


ATP(Aggressive Tax Planning)

사례와 대응방안

2006. 3

안종석

 한국조세연구원

정책토론회 개요

- 일시: 2006. 3. 16(목) 13:30~16:00
- 장소: 은행회관 2층 국제회의실
- 진행순서

제1부 세법연구센터 개소식

13:30~13:45 인사말 및 축사

- ▶ 인사말 최용선 한국조세연구원 원장
- ▶ 축사 박병원 재정경제부 차관
- ▶ 격려사 최송화 경제·인문사회연구회 이사장

13:45~13:55 세법연구센터 소개

13:55~14:20 개소기념 리셉션

제2부 세법연구센터 개소기념 정책토론회

14:20~15:50 주제발표 및 토론

「ATP(Aggressive Tax Planning) 사례 및 대응방안」

- ▶ 사회자 이만우 고려대학교 경영학과 교수
- ▶ 발표자 안종석 한국조세연구원 세법연구센터장
- ▶ 토론자 김세형 매일경제신문 논설위원
- 김완석 서울시립대 교수
- 임양운 변호사
- 최영태 참여연대 조세개혁센터 소장
- 한만수 한양대 교수
- 한상울 국세청 조사국장
- 허용석 재정경제부 조세정책국장

(가나다 순)

15:50~16:00 객석토론 및 종합정리

16:00 폐회

목 차

I. 서론	1
II. ATP의 정의, 사회·경제적 효과	3
III. ATP 사례	5
1. 변칙 파생상품 거래를 이용한 소득의 국외 이전	5
2. 조세피난처의 역외펀드를 이용한 주식거래	7
3. 고이올 사채 발행을 통한 주식매각이익 상계 - 일본의 사례	9
4. 금융상품을 이용한 손실 발생시기 조정	11
5. 엔화스왑예금을 이용한 이자소득세 및 종합소득세 탈루	12
6. 오피스텔 분양 부담 환급	14
IV. ATP의 특징	16
V. 주요 국가의 대응 사례	19
VI. 정책시사점	24
참고문헌	26

I. 서론

- 명백하게 법률을 위반하여 세금을 포탈하는 탈세(tax evasion) 외에도 법률상의 허점(loophole)을 교묘하게 이용하여 세부담을 회피(tax avoidance)하는 절세전략(tax planning)이 과세당국의 중요한 관심사가 되고 있음
 - 법률 제정시 인식하지 못하였던 허점을 활용하여 법률이 의도하였던 것과는 다른 결과를 가져와 정책의도를 왜곡시킴
 - 조세의 공평성과 형평성을 저해함
 - 세수의 손실을 초래하며 궁극적으로 과세기반을 와해할 수 있음

- 실제로 이러한 공격적인 절세전략(ATP: Aggressive Tax Planning)이 어느 정도 발생하는지에 대해 정확한 통계는 없으나 과세당국은 이에 대한 문제점을 인식하고 대응방안을 모색하고 있음
 - 산업활동의 세계화, 금융자유화, 기타 투자 및 산업활동에 대한 규제완화, 통신테크놀로지의 발전 등으로 인해 다양한 방법의 절세전략이 가능해짐
 - 캐나다의 경우 역외 금융센터에의 투자가 1990년 110억달러에서 2003년 880억달러로 증가

- 호주와 캐나다에서는 공격적인 절세전략을 조기에 발견하고 조사·분석하기 위한 조직을 신설하였고 그 외 다른 국가에서도 다양한 대응방안을 모색하고 있음
 - 반조세회피 일반규정(general anti-tax avoidance rule)의 도입
 - 경제적 실질과 다른 방법으로 세부담을 회피하여 세법을 남용한 경우 경제적 실질에 상응하도록 과세함
 - 호주, 캐나다, 네덜란드, 독일, 오스트리아, 뉴질랜드 등
 - 국세청 내에 과도한 조세회피 전략을 다루는 새로운 조직의 신설: 호주, 캐나다
 - 새로운 조사 기법의 개발: 호주

- 양국간 정보교환의 적극적 활용 및 공동조사: 네덜란드, 프랑스, 스웨덴, 영국, 호주, 뉴질랜드 등
 - 다자간 협력을 통한 공동대응방안 모색: OECD
 - 정보교환 방식의 개선
 - 정보공유를 위한 인터넷 홈페이지 개설
 - 실무작업반(working group) 운용
- 우리나라에서도 공격적 절세전략을 통한 조세회피가 점차 증가하고 있는바, 이에 대한 대응방안을 모색할 필요가 있음
- 다양한 조세감면제도의 존재, 조세조약 등 제도적인 요인으로 인해 공격적 조세회피 전략의 가능성이 큼
 - 특히 말레이시아의 라부앙과 같이 조세피난처(Tax Haven)이면서 조세조약의 일반적 조항이 그대로 적용되는 지역의 존재는 국제거래를 통한 과감한 절세 전략을 가능하게 해 주는 요인이 됨
 - 또한 절세전략을 통한 조세회피에 대해 효과적으로 대응할 수 있는 법적·행정적 장치에 대해 문제점을 점검하고 대응방안을 모색할 필요가 있음
- 다음에서는 국내·외에서 드러난 공격적 절세전략의 사례를 살펴보고 대응방안을 모색함
- 공격적 조세회피 전략(ATP)의 정의 및 사회·경제적 효과
 - ATP의 국내·외 사례
 - ATP의 특징
 - 주요국의 ATP에 대한 대응
 - 정책시사점

II. ATP의 정의, 사회·경제적 효과

- ATP(Aggressive Tax Planning)는 최근에 사용되기 시작한 용어로서 아직 학술적 의미가 명확하게 정의되지 않음

- 호주 국세청(Australian Tax Office)에서 ATP위원회를 두는 등 Aggressive Tax Planning이라는 용어를 적극적으로 활용하고 있으며, 최근 OECD에서도 이 개념을 받아들여 ATP 인터넷 홈페이지를 만드는 등 ATP라는 용어를 사용하고 있음
 - 캐나다에서는 국제조세회피에 초점을 맞추어 AITP(Aggressive International Tax Planning)에 대응하기 위한 전문기구(Centers of Expertise)를 창설하였으며,
 - 다른 국가들에서는 아직 tax base erosion, tax planning, tax fraud, tax shelter scheme, tax haven 등의 용어를 사용함

- 호주 국세청에서는 ATP를 다음과 같이 정의함¹⁾
 - ATP란 “세법의 정책적 의도를 훼손하며, 조세체계의 공정성과 형평성에 대한 사회적 신뢰를 잠식하는 결과를 가져오는 절세전략(tax planning that undermines the policy intent of law and erodes community confidence in the fairness and equity of the system)”을 의미함
 - 이는 절세전략(tax planning)이 정당성을 입증받기 위해서는 세법의 정책 의도를 존중하고 조세체계의 형평성과 공정성을 저해하지 않는 한도 내에서 이루어져야 함을 의미함

