



측정과 모니터링 관련 BEPS 프로젝트 주요 권고사항 및 국내외 입법동향

2016.09



CONTENTS

01. 도입 배경	1
02. 주요 내용	2
1. BEPS 분석을 위한 기존 데이터 평가	2
2. BEPS 지표	3
3. BEPS의 경제적 영향 및 규모의 측정	4
4. 향후 BEPS 모니터링을 위한 데이터와 도구 제안	5
03. 요약 및 시사점	7
참고문헌	9

01 도입 배경

- 세원잠식과 소득이전(BEPS)은 사안의 복잡성과 정보의 제한으로 측정에 어려움이 있으나 BEPS의 재정·경제적 역효과가 매우 큰 점을 고려해 그 규모를 측정할 필요가 있음
 - OECD의 분석에 따르면 BEPS로 인한 직접효과는 법인세수의 손실이며, 손실 규모는 총법인세수의 4~10%(연간 1,000억~2,400억달러)로 추정됨
 - 그 밖의 간접적인 역효과는 기업의 부채 선호성향의 증가, 직접투자를 우회하는 투자 증가, 공격적 조세회피를 통한 경쟁의 왜곡현상 발생 등이 있음

- 그동안 BEPS로 인한 문제점을 연구한 실증분석이 많이 있었으며, 연구 결과들은 강력한 조세회피방지규정(anti-avoidance rule)의 효과를 입증하고는 있으나 BEPS 분석 시 데이터 접근의 제약 등으로 인해 정확한 측정이 불가능하다는 비판도 있음

- 이에 Action 11¹⁾ 보고서에서는 기존 자료와 Action 5, 12, 13을 통해 수집될 신규 자료에 대한 접근성을 개선해 BEPS 분석의 질을 높이는 데 중점을 둠

- 또한 본 보고서를 통해 OECD는 각국의 정부와 협력을 통해 다양한 법인세 통계를 분석·보고하고, 국제적으로 일관된 방식으로 처리할 것을 권고하고 있음
 - Action 11의 주된 쟁점은 BEPS의 경제적 영향과 규모를 확인하고, 시간에 따른 BEPS의 변화를 추적하며, BEPS를 개선하기 위해 이행된 제도 등의 효과를 모니터링하는 데 있음

1) OECD, *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 – 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, 2015. 본 보고서는 OECD BEPS Project Action 11(2015)의 주요 내용을 요약하였음

02 주요 내용

1 BEPS 분석을 위한 기존 데이터 평가

- BEPS의 규모와 효과를 측정하기 위해 기존 데이터의 이용가능성과 한계를 이해하고 유용성 측면에서의 데이터 평가 기준을 제시했으며, BEPS 분석에 필요한 11가지 유형의 데이터를 살펴봄
 - 여러 종류의 데이터 중 유용한 데이터를 선택하기 위한 6가지 데이터 평가기준을 제시함
 - 데이터 평가기준으로 범위와 대표성, 실질 경제효과와 세무효과의 구분 가능성, 특정 BEPS 활동에 국한, 정밀도, 적시성, 접근성 등을 설명함
 - 또한 BEPS 분석에 필요한 11가지 유형의 데이터를 미시데이터와 거시데이터로 나눠 살펴봄
 - 미시데이터는 관세 관련 데이터, 공공 및 민간 데이터베이스로부터 얻은 기업의 재무정보, 정부 데이터베이스로부터 얻은 기업의 재무정보, 세무신고 정보, 세무조사 정보, 특정 기업의 세부적인 세무정보를 알아봄
 - 거시데이터로는 국민계정, 국제수지, 해외직접투자, 무역, 법인세수를 살펴봄
- BEPS의 핵심은 다국적기업이 가치창출 활동을 발생시킨 국가에서 세금이 없거나 낮은 국가로 이익을 이전하는지 여부를 확인하는 것으로 세금이 없거나 낮은 상황보다는 인위적으로 기업의 활동과 이익을 분리하는 환경에 초점을 맞춰야 함
- 이러한 BEPS의 분석을 위해서는 다국적기업 활동에 대한 완전한 정보가 필요하나 이용 가능한 데이터의 한계 등으로 분석에 어려움이 있음

