

개방경제하의 조세정책 :
경제개방이 자본소득과세에 미치는 영향과
외국인직접투자 관련 조세정책 논의

2002. 12

崔 濬 旭

서 언

경제개방의 진전은 경제구조에 많은 변화를 초래하며, 조세정책에도 큰 영향을 미칠 수 있다. 개방경제에서의 조세정책은 기존의 폐쇄경제에서와는 완전히 다른 패러다임에서 검토되어야 한다는 지적도 있다. 경제개방이 진전됨에 따라 조세경쟁이 발생하여 자본소득과세 또는 법인세의 역할이 축소될 것이라는 주장도 제기되고 있다. 심지어는 경제개방의 진전에 따라 국가가 조세를 징수할 수 있는 능력까지도 제한을 받아, 국가의 역할 변화가 불가피할 것이라는 주장도 제기되고 있다. 이처럼 경제개방의 진전이 조세정책에 미치는 영향이 크고 중요할 수 있지만, 이에 대한 우리의 이해는 충분하지 않다.

경제개방의 진전으로 인해 제기되는 조세문제는 다양하지만, 본 연구에서는 그 중 가장 중요하다고 판단되는 두 가지 주제를 대상으로 검토하고 있다. 첫번째 주제는 장기적으로 가장 중요한 주제라 할 수 있는 ‘자본시장 통합의 진전이 자본소득과세에 미치는 영향’이다. 즉 자본시장 통합이 진전되면서 조세경쟁이 발생하여 자본소득과세의 역할이 축소되는지 등의 문제를 다룬다. 두번째 주제는 국제조세 분야에서의 가장 중요한 현안이라 할 수 있는 ‘외국인직접투자 관련 조세정책’이다. 최근에도 동북아 비즈니스 중심국가 건설이라는 정책방향이 제기되면서 외국인직접투자 유치를 위한 세계개편 필요성이 제기된 바 있으며, 이러한 주장들에 대한 타당성을 비롯하여 외국인직접투자 관련 조세정책 방향에 대해 검토한다.

본 보고서는 본 연구원의 최준욱 박사에 의해 집필되었다. 저자는 본 연구를 위해 세미나에서 유익한 토론을 해준 박형수 박사,

그리고 두 명의 익명의 논평자에 감사하고 있다. 또 본 연구의 자료 및 원고정리를 위해 도움을 준 본원의 류인경 연구원, 신수미 연구조원에게도 감사하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2002년 12월

韓國租稅研究院

院長 宋 大 熙

요약 및 정책시사점

본 연구에서는 경제개방의 진전에 따라 제기되는 조세정책 논점 중 가장 중요하다고 판단되는 두 개의 주제를 선정하여 검토한다. 제 I 장은 중장기적으로 가장 중요한 문제라 할 수 있는 '자본시장 통합의 진전이 자본소득과세에 미치는 영향'에 대해 검토한다. 제 II 장은 가장 중요한 현안이라 할 수 있는 '외국인직접투자 관련 조세정책'에 대해 검토한다.

제 I 장에서는 자본시장 통합의 진전이 조세제도에 어떤 영향을 미치는가에 대한 기존의 이론 및 주장이 현실에서 어떤 형태로 발생하고 있는지 확인하고, 이론과 현실에서 괴리가 발생하는 이유 등에 대해 논의한다. 우선 OECD 국가들의 세율과 세수자료 등을 이용하여 법인세 및 기타 조세정책의 변화를 파악한 중요한 결과는 다음과 같다. 첫째, 각국의 법인세 명목세율은 하락하는 경향을 보이고 있다. 그러나 명목세율의 하락에도 불구하고, 법인세의 세수기능은 약화되지 않고 있다. 시장의 통합도가 높은 유럽에서도 그러하다. 즉 현실은 자본시장의 통합이 진전되면서 조세경쟁이 발생하여 법인세가 크게 축소되리라는 우려 또는 이론의 예측과는 상당한 차이를 보이고 있다. 둘째, 법인세와는 달리 이자소득세는 자본시장 통합의 영향을 크게 받고 있는 것으로 보인다.

현실에서는 왜 기존의 이론이 예측하는 바와는 달리 법인세 조세경쟁이 심하지 않은가에 대해 몇 가지 가설을 제시하고 논

의한다. 자본시장이 충분히 통합되어 있지 않기 때문이라는 해석이 있다. 그러나 자본시장 통합의 불완전성은 조세경쟁이 심하지 않은 것에 대한 부분적인 설명만이 될 수 있을 뿐, 충분한 설명이 되기는 어렵다. 다른 가능성으로 소비세의 경쟁이 법인세에 대한 조세경쟁 발생을 제한하는 요인으로 작용할 가능성도 논의한다. 이러한 가설은 현실에서 관찰되는 것과 일관성이 있기는 하지만, 그것이 실제로 얼마나 중요한 요인으로 작용하는지는 확인하기 어렵다. 그리고 기존의 이론에서 법인세를 모형화하는 것이 상당 부분 잘못되어 있다는 점을 지적한다. 개방경제에서의 자본소득과세에 대한 이론적 분석은 주로 전통적인 신고전학과 생산함수에 기초하고 있다. 이러한 분석의 틀은 개인에게 부과되는 이자소득세 등의 분석에는 오히려 적절하지만, 법인세의 분석에는 적절하지 않은 점이 있다. 현실에서 이자소득세와 법인소득세가 과세원칙 등에서 큰 차이를 보이고 있는 것은 이러한 가설에 타당성을 부여한다.

본 연구에서 검토한 내용이 향후 조세제도의 변화에 대해 시사하는 점은 다음과 같다. 첫째, 비록 법인세에서 조세경쟁이 발생할 가능성을 부정할 수는 없다 하더라도, 경제개방의 진전에 따른 조세경쟁의 압력은 적어도 기존에 주장되어 온 것처럼 강하지는 않다. 적어도 근시일 내에 법인세가 거의 소멸되거나 할 가능성은 높지 않을 것이다. 따라서 세수확보의 어려움으로 인해 조세부담률이 하락하고 국가의 역할이 변화되는 현상 역시 근시일 내에 발생할 가능성은 높지 않을 것이다. 둘째, 금융소득에 대한 과세는 법인세와는 달리 자본시장 통합의 영향을 크게 받으며, 향후에는 더욱 그러할 것이다. 향후 금융소득에 대한 종합과세(global income tax)제도를 유지하는 것이 어렵게 되거나,

심지어는 금융소득에 대한 과세의 존립 자체도 위협받을 수 있다. 탈세의 가능성은 그러한 압력을 더욱 강화시킬 수 있다. 따라서 금융소득에 대한 과세를 유지하고자 하는 경우에는 과세정보 교환 등 탈세방지를 위한 정책 노력이 필요하다.

법인세와 금융소득에 대한 과세가 큰 차이를 보이는 것은 자본소득을 하나의 동질적인 소득으로 파악하는 것이 부적절하다는 것을 보여주고 있다. 자본소득이라 하더라도 그 성격에 따라 최적 과세가 크게 달라지기 때문에, 조세정책에서 이러한 점을 감안하여야 한다. 개방화로 인한 조세제도에의 영향도 자본소득의 종류별로 매우 다양하게 나타날 것이다. 아직까지 개방화가 각 종류별 자본소득과세에 어떤 영향을 미치는지에 대한 우리의 이해는 매우 부족한 상황이며, 이에 대해서는 향후 추가적인 연구가 필요하다.

제II장에서는 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향에 대해 논의하고, 외국인직접투자 유치와 관련된 조세정책에 대해 검토한다. 우리나라는 외환위기 이후 외국인직접투자 환경이 크게 변화되었으며, 새로운 투자환경이 형성된 후 얼마 지나지 않았다. 이러한 한계로 인해 우리나라의 현 상황에서 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향에 대해 의미 있는 실증분석을 하는 것이 어렵다. 따라서 본 연구에서는 주로 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향에 대한 해외의 기존 연구결과 등을 정리하여 제시하고, 이를 기초로 외국인직접투자 관련 조세정책에 대해 논의한다.

조세가 외국인직접투자에 미치는 영향에 대해서는 상반된 견해가 있다. 조세가 외국인직접투자에 영향을 미치는 중요한 요인이 아니라는 견해도 있다. 반면 조세가 외국인직접투자에 중요한

영향을 미친다는 실증분석 결과도 다수 있다. 이러한 상반된 견해가 존재하는 것은 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향이 외국인직접투자와 관련된 제반 정책 요인, 투자유치국과 투자자 모국의 조세제도, 투자의 성격 및 형태 등에 따라 달라지기 때문이다.

이처럼 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향이 다양한 요인들에 의해 좌우된다는 것은 외국인직접투자에 대한 최적 조세정책도 매우 복잡해진다는 것을 의미한다. 실현 가능성을 감안하지 않는다면, 외국인직접투자에 대한 최적 조세정책은 투자자의 출신국, 투자의 성격 및 형태 등을 감안하여 차별적으로 과세를 하는 것이다. 그러나 현실에서 이를 시행하기에는 많은 한계가 있다. 조세협약을 통한 차별화가 하나의 정책대안으로 제시될 수 있지만, 조세조약은 쉽게 변경될 수 있는 것이 아니라는 점에서 적어도 단기적 정책수단으로 활용되기에는 한계가 있다.

조세감면은 차별적 과세를 위한 정책수단으로 활용되기에는 한계가 있기 때문에 효과성이 떨어지는 정책수단이 될 수 있다. 대안으로 제시될 수 있는 것이 보조금의 활용이다. 보조금은 같은 규모의 재정자원을 활용하되 조세감면보다 더 효과적이고 탄력적으로 운영할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 우리나라에서도 1998년에 외국인투자촉진법을 제정하면서, 외국인직접투자에 대한 보조금 지급의 근거가 마련되었다. 그러나 아직까지 우리나라의 외국인직접투자 유치를 위한 인센티브는 보조금보다는 조세감면이 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있다. 향후 조세감면을 축소하고 보조금을 더 적극적으로 활용하는 방향으로의 정책전환이 필요하다.

최근에 동북아 비즈니스 중심국가라는 정책방향의 일부로서 다국적기업의 지역본부 유치에 대한 조세감면이 논의된 바 있지만, 이는 OECD에서 금지하고 있는 유해한 조세경쟁에 해당된다. 개방화된 경제에서 외국인직접투자 유치도 중요하지만, 국제규범의 준수도 중요하다. OECD 회원국인 우리나라로서는 지역본부에 대한 세제지원 문제는 물론이고 기타 외국인직접투자에 대한 조세감면 정책도 유해조세경쟁에 해당되지 않는 범위 내에서 활용해야 할 것이다.

외국인직접투자 유치를 위해 국내의 조세제도를 전면적으로 개편하는 방법 등도 거론되고 있다. 그러나 대체재원의 마련 또는 재정지출의 삭감이 동반되지 않는 법인세 또는 근로소득세의 전면적 인하는 재정의 안정성을 해치고, 심지어는 외국인직접투자 유치에도 부정적으로 작용할 수도 있다. 세계경제의 통합으로 인해 국가간 경쟁이 치열해지고 있지만, 우리나라의 조세제도를 우리나라와는 제반 여건이 전혀 다른 홍콩, 싱가포르 등과 비교하려는 것에는 무리가 따른다. 동북아 비즈니스 중심국가 건설을 위해서는 조세정책을 무리하게 활용하는 것보다는 외국인의 기업활동을 용이하게 하기 위한 각종 인프라, 특히 무형의 사회적 인프라의 형성, 행정 및 의식의 변화 등에 더욱 노력을 기울여야 할 것이다.

목 차

I. 경제개방의 진전과 자본소득과세	15
1. 서 론	15
2. 경제개방이 조세에 미치는 영향과 조세경쟁 이론	17
3. 세수구성 변화와 법인세 추이	23
4. 이론과 현실의 괴리에 대한 논의	45
5. 법인세 및 개인에 대한 자본소득과세	52
6. 요약 및 정책시사점	59
II. 외국인직접투자와 조세정책	64
1. 서 론	64
2. 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향	66
3. 직접투자의 세율탄력성에 영향을 미치는 요인	83
4. 외국인직접투자에 대한 조세감면 정책	89
5. 외국인직접투자와 세계개편	101
6. 요약 및 정책시사점	111
참고문헌	114

표 목 차

<표 I-1> OECD 국가들의 조세부담률	24
<표 I-2> OECD 국가들의 세수 구조	25
<표 I-3> OECD 국가들의 법인세 명목세율	29
<표 I-4> GDP 대비 법인세수	31
<표 I-5> 총조세수입 대비 법인세수	34
<표 I-6> OECD 국가의 평균유효세율(1)	39
<표 I-7> OECD 국가의 평균유효세율(2)	40
<표 I-8> 소득원별 세율(1998년)	54
<표 II-1> 동유럽에의 직접투자에 영향을 미치는 요인	77
<표 II-2> FDI 대상국 선정시 고려요인	79

그 립 목 차

[그림 I-1] 평균유효세율 추이(1) : 17개국 국가 평균	41
[그림 I-2] 평균유효세율 추이(2) : 13개국 국가 평균	42
[그림 I-3] 평균유효세율 추이(3) : 10개국 국가 평균	42
[그림 II-1] 연도별 외국인투자(순액기준)	73

전체 서론

경제개방이 진전됨에 따라 조세문제에서 국제적 측면의 중요성이 확대되고 있다. 조세정책은 전통적으로 각 국가의 고유한 영역으로 인식되어 왔었으나, 이제는 조세문제에도 국제규범의 중요성이 확대되고 있다. 우리나라도 1990년대에 국제조세 분야의 제도가 크게 정비되었는데, 이 과정에서 국제규범이 중요한 역할을 하였다. 그러나 국제규범을 수동적으로 수용하는 것이 국제조세 정책의 전부가 될 수는 없으며, 우리나라의 입장에서 검토되어야 할 과제들도 많다.

그리고 국제조세 분야는 그 중요성에도 불구하고, 아직까지 해외에서도 충분한 연구가 부족한 분야라 할 수 있다. 현재의 국제규범 중 많은 부분은 역사적 발전에 따라 형성된 것이지만, 그러한 관행이 경제적으로 얼마나 타당한가에 대해 충분한 이해가 부족한 경우도 많다. 아직까지도 현실에서의 많은 현상과 제도가 경제학자들에게 이해할 수 없는 퍼즐(puzzle)로 남아 있기도 하다. 가장 기본적인 문제에 있어서조차도 아직까지 충분한 연구와 인식이 부족한 경우도 있다.

경제개방의 진전에 따라 제기되는 조세문제는 매우 다양하지만, 본 연구에서는 그 중 두 가지 주제를 대상으로 검토하고 있다. 제 I 장에서는 중장기적으로 가장 중요한 문제라 할 수 있는 ‘자본시장 통합의 진전이 자본소득과세에 미치는 영향’에 대해 검토한다. 전통적인 조세경쟁 이론에서는 자본시장 통합이 진전되면서 조세경쟁이 발생하여 법인세의 역할이 축소될 것이라고 예측하고 있다. 그러나 이러한 주장이 현실에서 어떤 형태로 나타나고 있는지에 대

한 이해가 부족한바, OECD 국가들의 세율과 세수자료 등을 이용하여 실제 추이를 확인한다. 전통적 조세경쟁 이론의 예측과 현실에서의 조세정책 추이간에 괴리가 있는바, 그러한 이유 및 정책시사점 등에 대해서 논의한다.

제II장에서는 국제조세 분야에서 가장 중요한 현안이라 할 수 있는 ‘외국인직접투자 관련 조세정책’에 대해 검토한다. 우리나라에서도 외환위기 이후 외국인직접투자 문제에 대한 관심이 크게 확대된 바 있다. 그리고 최근에는 동북아 비즈니스 중심국가 건설이라는 정책방향이 제기되면서 외국인직접투자 유치를 위한 세제개편의 필요성 등이 제기된 바 있다. 이에 본 연구에서는 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향에 대해 고찰하고, 최근에 제기된 세제개편 주장의 타당성 및 외국인직접투자 유치를 위한 제도개선 방향 등에 대해 논의한다.

I. 경제개방의 진전과 자본소득과세

1. 서론

경제개방의 진전은 조세제도에 영향을 미칠 수 있는 중요한 요인 중 하나로 지적되고 있다. 경제개방의 진전으로 인해 제기되는 조세문제는 매우 다양하지만, 본장에서는 주로 중장기적인 근본적인 변화 측면에 대해 고찰한다. 그러한 맥락에서 제기되는 중요한 문제로 조세경쟁의 문제를 들 수 있다. 조세경쟁 문제는 자본소득과세 외에도 소비세나 근로소득세 등에서도 제기될 수 있다. 그러나 소비세나 근로소득세와 관련하여 조세경쟁이 발생할 가능성은 상대적으로 낮으며, 우리나라에서는 특히 그러하다¹⁾²⁾. 이에 본장에서는 주로 자본시장 통합의 진전이 자본소득과세에 미치는 영향에 대해 논의한다. 즉 자본시장 통합의 진전에 따라 자본소득세에서 조세경쟁이 발생하는지, 그리고 그것이 자본소득과세의 역할에 어떤 영향

-
- 1) 유럽의 경우처럼 국경이 비교적 통제되어 있지 않고, 국가간 이동이 용이한 상황에서는 소비세의 경쟁도 중요한 문제가 될 수 있다. 특히 특별소비세(물품세)에 있어서의 조세경쟁 가능성은 무시할 수 없다. 그러나 우리나라는 다른 나라와의 국경이 지리적으로 분리되어 있어 월경구매(cross-border shopping)가 제한되는 등으로 인해, 소비세 경쟁의 가능성이 상대적으로 매우 낮다.
 - 2) 근로소득세 경쟁의 가능성은 인력의 국가간 이동 가능성에 좌우된다. 일반적으로 인력의 국가간 이동에는 많은 제약이 있는 것으로 인식되고 있다. 이민 등에 대한 제도적 장벽 외에도 언어 및 문화 등 다양한 요인이 인력의 국가간 이동에 대한 장애요인으로 지적되고 있다. 이에 따라 인력의 국가간 이동은 주로 기회의 격차가 매우 큰 경우 등에 있어 제한적으로 발생하며, 조세가 이민이나 인력의 국가간 이동에 영향을 미치는 것은 매우 예외적인 경우라 할 수 있다.

을 미치는지를 검토한다.

자본소득과세 또는 법인세의 조세경쟁 가능성에 대해서 유럽에서는 일찍부터 많은 관심이 제기되었다. 특히 경제통합이 진행되는 EU에서는 국가간의 조세경쟁(tax competition), 조세공조(tax coordination) 또는 조세조화(tax harmonization) 문제에 대해 많은 논의가 있었다³⁾. 미국에서는 다소 다른 맥락에서 지방정부간의 조세경쟁 문제에 대해 많은 논의가 있었다.

아직까지 시장의 통합 정도가 EU처럼 높지 않은 우리나라에서는 조세경쟁 문제가 별로 현실적으로 느껴지지 않을 수도 있다. 그러나 어떤 의미에서는 우리나라에서도 이미 조세경쟁과 관련된 논의가 이미 시작되는 징조를 발견할 수 있다. 외국인직접투자와 관련된 최근의 논의, 특히 동북아 비즈니스 중심국가 관련 정책논의 등에서는 이미 우리나라의 조세제도를 홍콩, 싱가포르, 일본, 중국 등과 비교(benchmarking)하는 시도가 있었는데, 이는 조세경쟁 문제와 무관하지 않다.

본장의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 경제개방이 조세에 미치는 영향, 특히 법인세에 미치는 영향에 대한 기존의 이론과 주장에 대해 소개한다. 전통적인 조세경쟁 이론에서는 경제개방에 따라 국가간 법인세 인하경쟁(race to the bottom)이 발생하고 이로 인해 법인세의 역할이 축소될 것이라고 예측하고 있다. 제3절에서는 그러한 예측이 현실에서 나타나고 있는지를 OECD 국가들의 조세정책 추이를 통해 검토한다. 제4절에서는 조세경쟁 이론이 예측하는 것과 현실에서의 법인세 추이가 일관되지 않은 이유 등에 대해

3) 일반적으로 조세공조는 조세와 관련하여 국가간에 상호 협력적으로 정책을 시행하는 것을 의미하고, 조세조화는 국가간 세율의 공동결정 등 좀더 구체적인 정책협조를 의미한다. 일반적으로 조세공조는 조세조화보다는 더 포괄적인 의미를 가지는 경우가 많다. 그러나 조세공조와 조세조화의 차이는 때로 명확하지 않고, 양 표현이 혼용되어 사용되기도 한다.

논의한다. 제5절에서는 자본소득과세를 법인세와 금융소득에 대한 과세로 나누어서, 개방화가 각각에 대해 어떤 영향을 미치는지에 대해 논의한다. 제6절에서는 이상의 논의 내용을 정리하고, 정책시사점을 살펴본다.

2. 경제개방이 조세에 미치는 영향과 조세경쟁 이론

가. 개방화가 조세에 미치는 영향

경제개방이 조세체계 전반에 미치는 영향은 크게 두 가지 측면에서 파악할 수 있다. 하나는 전반적인 세부담 수준이 변하는 것이며, 다른 하나는 세수구조가 변하는 것이다. 폐쇄경제에서는 각 국가는 어떤 요소가 다른 지역으로 이동하는 가능성을 고려하지 않기 때문에, 어떤 요소에든지 원하는 세율로 과세할 수 있다⁴⁾. 그러나 경제개방이 진전되면, 국가간 이동성이 있는 요소에 대한 과세가 힘들어진다. 이로 인해 국가간 이동성이 높은 요소에 대한 세율을 낮추면, 전반적인 세수 수준이 떨어지게 된다. 이러한 측면에서의 변화 가능성을 지적한 연구로는 Tanzi(2000b)를 들 수 있는데, 그는 경제개방이 진전되면서 각국의 정부는 조세수입 확보 측면에서 어려움을 겪게 되고, 그에 따라 기존 수십 년간 정부가 제공할 수 있었던 수준의 사회보장을 제공하기 어렵게 될 수도 있다는 견해를 제시한 바 있다.

또 다른 경우는 국가간 이동성이 높은 요소로부터 확보할 수 없게 된 세금에 해당되는 만큼을 국가간 이동성이 낮은 요소에 부과하여, 전반적인 세수수준을 유지하는 것이다. 이러한 경우는 전자의 경우보다 더 많이 언급되는 경향이 있다. 이러한 변화를 초래하는

4) 물론 이것은 조세로 인한 공급측면에서의 왜곡 등 동적(dynamic)인 측면은 감안하지 않은 것이다.

법인세 조세경쟁의 경우를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 전통적인 신고전학과 생산함수는 노동과 자본만을 생산요소로 포함하고 있다. 이러한 생산함수를 이용하는 경우, 현실에서의 법인세의 경쟁은 모형에서는 자본소득과세의 경쟁이 된다. 자본이 노동보다는 국가간 이동성이 더 큰 요소이기 때문에, 경제개방이 진전되면서 자본소득과세에서 경쟁이 발생하여 자본소득에 대한 세부담은 작아지고 노동에 대한 세부담이 커진다.

이러한 경우의 더 다른 변형으로 노동의 국가간 이동까지 용이한 경우를 생각할 수 있다. 이 경우, 세부담은 재산(real property) 등 이동성이 낮은 요소에 집중될 것이다. Tanzi(1996), 한국조세연구원(2001) 등은 이러한 가능성을 지적하고 있다. 한국조세연구원(2001)은 조세경쟁은 법인세는 물론이고 개인소득세 부문에서도 발생하며⁵⁾, 국가간 조세경쟁으로 인하여 소득세·법인세의 입지가 축소될 수밖에 없는 현실에서 재산과세에 대한 재검토도 필요하다고 지적하고 있다⁶⁾.

이러한 가능성 중에서도 본고에서는 가장 가능성이 높고 많이 언급되는 경우인 자본소득과세의 경쟁 가능성에 대해 논의한다. 즉 ‘개방화된 경제에서 자본소득과세가 지속될 수 있는가’ 하는 점에 대해 논의한다. 경제개방이 조세에 미치는 영향에 대한 관심이 커지기 시작한 1990년대 초반에는 실제로 이러한 제목을 가진 연구들이 진행된 바 있다⁷⁾. 기존의 많은 문헌은 대체적으로 경제의 개방으로 인해 자본소득세 또는 법인세의 역할이 축소될 것이라는 점을

5) OECD 회원국의 소득세 최고세율의 평균은 1986년에 54.6%에서 1999년에는 39.4%로 하락하였다.

6) 한국조세연구원(2001)의 4쪽 및 9쪽

7) 예를 들어, Gordon(1992)의 “Can Capital Income tax survive in an Open Economy”를 비롯하여, OECD의 요청으로 작성된 Mintz(1992)의 “Is there a future for Capital Income Taxation?”, Carey et al.(1993)의 The future of Capital Income taxation in a liberalized Financial Environment 등이 있다.

지적하고 있으며, 법인세 명목세율의 인하를 그러한 근거로 제시하는 경우가 많다. 예를 들어, 한국조세연구원(2001)에서도 국제간 자본의 원활한 이동으로 인한 조세경쟁으로 인해, OECD 회원국의 법인세율 평균이 1986년에 41.6%에서 1999년에는 31.4%로 하락하였다는 점을 지적하고 있다.

나. 조세경쟁 이론

1) 개요

경제개방에 따라 법인세의 역할이 약화될 것이라는 예측은 조세경쟁 이론에 기초하고 있다. 이에 대해 좀 더 살펴보기로 한다. 조세경쟁에 관한 전형적인 모형은 지역 또는 국가간에 이동성이 있는 요소를 유치하기 위해 경쟁함으로써 인해 각 지역에서의 세율과 지출수준이 적정수준보다 낮아진다는 점을 지적하고 있다. 조세경쟁의 초기 개념은 주민들의 이동 가능성 및 그에 대한 경쟁을 고려한 Tiebout(1956)에서 그 근원을 찾을 수 있다. 그러나 생산요소를 유치하기 위해 지역간에 경쟁을 하는 개념은 Oates(1972)에 의해 정립되고, 이후 Zodrow and Mieszkowski(1986)와 Wilson(1986) 등에 의해 이론적 모형이 형성된 것으로 볼 수 있다.

조세경쟁에 관한 이론적 연구는 크게 두 가지 문제를 다루고 있다. 하나는 조세경쟁으로 인해 세율인하가 발생하는가 하는 점이다. 또 다른 하나는 조세경쟁으로 인해 사회적 후생이 감소하는가 하는 점이다. 이 두 가지 문제 중 본고에서 주로 관심을 두는 문제는 전자다.

조세경쟁이 세율 및 재정지출에 미치는 영향에 대해서는, 초기이론을 비롯한 대부분의 연구가 지역간의 경쟁이 조세 및 지출수준을 최적수준 이하로 낮게 만들 것이라고 예측하고 있다.

조세경쟁이 사회후생에 미치는 영향에 대해서는 상반된 견해가

있다. 일반적으로 조세경쟁으로 인해 세율 및 지출수준이 최적수준보다 낮아져, 사회후생이 감소한다는 것이 더 보편적인 결과다. 그러나 공공선택(public choice) 측면에서 접근하는 일부 연구에서는 조세경쟁이 사회후생을 증가시킨다는 주장도 있다. 기존에 정부 내에서의 지대추구 행위, 즉 재정지출의 낭비적 요인이 있는 상황에서는 조세경쟁이 낭비적 재정지출을 억제하게 하여 사회후생이 오히려 증가한다는 것이다. 이러한 점은 Brennan and Buchanan(1980) and Edwards and Keen(1996) 등에 의해 제기되었다. 본 연구는 이론에서 예측하는 조세경쟁이 현실에서 일어나고 있는가에 대해 검토하는 것이 목적이기 때문에, 조세경쟁으로 인한 후생효과에 대한 자세한 논의는 생략한다.

2) 티부(Tiebout) 가설

조세경쟁 이론에 대한 논의는 Tiebout(1956)에서 시작되었다고 할 수 있다. 이 모형에서는 각 지역이 이동성 있는 주민들을 유치하기 위해 경쟁한다. 각 가구는 자신의 선호에 따라 적절한 조세와 지출의 조합을 가지는 지방정부를 찾아 이주하게 된다. 균형에서는 공공재의 수준은 효율적이 된다. 따라서 중앙정부가 각 지방자치단체간에 가구를 재분배하려는 시도를 하게 되면, 효용이 떨어지는 가구가 발생한다.

티부모형은 세율이 회사에 공급하는 공공재의 가격을 반영하고 각 지방정부는 이동성 있는 회사를 유치하기 위해 경쟁하는 모형으로 발전시킬 수 있다. 이 경우 공공재를 공급하는 비용과 편익이 일치하게 되기 때문에, 티부모형에서와 마찬가지로 균형상태에서는 최적의 자원배분이 달성된다. 이러한 경우를 다룬 최근의 연구로는 Wellisch(2000)를 들 수 있다.

그러나 티부가설이 현실에서의 현상을 설명하기에 적절한가에 대해 비판이 있을 수 있다. 지방정부가 최적수준의 공공재를 공급하

기 위한 비용을 주민들로부터 왜곡이 발생하지 않는 인두세를 통해 징수하는 것이 가능하다는 가정, 또는 공공재 공급에서의 규모의 경제가 존재한다는 가정의 타당성에 대해 비판이 제기될 수 있다. 그러나 무엇보다도 중요한 비판이 제기될 수 있는 것은 다수의 정부가 존재하여 주민이 이 중에서 선택한다는 가정이다. 이러한 비판은 지방정부간의 조세경쟁 문제를 다룰 때도 제기될 수 있지만, 국제적인 차원에서의 조세경쟁 문제를 다루는 경우에는 더욱 결정적인 문제가 된다. 지방정부간의 문제에서와는 달리 국가간의 문제에서는 주민이 자신이 속할 국가를 선택할 수 있는 기회가 매우 제한되기 때문이다. 티부모형에 기업을 포함하는 모형도 동일한 문제를 가진다는 점에서 국제적인 조세경쟁 문제를 고찰함에 있어서는 적절하지 않다.

3) 전형적인 조세경쟁 이론

조세경쟁의 현대적 모형의 전형은 위에 언급한 것과 같은 티부모형에서의 이상적인 가정을 포기하고, 각 지역이 자본을 유치하기 위해 경쟁하고 이로 인해 재정 외부성이 발생하는 경우를 다루고 있다. 초기모형은 한 나라에서 각 지역이 이동성 있는 생산요소인 자본과 공급이 비탄력적인 다른 생산요소를 이용하여 하나의 재화를 생산하는 기업을 경쟁적으로 유치하는 경우를 다루고 있다. 공급이 비탄력적인 후자는 노동 또는 토지로 해석될 수 있다. 공공재의 공급은 전적으로 지역 내에서 원천지국 과세원칙에 따라 부과되는 자본소득과세로부터의 수입을 통해 조달된다. 한 지역에서의 자본에 대한 세율의 인상은 다른 지역에서의 자본공급과 세수입을 증대시켜 다른 지역이 득을 보게 된다. 달리 표현하자면, 한 지역에서의 세율의 인상이 다른 지역에 정(+)의 외부성을 초래한다는 것이다. 그러나 각 지역정부는 자기 지역 주민들의 효용에만 관심을 두기 때문에, 이러한 외부효과에 대해서는 관심을 두지 않는다. 결과

적으로 나타나는 현상은 각 지역에서의 세율이 너무 낮게 결정된다는 것이다. Zodrow and Mieszkowski(1986) 또는 Wilson(1986) 등은 이러한 조세경쟁에 대한 이론적 모형을 제공한다.

일부 모형에서는 이러한 초기모형에서의 가정을 일부 완화한 경우를 다루고 있다. 그 중 하나가 자본의 공급이 변할 수 있다고 허용하는 것이다. 자본공급이 세율에 의해 영향을 받을 수 있다는 점에서, 이처럼 가정을 완화하는 것이 타당성을 갖는다고 할 수 있다. 자본공급이 내생적으로 결정되는 경우, 세율이 인하되면 자본공급 자체가 증가하기 때문에, 세율인하에 따른 자본유입의 정도는 작아진다. 따라서 자본의 공급이 고정되어 있는 기존의 단순한 모형에서보다는 재정 외부성이 다소 작아지며, 조세경쟁의 정도가 덜 치열해진다. 그러나 재정 외부성은 존재하며, 세율인하 및 지출수준 인하라는 형태로 조세경쟁이 발생하는 기본적인 결과는 변하지 않는다.

