

# 영국의 지방세개혁 현상과 그 배경(Ⅱ)

박 균 조

행정자치부 지방세정팀 행정사무관

## IV. 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드의 재평가와 세금개혁 현상

여기에서 잉글랜드 이외의 재평가와 세금 개혁 현상에 대해서 알아본다.

### (1) 웨일즈

이번 개정 법안은 잉글랜드에 대한 재평가를 연기하는 것으로 웨일즈에 대한 개정은 하지 않았다. 웨일즈에 있어서는 이미 2005년 4월 1일부터 효력을 발해 얻은 거주용 자산의 재평가가 완료됐다.

그리고 웨일즈 의회 정부(the Assembly Government)는 Council Tax의 가격대 변경을 결정했다. 그 결과, 거주자의 58.4%가 같은 가격에 멈추고 8.2%가 낮은 가격대에, 3분의 1의 거주자가 하나 또는 그 이상의 높은 가격대로 이동하는 것이 되었다. 이러한 변화에 대해 경과조치적인 경감조치가 실시되는 것으로 되어 있었다.

그리고, 그 후에 대해서도 늦어도 10년에 한 번은 평가 바꾸기를 행하는 것으로 되어 있었다(웨일즈 의회의 명령에 의해 10년 이하로 단축할 수 있다).

또한, 웨일즈에 대해서는 웨일즈 의회 정부가 재검토를 해서 얻었지만 현행제도를 변경하는 경우에는 영국 의회의 입법화가 필요(제1차 입법 권한은 영국 의회에 농업, 어업, 지방자치 등의 분야에 따라서는 제2차 입법권이 인정되지만 세율변경, 독자적인 재원을 조달하는 권한은 부여되지 않았다)하다.

이번 Council Tax의 재검토<sup>1)</sup>에 대해서는 2003년 12월에 【재정 재검토 위원회】를 설치했다. 그리고 다음 2004년 조기에 정부협의를 거쳐 2004년 6월 16일 결과를 발표했다. 그 내용은 Council Tax 조처의 개선, 비즈니스 rate의 재지방세화(비즈니스 업계의 요청에 기해 일정한 한계 범위 내에서)의 검토, 보조적 지방세로서의 지방 소득세 검토 등이 들어가 있다.

한편, 재평가에 대해서는 2002년 3월 재평가에 관해 실시하는 것을 웨일즈 정부가 발표했고 2002년 12월의 협의서(재평가와 가격대)를 거쳐 2003년 여름 재평가 사무가 스타트했다.

재평가 후의 Council Tax는 2003년 4월 1일의 가격을 기준으로 2005년 4월 1일부터 효력을 발할 것으로 했다. 그리고 최 부유층에 대한 밴드 I를 추가해(424,001 파운드부터) 응능 원칙을 배려하는 것으로 했다.

또한, 재평가에 들어간 비용은, 2002년도에 1,510백만 파운드, 2003년도에 1,790백만 파운드, 2004년도에 1,910백만 파운드, 합계 5,270백만 파운드(1조 5,400억 엔)이며 웨일즈 전체로는 130만 건의 거주자의 수가 있고 16,355건의 불만이 제기되었다(전체의 1.3% 중 6,118건수가 해결).

웨일즈 자치체협의회는 웨일즈 의회 정부와 공동으로 협의해 나갈 자세를 표명함과 동시에 증세가 되는 세대에 대한 불안 해소 조치를 표명하고 특히 연금 생활자의 절반 밖에 Council Tax 조처의 대상이 되지 않은 것을 문제시 하고 있다.

1) 밴드의 재검토: 밴드A (0~3만 ⇒ 0~4만4천 파운드), 밴드B (3만1~3만9천 ⇒ 4만4천~6만5천 파운드), 밴드C (3만9천1~5만1천 파운드 ⇒ 6만5천1~9만1천 파운드), 밴드D (5만1천1~6만6천 ⇒ 9만1천1~12만3천 파운드), 밴드E (6만6천1~9만 파운드 ⇒ 12만 3천1~16만2천 파운드), 밴드F (9만1천1~12만 파운드 ⇒ 16만2천1~22만3천 파운드), 밴드G (12만1~24만 ⇒ 22만3천1~31만 4천 파운드), 밴드H (24만1이상 ⇒ 32만4천1~42만4천 파운드) 밴드 I (신설 42만4천 파운드 이상)



## (2) 스코틀랜드

스코틀랜드 정부(Scottish Executive)는 독립된 지방재정조사위원회를 설치해 세금 개혁을 포함한 가능한 개혁을 검토 중에 있다. 이 조사 결과를 기다려 재평가의 가부가 결정될 예정이다. 스코틀랜드의 지방재정은 지방분권의 결과 스코틀랜드 의회의 소관으로 되어 있다.

