

GLOBAL TREND

세계지방자치동향

일본 | 일본의 광역 및 기초자치단체 지방세 체계의 특징과 시사점

프랑스 | 국가 귀속 세수를 지방 자체재원으로 - 프랑스 파리의 공실 주택세(TVLH) 개혁 사례

독일 | 독일 지방재정 위기와 자체세입 권한의 한계

미국 | 매사추세츠(MA)주 Fair Share Amendment의 주요 내용과 시사점

미국 | 미국 펜실베이니아주의 지방 자체세입 제도: 권한 위임, 재정위기 대응, 징수체계 통합을 중심으로

한국 | 지방자치단체 자체세입 확충을 위한 세원발굴의 함의

한국 | 자체세입 확보 수단으로서 지역자원시설세의 역할과 기능





매사추세츠(MA)주

Fair Share Amendment의 주요 내용과 시사점

1. MA주 단일세율(Flat Tax)의 배경

- ▶ MA주는 1915년 헌법 수정을 통해 「헌법」 수정조항 제44조(Article 44)를 채택하고, 동일한 종류의 소득에 대해서는 반드시 같은 세율을 적용하도록 규정함으로써 단일세율(flat tax)이 적용된 주 조세 체계의 근간을 이룸
- ▶ 이 조항은 1800년대 후반 부유층의 세금 회피 문제에서 비롯되었는데, 당시 부유층은 세율이 높은 보스턴 등 도시에서 세율이 낮은 농촌으로 주소를 이전하는 방식으로 납세를 회피하였으며, 그 결과 과세 대상의 20%도 징수되지 않는 상황이 발생함
- ▶ 1891년 보스턴 시장 Nathan Matthews 시절 조세위원회 보고서에는 “매사추세츠는 사나운 개가 지키는 집처럼 피해 다닌다”는 표현이 등장할 만큼 조세 회피가 심각하였음¹⁾
- ▶ 소득세 단일세율 도입 과정에서 의회는 누진세(graduated tax) 도입 여부를 검토하였으나, 지역별 세율 차이를 이용한 조세회피를 방지하기 위해 동일한 종류의 소득에 대하여 주 전역에 동일한 세율을 적용하도록 규정하였음(1914년 Senate J. 1613-1614)
- ▶ 이후 수십 차례 누진세 도입 시도가 있었으나 모두 실패하였으며, 주 헌법 개정 없이 의회 입법만으로 변경이 불가능한 구조가 지속되어 옴
- ▶ MA주 소득세는 임금·배당·장기 자본이득에 5% 단일세율을 적용해 왔음²⁾(단기 자본이득은 8.5% 별도 적용³⁾)
- ▶ 연 소득 3만 달러와 90만 달러에 동일하게 5%를 적용함으로써 고소득층이 저소득층보다 소득 대비 세금을 적게 부담하는 역진적 구조가 형성됨
- ▶ 이러한 세제 구조 아래 지방 소득세에 의존하는 교육·교통 인프라 서비스의 만성적 자원 부족 문제가 심화되어 왔음⁴⁾
- ▶ 미국 50개 주 가운데 26개 주(및 DC)는 누진세 체계 운영, 15개 주는 단일세율 적용, 9개 주는 소득세 미부과하는 상황에서, MA주는 단일세율 적용하는 15개 주 중 하나였음⁵⁾

1) <https://commonwealthbeacon.org/opinion/look-at-the-history-taxes-do-make-the-wealthy-migrate/>

2) <https://www.mass.gov/info-details/massachusetts-tax-rates>

3) <https://www.mass.gov/info-details/2023-massachusetts-tax-cuts-legislation>

4) <https://massteacher.org/-/media/massteacher/files/initiatives/fairsharema/fairsharefaqs.pdf>

