

GLOBAL TRENDS

세계지방자치동향

일본

» 요코하마시의 녹지세 부과와 녹지 늘리기 계획

미국

» 오클라호마시티 대도시 지역 프로젝트 계획(MAPS 3 & 4)

미국

» 미국 주요 도시의 PILOT 제도 비교

미국

» 노스캐롤라이나 지방 소비세 균등화 정책:
Local Sales Tax Pooling and Allocation

프랑스

» 삶의 질과 지속가능 가치 실현을 통한 세수 확대

한국

» '디지털 자산 시대의 조세 정의'
경기도, 가상자산 전자관리 시스템 도입 사례

한국

» 국민주권 시대 주민 삶의 질 확대를 위한 세수 확보 방안

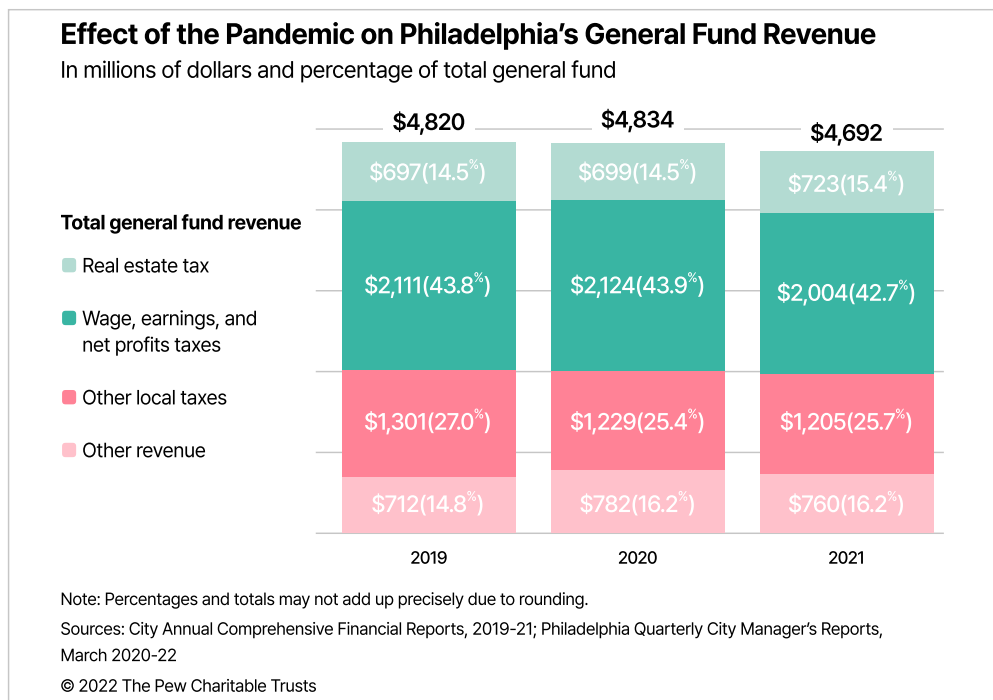




미국 주요 도시의 PILOT 제도 비교

개요

- ▶ 필라델피아는 대학과 병원 등 대형 비영리기관의 재산세 면제로 세수 기반이 약화되자 자발적 기부 방식인 PILOT 제도를 도입했으나, 법적 근거 부재와 낮은 참여율로 효과성이 제한적이었음. 반면 보스턴과 프로비던스는 법적·제도적 장치를 마련하여 안정적 운영을 도모하였으며, 이러한 비교는 한국 지방자치단체의 재정 협력 설계에도 시사점을 제공함



[그림 1. 필라델피아시 재산세 수입 비중 (2019-2021)]

출처: How Property Is Taxed in Philadelphia (Pew, 2022)

설명: 필라델피아시 및 교육구의 총 일반기금 중 재산세가 차지하는 비중을 연도별로 보여주고 있음. 재산세가 전체 세수에서 차지하는 비중은 15% 내외로 상대적으로 낮아, 재산세 수입만으로는 지방정부 재정을 안정적으로 운영하기 어려움. 이에 따라 필라델피아시는 임금세, 소비세 등 다양한 세원을 통해 재정을 다변화하려 하며, 특히 비교세 대상인 대형 비영리기관으로부터 자발적 재정 기여를 이끌어내기 위한 PILOT 제도를 통해 재산세 외 대체 세원을 확보하고자 하는 노력을 병행하고 있음

