

최근의 일본과 독일의 세제개혁 흐름

박 군 조

행정자치부 지방세정팀 행정사무관

I. 들어가는 말

일본에서 최근 몇 년간 추진한 정치적 차원에서의 지방자치는 많은 변화를 보인다. 우선 하시모토 총리 시절 시작한 6대 개혁과제의 하나인 지방분권은 정착 단계에 든 느낌이다.

1995년의 지방분권추진법 시행, 2000년의 지방분권일괄법 시행이 그 대표적 예다. 물론 1945년 패망 이후에 끊임 없이 전개된 민주적 개혁 노력의 결실로 이해해야 한다.

반면에 그러한 노력이 있었음에도 불구하고 『4할자치』라고 표현되듯이 재정상의 지방분권은 아직도 요원하다는 지적이 많다. 최근에는 지방재정을 강화하기 위해 『삼위일체 개혁』을 추진하는 세제개정도 행한다. 겉옷은 반듯하게 차려 입었지만 실제로 속이 빈 강정에 불과한 형상이라는 지적도 나온다.



우리나라도 참여정부 출범 이후 부동산 보유세제의 개편과 함께 세원 이양의 문제가 화두로 되어있다. 이 점에서 본고에서는 우리나라의 향후 지방재원 확충시 참고로 하고자 일본 정부가 추진한 세제개정 내용을 먼저 살펴본다.

일본의 도도부현세가 직면하고 있는 제 과제에 대하여 2006년도의 세제개정으로 실현된 삼위일체 세원개혁에 있어 세원이양을 고찰한다. 법인, 소비 등의 도도부현세가 안고 있는 주된 논점도 언급한다. 또한, 최근에 연립정권이 탄생된 후 독일 정부가 취한 재정 악화를 타개하기 위한 매상세의 현행 16%에서 19%으로의 인상 과정 등의 세제개정 내용과 향후 과제에 대하여도 고찰한다.

역시 본고는 일본의 지방재무협회가 발간하는 지방세지 2006년 9월호에 실린 米田 耕一郎(總務省 도도부현세 과장)씨와 石山 英顯(前 제트로 뒤셀도르프 센터)씨의 글을 주로 참고한 것임을 밝힌다.

II. 일본의 세제개혁과 세원 불균형

1. 지방세제 특징

(1) 『단일세형』과 Tax Mix

우선, <표1>은 지방세 세수 내역을 보이는 표이다. 다음으로 <표2>는 일본, 미국, 프랑스 등 각국의 국세와 지방세 세원 배분이 어떻게 되어 있을까를, 그리고 각각의 지방세가 주로 어떠한 내용인가를 표로 정리한 것이다.

<표1> 일본의 지방세 세수 내역(2005년도 결산)

	세목	금액	비율
지	개인주민세	77,282억 엔	23.0%
	법인 2세	71,887억 엔	21.4%
방	지방소비세	26,139억 엔	7.8%
	고정자산세	87,078억 엔	26.0%
세	기 타	73,002억 엔	21.8%
	합계	335,388억 엔	100.0%



도 부 현 세	개인도부현민세	22,619억 엔	15.6%
	법인 2세	49,865억 엔	34.4%
	지방소비세	26,139억 엔	18.0%
	자동차세	17,131억 엔	11.8%
	경유거래세	10,999억 엔	7.6%
	기 타	18,117억 엔	12.6%
	※ 기타의 주된 내역 부동산 취득세: 3.2%/4,564억 엔, 자동차 취득세: 3.1%/4,509억 엔, 도부현 담배세: 2.0%/2,826억 엔		
시 정 촌 세	합계	144,870억 엔	43.2%
	개인시정촌민세	54,663억 엔	28.7%
	법인시정촌민세	54,663억 엔	11.6%
	고정자산세	87,078억 엔	45.7%
	도시계획세	12,361억 엔	6.5%
	기 타	1,439억 엔	7.5%
	※ 기타의 주된 내역 시정촌담배세: 4.6%/8,680억 엔, 사업소세: 1.5%/2,916억 엔, 경자동차세: 0.8%/1,459억 엔		
	합계	190,518억 엔	56.8%

※ 초과 과세분 및 법정외세를 포함하며, 개인주민세는 배당할 및 주식자산 양도 소득할을 포함하나 이자할은 포함하지 않음. 법인2세는 도부현민세(법인균등할. 법인세할), 법인사업세의 합계

〈표2〉 주요국의 세수 비교

단위: 억 엔(일본), 억 달러(미국), 억 파운드(영국), 억 유로(독일, 프랑스)

구 분	세원배분(%)	지방세 수입의 구성비(%)	주된 세목	지방세입에 차지하는 지방세수의 비율(%)		
				05년	04년	03년
일 본	국세: 481,029(58.9) 지방세: 335,388(41.1) 합계: 816,417	소득: 45.9 소비: 21.7 자산등: 32.4	개인주민세, 사업세, 지방소비세, 담배세, 자동차세, 경유거래세, 고정자산세, 부동산취득세, 사업소세 등	35.9	34.4	34.4
미 국	국세: 10,865(52.7) 주세: 5,648(27.4) 지방세: 4,108(19.9) 합계: 20,622	소득: 24.5 소비: 43.0 자산등: 32.5	개인·법인 사업세(주) 소매매상세(주) 재산세(지방)	.	.	.
영 국	국세: 2,958(94.1) 지방세: 186(5.9) 합계: 3,144	소득: 0.0 소비: 0.0 자산등: 100.0	- - 카운실 텍스(93년도 부터)	13.2	12.9	12.7



독일	국세 : 2,320(51.6) 주세 : 1,657(36.8) 지방세 : 521(11.6) 합계 : 4,498	소득 : 55.9 소비 : 35.8 자산등 : 8.4	소득세·법인세(주, 지방, 연방공동세), 영업수익세 부가가치세(주, 지방, 연방의 공동세) 부동산 취득세(주), 상속세(주)	58.6	58.3	58.3
프랑스	국세 : 3,517(83.2) 지방세 : 710(16.8) 합계 : 4,228	소득 : 0.0 소비 : 10.7 자산등 : 89.3	- 자동차세, 자동차 등록세 기·미 건축물 자산세, 직업세, 주거세	42.6	40.4	40.6

※ 일본은 2004년도, 다른 나라는 2003년도 기준임. 지방세 수입의 구성비 중 미국과 독일의 주세는 지방세에 포함

각국이 채용하고 있는 지방세 체계는 단일세를 하고 있을까, 아니면 택스 믹스로서 복수의 세목으로 지방세수를 구성하고 있을까의 2가지 유형이 있다.

