

신성장동력 확보를 위한 국제조세문제*

오 윤 (한양대학교 법학전문대학원 교수)

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 신성장동력산업정책의 의미
- III. 신성장동력 확보를 위한 세제개선방안
- IV. 결론

I. 서론

우리나라는 1970년대와 1980년대 정부의 적극적인 경제개발계획에 따라 압축성장을 하였다. 당시 정부는 제조업을 중점적으로 지원하는 정책을 펼쳤으며 이는 아직도 여러 분야에 그 흔적이 남아 있다. 예를 들어, 외국인직접투자에 대한 조세 지원은 제조업에 대한 지원을 중심으로 하고 있다.

정부가 주도하면서 경제성장을 이끌어 갈 때 유망한 특정산업을 선택하고 그에 지원역량을 집중하는 것은 한정된 수단을 효과적으로 활용하는 장점이 있다.

정부가 최근 자주 사용하고 있는 “신성장동력”이라는 용어는 예전의 성장동력은 힘이 다했으니 새로운 성장동력을 찾아 그에 걸맞게 지원을 집중하자는 개념으로서 위의 관념에 부합한다.

선진국의 문턱에 와있는 우리 경제에서 성장 이외에 배려하여야 할 정책목표가 여럿 있지만 성장 없이는 그 다른 정책목표의 달성도 근본적으로 어려워진다는 점에서 “선택과 집중(choice and concentration)”은 정부정책수립의 기초를 이루는

* 발표일 : 2012. 12. 4, 심사일 : 2013. 2. 5, 게재확정일 : 2013. 2. 16.

매우 중요한 나침반의 역할을 하는 것이 사실이다.

한편, 신성장동력을 찾아 그에 지원하고 그로부터의 결실을 나누는 데에는 가급적 모든 사람이 동참할 수 있도록 할 필요가 있다. 이 가운데에는 이제 경쟁력을 상실한 산업분야에 종사하던 자들도 포함된다. 신성장동력을 지원하는 과정은 달리 보면 경쟁력을 상실한 산업의 구조조정과정이기도 한 것이다. 전체적으로 보아 우리 경제가 산업의 구조조정이 원활하게 진행되는 가운데 신성장동력을 찾아 새롭게 발전해가는 자생적인 시스템을 갖추도록 하는 것이 경제의 지속가능한 성장(sustainable growth)에 가장 절실히 요구되는 것이다.

본고에서 연구자는 신성장동력 확보를 위한 지원체제를 구조조정지원체제와 더불어 연구하면서 글로벌화되어 가는 경제환경의 변화에 맞게 국제조세측면에서의 제도개선방안을 모색하고자 한다. 국제조세는 과세관할의 설정과 그 조정이 국제거래의 발전에 저해가 되지 않도록 하면서 동시에 국가의 과세주권을 수호하도록 하는 제도를 말한다. 신성장동력산업지원체제를 이와 같은 관점에서 이해한다면 우리 세제는 우리나라가 신성장동력산업의 지리적 선택의 대상이 되도록 하는 것, 그의 논리적 연장선에서 신성장동력산업의 한국에서의 국제거래가 원만하게 이루어질 수 있도록 하는 내용이 되어야 할 것이다.

II. 신성장동력산업정책의 의미

우리 정부의 정책 혹은 제도 중 “신성장동력” 또는 그에 준하는 개념들은 2000년대 초 나타나기 시작하였다.¹⁾

1) “신성장전략”은 성장을 필요로 하는 자본주의국가 공통의 과제가 되고 있다. 예로서 일본은 2010년 ‘신성장전략’이라는 이름으로 경제정책을 추진 중에 있다. 이는 ①‘인(人)의 유통의 배가’와 ②선택과 집중에 의한 국제container·bulk전략항만의 선정 및 무역관련절차의 원활화 등의 ‘물(物)의 유통의 배가’, ③해외자회사로부터의 배당익금불산입제도 도입, 비거주자의 사채이자 비과세화 등을 통한 ‘금(金)의 유통의 배가’와 ④일본을 아시아의 거점으로 하기 위한(고도인재고용에의 공헌도 등과 연동한 아시아 본사·연구개발거점 등의 유치를 촉진하는 세제조치 등을 포함한 인센티브제도 등에 의한 ‘아시아거점화 추진(인, 물 및 금의 유통의 배가와 연동한 기업의 유치)’로 구성되어 있다(『新成長戦略, について, 平成22年6月18日閣議決定).

2003년에는 “차세대 성장동력산업 추진계획”의 이름 하에 향후 5~10년을 대비한 성장동력 및 신산업 육성이 정책으로 추진되었다.

2007년에도 같은 이름 하에 정책이 추진되면서 디지털TV/방송, 디스플레이, 지능형로봇, 미래형자동차, 차세대반도체, 차세대이동통신, 지능형홈네트워크, 디지털콘텐츠, 차세대전지 및 바이오신약·장기가 10대 산업으로 지정되었다. 이는 연구·개발(R&D)투자와 인력양성 등 생산시스템의 혁신과 고부가가치화에 초점을 맞추고 있는 것이다.

2009년에 정부는 3개 분야 17개 “신성장동력” 산업을 선정하였다. 이는 ①녹색기술분야, ②첨단융합산업분야 및 ③고부가서비스분야의 3개 분야로 구성된다. ①은 신재생에너지, 탄소저감에너지, 고도물처리, LED응용, 그린수송시스템, 첨단그린도시로 ②는 방송통신융합산업, IT융합시스템, 로봇응용, 신소재·나노융합, 바이오제약(자원)·의료기기, 고부가식품산업, ③은 글로벌헬스케어, 글로벌 교육서비스, 녹색금융, 문화콘텐츠·SW, MICE·관광으로 구성된다. 이 정책은 민간의 명확한 역할분담을 전제로 한 것이며, 정부는 고위험·원천기술 개발, 제도개선 등 민간의 투자환경조성에 역점을 둔 것이었다.

2009년 이후 3년 동안 정부는 신성장동력 분야에 약 8조 8천억원의 예산을 투입하였다. 기업은 같은 기간 동안 약 62조원을 투자하였다고 한다. 신재생에너지, IT융합 및 방송통신융합이 그 주된 부분을 구성하고 있다.

2012년 정부의 평가에 의하면 이러한 투자에도 불구하고 ‘대기업과 중소기업간 불균형 성장’, ‘투자둔화’, ‘R&D 중심의 제한적 정책수단’, ‘분야별로 다른 발전단계’를 미흡한 것으로 나타났다. 기업들로서는 R&D보다 마케팅, 기술정보제공, 금융지원의 어려움을 토로하고 있다고 한다.

Ⅲ. 신성장동력 확보를 위한 세제개선방안

1. 현행 개별지정방식 분석

(1) 국내자본의 투자

정부가 신성장동력산업을 육성하기 위한 정책수단으로 활용한 것은 예산지원, 금융지원, 세제지원 및 기타지원으로 구분할 수 있다.

세제지원을 총괄하는 조세특례제한법은 위의 신성장동력산업을 담당하는 기업에게 지원이 가능한 다양한 조세지원 수단을 규율하고 있다. 정부가 타계팅하는 신성장동력산업에게만 적용되는 현행 조세지원수단은 그간의 R&D세액공제를 해당 산업분야에 확대하여 적용하는 세액공제로서 '신성장동력 및 원천기술'에 대한 세액공제가 그것이며, 이는 개별지정방식(positive list system)에 의한 것이다.

'신성장동력 및 원천기술'에 대한 세액공제제도는 2010년 신설되었다(조세특례제한법 제10조 제1항 제1호 및 제2호). 이는 일반 R&D세액공제보다 높은 수준의 세액공제가 가능하도록 하는 것이다(조세특례제한법 제10조제1항 제3호의 일반 R&D 세액공제 참조).

지원대상은 '신성장동력산업및원천기술연구개발심의위원회'에서 매년 결정하고 이를 조세특례제한법시행령에 규정한다. 2010년에는 신성장동력산업부문에 LED 응용, 로봇응용, 바이오제약·의료기기, 탄소저감에너지 등 10개 분야 46개 기술이 지정되고 원천기술부문에 금속, 원자력, 화학공정, 우주 등 18개 분야 45개 기술이 지정되었다.²⁾

세액공제액은 당해연도 지출액의 20%(중소기업 30%)이며, 지원대상지출비용항목은 위탁·공동연구개발을 제외한 자체연구개발비용으로 한정되었다. 자체연구개발비용은 전담부서 R&D비용만 인정되었다.

이러한 개정에 불구하고 실제 지원의 실효성은 그리 크지 않은 것으로 평가되고

2) 2012년에는 11개 분야 62개 신성장동력 부문과 18개 분야 28개 원천기술 부문이 선정되었다.

있다.³⁾ 2011년 신고실적을 보면, ‘신성장동력 및 원천기술’에 대한 세액공제액이 중소기업 76억원, 대기업 227억원으로 중소기업과 대기업의 전체 세액공제대비 0.8%와 1.6%로 낮은 비중을 보이고 있다.

