

세제 개편의 절차적 논의에 관한 연구

2017. 12

이상엽 · 유호림 · 박석진 · 박 훈 · 정지선

목 차

<part 1: 입법례를 통한 재산세제 개편의 절차적 논의>

I. 서론	3
II. 재산세제의 의의와 우리나라 재산세제의 개편과정	5
1. 재산세제의 의의	5
가. 재산세제의 의미	5
나. 재산세제의 역할 및 특징	6
2. 우리나라 재산세제의 개편과정과 논쟁	8
가. 우리나라 재산세제의 개편과정	8
나. 재산세제에 대한 논쟁	11
III. 미국과 일본의 상속세제 개편	15
1. 미국의 상속세제 개편	15
가. 2001년 상속세 폐지	15
나. 2010년 상속세의 부활	20
다. 정부와 의회 및 언론의 역할	23
2. 일본의 상속세제 개편	27
가. 배경	28
나. 법 개정내용	30
다. 정부와 의회 및 언론의 역할	34
IV. 미국과 일본의 부동산세제 개편	37
1. 미국의 부동산세제 개편	37
가. 배경	37
나. Proposition 13의 주요 내용과 평가	38
다. 정부와 언론의 역할	41

2. 일본의 부동산세제 개편	45
가. 지가세의 창설 배경	45
나. 법 제정내용	48
다. 정부와 의회 및 언론의 역할	52
 V. 결론: 미국과 일본의 재산세제 개편사례의 시사점	 55
 참고문헌	 61

part 2: 입법례를 통한 소비세제 개편의 절차적 논의

I. 서론	69
 II. 최근 우리나라의 소비세제(부가가치세) 개편 동향	 71
1. 현행 부가가치세제의 문제점	71
2. 부가가치세 매입자 납부제도의 도입 배경과 과정	74
3. 부가가치세 매입자 납부제도의 도입 및 확대 시행에 대한 논의	76
4. 우리나라 소비세제 개편의 방향과 절차적 논의의 필요성	77
가. 현행 소비세제의 문제점 및 개편의 방향	77
나. 소비세제 개편의 절차적 논의	81
 III. EU와 영국의 부가가치세 매입자 납부제도 도입 동향	 85
1. 논의의 배경	85
2. EU의 사례	85
가. 도입배경	85
나. 매입자 납부제도 도입을 위한 EU 차원의 논의	87
다. EU의 매입자 납부제도 운영	88
3. 영국의 사례	90

가. 도입 배경	90
나. 매입자 납부제도 도입을 위한 영국 정부 차원의 논의	91
다. 매입자 납부제도 도입을 위한 영국 의회 차원의 논의	92
라. 영국의 매입자 납부제도 운영 및 적용대상 확대과정에서의 논의	93
4. 시사점	95
IV. 최근 일본의 소비세제 개편 동향과 시사점	97
1. 일본의 소비세제 도입 및 변천 과정 회고	97
2. 2014년 일본의 소비세율 인상과정	101
3. 일본의 소비세제 도입 및 개편 과정에 대한 평가	104
4. 시사점	108
V. 결론	111
참고문헌	116

표 목 차

<part 1>

〈표 Ⅱ-1〉 재산과세의 유형별 세목 구분	5
〈표 Ⅱ-2〉 상속세의 징수실적	13
〈표 Ⅲ-1〉 2001년의 상속세폐지법에 따른 상속세 최고세율	17
〈표 Ⅲ-2〉 2001년의 상속세폐지법에 따른 상속세 비과세금액	18
〈표 Ⅲ-3〉 상속세의 기초공제액 축소	32
〈표 Ⅲ-4〉 상속세 세율 조정안	32

<part 2>

〈표 Ⅱ-1〉 입법절차 개관	82
〈표 Ⅳ-1〉 일본의 소비세 도입 이전 물품세의 세율구조	100

그림목차

<part 1>

[그림 IV-1] 일본의 주거지 지가변동 추이	46
[그림 IV-2] 일본의 상업지 지가변동 추이	46



Part 1

입법례를 통한 재산세제 개편의 절차적 논의



I. 서론

우리나라의 재산세제는 경제상황과 부동산시장의 동향에 따라 개편되어 왔다. 부동산 시장이 과열될 때에는 과세가 대폭적으로 강화되기도 하고, 부동산시장이 침체될 때에는 과세가 완화되는 추이가 반복되었다. 그런데 재산세제가 개편될 때마다 개편방향과 절차적인 타당성에 대한 논쟁도 지속적으로 제기되어 왔다. 이는 재산세제가 강화되거나 완화되는 과정에서 정책목표로 하는 바가 실제 법을 통하여 현실화되기까지 다양한 주체들의 관여가 이루어졌기 때문이다.

조세제도의 개편방향과 타당성에 대한 사회적인 합의가 이루어지지 않은 법의 개정은 사회적으로 큰 반발을 야기하며, 법안의 지속가능성 또한 불투명하게 된다. 우리나라 재산세제의 개편과정에서도 사회적인 반발로 인하여 정부의 정책기조가 증세에서 감세로 전환되거나 감세에서 증세로 갑작스럽게 전환되는 등 단기간에 많은 변동이 있었으며, 이로 인하여 납세자들은 상당히 혼란을 겪었던 것이 사실이다. 그리고 정부의 입장에서도 지속적이고 안정적인 세제의 운영이 어렵게 되어 임시방편적인 개선안을 제시하며, 이로 인하여 재산세제가 개편될 때마다 미봉책이라는 비판을 받아 왔다.

모든 세제가 마찬가지이지만, 재산세제도 그 개편은 정책목표와 지향점을 중장기적으로 명확하게 설정하고, 사회적인 합의를 거쳐서 신중하게 이루어져야 할 것이다. 그리고 정책목표의 타당성뿐만 아니라 입법과정에서 정부와 의회 및 언론 등 여러 주체들의 합의를 거쳐야 하는 등 법의 개정과정에서의 절차적인 타당성 또한 매우 중요하다고 할 것이다. 이러한 요소를 고려하지 않고 단기적인 정책목표만을 고려할 경우에는 안정적이고 지속적인 세제의 운영이 불가능하다고 할 것이다.

본 연구는 이러한 관점에서 다른 나라 중에서 미국과 일본의 상속세와 재산세를 중심으로 재산세제의 개편사례를 살펴보고, 법 개정의 구체적인 내용과 개편과정에서 정부와 의회 및 언론의 역할에 대하여 분석하고자 한다. 그

리고 이러한 분석을 통하여 우리나라 재산세제의 개편에서 정부와 의회 및 언론의 바람직한 역할에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 본 연구의 절차적 논의는 이러한 정부, 의회, 언론 등의 입법개정 진행과정의 역할에 대한 것이다.

한편, 본 연구는 제Ⅱ장에서는 재산세제의 의의와 우리나라 재산세제의 개편과정에 대하여 살펴보고자 한다. 그리고 제Ⅲ장에서는 미국과 일본의 상속세제의 개편과정에 대하여 살펴보고, 제Ⅳ장에서는 미국과 일본의 부동산세제의 개편과정에 대하여 살펴보고자 한다. 마지막으로, 제Ⅴ장에서는 제Ⅲ장과 제Ⅳ장에서 살펴본 미국과 일본의 상속세제와 부동산세제의 개편과정이 우리나라에 주는 시사점에 대하여 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 재산세제의 의의와 우리나라 재산세제의 개편과정

1. 재산세제의 의의

가. 재산세제의 의미

일반적으로 강학상 조세는 소득세, 소비세, 유통세 그리고 재산세로 구분된다. 여기에서 ‘재산세’란 재산을 소유하는 것에 대하여 담세력을 포착하여 과세하는 조세로 재산세, 자동차세, 종합부동산세 등이 이에 해당한다.¹⁾

한편, 재산의 보유 사실에 대하여 과세하는 재산세와, 상속세 및 증여세 등 재산의 이전(유통) 단계에서 부과되는 세목을 총칭하여 ‘재산세제’라고 한다. 즉, ‘재산세제’란 부동산, 동산 등 재산적 가치가 있는 물건을 보유하거나 거래하는 행위에 대하여 과세하는 세목을 총칭하는 것이다. 재산세제는 소득과세로 포착하지 못하는 납세자의 담세력인 ‘재산’에 대하여 과세하는 것으로 종합부동산세와 재산세, 상속세 및 증여세 등이 이에 속한다.

〈표 II-1〉 재산과세의 유형별 세목 구분

구분		국세	지방세
재산 보유 과세	본세	종합부동산세, (임대)소득세	재산세, 자동차세 지역자원시설세(특정부동산분)
	부가세	농어촌특별세 종합부동산세분 지방교육세 종합부동산세분	지방교육세 재산세분 재산세 도시지역분
재산 이전 과세	본세	취득단계: 상속세, 증여세, 인지세 처분단계: 양도소득세, 증권거래세	취득단계: 취득세 처분단계: 없음
	부가세		농어촌특별세 취득세분 지방교육세 취득세분

출처: 박상수·이선화, 『과세대상별 재산과세 실효세율 추정』, 한국지방세연구원, 2014. 7. p.20.

1) 임승순, 『조세법』, 박영사, 2017, pp.10~11.

재산세제는 크게 재산의 보유사실에 대하여 과세하는 재산보유과세와 재산의 무상 또는 유상 이전에 대하여 과세하는 재산이전과세로 구분된다. 대표적으로 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세가 재산보유과세에 해당하며, 취득세, 상속세 및 증여세 등이 재산이전과세에 해당한다. 재산보유과세와 재산이전과세를 세목별로 정리하면 <표 II-1>과 같다.

나. 재산세제의 역할 및 특징

1) 재산보유과세의 역할

국가 또는 지방자치단체에서 제공하는 공공서비스를 통해 납세자는 직접적인 편익을 얻음과 동시에 자신이 보유한 재산의 가치가 높아지는 간접적인 편익도 얻는다. 재산세 등의 재산보유과세는 이러한 간접적인 편익에 대하여 과세하는 것이며, 편익원칙을 실현하는 역할을 한다.

그리고 일반적으로 납세자는 자신의 소득 크기에 따라 조세를 부담하지만, 이것이 납세자의 담세력을 완벽하게 포착하지는 못한다. 따라서 이를 보완하기 위해서 소득 외의 다른 요소에 대해서도 추가적인 과세를 해야 한다. 여기에서 재산은 납세자의 담세력을 표상하는 한 요소로서 소득이 완벽하게 포착하지 못하는 납세자의 담세력에 조세를 부담시키는 역할을 한다. 즉, 재산보유과세는 납세자가 보유한 재산을 담세력으로 포착함으로써 소득과세를 보완하는 역할을 하는 것이다.²⁾

2) 재산이전과세의 역할

재산이전과세의 대표세목인 상속세 및 증여세는 부의 축적과 관련된 것으로 능력원칙을 실현한 것이라 할 수 있다.

특히, 상속세 및 증여세의 경우 전(前) 세대에 의한 자산이전 및 다음 세대에 대한 소득발생의 측면을 동시에 지니고 있기 때문에, 능력원칙이 뚜렷하다. 또한, 축적된 부에 과세함으로써 부의 재분배 역할에도 충실하다.³⁾

2) 유태현, 「재산과세의 당면과제와 발전방향」, 『지방세포럼』 제25호, 한국지방세연구원, 2016.1, pp.14~15.

3) 재산세제의 특징

소득세와 소비세는 소득의 발생이나 소비행위 등 과세가 이루어지는 시점에 유동성이 발생하여 원천징수의 형태로 과세가 가능한 반면, 우리나라의 재산세제는 원천징수의 형태로 과세되지 않고 있다. 특히, 재산세와 종합부동산세 같은 재산보유과세는 미실현 소득에 대해서 과세하므로 원천징수가 불가능하다. 그렇기 때문에 세부담의 가시성(visibility)이 높아 납세자의 조세저항이 강하다. 또한 상속세 및 증여세, 재산세 등과 같이 자산의 구매와 매각이 발생하지 않는 세목의 경우 담세력을 측정하는 것이 쉽지 않기 때문에, 자산가치의 평가가 이루어져야 한다. 그러나 과세관청에서 결정하는 자산가치의 평가 방법에 대하여 납세자들은 불공정하다고 생각하는 경향이 강하기 때문에 조세저항이 높다.⁴⁾

그리고 종합부동산세의 경우 부동산시장 안정화와 소득재분배라는 정책수단으로서의 성격이 강하다. 이 때문에, 부동산시장의 변화에 따라 과세가 강화되거나 약화되는 등의 세제개정이 수없이 이루어져 왔다. 그러나 정부가 시장에 과도하게 개입하는 경우 부동산 투기가 과열되거나 부동산시장이 급격히 침체되는 시장왜곡현상이 발생한다는 문제가 있다.

이처럼 재산세제는 세부담의 가시성 등으로 납세자의 조세저항이 강하다. 그리고 부의 재분배, 부동산시장 안정화, 인플레이션 억제 등의 정책과세로서의 성격이 강하기 때문에 단기적인 정책목표만을 보고 세제개편을 하는 경우 시장왜곡이라는 부작용을 초래할 수 있다. 따라서 재산세제는 거시적이고 장기적인 관점에서 개편이 이루어져야 한다.

3) 유태현, 앞의 논문(주2), pp.12~15.

4) 박상수·이선화, 『과세대상별 재산과세 실효세율 추정』, 한국지방세연구원, 2014. 7, pp.13~15.

2. 우리나라 재산세제의 개편과정과 논쟁

가. 우리나라 재산세제의 개편과정

우리나라의 재산세제는 재산이전과세 및 재산보유과세를 불문하고 경제상황과 정책목적에 따라 잦은 개편이 이루어져 왔다. 이하에서는 우리나라의 세제개편 절차를 살펴본 후, 재산이전과세의 대표세목인 상속세 및 증여세와 재산보유과세의 대표세목인 재산세와 종합부동산세를 중심으로 세제개편이 어떻게 이루어졌는지 살펴보도록 한다.

1) 우리나라의 세제 개편절차

우리나라는 세제 개편 시 기획재정부에서 세제실(지방세는 행정안전부)을 중심으로 세제개편안을 마련하고 공청회, Task Force 조직, 외부 전문가의 의견수렴 등의 과정을 거쳐 세제개편안을 공식적으로 발표한다. 그리고 발표된 세제개편안은 정부와 여당 간의 당정협의를 세제발전심의위원회의 심의, 정부 각 부처의 협의 등의 절차를 거친 후 대통령의 재가를 받게 된다. 재가를 받은 법률 개정안은 국회에 제출되는데 국회에서 개정안에 대한 논의를 완료하면, 이를 의결·공포하게 된다. 이후, 공포된 법률에 기초하여 시행령 및 시행규칙 등이 만들어지면 세제가 개편된다.

한편, 2014년 기획재정부 주관으로 장기적인 조세정책운영계획을 위한 자문기관으로, 중장기 조세정책심의위원회를 신설하였다. 중장기 조세정책심의위원회는 기존 세제발전심의위원회 총괄분과 위원 중 6~7명이 참여하며, 재정과 복지, 통일문제 등 경제 사회 분야 전반에 걸쳐 6~7명의 외부 전문가들이 위원으로 선임되어, 각계각층의 의견을 수렴한 중장기 조세정책을 마련하여 행정부에 제안하고 있다.

2) 재산이전과세의 개편과정

상속세와 증여세는 1950년에 최초로 제정된⁵⁾ 이래 1960년대까지 과세대상을 확대하였다. 그러나 1981년에는 기존의 10~75%였던 세율을 7~60%로 인하하였고, 1988년에도 다시 상속세 세율을 5~55%(증여세 5~60%)로 인하하였다. 또한, 1993년에는 배우자공제액, 장례비용공제액 그리고 증여재산공제액을 인상하고, 상속세 최고세율을 50%(증여세 55%)로 인하하였다. 한편, 1996년에는 상속세와 증여세를 통합하여 「상속세 및 증여세법」으로 전면 개정하였으며, 세율을 10~45%로 조정하였다.

그러나 2003년 경제구조의 고도화와 변칙적인 상속·증여로 인한 조세회피에 대응하기 위하여 민법상의 증여 외에 “그 행위 또는 거래의 명칭·형식·목적 등에 불구하고 경제적 가치를 계산할 수 있는 유형·무형의 재산을 타인에게 직접 또는 간접적인 방법에 의하여 무상으로 이전(현저히 저렴한 대가로 이전하는 경우를 포함한다)하는 것 또는 기여에 의하여 타인의 재산가치를 증가시키는 것”⁶⁾도 증여의 개념에 포함하는 ‘증여세 완전포괄주의 과세방식’을 도입하여 과세대상의 범위를 전폭적으로 확대하였다. 한편, 2008년 이명박정부 출범 당시 정부에서 상속세 최고세율을 33%로 인하하는 등 상속세 부담을 완화하는 개정안을 내놓았으나 국회 논의과정에서 무산되기도 하였다.

그리고 2012년에는 증여재산가액 산정의 일반원칙을 신설하여 증여세 완전포괄주의 과세방식을 보완하였다. 이후, 2016년에는 국외재산에 대한 증여세 부과 시 「국제조세조정에 관한 법률」에 따르도록 하여 증여세 과세방법을 개선하였으며, 신고세액공제 공제율을 10%에서 7%로 인하하였다.⁷⁾

이처럼 상속세 및 증여세는 2000년 이전까지 세율을 점차적으로 인하하고, 각종 공제액을 인상하는 등 세부담을 점차적으로 완화하는 방향으로 개편되었다. 그러나 2000년 이후 경제구조의 고도화, 고도의 상속세·증여세 회피에 대응하기 위하여 과세대상을 대폭적으로 확대하는 방향으로 개편이 이루어졌다.

5) 「상속세법」과 「증여세법」이 별도로 제정·공포됨.

6) 「상속세 및 증여세법」 제2조 제3항, 법률제7010호, 2003.12.30. 공포.

7) 김병일, 「상속세 및 증여세제의 개편방안: 최명근 선생의 정책제안을 중심으로」, 『조세연구』 제17권 제3집, 한국조세연구포럼, 2017.9, pp.40~46.

3) 재산보유과세의 개편과정

가) 재산세의 개편과정

재산세의 경우 1970년대 초부터 사치성 재산에 대한 중과세 등이 신설되면서 정책과세 성격이 부여되기 시작하였다.⁸⁾ 참여정부 시기에는 기존에 토지와 건물로 분리과세되었던 주택과세가 주택으로 통합하여 과세되었으며, 2005년의 '8.31 부동산대책'과 함께 재산세 과세표준 현실화 계획이 시행되어 당시 시가의 50%에 불과하던 과표적용비율을 2015년까지 단계적으로 인상하기로 하는 등 일련의 재산세 부담 인상조치가 이루어졌다.

그러나 이명박정부 시기에 글로벌 금융위기 등의 시장상황 변화와 재산세 부담이 지나치게 높다는 이유로 과표적용률의 인상안이 폐지되었으며 과세표준 구간 기준금액 상승, 세율을 인하 및 재산세 세부담 상한의 하향조정 등의 재산세부담 인하조치가 이루어졌다.⁹⁾

나) 종합부동산세의 개편과정

종합부동산세는 종합토지세가 폐지되고 신설된 세목으로, 2005년 서울 및 수도권권을 중심으로 부동산가격이 폭등하자 부동산가격 완화 및 투기규제를 위해 2005년 8·31 부동산대책과 함께 도입되었다. 기존에 토지만을 과세대상으로 하였던 종합토지세와 달리 토지, 건축물, 주택을 과세대상으로 확대하였으며, 인별 합산과세 방식이 아닌 세대별 합산과세 방식으로 재산보유과세로서의 기능이 매우 강했다.

이후, 이명박정부는 야당의 강력한 반대에도 불구하고, 과세표준구간 및 세율인하, 토지에 대한 과세대상기준액 인상, 장기보유·1세대 1주택자에 대한 세액공제, 주택분 재산세 세액공제 허용 등 종합부동산세 부담을 완화하였다. 또한, 2008년 12월 헌법재판소로부터 세대별 합산 부분 등에 대하여 위헌판결을 받아 당초 세대별 합산과세에서 인별 합산과세로 변경되어 재산보유과세로서의 기능이 상당히 약화되었다.¹⁰⁾

8) 과거에 전국의 모든 토지를 합산하여 과세한 종합토지세 또한 대표적인 정책세제라고 할 수 있다.

9) 박상수·이선화, 앞의 논문(주4), pp.21~23.

이와 같이 우리나라의 재산세제는 경제구조의 변화와 정부정책에 따라 잦은 개편이 이루어져 왔다. 특히, 상속세 및 증여세는 경제구조의 변화와 함께 변칙 증여 등을 이용한 조세회피에 대응하는 방향으로 세제개정이 이루어져 왔다. 그리고 재산세와 종합부동산세는 정부의 부동산정책에 따라 과세가 강화되거나 완화되는 추이를 보였다.

한편, 개편과정에서 참여정부 이전까지는 기획재정부 등 정부관료 중심으로 경제구조의 변화에 따라 세제개편이 이루어져 왔으나, 참여정부 이후 정책목표에 따라 종합부동산세 도입 및 재산세제 과세강화가 이루어지는 등 세제개편에 이념성 및 정치성이 부각되기 시작하였다.¹¹⁾

나. 재산세제에 대한 논쟁

1) 증세론과 감세론

위에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 재산세제는 경제상황과 정부의 정책기조에 따라 개편이 이루어지는 등 정책과세의 성격이 매우 강하였다. 이 때문에 개편과정마다 재산과세를 강화해야 한다는 ‘증세론’과 과세를 완화해야 한다는 ‘감세론’이 팽팽하게 맞서 왔다.

‘증세론’은 조세의 소득재분배 기능에 근거를 두고 있다. 우리나라의 소득과세만으로는 소득재분배를 원활하게 수행하기가 어려운 실정이며, 우리나라의 경제성장 과정에서 재산의 보유와 거래 및 이전을 통한 부의 집중이 이루어져 오는 등 재산분포가 불공평하게 이루어져 있으므로 재산과세를 강화하여 조세의 소득재분배 기능을 제고할 수 있다고 한다. 또한, 재산과세는 개발이익의 일부를 정부재정으로 환원하여 세수를 증대하고 이를 공익목적에 공여하기가 용이하며, 부동산시장의 자동조정기능이 한계에 부딪혀 세제를 통한 공공부문의 개입이 필요한 점 등을 들고 있다.¹²⁾

10) 유태현, 앞의 논문(주2), pp.16~18.

11) 박상원·전병목, 『세제개편의 시기와 방식에 관한 연구: 조세의 정치적 성격을 중심으로』, 한국조세연구원, 2011.10, p.72.

12) 오연천, 『재산세제의 개선과제와 정비의 기본방향』, 한국개발연구원, 1987.12, pp.39~43.

반면 ‘감세론’은 조세의 효율성을 주된 논거로 하고 있다. 즉, 자산시장에 재산세제로 인하여 저축과 투자에 부정적인 영향을 미치는 등의 비효율이 발생하므로, 이를 최소화하는 수준에서 재산세제의 세부담을 결정해야 한다는 것이다.

2) 상속세 존폐론

가) 상속세 폐지론

상속세 폐지론자들은 상속세가 소득세와의 이중과세 문제를 야기하고, 세수에서 차지하는 비중은 미미한 데 반하여 행정비용과 납세협력비용이 과다하기 때문에 이를 폐지하는 것이 타당하다고 주장한다. 이에 대하여 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.¹³⁾

첫째, 상속세가 소득세와의 이중과세문제를 야기한다는 주장의 논거는 다음과 같다.

피상속인의 유산은 그 취득재원이 피상속인의 소득이다. 이는 피상속인이 생전에 가득하고 저축하였을 때 이미 소득세가 과세된 것인데, 이렇게 소득세가 과세된 유산에 대하여 상속세를 부과하는 것은 이중과세라는 것이다. 또한, 소득을 가득한 후 저축을 많이 하여 사망시점에 남긴 재산이 많은 경우 더 많은 상속세를 부담하게 되는 반면, 생전에 소비를 많이 한 사람에 대해서 상대적으로 더 적은 상속세를 부담하게 된다. 즉, 상속세가 저축을 억제하고 과소비를 부추기기 때문에 도덕적으로 옳지 않다고 한다.¹⁴⁾

둘째, 상속세가 세수에서 차지하는 비중에 비하여 행정비용과 납세협력비용이 크다는 것이다. <표 II-2>와 같이 우리나라에서 상속세가 세수에서 차지하는 비중은 1%가 채 되지 않는다.

13) 박훈·채현석, 『상속·증여세 실무 해설』, 삼일인포마인, 2015, pp.89~90; 홍범교·김진수, 『자본이득과세제도의 정비에 관한 연구: 금융자산에 대한 자본이득세를 중심으로』, 한국조세연구원, 2010.12, pp.178~181.

14) 최명근, 『현행 상속세 및 증여세법의 합리적 개선방안에 관한 연구』, 한국조세연구포럼, 2003.12, pp.1~18.

〈표 II-2〉 상속세의 징수실적

(단위: 백만원, %)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
내국세	159,601,755	169,771,343	168,845,809	174,111,888	185,240,338
상속세	1,258,637	1,718,540	1,586,535	1,696,147	1,943,658
비중	0.78	1.00	0.94	0.97	1.05

출처: 국세청, 『국세통계연보』, 2016

이처럼 세수에서 상속세가 차지하는 비중은 적음에도 불구하고, 세율은 높기 때문에 조세회피(또는 절세)에 지출되는 비용, 행정비용 그리고 납세협력 비용이 많이 소요된다. 경우에 따라서는 이러한 비용들이 상속세수와 비슷할 정도로 막대할 수 있다. 사실 이러한 비용을 정확히 측정하는 것은 어려우나 부담액이 상당히 큰 것은 사실이며, 결국 ‘사회적 초과부담’을 야기한다는 문제점을 가지고 있다.¹⁵⁾

나) 상속세 존치론

상속세 존치론자들은 상속세를 과세함으로써 피상속인이 생존 당시 포탈한 조세를 포착할 수 있으며, 소득과세에 대한 보완적인 역할을 수행한다는 점과, ‘출발점의 평등(Equality of Opportunity)’을 실현하여 기회균등을 보장한다는 점, 그리고 부의 집중을 억제하고 이를 분산시켜 공평을 실현할 수 있기 때문에 상속세를 존치해야 한다고 주장한다.¹⁶⁾ 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 상속세는 소득세에 대한 보완적인 역할을 수행한다는 주장의 논거는 다음과 같다.

피상속인의 유산은 대부분이 피상속인이 생전에 그 재산을 보유하고 있는 동안 발생한 미실현 자본이득이 포함되어 있다. 만약 재산을 보유하고 있는 자가 사망한 경우 소득세만으로는 미실현 자본이득에 대하여 과세할 수 없다.

15) 최명근, 앞의 논문(주12), pp.20~21.

16) 박훈·채현석, 앞의 책(주13), pp.96-101; 홍범교·김진수, 앞의 논문(주 13), pp.178-181.

즉, 상속세를 통해 피상속인의 미실현 자본이득에 대해서 과세할 수 있도록 하므로 상속세의 보완적 역할을 한다는 것이다.¹⁷⁾

둘째, 상속세는 기회균등을 보장한다는 것이다.

우선, 상속인들은 단지 부유한 부모를 두었을 뿐, 자신의 노력으로 상속재산을 취득한 것이 아니다. 즉, 상속재산을 취득할 만한 어떠한 능력도 입증되지 않은 사람이 무상으로 이익을 얻는 것이기 때문에, 상속은 기회의 균등을 저해하고 공정한 경쟁을 방해하기 때문에 상속세를 통해 부를 분산시킬 필요가 있다.¹⁸⁾

마지막으로, 상속세는 부의 집중을 억제하고 이를 분산시켜 공평을 실현할 수 있다는 것이다.

우리나라의 상속세는 현재 각종 공제제도 및 비과세 규정을 두고 있다. 그렇기 때문에 실제 거액의 상속세를 부담하려면 각종 공제금액을 초과하고도 상당한 재산을 보유하여야 한다. 바꾸어 말하면, 상속세는 부유층만 부담하는 조세인 것이다. 그러므로 부유층에 대하여 상속세를 과세하고 이를 사회에 환원시킴으로써 부의 집중을 억제하고 사회적 공평을 실현할 수 있다고 주장한다.¹⁹⁾

17) 최명근, 앞의 논문(주14), p.24.

18) 최명근, 앞의 논문(주14), pp.22~24.

19) 최명근, 앞의 논문(주14), p.22.

Ⅲ. 미국과 일본의 상속세제 개편

1. 미국의 상속세제 개편

미국은 부시행정부 초기 상속세 폐지에 대한 여론과 함께 상속세가 세입에 비하여 과다하게 조세지출을 야기한다는 이유로 2001년 이른바 ‘상속세 폐지법’이라고도 불리는 「경제성장과 조세경감조정법(The Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001:EGTRRA)」을 통하여 2009년까지 상속세율을 인하하고, 상속세의 공제한도를 확대하여 상속세를 경감시키고, 2010년에는 상속세 자체를 폐지하도록 입법하였다.

그러나 빌 게이츠와 워런 버핏 등 미국 일부 부유층의 상속세 폐지 반대운동 등에 영향을 받아, 2006년 상속세 폐지 법안이 상원에서 부결되었다. 이후 상속세 폐지에 대한 찬성측과 반대측의 정치적인 대립과 협의 끝에 2010년에 상속세가 부활되었다.

이하에서는 2001년의 상속세 폐지와 2010년의 상속세 부활과 관련한 법 개정의 구체적 내용에 대하여 살펴보고, 상속세의 폐지부터 부활에 이르기까지의 과정에서 정부와 의회 및 언론의 역할에 대하여 살펴보도록 한다.

가. 2001년 상속세 폐지

1) 2001년 이전의 미국의 상속세

미국은 1978년 캘리포니아주에서의 ‘납세자 조세저항운동’을 기점으로 전국적인 반조세운동이 일어났다. 이에 레이건(Ronald Wilson Reagon) 대통령은 대통령 당선 직후인 1981년 8월 13일 「경제회복세법(Economic Recovery Tax Act of 1981:ERTA)」을 마련하여 대규모 감세정책을 펼쳤다.²⁰⁾ ERTA는 소득세 등

20) 미국입법의회도서관(<http://www.congress.gov/bill/97th-congress/house-bill/4242/actions>, 2017.8.27 접속)

전반적인 세목에서 세부담을 경감시켰는데 상속세도 최고세율 인하 등 많은 부분에서 영향을 받았다.

우선 1982년부터 1985년까지 상속세의 최고세율을 20% 정도(70% → 50%) 인하하기로 하였으며,²¹⁾ 통합공제(unified credit)를 4만 7,000달러에서 19만 2,800달러까지 인상하기로 하였다. 또한, 비과세금액을 17만 5,625달러에서 60만달러까지 인상하는 등 상속세의 전반에 걸친 경감조치가 이루어졌다.²²⁾

이후, 클린턴(Bill Clinton) 정부는 1993년의 「종합예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993)」을 통해 상속세의 최고세율을 55%로 인상하여 상속세 과세를 강화하였지만,²³⁾ 이내 1997년의 「납세자구제법(Taxpayer Relief Act of 1997)」을 통해 비과세금액을 2006년까지 100만달러로 점진적으로 인상하는 등 상속세 부담을 경감시켜 왔다.²⁴⁾ 또한, 2000년 「사망세폐지법안(Death Tax Elimination Act of 2000)」이 발의되어 하원과 상원을 통과한 바 있지만, 당시 클린턴 행정부가 최종적으로 거부권을 행사하여 폐기되었다.²⁵⁾

이와 같이, 레이건 정부 이후 2001년의 상속세 폐지법이 채택되기 이전까지 미국에서는 경제성장에 대한 관심이 높아지면서 상속세의 세율 인하 및 통합세액공제와 비과세금액을 인상하는 등 지속적인 상속세 경감조치가 이루어져 왔다.²⁶⁾

21) 상속세 최고세율을 다음과 같이 점진적으로 인하하기로 하였다.

연도	1981	1982	1983	1984	1985
최고세율(%)	70	65	60	55	50

22) Pena, Jose G.; Lovell, Ashley C.; Kensing, Robert H., "The Economic Recovery Tax Act of 1981.," Texas Agricultural Experiment Station(1983), pp .3~4.

23) Andrew G. Schultz, "Graveyard Robbery in the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993: A Modern Look at the Constitutionality of Retroactive Taxes," 27 J. Marshall L. Rev(1994), p. 776.

24) Public Law 105-34, SEC. 501(참고문헌의 '미국법령검색'에 포함됨).

다음과 같이 비과세금액을 점진적으로 인상하기로 하였다.

연도	1998	1999	2000-01	2002-03	2004	2005	2006~
비과세금액(달러)	625,000	650,000	675,000	700,000	850,000	950,000	1,000,000

25) 미국입법의회도서관(<http://www.congress.gov/bill/106th-congress/house-bill/8/actions>, 2017.8.27 접속)

26) 송원근·유진성·허원제·김영신, 「주요국의 상속·증여세 최근 동향 및 시사점」, 한국경제연구원, 2013.11, p.14.

2) 2001년 상속세 폐지법의 내용

상속세 폐지는 2001년 조지 부시(George W. Bush) 행정부의 「경제성장과 조세경감조정법」에 의하여 이루어졌다. 「경제성장과 조세경감조정법」에는 상속세뿐만 아니라 개인소득세 등도 감세하는 규정을 담고 있는데, 이 중에서 상속세의 감세규정을 「상속세 폐지법」이라고 일컫는다.

2001년 5월 15일 입법안이 백악관에 제출되었고, 하원과 상원에서 세율의 인하폭을 두고 논의를 거친 끝에 5월 26일 찬성 58표 반대 33표로 상원을 통과하였으며, 6월 7일 부시 대통령의 서명을 받아 2002년 1월 1일부터 시행되었다.²⁷⁾ 이에 따라 상속세의 세율을 점진적으로 인하되고 2010년에 종국적으로 폐지하기로 하였다.²⁸⁾ 이하에서는 2001년의 상속세 폐지법에 대하여 자세히 살펴보도록 한다.

가) 상속세의 세율 인하

상속세 폐지법이 시행되기 직전에는 상속세 최고세율이 55%에 달했다. 그러나 상속세 폐지법이 시행되면서 최고세율을 2002년 50%에서 2007년까지 45%로 점진적으로 인하하며, 2010년에는 폐지된다.²⁹⁾ 이를 정리하면 <표 III-1>과 같다.

<표 III-1> 2001년의 「상속세폐지법」에 따른 상속세 최고세율

(단위: %)

연도	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
최고세율	55	50	49	48	47
연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
최고세율	46	45	45	45	폐지

27) 미국입법의회도서관(<https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/1836/all-actions>, 2017.8.27 접속)

28) 「상속세 폐지법」에 따라 상속세와 세대생략이전세는 폐지되지만 증여세는 폐지되지 않는다.

29) Public Law 107-16, SEC. 501.

