

주민투표로 세목과 세율을 결정하는 스위스

박 균 조

행정자치부 지방세정팀 행정사무관

I. 들어가는 말

독일의 하노버(Hannover)는 北獨逸에 위치한 니더작센州의 州都로 인구는 약 52만 명(1998년)이다. 북부 독일 低地의 기름진 평야에 있는 주의 행정, 경제, 문화 중심지다. 중세에는 한자동맹에 속하였으며 그 뒤에는 하노버 왕국의 수도로 번영한다.

우리나라와의 인연은 2006년 독일 월드컵 예선 마지막 경기가 이 곳 하노버에서 열리게 되어 있다. 대한민국의 축구 대표팀은 6월 23일 저녁(한국시간 24일 4시) 스위스와 열전을 치러야 한다. 16강 진출의 승전보를 기대하면서 이하에서는 상대팀인 스위스의 직접민주제와 지방세제에 대하여 개괄해 보고 싶다.

우선 스위스는 세계 유수의 국제금융센터, 관광지로서 유명한 것은 말할 것도 없다. 스위스가 앞으로도 계속하여 관광지로서의 높은 지위를 유지하기 위해서는 환경보호가 극

히 중요한 과제이고 스위스는 국가적으로 이 점에 대해 상당한 노력을 경주하고 있다.

스위스는 관광입국을 피하고 있는 국가이기 때문에 이미지를 유지해가기 위해서는 환경문제에 대하여 특히 민감하게 반응하는 것을 이해해야 한다.

예를 들면, 외국으로부터 들어오는 자동차에 대하여 국경에서 일부러 특별한 미터기를 부착하여 국내 주행거리를 정확히 측정하고 그에 따라 과세하려는 시스템은 놀라지 않을 수 없다.

스위스인의 입장에서 환경문제는 중요한 부분이라는 점을 알아야 한다. 조세제도도 환경보호 정책을 위해 유효하게 활용되고 있는 것이다. 그 점에서 스위스 정부의 환경세제 개혁 움직임을 관찰해 본다.

II. 직접 민주주의제와 세제

스위스는 프랑스어, 독일어, 이탈리아어,

로망어 등 4개 국어 및 공용어를 사용하는 다언어 국가이다. 그리고 카톨릭(보수파)과 신교(진보파)간 종교문제로 과거에는 많은 갈등과 대립을 겪었다. 그렇지만 상대방을 적이 아닌 파트너로 인정하고 각 정파, 종교집단간 타협과 협상을 통해 권력을 공유하는 한편 국가와 관련한 중요 사안을 직접 민주주의를 통해 해결하는 정책을 펼쳐 승자편중문제를 어느 정도 극복한다. 통합문화로 바뀌어 나가면서 스위스는 부자나라, 경쟁력 있는 나라로 변모한다.

스위스는 현재 26개의 칸톤(kanton/州의 개념)을 갖는 연방국가이다. 대다수의 칸톤은 4개 언어 중 하나를 공용어로 선택하지만 베른, 프리부르그, 발레 등 3개의 칸톤은 독일어와 프랑스어를, 그라우뷘덴 칸톤은 독일어와 이탈리아어 및 로망어를 공용어로 채택하고 있다. 그러다 보니 스위스인들 중 64%는 독일어, 20%는 프랑스어, 6%는 이탈리아어, 그리고 0.5%는 로망어를 제1언어로 사용한다.

스위스에서는 인구 1만 명 이상이 밀집해 사는 지역을 도시로 분류한다. 연방 수도인 인구 13만 명 규모의 베른은 외국 공관들이 모여 있지만 외교의 중심지는 아니다.

외교의 중심지는 국제기구들이 모여 있고 국제회의가 빈번하게 열리는 제네바다. 베른은 경제와 문화의 중심지도 아니며 경제의 중심도시인 연방 중앙은행이 있는 인구 34만여 명의 스위스 최대도시 취리히다.