이는 일반 R&D세액공제가 중소기업의 경우 25% 대기업은 6%를 한도로 하고 있어서 중소기업에는 5%p의 차이가 있을 뿐이며, 대기업은 일반 R&D지출에 대한 세액공제가 6%이고 ‘신성장동력 및 원천기술’은 20%이어서 차이가 큰 것처럼 보이지만, 일반 R&D의 경우도 해당 연도의 R&D지출액이 이전 4개년의 평균지출액 대비 초과하는 부분에 대해 그 초과분의 40%를 세액공제하는 것을 선택할 수 있도록 되어 있어, ‘신성장동력 및 원천기술’에 대한 세액공제가 일반R&D세액공제에 비해 큰 유인이 되지 않고 있기 때문이다.

최근의 정부조세지출내역을 보면 R&D세액공제는 전체 조세지출액 중 가장 많은 지출을 하는 항목이 되어 있다. 2012년에는 총 2조 5천억원의 조세지출이 이루어져 전체 조세지출실적(29조 7천억원) 중 8.4%를 차지하고 있다. R&D세액공제는 그 95%가 대기업에게 지원이 이루어지고 있다.

이러한 지원이 일조하여 우리나라의 R&D 투자는 2011년 현재 49조 8천억원으로 세계 6위에 해당하고, GDP 대비 연구개발비 비중은 4.03%로 세계 2위를 기록하고 있다. 이는 2001년 16조원, 2.47%에 비하면 매우 빠른 속도의 증가라고 할 것이다.

이러한 수치들은 신성장동력산업육성을 위한 R&D지출에 대한 정부의 지원 그리고 그의 하위 정책수단으로서의 세제지원은 우리 경제여건을 돌아볼 때 이제 포화상태에 이르고 있음을 의미한다. 신성장동력산업육성을 위해서 정부가 R&D에 가장 큰 역점을 두는 정책은 한계를 보이고 있다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 2012년 정부의 평가도 ‘R&D 중심의 제한적 정책수단’이 신성장동력산업육성정책의 미흡한 부분으로 지적하고 있다.

(2) 외국인직접투자

조세특례제한법상 외국인직접투자에 대한 조세지원은 R&D에 특화한 외국기업

3) 국회예산정책처, 2013년도 조세지출예산서 분석, 2012.10, p. 49.

의 국내투자에 대해 매우 관대하게 구성되어 있다. 국내에서 발생한 법인소득에 대해 세액을 감면하고 그 배당소득에 대한 세액을 감면하는 한편, 외국에 지불하는 로얄티에 대한 세금도 감면해주도록 되어 있다.

이는 국내 토종기업의 R&D 투자에 비해서는 한층 더 한 조세지원을 부여하는 결과가 된다. 우리 경제의 발전에 도움이 되는 기술로서 국내에서의 개발수준이 낮거나 개발이 되지 않은 기술을 수반하는 사업에 대해서는 그와 같은 특별한 혜택을 부여할 가치가 있는 것이다. 이와 같은 고도기술은 기획재정부장관이 고시하는 기술의 하나이어야 한다. 아울러 제조업 연구개발활동을 수행하기 위하여 연구 시설을 새로이 설치하거나 증설하는 경우에는 고도기술이 아니라 하더라도 조세 지원을 하도록 되어 있다.

OECD의 보고서 「외국인투자를 위한 기업 조세인센티브」는 비교적 최근의 상황을 토대로 경제학적인 관점에서 체계적인 분석을 시도하고 있다. 동 보고서는 조세지원을 통해 가장 효율적인 방법으로 외국인직접투자에 대한 장애를 제거할 수 있는 방법에 대해 연구하고 있는데 그의 내용을 정리하면 아래와 같다.⁴⁾

투자자들의 관점에서 보면 조세제도만 고려하였을 때 개별적인 조세지원 제도보다는 세제의 투명성, 단순성, 안정성 및 확실성이 더 중요한 요소라는 견해가 지배적이다. 조세지원제도는 투자대상국의 매력력을 증진시킬 수 있지만 경험상으로 보면 많은 경우에 있어서 제공된 조세지원은 그곳에서 투자를 개시하게 되는 데서 발생하는 비용을 상쇄하기에는 부족하게 된다고 한다. 이러한 경우에 조세지원은 실제 투자를 증진시키는 효과를 발휘하지 못하게 되며 오히려 당초 투자가 증대하기를 바라지는 않았던 부문에서 정부세수가 일실이 되는 결과를 초래할 수도 있다. 다행히 추가적인 투자에 따른 비용을 조세지원이 상쇄할 수 있게 되어 실제 추가적인 투자가 이루어지는 경우에도 정부는 가장 경제적인 방법으로 세제지원을 하는 방안을 모색하여야 한다. 이를 위해 고려될 수 있는 기술적인 방법은 완전면세, 세액감면, 자본비용공제특례, 세액공제 및 배당과세특례 등 다양하다. 이들 각각의 방법들은 새로운 투자자본의 유인능력, 지원의 지속성 등의 여러 관점에서 상호 차이가 나타나며, 그러한 차이는 해당 산업별로도 차

4) OECD, "Corporate Tax Incentives for Foreign Direct Investment," Tax Policy Studies, No.4, OECD, 2000

이가 나타난다. 그리고 지원효과는 단순히 조세지원만 있는 경우보다는 다른 투자여건이 양호할 때 더 크게 나타난다. 특히 조세지원 중 투자여부 결정에 중요한 역할을 하는 것은 그룹금융 및 관련 활동에 관한 것이다. 이는 그러한 활동에 있어서는 비조세적인 요소의 중요성이 상대적으로 줄어들었기 때문인데 이는 금융활동상 자료관리 및 통신기술의 발전에 기인한다. 국가간 자본거래 및 교역의 자유화는 입지선정상 조세제도의 중요성을 더 강조하게 하고 있다. 자유화는 한계적인 이득의 차이에도 투자를 변경하게 하는 유인을 제공하고 있기 때문이다. 조세지원제도는 CFC rule 및 tax sparing제도와 같은 다른 제도의 영향을 받는다.

우리나라의 외국인투자지원세제가 단기적으로 외국인투자유치에 기여하고는 있지만, 보다 길게는 이러한 개별지정방식의 지원보다는 제도적 환경 특히 경제활동의 자유도를 제고하는 것이 효과적이라는 점을 시사한다. 외국인직접투자에 대한 지원세제는 이 점에서 근본적인 재검토가 필요할 것으로 판단된다. 특히 외국의 포트폴리오투자펀드에 의한 투자에 대해서도 일정한 경우 외국인직접투자로 분류하여 세제지원을 하는 것은 바로 시정할 필요가 있는 부분이다. 최소한 3년 내지 5년 정도의 투자기간을 설정하고 그 이전에 철수하는 자본에 대해서는 지원을 원칙적으로 배제하는 입법이 필요한 것으로 보인다.

2. 경제활동환경개선을 위한 대안의 모색

2003년 이래 정부의 정책은 정부가 사회여론과 전문가의견을 집약하여 선정한 신성장동력 분야에 대해 정부의 한정된 자원을 적극적으로 집중하는 방식에 의존해 오고 있다. 예산, 금융 및 세제지원 등이 그것이다. “개별 지정 방식(positive list system)”은 1970~80년대 경제 사회 전반이 백지와 같은 개발연대 당시 무엇을 새로 만들어내야 하는 상황에서 정부가 리더십을 발휘하는 데에는 매우 적합한 방식이었다고 할 것이다.

오늘날과 같이 이미 경제사회가 발전하고 기술과 자본이 고도화되어 가고 있는 시대에서는 “선택과 집중”의 방식은 정부에 의한 타겟 선정의 오류가능성 및 시장환경변화에 따른 신속한 대응 곤란 등으로 비효율성이 나타날 수 있다.

정부는 민간이 자율적인 창의에 의해 신성장동력을 찾아가도록 물꼬를 터주는 역할을 하는 것이 보다 효율적이다. 안정적인 인프라를 구축하여 “경제활동의 자유도”를 높이는 것이 무엇보다 중요한 것이다.

이러한 환경의 조성은 특정한 몇몇 제도를 신설하거나 변경함으로써 이루어지는 곤란하다. 경제 전반적으로 투명성을 높이는 한편, 민간이 새로운 사업을 전개하는 과정상 나타날 수 있는 애로요인이 최소화되도록 기업환경을 개선하는 작업이 지속적으로 이루어져야 하는 것이다.

미국의 헤리티지재단 등이 매년 발표하는 “경제자유지수(IEF, Index of Economic Freedom)”에 의하면 우리나라의 경제자유도는 2011년 35위에서 2012년에는 31위로 상승하였다고 한다.⁵⁾ 경제 자유 지수는 재산권 보호, 정부규제, 조세및재정정책, 정부의 시장간섭, 무역 및 투자 개방성, 노동규제, 금융정책 등 10개 항목의 자유화 정도를 평가해 산출된다. 조세측면에서 재정적 자유도는 정량적 지표로서 조세부담율이 결정한다. 한편 “규제자유도(regulatory freedom)”는 사업자유도, 노동자유도 및 금융자유도의 부문이 있는데 이 중 사업자유도는 창업, 조직변경 및 폐업 등에서의 자유의 정도를 의미한다. 이 항목에서 조세는 비록 정량적인 비용요소로서 취급되지는 않고 있지만 사실상 비용으로서 매우 큰 역할을 하고 있다는 점을 상기할 필요가 있다.

