

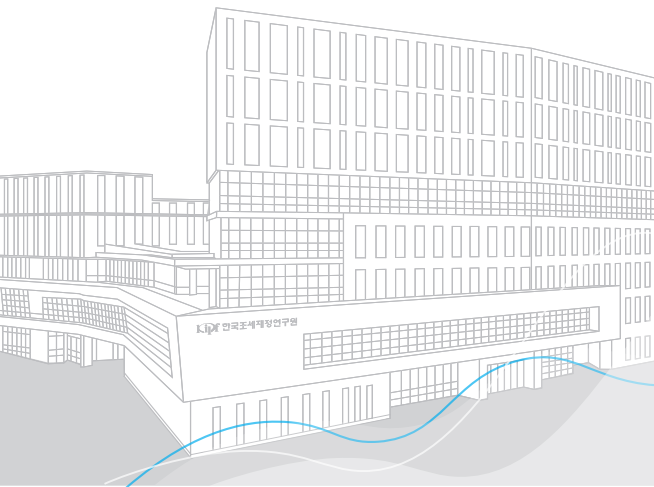
조세재정 브리프

조세회피거래에 대한 의무보고제도의 도입 필요성 및 도입 방안 검토

심태섭 서울시립대학교 교수 tsshim@uos.ac.kr
유지선 호서대학교 교수 jsyoo@hoseo.edu

- 1 들어가는 글
- 2 조사 및 분석결과
- 3 정책제언
- 4 나가는 글

참고문헌





요약

- ▶ 본고에서는 세무조력자에게 조세회피거래의 사전 보고를 요구하는 의무보고제도의 국내 도입 필요성과 국내 도입 방안에 대해 검토함
 - 관련 국내 규정, 의무보고제도에 대한 OECD 및 유럽연합(EU)의 국제적 논의, 해외의 입법례 등을 조사·분석하고 이를 기반으로 시사점을 제시함
- ▶ 의무보고제도는 복잡한 거래가 끊임없이 등장하는 현 시대에서 조세회피를 효과적으로 예방·억제할 수 있는 제도이므로, 제도 도입에 대한 긍정적 검토를 시작할 필요가 있음
- ▶ 국제적 정합성을 높이기 위하여 OECD의 BEPS Action 12 및 EU의 DAC6와 일치하는 방향으로 국내 제도를 설계할 것을 제안하는 바임
- ▶ 다만 제도 도입 초기에는 이행 부담을 경감시키기 위해 적용 범위, 적용 대상 등을 일정 부분 완화하는 것이 바람직함

※ 본 조세재정브리프는 '심태섭·유지선, 『탈세 및 조세회피 방지를 위한 세무조력자의 의무 강화 방안』, 한국조세재정연구원, 2020.' 중 일부 내용을 발췌·요약한 것으로서 저자 개인의 의견이며, 한국조세재정연구원 공식 입장이 아님을 밝힙니다.

1 들어가는 글

- ▶ 세계 경제의 글로벌화와 IT산업의 급격한 성장으로 복잡한 형태의 국제거래가 급증함에 따라 각국의 세법상 허점을 이용한 조세회피도 고도화되고 있음
 - 우리나라도 역외탈세와 공격적 조세회피에 대한 조사가 점차 증가하고 있어, 이에 대한 체계적 대응이 필요함
- ▶ 그러나 빠르게 변화하는 기술 및 경제구조로 인해 전통적 경제환경에서 마련된 제도를 통해 사후적으로 발생하는 조세회피를 억제하는 데는 한계가 있음
 - 이러한 이유에서 경제개발협력기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)는 2015년에 국제적 세원 잠식과 소득이전(Base Erosion and Profit Shifting, BEPS)에 대응하기 위한 시행 지침(Action)을 마련한 바 있음
- ▶ 이에 본고에서는 OECD BEPS 프로젝트의 한 주제이자, 최근 EU 회원국을 중심으로 도입이 이루어지고 있는 의무보고제도(Mandatory Disclosure Rules)의 국내 도입 필요성 및 도입 방안을 검토하고자 함
 - 의무보고제도는 조세전략 정보를 조기에 수집하고 조세회피를 억제하고자 세무대리인 또는 납세자에게 조세회피 의도가 있는 거래를 과세 당국에 사전 보고하도록 요구하는 제도임

