

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





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

펜실베이니아주의 지방재정 구조와 주요 입법

- ▶ 펜실베이니아주는 미국 50개 주 가운데에서도 지방정부의 과세권이 폭넓게 인정되는 주로, 2,500여 개의 지방정부가 다양한 지방세를 자율적으로 운영하고 있음
 - » 지방정부는 시(city), 자치구(borough), 12급 타운십(township), 교육구(school district) 등으로 구성되며, 각 단위가 독립적인 과세권을 가지고 자체세입을 운영함
 - » 지방세 수입은 재산세와 함께 지방근로소득세(Earned Income Tax, EIT)의 비중이 큰 것이 특징이며, 이는 미국 내 대다수 주가 재산세에 크게 의존하는 것과 구별되는 점임
- ▶ 그러나 이러한 분권적 지방재정 구조는 세입 자율성을 넓게 보장하는 동시에, 행정 운영의 비효율성과 일부 지방정부의 재정 취약성이라는 문제도 낳았음
 - » 약 2,500개 지방정부 중 다수가 인구 5천 명 이하의 소규모 지방정부로 구성되어 있어, 지방세 과세 및 징수체계가 매우 분산된 형태로 운영되어 왔음
 - » 특히 산업구조 변화, 인구 감소, 세입 기반 약화가 누적된 일부 지방정부에서는 자체세입 권한만으로 재정 안정성을 확보하기 어려운 문제가 나타났음되는 점임
- ▶ 이러한 제도적 조건 속에서 펜실베이니아주의 지방재정 체계는 세입 권한 부여, 재정위기 대응, 징수체계 통합이라는 세 방향으로 발전해 왔음
 - » 본 고에서 검토하는 세 법의 기능과 제도적 의미는 다음과 같이 정리할 수 있음

[표 1. 펜실베이니아주 지방재정 관련 주요입법 내용 및 의미]

구분	주요 입법	도입 시기	핵심 내용	제도적 의미
세입 권한 부여	Act 511	1965	지방정부와 교육구에 다양한 자체세 부과 권한 위임	지방 자체세입의 법적 기반 마련
재정위기 대응	Act 47	1987	재정위기 지자체 지정 및 회복계획 수립	세입 기반이 약화된 지자체에 대한 재정회복 장치
징수체계 통합	Act 32	2008	지방근로소득세 징수구역 통합 및 절차 표준화	세율 결정권은 유지하되 징수 행정의 효율성 제고

「Act 511」: 지방세 과세권의 위임 (1965)

