

영국의 유일한 지방세, 카운실 텍스

박 군 조

행정자치부 지방세정팀 행정사무관

영국의 정치 흐름을 지방세 차원에서 살펴 보면 1992년의 총선 당시 노동당은 상당히 우세한 정치적 위치에서 선거작전을 펴면서 총선거 전부터 연금·아동수당의 증액을 정책으로 내 놓는다.

이에 대하여 보수당은 스스로는 저소득자에 대한 소득세를 경감이라는 새로운 정책을 내놓으면서 노동당 정권이 되면 큰 증세로 된다고 공격하였다.

또한 현재의 보궐선거나 여론조사에서 호조를 보이는 제2야당인 자유민주당이 『연수 10만 파운드(약 2억원) 이상 고액소득자의 소득세 증세와 교육·공적연금 충실』이라는 당시의 노동당 정책에 가까운 정책을 내걸고 노동당의 주된 지지층인 중·저소득층에 어필하고 있어도 현재의 노동당 정권은 이에 대항하여 소득세 증세로 달리고 있지는 않다.

역시 자민당의 현재 정책에는 당시의 노동당 정책과 상이한 점이 있다. 그것은 자민당이 『카운실 텍스의 폐지(및 소득세의 지방

세화)』를 주장하고 있다는 점이다.

이 때문에 자민당은(소득세 증세에 의해 순수한 증세 정책이면서) 『세에 큰 도끼를(axe the tax)』라고 제목을 붙인 캠페인을 전개하고 있고 현재의 시점에서 여론조사는(당시의 노동당과 달리) 자민당을 감세 정당이라고 인식하는 층이 상당히 존재하고 있다는 것이다.

이것은 카운실 텍스가 어떻게 주민에게 가깝고 절실한 세일까 하는 점을 시사하고 있음을 말해준다. 영국의 부동산 관련 세금으로는 ① 카운실 텍스, ② 사업용 레이트, ③ 자본 이득세(Capital Gains Tax), ④ 인지세(Stamp Duty)가 있다. 자본이득세는 재산의 처분에 따른 양도차익에 대하여 부과하며 인지세는 부동산 거래시 부과하는 국세이다.

1993년에 도입되어 실시되고 있는 카운실 텍스는 커뮤니티 차지(통칭은 영국에 악명 높은 『人頭稅』)를 폐지하는 대신의 세제로 『보수당』의 메이저 정권하에서 창설되었

다. 자치단체에 있어 유일의 지방세이다.

인두세의 실시 전날인 1990.3.31일에 조세 저항은 절정에 달하였으며 보수당의 존 메이저 내각은 1991년 3월의 인두세 폐지와 함께 카운실 택스의 도입을 의회에서 발표하기에 이른다. 1992년에 성립한 것이다.

영국은 종래의 Rates중 더메스틱 레이트(주거용 재산세: Domestic Rates)를 1990년 4월에 폐지하고 커뮤니티 차지로 대체하였다. 아울러 Rates중 사업용 건물에 과세하는 Non-Domestic Rates(비주거용 레이트: NDR)는 과세 및 관리권한을 중앙정부에 이관한다.

세제 개편을 고찰하기 전에 우선 1945년 이후 영국의 행재정 상황을 간단히 정리해 보자.

1. 영국정치의 큰 목표는 복지국가 실현

제2차 세계대전의 종료와 함께 영국은 본격적인 복지국가의 길을 걷는다. 1942년 비버리지의 「사회보장과 관련 서비스(Social Insurance and Allied Service)」 보고서가 영국정부에 제출된 후 복지국가 모델은 세계 각국에 확산된다.

1945년에 집권한 노동당은 케인즈 이론을 좇아 완전고용의 실현에 노력하며 철도, 전기, 중앙은행까지 국유화를 추진한다.

그와 동시에 무상 교육, 무상 의료제도, 임대주택 지원 등 국가의 복지 서비스 제공으로 인해 세금은 많이 거둘 수밖에 없게 된다.

1951년까지 집권한 노동당의 복지정책은 그 후의 보수당 정권에도 그대로 계승되어 전후에 있어 영국의 정치권은 토마스 무어의 유토피아에 걸 맞는 복지국가 실현을 위해 케인즈 이론과 칼 마르크스 이론을 접목하면서 큰 틀을 유지해온 것으로 평가할 수 있다.

세계경제의 호황과 함께 잘 나가다가 1970년대에는 정부 지출예산 중 사회복지 비용이 가장 큰 비중을 차지하게 되는 등 복지국가의 성공은 국가적 부담 증대로 이어진다.

70년대에 들어 영국 경제가 하강한 것이다. 이의 원인은 전통적 산업구조를 바꾸려 하지 않고 금융 중심의 산업구조를 그대로 둔 채 불평등 구조를 해소하려 했기 때문이라는 지적도 있다.

완전고용을 유지하기 위한 팽창적 재정정책은 재정적자를 낳았으며 2차례의 석유파동과 함께 심각한 인플레이 때문에 1977년 중반까지 재정적자 문제는 해결되지 않았다. 1976년에 영국 정부는 IMF에 치욕적인 구제금융을 신청하게 된다.

1970년 총선에서 기업과 시장경제를 복돋우는 방안이 필요하다고 주장하여 승리한 보수당의 에드워드 히스는 단기적·대중적인 처방으로 맞섰으며 자동차 회사 롤스로이가 파산하자 이를 국유화하는 등 국가 개입을 지속했다.

물가는 계속해서 뛰었으며 광산 노조를 비롯한 노조의 요구는 임금 인상 등으로 연결되고 이는 인플레이가 더욱 악화되는 악순환으로 반복된다.

상대적으로 노조와 좋은 관계를 유지해 온 노동당은 1974년 2월의 총선에서 다시 승리

하였지만 노조는 계속하여 임금인상을 요구하면서 심각한 사회적 혼란이 생겨난 것이다.

1979년 겨울에는 공공부문 노동자들의 파업으로 소방차와 엠블런스는 그냥 길거리에 방치되어 있었고, 심지어 장의 업종 종사자의 파업으로 시체가 제대로 매장되지 않고 내버려지기 까지 했다는 것이다.