5) <https://taxfoundation.org/data/all/state/flat-tax-state-income-tax-reform/>

2. Fair Share Amendment 발단 및 입법 과정

- ▶ 2013년 지역사회, 종교, 노동계가 연대한 시민연합 Raise Up Massachusetts⁶⁾가 결성되었으며, 최저임금 인상 및 유급 병가 등 노동자 정책을 추진하는 과정에서 교육과 교통 투자 자원 부족 문제를 주요 정책과제로 인식하게 됨
- ▶ 이에 2015년 연 소득 100만 달러 초과 소득 부분에 대하여 4%⁷⁾의 추가 세율 부과하고, 해당 세수를 교육과 교통에 헌법상 용도로 지정하는 내용의 시민청원 헌법 수정안을 최초 제안하였으나, 기업 로비단체 5곳이 헌법상 관련성 요건 위반을 이유로 소송을 제기하여 2018년 MA주 대법원 판결로 무산됨⁸⁾
- ▶ 이후 동일한 내용을 의원발의 방식의 헌법 개정안으로 재추진하였으며, 2019년과 2021년 연속하여 헌법회의를 통과한 후, 결국 2022년 11월 주민투표에서 52% 찬성으로 최종 확정됨⁹⁾

[표 1. Fair Share Amendment 입법과정 주요일지]

연도	주요사항
2015-2017	Raise Up MA 연합 발족(2013~), 주민발의 서명 약 15만 명 확보(2015); 의회 헌법회의 2016·2017년 연속 통과
2018	MA 주 대법원(SJC), 과세와 세수 용도 지정이 헌법상 “상호의존성 요건(relatedness/mutual dependence)” 미충족을 이유로 주민투표 상정 불허
2019-2021	입법 헌법 수정안 방식으로 재추진; 의회 헌법회의의 연속 2회 가결 (2019년 147-48, 2021년 159-41)
2022.11	주민투표 통과(찬성 52.26% vs. 반대 47.74%), 헌법 수정 확정
2023-현재	Fair Share Amendment 시행; \$1M 초과 소득에 기존 5%에 추가 4% 적용, 세수 교육·교통 분야 투자

6) <https://www.raiseupma.org/>

7) <https://www.mass.gov/info-details/massachusetts-4-surtax-on-taxable-income>

8) <https://taxfoundation.org/blog/massachusetts-millionaires-tax-anderson-v-healey/>

9) [https://ballotpedia.org/Massachusetts_Question_1,_Tax_on_Income_Above_\\$1_Million_for_Education_and_Transportation_Amendment_\(2022\)](https://ballotpedia.org/Massachusetts_Question_1,_Tax_on_Income_Above_$1_Million_for_Education_and_Transportation_Amendment_(2022))

3. Fair Share Amendment제도 내용 및 주요 성과

가. Fair Share Amendment제도 내용

- ▶ 기존 5% 단일세율에 더해 연 소득 100만 달러 초과분에 대해서는 4%의 추가 세율을 부과하여 합산 최고 9%의 소득세율을 적용함¹⁰⁾
- ▶ 100만 달러 기준선은 인플레이션에 연동하여 매년 조정되며, 2025년 기준 \$1,083,150임¹¹⁾
- ▶ 적용 대상은 전체 납세자의 약 0.6%, 약 2만 명에 해당함¹²⁾
- ▶ MA 「헌법」 제44조에 따라 추가세수는 교육 및 교통 분야에 전액 사용하도록 규정되어 있으며, 의회가 임의의 용도를 변경할 수 없도록 함¹³⁾
 - » 교육 분야에서는 전 학생 무상 급식(Universal School Meals), 무상 커뮤니티 칼리지, 주립대 장학금 확대, 직업훈련학교 건물 개선 등에 배분됨¹⁴⁾
 - » 교통 분야에서는 MBTA(보스턴 광역 대중교통) 자본투자 및 안전인력 확충, 전 지자체 도로·교량 보수 사업 등에 자원 배분이 이루어짐¹⁵⁾
 - » Fair Share 세수 중 연간 총 1억 달러를 MA주 351개 전 지방정부 도로 인프라 지원금으로 직접 배분하며, 배분 기준은 기존 Chapter 90공식과 동일하게 지방 도로 연장 58.3%, 인구 20.8%, 고용 20.8%의 가중치로 산정함¹⁶⁾

