

“ 조세조약정책 발전방향 연구* ”

I 배경 및 문제점

1. 조세조약의 정책 목표

- 조세조약(또는 이중과세방지협약)은 국제적 이중과세를 방지하거나 적어도 완화하는 것을 주요 목적으로 함
 - 국제적 이중과세란, 한 나라의 거주자(납세자)가 여러 나라에서 경제활동을 하고 이로부터 얻은 소득에 대해 여러 나라에서 동시에 세금을 부담할 수 있는 상황을 이룸
 - 만약 국제적 이중과세가 심각하게 발생해서 국제적 경제활동으로 얻은 소득에 대해 과중한 세금을 부담해야 한다면, 국제적 경제활동으로부터 얻을 수 있는 소득이 국내에서의 활동으로부터 얻을 수 있는 소득에 비해 더 크다고 하더라도, 경제주체들이 국내에서의 활동을 더 선호하는 상황이 일어날 수 있음
 - 이러한 상황이 일어나면 경제활동에 투입하는 생산요소가 국제적인 범위에서 볼 때 가장 효율적으로 쓰일 수 있는 곳에 쓰이는 것이 아니라 이중과세로 인해 경제주체들의 선택에 왜곡이 일어나는 만큼 비효율적으로 쓰임
- 한편 조세조약은 조약을 맺는 계약국가 사이에 과세권을 공평하게 배분하여 국제적으로 경제활동이 활발하게 이루어지는 상황에서도 계약국들이 적절한 조세 수입을 얻을 수 있도록 보장하는 것을 또 다른 목적으로 삼음
 - 하지만 국제적으로 생산요소가 가장 효율적인 곳에 쓰일 수 있도록 이중과세를 완전히 방지하였다 하더라도, 만약 특정 국가만 과세권을 행사하고, 나머지 국가들은 과세권을 제대로 행사할 수 없는 상황이 일어난다면, 지속가능성이 없기 때문임

* 본 보고서는 저자의 2015년도 기본연구과제 “조세조약정책 발전방향 연구”의 내용을 요약·정리한 것임

2. 정책 이슈: 국제적 이중 부과세 방지

- ● 최근 들어 이중과세 방지보다도 이중 부과세 방지가 정책적으로 더욱 큰 관심을 받고 있음
 - 조세조약 및 각국의 세법에서 정하는 과세 소득 여부, 조세조약상 제한세율, 각종 과세면제 및 세액공제제도에서 맹점을 찾아 적절히 조합하면 전 세계 어느 나라에서도 세금을 내지 않을 수 있는 거래 방식을 인위적으로 구성할 수 있기 때문임
 - 전환사채나 우선주처럼 주식과 채권의 성격을 동시에 갖는 혼성 금융상품으로부터 얻은 소득에 대해 나라마다 과세 여부가 다른 ‘혼성 불일치’가 있을 때 혼성 금융상품을 국제적으로 거래하여 세금을 내지 않는 것이 대표적 사례
 - 조세조약 쇼핑, 이자비용 공제 남용, 외국납부세액 생성거래 등이 이중 부과세가 일어나는 상황을 공격적으로 이용하는 사례로도 알려짐
- ● 조세조약은 여러 나라 사이의 조세정책을 서로 조율하는 수단인 만큼 국제조세제도에 있어 중심적인 역할을 함
- ● 이중과세 방지 및 체약국 간 과세권 배분과 같은 조세조약의 본래 목적을 고려하고, 최근 들어 큰 관심을 받고 있는 이중 부과세 방지 및 조세회피 대응 정책도 검토하면서, 우리나라의 조세조약정책이 앞으로 나아가야 할 방향을 모색해야 함

II 조사 및 분석 결과

1. 조세조약 네트워크 분석

- ● 우리나라의 조세조약 네트워크는 1970년부터 꾸준히 확장되었고, 2015년 5월 현재 85개국과의 조약으로 구성되어 있음
- ● 배당, 이자, 사용료 등 소득 구분에 따른 조세조약상 제한세율은 0%에서부터 15%까지 다양하게 분포
 - 배당의 경우, 멕시코와의 조약에서 유일하게 제한세율을 0%로 규정
 - 이자의 경우, 아일랜드, 헝가리, 러시아와의 조약에서 제한세율을 0%로 규정
 - 사용료의 경우, 아일랜드, 헝가리, 몰타, 아랍에미리트 등 여러 국가와의 조약에서 각각 제한세율을 0%로 규정

