

영국의 지방재정 개혁과 지방세제도의 동향*

임성일 (한국지방행정연구원)

I. 서론

영국은 오랜 지방자치의 역사를 갖고 있다. 역사적 경험을 토대로 중앙정부와 지방정부 간의 권한과 기능 배분은 다른 어느 나라보다 체계적으로 잘 구분되어 있다. 지방정부의 존재와 권한은 영국의회가 제정한 법률에 의해 보장되며, 중앙정부와 지방정부의 관계는 법률이 허용하는 범위 내에서 상호 독립적이고 수평적으로 형성되어 있다. 그러나 실제로는 많은 영역과 사례에 있어서 중앙정부가 지방정부를 통제하고 감독하는 현상들이 관측된다.

영국의 지방정부는 전통적으로 교육, 주택, 지방환경서비스(쓰레기 수거·처리), 대인사회서비스(사회복지, 주민건강, 레크리에이션), 도서관·박물관·예술, 경찰·소방, 도로·수송, 계획, 경제 분야의 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 것이다.¹⁾ 행정서비스의 공급 재원은 지방의 자체재원과 중앙정부로부터의 이전재정을 통해 조달되는데, 특히 1990년대부터는 후자에 크게 의존하는 경향을 보인다. 지방자치를 실시하는 선진국 중에서 단 한 종목의 지방세(“카운슬세: Council Tax”)만으로 지방재정을 운영하는 나라는 영국이 유일하다. 이러한 상태에서 지방세수는 지방재정의 20~25% 수준에 불과하고 그 결과 상당수의 지방정부들이 재정의 독립성과 자율성을 향유하지 못하고 있다. 현실적으로 상당수의 지방정부가 재정적으로 자립하지 못한 나머지 정책적 자율성이나 각종 권한의 행사에 있어서 크고 작은 제약에 직면하고 있다.

1980년대 이후 영국의 지방자치는 많은 변화를 경험하였다. 구체적으로, 지방정부의 계층 구조, 행정서비스 공급방식, 정부간재정관계, 예산회계제도, 재정통제, 효율과 성과관리, 자치 운영(통치)방식, 주민에 대한 인식과 관계 등 지방자치 전반에 걸치는 포괄적인 변화가 영국의 지방자치와 지방행정에 상당한 충격을 가하였다.²⁾ 이들은 공공부문 지출의 효과적 관리

* 이 글은 임성일의 글(임성일, “영국 지방재정의 최근 동향(I) - 지방세와 재정이전제도를 중심으로”, 지방재정, 2008; 임성일·최영출, 영국의 지방정부와 공공개혁, 법경사, 2001 등)을 수정, 보완한 것임을 밝혀둔다.

1) 지방정부의 기능이 상대적으로 제한된 것은 매년 지방재정지출이 총 국내지출(domestic expenditure)의 8~10% 수준에 불과한 사실을 통해 파악할 수 있다. 2005/06 회계연도 현재 지방재정지출은 국내지출의 약 10%, 그리고 일반정부지출(general government expenditure)의 27%를 차지하고 있다.

와 공공서비스 개선이라는 중앙정부의 정책기조 하에 전개되었고, 그 과정에서는 중앙정부의 지방정부에 대한 다양한 행정·재정적 통제정책이 강력한 영향력을 발휘하였다. 극단적으로, 중앙정부의 정책 가이드라인을 벗어나는 지방정부에 대하여는 지방세의 세율인상 통제(“rates capping”), 지출상한 규제, 보조금 삭감 등 강력한 재정조치가 취해졌다.

2000년대에 들어서면서 중앙정부는 지방재정의 지출 효율성과 책임성 그리고 “세금의 금전적 가치(value for money; 이하 VFM이라 함)”의 창출을 목표로 하는 강력한 개혁 드라이브를 가동하였다. 중앙정부가 주도하는 재정개혁은 지방재정의 생산성과 주민서비스의 질 향상 등의 측면에서 긍정적인 효과를 유발한 반면에 부정적인 효과도 동시에 초래하였다. 특히, 중앙정부가 지방에 대해 공식·비공식적으로 과다하게 통제한 결과 지방정부의 선택 여지가 없어지고, 결과적으로 지방이 선호하고 필요로 하는 분야에 자원을 할당할 수 없는 문제가 나타났다(Lyons, p. 5). 중앙정부의 지방정부 통제나 중앙집권화 경향은 90년대 후반부터 다소 완화되었지만, 과거와 달리 비공식적이고 간접적인 “연성통제(soft control)” 방식의 새로운 중앙통제가 출현하였다. 정부의 개혁조치들이 다른 선진국에 비해 영국의 경우 효과적으로 작동하였던 것은 다양한 개혁프로그램들이 종합시스템 속에서 정교하게 구조화되어 지속된 데서 그 원인을 찾을 수 있지만, 지방재정이 구조적으로 취약한 것(낮은 지방세의 위상과 높은 이전재정의 위상) 또한 중요한 원인 중 하나로 간주된다.

우리나라와 비교할 때 영국의 중앙·지방정부간 관계는 기능과 자원분담 면에서 상대적으로 잘 정립된 것이 분명하다. 하지만 영국의 지방재정을 공정하게 비교하고 벤치마킹(benchmarking) 하려면 특히, 지방정부의 업무가 우리에게 비해 매우 제한적이고 재정의 중앙 의존성이 과도한 점, 자체수입이 단일 지방세목으로만 조달되는 점, 그리고 예산제도의 운영 시스템이 우리와 다른 점 등에 대해 반드시 유념할 필요가 있다.

이러한 사실을 인식하면서 이 글은 영국 지방재정의 구조개편과 지방세제도에 관한 내용을 거시적으로 조망하고 체계적으로 정리하면서 그것이 우리에게 주는 교훈과 정책적 함의를 도출하는데 목적을 두고 있다. 이 글의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 제2절은 영국의 지방자치와 지방재정에 대한 개요를 다루고 있다. 제3절은 지방재정의 개혁에 관한 내용을 체계적으로 정리하고 있으며, 제4절은 영국의 지방세에 관한 주요 내용을 포괄하고 있다. 제5절은 본 논문의 종합 및 결론이다.

2) 이와 관련된 주요 정부개혁 프로그램들을 구체적으로 열거하면, 의무경쟁입찰제도(CCT), 성과측정, 자원회계제도(resource accounting system), 시민현장제도, 최선의 가치(best value), 모범자치단체(beacon council), 종합성과평가제도(CPA), 효율성 증진(efficiency gain) 등을 지적할 수 있다. 이들은 대부분 행정의 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness), 책임성(accountability)의 증진에 초점을 두고 개발되었다.

II. 영국의 지방자치와 지방재정 개요

1. 지방정부 계층구조

영국은 국가체제상으로는 단일형 국가이지만 많은 경우 네 개의 지역 - 잉글랜드(England), 스코틀랜드(Scotland), 웨일즈(Wales), 북아일랜드(Northern Ireland) - 에서 독자적인 정책이 실시되는 등 연방형 국가의 면모를 갖고 있다.

지방행정의 계층구조는 지역별로 차이가 있다. 현재 스코틀랜드와 웨일즈 그리고 북아일랜드는 단층구조의 지방행정체제를 갖는 반면 잉글랜드는 2계층 구조를 기본으로 하면서 지역에 따라 단층 또는 3계층의 지방행정체제를 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 자치단체(unitary authorities)에 의해 관장된다. 후자에는 “샤이어 또는 셔 지역(Shire areas)”이 포함되는데(이들은 경찰업무를 제외한 모든 지방업무를 담당함), 여기에는 상위정부인 “샤이어 카운티(shire county)”와 하위정부인 “샤이어 디스트릭(shire district)”이 있다.³⁾ 이들 외의 대부분 농촌지역은 비 대도시 카운티(non-metropolitan county)와 그에 속하는 디스트릭으로 구성된다.

런던지역(London area)은 1999년에 통과된 광역런던자치단체법(Greater London Authority Act)에 의해 광역런던자치단체(GLA: Greater London Authority)와 32개의 바러(Borough) 및 런던시티(City of London)로 구성되어 있다. 이들 상호간의 행정·재정·정치적 관계는 법적으로 잘 정립되어 있으나 실제 운영과정에서는 크고 작은 문제가 노정되고 있다. GLA가 담당하는 기능은 크게 8개 부문(교통, 도시계획, 경제개발과 활성화, 환경, 경찰, 소방 및 비상계획, 문화, 보건)인데, 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)⁴⁾간에는 예산이 분리 운영된다. GLA의 수장인 런던시장은 이들을 포괄하는 통합예산을 의회에 제출하는 한편 런던 바러와 런던시티에 대해 지방세 징수요구(“precept”)를 한다.⁵⁾

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 지방정

3) 이 중에서는 역사적 이유로 시(city) 또는 바러(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.

4) 4대 기구는 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.

부로 간주되지 않는다(웨일즈의 지방행정체계는 단층구조이며, 현재 22개의 자치단체가 존재한다). 지방정부의 유형별로 인구, 면적, 자치단체 수 등을 비교하면 샐셔 지역이 모든 면에서 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있다(<표 1> 참조).

<표 1> 잉글랜드 지방정부의 규모(2006. 4 기준)

지역명	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 총합	13.1	50.4	389	19,636	88

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

2. 지방정부의 기능

영국은 정부간 기능배분이 잘 정립된 국가이다. 대체로 말해, 중앙정부는 국방, 외교, 사법, 해외원조, 통화관리, 사회보장, 산업·교통 등 국가 차원의 거시기능을 담당하고, 지방정부는 주민의 일상생활과 결부되는 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 중점적으로 재정을 지출하는 반면 지방정부는 초중등교육과 사회서비스 분야에 중점적으로 재정을 지출한다. 영국(잉글랜드)의 지방정부가 담당하는 기능을 지방정부 유형별로 파악하면 <표 2>와 같다.

대도시형 지역(Metropolitan areas)의 경우 승객수송, 경찰, 쓰레기처리, 소방업무만 단일목적 지방정부(Single purpose authorities)가 수행하고, 대부분의 지방행정서비스는 디스트릭(District council)이 수행한다(단, 쓰레기처리업무의 경우 두 유형의 지방정부 모두가 수행한다). 샐셔 지역(Shire areas)의 경우 상당수의 지방행정서비스(교육, 도로, 교통, 승객수송, 사회서비스, 도서관, 쓰레기처리, 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)와 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 지방행정기능들이 우리의 자치구에 해당하는 런던 바러(London boroughs)와 런던시티(City of London)에 의해 관장된다.

〈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·레크리에이션		√		√		√	√	
환경·보건		√		√		√	√	
쓰레기 수거		√		√		√	√	
쓰레기 처리	√	√	√			√	√	
계획 신청		√		√		√	√	
전략계획		√	√			√	√	√
경찰	√				√	√		√
소방	√		√		√			√
지방세		√		√		√	√	

자료: Department of Communities and Local Government, *Local Government Financial Statistics England, 2007*.

