creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

법학박사 학위논문

국제레짐이론으로 분석한 국제적 조세회피 문제

2023년 2월

서울대학교 대학원

법학과 세법 전공

윤 준 석

국제레짐이론으로 분석한 국제적 조세회피 문제

지도교수 윤 지 현

이 논문을 법학박사 학위논문으로 제출함
2022년 11월

서울대학교 대학원
법학과 세법 전공
윤 준 석

윤준석의 박사학위 논문을 인준함
2022년 12월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문 초록

각국의 국제조세법 체계는 서로 유사하다. 그 이유는 국제조세법에는 국제정치의 현실이 반영되어 있기 때문이다. 그동안 국제조세 영역에서는 협력을 통한 문제 해결이 강조되어 왔다. 그런데 기존 세법학계에서는 상대적으로 '협력의 과정'보다는 '협력의 결과'를 중심으로 한 연구가 활발했다. 협력의 과정은 주로 국제정치학에서 다루어졌다. 이 글은 다소 국제정치적인 측면에서 국제조세법 규범의 형성 과정을 살펴보고자 한다.

각국의 정책이 영향을 주고받는 정도, 즉 상호의존성이 큰 쟁점 영역에서 각국은 협력해서 공동의 편익을 실현하고자 한다. 그 과정에서 각국의 기대가 하나로 수렴된 원칙, 규범, 규칙 및 정책 결정절차의 총체인 '국제레짐'이 형성된다. 국제조세 영역 역시 상호의존성이 높은 영역이다. 각국의 세금이 전 세계의 투자 및 자본 이동에 영향을 주기 때문이다. 상호의존성이 높다는 것은 그만큼 국가들이 서로 협력할 필요성이 크다는 것을 의미한다. 어떻게 보면, 각국이 국제기구에 모여 국제조세 문제를 논의하고, 협력할 방안을 모색한 것은 자연스러운 모습이었다고 할 것이다. 협력을 촉진하고 유지하기 위해서는 국제조세 영역에서도 국제레짐이 필요하고, 바로 국제조세레짐이 그것이라 할 수 있다.

국제레짐이론은 국제레짐의 형성, 유지, 소멸 과정을 설명하기 위한 이론을 말한다. 네 가지 국제레짐이론의 핵심적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 구조적 접근방법은 패권국을 중심으로 국제레짐의 변천 과정을 설명한다. 국제레짐을 통해 얻는 공동의 이익과 국제레짐의 핵심 이데올로기에 대한 각국의 공감대가 존재하고, 국제레짐 형성을 희망하고 형성할 능력을 갖춘 패권국이 있으면, 국제레짐이 형성된다. 패권국이 패권적 지위에 있는 이상 국제레짐도 유지되지만, 패권국이 쇠퇴하면, 국제레짐도 소멸한다.

둘째, 게임 이론적 접근방법은 기본적으로 두 개의 국가가 협력과 배신이라는 두 개의 전략 중 하나를 선택할 수 있는 게임 상황을 가정한

다. 크게 제휴게임, 조정게임, 보장게임, 설득게임 이렇게 네 가지 유형의 게임으로 구분하고, 각각의 상황에서 협력을 가능케 해서 국제레짐을 형성할 방안을 모색한다.

셋째, 기능적 접근방법은 각국이 협력해서 공동의 편익을 실현할 수 있음에도 협력하지 못하는 상황, 즉 정치 시장의 실패를 해결할 방법을 국제레짐에서 찾는다. 각국이 협력하기 위해서는 상대국도 협력하리라는 확신을 가질 수 있어야 하고, 협력에 드는 거래비용이 줄어들어야 하는데, 바로 국제레짐이 이러한 기능을 한다.

넷째, 인식론적 접근방법은 지식, 정보 및 학습의 중요성과 인식 공동체의 역할을 강조한다. 새로운 지식과 정보를 통해 학습을 하면, 정책결정권자는 새로운 정책 결정을 해야 할 필요성을 인식한다. 이때 해당 분야의 전문가 집단인 인식 공동체는 정책을 개발하고 전파하는 등의 역할을 한다. 그 결과 새로운 국제레짐이 형성된다.

위 접근방법들이 모두 이론적 유용성과 함께 한계도 가지므로, 종합적인 활용이 필요하다. 이는 국제조세 영역에 적용함에 있어서도 동일하다.

각국은 국제적 조세회피 문제를 해결하는 과정에서 단일국가 차원의 대응을 전혀 하지 않은 것은 아니지만, 일반적으로는 국제기구에 모여 해당 문제를 논의하고 공동의 대응 방안을 마련했다. 그런데 언제나 협력에 성공한 것은 아니었다. 예를 들어, 1990년대 후반 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)의 유해 조세 경쟁 프로젝트는 실패했지만, 2000년대 초중반 미국이 주도했던 조세정보 교환 체계는 성공적으로 구축되었다. 그 실패 요인과 성공 요인은 다음과 같다.

첫째, 조세 경쟁과 조세정보 교환 모두 다자적 차원의 협력을 통해 문제를 해결하려 했다. 그런데 조세 경쟁과 관련된 쟁점 영역에서는 패권국인 미국의 지지도 없었고, 핵심 이데올로기에 대한 각국의 공감대도 없었기에 국제조세레짐을 형성할 수 없었다. 하지만 조세정보 교환과 관련된 쟁점 영역에서는 미국의 강력한 추진이 있었고, 다른 국가들도 미국을 따랐기에 국제조세레짐을 형성할 수 있었다.

둘째, 조세 경쟁과 조세정보 교환의 게임 모두 자본수출국은 자본수입국을 설득해서 전략을 변경하도록 해야 한다. 그래야 양국이 협력해서 조세 경쟁 문제를 해결하고, 양국 사이에 조세정보 교환이 이루어질 수 있다. 이때 조세피난처와 은행 비밀주의 국가는 양국의 협력을 방해하는 존재였다. 그런데 각각의 게임에서 미국의 개입으로 게임의 결과가 달라졌다. 먼저, 미국은 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트에 대한 지지를 철회했다. 조세피난처가 계속 존재하는 이상, 자본수출국과 자본수입국 사이의 협력이 이루어지기 어려웠다. 다음으로, 미국은 해외금융계좌납세협력법((Foreign Account Tax Compliance Act, FATCA) 등을 통해 은행 비밀주의 국가로 하여금 정보를 제공하도록 했다. 이로써 국가 간 조세정보 교환을 방해하던 문제가 해결되었다.

셋째, 효과적으로 조세회피 문제를 규제하기 위해서는 가능한 많은 국가가 참여해야 한다. 그러려면 다른 국가도 협력하리라는 확신을 줄 수 있는 제도가 필요하다. 아무래도 다자협약이 이러한 확신을 주는 최선의 방안일 것이다. 조세 경쟁 논의에서는 다자협약이 없었으나, 조세정보 교환 논의에서는 '다자간 조세정보 자동교환 협정(Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Financial Account Information)'이 있었다. 이는 결과적으로 큰 차이를 가져왔다. 만약 쟁점 영역의 특성 또는 협상의 어려움 등으로 인해 다자협약을 체결하지 못할 경우, 상대국도 협력하리라는 확신을 줄 수 있는 효과적인 수단을 마련해야 할 것이다. 그런데 조세 경쟁 논의에서 선택되었던 블랙리스트나 개별 국가들의 감시와 제재에 의존하는 방안은 모두 효과적이지 않았다.

넷째, 쟁점 영역에서 다자간 차원의 해결 방안을 통해 문제를 해결하고자 한다면, 인식 공동체 역할을 하는 국제기구의 존재가 더욱 중요하다. 많은 참여국들이 문제 상황을 인식하고 그에 대해 논의할 수 있는 자리를 마련하고, 해당 쟁점을 해결할 수 있는 효과적인 해결책을 제시할 수 있는 국제기구가 필요하기 때문이다. OECD는 조세 경쟁의 문제에서는 인식 공동체 역할을 하지 못했다. 하지만 조세정보 교환의 문제에서는 미국이 주도하는 흐름에 편승해서 제한적으로나마 그 역할을 했

다.

한편 2010년대 후반부터 현재까지 추진 중인 벱스(Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) 프로젝트와 관련된 국제조세레짐의 형성 과정은 다음과 같을 것으로 예상된다.

첫째, 미국은 여전히 패권국으로서 지위를 유지하고 있고, 다국적 기업의 조세회피 문제와 관련하여 가장 큰 이해관계를 가지고 있어서, 어떻게 해서든 영향력을 행사할 것이다. 단순히 참여를 거부만 해서는 미국의 세원을 빼앗아가는 것을 막을 수 없기에 적극적으로 논의 과정에 참여할 것이다. 하지만 조세정보 교환 때처럼 어떠한 모범답안을 마련해 둔 것이 아니라면, 구체적인 합의를 끌어내려 하기보다는 논의를 관망하다가 어느 정도 논의가 정리되어 갈 때쯤 자국에 유리한 타협안을 제시할 가능성이 높다. 한편 시간이 지나면서 또는 예상치 못한 새로운 사건의 발생으로 벱스 문제에 대한 대중적 관심이 줄어들면, 다국적 기업들이 정부의 의사결정에 미치는 영향력이 다시 커질 것이다. 미국은 필요하다면 OECD 안팎에서 원하는 방향으로 논의를 유도할 것이어서 결국 그 논의는 미국 다국적 기업들의 이익에 부합하는 방향으로 끝이 날 수 있다. 이에 따라 미국이 제시하는 해결 방향 내지 모범답안이 항상 모든 국가에 대해서 정답은 아닐 수 있음을 염두에 둬야 할 것이다.

둘째, 벱스 대응과 관련된 게임에서 모두가 협력해서 벱스 문제를 해결하려면, 벱스 대응에 소극적인 국가들이 전략을 변경하도록 해야 한다. 그러기 위해서는 벱스 문제 해결을 통해 얻을 수 있는 편익을 공평하게 배분할 수 있어야 하고, 배신의 유인이 있는 상황에서도 계속 협력을 강제하고, 감시할 수 있어야 한다. 모두의 협력을 통해 벱스 문제를 완벽하게 해결한다고 하더라도, 그 이후에는 서로 세수 확보를 위한 경쟁이 벌어질 수 있어서, 이중과세 문제가 다시 불거질 수 있다. 이 문제를 해결하지 못하면, 지금까지의 논의는 다시 원점으로 돌아갈 것이다.

셋째, 벱스 문제는 모두가 협력해야 해결할 수 있다. 다른 국가도 협력해서 벱스에 대응하고 있다는 확신이 있어야 계속 협력할 것이다. 언젠가 상대국이 배신할지 모른다는 불안감이 크면, 더는 협력하지 않을 것

이다. 다자협약이 이러한 불확실성을 제거하기에 가장 효과적인 수단이겠으나, 그에 필요한 노력이나 비용 등을 고려하면, 벱스 프로젝트의 모든 행동계획을 아우르는 다자협약이 등장하기는 어려울 수 있다. 한편 그 활용이 예상되는 동료평가나 블랙리스트는 그 평가나 작성 과정에 가능한 많은 국가를 참여시키고 투명하고 공정한 절차를 보장해야 모두를 협력하도록 하는 데에 유용한 수단이 될 수 있을 것이다.

넷째. OECD는 벱스 문제에서도 인식 공동체 역할을 할 것이다. 이는 OECD가 충분한 자격을 갖추었기 때문에 당연히 할 수 있는 것이 아니라 현실적으로 대안이 없기 때문이다. 물론 패권국인 미국이 주도하는 흐름에서는 그 역할이 제한적일 수밖에 없을 것이다. 그런데 제한적인 영향력이나마 전 세계를 대상으로 해서 지속적으로 행사하려면, 회원국들의 이익만 대변하는 기구가 아니라 전 세계의 편익을 증진하는 데에 기여하는 기구가 되어야 한다. 단순히 비회원국들의 참여를 보장하는 것만으로는 부족하고, 민주적인 절차를 보장하고, 모든 참여자가 그 결과를 공정하다고 받아들일 수 있도록 협상을 잘 이끌어야 할 것이다. 물론 현실에서 이러한 것들을 모두 갖추는 것은 매우 어려울 것으로 예상된다.

주요어 : 국제조세레짐, 경제협력개발기구, 국제적 조세회피, 조세 경쟁, 조세정보 교환, 벱스

학 번 : 2016-33364

목차

제 1 장 서론 ····· 1
제1절 연구의 목적 ····· 1
제2절 연구의 방법 ····· 6
제3절 연구의 범위와 한계 ····· 7
Ⅰ. 연구의 범위 ····· 7
Ⅱ. 연구의 한계 ····· 7
제4절 이 글의 구성 ····· 8

제 2 장 국제레짐이론 ····· 10
제1절 의의 ····· 10
Ⅰ. 이 장의 목적 ····· 10
Ⅱ. 이 장의 구성 ····· 13
제2절 국제레짐 ····· 13
Ⅰ. 개념의 등장 ····· 13
Ⅱ. 개념 ····· 14
1. 이른바 합의된 정의 ····· 14
2. 개념의 구체적 활용례 ····· 15
3. 네 가지 구성요소들 사이의 관계 ····· 17
Ⅲ. 구별 개념 ····· 19
1. 협력 ····· 19
2. 조화, 부조화 및 갈등 ····· 19
3. 국제법 ····· 20
Ⅳ. 소결 ····· 23
제3절 국제레짐이론 ····· 24

Ⅰ. 의의 ····· 24
Ⅱ. 논의의 전제 ····· 26
1. 의의 ····· 26
2. 무정부 상태의 국제 사회 ····· 26
3. 단일행위자로서의 국가 ····· 28
4. 합리적 이기주의자로서의 국가 ····· 28
Ⅲ. 구조적 접근방법: 패권적 안정이론 ····· 31
1. 의의 ····· 31
2. 패권국과 국제레짐의 변천 ····· 33
3. 평가 및 한계 ····· 38
Ⅳ. 게임 이론적 접근방법 ····· 40
1. 의의 ····· 40
2. 각 게임 상황별 분석 ····· 41
3. 게임 상황별 국제레짐 형성 가능성 ····· 58
4. 평가 및 한계 ····· 60
Ⅴ. 기능적 접근방법 ····· 63
1. 의의 ····· 63
2. 이론적 배경 ····· 64
3. 정치 시장의 실패 ····· 67
4. 국제레짐의 기능 ····· 68
5. 국제레짐의 유지 ····· 70
6. 평가 및 한계 ····· 73
Ⅵ. 인식론적 접근방법 ····· 74
1. 의의 ····· 74
2. 지식과 학습을 통한 국제레짐의 변천 ····· 75
3. 인식 공동체 ····· 78
4. 평가 및 한계 ····· 81

Ⅶ. 소결 ····· 83
제4절 소결론 ····· 84

제 3 장 국제적 조세회피 대책에 대한 역사 ····· 86
제1절 의의 ····· 86
Ⅰ. 이 장의 목적 ····· 86
Ⅱ. 이 장의 구성 ····· 86
Ⅲ. 용례 ····· 87
제2절 조세회피, 조세피난처 그리고 조세 경쟁 ····· 88
Ⅰ. 의의 ····· 88
Ⅱ. 대표적인 조세회피 방법 ····· 89
1. 의의 ····· 89
2. 소득의 이전 ····· 90
3. 소득의 역외유보 ····· 92
4. 소결 ····· 93
Ⅲ. 조세피난처의 성장 ····· 94
1. 성장 배경 ····· 94
2. 조세피난처의 특징 ····· 95
3. 조세피난처와 조세회피 ····· 97
4. 소결 ····· 98
Ⅳ. 조세 경쟁 ····· 99
1. 세금이 의사결정에 미치는 영향 ····· 99
2. 자본유치를 위한 경쟁 ····· 99
제3절 단일국가 차원 대응의 한계와 협력의 필요성 ····· 101
Ⅰ. 의의 ····· 101
Ⅱ. 단일국가 차원의 대응과 그 한계 ····· 101
1. 의의 ····· 101

2. 대표적인 단일국가 차원의 대응 방안 ····· 102
3. 소결 ····· 110
Ⅲ. 협력적 대응의 필요성 ····· 111
1. 초창기 논의 ····· 111
2. 정보 교환 ····· 113
3. 조세 경쟁 제한 ····· 114
제4절 조세피난처에 관한 조세 경쟁 제한 논의 ····· 115
Ⅰ. OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트 ····· 115
1. 역사적 배경 ····· 115
2. 1998년 보고서 ····· 115
3. 조세피난처의 반발 ····· 119
Ⅱ. OECD의 조세피난처 명단 발표 ····· 121
1. 개요 ····· 121
2. 구체적인 내용 ····· 121
Ⅲ. 미국의 지지 철회 ····· 122
1. OECD에 대한 반대 움직임 ····· 122
2. 조세피난처와 OECD 사이의 협상 ····· 123
3. 미국의 지지 철회 ····· 123
Ⅳ. OECD의 제재 의사 철회와 후속 조치 ····· 125
1. OECD의 제재 의사 철회 ····· 125
2. OECD의 비협조적 조세피난처 명단 발표 ····· 126
Ⅴ. 소결 ····· 127
제5절 정보 교환 ····· 128
Ⅰ. 의의 ····· 128
Ⅱ. 조세조약상 조세정보 교환의 한계 ····· 129
1. 조세조약상 조세정보 교환 규정 ····· 129
2. 한계 ····· 130

Ⅲ. 금융 투명성 및 자금세탁 문제 부각 ····· 131
1. 아시아 금융위기와 금융 투명성 강화 ····· 131
2. 자금세탁 규제의 필요성 증대 ····· 132
Ⅳ. OECD의 '모델 조세정보 교환 협정' ····· 133
1. 주요 내용과 성과 ····· 133
2. 평가 ····· 135
Ⅴ. EU의 '은행예금지침' ····· 135
1. 배경 ····· 135
2. 평가 ····· 138
Ⅵ. 국가 간 조세정보 교환 협정의 활성화 ····· 139
1. OECD의 새로운 양적 기준의 설정 ····· 139
2. OECD의 조세행정공조협약 ····· 140
3. 평가 ····· 141
Ⅶ. 미국의 'FATCA' 및 '모델 정부 간 협정' ····· 142
1. 미국의 해외금융계좌납세협력법(FATCA) ····· 142
2. 모델 정부 간 협정 ····· 145
Ⅷ. EU의 '행정 협조지침' ····· 146
Ⅸ. OECD의 '공동보고기준' 및 '다자간 조세정보 자동교환 협정' ····· 147
Ⅹ. 스위스의 대안 원천징수세제 ····· 149
Ⅺ. 소결 ····· 150
제6절 소결론 ····· 151

제 4 장 이론적 분석 ····· 154
제1절 의의 ····· 154
Ⅰ. 이 장의 목적 ····· 154
Ⅱ. 이 장의 구성 ····· 154

Ⅲ. 용례 ····· 155
1. 조세 경쟁 ····· 155
2. 정보 교환 ····· 156
3. 조세피난처 ····· 156
4. 은행 비밀주의 국가 ····· 156
제2절 구조적 접근방법 ····· 157
Ⅰ. 의의 ····· 157
Ⅱ. 공동의 이익과 공감대 형성 문제 ····· 157
1. 의의 ····· 157
2. 공동의 이익 ····· 157
3. 핵심 이데올로기에 대한 공감대 ····· 159
Ⅲ. 패권국으로서의 미국 ····· 174
1. 국제조세레짐 생성단계 ····· 174
2. 국제조세레짐 유지단계 ····· 178
3. 미국의 의사결정에 영향을 주는 요소 ····· 179
Ⅳ. 소결 ····· 184
제3절 게임 이론적 접근방법 ····· 186
Ⅰ. 의의 ····· 186
Ⅱ. 조세 경쟁의 게임 상황 ····· 187
1. 기본적인 모습 ····· 187
2. 조세피난처에 대한 대응 ····· 194
3. 소결 ····· 202
Ⅲ. 정보 교환의 게임 상황 ····· 202
1. 기본적인 모습 ····· 202
2. 은행 비밀주의 국가에 대한 대응 ····· 206
Ⅳ. 소결 ····· 211
제4절 기능적 접근방법 ····· 212

Ⅰ. 의의 ····· 212
Ⅱ. 블랙리스트 ····· 214
1. 효과적인 블랙리스트가 되기 위한 요건 ····· 214
2. 평가 ····· 215
Ⅲ. 회원국들의 개별 감시와 제재에 의존하는 방안 ····· 217
1. 협력의 어려움 ····· 217
2. 평가 ····· 218
3. 소결 ····· 222
Ⅳ. 다자간 자동 정보 교환 협정 ····· 222
1. '다자간 자동 정보 교환 협정'의 필요성 ····· 222
2. 종전 조세조약 중심 체계의 문제점 ····· 223
3. 평가 ····· 225
Ⅴ. 소결 ····· 226
제5절 인식론적 접근방법 ····· 227
Ⅰ. 의의 ····· 227
Ⅱ. 인식 공동체 역할을 하기 위한 조건 ····· 228
1. 국제조세 영역의 전문가 집단 ····· 228
2. 국제조세 영역에서 영향력을 행사하기 위한 조건 ·· 230
3. 소결 ····· 232
Ⅲ. 국제정치 환경의 변화가 미치는 영향 ····· 233
1. 조세 경쟁 ····· 233
2. 정보 교환 ····· 234
Ⅳ. 소결 ····· 237
제6절 소결론 ····· 238

제 5 장 이론적 예측 ····· 242
제1절 의의 ····· 242

Ⅰ. 이 장의 목적 ····· 242
Ⅱ. 이 장의 구성 ····· 243
제2절 구조적 접근방법 ····· 243
Ⅰ. 의의 ····· 243
Ⅱ. 패권국으로서 미국의 지위 ····· 245
Ⅲ. 미국의 영향력 행사 ····· 247
1. 디지털 서비스세 등에 대한 반대 ····· 247
2. 필라 1, 2 최종 합의 ····· 252
3. 대항 세력의 등장 가능성 ····· 254
Ⅳ. 미국이 주도하는 국제조세레짐의 위험성과 한계 ····· 256
Ⅴ. 소결 ····· 258
제3절 게임 이론적 접근방법 ····· 260
Ⅰ. 의의 ····· 260
Ⅱ. 게임의 전반적인 모습 ····· 260
1. 공동의 이익이 있는 게임인지 ····· 260
2. 게임 상황 ····· 261
Ⅲ. 설득의 문제 ····· 266
Ⅳ. 협력을 강제 내지 유도하는 문제 ····· 269
Ⅴ. 미국이 게임에 미치는 영향 ····· 272
Ⅵ. 소결 ····· 274
제4절 기능적 접근방법 ····· 275
Ⅰ. 의의 ····· 275
Ⅱ. 정치 시장의 실패 ····· 276
Ⅲ. 다자협약 ····· 277
1. 의의 ····· 277
2. 다자협약의 장단점 ····· 278
3. 다자협약 체결의 어려움 ····· 280

Ⅳ. 블랙리스트와 동료평가 ····· 283
1. 의의 ····· 283
2. 블랙리스트 ····· 283
3. 동료평가 ····· 285
Ⅴ. 소결 ····· 287
제5절 인식론적 접근방법 ····· 289
Ⅰ. 의의 ····· 289
1. 인식 공동체를 필요로 하는 상황 ····· 289
2. 국제조세 영역의 전문가 집단 ····· 290
3. 인식 공동체로서 영향력을 행사하기 위한 요건 ····· 292
Ⅱ. 극복해야 할 과제 ····· 292
1. 역할의 설정 문제 ····· 292
2. 미국과 EU 회원국들 간 이견 조율 문제 ····· 293
3. 민주적 정당성 문제 ····· 294
Ⅲ. 소결 ····· 305
제6절 소결론 ····· 306

제 6 장 요약 및 결론 ····· 309
제1절 국제조세레짐의 현재 ····· 309
제2절 국제조세레짐의 미래 ····· 310
제3절 연구방법론으로써 국제레짐이론에 대한 평가 ····· 312
제4절 향후 연구 가능한 주제 ····· 314

참고문헌 ····· 317
부록 ····· 340
Abstract ····· 353

표 목차

[표 1] 국제레짐과 국제법 비교
[표 2] 각 국제레짐이론별 비교
[표 3] 유럽 주요국가 비거주자 이자소득에 대한 원천징수세율 변화
[표 4] CMAAT 가입국(자치령 제외) 및 요청에 의한 정보 교환 현황
[표 5] 미국의 주식시장 규모 및 미국의 상장기업 시가총액

부록 목차

[부록 1] 게임 이론의 기본적인 내용
[부록 2] 벱스 프로젝트 행동계획
[부록 3] 필라 1, 2 최종 합의안

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 목적

'국제조세(International Tax)'는 일반적으로 많이 사용되는 용어이나, 그 개념이 분명하지 않다.[1] 법명과 조문에 유일하게 '국제조세'를 담고 있는 국제조세조정에 관한 법률(이하 '국제조세조정법') 제1항이 '국제거래에 관한 조세'라고 표현하고 있고, 위 법률의 구체적인 규정들에 따르면 결국 소득세 또는 법인세 과세로 귀결되므로, 국제거래[2]에 관련된 소득세 또는 법인세 정도로 국제조세의 의미를 풀이할 수 있다.[3]

그런데 국제조세법은 그 특성상 여러 국가에 걸쳐서 발생하는 문제를 다루는데, 국제적인 조세 문제를 통일적으로 규율할 중앙정부가 없는 이상, 각국이 서로 다른 내용의 국내법을 적용하면 과세권이 충돌할 수 있다. 과세권의 중복 행사로 세 부담이 무거워지면, 국제거래와 교역이 위

---

1) 국제라는 뜻의 영어 "international"이 "~와 사이"라는 의미의 라틴어 "inter"와 "국가"라는 의미의 "gentes"를 합쳐서 만들어진 단어임을 고려한다면[정인섭, 『신 국제법강의(이론과 사례)』, 박영사(2021), 3면], 국가와 국가 사이의 조세라는 뜻이 될 수 있을 텐데, 어느 한 국가가 다른 국가에 세금을 부과할 수 없는 점을 고려하면, 이러한 뜻풀이는 어색하다. 이창희, 『국제조세법』, 박영사(2020), 3면.

2) 국제조세조정법 제2조 제1항 제1호는 국제거래를 "거래 당사자 중 어느 한쪽이나 거래 당사자 양쪽이 비거주자 또는 외국법인인 거래로서 유형자산 또는 무형자산의 매매·임대차, 용역의 제공, 금전의 대차, 그 밖에 거래자의 손익 및 자산과 관련된 모든 거래"로 규정하고 있다. 한편 국세기본법 제26조의2 제1항은 국제조세조정법상의 국제거래와 거래 당사자 양쪽이 거주자인 거래로서 국외에 있는 자산의 매매·임대차, 국외에서 제공하는 용역과 관련된 거래를 모두 포함해서 '역외거래'라고 규정하고 있다. 역외거래에는 부과제척기간(제26조의2), 가산세(제47조의2 제1항 제1호, 제47조의3 제1항 제1호 가목), 세무조사(제81조의8 제3항 제2호) 등과 관련해 특례규정이 적용된다.

3) 이창희, 위의 책, 3면(국제적 상거래에 관련된 소득세·법인세); 오윤, 『국제조세법론』, 삼일인포마인(2016), 11면(국제적 거래, 행위 또는 사실에 따르는 조세현상 또는 문제); 이경근, 『국제조세 이해와 실무』, 조세통람(2022), 46면(국제거래에 관한 소득과세); 백제흠, 『세법의 논점 2』, 박영사(2021), 326면(서로 다른 국가에 소재하는 납세자와 과세물건에 대해 둘 이상의 국가의 과세권이 관여하는 조세).

축될 수 있다. 반대로 충돌을 염려해 또는 다른 사정으로 그 어느 국가도 과세권을 적절하게 행사하지 않으면, 각국의 과세 수입이나 이를 기초로 한 공공재 공급이 악화될 수 있다. 따라서 국제조세와 관련된 문제를 크게 거주지국은 거주자의 국외원천소득을 어떻게 과세할 것인가, 원천지국은 비거주자의 국내원천소득을 어떻게 과세할 것인가, 그리고 각국의 과세권이 충돌하는 경우(이중과세 상황) 또는 어느 한쪽도 적정한 과세권을 행사하지 않는 경우(이중비과세 상황)에 발생하는 문제를 어떻게 처리할 것인가로 단순화할 수 있다.[4)]

국내외 국제조세법 교과서들이 거의 유사한 체계에서 위와 같은 문제들을 다루는 것에 비추어 보면, 각국의 국제조세와 관련된 규범 체계는 상당히 유사할 것으로 추정된다.[5)] 이는 상당수 국가가 직면한 국제조세 문제와 그에 대한 해결방법이 유사하다는 것을 의미한다. 각국이 개별적으로 세제를 도입하고 보니, 그것들이 우연히 유사했을 가능성이 전혀

---

4) 국제조세 영역의 주요 쟁점을 국제적 이중과세를 어떻게 해결할 것인가, 외국 국민이나 기업에 대한 자국의 과세권을 어떻게 행사할 것인가, 역외 소득에 관한 조세회피 문제를 어떻게 대처할 것인가, 다른 국가의 부당한 과세권 행사에 대하여 어떻게 자국민을 보호할 것인가 등으로 구분하는 입장도 있다. 임승순·김용택, 앞의 책, 1130-1131면(다만, 각 쟁점에 대한 각국의 입장이 서로 다른데, 국제적 경제교류가 중요한 국가는 이중과세방지에, 고세율 과세국가는 조세회피 방지에 각각 역점을 둔다고 한다). 한편 국제거래소득에 대해 어느 정도 수준의 과세가 반드시 이루어져야 하는가의 문제와 국가들이 그 재정수입을 어떤 기준으로 나눌 것인가의 문제로 보는 입장도 있다. 첫 번째 문제는 국제거래소득에 대해서 반드시 한 번의 과세가 이루어져야 한다는 이른바 '단일과세 원칙(single tax principle)'에 의해서, 두 번째 문제는 원천지국이 능동소득에 대해, 거주지국이 수동소득에 대해 각각 과세할 수 있다는 이른바 '편익 원칙(benefits principle)'에 의해서 각각 해결할 수 있다고 한다. Reuven S. Avi-Yonah, "*International Taxation of Electronic Commerce*", Tax Law Review, Vol. 52, No. 3(1997), p 517.

5) 전 세계 모든 국제조세법 교과서와 국제조세 규범 체계를 살펴본 것이 아니기에 '추정된다'는 표현을 사용했다. 각주 1, 3에서 언급한 국내 국제조세법 교과서 이외에 미국[Reuven S. Avi-Yonah, Diane M. Ring, and Yariv Brauner, *U.S. International Taxation: Cases and Materials 4th edition*, Foundation Press(2019)], 캐나다[브라이언 아놀드, 문준필·서보국·양인준·전애진·최정희·황남석 역, 『국제조세입문』, 정독(2021)], 일본[마쓰이 요시히로·미야자키 유코, 조윤희·지일진·이재호 옮김, 『국제조세법』, 세경사(2017)] 등의 국제조세법 교과서를 살펴봤다.

없는 것은 아니지만, 각국의 국제조세법 체계에 영향을 줄 만큼 강력한 힘을 갖춘 국가가 있거나 해당 국제조세 문제와 관련된 국제적 합의가 존재하기 때문일 가능성이 더 클 것이다. 따라서 국제조세 문제는 국내 고유의 조세 문제와는 조금 다른 시각, 즉 국제적 시각에서 살펴볼 필요가 있다.

앞서 본 거주자와 비거주자 과세문제는 국내 세제를 어떻게 설계하느냐의 문제이므로 굳이 각국이 문제 해결을 위해 협력할 필요가 없다. 이중과세 문제나 이중비과세 문제도 외국납부세액공제제도나 피지배외국법인세제 또는 이전가격세제처럼 단일국가 차원의 해결 방안이 존재한다. 하지만 역사적으로 봤을 때, 단일국가 차원의 노력도 있었지만, 각국이 위 문제 대부분을 국제기구에서 모여 협의하고, 그 결과를 정책 결정에 반영하는 등 협력해서 문제를 해결하려는 시도가 많이 이루어졌다.[6]

그런데 보통 국제조세법 교과서나 관련 문헌 등은 국제조세법 체계의 연혁을 살펴보고, 현재의 국제조세법 규정의 해석과 적용, 그리고 나아가야 할 방향 등을 주로 다룬다. 아무래도 법해석론과 입법론이 전형적인 법학 방법론이기 때문이다.[7] 국제조세법 중 '조세'의 영역이 주로 연구되어 온 세법학계에서는 협력의 '결과', 즉 앞서 언급한 문제를 해결하기 위해 국제조세법에 어떠한 내용이 포함되어야 하는가와 그와 같은 내용을 어떻게 해석·적용할 것인가에 주안점을 두고, 상대적으로 '국제'의 영역, 즉 각국의 협력 '과정'에 대한 연구는 많이 이루어지지 않은 것으로 보인다.[8] 이러한 협력 '과정'에 대한 연구가 필요한 이유는 국내 문헌의 다음과 같은 표현에 잘 나타나 있다.

---

6) 임승순·김용택, 앞의 책, 1131면("종래 각국은 입법 조치에 의해 국제조세 문제의 해결을 도모하여 왔으나 국제적 경제활동이 대량으로 이루어지고 복잡화된 현대에는 그것을 넘어 조세조약을 중심으로 한 국가 간 협력이 불가결한 상황이다").

7) 이창희, 앞의 책(각주 1), 4면.

8) Sudarshan Kasturirangan, *"The United Nations Tax Committee as a Player in the International Tax Policy Discussion", in Special Features of the UN Model Convention,* Linde(2019), pp.,5-6(반대로 국제정치·경제학에서는 국제조세의 문제를 많이 다루고 있다고 한다).

"국제조세 규범이란, 국제정치의 현실을 반영한다. 세금에 관한 국내 규범도 정치인 마당에 국제규범이야 국제정치의 힘 관계를 반영할 수밖에 없다. 국제조세법 질서는 애초 무엇이 옳은가라는 정책적 문제에 관한 국제적 지혜의 결집체라기보다는 각자 자기에게 유리한 길을 꾀하는 국제정치의 현실이 지금 어디에 와 있는가를 보여주는 힘 관계의 집약일 뿐이다."[9]

이 글은 위와 같은 시각에서, 과연 국제정치의 힘 관계는 국제조세 규범에 어떠한 영향을 미치는가, 각국이 협상 자리에서 자국의 이익만을 좇는 선택을 하는 가운데에서도 모두가 편익을 실현할 방법은 없는가, 국제조세법 질서를 유지하기 위해 어떠한 제도가 마련되어 있는가, 국제기구는 국제조세 규범 형성에 어떠한 역할을 하는가 등의 질문에 답을 찾아보고자 한다.

그런데 국제 문제를 해결하는 과정에서의 국가 간 상호작용의 문제는 국제정치학에서 주로 다루어졌다. 중앙정부가 없는 무정부(anarchy) 상태의 국제 사회에서 각국은 다른 국가로부터 스스로 국가의 안위와 국민의 이익을 지켜야 하고, 상대국은 경쟁의 상대일 뿐 협력의 상대는 아니라고 바라보는 입장이 과거 주류였다. 하지만 현실 세계에서 각국이 경쟁의 상대라고 생각했던 상대국과 서로 협력해서 자유무역질서를 구축하는 등 공동의 이익을 추구하기 시작했다. 특히 1970년대 이후 국가 간 협력을 통해 국제적인 문제를 해결하려는 현상을 설명하기 위한 일련의 이론들, 즉 이른바 '국제레짐이론(international regime theory)'[10]을 중심으로 그 논의가 활발히 이루어졌다. '국제레짐(international regime)'이란, '국제 관계의 특정 영역에서 행위자들의 기대가 하나로 수렴된 명시적 또는 묵시적 원칙, 규범, 규칙, 정책 결정절차의 총체'라고 할 수 있는데, 국가 간 협력의 결과로 형성되기도 하고, 국가 간 협력을 촉진하기도 한다.[11] 국제레짐이론은 국제레짐이라는 개념을 통해 특정 쟁점 영역(issue

9) 이창희, "고정사업장의 과세", 『조세법 연구』, 제13권 제2호(2007), 257면.
10) 국제레짐이론에 대한 자세한 내용은 제2장 제3절 참조.
11) 국제레짐의 개념 요소에 대한 개별 정의는 제2장 제2절 참조.

area)[12]에서 국가 간 협력이 이루어지는 이유 또는 협력이 이루어지지 않는 이유를 중점적으로 다룬다.

적어도 이 글을 작성하기 위해 참고한 국제정치학 교과서 또는 국제법학 교과서들은 국제조세 영역을 독립된 장으로 다루고 있지는 않다. 당연히 국제조세법 교과서에서도 국제정치적인 시각에서 국제조세 문제를 해석하는 비중이 크지 않다.[13] 반면 이 글 전반에 걸쳐 소개하는 것처럼 국제조세 영역을 국제정치학의 시각에서 분석하고자 하는 개별 연구들은 상당히 많다. 명시적으로 국제레짐이론을 언급한 연구도 있고,[14] 명시적으로 언급하지 않았으나 개별 국제레짐이론이 제시한 연구방법, 즉 패권적 안정이론, 게임 이론 등을 활용한 연구도 있다.[15] 이 글은 지금까지의

---

12) 쟁점 영역의 의미에 대해서는 제2장 제1절 참조.

13) 국제정치적인 측면의 분석이 담긴 대표적인 국내 국제조세법 교과서로 이창희, 앞의 책(각주 1), 24-25면(자본수출국과 자본수입국 사이에 속인주의 과세와 속지주의 과세 중 어느 것을 선택할 것인가를 두고, 각국이 국익을 극대화할 수 있는 전략을 선택하는 과정을 분석한다), 82면(원천지국과 거주지국 모두 국익을 극대화하는 전략을 취하다 보면, 전 세계 자원 배분이 왜곡되어 세상이 가난해진다. 결과적으로 양국 모두 손해를 보는 지점이 게임의 결과가 된다); 오윤, 앞의 책, 89면(조세 경쟁 상황은 죄수의 딜레마 상황이다) 등이 있다.

14) Diane M. Ring, *"International Tax Relations: Theory and Implications"*, Tax Law Review Vol. 60(2007)(이중과세 문제만을 다루기는 하나, 세법학자 입장에서 최초로 국제레짐이론을 소개하고 이를 통해 국제조세 영역의 쟁점을 분석한 문헌으로 보인다).

15) Chang Hee Lee, *"A Strategic Tax Approach for Capital-Importing Countries Under the Arm's-Length Constraint"*, Tax Notes International (1999. 2.)(국가 간 협력이 없는 상황을 전제로 자본수입국이 국익을 최대화할 수 있는 전략을 제시한다); Thomas Rixen, *The Political Economy of International Tax Governance,* Palgrave Macmillan(2008)(국제정치학자의 입장에서 국제조세의 전반적인 부분, 즉 이중과세와 이중비과세 문제를 다루고 있다); Tsilly Dagan, *International Tax Policy Between Competition and Cooperation,* Cambridge University Press(2017)(국제조세 영역에서 국가 간 협력이 꼭 필요한 것이 아님을 게임 이론을 통해 보여준다); Lukas Hakelberg, *The Hypocritical Hegemon,* Cornell University Press(2020)(패권국인 미국과 그 국내 정치적 환경을 중심으로 국제조세 규범의 형성 과정을 분석한다). 이외에도 Reuven S. Avi-Yonah, *"Globalization, Tax Competition and the Fiscal Crisis of the Welfare State"*, Harvard Law Review, Vol. 113, No. 7(2000); Adam H. Rosenzweig, *"Harnessing the Costs of International*

연구들을 살펴보고, 그 연구방법들을 국제조세 분야에 어떻게 종합적으로 활용할 수 있을지 검토하고자 하는 데에 그 목적이 있다.

제 2 절 연구의 방법

이 글은 크게 분석의 도구인 국제레짐이론(제2장), 분석의 대상인 국제적 조세회피에 대한 대책 마련의 역사(제3장), 그리고 그 분석의 결과인 국제조세레짐 형성에 대한 이론적 분석 및 예측(제4, 5장)으로 구성되어 있다. 각 부분에 대한 연구방법은 다음과 같다.

첫째, 분석 도구인 국제레짐이론 부분은 주로 국제정치학에서 다루는 내용이다. 이 부분은 주로 국내외 국제정치학 교과서, 단행본 및 논문 등에 의존했다. 국제레짐에 많은 분량을 할애한 국제정치학 교과서를 찾기는 어려워서, 국제레짐에 관한 내용은 그에 관한 논의가 시작된 1970년 중반 이후 국제정치학계의 주요 논문들, 특히 국제레짐에 관한 논의가 주로 이루어진 학술지인 'International Organization', 'World Politics' 등에 발표된 논문들과 주요 학자들의 단행본[16] 등을 중점적으로 참고하는 한편, 위 논문들 및 단행본들을 기초로 해서 작성된 것으로 보이는 국내 문헌들도 함께 참고했다. 아무래도 '법학자' 입장에서는 생소할 수 있어서 국제정치학의 논의를 되도록 상세히 소개하고자 했다.

둘째, 분석 대상인 국제적 조세회피에 대한 대책 부분은 기존 국제조세법 교과서나 관련 문헌에 많이 소개되어 있다. 국내외 국제조세법 교

Tax Arbitrage", Virginia Tax Review, Vol. 26(2007); Allison Christians, Steven Dean, Diane Ring and Adam Rosenzweig, *"Taxation as a Global Socio-Legal Phenomenon"*, ILSA Journal of International and Comparative Law, Vol. 14, No. 2(2008); Ruth Mason, *"The Transformation of International Tax"*, The American Journal of International Law, Vol. 114, Issue 3(2020); Shu-Yi Oei, *"World Tax Policy in the World Tax Polity? An Event History Analysis of OECD/G20 BEPS Inclusive Framework Membership"*, The Yale Journal of International Law, Vol. 47(2022).

16) 대표적으로 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press(1984); Andreas Hasenclever, Peter Mayer, Volker Rittberger, *Theories of International Regimes*, Cambridge University Press(1997).

과서, 단행본 및 논문을 참고했다. 역사적 사실을 기술하는 내용이 대부분이어서 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)의 공식 문서나 성명서, 국가 간 서신 자료, 공식 보도자료 등도 살펴봤다. 관련 부분에서 살펴보겠지만, 조세회피 대책 마련과 관련된 국제적 논의가 거의 OECD를 중심으로 이루어졌기 때문에 그 역사적 전개과정 역시 OECD를 중심으로 서술했다.

셋째, 국제적 조세회피에 관한 대책을 마련하는 과정을 국제레짐이론을 통해 분석한 부분은 다른 세금 문제와 유사하게 세법학, 국제정치학, 경제학 등에서 비슷한 쟁점들을 연구 대상으로 삼고 있어서 그 부분에 대한 논의를 소개하고, 그러한 논의를 종합적으로 활용해 보고자 했다. 1990년대 후반부터 2010년대 초중반까지 전개된 역사적 전개과정을 분석하고, 그 결과를 토대로 해서 2010년대 중반부터 현재까지 이어진 논의가 향후 어떻게 전개될지 예측해봤다.

제 3 절 연구의 범위와 한계

Ⅰ. 연구의 범위

국제조세 쟁점에 관한 본격적인 국제적 논의의 시초(始初)는 1920년대 이중과세 문제와 관련된 논의일 것이다. 그런데 이 글은 1990년대 후반 국제적으로 논의가 활발했던 국제적 조세회피 문제 또는 그 해결을 위해 제시되었던 조세 경쟁 제한과 조세정보 교환 그리고 2010년대 중후반부터 현재까지 이어지고 있는 벱스(Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) 프로젝트를 중심으로 살펴본다. 물론 이 글의 연구방법을 활용해 이중과세 문제에 관한 논의 과정도 분석할 수 있겠지만, 지금까지의 모든 국제조세 쟁점을 다루기엔 너무 양이 많을 뿐만 아니라 당분간 국제조세 영역의 논의는 조세회피 문제에 집중될 것으로 보이기 때문이다.

Ⅱ. 연구의 한계

이 글은 다음과 같은 한계를 가진다.

첫째, 국제레짐이론은 최소한의 분석 단위를 국가로 파악하고, 패권국

의 영향력 행사, 상대국의 전략, 새로운 지식의 발견 등 외부적인 요인이 국가의 의사결정에 어떠한 영향을 주는지에 중점을 둔다. 국가의 대외적 의사가 국제 사회에서 다른 국가와의 상호작용을 통해 어떻게 변화하는지를 주로 분석 대상으로 삼기 때문이다. 아무래도 각국 정부의 내부적인 의사결정 과정이 공개되지 않는 경우가 많고, 제한적인 정보만으로 그 의사를 정확히 분석하기 어려운 사정이 있어서 그러하다. 그런데 해당 국가의 국내 정치·경제적 상황에 대한 상세한 분석이 뒷받침되지 않으면, 대외적 행동 이면(裏面)에 있는 의사를 정확하게 파악하기 어려운 문제가 있다. 국제레짐이론을 활용하는 이 글 역시 동일한 한계를 가진다.

둘째, 이 글은 1990년대 후반 이후 국제 사회에서 활발한 논의가 이루어졌던 국제조세 영역의 몇 가지 쟁점만을 분석 대상으로 삼고 있다. 분석 대상이 한정적이다 보니, 그 결과를 두고 국제조세레짐의 일반적이고 전체적인 모습이라 단정하기에는 어느 정도 한계가 있을 수밖에 없다.

셋째, 그동안 세법학계에서 많이 다루어지지 않았던 연구방법을 어떻게 활용할 수 있을 것인가에 초점을 두다 보니, 현상에 대한 분석을 넘어서 새로운 법적 쟁점이나 주장을 이 글에 담지 못했다. 어떻게 보면 이 글이 법학 논문으로서 가지는 가장 큰 한계라고 할 수 있다. 국제조세 영역에서 국제적 수준의 논의가 이루어지는 과정을 살펴봤다면, 그다음은 그 논의 과정에서 대한민국이 취한 전략을 평가하고, 그 논의의 국내법적 수용 과정에서 문제는 없었는지에 관하여 비판적으로 살펴봐야 하며, 앞으로의 논의 결과를 어떻게 국내법으로 수용해서 운영할지를 제시해야 할 것이다. 이 글은 위 쟁점들에 관한 본격적인 검토에 들어가기 직전 단계에서 멈춘 것이라 할 수 있다.

제 4 절 이 글의 구성

이 글의 구성은 다음과 같다.

제2장에서는 본격적인 분석에 앞서 이 글의 핵심 개념인 국제레짐이 무엇인지 살펴본다. 이를 통해 국제조세 영역의 국제레짐, 즉 국제조세레

짐을 어떻게 표현할 수 있을지 확인할 수 있을 것이다. 그다음에는 국제레짐의 변천 과정을 설명하기 위한 국제레짐이론을 살펴본다. 국제레짐이론은 이 글의 핵심적인 분석 수단으로서 중요하다. 국제레짐이론을 네 가지로 구분해서 볼 텐데, 개별 이론마다 유용성과 한계가 있기 때문에 다양한 이론들을 종합적으로 이해할 필요가 있다.

제3장에서는 이 글의 분석 대상, 즉 국제조세레짐의 구체적인 내용과 그 형성 과정을 살펴본다. 주로 국제적 조세회피에 대한 대책 마련의 역사를 소개한다. 대표적인 조세회피 사례들을 보고, 조세피난처로 지칭되던 국가나 지역들이 어떠한 관련이 있었는지, 그리고 그에 대한 각국의 대응 등이 주를 이룬다. 특히 1990년대 후반 이후 시도된 각국의 협력적 대응 중에는 성공한 것도 있지만, 실패한 것도 있었다. 이러한 성공 요인 또는 실패 요인을 분석하는 것이 이 글의 주요 목적이다.

제4장에서는 네 가지 국제레짐이론에 맞춰 국제조세레짐의 형성 과정을 본격적으로 분석한다. 패권국인 미국은 국제조세레짐 형성 과정에서 어떠한 역할을 했는가, 자본수입국과 자본수출국 사이에서 협력을 방해하는 조세피난처와 은행 비밀주의 국가 등의 문제를 해결할 수 있는가, 블랙리스트, 개별 국가들의 감시와 제재, 다자협약 등은 국제적 조세회피 문제를 해결하는 데에 유용한 수단인가, OECD는 국제조세 영역에서 전문가 집단으로서 국제조세레짐 형성에 어떠한 영향을 주었는가 등을 주로 살펴본다.

제5장에서는 제4장의 분석 내용을 기초로 현재 논의 중인 벱스 대응과 관련하여 국제조세레짐이 형성될 수 있을지 예측해본다. 미국이 여전히 패권국으로서 국제조세레짐 형성에 영향력을 행사할지, 벱스 대응과 관련된 게임의 모습은 어떠할지, 모두가 협력해서 벱스에 대응하게 할 수 있는 방안은 무엇이 있을지, OECD가 국제조세 영역에서 전문가 집단으로서 국제조세레짐 형성에 계속 영향을 줄 수 있을지 등을 다룬다.

제6장에서는 지금까지의 내용을 요약하고, 이 글을 바탕으로 향후 시도할 수 있는 연구 방향을 제안한다.

제 2 장 국제레짐이론

제 1 절 의의

Ⅰ. 이 장의 목적

전후 동서 냉전 시대 국제 사회의 모습은 군사력을 기반으로 한 힘이나 권력을 통해 설명할 수 있었다.[17] 국가의 안보(安保)[18]가 최우선 목표였고, 이를 위해서 힘이 가장 중요했다. 더 강력한 힘을 갖춘 국가일수록 국제 사회에서 더 많은 영향력을 행사할 수 있었다.[19]

그런데 냉전 시대의 종결과 함께 국경을 초월한 상품, 화폐, 인적 자원, 정보 등의 교류가 더욱 활발해졌다. 이를 통해 전 세계가 하나로 통합되어 가자 이른바 '상호의존성(interdependence)'이 확대되었다. 상호의존성이란, 세계 어디선가 발생한 사건이 다른 곳이나 다른 행위자에게 큰 영향을 주는 것을 말한다.[20] 상호의존적인 국가들은 서로의 정책에

---

17) 조경근, "국제레짐이론: 개념논쟁", 『국제정치연구』, 제4집 제1호(2001), 2면.

18) 안보란, 개인 및 집단의 핵심 가치에 대한 위협이 없는 상태를 말한다. 존 베일리스, 스티브 스미스, 퍼트리샤 오언스 편저, 하영선 외 옮김, 『세계 정치론』, 을유문화사(2015), 312면. 한편 위 책은 2015년 6판 이후 2019년 7판이 출간되기는 했으나, 7판에서 종래 국제레짐(제19장)을 다루는 독립된 장이 없어져 이 글은 6판을 참고했다. 이와 관련해 7판 서문에는 특별한 언급이 없고, 번역의 말에는 국제레짐의 장을 삭제했다고 간략히 기재되어 있다. 7판은 국제레짐의 정의와 간단한 예시 정도만을 다루고 있는데(413면 등), 그 부분은 6판의 내용과 크게 차이가 없다.

19) 야마모토 요시노부, 김영근 역, 『국제적 상호의존: 국제레짐과 거버넌스의 정치경제학』, 논형(2014), 9면. 세계대전 이후 미국과 소련 사이의 치열한 군비(軍備)경쟁이 이를 잘 보여준다. 안병준 외, 『국제정치경제와 한반도』, 박영사(1999), 3면.

20) 야마모토, 위의 책, 7면. 예를 들어, 국가 간 교류 정도는 상호의존의 지표가 된다. 수출량은 그 나라의 고용이 해외 시장에 어느 정도 의존하고 있는지를 보여주고, 국외 자본의 유입량은 그 나라의 경제 발전이 국외 자본에 얼마나 의존하고 있는지를 보여준다. 야마모토, 위의 책, 78-79면. 한편 상호의존의 정도를 취약성(vulnerability, 상호의존이 단절되었을 때에 입는 손해의 크기)과 민감성(sensitivity, 통상적인 경제교류가 이루어지는 상황에서 한 국가의 경제 변화가 다른 국가에 미치는 영향의 크기)이라는 개념을 통해 설명하기도 한다. 예를 들어, 석유 의존도가 높은 국가는 산유국이 석유 수출을 중단

영향을 받으므로, 경제성장, 고용창출, 물가안정 등과 같은 여러 정책적 목표를 달성하기 위해서는 상대국의 정책도 고려해야 한다. 나아가 이러한 국가들은 정책 조정(coordination)과 같은 국가 간 협력(cooperation)[21]을 통해 공동의 편익을 실현하기도 했다.[22] 그런데 각국이 독자적으로 행동해서 얻을 수 없는 공동의 편익을 협력을 통해 실현하려는 현상 내지 과정[23]을 종전의 권력 투쟁 또는 힘의 경쟁이라는 측면[24]에서 설명하기 어려웠다.[25] 그래서 국가 관계를 서로 도움이 되는 방향으로 조절하고 발전시키기 위한 제도(institution)[26]가 필요하다고 생각했고, 그

할 경우 입는 피해가 크기 때문에, 산유국에 대한 취약성이 크고, 대미 수출 의존도가 높은 국가는 미국의 경제성장률 둔화로 대미 수출이 줄어들 경우 당초 경제성장의 목표치 달성이 어려울 수 있어 미국 경제에 대한 민감성이 크다. 야마모토, 앞의 책, 121-124면. 이처럼 당사국들 사이에 상호의존이 언제나 대칭적인 것은 아니다. 안병준 외, 앞의 책, 30면.

21) “cooperation”을 “협력”으로, “coordination”을 “조정”으로 번역한 용례는 베일리스 외 2인, 앞의 책, 388면 참조. 한편 이 장에서 외국어를 어떻게 번역해 국어로 표시할 것인지 여부는 해당 외국어를 언급한 문헌이 단일 문헌만 있을 경우 해당 문헌의 용례를, 복수 문헌이 있을 경우 국제정치학 교과서로서의 성격을 가진 문헌의 용례를 주로 참고하되, 위 문헌에 언급되지 않은 것이거나 다수의 학자들이 사용한 다른 용례가 있으면 그것으로 하고 각주로 그 용례의 출처를 표시했다.

22) 야마모토, 위의 책, 85-86면.

23) 이러한 모습은 단일국가 혼자서 문제를 해결하기 어려운 국제경제나 국제환경 영역에서 쉽게 찾을 수 있었다고 한다. 조경근, 앞의 논문, 3면.

24) 힘이 지배하는 국제 사회에서는 항상 상대국의 물리력 행사에 대비해야 하고, 국가 간 협력이나 연대를 신뢰할 수 없으므로 스스로 힘을 갖춰야 했다. 안병준 외, 위의 책, 35-36면.

25) 다른 국가로부터 공격받을지 모른다는 공포감이나 전쟁이 일어날 가능성이 줄어든 측면도 있었다. 김의곤, 『현대국제정치이론』, 집문당(2002), 209면. 특히 제2차 세계대전 이후 70년 이상 무력으로 국가가 병합된 사례가 단 한 건도 없었다고 한다. 정인섭, 앞의 책, 8면.

26) 영어 “institution”은 사회에서 확립된 법, 관습 내지 관행이라는 의미와 함께 특정 목적을 달성하기 위한 조직이라는 두 가지 의미를 모두 가져서 단순히 우리말로 “제도”라고 번역하면 후자의 의미를 담지 못하는 문제가 있는데, 위 두 가지 의미를 모두 포함하는 우리말을 찾을 수 없어 보통 “제도”라고 번역하되, 전자의 의미로만 사용하는 경우에는 “협의의 제도”라 한다고 한다. 박재영, 『국제정치 패러다임:현실주의·자유주의·구조주의』, 법문사(2002), 288-289면. 이 글 역시 이러한 용례를 따른다. 따라서 제도란, 조직, 관료기관, 조약과 합의, 국가가 구속력 있는 비공식 관행 등을 모두 포함하는

에 따라 '국제레짐(international regime)'[27]이라는 개념이 제시되었다.[28] 현재는 많은 국제정치학자들이 경제, 환경, 안보, 인권 등 거의 모든 쟁점 영역(issue area)[29]에서 국제레짐을 통해 국제정치 현상을 분석하고 있고,[30] 이제는 국제레짐이 없는 국제 관계 영역은 없으며, 각국은 이러한 국제레짐으로부터 제약을 받는다고 한다.[31] 이러한 국제레짐의 생성, 변화, 소멸 등과 같은 변천 과정을 설명하기 위한 다양한 이론들을 통칭하여 '국제레짐이론(international regime theory)'이라고 한다.

이 글은 국제조세 영역의 국제레짐을 분석하고자 하기에, 국제레짐이론은 이 글의 핵심적인 분석 수단으로서 중요한 의미를 가진다. 따라서 이 장의 주요 목적은 국제레짐이론을 통해 본격적으로 국제조세 영역을 분석하기에 앞서 국제레짐과 국제레짐이론에 관한 구체적인 내용을 살펴보는 데에 있다.

개념이다. 베일리스 외 2인, 앞의 책, 748면.

27) 과거 "international regime"을 "국제제도"로 번역하는 경우도 있었으나, 현재는 "international institution"과 구별하기 위해 "국제레짐"이라는 용어를 그대로 사용한다고 한다. 조경근, 앞의 논문, 3면, 7면. 한편 "international regime"과 "international institution"을 따로 구분하지 않고 모두 "국제제도"라고 통칭하는 문헌도 있다. 대표적으로 이근욱, 『왈츠 이후: 국제정치이론의 변화와 발전』, 한울아카데미(2014), 194면. 또 학계에서 국제레짐을 어떻게 한국어로 번역할 것인지 합의된 것이 없다고 설명하는 문헌도 있다. 예컨대 김형국, 『국제제도론: 정치와 법의 만남』, 한울(2008), 26면. 다만, 이 글을 작성하기 위해 참고한 국제정치학계의 국문헌들 대부분이 "international institution"은 "국제제도"로 번역하고 "international regime"은 영어를 음차(音借)해서 "국제레짐"으로 번역하고 있으므로, 이 글도 이러한 용례를 따른다.

28) 안병준 외, 앞의 책, 24면; 조경근, 위의 논문, 3면.

29) 쟁점 영역이란, 하나의 통상적인 협상 과정에서 한 번에 다루어질 수 있는 일련의 쟁점들을 말한다. 이러한 쟁점 영역의 범위는 행위자들의 인식 변화에 따라 달라질 수 있다. 예컨대, 직물 무역과 관련된 국제레짐은, 과거 면직물과 합성섬유를 분리해서 다루었으나, 오늘날 구분하지 않고 모든 종류의 섬유를 다룬다. Keohane, *op. cit(supra note 16).,* p.61. 한편 "issue area"를 "쟁점 영역"으로 번역한 용례는 박재영, 앞의 책, 294면; 조경근, 위의 논문, 5면 참조.

30) 조경근, 위의 논문, 3면.

31) 베일리스 외 2인, 위의 책, 388면.

II . 이 장의 구성

제2절에서는 핵심 개념인 국제레짐이 무엇인지를 살펴본다. 국제정치학계의 개념 정의를 보고, 구별 개념들과의 비교를 통해 그 개념을 조금 더 명확히 이해하고자 한다.

제3절에서는 국제레짐의 변천 과정을 설명하기 위한 국제레짐이론을 크게 네 가지로 구분해서 소개한다. 제3절에서 살펴보는 것처럼 개별 이론마다 한계가 있기 때문에 국제레짐을 분석하기 위해서는 다양한 이론들을 종합적으로 활용할 필요가 있다.

한편 이 장에서 다루는 내용은 기본적으로 국제정치학의 논의이다. 아무래도 생소한 개념과 이론들이 많이 등장한다. 상세한 설명을 위해 상당한 분량을 할애하다 보니, 국제조세와 관련된 내용이 한참 뒤에야 등장한다. 제4장과 제5장에서 국제조세 영역에 대한 본격적인 분석을 하면서 필요한 범위에서 다시 한 번 개별 국제레짐이론의 핵심적인 내용을 언급할 것이기 때문에 굳이 이 장을 자세히 살펴보지 않더라도 이 글의 나머지 부분을 이해하는 데에 큰 어려움이 없을 것이다. 따라서 국제조세와 관련된 내용에 주된 관심이 있다면, 일단 이 장을 뛰어넘거나 또는 이 장의 결론(제4절) 부분만 간단히 보고, 다른 부분을 읽으면서 필요한 부분을 찾아서 살펴보는 방법을 추천한다.

제 2 절 국제레짐

I . 개념의 등장

현대 정치학에서 국제레짐[32]이라는 개념을 본격적으로 다루기 시작한 학자는 러기(John Gerard Ruggie)라고 한다.[33] 그에 따르면, 국제레짐이

32) '레짐(regime)'은 통치, 지배 등의 의미를 가진 라틴어 'régĭmen'에서 유래된 것이고, 특정 정부나 정치적 체제를 표현할 때에 사용되지만, 같은 어원을 둔 프랑스어 'régime'은 제도, 규정, 법규 등 법규체제로서의 의미가 있다고 한다. 한편 경우에 따라서는 '앙시앵 레짐(ancient régime)'과 같이 사회적, 정치적 체제를 지칭하기도 한다. 김유은, "국제레짐의 변천에 관한 이론적 고찰: GATT를 중심으로", 박사학위 논문, 한양대학교 대학원(1991), 11-12면; 안병준 외, 앞의 책, 29-30면(국내 단계와 국제 단계에서 말하는 레짐의 개념이 서로 다르다).

란 국가들이 집단적으로 채택한 일련의 상호 기대, 규칙, 규제, 계획, 조직력 및 재정적 투입을 말한다.[34] 이후 코헤인(Robert O. Keohane)과 나이(Joseph S. Nye)가 국제정치의 핵심 분석 개념으로서 국제레짐을 활용하면서 국제정치학자들이 국제레짐이라는 용어를 보편적으로 사용하게 되었다고 한다.[35]

II . 개념

1. 이른바 합의된 정의

현재 국제정치학계에서는 크래스너(Stephen D. Krasner)가 제시한 개념 정의가 가장 영향력이 있다고 한다.[36] 크래스너는 1982년 국제레짐을 주제로 한 학술대회의 결과를 정리해 'International Organization'이라는 학술지의 특집호로 출간하면서 그 대표편집을 맡았었는데, 당시 학술대회에서 이루어진 학자들 사이의 논의를 기초로 국제레짐을 다음과 같이 정리했다.[37]

---

33) 김유은, 앞의 논문, 13면; 이주영, "국제레짐이론의 비판적 고찰", 석사학위 논문, 이화여자대학교 대학원(1999), 36면; 어해영, "국제레짐이론의 접근방법에 관한 연구: 유럽연합의 환경행동계획과의 연계분석", 석사학위 논문, 동국대학교 대학원(2004), 8면.

34) John Gerard Ruggie, *"International Responses to Technology: Concepts and Trends",* International Organization, Vol. 29, No. 3(1975), p.570(The term "regime" refers to a set of mutual expectations, rules and regulations, plans, organizational energies and financial commitments, which have been accepted by a group of states).

35) 김유은, 위의 논문, 13-14면.

36) 베일리스 외 2인, 앞의 책, 391면; 박재영, 앞의 책, 415면; 김형국, 앞의 책, 25면; 안병준 외, 앞의 책, 31면; 김유은, 위의 논문, 14면; 이주영, 위의 논문, 37면; 어해영, 위의 논문, 9면 등. 국제레짐을 언급하는 국내 문헌 대부분이 크래스너의 정의를 따르고 있다.

37) 크레스너의 정의를 두고 '합의된 정의(consensus definition)'라고 하는데, 위 합의된 정의가 널리 받아들여 지기 이전에는 국제레짐이라는 용어를 학자들마다 서로 조금씩 다른 의미로 사용했다고 한다. Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* pp.8-9. 예컨대, "어떤 쟁점 영역에서 국가 행위를 규제하기 위한 국가들 사이의 다자간 협약"이라고 보는 견해[Stephan Haggard, Beth A. Simmons, *"Theories of International Regimes",* International Organization, Vol. 41, No. 3(1987), p.495], "국제 관계의 모든 쟁점 영역에

"국제레짐이란, 국제 관계의 특정 영역에서 행위자들의 기대가 하나로 수렴된 묵시적 또는 명시적 원칙(principle), 규범(norm), 규칙(rule) 그리고 정책 결정절차(decision making procedure)의 총체를 말한다. '원칙'이란 사실, 인과관계 및 옳고 그름에 대한 신념을 말하고, '규범'이란 권리·의무로 규정된 행위 기준이며, '규칙'이란 규범을 구체화한 행위지침이고, '정책 결정절차'란 집단적 선택 및 그 이행을 위한 일반적인 관행이다."[38]

2. 개념의 구체적 활용례

존재하는 유형화된 행위, 즉 어떤 행동에 규칙성이 있으면, 이를 설명할 수 있는 원칙, 규범, 규칙 등이 존재하는데, 그것이 바로 국제레짐"이라는 견해 등이 있었다[Donald J. Puchala, Raymond F. Hopkins, *"International Regimes: Lessons From Inductive Analysis",* International Organization, Vol. 36, No. 2(1982), p.247]. 심지어 용어 자체가 모호해서 학자들 사이에 혼란만 일으키므로 국제정치학에서 유용한 개념이 아니라는 주장도 있었다. 대표적으로 Susan Strange, *"Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis"*, International Organization, Vol. 36, No. 2(1982), pp.484-486. 국내 문헌들은 "오늘날의 국제 관계 속에 이전의 개념으로는 설명할 수 없는 그 어떤 영향력의 실체가 존재하면서 이것이 국가들의 행태가 특정한 유형을 갖도록 만들고 있는데, 이 실체가 바로 국제레짐이다(조경근, 앞의 논문, 5면).", "국제정치에서 레짐은 복수 국가들의 이해가 관련된 문제나 개개의 국가가 타국의 동의나 협력 없이 단독으로는 충분히 해결할 수 없는 문제를 둘러싼 국가 간의 상호의존적 행위를 집단적으로 관리하기 위한 제도적 정비를 의미한다(안병준 외, 앞의 책, 30면).", "국가 간 합의에 의해 국가 행동을 규제하는 명시적인 합의이다(이근욱, 앞의 책, 201면)." 등으로 설명하고 있다.

38) Stephen D. Krasner, *"Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables",* International Organization, Vol. 36, No. 2(1982), p.186(Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice). 한편 "principle"을 "원칙"으로, "norm"을 "규범"으로, "rule"을 "규칙"으로, "decision making procedure"를 "정책 결정절차"로 번역한 용례는 박재영, 앞의 책, 294면; 조경근, 위의 논문, 4면; 김유은, 앞의 논문, 14-15면; 이주영, 앞의 논문, 37면; 어해영, 앞의 논문, 9면 참조.

크래스너의 개념 정의에 따르면, 1944년 브레튼우즈 회의(Bretton Woods Conference)[39]에서 시작해 1947년 관세 및 무역에 관한 일반 협정(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT),[40] 그 이후 연속된 제네바, 도쿄, 우루과이 라운드(round),[41] 1995년 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)의 출범에 이르는 과정을 통해 형성된 국제무역레짐(international trade regime)은 다음과 같다.

첫째, 국제무역레짐의 원칙은 '자유무역이 각국의 복리를 증진한다.'이다.[42]

둘째, 원칙 그 자체는 구체적으로 어떠한 행위를 해야 하는지 또는 하지 말아야 하는지를 지시하지 않으므로,[43] '자유무역을 위해 관세 및 비관세장벽을 낮춰야 한다.', '특정 국가에만 차등적 특혜를 제공해서는 안 된다.'와 같은 규범이 필요하다.[44]

셋째, 규칙은 규범을 더욱 구체화한 것으로 통상 법조문의 형태를 띤다. 따라서 그 이행 여부를 직접 확인할 수 있다.[45] '회원국들은 서로 최혜국(最惠國) 대우를 해야 한다(서비스무역에 관한 일반협정 제2조).', '금

---

39) 1944년 미국에서 개최되었던 브레튼우즈 회의(Bretton Woods Conference)의 주요 성과는 다음과 같다. 첫째, 당시 각국의 통화는 달러에 고정되었고, 미국은 금 1온스당 35달러 비율로 모든 달러를 금으로 교환주기로 약속했으며, 자국 통화가치의 변화를 원하는 국가는 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF)의 허락을 받아야 했는데, 이를 통해 안정적인 환율 관리가 가능해졌다. 둘째, 국제통화기금과 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)이 신설되었다. 베일리스 외 2인, 앞의 책, 331-333면.

40) 체결될 당시만 해도 이후 국제무역기구(International Trade Organization, ITO)로 대체가 예상된 임시협정이었으나, 미국이 대(對)소련 봉쇄를 최우선 과제로 삼으면서 국제무역기구가 출범하지 못했고, 결국 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)로 대체될 때까지 40년 넘게 존속했다. 베일리스 외 2인, 위의 책, 334면.

41) 라운드란, 모든 회원국들이 참여하는 다자간 통상협상을 말한다. 정영진·이재민, 『글로벌시대를 위한 신 통상법 및 통상정책』, 박영사(2012), 47면.

42) 베일리스 외 2인, 위의 책, 392면; 박재영, 앞의 책, 415면; 김유은, 앞의 논문, 16면.

43) 김유은, 위의 논문, 16-17면.

44) 베일리스 외 2인, 위의 책, 392면; 박재영, 위의 책, 415면.

45) 김유은, 위의 논문, 20면; 이주영, 앞의 논문, 40면.

지된 수출보조금을 지급해서는 안 되고(보조금 및 상계조치에 관한 협정 제3조), 예외적으로만 긴급수량 제한조치를 할 수 있다(긴급수량 제한조치에 관한 협정 제2조).' 등은 규칙이다.[46]

넷째, 정책 결정절차에는 주로 절차적인 내용이 포함된다. 세계무역기구(WTO)가 상설 각료회의(Ministerial Conference), 일반이사회(General Council) 및 분야별 이사회 등을 두고 있고(세계무역기구 설립을 위한 마라케시 협정 제4조), 합의에 의해 결정을 하되 그렇지 못한 경우에 각국이 모두 동등한 하나의 투표권을 가지고 표결해서 과반수로 정하도록 하는 것(세계무역기구 설립을 위한 마라케시 협정 제9조)은 정책 결정절차로 볼 수 있다.

3. 네 가지 구성요소들 사이의 관계

크래스너는 네 가지 구성요소들 사이에 위계(位階)를 두어 규범은 원칙에, 규칙은 원칙과 규범에 각각 위배되어서는 안 되고, 원칙과 규범을 국제레짐의 본질적인 요소로 보나, 규칙과 정책 결정절차는 본질적인 요소로 보지 않는다.[47] 원칙과 규범을 국제레짐의 본질적인 요소로 보는 이유는, 하나의 원칙과 규범 아래에 그것을 구체화한 다양한 규칙과 정책 결정절차가 존재할 수 있기 때문이다.[48]

네 가지 구성요소들 중 특히 원칙과 규범 또는 규범과 규칙의 구별이 쉬운 문제가 아니라는 비판이 있으나,[49] 크래스너와 같이 구분하면, 기존

---

46) 박재영, 앞의 책, 415면.

47) Krasner, *op. cit.(supra note 38),* pp.187-189.

48) 박재영, 위의 책, 415면; 김유은, 앞의 논문, 21면.

49) Krasner, *Ibid,* p.189; Haggard and Simmons, *op. cit.,* pp.494-495; 김유은, 위의 논문, 15-16면; 이주영, 앞의 논문, 37-38면. 이러한 이유로 코헤인은 국제레짐을 국제 관계의 특정 영역에서 각 정부가 합의한 명시적 규칙들로 이루어진 제도(Regimes are institutions with explicit rule, agreed upon by governments, that pertain to particular sets of issues in international relations)로 정의한다. Robert O. Keohane, *"Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics", in International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory,* Westview Press(1989), p.4. 그런데 막상 코헤인은 자신의 정의가 크래스너의 것과 유사하다는 입장이다. Robert O. Keohane, *"International Institutions: Two Approaches",*

국제레짐이 소멸하고 새로운 국제레짐이 형성된 것인지(change of the regime, 국제레짐의 원칙과 규범의 변화), 아니면 내부적인 변화에 불과해 기존 국제레짐이 유지되는 것인지(changes within a regime, 국제레짐의 규칙과 정책 결정절차의 변화)를 구별할 수 있는 실익이 있다.[50]

크래스너는 국제레짐의 내부적인 변화의 예로 관세 및 무역에 관한 일반 협정을 든다.[51] 도쿄 라운드에서 개발도상국에 대한 우대 규정이 도입되었는데, 이는 모든 회원국에 대한 최혜국 대우라는 규범이 변경된 것이 아닌지 문제되었다. 하지만 개발도상국에 자유무역을 증진할 기회를 주기 위한 예외적 조치이고, 일정한 경제성장 후에는 이른바 개발도상국 졸업조항(관세 및 무역에 관한 일반 협정 제18조 B항, 개발도상국의 국제수지를 보호하기 위한 조항이다)을 통해 더는 그러한 혜택을 받을 수 없고 다른 회원국과 동일하게 국제레짐을 따라야 하므로, 기존 국제레짐의 원칙과 규범이 바뀐 것이라 평가할 수 없다고 한다.

이 글도 크래스너의 정의에 따라 네 가지 요소로 국제레짐을 표현한다.[52]

International Studies Quarterly, Vol. 32, No. 4(1988), p.384.

50) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* pp.12-13; 조경근, 앞의 논문, 9면.

51) Krasner, *op. cit.(surpa note 38),* p.188.

52) 크래스너의 정의에 따르더라도, '행위자들의 기대가 하나로 수렴되는 것'의 의미가 분명하지 않아서 어느 경우에 행위자들의 기대가 하나로 수렴된 것으로 보아 국제레짐이 존재한다고 할 수 있느냐의 문제가 남는다. 이에 대해서는 행위론적 입장(behavioral approach, 모든 국가가 해당 규범이나 규칙 등을 완전히 따를 필요는 없지만, 적어도 의미 있는 수준에 이를 정도로 규범 등을 따르는 것이 확인될 때에 국제레짐이 존재한다), 인식론적 입장(cognitive approach, 개별 국가의 행위가 중요한 게 아니라, 해당 규칙 등을 위반한 사건이 발생한 경우에 다른 국가들이 이를 어떻게 해석하고 반응하는지가 중요하다), 형식론적 입장(formal approach, 명시적이고 공식적인 형태를 갖춘 것만이 국제레짐이 된다) 등이 있다. 국제레짐의 존재 자체를 논증하는 데에 많은 공을 들이지 않아도 되므로, 대다수 학자들은 대체로 형식론적 입장에 따라 조약이나 외교문서 등을 통해 명시적이고 공식적으로 드러난 국제레짐을 다룬다고 한다. 이와 관련된 자세한 논의는 Hasenclever, Mayer and Rittberger, *Ibid,* pp.14-21; 조경근, 위의 논문, 9-12면; 최위정, "국제레짐 이론에 관한 연구", 박사학위 논문, 동국대학교 대학원(2003), 18-28면; 어해영, 앞의 논문, 38-40면 참조.

