

외국의 사례 : 미국의 공동세 제도

김 주 이

행정자치부 세제과 서기관

I. 서론

우리나라의 세입제도는 조세의 종류에 따라 조세수입이 분리되어 상위정부나 하위정부의 재원이 되는 엄격한 분리방법을 채택하고 있다. 즉, 조세의 종류가 국세와 지방세로 분리되고, 중앙정부와 지방자치단체는 해당세목에 대한 과세권을 행사하여 각각의 정부의 세입으로 귀속된다. 우리나라의 재정조정제도는 세입의 분리방식을 근간으로 하여 중앙정부로부터 지방자치단체에 재원을 배분하는 수직적 재정조정제도를 채택하고 있다.

이러한 엄격한 세입분리방식과 수직적 재정조정제도는 중앙정부에 대한 지방재정의 의존도 심화, 지방정부간 재정력격차 문제 해결에 한계를 드러내 왔다. 이에 학자들은 지방재정 불균형 문제를 해소하기 위한 방안으로 공동세 제도의 도입을 주장해 왔고, 최근 일부 지방자치단체에서 세입의 공동이

용방식을 건의해 옴에 따라 공동세 제도에 대한 관심이 높아지게 되었다.

공동세 제도는 상하위 정부간 또는 지방정부간 동일한 세원에 대하여 정부간 구분 없이 과세한 후 세수입을 일정한 기준에 따라 배분하는 방법이다. 공동세 제도를 채택하고 있는 대표적인 나라로는 독일, 대만, 미국을 들 수 있다. 독일은 소득세, 법인세 및 부가가치세를 연방정부, 주정부 및 기초자치단체에서 공동세원화하여 정부간 공동 이용하는 방식을 채택하고 있다. 소득세와 법인세는 연방정부와 주정부간에 배분되고, 부가가치세는 연방정부와 주정부 배분을 거쳐 다시 주간 재정력 격차를 완화하는 수평적 조정과정을 거친다.

한편, 미국의 공동세 제도는 독일의 공동세 제도와 달리 주로 지방정부간 세입을 공유하는 형태로 운영되고 있다. 독일의 공동세 제도가 헌법과 재정조정법에 규정하고 있어 그 제도가 일률적으로 적용되고 있는

반면, 미국의 공동세 제도는 지방정부간 필요에 따라 협의를 통하여 제도화되기 때문에 그 유형이 다양하다는 특징이 있다.

그간 학자들간에는 주로 독일식의 공동세 제도 도입에 대한 논의가 이루어졌다. 그러나 특이할 만한 것은 최근 지방자치단체들로부터 제기되고 있는 공동세 제도에 관한 논의는 미국식의 지방정부간 세입의 공동이용방식에 가깝다고 할 수 있다. 이에 미국에서 운영되고 있는 공동세 제도를 알아보고 우리나라에 주는 시사점을 알아보고자 한다.

II. 미국의 공동세 제도

1. 개요

미국의 공동세 제도는 1971년 미네소타주에서 재정불균형 프로그램(the Twin Cities Fiscal Disparities Program)으로 최초 도입되었다. 이후 각 주별로 다양한 공동세 제도가 도입, 운영되고 있다. 미국의 공동세 제도는 중앙정부로부터 채택된 제도가 아니라 지방정부간 필요에 의하여 만들어진 제도이며, 상·하위정부간의 배분이 아니라 지방정부간의 배분을 정하고 있다는 특징을 가지고 있다.

미국의 공동세 제도를 유형별로 살펴보면, 지방정부들은 일반적으로 세가지 세목을 공동세원화한다: 판매세(sales taxes), 재산세(property taxes) 및 직업/사업세(occupation/business taxes). 공동세 제도에 참여

한 지방자치단체들이 얼마만큼의 세원을 공동세원에 기부하는가를 결정하는 방식에는 다음과 같은 세가지 방식이 있다: 추가적인 세율 인상으로 인한 세수증가분, 기준년도 세액의 초과분, 협상으로 결정된 세액. <표 1>에서 유형별로 공동세 사례를 보여주고 있다.

