

조세회피의 확산 원인과 대응방안



安 鐘 錫
韓國租稅研究院
先任研究委員, 副院長

目 次

I . 서론

II . 조세회피의 개념

III . 조세회피 거래의 증가 및 확산 원인

IV . 조세회피 확산에 대한 대응방향

I . 서론

세법의 규정들을 교묘하게 활용하여 법률 의도와는 다른 방법으로 세부담을 회피하는 사례가 증가하고 있다. 몇 가지 예를 들어보면 2002년에는 은행들이 엔화예금과 선물환 거래를 결합한 엔화스왑상품을 판매하고 엔화예금에 대해서만 세금을 원천징수한 일이 있었다. 선물환 차익은 비과세이므로 세금을 징수하지 않은 것이다. 과세당국은 이 거래를 조세회피 거래로 보고 엔화예금과 선물환 거래를 종합한 전체 이익에 대해 세금을 납부해야 한다는 입장이다. 대도시 내에서 법인을 설립한 이후 5년 이내에 부동산을 등기하는 경우 등록세가 중과되는 것을 피하기 위하여 설립된 지 5년이 넘은 휴면법인을 인수하여 그 휴면법인을 통해 부동산을 인수하는 방법도 많이 활용되고 있다. 이 두 가지 사례는 모두 과세관청에서는 조세회피로 보고 있으나 납세자들은 불복하여 완전히 결론이 나지 않은 상태이다.

그러나 이러한 사례들이 조세회피에 대해 보다 분명하게 정의하고 적절한 대응방안을 모색할 필요성을 제기한다는 데는 의심의 여지가 없다.

외국의 사례 중에서는 중요한 것으로 엔론 사례를 들 수 있을 것이다. 엔론은 1985년에 설립되었는데, 설립 후 15년 만에 미국과 유럽 거래 에너지의 20%를 담당하는 거대 기업으로 성장하였고, 2001년에는 포춘지가 선정한 500대 기업 중 7위를 차지하였다. 그런데 2001년 말에 수년간 진행된 차입에 의존한 무리한 신규사업으로 인해 막대한 손실을 입었고 이를 감추기 위해 분식회계를 해왔음이 들어났다. 분식회계를 통해 수입을 과대포장 하는 한편 조세회피 전략을 통해 세금을 회피하였다. 세금 납부실적을 보면 전성기인 1996~2001년 중 2000년 한 해에만 6천 3백만 달러의 세금을 납부하였을 뿐 다른 해에는 세금을 거의 납부하지 않았다. 이 기간 동안 엔론은 12개의 대규모 조세회피 전략을 통해 세부담을 회피한 것으로 보고되고 있다. 엔론 사례는 미국이 2004년 AJCA(American Job Creation Act)를 통해 조세회피 방지 규정을 강화하는 계기가 되었다.¹⁾

현재 우리나라에서 조세회피가 어느 정도 발생하고 있는지를 명확하게 보여주는 통계자료는 없다. 그러나 최근에 조세회피 사례가 많이 공개되고 있으며, 사회적인 이슈가 되는 사례가 증가하고 있다는 점은 부인하기 어려울 것으로 보인다. 또한 국제적으로 조세회피의 증가요인이라고 할 수 있는 세 계획, 파생상품 등 금융기법의 발달, 조세전문직 및 금융분야에서의 규제완화, 기업들의 경쟁적 비용관리 등 최근에 선진국에서 조세회피가 급격히 증가하게 된 요인들로부터 우리나라가 자유롭다고 할 수 없다. 그러므로 현시점에서 조세회피의 발생 원인과 전파경로 등을 보다 자세하게 분석하고 대응

방안을 모색할 필요가 있다.

Ⅱ. 조세회피의 개념

납세자들이 자의적인 행동을 통해서 세부담을 경감시키는 활동을 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 이 세 가지를 왼쪽에서 오른쪽으로 이르는 하나의 스펙트럼으로 나타낼 때 한 쪽 끝에 있는 것은 탈세(tax evasion)이다([그림 1] 참조). 탈세란 세법상의 규정을 어기는 위법 행위를 통해 세금을 줄이는 것으로서 적발되면 납부하지 않은 세금을 추징당하는 것은 물론 벌금을 내게 된다. 법률 위반이 의도적임이 입증되면 형사처벌을 받을 수도 있으며, 형사처벌을 받는 행위를 조세범죄(tax fraud)라고 한다. 스펙트럼의 다른 한 쪽에는 절세전략(tax planning 또는 tax saving)이 있는데, 법률의 테두리 내에서 정부당국이 의도한 방향으로 행동하여 세부담을 절감하는 것을 의미한다. 세부담을 피하기 위한 금연, 정부가 지원하는 특정한 저축상품에의 가입, 소득공제를 목적으로 하는 신용카드 사용, 기업의 연구개발비 공제 등이 이에 해당 된다.²⁾

[그림 1] 탈세와 조세회피의 정의



사회적으로 받아들일 수 있는 절세전략과 탈세

1) Joint Committee of Taxation(2003).

2) 조세회피의 정의에 대해서는 Merks(2006)의 정의를 중심으로 안종석·홍범교(2006)에서 정리한 것을 다소 수정·보완한 것이다.

사이에 존재하는 것이 조세회피(tax avoidance)이다. 조세회피란 세법상의 특정한 규정을 어긴 것은 아니나 법률이 의도하지 않았던 방법으로 세부담을 줄이는 행동을 의미한다. 법률을 어긴 것이 아니기 때문에 적발되어도 납부하지 않은 세금을 추징당할 뿐 벌금이나 형사처벌의 대상이 되지는 않는다. 정부가 의도하지 않았던 방법으로 세금을 회피한다는 점에서 탈세와 다를 바 없으나 법률의 테두리 내에서 행해지므로 세법 전반에 대한 고도의 전문지식이 필요하다. 따라서 세무전문가들이 조세회피 전략을 수립하는 경우가 많다.