나) 상속세 비과세금액의 인상

「상속세 폐지법」 시행 직전인 2001년만 하더라도, 상속세 비과세금액은 67만 5,000달러에 불과하였다. 그러나 「상속세 폐지법」이 시행되자마자 2002년의 상속세 비과세 금액이 100만달러로 급격히 증가하였다. 그리고 2년 단위로 상속세 비과세 금액을 점진적으로 인상하여 2009년에는 350만달러가 되도록 하였다.³⁰⁾ 이러한 상속세 비과세금액의 인상과정을 보면 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 2001년의 상속세폐지법에 따른 상속세 비과세금액

(단위: 달러)

연도	2001년	2002~2003년	2004~2005년	2006~2008년	2009년	2010년
비과세금액	675,000	1,000,000	1,500,000	2,000,000	3,500,000	폐지

다) 주 상속세(State Death Taxes) 세액공제의 점진적인 폐지

「상속세 폐지법」 시행 이전에는 주 상속세 세액공제율이 100%였지만, 「상속세 폐지법」이 시행된 이후 주 상속세 세액공제율은 2002년 75%, 2003년 50% 그리고 2004년에는 25%로 점차적으로 인하되고, 2005년에 이르러서는 세액공제가 폐지되었다.³¹⁾ 다만, 주 상속세 세액공제가 폐지된 이후에는, 납세자가 부담한 주 상속세를 연방 상속세액 계산과정에서 공제하도록 하였다.³²⁾ 즉, 기존의 세액공제제도(Credit)를 폐지하고, 주 정부에 실제로 납부한 주 상속세액을 피상속인의 상속재산가액에서 공제(Deduction)하도록 변경하였다.

라) 자본이득세에 있어서 취득원가 산정방법의 변경

「상속세 폐지법」 이전에는 상속인이 상속받은 재산을 양도할 경우, 자본이득세 계산시 '취득원가 갱신방법(Step-up Basis)'을 적용하였다. 취득원가 갱신방법이란 상속재산의 취득가액을 피상속인이 당초 상속재산을 취득할 당시의 가액이 아닌, 사망시점의 시장가격을 기준으로 하는 것을 말한다. 따라서 취

30) Public Law 107-16, SEC. 521.

31) Public Law 107-16, SEC. 531.

32) Public Law 107-16, SEC. 532.

취득가 갱신방법을 적용할 경우 상속인의 자본이득세 계산시의 취득가액이 상속시점의 시장가격에 따라 제한 없이 증가할 수 있다는 문제점이 있었다. 즉, 피상속인이 생전에 상속재산을 보유한 기간만큼의 미실현 자본이득에 대해서 과세되지 않는 것이다. 반면, 증여의 경우 증여자의 취득가액이 수증자에게 승계되어 미실현 자본이득에 대한 과세가 이루어졌다. 이러한 자본이득 계산시의 취득원가 산정방법에 대하여 상속세와 증여세 간의 산정방법이 상이하여 공평과세의 관점에서 지적이 지속적으로 제기되었다.³³⁾

그러나 「상속세 폐지법」이 시행되면서, 2010년 이후의 상속재산에 대해서는 ‘수정된 취득원가 승계방법(Modified Carryover Basis)’이 적용되었다. 수정된 취득원가 승계방법이란 상속인의 자본이득세 계산시, 상속재산의 가액을 피상속인이 당초 상속재산을 취득할 당시의 가액과 피상속인의 사망시점에서의 상속재산의 시가 중 적은 금액으로 하는 것을 말한다.³⁴⁾ 즉, 수정된 취득원가 승계방법에 따라 피상속인이 상속재산을 취득한 이후, 상속재산의 시가가 증가하더라도 당초에 상속인이 취득한 상속재산가액이 자본이득세 계산시의 취득가액이 되는 것이다. 따라서 피상속인의 재산이 피상속인이 생전에 상속재산을 보유한 기간만큼의 미실현자본이득에 대한 과세가 가능하게 되었다. 다만, 피상속인의 배우자가 취득한 재산의 경우 취득원가를 최대 300만달러까지 증가시킬 수 있게 하는 등 미실현 자본이득에 대한 과세공백을 완전히 해소하지는 못하였다.³⁵⁾

마) 일몰규정

앞서 살펴본 바와 같이, 「상속세 폐지법」에 따라 2009년까지 점진적인 상속세의 세율을 인하 및 세액공제 금액과 비과세 금액의 인상되고, 2010년에 이르러 상속세가 완전히 폐지되도록 하였다. 그러나 일몰규정(Sunset of provisions of act)에 따라 상속세 폐지규정이 2010년 12월 31일 이후 만료되는 것으로 예정되어 있기 때문에 2010년 이후에도 상속세가 완전히 폐지되는 것은 아니다.³⁶⁾

33) 홍범교·김진수, 앞의 논문(주13), pp. 200~201.

34) Public Law 107-16, SEC. 1022.

35) Public Law 107-16, SEC. 1022(c).

36) Public Law 107-16, SEC. 901.

결국, 2010년 이후에도 상속세를 폐지하는 법안이 시행되지 않는 경우, 2011년에는 다시 2001년의 상속세법이 적용된다.

나. 2010년 상속세의 부활

1) 2010년의 상속세 부활과정

2001년의 「상속세 폐지법」이 시행되었지만 2010년에만 한시적으로 상속세가 폐지되고, 2011년에는 다시 「상속세 폐지법」 시행 이전으로 회귀하는 것으로 예정되었다. 즉, 2010년 이후에도 상속세 폐지가 유지되지 않으면 2011년에는 상속세 최고세율이 다시 55%가 되는 등 납세자들의 세부담이 급격하게 증가하는 문제가 있었다. 이 때문에, 2006년 공화당은 상속세 면세점 인상 및 세율 인하를 제안하였지만, 입법으로 이어지지는 못하였다.³⁷⁾

그러나 2009년에 민주당의 버락 오바마(Barack Obama)가 대통령으로 당선되면서 본격적으로 「상속세 폐지법」의 개정이 진행되었다. 2009년 2월 오바마 행정부는 ‘새로운 시대의 책임(A New Era of Responsibility Renewing America’s Promise)’이라는 새로운 예산 제안서를 발표하여 2001년의 감세안을 일몰 없이 추진하며, 상속세도 2009년의 내용을 기준으로 유지하겠다는 정책을 제안하였다.³⁸⁾

2009년의 예산 제안서를 토대로 2010년 12월 「세금감면 및 일자리 창출법(Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act of 2010)’: 이하 ‘2010년의 세금감면법’이라 한다)이 시행되면서, 2001년의 「상속세 폐지법」 일몰시점이 2년 연장되었다.³⁹⁾ 또한, 소급입법을 통하여 2010년 폐지 예정인 상속세를 부활시켜 2010년부터 상속세 최고세율을 35%, 비과세 금액을 500만달러로 하였다.⁴⁰⁾ 즉, 당초 상속세 폐지법에 따라 2010년에는 상속세가 폐지될 것으로 예정되어 있었으나, 2010년의 「세금감면법」에 따라 2010년에도 상속세가 폐지되지 않고 그대로 존치하게 되었다.

37) 김상겸, 「최근 미국의 상속증여세제 개편동향 및 그 시사점」, 『단국법학』(제33권 제2호), pp.87~88.

38) Office of Management and Budget, “A New Era of Responsibility: Renewing America’s Promise”, 2009. 2, p.121.

39) Public Law 111-312, SEC. 101.

40) Public Law 111-312, SEC. 301.

2) 2010년의 「세금감면법」 내용

가) 상속세 최고세율 및 비과세 금액

2010년의 「세금감면법」의 주된 내용은 2001년의 「상속세 폐지법」 일몰시점을 2012년 12월 31일까지 연장하되, 소급입법을 통하여 2010년부터 상속세 최고세율을 35%로 하고, 비과세 금액을 500만달러로 하는 것이다.

그리고 2011년 1월 1일 이후에는 상속세 계산시 피상속인의 생존 배우자는 피상속인의 미사용 상속세 비과세 금액을 사용할 수 있게 되었다. 즉, 피상속인이 생전 상속세 비과세 금액 500만달러 전체를 사용하지 않은 경우 생존 배우자는 이를 승계 받아 최대 1,000만달러까지 상속세 비과세를 적용받을 수 있게 되었다.⁴¹⁾

나) 과세방법의 선택

2010년에 사망한 피상속인의 재산을 받는 상속인은 2010년의 「세금감면법」에 따라 최고세율 35%를 적용하여 상속세를 신고하거나,⁴²⁾ 「상속세 폐지법」에 따라 2010년의 상속세를 부담하지 않는 방법을 선택할 수 있다.⁴³⁾ 다만, 2010년의 「세금감면법」에 따라 상속세를 부담하는 경우 자본이득세 계산에 있어서 ‘취득원가 갱신방법(Stepped up or down)’을 적용하여, 피상속인이 생전에 상속재산을 보유했던 기간만큼의 미실현 자본이득에 대해서 자본이득세가 과세되지 않는다.

반면에, 2001년의 「상속세 폐지법」에 따르는 경우, ‘수정된 취득원가 승계방법(Modified carryover basis)’을 적용받게 된다. 즉, 상속세를 부담하지 않는 대신 피상속인이 생전에 상속재산을 보유했던 기간만큼의 미실현 자본이득에 대하여 자본이득세가 과세된다.

41) Public Law 111-312, SEC. 302.

42) “to apply the estate tax rate and applicable credit amount for 2011 with a new basis at death (stepped up or down, as the case may be)”

43) “to apply the estate tax rules for 2010 (no tax) and use the modified carryover basis rules applicable to deaths in 2010”

다) 세대생략세와 증여세의 개정

세대생략세(generation-skipping taxes)의 경우 2010년에는 0%의 세율을 적용 하되, 2011년과 2012년에는 최고세율을 35%로 하며, 비과세 금액은 상속세와 동일하게 하였다. 그리고 2010년의 증여세 최고세율은 35%, 비과세 금액은 100만달러가 되지만, 2011년 이후에는 상속세와 동일한 세율 및 비과세 금액을 적용한다.⁴⁴⁾

3) 2010년 이후의 상속세 개정

2010년의 「세금감면법」은 「상속세 폐지법」을 2년 연장한 것이었기 때문에 2012년 이후의 상속세에 대해서는 별도로 규정하지 않았다. 따라서 별도의 입법이 없다면 2013년 이후에는 2001년의 상속세로 회귀하게 된다.

이에 대하여 오바마 행정부는 2013년 이후의 상속세의 최고세율을 45%로 인상하려고 했으며, 공화당은 세율인상 반대 및 상속세 폐지를 주장하면서 행정부와 의회 간의 의견 대립이 발생하였다. 이에 오바마 정부와 의회는 상속세 개정에 대한 협의를 시도하였지만, 공화당의 베이너(John Boehner)를 중심으로 2001년의 「상속세 폐지법」을 연장하는 법안을 하원에서 통과시키려고 하는 등 12월 중순까지 합의점을 찾지 못하였다. 그러나 바이든(Joe Biden) 부통령과 매킨(Mitch McConnell) 공화당 상원 원내대표와의 협상 끝에 ‘매킨-바이든 합의안’이 도출되었으며, 2013년 1월 1일 상원의 의결을 거쳐 ‘2012년 「미국 납세자의 세금감면법(American Taxpayer Relief Act of 2012)」이 통과되었다.⁴⁵⁾

2012년의 「세금감면법」에 따라 상속세에 대한 일몰규정이 삭제되었으며, 2013년 이후에는 상속세의 최고세율을 35%에서 40%로 인상하였다.⁴⁶⁾ 40%의 상속세 최고세율은 당초 35%의 최고세율을 주장한 공화당과 45%의 최고세율을 주장한 정부와의 타협에서 나온 산물이었다.

44) Neil E. Harl, “The Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act of 2010,” Iowa State University, 2015. 2, pp.3~4.

45) Steve R. Akers·Benjamin H. Pruett, “American Taxpayer Relief Act of 2012 Overview of Provisions and Planning Implications for Estate Planning; Estate, Gift and GST Tax Provisions in Effect in 2012 Made Permanent, Subject to Increase in Tax Rates from 35% to 40%,” Bessemer Trust, 2013.1, pp.2~3.

46) Steve R. Akers·Benjamin H. Pruett, 앞의 논문(주45), 2013.1, p.1.

다. 정부와 의회 및 언론의 역할

1) 정부와 의회의 역할

앞서 살펴본 바와 같이 미국은 2001년부터 2010년에 걸쳐 상속세가 점진적으로 폐지되었다가 다시 부활하는 과정을 거쳤다. 상속세 폐지는 2000년 공화당의 주도로 ‘사망세 폐지법안’이 발의되어 하원과 상원을 통과하였지만, 민주당 출신의 클린턴 대통령이 최종적으로 거부권을 행사하면서 무산된 바 있다. 본격적인 상속세 폐지는 공화당 출신의 부시 행정부가 들어서면서 시작된다. 부시 행정부는 미미한 상속세 세수⁴⁷⁾에 비하여 징세비용이 과다하게 발생한다는 등의 이유에서 「경제성장과 조세경감조정법」을 입법하여 2010년에는 상속세가 폐지되도록 하였다.⁴⁸⁾

다만, 「상속세 폐지법」은 일몰규정에 의하여 2010년에만 한시적으로 상속세를 폐지하도록 되어 있었기 때문에 2010년 이후의 상속세 문제는 여전히 정책과제로 남게 되었다. 이에 공화당은 2006년의 감세안을 발의하여 당시 장악한 하원을 통과시켰지만, 민주당이 장악한 상원에서는 법안을 통과시키지 못하였다. 이후 상속세 감세안을 두고 2007년 상원 재무위원회에서 다시 논의되었지만, 입법으로 이어지지 않았다.⁴⁹⁾

그러나 2009년 대선에서 민주당이 승리하면서 개정입법은 탄력을 받게 된다. 2009년 2월 오바마 행정부는 예산 제안서를 발표하였으며, 이를 토대로 2010년에 2010년의 「세금감면법」을 통과시키고, 소급입법을 통해 2010년부터 다시 상속세를 부활시켰다. 다만, 2010년의 「세금감면법」은 2001년의 상속세 폐지법을 2년 연장한 것이었으므로, 2013년 이후의 상속세에 대해서는 추가적인 논의가 필요하였다.

이에, 오바마 행정부는 상속세 최고세율을 45%로 하여 상속세를 강화하려고 하였지만, 공화당은 상속세 세율을 35%로 두거나 아예 폐지하여야 한다는 주

47) 상속세의 세수는 전체 세수의 1.5%에 미달하였다.

48) 정유석, 「상속 및 증여세제의 개정과정과 주요국의 동향을 통한 향후 개선방향」, 『경영사학』 제32집 제1호, 한국경영사학회, 2017.3, p.73.

49) 김상겸, 앞의 논문(주37), pp.87~88.

장을 하였다. 이러한 정치적 대립 속에 행정부와 의회는 상속세의 개편방안에 대한 협의를 시도하였지만 계속하여 무산되었다. 또한, 공화당에서는 독자적으로 2001년의 상속세 폐지법을 연장하려고 시도하는 등 행정부와 의회 간의 난항이 지속되었다. 그러나, 행정부와 의회의 협의 끝에 ‘매코널-바이든 합의안’이 도출되어 상속세 최고세율을 40%로 하는 「2012년의 미국 납세자의 세금감면법」이 통과되기에 이르렀다.

이와 같이 상속세에 대하여 공화당은 상속세가 기본적으로 이중과세의 성격을 가지고 있으며, 기업의 투자 및 경영에 악영향을 미치고 있기 때문에 상속세의 부담을 완화하거나 아예 폐지하는 입장이었지만, 민주당은 상속세가 불로소득에 대하여 과세하는 것이며, 상속세를 폐지할 경우 세수가 감소할 뿐만 아니라 빈부의 격차가 심해지는 등의 문제가 있다는 점을 근거로 상속세의 존치 및 세부담 강화를 주장하였다.⁵⁰⁾ 이렇게 미국의 상속세 폐지와 부활에 배경에는 양 당의 정치적인 대립이 있었으며, 폐지와 부활 과정에서 집권당의 정책기조가 상당한 영향을 미쳤다.

한편, 오바마 대통령이 민주당 출신이고 대선공약에서 저소득·중산계층 및 중소기업에 대하여 세부담을 완화하되, 고소득·부유층 등에 대해서는 세부담을 강화할 것이라고 하였기 때문에 상속세 개편 논의 당시에는, 2011년 이후의 상속세가 상당히 강화될 것이라고 전망되었다. 그러나 결론적으로 상속세는 다시 부활되었지만, 상속세 비과세 금액은 대폭적으로 상향 조정되는 등 상속세를 대폭 강화하지는 않았다. 이는 상속세 부담 완화의 필요성에 대한 민주당의 동의가 있었기 때문으로 평가된다. 즉, 민주당의 정책기조에 맞게 상속세 강화를 추진할 수 있었지만, 공화당과의 협의와 상속세 부담 완화의 필요성을 어느 정도 인정하였기 때문에, 상대 정권에서 추진하였던 상속세 부담의 완화 정책이 민주당으로의 정권교체 후에도 지속될 수 있었다.⁵¹⁾

50) 김상겸, 「미국 상속증여 세제 개편의 의미와 시사점」, 한국경제연구원, 2009.5.

51) 김상겸, 앞의 논문(주37), pp.99~100.

2) 언론 등의 역할

상속세 존폐를 둘러싸고 민주당과 공화당 간의 대치상황 속에서 2001년의 「상속세 폐지법」이 통과되었다. 이는 상속세 폐지를 지지하는 공화당이 정권을 장악하였기 때문에 가능하기도 하였지만, 언론의 역할도 상당하였다.

상속세 폐지과정에서 상속세 폐지를 지지하는 세력은 언론을 이용하여 상속세 폐지에 우호적인 여론을 이끌어내고자 하였다. 일례로 1998년 런츠리서치회사(The Luntz Research Companies)는 미국 국민이 “상속세는 극단적인 형태의 과세이며, 55%의 높은 세율은 연방소득세의 최고 세율보다 높으며, 이는 불공평합니다.”라는 것에 국민의 85%가 동의하고 있다는 조사결과를 발표하였으며,⁵²⁾ 60플러스 협회(60Plus Association), 조세연구센터(Center for the Study of Taxation) 등은 “상속세가 전체 세수의 1%에 불과하지만, 수많은 농장과 중소기업의 매각을 강요하는 등 경제적인 손실만 야기한다.”고 발표하여 왔다. 또한, 『시애틀타임스』는 상속세의 폐지를 주장하는 사실과 광고를 게재하는 등 상속세의 폐지여론을 이끌었다.⁵³⁾

또한, 언론에서는 상속세의 폐지를 위하여 농장주와 목장주들을 전면에 내세워 상속세를 폐지하지 않을 경우 농장을 매각하는 등 더 이상 사업을 유지할 수 없는 반면, 상속세를 폐지하면 1990년대에 들어 부를 축적하기 시작한 흑인들의 부를 보호하게 되기 때문에 인종적인 불평등 완화에 기여할 것이라는 주장을 하였다.⁵⁴⁾ 또한, 『시애틀타임스』 등 많은 가족 소유의 신문들은 1995년에 상속세가 가족사업체 및 미국 중산층에게 악영향을 미친다는 것을 부각한 「사망세로 인한 황폐화(Death Tax Devastation: Horror Stories From Middle-Class America)」라는 글을 지속적으로 게재하여 왔고, 상속세의 폐지를 지지하는 사실과 기사를 보도하는 등 상속세의 부정적인 면을 부각시켜 왔다.⁵⁵⁾

52) The Luntz Research Companies, “National Survey on Taxes and Social Security”, 1998.8.

53) Graetz, Michael J· Ian Shapiro, “Death by a thousand cuts: the fight over taxing inherited wealth,” Princeton University Press, 2006, pp.13~21.

54) Graetz, Michael J· Ian Shapiro, 앞의 논문(주53), pp.66~70.

55) Graetz, Michael J· Ian Shapiro, 앞의 논문(주53), pp.50~61.

또한 상속세에 대한 부정적인 이미지를 부각시키기 위하여 지방 군소 언론사를 중심으로 상속세라는 용어 대신에 사망세(Death Tax)라는 용어를 점차적으로 사용하기 시작하였다. 사망세라는 단어는 CNN 등의 주요 언론사에서도 사용하기 시작하였으며, 공식적으로 2000년의 ‘사망세 폐지법안(Death Tax Elimination Act of 2000)’이라는 명칭으로 발의되기에 이르렀다.⁵⁶⁾ 결국 언론을 통해 이끌어낸 상속세에 대한 부정적인 여론은 곧이어 상속세의 폐지법이 입법되는 데 있어 중요한 역할을 하게 된다.

한편, 상속세의 폐지에 대한 여론이 확산되자 워런 버핏 등은 ‘책임 있는 부자(RW; Responsible Wealth)’ 클럽을 결성하고, 주요 언론사에 감세정책 반대 광고를 게재하고 상속세 폐지 반대서명 운동을 시작하였다. 이러한 반대운동에 대하여 『뉴욕타임스』 등은 “상당수의 부유한 미국인들이 상속세의 존치를 위한 투쟁에 가담하였다.”고 보도하였으며, 『뉴스위크』는 「억만장자들의 반란」이라고 보도하였다. 그리고, 책임 있는 부자는 「상속세 유지를 위한 호소(Call to Preserve the Estate Tax)」라는 성명문을 『뉴욕타임스』 등 미국 주요 일간지에 게재하였다.⁵⁷⁾ 「상속세 폐지법」이 통과된 이후에도 상속세의 폐지 반대운동은 지속되었다. 워런 버핏은 2006년 기자회견에서 “부시의 상속세 폐지 시도는 혐오스럽다.”고 공격하기도 하는 등 언론을 통하여 지속적으로 상속세 폐지 반대의견을 피력하였다.⁵⁸⁾ 이후에도 워런 버핏, 빌 게이츠 및 조지 소로스 등 미국 거부들을 중심으로 상속세 폐지 반대운동은 지속되었다. 이러한 상속세 폐지 반대운동은 상속세의 폐지반대 여론을 효과적으로 형성하였으며, 오바마 행정부의 집권과 함께 상속세의 부활을 이끌어내는 데 중요한 역할을 하였다.

이와 같이, 언론이 상속세에 대한 대중의 관심을 주목시키고 지지여론을 이끌어내어 상속세 폐지 및 부활 법안이 의회를 통과하는 데에 매우 중요한 역할을 담당하였다.

이처럼 미국의 상속세 개편에는 집권당의 성향 및 정부의 정책기조가 상당한 영향을 미쳤다. 하지만 상속세 폐지 법안이 통과될 당시 부시 행정부와 공

56) Graetz, Michael J· Ian Shapiro, 앞의 논문(주53), 2006, pp.75~77.

57) Gates Sr., William H, Chuck Collinsm “Wealth and Our Commonwealth:Why America Should Tax Accumulated Fortunes,” Beacon Press, 2003, pp.101~103.

58) 『로이터』, 2007.11.14. 기사.

화당은 민주당을 설득하는 과정을 거쳤으며, 오바마 행정부는 상속세의 부활과 강화를 추진하면서 공화당과의 협의를 통하여 적정수준의 세율을 설정하여 개편안을 통과시키는 과정을 거쳤다. 즉, 정부와 의회가 협의하여 상속세 개편의 필요성을 이끌어내고 합리적인 수준의 개편을 한 것이다.

이 과정에서, 언론의 역할도 매우 중요하였다. 먼저, 상속세 폐지과정에서는 상속세에 대한 부정적인 측면을 지속적으로 언론에 게재함으로써 상속세 폐지에 대한 대중의 지지를 이끌어냈다. 또한, 상속세 부활 과정에서는 상속세 부활에 대하여 긍정적인 보도를 지속적으로 하여, 상속세의 부활에 대한 대중의 관심과 지지를 이끌어냈다. 이러한 대중의 관심과 지지는 세제개정안이 통과되는 데에 매우 중요한 역할을 하였다.

2. 일본의 상속세제 개편

일본은 2002년 정부의 세제조사회에서 경제 및 사회의 구조변화와 이에 따른 대응책으로 상속세의 부담을 줄이기로 하였다. 그러나 2007년의 세제조사회 답신에서 상속세 부담수준을 적정수준으로 올려 상속세의 자산재분배 기능을 회복하도록 권고하였다. 이를 기초로 하여 상속세 기초공제를 줄이고 세율을 인상하는 방안이 논의되기 시작하였으며, 2013년에는 상속세 최고세율의 인상과 상속세 기초공제의 인하 등을 내용으로 하는 상속세법 개정안이 통과되기에 이르렀다.

일본의 경우 상속세율을 다시 인상하기까지 약 8년의 논의과정이 있었다. 이하에서는 2013년 일본이 상속세 부담을 다시 증가시키기까지의 과정에 대하여 법 개정의 내용과 함께 정부와 의회 및 언론의 역할에 대해서 살펴보도록 한다.

가. 배경

1) 종래의 상속세 개정 방향

일본은 1980년대부터 1990년대 초반까지 지가급등현상을 겪으면서 납세자들의 상속세 부담이 크게 증가하였다. 이에 2001년 정부의 세제조사회에서는 일본의 상속세 최고세율은 다른 국가들과 비교해도 상당히 높은 수준이며, 소득세 최고세율과의 격차도 상당히 크기 때문에 상속세의 세율을 낮추는 것이 적절하다는 의견을 제시하였다.⁵⁹⁾ 그리고 2002년도 정부의 세제조사회에서도 소득세 최고세율이 50%인 데 반하여 상속세 최고세율은 70%에 이르기 때문에 상속세 최고세율을 적정수준으로 인하해야 한다는 의견을 제시하였다.

그러나 한편으로는, 경제의 스톡(stock)화와 고령화의 진전 및 사회보장의 충실에 따라 기존보다 기초공제 등을 인하여 과세기반을 확대하고 상속세의 적절한 부담을 지을 것을 권고하였다.⁶⁰⁾ 또한, 상속세 세율을 인하하되 개인소득과세의 보완과 부의 재분배 기능을 고려하여 세율은 현행 수준을 유지하는 것이 적당하다고 하였다.⁶¹⁾

2005년도 세제조사회에서도 “향후 소비세율 인상을 위한 논의 등을 고려하면 자산의 재분배 기능을 갖는 상속세의 역할이 더욱 중요해진다.”고 분석하였으며, “저출산·고령화가 진전되고 있으며 노후 부양이 사회화됨에 따라 현 세대의 부담이 증가될 것으로 전망되므로 상속시에 남겨진 자산에 대해 일부를 사회에 환원하는 관점에서 상속세의 부담을 요구하는 필요성도 높아지고 있으므로, 넓은 범위에서의 상속세 과세가 필요하다.”고 분석하였다.⁶²⁾

59) 税制調査会, “平成13年度の税制改正に関する答申”, 2000.12, pp.12~13.

60) 이러한 내용은 2002년 6월의 “あるべき税制の構築に向けた基本方針”에 자세히 나타나 있다. 상속과세와 관련한 상황은 다음과 같이 변화하고 있다. ① 경제의 스톡화의 진전으로 향후 상속으로 인한 자산이전이 증가할 것이 예상되며, ② 사회보장의 충실에 따라 노후부양에 있어 공적부담의 역할이 높아지고 있기 때문에 상속시에 남겨진 개인의 자산에 대해서는 그 일부를 사회에 환원할 필요가 있으며, ③ 고령화가 진전됨에 따라 상속에 의한 재산취득이 상속인의 생애주기(Life cycle) 중 후반부에 이루어짐에 따라 상속재산이 상속인의 경제적 기반을 형성한다는 의미가 상대적으로 낮아지고 있다. 따라서 상속세 부담은 기존보다 넓은 범위에서 적절하게 부담시킬 필요가 있다.

61) 税制調査会, “平成15年度における税制改革についての答申:あるべき税制の構築に向けて”, 2002.11, pp.10~11; 税制調査会, “あるべき税制の構築に向けた基本方針”, 2002.6, pp.15~16.

62) 税制調査会, “平成17年度の税制改正に関する答申”, 2004.11, p.8.

이를 토대로 정부는 1988년 상속세 기초공제액을 인상하는 것을 시작으로, 2003년까지 지속적으로 상속세와 증여세의 부담을 인하하였다. 그 결과, 1987년 이전에는 상속세 최고세율이 75%였던 것이, 2003년 이후에는 50%로 인하되었으며, 과세구간도 당초 14단계에서 6단계로 축소되었다.⁶³⁾

2) 상속세의 부담 인상에 대한 논의

본격적인 상속세 부담 인상에 대한 논의는 2007년의 정부 세제조사회에서 시작되었다.⁶⁴⁾ 2007년 세제조사회에서는 “지가 수준이 지가의 급등기 이전 수준까지 하락하여 상속세의 부담이 대폭적으로 완화되어 상속인 중에서 실제로 상속세를 부담하는 비율이 4% 정도로 감소하는 등 상속세의 자산재분배 기능과 재원조달 기능이 현격하게 저하되었다.”고 보았으며, “고령화가 진전되면서 피상속인의 재산을 상속받게 될 상속인 또한 고령화되어가고 있기 때문에, 상속시점에서 이미 상속인의 자산이 형성되어 있을 것이다. 따라서 상속인의 생활기반을 형성할 수 있도록 한다는 기존의 상속세 과세제도의 의미가 희석되고 있으며, 최근 상속재산 중에서 금융자산이 증가추세에 있기 때문에 상속인이 충분히 담세력을 가지고 있다.”고 분석하였다. 따라서 상속세의 기초공제와 세율수준을 세부담의 공평성에 입각하여 적정수준으로 조정하는 등의 방향을 제시하여, 상속세의 부담수준을 적정수준으로 회복하고 상속세의 자산 재분배 기능을 회복할 것을 권고하였다.⁶⁵⁾

이를 토대로 2009년 일본 정부는 상속세의 최고세율 인상과 기초공제액의 축소 등 상속세를 강화하는 세제개혁을 추진하였다.⁶⁶⁾ 이후, 2012년 1월 초 일본 정부는 고령화와 양극화 등의 사회문제를 위하여 소비세 인상을 중심으로 하는 사회보장과 세제의 종합개혁방안을 발표하였으며, 의회에서 상속세

63) 원종학·이형민·홍성열, 『주요국의 상속·증여세제 현황 및 최근 동향』, 한국조세재정연구원, 2012.12, p.48.

64) 2002년의 세제조사회에서는 “상속세 과세대상을 넓히고 상속세 부담 수준을 적정화해야 한다.”는 의견을 제시하였는데, 이는 과세대상을 넓히는 방향에 그쳤으며, 직접적으로 상속세 부담 자체를 증가해야 한다는 의견을 제시하지는 않았다.

65) 税制調査会, “抜本的な税制改革に向けた基本的考え方”, 2007.11, pp.25~27.

66) 마이니치 신문 2008.8.20. 기사.

기초공제를 줄이고 세율을 인상할 것을 논의하기도 하였지만, 국회의 심의과정에서 보류되었다.⁶⁷⁾ 그러나 2013년 1월 다시 상속세의 부담 인상과 관련한 논의를 하여, 3월에 상속세 인상에 관한 법안이 통과되었다. 이하에서는 2013년의 상속세제 개편과 관련한 내용을 자세히 살펴보도록 한다.

나. 법 개정내용

1) 2012년의 법률개정안

2012년 3월 30일에 ‘사회보장안전 재원의 확보 등을 위한 소비세법 등을 일부 개정하는 등의 법률 개정안’⁶⁸⁾이 국회에 제출되었다. 법률개정안이 국회에 제출될 당시 언론에서는 소비세의 증세와 관련한 내용만을 보도하였지만, 해당 법률 개정안에는 상속세의 부담을 인상하는 내용도 포함되어 있었다.⁶⁹⁾

개정안에서는 사회보장제도의 재원확보 및 정부 재정의 건전화를 달성하고, 소비와 자산에 걸친 세제 전반에서의 재분배기능을 회복하기 위한 목적으로 상속세 기초공제의 인하 등을 추진한다는 내용을 담고 있다. 개정안을 자세히 살펴보면 다음과 같다.⁷⁰⁾

가) 상속세 기초공제의 축소

상속세 기초공제액은 정액공제 5,000만엔과 법정 상속인당 1,000만엔(법정상속인 비례공제)을 더한 금액이었지만, 개정안에서는 정액공제를 3,000만엔으로 축소하고, 법정상속인 비례공제를 600만엔으로 축소하였다.

67) 財務省, “平成24年度税制改正大綱”, 2011.12, p.7; 정성춘·김은지, 「일본의 사회보장 및 세제개혁방안·내용과 시사점」, 대외경제정책연구원, 2012.1. pp.34.

68) 社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案要綱

69) エフアイ法務行政書士事務所, <http://www.fi-houmu.com/article/14325418.html>, 2017.8.25. 접속.

70) 財務省, “社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案要綱”, 2012.3, pp.1~5. 해당 개정내용은 2015년 1월 1일부터 시행하기로 하였다.

나) 사망보험금에 대한 비과세범위 축소

당초에는 법정상속인 전체에 대하여 사망보험금에 대한 공제를 허용하였지만, 개정안에서는 법정상속인의 범위를 미성년자와 장애인 또는 상속개시 직전에 피상속인과 생계를 같이하고 있던 자로 한정하였다.

다) 상속세의 세율 인상

상속세 법률 개정안에는 상속세의 최고세율을 기존의 50%에서 55%로 인상하고, 과세표준 구간도 6단계에서 8단계로 조정하였다.

라) 미성년자공제액와 장애인공제액의 인상

당초 미성년자와 장애인공제액은 20세 이하까지 1년당 6만엔(특별장애인 12만엔)이었지만, 1년당 10만엔(특별장애인은 20만엔)으로 인상하였다.

2) 2013년의 법률개정

2013년 3월 1일 경제성장과 부의 창출의 선순환을 실현하고 사회보장과 세제를 개혁한다는 취지에서 상속세 부담을 인상한다는 내용을 담은 '소득세법 등의 일부를 개정하는 법률안'⁷¹⁾이 국회에 제출되었다.

상속세 기초공제액의 축소, 상속세의 최고세율 인상 및 과표구간 조정, 미성년자와 장애인 공제액의 인상 등 개정내용과 법률의 시행시기는 2012년 3월에 제출한 법률 개정안의 내용과 동일하며, 소규모 택지에 대한 상속세 과세가격 계산에 대한 내용 등이 일부 추가되었다. 그리고 해당 법률 개정안은 국회에서 통과되어 2013년 3월 30일 공포되었다. 이를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같은데,⁷²⁾ 전체적으로 납세자의 부담이 증가하게 되었다.

71) 所得税法等の一部を改正する法律案要綱

72) 財務省, "所得税法等の一部を改正する法律案要綱", 2013.3, pp.3~5; 財務省, "平成25年度税制改正の大綱", 2013.1, pp.36~39.

가) 상속세의 기초공제액 축소

당초 상속세의 기초공제액은 정액공제액 5,000만엔과 법정 상속인당 1,000만엔(법정 상속인 비례공제)을 더한 금액이었지만, 정액공제액은 3,000만엔으로 축소하고, 법정 상속인 비례공제액은 600만엔으로 상속세 기초공제액을 40% 인하하였다. 이를 정리하면 <표 III-3>과 같다.

<표 III-3> 상속세의 기초공제액 축소

	현행	개정안
정액공제	5,000만엔	3,000만엔
법정상속인 비례공제	1,000만엔 × 법정 상속인 수	600만엔 × 법정 상속인 수

나) 사망보험금에 대한 비과세범위의 축소

당초 사망보험금에 대하여 법정상속인 모두 각각 500만엔을 공제받을 수 있었다. 그러나 법률 개정 이후에는 사망보험금 공제대상 법정상속인의 범위를 미성년자와 장애인 또는 상속개시 직전에 피상속인과 생계를 같이하고 있던 자로 한정하였다.