소위 영국인들이 말하는 「불만의 겨울(Winter of discontent)」이다. 불만의 겨울을 겪은 1979년 5월 총선에서 짐 캘러한이 이끈 노동당은 마거릿 대처의 보수당에 패배하면서 권력을 넘겨준다. 이후 보수당은 네 차례나 총선거에서 승리하고 18년간 통치하면서 대변혁을 시도한다.

5월 당시의 보수당은 「노동당은 제대로 돌아가지 않는다(Labour is not working)」라는 표어와 함께 실직자들이 구직을 위해 길게 줄서 있는 그림을 배경으로 한 선거 포스터를 내 걸었다.

1970년대의 소위 영국병의 원인은 석유파동이라는 외부요인과 성장이 뒷받침 되지 못하는 상황에서 국가가 과도한 공공지출과 복지혜택의 공급을 지속할 수밖에 없었던 내부 결과에 대하여 정치권이 대응하지 못했다는 지적이 있다.

대처는 1945년의 노동당 정부 출범시 부터 30여 년간 이상 유지해 온 케인즈 주의 경제 정책으로부터 과감한 변혁을 시도한다. 케인즈 주의 정책을 버리고 시장경쟁과 효율성을 강조하는 신자유주의 정책을 11년간 일관성 있게 추진한다. 복지국가의 기본 틀은 유지하되 정부의 재정지출을 줄이고 복지 혜택도 크게 축소했다.

노조의 힘을 약화시키기 위해 취직과 함께 가입해야 하는 클로즈드 숏(closed shop)제도를 금지한다. 1984년에는 가정 막강한 힘을 갖고 있던 광산 노조와 맞서 승리함으로써 영국사회에 노조의 정치적 영향력을 크게 약화시킨다.

이후 정부는 가스, 철강, 통신사업 등을 민영화하고 지자체 소유 임대주택을 일반에게 판매하며, 행정개혁 추진, 공무원 수의 감축, 정부기능의 민간 위탁 등을 실시한다.

1991년부터 집권한 보수당의 존 메이저 정부도 신자유주의 노선을 따르며 대처에게 패배한 이후 18년만인 1997년에 압승하여 집권한 44세의 젊은 토니 블레어(스코틀랜드 출신)의 노동당 정부도 앞 정부의 복지국가 재편 결과를 기본적으로는 수용하는 입장을 보이고 있다.

II. 영국의 행·재정 시스템은 효율화 추구

England, Wales, Scotland, Northern Ireland로 구성된 영국은 단일국가이면서도 지역간에 상이한 제도를 운영하고 있다. 인구 약 5,800만 명중 90%가 거주하는 웨일즈와 잉글랜드(면적상으로는 63%)는 유사한 제도를 갖지만 스코틀랜드와 북아일랜드는 상당한 차이가 존재한다. 이하 잉글랜드를 중심으로 살펴보자.

Tony Blair 노동당 정부는 1997년의 집권과 함께 기존의 위원회 제도에 따른 정책결정 과정의 비효율성, 지방세에 대한 낮은 책

임성 등을 개선하고자 지자체의 새로운 기관 구성형태 도입 등 개혁을 시도한다.

현행 잉글랜드의 행정 계층은 ① 런던 (Greater London) 지역은 1개의 City of London (1215년 Royal Chart에 의해 자치 단체를 유지해 오고 있으며 인구 5.5천명에 면적은 2.6km²이며 지금의 금융가 지역)과 32 개의 Borough, ② 대도시권(Metropolitan)은 26개의 메트로 폴리탄 버러, ③ 비대도시권 (Shire; 주의 의미)은 46개의 UA(Unitarity Authority)와 광역지자체인 34개의 County, 그리고 238개의 District를 두고 있다.

디스트릭은 카운티에 속하는 기초단체이다. 런던 등은 1계층이다. 2계층이라도 카운티와 디스트릭은 업무 구분만 있으며 상하관계는 없다. 카운티는 지방세를 징수하지 않는다.

지자체의 기관구성은 직선의 시장과 내각을 두는 제도 등 중앙정부가 제시한 방안 중에서 결정하도록 하여 자율성이 강화되었고 수석 행정관을 두어 관리하는 시스템이다.

4년 마다 5월에 선거를 실시한다. 카운티는 2001년(2005년), 디스트릭은 2002년, 버러는 2003년에 치러졌다.

1986년에 폐지된 GLC(Greater London Council)의 기능은 버러 등에 이관되었으나, 1998년의 백서(시장 및 의원·주민 직선에 의한 기관대립형 도입)으로 런던은 2000년 5월에는 시장의 직선과 의원선거가 치러지고, 2000년 7월에는 GLA(Greater London Authority)가 탄생한다.

통상적으로 런던이라 할 때는 Greater London을 말한다. GLA는 교통, 경제개발,

환경, 경찰, 소방, 문화, 스포츠 등의 업무를 맡으며, 시티 오브 런던이나 버러와는 전혀 별개의 기능을 수행한다.

직선의 시장과 의회가 분리된 기관 대립형이다. 약 250명의 직원이 광역행정 서비스를 담당한다. 시장은 런던을 대표한다. 그 운영 자금은 대부분 중앙정부가 지원한다. 주민의 부담은 카운실 텍스의 평가구분 Band D를 기준으로 1주당 3펜스 정도이다.

III. 300년간 유지된

Rates 세제의 붕괴

영국은 흔히 지방자치의 모국이라고 불린다. 그러나 이름과는 어울리지 않게 지방세는 1989년 까지 계속하여 Rates (자산 보유세) 단세주의를 채택해 온다.

Rates는 낡은 세목으로 소득세나 부가가치세처럼 새로운 세목이 아니다. 1601년의 빈민구제법(Poor Relief Act)에서 시작된 것이다. 레이트는 임대자와 거주자를 구분하지 않고 임대가치를 과표로 부과해 왔다.

영국의 지방세원은 조세 총액의 약 5%에 불과하며, 중앙정부의 포괄보조금 교부를 통해 사무를 처리하는 형태이다.

1989년 까지 지방세는 재산세인 Rates에 한정되어 온 것이다. 게다가 1990년의 개정 에 의해 Community Charge라 하는 인두세(Poll Tax)로 변했기 때문에 신장성은 더 잃게 된다. 더욱이 1993년 4.1부터는 Council Tax로 변하지만 신장성의 결여에는 변함이 없다. 공공서비스의 혜택과 세부담의 불일치

는 지방세의 전면적 개혁을 요구하게 되었으며, 1991년의 비주거용 레이트(Non-Domestic Rates: NDR)의 국세화에 의해 지방세는 괴멸이라고 말할 정도로 큰 타격을 받았다.