- 참고로 국내 세법에 따른 원천징수세율은 배당 및 사용료의 경우 20%이고 이자의 경우 채권을 내국법인이 발행하였는지 여부에 따라 14% 또는 20%임
- ● 조세조약상 제한세율이 다양하게 분포하고, 상대적으로 낮은 제한세율과 국내 세법상 원천징수세율 사이에도 상당한 차이가 있기 때문에, 조세조약 남용이 일어날 수 있음
 - 조세조약 남용 가능성에 대해 이해하기 위해 네트워크 최적화 기법을 활용
- ● 국제적인 투자자나 기업이 조세조약 네트워크를 이용하여 세금 최소화 투자 경로를 어떻게 구성할 수 있는지 분석함
 - 조세조약 남용 가능성에 대해 이해하기 위해 먼저 분석 대상 국가 사이의 조세조약을 근거로 조세조약 세율 매트릭스를 구축함
 - 분석 대상 국가는 70개국으로 가정하고, 세금 최소화 간접 투자 경로에 최대 하나의 경유국이 있을 수 있다는 제약조건하에 경로 탐색 알고리즘을 설계
- ● 분석 대상 70개국 사이에는 직접 경로가 세금을 최소화하는 경우도 있었지만, 간접 경로가 세금을 최소화하는 경우도 있는 것으로 나타남
 - 간접 경로가 있는 경우에는 경유국이 유일하게 존재하는 경우도 있었지만, 경유국이 여럿 존재하는 경우도 있는 것으로 나타남
 - 경유국에서의 세율을 어떻게 가정하느냐에 따라, 모든 가능한 거주국-원천국 조합에서 약 13,500개에서 18,500개까지의 세금 최소화 경로를 파악하였음
 - 이 중에서 간접 경로는 약 9,900개에서 15,500개까지로 나타났음
- ● 여기서는 우리나라가 원천국이거나 거주국인 경우로만 한정하여 결과를 요약함

