

# 영국 지방재정의 최근 동향( I )

- 지방세제도와 재정이전제도를 중심으로 -

임 성 일

한국지방행정연구원 선임연구위원

## I. 서 론<sup>1)</sup>

영국의 지방자치는 오랜 역사를 갖고 있다. 오랜 역사적 경험을 토대로 중앙정부와 지방정부 간의 권한과 기능 배분은 다른 어느 나라보다 체계적으로 잘 구분되어 있고, 특히 근년에는 이를 바탕으로 중앙·지방정부간의 관계가 자율과 책임을 조화시키는 방향으로 전개되고 있다. 지방 정부는 영국 의회가 제정한 법률에 의해 그 존재와 권한을 보장받으며, 중앙정부와 지방정부의 위상은 법률이 허용하는 범위 내에서 상호 독립적이고 수평적인 관계가 형성되어 있다. 그러나 실제로는 많은 영역에 있어서 중앙정부가 지방정부를 통제하고 감독하는 현상들이 나타나고 있다.

영국의 지방정부는 전통적으로 교육, 주택, 지방 환경서비스(쓰레기 수거·처리), 대인사회서비스(사회복지, 주민건강, 레크리에이션), 도서관·박물관·예술, 경찰·소방, 도로·수송, 계획, 경제분야의 기능을 담당해 왔다. 그 중에서도 특히 교육, 주택, 대인사회서비스의 세 부문을 지방정부가 중점적으로 관장하는데, 이는 우리나라는 물론 다른 OECD 국가에 비해 상대적으로 제한된 행정서비스를 제공하는 것으로 간주된다.<sup>2)</sup> 이들 서비스의 공급에 소요되는 재원은 지방

1) 이 글은 임성일의 책(임성일·최영출, 영국의 지방정부와 공공개혁, 법경사, 2001)과 영국 정부의 보고서(Communities and Local Government, Local Government Financial Statistics England, 2007)에 상당부분 의존하고 있음을 밝혀둔다.

2) 지방정부의 기능이 상대적으로 제한된 것은 지방재정의 지출이 총 국내지출(domestic expenditure)에서 차지하는 비중이 1980년대 이후 현재까지 매년 8~10%의 수준에 머무르는 사실을 통해 파악할 수 있다. 2005/06 회계연도 현재 지방재정 지출은 영국 국내지출의 약 10%, 그리고 일반정부지출(general government expenditure)의 27%를 차지하는데 불과하다.

의 자체재원과 중앙정부로부터의 이전재정을 통해 조달되는데, 특히 1990년대 초반부터는 후자에 크게 의존하는 경향이 나타났다. 지방자치를 실시하는 선진국 중에서 단 한 개의 지방세목(“카운슬세: Council tax”)만으로 지방재정을 운영하는 나라는 영국이 유일하다. 그 결과 자체 수입의 핵심인 지방세수는 지방재정세입의 15~20% 수준에 불과하고(지방재정의 자립상태가 매우 취약함), 이러한 상황에서 영국의 지방정부가 자율적으로 운신할 수 있는 폭은 자연히 제약될 수밖에 없다. 현실적으로 상당수의 지방정부가 재정적으로 자립하지 못해서 정책적 자율성이나 각종 권한의 행사에 있어서 크고 작은 제약에 직면하고 있다.

1980년대 이후 영국의 중앙정부는 지방정부에 대해 다양한 행정·재정적 통제정책을 실시하였는데, 이는 공공부문에서의 시장원리 적용, 민영화 현상과 더불어 영국의 지방자치를 지배하는 대표적 현상으로 간주된다. 예를 들어, 중앙정부가 예산을 과도하게 인상하거나 재정지출의 비효율성이 심한 지방정부에 대해 세율 인상과 예산 증가의 상한을 부여하는 조치(“capping”제도라 함)를 취한 것은 중앙 통제적 재정정책의 단면이라 할 수 있다. 이러한 현상 속에서 영국의 지방자치는 많은 변화를 경험하였는데, 여기에는 지방정부의 계층구조, 행정서비스 공급방식, 정부간재정관계, 예산회계제도, 효율과 성과관리, 자치운영(통치)방식, 주민에 대한 인식과 관계 등 지방자치 전반에 걸치는 포괄적인 변화가 수반된다.<sup>3)</sup> 한마디로, 1980년대와 1990년대에 전개된 중앙집권화 경향은 공공부문 지출의 효과적 관리와 공공서비스 개선이라는 정책의 기초하에 두드러졌다.

2000년대에 들어서면서 영국의 지방재정은 특히, 재정지출의 효율성과 “세금가치(value for money)”의 창출에 중점을 두는 방향으로 제도를 개발하고 정책을 전개하였다. 성과관리와 효율성을 목표로 하는 새로운 정책기조는 기본적으로 중앙정부가 주도하였는데 문제는 이것이 지방자치와 지방재정을 리더하면서 긍정적인 파급효과를 유발하는 동시에 지방자치에 부정적인 효과와 문제를 초래한다는 사실이다. 특히, 후자와 관련해서 중앙정부가 공공서비스의 공급방식과 운영·관리는 물론 보다 세부적인 지방의 이슈에 공공연히 관여하는 현상이 나타나 문제를 가중시키고 있다. 물론 중앙정부의 정책 개입 결과 지방행정의 성과가 개선된 것도 사실이지만, 중앙정부의 지나친 개입은 지방정부가 지역의 수요와 선호를 행정에 적극적으로 반영하거나 재정압박을 타개하는 역량 면에서 상당한 문제와 애로를 유발하는 것도 사실이다(Lyons, p. 4). 중앙정부의 지방정부에 대한 통제나 중앙집권화 경향은 90년대 후반부터 다소 완화되었지만, 과거와 달리 비공식적이고 간접적인 “연성통제(soft control)”의 새로운 중앙통제가 출현하였다. 중앙정부가 지방에 대해 과다하게 공식·비공식적 통제를 할 경우 지방정부는 선택의 여지

3) 이와 관련된 주요 정부개혁 프로그램들을 구체적으로 열거하면, 의무경쟁입찰제도, 성과측정, 자원회계제도, 시민현장제도, 최선의 가치(best value), 모범자치단체(beacon council), 종합성과평가제도(CPA), 효율성 증진(efficiency gain) 등을 지적할 수 있다. 이 모든 변화는 대부분 행정의 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness), 책임성(accountability)의 증진에 초점을 두고 있다.

를 상실하게 되고, 결과적으로 지방이 선호하고 필요로 하는 분야에 자원을 할애할 수 없는 문제에 봉착하게 된다(Lyons, p. 5).

우리나라와 비교할 때 영국의 중앙·지방정부간 관계는 기능과 자원분담 면에서 상대적으로 잘 정립된 것으로 평가되는 반면, 지방정부의 업무가 우리에게 비해 매우 제한적이고 협소하며 지방재정이 중앙정부의 이전재정에 과도하게 의존하는 특징을 보인다. 특히, 양국을 비교하고 벤치마킹(benchmarking) 하고자 할 경우 후자의 특징을 보다 면밀히 파악하면서 사안에 접근하는 자세가 필요하다. 만일 이러한 접근을 하지 않을 경우 전체적 맥락보다 단편적 시각에서 왜곡된 정책판단에 이를 가능성이 크다.

