

글로벌 최저한세 도입이 개발도상국에 미치는 경제적 영향 분석

An Economic Analysis on the Effects of the Proposed Global Minimum Tax on Developing Countries

서울대학교 한국경제혁신센터 연구보고서 23-1

Korea Bureau of Economic Research and Innovation (KBER) Working Paper 23-1

Seoul National University

2023년 3월 17일

March 17, 2023

연구진

이 상승 (서울대학교 경제학부 교수; 산업조직론)

김 진수 (한양대학교 자원환경공학과 교수; 자원경제학)

Written by

Professor Sang-Seung Yi (Economics Department, Seoul National University)

Jinsoo Kim (Department of Earth Resources and Environmental Engineering, Hanyang University)

## Table of Contents

1. 머리말 및 요약.....	3
2. 디지털세의 도입 논의와 변질.....	5
3. Pillar 2 (15% 최저 법인세) 도입은 개발도상국에의 투자와 경제 성장을 저해할 우려가 큼.....	9
3.1. 개도국의 성장에는 해외직접투자가 큰 역할을 함.....	10
3.2. 법인세는 해외직접투자 결정에서 중요한 요소임.....	11
3.3. Pillar 2의 도입은 실질세율을 15%로 인상시켜 개도국에의 해외직접투자를 저해하고, 결과적으로 개도국 성장을 약화시킬 우려가 상당함.....	13
3.4. 조세피난처에 서류상 자회사를 설립하는 행위와 개발도상국에 대규모 투자를 실시하는 행위는 구분되어야 하며, 기존 투자 기업에 대한 경과조치가 필요함.....	17
3.5. 미국이 Pillar 1을 인준할지 여부는 불분명하며, 이에 따른 불확실성을 감안하면 Pillar 2에 대한 전면 재논의는 더더욱 필요함.....	18
4. Pillar 2 (15% 최저 법인세) 도입의 올바른 방향.....	19

## 1. 머리말 및 요약

- 구글을 포함한 일부 Big Tech 기업들은 버뮤다/아일랜드 등 조세피난처/저세율 국가(“조세피난처”)의 자회사에 자신의 지적재산권을 이전한 후, 해당 자회사가 실제 수입을 창출하는 국가(“시장 소재국”)의 자회사들로부터 고율의 지적재산권 사용료를 부과하는 방식으로 “시장 소재국”에서의 조세 납부를 회피해 옴.
- 통상적으로 “구글세”라고도 일컬어지는 “디지털세”는 이러한 조세 회피 행위에 대한 대책으로 논의가 시작되었으며, OECD의 주도로 “Pillar 1”의 형태로 도입됨.
- 그런데 논의 과정에서 미국이 강력하게 주장한 결과 Pillar 1의 적용 대상이 “디지털 기업”에서 “소비재 기업”으로 확대된 후, “중간재 기업”을 포함한 사실상 모든 기업을 포섭하게 됨. 디지털 기업과 달리 일반 기업은 지적재산권을 통한 조세 회피행위가 쉽지 않은데, 이러한 구분 없이 Pillar 1의 적용 대상이 확대된 것은 문제임.
- 다만, Pillar 1은 연결기준 연간 매출액이 200억 유로 이상(약 26조원)이며, 세전이익률(Profit Before Tax)이 10% 이상인 기업으로 그 적용 대상이 국한되어, 실제 적용 대상은 매우 큰 순이익을 시현하는 소수의 글로벌 대기업으로 한정됨.
- 또한, Pillar 1은 시장 소재국 정부가 일부 과세권한을 확보하게 될 뿐 대상 기업이 납부해야 하는 총 세금 부담이 증가하는 것은 아니므로, 대상이 되는 글로벌 기업의 관점에서 큰 이슈가 아닐 수 있으나, 개발도상국의 입장에서는 시장 소재국의 소비시장으로서의 위상이 높지 않아 과세권 이전 효

과가 선진국 대비 한정적일 것임.

- 더욱 큰 문제는 Pillar 1과 함께 도입된 Pillar 2에서 발생함. Pillar 2는 연결기준 매출액이 750억 유로 (약 1조원) 이상인 다국적 기업을 대상으로 15%의 글로벌 최저법인세(global minimum corporate tax, GloBE)를 부과하는 것이 핵심 내용임.
- Pillar 2가 시행되면, 적용 대상 기업의 자회사가 투자를 실시한 국가의 정부에 납부하는 실효 세율(effective tax rate)이 15% 미만이면, 해당 기업은 모국의 국세청에 15%와의 차액을 추가세액(Top-up Tax)으로 납부해야 함. 만약 모국의 국세청이 그 차액을 징수하지 않으면, 해당 기업의 자회사의 중간 모기업이 소재한 다른 외국 국가에서 차액을 징수할 수 있음. 그 결과 해외에 투자를 수행하는 기업들의 실제 세부담이 증가하게 됨.
- 즉, “디지털세”는 그 이름과 달리, 개발도상국을 대상으로 대규모 해외 투자를 실시하는 대기업은 물론, 연결재무제표 상 매출액이 7.5억 유로 이상인 중견 기업 중 개발도상국에 투자를 시행하거나 사업을 수행하는 수많은 기업들의 실제 법인세 부담이 증가하게 되는 결과가 초래됨.
- 특히 문제가 되는 것은 개발 도상국 등 외국 정부로부터 실효 세율 (Effective Tax Rate) 15% 미만을 약속 받고 해당 국가에 대규모 투자를 실시하는 기업들의 실질 세부담이 증가하는 것임. 만약 Pillar 2가 현재 상태대로 시행되면, 전세계 기업들이 개발도상국에의 투자를 꺼리게 되어, 개발도상국들의 경제성장을 저해할 우려가 큼.
- 디지털세 도입과정에서 원래의 취지대로 Pillar 1 및 GAFAM에 국한하는 노력을 기울였어야 한다는 아쉬움이 매우 큼. OECD는 여전히 공식 발표 문

서에서 “경제의 디지털화에 따른 조세 과제(tax challenges of the digitization of the economy)”를 풀기 위한 취지에서 Pillar 2를 도입한다고 설명하나<sup>1</sup>, 실제 도입된 Pillar 2의 내용은 디지털화와 사실상 무관한 방향으로 진행되어 옴.

- 따라서, Pillar 2에 대한 전면적인 재논의를 통해, 개발도상국에 미치는 악영향을 제거하는 것이 필요함.
- 특히 (대상 확대에도 불구하고) 미국의 Big Tech 기업들이 Pillar 1의 주요 적용 대상인 바, 미국 상원에서의 인준 여부는 불확실함. 또한 조세 관련 입법 발의 권한은 미국 헌법상 의회(하원)에 있음에도 불구하고, 바이든 행정부의 주도로 전세계적 차원에서 Pillar 2의 도입이 추진되는데 대한 반발이 상당함. 미국에서의 이러한 논란과 불확실성을 감안할 때, Pillar 2에 대한 재논의는 더더욱 필요함.