다) 상속세의 세율 인상

상속세의 최고세율을 기존의 50%에서 55%로 인상하고 최고세율적용구간을 신설(6억엔)하였다. 그리고 과세표준 구간도 6단계에서 8단계로 세분화하였다. 이를 구체적으로 살펴보면 <표 III-4>와 같다.

<표 III-4> 상속세 세율 조정안

과세표준	현행	개정안
1,000만엔 이하	10%	좌동
1,000만엔 초과 3,000만엔 이하	15%	좌동
3,000만엔 초과 5,000만엔 이하	20%	좌동
5,000만엔 초과 1억엔 이하	30%	좌동
1억엔 초과 3억엔 이하	40%	2억엔 이하 40% 3억엔 이하 45%
3억엔 초과	50%	6억엔 이하 50% 6억엔 초과 55%

라) 미성년자와 장애인 공제액 인상

20세 이하의 미성년자 공제액은 당초 1년에 6만엔이었지만, 이를 10만엔으로 인상하였다. 또한, 85세 이하의 장애인에 대한 장애인 공제액은 1년에 6만엔(특별장애인의 경우 12만엔)이었지만, 개정 후 1년에 10만엔(특별장애인의 경우 20만엔)으로 인상되었다.

마) 소규모택지 등에 대한 상속세 과세가격의 계산 특례

소규모 택지 등에 대한 상속세 과세가격의 계산방법 특례와 관련하여 특례 적용 대상 택지면적을 당초 240㎡에서 330㎡로 확충하였다. 또한, 특례대상으로 선택된 택지의 전부가 '특정사업용 택지 및 특정거주용 택지'인 경우에는 각각 법정면적까지 특례적용이 가능하도록 하는 등 '소규모택지 등에 대한 상속세 과세가격 계산특례' 범위를 조정하였다.

바) 상속시 정산과세제도의 적용요건 완화

일본은 증여받은 수증자가 증여로 취득한 재산에 대하여 기존의 증여세 과세방식 대신에 상속세 정산과세에 대한 증여세만을 납부한 다음, 이후에 상속이 발생하는 경우에는 이전에 증여받은 재산(정산과세방식으로 부과된)과 상속으로 취득한 재산가액을 합하여 상속세액을 계산하는 제도를 두고 있다. 이때, 산출된 상속세액에 생전에 증여받은 때에 납부한 증여세(정산과세에 따라 납부한 증여세)를 공제한 금액이 납부할 상속세액이 된다. 즉, 이미 납부한 증여세액을 상속시에 공제하여 상속세와 증여세 간의 정산을 하는 것이다. 이 방식은 증여세보다 낮은 세율이 적용되는 등 납부세액을 크게 줄일 수 있다는 이점이 있어, 세대 간의 부의 이전을 원활하게 하는 기능을 한다.⁷³⁾

이러한 정산과세 요건 중 증여자의 연령요건을 65세 이상에서 60세 이상으로 완화하고, 수증자의 범위에 20세 이상의 손자와 손녀를 추가하여 생전증여가 활발히 이루어질 수 있도록 하였다.

73) 국중호, 「일본 상속 및 증여세법의 고찰 및 동북아시아에의 시사점」, 『동북아법연구』 제7권 제3호, 2014.11, pp.21~22.

다. 정부와 의회 및 언론의 역할

1) 정부의 역할

일본의 상속세 부담 인상에 대한 논의는 장기적으로 이루어져 왔다. 우선, 2002년과 2005년의 세제조사회에서는 상속세 최고세율의 인하를 권고하면서도, 경제의 스톱화와 저출산 및 고령화의 진전 등 장기적인 경제전망에 대한 분석을 통해, 상속세의 부담을 적정한 수준으로 조정하여야 한다고 권고하였다. 그리고 2007년에 이르러 세제조사회에서는 지가의 하락과 인구의 고령화 및 금융자산의 증가 등 제반사정을 고려하여 상속세 부담수준을 적정수준으로 회복하고 상속세의 자산 재분배 기능을 회복할 것을 권고하였다.

이뿐만 아니라, 후생노동성 등 여러 부처에서 사회보장제도의 지속가능성이 악화되고 있으며, 재정의 지속가능성이 악화되고 있다고 지적하는 등 복지축소 또는 증세의 필요성을 간접적으로 피력하였다.⁷⁴⁾ 이는 2009년 일본 정부 여당의 상속세 세제개혁 시도에 영향을 미쳤으며, 2012년 및 2013년의 상속세 부담을 강화하는 입법으로 이어지게 되었다.

2) 의회의 역할

2010년 정부 및 여당인 민주당은⁷⁵⁾ 사회보장개혁검토본부를 설치하여 사회보장제도의 문제점과 개혁방안을 검토하였으며, 사회보장제도의 개선과 함께 재정적자의 해소를 위한 세제의 개혁에 대한 논의를 하였다. 이러한 논의 끝에 정부는 “사회보장개혁을 추진하기 위해서는 소득자산 과세의 재분배 기능이 중요하며, 소비세를 인상하는 것이 비교적 적은 부담으로 과세베이스를 넓힐 수 있기 때문에 사회보장 재원을 확충하는 데 탁월하므로, 사회보장 개혁과 동시에 세제개혁을 실시할 필요가 있다.”는 이유 등을 들어 세제개혁을 추진하기로 한다.⁷⁶⁾

74) 정성춘·김은지, 「일본의 사회보장 및 세제개혁방안: 내용과 시사점」, 대외경제정책연구원 2012.1, pp.3-10.

75) 일본은 2009년 자민당 정권에서 민주당 정권으로 교체되었다.

2012년 1월 정부와 여당은 ‘사회보장 및 세제의 일체개혁에 대한 초안’을 결정하였고, 당시의 노다 요시히코(野田佳彦) 총리는 야당과의 협의를 통해 2012년 3월 말 상속세 증세안을 포함한 소비세 등의 증세법안(개정 법률안)을 국회에 제출하였다.⁷⁷⁾ 이러한 세제개혁에 대하여 야당인 자민당과 공명당은 정부와 여당에 협조적인 모습을 보이는 등 실제 개정 법률안을 구성할 당시만 해도 여야 의견을 반영한 ‘수정합의안’을 내놓는 등 법안 통과가 순조로울 것으로 예상되었다.

그러나 야당은 곧바로 태도를 바꾸어 정부와의 협의에 응하지 않았으며, 여당 내에서도 소비세 등의 인상이 차기 총선에 악영향을 미친다고 보아 개정 법률안에 반대하여, 2012년의 법률 개정안은 국회에 계속 보류되었다. 결국, 2012년의 개정 법률안은 일본의 차기총선과 맞물린 정치적인 이해관계에 따라 국회 통과가 어렵게 되었으며, 총선 후 자민당이 집권한 2013년 초에 가까스로 개정되었다.⁷⁸⁾

3) 언론의 역할

세제개혁이 추진될 당시 일본에서는 경제위기와 저출산 및 고령화 현상이 지속되면서, 사회보장제도가 불안하다는 인식과 함께 재정적자에 대한 우려가 고조되었다. 실제 2012년 일본 경제신문의 여론조사에서 일본의 사회보장제도의 장래가 ‘불안하다’라고 응답한 비율이 81%에 달했다는 결과가 나오는 등, 상당수 일본 국민은 재정불안 등의 원인으로 사회보장제도가 지속가능하지 못할 것으로 생각하였다.⁷⁹⁾

이에 언론과 학계에서는 사회보장제도의 개혁과 함께 세제개혁에 대한 요구를 지속적으로 제기하였다. 일본 경제신문에서는 2011년 소비세율을 인상하고

76) 김명중, 「최근 일본의 사회보장 및 세제개혁에 대한 논의에 대해서」, 『국제노동브리프』 2011년 5월호, pp.82-84.

77) 김명중, 「일본 정부와 여당의 사회보장 및 세제개혁 초안」, 『국제노동브리프』 2012년 1월호, pp.49-50; 국중호, 앞의 논문(주73), p.1

78) 김명중, 앞의 논문(주77), pp.64-65; 自由民主党広報本部, 「「社会保障と税一体改革」について」, 2012.6, pp.1-2.

79) 정성춘·김은지, 앞의 논문(주74), p.3.

그 세액을 기초연금 재원으로 사용할 것을 제안하기도 하였으며, 『마이니치신문』에서는 소득과 자산 과세를 수정하여 일부를 사회보장 재원으로 충당할 것을 제안하는 등 증세의 필요성을 역설하여 왔으며, 일부 언론에서는 소비세율 인상이 불가피하다는 보도를 내놓았다.

그리고 상당수 국민도 소비세의 세율 인상은 불가피하다는 반응을 보였다.⁸⁰⁾ 또한, 정부에서 소비세의 세율 인상 등 세제개혁을 실시하려 하자 『요미우리신문』 등 주요 언론들은 “소비세율 인상이 재정긴전화에 기여할 것”이라고 보도하는 등, 증세에 적극 찬성한다는 사실을 게시하며 사회보장제도의 개혁과 소비세의 세율 인상에 대하여 우호적인 보도를 하였다.⁸¹⁾

한편, 언론은 소비세율의 인상에 관한 내용을 주로 보도하였기 때문에, 상속세율의 인상에 대한 문제는 상대적으로 언론에 부각되지 못하였다. 다만, 상속세 부담의 인상에 대해서는 일부 언론에서 “자산이나 소득이 많은 사람에 대한 과세를 강화하고, 재분배를 강화하는 것이 불가피하다.”는 보도를 내놓기도 하였다.⁸²⁾

앞서 살펴본 바와 같이, 일본의 상속세 개편에는 세제조사회의 역할이 중요하였다. 세제조사회는 2007년부터 사회구조 변화에 따라 장기적으로는 상속세 부담수준을 인상할 것을 권고하였는데, 정부도 이를 수용하면서 본격적인 상속세 개편이 이루어진 것이다.

한편 상속세의 부담 인상에 대하여 정부와 의회가 장기적으로 협의하였으며, 민주당과 자민당 모두 상속세 부담 인상의 필요성을 인정하였다. 또한, 언론에서도 상속세 개편의 필요성에 대한 지속적 보도를 통해 상속세 부담 인상에 대한 우호적인 여론을 이끌어내었다. 즉, 정부와 의회 그리고 언론 모두 상속세 부담 인상의 필요성을 인식하고 있었기 때문에, 정권이 교체되는 과정에서 상속세의 개편방향이 변하지 않고 일관되게 이루어질 수 있었다.

80) 김명중, 앞의 논문(주76), pp.93~94; 요미우리 신문, 2010.3.7. 사설; 요미우리 신문, 2012.1.11. 사설; 요미우리 신문 2012.5.19. 사설. 다만, 진보신문인 아사히 신문의 여론조사에서는 소비세 등 증세에 대한 찬성 및 반대의견이 비슷하였지만, 소비세가 10%로 인상되는 등의 결정이 나자 증세 반대의견이 57%로 소폭 우세한 결과를 보이기도 하였다(아사히 신문, 2011.1.24. 기사).

81) 『요미우리신문』, 2012.6.16. 사설; 『요미우리 신문』, 2012.12.28. 기사; 『요미우리신문』, 2013.1.12. 사설; 『아사히신문』, 2012.3.31. 사설; 『마이니치신문』, 2012.6.9. 사설.

82) 『아사히신문』, 2012.6.16. 사설.

IV. 미국과 일본의 부동산세제 개편

1. 미국의 부동산세제 개편

미국은 1960년대 이후 복지지출의 확충 등으로 연방정부뿐만 아니라 주정부의 재정지출이 지속적으로 증가하였다. 특히, 캘리포니아 주정부의 재정지출은 상당히 확대되면서 재산세 등에 대한 납세자의 세부담은 지속적으로 증가하였다. 이 때문에 높은 세부담과 주정부의 상당한 재정지출에 대한 납세자들의 반발도 증가하였다. 결국 1978년 캘리포니아 주민들이 주민투표를 통해 주 헌법 개정안인 Proposition 13을 확정하였다. Proposition 13에는 재산세의 최고세율을 1%로 하고, 과세표준의 최고 상승률을 매년 2%로 하는 등 재산세 부담의 약화에 대한 내용이 담겨 있다. 즉, 재산세 부담을 억제하기 위하여 주민발의를 통한 주 헌법 개정이라는 일종의 조세저항을 한 것이다.

이하에서는 Proposition 13이 발의된 배경과 구체적인 내용에 대하여 살펴보고, Proposition 13이 발의되기까지의 정부와 의회 및 언론의 역할에 대하여 살펴보도록 한다.

가. 배경

미국은 1963년 흑인 인권운동인 워싱턴 대행진 등 비폭력 평화시위와 함께 흑백차별에 대한 법률과 제도의 개정이 이루어지고 균등한 교육기회를 위하여 저소득 소수인종 학생들에 대한 보충교육에 많은 예산을 투입하게 되었다. 이로 인하여, 각 주정부는 교육예산의 확보를 위하여 연방정부의 보조금뿐만 아니라 주정부의 재원을 투입하였지만, 당시의 경기침체에 따라 추가적인 재원확보가 어려웠다. 이러한 상황에서 1971년부터 1977년에 걸쳐 이루어진 세차례의 캘리포니아 법원의 세라노(Serrano v. Priest) 판결 이후, 재정의 지역 간 불균형을 해결하기 위한 주정부의 역할이 부각됨에 따라, 부유한 지역의

경우 자신들이 부담한 재산세액의 일부가 다른 교육구에 대한 지원으로 이전되었다. 이 때문에, 상당수 납세자들은 납세액에 비하여 그에 상응하는 교육 서비스를 받지 못하는 등 재산세에 대한 상당한 거부감을 갖게 되었다.⁸³⁾

또한, 당시 캘리포니아에 인구가 급격히 유입되어 주택가격이 상승하였으며, 이는 1970년대의 인플레이션 현상과 맞물려 주택 등의 평가액이 높아지게 되었다. 이러한 부동산 가격과 부동산 평가액의 인상은 재산세 부담 인상과 직결되어 재산세에 대한 거부감을 고조시켰다. 뿐만 아니라 당시 캘리포니아의 납세자들은 카운티(County)의 불공정한 부동산 평가에 대해 불만을 가지고 있었다. 당시 카운티의 재산평가사(Assessor)는 선거로 선출되었는데, 선거 결과에 따라 일부 인사에 대해서는 부동산 평가를 낮게 해주고, 선거와 관련 없는 일반 주택소유자 등에 대하여는 부동산 평가를 높게 하는 경향이 있었던 것이다. 이러한 재산세에 대한 전반적인 세부담 증가와 불신은 Proposition 13이라는 주민발의안의 계기가 되었다.⁸⁴⁾

나. Proposition 13의 주요 내용과 평가

1) Proposition 13의 주요 내용

1978년 6월 8일 캘리포니아 주민 65%의 동의를 통하여 주 헌법 개정안인 Proposition 13을 통과시켰다. Proposition 13은 재산세 세부담의 상한선을 설정하고, 재산세와 관련된 투표절차 등을 개정한 것으로 그 핵심 내용은 다음과 같다.⁸⁵⁾

가) 재산세의 세율 상한

캘리포니아 주민들은 Proposition 13을 통하여 재산세 세율의 상한을 1%로 하였다.⁸⁶⁾ 1977년까지만 하더라도 재산세 평균 세율은 2.67%였지만, Proposition

83) 원윤희, 『역사속의 세금이야기』, 박영사, 2014, pp.204~209; 전상경, 「미국 캘리포니아주의 재산세 저항운동과 그 정책적 함의: Proposition 13을 중심으로」, 『사회과학논집』 제12집, 1995.12, pp.263~265.

84) 송영철, 「미국의 Property Tax」, 한국지방자치단체 국제화재단, 2009, pp.11~12.

85) 전상경, 앞의 논문(주84), p.265.

86) 재산세 과세표준인 부동산 시장가치(Full cash value)의 1%를 넘지 못한다고 명시하였다.

13을 통하여 이를 1%로 한정하는 것이다. 또한, 재산세는 카운티에 의해 징수되며, 주법에 따라 카운티 내의 디스트릭트(District)에 배분되도록 하였다. Proposition 13이 발의되기 이전의 재산세는 카운티 내의 디스트릭트들이 각자의 세율에 따라 재산세를 부과하면 이를 카운티가 통합하여 징수하여 배분하였다. 또한, 디스트릭트는 재정수요를 기초로 자율적으로 세율을 정하였는데, Proposition 13 이후 디스트릭트가 자체적으로 재산세를 징수하지 못하도록 하고, 카운티가 통합하여 징수하고 그 배분내용을 결정하도록 하였다.⁸⁷⁾

나) 재산가치 평가액의 상한 설정

과세의 기초가 되는 재산가치 평가의 기준을 1975년에 재산평가사가 평가한 부동산 가치로 하고, 주택 등의 신축과 소유자 변동이 있는 경우에 부동산의 평가가치(Appraised value)로 하였다. 즉, 재산평가의 기준연도를 1975년으로 하되, 소유권 변동이나 주택 신축이 이루어진 경우에만 기준연도의 변동이 가능하도록 하였다.

이로써 재산세 과세가격의 평가가 매년의 시장가치가 아닌 취득가액을 기준으로 하도록 하였으며, 연간 평가액의 증가는 2%를 한도로 물가상승률에 따라 이루어지도록 하여, 재산세 부담의 급격한 증가를 방지하여 납세자들이 안정적으로 재산세를 부담하도록 하였다.⁸⁸⁾

다) 세부담 인상의 제한('two-thirds' requirement)

Proposition 13은 재산세 부담의 상승을 제한하고, 다른 세목의 세부담 인상도 크게 제한하였다. Proposition 13을 통해 납세자들은 재산세뿐만 아니라 소득세를 포함하여 어떤 주세의 세율 인상이나 세수 확대는 주 의회에서 2/3 이상의 찬성이 있을 때에만 가능하도록 하였다. 또한, 지방정부가 지방세를 징수할 때는 반드시 지방 주민의 2/3 이상의 찬성을 받도록 하였다.⁸⁹⁾

87) CalTax, "What Proposition 13 Did," Policy Brief, 2013.6, pp.1~3.

88) Fernando Ferreira, "You can take it with you: Proposition 13 tax benefits, residential mobility, and willingness to pay for housing amenities," *Journal of Public Economics*, 2010.4, p.663; CalTax, 앞의 책(주87), p.2.

89) CalTax, 앞의 책(주87), p.4.

2) Proposition 13의 영향 및 평가

앞서 살펴본 바와 같이 Proposition 13은 높은 재산세 부담으로 인하여 한 집에서 오래 거주한 사람들에게 주거가 불안정하면 안 된다는 생각을 기초로 도입 당시 주민들의 큰 호응을 받았다. 이러한 Proposition 13의 주요 내용은 현재까지도 유효하게 적용되고 있으며, 캘리포니아주의 재정에 상당한 영향을 미치고 있다.⁹⁰⁾

Proposition 13은 재산세 평가기준을 시장가치가 아닌 취득원가를 기준으로 하고 평가액의 상한선도 설정하였다. 이 때문에 부동산의 경기변동에 따라 실제 재산가치가 크게 급등(급락)하더라도 부동산의 취득가액을 기초로 과세가액이 결정되어, 세부담과 세수의 변동 폭을 적게 만드는 일종의 ‘안전대’ 역할을 한 것이다.⁹¹⁾ 이에 따라 납세자들의 재산세 부담이 상당히 경감되었고, 재산세의 부담에 대한 납세자들의 예측가능성과 세수의 안정성도 높아졌다.

그러나 한편으로는 Proposition 13이 발의된 이후, 공공교육재정이 감소하여 캘리포니아 주의 교육서비스 질이 크게 하락하였으며, 1990년대의 불경기과 실업 및 소득감소를 초래하였다는 평가도 있다.⁹²⁾ Proposition 13으로 인하여 재산세 평가액이 시장가격이 아닌 취득원가가 기준이 되었고, 주택을 매매하는 경우 과세평가액이 매매당시의 시장가격이 되었기 때문에 주택을 계속 보유하려는 동결효과(Lock-in effect)가 발생하게 된 것이다. 즉, 주택을 매매하기 보다는 계속 보유하려는 경향이 두드러졌으며, 이는 결국 주거 및 사업의 이동을 억제하게 되는 문제와 함께 캘리포니아 주의 부동산 가격 상승을 불러 일으켰다. 또한, 취득가액을 기준으로 하는 과세방식은 주거의 이동이 높은 젊은 층에 불리하며, 주거의 이동이 적은 노년층에 대해서는 상대적으로 유리하게 작용하여 세대 간의 과세 불공평성 문제도 야기되었다.⁹³⁾

90) 미국 캘리포니아주의 재산세에 대한 Proposition 13과 그 이후 주헌법 개정에 대해서는 박훈, 『미국의 지방세 제도』, 한국지방세연구원, 2015.12, pp.174~178 참조.

91) 원윤희, 앞의 책(주83), pp.214~215.

92) 원윤희, 앞의 책(주83), p.215.

93) 전상경, 앞의 논문(주84), p.267; Frederick Balderston, J. Michael Heyman, Wallace F. Smith, “Proposition 13, Property Transfers, and Real Estate Markets,” University of California, 1979.3, p.23; Colin H. McCubbins, Mathew D. McCubbins, “Proposition 13 and the California Fiscal Shell Game,” *The California*

1978년 Proposition 13이 통과된 이후, 1980년까지 최소 25개의 주에서 주민들의 세부담 축소를 위한 유사한 방안이 투표에 회부되었다. 그러나 상당수의 다른 주들에서는 캘리포니아와 같이 재산가치가 크게 상승하거나 공공서비스 지출이 크게 증가하는 현상이 나타나지 않았기 때문에 주민투표를 통과하지 못하였다.⁹⁴⁾

한편, Proposition 13이 통과된 이후 캘리포니아주와 지방정부들은 효율적인 정부운영과 공공서비스 지출재원의 삭감과 같은 자원조달 방법을 동원하는 등 조세부담과 공공지출의 증가를 억제하려는 노력을 지속적으로 확대하였다. 특히 캘리포니아주는 1979년 Proposition 4를 통해 '갠 상한(Gann limit)'을 설정하여 모든 정부의 지출증가율에 인구와 물가상승률을 고려하여 매년 조정하도록 하였다.⁹⁵⁾

이와 같이, Proposition 13은 납세자들이 직접 세부담의 상한선과 공공지출의 증가에 제한을 가한 것으로 이 사건은 당시 주와 지방세 부담 수준이 전체 주 가운데에서 최고 수준이었던 캘리포니아주의 '높은 세금과 큰 정부'의 틀을 바꾸고자 하는 시도였다. 즉, 재산세라는 세목에 한정하지 않고, 전체 조세부담과 공공지출의 수준이나 증가율 등에 제한을 설정하는 시도인 것이다.⁹⁶⁾

다. 정부와 언론의 역할

1) 정부의 역할

1978년 이전까지 캘리포니아 주정부 및 지방정부는 공공지출을 지속적으로 확대하였으며, 주택가격의 급등에 따른 재산세 부담의 증가에 별다른 조치를 취하지 않았다. 또한, Proposition 13이 발의되기 직전인 1975~76 회계연도 및 1977-78 회계연도에는 세율의 증대 없는 세수증대가 이루어져 재정흑자상태가

Journal of Politics and Policy(Vol. 2), 2010, p.13.

94) 원윤희, 앞의 책(주83), p.216.

95) Mathew D. McCubbins, 앞의 논문(주93), pp.1~2.

96) 원윤희, 앞의 책(주83), pp.220~221.

되었지만, 캘리포니아주의 조세부담은 미국 내 다른 주에 비하여 상당히 높게 나타나기도 하였다.⁹⁷⁾ 이러한 상황은 Proposition 13이 발의되는 원인이 되었다.

한편, Proposition 13이 발의된 이후 주정부 및 지방정부의 대응책이 상당히 많이 이루어졌다. 주정부는 예산과 지출 문제에 대한 대책을 수립해야 했는데, 우선 재산세부담 인상제한으로 인하여 1978년에 당장 부족한 예산에 대하여는 추경예산법률을 통하여 주정부에서 부담하기로 조치하였다. 또한, 주정부가 카운티 등 지방정부에 대하여 보조금을 지급하기로 하였으며, 사회보장 등 일부 정책에 대하여는 직접 주정부에서 시행하기로 하여 카운티 이하 지방정부의 재정부담을 완화하였다. 그리고 주법을 개정하여 지방정부가 기존에 배분받던 재산세 세입을 보장하고, 1978-79년에 추가로 보조금을 지급하기로 하였으며, 보조금은 지방정부의 기존의 배분비율과 경제성장률 및 재정상황 등을 종합적으로 고려하여 배분하기로 하였다.⁹⁸⁾

각 지방정부도 새로운 세원개발을 위한 정책을 수립하였다. 우선, Proposition 13으로 인하여 세입증대의 제한이 있는 재산세보다는 매출세(Sales Tax) 등으로 세수를 확보하려고 하였다. 그리고 교육재정의 지출이 축소되어 교육서비스의 악화에 대한 우려가 심화되자, 캘리포니아 주정부는 주복권 제도를 도입하여 총판매액의 34% 이상을 학교에 대한 추가적인 재원으로 배분하도록 하는 등의 조치를 취하기도 하였다.⁹⁹⁾

2) 의회의 역할

Proposition 13은 공화당 의원인 하워드 자르비스(Howard Jarvis)가 추진하였다. 자르비스는 “재산세를 제한하고 정부를 저지하지 않으면, 정부는 다른 세금도 무분별하게 인상할 것”이라고 주장하여 주민들에게 Proposition 13을 지지할 것을 호소하였으며, 당시 공화당 원내총무 후보였던 에블레 영거(Evelle

97) 전상경, 앞의 논문(주84), pp.262~264.

98) 송영철, 앞의 논문(주84), p.11.

99) 송영철, 앞의 논문(주84), p.12.

Younger) 법무장관에게 Proposition 13을 지지할 것을 촉구하기도 하였다. 반면, 민주당에서는 해당 주민발의안에 대하여 반대 의견을 피력하였다.¹⁰⁰⁾

학계에서도 Proposition 13의 내용에 대하여 찬반양론이 대립하는 등 격렬한 찬반논쟁 속에 주민투표가 진행되었다. 평소에는 투표참여도가 상당히 낮아 주민발의 투표가 아예 성립하지 않은 경우가 많았지만, Proposition 13에 대한 투표는 전체 유권자 1,013만명의 약 68%에 달하는 684만 3,001명이 투표권을 행사하였다. 최종적으로 찬성 62.6%, 반대 34.0%, 무효 3.4%로 Proposition 13이 통과되었다.¹⁰¹⁾ Proposition 13이 통과된 이후에도 자르비스 등 감세정책 지지자들은 ‘하워드 자르비스 납세자연맹(Howard Jarvis Taxpayers Association)’을 창설하여 Proposition 13을 바꾸려는 시도를 저지하기도 하였다.¹⁰²⁾

3) 언론의 역할

Proposition 13이 발의되기 직전 갤럽(Gallup)의 조사에 따르면, 1977년에 세 금감면을 원하는 미국 국민이 66%에 달한다는 설문조사 결과를 발표하였으며, 해리스 여론조사(Harris Poll)에 따르면 단 23%의 미국 국민만이 세금이 가치 있다고 생각한다는 여론조사 결과를 발표하였다. 또한, 1977년의 미국인들의 3분의 1과 1987년의 미국인들의 3분의 2의 주된 걱정거리가 인플레이션이라는 응답을 하였다고 발표하였다. 또한 언론에서는 이러한 여론조사에 따라 Proposition 13과 같은 감세안에 상당수 주민들이 공감할 때가 왔다는 논평을 하였다. 그리고 캘리포니아주 표결 결과가 발표된 직후, 『뉴욕타임스』와 CBS 뉴스 등 주요 언론기관의 여론 조사에서 미국 전역에서 이러한 결과에 환영하고, 자신들의 지역에도 캘리포니아와 같은 조치를 취해야 한다고 응답하였다.¹⁰³⁾

100) *Jewish Journal*, 2008.6.5. 기사; *Commentary Magazine*, 1978.9.1. 기사.

101) 『서울경제』, 2016.6.6. 기사.

102) *Jewish Journal*, 2008.6.5. 기사.

103) *Commentary Magazine*, 1978.9.1. 기사.

그러나 Proposition 13이 통과된 직후의 언론에서는 이를 ‘납세자들의 반란 (Taxpayers’ Revolt)’이라는 표현을 사용하기도 하였으며, 캘리포니아주 주민들의 집단이기주의 또는 “바보 같은 금을 향한 캘리포니아 주민들의 행진 (Californians Rush for Fool’s Gold)”이라고 논평하였다.¹⁰⁴⁾ 또한, 1960년대부터 1970년대까지만 하더라도 캘리포니아주의 공립학교 시스템은 매우 잘 되어 있었지만, Proposition 13이 발의된 이후 주정부 교육의 질이 상당히 저하되는 등 문제를 야기하여 득보다는 실이 많은 것이라고 평가하였다.¹⁰⁵⁾ 한편, Proposition 13에 대한 투표 직전 *Alameda County Transit* 등의 일부 언론은 주민발의안이 통과되면 공무원들에 대한 대규모 정리해고가 있을 것이라는 기사를 내보냈으며, 『로스엔젤레스타임스』 또한 Proposition 13에 따라 경찰관과 소방관 등 공무원의 대량해고 사태가 수반될 것으로 보도하였다. 그러나 밀턴 프리드먼 (Milton Freidman) 등은 『뉴스위크』 칼럼에서, 이러한 뉴스는 Proposition 13에 반대하기 위한 가짜뉴스 캠페인이라는 논평을 하였다.¹⁰⁶⁾

앞서 살펴본 바와 같이, 미국의 재산세 개편은 연방정부 및 주정부의 재정 지출이 확대되고 납세자의 세부담이 지속적으로 증가면서 촉발되었다. 즉, 정부와 의회가 주도하여 세제개편이 이루어진 것이 아니라 캘리포니아주 주민들이 스스로 주민발의를 통하여 이루어낸 것이다.

이 과정에서, 의회와 언론의 역할이 중요하였다. 공화당은 하워드 자르비스를 중심으로 재산세를 제한하지 않으면, 다른 세금도 무분별하게 인상할 것이라고 주장하는 등 적극적으로 주민발의를 유도하였다. 또한, 언론에서도 세부담을 인하할 필요성에 대하여 지속적으로 보도하여 주 헌법 개정을 지지하는 여론을 성공적으로 이끌어내었다. 또한, 캘리포니아주 표결 결과가 발표된 직후, 『뉴욕타임스』와 CBS 뉴스 등 주요 언론기관에서 감세안에 대하여 긍정적으로 보도하는 등 조세저항 운동이 미국 전역으로 확산되는데 있어 중요한 역할을 하였다.

104) *Commentary Magazine*, 1978.9.1. 기사; *Harper’s magazine*, 1978.11; *Beyondchron*, 2010.6. 11. 기사.

105) *The Daily Californian*, 2017.2.11. 사설.

106) *The Press-Enterprise*, 2017.3.18. 기사.

2. 일본의 부동산세제 개편

일본은 1984년부터 지요다구(千代田區) 및 추오구(中央區) 등 도쿄 중심 상업지구의 상업용지 지가가 폭등하기 시작하면서, 본격적인 부동산가격의 급등 현상을 겪기 시작하였다. 이러한 지가폭등 현상은 도쿄 중심 주택가의 지가에도 영향을 미치게 되었고, 도쿄 도심지에서 점차적으로 도쿄 23개구 전체와 도쿄 인근지역 및 각 지방으로 점차적으로 확대되었다. 이러한 지가폭등현상이 이어지면서 ‘부동산 불패’에 대한 믿음이 확산되어 1991년까지 부동산 가격은 지속적으로 폭등하였다.

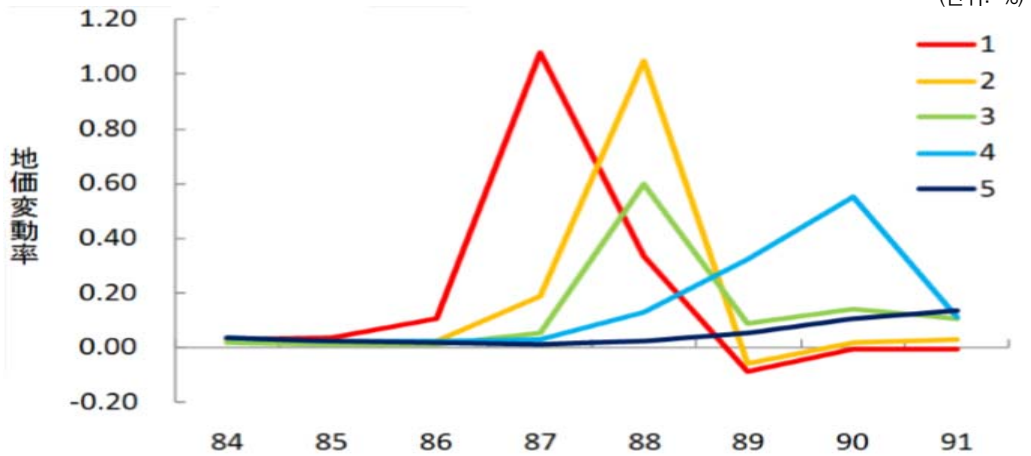
결국, 일본 정부는 부동산가격을 안정시키기 위하여 토지공급의 확대 및 부동산 담보대출 총량규제, 세제개혁 등 전방위적인 토지정책을 실시하였다. 지가세는 이러한 배경에서 창설되었다. 이하에서는 지가세의 창설배경과 과정 및 법 개정 내용을 살펴보도록 한다.

가. 지가세의 창설 배경

1) 토지가격의 폭등

일본은 1984년부터 1991년까지 부동산가격의 급등현상을 겪었다. 특히, 1986년에 들어 지가가 폭등하기 시작하였으며, 일본 부동산가격의 버블이 형성된 시기로 이른바 ‘지가 상승기’라고도 한다. 특히, [그림 IV-1]과 [그림 IV-2] 같이 도쿄 지역을 중심으로 주거지와 상업지의 지가변동이 극심하였다.

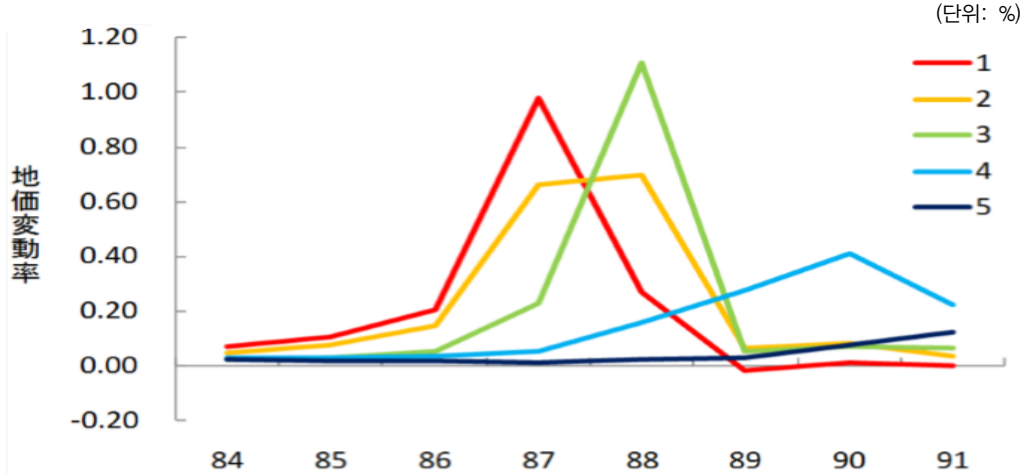
[그림 IV-1] 일본의 주거지 자가변동 추이



주: 1은 도쿄의 지가를 의미하고, 2는 도쿄의 인근 지역(요코하마, 지바현 등)의 자가변동률을 의미하고, 3은 3대 도시권으로 도쿄지역을 포함하여 나고야시와 오사카시의 자가변동률을 의미한다. 그리고, 4는 나머지 현청소재도시(県庁所在都市) 인근 지역의 지가를 의미하며, 5는 그 외 기타지역의 자가변동률을 의미한다.