PILOT 제도의 개념과 도입 배경

➔ PILOT 제도의 정의와 성격

- PILOT(Payment in Lieu of Taxes)은 재산세 면제 지위를 가진 비영리기관이 지방정부에 자발적으로 일정 금액을 납부하는 제도임
- 세수 보완 수단이자 지방정부와 비영리기관 간 재정 책임 분담 장치로 기능하고 있음

➔ 도입 배경

- 대형 대학·병원의 도심 집중으로 공공서비스 수요는 꾸준히 증가하고 있으나, 이와 같은 비영리기관은 지방세 납부 의무가 없어 재정 기여는 부족한 상황임
- 공공서비스를 사용하는 비영리기관이 세금 부담을 회피한다는 형평성 논란이 확산됨
- 지방정부의 세수 확보 압박과 시민사회의 요구가 결합하여 1990년대 이후 주요 도시에서 PILOT을 도입함

➔ PILOT 제도의 의의

- PILOT 제도는 단순한 기부를 넘어선 제도화된 재정 협력 방식으로 인식되고 있음
- 지방정부가 법적 과세 권한을 행사하지 못하더라도 협약을 통해 재정 기여를 유도할 수 있는 전략적 수단임

미국 주요 도시별 운영 사례 비교

➔ 필라델피아(Philadelphia)

- 1994년 PILOT 운영을 시작하여 초기에는 수십 개 기관과 협약을 체결함
- 법적 근거가 미비하고 제도적 불안정하여 시간이 지날수록 참여율이 하락함
- 현재는 자발적 협약 모델로 한정되어 실효성이 약화됨

➔ 보스턴(Boston)

- 과세 대상 부동산의 평가액을 기준으로, 공공기여금 산정을 공식화함
- 권고 기여율을 25%로 설정하여 제도적 명확성을 확보함
- 현금 납부 외에도 교육 프로그램, 지역사회 서비스 등 비화폐성 기여를 인정하여 기관들의 수용성을 제고함
- 제도의 투명성을 강화하고, 비영리기관과의 협력 구조를 확립함

- 프로비던스(Providence, 로드아일랜드 주도)
 - 도시 조례에 따라 PILOT 제도의 기준을 공식화함
 - 최소 기여율, 납부 주기 등 제도적 규정을 마련하여 안정적 운영을 보장함
 - 법적 근거 마련으로 지방정부와 기관 간 갈등을 줄이고 제도의 예측 가능성을 강화함
- 뉴욕(New York)
 - PILOT 제도를 법적·행정적으로 뒷받침하며 참여 기관과의 협력 강화함
 - 제도의 관리와 운영에서 투명성을 강조하여 신뢰도 제고함

제도화 한계와 법·정치적 장벽

- 비영리기관의 반발과 인식 문제
 - 대학·병원 등 비영리기관은 PILOT을 자신들의 비과세 지위를 침해하는 제도로 인식함
 - 장학금, 공공의료, 지역사회 봉사 등 이미 제공 중인 공공 기여 활동이 과소평가된다고 주장함
 - University of Pennsylvania 등 주요 기관은 법적 과세 또는 준조세적 기여 요구에 부정적 태도 고수함
- 법적 불확실성
 - 면세 자격에 대한 판례가 엇갈려 제도의 안정성을 저해함
 - 2023년 Tower Health 사건: 병원의 경영 구조가 영리성과 유사하다는 이유로 재산세 면세 자격을 인정하지 않음
 - 2025년 펜실베이니아 대법원: 동일 병원의 면세 자격을 다시 인정함 → 이처럼 일관성 없는 판결이 제도적 불확실성을 심화시키고 있음
- 정치적 민감성과 제도화 한계
 - 법적 기준 부재 상황에서 지방정부가 명확한 기여 요구를 추진할 경우 정치적 갈등과 기관의 반발이 발생할 수 있음
 - 협약이 분쟁으로 이어질 가능성이 있어, 강제적 제도화보다는 점진적 협력 방식으로 운영되는 경향이 있음
 - 결과적으로 필라델피아는 법적 강제 장치 없이 설득과 자발적 참여에 기반한 PILOT 모델을 유지하고 있음