Council Tax의 검토는 스코틀랜드 의회의 지방정부위원회에서 검토되어 2002년 보고서가 제출되었다. 그에 의하면 정기적으로 평가 바꾸기를 해야 할 것과 필요성이 강조되었다.

구체적인 경감 조치로는 저소득자에 대한 Council Tax 조치의 지속이 요청된다. 또한, 그 후 10년마다 평가 바꾸기를 실시함과 동시에 공평한 관점으로 제2의 거주 자산에도 Council Tax를 적용한다 등이 제안되어 있다.

스코틀랜드 자치정부는 이 보고를 기본적으로 받아들여 Council Tax를 건전한 지방세로 한 결론을 환영했다. 다만, 이 이상 조사의 필요성에 대해서는 거절했다.

피터 플리트 경에 의한 지방재정위원회에서 현재 그 외의 재원조달 수단의 시비 등을 조사하여 2006년 여름에 보고서를 제출할 예정이다.

## (3) 북아일랜드

북아일랜드에 대해서는 현재 개혁이 이루어지고 있는 거주용 자산과세(rate) 시스템을 가지고 있다. 현재, 임대가격을 기본으로 하고 있지만 정부는 이것을 자산가격으로 변경할 계획이 있다. 그리고, 2006년 4월 개개의 자산 시장가격에 적합한 평가 리스트 발표를 예정해 2007년 4월에 신 시스템으로 이행할 것을 목표로 하고 있다. 5년마다 하는 평가 바꾸기도 도입할 예정이다.

## V. 잠정 레포트의 발표

2005년 12월 15일 라이온 경은 최초의 산정 보고를 발표했다. 이것은 구체적인 제안에는 도달하지 못하고 세제개혁에는 국민의 지방세 재정제도의 이해가 불가결하지만 그것이 현 단계에서는 불충분하다고 보고 국민에게 이해를 위한 노력과 협력을 부탁했다.

그리고, 자치단체 등 관계자로부터 많은 의견을 구해 더욱 폭 넓은 논의를 행할 자세를 시사해 2006년 3월 13일까지 의견을 구하고 그런 다음 2006년 말에 보고서를 제출할 예정으

로 되어 있다. 이하, 중요한 사항을 보면 다음과 같다.

## (1) 세금 개혁에 관해

### ① 논의의 필요성

라이온 경은 세금개혁의 전제로서 먼저 "사람들이 신뢰하고 목적을 달성하기 위해 어울리는 공공 서비스를 실현하는 세금 제도의 존재에 대해 좀더 많은 논의를 해야 한다" 고 했다.

그는 Council Tax가 자산과세로서 존속하는 이상 재평가는 중요하다고 했다. 정부는 재평가의 결과 잃는 사람들(Loser)의 것만 신경 쓰여 보이지만 역으로 이기는 사람들(Winner)(원래는 좀 더 부담을 지어야 함에도 그것에 면제된)이 있는 것을 생각하지 않으면 안 된다 고 하며 정치적 연기를 은근히 비난했다고 생각된다.

이것은 "대체로 세금에 대한 국민의 이해가 충분하지 않다. 그것이 본래, 행해야 할 세금의 재평가를 방해하고 있다"고 하며 국민의 세금에 대한 정확한 인식의 필요성을 호소했다.<sup>2)</sup>

### ② 응능주의 강화

한편으로 세금의 기본인 응능주의(ability to pay)의 사고방식에 의해 이 세금을 보다 공평하게 하기 위해서는 세환부금 제도의 중요성을 지적하고 있다. 그리고 보다 능력에 맞는 시스템 강화의 방향을 강조했다.