- ▶ 「Local Tax Enabling Act(통칭 Act 511)」는 1965년 12월 31일 펜실베이니아 주의회를 통과한 법으로, 주가 지방정부(필라델피아시 제외)와 교육구에 다양한 지방세를 자율적으로 부과할 수 있는 권한을 위임한 법임
 - ≫ 이전까지 펜실베이니아의 지방세는 재산세 중심으로 운영되었으며, 산업구조 변화와 도시 인프라 수요 증가에 대응하기 위한 새로운 세원이 요구되었음
- ▶ 「Act 511」은 지방정부가 조례로 부과할 수 있는 약 10개의 세목을 일종의 선택 가능한 목록 형태로 열거하고 있음(Pennsylvania DCED, 2023)
 - ≫ 대표적 세목으로는 지방근로소득세(Earned Income Tax, EIT, 교육구 합산 시 최대 1%), 지역서비스세(Local Services Tax, 근무지 기준 정액세), 부동산취득세(Realty Transfer Tax), 사업영업세(Business Privilege Tax), 주민세(Per Capita Tax) 등이 있음
 - ≫ 같은 세목을 시·자치구와 교육구가 동시에 부과할 경우 세수를 균등 배분하도록 규정함
- ▶ 「Act 511」은 1965년 제정 이후 여러 차례 개정을 거치며 일부 세목의 명칭과 한도가 조정되었으나, “주가 정한 세목의 범위 안에서 지방정부가 선택해 부과한다”는 기본 구조는 유지되고 있음
- ▶ 한편 펜실베이니아주 최대 도시인 필라델피아는 「Act 511」의 적용 대상에서 제외되어 있으며, 1932년 제정된 「Sterling Act」에 따라 별도의 과세 권한을 행사함
 - ≫ 필라델피아시는 「Sterling Act」를 근거로 1939년 미국 도시 최초의 임금세(Wage Tax)를 도입하였으며, 도입 당시 세율은 1.5%였음
 - ≫ 현재 필라델피아 임금세는 거주자에게 약 3.75%, 비거주자(필라델피아에서 근무하는 통근자)에게 약 3.44% 수준의 세율로 부과되고 있음(City of Philadelphia, 2026)
 - ≫ 이는 도시 인프라를 이용하지만 거주지는 외곽에 둔 통근자에 대해서도 과세하는 모델로, 도시 자체세입의 한 형태로 운영되고 있음
- ▶ 1965년 「Act 511」은 필라델피아를 제외한 나머지 펜실베이니아 지방정부에 대해 이와 유사한 지방세 과세 권한을 일반화한 입법으로 이해할 수 있음
- ▶ 제도적으로 볼 때, 「Act 511」의 핵심은 지방정부에 무제한적 과세 자율성을 부여한 것이 아니라, 주가 허용한 세목의 범위 안에서 지방정부가 지방세를 선택적으로 운용할 수 있도록 한 데 있음
 - ≫ 이는 지방정부의 세입 자율성을 확대하면서도 주 차원의 제도적 통제를 유지하는 절충적 방식임
 - ≫ 따라서 「Act 511」은 펜실베이니아 지방 자체세입 체계의 법적 기반을 마련한 제도이지만, 재정위기 대응이나 징수 행정의 효율성까지 보장하는 완결적 장치는 아니었음
 - ≫ 이후 「Act 47」과 「Act 32」가 도입된 것은 지방정부에 대한 과세권 부여만으로는 세입 기반 약화, 재정위기, 징수체계의 분절성 문제를 충분히 해결하기 어려웠기 때문임

「Act 47」: 재정위기 지방정부 회복관리 제도(1987)

- ▶ 「Act 511」의 시행으로 펜실베이니아 지방정부는 자체세입의 법적 기반을 확보하였으나, 1970~80년대를 거치며 제조업 쇠퇴와 인구 유출이 가속화되면서 다수 도시의 세입 기반이 약화되었음
 - » 특히 펜실베이니아 서부의 철강 산업 도시들과 동부 무연탄 산업 지역의 자치구들은 산업 붕괴로 인한 인구 감소와 재산세 기반 축소를 동시에 겪었음
 - » 과세권이 있어도 세원 자체가 줄어들면 재정 안정성을 유지하기 어렵다는 문제가 본격적으로 드러난 시기임
- ▶ 이에 대응하여 1987년 7월 10일 제정된 「Act 47(Municipalities Financial Recovery Act)」은 일정 기준에 해당하는 지방정부를 펜실베이니아주 지역경제개발부(Department of Community and Economic Development, DCED)가 재정관리대상으로 지정하고, 재정회복을 지원하는 제도를 도입함(Pennsylvania DCED, 2024)
 - » 재정관리대상 지정의 기준은 부채 누적, 운영적자, 직원 임금 연금 체불, 채권자에 대한 채무불이행, 시교육구 간 분쟁 등으로 폭넓게 규정됨
 - » 재정관리대상으로 지정되면 DCED는 재정회복 관리관(recovery coordinator)을 파견하며, 관리관은 해당 지자체와 협의하여 회복계획을 수립하고 예산 및 이행 상황이 계획과 부합하는지 검토·보고함
- ▶ 「Act 47」은 재정관리대상으로 지정된 지방정부가 회복계획을 추진할 수 있도록 다음과 같은 제도적 수단을 제공함
 - » 회복계획 범위 내에서 주의 일반적 세율 한도를 초과하는 세율 인상 권한. 단, 세율 한도 초과에는 해당 카운티 일반 관할 법원의 승인이 필요함
 - » 회복기금(revolving fund)을 통한 융자 지원
 - » 채무 재조정 권한 및 일정 조건에서 연방 파산법(Chapter 9) 신청 권한
- ▶ 1987년 제도 도입 이후 2024년까지 약 30개 지방정부가 재정관리대상으로 지정되어 「Act 47」에 따른 재정관리 절차에 들어감
 - » 피츠버그는 제철 산업 쇠퇴로 1950년대 약 67만 명이던 인구가 2000년대 초 약 33만 명으로 감소하면서 세입 기반이 약화되었고, 2003년 재정관리대상으로 지정된 후 약 15년간의 회복 과정을 거쳐 2018년 지정 해제됨
 - » 해리스버그는 시 소유 소각장 관련 채무와 보증 부담이 누적되면서 2010년 재정관리대상으로 지정됨
 - » 스크랜튼은 1992년 재정관리대상 지정 후 약 30년 만인 2022년에 지정 해제됨
 - » 펜실베이니아 서부의 알리퀴파(Aliquippa)는 1987년 지정 후 약 36년이 지난 2023년에 지정 해제되어, 「Act 47」 역사상 가장 오래 재정관리대상 상태에 머무른 도시 중 하나로 기록되었음
 - » 한편 필라델피아는 「Act 47」의 적용 대상에서 제외되어 있으며, 1991년 별도로 도입된 PICA(Pennsylvania Intergovernmental Cooperation Authority) 제도에 따라 재정 감독을 받아 왔음

