

국제조세 회피의 행태 및 경제적 효과 분석

2003. 12

안 종 석 · 최 준 욱

KIPF 한국조세연구원

서 언

국제조세 분야의 주요 주제 중 하나는 조세회피 및 탈세와 관련된 문제이다. 조세회피 및 탈세는 국내적으로도 중요한 문제지만, 조세제도가 다른 두 국가간에 발생하는 경우에는 더 많은 복잡한 논점들이 제기된다. 우리나라에서도 최근 해외투자가 크게 확대되고 외환위기 이후 외국인투자의 유입이 크게 증가하면서 국제조세 회피 및 탈세 문제의 심각성이 크게 부각되고 있다.

그럼에도 불구하고 국제조세 회피 및 탈세에 관한 우리의 이해는 매우 부족한 실정이다. 실무적인 차원에서는 이미 그 심각성을 인식하여 관심을 쏟고 있지만, 이에 대한 기존의 경제학적 분석은 매우 제한적이다. 이 주제는 많은 경제학자들에게 생소한 것일 뿐더러 단지 실무적인 문제로만 인식되어 왔고, 분석을 위한 정형화된 모형도 개발되어 있지 않다. 그러나 실무적인 문제로만 치부하기에는 국제조세 회피 및 탈세 방지와 관련된 정책방향 설정에 관한 논의를 함에 있어 필요한 아주 기본적인 문제조차 명확하게 이해하지 못하고 있는 상황이다.

이에 본 연구원에서는 국제조세 회피 및 탈세의 경제적 영향과 정책대응 방안에 대해 가장 기본적인 차원에서부터 검토하여 논의해야 할 필요성을 인식하고 이에 대한 연구를 진행하였다. 연구의 목적이 그러하고, 또 국제조세 회피 및 탈세에 대한 기존의 연구가 매우 부족한 점을 감안하여 본 연구는 이론적 분석을 중심으로 진행되었다. 본 연구에서는 정책대응으로서의 구체적인 제도개선안 등이 다루어지지 않는 않지만, 향후 정책대응 논의에 있어 기초가 될 수 있는 연구라는 점에서 그 중요성이 크다고 사료된다.

이 보고서는 본 연구원의 안종석 박사와 최준욱 박사에 의해 집필되었다. 저자들은 본 연구를 위해 도움을 준 많은 분들에게 감사하고 있다. 특히 세미나에서 유익한 토론을 해 준 본원의 김형준 박사, 홍범교 박사, 계명대의 김유찬 교수 및 익명의 논평자 두 분에 대해 감사하고 있다. 또 본 연구에 도움을 아끼지 않은 본원의 김정현 주임연구원, 류인경 연구원, 장정순 연구조원에게도 감사하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2003년 12월

韓國租稅研究院

院長 宋 大 熙

요약 및 정책시사점

1. 주요내용 요약

국제조세 회피 및 탈세 문제는 이미 오래 전부터 과세당국의 주목을 받아왔지만 특히 최근 들어 자본·노동 등 생산요소의 국제거래가 자유롭게 되면서 세무당국의 중요한 관심사로 대두되고 있다. 그러므로 본 연구에서는 국제조세 회피를 유형별로 구분하여 특성을 규명하고, 각 유형별 조세회피 및 탈세(이하 '조세회피')가 가져오는 경제적 효과를 분석하여 조세회피 및 탈세에 대응하는 정책방향을 모색하였다.

1) 조세회피 유형별 특징

조세피난처를 통한 조세회피는 과세이연(tax deferral)이라는 국제조세의 특성을 적극적으로 활용한 것으로 조세피난처에 자회사를 설립하여 그 자회사의 이름으로 국제거래를 하고, 그 거래를 통해 발생한 이익을 조세피난처에 축적함으로써 투자자 거주지의 국외소득에 대한 과세를 회피하는 것이다. 조세피난처에 설립된 자회사는 실질적으로 사업을 수행하는 회사가 아니라 서류상의 회사로서 단순한 통과회사(conduit company) 또는 기장센터(book-keeping center)의 역할만 하므로 명목상 조세피난처를 통한 조세회피 및 탈세가 실물경제에 미치는 영향은 미미하다. 따라서 조세회피 방지를 위한 세무당국의 노력도 단순히 회피된 세금의 추정 및 벌과금 징수 외에 실물경제에 미치는 영향

은 미미한 것으로 보일 수 있다. 그러나 궁극적으로 조세피난처를 통한 조세회피는 국제거래를 통해 발생하는 소득에 대한 세부담을 경감하는 데 목적이 있으므로 조세회피가 용이하게 되면 결국 국제거래의 세후 수익률이 높아져 국내거래에 비해 국제거래를 촉진시키는 결과가 나타난다. 다시 말해 그 국제거래가 자본거래라면 조세피난처를 통한 조세회피의 가능성은 국내투자보다 국외투자를 촉진하는 결과를 가져온다.

한편 조세조약 남용은 주로 외국인 투자자의 국내원천소득에 대한 세부담을 회피하는 데 목적이 있으며, 조세피난처를 통한 조세회피와 결합되면 국제거래 소득에 대한 원천지 과세와 거주지 과세를 동시에 회피할 수 있어 그 효과가 극대화된다. 그러나 조세조약 남용의 경우 대체로 조세피난처와 유사한 성격을 가지고 있으면서 동시에 광범위한 조세조약망을 갖춘 국가나 지역을 찾아서 그 지역에 통과회사를 설립하여야 한다는 어려움이 있다. 동남아시아 지역에서는 말레이시아의 라부안이 treaty shopping을 위한 통과회사의 소재지로 많이 활용된다.

조세피난처와 조세조약 남용은 주로 국제거래 소득에 대한 세부담을 회피하는 데 목적이 있지만 이전가격 조작은 국내에서 발생한 거주자 또는 비거주자의 소득을 조세피난처 등 세율이 낮은 다른 국가나 지역으로 이전함으로써 국내소득에 대한 세부담을 줄이는 방법이다. 따라서 이전가격 조작 자체가 국내 경제 활동을 해외로 이전토록 촉진하는 효과가 있다고 보기는 어렵다. 그보다는 오히려 국내 경제활동에 대한 세부담을 완화함으로써 다국적기업의 국내 경제활동을 촉진하는 효과가 있다고 할 수 있다.

2) 조세회피 및 대응정책의 경제적 효과분석

조세피난처를 이용한 조세회피는 국내투자를 감소시키고 국외투자를 증가시킴으로써 경제의 효율성을 저하시키며, 그 외에도 조세회피는 그 자체로서 경제적 비용을 유발하는 효과를 갖고 있다. 이때 조세회피를 억제하기 위해 세무조사를 강화하면 조세회피가 줄어들고 동시에 국외투자를 축소시키고 국내투자를 증가시키는 효과를 얻을 수 있다. 명목세율 인하를 통한 조세회피 동기의 축소도 조세회피 감소와 국내투자 증가라는 두 마리 토끼를 잡기 위한 수단으로 활용될 수 있을 것이다. 그러나 외국납부세액 공제율의 인상과 같이 국내투자 소득에 대한 세부담은 그대로 둔 채 국외투자 소득에 대한 세부담만 인하여 국제조세 회피의 동기를 약화시키는 정책은 국내투자 감소라는 부작용을 초래할 수 있다.

조세회피가 없다면 외국납부세액을 비용으로 공제하는 경우와 같은 수준의 외국납부세액 공제를 허용하고, 공공재로부터 주민이 느끼는 한계효용과 공공재 공급비용이 일치하는 선에서 세율을 결정하는 것이 주민의 효용을 극대화하는 방법이다. 그러나 국외원천소득에 대한 조세회피가 존재하는 경우에는 정책결정에 대한 다른 제약이 없다면 전반적으로 세율을 더 낮은 수준으로 인하하는 동시에 외국납부세액 공제율을 인하함으로써 국민의 후생을 증대시킬 수 있다. 명목세율 인하로 인한 조세회피 감소 및 국내투자 증가, 외국납부세액 공제율의 인하로 인한 국내투자 증가 등 긍정적인 효과가 외국납부세액 공제율의 인하로 인한 조세회피 동기의 증가라는 부정적인 효과를 압도하기 때문이다. 자본수출에 대해 중립적인 조세정책을 적용하는 경우 최적의 공공재 공급규모는 조세회피가 없는 경우보다 작으며, 최적세율 역시 조세회피가 없는 경우보다 낮다. 세무조사는 하지 않는 것보

다는 하는 편이 낮지만 조세회피 동기를 완전히 근절할 정도로 강화하는 것은 최적정책이 아니다. 탈세에 대한 범칙금은 다른 여건이 허용하는 한 높게 책정하는 것이 좋다.

외국인 투자자가 국내에서 발생한 소득에 대한 과세를 treaty shopping을 통해 회피할 때 그 효과는 두 가지로 나타난다. 첫째, 국내투자의 세후 수익률이 높아짐으로써 국내투자를 증가시킨다. 둘째, 국내 세부담을 회피하여 세입을 감소시킨다. 소득의 원천지가 소규모 자본수입국인 경우 조세회피 비용은 모두 자본수입국에 귀착된다.

이 경우 조세회피를 억제하기 위해서는 국내세율을 인하하고 세무조사를 강화하여 조세회피의 동기 및 조세회피 행위의 성공가능성을 낮춰야 할 것이다. 이 중 국내세율 인하는 국내투자를 증대시키는 또 다른 긍정적인 효과가 있는 한편 세무조사 강화는 국내투자를 축소시키는 부정적인 효과가 있다. 따라서 세무조사 강화보다는 전반적으로 세율을 인하하는 정책을 펴면 외국인 자본의 유입에도 도움이 되고 외국인의 국내조세 회피를 방지하는데도 도움이 될 것이다. 하지만 이 경우 세수입 감소로 인하여 공공재 공급이 줄어들고 이로 인해 국민후생이 감소할 수도 있다. 조세로 인한 비효율성과 조세회피의 효과, 공공재 공급의 효용증대 효과를 종합적으로 고려할 때 세금을 징수하여 공공재를 공급하되 조세회피가 없는 경우보다 조세회피가 있는 경우에 더 낮은 세율을 책정하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

2. 정책시사점

이상을 종합하면 국세청의 국제조세에 대한 세무조사는 내국

인 또는 국내기업이 조세피난처를 활용하여 국외소득에 대한 국내 세부담을 회피하는 것을 방지·억제하는 데 초점을 맞춰야 한다는 결론을 도출할 수 있다. 우리나라는 자본수입국 쪽에 속한다는 점을 고려할 때 ‘국제조세 회피 및 탈세 근절’이라는 일반적인 목표를 설정하고 다국적기업에 대해 무차별적으로 세무조사를 강화하는 것은 바람직하지 않은 부작용을 유발할 가능성이 있으므로 신중을 기할 필요가 있다.

세율정책과 관련해서는 투자소득에 대한 세부담을 완화하여 조세회피 동기를 약화시키는 것이 바람직하다. 정확하게 어느 정도의 세율이 적절한지는 국민들의 공공재에 대한 선호도, 조세회피 비용, 세무조사 비용, 다른 세원의 존재 여부 등 여러 가지 여건에 의해 결정되는 것이므로 명확한 해답을 제시할 수 없다. 그러나 본 연구는 조세회피가 존재하는 경우 이동성이 큰 자본으로부터 발생한 소득에 대한 세율을 조세회피가 없는 경우에 비해 낮은 수준으로 책정하는 것이 바람직하다는 결론을 도출하였다. 이 경우 세부담이 낮은 데다 세수입의 일부는 세무조사를 위해 사용되어야 하기 때문에 적정 공공재 공급규모는 더욱 작아진다.

자본소득에 대한 세부담을 완화함으로써 조세회피 동기를 억제하고자 할 때 중요하게 고려하여야 할 점은 이동성이 큰 자본으로부터 발생한 소득에 대한 세부담을 전반적으로 완화하여야 한다는 점이다. 조세회피의 대상이 되는 특정 소득에 대한 세부담만을 완화하는 조치는 또 다른 왜곡을 초래할 수 있으므로 가급적 배제하는 것이 바람직하다.

목 차

I. 서 론	15
II. 국제조세 회피 및 탈세의 유형과 특징	19
1. 조세피난처를 활용한 조세회피 및 탈세	20
2. 조세조약 남용을 통한 조세회피 및 탈세	47
3. 이전가격 조작을 통한 조세회피 및 탈세	54
4. 요약 및 시사점	60
III. 국제조세 회피 및 탈세의 경제적 효과분석-자본수출국	66
1. 문헌 조사 및 본 연구의 특징	67
2. 기본모형	72
3. 국제조세 회피의 경제적 효과 분석	84
4. 최적 조세정책	105
5. 요약	110
IV. 국제조세 회피 및 탈세의 경제적 효과분석-자본수입국	112
1. 기본모형	112
2. 국제조세 회피의 경제적 효과 분석	114
3. 최적 조세정책	120
4. 요약	123
V. 요약 및 결론	124
참고문헌	135

표 목 차

<표 II- 1> 역외금융센터 유치지역	33
<표 II- 2> 국제조세회피의 유형 및 특징	61
<표 III- 1> 외국납부세액 공제율의 크기와 조세정책의 효과	80
<표 V- 1> 자본수출 중립적인 제도하에서 조세정책 변화의 효과	128

그림 목 차

[그림 II- 1] 조세피난처의 자회사를 통한 조세회피	25
[그림 II- 2] 조세피난처의 자회사에 특허권을 판매하여 조세를 회피하는 경우	27
[그림 II- 3] 조세피난처와 조세조약 남용의 결합	29
[그림 II- 4] 조세피난처의 금융자회사를 활용한 조세회피	31
[그림 II- 5] 조세피난처를 통한 국제무역	35
[그림 II- 6] 국내 거래소득에 대한 조세회피 사례	38
[그림 II- 7] 우리나라의 조세피난처 대응세제 개요	41
[그림 II- 8] 조세조약 남용사례 - 투자회사	49
[그림 II- 9] 조세조약 남용사례 - 자금대여	50
[그림 II-10] 국제무역에 대한 이전가격 조작 사례	55
[그림 II-11] 유가증권 거래에 대한 이전가격 조사 사례	56

[그림 II-12] 우리나라 이전가격 세제 개요	59
[그림 III- 1] 외국납부세액 공제율과 자본시장의 균형	78
[그림 III- 2] 조세피난처를 활용한 조세회피 비용과 한계수익	92
[그림 III- 3] 조세회피가 존재하는 경우의 자본시장	93
[그림 III- 4] 조세회피가 국민소득에 미치는 영향	94
[그림 III- 5] 조세회피와 세무조사	99
[그림 III- 6] 조세회피 및 세무조사가 존재하는 경우의 자본시장	100
[그림 III- 7] 세무조사를 고려한 자본시장의 균형	103
[그림 III- 8] 조세회피와 세무조사가 존재하는 경우의 자본시장(C=1)	104
[그림 III- 9] 조세회피가 있는 경우와 없는 경우 조세의 한계효용 비교	109
[그림 IV- 1] 조세조약 남용의 세부담 절감효과와 조세회피 비용	116
[그림 IV- 2] 조세조약 남용이 있는 경우의 자본시장	119

I. 서 론

조세회피 또는 탈세는 조세정책 연구에서 가장 중요한 문제 중 하나이다. 경제여건의 변화에 따라 다양한 형태의 조세회피 또는 탈세가 새로운 문제로 등장하게 되는데, 최근에는 자본시장 개방에 따른 국제조세 회피가 심각한 문제로 부각되고 있다. 자본시장 개방이 진전되면서 국제 자본거래가 양적으로 증가됨과 동시에 형태도 매우 다양화되고 있으며, 이 과정에서 또 다른 새로운 유형의 조세회피 및 탈세가 발생하고 있는 것이다. 특히 자본의 국가간 이동은 조세제도, 세율 및 관할 징세당국이 다른 국가들 사이에서 이루어지기 때문에 이 과정에서 발생하는 조세회피 및 탈세 문제는 더욱 복잡한 형태를 띤다.

조세부담을 경감시키려는 행위에 대해 조세회피(tax avoidance) 또는 탈세(tax evasion) 등의 표현을 사용하고 있지만, 그 정의가 명확한 것은 아니다. 일반적으로 비정상적인 행위를 통해 조세부담을 줄이는 행위를 조세회피라고 하며, 조세가 부과될 수 있는 경제적 행위 자체를 감추거나 고의로 거짓 정보를 제공함으로써 조세를 포탈하는 행위를 탈세라고 한다. 후자는 주로 불법적인 행위를 의미하는 것인데 비해 전자는 법이 허용하는 범위 안에서 조세부담을 줄이는 행위를 의미한다. 즉, 합법성 여부가 양자의 구분 기준이 되는 것이다. 그러므로 앞서 언급한 '비정상적 행위'란 탈법적인 행위를 의미하는 것이 아니라 세부담 절감 외에는 다른 경제적 목적이 없는 것으로서 정책입안자가 예상하지 못했던 조세제도의 허점을 이용하여 세부담을 절감하는 행위를 말한다. 조세회피와 탈세의 구분은 절대적인 것은 아니므로 한 나라 안에서도 제도의 변화에 따

라 조세회피로 간주되던 것이 탈세로 변경될 수도 있고 그 반대의 경우도 가능하다. 뿐만 아니라 각 나라별로 세법이 상이하기 때문에 동일한 행위가 한 국가에서는 탈세로 간주되고, 다른 나라에서는 조세회피로 간주될 수도 있다. 때로는 조세회피라는 표현이 탈세까지 포함하는 광의로 사용되는 경우도 있다.

통상적으로 자주 쓰이는 용어로서 절세(tax saving)라는 표현도 있는데, 이는 탈세 및 조세회피와 배치되는 의미에서 합법적·합리적으로 세금을 절약하는 행위를 말한다. 즉, 절세는 법과 상식이 허용되는 범위 내에서 합리적인 행동을 통해 세금을 절약하는 행위로서 특별히 부정적인 뉘앙스를 가지지 않는 개념으로 사용되는 경우가 많다. 그러나 어떠한 행위가 정상적인 것인지 또는 정당한 것인지는 매우 주관적인 것이기 때문에 양자의 구분이 명확하지 않아 납세자와 세무당국간에 의견이 충돌되는 경우가 많다.

우리나라에서 국제조세 회피 및 탈세가 중요한 문제로 대두되는 이유는 최근 들어 국제 자본거래가 매우 빠른 속도로 확대되고 있기 때문이다¹⁾. 우리나라의 해외직접투자는 1980년대말 이후 빠른 속도로 증가하여 왔다. 연간 총투자액으로 보면, 1985년에 1억 1,200만달러이던 것이 1990년에는 9억 5,800만달러로, 1997년에는 35억 2,600만달러로 1985년에 비해 30배 이상 증가하였다. 연도별 해외직접투자액의 증가는 외환위기 이후에는 다소 둔화되는 모습을 보이고 있지만, 투자잔액은 지속적으로 증가하여 1997년에 172억 2,700만달러이던 것이 2001년에는 287억 600만달러에 이르렀다. 한편 외국인 직접투자도 1998년 이후 급격히 증가하였는데 연간 투자액을 도착기준으로 보면, 1992년에 9억 9,900만달러에 불과하던 것

1) 여기서 국제조세란 국제거래 또는 국제거래를 통해 발생한 소득에 대한 과세를 총칭하는 것이다. 세법상 국제조세라는 별도의 세목이 존재하는 것은 아니나, 통상 두 개 이상의 다른 국가의 세무당국이 관련된 조세를 국제조세라고 부른다.

이 1997년에는 30억 9천만달러, 1998년에는 52억 7,200만달러, 2000년에는 101억 7,200만달러로 크게 증가하였다. 2001년 이후 연간 투자액이 다소 감소하기는 했지만 누적 투자액은 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

국제 자본거래는 양적으로 확대되었을 뿐만 아니라 형태 면에서도 다양화되고 있고 거래 절차도 용이해졌는데, 이러한 변화가 종합적으로 국제조세 회피 및 탈세를 증가시키는 요인으로 작용하고 있다. 특히 최근에는 외환자유화에 따라 국제 자본거래 절차가 간소화되면서 국제조세 회피 및 탈세에 대한 우려가 더욱 커지고 있다.

또한 국제 자본거래의 형태가 다양화됨에 따라 조세회피 및 탈세의 방법도 다양화되고 있다. 기존에는 주로 고가 수입 및 저가 수출 등의 가격조작을 통해 외환 및 소득을 탈루하는 것이 일반적이었다. 그러나 최근에는 해외직접투자에서 조세피난처를 활용하는 사례가 증가하고 있으며, 이에 따라 조세피난처를 이용한 조세회피 및 탈세의 가능성도 증가하고 있다²⁾. 그리고 기업인수와 관련된 투자에서도 조세피난처를 이용하는 사례가 증가하고 있다.

또 다른 중요한 변화로 파생금융상품을 이용한 거래의 증가를 들 수 있는데, 장외 파생금융상품의 거래액은 1999년에 1억 9천만달러에서 2000년에는 16억달러, 그리고 2002년에는 41억달러로 매우 빠르게 증가하고 있다. 파생금융상품 거래가 이처럼 빠르게 확대됨에 따라 파생금융상품을 이용한 조세회피 가능성도 함께 증가하고 있다.

이러한 국제조세 회피 및 탈세는 많은 부작용을 초래할 수 있다. 우선 국제거래와 관련된 자본소득에 대한 세부담이 줄어들게 됨으로써 자원배분에서 왜곡이 발생할 수 있다. 그리고 자본소득으로부

2) 해외직접투자 중 조세피난처를 통한 투자의 비중은 1998년까지는 매우 미미한 수준이었으나, 1999년에는 3.8%, 2000년에는 36.7%를 기록하였다. 자세한 내용은 안종석(2001) 참조.

터의 세수가 줄어들게 됨에 따라 국내에 머무는 생산요소에 대한 세금이 과중해져 형평성 측면에서도 바람직하지 않은 결과가 초래될 가능성도 있다. 심지어 국제조세 회피가 팽배한 경우에는 자본통제를 실시하는 것이 바람직하다는 주장도 있다. 따라서 개방화의 이익을 적절히 향유하고 부작용을 최소화하기 위해서는 국제조세 회피 및 탈세의 방지가 매우 중요하다. 이러한 관점에서 본고는 국제조세 회피 및 탈세 문제에 대해 소개하고, 경제적 효과를 분석한 후 그 결과를 바탕으로 정책대응 방향을 모색한다.

국제조세 회피는 직접세의 회피와 간접세의 회피로 구분할 수 있다³⁾. 후자의 경우 주로 국경을 넘나드는 상품거래(border shopping)에서 전형적으로 발생되는데, EU 등에서는 이에 대해 많은 관심을 보이고 있다. 그러나 지리적 특성상 간접세 회피의 가능성이 낮은 우리나라의 입장에서 더 큰 중요성을 갖는 것은 전자의 경우라 할 수 있다. 따라서 본고에서도 직접세의 탈세 및 회피에 대해 고찰한다.

본 연구는 크게 두 부분으로 구성된다. 첫 번째 부분(제Ⅱ장)에서는 국제조세 회피를 유형별로 구분하여 그 특징과 관련 제도를 살펴본다. 또한 각 유형별 조세회피가 가져오는 경제적 효과에 대한 직관적인 설명을 시도한다. 여기서는 새롭고 독창적인 연구를 시도하기보다는 조세회피의 각 유형별 특성을 파악함으로써 뒤의 경제이론적 분석의 틀을 설정하는 데 목적이 있다. 두 번째 부분(제Ⅲ, Ⅳ장)에서는 국제 자본거래를 설명하는 이론적 모형을 통해 국제조세 회피가 가져오는 경제적 효과를 검토한다. 자본 수출국과 수입국으로 구분하여 국제조세 회피가 자본의 수출입 및 국민소득과 후생에 미치는 영향을 분석하고, 세율 및 세무조사에 대한 정부 정책의 효과를 분석하여 향후 정책에 대한 시사점을 모색한다.

3) 편의상 별도로 구분하여 표시하는 경우를 제외하고는 본 보고서에서 국제조세 회피란 국제조세 회피와 탈세를 포괄하는 개념으로 사용한다.

II. 국제조세 회피 및 탈세의 유형과 특징⁴⁾

본장에서는 국제조세 회피 및 탈세를 유형별로 구분하여 구체적으로 어떤 형태로 조세회피 및 탈세가 일어나는지, 각 유형의 조세회피는 어떤 특징을 가지고 있으며 다양한 형태의 조세회피를 방지하기 위해 각국의 조세정책당국과 세무당국은 어떤 대응을 하고 있는지 검토한다. 조세회피와 탈세 자체의 구분이 명확하지 않으므로 본장에서는 양자를 구분하지 않고 포괄적으로 검토한다.

조세회피와 탈세는 매우 다양한 형태로 일어나고 있으므로 유형을 구분하는 방법도 여러 가지이다. OECD(1987)는 (1) 조세피난처(tax haven)를 이용한 조세회피 및 탈세, (2) 이중과세방지조약과 기지회사(base company)를 이용한 조세회피 및 탈세, 그리고 (3) 이중과세방지조약과 통과회사(conduit company)를 이용한 조세회피로 구분하여 각각의 특성과 대응방안, 특히 국제적 공조방안에 대해 검토하였다.

또한 大崎 滿(1990)은 세무행정의 관점에서 국제조세 회피에 대한 대응책을 연구한 저서에서 (1) 조세피난처에 자회사 등을 설립하여 국외에서 발생한 소득을 그 자회사에 축적함으로써 조세를 회피하는 방법, (2) 다국적기업집단이 서로 다른 국가에 소재하는 계열기업간의 거래에 대한 가격 즉, 이전가격을 조작함으로써 조세를

4) 본장은 국제조세에 익숙하지 않은 독자들에게 국제조세 회피 및 탈세가 어떤 상황에서 어떻게 발생하며 어떤 특성을 갖는지 소개하는 데 목적을 두고 있다. 국제조세 회피 및 탈세의 유형과 특성에 대해 잘 알고 있는 독자들은 본장의 제4절 '요약 및 시사점'만 읽어도 뒷부분을 이해하는 데 큰 무리가 없을 것이다.

회피하는 방법, (3) 양국간 이중과세방지조약을 이용하여 제3국의 기업이 체약국에 소재하는 자회사를 통해 조세조약을 남용함으로써 부당한 이득을 취하는 방법, (4) 자회사 등이 앞의 (1)~(3)을 통해서 얻은 소득을 용자·자본이득(capital gain) 등의 형식으로 전환하여 모회사로 이전함으로써 세부담을 회피하거나 경감하는 방법, 그리고 (5) 이상에서 제시된 방법들을 혼합하여 각국의 세부담을 회피하거나 경감하는 방법으로 구분하였다.

이 중 大崎 滿(1990)의 분류가 매우 포괄적이어서 10여년이 지난 오늘날 발생하고 있는 조세회피 및 탈세 사례들까지도 대부분 이 5개의 범주 내에 포함시킬 수 있는 것으로 보인다. 이에 다음에서는 이 구분방법을 기준으로 5개의 범주에서 핵심적인 역할을 하는 조세피난처, 조세조약 남용, 이전가격 조작을 통한 조세회피의 특성과 경제적 효과에 대해 살펴본다.

1. 조세피난처를 활용한 조세회피 및 탈세

가. 조세피난처의 개념 및 특징

조세피난처는 특정 소득에 대한 세부담이 전혀 없거나 무시할 수 있을 정도로 적어 다국적기업이 조세를 회피하는 수단으로 활용하는 지역을 의미하는데 이미 1950년대부터 바하마, 케이만 군도, 버뮤다 등이 조세피난처로 활용되어져 왔다. 이들은 세부담이 없을 뿐만 아니라 자국 내에서 일어난 자금거래에 대한 정보를 보호해주는 경우가 많아 자금세탁의 통로로도 많이 이용된다.

조세피난처의 개념은 학술적으로 명확하게 정의할 수 있는 것은 아니다. 그러나 많은 국가들이 근래 들어 조세피난처를 통한 조세회피 및 탈세의 심각성을 인식하고 조세피난처를 통한 조세회피 방

II. 국제조세 회피 및 탈세의 유형과 특징 21

지 제도를 도입하는 과정에서 독자적으로 실무목적상 조세피난처를 정의하게 되었다. 이를 보면 대체로 세부담 수준을 기준으로 자국보다 현저하게 세부담이 낮은 국가 또는 지역을 조세피난처라고 정의하고 있으며, 특정 세부담 수준을 기준으로 조세피난처를 판단하는 국가들도 있다. 우리나라의 경우 후자에 속하는데, 국제조세조정에 관한 법률 제17조에서 법인부담 세금이 실제 발생 소득의 15% 이하인 국가나 지역을 조세피난처라고 규정하고 있다.

최근 조세피난처가 크게 확산됨과 동시에 조세피난처뿐만 아니라 OECD 회원국을 포함한 일반 국가들 사이에서도 외국자본을 유치하기 위한 조세경쟁이 심화되자 OECD에서는 지나친 조세경쟁을 억제하기 위하여 조세피난처를 포함한 유해조세경쟁 억제방안을 모색하게 되었다. 그 과정에서 조세피난처를 판정하는 기준으로 다음과 같은 네 가지 기준이 제시되었다⁵⁾.

첫째, 조세피난처는 특정 소득에 대해 세금을 부과하지 않거나 부과하더라도 명목상의 의미만 있을 뿐 세부담이 매우 낮다. 여기서 세부담은 실질적인 세부담을 의미하는 것으로 명목세율은 아주 높은 반면 여러 가지 다른 방법으로 세부담을 낮춰주는 경우도 세부담이 낮은 국가에 포함된다.

둘째, 과세당국간 효율적인 정보교환이 불가능하다. 조세피난처는 대체로 기업의 사업이익에 대해 세금을 부과하지 않으며, 따라서 기업의 사업활동에 대한 정보를 갖고 있지 않다. 그렇기 때문에 기업들은 조세피난처 내의 자회사 소득에 대한 정보를 숨길 수 있다. 뿐만 아니라 조세피난처의 과세당국이 모회사 소재국과의 정보교환을 거부함으로써 인하여 모회사 소재국의 과세당국은 자국 거주자의 해외발생소득에 대한 정확한 정보를 입수할 수 없게 된다. 조세피난처는 통상 조세조약을 체결하지 않거나 체결을 하더라도 네트워

5) 한도숙(2000) 참조.

크가 한정되어 있어 이 국가들에 대해 정보교환을 강요할 수 있는 효과적인 수단이 없다. 또한 조세조약을 체결하는 경우에도 정보교환 조항은 포함시키지 않거나 매우 특별한 경우로 한정하여 통상적으로 외국의 세무당국에 정보를 제공하지 않는다. 즉, 국가가 기업 활동에 대한 정보를 확보하고 있지 않은 데다 확보한 정보조차도 교환하지 않고 있다. 더욱이 은행에서도 비밀보호법을 근거로 고객의 금융거래에 대한 비밀을 철저히 보호하므로 조세피난처는 불법으로 조성된 자금의 세탁에도 활용된다.

셋째, 제도의 투명성이 부족하다. 법률상으로는 세율을 명백하게 제시하고 있더라도 협상에 의해 세부담을 조정할 수 있다거나 각종 조건에 따라 세율을 선택할 수 있는 경우에는 실질적으로 투명성이 없는 것으로 간주된다.

넷째, 기업의 설립시 실질적인 존재 및 영업활동을 요구하지 않는다. 조세피난처에서는 통상 자유로운 상법의 규정에 의해 기업의 설립·운영·재편성 등이 용이하며, 외국자본의 양도·양여처분 등 자본 및 자금의 이동이 간편하고 자유가 보장된다. 따라서 실질적인 사업장이 없는 서류상의 회사(paper company)를 설립하기가 용이하다. 그러므로 기업들은 조세피난처에 서류상의 회사를 차려 놓고 그 회사에 자금을 축적함으로써 국외소득에 대한 과세를 피할 수 있다. 실제로 사업장을 설치하여 사업활동을 영위하는 경우에만 적용되는 조세지원과 달리 서류상의 회사에 적용되는 조세지원은 그 지역이나 국가를 조세회피 수단이 되는 통로(conduit)로 이용하는 것을 장려하는 결과를 가져온다.

이외에도 조세피난처는 다음과 같은 특징들을 갖고 있다⁶⁾.

우선 조세피난처에는 외환관리가 존재하지 않는다. 많은 경우 조세피난처는 두 종류의 통화관리시스템을 유지하고 있다. 즉, 거주자

6) OECD(1987).

II. 국제조세 회피 및 탈세의 유형과 특징 23

와 비거주자를 구분하고 자국통화와 외국통화로 나누어 거주자에 대해서는 통화관리를 하지만 비거주자의 경우에는 현지통화 거래만 관리대상에 포함시킨다. 그런데 조세피난처에 설립된 비거주자 보유 기업은 통상 다른 국가에서 사업을 영위하는 기업으로서 통화관리 목적상 비거주자로 취급되므로 그 기업의 활동은 외국통화로 거래를 하는 한 조세피난처의 국내 사업활동으로 간주되지 않는다. 따라서 그 기업을 통한 자본 및 자금 이동의 자유가 완전히 보장된다. 이러한 통화관리의 부재는 조세피난처의 활용을 촉진하기 위한 것이다.

다음으로 조세피난처에서는 통상 은행업무의 중요성이 상당히 큰 것으로 나타난다. 또한 역외금융 업무를 촉진하는 정책을 사용하는 경우가 많다. 조세피난처에 소재하는 보편적인 기업형태인 비거주자의 금융활동에 대해서는 준비금 의무도 없고 세금도 부과하지 않는다. 그럼에도 불구하고 조세피난처는 외국계 금융기관의 설립에 따른 등록비, 현지주민의 고용, 현지시설의 임대료 등과 같은 이익을 얻으며, 그 정도의 이익만으로도 충분히 번영하고 있다.

또한 조세피난처에는 근대적 통신시설이 잘 발달되어 있다. 해운·항공 등 운송수단뿐만 아니라 은행업무에 특히 중요한 우편, 인터넷 등 통신시설이 발달되어 모회사로부터의 거리가 조세피난처의 선택에 영향을 주지 않는다.

마지막으로 조세피난처는 통상 정치적·경제적으로 안정되어 있고 입출국이 자유로우며, 유능한 전문가의 조언을 얻을 수 있도록 영어사용이 일반화되어 있다.

나. 조세피난처를 활용한 조세회피 및 탈세의 유형

1) 거주지 이전

조세피난처를 조세회피 수단으로 활용하는 가장 고전적인 방법은

거주지를 이전하는 것이다. 국외에서 발생한 소득에 대해 과세하는 방법은 국가에 따라 다르나 일반적으로 선진국인 고세율국은 대부분 자국 거주자에 대해 과세할 때 거주지 과세원칙을 적용하여 자국 거주자에게 귀속되는 소득에 대해 소득의 발생지를 불문하고 자국 법에 의해 과세한다. 그러므로 고세율국 거주자가 국내법상의 거주지를 저세율국 또는 조세피난처로 이전하면 고세율국의 소득세나 상속세 또는 자산과세를 회피할 수 있다. 우리나라에서는 드러난 사례가 많지 않으나 구미의 유명한 고액소득자들이 카리브해나 지중해 연안의 조세피난처로 이주하는 경우는 상당히 많다. 이와 같은 조세회피 목적의 거주지 이전을 억제하기 위해 미국은 순전히 조세회피만을 목적으로 국적을 포기하는 경우 포기 후 10년간은 과세목적상 자국 거주자로 간주하여 국적 포기 이전과 동일하게 과세한다는 규정을 도입하였다⁷⁾.

기업의 경우에는 개인에 비해 거주지 이전이 훨씬 용이하다. 어떤 국가는 법인의 본사 주소지를 거주지 판정의 기준으로 삼으며, 다른 국가들은 실질적 관리를 하는 지역, 이사회가 열리는 지역 등 다양한 기준으로 법인의 거주지를 판정하므로 국내법상의 거주지 판정 기준에 따라 필요한 기능들을 조세피난처로 이전함으로써 본사에 귀속되는 소득에 대한 높은 세부담을 피할 수 있다.