개념상으로는 명확하지만 실무에 있어서는 조세회피와 탈세의 경계가 모호하다. 많은 경우에 법정에서 사법부의 판단에 따라 합법인지 불법인지 여부가 결정된다. 또한 특정한 행위가 조세회피인지 아니면 사회적으로 받아들일 수 있는 절세전략인지 애매한 경우도 있으며, 동일한 행위에 대한 판단이 시간에 따라 달라지기도 한다. 특정 행위에 대해 과세당국은 조세회피라고 주장하는데 반해 사법부에서는 사회적으로 받아들일 수 있는 절세전략이라고 판정할 수도 있다. 이 경우 과세당국은 그 판단에 불만을 갖게 될 것이며, 장기적으로 그러한 행위를 불법으로 규정하는 방향으로 세법을 개정하게 된다. 만약 사법부에서 그러한 행위가 특정 법률조항을 위반한 것은 아니지만 법률의 정책의도를 왜곡한 것으로서 사회적으로 받아들일 수 없는 조세회피 행위라고 판단한다면 과세당국은 그 판단을 근거로 세금을 추징할 수 있다. 일단 이러한 사법부의 판단이 공개되면 그 이후에 발생한 동일한 행동은 조세회피가 아니라 탈세로 간주된다.³⁾

납세자들이 적극적으로 계획을 수립하여 조세를 회피하는 것을 공격적 조세회피 전략(ATP: Aggressive Tax Planning)이라고 한다.⁴⁾ 호주 국

세청에서 ATP 위원회를 두는 등 적극적으로 이 용어를 활용하고 있으며, 최근 OECD에서도 이 개념을 받아들여 ATP 홈페이지를 만드는 등 의도적 조세회피를 지칭하는 것으로 ATP라는 용어를 사용하고 있다. 미국에서는 유사한 용어로 Tax Shelter라는 개념을 사용하는데, Tax Shelter란 다른 어떤 것보다 조세혜택을 목적으로 하는 거래를 의미한다.⁵⁾ Braithwaite(2005)는 포괄적인 개념으로 ATP란 조세회피를 주목적으로 만들어진 전략을 의미한다고 정의하였다. 호주에서 사용하는 ATP의 개념이나 미국의 Tax Shelter, Braithwaite가 정의한 ATP는 모두 표현, 포괄범위에 있어 약간의 차이가 있긴 하지만 대체로 앞의 [그림 1]에 나타난 조세회피(tax avoidance)의 개념과 큰 차이가 없다.

III. 조세회피 거래의 증가 및 확산 원인

조세회피는 조세제도와 역사를 같이 있다고 할 수 있을 정도로 오래된 문제이다. 새로운 조세제도가 도입되면 납세자는 그것을 회피할 수 있는 방안을 모색하고, 과세당국은 조세회피를 방지하기 위해 다시 제도를 정비한다. Braithwaite(2005)는 20세기 후반에 미국과 호주에서 발생한 조세회피 현상에 대해 연구하였는데, 조세회피가 대체로 10년을 주기로 크게 확산된다는 10년 주기설을 주장하였다. 그의 논리에 따르면, 조세회피가 크게 확산되면 과세당국은 이를 제지 또는 억제하기 위해 제도를 개편하거나 조세행정을 강화하게 된다. 그 결과 조세회피는 줄어들게 된다. 새로운 방안들이 실제로 조세회피를 적발하여 중과하는데 중요한 역할을 할 수도 있으며, 그렇지 않더라도 정부에서 조세

3) Merks(2006).

4) 공격적 조세회피 전략에 대해서는 안종석(2006) 참조.

5) IRS(2005).

회피를 억제하기 위해 많은 노력을 하고 있다는 사실만으로도 납세자의 과감한 조세회피를 억제하는데 도움이 된다. 그러나 어느 정도 시간이 지나면 숨을 죽이고 있던 납세자들은 다시 새로운 조세회피 방법을 찾아내고, 그러한 방법들이 성공적임이 확인되면 빠른 속도로 확산된다. 미국과 호주의 경험에 비추어 볼 때 이러한 사이클이 한 번 돌아오는데 대체로 10년이 걸린다는 것이다.

최근에 우리나라를 포함한 세계 각국에서 크게 증가한 조세회피는 이러한 순환적 성격에 더하여 지난 수십년간의 경제·사회 환경 변화를 반영하고 있다. 경제가 복잡해지면서 조세제도도 더욱 복잡해져 정책담당자가 쉽게 인식하지 못하는 허점(loophole)을 많이 갖게 되었다. 또한 경제활동의 세계화로 인해 둘 이상의 과세당국이 과세에 관여하게 됨에 따라 납세자가 조세를 회피하기 위한 다양한 재정거래(arbitrage transaction)를 도모하기 용이하게 되었다. 새로운 금융기법, 통신기술의 발달 또한 다양한 재정거래를 더욱 쉽게 만든다. Braithwaite(2005)는 이러한 요인 외에도 경쟁적 환경을 최근의 조세회피 거래 급증의 중요한 요인으로 제시하였다. 사회에서 경쟁이 심화되면서 납세자들은 비용 절감을 위해, 조세전문가들은 수익 증대를 위해 새로운 조세회피 방안을 모색·시행하게 된다는 것이다.

다음에서는 이러한 조세회피 증가 요인에 대해 보다 자세하게 살펴보고, 조세회피가 확산하여 악순환을 형성하게 되는 과정을 검토한다.

1. 조세의 복잡성과 허점

조세회피란 조세제도의 허점(loophole)을 이용하여 세부담을 회피하는 것이다. 따라서 조세회피가 발생하는 가장 기본적인 조건은 조세의 허점이라고

할 수 있다. 조세의 허점을 정부가 의도적으로 만드는 것은 아니다. 정부가 어떤 정책목표를 가지고 조세제도를 입안하였는데, 그 결과 과세대상의 성격, 소득의 종류 등에 따라 세부담 차이가 발생하면 납세자는 그 차이를 활용하여 세부담을 절감하는 재정거래를 만들게 된다. 그것이 세법의 제정 목적과 다르면 조세회피 거래가 되는 것이다. 그러므로 거래의 성격이나 소득의 종류에 따라 세부담의 차이가 발생하지 않아 수평적 형평성이 보장되는 경우 조세의 허점을 활용한 조세회피가 불가능해 진다.