초기모형에서의 가정을 완화하는 다른 것 중 하나가 다수의 조세정책 수단을 고려하는 것이다. 즉 이동성이 있는 요소에 대해서만 과세할 수 있다는 기존 모형에서의 가정과는 달리, 이동성이 없는 요소에 대한 세금의 부과가 가능하다고 가정하는 것이다. 지역간 또는 국가간 이동성이 없는 요소에 대해 과세가 가능하다면, 전체적인 재정지출 수준은 문제가 되지 않을 수 있다. 이처럼 왜곡을 초래하지 않는 조세가 존재하는 경우, 과세가 되어도 경제적 왜곡이 발생하지 않는 요소에 모든 세부담이 집중된다.

그러나 현실에서는 이처럼 왜곡을 초래하지 않는 조세를 발견하기 힘들다. 가장 일반적인 경우, 즉 자본과 노동을 생산요소로 고려하고 노동은 국가간 이동성이 없다고 가정하는 경우에도 노동에 대한 과세가 왜곡을 초래하지 않는 것은 아니다. 비록 국가간 이동성이 없다 하더라도, 노동에 대한 과세는 노동공급에서 왜곡을 초래할 수 있다. 좀 더 현실적인 가정은 이동성은 없지만 공급이 탄력적인 다

른 요소와 이동성이 있는 요소인 자본에 의해 생산이 이루어진다고 가정하는 것이다. 소국개방경제에서 자본의 공급 탄력성은 무한히 크고, 노동의 공급 탄력성은 한계가 있기 때문에, 최적의 정책은 자본에 대해서는 과세하지 않고 모든 세금을 노동에 부과하는 것이다. 이 경우에도 세율 및 세수수준은 너무 낮아지게 된다. Bucovetsky and Wilson(1991) 등은 이러한 경우를 다루고 있다.

3. 세수구성 변화와 법인세 추이

본절에서는 경제개방의 진전에 따라 조세경쟁이 발생하여 법인세가 감소하리라는 예측, 또는 세수수준이 하락하리라는 예측이 현실에서 나타나고 있는지를 OECD 국가들의 자료를 통해 확인해 보기로 한다.

가. 조세부담률과 세수구성의 변화

법인세의 변화에 대한 고찰에 앞서, 먼저 전반적인 조세부담 수준 및 조세체계의 변화에 대해 살펴보기로 한다. <표 I-1>에는 OECD 국가들의 1965년~2000년 동안의 조세부담률 평균을 5년간격으로 정리하였다. OECD 국가들의 조세부담률 평균치는 1965년에 25.8%이던 것이, 1970년에는 28.3%, 1975년에는 30.5%, 1980년에는 32.1%, 1985년에는 33.9%, 1990년에는 35.7%, 1995년에는 35.5%, 2000년에는 37.5%로 지속적으로 상승해 온 것을 알 수 있다. 물론 조세부담률은 다양한 요인에 의해 영향을 받기 때문에, 이러한 전반적인 추이만으로 경제개방의 진전이 조세부담 인하의 압력으로 작용하지 않았다고 단정할 수는 없다. 예를 들어, 조세경쟁의 압력이 존재하였음에도 불구하고, 세부담을 인상하게 하는 다른 압력이 더 크게 작용하였기 때문에 세부담이 인상되었을 가능성을

<표 1-0> OECD 국가들의 조세부담률

(단위 : %)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
캐나다	25.6	30.8	31.9	30.7	32.6	35.9	35.6	35.8
멕시코				16.2	17.0	17.3	16.6	18.5
미국	24.7	27.7	26.9	27.0	26.1	26.7	27.6	29.6
호주	21.9	22.5	26.6	27.4	29.1	29.3	29.7	31.5
일본	18.3	20.0	21.2	25.1	27.2	30.1	27.7	27.1
한국			15.3	17.7	16.9	19.1	20.5	26.1
뉴질랜드	24.7	26.8	30.4	32.4	32.9	37.6	37.5	35.1
오스트리아	33.9	34.6	37.4	39.8	41.9	40.4	41.6	43.7
벨기에	31.1	34.5	40.1	42.4	45.6	43.2	44.6	45.6
덴마크	29.9	39.2	40.0	43.9	47.4	47.1	49.4	48.8
핀란드	30.4	31.9	36.8	36.2	40.1	44.8	45.0	46.9
프랑스	34.5	34.1	35.9	40.6	43.8	43.0	44.0	45.3
독일	31.6	32.3	35.3	37.5	37.2	35.7	38.2	37.9
그리스	20.0	22.4	21.8	24.2	28.6	29.3	31.7	37.8
아이슬란드	26.2	26.9	29.4	29.1	28.3	31.2	31.5	37.3
아일랜드	24.9	28.8	29.1	31.4	35.0	33.5	32.7	31.1
이탈리아	25.5	26.1	26.1	30.4	34.4	38.9	41.2	42.0
룩셈부르크	27.7	24.9	37.3	40.2	44.8	40.8	42.0	41.7
네덜란드	32.8	35.8	41.6	43.6	42.6	43.0	41.9	41.4
노르웨이	29.6	34.5	39.3	42.7	43.3	41.8	41.5	40.3
포르투갈	15.8	19.4	20.8	24.1	26.6	29.2	32.5	34.5
스페인	14.7	16.3	18.8	23.1	27.8	33.2	32.8	35.2
스웨덴	35.0	38.7	42.3	47.5	48.5	53.6	47.6	54.2
스위스	19.6	22.5	27.9	28.9	30.2	30.6	33.1	35.7
터키	10.6	12.5	16.0	17.9	15.4	20.0	22.6	33.4
영국	30.4	37.0	35.3	35.2	37.7	36.8	34.8	37.4
OECD 평균	25.8	28.3	30.5	32.1	33.9	35.1	35.5	37.5
OECD 평균(2)	25.8	28.3	31.2	33.4	35.3	36.5	37.0	38.7
유럽 평균	26.5	29.1	32.2	34.7	36.8	37.7	38.4	40.5

주 : OECD 평균(2)는 시계열의 일관성을 위해 한국과 멕시코를 제외한 수치임

자료 : OECD, *OECD Revenue Statistics, 1965~2001, 2002*

I. 경제개방의 진전과 자본소득과세 25

생각할 수 있다. 그러나 비록 경제개방의 진전으로 인한 조세인하의 압력이 있었다 하더라도, 그것이 조세정책 추이에서 압도적인 요인이 되지 않았다는 점은 비교적 명확하다.

다음으로 OECD 국가들의 평균적인 세수입 구성이 어떻게 변화되어 왔는지를 확인해 보기로 하자. <표 I-2>에는 OECD 국가들의 조세수입을 유형별로 분류하여, 각 유형별 수입이 전체 세수입에서 차지하는 비중을 보여주고 있다.

<표 I-1> OECD 국가들의 세수 구조

(단위 : %)

	1965	1975	1985	1995	2000
법 인 세	9	8	8	8	10
개인소득세	26	30	30	27	26
사회보장기여금	18	22	22	25	25
근로자	6	7	7	8	8
사업주	10	14	13	14	15
급여세	1	1	1	1	1
소 계	45	53	53	53	52
재산세	8	6	5	5	5
소비세	36	31	32	31	30
일반소비세	12	13	16	18	18
특별소비세	24	18	16	13	12
기 타	2	2	2	3	3
합 계	100	100	100	100	100

자료 : OECD(2002a), *Revenue Statistics 1965~2001*.

전체 조세수입 중 법인세의 비중은 1965년에 9%에서 1975년에는 8%로 하락하여 이후 1995년까지는 그 수준에서 유지되었으나, 1995년 이후 다시 상승하여 2000년에는 1965년의 수준보다 더 높

은 10% 정도가 되었다. 전체 조세수입 중 법인세의 비중은 1965~2000년의 전 기간에서 볼 때 증가하였을 뿐 아니라, 자본시장의 국제적 통합이 가속화되는 1980년대와 1990년대에도 하락하지 않았다. 즉 조세경쟁 이론이 예측하는 것과는 잘 일치하지 않은 것을 알 수 있다.

소득세는 1965년에 26%에서 1970년에는 30%로 빠르게 상승하였다. 이후 1985년까지는 큰 변화가 없고, 1980년대 말부터 하락하여 2000년에는 다시 1965년과 유사한 수준이 된다. 비록 개인소득세가 전체 세수에서 차지하는 비중에는 큰 변화가 없지만, 사회보장기여금이 빠른 속도로 증가하였기 때문에 ‘개인소득세 및 사회보장기여금’이 전체 세수에서 차지하는 비중은 1965년에 45%에서 2000년에는 52%로 상승하였다.

재산세가 전체 세수에서 차지하는 비중은 1965년에 8%에서, 1985년에 5%까지 하락한 후, 최근까지 5%선을 유지하고 있다. 소비세가 전체 세수에서 차지하는 비중은 1965년에 36%에서, 1975년에 31%로 크게 하락하였고, 이후 미세한 상승과 하락을 거쳐 2000년에는 30%에 이른다. 전 기간을 보면, 6%p나 하락하였다. 소비세 내에서는 부가가치세의 비중이 증가하고, 개별소비세의 비중은 감소하였다.

지난 30여년 동안의 OECD 국가들의 세수입의 구성 변화를 보면, 조세경쟁의 이론이 예측하는 것과는 다른 방향으로 전개되어 온 것을 알 수 있다. 경제개방의 진전에도 불구하고, 법인세 수입이 전체 수입에서 차지하는 비중은 오히려 증가하였으며, 가장 이동성이 낮은 요소인 재산세 수입이 전체 조세수입에서 차지하는 비중은 오히려 감소하였다. 물론 앞에서 조세부담률의 변화와 관련하여 언급한 바와 같이, 조세구조의 변화는 다양한 요인에 의해 결정되며, 이러한 관찰만으로는 조세경쟁의 압력이 없었다고 단정할 수는 없다. 그러나 적어도 분명한 것은 비록 경제개방의 진전으로 인한 법

인세 인하의 압력이 있었다 하더라도, 아직까지는 그 정도가 조세 정책의 전반적인 변화에서 압도적 요인이 될 정도로 중요한 요인은 아니었다는 것이다.

나. OECD 국가의 법인세 추이

법인세 추이에 대한 자료 검토에 앞서 우선 기존 연구에 대해 간략히 언급하기로 한다. 경제개방이 진전되면서 법인세 또는 자본소득과세가 어떻게 변화되어 왔는지에 대해서 기존 연구는 일치되는 의견을 주지 못하고 있다. 한국조세연구원(2001), 윤건영·현진권(2002), 그리고 Gropp(2000) 등은 조세경쟁이 발생하고 있다고 주장하고 있다. 반면, Devereux, Griffith and Klemm(2001), Gorter and Mooij(2002) 등은 법인세 인하 경쟁의 증거를 발견할 수 없다고 주장하고 있다.

이처럼 기존의 연구가 차이를 보이는 것은 고찰하는 자료의 시기, 판단의 기준이 되는 지표, 또는 저자들의 선입관으로 인한 오류 등 여러 요인으로 인해 발생한다. 법인세 정책 변화의 추이를 측정하기 위해 사용하는 지표는 명목세율, 한계유효세율, 평균유효세율, GDP 대비 법인세수 등 다양하다. 각각의 지표는 장단점을 가지고 있으므로, 여기서도 여러 지표를 검토하기로 한다.

1) 명목세율의 변화

우선 OECD 국가들의 법인세 명목세율이 어떻게 변화되었는지를 보기로 하자. 법인세 명목세율이 평균적으로 하락하였다는 것에 대해서는 기존의 연구자들이 모두 동의하고 있다. Gropp(2000)은 명목세율 평균이 1988년에 44%에서 1997년에는 36%로 하락한 것을 지적하고 있다. 한국조세연구원(2001)도 OECD 회원국의 법인세율 평균이 1986년에 41.6%에서 1999년에는 31.4%로 하락하였다고 지

적하고 있다. Devereux, Griffith and Klemm(2002)도 EU 및 G-7의 18개 국가의 자료를 검토한 결과, 법정세율의 평균은 1980년대와 1990년대에 하락하였음을 지적하고 있다. Haufler(2001)도 EU에서 법정세율의 평균은 1980년 중반 이후 13% 이상 하락하였으며, 최근에도 하락하고 있는 추세라고 지적하고 있다.

법인세 명목세율의 변화에 대한 좀 더 자세한 내용은 <표 I-3>을 통해 확인할 수 있다. 1980년부터의 자료를 확인할 수 있었던 18개 OECD 국가들의 법인세 명목세율 평균은 1980년에 46.3%에서 1985년에는 48.3%로 소폭 상승하였으나, 이후 1991년에는 39.5%, 1995년에는 38.8%, 2000년에는 36.1%, 2002년에는 33.5%로 지속적으로 하락하고 있다. 특히 두드러지는 것이 1985년에서 1991년까지의 기간 동안의 하락인데, 이 시기는 법인세 과세베이스는 확대되며 명목세율은 인하하는 방향으로의 세제개편이 전세계적으로 추진된 시기다. 법인세 명목세율의 하락 정도는 유럽 국가들 대 비유럽 국가들 또는 EU 국가 대 비EU 국가간에 별다른 차이를 보이지 않고 있다. 개별 국가별로 보면, 국가별로 법인세 명목세율이 하락하는 정도에 상당한 차이가 있으며, 대체적으로 당초 법인세율이 높았던 국가들에서 더 큰 폭으로 하락하는 경향을 발견할 수 있다⁸⁾.

법인세 명목세율의 하락에서 대해서는 이견이 없지만, 이를 조세경쟁으로 볼 수 있는지에 대해서는 연구자간에 이견이 있다. Gropp(2000)이나 한국조세연구원(2001) 등에서는 법정세율의 평균치가 하락한 것을 조세경쟁의 결과로 판단하고 있다. 그러나 Devereux, Griffith and Klemm(2002)는 법인세 명목세율의 하락을 조세경쟁

8) 1985년의 세율을 설명변수로 하고, 1985~2000년간의 명목세율의 변화를 종속변수로 하여 회귀분석을 한 결과, 통계적으로 유의한 관계가 확인되었다.

<표 1-2> OECD 국가들의 법인세 명목세율

(단위 : %)

	1980	1985	1991	1995	2000	2002
캐나다	42.4	51.6	45.6	45.6	44.6	38.6
멕시코			35	35	35	35
미국	49.2	49.5	39	40	40	40
호주			39	33	36	30
일본	52	55.4	52.6	52.6	42	42
한국			30.8	30.8	30.8	29.7
뉴질랜드			33	33	33	33
오스트리아	61.5	61.5	30	34	34	34
벨기에	48	45	40.17	40.17	40.17	40.17
덴마크	37	50	38	34	32	30
핀란드		50	23	25	29	29
프랑스	50	50	37.36	36.36	36.66	34.33
독일	61.7	61.7	61.63	56.63	51.63	38.36
그리스			40	40	40	35
아이슬란드		51	45	33	30	18
아일랜드	45	50	43	40	24	16
이탈리아	36.3	47.8	40.25	40.25	41.25	40.25
룩셈부르크	45.5	45.5	40.45	40.45	37.45	30.38
네덜란드	46	42	35	35	35	34.5
노르웨이		51	27	19.75	28	28
포르투갈	51.2	51.2	41.4	41.4	37.4	33
스페인	33	33	35	35	35	35
스웨덴	40	52	30	28	28	28
스위스	36.6	35	27.3	27.3	25.1	24.5
터키			52	28	33	33
영국	52	40	34	33	30	30
전체 평균	46.3	48.7	38.3	36.1	35.0	32.3
전체 평균(2)*	46.3	48.3	39.5	38.8	36.1	33.5
유럽 평균	46.0	48.0	37.9	35.1	34.1	31.1
유럽 평균(2)*	47.9	52.2	45.7	46.1	42.2	40.2
비유럽국가 평균	47.9	52.2	39.3	38.6	37.3	35.5
비유럽국가 평균(2)*	46.0	47.5	38.1	37.3	34.8	32.0
E U	46.7	48.6	38.0	37.3	35.4	32.5
E U(2)*	46.7	48.4	38.9	38.0	35.6	32.6
비 E U 국가	45.1	48.9	38.8	34.4	34.3	32.0
비 E U 국가(2)*	45.1	47.9	41.1	41.4	37.9	36.3

주 : (2)* 표시된 것은 1980년 이후 자료가 모두 있는 국가들만을 대상으로 한 평균임.

자료 : Haufler(2001), KPMG(2002), OECD tax database.

으로 인한 법인세 기능의 약화로 보지 않고 있다. 그들은 1980년대 각국의 세제개편에서 볼 수 있듯이, 명목세율의 인하가 과세베이스의 확대와 더불어 이루어졌으며, 명목세율의 변화는 법인세 부담의 변화를 잘 반영하지 못한다고 지적하고 있다.

그렇다 하더라도, 명목세율이 반드시 부적절한 지표라고 단정할 수만은 없다. 일반적인 법인세 부담에 대한 고찰에 있어 명목세율이 얼마나 적절한 지표인가에 대해서는 논란이 있다. 그러나 폐쇄경제와는 달리 개방경제에서의 법인세에 대한 고찰에서는 명목세율이 상대적으로 더 중요할 수 있다. 외국인직접투자(FDI) 및 다국적기업에서의 이전가격행위(transfer pricing) 등과 관련하여 명목세율이 중요하기 때문이다. 따라서 법인세 명목세율이 인하된 것만으로 조세경쟁이 있었다고 단정할 수도 없지만, 조세경쟁이 없었다고 단정하기도 힘들다.

2) GDP 대비 법인세수

법인세 추이를 관찰하기 위해 사용될 수 있는 또 다른 지표로 GDP 대비 법인세수의 비중을 들 수 있다. GDP 대비 법인세는 OECD revenue statistics 등에 그 수치가 발표되기 때문에, 장기간의 자료를 별다른 노력 없이 관찰할 수 있는 것도 장점이 있다.

기존의 연구 중에서도 Haufler(2001) 등은 GDP 대비 법인세를 이용하여 법인세 부담의 변화를 논의하고 있는데, 1980년대 이후 OECD 국가, 특히 유럽에서는 그 수치가 상당히 증가하였음을 지적하고 있다. 그러나 Haufler(2001)가 일부 연도만을 대상으로 관찰하여 다소 정확하지 않은 해석을 하고 있는바⁹⁾, 여기서는 더 긴 기간의 자료를 통해 확인해 보기로 한다. <표 I-4>에서는 1965년 이

9) Haufler는 1985년과 1999년의 두 시점에서의 비율만으로 비교하여 그 비율이 증가하였다고 주장하고 있다. 그러나 그러한 변화의 대부분이 1995년 이후에 나타난 것임을 간과하고 있다.

후의 GDP 대비 법인세수의 비중을 정리하였다.

<표 1-3> GDP 대비 법인세수

(단위 : %)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
캐나다	3.8	3.5	4.3	3.6	2.7	2.5	2.9	4.0
멕시코								
미국	4.0	3.7	3.1	2.9	2	2.1	2.6	2.5
호주	3.6	3.8	3.3	3.3	2.7	4.1	4.4	6.5
일본	4.1	5.2	4.4	5.5	5.7	6.5	4.2	3.6
한국	-	-	1.4	2	1.9	2.7	2.5	3.7
뉴질랜드	5.1	4.8	3.6	2.5	2.7	2.4	4.5	4.1
오스트리아	1.8	1.5	1.6	1.4	1.4	1.4	1.5	2.1
벨기에	1.9	2.4	3	2.2	2.6	2.4	3	3.7
덴마크	1.4	1	1.2	1.4	2.3	1.5	2	2.4
핀란드	2.5	1.7	1.5	1.4	1.5	2.1	1.8	5.5
프랑스	1.8	2.1	1.9	2.1	1.9	2.3	2.1	3.2
독일	2.5	1.8	1.6	2	2.3	1.7	1.1	1.8
그리스	0.4	0.4	0.7	0.9	0.8	1.6	2	4.4
아이슬란드	0.5	0.5	0.8	0.7	0.9	0.9	1	1.2
아일랜드	2.3	2.5	1.4	1.4	1.1	1.7	2.8	3.8
이탈리아	1.8	1.7	1.6	2.4	3.2	3.9	3.6	3.2
룩셈부르크	3.1	5.2	5.8	6.6	7.9	6.4	7.4	7.4
네덜란드	2.6	2.4	3.2	2.9	3	3.2	3.1	4.2
노르웨이	1.1	1.1	1.1	5.7	7.4	3.8	3.8	6.1
포르투갈						2.3	2.6	4.2
스페인	1.4	1.3	1.3	1.2	1.4	2.9	1.8	3
스웨덴	2.1	1.7	1.8	1.2	1.7	1.7	2.9	4.1
스위스	1.4	1.7	2.2	1.7	1.8	2.1	1.9	4.1
터키	0.5	0.8	0.8	0.7	1.5	1.3	1.5	2.3
영국	1.3	3.2	2.2	2.9	4.7	4.1	3.3	3.7
OECD 평균	2.2	2.3	2.2	2.4	2.7	2.7	2.8	3.8
OECD 평균(2)	2.2	2.3	2.3	2.5	2.7	2.7	2.8	3.8
유럽 평균	1.7	1.8	1.9	2.2	2.6	2.5	2.6	3.7
유럽 평균(2)	1.7	1.8	1.9	2.2	2.6	2.5	2.6	3.7

주 : OECD 평균(2)는 시계열의 일관성을 위해 한국, 포르투갈을 제외한 수치임

유럽 평균(2)는 시계열의 일관성을 위해 포르투갈을 제외한 수치임

자료 : OECD, *OECD Revenue Statistics, 1965~2001, 2002*

OECD 국가의 GDP 대비 법인세수 비율의 평균은 1965년에 2.2%에서 2000년에는 3.8%로 장기적으로는 상당폭 증가한 것을 알 수 있다. 1965~1980년 동안의 변화는 미미하며, 대부분의 변화는 1980년 이후에 발생하였다. 그 중에서도 거의 대부분이 1995~2000년의 기간 동안 발생하였다. 전세계적으로 세계개편이 진행되고, 특히 법인세 명목세율이 크게 하락한 기간인 1985~1990년의 기간 동안에는 그 비율에 변화가 거의 없었다.

GDP 대비 법인세수 비율은 그 수치가 가장 낮은 아이슬란드에서는 1.2%에 불과하지만, 그 비율이 가장 높은 룩셈부르크에서는 7.6%에 이르는 등 국가별로 큰 차이를 보인다. 비율의 절대치는 물론이고, 그 변화치도 국가별로 상당한 차이를 보인다. 대부분의 국가에서는 1965~2000년의 기간 동안 그 비율이 증가하였지만, 미국, 일본, 독일의 3개국에서는 오히려 하락하였다. 초기의 비율과 변화치의 관계를 보면, 대체적으로 초기에 그 비율이 낮았던 나라들에서 더 크게 증가하는 경향을 발견할 수 있다¹⁰⁾.

OECD 국가들을 유럽과 비유럽 국가로 분류하여 그 비율의 변화치 평균을 보면, 그 비율의 상승폭이 유럽에서 오히려 더 크게 나타나고 있다. 비유럽 국가 중 한국과 터키를 제외한 국가들의 평균치는 0.58%p 상승한 것에 비해, 유럽 국가들의 평균치는 1.5%p 상승하였다. 즉 이론적 예측과는 달리 시장의 통합 정도가 상대적으로 더 높다고 할 수 있는 유럽 국가들에서 오히려 GDP 대비 법인세의 비중이 더 큰 폭으로 상승한 것을 발견할 수 있다. 이러한 점을 볼 때, 조세경쟁에 의해 법인세의 세수기능 측면에서의 중요성이 줄어들었다고 볼 수는 없다.

10) 1965~2000년 기간중의 변동 폭을 종속변수로, 1965년의 수준을 설명변수로 하여 회귀분석을 한 결과는 통계적으로 유의한 것으로 나타난다.

3) 조세수입 대비 법인세수

1965년 이후의 변화를 보면, OECD 국가들의 조세부담률은 전반적으로 상승하였다. 그럼에도 불구하고 총조세수입 대비 법인세 수입 비율의 평균치는 1965년에 8.8%에서 2000년에 10.2%로 1965~2000년의 기간중 상승한 것으로 나타나고 있다. 즉 전반적인 조세 부담률 상승의 추이 속에서, 법인세수는 다른 세목의 세수보다 더 빠른 속도로 증가하였다.

각 기간별로 다소의 차이가 있다. 1965~1970년에는 큰 변화가 없었고, 1970~1975년에는 1%p 이상 비교적 크게 하락하였다. 이후 1995년까지는 서서히 증가하는 추세를 보이고, 1995년 이후 크게 상승하였다.

세계적인 세계개편으로 인해 관심이 집중되는 기간인 1980년대에는 그 비율에 거의 변화가 없었다. 이러한 사실은, 위에서 GDP 대비 법인세수에서의 관찰 결과와 아울러, 명목세율만으로는 법인세의 중요성이 변화되는 것을 충분히 파악할 수 없다는 것을 보여주고 있다.

지역별로 보면, 그 비율의 증가치는 유럽이 비유럽 국가들보다 상대적으로 높은 것을 알 수 있다. 즉 앞의 GDP 대비 법인세율에 대한 관찰에서 본 바와 같이, 시장의 통합도가 상대적으로 더 높은 유럽에서 법인세 세수기능의 중요성이 더 크게 확대되었다.

4) 평균유효세율

위에서 사용한 GDP 대비 법인세수라는 지표는 법인세 정책의 변화를 고찰하기에는 다음과 같은 한계가 있다. 법인세 정책에서 변화가 없음에도 불구하고, 경제 내에서의 부문간 소득분배 구조의 변화에 의해 그 비율이 변화될 수 있다. 예를 들어, 법인세 실효세율에 변화가 없다 하더라도, 국민소득 중 피용자보수가 증가하면, 영업잉여가 감소하게 되고, 이로 인해 법인세 세수가 감소하여, GDP 대비

<표 1-4> 총조세수입 대비 법인세수

(단위 : %)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
캐 나 다	14.8	11.4	13.5	11.7	8.3	7.0	8.1	11.2
멕시코								
미 국	16.2	13.4	11.5	10.7	7.7	7.9	9.4	8.4
호 주	16.4	16.9	12.4	12.0	9.3	14.0	14.8	20.6
일 본	22.4	26.0	20.8	21.9	21.0	21.6	15.2	13.3
한 국			9.2	11.3	11.2	14.1	12.2	14.2
뉴질랜드	20.6	17.9	11.8	7.7	8.2	6.4	12.0	11.7
오스트리아	5.3	4.3	4.3	3.5	3.3	3.5	3.6	4.8
벨기에	6.1	7.0	7.5	5.2	5.7	5.6	6.7	8.1
덴마크	4.7	2.6	3.0	3.2	4.9	3.2	4.0	4.9
핀란드	8.2	5.3	4.1	3.9	3.7	4.7	4.0	11.7
프랑스	5.2	6.2	5.3	5.2	4.3	5.3	4.8	7.1
독일	7.9	5.6	4.5	5.3	6.2	4.8	2.9	4.7
그리스	2.0	1.8	3.2	3.7	2.8	5.5	6.3	11.6
아이슬란드	1.9	1.9	2.7	2.4	3.2	2.9	3.2	3.2
아일랜드	9.2	8.7	4.8	4.5	3.1	5.1	8.6	12.2
이탈리아	7.1	6.5	6.1	7.9	9.3	10.0	8.7	7.6
룩셈부르크	11.2	20.9	15.5	16.4	17.6	15.7	17.6	17.7
네덜란드	7.9	6.7	7.7	6.7	7.0	7.4	7.4	10.1
노르웨이	3.7	3.2	2.8	13.3	17.1	9.1	9.2	15.1
포르투갈						7.9	8.0	12.2
스페인	9.5	8.0	6.9	5.2	5.0	8.7	5.5	8.5
스웨덴	6.0	4.4	4.3	2.5	3.5	3.2	6.1	7.6
스위스	7.1	7.6	7.9	5.9	6.0	6.9	5.7	11.5
터키	4.7	6.4	5.0	3.9	9.7	6.5	6.6	6.9
영국	4.3	8.6	6.2	8.2	12.5	11.1	9.5	9.9
OECD 평균	8.8	8.7	7.5	7.6	7.9	7.9	8.0	10.2
OECD 평균(2)	8.8	8.7	7.5	7.4	7.8	7.6	7.8	9.9
유럽 평균	6.2	6.4	5.7	5.9	6.9	6.7	6.8	9.2
유럽 평균(2)	6.2	6.4	5.7	5.9	6.9	6.6	6.7	9.1

주 : OECD 평균(2)는 시계열의 일관성을 위해 한국, 포르투갈을 제외한 수치임.

유럽 평균(2)는 시계열의 일관성을 위해 포르투갈을 제외한 수치임.

자료 : OECD, *OECD Revenue Statistics, 1965~2001, 2002*

법인세율이 하락한다.

뿐만 아니라, 경제 전체에서의 사업활동(business activity) 중 법인화된 사업활동과 비법인화된 사업활동의 비율이 변화되는 경우에도 그 수치가 변화된다. 경제에서의 영업활동 중 법인세가 부과되는 것은 법인화된 영업활동에 국한되며, 비법인화된 사업활동으로부터의 소득에 대해서는 소득세가 부과된다. 따라서 법인세 정책 및 다른 여건에서 변화가 없다 하더라도, 개인사업자가 법인으로 전환하는 등으로 인해 영업잉여(operating surplus) 중 법인으로부터의 영업잉여가 증가하면, GDP 대비 법인세의 비율이 증가하는 문제가 있다.

이러한 문제를 감안할 때, 좀 더 정확한 평균유효세율의 개념을 사용할 필요가 있다. 평균유효세율(average effective tax rate, tax ratio)의 정확한 개념에 대해서는 연구자 간에 정의에서 차이가 있다. 이러한 차이가 있는 것은 개념에 대한 인식의 차이 못지않게, 현실적으로 이를 추정할 수 있는 적절한 통계자료가 있는가 하는 문제에서도 기인한다.

Feldstein and Summers(1979)의 경우에는 법인세 평균유효세율을 추정함에 있어 법인세의 개념을 넓게 정의하고 있다. 이들은 일반적인 법인세만이 아니라 법인화된 형태로 사업이 이루어지는 과정에서 발생하는 세금 전체를 법인세의 범주에 포함시키고 있다. 즉 ① 법인세는 물론이고 ② 법인의 주주에 대한 배당소득세 ③ 유보이익에 대한 자본이득세 ④ 물가인상으로 인해 발생하는 자산에 대한 과세 ⑤ 법인에 대출하는 자금의 공여자에게 지급되는 이자소득에 대한 세금까지를 모두 법인세에 포함하였다. 그리고 법인세 과세베이스도 우리가 일반적인 과세표준으로 이해하는 것보다는 광범위하게, 이자지급 및 세금납부 이전의 법인의 총소득으로 정의하고 있다. Feldstein, Dicks-Mireaux, and Poterba(1983)은 Feldstein and Summers(1979)에서 사용한 법인세의 개념에 주정부 및 지방

정부 차원에서의 세금까지를 추가하여 법인세를 정의하고 있다. 즉 지방정부의 소득세는 물론이고, 법인자산에 대한 재산세까지도 법인세의 범주에 포함하였다. Fullerton(1984)은 법인세를 4가지 다른 개념으로 정의하였다. 그러나 법인세 평균유효세율에 대한 이러한 연구들은 모두 미국의 경우만을 대상으로 하고 있을 뿐이다.