〈표 3〉 지방정부가 제공하는 주요 서비스

서비스 기능	주요 서비스 예시
교육	유치원, 초·중등·특수 교육(nurse, 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 전략 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 환경보전 - 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: Department of Communities and Local Government, ibid.

우리나라와의 객관적 비교 차원에서 영국의 지방정부 기능 및 운영방식과 관련하여 몇 가지 강조하면 다음과 같다.

첫째, 지방정부의 기능이 다른 나라에 비해 크게 제한적이면서 지방정부의 수준별로 기능과 업무가 명확히 구분되어 있다. 지방정부가 하는 일이 비교적 단순하고 업무의 구분이 행정계층별로 명확하다는 사실은 업무와 관련된 자원의 배분이 합리적이고 효율적으로 이루어질 수 있음을 시사한다.

둘째, 지방정부의 서비스 공급이 직접 생산·전달방식에서 벗어나 다양한 형태의 전달방식(직접공급, 민간위탁, 경쟁 입찰, 민영화 등)을 선택하고 있다. 이것은 무엇보다도 주민을 고객으로 인식하고 주민이 부담하는 세금의 가치를 극대화하는 정책과 연계되며, 재정지출의 효율과 서비스 질의 향상에 그 목적이 있다. 중요한 사실은 이러한 정책변화가 1980년대에 도입된 각종 민영화 정책(의무경쟁입찰제도(CCT) 포함), 관민협력체제, 민간자본조달정책(Private Finance Initiative)을 비롯하여 1990년대 후반에 도입된 최선의 가치(Best Value)제도와 예산회계제도 개편, 그리고 2000년대에 추진 중인 각종 성과 및 효율성 증진 프로그램과 상호 연계성을 지니면서 지속적이고 강력하게 추진되고 있는 점이다.

셋째, 우리와 달리 지방행정이 지방의회를 중심으로 운영되고 있다. 영국의 지방자치는 지

방의회가 의결기관이면서 집행기관의 정책을 주도하는 기관통합형 형태로 운영된다. 대부분의 지방정부는 주민의 직접 선거에 의해 선출된 자치단체장 체제를 갖지 않고 있으며 중요한 정책결정이 지방의회에 의해 주도되고 있다. 2000년대에 와서 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 알 수 있다.

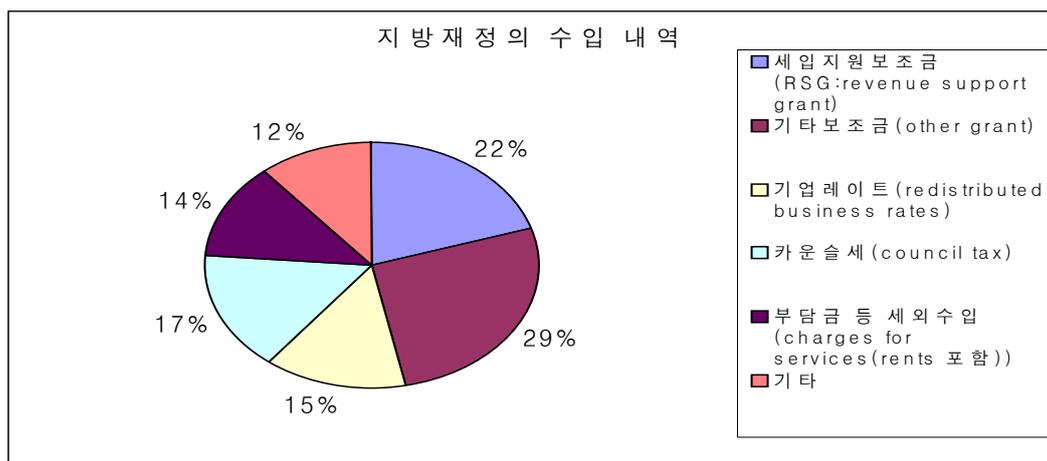
넷째, 지방세의 위상과 역할이 취약하며 지방정부의 재정수입이 중앙정부의 재정이전에 크게 의존하는 문제가 있다. 이와 관련한 내용은 뒤에서 상세하게 기술되지만, 전통적으로 단일세목에 의존하는 지방세체제는 지방자치의 범위와 지방자치단체의 활동영역에 근본적으로 제약을 가하는 요인으로 작용한다.

3. 지방재정의 구조 - 세입과 세출

(1) 지방재정의 세입

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

〈그림 1〉 지방재정의 수입 구성비(2005/06)



자료: Department of Communities and Local Government, op. cit.

지방세수입은 주택과 거주자를 대상으로 부과 징수하는 카운슬세(Council Tax)수입 한 가지뿐이다. 세외수입은 사용료·수수료 및 각종 부담금수입, 공영주택의 임대료·매각수입, 복권발행수입 등으로 구성된다. 2005/06년도 회계연도 결산(잉글랜드)에 의하면 지방세수입(세

외수입)은 18,233백만 파운드(10,690백만 파운드)이고, 이것은 지방재정세입의 17%(14%)에 해당한다.

지방세수입은 1990년에 지방세제 개편이 이루어진 후부터 급격히 감소하였다. 지방세의 세목수가 작고 수입의 비중이 크게 낮은 상황에서는 지방재정의 지출수요가 증가할 때 늘어나는 재정부담을 다양한 세원과 납세자에게 분담시킬 방법이 없다. 이때 만일 지방정부가 불가피하게 주민의 조세부담을 증가시키는 세율인상 조치를 취한다면, 상대적으로 작은 지출수요의 증가를 충당하는데도 지방세부담을 3~4배씩 증가시켜야 하는 소위 “기어효과(gearing effect)”를 겪어야만 한다. 이것은 지방정부의 입장에서 취하기 어려운 선택이며, 지역주민의 입장에서는 원하지 않는 재정부담 방식이 된다. 오늘날 영국의 지방자치는 세수탄력성이 낮은 단일 지방세목에 의존한 결과 재정의 중앙 의존성은 점점 더 높아가고, 자치단체가 자율적으로 수행할 수 있는 공공서비스의 범위와 활동 영역은 상대적으로 위축되는 바람직하지 않는 현상을 경험하고 있다.

재정이전수입의 규모와 비중은 1990년의 지방세제 개편 이후 크게 증가하였고, 2000년대에 들어와서는 매년 지방재정의 약 70%를 점유하는 높은 비중을 보이고 있다. 2005/06년도 결산에 의하면 지방재정수입 중 중앙정부 이전재정수입과 자체수입의 구성비는 61% 대 39%이고, 중앙정부의 이전재정은 지방세수의 3배(약 75% 대 25%)에 이른다.

이전재원은 크게 세입지원교부금(RSG: Revenue Support Grants), 국가비주거레이트 보조금(“National non-domestic rates(NNDR)” 또는 “Redistributed business rates(기업레이트)”라고 함), 특정목표보조금(Target Grant), 특정보조금(Specific Grants, Ring-fenced grant, Local Area Agreement grant 등 다양한 유형), 보충·특별잠정보조금(Supplementary and Special Transitional Grants)으로 구성되어 있다. 세입지원교부금과 국가비주거레이트는 보조금의 사용용도가 정해지지 않는 일반보조금이고, 특정보조금과 특정목표보조금 그리고 보충·특별잠정보조금은 보조금의 사용용도가 정해진 특정보조금⁶⁾이다. 세입지원교부금은 우리나라의 보통교부세와 유사한 재정형평화 보조금인 반면 특정보조금과 보충·특별잠정보조금은 우리나라의 국고보조금과 유사하다.⁷⁾ 최근에 도입된 특정목표보조금은 포괄적인 사업의 범위에서 지방의 자율성을 허용하는 일종의 포괄보조금(block grant)에 해당한다.

기업레이트(국가비주거레이트)는 1990년대 이전까지 지방세였던 세목을 국세로 전환시킨 것으로 중앙정부가 징수한 기업레이트를 지방에 재 배분해 주는 일종의 양여세적 성격을 지

6) 중앙정부가 자금의 사용에 대해 직접적이고 구체적인 조건을 지정할 뿐 아니라 경우에 따라서는 간접적 기 대 표시나 지출감시가 이루어지는 보조금을 의미한다.

7) 세입지원교부금은 수요교부금(Needs Grant, Needs Element)과 일률교부금(Flat Grant, Flat Rate Element)으로 구성되며, 수요교부금이 주 기능을 담당한다. 수요교부금은 지방정부가 표준적 행정서비스를 제공할 수 있도록 재정을 지원하는 것으로 주로 지방정부간의 행정수요 격차를 보상하는 기능을 담당한다. 일률교부금은 저소득층의 지방세 부담을 경감시켜 줄 목적으로 중앙정부가 지방정부에게 지원해 주는 보조금이다. 특 정보조금과 보충보조금은 국가와 지방이 정책목적을 갖는 특정사업을 대상으로 매년 계속해서 운영되는 보 조금이고, 특별보조금은 특수한 사정이나 여건의 변화에 대응하기 위해 단년도 내지 한시적으로 운영되는 보조금이다. 특별보조금은 매년 의회의 승인을 통해 확정되고, 배분공식에 의해 자금이 배분되며, 배분내 역이 공개되는 특징을 지닌다(우리나라의 특별교부세와 다름).

는다.8) 1990년 이전에는 지방정부가 기업레이트의 세율을 결정하였으나 기업레이트가 국세로 전환된 후에는 중앙정부가 세율 등 각종 조세정책을 결정하는 방식으로 바뀌었다. 초기에는 기업레이트 세수를 각 자치단체의 인구수를 기준해서 배분해 주었으나, 2006/07년부터는 세입지원교부금(RSG)과 동일한 기준에 의해 배분하는 체제로 변화되었다. 그 결과 현재의 국가비주거레이트는 종전과 달리 실질적인 교부금적 성격을 갖게 되었다.

<표 4> 기업레이트(business rate) 수입의 변화추이(1998/99~2007/08)

(단위: 백만 파운드)

	승수 (펜스)	Number of hereditaments (천 명)	Rateable value	Notional yield in respect of current year	Contribution to the pool	Central list receipts	Other Contribution	Total Contribution to the pool
1998/99	47.4	1,617	29,707	13,838	11,193	1,273	800	13,266
1999/00	48.9	1,617	29,337	14,308	11,669	1,319	642	13,630
2000/01	41.6	1,625	37,770	16,185	12,876	868	424	14,168
2001/02	43.0	1,632	39,068	16,952	14,253	1,048	274	15,575
2002/03	43.7	1,638	39,607	17,198	14,478	1,044	49	15,571
2003/04	44.4	1,642	39,586	17,463	14,384	1,029	121	15,534
2004/05	45.6	1,647	39,466	17,908	14,739	1,030	87	15,856
2005/06	41.5	1,653	46,497	19,478	15,673	1,097	11	16,781
2006/07	42.6	1,663	47,094	19,955	17,076	1,000	10	18,086
2007/08	44.1	1,681	47,314	21,089	18,116	1,000	10	19,126

자료: Department of Communities and Local Government, op. cit., 2007.