지방재정이 과도하게 중앙의 이전재정에 의존하고 있는 점과 ‘지방정부 기능의 제한성’을 고려할 때, 영국의 지방자치와 지방재정으로부터 우리가 배우거나 직접 비교할 대상과 내용은 일정 수준 제한될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 서로 다른 수준의 정부 간에 기능과 자원의 배분이 명확한 점, 기능적으로 구분된 범위에서 지방의 자율성이 충실히 보장되는 점, 재정의 효율성과 성과의 개선을 위해 다양한 정책과 프로그램을 지속적으로 개발하고 관리하는 점 등은 영국으로부터 우리가 배워야 할 중요한 대목이라 할 수 있다. 예컨대, 지방정부가 지방세의 과세권(세율 및 과표 결정)을 실질적으로 행사하고 있고, “최선의 가치” 프로그램과 “효율성 증진” 프로그램 등을 끊임없이 개선하면서 지방재정의 건전성과 효율성을 확보하고자 하는 시도들은 우리가 반드시 배워야 할 영역에 해당한다. 특히, 2000년대에 들어선 이후 현재에 이르기까지 영국정부가 지방자치와 지방재정의 새로운 역할을 모색하기 위해 다양한 전문가 집단을 활용하여 계속해서 탐구하고 정책대안을 제시하는 시도와 노력은 높이 평가할 만하다.

이와 같은 사실을 인식하면서 이 글은 영국의 지방재정을 중심으로 최근의 상황과 변화 동향을 체계적으로 정리하고 그것이 우리에게 주는 교훈과 정책적 함의를 도출하는데 그 목적을 두고 있다. 이 글에서 특히, 관심을 두고 집중적으로 다루는 지방재정 분야는 지방세와 재정이전제도이다.

## II. 영국의 지방자치와 지방재정 개요

### 1. 영국의 지방정부 계층구조

영국은 입헌 군주국이며 수상 중심의 의원내각제를 채택하는 단일형 국가이다. 기본적으로 영국은 단일주권의 국가체제에 의해 통치되고 있지만(단일형 국가), 많은 경우 네 개의 지역 - 잉글랜드(England), 스코틀랜드(Scotland), 웨일즈(Wales), 북아일랜드(Northern Ireland) - 단위에서 지역별로 독자적인 정책이 실시되는 등 연방형 국가의 면모를 갖고 있다.

지방행정의 계층구조는 지역별로 차이가 있다. 현재 스코틀랜드와 웨일즈 그리고 북아일랜드는 단층구조의 지방정부체제를 갖는 반면 잉글랜드는 2계층 구조를 기본으로 하면서 지역에 따라 단층 또는 3계층의 지방정부 구조를 갖는다. 잉글랜드의 지방행정 계층구조는 지방정부의 특성과 환경 요인을 토대로 크게 대도시형 그룹과 비 대도시형 그룹으로 구분된다. 전자에는 수도 런던을 비롯하여 잉글랜드 내의 6개 대도시(Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands and West Yorkshire)가 포함되며, 이 지역의 행정서비스는 대부분 대도시 디스트릭(Metropolitan district)이라 불리는 통합(또는 단층) 자치단체(unitary authorities)에 의해 공급된다. 런던과 대도시 지역을 제외한 나머지 지역은 “샤이어 또는 셔 지역(Shire areas)”에 속하는데(이들은 경찰업무를 제외한 모든 지방업무를 담당함), 여기에는 상위정부인 “샤이어 카운티(shire county)”와 하위정부인 “샤이어 디스트릭(shire district)”이 포함되어 있다(이 중에서는 역사적 이유로 시(city) 또는 버러(borough)라고 부르는 지역이 있다). 샤이어 지역에 속하는 지방정부 중에는 통합 자치단체(unitary authorities)가 다수 있는데, 이들은 기초자치단체(하위정부)이면서 카운티의 권한을 갖고 중앙정부와 직접적으로 관계하는 지위적 특성을 지닌다. 이들을 제외한 대부분의 농촌지역은 비 대도시 카운티(non-metropolitan county)와 그에 속하는 디스트릭으로 구성된다.

인구 면에서 카운티는 우리나라의 도보다 작고, 디스트릭은 군보다 조금 크다(디스트릭의 평균 인구는 약 10만 명이다). 잉글랜드와 웨일즈에는 디스트릭 밑에 교구(parish council) 또는 커뮤니티(community council)가 있는데, 그 기능과 책임이 매우 제한적이어서 통상 이들은 지방정부로 간주되지 않는다(웨일즈의 지방행정체계는 단층구조이며, 현재 22개의 자치단체가 존재한다). 지방정부의 유형별로 인구, 면적, 자치단체 수 등을 비교하면 샤이어 지역이 모든 면에서 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 잉글랜드 지방정부의 규모(2006. 4 기준)

	면적 (백만헥타르)	인구 (백만명)	선거 자치단체수	지방의원수	단일목적 자치단체수
Shire areas	12.2	31.9	319	15,202	64
Metropolitan areas	0.7	11	36	2,450	20
London	0.2	7.5	34	1,984	4
England	13.1	50.4	389	19,636	88

자료 : ONS Regional trends publication, ONS mid-year population estimates, Municipal Year Book 2006.

런던지역(London area)은 1999년에 통과된 광역런던자치단체법(Greater London Authority Act)에 의해 광역런던자치단체(GLA: Greater London Authority)와 32개의 바리(Borough) 및 런던시티(City of London)로 구성되어 있다. 이들 상호간의 행정·재정·정치적 관계는 법적으로 잘 정립되어 있으나 실제 운영과정에서는 크고 작은 문제를 노정하고 있다. GLA가 담당하는 기능은 크게 8개 부문(교통, 도시계획, 경제개발과 활성화, 환경, 경찰, 소방 및 비상계획, 문화, 보건)으로 구분되는데, 이 중에서도 특히 교통, 지역개발, 소방, 경찰의 4개 분야에 예산과 활동이 집중되고 있다. 1999년도 광역런던자치단체법에 의해 GLA와 위의 4개 중점 분야를 관장하는 4개의 기능적 기구(TfL, LDA, LFEPA, MPA)<sup>4)</sup>간에는 예산을 분리해서 편성, 운영하고 있다. GLA의 수장인 런던시장은 이들을 포괄하는 통합예산을 제시하는 한편 런던 바리와 런던시티에 대해 지방세 징수 요구("precept")를 한다.<sup>5)</sup>

## 2. 중앙·지방정부간의 기능분담과 지방정부의 기능

영국은 정부간 기능배분이 상대적으로 잘 정립된 국가이다. 대체로 말해, 중앙정부는 국방, 외교, 사법, 해외원조, 통화관리, 사회보장, 산업·교통 등 국가 차원의 거시기능을 담당하고, 지방정부는 주민의 일상생활과 밀접한 대부분의 복지·편익기능 - 교육, 주택, 대인사회서비스, 환경서비스, 경찰 및 소방, 지역개발, 쓰레기 처리, 소비자 보호 등 - 을 담당한다. 중앙정부의 경우 국가보건서비스(National Health Service), 사회혜택 및 연금(social benefits and pensions), 국방, 고등교육 등의 분야에 재정을 중점적으로 지출하는 반면 지방정부는 초·중등 교육과 사회서비스 분야에 재정을 중점적으로 지출한다.

지방정부(잉글랜드, 2006년 기준)는 연간 약 1,200억 파운드의 예산을 사용하며, 약 1.7백만 명의 인력을 고용하고 있다. 전체 고용인력 중에서 약 0.5백만 명이 교육부문에서 교사로 활용 중이고, 약 0.25백만 명 정도가 각종 보호, 법질서 유지, 경찰, 소방, 구조, 교통안전 등의 분야에 종사하고 있다. 지방의원 수는 약 20,000명이고 이들은 389개 자치단체에서 활동 중이다. 영국(잉글랜드)의 지방정부가 담당하는 기능을 지방정부 유형별로 파악하면 <표 2>와 같다.

대도시형 지역(Metropolitan areas)의 경우 승객수송, 경찰, 쓰레기 처리, 소방업무만 단일 목적 지방정부(Single purpose authorities)에 의해 수행되고, 대부분의 지방행정서비스는 디스트릭(District council)이 의해 수행한다(단, 쓰레기 처리업무의 경우 두 유형의 지방정부 모두가 수행한다). 샤이어 지역(Shire areas)의 경우 상당수의 지방행정서비스(교육, 도로, 교통,

4) 4개 기능적 기구는 각각 Metropolitan Police Authorities(MPA), London Fire and Emergency Planning Authority(LFEPA), Transport for London(TfL), London Development Agency(LDA)이다.