법인이 조세회피에 활용하는 대표적인 기법으로 1) 세부담의 이연, 2) 소득의 성격 전환, 3) 차입금 활용 거래의 세 가지를 들 수 있다.⁶⁾ 세부담의 이연이란 비용 공제를 초기에 집중하거나 소득을 나중에 계상함으로써 초기의 세부담을 줄이고 뒤로 연기하는 것을 의미한다. 세부담을 계속 연기하다 보면 완전히 회피하게 되는 경우도 발생할 수 있다. 미국의 IRS는 과세이연 기법 중 몇 가지를 불법적인 것으로 간주하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

장기에 걸쳐 연차적으로 고려해야 할 자본재 부담 구입 경비를 자문비, 경영비 또는 이자로 전환하여 초기에 공제하는 방법, 선급이자를 공제하는 방법, 선급소득을 과세소득에서 제외하는 방법, 감가상각 기간을 단축하는 방법 등.

이러한 방법 외에 국제 거래와 관련해서는 해외자회사 소득이 국내로 환수되기 이전에는 국내에서 과세하지 못한다는 점을 이용한 과세이연 방법이 많이 활용되고 있다. 흔히 조세피난처라고 불리는 저세율국에 서류상의 자회사를 설립하여 해외에서 발생한 소득을 그 자회사에 축적하면 그 해외소득에 대한 거주지국 세부담을 이연할 수 있다. 그리고 자회사에 축적된 소득을 해외에서 계속 활용하거나 소득의 종류를 바꿔서 환수함으로써 거주지 세부담의 일부 또는 전부를 회피할 수 있다.⁷⁾

6) SITTI(2006) 참조.

7) 조세피난처를 활용한 조세회피 방법과 효과에 대해서는 안종석·최준욱(2004) 참조.

소득의 성격 전환은 세부담이 높은 소득을 세부담이 낮은 소득으로 전환하는 것을 의미한다. 통상소득(ordinary income)은 전액 과세대상이 되고 자본이득은 40%만 과세대상이 되는 경우 통상소득을 자본이득으로 전환하여 세부담을 절감하는 방법이 하나의 예가 될 수 있다. 통상손실은 전액 공제가능한데 비해 자본이득은 50%만 공제하는 경우 자본손실을 통상손실로 전환하는 방법도 생각할 수 있다. 앞서 언급한 해외 자회사에 축적된 소득의 경우에는 이를 배당하여 거주지국으로 환수할 때에 비해 해외 자회사를 청산하여 청산소득으로 전환하면 세부담을 줄일 수 있다.

그 외에 다양한 금융기법을 통해 차입금을 활용하는 방법이 있다. 자본의 거래를 차입금으로 전환하면 발생하는 소득은 이자소득이 되고, 지불하는 입장에서는 이자비용이 되는데, 통상이자는 배당 등에 비해 세부담 관점에서 유리하게 취급된다. 배당은 법인의 소득에서 공제되지 않는데 이자비용은 법인의 비용으로 공제되며, 이자소득에 대해서도 낮은 세율이 적용되는 등 각종 특례가 있을 수 있다. 국제 거래의 경우 비거주자의 이자소득에 대해서는 조세조약상 낮은 세율이 적용되거나 원천지 과세를 면제하는 경우도 있다. 특히 상환청구권이 제한되는 채권(non-recourse loan)이 조세회피에 많이 활용된다.

2. 세계화와 기술발전, 새로운 금융 기법의 발달

경제활동의 세계화에 따른 국제적 자본이동의 증가, 인터넷 등 통신기술의 혁신, 금융의 자율화 및 새로운 금융기법의 발달은 최근에 조세회피를 증가시킨 가장 중요한 조세외적 요인이라고 할 수 있다. 특히 우리나라에서도 1990년대 말부터 2000년대

초에 이르기까지 급속하게 확대된 금융 거래 자유화로 인하여 국제적인 조세회피 사례가 증가하였다. 내국인이 국내 비상장 기업의 주식을 거래하면서 해외 자회사를 통합으로써 외국인이 거래한 것으로 위장하여 주식양도차익에 대한 과세를 회피한 사례도 있으며, 외환거래 차익에 대한 비과세를 근거로 실질적으로는 이자의 지급을 외환거래 차익으로 위장한 것으로 보이는 경우도 발생하였다.⁸⁾

순수한 국내 거래에 비해 국제 거래를 통해 조세회피가 많이 발생하는데, 그 이유 중 가장 중요한 것은 앞서 언급한 바 있는 국제 거래에 대한 과세이연이고, 두 번째 이유는 국가간 세부담 격차가 크다는 점이다. 법인세율을 보면 대부분의 선진국이 30% 수준이거나 그 이상인데 비해 10%대인 국가들도 많이 있으며, 흔히 조세피난처라고 알려진 국가들은 명목적인 수준의 세금을 부과하거나 전혀 부과하지 않는다. 또한 조세조약이 적용되는 경우 이자, 배당 등에 대해 대체로 10% 내외의 세금이 부과되며, 주식양도차익 등에 대해서는 원천지에서 세금이 부과되지 않는다. 그러나 조세조약이 적용되지 않으면 원천지 국가에서 자국 세율을 적용하여 과세하며, 그 세율이 30% 이상 되는 경우를 쉽게 찾아볼 수 있다. 이러한 국가간 또는 소득의 성격에 따른 세부담 차이는 조세회피를 위한 다양한 재정거래의 기회를 제공한다.

