

# 영국의 지방세개혁 현상과 그 배경( I )

박 균 조

행정자치부 지방세정팀 행정사무관

## I. 시작하는 말

2005년 10월13일 영국 하원에 하나의 법안이 제출되었다. 법안의 명칭은 The Council Tax(New valuation lists For England) Bill, 불과 3개조 밖에 없다.

영국에서 유일한 지방세인 Council Tax의 재평가를 연기하는 개정 법안이다. 영국 지방자치단체 관계자로서는 그 내용이 매우 중대한 것이며 블레어 내각의 개혁을 통찰하는 데 있어서도 중요한 위치를 차지한다.

영국의 지방세 세목으로는 90년대 초에 도입한 카운실 텍스가 유일하며 카운실 텍스에 대한 논의는 계속되고 있다.

이러한 점에서 본고는 일본 자치체국제화협회 런던사무소장인 内貴 滋씨가 일본의 『地方税』 지 2006년 2월호에 게재한 내용을 요약 정리한다.

최근, 영국에서 진행되고 있는 재산의 평가, 카운실 텍스 개정 논의, 지방계층 개편 논의 등을 엿볼 수 있으며 향후 우리나라의 보유세제 정착과 발전에 도움



이 되고 관련자에게는 유익한 자료로 활용되기를 기대해 본다.

## II. 라이온경의 보고서 연기

최근 지방 관계자를 놀라게 하고 보수당, 자유민주당으로부터 강한 비난을 받은 것이 마이클 라이온 경의 보고서 연기이다.

2005년 5월의 총선거가 종료하고 블레어 수상은 노동당 정권으로서의 최초인 3회 연속 정권의 수립을 달성하였다. 그리고 그 위업을 블레어 수상이 자랑하는 노동당 대회(10월)가 시작하기 직전에 새롭게 취임한 David Miliband 지방담당 장관이 라이온 경의 레포트 보고의 연기를 표명했다.

마이클 라이온 경은 원래 영국 제2 도시인 버밍엄市의 사무총장이었으며 현재는 버밍엄대학 지방자치 연구소장으로 재직하고 있지만 2004년 7월 프레스 코트 부총리와 브라운 재무장관으로부터 지방재정 개혁에 대한 고문을 받아 2005년 12월까지 결론을 내줄 것을 요청 받았었다.

이 연기 표명의 의미는 매우 중대한 것이다. 영국 지방행·재정에의 영향은 가늠할 수 없을 정도이다. 주요내용의 의미는 다음 2가지다.

첫 번째는, 영국의 유일한 지방세인 Council Tax의 재평가 실시 연기이며, 두 번째는 Council Tax 그 자체 조정 작업의 재검토이다.

### (1) Council Tax와 재평가 제도

Council Tax는 대처 정권 붕괴의 원인으로 되었던 인두세(community charge) (주1)가 폐지되고 그것의 대체물로서 1992년 지방재정법(1992년 Local Government Finance Act)에 의해 메이저 보수당 정권에 의해 1993년 도입되었다.

자산과세 성격을 유지하고 자산 평가액을 기초로 하여 세액이 산출된다. 현재의 Council Tax는 1993년 4월1일부터 도입되었다. 실제 평가 시점은 1991년 4월 1일 8개의 가격대별로 분류되어 있다. 재평가에 대해서는 12년이 경과한 오늘날



에 있어서도 평가를 바꾸는 것은 추진되지 않고 있다.

원래 Council Tax는 도입시에는 재평가하기로 되어있지 않았다. 구체적으로 그 역사를 살펴보면 1992년 지방재정법은, 비거주 자산인 Non Domestic Rate에 대해서는 5년 주기의 재평가 규정이 있는 것에 대하여 거주용 자산에 대한 재평가 제도는 명문으로 된 규정이 없었다.

당시 상황으로는 Council Tax라는 새로운 세금의 도입이 최우선이었고 평가 바꾸기에 대한 필요성은 인식하고 있었다고 생각되지만 새로운 세금 도입 후의 실정을 본 후 결론 내리는 것이 이득이라고 생각했을 것이다. 또한 Council Tax는 인두세의 측면을 지니고 있는 것도 영향을 미쳤다고 생각된다.

그 후, 1997년의 총선거에서 정권을 획득한 블레어 노동당 정권은 재평가 제도의 구축을 향해 착실한 포석을 두었다. 우선, 1998년의 백서 "Modern Local Government: In Touch With the People"에서 Council Tax는 국민의 이해를 얻고 지방세로서 정착해 왔다고 하며 노동당 정권으로서도 Council Tax를 이어받는 것을 확실히 함과 동시에 장래에 있을 재평가의 필요성을 지적했다.

그리고, 2000년 9월에 綠書 "Modernising Local Government Finance"에서 세금의 공평성과 예측 가능성을 위해 6, 8, 10년 중 어느 한 기간 동안 정기적으로 재평가할 필요성을 제안했다.

2001년 7월 닉 레인포드 장관은 2005년부터 재평가 실시 준비를 시작해 2007년 4월부터의 재평가 도입을 표명함과 동시에 그 후 10년 마다 평가 바꾸기를 할 것으로 밝혔다.

