 재원으로 이를 보전해 주는 의미를 갖는다. 그렇지만 회계연도 2012/2013의 경우 교육재정증대기금 적립으로 줄어든 68억달러에서 주정부 판매세 배분된 28억달러를 빼면 40억달러가 사실상 지방정부의 재원이 줄어든 상황이다.<sup>151)</sup> 이러한 상황에서 씨티로서는 지출을 줄이면서, 지방채 발행과 판매세, 공공서비스사용자세를 늘릴 수 밖에 없다. 실제로 2001년부터 2015년 6월까지 지방정부

---

147) 주민발의안 제218호에 대해서는, [https://ballotpedia.org/California\\_Proposition\\_218,\\_Voter\\_Approval\\_Required\\_Before\\_Local\\_Tax\\_Increases\\_\(1996\)](https://ballotpedia.org/California_Proposition_218,_Voter_Approval_Required_Before_Local_Tax_Increases_(1996)) (방문일자 2015.11.10.)

148) CaliforniaCityFinance.com, The California Local Government Finance Almanac—Utility User Tax Facts, July 2015, p.4.

149) [https://ballotpedia.org/California\\_Proposition\\_98,\\_Mandatory\\_Education\\_Spending\\_\(1988\)](https://ballotpedia.org/California_Proposition_98,_Mandatory_Education_Spending_(1988)) (방문일자 2015.11.10.)

150) [https://ballotpedia.org/California\\_Proposition\\_172,\\_Sales\\_Tax\\_Increase\\_\(1993\)](https://ballotpedia.org/California_Proposition_172,_Sales_Tax_Increase_(1993)) (방문일자 2015.11.10.)

151) League of California Cities, Fact Sheet: The ERAF Property Tax Shift, 2012.8.13., p.1.

의 공공서비스사용자세가 유지 또는 확대되는 주민투표는 136개가 통과되었고, 폐지 또는 감소는 18개가 시도되었다가 2개만 통과되었다. 지방정부의 공공서비스사용자세를 통한 재정지출 노력이 컸음을 보여주는 예이다.

회계연도 2013/2014의 씨티 155개의 공공서비스사용자세 세수입은 1,799,757,444달러이고,<sup>152)</sup> 카운티(샌프란시스코 포함) 4개의 공공서비스사용자세 세수입은 172,639,087달러이다.<sup>153)</sup> 이를 합치면 1,972,396,531달러이다.

## 2) 법적 근거

캘리포니아주 헌법 제11조 제5항은 자치도시의 전반적인 자치권에 대한 규정 중 하나이고 이 규정이 자치도시의 과세권을 행사할 수 있는 근거규정이 되고 있다. 캘리포니아주 세법에서는 주정부세에 대한 것 뿐만 아니라 지방세에 대한 것도 규정을 두고 있다. PART 1.7(Additional Local Taxes)이다. 캘리포니아주 세법 제7284.2조에서는 카운티가 카운티의 비법정지역내 여러 서비스 사용에 대해 공공서비스사용자세를 과세할 수 있다고 규정하고 있다. 캘리포니아주 정부조직법 제37100.5조에서는 일반법도시의 경우 주헌법 제13A조에 따른 주민투표 동의를 받으면 자치도시가 과세할 수 있는 과세권을 행사할 수 있다고 규정하고 있다.

시티의 경우 공공서비스사용자세의 2014년 세수입이 가장 높은 시티로는 로스앤젤레스시(로스앤젤레스 카운티 소속), 산호세시(산타 클라라 카운티 소속), 샌프란시스코시(시티-카운티 통합형)이다 각각 627,436,600달러, 114,486,108달러, 88,361,757달러이다. 이 중 로스앤젤레스시는 자치도시로서 캘리포니아주에서 가장 인구가 많고, 미국 내에서 뉴욕시 다음으로 인구가 많다. 로스앤젤레스시의 지방자치조례(City of Los Angeles Municipal Code) 제2장에서는 여러 씨티세를 규정하고 있다.<sup>154)</sup> 지방정부세 세목을 조례를 통해 알 수 있는 좋은 예이다. 사업세(Business Taxes), 전화, 전기 및 가스 사용세(Telephone, Electricity and Gas Users Tax), 1984년 올림픽게임 티켓세(1984 Olympic Games Ticket Distribution Tax), 상업용 세입자세(Commercial Tenant's Occupancy Tax), 통

152) <http://californiacityfinance.com/index.php#UUT> (방문일자 2015.11.10.) 참조. 샌프란시스코를 시티로 분류하는 경우 씨티 156개, 공공서비스사용자세 세수입 1,888,119,201달러이나, 샌프란시스코(시티-카운티 통합형)를 카운티로 분류하는 경우 씨티의 공공서비스사용자세 세수입은 샌프란시스코의 공공서비스사용자세 세수입 88,361,757달러를 빼야 한다.

153) <https://bythenumbers.sco.ca.gov/finance-explorer/view-by-county> (방문일자 2015.11.10.)

154) <http://library.amlegal.com> (방문일자 2015.11.10.)에서 확인가능하다.

일 판매 및 사용세(Uniform Sales and Use Tax), 숙박세(Transient Occupancy Tax), 담배세(Cigarette Tax), 부동산거래세(Real Property Transfer Tax), 주거단위 건설세(Dwelling Unit Construction Tax), 주거단지 개발세(Residential Development Tax), 특별소방세(Special Fire Safety and Paramedic Communications Equipment Tax), 공원세(Parking Occupancy Tax), 특별경찰세(Special Police Communications / 911 System Tax) 등이 있다. 전화, 전기 및 가스 사용세(Telephone, Electricity and Gas Users Tax)가 공공서비스사용자세이다. 공공서비스사용자세에 대해 로스앤젤레스시의 경우 지방 자치조례에 규정되어 있다.

공공서비스사용자세는 판매세의 일종인지 여부가 법원에서 논란이 된 바 있다. 프레스토 시티(City of Fresno)는 개인의 주간 전화, 가스, 전기에 5%의 공공서비스사용자세를 과세하였다. 공공서비스 사용자는 실제로 판매세라고 주장했고, 시티는 판매세와는 다르다고 주장했다. 1971년 캘리포니아주 대법원은 판매세는 동산에 과세되기 때문에 공공서비스에 대한 과세는 판매세가 아니라고 결론내렸다.<sup>155)</sup>

### 3) 과세권자와 납세의무자

과세권자는 시티 또는 카운티이다. 2015.7.1. 기준 캘리포니아주내 158개의 시티와 4개(Alameda, Los Angeles, Sacramento, San Francisco)의 카운티가 공공서비스사용자세를 과세하고 있다. 2012.6.30. 현재 캘리포니아주 시티 482개, 카운티 58개(샌프란시스코 포함)의 숫자에 비하면 적지만, 캘리포니아주내 인구가 많은 샌프란시스코, 로스앤젤레스 등이 포함되어 공공서비스사용자세를 받는 자는 캘리포니아주 인구 절반에 해당한다. 이러한 현황을 표로 보면 다음과 같다.

---

155) 6 Cal.3d 132 (1971). 공공서비스사용자에 대한 법원의 논의에 대해서는, <http://www.cacities.org/UploadedFiles/LeagueInternet/7b/7b979098-2810-4c7c-aea6-80adc09c8f44.pdf> (방문일자 2015. 11.10.) 참조.

[표 5-6] 공공서비스사용자세의 지방정부(씨티, 카운티) 현황(2015.7.1. 기준)

과세대상	지방정부	씨티	카운티	합	비고(캘리포니아주 내 인구비중)
전화		150	4	154	49%
전기		157	4	161	49%
가스		157	4	161	49%
케이블 TV		90	1	91	20%
수도		86	1	87	21%
하수도		14	1	15	4%
쓰레기		12	0	12	1%
위 중 하나라도		158	4	162	50%

출처: CaliforniaCityFinance.com, The California Local Government Finance Almanac—Utility User Tax Facts, July 2015, p.1

공공서비스사용자세는 보통 그 폐지, 감축 및 변경은 씨티위원회(City Council)에서 가능하지만, 신설은 캘리포니아주헌법 제13C조와 캘리포니아주 정부조직법 제53750(h)조에 따른 주민의 동의가 있어야 가능하다.<sup>156)</sup>

납세의무자는 과세대상이 되는 전기, 가스, 수도, 하수도, 전화, 위생시설, 케이블TV 등 서비스 사용자이다.

#### 4) 과세대상

공공서비스사용자세의 과세대상이 되는 공공시설은 전기, 가스, 수도, 하수도, 전화, 위생시설, 케이블TV라 할 수 있다. 씨티나 카운티마다 과세대상이 되는 범위가 다르다. 로스엔젤레스시의 경우 전화, 전기 및 가스 사용세(Telephone, Electricity and Gas Users Tax)라는 세목을 사용하는 것에서 보듯 전화, 전기, 가스가 과세대상이다.<sup>157)</sup>

연방정부와 주정부, 그리고 시설회사가 사용하는 gas와 수도는 공공서비스사용자세가 부과된다.

156) 로스엔젤레스시 지방자치조례 SEC. 21.1.13.

157) 로스엔젤레스시 지방자치조례 ARTICLE 1.1.

휴대폰 전화서비스에 대한 공공서비스사용자세 과세 여부에 대해서는 기술발전과 연방 법개정으로 혼란이 있었다. 캘리포니아주 공공서비스사용자세는 대부분 연방소비세<sup>158)</sup>에 적용되는 것에 과세하고 있다. 시간과 거리에 따라 요금을 내는 것이 아닌 전화서비스는 연방소비세가 비과세되고 이 경우 몇몇 지방정부의 조례에서도 연방소비세에 관한 규정을 준용하여 공공서비스사용자세를 비과세하였다. 그런데 휴대폰 서비스는 단거리서비스와 장거리서비스를 합쳐 정액제로 요금을 매기는 경우가 있다. 2007년 몇몇 연방법원과 연방국세청이 이러한 휴대폰 서비스에 대해 시간에 따라서도 거리에 따라서도 요금을 매기는 것이 아니라고 해서 연방소비세 비과세를 인정했다.<sup>159)</sup> 몇몇 시티들은 연방소비세를 준용하는 조례를 개정하여 시간이나 거리중 하나에 따라 요금을 내는 경우에는 종전처럼 공공서비스사용자세를 과세할 수 있도록 하였다. 이 과정에서 동의요건을 갖추지 못한 시티의 경우, 아예 조례 개정없이 계속해서 정액제 휴대폰 서비스에 대해 과세를 하는 시티의 경우가 공공서비스사용자세의 적법성이 문제되었다.

2000년 휴대폰 전화서비스 원천지법(Mobile Telecommunications Sourcing Act)<sup>160)</sup>에서는 연결(nexus)의 의미를 확대하여 휴대폰 주된 사용지인 지방정부가 과세할 수 있도록 하였다. 전화서비스에 대한 공공서비스사용자세의 비중이 높은 많은 지방정부는 주민발의안 제218호에 따른 동의를 받아 다양한 전화서비스의 경우에 과세할 수 있도록 조례를 개정하였다.

## 5) 과세표준과 세율

공공서비스사용자세의 과세표준은 해당 서비스 사용료라고 할 수 있다. 전기의 경우에는 전기사용량에 따른 것과 기본서비스료를 합친 것이 서비스 사용료라 할 수 있다.<sup>161)</sup>

시티의 공공서비스사용자세 세율은 1%에서 11%까지 다양하다. 가정용과 산업용에 따라 세율을 달리하는 경우도 있다. 전화의 경우에는 유선/무선, 주내/주외/국제, 가정용/산업용에 따라 세율이 달라지기도 한다. 2014년 가정용 무선전화의 세율의 경우 컬버시티

158) 미국연방세법 제4251조 등.

159) IRS Notice 2006-50.

160) 4 U.S.C. § 116.

161) 로스엔젤레스시 지방자치조례 SEC. 21.1.4(a)에서는 ““Charges” as used in this section, shall include charges made for (1) metered energy, and (2) minimum charges for service, including customer charges, service charges, demand charges, standby charges, and annual and monthly charges.”로 정의되어 있다.



(Culver City, 로스앤젤레스 카운티내 소재)가 11%로 가장 높고 버논시티(Vernon City, 로스앤젤레스 카운티내 소재)가 1%로 가장 낮다.<sup>162)</sup>

## 6) 부과징수 등

공공서비스사용자세는 보통 공공서비스 제공회사의 통상적인 청구서에 합쳐 사용자에게 부과하고 공공서비스 제공회사가 이를 징수한 후 공공서비스 제공회사가 씨티에 납부하는 형태로 이루어진다. 공공서비스사용자세의 전부 또는 일부가 납부되지 않은 경우에는 시티의 과세관청은 공공서비스 제공회사에게 징수할 수 있다.<sup>163)</sup>

씨티는 매년 공공서비스사용자세가 관련법령에 따라 부과징수되었는지를 감사하여야 한다. 씨티의 재무국장(Director of Finance)의 지휘하에 자격을 갖춘 독립된 제3자가 합리적이고 합리적인 비용으로 감사를 실시한다.<sup>164)</sup>

---

162) <http://californiacityfinance.com/index.php#UUT> (방문일자 2015.11.10.)

163) 로스앤젤레스시 지방자치조례 SEC. 21.1.7.

164) 로스앤젤레스시 지방자치조례 SEC. 21.1.14.



## VI. 미국의 주정부 및 지방정부의 재산세제

1. 재산세제의 개관
2. 캘리포니아주의 재산세제





## Ⅵ. 미국의 주정부 및 지방정부의 재산세제

### 1. 재산세제의 개관

#### 가. 재산세제의 유무 및 현황

OECD자료에 따른 세원비중을 보면, 미국의 경우 연방정부는 소득과세가, 주정부는 소비과세가, 지방정부는 재산과세가 주된 세원이라고 할 수 있다. 재산세제의 경우 재산세가 주된 것이다. 이 글에서는 상속세, 증여세는 소득세제와 소비세제가 아닌 재산세제의 범위에서 다룬다. 재산세는 연방세에는 없고 주정부세나 지방정부세에만 있다. 상속세, 증여세는 연방세는 물론 주정부세, 지방정부세에도 있지만 이것은 주마다 상황이 다르다.

주정부 및 지방정부 각각의 재산세, 상속세, 증여세 유무 및 그 세수입 현황을 보기 위해 50개주(콜롬비아 특별구 포함)의 재산세제 현황을 살펴본다. 그런데 소득세제의 경우는 개인소득세와 법인소득세, 소비세제의 경우는 일반소비세와 개별소비세가 각각 세수비중 비교의 의미가 컸으나, 상속세, 증여세는 세수비중에서 보면 재산세와 격차가 크고, 재산세가 전통적으로 지방세제의 영역으로 각인되어 주요한 세목이라는 점에서 재산세(자동차세는 별도 구분)를 중심으로 현황을 살펴본다. 상속세, 증여세는 개관부분에서 살펴본다.

[표 6-1] 50개주 주정부와 지방정부별 재산세 세수입 현황(2012년 기준)

(단위: 천달러)

	주정부		지방정부	
	금액	순위	금액	순위
50개주 합계	13,053,517	-	442,388,293	-
Alabama	322,300	12	2,323,049	37
Alaska	99,598	16	1,311,420	44
Arizona	762,651	7	5,925,987	21
Arkansas	1,022,066	4	927,502	48
California	1,982,208	1	50,460,484	1

	주정부		지방정부	
	금액	순위	금액	순위
Colorado	0	N/A	7,027,778	19
Connecticut	0	N/A	9,806,529	14
Delaware	0	N/A	763,406	50
Florida	360	35	23,817,366	6
Georgia	61,052	20	10,038,994	13
Hawaii	0	N/A	1,328,624	43
Idaho	0	N/A	1,431,374	41
Illinois	61,806	19	25,479,301	5
Indiana	7,008	29	6,351,360	20
Iowa	0	N/A	4,683,787	26
Kansas	79,475	17	4,045,909	27
Kentucky	558,377	9	2,659,484	33
Louisiana	52,686	22	3,878,327	28
Maine	38,636	23	2,495,236	34
Maryland	750,927	8	8,176,940	16
Massachusetts	4,795	31	13,878,982	9
Michigan	1,879,024	3	11,190,498	11
Minnesota	821,799	6	7,564,801	17
Mississippi	24,122	26	2,665,367	32
Missouri	29,896	25	5,872,073	22
Montana	262,313	13	1,164,504	45
Nebraska	148	36	3,081,566	30
Nevada	235,143	14	2,477,954	35
New Hampshire	400,369	10	3,158,177	29
New Jersey	4,620	32	26,619,437	4
New Mexico	71,583	18	1,356,987	42
New York	0	N/A	49,100,972	2
North Carolina	0	N/A	8,891,965	15
North Dakota	2,808	33	822,350	49

	주정부		지방정부	
	금액	순위	금액	순위
Ohio	0	N/A	14,060,448	8
Oklahoma	0	N/A	2,293,338	38
Oregon	19,893	27	5,027,697	25
Pennsylvania	55,537	21	17,536,143	7
Rhode Island	2,331	34	2,400,460	36
South Carolina	8,549	28	5,129,422	24
South Dakota	0	N/A	1,040,165	46
Tennessee	0	N/A	5,444,910	23
Texas	0	N/A	41,341,895	3
Utah	0	N/A	2,763,278	31
Vermont	971,718	5	490,360	51
Virginia	33,188	24	11,793,234	10
Washington	1,939,883	2	7,475,832	18
West Virginia	6,149	30	1,472,865	40
Wisconsin	148,600	15	10,434,947	12
Wyoming	331,899	11	935,091	47
D.C	0	N/A	1,969,718	39

출처: U.S. Census Bureau, 2013 Census of Governments: Finance – Surveys of State and Local Government Finances

위 자료의 경우에 따르면, 50개주 모두 재산세를 가지고 있지만, 지방정부세로서 재산세만 있을 뿐 주정부 재산세가 없는 곳이 14개인 것으로 나타난다. Connecticut, Washington D.C, Delaware, Hawaii, Idaho, Iowa, New York, North Carolina, Ohio, Oklahoma, South Dakota, Tennessee, Texas, Utah가 여기에 속한다. 미국 통계청에서 재산세 (Property taxes)는 재산 일반의 보유에 대한 소위 일반재산세<sup>1)</sup>와 특정 재산의 보유에

1) 일반소비세와 개별소비세의 구별과 같이 과세대상이 특정되어 있는지 여부에 따라 일반재산세와 개별재산세라는 명칭을 사용한다. 학계나 실무에서 자주 사용되는 것은 아니나, “재산세”라는 명칭만으로 구별이 어려워 필요한 부분에서 사용한다. 우리나라의 경우도 재산세 과세대상이 재산 일반이 아니고 지방세법에 열거된 제한된 것에만 과세되기 때문에 일반재산세라고 분류하는 것에 반론이 있을 수 있으나, 자동차 보유에 대한 자동차세를 대비하여 일단 일반재산세라고 분류한다.

대해서만 과세하는 개별재산세 모두를 포함한 것이다.<sup>2)</sup> 위 세수입자료에서는 재산 소유자에게 재산의 가치에 따라 과세하는 재산세라는 큰 범주안에 이러한 일반재산세와 개별 재산세를 모두 포함시켜 놓은 것이다. 50개주의 주정부 재산세의 세수입과 지방정부 재산세의 세수입을 각각 합하면 후자가 전자보다 약 34배 더 많다.<sup>3)</sup> 그만큼 재산세는 사실상 재산세의 경우 세수입의 측면에서 보면 주정부세 보다는 지방정부세가 더 중요한 역할을 하고 있음을 보여준다.

캘리포니아주는 주정부 재산세도, 지방정부 재산세도 세수입상 1순위이다. 주정부 재산세는 일반재산세를 의미하는 것이 아니라, 특정한 재화에 대한 개별재산세를 의미하는 것이다. 캘리포니아주에서 Property Tax라고 하면, 일반재산세로서 지방정부세를 말한다. 캘리포니아의 재산세 세수입이 크다는 것도 그렇고, 캘리포니아주 자체적으로 지나친 재산세 부담이 문제되어 1978년 주민발의안 제13호(Proposition 13)의 주민투표 통과로 주 헌법상 재산세 인상을 제한하는 제도를 도입한 것도 재산세 연구분야에서 자주 논의되는 부분이다. 뉴욕주의 경우에는 지방정부세로서 재산세만 존재한다.

다만 재산세 비중이 가장 높은 주는 뉴햄프셔주(64.7%)이고, 캘리포니아주는 32번째(28.1%), 뉴욕주는 25번째(31.4%)이다. 캘리포니아주, 뉴욕주 모두 전체 평균 32.1%보다 낮다. 캘리포니아주와 뉴욕주의 개인소득세와 법인소득세의 세수입 비중은 50개주 평균보다 높지만, 반대로 일반소비세와 재산세의 세수입 비중은 50개주 평균보다 낮다. 이처럼 재산세 비중이 다른 주에 비해 캘리포니아주가 높지 않지만, 개인소득세와 법인소득세 세수입이 높은 것 때문이고 재산세 세수입만으로 보면 주에서 단연 1위이다. 뉴욕주의 경우도 그 뒤를 잇는다.

한편 재산보유에 대한 세금으로 재산세의 경우 자동차의 경우처럼 따로 세금을 매기는 경우도 있을 수 있다. 우리나라의 자동차소유에 대한 자동차세의 경우가 그 예이다. 미국의 경우 자동차 자체를 재산세의 범위에 넣어 재산세로 과세하는 경우(일반재산세)도 있고 재산세와는 별개로 과세하는 경우(개별재산세)도 있다. 캘리포니아주의 경우에는 property tax인 재산세에는 자동차보유에 대한 세금이 포함되어 있지 않다. 대신에 자동차보유에 대한 세금으로 개별재산세로서 자동차면허세(Vehicle License Fee)를 별도로 두

---

2) 연방 통계청에서는 "Taxes conditioned on ownership of property and measured by its value. Includes general property taxes related to property as a whole, real and personal, tangible or intangible, whether taxed at a single rate or at classified rates, and taxes on selected types of property, such as motor vehicles, or on certain or all intangibles."로 정의하여 통계를 작성하였다. <http://www.census.gov/govs/statetax/definitions.html> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

3) 지방정부 합계액의 변동계수(coefficient of variation, cv)는 따로 고려하지 않고 금액 기준으로만 비교한 것이다.



고 있다.<sup>4)</sup> 매년 자동차면허를 갱신해야 하기 때문에 사실상 재산세인 것이다. 자동차세제는 자동차 취득, 보유, 처분단계<sup>5)</sup>의 여러 세금을 묶여서 표현하기도 한다. 캘리포니아주의 경우 자동차면허세를 자동차세(car tax)로 별칭하기도 하나,<sup>6)</sup> Vehicle License Fee라는 용어를 사용하므로 자동차면허세로 지칭하기로 한다. 주마다 자동차 보유에 대한 세금을 지칭하는 용어가 다를 수 있으므로, 주별 전체 비교시에는 자동차세(car tax)라는 용어를 써서 비교한다.

자동차의 보유에 대한 자동차세도 주정부세, 지방정부세가 존재한다. 세수입이 아닌 세율을 중심으로 각주의 현황을 보면 다음과 같다.<sup>7)</sup> 지방정부세로서 자동차세의 세율은 지방정부마다 다양하기 때문에 원칙적으로 해당 세목(추가 세율 포함)이 있다는 부분만 표시한다.

[표 6-2] 50개주 자동차세(주정부세와 지방정부세 포함) 세율 현황 (2015년 기준)

주	정부유형	주정부	지방정부	비고(세목 명칭)
Alabama		2%	county rate + city rate	
Alaska		0%	municipality	
Arizona		5.6%	county + city	
Arkansas		6.5%	county + city	
California		7.50%	local	
Colorado		2.9%	county + city + district	

4) 미국 각 주의 자동차면허세(Registration Fee)와 자동차등록세(Title Fee)의 현황에 대해서는, <http://www.ncsl.org/research/transportation/registration-and-title-fees-by-state.aspx> (방문일자 2015.11.10.) 참조. 자동차등록세(Title Fee)는 우리나라의 자동차 취득시 취득세, 취득이외 등록시 등록면허세에 가깝다.; 캘리포니아주는 자동차면허세를 재산세(일반재산세)와 마찬가지로 캘리포니아주 소득세 계산시 소득공제를 인정해 주고 있다. 이에 반해 등록세(registration fees)의 경우에는 소득공제를 인정해 주고 있지 않다. Christopher A. Whitney, 2015 Guidebook to California Taxes, Wolters Kluwer, 2015.1, p.279.

5) 자동차 관련 세제를 이러한 단계별로 미국을 비롯하여 EU, 일본과 우리나라를 비교하여 우리나라 자동차세제의 개편방안을 제시한 것으로는, 하능식·이선영, “친환경시대 자동차세제의 합리화 방안- 소유분 자동차세 개편을 중심으로 -”, 한국지방세연구원, 2015.1이 있다.

6) 그 예로, California tax foundation, California Tax Facts-An Overview Of the Golden State's Tax Structure, 2015, p.8가 있다. 특히 자동차면허세 인상과 관련한 논쟁기사에서 자동차세를 통상적인 용어로 쓴 예로, Robert Greene, “The great car-tax swindle”, Los Angeles Times, 2007.8.31.가 있다.

7) 자동차 보유에 대한 세금과 부동산 보유에 대한 세금을 주별로 평균 세금을 산출하여 순위를 매긴 자료도 있다. <https://wallethub.com/edu/states-with-the-highest-and-lowest-property-taxes/11585/#methodology> (방문일자 2015.11.10.)

주	정부유형	주정부	지방정부	비고(세목 명칭)
Connecticut		6.35% / \$50,000 이하 7.75% / \$50,000 초과		
Delaware		3.75%		Motor Vehicle Document Fee
Florida		6% (\$5,000 초과시 과세)	local	
Georgia		4%	county	
Hawaii		4.166%(최고세율)	4.712%(Honolulu County)	
Idaho		6%		
Illinois		6.25%	local (+ 1.25% more in Chicago)	
Indiana		7%		
Iowa		5%		One-Time Registration Fee
Kansas		6.15%	local	
Kentucky		6%		Motor Vehicle Usage Tax
Louisiana		4%	local	
Maine		5.5%		
Maryland		6%		Titling Tax
Massachusetts		6.25%		
Michigan		6%		
Minnesota		6.5% *중고차(10년이상 \$3,000이하) \$10 비례세율		
Mississippi		5%		
Missouri		4.225%		
Montana		없음		
Nebraska		5.5%	city rate OR county rate (if no city tax)	
Nevada		6.85%	local	
New Hampshire		없음		

주	정부유형	주정부	지방정부	비고(세목 명칭)
New Jersey		7%		
New Mexico		3%		Motor Vehicle Excise
New York		4%	local	
North Carolina		3%		Highway Use
North Dakota		5%		Motor Vehicle Excise
Ohio		5.75%	local	
Oklahoma		새차 : 3.25% 중고차 : 첫구간 \$20(\$1,500) + 3.25% 까지 변동		Excise Tax
Oregon		없음		
Pennsylvania		6%	7%(Allegheny County) 8%(City of Philadelphia)	
Rhode Island		7%		
South Carolina		5%(\$300 최대)		
South Dakota		4%		Motor Vehicle Excise
Tennessee		7%	local rate on first \$1600 + 2.75% single article tax on second \$1600 (to \$3200)	
Texas		6.25%		
Utah		4.70%	local	
Vermont		6%		
Virginia		4.10%(최저 \$75)		
Washington		6.5%	local + 0.3%	Motor Vehicle Sales/ Lease Tax
West Virginia		5%		
Wisconsin		5%	county	
Wyoming		4%	county	
D.C		6%(3,499 lbs 이하) 7%(3,500~4,999 pounds) 8%(5,000pounds 이상)		Excise Tax

출처: <http://www.factorywarrantylist.com/car-tax-by-state.html> (방문일자 2015.11.10.)

Montana, New Hampshire, Oregon의 경우에는 자동차세가 없다. 위 표에 따르면 22개 주에서만 주정부세와 함께 지방정부세를 자동차세로서 과세하고 있다. 이 경우 주정부세에 세율을 추가하는 방식으로 운영된다. 주에 따라서는 자동차의 보유에 대해 매기는 세금으로 Motor Vehicle Document Fee, One-Time Registration Fee, Motor Vehicle Usage Tax, Titling Tax, Motor Vehicle Excise, Highway Use, Excise Tax, Motor Vehicle Sales/Lease Tax 등이 이러한 역할을 하고 있다. 최저금액이나 최고금액을 정하는 주도 있고, 일정 가격 이상의 경우에만 과세하는 주도 있고, 주에 따라 단일세율과 구간별 세율, 차량가격별 세율과 차량중량별 세율 등으로 세율 적용도 다양하다. 지방정부의 추가세율을 적용해서 실제 자동차 소유자가 부담하는 세율은 그것까지 합쳐야 하는 경우도 있다.

## 나. 주정부 및 지방정부 재산세의 개관

재산세는 재산의 보유에 대한 세금이다. 50개주 모두 재산세를 가지고 있지만,<sup>8)</sup> 지방정부세로서 재산세만 있을 뿐 주정부 재산세가 없는 곳이 14개주인 것으로 나타난다. 이는 일반재산세든 개별재산세든 어떠한 재산세도 없는 것을 의미한다. 재산세는 미국 식민지시대부터 있을 정도로 주정부 및 지방정부차원에서 오랜 역사를 갖고 있다. 1796년 15개주중 14개의 주정부(지방정부 포함)가 토지에 대해 과세를 하였고, 그 중 4개주만 재고 품에 과세를 하였다. 1796년 남북전쟁당시 많은 주에서 재산세는 재산의 가치에 과세하는 것으로 자리를 잡아갔다.<sup>9)</sup>

재산세는 과세대상의 범위에 따라 일반재산세와 개별재산세의 구분이 명확하지 못한 경우가 생길 수 있다. 재산세 과세대상이 재산 일반에 대한 것인지 재산의 일부에 대한 것인지에 따라 일반재산세와 개별재산세로 나누어 볼 수 있다는 것은 위에서 살펴본 부분이다.

일반재산세의 경우는 property tax라는 이름으로 과세된다. 개별재산세의 경우는 특히 자동차세가 대표적이라 할 수 있다. 일반재산세로서 property tax라고 해서 모든 재산이 과세대상이 되는 것은 아니다. 엄밀히 말하면 보유의 대상이 되는 재산의 범위에 대한 것

8) 각주별로 재산세에 대한 공통된 주요 쟁점별로 정리한 자료로, Jeffery J. McNaught, Property Tax Deskbook Scope Information(19th ed.), American Bar Association, 2014가 있다. 재산세 관련한 주요 사항을 확인할 때 관련 해당 주의 법령 및 과세관청의 발간자료와 함께 위 자료도 참고한다.

9) 미국 재산세의 역사에 대해서는, <http://eh.net/encyclopedia/history-of-property-taxes-in-the-united-states/> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

이다. 동산이나 부동산을 포함하는지, 동산이나 부동산을 포함하더라도 어느 정도까지 포함하는지 등이 주마다 다를 수 있다.

OECD자료에서 보듯 2012년을 기준으로 해서 미국 연방정부는 소득과세(개인소득세-법인소득세)-소비과세-재산과세(상속 및 증여세)의 순이고, 주정부는 소비과세-소득과세(개인소득세-법인소득세)-재산과세(부동산세-상속 및 증여세) 순이며, 지방정부의 경우는 재산과세(부동산세-상속 및 증여세)-소비과세-소득과세의 순이다. 연방정부는 소득과세가, 주정부는 소비과세가, 지방정부는 재산과세가 주된 세원이라고 할 수 있다.

