

세법연구 15-06

조세 간소화 추진사례 연구

2015. 8

세 법 연 구 센 터

 한국조세재정연구원

연구진

연구책임자

오 종 현 부연구위원

공동연구원

오 유 나 공인회계사

이 은 별 연 구 원

목 차

I. 서론	7
II. 주요국의 조세 간소화 사례	10
1. 영국	11
가. 개요	11
나. 세법 다시쓰기	13
다. 조세 간소화	17
2. 호주	41
가. 개요	41
나. 세법 다시쓰기 작업	43
다. 조세 간소화	46
3. 뉴질랜드	48
가. 개요	48
나. 세법 다시쓰기 작업	49
다. 조세 간소화	52
4. 소결	55
가. 세법 다시쓰기 작업	55
나. 조세 간소화	56
III. 우리나라의 조세체계 정비	59
1. 조세체계 개요	59
2. 조세체계 정비 현황	61
가. 개요	61

나. 조세법령 새롭게 다시쓰기.....	64
IV. 시사점.....	68
1. 조세 간소화의 기본방향.....	68
2. 조세 간소화의 적용 검토.....	71
3. 조세 복잡성지수의 도입 검토.....	72
참고문헌.....	75

표 목 차

〈표 II-1〉 영국의 세법 다시쓰기의 연혁.....	15
〈표 II-2〉 영국의 기업 시각에 의한 부담 순위.....	18
〈표 II-3〉 영국의 복잡성 기준 점수.....	27
〈표 II-4〉 영국의 개별 조세에 대한 복잡성의 총 점수.....	28
〈표 II-5〉 영국의 조세 복잡성 구분.....	30
〈표 II-6〉 영국의 변경된 복잡성 기준 점수.....	31
〈표 II-7〉 영국의 개별 조세에 대한 변경된 복잡성의 총 점수.....	32
〈표 II-8〉 영국의 골재세와 자본이득세에 대한 지수평가 예시.....	33
〈표 II-9〉 영국의 공제·감면의 분류.....	35
〈표 II-10〉 호주의 세법 이해도를 높이기 위한 조치 예시.....	45
〈표 II-11〉 주요국의 납세협력비용 비교(추정치).....	49
〈표 II-12〉 주요국의 조세 간소화 등 비교.....	58
〈표 III-1〉 우리나라의 현행 조세 종류.....	60
〈표 III-2〉 우리나라의 조세불복에 대한 현황.....	65

그림목차

[그림 II-1] 영국의 세법 다시쓰기 프로젝트팀 구성.....	14
[그림 II-2] 영국의 사용편의측정 개념.....	24
[그림 II-3] 영국의 조세 복잡성 원인.....	26
[그림 II-4] 영국의 변경된 조세 복잡성 지수의 기준.....	30
[그림 II-5] 호주의 소득세법 다시쓰기의 입법구조.....	44
[그림 III-1] 우리나라의 조문편제 개편의 예시.....	66
[그림 III-2] 우리나라의 조세법령 새롭게 다시쓰기 계획.....	67

I. 서론

- 국제화의 진전과 통신기술의 발달로 국가경계가 모호해지고 사회의 거래구조가 복잡해짐에 따라 이를 규율하는 세법도 더 난해하고 복잡해지고 있음
- 거래구조의 복잡성과 거래주체의 다양성으로 인한 복잡한 세법은 그 나름의 타당성과 함께 이에 따라 수반되는 부작용도 존재함
 - 공정하고 공평한 과세를 이루기 위해 세법은 필연적으로 복잡해질 수밖에 없음
 - 반면, 이로 인해 납세자의 납세협력비용과 행정비용의 증가, 납세순응의 저하, 국가 경쟁력의 감소 등이 야기되는 문제가 있음
 - 따라서, 세법의 복잡성을 논하기 위해서는 그 복잡성이 다양한 경제 환경을 반영하기 위한 필수불가결한 것인지 아니면 복잡한 거래 환경을 반영하더라도 불필요한 요소들이 존재해 간소화될 수 있는 부분들이 많은지에 대한 검토가 필요함
- 하지만, 우리 세법의 경우 불필요한 요소들로 인해 경제적인 측면에서 부정적인 영향을 미치는 것 또한 사실임
- 우리 세법은 국민생활과 밀접한 관계를 가지고 있음에도 불구하고 표현이나 형식·체계가 복잡하여 이해하기에 어려운 측면이 있어 국민의 자발적인 납세순응을 낮추고 사회적 비용이 낭비되는 등의 악영향을 미침
- 이러한 지적에 따라 2011년부터 ‘조세법령 새롭게 다시쓰기’를 시작하여 「부가가치세법」은 2013년에 완료하였고, 「국세기본법」과 「상속세 및 증여세법」은 진행 중에 있음

- 조세의 이용자들이 쉽게 이해하기 위해서는 실질적인 내용상의 복잡성을 해소시키는 방안과 형식·체계상의 복잡성을 감소시키는 방안이 있는데 두 가지 측면을 모두 검토하여야 할 것임
- 다만, 현행 ‘조세법령 새롭게 다시쓰기’는 실질적인 내용의 검토는 과업에서 제외되어 이루어지고 있음
- ‘조세법령 새롭게 다시쓰기’ 작업이 아직은 초기단계이므로 좀 더 지켜볼 필요가 있을 것이나, 세법이 실질적인 내용에 대한 검토가 이루어지지 아니함에 따라 근본적으로 조세를 이해하기 어려운 원인에 대해서는 해결하지 못한 한계가 있음
- 이를 해결하기 위해서는 실질적으로 조세가 복잡해지는 원인을 살펴보고 조세체계의 근간을 흔들지 않는 선에서 과도하고 불필요한 규정들에 대한 대대적인 정비를 통해 세법을 단순화할 필요성이 있음
- 조세를 이해하기 쉽게 하는 것은 국가재정의 중요한 부분을 차지하는 세수입과 관련된 것이므로 매우 중요한 일이며 해외에서도 이를 중요한 과제로 보아 해결하려는 여러 노력을 하고 있음
- 우리나라에 앞서 조세의 복잡성으로 인해 조세 간소화를 실시한 주요국들을 살펴보고, 조세 간소화의 특징에 대해 분석하고자함
 - 조세 간소화를 위해 복잡성 지수를 도입한 영국을 중심으로 조사하고, 그 외 개별 항목에 조세 간소화를 실시한 호주, 뉴질랜드를 살펴봄
- 본 보고서는 제Ⅱ장에서 주요국의 사례를 먼저 분석하고 제Ⅲ장에서 우리나라의 현황에 대하여 살펴본 후 제Ⅳ장에서 시사점을 제시하여 총 3개의 장으로 구성됨
 - 제Ⅱ장에서는 영국, 호주, 뉴질랜드가 실시한 조세 간소화의 배경, 과정, 평가에 대하여 기술함

- 제Ⅲ장에서는 우리나라가 난해하고 복잡한 조세를 이해하기 쉽게 하고자 실시한 ‘세법령 새롭게 쓰기’에 대하여 정리하고 분석함
- 제Ⅳ장에서는 조사한 내용을 바탕으로 우리나라의 조세 간소화에 대한 시사점을 도출함

II. 주요국의 조세 간소화 사례

- 다각적으로 변화하는 사회·경제구조에서 공정하고 공평한 과세를 위하여 조세는 필연적으로 복잡해 질 수밖에 없으며, 이로 인한 부정적인 영향에 대한 논의는 과거부터 이루어져 왔음¹⁾
 - 조세체계가 가진 복잡성은 사안에 대한 합리적인 판단 혹은 해석을 하도록 노력하게 하는 이점이 있으므로 조세 간소화가 불필요하다는 주장도 제기됨²⁾
 - Sandford(1995), Bardsley(1997)는 조세의 복잡성은 세무행정, 납세순응, 납세협력비용에 악영향을 미친다고 주장함
 - 이에 반해 Kaplow(1995), Glassberg and Smyth(1995)는 단순한 조세의 경우 특정한 예외를 포함할 수 없기 때문에 근본적인 해결방안이 될 수 없다고 주장하였음

- 이러한 다양한 논의에도 불구하고 조세 간소화는 복잡성을 완화하여 국가경쟁력을 높이거나, 지나치게 높은 납세협력비용·행정비용을 절감하는 목적 등을 달성하기 위한 하나의 방안으로 제시됨
 - 납세협력비용이 발생하는 원인으로 세금의 종류, 행정적 절차, 영업성격과 규모, 행정업무 수행범위, 과세당국의 지원 등이 있음³⁾

- 조세를 간소화하기 위해서는 우선 근본적인 입법 결함을 찾아 수정하는 세제개혁이 함께 이루어져야 하나 이는 오히려 조세체계의 근간을 흔들어 혼란을 가중시킬 수 있음
 - 예를 들면, 2006년 영국에서는 소득에 대하여 단일세율(flat tax)⁴⁾을 통한 조세 간

1) Saumen Chattopadhyay and Arindam Das Gupta, 2002, p.4.

2) UNSW(2015), p.291.

3) 장근호(2008), p.10.

4) ACCA(2006)

소화를 달성하지는 주장이 제기되었으나, 단일세율은 소득재분배의 효과와 수직적 공평을 달성할 수 없다는 비판을 받음

- 소득세의 세율구조가 어느 정도의 누진성을 지니는 것이 바람직한 것인가는 본질적으로 사회적 가치판단에 의해 결정할 문제임⁵⁾
- 어느 정도의 수직적 공평을 달성할 것인지 또는 어느 정도로 소득재분배의 효과를 달성할 것인지에 따라서 세율의 누진도가 달라짐⁶⁾

□ 따라서 대부분의 나라는 조세 간소화를 시행함에 있어 조세체계의 근간을 흔들지 않는 수준에서 이루어지고 본고에서는 있으며 조사 대상국으로 영국, 뉴질랜드, 호주를 선정하여 살펴보고자 함

- 우리나라의 ‘조세법령 새롭게 다시쓰기’와 같은 세법 다시쓰기는 광의의 개념으로 조세 간소화에 포함시킬 수 있으나 본 보고서에서는 별도의 개념으로 정의하고, 조세 간소화는 조세 전반에 실질적인 검토를 수반하여 이루어지는 간소화만을 의미함

1. 영국

가. 개요

- 영국의 세법은 여러 분야로 분화되어 존재하고, 영구세(permanent tax)와 연간세(annual tax)로 구분되며 연간세의 경우에는 경제 여건이나 조세정책에 따라 매년 바뀌나, 영구세는 변하지 않음을 원칙으로 함⁷⁾
 - 소득세·법인세 등은 연간세로 의회의 승인을 거쳐서 법의 형태를 가지며, 간접세는 대부분 영구세임

5) 김완석(2013), p.94.

6) 우리 현재판례에서도 단일비례세(單一比例稅)로 한 것은 소득이 많은 납세자와 소득이 적은 납세자 사이의 실질적인 평등을 저해하는 것이라고 판시한 바 있음

7) 박정수(2009), p.26.

- 대부분의 조세 개정사항은 매년 개정되는 「재정법」(Finance Act)에서 다루어짐⁸⁾
 - 영국은 대표적인 불문법 국가로 국가재정을 포괄하는 성문헌법은 없으나 예산을 포함한 재정체계에 대한 개별 법률⁹⁾들이 있으며, 이 중 「재정법」은 세입내용의 변화를 규정한 일종의 세입예산법임

- 조세입법에 있어서 특이한 점 중의 하나는 연간세법이 통과되기 전부터 예산안에서 발표된 내용이 효력을 가질 수 있다는¹⁰⁾ 것임
 - 영국은 예산법률주의를 취하고 있음
 - 영국 정부는 하원의 다수당에 의해 내각이 구성되는 내각책임제로 예산안은 재무성(HM treasury)에서 편성하고 하원에서 주요 예산안에 대한 논의를 거쳐 법안(세입예산법안, 세출예산법안)으로 채택됨
 - 하원은 재정과 관련된 법률안의 심사에 있어 상원보다 우위에 있고, 상원의 의사에 반하여 법률안을 통과시키되, 상원은 하원을 통과한 법률안을 1년간 계류시킬 수 있을 뿐임
 - 조세 및 재정지출 관계 법안은 하원을 통과한 후 상원에 회부되어 1개월이 지나면 상원의 동의 여부와 관계없이 입법화 됨
 - 상원은 하원을 통과한 법률안을 1년간 계류시킬 수 있을 뿐임

- 이러한 조세체계하에서 영국의 세법이 불분명한 용어 사용, 지속적인 변경 등으로 인해 어렵고 복잡하다는 비판에 따라 간단하고 명료하게 세법을 재정비하는 작업이 요구됨

- 이러한 요구로 세법을 쉽게 이해하고 간단히 하고자 세법 다시쓰기¹¹⁾와 조세 간소화를 시행하였으며 이하에서 자세히 살펴보기로 함

8) 박정수(2009), p.26.

9) 국회예산처(2012), p.83.

10) 박정수(2009), p.26.

11) <http://www.ifs.org.uk/budgets/gb2008/08chap13.pdf>, p.262.

나. 세법 다시쓰기

1) 개요

- 영국의 복잡한 조세에 대하여 비판이 제기되자 영국 국세청은 직접세와 관련한 세법을 보다 간단·명확히 하여 이용자가 이해하기 쉽게 세법 다시쓰기를 제안함
 - 영국은 세계에서 가장 긴 세법을 가졌다¹²⁾는 통계가 자주 인용될 만큼 복잡하게 구성되어 있음

- 이에 따라 1997년부터 프로젝트팀에 의해 세법 다시쓰기를 통해 조세를 이해하기 쉽고, 명확하게 하는 작업을 시작함¹³⁾
 - 세법 다시쓰기는 ‘중요하지 않은 변경(Minor Changes)’ 이외에 법률의 변경을 수반하지 않고 법조문을 다시 쓰는 것임¹⁴⁾
 - ‘중요하지 않은 변경’은 법정책의 변경을 요하지 않는 작은 오류의 수정, 기존 법률에서 더 이상 필요하지 않은 내용의 삭제를 포함함
 - 소득세(Income tax)·법인세(Corporation tax)·인지세(stamp duty)·상속세(Inheritance tax) 등이 대상이 됨

2) 기구의 구성 및 작업내용

- 세법 다시쓰기의 프로젝트팀은 책임감독기관(Director)와 중앙지원부(Central Support Unit), 입안부(Drafting Unit), 세법 다시쓰기팀(Rewrite Team)으로 구성됨
 - 책임감독기관은 국세청 내부 기관으로서 법안 작성을 담당함
 - 중앙지원부는 동 사업에서 실무적인 부분을 담당하는 기관으로 사업 전반에서 발생하는 쟁점을 처리하는 역할을 함

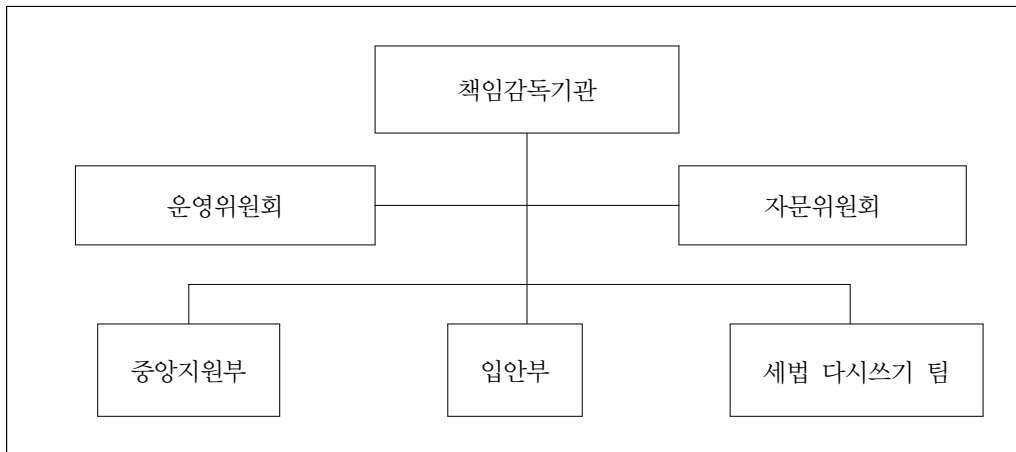
12) accountingweb(2009.09.08.), “UK tax code is longest in the world” 기사참조 <http://www.accountingweb.co.uk/blogs/gina-dyer/team-blog/uk-tax-code-longest-world>

13) 김완석(2009), p.57.

14) 김완석(2009), p.56.

- 입법부는 입안 경험이 있는 외부인으로 구성되어 입법 작업을 수행함
 - 세법 다시쓰기 팀은 세무조사관, 변호사 등 조세정책에 배경지식이 있는 민간인으로 구성되며, 입법부와 함께 작업을 수행하는 역할을 함
- 뿐만 아니라 세법 다시쓰기 사업과 관련하여 운영위원회(steering committee)와 자문위원회(consultative committee)를 두어 사업의 관리·감독뿐만 아니라 민간부문의 견해를 충분히 고려하도록 지원하고 있음
- 운영위원회는 양원의회, 사법부, 법률전문가, 회계전문가, 기업출신 임원 등으로 구성되어 있으며 세법 다시쓰기 진행과정을 관리·감독하는 역할을 함
 - 자문위원회는 세무전문가, 기업, 소비자의 주요 대표기구 등으로 구성되며, 세법 다시쓰기 작업에 대한 지속적인 자문을 통해 민간부문의 의견을 충분히 반영하도록 함
- 즉, 이 작업에는 법률, 회계, 기업 출신 등 관련 전문가와 공무원으로 구성되어 법안 준비 단계부터 참여하였으며 세법을 이용하는 관계자들의 입장에서 다시쓰기가 이루어졌음

[그림 II-1] 영국의 세법 다시쓰기 프로젝트팀 구성



자료: 이전오·변혜정(2011), p.45. 참조

- 이들은 세법 다시쓰기 사업을 주로 법령의 기술방법, 재배열 등의 방법을 통해 작업을 진행하였으며, 6가지 전제를 두고 수행하였음¹⁵⁾
 - 첫째, 기존의 법조문의 효력을 유지하되 세법 이용자가 더욱 명확하고 이해하기 쉽게 다시 쓸 것
 - 둘째, 세법을 다시 쓰고 입안되더라도 적절한 절차에 따라 이를 다시 검토하고 재개정할 수 있을 것
 - 셋째, 납세자나 세무공무원 등 주요 세법 이용자에게 세법 다시쓰기 작업의 진행 경과를 알리고, 피드백을 받을 것
 - 넷째, 세법 다시쓰기 작업과 관련된 운영상 의의를 발표할 것
 - 다섯째, 세법 다시쓰기 작업에서 그칠 것이 아니라 이를 교훈 삼아 미래의 조세체계를 발전시키도록 할 것
 - 여섯째, 세법 다시쓰기에 참여한 자들을 효과적 및 효율적으로 관리하며, 주어진 예산 내에서 작업이 이루어지도록 할 것

- 다시쓰기 대상이 되는 법률에 대한 법령뿐만 아니라 관련 행정규칙, 판례법을 적용 범위로 하였으며 1997년에 시작하여 2010년에 이르러서 완성되었고 이에 대한 연혁은 다음과 같음

〈표 II-1〉 영국의 세법 다시쓰기의 연혁

대상 법률		연도
자본공제(The Capital Allowances Act)		2001
소득세(The Income Tax Act)	연금 소득(Earnings and Pensions)	2003
	원천징수(Pay as You Earn)	2004
	기타(Trading and Other Income)	2005
	소득세(The Income Tax Act)	2007
법인세법(The Corporation Tax Act 2009/2010)		2009/2010
국제조세(International and Other Provisions)		2010

자료: Tax Law Rewrite: the final Bills, p.1.