부유층에게 유리하다는 비판에 대해서는 바뀌어진 밴드의 창설을 검토하지만 오히려 공평성은 세환부금 제도로 조정해야 한다는 생각도 있다는 점을 지적해 무조건 가격대를 추가한다는 데에는 이 후의 검토과제로서 중립적으로 다루겠다는 자세를 나타냈다.<sup>3)</sup>

아마도 밴드의 추가는 세금의 증수, 감수효과를 크게 하기 위해서 앞에서 말한 지역차를

2) Council Tax Benefit: Council Tax의 경감조치에는 ① 세율경감 ② 가격대의 한 계단 내리기 ③ Council Tax의 조치(Council Tax Benefit)가 있다. 이것은 ③의 저소득자에 대한 납세재원 급부 조치로서 소득에 따라 지급된다. 이것은 본인의 소득에 따라 최대 100%까지 수당이 지급되는 주요 급부와 동거인의 소득기준에 따라 최대 25%까지 지급되는 제2 성인 급부가 있어 선택하는 것이 가능하지만 적용에는 납세자의 신청이 필요하다. 게다가, 1988년도부터는 FGH의 가격에 해당하는 거주자상에 거주하는 납세자는 가격대 E까지의 액 밖에 수당으로 지급되지 않게 되었다.

3) 버밍 대학 지방자치연구소 등의 견해로는 현행 Council Tax는 저소득 가격에서는 응능원칙, 부유 가격대에서는 응능원칙으로 돼 있지만 현재의 8가격대에서는 고액 물건에 사는 부유층이 대접받는 형태로 되어 있어 새로운 가격대의 도입 또는 지방 소득세의 도입을 필요로 하고 있다.



확대하는 영향을 수반해 그 점에 대해서도 충분히 검토할 필요가 있다는 것이 배경이다.

③ 신세의 검토 예로서는 다음과 같은 세금 항목 등을 든다.

- 지방소득세
- 일정한 서비스 분야의 이용자에 대한 이용세(료) 도입 (이것으로 인해 국민에게 진짜 비용의 본질을 이해해 주는 효과도 있다고 한다.)
- 숙박설비 등을 예로 들어 관광활동에 대한 과세(지방세입 요인이기도 하고 또 이것을 통해 관광객에게 공공 서비스의 공헌 의식 육성을 도모하고자 한다.)
- 혼잡세 등의 도로 이용자에 대한 과세
- 쓰레기, 폐기물에 대한 환경세

④ non domestic rate의 지방세화에 대해

경제계의 반응(매년 변동의 가능성, 예측이 불가능한 기업에게는 과세하기 쉬운 세부담 증대의 우려, 기업의 의견을 듣지 않는) 이 있지만 지방자치단체의 요청 (응의론에 기초해 rate 세율의 결정권을 자치단체에 돌려줘야 할 것)을 입각해 검토할 필요가 있다고 한다.

(2)자치단체의 기능에 대해

전략적 기능을 중시하고 자치단체에게 어떠한 기능을 원하는지, 전략적 역할을 다하기 위해서 필요한 수단, 2층제의 경우 서로서로의 역할 등을 질문하며 의견과 그 의견을 뒷받침하는 증거를 요구하고 있다.

(3) 반응

선데이 록허트 LGA회장은 “① 국민의 세금에 대한 이해 곧 지방자치단체의 서비스가 얼마 공급되고 그 비용은 얼마나 되었으며 누가 지불했는가 등의 무엇보다 중요한 것이 기초가 되어 있는 것에 포커스를 맞춘 것은 매우 중요하다. ② 정부의 과잉적인 관료주의로 인해 주민 서비스를 신속하게 행하는 것이 안 되었고 또 가준 보고서<sup>4)</sup>가 확실히 한 것과 같이 공공

4) 카 존즈 리뷰: 피터 가준 씨가 2004년 정부 및 지방자치단체의 효율성을 높이기 위해 앞으로 3년간 2.5%의 효율성 향상을 유지할 것을 요구한 보고서로 재무성에 제출되어 지방자치단체에 큰 영향을 끼쳤다. 지방자치단체는 부수상부를 상대로 연차 효율성 보고를 제출하게 되지만 그것에는 장래 계획보고와 경과보고 등이 포함된다.

섹터의 규제에 80억 파운드의 경비가 소요되어 그 중 지방자치단체에는 25억 파운드의 경비가 들어갔다. 이것이 확실히 자치단체 경비에 파급을 미쳐 세부담을 무겁게 하고 있다. 라이온 경은 지방자치단체에의 권한 이양 필요성을 강조했다며 이는 평가받을 만하다. ③ 고령화 인구의 증대, 장애 대우 등의 복지수요 증가, 쓰레기 문제 등 중요한 과제에 덧붙여 정부의 정책에 의한 가두 정비, 도로유지, 교육용 버스의 운행 등 새로운 정책 수요에도 자치단체는 대응하지 않으면 안 된다. 이러한 자치단체가 당면한 상황을 정확하게 이해하지 않으면 안 된다.”고 했다.