또, 재평가의 목적은 증세는 아니고 그 시점에서 평가된 최신의 평가액을 기초로 공평하게 Council Tax의 전체 부담을 배분하는 것이다. 이로써 국민에게 가중되는 증세의 염려를 불식하고자 했다.

그리고, 2001년 12월의 白書 "Strong Local Leadership-Quality Public Service"를 거쳐 노동당 정부는 2001년 7월 Council Tax의 재평가 제도의 도입(잉글랜드)을 결정하고 2007년 4월부터 효력을 발하는 것으로 했다.

그 후에도 늦어도 10년 이내에 더 좋은 재평가를 실시할 것으로 하고 2003년에



는 the Local Government Act 제정에 이른다. 구체적으로는 ①동법 제99조에 의 해 1992년 지방재정법을 개정하여 잉글랜드는 2007년 4월1일부터, 웨일즈는 2005년 4월1일부터 재평가의 효력을 발휘시킨다(잉글랜드에서는 재평가 실무가 팽대 해짐에 따라 2005년에는 시간을 맞출 수 없었던 것이다) ②재평가의 기일은 국무 대신에 의한 명령을 통해 단축 가능 ③재평가시에 가격대 숫자의 변경 권한(명령 을 통한)을 국무대신에게 부여한다고 한 것이다.

닉 레이포드 대신은 재평가는 중립적이라고 강조(재평가시와 1991년 때와의 평 가액의 비교가 평균 상승률의 범위에 있는 자산은 재평가후의 가격대의 변경은 없다. 평균 이하, 이상의 자산은 가격대 변경의 가능성은 있지만 경감을 도모하 는 등의 경과조치 준비가 있다)했다.

또, 무엇보다 세부담 능력에 맞는 세금제도가 중요하다고 보고 재평가를 할 때 가격대의 신설, Council Tax 조치 제도의 적용에 대해 검토할 뜻을 강조하고 있다.

(注1) 커뮤니티 차지는 각 지방자치단체의 성인(18세 이상) 한 명당 같은 액이 부과된다. 1986년 대처 보수당 내각은 녹서 '지방자치단체에의 지불' (Paying For Local Government)에 대해 non domestic rate의 국세화, rate의 폐지, 인두세 community charge의 도입을 제안했다. 그 배경은, 지방자치단체에 따른 자의적 non domestic rate의 증세가 기업 경쟁력을 떨어뜨리는 한편 rate에 대해서도 지방자치단체의 행정 서비스가 교육이나 사회복지 등의 인적 서비스에 이행하고 있는 것으로부터 자산에 과세되는 rate로서는 응익부담 원칙을 만족시키지 못하고 있고 또 rate의 세금부담 이 일부의 주민에게만 기울어져 있어 주민의 대부분이 지방자치단체의 의사결정에 참여 가능한 커 뮤니티 차지의 도입을 통해 재정책임을 달성해야 할 것으로 보았다.

(注2) community charge의 도입 후 상대적으로 빈곤한 사람과 대가족의 부담 증대에 반대하는 항의 활동과 납세거부가 이어졌다. 게다가 1990년의 하원 보궐선거 및 지방선거에서 보수당이 대패 하는 결과로 되어 대처정권은 총사직했고 같은 해 11월 메이저 보수당 정권이 탄생하게 되었다. 메 이저 수상에 의해 환경부 장관에 임명된 베제르타인은 즉시 녹서 '지방자치단체의 새로운 세금(A New Tax For Local Government)을 공표하고 community charge의 폐지와 Council Tax의 도입을 제안했다.

(注3) Council Tax는 종전의 지방세가 지닌 자산과세의 측면과 community charge가 지닌 인두 세 측면을 둘 다 지니고 있다. 결국, 두 세금은 거주용 자산을 과세표준으로 하는 자산세로서 납세 자는 그 거주용 자산의 점유자이며 하나의 거주용 자산에 성인 두 사람의 거주를 기본으로 하고 있 다. 이것을 통해 성인 한 사람이 거주하는 경우에는 과세액의 25%가 면제되는 한편 거주하는 성인



이 3인 이상이라 하더라도 세액은 변하지 않는다.

(注4) 현재의 가격대는 A~H까지의 가격대 체계이고 D가 기준이다. 최저가격대 A의 세액은 D세액의 3분의2, 최고가격대 H의 세액은 D세액의 2배(A의 3배)이다. 가격대의 도입에 대해서는 당시의 베제르타인 보수당 내무환경장관은 가격대의 도입으로 인해 개개인 주택의 자세한 예상은 필요하지 않게 되고 다른 가격대와의 상대적 밸런스에 의의가 있다고 설명했다. 가격대별 평가 금액: A(0~4만 파운드), B(4만1~5만2천 파운드), C(5만2천1~6만8천 파운드), D(6만8천1부터 8만8천 파운드), E(8만8천1~12만 파운드), F(12만1~16만 파운드), G((16만1~32만 파운드), H(32만1 파운드 이상)

## (2) 노동당 정권의 견해

### 가. 총선거까지

블레어 노동당 정권은 2005년 총선거 시점까지는 부수상부에서 실시한 재정 밸런스 등 검토 결과를 바탕으로 Council Tax 제도는 기본적으로 유지하고 Council Tax의 폐지와 같은 지방세의 대폭적 개혁은 하지 않겠다고 했다.

