

# 신, 구도시 균형발전을 위한 미국의 공동세와 도시합병 연구

A Study on the Tax Sharing and Annexation  
in USA for Balance of Old & New Town

- 조영태 한국토지공사 국토도시연구원 책임연구원(제1저자)  
Cho Youngtae Research Fellow, Land and Urban Institute, Korea Land Corporation(Primary Author)  
(ump2000@empal.com)
- 여옥경 한국토지공사 국토도시연구원 책임연구원  
Yuh Okkyung Research Fellow, Land and Urban Institute, Korea Land Corporation  
(karenyuh@gmail.com)
- 최상희 한국토지공사 국토도시연구원 책임연구원  
Choi Sanghee Research Fellow, Land and Urban Institute, Korea Land Corporation  
(firkin@empal.com)
- 진재특 미국 오하이오주립대학교 대학원 재학 중(박사과정)  
Chin Jaeteuk Doctor Course, Graduate School of Ohio State Univ.  
(jtchin@gmail.com)

## 목 차

- I. 서론
  - 1. 연구배경 및 목적
  - 2. 연구범위 및 방법
  - 3. 선행연구 분석
- II. 미국의 도시여건
  - 1. 도시개발 및 행정체계
  - 2. 도시의 외연적 확산과 양극화
  - 3. 신지역주의(New Regionalism)의 등장
- III. 공동세(Tax Sharing)
  - 1. 개념
  - 2. 사례: Fiscal Disparities Program  
(Minneapolis-St. Paul 광역도시권)
- IV. 도시합병(Annexation)
  - 1. 개념
  - 2. 사례: San Antonio시의 합병을 통한 도시성장
- V. 정책적 시사점
- VI. 결론

※ 본 논문은 국토도시연구원 2007년 기본과제인 “신, 구도시 균형발전을 위한 연계 도시개발방안 연구”를 보완, 수정한 것임.

## I. 서론

### 1. 연구배경 및 목적

1970년대 이후 유럽 등 선진국에서의 도시개발 기조가 신도시보다는 도시정비로 전환된 것과는 달리 우리나라는 1960년대 이후 신도시개발 정책이 유지되어 왔다. 그러나 최근 들어 수도권외의 뉴타운 정책 등 도시개발 패러다임이 점차 도시재생으로 옮겨가고 있는 추세이다. 새롭고 쾌적한 주거환경을 제공한다는 점에서 신도시개발은 긍정적 평가와 더불어 구도시 쇠퇴의 주된 원인으로도 지적받는다. 신, 구도시의 불균형과 상대적 박탈감은 지역 간 갈등을 야기하며 지역사회의 지속가능한 발전을 위협하게 된다.

개발여건 차이를 전제하더라도 세계 어느 나라나 신개발 지역과 기존도시 간의 격차발생은 불가피해 보이며, 미국에서는 인종 간의 갈등 문제가 추가되어 그 문제가 더욱 복잡하고 심각해 보인다. 미국에서는 신규개발에 있어 기존 도시와 관련하여 생기게 된 도시 간의 격차를 해소하고 균형적인 발전을 위한 연계기법의 하나로 공동세(tax sharing)와 도시합병(annexation)을 운용하고 있다. 본 연구에서는 국내에서도 그 적용을 고려해볼 수 있는 미국의 공동세와 도시합병의 개념 및 운용 효과 등 정책 기법 소개 및 내용분석을 통해 국내 도입가능성과 시사점을 찾고자 한다.

### 2. 연구범위 및 방법

신, 구도시 균형발전을 위한 방안은 여러 측면에서 접근될 수 있지만 본 논문에서는 경제적 측면의 공

동세(tax sharing)와 행정적 측면의 도시합병(annexation)을 연구대상으로 한다. 물론 미국의 행정 및 도시개발 체계가 우리나라와는 많은 차이가 있다. 이에 대한 이해가 선행되어야 공동세와 도시합병을 이해할 수 있으므로, 간략하게나마 미국도시에 대한 현황 및 개발여건 고찰을 진행하였다. 본격적으로 공동세와 도시합병 기법 연구에서는 해당 정책기법의 도입배경 및 주요 내용, 적용 사례 및 효과 등에 대해 문헌연구 등을 진행하였으며, 국내 상황에 비춰 시사점을 도출하고자 하였다. 특히 공동세의 경우, 서울 등 수도권에서의 적용방안을 검토하였다.

### 3. 선행연구 분석

구도시 쇠퇴에 대한 논의의 출발은 영국이라고 말할 수 있는데, TCPA(2007)에 의하면 19세기 말 하워드(E. Howard)는 전원도시이론을 체계화하는 과정에서 도시외부의 신개발이 도시 자체를 재생하는 기회를 제공한다고 믿었다. 하워드는 'Social Cities'의 완성이 거대 도시로부터의 인구 유출을 촉진하고 토지 임대료를 낮춰 결과적으로 쇠퇴한 도심을 재활성화할 것으로 기대했다. 실제로 Newcastle Great Park에서처럼 신정주지 개발(new settlement)과 도시확장(urban extension)을 통해 구도시의 재생기금을 마련하는 사례도 많이 찾아볼 수 있다.<sup>1)</sup>

본 연구에서 다루게 될 공동세는 미국뿐만 아니라 일본, 독일에서도 운영되고 있는 제도다. 공동세에 대한 국내 연구는 1990년대 중반부터 꾸준히 진행되어 왔으며, 2007년 서울시의 공동세 도입으로 소기의 성과를 가졌다. 그러나 성현근(2006)의 주장처럼 공동세의 도입목적은 재정 불균형의 완

1) TCPA. 2007. "Best Practice in Urban Extensions and New Settlements". p9

화라는 관점에 국한하였고, 바람직한 도시성장관리 위한 세분화된 활용방안을 제시하지 못하는 한계점이 있다.

공동세와 더불어 본 연구의 또 다른 주제인 도시합병 또한 우리나라와 행정 및 도시개발체계가 상이한 미국과 캐나다에서 활발히 논의되고 있으나 국내에는 소개된 내용이 극히 미미하다.

신, 구도시 균형발전에 대한 연구는 주로 2000년대 초반부터 이루어지기 시작했으며, 주 연구 대상지역은 분당, 일산 등 신도시지역과 기존 도시(구도시) 그리고 강남과 강북의 비교 연구였다. 특히 강남과 강북의 비교 연구 등은 향후 서울시 및 중앙정부의 ‘뉴타운’ 정책의 이론적 기초를 제공하기도 했다. 주요 연구로는 이주희(2002), 권영상(2002), 이우중(2003), 이상대(2005), 장윤배(2008) 등의 연구가 있다. 그러나 다수의 기존 연구는 신, 구도시의 불균형에 대한 사실 확인이나 도시계획적인 단편적 대안제시에 머무는 한계가 존재하며, 본 연구에서 다루고자 하는 공동세나 도시합병에 대한 사례연구는 부족한 편이다.