칸톤마다 개성있는 문화를 간직하는 스위스는 연방정부와 연방의회는 베른에, 연방대법원은 로잔에, 연방보험법원은 루체른에 분

산되어 있다. 1848년에 스위스 연방이 창설되기 이전까지의 수도 기능은 취리히, 루체른, 베른이 2년씩 번갈아 맡았었다.

스위스의 국토 면적은 4만2천㎢로 남한 면적의 약 41%이다. 콤문(기초단체)이 2,842개이므로 콤문당 인구는 2,568명인 셈이다. 인구 730만 명에 불과한 스위스는 천연자원이 없고 산악지대이기 때문에 농업관련 가공업과 수공업 발달시킬 수밖에 없었다.

그 중에서도 시계산업과 섬유산업은 스위스를 발전시킨 원동력이 되었으며 일자리가 없어 그들의 피(용병)까지 수출해야 했지만 1인당 GDP 규모는 3만8천 달러에 달한다. 용병들은 해외에 진출하여 주저앉은 다음에는 무역업의 견인차 역할을 담당하게 되고 이를 토대로 세계 금융의 중심 국가로 발전해 나간다.

스위스 국민은 양질의 공공 서비스를 향유하면서도 비교적 적은 세금을 내는 것으로 알려져 있다. 그 비결은 돈이 적게 드는 정부 운용이라고 말해진다. 국회의원은 공무를 수행하는 날에만 일비를 받는 무보수 명예직이며, 기초단체인 콤문 행정은 상당수가 자원봉사원이 수행한다는 것이다.

1848년의 연방헌법은 스위스를 연방, 칸톤, 콤문의 세단계 정부로 설계하였다. 정부세출 중 연방정부는 32.4%, 칸톤정부가 39.7%, 콤문정부가 27.9%를 지출한다. 세출면에서 보면 상당히 지방분권적 정부체제를 취하고 있다.

콤문은 초등교육, 공공부조, 토지이용 계획, 전기, 상수도 등 공공사무에 대한 권한과 이런 사무를 처리하는데 소요되는 세입, 세출

에 대한 재정권한을 행사한다. 이 중에서도 토지이용 계획과 과세권은 콤문이 보유한 가장 중요한 자치권이다.

스위스 재정연방의 특징은 중요한 자치재정권이 주민의 직접참여에 의해 행사된다는 점이다. 칸톤 헌법은 반드시 주민투표를 거쳐 확정되며 칸톤과 콤문의 재정을 규율한다.

칸톤과 콤문에서는 재정 관련 주민투표제 이외에도 주민총회와 주민발안 등의 직접민주제가 널리 활용되고 있다. 주민은 직접민주제를 통해 칸톤, 콤문 정부의 경상예산, 자본예산의 투자항목, 세목, 세율, 사용료, 정부예산의 매각과 매입 등 중요한 재정문제를 직접 결정한다.

스위스는 대의 민주주의와 직접 민주주의를 결합시킨 준직접민주제의 나라다. 9개의 칸톤은 칸톤 의회에서 세목과 세율을 결정하고 나머지 17개 칸톤은 주민투표로 세목과 세율을 결정한다. 유엔의 비회원국이면서도 지난 수십 년 동안 한국과 발칸제국 등에 비무장 평화 유지군을 파견해 온 스위스는 2001년 6월의 국민투표로 해외에 파견하는 평화 유지군의 무장을 찬성 51%의 국민투표로 결정한 바 있다.

스위스에서 활용되는 직접민주제의 유형은 다양하다. 아직도 2개 칸톤의 유권자는 각각 매년 4월 마지막 일요일과 5월 첫 일요일에 란쯔게마인데 광장에 모여 주요 공직자를 선출하고 주요 안건을 직접 결정한다. 란쯔게마인데(Landsgemeinde)는 칸톤의 주민이 1년에 한 번 모여 공무원을 선출하고 주요 현안을 결정하는 칸톤 주민총회다.