세제측면에서 기업활동의 자유도를 제고하기 위해서는 세제와 세정을 단순화함으로써 예측가능성을 높이고, 조세문제가 기업의 창업 및 구조조정을 더디게 하는 요인이 되지 않도록 할 필요가 있다.

창업 및 구조조정은 그 동태적 과정을 통해 기업그룹의 구성변경을 초래한다. 그 동태적 과정에서 조세가 장애가 되지 않도록 함과 동시에 새로이 구성된 기업그룹이 동일한 자본에 의해 지배되고 있는 것이라면 그것의 경제적 실질에는 변화가 없으므로 전과 동일하게 보아 납세할 수 있도록 구조조정세제가 정비될 필요가 있다.

2008년에는 동업기업과세제도를 도입하고 2010년에는 연결납세제도를 도입하는 등 기업의 조직형태와 무관하게 경제적 주체(enterprise)가 일정하다면 동일한

5) <http://www.heritage.org/index/> 참조.

과세를 받도록 하는 제도들을 도입해오고 있다. 이에 불구하고 50% 이상의 지분관계등으로 얽혀 있는 특수관계기업간의 거래에 대해서는 부당행위계산부인규정을 종전보다 더 복잡하게 개정하는 등으로 세제를 통한 사실상 규제를 강화하고 있다. 2008년과 2010년 각각 도입된 동업기업과세제도 및 연결납세제도는 실제 그 이용이 일부 영역에 한정되는 한편, 세제의 복잡성을 현저하게 증가시키는 문제가 있다. 우리의 세제는 그간 특수관계기업간 자본거래와 경상거래를 통해 법인세 부담을 부당하게 감소한 점은 없는지의 관점에서 정부와 기업간 숨바꼭질에 대한 과도한 우려 속에 만들어진 틀과 이를 시행하기 위한 거미줄과 같은 법규로 점철되어 있다. 이는 사회전체적으로 보아 기업의 창업 및 구조조정의 의지를 감퇴시키는 보이지 않는 규제에 해당한다. 이는 경제활동의 자유도를 심각하게 훼손하는 부분이므로 근본적인 재검토 및 개선이 절실하게 필요하다고 생각한다.

이의 개선은 정부가 지정한 신성장동력산업 자체를 바로 도울 수 있는 것은 아니지만 정부의 지정작업이 없더라도 그러한 신성장동력산업기업이 자생적으로 나타날 수 있도록 하는 환경에 관한 매우 중요한 사항이라는 점을 잊지 말아야 한다. 신성장동력산업의 진흥은 한정된 자원의 재배분을 통해 이루어져야 하는 것이므로, 그것이 원활하게 이루어질 수 있도록 제도를 정비하는 것은 신성장동력산업의 발전을 위한 가장 기본적인 제도적 요청 중 하나라고 볼 수 있다.

(1) 결손법인에 대한 지원

산업구조조정을 원활하게 하기 위해서는 신성장동력을 찾아 적극적으로 지원하는 것과 함께 기업의 퇴출(exit)에 애로를 제거하는 것이 필요하다. 기업이 기존 사업에서 경쟁력을 잃어갈 때 스스로 손실을 만회하면서 변신을 도모할 수 있는 기회를 가질 수 있도록 할 필요가 있다. 결손금을 정부가 일부 떠안는 방식은 이런 점에서 볼 때 매우 긍정적인 작용을 할 수 있다. 기업경영상으로는 일종의 보험과 같은 역할을 하는 것이다.

International Fiscal Association(국제조세협회)에 의하면, 순수한 경제적인 관점에서 볼 때에는 이월공제에 제한을 둘 이유가 없으며, 소급공제도 일정한 시간적 제약은 두는 전제 하에 허용하는 것이 타당하다고 한다. 다만, 재정적 이유 및

행정적 곤란 그리고 조세회피를 방지하기 위한 목적 등의 비본질적인 이유로 각국의 국내세법은 이월공제와 소급공제에 제한을 두고 있다고 한다.⁶⁾

현행 법인세법상 결손금은 10년간 이월하여 사용할 수 있도록 되어 있다(법인세법 제13조 제1호). 그간 5년만 허용하던 이월공제를 2008년말 10년으로 연장한 것이다. 정부는 이에 대해 기업과세 선진화 및 기업의 세부담 경감을 개정배경으로 설명하고 있다.⁷⁾ 2008년말 법개정 때에 법인세 최고세율을 25%에서 22%로 낮추기도 하였다. 아래에서는 현행 법인과세상 결손금 인정에 불합리한 점을 지적하고자 한다.

결손금은 해당 법인의 신고 또는 과세관청의 결정에 의해 확정된 경우에만 이월공제가 가능하도록 되어 있다(국세기본법 제45조 제3항 단서, 법인세법 제13조 제1호 후문). 이에 대해 정부는 조세채권채무관계를 조속히 확정하여 법적 안정성을 제고하려는 부과제척기간의 취지를 감안한 개정이라고 설명하고 있다.⁸⁾ 부과제척기간이 경과한 경우 부과, 수정신고 및 경정청구가 원칙적으로 허용되지 않게 되어 있다. 통상의 부과제척기간 5년이 경과하면 그 이전 분이라면 다시 계산해볼 때 결손금이 발생하는 경우라 하더라도 이를 현재 사업연도의 소득과 상계할 수 없도록 하고 있는 것이다. 이는 10년의 이월공제 허용과는 배치되는 것이므로 결손금의 확정을 위해서라면 부과제척기간 5년의 제한을 10년으로 연장하는 것이 타당하다.⁹⁾

중소기업에 해당할 경우 1년간 소급공제가 가능하다. 결손금이 발생하는 경우 과거 납부한 법인세액에서 환급을 받는 것은 경쟁력을 잃는 기업으로서는 희생할 수 있는 계기를 마련하게 하는 역할을 할 수 있다. 경쟁력의 상실은 중소기업에게만 문제되는 것은 아니다. 이를 굳이 중소기업에게만 한정하는 것은 이 제도가 특혜라는 인식이 밑에 깔린 때문이다. 그러나 이는 소득을 인위적으로 기간단위로

6) Aage Michelsen, Tax treatment of corporate losses - General Report, Cahiers 1998 - Vol. 83a., IFA, p. 27.

7) 국세청, 2009년 개정세법해설, p. 239.

8) 국세청, 2010년 개정세법해설, p. 98.

9) 이는 결손금 이월에 기한 제한이 없거나 20년의 장기에 이르는 구미국가들에서 부과제척기간이 3년 내지 6년에 불과한데도(미국 3년, 영국 6년, 독일 4년, 프랑스 3년) 부과제척기간 이전의 결손금에 대해 납세자와 과세관청이 다툴 수 있도록 하고 있다.

잘라 과세할 수밖에 없는 소득과세의 성질 때문이며, 담세능력을 제대로 반영하기 위해서는 모든 기업에 소급공제를 허용하는 것이 타당하다. 망해가는 기업에게 미래 소득과 상계하도록 하는 것은 매우 비현실적인 제약에 그치는 것이다.

기업이 경쟁력을 잃어 가면 법인의 가치가 감소하고 주주도 자본손실을 입게 된다. 이러한 자본손실은 그 기업으로부터 이전 분배받았던 배당소득 또는 그 기업 주식으로서 이전에 양도된 주식의 양도소득과 동일한 원천으로부터 발생한 것이다. 주주 차원에서 그러한 자본손실을 상계할 수 있는 기회를 주는 것이 필요하다. 시야를 좀더 넓혀 보면, 의제배당과세에 대해서도 동일한 논리가 적용될 수 있다. 법인이 감자를 할 때 감자의 대가로 취득하는 금원이 해당 주식의 취득가액에 미치지 못하는 경우가 있을 수 있다. 과거 발생하였거나 미래 발생할 배당소득 또는 주식양도차익과 상계할 수 있는 길을 열어줄 필요가 있다. 배당과세상 손실의 발생을 인정하기는 어려우므로 의제배당소득 중 주식의 처분에 의한 것은 이제 양도소득으로 보도록 함과 동시에 주식양도손실의 상계 범위를 이와 같이 확대하는 것이 바람직할 것이다.