2. 공동세 사례

가. 美 미네소타주의 재정불균형 프로그램

1971년 미네소타주에서는 지역간 불균형을 해소하고, 지역경제활성화를 위한 인센티브를 제공할 목적으로 미국 최초로 재정불균형 프로그램(Fiscal Disparities Program)이라는 공동세 제도를 도입하였다. 이 프로그램은 1971년에 대도시 세입배분법(the Charles R. Weaver Metropolitan Revenue Distribution Act)으로 입법화되었지만, 4년간의 시행유예기간을 두어 1975년부터 시행되었다.

미네소타주 대도시 세입배분법을 보면, 다음과 같은 6개의 목적을 규정하고 있다. (1) 지방정부가 기존에 가지고 있던 재원을 감소시키지 않으면서 지역발전에 의해 야기된 재원을 공유하는 방식을 제공하고, (2)사업체의 수나 거주민의 증가 또는 고속도로 주변에 위치한 지역에 대한 재정적인 수혜를 감소시킴으로써 정연화된 도시개발의 가능성을 증대시키며, (3)모든 지역이 지역발전을 위하여 일할 수 있도록 인센티브 제공하고, (4)지역내 자원이 지방정부와 지역 의사 결정 시스템에 따라 이용될 수 있는 방식을

〈표 1〉 미국의 유형별 공동세 사례

공동세 (Revenue-sharing pool)	판매세 (Sales Taxes)	재산세 (Property Taxes)	직업/사업세 (Business/occupation taxes)
추가적인 세율인상으로 인한 세수증가분	<ul style="list-style-type: none"> • Montgomery County ED/GE Program • Allegheny Regional Asset District 		
기준년도 세액의 초과분		<ul style="list-style-type: none"> • Twin Cities Fiscal Disparities Program • Meadowlands Tax Sharing Program 	<ul style="list-style-type: none"> • Louisville-Jefferson County Compact
협상으로 결정된 세액	<ul style="list-style-type: none"> • North McHenry Agreement(Modesto, California) • Moses Lake-Grant County Agreement 	<ul style="list-style-type: none"> • Franklin-Southampton County Program • North McHenry Agreement (Modesto, California) • Moses Lake-Grant County Agreement 	<ul style="list-style-type: none"> • Franklin-Southampton County Program • North McHenry Agreement(Modesto, California) • Virginia's 1st Regional industrial Facility Authority

제공하며, (5)지역간 발전 속도의 차이에 따라 개발초기단계나 재개발지역에서 더 많은 자원을 이용할 수 있도록 도움을 제공하고, (6)홍수지역이나 공원 및 공공장소를 보호하기 위하여 이들 지역에 대한 재정적인 변수에 따른 영향을 줄임으로써 환경 보호를 장려한다.

1) 내용

미네소타주 7개 카운티(Anoka, Carver, Dakota, Hennepin, Ramsey, Scott, Washington)내 300여개의 시티, 타운에서 1971년 대비 산업·산업용 재산가치 증가분의 40%를 공동세원으로 기부하게 되고, 다