- 보다 구체적으로 다음과 같은 절세전략이 ATP에 해당됨
 - 중요한 상업적·경제적 목적 없이 특정한 조세혜택만을 받을 것을 목적으로 하는 절세전략
 - 궁극적으로 상업적·경제적 목적이 있는 경우에도 세법의 정책의도를 훼손시

1) OECD(2005(1))

키는 결과를 가져오는 절세전략은 ATP에 해당됨

- 전체적으로는 경제적·상업적 목적이 있는 경우라도 절세전략을 단계별로 분석해 볼 때 특정한 조세혜택을 받을 목적 말고는 다른 이유로 설명되지 않는 부자연스러운 단계가 포함되어 있는 경우가 이에 해당됨

□ 세법 자체가 매우 복잡하고 정책의도도 다양하며, 때로는 특정 규정의 정책의도가 명확하지 않은 경우도 있어 절세전략이 아주 다양한 형태로 나타날 수 있다는 점을 고려할 때 ATP를 더 이상 자세하게 정의하는 것은 큰 실익이 없음

- 다만 ATP로 간주되는 사례들을 살펴보고 ATP가 공통적으로 갖고 있는 특징들을 도출하여 대응방안 모색에 참고할 필요가 있는바, 본고에서는 제Ⅲ장에서 ATP 사례들을 살펴보고 제Ⅳ장에서 공통된 특징들을 정리함

□ ATP의 사회·경제적 효과

- 법률의 정책의도 왜곡
- 조세체계의 형평성 및 공정성 훼손
 - ATP에 참여한 자와 참여하지 않은 자의 세부담 격차가 큼
 - 전문가의 도움을 받을 수 있는 대기업이나 부유한 자들이 ATP를 통해 세부담을 회피하는 반면 소규모 기업이나 저소득층에게는 그런 기회가 주어지지 않음
- 지나친 조세경쟁의 유발
 - 절세전략은 조세제도의 변화 및 국가·지역간 차이에 민감하게 반응함
 - 과세당국이 실질적인 투자와 세부담 회피 목적의 명목상 투자를 혼동할 경우 경제적 실익 없이 명목상 투자를 유치하기 위한 과도한 조세경쟁에 돌입할 가능성이 있음
- 과세기반의 잠식
 - 최근에 경제활동의 세계화, 금융자유화, 각종 규제 완화, 인터넷 등 통신기술의 발달로 인해 다양한 절세전략이 가능해졌으며 ATP로 인한 과세기반 잠식 가능성이 큼

III. ATP 사례

- 다음에서는 ATP로 간주되는 국내·외 사례 여섯 건을 간추려 소개함
 - 처음 세 건의 사례는 조세피난처와의 금융거래를 통해 국내 소득을 조세피난처 등 국외로 이전하여 국내 과세를 회피한 내용들을 담고 있음(사례 1~3)
 - 다른 세 건의 사례는 국내 과세제도를 남용한 사례임
 - 사례 4는 신금융상품 개발을 통해 손실과 이익의 발생시기를 조절함으로써 세부담을 축소하는 사례이며,
 - 사례 5는 이자소득을 세금이 부과되지 않은 환차익으로 전환하는 투자상품에 대한 사례임
 - 사례 6은 허위 사업자등록을 통해 매입부가가치세를 환급받은 사례임

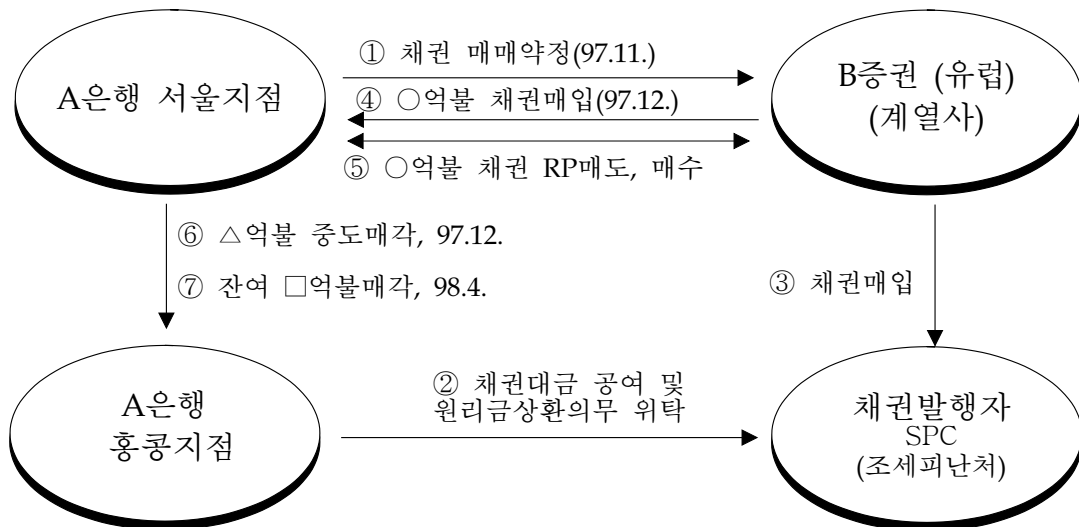
1. 변칙 파생상품 거래를 이용한 소득의 국외 이전

- 거래의 목적
 - 1997년 말 환율 폭등으로 대규모 환차익을 실현한 외국계 은행의 서울지점이 환율이 불안한 동남아 6개국의 환율과 연계한 채권의 거래를 통해 소득을 동 은행의 홍콩지점으로 이전하여 국내 소득세 과세를 회피함
- 역외 채권(파생상품) 거래내용([그림 1] 참조)
 - ① 대규모 환차익이 발생한 A은행 서울지점이 계열사인 유럽 소재 B증권과 채권 매매약정을 체결함
 - ② A은행 홍콩지점은 조세피난처에 소재한 특수목적회사(SPC)를 통해 채권을 발행하고
 - ③, ④ A은행 서울지점은 유럽의 B증권사와의 채권매매약정에 따라 그 채권을 매입함
 - 동 채권은 당시 환율이 불안하였던 동남아 6개국(인도네시아, 태국, 말레이시

아, 필리핀, 대만, 중국)의 환율과 연계된 채권으로서 원금상환약정의 내용은 다음과 같음

- 동남아 6개국 중 한 국가라도 화폐가치가 10% 이상 하락하면 그 국가의 환율을 기준으로 원금상환액을 산정함
- 채권의 보유기간중 화폐가치가 10% 이상 하락한 경우가 발생하면 중도·만기 상환시 환율이 채권 매입시점의 수준으로 복귀된 경우에도 채권 보유기간중 가장 높은 환율을 적용하여 상환액을 결정함

[그림 1]



* 채권 발행액과 관련하여 실제 자금 이동은 없었음

* ○억불 = △억불 + □억불

⑤ A은행 서울지점과 B증권은 동일 채권에 대해 환매조건부 매도, 매수 거래를 함

⑥, ⑦ A은행 서울지점은 1997년 12월과 1998년 4월 두 차례에 걸쳐 A은행 홍콩 지점에 채권을 매각함

- 원금상환약정에 따라 채권매각 대금은 화폐가치가 10% 이상 하락한 인도네시아 루피아로 계산하였으며, 원금상환계산식과 두 번의 중도매각에 따른

원금손실액은 다음과 같음

· 원금상환액 = (채권원금(달러표시)×매입시점(1997. 11. 28)의 루피아 환율)/
(채권보유 기간중 최고 환율)