5) GLA는 직선시장(mayor)과 선거의 의해 구성되는 의회(assembly) 그리고 약 600명의 직원으로 구성된다.

승객수송, 사회서비스, 도서관, 쓰레기 처리, 전략계획, 소방서비스)가 카운티 내지 통합 자치단체(unitary authorities)에 의해 수행되며, 그 밖의 업무는 디스트릭 또는 통합 자치단체(주택, 레저 및 레크리에이션, 환경 및 보건, 쓰레기 수거, 계획 신청, 지방세 업무) 그리고 단일목적 지방정부(경찰, 소방)에 의해 수행된다. 런던지역(London area)의 경우 우리의 서울시 본청에 해당하는 GLA는 도로, 교통, 승객수송, 전략계획, 경찰, 소방 기능만을 담당하고, 대부분의 지방행정기능은 우리의 자치구에 해당하는 런던 바리(London boroughs)와 런던시티(City of London)에 맡겨져 있다.

〈표 2〉 지방자치단체 수준별 주요 서비스 책임 기능

	Metropolitan areas		Shire areas			London area		
	Single purpose authorities	District councils	County councils or unitaries	District councils or unitaries	Single Purpose authorities	City of London	London boroughs	GLA
교육		√	√			√	√	
도로		√	√			√	√	√
교통		√	√			√	√	√
승객수송	√		√					√
사회서비스		√	√			√	√	
주택		√		√		√	√	
도서관		√	√			√	√	
레저 및 레크리에이션		√		√		√	√	
환경 · 보건		√		√		√	√	
쓰레기 수거		√		√		√	√	
쓰레기 처리	√	√	√			√	√	
계획 신청		√		√		√	√	
전략 계획		√	√			√	√	√
경찰	√				√	√		√
소방	√		√		√			√
지방세		√		√		√	√	

자료 : Local Government Financial Statistics England, op. cit., 2007.

〈표 3〉 지방정부가 제공하는 주요 서비스

서비스 기능	주요 서비스 예시
교육	유치원, 초·중등·특수 교육(nursey, primary, secondary and special) 학교 전 교육(Pre-school education) 성인교육 등(Youth, adult, family and community education) 각종 학생지원
교통	도로(non-trunk roads) 및 교량의 건설·유지 가로등 교통관리, 도로안전, 주차서비스 대중교통 공항·항만·톨 시설 등(Airports, harbours and toll facilities)
사회서비스	아동 및 가정서비스(각종 지원, 복지, 양육, 입양 등) 청소년 정의(Youth justice) - 안전시설, 청소년범죄팀(youth offender teams) 노인서비스(nursing, home, residential and day care; meals) 장애인 서비스 망명자 관련업무(Asylum seekers) 고용지원
주택	공영주택(Council housing) 주택 전락 및 자문, 재건축 등 주택혜택, 복지서비스(Housing benefits; welfare services) 노숙자·무주택자(Homelessness)
문화서비스	문화유산 관리 레크리에이션, 스포츠, 관광 국립공원·근린공원 관리 도서관·정보서비스
환경서비스	공동묘지, 화장장, 영안실 등 지역안전, 소비자 보호 환경보건 - 식품안전, 오염·해충 통제, 환경관련 주택기준 및 각종 허가 등 농업, 수산업 서비스 쓰레기 수거·처리, 가로 청소
계획 및 개발	건축·개발 통제(Building and development control) 계획정책(보전업무, 등재건축물 포함) 환경제안(Environmental initiatives) 경제개발
보호서비스	경찰서비스 소방·구조서비스 법정서비스(Court services: coroners 등)
기타서비스	지방세 징수 출생·사망·결혼 등록 선거업무 비상계획(Emergency planning) 지방토지부담금(Local land charges)

자료 : Local Government Financial Statistics England, op. cit., 2007.

영국의 지방정부가 중점적으로 담당하는 4대 행정서비스 -교육, 주택, 사회서비스, 환경서비스- 의 주요 내용에 대해 간략히 언급하면 다음과 같다. 교육서비스는 주로 유치원, 초중등교육, 특수교육, 학교 전 교육, 각종 성인교육 및 학생지원사업에 중점을 둔다. 사회서비스는 아동 및 가정서비스(관련지원업무, 복지업무, 양육 및 입양업무 등)를 비롯하여 노인서비스, 장애인 서비스, 망명자 관련업무, 고용지원 등의 업무를 주로 관장한다. 주택업무는 영국의 지방정부가 담당하는 독특하면서도 중요한 업무로 영국정부가 전통적으로 실시해 온 강력한 공영주택정책의 산물이라 할 수 있다(이 점은 우리나라의 자치단체 기능과 확연한 차이가 있다). 지방정부가 담당하는 주택업무는 공영주택(Council housing) 관리를 포함하여 주택 전략 및 자문, 재건축 업무, 주택혜택 및 복지업무, 노숙자 및 무주택자업무 등과 관련이 있다. 환경서비스는 공동묘지·화장장·영안실, 지역안전 및 소비자 보호, 환경보건 및 식품안전, 오염·해충통제, 환경관련 주택기준, 공중편의, 각종 환경관련 허가, 농업·수산업업무, 쓰레기 수거·처리, 가로청소 업무 등을 중점적으로 공급 관리한다.

영국의 지방정부가 수행하는 기능 및 업무와 관련하여 몇 가지 부연해서 강조하면 다음과 같다.

먼저, 지방정부의 기능이 다른 나라에 비해 크게 제한적인 점(이것은 영국과 함께 영연방 국가들이 공통적으로 공유하는 특징적 현상으로 보임)과 지방정부의 유형별로 각각의 기능과 업무가 보다 분명히 구분된 점을 지적할 수 있다. 지방정부가 하는 일이 비교적 단순하고 업무의 구분이 행정계층별로 뚜렷하다는 사실은 업무와 관련된 재원의 배분이 보다 합리적이고 효율적으로 이루어질 수 있음을 시사한다.

다음으로는 지방정부가 각종 서비스를 제공하는 방식이 직접 생산하고 공급하던 방식에서 다양한 형태의 서비스 공급방식(직접공급, 민영화, 민간위탁, 경쟁입찰 등)으로 전환된 점을 지적하고자 한다. 이것은 무엇보다도 주민을 고객으로 인식하고 주민이 납부하는 세금의 경제적 가치("value for money")를 극대화하는 정책과 연계되며, 재정지출의 효율과 서비스 질의 향상에 그 목적이 있다. 이들은 대처정부가 도입한 의무경쟁입찰제도(CCT), 민영화 정책, 관민합동체제, 민간자본조달정책(Private Finance Initiative)을 비롯하여 1990년대 후반에 도입된 최선의 가치(Best Value)제도와 예산회계제도 개편, 그리고 2000년대에 주창된 각종 성과 및 효율성 증진 프로그램과 상호 연계성을 지니면서 지속적이고 강력하게 추진되고 있다.

마지막으로, 지방행정이 우리와 달리 지방의회를 중심으로 운영되는 점을 지적하고자 한다. 영국의 지방자치는 지방의회가 의결기관이면서 집행기관의 정책을 결정하는 기관통합형 형태로 운영되고 있다. 실제로 대부분의 지방자치단체들은 우리와 같이 주민의 직접 선거에 의해 선출된 자치단체장을 갖지 않고 있으며 중요한 정책결정을 지방의회가 주도적으로 행하고 있다. 2000년대에 들어와 지방정부의 운영 및 통치방식에 다양한 변화가 모색되고 있지만, 아직은

지방의회가 주도하는 가버넌스 체제가 근본적으로 변하지 않고 있다. 이것은 런던 등 소수의 지방정부를 제외한 대다수의 지방정부가 주민이 직접 선출하는 단체장체제를 운영하지 않고 있는 사실을 통해 입증된다.