2 BEPS 지표

■ 실증분석 및 사례 연구를 통해 BEPS의 존재와 증거는 밝혀졌으나 BEPS 규모와 행위가 시간에 따라 변하는 특징으로 인해 여전히 BEPS 측정에 어려움이 있어 시간에 따른 BEPS의 경제적 영향과 규모의 추적을 위한 지표가 필요함

■ Action 11은 한 개의 지표만으로는 BEPS의 존재와 규모를 완전히 파악하지 못하므로 여러 가지 지표를 종합적으로 고려해야만 BEPS의 존재와 규모에 대한 폭넓은 통찰을 얻을 수 있다는 설명과 함께 5가지 범주에 속하는 6가지 지표를 소개함

- A범주: 재무활동과 실질 경제활동의 차이
 - 지표 1: GDP 대비 FDI의 높은 집중도
- B범주: 최상위 다국적기업(예를 들어, top 250개의 기업) 내 이익률의 차이
 - 지표 2: 유효세율과 이익률의 차이
 - 지표 3: 저세율 국가와 전 세계 다국적기업의 이익률의 차이
- C범주: 다국적기업과 비교가능 비다국적기업과의 유효세율 차이
 - 지표 4: 유사한 특정 비다국적기업과 최상위 다국적기업 관계회사의 유효세율을 비교
- D범주: 무형자산을 이용한 이익이전
 - 지표 5: R&D 지출 대비 로열티 수입의 높은 집중도
- E범주: 이자를 이용한 이익이전
 - 지표 6: 고세율 국가에 소재한 다국적기업 자회사의 이익 대비 이자비용의 비율

■ 또한 각 지표별 분석 결과를 제시하고 있음. 다만 지표는 안내도로서 BEPS가 존재하는지에 대한 일종의 신호로서의 역할을 하며, 상세한 분석을 위해서는 더 정교한 데이터가 필요하다고 설명함²⁾

- 지표 1: FDI 집중도가 높은 국가의 지표가 다른 국가와 비교해 2005년 38배, 2012년 99배 더 높게 나타남
- 지표 2: 최상위 다국적기업 이익의 45%는 평균보다 낮은 유효세율/평균보다 높은 이익률을 기록한 관계회사 이익으로 나타남
- 지표 3: 저세율국에 소재한 다국적기업의 관계회사 이익률이 그룹 전체 이익률보다 2배 정도 높은 수준으로 나타남

2) 1과 5번 지표는 국가 간 거시 수준 데이터를 이용해 계산하며, 2,3,4,6번 지표는 ORBIS database를 통해 수집한 기업 수준 재무정보를 이용해 계산함

- 지표 4: 2000년과 2010년 사이 최상위 다국적기업의 관계회사 유효세율이 유사 비다국적기업 유효세율보다 2.7~4.5%p 낮게 나타남
- 지표 5: R&D 지출 대비 로열티 수입의 비중으로 상위 50%의 지표가 다른 국가의 평균 지표보다 6배 정도 높게 나타남
- 지표 6: 이자보상비율과 법인세율이 높게 나타난 최상위 다국적기업의 관계회사가 그룹의 이자보상비율보다 3배 정도 높게 나타남

3 BEPS의 경제적 영향 및 규모의 측정

■ BEPS의 경제적 분석을 위해서는 BEPS 규모 측정을 위한 방법과 자료의 이용가능성이 중요한 요소로 작용하며, 이에 대한 주요 문제와 함께 경제적 효과 및 BEPS 대책의 효과성에 대해 서술함