출처: 日本 国土交通省, 「計量分析手法を用いた地価とマクロ経済の関係に関する分析業務:地価変動要因分析編」, (<http://tochi.mlit.go.jp/kentou-bunseki/keiryoubunseki-tikahendou>).

[그림 IV-2] 일본의 상업지 자가변동 추이



주: 1은 도쿄의 지가를 의미하고, 2는 도쿄 인근 지역(요코하마, 지바현 등)의 자가변동률을 의미하며, 3은 3대 도시권으로 도쿄지역을 포함하여 나고야시와 오사카시의 자가변동률을 의미한다. 그리고, 4는 나머지 현청소재도시(県庁所在都市) 인근 지역의 지가를 의미하며, 5는 그 외 기타 지역의 자가변동률을 의미한다.

출처: 日本 国土交通省, 「計量分析手法を用いた地価とマクロ経済の関係に関する分析業務:地価変動要因分析編」, (<http://tochi.mlit.go.jp/kentou-bunseki/keiryoubunseki-tikahendou>).

위의 그림에서 볼 수 있듯이, 1986년을 기점으로 도쿄내 23구의 주거지 및 상업지의 지가가 폭등하기 시작하였다. 특히, 도쿄의 중심 상업지구인 지요다구 및 추오구에서의 지가가 가장 높게 상승하였다. 그리고 이듬해에 도쿄 내 23구뿐만 아니라 지바현 등 도쿄 인근지역의 지가도 폭등하기 시작하였으며, 1987~1989년 사이에는 나고야 및 오사카권을 포함한 3대 도시권에서의 지가도 도쿄권과 비슷하게 폭등하기 시작하였다. 즉, 도쿄 중심 상업지구의 지가 폭등에 영향을 받아 주변지역의 지가도 점차 동반하여 폭등하기 시작하고, 결국 전국의 지가도 상승하게 되었다.

일본 정부는 이러한 지가 폭등을 억제하기 위하여 금리 인상을 단행하고 부동산 담보대출의 총량을 규제하는 등의 정책을 구상하였으며, 농지의 택지전환 확대 등 다방면으로 지가조절정책을 실시하였다. 한편, 국세로서 지가세(地価税)를 신설하여 지가상승을 억제하고자 하였다.

2) 지가세의 신설

지가세는 1990년의 세제조사회(政府税制調査会)의 ‘토지세제의 방향에 대한 기본답신’에서 기본토대가 마련되었다. 이러한 기본답신에서는 “토지가 자산으로서 유리한 점이 있기 때문에 토지문제가 심각하며, 세제를 통하여 이러한 유인을 줄여야 한다.”고 하면서, “토지가 주식 등에 비하여 리스크가 적고, 가격 상승 기대가 큰 자산임에 비하여, 보유비용(보유세)이 낮아 오히려 세제가 토지의 수익성을 조장한다.”고 하였다. 이러한 분석을 바탕으로 토지의 공급과 이용을 촉진하고, 가수요의 억제와 개발이익이라는 세 가지 측면을 고려하여, 토지의 소유와 양도 및 취득에 대한 세제 제안을 하였고, 보유과세를 강화하고자 “토지의 이용 상황 등을 불문하고 토지의 가치(시가)에 따라 국세를 과세하는 ‘지가세’ 신설을 제안하였다.”¹⁰⁷⁾

하지만 부동산의 보유단계 과세와 관련하여 기존에 지방세로서 고정자산세를 부과하고 있었기 때문에, 지가세가 실시되면 토지의 보유단계에서 고정자산세와 지가세 모두가 부과된다는 비판이 있을 수 있었다. 그러나 1990년의 기

107) 佐藤和男, “新しい土地税制への転機を迎えて:その歴史的意義と課題”, 土地総合研究所(第6巻 第2号), pp.1~4.

본답신에서는 “기존의 고정자산세는 그 성격상 본래 자산의 보유 및 시정촌의 행정서비스 사이에 존재하는 수익관계(응익관계)에 주목하여, 토지의 보유자가 토지의 사용수익에 따라 얻는 가치에 따른 비용을 요구하는 것으로 토지의 거래가격을 과세표준으로 예정하는 것은 아니다.”라고 하였다. 즉, 고정자산세와 지가세는 서로 별개의 것이므로, 이중과세 등의 문제가 없다고 본 것이다. 이를 통해 고정자산세와 지가세의 병존을 정당화하였다.¹⁰⁸⁾

지가세는 주거용 및 공익목적 등을 제외한 광범위한 토지를 과세대상으로 하며, 개인당 15억엔(법인 10억엔)의 기초공제를 하는 등 실질적인 납세의무자는 극히 제한되며 시가지의 상업지역을 주된 과세대상으로 한 것이다. 이러한 지가세의 구체적인 내용에 대해서는 다음에서 살펴보도록 한다.

나. 법 제정내용

1992년 1월 1일 일본은 「지가세법(地価税法)」을 시행하였다.¹⁰⁹⁾ 「지가세법」은 총 7개 장으로 구성되어 있으며, 법령의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 납세의무자와 과세대상

「지가세법」의 납세의무자는 해당 연도 1월 1일(과세기준일)을 기준으로 토지 등을 소유하고 있는 개인 또는 법인이며,¹¹⁰⁾ 법인격이 없는 사단 및 재단도 법인으로 보아 지가세 납세의무를 진다.¹¹¹⁾ 즉, 매년 1월 1일을 기준으로 개인과 법인의 여부를 불문하고 토지 등을 소유하고 있는 자는 지가세의 납세의무자가 된다. 그리고 토지 등을 신탁한 경우 지가세 납세의무자는 신탁의 수혜자가 된다.¹¹²⁾

108) 佐藤和男, 앞의 논문(주107), p.4.

109) 「지가세법」 시행령 부칙 제1조(=각주 일본법령검색에 포함됨).

110) 「지가세법」 제2조 및 제4조.

111) 「지가세법」 제3조.

112) 「지가세법」 제9조. 다만, 법인세법에 따른 집단투자신탁과 법인과세신탁 또는 퇴직연금신탁에 신탁된 토지 등에 대해서는 그렇지 아니하다.

이 경우, 토지 등이란 일본 내에 있는 토지, 「차지차가법(借地借家法)」에 따른 차지권(借地權)과 차지권 외의 토지에 대한 권리 및 이와 유사한 것 등을 말한다. 차지권 외의 토지에 대한 권리에는 지상권(地上權)과 지역권(地役權)이 포함되며, 건축물 및 기타 공작물 설치를 위한 임차권 등도 지가세 과세대상에 포함된다.¹¹³⁾ 여기에서 차지권 등의 토지상 권리를 과세대상에 포함시킨 것은 차지권 등이 토지처럼 독립적으로 거래되며, 토지가치의 일부가 차지권자 등에게 실질적으로 귀속된다고 보았기 때문이다.

2) 비과세대상

앞서 살펴본 바와 같이, 지가세는 개인과 법인이 소유하고 있는 토지 및 차지권 등의 토지에 대한 권리를 과세대상으로 하고 있다. 그러나 국가 또는 공익법인 등이 소유하고 있거나, 자연보전과 의료 및 사회복지 등 공익목적으로 사용되는 토지 등에 대하여는 지가세를 과세하지 않는다. 또한, 1m²당 토지가액이 3만엔 이하이거나, 주거용 건물 부수토지 중 기준면적 이내의 토지 등에 대하여도 비과세하고 있다. 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다.¹¹⁴⁾

- ① 공익법인 등이 정관상의 목적 또는 기부행위 등을 위하여 사용하고 있는 토지
- ② 국가·공공법인 또는 공익법인(국가 등)이 임차하고 있는 토지 및 국가 등이 임차하고 있는 건물의 부속토지
- ③ 법인격 없는 사단 등이 실시하는 사업(수익사업은 제외)에 사용되는 토지
- ⑤ 자연보호구역 내의 토지, 의료 및 사회복지 등에 관한 토지, 문화 및 교육시설 등에 제공되는 토지 등 공익목적에 사용되고 있는 토지
- ④ 과세시기에 「지가세법」 시행령에 따라 계산한 1m²당 토지 등의 가액이 3만엔 이하인 토지
- ⑤ 주거용 건물에 부수되는 토지로 일정면적 이내의 것. 여기에서 주거용

113) 「지가세법」 제2조.

114) 「지가세법」 제6조, 제7조 및 제8조.

건물이란 해당 주거용 건물에 소유자 자신이 직접 거주하고 있거나 타인의 주거용으로 사용하는 건물을 말한다. 다만, 주거용 건물이 2 이상인 경우나 자기 주거용으로 사용되고 있는 건물 하나에 대해서만 비과세를 적용한다.

- ⑥ 외국 대사관, 공사관 또는 영사관 등의 기관에서 사용하는 토지. 다만, 상호주의에 의하여 상대국에서도 일본대사관 등에 대하여 지가세 또는 이와 유사한 세금을 부과하지 않는 경우에 한한다.

3) 과세가격

지가세 과세가격은 납세의무자가 과세기준일에 소유하고 있는 과세대상 토지 등의 가액을 합한 금액으로 한다.¹¹⁵⁾ 여기서 토지 등의 가액이란 과세기준일의 시가이다. 다만, 협동조합 등이 사용하는 토지 등의 과세가격은 토지 등의 가액의 2분의 1로 한다.¹¹⁶⁾

4) 기초공제

지가세 과세가격이 산정되면 기초공제를 적용한다. 기초공제액은 다음 ①과 ② 중 큰 금액으로 한다.¹¹⁷⁾

- ① 납세의무자가 개인인 경우 기초공제액은 15억엔, 법인인 경우는 10억엔 (단, 자본 및 출자금액이 1억엔 이하인 중소기업인 경우 15억엔)
- ② 1m²당 기준금액에서 해당 토지의 면적을 곱한 금액(비과세대상 토지 등의 면적은 제외). 1m²당 기준금액은 다음과 같다.
 - ㉠ 차지권 등이 설정되지 않은 경우에는 3만엔
 - ㉡ 차지권 등이 설정된 경우에는 3만엔에 해당 차지권 등의 가액이 토지의 가액에서 차지하는 비율을 곱하여 계산한 금액

115) 「지가세법」 제16조.

116) 「지가세법」 제17조.

117) 「지가세법」 제18조.

- ㉔ 차지권 이외의 것(저지:底地)이 설정되어 있는 경우에는 3만엔에 해당 저지의 가액이 토지 가액에서 차지하는 비율을 곱하여 계산한 금액

5) 세율

지가세 과세가격에 기초공제액을 공제한 잔액에 대하여 세율을 곱하면 지가세액이 산출된다. 지가세의 세율은 도입 초기인 1992년에는 0.2%였지만, 이후 0.3%로 상향 조정되었다.¹¹⁸⁾

6) 신고와 납부

지가세는 신고납부세목으로 지가세 납세의무자는 해당연도 10월 1일부터 10월 31일¹¹⁹⁾ 사이에 관할 세무서장에게 지가세 과세가격과 기초공제액 및 지가세액이 기재된 신고서를 제출해야 한다. 다만, 개인인 납세의무자가 지가세 신고기간 전에 사망한 경우에는 그 상속인(포괄 수유자 포함)이 상속개시가 있었다는 것을 안 날의 다음 날부터 4개월 이내에 지가세를 신고하여야 한다.

그리고 법인인 납세의무자가 합병으로 인하여 소멸한 경우에는 합병법인이 합병일의 다음 날부터 4개월 이내에 지가세를 신고하여야 하며, 청산중인 법인인 경우에는 잔여재산가액이 확정된 날의 다음 날부터 1개월 이내에 지가세를 신고하여야 한다.¹²⁰⁾ 그리고 지가세의 납부는 분납형식으로 이루어진다. 즉, 지가세 신고기한까지 납부할 지가세액의 2분의 1만 납부하며, 다음 해 3월 31일까지 나머지 2분의 1을 납부한다.¹²¹⁾

118) 「지가세법」 제22조.

119) 1992년 도입당시에는 한시적으로 11월 16일부터 12월 15일까지로 하였다.

120) 「지가세법」 제25조.

121) 「지가세법」 제28조.

다. 정부와 의회 및 언론의 역할

1) 정부와 의회의 역할

지가세는 1990년의 세제조사회의 ‘토지세제의 방향에 대한 기본답신’에서 기본토대가 마련되었다. 당초 정부의 세제조사회의에서는 새로운 토지보유세를 신설하는 것 외에 기존의 고정자산세를 강화하는 방안도 고려하였다. 그러나 기존의 고정자산세는 지가수준의 변동을 고려하여 과세하는 것이 아니고 응익원칙하에서 과세하는 것이며, 세부담의 공평성에서는 토지가치에 상응하여 과세하는 것이 우월하다는 등의 이유로 새로운 토지보유세 신설을 제안하였다.¹²²⁾ 그리고, 새로운 토지보유세의 과세대상 및 과세제외 대상, 납세의무자, 세율 및 신고납세절차 등의 내용을 규정하였다.

1990년의 정부의 ‘토지세제의 방향에 대한 기본답신’에 대하여 자민당의 세제조사에서 이를 검토하였으며, 상당한 정치적 타협과정 등을 거친 후에 1992년 1월 11일 ‘평성3년도 세제개정 요강’이 발표되었다. 이는 당초 정부의 ‘토지세제의 방향에 대한 기본답신’을 구체화한 내용이지만, 자민당과의 타협과정에서 기초공제방법 및 세율 등이 수정되었다. 이를테면, 10억엔(15억엔)의 기초공제 외에 ‘평방미터당 기준금액에서 해당 토지의 면적을 곱한 금액’을 비교하여 둘 중 큰 금액을 기초공제액으로 한다는 내용이 신설되었으며, 세율도 최종 0.3%로 조정되었다. 이러한 변동은 당초 정부의 제안보다는 다소 후퇴한 것인데, 이는 당초 지방세로서 고정자산세를 부과하던 각 지방자치단체가 이중과세라는 이유 등을 들어 지가세 도입에 대하여 반발하였기 때문이다. 이러한 지방자치단체의 반발로 토지보유에 대한 납세자의 종합적인 세부담을 고려하였기 때문에 당초 정부의 제안보다 다소 후퇴된 지가세가 창설된 것이다.¹²³⁾

122) 税制調査会, “土地税制のあり方についての基本答申”, 1990.10, p.18.

123) 류해웅, 「일본의 지가세 도입과 그 논의」, 『국토정보』, 1991.7, pp.55-56; 国立国会図書館, “平成3年度税制改正の要綱”, (<http://www.dl.ndl.go.jp/> 2017.9.25. 접속)

2) 언론의 역할

지가가 급등한 시기에 일본 정부는 지가 안정에 대한 별다른 대책을 내놓지 않았다. 일본 재계에서도 엔고(円高)에 따른 어려움을 호소하였으며, 대미 협조 등을 이유로 저금리정책을 요구하였는데, 당시 언론도 저금리 정책을 가능한 지속해야 한다고 보도하는 등 지가 안정에 대한 대책 마련에 부정적이었다.¹²⁴⁾ 그러나 1990년에 이르러 국토교통성은 「토지백서(土地白書: 土地の動向に関する年次報告)」를 발표하였다. 「토지백서」에는 지가폭등이 인구의 도시집중 외에 법인의 토지 구입 및 금융기관의 토지담보 용자 등이 큰 영향을 미치고 있으며, 지가상승으로 자산 격차가 갈수록 벌어져 경제사회에 심각한 영향을 미치고 있다고 지적하였다. 그리고 이러한 토지문제를 세제 및 금융을 중심으로 종합검토하고 적절한 대책을 세울 것을 촉구하였다.¹²⁵⁾

그러나 지가세가 실시된 1992년 이후 토지가격이 하락하고 부동산 버블이 붕괴하기 시작하면서 지가세에 대한 심각한 비판이 일어났다. 특히, 부동산의 가격거품이 형성되는 동안에도 저금리 기조를 계속 유지하는 등 별다른 규제책을 내놓지 않고 있다가, 1992년 지가세 신설 등 단기간에 부동산 ‘버블억제 정책’을 내놓는 바람에 시장실패를 자초하였고, 부동산 버블의 억제보다 오히려 버블 붕괴에 기여하였다는 평가가 많았다. 그리고 지가는 하락하는 데도 불구하고 과도한 조세부담을 지운다는 여론이 확산되는 등 조세저항에 부딪히게 되었다.¹²⁶⁾ 이러한 비판은 향후 1998년에 지가세 부과 중지예까지 이르게 되었다.

일본은 1990년대 버블경제시기에 토지가격이 폭등하면서, 지가세 신설에 대한 논의가 이루어지기 시작하였다. 그러나 버블경제 초기에는 지가안정정책에 대하여 정부와 의회 모두 소극적이었으며, 언론에서도 지가안정 대책에 대하여 부정적인 보도를 해왔다. 이후, 국토교통성에서 세제 및 금융을 중심으로 한 지가안정 대책마련을 촉구하자, 세제조사회를 중심으로 지가세 신설에 대

124) 『아사히신문』, 1989.2.26. 기사.

125) 박덕배, 『국내 부동산, 일본형 버블과의 유사점과 차이점』, 현대경제연구원, 2006.5, pp.4~5.

126) 『한국경제』, 2003.7.15. 기사; 『조선일보』, 2006.5.22. 기사.

한 논의를 하였다.

이와 같이, 지가세 창설 과정에서는 앞서 살펴본 상속세 개편과정과는 달리, 국토교통성의 권고에 따라 세제조사회가 뒤늦게 지가세 창설을 검토하게 되었다. 이는 일본의 세제조사회는 내각부의 심의기관으로 내각총리대신이 자문한 내용을 중심으로 조세제도를 심의하고, 세제조사회가 독립적으로 세제개정의 방향에 대하여 심의하지 않았기 때문이다. 즉, 세제조사회는 정부기관의 일부로 정부에서 지가안정 대책 마련에 소극적인 경우, 세제조사회가 이를 선제적으로 검토하고 대안을 제시할 수 없다는 한계점이 있다.

V. 결론: 미국과 일본의 재산세제 개편사례의 시사점

이상에서 미국과 일본의 상속세제와 부동산세제의 개편사례 그리고 정부와 의회 및 언론의 역할에 대하여 살펴보았는데, 이러한 내용을 바탕으로 하여 우리나라에 주는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 미국과 일본의 정부와 의회 역할이 우리나라에 주는 시사점은 다음과 같다.

미국은 상속세의 존폐 여부에 대하여 공화당과 민주당이 대치하는 가운데, 상속세가 점진적으로 폐지되었다가 다시 부활하는 과정을 거쳤다. 즉, 2001년 상속세 폐지는 상속세 폐지를 지지하는 공화당 출신의 부시 행정부가 출범하면서 이루어졌으며, 2010년 상속세의 부활은 상속세의 과세강화를 지지하는 민주당 출신의 오바마 행정부가 출범하면서 추진되었다. 이와 같이 미국에서 상속세의 개편과정에 집권당의 성향 및 정부의 정책기조가 상당한 영향을 미친 것은 사실이지만, 야당과의 지속적인 논쟁과 협의의 산물이라는 것 또한 사실이다. 예를 들어, 상속세 폐지 법안이 통과될 당시 부시 행정부와 공화당은 민주당을 설득하여 일부 찬성표를 얻어 상속세의 폐지를 이끌어냈다. 오바마 행정부는 상속세의 부활과 강화를 추진할 당시에 공화당과 협의하여 적정 수준의 세율을 설정하여 개편안을 통과시키는 과정을 거쳤다. 즉, 정부와 여당의 정책기조에 맞게 상속세를 개편할 수 있었지만, 상호간의 협의를 통하여 개편의 필요성을 이끌어내고 적절한 수준의 개편을 한 것이다.

일본의 경우에도 상속세의 부담 인상에 대하여 정부와 의회가 장기적으로 협의하였으며, 상속세의 부담 인상에 대한 논의과정에서 정권이 자민당에서 민주당으로 교체되었다가 다시 자민당으로 교체되었지만, 상속세의 부담 인상에 대하여는 민주당과 자민당 모두 필요성을 인정하였다. 따라서 일본은 정권이 교체되는 과정에서도 상속세 개편방향이 변하지 않고 일관되게 이루어졌던 것이다.

이는 지가세도 마찬가지이다. 즉, 세제조사회 의 장기적인 연구결과에 따라 서 지가세의 토대가 마련되었으며, 이를 바탕으로 하여 일본 정부는 지가세의 신설을 추진하였고, 자민당과 민주당이 협의하여 당초 정부의 개정안에서 상당 부분 수정된 지가세를 신설하였다.

이와 같이, 미국과 일본에서 세제를 개편하거나 신설할 경우에 집권당의 성향이나 정책기조가 영향을 미치는 것은 사실이지만, 구체적인 내용에 대하여는 야당과 반드시 협의를 거치는 것을 알 수 있다. 즉, 정부의 일방적인 개편이 아니라, 상호 협의하여 개편안을 마련한다. 이와 같이 협의하여 세제를 개편하는 과정은 우리나라에 주는 시사점이 매우 크다고 할 것이다.

둘째, 미국과 일본에서 언론의 역할이 주는 시사점은 다음과 같다.

미국 상속세의 폐지와 부활 과정에서 언론의 역할도 매우 중요하였다. 먼저, 상속세의 폐지 과정에서는 상속세에 대한 부정적인 측면을 지속적으로 언론에 게재함으로써, 상속세 폐지에 대한 대중의 지지를 이끌어냈으며, 상속세의 부활 과정에서는 미국 거부들인 워런버핏 등의 상속세 부활운동을 언론이 보도하면서 상속세의 부활에 대한 대중의 관심과 지지를 이끌어냈다. 이러한 대중의 관심과 지지는 개정법안이 통과되는 원동력이 되었다.

그리고 일본의 경우에도 상속세의 부담 인상과 지가세의 신설 과정에서 증세의 필요성과 당위성에 대한 보도를 하면서, 국민으로부터 증세에 대한 우호적인 여론을 이끌어내어 증세 이후의 조세저항을 최소화하였다.

이와 같이 세제개편의 필요성 등을 언론에 게재함으로써, 대중의 관심과 지지를 받을 수 있으며, 이러한 관심과 지지는 개정법안이 통과될 수 있는 원동력이 될 수 있기 때문에 우리나라에 주는 시사점이 매우 크다고 할 것이다. 다만, 여론의 적극적인 지지에 밀려서 정부나 의회가 세제개편의 타당성 여부를 적극적으로 검토하는 것을 소홀히 해서는 안 될 것이다. 또한, 언론이 어느 한쪽의 의견만 일방적으로 제시하지 않고, 양쪽의 의견을 같이 제시하여 일반 국민이 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 할 필요가 있다고 할 것이다.¹²⁷⁾

127) 우리나라의 부동산 보유세 강화가 논란이 되던 시기에 부동산 정책 관련 언론보도의 공정성이 논란이 될 사례도 있다. 이에 대해서는 박훈, 「세금폭탄' 조세정책에 반감 갖게 해」, 『월간 신문과 방송』 제433호, 한국언론진흥재단, 2007.1, pp.58~63 참조.

셋째, 일본 세제조사회의 운영에서 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

일본의 세제조사회는 내각부(内閣府) 소속으로, 「내각부본부조직령(内閣府本府組織令)」에 근거하여 설치된 심의회로 내각총리대신(内閣總理大臣)의 자문 기관에 해당한다. 따라서 내각총리대신이 요청한 자문내용을 중심으로, 조세 제도에 관한 기본적인 사항을 조사 및 심의한다.¹²⁸⁾ 그리고, 세제조사회의 조직과 운영에 관하여는 「세제조사회령(税制調査会令)」에 따른다.

세제조사회의 위원은 30명 이내로 하지만, 전문적인 사항 등을 조사하기 위하여 필요한 때에는 전문위원(専門委員) 또는 특별위원(特別委員)을 둘 수 있다. 세제조사회의 위원 및 특별위원은 학식경험이 있는 자 중에서, 전문위원은 재정경제 또는 세제에 관련된 전문지식이 있는 자 중에서 내각총리대신이 임명한다.¹²⁹⁾

위원의 임기는 3년으로 하며, 연임할 수 있지만, 특별위원 및 전문위원의 임기는 해당 특별위원이 맡은 특별한 사항에 대한 조사심의회가 종료되었을 때로 하며, 각 위원은 비상근으로 한다.¹³⁰⁾ 그리고, 세제조사회는 소관사무를 수행하기 위하여 필요한 때에는 관계행정기관의 장에게 자료의 제출이나 의견의 진술 및 설명 등 기타 필요한 협력을 요청할 수 있다.¹³¹⁾ 현재 세제조사회의 위원은 법학·경제학 교수, 각 연구소·기업부설연구소의 임원, 지방자치단체장 등이 주를 이루고 있다. 그리고, 특별위원은 법학·경제학 교수뿐만 아니라 세무사나 각 기업의 대표이사 등 여러 분야의 전문가들로 구성되어 있다.¹³²⁾

세제조사회에는 25명 이내의 간사를 둘 수 있으며, 간사는 관계행정기관의 직원 중에서 내각총리대신이 임명한 자로 한다. 간사는 세제조사회 소관 사무에 관하여 위원들을 보좌한다. 간사 역시 위원과 마찬가지로 비상근으로 한다.¹³³⁾ 그리고 세제조사회의 사무는 내각부의 관방기획조정과(官房企画調整課)에서 주로 처리하되, 재무성·총무성의 주세국, 세무국이 관방기획조정과와

128) 「내각부본부조직령」 제31조 및 제33조.

129) 「세제조사회령」 제1조 및 제2조.

130) 「세제조사회령」 제3조.

131) 「세제조사회령」 제18조.

132) 内閣府, 『税制調査会委員・特別委員名簿』, 2017. 9. 26. 기준.

133) 「세제조사회령」 제5조.

협력한다.

세제조사회는 전술한 바와 같이 내각부의 심의기관으로, 내각총리대신이 자문한 내용을 중심으로 조세제도에 관한 기본적인 사항을 조사·심의한다. 그리고 세제조사회는 부회(部會)를 통하여 정부 각 부처에서 작성한 세제개정안에 대응한다. 즉, 내각총리대신이 자문한 내용 외의 세제개혁에 대한 논의는 정부의 각 부처에서 작성한 안건을 중심으로 한다. 하지만 세제조사회가 독립적으로 세제개정의 방향에 대하여 심의하거나, 새로운 세제개정안을 제출하는 경우는 없다는 한계점이 있다.¹³⁴⁾

세제조사회는 주로 중장기적인 관점에서 세제개혁의 방향을 제시하는 역할을 하며, 단기적으로는 각 부처에서 작성한 매년도의 세제개정에 관한 심의를 한다. 그리고 경우에 따라서는 세제개정안을 구체적으로 작성하기도 한다. 이 경우, 중장기적인 세제개혁의 방향을 논의하는 데에는 세법의 개정방향뿐만 아니라 세무행정의 변화 등 조세제도 전반에 대한 개혁의 방향을 심의하기도 한다. 이를테면, 2017년 9월 27일의 제11회 세제조사회에서는 중장기적인 세제개정의 방향으로 세무행정의 현황과 미래상에 대하여 논의한 바 있으며, 이를 위하여 ‘경제활동의 ICT화, 근무형태의 다양화’ 등 경제구조의 전반적인 변화에 대한 논의와 함께 일본의 주민등록번호제도에 대한 심의를 하였다. 그리고 이를 논의하기 이전에 한국, 미국, 캐나다, 프랑스, 영국, 에스토니아 등 주요국의 세무행정 현황을 구체적으로 분석하여 심의에 참고하였다. 해외조사시에는 위원 및 사무국의 직원이 직접 현지 출장하여 조사보고서를 작성한다.¹³⁵⁾¹³⁶⁾

134) 원중학, 『일본 세제개정에서의 세제조사회의 역할과 시사점』, 한국조세재정연구원, 2007.06, pp.2~3.

135) 第10回·第11回 税制調査會.

136) 2015년부터 2017년까지의 세제조사회의 자문내용을 정리하면 다음과 같다.

- 경제 사회의 구조 변화를 고려한 세제개혁
- BEPS 프로젝트의 권고에 입각한 국제 과세 방법에 관한 논점 정리
- 국제법직조사 절차의 재검토에 대해
- 국제과세원칙의 종합주의로부터 귀속주의에 대한 재검토
- 여성의 근무방법의 선택에 대해 중립적인 세제의 검토에 있어서의 논점 정리
- 법인세의 개혁에 대해
- 일하는 방식의 선택에 있어서의 중립적인 세제의 구축 및 개인소득과세 개혁에 관한 논점 정리
- 경제 사회의 구조 변화를 고려한 세제 방법에 관한 논점 정리

이와 같이, 일본의 경우는 조세제도의 개편 과정에서 세제조사회의 기능이 매우 크다는 것을 알 수 있다. 즉, 세제조사회는 상속세제나 부동산세제뿐만 아니라 거의 모든 조세제도를 장기적인 관점에서 재정수요 등 경제 전반을 검토 및 분석하여, 이에 맞게 개편방안을 제시하고 있다. 부연하면, 일본의 세제조사회는 장기적인 관점에서 올바른 개편방안을 제시하고 있다고 할 수 있다. 이러한 일본의 세제조사회의 역할은 우리나라에 시사하는 점이 매우 크다고 할 것이다.¹³⁷⁾¹³⁸⁾

이상에 살펴본 바와 같이, 조세제도의 개편과정에서 정부와 의회 및 언론의 역할은 매우 중요하다. 우선 정부는 법안을 마련하는 과정에서 근시안적인 정책목표가 아닌 장기적인 정책목표로 오랜 기간 동안 세제개편의 타당성 여부를 검토할 필요가 있다. 특히, 현재 기획재정부에서 운영 중인 증장기 조세정책심의위원회를 확대 개편하고, 위원회에서 정부에서 제시한 안건 외에 독립적으로 세제개정의 방향에 대하여 심의하거나, 새로운 세제개정안을 제출할 수 있도록 하는 등 위원회의 독립성을 강화하여 장기적인 관점에서 세제개정이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

137) 일본의 세제조사회와 유사한 우리나라의 조직을 비교하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

구분	일본	한국		
	세제조사회	세제실	세제발전심의위원회	증장기조세정책심의위원회
소속	정부부처 (내각부소속)	정부부처 (기획재정부소속)	기획재정부 주관	기획재정부 산하 위원회
설치 근거	「세제조사회령」 (내각부분부조직령)	「정부조직법」 (기획재정부만)	-	증장기 조세정책심의위원회 운영규정 (기획재정부훈령)
구성원 임명권자	내각총리대신 (각 위원 모두 임명)	기획재정부 장관	-	기획재정부 장관
구성원	· 교수 경제계 대표 등 외부위원이 비상임으로 근무(3년제) · 간사는 정부부처 공무원들이 비상임으로 역임	기획재정부소속 공무원	· 대학교수, 경제계 대표, 전문가격사 단체장, 국책·민간연구 기관원, 시민단체, 언론인 등	· 세제발전심의위원회 위원 및 재정 경제 분야 등의 전문가 · 간사는 기획재정부 조세기획관이 담당 (정부부처공무원이 담당)

138) 일본의 세제조사회는 정부입법 단계의 전문성 확보에 대한 것이므로 입법 단계에서의 전문성 확보와는 별개의 방안이다. 입법 단계에서의 전문성 확보에 대해서는 이한규·박훈, 「조세입법권의 절차적 정당성 제고에 관한 연구 -민주성과 전문성을 중심으로-」, 『세무학연구』 제31권 제3호, 한국세무학회, 2014.9, pp.260~262 참조.

그리고 의회는 정략에 따라서 정부 정책에 대한 무조건적인 비판과 반대를 할 것이 아니라, 세제개편의 타당성 여부를 재검증하여 합리적인 개편안이 도출될 수 있도록 할 필요가 있다. 즉, 정부의 정책기조와 여당의 성향에 따른 일방적인 세제개편 또는 정략에 따른 야당의 일방적인 반대가 아닌, 정부와 의회 그리고 여야 간의 충분한 협의를 통하여 합리적인 세제개편안을 마련해야 하는 것이다.

무엇보다도 언론의 역할이 가장 중요하다. 미국의 상속세 폐지와 부활 사례에서 볼 수 있듯이, 언론의 보도로 상속세 폐지 또는 부활에 대한 찬성여론이 조성되면서 최종적으로 상속세 개정이 이루어질 수 있게 되었다. 바꾸어 말하면, 합리적인 세제개정안이 나오더라도, 언론에서 이를 호도하거나 이른바 ‘가짜뉴스’를 통하여 부정적인 여론을 조성하게 된다면 세제개정이 이루어질 수 없게 되는 것이다. 즉, 언론의 경우에는 세제개편에서 세제개편의 효과가 검증되지 않은 이른바 ‘가짜뉴스’가 아닌, 세제개편안의 타당성 여부에 대하여 객관적이고 균형 있는 보도를 하도록 하여야 할 것이다. 이를 통하여 세제개편에 대한 합리적인 찬반여론을 이끌어 낼 수 있을 것이다.

한편 본 연구에서 미국, 일본 등의 상속세, 부동산세제(재산세 등)의 개편과정에서 정부와 의회 및 언론의 역할을 정리하고 우리나라에 시사점을 제시하는 것도 법개정 시 의미가 있는 일이지만, 세목별로 그리고 정부, 의회, 언론 등의 입법개정 진행과정에서 역할과 관련한 절차적 논의를 주체별로 심도 있는 연구를 추가 진행하는 것도 법개정을 놓고 벌어질 수 있는 상황을 예측하고 바람직한 법개정이 되도록 기여할 것이다.

참고문헌

〈국내문헌〉

- 국세청, 『국세통계연보』, 2016.
- 국중호, 「일본 상속및증여세법의 고찰 및 동북아시아에의 시사점」, 『동북아법 연구』 제7권 제3호, 동북아법학회, 2014.11.
- 김명중, 「일본 정부와 여당의 사회보장 및 세제개혁 초안」, 『국제노동브리프』, 2012년 1월호, 2012.1.
- _____, 「최근 일본의 사회보장 및 세제개혁에 대한 논의에 대해서」, 『국제노동브리프』, 2011년 5월호, 2011.5.
- 김병일, 「상속세 및 증여세제의 개편방안: 최명근 선생의 정책제안을 중심으로」, 『조세연구』, 제17권 제3집, 한국조세연구포럼, 2017. 9.
- 김상겸, 「미국 상속증여 세제 개편의 의미와 시사점」, 한국경제연구원, 2009.5.
- _____, 「최근 미국의 상속증여세제 개편동향 및 그 시사점」, 『단국법학』, 제33권 제2호.
- 류해용, 「일본의 지가세 도입과 그 논의」, 『국토정보』, 1991년 7월, 1991.7.
- 박덕배, 『국내 부동산, 일본형 버블과의 유사점과 차이점』, 현대경제연구원, 2006.5.
- 박상수·이선화, 『과세대상별 재산과세 실효세율 추정』, 한국지방세연구원, 2014.7.
- 박상원·전병목, 『세제개편의 시기와 방식에 관한 연구:조세의 정치적 성격을 중심으로』, 한국조세연구원, 2011.10.
- 박훈, 『미국의 지방세제도』, 한국지방세연구원, 2015.12.
- _____, 「‘세금폭탄’ 조세정책에 반감 갖게 해」, 『월간 신문과 방송』 제433호, 한국언론진흥재단, 2007.1.
- 박훈·채현석, 『상속·증여세 실무 해설』, 삼일인포마인, 2015.
- 송영철, 『미국의 Property Tax』, 한국지방자치단체 국제화재단, 2009.