2 조사 및 분석결과

① 우리나라의 관련 제도 운영 현황

▶ 우리나라도 조세회피를 방지하기 위해 다양한 규정을 운영 중임

- 의무보고제도와 유사한 취지의 제도로써 국제 거래에 대한 자료제출 의무, 해외 금융계좌 신고제도, 미신고 역외 소득·재산 자진신고제도, 탈세 행위 등에 대한 제보자 포상금 지급제도, 성실신고 확인제도, 성실납세 협약제도 등이 있음

▶ 그러나 현 제도는 사후 신고제도로써 빠르게 진화하는 조세회피거래에 효과적으로 대응하기에는 한계가 있음

- 조세회피에 대한 선제적 대응이 어려운 점, 주로 납세자의 성실신고에 의존하는 점, 가산세와 같은 금전적 제재에 초점을 두고 있는 점에서 조세회피 억제 효과가 제한적임

▶ 따라서 조세회피거래에 관여한 세무조력자에게 신고 의무를 사전에 부여하는 의무보고제도의 도입이 조세회피를 효과적으로 예방·억제하는 데 도움이 될 것으로 보임

② 의무보고제도에 대한 국제적 논의

▶ 의무보고제도에 대한 국제적 논의는 다음의 세 단계로 진행 및 발전되어 옴

- OECD의 “Mandatory Disclosure Rules” (BEPS Action 12) (2015년)
- OECD의 “Model Mandatory Disclosure Rules for CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures” (모범 CRS 기준) (2018년 3월)
- EU의 “the 6th version of the EU Directive on administrative cooperation” (DAC6) (2018년 5월)

▶ 다음의 세 논의는 실질적으로 동일한 맥락선상에서 논의가 진행되며, 점차 세부적인 기준을 제시하는 방향으로 발전한 것으로 이해할 수 있음

- OECD BEPS Action 12는 의무보고제도에 대한 전반적인 가이드라인(guideline)을 제시
- OECD 모범 CRS 기준은 Action 12를 기반으로 보다 세부적 기준 제시
- EU DAC6는 각 회원국에서 실제 제도를 도입하는 데 필요한 세부적 지침(예: 특징지표, 주요이익 심사)을 제시



▶ 의무보고제도는 납세자 또는 세무조력자에게 조세회피거래 신고 의무를 부여하는 것을 골자로 하므로 신고의무자, 신고대상 거래, 신고기한, 미준수 시 제재 등의 내용을 포함하며, <표 1>은 각 단계에서 논의·합의된 주요 내용을 요약하고 있음

<표 1> 의무보고제도에 대한 국제적 논의의 비교

구분	OECD의 BEPS Action 12	OECD의 모범 CRS 기준	EU의 DAC6
정식 명칭	Mandatory Disclosure Rules	Model Mandatory Disclosure Rules for CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures	the 6th version of the EU Directive on administrative cooperation
주요내용	조세 회피위험이 있는 조세전략을 의무적으로 과세 당국에 보고하는 제도에 대한 기본 틀을 제시	공동 의무보고를 회피하려는 조세 전략과 불투명한 역외거래를 이용한 조세전략에 대한 이용자와 공급자의 과세정보를 제공	EU 각 회원국에서 공격적 조세전략을 과세 당국에 의무적으로 보고
신고의무자	(1인) 기획자(promoter)와 납세자 모두 (2인) 기획자와 납세자 중 어느 한쪽이나 기획자가 주된 의무	(원칙) 조력자(intermediary) (예외) 납세자	(원칙) 조력자(intermediary) (예외) 납세자
신고대상 거래 판단	일반적 특징지표(비밀 유지, 할증 수수료, 표준화 상품)와 개별적 특징 지표(손실거래)로 신고대상 거래를 판단	공동 의무보고를 회피하려는 조세 전략과 불투명한 역외거래를 이용한 조세전략에 대한 특징지표로 신고대상 거래를 판단	국제거래 중 의무보고 대상이 되는 조세 전략 판단을 위한 특징지표와 주요 이익심사를 통하여 신고대상 거래를 판단
신고기한	(기획자) -1안: 이용 가능한 시점 -2안: 실행 가능한 시점 (납세자) 실행 가능한 시점	해당 조세전략에 대한 계약을 하거나 관련 서비스를 제공하려고 하는 시점 이후 30일 이내	해당 국제거래가 실행 가능한 날, 실행 준비가 완료된 날 중 가장 빠른 날로부터 30일 이내
미준수 시 제재	해당 국가의 법·규정에 맞는 제재 도입	해당 국가의 상황에 맞는 제재 도입	해당 국가의 법·규정에 맞는 제재 도입