[표 4-1]의 50개주(콜롬비아 특별구 포함)의 주정부(지방정부 포함)의 재산세제 비중을 보면, 뉴햄프셔주(64.70%), 뉴저지주(48.10%), 로드아일랜드주(44.90%), 버몬트주(42.90%), 텍사스주(41.20%)가 비중이 순서대로 높다. 캘리포니아주는 32위로 28.1%, 뉴욕주는 25위로 31.40%이다. [표6-1]에서 주정부를 제외한 지방정부의 세수입을 기준으로 보면, 캘리포니아주(50,460,484천달러), 뉴욕주(49,100,972천달러), 텍사스주(41,341,895천달러), 뉴저지주(26,619,437천달러), 일리노이주(25,479,301천달러)가 세수입이 높다. 텍사스주와 뉴저지주의 경우는 재산세제 비중도 높고 세수입도 높음을 보여준다. 세원별 비중이 높았던 뉴햄프셔주는 29위(3,158,177천달러), 로드아일랜드주는 36위(2,400,460천달러), 버몬트주는 51위(490,360천달러)이다. 인구, 재산가격, 다른 세원 등 차이 때문에 재산세제 비중과 세수입 간 차이가 나타난다고 할 수 있다.

같은 가격의 재산에 대해 주별로 얼마만큼 재산세를 달리 매기는지와 관련하여 부동산에 대한 재산세에 국한하여 재산세 납부액 중앙값을 주택가격 중앙값(\$173,200)으로 나눈 금액으로 주별 순위를 매기면 다음과 같다. 개별재산세라 할 수 있는 자동차세의 경우도 함께 평균금액(계산방식은 재산세의 경우와는 다름)과 순위를 함께 제시한다.<sup>10)</sup>

[표 6-3] 50개주 재산세(부동산 국한)와 자동차세 평균금액 현황(2015년 기준)

(단위: 달러)

주	세목 기준	재산세(부동산 국한)		자동차세	
		평균금액	순위	평균금액	순위
Alabama		752	50	170	23
Alaska		2,075	20	-	

10) <https://wallethub.com/edu/states-with-the-highest-and-lowest-property-taxes/11585/#methodology> (방문일자 2015.11.10.)에서 제시한 자료이다. 해당 자료에서는 평균금액이 낮은 것부터 순위를 매겼으나 여기에서는 높은 것부터 순위를 변경하였다.

주	세목 기준	재산세(부동산 국한)		자동차세	
		평균금액	순위	평균금액	순위
Arizona		1,483	32	386	13
Arkansas		1,068	44	239	21
California		1,431	35	149	25
Colorado		1,089	42	410	12
Connecticut		3,301	6	630	5
Delaware		917	48	-	
Florida		1,913	23	-	
Georgia		1,675	27	-	
Hawaii		482	51	-	
Idaho		1,331	38	-	
Illinois		3,939	2	-	
Indiana		1,507	29	300	17
Iowa		2,542	14	230	22
Kansas		2,411	15	905	3
Kentucky		1,445	34	286	20
Louisiana		832	49	-	
Maine		2,165	17	551	7
Maryland		1,895	24	-	
Massachusetts		2,042	21	517	8
Michigan		3,168	8	110	26
Minnesota		2,086	19	296	18
Mississippi		1,350	37	743	4
Missouri		1,749	26	595	6
Montana		1,492	31	85	27
Nebraska		3,228	7	340	15
Nevada		1,620	28	322	16
New Hampshire		3,649	3	413	10
New Jersey		3,971	1	-	
New Mexico		1,249	40	-	

주	세목 기준	재산세(부동산 국한)		자동차세	
		평균금액	순위	평균금액	순위
New York		2,734	11	-	
North Carolina		1,471	33	294	19
North Dakota		2,110	18	-	
Ohio		2,677	12	-	
Oklahoma		1,499	30	-	
Oregon		1,877	25	-	
Pennsylvania		2,597	13	-	
Rhode Island		2,779	10	1,133	1
South Carolina		984	47	416	9
South Dakota		2,331	16	-	
Tennessee		1,287	39	-	
Texas		3,327	5	-	
Utah		1,210	41	150	24
Vermont		2,934	9	-	
Virginia		1,369	36	962	2
Washington		1,920	22	-	
West Virginia		1,015	45	378	14
Wisconsin		3,398	4	-	
Wyoming		1,069	43	413	11
District of Columbia		1,001	46	-	

출처: <https://wallethub.com/edu/states-with-the-highest-and-lowest-property-taxes/11585/> #methodology  
(방문일자 2015.11.10.)

뉴저지주, 일리노이주, 뉴 햄프셔주, 위스콘시주, 텍사스주가 평균재산세 금액이 높은 것으로 나타난다. 캘리포니아주는 35위, 뉴욕주는 11위이다. 평균자동차세 금액은 로드아일랜드주, 버지니아주, 캔자스주, 미시피주, 코네티컷주가 높은 것으로 나타난다. 캘리포니아주는 25위로 나타나고, 뉴욕주는 별도로 금액이 제시되어 있지 않다. 위 자료로 보았을 때 재산세(부동산 국한)와 자동차세의 상관관계가 있다고 보기는 어렵다. 부동산에 대한 재산세가 높다면 자동차세를 낮추어주거나, 재산 보유에 대한 전반적인 세부담을 높낮

이 경향을 같이 해서 재산세와 자동차세 세부담 정도가 비슷하다고 보기 어려운 것이다.

이처럼 주마다 세수비중, 세수액, 평균금액이 차이가 나기는 하지만, 세수비중을 전체 지방정부의 차원에서 보면 재산세는 지방정부의 중요한 세수입이다. 우리나라의 경우 취득세가 가장 많은 지방세 세수입인 것과는 차이가 있다. 재산세가 지방정부의 주된 세수입이기는 하지만, 위 과세대상에서 보듯 통일된 형태로 적용되는 것은 아니다. 과세대상의 범위 뿐만 아니라 세율, 평가, 감면 등까지 고려하면 통일된 모습을 찾기 쉽지 않다.

50개주 재산세 모두에 과세대상으로 부동산은 포함된다.<sup>11)</sup> 부동산 중 토지와 건물, 주택, 상가 등이 포함되는지는 차이가 있을 수 있다.<sup>12)</sup> 동산 중 어떠한 것을 과세대상에 포함하는지는 주마다 통일되어 있지 않다. 동산의 의미나 표현도 주마다 다르다. 동산중 자동차,<sup>13)</sup> 재고품, 기계장비, 이동식건물이 주로 포함여부가 문제된다. 아래 표에서는 동산 전체에 대한 과세여부와 동산의 주된 4개의 경우를 따로 표시한다. 4가지 동산 이외의 동산에 대해 별도의 과세여부에 대한 사항이 있다면 동산의 경우 예외표시를 하였고, 4가지 동산별로도 예외사항이 있다면 예외표시를 하였다. 이동식 건물의 경우 부동산으로 인정되는지에 대한 사실판단에 따라 과세여부가 달라지는 경우는 변동적으로, 사실판단에 상관없이 과세여부가 결정되는 경우에는 O나 X로 표시한다. 과세되는 경우에는 일괄적으로 부동산으로 과세됨을 의미한다.

[표 6-4] 50개주 재산종류별 재산세 과세대상 여부 (2013년 기준)

주	재산종류	동산 (Personal Property)	자동차 (Motor Vehicles)	재고품 (Inventory)	기계장비 (Machinery/ Equipment)	이동식건물 (Are Mobile Homes)
ALABAMA		O(예외 있음)	O(예외 있음)	X(예외있음)	O(예외 있음)	변동적
ALASKA		O	O(예외 있음)	O(예외 있음)	O(예외 있음)	변동적
ARIZONA		O	X(예외있음)	X	O(예외 있음)	변동적
ARKANSAS		O(예외 있음)	O(예외 있음)	O(예외 있음)	O(예외 있음)	O

11) property tax를 real estate tax와 같은 개념으로 쓰는 경우도 많다. 동산에 대한 재산세를 personal property tax로 구별하기도 한다. 우리나라의 경우 2005년 1월 종합부동산세 도입이전, 토지에 대해서는 종합토지세가, 건축물과 일정한 동산의 경우에는 재산세가 구별되어 과세되기도 했다.

12) 주택에 대해서는 미국 지방정부가 전부 재산세를 과세하고 있다고 한다. Benjamin H. Harris & Brian David Moore, "Residential Property Taxes In The United States", Urban-Brookings Tax Policy Center, November 18, 2013, p.2 참조.

13) Montana, New Hampshire, Oregon의 경우에는 자동차세가 없다. 자동차 보유에 대한 과세는 재산세로서 과세되기도 하고 재산세라는 명칭이 아닌 다른 다양한 명칭으로 과세되는 경우도 있다.



주	재산종류	동산 (Personal Property)	자동차 (Motor Vehicles)	재고품 (Inventory)	기계장비 (Machinery/ Equipment)	이동식건물 (Are Mobile Homes)
	CALIFORNIA	O(예외 있음)	X(예외있음)	X(예외있음)	O(예외 있음)	변동적
	COLORADO	O(예외 있음)	X(예외있음)	X	O(예외 있음)	O
	CONNECTICUT	O(예외 있음)	O(예외 있음)	X	O(예외 있음)	변동적
	DELAWARE	X	X	X	X	O
	FLORIDA	O(예외 있음)	X(예외있음)	X	O(예외 있음)	변동적
	GEORGIA	O(예외 있음)	X(예외있음)	O(예외 있음)	O(예외 있음)	변동적
	HAWAII	X	X(예외있음)	X	X	O
	IDAHO	O(예외 있음)	X(예외있음)	X	O(예외 있음)	변동적
	ILLINOIS	X	X	X	X	변동적
	INDIANA	O(예외 있음)	X(예외있음)	X	O(예외 있음)	변동적
	IOWA	X	X(예외있음)	X	X(예외있음)	변동적
	KANSAS	O(예외 있음)	O(예외 있음)	X	O(예외 있음)	변동적
	KENTUCKY	O(예외 있음)	O(예외 있음)	O(예외 있음)	O(예외 있음)	O
	LOUISIANA	O(예외 있음)	X(예외있음)	O(예외 있음)	O(예외 있음)	변동적
	MAINE	O(예외 있음)	X(예외있음)	X	O(예외 있음)	변동적
	MARYLAND	O(예외 있음)	X(예외있음)	O(예외 있음)	O(예외 있음)	변동적
	MASSACHUSETTS	O(예외 있음)	X(예외있음)	X(예외있음)	X(예외있음)	변동적
	MICHIGAN	X(예외있음)	X(예외있음)	X(예외있음)	X(예외있음)	변동적
	MINNESOTA	X(예외있음)	X(예외있음)	X	X(예외있음)	변동적
	MISSISSIPPI	O(예외 있음)	O(예외 있음)	O(예외 있음)	O(예외 있음)	변동적
	MISSOURI	O(예외 있음)	O(예외 있음)	X(예외있음)	O(예외 있음)	변동적
	MONTANA	O(예외 있음)	X	X(예외있음)	O(예외 있음)	변동적
	NEBRASKA	O(예외 있음)	X	X(예외있음)	O(예외 있음)	변동적
	NEVADA	O(예외 있음)	X	X(예외있음)	O(예외 있음)	변동적
	NEW HAMPSHIRE	X	X(예외있음)	X	X	O
	NEW JERSEY	X(예외있음)	X	X	X(예외있음)	변동적
	NEW MEXICO	X(예외있음)	X(예외있음)	X(예외있음)	X(예외있음)	변동적

주	재산종류	동산 (Personal Property)	자동차 (Motor Vehicles)	재고품 (Inventory)	기계장비 (Machinery/ Equipment)	이동식건물 (Are Mobile Homes)
NEW YORK		X	X	X	X(예외있음)	O
NOXRTH CAROLINA		O(예외 있음)	O(예외 있음)	X	O(예외 있음)	변동적
NOXRTH DAKOTA		X(예외있음)	X	X	X(예외있음)	변동적
OHIO		X	X	X	X	변동적
OKLAHOMA		O(예외 있음)	X(예외있음)	O(예외 있음)	O(예외 있음)	변동적
OREGON		O(예외 있음)	X(예외있음)	X	O(예외 있음)	변동적
PENNSYLVANIA		X(예외있음)	X(예외있음)	X	X	변동적
RHODE ISLAND		O(예외 있음)	X(예외있음)	X	O(예외 있음)	변동적
SOUTH CAROLINA		O(예외 있음)	O(예외 있음)	X	O(예외 있음)	변동적
SOUTH DAKOTA		X(예외있음)	X	X	X(예외있음)	변동적
TENNESSEE		O(예외 있음)	X(예외있음)	X(예외있음)	O	변동적
TEXAS		O(예외 있음)	X(예외있음)	O(예외 있음)	O(예외 있음)	변동적
UTAH		O(예외 있음)	X(예외있음)	X(예외있음)	O(예외 있음)	변동적
VERMONT		O(예외 있음)	X	O(예외 있음)	O(예외 있음)	변동적
VIRGINIA		O(예외 있음)	O(예외 있음)	O(예외 있음)	O(예외 있음)	변동적
WASHINGTON		O(예외 있음)	X	X	O(예외 있음)	변동적
WEST VIRGINIA		O(예외 있음)	O	O(예외 있음)	O	변동적
WISCONSIN		O(예외 있음)	X	X(예외있음)	O(예외 있음)	변동적
WYOMING		O(예외 있음)	X	X	O(예외 있음)	변동적
DISTRICT OF COLUMBIA		O(예외 있음)	X(예외있음)	X	O(예외 있음)	X

출처: [https://www.lincolnst.edu/subcenters/significant-features-property-tax/Report\\_Taxable\\_Personal\\_Property.aspx](https://www.lincolnst.edu/subcenters/significant-features-property-tax/Report_Taxable_Personal_Property.aspx) (방문일자 2015.11.10.)

캘리포니아주의 경우 재산세는 지방정부세인데 주 형평위원회에서 재산평가를 총괄한다. 캘리포니아주 세법에서는 재산세 과세대상은 미연방법이나 캘리포니아주법에 따라 비과세되는 것으로 따로 규정하지 않는 한 캘리포니아주에 있는 모든 재산(Property)이 된

다고 규정하고 있고, 그 재산에는 부동산 외에도 동산도 모두 포함된 개념으로 정의하고 있다. ““Property” includes all matters and things, real, personal, and mixed, capable of private ownership.”로 규정되어 있고,<sup>14)</sup>동산(Personal property)은 다시 부동산을 제외한 모든 재산으로 규정되어 있다.<sup>15)</sup> 그렇지만 무형자산(Intangible assets and rights)과 같이 비과세대상으로 별도 규정되어 과세되지 않는 것도 있다.<sup>16)</sup> 뉴욕주의 경우에는 재산세를 아예 부동산세(Real Property Tax)라 하고, 동산은 원칙적으로 재산세 과세대상이 안된다고 규정하고 있다. 동산의 경우에는 다른 법률이나 지방정부의 조례에도 불구하고 종가세로 과세할 수 없도록 하고 있다.<sup>17)</sup> 고정용 기계장비는 부동산으로 재산세 과세되고, 이동식 건물도 부동산으로 재산세 과세된다.

우리나라의 경우 지방세법상 재산세의 과세대상으로 “토지, 건축물, 주택, 항공기 및 선박”에 제한하고 있고,<sup>18)</sup> 자동차의 과세대상으로 자동차, 엄밀히 말하면 “「자동차관리법」에 따라 등록되거나 신고된 차량과 「건설기계관리법」에 따라 등록된 건설기계 중 차량과 유사한 것으로서 대통령령으로 정하는 것”으로 되어 있다.<sup>19)</sup> 미국의 기계장비(Machinery/Equipment)에 대해 원칙적으로 36개주(콜롬비아 특구별도)가 과세되는 상황에서 우리나라의 경우 상각자산, 특히 기계장치의 재산세 과세대상 포함여부에 대한 논의가 계속되고 있다.<sup>20)</sup>

재산세는 주정부보다는 지방정부가 중심이 되어 과세가 된다. 캘리포니아주의 경우처럼 주정부에서 재산세 평가를 총괄하여 지방정부와 협력하는 경우가 있기는 하지만, 징수의 주체는 지방정부인 경우가 많다. 뉴욕주의 경우도 마찬가지이다. 뉴욕주 부동산세법에 따라 지방정부의 과세권이 인정되고, 이 법률과 카운티의 조례 등에 따라 지방정부가 부과 징수한다. 카운티 뿐만 아니라 시티, 타운, 빌리지, 교육구, 특별구 등도 독립된 재산세(부동산세) 과세권을 갖는다. 뉴욕주 조세재정부(Department of Taxation and Finance) 내 부동산관리청(Office of Real Property Services)에서 주 전체의 부동산과 독점사업권에 대한 재산평가를 총괄한다.<sup>21)</sup>

14) Cal.Rev. & T.Code § 103.

15) Cal.Rev. & T.Code § 106.

16) Cal.Rev. & T.Code § 212.

17) N.Y. RPT. LAW § 300; Tax Law와는 별도로 재산세가 부동산세법 안에 규정되어 있다.

18) 지방세법 제105조.

19) 지방세법 제124조.

20) 박훈, “재산세 주요 개선방안에 관한 연구”, 한국지방세연구원, 2014.11, pp.41-45 참조.

21) 뉴욕주의 재산세(부동산세)에 대한 설명은, Mark S. Klein, 2015 Guidebook to New York Taxes, Wolters Kluwer, 2014, pp.503-504.

우리나라의 재산세는 시군구세이지만, 재산의 보유에 대한 종합부동산세는 재산세의 일종이지만 국세이다. 미국과 달리 재산세를 중앙정부가 과세하는 문제는 2005년 1월 종합부동산세의 도입 전후부터 지금까지 계속 논란이 되는 부분이다. 그 과정에서 다른 나라의 부동산 보유세제에 대한 논의가 연구시 검토가 되고 있고, 미국의 재산세도 필요시 함께 연구가 되고 있다.<sup>22)</sup>

미국의 재산세 과세표준과 세율을 곱하여 세액을 계산하는 방식은 주마다 통일적이지 않다. 시가에 바로 세율(백분위 또는 1,000달러에 얼마의 형태)로 계산하는 주, 시가에 세율 이외에 조정된 제2의 세율에 해당하는 비율을 추가하는 주, 시가 자체를 원가나 조정된 가액으로 대체하고서 세율을 적용하여 계산하는 주 등이 있다. 지방정부의 세율결정과 평가를 존중하지만 주전체적으로 동일가격에 최대한 비슷한 세율이 적용될 수 있도록 형평화 절차를 반드시 걸치도록 하는 주도 있다.

재산세의 과세표준은 보통 재산의 과세평가액(assessed value)이라 하는데 이 평가를 어떻게 하는지에 따라 사실상 재산세 부담액이 결정된다. 세율 자체의 인상을 통해서도 지방정부의 경우 세수확보가 가능하지만, 과세평가액을 올림으로써도 세수확보가 가능하다. 다만 동일한 가격에 대해 지방정부마다 다른 과세평가액을 매긴다면 수평적 공평을 해치는 결과를 가져올 수 있다. 미국의 50개 주들은 평가와 관련하여 크게 3가지 그룹으로 나누어 볼 수 있다.<sup>23)</sup>

뉴욕주의 경우처럼 재평가에 대해 유인책을 주지만 이를 의무화하지는 않은 유형, 캘리포니아주의 경우처럼 취득가액을 그대로 사용하거나 일부 인상하고 재판때시에만 재평가

22) 2003년 9월 국세인 부동산보유세제 도입논의와 관련한 정책토론회에서, 김정훈, “종합토지세제의 개편방안 : 쟁점과 추진과제”, 부동산 보유세제 개선방안- 쟁점과 추진과제 - 토론자료집, 2003.9.19.에서는 과세표준과 세율구조부분에서 호주, 영국, 일본, 미국이 비교연구 대상이었다. 여기에서는 미국의 실효세율이 명목세율보다 낮기는 하지만 1.15%정도로 일본의 약 23배, 우리나라 종합토지세의 약 28배라는 점이 강조되었다; 최명근김상겸, “우리나라 보유세제 개편을 위한 연구 : 종합부동산세 도입정책에 대한 평가 및 정책제언을 중심으로”, 한국경제연구원, 2005.1.4.의 경우 종합부동산세 도입에 비판적인 입장이고 일본, 영국, 미국, 독일이 비교연구대상이었다. 미국의 경우는 뉴욕주(알라니 카운티 사례 포함)와 뉴멕시코주(산타페 시티 중심)의 재산세를 상세히 소개하고 있다. ; 김재형(편), “부동산정책의 종합적 검토와 발전 방향 모색”, 한국개발연구원, 2008.12, pp.345-346에서는 종합부동산세를 도입할 당시 미국의 각 주별로 재산세 실효세율의 평균이 1% 정도라는 점을 근거로 우리의 보유세율을 1%로 목표로 한 것에 대해 비판하면서 보유세 부담수준은 재산가액 대비 실효세율과 소득 대비 부담률도 함께 살펴보아야 한다고 주장하였고 미국을 포함한 OECD 국가의 조세실효세율(2005년)을 비교하였다. ; 최근 마정화·유현정, “부동산 보유세제의 헌법적 의미와 과제”, 한국지방세연구원, 2014.12에서는 종합부동산세와 재산세가 현재 있는 상태에서 부동산 보유세제로서 헌법상 문제될 수 있는 사항을, 미국, 일본, 독일의 헌법이론과 과세제도를 비교연구 대상으로 하고 있다. 미국의 경우는 특히 뉴욕주 뉴욕시의 재산세를 정리하였다.

23) Stewart E. Sterka & Mitchell L. Engler, “Property Tax Reassessment: Who Needs It?”, 81 Notre Dame L. Rev. 1037, March, 2006, pp.1041-1042 참조.

를 하는 유형, 코네티컷주처럼 일정기간마다 의무적으로 재평가를 하는 유형 등이 있다. 첫 번째를 재평가선택형, 두 번째를 재평가제한형, 세 번째를 재평가의무형으로 이름 붙일 수 있을 것이다. 이 글에서는 재평가제한형인 캘리포니아주의 재산세에 대해 자세히 설명하지만, 재산세의 경우 지방정부세라는 것과 평가를 둘러싼 다른 유형들이 있다는 점에서 캘리포니아주의 사례를 일반화하는 것은 한계가 있다.

첫 번째 재평가선택형으로서 뉴욕주의 경우 개인토지소유자는 평가액이 시가보다 높거나<sup>24)</sup> 토지대장상 다른 단지보다 높은 경우<sup>25)</sup> 재평가를 할 유인이 있다. 그런데 평가가 오래전에 이루어졌다면 평가액이 시가보다 높은 경우가 드물고 개인이 다른 단지의 평가액을 아는 것이 쉽지 않다는 점에서 사업용 부동산의 경우어나 재평가를 하는 경우가 생긴다. 결국 사업자가 유리한 가액을 찾아서 재평가를 하기 때문에 시가와 차이나는 가액으로 재평가될 가능성이 높다. 뉴욕주의 경우는 부동산과 독점사용권에 대해서만 재산세가 과세되는데, 개별 지방정부(카운티, 시티, 타운, 빌리지, 특별구, 교육구)의 세율은 “징수할 금액 ÷ 개별 지방정부 소재 부동산평가액”으로 계산한다.<sup>26)</sup> 이 때 세율은 지방정부가 매년 증액할 수 있는 재산세액은 2%나 물가상승률 중 낮은 비율이어야 한다.<sup>27)</sup> 원칙적으로 증액시 교육구는 주민 60%의 동의가, 그 외 지방정부는 정부기관의 60%의 동의가 필요하다. 뉴욕시의 경우에는 이러한 제한이 적용되지 않는다. 뉴욕주는 주전체적으로 공통으로 적용되는 형평조정율이 없고 평가는 지방정부의 책임하에 이루어지고 따라서 형평조정율은 지방정부마다 다르다. 뉴욕주 부동산세법에서는 지방정부가 매년 공정한 평가를 하도록 하고 있지만, 부동산평가청이 이를 관리할 권한은 주지 않아 50년 넘게 재평가를 하지 않아 공평성이 문제되는 경우도 있다.

두 번째 재평가제한형으로서 캘리포니아주의 경우 판매시 평가를 하는 것이기 때문에 판매할 때까지는 재평가가 이루어지지 않을 수 있다. 이는 주민발의안 제13호에 의해 종전 소유자의 재산세 부담을 덜어주는 조치에 따른 것이라 할 수 있다. 캘리포니아주의 경

24) N.Y. Real Prop. Tax Law § 524(2), 701(4).

25) N.Y. Real Prop. Tax Law § 524(2), 701(8).

26) 뉴욕주의 재산세 계산방법에 대해서는, New York State Department of Taxation & Finance, How The Property Tax Works, Publication 1113, January 2011 참조. 우리나라의 경우 납세의무자의 경우 시가표준액에 공정시장가액비율과 세율을 곱하면 되는데(여기에 세부담상한 적용을 받음), 뉴욕주의 경우는 부동산평가액에 세율을 곱하게 된다. 우리나라는 공정시장가액비율과 세율이 법령에 정해져 있고, 시가표준액은 매년 국가가 공시한 금액의 영향을 받게 된다. 이에 반해 뉴욕주의 경우 부동산평가액이 시가와 같은 것이 아니어서 평가관의 평가에 따라 가액이 달라질 수 있고, 전체 지방정부에 소재한 부동산의 평가액의 합으로 지방정부가 전체 건어야 예산액을 반영할 부과할 금액을 나누어 세율을 정하고 그렇게 정해진 세율을 개인의 부동산평가액과 곱해서 납세의무자 개인의 부과세액이 정해진다.

27) 뉴욕주 지방자치법 제3-c조; 뉴욕주 교육법 제2023-a조.

우에는 매매가액이 시가로 추정된다.<sup>28)</sup> 플로리다주도 재평가제한형이기는 하지만, 매매가액을 시가로 추정하지는 않는다. 플로리다주는 형식적으로 매년 재평가를 하도록 되어 있는데 실제로는 3년에 한번씩 실사를 한다.<sup>29)</sup>

세 번째 재평가의무형은 평가액이 시가와 일치될 수 있도록 정기적으로 재평가를 하도록 되어 있는 유형인데, 코네티컷주의 경우 5년마다 재평가하도록 되어 있지만 실제로는 10년 주기로 실사를 한다.<sup>30)</sup> 법령상 자주 재평가를 하는 것은 장기간 주택을 보유한 퇴직자나 고정급을 받는 자에게 유동성의 문제를 가져올 수 있다. 이 때문에 재산세 부담이 소득과 비교하여 큰 개인이나 가족의 경우에 주정부가 환급을 해 주는 제도인 재산세 납세자들을 위한 안전장치(Circuit Breaker)를 두는 경우도 있다. 우리나라는 부동산의 경우 매년 국가가 평가를 하는 세 번째 유형이라 할 수 있다.

미국의 재산세 세율은 비례세율이다. 우리나라에서 종합부동산 도입당시나 현재의 재산세나 종합부동산세의 적정세부담율을 계산할 때 미국의 실효세율이 비교대상이 되고 있다. 미국조세협회에 따르면, 미국 주별 평균 실효세율은 0.28%(하와이주)~2.38%(뉴저지주)까지 범위에 있다. 캘리포니아주는 0.81%로 50개주에서 34번째로 높다.<sup>31)</sup> 미국 주별 자가점유주택에 대한 실효세율을 2008년~2010년 평균으로 0.21%(하와이주)~2.09%(뉴욕주)까지 범위에 있고 주 전체평균은 1.00%라는 연구결과도 있다.<sup>32)</sup> 미국의 경우 주내에서도 카운티별로 다르고, 부동산/동산, 주거용/상업용 등 대상재산별로도 다른 경우가 많다. 우리나라의 경우는 주택(별장 제외)의 경우 4단계 누진세율(0.1%, 0.15%, 0.25%, 0.4%)이고, 나대지, 건물, 선박, 항공기에 따라 세율이 누진세율 또는 비례세율이 별도로 제시되어 있고, 조례에 따라 표준세율의 50% 범위에서 가감할 수 있도록 하고 있다.<sup>33)</sup> 우리나라 최근 연구중 하나에서는 2012년 기준 우리나라 주택의 실효세율을 0.052%, 비주거용 건물의 실효세율 0.096%이라고 밝힌 바 있다.<sup>34)</sup>

28) Cal. Rev. & Tax. Code § 110(b).

29) Fla. Stat. Ann. § 193.023.

30) Conn. Gen. Stat. Ann. § 12-62(a)(3), 12-62(b).

31) <http://taxfoundation.org/blog/how-high-are-property-taxes-your-state> (방문일자 2015.11.1.0)

32) 노영훈, “미국과 한국의 주택관련 조세정책 변화에 관한 소고: 재산세와 거래세를 중심으로”, 「재정포럼」 제212호, 한국조세재정연구원, 2014.2, pp.15~16. 이 글에서는 미국조세협회에서 구한 미국의 1,800여 카운티 단위의 중위값 주택들, 재산세 중위값 부담을 참조하여 부동산 등에 대한 미국 기초자치단체 재산보유세의 카운티별 세부담을 카운티 내의 중간재산세액, 중간주택가격을 구해 실효세율을 집값 대비로 계산하여 주 단위로 평균하여 실효세율을 계산했다. 해당 글의 주된 취지는 가구소득도 실효세율에 포함시켜 계산하여야 한다는 것이어서 가구소득 대비로 계산한 것도 함께 제시하고 있다.

33) 지방세법 제111조.

34) 박상수, “주택과 비주거용 건물의 재산세 실효세율 분석과 시사점”, 「지방세포럼」 통권 제20호, 한국지방세연구원, 2015.3, p.13. 여기서 실효세율은 “재산세액/자산가격 × 100”을 말한다.

주에 따라서는 재산의 과세평가액과 세율을 연결 짓는 우리나라의 공정시장가액비율에 대응되는 형평조정율(equalization rate)이 있다. 과세권자인 지방정부는 먼저 당해 자치단체의 예산액을 확정하고, 이에서 재산세 외의 세입(주정부의 보조금, 판매세 세입, 지방소득세의 세입 등)을 차감하여 재산세 부과예정액을 산정한다. 그리고 과세관할지역 내의 과세대상 재산은 이를 시가(market value)로 평가한 다음 여기에 형평조정율(equalization rate)을 적용하여 과세평가액(assessed value)을 산정하게 된다. 당해 지방정부의 재산세 부과예정액을 관할구역 내에 소재하는 재산의 과세평가액으로 나누어서 당해 지방정부가 적용할 재산세 세율을 산정한다. 모든 주가 이러한 복잡한 방법을 쓰는 것은 아니다. 그리고 주에 따라서는 세율이 모든 재산에 동일하게 적용되는 것이 아니다. 재산별로 세율을 달리 정함으로써 세율을 사실상 올리는 결과를 가져올 수도 있다.<sup>35)</sup>

우리나라의 경우 토지·건축물·주택에 대한 재산세의 과세표준은 “시가표준액×공정시장가액비율”로 정해진다(지방세법 제110조 제1항). 주택에 대한 재산세 납부세액 계산은 ① 공시가격을 기준으로 계산된 산출세액(공시가격×공정시장가액비율×세율)과 ② 직전년도에 납부한 세액에 “세부담상한비율”(3억이하 주택은 105%)을 적용한 세액을 상호 비교하여 이중 적은 세액으로 과세한다. 우리나라의 경우 공정시장가액비율이 사실상 제2의 세율 역할을 하고 있고, 부동산의 경우 원칙적으로 세율이 누진세율이다. 또한 납부액 기준 세부담상한제도도 있다. 공정시장가액비율이나 세부담상한제도 모두 급격한 재산세 증가를 완화하기 위해 도입된 제도이기는 하나, 현재는 시가에 따른 과세와 상충되는 것 때문에 논란이 되고 있다.