이 표 중에서는 영국이 「단일세형」으로 되어 있다. 지방세 수입의 구성비가 「자산 등 100%」로 되어있다.

일종의 재산세와 같은 것이지만 카운실 택스(council tax)밖에 없다는 것이다. 다만, 주요 선진국을 보면 이 단일세형을 엄격하게 지키고 있는 나라는 영국뿐이라는 것이 현 실정이다.

기타 국가는 세목이 적은 나라는 상당히 있지만 몇 개 정도의 세목이 조합되어 있는 곳이 대부분이다. 다만, 「단일세형」은 매우 좋다는 점이다. 그것은 각각의 지방정부 세출과 세입의 대응관계가 매우 확실하다는 것이다.

현재, 지방정부의 수입으로서는 지방세 이외에도 보조금이라는 국가로부터 지방으로 가는 것, 지방교부세라고 하는 지방정부 중에서 재원조정을 하는 것 등등이 있지만 최근에는 지방세를 중시하는 기조가 계속되고 있다.

왜, 지방세를 중시할까 하면 역시 지방정부라는 중앙정부 보다도 적은 단위에서 각각의 주민이 그 지방정부가 행하는 일의 질과 양을 결정해 가기 때문이다.

필요한 수입을 자신이 결정해 간다. 그 중에서도 지방세로 조달하는 것이라면 자신들의 일을 늘리려고 하는 것으로 된다. 한편으로 지방세 세율을 올린다고 하는 형태로 주민에 어떠한 선택을 할까를 확실히 묻는다는 점에 있다. 그러한 의미에서 단일세형으로 가면 매우 알기 쉽다고 말해진다.

영국의 경우 이 카운실 택스가 나오기 전에는 소위 대처 개혁이 있었다. 커뮤니티 차지라는 인두세가 들어간 적이 있다. 대처 개혁 전에도 단일세였지만 레이트(Rate)라는 세목이었다.



그것은 말하자면 일본의 고정자산세나 한국의 재산세와 똑같다. 레이트라는 이름에서도 알 수 있는 것처럼 세율, 율이라고 하는 것이다. 왜 레이트라고 부르는 이름이 되었을까는 지방정부 마다 그 해에 필요한 세출을 정하면, 지역내에 소재하는 재산의 총액으로 나누어 그 레이트를 결정하는 시스템이기 때문이다.

그러한 점에서 하는 일과 그것을 충당해야 할 지방세 세율이 확실히 연결되어 있다는 것이다. 레이트를 개혁한 취지는 레이트의 율이 너무 높다는 것에 있다. 중앙정부가 생각하고 있는 국민부담에서 보면 너무 높게 뛰어 오른다는 것 등 여러 가지가 있지만 영국은 단일세형을 취하고 있다.

그렇지만 대부분의 국가에서는 이러한 단일세형은 아니다. 여러 가지 세목으로 지방세를 조달하는 텍스 믹스의 수법에 의한다. 왜 일까? 가장 명확한 것은 <표2> 중에서 지방세입에 차지하는 지방세 비율을 보면 알 수 있다. 영국은 10% 미만밖에 지방세로 충당하는 결과로 된다.

역으로 말하면 단일세형은 큰 세수는 기대하기가 상당히 어렵다. 특히 자산세형의 세이지만 지방정부의 큰 세출을 상당히 취급하기 어렵다는 것이 가장 큰 문제이다. 그러한 의미에서 일본을 비롯한 대부분의 나라는 소득, 소비, 자산의 여러 가지 세원을 혼합하는 지방세 구성으로 되어있다.

더욱이 일본의 특색은 각각의 소득으로부터 밸런스를 보아도 알 수 있듯이 소득에 관계하는 세수가 비율 면에서 높다는 것이다. 일본과 비슷한 국가는 독일을 들 수 있다. 특히, 지방의 법인소득과세 비중이 높다고 말할 수 있다. 이 표에서는 독일과 매우 닮고 있다는 것에 주목해야 한다.

(2) 국가 · 지방의 세원배분에 대하여

또 한 가지 환기하고 싶은 것은 세금이라는 것은 당연하지만 세출을 조달하는데 필요한 금액을 국민에게 부담시키는 것이다. 따라서, 어떠한 정부일까, 어떠한 세출을 하고 있을까 하는 것과 매우 밀접하게 관계한다.

지방세의 경우는 중앙정부와 함께 지방정부가 어떠한 재정을 하고 있을까 하는 것과 매우 중요한 관계가 있다. 그래서 <표3>을 보면, 이것은 지방재정의 웨이트를 일반적 지출 배이스로 본 경우이지만 일본은 지방정부의 세출이 매우 큰 비중을 차지하고 있다.



일본에 매우 가까운 국가는 미국과 독일이다. 어디나 연방제 국가다. 이 지방이라는 속에는 주정부를 포함하지만 거기에 거의 필적하는 것과 같은 지출을 일본의 지방정부는 행하고 있는 것이다.

〈표3〉 일반 정부 지출의 국제비교

일본	지방 : 국가 = 76.5% : 23.55%
미국	지방 : 국가 = 66.5% : 33.5%
독일	지방 : 국가 = 81.0% : 19.0%
영국	지방 : 국가 = 40.5% : 59.5%
프랑스	지방 : 국가 = 43.5% : 56.5%
이태리	지방 : 국가 = 59.1% : 40.9%
캐나다	지방 : 국가 = 81.4% : 18.6%

예를 들면, 방위비는 전액 국가가 사용하고 있다. 그렇지만 교육비는 거의 지방정부의 지출로 되어 있다. 그러한 의미에서 복지나 교육 등에 대하여는 주민에 가까운 서비스를 지방정부가 행하고 있는 것으로 된다. 또한, 국토개발 등에 있어서도 일본의 지방정부는 세계에서도 드물 정도로 지방정부가 투자를 하는 특징이 있다.

역시, 이와 같은 세출 구조를 머리에 두지 않으면 세입 구조, 지방세 구조는 논의하기가 상당히 어렵게 된다.