이의 영향으로 지방의 자기조달 재원은 1985년의 48.5%에서 1992년에는 21.8%로 뚝 떨어진다. 지방세 수입도 1985년의 34.4%에서 1992년의 11.8%로 변한다. NDR의 양역세화로 국가로부터의 재원은 51.5%(85년)에서 78.2%(92년)로 늘어난다.

Rates는 역진성, 불형평(지자체의 행정 서비스를 받고 있음에도 전혀 세를 부담하지 않음), 지역간 불형평(동일의 과표라도 세율이 다름), 응익 원칙에 반하는 등의 문제점이 지적되었다.

자치단체는 증가하는 재정수요와 인플레이션 때문에 년 10~50% 정도 세율 인상(당시의 노동당이 지배하던 런던 특별구는 1980년의 90.1%에서 1990년의 219.2%로 변화하며, 1975년에는 Rates의 인상률이 43.2%, 물가상승률은 24.3%)으로 되었다.

영국의 지방자치단체 수는 매우 적다. 자치단체별 지역격차를 보면 표와 같지만 런던과 타 지역과의 재정력 격차(지방세 1인당 세수)를 보면 최저인 大都市圏과의 차이는 1.3배나 된다.

1979년에 대처 수상이 집권할 당시의 영국은 중앙정부는 보수당, 자치단체는 노동당(저 소득자 계층의 지지)이 지배하고 있었다.

대처 수상은 케인즈 정책과 반대되는 적자해소(중세), 긴축 재정, 보조금 삭감 등의 정책으로 1981년에는 실업이 폭등(실업자 160만 명)하지만 1988년에는 「영국 경제의 기적」을 이루게 된다.

보수당 새도우 캐비닛의 환경부 장관을 역임하고 1979년 5월에 집권한 대처 수상(11년간 집권)은 일찍부터 균일하게 부담하는 주민세 신봉자였다.

지방 소도시의 식료품점 딸로 태어나 옥스퍼드 대학을 졸업한 그녀는 중산계급의 환경영향으로 노동조합을 비판하고 자기주장이 강했으며, 두 차례의 오일쇼크를 겪으면서 국내적으로 노조문제가 어수선했던 상황에서 집권한 것이다.

『철의 여인』이라고 불리는 것처럼 왕성한 추진력으로 노조탄압, 친기업주의 등의 비판도 있었다. 민영화, 규제 완화, 공공복지 축소로 영국의 국민 소득은 1970년대에는 프랑스의 80%에 불과했지만, 오늘날은 약 5% 앞서는 상황으로 이의 디딤돌을 대처리즘에서 찾고 있다. 정치·행정의 改革으로 『영국병』을 치료했다는 것이다.

대처 수상에 있어 Rates 캐핑, Rates 폐지

<표 1> 1인당 지방세액 상황

(단위: 파운드)

구 분	그레이트 런던	대도시권	비대도시권	전 국
1인당 지방세액	279.9	122.1	131.2	151.0
전국에 대한 비율	185.4%	80.9%	86.9%	100%

에 의한 중소득층·기업가의 구제, 지방 재정의 억제에 취임시 부터 정해진 노선이었다.

1980년부터 지방자치·재정법(Local Government Finance Act)에 의한 RSG(일반 보조금:Revenue Support Grant)의 삭감, 과세제한(Rates Capping)이라는 조치는 당연히 지방재정에는 권력적 간섭과 개입이 되었다.

영국은 지방세법이 별도로 없으며 지방자치·재정법에서 지방세와 사업용 레이트, 지방교부세(RSG)등을 규정하고 있다.

1990년에 인두세인 커뮤니티 차지(Community Charge)를 도입한 이유는 정치적으로는 노동당 지배 자치단체의 세력 약체화, 재정적으로는 재정팽창의 저지였다.

행정적으로는 Rates의 납부는 3인에 1명 풀이고, 세수 중 법인 Rates가 절반을 차지하고 있어 주민의 대부분은 비용 부담의 아픔을 알 수 없었기 때문이다.

이와 같은 상황을 개선하는 비책이 성인의 주민수를 감안하여 주민부담을 강화하는 악명 높은 인두세 성격의 커뮤니티 차지의 도입으로 된다. 소위 균등화에 가까운 주민세 창설이다. 300년 이상의 역사를 갖는 유일한 지방세인 레이트의 폐지라고 하는 대변혁이었다.

즉, 사람들에게 지방재정의 진짜 비용을 알게 하는 회비(charge)성격을 갖는 커뮤니티 차지로 된 것이다. 이것에 의해 지자체에 효율과 지출 억제를 요구하는 압력이 최대한으로 작용되어야 한다고 주장한다.

대처 수상이 Community Charge로 바꾼 것은 동일부담, 동일서비스라고 하는 지방행

정의 획일화, 균질화에 의해 지방세 부담을 회비 성격으로 규정한 것이다.

이 때문에 지방세제는 미증유의 혼란에 빠지고, 결과적으로는 대처 수상의 퇴진 원인으로 되었다. 결국, 대처수상은 1990년 11.28일 퇴진한다.

영국의 지방세는 Rates의 탈락이라는 오랜 염원을 달성했지만 보다 역진성이 높은 인두세의 등장으로 된다. 폴 텍스의 도입에 의해 납세자는 1,200만 명에서 3,600만 명으로 증가하는 것으로 예측되었다.

레이트의 폐지에 수반하여 레이트 중에서도 NDR은 국세로 된다. 자치단체가 징수하며 세율은 중앙정부가 정한다. 재원조정을 위해 중앙정부에 납입하며, 중앙정부가 성인 인구를 기준으로 하여 재배분한다고 하는 양여세화를 꾀한 것이다.

Poll Tax는 불과 3년의 단명세였다. 1993년에는 자산과세를 기초로 하여 인두세적 색채를 조금 남긴 Council Tax로 다시 바뀐다. 영국의 지방세제는 Rates와 거의 비슷한 재산세라는 옛날의 세제로 되돌아갔을 뿐 아니라 Rates의 결함도 그대로 답습하게 되었다.