미국의 경우도 재산세의 급격한 세부담을 완화하기 위한 제도의 하나로 세부담상한제도를 두고 있다. 캘리포니아주의 경우 1975년부터 1978년 사이의 재산세의 증가율은 매년 약 12%이었다. 1978년 주민발의안 제13호에 따른 헌법개정으로 재산세는 재산세 과세평가액(full cash value)의 1%를 넘을 수 없고, 재산세 과세평가액은 1975/1976년 기준가격으로 평가하고 매년 과세평가액 조정은 물가상승률을 감안한 연간 2% 한도 내(캘리포니아주 물가지수와 2% 중 낮은 것)에서만 인상할 수 있고, 소유주가 바뀌거나 신축주택인 경우를 제외하고는 새로운 기준연도로 재평가할 수 없다. 낮은 기준가격에 의한 평가, 전체 납부액의 제한과 과세평가액 조정 제한으로 사실상 납세의무자는 매년 전년 납부액의 1.02%한도 적용을 받게 된다. 뉴욕주의 경우도 2011년 6월 20일 법개정으로 세부담상한제도(Property Tax Cap)를 도입하였다.<sup>36)</sup> 다만 캘리포니아주와는 방식에 차이가 있다.

35) Tyer, Charlie B. "The Property Tax: Why It Persists," The South Carolina Policy Forum Magazine, Vol. 4, no. 2, Spring 1993, pp.12-21 참조.

뉴욕주의 세부담상한제도는 사실상 지방정부가 금년 부과할 금액이 전년 부과액의 2%(물가상승률과 비교하여 낮은 것)을 넘지 못한다는 것으로 납세의무자 개인별 세부담상한이라기 보다는 지방정부(뉴욕시 제외)의 재산세 인상제한제도라 할 수 있다. 지방정부의 과세자주권을 기본적으로 인정하는 상황에서 이를 제한하는 것이다. 손해배상과 연금지급에 큰 변화가 있는 경우, 60% 이상의 주민(교육구의 경우) 또는 정부기관의 의결권자(지방정부)의 동의가 있는 경우에는 이러한 제한을 받지 않는다.

재산세 재평가 또는 세율 인상 등은 납세의무자에게 부담이 될 수 있고 이를 완화하기 위해 한도제 도입이외에도 재산세 비과세 및 경감제도와 소득 비교를 통한 재산세 환급제도 등이 있다. 특히 이러한 환급제도는 전기과열시 전기를 차단하는 장치와 같다고 하여 Circuit Breaker라는 개념을 사용하고 있다. 이는 1960년대 재산세 개혁에 대한 정치적 논의가 무르익고 있었던 시대적 배경과 맥을 함께 한다. 수십년동안 베이비붐 세대로 인해 지방공공서비스 확대를 할 수 밖에 없었고 그 과정에서 지방정부는 재산세 인상을 통해 이러한 지출을 위한 재원확보를 지속적으로 하였다. 이러한 재산세 인상은 고정된 소득만을 갖고 있거나 거의 없는 사람들에게 큰 부담이 되었고 이를 완화시켜 주기 위한 제도적 논의가 다각도로 이루어졌다. 1964년에 위스콘신주가 7,000달러 이하 소득의 주택 소유자나 임차인에 대한 지원책으로 안전장치제도를 실시하였다. 1975년에는 25개주, 2012년 현재 30개주(콜롬비아특별구 별도)가 실시를 하고 있는데, 소득기준 이외에 고령자와 실업자 등에 한정하는 여부는 주마다 다르다.<sup>37)</sup> 캘리포니아주는 시행하고 있지 않고 뉴욕주는 이를 시행하고 있다. 뉴욕주의 경우 2012년 1인당 재산세 부담액이 2,435달러로 미국내에서 4번째로 높은 주인데,<sup>38)</sup> 급격한 세부담 증가의 안정장치로 세부담상한제 이외에 안전장치제도를 도입하고 있다고 할 수 있다. 자가거주자에 대한 교육세 감면<sup>39)</sup>의 경우 소득기준이 있지만 연가구소득 50만달러이하로 높은 편이고, 연로자, 실업

36) New York State Department of Taxation and Finance and the New York State Department of State, The Property Tax Cap—Guidelines for Implementation, Publication 1000, 2015 참조. <https://www.tax.ny.gov/pdf/publications/orpts/capguidelines.pdf> (방문일자 2015.11.10.)에서 원문 참조 가능하다.

37) 시행하는 나라의 숫자는 변동이 있을 수 있다. Micah Lemons, Circuit Breakers: Implementing A Property Tax Credit To Help Low-Income Households, 19 Geo. J. on Poverty L. & Pol'y 111, Winter, 2012, p.121 참조; 2007년에는 18개였다. Karen Lyons, Sarah Farkas, and Nicholas Johnson, "The Property Tax Circuit Breaker: An Introduction and Survey of Current Programs", Center on Budget and Policy Priorities, March 21, 2007) 참조.

38) <http://taxfoundation.org/state-tax-climate/new-york> (방문일자 2015.11.10.)

39) N.Y. Real Prop. Tax Law § 425. 자가거주자의 경우 교육세감면(School tax relief (STAR) exemption)이라고 한다. 자가거주자에게 기본감면금액을 인정하고, 연로자인 경우에는 추가감면금액을 인정하는 형태이다. 세액공제방식이 아니고, 자가거주자에게 기본감면금액을 인정하는데 최종적인 감면금액은 카운티, 시티, 타운별로 다르다.



자에 대한 재산세감면은 29,000달러이하 소득기준이 있고, 퇴역군인의 재산세 감면은 소득기준이 없다. 2014년부터 시행되는 재산세 동결 공제(Property tax freeze credit)는 뉴욕시의 독특한 세부담상한제와 결합되어 연가구소득 50만달러 이하의 자가소유자에게 상한제 한도를 넘게 되면 재산세를 환급한다. 2014년 첫째 뉴욕주 교육구 97%가 재산세 한도에 걸려 230만 명이 넘는 주택 소유자들이 교육세(school tax) 인상분을 보전받으면서 총 2억 2천만 달러가 환급되었다.<sup>40)</sup>

한편 인디애나주의 경우에는 이러한 안전장치 개념을 지방정부와 납세의무자간이 아니라 주내 카운티간의 관계에 적용시켜 어느 한 카운티가 재산세 세율을 인상하면 다른 카운티의 재산세 세수입을 줄이는 제도를 실시하였다. 미국 지방정부의 협력거버넌스의 차원, 특히 재정적 협력의 한 예로 제시되고 있다.<sup>41)</sup>

미국의 재산세 평가관은 재산의 평가를 한 후 재산의 소유권자에게 평가액을 통지한다. 소유권자는 평가액에 대해 이의를 제기할 수 있다. 평가액은 대부분 별도의 위원회의 검토를 받게 된다. 평가가 완료되면 납세의무자에게 고지서가 발송되고, 납부기한은 다양하다. 체납시 압류 및 매각 등이 이루어진다. 우리나라의 경우 토지 및 주택에 대한 시가표준액은 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따라 공시된 가액으로 한다(지방세법 제4조 제1항). 주택의 경우 매년 1월 1일 기준으로 공동주택공시가격은 국토교통부장관이, 개별주택공시가격은 시장·군수가 결정·공시하는데, 납세자는 이에 대해 이의신청이 가능하다. 공시가격 자체는 세금과 별개로 이의신청할 수 있는데, 시가표준액의 결정은 지방세심의위원회에서 심의한다(지방세법 제4조 제3항). 미국은 재산세의 평가와 징수를 대부분 평가관이 하지만, 우리나라는 공동주택의 경우 평가와 징수가 사실상 분리되어 있다고 할 수 있다.

모든 주에서는 재산세의 평가와 세액에 대한 다툼에 대해 소송이 가능하다. 다만 행정 불복을 필요적으로 하는지 여부는 주마다 틀리다. 텍사스주와 같이 중재를 허용하는 주도 있다. 텍사스주의 경우 독립된 시민위원회 형태의 이의신청위원회(ARB)에서 기각이 되면 주 1심법원, 중재관 또는 주행정위원회(State Office of Administrative Hearings, SOAH)중 선택하여 불복을 할 수 있다.<sup>42)</sup> 중재제도의 도입은 근본적으로 대체적 분쟁해결방법으로서 중재제도를 조세분야에서 도입할지의 문제로 지방세만의 문제는 아니다.

40) [https://www.tax.ny.gov/pdf/publications/orpts/rp5301fs\\_prop\\_tax\\_facts.pdf](https://www.tax.ny.gov/pdf/publications/orpts/rp5301fs_prop_tax_facts.pdf) (방문일자 2015.11.10.)

41) 주재복, “미국의 정부간 관계와 지방정부의 협력적 거버넌스”, 지방행정연구원, 2013, pp.131-132 참조.

42) 텍사스주의 경우 독립된 시민위원회 형태의 이의신청위원회(ARB)에서 기각이 되면 주 1심법원, 중재관 또는 주행정위원회(State Office of Administrative Hearings, SOAH)중 선택하여 불복을 할 수 있다. <http://comptroller.texas.gov/taxinfo/taxforms/50-195.pdf> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

재산세가 주로 지방정부세이기는 하지만, 재산세 낸 것을 연방소득세 계산시 소득공제 인정을 해 주고 있다.<sup>43)</sup> 캘리포니아주의 경우에는 주정부 개인소득세 계산시에도 재산세 소득공제를 인정하고 있다.<sup>44)</sup> 다만 캘리포니아주의 경우 다른 주들과 달리 목적세로서 추가적으로 재산세 명목으로 내는 것중 일부를 재산세 소득공제를 인정하지 않고 있다. 예컨대 1982년 커뮤니티 시설법(Community Facilities Act : Mello-Roos로 알려져 있음)에 따라 특정지구내에서 재원조달을 위해 일반적인 재산세에 추가해서 목적세로서 재산세를 매긴 경우에 캘리포니아주 개인소득세 계산시 그 재산세 납부액을 소득공제 인정하지 않는 것이다. 미연방국세청의 경우는 연방소득세 계산시 재산세에 대해 이러한 제한을 두지 않는 것과 대비된다. 캘리포니아주 세무국 자체적으로 논란이 되는 쟁점이다.<sup>45)</sup> 우리나라의 경우 사업자가 매매를 목적으로 취득한 토지 등에 부과되는 재산세 등은 각 과세기간의 소득금액계산상 필요경비에 산입한다(소득세법기본통칙 27-55...8). 그렇지만 사업자가 아닌 경우에 재산세 납부세액을 소득공제나 양도소득 필요경비로 인정받고 있지는 못하고 있다. 미국과 차이가 나는 부분이다.

#### 다. 주정부 및 지방정부 상속세 및 증여세의 개관

상속세의 경우 연방상속세(federal estate tax)가 있기는 하지만, 주정부세 또는 지방정부세<sup>46)</sup>로서 상속세(state death taxes)도 주에 따라 운영되고 있다. 상속세의 경우 피상속인(사실상 상속재산)에 초점을 맞춘 유산세방식과 상속인에 초점을 맞춘 유산취득세방식이 있다. 연방상속세는 유산세방식이다.<sup>47)</sup> 유산세 방식의 상속세를 Estate Tax, 유산취득세방식의 상속세를 Inheritance Tax로 표현하기도 한다.<sup>48)</sup>

43) 미국연방세법상 연방소득세는 주정부 및 지방정부의 재산세(부동산세, 동산세 포함) 뿐만 아니라 일반소비세의 경우도 소득공제를 인정하고 있다(미국연방세법 제164조). <https://www.irs.gov/taxtopics/tc503.html> (방문일자 2015.11.10.) ; 이 때문에 연방국세청의 자료를 통해 소득공제를 받은 재산세 현황을 파악하여 카운티별 재산세 부담액을 계산한 연구도 있다. 재산세 소득공제를 신청하지 않은 경우도 있어 실제 재산세 부담과는 차이가 있을 수는 있다. <http://taxfoundation.org/blog/how-do-property-taxes-vary-across-country> (방문일자 2015.11.10.)

44) 미국연방세법 제164조(b)(5), Cal.Rev. & T.Code § 17201; 일반소비세는 캘리포니아 주정부 개인소득세의 경우 소득공제가 인정되지 않는다. 연방소득세와 다른 부분이다. 미국연방세법 제164조(b)(5), Cal.Rev. & T.Code § 17720(b).

45) Christopher A. Whitney, 2015 Guidebook to California Taxes, Wolters Kluwer, 2015,1, pp.276-277.

46) 네브라스카주의 경우에는 카운티 상속세(Nebraska county inheritance tax)도 운영된다.

47) 연방상속세(Federal Estate Tax)를 연방유산세로 번역을 많이 하는 것도 이러한 유산세방식이라는 것을 함께 표현하기 위해서이기도 하다.

1826년 펜실베이니아주에서 유산취득세방식을 과세한 것이 주정부 상속세 첫 사례라 할 수 있다. 캘리포니아주는 1853년 유산취득세방식의 주정부 상속세를 도입했다. 1916년까지 43개의 주가 상속세를 도입했다. 1916년에야 유산세방식의 연방상속세가 도입되었지만, 연방상속세와 주정부 상속세는 함께 유지되었다. 2001년 이전 대개의 주정부 상속세는 연방상속세로 낸 세금 전부 또는 일부를 주정부 상속세 낸 것으로 공제해 주는 환원세(pickup tax, sponge tax)를 도입하였다. 환원세는 결국 연방정부의 상속세 수입을 주정부로 이전하는 효과를 가져오는 것이다. 그런데 2001년에 연방상속세를 10년에 걸쳐 폐지하고 이러한 공제도 4년에 걸쳐 폐지하는 내용으로 연방세법이 개정되었다. 연방상속세 폐지 법안이 통과된 후 2001년 7월 당시 37개주(콜롬비아 특별구 별도)는 주정부상속세 납부로 대체되는 공제액 만큼을 상속세로 과세하였고, 나머지 13개주는 공제를 다 못 받은 경우 별도로 과세할 수 있는 별도의 주정부 상속세제도를 유지하였다. 연방세법 개정으로 주정부 상속세 세액공제는 폐지되었지만 연방상속세 상속재산에서 재산공제를 하는 것이 허용되었다. 2005년 이후 연방정부가 환원세 방식을 인정하지 않으면서 실제로 주정부 차원의 상속세를 운영하지 않게 된 주가 많아지게 되었다. 연방상속세와 연방상속세의 세액공제가 있는 것을 전제로 주정부 상속세를 과세하면서 독립된 주정부상속세 입법을 하지도 않았고 종전의 연방상속세 세액공제와 연계하지도 않았기 때문이었다.<sup>49)</sup> 캘리포니아주도 그중 하나이다.<sup>50)</sup> 현재 주정부 상속세가 있는 주에 한해서 그 주의 상속세 과세방식, 상속재산 공제금액(상속세 면제금액), 세율(최저세율부터 최고세율) 현황을 함께 제시한다.

[표 6-5] 주정부세(지방정부세 포함) 상속세 현황 (2015년 4월 기준)

주	유산세방식(estate tax)		유산취득세방식(inheritance tax)		
	면제금액	세율	상속인유형	면제금액	세율
Connecticut	\$2,000,000	7.2% - 12.0%			
Delaware	\$5,430,000	0.8% - 16.0%			
Hawaii	\$5,430,000	10% - 15.7%			
Illinois	\$4,000,000	0.8% - 16.0%			
Iowa			Class A	100% 면제	0

48) 각 상속세 과세방식에 대해서는, 안호영·박훈, “상속세 과세방식 전환시 법제도적 개선방안 연구-위장분할 방식을 중심으로-”, 『세무학연구』 제32권 제1호, 한국세무학회, 2015.3, pp.81-82 참조.

49) Walter Hellerstein, *State Taxation*(3ed.), Thomson Reuters Tax and Accounting, 2015, ¶ 21.01.

50) 2005.1.1. 이후 사망시 캘리포니아주 상속세 신고를 더 이상 할 필요가 없다. [http://www.sco.ca.gov/ardtax\\_estate\\_tax.html](http://www.sco.ca.gov/ardtax_estate_tax.html) (방문일자 2015.11.10.) 참조.

주	유산세방식(estate tax)		유산취득세방식(inheritance tax)		
	면제금액	세율	상속인유형	면제금액	세율
Kentucky			Class B	0	5% - 10%
			Class C	0	10% - 15%
			Class A	100% 면제	0
			Class B	1000	4% - 16%
			Class C	500	6% - 16%
Maine	\$2,000,000	8.0% - 12.0%			
Maryland	\$1,500,000	0.8% - 16.0%	배우자/법정상속인	100% 면제	0%
			기타	0	10%
Massachusetts	\$1,000,000	0.8% - 16.0%			
Minnesota	\$1,400,000	9.0% - 16.0%			
Nebraska			근친	\$40,000	1%
			먼친척	\$15,000	13%
			기타	10000	18%
New Jersey	\$675,000	0.8% - 16.0%	Class A	100% 면제	0%
			Class C	\$25,000	11 - 16%
			Class D	\$500	15 - 16%
New York	\$3,125,000	0.8% - 16.0%			
Oregon	\$1,000,000	0.8% - 16.0%			
Pennsylvania			배우자	100% 면제	0%
			법정상속인	\$4,500	4.5%
			형제자매	0	12%
			기타	0	15%
Rhode Island	\$1,500,000	0.8% - 16.0%			
Tennessee <sup>51)</sup>	\$5,000,000	5.5% - 9.5%			
Vermont	\$2,750,000	0.8% - 16.0%			
Washington	\$2,054,000	10.0% - 19.0%			
D.C.	\$1,000,000	0.8% - 16.0%			

출처: Tax Foundation, Facts & Figures, 2014; [https://www.mcguirewoods.com/news-resources/publications/taxation/state\\_death\\_tax\\_chart.pdf](https://www.mcguirewoods.com/news-resources/publications/taxation/state_death_tax_chart.pdf) (방문일자 2015.11.10.)

51) 테네시주는 주정부 상속세를 Inheritance Tax로 하고 있으나, 상속재산에 과세가 되는 유산세방식을 취하기 때문에 용어와 달리 유산세방식으로 분류한다. 그리고 테네시주 상속세는 2016년 폐지예정이다. <http://www.tennessee.gov/assets/entities/revenue/attachments/12-13.pdf> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

50개주 중에서 14개주(콜롬비아 특별구 별도)가 유산세방식의 상속세만을, 4개주는 유산취득세방식의 상속세만을, 메릴랜드주와 뉴저지주, 2개주가 유산세방식과 유산취득세방식의 상속세 모두 갖고 있다. 30개주에서는 연방상속세 이외에 주정부(지방정부 포함) 단계의 상속세는 없다. 캘리포니아주의 경우는 주정부 상속세가 없지만,<sup>52)</sup> 뉴욕주의 경우에는 주정부 상속세가 있다.

유산세방식의 상속세를 채택한 주(유산취득세방식도 채택하고 있는 2개주 포함) 16개주 중에서 워싱턴주가 20%의 최고세율을 갖고 있고, 테네시주가 최고세율이 9.5%로 가장 낮다. 최고세율이 낮다고 해서 최저세율이 낮은 것은 아니다. 유산세방식의 상속세를 채택한 주에서 하와이주와 델라웨어주가 상속세 면제금액이 연방상속세와 같은 \$5,340,000이고, 뉴저지주가 가장 낮은 \$675,000이다. 유산취득세 방식의 상속세를 취득한 주(유산세방식도 채택하고 있는 2개주 포함) 6개주 중에서 네브라스카주가 18%(상속인이 특수관계 없는 자인 경우)인 세율이 주중에서 가장 높다.

연방증여세와 별개로 주정부 증여세를 갖는 주는 2015년 현재 코네티컷주 하나 뿐이다.<sup>53)</sup> 코네티컷주는 주정부 증여세의 생애증여재산공제액은 20,000,000달러이다. 연간증여재산공제액은 주정부 증여세나 연방증여세나 14,000달러로 같다. 코네티컷주 주정부 증여세는 9단계누진세율(7.2%~12%)이 적용된다. 과세대상이 되는 증여가 있는 경우에는 납부할 세액이 없더라도 신고하여야 한다. 코네티컷주 주정부 증여세의 신고기한은 연방증여세와 같은 증여가 있는 연도의 4월 15일이다. 부부의 소득세의 경우와 달리 주정부 증여세나 연방증여세 모두 합산신고하지 않는다.

미네소타주는 2013년 법개정으로 2013년 7월 1일 이후의 증여에 대해 10% 세율의 증여세를 시행하기로 했다가 2014년 3월 21일 법개정으로 2013년 7월 1일부터 소급적으로 주정부 증여세를 폐지하였다.<sup>54)</sup> 미네소타주는 주정부 증여세를 폐지하면서 주정부 상속세 공제금액도 상향조정했다. 2014년에 1,200,000달러인 것을 매년 200,000달러를 상향

52) 주정부 상속세의 유무 및 정도는 납세자가 사전에 미국내 주소를 어떻게 할지에 영향을 미칠 수 있다. 펜실베이니아주에 부모님이 사시고 본인은 캘리포니아주에 사는데, 상속재산은 5백만달러가 넘을 것으로 예상되는 경우 세금만 생각했을 때 캘리포니아주에 계속 사는 것이 나은지 펜실베이니아주로 이사가는 것이 나은지에 대한 사례이다. 캘리포니아주는 2005년부터 사실상 주상속세가 없고 펜실베이니아주는 유산취득세 방식으로 상속인에 대한 주상속세가 있다.; Ashlea Ebeling, "Where Not To Die In 2014: The Changing Wealth Tax Landscape", Fobes, 2013.11.1.의 기사처럼 주마다 주정부 상속세가 달라 "2014년에는 죽어서는 안될 곳"이라는 표현이 쓰이기도 한다.

53) <http://www.ct.gov/Drs/lib/drs/forms/2014forms/estateandgifttax/2014-ct-706-709-booklet.pdf> (방문일자 2015.11.10.)

54) Ashlea Ebeling, "Minnesota Flip-Flops And Repeals Gift Tax, Leaving One State With Hated Tax", Fobes, 2014.3.28.

조정하여 2018년부터는 2,000,000달러의 공제금액을 인정하기로 했다.

테네시주는 2012년 5월 법개정으로 2012년 1월부터 주정부 증여세를 과세하고 있지 않다. 루이지애나주는 2008년 7월 1일, 노스캐롤리나주는 2009년 1월 1일부터 폐지하였다.<sup>55)</sup>

우리나라의 경우 상속세, 증여세는 국세이고, 상속세 및 증여세법 제86조에서는 “지방자치단체나 그 밖의 공공단체는 상속세 또는 증여세의 부가세를 부과할 수 없다.”고 하여 부가세 부과금지 규정을 두고 있다. 소득세에 대해 지방소득세가, 부가가치세에 대해 지방소비세가 입법화된 상황에서, 지방정부의 재원확보를 위한 지방상속세, 지방증여세의 논의도 입법적으로 해 볼 수 있는 부분이기도 하다. 다만 우리나라 상속세, 증여세 모두 10%~50%의 높은 세율을 유지하고 있기 때문에 실제 추가적으로 별도의 지방상속세, 지방증여세를 과세하기는 어려울 것이고, 과세를 한다면 현재 지방소비세의 경우처럼 국세의 일부를 사실상 공동세방식으로 운영하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 미국 환원세의 경우도 이러한 세원분배방식을 택한 바가 있다.

## 2. 캘리포니아주의 재산세제

### 가. 캘리포니아주의 재산세(Property Tax)

#### 1) 의의와 현황

캘리포니아주의 재산세는 재산의 보유에 대해 매겨지는 일반재산세이다. 주정부세가 아닌 지방정부세이다. 주정부의 형평위원회에서 주전역의 재산세 평가를 총괄하기는 하지만, 재산세의 부과, 징수 등은 지방정부의 몫이다. 주헌법에서는 카운티(캘리포니아주의 카운티는 샌프란시스코까지 합친 경우 58개임)에서 재산세를 징수하고 카운티 산하의 지방정부에 배분하도록 되어 있다. 한편 개별재산세의 하나인 자동차면허세인 주정부세이다. 자동차면허세는 다른 자동차 관련 세금과 함께 재산세와는 별도로 살펴본다.

1912년 이전 캘리포니아주는 재정수입의 70% 이상이 재산세 수입이었다. 1933년부터는 주정부는 개인소유 객차(railroad car)에 대해서만 부과징수하고 그 세수입을 보유할 수

---

55) <http://wills.about.com/od/statestatetaxes/a/state-tax-chart.htm> (방문일자 2015.11.10.)

있었기 때문에 재산세가 주요한 세수입이 되지 못하게 되었다.<sup>56)</sup> 오늘날 주정부의 주된 세입원은 개인소득세, 판매세 및 사용세, 법인세와 여러 개별소비세이다.

[표 4-1]의 50개주(콜롬비아 특별구 포함)의 주정부(지방정부 포함)의 재산세제 비중에 따르면 캘리포니아주는 32위로 28.1%이고, [표 6-4]의 50개주 재산세(부동산 국한) 평균 금액에 따르면 캘리포니아주는 35위로 1,431달러이다. 그런데 [표6-1]의 주정부를 제외한 지방정부의 세수입에 따르면 캘리포니아주는 1위로 50,460,484천달러이다. 이러한 세수입의 재산세는 캘리포니아주 지방정부 2012년 기준 전체 세수입의 72.3%를 차지한다. 소비세는 그 다음으로 21.3%를 차지하고 있다. 주정부는 개인소득세가 47.8%, 소비세가 35.9%, 법인소득세가 6.9%를 차지하는 것과는 대조적이다.<sup>57)</sup>

[표 3-3]에서 보듯 캘리포니아주는 지방정부의 숫자가 2012.6.30. 현재 4,425개로, 카운티 57개(샌프란시스코 포함시 58개),<sup>58)</sup> 시티 482개, 특별구 2,861개, 교육구 1,025개이다. 2013년 기준 카운티의 세입은 정부보조금(연방정부 보조금, 주정부 보조금 포함)이 48%로 가장 높고 사용자 수수료(공기업 수입포함)가 22%, 재산세가 19%이다. 시티의 세입은 사용자 수수료(공기업 수입포함) 40%, 재산세가 16%, 정부보조금이 9%이다. 특별구의 세입은 사용자 수수료(공기업 수입포함)이 55%, 정부보조금이 15%, 재산세가 11%이다. 재산세가 지방정부의 다른 세금보다는 세수입 비중은 높지만, 지방정부의 세입 전체적으로 보면 재산세 보다 정부보조금이나 사용자 수수료(공기업 수입포함)이 더 높다. 2013년 재산세 세수입 499억달러의 지방정부별 배분비중을 보면, 교육구가 40%, 카운티 25%, 시티 19%, 특별구 및 재개발사업부 16%이다. 1978년 교육구, 카운티, 시티, 특별구 등 각각 53%, 30%, 10%, 6%이었던 것이 1980년 39%, 32%, 13%, 16%로 교육구의 배분비중이 줄어들고 2013년에도 교육구의 배분비중이 40%로 1978년 53%수준으로 회복이 되지 않음을 볼 수 있다.<sup>59)</sup> 교육구를 더 자세히 보기로 한다.

캘리포니아주의 교육구는 재산세로 재원을 마련하기는 하지만, 주정부로부터 받는 것이 더 많다. 2013년 기준 교육구 재원은 주정부 일반재원에서 받는 보조금 36.8%, 재산세

56) California State Board of Equalization, California Property Tax, July 2015, p.1.

57) William Chen, "Who Pays Taxes in California?", California Budget & Policy Center, 2015.4, p.1. [http://calbudgetcenter.org/wp-content/uploads/Who-Pays-Taxes-in-CA\\_Issue-Brief\\_04.14.2015.pdf](http://calbudgetcenter.org/wp-content/uploads/Who-Pays-Taxes-in-CA_Issue-Brief_04.14.2015.pdf) (방문일자 2015.11.10.)에서 원문 확인가능하다.

58) 캘리포니아주의 카운티는 다른 주의 카운티와 마찬가지로 주전체적으로 이루어지는 의료 및 사회복지사업의 일부를 주정부의 위임을 받아 시행하고, 카운티내 공공안전, 공공사업, 선거 등을 담당하며, 카운티내 비법인지구의 경찰, 공원관리, 쓰레기 처리 등을 수행한다.

59) [http://www.counties.org/sites/main/files/file-attachments/v2-tab\\_2\\_-\\_state-local\\_finance\\_2015.pdf](http://www.counties.org/sites/main/files/file-attachments/v2-tab_2_-_state-local_finance_2015.pdf) (방문일자 2015.11.10.)

세수입 27.4%, 주정부 기타 보조금 18.6%, 연방정부 보조금 8.2%, 다른 지방정부세 세수입 8.2%, 주정부 복권 수입 2%으로 구성되어 있다. 교육구가 재산세 의존보다 주정부 의존이 높아진 것은 지방정부의 재산세 인상 제한을 하는 수차례의 주헌법 개정의 영향이라고 볼 수 있다. 초중고등학교의 경우<sup>60)</sup> 1979년 이후부터 주정부로부터 받는 재원이 재산세로 걷는 재원보다 훨씬 많아지게 되었다.<sup>61)</sup>

## 2) 법적 근거

캘리포니아주의 재산세는 지방정부세이기는 하지만, 캘리포니아주 세법에서 상세히 규정하고 있다. 1978년 주민발의안 제13호(Proposition 13)에 의해 헌법 제13A조가 개정되어 주헌법 차원에서 지방정부가 재산세를 올리는 것을 제한하고 있다. 1970년대 중반 미국은 물가가 급격히 상승했고 주택가격도 함께 상승하였다.<sup>62)</sup> 이에 따라 재산세 과세평가액 역시 상승하였다. 1975년부터 1978년 사이의 재산세의 증가율은 매년 약 12%이었다. 임대료 보다 더 높은 재산세로 고정된 수입만을 가진 고령층의 주택소유자들의 불안이 가중되었다. 주의회에 여기에 대해 별도의 입법을 하지 못했고, 지방정부도 이러한 상황에서 세율을 낮추려는 노력이 충분하지 못했다.<sup>63)</sup> 이러한 상황에서 재산세 세율 인상

60) K-12 Schools 이라고 한다.

61) Jonathan Kaplan, "Education Finance in California: How Schools Get and Spend Their Money", California Budget Project, 2014.11, p.6.

