

영국 지방세제의 개혁에 관한 연구*

- 대처와 메이저 수상의 지방재정개혁을 중심으로 -

김 순 은 (동의대학교 사회과학대학)

대처수상의 지방세 개혁은 영국의 경제재건이라는 거시적 목표하에서 체계적으로 추진되었다는 절파 개혁에 이르는 대처수상의 정치적 리더쉽은 개혁을 추진하고 있는 국가에게 시사하는 바가 크다. 혼들리지 않는 정치적 소신, 서로 상이한 의견을 조정하는 리더쉽은 개혁과정에 매우 중요한 요인임을 알 수 있다.

적절한 지방세의 세율을 결정하는 관점에서 보면 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있다. 역진성이! 강한 인두 세는 지방세의 세목으로서는 적절치 않다는 점이 일종되었다. 특히 영국과 같은 단일세제는 경기변동에 따른 세수인의 탄력성, 안전성 등에서 많은 문제점이 발견되었다.

인두세의 도입과 폐지는 이론적인 측면에서 완벽한 제도라 할지라도 국민의 정치적 지지를 수반하지 못할 경우 실패할 수밖에 없다는 교훈을 던져주었다. 즉 이상과 현실간의 괴리감이 크다는 점이 일종되었다고 할 수 있다. 수출은 성공하였으나 환자는 사망하는 결과, 뮤연하면 제도개혁에는 성공하였으나 호화의 창출에는 실패한 사례가 되었다. 부연하면 지방재정의 책임성을 제고하기 위한 인두세로의 지방세 개혁은 지방재정의 책임성을 해치는 결과가 되었다.

1. 머리말

1991년 지방의회의 구성으로 30년만에 지방자치가 부활되었다. 이에 따라 지방자치에 대한 지역주민의 기대와 관심이 짹트기 시작하였다. 1995년 제2기 지방의회의 선출직 단체장으로 지방정부를 구성함으로써 지방정부와 지방자치에 대한 지역주민의 기대와 관심이 더욱 점증하고 있다.

지역주민의 지방자치에 대한 기대와 관심이 점증되는 것과 비례하여 지역주민의 지방정부에 대한 실망도 비례하고 있는 것으로 여론조사결과 밝혀지고 있다. 지역주민의 일부는 지방의원들이 전문성 등의 자질에 대하여 크게 실망하고 있고 지역주민의 대다수는 선출직 단체장의 출현과 지역발전 및 행정서비스의 질과의 상관관계에 대하여 현재까지는 회의적인 반응을 드리고 있다. 이같은 여론조사결과에 대한 의문은 결국 정치적·행정적 분권의 수준에서 해답을 찾을 수 있다 (김순은 외2, 1993; 김순은 외1, 1994; 김순은 외2, 1996).

지방정부의 열악한 재정력, 즉 지방정부 재정의 취약성이 지방자치의 성공적 정착을 저해하는 요인 중의 하나로 논의되고 있다 (김종순, 1993; 이계만, 1994; 김순은, 1995; Travers, 1995; 伊東, 1996). 이를 위하여 다양한 정책들이 제시되어 왔다. 특별시와 광역

* 이 논문은 1997년도 한국학술진흥재단의 공모과제 연구비에 의하여 연구되었음.

시와 구정부사이에 있어서의 구세(區稅)조정 및 조정처정제도의 개혁 (한글지방행정연구원, 1990; 김순은, 1993; 이계란, 1994), 정부기능의 재조정과 재정개혁의 제안 (오연천, 1993), 세로운 세제의 도입을 위한 제안 (김윤상, 1990; 김순은, 1995) 등의 제시되었다. 세로운 세제의 도입과 관련하여 비교론적 시각에서 횡단적 자료를 이용하여 국가간 지방세제를 연구한 논문 (김순은, 1995)과 특정한 세목에 관한 연구 (김윤상, 1990) 등은 이미 발표되어 지방세제 발전에 기여한 바 있다.

특정국가의 지방세제는 여타의 제도와 마찬가지로 특정국가의 특유한 정치문화적 전통, 사상적 토대 위에 발전하여 왔기 때문에 횡단적 자료를 이용한 연구는 배경적 상황의 두시로 종종 시의성이 저하되는 위험을 내포하고 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 정치문화적 전통과 사상적 토대가 분석되는 역사적 관점에서 특정국가의 지방세제 발전과정을 역사적 관점에서 분석하고 이를 토대로 정책적 시사점을 발견하는데 연구의 목적이 있다.

2. 연구의 범위와 방법

본 연구의 대상은 지방자치의 오랜 전통과 역사를 지니고 있는 영국의 지방세제이다. 유럽의 국가들이 재산세, 소득세, 판매세 등 복수의 지방세를 트래드 지방세제가 발전되어 온 반면 영국의 지방세제는 레이트라는 단일세제를 중심으로 발전하여 왔으며 1980년 이후 레이트가 지역주민부담금(Community Charge), 지방의회세 (Council tax)로 변경되었으나 비교적 균순한 지방세제를 유지하고 있다 (Hollis, 1994).

영국의 지방세제에 대한 개혁은 1979년 대처수상이 집권하면서부터 본격적으로 진행되었다. 따라서 본 연구에서는 1979년이후 본격적으로 논의되어온 지방세제의 개혁과정과 내용을 분석하고자 한다. 레이트를 폐지하고 대처수상이 새로이 실시한 지역주민부담금, 메이저 수상이 지역주민부담금을 폐지하고 도입한 지방의회세는 물론 개혁의 대상으로 논의되었던 지방소득세, 지방판매세 등에 관련된 이슈에 대한 분석은 지방세제의 발전을 위한 정책적 자료로 활용할 수 있을 것이다.

이를 위하여 영국의 지방세제의 발전에 관련된 문헌을 역사적 관점에서 분석하고자 한다. 레이트제도가 탄생되어 발전되어온 역사적 환경, 레이트의 문제점, 레이트의 대안으로 제시되었던 지방소득세, 지방판매세 등에 관련된 논의, 지역주민부담금의 논리와 도입된 배경 및 단점으로 폐지된 상황, 지방의회세의 도입 등을 역사적 관점에서 분석하고자 한다.

3. 지방세의 개혁

영국 지방정부의 개혁 가운데 지방세의 개혁은 상당히 오랜기간 동안 논란이 많았던 부분이다. 1960년대부터 급격히 팽창한 지방세 부담을 해결하기 위하여 지방세 개혁에 대한 논의가 진행되었다. 상기에서 논의한 바와 같이 당해 회계연도에서 추가 징세를 금지하거나, 레이트칼링을 부과하는 등 부분적인 수정은 거듭되었으나 근본적인 개혁은 이루어지지 못하였다. 본 절에서는 이러한 지방세의 개혁배경, 지방세의 대안분석 및 지역부달세(인두세)의 도입 및 폐지, 카운슬세의 도입에 관하여 분석하였다.

① 개혁과정

빅처 수상의 지방정부에 대한 개혁내용 가운데 가장 진보적인 것으로 평가받고 있는 비거주용 톤이트의 폐지와 인두세 도입의 배경은 1930년대부터 태생되었다 (Hepworth, 1980; Travers, 1986, 1989, 1995). 영국의 지방세제는 부동산과 세인 톤이트가 17세기에 탄생된 이후 유일한 세원이었다.¹⁾ 톤이트가 부동산에 한정된 것은 1840년이었으며 다양한 톤이트가 단일의 톤이트로 통합된 것은 1925년이었다.

우리나라와 비교하여 부동산과 세인 톤이트의 주요한 특징은 납세의무자에서 찾을 수 있다. 우리나라의 경우 재산세는 재산소유자인 반면 영국의 톤이트는 부동산 절유자로서 과세표준은 일관가족이다. 일대인이 납세자인 톤이트는 거주용 재산에 부과하는 거주용 톤이트와 비거주용 재산에 부과하는 비거주용 톤이트로 구성되었다. 세입규모는 주거용 톤이트와 비거주용 톤이트가 반반씩을 차지하였다.

تون이트는 장수가 응이하고, 안정성과 지역성이 확보된다라는 점에서 지방세의 유일한 세원으로 제2차 세계대전전에는 지방세입의 주요한 세입원이었다. 톤이트가 지방세입에서 차지하는 비율은 제2차 대전후부터 급격히 저하되기 시작하였다. 이에 관한 통계치는 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1>에서 보는 바와 같이 1953년도에 국고보조금이 지방세입에서 차지하는 비율이 톤이트를 초과하기 시작하였다. 이러한 현상이 발생하자 1956년 중앙정부는 최초로 지방재정 개혁의 필요성을 인정하였다. 1956년 하원에서 당시 주택 및 지방정부청 장관이었던 선더는 지방재정에 관한 연구가 왕립행정연구소(Royal Institute of Public Administration)의 도시재정연구소(Institute of Municipal Treasurers and Accountants)에 의뢰해 진행되고 있음을 보고하였다. 그리고 이들의 연구결과에 의거 1957년 정부가 백서를 발표하였다.

백서의 주요 내용을 분석하면 중앙정부는 지방재정의 필요성을 인정하나 전면적인 개혁은 불필요하다고 판단하였다. 중앙정부는 지방정부의 자정력 강화를 위하여 세입을 증가할 수 있는 권리와 재정 지출의 자유를 인정한다는 취지를 발표하였다. 그럼에도 불구하고 지방소득세 등 새로운 세원을 고려하거나 국세의 일정부분을 지방세입으로 전환하는 등의 방안보다는 톤이트 체제의 수정을 통한 절진적인 변혁을 제안하였다. 특히 국고보조금 및 교부금의 개선방안을 심도있게 제안하였다 (Travers, 1986). 이 결과 기업تون이트의 재조정과 프풀브조금의 원칙(General Grants Principle)가 1958년 지방정부법에서 천명되었다. 요약하면 1958년의 조치는 지방재정의 문제점에 대한 대응책에 불과하였다고 할 수 있다.

1963년도에는 국가보조금의 비율이 다소 증가하였고 1973년도에는 국고보조금이 지방세입의 45%를 차지한 반면 지방세 수입은 지방세입의 28%에 머물렀다. 톤이트 간(P rate Gap)이라고 불리는 이와 같은 현상은 지방세 개혁논의의 기본적 배경으로 대두되었다고 할 수 있다. 1992년 지방세 수입이 더욱 축소된 것은 비거주용 톤이트의 극세화에 기인한 결과이다.

¹⁾ 최초의 톤이트는 에리자제스 융통시대인 1601년 빈곤복치법(Poor Act)에 기초한 구빈세(Poor Rate)이다.

〈표 3-1〉 지방세입의 연도별 추이

(단위: 백만화운드)

연도	국고보조금	지방세	기타
1933	122 (27)	149 (33)	176 (40)
1953	469 (36)	443 (33)	413 (31)
1963	1,158 (37)	1,031 (33)	901 (29)
1973	4,422 (45)	2,682 (28)	2,660 (27)
1985	20,233 (52)	13,638 (34)	5,603 (14)
1992	53,062 (78)	7,983 (12)	6,801 (10)

* 괄호안의 수치는 백분율임.

** 자료: 환경성(Department of Environment), *Local Government Finance, 1970-1993*.

1960대에 들어서 레이트 캡 현상이 두드러진 것은 크게 두가지 원인에 기인한다 (Hepworth, 1980; Travers, 1986). 1960년대의 지방재정의 세출은 꾸준히 증대한 반면 레이트의 과세대상은 감소하였다. 전자는 복지국가 건설을 위한 협약하에 교육, 주택, 사회복지 분야의 행정서비스를 확대한 데에 기인하였음은 앞장에서 논의하였다.