## 2. 디지털세의 도입 논의와 변질

통상적으로 “구글세”라고도 일컬어 지는 “디지털세”는 일부 다국적 기업의 조세 회피 행위를 차단하기 위한 목적으로 도입 논의가 시작됨.

- Google 등은 세금이 낮은 국가 A(예: 아일랜드 또는 싱가포르)에 자회사 1을 설립하고, 자신의 지적 재산권 등을 이전한 후, 실제 수입이 발생하는 국가 B(예: 한국)의 자회사 2로부터 지적 재산권 사용료를 부과하는 행위 등을 통

---

<sup>1</sup> OECD (2021a) “The Pillar Two Rules in a Nutshell”, 2021년 12월 20일 p. 1 “The Pillar Two Model Rules (also referred to as the “Anti Global Base Erosion” or “GloBE” Rules), released on 20 December 2021, are part of the Two-Pillar Solution to address the tax challenges of the digitalisation of the economy that was agreed by 137 member jurisdictions of the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS and endorsed by the G20 Finance Ministers and Leaders in October.” <https://www.oecd.org/tax/beps/pillar-two-model-rules-in-a-nutshell.pdf>

BEPS는 Base erosion and profit shifting의 약자로, 다국적 기업이 세금 납부를 회피할 목적으로 각국 조세 규칙의 미비점과 불일치를 이용하는 조세 기획 전략을 의미함. (OECD, “What is BEPS?” <https://www.oecd.org/tax/beps/about/>)

해 자회사 2의 수입을 자회사 1로 이전함으로써 조세를 회피.<sup>2</sup>

- 동 행위는 전세계적 관점에서 효율성 증대 효과는 사실상 없으며, 해당 다국적 기업과 국가 A간의 담합으로 볼 수 있음.
- 즉 해당 다국적 기업이 국가 A와의 부당한 합의를 통해, B에 납부할 세금 중 일부를 회피하고, 이를 국가 A의 정부와 배분하는 효과만 발생.
- 경쟁법 상 강력한 처벌의 대상인 “노골적 담합(naked collusion)”과 다를 바 없는 바, OECD 국가들은 다년간의 협의를 통해 일부 다국적 기업의 위와 같은 조세회피 행위에 따른 피해를 최소화하고자 “수입이 발생하는 국가에 최저의 법인세를 납부”하는 조치를 모색해 옴.

그런데 그 논의 과정에서 미국의 주도로 2020년경 “소비자 대상 사업(Consumer Facing Business)”으로 대상기업이 확대된 후, 2021년에는 중간재를 포함하는 것으로 더욱 확대됨 (아래에서 논의하는 “Pillar 1”). 또한 15%의 최저법인세율을 도입함 (아래에서 설명하는 “Pillar 2”).

- 그 결과 “디지털세”는 그 이름과 달리 대규모 해외 투자를 실시하는 대기업은<sup>3</sup> 물론, 연결재무제표 상 매출액이 7.5억 유로 이상인 중견 기업 중 외국에 투자를 시행하거나 사업을 수행하는 수 천개 기업의<sup>4</sup> 실제 법인세 부담이 증

---

<sup>2</sup> 이해를 돕기 위해 매우 단순화한 것이며, 실제로는 복수의 국가에 설립된 복수의 자회사간 복잡한 거래를 거치는 경우가 많음. Reuters, “Google shifted \$23 billion to tax haven Bermuda in 2017: filing”, 2019년 1월 4일, <https://www.reuters.com/article/us-google-taxes-netherlands-idUSKCN1OX1G9>

Investopedia, “Double Irish With a Dutch Sandwich: Definition and How It's Used” 2020년 10월 30일, <https://www.investopedia.com/terms/d/double-irish-with-a-dutch-sandwich.asp>

<sup>3</sup> 한국의 경우, 삼성전자, 현대자동차, LG 에너지솔루션이 대표적임.

<sup>4</sup> 한국의 경우, 예상준, 김혁황, 박단비, 최혜린 (2021)은 74개, 박훈, 윤용준 (2022)은 약 245개로 추산.

예상준, 김혁황, 박단비, 최혜린 (2021) “디지털세가 다국적기업의 해외 투자에 미치는 영향” 대외경제정책연구원 연구보고서 21-24, p. 50.

가하게 되는 결과를 초래함.

- 해당 기업의 자회사가 투자를 실시한 국가의 정부에 납부하는 실효 세율 (effective tax rate)이 15% 미만이면, “소득산입규칙(Income Inclusion Rule)”에 따라 해당 기업은 모국의 국세청에 15%와의 차액을 추가세액(Top-up Tax)으로 납부해야 함. 만약 모국의 국세청이 이를 징수하지 않으면, “소득산입보완규칙(Under Taxed Payments Rule)<sup>5</sup>”에 따라 해당 기업의 자회사의 중간 모기업이 소재한 다른 외국 국가에서 차액을 징수할 수 있음.

Pillar 1과 Pillar 2로 구성되는 디지털세는 그 내용이 매우 복잡하며 방대하나, 핵심은 다음과 같음.

**Pillar 1:** 적용 대상 다국적 기업이 고정 사업장(permanent establishment)을 두지 않고 실제 경제적 활동을 수행하는 국가(“시장 소재국”)가 해당 다국적 기업에 대한 과세 권한을 일부 확보함.<sup>6</sup> (“Amount A”라고 불림.<sup>7</sup>)

- 디지털세의 원래 도입 취지와 부합함.
- 다만 미국의 주도로, 그 적용 대상이 GAFAM 등 “디지털 기업(digital business)”에서 “소비재 생산 기업(consumer facing business)”을 거쳐 중간재/자본재 생산 기업으로 확대되어, 자원채굴 기업, 규제받는 금융 기업 등 일부 예외를 제외

---

박훈, 윤용준 (2022) “글로벌 최저한세의 실무상 쟁점과 대응방안” 한국공인회계사회 2022 제16회 조세실무세미나 (2022년 7월 4일) p. 12.

<sup>5</sup> “비용공제부인 (denial of deductions) 규칙”이라고도 부름. 기획재정부 보도참고자료 “디지털세 필라2 모델규정 공개—글로벌 최저한세 도입을 위한 입법 지침 합의” 2021년 12월 20일, p. 8. 비용공제부인규칙은 소득산입규칙의 ‘보완장치(backstop)’로서 기능함. 구체적으로, 모기업 관할국이 소득산입규칙을 도입하지 않는 경우, 추가세액의 과세권을 다른 자회사들의 관할국으로 이전함.