62) 1975년 베트남 전쟁의 종전 이후 상황이다. 미국의 경우 2차 세계대전 이후 전반적으로 주택가격이 오르고 있고 1970년대, 1980년대, 2000년대에 부동산 붐이 일어난 바 있다. New York Times, "A History of Home Values", August 26, 2006 참조. ; 2007년부터는 상황이 좀 다르다. 미국 금융위기와 관련이 있다. S&P/Case-Shiller U.S. National Home Price Index에 따르면, 2007년부터 주택가격이 하락하여 2011년까지 지속되다가, 2012년부터 회복세로 돌아섰다. <http://us.spindices.com/indices/real-estate/sp-case-shiller-us-national-home-price-index> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

63) 주민발의안 제13호는 단순히 이러한 이유 때문만은 아니었다. 1965년부터 1978년 사이에 재산세는 주요한 정치적 쟁점이 되었다. Ronald Reagan은 주지사 선거시 재산세 개혁을 주된 쟁점의 하나로 삼았다. 재산세 평가관들이 재산세 평가와 관련하여 경찰조사를 받을 정도로 재산세 평가에 신뢰가 무너졌고, 주의회 조사결과 동일한 가격의 부동산에 대해 2%에서 200%까지 과세평가액이 다를 정도로 평가의 형평성이 문제되었다. 또한 주법상 평가액의 25%로 재산세 과세를 하도록 되어 있는데 주전체적으로 평균 23%로 낮게 과세되는 것도 문제로 지적되었다. 또한 1971년 캘리포니아주 대법원에서는 학교가 재산세 위주로 재원을 조달하는 것은 위헌이라고 판단하였다. 도심중심지 재산세 세율이 높아 부동산개발이 도심외각으로 빠져나갔다. 그리고 위에서 이야기한 고정된 수입만을 가진 고령자들에게 재산세 부담이 과중했다. 이러한 복합적인 상황에서 재산세에 대한 변화가 요구되었고 결국 주민발의안 제13호가 통과되었다. Doerr, David R, "The Evolution of Proposition 13", In After the Tax Revolt: California's Proposition 13 Turns 30, by Jack Citrin and Isaac Williams Martin, Institute of Governmental Studies Press, 2009, pp.71-88 참조. <http://www.caltax.org/EvolutionOfProposition13.pdf> (방문일자 2015.11.10.)에서 원문확인 가능하다.; 위 학교의 재산세 위주 재원 조달이 위헌이라는 캘리포니아주 대법원 판결은 Serrano v. Priest, 5 Cal.3d 584를 말한다.



을 제한하는 주민발의안 제13호가 발의되어 1978년 7월 캘리포니아주 주민의 62.6%의 동의를 받아 통과되었다.

위 주민발의안 제13호에 따라 주헌법에 개정된 재산세에 대한 규정을 두게 되었고 주헌법의 내용을 반영하여 캘리포니아주 세법도 개정되었다. 지방정부의 재산세 인상에 대해 주정부에서 제한을 하고 있다는 것과 주민들이 헌법개정을 제안하였다는 것은 우리나라 종합부동산세 도입전후 적정한 부동산보유세제를 논할 때 미국의 소개시 캘리포니아주 사례가 소개될 때 특징적인 사례로 소개되고 있다.<sup>64)</sup> 미국내에서도 주민발의안 제13호에 대한 의미와 영향에 대해서는 지속적으로 논의가 되고 있다.<sup>65)</sup>

헌법 제13A조의 주된 내용은 다음과 같다. 부동산의 시가에 기초하여 계산한 증가세 최고액은 재산세 과세평가액(full cash value)의 1%를 넘을 수 없고, 1% 세율의 세금은 카운티(County)가 징수하여 카운티내 지방자치단체(districts)에 배분한다.<sup>66)</sup> 재산세 과세평가액은 1975년 기준가격<sup>67)</sup>으로 평가하고 매년 과세평가액 조정은 물가상승률을 감안한 연간 2% 한도 내(캘리포니아 물가지수와 2% 중 낮은 것)에서만 인상할 수 있고, 소유주가 바뀌거나 신축주택인 경우를 제외하고는 새로운 기준연도로 재평가할 수 없다.<sup>68)</sup> 동

64) 안중범, “재정의 지방분권화: 남미 국가들 및 미국 캘리포니아 주의 사례와 시사점”, 한국조세연구원, 2002.12, pp.167-220에서는 캘리포니아주 주민발의안 제13호의 의의, 문제점 등에 대해 제시하고 있다. 주민발의안 제13호가 지방정부세입에 대한 의사결정권한의 상당부분을 주정부로 이전하는 결과를 초래하여 지방자치의 축소를 가져왔고 재산세 수입의 의존도가 높았던 카운티정부와 교육구의 타격이 특히 컸다고 평가하고 있다. ; 노영훈, “미국과 한국의 주택관련 조세정책 변화에 관한 소고: 재산세와 거래세를 중심으로”, 「재정포럼」 제212호, 한국조세재정연구원, 2014.2에서는 주민발의안 제13호에 대해 재산세 과표를 취득가격에 연계시켜 부동산시장 호황기에는 지자체의 과도한 지출을 통제하고, 침체기에는 지방정부가 지출을 감축하도록 유도하는 긍정적인 평가와, 재산세의 주택가액 대비 수직·수평적 형평성 불균형 문제가 심해졌다는 평가를 함께 소개하고 있다. 이 글에서는 국가가 보유단계 재산보유세 세부담을 낮추기 어려운 이유를, 미국은 지방재산세 자주권 때문에 간섭할 수 없어서이고, 우리나라의 경우는 고가나 다주택자에 대한 과세 강화 여론 때문이라고 보고 있다.

65) California Taxpayers Association, “Proposition 13 Revisited—A look at California’s property tax 35 years after passage of Proposition 13”, 2013에서는 주민발의안 제13호 통과 35주년을 맞은 현 시점에서 평가를 긍정적으로 내리고 있다. 주민발의안 제13호 당시의 취지에 맞게 자가소유자, 주택사업자, 투자자의 재산세 부담이 높지 않게 만들었고, 논란이 되는 주택사업자 세금의 자가소유자 전가여부는 주형평위원회 자료에 따라 주택사업자와 자가소유자를 공평하게 취급하고 있고 세금전가도 없다고 주장하고 있다. <http://www.caltax.org/Proposition13Revisited.pdf> (방문일자 2015.11.10.)에서 원문확인 가능하다. ; Ayse Imrohoroğlu, Kyle Matoba & Selale Tuzel, “Proposition 13: An Equilibrium Analysis”, August 2, 2015에서는 주민발의안 제13호로 주택가격이 25% 증가하고 주택회전이 4% 줄었는데, 이를 폐지하고 재정중립을 유지하는 경우 주택가격은 조금 변하고 주택회전은 크게 변하지 않지만 후생은 크게 좋아진다고 주장하고 있다. <http://ssrn.com/abstract=2639056> (방문일자 2015.11.10.)

66) 캘리포니아주 헌법 제13A조 제1항.

67) 엄밀히 말하면, “1975-76 full cash value”이다.

68) 캘리포니아주의 재산세는 평가액에 대한 최대 2% 상한과 부과 가능 최대 재산세율이 1%인 것을 감안하여 1.02%의 상한의 제한을 받는다.

산에 대한 과세평가액은 고정되지 않고 매년 1월 1일 기준으로 정해진다.<sup>69)</sup> 새로운 재산세, 판매세 또는 거래세는 부동산에 과세되지 않는다.<sup>70)</sup> 다른 주정부세를 인상하려면 의원 2/3이상의 동의를 얻어야 한다.<sup>71)</sup> 지방정부가 목적세(special taxes)를 과세하는 경우에는 주민의 2/3의 동의를 얻어야 한다. 지방정부가 보통세(general taxes)의 신설 또는 인상을 하는 경우에는 주민의 과반수의 동의를 얻으면 된다.<sup>72)</sup>

이 헌법개정은 다음과 같은 영향을 가져왔다고 한다.<sup>73)</sup> 1975년 이전에 부동산을 취득한 사람은 낮은 세부담을 하고 있고, 저소득자의 부동산소유자들이 혜택을 누렸다. 그렇지만 지방정부는 재정수입이 줄어서 공공도서관과 학교에 대한 재정의 영향으로 문을 닫는 곳이 많았다. 또한 지방정부의 학교는 비용 절감 때문에 수업일수를 줄이고, 교사숫자를 줄여 학급당 학생수가 늘어나는 등 교육체계 전반적으로 좋지 않은 영향을 끼쳤다. 낮은 재산세로 종전 주택소유자들이 주택보유를 계속 유지하고 주택을 판매시 높은 가격을 받으려 하기 때문에 젊은 사람들이 캘리포니아주내에 새로 주택을 사기가 어렵게 되었다. 지방정부는 낮은 재정수입 때문에 개인소득세, 소비세를 올려 전체적으로 보면 주민의 세 부담이 줄었다고 보기 어려운 점이 있다.

위에서 보듯 주민발의안 제13호는 통과후 캘리포니아주 재산세에 큰 변화를 주었다. 종가세 방식의 재산세 제한으로 인해 지방정부는 공공서비스를 위한 재원조달을 위해 주민발의안 제13호에 위배가 되지 않는 수익에 따른 조세, 목적세, 사용자 수수료를 과세하기 시작했다. 이는 실질적으로 재산세 증가를 가져오는 것이었다. 이 문제를 해결하기 위한 주민발의안 제218호가 1996년 11월 통과되어 헌법 제13C조에 반영되었다. 주민발의안 제218호의 주된 내용은 다음과 같다.<sup>74)</sup>

모든 지방정부는 보통세를 신설 또는 증가할 때에는 주민들 과반수의 동의를 얻어야 된다. 보통세는 지방정부(카운티와 시티)의 일반회계에만 사용되어야 하고, 교육구는 보통세를 과세할 수 없다. 통상적인 부동산 가치상승은 수익이라고 할 수 없고 개별 구획별 개발이익을 수익으로 계산하여야 한다. 세금의 신설이나 증가시 부동산보유자에게 안내하고 청문절차를 미리 걸쳐야 한다. 부동산소유자에게 부과되는 서비스 수수료는 서비스 제공에 따른 비용을 초과해서는 안된다. 정부 소유의 수익용 부동산에 대해서는 재산세 비교

69) 캘리포니아주 헌법 제13A조 제2항.

70) 캘리포니아주 헌법 제13A조 제3항.

71) 캘리포니아주 헌법 제13A조 제3항.

72) 캘리포니아주 헌법 제13A조 제4항.

73) <http://nyln.org/proposition-13-pros-and-cons-list> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

74) <http://www.californiataxdata.com/pdf/proposition218.pdf> (방문일자 2015.11.10.) 참조.

세를 하지 않는다. 주민은 현재의 지방세를 주민발의안의 절차에 따라 폐지 또는 줄일 수 있다.

그런데 1990년대와 2000년대에 캘리포니아주 주의회와 지방정부는 세금증가시 필요로 하는 동의요건을 피하기 위해 사실상 세금(tax)에다 수수료(fees)라는 이름을 붙였다. 주민발의안 제13호와 주민발의안 제218호에 따라 주정부세에 대해 의회 2/3의 동의가 있어야 하고, 지방정부세 목적세의 경우 주민 2/3의 동의가 있어야 했다. 이러한 우회를 막기 위해 세금의 범위를 넓히는 주민발의안 제26호(Proposition 26)가 2010.11.2. 주민의 52.5%의 동의로 통과되었다.<sup>75)</sup> 주민발의안 제26호로 납세의무자에게 종전 세금이라는 명칭을 쓰지 않더라도 결국 높은 세금을 내게 하는 주법을 개정할 때에는 2/3의 동의요건이 적용되게 되었다. 세금의 범위에 일정한 예외를 제외하고는 “levy, charge or exaction of any kind”를 포함시키게 되었다.<sup>76)</sup> 이에 따라 캘리포니아주 헌법 제13A조 제3항, 헌법 제13C조 제1항 등이 개정되었다.

주민발의안 제13호에 의해 개정된 캘리포니아주 헌법 제13A조의 위헌여부가 1992년 연방대법원에서 다투어진바 있다.<sup>77)</sup> 로스엔젤레스 카운티에 주택을 새로이 산 원고가 캘리포니아주 헌법 제13A조가 종전 소유자는 1975년 당시의 가격을 기준으로 재산세를 과세하고 새 부동산소유자는 취득시점의 높은 가격을 기준으로 재산세를 과세하므로 연방헌법상 평등조항(Equal Protection Clause)을 위반했다는 것이다. 연방대법원은 합헌결정을 하였다. 연방대법원은 일단 원고가 로스엔젤레스에 주택을 사기 전에도 살았기 때문에 거주 이전의 자유를 침해한 것은 아니라고 판단하였다. 그리고 연방대법원은 주정부는 주민이 안정적으로 계속 주에 살도록 주거용이든 상업용이든 주택의 소유권이 자주 바뀌지 않도록 세법을 운영할 입법권을 갖고, 세금이 많이 오른다고 해서 이미 갖고 있는 집을 어떻게 할 수 없는 과거 소유자와 세금을 고려하여 매매를 결정할 수 있는 새로운 소유자를 같이 취급할 것은 아니라는 판단하였다. 또한 캘리포니아주의 경우 부모와 자식간 이전에 대한 재산세 재평가시 과세상 혜택을 주는 예외조항을 인정하고 있다는 점도 합헌의 근거가 되었다. 특히 문제가 되었던 것이 재산세에 대해 위헌결정을 하였던 1989년의 *Allegheny-Pittsburgh Coal Co. v. County Comm'n*<sup>78)</sup>과 관계였다. 사실관계가 달라 해당 판례에

75) [https://ballotpedia.org/California\\_Proposition\\_26,\\_Supermajority\\_Vote\\_to\\_Pass\\_New\\_Taxes\\_and\\_Fees\\_\(2010\)](https://ballotpedia.org/California_Proposition_26,_Supermajority_Vote_to_Pass_New_Taxes_and_Fees_(2010)) (방문일자 2015.11.10.)

76) <http://www.caltax.org/UnderstandingProposition26.pdf> (방문일자 2015.11.10.)

77) *Nordlinger v. Hahn*, 505 U.S. 1 (1992).

78) *Allegheny-Pittsburgh Coal Co. v. County Comm'n*, 488 U.S. 336 (1989); 해당 사건은 웨스트 버지니아주에서 카운티가 재산세 과세하는 것과 관련하여 연방헌법상 평등조항을 위반했다고 판단한 사례이다. 원고의 부동산이 비교대상 부동산보다 8배에서 35배 정도 차이가 났고, 평가 자체에 문제가 있다는 점이 지적되었다.

는 적용되지 않는다고 보았다.

위의 지방정부의 과세권에 주헌법상 제한을 정리하면 다음과 같다.<sup>79)</sup> 캘리포니아주 지방정부는 100년 넘게 증세기 직접적으로 주민의 동의를 받지는 않았다. 1978년부터 주헌법에서는 지방정부가 증세기 주민의 동의를 받도록 하는 수차례의 개정이 있었다. 지방정부가 매기는 세금(local government taxes)은 보통세(general taxes), 목적세(special taxes), 지방채 관련 재산세(property taxes to finance debt)로 나눌 수 있다. 보통세는 주민 과반수 이상의 동의를 받으면 된다. 목적세는 주민 2/3 이상의 동의를 받아야 한다. 이 경우 특별구(교육구 포함)의 세금, 특별한 목적을 위한 세금, 구획세(parcel taxes)와 같이 재산세는 아니면서 재산에 대해 매겨지는 세금 중 하나이어야 한다. 학교시설을 위한 지방채의 경우는 주민 55% 이상의 동의를 받아야 한다. 지방정부가 부담지우는 부담금(local government charges)중 세금으로 인정되는 경우에는 동의요건이 적용되고 그렇지 않은 경우에는 지방정부가 주민 동의 없이도 부과할 수 있다. 어떠한 것이 세금으로 인정되는 부담금인지는 보통 연방헌법상 동의면제되는 것으로 열거한 것에 들어가지 않으면 동의를 필요로 하는 것으로 해석된다.

캘리포니아주 세법은 소득세, 판매 및 사용세에 대한 것보다 재산세를 앞 부분에 총칙 다음에 제1장(DIVISION 1)에서 규정하고 있다. 캘리포니아주 헌법 제13(A)조 시행(PART 0.5), 총칙(PART 1), 평가(PART 2), 형평화(EQUALIZATION, PART 3), 부과(PART 4), 징수(PART 5), 체납처분(TAX SALES, PART 6), 체납세금의 납부(PART 7), 납세증명서(PART 7.5), 배분(PART 8), 변경, 취소 및 환급(PART 9), 항공기에 대한 재산세(PART 10), 경주마에 대한 재산세(PART 12), 주거용 건물에 대한 재산세(PART 13), 납세자의 권리현장(PART 14)으로 구성되어 있다.

### 3) 과세권자와 납세의무자

재산세의 과세권자는 원칙적으로 주정부가 아닌 지방정부(카운티, 시티, 교육구 등)이다. 주로 카운티가 재산세를 징수하고 카운티 산하의 지방정부에 배분한다. 주정부 형평위원회에서는 주 전체 재산세 평가를 총괄한다. 주정부는 납세자에 대한 재산세의 영향과 평가절차에 내재된 주관적인 특성에서 비롯된 공공정책상 이해관계와, 주법상 매년 캘리포니아주에 소개한 학교에 최소한의 재정지원을 해야 되는데 재산세로 이를 못 채우면 주

---

79) Mac Taylor, "A Look at Voter-Approval Requirements for Local Taxes", Legislative Analyst's Office, March 20, 2014 부분을 재정리하였다.

정부가 이를 보전해야 되는 것에 비롯된 재정적인 이해관계를 갖고 있다. 주정부 형평위원회에서는 이러한 이해관계 때문에, 그리고 재산세 평가절차의 통일성과 공평성을 위해 정기적으로 모든 카운티 평가관(county assessor's office)의 평가실무를 점검하고 있다.<sup>80)</sup>

재산세의 납세의무자는 과세기준일<sup>81)</sup>인 매년 1월 1일의 재산의 소유권자이다. 소유권의 변경시에는 새로운 소유권자가 납세의무자가 된다. 소유권의 이전은 매매 뿐만 아니라 증여, 상속에 의한 경우도 포함된다. 카운티의 평가관(county assessor)은 소유권 변경시 주민발의안 제13호에 의해 소유권 변경시 시장가치로 재산을 재평가하게 된다. 부동산 이전으로 소유권 이전이 뒤따르더라도 부동산 재평가를 하지 않는 예외적인 경우가 있다. 법령에 따라 별도의 신청 없이 재평가를 하지 않아도 되는 부동산 이전이 있고 소유권자의 청구에 의해 재평가를 하지 않는 경우도 있다.<sup>82)</sup> 배우자간 부동산 이전,<sup>83)</sup> 2006년 1월 1일 이후 등록된 동성혼 배우자간 부동산 이전,<sup>84)</sup> 결혼후 이름 변경과 같은 소유권자의 단순한 성명 변경 등의 경우에는 별도의 신청없이도 재평가를 하지 않는다. 부모와 자식간 살고 있는 주택의 소유권 변경, 부모와 자식간 1백만달러 이하의 부동산 이전, 조부모로부터 손자녀로 살고 있는 주택의 소유권 변경(반대로 소유권 변경하는 것은 제외),<sup>85)</sup> 공동소유자간 살고 있는 주택의 소유권 변경 등의 경우 소유권자의 청구에 의해 재평가가 면제된다.

우리나라 재산세는 시군구세로서 원칙적으로 시군구가 부과권자 및 징수권자가 된다.<sup>86)</sup> 재산세의 과세기준일은 매년 6월 1일로 한다.<sup>87)</sup> 재산세 납세의무자는 원칙적으로 재산세 과세기준일 현재 재산을 사실상 소유하고 있는 자이다.<sup>88)</sup> 소유권의 귀속이 분명하지 아니하여 사실상의 소유자를 확인할 수 없는 경우에는 그 사용자가 납세의무자가 된다.<sup>89)</sup>

---

80) 유바 카운티 평가관에 대한 평가실무조사를 한 예로, California State Board Of Equalization, "Yuba County Assessment Practices Survey", November 2015 참조.

81) annual lien date, valuation date이기도 하다. Cal.Rev. & T.Code § 401.3, 405.

82) <https://www.boe.ca.gov/proptaxes/faqs/changeinownership.htm#2> (방문일자 2015.11.10.)

83) Cal.Rev. & T.Code § 63.

84) Cal.Rev. & T.Code § 62(p).

85) 부모와 자녀간 이전은 주민발의안 제58호에 따른 것이고, 조부모와 손자간 이전은 주민발의안 제193호에 따른 것이다. <http://www.boe.ca.gov/proptaxes/faqs/propositions58.htm#4> (방문일자 2015.11.10.)

86) 지방세법 제3조, 지방세기본법 제8조.

87) 지방세법 제114조.

88) 지방세법 제107조 제1항.

89) 지방세법 제107조 제3항.

#### 4) 과세대상

별도의 비과세규정이 없다면 캘리포니아주에 있는 부동산과 동산(personal property)은 모두 재산세 과세대상이 된다.<sup>90)</sup> 무형자산은 과세대상이 아니다. 재산세 비과세대상인 국공유재산에 대한 임차인의 점유권(possessory interests)은 임차인이 소유자에 대해 일정 기간 동안 독립적이고 배타적인 권리를 갖고 있다면 재산세가 과세된다.<sup>91)</sup>

국내선 비행기와 시간표에 의해 운행되는 비행기택시는 캘리포니아주에 있는 기간에 비례하여 재산세가 과세된다. 연방정부와 외국정부가 소유한 것은 비과세된다.<sup>92)</sup> 주거용 건물은 고정되어 있으면 부동산으로 재산세 과세가 되고, 구입시기와 다른 요건에 따라 자동차면허세 아니면 재산세가 과세된다.<sup>93)</sup> 수상가옥도 부동산으로 과세된다.

재산세 과세대상이 위에서 보듯 넓기는 하지만, 재산의 종류, 소유권자에 따라 다양한 비과세가 인정된다. 기업재고,<sup>94)</sup> 가정용품 및 일상용품,<sup>95)</sup> 고용인 소유의 손도구,<sup>96)</sup> 무형자산,<sup>97)</sup> 비영리용 묘지,<sup>98)</sup> 화물컨테이너<sup>99)</sup> 등은 비과세된다. 카운티 관리자위원회에서는 평가 및 징수비용이 적정하지 않으면 10,000달러이하, 특정 점유권의 경우 50,000달러이하의 재산에 대해서는 비과세할 수 있다.<sup>100)</sup> 저장매체를 제외한 컴퓨터 프로그램은 비과세된다.<sup>101)</sup> 자가주택은 7,000달러까지 감면된다.<sup>102)</sup>

90) 캘리포니아주 헌법 제13조 제1항, Cal.Rev. & T.Code § 201.

91) Cal.Rev. & T.Code § 107; 이와 관련하여 캘리포니아주 항소법원에서 다루어진 사례가 있다. Coso Energy Developers는 지열에너지사업을 목적으로 회사가 소송에서 카운티의 재산세 환급청구 거부처분의 위법을 다투었다. 해당 회사는 미해군과 재산세 과세대상이 되는 토지와 임대계약을 체결하였다. 지열에너지사업을 위해 지은 여러 시설이 있는 토지는 원래 1848년 미연방정부가 멕시코로부터 양도를 받은 것으로, 일부는 나중에 개인소유와 캘리포니아주로 양도되었지만 특히 재산세 과세가 문제되는 것은 여전히 미연방정부의 소유의 토지에 관한 것이었다. 토지는 연방정부 소유이지만 해당 회사가 해당 토지를 배타적으로 사용할 수 있다는 점이 인정되어 회사가 패소하였다. 국가 소유라고 해서 재산세가 모두 비과세가 되는 것은 아니고, 임차인이 재산세를 부담할 수 있다. Coso Energy Developers v. County of Inyo(2004), 19 Cal. Rptr. 3d 669, 122 Cal. App. 4th 1512 참조.

92) Cal.Rev. & T.Code § 5331, 5332.

93) Cal.Rev. & T.Code § 5801, 5810.

94) Cal.Rev. & T.Code § 219.

95) 캘리포니아주 헌법 제13조 제3(m)항, Cal.Rev. & T.Code § 224.

96) Cal.Rev. & T.Code § 241. 2만달러 한도가 있다.

97) Cal.Rev. & T.Code § 212.

98) Cal.Rev. & T.Code § 204.

99) Cal.Rev. & T.Code § 232.

100) Cal.Rev. & T.Code § 155.20.

101) California Code of Regulations, Title 18, § 152(Computer Programs Storage Media).

102) 캘리포니아주 헌법 제13조 제3항, Cal.Rev. & T.Code § 218; 2014년 기준 5,302,201명이 감면신청을 하였다. California tax foundation, California Tax Facts—An Overview Of the Golden State's Tax Structure, 2015, p.29 참조.

종교기관,<sup>103)</sup> 정부기관,<sup>104)</sup> 미국원주민부족,<sup>105)</sup> 교육기관,<sup>106)</sup> 자선단체, 학술단체, 의료기관,<sup>107)</sup> 재향군인과 유가족,<sup>108)</sup> 재향군인회,<sup>109)</sup> 금융기관(동산에 한함),<sup>110)</sup> 의용소방대<sup>111)</sup>의 경우 재산세가 전부 또는 일부 비과세이다.

우리나라 재산세의 과세대상은 토지, 건축물, 주택, 항공기 및 선박에 국한한다<sup>112)</sup>는 점에서 과세대상 확대와 관련해서는 캘리포니아주의 예가 참조가 된다. 캘리포니아주는 과세대상도 넓게 인정하고 비과세 대상도 비교적 넓게 인정하고 있다. 우리나라는 재산세 비과세에 대해 기본적으로 지방세법 제109조에서 좁게 인정하고 있지만, 이 범위의 축소를 놓고서도 논의가 계속되고 있다.<sup>113)</sup>

## 5) 과세표준과 세율

재산세의 세액은 평가관(assessor)<sup>114)</sup>이 평가하는 재산의 과세평가액과 재산 소재지 지방정부가 결정하는 세율에 의해 결정된다. 과세평가액과 세율은 지방정부의 예산액과 주법에 의해 제약을 받는다. 재산세 과세대상이 되는 모든 재산이 같은 방법으로 평가되는 것도 아니고, 같은 세율이 적용되는 것도 아니다.<sup>115)</sup>

---

103) 캘리포니아주 헌법 제13조 제3항, Cal.Rev. & T.Code § 214.

104) 캘리포니아주 헌법 제13조 제3항, Cal.Rev. & T.Code § 202(a)(4).

105) Cal.Rev. & T.Code § 237.

106) 캘리포니아주 헌법 제13조 제3(d)항, Cal.Rev. & T.Code § 202(a), 203(a).

107) Cal.Rev. & T.Code § 214.

108) 캘리포니아주 헌법 제13조 제3항, Cal.Rev. & T.Code § 205.

109) Cal.Rev. & T.Code § 215.

110) 캘리포니아주 헌법 제13조 제27항, 제28항.

111) Cal.Rev. & T.Code § 213.7.

112) 지방세법 제105조.

113) 예컨대 종교단체 재산세 비과세 축소와 관련하여 미국 뿐만 아니라 영국, 일본, 프랑스, 중국, 싱가포르, 이탈리아 등의 사례를 살펴본후, 영국, 싱가포르, 이탈리아 등이 고유목적 사용하는 재산과 수익사업에 사용하는 재산을 구별하여 과세와 비과세를 나누고 있음을 지적한 연구로는, 김유찬·전옥희, “지방세 비과세·감면제도의 개선방안-종교단체, 국가 등, 문화재를 중심으로-”, 한국지방세연구원, 2012.12, pp.49-58가 있다. 이 글에서는 미국의 재산세의 경우 각주마다 제도와 법률이 상이하기 때문에 일률적으로 판단하기는 어렵지만 대체적으로 비과세 또는 면세를 하고 있다고 파악하고 있다.

114) 예컨대 캘리포니아주 콘트라 콘스타 카운티(Contra Costa County)의 평가관은 카운티내 모든 재산을 파악하고 평가하는 일, 매년 7월 1일까지 평가대장을 만드는 일, 카운티내 모든 토지단지가 포함된 11,000 세트의 지도를 평가목적으로 작성 및 관리하는 일, 카운티내 사업을 하는 기업을 세무조사하는 일, 소유권과 평가에 대한 납세자의 의문사항에 대해 정보제공하는 일 등을 한다. <http://www.co.contra-costa.ca.us/191/Assessor> (방문일자 2015.11.10.)

115) 이를 “split roll”이라 한다.

재산의 과세평가액은 일반적으로 주민발의안 제13호에 규정된 총현금가치(full cash value)이다. 과세평가일 이후 재난이 있는 경우에는 소급해서 과세평가액을 낮출 수 있다. 재산세는 매년 1월 1일 기준으로 평가한다.<sup>116)</sup> 납세의무자는 동산의 원가가 만달러 이상인 경우에는 동산내역서(personal property statement)를 카운티 평가관에게 제출하여야 하고, 만달러 미만인 경우에는 카운티 평가관이 요청한 경우에 제출하여야 한다. 해당 내역서에는 동산의 소유권, 점유권, 채권자, 지배권 현황이 포함되어 있어야 한다.<sup>117)</sup>

각 카운티의 관리자위원회가 카운티 평가관의 평가를 형평화하는 형평위원회 역할을 한다.<sup>118)</sup> 카운티 관리자위원회에서는 평가이의신청위원회를 별도로 둘 수 있다.<sup>119)</sup> 주정부가 평가하는 재산을 제외하고는, 소유권자는 카운티의 형평위원회 또는 평가이의신청위원회에 평가에 대해 이의신청할 수 있다. 주 형평위원회는 소유권자가 이의신청한 주정부가 평가하는 공공시설에 대해 검토를 한다.<sup>120)</sup> 캘리포니아주 헌법과 캘리포니아주 세법에 따라 카운티의 관리자위원회는 천재지변으로 재산이 훼손된 경우 재산 재평가에 대한 조례를 제정할 수 있다.<sup>121)</sup> 주 형평위원회는 카운티에 소재한 재산이라도 일정한 공공시설과 카운티간 재산을 1월 1일 기준으로 평가한다.<sup>122)</sup> 그러나 여러 카운티를 관통하는 파이프라인이 지나가는 토지와 통행로는 카운티 평가관이 평가한다.<sup>123)</sup> 신축, 소유권 변동, 재화의 훼손의 경우에는 재산을 재평가하여야 한다.

재산세의 세율은 원칙적으로 과세평가액의 1%를 한도로 한다. 주민의 2/3의 동의가 있는 경우에는 1978년 7월 1일 이전에 주민들이 승인한 부채의 이자와 원금 상환, 1978년 7월 1일 이후 부동산 취득이나 개발을 위해 발행한 지방채(Bond Indebtedness)의 상환에 필요한 범위내에서 세율 인상이 가능하다. 학교를 위한 지방채의 경우에는 주민의 55%의 동의가 필요하다.<sup>124)</sup> 주민발의안 제13호에 따라 개정된 캘리포니아주 헌법 제13(A)에서는 부동산의 경우에 세율 1% 제한을 두고 있지만, 이는 동산에도 적용된다.<sup>125)</sup> 캘리포니아주 카운티 58개(샌프란시스코 포함)의 경우 재산세 세율을 보면 다음과 같다.

116) Cal.Rev. & T.Code § 401.3, 405, 404, 2192.

117) Cal.Rev. & T.Code § 441, 442, 445.

118) 캘리포니아주 헌법 제13조 제16항, Cal.Rev. & T.Code § 1601, 119, 1610.8.

119) 캘리포니아주 헌법 제13조 제16항, Cal.Rev. & T.Code § 1620.

120) Cal.Rev. & T.Code § 741.

121) 캘리포니아주 헌법 제13조 제15항, Cal.Rev. & T.Code § 51.

122) 캘리포니아주 헌법 제13조 제19항.

123) Cal.Rev. & T.Code § 401.8.

124) 캘리포니아주 헌법 제13(A)조 제1항; 2014년에는 주민투표 통과율이 81.53%에 달하고 있다. [https://ballotpedia.org/School\\_bond\\_elections\\_in\\_California](https://ballotpedia.org/School_bond_elections_in_California) (방문일자 2015.11.10.) 참조.

125) 캘리포니아주 헌법 제13조 제2항.