▶ 2014년 10월 「Act 47」은 큰 폭으로 개정됨

- ≫ 개정 이전에는 일단 재정관리대상으로 지정되면 그 상태에서 벗어나기 어려운 구조였으며, 2014년 시점까지 27개 진입 지방정부 중 6개만이 지정 해제된 상태였음
- ≫ 개정 이후에는 시한 내 재정 회복이 어려운 경우, 추가 회복계획 수립, 주 정부의 재정관리 개입, 자치단체 해체 등 후속 조치를 검토할 수 있도록 지정 해제 및 후속 관리 경로가 도입되었음
- ≫ 이러한 장기화 방지 장치가 도입된 이후 재정관리대상에서 지정 해제된 지방정부가 증가함

▶ 제도적으로 볼 때, 「Act 47」은 자체세입 권한이 존재하더라도 인구 감소, 산업 쇠퇴, 채무 누적과 같은 구조적 조건이 악화될 경우 지방정부가 독자적으로 재정위기를 해결하기 어렵다는 점을 전제로 함

- ≫ 따라서 「Act 47」은 지방정부의 세입 자율성을 확대하는 제도라기보다, 세입 기반이 약화된 지방정부를 주 차원에서 관리하고 회복시키기 위한 사후적 재정관리 장치로 이해할 수 있음
- ≫ 특히 2014년 개정은 재정관리대상 지정이 장기화될 경우 제도의 실효성이 약화될 수 있다는 문제를 반영한 것임
- ≫ 이 개정은 재정위기 지방정부를 단순히 지정하는 데 그치지 않고, 회복계획의 이행, 지정 해제 요건, 장기화 시 후속 조치까지 함께 설계해야 한다는 점을 보여줌

「Act 32」: 지방세 징수체계 통합(2008)

▶ 「Act 511」로 다양한 지방세가 운영되면서 펜실베이니아의 지방세입 기반은 확장되었으나, 각 지방정부와 교육구가 독자적으로 징수체계를 운영함에 따라 시간이 지나면서 행정 운영의 비효율성이 누적되었음

▶ 2000년대 중반 펜실베이니아의 지방근로소득세 징수는 매우 분절적인 구조였음

- ≫ 지방정부와 교육구를 포함한 약 2,900개의 과세 관할이 존재하였고, 이를 담당하는 징수기관(tax collector)은 약 560개에 달하였음
- ≫ 사용자(고용주)는 직원의 거주지 관할에 따라 서로 다른 양식·기한·송금 절차를 따라야 했으며, 다수 지역에 사업장을 둔 기업의 행정 부담이 컸음
- ≫ 펜실베이니아 경제연맹(Pennsylvania Economy League)은 이러한 분절적 징수체계로 인해 매년 최대 약 2억 3천만 달러의 세금이 누락되고 있는 것으로 추산하였음(Pennsylvania DCED, 2008)