영국의 재정이전제도는 최근에 구조변화를 겪었다. 가장 큰 변화는 일반보조금의 비중이 감소하고 특정보조금의 비중이 증가한 현상이다. 단적인 예로서, 2007년 이전에 전체 보조금의 40% 내외를 차지하였던 세입지원교부금(RSG)이 2007년 현재는 10% 이하로 크게 떨어진 반면에 특정보조금의 비중이 50%를 초과하는 현상을 들 수 있다(<표 5> 참조). 앞서 언급한 재정이전제도 중에서 ring-fenced grant, target grant, Local Area Agreement grant 등은 최근에 새로 도입된 특정보조금인데, 이들의 신규 편입과 기존 특정보조금의 강화로 인해 전체 보조금제도가 일반보조금의 비중 약화와 특정보조금의 비중 강화라는 새로운 역학관계가 형성되었다(그러나 특정보조금 중에서도 포괄보조금의 성격을 지니는 것이 적지 않아 전체적으로 보아 일반보조금의 비중이 매우 큰 폭으로 감소한 것으로 보기는 어렵다).

그럼에도 불구하고 자금의 사용용도와 혜택이 중앙정부의 선호와 조건과 결부되는 특정보

8) 기업레이트의 부과대상은 기업이 소유하는 부동산(건물·토지)을 비롯하여 공공건물, 파이프라인, 광고물(advertising hoardings) 등이고, 농업용 토지와 부속건물, 교회 등은 비과세 대상이다. 기업레이트의 과표는 기본적으로 과세대상 자산이 특정 시점(예컨대, 2005년 4월 1일 현재)에서 공개시장에 임대를 두었을 때 얻을 수 있는 연간임대료(annual rent)를 기준으로 산정된다. 기업레이트의 최종 부담액은 산정된 과표(rateable value)에다 적절한 “승수(national non-domestic rating multiplier)”를 곱하여 산정한다.

조금의 비중이 크게 증가하면서 지방정부가 선호하는 사업을 우선적으로 추진할 수 없는 현상이 나타나고 있다. 예컨대, 중앙정부가 교육의 중요성을 인식하고 학교재정의 확충을 목적으로 새로 도입한 특정보조금(Dedicated Schools Grant)은 지방비 부담과 각종 조건들로 인해 지방정부의 자원사용 우선순위에 영향을 미치고 일부 서비스의 공급에 차질을 주거나 재정 압박을 가하는 요인으로 작용하고 있다(Lyons).

2006/07년도 예산에 의하면 지방재정의 세입지출 총 88,482백만 파운드 중 중앙정부 보조금(NNDR 포함)은 전체의 76%에 해당하는 64,850백만 파운드이며, 중앙정부 보조금 가운데서 세입지원교부금, 특정·특별보조금, 국가비주거래이트가 차지하는 비중은 각각 5.2%, 61.7%, 27.0%이다.

〈표 5〉 지방재정에 지원된 총 외부재정(Aggregate External Finance)

(단위: 백만 파운드)

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
RSG(보조금)	19,437	21,093	19,889	24,215	26,964	26,663	3,378
기업레이트 배분	15,400	15,137	16,626	15,604	15,004	18,004	17,506
경찰보조금	3,627	3,798	3,808	4,079	4,168	4,353	3,936
특정·특별 보조금	4,671	6,552	8,901	13,447	14,090	14,787	39,993
SSA 감축보조금	18	2	-	-	-	-	-
중앙지원보호보조금	34	1	-	-	-	-	-
City of london 상채	7	7	7	7	-	-	-
GLA 일반보조금	22	23	28	36	36	37	38
지방정부 보조금 합계	43,217	466,413	49,259	57,388	60,262	63,844	64,850

자료: Department of Communities and Local Government, op. cit., 2007.

2002/03회계연도 이후 최근까지의 지방재정 세입의 구성내역을 살펴보면, 지방세의 구성비가 전체 세입의 25% 수준을 유지하는 가운데 중앙정부의 보조금과 국가비주거래이트가 대체로 각각 55% 내외, 20% 내외를 차지하는 구조를 보이고 있다(단, 2002/03년도는 예외이며, 세외수입이 고려되지 않았음).

〈표 6〉 지방재정의 세입(2002~2009)

(단위: 백만 파운드)

		수입지출	중앙정부 보조금	점유비중 (%)	국가비주 거레이트 (NNDR)	점유비중 (%)	지방세	점유비중 (%)
결산	2002-03	65,898	32,634	50	16,639	25	16,648	25
	2003-04	75,244	41,777	56	15,611	21	18,946	25
	2004-05	79,303	45,258	57	15,004	19	20,299	26
	2005-06	84,422	45,838	54	18,004	21	21,315	25
	2006-07	88,482	49,123	56	17,506	20	22,453	25
예산	2007-08	93,300	50,184	54	18,506	20	23,608	25
	2008-09	98,431	51,886	53	20,506	21	24,775	25

자료: Department of Communities and Local Government, *Statistical Release*, 2007.

끝으로, 2008년에 지방재정이전제도가 다시 한번 크게 바뀌었음을 강조하고자 한다. 영국 정부는 지방정부의 재정 유연성을 높여줄 목적으로 다시 일반보조금을 크게 늘렸는데, 여기에는 칸막이 없는 일반보조금(non-ringfenced general grants), 새로 도입된 지역기준보조금(ABG: Area Based Grant), 그리고 세입지원교부금(RSG)의 증액이 포함된다. 영국정부 백서에 의하면, 향후 지방재정이전제도는 다음의 구조로 전환될 것으로 예고되고 있다. 그것은 지방의 핵심서비스를 지원하는 칸막이 없는(비계약) 일반보조금(non-ringfenced general grant), 칸막이 없는(비계약) 지역기준보조금(non-ringfenced Area Based general grant), 특정보조금의 세 형태로 구분, 운영될 예정이다. 이 중에서 칸막이 없는 일반보조금은 공식에 의해 배분되는 보조금으로 세입지원교부금과 국가비주거레이트(NNDR)가 주종을 이룬다. 칸막이 없는 지역기준보조금 또한 일반보조금이지만, 이것은 국가의 특정시책을 촉진할 목적으로 지방에 지원되는 보조금이다. 같은 일반보조금이지만 RSG와 ABG간의 차이는 RSG가 공식에 의해 배분되는데 비해 ABG는 정부의 정책판단기준에 의해 배분되는 점이 다르다. 특정보조금 중에는 칸막이가 있는 것과 없는 것이 있는데, 이들은 기본적으로 중앙정부와 지방정부가 이해를 공유하는 특정사업을 지원하는 용도에 사용된다.

(2) 지방재정의 지출

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 이전재원(자본보조금)과 지방채 발행 그리고 자본수입(capital receipt)을 통해 재원을 조달한다(우리나라와 달리 자본보조금체도가 있는 점에 주목할 필요가 있다). 연도별로 차이가 있지만 경상지출과 자본지출은 대체로 약

9 대 1의 비중으로 경상지출의 규모가 크다.

지방재정은 교육, 주택, 대인사회서비스, 환경, 경찰, 소방서비스 부문 등에 사용된다. 경상 지출 가운데서 규모가 가장 큰 항목은 교육부문이고, 자본지출 가운데서 규모가 가장 큰 항목은 주택부문이다. 기능별 지출현황(2005/06 회계연도 결산)을 살펴보면, (1)경상예산부문에서는 교육부문이 전체 지방재정지출액의 38%를 차지하여 가장 많고 그 다음으로 대인사회서비스(18%), 주택(14%), 경찰(11%), 문화·환경·계획(9%), 교통(5%) 등의 순이며, (2)자본지출부문에서는 주택(27%), 교통(21%), 교육(21%) 부문이 전체 자본지출의 약 70%를 차지하고 있다. 경상예산과 자본예산을 통합해서 파악하면, 교육부문과 주택부문이 총 지방재정 지출의 절반 이상을 사용하고 있어서 이들이 지방정부의 핵심 기능임을 분명히 알 수 있다.

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

〈표 10〉 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)	
Overhanging debt on housing sold, repaid by CLG	386
Increase in borrowing(채무증가)	5,961
Less increase in investments(채무증가-투자증가)	-2,362
Net change in capital creditors(자본신용 순변화)	
Balancing item, including timing adjustments(조정과목)	-95
Total financing movements	3,890

자료: Department of Communities and Local Government, *Local Government Financial Statistics England, 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 재정지출 격차는 근본적으로 중앙정부 보조금의 배분격차와 밀접한 관련이 있다. 중앙정부 보조금은 통상 재정수요가 많고 행정비용이 높은 지역에 많이 배분되는데, 이런 점에서 수도권 런던은 배분 상 유리한 위치를 갖는다(우리의 서울과 달리 런던은 해마다 많은 재정 이전의 혜택을 입고 있다).

III. 영국의 지방재정 개혁 동향과 관련 프로그램

1. 정부개혁 프로그램의 유형

1980년대 이후 영국의 공공부문은 지속적이고 체계적인 개혁을 경험하였다. 지난 20 여 년 동안 지속되어 온 공공부문의 개혁 프로그램은 크게 보아 민영화(privatization), 기업적 관리(corporate management), 분권화(decentralization), 성과측정(performance evaluation), 시민(국민)에 대한 인식변화로 구분할 수 있다. 이들은 그 과정과 결과 측면에서 공공부문의 규모 축소와 구조변화를 야기했을 뿐 아니라 지방정부의 운영 목표와 방식 그리고 서비스 공급방식에 큰 변화를 초래하였다.

민영화는 공공재산을 민간부문에 매각하거나 계약을 통한 민간위탁, 규제완화 그리고 정부활동에 시장원리를 적용하는 포괄적 개념으로 확대 정의될 수 있다. 민영화는 정부의 활동이나 공공서비스의 공급과정에 시장원리를 적용하는 시장화(marketization)와도 밀접한 관계를 지닌다. 예를 들어, 지방행정서비스의 공급체계에 일대 변화를 초래한 의무경쟁입찰제도

(CCT)⁹⁾를 비롯하여 국가보건서비스(NHS)에서 적극적으로 활용하는 공급자와 구매자의 분리 형태를 띤 준 시장(quasi-market)제도, Next Step, 교육부문에서의 증서제도(voucher scheme), 기타 경쟁촉진제도 등은 민영화와 시장화가 복합적으로 적용되는 사례에 해당한다.¹⁰⁾ 민영화와 시장화는 궁극적으로 정부활동에 시장기능을 확대시키는 것으로 공공부문의 역할과 규모를 축소시키는 결과를 초래하였다.

기업적 관리는 정부의 운영에 민간기업의 경영방식을 접목시켜 행정의 효율성을 높이는데 중점을 두는 정책이다. 동 정책은 민영화정책과 맥을 같이 하며, 여기에는 기업가적 전문관리, 성과측정과 인센티브, VFM, 소비자·고객만족 등을 강조하는 관리방식이 핵심을 이룬다.

