

영국의 정부 간 복지 재정 분담 및 행정 체계

Finance and Administrative System for Central-Local Government
Responsibility Shares on Social Services in England

김보영(영남대학교 새마을국제개발학과 교수)

영국의 사회복지에서 중앙정부는 보건의료, 소득보장, 고용 등을 담당하는 반면 지방정부는 초·중등교육, 사회적 돌봄 등의 사회서비스를 담당한다. 영국의 지방정부는 도시 지역과 지방 지역 등에 따라 여러 유형으로 나뉘는데 이에 따라 사회복지 관련 역할과 책임에는 차이가 있다. 지방정부에 대한 중앙정부의 재정 지원은 지방 재정 확정을 통해 결정되며, 지방정부의 자체 세수는 지방의회세와 보유사업세로 이루어져 있다. 지방 재정 체계는 보수당의 정책 방향에 따라 개편되었는데 이러한 변화는 중앙정부의 정책 방향이 어떻게 지방 재정 체계에 반영될 수 있는지를 볼 수 있는 흥미로운 사례가 될 것이다.

1. 들어가며

영국은 사회복지 영역에서 중앙정부와 지방정부의 역할 분담이 다소 분명한 편이다. 중앙정부는 주로 국민건강서비스(NHS: National Health Service)를 중심으로 한 보건의료, 연금 및 각종 현금 급여 제도로 구성된 소득보장, 잡센터플러스(JobcentrePlus)를 중심으로 한 고용서비스, 그리고 고등교육 등을 담당한다. 지방정부는 초·중등교육과 사회적 돌봄(social care)으로 대표되는 사회서비스를 담당한다(CLG, 2014, p. 22). 이러한 역할 분담 아래 지방정부의 지출은 영국 전체 공공 지출의 4분의 1 가까이 차지하고 있다(MHCLG, 2018b, p. 1).

중앙과 지방의 복지 분담에 따라 중앙정부는 NHS(보건의료), 잡센터플러스(고용서비스) 등을 중심으로 한 행정 체계를 가지고 있지만, 지방정부의 구조나 재정 분담 체계는 좀 복잡하다. 게다가 2007년 금융위기 이후 집권한 영국의 보수당 정부가 재정 감축을 매우 강하게

밀어붙이면서 지방 재정은 상당한 어려움을 겪고 있다. 2010년에 보수당 정부는 새로운 재정정책 기조인 예산책임헌장(Charter for Budget Responsibility)을 발표하고, 5년간 공공 부문 부채 감축 계획을 수립하여 2016-17년 회계연도까지 균형재정 달성을 추진했다(CLG, 2014, p. 24). 균형재정을 세금 인상이 아닌 공공 지출 감축을 통해 달성한다는 정책적 원칙 아래 2011년부터 2014년까지 4년간 평균 26%의 중앙정부 지원이 감축되어 전체 지방 재정 규모가 14% 줄어드는 결과를 낳았다.

이러한 재정 변화는 사회적 돌봄을 담당하는 지방정부에 큰 어려움을 안겨주었다. 고령화 등으로 인해 돌봄에 대한 욕구는 증가하는데 이에 맞춰 예산이 늘어나기는커녕 급격하게 감소하는 상황을 맞이한 것이다(Cromarty, 2018, pp. 8-11). 영국에서도 고령화가 진행되고 있다. 2005년에서 2015년까지 10년간 영국 전체 성인 인구가 8% 늘어날 동안 돌봄 욕구가 가장 큰 85세 이상 인구는 31%로 3배 이상 증가했다. 하지만 2010년부터 추진된 재정 감축으로 인해 지방정부에 대한 중앙정부 지원은 2010-11년에서 2017-18년까지 실질 가격 기준으로 49.1%가 삭감되었고, 지방정부의 핵심 서비스 예산은 28.6% 감소하였으며, 이로 인해 성인 돌봄 지출은 5.8% 감소한 것으로 나타났다.

결과적으로 보면 성인 돌봄 지출 감소 폭은 전체 재정 감축 규모에 비해 상당히 작은 편이다. 이는 성인 돌봄에 법적 의무를 지는 지방정부가 다른 예산을 줄여서라도 성인 돌봄 예산 감축분을 최소화했기 때문이다. 즉 지역사회의 돌봄 욕구에 직면하여 그 욕구의 증가를 경험하고 있는 지방정부가 그 욕구에 최대한 대응하려고 예산을 조정해 온 결과인 것이다. 그래서 최근 영국 감사원(NAO: National Audit Office)은 예산 감축이 주로 도시 계획·개발(53%), 주거(46%), 도로·교통(37%), 문화·여가(35%) 등에 집중되어 지방정부의 기능이 사회적 돌봄에만 집중되고 있다고 경고했다(Gareth, 2018).