15) 김완석(2009), p.56.

- 세법 다시쓰기를 통해 변화한 주요 핵심내용은 다음과 같음
 - 법률의 서두에 핵심규정 혹은 특별규정을 우선으로 배치하도록 하여, 세법 이용자가 좀 더 명확하고 손쉽게 해당 규정을 찾게 함
 - 법의 chapter 시작부분에 일반적인 개관조항과 정의조항을 삽입하여 세법 이용자에게 유용성을 줌
 - 세법 이용자의 이해 가능성에 어려움을 주는 약칭(shorthand)의 사용을 대부분 축소하였음

- 1997년부터 2009년까지 세법 다시쓰기 팀은 수행한 작업에 대하여 매년 연간 보고서를 발행하며 지난 작업의 경과내용과 해당연도의 계획을 발표하였음

3) 평가

- 영국은 세법을 쉬운 용어를 전환하여 단순화하는 세법 다시쓰기를 납세자의 이해도 증진 등의 측면에서 성공적이라고 평가하고 있음
 - 영국은 조세 간소화 과정을 지속적으로 공개하고 여론조사를 실시하였을 뿐만 아니라 세법 다시쓰기 작업을 하는 동안 외부기관에 평가를 의뢰하여 보완하는 과정이 이루어짐

- 세법 다시쓰기 작업에 소요되는 비용과 효익을 추산하는 것은 어려우나 국세청 자료에 의하면 다시 쓰여진 법률로부터의 효익은 연간 1,800만~7,000만파운드에 달함¹⁶⁾
 - 직접적으로 소요되는 비용은 1년에 약 300만파운드로 추산되나¹⁷⁾, 간접적인 비용까지 고려한 금액은 확인되지 아니함

- 그러나 조세체계의 간소화는 조세 경쟁력 측면에서는 다소 부족하다는 평을 받고 있으며,¹⁸⁾ 다음과 같은 비판이 제기됨

16) 김완석(2009), p.95.

17) Tax Law Rewrite: the final Bills, p.3.

- 세법 다시쓰기 사업 당시 그 구조나 표현, 용어 등 표면적으로 드러나는 부분에 대하여서만 작업을 진행하였다는 평가도 있음¹⁹⁾
- 조세 자체는 이미 복잡성을 내재하고 있어서 이를 간소화하는 경우 특정 사안에 대하여 오히려 해석이 다양해져 더 많은 복잡성을 야기하는 경우도 발생함

다. 조세 간소화

1) 개요

- 영국은 1999년부터 2010년의 기간 동안 세계경제포럼(World Economic Forum, WEF)의 국제경쟁력지수(Global Competitiveness Index)가 7위에서 13위로 밀려나게 됨²⁰⁾에 따라, 경쟁력 있고 간소화된 조세²¹⁾를 통해 국가경쟁력을 높이고자 함
 - WEF는 스위스 국제경영개발연구원(IMD)에서 발표하는 국가경쟁력 등과 함께 비경제적 요소를 포함하여 복합적으로 국가경쟁력을 평가함
 - 국가경쟁력지수는 기본요인, 효율성 증진, 혁신 및 성숙도 요소에 대하여 평가하며 각 요소의 세부지표는 다음과 같음²²⁾
 - 기본요인: 제도, 인프라, 거시경제 환경 등 부문의 45개 지표

18) UNSW(2015), p.283.

19) UNSW(2015), p.447.

20) <https://www.gov.uk/government/news/office-of-tax-simplification>

21) 경쟁력 있는 조세(competitive tax)에 대하여 OECD는 상대적인 개념이며 조세정책이나 행정에 따라 영향을 받을 수 있다고 보았고, 다음과 같은 요소를 갖춘 것을 말함(OECD, 2012)

- 공평: 납세자가 공평하다고 받아들이는 수준은 납세순응에 영향을 미침
- 조세회피 방지: 조세행정으로 조세회피를 방지하는 것은 사회응집성을 강화시키고, 납세자에게 탈세의 이점이 없는 것을 인지시킬 수 있음
- 예측가능성: 부패하지 않고 세법을 공평하고 지속적으로 시행하는 조세행정은 예측가능성을 주고 투자를 저해하지 않음
- 조세행정에서의 효율성: 조세를 부과·징수함에 있어 경제적 자원을 줄일 수 있음
- 경제적인 납세협력비용: 경제적인 납세협력비용은 불필요한 시간과 비용을 줄여 납세자의 기회비용을 줄일 수 있고 사회 전체적 부가 증가할 수 있음
- 경제적인 행정비용: 조세지출과 비용효율을 주기적으로 재검토함으로써 행정비용을 감소시켜 효율적인 조세정책을 달성하게 함

22) 한국과학기술기획평가원(2015), p.2.

- 효율성 증진: 고등교육 및 훈련, 상품시장 효율성, 기술 수용 등 부문의 51개 지표
- 혁신 및 성숙도: 기업 성숙도, 혁신 등 부문의 16개 지표

□ 또한, 2007년 당시 기업의 행정적 부담에 대한 조사를 살펴보면 기존 법령 개정에 대한 적용이 가장 높은 순위를 차지하여 복잡한 규정의 재정비에 대한 요구가 있었을 것으로 보임

〈표 II-2〉 영국의 기업 시각에 의한 부담 순위

순위	부담내역	조세법상 중요도에 따른 감축 조치
1	기존 법령 변화를 따라 잡기 위한 노력	복잡한 규정의 단순화
2	규제 준수를 위하여 투입되는 시간	정보접근 개선과 단순·명확한 규정
3	기업에 적용되는 규제에 관한 정보 파악	중복적인 자료 제출 근절
4	신고서 작성과 기장 작성 등의 서류업무	규제 준수를 위한 명백·간결한 지침
5	중복적인 자료제출 의무	규제 도입 이전 의견 수렴
6	규제 준수를 위한 지침과 조언 획득	규제의 안정성과 변경 최소화
7	신고를 위한 자료 및 통계 작성	공무원의 기업에 관한 이해도 함양
8	조사에 부응하기 위한 준비	규제 도입목적의 배경 설명
9		전자양식과 인터넷 이용 확대

자료: 정근호(2008), p.18.

- 2010년 영국의 조세를 설명하는 책자(Tolley's Yellow Tax Handbook)는 1997년 4,998 페이지였으나 2009년 11,520 페이지로 두 배 이상 늘어나게 됨에 따라 과도하고 복잡하다는 비판을 받게 됨
- 영국은 '세법 다시쓰기'가 조세 복잡성을 해소하지는 못하였다는 비판과 함께 경쟁력 있는 조세를 만들고자 조세를 전반적으로 검토하여 간소화하는 작업을 수행함
 - 2010년 조세간소화국(Office of Tax Simplification, OTS)을 설립하고 조세의 복잡성 지수를 설계하여 우선적으로 검토해야 하는 대상을 선정함

○ Tolley's Yellow Tax handbook을 편찬하는 LexisNexis의 조세전문가 Mike Truman은 “복잡한 조세가 기업들에게 부담이 되며, 이해하기 쉽게 재정리하는 ‘세법 다시 쓰기’는 조세의 복잡성을 해결하지 못한다”고 비판하였음²³⁾

□ 이하에서 조세 복잡성에 대하여 살펴보고, 조세 간소화 작업에 대하여 자세히 정리함

2) 조세의 복잡성

□ 조세의 복잡성을 정의하기에 앞서, 조세가 갖추어야 하는 것이 무엇인지를 살펴볼 필요가 있음

□ 우선, 18세기 아담 스미스는 바람직한 조세에 대하여 공평성(equality), 명확성(certainty), 편의성(convenience), 징수의 효율성(economy in collection)을 갖추어야 한다는 4가지 원칙을 세웠음

□ 과거의 원칙은 오늘날의 환경에 맞추어 수정, 확장될 필요가 있으며 조세간소화국은 이러한 측면에서 다음과 같이 보았음

○ 단순성: 납세자가 어려움 없이 납부하여야 할 세금에 대해 알 수 있어야 하며, 조세가 납세자에게 단순하고, 이해하기 쉽지 않다면 명확성을 달성하기 어려움

○ 안정성: 끊임없는 개정은 복잡성을 야기하고 조세체계에 신뢰에 악영향을 미침

○ 효율성: 간단한 조세체계는 회피할 수 없는 납세협력비용을 낮출 것이고 회피할 수 있는 납세협력비용을 제거할 수 있을 것임

– 회피할 수 없는 납세협력비용은 신고나 납부 시 반드시 필요한 우편비용 등이 있음

– 회피할 수 있는 납세협력비용은 납세자를 돕기 위해 세무대리인에게 지불되는 비용 등이 있음

23) Telegraph, “Tax explained—in 10,000 pages”, 2007.09.06. 기사 인용

- 이러한 원칙을 전제로 하여 조세간소화국은 조세에 있어 필요한 복잡성과 불필요한 복잡성을 구분하였음
 - 필요한 복잡성은 정책 목적 및 조세행정에서 용인되는 보편적 수준의 최소한을 말함
 - 불필요한 복잡성은 실제로 부수적이라 볼 수 있는 것으로 다음 중 하나로 의미될 수 있음
 - 오래된 조항
 - 세금계산에 필요하지 않는 정보의 요청
 - 동일한 정책의도를 달성하기 위한 중복 조항
 - 사용되지 않는 법률이나 아직 폐지하지 아니한 것
 - 경제에 아주 사소한 관리를 위해 세제를 이용하는 것
 - 불필요한 문제를 발생시키는 조세의 특징
 - 그 외

3) 조세 복잡성의 원인

- 조세는 한때 오로지 군주의 지출자금을 마련하기 위한 목적으로 비교적 간단하였으나 현재에 이르러서는 여러 가지 이유에서 복잡한 조세체계를 구성하게 됨
 - 정부지출금의 재원 마련, 사회보장과 의료보장이 폭넓게 이루어지고 있어 조세는 복잡하게 변화되었음
 - 정부공약, 소득재분배, 사회적 배려가 필요한 집단이나 조직을 위한 정책 등과 같이 특정한 정책 목적을 충족하기 위하여 복잡하게 변화함
 - 사회적 정책 목적상 특정 행위이나 투자에 대하여 장려하거나 방지하고자 복잡하게 변화함

- Adam broke(1999)은 조세의 길이, 사용한 언어, 제도 형식과 조세의 다양성과 같은 몇 가지 요소가 조세의 복잡성을 야기하는 것이라 지적하고, 조세에 영향을 미칠 수 있는 사회적 요구와 정책계획도 포함될 수 있다고 하였음

- 조세가 복잡하게 되는 요인 중에 하나로 법률의 길이를 꼽을 수 있는데, 이는 각 조문을 상호참조하는 것보다 자체적으로 의미를 많이 포함하여 명확히 한다고 볼 수 있기 때문에 부정적인 영향을 미친다고 단정할 수 없음
 - 그렇다고 하더라도 법률이 길어지는 것은 이를 이용하는 자들에게 확실히 심리적인 부담될 수 있으므로, 복잡성을 야기하는 요소에서 제외할 수 없음
- 조세간소화국은 조세의 복잡성을 야기하는 요인을 다음과 같이 6가지 정리함
- 개정
 - 소득세/국민연금보험제도간의 상호영향
 - 국세청 행정
 - 세무상 감가상각비(Capital allowance)
 - 고용상태
 - 부가가치세의 국제적 과세권 경계문제(즉, 소비지국과세원칙에 따라 수출은 영세율이 적용되나, 자국내 소비자인 경우에는 일반세율을 적용하므로 이러한 세율 적용문제)
- 조세간소화국은 열거된 복잡성의 원인 중 ‘개정’은 가능한 단순하게 입안하여 문제를 해결할 수 있을 것으로 보았으나, 이외에 여러 환경에 의해 정책의 복잡성이 야기될 수 있는 점을 지적하였음
- 정책의 복잡성은 조세정책의 목적, 사회복지와 같은 다른 정책과의 관계, 번역되어 지는 방법, 법안이 시행되는 방법 등으로 인해 조세의 복잡성을 유발함

4) 조세 복잡성의 문제점

- 조세간소화국에서는 조세 복잡성으로 인해 야기되는 다음과 같은 문제점을 제기하였음
- 첫째, 복잡한 조세체계는 납세자에게 더 많은 납세협력비용을 부담하게 함
- 납세자들은 납세협력과 신고서식 작성에 많은 시간을 소요하게 됨
 - 또한, 공제·감면 등이 복잡한 경우 이를 이해하기 어려운 납세자들은 권리를 제대로 행사하지 못할 수 있음

- 둘째, 조세체계가 납세자에게 선택을 하도록 함에 따라 비용이 발생함
 - 예를 들면, 감면을 적용할 것인지 아닌지에 대한 선택에 대하여 납세자의 노력이 요구되며, 올바른 선택을 하지 못할 가능성도 있음

- 셋째, 심리적 비용이 발생할 수 있음
 - 측정하기 어렵지만 이에 미치는 영향이 분명한데, 납세자가 어떤 일을 연기하는 것은 조세가 심리적인 압박을 주는 데에서 찾을 수 있음
 - 즉, 복잡성은 이러한 심리적 압박에 기여하게 되고 지연제출, 과태료, 복합적인 효과가 결과로 나타남
 - 비록 쉬운 질문이더라도 많은 질문을 담은 신고서가 생소한 납세자에게는 납세순응과 조세체계에 대한 신뢰를 감소시킬 수 있음

- 다섯째, 조세행정비용을 증가시킴
 - 국세청은 납세자를 중심으로 서비스를 제공하는데, 조세가 복잡할 경우 납세자를 위한 더 많은 보정과 지원을 하게 되어 행정비용이 증가됨

- 여섯째, 조세회피(tax avoidance)를 조장할 수 있음
 - 복잡한 법률은 조세를 회피할 수 있는 틈이 있을 가능성이 있고, 납세자는 이를 악용할 여지가 있음

5) 조세 간소화의 내용

- 어떠한 사유로든 조세의 복잡성은 발생할 수 있고, 이는 납세자의 조세부담과 납세협력비용이 얼마나 늘어나는지 알기 어렵게 하며 세무관련 행정을 이해하기 어렵게 함

- 이에 따라 조세간소화국은 세무처리를 쉽게 만드는 것이 조세를 단순하게 만드는 것이라 보고 크게 두 가지로 나누어 조세 간소화를 구분함
 - 기술적 간소화: 정책과 입법 결함 및 모순에 주로 관심을 두어 간소화함
 - 행정적 간소화: 서식 및 신고절차를 포함한 행정절차에 관심

- 다만, 조세간소화국은 일반적인 경험상 기술적 변화보다 행정적 변화의 경우에 적용이 훨씬 용이하며 더 효과적이라고 보았음

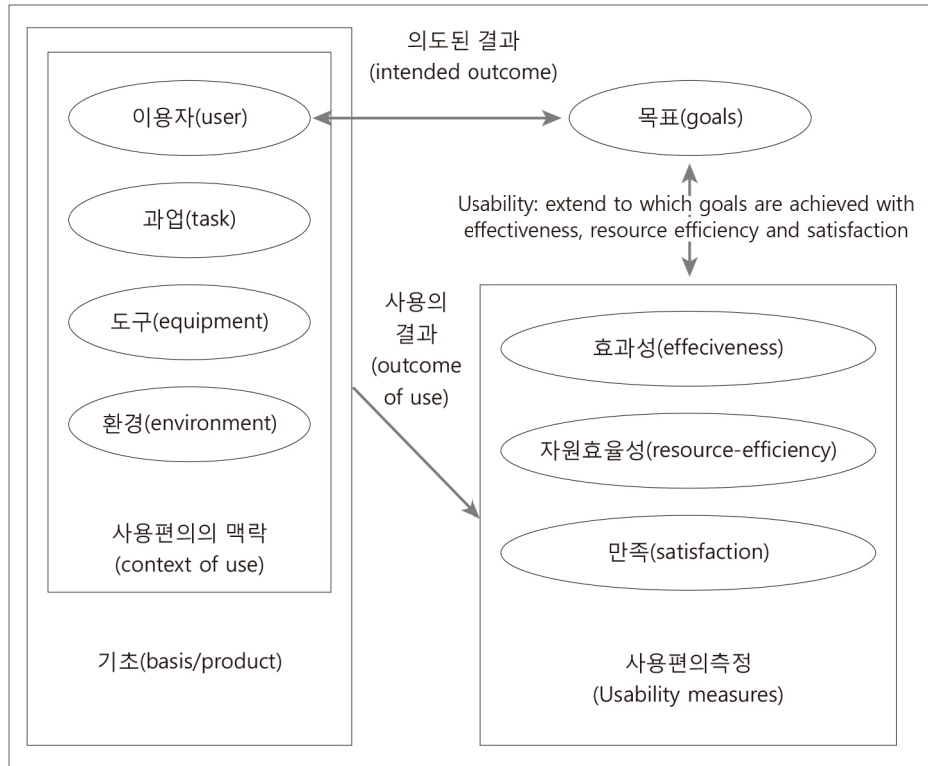
- 조세간소화국은 조세 간소화 작업을 위하여 객관적으로 복잡성을 해결하기 위한 개념상 접근방법을 만들고자, Pederson 교수²⁴⁾의 사용편의측정 모델(usability framework)을 차용함²⁵⁾
 - 사용편의측정 모델은 어떤 것을 사용하기에 적합한지 여부를 측정하기 위한 프레임워크로 이해됨
 - 사용편의에 대한 자료를 구축함에 있어 가장 좋은 방법은 해당 법률을 적용받는 이용자에게 직접 물어보는 것이나, 물리적 한계가 있으므로 이미 개발된 모델을 이용하는 것이 보다 효율적임
 - Pederson 교수의 사용편의측정 모델은 ‘효과, 자원 효율성과 명시된 사용자가 특정 환경에 달성하고자 하는 목적에 대한 충족’을 측정요소로 한 국제기구의 사용편의에 기초함

- 사용편의측정 모델을 조세에 적용하기 위해서는 측정을 위한 기본적인 요소에 대하여 살펴보는 것이 필요하며, 다음의 도표와 같음
 - 사용편의를 측정하기 위한 기본적 요소는 이용자, 과업, 도구, 환경으로 구성되며, 사용편의는 효과성, 자원효율성, 만족을 통해 측정(사용의 결과)됨
 - 이러한 사용으로 인해 당초 달성하고자 한 목표가 어느 정도 성과를 이루었는지는 사용편의와 기본적인 요소 간에 유기적으로 영향을 받게 됨

24) 덴마크 재무성의 전 구성원이며, 현재 뉴욕대학 방문교수임

25) OTS(2011), p.2.