시사점

→ 도시별 사례의 교훈

- ▶ 필라델피아: 법적 근거와 강제성 부족함 → 자발적 협약 모델은 참여율 저하와 실효성 한계를 드러냄
- ▶ 보스턴: 기여율 공식화·비화폐성 기여를 인정함 → 제도 수용성과 안정성을 동시에 확보함
- ▶ 프로비던스: 조례 기반 제도화 → 예측 가능성과 법적 안정성을 강화함

→ PILOT제도의 활용 가능성

- ▶ PILOT은 단순한 기부를 넘어 지방세입 기반의 취약성을 보완할 수 있는 전략적 수단임
- ▶ 면세 자산 비중이 큰 도시일수록 세수 다변화와 재정책임 분담에 유용함

→ 한국적 맥락에서의 시사점

- ▶ 수도권 및 광역시의 대학·병원 밀집 지역에서 공공서비스 수요는 증가하지만, 세수 기여는 제한적임
- ▶ 이로 인한 구조적 불균형 문제가 점차 부각되고 있어 제도적 대응의 필요성이 커지고 있음

→ 정책 설계 시 고려 요소

- ▶ 법적 근거 마련: 제도의 강제력·안정성을 높이기 위해 필요함
- ▶ 기여 산정 기준: 부동산 평가액, 공공서비스 비용 등을 고려한 명확한 기준 마련이 요구됨
- ▶ 비화폐성 기여 인정: 교육, 지역사회 서비스 등 다양한 형태의 기여를 반영함
- ▶ 기관 간 신뢰 구축: 협약 과정에서 투명성과 참여 유도 장치 마련이 필수적임

참고문헌

- Buchanan Ingersoll & Rooney PC. (2023년 4월 13일). Pennsylvania courts continue to scrutinize real estate tax exemption of nonprofit hospitals. Buchanan Ingersoll & Rooney PC.
<https://www.bipc.com/evaluating-the-key-takeaways-from-the-denial-of-tower-health-tax-exemption-bids> BIPC+1
- Duane Morris LLP. (2025년 6월 2일). Supreme Court of Pennsylvania clarifies HUP test and holds Pottstown Hospital is a “purely public charity” entitled to tax-exempt status. Duane Morris Alerts.
https://www.duanemorris.com/alerts/supreme_court_pennsylvania_clarifies_hup_test_holds_pottstown_hospital_is_purely_public_0625.html Pennsylvania Courts+5duanemorris.com+5Stevens & Lee+5
- Generocity. (2022년 3월 10일). What are PILOTs (Payments in Lieu of Taxes) and how could Philly’s program get better?. Generocity.
<https://generocity.org/philly/2022/03/10/what-are-pilots-payments-in-lieu-of-taxes-and-how-could-phillys-program-get-better/> Facebook+8Generocity+8ICNL+8
- McNees State & Local Tax. (2025년 6월 18일). PA Supreme Court resuscitates non-profit hospital’s tax exempt status. McNees State & Local Tax.
<https://www.mcneesstateandlocaltax.com/2025/06/pa-supreme-court-resuscitates-non-profit-hospitals-tax-exempt-status/> suburbanrealtorsalliance.com+15Adding Value - McNees PA Tax Blog+15suburbanrealtorsalliance.com+15
- Penn for PILOTs. (n.d.). FAQs. Penn for PILOTs.
<https://www.pennforpilots.org/faqs> White and Williams+15Penn for PILOTs+15Facebook+15
- Pew Charitable Trusts. (2022년 9월 8일). How property is taxed in Philadelphia. Pew.
<https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/2022/09/how-property-is-taxed-in-philadelphia> The Hechinger Report+6Pew Trusts+6Pew Charitable Trusts+6
- The Philadelphia Inquirer. (2025년 5월 30일). Pottstown Hospital should get property tax exemption, Pa. Supreme Court says. The Philadelphia Inquirer.
<https://www.inquirer.com/health/pottstown-hospital-tower-health-property-tax-ruling-20250530.html> City of Philadelphia+15Inquirer.com+15Adding Value - McNees PA Tax Blog+15

윤여빈 통신원

Penn State Harrisburg

ybyoon@psu.edu