<sup>6</sup> OECD (2021b) “Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising From the Digitalisation of the Economy”, 2021년 10월, p. 14: “Pillar One would bring dated international tax rules into the 21st century, by offering market jurisdictions new taxing rights over MNEs, whether or not there is a physical presence.”. <https://www.oecd.org/tax/beps/brochure-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>

<sup>7</sup> OECD (2021b, p. 14): “Under Pillar One, 25% of profits of the largest and most profitable MNEs above a set profit margin (residual profits) would be reallocated to the market jurisdictions where the MNE’s users and customers are located; this is referred to as Amount A.”

하면 사실상 전세계 기업이 대상이 될 수 있음. 이러한 측면에서는 디지털세의 원래 도입 취지와 부합하지 않음.

- 하지만 연결기준 연간 매출액이 200억 유로 이상이며, 세전이이익율(Profit Before Tax)이 10% 이상인 기업으로 국한하여<sup>8</sup>, 실제 적용 대상은 매우 큰 순이익을 시현하는 소수의 글로벌 대기업으로 한정됨.
- 해당 기업의 관점에서는 실제 세부담은 증가하지 않고, 다만 실제 매출이 창출되는 “시장 소재국”에 일부 세금을 납부한다는 차이만 있음. (물론, compliance cost는 부담하게 되나, 세금액에 비하면 미미한 정도임.)
- 그러나, 개발도상국의 입장에서는 시장 소재국의 소비시장으로서의 위상이 높지 않아 과세권 이전 효과가 선진국 대비 한정적임.

**Pillar 2:** “지적 재산권을 조세피난처/저세율국가로 이전하는 방식을 통한 디지털 기업의 조세 회피 행위”의 차단을 목적으로 한 디지털세의 원래 도입 취지와 달리, 모든 다국적 기업을 대상으로 15%의 최저법인세(global minimum corporate tax, GloBE)를 도입<sup>9</sup>.

- 더구나 적용대상이 매출액 7.5억 유로로<sup>10</sup> 수 천개의 다국적 기업이 그 대상이 될 것으로 추산됨<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> OECD (2021b, p. 6): “In-scope companies are the multinational enterprises (MNEs) with global turnover above 20 billion euros and profitability above 10% (i.e. profit before tax/revenue) ... Extractives and Regulated Financial Services are excluded.”

<sup>9</sup> OECD (2021b, p. 4): “Pillar Two puts a floor on tax competition on corporate income tax through the introduction of a global minimum corporate tax at a rate of 15% that countries can use to protect their tax bases (the GloBE rules).”

<sup>10</sup> OECD (2021b, p. 15, 굵은 글씨 생략): “The global minimum tax rate would apply to companies with over EUR 750M annual revenue.”

<sup>11</sup> 예상준, 김혁황, 박단비, 최혜린 (2021, p 50)은 전세계 총 3,649개 기업이 대상이 될 것으로 추산 74개, 박훈, 윤용준 (2022)은 약 245개로 추산. 앞서 언급한 것처럼, 국내 대상기업의 수는 74개(예상준, 김혁황, 박단비, 최혜린 (2021) p. 50) 또는 245개로 (박훈, 윤용준 (2022) p. 12)로 추산.



- 특히 문제가 되는 것은 개발 도상국 등 외국 정부로부터 실효 세율(Effective Tax Rate) 15% 미만을 약속 받고 해당 국가에 대규모 투자를 실시하는 기업들의 실질 세부담이 증가하는 것임.
- 비록 향후 10년간은 “실질 기반 소득 제외(Substance-Based Income Exclusion)” 조항을 통해 임금(payroll costs)과 실물자산(tangible asset)에 대한 일부 공제가 이루어지나<sup>12</sup>, 공제의 정도가 미미할 뿐 아니라, 향후 단계적으로 축소될 예정임을 고려할 때 상당히 미흡한 것으로 판단됨.
- 보다 기본적으로, 매우 성격이 다른 Pillar 1과 Pillar 2를 “디지털세”라는 하나의 이름으로 포괄하여 논의를 진행하는 자체가 문제임.

### 3. Pillar 2 (15% 최저 법인세) 도입은 개발도상국에의 투자와 경제 성장을 저해할 우려가 큼

---

<sup>12</sup> OECD (2021a, p. 2): “The transition rules also provide a phased introduction of the rules through a gradual reduction of the substance-based income carve-out over the first ten years of Pillar Two.”  
 OECD (2021c) “Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)” 2021년 12월 20일, <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two.pdf>

#### **Article 5.3. Substance-based Income Exclusion**

5.3.1. The Net GloBE Income for the jurisdiction shall be reduced by the Substance-based Income Exclusion for the jurisdiction to determine the Excess Profit for purposes of computing the Top-up Tax under Article 5.2. [...]

5.3.2. The Substance-based Income Exclusion amount for a jurisdiction is the sum of the payroll carve-out and the tangible asset carve-out for each Constituent Entity, except for Constituent Entities that are Investment Entities, in that jurisdiction.

5.3.3. The payroll carve-out for a Constituent Entity located in a jurisdiction is equal to 5% of its Eligible Payroll Costs of Eligible Employees that perform activities for the MNE Group in such jurisdiction, [...]

5.3.4. The tangible asset carve-out for a Constituent Entity located in a jurisdiction is equal to 5% of the carrying value of Eligible Tangible Assets located in such jurisdiction. Eligible Tangible Assets means:

- (a) property, plant, and equipment located in that jurisdiction;
- (b) natural resources located in that jurisdiction;
- (c) a lessee’s right of use of tangible assets located in that jurisdiction; and
- (d) a licence or similar arrangement from the government for the use of immovable property or exploitation of natural resources that entails significant investment in tangible assets. [...]

### 3.1. 개도국의 성장에는 해외직접투자가 큰 역할을 함

자본(capital)은 생산을 위한 주요 투입요소 중 하나로 국가 경제가 성장하기 위해서는 필수적으로 확보해야 하는 요소임. 그런데 이미 국내에 성장에 필요한 충분한 자본을 축적해 놓았거나 발달된 금융 시스템의 도움을 받을 수 있는 선진국과는 다르게 개발도상국은 성장에 필요한 자본이 부족할 수밖에 없으며, 이에 해외직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)가 부족한 자본을 보완하는 중요한 역할을 수행함. 개도국의 성장에 있어 FDI의 기여를 실증적으로 뒷받침한 수많은 사례 연구를 쉽게 찾아볼 수 있으며, Google Scholar나 ScienceDirect와 같은 학술 DB에서 수백 편 이상의 논문이 경제 성장에 있어 FDI의 역할을 분석함. 그 중에서 1,000번 이상 인용된 대표적인 사례로는 다음과 같은 연구가 있음:

- Nair-Reichert and Weinhold (2001)<sup>13</sup>는 24개 개발도상국 자료로 개도국의 경제 성장에 있어 FDI의 역할을 분석하였으며, 기존 연구와는 다르게 각 국가의 이질성(heterogeneity)을 고려한 분석 모형을 활용함. Nair-Reichert and Weinhold (2001)는 이질성을 고려할 경우 국가별로 영향의 정도가 다르게 나타나기는 하나, 일반적으로는 FDI가 경제 성장을 인과(cause)하며, 개방 경제를 채택하고 있는 국가에서 그 효과가 더 크다고 설명함.
- Hansen and Rand (2006)<sup>14</sup>는 31개 개도국 자료를 바탕으로 이질적 패널 모형(heterogenous panel model)을 구축하여 FDI와 GDP 사이의 관계를 분석하였으며, 마찬가지로 FDI가 개도국의 GDP 성장을 이끈다는 분석 결과를 제시함<sup>15</sup>. 특

<sup>13</sup> Nair-Reichert, U., & Weinhold, D. (2001). Causality tests for cross-country panels: a New look at FDI and economic growth in developing countries. *Oxford bulletin of economics and statistics*, 63(2), 153-171.