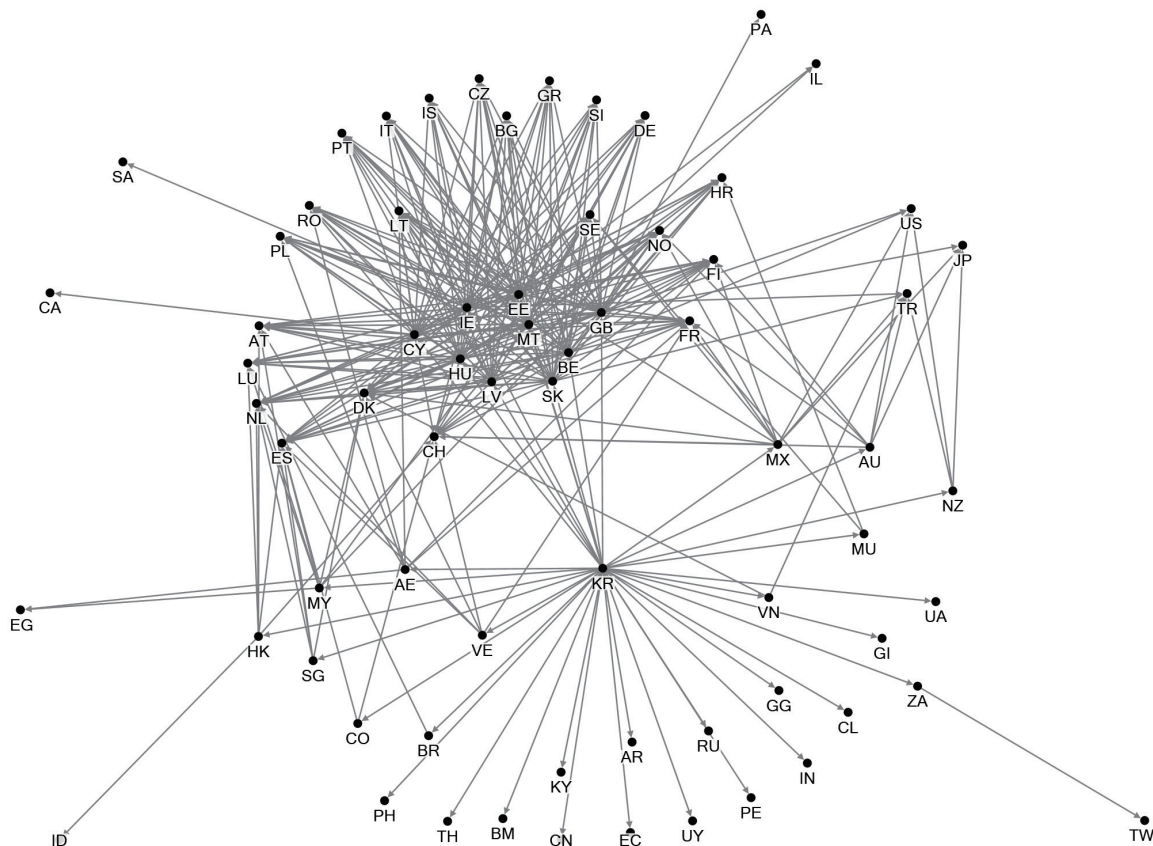
1) 우리나라가 원천국(투자대상국)인 경우

- ● 먼저 우리나라가 원천국인 경우, 즉 우리나라로 투자가 들어오는 경우, 세금 최소화 투자 경로에 있어 멕시코와 아랍에미리트가 주요 경유국이 될 수 있다는 사실을 발견함
- ● 경유국의 세율을 1%로 가정한 경우, 한국-멕시코 조약이 배당에 대한 제한세율을 0%로 규정하고, 멕시코와 다른 주요 자본수출국 사이의 조약이 다시 제한세율을 0%로 규정하기 때문에, 멕시코가 주요 경유국이 되는 것으로 나타났음
 - 분석 대상 국가 중에서 우리나라가 0% 세율을 적용하는 국가는 멕시코가 유일하기 때문

2) 우리나라가 거주국(투자자의 모국)인 경우

- ● 우리나라가 거주국인 경우, 즉 우리나라에서 투자가 나가는 경우, 가정에 따라, 세금 최소화 투자 경로에 다양한 경유국이 존재하는 것으로 나타남
- ● 경유국 세율이 1%인 경우 영국, 아일랜드, 벨기에, 헝가리 등이 주요 경유국으로 나타남
 - 영국과 헝가리는 배당에 대해 원천징수를 하지 않고, 아일랜드와 벨기에에는 원칙적으로 배당에 대한 원천징수 제도가 있지만, 조세정보교환이 가능한 조약을 체결한 국가로 배당을 지급하는 경우에 대해서는 원천징수를 하지 않음
- ● 한편 경유국에서 명목세율로 과세하는 경우 아랍에미리트, 건지, 버뮤다, 케이만, 헝가리가 경유국이 될 수 있는 것으로 나타남
 - 이 중에서 헝가리를 제외한 나머지 네 나라는 법인세를 부과하지 않고, 배당에 대해서도 원천징수를 하지 않음

[그림 2] 세금 최소화 투자 경로의 구조: 대한민국 거주, 경유국 세율 1%



주: 국가명은 알파벳 두글자 코드로 표기, 화살표는 투자의 방향을 나타냄
출처: 홍성훈 (2015)

3) 우리나라가 경유국인 경우

- ● 모든 분석 대상 국가 사이의 세금 최소화 투자 경로에서 우리나라가 경유국으로 쓰인 경우는 단 한 번뿐이었음
 - 경유국 세율을 1%로 가정하고, 거주국이 멕시코, 원천국이 러시아인 경우
 - 그런데 어찌 보면 우리나라를 경유했을 때의 세율이 1%라는 것은 현실성이 부족한 가정
- ● 그러므로 우리나라를 경유하는 세금 최소화 투자 경로는 존재하지 않는다고 보는 편이 타당함