이 때문에 비주거용(사업용 즉, 법인이 소유하는 건물 등) Rates는 국세로 하여 그 재원을 양여세화 하는 것에 의해 外堀을 파고, Community Charge에 의해 內堀을 파서 노동당이 지배하는 자치단체가 맥을 못 추도록 숨통을 막아 버리는 전략이 있었던 것이다.

레이트의 경우 NDR도 있고 과세수준을 인상하는 것은 그만큼 곤란한 것은 아니었으며, 감면조치로 부담 증가보다 그 이상의 환원이 있었기 때문이다.

<표 2> 영국의 지방 3세

세 명	적용시기	세의 성질	문제점	성격
Rates	1601~1990. 3. 31	① 건물의 점유사실에 과세 ② 과세표준은 건물 임대 가격	① 단체별 세율의 차이 ② 비주거용 레이트에 편차 ③ 단체별 세수 격차	· 자산세 · 누진세
Community Charge	1990. 4. 1 ~ 1993. 3. 31	① 전 성인에 정액 과세 ② NDR(비주거용 레이트) 국유화	① 부담자수 확대 ② 납세자 파악 곤란 ③ 극단적 역진성, 80%까지 감면	· 인두세 · 균등할
Council Tax	1993. 4. 1 ~ 현재	① 과표는 주택의 자산가치 - 8단계이며, 주택점유자 에게 부과 ② 성인 2명 거주를 기준 으로 함	① 자산세·인두세의 중간세 ② 단세제도의 본질적 결함 시정 ③ 100% 감면방식 도입	· 절충형 (인두세+ 자산세)

※ 카운실 텍스의 세율은 중앙정부가 결정하며, 자치단체는 예산과 연계하여 세액을 결정함.

그러나 커뮤니티 차지, 카운실 텍스로 되면 부담의 증가는 그대로 주민에게 전가된다. 간단히 말하면 레이트는 자산세, 커뮤니티 차지는 인두세, 카운실 텍스는 그 절충형이라고 말할 수 있다.

레이트의 결점으로는 역진성이었다는 것이다. 그 때문에 1966년 이래 환부금 제도나 주택 수당 등을 레이트와 연계하여 적용하였다.

두 번째는 세대간 불형평이다. 이것은 레이트가 자산세인 이상 당연히 일어나는 결점이고 동일 가옥에 거주자가 많은 만큼 상대적으로 레이트의 부담은 가볍게 된다.

그 비근한 사례가 독신자와 맞벌이 부부도 동일하게 자산가치의 주거라면 같은 부담으로 된다. 더욱이 동일 소득자가 필히 동일 가치의 가옥에 거주하고 있지 않으므로 소득이라고 하는 시점에서 보면 역시 불형평은 면

할 수 없다.

세 번째로 지역간 불형평이다. 한국의 현행 주택분 재산세는 어디에 살더라도 과세표준액이 동일하면 동일 부담으로 되지만 영국에서는 상당한 차가 있다.

IV. 유일한 지방세, 카운실 텍스의 탄생

카운실 텍스는 거주용 자산의 시장가치에 기초하여 거주자의 숫자도 고려하면서 세액이 결정되는 구조이다. 과세대상이 되는 재산은 주택 등 거주용 자산이다. 고지서는 매년 3월에 발송되며 10회에 걸쳐 분할 납부할 수 있다. 납세의무자는 주택의 점유자이며 점유자가 없을 경우 소유자이다. 소유하는 것이

<표 3> 잉글랜드 카운실 텍스의 Band

밴드	재산평가액	기준부과율	밴드구성비	세율(정액)
A	4만파운드 이하	67(6/9)%	25.8%	565파운드
B	4만파운드~5.2만이하	78(7/9)	19.8	659
C	5.2~6.8	89(8/9)	21.8	753
D	6.8~8.8	100(9/9)	14.8	847
E	8.8~12.0	122(11/9)	9.2	1,035
F	12.0~16.0	144(13/9)	4.7	1,223
G	16.0~32.0	167(15/9)	3.4	1,412
H	32만 파운드 이상	200(18/9)	0.5	1,694

아니라 거주하고 있는 것이 우선적 순위이다.

카운실 텍스의 세액은 주택의 자산가치를 평가하고, 이를 기초로 세액을 산출한 후 산출된 세액을 해당 주택에 거주하는 성인의 수와 연계시켜 세액을 산출하는 방식이다. 국세인 사업용 레이트는 임대가치를, 카운실 텍스는 시장가치를 과세표준으로 하고 있다.

주택의 자산가치 평가는 지자체에서 Band 별로 세액을 정하며, 동일한 Band는 동일한 과표를 적용하여 매년 예산과 연계되어 결정된다.

평균 세율이라고 말할 수 있는 과세 평가액 구분 기준인 Band D에 의한 잉글랜드에서의 평균 과세액은 1,167파운드(약 230만원)이고, 이 액은 자치단체에 따라 년 601파운드(약 120만원)에서 1,376파운드(약 270만원)까지 차이를 보였다.

2003년도 버밍햄시의 Band별 세액을 보면 Band A는 719파운드, Band D는 1,079파운드, Band H는 2,158파운드(밴드 D의 200%)로 차이를 보이며, 기준점인 Band D의 경우라도 잉글랜드는 68천 파운드 초과 88천 파

운드 이하 이나, 웨일즈는 51천 파운드 초과 66천 파운드 이하로 되어 있다. 지자체 별로 각각 다르다.

영국의 자치단체는 스스로의 세출과 중앙정부로부터의 세입(의존재원)이 확정된 후 이 차액으로부터 각 평가구분(Band)의 세액을 결정한다. 「先歲出 後稅入」의 형태라는 점에서 우리와는 다른 면을 보인다.

중앙정부의 세입 지원은 세입을 보전하는 일반 교부금(RSG: Revenue Support Grant)과 용도가 지정되는 특별 교부금이 있다. RSG는 정부가 정한 표준지출 평가액(SSA: Standard Spending Assesment) - [지방세 징수 총액(실제 징수액이 아니며 정부평가액임) + NNDR] 로 구성된다.

자치단체의 세입 구성비는 중앙정부 보조금 25%, 국가의 일반 교부금 22%, 사업세 교부금 15%, 카운실 텍스 16%, 세외수입 등 22%로 되어 있다.