후자는 복지국가 건설을 위한 복지정책의 추진으로 발생하기 시작하여 노동당 정부가 레이트의 역진성이라는 문제점을 해결하기 위한 정책을 짐행한 후 더욱 심화되었다. 복지국가 건설을 위한 정책의 일환으로 공공주택서비스의 공급을 확대함으로써 과세표준이 축소되었다. 뿐만 아니라 주택레이트의 세율을 할인하였으며 임대가격을 통제함으로써 레이트의 증가가 사실상 어렵게 되었다. 중앙정부는 주택레이트의 감소분은 레이트지원보조금(Rate Support Grant)의 지급을 통하여 해결토록 하였다. 다행히 1960년대와 1970년 초의 영국경제는 레이트지원보조금의 증가를 허용하였다 (Travers, 1989, 1995).

레이트 캡현상이 심화되자 영국 지방세체에 관한 연구가 시작되었다. 노동당 윌슨 행정부에 1965년 주택레이트에 관한 연구결과가 보고되었다. 알렌보고서라고 불리는 연구결과는 (Report of Committee of Inquiry into the Impact of Rates on Household) 주택레이트의 역진성을 강도높게 비판하였다. 레이트가 지니는 역진성의 문제는 두가지 측면에서 분석 할 수 있다.

첫째, 개인소득에 따른 역진성의 문제이다. 소득이 낮은 계층일수록 소득에서 레이트가 차지하는 비율이 높았다. 둘째, 세대간의 역진성의 문제이다. 등일가족에 거주자가 많을수록 레이트의 부담이 적고 거주자가 적을수록 레이트의 부담이 많았다.

표현을 바꾸어 표현하면 알렌위원회는 보고서에서 개인레이트가 지방세입, 개인소득 및 모든 세입원 중에서 차지하는 비율이 20세기초 이후 꾸준히 점차 감소하였으나 1960년에 들어 다소 상향추세를 띠고 있음을 분석하였다. 아울러 개인레이트의 비율의 상승과 함께 저소득층의 부담은 가중되어 역진적인 성격이 매우 강해지고 있다는 부작용을 제시하였다. 1인 주택거주자의 경우 소득의 5%를 개인레이트로 지불하고 있는 것으로 나타났다. 알렌위원회는 개인레이트 대신에 지방소득세를 채택할 경우 저소득자에게 단기적으로 혜택이 돌아갈 것임을 주장하였다.

일련의 원칙의 보고서에 대한 대응책으로서 1963년 노동당 정부는 지방재정에 관한 백서를 발표하였다. 당시 노동당 정부는 지방재정의 전면적인 개혁, 즉 세로운 지방세제의 도입보다는 기존의 토委屈제도를 개선하는 쪽으로 방향을 잡았다. 토委屈제도가 내재하고 있는 문제점에도 불구하고 토委屈는 성격상 지방적이고, 할세의 외할이 없고, 정수비용이 적다는 장점과 토委屈를 폐지할 경우 대안을 신속히 채택할 수 없다는 현실적인 이유를 근거로 토委屈제도의 수정을 통하여 문제해결을 도모하였다.

이에 따라 노동당 정부는 백서에서 개인레이트의 저소득층에 대한 역진적인 효과를 해소하기 위하여 개인레이트의 할금과 할부납입을 일월화하였다. 세율의 증대에 맞추어 지방정부의 세출증대를 억제하는 한편 토委屈의 결속을 브전하여 주는 정부보조금(Rate Support Grant)을 신설하였다. 노동당 정부는 중앙정부의 교부금의 증가와 더불어 토委屈 환급제 및 분할납입제를 채택하는 부분적인 정책을 추진하여 개인레이트의 근본적인 문제점은 계속 남아되었다(Travers, 1986; Wilson and Game, 1994).

노동당 정부는 주택레이트의 역진성을 해결하기 위하여 일련의 정책조치를 강구하였다. 주택레이트의 역진성이 저소득층에서 두드러진다고 판단하여 저소득층의 토委屈를 할인하는 정책을 채택하였다. 이ULER 토委屈의 납부방식을 분할납부 방식으로 개선하였다. 이러한 일련의 정책을 토委屈의 소득세화라고 명명하였다(Kay and King, 1990). 일련의 조치에도 불구하고 지방정부 조세지식의 부족으로 기초 및 소득공제 등이 반영되는 소득에 따른 조세행정이 이루어지지 못하였다.

상기의 논의를 요약하면 복지국가 정책추진으로 발생한 공공주택의 확장과 임대가격통제, 토委屈의 소득세화에 따른 토委屈의 세율인하 및 분할납부 방식 등으로 전연의 토委屈를 납부하는 납세자는 주민의 33%에 불과하였다. 주민의 6분의 1은 갈세대상이었으며 나머지 주민의 50%는 토委屈의 전액 면제 대상이었다. 이 결과 토委屈 갤 현상을 특별적으로 신화시켰다(Hepworth, 1980; Travers, 1989, 1995). 요약하면 토委屈는 조세의 기본원칙인 응능원칙과 응익원칙 어느 쪽도 충족치 못하였다(Department of Environment, 1987).

이와 더불어 토委屈에 대한 문제점으로 지적된 것은 다음과 같다. 일에서 언급한 바와 같이 비거주용토委屈는 지방세입의 50%를 차지하고 있다. 특히 인버런먼의 경우 비거주용토委屈가 75%를 차지하고 있다. 그러나 비거주용토委屈를 납부하는 기업에게는 지방정부의 의사결정에 참여할 수 있는 투표권이 없기 때문에 '대표권없는 과세없다'는 원칙에 위반된다는 것이 지적되어 왔다.

2) 토委屈의 개혁대안

토委屈 갤 현상이 나타나자 중앙정부는 토委屈지원보조금(Rate support grant)에 의하여 지방재정의 부족을 보전하려 하였다. 반면 각 지방정부는 토委屈 세율의 인상을 통하여 문제를 해결코자 하였다. 토委屈라는 단일세제를 채택하고 지방정부에게 과세권이 인정되는 영국세제 하에서는 세입을 높이는 가장 쉬운 방법이 세율의 인상이었다.

다국 지방정부들은 세율인상을 주민투표에 의하여 결정하는 경우가 많은데 영국의 경우 지방의회가 일방적으로 결정하기 때문에 세율인상이 용이한 편이다. 이러한 까닭에 정치의 논리가 재정의 논리를 앞서는 경우가 자주 발생하였다.

1974-75년 회계연도를 기준으로 할 때 10년만에 토委屈가 4배가량이 인상되었다. 1980년

대초의 비교할 때 인구밀도는 5배 이상이 인상되는 현상이 발생하였다. 특히 대처정부가 출범한 1979, 1980, 1981, 1982년에 레이트가 가장 높은 폭으로 상승하였다. 이같은 레이트의 상승에도 불구하고 레이트 같은 상승은 개선되지 않았다. 오히려 레이트 세율의 상승은 조세부담이 거주용레이트 납세자보다는 비거주용 레이트를 납부하는 기업가에 전가되는 경우가 잦아 경제재건을 추진하는 대처수상의 정책에 정면으로 대립되는 결과가 되었다.²⁾ 특히 노동당이 지배하는 지방정부들이 레이트의 인상을 주도하였던 까닭에 중앙정부와 지방정부간에 정치적 마찰이 발생하였다.

이에 대하여 대처수상은 1984년에 레이트 캠페인을 도입하여 레이트의 인상을 제한하였다. 레이트의 문제점을 오래전부터 인식한 대처수상은 본격적으로 레이트를 대신할 지방세체를 검토하기 시작하였다.

레이트 대안을 위한 세제개혁은 영국의 주요 정당인 노동당과 보수당은 절반마다 서로 상이하게 추진되었다. 지방세법에 관한 개혁논의는 조세의 공평성(Fairness)과 책임성(Accountability)을 제고한다는 이념하에 진행된다. 그런데 정당간 서로 상이한 대안이 제시된 때에는 조세의 공평성과 책임성에 대한 상이한 해석 때문에 기인하였다 (Travers, 1989, 1995).

레이트를 대신할 세제연구에 관한 것은 1960년 이후 수차례 걸쳐 이루어졌다. 1966년의 지방재정백서, 1971년 '지방재정의 장래'라는 녹서 등이 대표적이다. 1960년대 중반과 1970년대 중반에 정권을 잡은 노동당은 알렌위원회와 레이필드위원회(Layfield Committee) 하여금 지방세 개혁방안을 연구하게 하였다. 노동당이 전자의 권고에 따라 레이트의 소득세화를 이루었다는 것은 앞 절에서 논의하였다. 노동당의 레이트에 대한 공평성은 레이트가 재배분적 성격을 유지하는데 있다고 판단된다.

1971년 보수당 정부가 지방세체에 관한 녹서(Green Paper)를 발표하였으나 근본적인 대책을 강구한 것은 아니었다. 1972년 지방정부의 계층구조의 재정비와 함께 경제적 인프레이션의 영향으로 레이트의 부담이 가중되기 시작하였다. 이에 대한 대책을 강구하기 위하여 1974년 노동당 정부는 레이필드위원회(Layfield Committee)를 구성하기에 이르렀다.

1976의 레이필드위원회는 책임성의 관점에서 지방세체의 개혁안을 개진하였다. 1974년 지방정부 자치체층 구조의 전면개편으로 급격한 레이트의 인상이 있다 지방세체에 대한 체계적인 분석과 연구를 위하여 1976년 레이필드위원회는 구성되었다 (Travers, 1995). 이러한 취지에 따라 레이필드위원회는 가능한 모든 대안을 검토하였다.

책임성의 관점에서 레이필드위원회는 2가지 가능성으로 중앙정부책임형과 지방정부책임형으로 구분하여 전자는 중앙정부가 국고보조금에 의하여 지방정부의 세출을 통제하는 형태를 가르친다. 중앙정부책임형의 경우 중앙정부가 국고보조금의 총액을 규제할 뿐만 아니라 개별적인 지방정부의 세출규모도 규제하여 지방정부의 재량권이 극히 축소되는 것을 의미하였다.

반면 지방정부책임형은 중앙정부책임형과 대조적으로 지방정부가 지방정부의 세출을 결정하는 형태로 지방정부의 재량권을 최대한 존중하는 것을 의미하였다. 지방정부책임형의 경우 레이필드위원회는 지방정부의 세출결정권은 세입결정권이 전제되지 않고는 지방정부의 재정에

2) 인구밀도의 경우 레이트 세율의 75%가 비거주용 레이트이고 25%만이 거주용 레이트임을 감안할 때 기업가들의 레이트 상승에 대한 불만을 기울힐 수 있다.

관한 재량권이 확보될 수 없음을 명확히 하였다 (Layfield Committee, 1976).

이같은 논리를 토대로 다양한 지방세 대안을 검토분석하였다. 지방세 대안으로 지방소득세 (Local Income Tax), 지방판매세 (Local Sales Tax) 등이 적극적으로 검토되었다. 레이필드위원회는 지방세의 세원을 확대하고 과세자주권을 확보하는 차원에서 지방소득세를 도입할 것을 강력하게 권고하였다. 레이필드위원회는 지방정부가 지방소득세를 채택함으로써 세율의 확대효과를 거둘 수 있다고 주장하였다. 레이필드위원회는 레이트를 폐지하고 지방소득세를 채택하기 보다는 레이트를 유지하고 추가적인 지방세로서 지방소득세를 권고하였다. 뿐만 아니라 지방소득세는 지방정부의 과세자주권을 강화할 수 있다는 논리를 제시하였다.