본 연구는 기존 도시계획 분야에서 잘 다루지 못했던 경제적, 행정적 차원의 접근이며, 신, 구도시 균형발전 차원에서 그 도입가능성과 활용방안을 모색했다는 점에서 연구 의의와 차별성을 갖는다.

## II. 미국의 도시여건

### 1. 도시개발 및 행정체계

우리나라와 비교하여 미국의 신도시<sup>2)</sup>는 우선 사업

주체가 다르다. 우리나라의 신도시가 보통은 정부 주도하에 공영개발로 대규모 택지를 일괄 공급하는 데 반해, 미국은 과거 워싱턴 D.C. 사례를 제외하고는 정부 주도의 대규모 택지공급은 거의 없었다. 공공의 영역에서 민간의 개발을 유도하고 계획 방향을 세우기는 하지만 개발자체는 전적으로 민간의 영역이다. 또한 미국 신도시를 이해하는데 있어 염두해 두어야 할 것은 미국의 도시행정 체계다. 미국의 시(city)는 우리나라 도시처럼 그 경계를 가지고 있고 행정적 의미도 유사하지만 반드시 카운티(county)의 하위 단위가 되는 것은 아니다. 하나의 시가 여러 개의 카운티에 걸쳐 형성되어 있기도 하고, 시 안에 또 다른 시가 존재하기도 한다. 미국의 시는 우리의 광역시, 특별시와 같은 독립적인 위치를 차지한다고 할 수 있다. 시와 유사한 행정 단위로는 타운(town)과 마을(village)이 있는데, 그 자치권과 법적 지위는 주(state)마다 다르다.

우리의 도시개념과 또 다른 것이 바로 통합지역(corporated area)이다. 하나의 도시나 이에 상응하는 행정단위가 지방자치단체로서 법적 지위를 갖는 것을 통합(corporation)이라고 하며, 그 행정력이 미치는 지역을 통합지역이라 부른다. 이러한 지역에 속하지 않는 권역은 비통합지역(incorporated area)이라고 하는데 기존 도시의 바깥지역은 이러한 비통합지역이라고 할 수 있다. 미국의 경우 기존도시 외곽에 도시의 외연적 확산(sprawl)으로 생긴 신개발 지역은 기존도시와 이해관계가 전혀 없는 또 다른 행정단위의 통합지역을 형성하거나 비통합지역에 속하게 된다.

### 2. 도시의 외연적 확산과 양극화

2) 역사적 맥락에서 볼 때 미국의 대부분 도시는 ‘시기적으로 새롭다’라는 뜻의 신도시에 해당한다. 미국의 신도시는 New Town 또는 근래에는 Master Planned Community(MPC)라 불리운다. New Town 대신 MPC라는 말이 더 널리 사용되는 것은 보통 그 규모에 있어 하나의 커뮤니티 수준의 크기로 개발되기 때문이다. 특히 미국 서부나 남부지역에 최근 개발된 교외지역 주거지는 MPC 형태로 개발되는 것이 보편적이다.

미국에서는 개발가능지가 충분하고 저렴한 가격에 더 넓은 대지가 확보가능한 기존도시의 외곽에 새로운 주거지가 형성되고 있다. 도시의 외연적 확산(urban sprawl)이 인구성장 이외의 다른 요소들에 의해서도 이루어진 것이다. 그 대표적인 이유 중의 하나가 기존도시가 도시외곽의 신개발지가 제공할 수 있는 수준의 거주환경을 제공해주지 못한다는 것이다. 특히 자녀를 둔 가정의 경우 좋은 학교를 찾아 신개발지로 이동하여 기존도시에 남아 있는 경우가 적다. 자동차 보급의 확대와 교외지역 대규모 쇼핑몰에 의한 교외화 현상(1960~1980년대)으로 자동차를 소유하지 못한 흑인 및 소수인종 등 저소득층은 기존 도시에 남게 되고 중산층의 백인이 교외지역으로 이동하는, 극도로 양극화된 dual city를 형성하게 된다.<sup>3)</sup> 이렇게 하나의 지역에 있지만 안과 밖, 오래된 곳과 새로운 곳이라는 두 개의 구역으로 나누어진 도시확장의 결과는 많은 이들의 비판을 받게 되며 이에 대한 다양한 대안을 모색하게 된다.

### 3. 신지역주의(New Regionalism)의 등장

1990년대의 신지역주의<sup>4)</sup>는 신, 구도시 간의 갈등을 해결하기 위한 노력 중의 하나로서, 이는 단순한 지역 간·계층 간의 갈등만을 다루는 것이 아니고 도시지역권을 경제·환경·사회가 하나의 유기체로 통합될 수 있는 최소단위로 보고자 하는 시도

다. 이는 최근 이슈가 되고 있는 환경문제나 지속가능한 개발, 경쟁력 있는 지역 등의 논점들에 대한 중요한 이론적 토대가 되고 있다. 신지역주의에서 신, 구도시의 균형있는 개발이 강조되었다. 이러한 균형발전이 구도시뿐만 아니라 신개발지역에도 필요한 것이고, 신, 구도시는 서로 떨어져 존재하는 것이 아니라 상호 의존관계에 있다는 논의가 촉발되었다(Greenstein and Wiewel, 2000).<sup>5)</sup> 이와 관련한 주요한 쟁점들은 1) 환경에 대한 고려, 2) 지역 내의 균등한 발전, 3) 효율적인 정부, 4) 지역의 대외 경쟁력 등이다.

신지역주의는 미국의 기존 도시가 지나치게 공간적으로 분절되고 독립화되어 지역적으로 생기게 된 사회적 손실을 극복하기 위한 방법으로 제기된 것이다. 이에 대한 실천적 방법으로 MPO(Metropolitan Planning Organization)나 지역위원회(Regional Planning Commission)를 구성하고 있으나 그 영향력은 아직 미약하다고 할 수 있다.