### 3. 지방재정의 구조 - 세입과 세출

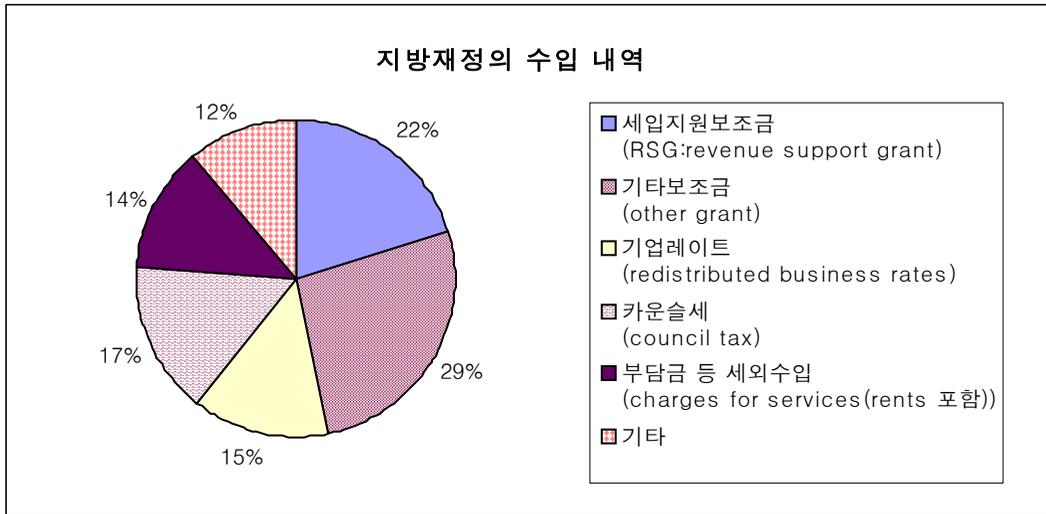
지방재정의 세입은 크게 지방정부가 스스로 조달하는 자체재원과 중앙정부로부터의 이전재원, 그리고 차입재원을 통해 조달된다. 자체재원은 지방세수입과 세외수입으로 구성되며, 이전재원은 중앙정부의 교부금과 보조금으로 구성된다. 차입재원은 지방정부가 자본을 투자할 목적으로 중앙정부나 공공기관 또는 민간으로부터 자금을 차입하거나 증권 발행을 통해서 확보된 자금을 말한다.

영국의 지방세수입은 독특하게도 주택과 거주자를 대상으로 부과되는 카운슬세(Council Tax) 수입 한 가지뿐이다. 세외수입은 사용료·수수료 등 각종 부담금 수입, 공영주택의 임대료·매각수입, 복권발행수입 등으로 구성된다. 2005/06년도 회계연도 결산(잉글랜드)에 의하면 지방세수입(세외수입)은 18,233백만 파운드(10,690백만 파운드)이고, 이것은 지방재정 세입의 17%(14%)에 해당한다. 이전재원은 크게 보아 일반보조금의 성격을 지니는 세입지원교부금(RSG: Revenue Support Grants)과 각종 특정보조금(specific grants) 그리고 비주거 레이트(National non-domestic rates 또는 Redistributed business rates) 재배분 보조금등으로 구성된다.

지방세수입은 1990년에 지방세제 개편이 이루어진 후부터 급격히 감소하였고, 최근에는 세입 대비 15% 내외의 수준을 유지하고 있다. 이에 반해 중앙정부의 재정이전이 차지하는 비중은 지방세제 개편 이후 크게 증가하였고, 2000년대에 들어서서는 연도별로 약 60~70%의 높은 수준을 보이고 있다. 2005/06년도 결산에 의하면 지방재정 수입 중 중앙정부로부터의 이전재정 수입과 자체수입의 구성비는 61% 대 39%로 파악된다. 특히, 중앙정부의 이전재정과 지방세수를 비교하면 약 75% 대 25%로 이전재정의 비중이 3배나 크다.

이와 같이 지방세 세목수와 수입의 비중이 크게 낮은 상황에서는 지방재정의 지출수요가 증가할 때 그에 대한 재정부담을 다양한 세원과 납세자에게 분담시킬 방도를 찾을 수가 없다. 예컨대, 지역의 사정상 불가피하게 세율인상 등 주민의 조세부담을 증가시켜야 하는 상황이 발생하면 상대적으로 작은 지출수요의 증가를 충당하는데도 지방세부담을 3~4배씩 증가시켜야 하는 소위 “기어효과(gearing effect)”를 겪어야만 한다. 오늘날 영국의 지방자치는 세원의 크기가 제한된 단일의 지방세목에 의존하는 결과 지방재정의 중앙 의존성은 점점 더 높아지고 지방자치단체가 자율적으로 수행할 수 있는 공공서비스의 범위와 활동 영역은 점점 위축되는 바람직하지 않는 현상을 경험하고 있다.

[그림 1] 지방재정의 수입 구성비(2005/06)



자료 : Local Government Financial Statistics England, op. cit., 2007.

지방재정의 지출은 크게 경상지출(revenue expenditure)과 자본지출(capital expenditure)로 구분되며, 이들은 각기 다른 방식으로 재원을 조달한다. 전자는 중앙정부의 이전재원과 지방세를 중심으로 재원을 조달하는 반면 후자는 중앙정부의 이전재원과 지방채 발행 그리고 자본수입(capital receipt)을 통해 재원을 조달한다. 연도별로 차이가 있지만, 경상지출과 자본지출은 대체로 약 9 대 1의 비중으로 경상지출의 규모가 크다.

지방재정은 교육, 주택, 대인사회서비스, 환경, 경찰, 소방서비스 부문 등에 사용된다. 경상지출 가운데서 규모가 가장 큰 항목은 교육부문이고, 자본지출 가운데서 규모가 가장 큰 항목은 주택부문이다. 기능별 지출현황(2005/06 회계연도 결산)을 살펴보면, 경상예산 기준으로는 교육부문이 전체 지방재정지출액의 38%를 차지하여 가장 많고 그 다음이 대인사회서비스(18%), 주택(14%), 경찰(11%), 문화·환경·계획(9%), 교통(5%)의 순이며, 이들은 전체 경상지출의 90% 이상을 차지한다. 자본지출에 있어서는 주택(27%), 교통(21%), 교육(21%) 부문이 약 70%를 차지하는 것으로 파악된다. 경상예산과 자본예산을 통합할 경우 교육부문과 주택부문이 전체 지출의 절반 이상을 사용하여 이들이 영국 지방정부의 핵심 기능임을 다시 한번 인식할 수 있다.