당시 노동당 정부는 경제적으로 매우 어려운 국면에 직면하여 국제통화기금으로부터 차관을 받았던 노동당 정부는 차관조건으로 국제통화기금으로부터 지방정부의 재정지출을 삐감할 것을 권고 받기도 하였다. 그럼에도 불구하고 노동당 정부는 레이필드위원회의 권고를 거부하였다. 지방소득세안의 채택으로 지방정부의 재정적 불안정성을 제거하거나 중앙정부의 재정적 통제력을 강화하여야 한다는 대안을 거부하고 온건한 방법을 도입하였다. 조합주의적 관점에서 지방정부의 재정확대를 통제하기 시작하였다. 노동당정부는 지방정부의 대표자로 구성된 기관 (Consultative Council on Local Government Finance)을 구성하여 이 기구와의 협의를 통하여 지방정부의 재정확대를 저지하려고 노력하였다. 본연하면 노동당은 레이필드위원회가 지방정부책임형을 권고하였으나 중앙정부책임형의 관점에서 레이트의 문제점을 해결하고자 하였다.

상기와 같이 지방세제에 대한 획기적인 전기가 마련되지 않았던 것은 레이트가 소득의 역전성, 시장의 비탄력성 등의 문제에도 불구하고 오랜 역사 속에서 주민에게 뚜렷이 자리잡은 데 기인한다. 정수가 용이하고 안정성 및 지역성이 확보된다는 점도 레이트의 장점이라고 할 수 있다.

이러한 레이트의 장점 뿐만 아니라 보수당과 노동당의 정당간 지방세제에 대한 정책과 견해차가 매우 상이한 점도 복합적으로 세제개혁을 어렵게 하였다. 1971년 “지방재정의 장래”라는 녹서가 발표될 당시에는 보수당은 지방세제의 개혁에 대하여 소극적이었다.

지방소득세는 소득에 따라 세금을 납부하기 때문에 응능성의 원칙에 축합한 세제이다. 아울러 경제성장에 따른 소득증가에 탄력성이 있기 때문에 경제적 효과가 보장되는 장점이 있다고 1971년 녹서에서는 인정하였다.

동시에 개인소득세 도입에 따른 단점을 지적하였다. 우선 중앙정부 차원에서 보유한 소득에 관한 개인정보가 지방정부로 유출되어야 한다는 점과 국세청이 개인소득자에 대한 지방주소를 보유하고 있지 않다는 점이 우선 문제로 등장하였다. 레이트가 미래부분에 대한 과세인 반면 지방소득세는 파년도 부분을 징수하게 되어 행정상 혼란이 예상되기도 하였다. 때로는 소득발생지를 확정하는 것이 쉽지 않다는 점도 제기되었다.

보수당은 레이트의 문제점이 확대되자 1974년 전당대회에서 주택용레이트의 폐지를 공약하였다. 1974년 보수당의 히드수당이 집권할 당시만 하더라도 지방소득세가 보수당의 대안으로 보여졌다 (Travers, 1995).

그러나 대처수상이 집권하자 보수당의 정책과 견해가 수정되었다. 대처수상의 지방세 개혁에 대한 견해는 1981년 녹서(Green Paper on Alternatives to Domestic Rates)에 잘 나타나 있다.

대처수상의 지방세에 대한 견해는 지방세와 행정서비스의 연계성을 강화하는 지방정부의 책임성제고에 있었다. 아울러 대처수상은 영국 경제재건을 위하여 직접세의 인상을 적극적으로 반대하였다. 이러한 관점에서 지방소득세, 지방판매세, 지역주민부담금(인두세)에 관한 분석과 보수당의 견해가 녹서에 표출되었다.

대처수상의 이념 때문에 지방소득세는 보수당의 지방세제 대안이 될 수 없었다. 보수당의 지방소득세의 반대 논리로 지역간 세율편차의 가능성을 제시하였다 (Conservative Research Department, 1988). 노동당이 자백하는 인너시티와 보수당이 자백하는 교외의 편차는 향후 인너시티로부터 교외로의 인구유출을 가속화시킬 것이라고 주장하였다. 예를 들어 캐나드 총이 거주하는 캠던(Camden)은 1파운드당 20펜스, 인근 바네트(Barnet)는 1파운드당 5.9 펜스의 세율을 채택하여 향후 첼렌에서 바네트로 인구가 이동할 것을 염려하였다. 특히 지방소득세는 절은 층, 전문직, 잠재적 자산창출자 등이 도심부에서 탈출하여 도심의 공동화 현상이 발생할 것이라고 반대논리를 전개하였다.

보수당의 지방세제 개혁논리는 지방정부의 책임성에 있는데 지방소득세로서는 지방정부의 책임성을 제고할 수 없다는 것이었다. 왜냐하면 지방소득세의 도입으로 약 200만명의 파서대상이 증가되나 이 숫자로는 지방정부의 책임성을 제고할 수 없다는 것이었다. 뿐만 아니라 지방소득세는 봉급명세서에 세금을 표시하여 원천징수함에 따라 납세자로 하여금 지방정부의 지출에 대한 관심을 유발할 수 없다는 점을 명시하였다. 아울러 재배분적 성격의 조세는 지방세로는 부적합하다는 점도 밝혔다.

끝으로 지방소득세는 중앙정부의 정책과 부합되지 않았다. 중앙정부 레벨에서는 경제재건을 위하여 소득세의 감면이 불가피하다고 판단하였다. 따라서 지방소득세의 신설은 중앙정부의 정책과 정면으로 대치되는 것으로 대처수상은 수용할 수 없었다.

이러한 논리가 전개되자 보수당의 대처수상이 지방판매세에 대하여 호의적인 견해가 있다는 분석이 대두되기 시작하였다. 그러나 대처수상은 다음과 이유를 제시하여 지방판매세에 반대하였다.

무엇보다도 지방판매세는 지방정부의 책임성을 제고할 수 없다는 점을 명시하였다. 지방판매세의 경우 납세자가 세금을 납부하는 사실을 인식하지 못하기 때문에 지방정부의 세율에 대하여 관심을 축발할 수 없다.

만약 지방정부간 상이한 지방판매세의 세율이 설정될 경우 낮은 세율의 지방정부에서 물건을 구매하고자 하는 지역간 이동이 이루어져 혼란이 가중될 것이라는 점이 문제점으로 지적되었다. 전전재정을 지난 지방정부는 세율이 낮고 불건전 재정을 지난 지방정부는 세율이 높아 지역간 재정력 격차가 심화될 것이 염려되었다. 부연하면 미국과 같이 지방정부들이 지리적으로 격리되어 있는 국가에서는 지방정부간 판매세를 상이하더라도 큰 문제가 없으나 영국과 같이 지리적으로 협소한 국가에서는 판매세의 차이 때문에 발생하는 지역간 이동은 예측기 어려운 혼란만 가중시킬 것이라는 지적이 강하게 제기되었다.

조세행정상의 번거로움도 지방판매세의 단점으로 부각하였다. 아울러 지방판매세는 유럽공동체의 규약에도 위배된다는 점을 들어 반대의사를 명시하였다.

1981년 녹서에서도 지역주민부담금(인두세: Poll Tax)에 대하여 언급이 있었으나 지방소득세와 지방판매세와 같이 보수당은 이 당시만 하더라도 인두세에 대하여 소극적 태도를 유지하였다. 보수당의 소극적 태도는 1983년의 백서에 잘나타나 있다.

1983년 레이트 헤이트(Rates, Proposals for rate limitation and reform of the rating system)는 지방세제의 개혁에 대한 합의가 없음을 전제로 레이트의 존속을 천명하였다. 대신에 주택레이트 세율의 상한선을 제시하는 레이트 챕터를 규정하여 납세자와 부담을 경감하는 조치를 대안으로 제시하였다.

레이트의 개혁에 대한 의지는 1984년 보수당 전당대회에서 다시 일중되었다. 대처수상은 지방정부의 책임성을 제고하고, 유권자가 지방정부의 세출을 통제할 수 있는 지방세제를 개발하기 위하여 연구팀을 구성하였다.

보수당의 레이트에 대한 개혁작업은 1985년 스콧랜드 재평가과정에서 차차 축발되었다. 원래 폴세포준액의 재평가는 5년마다 실행되도록 되어 있었으나 잉글랜드와 웨일즈에 있어서는 1953년, 1963년, 1973년밖에 실시되지 않아 레이트의 폴가상승율이 제대로 반영되지 못하는 폐단이 있었다. 1985년 스콧랜드의 재평가 과정에서 폴세포준이 대폭 상승될 것이 예상되자 스콧랜드 보수당의 원들은 레이트의 개혁을 적극적으로 요구하게 되었다.

이러한 과정을 걸쳐 1986년 1월 지방정부에의 지불(Paying for Local Government)이라는 녹서가 발표되었다. 녹서의 중요 내용은 인두세의 성격을 띠는 지역주민부담금(Community Charge)의 도입을 제안하는 것이었다.

대처수상의 지역주민부담금 제안의 배경에는 대처수상의 평소 신념과 이념 및 경제개조을 위하여 중산층에 대한 조세감면 의지가 깔려 있었다. 지방정부의 세출액이膨창된 데에는 지방정부의 책임성이 결여된 데에 있다고 봄은 대처수상은 지방정부의 책임성을 확보하기 위해서는 유권자가 지방세출을 결정할 수 있어야 한다는 점을 명확히 하였다.

그런데 종래의 레이트제에서는 유권자와 납세자간의 상당한 괴리가 있었다. 비거주용 레이트의 지방세입은 지방세 수입의 50%를 상회하였지만 비거주용 레이트와 선거권자는 무관하여 주민들이 지방정부의 세출규모를 이해하는데 어려움이 있었다.

거주용 레이트의 경우도 소수의 유권자단이 납세하는 현실이 자족되었다. 잉글랜드의 경우 3,500만명의 유권자 가운데 34%에 해당되는 1,200만명 만이 전액의 레이트를 납부하고 600만명은 전액 또는 부분적인 할인, 1,700만명은 납세의무가 면제되어 있었다.

따라서 유권자와 납세자의 상관관계를 제고할 수 있는 유일의 대안이 인두세일을 강행하였다. 지역주민부담금은 지방정부간에 폴세대상에 차이가 없기 때문에 재원평준화를 이룩하여 폴세의 공평성을 기할 수 있다고 주장하였다. 특히 인두세를 지역주민부담금이라고 명명한 데에서 공공서비스에 대한 수익자부담의 원칙을 강조한 대처수상의 이념을 읽을 수 있다.

부동산을 기초로 한 레이트가 지방세로 수립될 당시에는 지방정부가 제공하는 대부분의 서비스들 — 도로, 상·하수도, 가스, 전기 등 — 이 부동산과 밀접하게 관련되어 있어서 행정서비스와 지방세 사이에 밀접한 상관관계가 있었다. 그러나 복지국가 시대에 있어서는 지방정부가 제공하는 대부분의 서비스들 — 교육, 사회복지 등 — 이 지역주민에게 전달되는 개인서비스이므로 행정서비스와 레이트간의 상관관계가 매우 낮다는 점을 강조하였다.

부연하면 지역주민부담금라고 명명한 데에는 행정서비스를 제공하는 주민이 서비스에 대한 오물을 지불하여야 한다는 논리하에 불여전 명칭이다. 행정서비스와 수혜자의 상관관계를 제고함으로써 수익자부담의 원칙과 조세의 용익성을 제고할 수 있다는 것이 대처수상의 신념이었다.

마지막 표현하면 유권자가 세출의 증가를 선택하면 곧 납부하여야 할 지방세의 증가라는 부

담을 안게 된다는 '선택과 부담'의 원칙이 준수되는 체제를 추구하고자 하였다. 이같은 원칙이 입각한 지역주민부담금하에서는 유권자 전체가 지방세 납세자가 되어 세출과 세입의 관계를 명확히 할 수 있다는 점을 부각하였다.

