

미네소타 재정불균형 완화 프로그램

송 상 훈

행정자치부 지방세제팀 행정사무관

1. 들어가면서

1971년에 미네소타 주는 그 당시 미국뿐만 아니라 전 세계적으로도 생소한 자치단체 간 재정불균형 완화 프로그램을 도입하였다. The twin cities¹⁾ area fiscal disparities program으로 불리는 이 프로그램은 미네소타 주 법률인 The Charles R. Weaver Metropolitan Revenue Distribution Act²⁾로 성문화되었으며, 지역간 상업·산업 시설의 불규칙한 분포에 따른 재정 불균형 문제를 해결하려는 데 그 목적이 있다. 그 후 1995년에 유사목적 프로그램이 미네소타 북동부의 Iron Range³⁾에 도입되었다.

본 내용은 미네소타 주의 세수 분담 프로그램에 대한 해설⁴⁾로 미국 내 다른 주나 세계에

1) 미네소타 주 내에 인접한 규모가 비슷한 미니애폴리스와 세인트폴 시

2) 대도시 세입배분법

3) 미네소타 북동부에 위치한 철광석 산지



소개 또는 설명키 위해 작성된 것을 우리글로 옮긴 것이다. 우리나라도 자치단체 간 세원불균형이 심각하여 국가균형발전에 걸림돌이 되고 있는 등 문제점으로 작용하고 있으므로 참고자료가 될 수 있으리라 믿는다.

2. 트윈시티 대도시권의 재정불균형 완화 프로그램

트윈시티 대도시권의 재정불균형 완화 프로그램은 1971년에 입법화 되었지만, 4년 간의 시행유예기간을 두어 1975년부터 시행되었고, 미네소타 주법 473F에 성문화되었다. 이 프로그램은 Anoka, Carver, Dakota, Hennepin, Ramsey, Scott, Washington 카운티의 상업·산업용 재산세수 증가분 중 40%를 분담하여 공동풀에 납부하도록 하고 있다.

가. 재정불균형 완화 프로그램의 목적

1) 재정불균형완화 프로그램이 추구하는 목적(재정불균형완화법의 입법 취지)

- 지방정부가 기존에 소유하고 있던 자원의 손실 없이 지역발전에 의해 창출되는 자원의 분배방식을 지방정부에 제공
- 사업체, 주거 성장 또는 고속도로, 운송시설, 공항 주변에 위치한 지역에 대한 재정적인 수혜를 감소시킴으로써 정돈된 도시개발의 가능성 증대
- 모든 지역이 지역발전을 위하여 일할 수 있도록 인센티브 제공
- 지역자원이 지방정부와 지역의사결정 시스템에 의해 이용될 수 있는 방식 제공
- 지역간 발전 단계 고려를 통해 개발초기단계나 재개발 지역이 더 많은 자원을 이용할 수 있도록 도움 제공
- 홍수지역이나 공원 및 공공장소 보호를 위해 이들 지역에 대한 재정적인 변수의 영향을 줄임으로써 환경 보호 장려

4) Minnesota's Fiscal Disparities Programs(Twin Cities Metropolitan Area and Iron Range), Steve Hinze and Karen Baker(legislative analysts in the House Research Department) January 2005,