· 두 번의 중도매각에 따른 손실금액

1차 매각(⑥ 1997년 12월) : $\Delta - (\Delta \times 3,640)/5,953$

2차 매각(⑦ 1998년 4월) : $\square - (\square \times 3,640)/13,125$

- A은행 서울지점은 1997년 말 원화 하락으로 인해 거액의 외화 평가익이 발생하자 특수관계자 간의 파생상품 거래를 통해 손실을 유발하여 국내 과세를 회피함
 - 위 서울지점의 손실액은 실질적 거래상대방인 같은 은행 홍콩지점의 소득으로 이전되었는데, 홍콩은 역외소득에 대해 세금을 면제하는 국가로서 국내에서 세금을 회피한 소득에 대해 홍콩에서도 세금을 납부하지 않음

- 과세당국은 채권 약정일(1997년 11월) 이후 1997년 12월에 이미 루피아의 화폐 가치가 10% 이상 하락하였으므로 정상적인 경우라면 이 시점에서 중도환매권을 행사하여 손실을 최소화했어야 하나 그렇게 하지 않는 것은 국내 조세를 회피할 의도를 보여준 것으로 간주함
 - 00년 세금 000억원을 추징·고지

2. 조세피난처의 역외편드를 이용한 주식거래

□ 거래의 목적

- 조세피난처를 이용한 절세전략의 전형적인 사례 중의 하나로서 내국인이 조세 피난처의 역외편드를 이용하여 국내 관계사에 투자하여 주식양도차익에 대한 세부담을 회피한 사례임

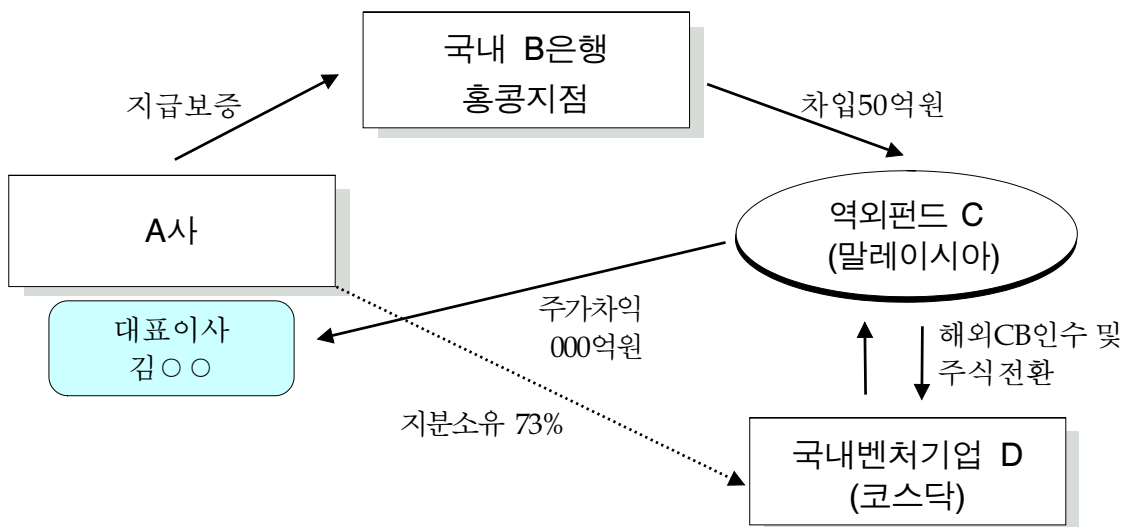
□ 거래의 개요

- 내국인이 지배주주로 있는 국내기업의 주식을 거래하여 양도차익을 얻은 경우

양도차익에 대해 세금을 납부하여야 하므로 이를 피하기 위해 조세피난처의 역외펀드를 이용함

- 조세피난처에 역외펀드를 설립하고 그 펀드로 하여금 국내 계열회사에 투자하도록 하는 경우 역외펀드가 조세조약의 적용을 받는다면 국내에서 주식양도차익 납부의무가 없음

[그림 2]



□ 구체적 거래 내용([그림 2] 참조)

- 국내 벤처캐피탈 회사인 A사의 대표이사 김○○는 조세피난처(말레이시아)에 역외펀드 C를 설립함
- 역외펀드 C는 국내 B은행의 홍콩지점으로부터 자금 50억원을 차입하고 이에 대해 A사가 지급을 보증함
- 역외펀드 C는 차입자금을 이용하여 A사의 자회사인 국내 벤처기업 D사가 발행한 CB를 저가에 인수하고 3개월 후 주식으로 전환하여 주식양도차익을 실현하고 실현된 이익은 A사의 대표자가 개인적으로 사용함

□ 결과적으로 내국인의 국내 자회사 주식거래를 조세피난처의 역외펀드를 이용하여

수행함으로써 주식양도차익 과세를 회피함

- 말레이시아 라부앙은 역외펀드 C사가 해외투자를 통해 얻은 투자수익에 대해 세금을 부과하지 않음
- 한-말레이시아 조약에 따라 말레이시아의 역외펀드가 국내에서 얻은 주식양도차익에 대해 국내에서도 세금을 부과하지 않음

- 과세당국은 말레이시아의 역외펀드 C를 실제로 운영하는 운영자가 내국인이고 모든 거래가 실질적으로 국내에서 이루어졌으므로 그 내국인이 국내에서 유가증권 양도차익에 대해 세금을 납부해야 한다는 입장임

3. 고이올 사채 발행을 통한 주식매각이익 상계 - 일본의 사례

□ 거래의 목적

- 내국법인이 자회사의 주식을 시장에 매각함으로써 발생하는 수익에 대한 과세를 회피하기 위하여 고이올 사채를 발행하여 당해 사채에서 발생하는 이자로 주식매각 수익을 상계함

□ 거래의 개요

- 당해 채권을 내국법인의 대표이사가 직접 인수할 경우 동 이자에 대한 손금성을 인정받지 못하므로 조세피난처(이 건에 있어서는 Jersey)에 회사를 설립하여 동 사채를 간접적으로 거래함
- 조세피난처에 해외법인과 동 법인을 유한책임사원으로 하는 유한책임 파트너십을 설립하고, 해외법인이 발행한 사채를 내국법인의 대표이사가 인수함
- 해외법인은 그 자금을 이용하여 유한책임회사의 지분을 취득함
- 파트너십은 이 자금을 이용하여 내국법인이 발행한 고이올 사채를 매입함
- 또한 해외법인이 발행한 사채를 매입한 대표이사의 이자수익에 대한 과세회피를 위하여 조세피난처에 별도의 무배당 Trust를 설립함
- 일본의 세법상 신탁의 수익자에 대하여는 배당되지 않은 소득에 대해 발생주