- 송원근·유진성·허원제·김영신, 『주요국의 상속·증여세 최근 동향 및 시사점』, 한국경제연구원, 2013.11.
- 오연천, 『재산세제의 개선과제와 정비의 기본방향』, 한국개발연구원, 1987.12.
- 유태현, 「재산과세의 당면과제와 발전방향」, 『지방세포럼』, 통권 제25호, 한국지방세연구원, 2016.1.
- 원윤희, 『역사속의 세금이야기』, 박영사, 2014.
- 원종학·이형민·홍성열, 『주요국의 상속·증여세제 현황 및 최근 동향』, 한국조세재정연구원, 2012.12.
- 원종학, 『일본 세제개정에서의 세제조사회의 역할과 시사점』, 한국조세재정연구원, 2007.06.
- 이한규·박훈, 「조세입법권의 절차적 정당성 제고에 관한 연구 -민주성과 전문성을 중심으로-」, 『세무학연구』, 제31권 제3호, 한국세무학회, 2014.9.
- 임승순, 『조세법』, 박영사, 2017.
- 전상경, 「미국 캘리포니아주의 재산세 저항운동과 그 정책적 함의: Proposition 13을 중심으로」, 『사회과학논집』, 제12집, 1995.12.
- 정성춘·김은지, 『일본의 사회보장 및 세제개혁 방안: 내용과 시사점』, 대외경제정책연구원 2012.1.
- 정유석, 「상속 및 증여세제의 개정과정과 주요국의 동향을 통한 향후 개선방향」, 『경영사학』, 제32집 제1호, 한국경영사학회, 2017.3.
- 최명근, 「현행 상속세 및 증여세법의 합리적 개선방안에 관한 연구」, 한국조세연구포럼, 2003.12.
- 홍범교·김진수, 『자본이득과세제도의 정비에 관한 연구: 금융자산에 대한 자본이득세를 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2010.12.

〈해외문헌〉

- 內閣府, ‘税制調査会委員・特別委員名簿’, 2017. 9.
- 税制調査会, 「あるべき税制の構築に向けた基本方針」, 2002.6.
- 税制調査会, 「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」, 2007.11.
- 税制調査会, 「土地税制のあり方についての基本答申」, 1990.10.

税制調査会, 「平成13年度の税制改正に関する答申」, 2000.12.
税制調査会, 「平成15年度における税制改革についての答申:あるべき税制の構築に向けて」, 2002.11.
税制調査会, 「平成17年度の税制改正に関する答申」, 2004.11.
日本 国土交通省, 「計量分析手法を用いた地価とマクロ経済の関係に関する分析業務:地価変動要因分析編」
(<http://tochi.mlit.go.jp/kentou-bunseki/keiryoubunseki-tikahendou>).
財務省, 「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案要綱」, 2012.3.
財務省, 「所得税法等の一部を改正する法律案要綱」, 2013.3.
財務省, 「平成24 年度税制改正大綱」, 2011.12.
財務省, 「平成25 年度税制改正の大綱」, 2013.1.
佐藤和男, 「新しい土地税制への転機を迎えて:その歴史的意義と課題」, 土地総合研究所(第6巻第2号), 1998.
自由民主党広報本部, 「社会保障と税一体改革' について」, 2012.6.

Andrew G. Schultz, “Graveyard Robbery in the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993: A Modern Look at the Constitutionality of Retroactive Taxes,” 27 J. Marshall L. Rev, 1994.
CalTax, “What Proposition 13 Did,” Policy Brief, 2013.6.
Colin H. McCubbins, Mathew D. McCubbins, “Proposition 13 and the California Fiscal Shell Game,” *The California Journal of Politics and Policy*(Vol. 2), 2010.
Fernando Ferreira, “You can take it with you: Proposition 13 tax benefits, residential mobility, and willingness to pay for housing amenities,” *Journal of Public Economics*, 2010.4.
Frederick Balderston, J. Michael Heyman, Wallace F. Smith, “Proposition 13, Property Transfers, and Real Estate Markets,” University of California, 1979.3.

- Gates Sr., William H. Chuck Collinsm “Wealth and Our Commonwealth:Why America Should Tax Accumulated Fortunes,” Beacon Press, 2003.
- Graetz, Michael J· Ian Shapiro, “Death by a thousand cuts: the fight over taxing inherited wealth,” Princeton University Press, 2006.
- Mathew D. McCubbins, “Proposition 13 and the California Fiscal Shell Game,” *The California Journal of Politics and Policy*(Vol. 2), 2010.
- Neil E. Harl, “The Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act of 2010,” *Iowa State University*, 2015.2.
- Office of Management and Budget, “A New Era of Responsibility : Renewing America’s Promise,” 2009.2.
- Pena, Jose G.; Lovell, Ashley C.; Kensing, Robert H., “The Economic Recovery Tax Act of 1981,” Texas Agricultural Experiment Station, 1983.
- Steve R. Akers·Benjamin H. Pruet, “American Taxpayer Relief Act of 2012 Overview of Provisions and Planning Implications for Estate Planning; Estate, Gift and GST Tax Provisions in Effect in 2012 Made Permanent, Subject to Increase in Tax Rates from 35% to 40%,” Bessemer Trust, 2013.1.
- The Luntz Research Companies, “National Survey on Taxes and Social Security,” 1998.8

미국법령검색: <https://www.gpo.gov/>

미국입법의회도서관: <https://www.congress.gov/bill/97th-congress/house-bill/4242/actions>

일본법령검색: <http://elaws.e-gov.go.jp/>

エフアイ法務行政書士事務所: <http://www.fi-houmu.com/article/14325418.html/>

国立国会図書館, “平成 3 年度税制改正の要綱” : <http://www.dl.ndl.go.jp/>

〈언론보도자료〉

Beyondchron, 2010.6. 11. 기사.

Commentary Magazine, 1978.9.1. 기사.

Harper's magazine, 1978.11. 기사.
Jewish Journal, 2008.6.5. 기사.
The Daily Californian, 2017.2.11. 사설.
The Press-Enterprise, 2017.3.18. 기사.
『로이터』, 2007.11.14. 기사.
『마이니치신문』, 2012.6.9. 사설.
『마이니치신문』, 2008.8.20. 기사.
『서울경제』, 2016.6.6. 기사.
『아사히신문』, 1989.2.26. 기사.
『아사히신문』, 2011.1.24. 기사.
『아사히신문』, 2012.3.31. 사설.
『아사히신문』, 2012.6.16. 사설.
『요미우리신문』, 2010.3.7. 사설.
『요미우리신문』, 2012.1.11. 사설.
『요미우리신문』, 2012.5.19. 사설.
『요미우리신문』, 2012.6.16. 사설.
『요미우리신문』, 2012.12.28. 기사.
『요미우리신문』, 2013.1.12. 사설.
『조선일보』, 2006.5.22. 기사.
『한국경제』, 2003.7.15. 기사.



Part 2

입법례를 통한 소비세제 개편의 절차적 논의



I. 서론

부가가치세는 사업자의 세부담이 없는 조세임에도 불구하고 소득세나 법인세 등에 비해 체납규모와 비중이 가장 크다는 특징을 보인다. 우리나라뿐만 아니라 EU와 영국 등 주요국에서도 이른바 ‘행방불명 무역업자 사기’로 불리는 부가가치세의 탈루 사례가 빈번하게 나타나는 등 부가가치세를 시행하는 국가에서는 대부분 나타나는 문제이기도 하다.

이에 따라 유럽에서는 2006년 이후 부가가치세 탈루행위를 근절하기 위한 EU 차원에서의 논의가 본격적으로 시작되었는데, 부가가치세 탈루행위가 가장 빈번한 전자제품 등 일부 품목에 대한 부가가치세 매입자 납부제도를 도입하였으며 현재까지 그 적용대상을 점차 확대해가는 추세이다. 우리나라 역시 부가가치세 체납 등을 근절하기 위한 대책으로 2008년 금지금에 대한 부가가치세 매입자 납부제도를 최초로 도입한 후 지속적으로 그 적용대상을 확대해가고 있다. EU와 영국 등의 부가가치세 탈루행위를 근절하기 위한 논의는 ① 세제개편의 타당성 및 심도 깊은 논의, ② 제도 시행의 신중성, ③ 매입자 납부제도 적용대상의 다양성 및 탄력적인 운용에 대한 논의 등으로 요약되는데, 이와 같은 EU와 영국 등 주요국의 경험은 향후 우리나라 소비세제 개편 방향에 주는 시사점이 크다.

일본의 경우 일찍이 1979년부터 소비세 입법에 관한 논의가 시작되었으며 지난 1989년에 최초로 소비세(우리나라의 부가가치세, 이하 소비세라 함)가 시행되었다. 이후, 1997년과 2015년에 각각 소비세율을 5%와 8%로 인상하였으며 최근에는 다시 소비세 세율을 10%로 인상하기 위한 논의가 지속되고 있는 상황이다. 일본의 소비세제 개편과정에서는 대체로 ① 위정자(또는 집권당)의 강력한 추진, ② 정파를 초월한 장기적 관점에서의 소비세제 개편, ③ 세제조사회 등 관련 정책기관과 연구기관의 상시적 협의 및 관련 기관의 적극적인 의견개진과 홍보라는 특징을 보인다. 비록 일본과 우리나라의 정치적·경제적 환경 및 소비세제의 개편 배경과 그 과정이 다소 상이하다 할지라도

일본의 소비세제 개편과정에서 나타나는 절차적 특성은 우리나라의 소비세제 개편에 주는 시사점 또한 중요한 것으로 판단된다.

이에 본 연구에서는 최근까지 EU와 영국 등에서 진행되어 왔던 부가가치세 매입자 납부제도의 입법논의와 시행과정 및 일본 소비세의 개편과정을 살펴 보고, 그러한 과정에서 나타나는 절차적 특성과 공통적 유사성을 중심으로 우리나라의 소비세제 개편에 유익한 시사점을 도출하고자 한다.

본 연구는 총 5장으로 구성되었다. 제 I 장은 서론으로서 연구의 목적과 방향에 대하여 개관하였으며 제 II 장과 제 III 장에서는 우리나라의 소비세제 개편 동향 및 EU와 영국의 부가가치세 매입자 납부제도의 도입과정과 그 주요 내용 및 절차적 논의의 중요성에 대하여 살펴보았다. 제 IV 장에서는 일본의 소비세제 개편동향에 대하여 고찰하고 각각의 시사점을 도출하였으며, 제 V 장은 결론 부분으로 EU와 영국 및 일본의 소비세제 개편과정에서 나타나고 있는 절차적 특성을 요약·정리한 후 우리나라의 소비세제 개편에 주는 시사점을 결론으로 제시하였다.

Ⅱ. 최근 우리나라의 소비세제(부가가치세) 개편 동향¹³⁹⁾

1. 현행 부가가치세제의 문제점

김재진(2010)의 연구에서는 현행 부가가치세제의 문제점으로 ① 부가가치세 체납액 증가, ② 부가가치세제 운영비용의 과다,¹⁴⁰⁾ ③ 부가가치세 부담의 역전가 현상,¹⁴¹⁾ ④ 부가가치세 탈루¹⁴²⁾ 등 네 가지를 지적하였다. 본 연구에서는 이러한 문제점들 중 부가가치세 체납에 집중하여 구체적으로 살펴보도록 한다.

부가가치세는 간접세로서 전단계세액공제법이라는 고유의 시스템을 통하여 납세의무자의 조세부담이 거래상대방에게 계속 전가되다가 궁극적으로는 그 조세부담이 최종소비자에게 귀착되는 매우 선진화된 시스템이다. 부가가치세 납세의무자인 사업자는 부가가치세액을 거래상대방으로부터 징수한 후 사업자 본인이 매입단계에서 거래징수당했던 매입세액을 공제한 차액(즉, 부가가치세액)을 납부하는 과정을 거치게 된다. 즉, 사업자 본인은 아무런 조세부담 없이 거래징수라는 납세협력의무만 부담하는 것이다. 그러나 주목해야 하는 점은 전술한 것처럼 부가가치세의 기본구조나 흐름상 사업자의 조세부담이 전혀 없는 조세인데도 불구하고 다른 주요 세목들에 비해 부가가치세액의 체납

139) 최근 우리나라에서는 부가가치세의 개편과 관련하여 면세범위의 축소, 기본세율 인상, 부가가치세 매입자 납부제도의 확대 또는 전면 시행 등에 대하여 많은 논의가 이루어지고 있으나, 본 장에서는 그중에서도 가장 이슈가 되고 있는 부가가치세 매입자 납부제도의 확대 또는 전면 시행에 관한 내용과 기본세율의 인상을 중심으로 EU와 영국 및 일본의 사례를 살펴보고자 한다.

140) 운영비용은 세제 운영의 사회적 비용 중 정부측이 지출하는 비용인 행정비용(administration cost)과 납세자가 지출하는 비용인 납세협력비용(tax compliance cost)을 합한 것을 말한다.

141) 역전가 현상은 매입자가 부담해야 할(즉, 매입자에게 전가되어야 할) 부가가치세가 역으로 공급자에게 전가되는 것을 말하는데, 이러한 역전가 현상은 매입자가 공급자에 비해 우월적 지위에 있는 경우 흔히 발생하게 된다. 예를 들어, 우월적 지위에 있는 대기업(매입자)이 하청업체(공급자)에 납품단계 인하 압력을 가하는 경우, 하청업체는 원가에도 못미치는 가격으로 제품을 공급해야 할 수도 있다. 하청업체는 이러한 역마진을 보전하기 위하여 부가가치세를 탈루하게 되고, 국가가 이를 결손처분하는 경우 결국 매입자의 부가가치세를 국가가 보전해 주는 결과가 된다.

142) 김재진(2010)의 연구에서는 비정상적 세금계산서 수수, 신용카드 갱을 통한 탈세, 덤핑거래 및 거래자 간 담합 등 다양한 부가가치세 탈루 유형을 예로 들어 설명하고 있다.

수준이 매우 높다는 점이다..

예컨대, 2015년의 경우 국세청 세수 208조 1,615억원 중 소득세 세수는 62조 4,398억원(30.0%), 부가가치세 세수는 54조 1,591억원(26.0%), 법인세 세수는 45조 295억원(21.6%)으로 우리나라 내국세 중 부가가치세는 소득세 다음으로 세수 비중이 크다. 그런데 부가가치세는 다른 주요 세목들에 비해 그 체납 비중이 상대적으로 매우 크다는 특징 또한 보이고 있다. 즉, 관련 통계에 따르면 2006년부터 2015년까지 10년 동안의 국세 체납총액에서 부가가치세 체납액이 차지하는 비중은 다른 세목에 비해 상당히 높은 편으로 나타나는데, 특히 2015년에는 총국세체납액 18조 7,375억원 중 부가가치세 체납액은 8조 9,509억원으로서 소득세 체납액 5조 4,275억원 및 법인세 체납액 1조 4,365억원에 비해 금액이 상당히 큰 것으로 나타났으며, 총국세체납액 대비 체납액 비율은 부가가치세, 소득세 및 법인세가 각각 47.8%, 29.0%, 7.7%로 집계되어 부가가치세 체납비율이 소득세 및 법인세에 비해 상당히 높은 것으로 보고되고 있다.

한편, 징수결정액¹⁴³⁾ 대비 체납액의 비율도 부가가치세, 소득세 및 법인세의 순으로 큰 것으로 나타났는데, 2006년 이후 10년 동안 징수결정액 대비 체납액 비율은 부가가치세 약 12%, 소득세 약 9%, 법인세 약 3% 수준인 것으로 파악되었으며, 2015년에는 징수결정액 대비 체납액 비율은 부가가치세 14.8%, 소득세 8.2%, 법인세 3.1%인 것으로 나타나 부가가치세의 체납비율은 소득세에 비해 다소 높은 수준인 것으로, 법인세 체납비율에 비해서는 매우 높은 수준인 것으로 분석된다.¹⁴⁴⁾

한편, 김재진(2010)은 1977년 부가가치세제를 최초로 도입한 이후 현재까지 우리나라의 사회적·경제적 환경에는 많은 변화가 발생하였으나, 「부가가치세법」이 이러한 사회적 또는 경제적 변화의 흐름에 맞춰 적절하게 수정·보완되지 못하였기 때문에 우리나라의 부가가치세제가 현실에 부합하지 못하게 되었다고 주장하면서, 그로 인한 문제점과 원인을 다음과 같이 제시한 바 있다.¹⁴⁵⁾

143) 징수결정액은 자진납부세액에 고지결정세액을 합한 금액에서 환급결정 금액을 차감한 것을 말한다.

144) 국세청 『국세통계연보』, 각 연도.

145) 이하에서는 김재진(2010)의 연구에서 제시한 부가가치세제의 문제점 발생원인 부분을 요약·정리하였다.

첫째, 사업자의 영세화이다. 특히, 외환위기 이후 증가한 영세중소기업의 사업환경이 악화되면서 부가가치세의 체납도 큰 폭으로 증가하게 되었다.

둘째, 시장의 역학관계에 많은 변화가 나타나게 되었다. 즉, 최근 시장이 공급자 우위에서 수요자 우위로 변화되면서 거래징수의무자인 공급자가 거래관계에서 약자로 변경되었다. 공급자인 영세하청업체에 가격인하 등의 압력이 빈번히 발생하면서 공급자의 부가가치세 거래징수 부담도 커졌다.

셋째, 사업자의 세무이행능력 차이를 고려하지 아니한 조세채권관리로 인해 나타나는 문제이다. 이는 과세당국이 모든 사업자가 동일한 수준의 세무이행능력이 있는 것으로 인식하고 있지만, 최근 영세사업자에게 체납 및 결손이 집중하여 발생하고 있는 현상을 고려하면 사업자의 세무이행능력을 고려한 조세채권관리 방안을 도입할 필요가 있다. 특히, 우리나라는 자영업자의 비율이 매우 높지만 대부분 영세한 수준을 벗어나지 못하고 있을 뿐 아니라 사업부진으로 인한 개업과 폐업도 매우 빈번하다는 점을 반영할 필요가 있다.

넷째, 현행 부가가치세제는 소비자의 결제환경 변화를 적절히 수용하고 있지 못하다. 최근 신용카드의 사용 증가로 세원 투명성이 이전보다 상당히 제고되었으나, 과세당국은 이러한 변화에 적절히 대응하지 못하고 있기 때문에 이를 실제 세수로 연결하지 못하고 있다는 것이다. 예컨대, '신용카드 깡' 등의 부작용으로 개입사업자인 가맹점의 체납비율은 평균체납비율보다 오히려 높은 것으로 나타났으며, 특히 유흥음식점의 경우에는 수입금액이 드러남에도 체납액이 매우 높은 편이다.

마지막으로는 현행 면세범위와 간이과세제도가 현실에 부합하지 못하다는 점이다. 즉, 1977년 부가가치세 도입 이후 지금까지 경제적 환경의 변화를 반영하여 면세범위의 조정이 필요하며, 간이과세제도 또한 사업자 간 과세불평등을 야기하고 있다는 문제가 나타나고 있으므로 이에 대한 합리적인 개선을 모색해야 한다는 것이다. 특히, 면세사업자와 간이과세자의 경우에는 세금계산서 작성의무가 면제됨으로써 근거과세원칙을 저해하고 있다는 점이 가장 큰 문제로 지적되고 있다.

2. 부가가치세 매입자 납부제도의 도입 배경과 과정

주지하다시피 부가가치세제도하에서는 공급자가 매입자로부터 부가가치세를 거래징수하여 이를 신고하고 납부하여야 하는 것이 원칙이나, 일부 품목이 거래되는 시장에서는 무자료거래 및 허위 세금계산서 수수 등의 관행뿐만 아니라 공급자가 거래징수한 부가가치세를 납부하지 않고 폐업하는 등 부가가치세 탈루 사례가 빈번히 발생하는 문제점이 있다. 이른바 부가가치세 매입자 납부제도는 이러한 현행 부가가치세 거래징수제도의 허점(loophole)을 이용한 부가가치세 사기행위를 방지하기 위하여 도입된 제도이다. 일반적인 부가가치세 거래징수제도하에서는 공급자가 매입자로부터 부가가치세를 거래징수하여 납부하는 것이나, 부가가치세 매입자 납부제도에서는 공급자가 거래징수한 부가가치세의 탈루 행위를 방지하기 위하여 매입자가 공급자 대신 부가가치세를 납부하도록 하고 있다.

우리나라는 2008년 7월 1일부터 금지금에 대해 매입자 납부제도가 시행되었다. 이는 금지금 거래시장에서 공급자가 매입자로부터 부가가치세를 거래징수하여 납부토록 하는 현행 제도를 악용하여, 무자료로 매입한 금지금을 과세로 매출하는 과정에서 매입자로부터 부가가치세를 징수한 후 이를 정부에 납부하지 아니하고 부가가치세를 포탈하는 사례가 빈번히 발생하였기 때문이다. 이에 과세당국에서는 금지금을 이용한 부가가치세 포탈을 근원적으로 차단하기 위하여 금지금거래 관련 부가가치세의 징수방식을 매출자 납부방식에서 매입자 납부방식으로 전환하게 되었다.¹⁴⁶⁾ 다만, 이러한 매입자 납부제도는 사업자 간 거래에만 적용되는 것으로 소비자가 금지금을 구입하는 사례에는 적용되지 않는다.

우리나라의 부가가치세 매입자 납부제도는 제도의 실효성을 제고하기 위하여 지정 금융기관에 금거래계좌를 개설하도록 하였으며, 사업자가 금지금을 다른 사업자에게 공급하는 경우 매입자로부터 부가가치세를 거래징수하지 아니하고, 매입자가 금지금 가액과 부가가치세를 해당 금거래계좌에 입금하도록 규정하고 있다. 한편, 금거래계좌에 입금된 부가가치세는 매입자 입장에서 매

146) 국세청, 「7월 1일부터 금지금 부가세 매입자납부제도 시행」, 국세청 보도자료, 2008.6.2.

입세액이 되는데, 매입자가 금지금을 공급하여 거래상대방이 거래대금과 부가가치세를 지정 금융기관에 입금하면 매출세액의 범위 내에서 매입자의 매입세액을 실시간으로 환급하도록 하고 있으며, 지정 금융기관은 이렇게 정산하고 남은 부가가치세를 예정신고 또는 확정신고 시 사업자별로 구분하여 국고에 납부하게 된다.

부가가치세 매입자 납부제도의 대상은 2008년 금지금에 대해 최초 도입한 이후 그 대상이 꾸준히 확대되어 왔다. 이는 금지금거래시장 이외에도 금 관련 제품·스크랩 등 거래 시장에서도 무자료거래 및 허위 세금계산서 수수 등의 관행이 횡행하였을 뿐 아니라, 이러한 무자료거래 또는 허위(가장)거래 과정에서 공급자가 거래징수한 부가가치세를 납부하지 않고 폐업하는 등 부가가치세 탈루사태가 빈번히 발생하였기 때문이다. 따라서 해당 시장거래의 투명화·정상화를 통한 관련 산업의 발전을 지원하고 자료상 및 폭탄업체¹⁴⁷⁾들의 부가가치세 사기를 방지하기 위하여 매입자 납부제도의 적용대상 품목을 확대하여 온 것으로 생각된다.

현행 부가가치세 매입자 납부제도는 금 관련 제품·스크랩 등 사업자가 해당 금 관련 제품¹⁴⁸⁾·스크랩 등¹⁴⁹⁾을 공급하는 경우, 공급받는 자가 대금을 공급자에게 직접 지급하지 않고 지정 금융회사의 공급자 전용계좌에 입금하면, 금 관련 제품·스크랩 등의 가액은 공급자에게 지급되고 부가가치세는 지정 금융회사에서 따로 관리하여 국고에 납입하도록 하고 있다. 금 관련 제품·스크랩 등을 공급한 사업자는 공급받는 자가 납부한 세액을 매입자 납부특례

147) 폭탄업체란 환가성이 높고 거래 규모가 큰 금지금 거래 등에 있어 세금계산서만 발급한 후 부가가치세를 납부하지 않고 자진 폐업, 잠적 등을 하는 업체를 말한다. 이들은 보통 실물 수령 또는 공급 없이 유통 단계에 개입하여 세금계산서만 발급하는 역할을 한다.

148) 부가가치세 매입자 납부특례가 적용되는 금 관련 제품의 범위는 다음과 같다(「조세특례제한법」 제106의4 제1항, 동법 시행령 제106의9 제1항).

- ① 금괴(덩어리)·골드바 등 원재료 상태에서 순도가 1천분의 995 이상인 금(금지금)
- ② 소비자가 구입한 사실이 있는 반지 등 제품 상태인 것으로서 순도가 1천분의 585 이상인 금(고금)
- ③ 금 함유량이 10만분의 1 이상인 웨이스트와 스크랩

149) 부가가치세 매입자 납부특례가 적용되는 스크랩 등의 범위는 다음과 같다(「조세특례제한법」 제106의9 제1항).

- ① 「관세법」에 따라 기획재정부장관이 고시한 「관세·통계통합품목분류표」 중 구리의 웨이스트 및 스크랩과 잉곳(ingot) 또는 이와 유사한 재용해(再溶解) 구리의 웨이스트와 스크랩으로부터 제조된 과상의 주조물
- ② 구리가 포함된 합금의 웨이스트 및 스크랩으로서 구리함유량이 100분의 40 이상인 물품
- ③ 「관세법」에 따라 기획재정부장관이 고시한 「관세·통계통합품목분류표」 중 철의 웨이스트와 스크랩, 철강의 재용해용 스크랩 잉곳 또는 그 밖에 이와 유사한 것으로서 대통령령으로 정하는 물품

기납부세액으로 공제받게 되며 매입자는 이를 매입세액으로 공제받을 수 있다. 만약, 금 관련 제품·스크랩 등을 거래하는 사업자가 지정 금융회사의 전용계좌를 이용하여 대금을 결제하지 않은 경우에는 거래 쌍방에게 금 관련 제품·스크랩 등 제품가액의 10%를 가산세로 부과하고 매입자는 매입세액을 공제받을 수 없게 된다. 다만, 개인 등 사업자가 아닌 자와의 금 관련 제품·스크랩 등 거래에 대해서는 부가가치세 매입자 납부 특례가 적용되지 않는다.

3. 부가가치세 매입자 납부제도의 도입 및 확대 시행에 대한 논의

우리나라는 기존의 부가가치세 거래징수 시스템은 유지하면서 2008년 금지금에 대한 매입자 납부제도를 도입한 이후 현재까지 고금(2009년), 구리 스크랩(2014년), 금 스크랩(2015년), 철 스크랩(2016년)으로까지 그 대상을 단계적으로 확대하는 방식을 택하고 있다. 이외에도 우리나라 부가가치세 매입자 납부제도의 개선방안 등에 대한 여러 연구가 수행되었는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

김재진(2010)은 1977년 부가가치세가 도입된 이후 현재까지 경제규모 및 시장의 역학관계 등 제도를 둘러싼 환경은 크게 변화하였으나, 도입 당시 거래징수의 기본골격에 대한 보완은 이루어지지 아니한 채로 부가가치세제가 유지되어 왔기 때문에 시간이 경과할수록 부가가치세제도의 현실 적합성이 떨어지고 있는 것으로 보았다. 특히, 소비자 결제환경의 변화로 인해 신용카드의 사용이 보편화된 점에 착안하여, 신용카드사업자 또는 은행을 부가가치세 거래징수 및 대리납부의무자로 지정하게 되면, 사업자와 소비자 간의 거래(B2C) 및 소비자 간의 거래(C2C)에 대해서도 매입자 납부제도의 적용이 가능하다고 주장하면서 그 구체적 적용방안을 제안하였다. 또한, 사업자 간의 거래(B2B)에 대해서는 사업자의 세무이행능력과 사업자 간 역학관계를 고려하여 시장에서 우월적인 위치에 있는 사업자 등에게 거래징수의무를 부여하는 등 탄력적인 제도의 운영을 제안하였다.

이성봉(2013)은 유럽 3개국(독일, 오스트리아, 이탈리아)의 사례를 바탕으로 재생원료에 대한 매입자 납부제도의 도입이 타당한지에 대해 검토하고 다음

과 같은 세 가지 이유를 근거로 긍정적 효과보다 부정적 효과가 클 것이라 주장하였다. 첫째, 기존의 시스템과 이질적인 제도를 시행하는 경우 납세순응 비용의 증가가 클 것으로 예상된다. 둘째, 재생원료와 관련된 사업자 모두 영세한 사업자로서 납세순응능력이 떨어질 것이다. 셋째, 적용대상을 일부 품목으로 제한할 경우 필연적으로 풍선효과¹⁵⁰⁾가 발생하게 될 것이다.

정지선 등(2014)의 연구에서는 매입자 납부제도 적용대상의 개선방안을 두 가지 측면에서 살펴보았다. 우선 매입자 납부제도 적용대상의 분류 및 품목의 범위 측면에서, 해당 제도의 적용 대상을 조문별로 단순히 규정하는 경우 이를 회피하기 위한 다양하고 변칙적인 가공방식이 나타나 제도를 악용할 수 있으므로, 예시적 규정을 중심으로 분류 내 품목이나 거래유형을 좀 더 포괄적으로 구성할 것을 제안하였다. 다음으로 적용대상 거래당사자의 범위 측면에서, 이를 사업자 간의 거래(B2B)뿐만 아니라 사업자와 소비자 간의 거래(B2C)로까지 확대할 것인지 여부를 살펴보았는데, 납세협력비용의 과다 등으로 사업자 간의 거래(B2B)로 한정하여 적용하는 것이 타당하다고 보았다.

기은선 등(2015)의 연구에서는 매입자 납부제도를 전면적으로 도입하면 상당한 납세협력비용과 세무행정비용이 발생할 수 있으므로 해당 제도의 전면적인 확대시행보다는 탈세가 빈번한 거래를 중심으로 매입자 납부제도의 확대를 단계적으로 시행할 필요가 있다고 주장하였다.

4. 우리나라 소비세제 개편의 방향과 절차적 논의의 필요성

가. 현행 소비세제의 문제점 및 개편의 방향

선행연구에 따르면 우리나라는 1977년 부가가치세와 개별소비세를 도입한 이후 사회·경제적 환경에 큰 변화가 있었지만, 부가가치세 등 조세제도는 이러한 환경적 변화에 적절히 적응하지 못하고 있기 때문에 적지 않은 문제가

150) 이성봉(2013)은 만약 특정 품목에 대해서만 매입자 납부제도가 도입될 경우, 탈세사업자들이 다른 분야 또는 다른 품목으로 이동하여 계속 탈세거래를 추구할 것으로 예상하였으며, 매입자 납부제도가 시장왜곡현상을 해결할 항구적인 방안이 될 수 없다고 주장하였다.

발생하고 있는 것으로 보인다. 소비세제를 중심으로 그 주요 문제점을 살펴 보면 다음과 같다. 첫째, 현행 부가가치세제는 영세사업자의 증가로 인한 부가가치세 체납문제, 공급자 우위에서 수요자 우위로 시장에서의 역학관계의 변화, 정교하지 못한 조세채권관리 및 소비자 결제환경 변화를 적절히 수용하지 못하고 있음으로 인해 국세 중 그 체납 규모 및 비중이 가장 크다. 둘째, 세부담의 역진성 완화 및 교정 기능을 담당하고 있는 개별소비세는 정책적 수단으로서의 기능을 적절히 수행하고 있는지에 대해서는 아직도 논란이 있다.¹⁵¹⁾

한편, 우리 사회는 저부담-저복지에서 중부담-중복지를 지향해 나가고 있다. 문재인 정부도 국정운영 5개년 계획에서 ‘모두가 누리는 포용적 복지국가’를 표방하여 향후 포용적·적극적 복지국가로 나아가는 것이 필요하다고 언급하고 있다. 이와 같이 복지를 증대시키기 위한 재원조달방안으로 가장 중요한 것이 세수확보이다. 따라서 복지와 관련해서는 항상 증세 관련 논의가 필연적으로 수반된다. 세수확보 방안으로는 다음과 같은 세 가지가 있을 수 있다. ① 명목세율 인상 및 새로운 세원 발굴을 통한 직접 증세, ② 현행 세율과 과세대상은 그대로 유지하되 비과세·감면 등의 범위를 조정하여 간접적인 증세, ③ 증세 없이 세원투명성을 제고하여 안정적인 세수를 확보하는 방안이다.

이러한 세수확보방안 중 첫 번째와 두 번째 방안은 주로 소득세와 법인세에 적용되고 있다. 2017년 8월 발표된 2017년 세법개정안에 따르면, 소득세의 경우 고소득층에 대한 과세강화 방안으로 소득세 최고세율을 현행 과세표준 5억원 초과인 경우 40%에서 과세표준 3억원 초과 5억원 이하인 경우 40%, 과세표준 5억원 초과인 경우 42%로 하는 인상안을 담고 있고, 법인세의 경우 세율환원이라는 명목으로 최고세율을 현행 과세표준 200억원 초과인 경우 22%에서 과세표준 200억원 초과 2,000억원 이하인 경우 22%, 과세표준 2,000억원 초과인 경우 42%로 하는 인상안을 담고 있다. 또한, 2017년 세법개정안에는 언급하고 있지 않지만, 현재 보유세에 대해서도 이러한 편셋증세가 논의 중이며,¹⁵²⁾ 2017년 세법개정안에는 부가가치세의 경우 세율 조정 없이 세원투

151) 예를 들어, 2015년에 담배가 개별소비세 과세대상으로 추가되었을 때, 이것이 과연 외부불경제의 치유 목적(교정세적 의미)인지 혹은 세수확보 차원에서의 증세 목적인지에 대해 논란이 많았다.

명성의 제고를 통해 세수를 확보하는 방안을 담고 있다.¹⁵³⁾

따라서 정부 정책을 수행하는 과정에서 가장 중요한 것이 그 재원을 어디서 어떻게 조달할 것인가 하는 문제일 것이다. 여기에는 필연적으로 세수확보와 관련한 증세논의가 따를 수밖에 없다. 또한, 이러한 세수확보 문제뿐만 아니라 교정기능 강화 등 정책적 기능을 강화하기 위해 소비세제를 개편할 때 다음과 같은 사항을 고려해야 할 필요가 있다.