다음, 결손금이 해외에서 발생한 경우를 상정해보면, 국내세법은 해외지점의 결손금을 국내본지점의 결손금과 다를 바 없이 과세소득금액 계산에 반영하고 있다. 국외원천결손금이라고 하여 국내원천소득과의 상계에 제한이 있는 것은 아니다.¹⁰⁾ 해외지점의 이월결손금을 가지고 있는 내국법인이 국내에서 합병법인이 되거나 피합병법인이 될 때에도 적격합병의 요건 등을 충족할 경우에는 이월결손금이 승계된다. 참고로 독일에서는 국외원천손실은 해당 국가 국외원천 동일 종류 소득과의 상계만 허용된다. 다만, 해당국에 소재하는 국외사업장 귀속 결손금에 대해서는 이런 제한이 없다. 한편, 해외자회사에서 발생한 결손금을 국내모회사의 소득금액에 반영하는 방법으로 연결납세제도를 국제적으로 인정하는 방법, 그리고 특정외국법인의 유보소득을 배당으로 간주할 뿐 아니라 그 법인의 결손을 모회사의 소득금액 계산시 반영하는 방법이 있지만 우리나라 세법은 이에 생소할 뿐 아니라 실제 이런 제도를 도입한 나라도 많지 않으므로 본고의 논의대상에서는 제외한다.

10) 법원의 판결상으로는 북한과 남한과의 이중과세방지협약의 서상 한국 법인의 북한지역 원천 소득에 대해서는 비과세하도록 되어 있는 규정에 불구하고 북한지역의 지점의 결손금을 합산할 수 있도록 허용하고 있다(대전고등법원(청주)2011누342 (2012.05.10)).

결손법인에 대한 지원에 있어 주요 외국의 사례는 시사하는 바 크다. 우선 법인의 결손금에 대해서는 다음과 같이 우리의 제도에 비해 매우 넓은 폭으로 결손금의 상계를 인정하고 있다.

미국에서는 결손금은 2년의 소급공제 후 20년의 이월공제가 허용된다. 공제의 순서는 2년 전으로 먼저 소급되며 이후 이월공제의 순으로 이어진다. 경우에 따라서는 3년까지 소급공제하는 특례가 인정되기도 한다.

주주에 대한 과세상 법인의 자기주식 취득이 교환으로 인식되는 경우 법인에 주식을 상환하는 주주는 이로부터의 손익을 자본손익으로 인식한다.¹¹⁾ 자본소득간의 손익통산 및 이월공제를 허용하고 있다.

일본에서는 법인세법상 청색법인의 경우 1년의 소급공제가 허용되도록 한 규정이 1964년 세수부족 등의 이유로 조세특별조치법에 의해 그 적용이 일시 정지된 시기도 있었지만 현재는 중소기업에 한해 허용되고 있다. 2011년 세제개정에 의해 이월공제되는 결손금은 당년도 소득의 80%를 초과하지 못하도록 하는 제한이 창설되었다. 아울러 이월공제기간은 7년에서 9년으로 연장되었다.¹²⁾

주주에 대한 과세상으로는 2009년 “금융소득과세 일체화” 이후 상장주식의 배당과 양도손실, 공모주투신의 수익분배금과 양도손실은 두 가지가 위험자산인 주식으로부터 발생하는 것이라는 관련성이 강하고, 일정한 제한을 두는 방법으로 통산을 인정한다.

독일 소득세법상 결손금의 공제에는 먼저 1년의 소급공제가 인정된다. 이는 신청한 자에게 허용된다. 이의 금액한도는 511,500유로인데, 이를 상계할 과거소득이 없는 경우에는 이월공제한다. 이의 금액한도는 1백만 유로이다. 이를 초과하는 결손금은 60%만 인정한다(독일 소득세법 제10d조 제1항). 이월공제는 자동적으로 하게 된다. 이 방식은 법인과세에도 그대로 적용된다(독일 법인세법 제8조 제1항).

주주에 대한 과세상으로는 Abgeltungssteuer체제 하에서 금융손실은 금융소득과의 상계가 허용되고 있다. 다만, 주식양도손실은 주식양도이득과의 상계만 허용된다(독일 소득세법 제20조).

11) 미국 내국세입법 제302조(b)

12) 田邊 正, 欠損金の繰越控除制度の問題点, 長岡大學 研究論叢 第9号 (2011年 7月)

<결손금 제도 국제비교>¹³⁾

	결손금이월공제	결손금소급공제
	20년	2년
영국	무제한	1년
프랑스	무제한	3년
독일	무제한 ¹⁴⁾	1년간
스페인	15년간	인정되지 않음
네덜란드	9년간	1년간
호주	무제한	인정되지 않음
일본	9년 ¹⁵⁾	1년(중소기업)

(2) 국내구조조정세제의 유연화

1) 이연과세의 허용

구조조정제도의 관점에서 보면, 소멸하는 법인에 대한 과세 및 그 법인주주에 대한 과세는 주주가 실질적으로 소멸하는 사업부문으로부터 완전히 퇴출(exit)하는 경우가 아니라면 가급적 과세를 이연하도록 하는 것이 기업의 구조조정을 촉진하는 길이 될 것이다. 국가는 기업의 정상적인 이윤의 일정 부분을 법인세로 흡수하고 그 기업활동이 최종적으로 종식될 때까지 지분변동 등 자본거래로 인한 이익에 대한 과세는 연기하도록 하는 것이 바람직하다. 해당 사업활동이 경쟁력을 잃을 시점에 가서는 자본유보된 부분이 활용될 것이며, 그 부분이 과세되지 않고 남아 있어 활용할 수 있게 남을 가능성이 있다면 그만큼 민간의 구조조정상 비용이 감소할 것이기 때문이다. 이는 신성장동력부문이 여타 부문에 잔존한 경제적 자원을 활용할 때 뿐 아니라 추후 자신이 경쟁력을 잃을 때 다시 다른 신성장산업부문에 자신이 활용하던 경제적 자원을 이전하는 과정을 용이하게 하는 효과를 가져올 것이다.

13) 山内進, わが國の稅法における欠損金の繰越制度に關する一考察 - 福岡大學, 2012

14) 1백만 유로 초과 결손금은 60% 한도

15) 소득금액의 80% 한도

우리나라의 현행 인수합병세제는 기업이 인수합병되는 경우 원래 그 기업을 보유하고 있던 기업주와 해당 기업에 대한 과세가 그 인수합병에 큰 걸림돌이 되지 않도록 배려하고 있다. 원래의 기업주 입장에서는 자신이 해당 기업에 대한 지분을 유지한 채로 사실상 새로운 자본의 참입을 유도하는 정도에 그치는 수준으로 지배의 계속성을 이어나가고 해당 기업은 하던 업무를 확대한다면 지배구조상 다소의 변경이 있었다 하여 계속성을 인정하여 해당 기업이 외형상 소멸하고 기업주가 가지고 있는 주식의 외형이 달라짐에 불구하고 법인소득과세나 의제배당과세를 하지 않는 것이다.¹⁶⁾

기업간 인수합병에 의한 구조조정은 잘 되어 가는 기업간 일어나는 경우보다는 여러 사정으로 경영에 어려움을 겪는 기업간 일어나는 경우가 많다. 신성장동력기업이 이미 경쟁력을 잃은 기업이 가지고 있던 잠재력을 이어받아 다시 살려내도록 하는 선순환이 가능하도록 할 필요가 있는데 현행 인수합병세제는 이 부문에 있어 매우 엄격한 편이다. 경쟁력을 잃어가는 기업이 가지고 있던 이월결손금은 적절한 방법으로 나라가 흡수하도록 하는 것이 필요한 것이다.

일본에서는 구조조정을 촉진하기 위하여 주식교환의 한 방법으로 “자사주대가 TOB”에 대해 TOB(tender offer bid)에 응모한 주주의 자본이득과세를 이연하는 제도의 도입을 검토 중에 있다고 한다.¹⁷⁾ 이는 우리 제도상으로는 “계속성”의 범주를 확대하는 것이라고 볼 수 있다.

2) 이월결손금 인정 확대

우리 법인세법상 합병법인의 이월결손금은 피합병법인으로부터 승계받은 사업 부문으로부터의 소득과 상계할 수 없다. 합병법인이 승계한 피합병법인의 결손금은 피합병법인으로부터 승계받은 사업으로부터의 소득과 상계할 수 있을 뿐이다

16) 2009년 법인세법 개정 이래 인수합병시에는 시가과세하는 것을 원칙으로 함과 동시에 계속성요건이 충족되는 경우 과세이연하도록 하는 원칙이 상법상 합병분할시 뿐 아니라, 그와 경제적 실질이 동일한 포괄적 주식교환·이전, 현물출자에 대해서도 적용되도록 하고 있다. 세법은 기업의 인수합병시 잔존하는 기업은 소멸하는 기업의 조세채무를 승계하도록 하는 방법으로 세수일실이 없도록 하는 장치를 두고 있다.

17) 「산업활력의 재생 및 산업활동의 혁신에 관한 특별조치법」(일본) 참조, 일본 정부가 2012년 실시한 앙케이트에 의하면 개인투자자의 85%, 법인 투자자의 80%가 TOB 응모를 하려 할 때 ‘응모주주의 과세관계’가 그 응모를 주저하게 하는 요소가 되고 있다고 한다.

(법인세법 제45조 제1항 및 제2항). 이를 위해서는 자산 장부가액승계요건,¹⁸⁾ 사업 목적, 지분계속성 및 사업계속성의 요건을 충족하여야 한다. 합병의 경우에는 구분 경리의 요건도 추가하고 있다(법인세법 제44조의 3 제2항). ‘사업계속성’을 충족하기 위해서는 합병법인이 합병등기일이 속하는 사업연도의 종료일까지 피합병법인으로부터 승계받은 사업을 계속하면 된다(법인세법 제44조 제2항 제3호).