[그림 II-2] 영국의 사용편의측정 개념



자료: The Office of Tax Simplification Complexity Index, p.3.

- 영국의 조세 간소화는 사용편의모델을 이용하여 세법을 이용함에 따른 사용편의를 측정하는 지수를 개발하였으며, 이하에서는 복잡성에 대한 지수에 대하여 알아보고 간소화 사례를 살펴보자 함

가) 2011년 도입당시 지수(Index)

- 도입 당시 조세간소화국은 우선 조세의 특정 영역에 적용할 간소화 모델을 찾기 위해 대상 세법을 선정함
 - 조세의 간소화할 샘플로 '세법 다시쓰기'를 시행하였던 IR35(인적용역회사를 다루는 규정), 주식제도(share schemes), 골재세(the aggregates levy)와 bank payroll tax을 대상으로 하였음

- 이후 국세청, 관련 법률과 관련된 민간 전문가, 실무자와 함께 논의를 통해 더 넓은 영역으로 사용할 수 있는 지수모델(index)을 개발하여 복잡성 정도를 비교할 수 있도록 함
- 지수는 조세의 복잡성을 평가하기 위한 도구로 향후 검토를 위한 우선순위를 부여하게 되며 다음과 같은 목적을 기준으로 지수화함
 - 복잡한 것으로 간주되는 세법의 부분에 대한 지표를 제공하기 위한 목적
 - 조세간소화국의 향후 과업을 돕기 위한 도구개발을 위한 목적
 - 재무성과 국세청을 위해 향후 입법의 방법론을 제공하기 위한 목적
- 지수는 조세의 각 분야에 대한 복잡성에 따라 점수가 매겨지는데 복잡한 정도에 따라 점수는 0에서 10으로 나타내고 10은 가장 복잡한 것을 의미함
- 지수의 기준이 되는 조세 복잡성을 야기하는 요소는 사용편의측정 모델의 3가지 측정 기준에 대한 하위요소로 총 7가지 요소를 규정함
- 지수의 기준이 되는 법률의 복잡성은 다음의 기준을 가지고 측정하게 됨
 - 사용편의측정 모델의 “만족”은 법률 복잡성으로 재해석하여 수정 적용함
 - 법률의 조항과 Schedule의 수가 많아질수록 해당 조세가 복잡하다고 보는 기준으로 설정함
 - OTS가 검토한 감면의 수는 감면이라는 예외적인 조항이 있을수록 해당 조세가 복잡해지므로 이를 복잡성을 측정하는 하나의 기준으로 사용함
 - 조세를 설명하는 Tolley’s handbook의 페이지 수를 기준으로 복잡성을 측정하는 기준으로 설정함
 - 2000년 이후 「재정법」(Finance Act)의 변화는 조세정책에 대한 큰 변화의 수를 복잡성으로 측정하는 것임²⁶⁾
 - 이에 대한 변화가 꼭 조세 복잡성을 야기하는 원인이라고 볼 수 없다는 상반된 주장된 제기됨(예를 들어, 고용주를 대신하여 원천징수를 용이하게 하는 Real time Information은 엄청난 변화이나 행정절차를 획기적으로 간소화함)

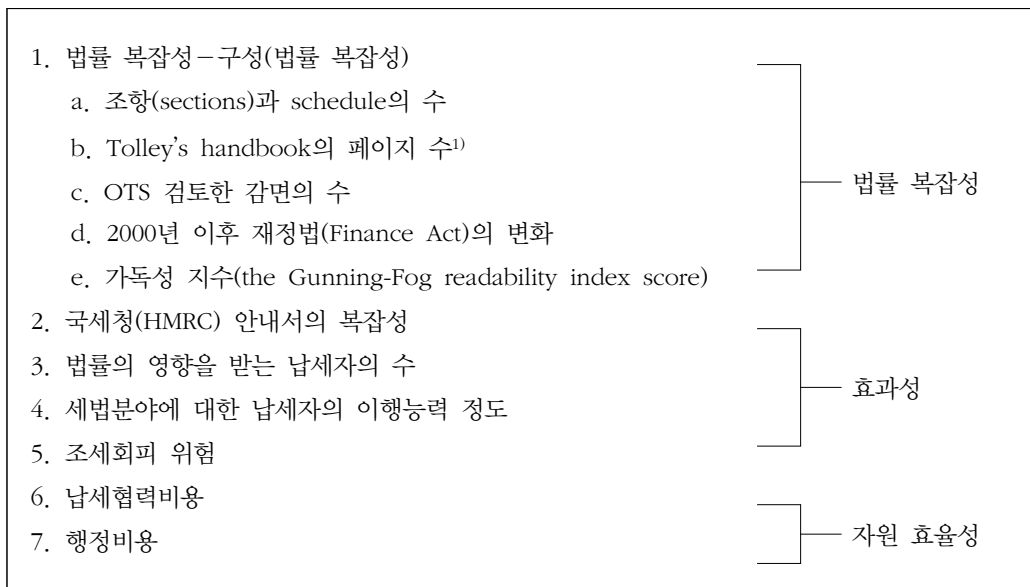
26) OTS(2015), p.7.

– ‘2000년 이후의 재정법 변화’를 기준으로 하였던 시점에 대해 특별한 이유는 없음²⁷⁾

○ 가독성 지수(Gunning fog index, GFI)는 글의 가독성 측정을 위한 지수로, 지수가 높을수록 읽기 어려움(한 문장의 단어가 많고, 어려운 단어를 포함)을 나타냄²⁸⁾

– $GFI = [\text{단어수} / \text{문장수} + (\text{복잡한 단어수} / \text{단어수} \times 100)] \times 0.4$

[그림 II-3] 영국의 조세 복잡성 원인



주: 1) Tolley's handbook은 영국의 세법에 대하여 설명하는 안내책자로 매년 출간되고 있음
 자료: The Office of Tax Simplification Complexity Index, p.5.

□ 조세 복잡성은 원인별로 각각 5점 만점을 기준으로 측정하되, 법률의 복잡성은 가중치에 따라 적용 될 수 있음

○ 예를 들어 ‘3. 납세자의 수’에 대해 점수를 부여하는 기준은 다음과 같음

– 조세의 영향을 받는 납세자의 수가 1만명 미만인 경우는 1점(예를 들면 bank payroll tax)

27) OTS(2014), p.9.

28) (https://en.wikipedia.org/wiki/Gunning_fog_index)

- 납세자의 수가 1만명 이상 10만명 미만의 경우는 2점을 부여함
- 최대 납세자의 수가 1,000만명을 초과하는 경우에는 5점을 부여함(예를 들면, 소득세나 부가가치세 등)
- 예를 들어 '1. 법률의 복잡성' 중 'Tolley's handbook의 페이지 수'는 각 하위의 요소들에 대하여 개별적으로 가중치를 두어 계산하게 되며 이는 다른 상위 요소와 달리 측정될 수 있음

〈표 II-3〉 영국의 복잡성 기준 점수

원인	기준	점수
납세자 수	> 1,000만명	5
	200만명~1,000만명	4
	10만명~200만명	3
	1만명~10만명	2
	< 1만명	1
HMRC안내서	복잡함(complex)	5
		4
	중간(medium)	3
		2
	쉬움(straightforward)	1
납세자의 이해능력	개인적/전형적이지 않은 사업	5
	소기업/전형적인 사업	4
	중간 기업	3
	FTSE ¹⁾ 250~FTSE100	2
	FTSE100 / HNWI ²⁾	1
조세회피 위험	> £ 5억	5
	£ 2.5억~£ 5억	4
	£ 1억~£ 2.5억	3
	£ 0.1억~£ 1억	2
	< £ 0.1억	1
납세협력비용/ 행정비용	높음	5
		4
	중간	3
		2
	낮음	1

주: 1) FTSE(Financial Times Stock Exchange)는 런던에 상장되어 있는 주식상장지수로 FTSE 250은 FTSE 100 다음의 250개의 상장기업을 의미함
 2) HNWI(High Net Worth Individuals)는 영국의 고액자산가를 의미함
 자료: The Office of Tax Simplification Complexity Index, p.6.

- 각 기준에 따라 점수를 부여하는 것은 객관적인 측정과 주관적인 판단이 복합적으로 이루어짐
 - 점수를 매기기 위해 1점부터 5점까지의 점수를 부여하는 기준 자체가 주관적일 수 있음
 - 상기 [그림 II-3]의 '1. 복잡성 기준의 점수'를 살펴보면, 국세청 안내서, 납세협력비용/행정비용과 같은 기준의 경우에는 주관성이 개입되어 측정됨
- 이러한 주관적 기준에 대해서는 학계, 조세간소화국의 직원, 국세청의 실무진 등으로 구성된 패널들의 의견을 모아 최대한 보편적인 기준을 마련하고자 노력하고, 유효성에 대해서는 다시 경제학자와 통계학자가 함께 검토함
- 복잡성을 야기하는 원인별로 평가한 후 각 기준별로 가중치를 부여하여 다음과 같이 개별 조세에 대한 총 점수를 산정함

〈표 II-4〉 영국의 개별 조세에 대한 복잡성의 총 점수

$\text{복잡성 지수} = [Y1 + Y2 + \dots + Y7] / 150$ <p>여기서, $Y_i = (C_i \times W_i)$ C_i = 복잡성 측정기준 i에 대한 점수 W_i = 가중치 i</p>
--

나) 2015년 수정된 지수(Index)

- 2015년 6월 조세간소화국은 지수 산정에 있어 주관성을 최대한 배제할 수 있도록 지수의 기준과 계산방식을 수정하였음
- 지수의 산정을 위해 측정하는 기준은 다음과 같이 일부 수정 및 추가되었음
- 법률의 복잡성에 대한 하위기준으로 'Tolley's Book의 페이지 수'는 '법률의 길이'로 변경함

- 해설서(Tolley's book 등)를 참고하여 추가적으로 다음과 같은 사항을 고려함
 - 1965년부터 현재까지 「재정법」의 길이
 - 주요 통합과 다시쓰기 법안의 길이 증가
 - 법률의 실제 페이지 수에 대한 분석

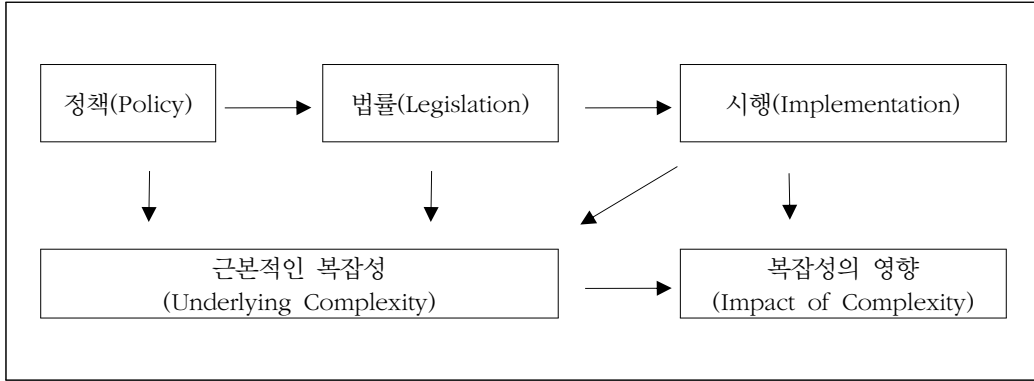
- 「재정법」의 변화는 2000년 이후에서 2010년으로 변경되었으며 해당연도로 선택한 것은 주관적이며 특별한 이유는 없다고 밝힘

- 2011년의 조세 복잡성의 측정기준이었던 '납세협력비용'과 '납세행정비용'은 각각 별도로 측정되었으나, 2015년에 '납세자와 국세청에 의해 발생하는 납세자당 평균 비용'으로 수정됨
 - 이 측정기준은 이상적으로 조세 회피에 소요되는 자원을 포함한다고 하나 해당 자료는 쉽게 이용하기 어려울 수 있다는 점을 인지하고 있다고 밝히고 있음

- 2015년에 측정기준으로 '신고를 위해 요구되는 정보의 복잡성'이 신설되었으며, 이는 납세자가 신고의무에 부합하기 위해 요구되는 정보수집의 어려움으로 조세 복잡성이 야기되는 요소로 보아 기준을 마련함

- 조세간소화국은 지수의 기준이 되는 복잡성 기준들을 '근본적인 복잡성'과 '복잡성의 영향'으로 크게 구분하였으며 다음과 같은 그림으로 나타낼 수 있음
 - 근본적인 복잡성은 조세체계에서 찾을 수 있는 본질적인 부분으로 정책과 법률 복잡성으로 구성됨
 - 정책: 감면의 수뿐만 아니라 예외의 수, 2010년 이후 「재정법」 변경의 수
 - 법률: 가독성지수, 법률의 페이지 수
 - 복잡성의 영향은 개인 납세자와 모든 납세자의 납세준수비용이 결합되며, 정책의 영향을 받는 주체들로 인해 근본적인 복잡성과 구별됨

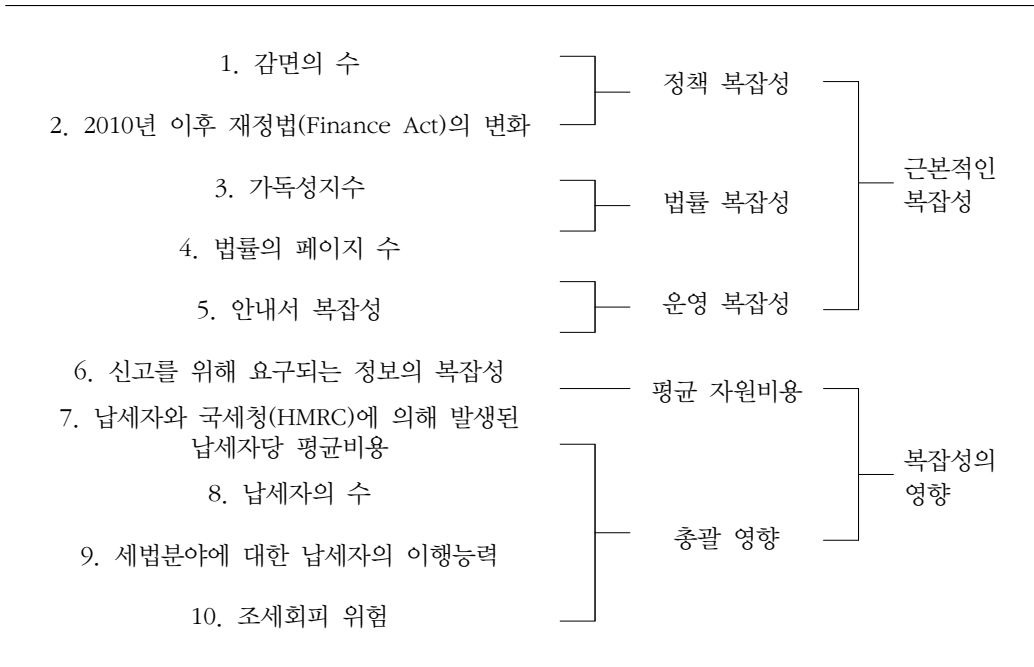
〈표 II-5〉 영국의 조세 복잡성 구분



자료: The Office of Tax Simplification Complexity Index-version2, p.2.

□ 신설 및 변경된 측정기준을 근본적인 복잡성과 복잡성의 영향에 따라 구분하면 다음과 같음

[그림 II-4] 영국의 변경된 조세 복잡성 지수의 기준



자료: 'OTS Complexity Index June 2015 final'을 재구성함

□ 신설 및 변경된 측정기준에 따라 복잡성에 부여하는 기준 점수는 다음과 같음

〈표 II-6〉 영국의 변경된 복잡성 기준 점수

원인	기준	점수
납세자 수	> 1,000만명	5
	200만명~1,000만명	4
	10만명~200만명	3
	1만명~10만명	2
	< 1만명	1
HMRC안내서	복잡함(complex)	5
		4
	중간(mediaum)	3
		2
	쉬움(straightforward)	1
납세자의 이해능력	개인적/전형적이지 않은 사업	5
	소기업/전형적인 사업	4
	중간 기업	3
	FTSE ¹⁾ 250~FTSE100	2
	FTSE100 / HNWI ²⁾	1
조세회피 위험	> £ 5억	5
	£ 2.5억~£ 5억	4
	£ 1억~£ 2.5억	3
	£ 0.1억~£ 1억	2
	< £ 0.1억	1
납세자와 국세청(HMRC)에 의해 발생된 납세자당 평균비용	높음	5
		4
	중간	3
		2
	낮음	1

주: 1) FTSE(Financial Times Stock Exchange)는 런던에 상장되어 있는 주식상장지수로 FTSE 250은 FTSE 100 다음의 250개의 상장기업을 의미함

2) HNWI(High Net Worth Individuals)는 영국의 고액자산가를 의미함

자료: The Office of Tax Simplification Complexity Index, p.6.