<sup>14</sup> Hansen, H., & Rand, J. (2006). On the causal links between FDI and growth in developing countries. *World Economy*, 29(1), 21-41.

<sup>15</sup> 개발 도상국에 유입되는 FDI와 해당 국가의 GDP가 양의 상관관계에 있는 경우, 인과 관계의 규명이 필요함. 즉, 높은 GDP가 (경제규모 대비 더 큰) FDI의 유입을 촉진하는지, 아니면 FDI의 유입이 경제성장을 촉진하는지를 구분해 낼 필요가 있음. Hansen and Rand (2005)의 연구결과에 따르면, FDI의 증가는 GDP에 영속적인 영향(lasting impact)을 미치는 반면, GDP가 증가한다고 해도 GDP에서 FDI가 차지하는 비중에는 장기적인 영향이 없음. 이런 의미에서, FDI가 경제성장을 유발하는 것임. (“FDI has a lasting impact on GDP, while GDP has no long-run impact on the FDI-to-GDP ratio. In that sense FDI causes growth.”)

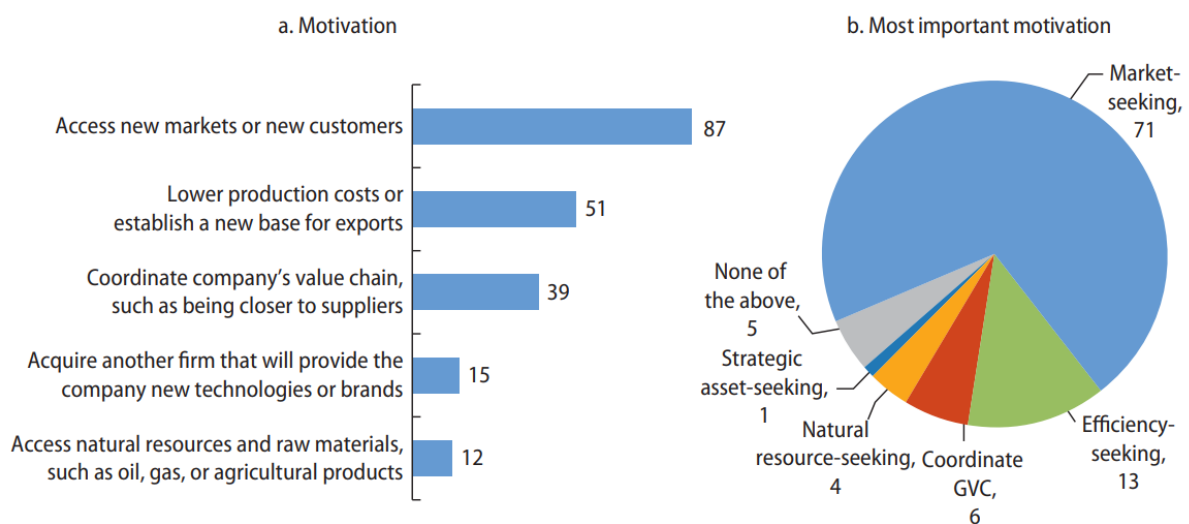
이, FDI를 총자본형성(gross capital formation)의 일부로 설정한 모형으로 분석한 결과에서도 FDI의 인과성이 유의한 것으로 나타나, FDI가 지식의 이전(knowledge transfer)과 새로운 기술의 도입을 촉진하여 개도국 GDP 성장에 기여하는 것을 밝힘.

### 3.2. 법인세는 해외직접투자 결정에서 중요한 요소임

선진국 자본이 개도국 대상 해외직접투자(FDI)를 결정할 때, 해당 국가의 잠재력이나 안정성, 투자 환경 등 여러 가지 요인을 고려함. Noorbakhsh *et al.* (2001)<sup>16</sup>은 실증 분석을 통해 개도국의 국내 시장 성장성, 안정적인 거시경제 환경, 자유화(liberalization) 정책 여부, 에너지 이용성, 협조적인 경영 환경, 노동력과 비용이 FDI 유입의 주요 결정 요인임을 밝힘.

World Bank의 “Global Investment Competitiveness Report 2017/2018” 보고서에서는 해외 투자자의 개도국 투자 동기는 다양할 수 있으며, 설문 조사 결과 다수의 응답자가 새로운 시장 개척과 생산 비용 절감을 투자의 우선적인 동기라고 답변함(그림 1)<sup>17</sup>.

<그림 1> 개도국 FDI의 동기(motivation)