[표 6-6] 캘리포니아주 카운티 재산세 세율 현황

카운티	회계연도	기본 세율	지방채 위한 세율		실효세율		
			최저	최고	최저	최고	중간
Alameda	14/15	1.000%	0.0703%	0.4376%	1.0703%	1.4376%	1.25395%
Alpine	14/15	1.000%	0.000%	0.000%	1.000%	1.000%	1.000%
Amador	14/15	1.000%	0.0155%	0.016%	1.0155%	1.016%	1.01575%
Butte	14/15	1.000%	0.02088%	0.215175%	1.02088%	1.215175%	1.1180275%
Calaveras	14/15	1.000%	0.100125%	0.155523%	1.100125%	1.155523%	1.127824%
Colusa	14/15	1.000%	0.019002%	0.048002%	1.019002%	1.048002%	1.033502%
Contra Costa	14/15	1.000%	0.0382%	0.4632%	1.0382%	1.4632%	1.2507%
Del Norte	14/15	1.000%	0.06961%	0.11961%	1.06961%	1.11961%	1.09461%
El Dorado	14/15	1.000%	0.0276%	0.0869%	1.0276%	1.0869%	1.05725%
Fresno	14/15	1.000%	0.000%	0.243202%	1.000%	1.243202%	1.121601%
Glenn	14/15	1.000%	0.01488%	0.09188%	1.01488%	1.09188%	1.05338%
Humboldt	14/15	1.000%	0.013%	0.158%	1.013%	1.158%	1.0855%
Imperial	14/15	1.000%	0.0325%	0.3153%	1.0325%	1.3153%	1.1739%
Inyo	14/15	1.000%	0.000%	0.094147%	1.000%	1.094147%	1.0470735%
Kern	13/14	1.000%	0.012644%	0.291635%	1.012644%	1.291635%	1.1521395%
Kings	14/15	1.000%	0.000823%	0.207937%	1.000823%	1.207937%	1.10438%
Lake	14/15	1.000%	0.000%	0.092432%	1.000%	1.092432%	1.046216%
Lassen	14/15	1.000%	0.000%	0.0995%	1.000%	1.0995%	1.04975%
Los Angeles	14/15	1.000%	0.0035%	0.579985%	1.0035%	1.579985%	1.2917425%
Madera	14/15	1.000%	0.035551%	0.157197%	1.035551%	1.157197%	1.096374%
Marin	13/14	1.000%	0.0548%	0.3562%	1.0548%	1.3562%	1.2055%
Mariposa	14/15	1.000%	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Mendocino	14/15	1.000%	0.013%	0.151%	1.013%	1.151%	1.082%
Merced	14/15	1.000%	0.0011%	0.1294%	1.0011%	1.1294%	1.06525%
Modoc	13/14	1.000%	0.000%	0.0779%	1.000%	1.0779%	1.03895%
Mono	13/14	1.000%	0.040111%	0.078384%	1.040111%	1.078384%	1.0592475%
Monterey	14/15	1.000%	0.000%	0.275795%	1.000%	1.275795%	1.1378975%
Napa	14/15	1.000%	0.0261%	0.1104%	1.0261%	1.1104%	1.06825%
Nevada	14/15	1.000%	0.0368%	0.0796%	1.0368%	1.0796%	1.0582%
Orange	14/15	1.000%	0.0035%	0.40897%	1.0035%	1.40897%	1.206235%

카운티	회계연도	기본 세율	지방채 위한 세율		실효세율		
			최저	최고	최저	최고	중간
Placer	14/15	1.000%	0.019393%	0.2045%	1.019393%	1.2045%	1.1119465%
Plumas	14/15	1.000%	0.09987%	0.09987%	1.09987%	1.09987%	1.09987%
Riverside	14/15	1.000%	0.0035%	0.4168%	1.0035%	1.4168%	1.21015%
Sacramento	14/15	1.000%	0.0113%	0.2555%	1.0113%	1.2555%	1.1334%
San Benito	14/15	1.000%	0.052339%	0.313799%	1.052339%	1.313799%	1.183069%
San Bernardino	13/14	1.000%	0.0059%	0.7529%	1.0059%	1.7529%	1.3794%
San Diego	13/14	1.000%	0.0126%	0.21945%	1.0126%	1.21945%	1.116025%
San Francisco	14/15	1.000%	0.124%	0.124%	1.124%	1.124%	1.124%
San Joaquin	14/15	1.000%	0.0446%	0.2513%	1.0446%	1.2513%	1.14795%
San Luis Obispo	14/15	1.000%	0.004%	0.1283%	1.004%	1.1283%	1.06615%
San Mateo	13/14	1.000%	0.0522%	0.2081%	1.0522%	1.2081%	1.13015%
Santa Barbara	14/15	1.000%	0.02104%	0.18927%	1.02104%	1.18927%	1.105155%
Santa Clara	14/15	1.000%	0.1226%	0.2926%	1.1226%	1.2926%	1.2076%
Santa Cruz	13/14	1.000%	0.063796%	0.196528%	1.063796%	1.196528%	1.130162%
Shasta	14/15	1.000%	0.0107%	0.1432%	1.0107%	1.1432%	1.07695%
Sierra	13/14	1.000%	0.000%	0.051%	1.000%	1.051%	1.0255%
Siskiyou	14/15	1.000%	0.0352%	0.0852%	1.0352%	1.0852%	1.0602%
Solano	13/14	1.000%	0.039549%	0.427702%	1.039549%	1.427702%	1.2336255%
Sonoma	14/15	1.000%	0.0405%	0.1958%	1.0405%	1.1958%	1.11815%
Stanislaus	14/15	1.000%	0.021823%	0.268329%	1.021823%	1.45076%	1.268329%
Sutter	14/15	1.000%	0.02501%	0.11381%	1.02501%	1.11381%	1.06941%
Tehama	14/15	1.000%	0.0107%	0.0318%	1.0107%	1.0318%	1.02125%
Trinity	14/15	1.000%	0.0107%	0.0677%	1.0107%	1.0677%	1.0392%
Tulare	14/15	1.000%	0.0005%	0.2197%	1.0005%	1.2197%	1.1101%
Tuolumne	14/15	1.000%	0.04268%	0.10087%	1.04268%	1.10087%	1.071775%
Ventura	14/15	1.000%	0.0176%	0.222037%	1.0176%	1.222037%	1.1198185%
Yolo	14/15	1.000%	0.0113%	0.1713%	1.0113%	1.1713%	1.0913%
Yuba	14/15	1.000%	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

출처: <https://www.besmartee.com/blog/california-property-tax-complete-list-by-county-2014-2015>  
(방문일자 2015.11.10.)

회계연도 2014/2015<sup>126)</sup>의 경우 기본세율(base tax rate)이 1%이고 지방채상환과 관련 하여 추가된 세율만 합쳤을 때 카운티의 실효세율(effective tax rate)은 1%~1.7529%사이이다. San Bernardino 카운티에서 최고세율이 나타난다. 카운티 내에서도 재산세 세율 차이가 난다.

## 6) 신고의무 및 부과징수

캘리포니아주 재산세는 부과주의 세목이다. 그렇지만 납세의무자는 매년 일정한 신고의 무가 있고 이를 위반시에는 가산세 부담을 지게 된다.

납세의무자는 매년 재산의 소유권, 점유권, 채권자, 지배권 현황이 담긴 명세서를 카운티의 평가관에게 제출하여야 한다.<sup>127)</sup> 명세서는 1월 1일부터 4월 1일 사이에 제출하여야 한다.<sup>128)</sup> 시티가 자체 평가를 해야 하는 경우에는 별도의 명세서가 시티에 제출되어야 한다. 명세서를 기한내 제출하지 않은 경우에는 주택보유자의 비과세요건을 갖춘 재산은 5,000달러까지, 그 이외의 재산은 20,000달러까지 가산세가 부과된다.<sup>129)</sup> 비과세대상 재산의 소유권자도 매년 명세서 제출을 하거나 면제신청서를 제출하여야 한다.

카운티 세무국(county tax collector)은 납세의무자가 부담할 재산세 전체를 하나의 납세고지서로 통합하여 부과한다.<sup>130)</sup> 카운티 등기관(county recorder)이 기록한 공문서가 소재한 카운티가 과세대장에 기록된 재산에 대해서 통합된 납세고지서로 부과한다.<sup>131)</sup> 부동산은 캘리포니아주의 회계연도인 매년 7월 1일부터 다음해 6월 30일까지를 1년 단위로 해서 1기분, 2기분으로 나누어 1기분은 12월 10일까지, 2기분은 4월 10일까지 납부하여야 하고, 미납시 10%의 가산세를 부담한다.<sup>132)</sup> 카운티 세무국은 1, 2기분을 합쳐서 1회만 부

126) 최근 자료가 취합이 안 된 곳의 경우는 회계연도가 2013/2014년이다.

127) Cal.Rev. & T.Code § 442, 445.

128) Cal.Rev. & T.Code § 441.

129) Cal.Rev. & T.Code § 480.8.

130) 납세고지서가 어떻게 구성되어 있는지, <http://sftreasurer.org/how-read-your-property-tax-bill> (방문일자 2015.11.10.)에서 샌프란시스코의 납세고지서 샘플을 볼 수 있다. 우선권이 인정되는 재산세 고지서(secured property tax bill)로서 평가액(Assessed Value)과 부담금(Direct Charges and Special Assessments)으로 나누어져 있고, 그 두유형을 합친 납부세액이 1기분과 2기분으로 나누어 기재되어 있다. 평가액은 토지, 건물, 집기, 동산별로 과세평가액(Full Value)과 세율 1.1826%에 따른 세액이 기재되어 총과세평가액(Gross taxable Value)과 여기서 자가주택 등 감면을 뺀 순과세평가액(Gross taxable Value)에 대해 과세액이 기재되어 있다. 부담금은 다양한 부담금별로 금액이 기재되어 있다.

131) Cal.Rev. & T.Code § 2611.7.

132) Cal.Rev. & T.Code § 2617, 2618.

동산 소유권자에게 매년 10월에 납세고지서를 발송한다. 동산은 부동산에 의해 납세담보가 되지 않는 경우에는 매년 회계연도 기준으로 7월 1일부터 다음해 6월 30일을 기준으로 1회 납세고지서가 발송되고 8월 31일까지 납부하여야 하고, 미납시 10%의 가산세를 부담한다.<sup>133)</sup> 시티가 자체적으로 평가를 하는 경우에는 위의 납부일을 따르지 않고 시티마다 나름의 납부일을 정한다.

신축, 소유권 변동의 경우 추가적인 평가를 하게 되는데, 카운티 세무국에서는 추가납세고지서(supplemental tax bill)를 발송한다. 추가납세고지서가 7월과 10월 사이에 발송되는 경우에는 1기분 12월 10일까지, 2기분 4월 10일까지 납부하여야 하고, 추가납세고지서가 11월과 6월 사이에 발송되는 경우에는 1기분은 고지서 발송한 달의 다음달의 말일까지, 2기분은 1기분 납부기한으로부터 4번째 달의 말일까지 납부하여야 한다.<sup>134)</sup>

재산세의 징수는 카운티 징수관이 담당한다. 체납된 부동산에 대한 재산세, 가산금, 가산세는 매년 1월 1일에 그 부동산에 대해 자동적으로 우선권을 갖는다.<sup>135)</sup> 우선권은 30년간 지속된다.<sup>136)</sup> 재산세 체납시 해당 재산은 토지에 대한 우선권 실행의 사전절차로서 회계연도말에 체납재산으로 지정된다.<sup>137)</sup> 징수관은 체납재산과 관련된 체납세금을 받을 수 있는 권리가 인정되는 공매허가서를 매매할 수 있다.<sup>138)</sup> 체납후 일정기간이 지나면 카운티 관리위원회 승인을 받아 체납재산을 처분할 수 있다.<sup>139)</sup> 우리나라의 압류, 매각, 청산하는 체납처분과 유사하다.

## 7) 세무조사

재산세 세무조사는 원칙적으로 카운티의 평가관이 한다.<sup>140)</sup> 주정부 형평위원회는 주정부 부조직법에 따라 카운티 평가관이 세무조사시 준수하여야 할 규정을 정하고 세무조사 관련 실무지침서 발간을 통해 지시를 하는 역할을 한다.<sup>141)</sup>

---

133) Cal.Rev. & T.Code § 2922.

134) Cal.Rev. & T.Code § 75.52.

135) Cal.Rev. & T.Code § 2187, 2192.

136) 캘리포니아주 헌법 제13조 제30항, Cal.Rev. & T.Code § 2195.

137) Cal.Rev. & T.Code § 3351, 75.53, 3438, 3353, 3436.

138) Cal.Rev. & T.Code § 4511.

139) Cal.Rev. & T.Code § 3694.

140) 실제 세무조사는 카운티(카운티와 시티 통합형 포함)의 고용인, 주 형평위원회가 세무조사 목적으로 고용한 주정부의 고용인, 계약직 감정사(contract appraiser)가 한다.

141) 캘리포니아주 정부조직법(Government Code) § 15606.

카운티의 평가관은 매년 일정 수의 세무조사(significant number of audits)를 하여야 한다. 평가관은 가액이 400,000달러 이상인 영업용 비품과 사업용 유형동산의 경우 회계 연도 2002/2003부터 2005/2006까지 세무조사를 한 수의 한해 평균수의 75%이상을 세무 조사하여야 한다.<sup>142)</sup> 위 의무적으로 해야 하는 세무조사의 절반은 카운티내 영업용 비품 과 사업용 유형동산의 평가액이 가장 높은 납세자 그룹 중에서 선정하여야 한다.<sup>143)</sup> 나머지 절반은 모든 납세자 중 공평하게 선정하여야 한다. 카운티별 세무조사에 대한 현황을 보면 다음과 같다.

[표 6-7] 캘리포니아주 카운티별 1년간 법정 세무조사 숫자 현황

카운티	세무조사 일정수	평가액 큰 납세자 그룹	연간 법정 세무조사	
			평가액이 큰 납세자 그룹중 세무조사	그 이외 납세자 그룹중 세무조사
Alameda	387	774	193 (194)	194 (193)
Alpine	1	2	0 (1)	1 (0)
Amador	6	12	3	3
Butte	41	82	20 (21)	21 (20)
Calaveras	4	8	2	2
Colusa	13	26	6 (7)	7 (6)
Contra Costa	175	350	87 (88)	88 (87)
Del Norte	7	14	3 (4)	4 (3)
El Dorado	22	44	11	11
Fresno	220	440	110	110
Glenn	4	8	2	2
Humboldt	24	48	12	12
Imperial	40	80	20	20
Inyo	12	24	6	6
Kern	139	278	69 (70)	70 (69)
Kings	25	50	12 (13)	13 (12)
Lake	7	14	3 (4)	4 (3)
Lassen	5	10	2 (3)	3 (2)

142) Cal.Rev. & T.Code § 469(a)(1).

143) Cal.Rev. & T.Code § 469(b)(1).

카운티	세무조사 일정수	평가액 큰 납세자 그룹	연간 법정 세무조사	
			평가액이 큰 납세자 그룹중 세무조사	그 이외 납세자 그룹중 세무조사
Los Angeles	1,686	3,372	843	843
Madera	28	56	14	14
Marin	45	90	22 (23)	23 (22)
Mariposa	6	12	3	3
Mendocino	22	44	11	11
Merced	74	148	37	37
Modoc	2	4	1	1
Mono	2	4	1	1
Monterey	77	154	38 (39)	39 (38)
Napa	54	108	27	27
Nevada	18	36	9	9
Orange	1,014	2,028	507	507
Placer	61	122	30 (31)	31 (30)
Plumas	3	6	1 (2)	2 (1)
Riverside	283	566	141 (142)	142 (141)
Sacramento	200	400	100	100
San Benito	15	30	7 (8)	8 (7)
San Bernardino	283	566	141 (142)	142 (141)
San Diego	584	1,168	292	292
San Francisco	303	606	151 (152)	152 (151)
San Joaquin	179	358	89 (90)	90 (89)
San Luis Obispo	57	114	28 (29)	29 (28)
San Mateo	217	434	108 (109)	109 (108)
Santa Barbara	216	432	108	108
Santa Clara	675	1,350	337 (338)	338 (337)
Santa Cruz	40	80	20	20
Shasta	40	80	20	20
Sierra	2	4	1	1
Siskiyou	10	20	5	5

카운티	세무조사 일정수	평가액 큰 납세자 그룹	연간 법정 세무조사	
			평가액이 큰 납세자 그룹중 세무조사	그 이외 납세자 그룹중 세무조사
Solano	62	124	31	31
Sonoma	107	214	53 (54)	54 (53)
Stanislaus	112	224	56	56
Sutter	23	46	11 (12)	12 (11)
Tehama	11	22	5 (6)	6 (5)
Trinity	1	2	1 (0)	0 (1)
Tulare	98	196	49	49
Tuolumne	8	16	4	4
Ventura	128	256	64	64
Yolo	59	118	29 (30)	30 (29)
Yuba	16	32	8	8

출처: California State Board of Equalization, Property Tax Audits And Audit Program, August 2014, Pp.59-60

주 형평위원회에서는 정기적으로 모든 카운티 평가관(county assessor's office)의 위 법정 세무조사 건수를 실시했는지를 비롯해서 세무조사 및 평가실무를 점검하고 있다. 주 형평위원회는 최근 우비 카운티 평가관에 대한 실사시 회계연도 2010/2011~2013/2014의 4년간 이러한 법정요건의 세무조사를 충족했다고 평가하였다.<sup>144)</sup>

이러한 법정 최소 세무조사 요건과 재산평가에 대한 사항을 제외하고는 세무조사의 절차부분은 주정부의 개인소득세, 법인소득세, 판매세 및 사용세와 크게 다르지 않다.

## 8) 조세불복

납세자는 재산세 평가액에 대한 이의신청은 카운티 형평위원회의 역할을 하는 카운티 관리자위원회나 평가이의신청위원회에 이의신청기간 내에 하여야 한다.<sup>145)</sup> 이의신청을 하더라도 세금은 납부하여야 한다. 이의신청기간은 7월 2일부터 9월 15일까지이다. 납세자

144) California State Board Of Equalization, "Yuba County Assessment Practices Survey", November 2015, p.13.

145) Cal.Rev. & T.Code § 1603.

가 이의신청기간 15일 전에 평가액 통지를 받지 못한 경우에는 평가액 통지를 받은 날로부터 60일 이내 또는 납세통지서를 받은 날로부터 60일 이내에 이의신청을 하여야 한다. 평가관과 납세자 모두 평가에 하자가 있음을 인정하는 경우에는 평가를 안 날로부터 12개월 이내에 이의신청을 하여야 한다. 우선일 이후 과세연도 첫날 전에 부동산을 양수한 자는 11월 15일까지 이의신청을 할 수 있다.<sup>146)</sup> 카운티는 일정한 경우 가치하락에 따른 재평가 청구에 대해 평가관이 회신을 발송한 날로부터 60일 이내에도 이의신청을 허용할 수 있다.<sup>147)</sup> 카운티 평가이의신청위원회는 이의신청에 대해 원칙적으로 2년 이내에 결정을 내려야 한다.<sup>148)</sup> 자연재해에 따른 재평가에 대한 이의신청은 재평가 통지를 받은 날로부터 6개월 이내에 하여야 한다.<sup>149)</sup>

재산세 납부세액 환급을 청구하는 민사소송은 원칙적으로 납세자가 카운티 형평위원회나 평가이의신청위원회에 신청기간 내에 평가액 감액을 신청했고 세금(가산세 포함) 납부와 환급청구를 한 경우에만 가능하다.<sup>150)</sup> 그러나 사실관계에 다툼이 없고 재산세가 비과세되는 경우, 재산이 부존재하는 경우, 재산이 과세관할 밖에 소재한 경우, 납세자가 소유자가 아닌 경우, 평가가 법령상 절차를 따르지 않아 무효인 경우, 법령해석상의 문제일 뿐인 경우, 개별평가액이 아니라 평가절차상 흠을 다투는 경우 어느 하나에 해당할 경우에는 행정심을 걸치지 않더라도 소송이 가능하다. 주정부가 평가한 재산세의 환급시에도 행정심을 거칠 필요가 없다.<sup>151)</sup> 재산세에 대한 조세소송은 원칙적으로 형평위원회 등 행정심판을 걸친 이후에 가능하나, 예외적으로 소송이 가능하다는 것이다.

환급소송은 환급이 거부된 날로부터 6개월 이내에 제기하여야 한다. 환급 청구후 과세당국이 6개월 이내에 아무런 조치를 하지 않는 경우에는 청구를 거부한 것으로 보아 소제기가 가능하다. 이 경우 납세자는 6개월이 만료하는 날로부터 4년 내에 환급청구소송을 제기할 수 있다. 납세자가 평가액 감액신청을 환급청구로 표시한 경우에는 형평위원회가 신청에 대해 최종결정을 한 날 또는 최종 납부할 세액이 체납된 날에 환급청구가 거부된 것으로 본다.<sup>152)</sup>

---

146) Cal.Rev. & T.Code § 1603.

147) Cal.Rev. & T.Code § 1603.

148) Cal.Rev. & T.Code § 1604.

149) Cal.Rev. & T.Code § 170(c).

150) Cal.Rev. & T.Code § 1605.

151) Cal.Rev. & T.Code § 5148.

152) Cal.Rev. & T.Code § 5141.



## 나. 캘리포니아주의 자동차면허세(vehicle license fee)

자동차에 대해서는 일반재산세로서 재산세가 과세되지 않고 개별재산세로서 주정부의 자동차면허세(vehicle license fee)<sup>153)</sup>, 지방정부 자동차면허세(local vehicle license fees),<sup>154)</sup> 지방정부 자동차면허부가세(local vehicle license fee surcharge),<sup>155)</sup> 자동차등록세(registration fees)<sup>156)</sup> 및 자동차중량세(weight fees) 등이 있다.

캘리포니아주 자동차 관련세금(motor vehicle taxes)에는 이외에도 운송업자허가세(motor carriers of property permit fee),<sup>157)</sup> 가정용품운송업자허가세(household goods carriers permit fee)<sup>158)</sup> 등이 있다. 위의 이름의 세금은 tax가 아닌 fee가 붙어 있고 캘리포니아주세법이 아닌 다른 법에 근거를 둔 경우도 있다. 우리나라의 경우처럼 자동차세(보유분)에 대해 명칭이 있다면 개별재산세로서 비교가 쉽게 되는데, 자동차에 대한 여러 세금 부담이 있고 이중에 주정부 자동차면허세와 혼란이 되지 않도록 해당 법령과 세목을 소개하였다.

등록과 면허가 일회적일 수 있으나, 캘리포니아주의 경우 매년 등록을 해야 하고 면허세가 등록시 사실상 부가해서 매겨진다면 이 모두가 개별재산세로 볼 수 있는 것이다. 자동차는 매년 등록을 해야 하고, 주정부 자동차등록세는 43달러이지만 추가적인 세금이 주와 특정 지방정부에 매겨질 수 있다.<sup>159)</sup> 일정한 상용차의 경우는 무게 등에 따라 매년 중량세가 과세된다.<sup>160)</sup> 과세행정은 주교통부에서 한다. 주정부의 자동차면허세는 제조사와 모델명 등을 반영한 시장가격에 0.65%를 곱하여 계산한다.<sup>161)</sup> 자동차등록세를 낼 때 내게 된다. 지방정부의 자동차면허세는 카운티가 카운티내 고속도로 건설시 자금조달을 위해 재산세를 늘리지 않고 매기는 세금으로 매년 자동차등록시 차당 10달러를 넘어서는 안 된다.<sup>162)</sup> 지방정부 자동차면허부가세는 일정한 조건하에 카운티가 주민 2/3의 동의로 조례를 제정하여 주정부 자동차면허세의 15%를 넘지 않는 범위내에서 과세가 가능하다.<sup>163)</sup>

153) Cal.Rev. & T.Code § 10701~§ 11006에서 규정하고 있다.

154) Cal.Rev. & T.Code § 11101~§ 11108에서 규정하고 있다.

155) Cal.Rev. & T.Code § 11151~§ 11156에서 규정하고 있다.

156) California Code Vehicle Code § 9250~§ 9271에 주된 내용이 규정되어 있다.

157) Cal.Rev. & T.Code § 7231~§ 7236에서 규정하고 있다.

158) Public Utilities Code § 5136에 규정하고 있다.

159) California Code Vehicle Code § 4601, 4602, 9250.

160) California Code Vehicle Code § 9400, 9400.1.

161) Cal.Rev. & T.Code § 10752.

162) Cal.Rev. & T.Code § 11106.

163) Cal.Rev. & T.Code § 11152, 11154.



## VII. 미국 지방세 제도의 시사점

1. 기본방향
2. 세원비중
3. 소득세제 분야
4. 소비세제 분야
5. 재산세제 분야





## Ⅶ. 미국 지방세 제도의 시사점

미국의 지방세 제도가 우리나라에 주는 시사점을 도출할 때 여기에서는 기본방향을 미국의 특수성 고려, 재원확보를 위한 노력과 한계로 잡고서 세원비중을 공통사항으로 검토한 후, 세제별로 정부간 관계, 세액결정까지 단계(납세의무의 확정까지), 징수이후 단계(조세불복 포함)의 3개의 분야로 나누어 살펴보고자 한다. 보통 바람직한 세제를 도출할 때 효율과 공평을 기준으로 삼기도 하고, 현행 세법의 해석과 입법시 조세법률주의와 조세공평주의를 기준으로 삼기도 한다. 지방세제의 경우는 특히 응능과세의 원칙 이외의 응익과세의 원칙을 어떻게 반영할지가 제도개선시 논의가 되는 부분이기도 한다.

이 글의 목적은 미국의 지방세 제도에 나타난 쟁점 하나 하나의 구체적인 제도적 개선을 도출하는데 있지 않고 미국의 지방세 제도를 살펴본 후 우리나라에 제도적으로 시사할 수 있는 점을 정리하는데 있다. 따라서 미국과 우리나라의 차이나는 부분이 우리나라에 어떠한 의미가 있는지를 선별하고 평가할 때 미국의 특수성을 고려하는 것이 중요하다. 그리고 차이나는 것 중에 최근 지방세제에서 주요한 쟁점이 되는 재원확보와 관련한 부분이 있다면 이를 소개하는 것 역시 의미 있다고 할 것이다. 이러한 의미에서 미국의 특수성 고려, 재원확보를 위한 노력과 한계를 기본방향이라는 축으로 시사점을 도출해 보고자 한다.

### 1. 기본방향

#### 가. 미국의 특수성 고려

미국은 연방국가이고 주정부 및 지방정부의 운영을 국가 전체적으로 상당부분 자생적으로 운영되어 오던 것을 존중하여 왔다는 점에서 1995년 민선 지방자치시대가 시작된 우리나라와는 지방자치제도 및 지방세 운영의 기본부터가 다를 수 밖에 없다. 한 예로 우리나라의 경우 지방자치단체의 장과 지방의회를 주민이 직접 선출하는데, 미국의 경우 이러한 시장-의회형은 2012년 기준 전체 시티 7,539개중 44.0%(3,315개)로 48.6%(3,661개)를 차지하는 의회-관리자형(지방의회는 주민이 선출하고 지방정부의 관리자는 지방의회가 임명하는 유형)보다 더 적다.<sup>1)</sup> 소득세제, 소비세제, 재산세제에 대한 소개를 하기 앞서 국가형태, 조세체계, 지방자치제도, 지방재정제도 등을 한 이유도 미국의 사례에서 우리

나라 지방세제도에 시사점을 도출할 때 근본적인 이해를 전제로 하기 위한 것이었다.

지방세제 이외의 미국제도와 우리나라의 비교는 이러한 한계가 있지만 여러 선행연구가 있었고 주요한 부분은 소개를 함께 하였다. 여기에는 무리하게 우리나라에 미국의 제도 자체를 도입하자는 논의보다는 미국의 제도를 이해하기 위한 정리차원의 것도 있었고, 다양한 여러 입법례중 미국도 함께 소개하면서 우리나라 제도의 개선방안을 도출한 경우도 있었다. 지방세제 분야의 경우에는 우리나라와 제도적 유사도가 큰 일본, 우리나라가 포함된 OECD의 여러 국가, 특히 경제관련 제도 수입의 원천이 되는 미국 등이 개별주제별 입법적 비교검토시에는 그 나라의 제도를 함께 소개한 경우가 많다. 미국의 경우에는 다양한 사례가 많은 만큼 미국의 전체적인 운영보다는 해당 제도에 시사점이 많거나 자료의 접근이 용이한 특정주, 특정지방자치단체의 사례를 소개하는 경우가 많다. 본 연구에서도 개별쟁점에서 관련성이 있는 선행연구는 함께 소개하였다.

본 연구에서는 미국 50개 주를 전체적으로 아우르는 공통된 사항과 특별히 차이나는 점을 소득세제, 소비세제, 재산세제별 개관에서 정리하였다. 미국내에서는 50개주의 다양한 제도 운영을 비교하기 위해 연방정부 차원, 주정부 및 지방정부의 연합체 차원, 연구기관 및 전문가문업체 등이 자료를 발간하고 있고 정기적으로 업데이트를 하고 있다. 미국 지방세제의 여러 현황 파악은 이러한 자료에 힘입은 바 크다. 가능한 한 상세히 자료의 출처를 밝히고 온라인상 접근이 가능한 경우에는 원문확인이 가능한 홈페이지 등을 추가하였다. 미국이 우리나라와 어떠한 공통점과 차이점이 있는지는 관련된 미국 제도 소개하면서 관련된 부분에서 서술을 한 바 있다. 해당 제도 비교에 대해 우리나라 선행연구가 있는 경우도 함께 소개하였다.

본 연구에서 이처럼 미국의 특수성을 이해하기 위한 비교분석과 자료정리를 하기는 했지만, 기본적으로 우리나라 지방세와의 비교를 하기 위해서는 미국의 연방정부, 주정부, 지방정부와 우리나라의 중앙정부와 지방정부의 대비를 어떻게 할지에 대한 근본적인 접근부터 고민을 할 필요가 있다. 연방제를 선택한 국가라고 해서 지방자치제도가 다 발달한 것이 아니고, 또 연방제가 아닌 국가라고 해서 지방자치제도가 발달하지 않은 것도 아니다. 미국처럼 연방제를 도입하자는 주장도 있지만, 이에 대한 논의는 본 연구의 범위를 넘는 것이다. 우리나라 중앙정부와 지방정부의 관계를 연방정부와 주정부 및 지방정부의 양자간의 관계, 주정부와 지방정부의 양자간의 관계, 연방정부, 주정부, 지방정부의 3자간의 관계 어디에 맞추어 보아야 하는 것부터 어려운 문제이다. 주정부세, 지방정부세까지 포함한 광의의 지방세의 경우에는 중앙정부, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체를

---

1) <http://icma.org/Documents/Document/Document/303821> (방문일자 2015.11.10.)

위 미국의 3자 간의 관계에 대비시킨 경우에 가깝다. 그런데 지방정부의 경우 카운티와 시티, 타운, 빌리지 등 광역과 기초에 해당하는 지방행정조직이 있다. 미국의 카운티가 우리나라의 광역기초자치단체처럼 입법, 행정의 경우에서 적극적인 역할을 하는 것은 아니지만, 주정부를 중앙정부로, 카운티를 광역지방자치단체로, 시티, 타운, 빌리지 등을 기초지방자치단체로 대비하여 설명하는 선행연구도 있다.

본 연구에서는 주정부와 지방정부의 세제를 구별하여 주정부와 지방정부 각각의 소득세제, 소비세제, 재산세제를 어떻게 운영하는지를 검토하였다. 주정부는 연방정부와 관련해서는 우리나라의 지방정부와 중앙정부의 관계로서, 지방정부와 관계에서는 우리나라의 중앙정부와 지방정부의 관계에서 비교해 보는 것도 의미가 있다. 미국의 50개주의 다양한 지방세제 운영을 어떻게 비교할지도 어려운 부분이지만 이처럼 주정부와 지방정부의 경우를 우리나라의 경우에 어떻게 비교할지도 고민되는 부분이다. 본 연구에서 연방정부가 아닌 주정부 및 지방정부가 어떻게 세제를 운영하고 있는가를 일단 소개하고 우리나라 시사점 도출시 필요한 제도부분을 취사선택하기로 한 것도 이 때문이다.