아울러 지역의 선거와 관련이 없는 비거주용 레이트는 양여세화하여 보조금 체제를 간소화 할 수 있다고 주장하였다. 비거주용 레이트를 국세화한 때에는 이외에도 몇가지 이유가 있다 (Stoke, 1991). 비거주용 레이트는 1980년 이후 경기가 칠헤되었음에도 불구하고 조세부담은 오히려 가중되어 기업들의 불만이 고조되었다. 이같은 현상은 지역경제에 적지 않은 부작용으로 작용하였고, 지역간 레이트 격차는 지역의 경쟁력 차이로 이어졌다. 대처수상은 지역주민부담금의 도입과 비거주용 레이트의 양여세화로 지방정부의 책임을 제고하고 중산층 및 기업가의 부담을 경감하여 경제재건을 이룰 수 있을 것으로 판단하였다.

반면 노동당의 지방세 대안은 대처수상의 정책대안과 상이한 것이었다. 1976년 레이필드의 원회는 노동당 정부에 지방소득세를 권고하였음을 앞 절에서 논의하였다. 당시 노동당 정부는 지방소득세를 채택하지는 않았지만 지방소득세가 레이트의 대안으로 될 수 있다는 데에는 긍정적으로 판단하였다.

세출을 결정하는 지방정부가 세입을 결정하는 것이 지방재정의 책임을 제고하는 차원에서 바람직하고 지방소득세가 이러한 차원에서 최적이라고 노동당은 주장하였다. 지방소득세하에서는 납세자가 지방세출에 관심을 갖게 되지 못한다는 보수당의 비판에 대하여 다수의 주민들로 하여금 소득세를 납부하게 할 경우 그 같은 문제점은 발생하지 않을 것이라고 반박하였다.

소득세의 재배분적 운영은 시대정신에 부합되는 것이고, 지역간의 상이한 세율 등은 어떠한 세제를 채택하더라도 지방정부의 자율권이 강조되는 한 불가피하다는 점을 부각하였다. 오히려 상이한 세율이 공공선택 이론의 관점에서 지역간 경쟁을 유발하여 지역경쟁력 확보에 긍정적으로 기여할 수 있다고 주장하였다.

지방소득세를 선호하였던 노동당은 보수당이 제안한 지역주민부담금에 대해서는 강력하게 반대하였다. 지역주민부담금의 논리에 원용되었던 행정서비스와 조세부담과의 관계를 지방세에 한정하는 것은 시대착오적인 발상임을 주장하였다. 아울러 지역주민부담금의 부당성을 다음과 같이 지적하였다. 지역주민부담금에 대한 가장 커다란 비판은 지역주민부담금의 역진성이었다³⁾. 비록 지역주민부담금이 할인 및 면제규정을 갖고 있다하더라도 지역주민부담금의 상한선제한으로 인하여 역진성을 면키 어렵다고 비판하였다.

수익자 부담의 원칙과 '선택과 부담'의 원칙에 관하여 다음과 같이 비판하였다. 행정서비스 각각의 서비스에 가격이 표시되지 않는 한 수익자 부담 및 '선택과 부담'의 원칙을 적용하는 것은 물리적으로 불가능하다는 점을 명시하였다. 아울러 지역주민을 대상으로 한 행정서비스의 급증은 서비스에 소득의 재배분적 성격을 강조하는 데에 기인한다는 점을 추가하였다.

노동당은 지역주민부담금과 비거주용 레이트의 양여세화는 근본적으로 지방정부의 과세기반을 약화하고, 과세자주권을 제한하며, 지방세출의 통제를 통하여 지방정부의 자율권을 제한하고자 하는 정치적 의도가 있다는 점을 크게 부각하였다. 지방세입의 50%를 초과하는 비거주용 레이트의 양여세화로 지방세 수입은 지방세출의 10%에 머물게 되었다. 이로 인하여 보수

3) 지역주민부담금의 역진성에 대하여 지방세제의 역진성은 지역주민부담금 뿐만 아니라 지역 주민이 부담하고 있는 소득세를 포함하여 종합적으로 분석하여야 한다는 텐션이 제기되었다. 특히 지방세제에 있어서는 역진성의 이슈보다 수익부담의 원칙이 보다 강력하게 적용되어야 한다는 논리를 보수당을 전개하였다.

등이 주장하는 지방정부의 책임론은 명분 뿐이고 실질적으로 중앙정부 책임론이라고 주장하였다.

이외에도 조세행정의 번거로움이 지적되었다. 납세자등록, 납세자의 이주에 따른 행정업무 수행, 활동 및 면세에 따른 추가 행정업무가 과중하게膨창될 것임을 예시하였다. 뿐만 아니라 지역주민들이 세금을 피하기 위하여 선거인명부에 등재하는 것을 기회하여 선거에 까지 악영향이 미칠 것이라고 염려하였다.

그러나 지역주민부담금은 개인 프라이버시를 침해할 소지가 있었다. 성인 남녀가 등거하는 경우 결혼의 유무, 가족 중 실신장애인자의 역부 및 유무, 재소자의 유무 등이 확인되어야 하고 이와 같은 사실에 대하여 신고의무를 부과하였기 때문에 프라이버시 침해여지가 농후하다고 비판하였다.

앞에서 논의한 바와 같이 노동당과 보수당은 지방세제에 대하여 커다란 차이점이 있다. 이와 같은 상이점은 근본적으로 지방재정에 대한 일반적 정책의 상이함으로부터 발생하였다고 할 수 있다. 노동당과 보수당의 지방정책에 대한 정책의 상이점은 <표 3-2>와 같다.

지방재정의 운영면에서 노동당이 지방정부의 자율성과 정책책임을 강조하고 있는 반면 보수당은 중앙정부의 규제강화와 CCT도입을 강조하고 있다. 전자는 지방소득세를 선호하고 있는 반면 후자는 지역주민부담금을 도입하였다.

<표 3-2> 노동당과 보수당의 지방재정 정책의 차이점

노동당의 정책	보수당의 정책	
정책의 우선순위	최소 사회복지우선 (내쇼날 미니멈)	지시경제의 활성화
지방재정의 원칙	지방책임형	중앙책임형
재정운영의 자주성 강조	재정운영의 규제강화	재정운영의 자주성
과세자주권의 보장	과세자주권의 제한	과세자주권의 보장
지방소득세 선호	지역주민 부담금 도입	지방소득세 선호
비거주용 토지의 존속 및 활용	비거주용 토지의 양여세화	비거주용 토지의 존속 및 활용
재정운영의 효율성	CCT의 폐지와 직영부문(DLO) 육성	CCT 강조
	정당책임의 운영	시민참여와 감사

3) 지역주민부담금의 운영:

대처수상은 국가경제의 활성화라는 대의명분하에 지방정부의 재정통제를 강화하여 웃음을 앞절에서 상세히 논의하였다. 많은 비판과 반대에도 불구하고 대처수상은 지역주민부담금을 도입하였다. 대처수상의 지방재정에 대한 통제는 지역주민부담금의 도입으로 절정에 달하였다.

'선택과 부담'의 원칙하에 행정서비스의 수혜자가 비용을 부담함으로써 지방정부의 재정책임을 제고할 수 있다고 믿었던 대처수상은 인두세의 성격을 떤 지역주민부담금으로 지방정부의 재정책임을 제고할 것으로 기대하였다. 지역주민부담금의 실시는 '균일과세'와 '지방재정의 책임제고'를 의미하였다 (이원희, 1996).

스코트랜드 지역에서는 거주용레이트의 폐지 스콧토랜드법(Abolition of Domestic Rates etc. (Scotland) Act, 1987)에 의하여 1989년 4월부터 지역주민부담금이 도입되었다. 잉글랜드와 웨일즈에서는 지방재정법(Local Government Finance Act, 1988)에 의하여 1990년 4월부터 지역주민부담금이 거주용레이트를 대신하게 되었다.

1988년 지방재정법에 의하여 잉글랜드와 웨일즈 지역의 지방세제가 근본적으로 개혁되었다. 종래의 지방세제는 거주용레이트와 비거주용레이트로 대분류되었다.

이 중에서 비거주용 레이트는 단일세율이 적용되는 국세로 전환되었다. 징수업무는 지방정부가 담당하였다. 년간 100억 파운드의 세입을 차지하면 비거주용 레이트는 국세로 전환된 후 성인인구비례에 의거하여 지방정부로 재교부되었다. 이같은 성격을 감안할 때 비거주용 레이트는 양여세화하였다고 할 수 있다 (Travers, 1995).

거주용 레이트는 폐지되고 대신에 지역주민부담금이 도입되었다. 일명 인두세(Poll Tax)라고 명명되듯이 지역주민부담금은 18세 이상의 성인에게 부과되는 지방세이다. 잉글랜드와 웨일즈의 경우 1989-1990년 회계기간 동안 2천만의 주택거주자가 부담하면 지방세 100억 파운드를 4천만의 성인이 담당하는 결과가 되었다.

지역주민부담금은 크게 세가지로 대분류되었다. 개인지역주민부담금(Personal Community Charge), 표준지역주민부담금(Standard Community Charge), 집합적지역주민부담금(Collective Community Charge) 등이다.

개인지역주민부담금은 18세이상의 성인에게 부과되는 인두세로서 세입의 97%를 차지하였다. 표준지역주민부담금은 일시적으로 2번째 가옥을 점유하고 있거나 장기의 임차인에 의하여 납부되는 세금이었다. 집합적지역주민부담금은 속박업자가 투숙자로부터 징수하는 세금이다. 지방정부의 주요 세원으로 실시된 지역주민부담금은 세제 행정상 4가지의 주요한 특징을 지니고 있었다. 세제감면 규정 및 분할납부, 안정망(Safe nets), 세율 상한선(Capping)의 규정을 의미한다.

세제감면 규정은 감면대상으로 외교관과 가족, 심신장애인, 재소자, 수도사 등의 성직자 등이었다. 학생과 저소득자는 80%까지 감면되었다. 정부로부터 사회복지급부의 수령자, 주당 5파운드 이하의 저소득 독신자, 퇴직연금수령자, 25세 이상의 실업수당 수령자 등은 80%까지 감면되었다.

종래 레이트제하에서는 극히 소수만이 분할납부가 허용되었다. 그러나 지역주민부담금제하에서는 일괄납부를 허망하지 않는한 분할납부가 원칙이었다.

레이트의 폐지와 지역주민부담금의 도입으로 조세부담과 조세수입의 커다란 변화가 예상되었다. 급격히 변화되는 조세부담과 조세수입의 격차로부터 발생하는 문제점을 완충하기 위하여 도입된 제도가 안전망이다.

안정망제도는 새로운 세제도입으로 세수입의 증가가 예상되는 지방정부에게는 1990-1991회계연도에 일정 부분의 이상의 수입 증기를 억제하였다. 반면 손실이 예상되는 지방정부에게는 년차적으로 일정부분 이상의 손실이 발생하지 않도록 안정장치를 마련하였다. 종래의 자정조정제도가 수직적 조정제도인 반면 안정망 제도는 지방정부간에 이루어지는 수평적 조정제도이다. 따라서 1990-1991년 회계연도에서는 손실이 예상되었던 지방정부도 세수입의 감소가 발생하지 않거나 일정부분 이상의 손실은 발생하지 않았다.

1984년 레이트법의 개정에 의하여 레이트의 세율을 통제하는 레이트 캡핑이 도입되었다. 지

역주민부담금의 도입에 있어서도 지역주민부담금의 일정세율을 통제하는 지역주민부담금 철평이 도입되어 중앙정부의 지방재정에 대한 통제권은 계속되었다.

지역주민부담금은 대처수상의 정치이념과 대처수상의 경제재건에 대한 정치적 의지의 절정이었다 (Travers, 1989, 1995; Byrne, 1994). 그런데 지역주민부담금의 도입은 도입판례에서부터 논란이 많았을 뿐만 아니라 도입후 정치, 행정, 경제적으로 많은 부작용을 초래하여 시행한지 3년만에 새로운 세제 — 카운슬세 —로 개혁되었다.