법인세 평균유효세율에 대해 여러 나라를 대상으로 한 연구로는 Mendoza, Razin and Tesar(1994)가 있다. 미국만을 대상으로 하는 경우와는 달리, 여러 국가를 대상으로 하는 경우에는 세율계산을 위한 자료를 구함에 있어 어려움이 훨씬 커진다. 이러한 점 등으로 인해, Mendoza et al.에서는 미국의 경우에 국한된 기존의 연구에서보다는 더 협의의 개념을 사용하고 있다. 이들은 OECD Revenue Statistics에서의 1200번 코드에 해당되는 법인세 세수만을 법인세로 간주하고 있다. 즉 이 경우에는 배당소득세나 대출에 대한 이자에 대한 소득세 등은 법인세에 포함되지 않는다.

좀 더 최근의 연구인 OECD(2001a)에서는 Mendoza et al.의 정의를 부분적으로 조정을 한 법인세의 개념을 사용하고 있다. 즉 Mendoza et al.에서는 법인세의 범위에 OECD 세수통계 1200번 코드에 해당되는 통상적인 법인세만이 포함되고 있는 것에 비해, OECD(2001a)에서는 OECD 세수통계 코드 1200번의 조세, OECD 세수통계 코드 4220번의 ‘법인의 순부(純富) 관련 조세(recurrent taxes on net wealth)’, 그리고 OECD 세수통계 코드 4120번의 ‘이동불가능한 재산 관련 조세(recurrent taxes on immovable property)’를 모두 법인세에 포함한다. 그리고 OECD(2001a)는 법인세 과세베이스도 Mendoza et al.에서 사용하고 있는 통상적인 국민계정에서의 법인 영업잉여(operating surplus)는 정확한 것이 아니며, 법인 영업잉여에서 이자지출, 임대료, 로열티 등을 조정함으로써 실제 과세표준에 더 유사하게 할 필요가 있다고 지적하고 있다. 그러나 통계자료의 부족으로 인해 OECD(2001a)도 이러한 점들을 실

제로 반영하지는 못하고 있으며, 다만 영업잉여에서 급여세(payroll tax)를 제외하는 부분적인 조정만을 하고 있다. OECD(2001a)가 Mendoza et al.과 다른 또 한 가지 점은 법인세는 수익이 발생한 다음 연도에 납부된다는 점을 감안하여, 특정 연도의 법인세 수입을 그 해의 법인잉여가 아니라 전년도의 법인잉여로 나누어 세율을 계산하는 점이다.

OECD(2001a)가 Mendoza et al.에서 일부 조정을 하기는 하였지만, 그러한 조정 역시 완벽하다고 할 수 없는 점들이 있다. 법인세 부분에서도 OECD(2001a)는 이동불가능한 재산 관련 조세 전부를 법인세의 범주에 포함시키고 있지만, 이러한 조세 중에는 법인이 아닌 개인사업자들에게 귀속되는 부분도 있다. 이 점만을 보면, 자료의 한계가 있는 상황에서, Mendoza et al.이 법인세 부담을 낮게 평가하는 오류를 범할 수밖에 없다면, OECD(2001a)는 법인세 부담을 높게 평가하는 오류를 범할 수밖에 없는 한계를 가지고 있다. 실제 평균유효세율 계산에서 이러한 정의의 차이에서 오는 것보다 더 심각한 문제는 자료의 정확성 결여에서 발생하는 문제다. 아래의 표들에 제시된 수치에서도 상식적으로 납득하기 어려운 수치들이 포함되어 있다.

본 연구에서는 기존 연구에 대한 비판적 검토를 통해 새로운 평균유효세율의 정의를 내리는 시도는 하지 않았다. 이는 기존의 연구들이 가지는 한계가 개념상의 논란보다도 실제로 부정확한 자료를 어떻게 활용하는가에 관한 문제임에도 불구하고, 기존 연구자들이 확보한 정도의 자료조차 확보하지 못한 시점에서 그러한 논의 자체가 크게 유용하지 않기 때문이다. 일반적으로 발표되는 OECD 국민계정 자료 등에서는 영업잉여조차도 법인 영업잉여와 비법인 영업잉여로 구분되어 있지 않아, 기존의 추정치를 다시 확인(replicate)하는 것조차 불가능하기 때문에, 본 연구에서는 별도의 추정치를 계산하기보다는 기존 추정치를 이용하여 법인세 평균유효

세율의 변화에 대해 해석하는 선에서 그치기로 한다.

<표 I-6>과 <표 I-7>에는 OECD(2001a)에서 추정된 평균유효세율을 정리하였다. <표 I-6>의 평균유효세율은 Mendoza et al.의 정의에 따라 계산한 것이며, <표 I-7>의 평균유효세율은 OECD(2001a)에서 제시한 수정된 정의에 따라 계산한 것이다. 두 자료에서 법인세 평균유효세율에 대한 정의에 다소 차이가 있기 때문에, 두 자료에서 나타난 법인세 평균유효세율도 다소 차이를 보인다. 연도별 국가별로 차이가 있지만, OECD(2001a)의 정의에 따른 수치가 Mendoza et al.의 정의에 따른 수치보다 대체적으로 낮게 나타나고 있다.

평균유효세율 개념의 정확성보다 더 문제가 되는 것은 역시 국민계정 및 세수통계자료의 정확성이다. 실제로 OECD(2001a)에 제시된 자료 중에서는 스웨덴의 1977년 및 1978년의 경우와 같이 법인세 평균유효세율이 3,731%, 또는 -976%에 달하는 등 명백한 자료의 오류라고 판단되는 경우들이 발견되었다. 이러한 수치는 평균을 크게 왜곡시킬 수 있기 때문에, 평균치를 구함에 있어서는 이러한 명백한 자료의 오류라고 판단되는 일부 연도를 제외하였다. 평균(1)은 1965~1996년의 자료 중에서 스웨덴의 1977년, 1978년과 덴마크의 1982~1989년 자료 등 명백한 오류로 판단되는 몇 개 자료를 제외한 것이다. 평균(1)의 연도별 변화는 [그림 I-1]에서 볼 수 있다. Mendoza et al.의 정의를 따르는 경우와 OECD(2001a)의 정의를 따르는 두 경우 모두에서 법인세 평균유효세율이 연도별로 상당한 변동이 있는 것을 발견할 수 있다. 명백하게 관찰할 수 있는 것은 장기적으로 법인세 유효세율이 하락하고 있지는 않다는 점이다. 단순히 자료의 시작 연도인 1965년과 1996년만을 보더라도, OECD(2001a)의 정의에 따른 평균유효세율은 1965년에 35.17%에서 1996년에는 40.84%로 5%p 이상 상승하였으며, Mendoza et al.의 기준을 따르는 평균유효세율 역시 1965년에 27.60%에서 1996년에는

32.59%로 5%p 정도 상승한 것을 확인할 수 있다.

해당 국가들의 평균치를 사용함에 있어서 문제가 되는 또 다른 점은 일부 국가들의 경우에는 모든 기간에 걸쳐 자료가 있는 것이 아니라는 점이다. 이로 인해 위의 평균(1)에서는 평균치 계산에 포

<표 1-5> OECD 국가의 평균유효세율(1) :
Mendoza et al.의 정의에 따른 추정치

(단위 : %)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996
오스트리아	38.21	39.55	56.62	50.12	32.73	47.13	41.57	45.80
벨기에	17.02	26.55	41.03	42.69	26.36	22.23	29.51	28.98
캐나다	27.29	27.98	29.67	20.05	15.36	17.97	21.54	24.64
덴마크	-	-	-	-	71.63	34.45	10.68	12.18
핀란드	31.76	18.58	33.74	23.44	22.84	34.57	20.75	26.72
프랑스	38.88	26.02	34.32	48.73	37.18	29.29	20.95	23.21
이탈리아	25.32	28.24	27.08	39.47	46.20	61.58	51.39	58.15
일본	33.91	28.32	42.45	43.16	46.35	53.67	51.26	48.86
네덜란드	-	-	-	26.29	17.57	21.44	22.20	28.10
뉴질랜드	-	-	-	-	10.43	10.59	-	-
노르웨이	-	-	11.20	34.10	44.82	30.82	27.76	26.88
포르투갈	-	-	-	-	-	16.05	17.89	-
스페인	19.06	13.43	17.38	12.56	14.40	30.74	-	-
스웨덴	29.61	41.81	34.66	37.54	28.39	61.67	28.19	43.36
스위스	-	-	-	-	-	29.01	23.69	23.01
영국	12.19	37.72	58.38	49.79	49.32	66.19	40.61	41.78
미국	30.37	39.83	31.72	31.24	19.73	22.07	24.89	24.64
17개국 평균	27.60	29.82	34.85	35.32	29.41	34.67	28.86	32.59
13개국 평균	27.60	29.82	34.85	35.32	30.87	38.41	31.72	35.09
10개국 평균	27.40	28.62	37.24	36.13	31.05	38.54	33.61	35.86

자료 : OECD(2001a)

<표 1-6> OECD 국가의 평균유효세율(2)
: OECD(2001a)의 정의에 따른 추정치

(단위 : %)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996
오스트리아	41.23	42.26	109.77	87.60	58.74	81.25	67.82	75.23
벨기에	17.02	26.55	41.03	42.69	26.36	22.23	29.51	28.98
캐나다	27.59	28.65	30.43	20.92	16.68	18.40	24.26	27.72
덴마크	-	-	-	-	112.47	63.51	16.44	17.49
핀란드	44.78	22.36	42.59	23.79	24.16	35.17	23.44	29.21
프랑스	72.29	29.66	43.17	67.71	55.73	39.78	34.14	36.03
이탈리아	25.32	28.24	27.08	40.79	47.54	62.87	52.31	57.81
일본	33.91	28.32	42.45	43.16	46.35	53.67	51.26	48.86
네덜란드	-	-	-	26.29	17.57	21.44	22.20	28.10
뉴질랜드	-	-	-	-	10.52	11.97	-	-
노르웨이	-	-	13.54	35.14	45.78	32.43	28.28	27.31
포르투갈	-	-	-	-	-	16.05	17.89	-
스페인	19.06	13.43	17.38	12.56	14.40	30.74	-	-
스웨덴	29.84	46.97	53.18	62.81	47.77	146.37	34.13	63.64
스위스	-	-	-	-	-	35.50	29.43	28.81
영국	29.53	77.61	119.45	115.27	73.97	102.71	63.68	63.38
미국	46.30	61.83	52.13	46.94	33.72	37.72	40.35	39.12
17개국 평균	35.17	36.90	36.30	42.53	37.09	41.59	35.68	40.84
13개국 평균	35.17	36.90	36.30	42.53	39.14	44.87	39.28	43.78
10개국 평균	35.70	35.89	37.03	42.91	39.77	48.45	42.97	45.15

자료 : OECD(2001a)

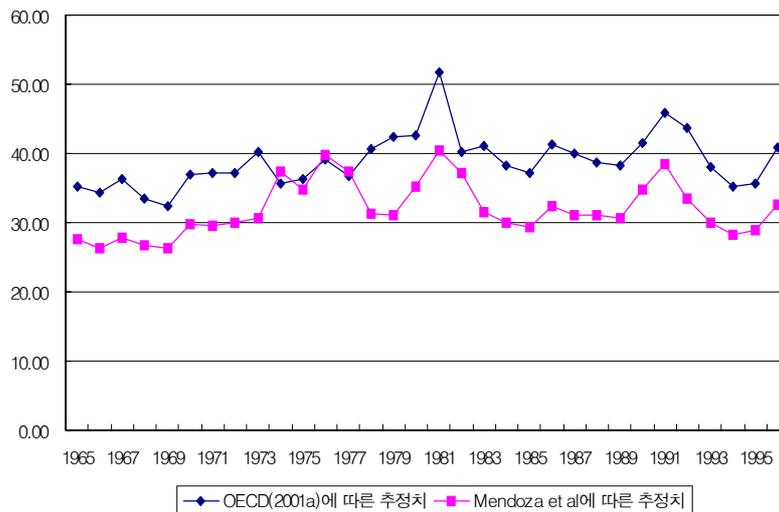
함되는 국가가 연도별로 달라지는 문제가 있다. 이러한 점을 감안하여 평균(2)에서는 상당 기간 동안의 자료가 누락된 일부 국가들을 제외하였다. 즉 평균(2)는 전체 국가 중에서 호주, 벨기에, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국의 13개 국가만을 대상으로 한 것이다. 평균(2)의 연도별

변화는 [그림 I-2]에서 볼 수 있다. 샘플의 변화로 인해 수치는 평균(1)과 다소 차이가 있지만, 추세에 있어서는 별다른 차이가 없다. 1965년과 1996년을 비교하면, Mendoza et al.의 정의에 따른 평균 유효세율은 1965년에 27.60%에서 1996년에 35.09%로 약 7.5%p 상승하였으며, OECD(2001a)의 정의에 따른 평균유효세율은 1965년에 35.17%에서 1996년에는 43.78%로 7.6%p 정도 상승한 것으로 나타나고 있다. 평균(1)의 경우와 비교하면, 법인세 평균유효세율이 상승한 것이 더 명확하게 나타나고 있다.

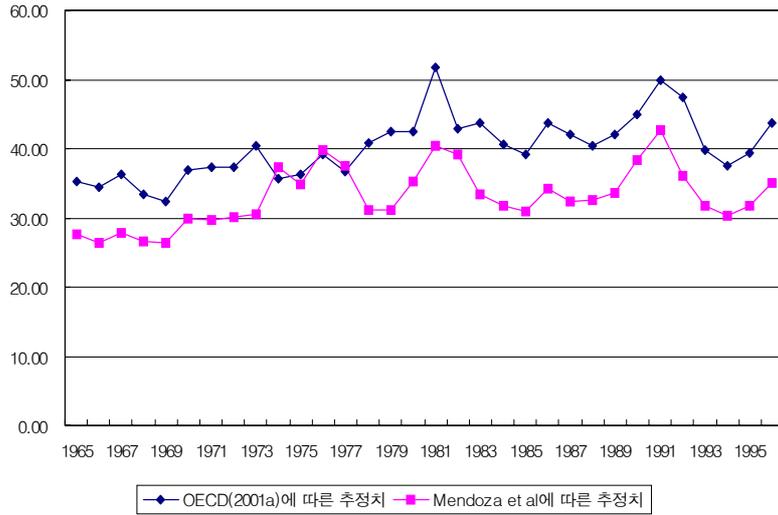
평균(3)은 평균을 구하는 대상국가의 선정에 있어 더욱 일관성을 유지하기 위해, 자료가 누락된 연도가 있는 국가들을 추가적으로 제외한 것으로 호주, 벨기에, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 이탈리아, 일본, 스페인, 영국, 미국의 10개 국가만을 대상으로 한 것이다. 평균(3)의 연도별 변화는 [그림 I-3]에서 볼 수 있다. 샘플의 변화로 인해 수치는 앞의 두 경우와 다소 차이가 있지만, 추세에 있어서는

[그림 I-1] 평균유효세율 추이(1) : 17개국 국가 평균

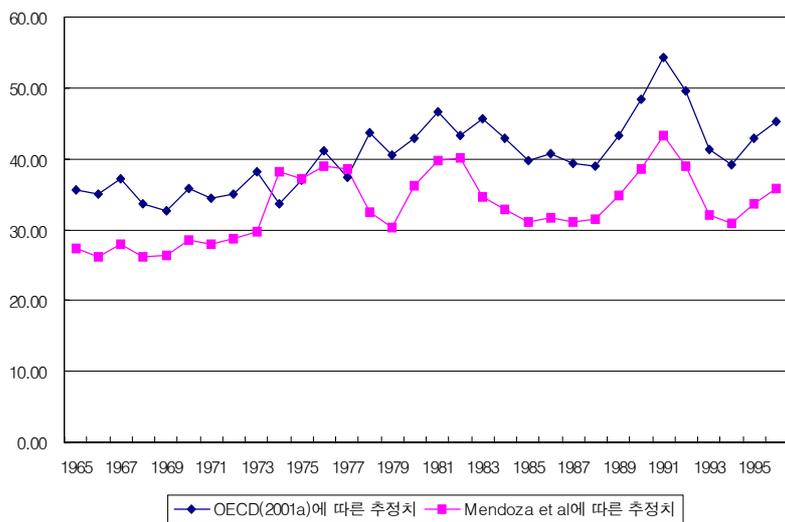
(단위: %)



[그림 1-2] 평균유효세율 추이(2) : 13개국 국가 평균
(단위 : %)



[그림 1-3] 평균유효세율 추이(3) : 10개국 국가 평균
(단위 : %)



별다른 차이가 없다. 1965년과 1996년을 비교하면, Mendoza et al.의 정의에 따른 평균유효세율은 1965년에 27.40%에서 1996년에 35.86%로 약 8.4%p 상승하였으며, OECD(2001a)의 정의에 따른 평균유효세율은 1965년에 35.70%에서 1996년에는 45.15%로 거의 10%p 가까이 상승한 것으로 나타나고 있다. 즉 평균(1)이나 평균(2)의 경우와 비교하면, 법인세 평균유효세율이 상승한 것이 더 명확하게 나타나고 있다.

이러한 자료로부터 관찰할 수 있는 또 한 가지 중요한 점은 법인세 명목세율이 크게 하락한 1980년대 중반~1980년대 후반의 시기에도 법인세 평균유효세율은 크게 변하지 않았다는 점이다. 이는 법인세 명목세율만으로 조세경쟁이 발생하고 있다고 결론을 내리는 것이 부정확함을 보여주고 있다.

물론 이처럼 국민계정 자료를 이용하여 법인세 평균유효세율을 추정함에 있어 어느 정도 오차가 발생할 수 있다. 방법론에 대한 의문만이 아니라, 자료의 신뢰성 자체에서도 문제가 있을 수 있다. 그러나 그러한 한계를 감안하더라도, 적어도 1996년의 시점에 이르기까지는 법인세 평균유효세율이 하락하지는 않았다는 해석을 하는 것에는 무리가 없을 것이다.

다. 요약 및 추가적 논의

이상의 관찰 내용 중 중요한 것을 요약하면 다음과 같다. OECD 국가들의 법인세 명목세율은 장기적으로 하락하는 추세를 보이고 있다. 특히 1980년대 중반에서 후반에 이르는 시기에는 큰 폭으로 하락하였다. 그러나 GDP 대비 법인세수의 비율 및 법인세 평균유효세율은 장기적으로 오히려 상승하였다. 뿐만 아니라, 법인세 명목세율이 대폭 하락한 1980년대 중반에서 후반에 이르는 시기에도 그 수치에 별다른 변화가 없었다. 전체 조세수입에서 법인세가 차지하는

비중 역시 명목세율의 하락과는 달리 상승한 패턴을 보이고 있다.

이처럼 명목세율과 평균유효세율이 다른 방향으로 움직이고 있기 때문에, 실제로 조세경쟁의 압력이 작용한 것인지에 대해 논란이 있을 수 있다. 조세경쟁에 대한 기존의 이론적 연구에서는 명목세율과 평균세율이 구분되지 않는다. 따라서 기존의 조세경쟁 이론이 예측하는 것을 단순히 해석하자면, 명목세율과 평균세율이 모두 하락해야 할 것이다.

비록 명목세율이 하락하였다 하더라도, 그것은 경제개방의 진전 및 조세경쟁과는 무관하게 발생한 것이라는 해석이 가능하다. 즉 그것은 세계의 중립성과 효율성 제고를 위해 한계세율을 인하하고 과세베이스를 확대한 결과로 발생한 것이며, 그러한 방향이 바람직하다는 인식이 여러 나라에서 동시에 확산된 결과라는 해석도 가능하다. 반면, 명목세율은 한계세율과 유사해지므로, 명목세율이 조세경쟁에서 중요한 역할을 한다는 점에서는 조세경쟁이 있었다는 주장도 가능하다.

이처럼 명목세율의 인하를 조세경쟁의 결과로 해석할 수 있는지는 명확하지 않다. 명목세율과 평균세율이 구분될 수 있는 좀 더 정교한 이론 모형이 개발된다면, 이러한 변화를 조세경쟁의 결과로 해석할 수 있는지를 판단하는 데 도움이 될 수도 있다. 그러나 적어도 현재까지의 이론에 기초해 볼 때, 법인세 명목세율의 인하를 전형적인 조세경쟁의 결과라고 하기는 어려운 점이 있다. 현재의 상태에서 정확하게 언급할 수 있는 것은 명목세율의 하락에도 불구하고, 기존의 조세경쟁 이론이 예측하는 바와 같이 법인세가 사라지거나 법인세의 세수확보 기능이 크게 축소되는 현상은 적어도 아직까지는 발생하지 않고 있다는 점이다.

4. 이론과 현실의 괴리에 대한 논의

제3절에서의 고찰 결과는 경제개방의 진전에 따라 조세경쟁이 발생하여 법인(자본소득)에 대한 세부담은 줄어들고 다른 세금이 증가할 것이라는 이론적인 예측과는 달리, OECD 국가에서 법인세는 세수기여도 측면에서 아직까지 중요성이 감소되지 않았다는 것을 보여주고 있다. 본절에서는 이처럼 기존의 이론적 예측과 현실이 차이를 보이는 이유에 대해 논의한다.

가. 자본시장 통합의 불완전성

현실에서 법인세 인하경쟁이 발생하지 않은 이유로 제시될 수 있는 것 중 하나가 자본시장 통합의 불완전성이다. 즉, 조세경쟁 이론은 자본시장이 국제적으로 통합되어 있다는 가정 또는 자본의 국가간 이동이 완전히 자유롭다는 가정에 기초하고 있는데, 이러한 가정이 현실에서 잘 성립되지 않는다는 설명이다.

자본시장의 국제적 통합의 한계를 지적한 대표적인 학자로 Feldstein을 들 수 있다. Feldstein and Horioka(1980)는 OECD 국가들의 실증자료 분석을 통해 각국의 저축과 투자가 매우 높은 상관관계를 가지고 있다는 점을 확인하였다¹¹⁾. 각국의 저축과 투자의 상관관계가 매우 높다는 사실은 1980년대의 자료를 이용한 Feldstein and Bachetta(1991) 등에서도 재확인된 바 있다.

11) 각국의 저축과 투자가 높은 상관관계를 가진다는 Feldstein and Horioka(1980)의 관찰은 흔히 Feldstein-Horioka 퍼즐(puzzle)이라고 불린다. 이후 그러한 현상이 발생하는 이유를 설명하고자 하는 노력, 즉 Feldstein-Horioka 퍼즐을 풀고자 하는 시도들이 있었다. RBC(Real Business Cycle) 모형을 이용하여 자본시장이 국제적으로 상당히 통합되어 있음에도 불구하고, 각국의 저축과 투자가 높은 상관관계를 가질 수 있다는 점을 보인 연구들도 있다.

Feldstein(1994)은 이러한 관찰결과가 자본시장이 사실상 분리되어 있는 것(de facto capital market segmentation)으로 해석하고 있으며, 그것이 조세정책에 주는 시사점을 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 기업활동에 대한 자본소득과세(tax on business capital)의 부담은 대부분 자본의 소유자에게 귀속된다. 둘째, 저축을 증진시키는 정책을 통해 투자증진을 도모할 수 있다. 셋째, 투자유인정책(investment incentive)을 활용하더라도, 그것이 투자 확대로 연결되기는 어렵다. 이러한 주장들은 대체적으로 자본의 완전한 이동을 가정하고 개방경제에서의 조세정책에 대해 검토한 교과서적인 이론과는 반대되는 것들이다.

그러나 Feldstein and Horioka(1980)의 관찰결과가 반드시 자본시장이 사실상 분리되어 있다는 것을 의미하지는 않는다는 점에 유의할 필요가 있다. 예를 들어, 국가간에 상당한 정도의 총자본이동(gross capital flow)이 있음에도 불구하고 각국의 자본이동의 순유출입(net flow)이 매우 작다면, 각국의 저축과 투자는 높은 상관관계를 보일 수 있다. 비록 자본시장의 통합이라는 의미가 연구자에 따라 다소 다른 의미로 쓰일 수 있지만, 지금처럼 국제적인 자본이동이 커진 상황을 자본시장이 국제적으로 분리되어 있다고 하는 것은 정확한 표현은 아니다.

최근에는 이에 대한 Feldstein의 입장도 다소 변한 것으로 보인다. Feldstein(2000)에서는 실제로 국가간 자본이동의 총량이 매우 크다는 점 뿐 아니라, Obstfeld and Rogoff(2000b)의 설명이 자본시장이 국제적으로 통합되어 있다는 것을 정당화하여 주고 있다는 점을 인정하고 있다¹²⁾. 실제로는 자본의 국가간 이동의 규모가 크

12) 각국의 저축과 투자가 높은 상관관계를 보인다는 Feldstein and Horioka(1980)의 결과는 흔히 Feldstein-Horioka puzzle이라고 하며, 이후 이를 설명하기 위한 많은 노력이 있었다. 특히 RBC(Real Business Cycle) 모형을 이용한 많은 논문이 있었다. Feldstein(2000)은 이러한 논문들에 대해서는 언급하고 있지는 않지만, 경상수지와 실질이자율 등

고 국가간 조세경쟁의 압력이 어느 정도 존재함에도 불구하고, 각국의 자본의 순유출입이 작아서 평균적인 저축과 투자가 상당히 높은 상관관계를 갖는 것으로 나타날 수 있다.

그리고 Feldstein and Horioka(1980)와 Feldstein and Bachetta(1991)에서 발견되는 차이에 대해서도 관심을 가질 필요가 있다. 두 연구 모두 각국의 저축과 투자가 상당히 높은 상관관계가 있다는 점을 확인하고 있다는 점에서 공통점이 있다. 그러나 1980년대의 자료를 이용한 Feldstein and Bachetta(1991)에서는 그 이전 시기의 자료를 이용한 Feldstein and Horioka(1980)에 비해 저축과 투자의 상관관계가 더 작은 것으로 나타났다. 이는 시간이 경과하면서 ‘각국의 저축과 투자간의 상관관계가 높다’는 사실 자체가 약화되고 있다는 것을 의미하며, 그러한 상관관계가 향후 더 약해질 수도 있다는 가능성을 제시한다.

따라서 ‘자본시장 통합의 불완전성’은 조세경쟁이 발생하지 않는 현상을 설명하기 위한 해답으로 충분하지 않다. 자본시장의 완전한 통합을 가정한¹³⁾ 개방경제에서의 조세정책에 대한 교과서적인 설명이 현실에서 전적으로 적용되는 것에는 한계가 있다고 할지라도, 각국과 저축과 투자가 상당한 상관관계를 가진다는 것이 조세경쟁이 발생할 가능성을 사전적으로 배제하는 것은 아니다. 즉 그것이 조세경쟁 이론이 예측하는 바가 현실에서 발생하지 않는 것에 대한 충분한 설명이 되기에는 부족하다.

의 관계를 이용한 Obstfeld and Rogoff(2000)의 해석은 Feldstein-Horioka 퍼즐을 해결함에 있어 매우 도움이 되었다고 평가하고 있다.

13) 자본시장이 국제적으로 통합되어 있고, 국제간 거래에서의 거래비용(transaction cost)도 무시할 수 있는 수준이라는 가정을 의미한다.

나. 소비세 경쟁의 영향

실제로 법인세의 경쟁에 대한 강한 압력이 있을 수 있지만, 다른 형태의 조세경쟁 압력이 이를 상쇄하여 법인세의 경쟁이 발생하지 않았다는 설명이 있을 수 있다. 즉 각 국가의 입장에서는 법인세를 낮추는 것이 유리함에도 불구하고, 다른 세원 특히 소비세로 세부담을 전가하는 것에 한계가 있기 때문에 법인세의 경쟁이 발생하지 않았다는 것이다. 이러한 견해는 아직까지 어떤 연구자에 의해 공식적으로 제기된 바는 없다. Tanzi(1996) 등 많은 기존 연구에서 소비세 경쟁의 가능성을 지적하였지만, 이것이 법인세의 경쟁에 미치는 영향에 대한 언급은 없었다.

만약 이러한 가설이 타당하다면, 소비세 경쟁의 가능성이 높은 소국(small country)에서는 법인세를 인하하는 것이 어려운 반면¹⁴⁾, 소비세 경쟁의 가능성이 낮은 대국(large country)들에서는 법인세가 상대적으로 약화되었을 가능성이 있다는 것을 의미한다. 그리고 지리적 통합성이 높은 유럽 국가들에서는 법인세의 약화 현상이 잘 나타나지 않고, 지리적 분리도가 크고 소비세의 역할이 상대적으로 덜 중요한 미국 및 일본 등에서는 법인세 약화의 가능성이 더 크다는 것을 의미한다.

실제로 나타난 현상은 이러한 예측과 대체로 일치한다. 1965~2000년의 기간중 미국과 일본에서는 GDP 대비 법인세 비중이 각각 0.40%p 및 1.90%p 하락한 반면, 벨기에와 네덜란드에서는 GDP 대비 법인세의 비중이 각각 1.50%p와 1.30%p 상승하였다. 그러나 이러한 제한된 사례만으로 그러한 가설이 타당하다고 결론을 내릴

14) 연구나 경제규모보다는 영토 규모 등에서 볼 때 작은 국가를 의미한다. 영토가 작다는 것은 월경구매 등을 통해 소비세를 회피할 수 있는 기회가 크다는 것을 의미한다. 따라서 영토가 작은 국가들일수록 소비세를 높게 유지하기 힘들다.

수는 없으며, 현 단계에서는 하나의 가설로 보는 것이 타당하다고 판단된다.

이러한 가설이 타당하다면, 그것이 어떤 정책시사점을 제시하는지 생각해 볼 필요가 있을 것이다. 우리나라는 다른 OECD 국가들과 비교할 때, 지리적 분리도가 크기 때문에 소비세 측면에서의 조세경쟁 가능성은 상대적으로 낮다. 따라서 아직까지 유럽 등에서 법인세의 조세경쟁이 심각하게 발생하지 않은 것이 소비세 조세경쟁의 압력도 동시에 작용하였기 때문이라면, 소비세 경쟁의 압력이 상대적으로 작은 우리나라의 경우에는 향후에 법인세를 인하하는 형태의 조세경쟁이 발생할 가능성이 유럽 국가들에 비해서는 상대적으로 클 것이다.

다. 법인세의 성격에 대한 고려

조세경쟁의 이론모형은 기본적으로 각국이 원천지국과세원칙을 택하는 것을 가정하고 있다. 일반적으로 조세경쟁은 원천지국과세원칙(source principle)하에서만 발생하는 것이며, 거주지국과세원칙(residence principle)하에서는 발생하지 않는다¹⁵⁾. 즉 조세경쟁 이론은 조세경쟁이 발생할 수 있는 조건으로 원천지국과세원칙이 적용되는 것을 가정하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

조세경쟁 이론이 이처럼 각국이 원천지국과세원칙을 택하는 것을 가정하는 것은 크게 두 가지 이유에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 한 가지 이유는 조세경쟁 이론이 국제경제학 또는 국제조세 분야가 아니라 지방재정 분야에서 먼저 발달한 것이기 때문이다. 국제적인

15) 물론 예외는 있으며, 여기서는 기본적인 모형의 경우를 언급하는 것이다. 동학모형을 사용하는 경우에는, 거주지국과세원칙하에서도 조세경쟁이 발생할 수 있다. 그리고 조세결정의 정치적 과정 등을 포함하는 경우, 거주지국과세원칙하에서도 조세경쟁이 발생할 수 있다.

시각에서와는 달리 국내에서는 일반적으로 출신지역 등을 기준으로 하여 과세를 한다는 것이 실현 가능성이 낮다. 따라서 지방재정 시각에서는 원천지국과세원칙을 가정하면서 조세문제를 접근하는 것이 타당성을 갖는다. 또 다른 이유는 현실에서 적용되는 법인세가 상당부분 원천지국과세원칙의 성격을 가지고 있기 때문이다¹⁶⁾.