보수당은 Council Tax는 종전의 자산세 rate에 가깝게 도입하고 있는 스코틀랜드의 세금과 유사할 것으로 예상한다. 자산가치를 재평가함에 따라 상승시켜 새로운 밴드를 창설해 증세로의 노선으로 이끌었다고 비난하고 또 지역적으로도 잉글랜드 중부가 증과세가 되고 또 약자에게 직격탄을 날렸다고 비난했다.

자유민주당은 Council Tax의 재검토로는 공평한 세금은 실현이 안 된다며 더욱 더 지방소득세 검토를 요구하고 나섰다.

#### (4) 분석

이번 잠정보고는 앞에서 말한 바와 같이 이후 폭 넓은 자치단체의 의견을 들으면서 검토해 나갈 자세를 나타낸 것에 불과하며 레포트 연기에 대한 강한 비판의 잠정적 대응이라는 정치적 색채가 강하다. 다만, 다음 3가지 점은 주목된다.

첫 번째로, 국민에게 세금 개혁의 정확한 인식을 구하고 현재의 국민은 지방자치 역할과 그것을 지탱하는 세금제도의 중요성에 관심을 가질 것을 호소했다는 점이다.

두 번째는, 현재 중앙정부가 설정한 기준, 목표, 감사, 검사, 특정 보조금 등을 통해 지방자치단체에게 과도한 통제를 강요한 점을 비판해 그것 자체가 비효율이며 지방의 자주성과 주민에의 신속한 서비스를 막고 있다는 지방 측의 인식을 지지한 점이 주목된다.

세 번째로는, 자치단체의 장래 기능에 대한 역할을 알려 지방자치단체의 구조개혁을 포함한 지방 재편성을 향한 포석을 놓은 것이라고 할 수 있다.



## VI. Council Tax 재검토 연기의 숨은 배경

재평가 연기에 대해서 이해가 안 되는 부분도 있지만 Council Tax 그 자체의 검토 연기에 대해서는 어쩔 수 없지 않았나 하는 생각이 든다.

왜냐하면, 현재 영국에선 많은 행정 분야에서 저마다의 개혁안이 나와 논의가 전개되고 있다. 이 개혁들은 2006년 5월 총선거를 기해 블레어 수상이 이끄는 노동당 매니페스토에 게재되어 공약이 구체적으로 전개되는 과정에 있으며 지방행정제도의 개혁을 동반하는 것은 교육 개혁, NHS (국민의료 서비스) 개혁, 연금개혁, 소방, 경찰개혁, 선거제도개혁 등 매우 다양하게 이르고 있다.

이후, 이 개혁이 실시된 경우 지방자치단체의 역할과 영향은 필연적이며 이후의 지방세재정제도를 생각하기 위해서는 이것들의 동향을 시야에 넣지 않으면 안 된다.

그리고, 여기에 더해 정부는 명확하게 말을 하고 있지 않지만 지방자치단체를 일층제로 통일하는 등 지방자치단체 그 자체의 재편성을 포함한 대개혁을 의도하고 있다고 생각되며 그것이 배경에 있다.

여기에서는 주요한 지방자치단체에 관계된 개혁 중 교육개혁과 지방자치단체 자체 구조개혁의 방향에 대해 그 개요를 살펴본다.

### (1) 교육개혁

블레어 수상과 루스 케리 교육장관은 10월 25일 교육백서 【학력수준의 향상과 보다 나은 학교를 모든 이에게】 (Higher Standards, Better Schools for All)을 발표했다. 그 내용은 지방 교육국과 학교의 관계에 커다란 재편성을 재촉하는 것이었다.

백서에는 ① 트러스트 형식의 학교 ② 학교위원의 신설 ③ 지방 교육국의 감독 역할로 이행 ④ 학교에 관한 부모 의견을 보다 중시 ⑤ 학교조직위원회 폐지 ⑥ 사립학교 (Independent school)의 공적 부문에 대한 가입지원 등의 제안이 들어 있다.

지방단체로서 교육은 무엇보다 중요한 부분이다. 세출에 있어서도 최대의 비율을 점하고 있는 지방 교육국의 역할을 대폭 변경하는 것이다. 발표와 동시에 많은 우려가 지방자치단체 관계자로부터 표명되었다. 지방 교육국의 역할이 저하해 지방의 민주주의가 부정됐다는 등의 비판이 대표적이다.

이번 교육백서의 근간이 되는 것은 보호자의 선택 확대와 학력수준과 규율의 향상을 동반한 아동 한 명에게 맞는 교육의 실현에 있다. 이 점에서 전에 있었던 교육백서와는 주장이 다르며 “같은 교육 내용을 모두에게 평등하게” 라는 노동당의 이전 교육방침은 변경되었다.