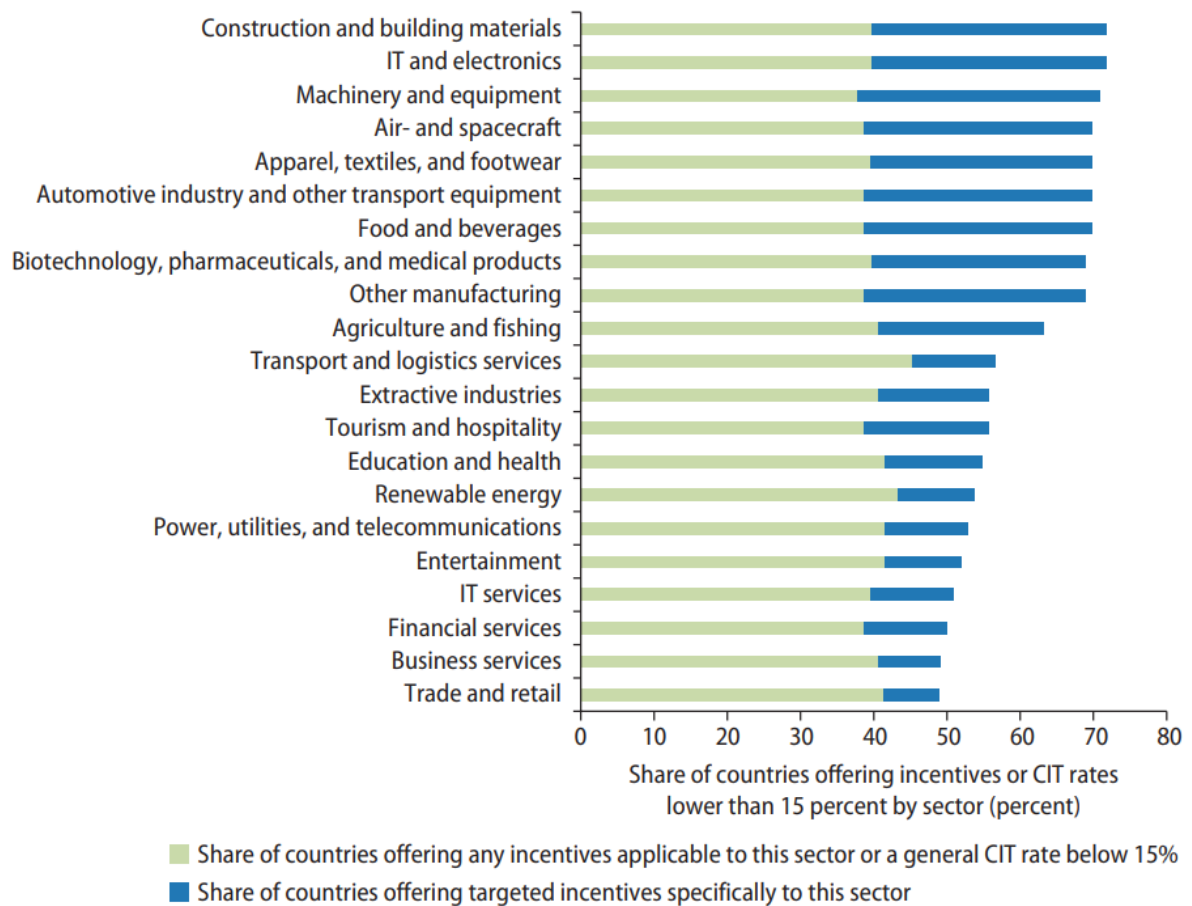
<sup>16</sup> Noorbakhsh, F., Paloni, A., & Youssef, A. (2001). Human capital and FDI inflows to developing countries: New empirical evidence. *World development*, 29(9), 1593-1610.

<sup>17</sup> Kusek, P., & Silva, A. (2017). What matters to investors in developing countries: Findings from the Global Investment Competitiveness Survey. *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018*, 19-50.

주: 복수 답변 허용, 출처: Kusek and Silva (2017), p. 23.

특히, 해당 World Bank 보고서 중 Anderson *et al.* (2018)<sup>18</sup>은 법인세가 FDI에 미치는 효과를 심층적으로 다루었는데, 낮은 법인세율이나 법인세 인센티브 제공은 곧바로 해외 투자자의 비용 절감으로 이어져 FDI를 촉진할 수 있는 효과적인 수단이라고 언급하였으며, 실제로 많은 개도국들이 특정 산업 부문의 FDI를 촉진하기 위하여 법인세 할인을 제공하고 있는 것으로 나타남 (그림 2).

<그림 2> 산업별 법인세 인센티브 제공 개도국 비중

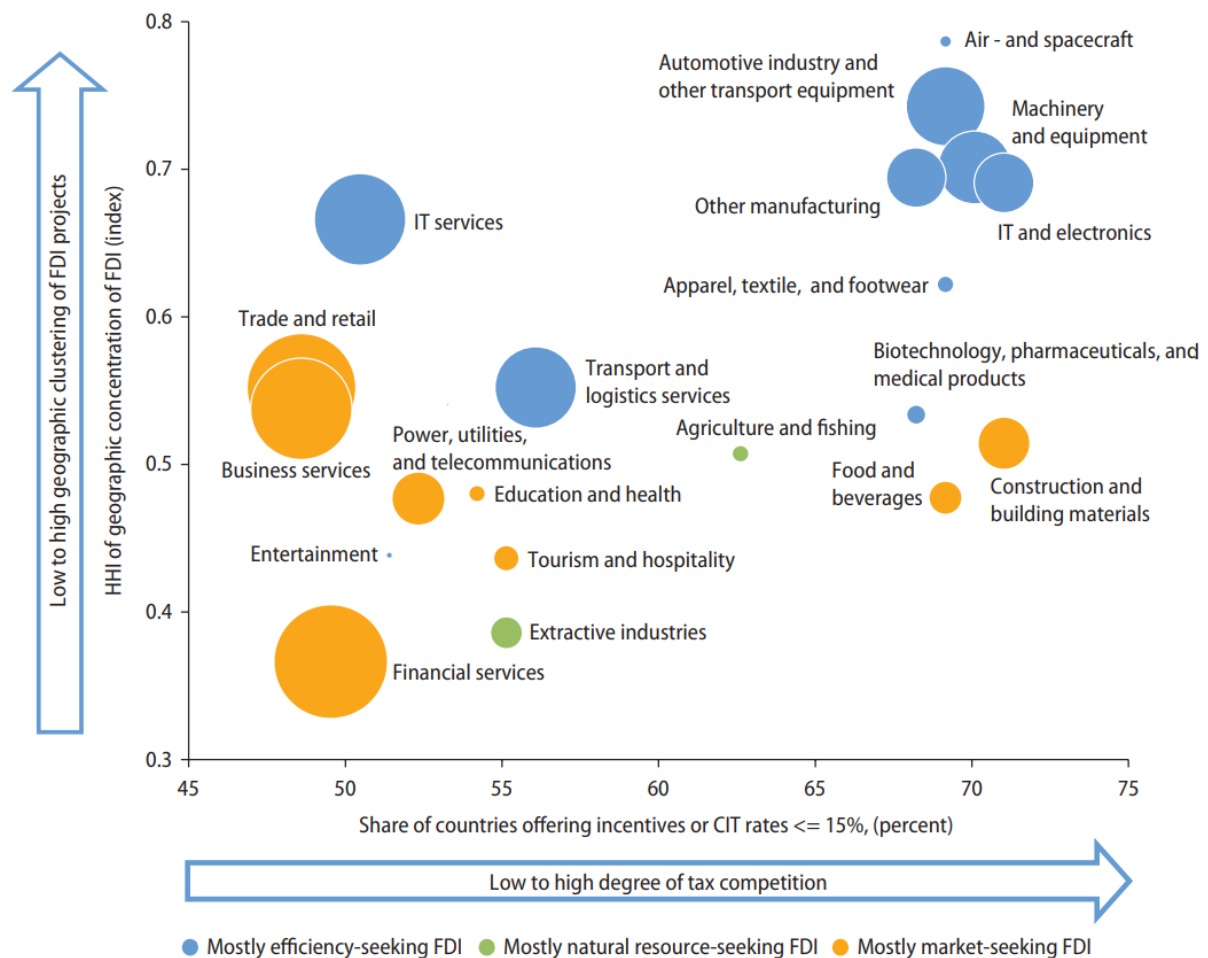


출처: Anderson *et al.* (2018), p. 76.