합병 후 법인의 ‘공동사업’이라면 그 사업이 피합병법인으로부터 승계받은 것인지와 무관하게 그것으로부터의 소득에 대해서는 합병전 발생한 이월결손금의 사용을 허용하는 것이 바람직할 것으로 생각한다. 여기서 ‘공동사업’의 판정은 탄력적으로 넓게 허용하는 것이 구조조정을 촉진할 것이다.¹⁹⁾ 이 점에서 일본의 사례는 시사하는 바가 있다.

일본에서는 ‘공동사업’을 운영²⁰⁾하기 위한 것으로서 과세이연요건을 충족하는 적격합병²¹⁾의 경우에는 이월결손금의 승계도 허용된다(일본 법인세법 제57조 제2

- 18) 기업회계상 시가법과 장부가액법의 구분이 있다. 기업회계상 장부가액법의 적용을 받기 위해서는 까다로운 요건을 충족하여야 하는데 법인세법은 그러한 요건을 충족할 것을 전제로 하고 있는 것이다. 장부가액법의 적용을 전제로 하는 이유는 시가법을 적용할 경우 피합병법인이나 분할법인이 유지하던 장부상 구체적인 항목을 인수할 이유가 없기 때문이다.
- 19) 2006년 이래 동일업종 합병의 경우 승계받은 사업으로부터의 소득금액 계산상 양분계산하는 특칙이 인정되고 있을 뿐이다(법인세법 제45조 제1항 및 제113조 제3항 단서). 동일 사업 판정은 한국표준산업분류상 세세분류기준에 의한다.
- 20) 공동사업요건은 다음 모두를 만족하는 것을 말한다.
- 1) 쌍방의 사업이 상호 관련될 것
 - 2) 쌍방의 합병사업에 관한 규모의 비율이 5배를 초과하지 않을 것, 그리고 쌍방의 특징이 사 중 어느 누가 합병 후에 특징이사가 될 것
 - 3) 피합병회사의 종업원 중 80% 이상의 자가 합병법인의 업무에 종사할 것
 - 4) 피합병법인의 주요한 사업이 합병 후에도 인계되어 계속 경영될 것
 - 5) 피합병법인의 주주에게 교부되는 주식의 전부를 계속하여 보유하는 주주의 보유주식 수가 피합병법인 발행 주식수의 80% 이상이 될 것
- 21) 1) 피합병법인의 주주에 합병법인의 주식 이외의 자산이 교부되지 않을 것, 그리고
- 2) 아래 중 하나의 요건을 충족할 것
 - ① 피합병회사가 합병회사의 완전자회사일 것
 - ② 동일한 자를 완전지배자로 하는 회사간의 합병으로서 그 지배관계가 계속될 것
 - ③ 합병회사가 피합병회사의 50%를 초과하고 100%에 미달하는 주주로서 피합병회사의 종업원 중 80% 이상의 자를 합병법인의 업무에 종사시키고 피합병법인의 주요한 사업이 합병후 인계되어 경영될 것
 - ④ 동일한 자가 50%를 초과하고 100%에 미달하는 주주로 있는 회사간의 합병으로서 그 지배관계가 계속될 것. 그리고 피합병회사의 종업원 중 80% 이상의 자가 합병

항 및 제3항), 적격합병요건을 충족하는 경우 피합병회사의 자산과 부채가 장부가액으로 인수된다.²²⁾

한편, 미국에서는 소위 ‘중립성(neutrality)’의 개념에 입각해 있다. 미국에서는 내국세입법 제382조의 규정에 의해 합병 전 법인들의 결손금은 합병 후 법인의 소득금액 중 일정 비율의 범위 안에서만 공제하도록 되어 있다. 합병 전 결손금이 있던 법인의 순자산가치에 해당하는 금액으로부터 기대할 수 있는 시장이자율에 의한 소득금액을 한도로 하고 있다.²³⁾

독일에서는 이월결손금의 승계가 금지된다. 사업이 합병될 때 합병으로 창출되는 종류의 사업에 관한 소득세법 제10d조상 사업소득에 대한 규정이 적용된다.²⁴⁾ 법인의 합병전 이월결손금은 합병 후 소득으로부터 공제할 수 없다. 합병후법인은 합병전법인의 결손금에 따른 소급공제의 신청을 할 수 없다.²⁵⁾ 2007년까지는 합병법인이 합병 이후의 전반적인 경제관계로 보아 합병으로 인수한 사업을 5년 이상 지속할 경우에는 이월결손금을 사용할 수 있었다(UmwStG²⁶⁾, 제12조 제3항 제2문). 이는 SEStEG²⁷⁾에 의한 것이다.²⁸⁾ 5년 동안 해당 법인에 대한 지분의 25% 이

법인의 업무에 종사하고, 피합병법인의 주요한 사업이 합병 후에도 계속하여 경영될 것

⑤ 합병회사가 피합병회사의 50% 이하의 주주이며, 피합병법인과 합병법인이 공동으로 사업을 경영하기 위한 합병일 것

22) 2011년 세법 개정에 의해 도입된 조직재편세제 중, 각 조직재편에 대해 적격거래 또는 비적격거래여부를 판정하고 적격거래로 판정된 경우에는 ‘피합병법인등이 가지고 있던 이월결손금의 승계’가 인정되게 된 것이다. 조직재편세제상 적격조직재편은, 그룹내 재편과 공동사업재편으로 분류된다. 조직재편세제에는, 적격합병등 중 공동사업재편에 대해서는 원칙적으로 이월청색결손금의 승계가 인정된다. 한편, 그룹내 재편에 대해서는, 그룹화 후 5년을 경과한 것은, 원칙적으로 이월결손금의 승계가 인정되지만, 그룹화 후 5년 미만인 경우에는 추가요건으로서, 공동사업요건에 준하는 ‘간주공동사업요건’을 만족하여야 한다. 그룹내의 재편은 비교적 용이하게 행해질 수 있기 때문에 무조건 이월결손금의 승계를 인정할 경우 조세회피행위의 온상이 될 수 있어 ‘간주공동사업요건’을 두게 된 것이다.

23) 이의영, 이월결손금 공제제도에 대한 연구 : 기업인수·합병에 대한 규율을 중심으로, 조세법연구, Vol.16 No.3, [2010] 참조

24) 이의영, 회사도산세제의 개선방향에 관한 연구 : 효율적 도산제도 운용을 위한 조세법적 접근, 학위논문(박사) 서울대학교 대학원 : 법학과 2008.8 참조

25) 경제적 동일체 요건에 관한 법인세법 제8조 제4항의 규정은 2008년까지만 적용된다.

26) 조직변경에관한세법(Umwandlungs-Steuer Gesetz)

27) 과세상 유럽연합규범의 이행 및 관련규정의 변경에 관한 법률(Gesetzes ber steuerliche Begleitmaßnahmen zur Einführung der Europäischen Gesellschaft und zur Änderung weiterer steuerrechtlicher Vorschriften)

상이 직간접적인 방법으로 특정 인수자에게 양도(Mantelkauf²⁹⁾)된 경우에는 그 법인의 잔여 이월결손금 중 동 지분상당액은 더 이상 공제할 수 없다(독일 법인세법 제8c조). 50% 이상의 지분이 양도된 경우에는 이월결손금 모두를 공제할 수 없다. 2007년 이후의 양도에 대해서는 기업회생에 관한 특칙조항이 있었지만 EC가 해당 조항이 보조금적인 성격이 있어 EU지침에 어긋난다는 결정을 하여 2010년 2월부터 적용되지 않고 있다.

(3) 국제구조조정의 원활화

정부가 지정한 부문의 신성장동력산업을 포함하여 실질적으로 향후 성장동력이 되는 산업이 자생적으로 기업화되는 제도적 환경을 갖추는 것이 필요하다고 하면서 그 일환으로 개선될 필요가 있는 세제분야를 지목하였다. 이 과정에서 동태적으로 기업의 구조조정이 잘 이루어지도록 함과 동시에 새로운 구조 하에서의 일상적 기업활동에 추가적인 부담이 발생하지 않도록 해야 할 것이다.

이러한 요청은 국제적인 측면에서 볼 때, 외국기업이 우리나라를 새로운 기업활동에 적합한 장소로 선택하고 이를 실행하는 데에 용이하도록 하여야 한다는 점과 이동한 기업과 자본이 국내에서 국제적인 거래를 하는데 대한 제약이 세계측면에서도 최소화되어야 한다는 것으로 이해할 수 있다. 아래 이 관점에 따라 현행 세제를 분석하고 개선방향을 모색한다.