## III. 공동세(Tax Sharing)

### 1. 개념

공동세 제도는 지방자치단체의 주요 재정수입인 지방세를 광역적으로 통합하여 공유함으로써 지방자치단체 간의 재정불균형(fiscal disparity)을 최소화하려는 노력이다. 우리나라와 같이 경제구조가 수도권에 집중돼 있어 세원(稅源)이 한 곳에 편중돼

3) 일자리가 인구의 교외화를 쫓아 기존 도심을 벗어나 외곽에 새로운 지역을 형성하게 됨으로써 미국의 중산층은 도심에 갈 필요가 없이 외곽도시(edge city)에서 모든 생활을 영위할 수 있기에 이른다(Garreau, 1981).

4) 1990년대 신지역주의의 노력의 결과로, 살고 싶은 커뮤니티, 지속가능한 개발 등에 중점을 둔 뉴어바니즘 현장선언(1996년)과 도시의 성장을 적극적으로 관리하고 지역교통의 효율성을 극대화하려는 ISTEA(Intermodal Surface Transportation Efficiency) 통과(1991년) 그리고 21세기를 위한 교통평등법(TEA-21) 제정(1998년) 등이 이루어졌다.

5) 교외지역의 의존 가설(Suburban Dependence Hypothesis)로서 1998년 9월 시카고에서 열린 "Urban-Suburban Interdependence: New Direction for Research and Policy"를 통하여 더욱 활발하게 되었다.

있을 경우 중앙정부에서 한꺼번에 세금을 거둬 재정이 어려운 지방자치단체에 지방양여금이나 지방교부세 외에 별도로 지원해 주는 세금을 말한다. 공동세는 미국뿐 아니라 일본과 독일에서도 시행 중인데, 일본에서는 지방소비세를 중앙에서 징수해 지방정부에 배분하며 독일에서는 부가가치세를 연방과 주-기초단체별로 배정해 운영하고 있다.<sup>6)</sup>

미국의 지방정부 특히 도시규모의 행정단위에서 재산세는 각별한 의미를 갖는데, 소득세가 일부 소수의 경우를 제외하고는 연방정부와 주정부 세

입으로 귀속되기 때문에 지방자치단체에서 사용할 수 있는 세입은 재산세가 거의 전부라고 할 수 있기 때문이다.

공동세는 공동세원제도(tax-base sharing)과 공동세입제도(tax-revenue sharing)로 구분될 수 있는데, 미국의 공동세 제도는 지방자치단체의 세원을 공유하는 것이다(areawide tax base). 물론 결국에는 세입이 지방자치단체 간에 공유되는 결과를 낳기는 하지만 그 근본원리는 세원공유다. Orifield(1997)가 주장하는 공동세원제도의 장점

표 1\_ 미국의 지방세 공동세원화 제도의 시기별 현황

사례	지역	시기	도입목적	대상
Fiscal Disparities Program	Minneapolis-St. Paul 광역도시권, Minnesota	1975	지방정부 간 산업시설 유치 경쟁해소와 지역 내 재정불균형 해소	비주거용 재산세
Meadowlands Tax Sharing Program	New Jersey	1972	환경보존에 따른 지방재정 불균형 해소	재산세
Louisville-jefferson County Compact	Kentucky	1986	지방정부의 합병 불식과 재정불균형 해소	사업소세 및 직업면허세
Scientific and Cultural Facilities District	Denver, Colorado	1988	지역문화자산 운영을 위한 재원조달	소비세
Economic Development /Government Equity Program(ED/GE)	Dayton, Ohio	1992	경제발전 및 지역경쟁력 강화	재산세, 소득세
Allegheny Regional Assets Districts	Pensilvania	1993	지역자산에 대한 기금제공, 정부 간 협력 촉진, 지방정부의 새로운 세원개발	소비세
North McHenny Agreement	Modesto, California	1998	지역 간 쇼핑시설 유치경쟁 완화와 재정불균형 완화	소비세, 재산세, 사업소세
First Regional Industrial Facility Authority	Virginia	1998	지역경제 개발을 위한 재원확보	비거주용 사업소세
Regional Smart Growth Act	Scramento, California	2002	지역 간 경쟁 완화, 지방재정불균형 해소, 교통 및 토지이용 정책수단	소비세

출처: 성현곤·김해자, 2006. 표 일부 수정

6) 독일은 공동세 제도가 널리 활용되고 있는 국가의 하나로, 소비세인 부가가치세 외에 소득세, 법인세 등이 연방과 주(州), 지방정부 사이에 공유되고 있다. 국가에서 부과·징수하여 주(州)에 이양하는 공동세로 운용되고 있는 부가가치세의 경우 세수입의 63%는 연방으로, 나머지 37%가 주(州)의 세수입으로 귀속되고 있다. 이외에 개별 소비세는 주(州)정부와 지방정부가 각각 독립적으로 부과·징수하고 있다.

\*출처: 정병순, 2004. "정부 간 재정관계의 국제동향과 지방소비세 도입 해외사례". 이달의 소식(해외소식). 서울시정개발연구원.

은 1) 공공서비스 공급의 불균형 해소, 2) 사회적 수요와 세원확보의 공간적 불일치 해결, 3) 세원확보를 위한 지역 내의 과도한 경쟁을 완화, 4) 도시의 무분별한 외연적 확산 억제, 5) 협력적 광역계획의 실현 등이다.

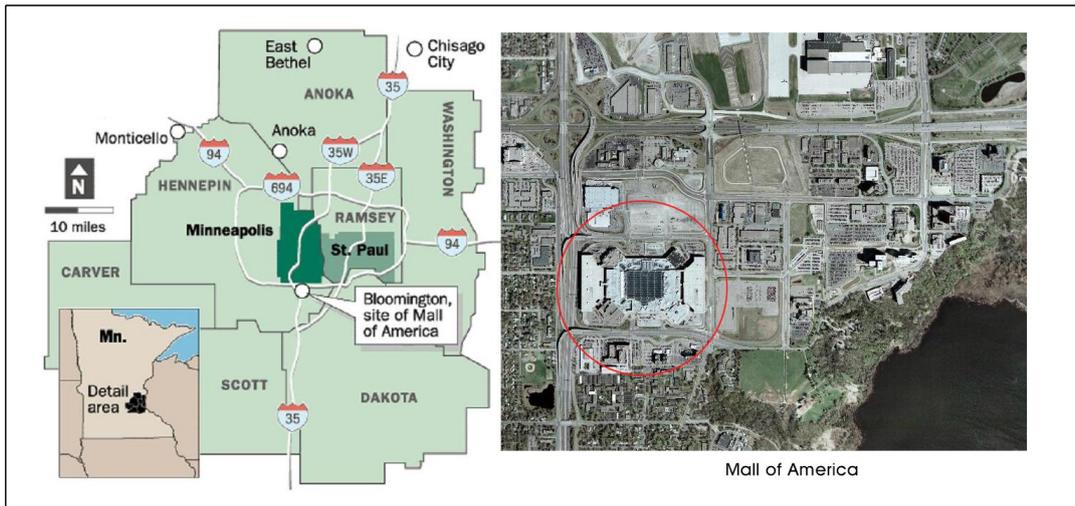
미국에서는 1971년 Minneapolis-St. Paul 광역도시권에서 최초로 공동세 제도가 제안되어, 1975년 도입되었다. 공동세 제도는 많은 주에서 다양한 목적을 위해 확산되어 왔으며, 최근에는 California주 새크라멘토 광역도시권(2002년)에서 도입된 바 있다<표 1>. 미국의 공동세 제도는 도입 목적에 있어서 단순히 지방재정의 불균형문제를 해소한다는 차원에서 벗어나 경제발전 및 지역경쟁력 강화, 환경보존, 바람직한 지역성장 유도 등 다양하다(성현곤, 2006). 이는 우리나라에서도 광역도시권 지역의 균형발전과 지역경쟁력 제고의 적극적인 수단으로, 그리고 신, 구도시 간의 균형발전 및 도시성장관리를 위한 공동세 도입을 시사하고 있다.