약 80%의 콤문도 지방의회를 두지 않고

매년 4,5회 정도 주민총회를 열어 주요 공직자를 선출하고 주요 정책을 결정한다.

III. 연방과 지방정부간 재정운영

1. 지방의 권한이 강한 조세체계

콤문의 과세권은 콤문 자치권의 제1이다. 콤문은 공익사업을 수행하는데 필요한 재원을 조달하기 위해 보통 칸톤법이 정한 범위 내에서 칸톤 세금의 일정 퍼센트라는 형식으로 과세할 수 있다. 대부분의 나라에서 기초단체는 부동산 관련 세금을 부과하지만 스위스의 콤문은 개인소득세와 법인소득세까지 부과한다.

스위스의 조세부담률은 OECD 국가 중에서도 매우 낮은 수준이다. 2002년의 사회보험료를 제외한 스위스인들의 조세부담률은 22.3%로 한국과 비슷한 수준이다.

흔히 스위스의 과세가 연방, 칸톤, 콤문 수준에서 직접 민주주의 절차를 통해 주민의사에 따라 자유롭게 결정되기 때문에 조세부담률이 높을 것으로 예상하지만 현실은 그 반대를 보인다.

스위스에서는 과세권을 의회가 아닌 납세자가 행사하기 때문에 증세는 좀처럼 쉽지 않다. 게다가, 재정 주민투표를 통해 정부지출을 주민이 직접 통제하므로 증세를 유발하는 세출 증대는 어려운 구조이다.

스위스에서 재정분야의 직접 민주주의 활용은 공공 서비스와 조세가격(tax price)을 긴밀히 연결시킴으로써 알뜰한 재정운영을

<표> 연방, 칸톤, 콤문의 조세

구 분	소득·부유세(세원 비중)	소비·지출세(세원 비중)
연 방	소득세, 순이윤세, 군복무 및 공무 면제세(46%)	부가가치세, 인지세, 담배세, 알콜세, 광유세, 자동차세, 관세(54%)
칸 톤	소득세, 순부유세, 인두세 또는 가구세, 순이윤 및 자본세, 상속증여세, 부동산 취득세, 복권세 부동산이전세(94%)	자동차세, 유흥세, 전세, 인지세, 수력 발전소세, 기타(6%)
콤 문	소득세, 순부유세, 인두세 또는 가구세, 순이윤 및 자본세, 상속증여세, 자본소득세, 부동산세, 부동산이전세, 영업세(99.7%)	전세, 유흥세, 기타(0.3%)

유도하고 증세를 억제하는 효과를 가져오는 것으로 말해진다.

스위스의 콤문은 주민의 의사에 따라 정해진 세율로 소득세를 비롯해 부유세, 인두세, 가구세를 자유롭게 부과할 수 있다.

위 표에서 보는 바와 같이 스위스 조세체계의 큰 특징은 연방, 칸톤, 콤문이 소득·부유세원을 골고루 공유하고 있다는 점이다. 다음으로 국세와 지방세(연방: 칸톤+콤문)의 세원 비율은 47:53인 것도 특기할 만하다.

스위스에서는 전국적으로 통일된 조세개념은 존재하지 않으며, 칸톤과 콤문은 개인과 기업을 유치하기 위해 조세경쟁을 벌인다. 따라서 동일한 소득과 부를 가진 주민이 거주하는 칸톤 및 콤문에 따라 2내지 3배의 세금 격차가 벌어진다.

그렇지만 스위스에서 조세경쟁이 야기하는 개인과 기업의 거주지 이전효과는 크지 않은 것으로 알려지고 있다. 개인과 기업이 거주지를 결정할 때는 공공 서비스의 조세가격만 고려하지는 않기 때문이다.

칸톤과 콤문에 대한 뿌리의식이 강하고 남다른 향토애를 지닌 스위스인들의 경우에 조세부담이 거주지 결정에 미치는 영향은 그리 크지 않다는 것이다.