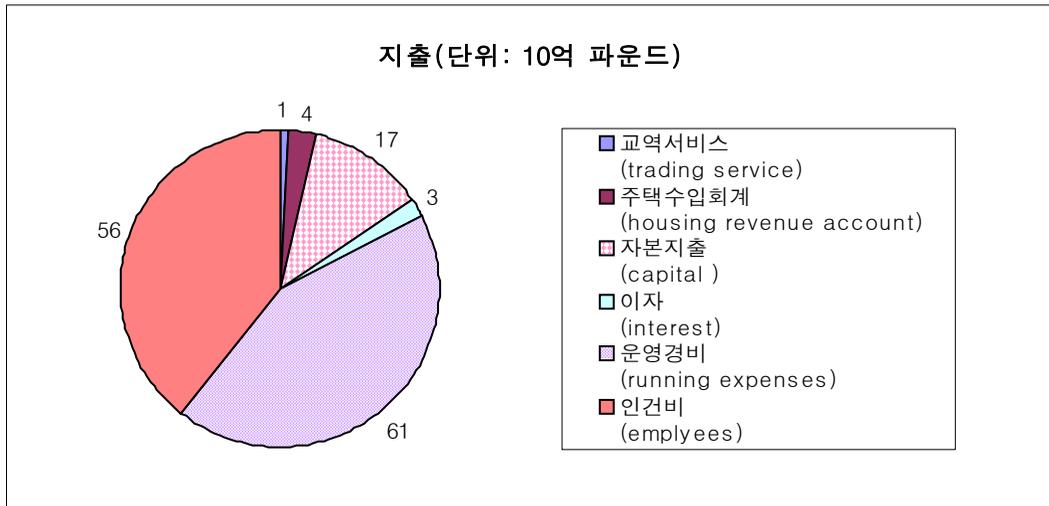
지방재정지출을 회계 및 경비성질별로 파악하면, 운영경비(610억 파운드)와 인건비(560억 파운드)가 전체의 약 90% 가깝게 차지하고, 그 밖에 자본지출(170억 파운드), 기타 지출(주택수입 회계, 이자, 교역서비스 등)이 상대적으로 작은 역할을 한다.

〈표 4〉 지방재정의 수입과 지출(순계, 2005/06 회계연도, 백만 파운드)

지 출	금 액
General fund revenue account(일반수입회계)	
Employees(인건비)	55,515
Running expenses(운영비)	61,980
Less expenditure at (1) below	-1,147
Pension FRS 17 adjustment(연금 조정)	202
Housing revenue account(주택수입회계)	
Supervision, management, repairs and other expenditure(유지·관리비 등)	4,105
HRA rebates(주택 수입회계 환급)	-
External trading services revenue account(외부 교역서비스 수입회계)	
Employees(인건비)	167
Running expenses(운영비)	567
External interest payments(모든 회계의 외부이자지급)	2,595
Total all revenue account expenditure(수입회계 지출 통합)	123,984
Capital account(자본회계)	
Total capital expenditure(총 자본지출)	16,641
Capitalised revenue expenditure(자본화 수입지출)	156
Pooling of housing capital receipts(주택자본수입 총괄)	1,045
Total expenditure(총 지출)	141,826
수 입	금 액
General fund revenue account(일반수입회계)	
Redistributed business rates(기업레이트 수입)	18,004
City offset(도시 상쇄)	-
Council tax(카운슬세)	18,233
Council tax benefit grant(카운슬세 혜택 보조금)	3,082
Revenue support grant to local authorities(세입지원보조금: RSG)	26,663
Rent rebates to HRA tenants(공영주택 거주자 임대 환급)	3,383
Specific government grants(특정목적 보조금)	26,591
Police grant(경찰보조금)	4,353
General GLA grant(GLA 일반보조금)	37
Sales, fees and charges(사용료·수수료, 부담금 등)	10,690
Other income(기타 수입)	9,590
Less income at (2) below	-1,129
Housing revenue account(주택수입회계)	
Rents(임대료수입)	6,208
Government subsidies(정부 보조금)	217
Other income(기타 수입)	685
External trading services revenue accounts(외부 교역서비스 수입회계)	
Sales, fees and charges(사용료·수수료, 부담금 등)	730
Other income(기타수입)	308
External interest receipts(모든 회계의 이자수입)	1,215
Total revenue income(총 세입회계 총수입)	128,861
Capital account(자본회계)	
Government grants(정부보조금)	3,909
Grants used for debt redemption(채무상환 보조금)	12
Other grants and contributions(기타 보조금 및 기여금)	1,377
Capital receipts(자본수입)	3,777
Total capital income(자본수입 총계)	9,075
Total income(총 수입)	137,936
Less total expenditure(총수입-총지출)	-141,826
Amount to be met from financing movements(재정이동 관련금액)	-3,890
Financing movements(재정이동)	
Notional borrowing i.r.o. credit cover for credit arrangements(채무관련)	386
Overhanging debt on housing sold, repaid by CLG	5,961
Increase in borrowing(채무증가)	-2,362
Less increase in investments(채무증가-투자증가)	-95
Net change in capital creditors(자본신용 순변화)	
Balancing item, including timing adjustments(조정과목)	
Total financing movements	3,890

자료 : Local Government Financial Statistics England, op. cit., 2007.

[그림 2] 지방재정의 지출(2005/06 회계연도)



자료 : Local Government Financial Statistics England, op. cit., 2007.

1인당 재정지출은 잉글랜드의 지역별로 상당한 차이가 있다. 2005/06 회계연도 결산에 의하면 런던은 전국 평균에 비해 일반지출의 25%, 자본지출의 48%를 상회하고 있다. 지역 간의 지출격차는 근본적으로 이전재정의 배분격차와 밀접한 관련이 있다. 이전재정은 통상 재정수요가 많고 행정비용이 높은 지역에 많이 배분되는데 이런 점에서 런던은 배분 상 유리한 위치를 갖는다(우리와 달리 영국의 수도인 런던은 해마다 많은 재정이전의 혜택을 입고 있다).

### Ⅲ. 영국의 지방세와 재정이전제도의 최근 동향

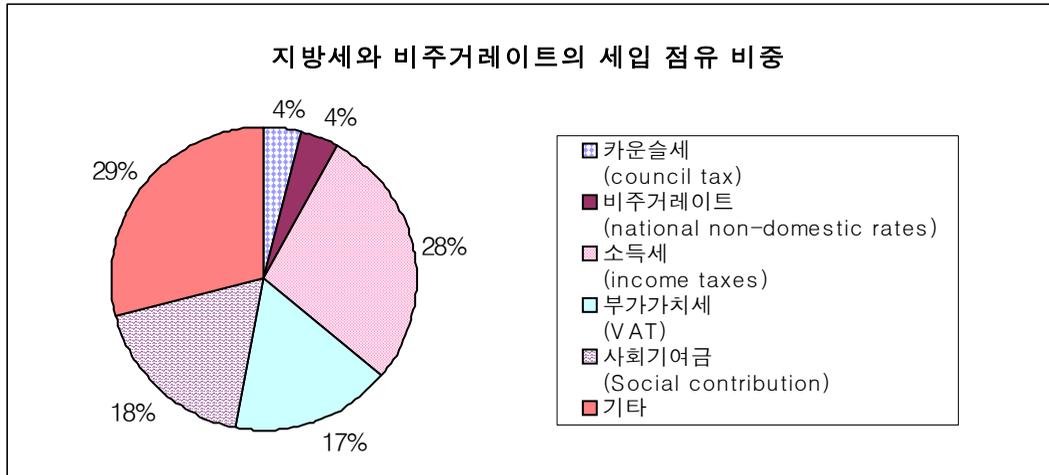
#### 1. 지방세 제도

영국의 조세제도는 국세 위주로 구조되어 있다. 국세는 다양한 세목(소득세, 법인세, 자본이득세, 부가가치세, 석유연료세, 증여세, 담배세, 주세 등)으로 구성되는데 비해 지방세는 전통적으로 단일 세목체제를 유지해 왔다. 구체적으로, 지방세는 과거 수 십 년 동안 재산과세인 레이트(Rates) 세목을 운영해 오다가 대처(M. Thatcher)정부의 개혁정책에 의해 1990년에 레이트는 주민부담금(Community Charge)으로 대체되었고, 그것은 다시 메이저(J. Major) 정부에 의해 1993년 4월부터 현재의 카운슬세(Council Tax)로 전환되었다.