나. 세수 성과

- ▶ FY2024에는 4% Fair Share로 약 24억 6천만 달러¹⁷⁾를 징수하였으며, FY2025에는 약 29억 9천만 달러¹⁸⁾를 징수하였음. 이는 MA주 전체 예산의 약 5%에 해당하는 규모임
- ▶ Fair Share Amendment 시행 이후 FY2024~FY202 동년 교육에 38억 5천만 달러, 교통에 25억 8천만 달러가 배분되었음¹⁹⁾

10) <https://www.mass.gov/info-details/massachusetts-4-surtax-on-taxable-income>

11) <https://www.mass.gov/info-details/massachusetts-4-surtax-on-taxable-income>

12) <https://cspa.tufts.edu/node/406>

13) [https://ballotpedia.org/Massachusetts_Question_1,_Tax_on_Income_Above_\\$1_Million_for_Education_and_Transportation_Amendment_\(2022\)](https://ballotpedia.org/Massachusetts_Question_1,_Tax_on_Income_Above_$1_Million_for_Education_and_Transportation_Amendment_(2022))

14) <https://malegislature.gov/PressRoom/Detail?pressReleaseId=218>

15) <https://malegislature.gov/PressRoom/Detail?pressReleaseId=218>

16) <https://www.mass.gov/info-details/chapter-90-apportionment>

17) <https://www.mass.gov/news/may-revenue-collections-total-2629-billion>

18) <https://www.mass.gov/news/fiscal-year-2025-revenue-collections-totaled-43708-billion>

19) <https://www.massteacher.org/resource-library/fair-share-amendment>

- ▶ MassBudget(2024)은 Fair Share 재원이 없었을 경우 교육예산 증가율이 FY23~FY24에 1%, FY24~FY25에 0.03% 수준에 그쳤을 것으로 추정한 반면, 실제로는 Fair Share 재원을 통해 각각 5%와 2%의 증가가 이루어진 것으로 분석하였음(〈표 2〉)
- ▶ 또한 교육예산 증가액 역시 FY23~FY24에는 약 1억 2천만 달러에서 약 6억 3,900만 달러로, FY24~FY25에는 약 390만 달러에서 약 2억 4,700만 달러로 확대된 것으로 추정되어 Fair Share 재원이 교육 분야 투자 확대에 중요한 역할을 한 것으로 평가됨

[표 2. Fair Share 재원 유무에 따른 매사추세츠주 교육예산 증가 비교(FY2024-FY2025)²⁰⁾]

	지표	Fair Share 미적용	Fair Share 적용
FY23 → FY24	예산 증가율	1%	5%
FY23 → FY24	증가 금액	\$120,015,306	\$638,927,953
FY24 → FY25	예산 증가율	0.03%	2%
FY24 → FY25	증가 금액	\$3,927,255	\$246,514,608

출처: MassBudget (2024)

- ▶ MassBudget(2024)은 Fair Share 재원이 없었을 경우 교통예산 증가율이 FY23~FY24에 1% 수준에 그쳤을 것으로 추정한 반면, 실제로는 Fair Share 재원을 통해 21% 증가한 것으로 분석함(〈표 3〉)
- ▶ 또한 FY23~FY24 교통예산 증가액은 약 1,888만 달러에서 약 4억 9,121만 달러로 확대된 것으로 추정됨. FY24~FY25에는 교통예산이 감소하였으나, Fair Share 재원이 없었을 경우 감소 폭이 -3%(약 7,202만 달러)에 달했을 것으로 추정되는 반면, Fair Share 재원이 투입되면서 그 감소 폭이 -0.2%(약 585만 달러) 수준으로 완화된 것으로 보임

[표 3. Fair Share 재원 유무에 따른 매사추세츠주 교통예산 증가 비교 (FY2024-FY2025)²¹⁾]

기간	지표	Fair Share 미적용	Fair Share 적용
FY23 → FY24	예산 증가율	1%	21%
FY23 → FY24	증가 금액	\$18,883,023	\$491,207,524
FY24 → FY25	예산 증감률	-3%	-0.2%
FY24 → FY25	증감 금액	-\$72,023,733	-\$5,848,234