그러나 이러한 가정은 전통적 이론과 부합되지 않는다. 일반적인 신고전학과 생산함수에 기초한 간단한 일반균형모형을 이용하여 검토하면, 최적의 조세정책은 거주지국과세원칙을 적용하는 것이 된다¹⁷⁾. 즉 국내의 외국인 자본으로부터의 소득에 대해서는 과세하지 않는 것이 바람직하다. 이는 Diamond and Mirlees(1971a, 1971b)의 최적 과세원칙을 응용하면 쉽게 이해할 수 있다.

그렇다면, 이러한 이론과는 달리 왜 현실에서는 외국인의 직접투자에 대해 상당히 높은 수준으로 과세하고 있는가 하는 문제를 먼저 생각할 필요가 있다. 기존의 연구 대부분이 사용하고 있는 전통적인 신고전학과(neoclassical) 생산함수에서는 생산은 노동과 자본의 함수로 되어 있으며, 소득세에는 근로소득 과세와 자본소득 과세만이 있다. 따라서 현실에서의 법인세는 모형 내에서는 자본소득 과세에 해당된다. 그리고 이러한 모형에서는 직접투자도 단순한 자본의 국가간 이동이 될 뿐이다.

그러나 직접투자에 대한 기존의 많은 연구는 직접투자를 단순한

16) 형식상으로는 현행 OECD 국가들 중 순수한 원천지국과세원칙을 따르는 나라들은 소수이며, 대부분 국가들이 거주지국과세원칙을 따르고 있다. 그러나 거의 모든 국가들이 자국 내에서의 외국인기업에 대해 일반적으로 자국기업들과 거의 동일한 수준의 세금을 부과하고 있다. 그리고 거주지국과세원칙을 택하는 국가들도 대부분 외국에서 납부한 소득에 대해서는 이중과세 방지를 위한 제도들을 가지고 있다. 결과적으로 법인세는 적어도 형식적으로는 거주지국과세원칙을 적용하고 있는 경우가 많음에도 불구하고, 실제 경제적 효과 측면에서는 원천지국과세원칙에 따른 과세와 상당히 유사해진다.

17) 여기서는 한 국가의 정책이 국제시장에 영향을 미칠 수 있는 경우는 제외한다. 즉 여기서는 소국개방경제를 의미하는 것이다.

자본의 국가간 이동으로 보는 것이 타당하지 않다고 주장하고 있다. Hymer(1960)를 비롯하여, Dunning(1973, 1985), Markusen(1995) 등 다수의 학자들이 그러한 의견을 제시한 바 있다. 재정학 분야에서도 법인세가 단순히 자본소득에 대한 과세는 아니라는 점은 여러 차례 지적된 바 있다. 최근에 Slemrod(2001)도 현대경제학의 모형이 법인세의 성격을 적절히 반영하지 못하고 있다는 점을 지적한 바 있다. 그리고 Gordon and Hines(2002)도 직접투자를 단순히 자본의 국가간 이동으로 보는 것은 타당하지 않으며, 국제조세 분야의 현상에 대한 이해를 위해서는 회사 고유의 무형자산(firm-specific intangible asset)에 의해 투자가 영향을 받는 모형이 고려되어야 한다고 지적하고 있다.

이러한 지적에도 불구하고, 실제로 다국적기업의 특성을 감안하여 조세의 분석을 가능하게 하는 이론모형의 발전은 매우 부진하다. 기존의 연구 중 이러한 점이 반영된 연구로 Choi(1995)가 있는데, 이 연구에서는 Dixit-Stiglitz(1977) 유형의 생산함수와 독점적인 이윤이 발생하는 모형을 이용하여 다국적기업의 과세문제를 검토한 바 있다. 이 연구에서는 그러한 생산함수를 가정한 모형에서의 최적 조세원칙은 전통적 신고전학과 생산함수를 사용한 모형에서의 최적 조세원칙과 크게 달라질 수 있다는 점을 보여주고 있다. 이러한 모형에서는 직접투자에 대한 투자유치국의 최적 과세는 0이 아닌 정(+)¹의 값을 가지게 된다. 그 이유는 직접투자에 대한 과세가 신고전학과 생산함수를 이용한 모형에서와는 달리 순이익에 대한 과세의 성격을 일부 가지게 되기 때문이다. 순이익에 대한 과세는 일반적으로 행태의 변화 또는 왜곡을 초래하지 않기 때문에, 투자의 세율탄력성도 신고전학과 생산함수를 사용한 경우보다 작아진다. 따라서 최적 세율도 0이 아니다.

이처럼 회사고유의 무형자산 및 이로 인한 이윤을 고려하는 경우, 조세경쟁은 크게 달라질 수 있다. 이러한 모형에서의 조세경쟁 문

제를 구체적으로 다룬 연구는 없지만, 조세경쟁의 정도가 신고전학과 생산함수를 이용하는 경우보다 덜하리라는 것은 직관적으로 추론할 수 있다.

라. 기 타

위에서 제시한 가설 외에 조세경쟁이 발생하지 않은 또 다른 설명으로는 집적효과(agglomeration) 측면에서의 설명이다. 최근의 연구인 Baldwin and Krugman(2002)은 조세경쟁이 발생하지 않은 이유를 이러한 측면에서 설명한 바 있다. 이 이론에서는 기업은 투자위치 결정에 있어 기존의 다른 기업들과의 사업관계 등을 고려하여 사업성이 높은 지역을 투자지역으로 선정하기 때문에, 어떤 지역이 법인세를 통해 기업을 유치하는 것에는 한계가 있고, 이에 따라 조세경쟁은 제한된다.

본절에서는 기존의 이론이 예측하는 정도로 조세경쟁이 발생하지 않는 이유를 설명하기 위한 몇 가지 가설을 제시하였다. 각각의 가설이 어느 정도 타당성을 가지는지를 검증하는 것은 쉽지 않다. 다만 한 가설만으로는 조세경쟁이 충분히 발생하지 않는 것을 완벽하게 설명하기는 어려울 수 있고, 그러한 차이를 설명함에 있어 각 가설들이 부분적으로 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.

5. 법인세 및 개인에 대한 자본소득과세

신고전학과 생산함수를 사용하는 간단한 일반균형 모형에서는 소득세에는 자본소득세와 노동소득세만이 있다. 따라서 법인세를 자본소득과세와 별도로 분리하지 않는 경우가 많다. 법인세를 자본소득과세와 분리하여 언급하는 경우에도, 그것은 비법인화된 부문에서의 자본소득에 대한 과세와 차별화하는 차원에서, 법인화된 부문에서

활용되는 자본소득에 대한 과세의 개념으로 사용되는 경우가 많다. Harberger(1962)의 전통적인 법인세 분석은 이에 해당되며, 이 경우에 법인세는 자본소득과세의 한 부분일 뿐이다.

그러나 제4절에서 논의한 바와 같이 법인소득세는 순수한 자본소득세가 아니라, 사업활동에서 발생하는 이익에 대한 과세의 성격도 가지고 있다. 법인세와 개인에 대한 자본소득과세의 구분은 현실에서는 더욱 명확하다. 따라서 우리가 일반적으로 광의에서 자본소득과세라고 하는 것에는 법인세 외에도 개인 차원에서의 금융소득에 대한 과세 등이 포함된 개념이라 할 수 있다. 본절에서는 이처럼 자본소득세를 법인세와 개인차원에서 부과되는 자본소득과세로 분리하여 각각에 대해서 자본시장 통합의 진전이 어떤 영향을 미치는가를 논의하기로 한다.

개인 차원에서 부과되는 자본소득세를 고찰함에 있어 어려운 점은 일반적 통계가 소득세 수입을 근로소득과 자본소득으로 분류하여 제공하고 있지 않다는 점이다. 그리고 자본소득이 종합과세의 일부로 과세되는 경우에는, 소득세의 누진세 구조로 인해 소득세 수입을 자본소득세 수입과 근로소득세 수입으로 분리하는 것이 어려워진다. 이처럼 법인세의 경우와는 달리 개인 차원의 자본소득세에 대해서는 세수 변화를 통한 고찰이 어렵기 때문에, 개인 차원에서의 자본소득과세와 관련하여서는 일단 현행의 조세제도가 주는 시사점에 대해 파악해 보기로 한다.

<표 I-8>은 1998년에 OECD 국가들에서의 세원별 세율을 보여주고 있다. 이 표에서 볼 수 있는 바와 같이, 15개 EU 국가 중에서는 이자소득에 대해 근로소득과 같은 세율로 과세하는 나라는 5개국뿐이며, 나머지 10개국에서는 이자소득에 대해 근로소득보다 낮은 세율로 과세하고 있다. 자료에 있는 20개 OECD 회원국 중에는 13개국이 이자소득에 대해 근로소득보다 낮은 세율로 과세하고 있으며, 7개국만이 이자소득을 근로소득과 같은 세율로 과세하고 있

다. OECD 국가들이 대부분 종합과세를 기본으로 한다는 일반적인 인식과 달리, 이자소득에 대해 저율로 과세하는 것이 일부 국가의 사례가 아닌 OECD 국가에서 상당히 확산된 제도라고 할 수 있다.

<표 1-7> 소득원별 세율(1998년)

	근로소득세	이자소득세	이자소득 원천징수	
			거주자	비거주자
오스트리아	50	25	25	0
벨기에	60.8	15	15	0~15
덴마크	60	60	0	0
핀란드	55.5	28	28	0
프랑스	61.6	20.9	10~19.4	0~15
독일	53	53	30	0
그리스	45	20	15~20	10~45
아일랜드	46	27	10 and 26	0~15
이탈리아	46	30	12.5~30	0~15
룩셈부르크	50	50	0	0
네덜란드	60	60	0	0
포르투갈	40	20	20	10~20
스페인	56	31	25	0
스웨덴	56	30	30	0
영국	40	40	20	0
EU 평균	52	34	16	1.3
캐나다	44.4	44.4	0	0~25
일본	65	20	20	20
노르웨이	41.7	28	0	0
스위스	42.4	42.4	35	0~35
미국	46.2	39.8	0	0

자료 : Haufler(2001).

금융소득에 대해 부분적인 종합과세를 하고 있는 현재 우리나라 제도는 이자소득에 대해 분리과세를 하고 있는 13개 국가들의 제도와 종합과세제도를 채택하고 있는 7개 국가들의 제도의 중간 정도 되는 것이라 할 수 있다.

이자소득 과세제도와 관련하여 중요한 것 중 하나가 대부분의 국가에서 거주자와 비거주간에 차별화된 세율을 적용한다는 것이다¹⁸⁾. 15개 EU 국가 중에서 9개 국가에서는 비거주자의 이자소득에 대해서는 아예 과세를 하지 않고 있다. 원칙적으로는 비거주자의 이자소득에 대해 과세를 하도록 되어 있는 다른 6개 국가들에서도, 실제로는 상대국과의 조세조약에 따라 비거주자의 이자소득에 대해서는 실질적으로 거의 과세를 하지 않는 경우가 많다. 그리고 조세조약이 적용되지 않는 경우에도 대부분 적용되는 세율이 매우 낮다. 이러한 측면까지 고려할 때, EU 국가들 중에 비거주자의 이자소득에 대해 실질적으로 상당한 수준의 과세를 하고 있는 나라는 그리스와 포르투갈뿐이다. EU 외의 다른 OECD 국가들에서도 비거주자의 이자소득에 대해서는 과세를 하지 않거나, 낮은 세율로 과세하는 것이 일반적이다.

이처럼 비거주자의 금융소득에 대해서는 낮은 세율로 과세하거나 거의 과세하지 않는 것은 신고전학과 생산함수를 이용한 전통적인 분석에 기초한 기존의 이론이 예측하고 있는 것과 대체로 일치한다. 뿐만 아니라 기존의 실증분석 및 사례도 이와 일관된다. Eijffinger, Huizinga and Lemmen(1998)은 비거주자의 이자소득에 대한 원천과세가 세후수익률에 미치는 영향을 고찰하였는데, 원천과세가 세후 수익률에 거의 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 즉 이자소득에 대한 과세의 부담은 전적으로 내국인에게 전가된다는 것이다. 이는 이자소득을 발생시키는 형태의 투자는 조세에 매우 민감하게

18) 대략 이해하자면, 거주자와 비거주자는 세법상의 내국인, 외국인의 개념으로 이해할 수 있다.

반응한다는 것을 의미한다.

이러한 점을 잘 반영하는 사례로 잘 알려진 것이 1989년에 독일에서의 경험이다. 1989년에 독일정부는 비거주자의 이자소득에 대해 10%의 원천징수를 도입하였다. 그 결과 독일로부터의 대규모 자본이탈 현상이 발생하여, 독일정부는 동년 7월에 비거주자의 이자소득에 대한 원천징수를 포기하였다. 이후 독일에서는 1993년 대법원의 판결에 따라 내국인의 이자소득에 대해서 과세하는 것이 불가피하게 되었지만, 비거주자의 이자소득에 대해서는 과세를 하지 않고 있다¹⁹⁾. 이처럼 금융자산에 대한 투자는 조세에 민감하게 반응한다. 이는 조세가 직접투자에 대해 어떤 영향을 미치는가에 대해서 상반된 견해가 존재하는 것과 대조된다.

앞에서 언급한 바와 같이 단순화된 모형에서는 법인소득세와 자본소득세의 구분이 명확하지 않은 경우가 많다. 그러나 현실에서는 법인소득세와 개인에게 부과되는 이자소득세는 큰 차이를 보이고 있다. OECD 국가들의 현행 법인소득세 과세제도는 거주지국과세 원칙과 원천지국과세원칙의 혼합이라 할 수 있다. 거의 모든 국가들이 자국 내에서의 외국인기업에 대해 일반적으로 자국기업들과 거의 동일한 수준의 세금을 부과하고 있다. 원천지국과세원칙을 택하는 국가들보다는 거주지국과세원칙을 택하고 있는 국가들이 많지만, 거주지국과세원칙을 택하는 국가들도 대부분 외국에서 납부한 소득에 대해서는 이중과세 방지를 위한 제도들을 가지고 있다. 결과적으로 법인세는 적어도 형식적으로는 거주지국과세원칙을 적용하고 있는 경우가 많음에도 불구하고, 실제 경제적 효과 측면에서는 상당 부분 원천지국과세원칙에 따른 과세와 상당히 유사해진다. 반면, 위에 언급한 바와 같이, 이자소득에 대한 과세는 거의 전형적인 거주지국과세원칙을 따르고 있어, 법인세와는 거의 정반대의 형

19) 이 사례에 대해서는 Goulder(1990) 등에 소개되어 있다.

태로 나타나고 있다.

아직까지도 이러한 차이를 설명할 수 있는 이론모형의 발달은 매우 부진한 편이다. 직접투자 기업에 대해 투자유치국에서 과세하는 현행의 과세관행이 최적 과세 이론과 맞지 않는 일종의 퍼즐이라는 시각을 제시하는 이도 있다. 이를 퍼즐로 보는 것은 기본적으로 신고전학과 생산함수를 가정하고 있기 때문이다. 즉 직접투자를 단순한 자본의 이동으로 보고 있기 때문이다. 그러나 앞에서 논의한 바와 같이, 직접투자가 단순한 자본의 이동이 아닌 독점이윤을 창출할 수 있는 기업행위로 파악하는 경우, 직접투자에 대한 최적 과세는 0이 아니다²⁰⁾.

반면, 적어도 부분적으로는 이윤세적인 성격을 일부 가지고 있는 법인세와는 달리, 개인의 이자소득에 대해 부과되는 과세는 전통적인 신고전학과 생산함수를 사용하는 모형에서의 자본소득 과세에 더 가깝다. 즉 금융자본, 특히 안전성이 큰 금융자본은 실질적으로 국가간 자본의 동질성이 크고, 그로 인해 대체성이 크기 때문에 조세에 대한 탄력성도 커진다. 즉 금융소득에 대해서는 비거주자에게 매우 낮은 세율로 과세하거나 거의 과세하지 않고 거주자에 대해서는 거주지국과세원칙에 따라 과세하는 현행 국제조세 관행은 신고전학과 생산함수에 기초하여 개방경제에서의 최적 조세원칙을 검토한 기존의 이론적 분석이 제안하고 있는 것과 거의 일치한다. 따라서 이자소득에 대한 과세는 자본시장 통합이 추가적으로 진전되더라도 큰 변화가 발생할 여지가 크지는 않다.

그러나 탈세의 가능성까지 고려하면, 추가적인 변화의 가능성을 배제할 수 없다. 최근 진행되는 자본시장 통합의 진전에서는 개인 차원에서의 국제적인 탈세의 가능성도 높아지고 있다. 많은 국가들에서 자본통제가 폐지되었으며, 개인의 저축과 투자를 매개하는 다

20) 신고전학과 생산함수를 사용하는 경우와 다른 생산함수를 사용하는 경우의 최적 과세의 차이 등에 대해서는 Choi(1995)를 참조.

양한 금융서비스가 발달하고 있다. 금융자본의 국가간 이동이 있는 경우에는, 한 국가의 과세당국이 다른 나라의 금융기관으로부터 과세정보를 입수하는 것이 용이하지 않음으로 인해 심각한 탈세문제가 발생할 수 있다. EU에서는 이미 이 문제에 대해 심각하게 고민하고 있다. 우리나라의 경우에는 이러한 우려는 심각한 수준은 아니지만, 향후 중요한 문제로 제기될 것이다. 특히 현재는 우리나라가 다른 OECD 국가들에 비해 세전이자율 자체가 높은 것 등이 이러한 탈세를 다소 제한하는 요인으로 작용하고 있지만, 향후 우리나라와 OECD 국가들간의 이자율의 격차가 줄어들면 그러한 탈세의 가능성이 더욱 높아질 수 있다. 심지어는 이러한 탈세의 가능성은 금융소득에 대한 현행의 과세제도를 변경시키는 요인으로 작용할 수도 있다. OECD에서는 국가간에 협조하여 이자소득에 대해 원천징수하는 방안²¹⁾에 대한 논의도 있었다.

법인세와 이자소득세가 과세측면에서 큰 차이를 보이는 것은 자본소득을 하나의 동질적인 소득으로 파악하는 것이 부적절하다는 것을 단적으로 보여주고 있다. 자본소득이라 하더라도 그 성격에 따라 최적 과세가 크게 달라지기 때문에, 조세정책에서 이러한 점을 감안하여야 한다. 그리고 자본시장 통합의 진전이 미치는 영향도 자본소득의 종류별로 다르게 나타날 것이다. 최근 유럽에서는 자본소득 내에서 각 종류별 세부담의 격차가 현저하며, 시간이 지나면서 그러한 격차가 오히려 더 커지고 있다는 연구결과도 제시된 바 있다²¹⁾.

21) Gorter and Mooij(2002)는 유럽에서 자본소득세의 중립성이 더욱 약화되었다는 점을 지적하고 있다. 이자소득은 배당소득이나 잉여이익에 비해 과소하게 과세(under-taxation)되고 있으며, 잉여이익은 배당소득에 비해서는 과소하게 과세되는 경향이 있다.

6. 요약 및 정책시사점

본장에서는 경제개방의 진전, 특히 자본시장의 통합의 진전이 조세제도에 미치는 영향에 대해 고찰하였다. OECD 국가들의 자료를 이용하여 파악한 내용 중 중요한 것들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 자본시장의 통합이 진전되면서 조세경쟁이 발생하여 법인세가 크게 축소될 것이라는 우려 또는 조세경쟁 이론의 예측과는 달리, OECD 국가들에서 법인세의 세수기능은 약화되지 않고 있다. 시장의 통합도가 상당한 높은 유럽에서도 법인세의 세수 기능이 축소되는 현상은 관찰되지 않고 있다.

둘째, 자본시장의 통합에도 불구하고 법인세 세율은 국가별로 상당한 차이를 보이고 있다. 비록 전반적으로 명목세율이 하락하는 등의 공통점이 발견되기는 하였지만, 국가간 세율의 차이는 줄어들지 않고 있다. 즉, 각국의 법인세 세율이 수렴하는 현상도 발생하지 않고 있다.

셋째, 자본시장 통합의 진전에도 불구하고 법인세의 기능이 약화되지 않는 것과는 대조적으로, 개인에게 부과되는 자본소득세는 자본시장 통합의 영향을 받고 있는 것으로 보인다. 자본시장 통합에 따른 변화의 압력이 조세제도에 미친 영향은 국가별로 상당한 차이가 있는 것으로 보인다. 일부 OECD 국가들은 아직까지 금융소득에 대한 종합과세의 원칙을 유지하고 있는 반면, 다수의 OECD 국가들이 완전한 종합과세를 포기하였다. 이자소득에 대해서 근로소득보다 저율로 과세하는 국가들이 상당수에 이른다.

위에서 관찰한 사실은 몇 가지 의문을 제기하게 한다. 특히 왜 현실에서는 조세경쟁의 이론적 예측과는 달리, 법인세에 대한 조세경쟁이 심각하지 않은가 하는 의문이 제기된다. 이를 설명하기 위해 기존에 제기된 주장 및 추가적인 가설을 소개하고 논의하였다. 자본시장은 사실상 분리되어 있다는 Feldstein의 주장에 대해서도

검토하였다. 자본시장이 완전히 통합되어 있다고 하기 어려운 점도 있지만, 그렇다고 자본시장이 완전히 분리되어 있다고 보는 것도 무리다. Feldstein의 주장은 현실에서 조세경쟁이 발생하지 않은 이유의 일부가 될 수는 있지만, 전부가 되기에는 충분하지 않은 것으로 판단된다.

또 다른 가설로 소비세의 경쟁이 법인세의 경쟁을 제한하는 요인으로 작용하는 가능성을 제시하였다. 실제 OECD 국가들의 자료가 보여주는 사실은 이러한 가설이 예측하는 것과 일관된 것으로 나타난다. 그러나 그러한 근거는 매우 단편적인 것이며, 그에 기초하여 강한 주장을 하는 것에는 한계가 있을 수 있다.

또 다른 설명은 법인세에 대한 기존의 논의가 상당 부분 잘못되어 있다는 것이다. 개방경제에서의 자본소득과세에 대한 이론적 분석은 주로 전통적인 신고전학과 생산함수에 기초하고 있다. 이러한 분석의 틀은 개인에게 부과되는 이자소득세의 분석에는 오히려 적절하지만, 법인세의 분석에는 적절하지 않을 수 있다. 이자소득에 대한 과세와 법인소득에 대한 과세가 상당한 차이를 보이고 있는 것은 이러한 가설이 상당한 설득력을 가질 수 있게 한다.

본 연구의 결과가 향후 조세정책에 대해 시사하는 점은 다음과 같다. 첫째, 경제개방의 진전에도 불구하고, 법인세 조세경쟁의 압력은 적어도 기존에 주장되어 온 것처럼 강하지는 않다. 법인세에 대한 조세경쟁이 발생할 수 있지만, 적어도 단시일 내에 법인세가 급격하게 하락하는 형태로 진전될 가능성은 높지 않을 것이다. 법인세에 대한 조세경쟁 가능성이 기존에 우려하는 것보다 작기 때문에 조세부담률이 하락하게 되는 압력 역시 기존에 우려하는 정도로 강하게 나타나지는 않을 것으로 보인다.

둘째, 개방화로 인해 법인세 분야보다도 더 심각하게 영향을 받는 것이 개인의 금융소득에 대한 과세다. 이자소득 과세제도는 이미 상당부분 개방경제에 부합하는 형태로 되어 있기 때문에, 탈세

I. 경제개방의 진전과 자본소득과세 61

의 가능성을 고려하지 않는다면 추가적인 변화는 제한적일 것이다. 그러나 탈세의 가능성을 고려하면, 향후 금융소득에 대한 과세에서 더 큰 변화가 발생할 수 있다. 기존의 소득과세에 중요한 원칙으로 받아들여지던 종합과세(global income tax)제도를 계속 유지하는 것이 어려울 수 있다. 이원적 소득과세 체계(dual income tax)를 채택하지 않는 경우, 소득세 전체의 세율을 인하해야 하는 압력이 발생하기 때문에, 차선책으로 이원적 소득과세 체계가 확대될 가능성이 있다. 상당수의 OECD 국가들, 특히 상당수 EU 국가들이 이미 금융소득에 대한 완전한 종합과세를 포기하였고, 적어도 부분적으로는 이원적 소득과세 체계로 전환한 바 있다.

금융소득에 대한 종합과세 또는 금융소득에 대한 과세 자체가 힘들어지면, 조세의 소득재분배 기능이 상당한 영향을 받을 수 있다. 이는 세대 내에서의 소득재분배 기능을 제약할 뿐 아니라, 세대간 소득재분배에도 영향을 미칠 수 있다. 금융소득에 대한 과세가 힘들어진다는 것은 고령세대의 세 부담이 줄어들고 젊은 세대의 세 부담이 상대적으로 증가한다는 것을 의미한다. 이러한 요인은 이미 고령화의 진전으로 인한 세대간 세 부담의 형평성 문제가 제기되고 있는 상황에서 추가적인 부담으로 등장할 수 있다. 금융소득에 대한 과세를 유지하기 위해서는 과세 정보교환(information sharing) 등 탈세방지를 위한 국가간의 조세공조가 필요하다.

개방화의 진전이 우리나라에 미치는 영향에 대해 다른 나라들과 비교하는 시각에서 정리해 보자. 우리나라는 지리적으로 상당히 분리되어 있기 때문에, 적어도 경제구조의 큰 변화가 있기 전까지는 월경거래(cross border shopping)의 가능성이 적어, 소비세 분야에서의 조세경쟁 가능성은 유럽 등에 비해서는 상대적으로 낮다.

그러나 향후 경제개방이 개인의 자본소득, 특히 금융소득 과세에 미치는 영향은 우리나라에서도 무시할 수 없을 것이다. 아직까지 우리나라에서의 금융소득에 대한 이자는 선진국들에 비해 높은 편

이고, 이것이 국제적인 탈세의 동기를 약하게 하는 요인으로 작용하고 있다. 그러나 우리나라에서도 경제가 성장하고 고령화가 진행되면서 이자율이 더 낮아질 수 있다. 이에 따라 국내 자본시장에서의 이자율과 해외 자본시장에서의 이자율 격차가 줄어들게 되면, 금융소득에 대한 국제적 탈세의 동기가 커질 것이다. 그리고 최근에는 외환자유화도 진행되었다. 향후 조세회피를 가능하게 하는 수단들이 확대될 것이다. 결과적으로는 국제적인 조세회피의 가능성이 커지면서, 금융소득종합과세의 지속 가능성에 대한 의문이 제기될 것으로 보인다. 심지어는 금융소득에 대한 과세의 존립 자체도 문제가 될 수 있다.

이러한 변화로 인해 향후 새로운 정책과제가 제기될 것이다. 기존의 자본소득과세가 가지는 소득재분배 기능 및 세수확보 기능을 포기하지 않으려면, 자본소득에 대한 탈세를 방지하기 위한 노력이 필요하다. 이미 국제적 조세회피의 가능성이 심각한 문제로 제기되고 있는 유럽에서는 국가간 과세정보 교환 또는 금융소득에 대한 원천징수의 강화 등에 대한 논의가 진행되고 있다. 일부 연구자들, 예를 들어 Tanzi(1995) 등은 무역부문에서의 WTO, 금융부문에서의 IMF와 마찬가지로 전세계적인 차원에서의 국제조세기구(WTO, World Tax Organization)의 설립이 필요하다는 주장을 제기하기도 하였다. 국제조세기구의 설립이 실현 가능한지는 예측하기 힘들다. 그러나 Yang(1996) 등이 주장한 바와 같이, 조세회피 문제에서는 한 국가만이 예외가 되더라도 국제조세 회피 방지를 위한 전체적인 노력이 크게 장애를 받을 수 있다. 그리고 과세권 및 재정운영에 관한 부분은 각 국가의 고유영역으로 인정되는 관념적인 문제라는 점 등을 감안할 때, 국제조세기구가 설립되어 필요한 모든 문제를 해결할 수 있는 상황이 단기간 내에 이루어지기는 매우 힘들 것으로 보인다. 심지어는 이보다 훨씬 초보적 단계에서의 과세관련 국제적 협조 문제라 할 수 있는 조세피난처 규제에서조차도 아직까

지 충분한 진전이 이루어지지 않고 있는 상황이다²²⁾. 따라서 국제 조세기구가 설립되기 이전에 이미 자본소득과세에서 어려움에 직면하게 될 가능성이 크다.

법인세와 이자소득세가 과세측면에서 큰 차이를 보이는 것은 자본소득을 하나의 동질적인 소득으로 파악하는 것이 부적절하다는 것을 보여주고 있다. 자본소득이라 하더라도 그 성격에 따라 최적 과세가 크게 달라지기 때문에, 조세정책에서 이러한 점을 감안하여야 한다. 그리고 자본시장 통합의 진전으로 인한 영향도 자본소득의 종류별로 매우 다양하게 나타날 것이다. 아직까지 개방화가 각 종류별 자본소득 과세에 어떤 영향을 미치는지에 대한 우리의 이해는 매우 부족한 상황이며, 향후 추가적인 연구가 필요하다.

22) 조세피난처 규제를 위한 OECD의 노력이 2002년에는 상당한 성과를 보인 편이기는 하다. 그러나 이러한 OECD의 노력이 구체적으로 얼마나 결실을 거둘 수 있는지에 대해서는 아직까지도 비관론적인 견해도 있다. 그리고 현재 OECD에서의 노력에는 아직까지 허점이 많다. 예를 들어, 우리나라와 관련하여 매우 중요한 의미를 갖는 말레이시아(특히 라부안 지역과 관련된 문제) 등에 대해서는 아직까지 정책협조 면에서 큰 진전이 없다.

II. 외국인직접투자와 조세정책²³⁾

1. 서론

경제개방의 진전에 따라 제기되는 조세정책 과제 중 가장 자주 논의의 대상이 되는 것 중 하나가 외국인직접투자와 관련된 조세정책일 것이다. 우리나라에서는 외환위기 이후 외국인직접투자 유치의 필요성이 강조되면서, 외국인직접투자에 대한 조세감면이 확대된 바 있다. 최근에는 ‘동북아 비즈니스 중심국가’라는 새로운 정책방향이 제시되면서²⁴⁾, 이를 구현하기 위한 수단으로서 외국인직접투자에 대한 조세감면의 확대 또는 국내 세제의 개편 필요성 등이 제기된 바 있다. 본장에서는 이처럼 외국인직접투자와 관련하여 제기되는 조세정책 문제에 대해 검토하고자 한다.

직접투자의 행태, 특히 직접투자가 조세에 어떻게 반응하는가에 대해서는 기존의 이론적 모형의 발달이 매우 취약한 편이다. Giovannini et al.(1993)은 다국적기업의 행태를 이론적으로 분석하기에는 사실(fact)에 대한 이해가 너무 부족하기 때문에, 이론적 모

23) FDI(foreign direct investment)는 자국기업의 외국으로의 진출을 의미하는 outward foreign direct investment와 외국기업의 자국내로의 투자인 inward foreign direct investment의 두 가지 경우를 포괄한다. 국내에서는 일반적으로 전자를 해외직접투자, 후자를 외국인직접투자로 번역하고 있으며, 본 연구에서는 그러한 표현을 따른다. 방향성을 명시하지 않고 FDI라는 표현이 사용되는 경우에는 직접투자라고 표현하기로 한다.

24) 우리나라를 동북아의 물류 및 비즈니스 중심지로 발전시키는 방안들이 검토되었으며, 지난 4월 4일에는 동 기획단에서 마련한 ‘동북아 비즈니스 중심국가 실현방안(기본 청사진)’이 국민경제자문회의 및 경제정책조정회의에 보고된 바 있다.

형의 개발에 우선하여 더 많은 실증분석이 필요하다고 지적한 바 있다. 그러나 이후 10년이 지난 현 상황에서도, 아직 다국적기업의 행태를 분석하는 이론모형의 발달에는 큰 진전이 없는 상황이다. 현실성 있는 정책분석을 위한 이론모형을 단기간 내에 구성하는 것에 있어서의 어려움을 감안한다면, 연구자로서 추구할 수 있는 대안은 우리나라에 투자하는 외국인직접투자가 조세에 반응하는 것에 대해 검토하는 것이다. 그러나 본장의 제2절에서 자세히 언급하는 바와 같이, 현재의 상황에서 이에 대한 의미 있는 실증분석을 하는 것도 매우 어렵다. 그럼에도 불구하고 외국인직접투자 관련 조세정책에 대한 검토는 필요한 바, 본장에서는 주로 해외에서의 기존 연구 등을 종합적으로 정리하면서 가능한 범위 내에서 정책방향에 대해 논의한다.