- 2011년 도입 당시에는 개별 원인별로 가중치를 부여한 후 150을 나누어 계산²⁹⁾하였으나, 이에 대한 주관성이 개입할 여지가 있다는 비판에 의해 원인의 최고치와 최저치를 반영하는 것으로 수정됨

〈표 II-7〉 영국의 개별 조세에 대한 변경된 복잡성의 총 점수

$$\text{복잡성 지수} = [Y1 + Y2 + \dots + YN] / N \times 10,$$

$$\text{여기서, } Y_i = (X_i - X_{\text{mini}}) / (X_{\text{maxi}} - X_{\text{mini}})$$

X_i = 세법 X의 복잡성 측정기준 i에 대한 점수

X_{maxi} = 모든 세법 중 복잡성 측정기준 i 점수의 최고치,

X_{mini} = 모든 세법 중 복잡성 측정기준 i 점수의 최저치,

N = 측정기준의 수

- 예를 들어, 골재세와 자본이득세에 대하여 복잡성지수를 평가한 것을 보면 다음과 같음
- 법률의 복잡성은 앞선 설명과 같이 1~5의 점수를 주는 것이 아니라 페이지 수, 감면의 수, 개정 정도, 가독성지수의 현황을 측정치로 이용하게 됨
 - 복잡성은 근원적인 복잡성지수와 복잡성지수 영향으로 분류하여 측정하되, 이하의 7가지 기준에 대하여 최대치와 최소치를 반영하여 계산함
 - 예를 들면, 골재세의 근본적인 복잡성은 3.1이며, 복잡성지수의 영향은 2.5로 나타남
 - 근본적인 복잡성: $[(69 - 1)/303.5 + (25 - 1)/93 + (6 - 0)/11 + (11.78 - 9.33)/24.017 + (2 - 1)/4 + (3 - 1)/4] / 6 \times 10 = 3.1$
 - 복잡성지수의 영향: $[(1 - 1)/4 + (2 - 1)/4 + (1 - 1)/4 + (4 - 1)/4] / 4 \times 10 = 2.5$

29) OTS(2011), p.7.

〈표 II-8〉 영국의 골재세와 자본이득세에 대한 지수평가 예시

기준	최소	최대 ¹⁾	골재세		자본이득세	
			현황	점수	현황	점수
1. Tolley's handbook의 페이지 수	1	303.5	69		304.5	
2. OTS 검토한 감면의 수	1	93	25		65	
3. 법률 개정의 정도	0	11	6		11	
4. 가독성 지수	9,333	24,017	11.78		27.69	
5. 국세청(HMRC) 안내서의 복잡성	1	4	-	2		5
6. 행정비용	1	4	-	3		5
근본적인 복잡성지수 ²⁾			3.1		9.1	
7. 법률의 영향을 받는 납세자의 수	1	4	-	1		3
8. 납세자의 이해능력 정도	1	4	-	2		4
9. 조세회피 위험	1	4	-	1		3
10. 납세협력비용	1	4	-	4		3
복잡성지수의 영향 ³⁾			2.5		5.6	

주: 1) 영국 조세간소화국에서 발표하는 대로 최대치에는 최소치를 차감하여 계산함

2) 근본적인 복잡성 지수는 10가지 기준 중 처음 6가지 기준에 대한 평균

3) 복잡성 지수의 영향은 10가지 기준 중 마지막 4가지 기준에 대한 평균

다) 조세 간소화 작업

- 조세간소화국은 지수에 따라 평가된 복잡성을 기준으로 개별 세법의 조항을 검토하게 됨
- 조세간소화국은 우선적으로 조세감면(tax reliefs) 및 소기업자(small business)에 대한 세제 간소화를 수행함
 - 실제 납부하여야 할 세액과 실제 납부한 세액과의 차이를 Tax gap라고 함
 - Tax gap의 44%는 소기업과 중기업 간의 납세협력비용으로 인해 발생하고 20%는 무지나 오류로 인해 발생한다고 설명하였음
 - 납세협력비용은 상대적으로 중소기업자에게 더 부담이 되어 역진적인 것으로 나타남³⁰⁾

- 소기업과 중기업 간의 납세협력비용 차이는 전문가에 대해 지불할 능력에 따른 차이로 조세에 대한 이해가 높을수록 세절감이 가능하다는 예를 들 수 있음

- 조세간소화국은 당초 확인한 1,042개의 조세감면 각각을 자세히 검토하는 것은 불가능함을 인정하고, 883개의 감면은 다음과 같은 이유로 검토하지 아니하였음
 - 국제적 협의를 전제하는 것
 - 조세구조에서 필수적인 공제·감면(예를 들면 이중과세방지 등)
 - 작업이 중복되지 않도록 현재 국세청/재무성 협의대상이 되는 감면
 - 부가가치 감면 등-유럽연합 발표³¹⁾에 비추어, 현재 부가가치세 시스템에 대한 평가를 진행하고 있어, 유럽연합에 적용되는 법률과 영국의 정치적 공약 간의 상호영향으로 인해 VAT 감면의 자세한 검토를 수행하지 않기로 결정함

- 한편, 선별을 통해 약 160여개의 감면에 대하여 정밀한 검토를 통해, 다음과 같은 핵심적인 주제들이 부각됨
 - 근로지원금: £100/£500의 제한 허용이나 현재 £8,500 한계구간을 개정하여 중요하지 않은 여러 지원금을 간소화 하기 위한 단기목적과 함께 장기적으로 근로자 지원금을 조정할 것
 - 상속세와 신탁: 상속세에 대한 감면은 정책에 필수적이고, 더 적절한 접근법은 전체적으로 검토할 것
 - 상속세는 2009년 기준으로 전체 납세자의 2%가 납부하는 세제임
 - 상속세의 공제·감면은 세제운용에 있어 필수적인 것이 대부분이나 복잡한 구조를 가지고 있음
 - 소득세와 국민연금 병합: 이는 장기적으로 수행되어야 할 구조 개혁임
 - 자본이득세, 기업에 대한 특례: 개인과 기업에 대한 자본이득체계는 상이한데, 인플

30) 장근호(2008), p.8.

31) 유럽위원회는 “부가가치세에 대한 정책 제안서-더 단순하고, 더 견고하고 효율적인 부가가치세 시스템”, 2010.12.1, 현재 부가가치시스템에 대한 납세협력비용을 줄이고, 일관성을 확보하기 위한 논의(Green Paper on the future of VAT-Towards a simpler, more robust and efficient VAT system)를 하였음

레이션을 반영하기 위해 개인 소득에 보다 더 낮은 세율을 부과하는 반면, 기업은 여전히 물가연동을 반영하여 계산할 것을 요구됨

- 환경세: 매립세와 골재세 모두 검토해야 함. 기본적으로 수많은 공제조항을 포함하여, 제외를 규정하는 것보다 그렇지 않은 것을 정의하는 것이 더 적절할 것임
- 조세간소화국은 2011년에 확인한 1,042개의 조세공제·감면에 대하여 이후에도 매년 검토를 수행하고 있음
 - 2015년에 추가적으로 확인한 조세감면은 총 1,140개이며 이에 대하여 다음과 같이 크게 5가지로 분류하고 내용은 다음과 같음

〈표 II-9〉 영국의 공제·감면의 분류

(단위: 개)

분류	공제감면의 수
구조적 공제·감면	560
특수한 경우(특별이익단체를 위한 면제나 공제·감면 등)	370
정책적 공제·감면(예를 들면, 투자 촉진을 위한 감면 등)	128
임계치(거래에서 제외하기 위함 등)	62
국제적 협의가 필요한 공제·감면	20
합계	1,140

라) 조세 간소화의 사례

- 검토하고자 하는 범위에 대하여 진행하는 조세 간소화는 앞선 설명과 같이 기술적 간소화와 행정적 간소화로 나누어 살펴보고자 함

〈사례1. 근로지원금의 과세 임계치 폐지 ³²⁾ 〉	
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 1948년 낮은 소득을 정의하는 임계치가 처음 도입되었으며, 근로자의 특정 자녀에 대한 보조금이나 비용에 대한 과세기준이 됨 • 도입 이후 임계치값은 1975년에는 £5,000, 1978년에는 £7,500, 1979년에 최종적으로 £8,500이 되었으나 이후 약 30년 동안 유지되었으며 검토 당시 기준으로 인플레이션을 반영한 값은 £34,000가 될 것임 • 임계치 이하는 과세하지 않고, 임계치 초과에 대해서는 이중적 구조로 조세체계가 구성되는 복잡함이 발생함 • P9Ds서식을 준비하여야 하나 대부분 소득 여부에 구분 없이 P11Ds(모두 과세대상으로 보는 근로자를 위한 서식)을 준비하고 있는 실정임 • 고용주의 경우에는 근로자가 받는 보조금이나 비용의 특혜에 대하여 관련규정의 영향이 없으므로 일반적으로 과세대상으로 보아 처리하였음
간소화 조치	<ul style="list-style-type: none"> • 폐지할 것을 제안하며, 이로 인한 경제적 효과가 크지 않을 것으로 예상함 • 근로자가 더 이상 서식을 준비하기 위한 비용이 들지 않게 됨 • 매년 £10,000의 인적소득공제를 초과하는 납세자들이 영향을 받는 조치이므로 보호 받아야 하는 특정 사람들에게 불평등을 야기하지 않을 것으로 예상함
진행 과정	<ul style="list-style-type: none"> • 경제상황을 반영하지 못하는 £8,500 임계치에 대하여 2011년 조세간소화국이 제안하고 2015년부터 폐지하였음

□ 기술적 간소화의 사례는 다음과 같음

〈사례2. 소기업에 적용되는 투자제도(Enterprise investment scheme) ³³⁾ 〉	
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 특례는 높은 위험을 가진 소기업에 지분 투자를 독려하기 위해 2000년에 도입되었음 • 기업투자특례는 일정 금액의 20%까지 소득세 감면, 보유 3년 이후 처분하는 경우 자본이득세 감면, 기타 처분이익의 이연, 기타 소득세의 상쇄할 수 있는 4가지 특례가 있음 • 이러한 특례를 받기 위해서는 보유기준(의결권 및 지분의 30% 이하 보유), 규모기준(직원수는 50명 이하이고 총자산은 £7백만 미만 등), 투자시점기준(지분이 발행되는 때 현금으로 완납되어야 함) 등을 만족하여야 함 • 특례는 적격기업에 투자하고자 하는 개인에게 적용되며, 대략 11,000명의 납세자가 2,000개의 적격기업에 투자하여 적용받음 • 또한, 소득세 감면은 1.6억파운드가 이루어지고, 자본이득세는 1천만파운드가 감면되었으며 매년 4천만파운드의 자본이득세가 이연되고 있음 • 기업투자특례는 악용을 막고 적절한 혜택의 대상을 위해 법률이 복잡하고 65페이지에 이를 만큼 길어짐 • 특히, 적격기간 동안 충족해야 하는 많은 적격요건과 어려운 기업에 대한 EU 지원 규정에 기인하여 복잡해짐

32) OTS(2011), p.13, (<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-personal-tax-reform/2010-to-2015-government-policy-personal-tax-reform>)

〈사례2〉의 계속	
간소화 조치	<ul style="list-style-type: none"> • 전산 현금이체의 집행을 용이하게 완납도록 지분에 대한 가능한 유예기간 • 여전히 존재하는 혼란을 해결하기 위해 근로자와 이사의 자격을 둘러싼 지위를 명확히 하기
진행 과정	<ul style="list-style-type: none"> • 부분적으로 시행되고 있음³⁴⁾

〈사례3. 수선을 전제한 공제(Business premises renovation allowance) 폐지 ³⁵⁾ 〉	
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 개발 가능한 지역에 투자를 독려하고, 사회적·경제적 재건을 위하여 2007년에 도입되었음 • 2012년 4월 11일과 2007년 4월 11일 사이에 소외지역에 사용하지 않는 사업장을 보수를 위한 지출에 대하여 100% 자본공제가 가능함 • 지출요건(사용하던 상업용 빌딩이나 건축물의 개수 및 보수에 지출되어야 함), 지역요건(소외된 지역일 것)을 만족하는 경우에 적용이 가능함 • 2007~08년에 1,020건을 공제 신청하였으며, 2008~09년에 540건을 공제 신청하여 대략적으로 매년 총 2천만파운드 정도를 공제받고 있음 • 우편번호를 통해 특정지역에 해당하는지 여부를 판단하는 것은 쉬우나, 공제대상이 되는 지출에 대한 판단이 어려움
간소화 조치	<ul style="list-style-type: none"> • 조세간소화국은 폐지하는 것을 제안함
진행 과정	<ul style="list-style-type: none"> • 조세간소화국의 제안은 받아들여지지 아니함³⁶⁾

□ 행정적 간소화의 사례는 다음과 같음

〈사례4. 시각장애인 공제(blind person's allowance) ³⁷⁾ 〉	
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 시각장애인은 지역단체에 등록을 하고, 이를 국세청에 등록증을 제출하여야만 소득공제가 가능함 • 약 44,000명의 개인은 시각장애인 공제를 적용받는데, 약 40,000명은 PAYE 번호를 통해 공제받고, 약 8,000명 정도는 세무신고를 통해 적용받음 • 이러한 수치는 시각장애인공제는 공제대상자 중 1/3만이 적용 받고 있는 것으로 조사됨 • 많은 시각장애인들이 공제를 위한 서면작성 및 행정적절차로 인하여 공제를 적용받지 못한 것으로 나타남

33) OTS(2011), p.39

34) OTS(2015), p.30

35) OTS(2011), p.80

36) OTS(2015), p.32

〈사례4〉의 계속	
간소화 조치	<ul style="list-style-type: none"> • 납세자가 이러한 등록증을 국세청에 제출하는 번거로움을 줄이고자, 지역단체에서 바로 국세청에 등록된 정보를 전송하도록 개선할 것을 제안함
진행 과정	<ul style="list-style-type: none"> • 조세간소화국의 제안을 통하나 오디오등의 방법 등을 통해 개선하는 방안으로 부분적 시행됨³⁸⁾

〈사례5. 부가가치세(VAT: supplies to charities/sales by charities) ³⁹⁾ 〉	
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 자선단체가 판매하거나 공급받는 물품에 대한 부가가치세는 면제하고 있음 • 영국의 250,000개 지역에 있는 자선단체가 대상이 될 수 있음 • 이와 관련된 국고지출은 2억파운드를 초과할 것으로 예측되나, 정확하게 수치화하기 어려움 • 해당 거래에 있어 부가가치세 면제인지 여부를 판단하게 하거나 자료를 보관하게 함으로써 자선단체가 판매하거나 공급받는 물품에 대한 부가가치세 면제는 때때로 자선단체에 행정적 부담을 지울 수 있음
간소화 조치	<ul style="list-style-type: none"> • 자선단체에 대한 부가가치세 면제는 유지되어야 할 것이나, 지침을 개정하거나 관리 부담을 간소화 할 것을 제안함
진행 과정	<ul style="list-style-type: none"> • 현재는 조세간소화국의 제안이 받아들여지지 않았으나, 정부는 긍정적으로 검토 중에 있음⁴⁰⁾

- 사례에서 살펴본 바와 같이, 조세간소화국은 복잡성지수의 우선순위에 따라 개별 세법의 항목별로 살펴보고 이 중 간소화 조치를 제안함
- 조세간소화국은 매년 제안한 간소화조치에 대한 진행상황을 보고서(OTS simplification recommendations)를 통해 발표함
- 보고서에는 현재 시행되는지 여부와 시행되지 않은 경우에는 이유에 대하여 간략한 설명을 포함하고 있음

37) OTS(2011), p.99.

38) OTS(2015), p.65.

39) OTS(2011), p.122.

40) OTS(2015), p.28.

6) 조세 간소화에 대한 평가

- 영국은 2015년 세계경쟁력지수는 9위(2014년 10위)로 이는 조세 간소화만으로 달성하였다고 단정할 수 없으나, 당초 목적을 일정부분 달성하였다고 사료됨
- 다만, 조세 간소화 및 지수에 대한 다음과 같은 평가와 한계가 지적됨

가) 조세 간소화

- 조세체계는 점점 국제거래가 증가함에 따라 복잡해지므로 간소화의 한계가 있을 수밖에 없다는 비판이 제기되나 세법은 자체적으로 복잡성을 띠기 때문에 지속적인 노력이 필요함
 - 최적의 조세체계는 간소함만을 요하는 것은 아니며, 조세정책의 목적과 균형을 유지하여 현실적이고 객관적으로 운영되는 환경을 구축해야 할 것임⁴¹⁾
- 영국이 실시한 조세 간소화는 납세협력비용 및 납세행정비용의 절감 측면에서 대부분 긍정적인 평가를 받았으나, 다음과 같은 주장이 이루어짐
- 납세자는 경우에 따라 간소화된 조세보다 공정한 조세를 선호한 사례가 있음
 - 영국의 '인두세'가 그 예이며, 시스템이 간소화된 인두세일지라도 조세 공평성을 저해한다는 이유로 폐지되었음
- 이미 PAYE, 원천세 등의 시스템이 잘 이루어져 있어서 납세자가 신고서를 작성하는데 큰 어려움이 없기 때문에 조세체계를 간소화로 인한 효익이 크지 않을 것임
 - 국세청은 RTI(Real-Time-Information)제도를 2013년부터 도입하여 PAYE(Pay-As-You-Earn)는 실시간으로 국세청에 납세자의 정보를 전송하는 제도이며, 이를 통해 고용주는 간이세액표 대신 정확하게 계산된 원천세를 징수할 수 있게 됨

41) UNSW Business School(2015), p.302.