그런데 이러한 상황을 피상적으로만 보면 여러 가지 의문이 남는다. 우리나라에서도 최근 새롭게 도입되는 사회복지급여 예산의 기준보조율을 둘러싼 중앙과 지방의 분담 문제가 크게 쟁점이 되고 있지만 이렇게 급격한 예산 감축을 생각하기는 어렵다. 또 중앙정부 사업 집행이 대부분을 차지하는 우리나라 지방정부 복지행정의 입장에서는 이렇게 지방정부 책임을 수행하기 위해 예산을 조정한다는 것도 상당히 생소한 일이다. 따라서 영국에서 왜 이러한 상황이 벌어지는지를 이해하려면 영국의 중앙·지방 분담 구조하에서 지방정부의 구조와 재

정 체계를 이해할 필요가 있다. 이러한 이해를 통해 영국에서는 중앙정부가 정책 방향에 따라 어떻게 지방 재정을 통제하는지를 엿볼 수 있고, 이를 통해 우리 지방 재정의 대안을 생각하는 데 있어 더 넓은 시야를 가질 수 있을 것이다.

이제 영국 중앙정부와 지방정부의 사회복지 역할과 재정 분담 체계를 알아보기 위해 먼저 영국 지방정부의 구조와 기능을 살펴보겠다. 여기서는 영국 지방정부의 재정 체계가 보수당 정부의 정책 방향에 따라 어떻게 변화하였는지가 흥미로운 부분이 될 것이다.

2. 영국 지방정부의 구조와 기능

영국의 지방정부를 살펴보는 데 전제되어야 할 것은 어떤 영국을 의미하는가를 분명히 하는 일이다. 영국이 대영제국(United Kingdom)을 지칭한다면 그것은 잉글랜드, 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드를 포괄하는 한 나라(Nation) 안에 4개의 국가(Country)가 있는 구조이기 때문이다. 게다가 지난 신노동당 정부를 통해서는 분권정책이 추진되어 각 국가마다 별도의 의회를 구성하여 상당한 수준의 자치가 이뤄지고 있다. 심지어 중앙정부 부처에 따라서는 부처가 담당하는 국가의 범위가 다르기도 하다. 지방정부의 구조 역시 국가마다 달라서 여기서 모두 다를 수는 없다. 따라서 흔히 영국이라고 하면 그 중심인 잉글랜드를 뜻하는 경우가 많으므로 여기에서 지방정부는 잉글랜드에 국한하여 살펴보도록 하겠다.

영국의 지방정부는 「의회법」에 근거하여 지역 주민에 의해 직접 선출되어 구성되는 조직이다. 지방정부에는 여러 가지 역할이 있지만 그중 가장 핵심적인 것은 국가 정책의 맥락이나 지역사회의 다양한 욕구를 반영한 서비스를 전달하는 것이라고 할 수 있다(MHCLG, 2018b, p. 3). 이 역할도 지방정부의 유형에 따라 차이가 난다. 영국의 지방정부는 6가지로 구분할 수 있는데 도시지구(Metropolitan District), 런던통합정부(London Borough), 지방군(Shire County), 지방구(Shire District), 통합정부(Unitary Authority), 단일목적기구(Single Purpose Authorities) 등이 그것이다(MHCLG, 2018b, p. 3-4).

런던에서는 런던자치구와 런던시(City of London)가 대부분의 역할을 수행하는데 광역런던지구(GLS: Greater London Authority)는 직접 선출된 시장과 직접 선출된 의회로 구성되어 있고, 런던시 경찰방범 사무소(MOPAC: Mayor's Office for Policing and Crime), 런던 소방국(London Fire Commissioner), 런던교통(TfL: Transport for London), 올드오크·파크로열 개발공사(Old Oak and Park Royal Development Corporation), 런던

유산개발회사(London Legacy Development Corporation) 등의 5개 기구 또한 포괄하고 있다.

나머지 지역은 도시 지역과 지방 지역으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 도시 지역은 광역 맨체스터, 머지사이드, 사우스요크셔, 타인 위어, 웨스트미들랜즈, 웨스트요크셔 등 6개다. 우리나라의 광역시 격이지만 우리나라처럼 전형적인 대도시만을 의미하지는 않는다. 잉글랜드의 나머지 지역 대부분은 지방 지역(Shire area)으로, 지방군과 지방지구의 2층 구조로 되어 있다. 하지만 일부에서는 단일한 통합정부에서 지방군과 지방지구의 역할을 모두 수행하기도 한다. 소방 및 구조 업무나 교통은 전형적인 단일 목적 기구인데 보통 지방 지역과 같은 지리적 관할구역을 가지고 있다. 국립공원이나 일부 폐기물서비스 역시 단일 목적 기구에 속한다. 경찰방범국장은 도시지구나 지방군의 지역을 포괄하며 가끔은 이 두 지역과 결합된 관할구역을 가지고 있기도 하다.