첫째, 소비세율 인상의 문제이다. 소비세의 경우 세수확보를 위한 가장 손쉬운 세제개편 방안으로 생각해 볼 수 있는 것은 소비세율 인상일 것이다. 만약, 정부가 부가가치세 세율을 인상하면 물가의 경쟁적 인상 가능성·소득분배의 역진성·탈세 등의 문제가 발생할 수 있으므로, 중앙은행이 인플레이션 압박에 대하여 면밀하게 대처하는 것이 병행되어야 하고, 소득분배구조의 역진성이 심화되지 않도록 주요 생필품에 대하여 경감세율을 도입하고 탈세 등에 대한 적절한 대처도 함께 신중히 고려하여야 한다(김유찬 등, 2006). 또한, 부가가치세율의 인상은 국민의 커다란 조세저항에 직면할 수도 있다는 점에 유의하여야 한다. 예컨대 일본은 소비세제 도입 및 개편 과정에서 항상 정권이 교체되는 위험을 감수하여야 했다.

둘째, 부가가치세 세율투명성 제고의 문제이다. 우리나라 부가가치세는 그 세수규모에 비해 체납규모와 비중이 상당히 큰 편이다. 이러한 문제점을 해결하게 된다면 증세 없는 세수확보가 가능해질 수 있다. 이에 우리나라는 부가가치세 세수확보 방안으로 2008년 금지금에 대해 매입자 납부제도를 도입하였으며 2016년까지 그 대상을 고금·구리 스크랩·금 스크랩·철 스크랩으로까지 확대하여 왔다. 또한, 2017년 세법개정안을 통해 신용카드 등 결제금액에 대한 부가가치세 대리납부제도를 2019년부터 시행하기로 하였다. 매입자 납부제도와 신용카드사 대리납부제도는 현행 부가가치세 거래징수 시스템을 유지한 상태에서 세수를 효율적으로 확보할 수 있는 방안이다. 향후 소비세제 개편 시 해당 제도의 적용대상 범위를 확대할 것인지 여부에 대해서도 면밀히

152) 『머니투데이』, 「보유세 군불때는 與, '핀셋 증세' 한번 더...여론 향해 '관건」, 2017.9.7.

153) 2017년 세법개정안에서는 이러한 부가가치세의 세율투명성 제고 방안으로 가공세금계산서 가산세율 상향, 전자세금계산서 의무발급대상 확대 및 신용카드 등 결제금액에 대한 부가가치세 대리납부제도 도입 등을 제시하고 있다.

검토해야 할 것이다.

셋째, 개별소비세의 정책적 기능 강화의 문제이다. 고가사치품에 대한 증과를 정책적 목적으로 하여 1977년 특별소비세가 도입된 이후 소비의 고급화 등 소비환경의 변화로 인해 과세대상의 조정이 꾸준히 있어 왔고, 2008년 세목의 명칭이 개별소비세로 변경되면서 그 교정적 과세기능을 더욱 부각하였다.¹⁵⁴⁾ 하지만 보석·귀금속·시계·용단·가방·가구 등에 대해서는 과세하지만 명품의류 등 다른 고가사치품에 대해서는 과세하지 않아서 발생하는 과세형평의 문제와 이러한 품목들의 과세가 요즘의 현실에 부합되는지 여부에 대해서도 논의해 봐야 할 것이다. 보다 중요한 것은 교정과세 의미로서의 개별소비세가 제 역할을 할 수 있도록 환경문제 등 외부불경제를 유발하는 품목이 무엇인지에 대한 면밀한 검토를 거쳐 과세대상을 조정하는 방안에 대한 심도 있는 논의가 필요할 것으로 보인다.

이밖에도 소비세제 개편에서는 그 절차적 논의도 매우 중요하다. 2012년 TV 대선토론 당시 새누리당 박근혜 대통령 후보와 민주통합당 문재인 대통령 후보의 복지 관련 논쟁에서 ‘증세없는 복지’라는 화두를 던진 이후 우리 사회에서 증세 관련 논의는 매우 민감한 사항이 되었다. 이후 2015년 박근혜 정부에서 담배를 개별소비세 과세대상에 추가하면서 이것이 과연 담배 소비를 줄이기 위한 국민보건 대책의 일환인지 아니면 서민을 대상으로 증세한 것인지에 대한 논쟁이 많았다. 최근 문재인 정부가 발표한 국정운영 5개년 계획에서도 논란이 많다. 일부에서는 문재인 정부가 공약으로 내세운 ‘부자증세’를 실현하기 위해 본격적인 작업에 착수한 것으로 보기도 하였으나,¹⁵⁵⁾ 일부에서는 ‘증세없는 복지 시즌 2’가 될 것이라는 비판도 하였고¹⁵⁶⁾ 부실한 가계부라고

154) 최근 개별소비세 과세대상 조정 연혁을 고가사치품에 대한 증과 목적과 외부불경제 치유라는 교정세적 의미로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

- ① 고가사치품에 대한 증과: 2014년부터 고급가방을 과세대상에 추가, 2016년부터 녹용, 방향용 화장품, 사 진기를 과세대상에서 제외, 2016년부터 보석 및 귀금속 제품에 대한 기준가격을 500만원으로 상향 조정, 2017년부터 로열젤리를 과세대상에서 제외
- ② 2010년에 에너지 다소비품목에 해당하는 일부 백색가전을 과세대상에 포함하였고(2016년부터 적용기한 종료로 과세대상에서 제외), 2014년 발전용 유연탄을 과세대상에 추가, 2015년부터 담배를 과세대상으로 추가

155) 『조세일보』, 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획'부자증세' 본격 시동...“금융소득·상증세 손 본다”», 2017.7.19.

156) 『중앙일보』, 「국정운영 5개년 계획 '근검절약'으로 복지지원 마련?...'증세없는 복지 시즌2' 논란 예고」,

혹평하기도 하였다.¹⁵⁷⁾

이처럼 정부를 둘러싸고 있는 주변의 환경은 정부에 우호적이지만은 않다. 만약 어떠한 정책이 국민적 합의 없이 진행된다면 그 정책은 정당성을 잃게 되고, 국민도 정부 정책에 대한 불신이 커지게 될 것이다. 소비세제 개편을 추진할 때에도 충분한 의견 수렴이 필요하고, 투명하게 그 진행 경과를 공개하는 등의 절차적 측면이 중시되어야 한다. 법률 개정이 필요하다면 국회와 협력해야 하고, 토론회와 공청회 등 대국민 의견수렴 절차를 필수적으로 거쳐야 할 것이다. 시행령·시행규칙 등 하위법령의 개정은 정부가 주도적으로 추진할 수 있지만 그 과정 역시 충분하고 투명한 논의가 보장되어야 할 것이다.

나. 소비세제 개편의 절차적 논의

우리나라 조세법의 입법절차는 일반적인 입법절차와 동일하다. 우선, 「헌법」 제52조¹⁵⁸⁾의 규정에 따라 국회의원과 정부가 법률안을 제출할 수 있다.¹⁵⁹⁾ 이렇게 제출된 법률안을 심의하고 의결하는 주체는 국회가 된다.¹⁶⁰⁾ 국회의장은 본회의에 제출된 법률안을 보고하고 나면 해당 법률안은 소관 상임위원회에 회부된다. 소관 상임위원회에서는 회부된 법률안을 심사하기 위해 전체회의 또는 소위원회를 구성하며, 필요한 경우 공청회를 개최하여 이해당사자의 의견을 듣고 법률안 심사를 진행하기도 한다. 법률안이 소관 상임위원회 전체회의의 의결을 거치고 나면 해당 법률안은 자구와 체제 심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된다. 법제사법위원회에서 자구와 체제가 정리된 법률안은 다시 국회 본회의에 회부되며, 본회의를 통과한 법률안은 공포를 위하여 정부에 이송된다.

2017.7.19.

157) 『한겨레신문』, 「중세방안 빠져…178조 재원조달 계획 부실」, 2017.07.19.

158) 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다(「헌법」 제52조).

159) 여기에서는 국회의원이 법률안을 제출한 경우가 아닌 정부가 법률안을 제출한 경우의 입법절차에 대해 주로 살펴보도록 하겠다.

160) 입법권은 국회에 속한다(「헌법」 제40조).

정부는 국회에서 이송된 법률안에 대해 재의요구를 할 것인지 또는 공포할 것인지 여부를 결정하여야 한다. 대통령은 법률안에 대하여 이의가 있을 때에 이를 국회로 환부하고 재의를 요구할 수 있다. 해당 법률안에 대하여 이의가 없거나 재의결된 경우에는 공포절차를 거친 후 시행된다.¹⁶¹⁾ 이하에서는 이러한 과정에서 정부와 의회 및 언론이 어떠한 역할을 하고 있는지, 그 문제점과 개선방향은 무엇인지에 대해 살펴본다.

〈표 II-1〉 입법절차 개관

절차	주체	내용
법률안의 입안	국회의원·정부	법률안의 입안 / 국회 제출
법률안의 심의·의결	국회	법률안의 심의·의결 / 정부로 이송
법률안의 공포	대통령	이송된 법률안의 공포

자료: 홍완식 등(2012).

1) 정부의 역할

가) 기획재정부 세제실

정부가 제출하는 조세법률안의 입안은 기획재정부 세제실에서 주도하고 있다. 법률안은 관계 행정부처 및 당정 간의 협의를 거친 후 입법예고를 하게 되며, 이러한 입법예고를 통해 국민들에게 해당 법령의 내용을 알리게 된다. 예고된 입법안에 대해 의견이 있다면 누구든지 의견 제출이 가능하며 필요하면 공청회를 개최할 수도 있다. 이후 해당 법률안은 법제처 심사 및 국무회의 심의 등을 거친 후 대통령의 재가를 받게 되고, 재가를 받은 법률안은 국회에 제출되어 심의 및 의결 절차를 거치게 된다. 이전오(2009)의 연구에 따르면, 정부의 조세법률안의 입안을 담당하고 있는 세제실의 인력 및 전문성 부족 등으로 인하여 충실한 입법이 힘들다고 보았으며, 이를 개선하기 위해 전문인력을 대거 확충할 것을 제안하였다.

161) 해당 문단의 내용은 홍완식 등(2012)의 연구를 참고하여 발췌·정리한 것이다.

나) 세제발전심의위원회

기획재정부는 세제발전의 기본방향에 관한 사항과 세제개편의 방안에 관한 사항 및 기타 조세발전과 관련된 사항 중 위원장이 필요하다고 인정하고 심의를 요구하는 사항을 심의하기 위해 위원장 1인을 포함하여 80인 이내의 위원으로 구성된 세제발전심의위원회를 두고 있다. 세제발전심의위원회의 전체 회의는 1년에 한 번 정도 열리고 있는데, 해당 위원회는 실질적인 심의기구의 역할을 하기보다는 정기국회에 조세 관련 법안을 제출하기에 앞서 행정당국이 개정법령안을 사회 각계에 설명하고 이해와 양해를 구하는 정도에 그치는 등 의례적이고 형식적으로 운영되고 있는 문제점이 있다(이전오, 2009). 따라서 일본 세제조사회 등의 운영 사례를 참고하여 우리나라의 세제발전심의위원회도 세제개편에 있어 보다 실질적으로 영향력을 미칠 수 있는 기구로 개선할 필요가 있다.

2) 의회의 역할

가) 입법공청회와 입법청문회

국회의 법률안 심사 과정에서 공청회 또는 청문회를 개최할 수 있으나 국회의 소관 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다. 이로 인하여, 조세법률안의 타당성 여부와 문제점 및 보완방향을 논의하기 위한 입법공청회가 개최되는 일은 흔하지 않고 입법청문회는 지금까지 개최된 적이 없다(이전오, 2009). 따라서 입법공청회와 입법청문회를 상설제도화하거나 신설되거나 전면 개정되는 법률안에 대해서 필수적으로 청문회나 공청회를 거치도록 제도를 정비할 필요가 있다.

나) 입법지원조직

국회 내에는 국회예산정책처의 세제분석팀·세수추계팀·법안비용추계팀·국회입법조사처, 국회사무처의 입법차장 산하 법제실·각 위원회의 수석전문위원·전문위원·입법심의관·입법조사관 등과 같은 다양한 입법지원조직이 있다. 하지만 이처럼 입법지원조직이 분산되어 있는 것이 오히려 유사중복기능 수행

으로 인한 인적·물적 낭비를 초래하는 등의 문제가 있으므로, 국회 내의 입법 지원기구를 통합하여 하나의 조직으로 만들 필요가 있다(이전오, 2009).

3) 언론의 역할

언론은 입법예고나 보도자료를 통해 공개되는 조세법률안을 대중에게 전달하는 역할을 하고 있다. 하지만 조세법률안은 방대한 내용을 담고 있고 그 내용 또한 매우 난해하기 때문에, 언론이 해당 법률안의 내용을 완벽하게 이해하고 각 당사자들에게 미칠 영향을 정확히 파악하여 이를 대중에게 전달하는 것은 쉽지 않은 일이다. 따라서 현재 대부분 언론에서는 기획재정부가 발표하는 보도자료를 그대로 인용하여 보도하는 경우가 대부분이다. 더욱이 입법과정에서 당초 법률안에 있던 내용들이 삭제 또는 변경되거나, 정권의 성격에 따라 예상치 못했던 세법 개정이 이루어지는 경우, 이로 인해 언론과 국민의 혼란은 가중될 수 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위한 방안은 다음과 같다.

첫째, 각 언론은 조세 전문인력을 확충하거나 외부전문가의 조력을 받아 세법 개정이 국민의 생활에 미칠 영향에 대해 정확한 정보를 제공할 필요가 있다. 둘째, 모든 법률안의 내용을 다 알리는 것은 오히려 정보의 과잉으로 인해 중요한 문제가 간과될 우려가 있을 뿐 아니라 불필요한 오해를 불러일으킬 수 있으므로, 대중에게 전달할 정보에 대한 선택과 집중이 필요하다.¹⁶²⁾ 셋째, 국민이 중요한 세제 개편 방향을 예측하고 그에 대비할 수 있도록, 정부의 성격에 좌우되지 않는 장기적인 조세정책을 수립하도록 언론이 정부에 일관된 목소리를 낼 필요가 있다.

162) 예를 들어, 세율변동 등과 같이 국민 대부분의 세부담에 직접 영향을 미칠 수 있는 사항이나 조세감면 규정의 적용·일몰로 인하여 간접적으로 세부담이 변동되는 사항 등에 대해서는 적극적으로 이를 대중에게 알려야 하겠지만, 일부 산업이나 업종에 제한적으로 적용되는 사항에 대해서는 당사자가 아닌 자들이 불필요한 오해를 하지 않도록 보도내용에 신중을 기해야 할 것이다.

Ⅲ. EU와 영국의 부가가치세 매입자 납부제도 도입 동향

1. 논의의 배경

최근 EU에서는 소비세제 개편 중 부가가치세 분야에 대한 개편논의가 가장 활발히 진행되고 있다. 이는 오랜 기간 동안 EU 전역에 걸친 부가가치세 사기로 인해 각 회원국들의 세수손실 규모가 큰 폭으로 증가하여 왔기 때문이다. EU에서는 이러한 부가가치세 사기행위를 방지하기 위한 대책 중 하나로 공급자가 공급받는 자로부터 부가가치세를 징수하여 납부하는 기존 시스템을 보완하여 공급받는 자(매입자)가 부가가치세를 대신 납부하도록 하는 ‘부가가치세 매입자 납부제도’의 도입 및 확대에 대한 논의가 활발히 진행되어 왔다. 본 연구에서는 EU의 매입자 납부제도의 도입배경 및 논의 과정 등에 대해 살펴봄으로써 우리나라의 부가가치세 개편 방향과 절차에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

2. EU의 사례

가. 도입배경¹⁶³⁾

EU에서는 일반적으로 사업자 간 EU 역내 거래(intra-Community supplies)¹⁶⁴⁾에 대하여 출발지국(Member State of origin)에서는 부가가치세를 면제하되 도착지국(Member State of destination)에서는 부가가치세를 과세하도록 규정하고

163) EU의 매입자 납부제도 도입배경에 대해서는 EU 집행위원회의 커뮤니케이션자료(Commission's Communication) - COM(2004) 260 final, COM(2006) 254 final, COM(2006) 404 final, COM(2008) 109 final 및 COM(2008) 807 final의 내용을 참고하여 요약·정리하였다.

164) 역내 거래란 EU 회원국 간의 거래를 의미한다. 이 경우 일반적으로 부가가치세가 과세되지 않기 때문에, EU 회원국이 다른 EU 회원국으로부터 물품을 공급받는 경우에는 ‘수입(importation)’이라는 표현 대신 ‘취득(acquisition)’이라는 용어를 사용한다.

있다. 그런데 EU에서는 이와 같이 출발지국에서 부가가치세가 과세되지 않는 시스템을 악용하여 부가가치세를 탈루하는 문제(회전목마 사기(carousel fraud)라고도 함)¹⁶⁵⁾가 유럽 전역에서 크게 성행하였다. 부가가치세 사기로 인한 세수손실을 정확히 추정할 수는 없지만, 일부 EU 회원국에서는 이로 인해 발생하는 세수손실이 전체 부가가치세 세수의 10%에 달하는 것으로 추정하였다(EC, 2004).¹⁶⁶⁾

EU는 이러한 사기행위가 회원국의 재정적 이익에 부정적 영향을 미친다고 보고 이를 방지하기 위하여 매입자 납부제도(reverse charge system)를 EU 회원국의 국내거래에까지 확대하려는 시도를 하였다(EC, 2006a). 이에 따라 2007년 6월 5일 EU 재무장관 회의(ECOFIN Council)에서 부가가치세 사기를 방지하기 위한 공동대응방안으로 EU 역내거래(intra-Community transactions)에 대한 부가가치세 과세 및 매입자 납부제도의 전면 적용(general reverse-charge system) 등에 대한 논의를 시작하였다.¹⁶⁷⁾ 이후 제도 도입효과에 대한 구체적 분석 등 논의가 진행되었지만 이러한 광범위한 제도의 도입이 오히려 새로운 부가가치세 사기를 증가시킬 수도 있다고 보아,¹⁶⁸⁾ 기존의 부가가치세 시스템을 강화하여 부가가치세 사기에 대처하고자 하는 이른바 전통적인(conventional) 방안을 채택하였다.

165) 회전목마 사기는 행방불명 무역업자(missing trader intra-community: MTIC) 사기라고도 불리는 전형적인 부가가치세 탈세 기법이다. EU 역내(intra-community) 다른 국가로부터 물품을 수입하는 경우 부가가치가 과세되지 않고, 수입국 내에서 이를 다시 공급하는 경우 부가가치세가 과세되는데, 이러한 유통과정에서 거래 정수한 회사가 부가가치세를 납부하지 않고 폐업 및 잠적하는 경우 해당 회사를 행방불명 무역업자라 부른다. 행방불명 무역업자로부터 매입한 회사는 부가가치세를 환급받게 됨으로써 정부의 세수 손실이 발생하게 된다. 동일한 물품에 대해 수출 및 수입을 반복하면서 이러한 사기가 계속되는 경우 이를 회전목마 사기라고 부른다.

166) 부가가치세 사기로 인한 세수 손실에 대해 구체적인 추정치를 제시한 국가는 거의 없었지만, 오스트리아의 경우 부가가치세 사기로 인한 세수 손실을 부가가치세 세수의 4.4% 정도로 추정했으며, 독일의 경우 행방불명 무역업자 유형의 부가가치세 사기로 인한 세수 손실만 부가가치세 세수의 2% 정도로 추정하였다(EC 2006b).

167) COM(2008) 109 final, 2008.2.22.

168) 당초 논의의 대상이 된 것은 국가별로 전면적인 매입자 납부제도의 도입을 선택적으로 적용하는 방안이었는데, EU 회원국 모두에서 매입자 납부제도가 의무적으로 채택되지 않는 한 부가가치세 사기가 다른 국가로 이전되거나, 소매 부문으로 사기가 집중되는 등 오히려 부가가치세 사기가 증가될 것으로 보였다.

나. 매입자 납부제도 도입을 위한 EU 차원의 논의

부가가치세 사기 방지책에 대한 EU 차원의 논의는 2006년 5월에 시작되었는데, 주로 다음과 같은 두 가지 방안에 대해 논의가 이루어졌다(EC, 2006a).

- 현행 부가가치세 시스템을 강화하는 방안(전통적인 방안, conventional measures)
- 현행 시스템을 보다 전면적으로 개편하는 방안
 - 매입자 납부제도를 EU 회원국의 국내거래에까지 확대하여 적용하는 방안(선택적 매입자 납부제도, general reverse charge system)¹⁶⁹⁾
 - EU 역내 거래에 대해 부가가치세 과세하는 방안(역내 거래 과세, taxation of intra-Community transactions)

2007년 6월 5일 EU 재무장관 회의(ECOFIN Council)에서 부가가치세 사기를 방지하기 위한 방안 중 현행 시스템을 전면 개편하는 방안인 두 번째 방안을 채택할 경우 예상되는 효과 및 장단점 등에 대해 EU 집행위원회에 분석을 요청하였다. 이 분석결과는 COM(2000) 109에 제시되어 있는바, 이를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, EU 역내 거래에 대해 부가가치세를 과세하는 경우 행방불명 무역업자(MTIC) 사기에 적절한 해결책이 될 수 있으나 새로운 유형의 사기는 대처하기 힘들다. 또한, 납세자의 협력비용 등 운영비용은 제도의 도입 초기에 일회성으로 증가하겠지만, 장기적으로는 크지 않을 것이다. 둘째, EU 회원국의 국내거래에까지 선택적 매입자 납부제도를 도입하는 경우, 행방불명 무역업자 사기와 환급 관련 사기는 감소할 가능성이 크지만 또 다른 유형의 사기로 인해 회원국의 세수 손실이 초래될 수 있다. 또한, 최종 소비단계에 사기가 집중되거나, 매입자 납부제도를 도입하지 않는 다른 EU 회원국으로 부가가치세 사기가 이전되는 등의 문제가 발생할 수 있다. 따라서 위원회는 모든 EU 회원국에 강제적으로 도입할 필요가 있다고 제안하고 있다.

169) 모든 EU 회원국이 의무적으로 도입하여야 하는 것은 아니고, 선택적으로 도입하는 방안이다(the introduction of the option of applying a general reverse-charge system).

이러한 광범위한 논의에도 불구하고 2008년 EU 재무장관 회의에서는 합의점을 찾지 못하였다. 결국 부가가치세 사기를 방지하기 위한 방안으로 현행 부가가치세 시스템을 강화하는 데 소위 전통적인 방안(conventional measures)에 집중하기로 하였다(EC, 2008b). 하지만 이러한 논의의 과정에서 부가가치세 사기를 방지하기 위한 부가가치세 지침(VAT Directive)¹⁷⁰⁾ 개정을 통하여 부가가치세 사기에 민감한 특정 재화 또는 용역에 대해 제한적인 매입자 납부제도(targeted reverse charge system)의 도입을 허용하게 되었다(EC, 2009).

이후 Council Directive 2010/23/EU에 따른 부가가치세 지침의 개정으로 탄소배출권(emission allowances)에 대해서도 매입자 납부제도가 적용되도록 허용하였으며, Council Directive 2013/43/EU에 따른 부가가치세 지침의 개정을 통하여 가스(gas)와 전기(electricity)에 대해서도 매입자 납부제도를 적용할 수 있도록 하였다.¹⁷¹⁾ 이러한 매입자 납부제도는 선택 적용할 수 있는 것이나, 현재 모든 EU 회원국들이 매입자 납부제도를 채택하고 있다.

다. EU의 매입자 납부제도 운영

EU 회원국들은 부가가치세 지침 제394조 및 제395조¹⁷²⁾에 따라 매입자납부제도의 승인을 얻거나, 부가가치세 지침 제199조 및 제199a조¹⁷³⁾에 열거된 특정 재화 및 용역에 대해 매입자납부제도를 선택적으로 적용할 수 있다. EU 회원국들이 매입자 납부제도를 적용하는 대상은 주로 건설과 중고자재 및 온실가스 배출권이다. 나머지 부문에 대해서는 절반 미만의 EU 회원국만이 매

170) EU는 1967년 제1차 부가가치세 지침(1st VAT Directive)을 발표한 이후 10년간의 논의를 거쳐, 1977년에 이를 전면 개정한 제6차 부가가치세 지침(6th VAT Directive)을 발표하였다. 또한, 2006년에는 1977년 이후 10년간의 개정사항 등을 반영하여 전면 개정된 제6차 부가가치세 지침(Recast 6th VAT Directive)을 발표하였다. EU 회원국들은 이 부가가치세 지침을 기본 지침으로 하여 국가별로 부가가치세 시스템을 운영하고 있으나, 세부적인 부가가치세 규정은 국가별로 상이할 수 있다. EU 이사회(EU Council)는 해당 지침을 개정할 필요가 있는 경우 수정사항을 발행할 권한을 가지고 있다.

171) 매입자납부제도는 당초 휴대폰, 컴퓨터칩 등을 그 대상으로 하였으나, 회전목마 사기가 배출권 등의 거래로 이전됨으로 인해 그 대상을 배출권, 전기 및 가스 등으로 확대하였다(이중교, 2013).

172) VAT Directive 2006/112/EC 제394조 및 제395조에 근거하여, 회원국은 세금을 부과하는 절차를 단순화하거나 특정 유형의 탈세 또는 조세회피를 방지하기 위해 공통 부가가치세 규정에 대한 예외조항을 승인받을 수 있다.

173) EU 회원국들은 부가가치세 지침 제199조(Article 199 of the VAT Directive) 및 제199a조에 열거된 특정 유형의 거래에 대해 선택적으로 매입자 납부제도를 적용할 수 있다(EC, 2014).

입자 납부제도를 적용하고 있다. 17개 EU 회원국¹⁷⁴⁾이 건설 부문에 대해서 매입자 납부제도를 시행하고 있으며, 이들 회원국 중 키프로스·체코·라트비아·아일랜드 및 몰타를 제외한 12개 회원국이 건설 작업 활동에 관계되는 인력의 공급에 대해서도 매입자 납부제도를 시행하고 있다. 또한, 23개 회원국¹⁷⁵⁾이 중고자재·스크랩·폐기물 등에 대해 매입자 납부제도를 시행하고 있다. 21개 회원국¹⁷⁶⁾이 온실가스 배출권의 이전에 대해 매입자 납부제도를 시행하고 있다.

EC 2014의 평가보고서에서는 각 회원국들이 채택하고 있는 매입자 납부제도를 다양한 특징으로 구분하여 분석하였다. 이러한 특징에는 복잡성(complexity),¹⁷⁷⁾ 사업자 간의 거래에만 적용되는지 여부(B2B only), 강제적용 여부(mandatory), 공공단체 및 겸영사업자를 과세사업자(taxable person)로 보는지 여부(public body/0/partial TP=TP) 최저금액요건(threshold), 신고서 및 세금계산서 외의 납세협력의무(administrative obligations beyond VAT return and invoicing) 및 2013년 이후 매입자 납부제도 시행 여부(new in 2013/2014 or planned for 2015)가 있다. 대부분 회원국에서는 상당히 단순한 규정을 바탕으로 매입자 납부제도를 시행하고 있으나, 프랑스, 포르투갈 및 영국의 경우에는 상당히 세밀하고 엄격한 규정에 의하여 매입자 납부제도가 시행되고 있는 관계로 복잡성이 매우 높은 것으로 나타났다.

매입자 납부제도는 대개 B2B 거래에 강제 적용되지만 오스트리아에서는 적용대상 거래인지 의심이 드는 경우에는 공급자와 매입자 상호합의하에 매입자 납부제도를 적용하며, 몰타에서는 매입자의 요청이 있는 경우에만 매입자 납부제도를 적용한다. 또한, 오스트리아·벨기에·체코·핀란드·덴마크·라트비아 및 네덜란드 7개 회원국은 용역을 공급받는 공공단체 및 겸영사업자를 과세

174) 오스트리아, 크로아티아, 키프로스, 체코, 핀란드, 프랑스, 독일, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 몰타, 네덜란드, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인 및 스웨덴.

175) 오스트리아, 벨기에, 크로아티아, 키프로스, 체코, 덴마크, 에스토니아, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인 및 스웨덴.

176) 오스트리아, 벨기에, 크로아티아, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴 및 영국.

177) 복잡성은 주로 매입자 납부제도 적용대상 물품의 범위가 명확하지 않은 데 기인한다.

사업자로 보아 매입자 납부제도를 적용하고 있다. 최저금액요건은 대부분 회원국이 적용하고 있지 않으나, 오스트리아·독일·몰타·슬로바키아·네덜란드 및 영국 6개 회원국은 최저금액요건을 두고 있다. 매입자 납부제도와 관련하여 부담하는 납세협력의무는 일반적으로 부가가치세신고서 및 세금계산서에 매입자 납부제도를 적용받는 거래를 별도로 계산 및 표시하는 정도이나, 12개 회원국에서는 이를 넘어 매입자 납부제도 적용대상거래에 대한 명세서 제출 등 추가적인 협력의무를 부담시키고 있다. 매입자 납부제도는 일부 회원국의 경우에는 이미 2013년 이전에 도입하여 시행하고 있으며, 2013년 이후에 해당 제도를 도입하거나 그 대상을 확대한 회원국은 16개국으로 나타났다.

3. 영국의 사례

가. 도입 배경¹⁷⁸⁾

영국도 우리나라의 경우와 마찬가지로 국내 거래에서는 공급하는 사업자가 부가가치세를 거래징수하여 신고납부할 의무를 부담하는 것이 원칙이다 (Section 1 of the VAT Act 1994). 하지만 EU 회원국 간의 거래에 부가가치세가 면제되는 점을 이용한 행방불명 무역업자 사기 및 보다 진화된 형태인 회전목마 사기가 유럽 전역에 널리 퍼져 기존 부가가치세 시스템에 대해 정교하고 체계적인 공격을 함으로써 정부의 세수 손실을 초래하였다. 이러한 사기는 일반적으로 휴대폰(mobile phones)이나 컴퓨터칩(computer chips) 등과 같이 휴대가 용이하며 운송비용이 적게 들고 가격이 높은 물품을 대량으로 공급하는 경우에 주로 발생하였다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 영국 정부는 꾸준히 EU 집행위원회에 자국의 매입자 납부제도 도입의 승인을 요청하였고, 결국 EU 집행위원회에서 영국의 요청을 받아들여 매입자 납부제도의 도입을 승인하게 되었다. EU 승인을 얻은 영국 정부는 2007년 6월 1일부터 특정 재화 및 용역에 대한 매입자 납부제도를 시행하였다.

178) 영국의 매입자 납부제도 도입 배경 및 도입 과정에서 정부 차원의 논의 등에 대해서는 영국 의회의 공공회계위원회(Committee of Public Accounts)의 “Standard Report on the Accounts of HM Revenue and Customs: VAT Missing Trader Fraud”, 2007. 7. 9.)의 내용을 참고하여 정리하였다.

나. 매입자 납부제도 도입을 위한 영국 정부 차원의 논의

1) 관계부처 간의 논의

영국 국세청과 재무부는 부가가치세 사기를 방지하기 위하여 가장 효과적이고 적절한 수단에 대해 지속적으로 논의하였다. 부가가치세 사기를 방지하기 위하여 영국 국세청(HM Revenue & Customs: HMRC)은 2000년 9월부터 국가 차원에서의 전략을 세우기 시작하였다.¹⁷⁹⁾ 정부의 지속적인 노력으로 2002~2003년과 2003~2004년의 무역업자 사기 시도는 감소하였으나, 2004~2005년에 다시 증가하기 시작하여 2005~2006년에는 그 규모가 정부의 방지대책 시행 이전보다 오히려 증가하였다.¹⁸⁰⁾ 영국 국세청은 행방불명 무역업자 사기로 인하여 1999년 이후 매년 최소 1조파운드 이상의 세수손실이 있었던 것으로 추정하였으며, 2005~2006년에는 세수손실이 역대 최고 수준인 2조~3조파운드로 추정하였다.

매입자납부제도가 도입될 당시 영국 국세청은 부가가치세 사기를 방지하기 위해 매년 9,500만파운드를 들여 1,500명 이상의 직원들을 고용하고 있었다. 이 밖에도 영국 정부는 부가가치세 사기의 증가를 방지하기 위한 입법적인 노력의 일환으로 2006년 2월 부가가치세 매입자 납부제도의 도입 승인을 EU 집행위원회(European Commission)에 공식 요청하였고,¹⁸¹⁾ 2007년 4월 위원회는 휴대폰 및 컴퓨터칩에 한해 영국 정부가 요청한 매입자 납부제도의 도입을 승인하였다.¹⁸²⁾

179) 행방불명 무역업자 사기를 방지하기 위한 국가 차원에서의 전략은 구체적으로 다음과 같다.

- ① 사업자등록 절차 강화
- ② 새로운 사기기법에 대한 감시 강화
- ③ 새로운 규정 및 통제 수단에 대한 지속적인 검토 강화
- ④ 부가가치세 환급 신청에 대한 검증 강화
- ⑤ 사기 혐의자에 대한 조사 및 기소 강화

180) 이와 같이 부가가치세 사기가 다시 증가한 이유는 2006년 1월 EU 사법재판소(the European Court of Justice)가 영국 정부의 부가가치세 환급 신청에 대한 검증 강화(사기에 가담한 것으로 의심되는 자에 대한 부가가치세 환급을 보류) 전략이 EU법(European law)을 위반한 것으로 판결한 데 기인한 것으로 보는 것이 일반적이다(Judgement made on 12 January 2006 in the case of Optigen Ltd, Fulcrum Electronics Ltd and Bond House Systems v Commissioners of Customs & Excise).

181) 이러한 매입자 납부제도는 EU 부가가치세 지침(VAT Directive)에 위배되는 예외사항이므로 위원회의 승인을 필요로 하였다.

2) 이해당사자들과의 논의¹⁸³⁾

영국 정부는 EU와의 정치적 합의 이후 이 제도의 영향을 받는 기업 및 전문가 집단 등으로부터 매입자 납부제도 법률 초안에 대한 다양한 의견을 수렴하였다. 또한 영국 국세청은 매입자 납부제도에 영향을 받는 기업 및 전문가 집단 등과 비공식적 논의를 진행하여, 이 제도의 도입으로 합법적으로 운영되는 기업에 미치는 영향이 최소화되는 방안을 모색하였다. 합법적으로 운영되고 있는 기업들은 공공재정의 확보와 그들이 속한 시장이 보다 투명해질 것이라는 점에서 이 제도에 찬성하였으며 전문가 집단도 이 제도의 도입에 찬성하였다.

다. 매입자 납부제도 도입을 위한 영국 의회 차원의 논의

매입자 납부제도 도입과 관련한 재정법안(Finance Bill)은 2006년 3월 29일 하원에서 발의되었다.¹⁸⁴⁾ 해당 법안은 하원을 통과하여 2006년 7월 6일 상원에 회부되었으며, 2006년 7월 19일 국왕의 재가를 받아 법률(2006년 재정법, Finance Act 2006)¹⁸⁵⁾로서 효력을 가지게 되었다.¹⁸⁶⁾ 상원의 소관위원회에서 해당 법안에 대해 지속가능성도 없고 비효율적이라는 비판이 있었지만,¹⁸⁷⁾ 재

182) 영국의 제55대 총리였던 James Gordon Brown은 1997년부터 2007년까지 Tony Blair 정권하에서 재무장관으로 지내면서, 매입자 납부제도를 도입하기 위해 EU에 승인을 요청한 적이 두 번 있었다. 하지만 EU 집행위원회에서는 매입자 납부제도를 도입하지 않은 다른 회원국으로 부가가치세 사기가 이전될 것을 염려하여 이를 모두 승인하지 않았다.