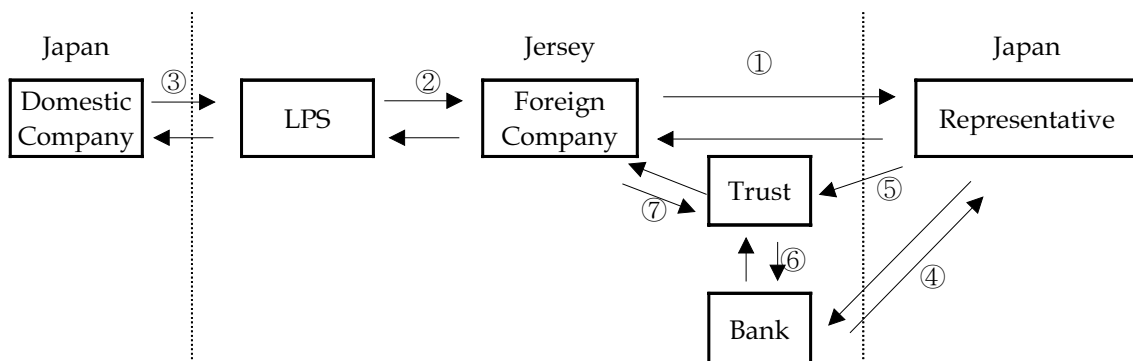
의에 의해 과세하지 않음

- 내국법인의 대표이사는 은행에 해외법인이 발행한 사채를 매각하고 동 대금을 신탁에 투자함으로써 내국법인과 직접적인 거래 내역을 제거하게 되고 은행은 매입한 사채를 즉시 신탁에 매각함으로써 차익을 얻음

□ 구체적인 거래 내역([그림 3] 참조)

- ① Foreign Company가 발행한 사채를 Domestic Company의 대표이사 등이 취득
- ② Foreign Company는 사채발행을 통해 조달한 자금으로 LPS(Limited Partnership)의 지분을 취득하여 유한책임사원의 지위를 획득
- ③ LPS는 Foreign Company로부터 조달한 자금으로 Domestic Company가 발행한 고이율 사채를 취득함
- ④ 대표이사 등은 Foreign Company의 사채를 은행에 매각함
- ⑤ 대표이사 등은 매각대금으로 Trust에 투자함
- ⑥ Trust는 대표이사 등이 투자한 자금을 이용하여 Foreign Company의 사채를 은행으로부터 매입함
- ⑦ Trust는 Foreign Company의 사채를 취득하게 되며 이로 인하여 이자수익을 얻게 되나 이를 배당하지 않고 전액 유보함

[그림 3]



- 결과적으로 내국법인은 발행한 사채에 대한 이자비용 부담을 통하여 손실을 만들어냄
 - 대표이사는 신탁으로부터 배당을 받은 바 없으므로 세법상 소득이 발생하지 아니하여 과세되지 않음
 - 내국법인의 사채발행 목적은 해외 투자자로부터 기업 구매자금을 확보하기 위한 것이나 내국법인의 기업 구매의도에 대한 증거는 발견되지 아니함
 - 일본 국세청은 내부분서를 통하여 다음과 같은 사실을 발견함
 - 내국법인과 대표이사 간에 사채발행 수수료를 무시하자는 데 합의하였으며,
 - 내국법인의 손실금액을 가능한 한 크게 만들자는 합의가 존재하였음

- 과세결과
 - 일본 국세청은 자회사 주식의 매각을 통하여 얻은 이득을 대표이사에게 공여한 것으로 보고 내국법인이 발행한 사채에 대한 이자의 일부에 대해 손금성을 부인함
 - 또한 해외 Trust를 투자펀드로 인정하지 않고 내국법인의 대표이사에 대하여 Trust가 보유하고 있는 채권에서 발생한 이자소득에 대하여 내국법인의 대표이사에게 직접 과세함

4. 금융상품을 이용한 손실 발생시기 조정

- 거래의 목적
 - 이월결손금의 시한 내 공제를 위하여 금융상품을 개발하여 특정 시기에 이익을 과다계상하여 기한 내 공제가 가능하도록 함
- 거래의 구성 및 세금절감 효과
 - OO회계법인은 IMF 영향으로 대규모 결손이 발생한 국내 시중은행의 세법상 이월결손금 공제시한인 5년의 기간 경과가 예상되자 이월결손금 이연 효과를 가져올 수 있는 금융상품(상환우선주) 거래를 개발하여 국내은행의 세금탈루

를 조장함

- 해외상환우선주를 취득하여 원금과 배당수령권을 분리하고 그 중 배당수령권 만 이월결손금 공제시한이 도래된 사업연도에 제3자에게 양도함
 - 이 경우 이익만을 과대계상하여 이월결손금을 우선 공제받을 수 있음
- 추후 이익이 발생하는 사업연도에는 가격이 현저히 하락한 상환우선주를 양도 하여 처분손실을 인식하는 방법으로 과세소득을 조정함

□ 국내은행의 '97~'99 발생 이월 결손금으로서 미공제 잔액은 '02년 말 현재 총 23조원으로 확인되고 있는바, 이 거래를 이용할 경우 최대 6조 2천억원의 세금회피 가능한 것으로 추정됨

□ 과세당국은 기업회계기준에 맞춰 시가로 가치를 평가하도록 관련예규를 변경함으로써 상환우선주에 부여된 두 종류 자산의 분리매각에 따른 세무상 실익이 없어져 고액 이월결손금을 이용한 변칙 조세회피기도를 사전에 방지함

5. 엔화스왑예금을 이용한 이자소득세 및 종합소득세 탈루

- 선물환차익이 비과세되는 점을 이용하여 가입시 확정되는 이자소득 중 일부를 비과세소득인 환차익으로 지급함으로써 금융소득종합과세를 회피할 수 있는 예금상품인 엔화스왑예금을 기획하고 '03년 이후 부유층을 대상으로 적극적으로 판매함
 - 은행의 권유 문구: “고객님, 엄선된 분들만 특별히 모시는 겁니다. 돈(원화)을 엔화로 바꿔 예금하면 이자소득세를 내지 않고, 금융종합소득세 부과대상에서도 손쉽게 빠져나갈 수 있습니다”

□ 거래의 흐름([그림 4] 참조)

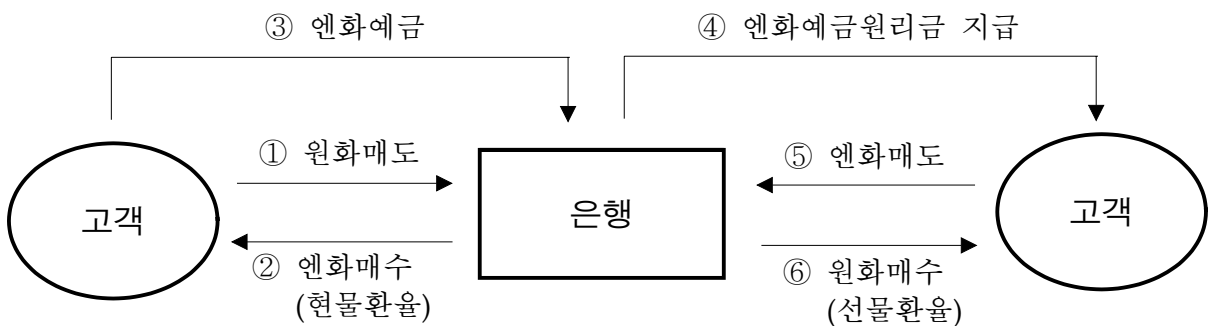
- 예금가입 시점
 - 가입자가 현물환율로 은행으로부터 엔화를 매수한 후(①, ②) 엔화 정기예금 예치(③)