III . 구별 개념

1. 협력

협력(cooperation)이란, 국가 간 정책 조정 과정을 통해 상대방의 정책을 받아들이는 것을 말한다.[53] 국제레짐 덕분에 국가 간 협력이 원만하게 이루어질 수 있으나, 일회적 성격을 가진 국가 간 임시협정처럼 협력은 국제레짐이 없어도 이루어질 수 있다.[54]

2. 조화, 부조화 및 갈등

조화(harmony)란, 개별 국가가 이기적으로 자신의 이익을 추구한 결과 참가국들 모두가 목표를 달성하는 경우를 말한다.[55] 조화로운 상황에서 상대방의 정책은 자국의 목적 달성에 도움이 된다. 반면 부조화(discord)란, 서로의 정책이 양립 불가능하거나 이를 조정하려는 시도조차 이루어지지 않는 상황을 말한다.[56]

협력과 국제레짐은 조화와 부조화 중간 정도에 위치한 갈등(conflict) 상황을 전제로 한다.[57] 예컨대, 모든 국가에 시장개방을 선호하는 집단만 존재하면, 국가 간 자유무역은 특별한 협력이 없어도 쉽게 이루어진다(조화). 반대로 모든 국가에 시장개방을 반대하는 집단만 존재하면, 국가 간 자유무역은 불가능하다(부조화). 국가 내부에 시장개방을 주장하는 집단과 반대하는 집단이 모두 존재하고, 각국이 그 사이에서 적당히 절충적인 태도를 보이는 경우(갈등)에 자유무역을 위한 협력과 국제레짐 형성이 가능하다.[58] 갈등 상황에서 상대국의 정책은 공동의 이익을 얻으

---

53) Keohane, *op. cit.(supra note 16),* pp.51-52.
54) Haggard and Simmons, *op. cit.,* p.495.
55) Keohane, *Ibid,* p.51; 박재영, 앞의 책, 412면.
56) Keohane, *Ibid,* pp.51-52.
57) Keohane, *Ibid,* p.54(협력이란, 갈등이 전혀 없는 상태가 아니고, 오히려 갈등 관계에 대한 반응으로 이해해야 한다); 박재영, 위의 책, 413면(협력이란, 현존하는 갈등에 대한 반응 또는 미래의 갈등을 피하기 위한 노력 중 일부이다).
58) 이근욱, 앞의 책, 196-197면.

려는 목표 달성을 저해하지만, 각국은 서로 정책을 조정하는 과정을 통해 공동의 이익을 얻을 수 있다.[59]

3. 국제법

가. 국제레짐과 국제법의 구별

국제법(international law)이란, 국제 사회의 법으로서 주로 국가 간의 관계를 규율하는 법을 말하므로,[60] 개념 정의적으로는 Ⅱ.에서 살펴본 국제레짐과 구별된다.

제2차 세계대전 이후 국제법학과 국제정치학이 학문적으로 서로 멀어졌다고 한다.[61] 국제정치학들은 국제법을 비롯한 여러 법적 장치들이 제2차 세계대전을 막거나 참혹한 현실을 해결하지 못하자, 그것들이 세계질서를 유지하는 데에 아무런 역할을 하지 못했다고 보았다. 현실은 권력과 부의 배분 과정이 반영된 결과일 뿐이고, 그 과정에서 아무런 역할을 하지 못하는 국제법을 연구할 필요성이 없다고 생각했다고 한다. 한편 국제법학자들은 전통적으로 국가들의 행동을 설명하려 하기보다는, 어떠한 원칙 등이 법의 지위를 얻었는지를 주로 연구해 왔고, 현재 상황의 모습을 있는 그대로 설명하려 하기보다는 규범적으로 반드시 어떠해야만 하는지의 문제를 다루어 왔다고 한다.[62] 이러한 시각은 연구방법에도 차이를 가져왔는데, 국제정치학자들이 수학적 모형화나 통계 분석을 활용한 연구를 했다면, 국제법학자들은 현재의 법이 무엇인지, 그리고 어

---

59) 조정 과정을 거치기 위해서는 서로의 정책이 양립 가능해야 한다. Keohane, *op. cit.(supra note 16),* p.53.

60) 정인섭, 앞의 책, 2면.

61) 이 단락의 내용은 Adam C. Irish, Charlotte Ku, Paul F. Diehl, *"Bridging the International Law-International Relations Divide: Taking Stock of Progress",* Georgia Journal of International and Comparative Law, Vol. 41, No. 2(2013), pp.361-363.

62) 국제정치학자들은 국제법학자들이 국제법과 국제기구의 기능이나 국제법이 형성된 상황적 배경에는 크게 관심을 두지 않고, 이미 형성된 법률 체계를 기준으로 국가 행위의 적법성만을 주로 연구 대상으로 삼는 점을 비판했다고 한다. Kenneth W. Abbott, *"Modern International Relations Theory: A Prospectus for International Lawyers"*, Yale Journal of International Law, Vol. 14, No. 2(1989), pp.336-337.

떻게 개정되어야 하는지를 주로 서술하는 형태로 연구했다고 한다.

그런데 Ⅰ. 1.에서 살펴본 것처럼 국가들이 서로 협력해서 공동의 편익을 실현하는 모습들이 보이기 시작했고, 이를 설명하기 위해 국제정치학에서 '국제레짐'이라는 개념이 등장했다. 바로 이어서 살펴보는 것처럼, 국제법과 국제레짐은 다루는 내용, 기능 및 유용성, 국제레짐의 존속 내지 국제법의 준수 이유 등 여러 측면에서 상당히 유사하다.

일반적으로 국제정치학이 국가 간 상호 협력이 제도에 미치는 영향에 중점을 둔다면, 국제법학은 그 제도의 구체적인 내용과 각국에 미치는 법적 구속력에 중점을 둔다고 볼 수 있지만,[63] 결국 국제정치학자와 국제법학자는 동일한 국제 사회의 모습, 즉 국가 간 상호 협력을 통해 형성된 제도를 논의하는 점에서 연구의 대상이 같다.[64] 이러한 이유에서 국제정치학과 국제법학의 공동 작업이 이루어지고 있고,[65] 그 대표적인 분야가 국제레짐과 국제법이다. 따라서 개념적으로는 국제레짐과 국제법이 구별된다 하더라도, 그 유사성으로 인해 실질적으로 구별하기 어렵기도 하고, 엄격히 구별할 실익도 크지 않다고 보인다.

나. 구체적인 내용 측면

내용적인 측면에서 국제법과 국제레짐은 상당히 유사하다. 예컨대, 관세 및 무역에 관한 일반협정이나 세계무역기구, 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA) 등을 내용을 하는 현재의 '국제무역레짐'은 국제경제법에서 다루는 내용과 거의 일치하고, 오존층 보호, 기후 변화 등을 내용을 하는 '국제환경레짐(international environmental regime)'은 국

63) Anne-Marie Slaughter, *"International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda"*, The American Journal of International Law, Vol. 87, No. 2(1993), p.215.

64) Anne-Marie Slaughter, Andrew S. Tulumello, and Stepan Wood, *"International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship"*, The American Journal of International Law, Vol. 92, No. 3(1998), p.370.

65) 특히 어떻게 법이 만들어지고 변화하는지, 한 국가의 법이 전 세계로 유포되는 과정은 어떠한지, 국제기구가 각국의 국내법에 어떠한 영향을 미치는지 등이 공동 작업을 하기에 적합한 주제라고 한다. Irish, Ku and Diehl, *op. cit.,* p.388. 한편 구체적인 공동 작업에 관하여는 Slaughter, Tulumello and Wood, *Ibid.,* pp.367-373.

제환경법에서 다루는 내용과 거의 일치한다.[66]

한편 국제레짐의 구성요소들 중 조문화되어 있는 규칙이나 정책 결정 절차는 국제법학의 주요 연구 대상이기도 하다.[67]

다. 기능과 유용성 측면

슬로터(Anne-Marie Slaughter)는 양측이 아래 표와 같이 거의 동일한 이이기를 하고 있다고 본다.[68]

국제레짐의 기능과 유용성	국제법의 기능과 유용성
거래비용을 줄여준다.	게임의 규칙을 제공하고, 반복에 대한 기대감을 준다.
	동일한 재협상을 반복하지 않도록 한다.
합법적인 행위와 불법적인 행위의 구별 기준을 제시한다.	국가 행위의 합리화 내지 정당화의 근거를 제시한다.
동등한 수준의 정보를 제공한다.	각국의 관료들이 국제기구 조직의 구성원이 된다.
감시, 국가 명성, 합법과 불법의 구별 기준 제공 등을 통해 합의 사항을 이행하도록 한다.	합의 사항의 이행을 위해 협약 내용을 입법하도록 하고, 그 이행 여부의 투명성을 증대시킨다.

[표 1] 국제레짐과 국제법 비교

라. 국제레짐의 존속 내지 국제법 준수 측면

국제법학에서는 각국이 국제법을 준수하는 이유를 다음과 같이 설명한다.[69] 첫째, 국가 간에 원활한 국제적 협력이 필요한 경우 국제법이 이를 실현해 주는 제도적 장치로서 국제 사회 공동의 이익을 보장해 준다. 둘째, 국제법은 각국의 합의와 관행을 바탕으로 그에 동의한다는 취지의 조약[70]을 통해 성립한다. 원하지 않는 조약에 동의하지 않는 국가는 그

66) 국제경제법이나 국제환경법의 자세한 내용에 대해서는 정인섭, 앞의 책, 760-792면, 1078-1120면 참조. 한편 국제환경레짐에 대해서는 제3절 중 Ⅵ. 3. 참조.
67) 김형국, 앞의 책, 37면.
68) Slaughter, *op. cit.,* p.220.
69) 정인섭, 위의 책, 6-9면.

에 구속되지 않는다. 셋째, 상호주의 역시 국제법을 준수하는 이유다. 각국은 상대방의 위법행위에 대한 대응조치로서 유책 국가에 대해서는 국제의무의 이행을 거부할 수 있고, 일국(一國)의 위법행위는 직접적인 피해국이 아니더라도 국제법 질서를 유지하기 원하는 다수의 국가들로부터 반발을 불러일으킬 수 있다. 넷째, 국제 사회에서 국가의 신뢰도는 각국의 중요한 자산이다. 오늘날 각국은 거의 모든 방면에서 상호의존적이고 타국과의 빈번한 교류를 통해 이득을 얻기 위해서 국제 사회에서 자신이 국제법을 잘 준수해서 신뢰할 수 있는 상대라는 평판을 유지할 필요가 있다.

이러한 내용은 제3절 이하에서 살펴볼 각국이 국제레짐에 순응하는 이유, 즉 국제레짐을 통해 공동의 편익을 실현할 수 있고, 자국의 위반행위가 상대국의 위반행위로 이어지거나, 국제레짐 위반 국가라는 오명(汚名)을 쓰는 상황을 두려워하기 때문에 국제레짐을 준수한다는 내용과 거의 일치한다.

IV . 소결

이 글에서 국제레짐은 '국제 관계의 특정 영역에서 행위자들의 기대가 하나로 수렴된 묵시적 또는 명시적 원칙, 규범, 규칙 그리고 정책 결정절차의 총체'를 말한다. '원칙'이란, 쟁점 영역에서 정책 방향의 기초가 되는 믿음 내지 신념을 말하고, 원칙을 구체화한 가장 일반적인 모습의 행

---

70) 조약, 협약, 협정, 규약, 의정서 등 어떠한 명칭이든 국제법 주체들이 국제법의 규율 아래 일정한 법률효과를 발생시키기 위해 체결한 국제적 합의가 국제법상 조약이다. 정인섭, 앞의 책, 35면. 다만, "treaty"는 정치적으로 중요한 비중을 가진 합의에, "convention"은 통상적인 다자조약에, "agreement"는 양자 조약에 주로 사용되기는 하지만, 조약의 명칭에 관해 국제법상 통일된 사용방법이 없고, 명칭에 따라 법적 효력이 달라지지는 않는다고 한다. 정인섭, 위의 책, 280면. 이 글도 이러한 용례에 따라 특별한 사정이 없는 한 조약, 협약, 협정 등의 용어를 따로 엄격히 구분하지 않는다. 국제조세조정법 제2조 제1항 제7호 역시 '조세조약이란 소득·자본·재산에 대한 조세 또는 조세 행정의 협력에 관해 우리나라가 다른 국가(고유한 세법이 적용되는 지역을 포함한다)와 체결한 조약·협약·협정·각서 등 국제법에 따라 규율되는 모든 유형의 국제적 합의를 말한다.'고 규정하고 있다.

위규정과 행위 금지규정을 '규범'이라 한다. 원칙과 규범을 보다 구체화해서 이행 여부를 확인할 수 있도록 통상 법조문의 형태를 띠는 것을 '규칙'이라 하고, 규범, 규칙 등을 이행하고, 개정하는 데에 필요한 절차 등을 '정책 결정절차'라 한다. 위 네 가지 구성요소가 합쳐져 하나의 국제레짐을 구성한다.

만약 국제조세 영역에서도 국가들의 기대가 하나로 수렴된 원칙, 규범, 규칙 그리고 정책 결정절차의 총체로 평가할 수 있는 것이 있다면, 그것이 바로 '국제조세레짐(international tax regime)'이라 평가할 수 있다. 예컨대, 제3장부터 본격적으로 살펴볼 국제적 조세회피 문제에 관하여 '국제적 조세회피는 유해하다'는 원칙에 따라 '각국은 조세 경쟁을 중단하고, 조세정보를 서로 교환한다'는 규범을 정하고, '각국은 일정 세율 이상으로 과세하고, 상대국의 요청과 무관하게 자동적으로 조세정보를 교환한다'는 규칙과 '각국은 필요한 다자협약에 가입하고, 특정 국제기구에서 다자협약 이행 여부를 정기적으로 확인하고 다자협약 개정 여부를 논의한다'는 정책 결정절차를 마련했다면, 이러한 원칙, 규범, 규칙 그리고 정책 결정절차가 현재의 국제조세레짐이라 할 수 있을 것이다.

제 3 절 국제레짐이론

Ⅰ. 의의

'국제레짐이론'이란, 국제레짐의 생성, 유지, 변화 및 소멸의 변천 과정을 설명하려는 모든 종류의 이론들을 말한다. 이 글의 목적은 국제레짐이론을 통한 국제조세레짐을 분석하는 데에 있어서, 국제레짐이론에 대한 이해는 특히 중요하다. 이 절에서 보는 것처럼, 어느 하나의 국제레짐이론이 국제레짐의 모든 변천 과정을 완벽하게 설명하지 못하고, 각각의 국제레짐이론이 서로 설명하지 못하는 부분을 보완하는 관계에 있으므로, 국제레짐의 변천 과정을 이해하기 위해서는 다양한 국제레짐이론의 종합적인 활용이 필요하다.[71]

---

71) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* pp.211-212; 안병준 외, 앞의 책, 43면; 김유은, 앞의 논문, 30면; 이주영, 앞의 논문, 47면; 최위정, 앞의 논

이 글은 국제정치학에서 국제레짐이론을 구분하는 일반적인 방법의 하나, 즉 '구조적 접근방법(structural approach)', '게임 이론적 접근방법(game-theoretic approach)', '기능적 접근방법(functional approach)', '인식론적 접근방법(cognitive approach)'으로 구분하는 입장[72]에 따라서 개별 이론들을 소개한다.[73][74] 개별 이론들을 구체적으로 살펴보기에 앞서

문, 123면.

72) 대표적으로 Haggard and Simmons, *op. cit.*; 김유은, 앞의 논문; 이주영, 앞의 논문; 어해영, 앞의 논문; 박복용, "한반도 비핵화 정책표류 원인에 관한 연구 - 국제레짐 형성이론을 중심으로 -", 석사학위 논문, 서울대학교 대학원(2002) 참조.

73) 이외에 국제레짐이론을 '권력 기반이론(power-based theory)', '이익 기반이론(interest-based theory)', '지식 기반이론(knowledge-based theory)'으로 구분하는 입장도 있다. 대표적으로 Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.*; 최위정, 앞의 논문 등이 있다. 한편 위와 같이 구분하는 전제에서 국제레짐의 유형을 다음과 같은 4가지, 즉 '권력 기반이론으로 설명할 수 있는 국제레짐(Neorealist Follow-the-leader Pattern, 가장 강력한 국가가 국제레짐을 만들면, 나머지 국가들이 이를 따르는 형태의 국제레짐)', '이익 기반이론으로 설명할 수 있는 국제레짐(Institutionalism and Bargaining, 각국의 비용편익 분석 및 개별 게임 상황에서 협상의 결과로 형성되는 국제레짐)', '지식 기반이론에 따라 수정된 권력 기반이론으로 설명할 수 있는 국제레짐(Epistemic Communities and Follow-the-leader, 각국의 이해관계가 불분명한 상태에서 지배적 지위에 있는 국가가 인식 공동체의 영향을 받아서 국제레짐을 만들면, 나머지 국가들이 이를 따라가는 형태의 국제레짐)', '지식 기반이론에 따라 수정된 이익 기반이론으로 설명할 수 있는 국제레짐(Epistemically Informed Bargaining, 강력한 국가가 존재하지 않더라도 인식공동체의 영향을 받아 각국이 제도화된 협상을 통해 형성한 국제레짐)'으로 구분하는 입장도 있다. Ring, *op. cit.,* p.114. 어느 입장을 따르든 간에 구체적인 내용에는 큰 차이가 없다. 첫째, 권력 기반이론은 구조적 접근방법과 함께 크래스너 및 그리에코(Joseph M. Grieco)의 이론도 다루고 있는데, 위 크래스너 이론의 주요 내용은 국제 사회의 모습을 죄수의 딜레마 상황이 아니라 성 대결 상황으로 보되 그 협상 과정에서 국가의 협상력 또는 힘이 중요하다고 보는 것이어서[권력은 게임 참가자들을 결정하고, 게임의 규칙을 정하며, 상대방의 선호도에 영향을 줄 수 있다. Stephen D. Krasner, *"Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier"*, World Politics, Vol. 43, No. 3(1991), p.340] 게임 이론적 접근방법에도 포함된다고 할 수 있다. 또 그리에코 이론의 핵심은 국가가 절대적 이익은 물론 상대적 이익(자국과 상대국의 격차)도 고려해서 행동을 한다는 데에 있는데(제3절 중 Ⅳ. 4. 참조), 이 역시도 게임 이론적 접근방법에서 다루어질 수 있는 내용이다. 둘째, 이익 기반이론에 게임 이론적 접근방법과 기능적 접근방법이 포함된다. 셋째, 지식 기반이론은 인식론적 접근방법과 거의 일치한다.

각 이론들이 공통적으로 전제하고 있는 사항들을 본다.

II . 논의의 전제

1. 의의

국제레짐이론은 국제 사회의 현실을 보다 효과적으로 논의하기 위해 크게 세 가지 이론적 전제를 두고 있다. 이러한 사항들은 앞서 언급한 네 가지 접근방법들 모두에 공통적으로 적용된다. 다만, 개별 접근방법에 따라 그 전제가 가지는 구체적인 의미나 상대적 중요성은 다를 수 있다.

2. 무정부 상태(anarchy)의 국제 사회

모든 국가는 평등하고 적어도 자신의 영토 내부에서는 주권을 가지고,[75] 어떠한 국가도 다른 국가의 행동을 강제할 합법적 권한을 가지지 못한다.[76] 국제 사회는 세계 정부와 같이 권력이나 권한이 위임된 상위 중앙기관도 존재하지 않는 이른바 무정부 상태이다.[77] 혼란, 무질서 등

---

74) '접근방법' 또는 '이론'이라는 명칭은 학자들의 물리적 집합체(集合體)를 의미하는 것이 아니고 국제레짐의 변천 과정을 논의하는 데에 필요한 전제 사항이나 논의 방법, 논의에 중점을 둔 부분이 유사한 학자들을 하나로 묶어 표현한 것에 불과하다. 각각의 이론이 서로를 배척하는 관계에 있는 것이 아니어서 학자들 중에는 그 논의 내용이 복수의 이론에 포섭되는 경우도 있다. 예컨대, 코헤인은 기능적 접근방법을 취한 대표적인 학자이지만, 패권국의 역할을 무시하는 것은 아니고, 게임 이론을 비롯한 경제학의 이론을 활용한다. 코헤인의 주장에 대해서는 제3절 중 V.

75) 이근욱, 앞의 책, 32면.

76) Abbott, *op. cit.,* p.347(다만, 더 강력한 국가가 영향을 줄 수는 있다); Arthur A. Stein, *"Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World",* International Organization, Vol. 36, No. 2(1982), p.300(따라서 각국은 선택 가능한 모든 전략을 고려해서 자국에 최선의 결과를 가져오는 선택을 독립적으로 할 수 있다).

77) Keohane, *op. cit.(supra note 16),* p.7; Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* p.30; Abbott, *op. cit.,* p.346; Oran R. Young, *op. cit.,* p.242; Stein, *op. cit.,* p.300; Duncan Snidal, *"The Game Theory of International Politics",* World Politics, Vol. 38, No. 1(1985), p.36; Kenneth A. Oye, *"Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies",* World Politics, Vol. 38, No. 1(1985), p.1; 박재영, 앞의 책, 173면; 김의곤, 앞의 책, 15면; 김형국, 앞의 책, 21면; 이근욱, 위의 책, 33면.

을 의미하는 것이 아니고, 국가보다 상위에 있는 중앙정부나 권위체가 없다는 형식적 의미로서 국제정치를 분석하기 위한 이론적 전제이다.[78] 무정부 상태의 국제 사회라는 전제가 의미하는 것은, 국가의 행위를 제한하는 국제규범은 당연히 존재해야 하는 것이 아니고, 국가 간 상호작용의 산물이라는 것이다.[79]

국제조세 영역 역시 각국의 과세권을 조정하거나 획일적으로 조세정책을 수립하고 시행할 중앙기관이 존재하지 않으므로, 무정부 상태라고 할 수 있다.[80] 각국이 스스로 포기하지 않는 이상 다른 국가로부터 간섭받지 않고 과세권을 자유롭게 행사할 수 있다.[81] 만약 과세권을 제한하는 취지의 국제레짐 내지 국제규범이 존재한다면, 그러한 국제레짐 내지 국제규범은 자연발생적으로 생겨난 것이 아니고 각국의 목적 지향적인 행위들이 상호작용한 결과라 할 것이다.

한편 무정부 상태라 하더라도 모든 국가가 실질적으로 동등한 지위에 있는지에 관한 판단은 개별 이론별로 다르다. 예컨대, 구조적 접근방법은 국제레짐을 형성할 수 있는 능력을 갖춘 패권국과 그 이외의 국가들이 동등하다고 보지 않는다. 형식적으로는 다른 국가들의 행동을 강제할 권한을 가진 국가 상위의 중앙정부가 존재하지 않아서 각국이 독립적으로 의사결정을 하지만, 실질적으로는 다른 국가들에 큰 영향을 줄 수 있는 패권국이 존재하고, 패권국의 존재가 다른 국가의 의사결정에 결정적인 영향을 주는 요인이라 본다. 이러한 측면에서 국제 사회의 상호작용은 패권국과 그 이외의 국가들 사이의 상호작용이라 할 수 있다. 반면에 그 이외의 접근방법들은 국가들 간 힘의 차이를 크게 고려하지 않는다.

---

78) 이근욱, 앞의 책, 33-34면.

79) Abbott, *op. cit.,* p.347; 이근욱, 위의 책, 32면(국가들 간 계약은 순수하게 국가들의 자발적인 의사에 의해서만 이행된다); 정인섭, 앞의 책, 165면(국가가 주권의 행사를 제약하는 조약을 체결하더라도 주권의 포기가 아니고, 주권의 개념과 모순되지 않는다).

80) 다른 국가의 조세제도 변경을 강제하려면, 지방정부에 영향력을 행사하는 중앙정부와 같은 기능을 하는 세계 정부가 필요하다. 오윤, 앞의 책, 92면.

81) 간섭이란, 자국의 의사를 다른 국가에 강제하는 행위를 말한다. 강제적인 성격의 행위이기 때문에 단순한 권고, 제의 또는 항의는 간섭이 아니다. 정인섭, 위의 책, 168면.

3. 단일행위자(unitary actor)로서의 국가

국제 사회에서 주요 행위자는 국가이다.[82] 국가를 단일행위자로 파악한다는 것은, 국가를 국제 사회에서 분석이 가능한 최소 단위의 행위자로 보아 국가 내부적인 의사결정 과정을 고려하지 않는다는 의미이다.[83] 주로 국가들 사이의 상호작용 및 전 세계 차원의 협력 가능성을 분석하기 때문이다.[84] 이러한 측면에서 이 글 역시 각국이 국내의 여러 정치·경제적 상황을 종합해 내린 최종적 의사결정, 즉 각국의 조세정책을 분석 대상으로 삼고, 그 내부적인 결정 과정을 따로 살펴보지 않는다.

한편 국가 이외에 국제기구, 초국가적 이익 단체 등도 국제 사회의 행위자 중 하나라고 본다.[85] 다만, 인식론적 접근방법을 제외한 다른 접근방법들은 한 국가의 의사결정에 주로 영향을 주는 것은 다른 국가라고 보지만, 인식론적 접근방법은 국제기구 등도 국가의 의사결정 과정에 중요한 역할을 한다고 본다.

4. 합리적 이기주의자(rational egoist)로서의 국가

국가는 자국의 이익만을 고려해서 행동하는 이기적인 존재이다.[86] 각

---

82) Keohane, *op. cit.(supra note 16),* p.18; Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* p.3(국가의 본성과 행위의 동기를 어떻게 전제할지의 문제에서 논의를 시작한다); Abbott, *op. cit.,* p.346(국가는 국제규범을 만드는 주체이자 동시에 국제규범의 수범자이기 때문이다); 정인섭, 앞의 책, 144면(국제법상의 권리, 의무를 향유할 수 있는 실체인 국제법의 주체도 국가이다).

83) Keohane, *Ibid,* p.29

84) 안병준 외, 앞의 책, 76-77면(한 국가 내에서 발생하는 여러 이익집단들 사이의 갈등을 무시하는 한계가 있는데, 이는 전 세계 수준의 분석을 하는 국제정치학 이론이 가지는 문제이다).

85) Robert O. Keohane, Joseph S. Nye, *Power and Interdependence,* Longman(2012), p.20(다만, 국가만이 국제 사회의 유일한 행위자는 아니다); Oran R. Young, *"Anarchy and Social Choice: Reflections on the International Polity",* World Politics, Vol. 30, No. 2(1978), p.243(국가 이외의 국제 사회 행위자로는 국제기구, 다국적 기업, 초국가적 이익 단체 등이 있다).

86) Keohane, *Ibid(supra note 82),* p.27(다른 국가가 이익을 얻는다거나 손해를

국이 추구하는 것에는 권력(power)[87]처럼 상대국과의 경쟁을 통해 얻을 수 있는 것도 있지만, 경제적 부(wealth)[88], 자유무역질서의 구축, 환경보전 등과 같이 상대국과의 협력을 통해 얻을 수 있는 것도 있다. 따라서 이기적인 국가라 하더라도 공동의 편익을 실현하기 위해 다른 국가와 협력할 수 있다.[89]

한편 국가는 주어진 상황에서 자신의 효용(utility)[90]을 극대화하고자 하는 면에서 합리적이다.[91] 항상 편익과 비용을 고려해서 선호도를 정하고 그에 따라 합리적으로 행동한다.[92] 합리성에 대한 판단 기준은 상황

본다고 해서 자국이 바로 손해를 보거나 이익을 얻을 수 있는 것은 아니다). 다만, 상대국이 얻는 이익에는 크게 관심이 없다고 보는 입장[예컨대, Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* p.29(여기서 이기적이라 함은 다른 국가가 얻는 이익에는 관심이 없다는 의미를 포함한다)]도 있고, 상대방이 얻는 이익에도 관심을 가진다고 보는 입장[예컨대, Joseph M. Grieco, *"Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism",* International Organization, Vol. 42, No. 3(1988), p.497(자국이 얻는 이익과 함께 상대국이 얻는 이익도 함께 고려해야 한다)]도 있다.

87) 권력이란, 한 국가가 만족을 얻는 과정에서 상대국을 통제할 수 있는 것을 말한다. Keohane, *op. cit.(supra note 16),* p.21.

88) 경제적 부란, 시장가치를 가지는 재화 및 서비스의 생산과 교환을 통해 얻을 수 있는 만족을 말한다. Keohane, *Ibid,* p.21. 한편 1960년대 주류적인 입장, 즉 국가가 군사적인 힘을 극대화하는 데에만 관심을 가진다고 보는 입장에서는, 경제적 이익 그 자체도 목적이 아니라 군사력을 강화하기 위한 수단에 불과했다. Stephen D. Krasner, *"Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables",* International Organization, Vol. 36, No. 2(1982), p.498. 하지만 현재는 경제성장, 에너지, 자원, 환경, 인구 등의 문제를 더는 군사적 안보 문제의 하위 개념으로 파악하지 않는다고 한다. 김의곤, 앞의 책, 207-211면.

89) Abbott, *op. cit.,* p.354.

90) 경제학에서 효용이란, 통상 소비자가 어떤 상품 또는 상품 묶음(commodity bundle, 여러 상품을 일정한 양만큼씩 묶어 놓은 것을 말한다)을 소비함으로써 얻는 만족감을 말하는데, 소비자는 더 큰 효용을 주는 상품 묶음을 선호한다. 이준구·이창용, 『경제학원론』, 문우사(2020), 105면. 한편 이 글은 기본적인 경제학의 개념이나 지식에 관해서는 위의 책을 주로 참고하되, 필요한 범위에서 그레고리 맨큐, 김경환·김종석 옮김, 『맨큐의 경제학』, 센게이지러닝코리아(2021)도 참고했다.

91) 안병준 외, 앞의 책, 65면.

92) Keohane, *Ibid,* p.27; Hasenclever, Mayer and Rittberger, *Ibid,* p.23;

에 따라 다를 수 있다. 예컨대, 장기적으로 더 큰 이익을 얻을 수 있다면, 당장 눈앞의 이익을 포기하는 것이 합리적이다.[93] 또 상대국의 선택에 따라 자국이 얻을 수 있는 결과가 달라질 수 있어서 상대국의 선택을 염두에 둬야 합리적인 판단이 가능하다.[94] 나아가 각국이 최우선 순위에 있는 선택을 하더라도 전체적인 입장에서 최선의 결과를 얻을 수 있는 것은 아니고, 오히려 개별 국가 차원에서는 최우선 순위에 있는 선택이 아니지만, 모두가 편익을 얻기 위한 선택이 합리적인 경우도 있다.[95]

국제조세 영역에서도 국가는 합리적 이기주의자로서 자국의 국익을 극대화하는 방향으로 조세정책을 수립한다. 세금은 거주자의 국외 진출, 외국인 투자유치 등 국익과 관련된 요소들에 영향을 주므로, 최적 조세 전략 또는 국익 극대화 전략이 필요하다.[96] 국내 조세정책과 달리 국제 조세정책은 다른 국가의 정책에 영향을 받을 가능성이 높으므로, 각국은 국외 정치·경제적 상황, 다른 국가의 예상 반응 등을 고려해 정책을 결정할 것이다.

합리적 이기주의자라는 전제를 둠으로써, 국가가 하는 선택이나 행동은 목적 지향적이기 때문에 각국이 협력하는 것은 불만족스러운 상황을 개선해서 그 효용을 극대화하려는 목적에서 비롯된 행동이라 평가할 수 있다.[97] 이러한 합리성은 구조적 접근방법을 제외한 나머지 접근방법에서 상대적으로 더 중요하다. 구조적 접근방법에서는 공동의 이익과 핵심 이데올로기에 대한 공감대만 있으면 패권국 이외의 나머지 국가들이 패권국의 의사를 따르는 것을 거의 당연한 것으로 보기 때문이다. 하지만 그 이외의 접근방법에서는 상대국의 전략에 어떻게 대응할 것인가, 국제레짐을 지킬 것인가 아니면 위반할 것인가, 새로운 지식과 정보를 통해

Abbott, *op. cit.,* pp.350-351.

93) Abbott, *Ibid,* p.351; Snidal, *op. cit.(supra note 77),* p.41(따라서 당장에는 그러한 선택이 선호도를 제대로 반영하지 못한 것처럼 보일 수도 있다)

94) 이를 전략적 합리성(Strategic Rationality)이라 하는데, 게임 이론을 분석의 틀로써 활용하는 데에 중요한 전제가 된다. Snidal, *Ibid.,* p.39.

95) Snidal, *Ibid.,* p.41.

96) Lee, *op. cit.*

97) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* p.23; Abbott, *Ibid.,* p.354.

어떻게 학습하고 반응할 것인가 등과 관련해 국익에 가장 도움이 되는 결정, 즉 합리적인 반응을 한다고 가정해야만 논의를 진행할 수 있다. 다만, 게임 이론적 접근방법이나 기능적 접근방법은 각국의 합리적인 판단 수준이 차이가 없는 것, 즉 동일한 외부 작용에 대하여 동일한 수준의 대응을 한다고 보지만, 인식론적 접근방법은 새로운 지식과 정보로부터 영향을 받는 정도가 국가마다 다르다고 보고, 영향력이 큰 국가가 새로운 지식과 정보를 통해 학습을 하면, 다른 국가들도 자연스레 그 영향을 받을 수 있다고 본다.[98]

III . 구조적 접근방법(structural approach): 패권적 안정이론

1. 의의

전후 미국은 강력한 군사력과 경제력을 바탕으로 자유무역질서를 형성하고 유지해 왔으나, 1970년대에 들어서 그 지위에 도전을 받게 되었다.[99] 그러자 학자들은 과연 자유무역질서가 계속 유지될 수 있을지를 논의했다. 자유무역질서 유지에 패권국이 필요한가, 패권국이 쇠퇴할 경우 자유무역질서는 어떻게 될 것인가 등이 주로 문제되었다.[100]

안정적 자유무역질서와 패권국의 존재 사이의 상관관계에 대해서는 킨들버거(Charles P. Kindelberger)가 핵심적인 내용을 제시했지만,[101] 국

98) 박재영, 앞의 책, 455면.

99) 1970년대에 들어서면서 소련의 핵무기 보유량이 미국과 대등하게 되고, 제2차 세계대전 직후 전 세계 국내총생산(Gross Domestic Product, GDP) 합계의 40%에 육박했던 미국의 비중은 유럽, 일본 등 경쟁국들의 경제 회복 등으로 인해 25% 수준으로 감소했다고 한다. 하영선, 『사랑의 세계정치: 전쟁과 평화』, 한울 아카데미(2019), 46-50면. 한편 국제정치학자들이 국제레짐 연구에 집중하기 시작한 1970년대는 종전에 패권적 지위에 있던 미국이 유럽과 일본의 경제적 성공, 베트남 전쟁의 실패로 그 패권적 지위에 도전을 받기 시작한 때라고 한다. 베일리스 외 2인, 앞의 책, 389면.

100) 김의곤, 앞의 책, 237면. 이러한 이유로 구조적 접근방법 내지 패권적 안정이론은 주로 자유무역질서와 관련된 국제레짐을 다룬다.

101) 킨들버거는 1920년대 후반 및 1930년대 대공황의 원인을 패권국의 쇠퇴에 있다고 분석한 후 세계 경제에 안정성을 제공하고 유지할 수 있는 능력과 의지를 가진 단 하나의 국가(one stabilizer)만 있으면 세계 경제의 위기를 극복할 수 있다고 주장했다. 국가들이 자유로운 교역을 통해 이익을 얻기 위해서는 자유무역의 보장과 안정적인 기축통화(基軸通貨) 등의 인프라가 필요한데,

제경제의 안정에 관심을 두었을 뿐 국제레짐을 염두에 두고 위 이론을 제시한 것은 아니었다.[102] 킨들버거의 위 이론을 국제레짐의 변천 과정에 적용한 것은 코헤인, 나이, 크래스너 등과 같은 국제정치학자들이었다.[103] 패권국의 흥망성쇠와 국제레짐의 변천 과정을 연관 지어 설명하는 입장을 국제 사회의 구조, 즉 국가들 사이에 힘이 배분된 상태를 통해 국제정치의 변화 과정을 설명하는 점에서 '구조적 접근방법'이라 하거나[104] 국제레짐의 형성 및 유지 과정에서 패권국의 역할을 강조하는 점

그 형성 및 유지에는 비용이 든다. Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* p.88. 그런데 일단 인프라가 구축되기만 하면, 그에 대한 기여도와는 무관하게 모두가 그 혜택을 누릴 수 있기 때문에, 다른 누군가가 비용을 부담해 인프라를 구축하기를 기다렸다가 무임승차를 할 가능성이 높다. Charles P. Kindleberger, *"Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides",* International Studies Quarterly, 15(1981), p.247, pp.249-50, Michael C. Webb, Stephen D. Krasner, *"Hegemonic Stability Theory: An Empirical Assessment"*, Review of International Studies, Vol. 15, No. 2(1989), p.184에서 재인용. 결국 필요한 비용을 부담할 수 있는 국가, 즉 패권국이 존재하고, 다른 국가들이 패권국에 협력해야(또는 패권국이 형성한 질서에 순응해야) 안정적인 자유무역질서가 형성 및 유지될 수 있다. 강력한 패권국이 존재할 경우에는 자유무역질서가 안정적으로 유지되지만, 패권국이 쇠락할 경우에는 보호주의 등이 강해져서 국제경제에 혼란을 가져온다. 안병준 외, 앞의 책, 19면; 이주영, 앞의 논문, 20면.

102) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *Ibid,* p.88; 김유은, 앞의 논문, 32면; 이주영, 위의 논문, 48면. 또 킨들버거는 국제제도나 국제기구를 국제 사회의 필수적 요소로 보지도 않았다. Haggard and Simmons, *op. cit.,* p.500.

103) 패권적 안정이론과 같은 표현도 처음으로 사용했다고 한다. Haggard and Simmons, *Ibid,* p.500; 김유은, 위의 논문, 31면; 이주영, 위의 논문, 47면. 이후의 이론적 발전 역시 정치학자들이 주도했다고 한다. 안병준 외, 위의 책, 18-20면('국제정치학과 경제학의 접합을 위한 노력'의 대표적인 예로 든다). 다만, 학자들이 패권적 안정이론을 완전히 지지한 것은 아니었고 이를 국제레짐 논의의 시작점으로 삼았다고 한다. 김유은, 위의 논문, 32면.

104) 안병준 외, 위의 책, 53면. 한편 국제정치학에서 '구조주의(structuralism)'는 국가의 행동이나 국가 간의 관계를 설명할 때 국가의 개별적인 특성에서 그 요인을 찾는 게 아니라 국가가 구성요소로 속해 있는 체제의 구조적 특성을 가지고 설명하는 경향을 말한다. 특히 1950, 60년대 제3국의 경제 발전에 대한 문제의식, 즉 후진국들은 왜 발전하지 못하는가의 문제를 연구하고, 그 저발전의 이유를 후진국들의 국내적 사정이 아니라 세계 경제체제의 구조적 모순에서 찾는다. 박재영, 앞의 책, 500-502면. 이러한 측면에서 '구조적 접근방법'은 국제정치의 대표적 패러다임 중 하나로서 제3세계의 시각에서 국가 간

에서 '패권적 안정이론(theory of hegemonic stability)'이라 한다. 이하에서는 패권국이란 무엇이고, 국제레짐의 변천 과정에 어떠한 역할을 하는지 살펴본다.

2. 패권국과 국제레짐의 변천

가. 패권과 패권국

'패권(Hegemony)'이란, 물질적 자원에 대한 우월적 지배를 말한다.[105] 특히 발달된 자본 시장을 가진 국가는 저렴한 비용으로 재원을 조달할 수 있고, 우호국에는 여신(與信)을 제공하고 적대국에는 여신을 제공하지 않는 등의 방법으로 다른 국가의 의사결정이나 행위에 영향을 줄 수 있다. 특정 국가만 자국 시장에 접근하지 못하도록 하는 것은 경제적 위협이 될 수 있는데, 그 시장규모가 클수록, 상대국이 자국 시장에 의존하는 정도가 클수록, 더 큰 위협이 된다. 한편 이러한 패권을 가진 국가라 해서 반드시 그 패권을 대외적으로 행사하는 것은 아니고 패권의 행사 여부는 국내외의 정치 상황 등에 달려 있으므로, 패권국이 되기 위해서는 물질적 자원에 대한 지배력(또는 이를 바탕으로 해서 국가 간 관계에 영향을 미칠 수 있는 능력)과 함께 이를 활용하려는 의사도 필요하다.[106]

나. 국제레짐의 생성

1) 패권국의 존재

공동의 편익을 실현할 수 있도록 해주는 국제레짐 또는 이를 통한 국제질서의 안정은 일종의 공공재(public goods) 또는 집단적 재화(collective goods)이다.[107] 공공재의 경우 이른바 '무임승차자(free-rider

---

불평등 문제를 설명하려는 '구조주의'와는 구별되고, 오히려 무정부 상태인 국제 사회의 이기적이고 합리적인 행위자라는 국가관 아래 국제체제의 구조를 가지고 국가의 행동과 국가 간 관계를 설명하는 '구조적 현실주의(structural realism)' 또는 '신현실주의(neorealism)'의 계보에 속한다고 한다. 박재영, 앞의 책, 135면.

105) 안병준 외, 앞의 책, 50면(물질적 자원으로 천연자원, 자본, 시장 지배력, 고부가가치 상품 생산 경쟁력 등을 들고 있다).

106) Keohane, *op. cit.(supra note 16),* pp.32-34 한편 가장 강력한 군사력을 가질 필요는 없지만, 적어도 외부의 침입으로부터 보호할 수 있을 정도의 군사력을 갖춰야 한다. Keohane, *Ibid,* pp.39-40.

)'[108]의 문제, 즉 모두가 국제레짐을 형성하고 유지하는 데에 드는 비용을 부담하지 않은 채 그 편익만을 누리고자 하는 상황이 발생할 수 있는데, 패권국의 역할은 다음과 같다.

패권국은 공공재를 공급하는 역할을 맡기도 한다.[109] 예컨대, 자유무역의 보장과 국제통화의 안정적 공급이 그것이다. 패권국이 이러한 공공재를 공급하는 이유는 장기적으로 보아 자국에 이익이 되어 단기적인 손해나 비용 부담을 감수할 수 있는 이른바 '개화(開化)된 이기주의적(enlightened self-interest) 동기'때문일 수도 있고,[110] 공공재에서 발생하는 이득의 상당 부분을 차지할 수 있는 '지배적 수혜자(dominant beneficiary)'로서 혼자라도 공공재를 제공할 유인이 있기 때문일 수도 있다.[111]

2) 공동의 이익과 핵심 이데올로기에 대한 공감대

---

107) 공공재 또는 집단적 재화란, 공동소비를 위해 생산된 재화나 서비스를 말하는데, 다음과 같은 두 가지 특성이 있다. 한 사람의 소비가 다른 사람의 소비에 영향을 주지 않으므로 소비하는 사람이 늘어도 비용이 더 커지지 않고(이른바 비배제성, non-rivalry), 대가를 지급하지 않은 사람을 소비에서 배제할 수 없기 때문에 그로부터 대가를 받고 싶어도 받을 수 없다(이른바 배제불가능성, non-excludability). 이러한 이유로 공공재 생산에 드는 비용을 부담하지 않으면서 소비에는 참여하고자 하는 무임승차자의 문제 내지 집단행동(collective action)의 문제가 발생한다. 따라서 공공재 생산을 시장에 맡길 경우, 사회적으로 적절한 수준에 훨씬 못 미치는 결과가 초래될 가능성이 크다. 이준구·이창용, 앞의 책, 406면. 경제학에서 공공재로 드는 대표적인 예로 태풍경보, 국방, 막히지 않는 무료도로 등이 있다. 맨큐, 앞의 책, 249면. 국제경제 영역에서 대표적인 공공재는 국제통화이다. 국제통화 덕분에 모든 국가들이 원활하게 교역 활동을 할 수 있다. 김유은, 앞의 논문, 37면.

108) 무임승차자란, 경제학에서 어떤 재화를 소비해 이득을 얻었음에도 그 대가를 지불하지 않는 자를 말한다. 맨큐, 위의 책, 251면. 공공재의 배제불가능성을 인식하고 공공재 생산에 드는 비용을 부담하지 않은 채 소비에만 참여하고자 하는 경향을 보이기 때문에 발생한다. 무임승차자의 문제는 시장이 공공재를 효율적으로 배분하지 못한다는 것을 의미하는데, 이는 시장에서 생산된 공공재의 양이 효율적인 수준에 훨씬 미치지 못한다는 것이다. 이준구·이창용, 위의 책, 406면.

109) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* p.90.

110) 안병준 외, 앞의 책, 51-52면; 김유은, 위의 논문, 34-35면; 이주영, 앞의 논문, 40면.

111) 안병준 외, 위의 책, 72면.

국제레짐 형성을 위해서는 패권국의 존재 이외에 핵심 이데올로기에 관한 국가들의 공감대와 국가들의 공동이익도 필요하다. 패권국이 자기 뜻에 따르도록 유도할 수 있지만 그렇다고 강제할 권한까지는 없기 때문에, 패권국을 제외한 나머지 국가들도 상호 무역의 팽창에 높은 관심을 가져야 패권국이 원하는 자유무역질서가 확산될 수 있다.[112]

3) 구체적인 사례

패권국이 국제레짐을 형성한 예로 영국과 미국이 주도한 국제무역레짐을 든다. 나폴레옹 전쟁 이후 제1차 세계대전 직전까지 영국의 자유주의적 이념과 경제적인 성공이 자유무역의 확대를 가져왔고, 제2차 세계대전 이후 미국의 막강한 경제력이 자유무역과 시장개방에 기초한 자유주의 국제경제 질서의 확산을 가져왔다. 이는 패권국의 존재와 함께 서구 강대국들이 자유주의적 이념에 공감하고,[113] 자유무역 확대를 통해 공동의 이익을 실현할 수 있었기에 가능했다. 19세기 영국, 제2차 세계대전 이후 미국은 자유무역의 확립을 통해 국제경제 질서의 안정에 기여했다고 평가받는다.[114] 만약 영국이나 미국과 같은 패권국이 존재하지 않았다면, 경제적 민족주의가 우세해져 현재의 자유무역질서가 확립되지 못했을 수 있다.[115]

다. 국제레짐의 유지

---

112) 김의곤, 앞의 책, 238면(국제적으로 자유주의적 시장경제질서가 형성·유지되기 위해서는 패권국의 존재 이외에 자유주의적 이데올로기에 대한 각국의 공감과 공동이익이 필요하다).

113) 자유주의적 이데올로기를 신봉했던 영국 중산층의 정치적 승리가 영국의 자유무역 시대를 열었고, 영국의 경제적 번영을 본 다른 국가들이 자유주의적 사상을 받아들여 관세 장벽을 낮추고 시장을 개방했다고 한다. 김의곤, 위의 책, 238면.

114) 안병준 외, 앞의 책, 73면. 한편 1920, 30년대 세계 대공황이 온 이유는 영국은 패권국으로서의 능력이 부족했고, 미국은 패권국으로서의 의지가 없었기 때문이라 한다. 안병준 외, 위의 책, 49면.

115) 국내에는 시장개방으로 이익을 보는 집단과 손해를 보는 집단이 있는데, 보통 손해를 보는 집단, 즉 시장개방을 반대하는 집단은 소수여서 조직화하기 쉬워 로비 활동을 비롯해 자신의 주장을 받아들이도록 정부에 압력을 가할 수 있고, 결과적으로 여러 국가가 시장개방보다는 보호무역을 선택한다고 한다. 이근욱, 앞의 책, 192면.

패권국은 국제레짐을 유지하기 위해 자신의 지위나 힘을 이용하기도 한다. 예컨대, 기축 통화국의 지위에 있는 패권국은 협조적인 국가들에게는 자국 자본 시장에 접근을 허용하고, 비협조적인 국가들에게는 그 접근을 허용하지 않는 방법을 활용할 수 있다.[116]

국제레짐의 강도(strength)[117]는 패권국의 힘에 의존하므로 한 국가로 힘이 집중되면 될수록 국제레짐이 더욱 강력하게 유지될 수 있다.[118] 한편 패권국이 그 유지비용을 전부 부담하는 경우도 있으나 그러한 국제레짐을 통해 상대적으로 많은 이익을 얻는 국가들에 비용을 분담시킬 수도 있다.[119]

라. 국제레짐의 소멸

국제레짐 유지를 위해 지출하는 비용이 이를 통해 얻는 편익보다 더 큰 경우에도, 패권국은 자신의 영향력을 유지하기 위해 계속해서 비용을 부담하려 할 수 있다. 지나친 국력 소모는 국력의 쇠퇴로 이어질 것이고, 이제 패권국은 자신의 몫을 초과하는 부분을 다른 국가들에 부담시키려 할 것이다.[120] 패권국의 지위에 도전할 만큼 성장한 국가들[121]은 굳이

---

116) 김유은, 앞의 논문, 38면; 이주영, 앞의 논문, 50면.

117) 행위를 규제하는 정도를 '국제레짐의 강도'라 하는데, 두 가지 측면에서 평가한다. 첫째, 국제레짐의 대내적 강도로서, 국제레짐이 얼마나 구체적이고 명확하게 정하고 있느냐는 것이다. 예컨대, 행위 선택에 대한 여지 없이 어떠한 행동을 해야 하는지를 명확히 지시하고 있다면, 그 국제레짐은 강력한 국제레짐이라 할 수 있다. 이와 달리 행위자들이 국제레짐의 내용을 서로 다르게 해석할 여지가 많고, 임의로 행동할 가능성이 크거나 또는 국제레짐의 구성요소들이 서로 일관성을 가지지 못하면, 그 국제레짐은 약한 국제레짐이라 할 수 있다(김유은, 위의 논문, 25-26면; 이주영, 위의 논문, 43-44면). 둘째, 국제레짐의 대외적 강도는, 국가들이 실제 얼마나 국제레짐에 부합하게 행동하느냐를 말한다(김유은, 위의 논문, 26면). 특히 단기적인 측면에서는 국제레짐에 따르지 않는 것이 당장 이익임에도 각국이 국제레짐을 따르는지 여부가 중요한 기준이 된다(Haggard and Simmons, *op. cit.,* p.496).

118) 김유은, 위의 논문, 34면.

119) Haggard and Simmons, *Ibid,* p.503. 패권국은 자신의 영향력을 행사해 공공재 제공에 필요한 비용을 강제로 부과하는 이른바 강제승차(forced ride)를 시키려 할 수 있다. 안병준 외, 앞의 책, 73면. 하지만 바로 다음에서 보는 것처럼 이러한 비용 부담을 지우기 위해서는 패권국으로서의 지위에 문제가 없어야 한다.

120) 김유은, 위의 논문, 39-40면.

비용을 부담하면서까지 기존 국제레짐을 유지시킬 필요가 없다고 판단하고, 더는 기존 국제레짐을 따르지 않을 가능성이 높다. 이러한 국가 간 힘의 분산이라는 권력적 구조의 변화로 기존 국제레짐은 약화된다.[122] 세력 균형을 추구하는 상황[123]에서는 패권국에 대항하는 세력이 등장할 것이고,[124] 새로운 패권국과 국제레짐의 등장과 함께 기존 국제레짐은 소멸한다.[125]

패권국의 쇠퇴가 국제레짐의 소멸로 이어진 대표적인 사례는 바르샤바조약기구(Warsaw Treaty Organization, WTO)를 들 수 있다. 소련을 중심으로 동유럽 8개국이 미국을 중심으로 한 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)에 대항하기 위해 일종의 군사동맹을 체결했다. 그런데 1990년대 초 소련이 러시아 등 여러 국가로 나뉘고, 미국과 소련의 양극체계가 무너지면서, 위 기구는 1991년 해체되었다.[126] 이와 달리 북대서양조약기구는 서유럽 12개국 방어동맹에서 출발해서 2022년 현재 30개국으로 구성된 안보기구로 발전했다.[127]

---

121) 상당수 문헌들이 1970, 80년대 독일, 일본 등이 미국을 위협할 정도의 경제적 성장을 거둔 것을 든다. 베일리스 외 2인, 앞의 책, 389면; 이주영, 앞의 논문, 22면; 야마모토, 앞의 책, 160면(미국 혼자서 해결할 수 없는 문제가 있으므로, 일본, 독일 등과 같은 주요국들과의 협력이 필요하다). 하지만 실제로 패권국인 미국의 지위에 도전해 원하는 만큼의 성과를 얻은 국가는 거의 없는 것으로 보이고, 이는 제3장 이하에서 보는 것처럼 국제조세 영역에서도 동일하다.

122) 김유은, 앞의 논문, 34면.

123) 각국은 기존 질서의 변화에 필요한 비용이 변화로 얻는 편익을 초과할 때까지 변화를 시도하는데, 이러한 과정을 통해 국가 간에 상대적인 힘이 재분배되어 세력 균형이 이루어진다. 안병준 외, 앞의 책, 52-53면. 국제 사회에서 각국은 자신을 지키고 이익을 관철할 힘을 갖춰야 하지만, 국가마다 이러한 힘의 크기가 다르기 때문에, 세력 균형은 각국의 생존과 번영을 위한 기본 정책이 된다고 한다. 김형국, 앞의 책, 52면.

124) 안병준 외, 위의 책, 52-53면.

125) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* pp.89-90; 이주영, 위의 논문, 52면.

126) 이근욱, 앞의 책, 202-203면. 현재 회원국 현황에 관하여는 북대서양조약기구 홈페이지(www.nato.int) 참조(과거 바르샤바조약기구의 회원국이던 폴란드, 루마니아 등도 가입했다).

127) 이근욱, 위의 책, 207면.

3. 평가 및 한계

가. 평가

구조적 접근방법이 가지는 큰 장점은 이론적 간명함이다.[128] 패권국이 존재하는지, 존재한다면 패권국이 선호하는 것이 무엇인지 또는 국제레짐 형성과 관련해 어떠한 역할을 했는지를 위주로 분석하면 되기 때문이다. 실제 패권국이나 소수의 강대국들은 국제레짐에 상당한 영향력을 미친다.[129] 각국이 자유로이 협상을 하더라도 결국 결과는 권력 우위에 있는 국가의 의사에 따른다.[130]

패권국의 쇠퇴가 국제 사회에 미치는 영향 역시 부인할 수 없다.[131] 실제 1820년대부터 1970년대까지 관세, 교역량, 교역 패턴 등을 중심으로 국제무역질서의 개방성과 폐쇄성을 분석한 결과, 패권국의 성장기에는 개방성이 증가했고, 패권국의 쇠퇴기에는 폐쇄성이 증가했다는 연구도 있다.[132]

나. 한계

구조적 접근방법은 다음과 같은 한계를 가진다.

첫째, 국제레짐을 형성하고 유지하는 데에 패권국의 존재가 필요불가결한 요소가 아닐 수 있다. 코헤인은 올슨(Mancur Olson)의 집단행위이

---

128) Haggard and Simmons, *op. cit.,* p.500; 김유은, 앞의 논문, 45면; 이주영, 앞의 논문, 47면.

129) 김형국, 앞의 책, 52면.

130) 김형국, 위의 책, 53면(협상력은 국가의 권력에 비례하기 때문에 협상 결과는 국가 간 권력 차이가 반영될 수밖에 없다).

131) 안병준 외, 앞의 책, 61면

132) 크래스너는 1820년대부터 1879년까지를 개방성이 증가하는 시기(관세 인하, 교역량 증가), 1879년부터 1900년까지를 다소 폐쇄성이 커진 시기(관세 인상, 교역량 감소), 1900년부터 1913년까지를 개방성이 확대되는 시기(관세 유지, 교역량 증가, 지역적 교역 패턴의 탈피), 1918년부터 1939년까지를 폐쇄성이 확대되는 시기(관세 인상, 교역량 감소, 지역적 교역 패턴의 유지), 1945년부터 1970년까지를 다시 개방성이 확대되는 시기(관세 인하, 교역량 증가, 지역적 교역 패턴의 감소)로 구분하고 있다. Stephen D. Krasner, *"State Power and the Structure of International Trade",* World Politics, Vol. 28, No. 3(1976), pp.330-332.

론(collective action theory)을 이용해 구조적 접근방법의 문제점을 지적한다.[133] 소규모 집단일수록 무임승차의 문제를 해결하기 쉽다. 집단 구성원의 수가 적을수록 상호 감시가 쉬워져서 전략적으로 협력하려는 경향이 크기 때문이다. 국제 사회 모습도 이와 유사하다.[134] 예컨대, 국제레짐의 형성을 주도하는 G7(Group of 7 Summit)이나 OECD 역시 국가 규모와 영향력이 유사한 소수의 국가들로 구성되어 있다.[135]

둘째, 미국의 1960년대 경제 침체기에도 불구하고 관세 및 무역에 관한 일반 협정 등을 중심으로 자유주의적 무역질서가 유지되는 것처럼[136] 패권국의 쇠퇴[137]가 언제나 국제레짐의 소멸로 이어지는 것은 아니다. 그 이유는 세 가지를 생각할 수 있다.

우선, 패권국이 절대 우위의 지위를 상실했다고 하더라도 동맹국들은 현재의 국제레짐을 대체할 힘이 없는 한, 즉 현실적 대안이 없는 상황에서 기존 국제레짐을 통해 얻을 수 있는 편익을 계속 향유하고자 기존 국제레짐을 유지하려 할 수 있다.[138]

---

133) Keohane, *op. cit.(supra note 16),* pp.76-77.

134) Keohane, *Ibid,* p.77(이번에 공공재 공급에 필요한 비용을 부담하지 않는다면, 다음에는 상대국이 비용을 부담하지 않을 것이어서, 결국 서로 비용을 분담할 수밖에 없다).

135) Keohane, *Ibid,* p.77; 김유은, 앞의 논문, 43-44면.

136) Webb and Krasner, *op. cit.,* pp.186 - 189.

137) 물론 미국이 쇠퇴하였다고 평가할 수는 없다. 미국은 여전히 안보, 생산, 금융, 지식과 정보 측면에서 압도적인 위치에 있다. 현대사회에서 권력은 물질적 자원의 획득과 분배에 직접적이고 강제적인 영향력을 행사하는 '경성권력(hard power)'과 문화, 이념, 제도 등을 통해 간접적으로 나타나는 '연성권력(soft power)'으로 구분할 수 있는데, 상대적으로 미국의 경성 권력이 줄었지만, 미국은 월등하게 많은 연성 권력 자원을 보유하고 있다. 이러한 연성권력은 국가의 정책 방향이나 그 기초가 되는 가치관 등에 영향을 주어 유사한 선호도를 갖도록 할 수 있다. 과거 패권의 개념이 힘에 의한 지배를 지향했다면, 현재 패권은 설득을 통한 협력이라는 모습을 띤다. 이러한 연성 권력의 측면에서 미국의 패권적 지위는 계속 유지되고 있다고 한다. 안병준 외, 앞의 책, 60면-61면.

138) 안병준 외, 위의 책, 52-53면. 다만, 국가별로 협력에 드는 비용과 협력으로 얻는 편익 등이 다를 것이다. Duncan Snidal, *"The Limits of Hegemonic Stability Theory",* International Organization, Vol. 39, No. 4(1985), pp.598-612.

또 현재의 질서에 만족하지 못한 국가들이 기존 패권국을 몰아내고 새로운 국제레짐을 수립하기 위해서는 전쟁을 벌일 수밖에 없고, 국제레짐은 패권 전쟁을 통해서만 변천한다. 패권 전쟁이 벌어지지 않는 이상 패권국이 쇠퇴했다고 해서 바로 기존 국제레짐이 소멸하는 것은 아니다.[139]

그리고 동맹국들의 협조는 이미 국제기구 등을 통해 제도화되어 있고, 그 제도는 관성(institutional inertia)이 있기 때문에, 패권국의 쇠퇴에도 불구하고 기존 국제레짐이 계속 유지된다고 볼 수도 있다.[140]

IV . 게임 이론적 접근방법(game-theoretic approach)

1. 의의

게임 이론적 접근방법은 경제학의 게임 이론[141]을 통해 국제레짐의 변천 과정을 설명한다. 특히 국제 사회에서 국가들 사이의 협력이 이루어지기 위해서는 협력을 통해서만 실현될 수 있는 공동의 이익이 있어야 하고, 그 공동의 이익은 협력에 참여한 국가들에게만 분배되어야 한다. 다만, 이러한 공동의 이익은 협력하기 위한 필요조건일 뿐 충분조건은 아니다. 따라서 공동의 이익이 기대된다고 해서 반드시 협력하는 것은 아니므로, 협력을 위한 어떠한 제도가 필요한데, 그것이 바로 국제레짐이다.[142]

게임 이론적 접근방법은 개별 참가자가 선택한 전략의 조합에 따라 크게 4가지 게임, 즉 제휴게임(collaboration game), 조정게임(coordination game), 보장게임(assurance game), 설득게임(suasion game)으로 구분해서 각 게임에서 어떻게 하면 국가 간 협력이 가능할지를 분석한다.[143]

---

139) 김의곤, 앞의 책, 260면.
140) 김의곤, 위의 책, 261면; 김형국, 앞의 책, 34면; 이주영, 앞의 논문, 23면.
141) 게임 이론의 기본적인 내용은 [부록 1] 참조. 한편 이 글은 게임 이론의 수식이나 보수행렬 등을 최소한으로 사용하는 방향으로 서술하고자 했다. 이러한 서술 방식에 대해서는 Lee, *op. cit.*; 이창희, 앞의 책(각주 1), 19-35면에서 실마리를 얻었다.
142) Keohane, *op. cit.(supra note 16),* p.100.
143) 개별 게임의 명칭에 대한 용례는 김유은, 앞의 논문, 46면 이하; 최위정,

위 각 게임은 공동으로 실현할 수 있는 편익이 있어서 모든 참가자들이 협력할 동기를 가지는 상황이다.[144]

2. 각 게임 상황별 분석

가. 제휴게임

1) 게임 상황

가) 기본적인 모습

참가자 개인의 합리적인 선택이 전체적으로는 비효율적인 결과를 가져오는 경우로서 '죄수의 딜레마 상황(prisoners' dilemma)'[145]이 대표적인 예이다.[146] 예컨대, A 국 입장에서는 B 국의 일방적인 협력만 있는 것이 최선이고, 자국만 일방적으로 협력하는 것이 최악이다. B 국도 마찬가지다. 다만, A, B 국이 서로 협력하면, 서로 협력하지 않는 경우보다 실현할 수 있는 편익이 더 크다.[147] 상대방의 선택을 모르는 상황에서는 배신이 최대한의 합리적인 선택이다. 상대방의 선택에 따라 최선의 결과를 얻을 수 있거나 최악의 결과를 피할 수 있기 때문이다. 오히려 이러한 합리성을 포기하고 서로 협력했더라면 더 유리한 결과를 얻을 수 있었을 것이다. 결국 양국 모두 협력을 통해 공동의 이익을 실현할 수 있음에도 이를 실현하지 못한다.[148]

앞의 논문, 41면 이하; 이주영, 앞의 논문, 52면 이하; 어해영, 앞의 논문, 40면 이하 참조.

144) 게임 이론적 접근방법은 공동의 편익을 외부에서 주어진 값으로 생각하고, 어떻게 공동의 편익이 되었는지에 대해서는 별도로 설명을 하지 않는다.

145) 비교적 잘 알려진 죄수의 딜레마 사례에 대해서는 Keohane, *op. cit.(supra note 16),* p,68; 김영세, 『게임이론 - 전략과 정보의 경제학 -』, 박영사(2022), 23면.

146) 일반적인 게임의 전제는 다음과 같다. 게임은 단 한 번만 이루어지고, 행위자 상호 간에 의사소통이 이루어지지 않으며, 상대방이 어떠한 선택을 하는지 알 수 없다. 다만, 각 행위자는 자신 및 상대방의 선택 가능한 전략과 그에 따른 보수 값을 알고 있다. Abbott, *op. cit.,* p.359.

147) 각 행위자가 상호 협력을 통해 얻는 이익은 각 참가자가 상대방의 일방적인 협력을 이용해 얻는 이익의 평균값보다 커야 한다. 그래야 서로 협력했을 때, 전체적인 입장에서 가장 효율적인 결과를 얻을 수 있기 때문이다. Robert Axelrod, Robert O. Keohane, "*Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions",* World Politics, Vol. 38, No. 1(1985), p.229.

나) 보수행렬

제휴게임을 보수행렬로 표시하면, 다음과 같다(행렬의 각 숫자는 각국의 게임 결과에 대한 선호도를 의미한다. 각국의 선호도는 4, 3, 2, 1 순이다).

		B 국	
		협력	배신
A 국	협력	(3, 3)P149)	(1, 4)
	배신	(4, 1)	(2, 2)N150)

출처: Andreas Hasenclever, Peter Mayer & Volker Rittberger, *Theories of International Regimes,* Cambridge University Press(1997), p.31

다) 구체적인 예

이른바 안보 딜레마(security dilemma) 내지 군비경쟁(arms race) 문제가 대표적인 죄수의 딜레마 게임에 해당한다.[151] 각국이 협력해 서로

148) Andreas Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* p.31. 한편 다음과 같은 설명도 가능하다. 최악의 결과를 피하기 위해서는 협력해서는 안 된다. 양국이 협력하는 전략을 선택지에서 소거하고 나면, 서로 배신하는 조합이 게임의 결과가 된다. 이렇게 '열등 전략(dominated strategy, 상대방의 전략 선택과 관계없이 언제나 더 높은 보수를 받을 수 있는 대안이 있는 전략)'을 단계적으로 소거한 후에도 전략 조합이 하나 남는다면, 이러한 게임을 '우월 전략해 존재 게임(dominance solvable game)'이라 부른다. 김영세, 앞의 책, 28면.

149) P는 '파레토 최적(Pareto optimum)'을 의미한다. '최적(optimal)'이란 어느 일방의 효용이 감소하지 않고서는 그 누구의 효용도 증가할 수 없는 상태를 말하는데, 개선(improvement, 어느 일방의 효용이 감소하지 않으면서 상대방의 효용이 증가할 수 있는 상태)의 여지가 없는 것을 말한다. 오정일·송평근, 『법경제학입문』, 박영사(2020), 3면.

150) N은 '내쉬 균형(Nash equilibrium)'을 말하는데, 상대방이 현재의 전략을 변경하지 않는 이상 자신도 전략을 변경할 유인이 없는 상태이다. 야마모토, 앞의 책, 83-84면.

151) Abbott, *op. cit.,* p.360쪽; John H. Herz, *"Idealist Internationalism and the Security Dilemma",* World Politics, Vol. 2, No. 2(1950), p.157(어느 국가도 안보 위협으로부터 자유로워질 수 없어서 계속해서 군비경쟁을 한다); Glenn H. Snyder, *""Prisoner's Dilemma" and "Chicken" Models in International Politics",* International Studies Quarterly, Vol. 15, No.

국방력을 감축하면 평화(평화를 통해 얻을 수 있는 군비 축소와 같은 효과 포함)라는 공동의 이익을 얻을 수 있다. 하지만 A 국이 B 국의 배신에 대한 두려움 때문에 안보를 강화하면, B 국은 그 의도가 방어적 목적인지 침략적 목적인지 분별하기 어렵고 이를 자국에 대한 위협으로 인식해 안보를 강화한다. 이를 자국에 대한 침략 준비로 받아들인 A 국은 국방비를 더 지출하는 상황이 반복되어 결과적으로 평화나 군축(軍縮)과 같은 공동의 이익을 얻지 못한다.[152] 양국 모두 군축을 원하면서도 결과적으로 서로 원하지 않는 군비경쟁에 빠진다.[153] 양국이 서로 비슷한 수준으로 군비를 감축하기로 협력하면, 양쪽 모두 더 적은 비용으로 이전과 같은 수준의 안보를 유지할 수 있는 이익을 얻을 수 있으나, 그러지 못했다.[154]

2) 협력을 강제 또는 유도할 수단의 필요성

제휴게임에서는 참가자들이 협력하겠다고 합의하는 것만으로는 부족하고, 합의 사항의 이행을 강제 또는 유도할 수단이 필요하다.[155] 여전히

1(1971), p.73(국가 간 갈등을 해결할 수 있는 상위기관이 없는 국제 사회에서 안보 경쟁과 관련된 딜레마 상황은 필연적이다); Robert Jervis, *"Security Regimes"*, International Organization, Vol. 36, No. 2(1982) p.358-359(다른 영역과 달리 안보 영역은 권력의 상대적 속성 때문에 일방이 배신을 통해 이익을 얻으면 상대방은 반드시 손해를 보게 되어 있다); John A. C. Conybeare, *"Public Goods, Prisoners' Dilemmas and the International Political Economy"*, International Studies Quarterly, Vol. 28, No. 1(1984), p.7(양국이 서로 군비를 축소하는 것이 서로 군비를 확대하는 것보다 더 좋지만, 개별 국가 입장에서는 자국만 군비를 확대할 수 있는 것이 더 낫다); 김의곤, 앞의 책, 82-83면(영국이 자국의 영토 및 식민지를 지키고 무역선을 보호하기 위한 목적에서 강력한 해군을 보유하고 있었을 뿐 다른 국가를 침략할 의도는 없었다고 하더라도, 독일은 이를 자국에 대한 큰 위협으로 인식해서 해군력을 강화했다).

152) Abbott, *op. cit.,* p.361.

153) 어해영, 앞의 논문, 46면.

154) 안보 분야에서는 일시적이라 하더라도 상대국보다 많이 뒤처졌다가는 회복할 수 없는 손해를 입기 때문이다. Jervis, *op. cit.(supra note 151),* p.359.

155) 제휴게임 상황에서 합의 사항의 이행을 강제할 수단이 중요한 것은 다음과 같은 사례에서도 확인할 수 있다. 예컨대, 비무장지대 설치와 군대 배치지역의 후퇴 등은 전쟁 방지의 효과를 거두었지만, 중립국 감시단, 군비 통제, 신뢰구축조치 등은 효과가 없었다고 한다. 전자의 대표적인 예가 한국전쟁의 휴전협정으로, 협정 체결 이후 지금까지 전면적인 전투가 벌어지지 않았다.

상대방의 일방적인 협력만 있으면, 협력한 경우보다 유리한 결과를 얻을 수 있기 때문이다. 협력을 강제 또는 유도하기 위해서는 다음과 같은 조건을 갖추어야 한다.

첫째, 참가자들이 서로 우호적인 관계에 있을 필요까지는 없지만,[156] 참가자들이 전략을 변경하기 위해서는 협력에 드는 비용보다 협력을 통해 얻을 수 있는 미래의 편익이 더 크다는 확신이 필요하다.

둘째, 합의 사항의 이행을 강제 내지 유도하고 감독해야 하므로 무엇이 허용되는 행위(협력)이고, 무엇이 금지되는 행위(배신)인지를 확실하게 정해야 한다. 그리고 적절히 응징 내지 보복을 하기 위해서는 배신행위를 즉각 발견할 수 있어야 한다.[157]

셋째, 각국의 이행 상황에 대한 정보를 수집하고 공유하는 기능을 수행하는 국제기구가 필요할 수 있다.[158]

3) 협력의 가능성을 높일 수 있는 상황

가) 게임 상황의 반복

게임이 반복되면(iterated prisoners' dilemma game),[159] 배신의 가능성이 줄어들고, 협력의 가능성이 커질 수 있다.[160] 참가자가 현재 게임에서

후자의 대표적인 예는 아르메니아와 아제르바이잔 간 1994년 정전협정으로, 협정 체결 3주 만에 다시 전쟁이 일어났다. 이근욱, 앞의 책, 211면.

156) 제휴게임 상황에서 서로 우호적인 관계에 있지 않은 참가자들 사이에서도 협력이 이루어질 수 있다. 예컨대, 제1차 세계대전 당시 최전방에서 대치 중이던 군인들이 서로 총을 쏘지 않는 이른바 자신도 살고 상대방도 살리는 방법(live and let live)을 통해 생존하는 경우가 있었다고 한다. 적대 관계에 있다고 하더라도 상호주의에 따라서 협력이 이루어질 수 있다. Robert M. Axelrod, *The Evolution of Cooperation,* New York(1984), pp.21-22. 그런데 위와 같은 암묵적 협력 관계는 영국이 소규모 인원으로 구성된 기습조를 침투시키면서 깨어졌다고 한다. 기습전에서는 상대방과 협력할 방법이 없기 때문이다. 김영세, 앞의 책, 286면.

157) 김유은, 앞의 논문, 60면.

158) Andreas Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* p.48; 최위정, 앞의 논문, 43면. 다만, 위 문헌들은 제휴게임 상황에서 정보의 수집 및 공유 기능을 하는 대표적인 국제기구의 예를 들고 있지는 않다.

159) 전선에서 양측의 대치가 오랜 기간 이어져 언제 전쟁이 끝날지 모르는 상황도 무한히 반복되는 게임으로 볼 수 있다. 김영세, 위의 책, 285면.

160) Keohane, *op. cit.(supra note 16),* p.75; Abbott, *op. cit.,* p.363.

배신을 하면 상대방도 다음 게임에서 배신을 통해 보복할 것이어서, 결국 현재의 배신을 통해 얻는 이익은 장래 상대방의 보복으로 인한 손해로 상쇄된다. 그 이후에는 서로 협력하지 않을 것이어서 더는 공동의 편익을 실현할 수 없다.[161] 게임이 무한히 반복되는 상황에서는 당장 배신해서 얻는 이익보다 앞으로 상대방이 협력하지 않아서 발생하는 미래의 손실이 더 클 수 있어서 현재의 협력이 유지될 수 있다.[162]

나) 다른 쟁점 영역과의 연계

다른 쟁점 영역과 연계(issue linkage)가 이루어지는 경우에도 협력의 가능성이 커진다.[163] 쟁점 연계의 대표적인 예로 다양한 상품을 통합해서 이루어지는 무역협상을 들 수 있다.[164] 상품별로 개별 협상을 진행하면, 그 어떤 협상도 쉽게 타결이 되지 않을 수 있으나, 다양한 상품을 함께 다루면, 특정 상품 협상에서 상대방에게 양보하는 조건으로 다른 상품 협상에서 상대방으로부터 양보를 받을 수도 있어서 협상 타결이 쉬울 수 있다.[165] 나아가 특정 쟁점 영역에서의 배신은 다른 쟁점 영역에서 목적을 달성하는 데에 악영향을 줄 수 있어 쉽게 배신을 할 수 없도록 한다.[166]

다) 조건부 협력

참가자들의 전략이 조건부 협력(conditional cooperation)인 경우이

161) Keohane, *op. cit.(supra note 16),* pp.75-76.

162) 김영세, 앞의 책, 271면(상대방을 속임으로써 당할 보복에 대한 두려움이나 장래 상대방으로부터 받을 보상에 대한 기대 때문에 무한히 반복되는 게임에서 협력 가능하다); Oye, *op. cit.,* pp.13-14(만약 참가자들이 언젠가 게임이 종료될 것을 안다면, 마지막 게임에서는 서로 배신을 하려 할 것이고, 마지막 게임에서 상대방이 배신을 하리라 예상이 된다면, 마지막 게임의 직전 게임에서도 서로 배신을 하려 할 것이고, 이는 결국 최초의 선택 단계에서도 서로 배신을 하는 결과를 낳는다); Jervis, *op. cit.(supra note 151),* p.366(만약 참가자가 기존 상황이 계속 지속될 것이라고 믿는다면, 장래에 더 큰 이익을 얻기 위해 단기적인 손해를 감수할 수 있다).

163) Keohane, *Ibid,* p.91; Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* p.34; Abbott, *op. cit.,* p.363.

164) 이근욱, 앞의 책, 222면.

165) Keohane, *Ibid,* p.91.

166) Keohane, *Ibid,* p.107; Hasenclever, Mayer and Rittberger, *Ibid,* p.34; Abbott, *Ibid,* p.367.