2) 현대의 재정불균형 완화 프로그램의 목적

- 더욱 정돈된 지역개발의 증진
- 재정자원 분배의 형평성 개선

3) 위 두 가지 목적을 달성하기 위한 재정불균형 완화 프로그램의 내용

- 세수의 분담은 대규모 쇼핑센터, 공항, 고속도로 인터체인지 등의 지역시설과 경기장, 체육관과 같은 휴양시설 등의 개발사업에 의해 유발되는 재정이득까지 확산시킨다.
- 세수가 적은 지역사회에 세수가 많은 지역사회와 동등한 서비스를 제공하기 위해서는 더 높은 세율을 부과해야 하는데, 이는 사업체의 유치나 확장을 저해시켜 지역사회를 더욱 가난하게 만들게 되므로 상업·산업용 재산세의 분담으로 이러한 역(의) 효과를 감소시킨다.
- 지역사회는 일반적으로 상업·산업용 재산은 그들이 제공받는 서비스에 비해 더 많은 세금을 부담한다고 생각하기 때문에, 조세상 특권이나 특별한 서비스를 경쟁적으로 요구하게 된다. 세수분담은 이러한 경쟁을 막을 뿐 아니라 무분별한 도시 확장을 억제하고 상하수도 및 교통 등의 지역서비스 제공비용을 감소시킨다.
- 다른 지역의 상업적 발달의 이익을 공유할 수 있다는 것을 알고 있기 때문에 지역사회는 기꺼이 공원 및 같은 환경시설 보전을 위해 지역시설에 대한 낮은 세입을 용인할 것이다
- 세수분담은 낡은 도시의 도심재개발을 위한 추가적 자원의 제공이 가능하다.

나. 재정불균형 완화 프로그램의 운영 : 재산세 제도

1) 공동세원에 대한 기부

재정불균형법은 1971년 이래의 공동 풀 부과금으로 각각의 조세관할권의 상업·산업용(이하 C/I) 재산세 증가분의 40%를 기부하도록 하고 있다⁵⁾.

C/I 재산은 모든 사업체, 사무실, 상점, 창고, 공장, 주유소, 주차 진입로 등뿐만 아니라 공동이용재산, 상업 또는 산업지역에 위치한 빈 땅도 포함하며, C/I 부동산과 개인소유 부동산

5) 비록 1975년에 처음으로 시행되었지만, 1971년의 부과금을 기준으로 벤치마킹함



이 모두 포함될지라도 대부분의 개인 부동산은 과세가 면제된다.

재산가치의 증가분이란 1971년의 순조세력을 기준으로 이와 대비한 총계의 순 증감을 의미하는데 신규 건설, 인플레이션, 파괴, 평가절상, 환율상승, 환율인하 등을 포함하고 새로운 부동산과 기존의 부동산간 차별은 없다.

2) 공동세원의 배분

공동세원에 기반을 둔 순 조세력의 분배는 상대적 재정력에 따른 배분지수에 의해 결정되며, 배분지수는 다음과 같은 공식으로 산정하게 된다.

$$\text{배분지수} = \text{해당 시티/타운의 인구} \times \frac{\text{지역 전체의 평균 재정력}}{\text{해당 시티/타운의 재정력}}$$

만약 도시정부의 재정력이 대도시(주요 도시)의 평균과 같으면, 공동세원의 분배 몫(배분지수)은 그 지역 인구의 분배율과 동일하게 되며, 도시정부의 재정력이 대도시 평균보다 크면 배분지수는 작아지고, 대도시 평균보다 작다면 배분지수는 커진다.

3) 과세관할 부과금 대 조세부담

공동세원분배는 자치단체가 과세하기 이전에 이루어지게 된다. 각 자치단체는 지방서비스 제공을 위해 어느 정도의 세금을 거두어야 하는지를 결정한다. 공동세원분배가 없을 경우, 세금부과는 각 자치단체의 과세기준에 의해 간단하게 결정될 것이나, 재정불균형 완화 프로그램 아래에서 납세자의 조세부담은 각 자치단체가 과세하는 것보다 많거나 적을수도 있다. 만약 자치단체가 순 기부자라면 자치단체관할권 안의 부동산들은 자치단체의 세금부과액보다 더 많은 세금을 부담할 것이지만 자치단체가 순 수납자라면 부과세액보다 더 적은 세금을 부담하게 된다.

4) 개인 거래액의 효과

C/I 재산을 제외한 모든 부동산은 각 자치단체의 과세기준에 따른 재정불균형의 순효과를 반영한 지방세율에 따라 결정된 재산세를 납부한다.

C/I 재산의 경우, 비율은 자치단체의 총 C/I-순조세력에 의한 순조세력에 따른 기부액을

분할하여 계산한다(과세기준년도 이래 성장률의 40%로 기부되어졌다면, 비율은 40%를 초과할 수 없음). 이러한 비율은 공동세원에 의해 결정된 각 C/I 거래의 순조세력의 몫을 대표한다. 이를 제외한 나머지 부분은 지방세원에 의해 결정된 세액을 납부하는데, 각 C/I거래의 몫은 동일세율에 의해 과세되기 때문에, C/I 부동산의 유사거래에 의한 조세부담은 재정불균형이 없을 때보다 관할권과 관할권 사이의 변화가 더 적다.