- 은행은 고객에게 만기시 엔화예금이자 및 예금 당시에 확정되는 선물환프리미엄을 확정금리로 지급할 것을 합의하고
- 외화예금거래신청서와 외국환거래약정서를 각각 작성하여 엔스왑예금 약정 체결
- 엔스왑예금 가입과 동시에 은행 영업점은 본점 외환거래 부서에 고객이 투자한 엔스왑예금과 금액 및 만기가 동일한 선물환 매도계약 체결 의뢰

○ 만기시점

- 엔화 정기예금 원리금 인출(④) → 동 원리금을 약정한 선물환율로 매도하여 원화 수취(⑤, ⑥)
- 만기에 고객은 은행으로부터 원금과 당초 약정한 확정이자(엔화예금이자 및 선물환프리미엄)를 원화로 수령

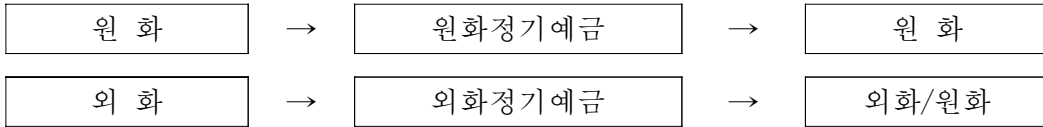
[그림 4] 예금거래(원/엔스왑거래)



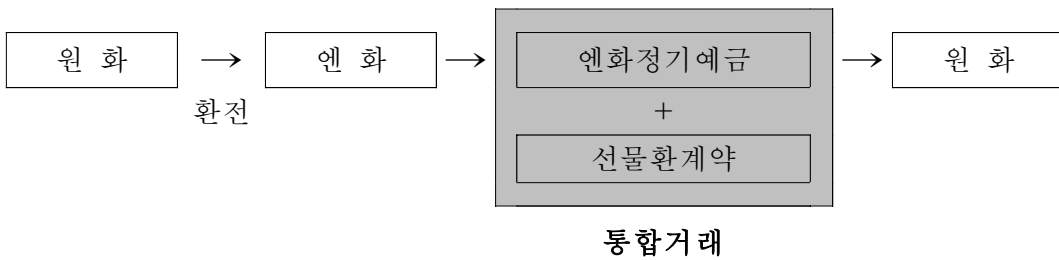
□ 이 거래는 통상적 원화/외화 예금과는 달리 예금거래와 선물환거래가 통합된 거래임([그림 5], [그림 6] 참조)

- 실제 엔화예금의 금리는 0.5%에 불과하나 만기 시점에 선물환 계약을 통해 원화로 수령하는 과정에서 4% 안팎의 선물환차익이 발생함
- 엔화스왑예금 상품을 판매한 은행들은 0.5%의 예금이자에 대해서만 16.5%의 세율로 원천징수하였으며 환차익에 해당하는 4% 상당 금액에 대해서는 비과세소득으로 보아 원천징수하지 않음

[그림 5] 일반정기예금



[그림 6] 엔화스왑예금



□ 과세당국의 의견

- 국세청이 재정경제부에 엔화스왑예금의 과세에 대해 질의한 결과 재경부는 관련예규(2005. 3. 30)에서 외화예금거래와 선물환거래가 하나의 통합된 거래로 운영되어 금융기관에는 금전 사용의 기회가 제공되고 고객에게는 이에 따른 대가가 지급된다면 당해 외화예금 및 선물환거래로부터 발생하는 이익 전체는 이자소득에 해당한다고 회신함
- 이에 따라 국세청은 엔화스왑예금 취급은행에 대하여 2002. 1. 1 이후부터 엔화스왑예금에서 발생한 선물환차익에 대해 2004년도 귀속 종합소득세 과세표준 확정신고 기간 내에 수정신고할 것을 통지·과세함

6. 오피스텔 분양 부당환급

- 주거용으로 사용되어 부가가치세를 환급받을 수 없는 오피스텔을 분양받은 자에게 허위 사업자등록, 가공세금계산서 등을 통해 부당환급을 받도록 대행함

□ 거래내역

- 오피스텔을 분양받은 경우 그 오피스텔이 주거용으로 사용되면 부가가치세 환급이 불가능하나 사업용의 경우 부가가치세 환급이 가능함
- 세무대리인이 주거용 오피스텔을 분양받은 자에게 허위로 사업자등록을 대행하고 가공세금계산서를 사용하여 환급신청을 하도록 유도하여 부당환급을 조장함

IV. ATP의 특징

□ 호주의 국세청은 그동안의 ATP 사례를 분석하여 정리한 ATP가 갖고 있는 특징을 다음과 같이 정리함²⁾

- (1) 절세전략이 인위적인 방법으로 수행되어 세부담 감소가 유일한 목적이거나 주 목적이 되는 단계가 발견됨
- (2) 절세전략이 매우 복잡한 구조를 갖고 있으며, 기업집단 내(intra-group) 거래를 적극적으로 활용하여 상업활동의 경제적 실질과는 다른 조세혜택을 받음
- (3) 금융위험(financial risk)과 조세혜택의 규모가 통상적인 상업적 거래에서 나타나는 것과 다름: 절세 규모가 자본비용보다 큰 경우도 있음
- (4) 동일한 투자활동이나 사업활동에 대해 중복적으로 조세혜택을 받음: 한 국가 내에서 중복혜택을 받는 경우도 있으며, 둘 이상의 국가에서 동시에 혜택을 받을 수도 있음
- (5) 불량투자 사업 등의 경우 비현실적인 가정을 근거로 자산의 가치를 과대평가하여 공제액을 부풀림
- (6) 절세전략 중에 다음과 같은 내용들이 포함되어 있음
 - 라운드 로빈 금융(a round robin finance): 자금의 순환거래로서 통상적으로 하루 만에 서류의 이전을 포함하여 모든 거래가 완료되며, 순환 시작에서부터 종료시까지 전체적인 자금의 규모에는 변화가 없음
 - 지분한정 상환청구권부 대부(a non-recourse loan): 자금을 차입한 투자자가 채무를 불이행하는 경우 채권자가 다른 자산에 대해 상환청구권을 갖지 않는 대부
 - 제한적 상환청구권부 대부(a limited recourse loan): 자금을 차입한 투자자가 채무를 불이행하는 경우 채권자는 채무자가 차입자금으로 투자한 투자사업에서 발생하는 이익에 대해서만 청구권을 가지는 대부
- (7) 납세자가 공식적으로 절세전략에 대해 상담하고 방향을 지시할 권리가 있는지