본장은 다음과 같이 구성되어 있다. 제2절과 제3절에서는 외국인직접투자 관련 조세정책 논의에서 가장 기본이 되는 질문이라 할 수 있는 ‘조세가 외국인직접투자에 중요한 영향을 미치는 요인인가’에 대해 논의한다. 제2절에서는 이 문제에 대한 기본적인 논의를 한다. 제3절에서는 직접투자의 투자동기 및 다른 요인 등의 차이로 인해 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향이 어떻게 달라지는지를 논의한다.

제4절과 제5절에서는 외국인직접투자 유치와 관련된 조세정책에 대해 논의한다. 제4절에서는 기본적인 조세제도의 틀은 주어진 것으로 가정하고, 외국인직접투자에 대해 조세감면을 제공하는 문제에 대해 논의한다. 최근에는 외국인직접투자와 관련된 조세정책에서도 새로운 국제규범이 중요성을 가지게 되는 바, 이러한 측면에서 OECD에서의 유해조세경쟁(harmful tax competition) 논의가 제기하는 현실적인 제약에 대한 논의도 포함한다.

제5절에서는 외국인직접투자 유치와 관련된 조세정책 논의의 범위를 외국인직접투자에 대한 조세감면의 제공에 국한하지 않고, 전

반적인 세제의 변화 가능성이라는 측면에서 논의한다. 특히 최근에는 외국인직접투자에 대해서만 조세감면을 제공할 것이 아니라, 아예 내외국인 기업에게 공히 법인세를 인하하거나 또는 근로소득세를 인하하자는 주장도 제기된 바 있으므로²⁵⁾, 이러한 주장들의 타당성을 중심으로 논의한다. 제6절에서는 전체의 논의내용을 요약하고 정책시사점을 정리한다.

2. 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향

가. 개요

외국인직접투자에 대한 조세정책 논의에서 가장 선행되어야 할 질문은 조세가 외국인직접투자에 중요한 영향을 미치는가 하는 점이다. 만약, 조세가 외국인직접투자에 영향을 미치지 않는다면, 외국인직접투자 관련 조세정책은 단순히 수입극대화 측면에서 고찰할 수 있다. 그러나 조세가 외국인직접투자 유입에 영향을 미치는 경우, 조세정책에 따른 재정측면에서의 이득과 손실만이 아니라 조세정책이 외국인직접투자에 영향을 미침으로 인해 경제 전체에 미치는 영향을 종합적으로 검토해야 한다.

조세가 직접투자에 미치는 영향에 대한 기존 논의에서는 상반된 두 견해가 제시되고 있다. 한편의 견해는 조세가 직접투자에서 중요한 요인이 아니라는 견해다. 또 다른 한편의 견해는 조세가 직접투자의 총량은 물론이고, 다국적기업의 다양한 행태에 영향을 미치는 중요한 요인이라는 견해이다. 전자의 대표적인 학자로는 Markusen (1995) 등을 들 수 있는데, 그에 따르면 조세가 직접투자에 미치는

25) 특히 2002년 초 주한 미상공회의소에서 동북아 비즈니스 중심국가 건설을 위해서는 우리나라의 조세제도를 전면적으로 개편해야 한다고 주장한 바 있으며, 그 내용이 언론에 집중적으로 보도된 바 있다.

영향은 미미하다고 한다. 그리고 비록 조세가 직접투자에 미치는 영향이 중요한 경우에도, 그 중요성은 부차적(secondary)이라는 것이다. 반면, 조세가 직접투자에 미치는 영향에 대해 최근 많은 실증분석 연구를 한 Hines 등은 대체적으로 조세가 직접투자에 영향을 미치는 중요한 요인이라고 주장하고 있다.

조세가 직접투자에 중요한 영향을 미치는가에 대한 연구는 실증분석 방법과 서베이를 이용한 검토가 있다. 각각에 대해서 국내의 기존 연구들을 정리하고, 시사점을 검토하기로 한다.

나. 해외의 실증분석 연구

조세가 직접투자에 미치는 영향에 대한 기존의 실증분석 연구는 크게 시계열자료(time-series)를 통한 분석과 횡단면자료(cross-section)를 통한 분석으로 구분할 수 있다. 시계열분석 연구는 주로 연별(annual)자료를 이용하여 세후수익률이 국가 전체의 직접투자 총액에 미치는 영향을 고찰하고 있다. 최근까지의 실증분석 연구들을 종합적으로 검토한 Gordon and Hines(2002)는 기존의 연구에서 세후수익률의 탄력성은 대체적으로 -1에 가까운 것으로 나타나고 있다고 평가하고 있다. 이는 세율의 직접투자 총액 탄력성이 -0.6 정도 되는 것이다. 즉 세율이 1% 증가할 때마다, 직접투자가 약 0.6% 정도 감소한다는 것이다. 그리고 외국인이 미국에 투자하는 경우와 미국인이 해외에 투자하는 경우에 있어 탄력성의 수치가 큰 차이를 보이지 않는다고 언급하고 있다.

그러나 Gordon and Hines(2002)의 이러한 평가는 다소 유의하여 받아들일 필요가 있다. 이 논문에는 구체적으로 어떤 연구들에 근거하여, 이러한 수치를 평균으로 보는지 명확한 근거를 제시하지는 않고 있다. 다만 동 논문의 참고문헌에 포함되어 있는 연구들을 보면, 1980년대 이후의 미국 자료를 이용한 연구들이 대부분인 것

을 확인할 수 있다. 그리고 논문 내에서도 “조세가 직접투자에 미치는 영향에 대한 기존의 실증연구는 거의 대부분 미국의 자료를 이용한 것이며, 기타 지역의 자료를 이용한 것은 비교적 제한적이다”라고 언급한 부분이 있다.

그러나 위 논문에서 고려하지 않는 다른 연구들에서는 매우 다른 결과가 나타난 경우도 많다. 특히 1970년대에 개도국을 대상으로 하여 조세가 직접투자에 미친 영향을 분석한 연구들에서는 조세가 직접투자에 미치는 영향을 거의 확인할 수 없는 것으로 나타나고 있다. 41개의 개도국을 대상으로 한 Root and Ahmed(1978), 20개의 아프리카 국가들을 대상으로 한 Agodo(1978), 그리고 Sha and Toye(1978), Lim(1983) 등이 이에 해당된다. 따라서 Gordon and Hines(2002)의 결과는 모든 경우에 적용되는 것이라기보다는 미국의 경우에 해당되는 수치로 받아들이는 것이 타당할 것이다. 조세가 직접투자에 미치는 영향은 국가나 상황에 따라 다를 수 있기 때문에, 미국의 경우가 다른 모든 나라들에 일반화될 수 있는 것은 아니다.

일부 연구에서는 횡단면 분석을 통해 조세가 직접투자에 미치는 영향을 고찰하고 있다. Grubert and Mutti(1991), Hines and Rice(1994) 등은 미국의 세율이 미국기업들이 해외직접투자를 할 대상국을 선정함에 있어 어떤 영향을 미치는지를 횡단면자료를 이용하여 분석하였다²⁶⁾.

Grubert and Mutti(1991)에서는 1982년의 자료를 이용하여, 제조업 분야에서의 33개국에 대한 현지법인의 PPE의 분포를 고찰한 결과, 현지 세율에 대한 투자액의 탄력성이 약 -0.1 정도 되는 것으로 추정하였다. Hines and Rice는 73개 국가에 대한 투자 자료를 분석하였는데, 그 결과는 탄력성이 기존의 연구보다 훨씬 큰 -1

26) 정확하게는 이 연구는 직접투자의 흐름이 아니라, PPE(property, plant and equipment)의 변화를 고찰하고 있다.

정도 되는 것으로 나타났다. 최근의 연구인 Altshuler et al.(2001a, 2001b)은 1984년의 자료와 1992년의 자료를 이용하여, 58개국에서의 PPE의 분포를 고찰하였다. 그 결과 1984년에는 탄력성이 -1.5 정도였던 반면, 1992년에는 탄력성이 -2.8 로 그 절대치가 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 즉 1992년에는 1984년에 비해 투자자 세율에 대해 더 민감하게 영향을 받는 형태로 변화되었음을 보여주고 있다.

횡단면 분석 중 일부는 국세가 아닌 지방정부 법인세의 영향에 대해 고찰하고 있다. 즉, 미국과 같이 주(state)차원에서도 법인세가 부과되고, 주별로 세율이 다른 경우, 그것이 미국 내에서 외국인직접투자자의 투자위치 결정에 어떤 영향을 미치는가를 분석하고 있다. Coughlin et al.(1991)은 1981~1983년 동안의 자료를 이용하여 미국에서 주정부의 세금이 신규투자자의 위치 선정에 어떤 영향을 미치는지를 분석하였는데, 동 연구에서는 조세가 신규 공장의 위치 결정에 미치는 영향은 명확하지 않은 것으로 나타났다.

그러나 Ondrich and Wasylenko(1993)는 이러한 결과에 대해 의문을 제기하면서, 좀 더 긴 기간과 많은 자료를 이용하여 이 문제를 다시 고찰한 바 있다. 이 연구에서는 1978~1987년의 자료를 이용하였는데, 주(state)의 세율이 신규투자자에 미치는 영향이 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이 연구에서는 기존의 분석방법의 문제점을 극복하기 위하여, 기업의 위치 결정에서의 확률모형을 사용하였으며, 그 결과 주정부 세율이 외국인직접투자 총액에 미치는 탄력성이 약 -0.6 정도 되는 것으로 나타나고 있다. Hines(1996)도 유사한 분석을 하였는데, 미국의 경우에 주법인세율 1%에 대해 외국인직접투자 점유율이 9~11% 변한다는 추정결과를 제시한 바 있다.

일부 연구에서는 경제의 통합도가 높은 지역 내에서의 국가들간의 세율차이가 직접투자자의 투자위치 결정에 어떤 영향을 미치는지를 검토하고 있다. Devereux and Griffith(1998)는 미국으로부터의

직접투자가 유럽 내에서 투자대상 국가를 선정함에 있어 조세가 어떤 영향을 미치는지를 고찰하였는데, 투자대상 국가의 평균유효세율이 투자위치 결정에 중요한 역할을 하는 것으로 나타나고 있다.

이처럼 지방정부 또는 경제연합 등으로 인해 동질성이 높아진 국가들간에 세율 격차가 존재하는 경우, 그것이 직접투자에 미치는 영향은 일반적인 경우에서보다는 더 명확한 것으로 나타나고 있다. 이와 관련하여서는 현실에서도 자주 언급되는 사례가 있다. 아일랜드는 1990년대에 유럽에 대한 미국의 직접투자 중 절반 정도를 차지하였는데, 이에 있어 아일랜드의 조세정책이 중요한 역할을 한 것으로 지적되고 있다. 즉, 아일랜드가 외국인직접투자 기업에 대해서 다른 유럽 국가들에 비해 크게 낮은 10% 정도의 세율을 적용하였으며, 이러한 낮은 세율이 아일랜드로의 외국인직접투자 유치에 크게 기여하였다는 것이다²⁷⁾.

대체적으로 볼 때, 조세가 직접투자에 어떤 영향을 미치는가에 대한 기존의 실증분석 연구는 혼합된 결과를 보여주고 있다고 할 수 있다. 일부 연구에서는 조세의 영향이 명확하지 않은 것으로 나타나고 있다. 그러나 어떤 경우에는 조세가 직접투자에 미치는 영향이 매우 명확하고 큰 것으로 나타나고 있다. 따라서 조세가 모든 경우에 직접투자에 중요한 영향을 미치는 것은 아니지만, 어떤 경우에는 매우 중요한 영향을 미친다는 평가가 적절할 것이다.

다. 국내의 기존 연구와 실증분석의 한계

위에 언급한 것처럼 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향이 국

27) 아일랜드가 외국인직접투자에 대해서 내국인과 차별되는 낮은 세율을 적용한 것에 대해서는 EU에서도 유해한 조세경쟁이라고 문제를 제기하였으며, 최근 아일랜드는 국내 법인세를 대폭 인하하고 외국인투자에 대한 세율을 소폭 인하함으로써 내외국인 투자간에 세부담의 격차를 폐지하는 과정에 있다.

가나 상황에 따라 다를 수 있기 때문에, 우리나라의 경우에 대해 검토할 필요가 있다. 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향에 대한 국내의 실증분석 연구결과는 매우 제한적이다. 우리나라 연구자의 연구 중에서도 실제로 국내의 자료를 이용한 연구는 안종석(1994), 김유찬(1994), 이용섭(1999) 등 몇 개 정도뿐이다²⁸⁾. 이처럼 국내의 실증분석이 제한적인 것은 부분적으로는 우리나라에서 외국인직접투자 관련 정책의 중요성이 강조된 것이 비교적 최근의 일이기 때문일 것이다. 우리나라의 자료를 이용하여 의미 있는 실증분석을 하기에는 한계가 있다는 점도 부분적인 이유가 될 수도 있을지 모른다.

조세가 외국인직접투자에 미치는 영향에 대해 해외에서도 상반된 연구결과가 제시되는 것처럼, 국내의 기존 연구도 다소 상반된 결과를 보여주고 있다²⁹⁾. 안종석(1994)에서는 외국인직접투자에 대한 국내에서의 세부담이 외국인직접투자에 비록 부(-)의 영향을 미치는 것은 하지만, 그것이 통계적으로 유의하지 않은 정도인 것으로 나타나고 있다³⁰⁾. 반면, 이용섭(1999)에서는 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향은 통계적으로 유의한 정도로 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 이용섭(1999)에서는 외국인직접투자 기업에 대한 우리나라에서의 실효세율의 변화에 따른 외국인직접투자 총액

28) 위 연구 외에 김준영·이용섭(2000, 2001) 등도 있지만, 내용이 이용섭(1999)과 중복되는 것이므로, 이용섭(1999)을 대표적으로 논의한다. 국내 연구자에 의한 연구 중 전주성(1997), 전주성·황진우(1999) 등은 미국의 자료를 이용하여 분석하고 있다. 그리고 전주성(2000)은 일본의 해외투자 자료를 이용하고 있다.

29) 김유찬(1994)의 연구는 안종석(1994), 이용섭(1999) 등과 약간 다른 맥락에서 검토한 것이어서, 아래 논의에서 제외한다.

30) 실증분석 결과, 그 방향은 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나고 있지만, 통계적으로 유의하지 않다. 실증분석 결과에 대해서 저자도 “한국의 조세정책은 외국인직접투자에 큰 영향을 미치지 않는다는 결론을 내릴 수 있다”고 언급하고 있다(81쪽).

의 변화는 탄력성 수치가 -2.56 으로 나타나고 있다³¹⁾.

두 연구 모두 시계열자료를 사용하고 있지만, 사용하는 자료, 추정방법, 유효세율의 개념, 기타 중요한 가정 등 몇 가지 점에서 차이를 보이고 있다. 가장 큰 차이는 두 연구가 사용하는 자료의 시점인 것으로 보인다. 안중석의 연구는 1967~1992년의 자료를 사용하고 있는 반면, 이용섭은 1985~1997년의 자료를 사용하고 있다. 따라서 두 자료가 상반된 결과를 보여주는 것이 아니라, 우리나라에서 외국인직접투자가 조세에 의해 영향을 받는 정도가 시간이 흐름에 따라 변화되었을 가능성도 있다. 즉 안중석이 사용하는 자료가 해당되는 시기에는 조세가 외국인직접투자 총액에 미치는 영향이 크지 않았던 반면, 이용섭이 사용하는 자료에 해당되는 1990년대에는 외국인직접투자가 조세에 의해 영향을 받는 정도가 커졌을 가능성도 있다³²⁾.

그러나 비록 기존의 두 연구에서의 차이를 명확하게 규명한다 하더라도, 그것이 현재 상황에서 외국인직접투자가 조세에 의해 영향을 받는 정도를 정확히 설명하여 주지는 못한다. 그 가장 큰 이유는 우리나라에서의 외국인직접투자 환경이 연속적인 성격이 아니라, 불연속적인 성격으로 변화하였기 때문이다. 이를 이해하기 위해서는

31) 이용섭(1999)에서는 자료의 수가 적은 문제 등을 감안하여, bootstrap 방법을 사용하고 있다. 아울러, OLS 결과도 제시하고 있는데, OLS를 사용하는 경우의 탄력성 수치는 -2.98 로 추정되었다.

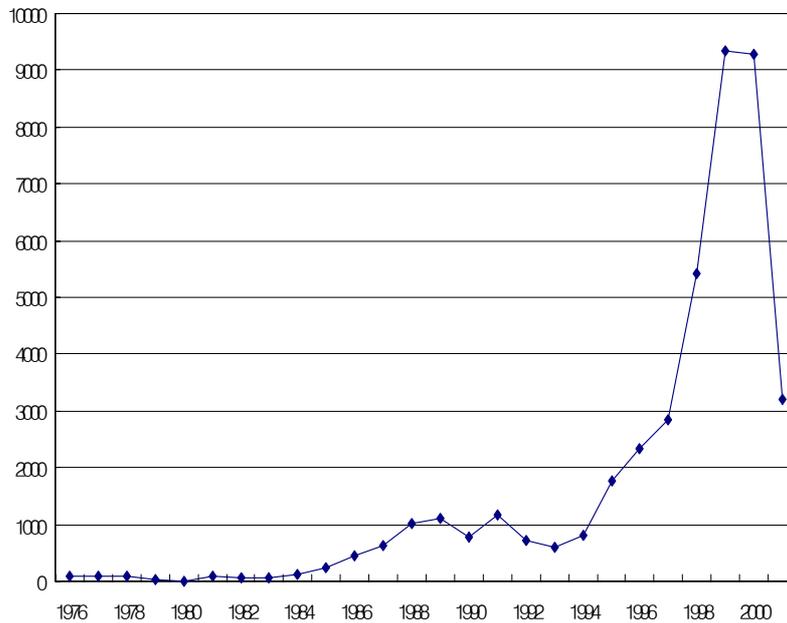
32) 이러한 가능성을 유추할 수 있는 관련 연구 중의 하나가 Altshuler et al.(2001)이다. 동 연구에서는 외국에 투자하는 미국기업들이 현지국의 세율에 반응하는 정도에 변화가 있는가를 고찰하고 있는데, 시간이 지남에 따라 조세에 더욱 민감하게 반응하는 것으로 나타나고 있다. 1984년과 1992년의 시점에서 투자량이 조세에 반응하는 정도를 추정된 탄력성을 비교하여 보면, 1984년에는 탄력성이 1.5에서 1992년에는 약 3 정도로 커진 것으로 나타나고 있다. 그러나 세율에 대한 탄력성은 외국인직접투자의 형태, 업종, 종류 등은 물론이고, 다른 거시경제 환경에 따라서도 달라질 수 있으므로, 미국의 결과를 우리나라의 외국인직접투자에 그대로 적용하는 것에는 다소 무리가 있을 수 있다.

우선 우리나라에서의 외국인직접투자 유치 및 관련 제도의 추이 등에 대해 개략적으로나마 이해할 필요가 있을 것이다.

[그림 II-1]에서 우리나라에서의 외국인투자 유입액의 연도별 추이를 볼 수 있다. 이 수치는 IMF에서 발간되는 *International Financial Statistic*의 자료를 사용한 것으로, 외국인투자 총 도착액에서 회수액을 제외한 순액을 표시한 것이다. 외국인직접투자의 유입액이 연도별로는 다소의 기복을 보이고 있지만, 장기적으로는 대체적으로 증가하여 온 추세를 발견할 수 있다. 무엇보다도 두드러지는 것은 1984년과 1998년에 외국인직접투자가 급격히 증가하는 패턴이다.

[그림 II-0] 연도별 외국인투자(순액기준)

(단위 : 백만달러)



자료 : IMF, *International Financial Statistics*.

위에 지적한 두 시점은 우리나라에서 외국인직접투자 관련 정책 환경이 크게 변화된 시점과 일치한다. 첫 번째 큰 전환점은 1984년이다. 1983년 10월 31일 외자도입법이 개정되고, 동법이 1984년 7월 1일부터 시행되었는데, 동법은 외국인직접투자에 대한 기본적인 정책방향이 크게 바뀐 내용을 담고 있다. 법 개정 이전의 외자도입법에서는 국민경제에 크게 기여할 것으로 예상되는 특정업종에 대하여만 외국인직접투자를 허용하는 허용업종 열거방식 제도를 채택하고 있었다. 그러나 1983년에 개정된 외자도입법에서는 우리나라 경제의 국제화정책에 따른 문호개방으로 특정사업 이외에는 외국인이 자유롭게 투자할 수 있는 제한업종 열거방식으로 전환되었다. 이 시점에서 우리나라의 외국인직접투자 정책이 크게 선회한 후, 외국인직접투자가 크게 증가한 것을 발견할 수 있다.

이러한 외국인직접투자의 환경 및 정책의 변화를 감안하지 않고, 단지 조세의 변화만을 고려하는 경우에는 잘못된 해석을 할 수도 있다. 1983년까지는 외국인직접투자에 대해 업종 구분 없이 일률적으로 모든 외국인직접투자 기업의 사업소득과 외국투자자의 배당소득에 대해 5년간 100%, 3년간 50% 감면혜택을 부여하였다. 그러나 1984년부터 개정된 외자도입법에서는 외국인직접투자에 대한 조세 특혜를 원칙적으로 배제하고 내국인과 동일한 대우를 받도록 하고 있다. 따라서 외국인직접투자 환경이 근본적으로 변화되었다는 점을 감안하지 않는다면, 오히려 조세감면이 축소되면서 외국인직접투자가 증가하는 현상을 관찰할 수 있다.

외국인직접투자 정책에서 또 다른 큰 전환점은 1997년에 발생한 외환위기다. 이 시기의 외환위기 전까지 우리나라는 외국인직접투자 정책에서 국제적 기준으로 볼 때 매우 특이한 국가였다. 주로 국내 대기업의 육성을 통한 산업화전략을 추진하였으므로 투자의 대부분은 주로 국내기업이 소유권을 가지면서 차입을 통해 투자하는 방식이 중심을 이루었다. 그 결과, 우리나라 경제에서 외국인직접투자가

차지하는 비중은 대부분의 국가들과 비교할 수 없을 정도로 낮았다. 외환위기 발생 이전에 우리나라의 GDP 대비 외국인직접투자 비율은 외환위기 발생 이전인 1996년에 약 2.2% 등 1990년대에 대략 2% 전후로 나타나고 있다³³⁾. 반면, 이 수치의 전세계 평균은 우리나라의 수치보다 훨씬 높은 17.3%를 기록하고 있다. 그리고 개별 국가로도 미국이 11.1%, 영국은 26.8%, 중국은 30.9%, 싱가포르는 97.5%에 이르는 등 그 수치가 1% 정도 내외인 일본만을 예외로 할 뿐, 대부분의 국가들이 우리나라보다 더 높다. 그러나 외국인직접투자자의 추세는 외환위기를 계기로 크게 선회하였다. 외국인직접투자 유치에 대해 적극적으로 노력한 결과 1998년 이후에는 투자액도 폭발적으로 증가하였다.

이처럼 1984년과 1998년에 외국인직접투자 정책에서 큰 변화가 있었기 때문에, 시계열자료를 통한 실증분석에서 매우 조심할 필요가 있다. 대폭적인 정책환경의 변화를 감안하지 않고, 1997년 이전의 자료와 1998년 이후의 자료를 하나의 연결된 시계열자료로 보고 조세의 영향을 분석하는 경우, 심각한 오류를 범할 수 있다. 1998년 이후 외국인직접투자에 대한 조세감면이 확대되어 조세부담이 경감된 것이 마치 외국인직접투자에 큰 영향을 미친 것처럼 나타날 수 있다.

물론 이러한 오류를 피하기 위하여 다양한 통계적 방법을 시도할 수 있다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 1998년 이후에 외국인직접투자에 대한 정책환경이 워낙 크게 변화되었으며, 정책 분석을 위해 필요한 것은 현재의 정책환경에서 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향에 대한 평가이다. 그런데 1998년 이후의 상황에서의 자료는 불과 4개 연도에 불과하다. 뿐만 아니라 외환위기 이후 투

33) 투자잔액(총도착액-총회수액)을 GDP로 나눈 비율이다. 1990년에 2.05%, 1991년에 2.14%, 1992년에 2.19%, 1993년에 2.14%, 1994년에 2.04%, 1995년에는 1.93%로 나타나고 있다.

자기회가 일시적으로 확대되어 투자액의 연도별 추이가 매우 불규칙하다는 점까지 감안하면, 현 상황에서 조세가 외국인직접투자에 어떤 영향을 미치는가에 대한 신뢰성 있는 실증분석은 사실상 불가능한 것으로 보인다.

다. 서베이자료를 통한 검토

조세가 직접투자에 어떤 영향을 미치는가에 대한 또 다른 부류의 연구는 투자자 또는 잠재적 투자자들을 대상으로 직접 설문조사를 하는 방법을 택하고 있다. 서베이자료를 이용한 초기 연구 중 하나인 Barlow and Wedner(1955)에서는 외국에 투자하는 247개의 미국기업들을 대상으로 하여 투자결정 조건에 대해 질문하였다. 그 결과 대상 기업 중 10% 정도만이 투자대상국에서의 조세 여건이 호의적인 것이 투자의 조건이라고 응답하였다. 이후 205개의 기업을 대상으로 한 Robins(1961)의 서베이 자료에서도 유사한 결과가 확인되었다. 이 서베이에서 확인된 것 중 흥미로운 것이 투자유치 당국에서는 조세를 중요한 조건으로 간주하는 경향이 있는 반면, 실제 투자자들은 조세를 중요한 조건으로 간주하지 않는다는 점이다. 이후 Aharoni(1966)는 미국의 제조업들을 대상으로 하여 해외 투자 결정이 이루어지는 과정을 연구하였는데, 이 연구에서도 조세는 중요하지 않다는 결과가 확인되었다.

1980년대 이후에도 Group of Thirty(1984), Ernst & Young(1994), Fortune/Deloitte Touche(1997), JETRO(1995) 등 다양한 서베이가 있었는데, 대부분의 서베이는 이전의 연구와 유사한 결과를 제시하고 있다. 즉 비록 조세가 직접투자에 영향을 미치는 요인이라 하더라도, 가장 중요한 요인 중 하나는 아니라는 것이다.

아래 <표 II-1>는 동유럽에 대한 직접투자의 잠재적 투자자들을 대상으로 투자에 영향을 미치는 요인들에 대해 평가한 KPMG

II. 외국인직접투자와 조세정책 77

(1996)의 서베이 결과를 정리한 것이다. 조세는 다양한 투자결정 요인 중에서 우선순위 면에서 12번째로, 큰 중요성을 갖는다고 보기 어려운 것으로 나타난다.

<표 II-1> 동유럽에의 직접투자에 영향을 미치는 요인

순위	요 인	점 수
1	정치적 안정	115
2	내수시장의 중요성	71
3	금융 안정성	47
4	숙련 노동력	40
5	잠재적 수익성	35
6	지리적 위치	33
7	비용 경쟁력	28
8	환전 용이성	15
9	교통 및 사회간접자본	10
10	회사법	6
11	잠재적 수출 기지	5
12	조세제도(Beneficial tax system)	2

자료 : KPMG International Survey, 1993, Zemplerova(1997)에서 재인용

따라서 어떤 경우에는 조세감면 또는 다른 유인책의 제공에도 불구하고 이들이 외국인직접투자에 미치는 영향은 매우 작을 수 있다. 기본적인 세전 수익성 확보 등이 문제가 되는 상황에서는 조세는 실질적으로 중요한 요인이 될 수 없다. 실제로 개도국 또는 체제전환국 중에서는 외국인직접투자 유치를 위해 다양한 조세감면을 제공하였음에도 불구하고 외국인직접투자 유치에서 별로 성공적이지 못하였던 경우가 많았다. 반면 조세감면을 폐지하면서, 외국인직접투자가 크게 증가하는 사례도 있었다. 대표적인 사례 중 하나가 인도네시아에서의 1984년 세제개편이다. 기존의 외국인직접투자에 대

해 조세휴일 형태로 주어지던 조세감면을 폐지하였는데, 그러한 변화에도 불구하고 이후에 외국인직접투자는 크게 증가하였다³⁴⁾.

포괄적인 서베이에 기초하여 검토한 UNCTAD(2000)도 “직접투자에 있어, 투자 인센티브(incentive)는 시장의 규모, 원자재의 접근성, 숙련 인력의 가용성 등 근본적인 요인에 비하면, 부차적인 것이라고 할 수 있다”라고 지적하고 있다. 그리고 동 보고서에서 지적된 또 하나 중요한 점이 있다. 투자자들이 해외투자를 할 대상국을 결정함에 있어, 1단계에서는 근본적인 요인들에 기초하여 투자를 할 대상국을 선정하고, 이러한 조건을 통과한 국가들만을 대상으로 하여 투자대상국을 선정하는 2단계 평가를 한다는 것이다. 조세 및 각종 유인책이 고려사항이 되는 것은 이러한 2단계에서이다. 이는 다른 제반 여건이 안정되어 있지 않다면, 조세 여건이 아무리 좋더라도 투자가 이루어지기 어렵다는 것을 의미한다. 뿐만 아니라, 다른 조건에서 유사하게 나타나는 투자 대상국들이 복수로 나타나지 않는 한, 조세가 투자의 위치결정에서 중요한 역할을 하기 힘들다는 것을 의미한다.

물론 어떤 서베이 결과에서는 투자 인센티브의 중요성이 비교적 큰 것으로 나타나기도 한다. <표 II-2>에는 대한무역투자진흥공사(1999)에서 우리나라에의 잠재적 투자자인 178개사를 대상으로 하여, 직접투자 결정에 있어 중요한 요인들에 대해 점수를 주도록 한 결과를 보여주고 있는데, 여기서는 투자 인센티브가 비교적 중요한 요건으로 나타나고 있다. 이 표에 나타난 수치는 각 항목별로 중요도에 따라 각 항목에 대해 1점부터 5점까지의 점수로 평가하게 한 후, 그러한 점수를 평균한 수치이다. <표 II-2>의 결과에서는 투자 인센티브도 다른 요인들과 거의 유사한 정도로 중요한 것으로 나타나고 있다.

34) 이에 대한 좀 더 자세한 내용은 Wells et al.(2001)에서 확인할 수 있다.

<표 II-2> FDI 대상국 선정시 고려 요인

FDI 대상국 선정시 고려 기준	평균 점수
비교우위	4.1
정치경제 상황	4.2
정부정책과 규제	4.2
기업관행과 경영체제	4.1
외국인투자 인센티브	4
행정절차와 서비스	3.8
사회문화적 여건	3.5

자료 : 대한무역투자진흥공사, 『99년 대한투자환경 설문조사 분석』, 1999.

왜 서베이를 통한 조사에서도 이처럼 다른 결과가 나타나는 것인지는 판단하기 어렵다. 결과만을 액면 그대로 해석하자면, 우리나라에의 잠재적 투자자들은 상대적으로 조세를 중요한 요인으로 간주할 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 서베이 결과는 서베이를 어떻게 디자인하는가에 따라 크게 달라질 수 있다는 점에 충분히 유의할 필요가 있다. 위의 서베이처럼 제한적인 항목을 우선순위 없이 평가하게 하는 서베이에서는 조세가 실제로 얼마나 중요한 요인지 평가하기 어려운 측면이 있다.