다.[167] 이른바 눈에는 눈, 이에는 이(tit-for-tat) 전략이다.[168] 서로 이러한 전략을 사용하면, 첫 게임의 결과는 상호 협력이다. 두 번째 게임부터는 상대방의 선택에 따라 그 결과가 달라진다.[169] 참가자들은 상대방이 협력하는 한 먼저 배신하지 않고, 상대방이 배신하면 바로 배신으로 대응하며, 배신으로 대응한 이후에는 상대방을 용서하고 다음 게임을 진행한다. 자신의 전략이 상대방의 전략에 달려 있음을 명확히 한다.[170] 이때 상대방의 행동에 보다 빨리 대응할 수 있다면, 상호 협력이 유지될 가능성이 높다.

라) 그 이외

바로 앞에서 본 게임의 반복성을 높이거나 다른 쟁점 영역과의 연계 또는 조건부 협력을 하는 방법은 모두 미래에도 동일한 또는 유사한 상호작용이 계속되리라는 믿음을 주어 미래의 보상을 기대하고 협력하도록 하는 것이라 할 수 있다.[171] 이외에도 정기 회의를 두거나 해당 쟁점을 세분화해서 하부 쟁점별로 협상을 진행하는 것은 이러한 반복 가능성에 대한 기대를 높여주는 방법들이다.[172] 또 단계적으로 조금씩 목표를 달성해 나가는 방법도 있을 수 있다.[173] 예컨대, 처음부터 핵무기를 모두

---

167) Keohane, *op. cit.(supra note 16),* p.76; Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* p.34; Abbott, *op. cit.,* p.365,

168) 이외에도 무한히 반복되는 게임에서 생각할 수 있는 전략은, 상대방의 한 번의 배신에 대하여 남은 나머지 게임에서 모두 배신으로 반응하는 '무자비(grim)' 전략, 상대방이 2번 배신하면 그때 보복하는 'tit-for-two-tats' 전략, 처음에 배신하고 이후에는 상대방의 선택을 따라가는 'tat-for-tit' 전략, 상대방이 배신하면 그 이후 2번 배신하는 'two-tits-for-tat' 전략 등이 있다. 로버트 매케인, 이규억 옮김, 『게임이론: 쉽게 이해할 수 있는 전략 분석』, 시그마프레스(2017), 270면; 김영세, 앞의 책, 274면.

169) 자신의 선택에 따라 상대방의 두 번째 대응 전략이 결정된다는 사실 때문에 섣불리 배신하지 못한다. 안병준 외, 앞의 책, 21면.

170) 어해영, 앞의 논문, 42면. 이러한 전략의 우수성은 상대방의 배신에 대해 어김없이 보복하면서도 한 번의 게임에서만 보복하고 다음 게임부터는 정상국면으로 돌아가는 너그러움을 가지는 데에 있다고 한다. 김영세, 위의 책, 284면.

171) 어해영, 위의 논문, 48-49면(국제 협력이 하나의 제도로서 자리 잡기 위해서는 국가 간 상호작용을 영속적 기반 위에 위치시켜야 한다).

172) Abbott, *Ibid,* p.364.

173) 미국과 소련은 1972년 전략무기를 제한하기로 합의하고 제1차 전략무기제

폐기하기로 합의하려 하지 말고, 매번 협상 때마다 2%씩 줄여나가기로 한다면, 협상이 쉽게 진행될 수 있다.[174]

나. 조정게임

1) 유형

조정게임 상황은 두 참가자가 서로 같은 선택을 해서 얻는 두 가지 결과가 서로 다른 선택을 해서 얻는 나머지 두 가지 결과보다 나은 상황이다. 서로 협력해서 얻을 수 있는 결과가 상대방의 일방적 협력만 이용해서 얻을 수 있는 결과보다 항상 나은 점에서, 바로 앞에서 본 제휴게임과 차이가 있다. 조정게임에서는 서로 다른 선택을 해서 최악의 결과가 발생하는 상황만 피하면, 공동의 편익을 실현할 수 있다.[175]

조정게임은 참가자들이 동일한 선택을 해서 얻는 두 가지 결과 중 더 선호하는 것이 있는지에 따라 다시 '순수한 형태의 조정게임(pure coordination game)'과 이른바 '성 대결(battle of sexes) 형태[176]의 조정게임'으로 구분할 수 있다.

2) 순수한 형태의 조정게임

한협정(Strategic Arms Limitation Treaty Ⅰ, SALT Ⅰ)을 체결한 후 1979년 모든 전략무기를 2,250개로 감축하는 제2차 전략무기협정(Strategic Arms Limitation Treaty Ⅱ, SALT Ⅱ)을 체결했다.

174) 처음부터 50% 감축하기로 했는데, 자신만 일방적인 협력을 하는 경우에는 그 손해가 크지만, 2%씩 감축하기로 하면, 자신만 일방적으로 협력하더라도 그 손해가 크지 않고, 상대방의 이행 여부를 확인하고 다음 협상에서의 전략을 결정하면 된다. 이근욱, 앞의 책, 223-224면.

175) 제휴게임이 '공동의 이익에 관한 딜레마(dilemma of common interests)' 상황이라면, 조정게임은 '공동의 혐오에 관한 딜레마(dilemma of common aversions)' 상황이다. Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* pp.48-49. 한편 공동의 이익에 관한 딜레마, 공동의 혐오에 관한 딜레마와 같은 용례는 김유은, 앞의 논문, 54면; 이주영, 앞의 논문, 54면 참조.

176) '성 대결'이라는 명칭은 다음과 같은 사례를 통해 설명하기 때문이다. 한 쌍의 커플이 저녁 시간을 함께 보내고 싶어 하는데, 남자는 함께 축구경기를 보고 싶어 하지만, 여자는 함께 영화를 보고 싶어 한다. 다만, 두 명 모두 각자 시간을 보내는 것을 가장 싫어한다. 이 경우 축구경기 또는 영화 중 어느 하나를 선택해야 하는데, 어느 경우를 선택하든 상대방보다 만족감이 더 큰 당사자가 생긴다. Hasenclever, Mayer and Rittberger, *Ibid,* pp.47-48. 만약 위 커플이 축구경기 또는 영화 중 무엇을 하든 같이하기만 하면 된다고 생각한다면, 위 게임은 순수한 형태의 조정게임 상황이다.

가) 기본적인 모습

순수한 형태의 조정게임 상황은 가장 선호하는 결과 2개와 가장 회피하고 싶은 결과 2개만 존재하고, 각각의 결과 사이에 서로 우열은 없다. 따라서 가장 선호하는 결과 2개 중 어느 하나를 얻을 수 있도록 하면 된다. 다만, 참가자들이 의사소통의 기회를 가지지 않고 각자 독립적으로 그리고 동시에 선택하면, 가장 선호하는 결과들 중 하나를 얻을 수 있을지 불확실하다. 따라서 이러한 경우 협력에 이르기 위해서는 의사소통의 기회(예컨대, 자신은 어떠한 선택을 하리라는 것을 알려주면 충분하다)를 가질 필요가 있다.[177] 나아가 이러한 게임 상황이 반복된다면, 특별히 의사소통 기회를 가지지 않더라도 협력할 수 있다.[178]

나) 보수행렬

순수한 형태의 조정게임을 보수행렬로 표시하면, 다음과 같다.

		B 국	
		협력	**배신**
A 국	**협력**	(1, 1)P, N	(0, 0)
	배신	(0, 0)	(1, 1)P, N

출처: Andreas Hasenclever, Peter Mayer & Volker Rittberger, *Theories of International Regimes,* Cambridge University Press(1997), p.47

다) 구체적인 예

국제 사회에서 순수한 조정게임 상황의 대표적인 예로 '전자기파(electromagnetic spectrum)'의 할당 사례를 든다. 서로 동일한 주파수를 사용하면, 주파수 간섭이 일어날 수 있어서 그 분배 기준을 정할 필요가 있다. 모두에게 필요한 만큼의 충분한 주파수가 존재하는 경우에는 어떤 주파수를 할당받는지는 중요하지 않고 동일한 주파수 사용으로 서로를 간섭하는 상황만을 회피할 수 있으면 된다. 이를 위해서 국제전기통신연

177) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* p.47; Abbott, *op. cit.,* p.371; Stein, *op. cit.,* p.309.

178) Abbott, *Ibid,* p.371(과거의 경험들을 종합해서 상대방이 어떠한 선택을 할지 예상할 수 있기 때문이다).

합(International Telecommunication Union, ITU)에서 주파수 사용에 관한 규칙을 정하고 있다.[179]

3) 성 대결 형태의 조정게임

가) 기본적인 모습

성 대결 형태의 조정게임 상황은 공동의 이익을 실현할 수 있는 경우가 복수인 점에서 순수한 형태의 조정게임과 유사하나, 각 결과에 대한 참가자들의 선호도가 다른 점에서 차이가 있다. 순수한 형태의 조정게임과 마찬가지로 상대방의 의도를 모르면, 결과를 쉽게 예측할 수 없다. 이때 상대방이 먼저 결정하도록 하면, 쉽게 공동의 편익을 실현할 수 있다.[180] 또는 상호 의사소통을 할 수 있는 기회를 제공해서 서로의 입장을 확인하고 공동의 목표를 세우도록 하고, 합의된 사항을 규범화할 수 있으면 된다.[181] 다만, 참가자별로 가장 선호하는 결과가 다르기 때문에 서로의 입장을 조정하는 게 순수한 형태의 조정게임보다 어렵다.[182]

어떻게든 어느 하나로 조정이 되기만 하면, 그에 따르지 않고서는 더 큰 이익을 얻을 수 없으므로 그 이행 여부를 감시하거나 강제할 필요는 없다.[183] 이 점 역시 제휴게임과 다른 부분이다.[184]

---

179) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* p.47; Stein, *op. cit.,* pp.315-316(만약 충분한 주파수가 존재하지 않으면, 죄수의 딜레마 게임 상황이 되어 주파수를 얻지 못하는 것보다 동일한 주파수를 사용하더라도 서로를 간섭하는 상황을 더 선호할 수 있다). 한편 1980년대 미국과 소련이 사용 가능한 주파수의 90%를 사용했는데, 개발도상국 등의 불만이 제기되자 그들의 동일한 주파수 사용으로 인한 간섭을 우려한 미국과 소련이 그들의 불만을 수용했다고 한다. 베일리스 외 2인, 앞의 책, 400면. 통상 국제표준은 모든 가입국들의 1국 1표 원칙으로 결정되므로 개발도상국 등의 요구를 완전히 무시하기 어려웠기 때문이다. Hasenclever, Mayer and Rittberger, *Ibid.,* p.108.

180) 순차 게임으로 만드는 것인데, 통상적으로는 강대국이나 먼저 관행을 확립한 국가가 선호하는 방향이 게임의 결과가 될 가능성이 높다. Abbott, *op. cit.,* p.373.

181) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *Ibid,* pp.48-49; Abbott, *Ibid,* p.374.

182) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *Ibid,* p.47; Abbott, *Ibid,* p.373; Stein, *Ibid,* p.314(이해관계가 다를수록 서로의 정책을 조정하기가 더 어렵다).

183) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *Ibid,* p.48; Abbot, *Ibid,* p.374; Stein, *Ibid,* p.314(협력을 하지 않음으로써 발생하는 비용을 부담해야 하는데, 이는 상대방의 대응과는 무관하게 협력하지 않으면 항상 발생한다).

나) 보수행렬

성 대결 형태의 조정게임을 보수행렬로 표시하면, 다음과 같다.

		B 국	
		협력	배신
A 국	협력	(4, 3)P, N	(2, 2)
	배신	(1, 1)	(3, 4)P, N

출처: Andreas Hasenclever, Peter Mayer & Volker Rittberger, *Theories of International Regimes,* Cambridge University Press(1997), p.47

그런데 이러한 게임 상황이 반복되면, 양보한 참가자의 불만이 커지고, 이로 인해 현재의 협력 상태가 불안정해질 수 있다.[185] 배신을 하더라도 지금보다 더 큰 이익을 얻을 수 있는 것은 아니어서, 그러한 배신은 일종의 조정결과에 대한 불만 표출이다. 제휴게임 상황처럼 상대국이 배신하기 전에 몰래 이루어지는 게 아니라 상대방이 쉽게 인식할 수 있는 형태로 이루어진다.[186] 이러한 상황에서 국제기구의 역할은 각국의 현재 상황에 대한 불만과 관련된 정보를 수집하고, 공유하는 것이다.[187]

다) 구체적인 예

대표적으로 항공교통관제(air traffic control)시 사용하는 언어를 결정하는 것이 성 대결 형태의 조정게임 상황이다.[188] 관제탑의 관제사와 항

184) Stein, *op. cit.,* p.309.

185) Stein, *Ibid,* p.314(다만, 바로 조정결과를 뒤집는 행동을 하기보다는 그 전에 그렇게 행동하겠다는 위협을 할 가능성이 높다); Abbott, *op. cit.,* p.373(반대로 강대국은 미래에도 자신에게 유리한 방향으로 협상이 되리라는 것을 알고 있기에 현재 국제레짐을 준수하지 않을 가능성이 크다).

186) 김유은, 앞의 논문, 61면.

187) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* pp.48-49[순수한 조정게임 상황의 예이기는 하나, 국제전기통신연합(International Telecommunication Union, ITU)을 그러한 국제기구로 들고 있다]; 최위정, 앞의 논문, 43면.

188) 베일리스 외 2인, 앞의 책, 398-399면; Abbott, *Ibid,* p.374; Stein, *Ibid,* pp.314-315. 또 다른 예로 '포경 레짐(whaling regime)'을 들기도 한다. 주요 15개 포경 국가가 국제포경위원회(International Whaling Commission, IWC)를 만들어 상업적 포경을 쿼터(quota)로 운영하기로 했는데, 그 쿼터를 0으로 하는 상업적 포경 전면 금지조치(moratorium)를 도입할지 여부가 문제되었

공기의 기장은 각자의 모국어로 교신하기를 원하겠지만, 서로 의사소통이 되지 않아 발생할 수 있는 항공기 사고라는 최악의 결과를 피하고 안전한 항공기 운항이라는 공동의 이익을 실현하기 위해서는 어떠한 언어로 교신할지에 대해 미리 정해둘 필요가 있다. 예컨대, 관제사의 모국어가 우선한다든가 또는 영어를 사용하기로 정해 두면 된다.[189]

다. 보장게임

1) 게임 상황

가) 기본적인 모습

보장게임 상황은 서로 협력하면 최선의 결과를 얻을 수 있지만, 혼자만 협력하면 최악의 결과를 얻는 상황이다.[190] 서로 협력하는 것이 게임의 결과가 될 수도 있지만, 상대방이 상황을 잘못 판단해서 배신할지도 모른다는 두려움이 있으면, 서로 배신하는 것이 게임의 결과가 될 수도 있다. 첫 게임에서 서로 협력이라는 결과가 발생하면, 혼자 배신하더라도 지금보다 상황이 나아질 수 없으므로 서로 협력하는 결과가 유지될 것이고, 첫 게임에서 서로 협력하지 않는 결과가 발생하면, 혼자만 협력하더라도 상대방의 협력이 없으면 지금보다 상황이 나아질 수 없으므로, 역시 서로 협력하지 않는 결과가 유지될 것이다. 첫 게임의 결과, 서로 협

다. 회원국들이 매년 너무 많은 고래가 포획되는 것을 막자는 데에는 서로 동의하지만, 이를 위해 포경 행위를 쿼터로 제한하는 방법을 선택할지, 아니면 포경을 전면적으로 금지하는 방법을 선택할지 문제가 되었다. 결국 표결을 통해 전면적으로 포경을 금지하기로 의결했다. 새로 가입한 국가들이 전면 금지를 하자는 입장이었던 미국의 편에 가담해 찬성 25개국, 반대 7개국, 기권 5개국으로 통과되었다고 한다. 베일리스 외 2인, 앞의 책, 401-402면.

189) 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization, ICAO)는 항공언어, 사용단위, 항공통신 등에 관한 국제적 표준을 정하고 있다. 특히 국제선을 운항하는 기장에게 일정 수준 이상의 영어나 도착지에서 사용되는 언어를 구사할 수 있는 능력을 요구하고 있다(Annex 1).

190) 대표적으로 사슴사냥 게임(stag hunt game)의 예를 든다. 두 명의 사냥꾼이 사슴 1마리와 토끼 2마리를 쫓고 있다. 두 사람이 서로 협력하면 더 큰 가치를 가진 사슴 1마리를 사냥할 수 있지만, 혼자 힘으로는 토끼 2마리밖에 사냥할 수 없다. 이때 사냥꾼들은 사슴 1마리를 잡아서 나눠 가지는 편이 혼자 토끼 2마리를 잡는 편보다 훨씬 낫다. 개별 사냥꾼 입장에서는 함께 사슴을 사냥하는 상황이 최선이고, 혼자만 사슴을 쫓는 상황이 최악이다. 이근욱, 앞의 책, 217면.

력하는 결과가 발생하면, 앞으로 각국은 상대국의 선택을 정해진 값으로 받아들이고(동일한 선택을 하리라 생각하고) 행동하면 되어서 별도의 협력이 필요 없지만, 그렇지 않으면, 서로 협력하기 위한 정책 조정 등이 필요하다.[191]

앞서 본 제휴게임, 조정게임과는 다음과 같은 차이가 있다.

첫째, 상호 협력이 이루어지지 않는 경우보다는 상대방의 일방적인 협력만 있는 경우가 더 나아서 제휴게임 상황과 유사하지만, 상대방의 일방적인 협력만을 이용해서는 서로 협력하는 경우보다 더 나은 결과를 얻을 수 없어서 배신할 동기가 없다는 점에서 제휴게임 상황과도 차이가 있다.[192]

둘째, 복수의 내쉬 균형이 존재하는 점에서 조정게임 상황과 유사하지만,[193] 그중 하나만 파레토 최적이라는 점에서 차이가 있다. 파레토 최적이 하나이기 때문에 조정게임 상황과 같은 선택의 문제가 발생하지 않는다.[194]

나) 보수행렬

보장게임을 보수행렬로 표시하면, 다음과 같다.

- 이하 보수행렬 삽입을 위한 여백 -

191) 야마모토, 앞의 책, 83-84면.

192) 국가 안보와 관련된 딜레마 상황을 보장게임 상황으로 해석할 수도 있다. 이는 각국이 평화를 우선하느냐(보장게임 상황), 상대국 점령을 우선하느냐(제휴게임 상황)에 달려 있다.

193) 이러한 점에서 보장게임 상황을 조정게임의 일종으로 보기도 한다. 매케인, 앞의 책, 73면; 김영세, 앞의 책, 32면.

194) 보장게임 상황에서는 참가자들이 가장 선호하는 결과가 동일하므로 국제레짐이 없더라도 파레토 최적의 결과를 얻을 수 있고, 설령 첫 게임의 결과 파레토 최적과 내쉬 균형이 일치하지 않더라도 서로의 선호도를 아는 이상 가장 선호하는 결과를 얻기 위해 노력할 것이어서 국제레짐이 없더라도 역시 파레토 최적의 결과로 수렴할 것이므로, 보장게임 상황에서는 국제레짐이 필요 없다는 주장도 있다. 김유은, 앞의 논문, 51-52면.

		B 국	
		협력	배신
A 국	협력	(4, 4)P, N	(1, 3)
	배신	(3, 1)	(2, 2)N, M[195]

출처: Andreas Hasenclever, Peter Mayer & Volker Rittberger, *Theories of International Regimes,* Cambridge University Press(1997), p.49

다) 구체적인 예

국제 사회에서 보장레짐의 대표적인 예는 '미사일기술통제레짐(Missile Technology Control Regime, MTCR)'을 들 수 있다.[196] 위 레짐의 목적은 대량 살상 무기 등을 운반할 수 있는 미사일기술이 제3국으로 이전되는 것을 막아 대량 살상 무기 등의 확산을 억제하고자 하는 데에 있다. 회원국들이 미사일기술에 대한 수출통제제도를 국내법으로 수용할 때에 준수해야 하는 사항을 열거해 두었을 뿐, 그 이행 여부를 감시하거나 위반시 제재하는 것에 대해서 달리 정하고 있지 않다. 회원국 모두가 미사일기술의 이전을 통제해 대량 살상 무기의 확산을 억제하기를 원하고 있기 때문이다.[197]

2) 협력에 대한 확신을 줄 수 있는 수단의 필요성

이 상황에서는 합리적 참가자라면 당연히 협력이라는 선택을 할 것이다. 그런데 경우에 따라서는 그렇지 않은 결과가 초래될 수도 있다. 자신만 협력해서 최악의 결과가 초래될지 모른다는 두려움 때문에 협력하지 않는 것이다.

예컨대, A 국은 협력이 필요하다고 인식하고 있지만, 상대국이 상황을

195) M은 최소극대화(MinMax)를 의미하는데, 참가자의 선택 전략이 가져오는 각각의 최소 보수 중 가장 큰 값을 말한다. 김영세, 앞의 책, 127면.

196) 미사일기술통제레짐의 형성 과정 및 자세한 내용에 대해서는 김민정, "국제레짐에서 강대국의 역할: MCTR에서 미국의 영향력을 중심으로", 석사학위 논문, 이화여자대학교 대학원(2015), 10-21면 참조.

197) 그 이외에 보장레짐의 예로는 '범죄자의 국제적 인도레짐'(김유은, 앞의 논문, 52면), '초강대국들 간 부주의로 인한 전쟁 방지레짐'(최위정, 앞의 논문, 45면)을 들기도 한다.

제대로 파악하지 못해서 협력하지 않을 가능성도 있다고 평가한다.[198] 이때에는 협력보다 독자적으로 행동해서 조금이나마 이익을 챙기는 편이 낫다. B 국의 관점도 크게 다르지 않으면, 양국은 협력이 최선의 결과를 가져온다는 점을 알고도 그러한 선택을 하지 못한다. 상대방이 상황을 잘못 파악하고 합리적으로 행동하지 못할 것이라는 두려움이 큰 상황에서 최악의 결과를 피하기 위해 협력을 하지 않는 것을 두고 비합리적인 선택이라고 할 수는 없을 것이다.[199]

따라서 상대방이 합리적으로 행동하리라는 확신만 가질 수 있으면 참가자들 간에 협력이 이루어질 수 있으므로, 현재 상황과 목표에 대한 인식을 공유하는 기회를 가져야 한다. 서로 협력하는 게 모두에게 최선이므로, 성 대결 형태의 조정게임 상황과 달리 일방이 양보할 필요도 없다. 그리고 일단 협력이 이루어지기만 하면, 배신을 할 이유가 없어서 상대방을 감시하거나 강제할 필요도 없는 점에서 제휴게임과 차이가 있다. 제휴게임에서는 행위자들이 가장 선호하는 행위를 하지 못하도록 해야 한다면, 보장게임에서는 행위자들이 가장 선호하는 행위를 하도록 해야 한다.[200]

라. 설득게임

1) 게임 상황

가) 기본적인 모습

설득게임 상황은 서로 협력하는 게 서로 배신하는 것보다 더 낫지만, 그것이 어느 한 참가자에게는 최선의 결과이나, 다른 참가자에게는 그렇

198) 예컨대, 자국만 배신하면 상대국보다 더 많은 이익을 얻을 수 있는 점에 중점을 두어 보장게임 상황을 제휴게임 상황으로 오인할 수 있다. 최위정, 앞의 논문, 44면. 한편 상대국의 국내 정치적 상황 때문일 수도 있다. B 국 정부는 A 국과의 협력을 통한 장기적인 이익을 얻기를 원하는데, 야당이 다수당인 B 국 의회는 그와 달리 독자적 행동을 통해 단기적인 이익을 취하기를 원한다고 가정해보자. B 국이 국내 정치적 상황 때문에 어떠한 결정을 할지 불확실하므로, A 국으로서는 협력이 아닌 다른 선택을 통해 작지만 확실한 이익을 취하는 편이 낫다. Lisa L. Martin, "*Interests, Power and Multilateralism*", International Organization, Vol. 46, No. 4(1992), p.782.

199) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* p.50.

200) Abbott, *op. cit.,* p.371.

지 않은 상황이다. 예컨대, A 국으로서는 모두 협력하는 것이 최선이고, 자신만이라도 일방적으로 협력하는 것이 차선이다. B 국으로서는 모두 협력하는 것은 차선이고, A 국의 일방적인 협력만 있는 것이 최선이다. 이 상황에서 A 국의 전략은 상대방의 전략과 무관하게 협력이다. A 국의 전략이 협력임을 안다면, B 국은 배신을 선택해서 자신의 이익을 최대화할 것이다.

설득게임은 다음과 같은 측면에서 앞에서 본 게임들과 차이가 있다.

첫째, 서로 협력하는 것이 서로 협력하지 않는 것보다 나은 점에서 제휴게임과 유사하다. 하지만 서로 협력하는 상황에서 어느 일방은 배신을 할 유인이 없지만, 다른 일방은 배신을 할 유인을 가진다는 점에서 제휴게임과 차이가 난다.

둘째, 복수의 파레토 효율이 존재하고, 참가자가 서로 선호하는 것이 다르다는 점에서 성 대결 상황의 조정게임과 유사하다. 하지만 성 대결 상황의 조정게임에서는 서로 같은 선택을 하는 경우에만 파레토 효율에 이를 수 있지만, 설득게임에서는 서로 다른 선택을 하는 경우에도 파레토 효율에 이를 수 있는 점에서 차이가 있다.

셋째, 서로 협력하지 않는 것보다는 상대국의 일방적인 협력만 있는 것이 더 나은 점에서 보장게임과 유사하다. 하지만 서로 협력하기로 한 경우에 보장게임에서는 양쪽 모두 배신을 할 유인이 존재하지 않지만, 설득게임에서는 어느 일방에게 배신을 할 유인이 있는 점에서 보장게임과 다르다.

나) 보수행렬

설득게임을 보수행렬로 표시하면, 다음과 같다.

- 이하 보수행렬 삽입을 위한 여백 -

		B 국	
		협력	배신
A 국	협력	(4, 3)P	(3, 4)P, N
	배신	(2, 2)	(1, 1)

출처: Andreas Hasenclever, Peter Mayer & Volker Rittberger, *Theories of International Regimes,* Cambridge University Press(1997), p.51

다) 구체적인 예

'국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA)'가 대표적인 설득레짐의 예이다. 주변 국가의 핵무기 개발 또는 보유에 대응하기 위해서, 비(非)핵무기국가들은 핵무기 개발을 쉽게 포기할 수 없다. 하지만 핵무기국가들은 그들을 제외한 나머지 국가들만이라도 핵무기 개발을 포기하도록 하면, 핵무기 확산을 막을 수 있고 그로 인한 핵전쟁의 위험에서 상당히 벗어날 수 있다.[201] 미국과 소련은 국제원자력기구를 설립할 당시 상당한 수준의 핵기술을 제공하는 방법을 통해 다른 국가의 가입을 설득했고,[202] 2022년 11월 현재 175개국이 가입되어 있다.[203] 핵무기국가들은 핵무기 개발의 포기 대가로 비핵무기국가들에 핵기술을 공유하는 혜택을 제공했다고 볼 수 있다.[204][205]

---

201) 핵전쟁의 억제는 군사적 패배에 대한 두려움이 아니라 전멸에 대한 두려움 때문이다. 김의곤, 앞의 책, 185면

202) 이근욱, 앞의 책, 203면.

203) 국제원자력기국 홈페이지(https://www.iaea.org) 참조.

204) 베일리스 외 2인, 앞의 책, 500면.

205) 또 다른 설득레짐의 예로는 '내독교역(intra-German trade regime) 레짐'을 든다. Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* p.51. 서독과 동독은 서로의 경제교역에 대한 내용을 정하기 위해 1952년 9월 베를린 협정을 체결했다. 당시 서독은 정치적 분단 상황을 승인하지 않으려 했기 때문에 내독교역을 주장하면서 협정의 당사자를 국호 대신 통화지역으로 표시하고자 했다. 이와 달리 동독의 공식적인 입장은 대등한 주권 국가 간 교류가 아닌 내독경제교류란 개념은 있을 수 없다는 것이었다. 김영윤, "통일전 동서독의 경제교류: 내독무역이 남북한 교류·협력에 주는 시사점", 『통일연구논총』, 제4권 제2호(1995), 280면. 하지만 위 협정을 통해 중요 교역상대국이었던 서독에서 관세가 부과되지 않거나 농·수산물에 대한 부가가치세 감면 등의 혜택

2) 설득 및 감시수단의 필요성

엄밀한 의미에서 설득게임 상황은 협력을 통해 공동의 이익을 실현할 수 있는 경우에 해당하지는 않는다. 이미 어느 일방(위 사례에서 B 국)은 파레토 최적 상태에 있기 때문이다. 다만, A 국은 현재 상황, 즉 A 국만 협력하는 상황이 만족스럽지 못하므로, B 국이 협력하도록 설득할 필요가 있고, 그 수단으로 다음과 같은 것들을 생각할 수 있다.

첫째, 상대방의 전략 변경을 유도하기 위해 보조금[206] 등을 활용할 수 있다. 전략을 변경한 참가자(위 사례에서 B 국)가 전략 변경으로 입는 손해보다 보조금 등을 통해 얻는 이익이 더 크고, 보조금을 지급한 국가(위 사례에서 A 국)가 상대국의 전략 변경으로 얻는 이익이 지급한 보조금보다 더 크다면, 협력을 통해 공동의 이익을 실현한 경우라 평가할 수 있다. 이러한 경우에 보조금 등의 지급을 담보하는 역할을 할 수 있는 것이 필요하다.[207]

둘째, 단기적으로 비합리적인 행동을 통해 B 국을 위협하는 것이다. B 국이 배신한 상황에서 A 국도 배신하면, B 국 입장에서도 최악의 상황이 된다. A 국은 이와 같은 상황을 이용해 B 국이 선택을 바꾸도록 설득할 수 있다. 하지만 이러한 위협에도 B 국이 아무런 반응을 보이지 않는다면, A 국 역시 상당한 손해를 감수해야 한다.

셋째, A 국은 다른 쟁점 영역을 끌어들여 전략적으로 사용할 수 있다. 예컨대, 다른 쟁점 영역에서 B 국에 해(害)가 될 수 있는 행동을 하겠다

을 받을 수 있었으므로, 동독은 서독의 입장을 받아들였다. 서독은 내독교역으로 얻는 정치적 이익(내독교역은 서독과 베를린 간 통행을 보장하고 동독과 서독을 하나로 묶는 등 통일정책의 중요한 요소였다)에 관심이 많았고, 동독은 내독교역으로 얻는 경제적 이익에 관심이 많았다고 한다. 고상두, “동서독 교역의 촉진요인과 장애요인”, 『통일정책연구』, 제8권 제1호(1999), 142-144면.

206) 이를 ‘측면 보상(side payment)’이라 하는데, 이득을 얻은 참가자가 그 손해를 본 참가자에게 그 이득 중 일부를 이전해 주어 모두가 조정된 전략을 선택해도 손해를 보지 않도록 하기 위한 것을 말한다. 매케인, 앞의 책, 283면. 다만, 모든 게임에서 이러한 측면 보상이 유효한 수단은 아니다. 예컨대, 포커 게임처럼 측면 보상을 하지 못하도록 게임의 규칙을 정하는 경우도 있다. 매케인, 위의 책, 291면.

207) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* p.52.

고 위협하거나 B 국에 득(得)이 되도록 협력하겠다고 약속할 수도 있다.[208]

두 번째나 세 번째 방법과 같은 위협 전략은 신빙성(credibility) 있는 공약일 때에만 의미가 있다. 신빙성을 높이기 위해서는 공약이 모든 참가자들에게 알려져 있어야 하고(공개성), 공약한 참가자도 한 번 공약한 상황을 통제할 수 없어야 한다(불가역성). 이러한 방법으로는 의사소통의 길을 단절해버리거나(예컨대, 남북 간 긴급통신망을 끊는 방법) 자신도 통제할 수 없는 상황을 만드는 것(예컨대, 상대의 핵 공격에 대해 자국의 모든 핵무기가 자동적으로 발사되도록 하는 자동공격장치를 설치하는 방법) 등이 있다.[209]

한편 설득게임에서는 협력을 감시하고 배신을 제재할 수 있어야 한다. 항상 배신할 유인이 있기 때문이다. 바로 앞서 본 국제원자력기구의 사례에서 이를 확인할 수 있다. 회원국들은 국제원자력기구의 정기적인 사찰을 받아야 하고, 그 사찰 결과는 모든 회원국들에 공유된다. 사찰을 수용하면 그 대가로 핵기술이 지원되지만, 핵무기 개발 의혹이 있거나 사찰을 거부하면 그 지원이 중단된다. 하지만 이러한 사찰은 회원국의 자발적인 의지에 의해 이루어지는 것이어서, 감시수단으로서 효과가 떨어진다. 1957년 출범 당시만 해도 미국, 소련, 영국 정도가 핵무기국가였으나, 이후 프랑스(1960년), 중국(1965년), 이스라엘(1966년), 인도(1975년), 파키스탄(1975년), 북한(2006년) 등이 핵무기국가가 된 점은 이를 보여준다.[210]

3. 게임 상황별 국제레짐 형성 가능성

국가들 간 협력을 통해 최선의 결과를 얻으려는 데에 국제레짐의 목적이 있지만, 역설적으로 협력에 대한 필요성이 더 적은 상황에서 국제레

---

208) Martin, *op. cit.,* pp.778-779.

209) 김영세, 앞의 책, 181-184면. 한편 '내쉬 조건(Nash condition, 상대방이 현재의 전략을 그대로 유지할 때, 자신의 전략 변경만으로는 더 이득을 볼 수 없는 조건)'과 공약의 신빙성 조건을 동시에 만족시키는 전략의 짝을 '완전균형(perfect equilibrium)'이라 한다. 이준구·이창용, 앞의 책, 263-264면.

210) 이근욱, 앞의 책, 204-205면.

짐이 쉽게 형성될 수 있다. 협력의 방향에 대한 합의가 필요하거나 협력을 감시해야 할수록 그 형성이 어렵다.[211] 국제레짐 형성 내지 협력의 난이도는 협력을 감시(monitor)하고 배신을 제재(sanction)하는 문제와 협력으로 얻는 편익을 분배(distribution)하는 문제에 달려 있다.[212]

첫째, 설득게임에서는 일방만 자신의 전략을 변경해야 해서 상호 협력을 통해 얻는 편익을 배분하는 문제가 해결되어야 한다. 협력하도록 설득했다고 하더라도 여전히 배신할 유인이 있어서 감시와 제재도 필요하다. 따라서 설득게임은 감시, 제재, 분배의 문제가 모두 해결되어야 하므로, 국제레짐을 형성하기가 가장 어렵다.

둘째, 제휴게임에서는 설득게임과 같은 편익 배분의 문제가 발생하지는 않는다. 양 당사자가 모두 자신의 전략을 변경하면, 현재 상황보다 나아지기 때문이다. 다만, 여전히 상대방의 일방적인 협력만 이용하면 최선의 결과를 얻을 수 있으므로, 협력을 감시하고 배신을 제재하는 문제는 남는다.

셋째, 순수한 형태의 조정게임에서는 협력하기로 정하기만 하면 되고, 두 가지 결과 사이에 선호도 차이가 없으므로, 편익의 배분 문제가 발생하지 않는다. 하지만 성 대결 형태의 조정게임에서는 협력 방안에 대한 서로의 선호도가 달라서 편익의 배분 문제가 발생한다. 그런데 최선의 결과를 얻기 위해서는 서로 협력해야만 해서 그 배분 문제가 설득게임만큼 어렵지는 않다. 어느 형태의 조정게임이든 서로 협력하기로 한 이상 배신을 하더라도 더 나은 결과를 얻을 수 없으므로, 감시와 제재의 문제가 발생하지 않는다.

넷째, 보장게임에서는 참가자들이 원하는 목표가 동일하고 이는 협력을 통해서만 이루어질 수 있다는 것도 잘 알고 있으므로, 상황을 잘 인식해서 합리적으로 선택하기만 하면 된다. 그 과정에서 국가 사이에 의사소통이 원활히 이루어지는 것으로 충분하다.[213] 보장게임에서는 감시, 제재, 분배의 문제가 모두 없으므로, 국제레짐을 형성하기 가장 쉽다.

---

211) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* pp.53-54.
212) 최위정, 앞의 논문, 47-48면.
213) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *Ibid,* p.54.

통상 보장게임, 조정게임, 제휴게임, 설득게임 순으로 쉽게 협력이 이루어져 국제레짐이 형성될 수 있을 것이나,[214] 이차적 변수들, 즉 국가간 교류의 정도, 외교 정책의 기본 입장, 참가국들의 규모와 전반적인 관계 등이 그 형성에 영향을 줄 수 있다. 물론 상황에 따라 위 개별 변수의 영향력은 다를 수 있다. 예컨대, 경쟁 관계에 있는 국가들은 배분의 문제를 해결해서 협력을 하거나 국제레짐을 형성하기 어려울 것이다.[215]

4. 평가 및 한계

가. 평가

게임 이론적 접근방법은 패권국이 없더라도 각국이 공동의 이익을 위해 협력할 수 있음을 보여준다. 갈등과 협력의 가능성이 모두 존재하는 상황, 즉 각국의 대립되는 이해와 동시에 공동이익의 존재를 전제로[216] 어느 경우에 협력의 가능성이 크고, 어느 경우에 협력의 가능성이 적은지를 설명한다. 공동의 이익은 존재하는가, 배신을 할 동기가 있는가 등을 기준으로 게임 상황을 분석하고, 협력하기 위해서는 무엇이 필요한지 등을 중심으로 협력의 가능성 변화를 논의할 수 있다.[217]

나. 한계

게임 이론적 접근방법은 다음과 같은 한계를 가진다.

첫째, 국가의 선호도를 정확히 파악하기 위해서는 경제 발전의 수준, 국내외의 정치·경제 상황, 국제 관계 등에 대한 정보가 필요하다. 선호도 파악이 잘못될 경우 게임 상황에 대한 판단 역시 잘못될 가능성이 높다.[218]

둘째, 단순한 분석 구조도 한계로 작용한다. 어떤 현상을 관찰하고 이론적으로 설명하는 데에 일정 정도의 단순화 내지 추상화는 불가피하지만,[219] 게임 이론적 접근방법은 기본적으로 참가국이 2개국이고, 선택 전

---

214) 최위정, 앞의 논문, 47면.
215) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* p.55.
216) 안병준 외, 앞의 책, 33면.
217) 이근욱, 앞의 책, 215면.
218) 어떠한 유형의 게임에 해당하는지 판단하는 것 자체도 어려운 문제이다. Haggard and Simmons, *op. cit.,* p.505.

략을 협력과 배신으로 표시할 수 있는 상황을 가정한다. 그런데 쟁점별로 고유한 성격이나 국가의 이해관계가 달라서 찬반 의견 이외에 제3의 의견을 가진 국가 집단이 있을 수 있고, 상대방이 누구냐에 따라 입장이 상대적으로 다른 국가들도 있을 수 있다. 이처럼 국가들을 크게 두 개의 집단으로 분류하는 단순화 작업이 가능한 쟁점 영역이 아니라면, 게임 이론적 접근방법을 활용하기 어렵다.[220] 또 각국을 어떠한 집단으로 분류할 것인지는 해당 정부의 공식 성명, 국제기구에서의 발언, 소속된 국제기구의 입장 등을 종합적으로 살펴봐야 할 텐데, 모든 국가가 언제나 국제 사회 또는 국제기구에서 명시적으로 의견을 밝히는 것은 아니어서 전 세계 모든 국가를 두 개의 집단으로 명확히 구분하기 어려운 문제도 있다.

셋째, 안보 분야와 정치경제 분야의 협력이 같을 수 없는데, 게임 이론적 접근방법은 이를 크게 구분하지 않는다. 안보 분야에서의 일방적 협력은 매우 치명적인 결과로 이어질 수 있지만, 정치경제 분야에서의 일방적 협력은 그렇지 않다. 예컨대, 관세 인하에 합의했으나, 상대국이 인하하지 않으면, 자국도 관세를 다시 인상하는 방법으로 어느 정도 손해를 만회할 수 있다. 그런데 군축 합의에 불구하고 자국만 군축함으로써 발생하는 안보 위협 상황은 그렇지 않다.[221]

넷째, 게임 이론적 접근방법은 국가를 자신의 효용만을 극대화하기 위해 노력하는 존재로서 상대국이 자국보다 얼마나 더 많은 이익을 얻었는지 여부, 즉 상대적 이익을 고려하지 않는다. 그리에코(Joseph M. Grieco)는 이를 비판하면서, 상대적 이익의 중요성을 강조한다. 국제 사회에서 국가의 능력은 다른 국가와의 비교를 통해 측정될 수밖에 없고,

---

219) 안병준 외, 앞의 책, 76-77면.

220) 물론 게임 이론은 2인 게임 이외에 n인 게임도 다루기 때문에 이를 활용하면, 그 분석이 전혀 불가능한 것은 아니다. 다만, 게임 이론적 접근방법을 소개하는 국제정치학 문헌들이 대부분 2인 게임을 전제로 논의를 하고 있다.

221) 이근욱, 앞의 책, 233면. 지금 당장은 우호 관계를 유지하고 있더라도 미래에는 그 관계가 어떻게 변할지 확신할 수 없고, 단순히 정책결정권자의 마음이 변할 수도 있으며, 새로운 지도자가 권력을 잡을 수도 있으므로, 항상 대비를 해야 한다. Robert Jervis, *"Cooperation Under the Security Dilemma"*, World Politics, Vol. 30, No. 2(1978), p.168.

상대적으로 더 큰 능력을 갖춘 국가가 다른 국가보다 우위에 설 수 있다. 각국이 얻는 효용의 정도도 상대국과의 비교를 통해 결정된다. 협력을 통해 이익을 얻을 수 있더라도, 상대방이 가져가는 이익이 더 크다면 협력 자체를 하지 않을 수 있다. 이처럼 상대적 이익 내지 손실에 민감한 각국의 특성이 국제 사회에서의 협력을 방해한다.[222] 상대적으로 더 많은 이익을 얻는 국가가 더 빠르게 성장할 수 있고, 그에 따라 세력 균형이 바뀔 수 있다. 이러한 상황에서는 협력이 이루어진다고 하더라도 쉽게 깨질 가능성이 높다.[223] 상대적 이익의 배분 문제는 단순히 협력을 통해 실현할 수 있는 공동의 이익이 있다고 해서 해결되지 않는다. 이익의 절대적 크기가 늘어나더라도 비대칭적인 이익의 배분은 협력을 가로막을 수 있고,[224] 기존의 협력을 파기할 동기가 된다.[225]

그리에코는 상대적 이익(또는 손실)의 중요성을 고려해 국가의 효용 함수를 다음과 같이 도출한다.[226]

$$U = V - k \times (W - V) \quad [k > 0]$$

U = 국가 효용, V = 절대적 이익, k = 민감도 계수, W = 상대방 국가의 절대적 이익

위 함수에는 다음과 같은 함의(含意)가 있다. 국가는 자신의 효용을 극대화하기 위해서 절대적 이익과 상대적 이익(또는 손실)을 모두 고려해야 한다. 절대적 이익이 상대적 손실을 압도할 정도로 크다면 협력의 가능성은 증가할 것이고, 상대적 손실이 상당한 수준이라면 협력의 가능성은 줄어들 것이다.

한편 국가마다 상대적 손실에 대한 민감도가 다르다. 자신의 권력이 점차 쇠락하고 있다고 판단하는 국가는 상대적 손실에 더욱 민감할 수 있다. 또한 상대방 국가와의 과거 및 현재의 관계(우호 관계 또는 적대

222) Grieco, *op. cit.,* pp.485-507.
223) 이근욱, 앞의 책, 233-234면.
224) 안병준 외, 앞의 책, 60면.
225) 김형국, 앞의 책, 52면.
226) Grieco, *Ibid,* pp.500-501.

관계)도 그 민감도에 영향을 줄 것이다. 예컨대, 공동의 적이 있거나 양국가 사이에 격차가 워낙 커서 협력으로 인해 발생하는 상대적 손실(이익)만으로는 기존 지위에 큰 영향을 줄 수 없는 경우에는 상대적 손실이 협력을 가로막는 결정적인 요소가 되지 못한다. 한편 쟁점 영역에 따라 민감도가 달라질 수 있는데, 경제 영역보다 안보 영역에서 상대적 손실에 대한 우려가 더 클 것이다.[227]

상대적 손실 문제를 해결하기 위해서는 상대적 손실의 절대치[위 함수에서의 '(W - V)' 값)]나 상대적 손실에 대한 민감도(위 함수에서의 'k' 값)를 줄여 국가의 효용을 극대화하는 것이 필요하다. 국제레짐은 그러한 역할을 할 수 있고, 이를 통해 국가 사이의 협력이 가능하도록 한다. 먼저, 협력으로 창출된 기회를 잘 활용하지 못하는 국가들을 보조하거나 우대해 상대적 손실의 절대치를 줄일 수 있다. 또 상대적 손실에 대한 민감도와 관련된 문제는 상호주의 입장에서 해결될 수 있다. 협상이 계속 이어지거나 유사한 쟁점이 계속 문제될 경우, 이번 회기 또는 이번 쟁점에서는 손실을 보아도 다음 회기 또는 다음 쟁점에서는 이를 보상받을 수 있다는 믿음을 준다면 그 민감도는 낮아질 수 있을 것이다.[228]

Ⅴ. 기능적 접근방법(functional approach)

1. 의의

기능적 접근방법[229]은 제도의 존재 이유를 그 효과 내지 기능에서 찾

---

227) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* p.119.

228) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *Ibid,* p123.

229) 보통 국제정치학에서 '기능주의(functionalism)' 또는 '기능주의적 통합이론(functional integration theory)'이라 함은 먼저 비정치적 분야에서 권한을 가진 국제기구를 창설하고 거기서부터 협력을 시작해서 서서히 정치적인 통합에 이르는 우회적인 방식으로 독립 국가들의 통합이 가능하다는 이론을 말한다. 박재영, 앞의 책, 325-331면. 따라서 '기능적 접근방법'은 위와 같은 '기능주의'와는 구별되는 개념이다. 김유은, 앞의 논문, 68면(기능주의와는 구별된다고 하면서 '기능주의적 접근방법'이라는 표현을 사용한다). '기능적'이라는 이름이 붙은 이유는 이러한 접근방법을 활용한 대표적인 학자인 코헤인이 스스로 자신의 이론을 '기능적'이라 표현했기 때문이라 한다. 안병준 외, 앞의 책, 37-38면.

는다.[230] 합리적 행위자는 일정한 효과를 기대하고 사회제도를 만든다. 사회적 필요에 따라 제도를 만들고 유지하는 것은 그 제도가 복리를 증진하리라 기대하기 때문이다. 이처럼 사회제도의 존재 의의는 그 제도가 가져오는 효과에 있다.[231] 국제레짐도 일종의 제도이므로, 합리적 행위자인 국가들이 국제레짐을 형성하고 유지하고 있다면, 그 국제레짐에 기대하는 기능 내지 효과가 있기 때문일 것이다.

기능적 접근방법은 경제학의 시장실패 개념과 그 해결 방안을 차용해 국제정치 영역의 문제를 설명하고자 한다.

2. 이론적 배경

가. 시장실패의 원인

'시장실패(market failure)'란, 시장이 효율적으로[232] 자원을 배분하지 못하는 것을 말한다. 시장실패의 대표적인 원인으로 정보의 비대칭성(asymmetry of information)과 외부효과(external effect)를 들 수 있다.[233]

나. 정보의 비대칭성과 그 해결 방안

1) 정보의 비대칭성

정보의 비대칭성이란, 거래 당사자들 사이에 정보가 비대칭적으로 분포된 것을 말한다. 애컬로프(George A. Akerlof)는 중고차 시장이 가지는 정보의 비대칭성에 대해서 다음과 같이 설명한다.[234] 중고차 판매자는 그 차량의 결함에 대해서 잘 알고 있다. 하지만 구매자들은 해당 차

---

230) Haggard and Simmons, *op. cit.,* p.506.

231) Keohane, *op. cit.(supra note 16),* pp.80-81.

232) 여기서 효율적이라는 것은 파레토 효율성(Pareto efficiency), 즉 아무에게도 손해가 가지 않으면서 어떤 사람에게 이득을 가져다주는 새로운 배분 상태로 변화시키는 것이 불가능한 자원배분 상태를 말한다. 양측이 모두 이득을 보는 새로운 배분 상태를 찾을 수 있다면, 원래의 배분 상태는 파레토 효율적이 아니었다고 볼 수 있다. 이준구·이창용, 앞의 책, 390면.

233) 이준구·이창용, 위의 책, 394면.

234) George A. Akerlof, *"The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism",* The Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, No. 3(1970), pp.489-492.

량의 결함 여부를 알기 어렵기 때문에 혹시 모를 위험에 대비해서 차량의 실제 가치보다 더 적은 금액을 지불하려고 한다. 그러면 양질의 중고차 소유자들은 제값을 받고 차량을 팔기 어려워 중고차 시장을 통해 차량을 판매하려고 하지 않을 것이다. 결국 중고차 시장에 나온 매물은 결함 있는 중고차뿐이다.[235] 이는 판매자에게만 차량에 관한 정보가 있어서 구매자가 품질에 대해 확신을 가지지 못하는 상황, 즉 거래 당사자 사이에 정보가 비대칭적으로 분포되어 있기 때문이다.[236]

2) 해결 방안

평판을 통해 정보 비대칭의 문제가 해결될 수 있다. 좋은 평판을 가진 판매자는 '평판지대(reputation rent)'[237]를 얻을 수 있어서 질 좋은 상품을 판매할 동기를 가진다. 평판을 잃으면 평판지대도 잃게 되므로, 좋은 평판을 유지하기 위해 질 좋은 상품을 계속 판매할 것이다. 중고차 시장에서 평판이 좋은(중고차의 품질을 속이지 않고 그에 걸맞은 가격으로 판매하는) 중고차 중개상이 있다면, 구매자는 차량의 품질에 대한 우려가 적어 판매자와 직접 거래를 하는 경우보다 더 높은 가격을 지불하려 할 것이고, 양질의 중고차 소유자는 직접 광고를 해서 파는 것보다 적정 가격을 받을 가능성이 높아서, 이 중고차 중개상을 매개로 해서 둘 사이에 거래가 성사될 수 있다. 중개상의 평판에 대한 믿음이 품질의 불확실성을 제거해준다.

다. 외부효과 및 그 해결 방안

1) 외부효과

어떤 사람의 행동이 제3자에게 의도치 않은 이익을 주면서 그 대가를 받지 않거나 손해를 끼치면서 비용을 지불하지 않을 때에 외부효과가 발

---

235) 거래상대방에 대한 정보가 부족한 상황에서 희망하지 않았던 상대방과 거래할 가능성이 높은 현상을 '역(逆)선택(adverse selection)'이라 한다. 이준구·이창용, 앞의 책, 369면.

236) 이러한 상황에서는 정보를 내놓지 않거나 왜곡할 가능성이 높다. 안병준 외, 앞의 책, 34면.

237) 평판지대란, 좋은 평판을 통해 얻는 이득을 말한다. 이준구·이창용, 위의 책, 375면. 한편 경제학에서 그 개념을 일반화해서 지급되는 보수를 의미하는 용어로 '지대(rent, 地代)'를 사용한다. 이준구·이창용, 위의 책, 290면.

생한다고 말한다.[238] 예컨대, 대학교나 연구소에서 이루어지는 기초연구는 사회에 많은 이익을 주지만(이로운 외부효과), 연구자에게 충분한 보상이 주어지지 않는다면 연구자들은 연구 성과를 공개하지 않거나 열심히 연구를 하지 않을 가능성이 높아 유익한 기초연구가 사회적으로 충분한 수준까지 이루어지지 않을 수 있다.[239]

2) 해결 방안

외부효과의 문제도 누군가의 개입 없이 해결될 수 있다.[240] 이른바 코즈 정리(Coase theorem)에 따르면, 이해당사자들이 아무런 비용을 치르지 않고 자유롭게 협상을 할 수 있으면, 외부효과와 관련된 문제를 해결할 수 있다.[241] 다만, 행위자 사이의 협상을 통해 파레토 효율적인 상태

---

238) 대가를 주고받지 않으므로 시장의 테두리 밖에서 벌어진다고 해서 '외부'라는 이름을 붙인다고 한다. 이준구·이창용, 앞의 책, 394-395면.

239) 해로운 외부효과의 대표적인 예는 환경오염이다. 공장에서 제품을 생산할 때에 발생하는 오염물질은 이웃 주민들에게 손해를 끼친다. 하지만 제품 생산비용에는 환경오염과 관련된 비용이 포함되어 있지 않아서 실제 제품을 생산하는 데에 드는 비용보다 저렴한 비용으로 제품을 생산하는 결과가 된다. 이준구·이창용, 위의 책, 395면.

240) 이와 달리 피구(Arthur Cecil Pigou)는 정부가 나서서 외부효과를 유발하는 구성원을 찾아서 외부효과로 인해 발생하는 사회적 비용만큼의 세금, 즉 이른바 '피구세(Pigouvian tax)'를 부과해야 한다고 주장했다. 이렇게 해야 외부효과를 자신이 부담하는 비용으로 인식하게 되어 쉽게 외부효과를 유발하지 않을 수 있기 때문이다. 오정일·송평근, 앞의 책, 17-18면.

241) 이준구·이창용, 위의 책, 413면; 맨큐, 앞의 책, 239면, 오정일·송평근, 위의 책, 19면. 코우즈 정리에 대한 상세한 내용은 Ronald H. Coase, *"the Problem of Social Cost"*, the Journal of Law & Economics, Vol. 3(1960), pp.1-44. 예를 들어, 페인트공장과 세탁소가 인접해 있다고 가정해보자. 페인트공장에서 나오는 매연으로 인해 세탁소는 야외에서 건조 중인 세탁물의 오염이라는 피해를 받고 있다. 그 피해는 200원이 넘는다. 한편 세탁소가 지붕 등 오염방지시설을 만드는 데에는 200원이 들고, 페인트공장이 매연방지시설을 만드는 데에는 100원이 든다. 사회 전체적으로 봤을 때에는 200원을 들여 오염방지시설을 만드는 것보다는 100원을 들여 매연방지시설을 만드는 것이 더 효율적이다. 만약 세탁소가 페인트공장에 손해배상을 구할 수 있는 권리가 법으로 보장된다면, 페인트공장은 200원 이상의 손해배상금을 지급하느니 100원을 들여 매연방지시설을 만들려고 할 것이다. 이러한 법이 없더라도, 세탁소는 200원을 지급해서 오염방지시설을 설치하느니 페인트공장에 200원보다는 적지만 100원보다는 많은 돈을 주고 매연방지시설을 만들도록 하는 편이 낫고, 페인트공장 역시 그 설치비용보다 더 많은 돈을 받기 때문에 오염

에 이르기 위해서는 당사자들이 완벽한 정보를 가지고 있어야 하고, 거래비용(transaction cost)[242]이 발생하지 않아야 한다는 조건이 충족되어야 한다.[243] 이와 달리 협상당사자들이 많아 이견을 조율하는 데에 큰 어려움을 겪는 등 거래비용이 많이 들면, 효율적인 결과를 얻기 어려울 수 있다.[244]

3. 정치 시장의 실패

국제 사회에서 각국이 협력을 통해 파레토 효율을 달성할 수 있음에도 그렇지 못한 경우가 있는데, 코헤인은 이를 '정치 시장의 실패(political market failure)'라 명명한다.[245] 정치 시장의 실패 원인은 앞서 본 시장 실패와 유사하게 정보의 비대칭성과 높은 거래비용에 있다.

국제 사회에서 각국이 상대방에 대해 가지는 불확실성은 국가 간 협력을 방해한다. 누구와 협상을 해야 할지, 상대방이 합의 사항을 이행할지, 과연 상대방이 협력하리라 믿고 행동하는 것이 합리적일지 등에 관하여 확신하기 어렵다. 해당 국가에 관한 정보는 그 국가가 가장 잘 알고 있으므로, 즉 정보의 비대칭적 상황에서는 협상 과정에서 속임수를 사용할 가능성도 있다.[246] 이러한 불확실성 자체가 너무 크거나 불확실성을 제거하기 위한 비용이 너무 많이 들면, 각국은 다른 국가와의 협력을 시도조차 하지 않거나 기존에 참여하던 협력 절차에서도 이탈할 수 있다.[247]

예컨대, 인접 또는 경쟁국의 안보 강화는 그것이 설령 자국의 방어 목적에서만 순전히 이루어졌다고 하더라도 그러한 의도를 알기 어려운 상

방지시설을 설치할 유인이 있다. 위 페인트공장과 세탁소의 사례는 Keohane, *op. cit.(supra note 16),* p.86(다만, 화폐 단위를 달러에서 원으로 변경했다).

242) 거래를 성사시키는 데에 필요한 비용, 즉 거래상대방을 찾아 가격과 거래조건을 정하고, 합의 사항 등이 이행되도록 하는 데에 드는 비용을 말한다. 이준구·이창용, 앞의 책, 138면. 합의 사항의 위반 여부를 판단하고, 그 위반 상태를 시정하는 비용까지 포함한다. 안병준 외, 앞의 책, 34면.

243) Keohane, *Ibid,* p.87; 오정일·송평근, 앞의 책, 20면.

244) 맨큐, 앞의 책, 242면.

245) Keohane, *Ibid,* p.85.

246) Keohane, *Ibid,* p.93.

247) Keohane, *Ibid,* p.97.

대방 국가는 안보를 강화할 것이고, 결국 군비경쟁으로 이어진다. 또 어느 국가와 군축 협의를 해야 할지, 얼마만큼 군축할 것인지, 합의 사항의 이행을 어떻게 감시할 것인지 등의 문제도 그 해결이 쉽지 않다. 결과적으로 군비 축소와 같은 공동의 이익을 두고도 쉽게 협력이 이루어지지 못한다.[248]

이러한 정보의 비대칭성과 높은 거래비용의 문제는 단순히 국가들이 서로 소통한다고 해서 해결될 수 없다. 그 해결을 위해서는 국제레짐이 필요하다.

4. 국제레짐의 기능

국제레짐은 다음과 같은 기능을 할 수 있다.

첫째, 국제레짐은 정보의 제공 및 공유를 통해 정보의 비대칭적인 상황을 대칭적으로 이끈다. 국제레짐의 원칙, 규범, 규칙 등을 통해 상대국의 행동이 국제레짐 위반에 해당하는지 평가할 수 있고, 이러한 평가가 쌓여 국가의 평판이 된다. 평판은 장래 당해 쟁점 영역이나 새로운 쟁점 영역에서 합의 사항을 잘 이행할지 여부를 판단함에 중요한 정보가 된다. 각국이 국제레짐을 잘 따르는지에 관한 정보를 쉽게 확보할 수 있으면, 배신을 당할지 모르는 두려움이 줄어들 수 있다.[249] 국제기구의 사무국(secretariat)을 통해 모든 회원국들이 이러한 정보를 공유할 수 있다. 그리고 정기 회의가 제도화되거나 유사 쟁점이나 하부 쟁점에 대한 많은 협상이 진행되면, 각국의 실무자들 사이에 공식적 또는 비공식적 교류 역시 활발해진다. 이를 통해 상대국이 어떻게 행동할지에 대한 높은 수준의 정보를 얻을 수도 있다.[250] 정보의 비대칭적인 상황의 해소를 통해 서로에 대한 불확실성이 줄어들면, 서로를 속여 일방만 더 이익을 얻고자 하기보다는 서로 협력해 모두가 함께 이익을 실현하려고 할 가능성이 높다.[251] Ⅳ. 2. 라.에서 본 국제원자력기구가 회원국들을 정기적으로 사

248) 이근욱, 앞의 책, 199-200면.
249) 감시체계가 잘 되어 있을수록, 배신이 발각될 확률이 높아서, 배신에 대한 기대 효용이 줄어들어 배신의 가능성이 줄어든다. 최위정, 앞의 논문, 37면.
250) Keohane, *op. cit.(supra note 16),* p.101.

찰하고, 그 보고서를 모든 회원국들에 제공하는 것은 이러한 국제레짐의 정보 수집 및 공유 기능을 보여준다.

둘째, 협상에는 거래비용, 즉 누구와 협상을 해야 할지(탐색 비용), 어떠한 내용에 대해 협상을 해야 하고, 어떠한 합의에 이르러야 하는지(협상 비용), 협상의 결과를 어떻게 명문화할 것인지, 협상의 이행을 강제하기 위한 수단을 어떻게 마련할지(감시 및 강제 비용) 등이 문제된다. 국제레짐은 이러한 거래비용과 관련된 문제를 해결할 수 있다.[252] 국제 사회에서 국가가 소멸하는 경우는 거의 없고, 비슷한 쟁점이 반복된다. 이미 국제레짐이 존재하면, 해당 쟁점과 관련된 문제가 발생할 때마다 동일한 협상을 할 필요성이 없다.[253] 해당 국제기구가 만남과 토론의 장을 마련하는 등 협상의 촉매제 역할을 하므로, 추가 쟁점에 관한 협상을 하는 데에 드는 비용 역시 줄어든다.[254] 또 쟁점 연계를 통해 특정 쟁점에서는 이익을 포기하는 대신 다른 쟁점에서는 이익을 취하는 방법 등을 통해 여러 쟁점에 관하여 한 번에 협상을 끝낼 수 있다.[255]

셋째, 국제레짐은 각국이 공공재로서의 국제레짐[256]이 주는 혜택을 인

---

251) 물론 각국의 의사결정 과정이 모두 외부에 공개되지 않는 이상, 정확한 의도를 파악하기 어려워 여전히 불확실성의 문제는 남는다. Keohane, *op. cit.(supra note 16),* p.94.

252) 안병준 외, 앞의 책, 34면.

253) 거래비용 측면에서 다수의 양자 조약을 체결하는 것보다는 하나의 다자간 협약을 체결하는 편이 유리하다는 입장도 있다. Haggard and Simmons, *op. cit.,* p.507. 하지만 참가자들이 많을수록 그 이견을 조율하기 어려워 오히려 거래비용이 더 커질 수도 있다.

254) 다만, 이러한 협상은 기존 국제레짐의 원칙에 부합하는 방향으로 이루어져야 한다. Keohane, *Ibid,* p.90.

255) 만약 쟁점 연계를 하지 않고 개별 쟁점별로 각각 협상을 진행하면, 각국 정부의 서로 다른 부처가 협상을 담당하게 될 것이다. A라는 쟁점에서 양보하는 대신 B라는 쟁점에서 상대국으로부터 양보를 받는 것이 국가 전체적인 입장에서 더 유리함에도 각 부처 입장에서는 자신이 담당하는 협상에서 양보가 이루어지기를 원하지 않을 것이므로, 결국 어떠한 협상도 크게 진전되지 못하는 결과가 초래될 수 있다. Keohane, *Ibid,* p.91.

256) 국제레짐과 공공재의 관계는 다음과 같은 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 국제레짐 자체가 공공재가 될 수 있고(예컨대, 국가 간 자유무역을 보장하는 무역 레짐), 둘째, 국제레짐이 공공재를 보전할 수도 있으며(예컨대, 해양, 대기, 오존층 보호와 같은 환경 레짐), 셋째, 국제레짐이 공공재를 생산

식하고, 그 생산에 적절히 기여하도록 해 무임승차의 문제를 해결하기도 한다. 대표적인 방법은 그 혜택을 받지 못하도록 하는 것이다.[257] 예컨대, 국제통화기금의 회원국만이 구제 금융을 받을 수 있고, 관세 및 무역에 관한 일반 협정의 회원국만이 최혜국 대우를 받을 수 있다. 국제레짐은 그 국제레짐에 협조하지 않는 국가들을 국제레짐을 통해 얻을 수 있는 혜택을 배분하는 자리에서 배제하는 합리적 근거가 되기도 한다.[258]

이처럼 국제레짐은 유용한 제도, 즉 특정 목적을 달성하기 위한 기능을 갖추었기에 각국은 국제레짐을 필요로 한다.[259] 물론 국제레짐의 형성에 패권국의 영향력을 부정하지 않으나, 패권국의 존재가 국제레짐 형성에 꼭 필요한 것은 아니다.[260] 예컨대, 패권국인 미국이 1970년대 석유위기를 바로 해결해 주지 못했지만, 주요 석유소비국들은 산유국들의 석유공급 제한에 대응하고 에너지 위기 극복이라는 공동의 목표를 위해 국제에너지기구(International Energy Agency, IEA)를 창설했고, 이후 이란-이라크 전쟁으로 석유 위기가 발생했을 때에 성공적으로 위기를 극복할 수 있었다고 한다.[261]

5. 국제레짐의 유지

국제 사회에는 합의 사항의 이행을 강제할 만한 중앙정부가 존재하지 않는다. 또 국제레짐이 만들어질 당시와 비교해 상황이 많이 바뀌어서 이제는 국제레짐을 준수하지 않는 편이 오히려 자국에 더 큰 이익을 주

할 수도 있다(예컨대, 핵확산금지레짐을 통해 얻을 수 있는 국제 평화). Abbott, *op. cit.,* pp.377-388.

257) 공공재 생산에 참여하지 않는 국가들을 배제할 수 있다면, 공공재의 특성 중 하나인 비배제성에 반하기 때문에 국제레짐은 공공재가 아니라는 비판에 대해서는 Haggard and Simmons, *op. cit.,* p.503; 김유은, 앞의 논문, 42-43면; 이주영, 앞의 논문, 77면. 이에 대해서 이러한 배제 가능성은 국제레짐에 협조하지 않은 국가들을 제재하는 수단으로서 역할을 할 뿐 공공재 본질 자체의 변화를 가져오는 것은 아니라는 반론에 대해서는 Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* p.97.

258) Abbott, *Ibid,* pp.377-388.

259) 이근욱, 앞의 책, 194면.

260) Keohane, *op. cit.(supra note 16),* p.100.

261) 김형국, 앞의 책, 60-61면.

는 경우도 있다. 그럼에도 각국은 섣불리 국제레짐을 위반하지 않고, 대체로 기존 국제레짐을 따르려 하는데,[262] 그 이유는 다음과 같다.[263]

첫째, 국제레짐 그 자체에서 이유를 찾을 수 있다. 국제 사회에서 국가간 협상이나 협정이 원만히 이루어지지 않는 것, 즉 정치 시장의 실패는 불확실성과 거래비용 때문이다. 불확실성과 거래비용 문제를 해결하기는 쉽지 않다. 그래서 그러한 기능을 하는 국제레짐이 유용하다고 평가받는 이유인 동시에 애초에 국제레짐이 형성되기 어려운 이유이기도 하다. 이는 국제레짐이 그 형성보다는 유지가 더 쉽다는 것을 의미한다.

예컨대, Ⅳ. 4. 라.에서 본 것처럼 국제원자력기구 설립과 핵확산금지조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT)[264] 발효 이후 오히려 핵무기국가들이 늘었다는 것은 위 기구가 당초 설립 목적인 핵무기 확산 방지에는 실패했다는 것을 보여준다.[265] 그럼에도 현재까지 존속하는 이유는 175개에 이르는 회원국들이 한자리에 모여 협상을 해서 새로운 합의를 하는 것은 그 시간과 비용 등을 고려할 때 사실상 불가능하고, 핵무기 확산 방지에는 실패했다고 하더라도 회원국들의 핵시설과 관련된 정보를 수집하고 공유하는 기능은 여전히 유효하기 때문이라 볼 수 있다.[266]

둘째, 일단 국제레짐이 형성되면, 상당히 높은 수준의 정보를 얻을 수 있다. 각국 행정관료들 사이에 비공식적인 접촉이나 의사소통 기회가 많아지면, 행정관료들의 초국가적인 네트워크가 형성될 수 있다. 그 속에서 상대국의 진정한 의사가 무엇인지에 대한 정보를 얻을 수 있다. 이러한 초국가적인 네트워크는 각국이 협력해서 공동의 목표를 달성하는 데에 도움이 된다.[267]

---

262) 국제법의 효용성은 그것을 지키고자 하는 국가들의 의지에 달려 있다. 김의곤, 앞의 책, 23면.

263) Keohane, *op. cit.(supra note 16),* p.98.

264) 발효 당시 미국, 영국, 소련, 프랑스, 중국만이 핵무기를 보유할 권리를 인정받고, 나머지 가입국들은 핵무기 개발을 포기하고 평화적으로 핵기술을 사용하기로 합의했다. 베일리스 외 2인, 앞의 책, 499면.

265) 이른바 '수평적 확산(horizontal proliferation, 새로운 국가로의 핵무기 확산)'에 실패했다. 베일리스 외 2인, 위의 책, 498면.

266) 이근욱, 앞의 책, 204-205면.

셋째, 국제레짐이 유지되는 이유를 매몰 비용(sunk cost)[268]에서 찾기도 한다. 국제레짐을 형성하고 유지하기 위해 투자한 노력과 시간은 물론 그러한 과정에서 쌓아온 명성도 매몰 비용에 포함된다. 국제레짐의 위반으로 얻는 이익이 아주 많지 않다면, 기존 국제레짐을 따를 가능성이 높다. 국제레짐을 형성하는 데에 투여된 비용 덕분에 국제레짐이 유지될 수 있다.[269]

넷째, 국제레짐이 가지는 확장성 내지 연계성에서도 국제레짐이 유지되는 이유를 찾을 수 있다. 적절한 쟁점 영역의 구획 또는 관련 쟁점 영역과의 연계를 통해서 무한히 반복되는 게임 상황을 만들 수 있다. 현실에서는 장기간 계속해서 게임이 이루어지기 때문에 각국은 결국 협력하는 게 더 큰 이익을 얻는 방법임을 깨닫는다.[270] 실제 각국은 많은 국제레짐에 속해 있다. 각 정부는 국제레짐을 통해 상대국의 행위를 감시하고, 국제레짐 위반에 대해 부정적인 평가를 하며, 배신에 대한 보복[271]을 할 수 있다. 특정 쟁점에서의 국제레짐 위반은 다른 쟁점에서의 상대국의 위반이나 강경한 협상 태도로 이어질 수 있다. 국제레짐을 위반할 때에는 다른 쟁점에서 발생할 수 있는 비용도 고려해야 한다.[272]

다섯째, 국제레짐에 그 이행을 담보하기 위한 수단을 두기도 하지만,

---

267) 코헤인은 1970년대 미국의 쇠퇴에도 불구하고 각국의 협력 체계가 무너지지 않은 이유 중 하나로 각국 정부의 실무가들 사이에 형성된 네트워크를 들고 있다. 위와 같은 네트워크는 과점시장에서 기업들이 담합을 하는 것과 유사해 쉽게 깨어지지 않는다고 한다. Keohane, *op. cit.(supra note 16),* p.101.

268) 지출된 뒤에는 어떠한 선택을 하든 다시 회수할 수 없는 비용을 말한다. 이준구·이창용, 앞의 책, 10면.

269) Keohane, *Ibid,* pp.102-103. 하지만 이미 지출된 매몰 비용을 생각하지 않고 어떠한 행동을 할지 결정하는 것이 합리적 선택이라는 점에서(이준구·이창용, 위의 책, 10면), 합리적 이기주의자인 국가가 위와 같은 매몰 비용을 고려해서 행동을 한다고 보아야 할지에는 의문이 든다.

270) 안병준 외, 앞의 책, 54-55면.

271) 보복행위의 대표적인 것으로 대응조치를 들 수 있다. 대응조치란, 상대국의 위법한 통관 거부에 대해 상대국 수입상품의 통관을 보류시키는 행위와 같이 국가책임법상 위법행위로 피해를 본 국가가 유책 국가를 상대로 의무이행을 강제하기 위해 그에 상응하는 의무 불이행으로 대응하는 것을 말한다. 정인섭, 앞의 책, 438면.

272) Keohane, *Ibid,* pp.103-104.

결국 개별 국가들의 제재 내지 대응에 의존한다.[273] 그런데 제재 내지 대응에는 비용이 든다. 특정 국가의 국제레짐 위반이 전체 국제레짐의 유지에는 큰 영향을 줄지라도 자국에 미치는 영향이 미미하다면, 굳이 제재나 대응을 하지 않으려 할 것이고, 결국 아무 국가도 국제레짐 위반에 대한 제재나 대응을 하지 않는 상황이 벌어질 수 있다.[274] 이러한 상황에서도 국제레짐을 따를 유인이 있다. 우선 자신의 국제레짐 위반이 선례가 되어 다른 국가들의 국제레짐 위반으로 이어질 것을 두려워할 수 있다. 일시적인 국제레짐 위반이 자신에게 이익이 될지는 몰라도, 모두의 위반으로 국제레짐이 붕괴되면 그러한 이익마저 더는 가질 수 없기 때문이다. 또 국제 사회에서 국가의 평판은 중요하다. 각국은 상대국이 장래에 그 협상 결과를 이행할 의사와 능력이 있는지 여부를 기준으로 해서 협상의 상대방을 선택할 것이다. 좋은 평판을 가지고 있으면,[275] 좋은 협상 자리에 초청받을 수 있다.[276]

6. 평가 및 한계

가. 평가

---

273) 국제법 교과서에서는 이를 국가책임법상의 국가책임 추궁으로 설명한다. 피해국 등은 유책 국가를 상대로 국제의무 위반에 대한 국가책임을 추궁할 수 있다. 이때 국제책임법상의 추궁이란, 배상금 청구 등 구체적인 청구를 하거나 국제재판을 위한 소를 제기하는 행위를 말하고, 단순히 타국을 비난하며 국제법 준수를 요구하거나 항의하는 정도는 이에 해당하지 않는다. 국가책임법상의 대응조치는 자국이 입은 피해에 비례해야만 하고, 임시적이고 잠정적인 성격상 상대국이 의무를 이행하면 양국 관계를 원래대로 회복시킬 수 있는 정도의 조치여야 한다. 정인섭, 앞의 책, 437-438면.

274) Keohane, *op. cit.(supra note 16),* pp.104-105.

275) 시장에서 좋은 평판이 충분히 오랜 기간 동안 쌓인 제품을 '브랜드(brand name)'라 한다. 브랜드는 소비자에게는 미리 상품의 품질을 짐작하도록 해주는 기능을 하고, 판매자에게는 상품의 품질을 유지해야 하는 유인을 제공하는 기능을 한다. 김영세, 앞의 책, 511면.

276) Keohane, *Ibid,* pp.105-106. 국제법학에서도 국가가 국제법을 준수하는 이유로 위와 같은 명성 내지 평판을 든다. 타국과의 빈번한 국제교류를 통해 이득을 얻기 원하는 국가일수록 국제 사회에서 자신이 신뢰할 수 있는 상대이고, 국제법을 잘 준수하는 국가라는 명성을 유지할 필요가 있다. 국제 사회에서의 신뢰는 중요한 국가적 자산이므로, 되도록 국제법을 준수하게 된다는 것이다. 정인섭, 위의 책, 8면.

국제레짐의 기능은 국제 사회의 불확실성과 거래비용을 줄여주고, 쟁점들을 서로 연계시키는 등 국가 간 상호작용이 반복적으로 이루어지도록 하며, 합의 사항을 이행하도록 유도하는 것이다. 국제적 협력의 경험을 통해 각국은 국제레짐의 효용성을 깨닫고, 협력이 필요한 쟁점 영역에서 국제레짐을 다시 수립하고자 한다.[277]

한편 각국은 매번 비용과 편익을 계산해 합리적으로 행동하는데, 새로운 국제레짐을 수립하는 데에 드는 비용은 얼마나 되는지, 국제레짐 위반이 자국의 평판에 미치는 영향은 어떠한지, 상대국의 보복 위험은 없는지, 자국의 국제레짐 위반이 선례가 되어 전반적인 국제레짐 유지에 악영향을 미치는지를 종합적으로 고려해 결국 기존 국제레짐을 따르는 것이 더 이익이라고 판단해 계속해서 기존 국제레짐을 유지하려 한다.[278] 이는 상황 변화에도 불구하고 여전히 종전 국제레짐이 유지되는 이유가 된다.[279]

나. 한계

국제레짐이 필요한 상황을 설명할 수 있지만, 국제레짐의 형성 시기나 형성 가능성에 관해서는 설명하기 어렵다.[280] 그래서 어떠한 쟁점 영역에서는 국제레짐이 형성되고, 다른 쟁점 영역에서는 형성되지 못하는지를 설명하지 못한다.[281] 국제레짐의 유용한 기능 때문에 국제레짐이 형성되고 유지되는 것이라면, 국가 간 갈등이 있는 영역에서 언제나 국제레짐이 등장해야 하는데, 중동 분쟁 등과 같이 그렇지 않은 경우도 있다.