5) 계산절차

재정불균형 완화 프로그램에서의 계산절차를 예를 들어 풀어보면 아래와 같다.

[표 1] 재정불균형 상태의 가상도시에 대한 기본 가정 및 정보 (2004년 납세기준)

미네소타 주의 도시로 가정	
◦ 2002년 인구 (Population)	20,000명
◦ 2002년 평균 시장가치 (재산 기준)	\$500,000,000
◦ 2002년 1인당 재정능력 (Fiscal Capacity) ⁶⁾	\$25,000
◦ 2002년 광역 지역기반 1인당 평균 재정능력 ⁷⁾	\$30,000
◦ 2003년 C/I 결정세액 (2004년 징수분)	\$8,000,000
◦ 1971년 C/I 기반 순 담세능력	\$2,500,000
◦ 2002년 순 담세능력 (2003년 징수분)	
C/I 기반 조세 ⁸⁾	\$8,000,000
주민세 등 거주자 기반 조세	\$10,000,000
기타 세수	+\$1,000,000
	Total \$19,000,000
◦ 2003년 순 담세능력 (2004년 징수분)	
C/I 기반 조세	\$8,800,000
주민세 등 거주자 기반 조세	\$12,000,000
기타 세수	+\$1,400,000
	Total \$22,200,000

6) 재정능력(Fiscal Capacity)이라 함은 “해당 기초자치단체에 있는 모든 재산의 평균 시장가치”에서 “해당 기초자치단체의 인구”를 나눈 값으로 한다. 즉, 기초자치단체의 주민 1인당 평균 소유재산 상태를 보여주는 지표이다.

7) 평균 재정능력(Average Fiscal Capacity)이라 함은 “모든 해당 기초자치단체의 전체 재산의 평균 시장가치를 합한 값”에서 “광역자치단체 지역의 전체인구”를 나눈 값으로 한다. 즉, 광역자치단체의 주민 1인당 평균 소유재산 상태를 보여주는 지표이다.



1단계

공동세원으로 이전되는 해당 도시의 부담분 결정

○ 2002년 C/I 기반 담세능력 ⁸⁾ (2003징수분)	\$8,000,000
○ (차감) 1971년 상공업 기반 담세능력	2,500,000
	\$5,500,000
○ 부담율	× 40%
○ 공동세원으로 이전되는 해당 도시의 부담분	\$2,200,000

2단계

공동세원 기준액 결정

○ 미네소타 주의 해당 도시로부터 이전되는 순 담세능력	\$2,200,000
○ 광역권 내에 있는 다른 모든 시군으로부터 이전되는 순 담세능력	\$297,800,000
	\$300,000,000
○ 총 공동세원	\$300,000,000

3단계

미네소타 주의 해당 도시에 대한 공동세원 분배지수 계산

해당 시군의 인구	×	$\frac{\text{평균 재정능력}}{\text{해당 시군의 재정능력}}$	=	분배지수
20,000	×	$\frac{\$30,000}{\$25,000}$	=	24,000

4단계

모든 시군의 배분지수의 합계 및 교부율 산정

	지 수	비 율
○ 미네소타주 내의 해당 시군의 분배지수 (3단계)	24,000	1.2%
○ 기타 나머지 시군들	1,976,000	98.8%
	2,000,000	100.00%

8) 상공업기반의 순 담세능력(Commercial-industrial net tax capacity)은 공공재의 재산가치에 의한 담세능력까지 포함하는 수치이다. 기준년도인 1971년에는 순 담세능력이라는 개념을 사용하지 않았으므로, 그에 대한 정확한 수치가 없고 현존하는 시장가치에 대한 기록을 이용해 추정된 수치일 뿐이다. 따라서 상공업 지역의 과세상 등급의 변화가 있는 경우에는, 1971년의 해당 기준 금액을 각각의 기준에 맞추어 변환하여 조정해 주게 된다.