실증분석에 기초한 연구에서는 조세가 직접투자에 영향을 미치는 중요한 요인인지에 대해서 상반된 연구결과가 공존하는 편이다. 이에 반해 서베이에 기초한 연구들에서는 조세는 직접투자의 결정에서 중요한 요인이 아니라고 결론짓는 경향이 더 일반적이다. 그러나 서베이를 통한 연구에서도 조세의 중요성이 완전히 부정되지는 않고 있으며, 조세가 비교적 중요한 요인으로 지적되는 경우도 있다. 결국 서베이를 통한 방법에서도 실증분석의 경우와 마찬가지로 조세가 직접투자에 결정적인 영향을 미치는 요인인지에 대해 명확한 결론을 내리기는 힘들다. 그럼에도 불구하고 대체적으로 정리하자면 다음과 같다. 외국인직접투자 유치에서 우선적으로 가장 중요

한 요건은 세전이익을 확보할 수 있는 사업 환경이다. 다른 투자결정 요인들이 압도적인 경우에는 조세가 외국인직접투자에 중요한 영향을 미치는 요인이 되기 어렵다. 그러나 어떤 투자자 또는 어떤 상황에서는 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향이 상대적으로 중요할 수 있다.

라. 요약 및 시사점

기존의 실증분석 결과들을 보면, 초기연구에서는 조세가 외국인 직접투자의 결정에 중요한 영향을 미치지 않는다는 결과가 다수라 할 수 있다. 그러나 1980년대 이후의 실증분석 결과 중에서는 조세가 외국인직접투자에 중요한 영향을 미치는 요인이라는 결과들이 다수 있다.

특히 이 분야에서 1980년대 이후 가장 적극적인 연구를 수행하고 있는 연구자 중 하나인 Hines에 의한 연구에서는 조세가 대체적으로 직접투자에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 뿐만 아니라 그는 비록 어떤 실증분석에서 직접투자가 조세정책에 민감하게 반응하지 않는 결과가 나타난다 하더라도, 그것이 조세정책이 직접투자에 영향을 미치지 않는다는 것을 의미하지는 않는다고 지적하고 있다(Gordon and Hines(2002)). 그 근거로 다음과 같은 점을 지적하고 있다. 첫째, 그러한 결과가 나타난 것은 직접투자의 주체가 기발한 재무전략 및 기법(creative financing) 또는 다른 방법을 통해 큰 비용 없이 국제적인 소득에 대해 조세를 회피하기 때문에 나타난 결과일 뿐이지, 조세가 직접투자에 영향을 미치지 않는다는 것을 의미하지는 않는다. 둘째, 세율이 높은 국가들의 정부가 근로자교육훈련 또는 사회간접자본 제공 등 측정하기 힘든 투자유인책을 제공하기 때문에, 그로 인해 조세의 효과가 희석될 수 있다.

실제로 이러한 지적은 타당성을 가질 수 있다. 종종 보조금의 규

모는 매우 클 수 있으며, 보조금을 제외하고 조세만을 고려한 연구의 결과에 대한 신뢰성이 떨어질 수 있다. 만약 보조금을 지급하는 국가들의 세율이 높은 경향이 있다면, 그러한 점을 감안하지 않은 연구는 세율이 직접투자자에 미치는 영향을 과소평가하게 된다. 그러나 현실적으로 외국인직접투자자에 대한 보조금, 또는 외국인직접투자자 유치를 목적으로 하는 것이 아니라 하더라도 실질적으로 외국인투자자에게 지원을 하는 효과가 발생하는 각종 보조금에 대해서는 국가별 통계를 구할 수 없기 때문에, 보조금의 존재로 인해 세부담이 투자액에 미치는 영향의 추정치가 어떻게 달라지는지 정확하게 평가할 수 없는 한계가 있다.

그러나 위에 지적한 것과는 반대의 오류도 있을 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 즉 어떤 상황에서 조세가 직접투자자에 미치는 영향이 매우 크다는 실증분석 결과가 있다 하더라도, 그것이 모든 경우에 세부담의 경감이 외국인직접투자자의 증대로 연결될 것이라고 믿는 근거가 될 수 없다는 점에 유의할 필요가 있다. 다음과 같은 가능성을 생각할 수 있다.

첫째, 외국인직접투자자에 영향을 미치는 다른 요인들이 조세와 연관성을 가질 가능성이 있다. 예를 들어, 한 국가 내에서도 어떤 시기에는 외국인직접투자자의 중요성을 부여하고, 이를 위해 조세감면을 제공하는 동시에 다른 측면에서도 외국인직접투자자 유치를 위해 호의적인 환경을 제공할 수 있다. 이 경우, 조세가 아닌 다른 요인들이 외국인직접투자자의 유치에 큰 영향을 미침에도 불구하고, 그러한 다양한 변수들의 영향이 실증분석에서 고려되지 않는다면, 마치 조세가 외국인직접투자자에 중요한 영향을 미친 것처럼 나타날 수 있다. 즉 비록 실증분석 결과에서 외국인직접투자자 유입액과의 상관관계가 높게 나타난다 하더라도, 그것이 반드시 조세와 직접투자 유입과의 인과관계를 입증하는 것은 아니다. 이러한 문제는 시계열 분석만이 아니라 횡단면 분석에서 나타날 수 있다. 전반적인 투자환경이 좋

은 국가들에서 세율도 낮은 경향이 있다면, 비록 세율이 외국인직접투자에 직접적으로 영향을 미치지 않는다 하더라도, 세율과 외국인직접투자간에 높은 상관관계가 나타날 수 있다.

뿐만 아니라 실증분석에서 사용하는 세율이라는 변수의 정확성에 대해서도 의문이 제기될 수도 있다. 외국인직접투자가 어떤 세율에 영향을 받는지는 명확하지 않다. 기존 연구에서는 각 국가의 세율로 주로 명목세율 등을 사용하고 있다. 그러나 본 연구의 제 I 장에서도 확인한 바와 같이, 명목세율과 실효세율은 큰 차이를 보인다.

그리고 외국인직접투자라 하더라도 투자동기나 산업 등 제반 요인에 따라 조세에 대해 반응하는 정도가 크게 다를 수 있다는 가능성도 고려하여야 한다³⁵⁾. 따라서 기존의 실증분석 연구가 어떤 경우에는 외국인직접투자가 조세에 의해 크게 영향을 받는다는 결과를 제시하더라도, 그러한 결과가 반드시 다른 상황에서도 적용되리라는 근거로 활용되기에는 충분하지 않다. 따라서 외국의 실증분석 결과를 우리나라에 그대로 적용하기에는 무리가 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 그리고 이러한 점들을 전반적으로 고려할 때, 조세가 직접투자에서 결정적인 요인에 되는가에 대해서는 확실한 대답을 하기는 어렵다. 다만 비교적 명확한 것은 외국인직접투자 유치에서 가장 중요한 것은 그 국가의 투자환경의 안정성이라는 점이다. 비록 조세가 외국인직접투자의 위치결정에서 중요한 요인이라 할지라도, 그것은 일단 세전수익성 및 안정된 사업 환경 등이 보장되는 상황에서만 중요한 고려요인이 된다. 투자환경 자체가 불안정하거나 다른 요인으로 인해 수익성 등이 제한된 상황에서는 조세는 투자에 영향을 미치는 중요한 요인이 되지 않는다. 그러나 조세가 2차적인 요인이라는 것이, 조세가 직접투자에 미치는 영향이 작다는 것을 의미하는 것은 아니다. 사업수익성 등이 보장되는 투자기회가 복수

35) 이에 대한 좀 더 자세한 내용은 제3절에서 논의하기로 한다.

로 존재하는 상황에서는 조세가 외국인직접투자에 중요한 영향을 미칠 수 있다.

3. 직접투자의 세율탄력성에 영향을 미치는 요인

조세가 외국인직접투자에 미치는 영향에 대한 기존 연구결과는 일관된 결과를 제시하지 못하고 있다. 어떤 면에서는 기존의 연구가 일관된 결과를 제시하지 못하는 것 자체가 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향이 상황에 따라 달라질 수 있음을 시사하는 것이라 할 수 있다. 기존의 많은 연구가 가지는 가장 큰 한계 중 하나가 총량변수를 이용하고 있다는 것이다. 총량변수를 이용하는 것은 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향이 다양한 요인에 따라 달라질 수 있다는 점을 감안하지 못하고 있다. 이러한 한계를 감안할 때, 조세가 외국인직접투자 유치에 어떤 영향을 미치는가에 대한 논의에서는 단순한 총량자료를 이용한 분석보다는 좀 더 다양한 요인들에 대한 검토가 필요하다. 이러한 점을 감안하여, 본절에서는 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향이 각 상황에서 어떻게 달라질 수 있는지에 대해 검토해 보기로 한다.

가. 투자자 모국의 조세제도

투자유치국의 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향은 투자자 모국의 조세제도에 따라 달라질 수 있다. 우선 외국인직접투자에 대한 투자유치국의 세부담 경감이 항상 외국인직접투자에 대한 세부담 경감으로 연결되지는 않는다. 투자자의 거주지국에서 거주지국과 세원칙(residence principle)에 따라 과세하되 해외납부세액공제를 허용하고, 거주지국의 세율이 투자국에서의 원천세율보다 높은 경우가 이에 해당된다. 이 경우에는 투자유치국에서의 세부담 인하가

투자자에게 실질적인 세부담 경감효과를 주지 못하며, 단지 세수만을 투자자의 거주지국으로 이전시키는 결과를 초래할 뿐이다. 이러한 상황은 예외적인 상황이 아니라 우리나라에서의 외국인직접투자에 대한 과세와 관련하여 실제로 발생할 가능성이 매우 높다.

투자유치국과 투자자 모국의 조세제도에 따라 투자자의 세부담이 어떻게 달라질 수 있는지에 대해서는 해외의 여러 연구에서도 부분적으로 언급하고 있지만, 국내의 연구자에 의한 연구인 이용섭(1999)은 가장 포괄적인 분석을 포함하고 있다. 동 연구에서는 투자자 모국의 조세제도에 따라 투자자의 세부담이 다르게 나타는 것에 대한 이론적 분석과 실증분석이 포함되어 있다. 즉 우리나라에 대한 외국인직접투자를 투자자의 모국별로 분류하여, 그것이 조세에 의해 어떤 영향을 받는지를 검토하고 있다.

모든 경우에 이론적 분석을 지지하는 결과가 나타나는 것은 아니지만, 상당수의 경우 실증분석 결과가 이론적 예측과 일치하고 있다. 예를 들어, 간접외국세액공제제도³⁶⁾를 택하고 있는 미국으로부터의 투자는 우리나라의 실효세율에 의해 거의 영향을 받지 않는 반면, 간접외국세액공제제도(tax sparing)³⁷⁾를 택하는 일본으로부터의 투자는 우리나라의 세율에 의해 강하게 영향을 받는 것으로 나타나고 있다. 저자는 결론적으로 ‘외국인직접투자 기업에 대한 우리나라의 조세지원은 거주지국에서 간접외국세액공제제도를 채택하고 있는 경우를 제외하고는 항상 외국인직접투자에 대한 총실효세율에 영향을 미쳤다’라고 언급하고 있다.

36) 법인간에 이루어지는 배당의 경우, 여러 단계에서 중복하여 과세된다는 점을 감안하여, 외국의 자회사가 납부한 세액까지도 공제하여 주는 이중과세방지 제도이다.

37) 국외원천소득이 있는 내국법인이 소득의 원천지국에서 납부하는 세금에 대하여 법인세를 감면받더라도, 감면세액 상당액을 상대국에 납부한 것으로 간주하여 내국법인의 세무계산상 세액공제 또는 손금산입하는 제도이다.

그러나 이처럼 투자자 모국의 조세제도에 따라 조세의 영향이 다르게 나타나는 것이 모든 실증분석에서 확인되지는 않는다. Slemrod (1990b)는 미국 내에 1962~1987년 동안 미국에 투자한 외국인직접 투자를 투자자의 국적별로 나누어 세율의 영향을 고찰하였다. 이론적인 측면에서 보면, 해외납부세액공제(foreign tax credit)를 채택하는 국가들로부터의 투자는 그렇지 않은 국가들에 비해 세율에 의해 영향을 받는 정도가 작을 것으로 예상할 수 있다. 그러나 Slemrod(1990b)에서 나타난 실증분석 결과는 이러한 이론적 예상을 지지하지 못하고 있다. 즉 해외납부세액공제를 채택하고 있는 일본이나 영국의 투자자에 비해, 그렇지 않은 다른 나라들의 투자가 세율에 더 민감하게 반응하는 결과가 나타나지 않고 있다.

나. 투자동기 및 투자성격의 영향

조세가 직접투자에 미치는 영향에 대한 많은 연구는 모든 직접투자가 동질적이라고 가정하고 있다. 그러나 직접투자가 조세에 반응하는 정도는 투자동기나 투자성격에 따라 달라질 수 있다. Shatz and Venable(2000)에 따르면, 직접투자를 투자동기에 따라 구분하는 전통적 이론 중 하나가 시장접근형(market seeking FDI)과 생산기지형(production cost minimizing FDI)으로 분류하는 것이다. 만약 이러한 분류기준을 따른다면, 후자는 조세에 의해 영향을 받을 가능성이 전자보다 상대적으로 더 높을 것이다. 생산기지형 직접투자는 수익성 및 조세에 민감한 반면, 시장의 장벽을 피하거나 특정 시장에서 더욱 효과적으로 사업활동을 하는 것이 주 목적인 시장접근형 직접투자는 조세보다는 사업활동의 안정성과 시장접근성을 보장할 수 있는 다른 요인들에 의해 더욱 영향을 받을 가능성이 크다. Reuber(1973)와 Guisinger et al.(1985)은 서베이를 통해, 수출지향 기업의 경영자들은 국내시장을 목표로 하는 기업이나 지

리적 특성을 활용하고자 하는 기업들보다도 조세에 더 민감하게 반응한다는 것을 확인한 바 있다.

이는 조세정책과 관련하여 두 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 직접투자가 조세에 반응하는 정도가 투자동기에 따라 다르다면, 투자동기에 따라 차별적으로 과세하는 것이 최적일 수 있다. 둘째, 한 국가 안에서도 유치하고자 하는 외국인직접투자의 종류 등에 따라 최적 조세정책이 달라질 수 있다. 예를 들어, 어떤 나라에서 기존의 외국인직접투자는 주로 저임금을 활용한 생산기지형 외국인직접투자가 대부분이었으나, 임금인상 등 여건 변화로 인해 생산기지형 외국인직접투자에 대해서는 더 이상 매력적인 투자처가 될 수 없는 반면, 국내시장이 확대되어 시장접근형 외국인직접투자에게는 매력적인 투자지역으로 변화되는 경우를 생각해 보기로 하자. 이 경우, 기존에는 조세가 외국인직접투자 유치에서 중요한 요인이었으나, 변화된 상황에서는 조세가 외국인직접투자 유치에 있어 더 이상 중요한 요인이 아닌 것으로 변할 수도 있다.

다. 기타 요인

투자의 세율탄력성은 투자자금의 조달수단에 따라 상당한 차이가 있을 수 있다. 일반적으로 직접투자는 자금조달을 모기업으로부터의 이전에 의존하거나, 또는 유보이익 등을 통해 자체적으로 조달한다. 투자자금의 조달수단에 따라 분리하여 각각에 대해 세율의 영향을 추정할 결과, 유보이익을 통해 투자하는 경우가 모기업으로부터의 자금이전에 의존하는 경우보다도 세후수익률에 반응하는 정도가 훨씬 큰 것으로 나타나고 있다. 예를 들어, Hartman(1984)에서는 유보이익에 의해 투자하는 경우에는 탄력성이 약 1.4 정도 되는 반면, 모기업으로부터의 자금지원에 의존하는 경우에는 탄력성이 약 0.5 정도 되는 것으로 나타나고 있다. Young(1988)도 유보이익을 이용

하여 투자하는 경우에는 탄력성이 1.89 정도 되지만, 모기업으로부터의 자금이전에 의존하는 경우에는 탄력성이 거의 0에 가까운 것으로 나타나고 있다. Boskin and Gale(1987)도 유사한 결과를 보여주고 있다.

외국인투자자 조세에 반응하는 정도, 또는 어떤 종류의 조세감면을 선호하는가는 회사의 투자단계에 따라 달라질 수 있다. Rolfe(1993)는 미국 회사들의 경영자들에 대한 서베이를 통해, 신설회사는 초기비용을 줄여주는 형태의 혜택을 원하는 반면, 기설립된 회사가 회사운동을 확장하고자 하는 경우에는 이익에 대한 세금을 줄여주는 형태의 혜택을 선호한다는 것을 확인한 바 있다.

Swenson(2001)은 공장신설, 공장확장, 인수합병, 합작투자 등 형태별로 나누어 미국 내에서의 투자가 조세에 의해 어떤 영향을 받는지를 고찰하였다. 그 결과, 조세의 영향은 투자종류별로 큰 차이가 있음을 보여주고 있다. 공장신설이나 공장확장은 조세의 의해 부정적인 영향을 받는(즉 세율이 올라가면 투자가 감소하는) 것으로 나타나지만, 외국인의 인수합병은 오히려 조세와 정(+)의 상관관계를 가지는(즉 세율이 높을수록 투자가 증가하는) 것으로 나타나고 있다.

회사의 규모에 따라서도 조세에 반응하는 정도가 달라질 수 있다는 지적도 있다. 소규모 회사들이 대기업보다는 조세에 더 민감하게 반응한다고 지적하고 있다. 그 이유는 대규모 회사의 경우에는 다양한 방법을 통해 조세를 회피하는 방법을 동원할 수 있는데, 소규모 회사의 경우에는 그러한 능력이 제한되어 있기 때문이라고 설명하고 있다. 대규모 투자자의 경우 조세감면 또는 직접보조금에서 소규모 기업보다 더 특혜를 받을 수 있는 여지가 있다는 지적도 있다. Oman(2000)은 자동차 산업에서의 대규모 기업들은 기업의 위치 결정 전에 유치국과 상당한 정도의 특혜 약속을 사전적으로 받는다는 점을 지적하고 있다.

최근에는 회사 사업지역의 범위에 따라서도 조세에 반응하는 정도가 달라질 수 있다는 점도 지적되고 있다. 주로 특정 국가 내에 서만 사업을 하는 회사는 조세에 더 민감하게 반응하는 반면, 다양한 국가들에 걸쳐 사업을 하는 기업들은 조세에 덜 민감하게 반응한다는 것이다. 여러 국가에 걸쳐 사업을 하는 회사는 이전가격 (transfer pricing)을 통해 세금이 높은 지역에서 발생한 이익을 세금이 낮은 지역에서 발생한 것으로 처리하는 등 다양한 방법으로 다국가에 걸친 기업 전체의 조세부담을 줄일 수 있는 방법들이 있기 때문에, 이들 기업의 경우에는 비록 특정 지역에서의 세금이 높다 하더라도 그것에 의해 덜 영향을 받는다는 것이다.

라. 요약 및 논의

이상 본절에서 논의된 내용을 요약해 보면 다음과 같다. 조세가 직접투자에 미치는 영향은 투자유치국의 조세만이 아니라 투자자의 모국의 조세제도 및 양국간의 조세협약에 따라 달라질 수 있다. 그리고 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향은 투자동기 또는 투자의 성격에 따라 다르게 나타날 수 있다. 그리고 어떤 종류의 직접투자는 조세에 대해 특히 민감하게 반응할 수 있다.

반면, 기존의 실증분석 결과는 대부분 투자동기 및 성격별로 차별화하여 조세의 영향을 검토하는 대신, 투자유입액 총량에 미치는 영향만을 검토하고 있다. 따라서 기존의 실증분석에서 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향이 크지 않은 것으로 나타난다고 하더라도, 그것이 모든 종류의 직접투자가 조세에 민감하게 반응하지 않는다는 것을 의미하는 것은 아니다. 마찬가지로 그 역의 관계도 성립할 수 있다. 즉 어떤 연구에서 조세가 외국인직접투자에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타나더라도, 모든 산업과 투자형태가 반드시 조세에 민감하다는 것을 의미하지는 않는다.

4. 외국인직접투자에 대한 조세감면정책

본절에서는 위에서의 논의 결과에 기초하여 외국인직접투자에 대한 조세감면정책에 대해 논의한다. 조세감면정책 논의에는 다양한 내용이 포함될 수 있지만, 본절에서는 효과적인 조세감면의 방법 등에 대한 논의는 포함하지 않고, 조세감면 제공의 타당성 등 가장 기본적인 문제에 대해서만 논의한다. 즉, 외국인직접투자에 대해서 조세감면을 제공하는 것이 타당한가 하는 문제와 그것이 효과적인 정책수단인가 하는 점에 대해서만 논의한다. 그리고 이러한 논의에 기초하여 우리나라의 현행 제도에 대해 평가하고 개선방향을 언급한다. 내국인기업을 포함하여 모든 기업에 대한 세부담을 전반적으로 낮추는 문제에 대해서는 제5절에서 논의하기로 하고, 여기서는 외국인직접투자에 대해서만 세부담을 낮추는 문제에 국한하여 논의하기로 한다.

가. 외국인직접투자에 대한 지원의 타당성

조세감면의 제공에 대한 논의에 앞서, 우선 어떤 경우에 외국인직접투자에 대해서만 국내기업과 차별화되는 지원을 하는 것이 타당한가에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 우선 외국기업이 국내기업보다 상대적으로 불리한 입장에 처할 수 있기 때문에, 이를 보상하는 성격에서 지원해야 한다는 논리가 있을 수 있다. 그러나 이러한 논리는 이론적인 근거가 다소 명확하지 않다. 외국기업이 불리한 위치에 있다면, 외국기업을 지원하는 것보다는 외국기업이 불리하게 만드는 요인을 해결하는 것이 더 적절한 방법이다.

이보다 더욱 타당성을 가지는 논리는 외국인직접투자가 국민경제적으로 정(+)¹의 외부효과를 발생시키기 때문에, 그에 대해 지원을 할 필요가 있다는 논리다. 즉, 외국인직접투자로 인해 발생하는 사

회적 이득이 직접투자를 한 기업에 귀속되는 사적 이득보다 더 크기 때문에, 그에 대한 지원을 통해 외국인직접투자를 확대하는 것이 국민경제적으로 이득이 된다는 것이다. 일반적으로 기업활동 및 투자는 고용창출 등 광범위한 정(+)의 외부효과를 발생시킬 수 있다는 점에서 그러한 논리의 타당성을 찾을 수 있을 것이다. 그러나 국내기업과 차별화되는 특혜를 제공하는 것이 당위성을 갖기 위해서는, 외국인직접투자는 국내기업보다 더 큰 외부효과를 발생시킬 수 있어야만 한다. 일반적으로 외국인직접투자는 단지 고용창출 등만이 아니라 선진기술과 경영기법의 전파, 또는 시장의 경쟁구조의 개선 등 다양한 외부효과를 발생시킬 수 있는 것으로 평가되고 있다. 이러한 측면을 고려한다면, 외국인기업에 대해서만 조세감면을 제공하는 것이 이론적으로 타당성을 갖는 것은 어려운 일은 아니다. 다만, 모든 경우에 외국인직접투자에 대해서 지원을 하는 것이 타당한 것은 아니다. 외국인직접투자에 대한 지원의 타당성이나 적절한 지원대상의 범위는 해당 국가의 제반 경제적·사회적 상황에 따라 달라진다.

그러나 외국인기업에 대해서만 지원을 함으로 인해 발생할 수 있는 부정적 효과도 고려할 필요가 있다. 조세감면 또는 보조금 형태의 지원은 그 자체가 재정자원이 소요된다. 그리고 내외국인 기업 간의 공정경쟁의 저해 및 그로 인해 발생하는 경제적 왜곡도 있을 수 있다. 따라서 현실에서 외국인직접투자에 대해 차별적으로 지원을 하는 것이 경제적으로 타당성을 갖는지를 평가하는 것은 매우 어려우며, 해당국가의 제반 여건에 따라 달라질 수 있다.

나. 조세감면의 지원수단으로서의 적절성

비록 외국인직접투자에 대해서 지원을 하는 것이 국민경제적으로 바람직하다 하더라도, 그것이 반드시 조세감면 제공이 타당하다는

것을 의미하는 것은 아니다. 조세감면의 제공이 타당성을 갖기 위해서는 그것이 효과적인 정책수단이어야만 한다. 즉 조세감면이 외국인직접투자의 유치에 실질적으로 도움이 되어야 한다. 만약 그렇지 못한다면, 조세감면은 단지 세수손실만을 초래할 뿐이다. 그리고 비록 효과가 있다 하더라도, 그로 인한 긍정적인 효과가 세수감소라는 부정적 효과보다 작다면, 역시 타당성을 가질 수 없다. 뿐만 아니라, 조세감면이 직접보조금 등 다른 정책수단에 비해 상대적으로 더 효과적인 정책수단이어야 한다.

조세감면이 타당성을 가지기 위한 첫 번째 조건은 그것이 외국인직접투자에 대한 실질적인 세부담 경감으로 연결되어야 한다는 것이다. 그러나 조세감면은 종종 이러한 정책목표를 달성할 수 없는 경우가 많다. 투자자 모국이 거주지국과세원칙을 적용하되 이에 따른 세부담이 투자대상국에서의 세부담보다 크고, 해외납부세액공제 제도를 허용하는 경우, 투자대상국에서의 법인세 감면은 투자자의 실질적인 세부담을 효과적으로 경감시켜 주지 못한다. 즉 투자유치국의 조세감면이 단지 세수를 투자유치국에서 투자자의 모국으로 이전시키는 효과만이 있다. 이처럼 조세감면의 효과성 여부는 투자자 모국의 조세정책에 따라 달라지기 때문에, 현실적인 실현가능성을 감안하지 않는다면 최적의 조세감면 정책은 투자자의 모국에 따라 차별적으로 제공하는 것이 된다.

조세감면이 타당성을 가지기 위한 두 번째 조건은 투자자에게 귀속되는 혜택이 투자증대로 연결되어야 한다는 것이다. 만약 그렇지 못하다면, 조세감면은 단지 일정한 자원을 투자유치국의 재정당국으로부터 투자자에게 이전시키는 효과만을 가질 뿐이다. 이러한 맥락에서 중요성을 가지는 것 중 하나가 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향은 투자동기 등에 따라 달라진다는 점이다. 따라서 실현가능성 측면을 고려하지 않는다면, 투자동기와 그로 인한 행태의 차이를 감안하여 조세감면의 제공을 차별화하는 것이 최적의 정책이

된다. 예를 들어, 투자의 세율탄력성이 낮은 직접투자에 대해서는 상대적으로 작은 조세감면을 제공하고, 투자의 세율탄력성이 높은 직접투자에 대해서는 상대적으로 큰 조세감면을 제공하는 것 등이다.

이처럼 최적의 조세감면 정책은 투자자 모국의 조세제도, 투자의 동기 등을 감안하여 차별적으로 제공하는 것이다. 그러나 현실에서 이를 적용함에 있어서는 한계가 있다. 이용섭(1999)에서는 이처럼 투자자의 출신국에 따라 세부담을 효과적으로 차등화하는 방법으로 조세조약의 활용을 언급하고 있다. 그러나 우리나라에 대한 주요 투자국과는 이미 조세조약이 체결되어 있는 상황이며, 조세조약은 쉽게 개정될 수 있는 것이 아니다. 따라서 실질적으로 투자자의 출신국에 따라 차별화적으로 과세하는 것, 특히 단기적으로 이를 달성하는 것에는 상당한 한계가 있다.

투자동기에 따라 차별적으로 조세감면을 제공하는 것 역시 현실적으로 적용하기에는 한계가 있다. 세법은 동기가 아니라 행위를 기준으로 명확하게 되어 있어야 하기 때문이다. 이러한 제약으로 인해, 현실에서의 조세감면은 해당 산업 등을 정하는 형태가 일반적이며³⁸⁾, 고도기술수반산업에 대한 외국인직접투자에 대해 조세감면을 제공하는 우리나라의 경우도 그러한 한 예가 될 것이다. 그러나 조세감면이 제공되는 투자자를 산업별로 사전에 확정하는 경우, 실제 투자로 인한 국민경제적 외부효과와 투자자의 세율 탄력성 등 다양한 요인들을 적절히 반영하지 못하는 한계가 있다.

이러한 한계를 감안할 때, 조세감면은 효과적인 정책수단으로 활용되기에는 한계가 있다. 반면, 보조금은 조세감면이 가지는 이러한

38) 특정 업종을 대상으로 한 것 중 가장 일반적인 것 중 하나가 기술이전 효과가 있을 것으로 예상되는 업종에 대해 조세감면을 제공하는 방법이다. 때로는 기술이전이 있을 것으로 예상되는 업종이 아니라 구체적인 기술이전과 관련하여 조세감면을 제공하기도 한다(UNCTAD, 2001).

한계를 어느 정도 극복할 수 있다. 투자자 모국의 조세제도에 따라 효과성이 좌우될 수 있는 조세감면과는 달리 보조금은 거의 모든 경우에 투자자에게 귀속되는 혜택을 증가시킬 수 있다. 그리고 조세감면은 사전적으로 정해진 원칙에 따라 제공되는 성격이 강한 것에 비해, 보조금은 투자시점에서 해당투자의 세율 탄력성이나 외부효과 등을 더 잘 반영하여 결정될 수 있다. 따라서, 조세감면보다는 실제 투자유치 과정에서 투자 인센티브 공여의 필요성 및 규모가 검토될 수 있는 유연한 보조금지급제도가 더 효과적인 정책수단이 될 수 있다.

다. 우리나라 현행 제도의 개선방향

이상에서 논의된 내용 등을 감안하여 현재 우리나라의 외국인직접투자 관련 조세감면제도에 대해 살펴보기로 하자. 현재 우리나라에서의 외국인직접투자에 대한 조세감면은 업종별로는 고도기술수반사업 및 산업지원서비스업을 대상으로 하고 있다(조세특례제한법 제121조의2-①-1)³⁹⁾. 그리고 외국인투자촉진법 제18조 규정에 의한 외국인투자지역에 입주하는 외국인투자기업이 영위하는 사업도 조세감면의 대상이 된다(조세특례제한법 제121조의2-①-2). 이에 해당되는 기업에 대해서는 소득세·법인세·취득세·등록세·재산세·종합토지세가 감면된다. 법인세 및 배당소득에 대한 소득세에 대해서는 최초로 소득이 발생한 과세연도부터 7년간은 세금의 100%, 이후 3년간은 세금의 50%를 경감하고 있다. 그리고 취득세, 등록세, 재산세 및 종합토지세에 대해서는 사업개시 후 5년 동안은 100%, 그리고 이후 3년 동안은 50%가 감면된다. 이러한 조세감면

39) 고도기술수반사업에 대한 1998년의 외국인투자촉진법 제정 이전에도 조세감면 대상이었으며, 산업지원서비스업에 대한 조세감면은 1998년의 외국인투자촉진법 제정 과정에서 추가된 것이다.

은 지자체의 조례로 감면기간을 15년 범위 내에서 연장할 수 있다. 그리고 조세감면 대상이 되는 기업이 도입하는 자본재 중 외국인투자기업이 외국인투자자로부터 지급수단으로 도입된 자본재 및 출자목적물에 대해서는 부가가치세, 특별소비세 및 관세를 면제하고 있다(조세특례제한법 제121조의3).

현행 조세감면제도는 투자동기나 투자성격, 투자자의 출신국 등에 따른 차별화는 하지 않고 있다. 물론 현실의 조세정책에서 이러한 차별화는 용이하지 않다. 그럼에도 불구하고, 투자동기, 투자성격, 투자자의 출신국 등을 감안하지 않고 조세감면을 제공함으로써, 실질적으로 외국인직접투자를 유치하는 효과를 가지지 못하면서 세수 결손만 초래되는 경우가 있을 수 있다.