- 과세당국의 전산시스템이 나날이 발전하고 있어 납세자의 신고의무 간소화는 오히려 추가비용이 발생할 여지가 있음
 - 전산시스템에 의해 납세자에 대한 대부분의 정보를 이미 가지고 있으므로 고려될 수 있는 방안이나, 절감되는 비용이 너무 소소하고 납세자에게 오히려 추가 비용이 발생하는 등의 문제를 야기할 수 있음⁴²⁾

나) 지수가 가지는 한계

- 조세간소화국은 조세 간소화를 위한 도구로서 복잡성지수는 목적에 충실하였다고 평가되나, 다음과 같은 한계점이 있다고 평가됨
 - 복잡성지수는 실용적인 방법을 추구하여 설계되어 학문적인 엄격함을 가졌다고는 볼 수 없음
- 복잡성이 가지는 원인의 대부분을 기준이 포함하고, 중복성과 상호작용을 방지하고자 하나 기준의 가짓수가 적정하다고 볼 수 있는지에 대한 한계가 있음
 - 기준이 많아지는 경우에는 측정에 있어 어려움을 가중시키나, 기준이 적어지는 경우에는 세법을 이용하는 자들에게 불만을 야기할 수 있음
- 과거 지수산정에 있어 가중치를 부여하는 것은 어느 정도의 주관성이 개입되는 한계가 있었으나, 이에 대하여 최고치와 최저치를 반영하는 것으로 수정되었음
 - 주관성을 배제하기 위해 모든 기준에 대하여 동일한 가중치를 부여할 수도 있으나, 일곱 가지 기준이 복잡성에 동일한 가중치로 기여한다고 볼 수 없음
 - 예를 들면, 법률의 길이와 관련하여 긴 법률이라고 하더라도 반드시 복잡성을 가중시키는 요인이라고 볼 수 없으므로 주관적인 가중치가 필요함
 - 즉, 긴 법률은 비전문가가 쉽게 이해할 수 있도록 난해한 법률 용어 대신 쉽고 분명한 언어로 수정하기 위해 많은 단어가 필요했을 가능성이 있기 때문임
 - 단점은 올바른 가중치를 가지지 못할 수 있으나, 장점은 관련 유관기관이 정책선택에 따라 가중치를 적절하게 조정할 수 있다는 것임

42) UNSW(2015), p.294.

- 지수는 조세의 복잡성을 측정하기 위한 도구이나 100% 정확하거나 과학적으로 개발되지 아니하여 통계적 유효성에 대한 한계가 있음
 - 복잡성의 원인이 되는 기준 사이에는 상호작용이 있을 수 있는데, 예를 들면 법률의 길이는 단락 및 조항의 수와 관련성이 있음
 - 이러한 상호작용들을 모두 배제하고 있어 통계적 검증에 어려운 측면이 있음

- 단순하게 설계된 지수로 인하여 세밀한 측정이 어렵다는 한계가 있음
 - 단순하게 설계된 지수를 이용하는 것은 측정하기 간단하다는 근본적인 가중치를 조정함으로써 최종 지수 도표를 특정요소를 강조할 수 있는 장점이 있음
 - 그럼에도 너무 단순하게 설계되었다는 비판이 있음

2. 호주

가. 개요

- 호주는 영국처럼 내각책임제⁴³⁾로 정치제도가 운영되고 있으며, 입법절차는 정부가 법안을 제출하면 내각에 의하여 심의되고 상원과 하원에 법안으로 통과되면 연방총독이 이를 승인함으로써 성립되는 구조임⁴⁴⁾
 - 이때 내각은 반드시 상원 또는 하원 의원 중 선정된 장관으로 구성됨
 - 이 경우 세입과 조세에 관한 법안은 하원에 먼저 제안되어야 하며, 상원은 하원을 통과한 법안에 대한 수정안 제출만 가능함

- 이러한 구조하에 정부는 제출된 법안이 부결되는 경우 정부 불신임으로 간주될 수 있으므로 법안 제출에 심혈을 기울이고 있으며, 애초에 제출 법안 작성 당시 문제에 관한 심도 있는 논의를 하고 있음

43) 내각책임제는 대통령이라는 1인에게 권력이 집중되어 있는 대통령제와 다르게 다수의 의회가 권력의 실질적 핵심으로, 입법부와 행정부가 유기적으로 관계를 맺고 있는 통치구조라 할 수 있음

44) 법제처(2014), p.7.

- 또한, 호주는 판례법을 중시하는 불문법국가로 세법의 변경이 필요한 경우는 법률의 개정 대신 판례에 의존하는 경우가 많으며, 개정이 되더라도 기존 법률을 폐지하지 않아 세법체계에 복잡성을 가중시킴⁴⁵⁾
 - 호주는 기존 법률과 다른 법률과의 일관성 유지하기 위하여 기존 법률을 신법과 함께 존속시킴

- 특히 소득세법의 경우 개인과 법인을 구분하지 않고 포괄적으로 다루고 있을 뿐 아니라, 과세표준과 세율 그리고 부과징수에 대하여 별도의 법으로 나누어 구성하고 있어 복잡한 체계를 가지고 있음⁴⁶⁾
 - Income Tax Assessment Act: 소득세의 과세표준의 결정에 대한 내용을 담고 있음
 - Income Tax Rates Act: 소득세의 세율에 대한 내용을 담고 있음
 - Income Tax Act: 소득세의 부과 징수에 대한 내용을 담고 있음

- 이러한 호주의 세법은 이용자가 읽고 이해하기가 너무 어렵다는 비판을 지속적으로 받아왔음
 - 1936년 도입된 「소득세법」(Income Tax Assessment Act)⁴⁷⁾은 126페이지에서 5,123페이지로 양이 방대해짐에 따라 조문번호체계가 복잡해짐
 - 수많은 개정과 조문의 신설로 다양한 표현이 혼재됨에 따라 가독성과 이해도가 떨어짐

- 이에 호주는 세법 이용자가 이해하기 쉽고, 탈세와 조세회피를 어렵게 만드는 것을 목표로 하여 1994년에 세법 다시쓰기 작업을 실시하였고 이후 조세 간소화 필요성에 대한 논의가 되고 있어 이하에서 살펴보기로 함

45) 안중석(2012), p.39.

46) 안중석(2012), p.41.

47) 호주는 법인과 개인을 구분하지 않고 소득세법에서 함께 다룸

나. 세법 다시쓰기 작업

1) 개요

- 기존의 세법 내용을 유지하되 이해하기 어려운 단어나 문장들을 단순화함으로써 납세자들에게 이해하기 쉽고 공정한 세법체계를 갖추고, 협력비용과 행정비용을 절감시키는 것을 목표로 하였음
 - 즉, 세법개혁팀(TLIP)은 이해도와 가독성을 높이고, 기존보다 더 쉽고 명확한 표현을 사용함으로써 납세순응도를 높여 관련 비용을 절감시키고자 함

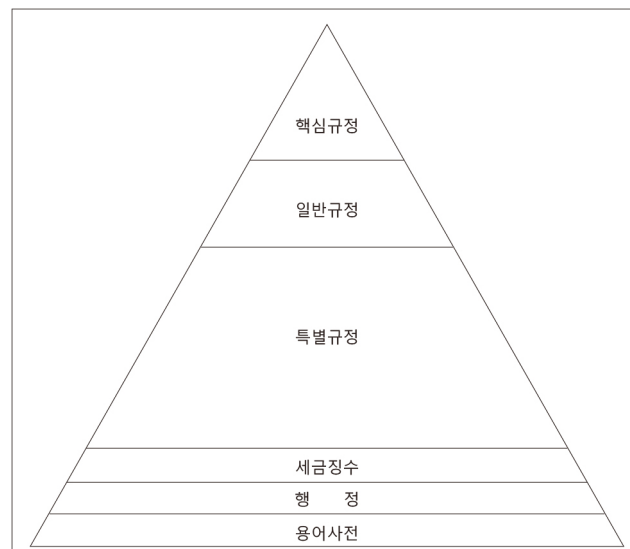
2) 기구의 구성 및 작업내용

- 호주는 1993년 세법개혁팀(Tax Law Improvement Program: 'TLIP')을 꾸리고, 1994년부터 5년을 목표로 세법 다시쓰기 작업을 수행하였음
 - 세법개혁팀(TLIP)은 부 재무국장(the assistant treasurer), 프로젝트팀(project team), 자문위원회(consultative committee)로 구성되어 있음
 - 부 재무국장(the assistant treasurer)은 자문위원회 위원들을 임명하는 등의 행정적인 역할을 수행함
 - 프로젝트팀(project team)은 재무부, 국세청, 조세전공 학자들로 구성되어 있었으며 세법령을 다시쓰는 작업을 수행함
 - 자문위원회(consultative committee)는 조세 분야 전문가, 기업의 임원이나 대표자 등 민간인으로 구성되어 있으며 프로젝트팀에 대한 자문을 수행함
- 세법 다시쓰기를 통하여 세법개혁팀(TLIP)이 수행한 사항은 다음과 같음⁴⁸⁾
 - 기존의 조문번호 체계가 다소 복잡하여 납세자와 관리인, 조세전문가 등 세법 이용자에게 혼란을 주므로 조문번호에 새로운 체계를 도입함
 - 기존에는 section(조문)에 순차적으로 조문번호를 매겼으나, 개정 및 신설 조항이 있는 경우가 다수여서 복잡성을 초래함

48) 김완석(2009), pp.116-136. 참조

- 이에 section(조문) 외에 chapter, part, division, subdivision을 추가하여 새로운 조문번호 체계를 도입하였음
- 수많은 개정과 조문의 신설로 어려가지 내용이 혼재되어 있는 기존의 법조문을 논리적 순서에 따라 단순한 내용을 우선으로 두고 복잡한 내용을 후순위로 둠
- 예외조항 외에 중요하고 영향이 많은 주요 조문을 우선으로 두고 예외조항 등을 후순위로 둠
- 즉, 그림과 같이 핵심규정을 먼저 두고, 일반규정과 특별규정 순으로 규정함
- 그 이하로는 소득세의 징수에 관한 규정과 세법제도의 행정 및 세법상 사용용어에 대한 규정을 두었음

[그림 II-5] 호주의 소득세법 다시쓰기의 입법구조



자료: 김완석(2009), p.117.을 재구성함

- 위와 같은 세법 다시쓰기 작업 외에 세법 이용자가 필요한 부분을 조금 더 신속하고 명확하게 찾도록 아래 표와 같이 몇 가지 장치를 도입하였음⁴⁹⁾
 - 각 페이지마다 헤더(Header)를 두어 해당 장(Division)과 조문(Section)을 표시함
 - 소송이나 해석의 여지가 다양한 조문(Section)에 대하여서는 사례를 제시함

49) 김완석(2009), p.130.

〈표 II -10〉 호주의 세법 이해도를 높이기 위한 조치 예시

사례1	조치	• 조문에 해당하는 예시 사례를 들
	예시	Section 124-15(5) If the result is less than one, none of the new assets are taken to have been *acquired before 20 September 1985. Example: To continue the example, suppose you acquired 67 of the 100 original shares before 20 September 1985. The number of new shares that you are taken to have acquired before that day cannot exceed:
사례2	조치	• 조문(section) 995에서는 본문에서 사용된 단어의 정의를 함
	예시	qualifying investor has the meaning given by section 43-220.
사례3	조치	• 각 조문 서두에 당해 조문이 다루는 내용과 핵심을 설명하는 가이드(guides)를 도입함 ¹⁾
	예시	768-1 What this subdivision is about If: (a) an Australian corporate tax entity receives a foreign equity distribution from a foreign company, either directly or indirectly through one or more interposed trusts or partnerships; and (b) the Australian corporate tax entity holds a participation interest of at least 10% in the foreign company; the distribution is non-assessable non-exempt income for the Australian corporate tax entity.

주: 1) 가이드는 법률의 일부이므로 개정이 필요한 경우 조문과 마찬가지로 합당한 입법절차를 거쳐야 함

□ 1994년부터 5년간 진행된 세법 다시쓰기 사업은 1999년에 이르러서 종료가 되었으나, 사업 초기 예상하였던 것과 달리 사업의 효과가 미비하여 2009년에 이르러 사업을 재 시작하였음

3) 평가

□ 세법 다시쓰기 작업을 수행하는 동안 실무전문가와 민간인도 포함된 프로젝트팀(project team)과 자문위원회(consultative committee)가 함께 참여함으로써 실무상의 어려움을 최소화하고, 세법 해석과 적용에 있어서 작업이 더 용이하였다는 긍정적인 평가⁵⁰⁾가 있음

- 그러나 영국에서와 마찬가지로 단순히 구조나 용어에 대한 개정만 있었기 때문에 근본적으로 조세가 간소화되지 못하였다는 비판⁵¹⁾이 제기됨
 - 조세정책을 원인으로 발생하는 복잡성은 고려하지 못하여, 정비된 법조문이 다시 조세정책상 목적으로 인하여 바뀌는 경우도 발생하므로 성공적인 사업이라고 볼 수는 없다는 의견도 있음⁵²⁾

다. 조세 간소화

- 호주의 국세청은 납세협력비용의 전국적인 조사를 외부연구팀(the Australian taxation studies program, ATSP)에 위임하여 지속적인 연구를 하여 왔으며, 세법 다시쓰기에도 불구하고 납세협력비용과 행정비용을 절감할 필요성이 제기됨
 - 납세자는 자신의 납세의무를 계산하기 위하여 시간이나 납세관리인 선임 비용 등과 같은 납세협력비용이 절감되지 아니하였음
 - 이를 절감시켜야 할 필요성이 제기되었고, 조세 간소화를 통해 이를 해결하고자 하였음
- 다만, 호주는 영국처럼 전면적인 조세 간소화를 시행하고 있지는 않으나, 몇몇 항목에서 행정적 절차를 단순화하여 개별적인 간소화를 수행하였음

1) 조세 간소화

가) 소기업(small business)에 대한 간소화

- 호주는 2001년 ‘간편납세제도(simplified tax system)’란 이름으로 소기업(small business)에 대하여 간소화 작업을 수행함
 - 현재 이 제도는 소기업 과세특례제도(small business concessions)로 운영되고 있으며, 소기업의 납세협력비용 감소를 목표로 하고 있음

50) UNSW(2015), p.294.

51) Richard Krever(2003), p.503.

52) Simon James and Ian Wallschutzky(1997), p.447.

○ 소기업에 대한 간소화 대상 및 핵심내용은 다음과 같음

- 대상: 매출액이 200만호주달러 미만이거나, 순자산이 600만호주달러 미만인 사업자
- 조치: 부가가치세에 대하여 현금주의회계 선택과 분할 납부도 허용하며, 재고자산회계와 감가상각계산 적용 시 간소화규정을 적용하게 함

나) 개인에 대한 간소화

- 호주는 2008년에 인터넷을 통한 소득세 사전신고서작성제도(pre-filling of personal tax returns)를 도입하여 개인에 대한 간소화를 수행함
 - 소득세 사전신고서작성제도는 국세청이 고용주나 소득의 지급자 등 제3자를 통해 수집한 납세자의 소득에 대한 자료를 신고서에 기입하여 납세자에게 제공하는 것임
 - 즉, 납세자는 이 제도를 통해 인터넷으로 자신의 소득과 제3자가 작성한 소득에 대한 내용이 일치하는지 확인하면 됨
 - 도입 시 약 1,500만명의 납세자가 동 사이트에 접속하였으며, 회계사무실도 600만건 이상의 신고서를 다운받은 것으로 집계됨⁵³⁾

2) 간소화에 대한 평가

- 간소화와 관련하여 세무 행정절차 등은 이미 상당부분 이루어졌으므로 ‘조세 간소화’는 불필요한 검토라는 의견이 있음⁵⁴⁾
 - 예를 들면 소득세 사전신고서작성제도의 경우 제3자가 정보를 제출함으로써 납세자의 납세협력비용이 절감되고, 납세관리인을 통해 과도한 세부담을 피할 수 있으므로 추가적으로 개선될 사항이 없다고 보았음
- 그럼에도 불구하고 호주 정부는 납세협력비용을 절감하기 위해 ‘조세 간소화’는 필요하다고 보고 있음

53) (http://www.finance.gov.au/agimo-archive/seminars_and_events/2009/excellence-in-e-government-awards-2009-finalist-case-studies/ATO_TaxReturns.html)

54) UNSW(2015), p.293.

- 호주는 2015년 현재 소기업(small business)과 개인에 대하여 조세 간소화를 진행할 계획인 것으로 보이며, 법인이나 자본이득세 등에 대하여서는 아직 논의되고 있지 않음

3. 뉴질랜드

가. 개요

- 뉴질랜드의 정치제도는 내각책임제로서 영국 시스템을 모델로 하고 있으며, 총독과 하원이 뉴질랜드 의회를 구성하여 이 의회가 법을 제정하는 입법부의 구실을 하고 있음⁵⁵⁾
 - 내각책임제의 수상은 국회의원 중에서 선출되며, 수상 아래로 내각이 구성되고 이 내각이 행정부의 최고 의사 결정기관이 됨
- 입법절차는 정부가 법안을 제출하면 내각의 승인 아래 하원 및 상원에 법안으로 제출이 되어 양원의 심의를 거쳐 성립되는 구조여서 정부는 법안 제출에 주도적으로 참여하며 이를 승인시키고자 법안 당시부터 충분한 준비와 논의를 수행함
- 또한, 뉴질랜드는 영국과 호주처럼 불문법국가로서 판례법이 법에서 중요한 부분을 차지하고 있으며, 법률 개정 이전에 제출되는 수정안(amendment act)이 법률적 효력을 가짐⁵⁶⁾
 - 예를 들면, 소득세 개정시 별도의 규율 없이 통과된 수정안은 그 자체로 법률의 효력을 가지게 되는 것임

55) (<http://www.parliament.nz/en-nz/about-parliament/how-parliament-works/fact-sheets/00HOOOCPubResAboutFactSheetsProcess1/parliament-brief-the-legislative-process>)

56) 양인준(2013), p.29.