표 1. 영국 지방정부 유형별 현황 및 사회복지 관련 주요 서비스 분담

	도시 지역	지방 지역			런던 지역	
		(도시) 지구의회	통합정부	군의회	지구의회	런던시
지방정부 수	38	56	27	201	1	32
교육	○	○	○		○	○
사회적 돌봄	○	○	○		○	○
주거	○	○		○	○	○
여가·문화	○	○		○	○	○

자료: CLG(2014), Local Government Financial Statistics England No.24 2014, p. 20 Table 1.3a에서 재구성.

이러한 지방정부 유형별로 담당하는 사회복지 관련 서비스를 살펴보면 약간의 차이가 있다(표 1). 잉글랜드 지방정부의 사회복지 관련 서비스에는 교육, 아동 및 성인 돌봄, 주거, 문화서비스 등이 있다. 그 외 도로 및 교통, 환경, 계획, 소방 및 구조 등도 지방정부의 주요 기능이다. 교육, 돌봄, 주거, 여가·문화 등이 우리나라에서 말하는 사회복지와 관련이 있다고 할 때, 도시 지역의 지구의회나 지방지역의 통합정부, 런던 지역의 시와 자치구들은 이러한 기능을 모두 수행하고 있다. 하지만 지방 지역에서는 군의회, 지구의회 2층 구조에서 상층에 해당하는 군의회가 교육과 사회적 돌봄을 담당하고, 하층에 해당하는 지구의회가 주거와 여가·문화를 담당한다. 사회적 돌봄은 앞서 이야기했듯이 지방정부의 핵심적인 법적 의무에 해당하기 때문에 사회적 돌봄의 책임이 있는 지구의회, 군의회, 지방지역 통합정부, 런던자

치구 등의 지방정부를 별도로 사회서비스 책임의회(CSSR: Council with Social Services Responsibility)라고 구분해서 부르기도 한다. 이러한 서비스의 내용과 예는 <표 2>와 같다.

표 2. 영국 지방정부의 사회복지 관련 주요 서비스

주요 서비스	주요 내용(예)
교육	<ul style="list-style-type: none"> • 학교 관리: 어린이집, 초등, 중·고등, 특수교육 및 학교 급식, 교육복지, 특수교육 대상자 지원 • 청년, 성인, 가족, 지역공동체 교육
아동 및 성인 돌봄	<ul style="list-style-type: none"> • 아동 및 가족 서비스: 지원, 복지, 양육, 입양 • 촉법소년: 안정 주거, 청소년 범죄관리팀 • 노인 돌봄: 간호, 재가, 시설, 주간보호, 음식 • 장애인 지원: 신체장애, 감각장애, 학습장애, 정신보건 • 망명 신청자 • 보호 고용(supported employment)
주거	<ul style="list-style-type: none"> • 임대주택 • 주거 전략 및 조언, 주택 개량, 주거급여 및 복지 • 노숙인
문화	<ul style="list-style-type: none"> • 여가 및 스포츠: 스포츠 개발, 실내외 스포츠 및 여가 시설 • 도서관 및 정보 서비스

자료: CLG(2014), Local Government Financial Statistics England No.24 2014, p. 18 Table 1.2a에서 재구성.