국제적인 구조조정은 외국자본의 국내투자의 경우와 국내자본의 국외투자의 경

28) EU국가간 적용되는 합병지침(Merger Directive)은 유럽연합 내 국제적 인수합병에 관한 과세상 통일된 지침을 마련하기 위한 것이다. 이의 기본원칙은 인수합병에 의해 처분하는 법인과 그 법인의 주주에게 과세가 일어나지 않도록 하는 것이다. 다만, 해당 주주에게 전달되는 현금만 과세된다. 피합병법인의 손실인정 규정은 국내외 합병간 동일하게 적용되도록 하고 있다. 영국에서는 합병법인과 피합병법인이 공동의 지배하에 있을 경우(예, 그룹 내 재조직 등)에는 이월결손금이 이전된다. 이탈리아에서는 일정한 한도 안에서 이월결손금이 이전된다. 독일에서는 이전되지 않는다.

<http://www.linklaters.com/pdfs/publications/germany/sesteg.pdf>

<http://www.hoganlovells.com/files/Publication/044fe293-62d4-4812-b804-d4fe18f37325/Presentation/PublicationAttachment/2eb0ff64-441e-475f-931e-e37a7ceebb09/resD898CD A077384BC58C20AFD6045F5FEB.pdf>

29) 새로운 지배주주가 지분을 인수한 옛 법인의 사업은 폐지하고 새로운 사업을 개시하는 경우를 말한다. 결과적으로 지분 인수로 이월결손금만 이전된 격이 된다.

우 각각 다른 양상으로 조세문제가 발생하므로 아래에서 그에 따라 분석한다. 최근에는 국제적인 인수합병이 특수관계법인간 일어나는 경우가 많으며 그 때 주고 받는 대가에 대해 이전가격과세를 하고자 하는 국가가 늘어나고 있다. 이 경우 이전하는 주식, 자산 또는 부채의 평가에 대한 각국 국내세법상 규정과 이전가격과세제도가 상이하어 인수합병에 매우 큰 과세상 불확실성을 가져오고 있다.³⁰⁾ 이에 대해서는 아래 '5) 경상적인 국제거래에 대한 과세상 규제의 최소화'에서 논하듯이 이전가격과세를 합리화하는 것이 필요할 것이다. 이에 대한 상세한 논의는 본고의 대상에서 제외하기로 한다.

1) 외국자본 국내투자의 경우

우선 외국자본의 국내투자의 경우 ① 지점자산의 현물출자에 의한 자회사 설립, ② 내국법인의 주식인수, ③ 자회사의 국내법인과의 합병 그리고 ④ 감자 및 해산 등의 과정을 거치게 된다. 국제적인 자본의 진출에는 법정 합병이 인정되는 경우는 거의 없으므로, 주식인수를 하거나 포괄영업양수의 방법이 사용된다.

①의 경우 조특법 제32조에 의하면 거주자가 사업용고정자산을 현물출자하거나 포괄적 사업 양도·양수의 방법에 따라 법인으로 전환하는 경우 그 사업용고정자산에 대해서는 이월과세를 적용받을 수 있다. 비거주자는 이러한 조세특례를 받을 수 없도록 되어 있다. 거주자와 비거주자가 공동으로 소유하는 자산의 경우 거주자 몫에 대해서는 이월과세하고 비거주자 몫에 대해서는 그렇게 하지 않는 것이다.³¹⁾ 비거주자에게 이월과세를 허용하더라도 내국법인의 소득으로 과세할 수 있을 것이기 때문에 세원일실의 우려가 없으므로 허용하는 것이 타당할 것으로 보인다.

②에 대해서는 우리나라 국내세법상 특별한 과세효과가 주어지지 않는다. 그러나 많은 국가에서 지배주주가 바뀔 경우 해당 법인의 이월결손금의 사용에 제한을 두고 있다. 이 경우라도 '사업계속성' 요건이 충족되면 계속 인정되는 경우가 많다.³²⁾

30) Heinz-Klaus Kroppen, José Carlos Silva, Cross-border business restructuring - General Report, Cahiers 2011 - Volume 96A. IFA, p.19

31) 국세청 양도, 부동산거래관리과-148, 2011.02.15

32) Willard B. Taylor, Tax consequences of international acquisitions and business combinations - General Report, Cahiers 1992 - Vol. 77b., IFA, p. 27.

③과 ④에 대해서는 비거주자에 대해서도 거주자와 동일한 과세를 하게 되어 있다.

현행 정부가 지정한 신성장동력부문에 대한 외국인직접투자의 경우 외국인직접 투자에 대한 조세지원과 ‘신성장동력 및 원천기술’에 대한 세액공제를 모두 적용받게 되어 있다. 이에 대한 세부기술적인 분석은 본고의 논의대상에서 제외한다.

2) 국내자본 국외투자의 경우

외국자본의 국내투자과 반대의 방향의 국내자본의 국외투자에 대해서는 국내세법상 국외원천소득과세의 원칙에 따라 과세될 것인데 이러한 과세상 구조조정과 관련한 조세문제를 살펴볼 필요가 있다.

사업용 고정자산을 현물출자하여 외국법인을 설립할 때에는 이월과세가 적용되지 않는다. X국에 소재하는 자산을 Y국에 현물출자하여 A회사를 설립할 경우 Y국에서 설립된 주식에 대한 평가가액대로 자산의 가액이 실현된 것으로 보아 과세하게 된다.³³⁾ 외국진출 활성화라는 관점에서 볼 때에는 이에 대해 국내법인 설립하는 것과 동일한 수준의 과세특례를 허용할 필요가 있다 할 것이다. 그런데 내국법인의 설립의 경우처럼 이월과세를 하면 설립법인이 취득한 자산의 장부가액산정 등에 있어 설립지 국가의 과세와의 불일치의 문제가 발생하므로 이연과세의 방식을 채택할 필요가 있다.

이러한 필요성을 어느 정도 감안하여 2001년 12월 조특법 제38조의 3에 다음과 같은 내국법인의 외국자회사 주식 등의 현물출자에 대한 과세특례가 규정되게 되었다. 5년 이상 계속하여 사업을 한 내국법인이 2015년 12월 31일까지 외국자회사(내국법인이 현물출자일 현재 발행주식총수 또는 출자총액의 100분의 20 이상을 출자하고 있는 외국법인)의 주식등을 현물출자하여 새로운 외국법인을 설립하거나 이미 설립된 외국법인에 현물출자하는 경우 그 현물출자로 인하여 발생한 외국자회사의 주식등의 양도차익에 상당하는 금액은 그 양도일부터 4년이 되는 날이 속하는 사업연도부터 각 사업연도의 소득금액을 계산할 때 그 금액을 36으로 나눈 금액에 해당 사업연도의 개월 수를 곱하여 산출한 금액을 익금에 산입하는 내용이

33) 국세청 법인, 서이46017-11500, 2002.08.12

다. 입법 당시 정책당국의 설명에 의하면 내국기업이 외국기업과 기술·사업상의 제휴 또는 경영합리화를 위하여 해외투자사업부문을 구조조정하는 과정에서 현금 유입 없이 세금을 납부해야 하는 문제가 있으므로 이를 일정기간 유예하여 국내기업의 해외진출을 지원하기 위한 것이었다. 내국기업의 구조조정에 비해 국내경제에 미치는 긍정적인 효과가 낮으므로 분할익금산입제도를 도입하게 되었다고 한다. 국제화시대의 우리 경제 여건을 고려한다면 국내에서와 다를 바 없이 분할익금산입보다는 완전한 과세이연으로 하고 그 대상 자산의 범주도 확대하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

국외에서 자회사 설립 이후에는 국외원천배당소득에 대해 외국납부세액공제조항 및 특정외국법인세제가 적용된다. 구조조정과 관련해서는 최근 국제조세조정에 관한법률에 저세율국에 해외자회사를 설립하여도 특정외국법인세제를 적용하지 않는 예외가 폭 넓게 규정되어 국제적인 구조조정을 하는 데에 좋은 여건을 조성하고 있다. 그런데 해외 자회사가 감자를 할 경우 그 감자에 의한 소득은 배당소득으로 보는 한편, 감자에 의한 손실은 소득금액 계산시 고려되지 않는다. 이는 내국법인에 대한 투자의 경우와 동일하게 문제되는 부분이다.

해외 자회사가 합병 등으로 구조조정³⁴⁾을 할 경우 국내기업간 합병 분할에 있어서와 동일한 이유로 계속성의 요건이 충족될 경우 자본이득과세 및 배당소득과세를 이연할 필요가 있다.³⁵⁾ 특정외국법인세제에 의해 간주배당과세된 소득을 가지고 있는 내국법인이 합병될 경우 그 법인이 보유하던 특정외국법인세제 관련 특성은 모두 그대로 이전되도록 하는 것이 타당하다.³⁶⁾

해당 해외자회사가 갖는 이월결손금의 승계는 소재지국 국내세법에 의하여 결정될 일이다. 해외자회사가 갖는 이월결손금을 국내모회사의 소득과 합산할 수 있도록 하는 연결납세제도는 일부 국가에서만 도입되고 있어 100% 지분관계가 있는 국내기업간에만 허용하고 있는 현행 우리의 제도에 비추어 도입하기에는 현실성

34) 해외법인과의 합병, 국내법인의 분할을 통한 해외자회사의 설립, 현물출자를 통한 해외자회사의 설립 및 해외법인과의 주식교환 등의 방법이 있을 수 있다.