분권화는 공공부문의 의사결정과 활동에 있어서 권한을 분산시키고 위임하는데 초점을 둔다. 여기에는 중앙과 지방 그리고 지방과 지방간의 권한이양 등 다양한 형태의 분권 프로그램들이 포함된다. 성과측정은 지방정부가 제공하는 행정서비스가 합리적인 비용으로 양질의 서비스를 효과적으로 공급하는 지를 측정하고 관리하는데 초점을 둔다. 영국정부가 실시한 다양한 정책프로그램 가운데 “최고 가치”와 근년에 도입된 종합성과측정(CPA) 프로그램이 그 핵심을 이룬다. 주민에 대한 인식변화는 전통적인 주민 인식을 고객 내지 소비자로 인식하는 변화에서 가장 두드러지며, 그것은 시민헌장(Citizen's charter)제도¹¹⁾의 도입과 각종 서비스 질 향상 및 고객정신 등을 통해서 구체적으로 나타나고 있다.

2. 지방재정 개혁의 정책과 수단

영국은 1980년대의 대처(M. Thatcher) 정부 시절부터 현재에 이르기까지 다양한 지방정부 개혁 프로그램을 적극적이고 지속적으로 추진해 왔다. 이들은 효율성, 효과성, 책임성, 투명성과 같은 원리에 입각하여 추진되었다. 개별 원리의 중요성은 정권과 시기에 따라 차이가 있으나 그 중에서도 특히, 효율성과 책임성 원리가 가장 기본적이면서 지속적으로 강조되어 왔다. 영국정부는 효율적 정부를 구현하기 위해 행정서비스의 공급방식과 정부관리의 기본틀을 근본적으로 바꾸는 일대 변화를 단행하였고, 이 과정에서 지방의 행·재정을 포함한 지방자치 전반에 걸치는 개혁조치들을 실시하였다.

- 9) 의무경쟁입찰제도는 지방정부가 제공하는 일정한 공공서비스에 대해 지방정부와 민간기업들이 함께 입찰에 참여하도록 한 다음 그 중에서 낙찰된 기관이 해당서비스를 제공케 하는 경쟁제도를 의미한다. 동 제도의 핵심은 지방행정서비스의 공급에 경쟁(공개입찰)을 통해 효율과 서비스 질 향상을 도모하는데 있다. 의무경쟁입찰제도는 지방행정서비스 공급방식에 긍정적인 파급효과를 미친 동시에 프로그램의 급진성과 정치적 배경 등으로 인해 문제와 마찰을 초래하였다. 동 제도는 나중에 “자발적 입찰제도(VCT: Voluntary Competitive Tendering)”로 바뀐 다음 “최고 가치(Best Value)” 프로그램으로 대체되었다.
- 10) 정부부문에 시장기능을 도입하는 일련의 정부개혁 프로그램으로는 민영화(Privatization), 민자유치(Private Finance), 민간위탁(Contracting-out), 시장성평가(Market Testing), 책임운영기관(Agency) 운영, 내부시장제도(Internal Market) 등이 있다.
- 11) 1991년에 도입된 시민헌장제도는 주민을 고객(customer)으로 인식하고 양질의 행정서비스를 효과적으로 주민에게 제공하는데 초점을 두는 제도로, 민간관리방식을 공공부문에 접목시킨 대표적인 제도이다. 동 제도는 서비스 질 향상, 시민의 서비스 선택폭 확대, 주민에 대한 정부의 책임성 제고, VFM 확보 등에 정책의 목표를 부여하였다. 시민헌장제도는 나중에 “서비스 우선(Service First - The New Charter Programme)”제도로 바뀌었다.

재정부문에서는 공공지출의 계획성과 재정집행의 효율 및 성과를 강화하는 정책 들이 지속적으로 실시되었고, 이를 구체적으로 뒷받침해 주는 제도적 장치로서 자원예산회계제도(Resource Accounting and Budgeting), 중기예산제도, 종합지출검토(Comprehensive Spending Review), 하향식 자율예산제도(Top-down Budgeting), VFM 감사제도, 성과평가제도 등이 개발, 도입되었다. 이 중에서도 특히, 발생주의 복식부기에 기반을 두는 자원예산회계제도는 공공사업의 비용 산정을 통해 정부활동의 성과평가를 실질적 의미에서 한 차원 높이는 발판을 제공하였다. 이에 더해 다양한 사업의 비용정보를 체계적으로 산정하는 예산-원가산정시스템(budget-costing system)을 구축하고, 재정정보화에 박차를 가한 점도 성과평가의 발전에 중요한 견인차 역할을 하였다.

자원예산회계제도의 도입을 계기로 중앙 및 지방정부는 종전의 현금 중심의 재정통제에서 현금수지와 발생주의 회계항목들을 종합적으로 통제하는 방향으로 재정정책의 초점을 전환했다. 종전의 품목별예산제도와 현금주의 회계시스템 하에서는 사업별, 조직별 투입 원가의 산정이 불가능하였으나 자원예산회계 시스템에서는 그러한 어려움이 상당 수준 해소되었고, 다양한 성과정보와 자원배분 정보가 이용 가능하게 되었다.

이와 더불어 영국정부는 기관과 조직의 하부로 재정 운영의 자율성을 확대하는 하향식 자율예산제도와 단년도가 아닌 3~5년의 관점에서 예산을 운영하는 중기예산제도를 적극적으로 활성화시켰다. 이 모든 예산회계제도의 구조개편은 행정의 효율성 제고와 “자율과 책임”의 균형을 모색하는 대대적인 재정 인프라 정비사업 이라고 말할 수 있다.¹²⁾

2000년대에 들어와서는 특히, 재정지출의 질을 높이고 납세자가 부담하는 세금의 경제적 가치(VFM)를 극대화하는 정책에 공공관리의 가장 큰 역점을 두었다.

이와 관련하여 지방부문에서는 “최고가치(BV)” 프로그램의 구현과 최고가치 성과평가를 발전시킨 “종합성과측정(CPA)제도”를 통해 서비스의 품질과 지방정부의 종합성과를 제고시키는 접근이 전면적으로 추진되었다.

지방정부의 활동에 대한 성과측정은 1990년대 말에 토니 블레어(T. Blair) 정부가 “지방정부 현대화(To modernize local government)” 정책을 적극적으로 추진하는 가운데 “최고 가치”라는 창의적인 정책철학을 주창하면서 급격히 발전되었다. 최고가치 체제는 행정서비스 공급의 경제성(economy), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness)을 추구하면서 궁극적으로 서비스향상을 통해 VFM과 재정의 책임성을 확보하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 영국정부는 “최고가치 성과지표(BVPI)”를 개발하고 이를 계량적으로 측정할 수 있도록 “최고가치 회계제도(Best Value Accounting)”를 구축하는 등 관련 인프라를 체계적으로 정비하였다¹³⁾. 최고가치

12) 1990년대의 재정개혁은 대부분 블레어(T. Blair) 정부의 정책기조 하에 전개되었다. 블레어 정부는 (1)공동협력적이고 전략적인 정책결정, (2)공공서비스 이용자 중심의 행정운영, (3)고품질의 능률적 서비스 제공에 중점을 두고 이를 구체화하는 세부목표와 실천 프로그램들을 추진하였다.

13) “최고가치 회계기준(BVACOP: best value accounting code of practice)”은 공회계위원회(CIPFA)에서 권장하는데, BVACOP에는 주요 사업에 소요되는 총비용과 간접비 배분기준, 서비스 그룹화를 통한 서비스 지출 분석(service expenditure analysis)에 필요한 지침사항 등이 포함된다. 참고로, 1999년도 지방정부법(Local Government Act 1999)은 지방정부의 BVPI 설정에 관한 주요 사항 - 성과측정 대상 서비스의 범위, 지표 선정, 성과달성 수준 등 - 을 결정하는 권한과 아울러 “성가기준(performance standard)”을 구체화할 수 있는

성과측정은 지방정부의 총체적인 기관역량과 개별 행정서비스의 성과를 측정하는데 초점을 두었다.

2002년에는 최고가치 성과평가제도를 발전시킨 “종합성과측정(CPA: Comprehensive Performance Assessment)제도”가 도입되었고, 그 후 동 제도는 지속적으로 부분적인 제도 개선을 거듭하였다. CPA제도는 각 지방정부가 수행하는 전 행정서비스 부문 - 교육, 주택, 환경, 문화, 사회복지, 사회급부, 아동 및 청소년, 소방 등 - 을 대상으로 평가를 실시하며, 2005년부터는 특히 지역주민을 위한 서비스 성과와 VFM의 개선에 중점을 두는 방향으로 정책을 전환 중이다.

영국정부는 종합성과측정 결과를 토대로 행·재정상의 자율과 혜택을 확대하거나 각종 규제와 점검을 완화하는 등 인센티브를 부여하는 한편 성과평가가 부진한 지방정부에 대하여는 성과 개선계획(improvement plans)을 요구하고 각종 재제조치 및 불이익을 가하고 있다.¹⁴⁾ 2005년부터는 모든 지방정부에 대해 효율성 달성 정보를 수록하는 「효율성보고서」를 의무적으로 발행하도록 하고, 성과평가결과의 인터넷 공개와 일부 지표에 대한 이용자 만족도 조사를 의무적으로 실시하도록 조치하였다.

영국정부는 2004년에 “지방정부의 장래: 10년 비전의 수립(The future of local government: Developing a 10 year vision)”이라는 보고서를 통해 장기적 관점에서 지방정부의 성과개선을 추구하는 새로운 성과관리 틀을 모색하고 있다. 그것은 기본적으로 중앙·지방정부간의 새로운 관계 정립에 입각하여 “보다 나은 서비스 공급, 더 나은 리더십, 주민과 지역사회에 더 많은 기회 창출”이라는 주제에 초점을 두며, 지역과 주민에게 책임성 있는 행정을 구현하는 지방성과관리를 유도하고 지역의 특성에 맞는 성과지표를 개발하는데 역점을 둔다. 아울러 영국정부는 행정서비스의 공급 방식을 정부가 다른 공급주체와 연계 협조하여 제공해 나가는 “파트너십(partnerships)” 체제의 강화에도 주력하고 있다.

이와는 별도로 최근에는 지방재정의 효율성 제고를 목적으로 “효율성 증진(efficiency gain) 프로그램”(일종의 예산절감 프로그램임)을 개발하고 이의 실천과 평가를 위해 대대적인 작업을 추진하고 있다. 구체적으로, 영국정부는 재정 효율성에 대한 실천적 정의를 “생산성을 높이고 세금의 금전적 가치(Value for Money)를 제고시키는 재정활동”으로 규정하는 한편 이에 입각해서 효율성의 수준과 변화 상태를 측정하고자 시도하고 있다¹⁵⁾(HM Government, 2005, p. 8).

권한을 중앙정부에게 부여하였다.

14) 2002년 이후 중앙정부는 각종 규제에 대한 부담을 줄여주는 정책을 실시하였고, 특히 CPA제도가 도입된 이후에는 성과평가 결과가 양호한 지방정부에 대해 각종 감찰 및 규제(inspection and regulation)를 대폭 줄여 주었다.