주민에게 주민발안과 주민투표를 통한 조세제도 선택권이 넓게 열린 스위스에서 조세부담으로 인한 거주지 이전 즉 티브(Tiebout)가 말하는 소위 “발에 의한 투표”의 영향력은 크게 감소한다는 것이다.

스위스에서 탈세와 조세저항이 여느 나라보다 현저히 낮은 이유가 스위스의 직접 민주주의에 있다고 주장하는 연구결과가 있다. 직접 민주주의는 조세에 대한 주민들의 자기 책임감을 고양시켜 조세 도덕성을 높이고, 선택적 국민투표를 통해 과세권을 직접 행사하기 때문이며 주민이 직접 과세권을 행사하는 스위스에서 증세는 매우 어렵다는 것이다.

조세제도의 직접 민주주의적 선택권이 널리 인정되어 있는 상황에서 칸톤과 콤문간의 조세격차는 대다수 주민의 선호가 반영된 것이다. 2,3배의 조세격차를 보이는 상황에서도

높은 조세 도덕성(tax morale)이 실현되는 까닭은 여기에서 기인한다.

스위스인의 조세 도덕성을 높여주는 또 하나의 요인으로서 지방주도의 조세행정이다. 스위스에는 우리나라의 국세청과 같은 조세행정을 총괄하는 연방기관은 존재하지 않는다. 연방정부는 오직 부가가치세 관련 업무에 종사하는 소수의 세무공무원을 두고 있으며, 조세행정은 칸톤과 콤문정부가 수행하는 시스템이다.

예를 들면 공동세원인 소득세는 모두 콤문정부가 징수하며, 콤문정부는 자신의 몫을 남기고 나머지는 칸톤정부에, 칸톤정부는 연방에 나머지 세액을 넘기는 시스템이다. 콤문에서 직접 민주주의제가 적극 활용되므로 주민의 조세저항은 낮아지는 효과를 보인다고 말해진다.

2. 스위스의 조세제도

연방정부는 부동산에 대하여는 과세하지 않으며 토지와 건물에 대한 세제는 지역에 따라 명칭이 다르다. 개인은 연방재판소에 이종과세를 피하기 위한 신청을 행하는 권리를 갖고 있다.

연방은 헌법에 명시되어 있는 세에 대해서만 관여할 수 있다. 연방의 세에 관한 헌법개정은 국민의 반수 이상 찬성과 26개 주의 과반수 찬성이 필요하다.

연방의 개인소득세와 법인소득세의 과세권은 방위비에 충당되기 때문에 일시적으로 제2차대전 후에 생겨난 것이다. 일시적이라는 것은 헌법에 명시되어 있고 다음의 기한이

2006년말 이지만 폐지하면 연방의 직접세 수입이 없어지므로 갱신해 갈 것으로 보인다. 그를 위해서는 당연히 직접투표가 필요하고 과반수의 찬성이 필요하다.

스위스인은 개인의 권리의식이 강하고 자신들이 국가를 만들고 지킨다고 하는 의식이 강하다. 연방에는 직접세 이외의 과세권도 있다. 상거래에 관한 것으로 인지세, 기채나 증권의 이익, 보험금에 관한 세가 있다.

연방 헌법에는 부가가치세가 두어져 있지 않지만 헌법 개정으로 VAT를 폐지하고 각 칸톤에서 찬성을 얻으면 가능하다. 연방의 VAT는 주된 수익으로 되어있다. 그 밖에 담배세, 알콜세, 오일세, 관세가 있다. 칸톤과 함께 과세하는 것도 있다.

스위스의 과세권은 기본적으로 칸톤이 갖고 있다. 각 칸톤은 세법을 갖고 있으며, 단순히 세율이 다른 것만이 아니고 기본이 다르다.