- 많은 연구들은 다양한 채널을 통해 BEPS의 실증적 증거들을 발견하고 있으나 연구결과에서 보여주는 발생 규모 및 범위가 불확실함
 - BEPS 규모를 추정하기 위해서는 실제 경제활동과 BEPS를 활용하지 않은 조세혜택을 BEPS 활동과 분리하는 정교한 추정기술이 필요함
- BEPS 측정 및 분석에 대한 주요 문제와 관련하여 BEPS의 정의, 비교포인트, BEPS 활동만을 분리하는 문제, 분석에 사용할 적절한 세율 등에 대해 설명함
- 또한 BEPS 규모 및 대응수단의 효과를 알아보기 위해 소득이전에 대한 실증분석, BEPS의 영향 추정, BEPS와 대응수단의 경제적 영향 등을 기술하고 있음
- 부록을 통해 세무계획의 경제적 효과를 실증적으로 추정하는 방안이나 BEPS 대책의 재정효과를 분석할 도구(toolkit)를 제시함

■ BEPS의 규모 및 다국적기업과 국내기업의 유효세율을 추정하였으며, 여러 실증연구를 통해 BEPS가 상당한 경제적 왜곡을 발생시킨다는 분석 결과를 제시하였고, 이에 엄격한 조세 회피방지규정으로 세무계획을 줄일 수 있다고 소개함

- OECD는 2014년 기준 글로벌 기업에 의한 법인소득세 세수손실이 법인소득세의 4~10%(USD 1,000억~2,400억)에 달할 것으로 추정함
- 또한 제품 및 자본시장에서의 경쟁우위를 바탕으로 한 대형 다국적기업의 유효세율이 유사한 크기의 국내기업 평균보다 4~8.5%p 낮은 것으로 분석됨
- OECD 연구를 포함한 여러 실증분석 결과, 다국적기업의 BEPS 활동은 내·외부 부채

조작이나 무형투자의 유효세율을 감소시켜 투자형태를 왜곡하며, 특허 등록의 장소에 영향을 미치고, 실제 R&D활동 범위를 줄이며, 해외 직접투자의 형태 및 유형 등에도 영향을 미치는 것으로 나타남

- 이전가격, 이자공제, CFC제도 같은 엄격한 조세회피방지규정은 이익이전을 줄이는 것으로 나타나지만 이러한 복잡한 규정은 과세관청의 관리 및 집행비용 뿐만 아니라 모든 회사의 수익성을 저해하는 납세협력비용을 발생시킴
 - 다만 이 같은 비용은 국제적인 협력으로 감소될 수 있음

4

향후 BEPS 모니터링을 위한 데이터와 도구 제안

■ BEPS의 규모와 효과를 구체적으로 파악하고 BEPS 프로젝트의 효과를 모니터링하기 위해서는 보다 개선된 데이터와 도구가 필요하므로 이미 각국 정부가 보유하고 있는 방대한 데이터를 활용할 6가지 방안을 제안함³⁾

- 제안 1: OECD는 모든 OECD 회원국, BEPS 제후국과 기타 참여를 원하는 국가와 협업해야 하며, 정기적으로 새로운 법인세 통계(a new Corporate Tax Statistics publication)를 공시해야 함
 - 법인세 통계는 국제적으로 일관된 서식을 이용해 BEPS의 경제 분석과 관련한 데이터와 통계분석을 정리해야 함
 - 또한 공개 자료는 국가별보고서에서 수집한 자료를 기초로 각국 정부가 준비한 통계분석을 포함할 것임
- 제안 2: OECD는 회원국, 제후국 및 기타 참여국과 일정 기간마다 BEPS 대응조치의 세수입 효과를 추정하는 작업을 수행해야 함
- 제안 3: OECD는 BEPS의 규모와 경제적 효과를 모니터링하고 BEPS 대응조치의 경제적 효과와 영향을 평가할 분석 도구와 지표를 생성하고 개선해야 함
- 제안 4: 정부는 법인세 통계에 대한 공시 보고방식을 개선해야 하며, 특히 다국적기업에 대한 개선이 요구됨
- 제안 5: 정부는 BEPS 관련 비조세 데이터(예를 들어, 특수목적법인의 FDI 데이터, 서비스와 무형자산 투자)의 개선을 위해 노력해야 함