- 1990년에 이와 같은 절차로 인해 이용자들이 세법을 읽고 이해하기 어려울 뿐만 아니라 규정이 지나치게 복잡하다는 비판을 받았음
- 또한, OECD에서 GDP 대비 납세협력비용(compliance costs)을 조사한 결과 뉴질랜드가 상당히 많은 납세협력비용이 발생하고 있는 것으로 판단됨

〈표 II-11〉 주요국의 납세협력비용 비교(추정치)

국가	연도	GDP 대비 납세협력비용 ¹⁾ 비율
미국	1989	0.9
영국	1986/1987	1.0
호주	1990/1991	0.8
네덜란드	1989	1.5
뉴질랜드	1990/1991	2.5
스웨덴	1990/1991	0.7

주: 1) 행정처리비용(administrative costs)은 제외함
 자료: Thomas Dalsgaard(2001), p.33.

- 이에 뉴질랜드 정부는 국세청을 통하여 소득세법 다시쓰기(Rewriting the Tax Act)를 통하여 세법 이용자의 가독성과 이해 가능성 등을 높이고자 하였으며, 이에 그치지 않고 조세 간소화를 통해 납세협력비용 절감을 계획 중임

나. 세법 다시쓰기 작업

1) 개요

- 영국과 호주에서의 사업처럼 세법에서 사용되는 용어를 명확하고 쉽게 바꾸어 세법 이용자가 보다 이해하기 쉽고 용이하도록 하였으나, 입법 당시 입법당사자의 의도를 변형하지 않는 범위 안에서 사업을 진행하였음

2) 기구의 구성 및 내용

- 뉴질랜드는 1994년 실무대책팀(working party)와 자문위원회(rewrite advisory panel)로 꾸려진 특별조세위원회를 통해 15년간 세법 다시쓰기 작업을 수행하였음
 - 실무대책팀(working party)은 1993년에 조직된 단체로 소득세법 다시쓰기 사업을 위하여 꾸려짐
 - 자문위원회(rewrite advisory panel)는 1994년에 조직되었으며, 1990년도에 조직된 Valabh Committee처럼 실무대책팀(working party)이 수행한 다시쓰기 사업에 대한 자문을 위하여 조직되었음
 - 1992년 Valabh Committee는 자본소득세의 간소화 작업에 참여한 바 있음⁵⁷⁾
 - 자문위원회(rewrite advisory panel)은 국세청(Inland Revenue), 재무부(Treasury), 회계사협회(Institute of Chartered Accountants of Nz), 법률협회(Law Society)의 대표자로 구성되어있음
 - 뿐만 아니라, 포괄적 조세정책 검토절차(Generic Tax Policy Process, GTPP)를 통하여 조세정책 입안과정에서 납세자나 조세분야 전문가 등 민간부문의 의견을 수용하였음

- 소득세법 다시쓰기를 통하여 특별조세위원회가 수행한 사항은 다음과 같음

- 1994년 세법 다시쓰기 초기에 작업된 내용은 다음과 같음
 - 세법상 사용용어를 일반인들도 이해하기 쉬운 용어로 바꾸었으나, 행정조항(administrative provision)은 제외함
 - 기존에 Part, Section 등으로 나열한 조문에서 알파벳을 이용한 조문번호체계로 변경함

57) Adrian Sawyer(2012), p.2.

〈사례1. 넘버링 작업〉	
기존	제안
Part	B
Subpart	BB
Section	BB 1
Subsection	BB 1 (1)
Paragraph	BB 1 (1) (a)

자료: Elizabeth A.McAra(1997), p.2.

- 그 이후의 세법 다시쓰기 작업에서는 복잡한 세법 체계에 유연한 가이드라인을 제시하였고, 이 가이드라인은 소득세법 전체에 관련되어 있으며 세법 이용자로 하여금 더 쉽고 명확하게 세법을 이용하도록 하였음
 - 조문 앞에 내용을 요약하여 기재함
 - 각 장에 사용된 용어의 정의를 명시함
 - 도표와 흐름도를 이용하여 전반적인 체계와 구성을 가시화함
 - 소득세법에 규정된 350~400개에 달하는 단서조항 중 판단하기 어려운 조문은 제거하거나 명확한 의미를 전달하도록 바꾸고, 이중의 부정을 삭제함
 - 특정한 조문에는 링크로 연결하여 세법 이용자의 이해도를 높였음
 - 동일한 제도의 내용이 여기저기 흩어져 규정된 것을 하나의 Part로 통합하여 구성함

3) 평가

- 뉴질랜드의 세법 다시쓰기에 대한 작업은 영국과 호주보다 더 긍정적인 평가를 받고 있는데, 가장 큰 요인은 포괄적 조세정책 검토절차(Generic Tax Policy Process)를 통하여 조세정책 입안과정에서 민간부문의 의견을 수용함으로써 납세순응을 높임⁵⁸⁾
 - 포괄적 조세정책 절차는 1995년에 도입되었으며, 조세정책 입안 과정에서 민간부문과 정부가 상당한 협의를 하도록 하는 절차임

58) Thomas Dalsgaard(2001), p.15.

- 이러한 절차의 목표는 민간부문에 조세정책의 절대적 거부권을 주는 것이 아니라 민간부문의 납세순응에 영향을 미치는 요인을 조금이나마 줄이고자 정책 입안 과정에서 협의를 걸치는 것임
- 또한, 이 절차는 추후 정책변경에 따른 과거 회귀를 막는 정도임
- 세법 다시쓰기는 세법 이용자의 가독성(readability)을 높여 납세자나 그 관리인이 그들의 납세의무에 대한 결정을 용이하게 함⁵⁹⁾
 - 가독성(readability)은 세법 다시쓰기 사업에 대한 평가의 한 요소가 될 수 있으나, 복잡성의 근본적인 원인까지 포함하는 것은 아님⁶⁰⁾
- 또한, 단순히 세법 다시쓰기만 한 것이 아니라 복잡성의 근본적인 원인이 되는 조세정책적인 부분도 변화를 유도하여 법률제정을 통과시킴으로써 긍정적인 평가를 받고 있음⁶¹⁾
- 그러나 일각에서는 납세자가 제3자 등으로부터의 정보를 통해 스스로 납세협력비용을 줄일 수 있고, 납세관리인을 이용하여 복잡한 조세부담도 피할 수 있으므로 간소화 작업이 불필요하다는 의견도 있음⁶²⁾

다. 조세 간소화

- 뉴질랜드 정부는 납세협력비용과 과세당국의 행정비용 절감을 위하여 조세 간소화 작업의 필요성을 느꼈고, 간소화 작업을 추진 중에 있음
 - 2012년에 소기업에 대하여 우선적으로 간소화 작업을 실시하고 2015년에는 개인이나 고용주에 대하여 실시할 계획임

59) Adrian Sawyer(2012), pp.4-6.

60) Adrian Sawyer(2012), p.5.

61) UNSW(2015), p.294.

62) UNSW(2015), p.293.

1) 소기업(small business)에 대한 조세 간소화⁶³⁾

- 뉴질랜드 정부는 2012년에 소기업을 대기업이나 복잡한 구조의 기업과 달리 취급하여 그들의 납세협력비용 절감을 통해 기업과 생산성 발전을 위하여 조세 간소화 작업을 실시하였음

- 소기업에 대한 조세 간소화의 핵심적인 내용은 소기업이 매달 납부해야 하는 소득세와 부가가치세를 하나의 신고서와 단 한 번의 납부로 같음하는 것이며, 소기업을 두 가지 분류로 나누어 간소화 작업을 실시함
 - 소기업의 신고 및 납부 절차를 간소화함으로써 납세순응비용을 절감시키고자 함
 - 소기업을 영세기업(micro business)와 소기업(small business)로 나누어 간소화 작업을 실시함
 - 영세기업은 부가가치세 등록대상자⁶⁴⁾가 아니며, 직원이 없이 운영되는 소기업을 말함
 - 소기업은 매출액이 60만호주달러 이상인 기업으로 부가가치세 등록대상자임

- 소기업에 대해 시행된 조세 간소화 내용은 부가가치세법상 등록대상자 여부에 따라 다름
 - 영세기업에 대하여서는 다음과 같이 행정상의 절차를 간소화시킴
 - 매출액에 대하여 최저세율을 적용하도록 함
 - 또한, 매출액 외에 복지수당에 대하여서도 최저세율을 적용하도록 함⁶⁵⁾
 - 신고서 작성의무가 없고 매달 법정 최저세율을 적용받아 납부만 하면 됨
 - 사회 정책적 지원목적(자녀지원, 학자금대출, 가족수당)을 띠는 소득의 경우에는 50%만 소득으로 인정함
 - 소기업에 대하여서는 다음과 같이 행정상의 절차를 간소화함

63) NZICA(2009), pp.1-4.

64) 뉴질랜드에서는 매출액이 60,000호주달러 이하인 경우 부가가치세 등록의무가 없음

65) 뉴질랜드는 복지제도가 세금과는 별도로 운영되어 따로 과세가 됨

- 소득세 납부세액은 부가세 신고액을 기준으로 계산하도록 허용함
- 소득세는 부가세와 함께 연 단위가 아닌 두 달에 한번 납부하는 것으로 같음함
- 예납세액(provisional tax)⁶⁶과 복지세(fringe benefit tax)⁶⁷의 납세의무가 없음

2) 조세 간소화 추진 계획

- 정부는 소기업 외에 납세자가 납세협력에 시간과 비용이 소요되는 대신 그들의 경제활동에 더 배분되는 것이 경제적으로 더 바람직하다고 보고, 납세협력비용과 행정비용을 최소화해야 한다고 판단함
- 따라서 이를 목표로 2015년 3월에 제안서(Green paper)를 발표하였고, 이러한 내용을 홈페이지에 게재하여 같은 해 5월까지 세무전문가나 기타 민간인의 의견을 듣고 현재는 이를 수용하여 다음 단계 개발 중에 있음⁶⁸
- 제안서의 주된 내용은 다음과 같음
- 첫째, 국세청이 개인납세자의 소득정보를 기입한 세금명세서(tax statement)를 온라인을 통해 납세자에게 제공함으로써 편의를 제공함
 - 국세청은 고용주나 소득의 지급자에게 납세자의 소득에 대한 정보를 제공받음으로써 납세자는 소득신고 없이⁶⁹ 이러한 세금명세서를 확인하는 것으로 같음함
 - 초과납부나 환급의 경우도 온라인 시스템을 통하여 자동적으로 계산되므로 납세자는 이를 확인하기만 하면 됨

66) 뉴질랜드는 예납세액을 선납하고 부족할 경우 다음 회계연도에 추가로 납부하는 구조를 가짐

67) Fringe Benefit Tax는 개인이 지급해야 할 금액을 회사가 대납한 경우 대납 금액이 일정액 이상을 넘어가면 이 혜택에 대해 과세되는 세금을 말함

68) 과세당국이 2015년 3월경 'Making Tax Simper'라는 제안서를 제출한 상태임

69) 다만, 해외소득 등 국세청이 소득의 지급자에게 정보를 제공받기 어려운 경우는 납세자의 신고가 있어야 함

- 둘째, 고용주의 PAYE(Pay As You Earn) 정보 제공의무를 간소화함으로써 고용주의 납세협력비용을 절감시킬 방안을 마련중임⁷⁰⁾
 - 고용주는 매달 근로자에 대한 PAYE 정보를 국세청에 보내야 할 의무가 있음
 - 이에 대한 고려로서 PAYE 시스템에 대한 객관적인 검토가 요구되었음

- 셋째, 예납세액(provisional tax)⁷¹⁾에 대하여 납세자의 현금흐름과 실시간 정보를 반영하여 간소화하여 징수할 수 있는 방안을 강구중임
 - 예납세액은 조세수입을 빠르고 안전하게 징수할 수 있도록 하는 장치임
 - 현재 예납세액을 계산하는 방식은 표준방식과 추정방식 등이 쓰이고 있으나, 산출 과정이 복잡함

- 넷째, 소기업에 대하여 세금감면 외에 조세체계를 간소화하여 소기업의 성장에 도움이 될 만한 것들이 있는지 조사중임

4. 소결

가. 세법 다시쓰기 작업

- 조사한 세 국가 모두 세법 다시쓰기를 통해 세법 이용자가 이해하기 쉽고, 명확하게 하는 작업을 수행하였음

- 영국은 1997년부터 2010년까지 세법 다시쓰기를 수행하였고, 소득세 · 법인세 · 상속세 등 직접세를 대상으로 진행하였음
 - 뿐만 아니라 사업과 관련하여 프로젝트팀을 따로 두었고, 조세분야 전문가와 기타 민간인으로 구성된 운영위원회와 자문위원회를 두어 민간부문도 함께 참여함

70) 이에 대한 구체적인 내용은 계획단계임

71) 예납세액(provisional tax)은 납세자가 한해에 2,500뉴질랜드달러를 넘는 세금을 내는 경우, 정부가 조세 수입을 안전하고 빠르게 거두고 납세자가 한번에 목돈을 내야 하는 부담감을 덜기 위해 다음 해에 예상되는 수입에 대해 미리 세금을 내는 제도임

- 호주의 경우 1994년부터 1999년까지 세법 다시쓰기를 수행하였으나, 복잡성이 여전히 있다는 비판에 따라 2009년부터 2013년까지 소득세(개인·법인 포함)를 대상으로 다시 진행하였음
 - 영국과 마찬가지로 사업 관련 프로젝트팀을 두었고, 조세분야 전문가·기업의 임원이나 대표 등 기타 민간인으로 구성된 자문위원회를 두어 민간부문도 함께 참여함

- 뉴질랜드의 경우 1994년부터 2009년까지 15년간 소득세(개인·법인 포함)를 대상으로 세법 다시쓰기를 수행하였음
 - 이 사업과 관련하여 프로젝트팀을 두었고, 국세청·재무부·회계사협회·법률협회의 대표자로 구성된 자문위원회를 두어 민간부문도 함께 참여하였음
 - 또한, 특이점으로 포괄적 조세정책 검토절차를 통하여 조세분야 전문가나 납세자 등 민간인이 정부와 함께 상당한 협의를 통해 조세정책 입안 과정에 영향을 미치게 함

나. 조세 간소화

1) 개요

- 영국의 경우 세계경제포럼(WEF)의 국제경쟁력지수가 7위에서 13위로 밀려나게 됨에 따라 경쟁력 있고 간소화된 조세를 통해 국가경쟁력을 높이고, 기업의 행정적 부담에 대한 조사와 여러 가지 복잡하다는 견해를 통해 조세 간소화를 시도함
 - 2015년 기준으로 영국의 국제경쟁력지수가 9위로 상승하였으나, 이는 조세 간소화만으로 달성하였다고 단정하기는 어려우나 어느 정도 당초 목적을 달성하고 있는 것으로 파악됨

- 호주와 뉴질랜드의 경우는 세법이 읽고 이해하기 어려울 뿐만 아니라 규정이 지나치게 복잡하며, 이로 인하여 납세자의 협력비용과 과세당국의 행정비용이 증가함에 따라 이를 절감시키고자 조세 간소화를 시도함

2) 내용

- 영국은 세법의 전면적인 검토와 함께 복잡성에 대한 지수를 만들어 이 지수가 높게 측정된 조세에 대하여 간소화를 실시하고 있음
 - 이를 통해 실제로 근로지원금의 과세 임제치와 수선을 전제한 공제 등이 폐지된 바 있음

- 다만, 호주는 전면적인 조세 간소화는 실시하고 있지 않으나 개별적으로 소기업과 개인에 한하여 다음과 같은 제도를 통해 간소화한 사례가 있음
 - 간편납세제도(simplified tax system)를 통하여 소기업에 한하여 매출액이나 순자산이 일정금액 미만인 경우 재고자산회계나 감가상각계산을 적용하는 경우 간소화 규정을 적용하게 하는 등의 특례를 주고 있음
 - 개인의 경우 소득세 사전신고서작성제도(pre-filing of personal tax returns)를 통하여 국세청이 납세자에 대한 자체 정보를 활용하여 미리 기입하고 신고서를 제공함으로써 납세자에게 편의를 제공하고 있음

- 뉴질랜드의 경우도 전면적인 간소화 대신 개별적으로 2012년도에 소기업을 대기업과 달리 취급하여 그들의 납세협력비용 절감을 통해 기업의 생산성 발전을 위해 조세 간소화 작업을 실시하였음
 - 소기업에 한하여 편의상 소득세와 부가가치세 신고와 납부를 한 번에 하도록 하는 등의 내용임

- 뿐만 아니라 뉴질랜드는 2015년 제안서를 통하여 개인과 고용주에 대하여 조세 간소화를 계획중에 있음
 - 개인의 경우 국세청이 고용주나 소득의 지급자에게 납세자에 대한 정보를 받아, 이를 온라인을 통하여 국세청이 납세자에게 소득에 대한 상세 내용이 담긴 세금명세서 제공함으로써 납세자에게 편의를 제공하고자 함
 - 고용주의 경우 매달 근로자에 대한 PAYE 정보를 제공할 의무가 있는데, 고용주의

납세협력비용을 절감시키기 위하여 이러한 정보제공 의무를 간소화할 방안을 마련 중임

〈표 II-12〉 주요국의 조세 간소화 등 비교

내용		영국	호주	뉴질랜드
세 법 다 시 쓰 기		<ul style="list-style-type: none"> 1997년~2010년 시행 	<ul style="list-style-type: none"> 1994년~1999년 및 2009년~2013년 시행 	<ul style="list-style-type: none"> 1997년~2010년 시행
		<ul style="list-style-type: none"> 프로젝트팀이 존재함 	<ul style="list-style-type: none"> 프로젝트팀이 존재함 	<ul style="list-style-type: none"> 프로젝트팀이 존재함
		<ul style="list-style-type: none"> 운영위원회(steering committee) : 양원 의회·사법부·법률 및 회계전문가·기업 출신 임원 등 자문위원회(consultative committee) : 세무전문가·기업 및 소비자의 주요 대표기구 	<ul style="list-style-type: none"> 자문위원회(consultative committee) : 조세분야 전문가·기업의 임원이나 대표자 등 	<ul style="list-style-type: none"> 자문위원회(rewrite advisory) : 국세청·재무부·회계 및 법률협회의 대표자 포괄적 조세정책 절차를 통해 조세정책 입안과정에서 민간과 정부가 상당한 협의가 가능해짐
조 세	목 적	<ul style="list-style-type: none"> 국가경쟁력을 높이고 납세협력비용을 낮춤 	<ul style="list-style-type: none"> 납세협력비용을 낮춤 	<ul style="list-style-type: none"> 납세협력비용을 낮춤
	내 용	<ul style="list-style-type: none"> 복잡성에 대한 지수를 통하여, 수치가 높은 경우 간소화를 실시함 	<ul style="list-style-type: none"> ① 간편납세제도 : 소기업에 한하여 적용됨 ② 사전신고서작성제도 : 개인에게 적용됨 	<ul style="list-style-type: none"> 계획단계에 있으나, 소기업에 한하여 조세 간소화 작업을 실시함(2012년)

Ⅲ. 우리나라의 조세체계 정비

1. 조세체계 개요

- 우리나라는 1세목 1세법주의에 따라 과세물건 내지 과세대상 행위의 종류를 나누어 각 종류마다 세목을 달리 정하고 있음

- 현행 조세법은 다음과 같이 총 20개 법률, 20개 시행령, 18개 시행규칙으로 구성되어 있으며 세목으로는 25개의 조세(국세14개, 지방세 11개)⁷²⁾가 있음
 - 「국세기본법」은 세법 전체에 걸친 실체법적인 총론규정과 부과처분 등 행정절차에 관한 규정, 그리고 세금에 관한 행정심판과 행정소송에 대해 정하고 있음
 - 「국세징수법」은 조세채권의 강제징수절차를 정함
 - 중앙정부의 세입이 되는 국세는 「소득세법」, 「법인세법」, 「부가가치세법」처럼 세목마다 단행법이 각각 있으며, 지방자치단체의 세입이 되는 지방세는 「지방세기본법」, 「지방세법」, 「지방세 특례제한법」을 두고 있음
 - 「조세특례제한법」은 단행세법에 관한 특례를 정함⁷³⁾

72) 국세-소득세, 법인세, 상속세 및 증여세, 종합부동산세, 부가가치세, 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 주세, 인지세, 증권거래세, 교육세, 농어촌특별세, 관세(14개)
지방세-취득세, 등록면허세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세, 지역자원시설세, 지방교육세(11개)

73) 이창희(2015), p.66.