## 2. 사례: Fiscal Disparities Program (Minneapolis-St. Paul 광역도시권)

엄격한 지방자치단체(municipality)의 분화와 시장중심의 지역정책이 주류인 미국에서 공동세 제도는 혁명적인 것으로, 많은 비판 가운데에서도 성공적인 사례로 평가되는 것이 Minneapolis-St. Paul 광역도시권이다.

Minneapolis-St. Paul 광역도시권은 흔히 Twin Cities라고 불리는 Minneapolis와 St. Paul 두 도시를 중심으로 하는 Minnesota주 최대 도시 지역으로서 7개 카운티와 186개 지방자치단체로 이루어져 있다<그림 1>. 1969년 시민단체 Citizens League는 지방재산세 제도가 지역 간 불균형을 조장한다는 보고서<sup>7)</sup>를 발표하였으며, 같은 해 하원 의원인 Charles Weaver가 공동세 관련 법안을 상정하여 1971년 의회 승인을 획득하였다. 이후 헌법에 위배된다는 논리의 공격이 있었으나 주 대법원

그림 1\_Minneapolis-St. Paul 광역도시권과 Mall of America



출처: Pittsburgh Post-Gazette 2004년 2월 15일자, Google Earth Map(Mall of America는 미국 최대 쇼핑몰로서 이 물에서 거둬들인 세금은 블루밍턴시와 Mineapolis-St. Paul 광역도시권에서도 사용됨).

7) Citizens League. 1969. Breaking the Tyranny of the Local Property Tax.

표 2\_공동세 시행 후 1인당 과세표준액 격차 감소 결과(2006년 Minneapolis-St. Paul 광역도시권 기준)

지역		시행 전			시행 후		
		1인당 과세표준액	그룹별 순위	격차	1인당 과세표준액	그룹별 순위	격차
인구 1000명 미만	Minnesota Beach	\$3,990	1	26.3	\$3,976	1	6.1
	Landfill/Hilltop	\$152	41		\$649	41	
인구 1000명 이상 5000명 미만	Wayzata	\$3,938	1	6.2	\$3,553	1	4.8
	Lexington	\$632	62		\$745	62	
인구 5000명 이상	Orono	\$3,238	1	4.6	\$3,218	1	4.0
	St. Paul Park	\$708	78		\$810	78	

출처: Minnesota Journal. 2006. Minnesota's fiscal disparities program continues to strengthen regional economies.

이 공동세 제도를 지지하게 되어 1975년 제도가 실제 시행되었다.

Minneapolis-St. Paul 광역도시권 공동세 제도가 단순히 각 지역의 조세부담을 줄여주고 지방자치단체 간의 세수격차를 줄이기 위해서만 사용한 것이 아니고 지역 내 공통의 문제라고 생각되는 것에 투자할 수 있는 일종의 지역공동은행(지역공동발전기금)의 역할을 할 수 있도록 몇 번의 법 개정<sup>8)</sup>이 이루어졌다.

30여 년간 시행된 현재 이 지역의 공동세 제도는 광역도시권 지방자치단체 간의 세수격차를 해결하고 지역공동의 계획을 시행하는 원동력으로 자리매김 하였다. 공동세의 영향<sup>9)</sup>을 알아보기 위해 제도 시행 전후의 재정능력을 비교하고, 지역공동세 제도와 직접 관련이 있는 각 지방자치단체(7개 카운티, 181개 지방자치단체) 재산세의 1인당 과세가능액(tax base per capital)을 분석하면 <표 2>와 같다.

인구 1000명 미만인 경우 과세가능액이 가장 높

은 도시(Minnesota Beach)와 가장 낮은 도시(Landfill)의 격차는 시행 전 26.3배에서 시행 후 6.1배로 지역 간 격차가 대폭 감소된다. 인구 5000명 이상의 경우 과세가능액이 가장 높은 도시(Orono)와 가장 낮은 도시(St. Paul Park)의 격차는 시행 전 4.6배에서 시행 후 4.0배로 지역 간 격차가 감소한다. 지역 간 격차만을 보면 전반적으로 격차감소의 효과가 있는데, 인구 1000명 미만의 지역에서 가장 효과적이었다<sup>10)</sup>.

그러나, 공동세 제도가 지역 간 재정불균형을 해소하는 훌륭한 정책임에도 불구하고 몇 가지 비판적 의견도 분분하다. 1971년 이후의 가치 증가분과 상공업 자산에만 과세함에 따라 근원적인 불균형을 해결할 수 없고, 주택에 대한 과세 공유가 이루어지지 않아 제도적인 허점으로 지적되기도 하며, 신규 개발업체와 사업체들이 공동세 지역을 기피하는 현상이 발생하기도 한다.

미국의 공동세 제도는 지방정부 간 세입을 공유하는 형태로 운영되고 있다. 미국의 경우 지방정

8) 구체적인 사례로 1986년 Mall of America 건설지원, 1995년 주거지 개선을 통한 커뮤니티 활성화 지원 등이 이루어졌으나, 1995년 고가(高價) 주택에 대한 공동세 포함 시도는 주지사의 거부권 행사로 수포로 돌아갔다.