3) 정부(특히 과세당국)는 다국적기업과 이들 관계회사의 세무사건과 관련한 다양한 정보를 보유하고 있으며, Action 5, 12, 13을 통해 정보의 양과 질이 개선될 것으로 예상되며, 특히 Action 13의 국가별보고서를 통해 수집된 데이터를 이용한 통계적 분석이 BEPS 분석의 질을 높일 것으로 예상함. 다만 이 과정에서 납세자 정보의 비밀유지 보호와 정부와 납세자의 행정부담을 최소화하는 방안을 함께 고려해야 함

- 제안 6: 정부는 현재 분석에 최선을 다하고 향후 개선된 접근방식을 찾기 위해 학계와 기타 연구자들과 협력해야 함
 - 과세당국 내 다국적기업 활동에 대한 조사를 강조하고, 과세당국과 학계 분석가의 BEPS 이해 정도를 높여 실질 경제활동 및 BEPS 외의 조세혜택과 BEPS를 분리하는 작업을 잘 수행할 수 있도록 장려해야 함

03 요약 및 시사점

- Action 11은 BEPS 분석을 위한 데이터와 평가기준, 지표 등을 소개하고, BEPS의 경제적 영향과 규모 확인 및 방법론을 개발하며, BEPS 모니터링을 위한 데이터 활용 방안을 제안함
 - 현재 활용할 수 있는 데이터와 방법론 등으로는 BEPS 분석에 한계가 있으므로 새로운 데이터 수집이나 분석을 위한 방법론 개발이 필요함
 - 기존 자료 및 Action 5, 12, 13을 통해 수집될 신규 자료를 활용해 BEPS 측정 및 모니터링을 효과적으로 수행하도록 권고함

- 우리나라도 현재 이용 가능한 데이터를 활용해 BEPS의 규모를 측정하고, 향후 제도개선 등을 통해 BEPS 규모가 감소한 정도를 측정할 필요가 있으며, 이를 위해 BEPS 관련 지표와 분석도구를 생성하고 개발해야 함

- 또한 신규 데이터의 확보도 중요하지만 현재 국세청이 보유한 개별 세무신고 자료를 적극적으로 분석에 활용하기 위해 정부 내 분석 시스템을 점검할 필요가 있음
 - 국세청 내부에 통계 분석에 필요한 시스템과 인력이 충분한지 검토해야 함
 - 학계나 연구기관과 세무신고 자료를 공유하고 BEPS 분석에 이를 활용하는 방안도 고려할 필요가 있음
 - 이는 비밀유지와 접근 제한과 같은 안전장치가 충분히 마련된 상태에서 가능할 것으로 보임

- 특히 Action 13을 통해 확보할 국가별보고서 자료, 기존 세무신고 자료와 재무정보를 BEPS 지표 계산에 적극적으로 활용해야 함
 - 적시성 있는 분석을 위해 Action 13의 국가별보고서가 신고된 후 일정 기간 내에 관련 자료를 지표 계산에 활용할 수 있도록 사전준비가 필요함

- 6가지 지표 계산에 이용되는 세무 자료와 비조세 자료를 검토하고 관련 데이터를 분석 가능한 상태로 정리할 필요가 있음

- 예를 들어, 다국적기업 관계회사의 FDI 투자규모, 다국적기업의 세금이 법인세 등의 세수입에서 차지하는 비중 등에 필요한 데이터 중 부족한 부분은 없는지 검토해야 함
- 법인세 통계에 다국적기업의 국내투자(해외 모회사의 국내 관계회사), 국내 다국적기업의 해외투자(국내 모회사와 해외 관계회사)와 국내기업에 대한 내용을 분리해서 공시하는 방안을 고려할 수 있음

참 · 고 · 문 · 헌

OECD, *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 – 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, 2015.

측정과 모니터링 관련 BEPS
프로젝트 주요 권고사항 및
국내외 입법동향