자료: 필자 작성

▶ EU 회원국은 가장 세부적으로 규정된 의무보고제도라 할 수 있는 DAC6를 2019년 12월 31일 까지 자국 세법에 입법 완료하고, 2020년 7월 1일부터 적용해야 함

- 그에 따라 2020년 8월 31일까지 조세회피거래를 최초 보고해야 하며, 최초 보고된 정보를 2020년 10월 31일까지 자동 교환해야 함

▶ 의무보고제도의 국내 도입 시 OECD의 BEPS Action 12, EU의 DAC6 및 EU 각국의 입법례를 적극 참조한다면, 국제적 정합성을 높일 수 있어 제도의 효과적 운영이 가능할 것으로 기대됨

- 특히 국내외 다국적기업의 납세협력비용을 절감하고 조세회피 방지 활동을 보다 체계적으로 운영할 수 있을 것으로 예상됨

③ 해외 의무보고제도 입법례 현황

- ▶ OECD의 BEPS Action 12 발표 이전부터 의무보고제도를 도입·운영해 온 국가는 총 8개 국가에 불과하였으나, 2020년 7월 1일부터 모든 EU 회원국이 의무보고제도를 도입해야 함에 따라 올해부터 의무보고제도가 광범위하게 도입될 예정임

〈표 2〉 국가별 의무보고제도 도입 현황

구분	국가	
Action 12 최종보고서 발표(2015) 이전부터 제도를 도입하여 운영해 온 국가(8)	기존 제도를 계속 운영하는 국가(5)	남아프리카공화국, 멕시코, 미국, 이스라엘, 캐나다
	DAC6 발효로 법률을 제·개정한 국가(3)	아일랜드, 영국, 포르투갈
Action 12 최종보고서 발표 이후 DAC6 발효에 따라 제도를 최초 도입하여 운영하게 된 국가(25)	그리스, ¹⁾ 네덜란드, 덴마크, 독일, 라트비아, ¹⁾ 루마니아, 룩셈부르크, 리투아니아, 몰타, 벨기에, 불가리아, 스웨덴, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아, 에스토니아, 오스트리아, 이탈리아, 체코, 크로아티아, 키프로스, 폴란드, 프랑스, 핀란드, 헝가리	
도입 논의가 이루어지고 있는 국가(8)	뉴질랜드, 대한민국, 브라질, 일본, 중국, 터키, 호주, 홍콩	
도입 논의 여부를 파악할 수 없는 국가	러시아, 사우디아라비아, 싱가포르, 아르헨티나, 인도, 인도네시아 등	

주: 1. () 안은 도입 국가 수임

1) 2020년 1월 현재 아직 관련 법안이 발의되지 않음.