15) 영국정부는 “효율성 증진(efficiency gains)”이 이루어지는 사례의 유형을 제시하였는데, 그것은 (1)동일한 산출물을 생산하면서 투입(금전, 인력, 자산 등)을 감축시키는 경우, (2)동일한 산출물을 생산하면서 가격(각종 조달가격, 공급가격 등)을 감축시키는 경우, (3)동일한 투입을 사용하면서 종전보다 생산이 늘거나 질적 개선이 이루어지는 경우, (4)자원의 투입을 증가시킬 때 생산 또는 품질이 투입의 증가 비율보다 더 큰 비율로 향상되는 네 경우이다(HM Government, 2005, p. 8).

3. 중앙정부의 지방재정에 대한 두 정책 경향 - 통제와 자율

1979년에 대처정부(M. Thatcher)가 들어서면서 중앙정부의 지방정부에 대한 통제와 간섭은 크게 증가하였고 이것은 특히, 재정부문에서 두드러졌다. 중앙정부는 지방재정의 효율성, 효과성, 책임성을 제고시킨다는 명분아래 지방재정의 총량을 규제하는 정책을 전개하였다. 대표적인 재정통제정책으로는 교부금제도에 의한 지방재정의 총량규제(교부금 삭감), 지방의 과세자주권 제한, 지방채 발행의 총량규제를 들 수 있다. 그 외에도 각종 조사(정기·특별조사) 및 감사제도, 재정정보공개, 주민통제, 예산 가이드라인 통제, 기타 중앙정부의 회람·업무준칙(practice codes)·비망록(memorandum) 등에 의한 직·간접적 통제방식이 활용되었다.

대처정부는 과도한 재정지출을 하는 지방정부에 대하여 지방세 세율결정권을 제한하는 레이트 제한(rate capping) 조치를 단행하는 한편 과도한 재정지출을 하거나 과도한 예산증가율을 보이는 지방정부에 대해 예산규모를 제한하는 권한을 행사하였다. 이에 더해 1991년부터는 지방정부가 예산을 편성하기 이전에 중앙정부가 사전에 잠정예산상한기준(provisional capping criteria)을 제시함으로써 지방정부의 자발적인 예산절감을 유도하는 재정통제정책을 실시되었다. 지방채제도를 통한 재정통제는 1989년도 지방정부법에서 지방정부별 “지방채발행 총액한도(aggregate credit limit)”를 규정하면서 강화되었다(동 제도는 2000년대에 와서 완화되었음). 그리고 각종 보조사업에 대해 재정성과를 측정할 다음 부진한 것으로 판정될 경우 해당사업 내지 후속 관련사업의 수행과 결부시켜 재정적 벌칙을 부여하였다. 지방세인 레이트 제한정책은 영국의 지방재정 나아가 지방자치의 본질에 충격을 준 초 강경정책으로 1980년대와 1990년대에 걸쳐 중앙·지방정부간에 갈등과 마찰을 고조시킨 주된 원인으로 작용하였다. 이러한 상황에서 1990년에는 중앙정부가 지방세인 비주거레이트를 국세로 전환하는 간접적 통제정책을 단행하였고, 그 결과 지방정부는 재정의 자율성과 운영 탄력성을 크게 상실하는 상황에 봉착하였다.

지방재정에 대한 통제정책은 90년대 후반 이후 다소 완화되었다. 당시 블레어 정부는 그동안 지속되어 온 재정통제 정책의 문제와 한계를 인식하고 거시적으로는 재정통제 기조를 유지하면서 미시적으로는 지방에 자율과 선택을 부여하는 다소 유연한 정책을 실시하였다. 대표적으로, 지방세율제한정책을 폐지하고, 일정 요건을 충족하는 지방정부에게 재정지출의 자율성을 허용하는 “신유보권(New Reserve Power)” 정책을 실시하였다. 블레어 정부는 최고 가치 개념을 제시하면서 합리적인 비용으로 최고의 질 높은 행정서비스를 주민에게 제공할 수 있는 정책대안을 적극적으로 추구하였다. 이를 위해서 지방재정의 예산구조를 비롯하여 회계제도, 성과측정, 사업추진, 재정운영 등 지방재정 전반에 걸치는 변화가 모색되었다. 이와 함께 “영국의 현대화(Modernise Britain)”라는 정책기치 하에 “모범 지방정부정책(beacon council scheme)”이 추진되었다. 이는 주요 서비스 분야에서 우수한 평가를 받은 모범 지방정부에 대해 (1)기업레이트(Business Rates)의 자율적 설정, (2)지방세의 세율 상한제(capping) 폐지, (3)자본투자 규모 결정의 자율성 부여, (4)기타(지방채 발행한도 차등 설정 등) 자율성 제고 등 각종 재정유인과 중앙정부의 통제와 간섭(명령, 지시, 회람 등)을 줄이는 차등적 정책을 적용

하는 것을 골자로 한다.

전통적으로 유지해 왔던 지방채발행 승인제도가 2004년에 폐지되고 그 대신 일정한 규율 하에서 지방정부가 자율적으로 지방채를 발행할 수 있는 “자율기채(prudential borrowing)제도”가 채택되었다. 동 정책은 지방의 자율성을 넓혀준 조치로 간주된다. 자율기채제도에 의하면 지방정부는 공회계위원회(CIPFA)에서 규정하는 지방채 발행관련 회계기준(Prudential Code)과 3대 자율발행기준(affordability, prudence, sustainability)을 충족하는 범위에서 지방채를 자율적으로 발행할 수 있다. 자율기채제도가 지방의 자율성을 높인 것은 사실이지만, 여러 가지 세부기준을 고려할 때 지방정부의 엄격한 “자기 재정규율(self-fiscal discipline)”과 책임성을 전제로 하는 자율성 제고조치로 평가된다.¹⁶⁾ 그리고 자율기채제도 하에서는 지방채 발행과 관련된 자본투자사업(capital investment projects)에 대하여는 성과평가를 하도록 되어 있다.

2000년대에 진입하면서 영국정부는 그동안 확일적으로 추진되었던 지방정책을 지방정부의 역량과 노력과 성과 등을 고려해서 차등적이고 선별적으로 적용하는 정책으로 전환하였다. 즉, 모든 지방정부를 일률적으로 다루지 않고 서비스 제공능력이 우수한 자치단체에 대하여는 특정한 권한과 인센티브를 부여하고, 서비스 제공이 부실한 지방정부에 대하여는 권한을 박탈하는 차등적 조치를 취하였다. 예컨대, 재정 건전성의 정도에 따라 예산 자율성(budgeting autonomy)을 차등적으로 부여하는 사례가 여기에 해당한다. 그리고 재정이 건전한 지방정부의 경우 예산운영을 탄력적으로 할 수 있고, 잉여자원에 대해 투기가 아닌 투자 목적으로 사용할 수 있는 자율성을 부여받았다. 아울러 재정건전 단체는 보조금의 사용 시기를 자체적으로 정하고 고율의 투자상품에 투자를 할 수 있으며, 회계연도까지 지출을 할 수 없는 경우 다음 연도에 자금을 자유롭게 쓸 수 있는 등 예산집행의 신축성도 보장받았다. 지방의 민영화정책 또한 종전의 일방적인 규제와 통제에서 벗어나 지방의 자율성을 인정하는 방향으로 정책이 변화되었다.

IV. 영국 지방세제도의 최근 동향

1. 지방세 제도 개요

영국의 조세제도는 국세 위주로 만들어져 있다. 국세는 다양한 세목(소득세, 법인세, 자본이득세, 부가가치세, 석유연료세, 증여세, 담배세, 주세 등)으로 구성되는데 비해 지방세는 전통적으로 단일 세목체제를 유지해 왔다. 구체적으로, 지방세는 지난 약 1세기 동안 재산과세인 레이트(Rates) 세목 하나만을 운영해 오다가 대처정부의 개혁정책에 의해 1990년에 레이트가 주민부담금(Community Charge)으로 대체되었다. 그리고 주민부담금은 1993년에 다시 메이

16) 자치단체는 CIPFA에서 규정하는 Prudential Code를 준수하는 동시에 자신들이 감내할 수 있는 금액의 범위 내에서 자율적으로 지방채를 발행할 수 있다.

저(J. Major) 정부에 의해 현재의 카운슬세(Council Tax)로 전환되었다.

2005/06 결산에 의하면 국가재정수입의 총액 중에서 소득세가 28%로 가장 많고 그 다음이 사회기여금(social contribution) 18%, 부가가치세(VAT) 17% 등의 순이며, 기업레이트(또는 비주거레이트)와 지방세(카운슬세)는 각각 4%에 불과하다. 국세와 지방세 수입 간의 상대 비중은 연도별로 조금 차이가 있으나, 90년대 후반부터는 대체로 약 95% 대 5%의 비율로 극심한 국세편중현상이 고착화 되고 있다. 지방세제도의 개혁이 있기 전인 1970년대와 1980년대에는 국세와 지방세의 비중이 약 88% 대 12%의 비율을 보였다. 그러던 것이 1990년에 지방세이던 비주거레이트(Non-Domestic Rates)가 국세로 전환되면서 국세수입의 점유비중이 총 조세수입의 90%를 넘기 시작하였고 최근에는 약 95~96% 수준에서 정착되는 경향을 보인다. 이와 같은 재정구조 하에서 영국의 지방재정은 불가피하게 중앙정부의 보조금에 크게 의존할 수밖에 없고, 그 결과 지방재정의 자율성은 기본적으로 일정한 제약과 통제를 겪게 되는 상황에 직면하고 있다.

〈표 8〉 영국의 국세와 지방세수입의 연도별 추이

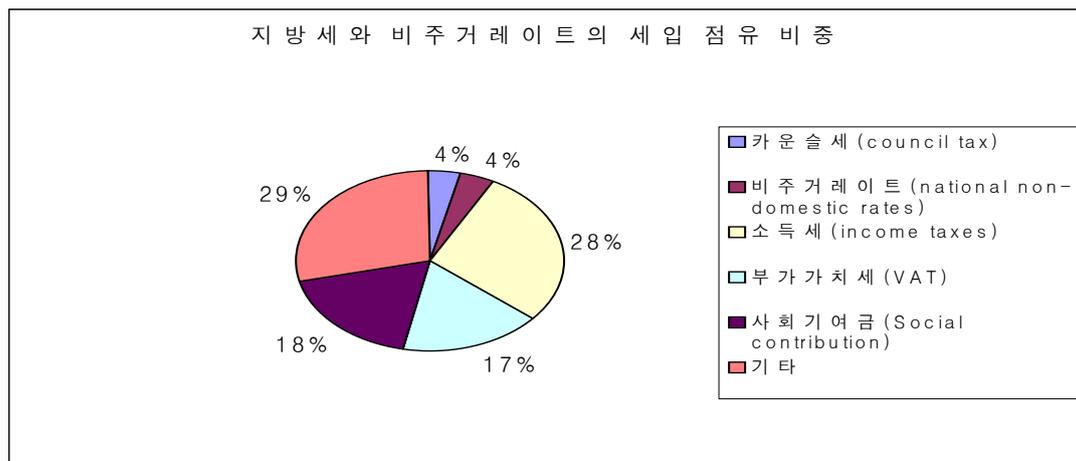
(단위: 백만 파운드, %)

	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.