▶ 「Act 32(Local Tax Collection Reform Act)」는 2008년 7월 2일 제정된 법으로, 지방근로소득세 징수체계를 다음과 같이 개편함(Pennsylvania DCED, 2023)

- ≫ 펜실베이니아를 69개의 세금징수구역으로 통합함. 원칙적으로 카운티당 1개 구역으로 구성되며, 인구가 많은 앨러게니 카운티(Allegheny County)는 4개로 분할됨
- ≫ 모든 사용자에게 지방근로소득세 원천징수 의무를 부과하고, 통일된 양식과 보고 절차를 적용함
- ≫ 필라델피아 카운티는 Sterling Act 체계 운영을 이유로 「Act 32」 적용에서 제외됨

- ▶ 「Act 32」는 2008년 입법 후 약 3년 6개월의 준비 기간을 거쳐 2012년 1월 1일부터 시행되었으며, 시행 후 다음과 같은 효과가 보고됨
 - » 지방근로소득세 납세 준수도가 약 13% 상승한 것으로 분석됨
 - » 사용자의 행정 부담이 감소하였고, 양식·절차의 통일로 신고 오류가 줄어듦
 - » 여러 징수구역에 사업장을 둔 고용주가 일정 요건을 충족하면, 모든 지방근로소득세 원천징수액을 하나의 지방세 징수기관에 통합 신고·납부할 수 있음
- ▶ 「Act 32」의 입법 설계상 주목할 점은 세율 결정 권한은 지방정부에 남겨두되, 징수·송금·보고 절차를 광역 단위로 통합하고 표준화했다는 점임
 - » 이는 지방정부의 과세 자율성을 직접 축소하지 않으면서도, 분절적 징수체계에서 발생하는 행정 비용과 세수 누락 문제를 완화하려는 방식임
 - » 따라서 「Act 32」는 재정 자율성과 행정 효율성이 반드시 상충하는 것은 아니며, 제도 설계에 따라 두 목표를 함께 추구할 수 있음을 보여줌

주요 과제 및 제도적 시사점

- ▶ 펜실베이니아주의 사례는 지방 자체세입 제도가 단순히 과세권을 부여하는 방식만으로 안정적으로 작동하기 어렵다는 점을 보여줌
 - » 1965년 「Act 511」은 지방정부와 교육구에 자체세입 권한을 부여하여 지방세 자율성의 법적 기반을 마련하였음
 - » 그러나 이후 제조업 쇠퇴, 인구 유출, 세입 기반 약화, 징수 행정의 분절성 등이 누적되면서 자체세입 권한만으로는 재정 안정성과 행정 효율성을 충분히 확보하기 어렵다는 점이 드러났음
 - » 이에 따라 펜실베이니아주는 1987년 「Act 47」을 통해 재정관리대상 지방정부 회복 제도를 도입하고, 2008년 「Act 32」를 통해 지방근로소득세 징수체계를 광역 단위로 통합함
- ▶ 이 사례는 우리나라의 지방재정 제도 개선 논의에서 자체세입 확대와 재정관리 장치를 함께 검토할 필요가 있음을 시사함
 - » 지방자치단체의 과세 자율성을 확대하는 것은 자주재원 확충을 위해 중요한 과제임 (홍성익·김유찬, 2016; 김남욱, 2018)
 - » 그러나 세입 기반이 취약한 지방자치단체의 경우, 과세권 확대만으로 재정 안정성이 자동으로 확보되지는 않음
 - » 따라서 자체세입 확대 논의는 재정위기 예방, 회복관리, 징수 행정의 효율화와 함께 설계될 필요가 있음
- ▶ 특히 「Act 47」의 2014년 개정은 우리나라의 재정위기단체 지정제도와 긴급재정관리단체 지정제도에 보다 직접적인 시사점을 제공함