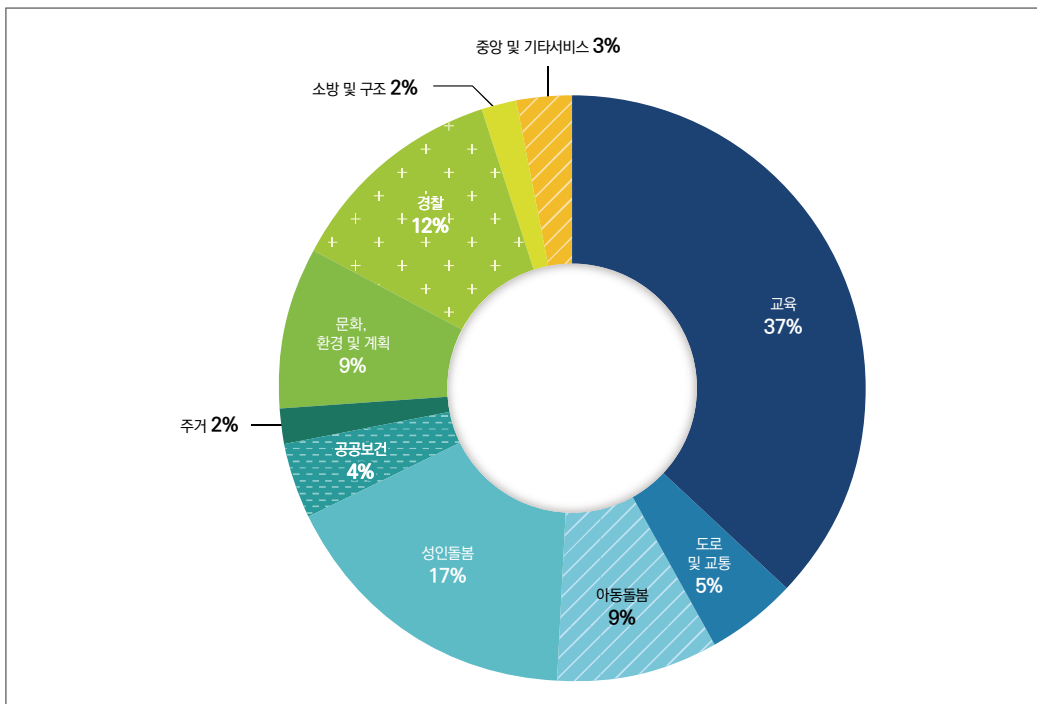
2016-17년 예산을 기준으로 이러한 지방정부의 기능별 예산 비율을 살펴보면 <그림 1>과 같다. 전체적으로 보면 교육이 37%로 가장 큰 비중을 차지하고, 그다음으로 성인 돌봄이 17%, 아동 돌봄이 9%로 뒤를 잇는다. 성인·아동 돌봄을 합한 사회적 돌봄이 전체의 26%를 차지하는 것이다. 우리나라 지방자치단체에서 직접 담당하지 않는 경찰이나 교육을 제외하고 비율을 따져 보면 사회적 돌봄의 예산 비중은 51%로 절반을 넘어간다. 왜 사회적 돌봄이 영국 지방정부에서 핵심적 역할로 꼽히는지가 지출 비중에서도 나타나는 것이다.

지방정부들의 유형과 지리적 범위는 <그림 2>에서 보여주는 것과 같다. <그림 2>에서 보듯이 사회서비스 책임의회인 지구의회나 군의회는 지리적 범위는 보통 우리나라 기초와 광역 자치단체의 중간 정도 크기이다. 따라서 영국의 지방정부가 2층 구조를 가지고 있다 하더라도 우리나라의 광역과 기초의 2층 구조와 직접적으로 비교하기는 어렵다.

영국의 지방정부는 조세 권한에 따라 구분되기도 한다(MHCLG, 2018b, pp. 4-5). 직접 지방의회세를 징수할 수 있는 지방정부를 징세 정부(billing authority)라고 하고 징세 정부로부터