그래서, 현재 삼위일체 세원 개혁이 2006년도 이후 실현해 가는 셈이지만 국가와 지방의 세원배분도 지금은 상당히 문제로 되어있다.

우선, 오늘날의 일본의 조세에서 가장 큰 문제는 조세와 지출의 불균이 서로 떨어져 나가고 있다는 것이다. 조세 수입은 80조엔 정도인데 지출은 150조 엔으로 70조 엔의 갭(gap)이 생긴다. 이것이 국가, 지방을 통해 가장 큰 문제이다.

더욱이 국가와 지방의 세입과 세출이지만 어떠한 차이가 있을까 이다. 우선 국세가 48조 엔 정도, 지방세가 33조 엔 정도이므로 베이스로 보면 국가와 지방은 6:4라는 비율로 된다.

다음으로 국세라는 형태를 취하고 있지만, 지방에서 공통 재원으로 조정하고 있는 지방교부세는 지방 쪽으로 이동한다. 그렇게 되면 국가가 34조 엔에 대하여 지방은 47조 엔으로 된다. 더욱이 지출 베이스 면에서의 갭을 국고지출금 등으로 메운다는 모습으로 된다.



최종적으로는 지출 베이스에서 보면 4:6이 되어 자주 이 6:4라든가 4:6이라는 숫자는 귀에 익지만 이것은 국세와 지방세 세입 면에서의 비율과 최종적인 지출 베이스와의 차이다. 이 차를 메우고 있는 것이 지방교부세와 국고지출금이라는 것이다. 그래서 여기에서의 차이를 어떻게 생각할까 이고 더욱이 세원이양이 필요할까 어떨까의 문제로 된다.

(3) 세원의 편재

일본의 지방세 전체 구성으로서 1인당 도도부현세 비율을 보면 알 수 있다. 앞에서 지방세는 정부를 효율화시키고, 그것이 넓혀서는 국가·지방을 통해 정부의 비대화를 방지한다는 의미에서 매우 의미가 있다고 말했다.

지방자치는 민주주의의 학교라는 대명사로 말해지고 있는 것처럼 그와 같은 메리트도 있지만 지방세에도 소위 약점이라고 생각되는 것이 있다. 그것이 이 세원의 편재라는 것이다.

각 세목마다의 1인당 각 도도부현 마다의 세수를 지수화 한 것을 보면 법인2세(도도부현 민세와 법인사업세)의 경우 東京이 가장 많고, 靑森현이 가장 낮다는 것에서 최대와 최소의 차이는 6.6배의 매우 큰 차를 보인다.

이에 대하여 고정자산세(한국의 재산세)를 보면, 이것도 東京이 가장 높은 셈이다. 최대와 최소의 차는 2.5배 정도이다. 어떻게 하든 과세 베이스가 각각의 지역 소재가 다르므로 그것을 1인당이라고 하는 형태로 사용하면 어떻게 하든지 세원의 편재는 나오는 셈이다.

지방세가 지방재정에 필요한 수입을 조달한다는 점에서 필요한 것이지만 지방세만으로 지방재정을 조달하는 경우에 필요한 지출을 조달할 수 없는 지역이 나오는 것은 아닐까가 이 세원편재에서 나오는 문제이다.

금후 세제개혁의 큰 문제로서 법인사업세의 분할기준의 검토를 2005년도에 행했지만 이것의 영향이 나오는 것은 2006년 이후로 된다.

또 하나 그것과 합하여 개인주민세가 비례 세율화(10%)되었다. 이 영향은 편재도를 적게 하는 방향에서 작용하므로 전체로 보아 편재도는 낮게 되는 방향으로 가는 것은 아닐까 생각한다.



2. 삼위일체 개혁에 있어 세원이양

(1) 소득세에서 개인주민세로 3조 엔의 세원 이양

우선, 세원 이양의 문제다. 앞에서 일본 지방정부 수입은 자신이 벌어들이는 지방세, 지방 공통 재원을 재원조정으로 사용하는 지방교부세, 국가로부터 지방에 교부되는 보조금의 3가지라고 말했다. 『삼위일체』라는 것은 이 3가지 수입원을 일체적으로 개혁하려는 것이다.

특히 이번의 개혁에서는 국고보조금을 3조 엔 미만으로 컷트 하여 그것을 세금으로 바꾼다는 형태로 하였다. 그래서 세로 되돌릴 때에 선택된 것이 개인소득세이고, 소득세에서 개인주민세로 3조 엔의 세원이 이양된 셈이다.

이것은 크게 3개의 포인트로 나눌 수 있다. 첫 번째가 소득과세로 3조 엔 규모를 행한다는 것이다. 2번째는 주민세 세율구조가 플레트화 되었다는 것이다. 3번째 포인트는 마이크로로 보면 3조 엔의 국세가 마이너스, 지방세가 플러스로 된다. 마이크로 베이스로 보아도 개개의 납세자 부담이 가능한 한 변동하지 않도록 하는 형태를 행한다는 것이다.

구체적으로 어떻게 행하였을까. 종래 개인주민세는 5%, 10%, 13%라는 3단계의 세율구조로 되어 있었지만 이것을 과세소득에 대하여 어떤 단계라도 모두 10%로 한 것이다.

따라서, 현재 5%의 단계, 소득 베이스로 0~200만 엔에 대해서는 주민세는 5%분 소득세로부터 세율을 받는 형태로 되어있다. 한편으로 13% 초과 소득 등에 대하여는 3% 부분을 국세 쪽으로 이양한 형태로 되어있다. 플러스와 마이너스를 합하여 3조 엔으로 된다.

한편으로 13%의 세율이 적용되고 있는 부분은 실로 높은 과세소득을 갖고 있고 소득이 높은 사람이다. 게다가, 소득이 높은 사람의 소득이 높은 부분에만 적용되므로 행운은 적다. 여기 부분에 걸리는 것은 0.4조엔 정도로 예상되었다. 이런 의미에서 3조 엔의 이양이 실현된 것으로 된다.

그리고, 개인마다 별로 변동하지 않은 것으로 간다는 점에서 납세자는 국가 쪽에 소득세, 지방 쪽에 주민세를 지불하는 셈이다. 이것을 만족하는 것은 이양 후와 같게 된다는 설계를 행한 것이다.