하지만, Council Tax의 현행제도에는 개선해야 할 점도 있다고 보고 라이온 경에게 개혁에 관한 조사를 위탁 2005년 말을 보고 기한으로 하고 그 보고서를 살펴본 뒤 필요한 점 등을 고치기로 하는 한편 평가 바꾸기에 대해서는 예정대로 2005년도에 실시하여 2007년도부터 신평가액에 기초한 과세를 실시할 것이라 했다.

#### ① 정부에 의한 재정 밸런스 조사위원회의 설치

2003년 1월 레인즈 포드 지방장관에 의한 재정 밸런스 조사위원회(the Balance of funding Review)가 설치되었다. 그 역할은 중앙, 지방의 세입 밸런스의 모든 국면을 조사하는 것으로 레인즈 포드 장관 자신이 주재하고 그 외 중앙, 지방정부 대표, 노동조합, 학식 경험자로 구성되었다.

동위원회는 1년 6개월 넘는 검토를 거친 후 2004년 7월20일 보고서를 제출했다. 그 내용은 지방재정이 공평하고 지속 가능하기 위해서는 국세와 지방세와의 밸런스가 중요하고 Council Tax는 기본적으로 유지되어야 한다고 했다.

다만 개선·조정의 여지가 있다고 보고 연금생활자 등 저소득자를 배려하며



구체적으로는 Council Tax의 조처에 의한 경감조치의 적용 등이 중요 요소인 것임을 확고히 함과 동시에 가격대의 조정을 시사했다.

② 라이온경의 조사위원회 설치

정부의 상기 보고가 된 2004년 7월20일에 정부의 자문을 받은 라이온 경에 의한 조사위원회가 설치되었다. 이것은 존 프레스코트 부총리와 브라운 재무장관이 자문 위탁한 것으로 현행 지방재정제도의 변혁 가능성 등에 대해 검토하고 2005년 말을 기한으로 보고를 요구하는 것이었다. 구체적 위탁사항은 다음과 같다.

위탁사항 : 조사 리뷰를 기초로 현행 지방재정제도 개혁의 자세한 개혁의 제안과 집행방법, 주민을 위한 증거(그 안에는 Council Tax의 개혁, 재평가, 지방재정에 대한 세입항목-지방소득세, 논 더메스틱 레이트의 개혁, 그 외 지방세, 수수료와 이들의 콤비네이션, 직접 선거제의 지방의회 재원의 형태 등)

역시, 이 조사는 잉글랜드 이외 타 지역에서의 제안도 포함한 것이다.

③ 노동당 매니페스토

2005년 총선거시 노동당의 선거공약에서는 라이온 경의 조사보고 결론을 토대로 그 후 Council Tax의 개혁을 실행한다는 구체적인 개혁내용은 언급하지 않고 사실상 뒤로 미루었다.

이 사항에 대하여 야당 측은 무책임하다고 판단하고 특히 자유민주당은 Council Tax를 폐지하고 응능원칙에 입각하는 지방소득세 도입을 내걸었다.

다만 찰즈 케네디 자유민주당 당수는 지방 소득세의 영향에 대한 언론의 질문에 명확히 답하지 못했고 보수당도 대체안을 내놓지 못했기 때문에 Council Tax의 개혁에 관해서는 더 이상의 진전은 없었다.

나. 총선거 후

① 2005년 9월 David Miliband 장관의 새로운 위탁 지시

David Miliband 지방담당 장관은 노동당 대회 직전 '재원문제를 다루기 전에



정부는 지방자치단체가 무엇을 해주었으면 하는지 명확히 할 필요가 있다'고 하여 라이온 경을 상대로 종전의 조사에 덧붙여 지방자치단체의 실태 등 새로운 조사범위 확대를 지시했다.

구체적으로는

- 현재는 물론 미래의 지방자치단체의 기능 특히 전략적 역할과 이에 대한 설명 책임
- 권한이양, 지방분권과 지방공공 서비스의 개선
- 주민에 대한 적응성과 효율성
- 지방·중앙관계의 명확화
- 지방 서비스 향상을 위한 중앙정부의 개입 여부 등에 관한 조사이며 그 기한은 2007년 말까지로 했다.

이 조사위탁 범위의 확대라는 형식으로 조정된 검토를 지시한 결과 사실상 지방재정제도 개혁은 금번 국회 회기 중에 결론을 내리는 것은 곤란하게 되었고 미루어지게 되었음을 의미한다.

David Miliband 장관의 '재정문제를 다루기 전에 지방자치단체의 기능을 명확히 해야 한다'는 주장은 논리적으로는 옳다고 생각되지만 저돌적인 느낌을 받는 것은 부정할 수 없다.

