

세계지방자치동향

특집호 : 지방세수의 지역 간 불균등 해소를 위한 정책

- 독일 독일 지방재정조정제도(Kommunaler Finanzausgleich)의 기능과 시사점
- 미국 지방세수의 지역 간 불균등 해소를 위한 정책: 조지아 주 특수 목적 지방 소비세
- 미국 Twin Cities 대도시 권역의 Tax-Base Sharing 프로그램
- 일본 일본의 지방세수의 지역 간 불균등 해소를 위한 정책

Global Trend

2022. 06.

제35호(특집호)



Twin Cities 대도시 권역의 Tax-Base Sharing 프로그램

○ 미국 지방정부 세수의 특징과 제약

- 미국 지방정부와 관련된 주요 세금 항목은 재산세(property tax), 소비세(sales tax), 소득세(income tax)가 있으며, 대부분의 주에서 재산세와 소비세가 가장 큰 비중을 차지함
- 대부분의 지방정부는 세 가지 주요 세금 항목 중 하나에서 두 개 항목에 대한 세금만 징수할 수 있으며, 세율 인상 등 변동에 있어 주 정부의 통제를 받음
- 일부 사안의 경우, 주 정부는 지방정부가 지방 의회의 의결을 통해 이러한 제약을 무효화할 수 있도록 함
- 그러나 대부분의 경우 과세 권한, 세율, 과세 항목 등에 대한 변경은 주 정부 의회의 승인을 받고 시행이 되어야 함
- 이러한 제약은 지방정부 수준의 공공 서비스 수요 증가에 대한 대응력을 약화하기도 하며, 지방정부의 재정적 안정성을 약화하는 요인이 됨

○ 대도시 권역의 세수 문제

- 대도시 권역은 외곽지역으로 계속 확산하는 특성을 보이며, 이에 따른 세수의 불균형 문제가 발생하고 있음
- 광범위한 새로운 상업 개발 및 비교적 부유한 주택이 이루어지고 있는 도시 외곽의 새로운 교외 지역은 상대적으로 낮은 세율로 고품질의 공공 서비스를 제공할 수 있음
- 반면, 상업 중심지가 쇠퇴하고 저소득층이 사는 도심과 오래된 교외 지역은 더 높은 세율을 부과하고 더 낮은 품질의 서비스를 제공하게 됨
- 이러한 격차는 더 많은 중산층이 교외로 이주함에 따라 가속화되며, 스프롤 현상의 초래하는 경향이 있음
- 대도시 권역의 Tax-Base sharing 프로그램은, 권역 내 자치단체 간에 과세 기반 (tax-base)을 공유함으로써 이러한 문제를 경감시키려는 목적을 가짐

○ Twin Cities Area의 Tax-Base sharing 프로그램 도입목적

- Twin Cities 대도시 권역의 Tax-Base sharing 프로그램은 지역 내 지방자치단체 간의 재정적 격차를 줄이는 동시에, 대도시 권역의 질서 있고 균형 잡힌 개발을 위해 1971년 도입됨
- Tax-Base sharing 프로그램의 핵심 역할은 재산세 (Property tax) 과세 가능 자산의 차이로 인한 각 지방자치 단체의 재산세 징수 규모의 차이를 줄이는 데 있음
- 이 프로그램은 지역 공원, 대학교, 혹은 습지처럼 과세할 수 없는 토지 혹은 자산을 보유한 도시들의 부담을 줄여줄 수 있음
- Tax Base의 공유는 쇼핑몰과 같이 특정 지역의 개발에 따라 증대된 자산 가치를 대도시 권역 내 도시들이 공유한다는 것을 의미함

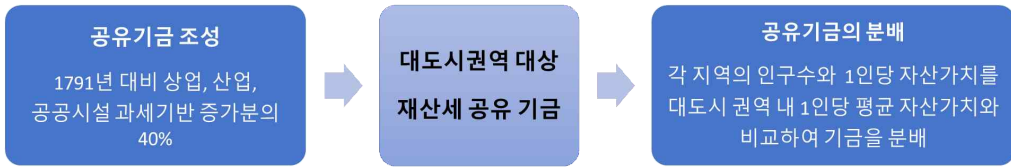


출처: Metropolitan Council 홈페이지

| 그림 1 | 대도시 권역 밀집 상업지구 개발사례(Eagan Outlet Mall)