- » 재정위기단체 지정제도는 재정위기 여부를 판정하는 지정 기준뿐 아니라, 지정 이후의 회복계획 수립, 이행 점검, 관리 책임 주체, 지정 해제 요건을 함께 포함해야 실효성을 가질 수 있음
- » 재정위기단체로 지정된 이후에도 회복 경로가 불분명하거나 지정 해제 기준이 충분히 구체화되어 있지 않으면, 제도가 단순한 경고 장치에 머물거나 장기간 지속되는 관리 상태로 고착될 수 있음
- » 펜실베이니아의 2014년 개정은 이러한 문제를 완화하기 위해 지정 해제, 회복계획 연장, 관리 수준 강화, 자치단체 해체 등 복수의 후속 경로를 제도화했다는 점에서 의미가 있음
- » 이 점에서 재정위기단체 지정제도의 핵심은 위기 여부를 판정하는 데 그치지 않고, 지정 이후 해당 지방자치단체가 어떤 절차를 거쳐 재정 건전성을 회복하고 지정 해제에 이를 수 있는지를 제도적으로 관리하는 데 있음
- » 우리나라에서도 재정위기단체 지정 이후의 회복관리 절차, 단계별 이행 점검, 지정 해제 요건, 장기화 방지 장치를 보다 명확히 설계할 필요가 있음

▶ 「Act 32」의 징수체계 통합 사례는 징수 행정의 효율화와 관련된 시사점을 제공함

- » 지방자치단체의 과세 자율성을 확대하더라도 모든 행정 절차를 개별 지방자치단체 단위로 분산 운영할 필요는 없음
- » 펜실베이니아는 세율 결정 권한은 지방정부에 남겨두면서도, 지방근로소득세의 징수·송금·보고 절차는 광역 단위로 통합하고 표준화하였음
- » 이는 지방정부의 과세 권한을 유지하면서도 납세자와 사용자 부담을 줄이고, 신고 오류와 세수 누락을 완화할 수 있는 제도 설계 방식임
- » 우리나라에서도 지방세 징수체계 개선 논의에서 과세권의 배분 문제와 징수 행정의 표준화 문제를 구분하여 검토할 필요가 있음

▶ 종합하면, 펜실베이니아주의 입법 경험은 지방재정 자율성의 확대가 과세 권한 부여만으로 완성되지 않으며, 그 권한이 지속 가능하게 작동하도록 재정위기 대응 및 회복관리 장치와 효율적인 세입 징수체계를 함께 설계해야 함을 보여줌

참고문헌

- ▶ 김남욱 (2018). 지방자치단체의 자주재원확보방안에 관한 연구. 『지방자치법연구』, 18(4), 63-106.
- ▶ 홍성익·김유찬 (2016). 지방자치단체의 자주재정 실현을 위한 지방재정구조의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 『조세연구』, 16(1), 159-184.
- ▶ City of Philadelphia, Department of Revenue (2026). Wage Tax (employers). <https://www.phila.gov/services/payments-assistance-taxes/taxes/business-taxes/business-taxes-by-type/wage-tax-employers/>
- ▶ Commonwealth of Pennsylvania (1965). Local Tax Enabling Act, Act 511 of 1965. <https://www.palegis.us/statutes/unconsolidated/law-information/view-statute?txtType=PDF&SessYr=1965&ActNum=0511>
- ▶ Commonwealth of Pennsylvania (1987). Municipalities Financial Recovery Act, Act 47 of 1987.
- ▶ Commonwealth of Pennsylvania (2008). Local Tax Collection Reform Act, Act 32 of 2008.
- ▶ Pennsylvania Department of Community and Economic Development (2023). Local Income Tax Information / Act 32 FAQ. <https://dced.pa.gov/local-government/local-income-tax-information/>
- ▶ Pennsylvania Department of Community and Economic Development (2024). Act 47 Financial Distress Program. <https://dced.pa.gov/local-government/act-47-financial-distress/>