자료: Deloitte, *BEPS Actions implementation by country*, 2017 및 PwC, BEPS Action Plan: Action 12-Disclosure of aggressive tax planning, 2019 자료를 참고하여 작성

- ▶ (기 도입국의 입법례 현황) 제도를 기 도입한 8개 국가의 입법례 검토 결과, 의무보고제도는 크게 미국형 시스템과 유럽형 시스템으로 대별되며, 유럽형 시스템이 OECD 및 EU의 논의를 거쳐 국제 시스템으로 발전한 것으로 볼 수 있음
 - 미국형 시스템은 납세자에게도 보고의무를 부여하고 보고대상 거래를 열거하는 반면, 유럽형 시스템은 원칙적으로 세무대리인에게 보고의무를 부여하고 특징지표를 기반으로(hallmark based) 보고대상 거래를 규정하는 점이 가장 큰 차이임
- ▶ (EU 회원국의 도입 현황) 28개 EU 회원국의 입법 동향을 살펴본 결과, 대부분의 국가가 DAC6에 따라 국제거래에 한하여 의무보고제도를 도입하고, DAC6에 규정된 특징지표(hallmark)와 일치하게 신고대상 거래의 범위를 규정함
 - 폴란드, 포르투갈 등 소수 국가만이 DAC6보다 더 광범위한 영역에 의무보고제도를 도입함
 - 반면 가산세는 각국의 상황에 맞게 설정함에 따라 국가별로 상당한 편차를 보임
- ▶ (입법 실패 국가 사례) 과거 의무보고제도를 입법하고자 했으나 실패한 프랑스, 브라질 및 독일의 사례를 살펴본 결과 ‘조세회피’의 불명확성으로 인한 법적 안정성 훼손이 입법 실패의 주된 원인이었음



- 이 중 프랑스와 독일은 2020년 7월 1일부터 DAC6에 따라 의무보고제도가 도입될 예정임. 그러나 법적 안정성 훼손에 대한 우려는 여전히 존재하므로, 국내 도입 시에도 이러한 문제에 대해 인식하고 추가적인 검토가 필요할 것임
- ▶ (미국 및 영국의 제도 운영 현황) 미국은 운영 현황에 대한 자료가 많지 않은 반면, 영국은 보고된 조세전략 거래 중 조세회피로 의심되는 주요거래를 선별하여 ‘스포트라이트(Spotlight)’라는 명칭으로 홈페이지에 공시하고 있다는 측면에서 주목할 만함
- 거래의 작동원리, 거래의 세무상 처리에 대한 국제청 입장 등을 공시한다는 측면에서 조세회피 예방효과를 강화할 수 있을 것으로 예상됨

3 정책제언

(제언1) 의무보고제도의 국내 도입 필요성

- ▶ 의무보고제도 도입으로 늘어날 보고비용 및 행정비용에 대한 우려의 시선이 적지 않으나, 장기적으로는 납세자와 과세 당국 모두에게 비용을 초과하는 효익이 발생할 것으로 예상됨
 - 장기적으로 제도가 정착되면 납세자는 불확실성을 사전에 제거하고 과세 당국의 입장을 사전에 인지함으로써 미래 발생 가능한 분쟁비용을 절감할 수 있고, 과세 당국은 납세자의 조세회피를 억제함으로써 추가적인 세원 확보가 가능해질 것임
- ▶ 제도의 도입이 장기적인 세제 발전에 도움이 될 뿐만 아니라 OECD 회원국으로서 조세회피 대응의 국제적 공조를 위해서라도 의무보고제도 도입이 필요함
 - 유럽을 중심으로 광범위하게 제도가 도입되기 시작된 현 시점이 우리나라의 제도 도입에 대한 본격적인 검토를 시작할 시점으로 보임

(제언2) 의무보고제도의 국내 도입 방안

- ▶ 국제적 흐름에 맞추어 Action 12 및 DAC6를 벤치마킹(bench-marking) 대상으로 설정하는 것이 바람직함
 - 장기적으로 납세자 및 세무조력자의 예측 가능성을 높이고 납세협력 비용을 줄일 수 있음