VI . 인식론적 접근방법(cognitive approach)

1. 의의

인식론적 접근방법의 핵심은 국가들이 경험이나 지식 등을 통해 학습을 하고, 그에 따라 형성된 신념(belief)[282]이 국제레짐에 영향을 준다고

277) 김형국, 앞의 책, 60면.
278) Keohane, *op. cit.(supra note 16),* p.106.
279) Haggard and Simmons, *op. cit.,* p.506.
280) 박복용, 앞의 논문, 39면.
281) Haggard and Simmons, *Ibid,* p.508.
282) 신념은 다시 옳고 그름에 대한 기준을 제시하는 '규범적 신념(normative

보는 데에 있다.[283] 앞서 본 다른 접근방법들과 달리 국제레짐의 실질적인 내용에 중점을 두고 그 내용이 어떻게 형성되고 변화하는지를 다룬다.[284]

국가의 의사결정은 정책결정권자의 신념이나 가치관에 달려 있는데, 그 신념이나 가치관은 지식과 사고방식의 변화에 따라 변할 수 있다. 앞서 본 다른 접근방법들은 이러한 지식과 사고방식의 중요성을 간과했다고 한다. 국가는 합리적인 존재이지만, 가지고 있는 지식수준에 따라 쟁점 상황을 이해하고, 그에 대한 정책을 수립하는 것이 달라지기 때문에 유사한 상황에서 다른 선택을 하는 것이다.[285]

인식론적 접근방법은 지식과 학습의 중요성을 강조하고, 그 지식 전달에 있어 중요한 역할을 할 수 있는 존재가 필요하다고 보는 점에서 앞서 살펴본 접근방법들과 구별된다.

2. 지식과 학습을 통한 국제레짐의 변천

국가 간 상호의존성이 커지고, 고도의 전문지식을 필요로 하는 국제문제가 증가함에 따라, 단일국가 혼자서는 문제 상황을 정확하게 분석해 적절한 정책 선택을 하기 쉽지 않고, 선택에 따른 결과 예측도 어렵다.

---

belief)'과 현상의 원인과 결과, 수단과 목적 등과 관련된 '일상적 신념(casual belief)'으로 구분할 수 있다. 예컨대, 규범적 신념은 해당 영역에서 추구해야 하는 목적을 정하는 데에 영향을 준다면, 일상적 신념은 그러한 목적을 달성하기 위한 수단을 결정하는 데에 영향을 준다. 이러한 규범적 신념과 일상적 신념이 사고 체계를 이룬다고 한다. Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* p.139. 한편 "belief"를 "신념"으로 번역한 용례는 최위정, 앞의 논문, p.97. 참조.

283) 인식론적 접근방법의 기본가정은 다음과 같다. 인간은 복잡하고 불확실한 현실을 자신이 관리할 수 있을 정도로 단순화시키기 위해 세상에 대한 신념을 오랜 시간에 걸쳐 구축하고, 그 이후에는 그 신념을 유지하려는 성향으로 인해 그것으로부터 지속적으로 영향을 받는다. 그래서 인식론적 접근방법은 자신의 신념과 상충하는 정보를 마주할 때 이를 어떻게 처리할 것인가에 대한 답을 찾으려 한다. 박재영, 앞의 책, 308면.

284) 이주영, 앞의 논문, 67면.

285) 다른 접근방법은 국가들이 동일한 상황에서 유사한 반응을 보인다고 전제하지만, 인식론적 접근방법은 인식 수준에 따라 서로 다른 반응을 보인다고 전제한다. 박재영, 위의 책, 455면.

이러한 문제 상황에 대한 인식과 이해의 부족에서 비롯되는 불확실성[286] 속에서 합리적 선택을 하기 위해서는 높은 수준의 정보나 지식과 함께 믿을 만한 전문가의 도움이 필수적이다.[287]

전문적인 정보와 이론의 총체인 지식(knowledge)은 국가들의 행위나 국제레짐 형성에 다음과 같은 영향을 준다.

첫째, 각국의 정책결정권자들이 비슷한 수준의 지식을 공유함으로써 문제 상황에 대한 일정 수준 이상의 공감대를 형성할 수 있다. 이를 통해 과거에 없었던 복잡하고 낯선 상황에 대한 이해를 도울 수 있다. 보통 영향력이 큰 국가가 새로운 지식에 영향을 받으면, 다른 국가들도 자연스럽게 영향을 받을 가능성이 높다. 이러한 지식을 공유하기 전에는 특정 쟁점 영역에서 행위자들의 기대가 하나로 수렴하기 어려워 국가 간 협력이나 국제레짐 형성을 기대할 수 없다.[288]

둘째, 새로운 지식은 정책결정권자의 신념이나 가치관에 영향을 주고, 이는 다시 정책 결정에 영향을 주는데, 이러한 과정을 '학습(learning)'이라 한다.[289] 학습을 통해 기존 목표를 그대로 둔 채 전략만 변경할 수도 있고, 목표 자체를 수정할 수도 있다.[290] 이러한 학습은 변화된 환경에 효과적으로 대응할 수 있게 해준다.[291] 만약 정책결정권자들이 적절한 수준의 지식을 갖추지 못하거나 상황을 정확하게 인식하지 못해 합리적인 선택을 하지 못한다면, 바로 위에서 본 분석이 의미가 없다. 따라서 인식론적 접근방법은 정책결정권자들의 정확한 인식과 합리적인 판단을 전제로 한다.[292]

---

286) 기능적 접근방법에서 언급한 상대국의 행위와 의도에 대해 신뢰할만한 정보가 부족해서 발생하는 불확실성과는 다르다(Ⅴ. 3. 참조).

287) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* pp.140-141.

288) Krasner, *op. cit.(supra note 38),* pp.203-204.

289) Joseph S. Nye, *"Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes",* International Organization, Vol. 41, No. 3(1987), pp.380. 신념의 변화는 행위의 변화를 야기할 수도, 야기하지 않을 수도 있는데, 행위의 변화를 야기한 경우에 '학습'이라고 한다. 최위정, 앞의 논문, 98면.

290) 학자에 따라서는 목표는 그대로 두고 전략을 수정하는 경우를 '단순 학습(simple learning)', 목표 자체를 수정하는 경우를 '복합 학습(complex learning)'으로 부르기도 한다. 이에 대해서는 Nye, *Ibid,* p.380.

291) 김유은, 앞의 논문, 84-85면.

새로운 지식 및 학습이 국제레짐 형성에 영향을 준 대표적인 경우로는 '오존층 보호 레짐'을 든다.[293] 1970년대 이전에는 이른바 프레온가스라 부르는 염화불화탄소(Chlorofluorocarbons, CFCs)를 오염물질로 인식하지 않았다. 냉장고, 에어컨, 컴퓨터 칩 등을 만드는 데에 사용되는 물질로서 오히려 산업화의 상징과 같은 존재였다.[294] 그런데 1970년대 프레온가스와 오존층파괴 사이의 상관관계를 밝힌 연구결과를 시작으로, 오존층파괴로 피부암이 발생할 확률이 증가한다는 미국 환경 보호청(the U.S. Environment Protection Agency, EPA)의 보고서, 영국 연구팀의 남극 오존층 구멍 발견 등이 이어지면서 세계 각국은 프레온가스의 생산 및 소비를 줄이기 위해 '오존층 보호를 위한 비엔나 협약(Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer)'을 체결하고(1985년), '오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서(Montreal Protocol on Substances that Delete the Ozone Layer)'를 발효했다(1989년).[295]

특히 오존층에 생긴 구멍의 발견은 각국의 정책결정권자 특히 미국의 레이건 대통령이나 영국의 대처 총리가 환경 보호에 관심이 있는 국내 유권자들을 고려해서 정책을 결정하도록 하는 데에 중요한 역할을 했다고 하는데, 바로 새로운 지식을 통한 '학습'이라 할 수 있다.[296]

---

292) 김유은, 앞의 논문, 86면.

293) 제2차 세계대전 이전에도 국제적으로 환경문제가 제기되기는 했으나, UN 인간 환경 회의(UN Conference on the Human and Environment) 개최(1972년), UN 환경 계획(UN Environment Programme, UNEP) 설립(1972년) 등 1970년대에 들어서 국제환경문제가 본격적으로 논의되기 시작했다고 한다. 다만, 1970년대까지는 각국이 자국의 환경문제에 관해서만 관심이 있었고, 국제 사회 공동체로서의 대응은 미흡했다고 한다. 김형국, 앞의 책, 302면.

294) Emanuel Adler, Peter M. Haas, *"Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program",* International Organization, Vol. 46, No. 1(1992), p.376.

295) Peter M. Haas, *"Banning Chlorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone",* International Organization, Vol. 46, No. 1(1992), pp.197-200. 위 비엔나 협약은 오존층파괴로 인한 악영향을 인정하고 후속 의정서 채택의 발판을 마련했을 뿐, 구체적인 조치 내용이나 조치 대상이 되는 물질에 대해서 따로 정하지 않았다. 정인섭, 앞의 책, 779면.

296) Haas, *Ibid,* p.223.

3. 인식 공동체

가. 의미

지식 등이 국제레짐의 형성에 영향을 주기 위해서는 정책결정권자들이 이를 공유하고 있어야 한다.[297] 지식 등을 전달하고 공유하는 과정에서 '인식 공동체(epistemic community)'의 역할이 중요하다. 인식 공동체란, 특정 분야에서 전문적인 지식을 갖추고 정책 수립 과정에서 권위 있는 의견을 낼 수 있는 전문가들의 초국가적 집단을 의미한다.[298]

나. 역할

복잡하고 어려운 영역일수록 정책결정권자들이 느끼는 불확실성이 커서 인식 공동체의 도움이 필요하다. 이때 인식 공동체는 수동적으로 정책결정권자들의 요구에 따라 정보를 제공하는 역할에 그치지 않고 능동적으로 정책 결정 과정에 참여한다. 이러한 인식 공동체의 영향력은 다음과 같은 상황에서 증대될 수 있다고 한다. 첫째, 해당 영역에 전문가의 도움 없이는 이해할 수 없거나 예측할 수 없는 고도의 불확실성이 있어야 하고,[299] 둘째, 인식 공동체 구성원 사이에 문제 상황과 정책 방향에 대한 합의가 이루어져야 하며,[300] 셋째, 인식 공동체 구성원이 관료 기구 등에 참여해 국제 사회에서 정치적 영향력을 발휘할 수 있어야 한다.[301]

예컨대, 각국이 1989년 몬트리올 의정서 체결을 통해 프레온가스, 할론(Halon) 등 오존층 파괴물질에 대한 사용금지 및 규제를 하게 된 데에는 인식 공동체의 역할이 컸다.[302] 위 인식 공동체는 전 세계의 학자, UN

297) 최위정, 앞의 논문, 100면.

298) Peter M. Haas, *"Epistemic Communities and International Policy Coordination",* International Organization, Vol. 46, No. 1 (1992), p.3(network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area).

299) 특히 과학적 지식이 많이 필요한 영역이 그러하다. Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* p.150.

300) 과학적 증거가 모호하고, 인식 공동체 전문가들도 그 원인 분석이나 해결 방법 도출하는 데에 의견을 달리한다면, 해당 문제는 정치적 판단에 의해 해결될 가능성이 높다. Hasenclever, Mayer and Rittberger, *Ibid,* p.150.

301) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *Ibid,* pp.150-151.

환경 계획(UN Environment Programme, UNEP)과 같은 국제기구 소속 직원, 미국 환경 보호청과 같은 정부 관료 등으로 구성되어 있었다. 1974년 프레온가스와 성층권의 오존층파괴 사이의 상관관계를 밝힌 논문을 계기로, 오존층에 대한 연구가 더욱 활발히 진행되었고,[303] 1985년 남극 오존층에 생긴 구멍이 발견되기도 했다. 물리학, 화학, 대기학 등 여러 분야의 전문가들이 모여 서로의 연구결과를 기초로 새로운 연구를 진행했고, 대학을 비롯해 미국 항공 우주국(National Aeronautics and Space Administration, NASA)이나 국립해양대기청(National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA)과 연계된 정부 연구소에서 일하기도 했다. 이러한 연구결과를 사이언스(Science), 네이처(Nature)와 같은 권위 있는 학술지에 게재하고, 의회에 출석해서 오존층파괴 문제에 관해 증언하는 등 오존층 문제에 대한 대중적 관심을 불러일으켰다. 또 11개국 150여 명의 학자가 UN 환경 계획, 미국 항공 우주국, 세계기상기구(World Meteorological Organization, WMO) 등의 주도로 이루어진 오존층 자료수집 및 평가프로젝트에 참여했다. UN 환경 계획은 위 학자들이 수집한 자료를 보고서로 만들어 배포하고, 각 정부에 문제의 심각성을 알렸다. 이러한 노력은 각국 정부로 하여금 에어로졸 분사기에 들어 있는 프레온가스의 사용을 못 하게 하거나 프레온가스의 생산량을 제한하는 등의 조치를 하도록 했고, 1985년 비엔나 협약 체결, 1987년 몬트리올 의정서 발효 등으로 이어졌다. 만약 기술적이고 과학적인 증거를 해석할 수 있는 능력을 갖춘 전문가들로 구성된 초국가적 인식 공동체가 없었더

---

302) 오존층 보호와 관련된 국가 간 협력 과정의 자세한 내용에 대해서는 Haas, *op. cit.*(*supra note 295),* pp.187-224. 위 저자에 따르면, 인식 공동체가 오존층 관련 지식과 정보의 제공을 통해 미국 정부(당시 프레온가스 최대 소비국이자 생산국)와 듀퐁사(Dupont社, 당시 최대 프레온가스 생산시설을 갖춘 기업)로 하여금 프레온가스 생산을 줄이도록 영향을 주고, 미국 정부는 다시 유럽을 비롯한 다른 국가로 하여금 유사한 정책을 취하도록 해서 오존층파괴 문제에 국제적인 대응이 가능하도록 했다.

303) 그 이전에도 초음속 여객기 운항으로 인한 오존층파괴 문제가 불거지기는 했으나, 초음속 여객기 운항이 중단되면서 더 깊은 논의가 이루어지지는 않았다. 또 당시 대기 모형화 기술로는 위 상관관계를 확인하기 어려워 하나의 가설로 남아 있었다고 한다. Haas, *Ibid,* pp.197-200.

라면, 각국의 정책은 국내정치 상황에 따라 결정되었을 것이다.[304]

다. 영향력

인식 공동체의 영향력은 정책의 개발(innovation), 전파(diffusion), 선택(selection), 지속(persistence) 단계로 구분해 살펴볼 수 있다.[305]

첫째, 정책의 개발 단계에서, 인식 공동체는 논의의 범위를 정하기 위해 필요한 정보를 제공한다.[306] 앞서 본 오존층파괴 문제와 관련해 인식 공동체는 프레온가스와 오존층파괴 사이의 상관관계에 관한 정보를 제공해서 프레온가스 등 오존층파괴물질을 규제하는 논의가 이루어질 수 있도록 했다.

둘째, 인식 공동체는 정책 전파자로서의 역할을 한다. 다양한 국가 출신의 구성원들이 인식 공동체에서의 논의를 각국에 전달하는 역할을 하기 때문이다. 예컨대, 냉전 상황이던 1980년대 미국과 소련의 과학자들은 오존에 대해 공동 연구를 진행했는데, 이러한 연구 내지 교류는 당시 오존층을 관리하려는 국제적 움직임에 반대하던 소련이 점차적으로 태도를 바꾸는 데에 기여했다고 평가받고 있다.[307]

셋째, 정책 결정 단계는 매우 정치적이므로 인식 공동체의 영향력을 평가하기가 다소 쉽지 않지만, 만약 인식 공동체가 복잡한 문제를 한 번에 해결할 수 있는 간명한 방법을 제시할 수 있다면, 정책 결정단계에서

---

304) 프레온가스 산업이 발전하지 않은 국가는 프레온가스 생산을 적극적으로 규제하려 했을 수 있지만, 프레온가스 산업이 발전한 국가 또는 그러한 업계의 로비가 활발히 이루어진 국가는 그렇지 못했을 것이다. Haas, *op. cit.(supra note 295),* p.222. 예컨대, 미국의 경우 프레온가스를 엄격하게 규제해서 오존층 문제에 적극적으로 대응해야 한다는 부처와 그에 반대하는 부처가 대립했다. 후자는 정부의 최소한 개입을 전제로 프레온가스 대체물질의 에너지효율이 떨어지고, 프레온가스 생산업체의 국제 경쟁력이 저하될 것을 우려했다. 결국 레이건 대통령은 8년 동안 프레온가스의 생산을 50% 줄이기로 했는데, 여기에는 인식 공동체의 역할이 컸다. 최종적으로 정부 정책을 심의하는 자리에서 이루어진 과학적 증거에 대한 검토 및 설명이 모두 인식 공동체 구성원들에 의해 이루어졌기 때문이라고 한다. Haas, *Ibid,* pp.218-220.

305) Adler and Haas, *op. cit.,* pp.375-385.

306) 구체적으로 논의가 필요한 부분을 정하고, 각국이 입장을 정하는 데에 필요한 정보를 제공하며, 해결 방안들을 제시한다. Adler and Haas, *Ibid,* p.375.

307) Haas, *Ibid,* pp.193-194.

도 영향력을 행사할 수 있다. 예를 들어, 과학적 증거들을 통해 오존층파괴 문제를 해결하기 위해서는 프레온가스 생산을 규제하는 것 이외에는 다른 대안이 없다는 점, 오존층파괴로 인한 피해가 심각할 것이라는 점, 프레온가스를 대체할 만한 물질이 존재한다는 점 등을 제시했기 때문에, 인식 공동체의 주장처럼 프레온가스에 대한 강력한 규제가 가능했다.[308]

넷째, 정책의 지속 단계에서도 인식 공동체의 역할은 중요하다. 만약 새로운 지식과 이론의 영향으로 인식 공동체 구성원들이 서로 의견을 달리하기 시작하면, 인식 공동체가 제시하는 의견의 권위가 떨어지고, 각국의 정책결정권자 역시 인식 공동체의 의견에 크게 귀를 기울이지 않을 것이다. 이와 달리 인식 공동체의 주장에 크게 이론이 없는 이상 그에 기초한 정책은 지속된다. 여전히 각국이 오존층파괴물질을 규제하는 이유는 그러한 물질과 오존층파괴 사이의 상관관계나 오존층파괴로 입게 될 손해에 대한 인식 공동체의 주장이 아직도 유효하기 때문이다.

4. 평가 및 한계

가. 평가

앞서 본 세 가지 접근방법들은 국가의 행동을 설명하는 데에 지식수준이나 선호도의 변화 등과 같은 내적 요인보다는 처한 상황의 변화 등과 같은 외적 요인에 중점을 둔다.[309] 인식론적 접근방법은 지식이나 학습의 영향에 따라 각국의 정책이 바뀔 수 있음을 보여준다.[310] 이러한 지식이나 정책을 공유하고 전파하는 데에는 인식 공동체의 역할이 중요하다.

나. 한계

인식론적 접근방법은 미래를 예측할 수 없는 한계가 있다. 미래에 어떠한 지식이 있을지 예측하는 것 자체가 불가능하기 때문이다.[311] 그리

---

308) Adler and Haas, *op. cit.,* p.381.
309) 안병준 외, 앞의 책, 66면(식비의 지출 규모를 줄였다면, 선호하는 음식이 달라진 게 아니라 재정 상황이 악화되었다고 해석하는 것과 유사하다).
310) 이근욱, 앞의 책, 222면.
311) Haggard and Simmons, *op. cit.,* p.511.

고 실제 지식이 신념에 어떠한 변화를 가져왔는지를 사회과학적으로 논증하는 것이 상당히 어렵다.[312]

한편 지식, 학습 및 인식 공동체가 국제레짐 형성에 영향을 준 대표적인 예로 드는 '오존층 보호 레짐'도 위와 같은 요소들만으로 설명하기 어렵다. 예컨대, 몬트리올 의정서 체결을 위한 협상 당시 미국은 다른 국가들이 조치를 취하지 않더라도 독자적으로 규제할 것이고, 적절한 규제조치를 취하지 않는 국가에 대해서는 무역 제재를 가할 것이라고 밝혔다.[313] 이처럼 몬트리올 의정서의 체결에는 초강대국인 미국의 강경한 입장 내지 위협이 중요한 역할을 했다. 바로 구조적 접근방법에 말하는 패권국이 국제레짐 형성에 영향을 미치는 모습이라 할 것이다.

또 몬트리올 의정서 4조는 비회원국과는 무역을 제한하는 규정을 두어 환경과 무역을 연계시켰다.[314] 이는 게임 이론적 접근방법이나 기능적 접근방법에서 말하는 다른 쟁점 영역과의 연계에 해당한다.

그리고 비엔나 협약 당시에는 오존층파괴의 악영향을 인정하되 구체적인 조치의무를 정하거나 조치의 대상이 되는 물질을 정하지 않았으나, 몬트리올 의정서를 통해 규제물질을 열거하고 감축 기준을 명확히 제시했다. 언제까지 어떠한 물질의 생산과 소비를 얼마만큼 줄여야 하는지를 명확히 해서 그 준수 여부를 쉽게 확인할 수 있도록 했다. 그리고 거의 2년마다 회의를 개최해서 오염물질을 추가하고 생산과 소비 감축량을 조정했다.[315] 회원국 모두가 동일한 수준으로 감축하는 게 아니라, 선진국

---

312) Haggard and Simmons, *op. cit.,* p.512.

313) 김형국, 앞의 책, 308면. 미국은 앞장서서 적극적인 규제 법안을 마련했다. 의료, 국방 등 긴급한 경우를 제외하고는 에어로졸의 사용을 금지했다. 이러한 조치로 미국 내 프레온가스 생산은 절반 이상 줄어들고, 전 세계 생산량도 25% 감축되었다. 미국은 생산과 소비를 모두 규제해야 한다고 주장했지만, 프랑스와 영국은 생산만 규제해야 한다고 주장했다. 미국이 강력한 규제를 시작하자, 생산 시장에서 미국의 점유율은 46%에서 28%로 줄어들었지만, 유럽의 점유율은 28%에서 45%로 증가했다. 김형국, 위의 책, 306-307면.

314) 이러한 무역 제한이 관세 및 무역에 관한 일반 협정 위반이 아니냐는 우려가 있었지만, 환경 보호를 위해서는 그러한 차별적 대우가 가능하다고 보았다고 한다. 김형국, 위의 책, 309면.

315) 예컨대, 프레온가스의 생산과 소비는 1986년 수준에서 10%가 넘지 않는 수준으로 동결하나, 1993년까지 20% 감축하고, 1998년까지 50% 감축하기로

은 생산량을 50% 줄이면서도 개발도상국은 10년의 유예기간 동안 생산할 수 있도록 했다. 또 선진국들이 다자기금을 마련해서 개발도상국들이 대체재를 구입할 수 있도록 지원했다.[316] 이러한 모습은 게임 이론적 접근방법이나 기능적 접근방법에서 살펴본 내용, 즉 각국의 합의 사항 이행과 관련된 정보를 쉽게 공유해서 그 평가가 이루어질 수 있도록 하고, 정기 회의를 통해 반복적으로 상호작용이 이루어지도록 하며, 보조금 등의 지급을 통해 종전 의견을 바꾸도록 설득하는 것으로 볼 수 있다.

VII . 소결

각 이론들의 핵심 내용과 그 이론적 유용성 및 한계를 정리하면 다음과 같다.

구분	국제레짐			국제레짐이론	
	생성 요인	유지 요인	소멸 요인	유용성	한계
구조	패권국, 공감대, 공동이익		패권국 쇠퇴	이론적 간명	패권국 부재
게임 이론	공동이익, 게임별 요소	파레토 최적 상태	선호도 변화	형성 가능성 판단	단순한 분석 구조
기능	정치 시장 실패	기능 유지	기능 저하	유지 이유 설명	레짐 형성 시기
인식	지식, 학습, 인식 공동체	지식의 유효, 인식 공동체	새로운 지식	내용 변화 분석 가능	미래 예측

[표 2] 각 국제레짐이론별 비교

위 표에서 보는 것처럼, 개별 이론들은 각각 한계를 가지고 있는데, 서로 그 한계를 보완할 수 있다. 예컨대, 구조적 접근방법은 패권국이 부재한 상황, 예컨대 패권국 이외의 국가들 사이의 상호작용 과정을 설명하

했고, 할론의 생산과 소비 수준은 1992년까지 동결하기로 했다. 그 이후 회의를 통해 위와 같은 수치를 계속 조정해나갔는데, 구체적인 내용에 대해서는 김형국, 앞의 책, 310면.

316) 김형국, 위의 책, 310-311면.

기 어렵다. 이 경우에는 게임 이론적 접근방법을 통해 그 상호작용의 모습을 설명할 수 있다. 한편 게임 이론적 접근방법은 2개의 국가가 협력, 배신이라는 2개의 전략 중 어느 하나를 선택할 수 있는 단순한 형태의 상황을 전제로 한다. 이러한 단순화 작업을 하기 어려운 경우 기능적 접근방법을 통해서 현재 국제레짐의 어떠한 기능 때문에 각국이 협력하게 되었는지를 분석할 수 있다. 또 앞선 세 가지 접근방법들은 주로 국가들을 중심으로 논의하지만, 역사적으로 각국이 국제기구에 모여 문제를 논의하고. 국제기구 명의로 그 해결 방안을 발표하는 경우가 많았다. 인식론적 접근방법을 통해 이러한 국제기구의 역할을 살펴볼 수 있다.

국제레짐이론을 소개하고 분석하는 상당수 국내외 문헌들 역시 각 이론들의 내용을 살펴보고, 그 한계점을 지적한 후 각 이론들을 통합해서 국제레짐을 이해해야 한다고 주장한다.[317] 이 글도 이러한 입장에서 개별 국제레짐이론들을 종합해서 국제조세레짐을 분석한다.

제 4 절 소결론

각국의 정책이 영향을 주고받는 정도, 즉 상호의존성이 큰 쟁점 영역에서 각국은 협력해서 공동의 편익을 실현하고자 한다. 그 과정에서 각국의 기대가 하나로 수렴된 원칙, 규범, 규칙 및 정책 결정절차의 총체인 국제레짐이 형성된다.

국제레짐이론은 이러한 국제레짐의 형성, 유지, 소멸 과정을 설명하기 위한 이론을 말한다. 네 가지 국제레짐이론의 핵심적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 구조적 접근방법은 패권국을 중심으로 국제레짐의 변천 과정을 설명한다. 국제레짐을 통해 얻는 공동의 이익과 국제레짐의 핵심 이데올로기에 대한 각국의 공감대가 존재하고, 국제레짐 형성을 희망하고 형성할 능력을 갖춘 패권국이 있으면, 국제레짐이 형성된다. 패권국이 패권적

317) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* pp.211-224; 김유은, 앞의 논문, 90면; 이주영, 앞의 논문, 91면; 어해영, 앞의 논문, 74-75면; 최위정, 앞의 논문, 121-131면; 박복용, 앞의 논문, 52-53면 등.

지위에 있으면, 국제레짐도 유지되지만, 패권국이 쇠퇴하면, 국제레짐도 소멸한다.

둘째, 게임 이론적 접근방법은 기본적으로 두 개의 국가가 협력과 배신이라는 두 개의 전략 중 하나를 선택할 수 있는 게임 상황을 가정한다. 크게 제휴게임, 조정게임, 보장게임, 설득게임 이렇게 네 가지 유형의 게임으로 구분하고, 각각의 상황에서 협력을 가능케 해서 국제레짐을 형성할 방안을 모색한다.

셋째, 기능적 접근방법은 각국이 협력해서 공동의 편익을 실현할 수 있음에도 협력하지 못하는 상황, 즉 정치 시장의 실패를 해결할 방안을 국제레짐에서 찾는다. 각국이 협력하기 위해서는 상대국도 협력하리라는 확신을 가질 수 있어야 하고, 협력에 드는 거래비용이 줄어들어야 하는데, 바로 국제레짐이 이러한 기능을 한다.

넷째, 인식론적 접근방법은 지식, 정보 및 학습의 중요성과 인식 공동체의 역할을 강조한다. 새로운 지식과 정보를 통해 학습을 하면, 정책결정권자는 새로운 정책 결정을 해야 할 필요성을 인식한다. 이때 해당 분야의 전문가들 집단인 인식 공동체는 정책을 개발하고 전파하는 등의 역할을 한다. 그 결과 새로운 국제레짐이 형성된다.

네 가지 접근방법들이 모두 이론적 유용성과 함께 한계도 있어서 종합적으로 활용될 필요가 있다. 네 가지 접근방법을 통해 국제조세 영역을 분석한다면, 주로 다음과 같은 내용이 될 것이다.

첫째, 국제조세레짐 형성을 주도하는 패권국이 있는가, 있다면 그 형성과정에서 어떻게 영향력을 행사하는가. 둘째, 문제된 쟁점 영역에서 각국이 선택할 수 있는 전략과 그 게임의 결과는 무엇인가. 셋째, 국제조세레짐이 협력에 드는 비용을 줄여주고, 상대국이 배신할지 모른다는 불확실성을 제거해줘서 정치 시장의 실패 문제를 해결할 수 있는가. 넷째, 새로운 지식이나 학습이 정책결정권자들의 의사결정에 어떻게 영향을 주었고, 그러한 과정에서 국제기구 등 인식 공동체는 어떠한 역할을 했는가.

제 3 장 국제적 조세회피 대책 마련의 역사

제 1 절 의의

Ⅰ. 이 장의 목적

이 장의 목적은 바로 앞 장에서 살펴본 국제레짐의 네 가지 개념 요소, 즉 원칙, 규범, 규칙 및 정책 결정절차를 이용해 국제적 조세회피 문제와 관련된 국제조세레짐의 내용과 그 형성 과정을 살펴보려는 데에 있다.

Ⅱ. 이 장의 구성

제2절에서는 대표적인 국제적 조세회피 사례들이 무엇이고, 조세피난처라 지칭되던 국가나 지역들은 어떠한 특징이 있었기에 조세회피와 관련이 있었는지 본다. 역사적으로 조세회피 문제를 조세피난처와 연관 지어 해결하려 했기에 조세피난처에 대한 논의는 이 글에서 중요한 의미를 가진다.

제3절에서는 각국이 조세회피에 관하여 어떻게 대응했는지를 검토한다. 각국이 단일국가 차원에서 대응을 했지만, 거기에는 한계가 있었고, 그래서 국제적 협력을 필요로 했다는 점을 확인할 수 있을 것이다.

제4절과 제5절에서는 협력적 대응 모습을 구체적으로 살펴본다. 최초의 논의가 시작된 시점까지 거슬러 올라가면, 그 선후 관계가 달라질 수도 있겠으나, 1990년대 후반 이후 상대적으로 국제적 관심이 더 집중된 순서에 따라 조세 경쟁을 제한하려고 한 시도에 관하여 먼저 보고(제4절), 그다음에 조세정보 교환 체계의 형성 과정을 다룬다(제5절).

위와 같은 과정에서 협력에 실패하기도 했지만, 성공하기도 했다. 그 실패 요인이나 성공 요인에 대해서는 다음 장에서 국제레짐이론을 통해 분석한다. 따라서 이 장에서는 이 글의 분석 대상, 즉 국제적 조세회피 문제와 관련된 국제조세레짐의 구체적인 내용과 그 형성 과정을 살펴보고자 한다.

Ⅲ . 용례

‘국제적 조세회피’에 대한 용례를 분명히 할 필요가 있다.

‘조세회피(租稅回避)’에 대해 확립된 정의가 있지는 않지만, 상당수 문헌들의 정의를 보면, ‘법형식의 남용’과 ‘정당한 납세의무의 회피’를 공통적인 개념 징표로 하고 있다.[318] 그렇다면 ‘법형식의 남용이나 입법자가 의도하지 않은 방법을 통해 세 부담을 줄이거나 피하는 것’을 조세회피라고 할 수 있을 것이다.[319]

이와 구분되는 개념으로 ‘탈세(脫稅)’가 있는데, 법에서 허용되지 않는 방법을 통해 세 부담을 줄이거나 피하는 것을 말한다. 개념적으로는 조세회피와 탈세가 구분되기는 하지만, 현실에서 조세회피와 탈세의 구별이 쉽지 않고,[320] 탈세와 조세회피의 결정적인 차이 중 하나는 형사적으로 처벌받는 행위이냐인데 궁극적으로는 사법기관의 최종적인 판단이 필

---

318) 예컨대, 이창희, 『세법강의』, 박영사(2020), 90면(세법이 법률요건으로 삼고 있는 민사법상의 어떤 행위를 하지 않고 다른 어떤 우회적인 행위를 통해 동일한 결과를 얻는 행위); 임승순·김용택, 앞의 책, 71면(납세자가 경제인의 합리적인 거래형식에 의하지 않고 우회행위, 다단계적 행위 그 밖의 비정상적 거래형식을 취함으로써 통상적인 행위형식에 의한 것과 같은 경제적 목적을 달성하면서도 조세의 부담을 부당히 감소시키는 행위); 소순무·윤지현, 『조세소송』, 조세통람(2022), 853-854면(조세의 부담을 감소시키기 위하여 세법이 예정하고 있는 통상의 거래형태를 취하지 않고 비정상적인 거래를 개입시키거나 거래당사자와 내용을 변경하여 목적을 달성하는 행위); 이태로·한만수, 『조세법강의』, 박영사(2018), 33면(절세의 경우와 같이 조세 부담의 경감을 합법적인 수단에 의하여 도모하나 그것이 조세법규가 예정하지 않은 비정상적 행위에 해당하는 경우); 백제흠, 『세법의 논점』, 박영사(2016), 378면(세법규정, 과세당국의 해석 또는 법원의 판례에 의해 규제가 직접적으로 정해지지 않은 경우에 그와 같은 세법상의 허점을 이용해 과세상의 혜택을 보는 것); 오경석, “국제조세회피와 국제조세조정에 관한 법률 - 국제조세회피의 유형과 사례를 중심으로 -”, 『재판자료』, 제121집: 조세법 실무연구 Ⅱ(2010), 658면(법형식의 선택가능성을 이용해 현행법 형식에 따른 과세요건을 회피하거나 혹은 비과세요건을 확보 내지는 확대해 경제적 이득을 획득한 행위).

319) 윤지현, “명의신탁 또는 차명거래와 ‘사기 그 밖의 부정한 행위’”, 『세무사』, 제35권 제1호(2017), 7면.

320) 윤지현, 위의 논문, 8면.

요한 문제이기도 하다. 더욱이 역사적으로도, 둘 사이를 엄격히 구분하지 않고 조세회피와 탈세 모두 정당한 납세의무를 이행하지 않는 것으로 보아 대응 방안들을 마련하려 했던 것으로 보인다. 그러한 대응과정을 분석하는 이 글에서도 역시 둘을 엄격하게 구분할 필요가 없다고 보여서, 분명 일반적인 용례에 부합하지는 않지만, 그렇다고 조세회피와 탈세를 모두 아우르는 우리말을 찾을 수도 없어서[321] 합법적이든 비합법적이든 정당한 납세의무를 회피하는 모든 경우를 '조세회피'라 통칭한다.

한편 조세회피는 국제적으로 이루어질 수도 있는데,[322] 이 글에서 특별히 언급이 없는 이상 조세회피란 이러한 국제적 조세회피를 말한다.

제 2 절 조세회피, 조세피난처 그리고 조세경쟁

Ⅰ. 의의

각국은 제1차 세계대전 후 법인세를 도입[323]하는 한편 소득세율을 크게 인상했다. 납세의무자들은 늘어난 세 부담을 줄일 필요가 있었다.[324]

---

321) '합법 비합법으로 세금을 빼먹는다'고 표현하는 문헌도 있다. 이창희, "조세피난처/피지배외국법인 세제의 회고와 전망", 『조세학술논집』, 제38집 제3호(2022), 46면. 한편 영어로 탈세를 'tax evasion', 조세회피를 'tax avoidance'로 표현하기도 하나, 둘을 구분하지 않고 'tax evasion'이라 하는 경우도 있다고 한다. 이태로·한만수, 앞의 책, 33면.

322) 이창희, 앞의 책(각주 1), 87면(조세조약을 적극적 내지 공격적으로 이용 내지 악용해서 어느 나라에도 세금을 내지 않는 이른바 이중비과세는 국제적 조세회피의 대표적인 예이다); 임승순·김용택, 앞의 책, 1130면; 오경석, 앞의 논문, 659면.

323) 종전에는 주주가 부담해야 할 세금을 대신 납부하는 대리인 정도로 법인을 인식했다고 한다. Steven A. Bank, *From Sword to Shield: The Transformation of the Corporate Income Tax, 1861 to present,* Oxford University Press(2010), p.109.

324) 그 이전에는 세 부담이 그리 높지 않아서 국제적인 수단을 통해 납세의무를 회피할 필요성이 크지 않았다고 한다. Philipp Genschel, Peter Schwarz, *"Tax Competition: A Literature Review",* Socio-Economic Review, Vol. 9(2011), p.340. 당시 드문 경우로서 1930년대 캐나다 광산 재벌 해리 오크스(Harry Oakes)의 바하마 이민 사례와 관련해서는 Andrew P. Morriss, Lotta Moberg, "*Cartelizing Taxes: Understanding the OECD's Campaign against Harmful Tax Competition",* Columbia Journal of Tax Law, Vol. 4(2012), p.23(해리 오크스는 캐나다 정부가 자신의 소득 중 85%를 세금으로

세계대전 이후 대륙 간 교역이 다시 자유로워지고, 정보통신기술의 발달로 거래비용이 현저히 줄어들자,[325] 납세의무자들은 각국의 세제와 세율 차이를 이용해서 세금을 덜 낼 방법을 찾아냈다.[326] 특히 제2차 세계대전 이후 국제 교역량이 증가하고 외환 거래가 활발해지면서 자본 규제가 완화되자, 국가 간 자본 이동이 더욱 자유로워졌다. 이를 이용한 납세의무자들의 조세회피 시도가 증가하는 한편, 외국 자본을 유치하기 위해 경쟁적으로 세율을 인하하고 해외 투자자들에게 우호적인 조세정책을 시행하는 국가들도 많아졌다.[327]

이 절에서는 대표적인 조세회피의 모습은 어떠하고, 그 과정에서 조세피난처가 왜 중요한 역할을 했으며, 그것이 어떠한 결과로 이어졌는지를 살펴본다.

II . 대표적인 조세회피 방법

1. 의의

여러 가지 조세회피 방법들이 있을 수 있는데,[328] 그 핵심은 법인을

가져가는 것에 불만을 품고 바하마에 이민하기로 했다고 한다).

325) Genschel and Schwarz, *op. cit.,* p.340.

326) 이미 오래전부터 조세회피 시도는 있었다. 예를 들어, 고대 그리스의 아테네는 자국에서 이루어지는 수입과 수출에 대해 2%에 상당하는 세금을 부과했는데, 상인들은 이 세금을 회피하기 위해 상당한 거리를 우회했고, 인근의 도시국가들은 상인들을 숨겨 아테네로 밀입국할 수 있도록 도와주기도 했다. Richard A. Gordon, *Tax Havens and Their Use by United States Taxpayers: An Overview*(1981), p.20.

327) 세금을 줄여서 투자자들을 유인하려는 생각은 고대 그리스나 로마시대부터 있었다고 한다. 이창희, 앞의 논문(각주 321), 9면. 중세시대 한자동맹(Hanseatic League)의 상인들은 주로 조세 혜택을 받을 수 있는 국가에서 자산을 보유했고, 16세기부터 18세기까지의 네덜란드는 교역 활동에 대한 최소한의 규제와 세금 부과를 통해 번영할 수 있었다고 한다. Caroline Doggart, *Tax Havens and Their Uses,* Economist Intelligence Unit(1985), pp.1-2, 74.

328) 예컨대, 이민을 하거나 법인의 설립지나 실질적 관리장소 등을 변경하는 등의 방법도 있다. OECD(1987), "*Tax Havens: Measures to Prevent Abuse by Taxpayers", in International Tax Avoidance and Evasion,* p.24, p.34. 다만, 이러한 거주지나 관리장소의 이전에는 반드시 세금이 유일한 또는 가장 중요한 요인이 아닐 수도 있다.

자연인과 별도로 과세하고,[329] 다국적 기업군(群)의 과세소득을 합하여 과세하지 않고[330] 개별 기업별로 과세하는 것을 이용하는 데에 있었다.[331] 법인과 자연인을 별개의 인격으로 해서 배당받은 소득만을 출자자에게 과세하면, 배당받지 않은 채 법인에 소득을 유보하는 방법으로 출자자 단계의 세금을 회피할 수 있다.[332] 또 다국적 기업군의 개별 기업별로 과세하면, 내부거래를 통해 과세소득을 조작할 수 있다. 이를 이용한 대표적인 과세회피 방법이 바로 거래가격의 조작을 통한 '소득의 이전'과 국외원천소득을 해외에 쌓아두는 이른바 '소득의 역외유보'이다. 소득의 이전이나 소득의 역외유보는 궁극적으로는 세율이 낮은 국가에 소득을 쌓아두고 거주지국의 세금을 회피하려는 데에 목적이 있다. 제3절에서 살펴보는 것처럼 거주자들의 조세회피를 염려한 국가들의 공통적인 대응이 주로 위 두 가지에 대한 것이었으므로, 여기서도 소득의 이전과 역외유보를 중심으로 살펴본다.

2. 소득의 이전

가. 이전가격 조작 방법

---

329) 법인의 소득은 결국 주주의 집합적 소득이나[이창희, 앞의 책(각주 1), 19면], 별개의 인격으로 해서 과세하고 따로 투시 과세를 하지 않은 이유는 행정편의 때문이라 한다[이창희, 앞의 논문(각주 321), 17면]. 거의 모든 국가가 자연인과 법인을 구별해 법인에도 과세하고[이창희, 위의 책, 11면], 법인의 내외구분을 해서 외국법인에 대해서는 국내원천소득만을 과세하므로, 해외투자를 하면서 법인이라는 형식을 통하면 속인주의 관할권의 범위를 벗어나기 쉽다. 다만, 외국법인을 반드시 속인주의 관할권의 범위에서 제외해야 할 논리필연적인 이유가 있는 것은 아니다(이창희, 위의 책, 22면).

330) 이창희, "이전가격 세제의 회고와 전망", 『법학』, 제49권 제4호(2008), 499면.

331) 조세조약상의 독립기업원칙(예컨대, OECD 모델 조세협약 제9조. 독립기업원칙에 대해서는 제3절 중 Ⅱ. 2. 가. 참조)은 외국인투자기업의 과세소득을 모회사와 현지법인을 묶어서 그 가운데에 적당한 금액으로 하지 못하도록 하는 점에서 자본수입국의 속인주의 과세권을 제약하는 역할을 하지만[이창희, 위의 논문(각주 330), 498-499면], 위 독립기업원칙은 자본수입국은 물론 거주지국, 모회사 소재지국 등에 모두 적용되어서(Lee, *op. cit.*) 자본수출국 역시 모회사의 외국 자회사 과세소득을 임의로 과세하지 못하도록 하는 점에서 자본수출국의 속인주의 과세권 행사를 차단하는 역할을 하기도 한다.

332) 이창희, 위의 논문(각주 329), 17면.

관계 회사들 사이에 거래가격 조작을 통해 세율이 낮은 국가에 소득을 이전하면, 기업 집단의 전체적인 세 부담을 낮출 수 있다.

예컨대, A 국(세율 20%)의 모회사 P가 B 국(세율 0%)에 자회사 S를 설립한다고 가정해 보자. P가 S에 상품을 판매하고, S가 이를 다시 최종 소비자에게 판매한다. 이때 P가 제조해서 판매하는 상품의 제조원가와 판매비용이 각각 25원이고, 최종 소비자가는 100원이다.

위 사례에서 그룹 전체적인 입장에서는 물건을 1개 팔면 50원이 남는다. 모회사와 자회사 사이의 거래가격을 '이전가격'이라 하는데,[333] P와 S를 독립적 개체로 과세하면, 이전가격을 어떻게 정하느냐에 따라 기업 집단의 전체적인 세 부담이 달라진다. 만약 이전가격을 75원으로 정하면, P는 50원에 대하여 20%의 세금을 내야 하고, S는 소득이 없어 낼 세금이 없으므로 그룹 전체적인 차원에서 세금은 10원이다. 이와 달리 이전가격을 25원으로 정하면, P는 S로부터 배당을 받지 않는 이상 소득이 없어서 납부할 세금이 없고, 세율 0%인 B 국에 있는 S는 50원에 대해 세금을 납부하지 않아도 되므로 그룹 전체적으로 부담하는 세금은 0원이다.

나. 그 이외의 방법

소득을 이전하는 데에는 이전가격을 조작하는 방법만 있는 것은 아니다. 예컨대, 해외에 내부보험회사(captive insurance company)[334]를 설립하면, 모회사는 자회사에 보험금을 지급하는 방법으로 보험금 상당액을 비용으로 소득에서 공제받음과 동시에 해외로 이전할 수 있다.[335]

---

333) '이전가격'이란, 관련 기업 간의 거래에서 설정되는 내부관리 가격을 말한다. 조윤희, "외국납부 법인세액의 공제를 위해 내국법인의 국외원천소득금액을 계산할 때 무형자산의 사용료를 손금으로 계산해야 하는지 여부", 『대법원판례해설』, 제87호(2011), 744면 각주 42. 회계상 '이전가격'이라는 용어는 기업 내부에서 재산이나 노무를 다른 부서로 제공할 때 부서끼리 붙이는 계산상의 대가 상당액을 말하는 용어로 사용되어 왔다고 한다. 이창희, 앞의 책(각주 1), 298면 각주 10.

334) 주로 관계 회사의 위험을 부담하기 위해 설립된 보험회사로, 관계 회사가 지급한 보험료는 비용으로 공제되지만, 내부보험회사의 보험료 수입은 과세되지 않는 경우가 많아 조세회피에 활용된다. 백제흠, 앞의 책(각주 318), 396면. "captive insurance company"를 "내부보험회사"로 번역한 용례는 이창희, 앞의 논문(각주 321), 26면 참조.

어떠한 방법을 사용하든 소득 이전의 핵심은 소득을 이전받을 자회사 등이 현지에서 부담하는 세 부담이 거의 없어야 한다는 것이다. 그리고 자회사 등에 쌓아둔 소득에 대해 계속해서 거주지국에 내야 할 세금을 피할 수 있어야 하는데, 이는 바로 다음에서 살펴볼 소득의 역외유보와 연결된다.

3. 소득의 역외유보

가. 소득의 역외유보

소득의 역외유보란, 세율이 높은 국가의 거주자가 세율이 낮은 국가의 특수관계자에게 소득을 유보해두는 방법으로 조세 부담을 줄이는 것을 말한다.[336]

예컨대, C 국(배당소득에 대해 15%의 세율로 원천징수한다)의 거주자 c가 보유 중인 C 국 X 법인의 지분 100%를 출자해서 D 국(세율 0%)에 Y 법인을 설립한다고 가정해 보자. C 국과 D 국 사이의 조세조약은 법인 주주가 받는 배당소득에 대한 제한세율을 5%로 정하고 있다. Y 법인은 X 법인으로부터 받은 배당 등에 관하여 제한세율을 초과하는 부분에 대해 C 국에 납세의무를 부담하지 않고, c도 Y 법인으로부터 배당을 받지 않는 이상 납세의무를 부담하지 않는다.[337]

나. 과세이연

바로 앞의 사례에서 c가 배당받기 전까지 누릴 수 있는 이익은 '과세이연(deferral)'이다. 납세의무자는 과세이연을 통해 다양한 이익을 얻을 수 있다.

첫째, 유보된 소득을 은행에 예금하거나 재투자해서 이자 등의 소득을 얻을 수 있다. 화폐의 시간적 가치를 고려했을 때, 이러한 과세이연을 누리는 기간이 상당히 길어지면, 사실상 세 부담은 0으로 수렴한다.[338]

---

335) OECD(1987), *op. cit.,* p.26.

336) 백제흠, 앞의 책(각주 318), 378면.

337) 만약 주식 소유 비율이 일정 수준 이상인 경우에 해외 자회사에서 받는 배당소득을 비과세하는 이른바 participation exemption을 적용받을 수 있다면, 배당을 받더라도 세 부담이 없을 것이다.

338) 백제흠, 위의 책, 381-382면(과세이연의 효과는 외국에 유보된 소득의 양,

둘째, 개인 주주의 경우에는 누진세율을 고려해서, 법인 주주의 경우에는 이월결손금 등을 고려해서, 각각 배당을 받는 시기를 자신에게 유리하게 선택할 수 있다.[339]

바로 앞에서 본 소득을 이전하는 궁극적인 목적도 세율이 낮은 국가에 소득을 유보해두어 과세이연을 누리려는 데에 있다.

다. 기지회사

가.의 사례에서의 Y 법인과 같이 소득을 모아 두는 외국 회사를 '기지회사(base company)'라고 하는데,[340] 기지회사를 어디에 설립할지 결정할 때 가장 중요한 요소 중 하나는 설립할 국가의 세율이다.[341] 소득을 유보해 둔 기지회사가 현지에서 부담해야 하는 세금이 거의 없어야 하기 때문이다.

한편 기지회사를 설립하기 적합한 국가나 지역은 위와 같이 유보된 소득 또는 자본 유치를 통해 얻을 수 있는 이익이 있을 것이다.

4. 소결

소득의 이전이든 역외유보든 최종적인 목적은 세율이 낮은 국가에 소득을 몰아두고 그에 대한 세금을 최대한 늦게 내는 것이다. 이를 위해서 납세의무자는 국외원천소득이 필요하다. 국외원천소득이 없더라도 2.에서 본 것과 같이 소득의 이전 등을 통해 국외원천소득처럼 만들면 된다. 그러면 이제 소득을 유보해 둘 기지회사 등을 설립할 곳을 찾으면 된다. 그곳은 회사 설립에 제한이 없어야 하고,[342] 과세하지 않거나 세율이 낮

국내에서의 조세 부담과의 차이, 과세이연의 기간, 이자율 등에 달려 있다).

339) 백제흠, 앞의 책(각주 318), 384면.

340) 백제흠, 위의 책, 393면. 기지회사는 다국적 기업의 본국에서의 조세 부담을 경감하기 위해 설립한 것이지만, 이른바 '도관회사(conduit company)'는 소득의 원천지국에서의 조세 부담을 줄이려는 의도로 설립한 것으로서 차이가 있다. 한편 하나의 회사가 양자의 역할을 동시에 수행하는 경우도 있다. 이태로, "조세피난처의 이용과 그 규제", 『세무사』, 제76호(1996), 94면.

341) OECD(1987), *op. cit.,* pp.24-25.

342) 누구나 설립요건만 갖추면 허가나 인가를 받지 않고 자유로이 회사를 설립할 수 있는 이른바 준칙주의는 19세기 후반에서야 생긴 현상이라고 한다. 이창희, 앞의 논문(각주 321), 10-11면.

아서 기지회사 등의 세 부담이 거의 없어야 하며, 외환거래가 자유로워 언제든지 유보해 둔 소득을 본국 또는 제3국으로 이전할 수 있어야 한다. 이러한 조건들을 갖춘 국가들이 세계 곳곳에서 생겨나기 시작하는데, 이에 대해서는 항을 달리하여 살펴본다.

III . 조세피난처의 성장

1. 성장 배경

제2차 세계대전 이후 국제 교역량이 많이 증가하고,[343] 각국의 자본 규제가 완화되자 국제적 자본 이동도 늘어났다.[344] 이와 함께 유로 통화(Eurocurrency, 통화 발행국가 이외의 국가에 위치한 금융기관에 예치된 주요국 통화) 시장도 성장하면서,[345] 기업들이 쉽게 자금을 조달할 수 있었다.[346] 이러한 배경에서 성장한 각국의 금융기관들은 1950년대부터 해외 각지 특히 조세피난처(tax haven)[347]로 지칭되던 소규모 국가나 지

---

343) 관세 및 무역에 관한 일반 협정 체제 아래 활발한 교역을 통해 세계 경제 성장률도 6%(1948년~1960년)에서 8%(1960년~1973년)로 상승했고, 미국과 영국이 양분하던 국제무역 시장에서 유럽 국가들과 일본이 차지하는 비중이 늘어났다고 한다. Morriss and Moberg, *op. cit.,* p.24.

344) 특히 미국과 영국은 자국의 금융시장 점유율을 확대하기 위해 금융 자유화 정책을 더욱 밀어붙였다고 한다. 국제 금융시장도 국채 거래 정도만 이루어지는 수준으로 10억 달러(1961년) 규모에 불과했으나, 2조 달러(1985년)까지 그 규모가 커졌다. Morriss and Moberg, *Ibid,* pp.24-25.

345) 특히 영국 런던에서 유로 달러(Eurodollar, 미국 이외의 국가에 위치한 금융기관에 예치된 달러) 시장이 번성한 것은 1960년대 이후 대미 무역흑자로 벌어들인 각국의 달러가 무기명 채권의 형태로 발행되어 투자가 이루어졌기 때문이라고 한다. 이창희, 앞의 논문(각주 321), 35면.

346) 예컨대, 1960년대 말 미국의 다국적 기업들은 유로 달러 시장에서 해외 사업에 필요한 자금을 국내보다 더 저렴하게 조달할 수 있었다. 당시 재정적자에 있던 미국 정부는 이러한 자금조달 방법을 선호했다고 한다. Morriss and Moberg, *Ibid,* pp.25-26.

347) "tax haven"을 "조세피난처"로 번역하는 것은 문법적으로 맞지 않고 정확한 의미 전달도 하지 못하므로 "경과세지역(輕課稅地域)"으로 부르는 것이 타당하나, 국제조세조정법에서 사용하고 있고, 이에 어느 정도 굳어진 듯한 종전 용례와의 혼동을 피하기 위해 조세피난처라는 용어를 일반적으로 사용한다는 설명이 있다. 통상 조세피난처란, '상대적 개념이기는 하나, 납세의무자가 상대적으로 무거운 납세의무를 부담하는 국가에서 납부해야 할 세금을 회피하기 위한 피난처로 적극적으로 이용되는 곳'(이태로, 앞의 논문, 93면,

역에 지점을 설치하기 시작했다. 이를 계기로 위 국가나 지역도 1970년대 후반 크게 성장했다.

예컨대, 대한민국 면적의 1/10이 조금 넘는 카리브해의 작은 섬 국가인 바하마에 대한 미국인의 투자 규모는 1968년 4억 달러에서 1976년 18억 달러까지 증가했고, 그보다도 크기가 훨씬 작은 버뮤다에 대한 투자도 1968년 2억 달러에서 1978년 72억 달러까지 증가했다. 또 서반구(西半球)에 있는 조세피난처에 위치한 미국 다국적 기업들의 자회사가 1978년 인구 10만 명당 108.1개에 이르렀는데, 조세피난처가 아닌 국가들에 위치한 자회사가 인구 10만 명당 약 2개 정도였음을 고려하면, 엄청난 수치였다.[348]

2. 조세피난처의 특징

당시 조세피난처로 지칭되던 국가나 지역들은 통상 다음과 같은 특징이 있었다.

첫째, 소득에 대해 거의 과세하지 않았다. 아예 소득세제 자체를 두지 않은 곳(바하마, 버뮤다, 케이만 군도 등)도 있고, 국외원천소득에 대해서만 낮은 세율로 과세하는 곳(파나마 등)도 있었다. 인구가 많지 않고, 국민 대부분이 저소득층이어서 소득에 대한 과세 수입보다 거기에 드는 징수비용이 더 많아서 소득세제를 도입하지 않는 경우가 많았다고 한다. 소득세제보다는 금융업과 관련된 수수료 등을 통해 재정수입을 충당하는 것이 행정비용적인 측면에서 유리했다.[349]

둘째, 금융거래에 대한 비밀을 보장했다. 대표적으로 계좌정보 등을 제3자에게 제공하지 않도록 하고 이를 위반할 경우 민·형사상의 책임을 묻

103면) 또는 '실제 활동을 역외에서 하고 실제 소득도 역외에서 버는 외국기업들의 신원이나 그들의 돈을 편의치적 시키는 나라나 지역'[이창희, 앞의 논문(각주 321), 10면]을 말한다. 이 글도 이러한 용례를 따랐다. 한편 현재는 국제조세조정법에서 조세피난처라는 용어는 삭제되었고, 조세피난처라는 표현이 남은 법령은 세무사법 시행령(제30조의8) 정도이다.

348) 이는 1970년보다 약 40배가 증가한 수치였다. 반면 같은 기간 조세피난처가 아닌 국가들에 위치한 자회사는 인구 10만 명당 2.0개(1970년)에서 2.1개(1979년)로 크게 변동이 없었다. Gordon, *op. cit.,* pp.32-34.

349) Gordon, *Ibid,* p.15.

는 은행 비밀보장법(bank secrecy act)[350]을 들 수 있다. 예컨대, 1976년 케이만 군도는 금융정보 누설을 처벌하고 있었다. 케이만 군도의 은행원은 자국의 은행 비밀보장법을 이유로 미국 대배심 재판에서 고객들에 대해 증언할 수 없다고 주장하기도 했다.[351] 스위스, 오스트리아, 룩셈부르크 등 일부 유럽 국가들도 여기에 해당했다. 이들 국가는 상대방체약국의 조세조약상 정보제공 요청에 대해서도 은행 비밀보장법을 이유로 거절하는 경우가 많았다고 한다.[352]

셋째, 자유로운 외환 거래가 가능했다. 특히 거주자와 비거주자, 내국통화와 외국통화를 구분해서 규제하고 관리하는 이른바 '이중 통화관리체계(dual control system)'를 운영하는 경우가 많았다.[353] 덕분에 미국 은행들은 바하마와 케이만 군도에 있던 지점들을 통해 금융당국의 규제를 받지 않고 유로 달러 시장에 참가할 수 있었다.[354]

넷째, 조세피난처라는 명칭 그 자체에서 알 수 있듯이 거주지국이든 원천지국이든 어디선가 부담해야 할 세금을 피해서 외국 자본이 흘러들어 오는 곳이었다.[355] 조세피난처 중에는 이러한 자본유치를 통해 '역외금융센터(offshore financial center)'[356]로 발전한 국가들이 많았다. 위 역

---

350) 국가마다 구체적인 법률의 명칭은 다를 것이나, 일반적으로 계좌정보 등을 제3자에게 제공하지 않도록 하고 이를 위반할 경우 민·형사상 책임을 묻는 법률을 이 글에서는 통칭해 '은행 비밀보장법'이라 한다.

351) United States v. Field 532 F.2d 404 (5th Cir. 1976).

352) Gordon, *op. cit.,* pp.16-17(은행 비밀보장제도를 도입한 모든 국가가 외국 정부의 정보제공 요청을 거절한 것은 아니라고 한다).

353) 백제흠, 앞의 책(각주 318), 388면.

354) Gordon, *Ibid,* p.23(위 지점들이 외국인으로부터 입금받은 달러 예금을 미국 기업의 자회사에 대출해주더라도 미국의 지급준비금 기준을 준수할 필요가 없어서 지급준비금 상당액을 활용해서 추가적인 소득을 얻을 수 있었다).

355) 이창희, 앞의 논문(각주 321), 8면.

356) '역외금융(offshore finance)'이란, 해외 자본 시장에서 자금을 조달해서 해외에서 자금을 운용하는 금융방식, 즉 비거주자로부터 자금을 조달해 비거주자를 상대로 대출 또는 투자하는 금융 활동을 말하고, 이러한 역외금융이 활발히 이루어지는 곳을 '역외금융센터(offshore financial center)'라고 한다. 박훤일, "역외금융을 둘러싼 법률문제", 『경희법학』, 제39권 제3호(2005), 213면. 국제결제은행(Bank for International Settlement, BIS)은 '대부분의 금융거래가 비거주자와 이루어지거나 외환 거래인데, 그 국가의 경제 규모를 넘어서는 수준으로 이루어지는 국가'로 정의하고 있다. BIS(2016), *"Glossary*

외금융센터들은 국내 경제 규모가 그리 크지 않았음에도 상당히 많은 자산을 보유하고 있었고,[357] 높은 수준의 금융서비스를 제공하는 경우가 많았다고 한다.[358]

그밖에도 영어가 공용어였고, 주요 자본수출국(미국, 영국 등)과 지리적으로 멀지 않았으며, 통신수단이나 국제 항공편을 잘 갖추고 있었다.[359]

이러한 특징들은 투자자들이 조세피난처를 경유해 자본을 투자할 유인이 되었다. 거주지국에서 조세를 회피할 수 있었기 때문인데, 이 부분은 항을 달리하여 살펴본다. 한편 조세피난처도 이를 통해 경제적 이익을 얻을 수 있었다. 예컨대, 1975년 바하마에 위치한 해외 금융기관의 지점들은 전체 직원 1,890명 중 1,650명을 현지에서 고용했고, 총 운영비용 3,200만 달러 중 1,800만 달러를 임금으로 지급했다. 케이만 군도에 위치한 해외 지점들 역시 1977년 전체 직원 433명 중 298명을 현지에서 고용했고, 총 운영비용 1,000만 달러 중 500만 달러를 임금으로 지급했다.[360]

3. 조세피난처와 조세회피

바로 앞서 본 조세피난처의 세 가지 특징은 모두 조세회피를 위해 필요한 조건들에 부합했다.

---

form 'Guidelines for Reporting the BIS international banking statistics', p.59. 이러한 역외금융센터는 금융 관련 제반 규제와 조세 등을 완화하거나 철폐해 국제금융을 의도적으로 유치하기 위한 특정 지역을 의미하기도 한다. 제성호, "통일경제특구 구상과 실현에 따른 법적 문제", 『저스티스』, 제89호(2006), 155면. 한편 미국이나 영국에서는 역외금융센터를 조세피난처와 거의 같은 의미로 사용해왔다고 한다. 오윤, 앞의 책, 95면.

357) 예를 들어, 1978년 바하마 은행들이 보유 중인 해외자산은 952억 달러에 이르렀는데, 바하마의 무역 규모는 18억 달러에 불과했다. 또 1937년부터 1979년까지 미국 은행의 자회사 자산은 케이만 군도에서 9배, 바하마에서 8배, 파나마에서 4배 가까이 각각 증가했다. Gordon, *op. cit.,* pp.17-18.

358) Ahmed Zoromé, *"Concept of Offshore Financial Centers: In Search of an Operational Definition",* IMF Working Paper(2007), p.7.

359) 예를 들어, 케이만 군도는 영국 및 캐나다와 직접 통신을 할 수 있는 시설을 갖추어 신속한 자금 이체가 가능하도록 했고, 하루에 두 번 미국 마이애미(Miami)시를 왕복하는 제트기를 운영했다. Gordon, *Ibid,* p.19.

360) Gordon, *Ibid,* pp.17-18.

첫째, 소득을 유보해 둔 곳에서 부담하는 세금이 거의 없어야 한다. 소득에 대해 거의 과세하지 않는 조세피난처는 이 조건에 적합한 곳이었다. 거주지국과의 과세수준 차이가 크면 클수록, 조세피난처를 이용할 유인이 더 커질 것이다.[361]

둘째, 거주지국이 외국에 유보해 둔 소득을 파악해서 과세할 수 없어야 한다. 과세하려면 소득에 대한 정보가 필요하지만, 조세피난처는 은행 비밀보장법 등을 통해 금융정보 등을 엄격하게 보호하고 있어서 거주지국의 과세당국으로부터 완벽하게 그 정보를 숨길 수 있었다. 소득에 대한 정보가 없으면, 그에 대한 과세도 어렵다. 이로 인해 범죄 자금 등의 은닉처로 악용되기도 했다.[362]

셋째, 안심하고 소득을 유보해 둘 수 있어야 하고, 소득을 유보해두었다고 하더라도 원하는 때에 또 다른 곳으로 이전해 갈 수 있어야 한다. 외환 제도의 개방성 그 자체로 어느 정도 경제적 안정성을 시사하기도 했다.[363] 또 조세피난처에서는 자유로운 외환 거래가 보장되어서 언제든지 유보해 둔 소득을 본국 또는 제3국으로 이전할 수 있었다.[364]

이처럼 조세피난처는 조세회피를 위한 모든 조건을 충족하고 있었다. 앞으로 이 장에서 보는 것처럼 역사적으로 조세회피 문제를 조세피난처와 연관 지어 해결하려고 한 것은 이러한 이유 때문이다.

4. 소결

소득에 대해 거의 과세하지 않고, 은행 비밀주의를 시행 중이었으며, 외환 거래가 자유로운 조세피난처는 조세회피에 필요한 조건들을 모두 충족했다. 납세의무자들이 조세피난처를 통해 조세를 회피하는 이익을

---

361) 백제흠, 앞의 책(각주 318), 387면.

362) 백제흠, 위의 책, 388면. 조세피난처는 '세금 때문에 찾아 들어가는 곳이나 지역'이기 때문에 그 자체에 불법적인 돈이 흘러드는 곳이라는 뜻이 내포되어 있다고 한다. 이창희, 앞의 논문(각주 321), 8면(예금주에 관한 정보를 비밀로 지켜주는 국가들이 둘 이상이 되면 경쟁이 붙고, 경쟁이 붙으면 세율은 떨어지기 마련이어서 '불법적인 돈'이 '낮은 세율'을 찾아 들어가는 곳이라는 의미가 'tax haven'이라는 단어의 뜻에 담긴다고 한다).

363) 이태로, 앞의 논문, 110면.

364) 백제흠, 위의 책, 388면.

얻었다면, 조세피난처는 그들의 자본을 유치해서 금융 산업의 발전을 이룰 수 있었다. 특별히 자연자원이 풍부하지 않고, 발전된 산업이 없는 국가로서는 좋은 경제성장의 기회가 되었다. 이렇게 생각하는 국가들이 여럿이 되면, 서로 경쟁이 생긴다. 그 경쟁의 모습은 항을 달리하여 살펴본다.

IV . 조세 경쟁

1. 세금이 의사결정에 미치는 영향

투자자의 의사결정은 세금을 줄이는 방향으로 이루어진다. 예컨대, 이자소득에 대한 거주지국의 세율이 높아질수록 거주자들의 해외 예금이 증가한다고 한다.[365] 또 이전가격 결정도 세금의 영향을 받는다. 예를 들어, 거래상대방 국가의 세율이 1% 감소할 때마다, 거래상대방 국가에 위치한 기업이 미국에 위치한 기업에 판매하는 제품의 가격은 1.8% 떨어지지만(거래상대방 국가에 위치한 기업의 소득이 증가한다), 미국에 위치한 기업이 거래상대방 국가에 위치한 기업에 판매하는 제품의 가격은 2% 올라간다(미국에 위치한 기업의 소득이 줄어든다)는 연구도 있다.[366] 결국 자본은 세 부담을 최소화할 수 있는 곳으로 흘러 들어간다. 자본을 유치하기를 원한다면, 이러한 자본 흐름에 부합하도록 해야 한다.

2. 자본유치를 위한 경쟁

투자자가 소득의 이전이나 역외유보 등을 통해 당장 거주지국에 내야 할 세금을 줄였다고 하더라도, 국외원천소득에 대한 납세의무를 부담하는 이상, 이론적으로 언젠가는 외국에 유보해둔 소득에 대한 세금을 내야 한다.[367]

---

365) Huizinga and Nicodeme, *op. cit.,* p.1095.

366) Kimberly A. Clausing, *"Tax-motivated Transfer Pricing and US Intrafirm Trade Prices",* Journal of Public Economics, Vol. 87(2003), p.2222.

367) 많은 국가가 국외원천소득에 대해 속인주의 과세원칙에 따라 과세를 하기 때문이다. 그런데 프랑스와 같이 내국법인의 국외원천소득을 과세하지 않으면[이창희, 앞의 책(각주 1), 35면], 그 자체로 조세회피의 유인이 생긴다.

그런데 거주지국 과세당국이 해외자산이나 소득 현황을 파악하기 어렵다면, 또는 외국 자회사로부터 배당을 받지 않는다면, 굳이 투자자가 거주지국에 국외원천소득을 신고하거나 그에 대한 납세의무를 이행할 이유가 없다.[368] 외국에서 부담하는 세금이 적을수록, 그리고 납세의무자와 외국 자회사의 관계 내지 거래내역, 재산 현황 등이 거주지국에 알려지지 않을수록, 그러한 유인은 더 커진다. 물론 조세회피 시도의 증대와 조세피난처의 등장 사이에 선후 관계가 분명하지는 않지만, 적어도 납세의무자의 위와 같은 이해관계에 부합하도록 외국 자본에 대한 낮은 세율과 금융정보의 엄격한 보호를 표방하는 조세피난처가 경쟁적으로 등장한 것은 우연이 아닐 것이다.[369]

조세피난처의 존재는 자본수입국에도 유익했다. 덕분에 자본 조달비용이 줄어들기 때문이다.[370] 이제 자본수입국의 세율이 낮으면, 자본이 부담하는 세금은 더 줄어든다.[371] 더 많은 국가가 외국 자본을 유치하기 위한 경쟁에 뛰어들수록, 각국의 세율은 낮아질 것이고, 더 다양한 선택이 가능해지면, 납세의무자들이 조세회피를 할 유인도 더욱 커진다.

거주지국 입장에서 국제적 조세회피는 한 국가의 세원이 국외로 이전되어 거의 영구적으로 그에 대하여 과세하지 못할 수도 있어서 재정적 피해가 국내적 조세회피보다 클 수 있다.[372] 따라서 이에 대한 대응 방

---

368) Genschel and Schwarz, *op. cit.,* p.345.

369) 자본 이외의 다른 생산요소, 즉 노동도 자본만큼은 아니더라도 이동성을 가지므로, 이론적으로는 이를 두고 경쟁이 일어날 수 있다. 그런데 일반적인 근로자들이 국외로 일자리를 찾아 떠날지 여부를 결정하는 데에는 세율보다 임금액이 중요하다고 한다. Peter Egger, Doina Maria Radulescu, *"The Influence of Labour Taxes on the Migration of Skilled Workers",* World Economy, Vol. 32, No. 9(2009), p.1365(국경 지역 근로자들이 어디서 거주할지 여부를 결정하는 데에는 세금 유인보다는 소득 유인이 중요하다고 한다). 다만, 고소득 전문직의 경우 세금(특히 누진세율)이 좀 더 중요한 문제일 수 있다. Egger and Radulescu, *Ibid,* p.1377.

370) 이창희, 앞의 논문(각주 321), 16면, 64면, 82면[전주(錢主)의 신원을 감추어 주면 다른 나라가 걷을 세금도 줄여줄 수 있다]

371) 이창희, 위의 논문, 15면(자유롭게 이동하는 자본에 대한 과세를 거주지국에서 실제 집행할 방법이 없다면, 자본에 대한 최적의 과세는 비과세이다).

372) 백제흠, 앞의 책(각주 318), 379면; 임승순·김용택, 앞의 책, 1158면(조세피난처에 대한 대응이 필요한 이유로 세수 확보, 공평 과세, 자본에 대한 조세

안을 마련할 필요가 있었는데, 다음 절에서 살펴본다.

제 3 절 단일국가 차원 대응의 한계와 협력의 필요성

Ⅰ. 의의

국제적 조세회피에 대한 대응은 단일국가 차원에서 이루어질 수도 있지만, 상대국의 협력이 필요한 경우도 있다. 예컨대, 외국에 유보된 소득을 과세하려면, 그 소득에 대한 정보가 필요한데, 이를 얻기 위해서는 상대국의 협력이 필수적이다. 그런데 상대국의 협력을 통하든 아니면 다른 방법을 통하든 일단 그 소득 현황을 파악만 할 수 있다면, 이제 그 소득에 대해서 과세권을 행사하는 것은 단일국가 차원에서도 가능하다.[373]

역사적으로는 단일국가 차원의 대응이 먼저 이루어졌다. 아무래도 상대국의 협력을 구하는 것보다는 독자적으로 행동하는 편이 수월했기 때문이다. 이러한 단일국가 차원의 대응은 주로 미국에 의해 이루어졌고, 다른 국가들이 뒤따르는 형세였다. 만약 단일국가 차원의 대응이 한계에 부딪히면, 이제 협력 방안이 모색될 것이다.

이 절에서는 조세회피에 대한 단일국가 차원의 대응이 어떻게 이루어졌고, 그 한계가 무엇이었기에 협력적 대응이 필요했는지 살펴본다.

Ⅱ. 단일국가 차원의 대응과 그 한계

1. 의의

조세피난처가 직접적으로 거주지국에 내야 할 세금을 줄여주는 것은 아니다.[374] 제2절 중 Ⅱ. 3.에서 본 것처럼 과세이연 때문에 납세의무자가 이익을 얻는 것이다. 상대적으로 다른 국가들보다 먼저 조세회피 문

중립성 등을 든다).

373) 정보를 기초로 과세권을 행사하는 방법 이외에 납세의무자가 자료 등을 통해 증명하지 못하는 이상 납세의무자가 주장하는 이전가격을 부인하는 방법, 외국에서 최소 수준의 과세가 이루어지지 않는 소득 전부를 과세대상으로 삼거나 조세피난처의 거주자에게 지급한 비용에 대해 공제를 허용하지 않는 방법 등도 조세회피에 대한 단일국가 차원의 대응이라 할 수 있다. Gordon, *op. cit.,* p.135.

374) Gordon, *Ibid,* p.5.

제 해결에 관심을 가졌던 미국이 생각한 방법은 정상적인 거래가 아닌 방법으로 소득을 이전하지 못하도록 하고(이전가격세제), 외국에 유보된 소득에 대해서도 미국이 과세권을 행사할 수 있도록 하는 것이었다(피지배외국법인세제).[375] 다른 국가들도 미국을 따라 위 두 가지 세제를 도입했다.[376]

2. 대표적인 단일국가 차원의 대응 방안

가. 이전가격세제

1) 의의

독립기업 간 거래와 다른 조건의 거래라면 그 행위 또는 소득금액의 계산을 부인하고 정상적으로 생겼을 소득으로 과세를 하는 것을 '독립기

---

375) OECD도 1987년 '조세피난처: 납세의무자의 남용을 막는 방법(Tax Havens: Measures to Prevent Abuse by Taxpayers)'이라는 보고서를 발표하면서 위 두 가지 방안을 소개했다. 위 보고서의 내용을 간략히 소개하면, 다음과 같다. 첫째, 조세회피 규제를 위한 일반적 성격의 규정으로 '이전가격세제(transfer pricing legislation)', '일반적 조세회피 부인(general provisions on tax avoidance)', '실질과세원칙(substance over form)', '비거주자에게 지급된 소득에 관한 원천징수세 과세(withholding tax on income paid to non-resident)' 등을 소개하고 있다. 둘째, 조세피난처의 사용을 직접 규제하기 위한 성격의 규정으로, '증명 책임 전환(shifting the burden of proof, 예컨대, 저세율 국가의 거주자에게 이자, 사용료 등을 지급하는 경우에 납세의무자가 정상적인 거래에 따라 합리적인 범위 내에서 지급하는 것이라는 증명이 없는 이상, 그 비용 공제를 부인하는 규정을 말한다)', '피지배외국법인세제(Subpart F-type provisions)' 등을 소개하고 있다. OECD(1987), *op. cit.,* pp.29-36.