<sup>18</sup> Andersen, M. R., Kett, B. R., & von Uexkull, E. (2018). Corporate tax incentives and FDI in developing countries. 2017/2018 Global Investment Competitiveness Report: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications, 73-100.

아울러 Anderson *et al.* (2018)은 이와 같은 법인세 인하는 산업의 지리적인 집중도가 높고, 새로운 시장보다는 효율성 증대(비용 절감)이 필요한 산업 부문에서 더 많이 관찰된다고 하였으며, 자동차 및 수송장비, 기계장비, IT 및 전자 산업 등이 그에 해당함(그림 3).

<그림 3> 지리적 집중도, FDI 유형과 법인세 인하 사이의 관계



출처: Anderson *et al.* (2018), p. 83.

### 3.3. Pillar 2의 도입은 실질세율을 15%로 인상시켜 개도국에의 해외직접투자를 저해하고, 결과적으로 개도국 성장을 약화시킬 우려가 상당함

(배당세에 더해 기업 이윤에 대해 이중 과세의 성격을 띠는) 법인세는 그 자체로

서 기업의 투자와<sup>19</sup> 혁신을<sup>20</sup> 저해할 뿐 아니라, 불확실성이 더해지면 투자 저해 효과가 가중된다는 점은 많은 경제학 논문에서 입증된 바 있음<sup>21</sup>.

잘 설계된 세제 감면 (투자 세액 공제, 감가상각 기간 단축) 정책은 원활한 사회 간접자본, 거시경제의 안정성, 법제도의 정착 등과 함께, 저소득 국가들이 다국적 기업의 투자를 유치하고 이를 통해 경제성장을 도모하는 주요한 수단 중 하나임<sup>22</sup>.

- 디지털세의 원래 취지는 일부 디지털 기업과 조세피난처/저세율국가와의 “담합”을 방지하려는 것이었는데, 현재 도입된 Pillar 2는 다국적 기업이 저소득국가에 투자할 경우 부담해야 하는 실질 세율을 인상시켜, 앞서 살펴본 대로 저소득국들의 투자 유치에 대한 걸림돌로 작용하여 경제성장을 저해할 우려가 있음.
- 특히 저소득국가는 안정적 법제도의 집행이 이루어지지 않는 경우가 상당한데, 이러한 상황에서 법인세의 인상은 해외직접투자를 저해하는 효과가 두드러짐<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Eric Ohrn (2018) “The Effect of Corporate Taxation on Investment and Financial Policy” *American Economic Journal: Economic Policy*, May 2018, Vol. 10, No. 2 (May 2018), pp. 272-301. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26529031> “A 1 percentage point reduction in the effective corporate income tax rate via the DPAD [Domestic Production Activities Deduction] increases investment by 4.7 percent of installed capital [...]” (p. 273).

<sup>20</sup> Ufuk Akcigit et al. (2022) “Taxation and Innovation in the Twentieth Century” *Quarterly Journal of Economics*, Volume 137, Issue 1, February 2022, pp. 329-385. <https://doi.org/10.1093/qje/qjab022> “Corporate taxes tend to especially affect corporate inventors’ innovation production.” (p. 329).

<sup>21</sup> Elettra Agliardi (2001) “Taxation and Investment Decisions: A Real Options Approach,” *Australian economic papers*, 2001, Vol.40 (1), p.44-55. “Moreover, we also examine the case of tax policy uncertainty, [...] and conclude that it may discourage investment and encourage earlier shutdown of projects. [...] The fact that tax policy uncertainty delays investment or speeds up disinvestment is in keeping with most empirical results [...]” (pp. 45, 54).

<sup>22</sup> IMF (2015) “Options for Low Income Countries’ Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment” A REPORT TO THE G-20 DEVELOPMENT WORKING GROUP BY THE IMF, OECD, UN AND WORLD BANK, 2015년 10월 15일, p. 3 (굵은 글씨 생략): “Effective and efficient use of tax incentives requires that they be carefully designed. Many low-income countries use costly tax holidays and income tax exemptions to attract investment, while investment tax credits and accelerated depreciation yield more investment per dollar spent. [...] Enabling conditions—good infrastructure, macroeconomic stability, rule of law, etc.—are important for effectiveness.” <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/101515a.pdf>

<sup>23</sup> Martin Zagler (2023) “Foreign direct investment, legal uncertainty and corporate income taxation,” *International Economics*, 173 (2023) pp. 19-28, <https://doi.org/10.1016/j.inteco.2022.11.005> “[L]egal uncertainty detracts foreign direct investment, and the more so the higher are corporate tax rates.” (p. 19.)

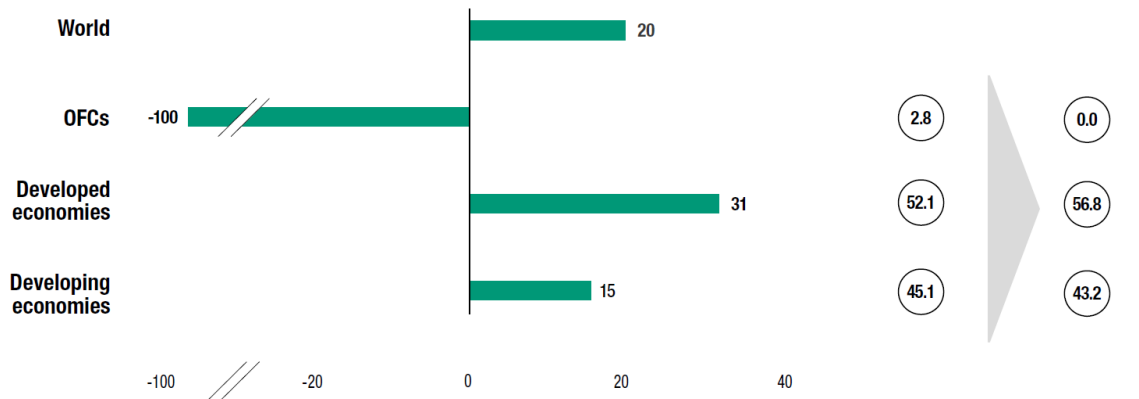
- 이에 더해, 미국의 주도로 이루어진 현행안에서는 다국적 기업의 최종 모회사 소재국이 Top-up Tax를 먼저 징수할 권한을 보유하는 바, 이들 국가는 선진국인 경우가 대부분인 바, 개도국들은 Top-up Tax를 징수하지 못 할 가능성이 상당하고, 또한 독자적인 디지털 서비스세(Digital Services Tax)를 부과하지 못 함에 따라 불이익을 보게 될 것이라는 분석이 제기됨<sup>24</sup>. 특히, 개발도상국이 Qualified Domestic Minimum Tax(QDMT) 제도를 도입하여 세수를 확보할 수도 있으나, 아직 상당수의 개도국들이 Pillar 2와 적격 QDMT에 대한 이해가 부족한 상황이므로 현재 설정된 이행 시기(2024년)는 개도국이 충분히 대응하기에는 너무 이른 시기임. QDMT의 도입을 적용하여 FDI의 세수 변화를 분석한 UNCTAD(2022)의 분석 결과를 보더라도 Pillar 2의 도입이 개도국에 공정하다고 보기 어려움(그림 4).