2005/06 결산에 의하면 국가수입 총액 중에서는 소득세가 28%로 가장 많고 그 다음이 사회기여금(social contribution) 18%, 부가가치세(VAT) 17% 등의 순이며, 지방세인 카운슬세와

기업레이트(또는 비주거 레이트)는 각각 4%에 불과한 것으로 나타났다. 국세와 지방세 수입 간의 상대 비중은 연도별로 약간의 차이가 있으나 90년대 후반 이후 대체로 약 95% 대 5%의 비율로 심한 국세편중현상을 보인다. 지방세제도의 개혁이 있기 전인 1970년대와 1980년대에는 국세와 지방세 비중이 약 85% 대 15% 내외의 비율을 보였으나, 1990년에 지방세이던 비주거레이트(Non-Domestic Rates)가 국세로 전환되면서 총 조세수입 중 국세수입의 점유비중이 90%를 넘기 시작하였고 몇 년 전부터는 약 95~96% 수준에서 고착화되었다. 이와 같은 현실 상황에서 영국의 지방재정은 불가피하게 중앙정부의 재정이전에 크게 의존하는 구조를 취할 수밖에 없고, 그 결과 지방재정의 자율성은 일정한 제약과 통제에 부딪히게 되었다.

[그림 3] 카운슬세와 국가 비주거레이트(national non-domestic rates)의 세입점유 비중



자료 : Office for National Statistics, 2007.

<표 5> 영국의 국세와 지방세수입의 연도별 추이

(단위: 백만 파운드, %)

	1970	1980	1990	2001/02	2005/06
국세	13,978(88.4)	59,110(87.7)	149,871(91.6)	350,2( 95.8)	96%
지방세	1,827(11.6)	8,284(12.3)	13,758( 8.4)	15.4 ( 4.2)	4%
합계	15,805(100.0)	67,394(100.0)	163,629(100.0)	365,6(100.0)	100%

자료 : Central Stationary Office, United Kingdom National Accounts, 각 연도; HM, Treasury, Budget 2002; Office for National Statistics, 2007.

주 : 2001/02 자료는 단위가 10억 파운드임.

카운슬세는 지방자치단체가 스스로 조달하는 자체재원의 핵심이다. 카운슬세는 지방세로서의 조세 순응성 면에서 양호한 것은 아니지만 세수 신장성 면에서는 상당히 양호한 편이다. 단적인 예로, 1993년에 카운슬세가 도입된 이후 징수액은 123% 증가하였다. 이것은 물가상승율의 3배 그리고 임금상승율의 약 2배에 해당하는 빠른 성장에 해당한다. 카운슬세의 징수율은 도입 초기에는 낮았으나 다양한 이유로 현재(2005/06)는 96.8%의 높은 징수율을 보이고 있다. 참고로 2006/07년도의 카운슬세 부과액은 225억 파운드이다.

카운슬세는 기본적으로 재산과세의 성격을 지니면서 소득과세와 가구세·인두세적 특성을 가미한 복합형 조세이다.<sup>6)</sup> 주택의 가치에 대해 세금을 부과하는 측면에서 카운슬세는 재산과세이지만, 동시에 해당 주택에 거주하는 사람의 수를 세금 계산에 반영하고 저소득층에 대해 광범위하게 조세감면을 해주는 점에서 카운슬세는 인두세와 소득세의 성격을 갖는다. 한마디로, 카운슬세는 카운슬세 직전에 실시된 주민부담금제가 지니는 문제점들 -주민에 대한 세금인상, 조세의 역진성, 전통과 국민정서의 무시 등- 을 보완하면서 종전의 레이트와 주민부담금제를 절충시킨 지방세라 할 수 있다.

카운슬세의 주택재산분 징수액은 해당 부동산이 속하는 평가구간(valuation band)에 의해 결정된다. 현재 잉글랜드에는 8개 구간이 설정되어 있으며, 그것은 1991년을 기준시점으로 40,000파운드 미만의 주택이 속하는 A구간(최저)으로부터 320,000파운드를 넘는 주택이 속하는 H구간(최대)의 체계를 갖는다. 모든 자치단체에 있어서 기준이 되는 것은 “D구간(Band D)”이고, 이를 중심으로 각 구간(A...H)은 일정한 대비 비율을 갖는다(〈표 6〉 참조). 예를 들면, A구간은 기준구간인 D구간(값이 1임)의 6/9이고 H구간은 기준구간의 2배가 되며, 나머지 구간들은 1보다 작거나 1과 2 사이의 값을 갖는 구조로 만들어져 있다. 전국 통계에 의하면 기준구간인 D구간에 속하는 주택의 비율은 15.2%이고 최저구간인 A구간과 최고구간인 H구간의 점유비율은 각각 25.2%, 0.6%이다. 전체의 약 80%가 기준구간 이하에 속하고, 상위 3개 구간의 점유비율은 약 9% 정도이다(〈표 6〉 참조).

주택 단위당 카운슬세는 지역별로 상당히 다른 양상을 보인다. 이것은 기본적으로 자치단체 간에 주택의 구간(band) 분포와 적용되는 세율 면에서 차이가 있기 때문인데, 특히 후자의 요인은 우리나라와 크게 다르다. 이것은 다시 말해서, 같은 D구간에 속하는 주택자산이라 할지라도 지역별로 적용되는 세율에 차이가 있어서 카운슬세의 부담이 지역별로 달리 나타날 수 있음을 의미한다(우리나라에서는 동일한 가액 또는 과표구간에 속하는 재산세 과세대상에 대하여는 재산세 과세대상은 어느 지역에서나 동일한 세율이 적용되고 있다). 이와 관련된 상세 내용은 〈표 6〉에 담겨 있다.

6) 카운슬세는 부분적으로 재산에 대해 부과되는 동시에 부분적으로는 재산(주택)에 거주하는 성인 거주자의 수에 대해 부과된다. 영국정부가 카운슬세를 도입하면서 전형적인 사례로 간주한 것은 한 주택에 2명의 성인이 거주하는 경우이다(이 경우는 산정된 주택재산과표가 100% 적용되며, 성인 1인 거주 시에는 카운슬세 징수액의 25%가 감면된다).

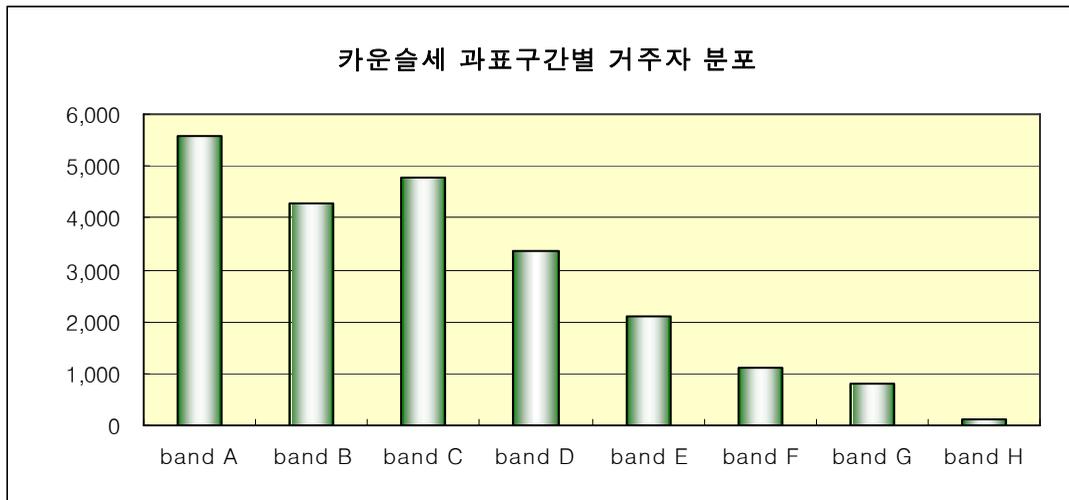
〈표 6〉 지방세 과표구간별 거주자(dwelling) 수(2006. 9 기준) - 지역별

(단위: 천 명)