## 나. 재원확보를 위한 노력과 한계

미국의 경우에도 주정부 및 지방정부의 경우 충분한 재원확보를 위한 고민을 하고 있다. 연방정부 차원에서 부가가치세 제도의 도입논의도 판매세 형태의 일반소비세를 운영하고 있는 주정부 및 지방정부에서도 논의될 정도이다. 우리나라의 경우 지방세 재원확보를 위해 과세대상 확대, 세율 확대, 비과세 및 감면 확대, 세무조사의 강화 등 다양한 방법이 있을 수 있다.

미국의 경우 50개주와 90,056개(2012년 기준)의 지방정부가 있다. 그리고 미국은 우리나라와 비교하면 면적은 약 99배, 인구는 약 6배, GDP는 약 13배, 1인당 GDP는 약 2배이다. 다양한 지방정부와 지방세, 미국이라는 나라 자체의 큰 규모를 생각해 보면 재원확보를 위한 다양한 사례를 찾는다면 어딘가에 생각하지 못한 사례가 도출될 수 있을 것이다. 특정주체의 연구시 미국의 사례 검토가 빠지지 않는 것도 이것이 한 이유일 수 있다. 그렇지만 본 연구처럼 미국 세제 전반에 대한 검토시에는 재원확보를 위한 미국의 다양한 제도 소개는 그 범위를 넘는다고 할 수 있다. 소득세제, 소비세제, 재산세제의 기본소개와 특히 캘리포니아주의 지방세의 세부적인 운영소개를 하는 과정에서 재원확보를 위한 노력과 관련된 부분은 함께 소개되었다. 미국 지방세의 소득세제 및 소비세제만 하더라도

재산세에 주로 의존했던 주정부가 세원을 다양하기 위해서 도입된 것이다. 또한 미국 지방소비세제의 경우 주정부나 지방정부의 경우 주민들의 동의에 의해 세목이 신설되거나 세율이 인상되기도 한 바 있다. 이처럼 본 연구가 재원확보만을 위한 지방세제도를 취사선택하여 소개하는 것은 아니지만, 미국 지방세제에 대한 소개시에는 재원확보에 대한 이야기가 함께 포함될 수 밖에 없다.

그런데 주정부의 재원확보를 위한 여러 시도는 때로는 연방정부의 반대에 부딪치기도 한다. 주박의 과세대상까지 재원확대는 연방헌법상 통상조항 등 위반 논란으로 제한을 받게 된다. 또한 캘리포니아주의 재산세 확대에 대해 주민들의 반대에 부딪쳐 재산세 인상을 사실상 제한하는 주헌법 개정까지 된 바 있다. 뉴욕주나 뉴욕시의 경우에는 담배세를 인상함에 따라 납세필증을 위조하는 사례가 급증하는 등 재원확보 노력이 과세행정상 문제에 부딪치는 경우도 있다. 한편 주정부나 지방정부의 재원확보를 위한 노력이 연방정부나 주정부의 과세행정상 도움을 필요로 하는 경우도 있다. 과세자료 협력이나 징수의 경우 행정력의 한계, 징수비용 절감 차원에서 도움을 받아야 할 때도 있다.

## 2. 세원비중

미국의 지방세제에서 우리나라의 시사점을 도출할 때 기본방향으로서 미국의 특수성 고려, 재원확보를 위한 노력과 한계를 틀로 잡고서 세원비중, 정부간 관계, 세액계산까지 단계(납세의무자, 과세대상, 과세표준과 세율, 비과세 및 감면 등), 세액계산이후 단계(신고납부, 부과징수, 세무조사, 조세불복 등)의 4개의 분야로 나누어 살펴보고자 한다. 세원비중은 소득세제, 소비세제, 재산세제 모두 연계된 것이므로 세원별 검토를 하기 전에 이를 따로 먼저 논의하기로 한다.

미국의 50주와 별개로 미국의 지방정부는 2012년 현재 총 90,056개이다. 보통지방자치단체는 38,910개, 그중 카운티는 3,031개, 시티(보로우, 타운, 빌리지 포함) 19,519개, 타운십은 16,360개이다. 특별지방자치단체는 51,146개로서, 특별구가 38,266개, 교육구가 12,880개이다. 우리나라의 지방자치단체(지방정부)는 2015년 현재 250개이다. 보통지방자치단체는 243개, 그중 시는 75개, 군은 82개, 자치구는 69개이다. 특별지방자치단체는 7개이다.

미국과 우리나라의 지방정부는 숫자의 차이 뿐만 아니라, 지방정부의 형태에서도 차이를 보인다. 미국의 지방정부는 주민들이 뽑은 의회가 입법 뿐만 아니라 행정을 하는 경우



도 있고, 주민들이 입법기관과 행정기관의 장을 따로 뽑거나, 주민들이 직접 회의를 통해 의사결정을 하는 등 다양한 모습을 갖추고 있지만, 우리나라는 지방자치법에 따라 미국의 지방정부의 형태중 의회-민선단체장형(council-elected executive form), 시장-의회형(mayor-council form)에 가까운 통일된 지방정부 유형을 갖고 있다.

미국의 지방정부가 다양한 만큼 지방정부에 따라서는 재정상황에 따라 조세와 주민투표에 따라 세율 인상 뿐만 아니라 세목 신설 등 다양한 시도를 하는 예를 볼 수 있다. 캘리포니아주의 경우 1978년 주민투표에 따라 주헌법을 개정하여 재산세 인상을 제한함에 따라 세수가 필요한 지방정부가 목적세 신설과 부가세 방식으로 세율을 인상하는 예를 볼 수 있다. 이와 달리 우리나라의 지방자치단체는 세법상 주어진 범위내에서 비슷한 모습으로 세수확보를 하고 있다고 볼 수 있다. 우리나라 헌법상 지방정부가 법정외 세목의 신설을 하기 어렵다는 법제도적 한계가 있기는 하지만, 탄력세율의 운영현황을 볼 때도 지방정부가 적극적으로 법에서 허용하는 세율인상을 통한 세수확보를 하고 있다고 보기는 어렵다.

지방정부의 재정자립도의 측면에서 보면, 우리나라는 미국과 비교하여 낮다. 미국 50개 주 전체 합계의 경우 주정부는 일반세입내 의존재원과 자주재원의 비율은 주정부는 31.3 : 68.7, 지방정부는 36.3 : 63.7이다. 주정부가 지방정부보다 자주재원 비율이 더 높다. 의존재원을 제외한 세입 모두를 자주재원으로 하는 경우의 의존재원과 자주재원의 비율은 주정부는 24.0 : 76.0, 지방정부는 31.6 : 69.4이다. 이 경우에도 주정부가 지방정부보다 자주재원 비율이 더 높다. 우리나라는 2013년 재정자립도는 51.1%로서 미국의 주정부 및 지방정부의 68.7%와 63.7%보다 낮다. 미국의 경우 2012년 기준 연방세와 지방세(주정부세 포함)의 비중은 54.4 : 45.6인데 반해, 우리나라의 경우 79.0 : 21.0인 것과는 무관하지 않다. 지방자치단체의 소득세제, 소비세제, 재산세의 비중을 어떻게 하는지의 문제는 이미 세법상 지방자치단체의 몫으로 되어 있는 것을 그대로 두고 논의를 할 것이 아니라 국세와 지방세의 비중을 어떻게 할지의 문제도 함께 검토되어야 하는 문제이기도 하다.

세원비중의 관점에서 보면, 미국 연방정부는 소득과세(개인소득세-법인소득세)-소비과세-재산과세(상속 및 증여세)의 순이고, 주정부는 소비과세-소득과세(개인소득세-법인소득세)-재산과세(부동산세-상속 및 증여세) 순이며, 지방정부의 경우는 재산과세(부동산세-상속 및 증여세)-소비과세-소득과세의 순이다. 연방정부는 소득과세가, 주정부는 소비과세가, 지방정부는 재산과세가 주된 세원이라고 할 수 있다. 우리나라는 중앙정부는 소비과세와 소비과세가, 지방정부는 재산과세가 주된 세원이다. 그런데 우리나라의 경우 2013년 기준 취득세(13조 3천여원), 지방소득세(10조 3천억원), 재산세(8조 2천억원)의 순

서가 지방세 세원의 징수액 크기별 순서이기 때문에 부동산 취득단계의 세금이 미국과 달리 매우 중요하다. 국가 차원의 취득세 인하 때문에 지방소비세의 도입, 지방소득세의 독립세목화, 종합부동산세의 지방세로 전환 논의 등 지방정부의 세원 전체적으로 영향을 주는 세계개편이 이루어진다는 것도 우리나라의 특수한 상황이라 할 수 있다.<sup>2)</sup> 미국의 경우 지방정부의 경우 전통적으로 보유단계의 세금으로서 재산세가 주된 세원인데 캘리포니아 주의 경우처럼 1978년 이후 재산세 인상의 한계, 2007년 이후의 금융위기에 따른 중앙정부의 재정적 부담과 같이 연방보조금 지원이 여의치 않은 상황 등에서 새로운 세원 개발로서 취득단계의 세목도 관심대상이 될 수 있다. 우리나라는 미국의 지방정부의 재산세 운영사례에 관심을 갖지만 미국의 경우에는 세수확보차원에서 오히려 취득단계의 세금에 대해 관심을 갖는 경우도 있다. 우리나라에서는 취득세 인하의 논리를 미국의 낮은 취득단계의 세금과 높은 보유단계의 세금 구조에서 찾는 경우도 있다. 세원비중을 논할 때 우리나라의 경우 취득세에 관한 부분이 중요하지만 미국은 취득단계(거래단계)의 세금이 낮아 크게 비중 있게 다루어지지 않고 이 글에서도 간단히 해당 세목을 소개하였을 뿐이다.

미국은 주정부이든 지방정부이든 재정자립도가 우리보다도 높고 우리나라의 경우 비중이 높은 취득단계(거래단계)의 세금은 큰 역할을 하지 않는다는 특수성 이외에도, 세원비중을 논할 때 기본전제가 되는 세목에 대해서도 주정부 또는 지방정부에 따라서는 해당 세목 자체가 없는 경우도 있다. 소득세(개인소득세와 법인소득세 모두)를 두고 있지 않은 주가 4개(네바다주, 텍사스주, 워싱턴주, 와이오밍주), 일반소비세를 두지 않은 주가 4개(델라웨어주, 몬타나주, 뉴햄프셔, 오리건주)가 있는 것에서 보듯 세원의 한 축이 없는 상황에서 주정부(지방정부 포함)를 운영하는 곳도 있다. 이와 달리 재산세는 모든 주에서 운영하고 있다는 점에서 재산세는 전통적으로도 그렇고 현재에도 주정부(지방정부 포함)의 주된 세원으로서 역할을 하고 있다. 주정부(지방정부 포함)의 경우 소득세제, 소비세제, 재산세제의 운영방식이 다양하다. 우리나라의 경우 취득세와 재산세에 의존하였던 것이, 지방소비세의 도입, 지방소득세의 독립세목화로 소득세제, 소비세제도 중요한 세원이 되고 있다.

미국의 경우도 전통적으로 지방정부의 경우 재산세가 주된 세원이기는 하지만, 2011년 기준 17개주의 4,943개의 지방정부에서 23백만명에 대해 과세하고 있는 것에서 보듯 재정적 필요에 따라 지방정부도 소득세를 세원으로 하고 있다. 지방정부 소득세는 1930년대 미국 대공황시 나타나게 된다. 지방정부들은 주택 압류가 늘어나면서 재산세 세수입이 줄

2) 우리나라의 취득세 인하가 지방재정에 미치는 영향에 대해서는, 이선화·김필현, “취득세 인하에 따른 지방 재정 손실규모”, 「지방세포럼」 통권 제11호, 한국지방세연구원, 2013.9 참조.

자 새로운 세수입 확보방안을 모색하게 되면서 지방정부 소득세가 부각되었던 것이다. 캘리포니아주의 경우 1978년 주헌법 개정으로 지방정부의 재산세 인상을 사실상 제한하면서 지방정부가 지방소비세를 인상한 예도 있다. 주정부 소비세는 대공황시절에 도입되었는데 주정부의 소비세 의존도는 계속 확대되는 경향을 보이고 있고, 지방정부도 전통적으로 주요한 세수입으로 여겼던 재산세 이외에 소비세를 점차 중요한 세수입으로 받아들이고 있다. 이처럼 미국의 경우 재산세 세수입이 줄어들면서 새로운 세원개발을 하는 과정에서 재산세 이외의 다른 세목을 통해 세수를 확보하기 위한 다양한 노력을 하고 있다.

미국의 경우 주정부세로서 상속세(20개주), 지방정부세로서 상속세(1개주, 주정부세도 함께 운영), 주정부 증여세(1개주)가 있다. 지방정부의 경우 주 전체의 상속세의 세입비중은 2013년 기준 0.1%(536백만달러)이고, 주정부의 경우 주전체의 상속세와 증여세의 세입비중은 0.6%(약 4,854백만달러)이다. 우리나라의 지방정부차원에서 상속세와 증여세는 없다. 국세의 경우 상속세와 증여세가 있지만 세수비중은 2.1%(4조 2,900억원)로 높지는 않다. 미국의 연방세의 경우 1.1%(19,224백만달러)보다는 높은 수준이기는 하다. 소득세에 대해 지방소득세가, 부가가치세에 대해 지방소비세가 입법화된 상황에서, 지방정부의 재원확보를 위한 지방상속세, 지방증여세의 논의도 입법적으로 해 볼 수 있는 부분이기는 하다. 다만 우리나라 상속세, 증여세 모두 10%~50%의 높은 세율을 유지하고 있기 때문에 실제 추가적으로 별도의 지방상속세, 지방증여세를 과세하기는 어려울 것이고, 과세를 한다면 현재 지방소비세의 경우처럼 국세의 일부를 사실상 공동세방식으로 운영하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 미국 환원세의 경우도 이러한 세원분배방식을 택한 바가 있다.

### 3. 소득세제 분야

#### 가. 정부간 관계

대부분의 주정부에서는 연방소득세와는 별개로 주정부 소득세를 과세하고 있다. 주정부 개인소득세를 과세하고 있는 주는 43개, 주정부 법인소득세를 과세하고 있는 주는 47개에 이른다. 그렇지만 주마다 주정부 소득세를 연방소득세와 어느 정도 일치시키고 있는지는 각기 다르다. 이 과정에서 세금의 단순성, 집행의 용이성, 세수입, 다른 주와의 관계 등을 고려하게 된다. 우리나라의 경우 2014년부터 지방소득세를 독립세방식으로 전환하면서 과세표준은 국세와 공유하되 세율·세액공제 감면에 관한 사항은 지방세관계법에서 규

정하면서 고민하였던 부분이기도 하다.

한편 2011년 기준 17개주의 4,943개의 지방정부에서 지방소득세를 23백만명에 대해 과세하고 있다. 지방정부 소득세로 운영되는 주가 주정부 소득세의 경우보다 많지 않다고 할 수 있다. 그리고 지방정부 소득세(local income taxes)는 소득세(income taxes), 임금세(wage taxes), 급여세(payroll taxes), 지방서비스세(local services taxes), 영업면허세(occupational privilege taxes) 등 다양한 명칭으로 운영되는데 해당 세목이 소득세로 분류되는지 판단하는 것 자체도 쉽지 않은 경우도 있다. 캘리포니아주 세법에서는 카운티, 시티, 그 밖의 지방정부가 소득세(income tax)를 과세하지 못하도록 하고 있다는 점에서 캘리포니아주의 경우 엄격한 의미에서 지방정부세로서 소득세제는 없다고 할 수 있다. 미국의 경우 연방정부 소득세, 주정부 소득세, 지방정부 소득세가 운영되는데, 주정부에서 지방정부의 소득세를 주정부법으로 못하게 하는 경우도 있는 것이다.

연방정부, 주정부, 지방정부 각기 동일한 소득에 과세를 하는데 납세자의 입장에서 보면 이중과세가 될 수 있다. 주정부 소득세와 연방소득세, 지방정부 소득세의 이중과세문제와 관련하여 다른 곳에 낸 세금을 공제해 줄지에 대해서는 주마다 다르다. 우리나라의 경우 소득세, 법인세와 지방소득세의 경우 서로 낸 세금을 공제해 주지는 않는다. 연방소득세의 경우에는 주정부 소득세, 지방정부 소득세를 공제해 준다. 주정부에 따라 연방소득세, 지방정부 소득세를 공제해 주기도 한다. 다른 정부에서 낸 세금을 공제해 주는 것은 사실상 세원을 공유하는 것을 의미하기도 한다.

우리나라 지방소득세의 경우 2014년 부가세 방식에서 독립세 방식으로 과세체계를 개편하였는데, 미국의 지방정부 소득세의 경우 연방세 또는 주정부세의 일정비율로 과세하는 방식, 연방세 또는 주정부세와는 별개로 급여의 일정비율이나 일정금액을 과세하는 방식 등 다양하다.

지방정부의 경우 재산세 이외 추가로 소득세제를 통한 세수확보를 하기 위해 국세와는 별개의 지방소득세를 운영해야 하는 경우 세수확보의 관점에서만 보면 미국의 경우처럼 과세표준까지도 국세와 달리 운영하는 것을 생각할 수 있다. 우리나라의 경우 지방소득세를 부가세방식에서 독립세방식으로 전환하면서 절충적으로 과세표준은 국세와 공유하되 세율·세액공제 감면에 관한 사항은 지방세관계법에서 규정하는 방식을 채택한 것으로 보인다. 지방소득세의 감면을 국세와 달리 할 수 있도록 한 부분, 세무조사를 지방세 과세관청이 별개로 하도록 하는 부분은 지방소득세를 지방정부의 국세인 소득세와 독립세로 운영한다면 당연히 인정되어야 하는 것이다. 그런데 지방소득세의 과세표준을 국세와 공유하면서 완전한 독립세 운영을 하고 있지 않는 상황에서 독립세라는 것만으로 감면과 세

무조사에 대해 지방정부의 독자성을 인정받기 어려운 점도 있다. 미국의 경우 사실 주정부 소득세를 연방소득세와 별개로 두면서도 연방소득세의 일치여부를 세금의 단순성, 집행의 용이성, 세수입, 다른 주와의 관계 등의 관점에서 다양한 모습이 나타나고 있다. 우리나라에 적합한 사례를 취사선택하되 납세자의 입장, 과세관청의 조직개편 가능성까지 고려하여야 할 것이다.

## 나. 세액계산까지 단계

미국의 경우 부부합산신고를 허용하는 상황에서 동성혼에 대한 허용여부는 지방소득세 부분까지 영향을 주고 있다. 종전 연방소득세의 경우 동성혼에 대해 부부합산신고를 허용하지 않은데 반해, 일부주의 경우 동성혼을 인정하고 주정부 소득세의 경우 동성혼의 경우 부부합산신고를 허용하면서 연방소득세와 주정부 소득세의 경우 과세단위, 과세유형에 차이가 생기는 것이다. 소득과세의 경우 개인별 과세를 채택하고 있고 지방소득세의 경우 과세표준까지 국세와 공유하고 있는 우리나라의 경우에는 생소할 수 있는 부분일 수 있다. 지방소득세를 완전한 독립세로 운영하려면 이처럼 납세의무자 단계에서부터 고민해야 할 부분이 생기게 된다.

그리고 미국의 경우 법인단계의 과세에 대해 우리나라와 같은 이중과세조정방법을 사용하지 않고 있다. 대신에 법인단계의 과세를 인정받지 않는 다양한 법인형태를 인정하고 있다. 미국의 법인에 대한 연방소득세를 이해할 때 우리나라의 법인세와 대응해서 볼 때 차이가 나는 점인데, 법인지방소득세의 경우 그 차이로 더욱 우리나라와 단순비교가 어렵다. 캘리포니아주의 경우에는 소규모회사에 대한 연방소득세와 캘리포니아주 법인세(법인 면허세와 법인소득세 포함)의 차이가 있어 회사의 설립형태로 무엇으로 할지, 캘리포니아주에 설립 및 운영을 할지를 결정할 때 주요한 고려사항이 되고 있다. 캘리포니아주는 투시과세단체(소규모회사, 파트너십, 유한책임회사)의 소득에 대해 단체단계의 과세를 한다는 점에서 연방세법과 대부분 주와 차이점이 있다. 우리나라의 경우 단체의 경우 소득세 법상 개인, 법인세법상 법인, 조세특례제한법상 동업기업 등 과세를 하게 되는데, 지방소득세의 경우 이러한 과세단위를 반영을 하고 있다. 미국의 연방세와 우리나라 법인세의 차이와 맞물려 미국 주정부 법인소득세와 우리나라 법인지방소득세의 비교의 어려움이 있지만, 지방소득세를 완전한 독립세로 운영해야 한다면 단체단위의 과세에 대한 복잡한 소득과세 문제까지 과세관청이 이해하고 있어야 할 것이다.

주정부소득세의 경우 어느 주의 거주자인지가 중요한 쟁점이 된다. 연방소득세의 미국적자, 거주자인 것과 또 다른 차원이다. 우리나라의 경우 국세인 소득세의 경우 역외탈세 때문에 거주자와 비거주자에 대한 판정이 중요한 쟁점이 되고 있다. 이중거주자의 문제는 또한 조세조약의 해석의 문제이기도 하다. 우리나라의 지방소득세는 국세의 판단에 따르고 있지만 마찬가지로 주민이 어느 지방자치단체의 거주자인지는 지방정부로서도 중요한 문제일 수 있다. 캘리포니아주 소재 로펌의 경우도 캘리포니아주의 경우 주 세무국과 거주지가 어디인지 조세쟁송에서 많이 다투어진다고 소개하고 있다. 주로 네바다주(개인소득세, 법인소득세 없음), 텍사스주(개인소득세, 법인소득세 없음), 플로리다주(개인소득세 없음)와 관련하여 문제가 많이 된다.

또한 캘리포니아주의 경우 주정부에서 법인에 대해 과세권을 행사하기 위해서 캘리포니아주에서 “사업을 한다(doing business)”를 판단하여야 하는 경우가 있는 것과 마찬가지로 우리나라도 지방자치단체가 과세권을 행사하기 위한 원천지 판단이 중요할 수 있다. 법인세법상 국내원천소득을 판단하기는 하지만, 원천이 국내에 있는지 국외에 있는지 여부에 대한 판단과, 어떠한 지방자치단체에 있는지에 대한 판단이 같다고 하기 어렵기 때문이다.

관계회사의 소득에 대해서는 특히 지방정부간 소득배분이 문제된다. 캘리포니아주의 경우는 원칙적으로 관계회사간 연방세법상 허용되는 연결납세신고(consolidated returns)를 허용하지 않고, 단일사업(unitary business)을 하는 것으로 인정되는 경우에는 통합신고(combined report)를 의무적으로 하도록 하고 있는데, 우리나라 지방소득세는 법인지방소득세의 경우에도 국세와 마찬가지로 연결납세신고를 인정하고 있다. 캘리포니아주는 소득배분과 관련해서 1967년부터 「과세상 소득배분 통합법」에 따라 재산, 급여, 매출 3가지 기준을 동일한 가중치로 계산하였다가, 수차례 변경을 걸쳐 2013년부터 대부분의 납세의 무자가 의무적으로 판매 기준(Single Sales Factor Apportionment) 하나로만 소득배분 계산하도록 바뀌었다. 주간 소득배분의 기준에 대해서는 미국 내에서도 계속 논란이 되고 있는 부분이다. 우리나라는 지방세법 및 동법시행령에 따라 법인지방소득세의 안분방법은 종업원수와 건축물연면적이 기준이 된다. 법인지방소득세 안분방법은 미국과 비교하여 논란이 될 수 있다.

미국의 경우 소득과세 과세표준의 경우 주정부 소득세와 연방소득세가 항상 같은 것은 아니다. 주정부 소득세가 연방소득세와 차이나는 점을 과세관청의 안내책자, 전문출판사 등에서 상세히 자료제공을 하고 있다. 우리나라의 경우 감면의 경우 소득세, 법인세와 지방소득세(개인분, 법인분)간 소득세법, 법인세법, 지방세법 이외에 조세특례제한법, 지방

세특례제한법, 감면조례 등으로 차이가 날 수 있다. 국세와 지방세의 과세표준을 공유한다고 하지만 감면 등으로 차이나는 점에 대해 입법단계, 행정단계 등에서 점검하거나 국민에게 전달하는 체계 갖추는 것이 필요하다.

미국의 경우 주정부 소득세가 없는 주(7개주)도 있고 있더라도 누진세율이 아닌 비례세율을 적용하는 주(8개주)도 있다. 우리나라의 경우 개인지방소득세의 종합소득에 대한 세율이 소득세와 마찬가지로 5단계 누진세율로 0.6%~3.8%까지 있는 것과 비교되는 부분이다. 캘리포니아주 주정부 개인소득세는 연방소득세와 과세구간도 다르다. 한편 미국의 경우 개인에 대한 연방소득세 뿐만 아니라 대부분 주정부 소득세의 경우 우리나라와 달리 순자산증가설에 따라 광범위하게 과세하지만, 임금에 대해 주정부 소득세를 과세하지 않는 주(9개주), 이자소득과 배당소득에 대해서만 주정부 소득세를 과세하는 주(2개주)도 있다. 과세대상이 되는 소득의 범위와 세율이 우리나라의 경우와 다른 주가 많다. 그렇지만 캘리포니아주의 경우 2012년 11월 교육재원을 임시적으로 마련하기 위해 주민들의 동의로 2012년부터 2018년까지 고소득자의 세율을 올리는 주헌법 개정을 한 바 있다. 우리나라의 경우 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 당해 연도분의 지방소득세표준세율의 50/100의 범위에서 가감조정이 가능한데, 세율 조정시 고려할 부분이다. 그렇지만 위 세율인상으로 캘리포니아주는 미국 주중 가장 높은 세율로 인해 캘리포니아주에서 다른 주로 고소득자가 이전하는 것이 문제가 되고 있다. 어느 한 지방자치단체만이 세율을 인상하는 것은 납세자의 주소지 이전 등 어려움이 따를 수 있다.

## 다. 징수이후 단계

미국 주정부 및 지방정부 소득세의 경우 신고주의세목으로 운영한다는 점에서는 우리나라와 동일하다. 다만 과다 또는 과소 납부나 환급시 이를 조정하는 과정은 다르다. 우리나라의 과다신고 또는 과소환급시 감액경정청구, 과소신고 또는 과다환급시 수정신고를 하는 체계가 아니라 수정신고로 일원화되어 있다고 할 수 있다. 부과제척기간의 경우 제한이 없는 경우도 있다는 점은 우리나라 지방소득세와 다른 점이다.

우리나라의 지방소득세의 경우 소득세의 소득금액이 바뀐다면 개인 지방소득세 과세표준도 바뀌게 된다. 문제는 소득세가 변경되면 자동적으로 개인 지방소득세도 변경되는지 여부이다. 관련 지방세법 조문만 보면 소득세 감액경정으로 환급이 이루어지면 납세의무자는 별도로 감액경정청구를 하지 않아도 지방소득세가 환급되는 것으로 보인다. 다만 지

방소득세와 국세인 소득세가 별개의 세금이고 지방소득세가 2014년 소득분부터 부가세 방식이 아닌 독립세 방식으로 전환되면서 소득세와 별도로 지방소득세 감액경정청구를 하여야 하는지, 불복절차도 따로 하여야 하는지 다툼이 될 수 있다. 미국 캘리포니아주의 경우 지방소득세 환급청구시 따로 이를 신청하지 않아도 된다고 명확하게 규정하고 있다. 이처럼 독립세 방식으로 지방소득세를 전환하면서 해석상 논란이 되는 사항이 나타날 수 있는데, 실제 독립세 방식으로 오랫동안 운영을 해왔던 미국의 경우 법개정이나 해석시 도움이 될 수 있다.

세무조사의 경우 주정부가 연방정부와 과세자료를 공유하고 연방세에 따른 세무조사를 받는 경우 주정부 세무조사시 이를 반영하기도 하나, 사실상 주정부 소득세는 연방정부와 독립된 세목이기 때문에 세무조사는 독자적으로 운영된다고 할 수 있다. 우리나라의 경우 지방소득세를 소득세와 법인세와 독립세로 운영하는 것이라면 징수와 관련한 세무조사는 지방정부 독자적으로 운영되는 것을 보여주는 것이 논리적으로 맞고 미국도 그 예라 할 수 있다. 다만 주민과 기업의 입장, 세무조사를 할 행정조직과 전문성을 고려하여 지방정부의 독자적 운영시 국제청과 어떻게 협력할지는 검토해야 할 부분이다.

조세불복과 관련해서 미국 지방소득세도 소송 이전에 행정불복제도를 두고 있다. 행정심판전치주의를 두는지 여부는 주마다 차이가 있다. 또한 행정심판기관의 유형도 법원형, 독립기관형, 과세기관형 등 다양하다. 지방세 평가에 대한 비영리기관(Council On State Taxation)에 의해 다양한 각 주의 행정불복절차에 대해 행정불복기관의 독립성, 전문성 등 다양한 기준에 따라 점수를 매겨 평가하는 경우도 있다. 그렇지만 미국의 경우 1967년 발효된 다주간 조세협약에 의해 설립된 다주간 조세위원회(Multistate Tax Commission)에서는 납세자의 편의성 등을 위해 조세쟁송의 분야도 지속적으로 개선논의를 하고 있다. 미국의 실제 운영례를 통해 우리나라의 임의적 전치주의로 운영하고 있는 지방세 불복절차의 개선방안을 바로 도출하는 것은 어렵지만, 납세자를 위한 조세불복의 바람직한 제도 개선사항을 위한 이러한 미국 여러 곳의 노력의 과정이나 결과물은 참고할 만하다.

미국의 경우는 조세사면을 많이 활용하고 있다. 주정부 소득세 뿐만 아니라 다른 세목과 지방정부의 세목까지 포함한 경우도 있다. 우리나라의 경우 지방세에 대해 직접적으로 조세사면을 실시하고 있지는 않다. 국제조세조정에 관한 법률 제38조 「자진신고에 대한 특례」(제도유효기간: '15.1.1~'16.12.31)에 따른 미신고 역외소득·재산 자진신고제도의 경우 세법 및 외국환거래법상 가산세(납부불성실 가산세 제외), 과태료, 명단공개를 면제하고 신고의무 위반 등과 직접적으로 관련되는 조세포탈, 외국환거래 신고의무 위반, 국외로의 재산도피 등 범죄에 대해 형법상 자수로 간주하여 최대한 형사관용조치를 배풀 예정



이다. 국세에 초점이 맞추어진 조세사면제도이기는 하지만, 소득과 관련하여 지방소득세와 관련을 갖는다는 점에서 지방세에도 영향을 줄 수 있는 사항이다. 우리나라의 경우 미국과 달리 지방자치단체가 지방세에 국한하여 추가적으로 조세사면제도를 실시하는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다.