국내 거래보다 국제 거래를 통한 조세회피가 용이한 세 번째 이유는 정보의 비대칭성에 있다. 국제거래는 두 개 이상의 국가가 관련된 거래이므로 어느 한 국가에서 거래 관련 정보를 완벽하게 확보하는데 어려움이 있다. 국내 거래의 경우 거래 쌍방의 신고자료를 비교함으로써 신고의 진위를 평가할 수 있으나 국제거래에 대해서는 그것이 불가능하다. 국가간 정보교환 등 다양한 방법으로 국제거래에 대한 정보를 입수하기 위해 노력하고 있으나 아직 그러한 노

8) 안종석(2006).

력이 크게 성과를 보인 것으로 보이지는 않는다.

이와 같이 세계화의 진전으로 국제적 조세회피가 만연하게 되면서 납세의식이 악화되었다. 2002년 호주에서는 인기 있는 테니스 스타로서 상당한 부를 축적한 Pat Rafter가 “올해의 호주인”으로 선정되었다. 그러나 그는 그 해에 호주에 세금을 납부하지 않았다. 대부분의 국제적인 테니스 스타들이 조세피난처에 국적을 두고 있어 자기 조국에 세금을 내지 않고 있는 판에 Pat Rafter가 호주에 세금을 내지 않는다는 사실은 문제도 되지 않았다. 1990년대에 미국에서 가장 인기 있었던 Michael Jordan도 Pat Rafter와 마찬가지로 베뉴다에 국적을 두고 있는데, 아무도 그런 사실에 대해 비판하지 않는다.⁹⁾ 이와 같이 “위대한 영웅, 훌륭한 시민”的 조세회피는 조세체계의 기반을 흔드는 결과를 가져올 수 있다. 이들의 행동이 평범한 시민들의 납세의식에 부정적인 영향을 줄 수 있으며 세부담은 부유한 계층에서 평범한 중간계층으로, 자본에서 노동으로, 노동 중에서는 고급 노동에서 중산층의 노동으로 이전하게 된다.

3. 경쟁적 환경

Braithwaite(2005)는 미국에서 1990년대 후반에 조세회피가 급격하게 증가하여 봄을 형성한 중요한 원인으로 세계화와 파생상품 등 새로운 금융기법의 발달 외에 조세전문직 및 금융분야에서의 규제완화와 기업들의 공격적 비용관리를 지적하였다.

조세전문직 및 금융분야에서의 규제완화는 조세회피 거래의 공급 측면에서의 경쟁이 심화됨을 의미한다. 영역을 구분하지 않는 세계화와 규제완화로 인해 법률회사나 투자은행, 회계법인, 개인금융자문가들 사이에 서면 자문, 판매, 보험 등에 있어 치열한 경쟁이 발생하게 되었다. 따라서 수요자들

은 여러 사람 또는 회사의 의견 중 가장 유리한 것을 선택하는 오피니언 쇼핑(opinion shopping)이 가능하게 되었다. 경쟁에서 살아남기 위해 조세 및 금융 전문가들은 다양한 절세전략을 개발·판매하고 세금 절감액의 일정 부분을 성공보수로 받게 되었다. 그 결과 납세자들은 위험으로부터 자유로운 조세회피를 할 수 있게 되었다.

Braithwaite(2005)에 정리된 내용을 인용해 보면 다음과 같다.

“미국과 호주의 중요한 공통점은 시장의 규모에 있어 차이가 큼에도 불구하고 단지 소수의 전문가들(players)만이 역할을 하고 있다는 점이다. 아마도 수십명 정도의 사람들이 대부분의 공격적 조세회피 전략을 만들고 판매하고 있는 것으로 추측된다. 미국 IRS의 고위층 인사가 진술한 바에 의하면 조세회피 조장자들(promoters)이 30~40명 정도 있는데, 그들이 시장의 거의 대부분을 차지한다.……한 투자은행의 법인세 담당자의 말에 의하면 아주 소수의 사람만이 새로운 절세상품을 만들어 낼 수 있는 재능과 독창성을 가지고 있다. 대부분의 (회계 또는 법무) 법인은 새로 개발된 거래를 실패하지 않고 성사시키는데 노력을 기울인다.”

그는 또한 대규모 법인의 역할에 대해 다음과 같이 정리하였다.

“한 전문가는 조세회피 전략의 조장자로 맞춤형 전략 개발자와 5대 회계법인을 지적하였다. 2001년도에 미국에서 드러난 공격적 조세회피는 대부분 5대 회계법인에서 판매한 것이다. 물론 1990년대 말의 조세회피에도 5대 회계법인이 관련되었다. 5대 회계법인이 조세회피 거래에 참여한 것은 최근의 일이지만 조세회피 전략의 생산 및 판매 시장에서 그들의 역할은 압도적이다. 새로운 조세제도가 도입되면 그들은 바로 그 제도를 어떻게 남용할 것인지 연구하기 시작한다. 회계법인 종

9) Braithwaite(2005)

사자들은 새로운 조세회피 전략이 나오면 그에 대한 보너스를 받으며, 새로운 상품의 숫자를 목표치로 정하기도 한다. KPMG에서는 매주 새로운 아이디어를 내도록 요구한다는 이야기도 있다.”