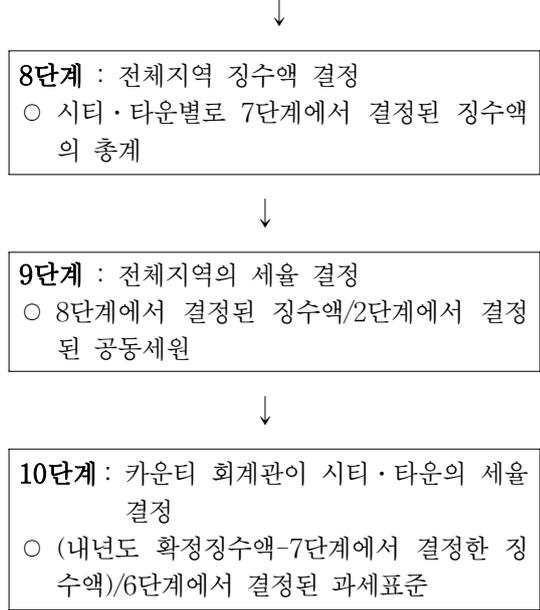
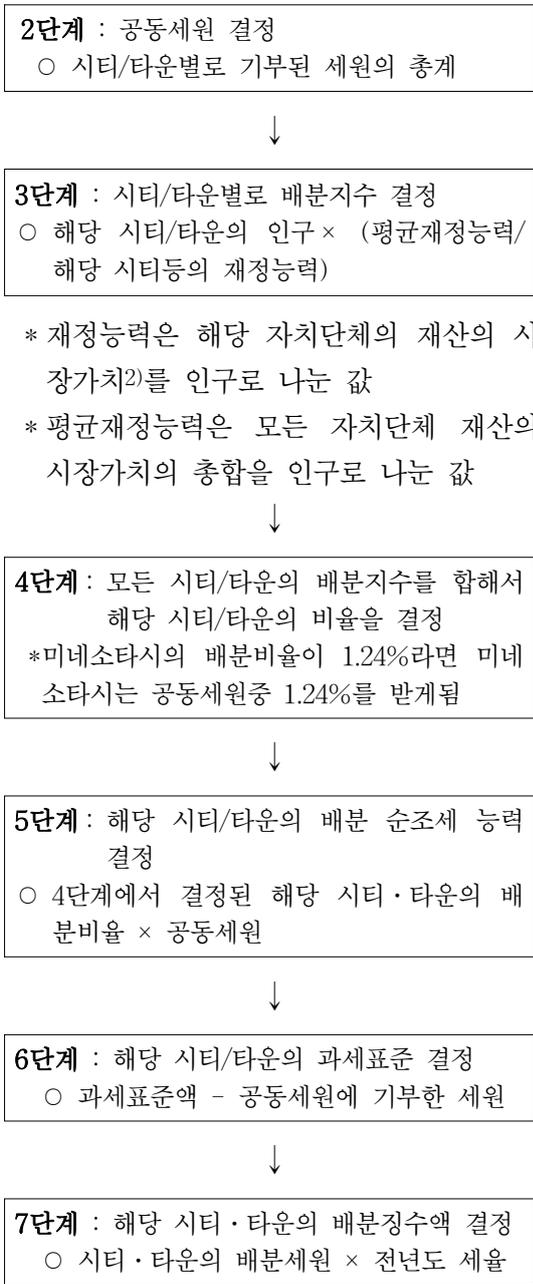
음과 같은 배분지수에 따라 배분세원을 결정하고 세율을 정하게 된다.

$$\text{배분지수} = \frac{\text{지역전체의 평균 1인당 재산가치}}{\text{해당 시티/타운의 1인당 재산가치}} \times \text{인구}$$

세부적인 결정단계를 보면 다음과 같다.

1단계 : 시티/타운별로 기부세원 결정
 ○ 전년도에 평가된 상업-산업용 재산의 과세표준¹⁾ - 1971년도 상업-산업용 재산의 과세표준 X 기부율(40%)





2) 평가

미국 최초로 도입된 미네소타주의 공동세 제도는 지역간 재정불균형 완화에 기여한 것으로 평가받고 있다. 한 연구는 미네소타주의 재정불균형 프로그램이 시행된 이후 1인당 산업·상업용 재산세 부담의 최대-최소 지역간 격차가 22대 1에서 4대 1로 완화되었다고 보고하고 있다. 한가지 특이할 만한 다른 연구결과는 재정불균형 프로그램이 시행된 이후 공동세원화한 상업용-산업용 재산에 대한 재산세는 전체적으로 하락하게 되고, 같은 시기 주거용 재산세는 상승하였다는 결과를 제시하고 있다.

나. 美 캘리포니아주의 공동세 제도

캘리포니아주는 유형개인재산(tangible personal property)의 판매와 이용에 대하여 판매 또는 이용대금의 2.75%를 지방판매이

- 1) 재산의 시장가치에 적용비율을 곱한 값을 말한다.
- 2) 재산의 시장가치는 매년 감정평가사에 의하여 평가된 시장가치를 말한다.

용세(Local Sales and Use Tax)로 부과하였고, 지방판매이용세는 지방세로 캘리포니아주 내 모든 지방정부(시티, 카운티 등)에서 단일세율로 부과징수하였다.