일반 교부금의 재원은 국세이다. 특별 교부금 재원은 1990년에 지방세에서 국세로 된 『비주거용』 자산에 과해지는 NNDR이다.

국가가 세율을 정하고(카운실 텍스와 똑 같이) 지자체가 징수하면 세수 전체가 중앙정부에서 지자체의 인구 규모에 따라 배분된다.

지자체에서는 예산 소요액-NNDR+특별교부금으로 산정된 금액을 카운실 텍스로 징수해야 할 금액으로 된다. 관할 구역 내에 거주하는 주민 전세대가 부담할 세액의 합계액이다.

일반 교부금, 특별(사업세) 교부금 모두 지자체의 일반 재원이다. 2005년도에 국세로 신설된 우리나라의 종합부동산세액을 전액 지방에 배분하는 시스템을 갖춘 것은 이와 맥락을 같이 한다.

한편, 폴 텍스는 불과 3년의 단명 지방세였다. 실질적으로는 1년 밖에 그 존재가 공인되지 않았다. 1991년에 집권한 존 메이저 수상은 신세에의 이행을 표명하고 신세를 카운실 세라고 불렀다. 카운실 세는 인두세적 요소가 가미되었지만 자산세인 레이트에로의 복귀이다.

카운실 텍스의 특징으로는 첫째, 과세 기준은 어디까지나 자산평가이다. 세율은 8단계의 Band로 구분되어 있다. 최저인 A부터 최고인 H까지의 세율격차는 3배($200\% \div 67\% = 2.99$)로 되어 있다.

밴드 D를 기준으로 과세액 비율을 결정하며 카운실 텍스의 과세 기초는 할인분의 조정, 예상 징수율의 조정 등을 거쳐 산정하는 복잡한 구조를 갖고 있다.

중앙정부는 지방의 행정 서비스 수준을 높이고 지자체의 지역주민에 대한 책임성을 높이는 것이 우선 사항이며 카운실 텍스의 세율은 나중에 결정되어야 한다고 생각한 것이

다.

카운실 텍스는 넓은 평가영역을 가지고 평가함으로써 초기에 레이트 시스템의 문제점을 피하려는 의도로 고안된 것이다.

두 번째로 인두세적 요소는 거주하는 성인의 수가 2인 이상인 경우 기본세액의 100%가 과세되고, 한 사람이 생활하는 경우는 25%가 감면되어 75%가 과세된다. 2인의 경우보다도 유리하게 되어 있다. 3인 이상이라도 2인과 똑 같으며 인두세적 요소는 상당히 얇은 것으로 되어 있다.

신세를 도입했다고는 하였지만 부담은 피할 수 없었다. 커뮤니티 차지의 1992년도 1인당 평균 과세액은 282파운드였지만 카운실 텍스의 평균 과세액(Band D)은 1993년도에는 550 파운드였다. 세액이 엄청나게 늘어난 것이다.

세 번째로, 감세 조치는 레이트, 폴 텍스와 동일한 구조이다. 세대 단위 과세방식으로 혼자 사는 경우 25%를 감면하며, 사람이 살지 않는 빈집의 경우는 50%, 학생, 중증도 장애인, 주 30파운드 이하 간병인 등의 주거는 기본세액의 25%를 감면한다. 저소득자는 소득에 따라 100%까지 감면 대상으로 되었다.

이 점에서 폴 텍스는 80% 까지 밖에 감면을 인정하지 않았지만 모든 시민이 부담자인 것과는 기본 원칙에 충실한 큰 정책적 변경이었다. 1인의 세대는 모두 25%감면 대상으로 된다. 이 점이 카운실 텍스가 인두세적 요소를 갖고 있는 특색이다.

네 번째로, 자산평가에 있어 평가 구역제를 도입함으로써 자산을 엄밀하게 평가할 필요가 없어져 버렸다. 그러나 최고와 최저의 차

가 3배라고 하는 것은 폴 텍스 보다는 좋지 만 레이트 보다는 그 역진성이 높다고 말할 수 있다.

즉 소득 자산의 여하에도 불구하고 3배를 한도로 하는 배율은 지방세에 있어 응익원칙을 응능원칙 보다 강하게 반영시킨 결과라고 할 수 있다.

1993년도 카운실 텍스의 지방단체별 과세 수준은 큰 차가 오늘날도 존재한다. 런던 특별구에 있어서도 평균 평가수준(Band D)은 최저인 시티 오프 런던이 295파운드, 최고인 Greenwich 보러의 783파운드와 비교하면 2.5배 이상의 차를 보인다.

V. 과세제한(Rates Capping) 제도의 도입

대체 정권이 추진한 세제 개혁중 중요한 것으로 과세제한 조치가 있다. 과세제한 조치는 제도의 불완전함을 무시하고 일방적인 강권적 제재로서 자치단체를 스스로 통제하여 굴복시키려고 하였으므로 당연히 반발과 혼란을 일으켰다.

거의 같은 시기에 일본에서도 보너스 초과 지급 단체에 대하여 정부에 의한 재정적 제재가 행하여 졌지만 특별교부세 산정에 있어 초과 지급분을 삭감한다고 하는 조치이고 당연히 자치단체의 재정 지출금 전체를 대상으로 한 것은 아니었다. 또한 과세권 제한까지는 이르지 않은 미온적 조치였다.

참고로 일본은 우리나라와 달리 국가와 지방공무원의 보수 체계는 다르다. 지방공무원

은 각각의 지자체별로 다른 시스템을 갖고 있다. 인구가 많은 대도시 지방공무원의 보수 수준은 국가공무원의 수준 보다 더 높은 상황이다.

이러한 상황에서 영국 정부는 1981년 지방세율 인상을 주민투표로 억제하는 법안을 11월에 지방자치·재정법안으로 제출했지만, 지방자치 침해라는 맹렬한 반대로 이 법안의 철회는 어쩔 수 없게 되었다.

세율과 서비스를 주민투표에 의해 완전히 연동하는 미국의 자치단체처럼 영국의 자치단체는 전통적으로 과세 자주권이 자치단체에 존재한다고 하는 이념이 정착하고 있다. 따라서 각 자치단체에 있어 세율은 자유롭게 결정되고 상당히 격차가 있기 마련이다.