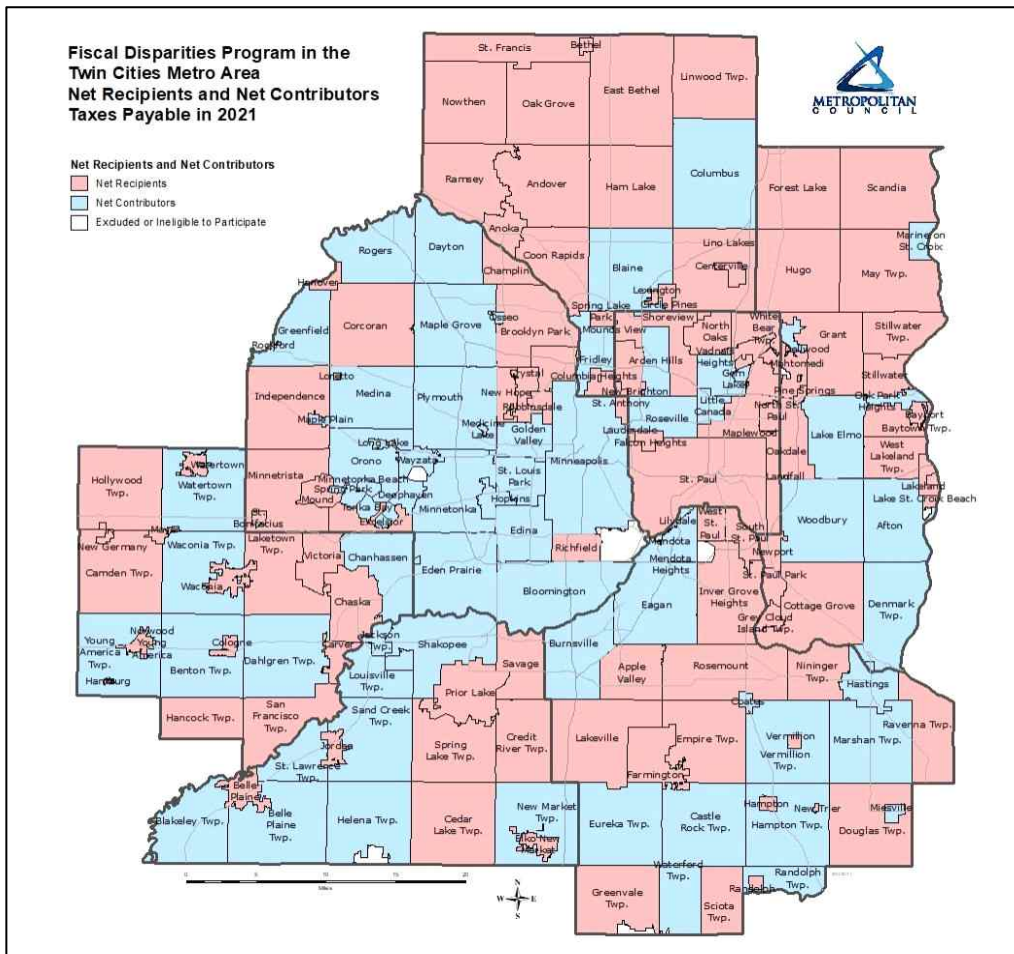
○ Twin Cities Area의 Tax-Base sharing 프로그램 특성

- Twin Cities 권역의 Tax-Base sharing 프로그램은 Anoka, Carver, Dakota, Hennepin, Ramsey, Scott and Washington 카운티를 내의 카운티 정부와 타운십, 교육구 (school district) 및 특수 행정단위를 포함함
- 각 지역의 조세를 담당하는 지방정부는 1791년 대비 재산세 수입 증가분의 40%를 공동 기금으로 조성하고, 각 지역의 1인당 재산세 가치(property tax value per person)를 기준으로 기금을 분배함



- 지역의 1인당 자산 가치가 지역 평균보다 낮은 경우 공유기금을 더 많이 분배받음
- 이를 바탕으로 대도시 권역 내 재산세 수입의 격차를 줄일 수 있음

○ 프로그램의 효과



출처: Metropolitan Council 홈페이지

| 그림 2 | Twin Cities 권역 내 수혜지역(net recipients)과 기여 지역(net contributors)

- 프로그램은 2022년도분 전체 재산세 수입 중 약 5억 4천 3백만 달러의 과세 기반을 공유했으며, 이는 대도시 권역 내 전체 재산세 과세 기반의 36%임 (전체 과세 기반 대비 10%) 이를 바탕으로 총 720만 달러의 재산세 수입이 공유되었으며, 지역의 재산세 수입 격차를 완화하는데 이바지하였음
- 과세 공유 이전에는 최대 세수와 최소 세수의 차이가 15:1이었으나, Tax-Base sharing 프로그램을 통한 공유기금 분배 이후 이 차이는 5:1 수준으로 감소하였음
- 기존보다 과세 기반이 증대된 자치단체 (net recipient) 수가 109개 지역으로, 과세 기반이 감소한 지역(net contributor, 70개 지역)보다 많은 것으로 나타남
- 상업용, 산업용 또는 공공용 부동산의 일부는 권역 공통 세율 (area-wide rate)로 과세되고, 나머지는 지역 세율로 과세됨. 지역 전체의 세율은 대도시 권역 내 지방정부 간 세율 차이를 줄여주는 역할을 함

○ 시사점

- Tax-Base sharing 프로그램은 지역 간 세수의 격차를 줄이고 균형발전을 유도할 뿐만 아니라 지역 내 공공 서비스 수준을 일정 수준 이상으로 유지하는 기능을 함
- 또한, 세수 분배를 통한 지역 간 균형발전은 특정 지역에 인구가 집중되거나 교외 지역의 난개발을 억제할 수 있는 요인이 됨
- 다만 과세 기반을 공유하는 단위를 Twin Cities 대도시 권역과 같이 광역 경제권을 단위로 할 것인지, 특정 생활권을 단위로 할 것인지에 대한 논의가 선행되어야 함
- 그뿐만 아니라 지역의 재산세 수입의 어느 정도 비율을 공동 기금으로 조성하고, 어떠한 기준으로 분배할 것인지에 대한 합의 도출이 쉽지 않음. 이로 인해 미국 내에서도 뉴저지와 미니애폴리스와 같은 일부 지역을 대상으로만 시행되고 있음

○ 참고자료

- International City/County Management Association. (2005). 「Tax Base Sharing」.
- Metropolitan Council 홈페이지.
- Metropolitan Council. (2019). 「Tax base sharing supports more orderly development」.
- The Pew Charitable Trusts. (2021). 「Local Tax Limitations Can Hamper Fiscal Stability of Cities and Counties」.

김진탁 통신원

(Doctoral Candidate Department of Public Administration University of North Texas)
kjtstar6@gmail.com