조세회피 거래의 수요 측면에서도 경쟁적인 비용 관리 환경이 조세회피를 촉진하는 중요한 요소로 인식된다. 기업이 비용 관리에 있어 보다 경쟁적이 됨에 따라 조세가 더 이상 “마땅히 납부하여야 하는 의무”로 간주되지 않게 되었다. 1990년대 말에 기업의 조세담당부서는 더 이상 단순하게 공공의무를 담당하는 부서로 간주되지 않게 되었으며, 오히려 이익을 창출하는 센터가 되었다. Crocker and Slemrod(2004)가 보고한 2001년도의 미국 제조업 법인에 대한 조사 결과에 의하면 조세담당부서를 평가하는 가장 중요한 지표는 세부담 절감과 그 부서들이 창출하는 부가가치이다. 1997년에도 유사한 조사를 하였는데, 1997년과 2001년 사이에 유효세부담의 목표를 설정하고 목표대비 달성을 성과지표로 삼는 경우가 크게 증가하였으며, 대부분의 경우에 달성을 따라 성과보상이 따랐다. 한편 ‘정확성’이라는 단어를 포함한 성과지표를 활용한다고 언급한 기업의 숫자는 크게 줄어들었다. 이와 같이 조세회피가 효율적인 시장에서 경쟁에 의해 형성된다는 관점에서 Braithwaite는 이를 ‘효율적인 악(efficient vice)’이라고 부르고 ‘악이 지배하는 시장(markets in vice)’을 ‘선이 지배하는 시장(markets in virtue)’으로 전환시키기 위한 노력을 기울여야 한다고 주장하였다. 그리고 그 방안을 제시하여 호주의 조세회피 대응제도 형성에 중요한 영향을 주었다.

그러면 조세회피의 공급과 수요 중 어느 쪽이 최근의 조세회피 확산에 더 중요한 역할을 하였을까? Braithwaite는 미국과 호주의 전문가들과 인터뷰를

하여 이 문제에 대한 대답을 얻고자 하였는데, 결론은 초기단계에서는 공급측면이 조세회피를 유도하지만 확산단계에서는 수요측면에서의 경쟁이 중요한 역할을 한다는 것이다. 처음에는 소수의 공급자가 특정 수요자를 위해 아이디어를 내고 그것을 회계사, 변호사 등 전문가들에게 교육시켜 판매에 나서게 한다. 그런 과정을 통해 일단 새로운 기법이 성공하면 그 다음에는 수요자 측에서 중요한 역할을 한다. Bankman(1999)는 이 관계를 다음과 같이 설명 한다.¹⁰⁾

“투자은행이 오피니언 쇼핑에 있어서 좀 더 적극적이 될 수 있도록 하는 중개자 역할을 한다. 적극적인 의견서들을 통해 경제적 위협이 적은 조세회피 전략의 가능성을 보여주며, 궁극적으로 조세회피를 통해 기업의 이익을 증대시켜 준다. 이러한 조세회피는 조세회피 전략을 판매하는 자들에게 더 많은 이익을 가져다주며, 그 결과 투자은행과 회계법인에서 절세상품부가 팽창을 하게 되고 법인 내 변호사들로 하여금 절세상품을 개발하고 확산하는데 더 많은 노력을 기울이도록 한다. 그러므로 변호사들은 절세상품에 대한 의견을 제시하거나 자문할 때 더 긍정적으로 생각하고 말하게 된다.”

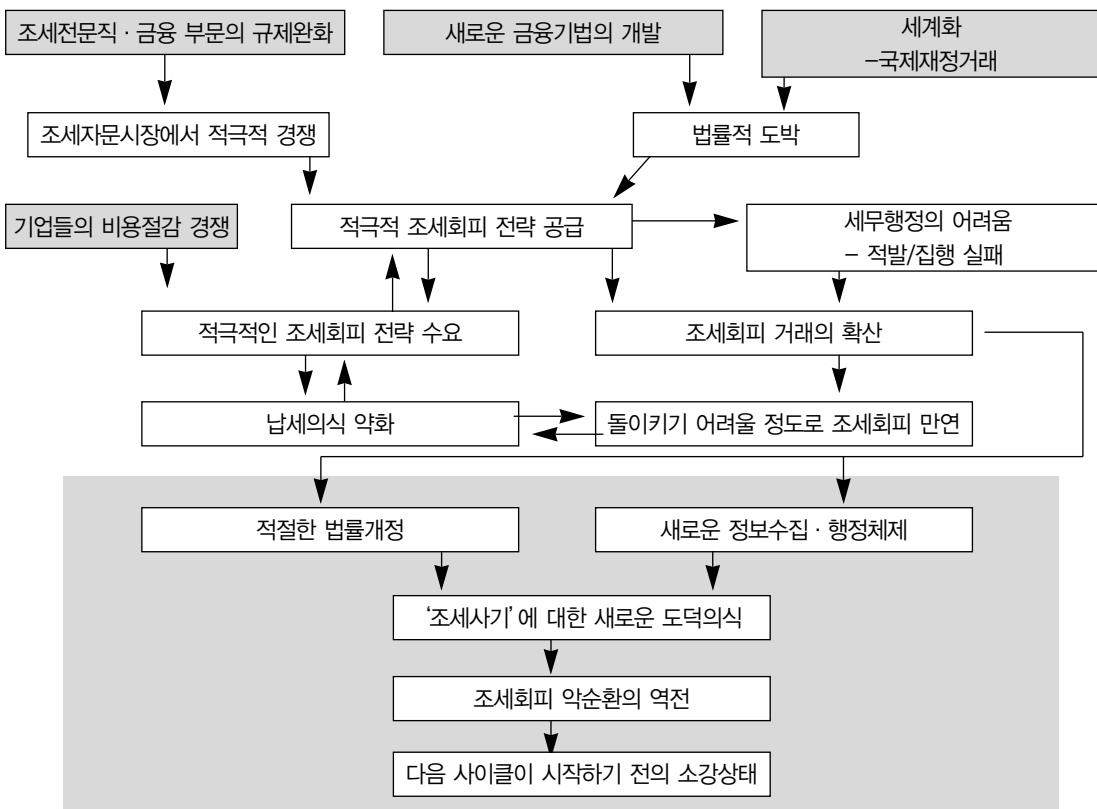
4. 조세회피 거래의 확산 및 저지

조세회피 전략은 전염성을 가진다. 납세자들은 다른 사람들이 정직하게 납세하지 않는다고 믿으면 자기 자신도 정확하게 신고하지 않아도 된다고 생각하게 된다. 이런 과정을 통해서 조세회피 시장에 대해 저항감을 갖고 있던 기업들도 조세회피 거래에 참여하게 된다. 처음에는 한 가지 조세회피 거래에 참여했던 기업이 다음 해에는 두 개를 고려하게 되고, 주변의 다른 기업들도 조세회피 거래를 고려하게 된다. 둘이 하나보다 낫다면 곧 셋이 둘보다 낫다고 생각하게 된다.