2) OECD(2005(1))

- 여부와는 상관없이 절세전략의 운영에 대한 일상적인 통제권을 갖지 못함
- (8) 납세자와 동등한 자격으로 참여하는 자가 두 명 이상임
 - (9) 절세전략을 운영하는 자가 계획을 입안하여 판매하거나 그 사람과 관련된 자가 유사한 전략을 다른 납세자에게 판매함
 - (10) 계약의 실제 운영이 계약서나 기타 법적 서류에 나타난 것과 다름
 - (11) R&D에 대한 조세지원과 같이 특정한 조세지원이나 특정한 조세회피 방지 규정(anti-avoidance provision)을 정책의도와 반대되는 방향으로 남용함
 - (12) 자선기관과 같은 비과세 기관이나 손실이 많이 누적된 기관을 이용하며 과세 소득을 세탁함
 - (13) 절세전략은 항구적인 감세효과를 가져오는 경우도 있으며, 대부분의 경우 최소한 가속상각 등을 통한 과세이연 효과가 있음
 - (14) 조세피난처를 적극적으로 활용함

호주 국세청은 위에 열거한 특징 중 하나 또는 그 이상에 해당되는 경우 ATP의 가능성이 크다고 봄

ATP는 특정한 납세자를 위해 고안·운영되는 맞춤형 ATP와 절세형 투자상품의 형태로 시장에서 판매되는 ATP로 구분할 수 있음

맞춤형 ATP는 특정한 개별 납세자의 선호에 맞게 고안되고 운영되는 절세전략으로서 대체로 중규모 이상의 기업, 부유한 개인 납세자들이 활용함

- 주로 절세전략의 구조를 잘 이해하는 특정 집단의 납세자가 활용하며, 공식적인 제안서 등으로 노출되는 경우는 거의 없음
- 특정 국가에서 고안·운영되는 ATP가 모두 그 국가의 세금을 회피하기 위한 것은 아니며, 때로는 그 국가를 은신처(tax shelter)로 삼아 다른 국가의 조세를 회피하는 데 목적이 있는 경우도 있음
- 과세당국을 특별히 어렵게 하는 문제가 맞춤형 ATP라고 할 수 있음

- 시장판매형 투자전략(mass marketed investment scheme)은 1990년대 후반부터 적극적으로 사용되기 시작한 기법으로 우리나라에서도 최근 엔화스왑예금의 판매로 그 중요성이 크게 부각되었음

- 시장판매형 투자전략은 다음과 같은 특징을 갖고 있음
 - 공개적인 상품안내 자료를 기반으로 함
 - 공공기관의 공식적인 의견을 첨부하기도 함
 - 통상 (농업이나 특허 등과 관련된) 일반적 공제 또는 (R&D 등에 대한) 특정한 조세감면 등을 목적으로 하며, 경우에 따라서는 연계채권(linked bond)을 통해 과세이연을 유도하기도 함
 - 급여소득자를 포함한 개인과 법인에 판매됨
 - 보통 특정한 개인을 위해 수정·조정되지 않음
 - 공개된 시장에서 절세전략의 내부적 구조에 대해 거의 알지 못하는 납세자들에게 판매됨
 - 대체로 다음과 같은 구조에 많이 의존함
 - 라운드 로빈 파이낸싱
 - 지분한정 상환청구권부 또는 제한적 상환 청구권부 대부
 - 납세자의 책임은 투자이익에 국한됨(투자 원금 보장)

V. 주요 국가의 대응 사례

- 과세당국의 입장에서 절세전략을 통한 조세회피는 아주 오래된 문제라고 할 수 있으나 그 심각성에 대한 우려가 크게 증가한 것은 비교적 최근의 일임
 - 선진국에서도 호주 등 일부 국가를 제외하고는 아직 적극적으로 대처하지 못하고 있으며, 최근에 강한 우려를 나타내면서 대응방안을 모색하고 있는 중이라고 할 수 있음

- 호주의 경우를 예로 들어보면 ATP에 대한 대응은 크게 다음과 같은 접근방법으로 요약할 수 있음
 - 반조세회피 일반규정의 도입·정비: 범망을 교묘히 피해 세부담을 감소시키고 경제활동을 왜곡하는 ATP를 규제하는 법적 근거가 됨
 - ATP 전담 조직의 신설: ATP 관련 정보의 수집·분석, ATP 적발 및 조사기법 개발 등을 통해 ATP의 조기 적발 가능성을 제고하고 정보를 공개하여 사전에 예방하는 데 기여함
 - 정보의 공개: 호주 국세청은 ATP 홈페이지를 운영하여 ATP 관련 규정, 사례, 판례 등을 공개함으로써 납세자들의 ATP 가담을 사전에 예방하고자 노력함
 - 관련국과의 정보교환: 조세조약에 의한 자동 정보교환 외에 ATP 사안별로 특정 정보를 요청·교환하기로 하고 공동조사를 실시하기도 함
 - 적극적 의견 제시: 시장에서 판매되는 투자상품에 대해서는 과세문제에 대한 과세당국의 의견을 질의·회신 형식으로 제시함으로써 ATP를 사전에 예방함

- 호주의 대응과 함께 다른 국가들의 대응사례를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같음

- 조세회피 방지 규정의 정비
 - ATP에 대하여 많은 국가들이 취하고 있는 가장 기본적인 대응은 반조세회피

일반규정(general anti-avoidance rule)을 도입·강화하는 것임

- 이전가격 과세제도 등과 같이 특정한 형태의 조세회피 또는 탈세 행위에 대해 규정하는 조세회피 방지 규정과는 달리 반조세회피 일반규정은 “경제적 실질과 다른 방법으로 세부담을 회피하여 세법을 남용할 경우 경제적 실질에 상응하도록 과세한다”는 내용을 담고 있음
- 호주와 뉴질랜드, 캐나다에서는 소득세법에 반조세회피 일반규정을 두고 있으며, 독일, 오스트리아에서는 조세기본법에 두고 있음
 - 최근 캐나다에서 AITP에 대응하기 위해 반조세회피 일반규정을 강화함
- 우리나라는 국세기본법 제14조에서 실질과세원칙을 천명하고 있음
 - ① 과세의 대상이 되는 소득·수익·재산·행위 또는 귀속이 명의일 뿐이고 사실상 귀속되는 자가 따로 있는 때에는 사실상 귀속되는 자를 납세의무자로 하여 세법을 적용한다
 - ② 세법 중 과세표준의 계산에 관한 규정은 소득·수익·재산·행위 또는 거래의 명칭이나 형식에 불구하고 그 실질 내용에 따라 적용한다.
 - 우리나라의 규정은 형식에 불과하다는 비판을 받음
 - 국제조세회피가 중요한 이슈로 대두되자 2005년 세제 개편안에 국제조세회피에 대해 실질과세 원칙을 적용할 수 있도록 하는 국제조세조정에관한법률 개정안을 포함시켰음