(2) 개인 소득과세 개정의 영향

2006년 7월 현재 신문지상에 조금씩 화제로 되었지만, 6월에 행해진 개인주민세의 연금과



세 검토이다. 주민세의 과세명세서, 납세통지서가 연금소득이 있는 사람에게 가고, 노년자 공제가 폐지되기도 하고, 공적 연금 등 공제가 검토되었다는 점에서 종래 과세되지 않았던 분이 과세 대상으로 된다는 것도 신문지상에 나오고 있다.

이번의 삼위일체 개혁의 영향은 소득세 쪽에서는 2007년 1월 소득부터 적용해 가는 것으로 된다. 한편, 개인주민세의 특별징수는 구체적으로는 6월분에서 시작하므로 2007년 6월이라는 것으로 된다.

따라서, 소득세 쪽 만으로 보면 마이크로 베이스에서 보아도 1.7조 엔이 감세로 된다. 한편으로, 주민세 쪽은 정률감세의 0.4조 엔, 세원 이양의 3조 엔, 합계 3.4조 엔의 형태로 된다고 볼 수 있다.

그와 같은 의미에서 개인 주민세는 마이크로 베이스로 보면 상당히 큰 세수 증가의 형태로 된다.

즉, 2004년도 개인주민세 세수가 대체로 7.7조 엔 이므로 여기에 이 3.4조 엔이 더해지면 2006년도는 정확하게 맞지는 않지만 평년도의 11조 엔 정도 된다.

또 한 가지, 서울구조가 누진과세에서 10%의 플랫화로 되면 고액 소득자가 많은 지역은 어디라도 감세 효과가 작용한다. 한편으로 고액 소득자가 적은 지역은 과세소득이 낮은 쪽이 매우 많다는 것이므로 플러스 효과가 매우 크게 나온다.

현실문제로서는 역시 고액 납세자가 많은 東京에서는 세수가 그만큼 신장하지 않는다. 지역적으로 말하면, 예를 들어 도심의 미나토(港)구, 치요다(千代田)구 등은 세원 이양이 행해지지만 세수 그것은 마이너스로 되는 지역도 있다.

그와 같은 효과가 나오므로 東京, 가나가와(神奈川), 치바(千葉) 지역을 제외하면 대부분의 지역은 1인당 세액 비중이 높아지는 구조로 된다는 것이다. 이상이 삼위일체 세원개혁의 상호관계이다.

3. 지방법인과세

이제부터 도도부현세의 주력으로 되는 지방의 법인과세 문제를 보자. 그 전에 <표1>을 다시 보자. 지방세 전체로부터 도도부현과 시정촌으로 나눈 세수의 그룹이다. 문제로 되는 것은 법인2세이다.



도도부현에서 말하면 2004년 베이스로 대개 33% 정도가 이 법인과세이다. 시정촌의 쪽은 적어서 11% 정도이다. 이와 같은 구조로 되어 있는 것을 염두에 두어야 한다. 법인2세라는 것은 법인주민세와 법인사업세의 2가지를 총칭한다.

(1) 법인주민세

법인주민세에 대하여 살펴보자. 법인 주민세는 개인 주민세와 매우 닮은 구조로 되어있다. 개인과 똑같이 지역사회의 일원이라는 입장에서 본 세제 설계로 되어 있다.

그렇지만 닮고 있을까 어떨까 하면 균등할과 법인세할, 소득에 직접 걸리는 세와 균등할의 2가지가 있다는 것, 또 하나는 도도부현과 시정촌 양쪽이 과세권자라는 2가지 점이다.

(2) 법인사업세

법인 사업세는 법인이 사업 활동을 행하고 있는 것에 대하여 지방자치단체의 여러 가지 행정 서비스의 제공을 유형·무형으로 받고 있는 것, 그곳의 응익 관계에 착안하여 과세되는 세금이다.

따라서, 이것은 대응관계는 세라는 형태이지만 그 밖의 수수료 등과 유사한 것이라는 생각으로 되어 있다. 사업세의 부담 세액은 소득계산상 소득 산입이라는 형태로 되어 있다. 소위 경비성이 매우 강한 세라고 말해진다.

이 세는 출발점에서 그러한 것이다. 샤우프 권고의 시점에서 나온 것이지만 샤우프 권고 시점에서는 부가가치세를 실시하는 것이 적당하다는 권고였다.

그렇지만 1945년대 후반 당시의 사회 정세에서 법안은 성립되었다 하더라도 안전한 형태로의 실시는 되지 않은 채로 소위 현재의 사업세라는 형태로 된 것이다. 따라서, 당초의 생각에서 매우 응익성이 강한 세라는 방식이 지향되어 왔다는 역사적 경위가 있다.

법인 주민세와의 차이라는 점에서 보면 과세를 행하는 것은 도도부현 만이라는 것, 그리고 균등할이 없다는 것이다.

실제 과세 시스템은 자본금이나 업종에 따라 3종류다. 대상 법인이 가장 많은 쪽은 자본금 1억 엔 이하의 보통법인이다. 이곳은 모두 소득과세로 되어있다.

이 밖에 전기 공급업, 가스 공급업, 보험업에 대해서는 개별 특징이 있는 업태라는 것에서 종래부터 수입금액 과세가 행해지고 있다.



(3) 외형표준과세

외형표준과세는 2004년 4월 이후 개시된 사업년도 분부터 적용한다. 2003년도 세제개정에서 정해진 것이다. 대상으로 되는 것은 자본금 1억 엔 초과 법인이다. 그 단계에서는 법인이 250만개 정도의 법인 중 3만사 정도가 대상으로 된다는 예상에서 설계되었다.

실제 외형표준과세 설계에서는 종래부터 있었던 소득과세 중 4분의 1을 외형표준과세로 바꾸었다는 것이다. 외형표준과세는 부가가치세할과 자본할의 2개를 대개 2:1이 되도록 설계하고 있다. 대개의 설계로서는 흑자·적자를 묻지 않고 세수 그것으로 보면 이것은 세수 중립이라는 형태가 되도록 설계되어 있다.

그래서 외형표준과세의 하나는 소득할이지만 우선 세율이 9.6%에서 7.2%로 내려갔다는 것에 특징이 있다. 그 결과 외형표준과세가 들어가면 실효세율이 약간 내려가는 것 같은 효과도 나온다.