376) 그 이외 단일국가 차원의 대응책으로, 세 가지 정도 예를 들면, 다음과 같다. 첫째, 프랑스는 연예인이나 운동선수가 저세율 국가에 회사를 설립하고 프랑스 내에 용역을 제공하고 대가를 받은 경우, 그 개인(프랑스 거주자인지를 불문하고)에 대해 직접 과세할 수 있도록 했다. 둘째, 벨기에는 외국 지주회사 등에 대한 주식 양도에 관해, 납세의무자가 일정한 사항(그 거래가 경제적 목적에서 이루어졌고, 그로부터 대가를 받았으며, 그에 대해 상당한 수준의 과세가 국내에서 이루어졌음)을 증명하지 못하는 이상, 그 거래행위를 부인하도록 해서 가장거래로 자산을 해외로 이전하지 못하도록 했다. 셋째, 호주는 특정 국가 거주자와의 거래 등과 관련해 그 거래가 조세회피 목적이 아니라는 것을 과세기관으로부터 확인받지 못하면 외환거래를 승인하지 않는 방법으로 해외로 자산을 이전하는 것을 규제했다고 한다. OECD(1987), *Ibid,* pp.34-36.

업원칙(arm's length principle)'이라 한다.[377] 이에 따라 특수관계가 있는 기업 사이의 거래에 적용된 이전가격[378]이 적정한지, 아니라면 특수관계가 없는 자와의 통상적인 거래에서 적용되었을 다른 가격, 즉 정상가격[379]이 얼마인지를 찾아내어 그에 맞도록 조정하는 세제가 '이전가격세제'이다.[380]

2) 미국의 이전가격세제 도입과 그 전파 과정

미국은 20세기 초 이전가격 조작을 통한 소득의 이전 문제가 불거지자,[381] 1928년 처음으로 독립기업원칙에 따라 정상가격을 산출하는 근거규정을 마련했다.[382] 국제연맹(League of Nations)도 1933년 이전가격 문제를 해결하기 위한 국제적 표준으로 위 원칙을 제안하면서 여러 국가가 이를 받아들였다고 한다.[383]

위 독립기업원칙에 따른 정상가격 산정방법은 1936년 미국과 프랑스 간 조세조약[384]을 통해 영국(1951년), 독일(1972년), 스페인(1978년) 등 유럽으로,[385] 1943년 미국과 아르헨티나 간 조세조약을 통해 브라질

377) 이창희, 앞의 책(각주 1), 297면.

378) 제2절 중 Ⅱ. 2. 참조.

379) 국제조세조정법 제2조 제1항 제5호.

380) 이창희, 위의 책, 306면; 임승순·김용택, 앞의 책, 1144면; 오윤, 앞의 책, 391면.

381) 미국의 이전가격세제 도입 연혁에 관하여는 이창희, 위의 책, 297-305면(미국에서 초창기 국제적 이전가격 문제가 불거진 이유는 수출을 장려하기 위해 일정한 형태의 회사에 대해 세제상 특혜를 주자, 제품을 바로 수출하지 않고 위와 같은 형태의 회사를 거래구조 중간에 넣어서 그 차익을 남기는 방식으로 법인세를 피하려는 시도가 늘어났기 때문이라 한다).

382) IRC(1928) §45.

383) Mitchell B. Carroll, *Taxation of Foreign and National Enterprises: Methods of Allocating Taxable Income,* League of Nations(1933), pp.47-54, pp.88-91; 이창희, 위의 책, 297면(1935년 모델 조세협약 초안에도 이러한 내용이 반영되어 있다).

384) 제1차 세계대전 이후 미국 기업의 프랑스 진출이 늘어나자 미국과 프랑스는 조세조약을 체결했는데, 프랑스는 미국 자회사(프랑스 소재)가 미국 모회사(미국 소재)에 소득을 이전해버리면, 그 소득에 대해 과세를 할 수 없을 것으로 생각해 독립기업원칙을 조세조약에 포함하기로 했다고 한다. Eduardo Baistrocchi, *"Transfer Pricing Dispute Resolution: the Global Evolutionary Path (1799 - 2011)", in Resolving Transfer Pricing Disputes: A Global Analysis,* Cambridge University Press(2012), p.837.

(1996년), 칠레(1998년) 등 남미로,[386] 1986년 미국과 일본 간 조세조약을 통해 대한민국(1989년),[387] 중국(1991년), 인도(2001년), 싱가포르(2006년) 등 아시아로[388] 각각 전파되었다고 한다. 일반적으로 각국은 독립기업원칙을 담은 조세조약을 체결한 후[389] 위 원칙에 기초한 정상가격 산정의 국내법적 근거를 마련했다.[390] 한편 독립기업원칙은 'OECD 모델 협약(Model Tax Convention on Income and on Capital, 1977년)'과 'OECD 이전가격과 다국적 기업(OECD Transfer Pricing and Multinational Enterprises, 1979년)'이라는 공식 문서[391]에도 반영되었다.[392]

3) 한계

각국은 독립기업원칙에 따라 비교 대상거래를 찾아 정상가격을 산출한 후[393] 그에 따라 한동안 이전가격 문제를 해결했으나,[394] 무형자산의 거

---

385) Baistrocchi, *op. cit.,* pp.842-851.

386) Baistrocchi, *Ibid,* pp.853-854.

387) 대한민국이 1989년 이전에 이전가격을 이용한 조세회피 행위를 규제하지 않은 것은 아니다. 1989년까지 법인세법상 부당행위계산부인 제도에 의해 이를 규제해 오다가[예컨대, 대법원 1986. 11. 11. 선고 85누986 판결은 "특수관계가 없는 자와의 동종거래라면(중략) 용역제공을 하는 따위의 거래행위는 상정할 수 없고 따라서 객관적으로 경제적인 합리성이 결여된 것"이라고 표현하고 있다], 1988. 12. 31. 개정된 법인세법 시행령에 부당행위계산부인 규정인 제46조에 제4항 및 제5항의 규정을 신설해 정상가격을 부당행위계산 부인의 기준이 되는 시가로 보도록 규정했다가, 1995. 12. 6. 법률 제4981호 국제조세조정에 관한 법률이 제정되어 제4조 이하에서 이전가격세제를 두게 되면서 정상가격 산정 방식을 사용하게 되었다. 조인호, "이전가격세제와 정상가격의 산정", 『대법원판례해설』, 제39호(2001), 119-120면. 위와 같이 1989년 개정된 법인세법 시행령 제46조가 대한민국 이전가격세제의 실질적인 효시(嚆矢)라고 할 수 있다. 오윤, 앞의 책, 393면; 이경근, 앞의 책, 118-119면.

388) Baistrocchi, *Ibid,* pp.851-853.

389) Baistrocchi, *Ibid,* p.859(아르헨티나와 칠레처럼 조세조약보다 먼저 국내법에 독립기업원칙을 도입한 국가도 있다).

390) Baistrocchi, *Ibid,* p.837.

391) 당시 미국의 세제가 위 보고서에 많은 영향을 미쳤다고 한다. Lee, *op. cit.*

392) 이후 OECD는 1995년 '다국적 기업과 조세 행정을 위한 이전가격지침(Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations)'을 발표했다. OECD 회원국뿐만 아니라 상당수 비회원국들도 위 지침을 따르고 있어 이전가격과 관련된 가장 권위 있는 국제적 기준이라고 평가하기도 한다. 이경근, 위의 책, 120면.

393) 이른바 비교가능 제3자 가격방법(comparable uncontrolled price method)에

래 증가와 기술 혁신 등을 이유로 비교 대상거래를 찾는 것이 상당히 어려워졌다.[395] 대부분 독과점 기업인 다국적 기업은 그러한 지위에서 스스로 가격을 설정할 수 있어서 다국적 기업에는 일물일가(一物一價)의 법칙이 통하지 않았기 때문이다.[396]

전 세계 어딘가 저세율 국가가 존재하는 이상 소득 이전을 할 유인은 여전했고, 어차피 정확한 정상가격 산정은 어려웠으며, 적당히 산정된 정상가격으로 나중에 세금을 더 내더라도 소득을 이전해서 당장 세 부담을 덜 수 있다면, 또는 정상가격 문제는 결국 법원에 가서 그 판단을 받아야 결론이 나는 것이고, 그 소송에서 전부 패소의 가능성도 그리 크지 않고, 소송 결과가 나올 때까지 오랜 시간이 걸린다면,[397] 이전가격 조작

따른 정상가격 산출이다. 비교가능 제3자 가격방법에 관한 자세한 내용은 이창희, 앞의 책(각주 1), 347-353면 참조.

394) 1970년대 이전까지 미국의 이전가격 소송에서 비교대상 거래가격을 찾을 수 없어서 문제가 된 적은 없었다고 한다. Baistrocchi, *op. cit.,* p.860.

395) 그 해결책으로 정상가격 산출방법 사전승인(Advance Pricing Agreement, APA) 제도가 등장했다. 이창희, 위의 책, 405면. 납세의무자가 사전에 과세당국과 정상가격 산출방법에 관해 합의를 하고 그에 따라 납세의무를 이행하는 것인데, 납세의무자가 한쪽 국가와는 합의했다고 하더라도 거래상대방 국가가 이를 받아들이지 않으면 이중과세의 위험이 존재했다. 그래서 OECD 모델 협약(1977년) 제9조 제2항은 독립기업원칙에 부합하는 범위에서 상호협의해 한쪽 국가의 과세조정에 대해 상대방 국가도 대응조정을 하도록 하고 있다. 한편 OECD 이전가격지침(1995년)은 제4장에서 모델 조세협약 제9조 제2항과 제25조를 활용해 이전가격과 관련된 이중과세의 문제를 해결할 수 있음을 설명하면서, 제25조의 상호합의절차에 납세의무자도 함께 참여시켜 이전가격 문제를 논의할 것을 권장하고 있다. 나아가 해당 거래와 관련된 국가들 모두와 합의를 하기 위한 양면(Bilateral) APA 제도도 도입됐다. 이창희, 위의 책, 405-406면; 임승순·김용택, 앞의 책, 1150-1151면('쌍무적 사전승인제도'라고 표현한다). 미국과 호주가 1990년 처음으로 양면 APA 제도를 도입한 이후, 일본(1992년), 대한민국(1997년), 캐나다(2001년), 독일(2006년), 스페인(2006년), 영국(2008년), 싱가포르(2009년), 중국(2010년), 러시아(2011년), 인도(2011년)가 도입했다. Baistrocchi, *Ibid,* p.883.

396) 이창희, 위의 책, 307-308면.

397) 미국에서는 1990년대 후반 사실관계가 복잡하고 정상가격을 산출하기 위해 소송당사자들이 과도한 감정인비용 등만 지출하는 등의 문제가 있어서 거의 정상가격과 관련된 소송을 찾기 어려웠고, 설령 소송이 시작된다고 하더라도 화해로 끝나지 판결까지 가는 경우는 거의 없었다고 한다. 이창희, 앞의 논문(각주 330), 485면.

을 통한 소득의 이전을 완전히 포기할 이유가 없을 것이다. 아예 소득의 이전을 포기하는 것보다는 일단 저세율 국가로 소득을 이전해 두고, 그곳에서 재투자 등을 통해 새로운 이익을 창출하면서 과세관청의 대응을 기다리는 것이 더 이익일 수 있기 때문이다.

나. 피지배외국법인세제

1) 의의

외국 자회사에 소득을 그대로 유보해두고 오랜 기간 배당을 받지 않으면, 화폐의 시간 가치 등을 고려할 때 시간이 흐를수록 실질적인 세 부담은 0으로 수렴한다. 이렇게 지나치게 장기간 과세이연효과를 누려 납세의무를 회피하는 것을 방지하기 위해 거주자나 내국법인이 실제 배당을 받지 않더라도 일정한 외국법인의 유보소득이 거주자나 내국법인에 귀속된 것으로 보아 그 거주지국에서 과세할 수 있는 세제가 '피지배외국법인세제'이다.[398] 전 세계에 퍼진 피지배외국법인세제는 미국의 세제에서 비롯한다고 한다.[399]

2) 미국의 피지배외국법인세제 도입과 그 전파 과정

간단한 서류 작업만으로도[400] 조세피난처에 법인을 설립해서 미국 내 납세의무를 회피하는 사례가 늘어나자[401] 미국은 1937년 외국개인투자회

---

398) 이창희, 앞의 책(각주 1), 37-39면. 한편 일정한 요건을 갖춘 자회사에만 적용된다는 의미로서 미국의 세제를 '피지배외국법인세제'라 하고, 다른 국가에서의 유사한 세제에 대해서는 '대한민국의 특정외국법인세제' 또는 '일본의 조세피난처세제'로 표현하는 입장(오윤, 앞의 책, 525-531면), 국가별로 구분하지 않고 '조세피난과세제도'라고 표현하는 입장(이경근, 앞의 책, 677면), '조세피난처 대책세제'라는 표제에서 피지배외국법인세제를 소개하는 입장(임승순·김용택, 앞의 책, 1158면) 등도 있다. 국제조세조정법 제3절은 '특정외국법인의 유보소득에 대한 합산과세'라는 표제에서 정하고 있다. 이하 이 글에서는 본문과 같은 구조로 과세하는 세제를 국가별로 구분하지 않고 '피지배외국법인세제'라고 통칭한다.

399) 이창희, 위의 책, 37-38면.

400) 대부분의 조세피난처가 법인 설립을 위한 최저 자본금 요건을 요구하지 않기 때문에 자본의 출자 없이 회사가 설립되는 경우, 이를 이른바 '서류상의 회사(paper company)'라 하고, 나아가 우편함만 유지하는 회사를 이른바 '우편함 회사(letter box company)'라 한다. 백제흠, 앞의 책(각주 318), 393-394면.

401) 유명한 휴대용 면도기 개발자인 제이콥 쉬크(Jacob Schick)는 자신의 모든

사(foreign personal holding company)의 주주들을 과세할 수 있는 근거 규정을 마련했다.[402] 외국개인투자회사의 소득에 직접 과세하는 대신에 미국 주주들이 위 소득을 배당받은 것으로 간주해[403] 과세했다. 개인과 수동소득만을 대상으로 했기에 자본수출을 염려했다기보다는 조세피난처에 둔 법인을 통해 미국에서 납부해야 할 세금을 회피하지 못하도록 하기 위한 목적이 컸다고 한다.[404]

미국은 일부 돈 많은 개인들뿐만 아니라 기업 역시 조세피난처를 악용하고 있다고 판단했다.[405] 케네디 정부는 1961년 외국개인투자회사 세제를 일정 요건[406]을 갖춘 외국법인이 얻은 모든 유형의 소득으로 확대 적용하고자 했다. 다만, 그 문제의식이 외국개인투자회사 세제 때와는 달랐다고 한다. 1950년대까지만 해도 미국이 압도적인 생산력을 바탕으로 벌어들인 달러를 계속해서 외국에 투자할 수 있었으나, 1960년대에 들어서면서 그 생산력이 떨어지고 무역수지가 악화되면서 그러한 자본수출을 유지할 수 없었다. 이러한 배경에서 미국은 지나친 또는 불필요한 자본유출을 막을 필요가 있었는데, 기업들이 조세피난처에 법인을 세우고 내

특허권을 조세피난처인 버뮤다에 설립한 법인에 이전시켜 그 특허와 관련된 사용료를 위 법인에 귀속시키고, 은퇴 후 미국 시민권을 포기한 후 버뮤다에서 위 사용료소득에 대한 비과세 혜택을 누리며 여생(餘生)을 즐겼다고 한다. 위 사례에 대해서는 Avi-yonah, Ring and Brauner, *op. cit.,* p.628.

402) IRC §551(2004년 폐지). 이때 '외국개인투자회사'란, 5명 이하의 미국 국적을 가진 개인 주주들이 의결권 있는 주식 100분의 50을 초과해서 보유하는 법인 중 그 전체 소득에서 수동소득이 차지하는 비율이 60%를 초과하는 법인을 말한다. 2004년 수동외국투자펀드세제(passive foreign investment company, 1986년, IRC §1291)와 중복을 이유로 폐지했다. 한편 "holding company"를 "투자회사"로 번영한 용례는 이창희, 앞의 논문(각주 321), 18면.

403) 외국법인에 유보된 국외원천소득을 직접 과세하는 것은 국제법 위반이라는 입장이 그 당시에 지배적이었다고 한다. Avi-yonah, Ring and Brauner, *Ibid,* p.628. 한편 이와 달리 거의 비슷한 시기에 도입된 '개인적 투자회사(personal holding corporation)'에 대해서는 그 유보소득에 대해 직접 법인을 상대로 과세할 수 있도록 했다(IRC §541-547).

404) 이창희, 위의 논문, 23-24면.

405) 이창희, 앞의 책(각주 1), 38-39면.

406) 각 의결권 있는 주식 100분의 10 이상을 보유한 미국 국적의 주주들이 의결권 있는 주식 100분의 50을 초과해서 보유 중인 법인을 말한다. IRC §953(c)(1).

부거래 등을 통해 거기에 소득 일부를 귀속시키자, 이를 규제할 필요가 있었다.[407] 하지만 국내 기업의 해외 경쟁력을 해친다는 거센 반발에 부딪혀[408] 특정 유형의 소득, 즉 대부분 수동소득만을 적용 대상으로 하기로 했다.[409] 바로 1962년 도입된 '피지배외국법인세제'인데, 이를 통해 이른바 Subpart F 유형의 소득을 모법인이 배당받은 것으로 보아 과세할 수 있도록 했다.

미국에 이어 독일(1973년), 캐나다(1976년), 일본(1978년), 프랑스(1980년), 영국(1984년), 스페인(1995년), 대한민국(1996년) 등이 차례대로 미국과 유사한 피지배외국법인세제를 도입했다.[410] 한편 중국(2008년), 콜롬비아(2016년), 네덜란드(2019년)와 같이 그 도입이 상대적으로 늦은 국가도 있었다.[411]

피지배외국법인세제의 도입은 과세 수입에 도움을 주었다. 예컨대, 미국은 1978년부터 1982년까지 피지배외국법인세제 대상 소득으로 약 140억 달러가 신고 되었고, 일본은 피지배외국법인세제(1978년 도입, 1983년 시행)를 통해 전년도보다 약 314억 엔이 추가로 과세대상이 되었다고 한다.[412]

3) 한계

---

407) 이창희, 앞의 논문(각주 321), 30-32면.

408) 이창희, 앞의 책(각주 1), 38면. 미국의 복리(福利)는 그 기업의 성공과 직접적으로 관련되어 있는데, 외국 자회사의 소득에 대해 중복해 납세의무를 부담하면 다른 국가의 기업들과의 경쟁에서 이길 수 없어 결과적으로 국익에도 도움이 되지 않는다고 주장했다. Avi-yonah, Ring and Brauner, *op. cit.,* p.299.

409) IRC §951-960.

410) 이를 이유로 피지배외국법인세제는 관습 국제법의 일부가 되었다는 주장에 대해서는 Avi-yonah, Ring and Brauner, *Ibid,* p.630. 한편 적용 대상, 과세방법 등에서 국가별로 어느 정도 차이가 있는데, 이에 대해서는 Reuven S. Avi-Yonah, *Advanced Introduction to International Tax Law,* Edward Elgar(2019), pp.40-44.

411) Sebastian Dueñas, "*CFC rules around the world*", Tax Foundation Fiscal Fact No. 659(2019), pp.5-6. 통상 외환규제를 종료하는 단계에서 자본수출을 억제하기 위한 수단으로 피지배외국법인세제를 입법했다고 한다. 이창희, 위의 논문, 80면.

412) OECD(1987), *op. cit.,* pp.42-43.

상당수 국가가 피지배외국법인세제를 도입했지만, 계속해서 조세피난처에 소득이 쌓여가고, 자본도 흘러 들어갔다. 다음과 같은 세 가지 사례를 통해 이를 유추할 수 있다.

첫째, 1976년 조세피난처에 위치한 피지배외국법인과 지주회사의 자산은 약 83억 달러로 전 세계 동일 유형의 법인 자산의 절반을 넘었다.[413]

둘째, 1978년 미국에서 비거주자에게 지급된 소득 합계의 42%인 약 19억 달러가 조세피난처 거주자에게 지급된 배당, 이자 등이었다.[414]

셋째, OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 회원국들의 1981년 전체 개발도상국들에 대한 투자금액 중 약 14.3%가 경제 규모가 작은 바하마, 버뮤다, 라이베리아, 네덜란드 안틸레스 등 조세피난처에 집중되었다.[415]

이는 새로운 세제 도입에 대비할 수 있었기 때문이다. 대표적으로 다음과 같은 예를 들 수 있다. 첫째, 캐나다는 피지배외국법인세제를 1972년 도입했으나 1976년 시행하기로 하면서, 납세의무자들이 투자형태를 바꾸어 대비할 수 있었다.[416] 둘째, 미국의 기업들은 조세피난처에 설립한 자회사에 부품을 팔고, 자회사가 간단한 조립을 하게 한 후 판매하는 방법을 통해 피지배외국법인세제의 적용을 피할 수 있었다.[417] 셋째, 만약 일본처럼 적용 대상 국가를 열거하는 형태로 규정하고 있으면, 납세의무자가 그 목록에 없는 조세피난처를 찾아내면 그만이었다.[418] 한편 독일의 경우, 피지배외국법인세제 도입 후 2년이 지나자 그 과세대상 소득이 예상보다 훨씬 적었는데, 이 역시 규제를 회피할 방법을 찾았음을

---

413) Gordon, *op. cit.,* p.73.

414) Gordon, *Ibid,* p.35

415) 예컨대, 1978년에 비해 1983년 일본의 해외 투자는 80% 증가했다. 특히 같은 기간 파나마, 홍콩, 라이베리아에 대한 민간직접 투자는 4배가 증가했는데, 이는 일본의 외국 직접 투자금액 중 1/4 이상을 차지했다. OECD(1987), *op. cit.,* p.28.

416) 증권회사들은 그러한 방법을 대외적으로 홍보해서 1983년 약 2억 달러 규모의 펀드를 조성했다고 한다. OECD(1987), *Ibid,* p.44.

417) 외국법인이 제조 등을 한 상품을 판매해 얻은 소득은 그 적용 대상이 아니었기 때문이다. OECD(1987), *Ibid,* p.44.

418) OECD(1987), *Ibid,* p.45.

암시했다.[419]

3. 소결

조세회피 비용이 거주지국에서의 세 부담보다 낮은 이상 조세회피는 계속된다.[420] 조세회피를 막기 위해 단일국가 차원에서 할 수 있는 것은 납세의무자의 조세회피 비용 부담이 늘어나도록 하거나 세 부담을 조세회피 비용 이하로 낮춰야 한다.

이전가격세제나 피지배외국법인세제의 도입은 조세회피 비용 부담을 증가시키기 위한 시도이다. 그럼에도 조세회피가 줄어들지 않았다면, 이제 세 부담을 줄이는 것을 고민해 봐야 한다. 그런데 이로 인해 줄어든 재정수입을 확보하려면 노동에 대한 과세를 확대하거나 장래 세대로 세 부담을 전가하는 방법 등을 고려해야 한다. 근로의욕이 저하되는 문제점 이외에도 조세회피 기법의 발달로 조세회피 비용이 다시 줄어들면 또 다시 세율을 인하해야 하는 악순환이 계속되어 효과적인 대응책이 아니다.

그렇다면 다시 조세회피 비용을 증가시키는 방법으로 돌아와서 조세회피를 통해 얻을 수 있는 이익을 얻지 못하도록 하거나 외국에 유보해 둔 소득을 찾아서 과세할 수 있어야 했다. 그런데 이러한 방법들은 단일국가 차원에서 할 수 있는 수준의 것들이 아니었다. 어떠한 방법을 쓰든 전 세계 어디에서든 거주지국에 내야 하는 수준의 세금을 부담하게 만들려면, 다른 국가도 그만큼 과세하도록 해야 하는데, 그것은 그 국가의 과세 주권의 영역이어서 함부로 개입할 수 있는 것이 아니었다. 또 외국에 유보해 둔 소득을 찾아서 과세하려면, 그에 대한 정보가 필요한데, 그 정보를 가진 금융기관 역시 다른 국가의 지배관리 영역에 있었기에 그 국가의 도움 없이는 필요한 정보를 얻기 어려웠다. 이를 위해서는 국가 간 협력이 필요했다.

이러한 점에서 조세회피는 국가 간 조세 경쟁을 불러일으킴과 동시에

---

419) OECD(1987), *op. cit.,* p.43(조세회피가 의심되는 사건들 중 약 15%에서 20% 정도만 실제 세무조사로 이어졌다고 한다).

420) 한도숙, 『국제적인 조세경쟁과 조세회피에 대응한 조세협력방안』, 한국조세연구원(2000), 25-27면.

국가 간 협력도 불러왔다고 할 수 있다.[421] 특히 각국은 1990년에 들어서면서 더 적극적으로 협력을 추진했는데, 그에 대해 살펴보기에 앞서 그 이전의 국제적 협력은 어떻게 이루어졌고, 어떠한 한계가 있었는지에 관하여 살펴본다.

Ⅲ. 협력적 대응의 필요성

1. 초창기 논의

가. 1800년대 후반

1800년대 중반 이미 일부 국가들은 과세 집행에 필요한 협력을 하고 있었다. 예를 들어, 벨기에와 프랑스 간 1843년 조세조약(Convention Regulating the Relations Between the Administrative Services of France and Belgium)은 등기소 공무원으로 하여금 상대방체약국에 조세징수에 필요한 문서와 정보 등을 제공하도록 하면서(제1조) 교환대상이 되는 문서와 정보 등을 구체적으로 정하고 있었다(제2조).[422] 이후 벨기에가 1845년 네덜란드 및 룩셈부르크와 각각 체결한 조세조약도 유사했다.[423]

나. 1920년대부터 1960년대

행정적 협력에 관한 국제적 논의는 1920년대 이중과세 문제를 논의할 때에도 있었다. 국제연맹에서 이중과세 문제를 처음 논의할 당시부터 각국은 행정적 협력 문제를 함께 다루었다.[424] 멕시코 모델 협약 초안

---

421) Genschel and Schwarz, *op. cit.,* p.363.

422) Sunita Jogarajan, *"Prelude to the International Tax Treaty Network: 1815-1914 Early Tax Treaties and the Conditions for Action",* Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 31, No. 4(2011), p.687.

423) UN(1979), *Manual for the Negotiation of Bilateral Tax Treaties between Developed and Developing Countries,* p.29.

424) 국제연맹은 1927년 '이중과세 방지를 위한 협약(Convention for the Prevention of Double Taxation)' 및 '상속세와 관련된 조세 문제에 있어서 이중과세 방지를 위한 협약(Convention for the Prevention of Double Taxation in the special matter of Succession Duties)'과 함께 '행정협력에 관한 협약(Convention on Administrative Assistance in Matter of Taxation)', '징수절차에 있어서 사법적 협력에 관한 협약(Convention on Judicial Assistance in the Collection of Taxes)' 등도 다루었다.

(Mexico Draft Model Bilateral Convention for the Establishment of Reciprocal Administrative Assistance for the Assessment and Collection of Direct Taxes, 1943년)과 런던 모델 협약 초안(London Draft Model Bilateral Convention for the Establishment of Reciprocal Administrative Assistance for the Assessment and Collection of Taxes on Income, Property, Estates and Successions, 1946년)도 상대방체약국 거주자의 소득과 재산 등에 관한 정보를 교환하는 규정을 두고 있었다. 위 멕시코 모델은 상대국 요청이 있는 경우에 정보를 제공하도록 했지만(제3조), 위 런던 모델은 매년 정보를 자동적으로 교환하도록 했다(제3조). 이처럼 자동적 정보 교환의 문제는 이미 1940년대에 국제적 논의가 이루어졌지만, 뒤에서 보는 것처럼 2000년대 중반이 되어서야 중점적으로 다루어졌다. 당시 상당수 국가들이 이중과세 문제 해결에 중점을 두었고, 정보 교환 문제에는 크게 관심을 두지 않았기 때문으로 보인다.[425]

다. 1970년대

1970년대에는 전 세계적 차원의 논의 보다는 지리적으로 인접한 국가들 사이의 협력 방안이 주로 논의되었다. 두 가지 사례를 들 수 있다.

첫째, 북유럽 국가들은 1972년 다자간 행정 협조 협약(Agreement Between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden Concerning Reciprocal Administrative Assistance in Matters of Taxation)을 체결했다.[426]

둘째, 유럽경제공동체(European Economic Community, EEC)도 국가간 세제가 달라 조세회피의 문제가 발생할 것을 예상하고,[427] 1977년 직

425) UN(1979), *op. cit.,* pp.29-30.

426) 그 이전에는 각각 개별적으로, 예컨대 핀란드와 스웨덴(1943년), 노르웨이와 스웨덴(1949년), 덴마크와 스웨덴(1953년), 핀란드와 노르웨이(1954년), 덴마크와 핀란드(1955년), 덴마크와 노르웨이(1956년) 사이에 각각 유사한 조약이 체결됐다. UN(1979), *Ibid,* pp.30-32.

427) 다음과 같은 예상을 했다고 한다. ① 국외 투자소득에 대한 이중과세는 자본의 자유로운 이동에 장애가 된다. ② 이중과세는 투자자로 하여금 원천징수세율이 낮거나 원천징수를 하지 않는 국가에 투자하도록 만든다. 국가 간 원천징수세율의 차이는 자본의 비효율적 배분을 초래한다. ③ 과세당국이 감

접세와 관련하여 과세 행정적인 협력을 할 수 있는 근거를 마련했다.[428]

2. 정보 교환

1970년대까지 논의된 조세회피에 대한 협력적 방안은 주로 과세 행정과 관련된 내용이었다. 세금을 부과하고 징수하는 데에 필요한 정보와 행정적인 협조 정도만 있으면, 그 이후의 나머지는 거주지국이 알아서 할 수 있다는 생각이 전제되었던 것으로 보인다.

소득에 대한 정보가 있으면, 과세권을 행사할 수 있다. 나아가 과세당국이 소득 현황을 파악하고 있다는 사실만으로도 조세회피 유인을 줄일 수 있다.[429] 가장 쉽게 정보에 접근할 수 있는 국가가 정보를 취득해서 제공하고, 그것을 받은 국가는 그에 따라 과세하는 것이 전 세계적으로 봤을 때에는 가장 효율적인 방법이다. 하지만 거주자들의 국외 투자가 거의 이루어지지 않는 국가들에게는 오히려 다른 국가의 과세권 행사를 위해 자국의 행정력만 낭비하는 결과를 초래할 뿐이었다.

조세조약을 통해 정보를 받는 방법도 있지만, 받는 데에 상당한 시간이 소요되어서 효과적으로 과세권을 행사하기 어려웠다. 막상 정보를 받더라도 이미 재산이 유출되어 버리면 세금을 징수할 수도 없었다.[430] 또 모든 국가가 정보 교환에 우호적이지도 않았다. 아예 국내법으로 기업의 소유 관계나 사업 정보를 조사하지 못하도록 하는 경우도 있었고, 은행비밀보장법 등을 이유로 정보제공을 거부하는 경우도 있었다.[431]

시, 감독하기 어려운 국외 투자 시에 조세회피가 쉽다. 외국의 원천징수세율이 낮으면 낮을수록, 조세회피를 통해 얻는 이득이 더 커지므로, 투자자는 원천징수세율이 더 낮은 국가에 투자할 동기를 가진다. EC(1967), *Program for the Harmonization of Direct Taxes*(1967), pp.10-11.

428) 이때 다자협약을 체결하자는 제안이 등장하기도 했다. Gordon, *op. cit.,* p.31.

429) 국내 은행들이 자동적으로 과세관청에 금융정보를 제공하도록 하는 것만으로도 거주자들의 해외 예금이 28% 가까이 증가한다는 연구도 있다. Harry Huizinga, Gaetan Nicodeme, *"Are International Deposits Tax-Driven",* Journal of Public Economics, Vol. 88, Issue 6(2004), p.9(이러한 연관성은 해외 계좌가 조세회피 수단으로 악용되고 있음을 보여주는 것이라 한다).

430) Gordon, *Ibid,* p.136.

431) OECD(1987), *op. cit.,* p.46.

이러한 배경에서 OECD 재정위원회는 1982년 조세피난처에 대한 연구에 들어가[432] 1987년 4가지 보고서[433]를 발표하면서, OECD 모델 조세협약 제26조만으로는 납세의무자의 조세회피를 막는 데에 필요한 정보를 얻기 부족하다고 지적하면서, 국제적 수준에서 정보를 수집하고 공유할 필요가 있음을 강조했다.[434] 하지만 2000년대 초반이 되어서야 이 부분에 관한 본격적인 논의와 구체적인 방안들이 제시되었다.

3. 조세 경쟁 제한

정보 교환을 제외하면, 생각할 수 있는 협력 방안 중 하나는 모두가 일정 수준 이상으로 과세를 해서 납세의무자가 소득의 이전 등을 통해 세 부담을 줄일 수 없도록 하는 것이다. 저세율로 과세하는 일부 국가들이 세율을 거주지국 수준으로 인상하면, 즉 위 국가들이 세율 인하를 통해 외국 자본을 유치하려는 경쟁을 그만두면, 세율 차이를 이용해 조세회피를 하려는 유인을 제거할 수 있다.[435]

그런데 이를 희망하는 국가들도 있고,[436] 그보다는 외국 자본 유치가

---

432) OECD(1987), *op. cit.,* p.20.

433) '조세피난처: 납세의무자의 남용을 막는 방법(Tax Havens: Measures to Prevent Abuse by Taxpayers)', '이중과세방지조약과 기지회사의 사용(Double Taxation Conventions and the Use of Base Companies)', '이중과세방지조약과 도관 회사의 사용(Double Taxation Conventions and the Use of Conduit Companies)', '과세와 은행 비밀주의의 남용(Taxation and the Abuse of Bank Secrecy)'이다.

434) 조세조약 적용을 목적으로 하는 정보만 교환대상이 되었고, 조세피난처와는 조세조약이 체결되지 않은 경우가 많았으며, 조세조약이 체결되었다고 하더라도 은행 비밀보장법 등을 이유로 정보가 제공되지 않는 등의 문제가 있었다. OECD(1987), *Ibid,* p.46. 필요한 행정 협조로 자발적 정보 교환(spontaneous exchange of information), 특정 산업군에 대한 정보 교환(exchanges of information on specific industries), 동시 세무조사(simultaneous examinations), 관련 정보의 중앙집권적 관리(central pooling of relevant information) 등을 들었다. OECD(1987), *Ibid,* p.47.

435) 이를 위해서 적정 수준의 세율에 대한 국가 간 합의가 필요하다. Genschel and Schwarz, *op. cit.,* p.354.

436) 사업장소나 투자장소를 선택하는 데에 세금을 고려할 것을 알면서도 다른 국가보다 세율을 높은 수준으로 유지하는 국가가 존재하는 이유는 높은 수익이나 낮은 비용을 보장하는 세금 이외의 다른 요소들이 자국에 있다고 믿기

더 중요한 국가들[437]도 있어서, 특별한 논의 과정을 거치지 않는 이상 바로 협력을 기대하기 어려울 것이다. 일부 선진국들과 OECD를 중심으로 이러한 방법이 추진됐는데, 그에 대해서는 절을 바꾸어 살펴본다.

제 4 절 조세피난처에 관한 조세 경쟁 제한 논의

Ⅰ. OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트

1. 역사적 배경

선진 7개국 정상회담(Group of 7 Summit, G7)은 1996년 공식 성명을 통해 자본을 유치하기 위한 세제들이 국가 간에 유해한 조세 경쟁을 일으키고, 투자를 왜곡하며, 각국의 세원을 침식할 수 있음을 지적하면서, OECD에 이에 대한 보고서를 1998년까지 마련할 것을 주문했다.[438] 이미 OECD는 회원국들을 상대로 1994년 외국 자본 유치를 위한 우대과세제도(preferential tax regime)[439]의 시행을 포기시키려 했으나, 많은 회원국들의 반대로 실패한 적이 있었다.[440] 위 G7의 성명은 OECD가 한 번의 실패에도 불구하고 다시 조세 경쟁의 문제를 다루는 계기가 되었다.[441]

2. 1998년 보고서

때문이라 한다. 오윤, 앞의 책, 88면.

437) 이들 국가 입장에서는 세금을 일부 포기하더라도 외국인 투자유치, 자국으로의 자본 이동, 고용창출 촉진 등만으로도 충분히 추구할 가치가 있는 정책이라고 한다. 이경근, 앞의 책, 1310면.

438) http://www.g7.utoronto.ca/summit/1996lyon/communique.html

439) “preferential tax regime”을 “우대과세 제도”라고 번역한 용례는 이창희, 앞의 논문(각주 321), 61면 참조.

440) OECD 재정위원회는 이를 통해 불공정한 결과를 초래하는 조세 경쟁을 방지하고, 각국의 세원을 침해하는 조세정책의 확산을 막을 수 있다고 생각했다고 한다. Jason. C. Sharman, *Havens in a Storm: The Struggle for Global Tax Regulation,* Cornell University Press(2006), pp.40-41.

441) 당시 OECD 내에서 관련 업무를 주도했던 제프리 오언스(Jeffrey Owens)가 전략적으로 G7 장관급 회의와 정상회담을 이용했다는 주장에 대해서는 Morriss and Moberg, *op. cit.,* pp.40-41.

가. 개요

OECD 재정위원회는 1998년 4월 '유해 조세 경쟁(Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issues, 이하 '1998년 보고서')'을 발표했다.[442] OECD가 1990년대 후반 조세 경쟁의 문제를 다루면서 발표한 첫 보고서였다.

위 보고서는 자본과 금융서비스 등 이동이 자유로운 경제활동을 주로 다루면서[443] 투자 결정을 왜곡하고 세원을 잠식하는 각국의 '유해 과세 정책(harmful tax practices)'을 철폐할 필요가 있다고 주장했다.[444] 위 보고서에 따르면, '유해하다'고 함은 자본의 흐름을 직·간접적으로 왜곡하고, 조세 체계의 형평성을 저해하며, 납세의무자가 납세의무를 다하지 않도록 유도하고, 조세와 공공지출이 적정 수준에 미치지 못하도록 하며, 노동이나 소비 부문으로 세 부담을 전가하고, 과세관청의 행정비용을 증가시키는 결과를 가져오는 것을 말한다.[445]

위 보고서는 '유해 과세 정책'을 크게 '조세피난처'와 '유해한 우대과세제도'로 구분한 후, 위 두 가지에 대한 판단 기준을 제시하고, 그에 대한 단일국가 차원,[446] 조세조약 차원[447] 및 다자간 차원[448]의 대응책을 마련

---

442) OECD(1998), *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, p.23, p.27.

443) 예컨대, 공장 등 고정된 생산설비 유치와 관련된 조세 경쟁은 논외로 했다. OECD(1998), *Ibid,* p.8.

444) 위 보고서는 유해한 조세정책과 그렇지 않은 조세정책을 구별할 필요가 있다고 주장하지만[OECD(1998), *Ibid,* p.8], 그 경계가 모호한 정책들에 대해서 유해하다고 또는 유해하지 않다고 판단하는 이유 등을 자세히 설명하지 않는다.

445) OECD(1998), *Ibid,* p.16. 이러한 '유해'의 의미가 자국은 아무런 손실을 보지 않고 상대국의 희생을 대가로 자국의 이익을 도모하는 것이라는 해석에 대해서는 오윤, 앞의 책, 92면.

446) '피지배외국법인세제의 도입', '외국투자펀드세제(foreign investment fund or equivalent rules, 피지배외국법인세제의 적용을 회피하기 위해 외국법인의 주식을 직접 보유하지 않고 투자신탁 등에 투자하는 형태를 규제하기 위한 세제)의 도입', '국외원천소득에 대한 면세 제한', '국제거래 활동에 관한 신고의무', 'OECD 이전가격지침의 도입', '과세권 행사를 위한 금융정보 접근 허용' 등을 제안했다. OECD(1998), *Ibid,* pp.40-46.

447) '정보 교환 규정의 활용 및 확대', '조세조약상의 혜택 배제', '국내법상의 남용방지 규정의 조세조약상 지위 확립', '조세피난처와의 조세조약 종료 및

할 것을 제안했다.[449] 또 이 문제를 다룰 논의기구를 설치하고, 조세피난처와 유해한 우대과세 제도를 시행 중인 국가 명단을 발표하겠다고 밝혔다. 위 보고서의 핵심 내용인 조세피난처와 유해한 우대과세 제도의 판단 기준에 대해서는 항을 달리하여 자세히 본다.

나. 조세피난처와 유해한 우대과세 제도의 판단 기준

1) 조세피난처 판단 기준

1998년 보고서는 조세피난처에 대한 판단 요소로 다음과 같은 네 가지 요소, 즉 '비과세 또는 아주 낮은 수준의 과세(no or only nominal taxes)', '효과적인 정보 교환 체계의 결여(lack of effective exchange of information)',[450] '투명성의 부족(lack of transparency)',[451] '실질적 사업 활동의 부존재(no substantial activities)'를 들었다.[452] '실질적 사업 활동의 부존재'를 제외하고는 OECD가 1987년에 제시한 조세피난처의 특징들과 큰 차이가 없었는데,[453] 당시에는 그러한 사항들이 단순히 국가나

새로운 조세조약의 체결 자제', '과세행정적 협력 강화(공동세무조사, 징수절차에의 협조 등)' 등을 제안했다. OECD(1998), *op. cit.,* pp.46-52.

448) 1년 이내에 조세피난처 명단 작성 및 이를 위한 논의기구 구성, 회원국들의 관련 조세정책 평가 및 개선, 비회원국들에 확대 적용, 모범사례 발굴 등을 제안했다. OECD(1998), *Ibid,* pp.52-59.

449) OECD(1998), *Ibid,* p.9.

450) 정보 교환에 필요한 체계를 갖추지 못한 경우는 물론 은행 비밀보장법 등을 이유로 정보 교환 요청에 협조하지 않는 경우를 포함한다. OECD(1998), *Ibid,* p.21.

451) 명문의 규정에도 불구하고 과세당국과의 협상을 통해 세율이나 세제상의 혜택 등이 결정되고, 그 과정이 공개되지 않는 경우이다. OECD(1998), *Ibid,* pp.23-24.

452) OECD(1998), *Ibid,* p.23. 한편 OECD는 납세의무자들이 조세피난처를 사용하는 주요 목적이 수동적 투자자산을 보유하고, 장부상으로만 수익을 기재해 두며, 예금계좌 등의 정보를 과세당국으로부터 은폐하기 위함에 있다고 파악했다. OECD(1998), *Ibid,* p.27.

453) 당시 OECD는 전형적인 조세피난처의 특징으로, '비과세 또는 낮은 수준의 과세(none or low taxes on all or certain types of income and capital)', '은행 비밀보장(bank and commercial secrecy)', '외환 관리의 부재(lack of exchange controls)', '금융업 위주의 발전(relative importance of banking)', '교통 및 정보통신 수단의 발달(communications)', '조세조약의 부재(tax treaties)', '정치·경제적 안정성(political and economic stability)', '관련 분야의 전문가 존재(availability of competent professional advisor)' 등을 들었다.

지역의 특징을 열거한 것에 불과했다면, 1998년 보고서에서는 규제해야 할 대상을 식별하는 기준이 되었다는 점에서 의미가 많이 달랐다.[454]

2) 유해한 우대과세 제도의 판단 기준

유해한 우대과세 제도를 결정 짓는 요소도 유해한 조세피난처를 판단하는 요소와 유사하나, '비과세 또는 낮은 실효세율(no or low effective tax rates)'[455]이 '비과세 또는 아주 낮은 수준의 과세' 요건을, '비거주자에 대해서만 이루어지는 차별적 혜택 제공(ring-fencing regime)'[456]이 '실질적 사업활동의 부존재' 요건을 각각 대신한다.[457] 조세피난처와 관련된 요소들이 주로 소규모 역외금융센터들에 적용될만한 것이었다면, 유해한 우대과세 제도와 관련된 요소들은 OECD 회원국들에 대해서도 적용될 수 있는 것이었다. 그리하여 회원국들로 하여금 시행 중인 유해한 우대과세 제도를 스스로 보고하도록 하고, 서로의 제도를 평가하도록 해서 유해한 우대과세 제도를 식별해내도록 했다. 그리고 5년 이내에 그러한 제도를 폐지할 것을 제안했다.[458]

OECD(1987), *op. cit.,* pp.22-23.

454) 이러한 네 가지 요소를 모두 갖춰야 조세피난처가 되는지는 불분명하다. 오윤, 앞의 책, 93면.

455) '실효세율'이라는 용어가 등장한 것은 명목세율이 비슷하더라도 실질적으로 비거주자가 부담하는 세금, 즉 실효세율은 원천징수세율이나 실제 집행 여부에 따라 더 낮아질 수 있는데, 이러한 경우까지 고려했기 때문으로 보인다. 예컨대, 1920년대 스위스의 명목세율은 프랑스와 큰 차이가 없었지만, 그 세금 중 대부분이 집행이 잘 안되는 지방세였고, 원천징수세율도 2~6%(프랑스 16%)였기에 실효세율은 프랑스보다 훨씬 낮았다고 한다. 이창희, 앞의 논문(각주 321), 12-13면. 또 투자자와의 협상을 통해 개별적으로 조세 혜택을 주는 방법으로 실효세율을 낮출 수도 있다. 이경근, 앞의 책, 628면.

456) 예컨대, 거주자는 세제상의 혜택을 받지 못하도록 하거나 그러한 혜택을 받은 비거주자들이 국내에서 사업 활동을 하지 못하도록 한다. OECD(1998), *Ibid,* p.27.

457) 그 외 고려요소로는 '세원에 대한 자의적 정의(an artificial definition of the tax base)', '국제적 이전가격 산정기준에 부합하지 않는 제도(failure to adhere to international transfer pricing principles)', '국외원천소득에 대한 면세(foreign source income exempt from residence country tax)', '세율 등에 관한 협상 가능성(negotiable tax rate or tax base)', '은행 비밀보장법의 존재(existence of secrecy provisions)', '광범위한 조세조약 망 구축(access to a wide network of tax treaties)' 등이 있다. OECD(1998), *Ibid,* pp.26-34.

458) OECD(1998), *Ibid,* pp.56-57.

다. 명단 작성 및 논의기구의 설치

OECD는 조세피난처와 유해한 우대과세 제도를 시행 중인 국가 명단을 작성하기로 했다. 아무래도 조세회피 목적의 해외 투자는 최대한 거주지국의 관심을 끌지 않는 편이 좋을 것이어서 투자자들은 위 명단에 이름이 올라간 국가들을 투자국 또는 투자 경유국으로 선호하지 않을 것이고, 그러면 해당 국가는 더는 투자자를 유치할 수 없을 것이어서 결과적으로 조세 경쟁을 제한할 수 있으리라 생각했다고 한다.[459]

위 명단을 작성하고, 유해 과세 정책 문제를 논의할 '논의기구(Forum on Harmful Tax Practices)'를 설치했다. OECD 회원국뿐만 아니라 비회원국들도 참여할 수 있도록 해서,[460] 유해 조세 경쟁 해결의 필요성에 대해 비회원국들과 공감대를 형성하려 했다.[461] G7 역시 1999년 위 논의기구에서 이루어질 조세피난처 식별 작업을 적극적으로 지지한다고 밝혔다.[462]

한편 앞으로 이 절에서 살펴보는 것처럼 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트가 실패하면서 결과적으로 위 논의기구는 사실상 있으나 마나 하다가 2014년 벱스 행동계획(action plan) 5(유해 과세 정책 대응 방안)와 함께 부활했다.[463] 개별 논의기구를 만들어 비회원국들의 참여를 유도하고, 참여국들이 논의기구에서의 결의 내용을 이행하도록 하려는 시도는 이 당시에는 성공하지 못했으나, 이후에도 계속 이어졌다.

3. 조세피난처의 반발

OECD는 정책적 결정의 산물인 세율이나 세제 등을 모든 국가가 통일할 필요는 없다는 데에 동의하면서도, 이를 결정할 자유는 국제기준에

---

459) Jason. C. Sharman, *"The Bark Is the Bite: International Organizations and Blacklisting"*, Review of International Political Economy, Vol. 16, No. 4(2009), p.580.

460) OECD(1998), *op. cit.,* pp.57-59.

461) OECD(1998), *Ibid,* p.9.

462) http://www.g7.utoronto.ca/summit/1999koln/g7statement_june18.htm

463) https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dtl-tax-uk-beps-action-5.pdf

부합하는 선에서만 허용된다고 주장했다.[464] 그에 따르면, 국제기준을 충족하지 못하고 다른 국가에 피해를 주는 '유해한' 과세 정책은 더는 과세 주권의 명목하에 정당화될 수 없었다.[465]

1998년 보고서는 두 가지 대상, 즉 조세피난처와 유해한 우대과세 제도를 문제 삼았는데, 특히 조세피난처 쪽에서 많은 반발이 있었다.[466] '과세 주권에 대한 침해이다.', '소규모 국가들의 유일한 경제 발전 수단을 포기하도록 한다.', '비회원국들의 참여를 배제한 채 절차를 진행하는 것은 다자주의에 반한다.', '룩셈부르크나 스위스와 같이 유럽 대륙의 조세피난처는 그대로 두고, 그 밖의 조세피난처만 문제 삼는 것은 차별이다.' 등과 같은 주장을 예로 들 수 있다.[467]

특히 조세피난처와 유해 우대과세 제도를 하나로 묶어 유해 과세 정책이라고 표현한 것에 비추어, OECD 회원국들이 시행 중인 우대과세 제도는 유해한 것도 있고 유해하지 않은 것도 있을 수 있지만, 비회원국인 조세피난처는 그 자체로 유해할 뿐이었다.

1998년 보고서 이전에는 조세피난처가 몇몇 특징을 가진 국가나 지역을 공통적으로 지칭하는 용어였다면, 이제는 그에 대한 부정적인 가치평가까지 포함하는 용어가 되어버렸다. 실제 전 세계나 다른 국가에 유해한 영향을 주었는지를 불문하고 그러한 국가라는 오명을 쓸 수 있다면, 일단 OECD가 발표하는 조세피난처 명단에서 이름이 빠지는 것이 상책(上策)이었다. 실제 버뮤다, 케이만 군도, 사이프러스, 몰타, 모리셔스, 산마리노는 OECD가 유해하다고 지정한 조세정책을 폐지하고 회원국들과의 정보 교환을 약속하는 대가로 위 명단에서 제외되었다.[468]

---

464) OECD(1998), *op. cit.,* p.15.

465) Morriss and Moberg, *op. cit.,* pp.43-44.

466) OECD 회원국들 중에는 스위스와 룩셈부르크가 1998년 보고서의 채택을 반대했다. OECD(1998), *Ibid,* pp.73-78.

467) Michael C. Webb, *"Defining the Boundaries of Legitimate State Practice: Norms, Transnational Actors and the OECD's Project on Harmful Tax Competition",* Review of International Political Economy, Vol. 11, No. 4(2004), p.807.

468) OECD(2000), *Towards Global Tax Co-operation, Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations,* p.29.

II . OECD의 조세피난처 명단 발표

1. 개요

OECD는 2000년 6월 '전 세계의 조세 협력을 향해(Towards Global Tax Co-operation, 이하 '2000년 보고서'라 한다)'라는 2번째 보고서를 발표한다. 1998년 보고서에서 예고한 대로 1998년 보고서의 기준에 따라 2000년 6월 35개국을 조세피난처로, 47개국을 잠재적 유해 우대과세 제도를 시행 중인 국가로 각각 지정했다.[469]

2. 구체적인 내용

1998년 보고서가 조세피난처와 유해 우대과세 제도의 일반적인 요건을 정립했다면, 2000년 보고서는 이를 발전적으로 계승해서 그에 해당하는 구체적인 국가들을 명시하고, 필요한 후속 조치를 이행하도록 했다.

특히 조세피난처로 지정된 국가들에 대해서는 제재까지 예고했다. 만약 2001년 7월 31일까지 OECD 기준에 부합하지 않는 제도를 수정하거나 폐지하지 않을 경우 '비협조적 조세피난처(uncooperative tax haven)' 명단에 이름이 올라갈 것이고, 제재를 받을 것이라고 밝혔다.[470] 그러면서 조세피난처 거주자와의 거래에 대해서는 의무적으로 그 정보를 제출하도록 하고 제출하지 않으면 처벌하는 규정을 도입하는 방법, 조세피난처에서 발생한 소득에 대한 외국납부세액공제나 면세 등의 혜택을 제공하지 않는 방법, 조세피난처에 지급되는 비용에 대한 원천징수를 강화하는 방법 등 11개 방법을 제시했다. 이러한 방법들은 투자자들의 투자 결정에 영향을 줄 수 있었다. 다만, OECD가 직접 제재를 하겠다는 것은 아니었고, 이를 위한 독립된 기구도 설치하지 않았다. 단순히 회원국들이

---

469) OECD(2000), *op. cit.,* pp.11-14, p.17.

470) 1998년 보고서 채택을 반대하던 스위스와 룩셈부르크도 결국 다른 회원국들과 의사를 같이 하게 되었는데, OECD가 유해 조세 경쟁을 근절하려는 목적이 회원국인 자신들에게 손해를 입히려는 데에 있지 않고, 비회원국들이 조세 경쟁을 하지 못하게 하려는 데에 있다고 믿었기 때문이라는 해석도 있다. Morriss and Moberg, *op. cit.,* p.48. 실제 제재가 예고된 조세피난처 명단에 이름이 오른 OECD 회원국은 한 곳도 없었다.

협력해서 제재하도록 하겠다는 것이었다.

조세피난처와 관련하여서는 후속 명단 발표와 제재가 예고되었지만, 유해 우대과세 제도를 시행 중인 국가들에 대해서는 그러한 언급이 없으면서, 2000년 보고서 발표 이후의 상황은 거의 조세피난처를 중심으로 전개되었다.

III . 미국의 지지 철회

1. OECD에 대한 반대 움직임

조세피난처는 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트 추진을 막기 위해 로비활동을 시작했다. 그 로비 활동의 중심에는 조세피난처 대부분이 속해 있는 '태평양제도포럼(Pacific Island Forum, PIF)'[471], '카리브 공동시장(Caribbean Community and Common Market, CARICOM)'[472] 등이 있었다.[473]

또 조세피난처 상당수가 소속된 영연방(Common Wealth)[474]도 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트에 반대했다. 예컨대, 영연방은 2000년 9월 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트가 불간섭주의에 반할 수 있다는 공식 성명을 발표하고, 2001년 태평양제도포럼, 카리브 공동시장 등과 함께 '국제조세 및 투자 기구(International Tax and Investment Organization, ITIO)'를 만들어 조세피난처들이 협력해 OECD에 대응할 수 있도록 했다.[475]

---

471) 오세아니아 16개국의 협력기구로, 쿡 제도, 피지, 마셜 제도, 나우루, 팔라우, 파푸아뉴기니, 사모아, 바누아투 등 조세피난처는 물론 OECD 회원국인 호주, 뉴질랜드도 회원국이다. 태평양제도포럼 홈페이지(www.forumsec.org) 참조.

472) 카리브해 20개국(15개 회원국, 5개 준회원국)의 협력기구로, 앤티가 바부다, 바하마, 바르바도스, 그레나다, 자마이카, 수리남, 트리니다드토바고 등이 주요 회원국이다. 카리브 공동시장 홈페이지(www.caricom.org) 참조.

473) Sharman, *op. cit.(supra note 440),* p.17.

474) 과거 영국의 식민지 또는 해외영토였던 국가들 중 54개국이 2년마다 모여 정상 회의(Commonwealth Heads of Government Meeting)를 개최한 후 공식 성명을 발표한다. 영연방 홈페이지(www.thecommonwealth.org) 참조.

475) Bishnodat Persaud, *"The OECD Harmful Tax Competition Policy: A Major Issue for Small States", in International Tax Competition:*

이러한 반대 움직임은 미국에서도 나타났다. 예컨대, 2000년 10월 설립된 '자유와 번영을 위한 센터(Center for Freedom and Prosperity)'[476]가 중심이 되어 미국 의회에서 로비 활동을 했다. 로비 활동의 목적은 미국으로 하여금 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트에 대한 반대 의사를 표명하도록 하는 것이었다.

2. 조세피난처와 OECD 사이의 협상

조세피난처는 OECD와의 협상을 이어나갔다. 바하마, 앤티가 바부다 등 영연방 카리브해 13개 지역, 쿡 제도, 세이셸 등 영연방 태평양 5개 지역, 브루나이, 말레이시아 등 그 외 영연방 8개국, 카리브 공동시장 등은 2001년 1월 OECD와 연석회의(連席會議)를 개최해서 2000년 보고서에 따른 후속 조치 이행 문제를 협의했다.

OECD도 '공동 작업반(Joint Working Group on Harmful Tax Competition)'을 만들어 2000년 보고서에 이름이 오른 35개국 전부와 계속 협의를 이어나가고자 했다.[477] OECD는 정해 둔 기한(2001. 7. 31.)까지 후속 조치를 하지 않으면 비협조적 국가 명단에 이름을 올려서 회원국들의 제재를 받도록 하겠다고 경고했으면서도, 이처럼 여전히 조세피난처에 협상의 여지를 주었다.

3. 미국의 지지 철회

관련 보고서가 두 차례에 걸쳐 순조롭게 발표됐고, 2000년 보고서에서 정해 둔 기한이 다가오면서 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트는 금방 결실을 볼 것만 같았다. 그런데 2001년 1월 미국의 부시 정부가 집권하면서 분위기가 묘하게 바뀌었다.

Globalisation and Fiscal Sovereignty, Commonwealth Secretariat(2002), p.17.

476) 조세 경쟁과 금융정보의 보호 등의 유익한 측면을 연구하는 비영리단체이다. 자유와 번영을 위한 센터 홈페이지(www.freedomandprosperity.org) 참조.

477) OECD(2001), *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2001 Progress Report,* pp.8-10.

2000년 보고서가 정한 기한을 불과 3개월 정도 앞둔 2001년 4월 G7 재무장관회의의 공식 성명문에 테러단체의 자금 동결과 국제자금세탁방지기구(Financial Action Task Force, FATF)[478]의 권고사항 수용을 촉구하고, 국제통화기금과 세계은행에 그 이행 여부에 대한 조사를 요구하는 내용만 있을 뿐, OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트에 대한 언급은 없었다.[479] 1999년 7월까지만 해도 G7은 공식적으로 조세피난처와 관련된 OECD 작업을 강력히 지지한다고 했었다. 부시 정부가 OECD의 위 프로젝트를 반대한다는 이야기가 흘러나왔고, 그것이 위 성명문에도 반영된 것처럼 보였다. OECD는 미국을 설득하는 데에 실패했다.[480]

결국 미국 정부는 2001년 5월 명시적으로 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트 중 특히 실질적 경제활동 유무를 기준으로 조세피난처를 판단하고, 조세피난처의 주권 행사에 간섭하는 부분을 더는 지지하지 않는다고 선언했다.[481] 전통적인 공화당의 입장에서 자본에 대한 감세에 우호적이었던 부시 정부로서는 미국 자본을 과세함에 필요한 정보만 얻으면 되었지, 자본의 자연스러운 이동까지 막을 필요는 없었다.[482] OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트는 이러한 자본의 이동을 가로막는 것이어서 동참할 이유가 없었다. 이제 미국이 조세피난처 편에 서자, OECD는 조세피난처를 상대로 프로젝트를 추진할 동력을 상실했다. OECD는 2000년 보고서

---

478) 자금세탁 및 테러 자금에 대응하기 위해 1989년 조직된 정부 간 기구로서 2022년 11월 현재 37개국(아르헨티나, 호주, 오스트리아, 벨기에, 브라질, 캐나다, 중국, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 홍콩, 아이슬란드, 인도, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 대한민국, 룩셈부르크, 말레이시아, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 러시아, 사우디아라비아, 싱가포르, 남아프리카 공화국, 스페인, 스웨덴, 스위스, 튀르키예, 영국, 미국)이 가입되어 있다. 국제자금세탁방지기구(www.fatf-gafi.org) 홈페이지 참조.

479) https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807 /253/2/fm022004.htm

480) Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.74.

481) 당시 재무부 장관이던 폴 오닐(Paul O'Neill)은 낮은 세율을 빌미로 상대방 국가의 조세정책 결정에 간섭하는 것은 해당 국가에 불리한 처사이고, 미국은 특정 국가의 과세 체계나 세율이 반드시 어떻게 되어야 한다는 식의 접근 방법을 더는 지지하지 않으며, 자국민이 부담하는 세 부담을 줄일 수 있도록 노력하겠다고 밝혔다(http://www.uniset.ca/microstates/oneill.pdf).

482) 이창희, 앞의 논문(각주 321), 62-63면.

가 제시한 기한(2001. 7. 31.)도 6개월 정도 연장했다.

그러던 중 2001년 9월 미국에서 발생한 대규모 테러로 테러단체의 자금을 규제하는 문제와 금융기관의 고객 정보에 관한 정보를 투명하게 공개하는 문제가 국제적 관심사로 떠올랐다.[483] 위 테러 공격은 미국이 정보를 요구하는 데에 또 하나의 좋은 명분이 되면서, 미국은 조세피난처 국가들과 독자적으로 정보 교환 협정을 체결했다. 예를 들어, 2001년 후반부터 2002년 초반까지 미국은 대표적인 조세피난처였던 바하마, 네덜란드 안틸레스, 케이만 군도 등과 정보 교환 협정을 체결했다.[484]

IV . OECD의 제재 의사 철회와 후속 조치

1. OECD의 제재 의사 철회

OECD는 2001년 11월 기존 태도를 상당히 수정한 후속 보고서(The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2001 Progress Report)를 발표했다. 1998년 보고서와 2000년 보고서에 이은 세 번째 보고서였다. 앞선 보고서들과 다음과 같은 차이가 있었다.

첫째, 조세피난처를 판단함에 더는 '비과세 또는 아주 낮은 수준의 과세 요건'과 '실질적 사업 활동의 부존재 요건'을 고려하지 않기로 했다. 비과세 또는 명목상의 과세를 고려하지 않는 이유에 대해서는 각국이 세율을 결정할 자유가 있음을, 실질적 사업 활동의 부재를 고려하지 않는 이유에 대해서는 이에 대한 판단이 어려움을 각각 들었다.[485]

둘째, 모든 회원국들이 유해한 우대과세 제도를 폐지할 때까지 비회원국들에 대한 제재를 공식적으로 요구하지 않겠다고 밝혔다. 다만, 개별 회원국들이 자율적으로 제재하는 것까지 막지는 않았다.[486]

---

483) Persaud, *op. cit.,* p.18.

484) 이외에도 미국은 2001년부터 2002년까지 앤티가 바부다, 버진아일랜드, 맨섬, 저지 등과 정보 교환 협정을 체결했다(https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js1018.aspx). 다만, 정보 교환 협정을 통해 취득한 정보를 체약 당사국 이외의 제3국에는 제공할 수 없도록 했다. Sharman, *op. cit.(supra note 440),* p.74.

485) OECD(2001), *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2001 Progress Report*, p.7, p.10.

2. OECD의 비협조적 조세피난처 명단 발표

OECD는 조세피난처에 약속했던 기한(2002년 2월)이 지나자 2002년 4월 비협조적 조세피난처를 발표했다. 2000년 35개국 중 이제 7개국(안도라, 리히텐슈타인, 라이베리아, 모나코, 마셜 제도, 나우루, 바누아투)만 남았다.[487] 위 명단은 2000년 명단과는 달리 투명성 및 정보 교환 기준만으로 선정되었는데, OECD의 투명성 및 정보 교환 기준을 따르기로 하면서 2000년 명단에 올랐던 대부분 국가들 특히 바하마, 파나마 등 잘 알려진 조세피난처는 위 명단에서 제외되었다.

나아가 OECD는 2003년 10월 투명성 및 정보 교환 기준도 모든 회원국들이 충족할 때까지 강요하지 않기로 했다. OECD 프로젝트를 주도했던 EU가 2002년 1월 은행예금지침(European Union Savings Tax Directive, EUSD) 시행과 관련해 그에 반대한 오스트리아, 룩셈부르크 등에 일정 기간 정보 교환의무의 이행을 유예해 주었기 때문이었다.[488] 회원국들도 충족하지 못하는 기준을 비회원국에 요구할 수는 없었다.[489]

뒤이어 2004년에 발표한 조세피난처 명단에는 5개국(안도라, 리히텐슈타인, 라이베리아, 모나코, 마셜 제도)만 남았고, 유해한 우대과세 제도 명단 47개 중 2개(18개는 폐지, 14개는 개정, 13개는 유해하지 않은 것으로 판명)만이 남았다.[490] 2005년 무렵에는 조세 경쟁이나 조세피난처에 대한 국제적 논의가 거의 사라졌고,[491] 2009년 5월에는 OECD가 조세피난처로 지정한 국가는 더는 존재하지 않았다.[492]

---

486) OECD(2001), *op. cit.,* p.10.

487) 이창희, 앞의 논문(각주 321), 63면은 '황망(慌忙)하게 줄어들었다'고 표현하고 있다.

488) 제5절 중 Ⅴ. 참조.

489) Sharman, *op. cit.(supra note 440),* p.18.

490) OECD(2004), *Project on Harmful Tax Practices: The 2004 Progress Report*, pp.7-9, p.14.

491) 이전 회의장 분위기가 거의 혼란에 가까웠던 반면, 2005년 회의장 분위기는 매우 정중했다고 한다. Morriss and Moberg, *op. cit.,* p.51.

492) 2003년 나우루, 바누아투, 2007년 라이베리아, 마셜 제도, 2009년 안도라, 리히텐슈타인, 모나코가 차례대로 제외되었다. 한편 유해 우대과세 제도 중에는 룩셈부르크의 1929년 지주회사 세제(holding company regime)만 남았다.

Ⅴ. 소결

OECD는 조세피난처를 두고서 국제적 자원 배분을 왜곡하고 다른 국가의 세원을 잠식하는 유해한 존재라고 판단하고, 자본을 유치하기 위한 비과세 정책 등을 포기시키려 했다. OECD 명단만 두고 보면, 2000년 35개나 있었던 조세피난처가 2009년에는 한 곳도 남아 있지 않았다. 그렇다면 조세피난처가 모두 사라졌으니, OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트는 성공했다고 할 수 있을까.

물론 그렇지 않다. OECD는 2006년 발표한 보고서(Tax Cooperation: Towards a Level Playing Field)를 통해 2000년 보고서의 명단은 당시 1998년 보고서의 기준에 부합하는 국가들이라는 의미일 뿐 그로부터 5년 이상의 시간이 흘러 많은 것이 변한 현시점에서는 유효하지 않으니, 그 명단에 큰 의미를 부여하지 말도록 했다.[493] 그런데 1998년부터 2006년까지의 기간 동안 가장 큰 변화는 OECD 스스로가 조세피난처 판단 기준을 바꾼 것이었다. 그동안 위 명단의 국가들이 조세 경쟁을 포기한 것도 아니었고, 그렇다고 위 국가들에 대한 자본 유입이 줄어든 것도 아니었다. 예컨대, 바하마에 있는 역외은행은 1998년 398개에서 2003년 250개로 줄어들었지만, 오히려 2003년 바하마에 예치된 외국 자산 규모는 1998년보다 훨씬 컸다.[494] 케이만 군도의 내부보험회사도 1997년 449개에서 2003년 644개로 늘어났고, 같은 기간 위 회사들의 자산은 84억 달러에서 192억 달러까지 증가했다.[495]

OECD(2006), *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: 2006 Update on Progress in Member Countries,* pp.4-5(효과적인 정보 교환이 어렵다는 점을 이유로 들었다).

493) OECD(2006), *Tax Cooperation: Towards a Level Playing Field*, p.53(보고서의 표현을 따르면, '역사적인 맥락'에서 참고할 수 있을 뿐이다).

494) William Vlcek, *"Why Worry? The Impact of the OECD Harmful Tax Competition Initiative on Caribbean Offshore Financial Centres",* The Round Table(2007), p.342(2001년에는 바하마에 예치된 외국 자산 규모가 일시적으로 줄어들기는 했는데, 위 저자는 미국의 경제 침체 영향 때문으로 보고 있다).

495) Vlcek, *Ibid,* p.341.

결국 조세피난처로 하여금 비과세 정책을 포기하도록 하려 했던 OECD의 시도는 국제조세레짐의 일부로 편입되는 데에 실패했다고 평가할 수 있다.[496] 그 실패 원인은 제4장에서 분석한다.

제 5 절 정보 교환

Ⅰ. 의의

국가 간 조세정보[497] 교환 문제 역시 21세기에 이르러 새롭게 등장한 것은 아니었다. 모델 조세협약을 만들 때부터 조세조약에 정보 교환 규정을 두려고 한 것을 고려하면, 조세정보를 서로 교환할 필요성에 대해서는 이미 인식하고 있었던 것으로 보인다.

그러다가 2008년 글로벌 경제위기와 함께, 리히텐슈타인[498]과 스위스[499] 등의 금융기관들이 연루된 조세회피 스캔들이 터지자 역외금융센

---

496) 정보 교환 등을 약속으로 조세피난처 명단에서 제외되었음에도 실질적인 변화가 거의 없어서 2000년대 초반 OECD의 규제정책은 실패한 정책으로 평가받는다고 한다. 이경근, 앞의 책, 1207면.

497) 국세기본법에는 '조세정보(제81조의13 제1항, '납세자가 세법에서 정한 납세의무를 이행하기 위해 제출한 자료나 국세의 부과·징수를 위해 업무상 취득한 자료 등'을 말한다)'와 '과세정보(제26조의2 제6항 제6호, '국제조세조정법 제36조 제1항에 따라 조세의 부과와 징수에 필요한 조세정보'를 말한다)'라는 용어가 모두 등장한다. 한편 국제조세조정법에는 '조세정보(제36조 제1항, '조세권의 부과와 징수, 조세불복에 대한 심리 및 형사 소추 등을 위해 필요한 정보'를 말한다)', '금융정보(제36조 제3항, '금융거래의 내용에 대한 정보 또는 자료'를 말한다)' 및 '과세정보(제21조 표제에만 표시되어 있다)'라는 용어가 등장한다. '조세정보', '과세정보', '금융정보'가 어떠한 관계에 있는지 법률에서 명확히 규정하고 있지 않고, 이에 대해 특별히 언급하는 문헌을 찾기 어려웠는데, 그 의미에 비추어 보면, 포섭하는 정보의 범위가 '조세정보', '과세정보', '금융정보' 순으로 넓은 것으로 보인다. 국제조세조정법이 국가 간 조세 협력의 대상으로 '조세정보'를 규정하고 있으므로, 특별한 사정이 없는 한 이 글에서는 '조세정보'라는 용어를 주로 사용한다.

498) 리히텐슈타인 소재 최대 금융기관인 LGT(Liechtenstein Global Trust)에 근무하던 하인리히 키버(Heinrich Kieber)는 빼돌린 고객들의 해외 계좌정보 등을 다른 국가들에 팔았는데, 그중 하나였던 독일이 조사에 착수하면서 그 사실이 공개됐다. Shu-Yi Oei, Diane Ring, *"Leak-Driven Law"*, UCLA Law Review, Vol. 65(2018), pp.545-546(이 사건을 계기로 미국과 리히텐슈타인은 2008년 정보 교환 협정을 체결했다고 한다).

499) 스위스 은행인 UBS(Union Bank of Switzerland)는 미국 납세의무자가 외

터들에 대한 비난의 목소리가 높아지면서 조세회피 규제수단으로서 주목을 받았다.[500]

이 장에서는 종전의 조세조약을 통한 정보 교환의 한계가 무엇이고, 그 한계를 극복하기 위해 어떠한 과정들을 거쳤으며, 그러한 과정 끝에 형성된 현재의 정보 교환 체계는 어떠한지에 대하여 살펴본다.

II . 조세조약상 조세정보 교환의 한계

1. 조세조약상 조세정보 교환 규정

초창기 조세조약도 조세정보 교환 규정을 두고 있었다. 예컨대, 벨기에와 프랑스 간 조세조약(1843년), 벨기에와 네덜란드 간 조세조약(1845년), 벨기에와 룩셈부르크 간 조세조약(1845년)이 그러했다.[501]

당시 국제조세 문제를 주도적으로 다루었던 국제연맹이 1927년 제안한 4가지 모델 협약[502] 중 하나는 '조세 문제에서의 행정적 협력에 관한 협약(Convention on Administrative Assistance in Matter of Taxation)'이었는데, 체약국 간 조세정보 교환을 규정하고 있었다. 상대 체약국의 요

국에 명목상의 회사(shell corporation)를 설립하고 그 회사 명의로 스위스에 계좌를 개설하게 했다. 그리고 그 회사에 지급되는 돈에 대해서는 미국에서의 원천징수의무가 없는 점을 활용해서 미국 납세의무자들의 조세회피를 도왔다. 이러한 사실이 밝혀지자 UBS는 미국 정부에 약 20,000여 개의 계좌정보를 넘기기로 했다. Joshua D. Blank, Ruth Mason, *"United States National Report on Exchange of Information"*, NYU Law and Economics Research Paper No. 14-22(2014), pp.2-3.

500) 미국의 오바마 정부는 '조세피난처 남용 금지법(Stop Tax Haven Abuse Act)'을 도입하려고 했고, 상당한 규모의 돈이 정당한 납세의무의 이행 없이 국외로 유출되자 유럽 내부적으로도 조세회피 행위에 대해 강력한 대응을 필요로 했다. Morriss and Moberg, *op. cit.,* pp.51-54.

501) 지리적으로 인접해 있고, 하나의 국가에서 독립해 나간 역사적 배경이 있는 국가들 사이에 체결된 조세조약이었다. Jogarajan, *op. cit.,* pp.687-690.

502) '이중과세 방지를 위한 협약(Convention for the Prevention of Double Taxation)', '상속세와 관련된 이중과세 방지를 위한 협약(Convention for the Prevention of Double Taxation in the special matter of Succession Duties)', '행정협력에 관한 협약(Convention on Administrative Assistance in Matter of Taxation)', '징수절차에서의 사법적 협력에 관한 협약(Convention on Judicial Assistance in the Collection of Taxes)'이었다.

청이 있거나(제1조 a항), 특정 유형의 소득, 예컨대 부동산 관련 소득, 근로소득, 임원의 보수, 상속 등에 대해서는 그러한 요청이 없어도 정보를 제공하도록 했다(제2조).[503] 1940년대 멕시코 모델과 런던 모델 역시 정보 교환 규정을 두고 있었다. 특히 런던 모델은 매년 정보를 자동적으로 교환하도록 했다(제3조).

뒤이어 OECD가 만든 모델 조세협약(1963년)도 국가 간 조세정보 교환 규정(제26조)을 두고 있었다.

2. 한계

조세조약을 통한 정보 교환은 다음과 같은 한계가 있었다.[504]

첫째, 조세조약 망 밖에 있는 국가들, 예컨대 조세피난처와 같이 소득세를 부과하지 않아 이중과세의 염려가 없거나 주요 자본수출국과의 경제적 교류가 많지 않아서 조세조약을 체결할 필요가 없는 국가들과는 정보 교환이 어려웠다.[505]

둘째, 스위스,[506] 오스트리아, 룩셈부르크 등은 국내법, 즉 은행 비밀보장법을 이유로 정보제공을 거부하는 경우가 많았다.