2) 투자회사 등 현지 자회사의 활용

조세피난처를 활용한 조세회피 방법 중 가장 전형적인 것은 조세피난처에 서류상의 회사(자회사)를 설립하고 그 자회사를 통하여 무형자산을 포함한 자산을 관리하도록 하는 것이다. 그 중 가장 간단한 유형의 거래 과정을 도식화하면 [그림 II-1]과 같다.

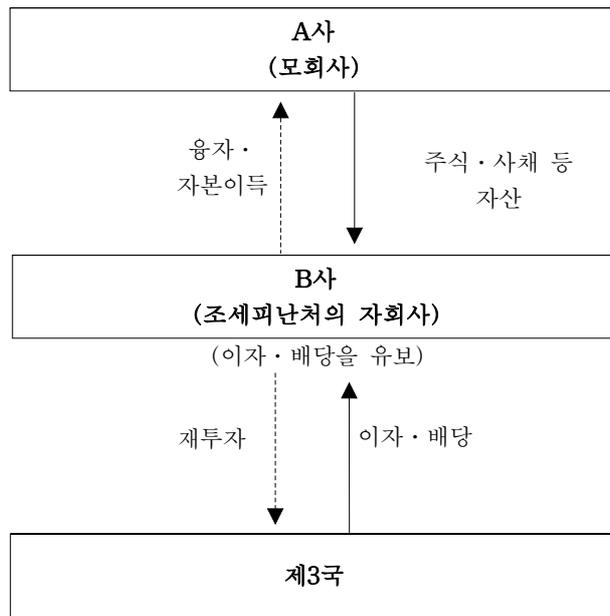
고세율국의 기업 A(모회사)는 조세피난처에 자회사(B)를 설립하

7) 한도숙·안종석(2000) 참조.

II. 국제조세 회피 및 탈세의 유형과 특징 25

고 주식이나 사채 등의 자산을 자회사로 이전한다. 자회사는 실체가 없는 서류상의 회사이다. 모회사인 A사는 명목상 자회사로 이전한 자산을 제3국에 투자하여 이자·배당 등의 소득을 얻는다. 실제로 투자에 대한 모든 결정은 모회사가 행하지만 자회사인 B사의 명의로 거래를 하므로 모든 소득은 B사에 귀속된다. B사가 거주하는 조세피난처는 국외로부터 얻은 이자·배당소득에 대해 과세하지 않으므로 이 기업집단은 소득에 대한 세금을 한 푼도 부담하지 않고 B사에 투자이익을 축적할 수 있다.

[그림 II-1] 조세피난처의 자회사를 통한 조세회피



이 단계에서 발생하는 의문은 모회사인 A사가 해외투자를 통해 얻은 소득을 무한정 해외에 축적할 수 있는가 하는 점이다. 물론 기술적으로는 B사의 소득이므로 그것을 B사에 무한정 축적하는 것

이 불가능한 것은 아니다. 그러나 주주 입장에서는 투자소득을 무한정 외국에 축적하는 것이 투자자의 효용을 극대화하는 해결책이 아닐 수 있다. 만약 B사에 축적된 소득을 A사에 배당하여 투자자 거주지로 환수할 경우 A사는 배당소득에 대해 자국의 높은 세율을 적용하여 세금을 납부해야 할 것이다. 이 경우 조세피난처를 통한 조세회피의 이득이 사라지게 된다. 그러므로 주식배당에 대한 세부담을 회피하기 위하여 투자자는 다시 한 번 조세를 회피하기 위한 조작을 하게 되는데, 大崎 滿(1990)은 그것을 제2차 조세회피라고 불렀다. 제2차 조세회피로는 주로 두 가지 방법이 사용되는데, 그 중 하나는 B사에서 A사로 배당을 하는 것이 아니라 자금을 대여하는 형식으로 소득을 이전하는 것이며 다른 하나는 B사에 축적된 투자소득을 자본이득(capital gain)으로 전환하는 방법이다.

B사가 사내에 유보된 소득을 A사에 대여하면 A사는 소득세를 부담하지 않고 투자소득을 환수할 수 있다. 또한 매년 A사의 소득 중 일부를 세부담 없이 B사로부터 차입한 자금을 대한 이자로 B사에 지급할 수 있으므로 역시 조세를 회피하면서 다시 B사에 자금을 축적할 수 있다. 이 경우 국내원천소득에 대한 새로운 조세회피가 발생한다. 이렇게 축적된 자금은 다시 제3국에 대한 투자자금으로 활용된다. 이 과정이 [그림 II-1]에서 점선으로 표시된 부분이다.

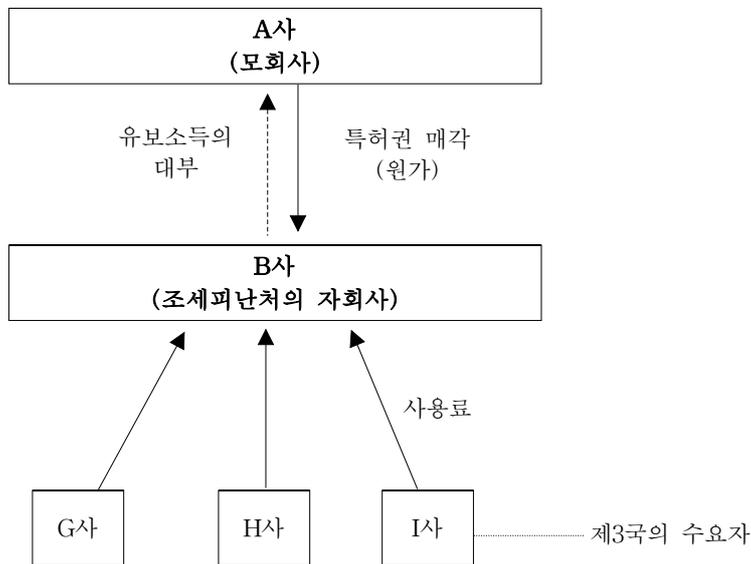
한편 B사에 상당한 정도의 소득이 축적되었을 때 B사를 청산하면 축적된 투자소득은 청산소득이 되어 투자소득이 자산양도소득(또는 자본이득)의 형태로 전환되는 결과가 나타난다. 모회사가 그 청산소득을 자국으로 환수할 때에는 국내법에 의해 세금을 납부해야 하지만, 통상 자본이득에 대한 세부담은 배당소득에 대한 세부담보다 낮으므로 자회사의 소득을 자본이득으로 전환하는 것도 세부담을 줄이는 하나의 방법이 된다.

조세피난처의 자회사가 관리하는 자산이 꼭 금융자산에만 국한되

II. 국제조세 회피 및 탈세의 유형과 특징 27

는 것은 아니다. 다음의 [그림 II-2]는 모회사가 보유한 특허권을 조세피난처의 자회사가 관리하고 그로부터 발생한 소득을 사내에 축적한 후 대부의 형식을 빌어 모회사에 이전하는 경우를 도식화한 것이다.

[그림 II-2] 조세피난처의 자회사에 특허권을 판매하여 조세를 회피하는 경우



고세율국의 A사는 자신이 보유한 특허권을 활용하여 사용료소득을 얻고자 한다. 그런데 A사가 직접 다른 국가에 소재한 기업들과 라이선스 계약을 체결하여 사용료소득을 수취하면 그 소득에 대해 고율의 법인세가 부과되므로 조세피난처에 자회사를 설립하여 조세를 회피하는 방법을 생각하였다. 즉, 우선 조세피난처에 B라는 자회사를 설립하여 특허권을 원가에 매각한다. B사는 서류상의 회사로 실질적인 거래는 모두 A사가 담당한다. A사는 조세피난처의 B사를 통하여 다른 국가들에 있는 수요자와 라이선스 계약을 체결하

고 이를 통해 발생한 사용료소득은 B사에 축적한다. 이때 B사는 조세피난처에 소재하므로 B사가 획득한 사용료 소득에 대한 세금은 없으나 B사로부터 특허권 공급을 받는 G, H, I사가 소재하는 국가는 자국 기업의 사용료 지급에 대해 원천징수세를 부과한다. 이 원천징수세를 피하기 위해서는 뒤에서 설명하는 조세조약망을 활용하는 방법을 적용하여야 한다. 그러나 일반적으로 조세피난처는 조세조약을 체결하지 않거나 체결하더라도 극히 제한적인 네트워크만을 가질 뿐이므로 사용료 지급에 대한 원천징수세를 회피하기에는 적절한 수단이 되지 못한다. 그러므로 소득발생지의 원천지 과세를 회피하기 위해서는 또 한 번의 조약을 거쳐야 하는데, 그 과정이 [그림 II-3]에 나타나 있다. 이 그림은 앞의 [그림 II-2]에 조세조약 남용을 위한 통과회사 C를 추가한 것이다.

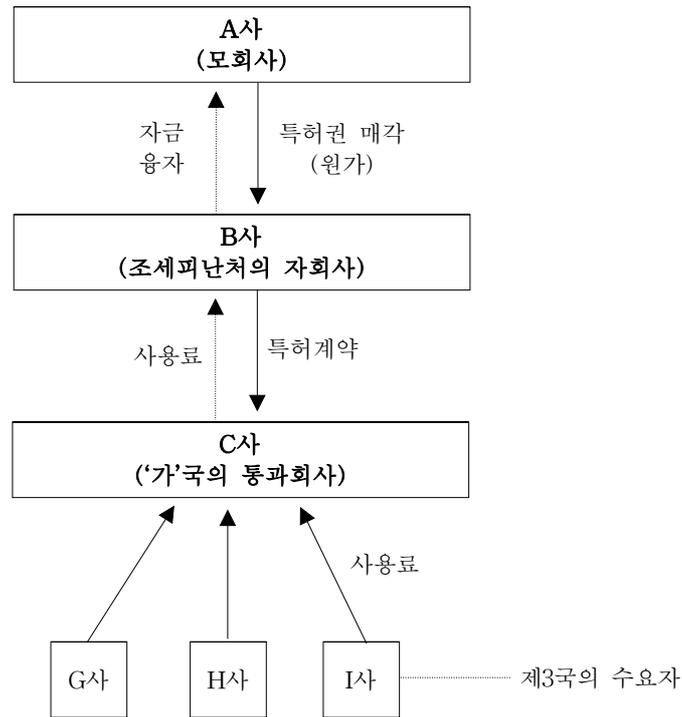
‘가’국의 경우 전세계적인 조세조약망을 갖추고 있고 그 국가가 다른 국가들과 체결한 조세조약은 일반적으로 사용료 지급에 대한 원천지의 원천징수세를 면제하는 조항을 담고 있다. 그러므로 B사는 ‘가’국에 서류상의 회사 C를 설립하여 특허권을 이전하고, C사는 ‘가’국이 조세조약을 체결한 국가들에 소재하는 기업들 G, H, I사와 맺은 라이선스 계약에 따라 사용료를 받으면 G, H, I사가 소재한 국가의 원천징수세 부담을 피할 수 있다. G, H, I사가 소재한 국가들은 ‘가’국과의 조세조약에 의거하여 이 기업들이 ‘가’국의 C사에 지불한 사용료에 대해 원천징수세를 부과하지 않기 때문이다. C사가 이때 획득한 사용료소득을 모두 특허권 구입에 대한 대가로 B사에 이전하면 C사에는 과세소득이 남아 있지 않아 세금을 납부하지 않아도 된다. 이런 과정을 통해 조세피난처에 있는 B사로 이전된 소득은 B사에 축적되고 축적된 자금의 규모가 커지면 B사가 모회사인 A사에 자금을 대여하는 방식으로 축적된 소득을 이전한다. 궁극적으로는 A사의 특허권을 G, H, I사가 사용하고 그에 대한 사용료를 지급함으로써 A사의 소득이 발생하였음에도 불구하고 A사

II. 국제조세 회피 및 탈세의 유형과 특징 29

의 소재지나 G, H, I사의 소재지 어디에서도 세금을 납부하지 않으며, 중간 역할을 한 서류상 회사인 B사, C사의 소재지에서도 세금을 납부하지 않고 모든 거래가 성립된다.

그 밖에도 조세피난처에 무역이나 서비스 제공 등을 담당하는 자회사를 설립하고 그 자회사를 통하여 상품·서비스 등을 제공한 후 그 거래에 대한 가격을 조작함으로써 고세율국에 소재한 모회사의 이익을 조세피난처로 이전하여 조세를 회피하는 사례가 있는데, 이 방법은 이전가격 조작과 조세피난처의 활용을 결합한 방법이라고 할 수 있다.

[그림 II-3] 조세피난처와 조세조약 남용의 결합



3) 금융센터 및 역외금융센터의 활용

금융시장의 국제화·자유화·증권화가 진전됨에 따라 기업이나 개인투자자가 금융거래를 통해 자금을 조달하여 투기적 활동을 함으로써 이익을 추구하는 국제적인 재테크가 증가하였으며, 기업 매수나 합병을 위한 자금조달 등도 현저하게 증가하였다.

이와 같은 동향을 반영하여 많은 기업들이 그 본업을 수행하는데 필요한 금융거래뿐만 아니라 자금조달 및 운용의 효율화, 금리 및 통화변동 위험의 회피, 각국의 금융상 제약으로부터의 탈피 등 여러 가지 목적으로 금융 측면에서 중추 역할을 담당하는 해외 금융자회사(금융센터)를 설립하여 운영하고 있다. 예를 들면 세계적인 금융중심지인 런던 등에 금융자회사(금융센터)를 설립하여 지주회사로서 다른 관계회사의 주식을 보유하고 또다른 현지 금융자회사를 실질적으로 관리하고 운영하게 함과 동시에 다른 한편으로는 조세피난처에 복수의 현지 금융자회사(서류상 회사 또는 통과회사)를 설립하여 운영하는 경우가 있다. 이때 조세피난처의 금융자회사들은 금융센터의 지시에 의해 모회사의 보증하에 국제 자본시장에서 장기로 거액의 자금을 조달하고 그 자금을 관계회사에 대부하는 전략을 시행하는 업무를 담당한다.

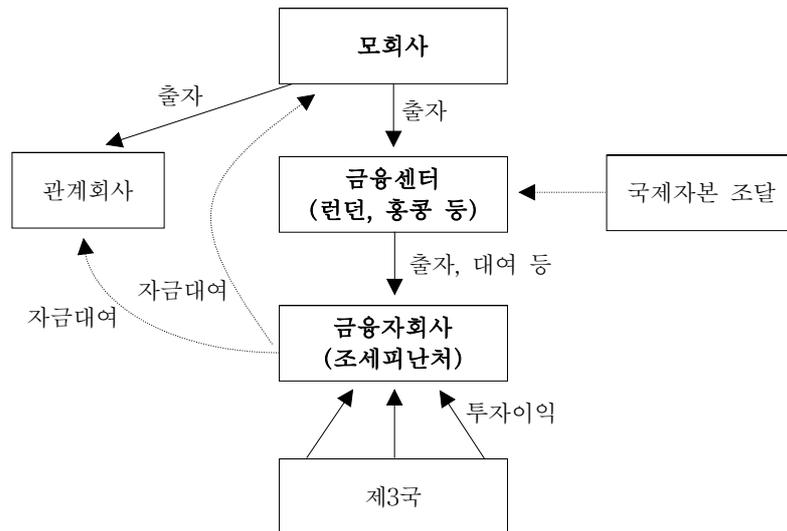
[그림 II-4]는 이와 같은 과정을 잘 보여주고 있다. 고세율국에 본사를 둔 모회사가 세계적인 금융중심지 중의 하나인 홍콩에 금융자회사(금융센터)를 설립한다. 이 금융자회사는 미국·홍콩·유럽 등의 국제자본시장에서 자본을 조달하여 조세피난처에 설립된 복수의 금융자회사를 통해 자금을 운영한다. 이 과정에서 발생한 투자이익은 조세피난처에 설립된 금융자회사에 축적해 두었다가 모회사나 다른 계열사에 자금대여 형식으로 지원함으로써 제2차 조세회피를 한다.

조세피난처를 활용하여 국제조세를 회피하는 또 하나의 전형적인 방법은 역외금융센터를 이용하는 것이다. 역외금융이란 비거주자에

II. 국제조세 회피 및 탈세의 유형과 특징 31

계서 자금을 조달하여 해외에서 운용하는 거래를 의미하는 것이며, 역외금융센터란 이러한 역외금융거래가 일어나는 시장을 지칭한다. 금융기관의 국제화와 경쟁의 심화에 따라 역외금융 규모가 급속도로 성장하였으며, 국내금융이 이미 상당히 발달되어 금융의 중심지 역할을 하던 곳이 세계적인 금융시장으로 통합되면서 역외금융센터(Offshore Financial Center: OFC)로 발전하였다.

[그림 II-4] 조세피난처의 금융자회사를 활용한 조세회피



<표 II-1>에서 보는 바와 같이 오늘날 역외금융센터는 전통적인 금융중심지로부터 조세피난처에 이르기까지 다양한 종류의 역외금융을 수행하는 지역을 포괄한다. 대부분의 역외금융센터에서는 비거주자와 거주자간의 자금증개는 인정되지 않는 반면 역외거래에 대해서는 지불준비금, 원천징수과세, 예금금리상한규제 등을 적용하지 않고 조세상의 우대혜택을 부여하는 경우가 많다.

역외금융센터는 일반적으로 세 개의 형태로 구분된다. 첫째, 런던

형(내외일체형)은 외화거래, 비거주자 거래, 국내 금융거래 등에 대한 규제가 약하거나 전혀 없기 때문에 자연발생적으로 성립된 것으로서 국내시장과의 자금교류가 자유롭고 세제면에서도 동등한 취급을 받는다(런던·홍콩 등). 둘째, 뉴욕형(내외분리형)은 원칙적으로 비거주자 거래는 자유로우나 국내시장과의 거래에 대해서는 지불준비금규제, 원천징수과세 등이 적용된다(뉴욕·싱가포르·동경). 셋째, 조세피난처형의 경우 조세피난처는 앞서 언급한 바와 같이 세제상의 우대조치가 광범위하게 존재하는 반면 금융거래 전반에 대한 규제가 없기 때문에 그것들이 특전으로 이용되어 각국이 명목상 해외자회사 등을 설립하고 실제로 금융거래를 하지는 않더라도 비거주자 거래를 기장하는 기장센터(book-keeping center)로서의 역할을 한다. 따라서 조세피난처는 사실상의 금융거래와는 별도로 역외금융센터로서의 역할도 하고 있는 셈이다. 본장에서 문제삼고 있는 것은 바로 이 조세피난처형 역외금융센터이다⁸⁾.

역외금융센터는 보통 (1) 금융거래 전반에 대해 법률상 또는 관행상 제약이 거의 없고, (2) 조세상의 우대혜택을 제공하는 한편 예금준비율 및 예금보호제도 등의 규제가 없어 거래비용이 낮으며, (3) 정치적·경제적으로 안정되어 있고, (4) 국제 금융시장과 정보교환시스템이 결합된 형태로서 항공로가 확보되어 있으며, (5) 고객기밀을 유지하고, (6) 영어사용이 용이하다는 특징을 갖고 있는데, 이와 같은 특징들은 조세피난처의 특징과 일치한다.

역외금융센터를 이용한 조세회피는 앞서 설명한 금융자회사를 통한 조세회피와 같은 성격을 띠며, 조세피난처 등에 설립된 복수의 자회사 중 일부가 역외금융센터에 설립됨으로써 역외금융의 특성을 이용하는 특수한 경우라고 할 수 있다. 이때 조세피난처에 소재하는 자회사들은 서류상의 회사로 기장센터로서의 역할을 하며 실질적인 역외금융 거래는 금융중심지에 설립된 금융센터에서 수행한다.

8) 大崎 滿(1990) 참조.

II. 국제조세 회피 및 탈세의 유형과 특징 33

<표 II-1> 역외금융센터 유치지역

아프리카	아시아/남태평양	유럽	중동	서반구
Djibouti	Australia	Austria	Bahrain	Antigua
Liberia	Cook Islands	Andorra	Dubai	Anguilla
Mauritius	Guam	Campione	Israel	Aruba
Seychelles	Hong Kong	Cyprus	Kuwait	Bahamas
Tangier	Japan ¹⁾	Gibraltar	Lebanon	Barbados
	Macau	Guernsey	Oman	Belize
	Malaysia ²⁾	Hungary		Bermuda
	Marianas	Ireland ⁵⁾		British Virgin Islands
	Marshall Islands	Sark & Isle of Man		Cayman Islands
	Micronesia	Jersey		Costa Rica
	Niue	Liechtenstein		Dominica
	Philippines	Luxembourg		Grenada
	Singapore ³⁾	Malta		Montserrat
	Thailand ⁴⁾	Madeira		Netherlands Antilles
	Vanuatu	Monaco		St. Kitts and Nevis
	Western Samoa	Netherlands		St. Lucia
		Russia		Panama
		Switzerland		Puerto Rico
		U.K. ⁶⁾		St. Vincent & the Grenadines
				Turks & Caicos Islands
				United States ⁷⁾
				Uruguay

주: 1) Japanese Offshore Market(JOM)

2) Labuan

3) Asian Currency Units(ACUs)

4) Bangkok International Banking Facilities(BIBFs)

5) Dublin

6) London

7) US International Banking Facilities(IBFs): New York, Miami, Houston, Chicago and Los Angeles-San Francisco

자료: Shosh and Doggart, *Bank of International Settlements*, IMF Staff Paper, 1993.

U.N. Office for Drug Control Crime Prevention, 1998.

한도숙(2000)에서 재인용.

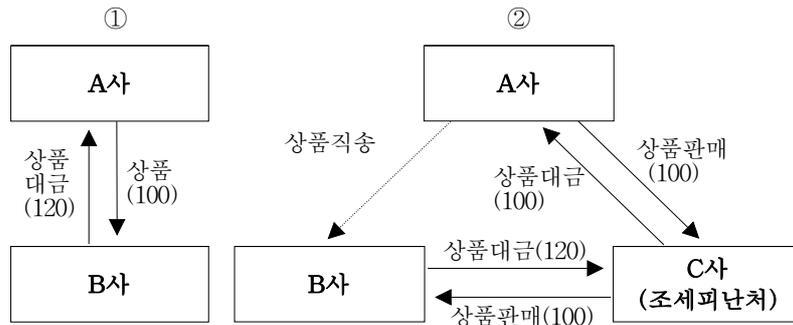
다. 조세피난처를 활용한 조세회피 및 탈세의 특징과 경제적 효과

조세피난처를 이용한 조세회피는 대부분 조세피난처에 설립된 자회사를 통해 이루어지며, 그 자회사는 실질적으로 사업을 수행하지 않는 서류상의 회사로 단순한 통과회사(conduit company) 또는 기장센터(book-keeping center)로서의 역할을 한다. 명목상으로는 조세피난처의 자회사가 국제무역의 중개 역할도 하고 자금을 투자하는 투자회사로서의 역할도 하지만, 실질적인 업무는 모회사가 직접 담당하고 조세피난처에 있는 자회사는 명의만 제공하는 경우가 대부분이다.

따라서 조세피난처를 활용한 조세회피 및 탈세가 실물경제의 흐름에 미치는 영향은 미미하다. 즉, 조세피난처에서는 서류상의 회사를 유지하기 위한 최소한의 투자를 제외한 실질적인 투자가 발생하지 않으며, 그 외의 투자는 조세피난처가 없었더라면 조세피난처를 거치지 않고 직접 수행할 수밖에 없는 거래들이다.

예를 들어 A사가 다른 나라의 B사에 상품을 판매하는 국제무역의 경우를 생각해 보자. (1) A사가 B사에 직접 상품을 판매하는 경우 그로부터 발생한 수입에 대해서는 A사 소재국의 정부가 과세한다. (2) 만약 A사가 조세피난처에 C라는 자회사를 설립하여 A사는 C사에 원가로 물건을 판매하고 C사가 B사에 마진을 붙여서 판매하면 이 거래를 통해서 얻어진 이익은 C사의 소득이 된다. 그런데 C사는 조세피난처에 소재하므로 소득세를 납부하지 않는다. 이 거래의 계획은 모두 A사에서 수립하며 실제 업무의 수행도 A사에서 직접 담당하고 B사에 판매되는 상품도 A사에서 B사로 직접 운송된다.

[그림 II-5] 조세피난처를 통한 국제무역



위 예에서 ①과 ②의 거래는 ②의 경우 조세피난처의 자회사를 통하여 소득세를 회피하였다는 점 외에는 아무런 차이가 없다. 이 경우 조세피난처를 통한 조세회피는 A사가 소재하는 국가의 세수입 감소 외에 실물경제에 아무런 부정적 영향을 주지 않는 것처럼 보인다.

그러나 장기적으로 보면 조세피난처의 존재는 그 자체로서 경제 행위를 왜곡시키는 결과를 초래한다. 위 예의 경우 A사가 동일한 상품을 국내에 판매함으로써 얻을 수 있는 세전 수익률이 20%라고 하자. 만약 A사가 B사와 직접 거래를 해야만 한다면 B사와의 거래를 통해 얻는 소득에 대해서도 국내거래와 동일한 세금이 부과되므로 B사와의 거래를 통해서 얻을 수 있는 수익률이 20% 이상이면 B사와 거래를 할 것이고, 그렇지 않으면 국내에서 판매하고자 할 것이다. 한편 조세피난처의 자회사를 통해 거래하는 경우 소득세를 납부하지 않으므로 세전 수익률이 20%보다 낮아도 국제거래를 선호할 수 있다. 즉, 국내 소득세율이 50%인 경우 C사를 경유하여 B사와 거래하여 얻는 세전 수익률이 10%를 초과하면 B사와 거래하는 편이 유리하다. 따라서 조세피난처를 통한 조세회피는 국제거래를 촉진하는 효과가 있다. 만약 A사의 사업목적이 투자활동에 있다면 조세피난처의 존재는 A사의 투자배분에 있어 국외투자를 촉진하는 효과를 가져올 수 있다.

이와 같은 효과는 조세피난처를 통한 조세회피가 주로 국제거래를 통해 발생한 소득에 대한 과세를 회피하는 것이기 때문에 나타나는 현상이다. 기업의 소득은 소득이 발생한 지역에 따라 국내소득과 국외소득으로 구분되는데, 우리나라를 비롯한 많은 국가에서는 국내소득뿐만 아니라 국외소득에 대해서도 동등한 세율로 과세하고 있다. 그런데 국내기업의 국외소득은 다시 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 국내기업이 직접 수행한 국제거래를 통해 소득이 발생한 경우이며, 다른 하나는 국외에 설립한 자회사를 통해 소득이 발생한 경우이다. 전자의 경우 소득이 발생하는 즉시 바로 국내 본사의 소득에 계상되어 국내원천소득과 동일하게 과세되나, 후자의 경우에는 국외 자회사가 국내기업이 아니므로 모회사가 소재한 국가의 과세당국이 직접 과세할 수 있는 권한이 없다. 이 경우에는 자회사가 소득을 주식배당 등의 방법으로 모회사에 이전할 때 과세하게 되는데, 조세피난처를 이용한 조세회피는 이와 같은 국제조세의 특성을 활용한 것이다.

조세를 회피할 목적이 아니라면 직접 수행하였을 국제거래를 조세피난처의 자회사를 통하여 수행하면 국제거래를 통해 얻은 소득을 모회사가 소재하는 국가의 과세당국의 관할권으로부터 이탈시키는 효과가 나타난다. 동시에 자회사의 입지를 조세피난처로 정함으로써 자회사의 소득세 부담도 최소화시킬 수 있다. 자회사에 누적된 소득을 모회사로 환수할 때에는 모회사 소재국의 과세당국이 세금을 부과하게 되는데, 이때 자본이득이나 자금 대여 등의 형식을 빌려 자금을 이전함으로써 또 한 번 세부담을 축소시킨다. 대체로 자본이득에 대한 세부담은 정상적인 법인소득에 대한 세부담보다 작으며, 자회사에 누적된 소득을 모회사에 대부 형식으로 이전하면 환수된 국외소득에 대한 세부담을 완전히 피할 수 있을 뿐만 아니라 국내거래를 통해 얻은 소득의 일부를 이자지급 형식으로 소득세를 부담하지 않고서도 해외 자회사로 이전할 수 있다.

II. 국제조세 회피 및 탈세의 유형과 특징 37

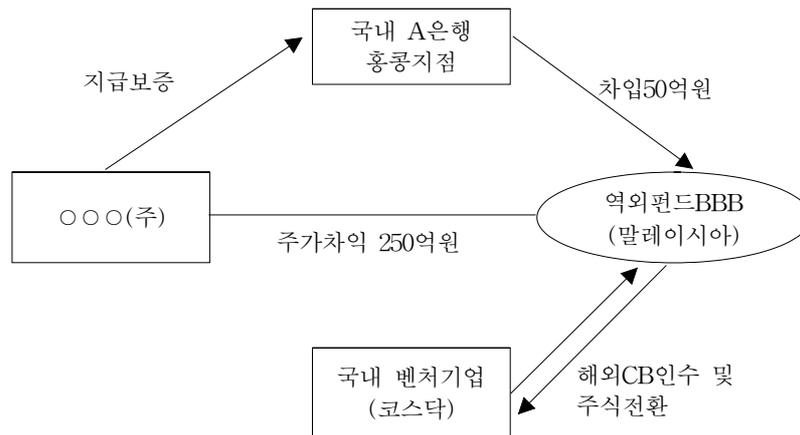
이와 같은 전형적인 형태의 조세피난처 활용사례의 내용을 들여다 보면 주로 국제거래를 통해 발생한 소득에 대한 국내 과세를 회피하는 데 주된 목적이 있음을 알 수 있다. 물론 국내원천소득을 국외로 이전하여 국내의 높은 세율로 과세되는 것을 피하는 방법도 있으나 이를 위해서는 이전가격 조작 등 다른 방법을 함께 사용하여야 하므로 국제거래를 통해 얻은 소득을 합법적으로 국외에 축적함으로써 그에 대한 국내 세부담을 회피하는 것과는 다른 차원의 이야기이다. 또한 국내거래의 경우 거래 상대방이 국내에 존재하며 과세당국이 거래 상대방을 포함한 모든 기업의 과세정보를 확보하고 있으므로 과세소득을 축소하여 신고하기가 상대적으로 어렵다.

국내소득 또는 국내 거래소득을 해외로 이전하여 과세를 회피하는 것을 완전히 배제할 수는 없으나, 이 경우 조세피난처를 통한 조세회피가 국제거래를 촉진하거나 국내자본의 국외 이탈을 촉진하는 효과를 갖지 않는다. 단순히 정부의 세수입을 민간부문의 가치분소득으로 전환하는 효과가 나타날 뿐이다. [그림 II-6]은 국내에서 발생한 실제 사례로서 조세피난처를 활용하여 국내거래를 국제거래로 전환함으로써 세부담을 회피하는 방법과 그 결과를 잘 보여주고 있다⁹⁾.

1999년 3월 ○○○주식회사는 유가증권 양도차익이 비과세되는 조세피난처인 말레이시아의 라부안에 서류상의 자회사인 역외펀드를 설립하여 국내 벤처기업이 발행한 전환사채를 헐값에 사들였다. 그 후 전환사채를 주식으로 전환함으로써 250억원의 이익을 실현하였고 관련 세액을 탈루하였다. 만약 조세피난처가 개입되지 않았다면 국내거래였을 것이나 조세피난처를 통해 국제거래로 전환되었고, 이익은 조세피난처의 자회사에 귀속되었다. 그러나 실제로 국내자본의 해외 이탈은 일어나지 않았고 조세회피로 인한 세수입의 감소 외에는 다른 경제적 영향은 없는 거래라고 할 수 있다.

9) 국세청(2002).

[그림 II-6] 국내 거래소득에 대한 조세회피 사례



마지막으로 조세피난처를 통한 조세회피는 불법자금의 세탁과 밀접한 관련이 있다는 특징을 갖고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 전형적인 조세피난처는 기업에 대해 과세하지 않으므로 과세당국이 기업에 대한 정보를 보유하지 않으며, 조세조약을 체결하지 않고 있어서 그나마 보유한 정보에 대해서도 다른 국가와 정보교환 협력을 하지 않는다. 금융기관은 비밀보호법을 근거로 고객의 금융거래에 대한 비밀을 보장하며, 금융거래에 대한 규제가 거의 없어 투자자가 거주하는 국가에서는 금지된 거래도 가능하다. 그러므로 조세피난처의 자회사 등을 통해 불법자금을 합법화하는 것이 가능하고, 이 경우 조세회피와 돈세탁이라는 이중의 이득을 얻는다.

라. 조세피난처를 활용한 조세회피 및 탈세에 대한 대응

거주자의 국외소득에 대한 과세방법은 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 하나는 국외원천소득에 대해 거주지에서 과세하지 않는 국외소득 면세제도이며 다른 하나는 거주자의 국외원천소득에 대해

II. 국제조세 회피 및 탈세의 유형과 특징 39

국내원천소득과 동일하게 과세하는 방법이다. 후자의 경우 동일한 소득에 대해 거주지와 원천지에서 중복적으로 과세하는 이중과세를 배제하기 위해 외국납부세액은 국내세액에서 공제하는 외국납부세액 공제제도를 채택하고 있는 경우가 많다.

국외소득 면세제도는 자본수입에 대해 중립적(capital import neutral)인 조세제도로서 주로 조세피난처와 기타 외국자본이 국가 경제에서 중요한 역할을 하는 경우에 많이 사용한다. 한편 대부분의 자본수출국은 자본수출의 중립성(capital export neutrality)을 보장하는 거주지 과세원칙을 고수하고 있다. 그러나 앞서 검토한 것처럼 국외원천소득에 대한 거주지 과세의 회피가 만연해 있는 경우 거주지 과세원칙만으로 실질적인 자본수출의 중립성을 유지할 수 없게 된다.

이 문제에 대해 과세당국이 대응할 수 있는 방법은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. (1) 원천지 과세제도로의 전환, (2) 거주지의 자본소득과세에 대한 세부담 인하, (3) 국외원천소득에 대한 세무관리의 강화이다.

실제로 세계 각국들이 대응한 내용을 보면 대체로 (2)와 (3)의 방법에 중점을 두고 있는 것으로 보인다. 1980년대 중반 이후 많은 국가들이 법인세율을 인하함에 따라 선진국들은 대체로 30% 내외의 수준, 개발도상국들은 그보다 훨씬 낮은 수준의 세율을 유지하고 있다¹⁰⁾. 이와 같은 움직임은 외국자본의 국내 유치뿐 아니라 국내자본의 국외 이탈을 방지하는 데도 중요한 목적이 있는 것으로 판단된다.

이와 같은 세부담 인하와 더불어 세계 각국은 자국의 제도정비, 국제적 공조 등을 통해 조세회피만을 목적으로 하는 조세피난처의 활용을 억제하기 위해 함께 노력하고 있다. 다음에서는 그와 같은

10) 김진수·박형수·안종석(2003) 참조.

제도적 장치와 행정적 노력에 대해 간략하게 검토한다.