9) 1976년 제(개)정된 관련법(191장)에 따라, 재정 부담/배분 및 세율은 전년 회계연도를 기준으로 책정된다. 이처럼 1년의 시간차를 두는 것은 행정상의 필요 때문이다. 부록 (Appendix B)의 사례는 1년의 유예기간 없이 해당 프로그램을 작업한 것이므로, 현재 가치 및 세율을 기준으로 하는 경우 이를 참고하는 것이 합리적이다

즉, 해당 시군의 최종 분배지수는 2,000,000의 1.2%가 되며, 공동세원의 1.2%를 교부 받게 된다.

5단계 해당 도시로 교부되는 공동세원의 순 담세능력 분배분 계산

미네소타 주의 해당 도시로 교부되는 공동세원의 순 담세능력 분배분은 “4단계”에서 산정한 교부율에 2단계에서 결정된 공동세원 기준액을 곱하여 구해진 값과 동일하다.

$$1.2\% \times \$300,000,000 = \$3,600,000$$

이렇게 분배되는 순 담세능력은 해당 도시의 관할권 내에 있는 여타 조세관할권(즉, 카운티, 교육구, 특별조세지역 등)에 의해 중복하여 과세되는 경우도 있을 것이다.

6단계 미네소타 주의 해당 도시의 세원 기준 결정

○ 2003년 해당 도시의 전체 순 담세능력 (2004년 징수)	\$22,200,000
○ (차감) 공동세원에 대한 2004년 부담분 (1단계)	- 2,200,000
○ 해당 도시의 2004년 순 담세능력	20,000,000

7단계 해당도시의 공동세원으로 징수되는 부담분 (해당도시로 분배되는 부담)

담세능력 분배분 (5단계)	×	2002년 해당 도시의 세율 (2003년 징수분)	=	공동세원 부담분
\$3,600,000	×	0.35 (순담세능력의 35%)	=	\$1,260,000

8단계 해당 도시에 부담되는 공동세액 결정

미네소타 주의 해당도시 내에 위치한 카운티의 감사(auditor)는 \$1,260,000의 금액을 해당도시에게 부담되는 공동세원의 부담분으로 행정상 감사절차를 거쳐 확인하도록 되어 있다. 이는 해당 지역 내에 위치한 모든 기타 자치단체의 경우에도 동일한 절차를 거친다.



○ 미네소타주 내 시의 공동세액 부담액 (7단계)	\$1,260,000
○ 광역권내 다른 모든 기초자치단체로부터 징수되는 공동세액 부담액	\$398,740,000
○ 총 공동세액	\$400,000,000

9단계 **공동세 세율의 결정**

$$\frac{\text{총 공동세액 (8단계)}}{\text{총 공동세원 기준액 (2단계)}} \times \frac{\$400,000,000}{\$300,000,000} = 1.333 \quad (\text{순 담세능력의 } 133.3\%)$$

이 세율은 광역권 내의 모든 시군에게 배분되는 순 담세능력에 적용된다.

공동세 세율은 각 시군, 교육구, 카운티, 특별조세구 등의 세수 산정시 제공되는 복합적 수치이다.

10단계 **카운티 감사의 미네소타주 해당 도시 세율 결정**

○ 2003년 확정된 세수 (2004년 징수분)	\$8,000,000
○ 공동세원으로부터 교부 받을 수 있는 분배분 (7단계)	-1,260,000
○ 2003년 해당도시의 조정 세수 (2004년 징수분 ⇒ 지방부분)	6,740,000
○ 해당도시의 세율결정	

$$\frac{\text{2003년에 조정세수 (2004년 징수분)}}{\text{과세 가능한 담세 능력 (6단계)}} = \frac{\$6,740,000}{\$20,000,000} = 0.337$$

○ 해당 도시의 세율	0.337 (조세력의 33.7%)
-------------	-----------------------

해당 도시의 세율 0.337은 적정의 카운티, 교육구, 특별조세구 등과 더해져서 전체세율이 된다. 그러한 전체 세율은 미네소타 주의 해당 도시 내에 있는 모든 과세 가능한 재산에 적용되며, 다만 C/I부분의 재산에 대한 재정상의 불균형부분은 제외한다(11단계 참조).