그러나, 지역간 불균형 문제가 발생하게 되고, 대형 유통센터와 같은 시설에 대하여 지역간 유치경쟁이 치열해지는 문제가 발생하게 되자 이를 해결하기 위하여 1998년 캘리포니아에서는 지방정부간 계약을 통하여 지방판매이용세를 공동세원화할 수 있는 내용의 국민제안 Proposition 11이 주민투표에서 통과되었고, 이에 따라 주헌법이 개정되었다. 당시 캘리포니아헌법은 주민투표를 거쳐 판매 또는 이용세를 공동세원화할 수 있도록 규정하고 있었으나, 단 한건의 사례도 발생하지 않았다. Proposition 11에 따라 개정된 주헌법에서는 지방판매이용세에 대하여 주민투표없이 지방의회 또는 감독위원회의 2/3이상의 찬성만 있으면 공동세 계약을 체결할 수 있는 조항을 신설하였다.

1) 내용

캘리포니아 내 지방정부들은 지방정부의 의회 또는 감독위원회의 2/3이상의 찬성을 얻어 카운티간, 시티간 또는 카운티와 시티간에 지방판매이용세를 공동세원화하여 배분하는 내용의 계약을 체결할 수 있다.

캘리포니아주 내 모데스토시와 스타니스라우스 카운티는 1998년 3년간 맥헨리 지역의 지방판매이용세를 공유하는 계약을 체결하여 지방의회의 승인을 얻었다. 배분방식을 보면, 모데스토시와 스타니스라우스 카운티는 공동세원화된 지방판매이용세를 각각의

전체세입비율에 따라 배분받게 된다.

캘리포니아 주 헌법(California Constitution)
 Article 13 조세
 Sec. 29. (a) 주의회는 카운티간, 시티와 카운티간, 시티간 판매세 또는 이용세를 배분하는 계약을 허가할 수 있다. 계약은 본선거 또는 예비선거에서 해당 지역주민투표에서 다수결을 얻어야만 효력이 발생하게 된다.
 (b) (a)항에도 불구하고, 카운티간, 시티와 카운티간, 시티간에는 브래들리-번스 유니폼 지방판매이용세법(Bradely-Burns Uniform Local Sales and Use Tax Law)에 의거 부과되는 판매이용세를 배분하는 계약을 체결할 수 있고, 동 계약은 각각의 지방의회 카운실 또는 카운티 감독위원회의 2/3 이상의 찬성에 따라 승인된다.

2) 평가

캘리포니아에서는 지방정부간 협정에 따라 공동세 운영방식을 자율적으로 정할 수 있도록 하고 있다. 모데스토시와 스타니스라우스 카운티간의 공동세 프로그램은 운영이 쉽고, 프로그램을 개발과정에 프로그램 운영자들이 참여토록 하여 현재 시티와 카운티간의 협정방식의 한 모델로 평가받고 있다.

다. 美 켄터키주의 공동세 제도

1980년대, 미국에서는 시티와 카운티간의 합병논쟁이 있었다. 켄터키주내 루이스빌 시티(City of Louisville)와 제퍼슨 카운티(Jefferson County)도 합병 논의의 대상이 되었고, 이러한 합병논의를 피하기 위한 대책이 필요하였다. 게다가, 시티와 카운티간

의 재정불균형은 점점 심화되고 있었다. 이러한 배경하에 1986년, 루이스빌 시티와 제퍼슨 카운티는 직업면허세를 공동세원으로 하는 협약을 체결하였고, 주법이 동 협약을 승인하였다.

1) 내용

루이스빌시와 제퍼슨 카운티는 임금과 순이익에 대하여 부과하는 직업면허세를 공동세원화한다. 임금에 대하여는 1.25% 세금이 부과되고, 기업의 순이익에 대하여는 2.2% 세금이 부과된다. 루이스빌시티는 1950년대 이후부터 직업면허세를 부과해 왔고, 제퍼슨 카운티는 1978년부터 부과해왔다. 이러한 직업면허세는 시티와 카운티 모두 가장 큰 세입원이다.