실제로 기존에 우리나라에 투자한 기업 중 상당수에게 있어서 조세감면이 중요한 투자결정 요인이 아니었다는 점이 기존의 서베이 결과로 나타난 경우도 있다. 장윤중·한병섭(2001)에서의 서베이에 서도 우리나라에서 조세감면을 받는 기업 중 약 45.6%가 조세감면이 없었어도 국내에 투자를 할 생각이 있었다고 응답한 것으로 나타났다. 동 연구에서도 이러한 이유가 '국내시장 공략을 목적으로 한 투자기업의 수가 상당히 많다는 점을 고려할 때, 조세감면 인센티브 제공 유무에 상관없이 기업 전략적 차원에서 이미 국내시장을 공략할 의도가 충분히 있다는 것을 암시하는 것'이라고 평가하고 있다⁴⁰⁾.

국내에 투자하는 외국인 기업들을 대상으로 한 대한무역투자진흥공사(1999, 2000)의 설문조사⁴¹⁾에서 국내에 투자한 외국인기업은 대체적으로 생산비용보다는 시장의 규모 면에서 만족도가 높은 요인으로 나타나고 있다. 이는 국내에 투자하는 기업들 중에 생산기

40) 42쪽

41) 대한무역투자진흥공사, 『외국인 투자기업 경영활동 애로조사』, 1999 & 2000.

지형 투자보다는 시장접근형 투자의 비중이 높다는 점을 시사한다. 따라서 투자동기와 관련된 위에서의 논의 내용을 감안하면, 시장접근형 외국인직접투자의 비중이 높은 우리나라에서의 조세정책은 생산기지형 외국인직접투자가 상대적으로 큰 비중을 차지하는 전형적인 소국경제인 싱가포르와 홍콩에서의 조세정책과는 상당한 차이가 있는 것이 오히려 당연하다는 것을 시사한다.

이러한 점들 보면, 우리나라에서 조세감면을 제공하는 대상 중에서는 조세감면의 제공이 불필요한 경우가 있는 것으로 보인다. 물론 그것이 조세감면의 전체적인 규모 자체가 너무 과도하다는 것을 의미하지는 않는다. 위에 언급한 바와 같이, 외국인투자에 대한 적절한 지원의 규모를 추정하는 것은 매우 어려운 일이다. 그러나 분명한 것은 동일한 규모의 재정지원을 하더라도, 그것을 좀 더 효과적으로 활용할 수 있는 여지가 있다는 점이다. 현행 제도가 효과적이지 못한 것은 투자자별로 차등화된 과세라는 전략을 활용하지 못하고 있기 때문이며, 그것은 조세감면제도가 가지는 현실적인 한계 때문이다. 따라서 외국인직접투자에 대해서는 획일적인 기준에 의해 조세감면을 제공하는 방법보다는 좀 더 신축적으로 운영할 수 있는 보조금제도를 적극적으로 활용하는 것이 바람직하다.

물론 우리나라의 경우에도 조세감면 외의 투자 인센티브나 재정 보조금제도가 없는 것은 아니다. 조세감면 외의 기타 투자 인센티브로는 공단입주와 관련하여 제공되는 부지분양가 및 임대료의 감면과 보조금이 있다. 1998년 외국인투자촉진법이 제정되면서, 지자체의 유치활동에 대해서 재정지원을 하는 제도가 마련되었다. 외국인투자촉진법 14조에 따라, 지자체의 부지매입비나 분양가 임대료 감면 차액에 대해 수도권 지역은 40% 이내에서, 그리고 기타지역은 50% 이내에서 중앙정부가 재정지원을 하고 있다. 그리고 지방정부가 지급하는 교육훈련 보조금, 고용보조금 등에 대해서도 중앙정부가 지원을 하는 제도가 마련되어 있으며, 외국인투자지역조성개

발자금의 지원 등도 있다.

그러나 아직까지 우리나라에서는 보조금을 통한 지원은 조세감면을 통한 지원에 비해서는 그 규모가 작은 편이다. 외국인직접투자에 대한 조세감면 중 조세특례제한법 제12조의 2에 따른 세액감면 규모는 2000년에 1,386억원에 이르렀고, 2001년에는 2,042억원으로 추정되었다⁴²⁾. 그리고 조세특례제한법 제121조의 3에 의한 자본제도 도입에 대한 부가가치세, 특별소비세 및 관세의 감면규모는 2000년에 1,171억원으로 나타났고, 2001년에는 393억원인 것으로 추정되었다⁴³⁾. 이에 반해, 외국인직접투자자와 관련하여 임대용 부지매입, 외국인투자지역 인프라 등에 대한 중앙정부의 예산지원액은 1999년에 최초로 600억원이 제공되었고, 2000년에 460억원, 2001년에 600억원이 지원되었다⁴⁴⁾. 지방정부의 지출까지를 포함하더라도 지출된 총액은 조세감면의 규모보다 작다.

따라서 향후 동일한 규모의 재정지원을 하더라도, 그것을 조세감면보다는 보조금으로 활용하는 것이 더 효과적일 것이다. 그리고 보조금제도의 장점을 충분히 살리기 위해서는, 보조금이 투자대상에 따라 신속적으로 지급될 수 있도록 제도를 운영하는 것이 필요하다. 조세감면은 사전적으로 결정되어 있기 때문에 효과성에 대한 검토 없이 일률적으로 제공되는 것에 비해, 보조금의 지급은 효과가 명백한 경우에만 지급되도록 할 수 있다. 즉 특정 외국인직접투자가 국내경제에 미치는 긍정적인 파급효과(positive spillover effect)가 명확하고 또한 그러한 보조금이 실제 투자유치에 도움이 되는 경우에만 지급되도록 할 수 있다. 이는 불필요한 재정지원을 방지하고, 재정지원이 더욱 효과적인 부분에 집중될 수 있도록 해 준다.

42) 재정부에서 발간한 2001년 조세지출 보고서에 따른 수치이다.

43) 조세특례제한법 제121의 6에 해당되는 기술도입대가에 대한 소득세 및 법인세는 포함하지 않은 수치이다.

44) 2001년의 수치는 실제 집행액이 아닌 예산에 편성된 수치이다.

물론 보조금 정책이 반드시 만능이 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 외국인투자를 유치하는 것이 목표인 투자유치 담당자는 지원의 비용에 대해서는 충분히 고려하지 않고, 투자유치 자체에만 관심을 가질 수도 있다. Wells et al.(2001)은 인도네시아의 사례연구에서, 이러한 문제로 인해 재정지원의 규모가 과도해지는 문제를 지적한 바 있다. 우리나라에서도 이러한 문제가 발생하지 않도록, 보조금의 적정규모와 관련제도를 조심스럽게 고안할 필요가 있을 것이다.

라. 유해조세경쟁 논의와 조세감면정책 활용의 한계

외국인직접투자 관련 조세감면정책 논의에서는 국제규범 측면에 대해서도 고려할 필요가 있다. 세계경제의 통합에도 불구하고, 조세정책은 일반적으로는 각국의 고유정책 영역으로 간주되는 경향이 있다. 실제로 각국의 조세는 전반적인 세부담 수준은 물론이고 개별 제도에서 상당한 상이성을 가지고 있다. 그러나 세계경제 통합의 진전에 따라 조세정책에서도 국제규범의 중요성이 커지고 있다. 최근 OECD에서 진행된 유해조세경쟁(harmful tax competition) 논의는 조세감면 정책의 활용에 있어 중요하게 고려하여야 할 사항이다⁴⁵⁾.

본 연구의 제 I 장에서 살펴본 바와 같이, 외국인투자를 유치하기 위해 국가간에 경쟁적으로 조세를 낮추는 현상이 발생할 수 있다. 어떤 종류의 외국인직접투자는 조세에 반응하는 정도가 크지 않기 때문에 심각한 문제가 되지 않는다. 그러나 조세에 매우 민감하게 반응하는 외국인직접투자도 있으며, 각국은 이러한 외국인직접투자

45) OECD에서 이 문제가 논의되고, 우리나라와 관련하여서 중요성이 제기된 것은 수년전에 불과하다. 그러나 EU에서는 더 일찍부터 이에 대한 논의가 진행되었다.

를 유치하기 위해 경쟁적으로 세율을 낮추게 될 수 있다. 결과적으로 투자위치가 경제의 다른 근본적 요인이 아니라 조세에 의해 결정되기 때문에, 조세가 투자위치를 왜곡하는 문제가 발생한다. 어떤 경우에는 세금을 낮추는 것이 단지 높은 세후수익률을 보장받기 위한 투자만이 아니라, 국제적으로 조세부담 최소화를 목적으로 하는 기업들의 투자를 유치하게 한다.

이러한 조세경쟁은 실질적인 경제적 효과 측면만이 아니라, 정치적으로도 매우 민감한 반응을 초래할 수 있다. 조세경쟁이 반드시 유해한 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있지만, 정책당국자들의 입장에서는 이러한 조세경쟁은 큰 위협으로 느껴진다. 이로 인해 특정한 형태의 조세경쟁에 대해 유해조세경쟁이라는 특별한 명칭이 부여되었다⁴⁶⁾.

OECD에서는 세계경제에서 바람직하지 못한 조세경쟁을 초래할 수 있는 각국의 조세제도를 유해 조세제도(harmful tax regime)로 규정하고, 이를 제한하자는 논의가 진행되었다. 현재는 제조업 등에서의 조세감면은 OECD에서의 유해조세제도의 범주에 포함하지 않고 있으며, 역외 금융 등 서비스업과 관련된 조세감면들이 유해 조세제도에 포함되어 있다. OECD에서의 유해 조세경쟁 논의에서 중요한 점은 국내의 투자에 적용되는 조세와의 차별성 여부가 유해조세제도 판정의 기준이 된다는 것이다. 즉 동일한 성격의 투자에 대해서 내외국인에게 공히 세부담을 낮추는 것은 일반적으로 이에 해당되지 않으며, 조세감면 등을 통해 외국인에 대해서는 내국인이 투자하는 것보다 낮은 세율을 적용하는 경우는 이에 해당된다.

46) OECD에서의 유해조세경쟁에 대한 논의의 배경과 개념 등에 대해서는 OECD(1998a)에 비교적 잘 설명되어 있으며, 이후의 후속적인 정책논의는 OECD(2000, 2001)등에 잘 정리되어 있다. 국내문헌 중에서는 한도숙(2001)에 OECD의 유해조세경쟁 논의 및 이와 관련된 우리나라의 문제 등에 대해서 잘 정리되어 있다.

우리나라에서도 이미 OECD의 유해조세경쟁 논의에 따라, 이에 해당되는 제도의 개선을 추진하고 있는 상황이다⁴⁷⁾. 그러나 유해조세경쟁에 대한 논의내용은 조세정책당국의 실무자 등을 제외하고는 보편적으로 잘 알려지지 않은 것으로 보인다. 2002년 초에 우리나라를 동북아의 물류 및 비즈니스 중심지로 발전시키는 방안들이 검토되던 시점에서, 산업자원부에서는 다국적기업의 지역본부 유치를 위한 세제 측면의 특혜를 제공하는 것을 연두업무보고 등에 포함한 바 있다. 그리고 2000년 4월 8일에 발표된 “다국적기업 지역본부 유치를 위한 외국인투자지역 지정 요건완화 및 대상 확대”라는 외국인투자촉진법 시행령 개정안에는 이에 대한 보다 구체적인 내용이 발표된 바 있다⁴⁸⁾.

다국적기업의 본사 또는 지역본부에 대한 세제지원은 OECD에서 논의된 유해조세경쟁의 전형적인 경우에 해당된다. 그 이유는 다국적기업이 지역거점의 선택을 통해 조세부담을 줄일 수 있기 때문에, 이를 목적으로 조세부담이 낮은 국가에 지역본부를 둘 동기가 강하기 때문이다. 심지어는, 다른 조건이 다소 불리하다 하더라도, 조세 측면에서의 이득을 통해 이를 보상받을 수 있다면, 그러한 국가에 기업의 지역본부를 둘 것이다. 때로 국제화가 상당히 진전되어 기업의 국적 개념이 약화된 경우에는, 조세제도가 본사의 위치를 결정함에 있어서도 중요한 요인이 될 수 있다.

47) 우리나라의 제도 중에서도 역외 금융에 대한 조세지원이 유해조세경쟁 조항으로 판명되어, 최근의 세법개정에서 이와 관련된 조세감면의 폐지가 추진되고 있다.

48) “현행 외국인투자지역 지정 대상인 제조업 또는 물류업에 투자하는 외국인직접투자 기업이 제 3국에 부재하고 있는 자회사, 계열사 등에 대해 경영계획, 재무·인사 등 경영서비스를 제공하는 지역본부로서의 기능을 병행하여 영위할 경우, 현행 5천만불 이상으로 되어 있는 외국인투자지역 지정을 위한 금액요건을 3천만불 이상(물류업의 경우 1천만불)으로 낮추어 지정받을 수 있도록” 이라는 내용이 포함되어 있다.

조세감면을 통한 다국적기업의 지역본부 유치는 우리나라에서는 최근에 처음 제기된 것으로 보이지만, 외국에서는 새로운 것이 아니다. OECD 회원국 중에서도 이미 오래전부터 이러한 제도를 운영하고 있는 나라들이 있다. 그리고 OECD 회원국이 아닌 국가들 중에서는 싱가포르 등이 이미 상당기간 전부터 다국적기업의 지역본부에 대한 조세감면을 제공하는 정책을 활용하고 있다⁴⁹⁾. 이에 OECD에서는 이미 회원국 내에 존재하는 지역본부에 대한 조세지원을 유해한 조세감면제도로 분류하고, 이를 2003년 4월까지 폐지하도록 권고한 바 있다⁵⁰⁾. 아일랜드의 경우에는 경제특구에 투자하는 외국기업에 대한 법인세를 경감하여 왔는데, 이것이 EU에 의해 지적되어 현재 외국기업과 내국기업과의 세율차별을 단계적으로 폐지하고 있다.

이러한 상황에서 우리나라가 지역본부에 대한 조세감면을 정책방안으로 제시하는 것은 타당하지 않다. 물론 어떤 측면에서는 우리의 경쟁상대라 할 수 있는 싱가포르가 아직도 이러한 제도를 운영하고 있고, OECD의 권고가 OECD 비회원국인 싱가포르에 어떤 영향을 미칠지 알 수 없다는 것이 우리로서는 부담스러울 수 있다.

49) 싱가포르에서는 1986년 영업총괄본부(Operational Headquarter, OHQ) 제도를 도입하였는데, 다국적기업이 OHQ 기능을 수행하면서 발생하는 제반소득에 대해 10년 한도로 면세조치를 부여하였다. 1994년 2월 발표된 사업총괄본부(Business Headquarter)제도에서는 아시아지역으로 기술서비스를 수출하는 기업에 대해 OHQ 제도를 보완하여 신기술 분야 투자에 대해 소득세 10년간 면제와 해외로부터의 배당소득에 대한 소득세 면제혜택을 부여하고 있다. 1996년 1월에 도입된 제조총괄본부(Manufacturing Headquarter)는 제조업 부문의 다국적기업이 아시아지역 내 생산본부를 싱가포르에 설치할 경우 부여되는 우대조치로 BHQ와 동일한 혜택을 부여하고 있다. 외국인직접투자 유치를 위한 싱가포르의 조세감면 정책에 대한 좀 더 자세한 내용은 권율(2001), UNCTAD(2001) 등에서 찾을 수 있다.

50) 벨기에, 프랑스, 독일, 그리스, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 스위스의 8개 회원국에서 활용되고 있는 제도들이 OECD에서 지적되었다. 각국에서 활용하고 있는 제도에 대한 현황 등 좀 더 자세한 내용 등은 OECD(2000)에서 찾을 수 있다.

그러나 비록 싱가포르에서 향후 일정기간 동안 이러한 제도가 계속 유지된다 하더라도, OECD 회원국인 우리나라가 이러한 제도를 신설하는 것은 명분이 서지 않는다. 비록 동북아 비즈니스 중심국가를 건설하는 것이 중요한 정책방향이라 할지라도, OECD 회원국인 우리로서는 다른 정책방안을 모색하여야 할 것이다.

5. 외국인직접투자와 세제개편

최근에는 외국인직접투자 유치와 관련된 조세정책 논의에서 외국인직접투자만을 대상으로 조세감면을 제공할 것이 아니라, 국내외 세제를 대폭 개편하자는 주장도 제기되고 있다. 국내외 기업에게 공히 법인세 부담을 경감하는 것은 외국인직접투자에 대해서만 조세감면을 제공하는 것에 비해 몇 가지 장점을 갖는다. 첫째, 유해조세경쟁 금지라는 국제규범을 피할 수 있다. 둘째, 외국기업에 대해서만 조세감면을 제공하는 경우에 발생하는 국내기업과의 경쟁관계에서의 차별문제를 방지할 수 있다.

2002년 3월 대외경제정책연구원에서 주최한 ‘IMF 위기 이후 한국의 경제자유화 정책에 대한 평가와 향후과제’ 국제 세미나에서 외국인직접투자에 대한 과도한 인센티브를 제공하는 것의 대안으로 현행 국내 법인세 및 소득세 세율을 인하하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다는 주장이 제기되었다⁵¹⁾. 그리고 최근에 동북아 비즈니스 중심국가라는 정책방향의 실현방안이 논의되는 과정에서, 이러한 논의는 수차례 비공식적으로 제기된 바 있다. 그리고 금년 초 주한 미상공회의소가 작성한 특별보고서에서는 우리나라의 근로소득세를 대폭 인하해야 할 필요가 있다는 주장도 제기되었다⁵²⁾. 본절에서는

51) 대외경제정책 연구원 보도자료 : IMF 위기 이후의 경제자유화 정책에 대한 평가와 향후 과제 국제세미나 개최, 2002. 3. 8

52) 2002년 3월에 발표된 동 보고서에서는 다국적 기업의 지역본부를 한국

이처럼 최근에 제기된 주장의 타당성, 또는 실현가능성에 대해 논의하기로 한다.

가. 근로소득세 인하의 타당성 논의

먼저 근로소득세 인하가 외국인직접투자 유치에 기여할 수 있는지 검토해 보기로 하자. 근로소득세 인하가 외국인직접투자 유치에 기여할 수 있는 경우로 다음의 두 가지를 생각할 수 있다. 첫째, 근로소득세 인하로 인해 세전 임금이 낮아지고, 이로 인해 외국인기업의 인건비가 절감되어, 외국인직접투자의 투자위치 선정에 영향을 미치는 경우이다. 둘째, 비록 기업 차원에서의 인건비 절감으로 연결되지는 못하더라도, 국내에 거주하는 외국인 경영자에게 실질적인 혜택으로 연결되어, 그것이 투자 결정에 영향을 미치는 경우다.

인건비 절감의 가능성은 외국인기업에 근무하는 외국인에 대한 세부담 경감과 내국인에 대한 세부담 경감으로 나누어 생각할 수 있다. 먼저 외국인에 대해서만 근로소득세를 경감하는 경우를 고려해 보자. 2000년의 통계를 보면, 우리나라에 체류자격을 받은 등록외국인은 210,249명이지만⁵³⁾, 국내에서 소득세 납부대상자가 되는 외국인은 불과 2,764명⁵⁴⁾으로 체류허가를 받은 등록외국인의 1%도 되지 않는다. 그리고 외국인들이 국내에서 납부한 세금 총액도

으로 유치하기 위한 정책제안 도출을 위해, 한국(서울)을 홍콩, 싱가포르, 도쿄, 상하이 등과 비교하여 검토하였다. 근로소득세의 인하, 정리해고제를 통한 노동시장의 유연성 제고, 외환관리법 개정의 필요성 등을 정책제안으로 제시하고 있다. 조세부문에서 우리나라는 5개 비교대상 중 홍콩, 싱가포르에 이어 3위인 것으로 나타나고 있지만, 홍콩 및 싱가포르와의 비교를 통해 근로소득세의 전면적인 인하가 필요하다고 주장한 것으로 알려지고 있다.

53) 법무부 홈페이지에 발표된 자료에 기초한 수치다.

54) 2001년 국세통계연보에 기초한 수치다.

181억 9,300만원에 불과할 뿐이다⁵⁵⁾. 따라서 외국인만을 대상으로 근로소득세 혜택을 주는 경우, 그것이 국내 다국적기업들의 인건비 절감으로 연결되는 효과는 미미하다 할 것이다.

따라서 외국인기업에서의 인건비 절감 효과는, 비록 그것이 가능하다 하더라도, 내국인들에 대한 세 부담 경감을 통해서만이 가능하다. 그런데 외국기업에 근무하는 내국인들에 대해서만 세금을 인하는 것은 형평성에 위배되어 바람직한 정책수단이라 할 수 없다.

그렇다면, 가능한 대안은 국내의 모든 근로자에 대한 세 부담을 경감하는 것이 된다. 우리나라의 소득세 수입은 2000년에 17조 5,089억원, 2001년에는 18조 6,604억원으로 각각 국세수입의 18.8%와 19.5%를 차지하고 있다. 근로소득세의 대폭적 인하가 국세수입의 큰 감소를 초래하는 것은 자명하다. 국세수입의 감소로 인해 재정적자가 심각해지는 경우에는 매우 부정적인 결과가 초래될 것이다. 따라서 근로소득세를 인하하되 재정적자 발생을 방지하기 위해서는 결국 다른 세금의 인상이 불가피하다.

그런데 이 경우, 근로소득세 인하의 효과가 다른 세금의 인상에 의해 상쇄되어 실제로 인건비가 크게 절감되는 효과는 기대하기 어렵다. 예를 들어, 근로소득세를 인하하되 세수가 감소하지 않도록 부가가치세를 인상하는 경우를 보기로 하자. 집단별 소득분포의 차이를 감안하지 않는다면, 이러한 세제개편은 실질적인 구매력에 영향을 미치지 않는다. 단지 세금 부담이 소득세에서 소비세로 바뀐 것에 불과하다. 즉 명목 세후소득은 증가하지만, 소비세를 포함한 물가수준이 인상되기 때문에, 실질 구매력은 크게 변하지 않는다.

다만, 현실에서는 소득분포가 집단별로 차이가 있기 때문에, 이러

55) 외국인 일인당 소득액은 약 658만원 정도이다. 2000년 우리나라 근로소득세 총액은 6조 770억원이고, 종합소득세는 약 5조 448억원이다. 외국인의 납부세액은 총 소득세(근로소득세+종합소득세)의 약 0.15%, 근로소득세의 약 0.29%를 차지할 뿐이다.

한 세제의 변화가 실질소득을 변화시킬 수 있다. 대체적으로 소득세를 소비세로 대체하는 세수중립적(revenue-neutral) 세제개편은 고소득층의 세부담을 경감시키고, 저소득층의 세금을 증가시킨다. 외국인기업에 근무하는 사람들은 국내기업에 근무하는 근로자들보다 평균적인 소득수준이 높기 때문에, 이러한 세제개편은 외국인기업에 근무하는 근로자들의 실질소득이 약간 증가하는 효과가 있을 것이다. 또는 근로소득자가 아닌 사람들이 부담하는 부가가치세도 증가하는 효과까지 고려하면, 근로자의 임금에 대한 기대수준을 낮추는 효과가 전혀 없다고 할 수는 없다.

그러나 그러한 가능성을 인정한다 하더라도, 근로소득세 인하는 외국인투자 유치를 위한 정책수단으로서는 매우 비효율적인 정책수단이다. 외국인기업에 대해 인건비를 경감해 주는 것이 목적이라면, 그것은 근로소득세 개편이 아니라 국내에서 내국인을 고용하는 외국기업에 대해 고용보조금이나 교육훈련보조금을 지급하는 정책으로 달성하는 것이 훨씬 효과적이고 타당하다. 단지 외국인기업에 대한 인건비 부담을 줄이고자 하는 목적으로 효과가 미미한 근로소득세 대폭 인하를 추진하는 것은 적절하지 않다.

뿐만 아니라 이러한 세제개편은 외국인 근로자들에게도 오히려 부정적으로 작용할 수 있다. 국내에서 근로하는 외국인이 자신의 국적이 있는 국가에서 추가로 소득세를 납부하되 해외납부세액에 대해 공제가 허용되는 경우를 생각해 보자. 그리고 그의 모국에서의 소득세 부담이 우리나라의 소득세 부담보다 크다고 가정하자. 이 경우에는 우리나라에서의 소득세 감면이 그의 실질적인 세부담을 줄여주지 못하면서, 단지 소비세의 인상을 초래하여, 그의 실질소득이 오히려 감소하는 결과를 초래한다.

실제로 근로소득세의 경감으로 인해 혜택을 받을 수 있는 외국인은 다음의 두 조건을 모두 충족시키는 경우에 해당된다. 첫째, 자신의 모국에서 해외소득에 대해 비과세하거나, 또는 우리나라에서 과

세하는 것보다 더 낮은 세율로 과세하여야 한다. 둘째, 그의 소득수준이 상당히 높은 수준이어야 한다. 물론 이러한 두 조건을 만족시키는 경우가 없지는 않지만, 이에 해당되는 것은 외국인들 중에서도 일부에 불과하다.

물론 비록 소수라 하더라도, 이들이 우리나라에의 추가적인 투자 등에 관한 결정에 영향을 미칠 수 있는 경우를 배제할 수는 없다. 그러나 이처럼 제한된 외국인에 대해서 혜택을 주는 것이 목적이라면, 이를 위해 근로소득세의 대폭 인하라는 정책을 추진할 필요는 없다. 이들이 한국에서 근무하기를 원하도록 생활환경을 개선하는 것이 우선 추진할 과제다. 최근 경제자유지역 논의에서 검토된 외국인 생활환경 개선을 위한 제반조치 또는 추가적인 생활환경 개선 방안 등이 검토될 수 있다. 그럼에도 불구하고 세금감면까지 하고자 한다면, 전반적인 소득세 개편이 아니라 이들과 관련하여 세부담을 줄여주는 방안을 택하는 것이 타당하다. 예를 들어, 국내거주 외국인에 대한 해외수당 소득공제 확대⁵⁶⁾, 자녀학비에 대한 소득공제 확대⁵⁷⁾, 특정 연구인력 등 외국인 전문가 그룹을 유치하기 위한 소득공제 또는 부분적 비과세 소득의 인정 등이 있을 수 있다.

만약, 외국인직접투자 유치를 위해 근로소득세를 낮추는 것이 타당하였다면, 국가간 동질성이 큰 유럽에서 그러한 가능성이 더 먼저 논의되었을 것이다. 그러나 유럽에서도 외국인직접투자 유치를 위한 근로소득세 인하 경쟁이 벌어진 적은 없다. 유럽의 경우보다 국가간 이질성이 더욱 큰 동아시아의 상황에서, 외국인직접투자 유치를 위해 국내의 근로소득세를 개편하자는 주장은 타당성이 없다.

근로소득세의 대폭 인하는 소득계층별·세대별로 심각한 소득재

56) 동북아 비즈니스 중심국가 관련 정책의 일환으로 이미 추진하기로 결정한 바 있다.

57) 자녀교육비 공제의 필요성에 대해서는 2001년에 주한미상공회의소에서 작성된 보고서에도 포함되어 있다.

분배 효과를 초래할 뿐 아니라, 경제 전체에 영향을 미치는 변화요인이다. 따라서 근로소득세 인하를 사전적으로 배제할 필요는 없다 하더라도, 그것을 외국인투자 유치라는 차원에서만 생각하여 판단하는 것은 적절하지 않다.

나. 법인세 인하의 타당성 논의

유해한 조세경쟁에 해당되지 않으면서 다국적기업의 지역본부에 대한 세부담을 경감하는 방법으로, 또는 국내기업과의 역차별 문제를 초래하지 않으면서 외국인기업에 대한 세부담을 경감하는 방법으로 국내외 기업 모두에게 법인세 부담을 낮추는 방안도 제기된 바 있다. 법인세 인하 또는 폐지 문제는 재정학 분야에서는 오래된 논쟁 중 하나이며, 기존에 많은 논의가 있었다. 따라서 여기서는 법인세 인하의 타당성에 대한 전반적인 논의가 아니라⁵⁸⁾, 외국인직접투자 유치를 위한 법인세 인하 주장의 타당성에 국한하여 논의하기로 한다.

법인세의 전면적인 인하는 외국인직접투자에 대한 조세감면과 다음의 두 가지 점에서 차이가 있다. 첫째, 국내외 기업에 대해 동일하게 적용되는 세부담 완화정책은 국내기업과 외국기업과의 경쟁관계에 크게 영향을 미치지 않는 반면, 외국인직접투자에만 해당되는 조세감면은 국내기업과의 경쟁여건에서 외국인기업을 더 유리하게 할 수 있다. 둘째, 외국인직접투자에만 적용되는 조세감면은 일반적으로 세수효과가 작지만, 국내외 기업 모두에게 세부담을 완화하는 경우에는 세수감소 효과가 크다.

위의 첫 번째 차이가 현실에서 어떤 영향을 미치는지는 아직 잘 알려지지 않고 있다. 외국인직접투자에 대한 조세감면을 통해 외국

58) 법인세 폐지 또는 인하에 대한 전반적인 논의는 윤건영·현진권(2002) 등을 참조.

기업을 국내시장에서 상대적으로 유리하게 만드는 것이 외국인의 추가적인 투자를 유인할 수 있는지는 명확하지 않다. 외국인기업과 국내기업과의 세부담 격차가 경쟁문제 등에서 실제로 어떤 영향을 초래하는지에 대해서도 기존에 검토된 것이 거의 없다. 다만 공정 경쟁 환경의 조성이라는 측면에서 본다면, 외국인직접투자에 대해서만 조세감면을 제공하는 방식보다는 국내외 기업 모두에게 세부담을 낮추는 형태의 세제개편이 바람직할 것이다. 그러한 측면에서 법인세 인하는 긍정적인 측면이 있다.

그러나 법인세 인하에 따른 부정적인 효과도 무시할 수 없다. 가장 문제가 되는 것은 세수감소일 것이다. 법인세 인하와 관련된 기존의 논의에서도 가장 문제가 된 것이 세수 측면이었다. 우리나라 법인세수는 2000년에 17조 8,784억원, 2001년에는 16조 9,679억원으로 각각 국세수입의 17.7%와 19.2%로, 세수 확보에 있어 상당히 중요한 역할을 하고 있다⁵⁹⁾.

법인세 인하에 따른 세입감소에 대해 일부에서는 재정지출 감축을 정책대안으로 제시하고 있다. 이들은 재정지출에는 항상 비효율적이고 낭비적인 부분이 있을 수밖에 없으므로, 이러한 부분의 지출을 감축함으로써 인해 공공부문의 효율성이 제고된다는 주장을 하고 있다. 이는 분명 논리적으로 맞는 주장이다. 조세경쟁의 정치경제학적 측면을 고찰한 기존의 여러 연구에서도 조세경쟁이 정부의 확대와 재정지출의 비효율성을 견제하는 역할을 한다는 주장이 있었다. 그럼에도 불구하고, 현실에서 재정지출의 비효율을 줄이기 어려운 정치경제학적 측면까지도 고려하면, 조세정책을 검토하는 입장에서는 이를 대안으로 제시하기에는 무리가 있다.

결국 조세정책을 검토하는 입장에서는 다른 조세의 인상을 대안

59) 과세대상이 되는 외국 법인의 수는 1,147개이며, 이들이 납부한 세금 총액은 4,602억원으로 국내 법인세 총액의 2.57%에 해당된다(2001년 국세통계연보).

으로 검토하지 않을 수 없다. 그러한 가능성 중 하나로 소비세의 증가를 들 수 있다. 조세경쟁이나 외국인 투자 측면을 고려하지 않더라도, 법인세는 큰 왜곡을 초래하는 세금이며 소비세는 상대적으로 작은 왜곡을 초래하는 세금이므로, 법인세를 소비세로 대체하는 것이 경제의 효율성을 증대시킬 수 있다는 것이 현대 재정학에서의 일반적인 견해다. 그러나 이러한 변화가 외국인투자에 어떤 영향을 미칠지는 명확하지 않다. 최근의 한 연구인 Desai and Hines (2001a)는 직접투자가 법인세보다 소비세에 오히려 더 민감하게 반응한다는 결과를 제시하고 있다. 따라서 법인세를 낮추고 소비세를 인상하는 형태의 세제개편이 외국인직접투자 유치에 있어 긍정적으로 작용한다고 장담할 수 없는 면도 있다.