그것이 불평등이라는 것은 아니다. 서비스에 딱 맞는 부담으로 최종적으로는 지방세(Rates)의 세율에 의한 조정이 근본적 시스템으로 되어 있다.

즉, 필요로 되는 세출액에 대한 재원으로 보조금, 교부금을 제외한 잔액을 지방세로 보충한다는 방식을 취해온 것이다.

따라서, 과세 자주권은 영국 지방재정 자주권의 精微이다.

이것을 구속·제한하는 것은 확실한 지방자치의 도전이자 침해로 이해된다. 이러한 상황에서 1985년에는 과세권 제한을 도입하고, 노동당이 지배하는 大런던區(GLC)를 폐지해 버렸던 것이다.

실제 카운실 텍스의 평균 세액은 최근 상승하고 있다. 물가상승률을 고려한 실질 신장률은(전회 총선거 전년의) 2000년에는 3.1%까지 억제되었다고는 하나 2001년은 4.5%,

2002년은 6.7%, 2003년은 9.5%로 되어 있다.

또한, 이 과세를 위하여 사용되고 있는 거주용 자산의 가치 평가액은 제도 도입시인 1991년에 결정된 것이지만 그대로 현재도 이용되고 있다. 2007년에 검토되는 것으로 되어 있다. 다시 말하면 과표는 10년 이상 동일액을 유지하고 있는 것이다.

최근의 영국 경제는 호조이고 특히 런던을 중심으로 주택가격이 폭등하고 있기 때문에 카운실 텍스의 부담이 급증한다고 하는 걱정이 국민들 사이에는 잠재적으로 넓혀져 있다고 말해지고 있다.

이런 점에서 세액이 결정되는 매년 봄철에는 카운실 텍스의 신장률이나 장래 재평가에 관한 억측이 미디어의 제목을 장식하는 사례도 많다.

국세의 증세를 엄격하게 억제해 오고 있는 현 토니 블레어 정권에 있어 머리가 아픈 문제이다. 그래서 전가의 보도인 캐핑(capping)의 이야기가 부상해 온 것이다.

VI. 노동당의 정치적 캐핑 추진

토니 블레어가 집권하는 노동당 정권은 2004년에 캐핑을 실시한다. 캐핑이라는 것은 자치단체 예산 편성의 결과 산출된 카운실 텍스의 세액 상승에 대하여 국가 권한으로 그 상승액의 상한을 지시하는 것이다. 지시를 받은 자치단체는 예산을 다시 편성하고 세입에 맞게 세출을 삭감해야 한다.

원래 캐핑은 카운실 텍스 제도를 창설할 때 함께 도입되었다. 보수당 정권이 도입한

것이다. 여기에 대하여 노동당이 지배하는 자치단체의 불만은 강했다.

1997년의 토니 블레어 정권 탄생에 앞서 노동당의 공약에는 『복잡하고 불편적인 캐핑은 폐지』하는 것으로 되어 있었다.

노동당으로서는 짐 켈러한 내각 시대인 1979년 겨울 노동조합의 스트라이크가 빈발하고 죽은 자의 매장까지 거부하는 「불만의 겨울」 사태로 되어 정권은 급속하게 신뢰를 잃는다. 동년 5월 총선에서는 보수당의 대처 정권 탄생으로 연결된 경위가 있다. 이러한 상황 하에서 이번의 캐핑 지시는 극히 신중한 수순을 밟았다.

중앙정부는 각 자치단체의 실제 예산 및 이에 기초한 과세액이 확정된 2004년 3월말에 들어와 처음으로 소방을 포함한 7단체에 대하여 캐핑을 지시할 예정이라는 것을 명확히 하였다. 실제 지시는 그 후인 7월에 있었다.

이 과정에서 정부는 국가의 보조금·교부금은 7%가 증가하였다. 1997년 이래 실질 30% 증가라고 반복하여 강조하면서 자치단체가 카운실 텍스를 올릴 이유는 없다고 읊조렸다.

최종적으로 캐핑 대상으로 된 6개 지자체의 정치 상황(의회 과반수 획득 정당)을 보면 노동당 2, 보수당 2(무소속파의 연립을 포함), 자민당 2로 되어 있고 정당에 의한 편중은 없다.

다만, 이 6개 단체에 공통하는 것은 2002년에 지방선거가 실시되지 않았다는 점이다. 자치단체는 스스로의 지방선거가 없는 해에 한하여 세출 증가(지방세 증가)로 되는 경향

이 있다고 말해지고 있다.

즉, 가장 높은 신장률로 된 어느 기초단체의 예산에 기초한 중세안은 39%였지만 중앙정부의 지시에 의해 28.4%의 증가로 억제된 경우도 있다.

주목되는 것은 카운실 텍스의 개혁에 관한 조사를 위해 버밍햄大學 교수인 Sir Michael Lyons(54세로 20대부터 자치단체 간부를 역임하고 영국의 제2 도시인 버밍햄市の 사무국장도 경험)가 등용되었다.

2002년의 소방 개혁(소방명칭을 소방구조로 바꿈), 간부의 임용방법 개선, 승급 개선 등과 함께 정부가 추진 중인 중앙 부처의 슬림화(2만명 정도의 공무원을 런던 근교에서 지방으로 이전하고, 7천명의 직을 폐지하며 구체적 대상으로 되는 부처와 직명을 특정함)를 하기 위함이다.

이것은 현재의 노동당 정권의 차기 정권(말하자면 “중세 없는 공공서비스 충실”)의 목표라고 말할 수 있다.

VII. 현지 사례연구

국세청 산하의 평가원(VOA: Valuation Office Agency)을 방문한 것은 2005.9.9일이다. Patrick Bond(Deputy Director of Rating) 씨가 매우 성실하게 설명해 주었다.

(1) 비주거용 레이트(영업용건물세:

National Non-Domestics Rates)

Rates는 낡은 세로서 VAT나 소득세처럼 새로운 세는 아니다. 1601년의 빈민법에서

시작한다. 왜 이렇게 잘 운영되어 왔느냐면 ① 단순하고 ② 탈세가 어려우며 ③ 지방적이라는 점이다.

1990년에 주거용 Rates는 끝이 난다. 지방세로서 인두세인 Poll Tax를 받아들인다. 불공평 등의 문제로 3년간만 적용되고 1990년에는 폴 텍스를 대신하여 카운실 텍스를 설치한다. NNDR은 상점이나 사무소 등에 과세한다.