〈그림 3〉 카운슬세와 국가비주거레이트(national non-domestic rates)의 세입점유 비중



자료: Office for National Statistics, 2007.

카운슬세는 지방자치단체가 스스로 조달하는 자체재원의 핵심이다. 카운슬세는 조세 순응성 면에서는 다소 문제가 있지만 세수 신장성 면에서는 상당히 양호한 세목으로 간주된다. 단적인 예로, 1993년에 카운슬세가 도입된 이후 징수액이 123% 증가한 사실을 지적할 수 있다. 이것은 물가상승율의 3배 그리고 임금상승율의 약 2배에 해당하는 빠른 성장속도에 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.¹⁷⁾ 주택의 가치에 대해 세금을 부과하는 측면에서 카운슬세는 재산과세이지만, 동시에 해당 주택에 거주하는 사람의 수를 세금의 계산에 반영하고 저소득층에 대해 광범위하게 조세감면을 해주는 측면에서 카운슬세는 인두세와 소득세의 성격을 갖는다. 종합적으로, 카운슬세는 동 제도의 도입 직전에 실시된 주민부담금제가 지니는 제반 문제점 - 주민에 대한 세금인상, 조세의 역진성, 전통과 국민정서의 무시 등 - 을 보완하면서 종전의 레이트와 주민부담금제를 절충시킨 복합적 성격의 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 8> 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 점유비중은 각각 25.2%, 0.6%이다. 전체의 약 80%가 기준구간 이하에 속하고, 상위 3개 구간의 점유비중은 약 9% 정도이다.

주택 단위당 카운슬세 부담은 지역별로 상당히 다르다. 다시 말해서, 같은 D구간에 속하는 주택자산이라 할지라도 카운슬세의 부담은 지역별로 다르게 나타난다. 이것은 기본적으로 자치단체별로 주택의 구간(band) 분포가 다르고 적용되는 세율에 차이가 있기 때문에 발생하는데, 이러한 현상은 우리나라에서는 나타날 수 없다(우리나라에서는 동일한 가액 또는 과표 구간에 속하는 재산세 과세대상은 어느 지역에서나 동일한 세율의 적용을 받지만, 영국의 경우 자치단체가 세율 조정권을 갖는 관계로 동일한 자산에 대해서도 지역별로 다른 세율이 적용될 수 있다). 이와 관련된 상세 내용은 <표 8>에 담겨 있다.

17) 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 8〉 지방세 과표구간별 거주자(dwelling) 수(2006. 9 기준) - 지역별

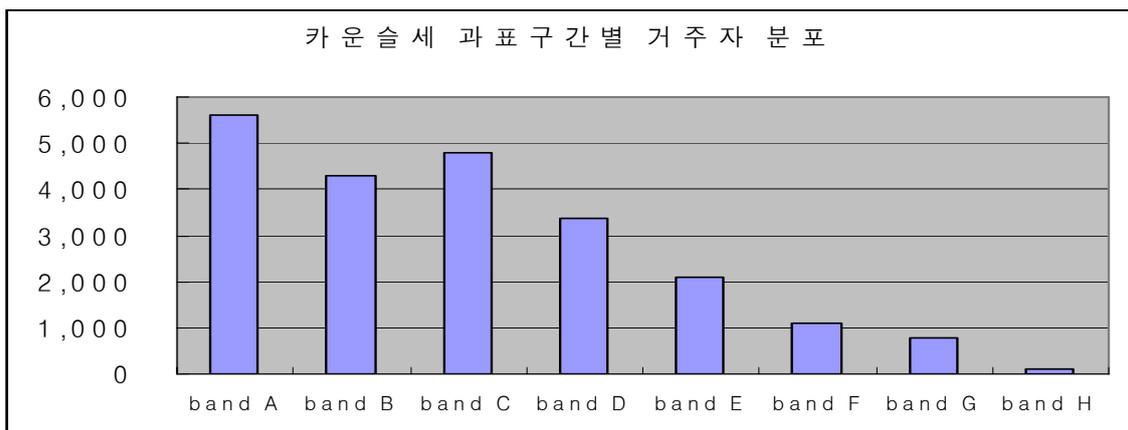
(단위: 천 명)

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

우리나라의 경우 재산세의 부담구조가 초기 과표구간에 전체의 80~90%가 밀집되는 경향을 보이는데 비해 영국의 재산세 부담구조는 <그림 4>에 나타난 바와 같이 과세대상의 상당한 비중이 중·상위 구간에 분포되는 현상을 보인다. 일반적으로 과세대상의 분포 왜도(skewness)가 초기구간을 중심으로 첨예하게 밀집될 경우 지방자치를 이끌어 가는 주민의 재정 책임성을 담보하기가 어려운 상황이 발생한다.

〈그림 4〉 카운슬세 과표구간별 거주자 분포(2006. 9 기준)



자료: Valuation Office Agency

<표 9>는 1993/94년도 이후의 평균적인 카운슬세 추이(성인 2인 거주 Band D 소속 주택)를 보여주고 있다. 잉글랜드 전체의 주택단위당 평균 카운슬세 부담액은 평균 Band D의 카운

슬세보다 낮게 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 9〉 카운슬세 평균과 소매물가지수 증가율(1993/94-2006/07)

	카운슬세			주택당 거주자수	소매물가지수 증가율	평균임금 증가율
	Band D, 성인 2인 기준		실질증가율(%)			
	파운드	증가율(%)				
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 10〉 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 않은 것으로 조사되고 있다. 주택 가격의 지역간 격차를 고려할 때 카운슬세의 구간별 자산 소속 비율이 지역간에 크게 다를

것이 예상되고,¹⁸⁾ 그 결과 자치단체간 격차가 상당할 것으로 예상이 되나 실제로는 그리하지 않은 것으로 파악된다. 그것은 저평가 주택자산을 많이 갖는 지역들이 상대적으로 높은 평균 D band 카운슬세를 갖고, 1인당 세수를 구하는 과정에서 인구수가 개입되어 영향을 미치기 때문인 것으로 풀이된다(다만, 카운슬세수입의 절대액은 지역간에 큰 차이가 있다).

여기에서 영국은 우리와 달리 모든 지방자치단체가 지방세를 징수하는 권한과 역할을 갖는 것이 아님을 인식할 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 갖는데 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)해 주는 정책을 선택하도록 유도하는 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 보유주택에 대한 할인정책을 축소시켰고, 158개 자치단체가 장기 공가에 대한 지방세 할인정책을 없애거나 축소시켰다.

2. 지방세의 역할

영국의 지방세는 역할 면에서 우리와 차이가 있다. 가장 큰 차이는 지방세인 카운슬세가 지방정부의 세출예정액과 이전재정 등에 의한 세입 사이의 갭(gap)을 충당하고 조절하는 역할 면에서 발견된다. 만일 예산의 편성과정에서 그러한 갭이 일정한 수준에 이를 경우 지방정부는 카운슬세의 세율 인상을 통해 부족한 재원을 충당한다. 우리나라의 지방세는 이러한 역할을 수행하지 않는다. 그것은 영국과 달리 우리나라의 지방자치단체들은 지방세의 세율을 조정할 수 있는 과세권을 갖지 못하기 때문이다.

영국에서는 지역 차원에서 새로운 재정지출수요가 예상될 경우, 지방정부는 그것을 지방세의 인상을 통해서 충당할 것인지 아니면 지방채의 발행을 통해서 충당할 것인지를 결정해야 한다. 어떤 결정이던 많은 경우 주민의 재정부담(즉, 과표나 세율인상에 의한 조세부담) 증가로 연계된다. 이와 같은 재정운용 메커니즘은 궁극적으로 주민의 비판과 선거를 의식하는 자치단체장과 지방의회의 재정책임성(fiscal accountability)을 일깨우는 동시에 주민의 재정

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

책임성(신규 재정지출사업을 원할 경우 다름이 아닌 지역주민 자신의 조세부담으로 이어지는 재정책임성)을 촉구하는 중요한 역할을 한다. 앞으로 우리나라의 지방자치가 한 단계 성숙하기 위해서는 영국과 같이 지방세의 재정조절기능(또는 가격기능)이 활성화되고, 주민의 재정부담과 지방자치단체의 재정책임성이 적절히 조화되는 메커니즘이 구축되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 지방의 과세자주권 확보가 시급하다.

지방세의 역할문제는 아니지만, 여기에서 재산세의 과표 평가문제에 대해 언급할 필요가 있다. 재산세 과세대상에 대한 가치평가는 여러 면에서 우리나라와 영국 간에 큰 차이가 있다. 우리나라의 경우 표준필지에 근거하는 공시지가제도를 통해서 사실상 매년 토지에 대한 가치평가를 행하고 있다. 하지만 영국의 경우 이러한 시스템은 가동되지 않으며, 재산세 과세대상에 대한 실질적 평가는 약 10년 내외의 주기로 전국을 대상으로 하는 전수평가에 의해서 이루어진다. 구체적인 예로, 현행 카운슬세의 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 사례나 개별 부동산의 가치를 수시로 일일이 평가하는 것이 사실상 어려운 현실을 통해 알 수 있다. 이러한 현실 상황에서 표준지를 토대로 공시지가를 산정하고 그에 입각해서 재산과세를 부과하는 우리나라의 과표산정시스템은 근본적으로 문제와 한계가 있다. 많은 나라들이 재산세의 과표 산정과 관련하여 애로를 겪는 이유가 전국의 부동산 가격을 전수조사를 통해 주기적으로 평가하는 것이 매우 어렵기 때문이다. 따라서 세계 각국은 재산세의 과표를 실거래 가격과 일정한 간격을 두고 산정하거나 세율의 조정에 있어서 정치적, 현실적, 기술적 융통의 여지를 두는 정책적 접근을 하고 있다.

부동산 가격이 동태적으로 변동하고 부동산 시장의 움직임에 매우 민감한 우리나라의 현실을 인식할 때 공시지가를 활용하는 과표산정방식에 대해 일부 이해는 하지만, 이러한 접근이 조세부담의 공평성을 침해하고 중장기적으로 조세의 가격기능을 왜곡할 가능성이 높은 사실에 대해서는 결코 양보할 수가 없다. 이러한 주장의 배경에는 공시지가제도가 개별 토지 자산에 초점을 두면서 공정성과 정확성을 담보하는 자산가치의 평가방법이 아니라는 사실이 자리하고 있다.