총선거 때의 공약에는 아무것도 관여하지 않고 레인즈 포드 전 장관의 충격과 비난도 납득이 간다. 다만, David Miliband 장관은 보수당의 젊은 희망 중 하나이고 지금까지 블레어 수상의 측근중의 한 사람으로써 내각관방의 중추적인 인물이며 개혁정책의 입안을 다루어 온 만큼 블레어 수상의 직접적 지시가 있지 않았나 하는 말이 있다.

### Ⅲ. 라이온 경 조사의 확대와 연기에 대한 반응

조사연기에 대해서는 평가 바꾸기의 연기에 대한 조정의 재검토 등과 구별해서 살펴본다.



### (1) 평가 바꾸기의 연기에 대해

#### ① 국회보고가 늦어진 점

앞에서 본 바와 같이 평가 바꾸기는 2003년 지방자치법에 기초한 법률상의 요청에도 불구하고 평가 바꾸기를 실시하지 않는다고 하여 정부 부내에서도 재평가에 관한 절차를 멈추고 국회 보고는 10월10일 까지 늦어졌다.

이 사항에 관해 David Miliband 장관은 국회에 편지를 보내 사죄했다. 그 편지의 내용 중 “중지하는 것을 너무 빨리 발표함에 따라 재평가에 들어간 비용을 최소한으로 줄이고 싶었다.”고 설명했다. 늦은 감은 있지만 10월19일에 열린 국회 심의에서 정부는 이번 조치는 재평가의 취소가 아니라 연기라고 강조하고 있다.

#### ② 평가 바꾸기의 비용

국회에서 먼저 문제가 된 것은 지금까지 들어간 평가 바꾸기의 비용에 대한 것이었다. 국회심의에서 확실히 된 점은 재평가 대상 자산은 2,210만 건에 이른다.

그리고 정부는 재평가에 관한 합의서를 2004년 10월12일 발표하여 재산의 종류, 방의 수, 층의 수 등 재평가에 필요한 여러 가지 정보의 제공을 개시하였다.

또한, 내국세입청 평가사무소에서는 '2005년-2008년 재평가계획서'를 발표하고 계획적인 재평가 사무에 착수했다. 재평가 비용은 국회 답변들 중 재평가 사무소의 비용만으로

- 7.6백만 파운드 (2003년도), 50.2백만 파운드(2005년도), 50.5백만 파운드(2006년도)가 예상되어 David Miliband 장관은 이미 55-60백만 파운드(약 1,200억 원)가 이미 재평가를 위해 쓰였다고 말했다. 하지만 이것은 낭비가 아니라 미래에 유용할 것이라고 주장했다.
- 사무에도 재평가 사무소의 시스템 갱신을 위해 45백만 파운드가 이미 사용되었다. 1,400명의 재평가 사무에 관한 직원을 채용했지만 대다수 사람은 단기 계약자로 상근 직원의 강제 해고는 없다고 했다.



### ③ 본질적 평가

하지만 위에서 말한 바와 같이 수순이나 비용의 낭비에 관한 비판보다는 평가 바꾸기를 미래에 실시해야 하는 것임에도 불구하고 하지 않겠다는 정부 그 자체의 자세를 비판하는 것이 많다.

#### (시간의 경과)

왕립공인회계협회(The Royal Institution of Chartered Service)의 조사에 의하면 Council Tax의 평가 시점인 1991년 4월 시점 이후 지금까지 14년의 기간 동안 1,982만 건의 거주자산 거래, 203만 2,310건의 주택 신설, 평균 216%의 주택가격 상승이 있었고 또한 현재의 주택시장은 1991년의 상황과는 전혀 양상이 다른 것이 현상이다.

#### (각계의 의견)

이번의 정부 연기 결정은 선거 공약에서 강조한 조정을 또 연기하는 것으로 이 결과 현실적으로는 2011년 (다음 총선거 후의 2년 후) 까지는 새로운 재평가를 하지 못할 것으로 예상하여 실로 18년간이나 경과하게 된다.

공평·공정의 문제는 물론이지만 18년 후의 변화 양상을 생각하면 블레어 후 이어질 수상은 매우 큰 짐을 지게 되어 법으로 규정된 평가 업무를 착실하게 실시하고 있는 일본이나 한국의 상황으로 본다면 이해가 어려운 것이 사실이다.

학계의 의견도 비판적인 의견이 많다. 런던 경제대학(LSE)의 토니 트래버스 교수도 큰 흠이 있고 굉장히 나쁜 뉴스라고 단정 지으며 '무언가를 행할 충분한 이유가 있는 경우라도 행동을 일으킬 때가 아니다'라고 20세기 초엽의 에드워드 시대의 FM 콘 포드가 선언한 "심판을 내릴 때의 원칙"을 인용해 "정부가 지방세에 관한 다루기 어려운 결정을 장기간 피하려고 하는 것은 틀림이 없다. Council Tax를 굉장히 두려워하고 있기 때문에 제한시간 없이 조정 작업에 들어가 버려 결정을 할 수 없게 된 것처럼 보인다." 라고 비판했다.