## 4. 소비세제 분야

### 가. 정부간 관계

미국 연방정부는 일반소비세가 없지만, 45개주에서는 주정부 일반소비세를, 38개주에서 지방정부 일반소비세를 운영하고 있다. 미국 대부분 주정부와 지방정부의 일반소비세는 우리나라와 같이 부가가치세(VAT)의 형태가 아닌 판매세 형태이다. 개별소비세는 연방정부, 주정부, 지방정부 단계에서 다양한 세목이 존재한다. 일반적으로 휘발유, 경유, 등유 등에 매겨지는 세금으로서 유류세는 연방세, 주정부세(50개주), 지방정부세(일부 주에서 시행)가 있는데, 1919년 오리건주에서 먼저 과세되고 1932년 연방정부에서 과세되었다. 주정부세가 먼저 과세되고 연방세가 과세된 예이다. 주(류)세, 담배세 등도 연방세, 주정부세, 지방정부세가 과세되는데, 술에 대해 전매제를 운영하는 곳도 있다. 개별소비세로서 유류세, 주(류)세, 담배세의 경우에는 연방정부, 주정부, 때에 따라서는 지방정부 단계에서 과세되고 일반소비세가 매겨지면서 소비세가 여러 번 과세되는 경우가 있을 수 있다.

주정부 소비세는 대공황시절에 도입되었는데 주정부의 소비세 의존도는 계속 확대되는 경향을 보이고 있다. 주정부 개인소득세가 없는 플로리다주, 네바다주, 텍사스주, 워싱턴 주의 경우에는 일반소비세가 주정부 세수입의 절반 이상을 차지하고 있다. 지방정부도 전통적으로 주요한 세수입으로 여겼던 재산세 이외에 소비세를 점차 중요한 세수입으로 받아들이고 있다.

소득세제의 경우는 연방세, 주정부세(지방소득세 포함)의 관계가 중요한데, 일반소비세의 경우는 연방세가 없으므로 주정부와 지방정부, 그리고 주정부간 관계가 중요하다고 할 수 있다. 대부분 지방정부의 일반소비세는 주정부의 일반소비세와 통합되어 운영된다. 주정부가 이를 징수하고 일부 징수비용을 공제한 후 지방정부에 배분을 하게 된다. 이에 반해 알래스카주, 아리조나주, 콜로라도주, 아이다호주, 루이지애나주, 뉴저지주 등의 경우에는 지방정부가 직접 주정부와는 별개로 과세표준 결정, 징수와 조사를 한다.

우리나라의 경우 일반소비세로서 부가가치세와 지방소비세가 있는데, 미국의 주정부와 지방정부의 다양한 모습과 비교하면 단순하다고 할 수 있다. 미국의 다양한 모습의 세제 운영이 지방자치의 한 모습일 수 있지만, 미국의 경우 여러 주에 걸쳐 사업을 하는 판매업자에게는 46개 주정부와 7,500개 지방정부의 각기 다른 일반소비세는 불편할 수 밖에 없다. 이들 일반소비세의 통일성을 유지하기 위해, 44개주와 콜롬비아특구, 지방정부들이 협력하여 간소화소비세협약(Streamlined Sales and Use Tax Agreement)을 만든 바 있다. 이 중 24개주가 위 협약을 입법에 반영하였다. 간소화소비세협약에서는 주정부차원의 일반소비세 징수행정, 주정부세 및 지방정부세 과세표준의 통일, 주요한 과세표준 계산시 개념의 통일, 모든 회원주들에 대한 등록의 통합전산화시스템, 주정부세 및 지방정부세 세율의 간소화, 모든 과세대상 거래의 원천의 통일, 면제에 대한 간소화된 행정, 납세신고의 간소화, 납부의 간소화, 소비자 비밀보호 등을 다루는데, 이러한 논의는 부가가치세형인 우리나라에 직접 적용하기는 어렵지만 소비세제 운영시 입법 및 과세행정상 도움이 될 수 있다. 소득세제의 경우에 살펴보았던 다주간 조세협약(Multistate Tax Compact)에서도 판매세 및 사용세 분과(Sales & Use Tax Subcommittee)가 있다는 점에서 보듯 여러 주들의 판매세 및 사용세의 통합적 운영을 위한 논의 역시 우리나라 지방소비세 운영에 도움이 될 수 있다.

연방차원에서는 주정부의 과세권과 관련하여 연방헌법상 위반여부를 연방대법원에서 판단할 수 있다. 소비세제에 국한하는 것은 아니지만, 통상조항, 적법절차조항, 평등조항, 수출입조항, 연방정부우위조항, 종교 및 언론 등 자유규정 등이 문제될 수 있다. 1930년대 여러 주들이 판매세와 같은 일반소비세를 도입할 때 주박에서 이루어지는 매매, 주간 통상에 의한 매매에 대해 과세를 하지 못하도록 하고 있는 헌법상 규정과 관련하여 문제에 부딪친 적이 있었다. 주외에서 매매하여 주내에서 사용, 저장 또는 소비하는 재화에 대해 사용세를 과세하는 입법을 추가적으로 하여 이 문제를 해결하기는 했지만, 여전히 일반소비세가 없는 주에서 물건을 사는 경우, 온라인 거래의 경우 일반소비세 과세행정상 문제는 계속되고 있다.

한편 주정부가 지방정부의 일반소비세를 제한하는 경우도 있다. 1991년 캘리포니아 대법원에서 샌디에고 카운티의 카운티내 0.5%의 판매 및 사용세(retail transaction and use tax) 과세가 위법하다고 판단한 바 있다. 캘리포니아주의 경우는 카운티, 시티, 특별구는 주민의 2/3이상의 동의가 없으면 목적세를 과세할 수 없고, 카운티, 시티, 특별구내 부동산에 대한 증가세와 부동산 매매시 거래세 및 판매세는 이러한 동의가 없더라도 카운티, 시티, 특별구가 목적세를 과세할 수 있다는 주헌법규정을 두고 있다. 이처럼 지방정

부는 주헌법과 주세법의 통제를 받을 수 있다. 우리나라의 경우 지방소비세에 대해 헌법재판소의 논의는 없으나, 개별소비세로서 담배소비세의 경우는 헌법재판소에서 조세평등주의 위반으로 헌법불합치결정, 자기책임의 원칙에 반한다고 위헌결정을 내린 바는 있다. 우리나라 지방세의 경우도 헌법상 한계가 있음을 보여주는 예인데, 미국의 연방헌법상 논의가 참고가 될 수 있다.

지방정부의 개별소비세인 공공서비스사용자세(Utility User Tax, UTT)는 주정부의 일반소비세가 통상 과세되지 않는 과세대상에 매기는 경우가 많다. 우리나라의 부가가치세 처럼 재화와 용역을 과세대상으로 넓게 과세를 하는 것과는 상황이 틀리다. 부가가치세가 운영되는 상황에서 과세되지 않는 과세대상에 대한 별도의 소비세를 운영하는 것은 쉽지 않다. 지방소비세가 공동세방식으로 운영하는 것도 이러한 한계 때문이라 할 수 있다. 그렇지만 미국의 경우 일반소비세의 경우 추가적으로 세율인상을 지방정부가 적극적으로 하고 있는 것에서 볼 때 조세저항이 상대적으로 적은 소비세제로서 지방소비세를 부가세방식으로 지방정부가 적극적으로 과세할 수 있도록 하는 방안도 모색할 필요가 있다. 소비자의 경우 부가가치세이든 지방소득세이든 합쳐서 세금으로 보기 때문에 지방소득세의 부가세 방식으로 특정 지역만 세율을 높게 하는 것은 주민의 반발이 크다는 한계가 있기는 하다. 이러한 방법이 어려움이 있다면 호텔세와 같은 미국의 지방정부의 세목신설과 같이 개별소비세 방식의 접근하는 것도 생각할 수 있다. 이러한 지방소득세의 부가세방식으로 세율 인상이나 호텔세와 같은 세목신설 문제는 중앙정부와 지방정부의 관계에서, 사실상 지방정부와 주민, 외지인의 관계가 더 중요해질 수도 있다.

캘리포니아주의 경우 공공서비스사용자세는 지방정부세로서 지방정부가 세율을 결정하고 징수액의 사용처를 결정하기는 하지만, 지방정부가 공공서비스사용자세를 통해 세수확보를 할 수 밖에 없는 상황은 주정부의 재정지원 및 제한과 밀접하게 관련을 갖는다. 1992년 대규모 재정적자를 겪게 된 캘리포니아주 주정부는 지방정부의 재산세 징수액의 일부를 교육재정증대기금에 배분하게 함으로써 지방정부의 재정을 더욱 어렵게 하였다. 그러면서 1993년 주민투표에 의해 30년만에 세금을 올리는 주민발의안이 통과되면서 주정부 판매세 세율이 인상되는데 그 징수액이 지방정부에게 배분된다. 그럼에도 부족한 세수 때문에 지방정부가 공공서비스사용자세 세율을 올리자 세율 올릴 때 주민동의의 요건이 추가되는 헌법개정이 주민발의안을 통해 1996년 이루어진다. 그렇지만 지방정부의 재정적 어려움 때문에 주민동의를 받으면서까지 세율인상이 이루어지는 사례가 지속된다. 실제로 2001년부터 2015년 6월까지 지방정부의 공공서비스사용자세가 유지 또는 확대되는 주민투표는 136개가 통과되었고, 폐지 또는 감소는 18개가 시도되었다가 2개만 통과되었다.

지방정부의 개별소비세 운영은 법정외세 인정을 법제화하거나 아니면 해당 세목을 지방세법에 규정되는 것을 전제로 하는 것이지만, 법제도화되는 경우에도 주민의 동의를 끌어내는 것이 중요하다고 할 것이다. 미국의 예는 세목 신설이나 세율인상으로 조달된 재원의 사용처가 명확하고 제한적이어서 주민들이 자신의 문제로 여기는 경향 때문에 주민의 동의를 받아낼 수 있었던 것으로 보인다. 이 점에서 미국의 주민동의에 의한 세수확보는 우리에게 시사하는 바가 크다.

## 나. 세액계산까지 단계

미국 일반소비세(sales tax)는 판매세(retail sales tax), 보상사용세(compensatory use tax), 총수입세(gross receipts tax), 제조자소비세(manufacturer's excise tax), 총소득세(gross income tax) 등 다양한 이름의 세목을 포함한다. 일반소비세는 판매세(retail sales tax)와 사용세(use tax)로 구별될 수 있다. 판매세는 원칙적으로 주내에서 매매가 있는 경우에 매겨지는 것이라면, 사용세는 주외에서 매매가 이루어지고 그 물건이 주내에서 사용, 저장, 소비되는 경우에 매겨지는 것이라고 할 수 있다. 이러한 미국의 판매세 및 사용세는 원칙적으로 최종단계에서 소비자가 부과하는 형태로서 다단계일반소비세인 우리나라의 부가가치세와는 다르다. 미국도 재정수요가 늘어남에 따라 부가가치세 도입을 주장하는 견해가 최근에도 계속 제시되고 있고, 미시건주의 경우 1975년 단일사업세와 2008년부터 이를 대체한 미시간주 사업세가 변형된 부가가치세로 평가를 받고 있어 미국 내에서도 부가가치세에 대한 이론적 논의가 적지 않다. 이러한 미국 내 이론적 논의와 미시건주의 사례 정도는 우리나라의 부가가치세 제도와 보다 쉽게 비교할 수 있는 부분이 있을 수 있다. 그렇지만 일반소비세로서 운영자체도 미국과 우리나라 간 비교에 도움을 줄 수 있다.

그런데 45개주의 일반소비세를 모든 사항에 대해 비교하는 것은 쉽지 않은 일이다. 세정관리자연합회(Federation of Tax Administrators, FTA)에서는 식료품 및 의약품의 면세 및 경감세율 적용여부, 판매회사(vendor) 할인 인정여부, 용역에 대한 과세 현황, 소비세 한정면세기간(sales tax holiday)을 주별로 정리하여 제시하고 있다. 정책적으로 우리나라와 비교해 볼 때에는 의미있는 분석자료가 될 수 있다.

이중 소비세 한정면세기간은 우리나라에는 없는 제도로써 특정물품의 경우 일정기간동안 주별(때로는 지방별) 소비세가 면세되는 기간을 말한다. 1980년 오후오주와 미시건주

에서 자동차의 경우에 처음 시작되었다가, 1997년 뉴욕주에서 의류에 대해 실시하면서 관심을 받게 되었다. 주민들이 일반소비세가 싼 인근 주로 가서 물건을 구매하는 것을 줄이기 위한 조치였다. 2015년 현재는 18개주가 실시하고 있다. 소비세 한정면세기간에 대해서는 경제활성화 보다는 소비자나 사업자에게 비용부담만 주었다는 부정적인 평가도 있지만, 미국의 블랙프라이데이가 최근 우리나라에서 벤치마케팅된 예나 전자상거래 발달로 미국의 상품에 대한 판매가 우리나라 상거래에 영향을 줄 수 있다는 점에서 도입여부에 대한 검토 필요성은 있다.

## 다. 징수이후 단계

캘리포니아주(1%), 유타주(1.25%), 버지니아주(1%)의 경우 우리나라의 지방소비세와 유사하게 주정부가 지방정부 일반소비세를 의무적으로 걷어 지방정부에 배분하는 경우도 있다. 우리나라 지방소비세는 과세권자는 소비지의 도이고, 징수와 납입은 세무서장(또는 세관장)과 납입관리자(서울특별시장)가 각각 하는데, 민간최종소비지출 지표를 배분지표로 하고 있다. 캘리포니아주의 경우 지방 판매세 배분은 판매업자의 사업자등록지에 따라 나누어진다. 배분지표를 등록지 기준(situs rule)으로 계속 유지할지, 아니면 인구수 기준(population basis)으로 변경할지에 대해 논란이 된바 있다. 우리나라 배분지표 운영시 참고가 될 수 있는 부분이다. 다만 우리나라의 경우 지방자치단체간 리스 자동차 등록유치 경쟁<sup>3)</sup>에서 보듯 사업자등록지 기준의 배분지표 변경은 신중할 필요는 있다.

또한 캘리포니아주 헌법상 지방정부간 세원배분협약을 하는 것이 허용된다. 시티가 카운티에 대한 서비스 대가로 시티의 지방세 일부를 지급하는 것을 약정할 수 있는데, 시티가 걷을 수 있는 세율보다 적게 걷기로 조례를 제정 또는 개정하면서 그 차액만큼을 카운티가 가져가도록 하는 것도 가능하다. 캘리포니아주의 이러한 배분방식들은 우리나라의 경우처럼 세원배분지표가 법령에 명시되어 확정적으로 결정되는 것이 아니라 지방정부 간 다양한 방식으로 세원배분이 이루어지는 것을 의미한다. 과세권 뿐만 아니라 배분기준도 법령에 명시할 것을 선호하는 우리나라에서 이를 단기간에 도입하기는 어렵더라도 중앙정부와 지방정부, 지방정부와 납세의무자간 관계이외에 지방정부간 관계에서 배분협약을 통한 세원배분은 서로간의 재정탄력성을 찾는 한 방법일 수 있다.

3) 이에 대한 논의에 대해서는, 김완석·정지선·전병욱·양인준, “지방자치단체간 조세경쟁의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 한국세무학회, 2013.12 참조.

캘리포니아의 경우 세무조사에서 특징적으로 자기세무검증제도(Managed audit program)가 있다. 납세자가 주 형평위원회의 지시에 따라 자신이 장부 및 자료를 점검하는 것을 말한다. 누구나 할 수 있는 것은 아니고, 감면이 적고 세무상 쟁점도 적어야 하고, 납세자가 참가에 동의를 해야 하고, 형평위원회의 지시에 따를 인적 물적 시설을 갖춘 경우에 한한다. 2002년 12월 31일 종료된 제도를 이후 몇 번 재실시를 하였고 현재는 판매세, 사용세 뿐만 아니라 유류세, 담배세, 주류세 등 주 형평위원회가 담당하는 다양한 세목에 확대하였다. 우리나라 국세청에서 2011년부터 전국적으로 실시하는 성실납세 협약제도(2015년 7월 이전에는 수평적 성실신고)<sup>4)</sup>와 세부내용은 다르지만, 납세자에게 세무조사 관련하여 자율성을 더 준다는 점에서 맥을 함께 한다. 지방정부가 주도적으로 세무조사를 하는 경우에는 이러한 제도 도입도 의미가 크다.

## 5. 재산세제 분야

### 가. 정부간 관계

일반재산세로서 재산세의 경우를 제외하고는, 개별재산세(자동차세 별도), 자동차세, 상속세, 증여세의 경우 주정부세 또는 지방정부세로서 모든 주가 이 세목을 운영하고 있는 것은 아니다.

재산세는 연방세에는 없고 주정부세나 지방정부세에만 있다. 재산 일반의 보유에 대한 소위 일반재산세로서 재산세는 50개주에서 원칙적으로 지방정부세로서 운영되고 있다. 일반재산세라고 해서 모든 재산을 과세대상으로 하는 것은 아니고 주마다 과세대상의 차이가 있다. 부동산은 공통사항이다. 이에 반해 특정 재산의 보유에 대해서만 과세하는 개별재산세는 주마다 주정부세 또는 지방정부세로 운영되고 있는데, 14개주의 경우에는 주정부세로서 개별재산세(자동차세 별도)는 운영하고 있지 않다. 자동차의 보유에 대한 개별재산세로서 자동차세도 주정부세 또는 지방정부세가 존재한다. 3개주(몬타나주, 뉴햄프셔, 오리건주)의 경우는 자동차세가 없고, 22개 주에서는 주정부세와 함께 지방정부세를 주정부세에 세율을 추가하는 방식으로 함께 운영하고 있다.

4) 국세청, 기업과 함께하는 수평적 성실납세제도, 2010.10에 제도 취지가 포함되어 있다.; 이 제도는 2004년 남아프리카공화국의 'Taxpayer Engagement Strategy'를 시작으로, 2005년 네덜란드 'Horizontal Monitoring'(HM)과 미국의 'Compliance Assurance Process'(CAP)등이 있고 지금은 22개 국가에서 시행되고 있다. 현재 제도 내용은 성실납세 협약제도 사무처리규정(국세청훈령 제2104호) 참조.

상속세, 증여세는 연방세는 물론 주정부세, 지방정부세에도 있지만 이것은 주마다 상황이 다르다. 50개주 중에서 14개주(콜롬비아 특별구 별도)가 유산세방식의 상속세만을, 4개주는 유산취득세방식의 상속세만을, 메릴랜드주와 뉴저지주, 2개주가 유산세방식과 유산취득세방식의 상속세 모두 갖고 있다. 30개주에서는 연방상속세 이외에 주정부(지방정부 포함) 단계의 상속세는 없다. 연방증여세와 별개로 주정부 증여세를 갖는 주는 2015년 현재 코네티컷주 하나 뿐이다.

일반재산세로서 재산세는 지방정부세로 운영되기 때문에 주정부와 지방정부의 관계가 특히 중요하다. 캘리포니아주의 경우 1978년 주민발의안 제13호(Proposition 13)에 의해 헌법 제13A조가 개정되어 주헌법 차원에서 지방정부가 재산세를 올리는 것을 제한하고 있다. 주민발의안 제13호는 통과후 캘리포니아주 재산세에 큰 변화를 주었다. 종가세 방식의 재산세 제한으로 인해 지방정부는 공공서비스를 위한 재원조달을 위해 주민발의안 제13호에 위배가 되지 않는 수익에 따른 조세, 목적세, 사용자 수수료를 과세하기 시작했다. 이는 실질적으로 재산세 증가를 가져오는 것이었다. 주민발의안 제218호가 1996년 11월 통과되어 헌법 제13C조에 반영되면서 지방정부의 재산세 증가시 요건을 강화하였다. 주민발의안 제13호와 주민발의안 제218호에 따라 주정부세에 대해 주의회의 2/3의 동의가 있어야 하고, 지방정부세의 경우 주민 2/3의 동의가 있어야 했다. 그런데 1990년대와 2000년대에 캘리포니아주 주의회와 지방정부는 세금증가시 필요로 하는 동의요건을 피하기 위해 사실상 세금(tax)에다 수수료(fees)라는 이름을 붙였다. 이러한 우회를 막기 위해 세금의 범위를 넓히는 주민발의안 제26호(Proposition 26)가 2010.11.2. 통과되어 캘리포니아주 헌법 제13A조 제3항, 헌법 제13C조 제1항 등이 개정되었다. 이에 따라 납세의무자에게 종전 세금이라는 명칭을 쓰지 않더라도 결국 높은 세금을 내게 하는 주법을 개정할 때에는 2/3의 동의요건이 적용된다. 캘리포니아주의 경우에서 보듯 지방정부의 재산세 인상에 대해 우회적인 방법이 계속적으로 등장할 때마다 주민투표로 주헌법을 고쳐 제한을 하고 있다.

캘리포니아주의 경우 재산세의 과세권자는 원칙적으로 주정부가 아닌 지방정부(카운티, 시티, 교육구 등)이다. 주로 카운티가 재산세를 징수하고 카운티 산하의 지방정부에 배분한다. 주정부 형평위원회에서는 주 전체 재산세 평가를 총괄한다. 주정부 형평위원회에서는 정기적으로 모든 카운티 평가관(county assessor's office)의 평가실무를 점검하고 있다. 재산세가 지방정부세이지만 주정부에서 상당부분 관여를 하고 있다고 할 수 있다.

우리나라의 경우 국세로서 종합부동산세 운영과 관련하여 2005년 신설 전후와 현재까지 지방세로서 운영여부와 재산세와 통합논의가 계속되고 있는데, 미국의 경우 연방세 또

는 주정부세로서 운영되는 것이 아니기 때문에 우리나라와 논의의 국면이 다르다고 할 수 있다. 재산세에 대해 제한을 지방정부 차원에서 다양한 우회적인 세목 신설을 하는 것도 법정외세를 인정하지 않는 우리나라와는 또 다른 상황이라고 할 수 있다. 그렇지만 부동산 보유세제를 어떻게 운영할지에 대한 부분은 지방정부세로서 이를 운영하고 있는 캘리포니아주를 비롯한 여러 주의 예가 입법례적으로 참고가 될 것이다.

연방정부의 경우 재산세가 없지만 연방대법원이 주헌법의 위헌여부를 판단함으로써 재산세에 대해 제한을 가할 수도 있다. 1989년 Allegheny-Pittsburgh Coal Co. v. County Comm'n의 경우 웨스트 버지니아주의 재산세 과세에 대해 연방헌법상 평등조항 위반으로 위법이라고 판단한 바 있다. 이에 반해 1992년 Nordlinger v. Hahn의 경우 캘리포니아주 헌법에 따라 종전 소유자와 새 소유자간 평가를 달리하는 것이 연방헌법상 평등조항 위반인가가 정면으로 다루어졌다. 주정부의 합리적인 차별에 따라 과세할 수 있는 입법권한을 인정하면서 합헌으로 결정하였다. 종합부동산세법 제정을 둘러싼 강남구 등과 국회 간의 권한쟁의에 대한 각하결정(헌재 2006.5.25. 2005헌라4), 종래 구세였던 재산세를 구와 특별시의 공동세로 변경하는 지방세법 개정을 둘러싼 강남구 등과 국회 간의 권한쟁의에 대한 기각결정(헌재 2010.10.28. 2007헌라4), 종합부동산세의 취지는 합헌이지만, 세대별 합산 규정은 위헌이며, 주거목적 1주택 장기보유자 부과 규정은 헌법불합치라는 결정(헌재 2008.11.13. 2006헌바112) 등에서 보듯 우리나라의 경우도 종합부동산세를 포함한 부동산보유세에 대해 헌법적 판단을 구한 경우가 있다. 미국의 평등조항에 대한 논의는 우리나라 재산세 운영시 헌법적 차원의 검토시 참고가 될 수 있다.

2001년 이전 대개의 주정부 상속세는 연방상속세로 낸 세금 전부 또는 일부를 주정부 상속세 낸 것으로 공제해 주는 환원세(pickup tax, sponge tax)를 도입하였다. 환원세는 결국 연방정부의 상속세 수입을 주정부로 이전하는 효과를 가져 온다. 2005년 이후 연방정부가 환원세 방식을 인정하지 않으면서 실제로 주정부 차원의 상속세를 운영하지 않게 된 주가 많아지게 되었다. 연방상속세가 없어지는 것을 전제로 주정부 차원에서 적극적으로 상속세를 세원으로 하는 입법을 하지 않은 경우 현재는 연방상속세가 존치하게 되었는데도 주정부상속세 운영을 못하게 된 것이다. 그렇지만 현재 20개주에서 상속세를 실시하고 있다. 우리나라의 경우 현재 지방정부 단계에서 상속세와 증여세를 실시하고 있지 않고 있는데, 지방정부 단계의 상속세 도입논의시 미국의 주정부 또는 지방정부의 상속세 사례가 참고가 될 수 있다. 다만 현재 국제인 상속세의 경우 폐지 및 완화논의가 있는 상황에서 새로운 추가부담으로서 지방상속세 도입은 어려울 수 있다.



## 나. 세액계산까지 단계

50개주 모두 재산세 과세대상으로 부동산을 포함된다. 그렇지만 부동산중 토지와 건물, 주택, 상가 등이 포함되는지는 차이가 있을 수 있다. 동산중 어떠한 것을 과세대상에 포함하는지는 주마다 통일되어 있지 않다. 동산의 의미나 표현도 주마다 다르다. 동산중 자동차, 재고품, 기계장비, 이동식건물의 포함여부가 주로 문제된다. 기계장비(Machinery/Equipment)의 경우 원칙적으로 36개주에서 과세를 하고 있다. 우리나라의 경우는 지방세 법상 재산세의 과세대상으로 “토지, 건축물, 주택, 항공기 및 선박”에 제한하고 있고, 자동차의 과세대상으로 자동차, 엄밀히 말하면 “「자동차관리법」에 따라 등록되거나 신고된 차량과 「건설기계관리법」에 따라 등록된 건설기계 중 차량과 유사한 것으로서 대통령령으로 정하는 것”으로 되어 있다. 우리나라의 경우 상각자산, 특히 기계장치의 재산세 과세 대상 포함여부에 대한 논의를 할 때 미국의 경우가 참고가 될 수 있다.

미국의 경우 재산세를 연방소득세와 지방소득세 계산시 소득공제를 인정해 주고 있다. 이에 반해 우리나라는 사업자의 경우 필요경비를 인정해 주고 있지만 그이외의 경우에는 종합소득세 또는 양도소득세 계산시 소득공제 또는 필요경비를 인정해 주고 있지 않다. 재산세의 성격을 무엇으로 보는 지와도 연결되는 것이라 볼 수 있다. 보유한 재산의 사용 가치 일부를 재산세로 걷는 것이라면 미국의 경우처럼 소득세 계산시 공제가 가능할 것이고 재산을 보유하고 있다는 것만으로 담세력을 인정하여 재산세를 과세하는 것이라면 소득세 계산시 공제를 반드시 해 주어야 하는 것은 아니다. 매년 일정한 종합부동산세 및 재산세를 부담하여야 하는 봉급생활자의 입장에서 보면 미실현이득에 대해 내는 세금을 소득세 계산단계에서 공제를 통해 세후소득을 높이는데 긍정적일 수 있다. 미국의 사례가 참고가 될 수 있다.

미국의 재산세 평가는 뉴욕주의 경우처럼 재평가에 대해 유인책을 주지만 이를 의무화 하지는 않는 재평가선택형, 캘리포니아주의 경우처럼 취득가액을 그대로 사용하거나 일부 인상하고 재판매시에만 재평가를 하는 재평가제한형, 코네티컷주처럼 일정기간마다 의무적으로 재평가를 하는 재평가의무형이 있고, 우리나라는 이중 세 번째의 유형을 택하고 있다. 미국의 다양한 재산세 관련 부동산 평가와 관련한 유형들을 볼 때 전국의 토지, 공동주택, 단독주택의 경우 국가가 매년 사실상 재평가를 하는 것이 맞는 것인가 하는 근본적인 검토가 필요하다. 이와는 정반대로 현재의 기본평가시스템을 바꾸는 것이 아니라 비거주용 건물의 평가도 통합평가로 시가와 일치도를 높이는 국가중심의 평가시스템으로 확대도 논의될 수 있을 것이다.<sup>5)</sup> 부동산 평가는 단순히 지방세 영역 뿐만 아니라 국세,<sup>6)</sup>

민사소송, 형사소송 등 다양한 범영역까지 영향을 미칠 수 있다는 점에서 법제도 전반적인 종합적인 검토도 해 볼 필요가 있다.

미국의 재산세 세율은 비례세율인데 반해 우리나라의 경우 누진세율과 비례세율이 함께 운영되고 있다. 특히 우리나라의 경우 주택(별장 제외)의 경우 4단계 누진세율(0.1%, 0.15%, 0.25%, 0.4%)이다. 주택과 일정토지의 경우 부동산 보유단계에서 세부담을 좀더 늘리고 소득재분배기능을 가미시키면서 미국과 달리 누진세율이 채택되었다고 할 수 있다. 미국의 예에서 부동산보유세제가 꼭 누진세율이어야 하는 것은 아님을 볼 수 있다.<sup>7)</sup>

위에서 미국의 경우 재산세를 비례세율로 운영하는 것은 재산소재지 중심으로 과세를 하는 것과도 연결될 수 있는 부분이다. 여러 곳에 재산이 있더라도 비례세율이면 꼭 소유자에게 모든 재산을 합쳐 계산할 필요가 없기 때문이다. 우리나라의 경우 재산세를 누진세율로 운영하는 경우 여러 과세대상을 합치면서 누진세율 적용으로 단순비례로 합치는 경우보다 많아지는 경우 그 많아진 세금을 지방자치단체 중 어느 지방자치단체가 더 배분을 받을 것인지 논란이 될 수 있는 부분이다. 더욱이 종합부동산세의 경우 주소지 중심으로 과세를 하고 있는데, 종합부동산세를 지방세로 전환하여 재산세와 통합하는 경우나 재산세와 별개로 지방세로 유지하는 경우에 재산소재지로서 통일할 것인가가 논의가 될 수 있다. 미국의 경우와는 다른 국면의 논의이다.

한편 우리나라에서 종합부동산 도입당시나 현재의 재산세나 종합부동산세의 적정세부담

- 
- 5) 국가가 모든 토지와 건물의 가격을 일괄평가하여 공시하는 방향으로 현행 부동산가격공시제도를 개선해나가야 한다는 견해도 있다(구동회, “부동산가격공시제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 「대한지리학회지」 제41권 제3호, 대한지리학회, 2006, p.281); 비주거용 부동산에 대해 적정과세가 이루어지지 않는 주요한 요인으로 부실한 평가를 들면서 일본과 미국의 예에 따라 비주거용 부동산 과표에 대한 과세당국의 권한을 강화를 주장하는 견해도 있다(박상수·임민영, “비주거용 부동산에 대한 재산세 부담 수준의 분석 및 정책방향”, 한국지방세연구원, 2013.2, p.142).
  - 6) 시가 평가를 원칙으로 하는 상속세, 증여세 관련하여 시가가 불분명한 경우 별도의 평가방법 규정유무와 관련하여 이를 두지 않은 미국유형과, 두고 있는 독일 및 일본형을 소개하면서 절충형인 우리나라는 장기적으로 후자의 입장을 취하자는 견해도 있다(이준규·박재완, “부동산 등 재산의 평가방법 개선에 관한 연구”, 기획재정부 용역보고서, 2010.7, pp.272-275). 이는 국가가 정례적으로 부동산 평가를 하자는 논의보다는 법령에 평가방법을 더 자세히 규정할 것인지에 대한 것에 초점이 맞추어진 것이기는 하나, 결국 하나의 부동산에 세목이 달라진다고 가격결정이 달라지는 것은 바람직하지 않다는 점에서 이러한 논의까지 포섭한 부동산 평가제도 연구가 필요한 것이다. 그리고 위 글에서 미국의 판례 등은 상속세, 증여세에 국한된 것이 아니라 손해배상 등 부동산 시가에 대한 여러 판례도 포함되어 있다.
  - 7) 그렇지만 미국내에서 재산세를 역진적인 세금으로 이해하는 견해가 많다. 실제 소득을 기준으로 해서 낮은 소득의 사람들이 상대적으로 높은 재산세 부담을 지는지를 실증연구해서 2015년 기준 워싱턴주, 플로리다주, 텍사스주, 사우스 타코타주, 일리노이주, 펜실베이니아주, 테네시주, 아리조나주, 캔자스주, 인디애나주가 순서대로 재산세가 역진적인 주로 제시하는 문헌도 있다. Carl Davis et al., Who Pays?—A Distributional Analysis of the Tax Systems in All 50 States(5th ed.), Institute on Taxation & Economic Policy, January 2015, pp.13-14.