루스 케리 교육장관은 “이 변경은 지방 교육국의 폐지를 의미하는 것이 아니라 사고방식을 근본적으로 바꾸는 것으로 지방 교육국은 교육 서비스의 직접적인 공급자로부터 전략적인 감독자로 변경되는 것”이라고 하며 “지방 교육국은 대폭적으로 개혁된 새로운 역할을 담당할 것을 강조해 정부 제안은 지방 교육국에게 요구되는 현대적인 역할을 제시했다”고 말했다.

모든 공립학교는 지방 교육당국(LEA)의 관리로부터 독립해 개인 또는 몇 개의 단체가 조직하는 학교 트러스트에 의해 독자적 자치체계 하에 운영됨으로써 학교 정원, 교직원 수는 물론 입학 조건을 임의로 결정할 수 있게 된다.

한편, 지방자치단체는 지역교육의 전체적인 전략부분을 담당하는 것이 되어 지금까지의 학교운영 관리는 교육 기능부가 새롭게 만드는 학교위원(National Schools Commissioner)의 임명을 통해 직접적으로 관리하게 된다.

그럼에도 불구하고 존 프레스코트 부수상이 부수상부의 관할인 지방자치단체의 역할을 크게 잃게 되는 것에 대해 강한 불만을 표시함에 그치지 않고 이 교육백서는 공표될 때까지 내각 안에서는 상당한 반발을 불러일으키고 논의의 표적이 되었다. 노동당 의원의 수가 많아도 국회에서 표결이 붙여진다면 반대표를 던진다고 압박했지만 정부는 이 개혁은 현행법의 범위 내에 가능하다고 하여 반대하는 의원이 의사표시 할 기회를 부정했다.

또, 지방자치체협의회(Local Government Association)도 지방자치단체의 역할을 빼앗은 것으로 또 자유민주당도 학교조직의 개편은 혼란을 부를 뿐이라고 하며 저마다 교육백서를 혹독하게 비판했다.

한편, 보수당은 전보수당 정권이 주창한 정책의 부활 (노동당이 정권에 취임한 후에 폐지한 일찍이 GM스쿨의 구상<sup>5)</sup>)을 보는 것이 된다고 하며 교육백서가 제시하는 안에 찬성표를 표시했다.

5) 중앙정부로부터 직접 보조금을 받아 자치권을 가지고 지방자치단체로부터의 관리를 받지 않고 운영되어 온 공립학교(Grant Maintained (centrally-funded) schools). 1988년의 교육개혁법에 의해 탄생해 1996년에는 1,090의 GM스쿨이 있었지만(그 중 60%가 중학교), 1988년 [학교교육의 수준과 학교제도에 관한 법률] (School Standards and Framework Act) 에 의해 폐지되었다. 그 후 GM스쿨은 중앙정부로부터의 직접적인 보조금에 의한 운영은 아니지만 지방교육 당국으로부터는 조직적인 면에서 독립한 펜디션 스쿨로 이행한다. 하지만, 다른 공립학교와 통합되었다.



전에 새도우 캐비닛 교육장관이었던 블레어 수상은 【교육, 교육, 교육】이라는 중점정책이 대표하듯이 총리 최후의 임기 때 교육개혁을 실시하겠다고 하여 결의를 다졌다.

특히 지방자치단체 관계자에 대해서는 “이후 지방자치단체는 스스로를 지방에 있어서 교육의 담당자가 아니라 위탁자로 보지 않으면 안 된다. 이번의 교육개혁은 자치단체로부터 주민에게로 권한이양의 선형적인 모델로 하고 싶다. 내년(2006년) 여름에 알릴 예정인 권한이양을 포함한 지방백서에는 그것을 받아들인 자치단체는 더욱 주민, 커뮤니티에의 권한이양을 꾀했으면 한다”고 권한이양의 일환임을 강조해 설득을 시도하고 있다.

어차피, 이 교육백서에는 혁신적인 정책을 어떻게든 명확히 내놓으려는 정권의 목적이 나타나 있다. 이 백서에는 혁신노선을 달리는 자가 옛날과 같은 노동당의 교육정책과 결정적으로 결별하는 의사를 표명함과 동시에 전반적으로 퇴임할 때까지 근본적인 개혁을 이루려는 블레어 수상의 강한 결의가 보이는 것은 확실하다. 이후의 전개가 특히 주목되는 사항이다.