재산세의 과세대상은 일반적으로 토지와 건축물이다. 그러나 과세표준과 세율은 지역별로 다르다. 모든 지역에서 재산세 과표는 부유세의 과세 표준으로 사용되며 재산세 과세표준은 시장가격의 75내지 100% 수준이다. 세율은 0.05내지 0.3%이다.

재산세의 과세권은 칸톤 정부만 과세하는 경우, 콤문만 과세하는 경우, 양자가 과세하는 경우 등으로 나눌 수 있다. 재산세는 주로 수익자에게 과세하며, 여의치 않은 경우에는 소유자에게 과세된다.

한편, 취리히 칸톤의 경우를 예로 들어 설명하면 개인 소득에 대하여는 연방이 과세하며, 칸톤은 재산에 대하여 과세한다. 법인에

는 소득세, 캐피털 과세가 있으며 두 가지의 세액이 칸톤의 주된 세수입으로 된다. 1999년의 세입 내역은 다음과 같다.

- 개인+법인관계 세액 : 3,899백만 스위스 프랑
- 상속세액 : 431
- 자동차세액 : 250
- 공중 수수료액 : 94
- 재판소 수수료액 : 49
- 공항 사용료액 : 293
- 교통기관(고속도)사용료액 : 47백만 스위스프랑 등이다.

그 밖에 상속세와 증여세, 자동차세, 선세 등이 있으며, 취리히 칸톤의 인구는 연방의 16.7%이지만, 세수는 23.1% 정도를 차지한다.

Ⅳ. 환경 중시의 세제를 향해

스위스에 있어 환경 관련 세제로는 연방세로서 탄소세, 휘발성 유기화합물세(VOC Charge), 항공기세(Aircraft Charges), 광유세(Charge on Mineral Oil)등이, 지방세로서는 쓰레기 처리세(Waste Disposal Charges), 오수처리세(Wastewater Disposal Charges) 등이 있다.

1. 탄소세

탄소세는 1999년 10월에 연방의회에서 법률이 제정되었다. 탄소세의 도입 목적은 이산화탄소 배출량을 2010년까지 1990년의 수준

에 비해 10% 삭감하는 것에 있다.

그를 위해서는 화석연료의 사용 등에 의해 이산화탄소 배출량을 감하여 에너지의 효율적 사용을 촉진하고 재이용 가능한 에너지 사용을 확대할 필요가 있다고 하는 것에서 이산화탄소 배출량에 따른 탄소세가 구상된 것이다.

세율은 최대로 이산화탄소 1톤당 210스위스프랑(약 15만원)으로 되어 있지만 탄소세를 과하는 것에 의해 그 존립이 위협받는 것 같은 연료 다소비형 산업에 대해서는 특례조치가 두어지고 있다.

2. 휘발성 유기화합물세

휘발성 유기화합물세는 도료나 각종 스프레이 등에 과세된다. 토르엔 등의 휘발성 유기화합물 배출량을 1960년의 배출 수준까지 감소시키는 것을 목적으로 휘발성 유기화합물 생산이나 수입에 과해지는 것이다.

세율은 2000년 1월1일부터는 휘발성 유기화합물 1킬로리터당 2스위스프랑(약 1,400원), 2003년 1월1일 부터는 1킬로리터당 3스위스프랑이다.

3. 항공기세

항공기세는 항공기 배출가스 및 소음에 대해 그 배출가스의 정도 및 비행기 중량과 소음에 따라 과해지는 것으로 착륙료의 40%가 상한이다. 세수는 공항 주변의 대기오염 대책에 이용된다.

4. 광유세

광유세는 경유, 기타의 광유, 천연가스 등에 대하여 과해지는 세로 그 세수의 약 절반은 고속도로 유지관련 사업에 사용되고 나머지는 일반재원으로 된다. 농업 등 산업에 대해서는 특례가 두어져 있다.

5. 쓰레기 처리세

쓰레기 처리세는 세대마다의 기초액에 덧붙여 쓰레기 봉투의 양에 따라 (35키로 봉투 하나에 대하여 2스위스 프랑) 과세된다.