11단계 상공업 구역에 대한 재산세 산정

재정불균형으로 부담되는 \$2,200,000의 순 담세능력 분은 해당 구역인 C/I지역의 2004년 담세능력 분인 \$8,800,000의 25%에 해당되는 금액이다. 따라서 해당 도시 내의 각각의 C/I 구역 재산의 담세능력분의 25%는 공동세원으로 귀속된다. 나머지 해당 도시 내의 각각의 C/I 구역 재산의 75%는 지방세율에 반영된다.

\$300,000의 시장가치와 \$5,250의 순 담세능력을 가진 2004년 과세되는 미네소타 주 내 해당 도시의 일정 C/I구역 재산세 계산은 다음과 같다.

공동세원 (부담금)	기초자치단체가 사용하는 지방세 부분
<ul style="list-style-type: none"> ○ C/I지역의 순담세능력 \$5,250의 25%는 1.333의 공동세율이 과세됨 - $0.25 \times \\$5,250 \times 1.333 = \\$1,750$ 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 나머지 C/I지역의 순 담세능력의 75%는 해당 지구의 재산이 위치하는 과세당국의 모든 세율 계산시 반영된다. <li style="text-align: center;"><u>지방세율</u> - 미네소타주의 도시 0.337 - 교육구 0.256 - 카운티 0.433 - 특별조세구 <u>0.074</u> ⇒ 총 지방세율 1.100 $0.75 \times \\$5,250 \times 1.100 = \\$4,331$
<u>2004년 징수 가능한 총 C/I지역의 세금</u>	
<ul style="list-style-type: none"> - 공동세원 부분 \$1,750 - 지방부분 4,331 - 주정부 재산세 <u>2,840</u> - 총세액 \$8,921 	

12단계 공동세 부과금에 대한 재산세 확정

카운티의 재무담당 회계관은 11단계에서 산정한 \$8,921의 세금을 C/I지역의 납세의무자로부터 징수하고, 카운티 내의 C/I지역 재산을 가진 기타 지역에 거주하는 모든 납세의무자로부터도 상업·산업세금을 징수한다.

해당 재무담당관은 카운티 내에 모든 상공업 지구로부터 징수하는 부담금 합계액을 카



운터 내의 모든 과세관할 구역이 공동세원으로부터 교부 받게 되는 금액의 합계액과 비교하여 분석하여야 한다.

만약 전체 부담금 징수액이 교부금을 초과하는 경우, 해당 재무담당관은 그 차이에 대하여 행정 감사관에게 수표를 송금하여야 할 것이다. 만약 전체 부담금 징수액이 교부금보다 작다면, 해당 재무담당관은 그 차이를 행정 감사관으로부터 받게 될 것이다.

6) 재정불균형 프로그램의 행정사항

재정불균형 프로그램은 재산세 징수담당자에 의해 매년 수행되기 위해서는 추가적인 행정사항이 요구된다. 카운티 공무원은 시간계획, 통계자료 수집, 보고서 작성등을 수행하고, 또한 이 프로그램 시행에 따른 일반 재산세법상의 변화를 조정해야 한다. 또한 카운티 회계관은 배분지수 및 공동세 세율을 결정해야 한다.

3. 재정불균형 완화 프로그램의 성장

재정불균형 완화 프로그램으로 1995년부터 2004년까지 공동세원 풀내 C/I 재산의 비중은 26%에서 32%로 점진적으로 증가했다.

프로그램의 시작과 함께 1980년대 전후로 공동세는 급격하게 증가되었고, 1990년대 중반 C/I재산과 다른 재산의 불균형 시정을 위한 입법으로 다소 성장률이 둔화되었지만, 프로그램을 통해 재정책임성이 확보되는 계기를 마련하였다.

4. 조세부담에서의 재정불균형 완화 프로그램의 효과

시뮬레이션 결과 재정불균형 완화 프로그램이 없었다면, 재산세는 주 전체적으로 근소하게 증가(10.2백만 달러, 0.2%)되는 것으로 나타나며, 이는 다음과 같은 이유들이 서로 복합적으로 영향을 미친 결과다.