9) Minnesota's fiscal disparities program continues to strengthen regional economies. 2006년 8, 9월호. Minnesota Journal

10) 배분지수 = 시티/타운의 인구 × [지역전체의 평균 1인당 재정능력 / 해당 시티(혹은 타운)의 1인당 재정능력]

부 간 협약을 통하여 이루어지기 때문에 다양한 형태의 세원공유제도가 있다는 점이 우리나라와 다른 특징이라고 할 수 있다.

우리나라는 2007년 7월 국회에서 서울시의 공동 재산세 제도를 포함하여 지방세법 개정안이 통과되어 2008년 1월부터 시행될 예정이다<sup>11)</sup>. 2007년 세입 예산을 보면, 서울 강남구의 지방세 수입은 2,090억 원으로 세수가 가장 적은 강북구의 159억 원보다 무려 13.2배가 높다. 서울시는 자치구 간의 재산세로 인한 재정불균형을 해소하기 위해 구세(區稅)인 재산세의 일부를(50%) 공동과세하고 자치구에 재교부하여 지방자치단체 간 재정균형을 도모하고자 하였다. 2007년 자치구별 세입예산을

기초로 서울시가 공동세 도입효과를 시뮬레이션한 결과<표 3>, 자치구별 재산세 격차가 현재보다 1/3 수준으로 줄어드는 것으로 나타났다. 재산세를 공동세 대상으로 지방세수의 격차를 완화하고자 하는 기본원리는 별 차이가 없지만 Minneapolis-St. Paul 광역도시권과 서울시의 사례는 많은 차이를 보이고 있다. 가장 주목한 만한 차이점은 공동세에 포함되는 항목에 관한 것이다. Minneapolis-St. Paul 광역도시권의 경우 상공업 자산, 비주거용만 포함시키는 반면 서울시의 경우에는 재산세 전체를 대상으로 하고 있다. 또한 Minneapolis-St. Paul 광역도시권의 경우 세원이 되는 과세표준을 공동으로 하고 이를 배분비율에 근거하여 나누는

표 3\_서울시 공동세 조성시 자치구별 재산세 증감현황(2007년 세입예산 기준)

(단위: 억 원)

자치구	재산세			자치구	재산세		
	현행	공동세 조성 시	증감액		현행	공동세 조성 시	증감액
강남	2,090	1,280	-810	구로	286	378	92
서초	1,371	920	-451	동작	266	368	102
중	680	575	-105	성북	269	370	101
송파	974	722	-252	동대문	265	367	102
영등포	572	521	-51	서대문	250	360	110
종로	493	481	-12	관악	281	375	94
양천	432	451	19	금천	181	326	145
용산	433	451	19	노원	292	381	89
마포	405	438	33	도봉	193	331	138
강동	423	447	24	은평	204	337	133
강서	423	446	23	강북	159	314	155
성동	310	390	80	중랑	181	326	145
광진	313	391	78	합계(25개 구)	11,746	11,746	0

11) 지방세법 제6조2(특별시의 관할 구역 안 재산세의 공동과세)

① 특별시 관할 구역 안에 있는 구의 경우에 재산세(선박 및 항공기에 대한 재산세를 제외한다)는 제6조에도 불구하고 “특별시 및 구세인 재산세”로 본다.  
 ② 제1항에 따른 특별시 및 구세인 재산세 중 특별시분 재산세와 구(區)분 재산세는 각각 제3항제2절에 따라 산출된 재산세액(제118조제1항에 따른 표준세율을 적용하여 산출한 세액을 말한다)의 100분의 50을 그 세액으로 한다. 이 경우 특별시분 재산세는 제6조제1항의 보통세인 특별시세로 보고 구분 재산세는 제6조제3항의 보통세인 구세로 본다. [본조신설 2007.7.20]

방식을 취하고 있으나, 서울시의 경우에는 세입자체를 공동세로 하여 이를 자치구에 균등 배분하고자 한다. 또한 Minneapolis-St. Paul 광역도시권의 제도는 기준년도 대비 추가로 징수된 세액의 일정분을 공동재원으로 기부하므로 각 지방정부가 기존에 가지고 있던 재원은 감소하지 않는다는 특징이 있다.

#### IV. 도시합병(annexation)

##### 1. 개념

전술한 바와 같이 미국의 도시들은 우리나라와 달리 행정 규모가 다양하고 상위 정부와 독립적인 관계를 형성하고 있다. 이로 인해 기존도시 외곽에 신개발지가 생기는 경우 기존도시와는 또 다른 개별적인 행정단위로서 협력적 관계보다는 경쟁의 위치에 있는 경우가 대부분이다.

신·구도시 간 공간적 연계를 추구하고 있는 도시합병(annexation) 정책은 행정구역의 경계 자체가 확장되어 도시의 면적 자체가 늘어나는 합병형 도시성장을 의미한다. 기존도시가 주변의 새로운 개발지역을 자체의 행정구역 안으로 포함시키기 위하여 도시의 경계를 확장하는 것이 도시합병이다.

경제적 측면에서 기존시까지 면적의 확장은 인구증가 효과와 더불어 세입의 증가를 의미한다. 기존도시 주변부는 새로운 기반시설을 필요로 하기 때문에 시의 예산액의 증대효과도 기대할 수 있다. 또한 합병이 되는 신개발지역의 입장에서도 기존

도시가 가지고 있는 공공서비스를 손쉽게 공급받을 수 있고 문화적 인프라를 활용할 수 있는 장점이 있다. 정치적 측면에서 볼 때는 외연지역의 보수적인 중상층의 인구 유입을 통해 기존 시가지의 다수를 차지하고 있는 소수 인종과의 정치적 다양성을 높일 수가 있다. 우리나라와 달리 민간주도의 개발에서 공공서비스와 기반시설 공급은 신개발지역에서 해결해야 할 중요한 문제이기 때문이다. 미국의 많은 도시들이 합병형 도시성장 정책에 깊은 관심을 두고 있지만 기존의 중심도시가 주변지역을 편입시키려 하여도 그렇지 못하는 경우가 많다. 해당 주(state)에 합병형 도시성장과 관련한 법률이 없거나 더 이상 외연적 확장이 불가능한 경우 등 주변지역과의 관계 등에서 제약이 생기는 경우가 많기 때문이다.

신·구도시 간의 연계측면에서 살펴보면, 신개발에 따라 새로운 신도시로 기존도시의 인구 및 상

표 4\_ 도시의 연계 정도에 따른 채권 신용도 분포

도시 유형	인구 흡수율 <sup>12)</sup>	연계지수	평균 채권 신용도
강한 연계	64%	33.5	8.2(Aa2)
높은 연계	48%	29.2	8.1(Aa2)
중간 연계	29%	23.4	8.0(Aa2)
낮은 연계	-22%	14.7	6.6(A1)
연계 없음	-44%	6.9	5.5(A3)

출처: Rusk, D. 2006. *Annexation and the Fiscal Fate of Cities*. Washington, D C: Brookings Institution Press.