정치·경제적인 면에서는 지역주민부담금의 역진성과 안정당 세트의 도입으로 대처수상은 평의원들로부터 거센 저항을 받게 되었다. 윤락한 지방정부는 조세부담이 경감되고 오히려 경제사정이 열악한 지방정부는 조세부담이 증가하는 지역주민부담금의 역진성으로 말미암아 중앙정부, 즉 지역정부에 적지 않은 과장을 증폭시켰다. 안정당제도의 도입으로 보수당이 지배하는 지방정부로부터 노동당이 지배하는 지방정부로 자원이 이전됨에 따라 보수당 의원들로부터 드심한 반발이 야기되었다. 안정당제도는 야기를 가능성이 있는 충돌층의 반발을 두려워하기 위하여 마련된 제도였으나 오히려 보수당 의원의 반발을 야기하는 결과가 되었다.

지역정치인 뿐만 아니라 보수당 의원들로부터 거센반발이 야기된 때에는 지방세 징수방법에 기인하였는데⁴⁾. 지방세의 징수를 달당하는 것은 하위 지방정부이며 상위 지방정부들은 징수분 (precept)을 하위 지방정부에게 전달하면 된다. 하위 지방정부들은 상위 지방정부로부터 받은 징수분과 하위 지방정부의 돈을 합하여 고지하는 절차를 따른다.

그런데 하위 지방정부는 보수당이 지배하고, 상위 지방정부는 노동당이 지배하는 경우 상위 지방정부는 지방세를 인상하고 하위 지방정부는 지방세를 인상하지 않는 경우가 많았다. 이 경우에도 지역주민들의 지방세 인상에 대한 반발은 하위 지방정부가 받게 되어 보수당 의원들의 반발을 야기하였다.

지역주민부담금이 지역정치에 미친 영향은 지역주민부담금이 저소득자에게 조세부담을 가중 시킨 역진성으로 말미암아 비롯되었다. 특히 저소득자의 조세부담의 기증은 지역선거에 적지 않은 영향을 미치기 시작하였다. 가구별 조세부담의 변화를 분석한 통계는 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 지역주민부담금 도입에 따른 조세부담의 변화 (년간 파운드)

1989-1990 레이트 부담 가구별 성인의 수	275	550	1100
1	-75	+150	+750
2	-425	-150	+400
3	-775	-500	+50
4	-1125	-850	-300

* + 는 이익, - 는 손실

* 출처: J. Stewart and G. Stoker, eds., Local Government in the 1990s, p.17

4) 특히 보수당 의원들은 지역주민부담금은 보수당 우세지역으로부터 노동당 우세지역으로 자율이 재해분되는 효과를 발생시키고 있다고 거세게 반발하였다.

<표 3-3>에서 보는 바와 같이 1989-1990 회계연도에서 고액의 레이트를 부담하였던 세대 일수록 지역주민부담금의 부담율은 적은 것으로 나타났다. 가계당 성인의 수가 3인 이하인 경우는 많게는 750파운드까지 지방세를 적게 납부하는 것으로 분석되었다.

반면 레이트의 부담율이 적은 가계 중 성인의 수가 많을수록 지역주민부담금의 부담이 증가하여 소득에 대한 역진성이 두드러졌다. 특히 년소득이 7,000내지 10,000파운드 사이로서 소득이 높지 않지만 사회보장지원을 받지 못하는 계층의 부담이 증가하였다.

체스샤이어의 경우 가계소득별 지역주민부담금의 비율을 조사한 결과도 유사한 결과가 도출되었다. 가계별 소득을 5계층으로 대분할 경우 최고 소득계층에서는 지역주민부담금이 낮은 비율을 차지하고 있는 반면 낮은 소득계층으로 내려올수록 지역주민부담금이 증가하는 것으로 확인되었다.

지역주민부담금과 비거주용 레이트의 양여세화로 인하여 계층간 격차 뿐만 아니라 지역간의 격차도 크게 나타났다. <표 3-4>와 <표 3-5>는 지역주민부담금과 비거주용 레이트의 양여세화로 인한 지방정부간 자원재배분 효과와 지방정부간의 지역주민부담금의 세율을 보여주고 있다.

<표 3-4> 지역주민부담금에 의한 지방정부간 자원 재배분 효과

이익발생 지방정부	£ 성인1인당	손실발생 지방정부	£ 성인1인당
웨스트민스터	+345	그린니치	-254
남버킹엄사이어	+225	타우어 햄릿트	-216
칠테른	+219	사우스워크	-195
런던시	+172	레위스햄	-193
위콤	+163	캘더데일	-175
케싱톤 킬지아	+163	반스리	-153
에름브리지	+138	햄퍼스미츠 플랫	-150
에핑포리스트	+134	바킹 다센햄	-150
켈름포드	+131	완즈워드	-138
어틀스포드	+129	커크리스	-138

* 출처: J. Stewart and G. Stoker, eds., Local Government in the 1990s, p.17

<표 3-4>에서 보는 바와 같이 성인 1인당으로 분석할 때 많게는 £345의 이익이 발생된 지방정부가 있는 반면 성인 1인당 £254의 손실이 발생된 지방정부가 발생하였다. 지방정부간 지역주민부담금의 세율에도 커다란 차이가 발생하였다.

<표 3-5>에서 보는 바와 같이 중앙정부는 평균적으로 성인 1인당 지역주민부담금의 세율을 £265로 예정하였으나 실제로 발생한 지역주민부담금의 조세부담은 £368로 예정치를 상회하는 결과가 발생하였다. 지역간에도 최저 £149에서부터 최고 £572에 걸쳐 커다란 편차를 보였다.

5) 대처수상이 비거주용 레이트를 국세로 전환한 데에는 정책적 이유가 있다. 지방정부에서 우세를 보였던 노동당이 법인에 대하여 종과세를 하였던 관행을 폐지함으로써 법인의 세부담을 경감하여 경기의 활성화를 기도하였다. 특히 지역주민부담금의 도입으로 발생한 지방세입의 결손 부분을 비거주용 레이트의 인상으로 보충하려는 지방정부의 의도를 사전에 방지코자 한 것이라고 할 수 있다.

중앙정부의 예상치와 지방정부가 결정한 수치의 차이는 지역주민부담금의 도입에 따른 정부 간의 과세표준의 설정 차이에서 발생하였다. 지방정부는 인플레 영향, 비거주용레이트의 극심화에 따른 세수격감, 정세비용, 헐값을 등을 고려하여 중앙정부가 예상한 것보다 고을의 지방세를 부과하였다.

〈표 3-5〉 지역주민부담금율 (잉글랜드 및 웨일즈, 1990년도)

지역주민부담금율	런던지역	대도시지구	잉글랜드지방	웨일즈지방
£ 150이하	1	0	0	0
£ 200까지	1	0	0	8
£ 250까지	0	0	2	21
£ 300까지	9	4	40	8
£ 350까지	5	11	102	0
£ 400까지	6	15	106	0
£ 450까지	5	6	41	0
£ 500까지	3	0	6	0
£ 500이상	3	0	0	0
지방정부의 총수	33	36	297	37
최저세율	149.59	276	244.60	170.03
최고세율	572.89	425	490.23	281.17
평균세율	368.84	365.66	359.85	232.43
정부목표세율	265.00	265.00	265.00	265.00

출처: Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, *Finance & General Statistics* 1990/91

참고로 정세율을 분석하면 지방정부간에 커다란 차이가 있음을 알 수 있다. 〈표 3-6〉은 지방정부를 지역별로 구분한 정세율을 보여주고 있다. 특히 저소득층이 길질한 인너런던지역의 정수율이 특히 저조함을 보여주고 있다.

〈표 3-6〉 지방정부별 징수현황

	1990-91	1991-92
지방구역정부 (Shire Districts)	91	90
대도시권구역정부(Met Districts)	86	90
인너런던	80	75
아우터런던	89	84

자료: Local Government Chronicle 12 June 1992

지역주민부담금의 도입은 조세행정을 단순화하고, 세율인상은 곧 주민의 저항으로 이어져 지방정부의 개혁을 태동시키는 효과를 기대하였다. 그러나 긍정적 효과보다는 부정적 효과가 두드러졌다.

지역주민부담금의 도입으로 지방정부의 재정부담이 간소한 만큼 중앙정부의 재정원조금이 증액되었다. 따라서 지역주민부담금이 의도하였던 지방정부의 책임성 제고라는 목표에 의혹이 가중되는 정치적 효과가 발생하였다. 더욱이 상위 지방정부의 지방세는 정세명령서(Precept)를 하위 지방정부에 송류하여 하위 지방정부가 지방세를 징수하기 때문에 납세자가 날부하는 지방세가 어느 계층에 귀속되는지를 판별하기 어려워 지방정부의 책임성 제고라는 목표는 이 투어지지 못했다.

행정적인 관점에서의 문제점으로 조세행정의 업무량 증폭이 지적되었다. 거주용 레이트의 과세대상자는 2천만명이었으나 지역주민부담금의 과세대상자는 4천만명으로 수적인 면에서 절대적으로 증가하였다 (Travers, 1989). 여기에 실질적으로 거주인 수를 포함하면 오히려 과세 대상이 증가된다.

과세대상의 증가에 따라 거주인구의 파악, 과세고지서의 발송, 체납자에 대한 최고장 고지, 이동인구의 재등록에 따른 행정업무가 급증하였다. 특히 주민등록 제도가 없는 영국으로서는 거주인구를 파악하는 작업도 방대한 것이었다. 시민권보호와 정보보호의 문화가 정착된 영국으로서는 가가호호를 방문하여 실질적인 거주 성인의 수를 조사하는 작업이 용이하지 않았다. 뿐만 아니라 이러한 작업을 수행하는 행정업무의 량도 상상을 초월하는 것이었다.

지역주민부담금은 납세자 일시납부를 신청하지 않는 한 분할 납부가 원칙이었기 때문에 조세징수에 있어서 번거로움이 발생하였다. 거주용 레이트의 경우는 1억회의 분할납부 건수가 있었으나 지역주민부담금의 경우 3억 5천의 분할납부 건수가 발생하기도 하였다 (Travers, 1995).

4. 지방의회세의 도입

'선택과 부담'이라는 원칙하에 채택되었던 지역주민부담금은 대처수상의 보수이념을 구현하는 정책이었음은 앞절에서 상세히 논의하였다. 이론적으로 타당하였다고 판단되나 지역주민부담금이 낳은 부작용이 이슈화되어 3년만에 폐지되고 지방의회세가 도입되었다. 앞절에서 분석한 부작용 중에도 지역주민부담금의 역진성이 대처수상에게 정치적으로 커다란 영향을 미쳤다.

지역주민부담세는 3년만에 폐지되었으나 실제로는 시행 1년만에 폐지는 외가 본격화 되었다. 대처수상은 보수당이 단결하여 지역주민부담금을 강행한다면 지방정부의 운영개선에 크게 기여할 것임을 주장하였다.

그러나 대처수상이 물러나고 1990년 11월 보수당 당수경선에 나섰던 존 메이저, 더글러스 허드, 마이클 헤겔타인 3자 모두 지역주민부담금의 폐지를 공약으로 천명하였다. 당수 경선이 성공한 메이저 수상은 헤겔타인을 환경성 장관에 임명하여 지방세제 개혁을 지시하였다.

그 결과 지역주민부담금은 법적으로 3년만에 폐지되었으나 실질적으로는 1년만에 폐지되는 효과가 발생하였다. 1991년 예산에 재무성은 지역주민부담금을 1인당 £140을 삭감하기로 결정하였다. 부족한 세수를 보전하기 위하여 국세인 부가가치세를 15%에서 17.5%로 2.5% 인상하기로 결정하였다.