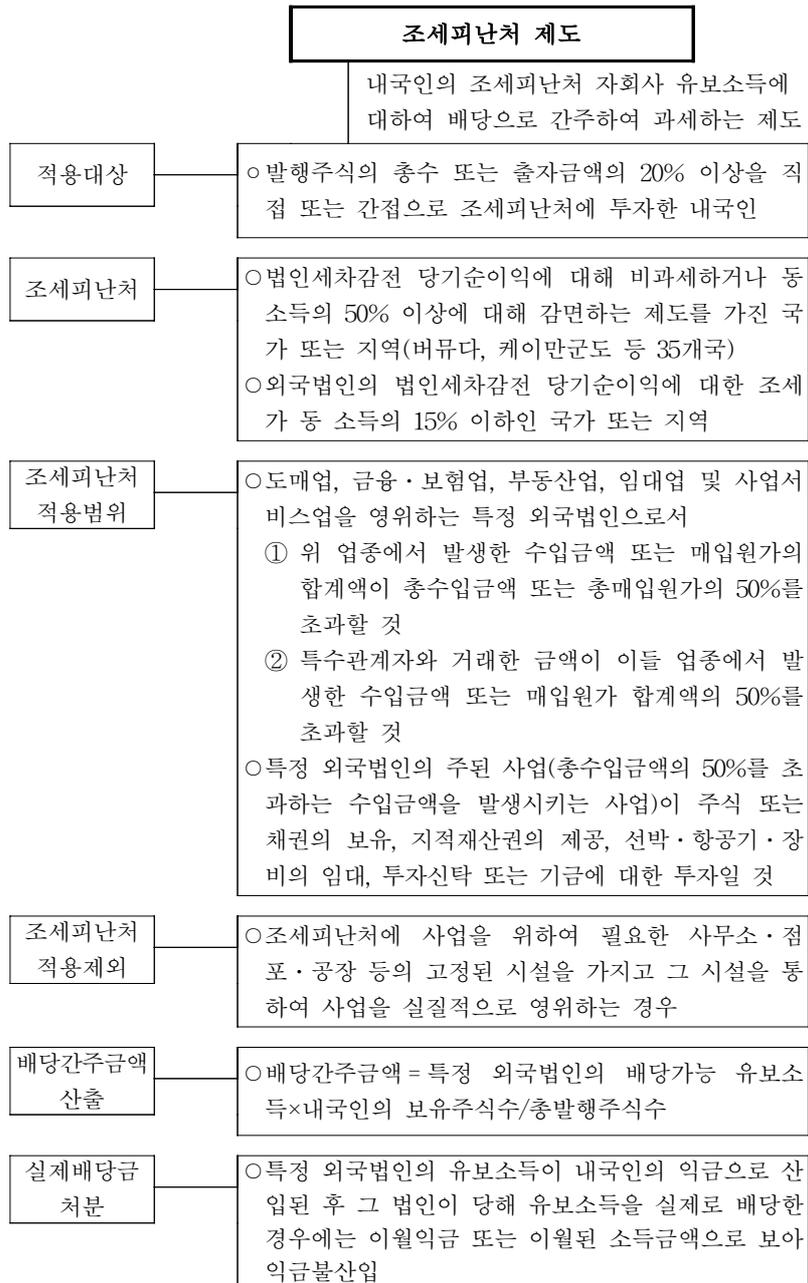
1) 피지배 외국법인에 대한 과세제도

조세피난처를 통한 국제조세 회피를 방지하기 위한 과세당국의 가장 기본적인 대응방법은 각국이 조세제도를 정비하여 조세피난처가 제공하는 조세상의 이득을 제거하는 것이다. 이와 같은 제도 중 대표적인 것으로 미국의 피지배 외국법인(CFC; Controlled Foreign Corporation)에 대한 과세제도를 들 수 있다. 피지배 외국법인이란 자국민이 지배하는 외국법을 의미한다. 미국에서는 피지배 외국법인의 소득 중 실질적인 사업활동을 통해 얻어진 소득이 아닌 것 즉, 수동적인 투자활동을 통해 얻은 소득(passive income)을 Subpart F 소득으로 간주하여 소득이 발생한 즉시 -그것이 국내로 환수되지 않더라도- 국내에서 발생한 소득과 동등하게 과세한다.

우리나라도 국제조세조정에 관한 법률에 조세피난처에 대한 대응세제를 규정하고 있는데 그 내용을 요약·정리하면 [그림 II-7]과 같다¹¹⁾. 이 제도의 목적은 내국인이 조세피난처에 소재하는 자회사에 국외에서 발생한 소득을 유보함으로써 그 소득에 대한 국내 과세를 회피하는 것을 방지하는 데 있다. 앞서 언급한 바와 같이 조세피난처란 실질적인 세 부담이 15% 이하인 경우를 말하며, 자회사란 내국인이 발행주식 총수의 50%를 직접 또는 간접적으로 보유하는 경우를 말한다. 우리나라의 조세피난처 대응세제는 내국인이 조세피난처에 보유한 자회사 중 실질적으로 사업을 영위하는 자회사를 제외한 서류상의 자회사 등에 대하여 그 자회사에 유보된 소득을 배당된 것으로 간주하여 과세하는 것을 골자로 하고 있다. 특히 우리나라의 조세피난처 대응세제는 적용대상이 되는 피지배 외국법인의 주된 사업이 주식 또는 채권의 보유, 지적재산권의 제공,

11) 김영근(2002).

[그림 11-7] 우리나라의 조세피난처 대응세제 개요



선박·항공기·장비의 임대, 투자신탁 또는 기금에 대한 투자인 경우나 도매업, 금융·보험업, 부동산업, 임대업, 사업서비스업을 영위하고 특수관계자와의 거래금액이 50%를 초과하는 경우로 아주 제한적으로 운영되고 있다.

2) OECD의 유해조세경쟁에 대한 대응

조세피난처를 통한 조세회피에 대해 국내법의 정비 및 국내기업에 대한 세무조사 강화만으로 대처하는 데는 한계가 있다. 전형적인 조세피난처는 조세조약을 체결하지 않아 모기업이 소재한 국가의 과세당국이 조세피난처에 소재한 자회사의 사업활동에 대한 정보를 입수할 수 없으며, 조세피난처의 금융기관을 통한 금융거래에 대해서도 정보를 얻을 수 없기 때문이다.

그러므로 효과적인 과세를 위해서는 조세피난처 과세당국 및 정부, 금융기관의 협조를 구하는 것이 필수적인데 선진국들은 OECD를 중심으로 조세피난처의 협조를 구하려는 노력을 하고 있다. 조세피난처뿐만 아니라 OECD 회원국을 포함한 일반 국가들의 과도한 조세경쟁을 모두 포괄하여 '유해한 조세경쟁'을 정의하고 그에 해당되는 제도의 폐지를 요구하는 것을 주 목적으로 하는 유해조세경쟁에 대한 OECD의 대응을 간략하게 요약하면 다음과 같다¹²⁾.

국제자본의 유치를 위해서 각국이 경쟁적으로 세율을 인하함으로써 보다 효율적인 경쟁환경이 조성된 긍정적인 측면도 있지만, 경우에 따라서는 경쟁이 지나쳐 부정적인 영향이 긍정적인 효과를 압도하는 경우가 있다.

OECD는 지나친 조세경쟁으로 인해 국가간 자본이동이 왜곡되고 많은 선량한 국가들의 과세기반이 약화될 위험에 놓이게 되었다고 판단하고 1998년 『유해조세경쟁: 부각되는 글로벌 이슈(Harmful

12) 이하 OECD의 유해조세경쟁에 대한 논의 동향은 이성봉(2003)의 관련 내용을 요약·정리한 것이다.

Tax Competition: An Emerging Global Issue) 라는 보고서¹³⁾를 통해 유해조세경쟁을 규제하기 위한 OECD의 노력을 공식화하였다. 이 보고서는 OECD 회원국 및 비회원국 또는 과세관할지역의 유해조세관행을 선정하는 기준과 해당 국가 혹은 관할지역이 조세피난처에 해당하는지 여부를 결정하는 기준을 설정하고 있다.

그 후 두 개의 다른 보고서가 작성되었다. 하나는 유해조세경쟁 억제를 위한 OECD의 향후 대책에 관한 보고서¹⁴⁾로 조세피난처의 기준을 충족시키는 국가 및 관할지역과 OECD 회원국의 조세제도 중 잠재적 유해성을 가진 특혜조세제도를 제시한 것으로 2000년에 발표되었다. 그리고 다른 하나는 2001년에 발표된 경과보고서¹⁵⁾인데 조세피난처의 제도개선 확약에 대한 협의의 진행과정, 조세피난처 관련 작업의 변경내용 그리고 투명성 보장 및 효과적인 정보교환에 대한 확약, 확약의 이행, 확약한 조세피난처에 대한 지원방안 등에 대해서 설명하고 있다.

이러한 일련의 노력을 통해서 OECD 회원국이 아닌 조세피난처 중 32개 조세피난처 국가 및 관할지역이 투명성 향상 및 효과적인 정보교환 체계의 구축을 위해 OECD와 협력하게 되었다. 투명성 보장 약속은 조세피난처가 자신의 과세관할권 내에서 기존 법안이나 과세관행과 차이가 나는 규정이나 비밀규정 혹은 세율적용에 대한 협상가능성과 같은 투명성이 결여된 사항들을 개선할 것을 약속하는 것이다. 그리고 효과적인 정보교환에 대한 약속은 특정 조세 문제와 연관된 정보를 다른 국가의 과세관청이 요구했을 때 조세피난처가 이를 제공하는 것을 허용하는 법적 틀을 갖춘다는 것을 의미한다. 이와 같은 약속을 한 조세피난처들은 OECD 유해조세경쟁 특별작업반(Forum on Harmful Tax Competition)과 함께 2005년

13) OECD(1998).

14) OECD(2000).

15) OECD(2001).

12월 31일까지 유해한 조세제도 및 관행의 개선을 위한 실천계획을 개발한다는 데 동의하였으며, OECD 각료이사회는 국제적인 기술적 지원기관과 협의하여 조세피난처들이 약속한 내용을 이행하는 것을 지원하도록 재정위원회(Committee on Fiscal Affairs)에 지시하였다.

이러한 협력의 결과로 투명성과 정보교환 분야에서 중대한 진척이 이루어지고 있으나 안도라, 리히텐슈타인, 라이베리아, 모나코, 마셜군도, 나우루 등은 아직도 투명성 향상 및 효과적인 정보교환에 대한 약속을 하지 않고 있다. 이에 재정위원회에서는 이들 국가 및 관할지역을 비협조적 조세피난처로 정의하고 그 목록(list of uncooperative tax havens)을 공개하였다. 비협조적 조세피난처에 대해서는 해당 지역에 투자한 기업에 대한 세무조사 강화, 해당 지역으로의 송금에 대한 원천징수세 강화 등 제재조치를 취할 예정이다.

3) 정보교환

OECD의 유해조세경쟁 논의에서 조세피난처에 대한 대응의 핵심은 조세피난처로 하여금 국가간에 과세정보를 교환하도록 하는 데 있다. 조세회피를 억제하기 위한 방법 중의 하나로 조세행정의 강화를 생각할 수 있으나 세무조사는 비용이 소요되는 정책이다. 뿐만 아니라 탈세의 확률이 낮아질수록 탈세율을 낮추기 위한 세무조사 비용은 급속도로 증가한다. 그러므로 사후적인 세무조사 못지않게 사전적으로 과세정보를 파악하는 것이 효과적일 수 있다.

그런데 국내에서 이루어지는 경제활동과는 달리 국제거래에 대해서는 한 국가의 과세당국이 충분한 과세정보를 확보할 수 없는 경우가 흔히 발생한다. 따라서 국가간 공조가 필수적이다. 또한 이러한 국제적 공조는 관련 당사국간의 협력만으로 성공하기 어렵다. 특히 거래가 복잡해지고 여러 국가가 동시에 관련되는 거래가 빈번

하게 발생하는 현대사회에서 세계적인 공동협력망을 구축하는 것은 필수적인 일이라고 할 수 있다.

정보교환을 위한 국제적 공조노력은 OECD에서 주도하고 있다. OECD 내에서의 국제조세 회피에 대한 논의는 주로 재정위원회 산하의 작업반인 WP8과 유해조세경쟁특별작업반에서 집중적으로 이루어지고 있으며, 그 밖에 WP1, WP2, WP6, WP9 등 다른 작업반에서도 이와 관련된 논의가 부분적으로 이루어지고 있다¹⁶⁾. 과세정보 교환과 관련하여서는 WP8 산하에 별도의 TIES라는 소규모 작업반을 만들어 기술적 문제 등을 논의하고 있다.

과세정보 교환에 대한 논의는 회원국 중 호주·오스트리아·벨기에·캐나다·체코·덴마크·프랑스·독일·헝가리·아일랜드·이탈리아·일본·네덜란드·뉴질랜드·노르웨이·스웨덴·스위스·영국·미국의 19개 회원국을 중심으로 하여 전개되고 있으며, 우리나라는 소극적으로 참여하고 있는 실정이다. 사안별로 국가간에 다소의 의견 차이는 있으나, 스위스 등 극히 일부를 제외한 대부분의 회원국들은 기본적으로 과세정보의 교환이 중요하다는 동일한 인식을 갖고 있다¹⁷⁾.

과세정보 교환을 담보할 수 있는 수단으로서는 과세정보 교환협

16) WP9 산하의 소비세 국제공조 소그룹(steering group of WP9 on international cooperation on consumption tax)에서도 이와 관련된 논의가 있었으나 2001년에 TIES와의 통합이 결정되었다. WP1은 주로 WP8의 의견을 반영하여 이 내용을 모델조세조약(OECD Model Tax Convention)의 문구로 포함시키는 등의 역할을 수행한다. 자금세탁 및 조세관련 범죄와 관련된 사안들에 대해서는 Joint CFA/FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering) meeting에서 논의되고 있다.

17) 스위스는 조세회피 및 탈세 방지를 위한 국제공조에 있어 원천징수가 대안이 될 수 있다고 주장하는 등 다른 회원국과 커다란 입장 차이를 보이고 있다. 다른 회원국들의 반대로 인해 스위스의 주장은 OECD에서의 논의방향에 잘 반영되지 않고 있으며, 소수의견으로 기록되고 있는 상황이다.

약이 중요성을 갖는다. 이러한 협약은 양자간(bilateral) 협약 또는 다자간(multilateral) 협약의 형태를 띠 수 있으나, 대부분의 OECD 회원국들은 과세정보 교환이 양자간 협약에 의해 이루어지는 것을 선호하고 있다.

과세정보 교환에 있어서는 교환되는 과세정보의 범위가 중요한 사안 중 하나다. 기존의 모델조세조약(Model Tax Convention) 제 26조(과세정보 교환 관련 조항)에서는 과세정보의 교환 및 활용 범위를 동 조약 제2조의 규정에 따르도록 하고 있으며, 이에 따르면 주로 국세만이 과세정보 교환의 대상에 해당된다. 그러나 2000년에는 WP8의 검토의견을 수용하여 WP1에서 모든 조세가 정보교환의 대상이 되도록 모델조세조약의 제26조 조문을 수정한 바 있다. 즉, 국세만이 아니라 지방세까지도 교환되는 과세정보의 범위에 포함시키는 것이 향후 조세조약의 국제적 전형이 되는 것이다.

OECD에서는 자동적인 정보교환을 강화하기 위해 『과세목적 정보의 자동교환에 관한 양해각서 표준안(A Model Memorandum of Understanding on Automatic Exchange for Tax Purpose)』을 마련한 바 있는데, 동 표준안에는 교환되는 정보의 범위에 금융거래에 관한 정보 등도 포함되어 있다. 조세범칙사건에 대해서는 2004년 1월 1일부터, 일반 조세사건의 경우에는 2006년 1월 1일부터 정보교환을 하도록 되어 있다. 2002년 4월 18일에는 조세피난처와의 과세정보 교환을 위해 『조세정보 교환에 관한 협약 표준안(Model Agreement on the Exchange of Information in Tax Matters)』을 발표한 바 있는데, 동 표준안에는 양자간 협약 및 다자간 협약의 형태가 모두 포함되어 있다.

자동적인 정보교환에 따른 정보활용의 효과성을 제고하기 위해 납세자번호(TIN: Tax Identification Number)의 활용을 확대하는 방안도 논의되었다. OECD는 과세정보 활용의 효과를 높이기 위해 다음과 같은 사항을 포함하는 납세자번호의 활용방안을 이미 1997

II. 국제조세 회피 및 탈세의 유형과 특징 47

년에 권고한 바 있다. 회원국 정부는 비거주자에 대해 그들의 거주지 납세자번호를 제출하도록 요구할 것 그리고 개인 납세자번호를 발급하지 않는 회원국들도 외국에 투자하는 납세자들에 대해서는 특별 납세자번호를 발급할 것 등이다. 이와 함께 정보교환의 효과성을 제고하기 위해 기술적인 측면에서는 표준화된 마그네틱 형식(Revised Standard Magnetic Format)을 사용할 것을 1997년에 권고한 바 있는데, 이는 원래 1992년에 마련된 SMF 양식에 그 이후의 활용 경험을 반영하여 수정한 것이다. 자동적인 정보교환과 관련된 기술적 측면에 대해서는 WP8 산하의 TIES 그룹에서 지속적으로 논의중이다.

과세정보를 효과적으로 제공하지 못하는 조세피난처 문제에 있어 우리나라와 대다수 OECD 회원국들간에 견해 차이가 있는 부분이 있다. 대부분의 OECD 국가들은 유럽지역과 중남미지역의 전통적인 조세피난처 국가들에 대해서만 관심을 갖는 반면, 우리나라의 입장에서는 이들 국가 외에도 말레이시아·홍콩·싱가포르 등 부분적으로 조세피난처의 성격을 갖는 국가들이 매우 중요한 의미를 갖는다. 우리나라의 정책실무자들은 이러한 문제를 인식하고 OECD 회의 등에서 그러한 내용을 지적하였으며, 홍콩·싱가포르 등과 관련된 문제를 검토하는 소그룹(contact group)에도 적극적으로 참여하기로 한 바 있다.

2. 조세조약 남용을 통한 조세회피 및 탈세

가. 조세조약 남용을 통한 조세회피의 유형

조세조약은 두 국가간에 상호 원천징수세율을 감면하고 특정 소득에 대해서는 비과세하는 혜택을 부여한다. 그렇게 함으로써 조세

조약은 양국간 거래를 통해 발생한 소득에 대해 양국에서 모두 과세하는 이중과세를 방지한다. 한편 조세조약은 양국간 거래를 통해 발생할 수 있는 소득의 종류를 명확히 규명하고 각 소득에 대한 과세 주체를 분명히 함으로써 어느 쪽에서도 과세하지 않는 이중적인 비과세를 방지하는 부수적인 효과도 갖고 있다. 그런데 제3국의 거주자가 자기에게는 부여되지 않은 조세조약상의 혜택을 얻기 위하여 자기에게 유리한 방향으로 일방 체약국에 자회사를 설립함으로써 부당하게 조세조약상의 혜택을 누리는 사례가 현저하게 증가하고 있다. 이와 같은 조세조약을 이용한 국제조세 회피행위를 treaty shopping이라고 하며 그 과정에서 이용되는 외국 자회사는 통상 통과회사(conduit company)라고 부른다.

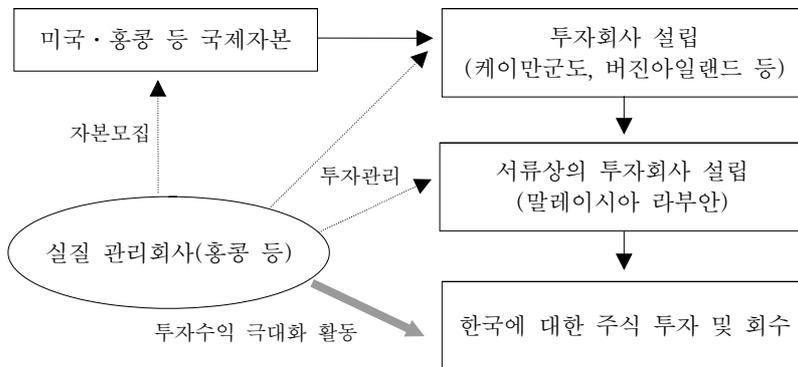
우리나라 국세청에서 발표한 세무조사 결과를 보면 우리나라에 대한 투자 또는 우리나라에 대한 세 부담 회피 과정에서 많이 활용되는 지역으로 말레이시아의 역외금융지역인 라부안을 들고 있다. 말레이시아는 라부안을 역외금융지역으로 지정하고 라부안에서의 역외금융에 대해서는 조세피난처와 같은 혜택을 부여한다. 그런데 우리나라는 말레이시아와 조세조약을 체결하고 있어 라부안을 통해 국내에 투자할 경우 그 투자자는 말레이시아 거주자로서 조세조약의 혜택을 받을 수 있게 된다.

예를 들어 미국·홍콩 등지의 투자자로부터 국제자본을 조달하여 제3국에 투자하는 홍콩의 투자회사를 생각해 보자([그림 II-8] 참조). 홍콩의 투자회사가 우리나라의 주식을 매매하여 양도차익을 얻는 경우에는 우리나라에서 그 양도차익에 대해 원천징수세를 부과한다. 홍콩과 우리나라는 조세조약을 체결하지 않았기 때문이다. 그러나 이 양도소득세를 회피하기 위해 홍콩 기업이 직접 또는 다른 조세피난처를 통하여 말레이시아의 라부안에 서류상의 투자회사를 설립하고 그 회사를 통해 우리나라에서 주식거래를 함으로써 양도차익이 발생되었다면 그 소득에 대해서는 우리나라에 원천징수세를

II. 국제조세 회피 및 탈세의 유형과 특징 49

납부하지 않아도 된다. 우리나라와 말레이시아가 체결한 조세조약에 의하면 유가증권 양도차익에 대한 원천지의 과세를 면제하도록 되어 있기 때문이다.

[그림 II-8] 조세조약 남용사례 - 투자회사



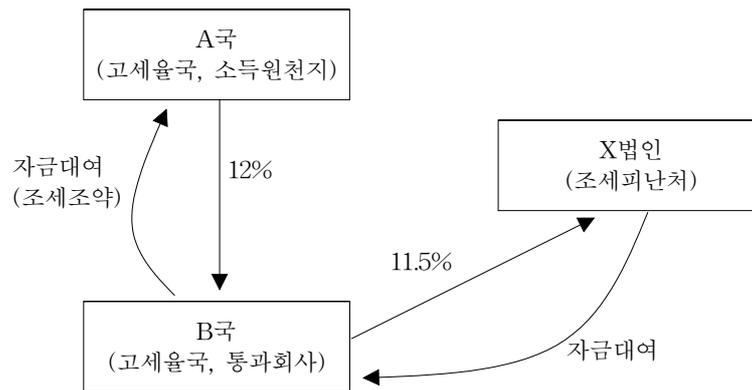
※ 홍콩에서 우리나라에 대해 투자하는 경우 유가증권 양도차익이 과세되므로 이를 회피하기 위하여 조세협약상 면제되는 말레이시아(라부안)에서 투자하는 것으로 위장.

또 다른 사례를 [그림 II-9]를 통해서 살펴보면 다음과 같다. 조세피난처에 있는 X법인은 고세율국인 A국에 자금대여의 형태로 투자할 계획을 갖고 있다. 그러나 이를 직접 시행하면 수취이자에 대해 A국에 원천징수세를 납부해야 하므로 다음과 같은 과정을 거쳐 조세를 회피하기로 하였다.

먼저 A국과 조세조약을 체결하고 있으며 조세조약에 의해 양국 간 이자지급에 대해 원천지에서 원천징수세를 부과하지 않는 국가 B를 찾는다. 이때 B국은 국내법에 의해 역외금융거래에 대하여 원천지과세를 하지 않는 국가이어야 한다. X법인은 B국에 통과회사를 설립하고 그 통과회사에 이자율 11.5%로 자금을 대여한다. 그 다음에 B국의 통과회사는 차입한 자금을 그대로 A국의 원래 목적

했던 회사에 대여하고 이자율은 12%로 정한다. 이자는 A국에서 B국을 통하여 조세피난처의 X법인에게로 전달된다. 그 과정에서 일어난 A국에서 B국으로의 이자지급에 대해서는 양국간 조세조약에 의해 원천징수세가 면제되며, B국의 X법인에 대한 이자지급은 역외거래에 대한 이자지급으로서 B국에서 원천징수세를 부과하지 않는다. 다만 수취 이자와 지급이자의 차액인 0.5%에 대해서만 B국의 통과회사가 B국에 법인세를 납부하면 된다.

[그림 II-9] 조세조약 남용사례 - 자금대여



이와 같이 treaty shopping은 조세조약상의 원천지 과세 면제혜택을 조약체결시 의도하지 않았던 제3국 거주자가 향유함으로써 조세를 회피하는 것을 의미한다. 일반적으로 고세율국은 광범위한 조세조약망을 갖추고 있으므로 고세율국간의 거래에 있어서는 treaty shopping이 발생하지 않을 것으로 생각되나 중간에 조세피난처가 개입되는 경우에는 꼭 그런 것만은 아니다. 예를 들면 고세율국인 독일에서 역시 고세율국인 미국으로 특허권을 수출할 때 독일과 사용료에 대한 원천지 과세를 면제한다는 조세조약을 체결하고 국내법에 의해 해외로 지급한 사용료에 대해서는 원천지 과세를 하지

않는 국가와 조세피난처인 다른 국가를 통하면 미국과 독일 어느 쪽에도 세금을 납부하지 않고 거래과정에서 발생한 사용료 소득을 조세피난처의 자회사에 축적할 수 있다.

나. 조세조약 남용을 통한 조세회피의 특징

조세조약 남용을 통한 조세회피의 사례에서 공통적으로 나타나는 특징 중의 하나는 조세조약 남용과 조세피난처를 동시에 활용하고 있다는 점이다. 고세율 국가들은 일반적으로 광범위한 조세조약망을 갖추고 있다. 따라서 조세피난처가 개입되지 않은 고세율 국가들 간의 거래에 있어서는 원칙적으로 조세조약 남용을 통한 조세회피의 동기도 없으며 회피도 불가능하다. 예를 들면 고세율국인 A국과 B국간 거래에 대해서는 거래 당사자들이 직접 조세조약상의 혜택을 받을 수 있으므로 조세조약을 남용하여 원천지 과세를 회피할 동기를 갖고 있지 않으며, 원천지에서 면세받은 소득에 대해서는 거주지에서 국내법에 의해 과세하므로 조세조약상의 혜택을 받더라도 그것이 세부담을 완전히 회피하는 수단이 되지 못한다.

그러나 거래 과정에 조세피난처를 개입시킬 경우 이야기가 상당히 달라진다. 조세피난처를 통해서 국외에서 발생한 소득에 대한 거주지 과세를 피할 수 있으므로 원천지 과세만 피할 수 있다면 소득의 원천지와 거주지의 세부담을 모두 회피하는 결과가 나타나기 때문이다. 그런데 조세피난처는 일반적으로 조세조약망을 광범위하게 갖추고 있지 않으므로 조세피난처를 통한 투자의 소득에 대해 원천지 과세를 회피하기란 쉽지 않다. 따라서 조세조약망을 통해 원천지 과세를 회피할 수 있으며, 국내법에 따른 거주지 세부담이 매우 낮거나 역외거래에 대한 면세 등 여러 가지 이유로 국내에서 국외원천소득에 대해 과세하지 않는 특정한 지역을 선별하여 그 지역에 통과회사를 설립함으로써 원천지 과세를 피하는 것이 조세조

약 남용의 전형적인 형태이다.

요약컨대 조세조약 남용을 통한 조세회피는 조세피난처를 활용한 조세회피와 결합하여 발생하는 경우가 대부분이며, 여기서 조세조약 남용은 국외소득의 원천지 과세를 회피하는 역할을 하고 조세피난처는 투자자 거주지의 조세를 회피하는 수단으로 활용된다.

조세조약 남용을 통한 조세회피의 또 다른 특징은 조약체결 당사국의 거주자가 아닌 제3국 거주자가 조약상의 혜택을 누리기 위해서는 소득의 원천지와 조세조약을 체결한 다른 국가의 통과회사(conduit company)를 거쳐야 한다는 점이다. 이 통과회사가 소재하는 국가는 일반적인 고세율국도 아니고 통상적인 개념의 조세피난처도 아닌 특수한 성격을 가진 국가나 지역이어야 한다. 일반적인 고세율국의 경우 통과회사가 획득한 소득에 대해 높은 세율로 과세하므로 조세회피가 불가능하며, 조세피난처는 조세조약망이 폭넓게 형성되어 있지 않아 원천지 과세를 피하기 어렵다.

이러한 점들을 고려하여 통과회사를 설치하기에 적절한 국가나 지역의 특성을 요약하면 (1) 넓은 조세조약망을 갖추고 있으며, (2) 소득이 발생한 국가와 세율격차가 커서 통과회사 소재지의 세부담이 매우 낮아야 하고, (3) 조세피난처의 과세권(완전 무과세 또는 경과세)을 존중하여 조세피난처로 송금되는 소득에 대해 별도의 과세체계를 적용하지 않아야 하고, (4) 조세조약 체결시 예외적인 경우를 제외하고는 조세조약 남용방지 조항을 조약에 포함시키지 않아야 한다. 앞서 언급한 말레이시아 라부안의 경우 이와 같은 조건들을 충족시키고 있어 조세회피를 위한 통과회사의 소재지로 많이 활용되고 있다.

다. 조세조약 남용을 통한 조세회피에 대한 대응

조세조약 남용을 통한 조세회피를 방지하기 위한 가장 기본적인

장치는 조세조약에 남용방지 조항을 포함시키는 것이다. 조세조약 남용방지 조항은 조약을 체결한 당사국이 아닌 다른 국가의 거주자가 조약 체결국의 거주자 명의를 빌려 조약상의 혜택을 누리는 것을 방지하는 것을 목적으로 하고 있다. 예를 들면 A국이나 B국의 거주자인 기업이 A국이나 B국이 아닌 C국의 주주에 의해 지배되는 경우 그 기업은 A국과 B국간에 체결한 조세조약의 혜택을 받지 못하도록 하는 것이다.

조세조약상에 남용방지 조항을 삽입하는 문제에 대해서는 미국이 적극적인 태도를 보여 다른 국가와의 조약체결이나 개정시 적극적으로 반영하고 있는 바 미국이 취하고 있는 정책의 주요 골자를 요약하면 다음과 같다¹⁸⁾.

미국은 treaty shopping을 통한 조세조약의 남용에 대해 강경한 입장을 취하고 있으며, 이는 1996년에 개정된 모델조약에 잘 나타나 있다. 1996년 모델조약에서는 조세조약 남용방지 조항을 대폭 보완하여 조세조약의 혜택을 받을 수 있는 경우와 그렇지 못한 경우를 구분하는 기준을 명확하게 제시하였다. 즉, 제3국 거주자에 의해 지배되는 체약국 기업에 대해 투자규모와 실질적인 투자 등에 대한 구체적인 요건을 명확하게 규정하고 그 요건을 충족시키는 경우에만 제3국 투자자가 조세조약을 남용할 의사가 없다고 인정하여 조세조약을 적용하며, 그렇지 않은 경우에는 제3국 투자자가 조세조약 남용을 목적으로 체약국에 투자한 것으로 간주하여 조세조약의 적용을 거부한다는 것으로 그 판단기준 중 중요한 것 두 가지를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 체약국의 거주자인 공개법인과 그 공개법인의 계열회사는 조세조약 적용대상에 포함된다.

둘째, 공개법인 여부와 상관없이 체약국의 거주자가 거주지에서

18) 한도숙·안종석(2000) 참조.

능동적으로 사업을 수행하며, 계약 상대국에서 취득한 소득은 그 교역이나 사업과 직접적인 연관을 맺고(in connection with) 있거나 부수적(incidental to)인 것이고, 그 교역이나 사업은 상대 계약국에서 소득을 창출하는 활동과 상당한 정도의 관계가 있는 경우 조세조약 적용대상에 포함된다.

조세조약 남용방지 조항은 조세조약 체결국뿐만 아니라 다른 국가들과의 적극적인 정보교환을 통해서 성공적으로 작동할 수 있는데, 정보교환에 대해서는 앞에서 비교적 자세하게 논의하였으므로 여기서는 생략한다.

이상에서 언급한 것 외에도 소득의 원천이 되는 국가나 지역에서 원천징수세를 강화함으로써 조세조약의 남용을 방지할 수 있다. 유럽의 선진국 중 일부는 국외원천소득에 대해 비과세함과 동시에 국내에서 발생한 소득의 해외송금에 대해서도 매우 관대한 제도를 적용하는 한편 광범위한 조세조약망을 갖추고 있어 조세조약 남용의 수단이 되는 통과회사의 소재지로 적극 활용되는 경우가 있다¹⁹⁾. 이와 같은 국가의 존재가 조세조약 남용을 촉진하는 결과를 가져오므로 OECD에서는 유해조세경쟁 억제를 위한 노력의 일환으로 회원국과 OECD의 노력에 동참하는 비회원국들에 한해 조세피난처로 송금되는 국내원천소득에 대한 원천징수세를 강화하는 방안을 검토하고 있다.

3. 이전가격 조작을 통한 조세회피 및 탈세

가. 이전가격 조작을 통한 조세회피의 유형

기업의 경제활동이 국제화됨에 따라 다국적기업이 세계 경제에서

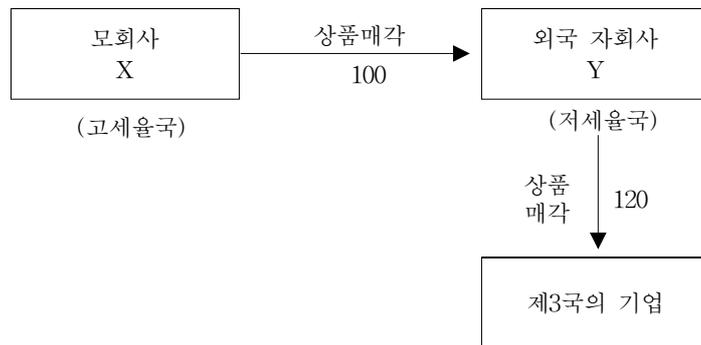
19) 네덜란드, 스위스 등. 大崎 滿(1990) 참조.

차지하는 비중이 크게 증가되고 있다. 특히 다국적기업의 계열기업 간 거래는 전세계 무역거래의 3분의 2 이상을 차지할 정도로 커다란 역할을 하고 있다.

다국적기업은 개별 사업활동을 수행하는 데 가장 적절한 지역을 선택함으로써 세전 이윤을 극대화할 수 있으며, 각국의 세율 격차를 적극적으로 활용하여 세율이 낮은 지역에서 상대적으로 많은 이익이 실현되도록 함으로써 세후 이익을 극대화할 수 있다. 이 과정에서 고세율국에서 발생한 소득을 저세율국에서 발생한 것으로 전환하는 수단이 되는 것이 이전가격 조작이다.

[그림 II-10]은 이전가격 조작을 통해 소득을 고세율국에서 저세율국으로 이전하여 조세를 회피한 사례를 보여주고 있다. 모회사 X가 특정 상품(독립기업가격 원가 100, 판매가격 120)을 저세율국에 설립한 자회사 Y에 120이 아닌 100에 판매하였다. 이때 X의 소득은 0으로 통상적인 소득 $20(=120-100)$ 보다 적게 된다. Y는 이 물건을 120에 제3국의 기업에 판매하여 20의 소득을 올린다. 즉, 모회사 X와 제3국의 제품 수요자가 직접 거래하였을 경우 발생할 소득 20이 저세율국에 소재하는 자회사 Y에 이전된 것이다.

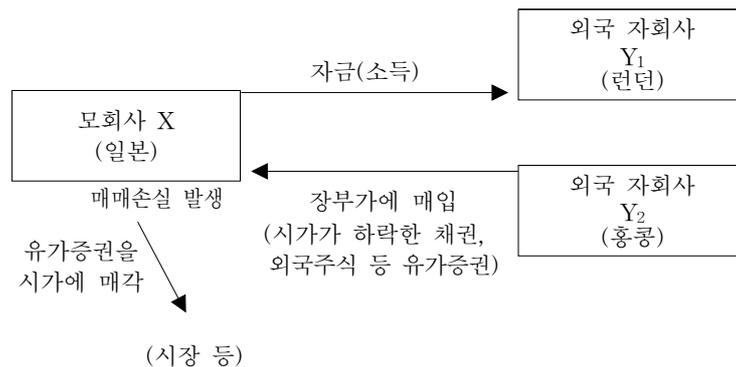
[그림 II-10] 국제무역에 대한 이전가격 조작 사례



이때 자회사 Y가 소재하는 저세율국이 조세피난처인 경우 조세 회피의 효과가 극대화된다. 뿐만 아니라 앞서 언급한 바 있는 제2차 조세회피를 통해 국외소득 환수에 대한 거주지 과세도 피할 수 있다. 조세피난처의 경우 서류상의 회사를 설립하여 그 회사에 이익을 축적하는 것이 가능하므로 사실상 모회사 X와 제3국의 수요자 사이에서 실제의 무역업무가 이루어지고 수출 상품도 X가 제3국의 수요자에게 직접 운송한 후 자금만 자회사 Y의 계좌에 입금 되도록 할 수 있다.