〈표 Ⅲ-1〉 우리나라의 현행 조세 종류

법률	시행령	시행규칙
「국세기본법」	「국세기본법 시행령」	「국세기본법 시행규칙」
「국세징수법」	「국세징수법 시행령」	「국세징수법 시행규칙」
「조세특례제한법」	「조세특례제한법 시행령」	「조세특례제한법 시행규칙」
「농어촌특별세법」	「농어촌특별세법 시행령」	
「소득세법」	「소득세법 시행령」	「소득세법 시행규칙」
「법인세법」	「법인세법 시행령」	「법인세법 시행규칙」
「국제조세조정에 관한 법률」	「국제조세조정에 관한 법률 시행령」	「국제조세조정에 관한 법률 시행규칙」
「상속세 및 증여세법」	「상속세 및 증여세법 시행령」	「상속세 및 증여세법 시행규칙」
「부가가치세법」	「부가가치세법 시행령」	「부가가치세법 시행규칙」
「개별소비세법」	「개별소비세법 시행령」	「개별소비세법 시행규칙」
「주세법」	「주세법 시행령」	「주세법 시행규칙」
「인지세법」	「인지세법 시행령」	「인지세법 시행규칙」
「증권거래세」	「증권거래세 시행령」	「증권거래세 시행규칙」
「교육세법」	「교육세법 시행령」	
「종합부동산세법」	「종합부동산세법 시행령」	「종합부동산세법 시행규칙」
「교통·에너지·환경세법」	「교통·에너지·환경세법 시행령」	「교통·에너지·환경세법 시행규칙」
「관세법」	「관세법 시행령」	「관세법 시행규칙」
「지방세기본법」	「지방세기본법 시행령」	「지방세기본법 시행규칙」
「지방세법」	「지방세법 시행령」	「지방세법 시행규칙」
「지방세특례제한법」	「지방세특례제한법 시행령」	「지방세특례제한법 시행규칙」

□ 각 세법을 적용함에 있어서는 우선순위를 두고 있음

- 「국세기본법」은 국세에 관한 기본적이고 공통적인 사항과 불복절차를 규정⁷⁴⁾하고 있어 개별 세법에 우선하여 적용하되 특례규정을 두고 있는 경우에는 개별 세법에 따름⁷⁵⁾

74) 「국세기본법」 제1조

- 「국제조세조정에 관한 법률」은 국세와 지방세에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용함⁷⁶⁾
- 기존의 세법에 대한 개정은 국회의원과 정부가 제안할 수 있으며, 제출된 법률안에 대하여 본회의에서 보고하여 심의·의결이 이루어진 후 법률안의 서명·공포절차를 거치게 됨⁷⁷⁾
 - 정부가 제출한 법률안은 국무회의의 심의를 거쳐, 국무총리와 관계 국무위원의 부서를 받은 후 대통령이 문서로 국회의장에게 제출함
- 2015년 현재 전체 세법 및 훈령·고시에서 규정하고 있는 서식은 총 1,855개⁷⁸⁾이며, 조세법전(2015년)은 4,969페이지에 이르고 있음
 - 「소득세법」의 법령서식은 198개, 「법인세법」의 법령서식은 180개로 각각 훈령서식을 포함할 경우에는 이보다 더 많을 것임

2. 조세체계 정비 현황

가. 개요

- 세법은 내용상 측면과 체계상·형식상 측면 모두에서 복잡하고 어렵다고 지적되고 있으며 이에 대한 사유는 다음과 같음⁷⁹⁾

75) 「국세기본법」 제3조

76) 「국제조세조정에 관한 법률」 제3조

77) 김진수 외(2008), p.12.

78) 2015년 기준 국세청에서 고시한 법령서식은 1,223개이고 훈령·고시서식은 632개임(http://nts.go.kr/info/info_02.asp?minfoKey=MINF8720100726174221&top_code=&sub_code=&left_code=&ciphertext=)

79) 김완석 외(2009), p.22-35.

- 세법의 내용은 다양해지는 경제거래를 과세대상으로 하여 점점 복잡해지고 있음
 - 과세대상은 조세부담의 공평을 이루어야 하며, 과세대상으로 규정되지 아니한 거래를 통한 조세회피도 방지하기 위해 복잡해지고 있음
 - 조세부담의 공평은 납세의무자가 과세상 불리하거나 차별되지 아니하고(수평적 평등), 개인의 급부능력에 상응하여 조세부담이 평등하게 배분될 것(수직적 평등)을 요구하는 것으로 조세평등주의라고도 함
 - 세법에 요구되는 경제·사회·환경 및 문화 정책적 목적의 심화로 인해 매년 개정되고 있음
 - 2012~2015년 1월 22일 기준으로 19대 국회에서 발의된 개정안은 총 434건에 이르고 있는데 「조세특례제한법」의 경우 민원성 창구로 활용된다는 비판을 받고 있음⁸⁰⁾
 - 기획재정부에서는 매년 개정에 대한 내용을 설명하는 『간추린 개정세법』을 발간하고 있는데 해당 책자의 페이지를 보더라도 189페이지로 개정의 내용이 상당함을 알 수 있음
 - 세법의 기술적 성격이 보다 어렵고 복잡하게 만들
 - 예를 들면 조세를 징수할 때 사채권과 어떻게 조화를 도모할 것인지, 어떤 절차에 따라 조세를 징수하는 것이 합목적적인지를 고려하여 제정하여야 하기 때문에 그 내용이 더욱 어렵고 복잡해짐

- 세법의 체계상·형식상 내국세법령의 중복성과 복잡성, 법령의 통일성 및 일관성 결여, 법문 및 표현의 애매성과 난해성, 문언 및 표현의 축약성 및 추상성에 기인함
 - 국내 세법령의 중복성과 복잡성은 다음과 같이 동일 용어의 반복적 사용으로 인한 해석의 혼란을 야기하는 것을 말함
 - 예를 들면, 취득가액에 관한 규정은 「법인세법」, 「소득세법」, 「부가가치세법」에 각각 규정되어 있음
 - 이러한 경우 각 법률의 납세대상자 간 거래(개인과 법인)시 준수하여야 할 규정이 무엇인지는 조세전문가가 아니라면 알기 어려움
 - 우리나라의 헌법재판소 판례 가운데 세법사건이 상당 부분인 것⁸¹⁾은 잘 알려진 사실임

80) 한국경제, 「434, 19대 국회서 발의된 세법 개정안…」, 2015. 1. 22. 기사 인용

- 세법은 납세의무자가 가장 잘 이해하고 받아들일 수 있도록 만드는 것이 가장 바람직한데, 알기 쉬운 세법의 개편은 일찍부터 조세원칙과 세제개혁의 목표로 자리매김하여 왔음

- 세법의 어려움을 해소하고 알기 쉬운 조세법으로 개선하기 위해서는 조세법 체계를 개선하여야 할 필요성으로 다음과 같은 사유를 들고 있음

- 첫째, 난해하고 복잡한 세법은 납세협력비용과 조세행정비용을 증가시켜 납세순응을 저해하는 요인이 됨
 - 우리나라의 단행세법은 대부분 납세의무의 확정권을 납세의무자에게 부여하는 신고납부방식을 취하고 있음
 - 이러한 신고납부방식하에서 납세의무자들이 이해하기 어렵게 세법이 편제될 경우 자발적 신고에 필요한 세법지식과 더불어 납세협력비용(예를 들면, 세무대리인에게 지급하는 비용 등을 포함)이 증가하게 됨
 - 더불어, 과세관청 역시 납세의무자에게 이해를 돕기 위한 교육비용이나 미신고자에 대한 조사 강화로 인한 행정비용이 수반되게 됨

- 둘째, 세법이 어렵고 복잡해질수록 납세의무자의 법적 안정성과 예측 가능성을 저해하게 됨
 - 법적 안정성이란, 사람들이 어떤 행동을 함에 있어서 그 행동에 어떤 법률효과가 뒤따르게 되는지를 예측할 수 있어야 함을 의미함⁸¹⁾
 - 조세는 개인의 재산권과 관련되므로 납세의무자, 과세물건, 과세기간, 세율 등의 모든 과세요건에 관하여 명확하게 하여야 할 것임
 - 다만, 세법이 어렵고 복잡하여 추상적이고 다의적이어서 명확하지 않다면 과세관청에 판단의 여지 및 자의적 해석을 허용하게 되어 납세자의 예측 가능성을 침해하게 됨

81) 이창희(2015), p.5.

82) 이창희(2015), p.27.

- 셋째, 세법이 어렵고 복잡해질수록 조세제도의 공평성에 대한 납세자의 신뢰를 감소시킬 수 있음
 - 세법이 애매하여 납세자를 상이하게 처리하여 불공평한 조세부담을 지울 수 있게 됨
 - 과거, 「상속세 및 증여세법」 규정에서 실질적으로 부의 무상이전이 이루어졌음에도 불구하고 규정이 미비하여 과세할 수 없었던 예⁸³⁾를 참고 할 수 있음
 - 복잡하고 어려운 세법을 교묘히 악용할 경우 조세회피가 가능하다는 인식을 줄 수 있음
 - 「상속세 및 증여세법」은 다양한 조세회피 구조를 악용하는 납세자들로 인해 포괄주의를 2004년 도입하였으나, 이로 인해 해석의 어려움에 대한 지적은 계속되어 오고 있음⁸⁴⁾

- 이러한 이유로 인하여 기획재정부에서는 「알기 쉬운 조세법 개편계획」을 마련하였으며, 현재 이루어지고 있는 법령정비작업에 대하여 자세히 살펴보고자 함

나. 조세법령 새롭게 다시쓰기

- ‘조세법령 새롭게 다시쓰기’의 목적은 복잡하고 어려운 세법을 납세자의 눈높이에 맞추어 조문을 찾기 쉽고, 이해하기 편하도록 조세법령을 명확하고 알기 쉽게 새로 쓰는 것임
 - 이를 통해 조세분쟁을 줄이고, 납세자가 이용하기 편하도록 하고자 함
 - 조세분쟁은 계속해서 증가하고 있는 추세임

83) 합병이 예정된 회사의 주식을 합병의 전일에 특수관계 있는 개인에게 매각함으로써 부의 무상이전이 이루어졌으나, 당시 규정이 미비하여 과세할 수 없었음(대법원 1996. 5. 10. 선고 95누5301 판결)

84) 「상속세 및 증여세법」 제2조와 제42조는 모두 포괄주의를 규정하고 있으나, 이에 대하여 해석순서를 두고 계속하여 논란이 있어오고 있음

〈표 Ⅲ-2〉 우리나라의 조세불복에 대한 현황¹⁾

(단위: 건)

구분	2011년	2012년	2013년
국세청 심사청구	995	937	895
심판원 심판청구	6,589	6,749	6,720
감사원 심사청구	269	369	369
행정소송	3,720	3,772	4,129
합계	11,573	11,827	12,113

주: 1) 전년 이월된 처리건수를 포함한 처리대상 건수임
 자료: 『국세통계연보』(2014), 『감사연보』(2014)

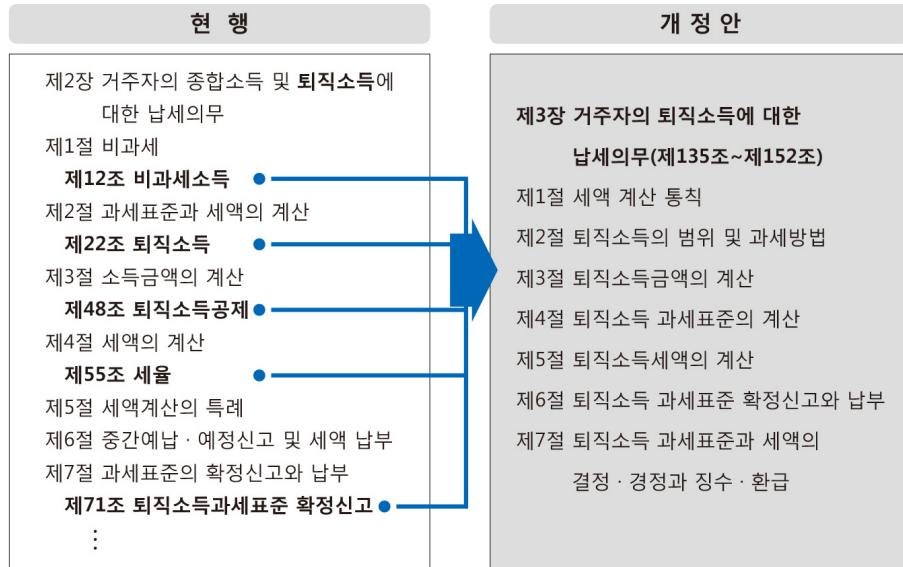
- 기획재정부는 2011년부터 단계적으로 모든 세법을 다시 쓰는 사업을 추진함⁸⁵⁾
 - 1982년부터 5개년 계획으로 조세법령 정비작업을 진행하기 위하여 조세법령심의위원회를 설치하고 소위원회를 구성하여 정비초안을 마련하였으나, 입법과 연결되지 못하고 중단되었음

- ‘조세법령 새롭게 다시쓰기’는 다음의 과정에 따라 이루어짐

- 첫째, 납세자가 조문을 찾기 쉽게 조문편제를 개편함
 - 납세자가 세법의 전체적인 구조를 한눈에 알 수 있도록 각 조문을 그 내용에 따라 편·장·절·관·조 5단계로 다시 편제함
 - 조문을 쉽게 찾을 수 있도록 재배치함

85) 기획재정부 보도자료, 「새로 쓴 소득세법·법인세법 개편안 공청회 개최」, 2013. 04. 26.

[그림 Ⅲ-1] 우리나라의 조문편제 개편의 예시

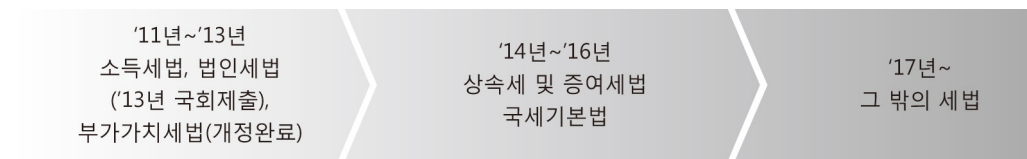


자료: 기획재정부 보도자료, 2013.04.26.