6. 오수 처리세

오수 처리세는 수도 사용량에 포함되어 있는 것이 많다. 주택 밀집지역 등에서는 추가적으로 과해지는 것도 있다. 세수는 낮은 배수관의 경신에 사용된다.

한편, 스위스 연방정부는 2000년 환경관련 세제 대개혁의 일환으로 에너지세 창설을 큰 목표로 세웠다. 세의 클린화에 관한 헌법 개정을 제안했다. 에너지세는 이용 가능한 에너지의 이용촉진을 목적으로 모든 재이용 가능한 에너지에 1와트시 마다 최대 0.03스위스 프랑을 과세하는 것이다.

그 세수는 수력발전소의 유지갱신 경비, 에너지의 효율적 이용이나 재이용 촉진, 신 에너지(태양열 에너지나 풍력 에너지 등)의 이용촉진에 충당하는 계획이었다.

이 제안은 2000년 9월 국민투표에 붙여졌지만 찬성 47%, 반대 53%로 부결되었다. 부

결된 이유는 원유 가격이 고등하였다는 것, 세의 도입 효과가 명확하지 않았다는 것과 함께 동시에 행해진 다른 사안의 국민투표 영향을 받았다고 전해진다.

스위스에 있어 환경대책은 이제까지 업계의 자주적인 합의를 비롯하여 정부, 비정부 기관과의 자발적 합의, 기업에 의한 선언 등 민간 섹터의 자발성을 가능한 한 존중하는 형태로 행해져 왔다.

「원래 스위스 사람은 당국에 강제되는 것을 싫어한다」고 알려져 있지만 향후 스위스의 환경세제 개혁의 행방은 이 국민성에도 어느 정도 걸려있는 것은 아닐까 생각된다.

V. 맺는 말

우리는 스위스의 직접 민주주의제가 세제에 미치는 영향을 고찰해 보았다. 스위스 세제가 우리나라 세제에 던지는 메시지는 재산세처럼 시군구(기초단체)가 부과하는 세목에 대한 조세저항 문제이다.

스위스는 법률주의에 기초한 조세체계가 아니라 조세의 세목과 세율을 주민의 직접 투표로 결정하므로 조세저항이 완화될 수 있다는 점이다.

이는 현행 우리나라의 취득세나 등록세 등의 시도(광역)세는 광역단체가 과세하고 있는 것이 아니라 시군구에 위임하여 징수하고 있으므로 광역단체 입장에서는 조세 부과에 대한 책임감이 거의 없다는 지적이다.

시도의 행정 서비스에 대한 납세자의 조세가격이 적절하게 평가되는 시스템으로의 이

행을 고려해 보아야 한다. 시도에서는 시군구가 그들의 지출에 필요한 비용에 충당하기 위한 자주재원을 시군구가 대행하여 징수해 주므로 행정의 책임감이 옅어지는데 대한 보완대책이다.

이 점에서만 본다면 우리나라와 유사한 조세체계를 유지하는 日本의 광역단체가 직접 일선기관인 縣稅 사무소(시도세 사무소)를 설치하여 그들의 책임으로 지방세를 스스로 징수하는 방안을 도입하는 것도 신중하게 검토해 볼 가치는 있다.

이 점에서도 기왕에 도입된 자치법상의 주민투표 등의 직접민주주의 제도를 더욱 발전시켜 가면서 『서비스와 책임』 『부담과 편익』이 상호 연계되도록 하는 시스템을 장기적으로 연구하는 것이 필요한 시점이다.

끝으로 본 고의 작성에는 「분권과 참여 스위스의 교훈(안 성호, 다운샘, 2005년)」, 「스위스의 지방과세 상황(日本國 전국지방세무협회, 2000년)」 등의 문헌 및 연구 성과물에 많은 신세졌음을 밝힌다. 거듭 감사드린다.