[그림 II-11]을 통해 또 다른 사례를 살펴보자. 이것은 일본에서 발생한 사례인데 금융회사 X가 런던에 금융자회사 Y₁을, 홍콩에 금융자회사 Y₂를 설립하고 이 자회사들을 통하여 자금을 운용하였다. 그런데 세계적인 채권가격 하락으로 인하여 Y₁과 Y₂가 큰 손실을 입게 되자 X는 이들 자회사를 구제하기 위하여 Y₁과 Y₂로부터 여러 종류의 채권과 외국기업의 주식을 시가보다 높은 장부가격으로 구입하였다. 그 후 X는 Y₁과 Y₂로부터 구매한 유가증권을 제3자에게 시가에 판매하여 대규모의 유가증권 매매손실을 실현하였다. 이에 대해 X는 순전히 Y₁과 Y₂를 구제하기 위한 거래였다고 주장

[그림 II-11] 유가증권 거래에 대한 이전가격 조작 사례



하나 일본 과세당국은 이를 이전가격 조작에 의한 소득이전으로 판정하였다²⁰⁾.

나. 이전가격 조작을 통한 조세회피의 특징

조세피난처를 활용하는 경우와 조세조약을 남용하는 경우로 구분해 보면 주로 국외원천소득에 대한 조세조약 남용은 원천지 과세를, 조세피난처는 거주지 과세를 회피하는 수단으로 활용된다. 한편 이전가격 조작은 국내·외를 막론하고 고세율국에서 발생한 소득을 조세피난처를 포함한 저세율국으로 이전하는 데 활용된다. 그런데 저세율국의 경우 그 조작을 통하여 자국의 과세표준인 국내원천소득이 많아지게 되므로 과세당국이 굳이 그것을 억제하고자 노력할 필요가 없다. 그러나 고세율국에서는 자국의 과세기반이 약화되는 결과가 초래되므로 이전가격 조작이 중요한 문제가 된다. 그러므로 이전가격을 통한 조세회피의 문제는 고세율국에 있어서 국내소득을 국외로 이전함으로써 국내과세관할권에서 벗어나게 하는 데 초점이 맞추어진다. 즉, 이전가격을 조작하여 조세를 회피하는 것은 다른 경우와는 달리 국내에서 발생한 소득을 해외로 이전하여 조세를 회피한다는 특성을 가지고 있다. 따라서 이전가격 조작 자체가 국내 경제활동의 해외 이전을 촉진하는 효과가 있다고 보기는 어렵다. 그보다는 국내 경제활동으로부터 발생한 소득에 대한 세부담을 경감시키는 결과가 나타나므로 오히려 다국적기업의 국내 경제활동을 촉진하는 효과가 있다고 할 수 있다.

20) 大崎 滿(1990) 참조.

다. 이전가격 조작을 이용한 조세회피에 대한 대응

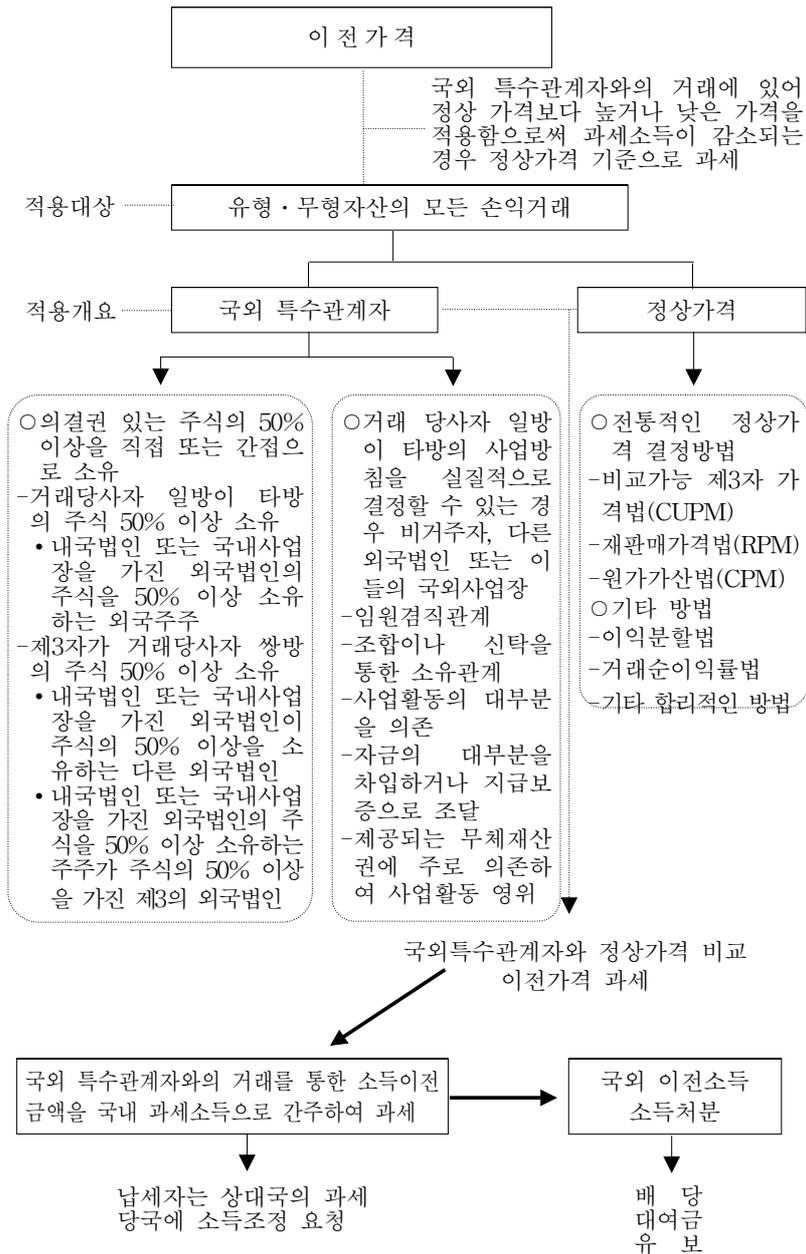
미국을 비롯한 많은 국가들은 이미 오래 전부터 이전가격 조작을 통한 조세회피에 관심을 기울여 왔으며, 그 결과 오늘날의 이전가격 과세제도가 도입되기에 이르렀다. 아직 완전한 제도라고는 할 수 없으며 그 제도를 통해 정확하게 과세하는 데에도 많은 어려움이 있긴 하지만, OECD의 이전가격지침을 기준으로 선진 각국이 도입한 이전가격 세제가 이전가격 조작의 적극적인 활용을 억제하는 효과가 있음은 분명하다. 우리나라에서도 OECD의 이전가격지침에 충실한 이전가격 과세제도를 마련해 놓고 있는데 그 내용을 간략하게 요약하면 [그림 II-12]와 같다²¹⁾.

이전가격 과세제이란 국내 거주자와 국외 특수관계자와의 거래에 있어 그 거래가격이 정상가격에 미달하거나 초과하는 경우 과세당국으로 하여금 정상가격을 기준으로 소득을 다시 계산하여 과세할 수 있도록 하는 제도를 말한다. 여기서 국외 특수관계자란 거래 당사자 중 어느 한 쪽이 다른 한 쪽의 의결권 있는 주식의 50% 이상을 직접 또는 간접으로 소유한 경우 또는 거래 당사자간 실질적인 지배관계에 있는 경우를 말한다. 주식 50% 소유요건은 거래 당사자 중 어느 한 쪽이 다른 한 쪽의 주식을 직접 소유하는 경우뿐만 아니라 제3자가 거래 당사자 양쪽의 주식을 50% 이상씩 소유하는 경우를 포함한다. 실질적 지배관계는 임원겸직관계, 조합이나 신탁을 통한 소유관계, 사업활동이나 자금에 대한 의존도 등을 고려하여 결정된다.

정상가격을 결정하는 방법은 전통적인 방법과 기타의 방법으로 구분된다. 전통적인 정상가격 결정방법은 비교가능 제3자 가격법(CUPM), 재판매가격법(RPM), 원가가산법(CPM)으로 나뉘는데, 비

21) 김영근(2002).

[그림 II-12] 우리나라 이전가격 세제의 개요



교가능 제3자 가격법은 비교할 수 있는 제3자간의 거래가 존재하는 경우 그 거래가격을 정상가격으로 간주한다는 의미이다. 특수관계자간 거래를 통해 취득한 물품을 제3자에게 재판매하는 경우 제3자에게 재판매한 가격에서 통상적인 이익을 공제한 값을 특수관계자간 거래의 정상가격이라고 간주하는 방식을 재판매가격법이라고 하며, 원가가산법은 제3자로부터 원료를 구입하여 그것을 특수관계자에게 판매하는 경우 원가에 통상의 이익을 더한 가격을 특수관계자간 거래의 정상가격이라고 간주하는 방식이다.

기타의 방법은 위의 전통적인 방법을 이용하여 정상가격을 산출할 수 없는 경우에 이용되는 방법으로서 각 거래 당사자들이 이익 창출에 기여한 정도에 따라 이익을 배분하는 방법이다. OECD의 이전가격 지침에 의하면 정상가격 결정방법으로 전통적인 거래기준법이 먼저 적용되어야 하며, 이익에 기초한 방법은 최후의 수단으로만 활용되어야 한다고 되어 있다.

과세당국은 거주자가 이전가격 조작을 통해 소득을 국외로 이전하였다고 판정되는 경우 국외 이전소득을 국내소득으로 간주하여 과세할 수 있다.

4. 요약 및 시사점

이상에서는 국제조세 회피 및 탈세를 그 방법에 따라 조세회피난처 활용, 조세조약 남용 및 이전가격 조작을 통한 조세회피로 구분하여 각각의 특징과 경제적 효과, 대응방안을 검토하였다. 그 내용을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

<표 11-2> 국제조세 회피의 유형 및 특징

	조세피난처 활용	조세조약 남용	이전가격 조작
회피대상 소득	거주자의 국외원천 소득	거주자의 국외원천소득 비거주자의 국내원천 소득	국내원천소득
회피대상 세목	거주지 과세	원천지 과세	거주지 과세
투자에 주는 영향	거주자의 해외투자 촉진	거주자의 해외투자 촉진 비거주자의 국내투자 촉진	국내투자 촉진
대응방안	<ul style="list-style-type: none"> • CFC 과세제도 • 정보교환 • OECD의 공조노력 	<ul style="list-style-type: none"> • 조세조약 남용방지 조항 • 정보교환 • 원천징수세 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 이전가격 세제

국제조세 회피 및 탈세는 조세피난처를 통하여 이루어지는 경우가 대부분이며, 조세조약 남용이나 이전가격 조작의 경우에도 조세 피난처를 경유하면 세부담 경감효과를 극대화할 수 있다. 조세피난처는 일차적으로 거주자의 국외원천소득에 대해 과세하는 고세율국의 거주자가 국외원천소득에 대한 거주지 세부담을 회피하는 수단으로 활용된다. 해외에서 발생한 소득을 투자자 거주지로 환수하면 거주지의 소득세를 납부하여야 하므로 국외소득을 해외에서 운영하여 더 많은 소득을 얻고자 하는 경우에는 소득이 발생하는 즉시 자국으로 환수하기보다는 조세피난처에 소재하는 자회사에 축적해 두는 것이 바람직하기 때문이다. 이는 고세율국과 조세피난처간의 세부담 격차와 국외 자회사의 소득은 국내로 환수될 때까지는 투자자 거주지에서 과세할 수 없다는 국제조세의 특성에서 기인하는 것이다. 또한 조세피난처에 축적된 소득을 자본이득이나 자금 대여 등의 형식을 빌려 국내로 환수하는 경우에는 국외소득을 국내로 환수하는 데 따른 조세도 회피할 수 있다.

조세피난처를 경유하여 조세를 회피하는 경우 조세피난처에서 실질적인 경제행위가 이루어지는 것은 아니므로 조세회피 행위 자체

가 직접적으로 자본의 유출이나 기타 경제행위의 국외 이동을 유발하는 것은 아니다. 그러나 국외원천소득에 대한 세 부담이 국내원천소득에 대한 세 부담보다 작을 경우 장기적으로 소득을 유발하는 행위를 국내에서 국외로 이전하는 효과가 있을 것으로 예상된다.

조세조약 남용 즉, treaty shopping은 우리나라와 조세조약을 체결하지 않은 제3국 거주자가 우리나라의 조세조약망을 활용하여 우리나라에서 부과하는 원천징수세를 회피하는 데 주 목적을 두고 있다. 물론 우리나라 거주자가 다른 국가들의 조세조약망을 활용하여 다른 국가에서 발생한 소득에 대한 현지의 원천징수세를 회피하는 수단으로 활용할 수도 있다. 조세조약 남용과 조세피난처를 활용한 조세회피를 결합할 경우 원천지 과세뿐만 아니라 그 소득에 대한 거주지 과세도 회피할 수 있음으로써 궁극적으로 원천지와 거주지에서 모두 과세되지 않는 결과가 나타난다. 경우에 따라 중간에 개입된 통과회사 소재지의 경미한 세 부담만이 발생할 뿐이다. 국내투자자가 조세피난처를 경유하고 효과적인 treaty shopping을 통하여 국내에 다시 투자하는 경우 경제적인 성격상 국내거래로 볼 수밖에 없는 거래를 국제거래로 전환하여 원천지인 우리나라의 원천징수세를 회피함과 동시에 투자자 거주지이기도 한 우리나라의 소득세 부담까지도 회피하는 결과가 나타날 수 있다.

조세조약 남용의 경우에도 조세피난처를 활용하는 경우와 마찬가지로 조세조약 남용을 목적으로 하는 통과회사가 아무런 경제적 역할을 하지 않으므로 실제로 조세회피 행위 자체가 자금의 국제 이동에 영향을 주는 것은 아니다. 그러나 조세조약을 남용하는 행위가 주로 조세피난처의 자회사를 통해서 이루어지는 바 조세조약 남용을 적극적으로 방지하고자 국내 원천징수세를 부과하면 상대적으로 조세조약 남용에 따른 혜택을 쉽게 누릴 수 있는 국가에 비해 우리나라의 세후 수익률이 낮아지므로 외국자본의 국내 유입이 적어질 수도 있다.

II. 국제조세 회피 및 탈세의 유형과 특징 63

한편 이전가격 조작의 경우에는 국내거래를 통해 발생한 거주자 또는 비거주자의 국내소득을 해외로 이전하는 수단으로 활용된다. 물론 이전가격 조작은 어떤 방향으로도 발생할 수 있으며, 납세자는 거주자와 소득의 원천지를 불문하고 고세율국에서 발생한 소득을 저세율국에서 발생한 소득으로 전환함으로써 세부담을 절감할 수 있기를 원할 것이다. 그러나 과세당국의 입장에서는 다른 국가에서 자국으로 이전된 소득에 대한 세무조사를 통해 그 소득을 정정할 동기를 갖고 있지 않으며, 단지 국내소득을 해외로 이전하여 국내 과세소득을 축소하는 데에만 깊은 관심을 두고 있다.

이전가격 조작의 경우에도 그 행위 자체가 경제활동의 이전을 전제로 하는 것은 아니다. 그러나 다른 조건이 동일한 두 지역을 비교할 때 이전가격 조작이 어려운 지역에 비해 이전가격 조작이 용이한 지역에서 경제활동을 하는 편이 세부담 절감의 관점에서 유리하므로 투자 등 경제활동을 왜곡시키는 효과를 갖는다.

2003년 초 국세청은 그동안 국제조세 분야의 세무조사 실적을 발표하면서 앞으로 조세피난처 등을 활용한 국제조세 회피를 방지하기 위해 더욱 적극적으로 세무조사를 실시하겠다는 계획을 밝혔다. 이에 대해 관련부처들은 상반된 반응을 나타냈는데, 그 중 하나는 다국적기업에 대한 세무조사를 강화하면 다국적기업의 국내 영업활동을 위축시키는 결과를 초래하게 된다는 것이다. 정부가 외국인투자를 유치하기 위해 조세지원을 해 주고 외국에서 설명회를 개최하는 등 적극적으로 노력하고 있는데 다른 한편에서는 세무조사를 통해 다국적기업의 영업활동을 위축시킨다면 정부의 외국인투자 유치를 위한 노력의 효과가 반감될 수밖에 없다는 논리이다. 한편 국세청은 세무조사가 국내에 자본을 들여와 실질적으로 사업활동을 영위하는 기업에 대한 것이 아니라 실물경제와는 상관없이 금전적인 이득만을 목적으로 운용되는 투기성 자금 거래에 초점을 맞추고 있으므로 실물경제에는 영향을 주지 않는다는 주장을 펼쳤다. 특히

조세피난처를 통한 국제조세 회피와 같이 재화 및 자본의 실질적인 흐름과는 관계없는 서류상의 회사를 통하여 조세를 회피하는 것을 방지하는 것은 실물경제에 아무런 부정적인 영향을 주지 않는다는 것이다. 이와 함께 국제청은 조세회피를 위하여 자금이 국외로 빠져나감에 따라 탈루된 국내 세액이 막대한 규모에 달하며, 이러한 자금 유출로 인해 국내투자가 위축되고 있다는 앞의 주장과는 다소 모순이 되는 주장도 하였다.

앞에서 간략하게 정리한 국제조세 회피 방지제도에 비추어 볼 때 국제청의 국제조세 회피에 대한 세무조사는 당연히 실질적인 경제 행위와는 무관하게 서류상으로 자금이나 소득을 이전하여 국내조세를 회피하는 데 목적을 둔 경우에 대해서만 초점을 맞추고 있을 것이다. 그러므로 그것이 다국적기업의 사업활동에 직접적인 영향은 주지 않을 것으로 생각된다. 그러나 그로 인한 세후 수익률의 변화가 장기적으로 기업의 투자결정에 미치는 영향이 무시할 수 있을 정도인지는 의문이다.

이러한 점들을 고려하여 단순히 세무조사를 강화하는 차원을 넘어서 국제조세 회피에 대응하기 위한 앞으로의 조세정책 방향에 대해 생각해 보면 다음과 같이 몇 가지로 구분하여 정리할 수 있다.

첫째, 국제청의 주장과 같이 세무조사를 강화하여 조세회피 행위를 적발함으로써 공정하게 과세하는 방법

둘째, 각국의 과세당국만의 노력으로는 국제조세 회피를 방지하는 데 한계가 있으므로 국가간 세무정보의 교환, 징세협조 등 공조 노력을 기울이는 방법

셋째, 국제적 공조를 통해 조세피난처 등 저세율국에 대해 대응하는 제도적 장치(예, 원천징수세 강화)를 도입하는 방법

넷째, 국제조세 회피의 대상이 되는 세목의 세부담을 대폭 완화하여 조세회피의 동기를 없애는 방법

우리나라를 포함한 세계 각국의 동향을 살펴보면 이 네 가지 정

II. 국제조세 회피 및 탈세의 유형과 특징 65

책이 모두 활용되고 있음을 알 수 있다. 우선 개별 국가 차원에서 여러 가지 국제조세 회피를 방지하기 위한 제도적 장치를 갖추고 우리나라 국세청에서 발표한 것처럼 세무조사를 강화해 나가는 추세이다. 동시에 양자간 조세조약이나 OECD 등의 다자간 협력을 통해 정보교환 등 세무당국간의 협력을 강화하는 한편 유해한 조세 경쟁을 억제하기 위한 제도개편 노력을 기울이고 있다. 이들은 모두 조세회피의 대상이 되는 국제거래를 통해서 발생한 소득에 대한 과세를 강화하고자 하는 노력의 일환이라고 할 수 있다.

이러한 노력과 더불어 개별 국가들은 또한 법인세 부담을 인하하려는 노력을 하고 있다. 법인세 부담의 인하는 국내기업의 경쟁력을 제고하는 데 주 목적이 있을 것이나, 그 이면에는 국내에서 사업활동을 영위하는 기업들의 조세회피 노력을 억제하려는 부수적인 효과도 얻고자 하는 의도가 내포되어 있을 것으로 판단된다. 한도숙(2000)은 조세회피를 감안할 경우 거주지 과세보다는 원천지 과세가 최적의 조세정책이 될 수도 있다고 주장하였다. 원천지 과세의 경우 조세경쟁으로 인한 비효율이 발생하고 거주지 과세의 경우에는 조세회피의 가능성으로 말미암아 비효율이 발생하는데 전자보다 후자가 더 클 수도 있다는 것이다.

다음 장에서는 이러한 이슈들 즉, 조세회피 및 이를 방지하기 위한 세무조사 강화라는 조치가 실물경제에 미치는 영향과 조세회피에 직면한 정부의 최적 조세정책에 대해 경제모형을 통해 보다 면밀하게 분석한다. 또한 본장에서 검토한 조세회피의 유형별 특성을 고려하여 조세회피 및 조세회피를 억제하기 위한 정부의 노력을 소규모 개방경제 모형에 포함시켜 국제조세 회피가 자본의 이동 및 국민소득에 미치는 영향을 평가한다. 그리고 국제조세 회피에 대한 각종 정책대안의 효과를 분석하여 최적의 정책대안을 모색한다.

Ⅲ. 국제조세 회피 및 탈세의 경제적 효과 분석-자본수출국

본장에서는 국제조세 회피 및 탈세가 가져오는 경제적 효과를 분석한다. 먼저 국가간 자본이동이 완전히 자유로운 소규모 개방 경제를 가정하여 기업의 투자결정 모형을 설정하고, 그 모형에 조세를 도입하여 조세가 국내·외 투자 및 국민소득에 미치는 영향을 살펴본다. 그리고 납세자가 어느 정도의 비용을 들여 특정한 형태의 소득에 대한 세금을 회피하는 경우 그 조세회피 행위가 국내투자, 국제자본의 이동 및 국민소득과 국민의 후생에 미치는 영향을 분석한다. 그 다음에는 정부가 역시 비용을 들여 세무조사를 하는 경우 최적 조세정책은 어떤 특성을 갖는지 검토한다.

앞서 제Ⅱ장에서 우리는 조세피난처를 활용한 조세회피, 조세조약 남용을 통한 조세회피 그리고 이전가격 조작을 통한 조세회피로 구분하여 조세회피의 유형과 특성을 검토하였다. 그 결과에 따르면 조세피난처를 활용한 조세회피는 거주자의 국외원천소득에 대한 거주지 과세를 회피하는 것이 주 목적이며, 조세조약 남용은 거주자의 국외원천소득에 대한 원천지 과세와 비거주자의 국내원천소득에 대한 국내(원천지) 과세를 회피하기 위한 것으로 나타났다. 이에 반해 이전가격 조작은 해외 거주자의 국내원천소득에 대한 과세를 회피하는 것뿐만 아니라 국내 거주자의 국내원천소득에 대한 과세를 회피하는 데 있어서도 중요한 역할을 하므로 다른 두 가지와는 성격이 약간 다르다고 볼 수 있다.

본고에서는 처음 두 가지 유형에 초점을 맞추어 소규모 개방경제를 자본수출국과 자본수입국으로 구분하여 각각 거주자의 국외원천

소득에 대한 거주지 과세와 비거주자의 국내원천소득에 대한 원천지 과세의 회피에 대하여 분석한다. 조세조약 남용의 경우 거주자의 국외원천소득에 대한 원천지 과세의 회피가 중요한 비중을 차지하지만 궁극적으로 국내에서 거주자에 대한 과세가 확실하게 이루어진다면 납세자로서는 원천지 과세를 회피함으로써 얻을 수 있는 실익이 없어지게 된다. 그러므로 본장의 자본수출국 모형에서는 조세피난처를 활용한 거주지 과세의 회피에 대해 분석하고, 다음 장의 자본수입국 모형에서는 조세조약 남용을 통한 비거주자의 원천지 과세의 회피에 대해 분석한다. 이전가격 조작은 다른 두 가지 유형의 조세회피와 경제적 성격이 많이 다른 데다 국세청의 대응방안도 상당한 차이를 보이고 있으므로 본장에서 다른 유형의 조세회피와 비교하는 관점에서 간략하게만 언급하고 본격적인 분석대상에는 포함시키지 않기로 한다. 이전가격 조작을 다른 유형의 조세회피와 함께 고려하면 모형이 지나치게 복잡해져서 오히려 혼란을 유발할 가능성이 있기 때문이다.

본장은 크게 네 부분으로 구성된다. 우선 본격적인 모형소개와 분석에 들어가기에 앞서 경제이론을 통해 국제조세 회피의 문제를 다루고 있는 선행 연구들에 대해 간략하게 설명한다. 그 다음에 벤치마크가 되는 기본모형을 설명하고, 이어지는 두 개의 절에서는 조세회피의 경제적 효과와 최적 조세정책에 대해 각각 분석한다.

1. 문헌 조사 및 본 연구의 특징

국제조세 회피에 대한 기존 연구는 그 내용에 따라 크게 두 종류로 구분할 수 있다. 그 중에서 큰 비중을 차지하고 있는 것은 법률적·행정적 관점에서 접근한 것들이다. 주로 사례를 바탕으로 한 이 연구들은 법리적인 관점에서 또는 세무행정의 측면에서 조세회

피의 유형별 특성을 분석하고 조세제도 및 세무행정의 측면에서 효과적인 조세회피 방지 방안을 모색하는 데 초점을 맞추고 있다. 국제조세 회피에 대한 기존 문헌의 거의 대부분이 이 범주에 속하며, 본 보고서의 제Ⅱ장이 이 범주에 속하는 연구결과들을 요약 정리한 것이라고 할 수 있다.

이와 다른 종류의 연구들은 경제이론으로 국제조세 회피를 설명하고 대응방안을 모색한 것들이다. 이 범주에 속하는 연구들은 주로 조세회피가 실물경제에 어떤 영향을 주는지, 국제조세 회피에 직면하여 정부가 어떤 정책수단을 활용하는 것이 적절한지 등의 이슈에 초점을 맞추고 있다. 특히 정책수단과 관련하여 앞서 언급한 법률적·행정적 연구들은 주로 조세회피 방지를 위한 제도적 정비, 세무행정 강화, 국제적 협조 방안의 모색에 중점을 두는 데 비해 두 번째 범주의 연구들은 세부담 조정을 통해 조세회피 동기를 약화시키는 방안, 조세회피 방지를 위한 세무행정 강화의 경제적 득실 등에 대한 분석에 초점을 맞추고 있다. 본장에서 관심의 대상이 되는 연구들은 후자에 속하는 것들인데, 다음에서는 그 연구결과들 중 본 연구에 중요한 영향을 미친 것들을 간략하게 소개한다.

Cremer and Gahvari(1996)는 유럽의 경제통합과 관련하여 조세회피 가능성이 있는 경우의 조세정책에 대해 연구하였다. Cremer and Gahvari는 강력한 세무조사를 통해 조세회피 동기를 완전히 제거한 국가와 조세회피가 가능한 두 개의 국가가 존재하는 모형에서 폐쇄경제와 개방경제로 구분하여 소비세 과세의 효과를 분석하였다. 그들이 특히 강조한 점은 세부담은 법정세율뿐만 아니라 세무조사의 강도에 의해서도 크게 좌우되며, 경제통합이 이루어질 수 있는 국가간 협상을 통한 조세조화는 명목적인 세부담의 조화에 국한된다는 점이다. 분석결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 세무조사 강도가 다른 국가들이 존재하는 모형에서 발생하는 지나친 조세경쟁의 가능성은 조세조화를 통해 근절되지 않는다. 조세조화를 통

Ⅲ. 국제조세 회피 및 탈세의 경제적 효과분석 - 자본수출국 69

해서 명목세율을 고정시킬 경우 세무조사를 완화함으로써 실질적인 세부담을 경감할 수 있기 때문이다. 만약에 조세조화를 약속한 국가들간에 조세회피에 대한 태도에 차이가 있다면, 조세회피를 허용함으로써 적극적으로 조세경쟁을 하는 국가들이 상대적으로 이익을 얻게 되며 다른 국가들은 손실을 입게 된다. 즉, 명목세율의 조화는 이와 같은 문제를 완화하기보다는 오히려 심화시킨다.

한도숙(2000)은 Cremer and Gahvari와 같은 맥락에서 자본소득 과세를 검토하였다. 자본소득 과세제도를 소득의 원천지에서만 과세하는 원천지 과세와 투자자 거주지에서만 과세하는 거주지 과세로 구분하여 분석하였는데, 이에 따르면 원천지 과세는 조세경쟁을 유발하며 그로 인한 비효율성이 국민의 후생을 감소시킨다. 반면 거주지 과세는 이러한 문제로부터 자유롭다. 그러나 조세회피가 존재하는 경우 거주지 과세제도하에서는 국외원천소득에 대한 조세회피 동기가 존재하며, 이때 조세회피로 인해 유발되는 조세경쟁의 부작용과 조세회피를 위해 소요되는 직접적인 비용이 원천지 과세의 경우보다 더 클 수도 있다. 따라서 국외원천소득에 대한 조세회피를 고려할 경우 자본수출국 정부는 자본수출의 중립성을 보장하는 것으로 알려진 거주지 과세제도를 고수하기보다는 원천지 과세제도로 전환하는 것이 더 나은 방법이 될 수가 있다.

Scharf(1997)는 거주지 과세제도를 적용하는 자본수출국의 외국 납부세액 공제율이 국제조세 회피의 존재에 의해 어떻게 영향을 받는지 분석하였다. 외국납부세액과 정확하게 일치하는 금액을 공제하는 경우에는 투자자 거주지의 조세정책(즉, 세율)이 자본수출에 아무런 영향을 주지 않는 자본수출의 중립성이 달성되므로 거주지 과세제도를 채택하고 있는 대부분의 국가들은 외국납부세액에 상당하는 금액을 국내세액에서 공제해 주고 있다. 그러나 국민의 후생을 극대화하기 위한 최적 조세정책은 외국납부세액을 비용으로 공제하는 경우와 같은 수준의 외국납부세액 공제를 허용하는 것이다.

외국납부세액 공제는 국외원천소득에 대한 과세를 회피하는 것에 대한 기회비용을 상승시키는 결과를 가져오므로 조세회피동기를 약화시키는 수단으로 활용될 수 있다. 따라서 국제조세 회피의 가능성이 존재하는 경우 외국납부세액 공제를 비용 공제보다 높은 수준으로 올리는 것이 타당하다. 즉, Scharf(1997)에 의하면 최적 조세정책은 거주지 과세와 원천지 과세를 섞어 놓은 것과 같은 형태를 띠게 되는데, 조세회피가 존재하는 경우에는 자본수출국의 외국납부세액 공제율을 그 최적 수준보다 더 높게 책정하면 주민의 효용을 증대시킬 수 있다.

마지막으로 Diaw and Gorter(2003)는 유해조세경쟁을 그대로 놔두는 것이 나은지 아니면 금지하는 것이 나은지에 대해 분석하였다. 자본을 이동성이 없는 자본과 이동성이 있는 자본으로 구분한 다음 각 자본에 대한 세부담을 자유롭게 결정할 수 있는 경우(Laissez-faire)와 두 가지 자본에 대해 동일한 세율을 적용해야 하는 경우(Primarolo)²²⁾로 나누어 각각의 최적 조세정책과 공공재 공급, 국민소득 등을 비교하였다. 분석결과 나타난 결론을 간략하게 요약하면 다음과 같다.

자본의 이동성 여부를 불문하고 동일한 세율로 과세하도록 한 조치(the Code of Conduct)는 의도했던 바와는 달리 EU 회원국간의 조세경쟁을 심화시키게 된다. 그 이유는 유해한 조세제도—이동성이 있는 자본에 대해서만 적용되는 낮은 세율—를 금지함으로써 전반적인 세율 인하와 함께 궁극적으로는 세수입의 감소, 공공재의 과소공급을 초래하기 때문이다. 이러한 경향은 자본의 이동이 세율 격차에 민감하게 반응하며, 조세부담률이 높은 국가 그리고 이동 자본(movable capital)의 부존량이 적은 국가에서 더 강하게 나타

22) EU에서 이와 같은 규제를 적용할 때 관련 연구를 담당했던 작업반(the Code of Conduct Working Group) 의장의 이름을 따서 명명한 것이다.

난다.

경제이론을 통해 국제조세 회피를 설명하고 정책 대안을 모색한 연구들은 이상에서 언급한 몇 가지를 제외하고는 찾아보기 어려울 정도로 희박하다. 뿐만 아니라 기존 연구들은 특정한 형태의 조세 회피와 특정한 형태의 조세정책으로 범위를 좁혀서 분석하였다. 본 연구에서는 Scharf의 모형을 바탕으로 Diaw and Gorter가 사용한 효용함수 등 몇 가지 방법론을 접목하여 발전시킨 기본모형을 설정하고, 그것을 바탕으로 조세회피의 경제적 효과와 조세회피가 존재하는 경우의 최적 조세정책을 포괄적으로 분석한다.

본 연구는 기존 연구들과 다른 특징을 몇 가지 지니고 있는데 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 기존 연구들에 비해 조세회피 및 대응방안에 대해 포괄적으로 분석하였다. Scharf는 조세회피가 존재하는 경우의 외국납부세액 공제와 관련된 문제를 집중적으로 다루었고, Diaw and Gorter는 조세회피를 고려하는 경우의 세율정책에 초점을 맞추었다. 이에 반해 본 연구에서는 조세회피와 세율정책 그리고 외국납부세액 공제정책을 하나의 모형을 통해 분석함으로써 보다 종합적인 정책방향을 모색하고자 하였다.

둘째, 앞서 언급한 국제조세 회피에 대한 경제이론적 측면의 연구들은 세무조사를 모형에 포함시키지 않았으나, 본 연구에서는 세무조사 및 그 조사비용을 모형에 직접 도입하여 조세회피에 대한 행정적인 대응(세무조사)과 제도적인 대응(세율 및 외국납부세액 공제)을 비교·분석하였다.

셋째, 본 연구는 조세회피의 유형을 구분하여 각 유형별로 조세회피의 경제적 효과 및 조세회피에 대한 대응방안이 다를 수 있다는 전제하에서 분석모형을 설정하였다. 앞서 언급한 기존 연구들은 거의 예외 없이 조세회피의 유형을 구분하지 않고 한 가지 형태의 조세회피만을 분석하였으며, 조세회피를 국제투자 규모에 대한 과소

신고 또는 국제투자를 통해 수취한 소득에 대한 과소신고의 형태로 표현하였다. 그러나 본 연구에서는 제II장에서 검토한 조세회피 유형별로 각각 회피대상이 되는 소득을 과소신고하는 형태로 조세회피를 모형에 도입하였으며, 다른 유형의 조세회피간 상관관계에 대한 분석도 시도하였다. 앞서 언급한 국제조세 회피에 대한 대응정책의 딜레마—세무조사 강화 對 세부담 인하—가 조세회피의 유형별 차이를 고려하지 않음으로 인해 발생한 것일 가능성이 크다는 점에 착안하여 본 연구에서 유형별 분석을 시도하게 된 것이다.

2. 기본모형

가. 생산함수 및 자본시장의 균형 조건

소규모 개방경제 (i)를 생각해 보자. 이 국가에서는 두 개의 서로 다른 자본이 생산요소로 사용되는데, 하나는 이동성이 없는 자본(이하 ‘비이동 자본’)이고 다른 하나는 국가간 이동이 자유로운 자본(이하 ‘이동 자본’)이다. 주민 1인당 자본 부존량은 비이동 자본이 1단위이며, 이동 자본은 K_i 단위라고 가정한다.