1991년 3월 지역주민부담금을 폐지하고 레이트와 같이 재산에 기초한 새로운 지방세를 도

입할 것을 천명하였다. 새로운 세제는 지방정부의 세율을 20% 향상시킬 것임을 철톤하였다. 후속조치로 1991년 4월 '지방정부를 위한 새로운 세제'라는 협의문서를 발표하였다. 이어 근거하여 1992년 3월 '지방재정법(Local Government Finance Act, 1992)'의 개정에 의하여 1993년 3월 지역주민부담금은 폐지되고 지방의회세가 도입되었다.

지방의회세는 레이트와 지역주민부담금의 중간형태라 할 수 있다. 레이트와 같이 자산세제로써 인구세적 요소를 가미한 세제이다.

두엇보다도 과세표준은 레이트와 같이 자산가격이다. 처음에는 자산가치를 7단계로 구분하였으나 후에 〈표 4-1〉에서 보는 바와 같이 8단계로 구분하여 상이한 세율을 부과하였다. 등일한 단계에는 동일한 세율을 부과한다. 단계별로 동일한 세율이 적용되기 때문에 자산의 정확한 가치를 계산할 필요가 없게 되었다.

〈표 4-1〉 지방의회세의 평가단계와 평가구분

평가단계	평가구분	D 단계와 대비	부담액
A	- 40,000	6/9	379.59
B	40,001 - 52,000	7/9	442.87
C	52,001 - 68,000	8/9	506.13
D	68,001 - 88,000	9/9	569.40
E	88,001 - 120,000	11/9	695.94
F	120,001 - 160,000	13/9	822.47
G	160,000 - 320,000	15/9	949.00
H	320,000 -	18/9	1,138.80

자료: Barnet London Borough, *The Council Tax in Barnet Your Change in 1994/1995*

지방의회세는 상기 〈표 4-1〉에서 보는 바와 같이 거주용 부동산의 자산가치에 인구세적 요소를 가미하였다. 따라서 1인이 거주할 때에는 세금의 25%를 감면하도록 규정하였다. 거주인구가 2인 이상일 경우는 세금 전액을 납부하여야 한다.

지방의회세의 감면제도는 레이트와 지역주민부담금제도와 유사하다. 학생에게는 25%, 장기 일원자, 중증의 정신장애인, 주당 30파운드 이하의 소득을 받는 간호사에게도 25%, 두 번째 주택 경우 50%, 저소득자에게는 100%까지 감면할 수 있도록 하였다. 지역주민부담금의 경우는 "20% 규칙"이 적용되어 최대의 감면률이 80%이었으나 최소한 20%는 납부하도록 되어 있었으나 지방의회세는 완전면제할 수 있도록 개정하였다.

여기에 중앙정부는 지방정부의 과세권을 제한하는 제도로 여러 장치를 활용하였다. 첫째, 최고 단계의 최저 단계간의 세율 차가 3배이상을 넘지 않도록 제한하였다. 둘째, 평가단계간의 세율을 등일한 비율에 따라 결정하고 이같은 비율을 임의로 조정하지 못하도록 제한하였다. 이 와 더불어 최고 세율을 규정하는 캡핑제도로 개정하였다.

지방의회세는 가구당 고지서가 납부되어 모든 성인이 등록할 필요가 없어졌다. 물론 아니라 분할 납부는 가능하도록 하였다.

단기간에 걸쳐 2차례에 걸친 세계개혁으로 조세부담의 짙은 변경으로 인한 혼란이 예상되었지만, 그러나 예상외로 새로운 지방의회세는 모든 지방정부에게 조용히 실행되었다.

새로운 지방의회세의 도입은 여전히 지역주민부담금 시대와는 상이한 결과를 낳았다. 간접조항의 확대로 지역주민부담금의 역진성이 크게 개선되어 지방의회세의 도입으로 세대수가 많은 저소득층이 세제혜택을 보게 되었다. 이에 대하여 조세부담이 증가될 고소득층 층에서 세대수가 적은 가계에는 경감조치를 할 수 있도록 제도를 마련하여 지나친 부담을 방지하였다. 서울 상한선이 마련된 점도 고소득자들의 부담을 덜어 주게 되었다.

세대당 조세부담에 있어서는 지방의회세가 지역주민부담금보다는 증가하였다. <표 4-2>는 지역주민부담금과 지방의회세의 세대당 조세부담을 나타내고 있다. <표 4-2>에서 보는 바와 같이 지방의회세가 세대당 지역주민부담금보다는 다소 상승하였다.

<표 4-2> 지역주민부담금과 지방의회세의 세대당 조세부담

	1992		1993		주민부담의 변화	
	평균과세 (A)	세대당과세 (B)	D단계평균과세 (C)	세대당평균 (D)	C/A	D/B
인력련면	238.1	403.1	567.7	518.1	2.38	1.29
아우터련면	275.1	517.5	554.0	523.3	2.01	1.01
련면	262.1	474.5	557.7	521.4	2.13	1.10
대도시권	302.8	551.1	636.8	450.6	2.10	0.82
지방권	268.0	504.4	532.1	450.2	1.99	0.89
전국	281.7	526.6	569.0	472.3	2.02	0.90

자료: CIPFA, Finance and General Statistics, 1992·1993

지방의회세의 신설로 지역간의 세율에 있어서도 커다란 차이가 나타나기 시작하였다. 상대적으로 경제사정이 나쁜 지역이 세율이 높고 경제사정이 높은 지역이 세율이 낮은 현상이 재현되었다. 아울러 1979년 레이트와 비교할 때 지역간 조세부담은 유사한 것으로 분석되었다.

지방의회세는 일반 예상과는 달리 순조롭게 시행되었다. 지방의회세의 순조로운 진행은 몇 가지 요인에 기인한다 (Travers, 1995). 지방의회세는 지역주민부담금보다 공평하다는 지역주민의 인식이 무엇보다도 성공적 시행의 밑바탕이 되었다. 고소득층이 저소득층보다 조세부담이 높다는 누진성이 조세행정상 공평하다고 보인 인식이 일반적임을 입증한다고 하겠다.

두 번째 요인은 1993년 지방의회세 납부액이 지역주민부담금 첫해보다 적기 때문이다. 그것은 1991년 예산에서 향후 지역주민부담금의 폐지를 전제로 지방정부의 세액을 산정하고 중앙정부의 보조금을 증액한데 기인하였다. 따라서 상대적으로 지역주민의 반발이 없었다. 특히 그 소득층에게도 새로운 세제로 발생하는 추가부담을 연간 ₩75에서 ₩200내로 한정하였기 때문에 고소득층에게도 반발이 적었다. 지역주민부담금이 도입될 때에는 추가부담의 한계액이 ₩1000임을 감안할 때 추가부담으로부터 발생하는 반발을 위한 조치였다고 할 수 있다.

세 번째 요인은 새로운 세제로부터 발생하는 손익계층의 차이이다. 지역주민부담금의 도입은

저소득층의 손실이 커던 반면 지방의회세의 도입은 고소득층의 손실이 발생하였다. 그런데 저소득층은 수적인 면에서 고소득층보다 우월하기 때문에 투표에 영향력이 크다고 할 수 있다. 이러한 점이 정치적으로 성공한 요인이다.

행정적인 측면에서는 그간 세무행정에 대한 중앙정부 및 지방정부의 전문성이 배양되어 세로운 세제의 도입에 커다란 어려움이 없었다. 특히 지역주민부담금의 경우 '20% 규칙'이 삭제되어 세무행정상 업무가 상당히 축소되었다. 이것은 '20% 규칙'의 폐지로 지방세를 100% 짜리하는 주민이 증가하였기 때문에 행정업무가 축소되었다. 이외에도 지역주민부담금은 성인 개인에게 고지서를 송부하는데 비하여 지방의회세는 가구당 발송하기 때문에 이에 따른 행정업무도 상당히 축소되었다.

5. 지방세제의 비교분석

앞 장에서 헤이트의 장·단점 및 개혁과정, 지역주민부담금의 도입논의 및 문제점, 그리고 지방의회세에 관한 것을 상세히 논의하였다. 상기 3가지 지방세의 특징과 문제점을 비교분석하면 다음과 같다.

오랫동안 영국 지방정부의 단일세제였던 헤이트는 부동산의 점유사실에 대해서만 과세로서 거주용부동산과 비거주용 부동산을 분리하여 각각 세금을 부과하였다. 전들의 일대가격이 과세표준이었다.

지방정부간 헤이트세율과 세수입의 격차가 헤이트의 문제점이었다. 한때는 헤이트의 역진성이 지적되어 1960년 노동당 정부는 헤이트의 소득세화를 추진하였다. 여기에 몇몇 지방정부의 세수입이 비거주용헤이트에 편제되어 있다는 것도 문제였다. 이것은 1980년 대처수상이 헤이트를 개혁하는 근거 중의 하나가 되었다. 대처수상은 "대표없이는 과세없다"는 원칙에 따라 투표권과 관련이 없는 비거주용 헤이트를 국제화하였다.

대처수상이 채택한 지역주민부담금은 18세 이상의 성인에게 부과하는 인두세이다. 거주용 헤이트는 지역주민부담금으로 개혁함과 함께 비거주용헤이트는 국제로 전환하여 양여세화하였다.

지역주민부담금은 조세부담자 수의 확대, 성인남여 과학상의 어려움 등으로 세무행정의 업무량이 급증하는 단점이 발생하였다. 무엇보다도 저소득자층의 조세부담이 증가함에 따라 지역주민부담금의 역진성이 정치적, 경제적으로 커다란 문제점으로 이슈화되었다. "20% 규칙"이 적용되어 저소득층도 최소한 20%의 세금을 납부하도록 되었다.

지방의회세는 주택자산의 가치를 과세표준으로 하여 주택자산의 가치를 8단계로 대분하여 각 단계마다 상이한 세율을 부과하였다. 세대당 성인 2명을 기준으로 세금이 부과되었으며 1명 거주시에는 25%를 감면하도록 되어 있어 자산세와 인두세의 중간형태라고 할 수 있다. 저소득층에게는 100% 감면규정이 있다. 상기 논의를 도표화 하면 <표 5-1>과 같다.

〈표 5-1〉 영국 지방세의 비교표

구 분	지방세의 특징	문 제 점
레이트 (1990. 3. 31까지)	부동산 절유에 과세 임대가격이 과세표준	지방정부간 격차 비거주용레이트의 편재 지방정부간 세수의 격차
지역주민부담금 (1990.4.1 - 1993. 3. 31)	성인남여 비거주용레이트의 국세화	납세대상의 확대 납세대상자의 확인난 역진성 (80%까지 감면)
지방의회세 (1993. 4. 1-)	부동산의 자산가치 8단계별 세율	자산세와 인두세의 중간 100% 감면규정 역진성 보유

6. 종합논의 및 정책적 시사점

앞 장에서 대처정부와 레이저정부의 지방세제 개혁과정과 내용을 분석하였다. 대처수상과 미 이저 수상의 지방재정 개혁은 거시적 경제의 틀 속에서 이루어졌다. 경제의 활성화를 위하여 재정의 총량을 억제하고, 이를 실현하기 위한 정책대안으로 지방정부의 과세권을 제한하거나, 새로운 세제를 도입하였다. 이러한 조치로 인한 재정의 감소분은 지방정부의 행·재정의 효율화를 통하여 해결하려고 한 것이 지방재정 개혁의 배경이었다.

본 장에서는 영국의 지방세제와 영국지방세제의 개혁과정에 대한 종합적 의미, 교훈, 대처수상의 지방세제 개혁의 의미와 성과, 레이저 수상의 지방세제 개혁의 의미와 향후 영국 지방세제의 전망과 함께 영국의 지방세제 개혁을 통하여 얻을 수 있는 정책적 시사점을 분석하였다.