183) 이 부분은 영국 재무부가 시행한 매입자 납부제도(휴대폰 및 컴퓨터칩)에 대한 규제영향평가(regulatory impact assessment) 보고서를 바탕으로 정리한 것이다.

184) 영국 의회는 양원제로 상원(House of Lords)과 하원(House of Commons)으로 구성되어 있으며, 상원과 하원 모두에서 법안을 발의할 수 있으나, 조세법 개정안은 하원에서만 발의하도록 하고 있다.

185) 영국의 「재정법」은 매년 제정되는 세입예산법으로, 세법개정에 따른 세입변화 등을 주요 내용을 규정하고 있다(국회예산정책처, 2016).

186) 하원에서 발의된 법안은 하원에서 1독회(first reading) 및 2독회(second reading)를 거친 후, 위원회 단계(committee stage) 및 보고단계(report stage)로 넘어가게 된다. 보고단계 이후 3독회(third reading)에서 토론을 거친 후 해당 법안을 상원에 회부할지에 대해 의결하게 된다. 해당 법안이 상원으로 회부되면, 상원에서도 1독회, 2독회, 위원회 단계, 보고단계 및 3독회를 거치게 된다. 만약 상원에서 법안이 수정된 경우 이 법안은 속고를 위해 다시 하원으로 돌려보내게 된다. 최종적으로 상원과 하원이 법안에 완전히 동의하게 되면, 해당 법안은 국왕의 재가를 받기 위해 회부된다. 국왕의 재가를 받은 이후에는 해당 법안은 법률의 효력을 가지게 된다.

정법안은 수정사항 없이 원안 그대로 하원 및 상원을 거쳐 국왕의 재가를 받아 2007년 6월 1일부터 이를 시행하게 되었다.¹⁸⁸⁾

한편, 당초 2006년 재정법에는 다양한 전자제품 등에 대해 매입자 납부제도를 적용할 수 있도록 EU 집행위원회에 요청하였으나, 위원회는 휴대폰과 컴퓨터칩으로 한정하여 이를 승인하였다. 또한, 매입자 납부제도가 적용되는 품목의 최소금액기준(minimis threshold)으로 1,000파운드 이상을 제안했으나, 위원회는 5,000파운드(부가가치세 제외)로 최소금액기준을 상향조정하였다.

라. 영국의 매입자 납부제도 운영 및 적용대상 확대과정에서의 논의

1) 매입자 납부제도의 운영

매입자 납부제도를 적용받기 위해서는 ① 영국 과세사업자 간의 거래, ② 5,000파운드(부가가치세 제외) 최소금액기준 이상¹⁸⁹⁾ ③ 사업목적으로 재화나 용역을 공급하거나 공급받을 것 등의 요건을 모두 충족해야 한다. 단, ① 사업 외의 목적으로 고객에게 공급하는 경우, ② 중고품 마진제도¹⁹⁰⁾를 선택한 사업자가 재화를 공급하는 경우 ③ 사업자가 재화를 무상으로 공급하는 경우에는 매입자 납부제도가 적용되지 않는다.

187) 상원 소관위원회의 보고서에서는, 국세청이 부가가치세 사기를 방지하기 위해 매년 9,500만파운드를 들여 1,500명 이상의 직원들을 고용하여 부가가치세 사기에 가담한 기업을 조사하고 있는데(일부 공급망에는 최대 600개의 기업이 관여되어 있음), 과연 국세청이 이러한 수준의 조사를 계속해 나갈 수 있을지에 대한 의문을 제기하고 있다(HL 2007).

188) 2016년 「재정법」에 따라, 부가가치세법 제55A조(Section 55A of the VAT Act 1994)에 특정 재화 및 용역에 대한 매입자 납부제도를 규정하였다.

189) 이러한 최소금액요건(de minimis limit)은 휴대폰과 컴퓨터칩에만 적용되며, 가스, 전기 및 탄소배출권에는 적용되지 않는다.

190) 중고품 마진제도(second-hand margin scheme)는 중고품, 골동품 등에 대하여 부가가치세 계산방식을 다음 두 가지 중에서 선택할 수 있도록 한 제도이다.

- ① 총공급가액을 기준으로 부가가치세를 계산(일반적인 계산방식)
- ② 판매한 재화에 부가된 가치, 즉 마진(공급가액-매입가액)에 대해 계산하는 방식

2) 적용대상의 확대: 탄소배출권과 전기 및 가스

2007년 매입자 납부제도를 도입할 때는 매입자 납부제도의 적용대상이 휴대 폰과 컴퓨터칩에 한정되었다. 그러나 이후 탄소배출권 시장과 에너지 분야의 부가가치세 사기를 방지하기 위하여 탄소배출권(2010년 11월 1일부터) 및 전기와 가스(2014년 7월 1일부터)에 대해서도 매입자 납부제도 규정을 적용하기 시작하였다.

가) 탄소배출권

교토의정서(Kyoto Protocol)를 통해 온실가스 감축을 위한 수단 중 하나로 탄소배출권 거래제를 제안한 이후, 현재 EU는 세계에서 가장 큰 규모의 탄소배출권 시장을 가지고 있다. 하지만 EU 역내의 탄소배출권 거래에 대하여 부가가치세를 과세하지 않는 점을 이용하여 탄소배출권 시장에서 회전목마형 부가가치세 사기문제가 심각하게 대두되자 영국 정부는 이러한 문제를 해소하기 위하여 여러 다른 대안을 고려하기도 하였으나, 탄소배출권 거래시장에서 합법적으로 거래하는 기업들에 미칠 영향을 최소화하기 위하여 2009년 7월 31일부터 탄소배출권 거래에 대해 영세율을 적용하기로 하였다.¹⁹¹⁾ 그러나, 영세율의 적용이 부가가치세 사기를 방지하는 데 한계를 드러냄에 따라 2010년 11월 1일 탄소배출권에 대해 매입자 납부제도를 도입하였다.¹⁹²⁾

나) 전기 및 가스

2013년 6월, EU 정상회담 후 EU 집행위원회는 부가가치세 사기를 방지하기 위한 신속대응 메커니즘(Anti-VAT fraud quick reaction mechanism)을 도입하기로 하고 같은 해 6월 21일 룩셈부르크에서 개최된 EU 이사회에서 이 제도

191) 영세율이 적용되기 이전까지 영국은 탄소배출권 거래에 대해 일반세율을 적용하였으나, 프랑스와 네덜란드 등의 EU 회원국들은 이미 탄소배출권 거래에 대해 영세율을 적용하고 있었다(HM Revenue and Customs Brief 46/09).

192) 영국 정부는 당초 배출권 거래에 대한 영세율 적용을 EU 차원에서의 사기 방지 대책이 마련되기 전까지의 한시적인 대책으로 보았다. 따라서 2010년 3월 16일 EU가 부가가치세 지침(2010/23/EU)을 통해 배출권에 대하여 매입자 납부제도를 도입하기로 하자 영국도 즉각 탄소배출권 거래에 대해 매입자 납부제도를 적용하였다. 하지만 모든 회원국들이 동일하게 탄소배출권에 대해 매입자 납부제도를 도입한 것은 아니기 때문에, 회전목마형 사기거래를 방지하는 데 한계가 있다는 비판이 제기되었다(이종교, 2013).

의 도입을 확정하였다. 이 제도의 도입 과정에서 거론된 재화 또는 용역으로
는 휴대폰, 컴퓨터칩, 가스 및 전기 등이 있었는데, 각 회원국들은 해당 산업
에서 부가가치세 사기가 의심되는 경우에는 즉각 매입자 납부제도를 적용할
수 있도록 하였다.

2014년 영국 국세청은 당시 유럽 전역, 특히 독일에서 증가 추세에 있던 에
너지 시장에서의 부가가치세 사기가 영국으로 이전될 것으로 보고, 2013년에
합의하였던 신속대응 메커니즘을 발동하였다. 이와 동시에 영국 국세청과 재
무부는 2년여에 걸쳐 비공식적으로 매입자 납부제도의 적용대상이 되는 산업
의 주요 단체와 제도의 도입에 대한 협의를 진행하였다.¹⁹³⁾ 이후, 영국 정부
는 매입자 납부제도 적용 대상에 전기 및 가스 도매업자를 추가하는 방안을
2014년 예산안에 담았으며, 2014년 7월 1일부터 이를 시행하였다.

4. 시사점

지금까지 부가가치세 사기를 방지하기 위한 제도로서 주요 국가의 매입자
납부제도의 도입배경과 논의과정 및 운영사례 등에 대해 살펴보았다. EU와
영국의 사례를 바탕으로 우리나라에서 향후 소비세제를 개편하는 과정에서
고려할 사항을 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 소비세제 개편의 타당성 및 이해당사자들에게 미칠 영향에 대한 심도
깊은 논의의 필요성이다. EU는 회전목마 사기 등 부가가치세 사기에 대응하
기 위하여 2006년부터 매우 적극적으로 심도 있는 논의를 진행하여 왔으며,
현행 부가가치세 시스템을 전면 개편하여 EU 회원국들의 국내거래에 대해서
매입자 납부제도를 전면적으로 시행하는 방안까지 고려하였다. EU는 이 제도
의 시행으로 인해 부가가치세 세수에 미치는 영향 및 행정적 부담 등에 대한
방대한 평가보고서를 작성하였으며, 영국 재무부 또한 매입자 납부제도 도입
시 규제영향평가 보고서를 작성하여 해당 제도의 도입으로 인해 사회 전반에

193) 영국 정부는 적용 대상의 확대에 의해 영향을 받는 기업의 수를 정확하게 측정하지는 않았으나, 탄소 배출
권의 경우와 유사하게 1,000여개 기업이 영향을 받게 될 것으로 예상하였다(HM Revenue and Customs
Policy paper, VAT: reverse charge for gas and electricity, 2014).

미칠 영향을 체계적으로 분석하였다. 영국은 2001년 4월 「규제개혁법(Regulatory Reform Act)」을 제정·시행하여 협의(Consultation) 문서 제출과 규제영향평가 보고서의 첨부이 의무화되었다(박영도 등, 2007).¹⁹⁴⁾

둘째, 제도 시행에 대한 신중성이다. EU의 경우 매입자 납부제도에 대해 EU 차원에서 적극적이고 심도 있는 논의가 있었음은 물론이고, 그 신중성에 있어서도 우리에게 많은 시사점을 준다. 2007년 6월 5일 EU 재무장관 회의에서 부가가치세 사기를 방지하기 위하여 매입자 납부제도를 전면적으로 시행하는 경우 발생할 효과 등에 대해 EU 집행위원회에 분석을 요청하였다. 여기에는 새로운 현행 시스템을 전면 개편하는 과정에서 예상되는 새로운 유형의 부가가치세 사기, 납세자 협력비용과 행정비용 등 예상되는 운영비용의 증가, 다른 회원국에 미치는 영향 등 효과와 장단점에 관한 요청사항을 담고 있다. 오랜 논의를 거치면서도 합의점을 찾지 못하여 전면적인 매입자 납부제도를 시행하지는 못하였으나, 우리가 향후 소비세제를 개편할 때 거쳐야 할 절차적인 측면에 많은 시사점을 준다.

셋째, 매입자 납부제도 적용대상의 다양성 및 탄력적인 운용에 대한 고려이다. 우리나라는 부가가치세 체납 및 탈루 등을 방지하기 위한 제도적 장치로서 2008년 금지금에 대한 매입자 납부제도를 도입한 이래 2016년까지 고급·구리 스크랩·금 스크랩·철 스크랩으로 그 적용대상을 확대하여 왔지만 적용 대상 품목은 여전히 제한적이다. 영국 및 EU 회원국은 국가별로 상이하기는 하지만 휴대폰·컴퓨터칩·철강·집적회로·노트북·태블릿 PC 및 온실가스 배출권 등 부가가치세 사기가 발생하였거나 발생할 것으로 예상되는 다양한 품목들에 대해 매입자 납부제도를 적용하고 있으며, 2013년에 도입된 신속대응 메커니즘에 따라 특정 산업에서 부가가치세 사기가 의심되면 즉각적으로 매입자 납부제도를 적용할 수 있도록 하였다는 점을 참고할 필요가 있다.

194) 우리나라도 매년 세법개정안에 대해 국회예산정책처 추계세제분석실에서 정부가 대내외 경제환경과 재정여건에 맞게 정책방향을 수립하였는지와 개정의 타당성 및 세수에 미치는 영향 등에 대한 분석 보고서를 작성하고 있으며, 기획재정부 세제실에서도 세법개정안 보도자료 등을 통하여 해당 개정안이 미치는 영향에 대해 간략하게 언급하고 있다. 반면, 영국은 규제영향평가지침에 따라 규제의 필요성, 규제안 및 대체안 모두에 대한 편익 및 비용(가능한 수치로 분석), 분석결과를 활용한 이해관계자와의 협의 및 협의에 따른 견해 등을 담고 있어, 개정안이 미치는 영향 및 협의 과정이 체계적으로 분석되어 있다.

IV. 최근 일본의 소비세제 개편 동향과 시사점

1. 일본의 소비세제 도입 및 변천 과정 회고

1989년 소비세 도입 이전에 일본은 개별 상품에 대한 물품세 또는 입장세의 성격으로 소비세제를 운용하고 있었다. 그러나 과거 일본의 물품세 중심의 소비세제는 과세대상과 세율구조가 복잡하여 물품세 등의 부과로 인한 소비의 왜곡현상이 만연하고 무역마찰의 원인이 되고 있을 뿐 아니라 저출산 및 고령화의 급격한 진전을 고려할 때 재정수입을 안정적으로 조달하는 데 불리하다는 비판이 지배적이었다. 이에 일본에서는 과거 소비과세제도의 소비에 대한 왜곡현상을 시정하고 무역마찰을 해소하며 저출산 및 고령화 시대에 필요한 재원을 확보하기 위하여 1989년 4월 1일에 최초로 소비세(우리나라의 부가가치세, 이하 ‘소비세’라 함)를 도입하여 현재에 이르고 있다.¹⁹⁵⁾

당시 일본은 버블붕괴 직전으로 경기가 좋은 상황이라 소비세 도입 전 선행수요가 크게 발생하는 등 다소간의 부작용은 있었지만, 소비세 도입 후에도 소비심리가 크게 악화되지는 않았던 것으로 보고된 바 있다. 그러나, 새로운 소비세의 도입과정에서 당시 소비세 도입을 주도한 나카소네 전 총리가 실각하는 등 정치적인 수난을 겪기도 하였으며,¹⁹⁶⁾ 1990년 이후 일본의 버블이 붕괴되어 일본 경제가 침체기에 빠지면서 일본 국민이 소비세 도입으로 인해

195) 국중호(2009). 『주요국의 조세제도: 일본』, 한국조세재정연구원, pp.195~201.

196) 김세걸(1997). 「일본의 세계개혁과 자민당의 딜레마」, 『한국정치학회보』, 31(4), 209-212. 나카소네 내각(1982. 11~1987. 11)은 집권 초기인 1983년 지지율은 평균 31.3%에 불과하였으나 ‘증세 없는 재정재건’이라는 슬로건하에 세출신장의 억제, 특수이익집단에 대한 보조금 삭감, 전매공사 등의 민영화, 의료보험과 연금제도의 개혁 등에 대한 강력한 개혁을 실시하면서 1985년에는 평균 지지율이 48.7%를 기록하였고 이러한 일본 국민의 지지를 바탕으로 1986년 선거에서 압승을 거두게 되었다. 그러나 1985년 프라자합의 이후 국제사회로부터 내수확대요구는 ‘증세 없는 재정재건’이라는 정책목적의 달성을 어렵게 만들었다. 이에 나카소네 총리가 이러한 상황을 극복하기 위해 1986년부터 매상세의 시행을 추진하였으나 국민과 여론의 강력한 저항에 부딪히면서 내각에 대한 지지율이 24.7%로 급락하게 되었다. 이후 1987년 나카소네 총리가 사임하고 다케시타 내각이 출범하였지만 역시 소비세의 도입을 추진하면서 지지율은 하락을 거듭하였는바, 소비세가 최초로 시행되었던 1989년 4월에는 7.1%, 같은 해 5월에는 사상 최저인 4.4%의 지지율을 기록하는 등 일본에서는 역대 최악의 지지율을 기록한 내각으로 기억되고 있다.

일본 경기가 악화되었다는 트라우마를 갖게 하는 결정적인 계기가 되었다.¹⁹⁷⁾

사실, 나카소네 내각에서 소비세의 도입을 최초로 추진한 것은 아니고 일찍이 1979년 오히라 내각에서 재정수요의 안정적인 확보를 위하여 우리나라의 부가가치세에 해당하는 일반소비세의 도입을 시도한 바 있다. 그러나 당시 또한 사회 각층의 조직적인 반발로 인하여 정책의 추진동력을 상실하게 되었고, 1979년 시행된 중의원 선거에서 자민당이 패배하면서 정치권에서는 오히려 소비세의 시행을 금기시하는 분위기까지 나타나게 되었다. 물론, 매상세와 소비세의 도입을 추진한 나카소네와 다케시타 전 총리와 내각에서 일본 사회각층의 반발을 무마하기 위한 정치적인 노력을 등한시하였던 것은 아니다.

나카소네정권은 ‘평등·공평·단순·선택의 자유 그리고 경제의 활력’이라는 세제개혁의 기본원칙과 ‘직접세에 대한 지나친 의존으로부터 간접세로의 전환’이라는 슬로건도 제시하였으며, 우선 개인소득세와 법인세의 감면을 실시한 후 소비세의 도입을 제안하는 등 일본 사회 각층의 반발을 고려한 다양한 정책을 종합적으로 추진하고자 하였다. 이러한 과정에서 자민당의 ‘세제조사회’가 핵심적인 역할을 수행하였으나, 나카소네의 세제개편안에 반대한 일부 자민당 의원들은 ‘재정재건의원연구회’ 및 ‘신세제연구회’를 조직하여 강력한 반대의사를 제기하기도 하였다.¹⁹⁸⁾

이에 다케시타는 나카소네의 실패를 거울삼아 유권자들과 이익집단의 지도자들에게 소비세의 필요성과 유용성을 적극적으로 홍보하면서 법인세와 개인소득세에 대한 대규모 감세정책을 시행하는 전략을 동시에 추진하였다. 즉, 다케시타는 나카소네와는 달리 정부의 세제조사회와 자민당의 세제조사회를 통하여 공청회를 개최하는 등 적극적인 정책홍보와 소비세로 인한 증세의 주요 대상이 되는 급여소득자 및 중소기업과 개인사업자에 대한 법인세와 개인소득세를 대폭 감면하는 전략을 동시에 구사하였는바, 이러한 전략은 1989년 소비세를 시행하는 데 크게 기여한 것으로 평가되고 있다.¹⁹⁹⁾

우여곡절 끝에 1989년 시행된 소비세는 과세대상 거래에 대하여 3%의 세율을 적용하도록 규정하고 있었다. 그러나 1990년대 들어 3%의 소비세율은

197) 김양평(2014), 「일본 소비세 인상의 배경과 영향」, KIET

198) 김기석(1998), 「우월정당의 공공정책결정: 1980년대 일본의 소비세 도입」, 『한국정치학회보』, 32(2), pp.221~222.

199) 김기석(1998), 전제논문, pp.226~228.

버블붕괴로 인한 경기침체에 대응하기 위한 재정수요를 감당할 수 없었기 때문에 1993년 자민당 탈당파와 혁신정치세력들의 연립정권으로 들어선 호소카와 모리히로(細川護熙) 내각은 소비세의 명칭을 국민복지세로 바꾸고 세율을 5%로 인상하려는 계획을 세웠다. 특히, 연립정권의 실력자였던 오자와는 소비세를 인상하여 복지재원을 확보하고자 하는 관료들의 판단을 지지하면서 소비세 인상을 적극적으로 시도하였으나, 사민당을 비롯한 혁신정치세력들이 이에 강력히 반발하면서 1994년 연립정권이 붕괴되는 결과를 초래하였다. 그럼에도 불구하고 일본에서는 1995년 무라야마 총리 집권시기 중 몇 차례의 논의를 거쳐 1998년 하시모토의 자민당 정권에서 소비세율이 5%로 인상되었다.²⁰⁰⁾

그런데 1997년의 소비세율 인상은 버블붕괴 이후 다소 회복조짐을 보이던 시기에 시행되면서 오히려 일본 경제에 치명적인 타격을 준 것으로 평가된다. 즉, 1989년 다케시다 내각하에서 처음으로 시행된 소비세는 물가상승을 초래하였으나 민간소비에는 영향을 크게 주지 않았지만, 1997년의 소비세율 인상은 특별감세 폐지조치와 동시에 시행되면서 각 경제주체의 조세부담이 급증하게 되었을 뿐 아니라 그로 인해 민간소비까지 급격히 감소하는 결과를 야기하였다.²⁰¹⁾ 예를 들어, 일본은 1997년 소비세율을 5%로 인상한 직후인 2/4분기부터 개인소비와 기업매출 및 GDP 성장률 모두 급격히 감소하기 시작한 것으로 보고된 바 있다.²⁰²⁾ 참고로 1989년 이전 일본의 물품세의 세율구조는 <표 IV-1>과 같다.

200) 이정환(2013). 「일본 민주당 정권의 소비세 인상으로의 정책전환과 분열」, 『한국정치학회보』, 47(3), pp.149~167. 이정환(2013)은 1997년 비자민당 정권이 소비세 인상을 제안하고 정권을 잃은 후, 자민당 정권이 뒤를 이어 소비세 인상을 실현하는 모습이 2012년 이후 일본의 정치상황과 매우 유사한 것으로 보고 있다.

201) 박진호(2013). 「일본 소비세율 인상의 필요성 및 파급 영향」, 한국은행 해외경제 포커스, 제2013-35호. 예컨대, 소비세율 인상으로 인한 조세부담 증가액은 5조엔에 이르며 특별감세 폐지와 의료비 자기부담분 인상으로 인한 조세부담 증가액은 각각 2조엔에 달해 총 9조엔의 가계부담이 증가한 것으로 나타나고 있다. 이러한 가계에 대한 조세부담의 증가는 소비 및 주택에 대한 투자 감소를 초래하여 궁극적으로는 경기후퇴와 그로 인한 재정적자의 증가를 야기했다는 주장도 제기되고 있다. 소비세가 인상되기 직전인 1996년의 세수는 53.9조엔이었으나 이후 지속적으로 감소하여 2009년에는 36.9조엔까지 하락한 것으로 집계된 것이 이를 방증한다. 이처럼 1997년의 소비세율 인상이 일본의 경기가 하락하는 데 일조한 것으로 보이지만, 1997년 11월 이후 금융기관의 부실화로 인한 금융시스템 불안이 가계와 기업의 심리를 악화시키면서 일본 경제를 더욱 어렵게 만들었다는 주장(구마가이 미쯔마루, 熊谷亮丸)도 있다.

202) 1997년의 분기별 소비증가율은 1/4분기 4.0% 증가에서 2/4분기에는 -5.4%로 크게 하락한 것으로 나타나며, 이후 3/4분기(1.6% 증가)와 4/4분기(-2.0%)에도 지속적인 하락세를 기록하였다. 기업의 매출 또한 1997년 2/4분기의 경우 전기 대비 -4.4%를 기록하였으며 1998년에는 GDP 성장률 또한 -2%를 기록한 것으로 나타나고 있다.

〈표 IV-1〉 일본의 소비세 도입 이전 물품세의 세율구조

구분	세율(%)	과세물품(예)
소매 과세 물품	10	웅단, 무대막
	15	보석, 보석제품, 진주, 진주제품, 귀금속제품, 호박 및 산호 제품, 모피제품
제품 과세 물품	5	마이크로폰, 확성용 증폭기, 개인무선기, 화장품, 과실음료, 과일꿀, 탄산음료, 커피, 코코아
	10	소형모터보트, 수상놀이기구, 항해용보트, 서핑보드, 행글라이더, 모터행글라이더, 전기세탁기, 라디오수신기, 자기음성재생기, 자기영상플레이어 또는 원반식 영상플레이어용 레코드, 녹음용 또는 녹화용 자기테이프, 환등기, 시계, 향수
	15	중형모터보트, 스토브, 전기모포, 순간온수기, 레인지, 전자조리기, 전기청소기, 전자동전기세탁기, 의류용 건조기, 소형냉장고, 온장고, 선풍기, 온수보일러, 냉수제조기, 소형TV수상기, 자기영상플레이어, 원반식 영상플레이어, 스테레오 관련 기기, 디지털식 음성재생기용 레코드 플레이어, 레코드, 악기, 사진기, 필름
	20	파친코기계, 볼링용구, 룸에어컨, 대형냉장고, 조명기구, 대형TV수상기, 대형TV영상투사기, 서랍장, 침대, 책상, 의자, 라이터, 재떨이, 가방, 핸드백
	30	대형모터보트, 골프용구, 당구용구, 업총, 공기총, 귀금속시계
		자동차: 보통승용자동차 23%(본칙 30%), 소형승용자동차(18.5%), 자동차용 냉방장치(18.5%), 경승용자동차(15.5%), 승용겸용화물자동차(10.5%), 대형2륜자동차(10%), 경승용겸용화물자동차(5.5%), 소형2륜자동차(5%)

출처: 국중호(2009), 『주요국의 조세제도: 일본』, 한국조세재정연구원, p.196.

요컨대 일본은 1997년 소비세율 인상 결과 선행수요에 대한 반동으로 내수 소비가 크게 감소하였을 뿐 아니라, 1998년에는 아시아 통화위기까지 겹치게 되면서 이후 약 15년간 장기 디플레이션 상황에 빠지게 되었다. 이처럼 1989년 소비세의 시행에 이어 단행된 1997년의 소비세율 인상과정에서도 경기침체와 통화위기 등이 나타나자 일본 국민에게는 소비세 시행 또는 소비세율 인상이 일본 경제에 위기를 초래한다는 트라우마가 더욱 강력히 각인되었다.

2. 2014년 일본의 소비세율 인상과정

일본은 1987년 소비세의 전신이라 할 수 있는 매상세의 시행을 주도한 나카소네 총리와 1989년 소비세를 처음으로 시행하였던 다케시타(竹下) 총리가 각각 매상세의 추진과 소비세 시행의 여파로 실각하였고, 소비세율을 5%로 2%p 인상한 1997년 이후에는 소비감소로 인해 발생한 디플레이션으로 인해 하시모토(橋本) 총리가 실각하였다. 이러한 이유로 1998년부터 약 10년 동안 집권한 일본의 자민-공명 연립정부는 한 번도 소비세 인상을 시도하지 않았을 뿐 아니라, 오히려 연금과 의료제도에 대한 부담수준을 인상하거나 급여를 삭감하는 등 신자유주의 정책을 강화하였다.

특히, 일본은 신자유주의적 구조개혁을 진두지휘한 고이즈미 집권기(2001.4 ~ 2006.9) 동안 극심한 고용불안과 양극화를 겪게 되었는데, 고이즈미 정권에서 추진한 노동시장 유연화 조치와 부실채권 처리로 기업들이 대규모로 감원을 단행하고 비정규직을 확대하면서 사회적 약자뿐만 아니라 기존의 중산층 까지도 각종 복지에서 배제되는 상황이 초래되었다. 게다가 2008년에 발생한 글로벌 금융위기는 소득 감소와 복지 축소로 인해 어려움을 겪고 있는 일본의 중산층과 민생경제에 심각한 타격을 입히게 되었는데, 상당수의 일본 중산층이 기본적인 복지혜택도 누리지 못하는 사회적 약자로 전락하게 되었으며 고이즈미 개혁에 대한 반발도 점차 거세지게 되었다.²⁰³⁾

이러한 과정에서 민주당이 등장하였다. 민주당은 2006년 오자와가 당대표로 취임한 이후 자민당과 공명당 연합정권 및 고이즈미의 신자유주의 개혁에 대한 공격을 강화하면서 친복지정당으로의 전환을 도모하였다. 즉, 1990년대 초 버블경제 붕괴 후 자민당이 경기회복을 목표로 민영화와 규제완화를 중심으로 한 신자유주의 정책을 추진해 온 반면, 민주당은 파견노동의 금지와 최저

203) 정미애(2013), 「일본 민주당의 '증세 없는 복지확대'를 둘러싼 정치과정」, 『국제정치논총』, 53(1), pp.185-218. 예컨대, 고이즈미 집권기간 중 전체 노동자에서 정규직이 차지하는 비율은 72.8%에서 67%로 하락한 반면 비정규직은 27%에서 33%로 증가했다. 또한, 2007년 조사에 따르면 정규직의 대부분은 사회보험에 가입되어 있지만, 비정규직의 경우 고용보험은 60%, 건강보험과 후생연금에는 각각 49%와 47%만이 가입되어 있는 상황이었다. 이에 2006년부터 언론에서는 취약지원 가정, 건강보험 체납으로 보험증을 빼앗긴 무보험 세대, 워킹푸어, 냇가페 난민 등의 사회문제를 집중적으로 보도하기 시작하자 고이즈미의 정책을 비판하는 민주당에 대한 유권자들의 기대감도 점차 고조되었다.

임금의 상향조정 등 노동규제 강화를 통한 고용안정 및 고용보험의 확대·어린이수당제도의 도입·생활보호제도의 강화·최저보장연금의 도입 등 자민당의 신자유주의 정책에 의해 붕괴된 고용보장과 사회보장의 재구축을 주장하였다.²⁰⁴⁾

주지하다시피 이러한 복지정책의 추진은 필연적으로 대규모의 재정지출을 필요로 하기 때문에 민주당은 세금낭비 억제·특별회계 잉여금 또는 적립금 활용·조세특별조치의 시정 등을 통하여 16조 8천억엔을 마련하여 증세없는 복지를 달성하겠다는 목표를 세웠다. 그러나 당시 일본의 세수는 2007년 51조엔에서 글로벌 금융위기가 발생한 이후인 2008년과 2009년에는 각각 44.3조엔과 38.7조엔을 기록하는 등 지속적으로 감소하는 반면 세출은 각각 81.8조엔, 84.7조엔, 101조엔으로 오히려 크게 증가하는 추세를 보이고 있었다. 세출증가의 주된 이유는 고령화로 인한 사회보장지출의 증가에 기인한 것으로 분석되는데, 1990년 약 47.2조엔이던 사회보장급여비는 2009년 약 100조엔으로 급증하여 당시의 복지수준을 유지하는 것만으로도 매년 1조엔이 넘는 사회보장급여비의 자연증가분이 발생하고 있었다.

이러한 상황에서 하토야마 총리가 물러나고 새로운 민주당 대표로 간 나오토가 선출되자 민주당은 복지와 재정 건전성을 양립시키기 위하여 소비세 세율인상을 추진하게 되었다. 이는 직접세의 경우 경기변동에 따른 세수변동과 그에 따른 조세저항도 비교적 큰 반면 소비세는 물가상승에 따른 소비부진이라는 리스크가 존재하지만 경기변동에 따른 세수편차가 크지 않고 세율이 넓기 때문에 안정적 재원의 보장을 필요로 하는 사회보장세제로 적합하였기 때문이다. 더욱이 일본의 소비세 세율은 1997년에 5%로 인상된 10여 년간 변동이 없었을 뿐 아니라 OECD 국가 중 가장 낮은 수준의 세율을 적용하고 있었기 때문에 인상 여력이 충분한 것으로 판단되었다.

그러나 소비세 세율의 인상은 사실상 증세에 해당하기 때문에 민주당 정권에서 주장한 ‘증세없는 복지정책’을 포기하는 것을 의미할 뿐 아니라, 조세부담이 역진적이기 때문에 민주당의 지지층을 대상으로 증세하는 결과를 초래하여 매우 심각한 조세저항에 직면하게 되었다. 게다가 오자와(小澤一郎) 간

204) 권순미(2015), 「일본 민주당 정권의 정책 전환」, 『한국정당학회보』, 14(1), pp.37~62.

사장의 「정치자금법」 위반 문제, 하토야마 총리의 증여세 미납문제, 그리고 후텐마(普天間) 미군기지의 이전 문제로 인한 사민당의 연립정권 이탈 등으로 인해 지지율이 급격하게 하락하면서 2010년 7월의 참의원 선거에서 패배하여 제1당 지위를 상실하였으며, 2011년 3월의 동일본대지진과 후쿠시마 원전사고 등으로 인해 간 총리가 사임하게 되었을 뿐만 아니라 2012년의 중의원 선거에서도 민주당은 참패하게 되었다.²⁰⁵⁾

간 총리의 후임으로 취임한 총리는 2012년 6월 15일 다니가키 사다카즈(谷垣禎一) 자민당 총재와의 협상을 통해 ‘사회보장 및 세제 일체개혁’ 안에 대한 합의에 성공하였다. 이 법안은 민주당·자민당·공명당의 협조 속에 6월 26일 중의원을 통과하였으며, 같은 해 8월 10일 참의원의 심의를 거쳐 2015년 4월 1일부터 당시 5%인 소비세율을 8%로 인상하여 시행하기로 확정하였다. 다만, 소비세가 역진적이라는 점을 고려하여 저소득자에게는 소비세율을 8%로 인상하는 때에 현금을 지원하고 세율인상을 통하여 확보된 세수는 연금·의료·노인요양·저출산대책 등 사회보장에 필요한 비용의 충당에만 사용하도록 제한하였다.²⁰⁶⁾

이러한 세제개편 과정에서 소비세 세율의 인상안이 재무성 주도로 진행되었다는 주장도 있으나, 세부적인 흐름을 보면 노다 총리의 주도로 사회보장 및 세제일체 개혁조사회와 민주당세제조사회에서 이루어졌다는 사실이 드러난다. 즉, 노다 총리는 취임 직후인 2011년 9월에 사회보장 및 세제 일체개혁조사회를 우선적으로 발족시켰으며, 같은 해 12월에는 중장기 재정재건을 논의하기 위한 기구로서 ‘정부·여당 사회보장 개혁본부’를 설치하여 향후 안정적인 재원 마련과 사회보장제도의 개혁을 위한 사회보장제도개혁안 및 세제개혁안을 준비하도록 지시하였던 것이다.

이후 노다 총리는 민주당 세제조사회와 사회보장 및 세제 일체개혁조사회의 연구결과에 근거하여 2011년 12월 29일에 개최된 민주당 세제조사회와 사회

205) 이정환(2013), 전개논문, pp.149~167.

206) 박형수 외(2012), 「일본 소비세율 인상의 평가와 전망」. 한국조세재정연구원. 다만, 정부 세제발본개혁안에서 소비중세의 역진성을 상쇄하기 위해 제기하였던 소득세 최고세율 인상안 및 상속세 증세안은 3당 합의 과정에서 삭제되었으며, 사회보장제도와 관련하여 일체개혁안에 포함되었던 최저연금제 확대 및 후기고령자 의료제도 정비 등의 내용은 추후 검토하는 것으로 축소되었다.