비이동 자본과 이동 자본은 Diaw and Gorter의 구분을 따른 것이다. 이러한 구분은 다소 작위적이란 느낌은 들지만 특정한 형태의 자본 즉, 국제거래에 사용된 자본만이 특별히 향유하는 제도나 특권(예, 국제조세 회피)을 분석하는 데 있어 상당히 편리하다. 비이동 자본과 이동 자본의 구분을 개념적으로 받아들이기 어렵다면 비이동 자본을 이동성이 없는 다른 생산요소(예, 인적 자본)라고 가정해도 본장의 논리를 따라 가는 데 큰 무리가 없을 것이다.

이 국가의 대표적 주민은 비이동 자본 1단위와 이동 자본 k_i 단

위를 생산요소로 사용하여 생산활동을 한다. 생산함수를 $F(k_i)$ 라고 하면 $F(k_i)$ 는 다음과 같은 형태를 띤다.

$$F(k_i) = A_i f(k_i), \quad A_i \sim N(1, \sigma_{A_i}^2)$$

$$f'(k_i) > 0, \quad f''(k_i) \leq 0, \quad f(0) = 0$$

A_i 는 확률변수로서 생산이 완료되기 이전에는 납세자도, 정부도 알지 못한다. 다만 그 분포만을 알고 있는데 평균이 1, 분산이 $\sigma_{A_i}^2$ 인 정규분포를 갖고 있다. 생산이 완료된 이후 즉, A_i 가 실현된 이후에는 납세자가 그 소득을 근거로 세무신고를 한다. 만약 k_i 가 K_i 보다 크면 $(k_i - K_i)$ 만큼은 자본수입이 되며, 그 반대의 경우 $(K_i - k_i)$ 만큼은 자본수출이 된다. 본장에서는 자본수출국을 분석 대상으로 하므로 $K_i > k_i$ 라고 가정한다.

여기서 생산함수에 불확실성(uncertainty)을 도입한 이유는 주어진 생산요소에 대한 수익률이 확실할 때에는 정부가 생산활동에 투입된 생산요소량만 알고 있다면 납세자가 소득을 과소 또는 과대 신고하는 것이 불가능하기 때문이다. Scharf는 투입된 생산요소를 과소 신고하는 형태의 조세회피를 분석모형에 도입하였으나 실제로 투입된 생산요소의 규모 자체를 속이는 것은 일정한 투입으로부터 발생한 산출물의 규모를 속이는 것보다 훨씬 어렵다. 노동 및 자본의 이동에 대해서는 출입국 자료, 금융거래 자료 등 보완적인 자료가 존재하기 때문이다. 그러므로 본 연구에서는 일정한 생산요소 투입으로부터 발생하는 산출물의 규모에 대한 정보가 불확실하며, 따라서 납세자가 세무당국의 눈을 피해 세부담을 절감할 수 있다고 가정하였다. 본고에서 생산함수에 도입한 불확실성은 납세자의 과소 또는 과대 신고의 가능성을 합리화시키는 것 외에 다른 역할은 하지 않는다.

고용된 이동 자본 1단위에 대해 r_i 의 이윤이 지불되며, 나머지 생산량 즉, $F(k_i) - r_i k_i$ 는 비이동 자본의 렌트(rent)가 된다. 이 렌트는 ρ_i 라고 표시한다.

i 국의 자본이 국외에 투자되는 경우 획득할 수 있는 세전 수익률을 r_{if} 라고 하자. i 국은 소규모 국가이므로 i 국 거주자의 해외투자가 국제 자본시장에서 이자율에 어떤 영향을 주지는 못하지만, 반대로 i 국 투자자의 입장에서 보면 국제 자본시장의 이자율인 r^* 의 기대수익률을 가져다 주는 투자기회 역시 무한하게 많다고 할 수 있다. 그러므로 국제투자에 따른 위험요소를 전혀 고려하지 않을 경우 $r_{if} = r^*$ 로 고정되게 된다. 그렇지만 실제로는 투자에 많은 위험요소가 따르게 마련이므로 r_{if} 에 대해 다음과 같이 가정한다.

$$r_{if} = B_i r^* \quad B_i \sim N(1, \sigma_{B_i}^2)$$

여기서 B_i 는 확률변수로서 평균이 1, 분산이 $\sigma_{B_i}^2$ 인 정규분포를 갖고 있다.

자본수출국의 경우 국내투자자가 이동 자본(K_i)을 국내투자자와 해외투자에 적절히 배분하여야 하는데, 이때 균형 조건(arbitrage condition)은 양쪽에서 얻을 수 있는 세후 기대수익률이 같아지도록 투자하는 것이다. 즉, 다음과 같이 표현된다.

$$E(r_i)(1 - t_i) = E(r_{if})(1 - t_{if}) = r^*(1 - t_{if}) \quad (1)$$

여기서 t_i 는 i 국의 국내투자소득에 대한 세율을, t_{if} 는 i 국 투자자가 해외에 투자해서 소득이 발생한 경우 납부하는 총 세부담을 의미한다.

해외투자로부터 소득이 발생하면 먼저 소득이 발생한 원천지

III. 국제조세 회피 및 탈세의 경제적 효과분석 - 자본수출국 75

(source country)에 소득세를 납부하여야 한다. 이때의 세율을 t_s 라고 하자²³⁾. 또한 거주지 과세원칙을 적용하는 경우 투자자 거주지에서도 세금을 납부하여야 한다. 본 연구에서는 거주지의 국외원천소득에 대해서도 국내원천소득과 동일한 세율(t_i)이 적용된다고 가정한다²⁴⁾. 우리나라를 포함하여 실제로 거주지 과세원칙을 적용하는 국가들은 거의 예외 없이 국내·외 원천소득에 대해 동일한 세율로 과세하고 있다.

이 경우 국외원천소득에 대해 원천지에서도 과세하고 거주지에도 과세함에 따라 국제적 이중과세가 발생하는데, 이와 같은 이중과세를 방지하기 위한 수단으로 가장 많이 활용되는 것이 외국납부세액 공제제도이다. i 국의 외국납부세액 공제율을 c_i 라고 표현하면, 우리나라의 경우 외국납부세액을 전액 공제하므로 $c_i=1$ 이 된다. Scharf에 의하면 t_i 가 주어져 있을 때 국민의 효용을 극대화하는 c_i 는 t_i 와 같다.

이와 같은 가정하에서 국외원천소득 1단위에 대해 적용되는 원천지 세부담과 거주지 세부담을 합한 총 세부담(t_{if})은 다음과 같다.

$$t_{if} = t_i + t_s - t_s c_i \quad (2)$$

외국납부세액 공제를 허용하는 국가들은 통상적으로 외국납부세

23) 소득의 원천지가 여러 곳인 경우 서로 다른 t_s 가 여러 개 존재할 수 있다. 우리나라의 경우 우리나라를 제외한 전세계에서 발생한 소득을 통합하여 외국납부세액 공제한도를 결정하므로 t_s 는 소득 규모를 가중치로 하여 원천지 세율을 가중평균한 것이라고 보아도 무방하다.

24) Diaw and Gorter는 국내투자소득에 대한 세율을 비이동 자본에 대한 세율과 이동 자본에 대한 세율로 구분하여 분석하였다. 그러나 본 연구에서는 단순화를 위하여 양자를 구분하지 않았다. 실제로 우리나라를 포함한 대부분의 국가에서는 자본의 이동성 여부에 불문하고 동일한 세율체계를 적용하고 있다.

액 공제액이 내국세액을 넘지 못하도록 제한하고 있으므로 여기서
는 편의상 $t_s c_i < t_i$ 라고 가정한다.

위의 식 (1)과 (2)에 의하면 국내투자에 대한 기대이윤 $E(r_i)$ 는
국제자본시장에서의 이자율 r^* 와 국내·외 조세제도에 의해 결정
된다. 이때 $E(r_i)$ 는 국내투자자가 요구하는 기대수익률이라고 할 수
있다.

나. 조세정책이 투자 및 국민소득에 미치는 영향

국내기업은 비이동 자본에 대한 렌트(ρ_i)의 기대치를 극대화하기
위해 이동 자본을 고용한다. 즉, $E(\rho_i) = E[F(k_i) - r_i k_i]$ 를 극대
화하도록 이동 자본을 고용하는데 그 조건은 다음과 같이 표현할
수 있다.

$$f'(k_i) = E(r_i) \quad (3)$$

따라서,

$$\rho_i = A_i f(k_i) - f'(k_i) k_i \quad (4)$$

그리고,

$$E(\rho_i) = f(k_i) - f'(k_i) k_i \quad (5)$$

식 (1)과 (2) 그리고 (3)을 결합하면 자본시장의 균형 조건을 다
음과 같이 표현할 수 있다.

$$f'(k_i)(1 - t_i) = r^*(1 - t_i - t_s(1 - c_i)) \quad (6)$$

이 식을 전미분하여 각각의 조세정책이 국내투자에 미치는 영향
을 계산해 보면 다음과 같다. 표현을 간단하게 하기 위해 국가를
나타내는 하첨자 i 는 생략한다.

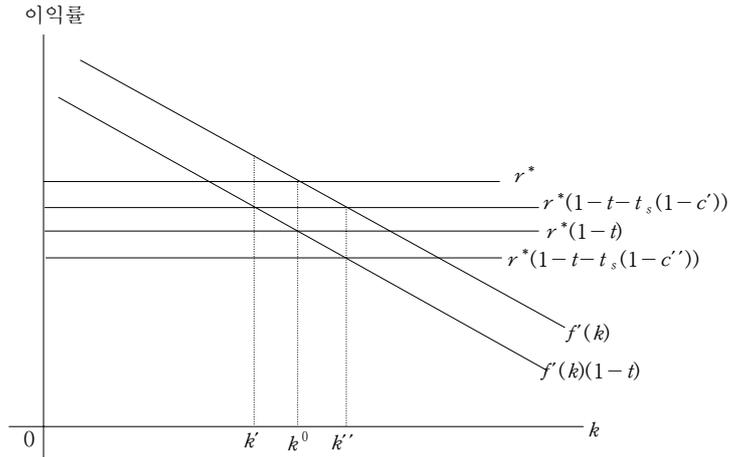
$$\frac{\partial k}{\partial t} = \frac{f'(k_i) - r^*}{f''(k)(1-t)^2} = \frac{-r^* t_s (1-c)}{f''(k)(1-t)^2}$$

$$\frac{\partial k}{\partial c} = \frac{r^* t_s}{f''(k)(1-t)} < 0$$

외국납부세액 공제율 c 가 상승하면 국내소득에 비해 국외소득의 세부담이 줄어드는 결과가 나타나므로 국내투자가 감소하고 그 대신 국외투자가 증가한다. 그러나 국내·외 소득에 똑같이 적용되는 법인세율을 변화시킬 경우의 효과는 외국납부세액 공제수준에 따라 달라지기 때문에 일방적으로 이야기할 수 없다.

$c=1$ 인 경우 즉, 우리나라의 현행 제도에서와 같이 외국납부세액과 정확하게 일치하는 금액을 국내세액에서 공제해 주는 경우 국내법인세 정책은 자본수출에 대해 중립적(capital export neutral)이다. 따라서 법인세율의 변화는 투자의 국가간 배분에 영향을 주지 않는다. c 가 1보다 큰 경우 즉, 외국납부세액보다 많은 금액을 국내세액에서 공제해 주는 경우 투자자 거주지의 법인세율 인상은 국내투자를 감소시키고 해외투자를 증가시킨다. 왜냐하면 $c > 1$ 인 경우 [그림 Ⅲ-1]에서 보는 바와 같이 국내투자의 세전 수익률($f'(k)$)이 국외투자의 세전 수익률(r^*)보다 높은 상태에서 균형이 성립되기 때문이다([그림 Ⅲ-1]에서 k'). 그와 같은 상황에서 세율을 1% 인상할 경우 국내투자소득에 대한 세부담은 $f'(k)$ 의 1%만큼 증가하는 반면 국외투자소득에 대한 세부담은 r^* 의 1%만큼 증가하게 되므로 전자가 후자보다 클 수밖에 없다. 이때 실제 외국납부세액을 초과하는 금액을 국내세액에서 공제하는 것은 국외원천소득에 대해 보조금을 지급하는 것과 같은 역할을 한다. 극단적으로 국외투자소득에 대해 전혀 과세하지 않는 경우 즉, $c = t/t_s > 1$ 인 경우 법인세율 인상은 국내투자에 대한 세후 수익률을 하락시키는 반면 국외투자의 세후 수익률에는 영향을 주지 않으므로 국내에 투자된 자본의 국외 이전을 초래한다.

[그림 III-1] 외국납부세액 공제율과 자본시장의 균형



주: $c' > 1$, $c'' < 1$

한편 $c < 1$ 인 경우 국내투자자에 대한 세부담보다 국외투자자에 대한 세부담이 많으므로 국내투자자의 세전 수익률이 국외투자자의 세전 수익률보다 낮은 상태에서 균형이 성립된다([그림 III-1]에서 k'). 따라서 세율이 1% 증가할 경우 이로 인한 세부담 증가폭은 국외투자자의 경우가 더 커진다. 그러므로 세율인상시 국내투자자가 늘고 국외투자가 줄어들게 된다.

이 모형에서 국민소득(Y)은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$Y = DI + T$$

$$DI = \rho(1-t) + rk(1-t) + r_f(1-t-t_s(1-c))(K-k) \quad (7)$$

$$T = \rho t + rkt + r_f(t-t_s c)(K-k) \quad (8)$$

여기서 DI 는 가치분소득을, T 는 세수입을 의미한다. 위 식을 다시 정리하면 다음과 같다.

$$Y = \rho + rk + r_f(1-t_s)(K-k)$$

Ⅲ. 국제조세 회피 및 탈세의 경제적 효과분석 - 자본수출국 79

식 (1), (3), (5)에서 나타난 ρ , r , r_f 의 정의를 대입하여 국민소득 기대치를 구하면 다음과 같다.

$$E(Y) = f(k) + r^*(1-t_s)(K-k) \quad (9)$$

식 (9)의 우변 첫째 항은 국내총생산을 의미하며, 둘째 항은 내국인이 국외에서 벌어들인 소득 중 해당 소득이 발생한 국가에 원천지세를 납부하고 남은 부분을 의미한다. 이 식을 미분하여 조세정책의 변화가 국민소득 기대치에 미치는 영향을 계산해 보면 그 결과를 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\frac{\partial E(Y)}{\partial t} = [f'(k) - r^*(1-t_s)] \frac{\partial k}{\partial t}$$

$$\frac{\partial E(Y)}{\partial c} = [f'(k) - r^*(1-t_s)] \frac{\partial k}{\partial c}$$

조세정책은 국민소득에 두 가지 경로를 통해서 영향을 줄 수 있다. 그 중 하나는 투자배분에 영향을 줌으로써 국민소득의 변화를 초래하는 것이고, 다른 하나는 세수입 자체를 변화시킴으로써 국민소득에 영향을 주는 것이다. 그러나 내국인의 국내·외 소득에 대해서 정부가 효과적으로 세금을 징수하는 경우에는 그 세수입 또한 그 국가 내에 존재하므로 거주자에 대한 세금 부과로 인해 소득이 민간으로부터 정부로 이전되는 것 자체가 국민소득의 변화를 초래하는 것은 아니다. 그러므로 거주지 과세원칙에 따라 조세를 부과하는 자본수출국의 경우 국내 조세정책이 세수입 변화를 통해 직접적으로 국민소득에 영향을 미치지 않는다. 그러나 외국인의 국내 원천소득이 있는 경우 소득의 원천지로서 부과하는 세금은 그 세수입 자체가 국민소득의 증가를 의미한다.

국내투자를 통해 얻을 수 있는 세전 수익률($f'(k)$)이 국외투자로부터 얻게 되는 원천지의 세후 수익률($r^*(1-t_s)$)보다 큰 경우 국

내투자를 증가시키는 조세정책을 사용하면 국민소득이 증가하게 된다. 반대로 $f'(k) < r^*(1-t_s)$ 인 경우 국내투자를 증가시키는 조세정책은 오히려 국민소득을 감소시킬 수 있다.

식 (6)에 나타난 관계를 이용하여 위의 두 식을 다시 정리하면

$$\frac{\partial E(Y)}{\partial t} = \frac{r^* t_s}{(1-t)} (c-t) \frac{\partial k}{\partial t} \quad (10)$$

$$\frac{\partial E(Y)}{\partial c} = \frac{r^* t_s}{(1-t)} (c-t) \frac{\partial k}{\partial c} \quad (11)$$

위의 두 식은 c 의 크기에 따라 $(f'(k) - r^*(1-t_s))$ 의 부호가 결정됨을 보여준다. 다시 말해 $c=1$ 인 경우 $f'(k) = r^*(1-t_s)$ 가 성립되며, $c > 1$ 이면 $f'(k) > r^*(1-t_s)$ 가 되어 국내투자를 증가시키는 조세정책이 국민소득을 증가시키는 효과를 갖는다. 반대로 $c < 1$ 이면 국내투자를 증가시키는 조세정책이 오히려 국민소득을 감소시킨다. 그런데 조세정책이 투자에 미치는 영향 역시 c 의 크기에 따라 달라지므로 c 가 어떤 값을 갖는지에 따라 조세정책의 변화가 투자 및 국민소득에 미치는 영향을 정리하면 <표 III-1>과 같다.

<표 III-1> 외국납부세액 공제율의 크기와 조세정책의 효과

	$\frac{\partial E(Y)}{\partial t}$	$\frac{\partial k}{\partial t}$	$\frac{\partial E(Y)}{\partial c}$	$\frac{\partial k}{\partial c}$
$c > 1$	-	-	-	-
$c = 1$	0	0	-	-
$1 > c > t^*$	+	+	-	-
$t^* = c$	0	+	0	-
$t^* > c$	-	+	+	-

주: t^* =최적 국내 세율

III. 국제조세 회피 및 탈세의 경제적 효과분석 - 자본수출국 81

조세가 자본이동에 미치는 영향을 최소화한다는 관점에서 보면 $c=1$ 이 되도록 하여 외국납부세액을 전액 공제해 주는 것이 최적의 정책이라고 할 수 있다. 그러나 자국의 국민소득을 고려한다면 c 를 1보다 낮은 수준으로 책정하여 자국의 법인세율인 t^* 와 같게 하는 것이 바람직하다. c 가 t^* 보다 낮은 경우에는 c 를 높이고 t^* 를 낮춤으로써 기대국민소득을 증가시킬 수 있다. c 가 1보다 큰 경우에는 c 와 t 를 동시에 낮춤으로써 기대국민소득을 증가시킬 수 있으며, $c=1$ 이 된 다음에는 t 를 변화시킬 동기가 없으나 c 를 인하하면 기대국민소득을 높일 수 있다. 그렇게 하여 $c < 1$ 이 되면 $t^* < c < 1$ 인 한 c 를 인하하고 t^* 를 인상함으로써 기대국민소득을 증가시킬 수 있다. $c=t^*$ 가 되면 조세정책을 변화시킴으로써 국민소득을 증가시킬 수 없게 된다. 따라서 이 상태가 안정적인 최적상태가 된다고 할 수 있다. 이는 앞서 살펴본 기존 연구 중 Scharf의 결과와 같은 것이다. 그러나 Scharf는 다음 소절에서 검토하는 공공재 공급을 고려하지 않았기 때문에 적정세율에 대해서는 어떤 결론도 제시하지 못하였다.

다. 공공재 공급과 조세정책

앞서 우리는 공공부문과 민간부문의 특성을 고려하지 않고 국민소득 기대치를 극대화하는 경우 외국납부세액 공제율 c 가 최적국내세율 t^* 와 같아진다는 결론을 도출하였다. 그러나 지금까지의 분석만으로는 t^* 의 수준에 대해 아무런 결론을 도출할 수가 없는데, 적정 세부담이 어느 정도 되어야 하는지를 분석하기 위해서는 공공부문의 역할을 모형에 도입하여야 한다.

공공부문은 주민으로부터 세금을 징수하고 세수입을 활용하여 공공재를 공급한다. 이때 공공재 공급규모 G 는 앞에서 식 (8)로 설명

한 세수입 T 와 같으며 주민들은 식 (7)에 나타난 바와 같은 가치분소득(DI)을 모두 소비 X 에 활용한다. 대표적 주민이 소비(X)와 공공재(G)를 통해 얻는 기대효용은 다음과 같은 형태를 띤다고 가정하자²⁵⁾.

$$E(U(X, G)) = E(X) + \alpha \ln E(G) \quad (12)$$

여기서 α 는 공공재 G 에 대한 선호도를 나타내는 계수이다. X 와 G 의 기대치는 각각 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$E(X) = f(k)(1-t) + r^*(1-t-t_s(1-c))(K-k) \quad (13)$$

$$E(G) = f(k)t + r^*(t-t_s c)(K-k) \quad (14)$$

식 (13)의 우변 첫째 항은 비이동 자본과 이동 자본이 국내투자로부터 취득한 가치분소득의 합계를 나타내며, 둘째 항은 국외투자로부터 취득한 가치분소득을 의미한다. 그리고 식 (14)의 우변 첫째 항은 국내투자로부터 얻은 소득에 대한 세금을, 둘째 항은 국외원천소득에 대한 거주지 납부세금을 의미한다.

정부는 식 (12)로 표현되는 대표적 주민의 기대효용을 극대화하기 위하여 세율을 책정하고 외국납부세액 공제율도 정한다. 이 극대화 문제를 풀기 위해 목적함수 $E(U)$ 를 t 와 c 로 미분하여 정리하면 다음과 같다.

$$E_t(U) = (f(k) + r^*(K-k))D + \frac{\alpha}{E(G)} \cdot F \cdot \frac{\partial k}{\partial t} \quad (15)$$

$$E_c(U) = -r^*t_s(K-k)D + \frac{\alpha}{E(G)} \cdot F \cdot \frac{\partial k}{\partial c} \quad (16)$$

25) 이는 Diaw and Gorter가 사용한 효용함수를 그대로 적용한 것이다. 이 효용함수는 유일한 내부 해를 갖기 위해 효용함수가 갖추어야 할 일반적인 조건들을 갖추고 있으며, 동시에 계산이 비교적 용이하다는 장점이 있다.

$$D = -1 + \frac{\alpha}{E(G)}$$

$$F = \frac{\partial E(G)}{\partial k} = \frac{r^* t_s}{(1-t)} (c-t)$$

만약 c 가 t 보다 작다면 $F < 0$ 이 성립된다. 또한 앞의 <표 III-1>에 의하면 $c < t$ 인 경우 $\frac{\partial k}{\partial t} > 0$ 이다. 그러므로 t 의 내부해(interior solution)가 존재한다면(즉, $E_t(U) = 0$ 이 성립된다면) 식 (15)의 우변 첫째 항의 값이 음수이어야 하며 이는 $D < 0$ 즉, $\alpha < E(G)$ 이어야 함을 의미한다. 그런데 이 경우 $F < 0$ 이고 또한 $\frac{\partial k}{\partial c} < 0$ 이므로 식 (16)의 우변 항목들은 첫째 항의 값도 양수이고 둘째 항의 값도 양수이어서 c 의 내부해는 존재하지 않는다. 즉, $E_c(U) > 0$ 이므로 c 가 t 보다 작은 한 c 를 최대한 인상하는 것이 바람직하다.

한편 $c > 1$ 인 경우 $F > 0$ 이고 $\frac{\partial k}{\partial t} < 0$ 이므로 t 의 내부해가 존재하려면 $D > 0$ 이어야 한다. 이 경우 $E_c(U) < 0$ 이므로 역시 c 의 내부해가 존재하지 않고 c 를 인하할수록 주민의 효용이 증가된다. $c = 1$ 이면 $F > 0$ 이고 $\frac{\partial k}{\partial t} = 0$ 이므로 t 의 내부해가 존재하기 위해서는 $D = 0$ 이 성립되어야 하는데, $D = 0$ 이면 $E_c(U) < 0$ 이 되어 또 다시 c 를 인하할수록 주민의 효용이 증대된다. 그러므로 이는 주민의 효용을 극대화하는 해라고 할 수 없다.

1) $c \geq t$ 인 경우 $F \geq 0$ 이고 $\frac{\partial k}{\partial t} > 0$ 이므로 $E_t(U) = 0$ 이 성립되기 위해서는 $D \leq 0$ 이어야 한다. $F \geq 0$, $D \leq 0$ 인 경우 $E_c(U)$ 의 우변 첫째 항의 값은 0보다 크거나 같아지고 둘째 항의 값은 0보다 작거나 같아지므로 $E_c(U) = 0$ 을 성립하는 c 를 찾을 수 있다.

$c = t$ 인 경우 t 의 최적치(t^*)는 $\alpha = E(G)$ 가 성립되는 조건에 의

해서 결정되며, 이때 1계조건(first order conditions) $E_c(U)=0$, $E_t(U)=0$ 이 동시에 만족된다. $c=t$ 는 앞서 검토한 바와 같이 국민소득을 극대화하는 조건도 된다. $c=t$, $a=E(G)$ 가 성립된 상태에서 c 가 인상되면 조세수입이 감소하므로 $E(G)$ 가 작아진다. 따라서 D 가 증가하고, F 또한 증가한다. 즉, $D=F=0$ (또는 $c=t$, $a=E(G)$)에서 c 가 증가하면 D 와 F 가 모두 0보다 커지게 되며, c 가 감소하면 D 와 F 가 모두 0보다 작아지게 되므로 $D \leq 0$, $F \geq 0$ 을 모두 성립시키는 해는 $D=F=0$ 을 만족시켜야 한다. 이는 $c=t$, $a=E(G)$ 가 유일한 해가 됨을 의미한다.

앞서 우리는 국민소득을 극대화하기 위해서는 외국납부세액 공제율(c)이 국내세율(t)과 같아지도록 해야 한다는 결론을 도출하였다. 그러나 국내세율의 절대적 수준에 대해서는 최적 해를 도출하지 못하였는데, 이는 국내세율이 국민소득의 규모에는 영향을 주지 못하고 주어진 소득의 정부-민간간 배분만 결정하기 때문이다.

그런데 식 (15), (16)에 나타난 주민의 효용을 극대화하는 조건들은 정부가 국민소득을 극대화하는 방향으로 외국납부세액 공제율을 정하고, 주어진 소득의 정부-민간 또는 공공재-사적 재화간 배분에 있어 공공재의 한계효용(a)과 공급비용($E(G)$)이 일치하도록 세율 수준을 결정해야 함을 시사한다.

3. 국제조세 회피의 경제적 효과 분석

앞서 제II장에서 검토한 바와 같이 국제조세 회피는 다양한 경로를 통해 발생하고 있으며, 각 유형별로 조세회피의 주요 대상이 되는 소득도 다르다. 자본수출국의 경우 조세피난처를 활용한 국제조세 회피는 주로 국외원천소득에 대한 거주지 과세(t)를 회피하는 데

이용되며, 조세조약 남용은 국외원천소득의 원천지 과세(t_s)를 회피하는 데 이용된다. 또한 자본수출국이 고세율국인 경우 이전가격 조작은 국내소득을 해외의 저세율국으로 이전시킴으로써 소득의 원천지인 국내과세를 회피하는 목적으로 이용된다. 조세조약 남용 및 이전가격 조작이 조세피난처의 활용과 결합되면 국내·외에서 발생한 소득의 원천지 및 거주지 과세를 모두 회피할 수 있게 된다.

가. 조세회피가 가능한 경우의 투자배분 조건

제2절의 기본모형에서 우리는 세 가지 다른 종류의 소득을 고려하였다. 비이동 자본소득 ρ , 이동 자본의 국내투자소득 r , 이동 자본의 해외투자소득 r_f 가 그것이다. 세무당국은 비이동 자본의 부존량, 이동 자본의 국내투자 및 해외투자에 대해 정확한 정보를 갖고 있으나 각종 투자로부터 발생하는 실제 소득에 대한 정보는 갖고 있지 않다. 단지 각종 투자소득의 평균치 즉, $E(\rho)$, $E(r)$, $E(r_f)$ 와 분포함수만을 사전적으로 알고 있을 뿐이다. 그러므로 소득이 발생한 후 과세신고를 하는 납세자는 소득을 실제보다 적게 신고하여 세부담을 회피하고자 하는 동기를 갖게 된다.

그러나 국내원천소득에 대해서는 사후에 세무당국이 과세에 필요한 정보를 입수할 수 있으므로 국내원천소득을 과소 신고하고 끝까지 적발되지 않도록 하는 것은 쉬운 일이 아니다. 본 소절에서는 이전가격 조작을 통해 국내소득을 저세율국으로 이전시키는 것이 국내원천소득을 회피하는 유일한 방법이라고 가정한다. 이동 자본의 국내투자를 통해 취득한 소득의 자본 1단위에 대한 수익률이 r 이라고 할 때 이전가격 조작을 통해 그 소득의 일부(a_t)를 해외로 이전하면 세금을 납부한 이후의 국내투자수익률과 해외투자수익률은 각각 다음과 같이 표현할 수 있다.

국내투자수익률(세후) : $r(1 - t(1 - a_t))$

해외투자수익률(세후) : $r_f - (r_f + ra_t)(t + t_s(1 - c))$

이전가격 조작으로 인해 감소되는 국내원천소득에 대한 세부담은 tra_t 이고 증가되는 국외소득에 대한 세부담은 $ra_t(t + t_s(1 - c))$ 가 된다. 그러므로 다른 유형의 조세회피가 없다면 $c \leq 1$ 인 경우 즉, 실제 외국납부세액과 같거나 그보다 적은 규모의 세액만을 거주지 세액에서 공제해 주는 경우에는 이전가격 조작을 통해 국내원천소득을 국외의 다른 국가로 이전할 동기를 갖지 않게 된다. 국외소득에 대한 세부담이 국내원천소득에 대한 세부담보다 적지 않기 때문이다. 그러나 조세피난처 등을 적절히 활용하여 국외소득에 대한 거주지과세를 회피할 수 있는 경우에는 국외소득에 대한 세부담이 $ra_t(t + t_s(1 - c))$ 보다 적어지게 되므로 $c \leq 1$ 인 경우에도 이전가격 조작을 통해 조세를 회피하고자 하는 동기가 생길 수 있다.

이전가격 조작을 통해 소득을 a_t 만큼 국외로 이전하려면 투자된 자본 1단위당 $C_t(a_t)$ 의 비용이 소요된다고 가정하자. 또한 $C_t(a_t)$ 는 다음과 같은 조건을 만족시킨다고 가정한다²⁶⁾.

$$C_t'(a_t) > 0, C_t''(a_t) > 0, C_t(0) = 0, C_t(1) = \infty$$

앞에서 언급한 세 가지 유형의 조세회피 중 이전가격 조작을 통한 조세회피만 존재하는 경우 국내투자자와 해외투자자간 중재 조건은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$E[r(1 - t(1 - a_t)) - C_t(a_t)] = E[r_f - (r_f + ra_t)(t + t_s(1 - c))]$$

즉,

$$E(r)(1 - t(1 - a_t)) - C_t(a_t) = r^* - (r^* + E(r)a_t)(t + t_s(1 - c)) \quad (17)$$

26) Scharf 참조.

III. 국제조세 회피 및 탈세의 경제적 효과분석 - 자본수출국 87

한편 비이동 자본의 렌트를 극대화하기 위한 국내투자 수요 조건 $f'(k) = E(r)$ (식 (3))은 변함이 없다. 따라서 식 (17)은 다음과 같이 다시 쓸 수 있다.

$$f'(k)(1-t(1-a_d)) - C_p(a_d) = r^* - (r^* + f'(k)a_d)(t + t_s(1-c)) \quad (18)$$

위의 식 (18)은 다른 유형의 조세회피를 고려하지 않은 것으로서 이들을 모두 고려할 경우 실제 국내투자자와 해외투자자간 중재 조건은 상당히 달라질 수 있다.

조세피난처를 활용한 조세회피는 위 모형에서 국외원천소득의 일부(a_p)를 국내의 소득과세 대상에서 제외하는 방법으로 이루어지며, 조세조약 남용을 통한 조세회피는 국외원천소득의 일부(a_s)를 원천징수세의 과세 대상에서 제외하는 방식으로 이루어진다. 따라서 해외투자로부터 발생한 소득에 대해 국내·외에 납부하는 세금 및 조세회피 비용은 다음과 같다.

$$(r_f + ra_d)((t - t_s(1 - a_s)c)(1 - a_p) + t_s(1 - a_s)) + C_p(a_p) + C_s(a_s) \quad (19)$$

이전가격 조작 후 신고된 국외에서 발생한 소득($r_f + ra_d$) 중 일부(a_p)는 조세피난처에 유보하고 투자자 거주지로 환수하지 않음으로써 과세 대상에서 제외된다. 또한 국외에서 발생한 소득 중 일부(a_s)는 treaty shopping을 통해 원천지 과세(t_s)를 적용받지 않는다. 즉, 조세피난처를 활용한 국제조세 회피는 국외에서 발생한 소득의 일부를 국내·외 과세권에서 완전히 제외시키는 것을 의미하며, 조세조약 남용은 국외에서 발생한 소득의 일부를 국외소득에 대한 원천지 과세의 부과 대상에서 제외시키는 것을 의미한다. 따라서 국외에서 발생한 소득에 대한 원천지 과세는 $(r_f + ra_d)t_s(1 - a_s)$ 가 되며, 국내(거주지)에 추가적으로 납부하는

세금은 $(r_f + ra_t)(1 - a_p)(t - t_s(1 - a_s)c)$ 가 된다. 조세회피 비용은 각각 $C_p(a_p)$, $C_s(a_s)$ 로 표현되며, 비용함수는 앞서 설명한 $C_t(a_t)$ 와 같은 특성을 갖고 있다. 즉, $C'_t > 0$, $C''_t > 0$, $C_t(0) = 0$, $C_t(1) = \infty$ 이다.

투자자는 국내 및 해외 투자로부터 얻을 수 있는 세후 수익률(π)을 극대화하는 방향으로 투자를 배분하며, 또한 조세회피 규모를 결정한다. 조세회피에 대한 정부의 세무조사를 고려하지 않을 경우 - 또는 조세회피 비용(C_j)이 세무조사망을 피하여 성공적으로 조세를 회피하는 데 소요되는 비용이라고 간주하는 경우 - 국내·외 투자배분 및 조세회피 규모를 결정하는 문제는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\begin{aligned} \max_{\{k, a_t, a_p, a_s\}} E(\pi) = & [E(r)(1 - t(1 - a_t)) - C_t(a_t)]k \\ & + \{r^* - (r^* + E(r)a_t)[(1 - a_p)(t - t_s c(1 - a_s)) \\ & + t_s(1 - a_s)] - C_p(a_p) - C_s(a_s)\}(K - k) \end{aligned}$$

위 극대화 문제의 목적함수를 선택 변수들로 미분하여 1계조건을 구하면 아래 식 (20)~(23)과 같다. 식 (21)~(23)은 각각의 조세회피 방법을 통해 얻을 수 있는 한계적인 세 부담 절감효과와 한계적인 조세회피 비용이 같아질 때까지 조세를 회피한다는 것을 의미하며, 식 (20)은 국내투자로부터 얻을 수 있는 한계적 세후소득이 국외투자로부터 얻는 한계적 순세후소득과 일치하도록 투자재원을 배분한다는 것을 의미한다.

$$\begin{aligned} \frac{\partial E(\pi)}{\partial k} = & E(r)(1 - t(1 - a_t)) - C_t(a_t) \\ & - \{r^* - (r^* + E(r)a_t)[(1 - a_p)(t - t_s c(1 - a_s)) \end{aligned}$$

$$+ t_s(1 - a_s)] - C_p(a_p) - C_s(a_s) \} = 0 \quad (20)$$

$$\frac{\partial E(\pi)}{\partial a_t} = E(r)tk - E(r) [(1 - a_p)(t - t_s c(1 - a_s)) + t_s(1 - a_s)] \\ (K - k) - C'_t(a_t)k = 0 \quad (21)$$

$$\frac{\partial E(\pi)}{\partial a_p} = [(r^* + E(r)a_t)(t - t_s c(1 - a_s)) - C'_p(a_p)](K - k) = 0 \quad (22)$$

$$\frac{\partial E(\pi)}{\partial a_s} = [(r^* + E(r)a_t)t_s(1 - c(1 - a_p)) - C'_s(a_s)](K - k) = 0 \quad (23)$$

위의 식 (23)에서 $c=1$ 이라고 가정해 보자. 이 경우 $a_p=0$ 즉, 조세피난처를 활용한 조세회피가 없다면 $\frac{\partial E(\pi)}{\partial a_s} < 0$ 이 되므로 a_s 의 최적 해는 “0”이 된다. 즉, 조세피난처를 통해 국외소득에 대한 거주지 과세를 회피할 수 없다면 treaty shopping을 통해 원천지 과세를 회피할 동기가 완전히 사라지게 된다. 왜냐하면 국내에서 거주지 세액을 납부할 때 원천지 납부세액은 전액 공제되기 때문이다. 조세피난처를 활용한 거주지 과세의 회피 즉, a_p 가 증가하면 조세조약 남용의 동기가 커지며 $a_p=1$ 인 경우 treaty shopping의 동기가 극대화된다.