출처: MassBudget(2024)

20) <https://massbudget.org/2024/10/07/two-years-fsa/>

21) <https://massbudget.org/2024/10/07/two-years-fsa/>

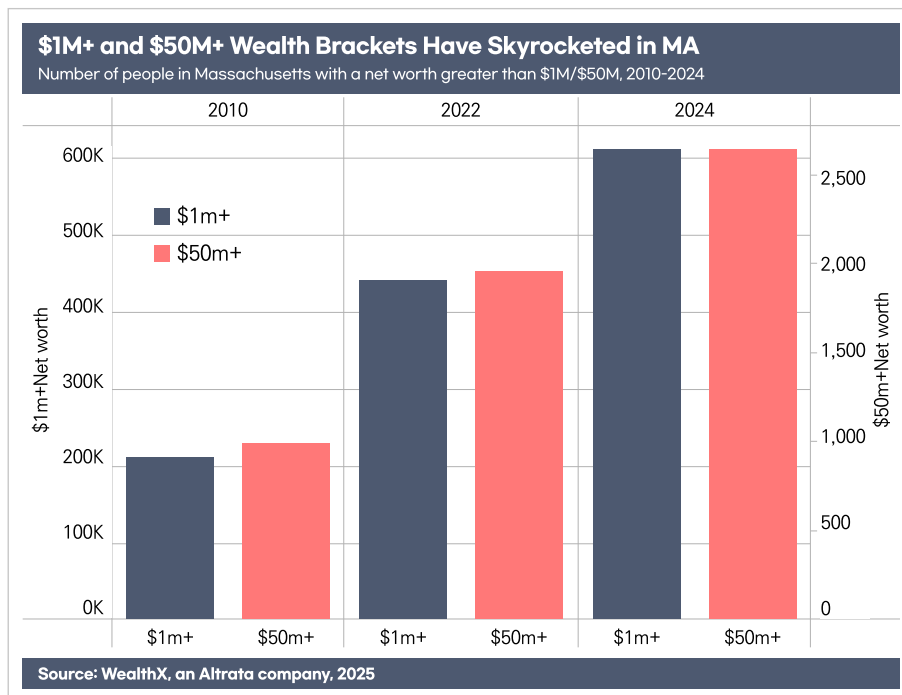
다. Fair Share Amendment 반대론

▶ Fair Share Amendment 시행 전 부유층 이탈 우려가 제기되었으나 현재까지는 뚜렷한 이탈의 증거가 제한적임

≫ IRS 이주 데이터(2022~2023)에 따르면 MA주 내 고소득 가구(연 \$20만 이상)의 순유출률이 1.15%에서 0.97%로 오히려 감소하였음²²⁾

≫ Fair Share Amendment 시행 후 2년간 MA주 내 백만장자 수가 증가하고 세수도 지속 성장하여 고소득층의 단기적 잔류 경향이 초기 데이터에서 나타나나, 장기적 조세회피 행동(주소 이전, 자본소득 실현 시점 조정 등)에 대한 추가 검증이 필요함²³⁾

[그림 1. 매사추세츠 내 순자산 100만 달러(\$1M) 및 5,000만 달러(\$50M) 초과 인구 수, 2010~2024년]



출처: Institute for Policy Studies & State Revenue Alliance (2025)²⁴⁾

▶ ITEP(Institute on Taxation and Economic Policy, 2024)²⁵⁾분석에 따르면 Fair Share 도입 이전 MA주 보다 조세 형평성이 높은 주는 16개(DC 포함)였으나, 도입 이후 7개(DC 포함)로 줄어들어 MA주의 조세 형평성 순위가 약 10계단 상승함²⁶⁾

22) <https://massbudget.org/2026/03/19/new-irs-migration-data-shows-no-evidence-of-surtax-driven-outmigration-highlights-affordability-challenges/>

23) <https://ips-dc.org/report-wealth-expands-after-higher-state-taxes-on-high-income-earners/>