보장 및 세제 일체개혁조사회의 공동회의에서 소비세 인상안을 발표하였다. 이에 따라 2014년 4월에 8%로 인상, 그리고 2015년 10월에 10%로 인상안을 민주당으로부터 승인받게 되었으며, 이후 2012년 1월 6일, 소비세 인상안이 '정부·여당 사회보장 개혁본부'에서 결정되었다.²⁰⁷⁾

3. 일본의 소비세제 도입 및 개편 과정에 대한 평가

앞서 살펴본 것처럼 일본에서 소비세제의 도입 또는 개편과정에서는 언제나 정권의 몰락을 동반하였다. 일찍이 1979년 일반소비세의 도입을 추진한 오히라 정권이 그러했고 1987년 매상세의 시행을 주도하였던 나카소네 총리와 1989년 소비세를 처음으로 시행하였던 다케시타(竹下) 총리, 그리고 1997년 일본 역사상 최초로 소비세율의 인상을 단행하였던 하시모토(橋本) 총리와 2012년 다시 소비세율의 인상을 주도하였던 간 나오토 총리 등 소비세의 도입 또는 소비세율의 인상과 관련된 전(前) 총리들과 집권당은 모두 선거에서 패배하거나 실각하였다.

이처럼 정책의 실패 또는 민심과 유리된 정책의 집행으로 인해 위정자나 집권당이 선거에서 패배하는 현상을 정치학에서는 선거처벌이라고 한다. 따라서 소비세와 같이 다수의 유권자를 대상으로 하는 정책의 집행에서 무엇보다도 유권자의 동의를 구하는 것이 중요할 뿐 아니라 집권당 내부의 정책적 합의 또한 반드시 필요하다. 특히, 조세의 경우 증세의 결과로 보다 나은 복지 혜택이 보장되는 선순환적 세제개편경험의 부재는 대개 새로운 증세정책에 대해 강력한 조세저항을 반복적으로 불러오는 악순환을 낳게 된다. 일본은 그 대표적 사례로서 일본 국민은 역진적이거나 부당한 증세정책에 대하여 항상 선거처벌을 단행하여 왔다.²⁰⁸⁾ 그로 인해 일본은 집권당에서 소비세를 도입하

207) 고선규(2017), 「일본의 수상-내각주도형 정책결정사례분석 : 소비세 인상 법안을 중심으로」, 『정치비평』, 한국정치연구회, 제10권 제1호, pp.165~197. 당시 일본은 3.11 대지진의 피해복구를 위해 10년간 11.2조엔 정도 확보할 필요가 있었는데, 이를 위해 ① 소득세와 법인세인상, ② 개별간접세(술, 담배에 부과하는 세금) 인상, ③ 소비세 단계적 인상 안을 마련하였으나, 담배세의 추가인상은 자민당의 반대로 포기하였지만 소득세 인상에 대하여는 향후 25년간 장기인상안을 마련하는 데 합의한 것으로 나타나고 있다.

208) 권순미(2014), 「저부담 조세국가 한국과 일본의 역진적 조세정치」, 『한국정치연구』 23-2, pp.289-310.

거나 세율을 인상하는 등의 세제개편을 시행하는 때에 유권자로부터의 선거 처벌을 모면하기 위하여 오랜 기간 정당간 또는 당파간 협상을 진행하거나 정당 내 혹은 정부의 세제조사회 등을 통하여 간담회나 청문회를 개최하는 등 다양한 수단을 강구하여 왔다.

이러한 수단들은 세제개편의 제안에서 입법 및 시행에 이르기까지 각 단계에 따라 절차적으로 진행되고 있는 특징을 보이는데, 일본에서의 소비세제 도입 및 시행과 세율개편에 이르는 과정에서 나타난 절차적 특성에 대하여 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 일본에서의 소비세제 도입 및 개편은 언제나 다수당인 집권당의 대표이자 강력한 권한을 가진 총리가 추진했다는 특징을 보인다. 이러한 양상은 1979년 오히라 총리로부터 현재의 아베 총리에 이르기까지 모두 보편적으로 나타나지만, 2012년 성립된 제2차 아베 내각의 경우 그 권한이 더욱 크게 확대된 것으로 나타난다.

예컨대 제2차 아베 내각에서 아베 총리는 재무성의 소비세 10% 인상요구에 대항하여 총리·관저 주도의 정책결정을 위하여 재무성 관료에 대한 인사권 개입·자민당 당직개편·민간 경제전문가 45인을 초청한 경제재정상황점검회의·내각관방과 재무성 관료 간 협상·총리보좌관의 정책조율·자민당 세제조사회 개입 등 다양한 권력자원을 활용하였다.²⁰⁹⁾ 이러한 정책결정은 기존의 자민당 스타일과는 달리 총리-내각 주도로 여당과 담당부처의 관료집단을 활용하여 실현가능한 정책수단을 마련하고 이에 근거하여 총리가 정치적 결정을 내리는 형태로서 과거와 달리 총리와 내각의 권한이 더욱 강화되었다는 특징을

209) 아베 총리의 공무원에 대한 인사권 장악은 「국가공무원제도개혁법」에 의해 이루어졌다. 「국가공무원제도개혁법」안은 2013년 공명당과 민주당 등과의 합의를 거쳐 2014년 3월, 정기국회에서 가결되었으며 동 법률에 근거하여 같은 해 5월 30일에 내각인사국이 설치되었다. 내각인사국의 주요 업무에는 ① 고위관료에 대한 일괄적인 관리, ② 법정부적 차원에서 국가공무원의 인사행정 추진, ③ 행정기관의 기구와 정원관리 및 직급별 정원 조정 등에 대한 업무 등이 포함된다. 내각인사국의 설치는 아베 총리가 정치주도, 내각주도의 정책결정을 위한 매우 유효한 수단을 확보하게 되었다는 것을 의미한다. 즉, 아베 총리는 내각인사국의 설치를 통해 각 부처의 장관뿐만 아니라 고위관료집단에 대한 인사권도 장악하게 되었는데, 내각인사국 설치 이후 고위관료에 대한 임명은 각 부처에서 이루어지는 것이 아니라 내각인사국의 내부절차를 통해 이루어지기 때문이다. 내각인사국에서 고위공무원의 임명 등은 ① 각 부처에서 대상자인 부장, 심의관 이상 고위직 등 각료 추천자에 대한 인사자료를 내각인사국에 제출, ② 내각인사국에서 적격성 검사를 실시한 후 고위직 후보자 명부를 각 부처에 하달, ③ 각 부처는 후보자 명부를 토대로 인사안을 작성하여 다시 내각인사국에 제출, ④ 내각인사국에 제출된 인사안에 대해서 총리, 관방장관, 각료가 협의한 후 최종 결정하는 절차로 진행된다.

보인다.²¹⁰⁾

둘째, 일본에서 소비세제에 대한 개편이 이루어지는 과정에서 정부와 정당의 세제조사회가 막강한 권한을 갖는다는 특징이 있다. 즉, 일본의 세제개혁은 형식적으로는 국회에서 심의하여 결정하게 되어 있지만 실제로는 정부 세제조사회와 정당 세제조사회의 두 조사회가 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 정부 세제조사회의 경우 단기적 또는 중장기적 관점에서 세제개혁에 대한 제언을 작성하며, 정당의 세제조사회는 각 정당의 정무조사회의 구성요소로서 세제개정안을 확정하고 이를 국회에 제출하는 역할을 담당한다.

정부 세제조사회는 세제개편을 위한 조사 및 심의를 위해 「내각부설치법」에 근거하여 내각부 내의 심의회로 설치되는 내각총리대신(수상)의 자문기관이다. 정부 세제조사회는 주로 중장기적 관점에서 세제개혁에 관한 기본방향을 정리하여 매년(연도답신) 또는 3년(중기답신)에 1회 총리에게 제출하는 역할을 담당한다. 이러한 정부 세제조사회는 조세 관련 학계, 산업계, 소비자 단체, 지방자치단체 등의 전문가 30인을 선임하여 구성하며, 정부 세제조사회에 참여하는 전문가의 임기는 3년(재임)으로 규정하고 있다.²¹¹⁾ 반면, 자민당 세제조사회의 경우 단기적 관점에서 각 산업계의 진정을 받아 정치적 판단에 근거한 정책세제를 입법하는 데 주력하고 있는바, 관례적으로 자민당 세제조사회는 정부의 재원조달을 결정하는 고도의 자율성을 가진 전문기구로서 총리도 함부로 개입하지 못하는 전통이 있다.²¹²⁾

셋째, 일본에서는 또한 총리와 내각의 소비세제 개편안 등이 집권당 등 정당의 의견과 일치하지 아니하는 경우, 각종 간담회 혹은 연구회 등 다양한 명칭으로 세제개편에 대한 의견수렴기구가 조직되어 활발한 의견개진이 이루어졌다.

예컨대 1978년 오히라 총리가 추진한 일반소비세에 반발한 자민당 의원들이 조직한 ‘재정재건의원간담회’의 경우 역 270여 명의 자민당 의원이 참여하여

210) 고선규(2017), 전계논문, pp.165~197.

211) 원종학(2007), 「일본 세제개정에서 세제조사회의 역할과 시사점」, 『조세·재정브리프』, 한국조세재정연구원

212) 고선규(2017), 전계논문, pp.165~197. 그럼에도 불구하고 제2기 아베 내각에서는 아베 총리의 정책결정에 따라 의견을 결정하는 모습을 보이는데, 이는 결국 제2기 아베 내각의 세제개혁과 관련된 정책결정의 주도권을 관저와 아베 총리가 장악하였다는 것을 의미한다.

오히려 내각의 일반소비세 도입을 좌절시킨바 있으며, 1986년 나카소네 내각의 매상세 도입에 반대하는 납세자들과 의원들은 각각 ‘대형 간접세 반대 중앙연락회’ 및 ‘신세제연구회’를 조직하여 자민당의 세제조사회에 참여하는 등 적극적으로 영향력을 행사하여 나카소네 내각의 조세개혁 법안을 철회시키기도 하였다.²¹³⁾ 이러한 사건들은 이후 다케시타 내각의 소비세 도입과 아베 내각의 소비세 세율 인상과정에서 각 정당과 관료집단 및 납세자들과 소비세 도입 및 세율인상 안에 대한 논의와 협상을 진행하는 때에 참고할 수 있는 시금석이 된 것으로 판단된다.

넷째, 일본에서의 소비세제 도입 및 개편은 지난한 과정을 거치긴 했지만 대략 40여 년에 걸쳐 단계적으로 진행되고 있다. 일본에서는 이미 1978년 오히라 내각에서부터 일반소비세의 도입이 추진되었는바, 이후 1987년 나카소네 내각에서의 매상세 추진과 1989년 다케시타 내각의 소비세 도입추진과 시행에 이르는 과정까지(즉, 소비세의 기본 틀을 수립하고 시행되기까지) 10여 년의 긴 시간이 소요되었다. 1997년 하시모토 내각의 소비세 세율인상 그리고 2012년 간 나오토 내각과 최근 아베 내각의 소비세 세율 추가인상까지 고려한다면 거의 40여 년에 이르는 시간 동안 단계적인 개편이 이루어진 것이다.

주목할 점은 반(反)자민당 내각이 성립되었을 때 소비세율의 인상(1995년 무라야마 내각 및 2012년 간 나오토 내각)이 추진되었으나 반(反)자민당 내각은 그로 인해 선거에 패배하였고, 그에 대한 반작용으로 자민당정권이 성립되었을 때 도리어 소비세의 세율인상이 실현(1997년 하시모토 내각 및 2012년 아베 내각)되었다는 것이다. 이러한 과정은 모두 정권이 교체되는 과정에서도 기존 내각의 주요 정책은 합리적으로 계승하였기에 가능하였던 것으로 판단된다.

213) 김기석(1998), 전제논문, pp.226~228.

4. 시사점

일본에서 최초로 소비세의 도입 논의가 이루어진 1978년부터 소비세율의 인상을 목전에 두고 있는 2017년 현재에 이르기까지의 상황과 그 특징에 대하여 살펴보았다. 요컨대 일본은 소비세제의 시행 및 개편과정에서 ① 위정자와 집권당의 강력한 추진, ② 세제조사회라는 정책기관의 전문적 지원, ③ 관련 단체의 적극적 의견개진과 협상, ④ 정파를 초월한 장기적인 세제개편이 이루어진 것으로 보인다. 이러한 일본의 경험 중 몇몇은 이미 우리나라에서 소비세제를 개편하는 과정에서도 반영되어 시행되고 있는 것으로 생각되지만 주로 다음과 같은 부분에서는 우리나라에 추가적인 시사점을 줄 수 있는 것으로 판단된다.

첫째, 일본 세제조사회의 구성과 역할이다. 일본 세제조사회는 내각에서 구성하는 정부세제조사회와 정당에서 구성하는 정당세제조사회로 구분되는바, 정부세제조사회와 중장기적이고 거시적인 측면에서의 세제개편방안에 대한 연구조사와 안전개진을 담당하고 있으나, 정당세제조사회는 단기적이고 미시적인 측면에서의 세제개편안을 제시하고 있다는 점에서 차이가 있다. 이러한 세제조사회는 국민에게 중대한 영향을 미치는 조세 분야에 대한 전문적인 심의기구로서 국민의 조세부담을 합리적으로 결정하고 내각의 일방적인 조세입법을 견제할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 양자는 모두 단순히 세제개편안을 심의하여 답신을 작성하여 제출한다는 점에서 실질적인 세제개편에 대한 논의보다는 정치논리에 따라 세제개편안이 결정된다는 단점을 보인다. 이는 일본의 세제개편에 대한 논의방식이 실무작업위원회 형태가 아닌 정부 제출안에 대한 심의회 형식으로 구성되어 있기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 우리나라에서 세제개편을 단행하는 경우 일본처럼 세제조사회를 상설기구로 구성할 필요가 있겠으나 그 논의방식은 심의회가 아닌 실무작업위원회 형식을 채택할 필요가 있으며 반드시 공개공청회 또는 청문회 등을 통해 세제개편과정의 투명성을 제고해야 할 것으로 생각된다.²¹⁴⁾

214) 원중학(2007)에 따르면, 세제개혁에 관한 논의방식은 크게 작업위원회(Working Groups) 중심의 구미형과

둘째, 정파를 초월한 장기적이고 전략적인 세제개편의 추진이다. 일본은 반(反)자민당 내각이 성립되었을 때 추진한 소비세율 인상 등의 세제개편안이 자민당 내각이 들어선 이후에도 변함없이 추진되는 모습을 보인다. 즉, 반(反)자민당 내각이 세제개편을 추진함으로써 정권을 놓치게 되었음에도 새로이 성립된 자민당 내각에서는 전임내각에서 추진한 세제개편을 계승하여 지속적으로 추진하고 있는 것이다.

이는 각 정당 간의 협상에 따른 결과로도 볼 수도 있다. 그러나 일본에서 소비세제의 도입 및 개편이 40여년간 계속하여 추진되어 왔으며, 현행 소득세 중심의 조세제도하에서는 이러한 상황을 해소하기 어렵다는 점을 감안하면 일본에서는 무엇보다도 국가와 국민의 이익을 우선적으로 고려하여 소비세의 개편을 진행하고 있는 것으로 판단된다. 예컨대 노다 내각의 경우 소비세 세율의 인상으로 인해 정권을 잃게 될 가능성이 크다는 점을 인식하고 있으면서도 민주당의 핵심정책인 ‘증세없는 복지정책’을 포기하고 소비세 세율의 인상을 추진하여 소득세 중심의 조세구조를 소비세 중심으로 전환하는 데 크게 기여하였다. 물론, 이러한 과정에서도 저소득자에 대한 역진적인 조세부담을 완화하기 위하여 최장 25년간의 소득세 개편방안을 제안하고 합의에 도달하였다는 점에서 그 의의가 큰 것으로 판단된다.

셋째, 세제개편에 대한 선거처벌이다. 일본에서는 조세부담의 증가가 더욱 좋은 복지나 공공재의 공급으로 연결되지 않으면 조세부담의 증가를 야기하는 정책의 집행은 궁극적으로 강력한 조세저항을 야기하거나 선거처벌로 이어지는 경우가 빈번하였다. 요컨대 1979년 일반소비세의 도입을 추진한 오히라 정권과 1987년 매상세의 시행을 주도하였던 나카소네 총리 및 1989년 소비세를 처음으로 시행하였던 다케시타(竹下) 총리와 1997년 일본 역사상 최초로 소비세율의 인상을 단행하였던 하시모토(橋本) 총리 및 2012년 다시 소비

심의회 형식의 일본형으로 구분된다. 구미형은 전문가로 구성된 작업위원회가 조세보고서(Tax Report)를 작성·공표하고 공청회 등을 거친 후 세제개혁안을 확정지어 국회에 상정하는 형태를 의미하며, 일본형은 각 분야의 대표가 참석하는 심의회를 조직하여 세제개편안에 대한 답신을 작성하고 이를 여당의 심의회에서 안을 확정하여 국회에 상정하는 형식을 가리킨다. 그러나 일본형은 조세전문가가 아닌 각계를 대표하는 위원으로 구성되기 때문에 전문성이 부족할 뿐 아니라 관료의 영향력이 크기 때문에 조세 관련 전문가들을 중심으로 실무작업위원회를 구성하여 세제개혁안을 작성하고 이를 투명하게 공표하여 의견을 수렴한 후 정부에 제출하는 것이 더욱 효율적이고 효과적이라 할 수 있다.

세울의 인상을 주도하였던 간 나오토 총리 등 모두가 이러한 전철을 밟았다.

이러한 일본의 사례들은 모두 소비세와 같이 다수의 유권자를 대상으로 하는 조세를 수단으로 보편적인 증세를 시도하는 과정에서 유권자들로부터 동의를 구하지 못하는 경우에 나타날 수 있는 부작용이라 할 수 있다. 정치학자의 연구에 따르면 증세가 보다 좋은 복지로 보상되는 정치적 경험의 부재는 새로운 증세정책에 대해 강력한 조세저항이 반복되는 악순환을 야기하는 것으로 나타나고 있으며, 우리나라 또한 일찍이 종합부동산세와 근로소득세에 대한 증세 과정에서 이러한 상황을 경험한 바 있다.²¹⁵⁾ 그러므로 우리나라에서 소비세 등을 개편하는 때에는 반드시 세제개편의 이유와 증세 및 감세의 대상과 범위 등에 대해 유권자인 국민에게 투명하게 설명하고 동의를 구하는 명시적인 절차 또는 기구를 두어야 할 것으로 생각된다.²¹⁶⁾

215) 권순미(2014), 전계논문, pp.289~310.

216) 예컨대, 우리나라에서도 일본 정부의 세제조사회 또는 각 정당의 세제조사회와 같이 공식적이고 전문적으로 세제개편문제를 다루는 상설 기구의 설치가 필요하다. 다만, 원종학(2007)이 지적한 것처럼 일본의 세제조사회가 가지고 있는 기본적인 문제점을 해소할 수 있도록 심의회 형식이 아닌 실무작업반 형식으로 기구를 설치하고 이에 대한 관련 법령 또한 제정해야 할 것이다.

V. 결론

지금까지 EU와 영국 등 주요 국가의 매입자 납부제도의 도입배경, 논의 과정 및 운영사례와 일본의 소비세제 개편과정을 살펴보았다. 우선 EU와 영국의 매입자 납부제도의 도입 및 논의 과정이 우리나라에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 조세제도 개편의 타당성 및 이해당사자들에게 미칠 영향에 대한 심도 깊은 논의이다. EU는 매입자 납부제도에 대해 다양한 액션 플랜을 설정하고 각 방안의 시행으로 인해 세수에 미치는 영향 및 행정적 부담 등에 대해 면밀히 검토하였다. 영국의 경우에는 2001년 제정된 「규제개혁법」에 따라 협의 문서의 제출과 규제영향평가 보고서의 첨부를 의무화하여, 이해당사자들의 의견을 제도적으로 수렴하고 있다. 우리나라도 소비세제의 개편에 있어 그 타당성 및 방향 등에 대해 국민적 합의가 필요한 경우 토론회나 공청회 등 대국민 의견수렴 절차를 거쳐 그 논의 과정을 투명하게 공개하여야 함은 물론, 새로운 제도의 시행으로 인해 영향을 받게 될 이해당사자와의 심도 깊은 논의도 필요할 것이다.

둘째, 새로운 조세제도의 시행에 관한 신중한 논의가 필요하다. EU 재무장관 회의에서는 현행 시스템을 개편하여 전면적인 매입자 납부제도 도입을 검토하였지만, 서로 합의에 이르지 못하고 결국 현행 부가가치세 시스템을 강화하는 전통적인 방안을 선택하였다. 이러한 결과는 일견 그들의 보수적인 성향에 기인한 것으로 볼 수도 있지만, 새로운 조세제도의 시행으로 인한 납세협력비용의 증가 및 새로운 유형의 사기 발생 가능성 등 부작용에 대해 이해관계 당사자인 EU 회원국 간에 신중하게 논의한 결과로 보아야 할 것이다. 따라서 우리나라도 향후 세제개편 방향을 확정하는 데 있어 그로 인해 야기될 수 있는 부작용에 대해 각 이해관계자들이 모두 참여하여 신중히 검토할 수 있는 조직기구의 설치를 고려해야 할 필요가 있는 것으로 판단된다.

셋째, 매입자 납부제도 적용대상의 확대 및 탄력적인 운용에 대한 논의이다. 우리나라의 경우와 달리 영국 및 EU 회원국은 부가가치세 사기가 발생하였거나 발생할 것으로 예상되는 다양한 품목들에 대해 매입자 납부제도를 적용하고 있다. 또한, 신속대응 메커니즘에 따라 특정 산업에서 부가가치세 사기가 의심되면 즉각적으로 매입자 납부제도를 적용할 수 있도록 하고 있다. 우리나라 또한 향후 소비세제 개편 과정에서 부가가치세 탈루가 많이 발생하는 업종 및 거래유형 등을 분석하여 매입자 납부제도를 확대 적용 혹은 탄력적으로 적용할 필요가 있는지를 면밀히 검토해야 할 것이다. 다만, EU에서는 재무장관회의 또는 EU 재정위원회 등을 통하여 이러한 논의가 적절하게 이루어지고 있다는 점을 고려하면, 소비세제 개편과정에서 발생가능한 문제점을 독립적으로 조사분석하여 적시에 대안을 제시할 수 있는 기구를 설치할 필요가 있다.

다음으로, 우리나라의 소비세제개편에 관한 절차적 논의방안을 살펴보기 위하여 주변국인 일본의 소비세제 개편과정을 살펴보았는바, 일본의 소비세제 개편과정에서 나타나고 있는 절차적 특성과 우리나라에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 일본의 소비세제개편은 모두 위정자(또는 집권당)의 강력한 리더십하에 진행되었다는 특징을 보인다. 일본은 1979년 소비세의 도입을 처음 추진한 오히라 총리에서 최근 아베 총리의 소비세 세율 인상에 이르기까지 모두 위정자인 총리와 집권당인 자민당의 주도하에 소비세제의 개편이 진행되어 왔다. 특히, 아베 내각이 성립된 이후에는 아베 총리 집권초기의 높은 지지율을 바탕으로 역대 그 어느 내각보다도 소비세제의 개편을 강력하게 추진해오고 있으며, 실제로 지난 2015년에는 소비세율의 인상이 논의되기 시작한 지 10여년 만에 소비세율을 인상한 바 있다.

둘째, 일본의 소비세제 개편과정에서는 정파를 초월하여 장기적 관점에서 30여년 동안 단계적으로 소비세제의 개편을 추진하였다. 전술한 것처럼 일본에서는 1979년 최초로 소비세제의 도입이 논의된 이후 10여년이 지난 1989년에야 시행되기 시작하였으며, 소비세율 인상 또한 1990년대 중반부터 논의되기 시작하여 20여년이 지난 2015년에 이르러서야 단계적인 소비세율 인상

이 시작되었다. 또한, 최근에는 소비세율을 10%로 인상하기 위한 논의가 지속되고 있는바, 비록 기존의 합의대로 2018년에 소비세율을 인상하지는 못하게 되었으나 2019년 중에는 소비세 세율이 인상될 수 있을 것으로 전망된다.

셋째, 일본의 소비세제 개편과정에서는 정부세제조사회 등 전문 정책기관 또는 연구기관의 역할이 매우 중요하였던 것으로 나타난다. 일본은 정부 세제조사회와 정당 세제조사회를 중심으로 소비세제의 도입과 개편방안을 주도적으로 마련하였으며, 필요한 경우 내각부 소속의 경제재정자문회의 등의 자문을 통하여 소비세제의 개편방안을 정비하여 왔다. 다만, 정부 세제조사회는 주로 중장기적인 세제개편방안을 준비하지만 정당 세제조사회는 단기적인 세제개편에 관한 논의에 집중한다는 차이가 있으며 최고 권력자인 총리나 집권당의 의지와 입장을 적극적으로 반영하려는 목적을 가지고 있다는 점을 부인할 수는 없을 것이다. 그러나 일본의 정부 세제조사회 등 상설 정책기구와 관련 연구기관들이 일본의 장기적 세제개편방안을 마련하고 추진하는 데 크게 기여한 것은 분명한 것으로 보인다.

넷째, 정부 세제조사회 등 상설 정책기구의 적극적인 의견개진과 홍보라는 절차적 특성이 나타나고 있다. 특히, 일본에서는 정부 세제조사회와 정당 세제조사회를 중심으로 사회 각계각층의 이익단체 또는 언론매체 등과 공동세미나를 개최하는 등의 형식을 통하여 정부의 소비세제 개편방안을 홍보하거나 협의하여 왔으며, 이러한 정부와 정당의 세제조사회의 활동을 통하여 정부의 입장을 충분히 홍보하고 사회 각계각층의 의견을 수렴하여 소비세제의 개편과정에서 나타났던 갈등과 문제점을 합리적으로 해소하는 데 일정 부분 기여한 것으로 평가된다.

이처럼 EU와 일본의 소비세제 개편과정에서의 다양한 경험은 모두 우리나라의 소비세제 개편과 관련하여 참고할 수 있는 여러 가지 중요한 시사점을 제공하고 있다. 다만, EU의 경우 세제개편 과정에서 실무작업위원회를 통해 다양한 방안을 상정하고 논의하면서 단계적으로 세제를 개편해가고 있으나, 일본에서는 세제조사회의 정치적인 협상과 타협이라는 과정을 통해 세제가 개편된다는 점에서 차이가 있다. 이러한 차이는 EU와 일본의 정치체제가 상이하다는 점을 감안하면 일견 당연한 것으로 여겨질 수도 있으나, 세제개편이

정권의 부침을 결정하는 국민적 관심사일 뿐 아니라 일본의 세제조사사회와 유사한 제도인 우리나라의 세제발전심의위원회가 그 역할을 충실히 수행하고 있지 못하다는 비판이 있다는 점에서 볼 때 우리나라에 주는 의미는 매우 큰 것으로 판단된다.

따라서 EU와 일본의 경험과 시사점을 종합적으로 고려하면 향후 우리나라에서 소비세제를 개편하는 경우 일본의 사례처럼 정파를 초월한 장기적인 세제개편방안을 우선적으로 고려하되, EU의 경험을 참조하여 정치논리에 휘둘리지 아니하는 독립적이고 실무적인 세제개편논의기구를 설립할 필요가 있다. 특히, 현재 우리나라의 세제발전심의위원회가 정부로부터 독립적이지 못할 뿐 아니라 실무작업위원회 방식이 아닌 심의기구로 운영되고 있기 때문에 다소 형식적으로 운영되고 있다는 비판을 감안하면, 현행 세제발전심의위원회를 학계와 재계 그리고 시민단체와 언론 등 민간영역 및 정부와 각 당파의 조세전문가가 모두 참여하는 독립적인 실무작업위원회 형태로 개편하는 방안을 신중히 고려해야 할 것이다.

구체적으로는 최근 다국적 기업의 공격적 조세회피를 이용한 역외탈세문제 등에 대응하기 위하여 활발히 운영되었던 OECD 재정위원회의 BEPS Project 실무작업반(Working Group)을 벤치마킹하여 ‘국가중장기세제개혁위원회(가칭)’를 설치하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 다만, ‘국가중장기세제개혁위원회(가칭)’를 설치하는 경우에는 다른 정부조직이나 정당기구의 유사조직과 권한이나 업무가 중복되는 것을 방지하기 위하여 ‘국가중장기세제개혁위원회(가칭)’의 역할과 성격을 우리나라 조세제도의 문제점을 분석하고 중장기 세제개혁방안을 마련하여 의회와 정부에 제안하는 실무작업위원회 형태로 제한하되, 그 인적구성과 조직기구 및 운영절차 등에 관하여는 현행 우리나라의 국가인권위원회처럼 국가권력기관으로부터 완전히 독립될 수 있도록 별도의 관련 법령을 제정해야 할 것으로 생각된다.

본 연구는 주로 우리나라와 해외의 소비세제 개편과정에서 사회 각계각층의 역할과 그 논의 과정을 살펴봄으로써 유익한 시사점을 도출하고자 한 것이나, 다음과 같은 한계가 존재한다. 첫째, 세제개편 시 절차적 논의를 입안과정에서부터 시작하여 국회 심의 및 의결과정과 평가 및 보완 과정으로 명확히 구

분하여, 각 논의의 단계에서 나타는 문제점 및 향후 개선방안 등에 대해 심도 있는 검토가 필요했으나 이 부분이 다소 미흡하였다. 둘째, 우리나라 세제개편 시 절차적 논의에 관한 부분에서 세제발전심의위원회의 심의과정 및 기획재정부 세제실의 입안과정에서 나타나는 문제점 및 향후 개선방향 등에 대해서도 보다 깊이 있는 논의가 필요했으나 지면 관계상 피상적으로 다룰 수밖에 없었던 점 역시 아쉽게 생각한다. 마지막으로, 앞서 언급한 세제개혁위원회의 법적 근거, 조직구조 및 그 밖의 주요 내용 등에 대해서도 구체적인 설치 및 운영 방안의 제시가 필요했으나 이 부분 역시 다소 미흡했던 것으로 보인다. 향후 보다 구체적이고 심도 깊은 논의를 통해 이들 한계점을 보완할 추가적인 연구가 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

〈국내문헌〉

- 고선규, 「일본의 수상-내각주도형 정책결정사례분석: 소비세 인상 법안을 중심으로」, 『정치비평』, 『한국정치연구회』, 제10권 제1호, 2017, pp. 165~197.
- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도
- _____, 보도자료, 「7월 1일부터 금지금 부가세 매입자납부제도 시행」, 2008.6.2.
- _____, 보도자료, 「철 스크랩'부가가치세 매입자 납부 특례제도 시행」, 2016.9.20.
- 국정자문위원회, 「국정운영 5개년 계획」, 2017
- 국중호, 『주요국의 조세제도: 일본』, 한국조세재정연구원, 2009, pp.195~201.
- 국회예산정책처, 『주요국의 재정제도』, 2016.
- 권순미, 「저부담 조세국가 한국과 일본의 역진적 조세정치」, 『한국정치연구』, 2014, pp. 23~2, pp. 289~310.
- _____, 「일본 민주당 정권의 정책 전환」, 『한국정당학회보』, 14(1), 2015, pp. 37~62.
- 기은선·구자은·박명호, 「부가가치세 매입자 납부제도 개편방안에 관한 연구」, 『세무학연구』, 제32권 제4호, 2015, pp. 139~165.
- 기획재정부, 보도자료, 「2017년 세법개정안」, 2017.8.2.
- 김기석, 「우월정당의 공공정책결정: 1980년대 일본의 소비세 도입」, 『한국정치학회보』, 32(2), 1998, pp. 221~222.
- 김세걸, 「일본의 세제개혁과 자민당의 딜레마」, 『한국정치학회보』, 31(4), 1997, pp. 209~212.
- 김양평, 「일본 소비세 인상의 배경과 영향」, KIET, 2014.
- 김유찬·윤태화·서희열, 「소비세 분야의 세제개혁 방향」, 『세무와 회계저널』 제7권 제3호, 2006, pp. 335~362.
- 김재진, 『부가가치세 매입자 납부제도를 통한 거래징수 효율화 방안』, 한국조세재정연구원, 2010.

- 박정수, 『주요국의 조세제도 - 영국편 -』, 한국조세재정연구원, 2009.
- 박진호, 「일본 소비세율 인상의 필요성 및 파급 영향」, 한국은행 해외경제 포커스, 제2013-35호, 2013.
- 박형수·이수연·임현정·장영욱·최영은, 『일본 소비세율 인상의 평가와 전망』, 한국조세재정연구원, 2012.
- 원종학, 「일본 세제개정에서 세제조사회의 역할과 시사점」, 조세·재정브리프, 한국조세재정연구원, 2007.
- 이성봉, 「재생연료 등 부가가치세 매입자 납부특례 제도의 독일 등 해외사례 조사」, 서울여자대학교 산학협력단, 2013.
- 이전오, 『조세입법절차의 문제점 및 개선방안에 관한 연구』, 국회예산정책처, 2009.
- 이준규·박성욱, 「미국에서의 소비세 논쟁과 우리나라에의 시사점」, 『세무와회계저널』 제11권 제1호, 2010, pp. 189~209.
- 이중교, 「배출권 거래에 대한 부가가치세 과세에 관한 연구 - EU입법례와의 비교법적 고찰을 중심으로」, 『저스티스』 통권 제135호, 2013, pp.243~271.
- 이정환, 「일본 민주당 정권의 소비세 인상으로의 정책전환과 분열」, 『한국정치학회보』, 47(3), 2013, pp. 149~167.
- 정미애, 「일본 민주당의 ‘증세 없는 복지확대’를 둘러싼 정치과정」, 『국제정치논총』, 53(1), 2013, pp. 185~218.
- 정치선·김진석·윤성만, 『부가가치세 매입자 납부제도의 문제점과 개선방안』, 한국조세연구포럼, 2014.
- 홍완식·김기태·유정화·최혜선, 『정부입법절차의 민주성 및 효율성 제고방안 연구』, 법제처, 2012.

<해외문헌>

- EC, “COM 260, Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the use of administrative cooperation arrangements in the fight against VAT fraud,” 2004.

- EC, “COM 254, Report from the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee concerning the need to develop a co-ordinated strategy to improve the fight against fiscal fraud,” 2006a.
- EC, “COM 404, Communication from the Commission to the Council, in accordance with Article 27(3) of Directive 77/388/EEC,” 2006b.
- EC, “COM 109, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on measures to change the VAT system to fight fraud,” 2008a.
- EC, “COM 807, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee On a coordinated strategy to improve the fight against VAT fraud in the European Union,” 2008b.
- EC, “COM 511, Council Directive amending Directive 2006/112/EC as regards an optional and temporary application of the reverse charge mechanism in relation to supplies of certain goods and services susceptible to fraud,” 2009.
- EC, “Assessment of the application and impact of the optional ‘Reverse Charge Mechanism’ within the EU VAT system,” 2014.
- HC, “Standard Report on the Accounts of HM Revenue and Customs: VAT Missing Trader Fraud,” House of Commons Committee of Public Accounts, 2006.
- HL, “Stopping the Carousel: Missing Trader Fraud in the EU,” House of Lords European Union Committee, 2007.
- HMRC, “VAT Notice 735: VAT domestic reverse charge on specified goods and services,” 1 February 2013(last updated: 27 April 2015).

〈언론보도자료〉

『조세일보』, 2017.7.19. 기사.

『중앙일보』, 2017.7.19. 기사.

『한겨레신문』, 2017.7.19. 기사.