10) Braithwaite(2005)에서 재인용.

[그림 2] 공격적 조세회피의 확산 경로

자료: Braithwaite(2005)



[그림 2]는 Braithwaite(2005)가 미국의 경험을 바탕으로 조세회피가 악순환되는 과정을 그린 것이다. Tanzi(2000)가 세계화 관점에서 본 조세회피 요인을 다양하게 지적한 것과는 달리 Braithwaite는 세 개의 추상적인 개념을 조세회피 거래 확산의 원인으로 제시하였다. 그 중 첫 번째가 조세전문직과 금융중개업의 규제완화에 따른 지나친 경쟁이다. 독점적 이윤을 보장해 주던 각종 규제가 완화되면서 조세전문가들과 금융중개인들은 무한경쟁 상황에 직면하게 되었으며, 그 경쟁에서 살아남기 위해 조세회피 전략을 적극적으로 개발·공급하게 되었다. 다른 쪽에서는 새로운 금융기법의 개발과 세계화에 따른 국제적 재정거래(arbitrage transac-

tion) 기회의 증가가 상호작용을 하여 조세회피라는 법률적 도박이 용이한 환경을 형성한다. 이러한 환경의 변화가 공급자 측면에서의 인센티브와 결합하여 적극적 조세회피 거래들이 개발·공급된다. 다양한 국제거래와 최신의 금융기법, 세법에 대한 최고의 전문지식이 결합되어 나타난 조세회피 거래는 곧 과세당국을 난국에 빠뜨리게 된다. 정보부족, 새로운 금융기법에 대한 이해부족, 아이디어 부족으로 인해 조세회피 거래를 적발하여 과세하는데 어려움이 있기 때문이다.

소수의 조세회피 거래가 성공하면 비용절감 압력을 받는 다른 기업들이 보다 적극적으로 조세회피 거래에 참여하게 되며, 그런 과정을 거쳐 조세회피

는 빠른 속도로 확산된다. 조세회피가 대다수 납세자에게 확산되면 사회 전체의 납세의식이 약화되어 이전에 참여하지 않았던 납세자들도 참여하게 되고, 궁극적으로 돌이기 어려울 정도로 사회 전반에 조세회피가 만연하게 된다.

이러한 비극적인 상황에 도달하는 것을 방지하기 위해서는 조세회피 거래가 개발·공급되는 초기 단계에서 정부가 적극적으로 대응하여 법률을 개정하고 정보수집 및 행정체계를 개편하여 조세회피를 적발·과세할 수 있는 시스템을 갖추어야 한다. 그러면 조세회피가 용이하지 않다는 것을 납세자들이 인식하게 되고, 부정한 방법으로 세부담을 회피하는데 대한 도덕적 경각심을 갖게 될 것이다. 과세당국이 일반적 조세회피 방지규정(GAAR: General Anti-avoidance Rule)에 입각하여 조세회피 전략에 대해 적극적으로 대응할 것이라는 발표만으로도 고시효과(announcement effect)를 얻을 수 있다. 새로운 법률의 제정 및 행정체계의 개선을 통해 조세회피 거래를 적발할 수 있게 되면 경쟁적 시장에서 고객을 어려운 상황으로 넣은 조장자들이 난처한 입장에 처하게 된다. 개인적으로 그러한 조세회피에 참여하지 않으려는 전문가들도 발생하며, 도덕적 자존심도 작용을 하여 사회적으로 ‘정직한 세금 납부’가 도덕적 정직성의 상징이 될 수도 있을 것이다. 그렇게 되면 새로운 기법이 개발되어 또 다른 사이클이 시작되기 이전까지 조세회피는 소강상태를 맞이하게 된다. 미국과 호주에서의 경험에 따르면 이러한 조세회피의 ‘개발→확산→정부의 대응→소강상태’ 사이클이 대략 10년을 주기로 반복된다는 것이다.

그러나 정부가 신속하게 대응하지 못하면 조세회피가 기업들에 체화되고 평범한 납세자까지 조세회피에 참여하게 되어 조세회피를 억제하거나 방지하는 수단을 적극적으로 도입하는 것이 불가능한 상태가 될 수도 있다. 정책당국은 이와 같이 뒤집을 수 없는 상황이 되기 이전에 상황을 역전시킬 수 있어야 할 것이다.

IV. 조세회피 확산에 대한 대응방향

조세회피 거래에 대해 적극적으로 대응하고 있는 미국 등 선진국과는 달리 우리나라는 조세회피 거래의 발생 및 확산을 저지하기 위한 대응이 매우 미흡한 상태이다. 국세기본법과 법인세법에 실질과세 규정이 있으나 법원은 경제적 실질의 개념을 과감하게 적용하기 보다는 소극적인 입장을 취하고 있다. 다만 국제조세조정에 관한 법률에서 국제조세에 한하여 경제적 실질과세 원칙의 하나인 단계거래의 원칙을 규정하고 있을 뿐이다. 조세회피 협의거래 신고제도 등 협의거래 정보의 조기 확보를 위한 제도적 장치는 아직 도입하지 않았으며, 대량 판매형 투자상품에 대한 예규제도도 없고, 조세회피 조장행위를 규제하는 제도적 장치도 없다.