셋째, 조세조약의 적용 목적,[507] 즉 주로 이중과세 방지를 위한 정보

---

503) League of Nations(1927), *Reports Presented by the Committee of Technical Experts on Double Taxation and Tax Evasion,* pp.22-25.

504) Xabier Oberson, *International Exchange of Information in Tax Matters: Towards Global Transparency,* Edward Elgar(2018), pp.61-62.

505) Steven A. Dean, *"The Incomplete Global Market for Tax Information",* Boston College Law Review, Vol. 49(2008), pp.645-646. 예컨대, 미국은 2000년대 초반까지도 투자 가능성이 크지 않은 사하라 사막 남쪽에 위치한 아프리카 국가들과 조세조약을 체결하지 않았다. Allison D. Christians, *"Tax Treaties for Investment and Aid to Sub-Saharan Africa: A Case Study",* Brooklyn Law Review, Vol. 71(2005), p.641.

506) 스위스는 OECD 모델 조세협약 제26조의 채택을 유보했다가 조세조약 적용에 필요한 정보(1998년) 및 탈세와 관련된 정보(2005년)를 유보 대상에서 순차적으로 제외했다. OECD(1977), *Model Tax Convention on Income and on Capital,* Art. 26 para. 23; OECD(1998), *Model Tax Convention on Income and on Capital,* Art. 26 para. 23; OECD(2005), *Model Tax Convention on Income and on Capital,* Art. 26 para. 24(여기서 '탈세'란 양 체약국에서 모두 탈세로 형벌을 선고받을 수 있는 경우를 의미한다).

교환만 허용되다 보니, 계좌정보 등 조세회피를 규제하는 데에 필요한 정보를 얻기 어려웠다.[508]

이러한 한계를 극복하기 위해 OECD는 2000년 '논의기구(Global Forum on Effective Exchange of Information)'[509]를 설치해서 국가 간 조세정보 교환을 위해 필요한 국제표준을 마련할 수 있도록 했다.[510] 위 논의기구의 성과물에 대해서는 Ⅳ.에서 살펴본다.

Ⅲ. 금융 투명성 및 자금세탁 문제 부각

1. 아시아 금융위기와 금융 투명성 강화

1990년대 후반 아시아 금융위기는 각국이 금융기관에 대한 감독을 강화하는 계기가 되었다. 국제통화기금의 요청에 따라 금융안정화논의기구(Financial Stability Forum)[511]는 역외금융센터에 대한 조사를 실시하고, 2000년 보고서(Report of the Working Group on Offshore Centres) 형태로 그 결과를 발표했다.

그에 따르면, 금융 감독, 국가 간 협력, 정보 교환 등의 분야에서 국제적 기준에 부합하지 않는 역외금융센터들은 세계 금융의 안정성을 위협

---

507) 원래 OECD 모델 조세협약상 명칭이 'Convention between State A and State B with respect to Taxes on Income and on Capital'이었는데, 2017년에 'Convention between State A and State B with respect to Taxes on Income and on Capital and the Prevention of Tax Evasion and Avoidance'로 변경되었다.

508) 2000년 모델 조세협약 개정을 통해 조세조약의 적용 대상이 아닌 세목과 관련해서도 일방 체약국이 국내 세법을 적용하기 위해 필요하다면, 조세정보의 교환이 가능하도록 했다. OECD(2005), *op. cit.,* Art. 26 para. 5.

509) OECD(2013), *Tax Transparency 2013,* p.5.

510) 은행 비밀주의 국가였던 스위스, 오스트리아 등은 2000년 OECD의 '조세목적상 금융정보 접근의 개선(Improving Access to Bank Information for Tax Purposes)'이라는 명칭의 보고서 채택에는 동의했다. 위 보고서에 따른 정보교환은 상대국의 요청이 있는 경우에 한하여 탈세 범죄와 관련된 정보를 제공하는 제한적 형태의 정보 교환이었기 때문이라고 한다. Oberson, *op. cit.,* p.6.

511) 금융 분야에서의 국제 협력과 정보 교환을 통해 전 세계 금융 안정성을 증진하기 위해 1999년 조직된 국제기구로서 2009년 금융안정위원회(Financial Stability Board)로 개편되었다. 금융안정위원회 홈페이지(www.fsb.org) 참조.

하는 존재였다. 역외금융센터들 대부분은 특히 협력 분야와 관련해 낮은 평가를 받았다.[512] 이들 역외금융센터들이 관리하는 계좌에 관한 정보를 투명하게 공개하도록 하는 방법을 마련할 필요가 있었다.

2. 자금세탁 규제의 필요성 증대

OECD의 조세피난처 명단 발표 무렵인 2000년 6월 국제자금세탁방지기구[513]도 '자금세탁 및 테러 자금 지원국(Non-Cooperative Countries or Territories) 명단'[514]을 발표했다.[515] OECD의 조세피난처 명단은 유해 조세 경쟁과 조세회피 행위를 막으려는 데에 목적이 있고, 국제자금세탁방지기구의 위 명단은 범죄수익과 테러 자금의 자금세탁이나 은닉을 막으려는 데에 목적이 있어서, 두 명단이 완전히 일치하는 것은 아니었다. 예컨대, 맨 섬(Isle of Man)과 바누아투는 OECD의 명단에는 포함되었으나 국제자금세탁방지기구의 명단에는 포함되지 않았고, 이스라엘과 러시아는 OECD의 명단에는 포함되지 않았으나 국제자금세탁방지기구의 명단에는 포함되었다.

국제자금세탁방지기구가 만든 명단에서 제외되기 위해서는 위 기구의

---

512) FSF(2000), *Report of the Working Group on Offshore Centres,* p.16, p.46(앵귈라, 앤티가 바부다, 아루바, 바하마, 벨리즈, 버진아일랜드, 케이만 군도, 쿡 제도, 코스타리카, 사이프러스, 레바논, 리히텐슈타인, 마셜 제도, 모리셔스, 나우루, 네덜란드 안틸레스, 니우에, 파나마, 세인트키츠네비스, 세인트빈센트그레나딘, 사모아, 세이셸, 터크스케이커스, 바누아투 등이 이에 해당했다).

513) 이전까지 위 기구는 각국의 우수사례를 수집해서 이를 기초로 만든 권고사항의 도입을 유도했었다. 하지만 금융규제가 완화된 국가들은 그 규제를 엄격하게 하기를 원하지 않을 것이어서 종래의 상향식 의사결정을 통해서는 국제적 합의에 이르기 어렵다고 판단하고, 위 명단을 발표해서 권고사항을 수용하도록 하는 하향식 의사결정의 방법을 선택했다. Wechsler, *op. cit.,* pp.48-49.

514) 바하마, 케이만 군도, 쿡 제도, 도미니카, 이스라엘, 레바논, 리히텐슈타인, 마셜 제도, 나우루, 니우에, 파나마, 필리핀, 러시아, 세인트키츠네비스, 세인트빈센트그레나딘 등이었다.

515) FATF(2000), *Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing the World Wide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures*, p.12.

권고사항을 도입해야 했고, 이를 받아들이지 않을 경우 제재나 불이익을 감수해야 했다. 예컨대, 해당 국가와의 거래에 대해 철저하게 조사하는 것은 물론 사전에 허가를 받지 않으면 그 국가에 금융기관의 자회사 설립이나 지점 설치를 못 하도록 했다.[516] 명단에 오른 국가들의 신용 등급이 하향 조정되었고, 다른 국가들도 명단의 국가들에 소재한 금융기관들과 거래를 지속해야 할지 고민했다.[517] 이러한 상황에서는 명단의 국가들은 국제자금세탁방지기구의 권고사항을 도입할 수밖에 없었다. 예를 들어, 이스라엘은 자금세탁을 범죄로 규정했고, 케이만 군도는 고객의 신분확인을 의무화했다.[518]

이러한 분위기에서 2001년 9월 미국에서 테러 공격이 발생하자, 각국은 테러 자금에 더욱 관심을 두게 되었고, 자금세탁 규제를 강화했다.[519] 개인의 조세회피 수준을 벗어나 국가 안보를 위협하는 문제 앞에서 은행 비밀주의는 더는 좋은 핑계가 되지 못했다.

IV . OECD의 '모델 조세정보 교환 협정'

1. 주요 내용과 성과

가. 주요 내용

OECD는 2002년 '모델 조세정보 교환 협정(Model Tax Information Exchange Agreement, 이하 '모델 TIEA')'을 발표했다. 크게 두 가지가 중요했다.

첫째, 조세조약의 적용은 물론 정보제공을 요청한 국가의 과세권 행사와 관련이 있을 것으로 예상되는 정보까지 교환대상에 포함했다.[520]

---

516) FSF(2000), *op. cit.,* p.63.
517) Wechsler, *op. cit.,* p.52.
518) Wechsler, *Ibid,* p.53.
519) 예를 들어, 유럽의 "Anti-Money-Laundering Directive"(2001년), 미국의 "Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001"[이른바 애국법(Patriot Act)]등이 도입되었다. 애국법의 내용에 관해서는 제4장 제4절 중 Ⅱ. 2. 가. 1) 참조.
520) OECD(2002), *Agreement on Exchange of Information on Tax Matters,* Art. 1.

둘째, 정보제공을 요청받은 국가는 해당 정보가 자국의 과세권 행사와 무관하다거나 은행 또는 금융기관의 지배관리 아래에 있다는 이유로 정보제공을 거부할 수 없도록 했다.[521] 교환대상 정보에 은행 등 금융기관이 보유중인 정보를 포함하도록 해서 정보 교환 협정이 국내의 은행 비밀보장법에 우선할 수 있도록 했기에 가능했다.[522]

나. 성과

위와 같은 모델 TIEA의 내용은 OECD 모델 조세협약(2005년),[523] UN 모델 조세협약(2008년) 및 OECD 조세행정공조협약(Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, CMAAT, 2011년)[524]에도 반영되었다.

발표 직후인 2002년에는 8개 협정이 체결되는 데에 그쳤다.[525] 주로 앤티가 바부다, 케이만 군도, 바하마, 맨섬 등 조세피난처 8개국이 미국과 체결한 것이었다. 그러다가 2008년에는 위 국가들이 미국 이외에 다른 국가들과도 협정을 체결하면서 44개까지 증가했다.[526] 이후 점차 국

---

521) OECD(2002), *op. cit.,* Art. 5(2), (4).

522) Joseph Guttentag, Reuven S. Avi-Yonah, *"Closing the International Tax Gap, Bridging the Tax Gap: Addressing the Crisis in Federal Tax Administration",* Economic Policy Institute(2005), p.105.

523) 조세조약 및 국내 세법의 적용을 위해 '필요한(as is necessary) 조세정보'에서 조세조약 및 국내 세법의 적용과 '관련될 것으로 예상되는(as is foresseably relevant)' 조세정보로 교환의 범위가 확대되었다. 예전과 비교하면, 요건이 완화되어서 제26조의 적용 범위를 확대할 수 있었다. 또 납세의무자와 직접 관련이 없더라도 조세회피 기법 등 향후 조세 행정에 도움이 될 수 있는 정보도 교환의 대상이 되었다. OECD(2005), *op. cit.,* Art. 26, para. 5.1.

524) 위 협약은 다자간 협약 형태로 당초 EU와 OECD 회원국들을 대상으로 1988년 만들어졌으나, 1995년까지 겨우 5개 국가(스웨덴, 핀란드, 덴마크, 노르웨이, 미국)에 의해 비준되었다. 그 후 2011년 비회원국들에도 가입자격을 부여하는 등의 개정을 했다(Ⅵ. 1. 참조).

525) 협정서였기 때문에 OECD 회원국들을 직접 구속하는 효력은 없었다. 이경근, 앞의 책, 1207면.

526) 주로 맨섬(상대 체약국: 네덜란드, 스웨덴, 노르웨이, 아이슬란드, 그린란드, 핀란드, 파로스, 덴마크, 아일랜드, 영국), 저지(상대 체약국: 네덜란드, 덴마크, 파로스, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴, 독일), 건지(상대 체약국: 덴마크, 파로스, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴), 네덜란드 안틸레스(상대 체약국: 앤티가 바부다, 뉴질랜드, 스페인), 영국령 버진아일랜드(상대

제적 표준으로 자리를 잡아 가면서 2010년 협정 수가 매우 증가하는데, Ⅵ.에서 살펴본다.

2. 평가

모델 TIEA는 조세조약의 틀을 벗어나 독립된 협정의 모델을 제시했다는 점에서 의미가 있으나, 여전히 양자 조약 형태가 중심이었고,[527] 상대 체약국의 요청이 있는 경우의 정보 교환(exchange on request)이 주를 이루었다.[528]

Ⅴ. EU의 '은행예금지침'

1. 배경

EU 집행위원회는 과세당국의 감시가 어려운 국외 투자를 통해 조세회피가 일어나기 쉬운데, 투자국의 세율이 낮을수록 그러한 조세회피 유인이 더 커져서 문제가 있을 것으로 예상하고,[529] 두 가지 방안을 논의했다.[530]

첫 번째 방안은 국가 간 정보 교환 체계를 도입함과 동시에 원천징수 제도를 폐지하는 것이었다. 각국의 금융기관이 계좌에 입금된 이자 등의 정보를 거주지국에 통보하고 거주지국만 과세하면, 국가 간 세율을 조정하지 않더라도 조세회피 시도를 막고 자본의 비효율적인 배분을 피할 수 있었다. 하지만 위 방안을 채택하지 않았는데, 그 이유는 일부 회원국의 은행 비밀보장법과 충돌했고, EU 회원국들만 정보 교환 제도를 도입하

체약국: 호주, 영국), 버뮤다(상대 체약국: 호주, 영국) 등이 체결했다. OECD(2010), *Tax Co-operation 2010: Toward a Level Playing Field,* p.16.

527) 다자협약 형태도 함께 발표되었나, OECD 홈페이지에 게재된 현재까지의 체결 현황은 모두 양자 조약 형태인 점에 비추어 보면, 널리 사용되지 않은 것으로 보인다(https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/taxinformationexchangeagreementstieas.htm)

528) 체약국 간 협의로 자동 정보 교환(automatic exchange), 자발적 정보 교환(spontaneous exchange)도 정할 수 있도록 했다. OECD(2002), *op. cit.,* Art. 5, para 39.

529) EC(1967), *op. cit.,* pp.10-11.

530) EC(1967), *Ibid,* pp.12-13.

면 많은 자본이 유럽에서 유출될 수 있다는 우려 때문이었다.

두 번째 방안은 국가 간 원천징수세율을 통일하는 것이었다. 하지만 단일한 원천징수세율이 높으면 높을수록, 그러한 세금을 피해서 자본이 유럽을 이탈할 가능성이 마찬가지로 높았다. 프랑스, 벨기에,[531] 이탈리아 등은 조세회피 시도를 막고 더 많은 재정수입을 확보하기 위해서 높은 수준의 원천징수세율이 필요하다고 주장했다. 반면에 네덜란드,[532] 룩셈부르크[533] 등은 자본 시장의 효율성과 자본 이동의 자유 등을 이유로 해서 낮은 수준의 원천징수세율을 주장했다. 결국 합의하지 못했다.[534] 집행위원회는 1989년 최저 원천징수세율로 15%를 제안했지만, 역시 수용되지 않았다. 이번에는 독일의 사례가 결정적으로 작용했다. 독일은 1989년 1월 비거주자 예금의 이자소득에 대해 원천징수세를 도입했지만, 그와 동시에 많은 자본의 유출, 이자율의 상승, 환율의 하락 등이 발생하자 같은 해 4월 바로 폐지했다.[535]

유럽 국가들은 1990년대 평균적으로 약 13% 가까이 법인세율을 인하했고, 다음 표처럼 비거주자의 이자소득에 대한 과세를 거의 하지 않았다.[536] 이처럼 유럽 국가들은 이미 조세 경쟁 중이었기에 앞서 살펴본 두 가지 방안 중 어느 하나를 통일적으로 수용하기가 어려웠다.

---

531) 벨기에는 1967년과 1989년 각각 원천징수세 도입에 찬성하고, 1999년 정보 교환 도입에도 찬성했으나, 2003년에는 정보 교환 도입에 반대했다. Katharina Holzinger, *"Tax Competition and Tax Co-Operation in the EU"*, Rationality and Society, Vol. 17(2005), p.500.

532) 네덜란드는 1967년에는 원천징수세 도입에 반대했으나, 1989년에는 그 도입에 찬성했고, 1999년과 2003년에는 각각 정보 교환 도입에 찬성했다. *Ibid.*

533) 룩셈부르크는 1967년과 1989년 각각 원천징수세 도입에 반대했고, 1999년과 2003년 각각 정보 교환 도입에도 반대했다. *Ibid.*

534) Holzinger, *Ibid.* pp.482-483.

535) Holzinger, *Ibid.* pp.483-484.

536) 1999년 1월 유로(Euro)화가 도입되자, 유럽 거주자들은 환(換) 위험을 부담하지 않아도 자유롭게 자본을 이동시켜 해외 계좌에 예금을 할 수 있었다. 이로 인해 세무당국은 거주자들의 국외 이자소득을 정확히 파악해서 과세하기 어려웠다. Harry Huizinga, Søren Bo Nielsen, *"Withholding Taxes or Information Exchange: the Taxation of International Interest Flows"*, Journal of Public Economics, Vol. 87(2002), pp.39-40.

	예금		채권	
	1989년	1996년	1989년	1996년
벨기에	25%	0%	25%	0%
덴마크	0%	0%	0%	0%
프랑스	46%	0%	25%	15%
독일	10%	0%	10%	0%
이탈리아	30%	30%	30%	12.5%
룩셈부르크	0%	0%	0%	0%
네덜란드	0%	0%	0%	0%
영국	0%	0%	25%	25%
그리스	0%	15%	56%	15%
포르투갈	15%	20%	10%	25%
스페인	20%	25%	20%	25%

[표 3] 유럽 주요국가 비거주자 이자소득에 대한 원천징수세율 변화

출처: Vivek H. Dehejia, Philipp Genschel, *"Tax Competition in the European Union"*, Politics & Society, Vol. 27, Issue. 3(1999), p.415.

1990년대 중반 각국이 경기침체로 심각한 재정위기를 겪고, 자본 유치 경쟁이 회원국들의 세원을 잠식하고 유럽 복지모델에 위협이 될 수 있다는 우려가 커지자,[537] 집행위원회는 1998년 지금까지 논의하여 온 두 가지 방법, 즉 국제투자소득에 대해 단일의 원천징수세율로 과세하는 방안과 정보 교환 체계를 갖추는 방안 중 어느 하나를 각국의 상황에 맞게 선택하도록 제안했지만, 이 역시 수용되지 않았다.[538] 상당 기간 논의가 계속되다가[539] 2001년 모든 회원국들이 단일의 원천징수세율로 과세하는

537) 당시 경쟁담당 집행위원이던 마리오 몬티(Mario Monti)는 1995년 조세 경쟁을 두고 유혈 경쟁(race to bottom. "race to bottom"을 "유혈 경쟁"으로 번역한 용례는 오윤, 앞의 책, 90면 참조)이라는 표현을 사용했고, 1996년 3월 재무장관 이사회(European Council of Finance Ministers, ECOFIN)는 조세 경쟁으로 각국이 '재정적 손상(fiscal degradation)'을 입고 있다고 표현했다. Sharman, *op. cit.(supra note 440),* pp.28-29.

538) EC(1998), *Taxation and Customs Union, The Taxation Package,* p.3.

539) 오스트리아와 룩셈부르크는 정보 교환으로 인한 자본 유출을 염려해 원천징수방법을 선호했지만, 영국은 런던 금융시장에 미칠 악영향을 우려해 정보 교환을 선호했다고 한다. 특히 영국은 국가 간 정보 교환이 더 쉽고 효율적

방법을 포기하고 정보 교환 체계를 도입하기로 하되, 오스트리아, 벨기에, 룩셈부르크에 한해서 7년의 유예기간을 주기로 했다. 그리고 '은행예금지침(European Union Savings Directive 2003/48/EC, EUSD)'은 2003년 시행됐다. 이에 따라 회원국들은 1년에 한 번 이자소득에 대한 정보를 자동적으로 교환해야 했다(제9조).

한편 오스트리아, 벨기에, 룩셈부르크에 대한 유예는 미국, 스위스, 안도라, 리히텐슈타인, 모나코, 산마리노 등도 이와 유사한 제도를 도입할 것을 조건으로 했다. 집행위원회는 2001년경부터 미국, 스위스, 안도라, 리히텐슈타인, 모나코, 산마리노 등과 협상을 시작했다. 스위스, 안도라, 리히텐슈타인, 모나코, 산마리노와는 우선적으로 원천징수방법을 도입하되 정보 교환 방법에 대해서는 향후 논의에서 정하기로 합의했다. 하지만 미국의 '납세자 연맹(National Taxpayers Union)' 및 '자유와 번영을 위한 센터' 등의 로비활동으로 인해 미국과는 공식적으로 합의하지 못했다.[540]

2. 평가

처음으로 의무적인 국가 간 자동 정보 교환을 시도했고, 양자 조약 형태가 아니었으며, EU라는 초국가적인 단체가 정보 교환의 도입을 강제하고 이행 여부를 감시할 수 있는 제도라는 점에서 의미가 있었다.[541]

이고, 공평하며, 이를 통해 납세의무자의 성실한 납세를 유도할 수 있다고 주장했다. HM Treasury and Inland Revenue(2000), *Exchange of Information and the Draft Directive on Taxation of Savings,* pp.2-3.

540) EU는 미국으로부터 협조하겠다는 답변을 받았다고 발표했지만, 위 단체들은 미국 정부가 공식적으로 지지 의사를 밝힌 적이 없고, 실무자 차원에서 오고 간 이야기에 불과하다고 평가했다. George Gilligan, *"Whither or Wither the European Savings Tax Directive? - A Case Study in the Political Economy of Taxation",* Journal of Financial Crime, Vol. 11, No. 1(2003), pp.62-64(위 단체들은 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트나 EU의 은행예금지침으로 인해 개인의 자유와 자유무역질서가 침해되고, 결국 해외투자자본의 유입이 줄어 미국의 국익이 침해될 수 있다고 주장했다).

541) 적용 범위를 국제 사회로 확대할 경우 그러한 초국가적인 단체가 존재하지 않는다. 딘(Steven A. Dean)은, OECD는 선진국이라는 그 회원국들의 특성 때문에 국제 사회에서 정당성을 인정받기 어렵고, UN은 강제할 힘이 부

그런데 은행 비밀주의를 고수하던 오스트리아, 룩셈부르크 등에 대해서는 원천징수세제를 운영할 수 있는 유예기간이 주어졌는데,[542] 그 실질적인 유예기간을 EU와 미국, 스위스, 모나코, 산마리노, 리히텐슈타인 및 안도라 사이에 정보 교환 또는 위 국가들의 원천징수세 도입을 내용으로 하는 협정이 체결될 때까지로 정했기에[543] 회원국 모두가 참여하는 완전한 의미의 정보 교환이 이루어질 수 있을지 불확실했다.[544] 제4장 제3절에서 더 자세히 살펴보겠지만, 결국 EU 힘만으로 위 국가들과 협정을 체결할 수는 없었다. 또 모든 소득이 아니라 개인의 이자소득만을 교환의 대상으로 삼았다는 한계도 있었다.[545] 이러한 EU의 은행예금지침은 자동적 정보 교환을 규정하고 있었다는 점에서 유사하나, 국제적 표준으로 자리 잡지 못했다는 점에서 Ⅶ.에서 살펴볼 미국의 제도와 차이가 있다.

Ⅵ. 국가 간 조세정보 교환 협정의 활성화

1. OECD의 새로운 양적 기준의 설정

G20과 OECD는 2008년 글로벌 경제위기와 함께, 은행 비밀주의를 고수하던 리히텐슈타인과 스위스에 소재한 금융기관들이 연루된 조세회피 스캔들이 터지자 2009년 은행 비밀주의 시대의 종료를 선언하면서[546] 새로이 정량적 기준을 제시했다. 그리고 그 기준인 최소 12개의 조세정보

족하기 때문에, 두 단체 모두 적합하지 못하다고 본다. Dean, *op. cit.,* p.663.

542) 15%(2007년까지), 20%(2010년까지), 35%(그 이후)로 단계적으로 세율을 인상하고, 그 원천징수로 인한 세수 중 75%를 거주지국에 지급하기로 했다. EUSD §12.

543) EUSD §10(2). 이러한 유예기간은 EU 회원국 이외의 제3국이 동일한 제도를 도입하지 않을 경우 자국 금융기관들이 경쟁 열위에 놓이게 될 것을 우려해 위 은행예금지침을 도입하지 않으려 하는 문제를 해결하려는 성격을 가진다. Genschel and Schwarz, *op. cit.,* p.363.

544) 유예기간이 종료되면, 회원국들 모두가 정보 교환을 해야 했다. EUSD §17(2).

545) EC(2008), *Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/48/EC on taxation of service income in the form of interest payments,* p.3, p.6.

546) OECD(2011), *The Era of Bank Secrecy is Over,* p.2.

교환 협정(조세조약 포함)을 체결하지 못한 국가들을 발표했다.[547]

유해 조세 경쟁 때와는 달리 OECD 회원국들도 위 명단에 포함되었다. 종래 은행 비밀보장법 등을 이유로 정보 교환에 소극적이던 스위스, 오스트리아, 룩셈부르크도 위 명단에서 제외되기 위해서 12개 이상의 교환 협정을 체결해야 했다. 위 명단 발표를 계기로 국가 간 정보 교환 협정은 2008년 44개에서 2010년 524개까지 증가했다.[548]

한편 정보 교환 협정 체결 및 이행 여부를 감시하기 위해 '논의기구(Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes)'[549]는 동료 평가(peer review)를 실시했다.[550] 특히 국내에서의 집행 가능성 등을 확인하는 등 실질적인 심사가 이루어졌다. 동료평가는 조약상 의무의 국내법 반영 여부 및 관련 국내 법령 검토(1단계), 실질적 이행 여부 평가(2단계), 국가별 보고서 작성(3단계) 순으로 이루어졌다.[551]

2. OECD의 조세행정공조협약

OECD는 이미 1988년 '조세행정공조협약(CMAAT)'[552]을 만들어 회원국들로 하여금 가입하도록 했으나, 2010년까지 22개국이 참여하는 데에 그쳤었다. 그런데 2010년 위 조세행정공조협약을 일부 개정해서 가입자

---

547) OECD(2009), *A Progress Report on the Jurisdictions Surveyed by the OECD Global Forum in Implementing the Internationally Agreed Tax Standard.*

548) OECD(2010), *Tax Co-operation 2010: Toward a Level Playing Field,* p.16.

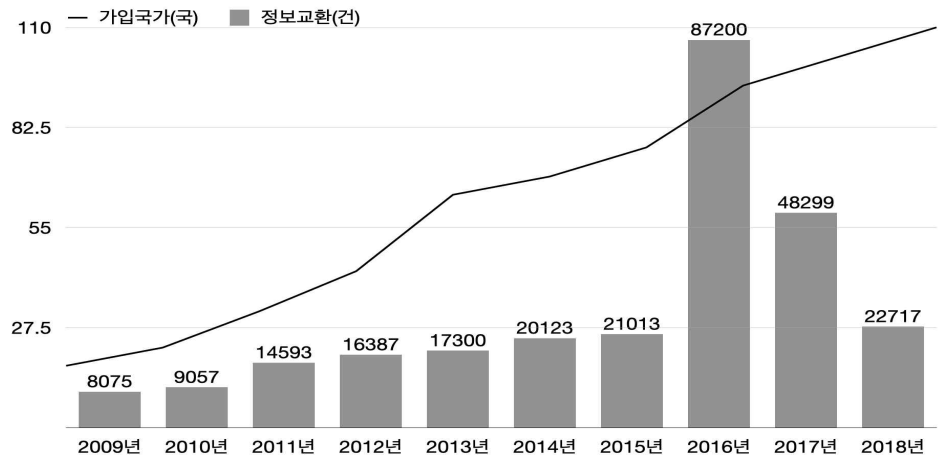
549) 종전의 '논의기구(Global Forum on Effective Exchange of Information)'가 2009년 이름이 변경되었는데, 이하 구분하지 않고 '논의기구'라 한다. OECD 회원국과 비회원국 모두 위 논의기구에 참여할 수 있다.

550) Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, *Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, Multilateral Co-operation Changing the World,* 10th Anniversary Report (2019), p.25.

551) 이경근, 앞의 책, 1211면.

552) 조세징수, 정보 교환, 세무조사 등 조세 행정 전반에 걸쳐 협력이 필요한 사항을 하나의 다자협약으로 규정했다. 이경근, 위의 책, 1209면.

격을 비회원국들에도 부여했다.[553] 가입자격의 확대에 따라 다음에서 보는 바와 같이 가입국 및 국가 간 정보 교환 건수가 많이 증가했다.[554]



[표 4] CMAAT 가입국(자치령 제외) 및 요청에 의한 정보 교환 현황
출처: OECD 자료를 기초로 저자 작성

3. 평가

새로운 정량적 국제기준이 제시됨에 따라 정보 교환 협정이 증가하고, 조세행정공조협약 가입국이 확대되면서 국가 간 정보 교환이 더욱 활성화되었다. 하지만 이러한 변화에도 불구하고 여전히 다음과 같은 한계가 있었다.

553) 개정 협약의 특징은 다음과 같다. (1) 다자협약 - 일방이 제공한 정보를 제3국에 전달하는 경우에는 정보제공 국가의 동의가 필요하다(제22조 제4항). - 이고, (2) 거의 모든 종류의 세금에 대해 적용되며(제2조), (3) 요청에 의한 정보 교환(exchange on request), 자동 정보 교환(automatic exchange), 자발적 정보 교환(spontaneous exchange), 동시 세무조사(simultaneous tax examination, 정보 교환 목적으로 자신의 관할권 내에서 동시에 조사하는 것), 해외 세무조사(tax examination abroad) 등이 가능하도록 하고(제5 내지 9조), (4) 각국 과세당국의 대표단으로 구성된 단체(coordinating body)가 협약의 시행 등을 감독하도록 하고(제24조 제3항), 그 이외에 논란이 있는 조문에 대한 해석을 할 수 있도록 해서(제24조 제4항) 통일성 있는 적용이 가능하도록 하고 있다.

554) https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf

첫째, 일부 국가들은 진정으로 조세정보를 교환하려는 목적보다는 국제기준에 미달하는 국가 명단에서 제외되기 위한 목적으로 조세정보 교환 협정을 체결했다. 예컨대, 서로 교환할 조세정보 자체가 거의 없을 가능성이 높은 조세피난처들 간 협정은 정보 교환에 목적이 있다고 보기 어려웠다.[555]

둘째, 이 시점에서는 여전히 해당 국가의 '요청에 의한 정보 교환'이 주를 이루었고, 자동 정보 교환이 의무적으로 이루어지지는 않았다. 예를 들어, 조세행정공조협약(CMAAT)은 자동 정보 교환을 규정하고 있었으나, 실제 시행 여부는 개별 국가 간 상호합의를 통해 이를 정하도록 했다(제6조).

Ⅶ. 미국의 'FATCA' 및 '모델 정부 간 협정'

1. 미국의 해외금융계좌납세협력법(FATCA)

가. 주요 내용

매년 해외 계좌를 이용한 조세회피로 최소 1,000억 달러의 세수 손실이 발생하고,[556] 2008년 외국 금융기관들이 연루된 조세회피 스캔들을 통해 종전의 '적격 중개인(Qualified Intermediary) 제도'[557]가 그 기능을 다 하지 못하고 있음이 드러나자, 미국은 2010년 외국 금융기관이 미국 거주자들의 일정 규모 이상의 계좌에 대한 정보를 정기적으로 보고하도록 하는 '해외금융계좌납세협력법(Foreign Account Tax Compliance

555) 아루바는 영국령 버진아일랜드, 세인트루시아, 세인트키츠네비스, 세인트빈센트그레나딘, 앤티가 바부다 등과, 리히텐슈타인은 안도라, 앤티가 바부다, 모나코, 세인트키츠네비스, 세인트루시아, 세인트빈센트그레나딘 등과, 모나코는 안도라, 바하마, 리히텐슈타인, 사모아 등과 각각 조세정보 교환 협정을 체결했다(https://www.oecd.org/ctp/harmful/43775845.pdf).

556) Blank and Mason, *op. cit.,* p.1.

557) 미국은 2001년 외국 금융기관이 미국에 투자하는 고객들의 정보를 수집해서 미국 거주자인지 여부 등을 확인하도록 했다. 하지만 금융기관들이 고객인 외국 단체의 '수익적 소유자(beneficial owner)'가 미국 거주자인지 여부까지 확인할 의무는 없어서 '수익적 소유자'가 미국 거주자인 외국 단체에 관한 정보를 보고하지는 않았다. 이를 악용해 미국 거주자들은 여전히 해외 계좌를 은닉할 수 있었다고 한다. Blank and Mason, *Ibid,* pp.2-3.

Act, FATCA)'을 제정했다.[558] 이에 따라, 외국 금융기관은 기존 및 신규 계좌명의인의 신원을 확인해서 미국 거주자들의 계좌정보를 보고해야 하고,[559] 이러한 보고의무를 이행하지 않을 경우 미국 원천소득에 대해 30%의 원천징수세를 납부해야 했다.[560] 미국에 정보를 제공하지 않으면, 고세율의 세금을 부담해야 해서 사실상 미국 자본 시장에 대한 접근이 제한되는 것이었다. 바로 이 부분이 EU의 은행예금지침과 차이가 나는 부분이다. EU가 미국과 같은 수단을 쓰지 못한 이유에 대해서는 제4장 제3절에서 살펴본다.

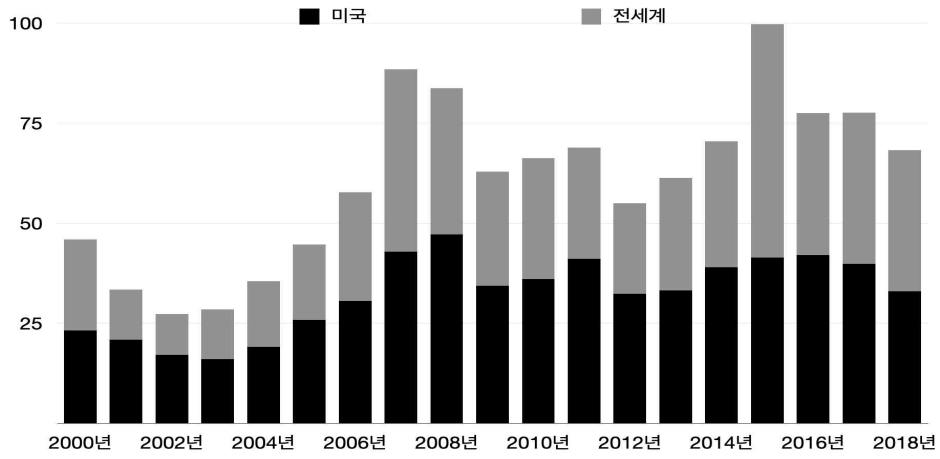
다음 그래프에서 볼 수 있듯이 미국 주식시장의 규모와 상장기업의 시가총액이 모두 전 세계의 절반에 육박한다. 이러한 세계 최대 시장인 미국의 자본 시장에 접근이 제한되면, 해당 금융기관으로서는 큰 투자 기회를 상실하는 것이었다.

- 이하 그래프 삽입을 위한 여백 -

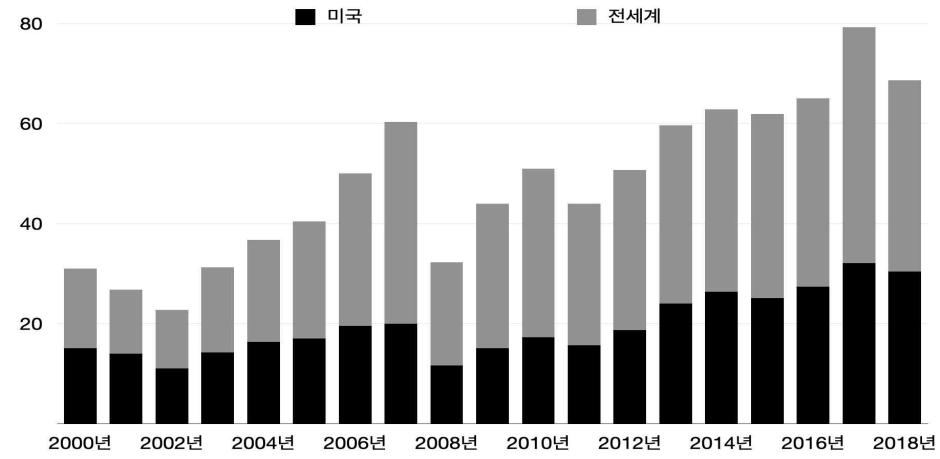
558) 적격 중개인 제도와 FATCA 모두 그 수범자를 외국 금융기관으로 한다는 점에서 공통점이 있다.

559) 미국 거주자가 10% 이상을 직·간접적으로 보유하는 단체도 포함된다. IRC §1471(d)(3), §1473조(2).

560) 배당소득, 이자소득은 물론 금융기관의 자산처분이익도 30% 원천징수의 대상이 된다. IRC §1471(a), §1471(3).



[표 5-1] 미국의 주식시장 규모(단위: 조 달러)



[표 5-2] 미국의 상장기업 시가총액(단위: 조 달러)

출처: World Bank(data.worldbank.org)의 자료를 기초로 저자 작성

나. 평가

FATCA는 크게 두 가지 문제가 있었다.[561]

첫째, FATCA에서 요구하는 정보를 제공하기 위해서는 상당한 비용이

561) FATCA 도입 당시만 하더라도 본문에서 언급한 두 가지 문제 때문에 결국엔 실패하리라는 예상이 많았다고 한다. Blank and Mason, *op. cit.,* p.5.

투입되어야 하는데, 그러한 비용을 모두 외국 금융기관이 부담해야 했다.

둘째, 외국 금융기관에 일정한 의무를 부과하기 때문에 해당 금융기관이 소재한 국가의 국내법과 충돌하는 문제가 있었다. 예컨대, EU 회원국에 소재한 금융기관이 미국 거주자에 해당하는지 여부를 확인하기 위해 계좌명의인에 대한 정보를 수집해서 미국에 전달하면, EU의 '정보보호지침(EU Data Protection Directive)'에 위배될 소지가 있었다고 한다.[562]

2. 모델 정부 간 협정

미국은 FATCA가 가지는 문제를 해결하기 위해 영국, 이탈리아, 프랑스, 독일, 스페인과 협력해 2012년 '모델 정부 간 협정(Model Intergovernmental Agreement, Model IGA, 각각 모델 1, 모델 2라고 불리는 두 가지 형태가 있었다)'을 개발했다.[563]

이에 따라 해당 국가의 과세당국이 자국 금융기관으로부터 정보를 받아서 미국에 전달하거나(모델 1),[564] 외국 금융기관이 직접 미국에 정보를 제공할 수 있도록 했다(모델 2).[565] 미국은 2022년 11월 현재 113개국과 정부 간 협정을 체결 중이다.[566]

미국의 FATCA와 정부 간 협정을 통해 자동 정보 교환은 새로운 국제표준으로 자리 잡았다. 의무적 자동 정보 교환을 규정한 EU의 은행예금지침이 EU를 넘어서 국제표준으로 발전하지 못했던 것과는 대조를 이

562) Carol P. Tello, "*Catalyst for Global Cooperation on Exchange of Tax Information*", Bulletin for International Taxation(2014), p.92.

563) U.S. Treasury Department(2012), "*Joint Statement from the United States, France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom Regarding an Intergovernmental Approach to Improving International Tax Compliance and Implementing FATCA*".

564) 미국도 상호주의에 따라 해당 정보를 상대국에 제출해야 한다는 점에서 모델 2와 차이가 있다.

565) 이를 두고 금융기관들이 국가의 '세무대리인(tax agent)'으로서 역할을 한다는 평가도 있다. Itai Grinberg, "*The Battle Over Taxing Offshore Accounts*", Georgetown Law Faculty Publications and Other Works(2012), p.343, p.382.

566) 미국 재무부 홈페이지(https://home.treasury.gov) 참조.

룬다.

VIII . EU의 '행정 협조지침'

EU도 2011년 '조세 행정 협조지침(European Union Directive on Administrative Cooperation 2011/16/EU, EUDAC)'을 통해 국가 간 자동 정보 교환이 가능하도록 했다(제8조).[567] 정부 간 협정 모델 1처럼 금융기관이 자국의 과세관청을 통해 거주지국에 정보를 전달하도록 했다. 위 지침은 자동 정보 교환을 의무적으로 시행했고(OECD 모델 조세협약 및 모델 TIEA와의 차이점), 그 시행을 위해서 별도의 국가 간 협정을 필요로 하지 않았다(CMAAT와의 차이점).[568]

한편 위 지침이 가지는 중요한 의의 중 하나는 최혜국 대우 조항(most favoured nation clause)을 두었다는 것이다. 그에 따르면, 개별 회원국은 비회원국에 제공한 정도의 행정 협조를 회원국들에도 제공해야 했다(제19조).[569] 따라서 EU의 은행예금지침 도입 당시 룩셈부르크나 오스트리아와 같이 정보 교환의 이행을 유예받은 국가들도 제3국, 예컨대 미국과 정보 교환 협정을 체결하고 미국에 정보를 제공하면, 회원국들에 동일한 수준의 정보를 제공해야 한다.[570] 실제 오스트리아는 2014. 12. 9.에, 룩셈부르크는 2015. 7. 29.에 각각 미국과 정부 간 협정을 체결함으로써, 위 최혜국 대우 조항의 적용을 받아 EU 회원국들에도 동일한 정보 제공의무를 부담하게 됐다.[571]

---

567) 회원국들의 국내법 적용 및 집행과 관련이 있다고 예견되는 모든 정보가 교환대상이 되고(제1조 제1항), 그중 자동 정보 교환대상이 되는 소득 - 근로소득, 임원소득, 생명보험, 연금, 부동산소득(제29조) - 에 대해서는 표준화되고 전산화된 양식을 통해 정보 교환이 이루어진다(제20조 제4항).

568) Oberson, *op. cit.,* p.124.

569) 최혜국 대우 조항은 특별한 논의 없이 통과되었다고 한다. Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.95.

570) 이러한 이유로 FATCA가 EU 회원국들 사이의 자동 정보 교환을 더욱 촉진시키는 역할을 했다고 한다. Oberson, *Ibid,* p.123.

571) European Council Directive 2014/107/EU(개정이유 중 단락 7). 한편 오스트리아는 미국 정부에 정보를 제공하는 것은 자국 금융기관이지 오스트리아 정부는 아니어서 최혜국 대우 조항이 적용되지 않는다고 주장했으나, 그 주장이 받아들여 지지 않았다. 상대방체약국은 자국 금융기관이 FATCA를 이

내부적인 문제가 해결되자, EU가 비회원국들과 정보 교환을 하는 것이 훨씬 수월해졌다. EU는 2015년 5월 스위스와 정보 교환 협정을 체결하고,[572] 같은 해 11월 은행예금지침을 폐지했다.[573] 결국 미국과의 정부 간 협정 체결로 EU의 조세 행정 협조지침의 최혜국 대우 조항이 발동되면서, 자동 정보 교환 체계가 확산될 수 있었다.[574]

IX . OECD의 '공동보고기준' 및 '다자간 조세정보 자동교환 협정'

G20은 2013년 자동 정보 교환을 새로운 국제표준으로 채택했다. OECD도 2014년 '공동보고기준(Common Reporting Standard, CRS)'을 발표했다. 각국은 '공동보고기준'을 도입하기 위해서 '다자간 조세정보 자동교환 협정(Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Financial Account Information, MCAA)'을 체결하고, 매년 조세 관련 금융정보를 자동적으로 교환하게 되었다. 2022년 11월 현재 92개국이 위 다자간 조세정보 자동교환 협정에 가입했다.[575]

대다수 국가가 미국과 정부 간 협정을 체결했으므로, 그 부담을 최소화하기 위해 '공동보고기준'은 미국의 제도와 상당히 유사하게 만들어졌다고 한다.[576] 이제 미국의 제도는 새로운 국제표준이 되었다고 할 수 있다. 하지만 미국은 '다자간 조세정보 자동교환 협정'에 가입하지 않았다.[577] 미국은 굳이 가입하지 않더라도 필요한 정보를 얻을 수 있었고,

---

행하도록 할 의무를 부담하기 때문이다. Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* pp.96-97.

572) https://www.eda.admin.ch/dea/en/home/bilaterale-abkommen/ueberblick/bilaterale-abkommen-2/zinsbesteuerung.html. 2017년 이후의 정보를 수집해 2018년부터 정보 교환을 실시하기로 했는데, 오스트리아에 2017년까지 유예기간을 부여했기 때문으로 보인다(European Council Directive 2014/107/EU 제2조 제2항).

573) European Council Directive 2015/2060.

574) Itai Grinberg, *"Taxing Capital Income in Emerging Countries: Will FATCA Open the Door?",* Georgetown Public Law Research Paper No. 13-031(2013), p.26.

575) https://www.oecd.org/tax/beps/CbC-MCAA-Signatories.pdf

576) OECD(2017), *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters,* p.10.

미국에 그 가입을 강요하는 국가도 없었다. 이러한 미국의 특수한 '지위'에 대해서는 제4장 제2절에서 살펴본다.

이어서 OECD는 자발적 정보 교환(spontaneous exchange)[578] 및 자동 정보 교환(automatic exchange)[579]도 가능하도록 2015년 모델 TIEA를 개정했다.[580] EU도 2014년 회원국들로 하여금 '공동보고기준'을 이행하

---

577) 결과적으로 미국 금융기관들이 혜택을 보았다. 미국 금융기관은 계좌의 소유자가 누구인지 확인할 의무를 부담하지 않으므로, 미국에 계좌를 보유 중인 외국인은 신탁 형태로 자산을 보유할 경우 그 익명성을 보장받을 수 있었다. 실제 '공동보고기준' 채택 직후 미국의 네바다(Nevada)주, 사우스다코타(South Dakota)주에는 신탁계약이 매우 증가했다고 한다. Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.5. 또 각국이 '공동보고기준' 이행을 위한 국내법적 근거를 마련한 2014년 4분기부터 2017년 3분기 사이에 EU와 OECD 회원국 거주자들의 미국 내 예금은 약 10% 증가했지만, 건지, 홍콩, 맨 섬, 마카오 등 조세피난처 내 예금은 약 11.5% 감소했다고 한다. Elisa Casi, Christoph Spengel, Barbara M. B. Stage, *"Cross-border Tax Evasion After the Common Reporting Standard: Game Over?",* Journal of Public Economics, Vol. 190(2020), pp.8-9(위 저자들은, '공동보고기준'이 조세회피 문제를 해결한 것이 아니라 그 양상에 변화를 주었을 뿐이라고 보고 있다).

578) 세무조사 등을 통해 상대방체약국에 필요한 정보를 획득한 경우, 특정 조건에 부합하면(예컨대, 제공 국가가 합리적인 근거에 따라 상대방체약국에서의 세금이 줄어든다고 판단하거나 같은 기업 집단 내에서 가공거래를 통해 세금을 줄이려고 한 것으로 판단한 경우, 제공 국가에서 받는 세금 감면 등이 상대방체약국에서 세금이 증가하는 요인이 될 수 있는 경우 등), 상대방체약국으로부터 요청을 받기 전에 이를 제공하는 것을 말한다. OECD(2015), *Model Protocol for the Purpose of Allowing the Automatic and Spontaneous Exchange of Information under a TIEA,* Art. 5b.

579) 상대방체약국의 요청과 무관하게 일정한 기간을 두고 자동적으로 일정한 범위에 속하는 모든 정보를 교환하는 것을 말한다. OECD(2015), *Ibid,* Art. 5a.

580) 자동 정보 교환과 함께 '집단적 정보제공요청(group request)'도 가능하게 되었다. 종래 조세정보 요청을 위해서는 이름 등을 통해 납세의무자를 특정해야 했다. 그런데 과세당국이 개별 납세의무자를 특정하기 어려운 경우가 많았고, 다수의 납세의무자들이 특정 은행의 계좌를 이용해 유사한 형태의 조세회피 행위를 하는 것으로 확인된 경우에는 해당 은행의 계좌를 한 번에 확보하는 편이 과세행정 측면에서 유리했다. 다만, 이러한 정보요청이 폭넓게 인정되면 납세의무자 정보보호에 심각한 문제를 야기하고, 이른바 '투망식 조사(fishing expedition)'를 초래할 수 있었다. 이에 OECD 모델 조세협약 주석서는 2014년 '집단적 정보제공요청'에 관하여 다음과 같은 내용을 추가했다. 즉 정보제공을 요청하는 국가는 사실관계 적시 등을 통해 해당 집단을 상세히 특정하고, 적용 규정과 해당 납세의무자들이 납세의무를 이행하지 않았다

는 데에 필요한 조치를 취하도록 EU 조세 행정 협조지침을 개정했다.[581]

X . 스위스의 대안 원천징수세제

스위스, 룩셈부르크 등이 쉽게 은행 비밀주의를 포기할 수 없었다.[582] 그렇다고 거주지국의 정보 교환 요구를 단순히 거부하기만 한 것은 아니었다. 정보 교환을 대신할 방법을 마련하기도 했다. 특히 스위스는 1960년대 이미 자국 회사를 도관으로 삼아 회피한 세금이 있다면, 이를 대신 걷어서 넘겨줄 수 있는 제도를 국내법으로 마련해두었다.[583]

2010년대 들어서 정보 교환에 대한 압력이 더욱 거세지자 스위스는 위와 같은 원천징수를 내용으로 하는 협약 체결을 제안했다.[584] 은행 등

고 판단할 만한 합리적인 이유를 설명해야 하며, 요청 정보가 그러한 납세의무를 이행하도록 하는 데에 도움이 된다는 점을 증명하면, 개별 납세의무자를 특정하지 않더라도 유사한 납세의무자 집단에 대한 정보 제공요청을 할 수 있다. OECD(2014), *Commentaries on the Articles of the Model Tax Convention,* Art. 26 para 5.2. 예컨대, B 국의 금융기관이 A 국 거주자들을 상대로 금융상품을 판매하면서 A 국의 납세의무를 회피할 수 있다고 홍보했다. A 국 과세당국은 위와 같은 홍보 사실을 내세워 위 금융기관으로부터 해당 금융상품을 구매한 거주자들에 대한 정보제공을 요청할 수 있다. OECD(2014), *Ibid,* Art. 26 para 8.(h). 집단적 정보제공요청은 2009년 2건에서 2012년 24건, 2015년 100건, 2018년 389건까지 증가했다. 다만, 이러한 제약에 불구하고 '투망식 조사'에 대한 우려도 여전한데, 예컨대 한 번에 약 40,000명에 이르는 납세의무자들의 정보를 요청한 경우도 있었다고 한다. Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, *Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, Multilateral Co-operation Changing the World, 10th Anniversary Report (2019),* p.23.

581) 한편 오스트리아는 1년 동안 유예를 받았다. EUDAC §2(2).

582) 은행 비밀주의를 통해 자국 금융 산업의 발전을 이루었기에 이를 쉽게 포기할 수 없었다. 예컨대, 21세기 전반(前半) 동안 스위스 금융기관들은 전 세계 해외 금융자산의 거의 절반을 관리했는데, 전 세계 GDP의 약 9%, 즉 2조 달러에 이르는 규모였다. 또 같은 기간 오스트리아와 룩셈부르크 금융기관들은 유로존 회원국들 중 해외 예금계좌를 가장 많이 보유한 국가들이었다. 유로존 회원국들로부터 유치한 예금 규모가 2010년 룩셈부르크는 220억 유로, 오스트리아는 90억 유로였다(그 회원국들 중 경제 규모가 가장 큰 독일이 약 80억 달러 수준이었다). Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.3.

583) 이창희, 앞의 논문(각주 321), 26-27면.

원천징수의무자가 거주지국의 세율을 적용해 원천징수를 하고 그 원천징수한 세금을 원천지국의 과세당국에 전달하면, 과세당국은 이를 익명으로 거주지국으로 이전하되, 계좌명의인에 대한 정보를 공개하지 않는다. 이를 통해 거주지국은 과세 수입을 확보하고, 원천지국은 금융정보를 보호할 수 있었다. 물론 금융기관에 대한 완전한 신뢰가 전제되어야 가능한 제도였다. 그런데 스위스 금융기관들은 외국 거주자의 조세회피에 가담한 전력이 있었다. 그럼에도 바로 다음에서 보듯이 실제 스위스의 위 제안을 수용한 국가들이 있었다.

EU의 '은행예금지침'과 기본적인 구조는 비슷하지만, 스위스는 더 넓은 적용 범위[585]와 거주지국의 과세비용 절감을 장점으로 내세워 독일(2011년),[586] 영국(2011년) 및 오스트리아(2012년)와 위 제안과 유사한 내용의 협약을 체결하기도 했다.[587] 하지만 스위스는 2013년 2월 미국과 정부 간 협정을, 2015년 5월 EU와 정보 교환 협정을 각각 체결하면서 결국 국제적 흐름에 동참했다. 스위스가 독일, 영국, 오스트리아 등과 체결한 위 협약은 EU와의 자동 정보 교환 협정 체결로 효력을 상실했다.[588]

XI . 소결

초창기 조세조약도 정보 교환 규정을 두고 있었고, 1940년대 국제연맹의 런던 모델은 자동 정보 교환까지 정하고 있었다. 이에 비추어, 각국은 상당히 오래전부터 정보 교환의 필요성을 인식하고 있었다고 볼 수 있

584) Oberson, *op. cit.,* pp.151-152.

585) 은행예금지침은 이자소득 및 개인을 그 적용 대상으로 하지만, 스위스의 대안은 그에 한정되지 않는다. Oberson, *Ibid,* p.157.

586) 독일은 스위스와의 협약을 통해 과거의 재정손실을 만회하는 한편 자동 정보 교환을 국제적 표준으로 삼으려는 G20에도 동참하는 등 이중 전략을 취하려 했다고 한다. Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.92.

587) 독일과의 협약은 독일 의회의 비준을 받지 못했고, 영국과 오스트리아와의 협약은 2013년 발효되었다. 스위스는 2013년부터 2014년까지 영국에 약 46억 950만 파운드를, 오스트리아에 약 7억 3,830만 유로를 각각 지급했다. Oberson, *Ibid,* p.152, p.154.

588) Oberson, *Ibid,* p.158.

다. 그런데 조세조약을 통한 정보 교환은 교환대상의 범위가 좁고, 상대방체약국의 요청이 있는 경우에만 가능했으며, 이마저도 조약 체약국이 아니면 불가능하다는 한계가 있었다. 이러한 한계에도 불구하고 2000년대에 들어서 비로소 새로운 형태의 정보 교환을 도입하려는 논의가 본격적으로 시작되었다. 그 결과로써 형성된 현재의 정보 교환 체계의 특징은 자동 정보 교환이다. 스위스, 룩셈부르크 등 은행 비밀주의를 고수하던 국가들도 이러한 시대적 흐름을 거스르지 못하고, 이에 동참했다. 물론 여기에는 미국의 FATCA와 정부 간 협정이 결정적이었다. 조세정보 교환 체계 구축이 성공한 원인에 대해서는 제4장에서 살펴본다.

제 6 절 소결론

국제레짐이란, 행위자들의 기대가 하나로 수렴된 원칙, 규범, 규칙 그리고 정책 결정절차의 총체를 말한다. 만약 OECD가 유해 조세 경쟁 프로젝트에 성공했다면, 다음과 같은 국제조세레짐의 형성을 기대할 수 있었을 것이다.

○ 원칙
  - 조세 경쟁은 유해하다.
○ 규범
  - 각국은 조세 경쟁을 포기해야 한다.
○ 규칙
  - 각국은 일정한 수준 이상의 과세를 해야 한다.
○ 정책 결정절차
  - OECD가 만든 '논의기구'에서 이행 수준을 정하고, 이행 여부를 확인한다.

그런데 '조세 경쟁이 유해하다.'는 원칙에 대한 합의가 이루어지지 못했다. 조세피난처는 물론 OECD 회원국인 미국도 이에 반대했기 때문이다. 그러다 보니 규범, 규칙, 정책 결정절차 등도 마련되지 못했다.

하지만 국가 간 정보 교환과 관련해서는 다음과 같은 국제조세레짐이

형성되었다.[589]

○ 원칙

- 조세정보는 투명하게 공개되어야 한다.

○ 규범

- 비거주자의 조세정보를 투명하게 공개하고 교환한다.

○ 규칙

- 자동적으로 정보를 교환한다.
- 정보 교환을 위해 미국과 '정부 간 협정'을 체결하거나 '다자간 조세정보 자동교환 협정'에 가입한다.

○ 정책 결정절차

- 미국과의 협상 또는 OECD가 만든 '논의기구'

위 두 사례의 차이점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 조세 경쟁이 문제된 영역에서는 중간에 미국의 지지가 사라졌지만, 정보 교환이 문제된 영역에서는 끝까지 미국의 강력한 추진이 있었다.

둘째, 조세 경쟁에서는 OECD에 의해 조세피난처로 지정된 국가들의 저항이, 정보 교환에서는 은행 비밀주의 국가들의 저항이 각각 심했다. 이들 국가는 자본수출국과 자본수입국 사이에서 자본 경유국으로서 역할을 했다는 공통점이 있는데, 은행 비밀주의 국가들만 태도를 바꿨다.

셋째, 조세 경쟁과 관련해서는 '비협조적 국가 명단 발표', 'OECD 회원국들의 개별 제재 방안' 등을 이용해 협력을 강제하려 했다가 협력에 실패했다면, 정보 교환과 관련해서는 '정부 간 협정', '다자간 조세정보 자동교환 협정' 등을 통해 협력에 성공했다.

넷째, OECD는 조세피난처 판단 기준을 제시하고, 그에 따라 실제 명

589) OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트가 정보 교환과 관련된 '논의기구'와 '공통보고기준'으로 '발전'했다고 평가하는 입장도 있다. Philip Baker, "*Multilateral Tax Treaties*", Bulletin for International Taxation, Vol. 75, No. 11/12(2021), p.2.

단을 작성해 발표하기도 했으며, '논의기구'를 만들기도 했지만, 결국에 가서는 스스로 위 명단에 큰 의미를 부여하지도 않았고, '논의기구' 활성화에도 실패했다. 전반적으로 OECD가 국제조세레짐 형성에 영향을 주지 못했다고 할 수 있다. 하지만 정보 교환과 관련해서는 '논의기구'를 활성화하고, 정보 교환에 필요한 표준화된 양식을 만들었으며, '다자간 조세정보 자동교환 협정'이 체결될 수 있도록 하는 등 국제조세레짐 형성에 어느 정도 기여를 했다.

지금까지의 내용을 표로 정리하면, 다음과 같다.

구분	조세 경쟁	정보 교환
미국의 역할	반대 의사 표명	FATCA, 정부 간 협정
자본 경유국의 근본적 태도 변화	없음 (조세피난처)	있음 (은행 비밀주의 국가)
OECD의 사용수단	명단, 회원국들의 제재	명단, 다자협약
OECD의 역할	명단 발표, 논의기구 설치, 제재 예고	명단 발표, 논의기구 설치, CRS 및 다자협약
레짐 형성 여부	실패	성공

위 네 가지 요인이 결국 국제조세레짐 형성 여부에 결정적인 영향을 주었다고 할 것이다. 다음 장에서는 다양한 국제레짐이론을 통해 이러한 요인들을 분석해 본다.

제 4 장 이론적 분석

제 1 절 의의

Ⅰ. 이 장의 목적

이 장의 목적은 바로 앞장에서 살펴본 국제조세레짐의 형성 과정을 다양한 국제레짐이론, 즉 구조적 접근방법, 게임 이론적 접근방법, 기능적 접근방법, 인식론적 접근방법을 통해 분석하는 데에 있다.

Ⅱ. 이 장의 구성

제2절에서는 구조적 접근방법을 통해 국제조세레짐 형성 과정을 분석한다. 구조적 접근방법에 따르면, 국제레짐 형성을 위해서는 공동의 이익이 있어야 하고, 핵심 이데올로기에 대한 각국의 공감대가 필요하며, 국제레짐 형성을 희망하고 국제레짐을 형성할 능력을 갖춘 패권국이 존재해야 하므로, 이러한 세 가지 측면에서 살펴본다. 여기서 패권국은 현재 국제조세 영역에서 거의 유일한 패권국이라 평가할 수 있는 미국이 될 것이다.[590]

제3절에서는 게임 이론적 접근방법으로 살펴본다. 자본수출국과 자본수입국을 중심으로 해서 조세 경쟁과 정보 교환의 상황을 게임으로 표시해보고, 각각의 상황에서 협력이 이루어질 가능성이 있는지 본다. 그리고 자본수출국과 자본수입국 사이에서 협력을 방해하는 존재였다고 할 수 있는 조세피난처와 은행 비밀주의 국가의 문제를 살펴본다. 특히 조세경쟁 때 조세피난처는 비과세 정책을 끝까지 포기하지 않았지만, 정보교환 때 은행 비밀주의 국가는 끝내 정보를 교환하기로 했는데, 그 차이를 살펴보도록 한다.

제4절에서는 기능적 접근방법을 통해 정치 시장의 실패를 해결하는 방안, 즉 상대국이 협력하지 않을지 모른다는 불확실성을 제거하고, 협력에

590) 현재 국제조세 영역에서 미국이 거의 유일한 패권국이라는 점에 대해서는 크게 이론이 없는 듯하다. Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.22, p.42; 이창희, 앞의 논문(각주 321), 80면.

필요한 거래비용도 줄여 줄 수 있는 효과적인 방법들이 무엇인지 검토한다. 특히 제3장에서 살펴보았듯이 역사적으로 조세피난처 명단 발표, 개별 국가들의 감시와 제재, 다자협약 등이 활용되었는데, 각각의 방법들이 정치 시장의 실패 문제를 해결하는 데에 얼마나 효과적인 수단이었는지를 평가한다.

제5절에서는 인식론적 접근방법을 통해 OECD의 역할을 주로 분석한다. 특히 인식론적 접근방법에서 말하는 인식 공동체와 관련지을 수 있을 것이다. 제3장에서 살펴본 것처럼 분명 국제조세레짐 형성 과정에서 OECD가 계속해서 눈에 띄는데, 그럼에도 앞서 언급한 세 가지 접근방법은 국가 대 국가의 관계를 중심으로 분석하므로 OECD에 대한 분석이 어렵다. 인식론적 접근방법을 통해 OECD가 조세 경쟁과 정보 교환에서 어떠한 역할을 수행했고, 그에 대해 어떻게 평가할 수 있을지, 그리고 그 지위에 영향을 준 국제정치적 환경 변화는 무엇이었는지 등을 살펴본다.

이 장에서는 이러한 네 가지 접근방법을 통해 국제조세레짐 형성의 실패 요인과 성공 요인을 분석하고자 한다. 그리고 이를 기초로 제5장부터는 현재 벱스 프로젝트에서의 논의가 과연 앞으로의 국제조세레짐으로 자리 잡을 수 있을지 예상해본다.

III . 용례

1. 조세 경쟁

이 글 전체적으로도 그러하듯이 이 장에서도 '조세 경쟁'이라 함은 생산요소 중에 특히 자본을 유치하기 위해 각국이 세제상의 혜택을 경쟁적으로 활용하는 상황을 말한다.[591] OECD가 중심이 되어 1998년부터 2000년대 초중반까지 일부 국가로 하여금 OECD의 1998년 보고서 및 2000년 보고서가 제시한 기준에 부합하도록 하게 하려는 움직임을 특히

591) 이러한 조세 경쟁의 용례에 대해서는 William B. Barker, *"Optimal International Taxation and Tax Competition: Overcoming the Contractions"*, Northwestern Journal of International Law & Business, Vol. 22, Issue 2(2002), p.172(조세 경쟁은 각국이 자본을 유치하기 위해 자국의 과세권을 전부 또는 일부 포기하는 목적 지향적인 행동이다).

‘조세 경쟁 제한’이라고 한다.

2. 정보 교환

이 장에서 ‘정보 교환’은 2010년대 초중반 자동 정보 교환 체계가 형성된 부분, 즉 ‘미국의 FATCA’, ‘미국과의 정부 간 협정’, ‘다자간 조세정보 자동교환 협정’에 이르는 일련의 과정을 특정하는 용어로 사용한다.

3. 조세피난처

현재는 OECD가 조세피난처로 지정한 국가가 한 곳도 없고, 그렇다고 조세피난처가 정확히 무엇이라는 국제적 기준이 확립된 것도 아니어서 조세피난처라는 개념의 경계가 상당히 불분명하지만, 이 장에서 말하는 ‘조세피난처’는 OECD의 2000년 보고서 명단에 있는 국가들을 의미한다. 즉 이 장에서 ‘조세피난처’는 OECD 1998년 보고서가 제시한 기준, 즉 ‘비과세 또는 아주 낮은 수준의 과세’, ‘효과적인 정보 교환 체계의 결여’, ‘투명성의 부족’ 및 ‘실질적 사업 활동의 부존재’ 요건에 부합하는 것으로 판단되어 2000년 보고서의 ‘조세피난처’ 명단에 이름이 오른 국가를 지칭하는 용어로 사용한다.

4. 은행 비밀주의 국가

‘은행 비밀주의 국가’는 OECD에 의해 조세피난처로 지정되지 않았으나 은행 비밀주의를 시행 중이던 OECD 회원국, 예컨대 스위스, 오스트리아, 룩셈부르크 등을 지칭하는 용어로 사용한다. OECD의 1998년 보고서가 명시한 조세피난처 판단 기준 중 하나가 ‘효과적인 정보 교환 체계의 결여’이므로, 2000년 보고서가 조세피난처로 지정한 국가들 중에도 은행 비밀주의를 시행 중인 국가가 있을 것이어서 ‘은행 비밀주의 국가’라는 명칭이 분명 모호하기는 하지만, 굳이 위와 같이 구분하는 이유는 OECD 회원국이냐 아니냐의 차이도 있고, 2000년 보고서의 조세피난처 명단에 이름이 오른 국가들은 OECD로부터 후속 조치를 취하지 않을 경우 제재를 받을 수 있다는 경고를 받았지만, 스위스, 오스트리아, 룩셈부

르크 등은 그렇지 않았기 때문이다. 이렇듯 처한 상황이 다르다 보니 둘을 구분해서 설명할 필요가 있다.

제 2 절 구조적 접근방법

Ⅰ. 의의

국제레짐을 형성하기 위해서 공동의 이익이 존재해야 하고, 각국이 핵심 이데올로기에 공감해야 하며, 패권을 행사할 의사와 능력을 갖춘 패권국이 존재해야 한다.[592] 공동의 이익과 핵심 이데올로기에 관한 문제를 먼저 살펴보고, 이어서 국제조세레짐 형성에 가장 중요한 패권국인 미국에 대해서 본다.

Ⅱ. 공동의 이익과 공감대 형성 문제

1. 의의

패권국이 존재한다고 하더라도, 패권국이 주도하는 국제레짐으로 얻을 수 있는 공동의 이익이 있어야 하고, 그 핵심 이데올로기에 관한 공감대가 있어야 국제레짐 형성이 가능하다. 패권국이 다른 국가의 의사결정에 영향을 줄 수는 있을지라도, 얻을 수 있는 이익이 없고, 공감하기도 어려운 국제레짐 형성에 참여하라고 억지로 강제할 수는 없기 때문이다.

이러한 측면에서 각각의 쟁점 영역에서 과연 공동의 이익이 있었는지, 그리고 각국이 핵심 이데올로기에 대한 공감대를 형성했는지를 비교하여 살펴본다.

2. 공동의 이익

가. 조세 경쟁

OECD는 조세 경쟁이 국제적 자본 투자 결정에 왜곡을 가져오므로, 이를 해결하면 모두가 이익을 얻을 수 있다고 보았다.[593] 투자 결정이 세금 때문에 왜곡되지 않으면, 투자 효율성이 증가해 전 세계가 얻는 편

592) 제2장 제3절 중 Ⅲ. 2. 나. 참조.
593) 제3장 제4절 중 Ⅰ. 2. 참조.

익이 커질 수 있다. 이러한 측면에서 공동의 이익이 있다고 볼 여지가 있다.

그런데 조세 경쟁을 제한해서 편익을 얻는 국가가 소수에 불과하다면, 또는 그 편익이 공평하게 분배되지 않는다면, 나머지 국가들은 그것을 공동의 이익이라 인식하기 어렵다. 특히 조세피난처 입장이 그러했다. 조세피난처가 세제 혜택을 제공하지 않으면, 자본수출국의 자본이 조세피난처를 경유할 이유가 없고, 그러면 조세피난처는 그 과정에서 얻고 있던 경제적 이익을 상실한다. 그렇다면 조세피난처로서는 조세 경쟁을 제한해서 전 세계가 한결 더 나아질 수 있다는 주장을 받아들이기 어렵다. 공동의 이익을 배분하는 방안이 수반되지 않으면, 공동의 이익이 없는 것과 마찬가지이고, 그렇다면 협력을 할 이유가 없다. 한편 자본수입국 입장에서도 비슷한 문제가 있을 수 있는데, 이에 대해서는 제3절 게임이론적 접근방법에서 자세히 살펴본다.

나. 정보 교환

정보 교환을 통해 금융기관이 가지고 있는 정보에 대한 투명성이 높아져서 각국이 자본의 흐름이나 소득의 발생, 이전, 귀속의 전 과정을 추적할 수 있게 되면, 그에 대한 과세가 가능하고, 만약 그것이 만약 범죄수익이라면 그에 대한 환수를 할 수 있으며, 테러 자금이라면 테러를 억제할 수 있는 이익도 있다.

나아가 미국은 FATCA를 통해 자국에 정보를 제공하지 않는 외국 금융기관에 대해서는 고세율의 세금을 부과하겠다고 했기에 미국을 제외한 나머지 국가들은 미국에 정보를 제공하면 자국 금융기관이 미국에서 벌어들이는 투자소득에 대하여 미국에 고세율의 세금을 내지 않아도 되는 이익을 얻을 수도 있었다. 이 부분이 바로 조세 경쟁과 결정적인 차이가 나는 부분이다. 은행 비밀주의 국가에 유입되는 자본은 그 국가의 시장에 투자하려는 목적도 있겠지만, 그보다는 그 국가를 경유해 다른 수익성 높은 시장에 투자하려는 목적을 가졌을 가능성이 더 높다. 만약 투자자가 은행 비밀주의 국가를 경유하는 바람에 오히려 미국에서 더 많은 세금을 부담해야 한다면, 굳이 투자 경유국을 통해 미국에 투자할 이유

가 없다. 물론 비밀스러운 자본을 단순히 보관하는 금고지기 역할만 하겠다면야 미국 시장에 대한 접근 제한이 큰 문제가 되지 않겠지만, 금융산업의 성장을 통해 전 세계 금융의 중심으로 발전하고자 한다면 세계 최대 자본 시장에 접근할 수 있어야 한다. 결국 은행 비밀주의를 포기해서라도 지켜야 할 더 큰 이익이 있었던 셈이고, 이러한 측면에서 조세 경쟁에서의 조세피난처와는 다르게 정보 교환에 참여해서 얻을 수 있는 공동의 이익이 있었다고 할 수 있다.

다. 소결

조세 경쟁과 정보 교환의 문제 모두 그 해결을 통해 전 세계적인 측면에서 공동의 이익을 얻을 여지가 있다. 다만, 조세 경쟁에서는 그러한 공동의 이익을 배분받기 어려운 국가들이 있었지만, 정보 교환에서는 모든 국가가 어느 정도 공동의 이익을 배분받을 수 있었다. 조세 경쟁에서는 배분받을 이익 자체가 불분명한 국가가 있었지만, 정보 교환에서는 적어도 조금씩은 공동의 이익, 즉 미국 자본 시장 접근이라는 이익을 배분받을 수 있었다고 할 수 있다. 이러한 차이는 Ⅲ.에서 보는 것처럼 패권국인 미국이 각각의 쟁점 영역에서 다른 태도를 보였기 때문이다.

3. 핵심 이데올로기에 대한 공감대

가. 조세 경쟁

1) 의의

결론부터 말하자면, 조세 경쟁의 유해성, 즉 세제 혜택을 경쟁적으로 제공해서 자본을 유치하려는 것이 과연 유해하고, 반드시 해결되어야 하는 문제인지에 대하여 각국이 공감하지 못했다. 이론적으로 확립된 것도 없었고, OECD 회원국들이 그러한 주장을 하는 것 자체가 모순적이기도 했다. 나아가 OECD 회원국들 사이에서도 조세피난처 문제를 바라보는 시각이 달라서 그 해결방법이 반드시 조세 경쟁 제한이어야 하는지에 대해서도 의견이 달랐다. 이하에서는 구체적인 내용을 하나씩 살펴본다.

2) 조세 경쟁의 유해성에 관한 이론적 논의

가) 조세 경쟁이 유해하지 않다는 주장

첫째, 세금은 경제주체의 의사결정에 왜곡을 가져와서는 안 된다.[594] 세율이 낮을수록 의사결정에 가져오는 왜곡이 줄어든다. 자본유치를 위한 조세 경쟁은 자본에 대한 전 세계의 세율을 낮춘다. 따라서 자본이 더욱 자유롭게 이동해서 최대한의 효용을 얻을 수 있는 곳에 투자될 수 있도록 한다.[595]

둘째, 티부(Charles Tiebout)의 가설에서 그 근거를 찾기도 한다. 그에 따르면, 유권자들이 지방정부에 납부하는 세금은 공공재에 대한 사용 대가이다.[596] 유권자들은 부담하는 세금과 함께 현재 누리는 공공재를 고려해 거주지역을 결정한다. 지방정부마다 재정 상황과 제공하는 공공재가 다르기 때문에 다양한 종류의 지방정부가 존재할수록, 더 다양한 유권자들의 선호도를 충족시켜 줄 수 있다.[597] 따라서 지방정부 간 조세 경쟁은 유권자들이 원하는 곳에 살 기회를 제공하는 측면에서 유익하다.[598] 이제 위 가설에서 '지방정부' 대신 '국가'를, '유권자' 대신 '기업'이나 '투자자'를 각각 대입하면, 국가 간 조세 경쟁을 통해 기업이나 투자자는 부담해야 하는 세금과 누릴 수 있는 공공재가 서로 최적으로 조합된 국가에서 경제활동을 할 수 있는 기회를 가질 수 있으므로, 이를 제한하거나 규제할 필요가 없다는 논리 구성이 가능하다.

셋째, 완전 경쟁 시장[599]은 기업들로 하여금 고객들이 원하는 제품과 서비스를 최소한의 비용으로 효율적으로 제공할 수 있도록 해주어 사회에 편익을 가져다준다. 이때 경쟁이 제한된다면, 기업들이 고객들의 요구에 응하거나 생산비용을 감축할 유인이 줄어든다. 조세 경쟁에도 이러한

---

594) 이창희, 앞의 책(각주 318), 32-33면.

595) Barker, *op. cit.,* pp.188-189.

596) Charles M. Tiebout, *"A Pure Theory of Local Expenditures",* Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5(1956), p.417.