4) 소결

- ● 우리나라의 관점에서 조세조약 쇼핑이 문제가 되는 경우는 우리나라가 원천국인 경우
 - 이 경우 경유국 세율에 따라 멕시코나 아랍에미리트가 주요 경유국이 될 수 있다는 사실을 발견
 - 반면 우리가 흔히 주요 경유국이라고 알고 있는 아일랜드, 네덜란드, 벨기에를 통과하는 세금 최소화 투자 경로는 존재하지 않는 것으로 나타남
 - 다만 영국 또는 헝가리를 경유하는 투자 경로가 각각 26개 존재하고, 스위스를 경유하는 투자 경로가 9개 존재하는 것으로 나타남
- ● 이처럼 영국, 헝가리, 스위스를 경유하는 투자 경로를 제외하고는, 흔히 조약 쇼핑에 사용된다고 알려져 있던 경유국들이 우리나라로 들어오는 투자 경로에 있어 제 역할을 하지 못하는 것으로 나타남
 - 이러한 발견에 비추어 볼 때, 우리나라는 그동안 조세조약 쇼핑을 효과적으로 방지해온 것으로 보임
 - 즉 조세조약 쇼핑 방지를 감안하여 조세조약 네트워크를 구성해왔다고 평가할 수 있음
- ● 그런데 다른 한 편으로는 우리나라가 원천국으로서 조세조약 쇼핑 방지라는 목표를 효과적으로 달성하였기 때문에 다른 나라들을 연결하는 세금 최소화 투자 경로에 있어 경유국으로서 역할을 하지 못하고 있는 것이라고도 볼 수 있음
 - 만약 우리나라가 세금 최소화 투자 경로에서 경유국으로서 역할을 하고자 한다면, 벨기에와 아일랜드의 사례를 참고할 수 있음
 - 최근 두 나라는 정보교환이 가능한 조약을 체결한 국가로 배당을 지급할 때 원천징수를 하지 않도록 국내 세법으로 규정하였음

- ● 우리나라에서는 현실적으로, 정보교환이 가능한 국가로 배당을 지급할 때, 국내 세법에 의해 제한세율을 5%로 조정하는 방안을 고려할 수 있음
 - 국내 세법에 의해 세율을 인하하면, 조약을 개정하지 않는다고 하더라도, 체약국의 투자자들에게 우리나라를 경유하여 투자할 유인을 제공할 수 있음

2. 조세조약 남용에 대한 전략적 분석

- ● 게임이론 모형을 구축하고 분석하여, 투자자가 세금 최소화 투자 경로를 얼마나 자주 이용할 것인지, 또는 반대로, 과세당국이 세금 최소화 투자 경로를 이용할 수도 있는 투자자에 대해 어떻게 대응해야 하는지 분석하고자 함
 - 모형 분석의 현실성을 높이기 위해 투자자와 과세당국 사이에 존재하는 정보 비대칭성도 고려
 - 현실에서 과세당국은 투자자의 거주국이 어느 나라인지 정확히 알지 못할 수 있으며, 거꾸로 투자자는 과세당국이 세무조사를 통해 조세조약 쇼핑에 얼마나 적극적으로 대응할 것인지 정확히 예상하지 못할 수 있음

1) 다국적 투자자의 전략적 행동 예측

- ● 투자자가 조약 쇼핑을 위해 세금 최소화 간접 투자 경로를 이용하는 확률적 빈도를 계산
 - 균형에서 투자자가 세금 최소화 간접 투자 경로를 이용하는 확률은, 모형의 여러 매개 변수 중에서도, 세무조사 비용, 기대소득, 가산세 세율 등으로 계산됨
- ● 한편 만약 원천국 정부의 입장에서 간접 경로 이용과 같은 조약 쇼핑을 방지하고자 한다면 가장 근원적인 대응방안은 세금을 줄일 수 있는 간접 경로를 모두 없애는 것임을 주목해야 함
 - 투자자의 입장에서 세금을 줄일 수 있는 간접 경로가 있다면, 어느 정도의 확률로라도 그러한 경로를 이용할 것이므로, 이러한 조약 쇼핑 행위를 방지하기 위해서는 직접 경로가 세금을 최소화하도록 조세조약 네트워크를 구성해야 함