□ 조직의 정비 및 정보수집·분석 활동의 강화

- 호주에서는 국장급이 담당하는 ATP운영위원회(ATP steering committee)를 두어 ATP 관련 정보를 수집하고 관리·분석함
 - 각 국에서 최소한 1명 이상의 과장급 ATP 전문가를 두고 이들이 ATP위원회에 참여하여 ATP 관련 정보를 분석·평가하고 정보를 관련부서에 전파함
 - 위원회 산하에 정보분석팀, ATP 조장자 TF(Promoters Task Force), 소기업 ATP 분석팀을 두고 있음
 - 정보분석팀은 실시간 정보를 입수·분석하여 ATP의 가능성을 조기에 탐지하는 데 목적이 있음

- ATP 조장자 TF는 ATP 조장자들이 조세회피를 초래하는 절세전략을 개발하고, ATP 참여를 권고·판매하는 기업적 활동을 줄이는 데 목적이 있으며, 최근에 투자은행이나 조세 전문가 집단과 같이 맞춤형 ATP를 개발하는 대규모 promoter들을 전담하는 반을 따로 만들어 이 기능을 강화함
 - 소기업 ATP 분석팀은 개인들, 특히 ATP에 참여한 전력이 있는 자들과 promoter 및 그 관련자들에 초점을 맞추어 절세전략의 추세를 분석하고 새로운 절세전략을 찾아내는 데 목적을 두고 있음
 - 그 외에 조세피난처 TF가 있는데, 이 TF는 조세피난처를 부적절한 방법으로 이용하여 조세를 회피하는 문제에 초점을 맞춤
- 캐나다에서는 AITP(Aggressive International Tax Planning)를 담당하는 전문센터(CE: Center of Expertise)를 도입함
- 2005년 8월 캐나다 전역에 11개의 CE를 설립하여 AITP에 대한 조사·분석 기능을 강화함
 - AITP CE는 총 40여명의 국제조세 전문가로 구성되는데, AITP의 행태를 분석하고 시범적 조사(test audits)를 수행하며, 누가 AITP에 참여하고 조장하는지, 어떻게 이들을 찾아낼 수 있는지 등을 분석하는 것을 목적으로 함
 - 캐나다 정부는 CE의 활동을 통해서 관련 정보활용의 효과성이 제고될 것으로 기대함

□ 정보의 수집 및 활용

- 호주에서는 전통적으로 조세회피에 대해 케이스별로 접근하였으나 최근에 ATP를 체계적으로 규명하고 효과적으로 대응하기 위해 종합적이며 포괄적인 분석모형인 PASTO 모형을 개발함
 - PASTO 모형은 ATP를 수요자뿐만 아니라 공급자 관점에서 검토하는 것으로 다음의 다섯 개 요소에 근거하여 ATP 가능성을 평가하고 납세순응을 유도하는 모형임
- (1) Promoters: 누가 절세 계획을 판매·조장하며, 과거에 다른 절세전략에 참여하였나?

- (2) Associates of the promoters or key taxpayers: 누가 promoters를 도와서 절세전략을 판매하며, 그들에 대해 이미 알려진 사실들은 무엇인가?
- (3) Schemes: 절세전략은 어떤 구조를 갖고 있는가?
- (4) Taxpayers: 누가 절세전략을 구매하며, 참여하는가?
- (5) Other issues: 형법, 회사법, 소비자보호법 등 다른 법률 위반 내용
- 스웨덴의 경우 자금의 국제거래 내역이 중앙은행에 통보되며, 국세청은 특정 국가와의 거래에 대해 중앙은행으로부터 통보받음
 - 스웨덴 기업이나 개인이 75,000~100,000SEK(약 10,000~15,000USD)의 자금을 국제적으로 거래하는 경우 그 내역이 중앙은행에 통보됨
 - 중앙은행은 국제거래 내역 중 버뮤다, 케이만 군도, 사이프러스, 지브롤터, 홍콩, 리히텐슈타인, 룩셈부르크, 모나코 등 조세피난처와의 거래 내역을 국세청에 통보함
 - 스웨덴 과세당국은 또한 은행카드의 거래 내역에 초점을 맞추는데, 특정 개인이 조세피난처의 은행에서 발행된 카드를 스웨덴 내에서 지속적으로 사용하는 경우 조세회피를 의심함
- ATP는 관련 국가간 정보의 교환이 필수적이며, 필요한 경우 공동 수사 등 적극적인 협력을 할 필요가 있음
 - 호주와 뉴질랜드, 유럽 국가간에 이러한 협력사례가 많이 보고됨

□ 정보의 공개 및 활용, 적극적인 의견제시

- 호주에서는 비교적 최근에 발달되어 적극적으로 활용되던 시장판매형 투자상품과 관련된 ATP에 대해서는 이미 문제를 극복하여 큰 문제가 없다고 판단하고 있음
 - 투자상품에 대한 과세와 관련하여 질의가 있는 경우 과세당국이 의견을 정리하여 회신하면 상품판매자는 상품안내서에 과세당국의 회신을 첨부함
 - 최근에는 고객들이 투자상품에 대한 과세당국의 회신(product ruling)이 첨부되지 않은 투자상품은 구매하지 않는 경향이 있음
- 호주는 또한 ATP 홈페이지(www.ato.gov.au/atp)를 개설하여 반조세회피 일반

규정, 조세피난처 대응 규정 등 ATP 관련 규정과 확인된 ATP 사례, 절세전략과 관련된 판례 등을 공개함

- ATP 홈페이지는 ATP와 관련하여 과세당국이 알고 있는 정보를 납세자에게 공개함으로써 납세자 및 ATP 조장자들에게 무분별한 ATP의 개발 및 사용에 대해 사전에 경고하고 예방하는 데 목적이 있음

□ 다자간 정보공유

- OECD에서는 인터넷 홈페이지에 ATP 디렉토리를 만들어 각국의 ATP 사례 및 대응방법, 조사기법, 기타 관련 정보를 공유하는 방법을 추진하고 있음
 - OECD의 ATP 디렉토리는 민간의 접근이 금지되어 있으며, IP가 등록된 정부당국만 접근할 수 있는 디렉토리로서 정부간 공유가 필요한 고급 정보들을 공유하여 ATP에 대한 조사 및 과세의 효율성을 제고하는 데 목적이 있음
 - 2005년 3월 7개국(네덜란드, 뉴질랜드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 캐나다, 호주)으로 구성된 ATP 작업반이 구성되어 ATP 디렉토리의 개설 및 운영, 기타 정보수집 및 교환 등 공동 대응방안을 모색하기 시작하였으며,
 - 최근에는 노르웨이, 스웨덴 등 7개국이 추가되어 총 14개국이 작업반에 참여하고 있음