- 둘째, 어려운 한자어와 일본식 한자어·어려운 전문용어·외국어 등을 정확하고 알기 쉬운 우리말로 정비함
 - 예를 들어 ‘손괴’는 ‘파손’, ‘연서’는 ‘함께 서명’ 등으로 이해하기 쉽게 개편함
- 셋째, 세법에서 사용되는 중복적인 용어를 통일하여 개편함
 - ‘종업원·고용인·직원·사용인’은 사용인으로 통일하여, ‘임원’에 대응되는 개념으로 통일함
 - 「국세기본법」상 특수관계인의 범위는 2012년 1월 1일 개정을 통해 「민법」 및 다른 경제관련 법령(「상법」·「공정거래법」 등), 개인과 법인 간의 기준을 통일하였음
- 다만, ‘조세법령 새롭게 다시쓰기’ 작업은 법령체계를 개편하고 조문의 표현 방식을 수정해 세법의 이해도를 높이고 법령 해석의 불확실성을 없애되, 납세자의 권리와 의무에 직접적인 영향을 미치는 실체적 내용은 변경하지 않음

- 현재, ‘조세법령 새롭게 다시쓰기’의 진행과정은 다음과 같음
 - 「소득세법」, 「법인세법」, 「부가가치세법」 새로 쓰기를 추진하여, 2013년 7월 새로 쓴 「부가가치세법」은 개정 완료되었음
 - 2014년부터 「상속세 및 증여세법」, 「국세기본법」 새로 쓰기를 추진하였음

[그림 Ⅲ-2] 우리나라의 조세법령 새롭게 다시쓰기 계획



자료: 기획재정부, 「조세법령을 명확하고 알기 쉽게 개편 용역」 참조

- 2015년 3월부터 「상속세 및 증여세법」, 「국세기본법」에 대한 초안은 기획재정부 홈페이지, 국세청 법령정보시스템 등에서 확인 가능하며, 누구나 해당 홈페이지를 통해 의견을 제안할 수 있도록 하였음

IV. 시사점

- ‘조세법령 새롭게 다시쓰기’ 작업은 아직 초기 단계로 기획재정부는 초안에 대하여 다각적인 의견을 수렴하고자 하고 있으며, 이에 대한 평가는 시간을 두어 살펴보아야 할 것임
- 다만, 기본적인 세법을 포함한 모든 법률을 알기 쉽게 고쳐야 하는 점 등을 고려해 볼 때 달성하고자 하는 성과는 극히 제한적일 것으로 판단됨
 - 앞선 영국, 호주, 뉴질랜드 사례를 비추어 살펴보면, 조세체계의 실질적인 검토가 수반되지 않는 한 세법을 쉬운 용어 등으로 재편하는 것만으로는 조세의 복잡함에 따른 문제들을 해결하기 어려울 수 있음
- 납세자의 이해를 높이고자 ‘조세법령 새롭게 다시쓰기’ 작업을 하였음에도 불구하고 여전히 우리 세법은 다음과 같은 사항을 고려하여야 할 것으로 보임

1. 조세 간소화의 기본방향

- 세법은 매년 개정이 이루어져 전문가들도 지속적으로 숙지해야 하므로, 세법에 친숙하지 못한 일반 비전문가들에게는 어렵게 느껴질 수밖에 없어 납세순응을 저해할 수 있을 것으로 판단됨
 - 일반 비전문가들의 착오 및 단순한 무지는 의무위반을 탓할 수 없는 정당한 사유에 해당되지 아니하여 의무위반에 대한 부담은 모두 저야 함⁸⁶⁾
 - 즉, 세법에 대한 숙지는 모두 납세의무자가 부담해야 함에도 불구하고 우리 세법이 너무 복잡하고 어렵다는 비판이 계속하여 제기됨⁸⁷⁾

86) 대법원 2004. 6. 24. 선고 2002두10780

- 매년 2월경 국회에서 시행령이 통과된 후 서식이 개정되어 배포되고 있으며 해당 서식을 통해 신고를 하여야 함
- 이는 배포되는 시기와 신고기간의 간격이 짧아 납세자의 이해를 저해하는 요소가 됨
- 우리나라의 납세협력비용에 대해 제기되는 문제는 여전히 해결되고 있지 못함
 - 우리나라의 세무서식은 소득세법의 법령서식에 한정할 경우 총 198개에 이르며 이는 영국의 소득세 서식 24개, 호주의 경우 96개에 비하면 상당히 많은 것을 알 수 있음
 - 납세협력비용이 2011년을 기준으로 약 9조 9천억원에 이르고 있어 이는 명목 국내 총생산(GDP)의 0.8%, 총 세수의 5.5%로 적지 않은 규모임
 - 영국의 경우에는 2011년 기준 63억 5천파운드로 추정⁸⁸⁾되며 이는 해당연도 명목 국내 총생산(GDP, 1조 6천억파운드)의 0.39%⁸⁹⁾ 규모임
 - 이에 국세청은 2016년까지 납세협력비용을 15% 감축하고 비용이 과다하게 발생하는 분야를 중점적으로 축소할 방침임⁹⁰⁾
- 조세의 복잡성에 대한 문제를 해소하기 위해서는 영국의 경우와 같이 실질적인 내용에 대한 검토가 함께 이루어져야 할 것으로 사료됨
- 첫째, 우리나라의 납세협력비용을 대폭적으로 절감할 수 있는 대안을 마련하는 것이 필요함
 - 납세협력비용은 증빙발급, 증빙수취 및 보관, 장부기장, 세무신고 및 납부 등 4가지 업무영역⁹¹⁾에서 중점적으로 발생하는 것으로 밝혀짐

87) 김완석(2009), p.17.

88) (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/89031/stats-note-admin-burden.pdf)

89) OECD통계: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE1

90) 국세청 보도자료, 「납세협력비용 5년간 15% 감축한다」, 2013. 10. 16.

91) 국세청 보도자료 참고, 「국세청, 납세협력비용 5년간 15% 감축한다」, 2013. 10. 16.
 납세협력비용에서 차지하는 비율은 증빙서류 수취 및 보관 31.3%, 신고납부 22.0%, 증빙서류발급은 17.4%, 장부기장 15.0%의 순으로 나타남

- 납세협력비용이 발생하는 세무신고에 대한 부담도 상당한 것으로 보이므로 이를 위한 방안도 필요함
 - 법인이 감가상각에 대한 서식의 경우 각 자산 분류별로 감가상각 내역을 작성하는 서식, 세무상 감가상각을 계산하는 서식, 개별자산별 감가상각 내역을 작성하는 서식(「법인세법 시행규칙」 별지 제20호서식(1)~(4)으로 구성되어 있음)
 - 이는 감가상각을 수행하는 법인에 대하여 얼마만큼의 효익이 있는지 살펴보고 개별적으로 계산하는 서식은 자료 보관으로 대체할 수 있을 것이므로 해당 서식을 폐지하는 것을 생각해 볼 수 있음

- 둘째, 개별 조세의 중복적인 공제·감면에 대한 폐지 및 통합으로 간소화할 필요성이 있을 것으로 보임
 - 우리나라의 조세특례 적용 분포를 살펴보면 감면규모 5,000억원 이상인 상위 20개 제도가 총 감면규모 26조원으로 전체 감면액의 77.1%를 차지함⁹²⁾
 - 이러한 점을 미루어보아, 이용률이 저조한 공제감면에 대해서는 실효성에 대해 다시 살펴볼 필요가 있음
 - 해당되는 공제·감면 규정 중 중복하여 적용할 수 없는 경우 이용자로 하여금 선택에 대한 심리적 부담과 비용이 발생할 수 있음
 - 투자관련 공제·감면 규정은 중소기업 투자세액공제(「조세특례제한법」 제5조), 연구 및 인력 개발을 위한 설비투자에 대한 세액공제, 생산성향상시설 투자 등에 대한 세액공제 등이 있으며 이는 중복하여 적용받을 수 없음
 - 따라서, 이용자는 이 중 어느 규정이 더 유리한지 시간과 비용을 부담하여야 함

- 참고로, 현재 우리나라 조세정책의 방향은 소득의 재분배를 위해 비과세·감면에 대한 재검토가 요구되고 있는 측면에서 살펴볼 때에도 조세 간소화는 이에 부합할 것으로 사료됨
 - 2013년 조세정책의 방향을 ‘기존의 효율성을 훼손하지 않으면서 공평성의 수준을 높이는 것’으로 설정하여 ‘비과세·감면 축소’에 대한 세제개편을 추진하고자 함

92) 전병목(2014), p.5.

- 조세지출에 있어 신규 도입하는 경우에는 예비타당성 조사를 하고, 일몰도래제도에 대해서는 심층평가를 수행하여 유사·중복으로 비효율적인 부분은 폐지·재설계 하고 있음
- 조세 간소화는 이러한 보다 기능을 강화할 수 있는 방안 될 수 있음

2. 조세 간소화의 적용 검토

- 조세를 총괄하여 살펴보기에는 물리적으로 어려움이 있으므로 이 중 우선순위를 매긴 후 선별하여 검토하는 것이 매우 경제적이고 효율적일 수 있음
 - 우리나라의 조세는 개별적인 단행법규정이 있고 납세자 권리 등에 대한 내용은 「국세기본법」이 모두 총괄하고 있으며, 공제·감면의 제한에 대해서는 「조세특례제한법」에서 총괄하고 있음
 - 분야별 조세전문가들도 전문분야가 아닌 이상 타 법에 대한 이해가 높지는 않을 것 인바, 조세 전반을 총괄하여 검토하는 것은 쉬운 일이 아님

- 영국의 사례에서는 각 조세의 감면을 검토하여 간소화하였으나, 감면에 국한하여 간소화하기보다는 총괄적으로 조세 복잡성을 야기하는 부분을 살펴볼 필요가 있음
 - 현재 우리나라에서는 이미 「조세특례제한법」에 규정된 공제·감면에 대하여 매년 전체적으로 실효성에 대해 검토하고 있음
 - 다만, 개별 세제에 대한 검토는 이루어지고 있지 않음

- 영국은 전반적인 조세를 검토하기 위해 단순하게 설계된 조세 복잡성지수를 도입하여 우선순위를 통해 선별하고 있는 점을 참고할 수 있음
 - 영국의 조세 복잡성지수(Tax Complexity Index)는 단순하게 만들어져 세밀한 측정이 어려우며 동 지수를 통한 결과의 통계적 유의성을 검증하기도 어려움
 - 다만, 해당 지수는 우선순위를 측정하기 위한 하나의 도구에 불과하므로 추후 세부적인 개별 항목의 검토를 수행함으로써 단점을 보완할 수 있을 것으로 보임

3. 조세 복잡성지수의 도입 검토

- 조세 간소화를 위하여 모든 세목에 대하여 살펴볼 수 없다면 영국의 사례와 같이 우선적으로 검토되어야 할 대상을 보는 것이 경제적이고 효율적인 것임
- 다만, 영국과 우리나라는 각기 다른 법률체제와 사회·문화구조가 상이하므로 비교하는 것에 한계가 있을 수 있음
 - 영국의 입법절차는 정부 중심으로 정부 입법이 우위에 있어 정부입법의 가결이 80% 이상 이루어지는 반면 우리나라의 경우 의회입법이 우위에 있으며 정부입법은 50%⁹³⁾ 정도 가결되므로 우리나라는 지수 도입을 통해 조세를 간소화하기 위한 방안을 하더라도 입법과정에 있어 한계가 있을 수 있음
 - 또한 각 나라의 사회체제에서 관련 조세 시스템의 정비 수준이나 의식 수준에 따라 달라질 수 있어 영국과 같이 간소화하자는 것만은 해결책이 되지 않음
 - 예를 들면 기부금의 경우 영국은 소득신고시 간단히 금액을 기재하는 것으로 기부금공제가 가능하나 우리나라의 경우에는 기부금 관련 서식이 여러 장⁹⁴⁾으로 구성되어 있음
 - 이는 기부금을 통한 조세회피를 방지하기 위해 납세자로 하여금 많은 정보를 요청하는 측면이 있음
- 그럼에도 지수 도입을 통하여 조세에서 우선적으로 검토되어야 할 작업을 선별할 수 있는 것은 자원의 배분 측면에 있어 매우 경제적이고 효율적이라고 보임
 - 세목을 다시 하위기준에 따라 세분화한 분야별로 조세 복잡성의 우선순위를 비교하는 데 유용할 수 있을 것임
 - 소득세제 내에서 근로소득자에게 적용되는 부분과 사업소득자에게 적용되는 부분 등으로 세분화하여 어느 분야가 보다 복잡한지 살펴볼 수 있을 것임

93) 김진수 외(2008), p.98.

94) 법인의 경우, 증빙을 갖추고 있는 것뿐만 아니라 기부금명세서(「법인세법 시행규칙」 별지22호), 기부금 조정명세서(「법인세법 시행규칙」 별지21호)서식을 작성하여야 하며, 개인의 경우에도 동일함

- 해당 분야의 우선순위를 살피기 위해서는 「소득세법」과 「조세특례제한법」을 포함하여 분석하여 지수를 산정하여야 할 것임

- 지수는 단순히 우선순위를 매기기 위한 것이므로 영국과 같이 단순하게 설계하되 우리나라의 실정에 맞게 변경되어야 할 것이며 다음과 같은 사항을 고려해 볼 수 있음

- 법률의 길이는 사회의 각 상황을 반영하기 위해서는 길어지는 것이 필연적이므로 복잡성의 유인으로 수용하기 어려울 수 있음
 - 영국의 경우 하나의 성문화된 법전이 없어 2011년 대체적으로 Tolley's Yellow handbook을 이용하였으나 이후 보완하여 실제 법률의 길이로 측정하였음
 - 법률의 길이를 복잡성의 기준으로 삼을 경우 단행법상의 규정과 조세특례제한법상의 규정을 모두 고려하여 소득세제, 법인세제 등 세목별 검토가 수행되어야 할 것으로 사료됨
 - 법률의 길이가 길어짐에 따라 그 의미가 명확한 경우도 있으므로 복잡성 결과가 유의하지 아니할 수 있음

- 영국에서도 지적되었던 대로 Finance Act의 변경 등과 같은 변화는 조세행정이 단순하게 변경된 측면도 있기 때문에 단순히 이러한 변경의 수를 복잡성의 기준으로 삼는 것은 어려울 수 있음
 - 이와 관련하여 추가적으로 생각해 볼 수 있는 기준은 세목별로 한 해에 개정되는 조항의 수나 조세체계의 변화 등이 있을 수 있음
 - 조세체계에 대한 예를 들면, 2009년 IFRS 도입, 2009년 합병세제 대대적인 변경, 2014년 소득공제방식 변경 등과 같은 변화의 빈도 수를 측정할 수 있을 것임
 - 매년 국회 통과되는 개정 법안의 수를 기준으로 측정하여 조세가 얼마나 자주 변화되는지를 가늠해 볼 수 있을 것임

- 행정청과 납세자 간에 계속적으로 논란이 있는 부분은 해당 세제가 불명확하기 때문이므로 유권해석, 행정심판, 소송에서 제기되는 분야별로 집계하는 것도 복잡성을 측정할 수 있는 기준으로 삼을 수 있을 것임

- 예를 들어 소득세제는 발생한 원천별로 과세가 이루어지는바 원천 기준에 대한 분쟁이나 「상속세 및 증여세법」상 시가에 대한 분쟁 등은 계속적으로 발생하고 있어 해당 조세의 분야가 복잡하기 때문으로 이해됨
 - 이러한 측면에서 분쟁의 수와 조세 복잡성 간에는 연관관계가 있다고 보여지므로 집계된 분쟁의 수를 복잡성의 영향에 따른 기준으로 볼 수 있을 것임
- 이 외에도 추가적으로 고려되어야 할 사항들을 검토하여 우리나라의 조세환경에 맞는 지수 설계가 이루어져야 할 것임

참고문헌

- 감사원, 『감사연보』, 2014.
- 국세청, 『국세통계연보』, 2014.
- 국회예산정책처, 『주요국의 예산제도』, 2012. 05.
- 법제처, 『국외출장 결과보고, 정부입법 역량강화를 위한 호주의 입법시스템 조사 및 연구』, 2014. 12.
- 김진수 · 김정아 · 조진권, 『주요국의 세법령 개정절차』, 세법연구 08-05, 한국조세연구원, 2008. 09.
- 김완석 · 김진수, 『알기쉬운 세법령 기초연구』, 한국조세연구원, 2009. 12.
- 박정수, 『주요국의 조세제도: 영국편』, 한국조세연구원, 2009. 10.
- 안종석, 『주요국의 조세제도: 호주편』, 한국조세연구원, 2012. 05.
- 양인준, 『주요국의 조세제도: 뉴질랜드편』, 한국조세연구원, 2013. 11.
- 전병목, 『비과세 감면제도 정비를 통한 세수확보 방안』, 한국조세재정연구원, 2014. 7.
- 이전오 · 변혜정, 『알기 쉬운 조세체계 구축방안에 관한 연구』, 세무학연구 제28권 제4호, 2011. 12, pp.349-391.
- 장근호, 『납세협력비용 감축을 위한 OECD 국가의 전략과 정책적 시사점』, 『조세연구』 제8-1집, 2008. 06, pp.7-50.
- 한국헌법학회, 『주요 법령에 대한 주석서 발간』, 법제처 홈페이지, 2009. 12.
- 한국과학기술기획평가원, 『WEF의 세계경쟁력보고서』, 세계경제포럼 홈페이지, 2015.
- 이창희, 『세법강의』, 박영사, 2015.
- 김완석 · 정지선, 『소득세법론』, 광교이텍스, 2013.
- HMRC, "Impact Assessments the final bill," 2009.
- OECD, "What is a "Competitive" Tax System?," 2011. 11.

- ACCA, “a flat tax for the UK? the implications of simplification,” 2006.
- UNSW Business School, “eJournal of Tax Research,” 2015. 03.
- Inland Revenue Department, “Making tax simpler,” 2015.
- NZICA, “Simplifying the taxation of small business in New Zealand,” 2009.
- Office of Tax Simplification, “Review of tax reliefs,” 2011. 03.
- _____, “Developing a Tax Complexity Index for the UK,” 2014. 02.
- _____, “The office of Tax simplification complexity Index,” 2011. 09.
- _____, “The office of Tax simplification complexity Index,” 2015. 06.
- _____, “OTS simplification recommendations: summary at March 2015,” 2015. 06.
- Saumen Chattopadhyay and Arindam Das-Gupta, “The compliance Cost of the Personal Income Tax and its Determinants(available at www.works.bepress.com),” 2002. 12.
- Adrian Sawyer, “Rewriting Tax Legislation – can polishing silver really turn it into gold? or ‘tax act alchemy: turning dross into gloss?(available at www.heinonline.org),” 2012.
- Simon James and Ian Wallschutzky, “Tax Law Improvement in Australia and the UK: The Need for a Strategy for Simplification,” (1997) vol. 18, no. 4, pp.445-460. 1997.
- Thomas Dalsgaard, “The tax system in New Zealand(available at www.oecd-ilibrary.org),” 2001.
- Elizabeth A. McAra, “Plain language in new Zealand tax legislation(available at www.opc.gov.au/calc/docs/Article_McAra_PLinNZTaxLegislation_1997.rtf),” 1997.

영국 국세청(www.gov.uk)

호주 국세청(www.ato.gov.au)

뉴질랜드 국세청(www.ird.govt.nz)

세법연구 15-06
조세 간소화 추진사례 연구

2015년 8월 23일 인쇄
2015년 8월 30일 발행

저 자 오종현 · 오유나 · 이은별

발행인 박형수

발행처 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 한누리대로 1924

TEL: 044-414-2114(대) www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제2014-24호

조판및
인쇄 고려씨엔피

© 한국조세재정연구원 2015

ISBN 978-89-8191-784-5

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