35) 김해마중, 해외사업기업구조조정과 과세이연제도 도입에 관한 연구, 조세법연구 Vol. 12. No. 2, 한국세법학회, 2006

36) 국세청 국조, 국제세원관리담당관실-48, 2012.02.02

이 떨어진다.

(4) 원천지주의적 과세제도의 점진적 도입

1) 전면적 도입

투자자들의 자본이 몰리는 지역에서 투자자들은 단순히 그 지역을 산업활동을 위한 장소로서 뿐 아니라 중국적으로는 다른 곳에 재투자하기 위한 전초기지로서의 역할을 기대하는 경우가 많다. 이는 특히 대규모의 다국적기업에 두드러진 현상이다. 이 점은 대규모의 자본을 유치하기 위해서는 그 나라에 터 잡은 기업의 국외원천소득에 대해 과세상 관대한 제도를 유지할 필요성이 있음을 암시하는 부분이다.

거주지주의에 입각한 적지 않은 국가가 80년대 이후 조세피난처 이용의 확산을 저지하기 위해 피지배외국법인세제 또는 조세피난처세제를 도입하고 있다.³⁷⁾ OECD 차원에서는 조세피난처세제가 이론적으로 문제가 없는 것으로 인식되고 있지만 이는 동 세제를 도입한 국가에 외국자본이 함부로 들어오지 못하게 하는 장벽이 되고 있다.

외국자본의 국내유입을 장려하기 위한 방법 중 하나로서 일국의 세제를 원천지주의에 입각하여 설계하고 국외원천소득에 대해서는 아예 면제하는 방법이 있을 수 있다. 전면적인 원천지주의의 도입은 어느 정도 큰 경제규모를 가지고 있는 국가 - 즉 인구가 많아 거주지주의를 채택할 필요가 높은 국가 - 에는 과세기반을 위축시키는 효과가 클 것으로 생각된다. 부분적인 원천지주의의 도입은 구주 각국에서 채택하고 있으며 이는 우리에게 시사하는 바가 있다.

2) 부분적 · 지역적 도입

원천지주의 과세가 우리의 거주지주의 과세의 기본체제를 일시에 뒤바꾸는 것이므로 이를 전면적으로 도입하는 것은 현실성이 떨어진다. 외국의 사례를 감안하여 소득종류별 · 진출지역별 · 국내일정지역에 따라 부분적으로 도입하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

37) 오윤, 국제조세법론, 한국학술정보, 2011. p. 569.

소득종류별 원천지주의 도입은 사업소득과 일정 지분이상의 지분증권으로부터의 배당소득 및 유가증권양도소득에 한정하는 방안이다. 일본에서는 2009 외국자회사배당익금불산입제도가 항구적 조치로서 도입된 바 있어 우리의 제도개선이 많은 시사점을 던져주고 있다. 이는 구주국가의 경영참여소득면제(participation exemption)를 참고한 것으로 특히 본사의 자금수요가 큰 경우에는 본국으로의 자금송금에 큰 영향을 주고 있다고 하는 연구결과가 있다.³⁸⁾

진출지역별로 도입하는 방안은 대한민국과 북한정권간의 이중과세방지협의를 참고할 수 있다. 이자, 배당 및 사용료 소득 이외의 소득의 경우에는 대한민국 기업이 북한측에서 가득하는 소득에 대해 원천지주의적인 과세를 하는 것이다. 이것이 반영되어 북측의 개성공업지구에 진출한 기업의 사업소득에 대해서는 남측에서 과세대상에서 배제하고 있다.

지역별로 원천지주의를 도입하는 경우는 중국의 사례를 참조할 수도 있다. 중국과 홍콩은 일국이체제의 관계를 구축하고 있는데, 중국은 거주지주의로 과세하면서 홍콩은 원천지주의로 과세하도록 하고 있다. 우리나라 각처에 특구가 지정되어 그것에서의 기업활동에 대한 세금을 경감하고 있는 것과 다를 바 없이 일정한 특구에서는 원천지주의적인 방법으로 소득이 과세되도록 할 수 있는 것이다. 이 경우 특구 안에 소재한 본점은 특구 밖의 우리나라 지역의 지점의 소득을 합산과세 받지 않게 된다. 물론 국외에서 벌어들인 소득에 대해서는 과세되지 않게 된다. 특히 우리보다 저세율국가로 진출하는 국내기업은 그것의 본점을 특구 내에 존치하려 할 것이다. 이 경우 국내에서 본점의 소재지 판정은 실질적인 관리장소(place of effective management) 기준에 의해 판단하여야 할 것이다.

우리의 재정여건을 고려할 때 국내 신성장동력을 제공하는 기술과 자본을 제공하는 국제적 기업을 유치하기 위해서는 우선 일본식의 사업소득 등에 대한 경영참여소득면제제도를 도입함과 아울러 후진국이지만 자원부국에 진출하는 기업에 대해서는 원천지주의적인 과세를 하도록 부분적인 도입방안이 바람직할 것으로 보인다.

38) 柴田 啓子, 外國子會社配当益金不算入制度が 現地法人の配当送金に及ぼした効果 ~本社の資金需要に着目した分析~,ファイナンス 2012.11

참고로 일본에서의 원천지주의 도입은 자국의 국제기업의 전략적 거점화를 위한 방안의 일환으로 추진한 것이었다. 자국의 전략적 거점화를 위해 일본 정부는 ① 법인세부담의 경감, ② 당해기업의 경영인재에 대한 스톡옵션의 부여에 관한 특례, ③사전조회에 대한 문서회답절차의 특례, ④이사보수의 이중과세배제 등의 조치를 강구 중에 있다.³⁹⁾ 이는 비교적 현실적인 방안으로 기술적이고 미시적인 사항에 해당하지만 산업경쟁력이 과거와 같지 않은 일본으로서도 자국의 거점화를 위해 다양한 방안을 강구 중에 있음을 알 수 있게 하는 부분이다.

(5) 경상적인 국제거래에 대한 과세상 규제의 최소화

오늘날 국제적인 재화 및 용역의 거래 즉 경상거래 중 특수관계기업간의 거래의 비중이 지속 증가하고 있다. 국외에 소재하는 해당기업의 자회사 또는 지점과의 거래는 해당기업의 소재지 과세관청 및 자회사·지점의 소재지 과세관청 모두에 의해 그 거래가격의 설정 또는 소득금액의 계산상 과세관청 소재지국가의 과세권을 잠식하지 않았는가 하는 심사를 받아야 하는 상황이 되어 있다.

이전가격세제는 모든 재화와 용역의 거래에 대해 사실상 그와 같은 가격규제를 하고 있으며, 과소자본세제는 모회사 또는 본지점과의 자금거래상 이전가격세제적인 별도의 규제를 하고 있다. 특정외국법인세제는 저세율국에 소재하는 해외자회사의 유보소득을 배당으로 간주하도록 하는 것이다. 이전가격세제상으로는 모든 재화와 용역의 거래가 심사의 대상이 되므로 그간 과세상 거래로 인식하지 않던 것을 과세관청의 지적에 의해 인식하여야 할 필요가 발생하거나(지급보증에 대한 이전가격과세), 외부에서 전혀 인식할 수 없는 거래가격을 찾아내서 실제거래가격으로 하여야 하며 그에 따르지 않을 경우 과세상 불이익을 받는 어려움(경영지원수수료의 손급불산입)을 기업에 안겨주고 있는 실정이다.

각국 정부는 기업으로 하여금 절차적으로 그 불안정성을 해소하도록 하는 방향으로 제도를 개선하게 하고 있다. 사전에 가격승인을 받도록 하는 방법과 사전질의회신을 받도록 하는 방법 등이 그것이다. 사전가격승인은 쌍방과세당국에 의해

39) 경제산업성, 일본의 아시아거점화를 위한 세제조치, 2011년도 세제개정(조세특별조치) 요망사항 참조.

받는 것이 효과적인데 이는 양 과세당국간 교감을 통해 승인을 받아야 하는 절차 때문에 많은 기업이 이를 이용하도록 하는 데에는 한계가 있다. 사전질의회신은 그 좋은 취지에 불구하고 보수적인 과세당국의 태도와 납세자측의 기업정보 유출에 대한 불안감으로 그 이용에 괄목할만한 진전이 없는 처지이다.

결국 기업으로서서는 어디를 소재지로 선택하든 가격설정에 따른 위험을 감수하여야만 하는 상황에 봉착하게 된다. 이러한 현상은 기업집단간의 국제거래를 과세상 거래로 인식하는 범위를 줄이는 방법, 특수관계기업의 범주를 줄이는 방법 등으로 완화할 수 있다.

첫 번째 과세상 거래로 인식하는 범위를 줄이는 방법으로는 연결납세의 범위를 국제적으로 확대하는 방법 및 관계기업간 경상적 자금대차를 과세상 자금의 순거래액방식으로 인식하는 방법(cash pooling) 등이 있다. 외국기업과의 연결납세를 허용하는 나라로는 프랑스, 이태리⁴⁰⁾, 덴마크, 멕시코 등 소수의 국가가 있다.