<그림 4> Pillar 2 도입에 따른 FDI 소득의 세입 영향<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Julie McCarthy (2022) “The new global tax deal is bad for development” Brookings, 2022년 5월 16일, “Unfortunately, when it comes to generating meaningful revenue benefits for the Global South, low- and middle-income countries (LMICs) rightly diverge from the G-7 consensus that the IF deal represents an “equitable solution” for reallocating global taxing rights. While G-7 countries have celebrated the IF deal as a breakthrough in “ending the race to the bottom in corporate taxation” worldwide, LMICs have expressed frustration and concern about various inequities embedded in this deal—with Kenya, Nigeria, Pakistan, and Sri Lanka refusing to sign on. At present, only 23 African countries are among the 137 countries and jurisdictions set to implement this global deal—less than half of all the countries and jurisdictions on the continent—and many LMICs are being cautioned to reconsider implementing the deal. Concerns include high-income countries having first choice at collecting additional “top up” taxes on MNEs, the low rate of minimum taxes creating a “race to the bottom” on corporate income tax rates, and LMICs having to forgo existing and future digital service taxes in exchange for a new formula-based approach to MNE profit reallocation that could undermine their revenue base.” <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2022/05/16/the-new-global-tax-deal-is-bad-for-development/>

<sup>25</sup> UNCTAD(2022)는 Pillar 2의 도입으로 OFCs의 소득은 모두 이전되며, FDI 대상국(host country)는 모두 QDMT를 적용한다고 가정하여 분석함. 그에 따라 개도국도 세입이 증가하나(15%) 선진국의 세입 증가가 2배 이상(31%)으로, 전 세계 세입 비중으로 보면 개도국 비중의 45.1%에서 43.2%로 감소. 즉, 개도국이 QDMT를 활용하더라도 Pillar 2의 도입은 개도국보다는 선진국에 도움이 됨.

Growth in tax revenues generated by FDI income post-Pillar II



출처: UNCTAD(2022), p. 125.

- Pillar 2의 도입은 이와 같은 개도국 투자 저해 외에도 이행에 따른 조세 수입이 중/저소득 국가(Low- and Middle-Income Countries, LMICs) 보다는 고소득 국가에 쏠릴 것이라는 분석 결과<sup>26,27</sup>나, 조세 분쟁 시 강제 조정 참여 불균형 문제<sup>28</sup>, IF 참여와 과정의 불투명성<sup>29</sup>과 같은 우려가 이어지고 있음. 즉, Pillar 2 제도의 복잡성과 투명성의 부족, 개도국의 분쟁해결 능력(법률이나 경제분석 역량) 부족으로 분쟁 시 주로 선진국의 의견이 상당 부분 반영될 것으로 전망<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Barake, M., Chouc, P. E., Neef, T., & Zucman, G. (2021). Revenue Effects of the Global Minimum Tax: Country-by-country Estimates. EUTAX Observatory.

[http://congress-files.s3.amazonaws.com/2021-11/paper\\_0.pdf](http://congress-files.s3.amazonaws.com/2021-11/paper_0.pdf)

<sup>27</sup> UNCTAD (2022). World Investment Report 2022: International tax reforms and sustainable investment: United Nations Conference on Trade and Development, Geneva and New York, ISBN: 978-9211130492.

<https://unctad.org/publication/world-investment-report-2022>

<sup>28</sup> Sol Picciotto “What Have We Learned About International Tax Disputes?” ICTD Summary Brief #7, “Arbitrators will inevitably be drawn almost entirely from the members of the same club of specialists, dominated by developed countries, who have generally worked as both government officials and tax advisers.”

[https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/12781/ICTD\\_SB7.pdf](https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/12781/ICTD_SB7.pdf)

<sup>29</sup> Julie McCarthy (2022) “The new global tax deal is bad for development” Brookings, 2022년 5월 16일, “There is great frustration in many LMICs and within civil society that global tax governance continues to effectively remain the domain of the OECD, a relatively small and unrepresentative group of wealthier countries, instead of taking place within a universal, intergovernmental UN tax commission and/or via a formal UN Tax Convention.”

<sup>30</sup> *ibid.* “The majority of African countries (52 percent) and least developed countries (78 percent) have not joined the framework to date, and those that have express deep concerns about the ability to meaningfully influence and engage on par with their high-income country counterparts.”



- 특히, 한 연구에서는 현재의 Pillar 2가 공정성이 결여<sup>31</sup>되어 있어 FDI 유치 등을 위한 저소득국(아프리카 국가)들의 조세 감면 제공에 대한 적절한 예외가 부여되지 않으면 결과적으로 개도국만 부당하게 비용을 부담하는 형태가 될 것<sup>32</sup>이라고 문제를 제기함.

### 3.4. 조세피난처에 서류상 자회사를 설립하는 행위와 개발도상국에 대규모 투자를 실시하는 행위는 구분되어야 하며, 기존 투자 기업에 대한 경과조치가 필요함

개발 도상국 등 외국 정부로부터 실효 세율(Effective Tax Rate) 15% 미만을 약속 받고 해당 국가에 대규모 투자를 실시하여 해외 기업과 글로벌 시장에서 경쟁하는 기업들은 만약 Pillar 2가 현 상태대로 도입될 경우, Pillar 2의 적용을 받지 않는 경쟁 기업에 대비하여 비용이 증가하는 효과가 발생함

- 첫째, 서류 상으로만 자회사를 조세 피난처에 설립하고 이를 통해 세제 감면을 받는 행위는 적절한 제재(법인세 부과)가 필요함.
- 이와 달리, 개발 도상국에 대규모 투자를 실시하는 조건으로 낮은 ETR의 적용을 받는다면, 이는 전세계적 차원에서 자원 배분의 효율을 증가시키는 “정당한 경쟁”의 일부로 봐야 함. 디지털세 도입으로 Level playing field가 확보되는 것이 아니라, 노력한 기업에게 불이익이 가해지는 것임.
- 둘째, 개발 도상국에 공장 등 설비를 투자한 기업의 경우 해당 진출국과 협상

<sup>31</sup> Titus, A. (2022). Global Minimum Corporate Tax: A Death Knell for African Country Tax Policies?. *Intertax*, 50(5), “Pillar Two significantly fails to provide the philosophical understanding of fairness. Additionally, the legitimacy of the OECD as an international tax policy setting body and its flawed participatory process for developing countries proves to be deficient with the juridical understanding of the term.”