미국 등 선진국과 비교하여 볼 때 우리나라에서 조세회피 거래가 얼마나 많이 발생하는지, 거래규모는 얼마나 되는지를 명확하게 보여주는 자료는 없다. 경쟁적 경제환경, 통신기술 및 금융기법의 발달, 세계화의 진전 등 최근의 조세회피 증가 요인에 비추어 볼 때 조세회피의 발생 건수나 규모, 기법 등에 있어 우리나라는 아직 초기 단계일 가능성이 있다. 그러나 이러한 조세회피 확산요인들은 우리나라로 조세회피로부터 결코 자유롭지 않으며, 빠른 시일 내에 조세회피가 크게 확산될 가능성이 있다는 점을 시사한다. 엔화스왑상품의 판매 등 최근에 드러난 사례들이 부분적으로 그 가능성을 보여준다고 할 수 있다.

Braithwaite(2005)가 주장하는 바와 같이 조세회피는 전염성이 강하지만 발생 초기에 적절히 대응하면 확산을 방지할 수 있다. 그러나 초기 대응에 실패할 경우 사회 전반에 확산되고, 그 후에는 과세당국에서 통제하기 어려운 상황이 될 수 있다. 그러므로 우리나라로 현 단계에서 조세회피의 발생 및 확산을 방지·억제하기 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

두말할 필요도 없이 조세회피의 발생 및 억제를 위한 가장 기본적인 정책은 조세제도를 단순화하여 법·규정의 남용 가능성을 최소화하는 것이다. 그 외에 조세회피 거래 규제제도로 이 분야의 선진국들이 활용하고 있는 제도들로는 1) 일반적 조세회피 방지규정(GAAR), 2) 협의거래 신고제도, 3) 투자상품 예규제도, 4) 조세회피 거래 조장자에 대한 제재를 들 수 있다. 이들 제도의 특징과 조세회피 거래 규제에 있어 담당하는 역할을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 조세회피 거래 규제제도의 특징

제 도	적용대상자	주요적용거래	특징, 기대효과
GAAR	거래 참여자	제한 없음	<ul style="list-style-type: none"> - 조세회피 개념 설정 - 조세회피 규제의 법적 근거
투자 상품예규	조장자	시장형 조세회피	<ul style="list-style-type: none"> - 거래참여자에게 정확한 정보제공 - 시장형 조세회피 수요·공급 억제
신고제도	조장자 거래참여자	맞춤형 조세회피	<ul style="list-style-type: none"> - 과세당국이 거래관련 정보 조기 입수 - 맞춤형 조세회피 수요·공급 억제
조장자 제재	조장자	맞춤형, 시장형	<ul style="list-style-type: none"> - 조세회피 공급 억제

조세회피를 억제하기 위한 정부의 노력 중 가장 기본이 되는 것이 일반적 조세회피 방지규정(GAAR)이다. 이 규정은 대체로 탈세와는 구분되는 개념으로서의 조세회피 거래를 규정하고 과세당국이 정당한 과세를 위하여 조세회피 거래를 부인할 수 있도록 하는 규정이다. 조세회피 거래에 대한 구체적인 정의는 국가마다 다르지만 기본이 되는 원칙은 “경제적·상업적 이유 없이 조세회피를 목적으로 하는 거래”라고 규정하는 것이다. GAAR은 조세회피 거래의 개념을 정의하고 조세회피 거래를 규제하는 법적 근거가 되므로 조세회피 규제제도의

가장 기본이라고 할 수 있다.

투자상품 예규제도는 호주에서 도입하여 성공적으로 운영되고 있는 제도이다. 투자상품 예규는 공공예규(public ruling)의 한 형태로서, 조장자(promoter)나 투자상품의 참여자를 대표하여 계획을 실행하는 자가 투자상품(product)을 판매하기 전에 조세상의 혜택과 관련된 내용을 국세청에 서면으로 질의하고 국세청이 검토하여 제공한 예규를 말한다. 투자상품 예규는 투자와 관련된 모든 참여자 또는 잠재적 투자자들에게 조세 혜택에 대한 확실성을 제공하는데 목적이 있다.¹¹⁾ 투자상품 예규 제도가 적용되는 투자상품이란 여러 투자자들이 개별적으로나 집단적으로 실질적으로 동일한 거래를 할 수 있는 것으로서 세부담에 영향을 주는 투자·보험·금융 계약 등을 의미한다. 조장자가 예규를 신청하여 투자상품 안내서에 포함시켜야 하므로 직접 적용대상자는 조장자이나 시장형 상품 투자의 조세회피 수요 및 공급을 억제하는데 효과가 있을 것으로 기대된다.

조세회피 협의거래 신고제도는 조세회피 거래의 주요 특성들을 가지고 있는 거래에 대해 거래의 시작단계에서부터 종료시까지 거래에 관련된 자세한 정보를 지속적으로 국세청에 제공하도록 요구하는 제도이다. 거래의 조장자가 거래 시작 단계에서 국세청에 등록하여 등록번호를 부여받아 거래 참여자에게 제공하고, 거래 참여자는 소득세 신고시 등록 번호와 함께 거래내역을 국세청에 신고하는 방식으로 운영된다. 신고제도가 도입되면 등록번호로 거래 전체를 추적할 수 있으므로 조세회피 거래에 대한 정확한 정보수집 및 분석이 가능하고, 거래 내역을 사전에 신고하는데 부담을 느낀 조세회피 거래의 조장·판매자, 그리고 납세자의 조세회피 거래 개발·판매 및 참여를 억제하는 효과가 있다. 신고 제도를 도입한 대표적인 국가는 미국과 영국, 캐나

11) <http://www.ato.gov.au/>

다이다. 미국과 영국에서는 특정산업 또는 활동에 국한함이 없이 넓은 범위의 경제활동에 적용되는데 비해 캐나다에서는 투자활동과 증여행위에 대해서만 적용한다. 협의거래 신고제도는 맞춤형 조세회피 상품의 공급 및 수요를 억제하는데 중점을 둔 제도이다.