법인세 인하의 문제 역시 단지 외국인투자 유치라는 차원에서만 검토될 문제는 아니다. 본 연구에서의 논의가 소득세와 법인세 부담의 완화라는 방향이 반드시 바람직하지 않다고 평가하는 것은 아니다. 그러나 그러한 세제개편의 타당성 여부는 국내 경제에 미치는 영향을 다각적인 측면에서 검토하여 논의되어야 할 과제이지, 단지 외국인직접투자 유치라는 측면에서만 접근할 문제는 아니다.

다. 외국과의 벤치마킹의 타당성 논의

최근의 세제개편 주장에서 근거로 제시된 것이 홍콩, 싱가포르, 일본, 중국을 우리나라와 경쟁관계에 있는 대상으로 설정하고, 우리나라의 투자환경을 이들 국가들과 비교한 것이다. 따라서 이에 대한 논의를 위해서는 일단 해당 국가들의 조세제도에 대해 간략히 살펴볼 필요가 있다.

소득세 제도를 보면, 일본은 10~50%의 5단계 누진세 구조로 되어 있다. 싱가포르는 12, 16, 20, 22, 23, 16, 28%의 7단계 누진세율의 구조로 되어 있다. 중국은 5~45%의 9단계 누진세율 구조로 되어

어 있다. 홍콩의 소득세는 2~17%의 4단계 누진세율 구조로 되어 있다. 가장 단순하게 최고한계세율로만 비교하더라도, 최고 한계세율이 36%(지방세 포함 39.6%)인 우리나라는 5개 국가 중 중간정도에 해당되는 것은 비교적 쉽게 알 수 있다.

법인세의 경우에도 크게 다르지 않다. 싱가포르의 법인세 명목세율이 26%이며, 홍콩은 법인세 명목세율이 16%로 우리나라보다 크게 낮다. 중국에서는 일반적인 지역의 기업에 대해 33%의 세율을 적용하고 있지만, 특구에 입주하는 외국인 기업에 대해서는 세제혜택이 있고 각종 조세감면이 있어 실질적인 세부담은 명목세율을 통해 볼 수 있는 것보다는 매우 낮다. 일본에서는 소득이 800만엔 이상인 기업에 대해서는 37.5%의 법인세율이 적용되고 있다. 대체적으로 볼 때, 우리나라의 법인세 부담은 일본보다는 작지만, 싱가포르나 홍콩보다는 높다고 할 수 있다. 중국과는 정확한 비교가 어려운 면이 있다.

물론 이러한 비교는 각종 조세감면 등의 효과를 포함하지 않은 단순한 명목세율의 비교에 불과하다. 그러나 이러한 개략적인 평가는 외국인투자자를 대상으로 한 주한미상공회의소의 서베이 결과와 대체적으로 크게 다르지 않다. 동 서베이에서 응답자들은 조세측면에 있어 우리나라가 5개국 중 3번째인 것으로 응답하고 있다. 즉 세율인하가 필요하다는 주장은 우리나라가 조세측면에서 가장 불리해져가 아니라, 5개국 중 최상이 아니라는 점에서 기초하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 그러나 투자여건은 종합적으로 평가되는 것이지, 우리나라가 모든 측면에서 최상의 조건을 제공해야 하는 것은 아니다. 다른 측면에서 우리나라가 중간 이하의 평가를 받고 있다는 점을 감안할 때, 오히려 조세측면에서는 문제가 덜 심각하다는 해석도 가능하다.

그리고 우리나라의 조세제도를 홍콩이나 싱가포르와 단순 비교하는 것은 크게 무리가 있다는 점을 이해할 필요가 있다. 첫째, 홍콩

및 싱가포르를 제반 경제여건 및 경제에서의 외국인직접투자의 중요도가 우리와는 완전히 다른 나라들이다. 홍콩과 싱가포르는 모두 도시국가(지역)들로서, 외국인직접투자가 국민경제의 큰 부분을 차지하는 예외적인 국가(지역)들이다. 둘째, 재정여건에서도 크게 차이가 있다. 싱가포르의 경우 조세부담률이 약 13% 정도로 재정여건 면에서 우리나라와는 크게 차이가 있다. 홍콩의 경우에는 재정수입의 상당부분을 국유지 매각 등에 의존하고 있다. 셋째, 국가의 위상과 정책 환경 등에서 크게 차이가 있다. 우리나라는 이들 소국 또는 특수지역과는 경제규모가 다를 뿐 아니라, OECD 회원국으로서의 위치를 가지고 있다. 홍콩과 싱가포르는 사실상 조세피난처(tax heaven) 성격을 가지는 국가들이다⁶⁰).

홍콩, 싱가포르가 아닌 일반적인 OECD 국가들과 비교하면, 우리나라의 근로소득세나 법인세 부담은 큰 편이 아니다⁶¹). 조세의 세수확보 기능이나 소득재분배 기능을 고려하지 않고, 단순히 경쟁상대만을 의식하고 세율을 인하하는 것은 타당하지 않다. 즉 홍콩이나 싱가포르처럼 우리나라와 제반 여건이 다른 국가들과 우리나라의 조세제도를 단순 비교하여, 경쟁력 차원에서 세율을 낮추어야 한다는 주장은 타당하지 않다. 기존의 연구 Choi(1995)에서는 재정여건 등이 다른 국가들간에는 조세경쟁이 발생하더라도, 내쉬균형에서는 물론이고 세율에 대한 조세공조(coordination of tax rates)를 이룬 상황에서조차 양국의 세율이 동일하지 않다는 결과를 제시하고 있다. 뿐만 아니라 본 연구의 제 I 장에서 논의한 바와 같이 조

60) 최근에 OECD에서 작성한 조세피난처 국가의 목록에서는 제외되어 있지만, 기타 일반적인 자료 등에서 이들은 조세피난처 국가로 분류되고 있다.

61) 전영준(2002)은 우리나라와 다른 OECD 국가들과의 근로소득세의 국제비교를 통해 우리나라의 근로소득세 부담이 상대적으로 높지 않다는 것을 보여주고 있다. 법인세의 국제적 비교는 제 I 장에서의 논의를 참조할 수 있다.

세계경쟁의 가능성을 다룬 기존의 연구들이 조세경쟁의 가능성을 지나치게 과장되게 해석하고 있다는 점을 감안하면 더욱 그러하다. 물론 이러한 논의가 법인세나 근로소득세의 인하가 적절하지 않다고 결론을 내리는 것은 아니다. 그러나 법인세나 근로소득세의 인하는 경제에 미치는 전반적인 영향을 다각적으로 검토하여 논의될 문제이지, 단지 일부 국가들과 비교하여 결정할 문제는 아니다.

6. 요약 및 정책시사점

본장에서는 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향에 대해 논의하고, 외국인직접투자 관련 조세정책 방향에 대해 검토하였다. 우리나라는 외환위기 이후 외국인 투자환경이 크게 변화되었으며, 새로운 투자환경이 형성된 지 얼마 지나지 않았다. 이러한 한계로 인해 우리나라의 현 상황에서 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향에 대해 의미 있는 실증분석을 하는 것이 어렵다. 따라서 본장에서는 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향에 대한 해외의 기존 연구결과 등을 다양하게 정리하여 제시하고, 이를 기초로 외국인직접투자 관련 조세정책에 대해 논의하였다.

조세가 외국인직접투자에 미치는 영향에 대해서는 상반된 견해가 있다. 조세가 외국인직접투자에 영향을 미치는 중요한 요인이 아니라는 견해도 있다. 반면 조세가 외국인직접투자에 중요한 영향을 미친다는 실증분석 결과도 다수 있다. 이러한 상반된 견해가 존재하는 것은 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향이 외국인직접투자와 관련된 제반 요인, 투자유치국과 투자자 모국의 조세제도, 투자의 성격 및 형태 등에 따라 달라지기 때문이다.

이처럼 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향이 다양한 요인들에 의해 좌우된다는 것은 외국인직접투자에 대한 최적 조세정책도 매우 복잡해진다는 것을 의미한다. 실현가능성을 감안하지 않는다면,

외국인직접투자에 대한 최적 조세정책은 투자자의 출신국 및 투자의 성격 등을 감안하여 차별적으로 과세를 하는 것이다. 그러나 현실적으로 이를 실행하기에는 많은 한계가 있다. 조세협약을 체결함에 있어서도 외국인직접투자에 미치는 영향을 감안하는 것은 필요하다. 그러나 조세조약은 쉽게 변경될 수 있는 것이 아니라는 점에서, 적어도 외국인직접투자 유치를 위한 단기적 정책수단으로 활용되기에는 한계가 있다.

조세감면 역시 차별적 과세를 위한 정책수단으로 활용되기에는 한계가 있다. 조세감면이 외국인직접투자에 대한 세부담을 실질적으로 경감해 주는 효과를 갖지 못해, 투자유치를 위한 효과적인 정책수단이 될 수 없는 경우도 있다. 획일적인 조세감면은 효과성이 떨어지는 정책수단이 될 수 있다. 따라서 정책대안으로 제시될 수 있는 것이 보조금의 활용이다. 보조금은 같은 규모의 재정자원을 활용하되 조세감면보다 더 효과적인 경우도 있고, 탄력적 운영이 가능하다는 장점을 가지고 있다. 우리나라에서도 1998년에 외국인투자촉진법을 제정하면서, 외국인직접투자에 대한 보조금 지급의 근거가 마련되었다. 그러나 아직까지 우리나라의 외국인직접투자 유치를 위한 인센티브는 보조금보다는 조세감면이 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있다. 향후 보조금을 더 적극적으로 활용하는 방향으로의 정책전환이 필요하다. 물론 보조금 정책의 남용 가능성에 대해서도 충분히 유의할 필요가 있으며, 관련 제도를 적절히 고안하는 것이 중요하다.

동북아 비즈니스 중심국가라는 정책방향의 일부로서 다국적기업의 지역본부 유치를 위한 조세감면이 논의된 바 있지만, 이는 OECD에서 금지하고 있는 유해조세경쟁에 해당된다. 개방화된 경제에서 외국인직접투자 유치도 중요하지만, 국제규범의 준수도 중요하다. OECD 회원국인 우리나라로서는 지역본부는 물론이고 기타 외국인직접투자에 대한 조세감면 정책 등도 유해조세경쟁에 해당되

지 않는 범위 내에서 추진해야 할 것이다.

외국인직접투자 유치를 위해 국내의 조세제도를 전면적으로 개편하는 방안도 거론된 바 있다. 그러나 대체재원의 마련 또는 재정지출의 삭감이 동반되지 않는 법인세 또는 근로소득세의 전면적 인하는 재정의 안정성을 해치고, 심지어는 외국인직접투자 유치에도 부정적으로 작용할 수도 있다. 근로소득세의 인하 또는 법인세율의 인하는 세제개편의 큰 틀에서 다각적으로 검토되어야 할 문제이지, 단지 외국인직접투자 유치를 위해 세제를 대폭 개편하자는 주장은 무리다.

세계경제의 통합으로 인해 국가간 경쟁이 치열해지고 있지만, 우리나라의 조세제도를 우리나라와는 제반 여건이 전혀 다른 홍콩, 싱가포르 등과 비교하려는 것에는 무리가 따른다. 조세가 외국인직접투자자에 영향을 미치는 경우에도, 그것은 외국인직접투자자에 영향을 미치는 다양한 요인 중 하나에 불과할 뿐이다. 동북아 비즈니스 중심국가 건설을 위해서는 조세정책을 무리하게 활용하는 것보다는 외국인의 기업활동을 용이하게 하기 위한 각종 인프라, 특히 무형의 사회적 인프라의 형성, 행정 및 의식의 변화 등에 더욱 노력을 기울여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 국세청, 『국세통계연보』, 2001.
- 권 율, 『싱가포르 개방경제 체제의 평가와 전망』, 대외경제정책연구원, 2001.
- 김유찬, 『외국자본에 대한 과세제도의 현황 및 개편방안』, 연구보고서 94-10, 한국조세연구원, 1994.
- 김준영·이용섭, 「외국인투자에 대한 국제과세와 한국의 국제실효세율 및 투자효과 분석」, 『재정논집』 제14집 제2호, 한국재정학회, 2000
- _____, 「외국인투자에 대한 조세지원효과 분석」, 『재정논집』 제16집 제1호, 한국재정학회, 2001.
- 대외경제정책연구원, 『IMF 이후의 경제 자유화정책에 대한 평가와 향후 정책과제』, 국제세미나 자료, 2001.
- 대한무역투자진흥공사, 『외국인 투자기업 경영활동 애로조사』, 1999 & 2000.
- _____, 『99년 대한투자환경 설문조사 분석』, 1999.
- 안중석, 『조세정책이 대내외 직접투자에 미치는 효과분석』, 연구보고서 94-12, 한국조세연구원, 1994.
- 윤건영·현진권, 「한국 자본소득과세의 평가와 정책방향」, 『KDI 정책연구』, 제24권 제1호, 한국개발연구원, 2002.
- 이성봉·이형근, 『외국인투자유치정책: 국제적 성공사례와 시사점 - 투자 인센티브』, 대외경제정책연구원, 정책연구 98-09, 1998.
- 이용섭, 『외국인직접투자에 대한 조세지원 효과분석』, 연구보고서 98-09, 한국조세연구원, 1999.

- 장윤중·한병섭, 『외국인직접투자 조세지원제도의 운용성과 평가 및 개선방안 연구』, 산업연구원, 2001.
- 전영준, 「근로소득세의 국제비교」, 『재정포럼』 2월호, 한국조세연구원, 2002.
- 전주성, 「조세정책과 직접투자: 투자데이터의 특성에 따른 유인효과 분석」, 『공공경제』 제2권, 한국공공경제학회, 1997.
- _____, 「직접투자에 대한 조세유인효과—일본의 해외투자 분석」, 『재정논집』 제14집 제2호, 한국재정학회, 2000.
- 전주성·황진우, 「조세와 외국인직접투자: 산업별 유효세율과 자본지출 분석」, 『재정논집』 제14집 제1호, 한국재정학회, 1999.
- 한국조세연구원, 『중장기 세계개편 운용방향 및 추진방안 연구』, 2001.
- 한도숙, 『국제적인 조세분쟁과 조세회피에 대응한 조세협력방안』, 연구보고서 00-08, 한국조세연구원, 2000.
- 황진우·전주성, 「해외직접투자, 조세절감과 기업가치 : 미국의 기업자료에 의한 실증분석」, 『공공경제』 제5권 제2호, 2000.
- Agodo, O. “The Determinants of U. S. Private Manufacturing Investments in Africa,” *Journal of International Business Studies* 9, 1978.
- Aharoni, Y. *The Foreign Investment Decision Process*, Cambridge University Press, 1966.
- Altshuler, R., H. Grubert and T. S. Newlon, “Has U. S. investment abroad become more sensitive to tax rates?,” *International Taxation and Multinational Activity*,(ed.) James R. Hines Jr., The University of Chicago Press, 2001.
- Auerbach, Alan and J. Slemrod, “The economic effects of the Tax Reform Act of 1986,” *Journal of Economic Literature*

35, 1997.

- Baldwin, Richard and Paul Krugman, "Agglomeration, Integration and Tax Harmonization," NBER working paper 9290, 2002.
- Barlow, E. and I. Wedner, *Foreign Investment and Taxation*, Englewood Cliffs; Prentice Hall, 1955.
- Boskin, M. J., and W. G. Gale, "New results on the effects of tax policy on the international location of investment," *The Effects of Taxation on Capital Accumulation*, ed. Martin Feldstein, 1987.
- Bradford, D., "Factor Prices Maybe Constant, but Factor Returns are Not," *Economic Letters*, 1978.
- Brennan, G., and J. Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, 1980.
- Bucovetsky, S. and J. D. Wilson, "Tax competition with two instruments," *Regional Science and Urban Economics* 96, 1991.
- Carey, D., J-C. Chouraqui and R. Hagemann, "The Future of Capital Income Taxation in a Liberalized Financial Environment," OECD Economics Department Working paper No. 126, 1993.
- Choi, Joonook, *Three Essays on Taxation in an Open Economy*, Ph. D. dissertation, University of Pennsylvania, 1995.
- Coughlin, C., J. V. Terza and V. Arromdee, "State characteristics and the location of foreign direct investment within the United States," *Review of Economics and Statistics* 73, 1991.

- Desai, M. A., and J. R. Hines Jr., "Foreign Direct Investment in a World of Multiple Taxes," NBER working paper 8440, 2001.
- Devereux, Michael P. and Harold Freeman, "The Impact of Tax on Foreign Direct Investment: Empirical Evidence and the Implications for tax Integration Schemes," *The Taxation of Multinational corporations*, ed. Joel Slemrod, 1995.
- Devereux, Michael P. and Rachel Griffith, "Taxes and the location of production: evidence from a panel of U. S. multinationals," *Journal of Public Economics*, Vol. 68, 1998.
- Devereux, Michael P. and Rachel Griffith and A. Klemm, "Have Taxes on Mobile Capital Declined," Institute for Fiscal Studies, 2001.
- Diamond, P. A. and J. A. Mirrlees, "Optimal taxation and public production, part I: production efficiency," *American Economic Review* 61, 1971a.
- _____, "Optimal taxation and public production, part II: Tax rules," *American Economic Review* 61, 1971b.
- Dixit, Avinash and Joseph Stiglitz, "Monopolistic competition and optimum product diversity," *American Economic Review*, 67, 1977.
- Dunning, J. H., *Multinational Enterprises, Economic Structure and International Competitiveness*, Wiley, U. K., 1985.
- _____, "The Determinants of International Production," *Oxford Economic Papers*, Vol. 25, No. 3, 1973.
- Edwards, J., and M. Keen, "Tax Competition and Leviathan,"

European Economic Review 44, 1996.

- Eijffinger, S., H. Huizinga and J. Lemmen, "Short-term and long-term government debt and nonresident interest withholding taxes," *Journal of Public Economics* 68, 1998.
- Ernst & Young, "Investment in Emerging Markets : A Survey of the Strategic Investment of Global 1000 Companies," New York, 1994.
- Feldstein, M., "Tax Policy and International Capital Flows," NBER working paper 4851, 1994.
- _____, "Aspects of Global Economic Integration : Outlook for the Future," NBER working paper 7899, 2000.
- Feldstein, M. and Bachetta, "National Savings and International Investment," *National Savings and Economic Performance*, (eds.) Bernheim, D. and J. B. Shoven, The University of Chicago Press, 1991.
- Feldstein, M., L. Dicks-Mireaux, and J. Poterba, "The Effective Tax Rate and the Pretax Rate of Return," *Journal of Public Economics*, 21(2), 1983.
- Feldstein, M., and L. Summers, "Inflation and the Taxation of Capital Income in the Corporate Sector," *National Tax Journal*, 32(4), 1979.
- Feldstein, M. and C. Horioka, "Domestic saving and international capital flows," *The Economic Journal* 90, 314-329, 1980.
- Fortune/Deloitte Touche, "1997 Business Location Study," 1997.
- Fuchs, Krueger and Poterba, "Why do Economists Disagree about Policy? The Role of Beliefs about Parameters," NBER working paper 6151, 1997.
- Fullerton, D. "Which Effective Tax Rate?," *National Tax*

- Journal*, 37(1), 1984.
- Giovannini, Alberto, R. Glenn Hubbard, and Joel Slemrod, *Studies in International Taxation*, University of Chicago Press, 1993.
- Gordon, Roger, "Can capital income tax survive in an open economies?," *Journal of Finance*, July, 1992.
- Gordon, Roger H., James R. Hines Jr., "International Taxation," NBER working paper 8854, 2001.
- Gorter, Joeri and Rudd A. Mooij, "Capital Income Taxation in Europe," CPB Netherland Bureau for Economic Policy Analysis, 2002.
- Goulder, Lawrence, "Implication of introducing U. S. withholding taxes on foreigner's investment income," *Tax Policy and the Economy*, ed. Lawrence H. Summers, MIT Press, 1990.
- Gravelle, Jane, Kent Smetters, "Who Bears the Burden of the Corporate Tax in The Open Economy?," NBER working paper 8280, 2001.
- Gropp, Reint, "Disappearing Tax base : Is foreign direct investment eroding corporate income taxes?," IMF working paper WP 00/173, 2000.
- Group of Thirty, *Foreign Direct Investment 1973~87*, New York, 1992.
- Grubert, H. and J. Mutti, "Taxes, tariffs and transfer pricing in multinational corporate decision-making," *Review of Economics and Statistics* 73, 1991.
- Guisinger, S. et al., *Investment Incentives and Performance Requirements*, New York : Prager, 1985.
- Hanson, Gordon H., "Should Countries Promote Foreign Direct

- Investment?," G-24 Discussion Paper Series No. 9, United Nations Conference on Trade and Development, 2001.
- Harberger, "The Incidence of Corporate Income tax," *Journal of Political Economy*, 1962.
- _____, "The ABC's of Corporate Tax Incidence : Insights into the Open Economy Case," *Tax Policy and Economic Growth*, American Council for Capital Formation, 1995.
- Hartman, D. G., "Tax policy and foreign direct investment in the United States," *National Tax Journal* 37, 1984.
- Haufler, Andreas, *Taxation in a Global Economy*, Cambridge University Press, 2001.
- Hines Jr, James R, "Fundamental Tax Reform in an International Setting," *Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, ed. Henry Aaron and William Gale, Brookings, 1996.
- _____, "Tax Sparing and Direct Investment in Developing Countries," *International Taxation and Multinational Activity*, (ed.) James R. Hines Jr., The University of Chicago Press, 2001.
- Hines, J. R., and E. M. Rice, "Fiscal paradise: Foreign tax havens and American business," *Quarterly Journal of Economics* 109, 1994.
- Hymer, S. H, "The International Operations of National Firms: A study of Direct Foreign Investment," Ph. D. Dissertation, Published by MIT Press in 1976, 1960.
- IMF, *International Financial Statistics*, 2002.
- Japan External Trade Organization(JETRO), "The Current State of Japanese Affiliated Manufacturers in ASEAN-1994," Tokyo, 1995.

- Jenkins, Glenn and Rpu Khadka, "Tax Reform in Singapore," Development discussion papers, Harvard Institute for International Development, 1998.
- Kotlikoff and Summers, "Tax Incidence," *Handbook of Public Economics*, (eds.) Alan Auerbach and Martin Feldstein, North-Holland. Amsterdam, 1987.
- KPMG, *KPMG's Corporate Tax Rate Survey*, 2002.
- Lim, D. "Fiscal Incentives and Direct Foreign Investment in Less Developed Countries," *Journal of Development Studies* 19(2), 1983.
- Lim, Ewe-Ghee, "Determinants of, and the Relation Between, Foreign Direct Investment and Growth: A summary of the Recent Literature," IMF working paper WP/01/175, 2001.
- Markusen, J. R., "The boundaries of multinational enterprises and the theory of international trade," *Journal of Economic Perspectives* 9, 1995.
- Mendoza, E. G., A. Razin, and L. Tesar, "Effective Tax rates in Macroeconomics: Cross-country Estimates of Tax Rates on Factor Income and Consumption," *Journal of Monetary Economics*, 34(3), 1994.
- Mintz, Jack, "Is there a future for capital income taxation?," *Canadian Tax Journal* 42, 1994.
- Mutti, John and Harry Grubert, "The taxation of capital income in an open economy," *Journal of Public Economics*, 1985.
- Oates, *Fiscal Federalism*, New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1992
- Obstfeldt, Maurice and Kenneth Rogoff, "The Six Major

Puzzles in International Macroeconomics : Is there a Common Cause?, *NBER Macroeconomics Annual 2000*, (eds.) Bernanke and K. Rogoff, 2000a.

_____, “Perspective on OECD Economic Integration : Implications for U. S. Current Account Adjustment” in Federal Reserve Bank of Kansas City 2000 Conference volume, *Global Economic Integration : Opportunities and Challenges*, 2000b.

OECD, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, 1998a

_____, *Emerging Issues in Tax Reform*, DAF/CFE(98)17, 1998b

_____, *Towards Global Tax Co-operation - Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*, 2000.

_____, *Tax Ratios : A Critical Survey*, OECD Tax Policy Studies No. 5. 2001a.

_____, *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2001 Progress Report*, 2001b.

_____, *OECD Revenue Statistics 1965~2001*, OECD, 2002a.

_____, “Foreign Direct Investment for Development : Maximising Benefits, Minimising Costs”, 2002b.

Ondrich, J., and M. Wasylenko, “Foreign Direct Investment in the United States : Issues, Magnitudes, and Location Choice of New Manufacturing Plants,” W. E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI, 1993.

Oman, C. “Policy Competition for Foreign Direct Investment : A Study of Competition among Governments to Attract FDI,” OECD Development Centre Studies, Paris, 2000.

- Reuber, G., *Private Foreign Investment in Development*, Oxford University Press, 1973.
- Robinson, H. J., "The Motivation and Flow of Private Foreign Investment," Stanford Research Institute, 1961.
- Rolfe, R. J., D. Ricks, M. Pointer and M. McCarthy, "Determinants of FDI Incentive Preferences of MNEs," *Journal of International Business Studies* 24(2), 1993.
- Root, F. and A. Ahmed, "The Influence of Policy Instruments on Manufacturing Direct Foreign Investment in Developing Countries," *Journal of International Business Studies* 9(3), 1978.
- Shah, S. M. and J. Toye, "Fiscal Incentives for Firms in Some Developing Countries : Survey and Critique," in J. Toye, ed. *Taxation and Economic Development*, 1978.
- Shatz, H and A. J. Venables, "The Geography of International Investment," World Bank Policy Research Working Paper No. 2338, 2000.
- Slemrod, Joel, "Are Corporate Tax Rates or Countries Converging?," OTPR working paper, 2001-12, 2001.
- _____, *Do Taxes Matter?*, MIT Press, Cambridge, Mass, 1990a.
- _____, "Tax effects on foreign direct investment in the United States: Evidence from a cross-country comparison," *Taxation in the Global Economy*, eds. Assaf Razin and Joel Slemrod, The University of Chicago Press, 1990.
- _____, "Professional Options About Tax Policy," *National Tax Journal*, 1995a.
- Swenson, D. L., "The impact of U. S. tax reform on foreign

- direct investment in the United States,” *Journal of Public Economics* 54, 1994.
- _____, “Transaction Type and the Effect of Taxes on the Distribution of Foreign Direct Investment in the U. S.,” *International Taxation and Multinational Activity*, (ed.) James R. Hines Jr., The University of Chicago Press, 2001.
- Tanzi, V., “Globalization, Tax Competition, and Future of Tax Systems,” IMF working paper 142, 1996.
- _____, “Globalization, Technological Developments and the work of Fiscal Termites,” IMF working paper WP/00/181, 2000a.
- _____, “Globalization and the Future of Social Protection,” IMF working paper WP/00/12, 2000b.
- Tiebout, C. M., “A pure theory of local expenditures,” *Journal of Political Economy* 64, 1956.
- Wellisch, D., *The theory of public finance in a federal state*, New York: Cambridge University Press, 2000.
- Wells, L., N. Allen, J. Morisset, N. Pirnia, *Using Tax Incentives to Compete for Foreign Investment, Are They Worth the Cost?*, World Bank, Foreign Advisory Services, Occasional Paper 15, 2001.
- Wilson, J. D., “A theory of interregional tax competition,” *Journal of Urban Economics* 19, 1986.
- UNCTAD, Tax Incentives and Foreign Direct Investment, A Global Survey, ASIT Advisory Studies No. 16. United Nations, 2000.
- Yang, Y., “Tax competition under the threat of capital flight,”

Economic Letters 53, 1996.

Young, K. H., "The effects of taxes and rates of return on foreign direct investment in the United States," *National Tax Journal* 41, 1988.

Zodrow, G. and P. Mieszkowski, "Pigou, Tiebout, property taxation and the underprovision of local public goods," *Journal of Urban Economics* 19, 1986.

<국문요약>

개방경제하의 조세정책

- 경제개방이 자본소득과세에 미치는 영향과 외국인직접투자 관련 조세정책 논의

최 준 욱

본 연구에서는 경제개방의 진전에 따라 제기되는 조세정책과제 중 가장 중요하다고 판단되는 두 가지 주제에 대해 검토한다. 첫 번째 연구주제는 경제개방이 조세정책에 미치는 영향과 관련하여, 중장기적으로 가장 중요한 문제라 할 수 있는 ‘자본시장 통합의 진전이 자본소득과세에 미치는 영향’이다. 경제개방의 진전에 따라 조세경쟁이 발생하여 법인세 또는 자본소득과세의 역할이 약화될 것이라는 우려 등이 제기되고 있다. 이러한 우려의 기초가 되는 조세경쟁의 이론 등에 대해 간단히 소개하고, OECD 국가들의 자료를 통해 법인세 등의 추이를 관찰한다. 기존의 이론이 예측하는 바와 현실에서 관찰된 결과와 괴리가 있는바, 이를 설명하기 위한 가설을 소개하고 논의한다. 그리고 검토결과 등에 기초하여 경제개방의 진전이 향후 조세제도에 미치는 영향 및 조세정책 시사점 등에 대해 논의한다.

두 번째 주제는 경제개방의 진전에 따라 제기되는 조세정책 과제 중 가장 중요한 현안이라 할 수 있는 ‘외국인직접투자 관련 조세정책’이다. 조세가 외국인직접투자에 미치는 영향에 대해 기존의 연구 결과 등을 정리하여 논의하고, 외국인직접투자 관련 조세감면제도의 정책방향 등에 대해 논의한다. OECD 유해조세경쟁 논의 내용 및 그로 인한 현실적 제약 등에 대해서도 언급한다. 최근에 ‘동북아 비

즈니스 중심국가'라는 정책방향이 제시되면서 외국인직접투자 유치
를 위해 국내의 세제를 전면적으로 개편하자는 주장도 제기되고 있
는바, 이러한 맥락에서 제기된 주장의 타당성에 대해서도 검토한다.

<Abstract>

Tax Policies in an Open Economy
- Effects of Globalization on Capital Income
Taxes and Tax Policies on FDI

Joon-ook Choi

This report studies tax policies in an open economy, with emphasis on two topics : the effects of globalization on capital income taxes, and tax policies on FDI(foreign direct investment). The first theme is one of the most important issues on that topic in the long term. A concern has been raised for the future of capital income taxes, predicting tax competition will erode the base of capital income taxes, thus causing a fall in the tax revenue. We tried to evaluate how meaningful such a prediction is, by using the tax revenue data of OECD countries. After observing some discrepancy between the prediction and the reality, we provided more new theories to explain such a discrepancy. General policy implications on tax policies have also been discussed.

The second theme is taxation regarding FDI. Even though a sound policy discussion should start with some facts, estimating the effects of taxation on the inflow of foreign direct investment in Korea is very difficult due to a drastic change in the policy

environment after the financial crisis. Constrained by such difficulties, the policy discussion relies heavily on the previous studies. We provided discussion on optimal tax policies on FDI, which depend on many factors such as the tax system of the home country of the investor, types and characteristics of investment. Tax incentive alone can not be an effective policy. More use of subsidies together with less use of tax incentives has been suggested as a policy direction. We also discussed the policy implications of OECD agreement on Harmful tax competition. We also evaluated some of the recent suggestions on tax policy reform regarding FDI.

<著者略歷>

崔 濬 旭

美國 Wisconsin-Madison大 經濟學科 卒業

美國 Pennsylvania大 經濟學 博士

現, 韓國租稅研究院 研究委員

政策報告書 02-11

개방경제하의 조세정책

2002年 12月 28日 印刷

2002年 12月 31日 發行

著 者 崔 濬 旭

發行人 宋 大 熙

發行處 韓國租稅研究院

[1318]-[7774] 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6番地

電話: 2186-2114(代), 팩시밀리: 2186-2179

登 錄 1993年 7月 15日 第21-466號

組版 및 一 志 社
印 刷

© 韓國租稅研究院 2002

ISBN 89-8191-232-7

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 6,000원