12) 인구 흡수율은 그 지역에 과거 인구가 증가하였을 경우 얼마나 기존도시가 그 증가한 인구를 흡수했는가를 의미한다. 이는 단순히 도시의 인구증가율을 의미하는 것이 아니라 기존도시가 얼마나 신개발지역과 공간적으로 연계되어 있는지를 보여주는 지표다. 신개발지역에 인구가 증가하였을 경우 신·구도시 간 강한 공간적 연계가 있는 지역은 합병형 도시성장을 통해 기존도시가 이를 흡수하였고, 반면에 연계가 약한 지역은 신개발지역과 공간적으로 연계되지 못하여 인구가 다른 지방자치단체로 유출된 경우다.

표 5\_San Antonio의 인구증가 추이

(단위: 명)

구분	1970년	1980년	1990년	2000년	2007(추정)
San Antonio	654,153	786,023	935,933	1,144,646	1,320,100
Bexar County	830,460	988,971	1,185,394	1,392,931	1,610,900
Metropolitan area	864,014	1,072,125	1,324,749	1,711,703	1,994,400
Texas State	11,195,730	14,229,191	16,986,510	20,851,820	23,904,380
미국 전체	203,302,031	226,545,805	248,709,873	281,421,906	301,621,157

출처: U.S. Census Bureau. 2000. Population Estimates 참고 제작성.

City of San Antonio. 2007. Planning and Community Development Department.

공업시설까지 이동하게 되어 urban sprawl 현상을 일으킬 수 있다. 이러한 현상을 줄이고자 하는 목적과 함께 이에 대한 실증적 연구(David Rusk, 2006)로써 미국 내의 인구규모 50만 이상이 거주하는 106개의 주요한 광역도시권을 조사한 결과에 따르면, 1950년에서 2000년 사이에 적어도 15% 이상 면적의 신개발지역을 공간적으로 연계했을 경우 그 시에서 발행하는 채권의 2001년의 신용도가 적어도 A3 수준을 유지한다. 반면에 낮은 신용도의 채권(Baa, Ba)의 신용도를 보인 지역은 주변 지역이 확장됨에도 불구하고 공간적으로 연계시키지 못한 기존도시들이다.

<표 4>를 보면 신·구도시 간 강한 공간적 연계를 갖고 합병형 도시성장을 할 수 있었던 지역에서 발행한 채권이 보다 양호한 신용도를 유지하고 있으며, 인구흡수율도 상대적으로 높음을 알 수 있다. 이는 신·구도시 지역 간의 공간적 연계가 단순히 지리적 연계에서만 그치는 것이 아니고 도시 발행 채권의 신용도 곧 그 도시의 재정상황과 깊은 연관이 있으며, 도시경쟁력에 영향을 미친다.

## 2. 사례: San Antonio시의 합병을 통한 도시성장

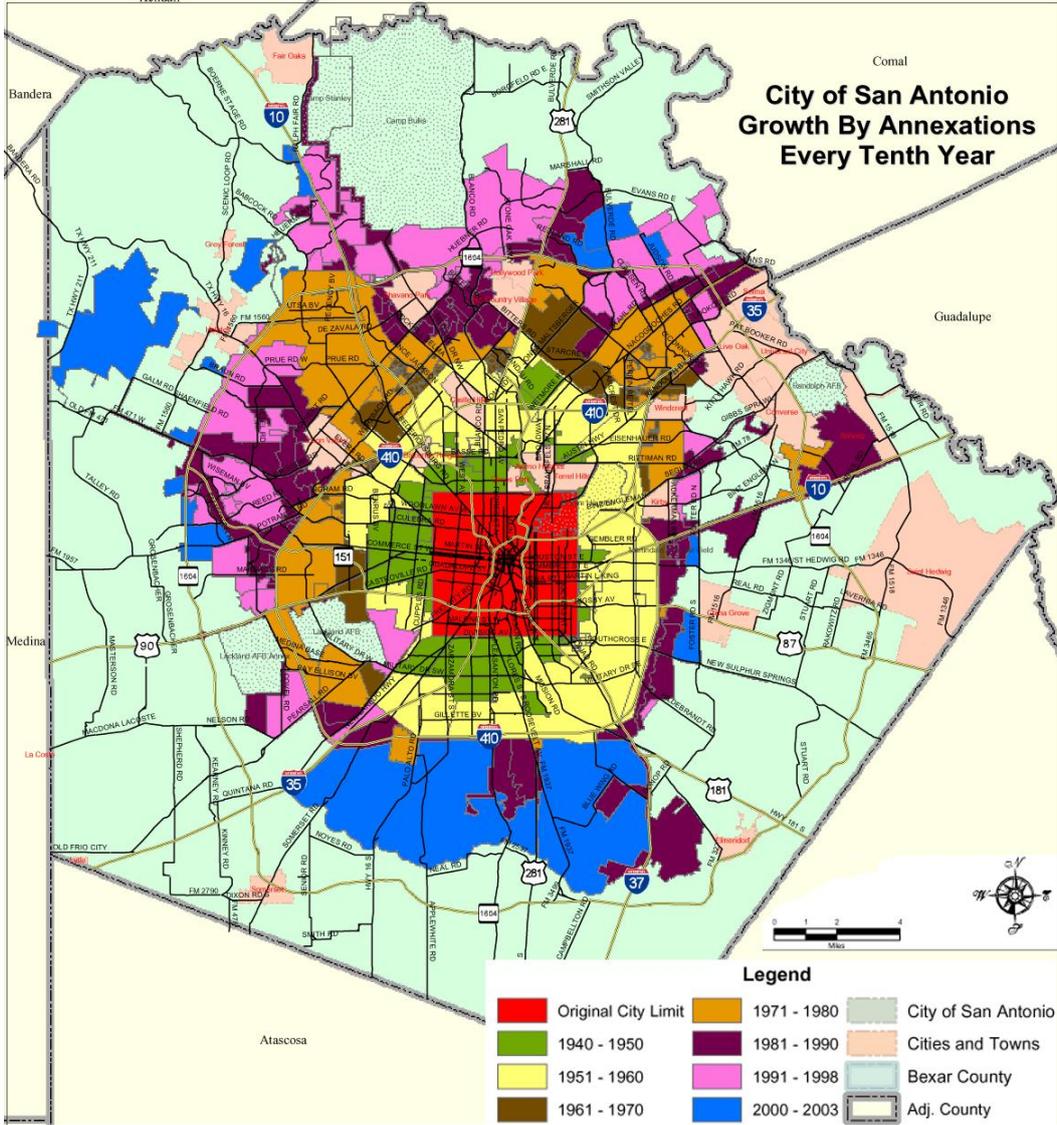
San Antonio는 Texas주에서 두 번째이며, 미국 내에서는 일곱 번째 규모가 큰 도시다. Texas 남부에 위치하며 미국 남서부의 문화적 관문 역할을 하는 도시이다.