1) 단일세제에 대한 비판과 의미

영국 지방세제가 지난 장점이면서 동시에 단점은 레이트, 지역주민부담금, 지방의회세로 이어지는 단일세제를 채택하고 있었다는 점이었다. 단일세제를 채택하고 있기 때문에 지역주민들이 지방세에 대한 이해가 높다. 복수세제를 채택하고 있는 우리나라와 일본의 경우 지역주민들이 납부하는 세금이 국세인지 지방세인지 구분하지 못하고 납부하는 경우가 대부분이다.

아울러 영국의 지방정부에게는 종래 자율적인 과세권이 보장되어 있었기 때문에 세율의 자율적 조정을 통하여 시대상황에 대처할 수 있었다. 인플레, 복지예산의 증가에 따라 세율이 인상된 것이 좋은 예이다.

반면 영국의 단일세제는 단점도 지니고 있다. 레이트의 경우 부동산의 절유사실에 부과하는 것인데 과세표준에 대한 경기적인 평가가 수반되지 않거나 과표의 시장가격의 비탄력성으로 인하여 세수입과 세율에 커다란 차이가 발생하여 중앙정부의 보조금의 비율이 절증하였다. 레이트 캡이라고 명칭되었던 현상이 레이트 개혁의 기본적 배경이 되었다는 점은 앞 절에서 상세히 논의하였다.

이러한 맥락에서 1976년 레이필드 위원회가 페이트에 부가하여 지방소득세를 도입할 것을 강력하게 권고하였다고 할 것이다. 현재도 영국 자민당(Liberal Democratic Party)^{c)}, 지방소득세의 도입을 강력하게 주장하고 있다.

영국은 지방세제가 단점을 지니고 있음에도 불구하고 영국 지방세제의 단순성은 특출한 지방세제를 갖고 있는 국가들에게 시사하는 바가 없지 않다. 미국 지방정부의 경우 소득세, 편리세, 재산세 및 기타의 각종 세제를 주에 따라 혼합하여 사용하고 있다. 필리핀의 경우도 재산세를 주축으로 다양한 지방세가 혼합되어 있다. 우리나라의 경우도 다양한 종류의 지방세가 채택되어 주민이 납부하는 세금이 국세인지 지방세인지 구분하기가 쉽지 않다 (김순은, 1995c).

이러한 사실을 감안할 때 영국의 지방세제와 같이 지방세제를 단순화하는 노력도 할 필요가 있을 것이다. 물론 단일세제 보다는 재산세가 지니는 한계를 고려하여 재산세와 주민세를 적절히 조절하는 지방의회세가 많은 참고가 될 것이다.

2) 지방세제 개혁과정과 의미

지방세제 개혁의 필요성은 1960년에 제기되었다. 이에 따라 1960년대부터 지방세제에 대한 연구와 논의가 계획적으로 진행되었다. 1960 중반과 1970년대 중반 정권을 잡았던 노동당은 알렌위원회와 레이필드위원회로 하여금 지방세제에 대한 연구를 위임하였다.

알렌위원회는 페이트의 역전성을 강도높게 비판하였고 레이필드위원회는 지방소득세의 도입을 전의하였다. 노동당은 전자의 권고에 따라 조세환급 및 감면규정의 보장으로 페이트의 소득세화를 이룩하였다. 그러나 노동당은 레이필드위원회의 권고안에 대해 상당히 동감하면서도 지방소득세를 도입하지 않았다. 반면 지방정부로부터 예산 재정지출의 축소를 유도하기 위하여 정부간자문기구를 설치하는데 그쳤다.

보수당은 1971년 '지방재정의 장래'라는 녹서를 발행하여 지방세제에 대한 보수당의 입장을 천명하였다. 1971년 녹서에서는 특히 지방소득세에 대하여 상세한 분석을 하였다. 그럴싸고 불구하고 이 당시만 하더라도 보수당은 지방세제 개혁에 소극적이었다.

그러나 1974년 페이트의 문제점이 이슈화되자 보수당은 거주용페이트를 폐지한다는 공약을 발표하였다. 그러나 노동당에게 정권을 넘겨줌으로써 뜻을 이루지 못하게 되었다.

보수당의 지방세제에 대한 개혁의지는 1979년 대처정부가 들어서면서 가시화되었다. 1981년 녹서, 1983년 페이트백서, 1984년 보수당 전당대회에서 페이트 개혁의지가 계획되었다. 1981년 녹서에서 지역주민부담금에 대한 언급이 있었고 1983년 페이트 백서에서는 정치적 합의가 이루어지지 않았음을 전제로 지방세제의 전면적 개정보다는 페이트 침평을 도입하는 방안을 강구하였다. 그러나 1984년 전당대회에서 페이트의 개혁의지가 확인되었고 이에 따라 연구그룹이 결성되었다.

1985년 스코트랜드 치평가 작업과정에서 페이트의 상승이 예상되자 스코트랜드 보수당 의원들이 페이트의 폐지에 적극적으로 나서게 되었다. 1988년 지방재정법의 개정에 의하여 대처수상에 의하여 최초의 획기적인 개혁이 이루어졌다.

상기의 논의를 요약하면 지방세제 개혁의 필요성은 1960년에 제기되었으나 정치적, 경제적, 재정적 이유 때문에 개혁을 이루지 못하고 1980년말 대처수상에 의하여 최초의 획기적인 개혁이 이루어졌다. 그러나 대처수상이 도입한 지역주민부담금의 공평성이 문제가 되어 개혁은 3년만에 중식되고 메이저 수상에 의하여 지방의회세가 도입되어 현재에 이르고 있다.

상기의 논의를 요약하면 지방세제 개혁이 상당히 오랜기간 논의와 연구가 있었음을 알 수 있다. 개혁과정에 상당히 오랜시간이 소요된 데에는 정치적, 경제적, 재정적 이유가 있다고 판단된다.

정치적인 관점에서 보면 영국의 경우 지방정부의 계층제 및 운영개혁에서도 보듯이 지방세제의 개혁도 충분한 연구와 논의과정을 거치는 것이 일반적 상례이다. 각종 연구위원회의 연구 결과, 녹서, 백서 등이 발표되어 관련 당사자들의 참여가 가능하였다. 상이한 견해를 갖는 보수당, 노동당을 포함하여 많은 당사자들의 참가로 인하여 논의를 마무리하고 합의를 도출하는 데 많은 시간이 요구되었다. 이같은 지방재정 개혁의 민주성은 행정개혁을 추진하는 우리에게도 절차상 많은 것을 시사해 주고 있다.

이외에도 영국경제의 쇠퇴에 따른 재정수입의 불확실성 등도 지방세제의 개혁에 소극성을 더하게 하였다. 1970년초에 전 세계에 불어닥친 오일쇼크는 영국에 상당한 부작용을 초래하여 외화보유고의 부족현상을 낳았다. 급기야 영국은 IMF의 긴급자금을 요청하게 되었다.

이에 따라 영국은 IMF가 요구한 엄격한 조건을 수용하지 않으면 안되었다. 이 중에서 중앙 및 지방정부의 재정지출을 엄격히 통제할 것이 포함되어 이러한 각도에서 지방세제를 포함한 세제 개혁을 추진하지 않으면 안되었다. 이러한 상황하에서 지방세제 개혁을 이룩한 정치가가 대처수상이다. 대처수상은 영국 경제의 재건이라는 거시적인 틀 속에서 지방세제 개혁을 포함한 지방정부 개혁을 추진하였다.

3) 대처수상의 지방세제 개혁의 의미와 평가

성공여부에 관계없이 지역주민부담금의 도입은 대처수상의 지방정부에 대한 개혁의 마무리를 의미하였다. 대처수상은 경제재건을 위한 지침으로 시장화와 민영화 원리를 공공부문에 적극적으로 적용할 것을 추진하였다. 이에 대한 실천을 위한 지방정부의 적극적 협조를 구하였으나 노동당 지배 지방정부들이 중앙정부의 정책과 대립되는 정책을 추진함에 따라 집권화의 의지를 굳히기 시작하였다.

집권화의 의지는 지방재정 분야에서 가장 두드러졌다. 방탄한 지방재정의 규모를 통제하기 위하여 보조금 개혁, 지방세율의 통제를 가하기 시작하였다. 끝으로 '선택과 부담,' '동일한 서비스에 대한 동일한 가격,' '지방재정의 책임성 제고'를 실현하기 위한 대안으로 지역주민부담금을 도입하였다. 부연하면 지역주민부담금은 대처수상의 지방재정 개혁의 결정판이라고 할 수 있다.

비록 지역주민부담금의 역진성이 비판되어 3년만에 폐지되기는 하였으나 강제공개입찰제도와 함께 시장화와 민영화의 원리를 지방정부에 접목하는데 크게 기여하였다고 판단된다. 지역주민부담금의 도입된 후 지방정부마다 상이한 세율을 적용함으로써 '동일한 서비스에 동일한 가격'이 성립되지 못하고, 역진성이 문제시 되었지만 지역주민부담금을 도입하였던 근본정신은 방만하면 지방정부를 효율화하는데 크게 기여하였다고 판단된다.

4) 메이저수상의 개혁의미와 향후 전망

지역주민부담금의 정치적, 재정적 파장으로 대처수상이 물러나고 뒤를 이은 메이저 수상은 당수 경선시부터 지역주민부담금의 개혁을 공약하였다. 그러나 메이저 수상이 도입한 지방의회 세도 재산세와 인두세의 혼합형태를 유지함으로써 비록 인두세의 요소를 약화시키기는 하였으나 대처수상의 이념을 계승하려고 하였다고 판단된다. 특히 사민현장의 도입으로 지방정부의

서비스 질, 지방재정의 책임성을 제고하기 위하여 노력하였다.

각종 개혁에도 불구하고 지방세제의 근본적 문제점이 상존하고 있다. 지방의회제의 도입으로 세수입이 지방재정의 20% 수준에 머물고 있다. 반면 중앙정부가 표준지출평가(Standard Standing Assessment)에 의하여 보조금을 교부함으로써 통일한 지방세율을 유도하면서 지방정부의 자율성을 제약하고 있다. 이러한 상황이 지속되는 한 현행세제의 개혁도 필요할 것이다(Travers, 1995).

향후 지방세제의 개혁 방향을 예측하는 것이 쉬운 일은 아닐 것이다. 그러나 다음과 같은 사실은 향후를 전망하는데 참고가 될 것이다. 보수당은 아직도 지방정부의 파세권과 단주주의의 상관성을 굳게 믿고 있다. 노동당은 지방정부에 재산과 소득에 기초한 지방세를, 자민당은 지방소득세에 호의적이다. 특히 정권을 잡은 노동당은 공평한 레이트(fair rate)에 높은 비중을 둘 것으로 보인다.

5) 정책적 시사점

영국 대처수상과 메이저 수상이 추진한 지방재정의 개혁 과정을 분석하면 영국 행정개혁에서 발견할 수 있는 일반적 특징을 발견된다. 충분한 연구와 논의가 지속적으로 이루어지고 있다는 점이다. 비록 장기간의 기간이 소요되어 낭비적이라고 인식될 정도이다. 상이한 견해의 이해관계로 합의도출이 쉽지 않은 행정개혁 대상에 대하여 지속적으로 논의하는 자세와 비록 정권이 교체되어도 개혁논의가 계속되고 있다는 점은 우리에게도 많은 시사점을 주고 있다.

대처수상의 지방세 개혁은 영국의 경제재건이라는 거시적 목표하에서 차기적으로 추진되었다는 점과 개혁에 이르는 대처수상의 정치적 리더쉽은 개혁을 추진하고 있는 국가에게 시사하는 바가 크다. 혼들리지 않는 정치적 소신, 서로 상이한 의견을 조정하는 리더쉽은 개혁과정에 매우 중요한 요인임을 알 수 있다.