주상복합건물의 경우 카운실 텍스와 영업용레이트가 모두 부과된다. 우리나라에서 오피스텔의 과세 문제가 제기되고 있지만 영국에서는 주거용 자산을 연중 140일 미만 영업용으로 사용하게 되면 영업용 레이트는 부과되지 않고 카운실 텍스만 납부하면 되고 140일 이상 영업용으로 임대하거나 6인이상의 숙식 제공이 가능하다면 이부분에 대하여는 영업용 레이트를 납부해야 되며, 주거로 사용되는 부분에 대하여는 여전히 카운실 텍스를 납부해야 한다.

그 동안의 가치평가는 매우 힘든 일이었다. 월세를 기준으로 한다. 건물분 보다는 토지를 더 가치 평가한다. 1년간 전체 월세(임대가치)가 얼마냐를 세율과 비교한다. 월세 기준은 이자율과 비슷하다. 실제 재산가치(Capital Value)와는 안 맞다.

거래가 안 되면 부동산 시장의 가격을 평가한다. 월세 기준이 시장적 증거가 되므로 월세를 기준으로 세금을 부과한다. NNDR의 세액은 당해 재산의 과세 평가액에 과세산정수를 곱하여 계산하는 구조이다.

과세 평가액은 당해 자산의 임대가격이다. 그 구체적 금액은 국세청에서 결정한다. 부동산

산을 렌탈과 캐피털의 두 가지 면에서 판단한다.

전체적으로 보면 건물가치의 약 6% 정도가 부과된다. 다른 부가세는 없으며 임대가치의 약 45%가 세율로 되어 있다. 지역별로 동일한 세액이 적용된다. 잉글랜드의 경우는 월세가 1천만 원이면 42.2%의 NNDR이 부과된다. 이는 비주거용 재산의 가치에 따라 단일비율로 부과한다. 지자체가 징수하며 징수교부금을 제외하고는 중앙정부가 성인 인구수에 따라 지자체에 다시 배분한다.

재평가는 매 5년마다 시행한다. 이는 75% 이상이 평가에 불복하고 있는 것처럼 불복에 따른 조정기간이 상당히 소요되므로 이전평가의 완결기간을 5년 정도로 두고 있는 것이다. 과표 산정에 이의가 있을 경우 이의신청을 할 수 있다. 이의신청이 기각되면 평가법원(Valuation Tribunal Service)에 소송을 제기할 수 있다.

VOA에는 약 5,400명의 직원이 근무한다. 국세청에 있는 6명의 국장중 1명이 VOA를 관장한다. 1910년에 설립되었다. 북아일랜드를 제외하고 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드에 80개 지부가 있다. 카운실 텍스의 평가를 행하며 정부기관의 자산평가에도 관여한다.

VOA는 비주거용 재산의 건물과 토지를 합하여 평가하여 과세표준을 결정하고 5년마다 재평가한다. 과표는 물가상승률을 기준으로 조정한다. VOA에서 개별적으로 과표평가 일람표 서식을 발송하면 납세의무자가 서식을 작성하여 VOA는 당해 재산의 임대가치와 기타 유사한 재산의 임대가치를 비교하여 과표를 산정한다.

VOA의 평가액에 따라서 최종 부과액을 결정하며 지방정부에서 징수토록 한다. 평가를 위한 자료는 실제거래 가격을 확보하는데 두고 있다. 임대가치의 평가가 세수의 기반이 되고 있다. 임대가치는 시장가격을 근거로 산정하는 것을 원칙으로 한다. 임대가치는 실제보유 재산가치(Capital Value)의 10% 정도로 추정되고 있다.

건물의 경우 세부담자는 주인이 아니라 사용자이다. 사용자가 15명이면 따로따로 낸다. 건물 주인은 월세에 대한 소득세를 낸다. 이때 VAT는 내지 않는다.

사무실이 비게 되면 50%를 집주인이 낸다. 그래서 계약은 최저 25년으로 한다. 세금 문제로 인해 파산을 하여도 책임을 지울 수 있기 때문이다. 그래서 계약 시에는 변호사가 필요하다.

과세 기준일은 매년 41이다. 사업을 시작한 날부터 월세의 개념으로 3개월 마다 매긴다. 2개월분을 안내면 차압이 들어온다.

2004년도 중앙정부의 세수 구조는 카운실 텍스 5%, 사업용 건물세(NNDR) 4%, 소득세 28%, VAT 18%, 사회 기부세 18%, 인지세 등의 27%로 구성되어 있다.

한편, 지방정부 지출은 교육비 31%, 주택 임대료 등 15%, 환경 11%, 교통 7%, 치안 11%, 사회복지 16%, 기타로 구성되어 있다. 결국 자치단체의 자립률은 45%(카운실 텍스 18%+세외수입 14%+국가양여 사업용 건물세 13%)로 된다.

장애인 시설이나 공원은 면제한다. 형평성 차원에서 정부가 갖는 빌딩도 세금을 낸다. 이는 자본주의 입장에서 시장경제적 효율성

과 함께 경쟁력을 갖게 하기 위함에 있다. 대 처 수상 시절 경직적인 정부기관에 자극을 주기 위해 도입한 것이다.

건물의 경우도 실내를 나누어 세금을 부과 하며 창문이 있다거나 大路의 방향은 비싸진다.

영국은 소유권 이전 및 임대등록에는 인지세를 내고 있다. 인지세 납부 당시 실제 거래된 가격을 기준으로 하고 있으므로 시장가격이 파악되는 시스템이다. 1982년부터 시작한 상업용 건물의 데이터화는 130만호를 완료하였으며, 2010년까지는 마칠 예정이다.

농장의 건물을 포함한 농업에도 세가 면제된다. 이는 1920년대부터 캐나다·미국의 농산물이 들어옴에 따라 국가가 보조금을 주고 농산물 보호를 위해 취한 정책의 잔재이다.

(2) 카운실 텍스

카운실 텍스에 대하여는 VOA의 Justin Giles씨가 설명했다. 1993.4.1부터 유효하다. A에서 H까지 8단계의 Band로 구분되어 있다. 그 기준은 Band D이며 차등 부과한다. 현재의 평가구분은 1993년에 만든 것이며 2007년에 새로 작성할 계획이다.