율을 계산할 때 미국의 실효세율이 비교대상이 되고 있다. 현 시점에서 미국과 우리나라의 실효세율을 도출하고 양국간 비교하는 것만으로도 별개의 연구주제가 될 수 있는 부분이다. 참고로 미국 소유자거주주택에 대한 미국 주 전체 평균이 1.00%라는 연구결과, 우리나라 2012년 기준 주택의 실효세율을 0.052%, 비주거용 건물의 실효세율 0.096%이라는 연구결과가 있다. 2005년 종합부동산세 도입당시 미국의 부동산보유세제를 1%로 보고서 우리나라의 보유세제의 목표로 논의된 바 있지만, 그 타당성에 대해서는 여전히 논란이 되고 있는 부분이다. 부동산 경기가 과열되는 경우 보유세제의 인상이 다시 논의될 수 있는데, 부동산 경기 여부와 상관없이 적절한 부담이 얼마여야 하는지는 지속적으로 논의가 되어야 할 부분이다.

미국의 경우 재산세의 급격한 세부담을 완화하기 위한 제도의 하나로 세부담상한제도를 두고 있다. 캘리포니아주의 경우 재산세는 낮은 기준가격에 의한 평가, 전체 납부액의 제한과 과세평가액 조정 제한으로 사실상 납세의무자는 매년 전년 납부액의 1.02%한도의 적용을 받고 된다. 뉴욕주의 경우는 지방정부가 금년 부과할 금액이 전년 부과액의 2% (물가상승률과 비교하여 낮은 것)을 넘지 못한다는 것으로 납세의무자 개인별 세부담상한이라기 보다는 지방정부(뉴욕시 제외)의 재산세 인상제한제도라 할 수 있다. 우리나라는 납세의무자의 전년도 납부세액을 기준으로 세부담상한비율을 적용하고 있다는 점에서 미국의 캘리포니아주와 뉴욕주의 세부담상한제와는 세부적인 운영에서는 차이가 있다. 우리나라의 세부담상한제는 공정시장가액비율과 결합되어 시가에 부합되지 않는 보유세제라는 문제가 지적되고 있다. 부동산 가격 상승시 세부담 완화로서 도입되기는 했지만 부동산 가격 상승 제한을 받는 납세의무자와 그렇지 않은 납세자간 차별의 문제, 부동산 가격이 하락시 부동산 시가대비 재산세 부담비율의 왜곡 등이 문제된다. 캘리포니아주나 뉴욕주의 경우 주민들의 동의를 통해 사실상 상한제도를 벗어날 수 있지만 아직 직접민주주의 방식의 지방자치제도 운영에 익숙하지 못한 우리나라의 경우에 그대로 적용하기는 어렵다고 할 수 있다. 주민들이 재정수요의 필요에 따라 추가적인 세부담을 위해 주민투표를 통해 세율인상이나 세목신설을 할 수 있는 법제도적 개선도 함께 이루어져야 가능하다.

미국의 경우 1964년에 위스콘신주에서 시작된 재산세 안전장치제도는 재산세 부담완화에 사실상 소득기준을 도입했다고 볼 수 있다. 2014년 뉴욕주의 재산세 동결 공제(Property tax freeze credit)에서 보듯 세부담상한제와 결합되기도 한다. 현재 일정소득이하인 경우, 연로자에 대한 재산세 감면을 어떻게 할지 미국의 예가 참고가 될 수 있다. 다만 세 부담 완화의 방법은 세금을 직접적으로 줄여주는 방법 이전에 분납, 납부유예 등 자금유동성의 문제를 해결할 수 있는 다른 제도운영 이후에 고민하는 것이 바람직하다.

## 다. 징수이후 단계

캘리포니아주의 경우 재산세 세무조사는 원칙적으로 카운티의 평가관이 하지만, 주정부 형평위원회는 주정부조직법에 따라 카운티 평가관이 세무조사시 준수하여야 할 규정을 정하고 세무조사 관련 실무지침서 발간을 통해 지시를 하는 역할을 한다. 세무조사에서 특징적인 것은 카운티의 평가관은 매년 일정 수의 세무조사(significant number of audits)를 해야 한다는 것이다. 평가관은 가액이 400,000달러 이상인 영업용 비품과 사업용 유형동산의 경우 회계연도 2002/2003부터 2005/2006까지 세무조사를 한 수의 한해 평균수의 75%이상을 세무조사하여야 한다. 위 의무적으로 해야 하는 세무조사의 절반은 카운티 내 영업용 비품과 사업용 유형동산의 평가액이 가장 높은 납세자 그룹중에서 선정하여야 한다. 나머지 절반은 모든 납세자중 공평하게 선정하여야 한다. 일정한 수를 세무조사하는데 그중 평가액이 큰 납세자의 경우 그 수의 절반을 해야 한다는 점이 특징적이다.

우리나라의 경우 2011년부터 2014년까지 4년 간 전국 지방세 세무조사는 취득세(등록면허세) 전체 추정세액 대비 73.3%, 재산세 등 2.6%, 지방소득세 등 7.3%, 주민세(종업원분, 재산분) 등 16.8%이다. 이는 추정실적에 대한 것이기는 하지만, 우리나라의 경우 지방세 세무조사중점대상이 취득세라고 할 수 있고 재산세는 그렇지 못하다고 말할 수 있다. 그렇더라도 재산세 세무조사시 캘리포니아주의 예와 같은 과거 조사건수를 통한 최소한의 세무조사 건수의 설정이나, 고액의 경우 일정비율을 의무적으로 하는 등의 세무조사 기법은 정기적인 세무조사 계획을 세울 때 참고가 될 수 있다.

# 참고문헌





# 참고문헌

## 1. 국내문헌

- 강승식, “대통령의 법률안 통제방안-미국의 경험을 중심으로-”, 「공법학연구」 제14권 제1호, 한국비교공법학회, 2013.2.
- 강재규, “미합중국헌법과 연방 및 주의 권한- 연방최고법원의 판례를 중심으로”, 「공법학연구」 16권 1호, 2015.2.
- 고경훈, “미국·일본·독일 지방자치단체 조직관리 체계 및 운영현황 연구”, 한국지방행정연구원, 2014.
- 곽홍규, “국회 입법과정 개선에 관한 연구”, 창원대학교 법학박사학위논문, 2014.12.
- 구동희, “부동산가격공시제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 「대한지리학회지」 제41권 제3호, 대한지리학회, 2006.
- 국세청, “연결납세제도 해설”, 법인세 주제별 가이드 No.08, 2010.11.
- 기획재정부/법무부/국세청 보도자료, “역외세원 양성화를 위한 미신고 역외소득·재산 자진 신고제도 시행”, 2015.9.1.자.
- 김남욱, “광역지방자치단체와 기초지방자치단체간의 관계-특히 지방행정체제 및 행정체제 개편의 문제점, 통합 창원시의 갈등해소방안 등”, 「공법학연구」 제16권 제2호, 한국비교공법학회, 2015.5.
- 김두형, “환경친화적인 자동차세제 도입방안”, 「조세법연구」 제17권 제2호, 한국세법학회, 2011.8.
- 김완석·정지선·전병욱·양인준, “지방자치단체간 조세경쟁의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 한국세무학회, 2013.12.
- 김용진, “지방자치단체의 종류와 관할구역”, 법제처 입법자료, 1994.12.
- 김유찬·전옥희, “지방세 비과세·감면제도의 개선방안-종교단체, 국가 등, 문화재를 중심으로-”, 한국지방세연구원, 2012.12.
- 김재형(편), “부동산정책의 종합적 검토와 발전방향 모색”, 한국개발연구원, 2008.12.
- 김정훈, “종합토지세제의 개편방안 : 쟁점과 추진과제”, 부동산 보유세제 개선방안- 쟁점과 추진과제 - 토론자료집, 2003.9.19.

- 김종세, “국가와 지방자치단체의 상충관계에 관한 소고”, 『한양법학』 제46호, 2014.5.
- 김진수·김정아·조진권, 「주요국의 세법령 개정절차」, 한국조세연구원 세법연구센터, 2008.9.
- 김진한, “미국 연방대법원의 사법심사제도와 그 운영”, 고려대학교 법학박사 학위논문, 2014.6.
- 김태완·강경태, “미국 지방자치에 관한 소고”, 『국제정치연구』 제7권 제1호, 동아시아국제정치학회, 2004.6.
- 김태호, “지방세 구제제도의 개선방안”, 한국지방세연구원, 2014.10.
- 김태희, “미국 연방보조금(Federal Grants)제도와 정책 시사점 제도와 정책 시사점”, 『지방재정과 지방세』 48권, 한국지방재정공제회, 2011.
- 김필현·박지현·김소린, “해외 주요국의 지방재정 평가와 시사점”, 한국지방세연구원, 2012.12.
- 김현아·김정훈, “부가가치세 공유에 대한 평가 및 개선방안”, 한국조세연구원, 2012.6.
- 노영훈, “미국과 한국의 주택관련 조세정책 변화에 관한 소고: 재산세와 거래세를 중심으로”, 재정포럼 제212호, 한국조세재정연구원, 2014.2.
- 노진석, “국가기관과 지방자치단체 간 권한쟁의심판에 있어 헌법재판소의 법적 관점”, 유진식 외 3인, “각국의 법률안 제안제도 비교 및 예산수반법령의 입법절차 개선에 관한 연구”, 법제처 연구용역보고서, 2010.9.
- 마정화·유현정, “부동산 보유세제의 헌법적 의미와 과제”, 한국지방세연구원, 2014.12.
- 마정화·유현정, “지방세 세무조사 투명성 확보방안”, 한국지방세연구원, 2015.7.15.
- 미국 국무부 국제정보프로그램국, 미국의 사법제도(Outline of U.S. Government)(한국어본), 2012.10.
- 박명호·홍범교·김승래, “금융·보험 및 의료보건용역에 대한 면세제도 개선방안 연구”, 한국조세연구원, 2008.1.
- 박상수, “주택과 비주거용 건물의 재산세 실효세율 분석과 시사점”, 『지방세포럼』 통권 제20호, 한국지방세연구원, 2015.3.
- 박상수·임민영, “주택 관련 취득세 감면정책의 문제점과 개선방안”, 한국지방세연구원, 2012.10.
- 박훈, “역외은닉소득 양성화를 위한 자발적 신고제의 도입방안에 대한 연구”, 『조세학술논집』 제30권 제1호, 2014.2.



- 박훈, “재산세 주요 개선방안에 관한 연구”, 한국지방세연구원, 2014.11.
- 배준식, “지방소비세의 합리적 발전을 위한 서울시 정책방향”, 서울연구원, 2014.8.
- 서울특별시, 지방세정연감 2014, 2014.12.
- 성낙인, “헌법상 국가형태·정부형태와 정부조직에 관한 연구”, 「저스티스」 30권 4호, 한국법학원, 1997.12.
- 성명재·박임수, “주요국이 개별소비세 과세대상 및 세율 비교분석 연구”, 한국조세연구원 세법연구센터, 2007.11.
- 송시강, “미국의 지방자치제도 개관”, 「행정법연구」 제19권, 행정법이론실무학회, 2007.12
- 십익섭, “중앙과 지방정부 간의 합리적 권한 관계에 관한 비교연구”, 「사회과학연구」 16권 2호, 동국대학교 사회과학연구원, 2010.2.
- 안종범, “재정의 지방분권화: 남미 국가들 및 미국 캘리포니아 주의 사례와 시사점”, 한국조세연구원, 2002.12.
- 안호영·박훈, “상속세 과세방식 전환시 법제도적 개선방안 연구—위장분할 방지를 중심으로—”, 「세무학연구」 제32권 제1호, 한국세무학회, 2015.3.
- 외교부, 2015 재외동포현황, 2015.9.
- 유은정, “미국의 연방주의와 지방자치제도—우리나라 지방자치 및 지방분권이행 과정에의 시사점”, 「공법학연구」 제11권 제3호, 한국비교공법학회, 2010.8.
- 유태현, “지방재정 여건변화를 반영한 지방소비세 확충방안”, 한국지방세연구원, 2014.10.
- 이기우, “일반지방행정과 지방교육행정의 관계”, 「지방행정연구」 제25권 제3호, 한국지방행정연구원, 2011.9.
- 이상훈·김진하, “지방소비세 배분지표의 평가와 대안 모색”, 한국지방세연구원, 2013.12.
- 이선화·김필현, “취득세 인하에 따른 지방재정 손실규모”, 「지방세포럼」 통권 제11호, 한국지방세연구원, 2013.9.
- 이선화·신미정, “2015년 지방세 감면제도 정비방안”, 한국지방세연구원, 2015.1.
- 이수만외 4인, “미국 대도시의 지방자치”, 한국지방행정연구원, 1997.9.
- 이용재, “미국연방헌법과 한국헌법상의 법률안거부권제도 비교”, 「법학연구」 제30권, 전북대학교 법학연구소, 2010.6.
- 이우영, “미국 건강보험제도(‘Obamacare’) 관련 헌법적 쟁점의 분석”, 서울대학교 법학 제 55권 제2호, 서울대학교 법학연구소, 2014.6.

- 이인원·김대진, “관광세 도입과 합리적인 운영방안에 대한 연구”, 한국지방세연구원, 2012.12.
- 이재원, “지방세 기능 강화를 위한 담배소비세제의 개편과제”, 한국지방세연구원, 2014.10.
- 이종상, “미국 대통령제의 한국헌법에의 수용”, 「미국헌법연구」 2권, 미국헌법학회, 1991.10.
- 이준규, “미국의 연결납세제도”, 한국조세연구원, 2003.9.
- 이준규·박재완, “부동산 등 재산의 평가방법 개선에 관한 연구”, 기획재정부 용역보고서, 2010.7.
- 이진이, “지방세 세무조사에 관한 연구-지방세 세무행정을 중심으로-”, 강남대 박사학위 논문, 2009.
- 이창균 외 7인, “주요 선진국의 지방재정제도 비교연구”, 한국지방행정연구원, 2002.9.
- 장근호, “주요국의 조세제도-미국편(Ⅰ)”, 한국조세연구원, 2009.10.
- 장근호, “주요국의 조세제도-미국편(Ⅱ)”, 한국조세연구원, 2011.4.
- 전동훈, “지방세의 효율적인 세원관리와 세무조사방안”, 한국지방세연구원, 2015.11.
- 전형철·함성득, “한국 대통령의 법률안 거부권에 관한 연구: 영향요인을 중심으로”, 「행정논총」 43권 4호, 서울대학교 한국행정연구소, 2005.
- 정용훈, “외부성을 고려한 합리적 유류세 도출- 휘발유를 중심으로”, 에너지경제연구원, 2013.2.
- 주재복, “미국의 정부간 관계와 지방정부의 협력적 거버넌스”, 지방행정연구원, 2013.
- 차규현·이상신, “지방세관련법상 세액의 신고와 확정력에 관한 연구-통상의 경정청구와 기한 후 신고를 중심으로-”, 「세무와회계저널」 제14권 제4호, 한국세무학회, 2013.8.
- 최명근, “미국의 유산세 폐지와 정책적 시사점”, 한국조세연구원, 2002.3.
- 최명근·김상겸, “우리나라 보유세제 개편을 위한 연구: 종합부동산세 도입정책에 대한 평가 및 정책제언을 중심으로”, 한국경제연구원, 2005.1.4.
- 최연홍, “미국과 한국의 지방정부 어떻게 다른가”, 「자치발전」 73호, 한국자치발전연구원, 2001.5.
- 하능식·이선영, “친환경시대 자동차세제의 합리화 방안- 소유분 자동차세 개편을 중심으로 -”, 한국지방세연구원, 2015.1.

하능식·임상수·이선영, “OECD 주요국의 조세체계 비교 분석-국민소득 변화와 조세체계  
변천을 중심으로-”, 한국지방세연구원, 2014.6.

한국 지방자치단체 기관구성 형태 다양화 방안 연구 지원단, “한국 지방자치단체 기관구성  
형태 다양화 방안”, 경기도 의회 용역보고서, 2015.9.

행정자치부, 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)-예산개요 및 기금운영개요, 2015.4.

행정자치부, 2014 지방세통계연감, 2014.12.

홍도현·김병일, “가상통화에 대한 과세문제- 비트코인을 중심으로-”, 「조세연구」 제15권  
제1집, 한국조세연구포럼, 2015.4.

황진영, “미국 조세법원에 관한 연구-입법적 시사점을 중심으로-”, 국회예산정책처,  
2010.12.

## 2. 외국문헌

Adam Nagourney, “Two-Tax Rise Tests Wealthy in California”, The New York  
Times, FEB. 6, 2013.

Affecting California Corporate Taxpayers”, California Tax Lawyer, Summer 2014

Ashlea Ebeling, “Where Not To Die In 2014: The Changing Wealth Tax Landscape”,  
Fobes, 2013.11.1.

Ayse Imrohoroglu, Kyle Matoba & Selale Tuzel, “Proposition 13: An Equilibrium  
Analysis”, August 2, 2015.

B.E. Witkin and Members of the Witkin Legal Institute, Summary of California  
Law(10th ed.)(2015 supp.), Witkin Legal Institute, 2015.

Benjamin H. Harris & Brian David Moore, “Residential Property Taxes In The  
United States”, Urban-Brookings Tax Policy Center, November 18, 2013.

Benjamin H. Harris, “Tax Reform, Transaction Costs, And Metropolitan Housing in  
The United States”, Working Paper, 2013.6.5.

Carl Davis et al., Who Pays?-A Distributional Analysis of the Tax Systems in All  
50 States(5th ed.), Institute on Taxation & Economic Policy, January 2015.

California State Board Of Equalization, “Yuba County Assessment Practices  
Survey”, November 2015.

California State Board of Equalization, A Introduction on Hearings, Publication 142, October 2009.

California State Board of Equalization, Appeals Procedures Sales and Use Taxes and Special Taxes, Publication 17, July 2011.

California State Board of Equalization, California Property Tax, July 2015.

California State Board of Equalization, California Use Fuel Tax—A Guide for Vendors and Users, March 2015.

California State Board of Equalization, Managed Audit Program, PUBLICATION 53, September 2015.

California State Board of Equalization, Tax Information for City and County Officials—Local Sales and Use Tax Transactions (Sales) and Use Tax, Publication 28, March 2011.

California tax foundation, California Tax Facts—An Overview Of the Golden State’s Tax Structure, 2015.

California Taxpayers Association, “Proposition 13 Revisited—A look at California’s property tax 35 years after passage of Proposition 13”, 2013.

CaliforniaCityFinance.com, The California Local Government Finance Almanac—Utility User Tax Facts, July 2015.

CCH Tax Law Editors, 2015 State Tax Handbook, Wolters Kluwer, 2014,12.

CEB, The California Municipal Law Handbook 2015, Continuing Education of the Bar, 2015.

Christopher A. Whitney, 2015 Guidebook to California Taxes, Wolters Kluwer, 2015.1.

Daniel L. Simmons, California Tax Collection: Time For Reform, 48 Santa Clara L. Rev. 279, 2008.

David Brunori, The Future of State Taxation, The Urban Institute, 1998.

Dena M.Cruz & Scott Roger, “A Practical Guide to Transfer Taxes in California”, California Real Property Journal Vol. 23 No.2, Spring 2005.

Diana Silver, Margaret M Giorgio, Jin Yung Bae, Geronimo Jimenez, James

- Macinko, Over-the-counter sales of out-of-state and counterfeit tax stamp cigarettes in New York City, 2015.8.27.
- Doerr, David R, "The Evolution of Proposition 13", In After the Tax Revolt: California's Proposition 13 Turns 30, by Jack Citrin and Isaac Williams Martin, Institute of Governmental Studies Press, 2009.
- Douglas L. Lindholm, Ferdinand S. Hogroian & Fredrick J. Nicely, "The Best And Worst Of State Tax Administration—Cost Scorecard On Tax Appeals & Procedural Requirements", Council On State Taxation, December 2013.
- E. Scott Ewing, Benjamin Elliott & Natasha Ng, "Discussion of Common Tax Audit Issues.
- Heather M. Field, Binding Choices: Tax Elections& Federal/State Conformity, 32 Va. TaxRev. 527, Winter, 2013.
- IMF, World Economic Outlook (WEO), October 2015.
- IRS, 2014 Data Book, 2015.3.
- James Alm, Brian Erard, Jonathan S. Feinstein, The Relationship between State and Federal Tax Audits, University of Chicago Press, 1996.1.
- Jason L. Saving & Alan D. Viard, "Are Income Taxes Destined To Rise? Fiscal Imbalance And Future Tax Policy In The United States", National Tax Journal 68(2), June 2015.
- Jeffery J. McNaught, Property Tax Deskbook Scope Information(19th ed.), American Bar Association, 2014.
- Jin-Wook Choi/Chang Soo Choe/Jaehoon Kim, "Local Government and Public Administration in Korea", Local Government Officials Development Institute, 2012.3.
- John Martinez, Local Government Law, Thomson Reuters, 2015.
- Jonathan Kaplan, "Education Finance in California: How Schools Get and Spend Their Money", California Budget Project, 2014.11.
- Joseph Henchman/Jason Sapia, Local Income Taxes: City—and County—Level Income and Wage Taxes Continue to Wane, Fiscal Fact No. 280, Tax Foundation,

August 31, 2011.

League of California Cities, Fact Sheet: The ERAF Property Tax Shift, 2012.8.13.

Mac Taylor, “A Look at Voter–Approval Requirements for Local Taxes”, Legislative Analyst’s Office, March 20, 2014.

Mark S. Klein, 2015 Guidebook to New York Taxes, Wolters Kluwer, 2014.

Micah Lemons, Circuit Breakers: Implementing A Property Tax Credit To Help Low–Income Households, 19 Geo. J. on Poverty L. & Pol’y 111, Winter, 2012.

Michael J. McIntyre & Richard D. Pomp, “A Policy Analysis Of Michigan’s Mislabeled Gross Receipts Tax”, The Wayne Law Review 53(4), 2007.

National Conference of Commissioners On Uniform State Laws, Uniform Division of Income for Tax Purposes Act, 1957.

New York Times, “A History of Home Values”, August 26, 2006.

New York State Department of State, Local Government Handbook(6th ed.), 2009

New York State Department of Taxation & Finance, How The Property Tax Works, Publication 1113, January 2011.

New York State Department of Taxation and Finance and the New York State Department of State, The Property Tax Cap–Guidelines for Implementation, Publication 1000, 2015.

New York State Office of The State Comptroller, Information For Town Officials, December 2013.

Office of The New York State Comptroller, 2014 Annual Report On Local Governments, January 2015.

Orzechowski And Walker, Tax Burden The On Tobacco, Historical Compilation Volume 49, 2014.

Paul G. Lewis & Elisa Barbour, California Cities and the Local Sales Tax, Public Policy Institute Of California, 1999.

Patricia A. Cain, “TAXING FAMILIES FAIRLY”, 48 Santa Clara L. Rev. 805, 2008

Raphael J. Sonenshein, LOS ANGELES: STRUCTURE OF A CITY GOVERNMENT, League of Women Voters of Los Angeles, 2006.

- Reid Wilson, “Two years after liquor privatization, booze in Washington state costs more”, *The Washington Post*, 2014.6.30.
- Robert F. Williams(compiled by), *State Constitutional Law : Cases and Materials*, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, October 1988.
- Robert Greene, “The great car-tax swindle”, *Los Angeles Times*, 2007.8.31.
- Robert Jay Dilger, “Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues”, *Congressional Research Service*, March 5, 2015.
- Ronald Hansen, *The Municipal Income Tax and State Preemption in California*, *Santa Clara Law Review*, Volume 11 Number 2, 1971.
- Ryan Lirette & Alan D. Viard, “State Taxation of Interstate Commerce and Income Flows: The Economics of Neutrality”, *American Enterprise Institute*, 2014.9.
- Scott Drenkard, “State and Local Sales Tax Base Conformity Issues in Other States”, *Tax Foundation*, 2015.10.28.
- State of California Franchise Tax Board, *Application and Interpretation of Public Law 86-272(FTB 1050)*, 2011.
- State of California Franchise Tax Board, *Guidelines for Corporations Filing a Combined Report*, FTB Pub. 1061, 2013.
- State of California Franchise Tax Board, *Guidelines for Determining Resident Status*, FTB Publication 1031, 2014.
- State of California Franchise Tax Board, *Manual of Audit Procedures*, 2006.
- Steinberg, *Taxing Authority For Counties And School Districts*, *Senate Governance & Finance Committee*, 2011.4.27.
- Stewart E. Sterka & Mitchell L. Engler, “Property Tax Reassessment: Who Needs It?”, *81 Notre Dame L. Rev.* 1037, March, 2006.
- The Research Division of NACo’s County Services Department, *County Government Structure: A State by State Report*, NACO, March 2009.
- Tyer, Charlie B. "The Property Tax: Why It Persists," *The South Carolina Policy Forum Magazine*, Vol. 4, no. 2, Spring 1993.

U.S. Census Bureau, 2013 Census of Governments: Finance – Surveys of State and Local Government Finances.

U.S. Census Bureau, 2014 Annual Survey of State Government Tax Collections.

U.S. CENSUS BUREAU, Individual State Descriptions: 2012–2012 Census of Governments, September 2013.

Walter Hellerstein, State Taxation(3ed.), Thomson Reuters Tax and Accounting, 2015.

William Chen, “Who Pays Taxes in California?”, California Budget & Policy Center, 2015.4.

Wolters Kluwer, 2015 Whole Ball of Tax, 2015.

### 3. 인터넷 자료

<http://arev.assembly.ca.gov> (캘리포니아주 의회 재정조세위원회)

<http://ballotpedia.org> (미국 정치관련 자료제공 비영리기관)

<http://calbudgetcenter.org> (캘리포니아 재정정책센터)

<http://comptroller.texas.gov> (텍사스주 재무관)

<http://eh.net> (미국경제사학회의 온라인 경제사 자료)

<http://etax.seoul.go.kr> (서울시 운영 ETAX)

<http://finance.lacity.org> (로스엔젤레스시 재무사무소)

<http://icma.org> (국제적인 시티 및 카운티 운영 비영리기관)

<http://info.nec.go.kr> (중앙선거관리위원회 선거통계시스템)

<http://knoema.com> (주요 통계 제공 사기업)

<http://korean.seoul.usembassy.gov> (주한미국대사관)

<http://library.amlegal.com> (미국법령출판사)

<http://lofin.mogaha.go.kr> (행정자치부 재정고)

<http://nyln.org> (주요제도 장단점 비교 등 블로그)

<http://portal.ct.gov> (코네티컷주 정부 공식홈페이지)

<http://sftreasurer.org> (샌프란시스코시 재무세무국)

<http://stat.nabo.go.kr> (예산정책처 재정통계)



<http://stats.nts.go.kr> (국세청 국세통계)  
<http://taxfoundation.org> (조세정책연구 비영리기관)  
<http://trackprop30.ca.gov> (캘리포니아주 재무관)  
<http://us.spindices.com/indices/real-estate/sp-case-shiller-us-national-home-price-index> (미국 주택가격지수)  
<http://wills.about.com> (상속관련 자료제공 사기업)  
<http://world.moleg.go.kr> (법제처 세계정보센터)  
<http://www.accountingweb.com> (세무 및 회계 자료제공 사기업)  
<http://www.bizfilings.com> (창업관련 온라인 지원 사기업)  
<http://www.bna.com> (온라인 법률, 조세 및 회계 관련 자료제공)  
<http://www.boe.ca.gov> (캘리포니아주 형평위원회)  
<http://www.brandwein.com> (미국 법률사무소중 한곳)  
<http://www.ca.gov> (캘리포니아주 공식홈페이지)  
<http://www.cacities.org> (캘리포니아주 시티협회)  
<http://www.californiacityfinance.com> (캘리포니아주 지방정부 재정자료 모음)  
<http://www.caltax.org> (캘리포니아 납세자협회)  
<http://www.census.gov> (미국 통계청)  
<http://www.cityofalbionmi.gov> (알비온 시티)  
<http://www.co.contra-costa.ca.us> (콘트라 콘스타 카운티)  
<http://www.cold.ca.gov> (캘리포니아주 기술부)  
<http://www.cost.org> (미국 지방세연구기관)  
<http://www.counties.org> (캘리포니아주 카운티연합회)  
<http://www.ebudget.ca.gov> (캘리포니아주 재무국 재정자료)  
<http://www.edd.ca.gov> (캘리포니아주 고용개발부)  
<http://www.index.go.kr> (통계청 e-나라지표)  
<http://www.korea.go.kr> (대한민국 정부 공식홈페이지)  
<http://www.leg.state.nv.us> (네바다주 법령제공)  
<http://www.leginfo.ca.gov> (캘리포니아주 법령제공)  
<http://www.michigan.gov> (미시간주 공식홈페이지)

<http://www.mofa.go.kr> (외교부)  
<http://www.mtc.gov> (주정부간 조세위원회)  
<http://www.naco.org> (미전국 카운티협회)  
<http://www.ncsl.org> (미전국 주입법담당자협회)  
<http://www.nlc.org> (미전국 시티협회)  
<http://www.ny.gov> (뉴욕주 정부)  
<http://www.sandiegocounty.gov> (샌디에고카운티)  
<http://www.streamlinedsalestax.org> (미국 간소화소비세운영위원회)  
<http://www.tax.ny.gov> (뉴욕주 조세재정부)  
<http://www.taxadmin.org> (세정관리자 연합회)  
<http://www.tennessee.gov> (테네시주 정부 공식홈페이지)  
<http://www.uniformlaws.org> (통합법위원회)  
<http://www.uscourts.gov> (미국 법원)  
<https://ballotpedia.org> (미국정치관련 자료 제공기관)  
<https://bythenumbers.sco.ca.gov> (캘리포니아주 회계감사관)  
<https://en.wikipedia.org> (영문위키피아)  
<https://stats.oecd.org> (OECD 통계)  
<https://turbotax.intuit.com> (미국 온라인 세무신고지원 사기업)  
<https://www.cia.gov> (미국 CIA)  
<https://www.dos.ny.gov> (뉴욕주 노동부)  
<https://www.ftb.ca.gov> (뉴욕주 국무부)  
<https://www.govtrack.us> (미입법분석 비영리기관)  
<https://www.irs.gov> (미국 연방국세청)  
<https://www.usa.gov> (미국연방정부 공식홈페이지)  
<https://www.whitehouse.gov> (미국 백악관)  
<ttp://www.ttb.gov> (미재무부 담배세, 주세 및 무역국)  
<ttps://wallethub.com> (금융회사등 자료제공)

# 미국의 지방세 제도

---

2015년 12월 18일 발행

저 자 | 박 훈

발 행 인 | 허동훈

발 행 처 | 한국지방세연구원  
150-868 서울특별시 영등포구 국회대로 76가길 14  
T. 02-2071-2728  
<http://www.kilf.re.kr>

인 쇄 | (사)한국시각장애인연합회 T. 031-906-7735  
ISBN 979-11-5787-061-5

이 보고서의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.