## (2) 지방자치단체 재편성의 방향

라이온 경의 새로운 위탁사항에 1층제 지방구조 개혁을 포함할 것인가 하지 않을 것인가가 지방자치단체 측의 큰 관심사항이었다. David Miliband 장관은 “조사의 초점은 지방자치단체의 기능이지 구조는 아니다”라며 구조문제는 위탁사항에 들어가지 않는다고 회답했지만 동시에 ‘지방자치단체의 새로운 전략적 역할’ 과 ‘권한이양과 지방분권이 어떻게 서비스·납세자의 반응, 효율을 개선시킬 수 있는가’ 라는 지방자치단체의 본질적 과제에 대해서는 검토의 중심에 있다고 보고 또 지방자치단체와 중앙정부의 새로운 관계, 정부로부터의 권한이양, 지방자치단체로부터 근린 지역사회에의 권한이양 등 보다 큰 지방분권 문제도 검토할 것을 요구했다.

따라서, 현실적으로는 지방자치단체 편성이 그 배경에 있다는 것은 틀림이 없다고 생각된다. 이 재편성은 라이온 경의 보고서와 병행해서 이루어지고 있는 것 같다.

블레어 노동당 정권이 목표로 하는 잉글랜드의 지방구조 청사진에 대해서는 정부는 현 단계에선 확실히 하지 않고 있다. 하지만, 다음과 같은 내용이 예상된다.

첫 번째는, 지방구조는 현재의 County(도)와 Distric(시군구)을 통합한 Unitary Council로 통일하는 것(스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에선 이미 실시됨)이다.

두 번째로는, 대도시 지역에는 GLA와 같은 광역전략 행정을 담당하는 광역단체를 창설해

광역권 도시(시티 리-존)를 형성한다. 그리고, 광역단체의 수장은 직선제를 통해 강력한 리더십을 바탕으로 도시권역 행정을 집행해 유럽의 도시에 지지 않는 지위를 구축한다. 중소도시에 있어서도 주민 서비스를 효율적으로 실시해 얻는 광역권을 형성하도록 재촉한다.

세 번째로는, 주민에게 더욱 가까운 지역 공동체적 성격을 지닌 파릿슈 등의 권한을 강화함과 동시에 도시지역으로도 확충한다. 그리고 주민참가를 전제로 하는 근린 지역사회의 형성을 도모한다.

네 번째로는 정부, 도시권, 중소도시권, 근린 지역사회가 기업, 봉사단체 등을 더한 폭 넓은 조직을 구성원으로 하는 파트너 십을 조직해 지역진흥을 도모한다.

이러한, 영국 자치단체의 재편성에 의해 보다 효율적인 행정 서비스 제공을 목표로 자치단체의 슬림화를 도모한다고 생각된다. 최근의 정세분석을 통해 그 실현 시기는 2006년 지방선거 후 정부의 생각이 백서 등의 형태로 알려지고 그것과 맞물려서 라이온 경의 세금개혁을 포함한 제언이 2006년 말에 제시된다는 스케줄을 예측할 수 있다.

## VII. 나가는 말

지금까지 영국 지방자치단체의 세금에 관한 최근의 논의를 살펴보았다. 요약해 보면,

첫 번째는, 영국 지방자치단체 세제의 기본은 주민 스스로가 선택해 얻는 간편한 세제를 구한다는 사고방식이 굉장히 강하다는 것이다. 지방자치단체가 큰 역할을 하고 있는 영국의 지방자치단체를 지탱하는 지방세 기반은 현재는 Council Tax 한 때는 rate 뿐이었다. 원래, 세율은 보다 폭넓게 하는 것이 안정성으로 이어지며 또 주민과 사회의 다양한 니즈에 대응해 얻을 수 있다고 생각하지만 영국의 정부 관계자, 학식 경험자 대부분의 의견은 “simple is best”이며 보조적 재원에 상관없이 주요 지방재원은 하나여야 된다는 의식을 강하게 느낀다.

주민이 원하는 서비스를 주민 스스로 결정하는 것이야 말로 자치의 기본이며 그것을 위해서는 수익과 부담의 관계가 명확해야 함이 무엇보다 중요한 것으로 인식되고 있는 것 같다.

두 번째는, 앞에서 말한 것과 관련된다. 수익과 부담을 명확히 해 주민 스스로가 부담 수준을 결정하는 이상 주민이 사는 자치단체의 세율에 차이가 있는 것은 당연하며 세율의 차이가 있는 것이야 말로 주민자치의 증거라고 말할 수 있겠다.