Council Tax의 재평가 연기는 세금 그 자체를 더욱 더 구식으로 만들어 국민의 신뢰를 잃게 되는 것이 문제라는 입장에서 이 연기에 의해 재평가가 더욱 더 곤란하게 되어 결국은 조정을 행하지 못하게 되는 것을 염려하고 있다.



그리고 이 사항은 앞에 있었던 rate 개혁이 성공하지 못하고 community charge를 도입할 수 밖에 없었던 역사를 떠올리게 한다.

이번 결정에 지방자치단체 관계자로부터 충격과 비난의 목소리도 강하다. 샌디 록하드 지방자치체협의회(LCA)회장은 “재원문제는 조기에 결정되어야 함에도 불구하고 이번에 연기된 것은 정부가 이 이후에도 Council Tax를 지속하는 것이 되어 자치단체, 납세자 쌍방에게 좋지 않은 소식이다.

2003년부터 자치단체는 장기적 재정 통찰을 못하고 있는 정부에게 다음 연도 예산편성에 협력을 계속하고 있다고는 하나 신 시스템의 구성을 빨리 구축할 필요가 있다”고 진술하고 정부의 책임을 언급하고 있다.

데니스 리드 지방자치단체정보unit 사무총장도 “지금까지 자치단체는 오랜 기간 동안 기다리고 버텼는데 예정표를 연기하는 것은 국회의 개혁이 필요 없다는 것을 의미한다.”고 실망감을 표명했다.

(현행 Council Tax의 추이)

여기서 현행 Council Tax의 추이를 보면 성인 2인 거주인 경우 Council Tax D의 평균 과세액은 도입된 1993년도 568파운드 로부터 2004년도는 105.5%가 상승 해 1,167파운드가 되었다. 다른 지수와 비교해 보면 소매가격은 32.2%, 소득이 55.3%의 상승에 비해 2-3배의 상승인 것이다.

민간 해리팍스사의 조사에 따르면 2006년도에 만약 정부가 세입원조 교부금의 새로운 확충을 행하지 않을 경우 평균 10%의 Council Tax의 상승이 예측된다고 했다.

지역적으로도 커다란 차이가 발생하여 잉글랜드의 경우 평균 121%가 되고, 웨일즈는 186%, 스코틀랜드는 101%의 상승이 된다. 세액은 전국적으로 50% 이상의 차가 발생할 정도의 폭이 생기게 되어 상승률도 자치단체간에 큰 차가 생기게 된다.

예를 들어, 웰링 버러에서는 374%의 상승이 시산되고 있다. 게다가 현재 전국에서 가장 높은 평균세액은 리치먼드 · 아폰 · 템즈의 1,549파운드로 1993년부터의 신장률도 가장 높은 938%의 상승을 기록하고 있다.



(재평가를 했을 경우의 영향)

현행제도의 재평가 효과만으로도 자산평가의 변경을 통한 세액변경과 세입원조 교부금을 통한 국가로부터 보조금액의 큰 변화가 예측된다.

잉글랜드 보다 앞서 재평가를 실시한 웨일즈에서는 거주자의 58.4%가 같은 가격대에 멈춰 있고 8.2%가 낮은 가격대에, 3분의1의 거주자가 하나 내지 그 이상의 높은 가격대로 이동하게 되었다.

이 3분의1 이라는 큰 비율의 거주자가 보다 세율이 높게 된다고 하는 것이 잉글랜드로서는 재평가로 인한 증세의 염려를 증폭시키고 있다.

게다가, 잉글랜드에서는 남북문제라고도 일컬어지는 경제적·지역격차가 엄연히 존재하고 단순한 평가 바꾸기를 할 경우 런던을 중심으로 하는 남동부와 스코틀랜드에 가까운 북동지역에서의 세액 변화는 현저하게 크게 될 것으로 예상된다.

잉글랜드에 있어 재평가의 예측계산에 대해서는 몇몇 기관이 조사 분석하고 있다. 영국 지방자치단체 전문지 【Local Government Chronicle】은 2004년 7월 라이온 경의 보고로 예상되는 4방식 (① 인플레이션률 등을 고려할 때 현재 8 가격대를 실정에 따라 맞춘다 ② 2가격대를 추가할 경우 10가격대로 ③ 8가격대로 광역행정권 (정부의 지역권에 맞춘 지역)을 고려한 지역조정 조치의 실시 ④ 10 가격대로 광역행정권을 고려한 지역조정 조치의 실시)에 따른 잉글랜드의 재평가 시산 조사를 발표 (2005년 5월에 시점 수정)했다.

그 결론은 注에 나타냈지만 부수상부(ODPM Select Committee)의 시산(2004년 7월 공표)이 스스로 밝힌 바와 같이 Council Tax의 증수에 의해 세입원조 교부금의 배분이 상당히 지역차가 생기는 것은 확실시 되고 있다(자산가치가 전국평균 이상으로 상승하는 케이스에서는 더욱 더 고가격대로 이동하게 되어 그 결과 Council Tax가 증가하지만 그 만큼 "정부상정 Council Tax 세액(ANCT: Assumed National Council Tax)』을 끌어올려 세입원조 교부금이 감소하는 결과가 된다).