또한 식 (21)에서도 $c=1$, $a_p=0$ 인 경우 $\frac{\partial E(\pi)}{\partial a_t} < 0$ 으로 $a_t=0$ 이 됨을 입증할 수 있다. 다시 말해 조세피난처를 활용한 조세회피가 이전가격 조작과 조세조약 남용 등 다른 형태의 조세회피를 촉진하는 역할을 함을 의미한다. 식 (21)과 (23)을 a_p 에 대해 미분하면 a_p 가 증가함에 따라 $\frac{\partial E(\pi)}{\partial a_t}$ 와 $\frac{\partial E(\pi)}{\partial a_s}$ 도 증가한다는 것을 알 수 있는데, 이는 조세피난처를 활용한 조세회피가 증가하면 할수록 다른 형태로도 조세를 회피하려는 동기가 강화된다는 것을 의미한다.

한편 $t > t_{s,c}$ 이므로 조세피난처를 활용한 조세회피의 한계비용 ($C'_p(a_p)$)이 상당히 작거나 해외투자의 수익률이 상당히 큰 경우 $a_t=0$, $a_s=0$ 이라도 a_p 의 최적 해가 0보다 클 수 있다. 즉, 다른 유형의 조세회피가 불가능하더라도 조세피난처를 활용한 조세회피의 동기는 존재할 수 있다. a_s 즉, treaty shopping을 통한 원천지과세의 회피가 증가하면 $\frac{\partial E(\pi)}{\partial a_p}$ 도 증가하는데, 이는 treaty shopping의 가능성이 조세피난처를 활용한 조세회피 동기도 강화시킨다는 것을 의미한다. 즉, a_s 와 a_p 는 상호보완적인 관계를 갖고 있다. 또한 a_t 와 a_p 간에도 이와 같은 보완적인 관계가 성립한다.

나. 조세피난처를 활용한 조세회피의 경제적 효과

1) 조세회피가 국내투자에 미치는 영향

논의의 편의를 위하여 조세피난처를 활용한 국제조세 회피(a_p)만을 고려하고 이전가격 조작과 조세조약 남용은 없다고 (즉, $a_t=a_s=0$) 가정하자. 조세조약 남용의 경우 과세당국은 내국인의 국외투자소득에 대한 원천지 과세의 회피보다 외국인의 국내투자소득에 대한 국내(즉, 원천지) 과세의 회피에 주된 관심이 있다고 할 수 있다. 그러므로 조세조약 남용에 대해서는 다음 장의 자본수입국 모형에서 보다 자세하게 검토한다. 그리고 이전가격 조작은 매우 다양한 형태로 나타날 수 있으며 실물경제의 흐름과 연관되어 발생하는 등 앞의 두 가지 경우와 상당히 다르므로 향후 논의 대상에서 제외한다.

$a_s = a_t = 0$ 인 경우 식 (20)과 (22)를 다음과 같이 정리할 수 있다.

$$E(r)(1-t) = r^*(1-(1-a_p)(t-t_s c) - t_s) - C_p(a_p) \quad (20')$$

$$r^*(t-t_s c) = C'_p(a_p) \quad (22')$$

식 (20')을 다시 정리하면 다음과 같다.

$$f'(k)(1-t) = r^*(1-t-t_s(1-c)) + H \quad (20'')$$

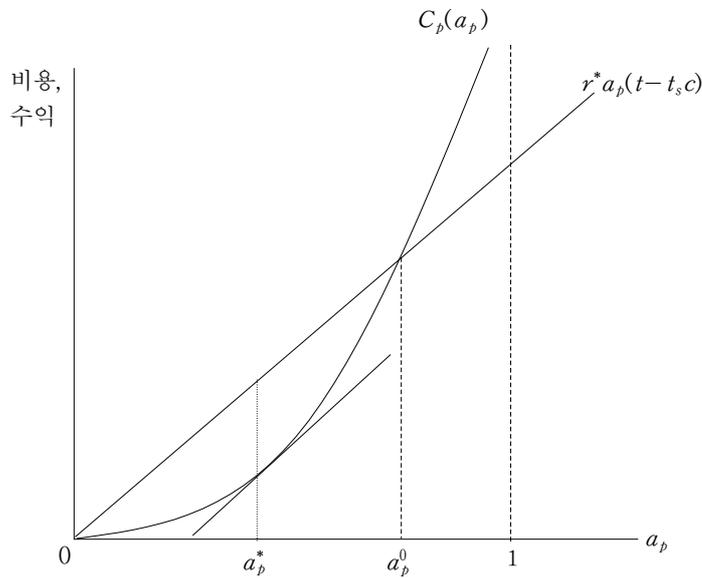
$$H = r^* a_p(t-t_s c) - C_p(a_p)$$

H 의 첫째 항($r^* a_p(t-t_s c)$)은 조세회피에 따른 세부담 절감분을 나타내며, 둘째 항은 조세회피 비용을 나타낸다. 그러므로 H 는 조세회피를 통해 납세자가 얻을 수 있는 순이익이며, 납세자는 H 를 극대화하도록 조세회피 수준 a_p 를 결정한다. 이때 조세회피 결정 조건은 앞의 식 (22')과 같다. 그러므로 최적의 a_p 즉, 식 (22')을 만족시키는 a_p^* 를 대입할 경우 H 가 0보다 크며, 이는 [그림 III-2]를 통해서도 쉽게 알 수 있다. 세전 수익률과 세율 등 조세제도가 정해져 있을 때 H 의 첫째 항 즉, 조세피난처를 통해 절감한 세액 규모는 a_p 에 대해 선형 증가함수의 형태를 띠며, 조세회피 비용 함수 $C_p(a_p)$ 의 a_p 에 대한 기울기는 0보다 크고 a_p 가 증가함에 따라 기울기가 증가한다. 그러므로 [그림 III-2]에서 보는 바와 같이 $C_p(a_p)$ 곡선은 $a_p=0$ 에서부터 시작하여 처음에는 완만한 속도로 증가하다가 a_p 가 커지면서 점점 더 빠른 속도로 증가하게 된다. 그런데 a_p 의 결정 조건을 나타내는 식 (22')에 의하면 a_p^* 에서 H 의 첫째 항과 둘째 항의 기울기가 같아야 한다. 그러므로 a_p^* 는 $H=0$ 이 성립되는 a_p^0 보다 좌측에 있게 되며, 이때 $H>0$ 이 성립된다.

식 (20'')의 중재 조건에서 H 를 제외한 나머지 식은 조세회피가 없는 경우의 투자배분을 결정하는 식과 같다. 이 경우-조세회피가 없는 경우-의 k 를 k^* , 식 (20'')에 의해 결정되는 k 를 k^{**} 라고 하면 $a_p^*>0$ 인 경우 $H>0$ 이므로 $f'(k^*) < f'(k^{**})$ 가 성립된다. 이는

$k^* > k^{**}$ 임을 의미한다. 즉, 조세피난처를 활용한 국제조세 회피는 국내투자자에 비해 국외투자자의 세후 수익률을 높임으로써 내국인의 국내투자를 감소시키고 국외투자를 증가시키는 결과를 초래한다.

[그림 III-2] 조세피난처를 활용한 조세회피의 비용과 한계수익

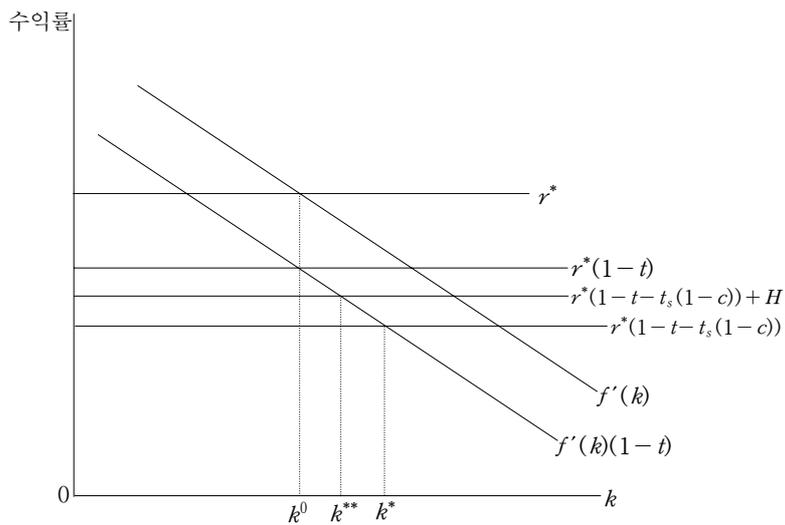


이는 [그림 III-3]을 통해서도 입증할 수 있다. 조세가 없는 경우 투자배분은 중재 조건 $f'(k) = r^*$ 에 의해 결정되므로 국내투자량은 k^0 가 된다. 그러나 여기에 조세정책을 도입하면 중재 조건이 $f'(k)(1-t) = r^*(1-t-t_s(1-c))$ 로 바뀌며, 국내투자 규모는 k^* 로 증가하게 된다. 이 그림에서는 $c < 1$ 인 것으로 가정하였는데, 이는 외국납부세액 중 일부만 국내세액에서 공제됨을 의미한다. 이러한 조세제도의 도입은 국내원천소득보다 국외원천소득에 대한 세부담을 높게 하므로 조세가 없는 경우에 비해 국내투자량이 늘어나게

III. 국제조세 회피 및 탈세의 경제적 효과분석 - 자본수출국 93

되는 것이다. 그런데 국외원천소득에 대한 조세회피가 가능하게 되면 국외원천소득에 대한 세부담이 낮아지므로 국내투자는 줄어들고 국외투자가 늘어나게 된다. 이때 k^{**} 가 조세가 없을 때의 국내투자량 k^0 보다 크게 될지, 작게 될지는 국외소득에 대한 추가적인 세부담 ($r^*t_s(1-c)$)과 조세회피를 통해 얻게 되는 순이익 ($r^*a_p(t-t_s c) - C_p(a_p)$)의 상대적 크기에 따라 달라진다.

[그림 III-3] 조세회피가 존재하는 경우의 자본시장 ($c < 1$)



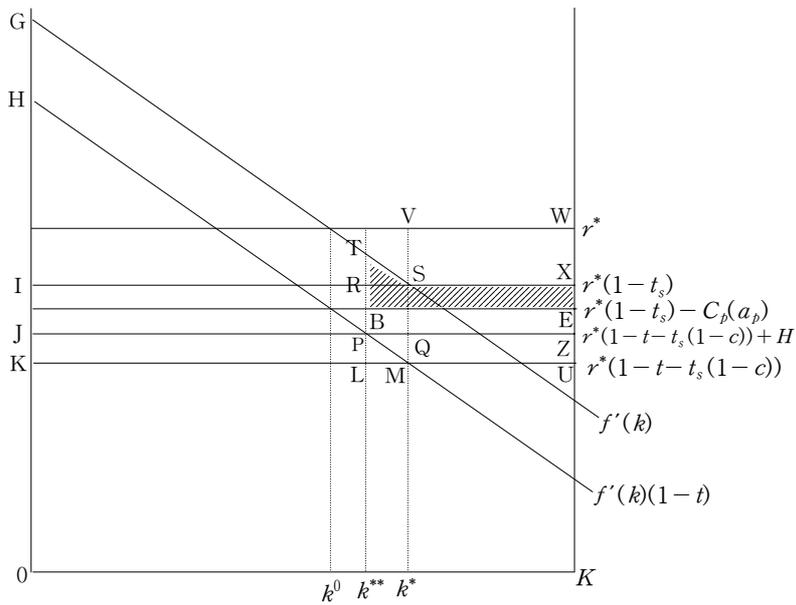
2) 조세회피가 국민소득에 미치는 영향

조세회피가 국민소득에 미치는 영향은 [그림 III-4]를 통해서 설명할 수 있다. 이 그림은 앞의 [그림 III-3]에서 본 논의와 상관없는 선($r^*(1-t)$)을 하나 삭제하고, 그 대신 세 개의 선을 추가한 것이다. 그 중 하나는 K 점에서 수직으로 그린 선으로 이는 자본부존량을 나타내며, $(K-k)$ 는 국외투자를 의미한다. 또다른 하나

는 수평축과 평행하게 그은 $r^*(1-t_s)$ 라는 선인데, $r^*(1-t_s)$ 는 국외투자소득에 대해 원천지 과세를 납부한 이후 국내로 환수되는 금액을 나타낸다. 나머지 하나는 $r^*(1-t_s)$ 에서 조세회피 비용 ($C_p(a_p)$)을 차감한 것이다.

먼저 가치분소득에 대해 살펴보면 국내 거주자가 국내·외에 세금을 모두 납부한 이후 사용할 수 있는 가치분소득 총액은 조세회피가 없는 경우 국내에서 발생한 가치분소득($\square HO k^*M$)과 국외에서 발생한 가치분소득($\square M k^*KU$)의 합계가 된다. 조세회피가 존재하는 경우 국내투자가 감소하여 국내원천 가치분소득은 $\square P k^{**} k^* M$ 만큼 줄어드는 반면, 축소된 국내투자만큼 국외투자가 증가하므로 국외원천 가치분소득은 $\square L k^{**} k^* M$ 에 $\square PLUZ$ 를 더한 만큼 늘어난다. $\square L k^{**} k^* M$ 은 국외투자 증가에 의한 국외투자 수익 증가

[그림 III-4] 조세회피가 국민소득에 미치는 영향 ($c < 1$)



분이고, \square PLUZ는 조세회피로 인한 세부담 감소분이다. 그러므로 전체적으로 가치분소득은 ∇ PMQ에다가 \square QMUZ를 더한 만큼 순 증가하게 된다.

한편 정부의 세수입이 포함되는 총 국민소득은 이와는 다른 양상을 보여준다. 조세회피가 없는 경우 국민소득은 국내원천소득 총계 (\square GO k^*S)와 원천지 과세를 납부한 이후의 국외원천소득(\square S k^*KX)을 합한 금액이 된다. 그런데 조세피난처를 통해 국외원천소득에 대한 거주지 과세를 회피하는 경우 국내투자가 k^* 에서 k^{**} 로 감소되므로 국내원천소득은 \square T $k^{**}k^*S$ 만큼 줄어든다. 하지만 축소된 국내투자만큼 국외투자가 늘어나므로 국외원천소득은 증가하게 된다. 이때 국외투자로부터 얻어지는 소득에 대한 원천지 세부담과 조세회피 비용을 제외한 순수익은 $r^*(1-t_s) - C_p(a_p)$ 가 되며 국외원천 순수익의 규모는 \square B $k^{**}KE$ 가 되고, 그림의 빗금친 부분만큼 조세회피로 인하여 국민소득이 감소하게 된다. 이는 조세회피비용(\square RBEX)에 투자 왜곡에 따른 순손실(\triangle TRS)을 더한 것과 같은 규모이다.

이상을 요약하면 조세회피는 국민소득에 대해 다음과 같은 영향을 준다고 할 수 있다. 첫째, 납세자가 조세회피를 위해 지불하는 비용은 국민소득을 감소시키는 결과를 가져오므로 국가경제적인 관점에서 볼 때 손해이다. 둘째, 회피된 세액 그 자체는 국민소득에 영향을 주지 않는다. 왜냐하면 조세회피로 인해 줄어든 세액만큼 납세자의 가치분소득이 증가하기 때문이다. 셋째, 그러나 조세회피가 투자결정을 왜곡시킴으로써 순손실(deadweight loss)이 발생한다.

3) 조세회피가 존재하는 경우 조세정책이 조세회피 및 투자에 미치는 영향

식 (22')은 조세피난처를 활용한 국제조세 회피를 통해서 얻을

수 있는 한계적 조세절감효과(좌변)가 조세회피를 위해 소요되는 비용(우변)과 일치되도록 조세회피 수준이 결정된다는 것을 의미한다. 따라서 조세회피 수준 a_p 는 회피 대상이 되는 세부담 수준과 비용함수에 의해 결정된다.

식 (22')을 전미분하여 조세정책의 변화가 a_p 에 미치는 영향을 살펴보면 다음과 같다.

$$\frac{\partial a_p}{\partial t} = \frac{r^*}{C_p''(a_p)} > 0$$

$$\frac{\partial a_p}{\partial c} = \frac{-r^* t_s}{C_p''(a_p)} < 0$$

소득에 대한 거주지 세부담이 높아질수록 조세피난처를 활용하여 국외원천소득에 대한 거주지 세부담을 회피하고자 하는 동기가 커진다. 또한 외국납부세액 공제율 인하에 의해서 국외소득에 대한 거주지 세부담이 증가되어도 조세피난처를 활용하여 국외원천소득에 대한 거주지 세부담을 회피하고자 하는 동기가 커진다.

한편 식 (20'')을 전미분하여 조세정책이 투자배분에 미치는 영향을 분석해 보면 다음과 같다.

$$\frac{\partial k}{\partial t} = \frac{f'(k) - r^*(1 - a_p)}{f''(k)(1 - t)}$$

$$\frac{\partial k}{\partial c} = \frac{r^*(1 - a_p)t_s}{f''(k)(1 - t)} \leq 0$$

자본시장 균형이 달성된 이후의 외국납부세액 공제율 인상은 국외소득에 대한 세부담을 낮추어 줌으로써 국내투자를 감소시킨다. 그러나 국내세율 인상이 국내투자에 미치는 영향에 대해서는 일률적으로 이야기할 수 없다. $f'(k)$ 가 $r^*(1 - a_p)$ 보다 크면 $\frac{\partial k}{\partial t} < 0$ 이

되며, $f'(k)$ 가 $r^*(1-a_p)$ 보다 작으면 $\frac{\partial k}{\partial t} > 0$ 이 된다. 여기서 $f'(k)$ 는 세율을 1% 인상할 경우의 국내원천소득에 대한 세부담 증가를, $r^*(1-a_p)$ 는 역시 세율을 1% 인상할 경우의 국외원천소득에 대한 세부담 증가를 나타낸다.

앞의 [그림 III-3]은 $c < 1$ 이라고 가정하고 그린 것인데, 만약 $c \geq 1$ 이라면 $f'(k) \geq r^*$ 인 상태에서 k^* 가 결정되므로 k^* 보다 더 왼쪽에 있는 k^{**} 에서는 당연히 $f'(k) > r^*$ 가 성립된다. 그러므로 $f'(k) - r^*(1-a_p) > 0$ 이 되며 $\frac{\partial k}{\partial t} < 0$ 즉, 국내세율이 인상되면 국내투자가 감소한다. 그러나 $c < 1$ 인 경우에는 k^{**} 가 k^0 의 오른쪽에 있을 수도 있으며, 이 경우 $\frac{\partial k}{\partial t} > 0$ 이 되는 것도 가능하다. $c < 1$ 인 경우 $\frac{\partial k}{\partial t}$ 의 부호는 원천지 및 거주지 세부담의 크기, 조세회피 비용과 그 규모에 따라 달라진다.

다. 세무조사를 고려하는 경우의 조세회피 및 투자결정

1) 세무조사가 투자에 미치는 영향

조세회피는 그 자체로서 비용을 유발할 뿐만 아니라 투자결정을 왜곡시킴으로써 경제의 효율성을 저해한다. 그러므로 정부는 조세회피를 방지하거나 억제하기 위해 많은 노력을 기울이게 되는데, 그 대표적인 방법이 세무조사를 통해 조세회피 및 탈세 행위를 적발하고 회피 및 탈세된 금액을 추징함과 동시에 탈세 행위에 대해서는 범칙금을 부과하는 것이다. 정부가 세무조사에 투입하는 비용을 I 라고 할 때 세무조사를 통해 개별 납세자의 조세회피 또는 탈세 행위가 적발될 확률이 I 의 함수 즉, $P(I)$ 라고 하자. 이때 I 가 증가

하면 $P(I)$ 도 증가한다. 그러나 그 증가속도는 점점 감소한다. 즉, $P'(I) > 0$, $P''(I) < 0$ 이 성립된다. 또한 적발된 탈세액 1단위에 대해 w 의 범칙금이 부과된다면 정부의 세무조사를 고려하는 경우 자본시장의 균형 조건은 다음과 같이 표현할 수 있다. 아래의 식에서 탈세는 $w > 0$ 이, 조세회피는 $w = 0$ 이 된다.

$$f'(k)(1-t) = r^*(1-t-t_s(1-c)) + J \quad (24)$$

$$J = r^* a_p [(t-t_s c)(1-P(I)) - P(I)w] - C_p(a_p)$$

그리고 조세회피 수준 a_p 는 다음 조건에 의해 결정된다.

$$r^*(t-t_s c)(1-P(I)) - P(I)r^*w = C'_p(a_p) \quad (25)$$

세무조사를 고려하는 경우의 최적 조세회피 규모 a_p^{**} 가 0보다 클 때 즉, 식 (25)의 조세회피 결정 조건이 만족될 때 조세회피를 통해 납세자가 얻을 수 있는 순이익의 기대치 J 는 0보다 크지만 세무조사를 고려하지 않는 경우에 조세회피를 통해 얻을 수 있는 순이익의 기대치 H 보다는 작다²⁷⁾.

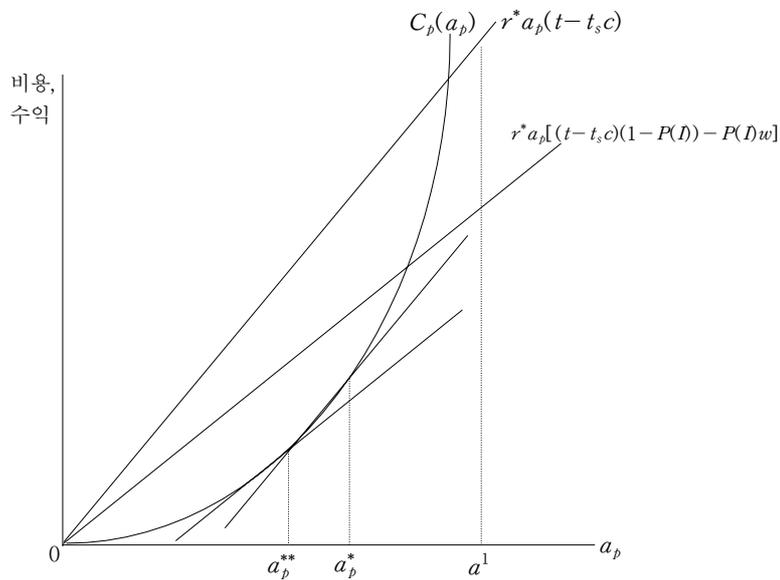
식 (25)는 $a_p > 0$ 인 경우 $[(t-t_s c)(1-P(I)) - P(I)w]$ 가 양수임을 시사한다. 조세회피를 통해 세부담을 절감할 수 없다면 굳이 비용이 수반되는 조세회피를 시도할 필요를 느끼지 못할 것이기 때문이다. 또한 a_p 가 0일 때에는 $C_p(a_p) = 0$ 이고 a_p 가 증가하면 $C_p(a_p)$ 도 증가하게 되는데 a_p 가 커질수록 $C_p(a_p)$ 의 증가속도는 더욱 빨라진다. 그런데 $r^* a_p [(t-t_s c)(1-P(I)) - P(I)w]$ 와 $C'_p(a_p)$ 의 a_p 에 대한 기울기가 같아지는 점에서 최적 $a_p (= a_p^{**})$ 가 결정되므로 [그림 III-5]에서 보는 바와 같이 최적 a_p 에서 $J > 0$

27) 식 (20') 참조.

Ⅲ. 국제조세 회피 및 탈세의 경제적 효과분석 - 자본수출국 99

이 성립된다. 또한 J 에서 H 를 빼면 $J-H = -P(I)r^*(a_p(t-t_s)c + wa_p) < 0$ 이므로 J 가 H 보다 작다. 즉, 세무조사가 있는 경우의 조세회피 규모 a_p^{**} 는 세무조사가 없는 경우의 조세회피 규모 a_p^* 보다 작다.

[그림 III-5] 조세회피와 세무조사

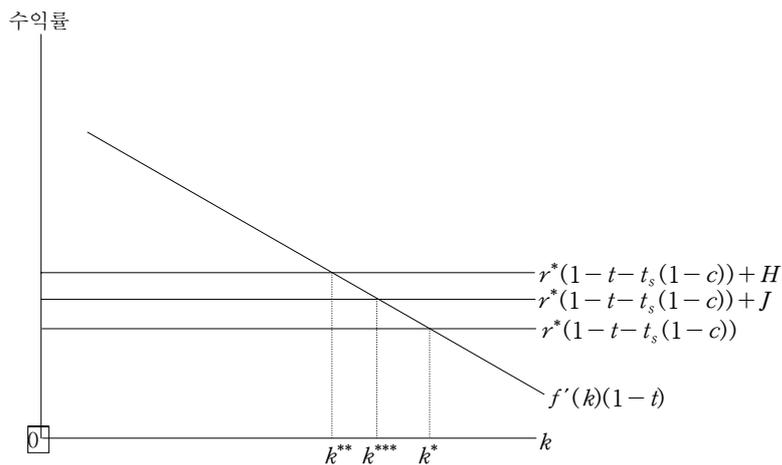


식 (24)를 앞의 세무조사를 고려하지 않은 경우의 중재 조건인 식 (20'')과 비교해 보면 세무조사가 국내투자를 증가시키는 효과가 있음을 알 수 있다. 즉, 식 (20'')의 우변보다 식 (24)의 우변의 값이 작으므로 식 (20'')을 만족시키는 k^{**} 보다 식 (24)를 만족시키는 k^{***} 가 더 크다. 이는 국외투자 소득에 대한 세무조사와 탈세에 대한 범칙금 부과가 국외투자 동기를 약화시키고 국내투자를 증대시키는 효과가 있음을 의미한다.

국외투자 소득에 대한 거주지 과세의 회피는 국외투자자에 대한 세후 수익률을 인상시켜 ‘국내투자 감소-국외투자 증가’를 초래한다 ($k^* \rightarrow k^{**}$). 그런데 정부에서 국외투자 소득에 대한 세무조사를 실시하면 국외투자자에 대한 세후 소득의 기대치가 낮아지기 때문에 국외에 투자되었던 자본이 다시 국내로 들어오게 된다($k^{**} \rightarrow k^{***}$). 그러나 세무조사가 조세회피의 이득을 완전히 제거하지 않는 한 국내투자 규모가 조세회피 이전의 수준으로 회복되지는 않는다($k^{***} \rightarrow k^*$).

이를 그림으로 나타내면 [그림 III-6]과 같다. 조세회피가 없는 경우에는 국외투자로부터 발생하는 세후 수익률 $r^*(1-t-t_s(1-c))$ 가 국내투자의 세후 수익률 $f'(k)(1-t)$ 와 같아지도록 k^* 가 결정된다. 그런데 조세회피는 국내투자의 세후 수익률에는 영향을 주지 않으면서 국외투자의 세후 수익률은 H 만큼 인상시킨다. 반면 세무조사는 H 를 J 로 감소시키는 효과를 갖고 있다. a_p 의 균형점 a_p^{**}

[그림 III-6] 조세회피 및 세무조사가 존재하는 경우의 자본시장



가 0보다 큰 경우 즉, 세무조사에도 불구하고 조세회피가 존재하는 경우 세무조사가 조세회피의 이득을 완전히 제거하지 못하므로 $J > 0$ 이 되어 k^{***} 는 k^* 의 왼쪽에 존재하게 된다. $c \geq 1$ 인 경우 k^* 가 조세가 없는 경우의 균형 투자량(k^0)과 같거나 더 작으므로 $a_p^{**} > 0$ 인 한 k^{**} 와 k^{***} 가 모두 k^0 보다 작지만 $c < 1$ 인 경우에는 $k^* > k^0$ 이므로 k^{**} 와 k^{***} 가 k^0 보다 클지, 작을지에 대해서는 일반적으로 이야기할 수 없다.

세무조사에 충분히 많은 비용을 투입하여 $P(I)$ 가 다음 조건을 만족시킨다면 조세회피가 발생하지 않는다. 그리고 $k^{***} = k^0$ 가 성립된다.

$$P(I) \geq \frac{r^* a_p (t - t_s c) - C_p(a_p)}{r^* a_p [(t - t_s c) + w]} \quad (26)$$

2) 세무조사를 포함한 조세정책의 변화가 조세회피 및 투자에 미치는 영향

조세회피 결정 조건인 식 (25)는 납세자들이 조세회피를 통해 얻을 수 있는 기대 수익률(좌변)이 조세회피의 한계비용(우변)과 같아지도록 조세회피 규모를 결정한다는 것을 의미한다. 식 (25)를 전미분하여 조세회피 행위가 조세정책에 의해서 어떤 영향을 받는지 검토하면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \frac{\partial a_p}{\partial t} &= \frac{r^*(1-P(I))}{C_p''(a_p)} > 0 \\ \frac{\partial a_p}{\partial c} &= \frac{-r^* t_s (1-P(I))}{C_p''(a_p)} < 0 \\ \frac{\partial a_p}{\partial I} &= \frac{-r^*((t-t_s c) + w)P'(I)}{C_p''(a_p)} < 0 \end{aligned}$$

$$\frac{\partial a_p}{\partial w} = \frac{-r^* P(I)}{C_p''(a_p)} < 0$$

국내세율이 높아지면 조세회피가 증가한다. 이는 조세회피를 통해 얻을 수 있는 한계이익이 커지기 때문이다. 한편 국외에서 발생한 소득에 대한 외국납부세액 공제율을 높이면 조세회피의 한계이익이 감소하기 때문에 조세회피가 줄어든다. 또한 세무조사 강화와 범칙금 인상도 조세회피 및 탈세를 통해 얻을 수 있는 한계이익의 기대치를 감소시킴으로써 조세회피 행위를 억제하는 역할을 한다. 그러므로 조세피난처를 활용한 국제조세 회피를 방지하기 위한 정책은 다음과 같이 네 가지로 나누어 생각해 볼 수 있다.

첫째, 국내세율을 인하하여 조세회피 동기를 약화시킨다.

둘째, 국외소득에 대해 적용되는 외국납부세액 공제율을 인상하여 국외에서 발생한 소득에 대한 세부담을 완화한다.

셋째, 세무조사를 강화한다.

넷째, 탈세에 대한 범칙금을 인상한다.

한편 식 (24)를 전미분하여 각각의 조세정책이 투자에 미치는 영향을 분석하면 다음과 같다.

$$\frac{\partial k}{\partial t} = \frac{f'(k) - r^*(1 - a_p(1 - P(I)))}{f''(k)(1 - t)}$$

$$\frac{\partial k}{\partial c} = \frac{r^* t_s (1 - a_p(1 - P(I)))}{f''(k)(1 - t)} < 0$$

$$\frac{\partial k}{\partial I} = \frac{-P'(I) r^* a_p ((t - t_s c) + w)}{f''(k)(1 - t)} > 0$$

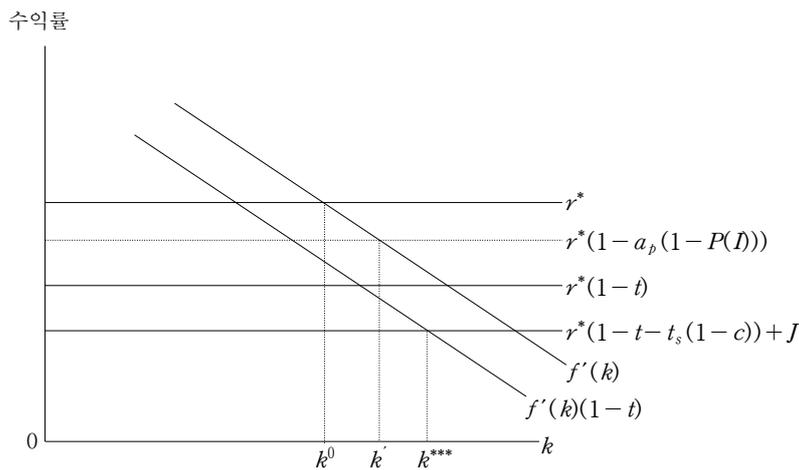
$$\frac{\partial k}{\partial w} = \frac{-P(I) r^* a_p}{f''(k)(1 - t)} > 0$$

앞서 제시한 조세회피 및 탈세 방지를 위한 네 가지 정책대안 중 세 번째와 네 번째 즉, 세무조사 강화와 범칙금 인상은 국외투자의

기대 수익률을 낮춤으로써 국내투자를 증대시키는 역할을 한다. 그러나 두 번째의 정책대안 즉, 외국납부세액 공제율을 높이는 방법은 국외투자에 대해 세부담 경감이라는 특혜를 제공함으로써 국외 투자소득의 조세회피를 방지하려는 것이므로 상대적으로 국내투자를 불리하게 만드는 결과를 가져온다. 국내세율 인상의 효과는 국내·외 투자로 인해 얻을 수 있는 세전 수익률 격차, 세무조사 확률, 조세회피 규모에 의해 결정되는데, 세무조사가 없는 경우에 비해 세무조사가 있는 경우 $\frac{\partial k}{\partial t} < 0$ 이 될 가능성이 더 적어진다.

[그림 III-7]에서 k' 은 a_p 와 $P(I)$ 가 주어졌을 때 $f'(k) = r^*(1 - a_p(1 - P(I)))$ 를 만족시키는 국내투자 규모이다. 그러므로 $\frac{\partial k}{\partial t} > 0$ 이 성립되려면 균형 투자량(k^{***})은 k' 의 오른쪽에 존재해야 한다. 이는 국제조세 회피를 위해 국외로 유출된 자본을 모두 다시 끌어들이고도 남을 만큼 국내투자에 인센티브를 부여하는 조

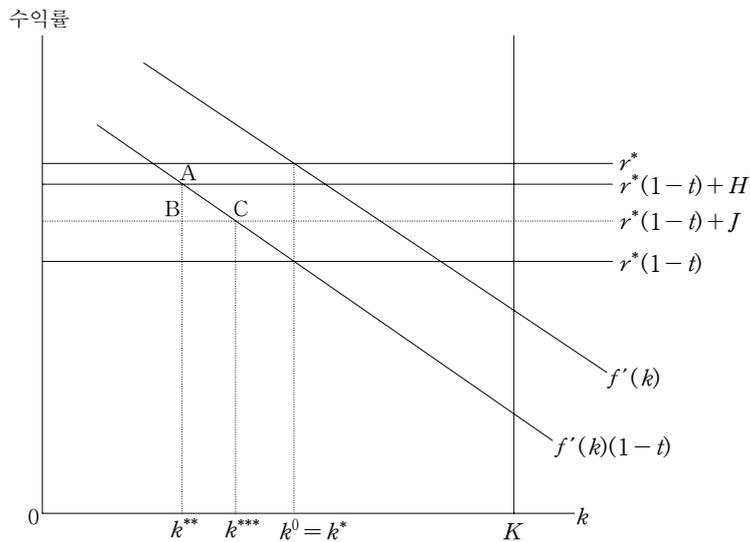
[그림 III-7] 세무조사를 고려한 자본시장의 균형



세정책을 수립하여야 함을 의미한다. 여기서 국내투자에 인센티브를 부여한다 함은 국외투자에 대해 세무조사를 강화하거나 범칙금을 인상하는 것 외에도 국외투자에 대한 거주지 세율을 높이는 것도 포함된다.