597) Tiebout, *Ibid,* p.418(이 글의 핵심은 중앙정부보다 지방정부 차원에서의 지출이 유권자들의 선호를 더 잘 반영할 수 있다는 데에 있다).

598) Sharman, *op. cit.(supra note 440),* p.37.

599) 시장에서 완전 경쟁이 이루어지기 위해서는, 충분히 많은 수의 판매자와 구매자가 있고, 거래되는 모든 상품이 같아야 하며, 시장 진입과 이탈이 자유로워야 하고, 모든 경제주체가 완전한 정보를 갖고 있어야 한다. 이준구·이창용, 앞의 책, 190-191면.

논리가 그대로 적용될 수 있다.[600] 국가는 자본유치를 통해 얻는 편익과 세제상의 혜택 제공으로 부담해야 하는 비용을 비교해서 어느 정도의 혜택을 제공할지 정한다.[601] 그 어떤 국가도 얻을 수 있는 편익을 초과할 정도로 세제상의 혜택을 제공하지는 않는다. 이른바 유혈 경쟁(race to bottom)이라는 것은 결국 각국이 자본유치를 위해 제시할 수 있는 한계치에 점점 가까워진다는 의미에 불과하다.[602] 한편 투자자 역시 투자를 결정했다는 것은 그곳에서 가장 많은 편익을 실현할 수 있다는 의미이다.[603] 국가의 의사는 세금이나 세제상의 혜택을 통해서 표시되고, 투자자의 의사는 투자 결정을 통해 표시된다.[604] 조세 경쟁은 바로 이렇게 국가와 투자자가 서로의 의사를 표시하고, 확인하는 과정이다.[605] 따라서 완전 경쟁 시장에서는 국가와 투자자의 이해관계가 부합하는 지점이 전 세계적으로 가장 효율적인 상황이 될 것이다.[606] 이처럼 국가 간 경쟁이 있어야, 투자자들을 유인하기 위한 그리고 다른 국가와는 차별화되는 세제를 도입할 유인이 있고, 투자자도 혜택을 가장 많이 얻을 수 있는 곳에 투자할 수 있다.[607]

넷째, 국가에 따라 재정 상황과 공평 과세에 대한 사회적 요구가 서로 다르다. 조세 경쟁을 제한해서 이러한 사회적 요구에 부합하는 다양한 조세 체계의 형성을 방해해서는 안 된다.[608]

---

600) Charles E. McLure, *"Tax Competition: Is What's Good for the Private Goose Also Good for the Public Gander?"*, National Tax Journal, Vol. 39, No. 3(1986), p.344(이 글은 연방정부가 주세와 지방세를 연방세의 공제항목에서 제외하는 것이 타당한지 여부를 지방정부 간 조세 경쟁의 유용성을 통해 논의한다).

601) David Elkins, *"The Merits of Tax Competition in a Globalized Economy"*, Indiana Law Journal, Vol. 91, Issue 3(2016), p.920(이 글은 다국적 기업 유치를 둘러싼 조세 경쟁 문제를 주로 다룬다).

602) Elkins, *Ibid,* p.937.

603) Elkins, *Ibid,* p.921.

604) Elkins, *Ibid,* p.929.

605) Elkins, *Ibid,* p.922.

606) Elkins, *Ibid,* p.921.

607) Dagan, *op. cit.,* pp.137-138.

608) Thomas Plümper, Vera E. Troeger, Hannes Winner, *"Why Is There No Race to the Bottom in Capital Taxation?"*, International Studies Quarterly,

다섯째, 조세 경쟁을 부정적으로 보는 입장은, 국민들의 복지 극대화에만 관심을 두고 조세정책과 정부지출을 결정하는 이른바 자애로운(benevolent) 정부의 모습을 전제한다.[609] 하지만 정부는 국민의 이익과는 무관하게 그들 자신의 재정 극대화만을 추구하는 존재이기도 하다.[610] 국민들의 복지 극대화보다는 정권 재창출과 같은 자신의 이익을 위해 비효율적으로 재정을 사용하고, 그 재정을 충당하기 위해 비효율적인 과세를 하기도 한다. 조세 경쟁은 정부의 비대화를 막을 수 있고 최적의 과세를 가능하게 하는 점에서 필요하다.[611] 경쟁이 없다면, 각국 정부는 비대해진 지출 규모를 줄이려고 시도조차 하지 않을 가능성이 크다.[612]

나) 조세 경쟁이 유해하다는 주장

첫째, 티부 가설은 상당히 많은 조건을 두고 있다. 특히 유권자들이 이동하는 데에 전혀 제약이 없고, 한쪽 정부가 제공하는 공공재는 다른 정부에 외부효과를 가져오지 않아야 한다.[613] 그런데 국제 사회에서 거주지나 생산 시설의 이전은 한 국가 내에서의 이전보다 어렵다.[614] 또 상대국이 일방적으로 세율을 인하하면 자국의 자본이 유출되어 결과적으로

Vol. 53(2009), p.781.

609) Michael Keen, Maurice Marchand, *"Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending",* Journal of Public Economics, Vol. 66(1997), p.38.

610) 이른바 리바이어던(Leviathan) 모델에 대해서는 Geoffrey Brennan, James M. Buchanan, *"Towards a Tax Constitution for Leviathan",* Journal of Public Economics, Vol. 8(1977), pp.258-260. 또 관료들이 그가 속한 부서의 예산을 극대화하는 데에만 관심을 둔다는 전제에서 관료제의 비효율성을 지적한 니스카넨(William Niskanen)의 예산극대화 모형에 대해서는 이준구, 『재정학』, 다산출판사(2012), 141면 참조.

611) Avi-Yonah, *op. cit.(supra note 15),* p.1614.

612) Dagan, *op. cit.,* p.138.

613) 그 이외에도 다음과 같은 조건들을 충족해야 한다. 유권자들은 지방정부의 재정과 지출 패턴에 대해 잘 알고 그것을 고려해 행동하고, 유권자들이 선택할 수 있는 충분한 수의 지방정부가 존재하며, 취업기회 제한이나 거주 공간 제한이 없고, 공동체의 최적 규모가 정해져 있어 이를 유지하려고 하며, 최적 규모에 미치지 못할 경우에는 이를 채우기 위해 노력한다. Tiebout, *op. cit.,* p.419.

614) Avi-Yonah, *Ibid,* p.1611(각국의 이민정책이 다르고, 이민에는 많은 제약이 있기 때문이다).

재정수입이 줄어드는 부정적인 외부효과가 발생할 수도 있다.[615] 그리고 무엇보다 티부 가설은 노동력의 자유 이동을 전제로 하는데, 국제조세 영역에서 자유 이동하는 것은 자본이기 때문에, 티부 가설이 각 정부의 자본유치 경쟁의 유해성에 대한 명확한 답을 주기 어렵다고 한다.[616]

둘째, 조세 경쟁으로 재정수입이 줄어들면, 다음과 같은 문제가 발생한다. 재정수입이 줄어든 국가가 종전의 지출 수준을 유지하기 위해서는 다른 데에서 추가로 재정수입을 확보해야 할 것이다.[617] 정부지출 역시 공원이나 여가시설 등과 같은 소비적 요소보다는 도로나 공항 등과 같은 생산적 요소에 더 집중될 수 있어서[618] 소비와 생산 사이의 적절한 균형을 벗어날 수 있다. 결국 자본을 두고 벌어지는 국가 간 조세 경쟁은 자본에 대한 세율 및 공공재 공급을 적정 수준 이하로 떨어뜨려서 유해하다.[619]

다) 소결

조세 경쟁은 국내외 자본의 비효율적인 배분을 초래할 수 있지만, 투자자에게 다양한 선택의 기회를 주고, 정부지출이나 과세의 비효율성을 바로 잡을 수도 있다.[620] 현실 세계에서는 이러한 다양한 효과들이 동시

---

615) 만약 한쪽 국가의 조세정책 변경이 다른 국가의 재정수입 증가로 이어진다면, 긍정적 외부효과가 된다. Timothy J. Goodspeed, *"Tax Competition and Tax Structure in Open Federal Economies: Evidence from OECD Countries with Implications for the European Union"*, European Economic Review, Vol. 46(2002), p.2. 한편 지방정부 사이에 재정적 외부효과가 발생하는 경우에는 연방정부의 지원금이 적절한 구제수단이 될 수 있다. David E. Wildasin, *"Interjurisdictional Capital Mobility: Fiscal Externality and a Corrective Subsidy"*, Journal of Urban Economics, Vol. 25, Issue 2(1989), p.194. 하지만 국제 사회에서는 이러한 역할을 할 중앙정부가 존재하지 않는다.

616) 이창희, 앞의 책(각주 1), 40-41면.

617) Keen and Marchand, *op. cit.*, pp.42-43(다만, 이 글은 한쪽 국가의 조세정책이 다른 국가의 조세정책으로부터 영향을 받지 않는다고 가정한다).

618) 생산적 요소에 투자해야 자본의 이동을 억제할 수 있다고 한다. Keen and Marchand, *Ibid,* pp.34-35, p.46, p.49.

619) John Douglas Wilson, *"Theories of Tax Competition"*, National Tax Journal Vol. 52(1999), pp.273-276; George R. Zodrow, Peter Mieszkowski, *"Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods"*, Journal of Urban Economics, Vol. 19(1986), pp.368-369.

에 일어날 수 있어서 어느 효과가 더 지배적인지를 확인하기 전에는 조세 경쟁이 무조건 유익하다 또는 유해하다 어느 한쪽으로 결론을 내리기 어렵다. 조세 경쟁의 효과를 정확히 평가하기 위해서는 자본수입국이 얻는 경제적 편익과 자본수출국이 부담하는 비용, 즉 세수감소, 투자 왜곡, 세 부담의 이전 등에 대한 분석이 필요하다. OECD는 조세 경쟁이 유해하다고 단정하고 있지만, 조세 경쟁의 부정적 외부효과를 확인할 수 있는 통계나 그 분석 자료를 제시하지 않았다. 어느 입장이 이론적으로 더 우월하다고 보기 어려운 영역에서 자신의 견해를 뒷받침할 수 있는 실증적 자료를 제시하지 못한다면, 각국이 그에 공감하기 어렵다. 국내 문헌의 "자본유치 경쟁이 온 세상에 도움을 주는가라는 물음에 분명한 답을 낼 길은 아마 없으리라."[621]는 표현은 이러한 어려움을 잘 보여준다.

핵심 이데올로기에 대한 공감대가 형성되지 못하면, 아무리 패권국이 이를 원한다고 하더라도, 그 의사대로 국제레짐이 형성되기 어렵다. 물론 조세 경쟁에서는 패권국인 미국마저도 조세 경쟁이 유해하다는 편에 서지 않았다. 이러한 미국의 시각에 대해서는 잠시 뒤 4)에서 살펴본다.

3) OECD 회원국들의 모순된 태도

OECD 회원국들이 조세피난처의 자본유치 경쟁을 비난하는 것은 상당히 모순적이었다.

첫째, 조세피난처도 사실상 OECD 회원국들에서 유래된 것이었다. 19세기 후반 미국의 뉴저지(New Jersey)주와 델라웨어(Delaware)주가 서로 회사 설립을 규제하지 않는 입법을 하면서 뉴욕(New York)시에 있는 회사들을 유치하려고 한 것이 조세피난처의 기원이라고 한다.[622] 또

620) Marius Brülhart, Mario Jametti, *"Does Tax Competition Tame the Leviathan?"*, Journal of Public Economics, Vol. 177(2019), p.13.

621) 이창희, 앞의 책(각주 1), 41면.

622) 이창희, 앞의 논문(각주 321), 11면. 한편 미국의 일부 주는 여전히 조세피난처와 유사하다. 예컨대, 미국의 와이오밍(Wyoming)주와 네바다(Nevada)주에서는 기업의 수익적 소유자가 누구인지 밝힐 필요가 없다. Oei and Ring. *op. cit.,* p.562. 또 미국의 델라웨어(Delaware)주는 회사 설립이 매우 쉬워 어느 주소지에는 28만 개가 넘는 회사의 본사가 자리 잡고 있다고 한다 (https://www.theguardian.com/business/2016//apr/25/delaware-tax-loophole-1209-north-orange-trump-clinton). 나아가 그 어떤 조세피난처보다 미국,

낮은 실효세율과 은행 비밀주의 등을 조세피난처의 핵심 징표로 본다면, 제1차 세계대전 직후의 스위스와 룩셈부르크가 바로 조세피난처에 해당했다.[623] 자본수입국은 투자자의 세 부담이 적어야 자본을 유치하기 쉬운데, 투자자는 스위스 등을 거쳐 자본을 투자하면 세금이 줄어들었기에 오히려 자본수입국도 스위스 등을 필요로 했고, 그래서 그곳의 낮은 세율이나 은행 비밀주의 등이 크게 문제라고 인식하지 않았다고 한다.[624]

둘째, 조세피난처 자체가 OECD 회원국들의 필요에 의해 만들어진 것이기도 했다. 예컨대, 1970년대 말 국내 이자율 상승으로 미국 다국적 기업은 자본을 조달하는 데에 어려움을 겪었다. 유로 달러를 빌려오더라도 국내에 원천징수해서 내야 할 세금이 많았다. 이러한 상황에서 미국은 네덜란드 안틸레스에 세운 자회사를 통해 자금을 조달하는 것을 용인해 줬다. 위 자회사가 유로달러 시장에서 자금을 조달해서 미국의 모회사에 전달하면, 모회사가 자회사에 지급하는 이자에 대해서는 미국과 네덜란드 사이의 조세조약에 따라 원천징수세가 면제되었고, 자회사는 받은 이자를 다시 그대로 대주(貸主)에게 지급하면 결국 소득이라고 할 만한 것이 없어서 안틸레스에서의 세 부담도 없다. 안틸레스 법인이 대주에게 지급하는 이자에 대해서도 원천징수세가 없어서 결국 대주가 무기명 채권의 형태로 돈을 빌려주었다면 거주지국에서도 세금을 회피할 수 있었다. 대주가 세 부담이 없다면, 차주(借主)도 쉽게 돈을 조달할 수 있었다.[625]

셋째, 조세피난처만 있다고 해서 조세회피가 바로 가능한 것은 아니었

영국 등에서 추적 불가능한 명목 회사(shell company)를 설립하기가 쉽다는 연구도 있다. Michael Findley, Daniel Nielson, Jason C. Sharman, *Global Shell Games: Testing Money Launderers' and Terrorist Financiers' Access to Shell Companies,* Griffith University Centre for Governance and Public Policy(2012), p.20.

623) 이창희, 앞의 논문(각주 321), 12-15면.

624) 이창희, 위의 논문, 16면.

625) 미국은 1980년대에 들어서 포트폴리오 이자소득에 대해 원천징수세를 면제하고, 안틸레스와의 조세조약을 폐기했다. 그러자 소득을 유보해 둘 중간투자회사를 유치할 만한 정치·경제적 환경을 갖추지 못한 안틸레스는 망했다고 한다. 이창희, 위의 논문, 42-46면.

다. 예를 들어, 미국의 투자자가 자금을 조세피난처를 통해 대한민국의 차주에 빌려준다고 하자. 대한민국과 조세피난처 사이에 조세조약이 체결되어 있지 않다면, 대한민국은 차주가 지급하는 이자에 대해 원천징수세를 부과한다. 이때에는 특별히 조세회피 문제가 불거지지 않는다. 그런데 조세피난처와 대한민국 사이에 대한민국과 조세조약이 체결된 제3의 국가, 예컨대 아일랜드가 들어오면, 대한민국의 차주가 지급하는 이자에 대해 대한민국과 아일랜드 사이의 조세조약 제11조 제1항에 따라 원천징수세가 면제된다. 아일랜드 거주자는 그 이자를 다시 조세피난처 거주자에게 지급할 것이어서 아일랜드에서도 세 부담이 없다. 조세피난처에 지급된 이자에 대해 아일랜드가 원천징수하지 않으면, 그 이자소득은 조세피난처에 유보될 것이고, 미국이 그에 대해 과세하지 않는 이상 사실상 영원히 세금을 부담하지 않아도 된다.[626] 위 사례에서 조세회피를 위한 필요적 조건 중 하나는 넓은 조세조약 망을 갖춘 아일랜드와 같은 국가들이다. 이러한 경유체약국 역시 조세회피에 대한 책임에서 벗어날 수 없다. 하지만 OECD는 1998년 당시 이들 국가들 - 대부분이 넓은 조세조약 망을 갖춘 OECD 회원국일 가능성이 높다 - 에 책임을 묻지 않았다.[627]

넷째, 이론적으로 볼 때, 자본수출국이 과세를 유보하거나 과세를 하지 않는 이상, 자본수입국의 최적 전략은 과세하지 않는 것이다. 또 자본수입국이 외국 자본 또는 다국적 기업의 현지 자회사에 대해 과세를 하지 않거나 과세소득을 좁게 파악해서 최소한의 과세를 하는 것은 오히려 자본수출국의 국익에 부합한다.[628] 그럼에도 OECD 회원국들은 '조세 경쟁은 유해하다.'고 하면서 그 원인을 조세피난처에서 찾았다.

다섯째, 역사적으로도 OECD 회원국들은 이미 조세 경쟁 중이었다. 특히 자본을 유치하려는 목적에서 서로 경쟁적으로 이자소득에 대해 비과

626) 이창희, 앞의 논문(각주 321), 47-48면.
627) 이창희, 위의 논문, 47면(나름의 국내 시장이 있고, EU의 주요 회원국들이기 때문이라고 한다).
628) Lee, *op. cit*(개발도상국인 자본수입국은 자본수출국의 이전가격세제에 따라 자국 자회사에 배분된 소득에 대해 외국인 투자자의 세 부담이 늘어나지 않는 범위에서, 즉 거주지국에서 공제받을 수 있는 세금만 과세해야 한다).

세했다. 예컨대, 미국은 지난 80년 가까이 비거주자가 국내 보유 중인 수조 달러에 이르는 예금에 대한 이자소득을 비과세했다.[629] 미국이 이처럼 비과세를 오랜 기간 유지한 이유 중 하나는 영국의 적극적인 역외(域外)시장 개설에 있었다고 한다.[630] 과거 식민지였던 국가나 지역들이 독립하는 과정에서 영국은 그들에 대한 영향력을 상실하지 않고자 국내 자본이 위 국가나 지역에 진출해서 역외시장을 건설하는 것을 적극적으로 막지 않았다.[631] 자국에서 이루어져야 할 거래가 영국의 영향력 아래에 있는 시장에서 이루어지는 바람에 자국의 금융 산업이 위축될 우려가 있게 되자, 미국은 이에 대한 대응으로서 이자소득에 관한 원천징수를 하지 않기로 했고, 미국 내에서의 역외금융에 대해서는 미국법에 따른 규제를 받지 않도록 했다.[632] 1980년대 이후 미국뿐만 아니라 프랑스, 독일, 영국, 일본, 오스트리아 등도 경쟁적으로 비거주자의 이자소득에 대한 세 부담을 경감시켜 주었다고 한다.[633]

이처럼 OECD 회원국들도 필요하면 세율을 낮추는 방법으로 정책적 목표를 달성하고자 했다. 그러면서 조세피난처들의 조세 경쟁은 유해하다고 지적했다. 조세 경쟁이 유해하다는 그들의 주장이 받아들여 지지 못한 것은 어찌 보면 당연했다.

4) OECD 회원국들 사이의 조세피난처 문제에 대한 시각 차이

가) EU 회원국들

EU 회원국들은 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트 이전에 이미 국가간 세율 조정 내지 조화를 시도한 적이 있다. 대표적으로 제3장 제5절 중 Ⅳ.에서 살펴본 은행예금지침 도입과 관련된 일련의 과정을 예로 들

629) Morriss and Moberg, *op. cit.,* p.44.

630) 오윤, 앞의 책, 96면.

631) Morriss and Moberg, *Ibid,* pp.31-32. 대주와 차주의 거주지국 이외의 어딘가에 금융기관을 두어 양국의 규제에서 모두 벗어남과 동시에 영국 금융기관들이 비거주자의 금융거래를 계속해서 중개할 수 있었다. 이창희, 앞의 논문(각주 321), 36면.

632) 이창희, 위의 논문, 38면.

633) 오윤, 위의 책, 96-97면(이자소득의 원천지국이 소득에 대한 정보를 거주지국 과세당국에 적절히 통보해 주지 않아 거주지국도 그 소득을 과세하지 못하는 문제가 발생했다).

수 있다.[634]

EU 회원국들은 1990년대 이미 예금 이자에 대한 비과세 등을 통해 조세 경쟁을 하고 있었다. 이러한 조세 경쟁을 제한하고 조세회피를 막기 위해 두 가지 방안, 즉 회원국들의 원천징수세율 통일 방안과 회원국들 간 정보 교환 방안을 마련하고자 했다. EU 밖의 국가들 특히 조세피난처가 유사한 제도를 도입하지 않는 이상 어느 방안을 택하든 자본 유출의 위험이 있었다. EU 내부적인 문제 해결을 위해서는 외부의 조세피난처 문제부터 해결해야 했다. 이러한 배경에서 유럽 국가들이 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트에 적극적으로 참여했다고 볼 수 있다.[635]

상대적으로 이해관계가 유사한 EU 회원국들 사이에서도 문제 해결에 필요한 공감대를 형성하거나 그 해결방법으로 조세정책의 조화를 이루는 방법이 받아들여 지기 어려움을 이미 경험했음에도, 나아가 1998년 당시까지만 해도 은행예금지침과 관련된 논의가 성공하지 못했음에도, OECD에서 동일한 시도를 했고, 결국 제3장 제4절 중 Ⅳ.에서 살펴본 것처럼 실패했다. 이런 측면에서 본다면, OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트는 그 시작부터 큰 어려움이 있으리라는 것이 충분히 예상될 수 있었고, 그 성공 가능성도 그리 높지 않았다.

나) 미국

미국도 처음에는 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트를 지지했다. 클린턴 정부가 G7과 OECD에 조세피난처 문제를 논의할 것을 요구하면서 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트가 시작되었다.[636] 그리고 클린턴 정

634) 법인세율 단일화 논의도 있었다. 이와 관련해서 아일랜드가 주로 비난의 대상이 되었다. 아일랜드는 자국에 설립된 외국 제조회사와 금융회사에 법인세 감면 혜택을 주고 있었는데, 이에 대한 비난을 피하고자 일반적인 법인세율 자체를 32%에서 12.5%로 낮추고, 2010년까지 외국법인과 국내법인에 대한 차등 대우를 없애기로 했다. Sharman, *op. cit.(supra note 440),* p.30.

635) OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트에 유럽의 입장이 많이 반영된 것은 이러한 측면에서 이해할 수 있다. 특히 각국의 세제를 평가하는 기준, 즉 비거주자에게만 세제상의 혜택을 제공하는지, 실질적인 사업 활동을 하지 않아도 그러한 혜택을 제공하는지, 혜택 제공과 관련된 정보가 투명하게 공개되는지 등은 모두 EU의 1996년 지침(Code of Conduct)을 그대로 가져온 것이었다. John H. Mutti, *Foreign Direct Investment and Tax Competition,* Peterson Institute Press(2003), pp.87-88.

부는 2000년 OECD가 발표한 조세피난처에 대한 제재 방안을 국내법에 도입하겠다고 밝히기도 했다.[637]

그런데 조세피난처 문제를 EU는 결국 내부의 조세 경쟁 문제를 해결하기 위한 과정으로 보았고, 미국은 자금세탁[638] 및 조세회피 또는 이를 통해 국내에서 유출된 자본이 외국 자본의 형태로 다시 국내로 들어오는 것으로 보았다.[639] 따라서 전 세계 국가의 세율 조화라는 구조적인 방법으로 조세 경쟁 문제를 해결하려고 했던 EU와 달리 미국은 자국의 과세권을 강화하는 방법으로 조세회피와 자금세탁 문제를 해결할 수 있었다.[640]

---

636) 클린턴 정부가 OECD에 조세피난처 문제에 관한 논의를 요청한 이유를 다음과 같은 미국의 국내 정치적 상황에서 찾는 입장도 있다. 클린턴은 선거 기간 동안 중산층에 대한 감세를 주요 공약으로 내세웠으나, 당선 이후 재정 위기 극복을 최우선 과제로 파악하고, 중산층에 대한 감세 대신 저소득층에 대한 근로소득공제를 확대하기로 했다. 이는 다시 중산층의 반발로 이어져 1994년 선거에서 민주당의 참패로 이어졌고, 공화당이 의회 다수당이 되자, 클린턴 정부의 정책 추진이 제한되었다. 결국 클린턴 정부는 국제적인 수준의 문제로 눈을 돌려 조세회피에 대한 국제적인 대응을 강화할 방안을 논의할 것을 OECD에 요구했다고 한다. Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* pp.50-52.

637) Hakelberg, *Ibid,* p.54. 한편 클린턴 정부는 조세회피를 규제하기 위해 적격 중개인 제도를 도입해서 미국 거주자들의 외국 계좌에 대한 정보를 얻는 데에 성공했지만, 조세회피를 규제하기 위해 피지배외국법인세제를 확대 적용하는 데에는 실패했다고 한다. Hakelberg, *Ibid,* pp.58-63(적격 중개인 제도는 외국 금융기관을 대상으로 한 것이기에 국내 금융기관들이 특별히 반대하지 않았으나, 피지배외국법인의 확대 적용은 다국적 기업들의 많은 반발에 부딪혔다).

638) 미국이 자국 거주자의 자금세탁 문제에도 많은 관심을 두고 있었음은 클린턴 정부가 OECD를 비롯해 국제자금세탁방지기구와 금융안정화논의기구에 동일한 문제를 논의할 것을 동시에 요청한 데에서도 찾을 수 있다(위 기구들에 대해서는 제3장 제5절 중 Ⅲ. 참조). 위 세 기구들은 모두 해당 쟁점 영역에서 국제기준을 만들어 그 기준에 부합하지 않는 국가들의 명단을 발표하고, 그들이 위 기준을 도입하도록 하는 이른바 하향식 의사결정 방법을 통해 문제를 해결하려고 했다는 점에서 공통점이 있다. 이는 회원국들 사이에 토론 등을 거쳐 합의를 끌어내는 국제기구의 전통적인 상향식 의사결정 방법과는 차이가 있었다. William F. Wechsler, *"Follow the Money",* Foreign Affairs, Vol. 80(2001), p.49.

639) 이창희, 앞의 논문(각주 321), 50면.

640) 이창희, 위의 논문, 63면(미국의 관심사는 조세피난처가 됐든 다른 나라가

그런데 미국은 조세피난처로 흘러간 자본을 추적해 과세하는 데에 필요한 정보를 쉽게 얻지 못하고 있었다. 대다수 정보들은 조세피난처들의 지배관리 아래에 있었다. 조세조약이 체결되지 않은 국가도 있었고, 조세조약의 정보 교환 규정을 통해 정보를 얻는 데에는 많은 시간이 소요되어 정보를 얻었을 무렵에는 이미 해당 계좌의 자금은 인출된 후인 경우가 많았다. 또 해당 국가에서 세무조사를 실시할 권한이 없어 내부 정보원에 의존할 수밖에 없었다.[641]

나아가 다른 국가로부터 조세정보를 받더라도 이를 활용할 수가 없었다. 예를 들어, 미국 과세당국은 1970년대 외국 과세관청으로부터 받은 정보, 즉 주로 미국 거주자에 대한 지급 내역이 담겨있는 자료를 활용하지 못했다. 일단 외국에서 온 자료에는 미국 납세의무자의 식별번호(Taxpayer Identification Number)가 기재되어 있지 않아서 미국 과세자료와 비교할 수가 없었다. 영어로 되어 있지 않은 경우도 있었고, 지급일자가 특정되어 있지 않은 경우 어느 일자를 기준으로 환율을 적용할지에 관한 기준도 마련되어 있지 않았다.[642] 이러한 문제는 미국뿐만 아니라 다른 국가도 마찬가지였을 것이다.

1981년 발표된 '조세피난처와 그 활용(Tax Havens and Their Use by United States Taxpayers)'이라는 보고서도 정보획득의 중요성을 강조했다.[643] 위 보고서에 따르면, 은행 비밀보장법을 시행하고, 자금을 신속하게 이전할 수 있는 통신장비를 구비해 둔 덕분에 조세피난처는 범죄수익을 은닉하기에 최적의 장소였다.[644] 위 보고서는 조세피난처와 관련된

됐든 미국 자본의 해외 투자를 추적 과세하는 데에 필요한 정보만 얻으면 되는 것이었다).

641) Gordon, *op. cit.,* pp.124-125(정보원에게는 탈루 세액의 최대 10%에 이르는 포상금이 지급되었다).

642) Morriss and Moberg, *op. cit.,* pp.28-29.

643) 위 보고서는 조세피난처 문제를 본격적으로 다룬 최초의 연구라고 한다. 이창희, 앞의 논문(각주 321), 4면.

644) 예컨대, 미국의 마약판매상 a가 범죄수익을 서류 가방에 숨겨 케이만 군도에 가서 그곳의 작은 은행에 예금을 하고, 위 은행은 규모가 큰 외국은행의 케이만 지점에 예금계좌를 개설한다. 그리고 a는 위 예금을 담보로 캐나다 은행으로부터 그에 상당한 금액을 대출받는다. 미국은 캐나다와의 조세조약을 통해 a의 대출 정보를 얻을 수 있지만, 이를 케이만 군도의 계좌와 연결

문제의 해결은 조세피난처를 국제적으로 고립시켜 그들이 조세정보를 제공하도록 하는 방향으로 이루어져야 한다고 결론을 내렸다. 미국이 조세피난처와의 조세조약을 종료하고 조세피난처에 지급되는 소득에 대한 원천징수를 강화하는 등 조세피난처 문제를 해결하기 위해 앞장서야 하지만, 이로 인해 미국의 기업들이나 투자자들이 다른 국가의 기업들이나 투자자들과의 경쟁에서 불리해질 수 있으므로 모든 국가가 함께 해야 함을 강조했다.[645]

그런데 미국이 거주자의 전 세계 소득을 과세대상으로 삼는 이상, 조세피난처가 다른 국가들, 특히 국외원천소득을 과세하지 않는 국가들의 기업들과 동등한 위치에서 경쟁할 기회, 즉 소득의 역외유보와 과세이연의 기회를 미국 기업에 제공했으므로 조세피난처의 존재 자체가 미국에 유해하기만 하지는 않았다. 특히 미국은 1996년 이른바 혼성단체(hybrid entity, 한쪽 국가에서는 독립한 납세의무자로, 상대방 국가에서는 투시단체로 각각 취급한다)를 통한 조세회피 가능성이 크다는 우려에도 불구하고 이른바 'check-the-box rule(법인으로 법인세를 낼지, 아니면 주주의 소득에 대한 소득세를 낼지 선택할 수 있다)'을 도입했다. 미국 다국적 기업들은 이를 이용해 피지배외국법인세제의 적용을 회피할 수 있었다.[646]

또 어느 정도 조세피난처의 존재가 미국의 국익을 위해 필요하기도 했다. 전 세계 여러 곳을 거치면서 세 부담을 최소화한 소득이 최종적으로 조세피난처에 유보되면, 미국은 조세피난처로부터 정보를 받아 유보된

짓기 어렵고(조세피난처가 아닌 캐나다와의 거래이기 때문에 애초에 어떤 의심을 하기도 쉽지 않다), 설령 연결 고리를 찾더라도 케이만 군도의 은행 비밀보장법 때문에 케이만 군도로부터 관련 정보를 받을 수 없었다고 한다. Gordon, *op. cit.,* pp.116-117.

645) Gordon, *Ibid,* p.10.

646) 예컨대, 미국 다국적 기업의 A 국(세율 40%) 자회사 X가 B 국(세율 0%)에 지분 100%를 가진 법인 Y를 설립하면서, 미국에는 Y를 투시 단체로 신고했다. X가 Y로부터 자금을 차용하고, Y에 이자를 지급하도록 거래구조를 만들면, X는 이자를 비용으로 공제받을 수 있어 A 국에서의 세금을 줄일 수 있고, Y의 이자소득에 대해서도 미국의 피지배외국법인세제의 적용을 피할 수 있다. Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* pp.60-61.

소득을 배당으로 간주해서 미국 주주에게 과세하면 된다. 원천지국 또는 중간의 어느 단계에서 세금을 내지 않으면, 오히려 미국 거주자의 순소득 또는 미국의 세수만 늘어난다. 예컨대, 미국의 투자자가 직접 대한민국 거주자에 돈을 빌려주고 받은 이자에 대해 대한민국은 제한세율의 범위에서 원천징수한다. 미국은 대한민국에 내 세금을 제외한 나머지에 대해 과세할 수 있다. 이제 미국의 투자자가 조세피난처, 아일랜드를 순차적으로 거쳐서 대한민국 거주자에 돈을 빌려준다면, 이자는 대한민국에서 아일랜드로, 아일랜드에서 조세피난처로 흘러갈 텐데, 대한민국, 아일랜드, 조세피난처에서 모두 투자자의 세 부담이 없다.[647] 미국이 그 소득에 대한 정보를 확보해서 과세할 수 있다면, 첫 번째 사례와 비교했을 때, 대한민국이 원천징수한 세금만큼 세수가 늘어난다.[648] 조세피난처도 미국에 정보만 제공하면, 굳이 비과세 전략을 포기하지 않아도 되고, 계속해서 자본도 유치할 수 있다. 조세피난처가 OECD로부터 비과세를 포기할 것을 강요받고 있는 상황은 미국에 좋은 기회가 되었다. 이러한 양측의 이해관계가 맞아떨어지면서 2000년 새로이 등장한 부시 정부가 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트에 대한 지지 의사를 철회할 무렵[649] 미국과 상당수 조세피난처는 정보 교환 협정을 체결했다.[650]

4) 소결

조세 경쟁을 제한하는 국제조세레짐이 형성되었다면, '조세 경쟁은 유해하다.'는 핵심 이데올로기가 그 국제조세레짐의 원칙이 되었을 것이다. 그런데 각국은 핵심 이데올로기에 대한 공감대를 형성하지 못했다. 이론적으로 확립된 것이 없었고, OECD 회원국들 스스로 조세 경쟁이 유해

---

647) 대한민국에서는 대한민국과 아일랜드 사이의 조세조약에 따라 원천징수세가 면제되고, 아일랜드에서는 받은 이자를 다시 그대로 지급하기 때문에 순소득이 없고, 비거주자에게 지급하는 이자라는 이유로 세 부담이 없다.

648) 이창희, 앞의 논문(각주 321), 63-64면(미국이 조세피난처를 살려내려 한 이유가 바로 이러한 이유 때문이라고 한다).

649) 부시 정부는 증세를 반대하고 유럽 국가들의 비대해진 정부 규모 때문에 재정위기와 경기침체가 왔다고 보고 있었기에, OECD 프로젝트는 유럽 국가들의 상황에 부합하도록 설계된 것으로 평가했다고 한다. Mutti, *op. cit.,* pp.22-23.

650) 제4장 제4절 중 Ⅲ. 3. 참조.

하다고 주장하는 것은 모순된 주장이었으며, OECD 회원국들 내부적으로 조세피난처에 대한 문제의식이 서로 달라서 그 해결 방안도 다른 방향에서 모색했다. 이러한 핵심 이데올로기에 대한 공감대가 없었기에 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트는 실패할 수밖에 없었다.

나. 정보 교환

정보 교환을 가로막는 은행 비밀주의의 유해성에 대해서도 어느 한쪽으로 확실하게 이론적으로 정립된 것이 없었다. 그렇기에 은행 비밀주의 국가들은 국제적 압력에도 상당한 기간 은행 비밀주의를 고수할 수 있었다. 그런데 조세 경쟁 때와는 크게 세 가지 측면이 달랐다.

첫째, 정보 교환과 관련해서는 외부적 환경 변화가 크게 작용했다. 911 테러 등을 계기로 국제적 테러단체를 제압할 필요성이 커졌다. 특히 테러 자금을 은닉할 수 없도록 해서 테러 활동을 억제해야 했다. 또 스위스 은행 등이 연루된 대규모 조세회피 문제도 불거졌다. 은행 비밀주의 국가에 소재한 금융기관이 단순히 외국 투자자의 조세회피에 이용당하는 것이 아니라 투자자와 거의 공모하거나 투자자의 조세회피를 유도하는 수준이었다. 이러한 분위기 속에서 은행 비밀주의를 옹호하는 입장은 설 자리가 없었다.

둘째, 은행 비밀주의를 시행 중인 국가는 상대적으로 적었다. 특히 OECD 회원국들 중에는 아주 소수의 국가만 해당했다. 미국을 비롯해 대다수 OECD 회원국들이 은행 비밀주의를 폐지하고 정보를 교환할 것을 요구한다고 해서, 조세 경쟁 때처럼 그 주장이 모순적으로 보이지도 않았다.

셋째, OECD 회원국들 내부적으로도 견해차가 크게 없었다. 특히 미국이 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트에 관한 지지 의사를 철회하자, EU 회원국들은 그동안 OECD가 추진해 온 작업의 일부라도 보전할 필요가 있었다. 은행예금지침 사례에서 보았듯이 회원국들 간에 정보 교환을 하려는 시도가 번번이 실패했기 때문에 미국이 주도하는 흐름에 동참해서 정보 교환 체계를 구축하는 것은 나쁘지 않은 성과였다.

III . 패권국으로서의 미국

1. 국제조세레짐 생성단계

가. 패권국인 미국의 영향력 행사 모습

패권국은 적극적으로 국제레짐을 생성할 수 있지만, 반대 의사 표명만으로도 다른 국가들의 국제레짐 생성을 저지할 수도 있다.

바로 미국이 그러했다. 조세 경쟁과 관련해서는 그 지지 의사를 철회하는 방법으로 국제조세레짐이 생성되지 못하도록 했다면, 정보 교환과 관련해서는 FATCA를 만들고 그 시행을 위한 정부 간 협정을 체결하는 등 적극적으로 국제조세레짐 생성을 주도했다. 특히 패권국은 당근과 채찍을 사용해 모두가 자기의 뜻을 따르도록 한다.

예컨대, OECD에 의해 조세피난처로 지목된 국가들은 이익을 누릴 기회를 얻었다. 미국은 위 국가들과의 정보 교환 협정 체결을 전후해 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트에 대한 지지를 철회했다. 이를 통해 위 국가들은 조세피난처로 지목되어 국제 사회에서 제재를 받을 위험에서 벗어날 수 있었다.

하지만 은행 비밀주의를 시행 중이던 국가들에 대해서는 불이익을 주었다. 스위스, 오스트리아, 룩셈부르크 등이 은행 비밀주의를 포기하는 것은 쉬운 일이 아니었다.[651] 이들 국가들이 외부의 압력으로부터 은행 비밀주의를 고수하면서 정보 교환에 응하지 않는 것은 이른바 국가의 정체성을 지키는 것이었다고 보는 견해도 있다.[652] 이러한 국가들이 은행 비밀주의를 포기하고 거주지국과 정보를 교환하기로 한 데에는 미국이 국제자본 시장에서 가지는 지배적 지위가 결정적인 역할을 했다.[653] 아

---

651) 은행 비밀주의를 포기하고 거주지국에 정보를 제공할 경우, 경제적으로 큰 손실을 볼 것으로 우려했다. 예컨대, 룩셈부르크는 금융 산업의 총 부가가치(Gross Value Added)에 대한 기여가 5%~10% 정도 감소할 것이고, 전체 고용률 역시 0.5% 정도 하락할 것으로 예상했다. Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.11.

652) 예컨대, 은행 비밀주의를 통해 오스트리아 금융기관들은 신뢰성을 제고할 수 있었다. 철저하게 금융정보를 보호받을 수 있었기에 오스트리아 국민들은 안심하고 은행에 돈을 맡길 수 있었다. 정부가 자신의 계좌정보를 수집할 수 없다는 생각이 완전히 자리 잡자 오스트리아의 그 누구도 은행 비밀주의를 손보려고 하지 않았다고 한다. Hakelberg, *Ibid,* pp.3-4.

무래도 국제조세 영역에서는 다른 요소보다 경제력이나 자본 시장의 규모가 국가의 영향력을 결정하는 중요한 요소일 텐데, 미국은 압도적인 규모의 자본 시장을 이용해서 자국에 협조하지 않는 국가들에 대해 자국의 시장에 접근하지 못하게 하겠다고 위협하고, 이를 통해 협력, 즉 정보를 제공하도록 했다.[654] 미국에 대한 투자 의존도가 높은 외국 금융기관들은 미국 시장에 접근하지 못하면 큰 손해를 입게 되므로, 미국의 정보제공 요청에 응할 수밖에 없었다고 한다.[655] 또 미국 자본 시장에 진출해 있는 다른 모든 역외금융센터들이 미국과 정부 간 협정을 체결했기 때문에 미국의 정보제공 요청에 응하더라도 다른 경쟁국으로의 급격한 자본이탈을 염려하지 않아도 되었다.[656] 이 역시도 패권국인 미국의 전방위적인 영향력 행사의 결과였다.

나. '다자간 조세정보 자동교환 협정'도 패권국인 미국이 의도한 것인지 여부

미국이 원했던 국제조세레짐이 미국에 대해서만 정보를 제공하는 것이었는지, 아니면 나머지 국가들도 서로 정보 교환을 하는 것이었는지는 불분명하다. 애초 미국의 FATCA는 기본적으로 외국 금융기관으로부터 정보를 '제공'받는다는 생각에서 출발한 법이고,[657] 미국이 '다자간 조세

---

653) 미국의 자본 시장 규모에 대해서는 제3장 제5절 중 Ⅶ. 참조.

654) Lukas Hakelberg, *"The Power Politics of International Tax Co-operation: Luxembourg, Austria and the Automatic Exchange of Information",* Journal of European Public Policy, Vol. 22, No. 3(2015), p.416.

655) Hakelberg, *Ibid,* pp.416-417.

656) Hakelberg, *Ibid,* pp.421-423(미국과의 정보 교환은 다른 국가들과의 정보 교환으로 이어졌다. 미국과의 관계에서는 정보제공을 선택하고 다른 국가들과의 관계에서는 다른 방법, 예컨대 원천징수제도를 선택하면, 자국의 금융기관들이 부담하는 비용이 커질 수밖에 없어서 차라리 하나의 방식으로 통일하는 편이 비용적인 면에서 유리했기 때문이다).

657) FATCA 정부 간 협정 Model 1 제6조의 표제는 '상호주의(Reciprocity)'이나, 그 내용은 '미국은 상대방 국가와 상호주의에 입각한 자동 정보 교환이 동등한 수준으로 이루어질 필요가 있음을 인정하고 있고, 그러한 자동 정보 교환이 가능하도록 국내법적 근거를 마련하도록 노력하겠다.'는 취지여서 미국이 금융기관들로부터 정보를 수집할 국내법적 근거를 마련하기 전에는 정보제공이 어려웠다. 한편 상대방체약국 금융기관들은 미국 금융기관보다 이

정보 자동교환 협정'에 가입하지 않은 것을 보면, 미국이 일부 EU 국가들과 정부 간 협정을 체결하면 EU 조세 행정 협조지침상 최혜국 대우 조항이 발동되어 EU 회원국들 사이에 자동교환이 이루어진다거나 전 세계 각국이 '다자간 조세정보 자동교환 협정'까지 체결해서 정보 교환을 할 것까지 예상하거나 의도한 것 같지는 않지만, 그렇다고 OECD를 중심으로 '다자간 조세정보 자동교환 협정'을 추진하는 것을 적극적으로 저지하지 않은 것을 보면, 확실히 반대했다고 단정하기도 어렵다. 미국의 분명한 의사를 확인하기 어렵기는 하지만, 외부에 드러난 사실관계만을 두고 보면, 미국은 자국의 이익을 추구하는 과정에서 세계 각국이 자국에 정보를 제공하도록 했고, 그 결과 EU 조세 행정 협조지침상 최혜국 대우 조항이 발동되어 정보 교환 체계가 EU까지 확대되었으며, 그 이외 나머지 국가들도 자국의 이익을 추구하기 위해 또는 미국을 따라서 하면 자국도 이익을 얻으리라 기대하고 국제적 흐름에 동참했고, 이러한 모습에 대해 미국이 특별히 반대 의사를 표명하지 않으면서, 지금의 정보 교환 체계가 형성되었다고 설명할 수 있다.

패권국인 미국이 없었으면 미국을 중심으로 한 정보 교환 체계는 물론 최혜국 대우 조항을 기반으로 한 EU의 정보 교환 체계 또는 '다자간 조세정보 자동교환 협정'에 따른 정보 교환 체계 역시 생성이 안 되었겠지만, 그렇다고 미국이 처음에 예상하거나 의도한 모습에 완전히 부합하지 않을 수도 있어서 구조적 접근방법에서 말하는 전형적인 국제레짐 생성 과정에서 약간 벗어난 사례라 할 수 있다.

행해야 하는 사항이 더 많았고, 미국 금융기관이 정보를 제공하지 않더라도 상대방체약국은 미국처럼 높은 원천징수세율로 과세할 수도 없었다. Allison Christians, *"What You Give and What You Get: Reciprocity under a Model 1 Intergovernmental Agreement on FATCA"*, Cayman Financial Review(2013), pp.3-4(상대방체약국이 미국과의 정부 간 협정 체결을 통해 얻는 이익은 추후 미국이 정보 교환을 할 때에 그 대상국 명단에 이름을 올려두는 것 정도였다고 한다. 이 글은 https://ssrn.com/abstract=2292645에서 확인 가능하다). 한편 미국은 2012년 정보 수집 근거 규정의 시행을 예고하고 2016년 도입하면서 2년간 유예기간을 두어 금융기관과 납세의무자들이 충분히 대비할 수 있도록 해주었다고 한다. Hakelberg, *op. cit.(supra note 15)*, p.102.

그렇다면, 미국은 왜 '다자간 조세정보 자동교환 협정'에는 가입하지 않았을까.

첫째, 미국은 이미 상당수 국가들, 특히 필요한 정보가 있을 것으로 예상되는 조세피난처 및 은행 비밀주의 국가들 대부분과 정부 간 협정을 체결했기에 '다자간 조세정보 자동교환 협정'에 가입할 필요성이 크지 않았다.

둘째, 자국에 유입되는 많은 투자자본을 고려했을 때, '다자간 조세정보 자동교환 협정' 체결로 자국 금융기관이 큰 부담을 질 우려도 있었다.[658]

셋째, 미국은 아무래도 '다자간 조세정보 자동교환 협정' 가입을 선호하지 않았을 가능성이 높다. 패권국으로서 압도적인 힘이나 협상력을 가졌다고 하더라도, 나머지 모든 체약국들을 한 번에 상대하는 것보다 한 번에 한 국가씩만 상대하는 편이 훨씬 수월하기 때문이다. 또 협상 과정이 뜻대로 흘러가지 않거나 '다자간 조세정보 자동교환 협정'이 향후 개정되지 않을 경우 탈퇴하는 방법밖에 없는데, 그러면 개개 국가를 상대로 다시 정부 간 협정을 체결해야 하는 문제도 있었다.

미국을 제외한 나머지 국가들이 '다자간 조세정보 자동교환 협정'을 체결했다고 해서 미국의 뜻에 반하는 국제조세레짐이 생성된 것은 아니다. 미국은 '다자간 조세정보 자동교환 협정'에 가입하지 않아도 필요한 정보를 얻을 수 있었다. 그 어느 국가도 미국에 그 가입을 강요하지 않았고, 강요할 수도 없었다.[659] 미국은 국제조세레짐을 통해 가장 많은 편익을

---

658) 미국의 로비 단체들은 '대책 위원회(Task Force on Information Exchange and Financial Privacy)'를 결성해 보고서를 발표했다. 그에 따르면, 고세율의 유럽 국가들이 OECD를 통해 정보를 제공하도록 미국에 압력을 가할 것이고, 만약 미국이 정보를 제공하면, 자본 유치가 어려워지고, 미국에서 많은 자본이 이탈할 것이며, 많은 납세의무자들의 사생활이 침해될 것이어서 OECD의 작업을 계속 지지해서는 안 된다고 주장했다고 한다. Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.76.

659) EU는 투명성 기준(모든 EU 회원국들과 자동 정보 교환을 하든가 OECD의 '공동보고기준'을 채택해야 한다)을 충족하지 못한 국가들을 블랙리스트(non-cooperative jurisdiction for tax purposes)로 만들어 제재하겠다고 발표했으나, 미국은 자동교환 협정에 가입하지 않았음에도 그에 포함되지 않았다(https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-list-of-non-cooperative-juri

누리는 지배적 수혜자인 패권국으로서 정보 교환 체계를 형성할 동기를 가졌고, 그 목적을 이룬 것이라 평가할 수 있다.

2. 국제조세레짐 유지단계

미국과의 정부 간 협정은 미국의 압도적인 자본 시장 덕분에 체결되었기에 그 패권국으로서의 지위가 계속 유지되어야 존속할 수 있다. 또 미국을 제외한 나머지 국가들 사이의 '다자간 조세정보 자동교환 협정' 역시 미국과의 협정 덕분에 가능했던 것이어서 위 정부 간 협정과 그 운명을 같이할 가능성이 높다.

패권국에 더 많은 권력이 집중될수록 더욱 강력한 국제레짐이 될 것이나, 반대로 패권국이 영향력을 상실하면 그 국제레짐도 약화될 것이다.[660] 만약 미국의 자본 시장이 지배적 지위를 상실하고, 이를 대체할 압도적인 규모의 자본 시장이 등장하지 않는다면, 미국이 주도한 현재의 국가 간 정보 교환 체계는 유지되기 어려울 수 있다. 유사한 규모의 자본 시장이 난립하면, 각 시장은 더 많은 외국 자본 유치를 위해 경쟁할 것이고, 거주자에 대한 과세보다 외국 자본 유치로 인한 이익이 훨씬 크다면, 그 경쟁은 더욱 심해질 것이며, 이러한 과정에서 자국 자본 시장에의 접근 대가로 정보를 제공하도록 하는 위협은 효과가 없을 가능성이 높다. 대체재, 즉 그와 유사한 수익을 낼 수 있으면서 정보를 제공하지 않아도 되는 다른 자본 시장으로 이동하면 그만이기 때문이다. 현재 국가 간 정보 교환과 관련된 협정들이 FATCA를 제외하고는 정보 교환에 응하지 않았을 때의 실효적 제재 수단을 갖추고 있지 않은 점은 미국 이외에는 그러한 위협을 할 수 있는 국가가 없음을 보여준다.[661] 이처럼

---

sdictions/). 그 이유는 독일과 같이 대미 수출 의존도가 높은 국가들이 미국으로부터 통상 분야에서 보복 조치를 당할 것을 우려하기 때문이라 한다. Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.5. 또 미국이 자국 거주자들의 조세회피에 이용될 일은 거의 없을 것이라 믿기 때문에 미국에 '다자간 조세정보 자동교환 협정' 가입을 강요하지 않는다고 한다. Hakelberg, *Ibid,* p.133.

660) 제2장 제3절 중 Ⅲ. 2. 다. 참조.

661) 한편 국내 금융기관에 대한 제재 수단은 갖추고 있다. 예컨대, 국제조세조정법 제61조 제1항은 정보를 제공하지 않거나 거짓으로 정보를 제공하는 경우 3천만 원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있다.

패권국의 지위에는 실효적 제재 수단이 필수적으로 수반되어야 한다.

3. 미국의 의사결정에 영향을 주는 요소

가. 의의

국제레짐이론은 국가를 최소 단위의 행위자로 보아 국내 정치적 요소를 그 분석 대상에 포함하지 않는다. 국내 정치적 요소, 즉 정부의 이념적 성향, 국내 자본과 노동 등 이익집단들의 영향력 등이 종합적으로 반영된 국가의 대외적 입장이 국제 사회에서 다른 국가와의 관계에 따라 어떻게 변화하는지를 중심으로 분석하기 때문이다.

보통 다른 국가와 뜻이 충돌할 때에는 입장을 조정하거나 또는 대다수 국가들이 찬성하는 방향이 있을 때에는 그쪽을 따르기도 한다. 상당수 국가가 상대국의 뜻을 강제로 꺾거나 국제 여론을 무시할 만한 힘이 없기 때문이다. 그런데 패권국인 미국은 다르다. 자국과 뜻을 달리하는 국가를 상대로 위협 등을 통해 자기 뜻을 관철할 수 있고, 국제 여론이 자국의 견해와 다르다 하더라도 자국에 그 수용을 강요할 만한 존재가 없음을 잘 알고 있다. 결국 다른 국가들의 의사결정은 국내외적 요소에 모두 영향을 받지만, 미국의 의사결정은 사실상 국내적 요소에만 영향을 받는 것이라 할 수 있다. 이러한 측면에서 대외적 입장만을 분석 대상으로 삼으면, 즉 국내 정치적 요소를 살펴보지 않으면, 패권국인 미국의 입장이 왜 그러한지 정확히 이해하기 어려울 수 있다.

예컨대, 미국은 1920년대부터 꾸준히 단일국가 차원에서 국내외 조세회피에 대응하기 위한 세제를 마련했고,[662] 1980년대에는 이미 거주자들의 조세피난처를 활용한 조세회피 문제의 심각성을 인식하고 국제적 수준의 대응이 필요하다는 결론을 가지고 있었다.[663] 1989년 초창기 조세행정공조협약(CMAAT)에 가입한 국가들 중 하나이기도 했다.[664] 그럼에

662) 미국의 대표적인 조세회피 대응 세제에 관하여는 제3장 제3절 중 Ⅱ. 참조.

663) Gordon, *op. cit.,* p.10.

664) 미국은 1989. 6. 28. 위 협약에 서명했다. 노르웨이와 스웨덴 정도가 미국보다 먼저 서명했다(https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf).

도 처음부터 강력한 영향력을 행사하지는 않았다. 1990년대 후반에 이르러서야 조세피난처 문제를 국제적으로 논의할 것을 촉구하고, 패권국으로서의 힘을 이용해 조세정보를 제공하도록 했다. 이러한 과정에서 미국에 영향력을 행사하지 못하도록 또는 행사하도록 한 국가는 없었다. 그렇다면 결국 왜 이렇게 뒤늦게 영향력을 행사하였는지에 대해서는 미국의 국내 정치적 요소를 살펴봐야 할 것이다. 물론 이 문제를 더 정확하게 분석하려면, 1920년대부터 시작해야 할 것이지만,[665] 이 글이 주로 1990년대 후반 이후에 집중적으로 이루어진 논의에 중점을 두고 있어서, 여기서도 1990년대 후반 이후의 사정을 중심으로 살펴본다.

나. 하켈베르그의 이론

1) 의의

미국의 국내 정치적 요소를 중심으로 미국의 대외적 행동을 분석하는 것은 다소 국제레짐이론의 논의 범위를 벗어나기는 하지만, 이러한 방법을 통해 앞서 제기한 질문에 대한 답을 제시하는 이론이 있어 소개한다.

2) 주요 내용

하켈베르크(Lukas Hakelberg)는 역진적 세제 개편[666]을 하는 데에 정치적 어려움이 있는지(political barriers to regressive tax reform)와 이익집단들이 얼마나 영향력을 가지는지(adjustment costs for powerful interest groups)를 중심으로 미국의 대외적 입장을 설명한다.[667]

첫째, 역진적 세제 개편과 자본에 대한 감세에 우호적인 공화당 정부는 자본의 자유로운 이동을 막거나 투자자본에 대한 과세를 강화하려는 국제적인 논의에 동참하지 않을 것이다. 반대로 정치 이념적으로 누진세제의 강화를 통해 응능 부담의 원칙과 공평 과세의 원칙을 실현하고자

665) 1930년대까지 패권국은 영국이었기에 미국이 영국의 식민지들인 조세피난처에 대해 정보를 제공할 것을 요구할 수 없었을 것이고, 그 이후 1950년대까지는 압도적인 생산력을 기초로 해서 얻은 자본을 해외에 계속해서 투자해야만 하는 상황이어서 조세피난처를 통한 조세회피가 미국에 손해는 아니었다고 한다. 이창희, 앞의 논문(각주 321), 22면, 80면.

666) 역진적 세제 개편(regressive tax reform)이란, 투자자본에 대한 세 부담을 줄이고 노동이나 소비에 세 부담을 전가하는 방향의 세제 개편을 말한다. Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* pp.36-37.

667) Hakelberg, *Ibid,* pp.36-42.

하는 성향이 강한 민주당이 정권을 잡으면 위와 같은 국제적인 논의를 지지할 것이다.[668]

둘째, 국내 이익집단들의 영향력은 주로 자신들을 규제하려는 국제적 움직임에 미국이 동참하지 못하도록 하는 방향으로 행사된다. 특히 투자 중단이나 회수 등과 같은 위협수단을 활용한다고 한다.[669] 예컨대, 국내 경제나 일자리 창출에 미치는 영향이 큰 금융기관이나[670] 다국적 기업들의 투자 중단이나 해외이전 등과 같은 위협은 상당히 효과적일 수 있다고 한다.[671] 하지만 세금을 불법적으로 탈루하는 데에 목적이 있는 납세의무자들, 주로 자연인일 텐데, 이들은 그 불법성 때문에 영향력을 행사하기 어렵다.[672]

이러한 요소들을 서로 조합하면, 다음과 같다.

첫째, 민주당이 집권하고, 자본가나 기업 등의 이익을 대변하는 집단이 정부 결정에 미치는 영향력이 미미하면, 미국은 조세회피 규제와 관련된

---

668) Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* pp.37-38(1948년부터 2005년까지 모든 민주당 정부는 공공 투자와 고용 분야에 대한 지출을 늘리고 누진 세제의 강화를 통해 소득 불균형을 해소하고자 노력했으나, 같은 기간 모든 공화당 정부는 고용과 사회복지 분야에 대한 지출을 줄이고 누진적 세제 개편을 단행했다고 한다).

669) Hakelberg, *Ibid,* p.39(정치자금 기부나 로비활동 등을 통해 영향력을 행사하기도 한다).

670) 미국의 금융, 보험 및 부동산 산업이 국내총생산에서 차지하는 비중은 1950년대부터 꾸준히 증가해서 1990년대 초반에는 제조업을 추월했다. 한편 같은 기간 금융, 보험 및 부동산 산업이 고용시장에 미치는 영향은 다른 산업과 비교해 그렇게 많이 증가하지 않았다고 한다. Greta R. Krippner, *"The Financialization of the American Economy",* Socio-Economic Review, Vol. 3, Issue 2(2005), pp.178-181[미국 경제는 이른바 금융화(financialization, 이익 창출 활동이 교역과 공산품 생산보다 금융 활동을 통해 더 많이 이루어지는 성향)되었다고 한다].

671) Hakelberg, *Ibid,* p.40(미국은 금융 산업에 대한 국제적 규제 움직임이 있을 경우, 국제 사회가 미국의 제도를 채택하도록 하고, 자국의 제도와 다른 제도의 도입 가능성을 제한해서 자국의 금융기관들을 새로운 규제로부터 최대한 보호하려 한다), p.41(소득 이전과 같은 조세회피 행위를 기업의 '절세 전략'으로 정당화하기도 한다. 기업은 주주의 이익을 극대화하고, 줄어든 세부담을 투자와 일자리 창출을 위해 사용하기 때문에 오히려 공익에 부합한다는 것이다).

672) Hakelberg, *Ibid,* p.39.

국제적 논의를 지지하고, 관련 조치들을 국내에서 시행한다.[673] 예컨대, 공화당의 레이건(Ronald Reagan, 1981년~1989년) 정부와 부시(George H. W. Bush, 1989년~1993년) 정부에 이어 민주당의 클린턴(Bill Clinton, 1993년~2001년) 정부가 들어서자 비로소 미국은 국제적 조세회피 규제와 같은 문제에 대한 국제적 논의를 대외적으로 지지할 수 있었다. 하지만 바로 다음에서 보는 것처럼 기업 등의 큰 반대에 부딪혀 막상 관련 조치를 취하지는 못했다.[674]

둘째, 민주당이 집권하더라도, 자본가나 기업 등의 이익을 대변하는 집단이 정부 결정에 미치는 영향력이 크면, 미국은 대외적으로 조세회피를 규제하려는 국제적 논의에 관하여 지지 의사를 표시하면서도 막상 관련 조치들을 시행하기를 주저한다.[675] 예컨대, 오바마(Barack Obama, 2009년~2017년) 정부는 FATCA 시행, 정부 간 협정 체결 등 정보 교환 논의를 적극적으로 주도하면서도[676] 자국 금융기관들에 부담을 줄 수 있는 '다자간 조세정보 자동교환 협정'에는 가입하지 않았는데, 이는 고객 유치의 어려움이나 자본의 이탈 가능성을 염려한 자국 금융기관들의 반대가 심했기 때문으로 볼 수 있다.[677]

셋째, 공화당이 집권하고, 자본가나 기업 등의 이익을 대변하는 집단이

---

673) Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.42-44[국제적으로 논의 중인 내용이 이미 국내 은행들이 충족하고 있는 수준의 투명성(financial transparency)을 요구하는 것에 불과하다면, 그 논의를 지지하더라도 국내 은행들로부터 반발이 없을 것이다. 반대로 미국 은행들에 요구되는 투명성 수준보다 더 엄격한 규제를 하려고 한다면, 미국은 그에 동참하지 않을 것이고, 결국 더 많은 자본이 미국에 몰려 다른 국가들도 그러한 시도를 포기할 것이다].

674) 클린턴 정부가 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트에 대한 지지 의사를 밝히고, 피지배외국법인세제를 확대 적용하려 했으나, 기업들의 강력한 반대에 부딪혀 포기한 것이 대표적인 예라고 한다. Hakelberg, *Ibid,* p.61, p.64.

675) Hakelberg, *Ibid,* p.144.

676) 미국 금융업계는 FATCA 도입을 환영했는데, 그 수범자가 자신들이 아닌 외국 금융기관들이었고, 미국 거주자들이 외국은행(특히 스위스 은행)에 예금을 할 유인이 사라져서, 미국 은행들이 그 자금을 유치할 수 있을 것으로 기대했기 때문이라 한다. Hakelberg, *Ibid,* p.88.

677) 덕분에 미국 금융기관들은 그 어떤 나라의 금융기관보다 은닉 재산을 유치하기 유리해졌다. 이러한 미국의 태도를 두고 위선적(hypocrisy)이라고 평가하는 입장도 있다. Hakelberg, *Ibid,* p.23.

정부 결정에 미치는 영향력도 크다면, 미국은 대외적으로 조세회피를 규제하려는 국제적 논의에 반대한다.[678] 예를 들어, 클린턴 정부에 이은 부시(George W. Bush Jr., 2001년~2009년) 정부는 전통적인 공화당의 입장에서 투자자본 감세나 전반적인 세율 인하에 우호적이었고,[679] 영향력이 큰 국내 이익집단들 역시 투자자본이나 기업의 세 부담이 증가하거나 자본의 자유로운 이동을 저해할 가능성이 높은 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트를 반대했으므로, 미국은 위 프로젝트에 대한 지지를 철회했다고 볼 수 있다.[680]

넷째, 공화당이 집권하고, 자본가나 기업 등의 이익을 대변하는 집단이 정부 결정에 미치는 영향력이 미미하면, 미국은 조세회피를 규제하려는 국제적 논의에 크게 관심을 두지 않는다.[681] 역사적으로 미국 자본가나 기업 등의 영향력이 미미했던 경우가 거의 없어서 아직은 여기에 딱 들어맞는 사례는 없는 것으로 보인다.

3) 평가

하켈베르그의 주장은 미국의 대외적 의사결정에는 일정한 패턴이 있는데, 그것은 집권 여당의 정치적 이념과 자본, 기업 등의 이익을 대변하는 집단들의 영향력이 상호 작용한 결과라는 것이다. 이 주장을 조금 확대해서 적용하면, 미국 이외에도 다른 국가의 대외적 의사 역시 집권 여당, 국내 이익집단들로부터 영향을 받아 정해질 것인데, 미국은 그 의사결정에 영향을 받을 만한 결정적인 국외적 요소가 없지만, 다른 국가는 미국으로부터 영향을 받고, 그러한 미국의 영향력은 다른 어떤 국내적 요소의 영향력보다 커서 결과적으로 미국이 원하는 방향으로 국제레짐이 형

678) Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.42.

679) 부시 정부는 역사상 가장 큰 규모의 감세를 시행했다. 예컨대, 기업들은 특정 자산을 구매한 그(當)해에 많은 부분(50%)을 감가상각비로 공제받을 수 있었고, 결손금을 과거 5년 동안 소급해서 공제받을 수도 있었다. 또 개인 납세의무자의 배당소득을 면세하고, 주식 매매로 얻은 자본소득에 대한 세율을 인하했다. Hakelberg, *Ibid,* p.68-69.

680) 만약 OECD가 개인 차원의 조세회피 문제를 기업 차원의 조세회피 문제와 분리해서 다루었다면, 기업들의 강한 반발이 없었을 것이어서 프로젝트가 실패하지 않았을 것이라는 주장에 대해서는 Hakelberg, *Ibid,* p.49.

681) Hakelberg, *Ibid,* p.42

성되는 것이라고 할 수 있다.

그런데 하켈베르그의 주장은 다음과 같은 한계를 가진다고 생각한다.

첫째, 미국 이익집단들의 영향력을 어떻게 계량화할 것인가의 문제가 있다. 다국적 기업이나 금융기관이 실제 정부 정책에 대한 불만을 표출하면서 미국을 떠나겠다고 위협을 가한 적이 있는지, 그러한 위협을 현실화한 적이 있는지, 그에 대한 정부의 대응은 무엇이었는지 등에 대한 사례연구가 필요할 것으로 보인다.

둘째, 국제적 조세회피 대응수단들은 결국 국내법으로 마련해야 하는데, 여기에는 의회의 협조가 필수적이다. 집권 정당과 의회의 다수당이 서로 다를 경우에는 그 입법이 더욱 어려워질 수 있다. 이를 확인하기 위해서는 집권 정당과 의회 다수당 사이의 정치적 역학관계에 대한 분석이 필요할 것으로 보인다. 또 집권 정당과 의회 다수당이 동일한 경우, 예컨대 민주당이 집권하면서 의회 다수당의 지위도 겸하는 경우에는 조세회피 규제 입법이 잘 이루어졌는지에 대한 확인도 필요할 것이다.

셋째, 미국의 양당 체제가 굳건하기는 하지만, 트럼프 정부와 같이 기존의 정치판이 새롭게 짜이는 경우도 있어서 단순히 집권 정당이 민주당이냐 공화당이냐만 가지고 설명하는 것은 한계가 있다고 보인다. 예컨대, 공화당 후보로 출마해 집권한 트럼프 정부는 자본의 국외 유출을 막아 적극적으로 국내 일자리를 확보하려 했다.[682]

넷째, 미국의 의사결정에 영향을 줄 수 있는 국외적 요소가 전혀 없는 것도 아니다. 예컨대, 미국도 전 세계 금융위기, 911 테러, 조세회피 스캔들 등 외부적 환경 변화에 영향을 받았다.

IV . 소결

국제레짐을 형성하기 위해서는, 국제레짐 형성을 희망하는 패권국이 존재해야 하고, 공동의 이익과 핵심 이데올로기에 대한 공감대가 있어 다른 국가들이 패권국을 따를 수 있어야 한다.

조세 경쟁과 관련해서는 패권국인 미국이 그것을 희망하지 않았고, 조

682) 이창희, 앞의 논문(각주 321), 67-68면.

세 경쟁의 유해성에 대한 각국의 공감대도 없었다. 설령 조세 경쟁 제한을 통해 자본의 효율적 분배라는 공동의 이익이 있었다고 하더라도, 실제 자기 몫으로 돌아올 것이 없는 국가들 입장에서는 공동의 이익이 없는 것과 마찬가지였다. 결국 조세 경쟁을 제한하려는 시도는 국제조세레짐이 되는 데에 실패했다.

하지만 정보 교환과 관련해서는 미국이 그 국제조세레짐 형성을 적극적으로 희망했다. 금융위기, 911 테러, 조세회피 스캔들 등이 이어지면서 금융기관들이 보유하고 있던 정보의 투명한 공개에 대한 국제적 요구가 커지면서 핵심 이데올로기, 즉 은행 비밀주의 폐지 필요성에 대한 공감대도 쉽게 형성됐다. 또 다른 국가들은 미국이 형성하는 정보 교환 체계에 참여해야 미국 자본 시장에서 투자 활동을 계속할 수 있는 이익을 얻을 수 있었다. 위 국가들은 미국과 정부 간 협정을 체결하고, 나아가 '다자간 조세정보 자동교환 협정'을 통해 서로 정보를 교환하기로 했다. '다자간 조세정보 자동교환 협정' 체결까지 미국이 의도했는지는 불분명하지만, 미국이 그 추진을 반대하지도 않았고, 그 결과 국제조세레짐이 될 수 있었다.

패권국인 미국은 혼자만의 힘으로도 국제조세 영역에 근본적인 변화를 가져올 수도 있고, 그 변화를 가로막을 수도 있다.[683] 패권국이 아닌 다른 국가들의 의사는 국제조세레짐 형성 과정에서 크게 중요하지 않다. 그 국가들은 어떠한 방법으로 미국의 의사를 따를 것인지만 결정할 수 있다. 동조하는 국가는 자발적으로 미국의 뜻을 따를 것이고, 그렇지 않은 국가는 미국의 위협을 못 이겨 미국의 뜻을 따르게 될 것이어서, 결국 미국이 원하는 국제조세레짐이 형성된다.

한편 지금까지 살펴본 구조적 접근방법을 통한 분석은 다음과 같은 한계가 있다.

첫째, G7이 OECD에 조세 경쟁 문제를 해결할 방안을 주문한 1996년부터 미국 부시 정부가 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트에 대한 지지

683) Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.15[미국이 단순히 거부권자(veto player)에서 변혁의 주도자(change agent)가 되었을 때에 비로소 근본적인 변화가 일어난다].

의사를 철회한 2001년까지의 기간에는 패권국인 미국의 지지가 있었다. 그럼에도 왜 프로젝트가 잘 진행되지 못했는지를 구조적 접근방법을 통해 설명하기 어렵다. 이 부분에 관해서는 공동의 이익이 존재함에도 그 분배 문제가 해결되지 못할 경우에 국제조세레짐이 형성되기 어려운 이유를 살펴볼 필요가 있다.

둘째, 패권국인 미국이 분명히 원했는지 불분명한 부분, 즉 왜 국가들은 '다자간 조세정보 자동교환 협정' 형태로 정보를 교환하기로 했는지도 구조적 접근방법으로 설명이 어렵다. 미국과의 정보 교환 협정이 다른 국가들 사이의 관계에 어떤 영향을 주었는지, '다자간 조세정보 자동교환 협정'은 왜 필요했는지, 그 과정에서 OECD의 역할은 무엇이었는지 등에 대해 살펴볼 필요가 있다.

이러한 부분들에 대해서는 다른 접근방법들을 통한 분석이 필요하다.

제 3 절 게임 이론적 접근방법

Ⅰ. 의의

구조적 접근방법이 패권국에 주목한다면, 게임 이론적 접근방법은 기본적으로 국가들의 전략적 상호작용에 중점을 둔다. 두 참여국이 협력과 배신 중 어느 하나를 선택할 수 있는 게임으로 표시한 후 그 게임이 네 개의 게임, 즉 제휴게임, 조정게임, 보장게임, 설득게임 중 어느 것과 유사한지를 파악해서 국제레짐 형성에 필요한 요소를 갖추었는지를 살펴본다.[684]

한편 게임 이론적 접근방법도 국가 간 협력이 이루어지기 위해서는 공동의 이익이 있어야 하고, 그 이익이 협력에 참여한 국가들에 분배되어야 함을 전제로 한다.[685] 다만, 게임 이론적 접근방법은 공동의 이익을 외부에서 주어진 값으로 생각해서 어떻게 공동의 이익이 되었는지에 대해서는 따로 설명하지 않아서, 이 부분에 대해서는 앞서 구조적 접근방법에서 살펴본 내용, 즉 조세 경쟁에서는 공동의 이익이 있는지 불분명

684) 제2장 제3절 중 Ⅳ. 2. 참조.
685) 제2장 제3절 중 Ⅳ. 1. 참조.

했고, 정보 교환에서는 공동의 이익이 있었다는 점이 그대로 적용될 수 있다. 이러한 측면에서만 보더라도 조세 경쟁에서는 공동의 이익이 존재하는지가 불분명해서 협력을 위한 필요조건조차 갖추지 못했고, 그래서 국제조세레짐 형성에 성공할 수 없었다고 평가할 수 있을 것이나, 이 절에서는 게임의 모습을 한 번 살펴보기 위해, 그리고 만약 그 게임이 설득게임과 유사하다면, 공동의 이익을 배분하는 방안을 통해 협력이 이루어질 수 있으므로, 일단 공동의 이익이 존재한다고 가정한다.[686]

이 절에서는 다음과 같은 사항들을 살펴본다.

첫째, 자본수출국과 자본수입국 사이의 조세 경쟁 상황을 게임으로 표시하고, 그 게임이 어느 유형의 게임인지, 그리고 국제조세레짐을 형성하기 위해서는 무엇이 필요한지 등을 검토한다. 나아가 그 게임에서 왜 조세피난처가 문제였는지 본다.

둘째, 정보 교환과 관련해서도 자본수출국과 자본수입국 사이의 게임으로 한 번 표시해보고, 특히 은행 비밀주의 국가들이 미국에 정보를 교환하게 된 것이 전체적인 게임에 어떠한 영향을 주었는지 살펴본다.

II . 조세 경쟁의 게임 상황

1. 기본적인 모습

가. 게임 상황

조세 경쟁의 기본적인 구조는 다음과 같다.[687] 세율 인하 등을 통해 외국 자본을 유치하면, 자본의 충분한 공급, 일자리 창출, 관련 산업의 발전 등의 이익을 얻을 수 있다. 경우에 따라서는 과세대상이 늘어나 세율 인하에도 불구하고 과세 수입이 더 증가할 수도 있다. 세율을 인하해서 고세율 국가로부터 자본을 유치하면, 국익이 증대되므로, 각국이 세율 인하를 할 유인이 있다. 결국 조세 경쟁이 일어난다.

다음과 같은 사례를 가정한다.[688]

---

686) 이러한 가정을 두고 논의를 진행하는 방법은 Thomas Horst, "*A Note on the Optimal Taxation of International Investment Income*", The Quarterly Journal of Economics, Vol. 94, No. 4.(1980), p.793.에서 실마리를 얻었다.

687) Rixen, *op. cit.,* p.43.

A, B 국만 존재하는 세계이다. 양국은 거주자의 전 세계 소득과 비거주자의 국내원천소득 모두 동일한 세율로 과세하지만, 거주자가 신고하지 않는 이상 국외원천소득에 대해 실제 과세 집행이 불가능하다. 한편 양국 사이에 자본 이동은 자유롭고, 세전 수익률 역시 동일하다. 정보통신기술의 발달로 전화나 이메일 한 통으로 해외에 법인을 설립하고, 계좌를 개설할 수 있는 점 등을 고려해 세금 이외에 투자 결정에 결정적인 영향을 줄 만한 다른 비용은 없는 것으로 본다.

각국은 '과세 수입 확보를 통해 얻을 수 있는 이익'[689]과 '국내외 자본 유치를 통해 얻을 수 있는 이익'[690]을 종합적으로 고려해 전략을 선택한다.[691] 양국이 선택할 수 있는 전략은 '과세'와 '비과세'이다(양국이 선택한 전략은 거주자와 비거주자 모두에게 동일하게 적용된다).