- ▶ 이러한 전제하에서 구체적으로 다음의 사항을 고려하여 국내 제도를 설계할 것을 제안함
 - (도입 범위) 의무보고제도를 최초 도입하는 시점에는 국제 거래, 그리고 법인세에 한하여 신고의무를 부여하여 도입의 충격을 최소화할 필요가 있고, 이후 제도가 안정화되면 국내 거래와 타 세목으로 확장해 나가는 것을 고려
 - (신고의무자) 보다 많은 정보를 보유한 세무조력자에게 일차적인 신고의무를 부여하는 것이 바람직함. 이 경우 세무조력자에게는 '해당 계약을 디자인, 판매, 조직 혹은 이용 가능하게 하는 자나 실제 실행하는 자뿐만 아니라 해당 계약을 도와주거나, 보조·지원 혹은 조언한 자'를 포괄할 수 있음. 다만 도입 초기에는 일정 규모 이상 납세자의 세무조력자, 또는 일정 수수료 이상의 거래를 자문한 세무조력자 등으로 제한하는 것을 고려할 수 있음
 - (신고대상 거래) 의무보고제도의 도입 시기를 다소 늦추더라도 Action 12 및 DAC6에 권고된 완전한 형태의 의무보고제도를 도입해야 함 것임. 다만 차선책으로 의무보고제도를 선도입한 후 최대한 빠른 시간 내에 일반적 조세회피방지 규정(GAAR)을 정비하는 방안도 고려할 수 있음
 - (신고기한) EU와 같이 유예기간을 주어 과거 일정 기간 동안의 조세회피를 특정 시점까지 보고하도록 요구하고, 유예기간 이후에는 보고 가능하게 된 날로부터 30일 이내에 거래를 신고하도록 하는 것이 바람직함
 - (신고양식) 조세전략의 구체적 내용은 신고의무자가 직접 작성하도록 하되, 신고해야 할 정보에 대한 가이드라인을 최대한 상세하게 제시해 줄 필요가 있음
- ▶ 그 외에도 근거 법률의 입법 방안, 수집된 정보의 활용 방안, 윤리 기준 강화 방안, 인센티브 부여 방안 등 제도의 성공적 안착을 위한 다양한 방안을 추가적으로 모색할 필요가 있음

4 나가는 글

- ▶ 의무보고제도는 조세혜택을 창출하는 거래의 사전보고라는 측면에서 아직 우리나라에서는 생소함
 - 세무조력자에게 신고의무를 부여한다는 측면에서 제도의 도입까지 다양한 이해관계자의 반발과 우려가 예상됨
- ▶ 그러나 급변하는 현 경제상황에서 조세회피의 선제적 대응을 위해서는 의무보고제도의 도입이 요구됨
 - 이는 납세자의 불확실성을 감소시키는 측면에서 궁극적으로 납세자에게도 긍정적 혜택을 가져올 것으로 예상됨
- ▶ 본고가 조사 및 분석한 방대한 국제 지침 및 해외 입법례를 밑거름으로 향후 의무보고제도 도입 논의가 활성화되기를 기대함



[참고문헌]

김무열, 「공격적 조세전략에 관한 의무보고제도의 도입에 관한 소고: BEPS 프로젝트 Action 12와 관련하여」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, Vol. 275, 2019, pp. 34~55.

심태섭 · 유지선, 『탈세 및 조세회피 방지를 위한 세무조력자의 의무 강화 방안』, 한국조세재정연구원, 2020.

Deloitte, *BEPS Actions implementation by country*, 2017.

EU Council, Council Directive 2018/822/EU of 25 May 2018.

OECD, “Mandatory Disclosure Rules, Action 12 – 2015 final report,” OECD/G20 BEPS project, 2015.

OECD, “Model Mandatory Disclosure Rules for CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures,” 2018.

PwC, “BEPS Action Plan: Action 12 – Disclosure of aggressive tax planning,” 2019.

<웹 사이트>

미국 국세청, <https://www.irs.gov>, 검색일자: 2019.9.23.

영국 국세청, <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs>, 검색일자: 2019.11.25.