부가가치세할은 2개의 요소로 되어있다. 수익배분액과 단년도 손익이다. 단년도 손익이라는 것은 종래부터 말해지는 부가가치이다. 사업세가 당초 예정된 바의 부가가치과세의 가산형 부가가치와 일반적으로 말해지고 있는 것을 버린다고 하는 것으로 이해되어 있다. 그 외에 약간 인건비가 많은 기업에 대한 배려라는 측면에서 보수급여액 중 수익 배분액의 7할을 넘는 부분에 대해서는 과세표준에서 공제하는 한계점에 도달하는 제도를 만들려는 배려가 당초부터 들어있었다.

또한, 종래의 소득할은 단년도의 수익에 이월결손 처리를 한 것이 과세대상으로 되어있다. 이 외형표준과세의 단년도 손익은 이월결손금을 공제한 형태로 되어있다는 것에 특징이 있다.

자본할은 자본금 등 액의 0.2%라는 것이다. 그로부터 자본금이 매우 많은 기업, 이것이 실제의 사업 활동과 자본금 등 금액과의 대응관계를 일률은 아니라는 것에서 압축조치가 더해졌다는 형태로 되어있다.

(4) 외형표준과세의 운용

그와 같은 구조를 발판으로 삼아 다음으로 2004년도부터 개시된 외형표준과세가 어떠한 형태로 움직이고 있을까를 살펴본다.

우선 대상 법인 수는 248만개 이다. 그 중에서 이익법인이고 동시에 자본금 1억 엔 초과 법인이 1만7천사이다. 결손법인이고 동시에 자본금 1억 엔 초과 법인이 1만5천사 있다. 외



형대상 법인을 포함하여 3만2천사 정도로 전체의 1.3%가 대상으로 되어있다.

(5) 법인2세의 상황

전체의 법인2세 상황을 2점 설명하면 하나는 세수이다. 세수는 국가의 법인세와 똑같이 1989년도 경을 피크로 상당히 대폭적인 감소로 되어버렸다.

2002년도가 밑바닥이라는 형태이다. 최근은 기업수익의 향상도 있으므로 상당한 플러스가 나온 것이다. 이 세수 감소를 가져온 요인은 어찌면 2점이다. 하나는 기업수익의 상황이 이 사이 상당히 나쁘게 되었다. 또 하나는 법인2세의 세율이 내려갔다는 것이 서로 어울려 이와 같은 세수 상황으로 되어 있는 것은 아닐까 생각한다.

다음으로 기업수익의 상황이다. 이미 경상이익의 단계에서는 버블기를 넘은 것 같은 상황이 되어있다. 세율 인하전의 당기 순이익은 상당히 큰 신장으로 되어있다. 그렇지만 그만큼 큰 신장률이 국가의 법인세도 그렇지만 지방의 법인2세 쪽도 여기까지는 이르고 있지 않다.

(6) 법인2세의 실효세율

또 하나 큰 논의로 되어 있는 것은 실효세율 문제이다. 법인사업세에 대해서는 12%에서 누차 감세가 행해져 현재 7.2%로 되어 있다. 다음으로, 법인 주민세이지만 이것은 과세표준이 법인세액이다. 따라서, 법인세 세율이 인하되면 자동적으로 법인 주민세의 과세표준액은 내려간다. 1984년부터 1987년까지의 피크에는 17.4%이지만 현재는 11.56%로 떨어지고 있다.

현재, 산업의 국제 경쟁력이라는 관점에서 법인에 걸리는 여러 가지 부담 문제가 논의되고 있다. 그래서 국가와 지방을 합한 법인세 수준이 어떻게 되어 있을까를 보는 것이다.

일본의 경우¹⁾는 최근에 세율을 인하하고 있다. 즉 법인세율은 37.5%(97년) ⇒ 34.5%(98년도) ⇒ 30.0%(99년도 이후 현재)로 되어 있다. 사업세율은 12.0%(97년) ⇒ 11.0%(98년도) ⇒ 9.6%(99년도) ⇒ 7.2%(2004년도 대 법인의 경우)로 변한다. 주민세율은 법인세액의 17.3%로 되어 있다.

1999년의 법인소득과세 실효세율은 40.87%(법인세 27.37%+사업세와 주민세의 13.5%)였으

1) 일본의 실효세율은 법인사업세가 손금 산입되는 것을 조정한 후에 법인세, 법인주민세, 법인사업세의 세율을 합계한 것이다. 역시 외형표준과세 도입 후의 실효세율(39.54%)은 자본금 1억 엔 초과 법인의 실효세율이다.



나 2004년도에는 법인사업세에 외형표준과세가 도입되어 실효세율은 39.54%(법인세 27.98%+사업세와 주민세의 11.56%)로 된다.

미국의 경우²⁾ 법인세율은 35%, 주 세율 7.5%(별도부가세:세액의 17%), 시 세율은 8.85%로 되어있다. 뉴욕시의 소득과세 실효세율은 45.95%이다. 이중 법인세는 29.1%, 지방세는 16.85%로 구성되어 있다.

독일의 법인세율³⁾은 25%, 영업세율은 22.5%, 부가세율은 법인세액의 5.5%로 구성되어 있다. 독일의 소득과세 실효세율은 39.8%이다. 이는 법인세 21.53%, 지방세 18.37%이다.

영국과 프랑스의 경우는 법인세율 만이 존재하며 지방세는 과세되지 않은 국가이다. 법인세율은 각각 30%, 33.33%를 보인다.

미국은 법인과세를 주나 시가 지방세로 행하고 있는 곳도 있다. 물론 과세하고 있지 않은 곳도 있다.

일본과 재정구조를 닮고 있는 독일도 지방의 비중이 상당히 높다는 점이다. 39.9%이다. 최근 독일에서는 세제개정이 논의되어 부가가치세(매상세)를 증세하는 것으로 된다.

독일의 경우는 지방세 비중이 상당히 높다는 것을 알 수 있다. 영국은 앞에서 말한 것처럼 원래 지방세는 단일세 이므로 완전히 지방법인과세는 없다.