San Antonio는 Bexar 카운티 중심에 입지하며 인구 130만 명(2007년 U. S. Census)의 도시로, 2000~2006년 미국 내에서 인구 50만 명 이상의 도시 중에서 도시성장률이 네 번째로 빠르다.<sup>13)</sup> 또한 미국 남서부의 다른 지방자치단체와 마찬가지로 San Antonio는 꾸준한 인구증가율을 보이고 있다. 도시의 인구는 최근 35년 동안 거의 2배 정도로 증가하였다(1970년 65만 명 → 2007년 130만 명).

미국의 다른 광역도시와 달리, San Antonio 주변에는 독립적인 교외 도시들로 완전히 둘러싸여 있지는 않으며, 상위 Texas법에 의해 도시 외곽지역의 비통합지역(unincorporated land)을 관할한다(ETJ: extra-territorial jurisdiction). 이에 따라 신개발지역을 대상으로 꾸준히 도시합병 정책이 추진되고 있으며, 이는 San Antonio 광역도시

13) The fastest growing U.S. cities - Jun. 28. 2007. [http://money.cnn.com/2007/06/27/real\\_estate/fastest\\_growing\\_cities/](http://money.cnn.com/2007/06/27/real_estate/fastest_growing_cities/)

그림 2\_San Antonio의 도시합병과 도시성장



권의 규모가 29위이지만 자체 도시규모로는 미국 내 7대 대도시인 이유다. 즉 San Antonio시는 계획되는 도시외곽의 신개발지역을 기존도시의 행정 구역에 통합시킴으로서 광역도시권의 규모에는 큰 변화가 없지만 광역도시로서 자체 도시규모가 꾸

준히 확대되고 있음을 의미한다. 현재 San Antonio시 행정구역의 4분의 3이 1960년대 이후의 도시합병에 의한 것이며<sup>14)</sup>, 최근에도 고속도로의 도시 발전축을 따라 선형으로 신개발과 도시합병이 추진되고 있다. <그림 2>는 San Antonio시의

14) 물론 이러한 비자발적인 도시합병은 Bexar 카운티 내 비통합지역에서 논쟁거리로 남아 있으며, 일부 신개발지역의 주민들은

표 6\_ 공동세와 도시합병의 정책적 효과

구분	현행/기존방식	공동세	도시합병
신, 구도시 관계	경쟁/배타	보완/균형	통합
생활권	별개 (분리 가능)	-	연계/통합
재정	별개	광역적 균형	통합
공동체의식	× (상대적박탈감)	공동체의식	공동체의식
확대적용	-	규제지역 보존 및 보상 등	광역행정구역개편 등

10년 단위 도시성장을 보여주는 것으로, 도시합병을 통해 권역확장이 진행되어 왔다.

### V. 정책적 시사점

이상으로 신, 구도시 균형발전을 위한 세부 수법으로서 미국의 공동세(Tax Sharing)와 도시합병(Annexation)에 대해 알아보았다.

미국의 도시합병(Annexation)은 신개발에 따른 인구유출 및 기존도시 쇠퇴를 극복하기 위한 적극적 행정수단으로 이해될 수 있으며, 신개발 지역과 기존도시 지역을 행정적으로 통합하여 신, 구도시가 상생 균형발전하고자 하는 정책이다. 우리나라의 경우, 신도시나 택지개발지구가 자연스럽게 상위 행정구역에 포함되므로, 신도시가 하나의 독립된 지방자치단체로서 역할을 할 수 있는 미국의 경우와 다르다. 하지만 최근의 송파신도시(위례신도시)나 행정중심복합도시(세종)처럼 여러 지방자치단체에 걸쳐 있거나 특별한 위상을 필요로 하는 경우에는 그 행정적 지위나 행정구역 포함여부가

중요한 이슈가 될 수 있다. 최근 광역도시권으로의 행정구역 개편이 논의되고 있는 우리의 상황에서 신도시 개발에 따른 행정구역 편입문제도 심도 있게 논의되어야 할 것이다. 신, 구도시 균형발전차원에서는 신도시의 행정편입은 생활권 형성이 가능하고 기존 도시와 연계될 수 있는 방안이 되어야 한다. 즉 동일 생활권을 형성할 수 있는 행정개편이 되어야 함을 의미한다.

미국의 공동세 제도는 광역도시권에서 공유하여 사용하는 지역재원을 각 지방자치단체의 재정 수준에 따라 차등적으로 부과하여 과세한 후 이를 다시 재분배하여 사용하는 것으로, 결과적으로 지역경제가 성장하고 있는 교외 신개발지역의 이익을 쇠퇴하고 있는 기존도시 지역에 나누어 주는 신·구도시 간 균형개발 전략이라 할 수 있다. 우리나라에서는 지난 2007년 지방세법 개정으로 서울 특별시에만 제한적으로 사용되고 있지만, 여타 광역도시권에서 지역 간의 재정적 격차를 해소하고 광역적 도시기반시설 설치 등 균형발전방안으로 적극적 확대도입을 모색할 수 있다. 특히 수도권에

세금 증가분에 상응하는 도시공공서비스 제공에 불만을 나타내기도 한다.

서는 신, 구도시 균형발전차원에서 발전하여 개발 제한구역(GB), 자연보전권역과 과밀억제권역, 팔당특별대책지역 및 팔당상수원 보호구역 등 개발이 억제된 지역의 보존 및 보상대책으로도 공동세 제도의 활용을 검토해 볼 만 하다.

## VI. 결론

국가적 상황과 도시여건이 우리와 다르지만, 미국에서도 신개발에 따른 신, 구도시 간의 격차 및 기존 도시의 쇠퇴는 공동된 문제라 볼 수 있다. 본 연구에서는 신, 구도시의 균형발전을 위한 방안모색의 일환으로 미국의 공동세와 도시합병의 개념을 소개하고, 그 시사점과 도입가능성을 검토하고자 하였다.