그 시정으로서의 광역 행정권적 요소를 도입하여 당해 지역간에 균형·조정하



는 것 등 Council Tax 조처의 적절한 실행이 예상되지만 정부지원 베이스로 최고 400억 원 베이스의 변경을 동반하기 때문에 지역간 조정은 정치적 조정문제화 되고 있다.

(주) 세입원조 교부금

1988년 지방행정법을 기초로 1990년 4월부터 종래의 rate 원조교부금을 대신해 도입되었다. 교부금은 행정수요에 관여된 비용은 물론 해당 지역에 있을 조세력 등을 비교해 그 차액을 일반재원으로 하여 보충함과 동시에 지방자치단체마다의 Council Tax의 지역간 격차를 균등화하는 것을 목적으로 하고 있다.

$$\text{세입원조교부금} = \text{FSS (공식지출 배분액)} - \text{사업용rate} - \text{ANCT} \times \text{과세 자산수}$$

(注) 영국 지방자치단체의 전문지 [Local Government Chronicle] (2005년 6월 9일호)가 행한 지역분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

1) 런던지역

런던 바라(구)는 재평가에 의해 가장 타격을 받는다. 수도 런던에서의 주택가격 급상승에 의해 Council Tax 증가 수입이 있기 때문에 최고 2억 파운드 (400억 원)의 정부 보조금을 감하게 된다. 8밴드를 10밴드로 했을 경우 가장 변화가 크다(지역밴드가 그 피해를 다소 억제하는 효과가 있다.).

2) North east 지역

현재의 시스템을 유지하는 것 때문에 가장 피해를 받는다. 현재의 8밴드대로 게다가 지역밴드의 보호정책을 받지 않게 되는 경우 4,300만 파운드 (약 860억 원) 이상의 보조금 감소가 발생한다. 이 지역은 주택가격이 낮을 뿐더러 상부와 하부예의 밴드를 부가하는 것에 의해 Council Tax 수입이 내려가 그만큼 보조금이 상승하지만 밴드 추가에 의한 이익은 지역밴드에 의해 상쇄된다. (이 지역은 60%가 밴드A에 속함)

3) South east 지역

런던과 매우 닮은 현상으로 추가 밴드의 도입에 의해 7,000만 파운드 (약 1,400억 원)이상의 정부 보조금 감소. 현행 시스템을 유지해도 약 1,800만 파운드 (360억 원의 지방부담 증가), 가장 유리한 것은 조건이 붙은 밴드의 도입을 통해 정부 보조금을 얻는 조건부 지역밴드의 도입이다.

4) East 지역

추가 밴드의 도입을 통해 8,700만 파운드(약 1,740억 원)의 정부 보조금 감소. 최선은 지역 밴드의 이익을 얻을 수 있는 현행 8밴드의 유지가 적당.

5) East midland

지역 밴드 도입 유무에 상관없이 5,600만 파운드의 정부 보조금 감소. 지역에 따라서는 현행 8밴드의 유지가 최적. 또한 10밴드의 경우, 2가격대의 변화를 수반하면 44%의 Council Tax 증가하며 한 가격대 변화의 경우는 20%의 증가가 된다.



(注) non domestic rate (사업용 rate)의 평가 바꾸기

국세화에 맞춰 행해진 1988년의 평가 바꾸기 이후 (당시에는 1973년 이래 행해졌다) “1988년 지방재정법”을 기초로 1933년, 1988년, 2003년과 같이 5년마다 정기적으로 이루지고 있다. 또한, 세율은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드의 지역 마다 매년 결정되지만 구체적으로는 정부가 전전년 9월과 전년도 9월의 소매물가지수를 넘는 상승은 아니고 비교적 안정됨을 보이고 있다. (이 결과, 전년도 해당년도의 총액은 물가상승분을 제외하고 같게 된다).

(분석)

라이온 경의 조사보고 연기 의미는 매우 명확하다. 즉 보수당과 자유, 민주 양야당이 비판한 것과 같이 Council Tax의 조정이 가져온 국민의 비판을 정부가 두려워한 결과에 지나지 않는다.

마키아벨리의 말을 인용할 필요도 없이 세금의 제도변경은 ‘이득을 보는 자와 손해를 보는 자’를 발생시키고 이득을 보는 자는 침묵하고 손해를 보는 자는 목소리를 냄으로써 반발한다.

영국은 한국과 같이 지방세원이 다양하지 않고 오직 Council Tax만이 존재한다. 게다가 이 지방세가 최종 조정 수단이고, 최종지출 예산액으로부터 세입원조 교부금(일반교부금), 국고 지출금 등을 빼고 수수료, 재산판매 수입 등 자기재원 세입을 빼낸 자원부족액을 전부 이 지방세로 메우는 구조이다.

이 재정제도는 주민에게 이익과 부담의 관계가 명확하다는 등의 이점을 가지고 있지만 너무나 간소하기 때문에 매년 대폭적인 자원 부족액이 생기고 있는 지방재정의 현상에 비추어보면 그 자원 부족액을 최종적으로는 Council Tax의 상승으로 메우게 되는 것으로 직결된다.