24) <https://ips-dc.org/report-wealth-expands-after-higher-state-taxes-on-high-income-earners/>

25) <https://itep.org/whopays-7th-edition/>

26) <https://massbudget.org/2024/01/09/fsa-tax-fairness-other-states/>

- ▶ Oregon 및 Hawaii등 타 주에서 MA의 Fair Share Amendment 사례를 누진세 강화의 성공 모델로 인용하며 유사한 고소득자 증세 법안 논의가 진행 중임²⁷⁾
- ▶ 반대론자들은 백만장자세가 자본소득 등 시장 상황에 민감하기 때문에 세수 변동성이 클 수 있다고 주장하고 있음
- ▶ 실제로 MA주 상원 예산위원장 Michael Rodrigues는 시행 초기 세수 전망에 대해 경제학자들 간의 추정치 차이가 매우 컸다고 인정하며, 세수를 과대 추정하지 않기 위해 신중하게 접근할 필요가 있다고 밝힘²⁸⁾
- ▶ 2026 회계연도 예산에서 MA주 의회는 백만장자세 수입 약 4억 9,600만 달러를 K-12 공립학교 지원금(Chapter 70)에 배정하였으나, 일부 지지 단체와 연구기관은 해당 재원이 새로운 교육·교통 사업에 대한 추가 투자보다는 기존 교육지출을 보전(backfill)하는 데 사용되고 있다고 비판하였음²⁹⁾
- ▶ 반면 의회와 지지 단체들은 경제 불확실성, 연방정부 지원 축소 가능성, 일반재원 증가 둔화 등을 고려할 때 이러한 자원 활용이 재정적 유연성과 안정성을 확보하는 데 필요하다고 주장하였음³⁰⁾

4. 한국 지방재정에 주는 시사점

- ▶ MA주의 Fair Share Amendment 사례는 시민 서명, 의회 가결, 주민투표로 이어지는 다단계 참여 과정을 통해 조세정책의 민주적 정당성을 확보하였으며, 세수 확보와 교육·교통 분야 자원 배분을 연계한 목적자원 설계 사례라는 점에서 의의가 있음
- ▶ 특히 약 15만 7천 명의 서명 확보와 10여 년에 걸친 지속적인 캠페인은 조세제도 변화가 단순한 정부 주도가 아니라 시민사회 조직력과 사회적 합의를 통해 추진될 수 있음을 보여줌
- ▶ 또한 고소득층 과세 강화 과정에서 제기된 부유층 이탈 우려에 대해 MA주에서는 이주 및 세수 자료를 활용한 실증적 논쟁이 이루어졌다는 점에서, 우리나라 역시 조세정책 논의를 이념적 주장보다는 객관적 데이터에 기반하여 추진할 필요가 있음
- ▶ 다만 우리나라는 주민발의 제도, 조세체계, 국세·지방세 구조 등이 MA주와 상이하므로 제도의 직접적인 도입보다는 목적자원 제도의 법적 기반, 세수 배분 체계, 재정운용 원칙 등 제도적 전제조건을 우선 검토할 필요가 있으며, 세수 사용의 투명성과 국민적 합의를 통해 정책의 정당성 및 지속가능성을 확보해야 할 필요가 있음

27) <https://recorder.com/2026/03/23/my-turn-massachusetts-took-a-chance-on-fair-share-and-its-paying-off/>

28) <https://www.bostonglobe.com/2025/06/04/metro/massachusetts-millionaires-tax-inflation-1-million/>

29) <https://www.wbur.org/news/2025/07/03/millionaires-tax-massachusetts-spending>

30) <https://www.wbur.org/news/2025/07/03/millionaires-tax-massachusetts-spending>