글으로 적절한 지방세의 세목을 결정하는 판점에서 보면 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있다. 역진성이 강한 인두세는 지방세의 세목으로서는 적절치 않다는 점이 입증되었다. 특히 영국과 같은 단일세제는 경기변동에 따른 세수입의 탄력성, 안전성 등에서 높은 문제점이 발견되었다.

인두세의 도입과 폐지는 이론적인 측면에서 완벽한 제도라 할지라도 그린의 정치적 지지를 수반하지 못할 경우 실패할 수밖에 없다는 교훈을 던져주었다. 즉 이상화 현실간의 쇠약점이 있다는 점이 입증되었다고 할 수 있다. 수술은 성공하였으나 환자는 사망하는 결과, 부인화된 제도개혁에는 성공하였으나 효과의 창출에는 실패한 사례가 되었다. 부연하면 지방재정의 책임성을 제고하기 위한 인두세로의 지방세 개혁은 지방재정의 책임성을 해치는 결과가 되었다.

일본과 우리나라의 정부간 관계는 비공식관계에 의하여 지배되는 경우가 많다. 그런 반면 영국의 정부간 관계는 공식적이고 제도적이다. 이러한 측면이 지방세제 개혁과정에서도 입증되었다. 중앙정부의 통제강화와 보수적 세제도입을 추진한 중앙정부와 자주파세권을 주장하는 지방정부간의 대립도 1980년 이후 '대립정치'의 대표적 사례라고 할 수 있다.

그와 같은 문제점에도 불구하고 전통적으로 인정되었던 지방정부의 파세자주권은 영국의 지방자치 정신을 유지하는데 크게 기여하고 있다. 비록 지방세 수입이 지방세입에서 차지하는 비율이 1할 정도밖에 되지 않음에도 불구하고 지방정부에게 주어진 세율결정권은 자주적인 인사권, 조직권과 더불어 지방정부의 자율성을 유지하는데 크게 기여하고 있다는 점은 경장력 있는

지방정부를 창출하는데 참고되어야 할 것이다.

지방정부의 과세자주권을 도입하는 경우에도 2가지 면에서 주의가 요구된다. 첫째, 지방정부의 책임성 제고와 방만한 재정운영의 방지를 위하여 일정한 한계가 있어야 할 것이다(김순은, 1995). 과세자주권은 정치의 원칙과 재정의 원칙이 조화를 이룰 때 그 효과를 극대화할 수 있다. 재정의 원칙은 지방자치를 지방독립과 구별하며, 지방정부의 재정 정책이 중앙정부의 거시적 정책에 종속되어야 함을 의미한다. 정치의 원칙은 과세자주권을 지역 주민의 통제하에 두는 것을 의미한다. 대처수상의 재정개혁 사례가 구체적으로 일증하고 있다.

둘째, 지방정부의 과세자주권은 지방정부의 세수증대와 연계되어서는 안될 것이다. 지역주민은 적은 세금을 납부하고 양질의 서비스를 기대하고 있다. 따라서 단순히 세수증대를 위한 과세자주권은 주민의 부담감을 가중시킬 것이다. 이와 같은 관점에서 지방정부의 과세자주권은 지방세 수입의 탄력성과 안정성이 유지되는 차원에서 고려되어야 할 것이다.

현재의 지방세 체제는 부동산의 보유와 거래 중심의 과세라고 할 수 있다. 이 때문에 경기침체에 따라 지방정부마다 세수입의 부족으로 많은 어려움을 겪고 있다. 따라서 과세자주권은 이러한 문제점을 해소하는 차원에서 논의되는 것이 타당할 것이다. 지방정부의 세수입의 안정적 확보라는 차원에서 영국 지방세의 개혁과정에서 논의되었던 지방소득세와 지방판매세의 도입, 탄력세율의 확대조정도 궁정적으로 검토 가능할 것이다.

참 고 문 현

- 김순은. (1993). 지방의회 예산심의 전략에 관한 연구: 부산시 광역의회를 중심으로. 「지방의회연구」, 4: 3-35.
- 김순은. (1995). 지방정부 과세권의 범위와 한계: 미국과 필리핀의 지방정부의 비교연구. 「지방자치연구」, 12: 49-72.
- 김순은. (1997). 런던광역시의 폐지논리와 현실. 1997년 한국행정학회 하계학술발표대회 발표논문.
- 김순은. (1998). 영국 지방정부의 단층제 논의. 곧 발표된 논문.
- 김순은 · 이재웅 · 박영강. (1993). 지방의회 2주년 평가를 위한 설문조사. 「지방의회연구」, 4: 119-165.
- 김순은 · 박영강. (1994). 지방자치법 개정방향에 관한 설문조사. 「지방의정」, 21: 31-44.
- 김순은 · 이재웅 · 박영강. (1996). 지방자치제도에 관한 설문조사. 「지방의정」, 37: 20-46.
- 김윤상. (1990). 지방정부에 의한 지대조세제의 실시. 「지방과 행정연구」, 2(1): 81-97.
- 김종순. (1993). 지방재정확충을 위한 행정재정개혁의 방향. 「한국행정연구」, 2 (2): 5-33.
- 오연천. (1993). 정부기능 재조정과 재정개혁. 「한국행정연구」, 2(2): 5-33.
- 이계만. (1994). 직할시 자치구 재정의 개선방안에 관한 연구. 「지방자치연구」, 10: 123- 145.
- 이원희. (1996). 영국 보수당 정권下 지방재정개혁의 과정과 평가. 「한국정책학회보」, 5(1): 283-304.
- 한국지방행정연구원. (1990). 「구자치제의 효율적 운영방안에 관한 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 伊東弘文. (1996). 財政分權の具體的設計の課題. 地方自治綜合研究所 編, 地方分權の戰略. 東京: 第一書林.
- Alexander, A. (1989). The Decline of Local Government. *Contemporary Record*, Summer.
- Bailey, S. and R. Paddison, eds., (1988). *The Reform of Local Government Finance in*

- Britain*. London: Routledge.
- Bramley, G., J. Grand and W. Low. (1989). How Far is the Poll Tax A Community Charge? *Policy and Politics*, 17(3): 199.
- Bulpitt, J. (1983). *Territory and Power in the United Kingdom*. London: Longman.
- Byrne, T. (1994). *Local Government in Britain*. London: Penguin Books.
- Cochrane, A. (1992). Is There a Future for Local Government. *Critical Social Policy*, 12: 2-54.
- Conservative Research Department. (1988). *Politics Today-Government Finance*. London: Conservative Party.
- Coopers & Lybrand Associates. (1984). *Streamlining the Cities: Summary Report and Updated Analysis of Costs*. London: Coopers & Lybrand Associates Limits.
- Department of Environment. (1983). *Streamlining the Cities*. London: HMSO.
- Department of Environment. (1987). *Paying for Local Government*. London: MIMSO.
- Eacock, H. (1995). *Local Government*, 3rd ed. London: Routledge.
- Gray, A. and B. Jenkins. Administering Local Government. In B. Jones et al., ed., *Politics UK*. London: Philip Allan.
- Hebbert, M. and T. Travers. (1988). *The London Government Handbook*. London: Cassell.
- Hepworth, N. (1980). *The Finance of Local Government*, 6th ed. London: Allen and Unwin.
- Hollis, G., H. Davies, K. Plokker and M. Sutherland. (1994). *Local Government Finance: An International Comparative Study*. London: Joseph Rowntree Foundation.
- Kay, J. and J. King. (1990). *The British Tax System*, 4th ed. Oxford: Oxford University Press.
- King, D. (1995). From the Left to the New Right. In J. Stewart and G. Stocker, eds., *Local Government in the 1990s*. Basingstoke: Macmillan.
- James, S. (1990). A Streamlined City: the Broken Pattern of London Government. *Public Administration*, 68: 493-504).
- Layfield Committee. (1976). *Local Government Finance: Report of the Committee of Inquiry*. London: HMSO.
- Leach, S. (1984). *The Future of Metropolitan Government*. Birmingham: Institute of Local Government.
- Leach, S. and H. Davis, eds., (1990). *Impact of the Abolition of the Metropolitan County Councils*. Birmingham: Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.
- Leach, S. and C. Game. (1991). English Metropolitan Government Since Abolition: An Evaluation of the Abolition of the English Metropolitan County Councils. *Public Administration*, 69: 142-170.
- Loughlin, M. (1986). *Local Government in the Modern State*. London: Sweet & Maxwell.

- Marsh, D. and R. Rhodes, eds. (1992). *Implementing Thatcherite Policy*. London: Open University Press.
- Midwinter, A. and C. Monaghan. (1993). *From Rates to the Poll Tax*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Pickvance, C. (1991). The Difficulty of Control and the Ease of Structural Reform: British Local Government in the 1980's. In C. Pickvance and E. Preteceille, eds., *State Restructuring and Local Power*. London: Pinter Publishers.
- Richards, P. (1988). The Recent History of Local Fiscal Reform. In S. Bailey and F. Paddison, eds., (1988). *The Reform of Local Government Finance in Britain*. London: Routledge.
- Ridely, N. (1988). *The Local Right: Enabling not Providing*. London: Center for Policy Studies.
- Rhodes, R. (1992). Local Government. In B. Jones and L. Robins, eds., Manchester: Manchester University Press.
- Rhodes, R. (1992b). Local Government Finance. In D. Marsh and R. Rhodes, eds., *Implementing Thatcherite Policies*. London: Open University Press.
- Squire, R. (1991). A Solution Serving Dynamic Local Government. *Public Finance and Accountancy*, 15 Feb.: 14-19.
- Stewart, J. (1984). The Conditions of Joint Action. *The London Journal*, 10 (1): 59-65.
- Stewart, J. and G. Stoker, eds., (1995). *Local Government in the 1990s*. Hampshire: Macmillan.
- Stoker, G. (1991). *The Politics of Local Government*, 2nd ed. Basingstoke: Macmillan.
- Travers, T. (1986). *The Politics of Local Government Finance*. London: Allen and Unwin.
- Travers, T. (1989). Community Charge and other Financial Changes. In J. Stewart and G. Stoker, eds., *The Future of Local Government*. Basingstoke: Macmillan.
- Traves, T. (1995). Finance. In J. Stewart and G. Stoker, eds., *Local Government in the 1990s*. Basingstoke: Macmillan.
- The Royal Institution of Chartered Surveyors. (1984). *Streamlining the Cities: A Memorandum on Government Proposals for Reorganizing Local Government in Greater London and the Metropolitan Counties*. London: The Royal Institution of Chartered Surveyors.
- Walsh, K. (1995). Competition and Public Service Delivery. In J. Stewart and G. Stoker, eds., *Local Government in the 1990s*. Basingstoke: Macmillan.
- Wilkinson, H. (1991). Poll Tax Debts: Who Can't Pay. Who Won't Pay? *Public Finance and Accountancy*, 8 Feb.: 18-21.
- Wilson, D. and C. Game. (1994). *Local Government in the United Kingdom*. Hampshire: Macmillan.

김순은: 서울대학교 법과대학 졸업, 동 행정대학원석사, 미국 Kent State University에서 박사학위를 받고 현재는 동의대학교 사회과학부 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방자치, 지방의회, 정착질환, 지방 행정 등이다. 주요 저서로는 「북한의 정치와 사회」(편저, 1995), 「지방자치의 성질과 과제」(1997) 등이 있으며, 최근 발표한 논문으로는 일본 학술지 *Home Rule & Civil Society*에 실린 "Current Issues in the Korean Local Autonomy"(1997)이 있고, 1997년 8월 제17차 세계정치학회 제2회 토론회에서 "The Power Structure of the Pusan Metropolitan City"등 다수의 논문을 발표하였다. 현재 부산경남·울산제주행정학회편집이사, 한국정책분석평가학회 총무이사, 등을 맡고 있다.