2) 원천국 과세당국의 세무조사 전략 수립

- ● 투자자의 확률적 행동과 비슷하게 과세당국도 확률적으로 세무조사를 하여 세무조사 비용을 뺀 순조세 수입 효과를 극대화할 수 있음
 - 균형 확률은 기대 가산세율, 경로에 따른 세후 수익률의 차이, 거주국에서의 세율 등 모형의 매개변수로부터 계산됨

- ● 한편 가산세율이 최대 세율 스프레드보다 더 크면, 과세당국이 투자자에 대해 항상 의무적으로 세무조사를 진행할 때에 비해, 균형에서의 혼합전략을 따라 확률적으로 세무조사를 진행할 때 더 큰 보수를 얻음
 - 과세당국은 조약 쇼핑에 대응하기 위해 적절히 높은 가산세율을 설정하여 일정한 확률에 따라 세무조사를 진행함으로써 세수입을 증대할 수 있음
- ● 조약 쇼핑이 원천국의 세수입에 얼마나 영향을 미치는지 추정하는 공식도 계산

3) 거주국 과세제도의 효과 분석

- ● 투자자의 거주국에 따라 국외소득 과세면제나 외국납부세액공제와 같은 제도가 달리 설정될 경우, 투자자의 조약 쇼핑 행위도 다르게 나타남
 - 거주국에서 국외소득 과세면제 제도를 채택하고 있는 경우, 앞에서 설명한 것처럼, 투자자는 확률적으로 세금 최소화 간접 투자 경로를 선택하려고 하여 조약 쇼핑을 방지할 수 없음
- ● 거주국에서 외국납부세액공제를 허용하는 경우, 조약 쇼핑이 일어나지 않을 수 있음
 - 거주국의 세율이 상대적으로 높은 경우에는 투자자가 세금 최소화 간접 경로를 사용하지 않는 균형이 존재하기 때문
 - 거주국의 세율이 높으면, 거주국에서 납부할 세액도 많고 외국납부세액공제의 한도도 큰데, 조약 쇼핑을 통해 외국에서 납부하는 세금을 줄인다고 하더라도, 거주국에서 추가로 세금을 더 부담해야 하고, 투자자의 세후 소득에 변화가 없기 때문에, 투자자의 입장에서 조약 쇼핑을 선택할 유인이 없음
 - 거주국의 세율이 충분히 높지 않은 경우에는, 투자자가 세금 최소화 간접 투자 경로를 선택하여 조약 쇼핑이 일어날 수 있음
 - 거주국에서 외국납부세액 공제를 허용하는 경우, 거주국 세율의 상대적인 수준에 따라, 조약 쇼핑을 방지하는 효과가 있으리라고 예상할 수 있음

III 정책제언 및 기대효과

- ● 조세조약 쇼핑을 비롯한 국제조세회피 행위를 정책적으로 방지하는 문제가 최근 들어 큰 관심을 받고 있음
 - OECD/G20에서 추진하는 BEPS 방지 프로젝트가 대표적인 사례

- 하지만 국제적으로 BEPS 방지 프로젝트가 큰 관심을 받기 이전부터 우리 정부와 법원은 국제조세회피 행위에 선제적으로 대응해왔음
 - 이러한 성과를 다른 나라의 정부와 경제계에서도 알고 있기 때문에, 우리나라는 OECD/G20에서 추진하는 BEPS 방지 프로젝트의 정책 권고를 따라 세법과 조약을 개정하는 데 있어 다른 나라에 비해 조금 더 시간적 여유를 가질 수 있을 것이라고 생각함
 - 그러므로 BEPS 액션플랜에서 제시하는 정책의 효과를 충분히 검토하고, 우리나라 경제에 미칠 영향도 고려하여, 정부 및 경제계의 대응 방안을 수립해도 늦지 않을 것이라 판단함