4. 지방소비세

지방소비세의 지방세에 차지하는 비율은 8% 미만이다. 소비과세 전체로 말해도 20% 정도이다. 그 소비과세의 지방소비세를 제외한 대부분은 사실은 도로목적 재원으로 되어 있다. 어느 의미에서는 지방세의 소비과세는 상당히 찌그러진 형태로 되어 있다. 또한, 지방소비세 세수는 매우 안정되어 있다.

도도부현이 과세 주체이고 현재 당분간은 국가에 징수를 위탁하고 있는 상황으로 되어있다. 따라서, 각 기업에는 이것이 지방소비세라는 이해가 상당히 어렵게 되는지도 모르지만 5% 중 1%의 부분은 지방소비세이다.

2) 미국은 뉴욕시(부가세를 포함한 주 법인세, 시 법인세)의 예이다.

3) 독일의 지방세는 뒤셀도르프 시의 예이다. 독일의 실효세율은 부가세(법인세액의 5.5%)를 포함한 것이다. 독일의 국세는 연방과 주의 공유세(50:50)이고, 지방세는 영업수익을 과세표준으로 하는 영업세이다.



여기에서 지방소비세 독자의 문제는 청산제도이다. 이것도 과세권과 매우 밀접하게 걸려 있다. 법인사업소세에서는 사업 활동의 크기가 과세 대상으로 되어있으므로 분할을 한다.

지방소비세의 경우는 개인의 최종 소비 부분이 과세 베이스를 취하고 있다는 것에서 본래라면 개인의 최종소비에 그대로 과세를 하면 좋다는 것이다.

일본에서는 소매매상세는 채용되고 있지 않지만 미국·캐나다에서는 채용되고 있다. 일본에서도 일시적으로 소비세 검토 시에는 소매매상세의 검토가 있었다. 이것은 최종 소비단계에 1회 만 과세를 한다는 시스템이다.

이 시스템을 말하면 소매업자가 최종 소비자이니 물건을 팔면 소비자가 부담하는 소매 매상세라는 것을 그대로 거기에 납부하면 그것으로 끝나는 것이다.

따라서 청산이라는 귀찮은 일을 할 필요가 없다. 그렇지만 지방소비세에서는 소비세에 얹힌 시스템으로 되어 있다는 점에서 이것은 다단계로 과세되고 동시에 전단계의 세액공제 시스템이라는 것으로 된다. 소매업자의 쪽에서 보면 소매업자의 소매 부분이 소비세액으로 되는 셈이지만 실은 그 중의 매입에 걸리는 부분을 세액 공제하는 시스템으로 된다.

III. 독일 대연립 정권하의 세제개혁

1. 총선거를 앞두고

(1) 16년 만의 SPD 정권 탄생

1998년 총선거에서 콜 前수상의 정치현금 스캔들에 편승하여 녹색당·90년 동맹과의 연립이라는 형태로 16년 만에 크리스트교 민주·사회동맹(CDU/CSU)으로 부터 정권을 획득한 사회민주당(SPD)이었지만, 슈뢰더 수상의 개인적인 인기와는 반대로 그 개혁 노선은 국민의 지지를 얻을 수 없게 되고, 경제·실업대책에서도 성과를 내지 못한 채로 정권의 지지율은 서서히 저하의 길을 더듬어 갔다.

16개의 연방주에 있어서도 슈뢰더 정권 발족 당초에는 SPD에 의한 정권이 압도적으로 다수를 차지하였지만 서서히 CDU로 자리를 내주어 2002년 4월의 작센·안할트주 의회 선거에서 패한 결과, 주대표에 의해 구성되는 연방 상원의원에서 소수로 전락하고, 상하 양원의



다수 세력이 틀린 구조 하에서 어려운 의회운영을 강요당하는 상태로 되었다.

그러한 흐름 속에서 2002년 가을의 총선거 전의 평가는 직전까지 압도적으로 CDU/CSU로의 지지가 높고, 정권교체는 거의 틀림이 없을 것이라고 생각되었지만, 이라크 파병 반대의 결단, 엘베주 홍수에의 신속한 대응성, 더욱이 텔레비전의 당수 토론에서 교묘한 임기응변 등으로 급격하게 지지를 결집한 결과 CDU/CSU와 득표율에서 나란히 연립 파트너의 주자로 임하게 되어 근소한 차로 정권을 유지하는 역전극을 연출했다.

(2) 개혁 프로그램의 가치를 들고

2기 쾰른의 슈뢰더 수상은 2003년 3월 노동시장 개혁, 사회보장 제도개혁, 세제 개혁을 주요한 내용으로 하는 포괄적인 복지사회 구조개혁 프로그램인 「아젠다 2010」을 발표했다.

슈뢰더 수상은 이 개혁을 단행하는 강한 의지를 표하였지만, 그 내용은 예를 들면, 실업보험의 급여개시 기간단축, 고용규제의 완화, 의료비의 일부 청구부담 도입 등 많은 SPD의 지지 기반인 노동조합이나 저소득층에 있어서는 기득권의 축소로 되는 것이었기 때문에 SPD 지지율의 저하나 대규모 당원이 떠나는 것을 초래했다.

수상의 리더십에 의해 2003년 말에 개혁의 큰 틀은 간신히 국회를 통과 했지만 2004년은 5개 주의 의원선거 등 많은 선거를 앞두고 당내나 당 지방 조직으로부터 격렬한 비판을 받았기 때문에 2월에는 「수상직에 전념」과 함께 당수직은 사실상의 사직으로 몰아졌다.

국내적으로는 경기회복의 조짐이 보이지 않고 경제성장이 EU 가맹국의 후발주자라고 부르는 정도로 떨어져 버린 외에(실업율 10% 정도) 개혁의 본음이라고도 불려야 할 실업보험 개혁에 반대하는 데모가 구 동독 지역을 중심으로 반복되어 실업자 수는 증가를 계속한다. 2005년 1월에는 산출방법의 변경도 있었지만, 나치가 대두하기 직전 이래 500만 명의 큰 규모로 되어 화제를 모았다.

한편, 재정적으로도 급속하게 악화하고 EU 안정·성장협정에 정하여진 GDP에 대한 재정적자 비율 3%를 2002년부터 계속 초과하여(2005년의 경우 재정수지의 對국민총생산 비율은 EU 전체는 2.3%이나 독일은 3.3%로 높고, GDP 신장률도 EU 전체는 1.6%이나 독일은 1.0%를 보임), 경기대책의 재정출동도 뜻대로 안되는 상황이었다.