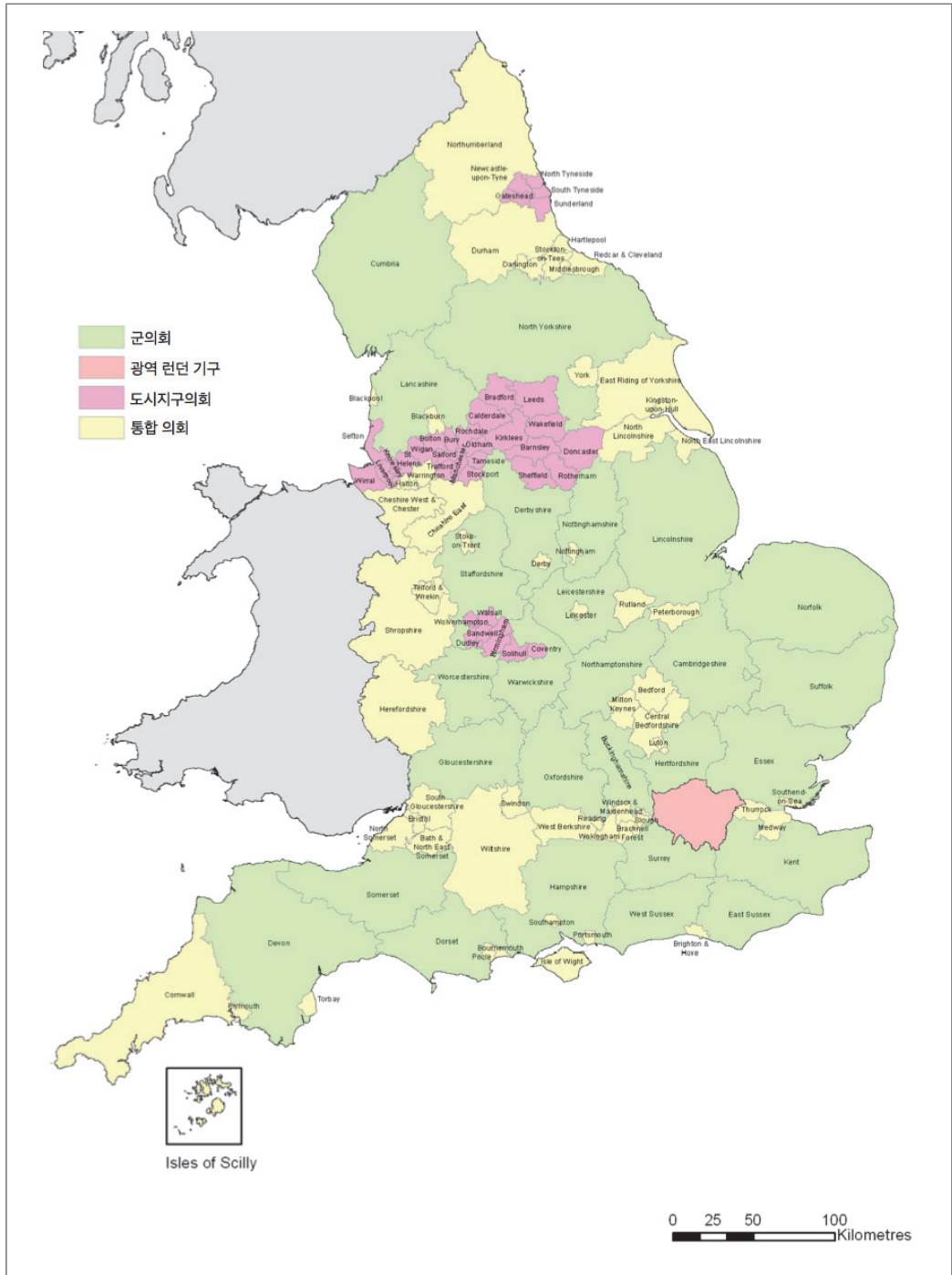
세금을 수령해 가는 지방정부를 세령 정부(precepting authority)라고 한다. 앞서 설명한 지방 지역의 경우 지구의회가 징수 정부, 군의회가 세령 정부이다. 즉, 2층 구조로 되어 있는 지방 지역에서 하층 단위에 해당하는 지구의회가 직접 세금을 걷고 이 중 일부를 상층 단위인 군의회가 받아 가는 것이다. 경찰 및 소방 기구도 세령 정부에 속하여 징세 정부로부터 예산을 받는다. 잉글랜드 내 444개 지방정부 중 326개가 징세 정부이고 95개가 세령 정부로 분류된다.

그림 1. 2016-17년 지방정부의 서비스 지출 비율



자료: MHCLG. (2018b). p. 19.

그림 2. 영국 지방정부의 유형과 지리적 범위



자료: CLG. (2014). Local Government Financial Statistics England No.24 2014. p. 135 Map A1a.

3. 영국 지방정부의 재정 분담 체계

지방정부의 지출은 크게 세입 지출(revenue expenditure)과 자본 지출(capital expenditure)로 나뉜다. 전반적으로 세입 지출은 중앙정부의 보조금, 배분된 비거주건물세(non-domestic rate), 지역에서 부과한 지방의회세로 재원이 마련된다. 자본지출은 전형적으로 중앙정부의 보조금, 부채, 자본 수익(capital receipts)으로 재원이 마련된다(MHCLG, 2018b, p. 4). 지방정부의 주 수입원은 지방의회세, 비거주건물세, 특정 정부 보조금(specific government grant)을 비롯한 정부 보조금, 부채와 투자, 이자 수입, 기타 판매, 이용료, 부과금, 임대수익 등인 것이다(MHCLG, 2018b, pp. 6-13).

세입 지원 보조금(RSG: Revenue Support Grant), 비거주건물세, 특정 보조금(specific grant) 중 일부를 포함하면 집합 외부 재정(AEF: Aggregate External Finance)으로 구분된다. 집합 외부 재정은 지방정부 재정 확정(local government finance settlement)을 통해 결정되는 재정이다. 세입 지원 보조금은 말 그대로 지방정부의 재정을 보조해 주는 중앙정부의 지원금이고, 사업세(business rate)라고 불리는 비거주건물세는 비거주용 부동산이나 상속 부동산에 부과하는 세금이다. 이 사업세는 원래 지방에서 징수하지만 중앙정부에서 모은 후 다시 지방정부로 재배분돼 왔는데, 2013년부터는 지방정부가 일부를 그대로 보유할 수 있도록 하고 있다. 재정 지원 보조금과 사업세는 모두 조건이 붙지 않고 지방정부의 일반예산으로 들어가는 예산이다. 이 두 세수와 함께 별도로 각기 부처별로 지방정부를 지원하는 특정 보조금 중 일부가 지방정부 재정 확정을 통해 재정 지원금으로 확정되는 것이다.