그러나 $c=1$ 인 경우 [그림 III-8]에서와 같이 $k^0 = k^*$ 가 성립되며, 조세회피가 존재하는 한 k^{***} 는 k^0 의 왼쪽에 위치한다. 따라서 $f'(k) > r^*$ 가 되고, 이는 $f'(k) > r^*(1 - a_p(1 - P(I)))$ 를 의미하므로 $c=1$ 인 경우 $\frac{\partial k}{\partial t} < 0$ 이 된다. 즉, 국내세율을 인하하면 조세회피 동기를 약화시키면서 동시에 국내투자를 증가시킬 수 있다. 국내·외 투자를 차별하는 데 대한 정치적 제약이나 자본수출 중립성 등 여러 가지 이유로 인하여 거주지 과세원칙을 채택하고 있는 국가의 대부분이 $c=1$ 을 적용하고 있으며, 우리나라도 마찬가지다. 그러므로 $c=1$ 이라는 제약은 상당히 현실적인 제약이라고 할 수 있다.

[그림 III-8] 조세회피 및 세무조사가 존재하는 경우의 자본시장 ($c=1$)



4. 최적 조세정책

정부는 납세자로부터 세금을 징수하여 주민들에게 공공재를 공급하는 데 활용하며, 각 주민들은 가처분소득을 모두 소비한다고 가정하자. 여기서 가처분소득이란 세전 소득에서 세금과 조세회피 비용을 공제한 금액을 말한다. 또한 정부는 조세회피가 없는 경우와 달리 세수입의 일부를 세무조사에 사용한다. 이러한 가정하에서 대표적 주민의 기대소비 수준을 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$E(X) = f(k)(1-t) + r^*(1 - (1 - a_p)(t - t_s c) - t_s)(K - k) - P(I)r^*(a_p(t - t_s c) + w a_p)(K - k) - C_p(a_p)(K - k) \quad (27)$$

이 식의 우변 첫째 항은 조세회피가 불가능한 국내원천소득의 세후 가치를 나타내며, 둘째 항은 조세회피가 적발되지 않은 경우 국외원천소득의 세후 가치를 나타낸다. 셋째 항은 조세회피 행위가 적발되는 경우 추가적으로 부담하여야 하는 세부담 및 범칙금에 적발될 확률을 곱한 것이고, 마지막으로 넷째 항은 조세회피를 위해 소요되는 비용이다.

공공 부문의 총 세수입 기대치는 다음과 같이 표현된다.

$$E(T) = f(k)t + r^*(1 - a_p)(t - t_s c)(K - k) + P(I)r^*a_p((t - t_s c) + w)(K - k)$$

이 식의 우변 셋째 항은 적발된 조세회피에 대해 추정된 세금과 범칙금의 기대치를 나타낸다. 조세수입 중 I 만큼은 세무조사에 사용되므로 공공재 공급규모의 기대치 $E(G)$ 는 다음과 같다.

$$E(G) = f(k)t + r^*(1 - a_p)(t - t_s c)(K - k) + P(I)r^*a_p((t - t_s c) + w)(K - k) - I \quad (28)$$

정부는 $E(U) = E(X) + \alpha \ln E(G)$ 로 표현되는 주민의 기대효용을 극대화하는 것을 목적으로 t, c, I, w 를 정하는데, 이들을 결정하는 1계 조건을 구하기 위해 $E(U)$ 를 t, c, I, w 로 미분한 값을 정리하면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \frac{\partial E(U)}{\partial t} &= [f(k) + r^*(1 - a_p(1 - P(I)))(K - k)]D \\ &\quad + \frac{\alpha}{E(G)} \cdot M \cdot \frac{\partial k}{\partial t} \end{aligned} \quad (29)$$

$$\begin{aligned} \frac{\partial E(U)}{\partial c} &= -r^* t_s(1 - a_p(1 - P(I)))(K - k)D \\ &\quad + \frac{\alpha}{E(G)} \cdot M \cdot \frac{\partial k}{\partial c} \end{aligned} \quad (30)$$

$$\begin{aligned} \frac{\partial E(U)}{\partial I} &= P'(I)r^* a_p((t - t_s)c + w)(K - k)D \\ &\quad - \frac{\alpha}{E(G)} + \frac{\alpha}{E(G)} \cdot M \cdot \frac{\partial k}{\partial I} \end{aligned} \quad (31)$$

$$\frac{\partial E(U)}{\partial w} = P(I)r^* a_p(K - k)D + \frac{\alpha}{E(G)} \cdot M \cdot \frac{\partial k}{\partial w} \quad (32)$$

$$D = -1 + \frac{\alpha}{E(G)} \quad (33)$$

$$M = f'(k)t - r^*(t - t_s)c(1 - a_p(1 - P(I))) - P(I)r^* a_p w \quad (34)$$

식 (29)~(31)의 구조를 살펴보면 c, I, w 와 t 에 대해 모두 내 부호가 존재하기 위해서는 $\frac{\partial k}{\partial t}$ 가 $\frac{\partial k}{\partial I}$ 및 $\frac{\partial k}{\partial w}$ 와 같은 부호를 가져야 하며, $\frac{\partial k}{\partial c}$ 와는 반대의 부호를 가져야 한다는 것을 알 수 있다. 왜냐하면 식 (30)의 첫째 항의 값이 식 (29), (31), (32)와 반대가 되는 반면 둘째 항의 $\frac{\partial k}{\partial j}$ 에 대한 계수 값은 모두 동일하기 때문이다.

$\frac{\partial k}{\partial t}$ 가 $\frac{\partial k}{\partial I}$ 및 $\frac{\partial k}{\partial w}$ 와 마찬가지로 양의 부호를 갖는다면 이는 $f'(k) < r^*(1 - a_p(1 - P(I)))$ 임을 의미한다. $f'(k)$ 는 조세를 부과하기 이전에 국내투자로부터 얻어지는 한계수익률인데, 국내원천소득에 대해서는 조세회피가 불가능하므로 바로 이 세전 한계수익이 과세표준이 된다. 한편 국외투자의 경우 세전 수익률은 r^* 이지만 조세회피가 가능하므로 조세회피와 세무조사를 고려한 과세표준의 기대치는 $r^*(1 - a_p(1 - P(I)))$ 가 된다. 그러므로 $f'(k) < r^*(1 - a_p(1 - P(I)))$ 인 상태에서 세율이 인상되면 국내투자소득에 대한 세 부담보다 국외투자소득에 대한 세 부담이 더 빠른 속도로 증가하므로 국외투자가 감소되고 국내투자가 증가된다.

식 (24)의 자본시장 균형 조건을 활용하여 식 (34)를 다시 정리하면 다음과 같다.

$$(1 - t)M = [r^*(t - t_s)c a_p(1 - P(I)) - P(I)r^* a_p w - C_p(a_p)t] + r^* t_s(c - t) \quad (35)$$

조세회피 결정 조건인 식 (25)는 위의 식 (35)의 우변에 나타난 []안의 값이 양수임을 시사한다.

우리는 앞서 조세회피가 존재하지 않는 경우 $c = t$, $\alpha = E(G)$ 가 최적 정책임을 입증한 바 있다. 이를 식 (29)~(32)에 대입하면

$\frac{\partial k}{\partial t} < 0$ 이라는 가정하에서 다음과 같은 결과가 나타난다.

$$\begin{aligned} \frac{\partial E(U)}{\partial t} &< 0 \\ \frac{\partial E(U)}{\partial c} &< 0 \\ \frac{\partial E(U)}{\partial I} &\cong 0 \end{aligned}$$

$$\frac{\partial E(U)}{\partial w} > 0$$

즉, 조세회피가 없는 경우와 비교해 보면 세율을 인하함과 동시에 외국납부세액 공제율을 낮추어 조세회피 동기를 약화시킴으로써 주민의 효용을 증대시킬 수 있다.

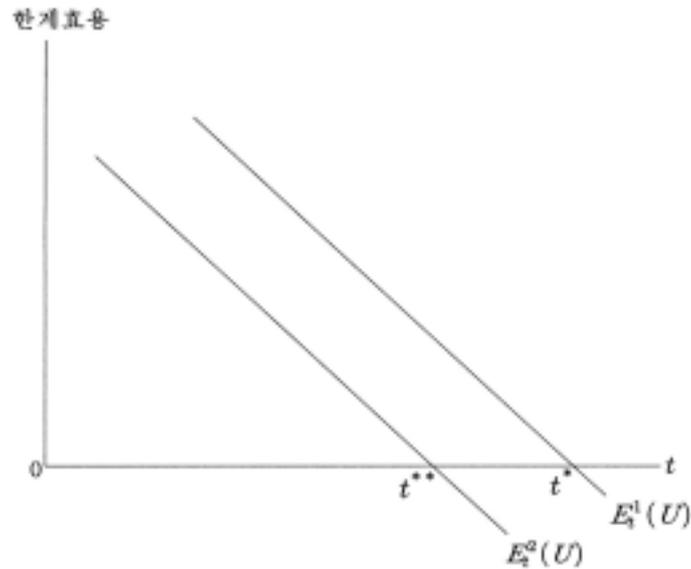
앞서 언급한 바와 같이 우리나라를 포함한 대부분의 국가가 외국납부세액만큼 국내세액에서의 공제를 허용하므로 $c=1$ 이 현실적인 제약이라고 할 수 있다. 이 경우 식 (35)의 M 은 양수가 되며, $\frac{\partial k}{\partial t}$ 의 값은 음수이다. 그러므로 t 의 내부해가 존재한다면 $(-1 + \frac{\alpha}{E(G)}) > 0$ 이 되어 $\alpha > E(G)$ 가 성립된다. 즉, $c=1$ 인 경우 최적 공공재 공급규모는 조세회피 및 세무조사가 없는 경우보다 작게 된다. $c=1$ 에서부터 시작하여 외국납부세액 공제율을 인하하면 주민의 효용은 증대되며, $\frac{\partial E(U)}{\partial w} > 0$ 이므로 탈세에 대한 범칙금은 클수록 좋다.

$\alpha > E(G)$ 라는 조건이 조세회피가 있는 경우의 최적 세율(t^{**})이 조세회피가 없는 경우의 최적 세율(t^*)보다 낮다는 것을 의미하지는 않는다. 세수입의 일부는 세무조사에 사용되므로 세율을 인상하여 더 많은 세수입을 확보하더라도 추가로 확보된 세수입보다 더 많은 금액을 세무조사 비용으로 사용하면 $E(T) > \alpha$ 이지만 $E(G) < \alpha$ 가 성립될 수 있다. 그러나 [그림 III-9]는 조세회피 및 세무조사를 고려한 경우의 최적 세율(t^{**})이 조세회피가 없는 경우의 최적 세율(t^*)보다 낮음을 보여준다.

앞의 식 (15)에 나타난 $\frac{\partial E(U)}{\partial t}$ 를 $E'_t(U)$, 식 (29)의 $\frac{\partial E(U)}{\partial t}$ 를 $E''_t(U)$ 라고 하면 t 가 같을 때 조세회피가 없는 경우의 세율변

화에 따른 효용변화(세율에 대한 한계효용) $E_1^1(U)$ 가 조세회피와 세무조사를 고려한 경우의 세율에 대한 한계효용 $E_1^2(U)$ 보다 크다. 그런데 세율의 한계효용은 $t=0$ 일 때 0보다 크고 t 가 증가하면서 감소하는 단조 감소 함수이다. 따라서 $E_1^1(U)=0$ 을 만족시키는 세율(t^*)은 $E_1^2(U)=0$ 을 만족시키는 세율(t^{**}) 보다 크다.

[그림 III-9] 조세회피가 있는 경우와 없는 경우 조세의 한계효용 비교



앞의 식 (31)은 $I=0$ 인 경우 $\frac{\partial E(U)}{\partial I} > 0$ 임을 시사하는데, 이는 조세피난처를 활용한 조세회피에 직면한 정부가 조세회피를 그대로 용인하면서 세무조사를 하지 않는 것이 최적 정책이 아님을 시사한다. 세무조사가 매우 엄격하여 조세회피가 전혀 발생하지 않을 조건인 식 (26)을 식 (31)에 대입하면 $\frac{\partial E(U)}{\partial I} < 0$ 이 되는데, 이는 조

세회피를 완전히 제거할 정도로 많은 비용을 세무조사에 투입하는 것도 최적 정책이 아님을 의미한다.

5. 요약

본장에서는 소규모 자본수출국 모형을 통해 조세회피가 국내투자 및 국민소득에 미치는 영향과 조세정책이 거주자의 국외원천소득에 대한 거주지 과세의 회피 및 투자배분에 미치는 영향을 분석하였다. 그리고 조세회피가 존재하는 경우의 최적 조세정책은 어떤 특성을 갖고 있는지 검토하였다. 본장의 연구결과를 간략하게 요약하면 다음과 같다.

첫째, 이전가격 조작과 조세조약 남용을 통한 조세회피는 조세피난처를 활용한 조세회피와 보완적인 관계를 갖고 있다. 조세피난처를 활용한 조세회피의 가능성이 크면 클수록 다른 유형의 조세회피 동기도 커진다. 또한 다른 종류의 조세회피 가능성이 커지면 조세피난처를 활용한 조세회피의 동기도 늘어나게 된다. 그러나 조세피난처를 활용한 조세회피는 다른 두 가지 유형의 조세회피와 다른 특성을 갖고 있는데, 조세피난처를 활용한 조세회피가 불가능하면 다른 두 가지 유형의 조세회피 동기가 없어지는 데 비해 다른 유형의 조세회피가 불가능하더라도 납세자는 조세피난처를 활용하여 조세를 회피하고자 하는 동기를 가질 수 있다는 것이다.

둘째, 조세피난처를 활용한 조세회피는 두 가지 측면에서 국민소득에 영향을 준다. 즉, 국내투자를 감소시키고 국외투자를 증대시키는 방향으로 투자배분을 왜곡시킴으로써 국가경제의 효율성을 저해하는 동시에 조세회피 비용을 유발한다.

셋째, 세무조사는 조세회피에 의해 유발된 투자배분 왜곡을 시정한다는 점에서 긍정적인 효과가 있다. 그러나 조세회피 동기를 완전히 제거할 정도로 많은 비용을 들여서 세무조사를 강화하는 것은

최적 정책이 아니다.

넷째, 우리나라의 현행 외국납부세액 공제제도와 같이 외국납부세액 전액을 국내세액에서 공제해 주는 경우 주민의 효용을 극대화하기 위한 최적 세율은 조세회피가 없는 경우의 최적 세율보다 낮으며, 최적 공공재 공급규모도 작다.

마지막으로 외국납부세액 전액을 국내세액에서 공제해 주는 경우 국내세율의 인하는 조세회피 동기를 약화시키면서 동시에 국내투자를 증가시키는 결과를 가져오며, 세무조사 강화 및 범칙금 인상도 역시 같은 결과를 가져온다. 그러나 외국납부세액 공제율의 경우 공제율을 인상하면 국외투자소득에 대한 세부담을 경감시킴으로써 국외원천소득에 대한 조세회피 동기를 약화시키는 반면 국내투자소득에 대한 세부담에는 아무런 영향을 주지 않는다. 따라서 외국납부세액 공제율의 인상은 조세회피를 감소시키는 긍정적인 효과가 있는 반면 국내투자를 감소시킨다는 부정적인 효과도 있다.

IV. 국제조세 회피 및 탈세의 경제적 효과 분석 - 자본수입국

1. 기본모형

다음에서는 소규모 자본수입국을 가정하여 외국인 투자자가 조세 조약 남용을 통해 국내원천소득에 대한 원천지 과세를 회피하는 경우를 분석한다. 이를 위해서 국내 거주자는 비이동 자본만 보유하고 있으며(즉, $K=0$), 국제 자본시장에서 결정되어진 수익률로 무한하게 공급되는 자본을 고용하여 생산활동을 한다고 가정한다. 국내기업이 국외에서 유입된 자본에 부여하는 수익률 r 은 제Ⅲ장에서와 마찬가지로 다음과 같은 조건에 의해 결정된다.

$$f'(k) = E(r) \quad (36)$$

또한 국제 자본시장에서의 투자배분 결정 조건은 다음과 같다.

$$E(r)(1-t) = r^* \quad (37)$$

이 조건은 외국인 투자자들이 국내에 투자할 경우 일정한 수준의 기대 세후 수익률을 보장받기를 원한다는 것을 의미한다. 식 (36)과 (37)을 결합하면 자본시장의 중재 조건은 $f'(k)(1-t) = r^*$ 가 된다. 여기서 k 는 모두 수입된 자본이다.

이 중재 조건을 미분하여 국내 세 부담이 국제 투자배분에 미치는 영향을 구해 보면 다음과 같다.

$$\frac{\partial k}{\partial t} = \frac{f'(k)}{f''(k)(1-t)} < 0$$

국내세율을 인상할 경우 외국인 투자자들이 요구하는 세후 수익률 수준에 맞추기 위해 국내투자의 세후 수익률을 제고해야만 한다. 따라서 국내투자 규모가 줄어들게 된다.

국민소득 기대치는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$E(Y) = (f(k) - f'(k)k) + f'(k)kt \quad (38)$$

식 (38) 우변의 첫째 항은 국내생산 중 비이동 자본에 귀속되는 부분이고, 둘째 항은 외국인 투자자가 국내원천소득에 대해 국내에서 납부한 원천지 세금을 나타낸다. 이 식을 t 에 대해 미분하면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \frac{\partial E(Y)}{\partial t} &= -(1-t)f''(k)k \frac{\partial k}{\partial t} + f'(k)k + f'(k)t \frac{\partial k}{\partial t} \\ &= -f'(k)k + f'(k)k + f'(k)t \frac{\partial k}{\partial t} < 0 \end{aligned} \quad (39)$$

국내세율(t)이 인상되면 외국인 투자자로부터 징수하는 세수입이 늘어나 국민소득이 증가하는 반면 국내투자가 줄어들어 국민소득이 감소하는 상반된 효과가 나타난다. 앞의 식 (39)는 전자의 효과보다 후자의 효과가 더 커서 국내세율이 인상되면 국민소득이 감소한다는 것을 의미한다. 따라서 자본수입국의 조세정책은 자본수입에 영향을 줌으로써 국민소득을 변화시킨다.

정부가 주민의 효용극대화를 위해 세금을 징수하고 공공재를 공급한다고 가정할 때 정부의 문제는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\begin{aligned} \max_{[t]} \quad & E(U) = E(X) + a \ln E(G) \\ \text{s.t.} \quad & E(X) = (f(k) - f'(k)k)(1-t) \\ & E(G) = (f(k) - f'(k)k)t + f'(k)kt = f(k)t \end{aligned}$$

위 목적함수를 t 에 대해 미분하면 그 결과는 다음과 같다.

$$\frac{\partial E(U)}{\partial t} = f(k) \left[-1 + \frac{\alpha}{E(G)} \right] + \frac{\alpha}{E(G)} f'(k) t \frac{\partial k}{\partial t} \quad (40)$$

만약 $\left[-1 + \frac{\alpha}{E(G)} \right] \leq 0$ 이면 $\frac{\partial E(U)}{\partial t} < 0$ 이 되므로 세금을 부과하지 않는 것이 바람직하다. 식 (40)의 우변 둘째 항의 값은 음수이므로 t 의 내부해가 존재한다면 $\left[-1 + \frac{\alpha}{E(G)} \right] > 0$ 이 성립되어야 하는데 α 가 상당히 크다면 즉, 공공재에 대한 주민의 선호도가 크다면 $\left[-1 + \frac{\alpha}{E(G)} \right] > 0$ 즉, $\alpha > E(G)$ 인 상태에서 균형이 성립될 수 있다. 이는 자본수출국의 경우 $\alpha = E(G)$ 인 상태에서 균형이 달성되는 것과 대조된다. 자본수입국에서는 외국자본으로부터 세금을 많이 징수하면 국내투자에 부정적인 영향을 주므로 자본수출국보다 세율을 인하하여 공공재를 적게 공급하는 방향으로 재정정책을 운영하는 것이 - 즉, 세율과 공공지출을 모두 낮은 수준으로 유지하는 것이 - 바람직하다는 점을 시사한다.

2. 국제조세 회피의 경제적 효과 분석

가. 세무조사를 고려하지 않는 경우

외국인이 국내원천소득에 대한 과세를 회피하는 대표적인 방법은 조세조약 남용인데, 이는 앞서 제시한 기본모형에서 국내투자소득을 국내 과세당국에 신고할 때 실제보다 적게 신고하는 형태로 표현할 수 있다. 즉, 국내에서 발생한 소득의 일부(a_s)를 국내 과세당국의 과세권에서 제외시키는 것이다. 이 경우 국내원천소득에 대해 외국

인 투자자가 납부하는 세금은 $r(1-a_s)t$ 가 되며, 국내투자자와 해외 투자의 배분을 결정하는 중재 조건은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$E(r)(1-t(1-a_s))-C_s(a_s)=r^* \quad (41)$$

또는

$$f'(k)(1-t(1-a_s))-C_s(a_s)=r^*$$

여기서 $C_s(a_s)$ 는 treaty shopping을 하는 데 소요되는 비용이다. 외국인 투자자의 국내원천소득에 대한 조세회피 규모는 조세회피를 통해서 확보할 수 있는 한계수익($f'(k)t$)과 한계비용($C'_s(a_s)$)이 일치되는 수준에서 결정된다. 국내세율이 높으면 조세회피의 한계수익이 높아지므로 조세회피가 늘어나며, 정부가 세무조사를 강화함으로써 납세자가 성공적으로 조세를 회피하는 데 소요되는 비용이 커지면 조세회피는 줄어들 것이다.

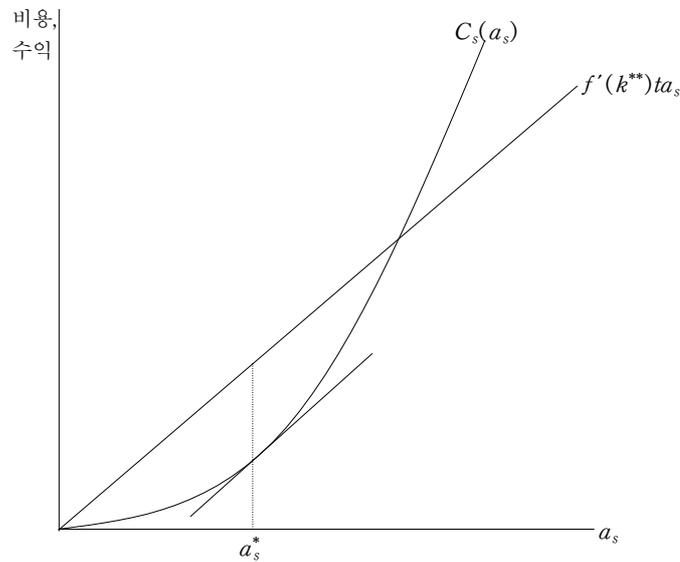
식 (41)의 균형조건을 앞의 식 (37)과 비교하여 어느 쪽의 $f'(k)$ 가 더 큰지를 판단하기 위해 식 (37)에서 구해진 k 를 k^* , 식 (41)에서 구해진 k 를 k^{**} 로 놓고 $f'(k^*)$ 와 $f'(k^{**})$ 의 차이를 계산해보면 다음과 같다.

$$(f'(k^*)-f'(k^{**}))(1-t)=f'(k^{**})ta_s-C_s(a_s)$$

a_s 가 증가하면 우변의 첫째 항도 증가하고 둘째 항도 증가하는데 첫째 항은 a_s 에 대한 계수가 $f'(k^{**})t$ 로 고정된 반면 둘째 항은 a_s 가 증가함에 따라 점점 더 빠른 속도로 증가한다. 그러므로 균형점에서 즉, $a_s=a_s^*$ 일 때 [그림 IV-1]에서 보는 바와 같이 $(f'(k^*)ta_s-C_s(a_s))>0$ 이 성립된다. 따라서 $f'(k^*)>f'(k^{**})$ 이고,

$k^* < k^{**}$ 가 된다. 즉, 외국인의 국내투자소득에 대한 조세회피는 외국인의 국내투자를 증대시키는 결과를 가져온다.

[그림 IV-1] 조세조약 남용의 세부담 절감효과와 조세회피 비용



식 (41)과 a_s 의 결정 조건 $f'(k)t = C'_s(a_s)$ 를 미분하여 treaty shopping이 있는 경우 조세정책이 a_s 및 k 에 미치는 영향을 계산해 보면 다음과 같다.

$$\frac{\partial k}{\partial t} = \frac{f'(k)(1-a_s)}{f''(k)(1-t(1-a_s))} < 0$$

$$\frac{\partial a_s}{\partial t} = \frac{f'(k)}{C''_s(a_s)(1-t(1-a_s))} > 0$$

즉, 국내세율이 인상되면 외국인 투자자의 국내투자는 감소하고 조세조약 남용 등의 방법을 통한 조세회피는 증가한다. 그러나 그

와 반대로 국내세율을 인하할 경우에는 조세회피 동기도 약화시키고 동시에 국내투자도 증가시키는 것이 가능하다.

이 모형에서 국민소득 기대치는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$E(Y) = (f(k) - f'(k)k) + f'(k)kt(1 - a_s) \quad (42)$$

이 식의 우변 첫째 항은 국내총생산에서 외국인 투자자에게 지불한 투자수익을 제외한 것으로 내국인에게 귀속되는 소득이며, 둘째 항은 외국인 투자자가 국내에서 납부해야 하는 원천지 과세이다. 조세회피비용은 외국인 투자자가 부담하므로 국민소득 계정에 나타나지 않는다. 그런데 식 (41)의 자본시장 균형 조건을 적용하여 식 (42)를 다시 쓰면 다음과 같다.

$$E(Y) = f(k) - r^*k - C_s(a_s)k \quad (42')$$

즉, 자본수입국의 국민소득은 국내총생산에서 외국인 투자자에게 지불한 자본비용과 외국인 투자자가 부담하는 조세회피 비용을 차감한 것과 같다. 조세회피 비용은 외국인 투자자가 세부담을 감소시키기 위해 지불한 것으로 명목상 국민소득 계정에는 나타나지 않으나, 궁극적으로 외국인투자자가 요구하는 수익률의 변화를 통해서 국내 거주자에게 귀착된다.

식 (42')을 t 에 대해 미분하면 다음과 같다.

$$\frac{\partial E(Y)}{\partial t} = [f'(k) - r^* - C_s(a_s)] \frac{\partial k}{\partial t} - C_s'(a_s)k \frac{\partial a_s}{\partial t} < 0$$

자본시장 균형 조건에 의해 우변 첫째 항의 계수는 양수가 되며, $\frac{\partial k}{\partial t} < 0$ 이고 $\frac{\partial a_s}{\partial t} > 0$ 이므로 $\frac{\partial E(Y)}{\partial t} < 0$ 이 성립된다. 즉, 세율이 인상되면 국민소득이 감소한다. 따라서 공공재 공급을 위한 세수입 확보 동기가 없다면 소규모 자본수입국은 외국인 투자에 대해 세금

을 징수하지 않는 것이 가장 바람직하다.

나. 세무조사를 고려하는 경우

자본수입국 정부가 조세회피를 억제하기 위해 I 의 비용을 들여 $P(I)$ 의 확률로 조세회피를 적발하여 탈루된 세금을 추징하고 탈세에 대해 w 의 범칙금을 부과한다면 자본시장의 중재 조건을 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$f'(k)(1-t) + f'(k)ta_s(1-P(I)) - P(I)f'(k)wa_s - C_s(a_s) = r^* \quad (43)$$

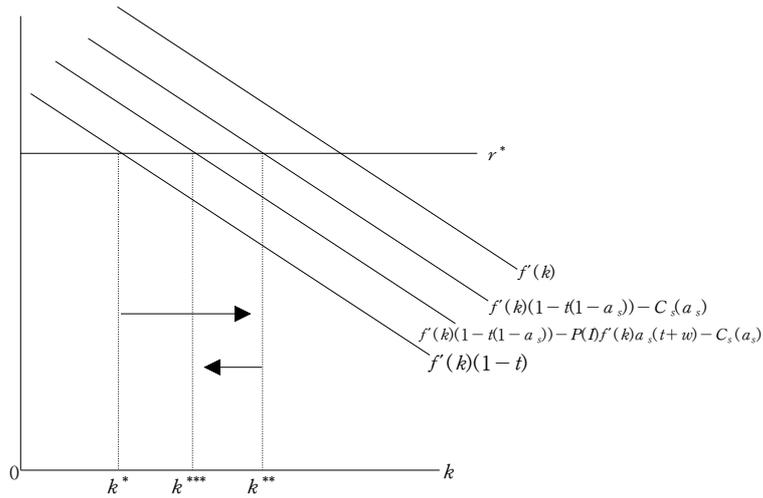
좌변의 첫째 항은 조세회피가 없는 경우의 세후 수익률을, 둘째 항과 셋째 항을 합하여 조세회피를 통해 얻을 수 있는 세부담 경감액의 기대치를, 넷째 항은 조세회피 비용을 나타낸다.

조세회피 규모는 조세회피를 통해 얻을 수 있는 한계수익과 한계비용이 일치되는 수준에서 결정되는데, 그 조건은 다음과 같다.

$$f'(k)(t(1-P(I)) - wP(I)) = C_s'(a_s) \quad (44)$$

조세회피 및 세무조사가 존재하는 경우의 국내투자 규모를 조세회피가 없는 경우의 국내투자량과 비교해 보면 [그림 IV-2]와 같다. 조세회피는 국내투자에 대한 세후 수익률을 증가시킴으로써 외국인 투자자의 국내투자 즉, 자본수입량을 k^* 에서 k^{**} 로 증가시킨다. 그런데 세무조사는 그와 같은 국내투자를 통해 얻을 수 있는 혜택을 감소시킴으로써 국내투자를 k^{**} 에서 k^{***} 로 감소시킨다. 균형상태에서 조세회피가 존재하는 한 세무조사를 강화하더라도 조세회피로 인한 세부담 절감효과를 완전히 제거하지는 못한다. 그러므로 k^{***} 는 k^* 보다 크다.

[그림 IV-2] 조세조약 남용이 있는 경우의 자본시장



식 (44)를 미분하여 k 가 주어졌을 때 조세정책이 a_s 에 미치는 영향을 구하면 다음과 같다.

$$\frac{\partial a_s}{\partial t} = \frac{1}{C_s''(a_s)} f'(k)a_s(1-P(I)) > 0$$

$$\frac{\partial a_s}{\partial w} = \frac{(-1)}{C_s''(a_s)} f'(k)a_s P(I) < 0$$

$$\frac{\partial a_s}{\partial I} = \frac{(-1)}{C_s''(a_s)} f'(k)a_s(t+w)P'(I) < 0$$

국내세율이 인상되면 국내조세를 회피하고자 하는 동기가 커지며, 세무조사 강화 및 탈세에 대한 범칙금 인상은 국내조세를 회피하려는 동기를 약화시킨다.

한편 자본시장의 중재 조건인 식 (43)을 전미분하여 조세정책이 자본유입에 미치는 영향을 평가하면 다음과 같다.

$$\frac{\partial k}{\partial t} = \frac{f'(k)(1 - a_s(1 - P(I)))}{f''(k)(1 - t + ta_s(1 - P(I)) - P(I)wa_s)} < 0$$

$$\frac{\partial k}{\partial w} = \frac{P(I)f'(k)a_s}{f''(k)(1 - t + ta_s(1 - P(I)) - P(I)wa_s)} < 0$$

$$\frac{\partial k}{\partial I} = \frac{f'(k)(ta_s + wa_s)P'(I)}{f''(k)(1 - t + ta_s(1 - P(I)) - P(I)wa_s)} < 0$$

국내세율을 인상하면 국내 투자수익률이 낮아져 외국자본의 유입이 감소하며, 탈세에 대한 범칙금 인상 및 세무조사 강화는 국내원천소득의 조세회피를 어렵게 함으로써 역시 국내투자를 감소시킨다. 그러므로 세율을 인하하면 외국자본의 유입에도 도움이 되고 외국인 투자자의 국내조세 회피를 방지하는 데도 도움이 될 것이다. 하지만 이 경우 세수입 감소로 인하여 공공재 공급이 줄어들고 이로 인해 국민후생이 감소할 수 있다. 세무조사 및 범칙금과 관련하여 조세회피를 방지하기 위해서는 엄격한 정책을 사용하는 것이 효과적이나, 자본유치라는 관점에서 보면 관대한 정책을 사용하는 것이 바람직한 것으로 분석된다.

3. 최적 조세정책

조세회피가 존재하고 그것을 방지하기 위해 자본수입국 정부가 I 만큼의 비용을 들여 세무조사를 하는 경우 국내 거주자의 소비는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$E(X) = (f(k) - f'(k)k)(1 - t) \quad (45)$$

한편 정부지출의 기대치 $E(G)$ 는 다음과 같다.

$$E(G) = (f(k) - f'(k)k)t + f'(k)kt(1 - a_s) + P(I)f'(k)ka_s(t + w) - I \quad (46)$$

식 (46)의 우변 첫째 항은 내국인이 납부한 소득세, 둘째 항은 외국인 투자자가 납부한 소득세를 의미하며 넷째 항은 세무조사 비용을 나타낸다. 셋째 항은 조세회피 행위가 적발된 경우의 추가적인 세부담을 나타낸다. $E(G)$ 를 다시 정리하면 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$E(G) = f(k)t - f'(k)ka_s(t - P(I)(t + w)) - I$$

즉, 공공재 공급규모는 국내총생산에 대한 세금에서 탈세 및 조세회피를 통해 줄어든 외국인 투자자의 세부담 기대치와 세무조사 비용을 차감한 것과 같다.

이 모형에서는 기대효용($E(X) + \alpha \ln E(G)$)을 극대화하는 1계조건(first order condition)으로부터 의미 있는 특징을 찾아내지 못하였다. 그러므로 다음에서는 조세정책이 주민의 소비($E(X)$)와 공공재 공급($E(G)$)에 미치는 영향을 각각 검토하여 시사점을 도출해 본다.

$$\frac{\partial E(X)}{\partial t} = -f''(k)k(1-t)\frac{\partial k}{\partial t} - (f(k) - f'(k)k) < 0 \quad (47)$$

$$\frac{\partial E(X)}{\partial w} = -f''(k)k(1-t)\frac{\partial k}{\partial w} < 0 \quad (48)$$

$$\frac{\partial E(X)}{\partial I} = -f''(k)k(1-t)\frac{\partial k}{\partial I} < 0 \quad (49)$$

$$\frac{\partial E(G)}{\partial t} = R\frac{\partial k}{\partial t} + [f(k) - f'(k)ka_s(1 - P(I))] \quad (50)$$

$$\frac{\partial E(G)}{\partial w} = R\frac{\partial k}{\partial w} + f'(k)ka_sP(I) \quad (51)$$

$$\frac{\partial E(G)}{\partial I} = R\frac{\partial k}{\partial I} + f'(k)ka_sP'(I)(t + w) - 1 \quad (52)$$

$$R = f'(k)[t(1 - a_s) + P(I)a_s(t + w)] - f''(k)ka_s[t - P(I)(t + w)] \quad (53)$$

식 (47)은 세율 인상시 세부담이 증가하여 가처분소득이 감소될 뿐만 아니라 국내 투자가 위축됨에 따라 다시 한 번 가처분소득이 감소됨을 보여준다. 따라서 세수입의 경우 식 (50)에서 보듯이 세율 인상으로 인한 세수입 증대와 과세표준 축소로 인한 세수입 감소 효과가 동시에 발생하여 변화의 방향을 사전적으로 예측할 수 없다.