(3) 총선거를 앞두고

이상과 같은 상황은 거의 변함이 없이 2005년 5월, 인구 최대 주인 노르트 라인-웨스트 팔츠주의 주 의회 선거를 맞는다. 同주는 제2차 세계대전 패전 후 서독 경제의 기적적 부흥을 지탱한 루르 공업지역을 품에 안고 전통적으로 노동조합이 강하며, 39년간 사민당(SPD)정권이 계속되는 「SPD 아성」이었지만 SPD는 흐름을 멈추게 할 수 없는 패배를 당했다.

그 결과 SPD는 연방 상원의원에서 표결수 3분의 1을 얻을 수 없는 상황에 빠지고, 연방 의회에서 가까스로 과반수를 얻었지만 상원의원에서의 이의에 대하여 저항할 수 없는 (독일 기본법 제77조 제4항) 상태에 이르렀다.

슈뢰더 수상은 개혁에 대한 믿음을 묻는 연방의회 선거 1년전 조기선거 실시를 표명하고, 7월 초엽에 스스로의 신임 결의에서 동료 의원의 포기에 의해 부결을 유도하여, 쾰러 연방 대통령에 의해 연방 하원 해산의 승인(기본법제68조)과 9월의 조기 총선거 실시 결정을 얻어낸다.

2. 대연립 정권의 탄생

(1) SDP의 선거전

기습작전에 의해 당내의 결속을 노린 슈뢰더 수상이었지만 개혁에 반대의 입장을 취해온 前당수 라폰테누씨가 당을 떠나고, 구 동독 공산당의 후신인 민주사회당(PDS)에 연합한 좌파당(Die Linke)을 결성하여 개혁에 반대하는 노동자층의 지지기반으로 되는 것을 꾀한다.

실제 SDP의 지지율은 35% 정도로 정체하고, 특히 구 동독 지역에서는 좌파당에 밀리는 등 개혁 노선으로 부터 이반한 노동자층의 회복은 용이하지 않았다.

마니페스토에서는 개혁 수행을 전면에 내면서, 고령 실업자への 생활보조에서는 사회보장 개혁면에서의 실지 회복을 꾀한 외에 과세 강화를 고소득자에게로 향했다.

법인세율에 대해서는 3월에 CDU/CSU와 정책 합의한 19%에의 인하를 논의한다.

(2) CDU/CSU의 선거전

한편으로 CDU/CSU는 당수 메르켈씨가 수상 후보로 선발되어 선거를 향한 체제가 순조



롭게 정비된 것도 있고, 경기회복을 위한 정책에 예의 기대도 있었지만 지지율은 50%에 육박할 정도로 높아져 단독정권 수립도 예상될 정도의 세였다.

마니페스토에서는 기업부담의 경감에서 사회 보험료의 기업 부담분을 4.5%로 2%포인트 인하했지만 법인세율은 22%까지 인하한다. 중요한 것으로는 유일하게 부가가치세율 인상에 언급하여 18%에서 2% 증가를 표방하고, 재정 상태에서 어쩔 수 없는 것으로 하여 그 정직함을 어필하였다.

순조롭게 정권 탈취를 향해 발을 내딛던 CDU/CSU였지만 에드먼트 스가트(이바CSU 당수(바이에른 주 수상)가 동독의 좌파당 지지 동향을 적시한 것 같은 발언이나 슈뢰더 수상으로부터 2번이나 요청된 당수 토론에 대하여 메르켈 수상이 1회만 대응한 것이 원인이 되어 영향을 미친 것도 있지만, 8월부터 지지율은 상당한 그림자가 보이기 시작했다.

더욱이 추격을 가한 것은 메르켈 수상이 차기 정권의 각료 후보를 포함한 9인의 전문가팀을 발표, 그 재정 담당에 기용된 길히호라 前연방헌법 재판소 판사(하이델베르크 대학 교수)가 마니페스토에도 없는 소득세율 25%에의 일체화를 제안한 것이 세간적으로는 사회적 공평성을 결한 것으로 받아들여 불끄기를 서두르는 처지로 되었다.

(3) 선거결과와 연립교섭

2005년 9월4일에 당수 토론이 실시되어 산전수전의 슈뢰더 수상에 대하여 메르켈 수상도 예상 이상의 좋은 인상을 유권자에게 주어 CDU/CSU의 우위는 변하지 않은 채로 9월 18일 투표를 맞았다.

그렇지만 결과는 CDU/CSU가 제1당을 획득했다고는 하나 득표율은 35.2%로 침체에 빠지고, 중도좌파의 자유민주당(FDP)을 더하여도 과반수에 도달할 수 없었다.

한편으로 당시의 정권을 조합하여도 42.3% 밖에 확보할 수가 없어, 좌파당을 제외한 각 당간에는 수 주간에 걸쳐 연립 가능성의 협의가 실시되는 것으로 되었다. 그 결과, 2005년 10월 중순에 이르러 수상의 자리를 고집하던 슈뢰더씨가 양보한 것에서 기민당 당수인 메르켈씨가 독일 최초의 여성 연방수상에 취임한다.

1966년의 키진거 정권 이래 40년 만에 CDU/CSU와 SPD에 의한 大연립 정권이 탄생하는 것으로 된다.



3. 연립협정

대연립 정권의 교섭이 개시되고 나서 약 1개월 후인 2005년 11월11일에 공표, 3일 후에 각 당 대회에서 승인, 18일에 서명이 나온 것이 “독일을 향해 공동으로” 라는 타이틀을 갖은 향후 4년간의 3당간 정치운영지침이다.

세제개혁에서는 “국가재정의 지속 가능한 재건, 세제의 미래 지향적 개혁” 을 내걸고 “90년대 후반부터의 공적 재정과 사회보험 회계가 악화하여 극도로 심각한 상황에서 경제 성장을 밀어 올리고 공공회계의 구조적 장해를 제거하기 위해 모든 계층의 국민적인 노력이 필요하다는 것” 으로 하였다.

이번의 세제개혁은 공공재정을 지탱하기 위해 증세 부분이 기본에 들어 있는 한편, 실업 대책을 목적으로 한 기업의 세 부담 경감도 큰 목표이다.