첫째, 재정불균형 완화 프로그램이 없다면 재정불균형 세원의 일정부분이 조세증분자금(TIF)에 유입되는 등 재정불균형 풀의 순조세력 254백만달러 중 12.5백만 달러가 TIF에 유입

되었을 것이다. 재정불균형 완화 프로그램이 없었다면 TIF 부과금이 재산세를 상회하여 17백만달러 이상에 이르렀을 것이다.

둘째, 조세부담 측면에서 재정불균형 완화 프로그램이 없었다면 좋은 지역사회 만들기 프로그램을 위해 주 전체적으로 5백만달러 정도의 추가부담이 발생했을 것이다.

셋째, 재정불균형 완화 프로그램이 없었다면 주정부는 학교구의 자본개선 계획을 위해 2백만달러 정도 더 지출하게 된다.

〈재정불균형 완화 프로그램이 없었다면 영향을 받을 요인들〉

(단위 : 백만달러)

구 분	광역대도시권	Greater 미네소타	주 전체
TIF 효과	\$16.9	\$0.7	\$17.4
살기좋은 지역사회 부과금	-5.0	-	-5.0
학교자본개선 지원 효과	-2.0	-	-2.0
LGA(지역정부 원조) 효과	-9.1	9.1	-
카운티 원조/부과 효과	-0.4	0.4	-
기타 효과	-0.2	0.1	-0.2
총 조세 변화	-0.1	10.3	10.2

또한 광역대도시권의 가장 흥미로운 결과는 재정불균형 프로그램이 시행된 이후 공동세원화한 C/I 재산세는 전체적으로 하락(52.5백만달러, 3.7%)하였으며, 반면 주거용 재산세 등 다른 재산의 평균 조세부담이 2%내지 4%가 증가하게 된다.

〈카운티 전체의 조세효과〉

(단위 : %)

카운티	평균 총 지방세율			재정불균형프로그램 없는 경우 평균 조세 변화	
	프로그램 시행시(A)	프로그램 없을 경우(B)	조세율 변화(B-A)	주거용 주택과 대지	C/I
Anoka	112.5	121.8	9.3	9.5	- 3.1
Carver	132.2	136.8	4.6	3.6	- 1.5
Dakota	111.5	114.5	3.0	3.4	- 8.2
Hennepin	134.1	133.8	- 0.3	0.3	- 3.7
Ramsey	127.6	133.6	6.0	5.2	- 1.2
Scott	118.6	122.0	3.4	3.6	- 6.3
Washington	112.4	117.4	5.0	4.5	- 3.8



5. 맺는 말

미네소타 주의 자치단체 간 재정불균형 완화 프로그램인 The twin cities area fiscal disparities program은 지역간 산업·상업시설의 불규칙한 분포에 따른 재정불균형 문제를 해결하기 위해서 조세법이 아닌 세입배분에 관한 법인 대도시세입배분법(The Charles R. Weaver Metropolitan Revenue Distribution Act)이라는 특별법으로 성문화되어 복잡한 계산과정을 거쳐 재정불균형 완화를 목적으로 시행되고 있다.

우리나라도 이미 지방자치법에 근거를 두고 미국의 재정불균형 완화 프로그램과 같은 재정불균형 조정제도가 시행되어 오고 있다. 즉, 지방자치법 제160조(대도시행정특례) 및 동법 시행령 제57조(자치구 재원조정)에 근거한 특별·광역시 조례(자치구재원조정에관한조례)에 의거 특별·광역시세인 취득세·등록세의 일정률을 자치구의 조정재원으로 교부하는 제도가 바로 그것이다. 자치구별로 기준수요액과 기준수입액을 산정하여 그 차액인 재원 부족액을 기초로 조정교부액을 산정하여 교부함으로써 재정불균형을 완화하고 있는 것이다.

미국과 다른 점은 재정불균형 완화를 위해 자치단체가 스스로 완화 프로그램을 운영하고 있으나 우리나라는 중앙정부가 지방자치법에서 자치단체의 재정불균형을 완화하고 있다는 점일 것이다. 우리나라도 세원의 편재 등으로 자치단체간 재정불균형이 심각하다는 지적이 있는데 이의 해소방안으로 미국의 세수 공동이용제도도 하나의 대안이 되지 않을까 생각한다. ☺