범칙금의 경우에도 범칙금 인상은 국내투자를 감소시킴으로써 주민의 가처분소득을 감소시키나 세수입을 놓고 보면 과세표준 축소로 인한 세수입 감소와 범칙금 증가로 인한 세수입 증대 효과가 동시에 나타난다. 세무조사도 이와 마찬가지로 세무조사를 강화하면 국내투자가 감소되어 가처분소득이 줄어든다. 그러나 세수입 측면에서 보면 과세표준이 축소되어 세수입이 줄어드는 한편 조세회피 적발률의 증가에서 기인하는 탈루된 조세의 회수와 탈세에 대한 범칙금 증가로 인해 세수입이 증대되는 효과를 가져온다. 세수입이 주어졌을 때 세무조사의 강화는 비용을 유발하므로 공공재 공급을 축소시키는 역할을 한다.

이처럼 동일한 정책에 대해서도 상반되는 결과가 나타나기 때문에 공공부문의 최적 정책에 대해 명확한 답변을 제시하기는 힘들다. 단지 식 (47)과 (50)은 조세회피의 존재가 세율 인상을 통해 주민들이 얻을 수 있는 한계효용을 축소하는 효과를 가질 수 있으므로 최적 세율은 조세회피가 없는 경우보다 낮다는 점을 시사할 뿐이다. 세무조사와 탈세에 대한 범칙금과 관련해서는 조세회피가 없는 경우 당연히 세무조사를 하지 않고 범칙금을 부과하지 않는 것이 최적의 정책인 데 비해 조세회피가 존재하는 경우에는 세무조사도 하고 범칙금도 부과하는 것이 주민의 효용극대화 측면에서 바람직하다는 것을 보여준다.

4. 요약

외국인 투자자가 조세조약 남용을 통해 국내에서 납부하여야 할 원천지 과세를 회피한다면 국내투자로부터 발생되어 외국인 투자자에게 귀속되는 세후 수익률이 조세회피가 없는 경우보다 높아진다. 따라서 조세조약 남용을 통한 조세회피는 국내투자를 증가시키는 결과를 가져온다. 조세조약의 남용을 통한 조세회피는 국민소득에 두 가지 영향을 주는데 첫째, 국내투자 확대를 통해 국내생산을 증가시키며 둘째, 조세회피 비용을 소규모 자본수입국이 부담함에 따라 국민소득이 감소된다.

조세회피 동기를 약화시키기 위해서는 국내세율을 인하하거나 세무조사 강화 및 범칙금 인상과 같은 정책을 활용하여야 한다. 그런데 세율 인하는 조세회피 감소와 함께 국내투자를 증대시키는 긍정적인 효과가 있는 반면 세무조사 강화 및 범칙금 인상은 국내투자를 축소시킴으로써 국민소득 감소를 초래할 수 있다.

최적 정책에 대한 분석 결과는 공공재 공급 측면의 긍정적인 효과를 고려할 때 어느 정도의 세금을 부과하는 것이 바람직하지만, 조세회피가 없는 경우보다는 낮은 세율을 적용하는 것이 주민 후생의 관점에서 우월하다는 점을 시사한다.

V. 요약 및 결론

거래 당사자에 대한 정보를 모두 하나의 세무당국에서 관리하는 국내거래와는 달리 둘 이상의 국가가 포함된 국제거래의 경우 어느 한 국가에서 거래에 대한 정보를 완전히 파악할 수 없어 납세자가 세부담을 회피하거나 탈세하기가 용이하다. 특히 국외 자회사의 소득은 국내로 환수되기 이전에는 국내에서 과세할 수 없다는 과세이연(tax deferral)이라는 국제조세의 특성과 세율 및 기타 조세제도의 국가간 차이는 실정법을 위반하는 ‘탈세’가 아닌 조세회피의 형태로 세부담을 절감하는 것을 가능하게 한다.

국제조세 회피 및 탈세 문제는 이미 오래 전부터 과세당국의 주목을 받아왔지만 특히 최근에는 자본·노동 등 생산요소의 국제거래가 자유화되면서 세계 각국 세무당국의 중요한 관심사로 대두되고 있다. 우리나라에서도 이러한 문제를 인식하여 1990년대 후반에 『국제조세조정에 관한 법률』을 제정하는 등 제도적 준비를 통해 국제조세 회피를 방지하고자 노력하고 있다. 또한 1990년대 말부터 주식·채권 등 금융자산에 대한 투자에 있어서 국제거래가 급속하게 증가하고 거래 형태가 복잡·다양해지면서 국세청의 국제조세 회피를 방지하기 위한 노력도 증대되고 있다. 즉, 국제조세 관련 제도를 정비하여 조세회피 및 탈세를 사전에 예방할 뿐만 아니라 세무조사를 통해 사후적인 관리도 강화하고 있다. 한편 이와 같은 개별 국가의 제도적·행정적 노력만으로 국제조세 회피를 방지하는 데는 한계가 있는 바 OECD를 중심으로 한 국제적 공조도 병행하여 추진되고 있다.

개별 국가의 국제조세에 대한 효율적인 세무관리를 방해하는 가

장 큰 장애요인은 국가간 제도의 차이와 정보의 부족이라고 할 수 있다. 이 중 특히 정보의 부족이 중요한 문제가 되는데, 거래 당사자 중 한 쪽에 대한 정보만 가지고는 거래 전체의 윤곽을 정확하게 파악할 수 없기 때문이다. 따라서 거래에 참여한 당사자들이 거주하는 모든 국가의 협조가 필요한데, 이러한 관점에서 세계 각국은 조세조약에 세무당국간 정보교환을 의무화하는 조항을 포함시키고 있다. 뿐만 아니라 OECD에서는 효율적 정보교환을 위한 다자간 협력을 추진하고 있다.

또한 OECD는 다른 국가의 조세회피 및 탈세를 유발하는 제도적 장치를 유해조세제도라고 정의하고 유해조세제도의 폐지를 촉구하는 등 공동으로 대응하기 위한 기반을 구축해 나가고 있다. 유해조세제도 중 대표적인 것이 조세피난처인데, OECD는 특히 조세피난처의 유해조세제도를 철폐하고 조세피난처의 과세당국으로 하여금 다른 국가들과 효과적으로 정보교환을 하도록 유도하는 데 많은 노력을 기울이고 있다.

이와 같은 노력들은 직접적으로 국제거래에 대한 조세회피 및 탈세를 방지하기 위해 취해진 제도적 정비 및 행정적 대응을 대표하는 데 비해 다른 한편으로는 국제거래에 대한 세부담을 완화함으로써 국제조세 회피 및 탈세 동기를 약화시키려는 노력도 진행되고 있다. 우리나라에서도 최근 법인세율을 인하하여 국내기업의 국제경쟁력을 제고하고 투자를 촉진해야 한다는 주장이 강력하게 제기되었는데, 이러한 정책은 다른 측면에서 보면 국제거래 소득에 대한 조세회피 및 탈세 동기를 약화시키는 결과를 가져온다.

한편 세무조사 강화 등 조세회피 및 탈세를 방지하기 위한 과세당국의 노력이 조세회피 행위의 성공 가능성을 대폭 낮춘다면 이는 국제거래를 위축시키고, 경우에 따라서는 외국자본의 국내 유입을 억제하는 결과를 가져올 수도 있다. 또한 국제거래로부터 발생한 소득에 대한 세부담을 인하하여 조세회피가 용이하게 이루어지게

되면 자칫 ‘국내투자 감소-국외투자 증가’라는 결과가 나타날 수도 있다.

이러한 문제 인식하에 본 연구에서는 국제조세 회피를 유형별로 구분하여 각 유형별 특성을 규명하고, 각 유형별 조세회피 및 탈세(이하 ‘조세회피’)가 가져오는 경제적 효과와 조세회피에 대응하는 조세정책 방향을 모색하였다. 먼저 국제조세 회피의 유형을 조세피난처를 통한 조세회피, 조세조약 남용(treaty shopping)을 통한 조세회피, 이전가격 조작을 통한 조세회피로 구분하여 각각의 특성을 살펴보았는데, 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

조세피난처를 통한 조세회피는 과세이연(tax deferral)이라는 국제조세의 특성을 적극적으로 활용한 것으로 조세피난처에 자회사를 설립하여 그 자회사의 이름으로 국제거래를 하고, 그 거래를 통해 발생한 이익을 조세피난처에 축적함으로써 투자자 거주지의 국외소득에 대한 과세를 회피하는 것이다. 조세피난처에 설립된 자회사는 실질적으로 사업을 수행하는 회사가 아니라 서류상의 회사로서 단순한 통과회사(conduit company) 또는 기장센터(book-keeping center)의 역할만 하므로 명목상 조세피난처를 통한 조세회피가 실물경제에 미치는 영향은 미미하다. 따라서 조세회피 방지를 위한 세무당국의 노력도 단순히 회피된 세금의 추징 및 범칙금 징수 외에 실물경제에 미치는 영향은 거의 없는 것으로 보일 수 있다. 그러나 궁극적으로 조세피난처를 통한 조세회피는 국제거래를 통해 발생하는 소득에 대한 세부담을 경감하는 데 목적이 있으므로 조세회피가 용이해지면 결국 국제거래의 세후 수익률이 높아지는 결과가 나타난다. 따라서 국내거래에 비해 국제거래가 촉진된다. 그 국제거래가 자본거래라면 조세피난처를 통한 조세회피의 가능성은 국내투자보다 국외투자를 촉진하는 결과를 가져올 것으로 사료된다.

한편 조세조약 남용은 주로 외국인 투자자의 국내원천소득에 대한 세부담을 회피하는 데 주된 목적이 있으며, 조세피난처를 통한

조세회피와 결합되면 국제거래 소득에 대한 원천지 과세와 거주지 과세를 동시에 회피할 수 있게 됨으로써 그 효과가 극대화된다. 그러나 조세조약 남용을 위해서는 대체로 조세피난처와 유사한 성격을 가지고 있으면서 동시에 광범위한 조세조약망을 갖춘 국가나 지역을 찾아서 그 지역에 통과회사를 설립하여야 한다는 어려움이 있다. 동남아시아 지역에서는 말레이시아의 라부안이 treaty shopping을 위한 통과회사 소재지로 많이 활용된다.

조세피난처와 조세조약 남용은 주로 국제거래 소득에 대한 세부담을 회피하기 위한 방법인 데 비해 이전가격 조작은 국내에서 발생한 거주자 또는 비거주자의 소득을 조세피난처 등 세율이 낮은 다른 국가나 지역으로 이전함으로써 국내소득에 대한 세부담을 회피하는 방법이다. 따라서 이전가격 조작 자체가 국내 경제활동의 해외로의 이전을 촉진하는 효과가 있다고 보기는 어렵다. 그보다는 오히려 국내 경제활동에 대한 세부담을 완화함으로써 다국적기업의 국내 경제활동을 촉진하는 효과가 있다고 할 수 있다.

본 보고서는 제Ⅲ장과 제Ⅳ장에서 세 가지의 조세회피 유형 중 국제거래 소득을 회피하는 데 핵심적인 역할을 하는 조세피난처를 통한 조세회피와 조세조약 남용을 통한 조세회피에 대해 각각 그 경제적 효과와 그에 대응하는 정부정책 방향을 신고전학과 경제이론에 입각하여 분석하였다. 조세피난처를 통한 조세회피는 주로 국내 거주자의 해외투자소득에 대한 세부담을 회피하는 데 사용되며, 조세조약 남용의 경우 외국인 투자자가 treaty shopping을 통해 국내에 납부해야 할 원천지 과세를 회피하는지의 여부가 과세당국의 주요 관심사이다. 그러므로 기본모형을 소규모의 자본수출국 모형과 역시 소규모인 자본수입국 모형으로 구분하여 자본수출국 모형에서는 조세피난처를 통한 조세회피를, 자본수입국 모형에서는 조세조약 남용을 통한 조세회피를 분석하였다. 분석결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

조세피난처를 통한 조세회피는 국외투자에 대한 세후 수익률을 높임으로써 국내투자를 줄이고 국외투자를 확대하는 효과가 있다. 이때 세율 인상이나 외국납부세액 공제율 인하를 통해 국외투자에 대한 세부담을 증가시키면 조세회피 동기는 더욱 커진다. 한편 조세정책이 투자에 미치는 영향을 보면 외국납부세액 공제율 인상은 국내투자에 비해 국외투자의 세후 수익률을 제고하는 결과를 가져오므로 국내투자를 축소시키고 국외투자를 증가시키는 효과가 있다. 그러나 명목세율 인상이 투자에 미치는 영향은 외국납부세액 공제율과 세부담 수준 등 여건에 따라 달라진다.

자본수출 중립적인 제도하에서 즉, 외국납부세액 공제시 실제 납부액과 일치하는 금액만큼 국내세액에서 공제해 주는 경우 국내 거주자의 자본소득에 대한 세부담을 인상하면 국내투자가 감소된다(<표 V-1> 참조). 세율 1% 인상시 실제로 나타나는 세부담 증가분을 비교해 보면 국내투자의 세부담 증가가 조세회피가 가능한 국외투자의 경우보다 크기 때문이다.

<표 V-1> 자본수출 중립적인 제도하에서 조세정책 변화의 효과

	자본수출국		자본수입국	
	국내투자	조세회피	국내투자	조세회피
명목세율 인하	+	-	+	-
외국납부세액 공제율 인상	-	-		
세무조사 및 범칙금 강화	+	-	-	-

조세피난처를 통한 조세회피는 국내투자를 감소시키고 국외투자를 증가시킴으로써 경제의 효율성을 저하시키며, 그 외에도 조세회피의 존재 그 자체로써 경제적 비용을 유발한다. 이때 조세회피를 억제하기 위해 세무조사를 강화하면 조세회피가 줄어들면서 동시에 국외투자를 축소시키고 국내투자를 증가시키는 효과를 얻을 수 있

다. 명목세율 인하를 통한 조세회피 동기의 축소도 조세회피 감소와 국내투자 증가라는 두 마리 토끼를 잡기 위한 수단으로 활용될 수 있을 것이다. 그러나 외국납부세액 공제율 인상과 같이 국내투자소득에 대한 세부담은 그대로 놔둔 채 국외투자소득에 대한 세부담만 인하하여 국제조세 회피의 동기만 약화시키는 정책은 국내투자 감소라는 부작용을 초래할 수 있다.

조세회피가 없다면 외국납부세액을 비용으로 공제하는 경우와 같은 수준의 외국납부세액 공제를 허용하고, 공공재로부터 주민이 느끼는 한계효용과 공공재 공급비용이 일치하는 선에서 세율을 결정하는 것이 주민의 효용을 극대화하는 정책이다. 전자는 Scharf (1997)에 의해, 후자는 Diaw and Gorter(2003)에 의해 입증된 바 있다. 그러나 국외원천소득에 대한 조세회피가 존재하는 경우 정책 결정에 대한 다른 제약이 없다면 전반적으로 세율을 더 낮은 수준으로 인하하고 동시에 외국납부세액 공제율을 인하함으로써 국민의 후생을 증대시킬 수 있다. 명목세율 인하로 인한 조세회피 감소 및 국내투자 증가, 외국납부세액 공제율 인하로 인한 국내투자 증가 등 긍정적인 효과가 외국납부세액 공제율 인하에 따른 조세회피 동기의 증가라는 부정적인 효과를 압도하기 때문이다. 자본수출에 대해 중립적인 정책을 채택하고 있는 경우 최적 공공재 공급규모는 조세회피가 없는 경우보다 작으며, 최적 세율 역시 조세회피가 없는 경우보다 낮다. 세무조사는 하지 않는 것보다는 하는 편이 낮지만 조세회피 동기를 완전히 근절할 정도로 강화하는 것은 최적 정책이 아니다. 탈세에 대한 범칙금은 다른 여건이 허용하는 한 높게 책정하는 것이 좋다.

다음으로 자본수입국에 대해서는 조세조약 남용을 통한 조세회피의 경제적 효과를 분석하였다. 외국인 투자자가 국내에서 발생한 소득에 대한 원천지 과세를 treaty shopping을 통해 회피할 때 그 효과는 두 가지로 나타난다. 첫째, 국내투자의 세후 수익률을 제고

함으로써 국내투자를 증가시킨다. 둘째, 국내 세부담을 회피함으로써 세수입을 감소시킨다. 소득의 원천지가 소규모 자본수입국인 경우 조세회피 비용은 모두 자본수입국에 귀착된다.

이 경우 조세회피를 억제하기 위해서는 국내세율을 인하하고 세무조사를 강화하여 조세회피의 동기 및 조세회피 행위의 성공 가능성을 축소하여야 할 것이다. 이 중 국내세율 인하는 국내투자를 증대시키는 또 다른 긍정적인 효과가 있는 반면 세무조사 강화는 국내투자를 축소시키는 부정적인 효과가 있다. 따라서 세무조사의 강화보다는 전반적으로 세율을 인하하는 정책을 취하면 외국자본의 유입에도 도움이 되고 외국인의 국내조세 회피를 방지하는 데도 도움이 될 것이다. 그러나 이 경우 세수입 감소로 인하여 공공재 공급이 줄어들고 이로 인해 국민 후생이 감소할 수도 있다. 조세의 부과로 인한 국내투자 감소와 조세회피 증가, 공공재 공급 증대 등의 효과를 종합적으로 고려할 때 세금을 징수하여 공공재를 공급하되 조세회피가 없는 경우보다 조세회피가 있는 경우에는 좀더 낮은 세율을 책정하는 것이 바람직하다는 결론이다.

조세회피에 직면한 정부는 다음 네 가지 중 하나를 선택하여야 할 것이다.

첫째, 그냥 그대로 조세회피를 허용하면서 견딘다. Cremer and Gahvari(1996)는 조세회피에 대한 태도가 다른 두 개의 국가가 존재하는 모형에서 조세경쟁을 억제하기 위해 소비과세의 명목세율을 조화시키면 조세회피에 대해 관대한 국가가 이익을 얻고 조세회피를 엄격하게 규제하는 국가가 손실을 입는다는 것을 증명하였다. 소득과세의 경우에는 조세회피의 대상이 되는 소득과 회피 방법에 따라 그 결과가 다를 수 있다. 조세피난처를 통한 조세회피는 국내투자를 감소시킴으로써 국가경제의 효율성을 저해함과 동시에 조세회피 비용을 유발한다. 그러므로 이 경우 아무런 대응을 하지 않고 놔두는 것이 최적의 방법이라고 할 수 없다. 한편 외국인 투자자가

조세조약 남용을 통해 국내원천소득을 회피하는 경우 이러한 유형의 조세회피는 국내투자를 증가시키는 긍정적인 효과와 더불어 조세회피 비용을 내국인이 부담해야 한다는 부정적인 효과도 동시에 갖고 있다. 그런데 조세회피의 이와 같은 상반된 효과와 공공재가 가져다 주는 효용을 종합적으로 고려할 때 자본수입국의 경우에도 세무조사를 하지 않고 그대로 놔두는 것이 최적 정책은 아니다.

조세회피에 직면한 정부가 취할 수 있는 두 번째 대응방법은 첫 번째와 대조되는 것으로 조세제도를 정비하여 조세회피 비용을 증가시키고 세무조사를 강화하여 조세회피 행위가 성공할 수 있는 가능성을 줄이는 한편 적발되는 경우의 범칙금을 인상하는 것이다. 이 방법은 조세회피를 억제하는 직접적인 방법이므로 조세회피 유형을 불문하고 조세회피로 인한 경제활동의 왜곡을 축소할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 그런데 문제는 조세회피의 유형에 따라 왜곡된 경제활동의 내용이 다르다는 것이다. 조세피난처를 통한 조세회피는 국내투자를 감소시키는 방향으로 경제활동을 왜곡시키며, 조세조약 남용을 통한 조세회피는 국내투자를 증가시키는 방향으로 경제활동을 왜곡시킨다. 따라서 국내투자 증진이 중요한 경제정책 목표인 경우 조세회피 유형을 불문한 강력한 세무조사는 바람직하지 않을 수도 있다. 자본수출국의 경우 조세피난처를 통한 조세회피를 방지하기 위한 세무조사를 강화함으로써 경제의 효율성을 제고할 수 있으나, 세무조사 역시 비용을 유발하는 행위이므로 조세회피 동기를 완전히 근절시킬 정도로 세무조사를 강화하는 것은 최적 정책이 아니다.

셋째, 조세회피의 대상이 되는 소득에 대한 세부담만을 완화하여 조세회피 동기를 약화시키는 방법이 있다. 외국납부세액 공제율을 인상하여 국외투자소득에 대한 세부담을 완화하는 것이 그와 같은 방법 중 하나이다. 그런데 이 경우 조세회피 동기는 약화되지만 궁극적으로 조세회피의 근원이 되는 행위 즉, 국외투자에 대한 세부

담을 완화함으로써 국내자본의 국외 이탈을 촉진하는 결과를 초래한다. 외국인 투자자의 국내원천소득에 대한 조세회피의 경우 외국인 투자에 대한 조세지원이 조세회피 동기를 약화시키면서 국내투자를 촉진하는 정책이라고 할 수 있다. 그러나 이에 대해 OECD에서는 유해조세제도라는 이름을 붙이고 이러한 제도를 폐지하려는 공동의 노력을 기울이고 있다.

마지막으로 세부담을 전반적으로 인하하여 조세회피 동기를 약화시키는 방법을 생각할 수 있다. 다른 국가들의 세부담이 정해진 상태에서 소규모 개방 국가의 자본소득에 대한 세부담 인하는 조세회피의 유형에 불문하고 조세회피 동기를 약화시키고 동시에 국내투자를 증대시킬 수 있는 수단이라고 할 수 있다. 이 경우 가장 중요한 문제는 세수입 감소에서 비롯된 공공재 공급규모의 축소로 인한 주민의 효용 감소이다. 이에 대한 대응방법으로 제일 먼저 생각할 수 있는 것은 조세회피가 불가능한 세원 즉, 이동성이 없는 세원에 대한 과세를 강화하는 것인데 이는 정치적으로 불가능할 수 있다. 그러므로 공공재 공급규모의 축소로 인한 한계효용 감소와 조세회피 방지 및 자본 유입으로 인한 한계효용 증가가 정확하게 서로 상쇄되는 수준에서 세율을 결정하여야 하며, 이때의 공공재 공급규모는 조세회피가 없는 경우보다는 낮은 수준이 될 것이다. 즉, 조세회피가 존재하는 경우에는 조세회피가 없는 경우에 비해 낮은 세율을 책정하고 공공재 공급규모도 축소하는 것이 바람직하다.

그러면 국제조세 회피에 직면하여 우리나라는 어떤 정책을 취하여야 할까? 본 연구는 이 문제에 대한 해답이 우리나라의 경제 여건과 조세회피의 유형에 따라 달라진다는 점을 시사한다. 자본수출국의 입장에서 보면 제도정비, 세무조사 강화 등을 통해 조세피난처를 활용한 조세회피의 동기를 약화시킬 필요가 있다. 그러나 자본수입국의 입장에서 보면 조세조약 남용에 대한 강력한 세무조사는 외국인 투자자의 국내투자를 저해하는 요인이 될 수 있다.

우리나라가 자본수입국인지, 자본수출국인지에 대해서는 명확하게 단언할 수 없다. 직접투자만 놓고 보면 해외직접투자가 외국인의 국내 직접투자를 능가하므로 순 수출국에 해당된다. 그러나 외국인의 국내 주식투자 및 해외자금의 차입을 고려하면 자본수출국이라고 일반적으로 주장할 수 없다. 특히 국가경제가 외국인 투자의 증가에 의해 심각한 영향을 받는다는 점을 감안한다면 오히려 자본수입국으로서의 입장이 보다 비중있게 고려되어야 할 것으로 판단된다.

한편 조세회피의 유형에 따라 좀더 구체적으로 살펴보면 외국인의 국내원천소득에 대한 원천지 과세의 회피는 국내투자의 증가라는 긍정적인 효과와 국내 세수입의 감소라는 부정적인 효과를 모두 갖고 있으므로 대응방안 모색에 있어 유의할 필요가 있다. 그러나 국내 거주자 또는 국내기업이 조세피난처를 이용하여 국내 세부담을 회피하는 것은 국내투자를 감소시키는 부작용을 유발하므로 적극적으로 억제하는 것이 바람직하다.

이상을 종합하면 국세청의 국제조세에 대한 세무조사는 내국인 또는 국내기업이 조세피난처를 활용하여 국외소득에 대한 국내 세부담을 회피하는 것을 방지하는 데 초점을 맞춰야 한다는 결론을 도출할 수 있다. 그러나 우리나라가 자본수입국의 입장이 강하다는 점을 고려할 때 ‘국제조세 회피 및 탈세 근절’이라는 일반적인 목표를 설정하고 다국적기업에 대해 무차별적으로 세무조사를 강화하는 것은 바람직하지 않은 부작용을 유발할 가능성이 있으므로 신중을 기할 필요가 있다.

세율정책과 관련해서는 투자소득에 대한 세부담을 완화하여 조세회피 동기를 약화시키는 것이 바람직하다. 정확하게 어느 정도의 세율이 적절한지는 국민들의 공공재에 대한 선호도, 조세회피 비용, 세무조사 비용, 다른 세원의 존재여부 등 여러 가지 여건에 의해 결정되는 것이므로 명확한 해답을 제시할 수 없다. 그러나 본 연구

는 조세회피가 존재하는 경우 이동성이 큰 자본으로부터 발생한 소득에 대한 세율을 조세회피가 없는 경우에 비해 낮은 수준으로 책정하는 것이 바람직하다는 결론을 도출하였다. 조세회피가 존재하는 경우 세부담이 낮을 뿐만 아니라 세수입의 일부는 세무조사를 위해 사용되어야 하므로 최적 공공재 공급규모는 더욱 작아진다.

자본소득에 대한 세부담을 완화함으로써 조세회피 동기를 억제하고자 할 때 중요하게 고려하여야 할 점은 이동성이 큰 자본으로부터 발생한 소득에 대한 세부담을 전반적으로 완화하여야 한다는 점이다. 조세회피의 대상이 되는 특정 소득에 대한 세부담만을 완화하는 조치는 또 다른 왜곡을 초래할 수 있으므로 가급적 피하는 것이 바람직하다. 예를 들면, 국내기업에 귀속되는 국외원천소득에 대한 과세에 있어 외국납부세액 공제율의 인상은 다른 세부담은 그대로 둔 채 국외원천소득에 대한 세부담만을 낮추는 것으로서 국내투자를 감소시키며 국외투자를 증가시키는 결과를 가져온다.

참고문헌

- 국세청, 『조세피난처(TAX HAVEN)를 이용한 조세회피 실태와 규제 대책』, 보도자료, 2002a. 8.
- _____, 『국제조세 관리관실 발족 1년의 성과와 향후 발전방향』, 국세청 출입기자 간담회자료, 2002b. 11.
- 김영근, 『국제조세개요』, 미발간자료. 2002. 3.
- 김진수·박형수·안종석, 『주요국의 법인세제 변화 추이와 우리나라 법인세제의 개편방향-법인세율을 중심으로』, 연구보고서 03-05, 한국조세연구원, 2003. 12.
- 안종석, 『조세피난처를 통한 자본거래 증가와 대응방안』, 『재정포럼』, 2001. 5.
- _____, 『개방경제하에서 조세정책이 투자 및 저축에 미치는 효과분석』, 『재정금융연구』, 제3권 제2호, 한국조세연구원, 1996.
- 이성봉, 『국제조세제도 확립을 위한 OECD의 작업현황과 전망』, OECD 연구회 재정·조세분과회의 발표 자료, 대외경제정책연구원, 2003. 11.
- 이용섭, 『2000년을 위한 국제조세』, 세경사, 1999. 8.
- 한도숙, 『국제적인 조세경쟁과 조세회피에 대응한 조세협력방안』, 연구보고서 00-08, 한국조세연구원, 2000. 12.
- 한도숙·안종석, 『한·미 조세조약의 개정방안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2000. 1.
- 大崎 滿, 『國際的租稅回避』, 日本 大藏省, 1990.
- Bacchetta, Philippe and María Paz Espinosa, “Exchange-of-Information Clauses in International Tax

- Treaties,” *International Tax and Public Finance*, 7, 2000.
- Cordewener, Axel, “Company Taxation, Cross-Border Financing and Thin Capitalization in the EU Internal Market: Some Comments on *Lankhost-Hohorst GmbH*,” *European Taxation*, April 2003.
- Cremer, Helmuth and Firouz Gahvari, “Tax Evasion, Tax Policy and Economic Integration,” International Institute of Public Finance 52nd Congress, Tel Aviv, August 1996.
- Diaw, Khaled Moussa and Joeri Gorter, “Harmful Tax Practices: To Brook or to Ban?,” *FinanzArchiv* 59, 2003.
- Eggert, Wolfgang and Martin Kolmar, “Residence-Based Capital Taxation in a Small Open Economy: Why Information Is Voluntarily Exchanged and Why It Is Not,” *International Tax and Public Finance*, 9, 2002.
- Fuest, Clemens and Bernd Huber, “Why Is There so Little Tax Coordination? The Role of Majority Voting and International Tax Evasion,” *Regional Science and Urban Economics* 31, 2001.
- Fullerton, Don and Marios Karayannis, “Tax Evasion and the Allocation of Capital,” NBER Working Paper No. 4581, 1993.
- Gándelman Néstor and Rubén Hernández-Murillo, “Tax Competition and Tax Harmonization with Evasion,” FRB Working Paper, 2002.
- Gordon, Roger H. and Soren Bo Nielsen, “Tax Avoidance and Value-Added vs. Income Taxation in an Open Economy,” NBER Working Paper No. 5527, 1996.
- Lyons John T., “The Struggle against International Fiscal

- Fraud: Tax Avoidance and Tax Evasion,” *Bulletin*, International Bureau of Fiscal Documentation, March 1996.
- Marios, Karayannis, “Tax Evasion, Portfolio, and the Allocation of Capital in the U.S. Economy,” Ph.D. dissertation, University of Virginia, 1991.
- OECD, *International Tax Avoidance and Evasion: Issues in International Taxation*, 1987.
- _____, “Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issues,” C/MIN(98)13ANN, 1998.
- _____, “Towards Global Tax Co-operation, Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee on Fiscal Affairs - Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices,” 2000.
- _____, “The OECD’s Project on Harmful Tax Practices: The 2001 Progress Report,” 2001.
- _____, “Progress since 2000 in Improving Access to Bank Information for Tax Purposes,” AFFE/CFA(2003)32/REV1/CONF, 2003.
- Roin, Julie, “Competition and Evasion: Another Perspective on International Tax Competition,” *Georgetown Law Journal*, March 2001.
- Scharf, Kimberley A., “International Capital Tax Evasion and the Foreign Tax Credit Puzzle,” Working Paper Series No. W97/11, The Institute for Fiscal Studies, 1997.
- Schjelderup, Guttorm, “Optimal Taxation, Capital Mobility and Tax Evasion,” *Scandinavian Journal of Economics*, 95(3), 1993.

- Slemrod, Joel and Shlomo Yitzhaki, "Tax Avoidance, Evasion, and Administration," NBER Working Paper No. 7473, 2000.
- Strobel, Frank, "International Tax Arbitrage, Tax Evasion and Interest Parity Conditions," *Research in Economics*, 2001.
- Weichenrieder, Alfons, "Fighting International Tax Avoidance: The Case of Germany," *Fiscal Studies*, February 1996.
- Yang, Yong, "Tax Competition under the Threat of Capital Flight," *Economics Letters*, 53, 1996.

<국문요약>

국제조세 회피의 행태 및 경제적 효과 분석

안종석 · 최준욱

최근 국제 자본거래가 급증하면서 국제 자본거래 소득에 대한 과세문제가 중요한 관심사로 떠오르고 있다. 그 중에서도 특히 주요 쟁점이 되는 것은 조세회피인데 국제조세는 국가간의 조세제도의 차이, 과세정보 입수의 어려움, 국외원천소득에 대한 국내 과세이연 등으로 인해 조세의 회피가 용이하기 때문이다.

본 연구에서는 국제조세 회피에 대해 각 유형별로 특징을 살펴보고 그 경제적 효과를 분석하여 정책시사점을 도출하였는데 주요 결론을 간략하게 요약하면 다음과 같다.

국제조세 회피를 억제하기 위한 세무조사는 국내 거주자가 국외 소득을 조세피난처의 자회사에 축적함으로써 그 소득에 대한 국내 세부담을 줄이려는 것을 방지하는 데 초점을 맞추어야 한다. 조세 피난처를 이용한 국내조세 회피는 그 자체로서 비용을 유발할 뿐만 아니라 국외투자의 세후소득을 증가시킴으로써 국내투자자에 비해 국외투자를 증가시키는 효과가 있기 때문이다. 그러나 외국인이 국내 투자를 통해 취득한 소득에 대한 국내 원천징수세를 회피할 목적으로 활용되는 조세조약 남용에 대한 세무조사 강화는 조세를 회피하고자 하는 동기는 약화시키지만 다른 한편으로 외국인의 국내투자를 감소시키는 부정적인 효과도 있다.

한편 자본소득에 대한 세부담의 전반적인 인하는 조세회피의 유형에 관계없이 조세회피 동기를 약화시키고 국내투자를 증가시키는 두 가지 목적을 동시에 추구하는 수단이 될 수 있다. 내국인투자의

경우 세부담 경감이 국외투자 소득에 대한 조세회피 동기를 약화시키면서 아울러 조세회피가 불가능하던 국내투자의 수익률을 국외투자의 수익률보다 빠른 속도로 증가시킴으로써 국내투자를 촉진하는 결과를 가져온다. 외국인의 국내원천소득에 대한 원천지 과세의 세부담 인하도 국내 원천세의 회피 동기를 약화시킬 뿐만 아니라 외국에 비해 국내투자의 수익률을 제고함으로써 국제자본의 국내 유입을 촉진하는 효과가 있다.

<Abstract>

The Economic Effects of International Tax Avoidance and Evasion

Jongseok An and Joonook Choi

We investigate characteristic features as well as economic effects of international tax avoidance and evasion in this report. The results of this research can be summarized as follows.

A tax authority may use a strong investigation as a measure to reduce tax fraud on foreign source income of domestic investors. This measure is supposed not only to reduce taxpayers' incentives to avoid or evade domestic taxes on foreign source income but also to have the effects of promoting domestic investment. This follows because the measure raises expected tax burden on foreign source income while keeping tax burden on domestic source income unchanged.

However, a tax authority should be very careful in investigating domestic source income attributed to foreign investors. The tax investigation may have negative effects on investment inflows from abroad even though it might reduce the incentives for tax fraud.

A cut in tax rate on capital income could be served as a measure for the two purposes at the same time: reducing

international tax fraud and inducing domestic investment. This policy is seemed to be effective regardless of the form of tax fraud. A tax cut reduces incentives to avoid or evade taxes on foreign source income of domestic investors. In addition, it also provides domestic investors incentives to invest at home instead of abroad by giving more benefit to the investment at home than to the investment abroad. A tax cut applied to domestic source income also have the effects of reducing incentives to avoid or evade tax burden on domestic source income while inducing investment inflows from abroad.

<著者略歷>

安 鍾 錫

延世大學校 經濟學科 卒業
美國 University of Maryland 經濟學 博士
現, 韓國租稅研究院 研究委員

崔 濬 旭

美國 Wisconsin-Madison大 經濟學科 卒業
美國 Pennsylvania大 經濟學 博士
現, 韓國租稅研究院 研究委員

研究報告書 03-06

국세조세 회피의 행태 및 경제적 효과 분석

2003年 12月 26日 印刷
2003年 12月 31日 發行

著 者 安鍾錫·崔濬旭
發行人 宋 大 熙
發行處 韓國租稅研究院

1318-7774 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6番地
電話: 2186-2114(代), 팩시밀리: 2186-2179

登 錄 1993年 7月 15日 第21-466號

組版 및 一 志 社
印 刷

© 韓國租稅研究院 2003

ISBN 89-8101-254-8

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 6,000원