매년 시행되는 지방정부 재정 확정은 각 지방정부가 다음 회계연도에 얼마만큼의 재정 보조를 받을 것인지를 결정하는 절차이다. 보수당 정부는 지방정부의 재정 지원 감축을 위해 이 재정 확정 제도를 전면적으로 개편하였다. 2013-14년까지는 지방정부의 사회경제적 요소와 인구학적 특징을 고려한 산식(formula)과 지방정부 조세 기반을 고려하여 지방정부 재정 확정을 하였고, 사업세는 이전에 산식 교부금에 포함되어 재배분되었다. 하지만 2013년 4월부터는 사업세 보유 제도(business rate retention scheme)가 도입되어 최소한 지역에서 징수된 사업세의 절반과 증가분을 중앙에 보내지 않고 지역에서 직접 보유할 수 있도록 한 것이다. 이를 위해 보수당 정부는 2013-14 회계연도에 2020년까지 적용되는 기준점을 설정하기 위한 기준 재정 실사(Start-Up Funding Assessment)를 기존의 산식 보조금 방식을 활용하여 시행하였다. 이때부

터 사업세 배분 기준은 2020년까지 고정시켜 자연스럽게 사업세수의 증가분을 지방정부가 가져갈 수 있도록 한 것이다. 그리고 나머지 세입 지원 보조금의 경우에는 상층(upper-tier) 지방의회(도시지구의회, 군의회 등), 하층(lower-tier) 지방의회(지구의회), 경찰, 소방 등 4개 유형별 한계를 설정하고 기준 재정 실사로 배정된 예산을 기점으로 매년 증감을 결정하도록 하였다.

이러한 지방 재정 확정 절차는 중앙정부의 지출 검토(Spending Review)에서 시작된다(CLG, 2013, pp. 5-9). 지출 검토를 통해 정책 우선순위에 따라 예산을 배정할지를 결정하는데 이때 얼마만큼, 어떤 기준을 가지고 재정을 지방정부에 할당할지 결정하는 것이다. 그리고 지방정부마다 핵심 서비스에 쓸 수 있는 재정을 산정하는데, 이를 지출권(spending power)이라고 한다. 이 지출권은 중앙정부의 예산책임사무소(Office of Budget Responsibility)에서 산정하는데 교육과 경찰 예산은 포함되지 않는다. 지출 검토를 기초로 한 재정 확정안이 여름에 발표되면 공청과정(public consultation)을 거쳐 12월에 지방정부 담당 정책차관이 의회에 발표하고 지방정부의 의의 제기 등 의견을 반영하여 의회에서 1월 말에서 2월 초에 확정한다.

지방의회세는 많은 지방정부에서 지역의 주요 세수를 차지하고 있고, 이는 주거를 기준으로 거주하는 주택의 가치와 거주자의 수에 따라 부과되는 세금이다. 주택 가치에 따라 구간 A부터 구간 H까지 등급(Band)이 부여되고 이를 기준으로 세금이 부과되는데, 지방세는 구간 D를 기준으로 책정되어 구간별로 일정 비율에 따라 세율이 결정된다. 2017-18년 성인 7명의 거주자를 기준으로 한 평균 구간 D 지방세는 연간 1591파운드(약 230만 원)이다(MHCLG, 2018b, p. 10). 이렇게 징수된 지방세는 군의회 등 세령 의회와 소방 및 구조 당국, 경찰방범국장 등에게 배분된다. 지방세율의 급격한 변화를 막기 위해 매년 기존에 정해진 기준 세율 범위를 벗어난 인상을 시도하고자 할 경우 주민투표를 거치게 되어 있다.

이전에 지방의회세는 지역에서 계획한 지출을 기초로 산정한 필요 예산(budget requirement)에서 중앙정부 재정 지원액을 뺀 수준에서 결정되어 왔다. 다만 중앙정부에서는 지나친 인상을 막기 위해 과도한 인상이 있는 경우 제한 조치(capping action)를 취하는 정도의 제재를 가할 수 있었다. 2011년부터 보수당 정부는 주민투표를 도입하여 인상을 억제하도록 한 것이다. 그런데 중앙정부가 지원 예산 규모를 감축하면서 지방정부의 자체 세원까지 억제하다 보니 서론에서 언급한 바와 같이 사회적 돌봄의 재정 문제가 집중적으로 제기되기 시작하여 보수당 정부는 어쩔 수 없이 추가적인 조치를 단행하였다.