런던의 경우는 F까지 있다. A와 B까지가 제일 많은 비중을 차지한다. 카운실 텍스의 세율 수준은 지방정부별로 차이가 있다. 450여개 지방정부 중 15개 정부는 1,300파운드 이상의 차이가 나며, 114개의 정부는 1,150내지 1,199파운드(약 60만원)의 차이를 보인다.

카운실 텍스에 대한 세율은 국가가 10% 정도 올릴 수 있는 가이드 라인을 제시하며

인하제도는 두고 있지 않다.

최근 우리나라는 재산세율의 탄력세율 제도(세율의 50% 범위내에서 조례로 가감조정 가능)가 논란이 되고 있다. 조정 폭을 낮추자(현행 50%⇒30%)는 의견도 있다.

영국은 인하하는 제도는 없지만 앞에서 살펴본 예산 캐핑제도에 의해 중앙정부는 지자체의 예산 편성에 관여하고 있다. 일본의 경우는 고정자산세의 세율을 인하하는 제도적 장치는 두고 있지 않다. 종전에 인상 상한 제한 세율(1.4%⇒2.1%로 50%까지 가능)제도가 있었으나 2004년에 폐지된 경위가 있다. 다만 평가액이 너무 오른 토지에 대하여는 70%까지 감액하는 제도는 있다.

잉글랜드와 웨일즈에는 2,100만호의 주택에 5,400만 정도가 거주하고 있다. 집이 비어 있거나 큰 집에 혼자 살면 25%를 감면한다. 따라서 독신세대는 과세금액의 25%를 감액 받는다. 이 점에서 카운실 텍스는 재산세이면서 인적요소를 갖는 것이다. 심신 장애자는 카운실 텍스를 면제한다.

납세의무자는 장기 임대자, 월세자, 자격증 소지자, 소유주 등이며 살고 있는 사람 중 성인(영국은 18세)이면 누구라도 카운실 텍스의 부담 책임이 있다. 청소원이 임대주택에 거주하면 면제하는 등 저소득자에 대한 혜택도 주고 있다. 종교의 관사는 교회에서 부담한다.

웨일즈는 이미 2005년에 재평가를 완료하였으며 지역적으로 부동산 가격이 다르므로 투명성을 위하여 2007년에 재평가할 예정이다.

8개의 밴드 단계 중 가령 런던의 E 가치와

<표 4> 카운실 텍스와 비거주용 건물세의 비교

세명	성격	과세대상	가치평가	세율	과표의 결정	징수	실효세율
CT	지방세	주택등 주거용 건물	시장가치	예산과 연계, 지자체 결정	과표액별로 구분 조정함	지자체	0.5% 정도
NNDR	국세	공장등 사업용 건물	임대가치	임대가치의 45% 정도	VOA	지자체	건물가치의 6% 정도

다른 지역의 E 가치는 다르므로 지역적 구분을 위해 시간이 소요된다. 집에 대한 평가는 2,100만 호를 평가할 시간이 걸린다. 현재는 밴드로 하였으나 앞으로는 집마다 평가한다.

카운실 텍스는 시장가치의 0.5% 정도가 세부담으로 된다. 가령 45만 파운드의 집이라면 2,500파운드가 부과된다. 15만 파운드의 집이라면 카운실 텍스는 800파운드가 부과된다. 이하에서 CT(카운실 텍스)와 NNDR(비거주용 레이트)를 비교해 본다.

모든 부동산의 거래는 정부에 신고의무가 있다. 파는 가격이 모두 신고가 된다. 이를 분류해 보면 가격을 알 수 있다. 모든 집을 개인별 코드에 집어넣으면 1년간 변화된 가격이 입력되고 가격은 자동으로 결정되는 시스템이다.

위에서 살펴본 대로 영국의 재산세 제도는 우리와는 매우 다르다. 우선, 세액 결정에 있어 미국은 세무당국이 재산세로 징수할 필요가 있는 세입 총액을 먼저 결정하고 그 총액을 그 구역 내의 재산의 총 과세 가격으로 나누어 세율을 결정하는 시스템이다.

반면에 지방세 비중이 매우 낮은 영국은 자치단체가 스스로의 세출과 중앙 정부로부터의 세입(중앙정부의 의존재원)이 확정된 후 이 차액으로부터 각 평가구분(Band)에 따

라 세율이 결정된다. 일본이나 우리나라와는 전혀 다른 조세 시스템이다.

일본에 유학하여 잠시 머물 때 늘 의문을 갖고 있었다. 일본인이 선호하는 국민은 영국인이라는 데 그 원인이 어디에 있을까. 이번의 국외훈련(보유세제 관련 연구조사)에서 어느 정도 풀렸다.

일본이 영국에서 수입해 온 것 같지만 도시에 작은 공원을 많이 설치하고, 통행 방식이 같고 등등. 해답은 영국인의 기사(KNIGHT)와 일본인의 사무라이 즉 양국은 무사국가이기 때문에 상호 존중한다는 현지 가이드의 설명에 어느 정도 호응하고 싶다.

영국은 평야가 국토의 80%이다 보니 어디를 가나 기후와 어울려 잔디가 잘 자란다. 그래서 축구장, 골프장의 설치가 가능하고, 고교 졸업까지 의무적으로 축구 선수를 해야 하고, 양 등의 목축업이 성행하여 면방직업이 발달한 연유가 자연조건에 있음을 확인하였다.

복지제도의 실현을 위해 학비가 필요 없으며, 고교까지는 학용품도 국가에서 지급한다고 한다. 국민임대 주택의 약 90%는 노인 등에 무료 제공하는 나라가 영국이다.

복지국가의 모델은 결국 세금과 연결된다. 보유세제와 관련하여 이번 해외훈련에서 느

긴 점은 국민의 보유세 수준을 비롯한 국민의 세금 수준을 어느 수준으로 할지는 늘 정책 싸움으로 될 수밖에 없다는 것이다.

보유세의 실효세율을 얼마까지로 할 것인가

의 문제도 국민 1인당 조세부담 수준, 소득이나 소비 등 타 세원과의 합리적 균형, 국민연금 수급제도, 놓여진 정치적 상황 등과 연계하여 파악해야 한다. ☹️