<sup>32</sup> Titus, A. (2022). Global Minimum Corporate Tax: A Death Knell for African Country Tax Policies?. *Intertax*, 50(5), “If no such exemption is made, it is the author’s view that the implementation of the current Pillar Two would amount to developing countries solely and unjustly bearing the cost of the proposed reforms to the international tax system. In so doing, developing countries would effectively be saving developed nations from the consequences of such nations’ erstwhile decision to address double tax avoidance while allowing tax competition to continue unabated. Such an outcome could not meet any definition of fairness.”

을 통하여 조세감면이 포함된 광범위한 투자 인센티브를 제공받으며, 이러한 투자 인센티브는 장기간에 나누어 제공되는 것이 일반적임. 즉, 특정 기업이 개도국에 투자를 실시했던 시점에는 조세감면을 감안하여 자금운용 및 투자 계획을 수립하였을 것인데, 사후적인 제도의 시행으로 인하여 조세감면이 배제된다면 투자 당시 예측하지 못하였던 사유로 기업의 사업에 불리한 영향을 미치게 됨. 따라서 적어도 기존에 조세감면을 적용 받은 기업에 대해서는 시행시기를 연기하는 방안이 고려되어야 함. (조세 감면기간의 차이, 조세 감면이 전체 투자 인센티브 패키지에서 차지하는 비중의 차이로 인한 기업간 형평성 문제도 고려해야 함.)

### 3.5. 미국이 Pillar 1을 인준할지 여부는 불분명하며, 이에 따른 불확실성을 감안하면 Pillar 2에 대한 전면 재논의는 더더욱 필요함

디지털세의 원래 취지 상 적용 대상은 GAFAM(Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft)으로 지칭되는 거대 Big Tech 기업들인 바, 모두 미국 기업(최종 모회사가 미국에 위치)임.

Pillar 1이 시행되면 Big Tech 기업들이 실제 수익을 창출하는 시장 소재국들이 일부 과세 권한을 확보하게 되는 바<sup>33</sup>, 미국은 이에 따라 자국의 이익이 침해될 것으로 예상하고 적용 대상을 “소비재 기업”은 물론 “중간재 기업”까지 확대를 주장하고 관철시킴.

그럼에도 불구하고, 미국의 Big Tech 기업들이 Pillar 1의 주요 적용 대상이며, 구체적 내용에 대한 의문이 해소되지 않은 상태라, 미국 상원에서의 인준 여부는 불

---

<sup>33</sup> 다만, Amazon은 세전이익률이 10% 미만이라, Pillar 1의 적용 대상에서 제외됨. 다만 클라우드 사업을 담당하는 Amazon Web Services는 적용 대상이 될 수 있음. Josh White, “One in, one out: pillar reform may yet grab AWS” International Tax Review, 2022년 5월 26일, “The OECD’s revised taxing rights under pillar one may not hit Amazon itself, but the company’s cloud business Amazon Web Services could well be within scope.” <https://www.internationaltaxreview.com/article/2a7cstq7ub837k2q5wetd/one-in-one-out-pillar-reform-may-yet-grab-aws>

분명한 상태임<sup>34</sup>.

만약 미국이 Pillar 1을 인준하지 않으면, “패키지 딜”의 형태를 띠는 Pillar 2의 시행도 불확실해짐. 미국에서의 이러한 논란과 불확실성을 감안할 때, 개발도상국의 성장에 미치는 악영향을 제거하기 위한 재논의는 더더욱 필요함.

#### 4. Pillar 2 (15% 최저 법인세) 도입의 올바른 방향

위의 논의를 감안할 때, 글로벌 최저한세는 “조세 회피를 위한 소득 이전 행위”에 국한하여 부과해야 하며, 특히 기업들이 전세계적 차원에서 최적 투자처를 찾기 위한 노력을 저해해서는 안 됨.

- 전세계 주요 기업<sup>35</sup>은 전세계적 차원의 공급망 최적화의 관점에서 대규모 투자처를 모색함.
- 투자 대상 국가는 안정적인 법제도의 수립, 양질의 노동력 공급, 사회간접자본 확충, 세제 감면 또는 보조금 지급 등을 통해 투자를 유치하고자 노력함.
- 이러한 국가 간 “투자 유치 경쟁(competition for investment)”은 전세계적 관점에서 가장 효율적인 국가에서 대규모 투자가 일어나도록 유도함으로써 효율성을 제고하고, 투자를 유치하는 개발도상국의 경제 성장과 소득 개선을 달성할

---

<sup>34</sup> Pillar 1은 국제 조약의 형태를 띠므로, 미국 상원의 인준이 필요함. 하지만 많은 전문가들이 상원 인준 가능성에 대해 회의적임. Richard Asquith, “Digital Services Tax (DST) comeback? Pillar 1 update”, 2022년 3월 8일, “The US is unlikely to ratify Pillar 1 soon as most of the companies in scope are American and many questions on tax calculations – Amounts A and B used to estimate taxable income – remain outstanding.” <https://www.vatcalc.com/global/digital-services-tax-dst-comeback-pillar-1-update/>

WTS Global, “The US’ role in global adoption of Pillar 1 and Pillar 2” 2021년 12월 21일, “Thus, the treaty could hit a blockade in the US. Democrats maintain a Senate majority via a tie-breaker vote by Vice President Harris. This slim majority could be enough to pass the 15% GILTI provision. On the other hand, Pillar 1 would be implemented via treaty ratification, which requires a super-majority of 67 Senate votes.” <https://wts.com/global/publishing-article/20211221-usa-tp-nl~publishing-article?language=en>

<sup>35</sup> 한국의 경우, 삼성전자, 현대자동차, LG 에너지솔루션이 대표적이거나, 이에 국한되지 않으며 수 많은 중견기업을 포함함.

뿐만 아니라, 투자 기업도 이윤이 증가하는 “글로벌 윈-윈(global win-win)”의 효과를 창출함.

- 이를 단순히 “race to the bottom”으로 묘사하는 것은 바람직하지 않은 조세 회피 행위와 바람직한 투자 촉진 행위를 구분하지 않는 오류를 범하는 것임.
- 특히 개발도상국들이 해외 기업들의 대규모 투자를 유치하여 경제성장을 제고하고자 하는 노력을 저해해서는 안 됨. 이러한 관점에서 Pillar 2의 도입은 전면 재고되어야 하며, 개발도상국의 성장을 촉진하기 위한 시각에서 전면 재논의가 필요함.