1. 조세조약상 혜택제한 조항 도입 검토

- 향후 조세조약에 혜택제한 조항을 도입할지 여부를 판단할 때, 일부 조약에만 이 조항을 도입할 경우 조약 쇼핑 방지 효과가 미미할 것이라는 점을 고려해야 함
 - 네트워크 분석 결과에서 보듯이, 조약 쇼핑에 이용되는 세금 최소화 투자 경로에서 여러 경유국이 있을 경우, 하나의 경유국만 막는다고 다른 경유국을 통해 일어나는 조약 쇼핑을 막을 수는 없기 때문임
 - 뿐만 아니라, 국제 투자 경로에서 주요 경유국이 아닌 국가와의 조약에 이 조항을 도입할 경우에도 방지 효과가 매우 적을 것이라는 점을 명심해야 함
 - 조세조약 쇼핑을 통해 세금을 줄이려고 한다면, 주요 경유국과의 조약을 이용해야 하고, 경유국이 아닌 국가와의 조약은 이용하지 않을 것이기 때문임
- 하지만 반대로 혜택제한 조항 도입이 주는 경제적(실질적) 효과가 미미할 것으로 보이므로, 만약 다른 국가에서 조약 개정을 위해 혜택제한 조항 도입을 강하게 요구하는 경우, 외교적 협상의 관점에서 동 조항의 도입 여부를 긍정적으로 고려할 수 있음

2. 국외 지급 배당소득에 대한 원천징수세율 조정

- 네트워크 분석 결과, 우리나라는 지금까지 국제적 투자 경로에서 경유국으로서 역할을 제대로 수행하지 못해온 것으로 나타남
- 만약 우리나라가 세금 최소화 투자 경로에서 경유국으로서 역할을 하고자 한다면, 벨기에와 아일랜드의 사례를 참고하여, 일정 조건하에서 국내 세법에 의해 일방적으로 국외 지급 배당에 대해 원천징수세율을 인하하여 적용하는 방안을 검토할 수 있음
 - 최근 벨기에와 아일랜드는 정보교환이 가능한 조약을 체결한 국가로 배당을 지급할 때 원천징수를 하지 않도록 국내 세법으로 규정하였음

- ● 현실적인 대안으로, 정보교환이 가능한 국가로 배당을 지급할 때, 국내 세법에 의해 제한세율을 5%로 조정하는 방안을 고려할 수 있음
 - 국내 세법에 의해 세율을 인하하면, 조약을 개정하지 않는다고 하더라도, 체약국의 투자자들에게 우리나라를 경유하여 투자할 유인을 제공할 수 있음

3. 과세당국의 세무조사 전략 설계

- ● 과세당국은 적절히 계산된 확률로 국제적 투자자에 대해 세무조사를 실시함으로써 세무조사 비용을 절감하여 조세수입 효과를 극대화할 수 있음
 - 세무조사 확률은 기대 가산세율, 경로에 따른 세후 수익률의 차이, 거주국에서의 세율 등 여러 매개변수로부터 계산될 수 있으며, 본 보고서에서 제시하였던 게임이론 모형 분석 결과에 근거함
 - 가산세율이 최대 세율 스프레드보다 더 크면, 과세당국에게 확률적 세무조사 전략이 의무적 세무조사 전략에 비해 세수입 극대화 관점에서 더 유리함
- ● 과세당국은 조약 쇼핑에 대응하기 위해 적절히 높은 가산세율을 설정하여 일정한 확률에 따라 세무조사를 진행함으로써 세수입을 증대할 수 있음
- ● 상기 내용은 2015년도 기본연구과제 “조세조약정책 발전방향 연구”의 내용을 요약한 것임
 - 기존의 문헌 연구에 대해서는 2014년도 기본연구과제 “국제조세회피에 대한 네트워크 분석”을 참고

| 작성자 |

홍성훈 / 한국조세재정연구원 부연구위원
(044-414-2222)

| 참고자료 |

- 홍성훈, 『조세조약정책 발전방향 연구』, 연구보고서 15-08, 한국조세재정연구원, 2015.
- 홍성훈·안중석, 『국제조세회피에 대한 네트워크 분석: 원천국 과세회피를 중심으로』, 연구보고서 14-09, 한국조세재정연구원, 2014.