작년에도 대폭적인 자원부족이 발생했지만 총선거를 앞두고 국민의 반발을 의식한 블레어 정권은 세입원조 교부금을 대폭 늘리고 Council Tax의 상승을 억제함과 동시에 5%이상의 세금 상승이 예정된 지방단체에 비장의 수단을 써서 개별적으로 사실상의 rate capping을 시도했다.

영국경제는 순조롭게 진행되고 있지만 원칙으로 국세의 상승을 시키지 않는 것이 정부의 공약이고 국가 차입에 대해서도 골든 룰을 스스로 설정해 경상경비를 위한 차입(적자국채)은 하지 않겠다고 한 이상 최종적으로 매듭짓는 것은 지방세라는 것은 당연한 귀결이다.



게다가 영국 지방단체의 세입 중 지방세 비율은 25% 밖에 차지하지 않고 있고 국고재원 의존율은 75%에 달한다. 그 결과, 나라의 정책으로 새롭게 교원 등을 증원시키고 있지만 그것이 충분한 재원조치가 없는 실정일 경우 신 정책에 의한 1의 국고재원 부족이 3의 지방재원 부족을 야기한다.

따라서, 지방단체가 방만한 재정 운영을 한다는 비판은 가혹하며 블레어 내각의 신 정책이 지방세 상승을 야기했다는 부분이 있다는 것은 부정할 수 없다.

덧붙여, 총선거도 끝나고 다음 총선거는 2009년 이후(제도적으로는 5년 후이지만 경험적으로는 4년 후) 라고 예상되는 현시점에서는 특별히 세입원조 교부금을 증액하는 정치적인 인센티브는 작용하지 않는다.

이러한 상황에서 세금 개혁을 강행한다면 정부가 걱정하는 혼란이 필연적이라 보는 것도 충분히 이해가 된다.(daily express의 한 면에는 Council Tax를 비판해 의도적으로 지불하지 않고 조치된 연금생활자의 기사가 게재된 적도 있다. ).

어차피, Council Tax라는 제도만으로는 현재의 지방재정을 안정적으로 강화하는 것은 매우 곤란하다고 생각되며 Cipa (전국공인회계사협회)와 자유민주당이 주장하는 지방 소득세 등의 새로운 세금을 도입하는 등을 통해 지방재원을 확충하지 않는 한 이러한 딜레마는 이어지게 될 것이다.

(왜 Council Tax가 금액적으로도 실질적으로도 이렇게 올랐을까)

그 이유 중 하나는 1990년대 중·후기 중앙정부의 지방자치단체 지출에 관한 재정조치의 정책적 감소에 있다. 정부의 지방자치단체의 총지출에 대한 보조금의 비율은 1980년대의 50% 초과에서 50%를 밑돌았다.

이것은, 부족한 부분의 보충을 Council Tax로 증가시켜야 함을 의미한다. 그 결과, Council Tax의 자치단체 총지출에 대한 비율은 1993년도 21%에서 2004년도의 26%로 까지 상승했다.

두 번째 이유는, 주민의 니즈에 새롭게 대응하는 세출 요인이 현실적으로 증가한 것이다. 자치단체 지출에 대한 정부보조금 비율은 2001년이 되면서 50%를 조금 넘는 부분까지 회복했지만, Council Tax의 상승률은 인플레이션률의 2배, 3배, 4배씩 상승해 왔다. 이것은 자치단체가 낭비한 것은 아니다. 2001년도부터



2004년도에 걸쳐 실질적인 자치단체 지출수준이 증가한 것이다.

그것이, 정부의 추가 재정조치, 특히 교육 부문에 있다. 새로운 교원, 학교 서포터 스텝의 인건비 등을 위해 국가의 보조금도 지방자치단체의 세금도 증가할 수밖에 없었다. 현재 Council Tax의 상승률은 공공지출 증가율과 연동하여 상승하고 있는 것이므로 이점을 이해하는 것이 중요하다.

세 번째 이유는 결론적인 것이지만 앞에서 언급한 메커니즘에 의해 Council Tax로 최종적인 결산을 맞추는 것이 되기 때문에 국세의 증액이 없고 non domestic rate의 세율도 국가가 인플레이션률 이하로 억제하고 있는 이상 Council Tax를 크게 올릴 수밖에 없는 것이다. 영국에서는 기채가 이전되는 자본회계는 별도로 일반 경상회계는 원칙적으로 기채는 인정하지 않고 있다.

어떤 의미에서는 중앙정부와 지방간 자원조달의 역학관계이고 영국에 있어서는 중앙의 역학이 강해 국세 세율을 올려 지방의 지원액을 늘리는 것이 아니라 사실상 지방세의 Council Tax를 통해 눈에 보이지 않는 형태로 증세를 하는 것과 같은 효과를 내고 있다는 것이라고 말할 수 있다.

## (2) Council Tax 개혁 그 자체의 연기에 대해

앞에서 말한 바와 같이 정부는 이번 David Miliband 장관의 직접적인 지시 형태로 라이온 경의 위탁조사 기한을 1년 연기하고 그 범위를 자치단체의 기능 조정으로 까지 확대했다.