공동세 배분방식을 보면, 시티와 카운티는 1985년도의 직업면허세수 비율에 소비자물가지수를 반영하여 배분한다. 예를 들면, 1985년도에 시티와 카운티에 직업면허세 총액은 \$84,309,000였고, 시티의 비율이 58.6%, 카운티의 비율이 41.4%를 차지하였다. 이후 공동세 배분은 약간의 차이가 있어도 이러한 비율(58:42)에 따라 배분되었다. 1999년 루이스빌시티는 99.3백만불을, 제퍼슨 카운티는 87.6백만불을 공동세원화하여, 루이스빌시티에 104.8백만불(58%), 제퍼슨 카운티에 78.5백만(42%)불이 배분되었다.

2) 평가

켄터기주의 지방정부간 공동세 협약은 이후 공원이나, 각종 레크리에이션 시설, 도서

관 등과 같은 공공시설물에 대한 공동투자를 활발히 하는 결과를 가져왔고, 결국 지방정부간 협력을 강화하였다는 평가를 받고 있다.

라. 美 펜실베니아주의 공동세 제도

지방정부가 공동세 제도를 도입하게 되는 배경은 일반적으로 두가지 이유에서이다. 첫째, 지역간 재정불균형이 심화되고 있는 경우이고, 둘째, 지방정부에서 놀이공원같은 관광시설이나, 개인재산과 같이 경기변동에 따라 크게 영향받지 않는 시설을 지방세원화하기를 원하는 경우이다. 피츠버그의 많은 지방정부는 1980년대에 철강산업과 연관산업이 문을 닫게 되자, 실질적인 세입기반을 완전히 잃게 되는 경험을 하였다. 주민들에게 일정한 서비스를 제공하기 위해서는 다른 지방세의 세율을 인상하여야만 하였다. 그러나 이러한 높은 세율은 지역내 산업과 산업 재개발을 위축시키는 결과를 가져왔던 것이다.

1993년 펜실베니아주 알레그헤니 카운티와 130개 서브카운티는 지역간 재정불균형을 완화하고, 지역내 산업·상업 발전을 통한 지역경제 활성화를 위하여 알레그헤니 지역자산 디스트릭트(Allegheny Regional Asset District)를 창설하였고, Act 77이 펜실베니아주 의회에서 통과되었다.

알레그헤니 지역자산 디스트릭트는 공동세 제도를 포함하고 있는 다면적인 프로그램이다. 프로그램 수입의 절반은 피츠버그 동물원, 카네기 도서관, 시민경기장, 지역문

화시설과 같은 지역자산을 건립하고 운영하는데 사용되어진다. 공동세액의 1/4이 지방정부에 배분된다.

1) 내용

공동세액은 1%의 추가 판매세로 조성된다. 조성된 공동세액은 세가지 방식으로 배분된다: 50%는 지역 문화 및 레크리에이션 시설을 유지하는데 사용되고, 25%는 알레그헤니 카운티 정부에 배분되며, 나머지 25%는 130개의 서브카운티 정부에 배분된다. 서브카운티 정부에 배분되는 방식은 재정이 취약한 지역에 더 많은 혜택을 부여하도록 되어 있다. 카운티내 모든 지방정부가 공동세액을 배분받게 되지만, 일부 재정이 풍부한 지역은 공동세 풀에 기부하는 세액보다 더 적은 세액을 배분받게 된다. 배분공식은 카운티 전체의 1인당 재산가치를 해당 지역의 1인당 재산가치로 나눈몹에 따라 배분된다.

2000년도 공동세액은 144백만불이었고, 약 36만불이 지방정부에 배분되었다.

2) 평가

알레그헤니 지역자산 디스트릭트는 풋볼 경기장이나 야구경기장과 관련하여 일부 비판이 있었으나, 지방정부간의 공동세 제도는 지역간 재정불균형을 완화하고, 산업·상업의 발전에 기여한 것으로 평가받고 있다.

마. 美 버지니아주의 공동세 제도

버지니아 지역은 1990년도 초반 경기침체

를 경험하였다. AT&T같은 지역내 주요 기업이 수천개의 일자리를 삭감하였다. 이에 1998년 남서부 버지니아 15개 지방정부(7개 카운티, 3개 시티, 5개 타운)는 지역내 고용을 창출하고, 조세기반을 확대하기 위하여 지역산업시설 관리기구를 설치하고, 의회의 승인을 받았다.