〈표 11〉 한국과 영국의 지방세제도 비교

	한 국	영 국
세목 수	·16개	·1개
조세특성	·재산과세 중심에 소비과세, 소득과세 혼재	·기본적으로 재산과세이나 소득세, 인두세 특성 보유
과세권	·세율, 과표, 조세정책 등에 대한 자치단체 권한 미미	·지방정부가 과표, 세율 등에 대한 과세권 보유 ·간접적으로 중앙정부 통제 작동
과표평가	·매년 공시지가 토대의 과표평가 ·표준지 평가	·법적 요건과 달리 통상 10년 내외의 장기간에 걸쳐 재산재평가 실시 ·전국적 전수평가
기능	·자체수입 확충 ·조세가격기능 없음	·자체수입 조달기능 ·조세가격기능, 재정책임성 확보기능
기타	·재정이전제도 연계장치 미미 ·모든 자치단체 징수권한 보유 ·gearing effect 없음	·재정이전제도 연계장치 내장 ·billing authorities, precepting ·gearing effect 존재

3. 현행 카운슬세의 문제와 대안의 모색

(1) 카운슬세의 장점과 문제점

카운슬세는 일반적으로 재산과세가 지니는 장점 즉, 징수 및 탈세방지 용이성, 세원 안정성, 예측가능성 등을 갖는다. 이러한 장점으로 인해 지방정부들은 자체수입에 관한 한 상당한 수준의 예측치를 갖고서 재정계획에 임할 수 있다. 주민의 조세인식 면에서 보면, 카운슬세는 종전의 주민부담금보다는 나은 편이지만 여전히 영국의 국민들로부터 크게 환영을 받는 세목은 아닌 것으로 평가된다. 이와 같은 카운슬세의 장점과 순기능에도 불구하고 카운슬세는 단점과 문제점을 갖고 있다.

카운슬세가 지니는 가장 큰 문제점은 조세 역진성이다(임성일·최영출). 카운슬세의 역진도는 주민부담금보다는 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.

그 다음으로 카운슬세가 안고 있는 중요한 문제점으로는 조세의 특성(정체성) 문제와 공정성 문제를 거론할 수 있다. 조세 특성 문제는 앞서 언급한 바와 같이 카운슬세가 복합적 특성(재산과세, 소득과세, 인두세적 특성)을 가지면서 조세의 정체성을 상실하는데서 비롯된다.

공평성 문제는 카운슬세의 과세대상 및 조세부담과 연관해서 발생하는데, 특히 카운슬세의 조세혜택(tax benefit) 문제와 결부되어 나타난다. 그리고 카운슬세의 세수 부양성이나 신장성이 지방재정의 수요를 감당하기에 역부족인 점도 카운슬세가 내재적으로 안고 있는 한계이자 문제이다.

그 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 실질적으로 규정하는 효과를 야기하는 문제를 내포한다. 즉, 현재의 카운슬세 제도 하에서는 지방정부가 과거와 같이 지방세 세율을 완전히 자율적으로 설정하는 것이 사실상 어렵게 되었다. 이것은 달리 말해서 중앙정부가 지방정부의 과세권을 거시적으로 통제하고 있음을 의미한다.

마지막으로, 카운슬세 자체의 문제는 아니지만, 현재의 지방세 체제에서는 카운슬세 하나로 재정지출 수요의 증가분을 감당해야 하는 역부족인 상황이 연출되고 있다.¹⁹⁾ 특히, 이러한 현상은 지방세의 예산충당비율이 낮은 지방정부의 경우 심각한 재정문제를 유발한다. 반면에 카운슬세를 통해 예산의 상당 부분을 충당하는 지방정부의 경우에는 문제의 심각성이 다소 덜해진다. 그것은 새로운 재정수요가 발생하더라도 카운슬세를 상대적으로 작게 인상해도 되기 때문이다. 예를 들어, 어떤 지방정부가 예산의 25%를 카운슬세 수입을 통해 충당한다고 가정한다면 이 경우 기어비율(gearing ratio)은 4.0이 된다. 즉, 이 지방정부가 만일 예산을 1% 인상하고자 한다면 카운슬세는 무려 4%나 인상해야 하는 문제가 발생한다. 이에 비해 어떤 지방정부가 예산의 75%를 카운슬세 수입을 통해 충당한다고 가정한다면 이 경우 기어비율은 4/3가 된다. 만일 이 지방정부가 예산 1%를 인상하고자 한다면 카운슬세는 4/3%만 인상하면 된다.

(2) 새로운 지방세 대안의 모색

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 강하게 피력하고 있다(Lyons, p. 22). 이와 관련하여 동 보고서는 구체적으로, (1)카운슬세 부담의 공평성 문제(특히, 저소득·고정소득자, 노인층과 관련해서 발생하는 공평성 문제), (2)세율인상과 더불어 발생하는 “기대부담과 지출압력(burden of expectation and spending pressures)”, 그리고 (3)세수 부양성(buoyance)이 작은 단일 세목에 대한 지속적 의존 문제 등에 관해 깊이 있게 다루고 있다.

Lyons 보고서에 따르면 지방재정의 자율성과 선택권 그리고 중장기 지속가능성을 뒷받침

19) 영국정부는 1990년대 이후 과도한 예산을 책정하는 지방정부에 대해 예산의 상한을 설정하는 동시에 카운슬세의 지나친 인상을 억제하는 정책을 실시해 왔다(이것을 중앙정부의 “capping power”라고 함). 이와 같은 “capping” 정책은 지방재정의 건전성을 확보하고 주민의 과도한 재정부담을 예방하는 차원에서는 긍정적으로 간주되나, 지방의 자율과 선택을 제한하는 데서 비롯되는 각종 사회적 비용을 감안한다면 부정적으로 평가된다.

해 줄 수 있는 “좋은 지방세목(good local tax)”이 전체 지방재정시스템의 조정과 함께 선정될 수 있어야 함을 강조한다(Lyons, p. 21). 그리고 Lyons 보고서는 현 상황에서 카운슬세의 구조를 개편하는 것도 의미가 있으나, 그보다는 서비스 제공에 대한 지방의 선택과 카운슬세의 세율을 적절히 조정하는 자치단체의 재정계획·관리가 더 중요함을 강조하고 있다. 이어서 Lyons 보고서는 카운슬세의 개혁방안으로 과세 불공평성 문제의 개선, 과세대상 자산평가(revaluation)의 신속성·주기성²⁰⁾ 확보, 과세구간(tax band)제도의 개편, 조세 정체성 확립(재산과세와 서비스부담금 특성의 조화 등), 비과세·감면장치의 조정, 조세혜택(tax benefit) 등에 관한 이슈들을 심층적으로 다루면서 모든 부분의 제도개선 필요성에 대해 역설하고 있다.

마지막으로, 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. 과거 1970년대 중반에도 레이필드 위원회(Layfield Committee)는 당시의 지방세인 레이트(Rates) 제도의 한계를 인식하고 지방소득세와 지방소비세를 도입하여 지방재정의 건전성과 자율성을 제고할 것을 건의한 바가 있다. 이에 대해 대처정부는 지방소득세와 지방소비세가 국가 차원의 소득세 정책과 효율성에 부합하지 않고, 영국의 여건이 지방정부나 주정부 차원에서 소득세와 판매세를 실시하는 미국과 다르다는 이유 등을 들어 레이필드 위원회의 정책건의를 실천에 옮기지 않았다.

현재 영국정부는 Lyons 보고서가 지적한 문제와 한계를 면밀히 검토하면서 동 보고서의 권고 등에 입각해서 지방세제의 개편을 포함한 지방재정시스템 전반에 걸치는 개편문제를 심각하게 논의하고 대안을 모색하는 중에 있다.

V. 영국의 경험으로부터의 시사와 교훈

1. 지속적인 효율성 구현과 성과관리 기반구축

영국의 정부개혁은 행정의 효율성과 효과성을 높이기 위해 정부 개혁을 단행한 국가들 중에서 대표적인 성공 사례로 손꼽힌다. 성공의 원인으로서는 무엇보다도 정부 개혁을 주도하는 원리와 목표가 분명하고, 중장기적 관점에서 구체적으로 실천해 주는 일정과 실행 프로그램들이 일관성 있게 추진된 점을 지적할 수 있다.

특히, 영국은 지방정부의 재정운영 효율성과 성과를 개선하는데 집중적인 관심과 노력을 기울였는데, 이를 위해 멀리는 1980년대에 도입한 의무경쟁입찰제도(CCT제도)로부터 가까이는 최고가치제도, 모범자치단체제도(Beacon Council scheme), 예산회계제도 개편, 최근의 종합

20) 앞서 언급한 바와 같이 카운슬세의 과세대상에 대한 전체 평가는 1993년에 최초로 이루어졌고, 그 후 10년 이상이 경과한 2005년에 전국적으로 실시되었다. 종전 레이트제도 하에서도 레이트 과표는 법상으로 5년 단위로 평가되도록 규정되어 있으나, 실제로는 10년 이상 장기간에 걸쳐 재평가가 이루어지지 않는 경우가 흔하였다.

성과측정(CPA)제도의 실시예 이르기까지 지속적이고 부단한 노력을 경주하였다. 그리고 효과적인 성과관리를 위해 성과관리를 잘 한 지방정부에 대하여는 각종 행정, 재정적 인센티브를 부여하고 그렇지 못한 지방정부에 대하여는 통제와 제재 그리고 요건 강화를 요구하는 “채찍과 당근 정책”을 적절히 활용한 점은 시사하는 바가 크다.

행정서비스의 성과측정과 품질 향상을 실질적으로 도모하기 위해 자원예산회계제도와 “최고가치 회계(Best Value Accounting)”제도를 도입하는 등 객관적이고 계량적인 성과기반을 구축한 점은 높이 평가할 만하다. 공공부문의 개혁은 행정개혁과 그를 실질적으로 뒷받침해 주는 재정개혁이 동반될 때 성공할 수 있다. 이러한 관점에서 예산회계제도의 개혁은 정부활동의 효율성과 성과를 측정할 수 있는 제도적 기반으로서는 뿐 아니라 지방의 자율과 선택에 대한 책임소재 파악, 나아가 진정한 의미에서의 분권화를 측정하는 장치로서의 역할을 담당한다. 그리고 성과지표를 개발하고 적용하는데 있어서 국가 단위의 성과지표와 지방단위의 성과지표를 전반적으로 아우르는 종합적인 성과평가체계를 구축한 점도 우리가 배워야 할 바이다.

2. 과세자주권과 재정책임성의 확보

영국은 전통적으로 단일세목의 지방세 체제를 유지하면서 지방자치단체의 과세자주권을 허용해 왔다. 지나치게 단순화된 지방세체계는 지방재정의 독립성을 약화시키는 주원인 중 하나이지만, 전통적으로 지방정부가 지녀온 과세자주권은 영국의 지방자치 발전에 큰 기여를 한 요인으로 평가된다. 지방자치가 성장 발전하기 위해서는 각 자치단체들이 자율성을 바탕으로 재정을 효율적으로 운영할 수 있도록 지방의 과세자주권이 인정되는 것이 중요하다. 진정한 의미에서의 재정분권화(fiscal decentralization)는 각 자치단체들이 지역의 행정수요와 재정능력을 철저히 파악하고 주민의 공감아래 지방세 세율을 적절히 조정해나갈 때 달성될 수 있다. 그리고 지방세가 일종의 가격신호기능(price signalling)을 담당하고, 추가적인 재정지출의 증가가 주민의 지방세 부담과 직결되는 시스템은 지방정부는 물론 지역주민의 재정책임성을 제고시키는 안전장치로서 역할을 수행한다.