### ① 라이온 경의 편지(2005년 9월 20일)

라이온 경은 David Miliband 장관의 지시에 대해 지방자치단체 관계자를 상대로 위탁범위의 확대와 양도 늘려 재평가의 연기는 어쩔 수 없지만(지역적으로도 그룹적으로도) 보다 공평한 제도개혁을 목표로 한다는 편지를 발표했다. 편지의 주요부분은 다음과 같이 쓰여져 있다.

“충분한 근거에 기초한 실현 가능한 지방자치단체의 재정개혁에 대한 제안은 변화해 나가는 지방자치단체의 기대와 책임을 명확히 이해하는 것부터 시작할



필요가 있다.

지방자치단체의 기능, 역할, 재원에 관한 문제는 폭 넓고 복잡해 30년 전에 실시된 레이필드 조사 이후 계속 논의되어 왔다. 지금까지 나의 조사로는 지역주민은 자치단체가 무엇을 하고 있고 재정구조가 어떻게 되어있는지 이해하고 있지 않지만 주민이 이해할 수 있게 하지 않으면 안 된다.

Council Tax의 재평가 작업은 중요한 것이지만 그것이 지방자치단체 기능에 관한 보다 중요한 문제 즉 효율적인 지방자치단체의 서비스 제공 비용, 지방자치단체가 직면하고 있는 주요한 세출 압력과 같은 문제가 전면에 나서면 안 되는 것도 있다.”

## ② 부수상부의 견해

부수상부도 당연히 스스로의 견해를 발표했다. 그 내용을 보면 재평가는 Council Tax 조정의 골격과 폭 넓게 관여됨으로 조정을 연기하는 이상 재평가도 연기할 수밖에 없다고 했다.

또, 현재 지방재정 개혁과 3년 재정계획, 공식적인 조정, 교육개혁의 특정 보조금 (Dedicated Schools Budget) 과도 관련되었다고 하여 이후 폭 넓은 조정을 시사했다.

(분석)

조사보고서의 제출은 2006년 말이 될 것으로 보여 그 조사 결과는 폭 넓은 분야를 시야에 넣을 수밖에 없다. 현재, 블레어 정권은 공무원의 삭감을 비롯한 사회보장개혁, 연금개혁을 비롯한 많은 행정 분야에서의 개혁을 제안하고 있다.

그 중에서도 자치단체로서는 가장 영향이 큰 분야는 교육인데 2005년 10월 정부가 발표한 교육백서는 학교 운영의 주체를 지방자치단체가 아닌 별도의 조직으로 움직일 제안을 하고 있고 2006년도부터의 세입원조 교부금에서 교육보조금으로 이행과 더불어 큰 변혁을 가져다주는 것은 어쩔 수 없다.

이후, 자치단체의 역할, 기능을 정책주체로부터 감독·검사주체로의 이행이 진행된다면 그에 맞는 재정규모로 축소되어 지방세가 떠맡는 재정규모로의 조정을



수반하게 된다.

민간 섹터, volunteer 섹터와의 파트너쉽 강화 방향 중에서 재정적으로도 자치단체의 책임 분야를 경감할 필요성을 정부가 생각하고 있다는 것도 놀라지 않을 수 없다.

하지만, 그 방향이 주민에게 가까운 자치단체의 기능을 통해 주민자치의 역할을 강화해 나아가는 방향으로 역행하지 않는 것이 필요하고 정부는 영국 지방자치단체와의 조정이 불가결하며 라이온 경은 변경 가능한 자원 밸런스의 재점검을 주목할 필요가 있지만 이 외의 세금과 지출하는 분을 크게 상회하지 않는 한 Council Tax는 기본적으로는 건전한 세금이다 (로버트 힐 전 블레어 수상 특별 어드바이저).

또한, 라이온 경 보고서에 대해서도 대국다운 의견이 있었다. 웨일즈 자치체협회의 연차 총회 자리에서 채프만 지방담당 대신은 웨일즈의 자치단체가 받아들이지 않을 것 같은 Council Tax 개혁을 제안하지 않도록 경고하며 만약 그러한 개혁을 영국정부가 법적으로나 재정적으로 잉글랜드 지역과 똑같이 웨일즈에 강행한다면 협동해서 발전해 나아가려는 웨일즈의 잠재능력을 약하게 하는 것이 되어 도저히 받아들일 수 없다고 했다. 웨일즈의 과세물건 재평가는 2003년에 시작하여 현재 의회에서 재평가액을 등록 중이며 신 rate의 적용개시는 2006년으로 예정 되어 있었다.

중앙집권화가 진행되는 과정에 웨일즈 자치체협회의 스완지 회의에서 채택된 지방자치의 매니페스토 문장을 보면 "의회는 지방자치에 존경과 자유를 부여해야 하며 그 대신 자치단체는 스스로의 운영과 업적 중에 그것들을 정당화하지 않으면 안 된다." 라고 되어있다.

웨일즈 의회는 잉글랜드가 우리들의 방법을 뒤집는 것을 바라지 않으며 우리들의 새로운 방법은 북아일랜드의 모델이 되어있다고 하였다. ☹

(다음호에 계속)