참고문헌

- ▶ Ballotpedia. (n.d.). Massachusetts Question 1, Tax on Income Above \$1 Million for Education and Transportation Amendment (2022). Retrieved June 9, 2026, from [https://ballotpedia.org/Massachusetts_Question_1,_Tax_on_Income_Above_\\$1_Million_for_Education_and_Transportation_Amendment_\(2022\)](https://ballotpedia.org/Massachusetts_Question_1,_Tax_on_Income_Above_$1_Million_for_Education_and_Transportation_Amendment_(2022))
- ▶ Commonwealth Beacon. (n.d.). Look at the history: Taxes do make the wealthy migrate. <https://commonwealthbeacon.org/opinion/look-at-the-history-taxes-do-make-the-wealthy-migrate/>
- ▶ Drysdale, S. (2025, July 3). Mass. lawmakers shift how they spend millionaires tax, drawing some criticism. WBUR. <https://www.wbur.org/news/2025/07/03/massachusetts-millionaires-tax-budget-chapter-70-fair-share-amendment>
- ▶ Mass.gov. (n.d.). Massachusetts tax rates. <https://www.mass.gov/info-details/massachusetts-tax-rates>
- ▶ Mass.gov. (n.d.). Massachusetts tax cuts legislation. <https://www.mass.gov/info-details/2023-massachusetts-tax-cuts-legislation>
- ▶ Mass.gov. (n.d.). Massachusetts surtax on taxable income. <https://www.mass.gov/info-details/massachusetts-4-surtax-on-taxable-income>
- ▶ Mass.gov. (n.d.). Fiscal year 2025 revenue collections totaled \$43.7 billion. <https://www.mass.gov/news/fiscal-year-2025-revenue-collections-totaled-43708-billion>
- ▶ Mass.gov. (n.d.). FY24 revenue collections total \$26.9 billion. <https://www.mass.gov/news/may-revenue-collections-total-2629-billion>
- ▶ Massachusetts Fiscal Alliance. (n.d.). Fair share tax references. <https://massfiscal.org/data/all/state/fair-share-tax-reform-tax-reform/>
- ▶ Massachusetts Taxpayers Foundation. (n.d.). Millionaires tax: Anderson v. Healey. <https://masstaxpayersfoundation.org/blog/massachusetts-millionaires-tax-anderson-v-healey/>
- ▶ Mass.gov. (n.d.). Press release 21-18. <https://malegislature.gov/PressRoom/Detail?pressReleaseld=218>
- ▶ Mass.gov. (n.d.). Constitutional amendment: Transportation amendment. [https://ballotpedia.org/Massachusetts_Question_1_Tax_on_Income_Above_\\$1_Million_for_Education_and_Transportation_Amendment_\(2022\)](https://ballotpedia.org/Massachusetts_Question_1_Tax_on_Income_Above_$1_Million_for_Education_and_Transportation_Amendment_(2022))
- ▶ Massachusetts Executive Office for Administration and Finance. (2026). Delivering on Fair Share: Impact report. Commonwealth of Massachusetts. <https://www.mass.gov/info-details/delivering-on-fair-share-impact-report>

- ▶ Pew Charitable Trusts. (n.d.). High-rate states vs. high-income earners. <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/issue-briefs/2025/03/do-high-tax-states-lose-high-income-earners>
- ▶ Reason Foundation. (n.d.). Massachusetts surtax takes no chance on fair share and its paying off. <https://reason.org/commentary/massachusetts-took-a-chance-on-fair-share-and-its-paying-off/>
- ▶ Stout, M. (2025, June 4). Don't call it the “millionaires” tax: Inflation is raising the bar on who pays Massachusetts' high-earner levy. The Boston Globe. <https://www.bostonglobe.com/2025/06/04/metro/massachusetts-millionaires-tax-inflation-1-million/>
- ▶ Tax Foundation. (n.d.). Massachusetts surtax raises billions. <https://taxfoundation.org/blog/massachusetts-millionaires-tax-anderson-v-healey/>
- ▶ Troe, J. (2024, October 7). Two years of Fair Share funding at work. Massachusetts Budget and Policy Center. <https://massbudget.org/2024/10/07/two-years-fsa/>
- ▶ U.S. Census Bureau. (n.d.). State tax environment. <https://www.census.gov/info-details/massachusetts-state-tax-environment.html>