물론, 이것에 반하는 주장을 하는 것은 아니지만 앞에서 말한 바와 같이 지방재정이 중앙



정부로부터의 세입원조 교부금의 총액에 의해 최종적인 지방세율이 결정되는 구조로 된 이상 중앙과 지방의 재원 밸런스와 안정된 국가에 의한 재정지원 조치는 불가결하며 【라이온 보고서】에 의한 근본적인 구조를 조기에 구축하는 것이 필요하다.

세 번째는, 기업과 주민의 경쟁이야말로 세입원조 교부금의 배경에 있는 가장 중요한 문제라고 본다. 대처 내각이 rate제도를 폐지해 인두세라는 새로운 세금으로 이행한 배경에는 당시 자치단체의 지배 정당이었던 노동당 자치단체를 중심으로 주민으로부터 비판을 받는 rate의 증세보다는 기업이 부담하는 non domestic rate를 증세하는 것을 선택해 기업의 반발을 불러일으킨 것이 하나의 요인이라는 것을 생각하지 않을 수 없다.

결과적으로는 non domestic rate에 대해서 지방자치단체는 세율 결정권을 박탈당하여 국세로 되고 중앙정부가 정한 세율을 적용해 그 범위도 인플레이션 상승률의 범위 내로 제한하고 있는 현상은 마치 대처 정권 때의 영국 자치단체의 상황과는 정반대이다. 즉, 현재는 non domestic rate는 고정되고 지방자치단체는 증대하는 행정수요에 대응하기 위해서는 Council Tax를 올릴 수밖에 없게 된다.

닉 레인포드 전 장관은 non domestic rate의 지방세화를 추진하겠다는 입장을 명확히 하고 다음과 같이 발언했다. 「사업용 자산에 과세되는 non domestic rate 세액은 거주용 자산에 과세되는 Council Tax보다 크다. 비즈니스 업계에서는 현행제도를 바꾸는 것에는 반대가 강하지만 과거 10년에 이르는 non domestic rate로부터 Council Tax에 부담을 이전하려는 논의도 무시할 수 없다. 재평가가 실시된다면 이 논의에 의한 혼란을 최소한으로 억제할 수 있다」는 기업과세일까, 주민과세일까라는 오래되고 새로운 문제야말로 영국의 지방세제 배경이 있는 것이라고 생각한다.

네 번째는, 영국 정치의 현실적 대응의 유연성이다. 영국에서 법률로 정해진 재평가를 연기한 것은 이번이 처음이 아니다. 재평가 연기의 역사를 뒤돌아보면 먼저, 1934년에 종료한 평가 바꾸기를 실효시키는 것이 지방자치단체간의 실무상 통일성의 이유에 의해 2년 늦어졌다. 1925년에 평가 바꾸기는 법으로 5년마다 조정하기로 정해졌다.

그 후 전쟁으로 나라의 재평가가 늦어진 것은 납득이 가지만 1948년 지방자치법에 의한 평가 권한을 자치단체로부터 내국세입 위원회로 옮겨 1952년에 예정된 평가 바꾸기는 실무상 절차가 완료되지 않아 2번 연기되었다.

연기시킨 것은 노동당 정부만이 아니다. 보수당 정부는 거주용 자산에 대한 정보를 얻을

수 없다고 해서 1961년에 예정된 평가 바꾸기를 1963년까지 연기했다. 1966년 예정의 재평가는 노동당 정권에 의해 지방자치단체의 개혁을 일으키기 위해 1973년까지 연기됐다. 1978년의 레이 필드 보고서가 나온 후도 1982년의 재평가가 노동당으로 정권이 옮겨갔기 때문에 연기되어 community charge까지 재평가는 실시되지 않았다. 다만, 연합 왕국 특유의 지역 차이도 있어 평가 바꾸기는 스코틀랜드에서는 1961년, 1966년, 1971년, 1978년, 1985년과 같이 정기적으로 실시되었다.

다섯 번째는, 지방자치단체의 선진성이다.

영국에서는 지방자치단체의 새로운 정책이 그 후 평가되고 나라의 일반적인 정책으로 발전하는 예가 많다. 즉, 지방자치단체가 신 정책을 감행하는 중요한 역할을 담당하고 있다. 그리고 세금 등의 재원 면에서도 지방자치단체가 선도하는 힘이 발휘되고 있다. 한 예를 들면 혼잡세<sup>6)</sup>이다.