공동세 제도는 수도권과 같은 광역도시권에서 균형발전과 지역경쟁력 제고의 적극적인 경제 수단으로 도입을 검토해 볼 수 있다. 또한 도시합병은 우리나라에 바로 대입하기에는 한계가 있지만, 신개발에 따른 인구유출 및 기존도시의 쇠퇴를 극복하기 위한 행정수단으로 종합적 관점에서 신, 구도시의 균형발전을 모색했다는 점에서 그 시사점이 크다.

현재까지 우리나라에서는 신개발과 도시정비가 이분법적 구분에 의하여 상호 배타적이고 개별적으로 이루어져 왔으나, 신도시 개발 및 구도시 정비를 조화시킬 수 있는 여러 방안이 모색될 수 있을 것이다. 도시성장관리의 패러다임 변화가 요구되는 시점에서 신도시개발과 구도시 정비가 연계되고, 상호 보완될 수 있는 종합적인 도시개발정책이 마련되어야 한다. 신, 구도시를 상호 배타적인 경쟁관계에서 상호 의존적인 보완관계로 전환하고, 신개발지역과 구도시의 장점을 강화하고 조화시킬 수 있는 방안모색이 필요하다고 할 수 있다. 미국의 공동세 제도와 도시합병도 신, 구도시 균형발전

을 위한 구체적인 방안의 하나로 검토될 수 있다.

## 참고문헌

- 김주이. 2004. “외국의 사례 : 미국의 공동세 제도”. 지방세. 제86권 제6호. 한국지방재정공제회.
- 성현곤·김해자. 2006. “지방세 공동세원화 도입방안 및 기대효과 분석”. 국토계획. 제41권 제7호. 대한국토·도시계획학회.
- 정병순. 2004. “정부 간 재정관계의 국제동향과 지방소비세 도입 해외사례”. 이달의 소식. 서울시정개발연구원.
- 조영태·여옥경. 2007. 신, 구도시 균형발전을 위한 연계 도시개발방안. 한국토지공사 국토도시연구원.
- Citizens League. 1969. “Breaking the Tyranny of the Local Property Tax”
- Garreau. J. 1991. *Edge city: Life on the new frontier*. New York : Doubleday.
- Greenstein. R. and Wiewel. W. (Eds). 2000. *Urban – suburban interdependencies*. Cambridge. MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Mills. E. 2006. “Sprawl and jurisdictional fragmentation”. Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs
- Minnesota House Research Department. 2005. “Minnesota’s Fiscal Disparities Programs: Twin Cities Metropolitan Area and Iron Range”
- Orfield. M. 2002. *American Metropolitcs: The new suburban reality*. Washington. DC : Brookings Institution Press.
- Pastor. M. et al. 2000. *Regions that work: How cities and suburbs can grow together*. Minneapolis. Univ. of Minnesota Press.
- Post. S. and Stein. R. 2000. “State Economies, metropolitan governance, and urban-suburban economic dependence”. *Urban Affairs Review* vol. 36, no. 1.
- Rusk. D. 2003. *Cities without suburbs* 3rd ed. Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- Rusk. D. 2006. *Annexation and the Fiscal Fate of Cities*. Washington. DC : Brookings Institution Press.
- TCPA. 2007. *Best Practice in Urban Extensions and New*

*Settlements.*

Wheeler, S. 2002. "The new regionalism: Key characteristics of an emerging movement". *Journal of the American Planning Association* vol. 68, no. 3.

미국 센서스(<http://www.census.gov>). [2008.5.14].

샌안토니오 도시계획(<http://www.sanantonio.gov/planning>). [2008.5.10].

인터넷백과사전(<http://en.wikipedia.org>). [2008.4.10].

- 
- 논문 접수일: 2008. 7.15
  - 심사 시작일: 2008. 7.21
  - 심사 완료일: 2008. 8.20

**ABSTRACT**

**A Study on the Tax Sharing and Annexation  
in USA for Balance of Old & New Town**

Keywords: Balanced Development, Tax Sharing, Annexation, New & Old Town, Interdependence

Increasing new town development, the gap between new and old towns became a heated issue. Also, Korea has carried out urban developments between the two exclusively and independently. So, there still exists a difficulty to promote balanced development and growth.

This study aimed to introduce the concept and characteristics of tax sharing and annexation in USA, and examine the validity of those in Korea as practical solutions, which help create balanced development. Tax sharing is a fiscal device to solve unbalance, through integrating the regional tax which takes up high revenue of local governments. Regional integration (annexation) in USA is an administrative instrument to overcome the deterioration and population outflow within existing urban areas. Actually, it is creating a successful result for balanced development in total aspects.

Currently, it is requested to adapt urban development and management in changing paradigms. So we should prepare a system for comprehensive urban policy to consider the relationship between new development and urban regeneration concurrently, and balance of the future development among regions. Therefore, we suggest that tax sharing and the annexation in USA have value of studying as a substantial method.

**신, 구도시 균형발전을 위한 미국의 공동세와 도시합병 연구**

주제어: 균형발전, 공동세, 도시합병, 신, 구도시, 상호 의존

도시적 여건의 차이에도 불구하고, 신도시 개발에 따른 신, 구도시의 격차는 어디에서나 발생할 수 있는 공통된 도시문제다. 신도시 개발과 기존도시의 정비가 개별적이고 배타적으로 진행되어온 우리나라의 여건에서도 두 지역의 상호 보완 및 균형발전을 도모하기에는 많은 어려움이 존재한다. 본 연구는 신, 구도시의 균형발전을 위한 방안모색의 일환으로 미국의 공동세와 도시합병의 개념을 소개하고, 그 시사점과 도입가능성을 검토하고자 한다. 공동세 제도는 수도권과 같은 광역 도시권에서 균형발전과 지역경쟁력 제고의 적극적 수단으로 도입을 검토해 볼 수 있을 것이다. 미국의 도시합병은 신개발에 따른 인구유출 및 기존도시의 쇠퇴를 극복하기 위한 행정수단으로서, 통합적 관점에서 신, 구도시의 균형발전을 모색했다는 점에서 그 시사점이 크다.

도시의 성장과 관리의 패러다임 변화가 요구되는 시점에서 신도시 개발과 구도시 정비가 연계되고, 상호 보완될 수 있는 종합적인 도시개발정책이 필요하며, 미국의 공동세 제도와 도시합병도 신, 구도시 균형발전을 위한 구체적 수단의 하나로 검토되어질 수 있을 것이다.