큰 방향성으로는 세율 인하와 우대 조치의 철폐에 의한 과세 베이스의 확대라고 말할 수 있지만 재정난 때문에 세율 인하에 대해서는 미루는 것으로 된다.

4. 2007년 실시 정책과 세제개정 방향

(1) 2006년도 예산부속법

2006년 7월에 양원에서 가결 성립하였지만, 제2차 세계대전 후 국내에서도 가장 큰 증세 규모를 포함한 것이라고 말해지고 있다.

가) 매상세(소비세율)율의 인상

매상세는 1968년에 10%(경감세율은 5%)로 창설된 이래 각 개정 때 마다 1%씩 인상되어 왔다. 연립협정 책정의 시점에서 재정 악화가 예상 이상으로 있다는 것이 판명되어 CDU/CSU의 공약을 상회하는 19%(현행은 16%)까지 한 번에 인상하는 것으로 되었다(경감세율은 거치함).

세율적으로는 거의 EU 전체의 평균치에 해당한다. 연방정부 발표에 의하면 연수 6만 유로의 독신 샐러리 맨의 경우 연간 500유로 정도 증세로 되는 것으로 된다(소비세율은 EU 전체적으로는 평균 18.6% 수준이며, 룩셈부르크 등의 15%에서 스웨덴 등의 25% 까지를 보인다).

증세 규모는 2007년에는 194억 유로, 2008년에는 233억 유로로 예상된다. 증세 1%분에



대해서는 기업의 경쟁력 향상을 위해 실업보험의 사업자 기본금을 2%포인트 인하하여 4.6%로 하는 재원으로서 이용되는 것으로 되어있다.

역시, 매상세는 공동세이다. 종래 연방, 주 및 시·군·구가 그 배분을 받아 왔지만 금번 개정에서는 1) 우선 실업 보험료의 기본금 인하에 의한 감수의 보전을 위해 연방에 3.9%를 먼저 배당하고, 2) 나머지의 5.15%를 연금 보험에의 보전을 위해 연방에서 먼저 취하고(중전은 5.63%), 3) 이하 제도의 변경 없이 나머지 2.2%를 시·군·구, 그 나머지를 연방 : 주 = 50.5 : 49.5로 배분하는 것으로 되어있다.

그 결과, 배분 비율은 연방 : 주 : 시·군·구 = 53.7% : 44.1% : 2.1%로 되어 있고, 주가 2포인트 정도 저하하는 것으로 되어있다.

한편, EU 각국의 지방세를 포함한 법인세율은 평균 25.9%이나 독일의 기업부담은 높다고 말해지는 법인의 토탈 표면세율을 38.65%에서 약 30% 정도 인하한다는 것을 계속 검토하고 있다.

나) 보험세율의 인상

매상세와 병행해서 19%로 인상된다. 예를 들면 500 유리의 자동차 보험 기본금은 513 유리로 된다.

(2) 2007년의 세제개정 움직임

가) 부유세

이것은 SPD가 공약으로 내건 것이다. 부부로 연수 50만 유리를 넘는 경우(단신은 그 절반)에는 소득세의 현행 최고세율 42%에 3포인트를 더 얹어 과세한다는 것이다. 개개의 세대 조치의 폐지로 큰 영향을 받을 수밖에 없는 중간 소득층에 대하여 어필적으로는 의미가 강하다고 말해진다.

나) 부동산세

오랫동안 평가가 행해지지 않아 개혁의 필요가 협의되었던 시·군·구세목이다. 연립협정에서는 바이에른주와 라인란트-팔츠주에서 추진되고 있는 프로젝트를 기본으로 하여 개혁을 추진한다고 기술하여 현재 법안화 작업이 진행되고 있다.



IV. 나가는 말

세계 어느 나라나 세제개혁 과정에는 여러 가지를 문제를 동시에 검토한다. 이는 국가 재정운용 측면과 국민 부담수준이라는 양 측면을 균형있게 잘 살펴야 한다는 점이다.

일본의 경우 큰 문제는 우선, 국가·지방을 통한 세수의 갭이다. 이것은 세출과 세입의 갭이다. 이것을 어떻게 충당해 갈까는 국세와 지방세의 공통 문제이다. 이것을 어떻게 할까 하는 것이 우선 제1의 과제이다.

제2의 문제는 지방세 문제이다. 지방의 세출과 세수 비율의 갭을 어떻게 할까. 그 중에서 지방세는 민주주의라고 하는 측면, 더욱이 효율적인 지방정부를 만들어 간다는 관점에서의 중요성을 더욱 발휘시키기 위해서는 어떻게 해야 할까하는 것이다.

이 2번째 점을 생각할 때 역시 아무리 해도 피할 수 없는 것은 세원편재 문제라고 생각한다. 여러 가지 수단이 있다고 생각하지만 각각의 세목 속에서 적어도 세수의 편재가 적게 되는 방향으로 검토가 필요하다고 본다.

따라서, 역시 이제부터의 검토 주제는 세계 특징인 택스 믹스 즉, 여러 가지 세목이 합해져 지방세라는 전체의 체계를 구성하고 있는 것에서 세수 편재가 적은 세목을 가능한 한 크게 해 가는 공리가 요구되고 있다고 본다.

그와 같은 문제의식에서 이후의 세계 개정을 생각해야 한다. 그러면서도 간소한 세제를 잊어서는 안 된다는 점이다.

다음으로 독일의 문제이다. 선거전을 통하여 재정재건을 위해 쌍방이 주장하였던 부담 증가가 대연립 정권이 성립한 것과 함께 취하는 것으로 되었지만 유럽의 대국 독일이 안정·성장협정에 정하는 3%를 계속 돌파하고 있는 상황을 보면 어쩔 수 없는 상황인지도 모른다.

독일 자신은 월드컵 3위에 들어가고, 월드컵도 성황리에 맞췄고, 경제성장이 2006년의 2.0%에서 2008년 부터는 2.7%로 견조한 수치를 보일 것이라는 예상도 나온다.

이러한 속에서 매상세율 3% 인상 등 여러 가지 증세 정책이 실제로 경기에 어떠한 영향을 미칠까를 지켜보는 것은 우리의 관심을 끄는 일이다. ☹