구간별 세율, 지역	Band A	Band B	Band C	Band D	Band E	Band F	Band G	Band H	합 계
Band D 대비 비율	6/9	7/9	8/9	1	11/9	13/9	15/9	2	1,155
North East	660	165	165	88	45	20	11	1	3,074
North West	1,314	589	533	306	179	87	59	6	2,249
Yorkshire & the Humber	1,006	440	368	205	129	62	36	3	1,893
East Midlands	721	422	338	200	119	58	33	3	2,307
West Midlands	732	576	442	253	159	86	53	5	2,429
East of England	348	514	638	424	257	140	95	11	3,235
London	110	439	867	823	494	247	200	56	3,547
South East	310	584	916	712	476	287	231	32	2,287
South West	394	558	529	362	243	124	72	7	2,177
잉글랜드 합계	5,594	4,286	4,796	3,373	2,102	1,111	791	124	22,177
과표구간별 비율	25.2	19.3	21.6	15.2	9.5	5.0	3.6	0.6	100.0

자료 : Valuation Office Agency

[그림 4] 카운슬세 과표구간별 거주자 분포(2006. 9 기준)



자료 : Valuation Office Agency

〈표 7〉은 1993/94년도 이후의 평균적인 카운슬세 추이를 성인 2인 거주 Band D 소속 주택에 초점을 두고 보여 준다. 주택단위당 평균 카운슬세는 평균 Band D의 카운슬세보다 낮은 것으로 나타난다. 2006/07년의 경우 354개의 billing authorities 가운데 71%에 해당하는 자치단체들이 Band D(2명의 성인 거주)의 카운슬세 부담액을 1,200~1,350파운드로 설정하였다.

〈표 7〉 카운슬세 평균과 소매물가지수 증가율(1993/94-2006/07)

	카운슬세			주택당 거주자수	소매물가지수 증가율	평균임금 증가율
	Band D, 성인 2인 기준					
	파운드	증가율(%)	실질증가율(%)			
1993/94	568	-	-	456	-	-
1994/95	580	2.1	-0.4	473	2.6	3.0
1995/96	609	.05	1.6	498	3.3	4.0
1996/97	646	6.1	3.6	525	2.4	3.4
1997/98	688	6.5	4.0	564	2.4	3.8
1998/99	747	8.6	4.4	614	4.0	5.8
1999/00	798	6.8	5.1	656	1.6	4.1
2000/01	847	6.1	3.1	679	3.0	4.5
2001/02	901	6.4	4.5	741	1.8	5.3
2002/03	976	8.2	6.7	804	1.5	3.9
2003/04	1,102	12.9	9.5	908	3.1	2.5
2004/05	1,167	5.9	3.3	967	2.5	4.5
2005/06	1,214	4.1	0.8	1,009	3.2	4.2
2006/07	1,268	4.5	1.9	1,056	2.6	3.5
1993/94~ 2006/07 증가율		123.2	59.7	131.5	39.8	67.2

자료 : Local Government Financial Statistics England, op. cit., 2007.

〈표 8〉 지방세 과표구간 D(Band D) 평균치의 연평균 증가율

	증가율(%)	실질증가율(%)
1994/95	2.1	-0.4
1995/96	5.0	1.6
1996/97	6.1	3.6
1997/98	6.5	4.0
1998/99	8.6	4.4
1999/00	6.8	5.1
2000/01	6.1	3.1
2001/02	6.4	4.5
2002/03	8.2	6.7
2003/04	12.9	9.5
2004/05	5.9	3.3
2005/06	4.1	0.8
2006/07	4.5	1.9

자료 : Local Government Financial Statistics England, op. cit., 2007.

카운슬세 수입(1인당)의 지역별 격차는 생각보다 심하지 않다. 주택가격의 지역간 격차로 인해 카운슬세의 구간별 자산 소속 비율이 지역간에 크게 달라져<sup>7)</sup> 자치단체간 격차가 상당 수준에 이를 것으로 예상이 되나 실제로는 그러하지 않다. 그것은 저평가 주택자산을 많이 갖는 지역들이 상대적으로 높은 평균 D band 카운슬세를 갖고, 1인당 세수를 구하는 과정에서 인구수가 개입되기 때문인 것으로 풀이된다(다만, 카운슬세수입의 절대액은 지역간에 큰 차이를 보인다).

여기에서 영국은 우리와 달리 모든 지방자치단체가 지방세를 징수하는 권한과 역할을 갖는 것이 아님을 지적할 필요가 있다. 일반적으로 지방세를 징수할 수 있는 자치단체를 “billing authorities”라 하며, 이들만이 카운슬세를 직접 징수하고 사용한다. 그 외의 지방정부는 이들 자치단체에 대해 지방세의 징수를 요구하거나(이를 “precepting”이라 함) 다른 방식을 통해 간접적으로 재원을 조달한다. 2006년 현재 잉글랜드의 477개 지방자치단체 중에서 353개 단체가 “billing authorities”이고, 102개 단체가 “major precepting authorities”에 속한다(이들 두 유형의 단체를 합친 455개 단체를 “receiving authorities”라 하는데, 이들은 기본적으로 중앙정부의 세입지원교부금(RSG)을 받는 자치단체들이다).

카운슬세는 기본적으로 비과세·감면규정을 두고 있는데 2004년을 기점으로 관련 내용에 상당 부분 변화가 있었다. 그 중에서 중요한 사례를 예시하면, 영국정부는 각 자치단체로 하여금 두 번째 보유 주택의 경우 카운슬세를 10%~50% 범위에서 할인(감세) 해주는 정책을 선택하도록 종용하는 동시에 장기미사용 재산(공가·공한지)에 대한 할인정책의 철폐·축소와 자치단체의 재량에 의한 일부 재산의 조세감면조치 등을 허용하였다. 그 결과 2006/07년도 중에 전체 354개 카운슬세 징세 자치단체 가운데 209개 자치단체가 지역 내의 두 번째 보유 주택에 대한 할인정책을 축소시켰고, 158개 자치단체가 장기 공가에 대한 지방세 할인정책을 없애거나 축소하였다.

카운슬세가 지니는 문제점은 조세의 역진성이다(임성일·최영출). 카운슬세의 역진도는 주민 부담금보다는 낮지만, 상대적으로 고가의 자산을 보유한 사람에게 유리하도록 구간대가 형성되어서 레이트보다는 높은 것으로 분석된다. 하지만 소득 상위 두 계층을 제외하고는 전반적으로 순소득에 대한 주민부담이 카운슬세가 주민부담금보다 적은 것으로 분석되며, 특히 가장 소득이 낮은 30% 계층은 카운슬세의 도입으로 인하여 조세부담이 상당히 경감된 것으로 나타났다. 그 이유는 카운슬세가 저소득층에 대한 조세혜택을 종전보다 많이 주었기 때문이다.

7) 예를 들어, North East 지역의 경우 전체 주택의 86%가 A~C Bands에 속하고 있는데 비해 런던의 경우 44%만이 그 구간에 속한다.

역진성 문제 외에도 카운슬세는 복합세 특성으로 인한 조세행정상의 문제, 가격대의 구성, 지역별 부담액 격차, 기어효과, 가격대제도로 인한 중앙정부의 지방세제에 대한 간접적 개입 등의 문제점을 안고 있다. 특히, 카운슬세가 내장하고 있는 가격대제도는 중앙정부가 지방정부에 대해 지방세 부과와 상·하한을 규정하는 효과를 야기하는 문제를 노정한다. 즉, 현재의 카운슬세 제도하에서는 지방정부가 종전처럼 지방세 세율을 백 퍼센트 임의로 설정하는 것이 사실상 어렵게 되었다.

영국의 지방세는 역할 면에서 우리와 차이가 있다. 그것은 구체적으로 지방세인 카운슬세가 지방정부의 세출예정액과 이전재정 등에 의한 세입간의 갭을 충당하는 역할이다. 만일 그러한 갭이 일정한 수준에 이를 경우 지방정부는 카운슬세의 세율 인상을 통해서 부족한 재원을 충당한다. 이와 같은 역할을 우리나라의 지방세는 수행하지 않는다. 앞으로 우리나라의 지방자치가 한 단계 성숙하기 위해서는 영국과 같이 지방세의 재정조절기능(또는 가격기능)을 활성화시켜 주민의 재정부담과 지방자치단체의 재정책임성(fiscal accountability)을 적절히 조화시키는 메커니즘을 구축해야 한다.