1) 내용

공동세원은 각 프로젝트별로 지방정부간의 협의에 따라 결정된다. 첫 번째 프로젝트인 산업단지(industrial park)의 경우 기계와 장비에 대한 세금으로 공동세원을 마련하였고, 세입배분은 참여한 지방정부간의 재정부담 비율에 따라 배분하기로 협의하였다.

2) 평가

지역산업시설 관리기구와 같은 지역공동체는 참여하는 멤버들의 협력이 무엇보다 중요하다. 지역산업시설 관리기구는 계획입안 단계에서부터 참여하는 멤버들이 모여 매월 회의를 하였고, 결과적으로 이러한 노력이 참여하는 지방정부들의 결속력을 공고히 한 것으로 평가하고 있다.

바. 美 뉴저지주의 공동세 제도

뉴저지주는 1972년 메도우랜드 디스트릭트 토지사용 마스터플랜을 개발하기 위하여 위원회를 설치하였다. 메도우랜드 디스트릭트는 총 14개의 지방정부 소관 구역으로 나뉘어져 있다. 일부 지방정부는 개발가능한

지역을 많이 보유하고 있는 반면, 일부 지방정부는 대부분 환경보존지역을 포함하고 있는 경우가 있다. 환경보존지역에서는 영리 시설을 설치할 수 없게 되어 세수 기반 자체를 잃게 되는 문제가 발생하게 된다. 이에 주정부는 환경보존지역의 재정을 보전해 주기 위하여 공동세 제도를 도입하였고, 1972년 뉴저지 의회를 통과하였다.

1) 내용

메도우랜드 디스트릭트내 각 지방정부는 1970년을 기준년도로 하여 증가된 재산세액을 공동세원화한다. 배분방식은 증가한 학생수와 메도우랜드에서 차지하는 지방정부별 대지면적에 따라 배분한다.

2) 평가

메도우랜드 디스트릭트 공동세 제도는 환경보존지역을 보호하기 위한 공동세 제도 도입이 효과적임을 보여주는 사례로 평가되고 있다.

Ⅲ. 시사점 및 결론

미국의 공동세 제도는 지역간 재정불균형을 완화하고, 지역경제활성화를 위하여 또는 환경보존지역을 보호하기 위하여 지방정부로부터 채택된 제도이다. 이러한 공동세 제도는 보조금 등과 같은 수직적 재정조정제도와 더불어 지방정부간 재정격차를 해소하는데 기여한 것으로 평가받고 있다. 따라서 현재 엄격한 세입분리이용제도를 근간으로

수직적 재정조정제도만을 채택하고 있는 우리나라로서는 이러한 공동세 제도를 검토해 볼 가치가 있다 하겠다.

그러나 공동세 제도가 구현되고 성공하기 위해서는 사회 구성원간에 ‘더불어 사는 사회’ 의식이 공유되고 있음을 전제조건으로 한다. 즉, 주민들이 낸 지방세가 다른 자치단체의 세입으로 이전되는데 대하여 상호 협의하고 인정할 수 있지 않는 한 공동세 제도는 현실적으로 실현될 수 없다. 독일의 경우에도 공동세 제도에 대하여 지방정부간 분쟁과 갈등이 있었고, 수평적 조정제도에 대하여 헌법소원이 제기된 사례를 살펴봐도 세입공동이용제도가 아무리 좋은 취지를 가지고 있다 하더라도 그 도입이 현실적으로 얼마나 어려운지 알 수 있다.

우리나라의 경우 지난해 기초자치단체와 광역자치단체가 공동으로 투자한 전통소싸움장에 대한 레저세입에 대하여 자치단체간 공동으로 이용하려는 시도가 있었다. 당시 공동세 제도 도입 등의 논의가 있었으나, 자치단체간 상호협의를 이루어지지 않아 결국은 제도화되지 못하였다.

그러나, 기업도시 등과 같이 수개의 자치단체에서 공동투자하는 사업이 추진되고 있고, 지방자치단체간 시설유치나 투자유치 경쟁이 치열해지고 있으며 환경문제 또한 중요한 이슈로 대두되고 있는 상황에서 자치단체간 재정불균형과 분쟁해결방안의 하나로 미국의 공동세 제도는 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. ☺