최근(2005년 11월 28일) 영국 운송장관으로부터 하나의 발표가 있었다. 그 내용은 그레이터 맨체스터, 블리즈톨, 타인앤드 웨어, 웨스트 미드랜드 등 7대 지역에 도로 혼잡을 회피하기 위한 혼잡세를 도입하는 파일럿 사업을 실시해 성과가 인정되면 영국 전역에 확대하겠다는 것이었다.

혼잡세 징수방법으로는 피크 때는 1마일 당 1.34파운드를 한도로 하여 지방자치단체에게 징수 권한을 부여하는 것으로 런던의 혼잡세와는 상이한 면이 있지만 이것은 명백히 직선제에 의해 뽑힌 런던시장 켄 리빙스톤이 도입한 혼잡세를 좋게 평가하고 이 안을 국가 전체로 확대시켜 실시하는 것이다.

혼잡세 그 자체가 자치단체의 독자적인 것이지만 그것을 전국적인 보편화된 제도로 발전시키고자 하는 것이다.

여섯 번째는, 끊임없는 개혁을 향한 대처 자세이다.

원래 "영국 의회는 남자를 여자로 만들고, 여자를 남자로 만드는 것 이외는 무엇이든 할 수 있다."라고 할 정도로 영국에선 영국 국회를 통해 대담한 개혁의 역사가 반복되어 왔음을 상기하지 않으면 안 된다. 정당 정치의 본가인 영국은 2대 정당의 정권교대에 의해 행정 각

6) 혼잡세 제도: 런던 시내의 교통 혼잡을 피하기 위해 또 환경배려 관점에서 평일 출근시간 때 시내에 들어오는 차량에 대해 부과금을 징수하는 제도. 2005년 7월부터 5파운드부터 8파운드로 올랐다. 대중교통 이용 촉진과 대폭적인 재원 획득의 효과를 가져다주고 있다.



분야에서 개혁이 실시되고 있는데 지방행정 제도도 예외는 아니다.

영국은 성문헌법에 의한 지방자치의 제도보장이 없기 때문에 개혁의 폭도 매우 커서 지사 등의 직선제의 가부, 국가와 지방자치단체의 관계, 구조 등도 변경된다. 실제로 대처 보수당 내각에서는 GLA를 폐지하였고 블레어 노동당 내각에선 광역행정체인 GLA를 부활시키려는 것과 같이 제도가 어지러울 정도로 변한다.

하지만, 과연 세금에 대해서는 앞에서 말한 것과 같이 신중하고 충분한 검토를 거듭하는 자세를 강하게 느낀다. Council Tax의 개혁을 목표로 하는 블레어 노동당 내각은 【라이온 보고서】의 기한 연기에 따른 재평가 연기와 위탁사항 확대에 의해 단순하게 현행 세금제도의 개선이라는 작은 개혁이 아니라 영국 자치단체의 역할을 제시해 그것에 상응하는 세원의 존재를 제시한다는 근본적인 대개혁의 길을 선택했다고 생각된다.

지방세원이 하나이고 국가와 지방자치단체와의 역할 분담도 매우 명확하지만 역으로 국민이 납득하는 세금 제도를 새롭게 확립하는 길은 평탄치만은 않다.

영국은 지금까지 수많은 우수한 제도를 확립시켜 왔으므로 투명하고 설명 책임을 중시하는 정책 입안과정을 통해 지방자치단체의 역할을 발전 평가하는 방향으로 새로운 지방자치단체 존재 방향을 제시하길 바란다.

【라이온 보고서】의 구체적 제언은 2006년 말이지만 아마 2006년 여름쯤에는 정부로부터 지방자치단체 구조개혁 청사진이 제시될 것이다. 지방자치단체에 깊게 관여된 교육, 복지 등 각 행정 분야의 개혁도 그 상황이 드러날 것이다.

영국 자치단체 관계자도 당연하지만 스스로 책임을 다하는 노력을 하고 있다. 또 자치단체 스스로의 대처뿐만 아니라 영국 자치단체협의회를 통해 자치단체 전체가 협력 체제를 갖추면서 중앙정부와의 협의를 적극적으로 전개하려고 한다.

정부는 물론 자치단체도 개혁의 기본은 주민의 니즈에 맞는 행정을 어떻게 진행해 나가야 하는 것에 초점이 맞춰있고 또 그것을 지탱하는 【세금에 대한 국민의 신뢰】야 말로 가장 소중한 점이라 보고 있으며 그 점에 있어서는 양자가 일치하고 있다. 이 공통된 기반을 근거로 이 후의 전개를 주목해야 한다. ☺