두 번째 특수관계기업의 범주를 축소하는 방법이 있다. 이전가격세제가 자국의 과세권을 확보하는 수단으로 인식되면서 특수관계기업의 범주는 지속적으로 확대되어 왔다. 이는 국제적인 거래에 임하는 기업의 입장에서는 그만큼 가격설정에 대한 정부의 규제가 심화되어 왔음을 의미한다.

IV. 결 론

본고에서 연구자는 정부가 추진하고 있는 신성장동력산업정책 중 그 지원세제의 효과성에 대해 분석하고 실효성 있는 대안을 모색하고자 하였다.

현행의 개별지정방식에 의한 신성장동력 및 원천기술에 대한 R&D투자의 지원과 외국인직접투자에 대한 지원은 우리 경제여건을 볼 때 전반적인 신성장동력산

40) 외국자회사와 연결납세를 하기 위해서는 다음의 요건을 충족하여야 한다. 지주회사는 내국법인이어야 한다. 내국법인 간의 그룹과는 달리 지분비율에 비례적인 연결을 할 수 있도록 되어 있다. 외국자회사라면 모두 포함시켜야 하며, 저세율국가의 자회사를 제외하는 등의 방식은 허용되지 않는다. 외국납부세액의 공제는 허용된다(이태리 국제청 ruling # 409/E(2008.10.30))(오윤, 세법원론, 한국학술정보, 2012, p. 703).

업을 효과적으로 지원하는 데에는 한계가 있다.

우리나라가 신성장동력산업의 지리적 선택의 대상이 되도록 하고 그러한 산업이 한국에서 영위하는 국제거래가 원만하게 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 기업활동의 자유도를 증진하는 방향으로 과세제도가 개선되어야 할 것이다.

구조조정세제 관련해서는 결손금의 이월공제 및 소급공제의 범위를 넓히고 합병 등 구조조정시에는 공동사업을 위한 것인 경우 이월결손금의 승계를 허용하도록 완화할 필요가 있다. 국제적인 기업간의 관계에서도 국내기업간의 관계에서도 동일하게 기업의 구조조정이 보다 원활하게 진행될 수 있도록 이월과세와 과세이연의 대상과 범위를 넓힐 필요가 있다.

조금 더 혁신적인 방안으로는 원천지주의적인 과세를 도입하여 우리나라로의 자본회귀를 촉진하고 우리나라가 국제적인 기업활동의 거점이 되도록 하는 것을 고려할 수 있다. 전면적인 도입이 어렵다면 일본 또는 중국의 예를 참고하여 부분적인 도입을 추진할 수 있겠다.

마지막으로 국제적인 경상거래에 대해서는 국내의 특수관계기업간 부당행위계산부인보다 더 여러 방면에서 복잡한 가격설정 규제가 존재한다. 이는 기업의 국제적인 거래활동에 큰 부담이 되고 있지만, 그것의 개선에는 국가간 과세권 배분상 경쟁이라는 현실적인 난관이 존재한다. 이를 조금이라도 개선하고자 하는 관점에서의 제안으로는 연결납세의 범위를 늘리든가 과세상 국제적인 자금혼용(cash pooling)을 인정하는 방법이 있을 것이다. 비교적 현실적인 방안으로는 우리나라 국내세법상 국외특수관계자의 범위를 줄여 - 실질적인 지배관계가 입증되는 경우로 한정하는 방법으로 - 이전가격세제 등 국외특수관계자와의 거래에 대한 세법상 규제가 원천적으로 축소되도록 하는 것이 있을 것이다.

필자는 본고 “신성장동력 확보를 위한 국제조세문제”에서 관련제도를 탐구하고 그것의 장단점을 효과성 측면에서 관찰하고 문제점을 도출하면서 개선방안을 제시하고자 노력하였다. 연구를 진행함에 있어 현행 세제상 “신성장동력”과 관련한 조세지원제도는 그 도입의 역사가 일천한 세액공제 뿐이어서 실질적인 연구대상이 매우 제한된 한계가 있었다. “경제활동의 자유도”의 개념을 활용하여 창의적인 기업활동으로 신성장동력이 되는 산업이 원활하게 나올 수 있도록 여건을 조성하

여야 한다는 부분에서는 그 인과관계에 대한 과학적인 검증이 결여된 점을 부인할 수 없다. 국제조세적인 관점에서 신성장동력이 되는 산업이 우리나라에서 번창할 수 있도록 하는 방안으로 제시된 것과 신성장동력산업간의 관련성이 열어질 수밖에 없었던 것으로 보인다.

이런 한계에 불구하고 필자가 본고를 통해 제안한 세제개선방안은 장기적으로 우리 경제의 자유도를 제고하여 경제 전체가 스스로 신성장동력을 창출하는 능력을 배가시킬 것이라는 점을 강조하고 싶다.(끝)

〈참고문헌〉

- 국세청, 2009년 개정세법해설.
- 국세청, 2010년 개정세법해설.
- 국회예산정책처, 2013년도 조세지출예산서 분석, 2012.10.
- 김해마중, 해외사업기업구조조정과 과세이연제도 도입에 관한 연구, 조세법연구 Vol 12. No 2, 한국세법학회, 2006.
- 오윤, 국제조세법론, 한국학술정보, 2011.
- 오윤, 세법원론, 한국학술정보, 2012.
- 이의영, 이월결손금 공제제도에 대한 연구 : 기업인수·합병에 대한 규율을 중심으로, 조세법연구, Vol.16 No.3, [2010]
- 이의영, 회사도산세제의 개선방향에 관한 연구 : 효율적 도산제도 운용을 위한 조세법적 접근, 학위논문(박사) 서울대학교 대학원 : 법학과 2008.8.
- 山内進, わが国の税法における欠損金の繰越制度に関する一考察 - 福岡大学, 2012.
- 日本 閣議, 「新成長戦略」について, 平成22年6月18日閣議決定.
- 日本 經濟産業省, 日本 의 아시아 據點化를 위한 稅制措置, 2011년도 稅制改正(租稅特別措置) 要望事項.
- 柴田 啓子, 外国子会社配当益金不算入制度が 現地法人の配当送金に及ぼした効果 ~本社の資金需要に着目した分析~,ファイナンス, 2012.11.
- 田邊 正, 欠損金の繰越控除制度の問題点, 長岡大学 研究論叢 第9号(2011年7月).
- Aage Michelsen, Tax treatment of corporate losses - General Report, Cahiers 1998 - Vol. 83a., IFA.
- Heinz-Klaus Kroppen, José Carlos Silva, Cross-border business restructuring - General Report, Cahiers 2011 - Volume 96A., IFA.
- OECD, "Corporate Tax Incentives for Foreign Direct Investment," Tax Policy Studies, No.4, OECD, 2000.
- Willard B. Taylor, Tax consequences of international acquisitions and business

combinations - General Report, Cahiers 1992 - Vol. 77b., IFA.

<http://www.heritage.org/index/>

<http://www.linklaters.com>

<http://www.hoganlovells.com>

【주제어】 신성장동력, 세액공제, 구조조정, 이월결손금, 원천지주의

<Abstract>

International Tax Issues for the Development of New Leading Industries

Yoon Oh

In this article the author intends to analyze the effectiveness of the current tax benefits on the “new leading industries” in the Tax Benefit Limitation Act and to suggest better alternatives.

The tax benefit is rendered on the R&D expenditures by businesses in the “new leading industries” in a form of tax credit which is additive to the existing R&D tax credit. The “new leading industries” under this additional credit provision are designated by the government based on positive list system. According to a recent report of the National Assembly the volume of the tax benefit actually rendered is relatively minor, which in turn is explaining the tax benefit in the current provision is not so effective.

From the perspective of international taxation, the original policy objective pursued through the tax benefit in the above would be achievable by rather long-term efforts to improve the investment environment of Korea, which make the international investors to select Korea as an investment location for such “new leading industries”. The investment environment of Korea would be improved by increasing the degree of freedom in conducting business activities. The tax system will be one of the most important parts of the environment.

In this juncture loss carry-over or carry-back has to be allowed in a more extensive manner than that in the current tax laws. The carried-over loss of the acquired(merged) company has to be allowed to be used by the acquiring(merger) company in case the two companies are to conduct business in a partnership mode after the acquisition or merger. For the acquisition of business across the border the tax deferral should be allowed as well although its scope should be limited for the

sake of the protection of tax sovereignty.

It may be viewed as a rather innovative and radical measure, but the source approach may well be accepted in the domestic tax laws so as to enhance the attractiveness of Korea as a potential location of investment companies or regional headquarters. Experiences of partial introduction of such system in Japan and China(in respect of Hong Kong) may become helpful examples for this purpose.

In the current tax laws of Korea, there are substantial regulations on pricing activities of the businesses for international transactions with related parties, which are full of complex and uncertain provisions. The scope of 'related parties' in the current tax provisions should be reduced within those parties related by substantial control and common interest in this regard.

Key words : new leading industry, tax credit, restructuring, loss carry-forward,
source approach