VI. 정책시사점

- ATP는 법률에 나타난 국가 정책의 의도를 훼손하고 과세기반을 침식하며 조세체계의 공평성과 형평성을 저해함
 - 그러므로 ATP를 통한 조세회피를 가능한 한 빨리 인식하여 엄정하게 과세하고 세제의 남용을 통한 조세회피가 확산되는 것을 방지할 필요가 있음

- 세제의 남용은 세법 제·개정시 인식하지 못하였던 허점(loophole)을 공격적으로 활용하는 것을 의미하므로 세법 제·개정시 최대한 허점이 없도록 하여야 하며, 이를 위해서는 '넓은 세원 - 낮은 세율'로 인식되는 '보편과세' 원칙을 확립하여야 할 것임

- ATP와 직접적인 관련을 갖는 제도 및 관행으로서는 가장 먼저 ATP를 적발·시정하는 법률적 근거가 되는 반조세회피 일반규정을 강화하는 문제를 검토할 필요가 있음
 - 현재 정부는 국제조세와 관련한 조세회피에 대하여 실질과세원칙을 적용할 수 있도록 하는 국제조세조정예관법률 개정안을 국회에 상정한 상태임
 - 국내 ATP와 관련하여 국제기본법상의 실질과세원칙이 어느 정도 실효성이 있는지 점검해 보고 문제점을 도출하여 개선하는 노력을 기울일 필요가 있음
 - 또한 조세회피 방법의 지속적인 개발 및 확산을 방지하기 위해서 ATP를 활용하여 의도적으로 조세회피를 한 자에 대해 회피 규모 및 내용에 따라 조세포탈범으로 처벌할 수 있도록 하는 방안도 모색할 필요가 있음

- 조직의 정비 및 정보의 수집·활용
 - 상설조직은 아니더라도 ATP TF를 만들어 관련 정보를 수집·분석하고 관련 부서간 필요한 정보를 교환하는 방안을 모색할 필요가 있음
 - 특히 ATP 조장자들에 대한 정보를 모아서 추적·관리할 필요가 있음

- 시장판매형 ATP와 관련해서는 호주와 같이 질의·회신을 적극적으로 활용하여 투자상품을 개발·판매하는 자가 새로 개발된 투자상품에 대해 사전에 과세당국의 의견을 받아 첨부하도록 함으로써 ATP의 구체적인 내용과 구조를 모르는 납세자가 본의 아니게 ATP에 참여하게 되는 것을 사전에 방지할 필요가 있음
 - 엔화스왑예금 상품의 경우 비공식적인 의견을 상품판매에 악용한 사례가 있으나, 상품 전체에 대해 자세한 설명을 제시하고 과세당국의 의견을 묻는다면 그런 문제가 사라질 것으로 판단됨
 - 호주의 경우 질의에 대한 회신이 법적인 효력을 가지는 것은 아니지만 조세 관련 소송에서 과세당국이 좋은 성과를 보여줌으로써 납세자들이 과세당국의 회신을 신뢰하게 되었다고 자평함

- 국제거래와 관련된 ATP의 경우 양자간 정보교환을 적극적으로 활용하여야 하며, OECD 등에서 진행되는 다자간 협력에도 적극적으로 참여할 필요가 있음
 - 조세조약에 의거한 통상적인 정보교환은 ATP의 조사에 큰 도움이 되지 않으므로 이미 선진국에서 시행된 사례를 면밀히 검토하여 교환할 정보의 내용, 교환방법 그리고 공동조사에 이르기까지 효과적인 협조방안을 모색할 필요가 있음

참고문헌

- Australian Taxation Office, "Tax Havens and Tax Administration," 2004.
- _____, "Part IVA: The General Anti-Avoidance Rule for Income Tax," 2005.
- OECD, "Baltic Sea Co-Operation in the Fishing Industry," CCNM/GF/TAX/WP8/TIM(2004)9/CONF, 30 Mar 2004(1).
- _____, "Counteracting International Fraud in E Commerce: Intelligence Gathering and Case Selection Techniques," CCNM/GF/TAX/WP8/TIM(2004)3/CONF, 2 Apr 2004(2).
- _____, "Counteracting the Tax Base Erosion and Determination of the Place of Residence," CCNM/GF/TAX/WP8/TIM(2004)15/CONF, 13 Apr 2004(3).
- _____, "Exchange of Information Concerning the Use of Stepping Stone Companies in Swedish Tax Planning," CCNM/GF/TAX/WP8/TIM(2004)14/CONF, 1 Apr 2004(4).
- _____, "Exchange of Information Resulting in the Determination of the Existence of a Permanent Establishment of a Foreign Company," CCNM/GF/TAX/WP8/TIM(2004)13/CONF, 13 Mar 2004(5).
- _____, "Exchange of Information Resulting in the Determination that a Taxpayer Claiming to be Fiscally Domiciled Abroad Actually Has His Tax Domicile in France," CCNM/GF/TAX/WP8/TIM(2004)11/CONF, 30 Mar 2004(6).
- _____, "Identification of Aggressive Tax Planning Using Shelters or Tax Havens," CCNM/GF/TAX/WP8/TIM(2004)10/CONF, 13 Apr 2004(7).
- _____, "Industry Wide Exchange of Information," CCNM/GF/TAX/WP8/TIM(2004)2/CONF, 23 Mar 2004(8).
- _____, "International Co-Operation in Large Tax Investigations," CCNM/GF/TAX/WP8/TIM(2004)12/CONF, 6 Apr 2004(9).
- _____, "International Investigation Cases/Treaty Shopping," CCNM/GF/TAX/

- WP8/TIM(2004)17/CONF, 13 Apr 2004(10).
- _____, "Interplay of Aggressive Tax Planning Schemes and Exchange of Information," CCNM/GF/TAX/WP8/TIM(2004)1/CONF, 23 Mar 2004(11).
- _____, "Mutual Benefits of Effective Exchange Co-Operation and Information Exchange for Tax Administration Bodies and Law Enforcement Agencies," CCNM/GF/ TAX/WP8/TIM(2004)6/CONF, 2 Apr 2004(12).
- _____, "Raising the Awareness of Tax Inspectors Concerning Money Laundering," CCNM/GF/ TAX/WP8/TIM(2004)4/CONF, 5 Apr 2004(13).
- _____, "Simultaneous Criminal Investigation Programme," CCNM/GF/TAX/WP8/TIM(2004)5/CONF, 6 Apr 2004(14).
- _____, "The Hollywood Connection-Involvement of the Motion Picture Industry in Austrian Tax Shelter Schemes," CCNM/GF/TAX/WP8/TIM(2004)8/ CONF, 2 Apr 2004(15).
- _____, "Australian Tax Office Paper on Aggressive Tax Planning," CCNM/GF/WP8/NOE1/WD(2005)7/CONF, 30 Sep 2005(1).
- _____, "Presentation by Canada on the Creation of 11 Expertise Centers to Address Aggressive International Tax Planning," CTPA/CFA/WP8/NOE1/WD(2005)8/CONF, 14 Oct 2005(2).
- _____, "Proposed Directory on Aggressive Tax Planning Schemes," CTPA/CFA/WP8/RD(2005)1/CONF, 15 Mar 2005(3).