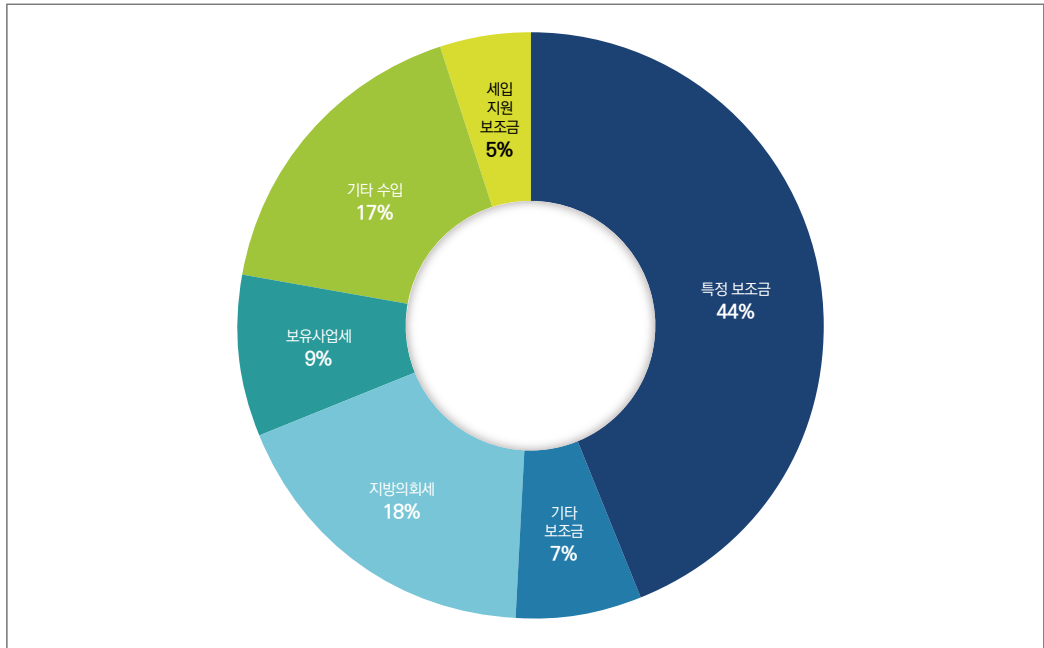
2016-17년에는 성인 사회적 돌봄을 책임지는 지방정부의 경우 지방세를 추가적으로 2% 인상할 수 있도록 하였으며 2017-18년에는 추가적으로 3% 인상을 허용한 것이다. 그 결과 그 이전에는 0~1%대에 머물던 지방세 인상율이 2016-17년에는 3.1%, 2017-18년에는 4.0%로 급증하였다(MHCLG, 2018b, p. 10). 이 외에도 성인 돌봄 재정 위기 문제 때문에 ‘돌봄 개선 기금(Improved Better Care Fund)’이라는 별도의 지원 기금이 증액되어 지원되고, 성인 사회적 돌봄 지원 보조금(Adult Social Care Support Grant)이 상대적 욕구 산식에 따라 배분되고 있다(MHCLG, 2018a, p. 2).

비거주건물세 또는 사업세는 부동산 가치에 가중치를 부여하여 세율을 정하는 것이다. 가중치는 두 종류가 있는데 하나는 비거주 가중치(non-domestic multiplier)이고, 다른 하나는 소규모 사업자 비거주 가중치(small business non-domestic rate multiplier)이다. 전자가 후자보다 더 높은 가중치인데 이 세율을 가지고 소기업의 사업세 부담을 덜어 주기 위한 소사업세구제제도(Small Business Rate Relief scheme)를 운영하고 있기 때문이다. 또한 사업세 보유 제도를 운영하면서 지역의 사업세 세수가 감소하는 지역에는 사업세 세수가 불균형적으로 증가한 지역의 사업세를 배분하는 안전장치도 두고 있다.

특정 보조금은 그 명칭 때문에 오해할 수 있지만 대부분 지출 항목이 특정되어 있지는 않다(non-ring fenced)(CLG, 2013, p. 4). 부처별로 지방정부에 지원되는 예산을 지칭하지만 대부분 그 영역의 일반예산을 지원하는 형태이지 특정 서비스나 급여를 지원하는 예산은 아닌 것이다. 가령 경찰 예산은 경찰 보조금(Police Grant)으로 국무부에서 배정되는데 경찰 기구를 위한 일반예산을 지원하는 보조금이다. 하지만 국가 정책상 우선순위가 있는 일부 서비스에 대해서는 지출 항목을 특정하기도 한다(ring-fenced). 이러한 특정 보조금의 3분의 2가량은 지방정부 재정 획정을 통해 결정되어 집합 외부 재정(AEF)에 포함된다.