3. 일반보조금 중심의 정부간 재정이전

전통적으로 영국정부는 포괄보조금(Block grant) 내지 일반보조금(general grant) 중심으로 재정이전제도를 활용해 왔는데, 이 점이 지방자치와 분권화에 상당히 기여한 것으로 평가된다. 그것은 이들 보조금이 지방정부의 자율적 자금 활용을 허용하는 제도적 장치를 갖고 있기 때문이다.²¹⁾ 아울러 영국의 보조금제도가 변화하는 시대상황을 적절히 간파하고 그것을

21) 영국의 지방재정은 중앙재정에 대한 의존도가 우리보다 높지만 지방정부가 자율적으로 사용할 수 있는 일반재원 성격의 보조금 비율이 높기 때문에 재정운영 면에서 밖으로 드러난 수치보다는 상대적으로 탄력성이 높은 것으로 생각된다. 특히, 보조금제도는 중앙 지방, 그리고 지방정부간의 재정불균형·세입과 세출의 불균형·을 완화시켜 주는 재정조정 및 지원기능을 담당하였다.

반영하는 배분공식을 합리적으로 개발하고 공정한 배분과 투명한 공개를 위해 부단히 노력을 기울여 온 점은 우리가 배워야 할 점이다.

그리고 영국정부가 조세제도와 보조금제도를 상호보완적 기능을 지니는 제도로 인식하고 그것을 재정운용의 중요한 수단으로 활용하고 있는 점은 현재 양자 간에 특별한 연계장치를 갖지 못한 우리로서는 반드시 배워야 할 바이다. 영국에서도 다른 나라와 마찬가지로 각 지역별로 징수 가능한 자원(세원)의 크기 면에서 상당한 격차가 존재하지만, 전통적으로 포괄 보조금제도를 지방세제도(지방의 재정자원)와 적절히 연계시키면서 지역 간 재정불균등현상을 보다 적극적으로 완화시켜 왔다. 즉, 영국정부는 조세제도와 보조금제도를 상호 별개의 제도로 간주하기보다는 상호보완적 기능을 지니는 제도로 인식하고 그것을 재정운용의 중요한 제도적 수단으로 개발·활용하고 있다. 이러한 사실은 지방세와 재정이전제도와 특별한 연계가 없는 우리에게 많은 시사를 준다.

다만, 최근에 영국정부가 보조금제도를 일반보조금 위주에서 특정보조금 위주로 정책을 선회한 점에 대하여는 보다 깊이 검토해 볼 필요가 있다. 이러한 경향은 일반적인 선진국의 추세와 차이를 보이는 것으로 논란이 소지가 있을 것으로 추측된다.

4. 지방채의 기능과 예산편성 과정

영국과 우리나라의 재정운용 방식 가운데서 중요한 차이가 나는 것의 하나로 지방채 운영을 들 수 있다. 영국의 경우 지방정부가 SOC(도서관, 박물관, 교육시설, 환경시설 등) 등 주요 자본투자를 하는 과정에서 자체수입이 부족하면 지방채 발행에 의존하게 되는데, 문제는 이 경우 중장기적으로 지방세 부담의 인상이 동반된다는 사실이다(이것은 미국의 경우도 비슷함). 우리나라의 경우 자치단체가 지방채를 발행하더라도 그것이 주민의 조세부담과 연계되는 시스템이 전연 작동하지 않고 있다. 그 결과 지방자치단체의 재정책임성은 물론 주민의 지방재정에 대한 책임성이 담보되지 못하는 현상이 나타난다. 이러한 현상은 지방자치의 운영방식상의 문제일 뿐 아니라 중장기 자치발전의 차원에서 중대한 문제로 지적된다.

예산편성의 방법과 과정에 있어서 지방세가 담당하는 역할이 우리와 차이가 있다. 일반적으로 영국의 지방정부는 지출규모와 내역을 결정한 다음 자금의 조달 즉 세입에 대해 접근하는데, 이때 지방세가 세입과 세출의 조정역할 내지 가격기능을 담당한다. 즉, 재정지출과 중앙정부의 보조금을 포함한 모든 세입원이 결정된 상태에서 지방세는 세율(또는 과표) 인상, 인하, 동결 등의 방식을 통해 지방재정의 세입과 세출을 균형화 시키는 역할을 담당한다.

5. 다양성과 차별성의 추구

지방정부에 대한 정책이 획일적이고 표준적 접근에서 벗어나 지방정부의 능력과 노력과 성과 등을 고려하는 차등적, 선별적 제도 적용을 하는 방식에 대하여도 면밀히 검토할 필요가 있다. 현재 우리의 경우도 대부분의 지방자치제도가 획일적으로 적용되고 있는데, 이 점

은 영국으로부터 배울 바가 많다. 우리도 앞으로는 모든 지방자치단체를 일률적으로 다루지 않고 서비스 제공능력이 우수하거나 노력과 성과가 분명한 단체에 대하여는 다른 자치단체가 갖지 못하는 권한을 새롭게 부여하는 등 차등적 자치를 실시할 필요가 있다. 그리고 중앙 정부의 지방정부에 대한 영향력 행사가 기본적으로 인센티브를 제공하고 자치단체간의 경쟁을 유도하는 방향으로 전개되는 점도 시사하는 바가 크다. 아울러 최근에 중앙·지방정부간의 관계가 자율과 책임을 조화시키는 방향으로 전개되고 있는 점도 주목할 필요가 있다.

6. 지방감사원 등의 역할

지방감사원(Audit commission)을 중심으로 회계감사와 정책감사 그리고 재정운영과 관련된 보다 폭넓고 종합적인 진단 및 조언을 지방정부에게 제공하는 점은 시사하는 바가 있다. 그리고 재정지출의 성과와 관리에 필요한 지방자치단체의 예산서와 회계보고서를 관장하는 독립기구의 존재도 깊이 검토해 보아야 한다. 현재 지방정부의 모든 예산서와 회계보고서는 공회계기관인 CIPFA(Chartered Institute of Public Finance and Accountancy)이 제시하는 “지방자치단체회계규정(Code of Practice on Local Authority Accounting in the United Kingdom)”을 준수해서 작성, 공표하도록 정해져 있다²²⁾. 이와 같은 독립적 기관의 활동은 지방재정의 건전성과 효율성 그리고 투명성과 책임성을 확보하는데 중요한 역할을 담당한다.

VI. 종합 및 결론

영국은 1980년대 이후 현재에 이르기까지 일관되게 공공부문의 효율성 증진과 성과관리 그리고 이를 통한 행정서비스의 질 향상과 VFM 향상에 정부 관리의 초점을 맞추고 있다. 이러한 정책기조 아래 지방자치와 분권은 지난 20-30년 동안 완전히 새로운 변화를 경험하였다. 변화의 주제와 수단들은 지방정부의 계층구조, 행정서비스 공급방식, 정부간재정관계, 예산회계제도, 재정통제, 효율과 성과관리, 자치운영(통치)방식, 주민에 대한 인식과 관계 등 매우 다양하다. 이 모든 변화를 주도하는 원리는 대체로 말해 행정의 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness), 책임성(accountability) 원리에 집중되고 있다.

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 재원의 배분이 명확한 점, 기능적으로 구분된 범위에서 지방의 자율성이 충실히 보장되는 점,

22) CIPFA는 회계기준위원회(ABS), 공인회계사회, 중앙정부와 밀접한 업무상 연계 관계를 지니면서 지방예산 회계제도의 기준과 각종 규정 및 실무 지침을 수립하고 있다. 아울러 정부의 예산회계정책과 제도 변화에 따른 회계기준의 변경에 관한 사항을 포함하여 지방정부의 최고가치와 관련된 회계처리와 지방채 발행에 관한 회계제도도 CIPFA에서 관장하고 있다.

재정의 효율성과 성과의 개선을 위해 다양한 정책과 프로그램을 지속적으로 개발하고 관리하는 점 등은 영국으로부터 우리가 배워야 할 중요한 대목이다. 특히, 지방정부가 지방세의 과세권(세율 및 과표 결정)을 실질적으로 행사하고 있고 “최고 가치” 프로그램, “효율성 증진” 프로그램 등 끊임없는 정책개발을 통해 지방재정의 효율과 성과를 달성하고자 하는 시도들은 우리에게 많은 교훈을 준다.

하지만 영국의 지방자치와 지방재정은 내부적으로 그 나름의 문제와 과제에 직면하고 있다. 그 중에서도 특히, 지방정부가 담당할 기능과 재원조달에 관한 문제는 영국의 지방자치가 앞으로 반드시 해결해야 할 중요한 과제이다. Lyons 보고서에 의하면 21세기의 지방정부는 지역사회와 주민을 위해 지방이 스스로 결정하고 선택할 수 있는 유연성을 구비할 수 있어야 한다. “지방정부가 담당하는 역할은 과거와 마찬가지로 미래에도 서비스 공급자, 공공 인프라 투자의 견인차, 정부기관(institution of government)이 될 것”이 분명하므로 이들에 대해 새로운 방식으로 창의적으로 대처하는 사고와 실천이 매우 중요하다.

참고문헌

- 김순은, “지방정부의 기관구성- 영국과 일본의 기초자치단체를 중심으로”, 한국지방정부학회, 2000년 동계학술대회 발표논문, 2000.
- 임성일, “영국의 지방정부 성과평가와 예산회계제도의 개편”, 월간 지방자치, 3월호, 4월호, 2005.
- 임성일, “영국 지방재정의 최근 동향(I) - 지방세와 재정이전제도를 중심으로”, 지방재정, 2008.
- 임성일·최영출, *영국의 지방정부와 공공개혁*, 법경사, 2001.
- 최영출, “영국의 시장성 평가(Market Testing)제도에 관한 연구”, 한국행정학회, 2000년 춘계학술대회 발표논문, 2000.
- Audit Commission, *Proposals for Comprehensive Performance Assessment from 2005*, 2004. 12.
- Audit Commission, *The Efficiency Challenge*, Local Government National Report, 2005.
- Byrne, Tony, *Local Government in Britain*, London: Penguin Books, 2000.
- Department of Communities and Local Government, *Strong and Prosperous Communities, The Local Government White Paper*, 2006.
- Department of Communities and Local Government, *Local Government Financial Statistics England*, 2007.
- Department of Communities and Local Government, *Statistical Release*, 2007.
- Department of Communities and Local Government, *Delivering Efficiency: Understanding the Cost of Local Government Services*, 2008.
- DETR, *Modernising Local Government Finance: A green Paper*, 2000.
- DTLR, “Local Government Financial Statistics”, No. 12, 2001.
- Gray Andrew and Bill Jenkins(1999), “Democratic Renewal in Local Government: Continuity and Change”, *Local Government Studies*, Vol. 25, Number 4, Winter.
- HM Government, *Delivering Efficiency in Local Services*, 2005.

HM Government, *Efficiency Gains*, 2007.

Lowndes, Vivien(1999), “Rebuilding Trust in Central/Local Relations: Policy or Passion?”, *Local Government Studies*, Vol. 25, Number 4, Winter.

M. Lyons, *Lyons Inquiry into Local Government*, 2007.