조장자에 대한 제재는 조세회피거래 조장자에 대해 가산세 등 별과금을 부과하는 제도로서 조세회피 거래 공급을 억제하는데 중점을 둔 제도이다. 조세회피 거래가 대체로 고도의 전문지식을 갖춘 조장자들에 의해 시작된다는 점에서 볼 때 조세회피 거래에 대한 규제에 있어서도 조세 전문가들의 조세회피 조장 행위를 억제하는데 큰 비중을 두어야 한다. 앞서 언급한 투자상품 예규제도와 협의거래 신고제도 역시 조세회피 거래를 억제하는데 있어 조장자의 역할을 인지하고, 그 역할을 강조한 제도라고 할 수 있다. 그러나 실제로 조세회피 거래임이 판정된 이후에 세금의 추징 및 가산세는 납세자에게만 집중될 뿐 조세회피 거래를 조장한 자에게는 아무런 부담이 없다는 문제가 있다. 조장자에 대한 가산세 등 별과금은 이러한 문제를 개선하기 위하여 조세회피 거래 조장에 대한 책임을 조장자에게 직접 묻는 제도라고 할 수 있다.

〈표 2〉 선진국의 조세회피 규제제도 도입 현황

	미국	영국	캐나다	호주
GAAR	△(판례법)	-	○(성문법)	○(성문법)
협의거래 신고제도	○	○	○	-
투자상품 예규제도	-	-	-	○
조세회피 조장자에 대한 제재	○	-	○	○

조세회피에 대한 대응방안의 관점에서 앞서나가고 있는 국가들이 도입한 제도를 표로 비교해 보면 〈표 2〉와 같다. 미국은 협의거래 신고제도와 조세회피 조장자에 대한 제재규정을 도입하였으며, GAAR은 명문규정은 없으나 판례법으로 실질과세의 원칙이 확립되어 있다. 영국은 협의거래 신고제도는 미국과 유사한 수준으로 갖추었으나 투자상품 예규제도와 조세회피 조장자에 대한 제재규정은 도입하지 않았다. GAAR 규정은 명문화되지 않았으며, 실질과세 원칙 중 단계거래의 원칙은 판례법상 확고하게 정립되었으며, 점차 실질과세 원칙의 적용이 확대되어 가는 과정에 있다는 점에서 우리나라와 유사한 측면이 있다. 캐나다와 호주는 성문화된 GAAR 규정을 갖고 있으며, 캐나다는 비교적 좁은 범위에 적용되는 협의거래 신고제도가 있고 호주에서는 투자상품 예규제도가 독특한 제도로 자리 잡고 있다. 호주와 캐나다는 모두 조세회피 조장자에 대한 제재규정을 갖추고 있다.

이와 같이 개별 국가들의 조세회피에 대한 규제제도 도입 상황을 보면 각각 독자적인 발전과정을 통해 발전해 가고 있어 국가별로 차이가 있다. 국가별로 중점을 두는 제도가 다르며, 개별 국가의 역사적·경제적 환경에 따라 어떤 제도는 도입하고 어떤 제도는 도입하지 않았다. 그러나 앞의 〈표 1〉을 통해서 검토한 바와 같이 4가지 제도는 각각 나름대로 독립적인 역할을 가지고 있으면서 동시에 서로 유기적으로 연관되어 있어 조세회피 제도를 효과적으로 방지·억제하기 위해서는 4가지 제도가 모두 필요하다는 점을 인식할 필요가 있다. 아직 어느 하나도 도입하지 않은 우리나라로서는, 어느 것을 먼저 도입하느냐에 차이가 있을지는 모르지만 궁극적으로 4가지가 모두 필요하다는 인식하에 조세회피 억제 방안을 모색할 필요가 있다. ◎

【참고문헌】

- 안종석, 「ATP(Aggressive Tax Planning) 사례와 대응방안」, 한국조세연구원, 세법연구센터 개소기념 정책토론회 자료, 2006. 3.
- 안종석 · 홍범교, 「조세조약 남용에 대한 대응방안 연구」, 연구보고서 06-11, 한국조세연구원, 2006. 12'
- 안종석 · 최준욱, 「국제조세 회피의 행태 및 경제적 효과분석」, 연구보고서 03-06, 한국조세연구원, 2003'
- 윤현석, 「국제적 조세회피 방지를 위한 연구 - 조세 피난처의 이용과 조세조약 남용방지를 중심으로」, 한국법제연구원, 2005.
- ATO(Australlian Tax Office), 2001 Annual Report of the Commissioner for Taxation, 2001.
- , "Review into the Tax Office's Administration of Penalties and Interest Arising from Active Compliances Activities," 2005.
- Bankman, J., "The New Corporate Tax Shelters Market," Tax Notes, Vol. 83, No. 1775, 1999.
- Braithwaite, John, Markets in Vice Markets in Virtue, Oxford University Press; Oxford, 2005.
- Cooper, Goedon S., "Promoter Penalties," eJournal of Tax Research, 2006.
- Crocker, Keith J and Joel Slemrod, "Corporate Tax Evasion with Agency Costs," National Bureau of Economic Research, Working Paper 10690, 2004.
- Merks, Paulus, "Tax Evasion, Tax Avoidance and Tax Planning," Intertax, Vol. 34, Issue 5, 2006, pp. 272~281.
- Joint Committee of Taxation, Report of Investigation of Enron Corporation and Related Entities Regarding Federal Tax and Compensation Issues, and Policy Recommendations, Vol. I, February 2003.
- Harberger, A., "The Incidence of the Corporation Tax," Journal of Political Economy, Vol. 70, 1962.
- HMRC(Her Majesty Revenue & Customs), Guidance -Disclosure of Tax Avoidance Schemers, 2006.
- IRS, Examination Guide—Abusive Tax Shelter and Transactions, 2005.
- OECD, "Australian Tax Office Paper on Aggressive Tax Planning," CCNM/GF/WP8/NOE1/WD (2005)7/ CONF, 30 September 2005.
- SITTI(Sheltons International Tax Planning Institute), International Tax Planning by Professionals for Professionals, 2006.
- Tanzi, Vito, Globalization, Technological Development, and the Work of Fiscal Termites, Washington DC: International Monetary Fund, WP/00/181, 2000.