주요한 수입 항목별 비중은 <그림 3>과 같다. 여기에서 기타 수입에는 이자 수입, 판매료나 이용료, 부과금에 의한 수입 등이 포함된다.

그림 3. 2016-17년 기준 영국 지방정부의 주요 세원 비율



자료: MHCLG. (2018b). Local Government Financial Statistics England No.28 2018. p. 7.

4. 나가며

이상으로 영국 지방정부의 구조와 재정 분담 체계를 살펴보았다. 광역지자체와 기초지자체로 상당히 통일적인 체계를 가지고 있는 우리나라와 비교했을 때 영국은 지역에 따라 지방정부 체계에 차이가 있으며 지방정부 유형에 따라 담당하는 역할도 서로 다르다. 또한 지방정부의 규모에서도 차이가 있었는데 지방정부의 가장 핵심적인 사회복지인 사회서비스를 담당하는 책임의회를 기준으로 할 때 우리나라의 광역 단위와 기초 단위의 사이 정도로, 직접적으로 비교하기는 어려웠다. 영국의 이러한 특징은 우리가 다른 나라의 지방정부 체계나 지방정부의 사회복지를 살펴볼 때는 어느 정도 직접적인 비교가 가능한 중앙정부나 그 제도와는 달리 상당히 세심하게 그 맥락을 살펴볼 필요가 있다는 점을 말해 준다. 전반적인 구조나 체계가 다른 상황에서 직접적인 비교는 왜곡된 이해를 낳을 가능성이 큰 것이다.

지방정부 재정 체계는 특히 보수당 정부에서 추진한 개편의 내용을 보면 보수당의 정책 방향을 어떻게 지방 재정 분담 체계에 반영하려고 하였는지가 나타난다. 이전의 노동당 정부에서는 지방정부 지역별로 사회경제적 요소와 인구학적 요소를 고려한 상대적 욕구를 주로 반

영하는 산식 보조금 방식을 기초로 중앙정부의 재정 배분을 결정했다면 보수당 정부에서는 재정 감축 목표 달성을 앞세워 먼저 재정 목표를 세우고 그 범위 안에서 지방정부 재정 배분을 결정하는 방식을 사용하였다. 또한 사업세 배분에서도 노동당 정부는 산식 보조금에 포함시켜 지방정부가 지역의 욕구에 대응하도록 하는 것에 초점을 맞추었지만 보수당 정부에서는 지역에서 거둔 사업세를 보유할 수 있도록 하여 지역경제 활성화에 따라 지방정부의 세수가 증가하도록 설계하였다. 세수제도 개편을 통해 지방정부의 정책적 동기를 변화시키려고 한 것이다.

하지만 보수당의 무리한 재정 감축 정책은 결국 보완책을 불가피하게 하였다. 지방 재정 감축으로 인해 가장 핵심적인 기능인 성인 돌봄의 위기에 대한 여론이 악화되면서 예외적으로 지방의회세 증세를 허용하여 세입 증가 없이 지출 감축으로 재정 균형을 추구하겠다는 원칙을 지방 재정에서는 포기하게 된 셈이다. 또한 상대적 욕구를 반영한 별도의 보조금까지 도입하게 되었다. 현재 보수당의 정치적 상황은 재집권을 위협받고 있어서 재정 감축과 균형 재정을 최우선으로 내세웠던 정책 방향이 언제까지 지속될 수 있을지는 지켜봐야 할 것이다. 그에 따른 지방 재정 체계의 변화 역시 관찰의 대상이다.

참고문헌

- CLG. (2013). A guide to the local government finance settlement in England. London: Department for Communities and Local Government.
- CLG. (2014). Local Government Financial Statistics England No.24 2014. London: Department for Communities and Local Government.
- Cromarty, H. (2018). Adult Social Care Funding (England). Briefing Paper, CBP07903. House of Commons Library.
- Gareth, I. (2018). Budget cuts force local councils into "narrow" focus on social care, warns watchdog. BMJ, 360:k1113.
- MHCLG. (2018a). Explanatory note on core spending power. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/679609/Core_Spending_Power_explanatory_note.pdf 에서 2018. 8. 3. 인출.
- MHCLG. (2018b). Local Government Financial Statistics England No.28 2018. London: Ministry of Housing, Communities and Local Government.