그런데 이와 같은 지방세의 순기능에도 불구하고 영국은 현재 앞에서 언급한 바와 같이 카운슬세 하나로 재정지출 수요의 증가분을 감당해야 하는 역부족인 상황에 봉착해 있다.<sup>8)</sup> 특히, 이러한 현상은 지방세의 예산충당비율이 낮은 자치단체의 경우 심각한 재정문제를 유발한다. 반면에 카운슬세를 통해 예산의 상당 부분을 충당하는 자치단체의 경우에는 문제의 심각성이 다소 덜하다. 그것은 이들 단체의 경우 새로운 재정수요가 발생하더라도 카운슬세를 상대적으로 작게 인상해도 되기 때문이다. 예를 들어, 어떤 자치단체가 예산의 25%를 카운슬세 수입을 통해 충당한다고 가정한다면 이 자치단체의 기어비율(gearing ratio)은 4.0이 된다. 즉, 이 자치단체가 만일 예산 1%를 인상하고자 할 경우 카운슬세는 무려 4%의 인상을 해야 하는 문제가 발생한다. 이에 비해 어떤 자치단체가 예산의 75%를 카운슬세 수입을 통해 충당한다고 가정한다면 이 자치단체의 기어비율은 4/3가 된다. 따라서 이 자치단체의 경우 만일 예산 1%를 인상하고자 한다면 카운슬세는 4/3%만 인상하면 된다.

카운슬세는 일반적으로 재산과세가 지니는 장점 - 즉, 징수 및 탈세방지 용이성, 세원 안정성, 예측가능성 등 - 을 갖는다. 따라서 영국의 지방정부들은 재정계획을 수립하는 과정에

8) 이와 관련하여 영국의 중앙정부는 1990년대 이후 과도한 예산을 책정하는 자치단체에 대해 예산의 상한을 설정하는 동시에 카운슬세의 지나친 인상을 억제하는 정책을 실시 중에 있다(이것을 중앙정부의 “capping power”라 함). 최근 몇 년간에도 일부 자치단체에 대해 예산의 상한을 부여하거나 명목예산(notional budgets)의 설정을 요구하는 조치가 취해졌다. 이와 같은 “capping” 정책은 지방재정의 건전성을 확보하고 주민의 과도한 재정부담을 예방하는 차원에서는 긍정적이지 않지만, 지방자치단체의 자율성과 선택권을 제한하는 데서 비롯되는 중장기적 부정적 파급효과를 감안한다면 사회적 기회비용을 더 많이 지불할 가능성이 있다.

서 자체수입에 관한 한 상당 수준의 확정성을 갖고 구상을 할 수 있다. 주민의 조세 인식 면에서 보면, 카운슬세는 카운슬세 이전의 주민부담금보다는 나은 편이지만 여전히 영국의 국민들로부터 크게 환영을 받는 세목은 아니다. 이와 관련하여 카운슬세가 안고 있는 중요한 문제로서 조세의 특성(정체성) 문제와 공평성 문제를 거론할 수 있다. 조세 특성 문제는 앞서 언급한 바와 같이 카운슬세가 복합적 특성(재산과세, 소득과세, 인두세적 특성)을 가지면서 조세로서의 정체성이 부족한데서 비롯된다. 공평성 문제는 카운슬세의 과세대상 및 조세부담과 연관해서 발생하며 특히, 카운슬세의 조세혜택(tax benefit)과 결부되어 나타난다. 그리고 카운슬세의 세수 부양성이나 신장성이 지방재정의 수요를 감당하기에 역부족인 점도 카운슬세가 내재적으로 안고 있는 한계이자 문제이다.

특히, 2007년에 발표된 Lyons 보고서(The stationary office, Lyons Inquiry into Local Government, 2007)는 현재의 카운슬세가 지방재정의 핵심수단으로서 작동하기에는 몇 가지 관점에서 단점과 우려할 사항을 내포하고 있음을 강조한다(Lyons, p. 22). 그것은 구체적으로, (1) 카운슬세 부담의 공평성 문제(특히, 저소득·고정소득자, 노인층과 관련해서 발생하는 공평성 문제), (2) 세율인상과 더불어 발생하는 “기대치 부담과 지출압력(burden of expectation and spending pressures)”, 그리고 (3) 세수 부양성(buoyance)이 크지 않은 단일세목에 대한 지속적 의존 문제와 관련이 있다. 이와 같은 문제와 한계를 인식한 영국정부는 현재 Lyons 보고서 등을 토대로 지방세제의 개편을 포함하여 지방재정시스템 전반의 개편에 대해 심각하게 논의하고 대안을 모색 중에 있다.

이에 따르면 지방재정의 자율성과 선택권 그리고 중장기 지속가능성을 뒷받침해 줄 수 있는 “좋은 지방세목(good local tax)”이 전체 지방재정시스템의 조정과 함께 선정될 수 있는 방향으로 가닥이 잡히고 있다(Lyons, p. 21). 그리고 Lyons 보고서는 현 상황에서 카운슬세의 구조를 개편하는 것도 의미가 있지만, 그보다는 서비스 제공에 대한 지방의 선택과 카운슬세의 세율을 적절히 조정하는 자치단체의 재정계획·관리가 더 중요함을 강조하고 있다. 이어서 Lyons 보고서는 카운슬세의 개혁방안으로 불공평성 이슈의 개선, 과세대상 자산평가(revaluation)의 신속성·주기성<sup>9)</sup>, 과세구간(tax band)제도에 대한 개편, 카운슬세의 조세

9) 카운슬세 과세대상에 대한 전체 평가는 1993년에 최초로 이루어졌고, 그 후 한참 공백을 둔 다음 2005년에 전국적인 평가가 실시되었다. 재산세는 소득과세나 소비과세와 달리 과표를 정확하고 공정하게 산정할 수가 없다. 그것은 인접한 주택과 토지 간에도 상당한 가격의 차이가 존재하는 예나, 또한 부동산을 일일이 평가하는 것이 사실상 어려운 현실을 통해 알 수 있다. 이러한 현실 상황에서 표준지를 토대로 공시가격을 산정하고 그에 입각해서 재산과세를 부과하는 우리나라의 과표산정시스템은 근본적으로 문제와 한계를 안고 있다. 많은 나라들이 재산세 과표의 산정과 관련해서 애로를 겪는 이유가 전국의 부동산 가격을 전수조사를 통해 주기적으로 평가하는 것이 매우 어렵기 때문이다. 따라서 세계 각국은 재산세의 과표를 실거래 가격과 일정한 괴리를 두고 산정하거나 세율의 조정에 있어서 정치적, 현실적, 기술적 융통의 여지를 두는 정책적 접근을 하고 있다.

정체성 확립(재산과세와 서비스부담금 특성의 조화 등), 비과세·감면장치의 조정, 조세혜택 (tax benefit) 등에 관한 이슈들을 심층적으로 다루면서 모든 부분에서의 제도개선 필요성을 역설하고 있다. 그 뿐 아니라 Lyons 보고서는 지방재정의 거시적 관점에서 지방소득세(local income tax)의 도입과 각종 부담금제도의 신설·조정, 그리고 기업에 대한 조세(국세·지방세) 특히, 기업레이트(business rates)의 개편 등에 관한 사항들을 정책 건의하고 있다. 지면 관계상 이들에 관한 내용과 재정이전제도의 최근 동향에 관한 내용은 다음 호에서 상세히 다루기로 한다(다음 호에 계속). ☺