나. 각국의 전략

어느 한쪽 입장에서 봤을 때, 상대국만 비과세하면, 자국 거주자의 자본만 유출되어 과세 수입과 자본유치 이익 모두 얻을 수 없다. 최악의 상황이다. 반대로 자국만 비과세하면, 과세 수입은 없지만, 상대국 거주자의 자본유치를 통한 이익을 얻을 수 있다. 한편 양국 모두 과세하면, 현재 상황이 유지되므로, 양국 모두 비과세하는 경우보다 과세 수입을 더 얻을 수 있다. 결국 어떤 전략을 선택할지는 '비과세를 통해 얻을 수 있는 상대국 거주자의 자본유치 이익'과 '과세를 통해 얻을 수 있는 자국 거주자에 대한 과세 수입' 중 어느 것이 국익에 더 도움이 되느냐에 달

688) Holzinger, *op. cit.,* pp.475-510.

689) 정부가 정권 유지를 위한 방향으로 재정을 사용할 것이어서 재정적 지출이 많을수록 정부에 대한 비판적인 평가가 줄어 정권 재창출에 유리하므로, 결국 과세 수입이 늘어날수록 그로부터 얻을 수 있는 이익도 커진다. Holzinger, *Ibid,* p.489.

690) 충분한 자본의 공급, 낮은 이자율, 높은 고용률 등을 들 수 있다. Holzinger, *Ibid,* p.489.

691) 거주자의 세 부담이 줄어들어 결과적으로 세후 수익이 증가하는 것, 즉 거주자의 수익 증대로 늘어나는 국가 효용을 고려하지 않는다. 세법이 잘 작동했더라면 그것은 국가 세수로 편입되어야 했을 부분이고, 민간과 정부 사이에 효율성 측면에서 차이가 없다고 가정하기 때문이다. 민간과 정부 사이에 효율성 측면에서 차이가 없다는 가정을 하는 이유에 관하여는 이창희, 앞의 책(각주 1), 24면 참조.

려 있다. 만약 자본유치 이익이 과세 수입보다 크다면, 비과세를 선택할 것이고, 과세 수입이 자본유치 이익보다 크다면, 과세를 선택할 것이다.

다. 게임의 결과

1) 양국 모두 자본유치 이익이 과세 수입보다 크다고 파악하는 경우

양국이 모두 '비과세를 통해 얻을 수 있는 자본유치 이익'이 더 크다고 파악한다면,[692] 양국의 우월 전략이 모두 '비과세'이므로 게임의 결과는 양국 모두 비과세하는 조세 경쟁 상황이다.[693] 하지만 양국이 모두 과세하면, 모두 비과세하는 현재보다 과세 수입을 추가로 얻으므로, 양국이 모두 비과세하는 상황보다 개선될 수 있는 상황, 즉 파레토 최적이 존재한다. 바로 제휴게임이다.[694]

보수행렬로 표시하면, 다음과 같다.[695]

		B 국	
		과세(협력)	비과세(배신)
A 국	과세 (협력)	(3, 3)$_P$	(1, 4)
	비과세 (배신)	(4, 1)	(2, 2)$_N$

위 게임에서는 서로 협력해서 과세하기로 합의하고, 계속해서 과세하는지 감시할 수 있는 수단이 필요하다.[696] 배신의 유인이 존재하기는 하지만, 서로 협력하는 편이 서로 협력하지 않는 편보다 낫기 때문에 협력이 이루어질 가능성이 크다.

한편 제휴게임에서는 게임이 반복적으로 이루어질 경우에는 협력의 가

692) 외국 자본을 과세해서 얻는 세수보다 외국 자본을 유치해서 노동이 받을 수 있는 보수가 더 커서 외국 자본을 과세하지 않는 것이 자국에 유리한 상황이다. 이창희, 앞의 논문(각주 321), 32면.

693) 자본수출국이 자국에서 유출된 자본을 과세하지 않으면, 자본수입국이 그 자본을 유치하기 위해서는 당연히 비과세해야 한다. 이창희, 위의 논문, 15면.

694) Holzinger, *op. cit.,* p.492. 제휴게임에 대해서는 제2장 제3절 중 Ⅳ. 2. 가. 참조.

695) Holzinger, *Ibid,* p.492. 한편 행렬의 각 숫자가 가지는 의미에 관하여는 제2장 제3절 중 Ⅳ. 2. 참조.

696) Holzinger, *Ibid,* p.492.

능성이 증대할 수 있다.[697] 이른바 눈에는 눈 이에는 이(tit for tat) 전략을 통해 상대국의 배신에 바로 배신으로 보복하면, 상대국도 더는 배신으로 이익을 얻을 수 없어서 다시 협력하게 될 수 있기 때문이다. 하지만 이러한 전략도 게임 참가자가 많아지면, 효과적이지 않다. 배신자를 정확히 찾아내서 보복하는 것이 더욱 어려워지기 때문이다.[698]

2) 양국 모두 과세 수입이 자본유치 이익보다 크다고 판단하는 경우

양국이 모두 '과세를 통해 얻을 수 있는 과세 수입'이 더 크다고 파악한다면, 양국이 모두 과세해야 양국의 국익이 극대화된다. 따라서 양국이 과세라는 합리적인 선택을 하면, 조세 경쟁 상황은 발생하지 않는다. 그런데 상대국이 비합리적일지 모른다는 두려움, 즉 자국만 과세하고 상대국은 비과세하는 최악의 상황을 우려해서 오히려 비과세하는 선택을 할 수도 있고, 그러면 조세 경쟁 상황이 발생한다. 바로 보장게임이다.[699]

보수행렬로 표시하면, 다음과 같다.[700]

		B 국	
		과세(협력)	비과세(배신)
A 국	과세 (협력)	(4, 4)P, N	(1, 3)
	비과세 (배신)	(3, 1)	(2, 2)N, M

위 게임에서는 서로 가장 합리적인 선택만 하면, 조세 경쟁 상황이 벌어지지 않는다. 함께 과세하는 것이 최선임을 알고, 상대국도 과세하리라는 확신만 가질 수 있으면, 상대국의 비합리적 선택에 대한 두려움 없이 합리적인 선택을 할 수 있다.[701]

3) 양국의 판단이 서로 다른 경우

---

697) 제2장 제3절 중 Ⅳ. 2. 가. 3) 다) 참조.

698) Rixne, *op. cit.,* p.47(따라서 다자간 체계에서는 감시와 제재의 문제를 해결하기 위해서 배신행위를 정확히 평가할 수 있는 규범이 필요하다).

699) Holzinger, *Ibid,* p.490-491. 보장게임에 대해서는 제2장 제3절 중 Ⅳ. 2. 다. 참조.

700) Holzinger, *Ibid,* p.491.

701) *Ibid.*

어느 한쪽(편의상 위 사례에서 A 국)은 '과세를 통해 얻을 수 있는 과세 수입'이 더 크다고 파악하고, 다른 한쪽(편의상 위 사례에서 B 국)은 '비과세를 통해 얻을 수 있는 자본유치 이익'이 더 크다고 파악하면, 자본유치 이익이 더 크다고 판단한 국가는 비과세를 선택할 것이고, 그러면 과세 수입이 더 크다고 국가도 최악의 상황을 피하기 위해 비과세를 선택해야 하므로 게임의 결과는 조세 경쟁 상황이다. 그런데 양쪽 모두 조세 경쟁 상황보다는 양쪽 모두 과세하는 상황이 더 나으므로, 양쪽 모두 전략 변경을 할 유인이 있다는 점에서 제휴게임과 유사하다. 하지만 양쪽 모두 과세로 전략을 변경했을 때, 어느 한쪽, 즉 자본유치 이익이 더 크다고 판단한 국가만 배신의 유인이 있는 점에서 양쪽 모두 배신의 유인이 있는 제휴게임과는 차이가 있다. 한편 양쪽이 서로 협력, 즉 과세하는 결과가 어느 한쪽, 즉 과세 수입이 더 크다고 판단하는 국가에는 최선의 결과라는 점에서 설득게임과 유사하다. 그런데 양쪽 모두 전략을 변경해야 하는 점에서 일방만 전략을 변경하면 되는 설득게임과 차이가 있다. 제휴게임과 설득게임이 혼재된 게임이라 할 수 있다.[702]

보수행렬로 표시하면, 다음과 같다.[703]

		B 국	
		과세(협력)	비과세(배신)
A 국	과세 (협력)	(4, 3)P	(1, 4)
	비과세 (배신)	(3, 1)	(2, 2)N

한편 양국의 자본 흐름이 상이한 경우, 즉 어느 한쪽은 자본수출국이고, 다른 한쪽은 자본수입국인 경우, 자본수출국은 '과세를 통해 얻을 수 있는 과세 수입'만 있고, 자본수입국은 '비과세를 통해 얻을 수 있는 자본유치 이익'만 있으므로, 위 게임과 유사할 것이나, 자본수입국은 자본

---

702) Holzinger, *op. cit.,* pp.493-494. 제휴게임에 대해서는 제2장 제3절 중 Ⅳ. 2. 가. 참조. 설득게임에 대해서는 제2장 제3절 중 Ⅳ. 2. 라. 참조.

703) Holzinger, *Ibid,* p.494.

수출국에 협력해서 조세 경쟁을 포기한다고 해도 현재 상황보다 나아지지 못해서,[704] 위 게임 상황에서 A 국이 B 국을 설득하는 것보다 더욱 어려울 것이다.

위 게임에서는 협력해서 조세 경쟁 문제를 해결하기가 쉽지 않을 것이다. 무엇보다 편익을 배분하는 문제가 어렵다. 일반적인 설득게임에서는 자국의 우월 전략이 협력이어서 굳이 전략을 변경하지 않아도 되고, 자국만 협력하고 상대국은 협력하지 않더라도 차선의 결과를 얻을 수 있어서 상대국 설득에 실패했다고 하더라도 큰 손해가 발생하지 않지만, 조세 경쟁의 게임에서는 최선의 결과를 얻기 위해서 상대국은 물론 자국도 협력으로 전략을 변경해야 하고, 자국만 협력하고 상대국은 협력하지 않으면 최악의 결과가 발생하기에 설득의 문제가 더욱 중요하다. 자칫 자국만 전략을 변경한 채 설득에 실패하면, 최악의 상황이 된다.

설득의 방법으로 편익을 공평하게 배분하기 위해 각종 경제적 지원[705] 등을 하는 것을 생각할 수 있을 것이나,[706] 실제 그 방법을 활용하기가 쉽지 않다.

첫째, 지원을 하는 입장에서는 선뜻 그 지원을 할 수 없다. 국가 간 조세 경쟁 제한을 통해 얻을 수 있는 편익이 얼마나 될지 정확히 파악하기 어려운 상황에서는 경제적 지원 규모를 정하기 어렵다.[707] 재정적자 등

---

704) 보수행렬 중 (과세, 과세)의 값이 (4, 2)로, (비과세, 비과세)의 값이 (2, 3)으로 각각 바뀐다. 이와 유사한 해석으로 Rixen, *op. cit.* p.46(다만, 이 글은 A 국도 비과세를 할 때에 국익이 최대화된다고 보고 있다. 기본적으로 릭센은 조세 경쟁의 게임을 영합 게임으로 보고, 세율 인하로 기존 과세대상에 대한 과세 수입이 줄어들더라도 새로운 과세대상에 대한 과세로 과세 수입이 증가한다는 가정에 있기 때문이다).

705) 이를 게임 이론에서는 '측면 보상(side payment)'이라 하는데, 이에 대해서는 제2장 제3절 중 Ⅳ. 2. 라. 참조. 한편 상대방에게 보상 지급에 대한 확신을 줄 수 있어야 한다. Sam Bucovetsky, *"Asymmetric tax competition",* Journal of Urban Economics, Vol. 30, Issue 2(1991), p.180.

706) 제2장 제3절 중 Ⅳ. 2. 라.에서 본 것처럼, 미국과 소련은 국제원자력기구에의 가입을 설득하기 위해 상당한 수준의 핵기술을 제공했다.

707) 받는 국가는 그 편익이 크다고 주장할 것이고, 주는 국가는 그 편익이 크지 않다고 주장할 것이다. 통상 지원을 해야 할 국가가 입는 손실이 지원을 받을 국가가 얻는 이익보다 클 것이라는 주장에 대해서는 Rixen, *Ibid,* p.44.

의 이유로 과세 수입 확보가 시급한 국가가 지원에 필요한 재원을 어떻게 마련할지의 문제도 있다. 나아가 상대국과 조세 경쟁이 없었더라면 자국에서 유출되지 않았을 자본이므로 원래 수준으로 회귀한 것에 불과하다고 판단하는 국가도 있을 수 있다. 그리고 조세 경쟁 때문에 자국의 세원이 잠식되고 있다고 생각하는 국가가 그러한 조세 경쟁을 유도하는 국가로 하여금 그렇게 하지 말라고 유인하기 위해 경제적 지원을 하는 것은 국내의 반대 여론에 부딪힐 수 있다.[708] 성실한 납세의무자들이 납부한 세금을 불성실한 납세의무자들의 조력자에 지급하는 결과가 되기 때문이다.

둘째, 지원을 받는 입장에서도 쉽사리 지원을 대가로 전략을 변경하겠다고 하기 어렵다. 자본수입국이 외국 자본 유치로 얻으려고 하는 것은 과세 수입의 추가 확보라기보다는 고용증진이나 관련 산업의 발전과 같이 지속성 있는 파생적 경제효과일 가능성이 높다.[709] 보상이 일회성에 그치거나 위와 같은 경제적 이익보다 적다면 보상을 받지 않을 가능성이 높다. 조세 경쟁 중단이 늦어질수록 상대방의 손해는 더 커져서 그로 인해 받을 수 있는 보상이 더욱 늘어날 것을 알기에, 쉽게 조세 경쟁을 중단하지 않을 것이다.[710] 따라서 최대한 늦게 협력하는 편이 유리하다. 경쟁자들도 줄어들고, 협력에 대한 대가로 받을 수 있는 보상도 커지기 때문이다.

다. 한계

지금까지 살펴본 게임과 관련된 논의는 다음과 같은 한계를 가진다.

첫째, 위 사례에서는 투자 여부가 세율의 변동에만 영향을 받는다고 가정했는데, 현실에서는 국가 간 자본 이동에는 거래비용과 위험 부담을 고려해야 하므로 단순히 세율의 변동만으로 자본 이동이 바로 이루어지

---

708) Genschel and Schwarz, *op. cit.,* p.354; Mason, *op. cit.,* p.361.

709) Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.10.

710) 현실적으로 비용 문제로 한정된 범위의 국가들에 대해서만 경제적 지원을 할 것이다. 그러면 그 지원 대상 밖의 국가들 때문에 협력을 통해 달성하고자 했던 목표를 이루기 어렵다. Vivek H. Dehejia, Philipp Genschel, *"Tax Competition in the European Union",* Politics & Society, Vol. 27, Issue 3(1999), pp.425-426.

지 않을 가능성이 높다.[711] 이는 조세 경쟁에 참여해 자본수입국으로 성장을 하거나 유명한 조세피난처 또는 역외금융센터로 발전한 국가가 있는 한편 조세 경쟁에 참여했지만 그렇지 못한 국가가 있는 이유이기도 하다.

둘째, 어느 한쪽 국가가 세율을 인하했을 때, 다른 한쪽 국가의 거주자는 세금을 이유로 국외 투자를 한다고 가정했다. 그런데 만약 국외 투자로 얻은 소득을 성실히 신고하는 납세의무자라면, 거주지국에 납부해야 할 세금까지 고려해 결국 국외 투자를 하지 않을 수도 있다. 앞서 살펴본 사례에서는 거주자가 전 세계 소득을 신고하지 않더라도 불이익을 입지 않아서 당연히 그 소득을 신고하지 않을 것이라는 전제를 한 것인데, 이는 개인의 합리성이 문제되는 영역이라기보다는 가치관 내지 준법의식이 문제되는 영역이라 볼 수도 있어 모든 거주자가 신고를 하지 않는 것은 아닐 수 있다. 또 원천지국이 비거주자의 소득에 관한 정보를 거주지국에 제공하면, 역시 거주지국에 내야 할 세금을 고려해야 하므로, 그 게임의 결과가 달라질 수도 있다.

2. 조세피난처에 대한 대응

가. 의의

조세피난처가 존재하면, 자본수출국의 투자자는 조세피난처를 경유해 자본수입국에 투자하고, 거기서 벌어들인 소득을 다시 조세피난처에 유보해뒀다가 다시 자본수입국에 투자할 수 있다. 이 과정에서 자본수출국의 과세가 어려워진다. 한편 투자자의 세금이 줄어드는 것은 결국 자본수입국의 자본 조달 비용이 떨어지는 것을 의미한다. 이러한 측면에서 자본수입국과 조세피난처는 이해관계를 같이 한다고 할 수 있다. 그렇다면 조세피난처를 문제 삼는 쪽은 자본수출국일 가능성이 높다.

바로 앞에서 살펴본 세 가지 유형의 게임에서 각국이 조세피난처에 대해 어떠한 태도를 보일지 본다.

---

711) Holzinger, *op. cit.,* p.496; Huizinga and Nielsen, *op. cit.,* p.44(현실에서는 국외 투자에는 국내 투자와 달리 현지 탐사 비용 등이 문제될 수 있다).

나. 양국이 선호하는 결과가 유사한 경우(첫 번째, 두 번째 게임)

첫 번째와 두 번째 게임, 즉 양국이 서로 선호하는 결과가 유사한 경우의 게임에서는 모두 협력을 통해 조세 경쟁 문제를 해결할 수 있다. 그런데 양국 사이에 조세피난처가 들어오면, 협력이 어려워질 수 있다. 조세피난처 경유를 통해 자본은 자본수출국에서의 세금을 줄일 수 있다. 그러면 자본수입국도 섣불리 과세하지 못한다. 이러한 조세피난처의 존재는 제휴게임인 첫 번째 게임에서는 배신의 유인이 될 수 있고, 보장게임인 두 번째 게임에서는 비합리적인 선택 가능성을 높일 수 있다. 어느 쪽이든 조세피난처를 없애는 편이 낫다.

다. 양국이 선호하는 결과가 상이한 경우(세 번째 게임)

1) 의의

현실은 오히려 세 번째 게임에 가까울 것이다. 각국의 경제 상황이 다르고, 전 세계적으로 보면, 자본이 일부 국가에만 편중되어 있기 때문이다.

1. 나.에서 본 것처럼 세 번째 게임은 제휴게임과 설득게임이 혼재되어 있으므로, 자본수출국이 자본수입국으로 하여금 조세 경쟁을 포기시키려면, 편익을 배분해서 전략을 변경하도록 설득해야 하고, 계속 협력하는지 감시해야 하는데, 그 어느 하나 쉽지 않다. 이 경우에도 자본수출국 입장에서는 조세피난처의 존재가 없어져야 유리하다. 조세피난처가 없어지면, 자본수입국의 자본 조달 비용이 증가하고 그러면 자본수입국을 설득하기도 더 쉬워지기 때문이다.

2) OECD 회원국들의 입장

다음과 같은 사정을 고려하면, 일단 조세피난처 문제부터 해결하려는 생각에서 1990년대 후반 유해 조세 경쟁 프로젝트가 시작됐을 것으로 보인다.

첫째, 특정 국가가 조세 경쟁에 참여해 외국 자본을 유치하고자 한다면, 그 대상은 직접 투자자산이 아니라 포트폴리오 투자자산이 될 가능성이 높다.[712] 포트폴리오 투자자산은 거의 선진국에서 선진국으로 이동

712) 포트폴리오 투자는 사업 활동 참여보다는 투자수익 확보에 주된 목적이

하고,[713] 조세피난처에 유입된 자본도 결국은 선진국에 다시 투자될 가능성이 높아서[714] 그 자본을 두고 벌어지는 유치경쟁은 선진국들 상호간에 일어날 가능성이 높다.[715] 따라서 OECD 회원국들이 더 많은 자본을 유치하고자 했다면, 다른 회원국들의 조세 경쟁을 문제 삼아야 했다. OECD 회원국들 상당수는 예금 이자 등에 관하여 거의 비과세하고 있었고, 그중에는 은행 비밀주의를 시행 중인 국가들도 있어서 OECD의 1998년 보고서 기준에 의할 때 조세피난처에 해당될 여지가 있는 회원국들이 있었다. 그런데 OECD가 발표한 조세피난처 명단에는 회원국들이 한 곳도 포함되지 않았다. 적어도 당장은 회원국들(특히 자본수입국)의 조세 경쟁 문제를 다루지 않겠다는 의사로 볼 수 있다.[716] OECD가 논의 범위를 금융, 서비스 산업 등에 투입될 이동성 높은 자본으로 한정하고 있는 점 역시 주로 조세피난처나 역외금융센터를 규제할 목적이었음을 보여준다고 한다.[717]

둘째, OECD 회원국들은 재정위기를 겪고 있었다. OECD 회원국들, 특히 경제 대국들 대부분은 사회보험을 근간으로 하는 복지국가(welfare

---

있으므로 투자자산의 수익성에 영향을 미치는 환율, 금리, 세율 등이 중요한 투자 고려요소가 된다. 한편 OECD의 1998년 보고서도 직접 투자 활동에 대한 조세 경쟁의 문제를 논외로 하고 있다. OECD(1998), *op. cit.(supra note 442),* p.8. 한편 위 보고서는 조세피난처 국가로 지급되는 비용에 대한 원천징수 문제를 다음에 논의하기로 했다. OECD(1998), *Ibid,* p.60.

713) 1998년 당시 순 포트폴리오 투자자산 유입이 많은 상위 10개국은 영국, 독일, 아일랜드, 미국, 프랑스, 일본, 이탈리아, 호주, 스페인, 캐나다이다. 한편 인도네시아, 브라질, 멕시코, 인도는 순 포트폴리오 투자자산 유출이 있었다(https://www.theglobaleconomy.com/rankings/Portfolio_investment_inflows).

714) Barker, *op. cit.,* p.177.

715) 2001년 기준 가장 많은 포트폴리오 투자자금이 유출된 국가는 미국인데, 주요 상대국은 영국, 스위스, 네덜란드, 일본, 독일, 프랑스, 캐나다, 호주 등이다. 버뮤다에도 프랑스나 독일과 거의 비슷한 규모의 금액이 투자되었다. 한편 2001년 당시 포트폴리오 투자자산을 가장 많이 보유하고 있는 상위 10개국은 미국, 영국, 일본, 룩셈부르크, 독일, 프랑스, 이탈리아, 스위스, 네덜란드, 아일랜드이다. IMF 데이터베이스 홈페이지(www.data.imf.org) 참조.

716) 자본유치를 위한 조세 경쟁 자체를 막고자 하는 것은 아니었다고 한다. 회원국들과 관련해서는 외국 자본에 대해서만 특혜를 제공하는 이른바 유해 우대과세 제도를 폐지하기로 했다. 이창희, 앞의 논문(각주 321), 61면.

717) 오윤, 앞의 책, 91면.

state) 단계에 이미 진입했거나 진입하고 있었다. 이러한 복지국가는 제2차 세계대전 이후 베이비붐, 평균 수명의 연장, 출생률의 저하 등을 이유로 차츰 재정위기를 겪게 된다.[718] 예컨대, 인구의 연령구조를 보여주는 지표인 부양비(dependency ratio)[719]는 OECD 회원국 평균 기준 1950년 13.9%에서, 1975년 19.5%로, 2000년 22.5%로 각각 상승했고, 2025년 35.2%까지, 2050년 53.2%까지 각각 상승할 것으로 예측된다.[720] 이에 OECD는 재정위기를 극복할 방법의 하나로 세수를 늘리거나 다른 정부지출을 줄여 재정 상황을 개선하는 방법을 제시했다.[721]

정부지출을 줄이는 것은 사실상 불가능했기 때문에[722] 재정 상황을 개선하기 위해서는 세수를 늘리는 방법을 고려할 수밖에 없었다. OECD 회원국들의 평균 조세부담률(tax revenue as % of GDP, 소득 중 세금 부담 비중)[723]은 1970년 26.7%에서 1990년 31.9%로, 2000년 33.8%로 각각 상승하고 있었다. 그중에서 유럽 국가들의 조세부담률이 상당히 높았다. 예를 들어, 1998년 당시 OECD 회원국 상위 10개국, 즉 스웨덴(48.3%), 덴마크(47.3%), 핀란드(44.8%), 벨기에(44.1%), 프랑스(43.5%), 오스트리아(43.4%), 노르웨이(41.6%), 이탈리아(40%), 헝가리(37.4%), 룩셈부르크(37.3%)가 모두 유럽 국가였다.[724] 이러한 상황에서는 쉽게 세율을 인상할 수 없었고, 나아가 유럽 국가들의 부가가치세율도 대체로

---

718) Avi-Yonah, *op. cit.(supra note 15),* p.1632.

719) = (유소년 인구 + 고령 인구) / 생산 가능 인구

720) OECD(2017), *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators,* p.123.

721) Willi Leibfritz, Deborah Roseveare, Douglas Fore, Eckhard Wurzel, *"Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets: How Do They Affect Saving?",* OECD Economics Department Working Papers No. 168(1995), p.18(그 이외에 이민 등을 통해 생산인구를 확보하는 방법, 의료보험과 연금제도 등을 개정하는 방법 등을 제안했다).

722) 예컨대, 미국은 국방 예산을 모두 줄여야 하고, 일본은 공공서비스와 국방 예산의 2배를 줄여야 했다. Leibfritz, Roseveare, Fore and Wurzel, *op. cit.,* p.20.

723) = 조세총액 / GNP × 100

724) 그 이외 유럽 주요국가 - 독일(35.5%), 스페인(32.5%), 영국(31.4%) - 도 상당히 높은 수준이었다. OECD 통계정보 홈페이지(www.stats.oecd.org) 참조.

20%를 넘어서고 있었다.[725] 결국 유럽 국가들이 세수를 늘리는 데에는 한계가 있었다. 반면, 미국은 그 조세부담률이 27.9%로서 이론적으로는 부가가치세 도입 등을 통해 세수를 확보할 수 있는 여지가 있었으나,[726] 부가가치세를 도입하지는 않았다.[727]

유럽과 미국이 재정위기의 타개책으로 생각한 것은 자본소득에 대한 과세였다. 프랑스, 독일 등 일부 국외원천소득에 관하여 면세를 하고 있던 국가들은 자국에서 자본이 유출되는 것 자체가 문제였고, 전 세계 소득에 대하여 과세를 하는 미국과 같은 국가들은 자국에서 유출된 자본 규모에 비해 그 소득에 대한 과세가 상당히 효과적으로 이루어지지 않는 것이 문제였다. 모든 소득에 대한 세율을 인상하면, 사업 활동이나 근로 활동, 소비 내지 저축 등과 관련된 많은 의사결정이 영향을 받을 수 있지만, 자본소득 특히 외국으로 유출되어 부당하게 과세를 회피하고 있는 것으로 추정되는 소득에 대해서만 과세를 강화한다면, 그러한 염려 없이 세수를 확보할 수 있었다.[728] 결국 OECD 회원국들은 조세피난처의 존재가 자본소득에 대한 자국의 과세를 방해하고 있다고 판단하고,[729] 이를 제한하려고 했다고 볼 수 있다.

3) 조세피난처의 대응과 미국의 지지 철회

이미 살펴본 것처럼 자본수출국이 자본수입국으로 하여금 전략을 변경하도록 설득하기가 쉽지 않다. 자본수입국이 쉽사리 전략을 변경할 것이 예상되지 않으면, 조세피난처 역시 그 지위를 쉽게 포기하지 않을 것이다. 자본수출국의 자본이 자국을 경유해 자본수입국으로 유입되는 이상,

---

725) 1999년 당시 유럽 국가들 중 덴마크(25%), 스웨덴(25%), 핀란드(22%) 등이 높은 편이었고, 영국(17.5%), 독일(16%), 룩셈부르크(15%) 등이 낮은 편이었다. OECD 통계정보 홈페이지(www.stats.oecd.org) 참조.

726) 부가가치세를 도입한 국가는 1960년 1개국에서, 1970년 11개국으로, 1980년 27개국으로, 1990년 50개국으로, 2000년 127개국으로 각각 늘어났다. OECD(2016), *Consumption Tax Trends*.

727) Avi-Yonah, *op. cit.(supra note 15),* p.1634. 부가가치세는 소득세보다 조세회피의 대상이 되기 어렵다. 부가가치세는 사람이 아닌 재화나 용역의 거래에 대해 과세되어 특정인이 조세를 회피하더라도 다른 사람이 부담할 수 있기 때문이다. 오윤, 앞의 책, 88면.

728) Avi-Yonah, *Ibid,* p.1634.

729) *Ibid.*

계속해서 이익을 얻을 수 있기 때문이다. 초창기 미국이 지지를 철회하기 전에도 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트의 추진이 더뎠던 이유가 여기에 있다. 또 OECD는 조세피난처로 하여금 비과세를 포기하도록 하기 위해 블랙리스트를 발표하거나 개별 회원국들의 제재를 예고하기도 했는데, 그 방안들이 모두 효과적이지 않았다. 그 이유에 대해서는 제4절 기능적 접근방법에서 살펴본다.

물론 규모가 아주 작은 국가들인 조세피난처가 OECD 회원국들을 상대로 끝까지 비과세를 포기하지 않겠다고 저항하는 것은 사실상 불가능하다. 그런데 OECD는 조세피난처가 비과세를 포기하도록 하는 데에 실패했고, 조세피난처는 그것을 지켜냈다. 바로 미국이 태도를 달리했기 때문이다.

미국이 태도를 바꾼 이유에 대해서는 다음과 같이 생각해 볼 수 있다.

EU는 게임 내부에서 해결방법을 찾았다. 1. 다.에서 본 게임들 중 세 번째 게임의 경우, 과세를 선호하는 국가도 상대국의 비과세를 우려해서 비과세하는 선택을 한다. 이때 조세피난처의 존재는 상대국이 비과세하는 유인이 될 수 있다. 그렇다면 일단 상대국에 유리한 조세피난처의 존재를 지우고 상대국과 협상을 하는 편이 낫다.

그런데 미국은 게임 외부에서도 해결방법이 있다고 봤다. 이론적으로 봤을 때, 자본수출국이 전 세계 소득에 대해 과세하는 이상 조세 경쟁을 통해 자본수입국에서의 세금이 줄어든 만큼 오히려 자본수출국의 몫이 늘어날 여지도 있다. 예컨대, 자본수입국에 낸 세금만큼 외국납부세액공제를 해주지 않아도 된다. 문제는 과세 집행이 거의 불가능하다는 것이다. 조세피난처에 유보해 둔 소득을 과세할 수만 있으면, 굳이 조세피난처의 존재를 문제 삼을 필요가 없었다. 조세피난처를 경유해 투자된 자본에 대해 과세할 수 있으면, 굳이 자본수입국이 조세 경쟁을 포기하도록 설득하지 않아도 되었다. 자본수입국이 비과세하고, 자국이 과세하더라도 여전히 과세 수입을 얻을 수 있기 때문이다.

상당히 오래전부터 정보 교환을 추진했으나 실패한 경험이 있던 EU와 달리, 미국은 유출된 자본 그 자체에 대한 효과적인 과세 집행을 하지

못하는 것과 함께 국내에서 유출된 자본이 다시 외국 자본으로 둔갑해서 국내에 유입되는 것도 문제[730]라고 생각해서 정보 확보의 필요성이 더 크다고 파악했고, 패권국으로서 정보를 확보할 자신도 있었기 때문으로 보인다. 이때 미국의 유해 조세 경쟁 프로젝트에 대한 지지 의사 철회는 조세피난처로부터 정보를 받기 위한 협상 카드였다고 볼 여지도 있는데, 이에 대해서는 항을 달리하여 살펴본다.

4) 미국과 조세피난처의 정보 교환 협정

조세피난처는 1990년대 후반 OECD로부터 '유해'한 국가로 지정되었다. 그 오명을 벗기 위해서는 비과세를 포기하고 일정 수준 이상의 과세를 해야 했다. 그렇지 않으면, OECD가 예고한 제재를 받을 수도 있었다. 조세피난처의 이러한 상황은 미국에 유리하게 작용했다.

조세피난처는 비과세와 은행 비밀주의를 이용해 자본 경유국으로서의 지위를 유지해 왔는데, 이제 그중 하나를 포기해야 하는 상황이다. 자국을 경유하는 자본의 성격을 크게 두 가지로 구분한다면, 전 세계에서 벌어들인 소득을 자국에 유보해두고 과세이연효과를 누리려는 자본과 거주지국 과세당국의 감시를 피하려는 자본이 있을 수 있다. 전자의 자본은 일정 규모 이상의 기업들과 관계된 자본으로서 대규모일 가능성이 높지만, 후자의 자본은 개인이 관련되어 있거나 소규모 나아가 불법적인 성격의 자금일 가능성도 있으므로, 둘 중 하나를 포기해야 한다면 후자의 자본을 포기하는 편이 나았다. 조세피난처 입장에서는 비과세도 포기하지 않고, 정보도 제공하지 않는 편이 최고겠지만, 자칫 둘 다 잃을 수 있는 상황에서는 정보제공을 하는 편이 최선이다.

비단 1990년대 후반의 특수한 상황이 아니었다고 하더라도, 패권국인 미국이 마음만 먹으면 언제든지 조세피난처로부터 정보를 받아낼 수 있었겠지만, 미국 입장에서도 조세피난처가 비과세를 포기하지 않는 편이 협상에 유리했다. 조세피난처가 경유국으로서 이익을 얻을 수단은 비과세와 은행 비밀주의 두 가지인데, 비과세를 포기하고 나면 이제 은행 비

730) 자본유치 효과 없이 조세 감면 혜택만 누린다. 이창희, 앞의 논문(각주 321), 46면.

밀주의뿐이다. 사실상 유일한 수단을 포기하도록 설득하는 것은 더 어려울 것이고, 이는 미국에 유리한 상황은 아니다.

미국의 지지 철회 이후 OECD는 2001년 조세피난처 판단 요건에서 '비과세 또는 아주 낮은 세율로의 과세' 요건을 제외하고, OECD 회원국들이 OECD 기준에 부합할 때까지 다른 국가에 그 기준을 지킬 것을 강요하지 않겠다고 했다.[731] 이제 조세피난처는 비과세를 포기하지 않더라도 OECD가 예고한 제재를 받지 않을 수 있어서 정보 교환과 비과세 포기 중 어느 하나의 선택을 강요받지 않아도 되었다. 그럼에도 조세피난처는 2010년대 초중반 미국 이외의 국가들과도 정보 교환을 하기로 했다. 이 부분은 시기적으로나 내용상으로나 정보 교환과 관련된 것이기는 하나, 논의의 편의상 여기서 함께 다룬다.

그 이유는 크게 세 가지를 생각할 수 있다.

첫째, G20과 OECD가 글로벌 경제위기, 조세회피 스캔들 등을 이유로 2009년 제시한 새로운 정량적 기준, 즉 최소 12개의 정보 교환 협정 체결을 요구하고, 그에 미달하는 국가들에 대해서는 제재를 예고했기 때문이다.[732] OECD 회원국들도 기준에 미달하는 국가 명단에 이름이 오르면서, 이를 무시하기 어려워졌다. 이러한 명단 발표와 관련된 내용은 제4절 기능주의적 접근방법에서 다시 살펴본다.

둘째, 조세피난처가 비과세를 정보 교환보다 더 중요하게 생각한다는 것이 확인되었다. 비과세요건을 조세피난처 판단 요건에서 제외하고 제재를 하지 않겠다고 하면서 OECD 회원국들이 어느 정도 조세피난처의 요구를 들어줬다고 볼 수 있고, 그 반대급부로 정보 교환을 요구할 명분이 생겼다고 할 수 있다.

셋째, 이미 미국에 정보를 제공하기로 했고, 비슷한 처지에 있던 대다수 국가들도 정보를 제공하기로 했으므로, 정보를 제공하는 것 자체에 대한 부담감이 이전보다 덜 할 수 있었다.

---

731) 제3장 제4절 중 Ⅳ. 참조.
732) 제3장 제5절 중 Ⅵ. 참조.

3. 소결

OECD가 유해 조세 경쟁 프로젝트를 시작할 무렵 게임 상황은 과세 수입 확보를 더 중시하는 자본수입국과 비과세를 통한 자본유치 이익을 더 중시하는 자본수출국 사이의 게임 상황이었을 가능성이 높다. 위 상황에서 자본수출국이 자본수입국으로 하여금 조세 경쟁을 포기하도록 설득하기가 쉽지 않다.

자본수출국은 일단 존재 자체로 자본수입국에 도움이 될 수 있는 조세피난처 문제부터 해결하려 했다. 그런데 자본수입국이 쉽사리 조세 경쟁을 포기할 것이 예상되지 않는 이상 조세피난처로서는 OECD의 요구에 응할 이유가 없었다. 기능주의적 접근방법에서 살펴보겠지만, OECD가 선택한 강제적인 수단 역시 효과적이지 않았다. 그러는 사이에 미국이 지지 의사를 철회했다. 미국이 지지 철회한 이유는 게임 외부에서 국익을 극대화할 방법을 찾았기 때문이라 할 수 있다. 미국이 게임 외부에서 해결방법을 찾은 데에는 그 패권적 지위가 하나의 요인이 되었을 것이다.

III . 정보 교환의 게임 상황

1. 기본적인 모습

가. 게임 상황

조세 경쟁에서 든 사례와 다른 조건은 동일하되, 양국 모두 비거주자의 국내원천소득에 대해 비과세하고, 양국의 선택 가능한 전략이 '조세정보 교환' 또는 '조세정보 미교환'인 상황을 가정한다(정보 교환에 드는 추가 비용은 없다).

나. 각국의 전략

A 국이 B 국과 정보를 교환할 경우, B 국 거주자가 A 국에 자본을 계속해서 둘지, 아니면 얼마나 빼내어 갈지 여부는 A 국에 자본을 둔 목적에 따라 다르다.[733] 만약 B 국 거주자가 A 국에 자본을 유치한 목

733) 이와 달리 투자자들 입장에서는 납세의무를 부담하는 대상이 원천지국이냐 거주지국이냐의 차이만 있으므로 원천지국이 과세를 하든 정보 교환을 하든 투자자의 의사결정에 미치는 영향에는 차이가 없다는 주장도 있다.

적이 과세당국의 감시를 피하기 위한 측면이 크다면, B 국 거주자는 더는 A 국에 자본을 둘 이유가 없으므로 기존 자본을 빼내어 갈 것이다. 이와 달리 A 국의 비과세 혜택 또는 B 국에서의 과세이연을 누리기 위한 목적이라면, A 국이 정보를 교환할 경우 어느 정도 자본을 빼내어 갈 수는 있겠으나, 앞선 경우보다 A 국의 정보 교환에 대해 민감하게 반응하지 않을 가능성이 크다.[734] 다만, B 국 거주자의 목적이 무엇이든 간에 정보 교환으로 B 국 거주자의 자본이 유출될 위험이 있다. 한편 A 국이 B 국으로부터 정보를 받으면, 자국 거주자의 자본이 국내로 회귀하거나 그 소득에 대해 과세를 할 수 있다.

어느 경우에나 자국은 정보를 교환하지 않고, 상대국은 정보를 교환하는 상황이 최선이다. 외국 자본을 유치하면서 과세 수입을 얻거나 국내 자본이 회귀할 수 있기 때문이다. 반대로 자국은 정보를 교환하고, 상대국은 정보를 교환하지 않는 상황이 최악이다. 외국 자본도 유치할 수 없고, 과세 수입도 얻을 수 없거나 국내 자본도 국내로 회귀하지 않기 때문이다.

결국 어떠한 전략을 선택할지는 정보 교환을 해서 얻는 이익, 즉 '과세 수입 또는 국내 자본의 회귀를 통한 경제적 이익'과 정보 교환을 하지 않아서 얻는 이익, 즉 '외국 자본 유치를 통한 경제적 이익' 중 어느 것이 더 국익에 도움이 될지에 달려 있다.

다. 게임의 결과

1) 양국이 모두 정보 미교환으로 얻는 경제적 이익이 크다고 판단하는 경우

양국의 우월 전략이 모두 '정보 미교환'이므로 게임의 결과는 양국이 모두 정보를 교환하지 않는 상황이다.

보수행렬로 표시하면, 다음과 같다.

Huizinga and Nielsen, *op. cit.,* p.40. 하지만 거주지국이 유보된 소득을 과세할 방안을 따로 마련하지 않아서 과세이연효과를 계속 누릴 수 있다면, 과세보다는 정보 교환이 투자자에게 더 나을 수 있다.

734) 예컨대, 미국의 피지배외국법인세제처럼 특정 유형의 소득 대해서만 과세할 수 있기 때문이다.

		B 국	
		교환(협력)	미교환(배신)
A 국	교환 (협력)	(2, 2)	(1, 4)
	미교환 (배신)	(4, 1)	(3, 3)P, N

이 게임에서는 정보 교환을 할 수 없다. 어느 한쪽이 정보를 교환하든, 아니면 양쪽이 모두 정보를 교환하든, 지금보다 상황이 더 나아질 수 없기 때문이다. 바로 자본수입국들 사이에는 정보 교환이 이루어지기 어려운 이유라 할 수 있다.

2) 양국이 모두 정보 교환으로 얻는 경제적 이익이 크다고 판단하는 경우

양국이 모두 정보 교환으로 얻는 경제적 이익이 더 크다고 판단하더라도, 최선의 상황을 기대함과 동시에 최악의 상황을 피하기 위해서는 정보 교환을 하지 않아야 한다. 이 게임에서도 정보 교환이 이루어지지 않는다. 하지만 1)의 게임과 다른 점은, 서로 정보를 교환하기로 하는 상황이 서로 정보를 교환하지 않는 상황보다 더 낫기 때문에, 즉 파레토 최적으로 나아갈 여지가 있어서 협력이 필요한 상황이라는 점이다. 바로 제휴게임이다.[735]

보수행렬로 표시하면, 다음과 같다.

		B 국	
		교환(협력)	미교환(배신)
A 국	교환 (협력)	(3, 3)P	(1, 4)
	미교환 (배신)	(4, 1)	(2, 2)N

위 게임에서는 협력을 강제 또는 유도하고, 계속 협력하는지 감시할

735) 제휴게임에 대해서는 제2장 제3절 중 Ⅳ. 2. 가. 참조.

필요가 있다. 이때 양국이 조약을 체결할 수 있다면(셋 이상의 국가라면 다자협약 형태가 될 것이다), 그 조약은 유용한 강제수단 및 감시수단이 될 수 있다. 이는 일정 규모 이상의 자본수출국들 사이에는 정보 교환을 통해 공동의 편익을 실현할 수 있음을 보여준다.

3) 양국의 판단이 서로 다른 경우

논의의 편의상 A 국은 '정보 교환으로 얻는 경제적 이익'이 더 크다고 파악하고, B 국은 '정보 미교환으로 얻는 경제적 이익'이 더 크다고 파악하는 경우이다. '정보 미교환으로 얻는 경제적 이익'이 더 크다고 파악하는 국가는 '정보 미교환'을 선택할 것이고, 그러면 나머지 국가도 최악의 상황을 피하기 위해서는 '정보 미교환'을 선택해야 해서 양국 모두 정보를 교환하지 않는 상황이 게임의 결과가 된다.

보수행렬로 표시하면, 다음과 같다.

		B 국	
		교환(협력)	미교환(배신)
A 국	교환 (협력)	(3, 2)	(1, 4)
	미교환 (배신)	(4, 1)	(2, 3)$_N$

이 경우 양국이 서로 정보를 교환하려면, A 국은 B 국이 정보를 교환하도록 설득해야 한다. 그런데 B 국은 정보를 교환하면, 교환하지 않는 상황보다 더 안 좋아지므로, A 국이 정보 교환으로 얻는 편익을 배분하지 않는 이상, 정보를 교환하려 하지 않을 것이다. 양국 사이에 오고 가는 자본 편차가 크면 클수록 편익 배분 문제를 해결하기가 더욱 어려울 것이다. 편익 배분의 문제가 있다는 점에서 설득게임과 유사하지만, 양쪽 모두 전략을 변경해야 하는 점에서 설득게임과 차이가 있다.[736] 설령 B 국이 정보를 교환하기로 전략을 변경했다고 하더라도, 여전히 배신의 유인이 있어서 제휴게임과 유사하지만, 양국이 모두 배신의 유인이 있는 제휴게임과는 차이가 있다.

736) 설득게임에 대해서는 제2장 제3절 중 Ⅳ. 2. 라. 참조.

라. 한계

조세 경쟁의 게임 논의에서 본 한계, 즉 투자 여부가 세금에만 영향을 받는다고 한 가정이나 투자자가 해외 소득 현황을 신고하지 않는 것이 합리적이라고 한 가정이 모두 현실적이지 않을 수 있다. 나아가 위 사례에서는 정보 교환에 드는 추가적인 비용이 발생하지 않는 것으로 가정했는데, 누가 어느 범위의 정보를 수집해서 어떠한 형태로 교환을 할 것인지를 정하기 쉽지 않고, 양국의 언어, 납세자식별번호 등이 서로 달라서 생기는 문제도 있을 것이다. 이러한 비용이 너무 커져 버리면, 정보 교환을 하는 데에 큰 걸림돌이 될 수 있다.

2. 은행 비밀주의 국가에 대한 대응

가. 의의

1.에서 본 게임 중 두 번째 게임, 즉 양국이 모두 정보 교환으로 얻는 경제적 이익이 더 크다고 파악하는 경우의 게임은 제휴게임이므로, 서로 협력해서 정보를 교환하면 파레토 최적에 이를 수 있다. 그런데 양국 사이에 은행 비밀주의 국가가 존재하면, 협력의 가능성이 줄어든다. 자본 조달 비용이 줄어들고, 결과적으로 더 많은 자본이 유입될 수 있어 배신의 유인이 커진다. 또 은행 비밀주의 국가가 존재하는 이상 양국이 서로 정보를 교환해도 추가 이익을 얻지 못한다.

1.에서 본 게임 중 세 번째 게임, 즉 양국이 서로 달리 판단하는 경우의 게임은 자본수출국이 자본수입국을 설득해야 하는 상황일 것이다. 그런데 이 경우에도 상당수 자본이 은행 비밀주의 국가를 경유해 자본수입국으로 흘러 들어가는 경우, 은행 비밀주의 국가와 같은 투자 경유국의 존재는 자본수입국의 이해관계에 부합할 것이고, 반대로 자본수출국 입장에서 은행 비밀주의 국가의 존재는 자본수입국으로부터 정보를 받아 과세를 하는 데에 방해가 된다.

그런데 어느 경우든 은행 비밀주의 국가로 하여금 정보를 교환하도록 하기는 쉽지 않다. 은행 비밀주의 국가가 정보 교환을 통해 얻는 게 전혀 없기 때문이다. 그럼에도 결국엔 은행 비밀주의 국가는 정보를 교환

하기로 했다. 그 이유를 살펴본다.

나. 미국의 FATCA

UBS 스캔들[737]에서 볼 수 있듯이 미국 거주자가 외국에 단체를 설립하고 그 단체를 통해 다시 미국에 투자하면, 세 부담을 줄일 수 있었다.[738] 미국의 적격 중개인 제도가 가지는 허점으로 지적되던 사항이기도 했는데, 외국 금융기관이 가지고 있는 정보가 없으면, 그 단체의 수익적 소유자가 누구인지 파악할 수 없었다. 더군다나 해당 국가가 은행 비밀보장법을 시행 중이라면, 그 정보를 얻기가 더욱 어려웠다. 스위스, 오스트리아, 룩셈부르크 등은 엄격한 은행 비밀보장법을 통해 자국의 금융기관이 고객들의 정보를 보호하도록 해 왔고,[739] 투자자들은 이를 이용해 자산이나 소득 현황을 거주지국으로부터 감출 수 있었다.[740] 만약 위

737) 제2장 제5절 중 Ⅰ. 참조.

738) 2003년 미국에서 지급된 원천소득 중 68.4%(이자소득 약 963억 달러, 배당소득 약 424억 달러, 사용료 등 기타소득 약 618억 달러 합계 약 2,000억 달러)가 그 소유자가 보고되지 않은 외국 법인들에 지급되었는데, 그중 약 28억 달러 정도의 세금만 원천징수되었다고 한다. Government Accountability Office, *Tax Compliance: Qualified Intermediary Program Provides Some Assurance That Taxes on Foreign Investors Are Withheld and Reported, but Can Be Improved, Report to the Committee on Finance,* U.S. Senate(2007), p.23.

739) 이러한 국가들은 은행 비밀주의를 더욱 강화했다. 예컨대, 스위스는 1934년 은행 비밀주의 위반을 형사적으로 처벌할 수 있는 근거 규정[은행법(Banking Law) 제47조]을 마련했다(그 이전에는 민사적 책임만 부담했는데, 이제 상당한 벌금과 6월 이하의 징역형에 처할 수 있도록 했다). 피해 상대방의 고소나 고발이 없더라도 수사기관이 이를 인지하면 바로 기소하도록 했다. Sébastien Guex, *"The Origins of the Swiss Banking Secrecy Law and Its Repercussions for Swiss Federal Policy",* The Business History Review, Vol. 74, No. 2(2002), p.244. 프랑스 국세청의 세무조사 여파로 스위스 은행에 넣어 둔 돈도 노출될 수 있다는 걱정에 인출 사태가 벌어지자 수습 차원에서 비밀 보호를 강화한 것이라고 한다. 이창희, 앞의 논문(각주 321), 15면. 또 오스트리아는 1989년 EU에 가입하기 직전에 은행 비밀주의와 관련된 내용을 헌법에 추가해서 국회에서 2/3 이상의 동의를 받지 못하면 고치지 못하도록 했다. Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.2.

740) 예컨대, 2000년대 중후반 Credit Suisse에 계좌(약 22,000개)를 개설한 미국인 중 85~95%가 당국에 계좌를 신고하지 않은 것으로 추정되었다. 그 규모는 약 50억~120억 스위스프랑이었다. U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations(2014), *Offshore Tax Evasion: The Effort to Collect*

국가들이 이러한 정보를 거주지국에 전달하면, 투자자들이 자본을 인출할 가능성이 높다. 위 국가들은 금융 산업에 크게 의존하고 있었기에 자본이탈로 큰 손실을 볼 수 있었다. 이들 국가들은 EU 내부에서 비거주자의 이자소득에 대한 과세가 문제될 때에도 국가 간 정보 교환보다 익명으로 원천징수를 하는 방안을 선호했다. 은행 비밀주의 국가들은 정보 교환 요청에 응하지 않는 것이 국익에 더 도움이 되었기에 위 국가들의 자발적인 협력을 기대할 수 없었다.[741] 또 조세피난처와는 달리 OECD로부터 제재 대상으로 지정된 것도 아니었기에 정보를 제공하게 하려면 다른 수단이 필요했다.[742] 바로 미국의 FATCA가 그 역할을 했다.

은행 비밀주의 국가의 금융기관이 FATCA에서 정한 의무를 이행하지 않을 경우 미국 원천소득에 대해 고세율의 원천징수세를 부담해야 하는데, 그러면 투자자의 세후 수익이 줄어든다. 이는 사실상 미국 자본 시장에 대한 투자 기회를 상실하는 것이다.[743] 미국은 이러한 위협을 통해

Unpaid Taxes on Billions in Hidden Offshore Accounts, pp.61-64. 또 HSBC(Hong Kong and Shanghai Banking Corporation)의 스위스 지점에 계좌를 개설한 덴마크와 노르웨이 거주자들 중 90~95%가 당국에 계좌를 신고하지 않았다고 한다. Annette Alstadsæter, Niels Johannesen, Gabriel Zucman, *"Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality",* Journal of Public Economics, Vol. 162(2018), p.97.

741) Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.11.

742) 미국이 위 국가들로부터 정보를 받을 방법이 전혀 없는 것은 아니었으나, 한계가 있었다. 예컨대, 미국은 1951년 스위스와 조세조약을 체결하면서 탈세범죄(tax fraud)와 관련된 정보를 교환하기로 했었다(미국은 스위스 이외의 국가에 대해서는 교환대상에 이러한 제한을 두지 않았다고 한다). 1996년 탈세의 의미를 조금 넓게 정의하는 방향으로 개정이 이루어지기는 했지만, 납세의무자가 신고를 하지 않거나 허위 신고를 하는 경우 미국 과세당국이 탈세를 증명하지 못하는 이상 정보를 받을 수 없었다. UBS 스캔들 이후 2009년에는 이러한 제한 없이 납세의무자를 특정해서 요청하면 정보를 제공하도록 개정했지만, 이름 등으로 납세의무자를 특정하지 않는 이른바 투망식 조사(fishing expedition)를 위한 정보제공은 여전히 이루어지지 못했다. 결국 미국은 2013년 2월 스위스와 8번째 정부 간 협정을 체결했다. U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations(2014), *op. cit.,* pp.31-38.

743) 은행 비밀주의 국가들의 금융기관들은 외국 자본에 크게 의존하고 있었기 때문에, 이러한 투자 기회의 상실은 해당 금융기관들에 치명적이었다. 예컨대, 스위스 은행들이 2008년 말 보유 중인 외국 증권의 2/3(약 1조 5,450억

은행 비밀주의 국가로 하여금 정보를 제공하게 했다.[744] 이제 은행 비밀주의 국가들 입장에서도 정보를 제공하는 편이 정보를 제공하지 않는 편보다 나은 선택이었다. 룩셈부르크의 재무부 장관이던 장클로드 융커(Jean-Claude Juncker)가 2014년 3월 자국 의회에서 한 "우리가 견해를 바꿔야 한다면, 유럽의 압박 때문이 아니라 미국이 우리에게 더는 선택의 여지를 주지 않기 때문입니다."[745]라는 발언은 당시 은행 비밀주의 국가들의 상황을 잘 보여준다.

결국 패권국은 게임의 결과를 원하는 대로 바꿀 수 있다. 참가자의 보수를 외부에 주어진 값으로 가정하는 게임 이론적 접근방법으로는 이러한 모습을 설명하기 어렵고, 구조적 접근방법이 보완되어야 설명할 수 있다. 여기서도 국제레짐이론을 통합적으로 이해할 필요성을 확인할 수 있다.

다. EU 회원국들과의 정보 교환으로 확대

은행 비밀주의 국가가 미국과 정부 간 협정을 체결하자, 제3장 제5절에서 살펴본 것처럼 다음과 같은 일련의 과정이 이어졌다.

달러)가 비거주자의 것이었다. Gabriel Zucman, *"The Missing Wealth of Nations: Are Europe and the US Net Debtors or Net Creditors?",* The Quarterly Journal of Economics, Vol. 128, Issue 3(2013), pp.1329-1330(반면 2004년 프랑스 은행들이 보유 중인 외국 증권은 모두 프랑스 거주자가 그 소유자였다고 한다).

744) 더 정확히 표현하면, 미국 정부는 정보를 제공하도록 스위스 은행들을 위협했고, 그 은행들은 자국의 은행 비밀주의를 위반해서라도 정보를 제공해야 했으며, 금융 산업에 크게 의존하고 있던 스위스 정부는 자국 금융기관의 은행 비밀주의 위반을 용인할 수밖에 없었다. Patrick Emmenegger, *"Swiss Banking Secrecy and the Problem of International Cooperation in Tax Matters: A Nut Too Hard to Crack?",* Regulation & Governance, Vol. 11 Issue 1(2017), p.36.

745) 원문은 "Wa mer elo eis Positioun änneren da geschitt dat net ënner europäeschem Drock, deen et selbstverständlech gëtt well bis elo 25 Staate resolut fir den automateschen Informatiounsaustausch antrieden. Wa mer eis Positioun änneren da geschitt dat well d'Amerikaner eis keen anere Choix loossen."이다(https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/discours/2013/0 4-avril/10-juncker-etat-de-la-nation.html). 한편 저자의 언어적 한계로 구글 번역기를 통해 그 내용을 확인했다.

① 미국은 2010년 FATCA를 시행한다. → ② EU는 2011년 조세 행정 협조지침에 최혜국 대우 조항(제19조)을 둔다. → ③ 프랑스, 독일, 이탈리아, 영국, 스페인은 2012년 미국과 협력해 모델 정부 간 협정 개발에 착수한다. → ④ 스위스는 2013년 2월에, 룩셈부르크는 2013년 3월에, 오스트리아는 2013년 4월에 각각 미국과 정부 간 협정을 체결한다. → ⑤ 룩셈부르크와 오스트리아는 조세 행정 협조지침의 최혜국 대우 조항에 따라 EU 회원국들에도 동일한 정보제공의무를 부담한다. → ⑥ EU는 2015년 5월 스위스와 정보 교환 협정을 체결한다.

EU 회원국들인 룩셈부르크, 오스트리아는 미국과 정부 간 협정을 체결하는 순간 EU 조세 행정 협조지침상 최혜국 대우 조항 때문에 EU 회원국들에도 동일한 수준의 정보를 제공해야 했다. 스위스도 EU와 은행 예금지침에 관한 협상 당시 일단은 원천징수방안을 도입하되, 정보 교환에 대해서는 추후 논의하기로 했었고,[746] EU 회원국들 전부가 정보를 교환하기로 한 이상 더는 정보 교환을 미루기 어려웠다.[747]

그렇다면 상당한 자본 시장을 갖춘 EU[748]도 꽤 오랜 기간 정보 교환을 추진해 왔는데, 왜 처음부터 동일한 수단, 즉 스위스에 대해 정보 교환에 응하지 않으면 유럽 내부시장에의 투자를 막겠다고 위협하거나 회

746) 제4장 제5절 중 Ⅴ. 참조.

747) FATCA에 대한 학자들의 평가는 대체로 비슷하다. Oberson, *op. cit.,* p.123(EU 회원국들 사이의 자동 정보 교환을 더욱 촉진시키는 역할을 했다); Ronen Palan, Duncan Wigan, *"Herding Cats and Taming Tax Havens: The US Strategy of 'Not in My Backyard'",* Global Policy, Vol. 5(2014), pp.334 - 343(다자협약으로의 발전에 강력한 촉매제가 되었다); Emmenegger, *op. cit.,* p.35(FATCA가 EU의 최혜국 대우 조항과 함께 EU 내 자동 정보 교환이 가능하도록 하고, EU 외부로 확대될 수 있도록 했다).

748) 2007년 당시 은행 간 거래나 채권 거래 규모에서는 오히려 EU가 미국보다 컸다고 한다. 특히 FATCA가 도입될 무렵인 2009년에는 주요 은행 비밀주의 국가 예컨대, 오스트리아, 벨기에, 룩셈부르크, 스위스, 건지, 맨 섬, 저지, 싱가포르 등의 해외 포트폴리오 투자는 미국보다 EU에서 더 많이 이루어졌다. Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* pp.28-29.

원국들 중 정보 교환을 반대하던 룩셈부르크나 오스트리아에 대해 다른 회원국들 시장에 접근하지 못하게 하겠다고 위협하지 못했을까.

물론 이 부분은 게임 이론적 접근방법을 통해 분석할 수 있는 부분은 아니고, 역시 구조적 접근방법을 접목하면 다음과 같은 설명이 가능하다. 미국만큼 실효성 있는 위협을 할 수 없었기 때문이다.[749] 경제적 제재나 과세 등 역내시장에 영향을 주는 의사결정은 회원국들의 만장일치로 이루어져야 하는데, 룩셈부르크와 오스트리아는 정보 교환에 반대하고 있었다. 스위스도 위 두 국가가 반대하는 이상 EU 집행위원회가 자국에 대해서도 정보 교환을 강제할 수 없음을 알고 있었다. 그렇다고 EU 회원국들이 룩셈부르크와 오스트리아의 의사를 강제로 바꾸기도 어려웠다. 경제 규모가 큰 회원국이 시장 지배력을 이용해 경제 규모가 작은 회원국을 함부로 위협할 수 없었고, 역내에서 자본의 자유로운 이동이 보장되는 이상 함부로 다른 회원국의 자본 시장 접근을 제한할 수도 없었기 때문이다.[750] 결국 EU 집행위원회는 시장 접근을 제한하겠다는 위협을 할 수도 없었고, 정보제공 의무를 부과할 수도 없었다.[751]

IV . 소결

조세 경쟁과 관련된 게임 상황은, 제휴게임과 설득게임이 혼재된 상황일 가능성이 높다. 자본수출국은 자본수입국이 조세 경쟁을 포기하도록 설득해야 하고, 계속해서 포기하도록 감시해야 조세 경쟁을 막을 수 있다. 자본수입국이 쉽게 전략을 변경하지 않는 이상, 그와 이해관계를 같이 하고 있던 조세피난처도 비과세를 쉽게 포기할 수 없었다. 그런데 자본수출국의 과세 수입 확보라는 측면만 두고 보면, 조세피난처를 경유해 간 자본에 대한 정보 확보가 조세 경쟁 문제의 해결책이 될 수 있었다. 바로 미국이 생각한 방법이다. 그 정보만 확보할 수 있으면, 굳이 조세피

749) 제2절 중 Ⅲ. 2. 참조.
750) Hakelberg, *op, cit.(supra note 653),* pp.416-417.
751) Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* pp.34.-36(결국 규제 권한이 EU 집행위원회에 집중되지 않고 개별 회원국들에 분산되어 있어 미국에 필적할만한 자본 시장을 가지고도 위협수단으로 활용하지 못했다고 한다).

난처의 존재가 없어져야만 하는 것은 아니었다. 이러한 이유로 미국이 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트에 대한 지지를 철회하고 조세피난처와 그 이해관계를 같이 하면서 더는 조세 경쟁 프로젝트를 추진할 수 없었다.

한편 정보 교환과 관련된 게임 상황도 결국엔 제휴게임과 설득게임이 혼재된 상황일 가능성이 높고, 이때 은행 비밀주의 국가는 협력을 저해하는 존재이다. 그런데 현실에서는 정보 교환이 이루어졌다. 그 이유는 미국이 은행 비밀주의 국가들을 위협했기 때문이다. 은행 비밀주의 국가들이 미국에 정보를 제공하게 되자, EU 조세 행정 협조지침상 최혜국 대우 조항이 발동되었고, 국가 간 정보 교환의 범위도 확대되었다.

한편 이러한 게임 이론적 접근방법을 통해서는 왜 다른 국가들은 미국처럼 상대국의 전략이나 게임의 결과에 결정적인 영향을 주기 어려운지 설명하기 어렵다. 물론 이는 구조적 접근방법에서 본 것처럼 미국이 패권국이기에 가능한 것이다. 미국이 참가하는 게임은 대등한 지위에 있는 참가자들 사이의 게임이 아니다. 미국은 상대국의 전략과 보수에 영향을 줄 수 있고, 게임의 결과를 자신의 원하는 대로 바꾸는 힘을 가지고 있다. 이러한 모습을 설명하기 위해서는 게임 이론적 접근방법만으로는 부족하다.

또 각국이 양자 조약 형태의 정부 교환 협정을 체결하는 데에 그치지 않고, '다자간 조세정보 자동교환 협정'까지 체결한 것 역시 구조적 접근방법이나 게임 이론적 접근방법으로 설명이 어렵다. 나아가 역사적으로 분명히 어떠한 역할을 한 것으로 보이는 OECD를 분석하기도 어렵다. 이러한 측면에서 역시 다양한 국제레짐이론에 대한 종합적인 이해가 필요한 이유를 다시 한 번 찾을 수 있다.

제 4 절 기능적 접근방법

Ⅰ. 의의

구조적 접근방법이 패권국의 역할에, 게임 이론적 접근방법이 각국의 전략적 상호작용에 각각 중점을 둔다면, 기능적 접근방법은 국제 사회에

서 국제레짐에 기대하는 기능에 중점을 둔다. 구조적 접근방법과 게임이론적 접근방법이 패권국의 영향력 행사 또는 각국의 전략적 상호작용 결과 국제레짐이 형성되는 과정, 즉 국제레짐의 '공급' 측면에서 설명을 한다면, 기능적 접근방법은 국제레짐을 필요로 하는 이유, 즉 국제레짐의 '수요' 측면에서 설명을 한다고 볼 수 있다.

기능적 접근방법에 따르면, 국제레짐은 정치 시장의 실패를 해결할 수 있어서 유용하다. 정치 시장의 실패를 해결하기 위해서는 상대국이 협력하지 않을지 모르는 불확실성을 제거하고, 협상과 관련된 높은 거래비용도 해결해야 한다.[752] 기존의 국제레짐 아래에서 상대국이 협력할지 불확실하거나 상대국으로부터 배신을 당할 두려움이 크다면, 또는 협력에 필요한 협상에 드는 비용 또는 그 협력을 강제하는 비용이 너무 크다면, 그 국제레짐은 필요한 기능을 다 하지 못해 존속하기 어렵다.

조세 경쟁이나 정보 교환의 문제를 해결하려고 한다면, 모든 국가가 협력하도록 해야 한다. 협력하지 않는 국가가 한 곳이라도 존재하면, 협력을 통해 이루고자 했던 목적을 달성하기 어렵기 때문이다.[753] 다자적 차원의 협력이 모색되어야 하는 이유이기도 하다.[754] 이를 위해 다양한 수단이 있을 수 있는데, OECD는 그중 블랙리스트를 발표하고, 조세피난처를 향해 회원국들의 개별적인 제재가 있을 것이라 경고하는 수단을 선택하고, 그러한 수단들을 포함한 국제레짐을 만들려고 했다. 반면에 정보교환 체계를 구축하면서는 각국이 다자협약을 체결하도록 유도해서 '다자간 조세정보 자동교환 협정'을 국제레짐의 일부로 포함했다. 이러한 블

752) 제2장 제3절 중 Ⅴ. 3 내지 4. 참조.

753) Rixen, *op. cit.,* p.47. 예를 들어, 독일이 1988년 이자소득에 대해 10% 원천징수세를 도입하자, 대규모 자본이 룩셈부르크로 유출됐고, 그러자 독일은 원천징수세를 폐지했다. 이후 독일은 다시 이자소득에 대해 원천징수세를 도입하면서 비거주자에 지급되는 이자를 그 적용 대상에서 제외했는데, 이제는 그 혜택을 받는 대부분이 룩셈부르크를 경유해 독일에 다시 투자하는 독일 거주자라는 문제가 생겼다. Reuven. S. Avi-Yonah, *"The WTO, Export Subsidies, and Tax Competition",* in The WTO and Direct Taxation, Kluwer Law International(2005), p.125.

754) Avi-Yonah, *Ibid,* p.125. 일부 국가들만 협력을 시작해서 서서히 참여국의 범위를 확대하는 방법은 적합하지 않다고 한다. 효과가 있으려면, 처음부터 상당히 많은 국가가 참여해야 하기 때문이다. Rixen, *Ibid,* p.47.

랙리스트 작성이나 개별 회원국을 통한 감시와 제재 방안, '다자간 자동 교환 협정'을 체결하는 방안 또는 이러한 방안을 포함한 국제레짐이 협력을 끌어내거나 담보하는 데에 유용한지 살펴본다.

한편 논리적으로는 개별 회원국들이 잘 협력하고 있는지 감시하고, 그 결과를 토대로 블랙리스트를 발표하고, 다시 개별 회원국들이 제재하는 순서로 진행되어야 할 것이지만, OECD의 2000년 보고서는 일단 블랙리스트를 발표하고, 후속 조치를 취하지 않는 국가들에 대해서는 또 다른 명단을 만들어서 개별 회원국들로 하여금 제재하게 하겠다고 경고했다. 그런데 막상 2002년에 발표된 명단은 잘 알려진 조세피난처를 모두 제외하고 7개국 정도만 포함하고 있어서 블랙리스트로서 의미가 크게 없다고 보이고,[755] 실제 개별 회원국들이 제재하는 상황도 발생하지 않았으므로, 논리적 순서에는 정확히 부합하지 않지만, 여기서는 그 역사적 순서에 맞춰 먼저 블랙리스트부터 살펴본다.

Ⅱ. 블랙리스트

1. 효과적인 블랙리스트가 되기 위한 요건

국제 사회에서 국가의 행위에 영향을 주기 위해 블랙리스트를 활용하는 경우는 빈번하다. 현재 발표된 블랙리스트만 약 400개 이상이 존재한다고 한다.[756] 이러한 블랙리스트는 명단에 오른 국가가 명단을 작성한 주체가 원하는 대로 행동하도록 강제하거나 유도할 수 있는 능력, 즉 권력(power)[757]이 수반되어야 효과적이다. 권력은 다시 군사적 개입, 경제적 제재 등을 통해 상대국을 자신이 원하는 대로 행동하게 만드는 이른바 '경성 권력(hard power)'[758]과 설득 등을 통해 자신이 원하는 것을 상

755) 제3장 제4절 중 Ⅳ. 참조.

756) Carolin Liss, Jason C. Sharman, *"Global Corporate Crime-fighters: Private Transnational Responses to Piracy and Money Laundering"*, Review of International Political Economy, Vol. 22, No. 4(2015), p.702.

757) Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs(2004), p.2.

758) Ernest J. Wilson, *"Hard Power, Soft Power, Smart Power"*, The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, Vol.

대국도 원하도록 만드는 이른바 '연성 권력(soft power)'[759]으로 구분할 수 있다. OECD가 발표한 블랙리스트들이 이러한 권력을 갖추었는지에 대해서는 항을 달리하여 살펴본다.

2. 평가

가. 유해 조세 경쟁 프로젝트에서의 블랙리스트

1) 경성 권력의 흠결

OECD가 조세피난처 명단을 발표할 무렵인 2000년 6월 국제자금세탁방지기구도 '자금세탁 및 테러 자금 지원국 명단'을 발표했다. 두 기구 모두 블랙리스트 국가를 직접 제재하거나 협력을 강제할 권한을 위임받지 않았으나, 국제자금세탁방지기구의 블랙리스트는 UN 협약, 미국의 국내법(the Patriot Act) 등을 통해 경제적 제재 등을 할 수 있는 경성 권력이 수반되어 단기간 내에 목적을 달성할 수 있었던 반면 OECD의 블랙리스트는 그러지 못했다고 한다.[760] 자금세탁의 경우 테러 자금과 연결되어 국가 안보에 위협이 된다는 이유로 제재를 할 수 있었을 것이나, 조세회피에 도움을 주었다는 명목으로 실제 제재까지 하기는 어려웠

616(2008), p.114. "hard power"를 "경성 권력"으로 번역한 용례는 박재영, 앞의 책, 153면(군사력이나 경제력 등을 말한다); 김의곤, 앞의 책, 245면(물질적 자원의 획득과 분배에 있어 직접적이고 강제적인 영향력을 말한다) 참조.

759) Joseph S. Nye, *"Public Diplomacy and Soft Power",* The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 616(2008), p.95. "soft power"을 "연성 권력"으로 번역한 용례는 박재영, 위의 책, 153면(문화, 이념 그리고 제도 등을 통해 발휘할 수 있는 지도력을 말한다); 김의곤, 위의 책, 245면(문화나 이데올로기 또는 제도 등을 통해서 간접적으로 나타난다) 참조.

760) Katrin Eggenberger, *"When Is Blacklisting Effective? Stigma, Sanctions and Legitimacy: the Reputational and Financial Costs of Being Blacklisted",* Review of International Political Economy, Vol. 25, No. 4(2018), p.484. 위 저자는 국제자금세탁방지기구와 OECD의 블랙리스트에 모두 이름이 올랐던 리히텐슈타인과 나우루의 사례를 들고 있다. 리히텐슈타인은 국제자금세탁방지기구에 대해서는 신속하게 대처했지만, OECD에 대해서는 그러지 않았고, 나우루는 어떠한 기구에 대해서도 신속하게 대처하지 않았는데, 결국 나우루만 국제 사회에서 제재 등을 받아 아직도 심각한 경제적 위기 상황에 있다고 한다. Eggenberger, *Ibid,* pp.493-497.

을 것이다.

한편 여기서도 패권국인 미국의 역할이 중요함을 확인할 수 있다. 미국은 이른바 애국법(the Patriot Act)을 제정해서 자금세탁과 관련이 있다고 판단한 해당 국가 또는 외국 금융기관과의 거래를 바로 중단시킬 수 있도록 했고(제311조), 미국 내 계좌도 몰수할 수 있도록 했지만(제319조), 조세 경쟁과 관련해서는 특별한 조치를 취할 수 있는 국내법적 근거를 마련하지 않았다. 미국이 자금세탁의 문제에 있어서는 언제든지 조치를 취할 준비가 되어 있었지만, 조세 경쟁의 문제에 있어서는 그렇지 않았다. 다른 국가 입장에서는 자금세탁에 연루되거나 국제자금세탁방지기구의 권고사항을 수용하지 않았을 때에는 미국으로부터 제재가 예상되었지만, 조세 경쟁을 한다거나 OECD의 권고사항을 수용하지 않았을 때에는 당장 예상되는 미국의 제재가 없었다. 또 국제자금세탁방지기구의 명단에 이름이 오른 것만으로도 국가 신용 등급이 하락했지만, OECD의 명단은 그렇지 않았다.[761] 이처럼 강력한 블랙리스트가 되기 위해서는 패권국을 등에 업어야 한다. 이 부분 역시 기능적 접근방법으로는 설명이 어렵고, 구조적 접근방법의 보완이 필요하다.

2) 연성 권력의 흠결

연성 권력이 있으면, 다른 국가들도 그것이 정당하다고 받아들일 수 있다.[762] 그리고 더 많은 국가가 받아들일수록 연성 권력은 더욱 강력해진다.[763]

그런데 조세피난처는 자국의 세율과 세제에 간섭하려는 OECD의 유해조세 경쟁 프로젝트의 정당성을 인정할 수 없었다. 그들 입장에서는 정당한 과세 주권 행사의 일환이었고, 경제성장을 위한 불가피한 선택이었다. OECD 회원국들이 힘을 합쳐 대응해야 할 대상은 동등한 주권 국가

761) 제3장 제5절 중 Ⅲ. 2. 참조.

762) '정당하다고 받아들인다'는 것은 해당 행위가 '일반적으로 바람직하고 적절하다고 인식되는 것'을 말한다. Mark C. Suchman, *"Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches",* Academy of Management Review, Vol. 20, No. 3(1995), p.574.

763) Joseph S. Nye, *"Soft Power and American Foreign Policy",* Political Science Quarterly, Vol. 119, No. 2(2004), p.256.

인 자신이 아니라 조세회피를 하는 회원국들의 거주자들이어야 했다. 그럼에도 OECD는 논의 과정에 참여할 기회를 보장해 주지도 않은 채 그 결과의 수용만을 강요했다. OECD 회원국들 중 조세피난처와 사실상 비슷한 행태를 보이는 국가들은 그 어느 국가도 제재 예고 대상에 포함되지 않았다. 이처럼 OECD 블랙리스트는 정당성을 갖추지 못했기에 연성권력도 갖출 수 없었다. OECD조차 자신이 2000년 발표한 명단에 대해 큰 의미를 부여하지 않았다.[764]

나. 정보 교환에서의 비협조적 국가 명단

OECD가 2008년 정보 교환과 관련해 만든 비협조적 국가 명단[765] 역시 경성 권력을 갖추었다고 보기는 어렵다. 그런데 그 명단은 비회원국은 물론 회원국도 포함하고 있었다. OECD 회원국이라 해서 특혜를 받거나 다른 기준이 적용되지 않았다. OECD 회원국도 위 명단에서 제외되기 위해서는 OECD의 권고사항, 즉 최소 12개 이상의 정보 교환 협정을 체결해야 했다.

또 금융기관이 가지고 있는 계좌정보 등을 투명하게 공개하지 않으면, 전 세계 금융이나 각국의 안보에 위험 요소가 될 수 있어서 각국은 정보 교환의 필요성에 공감하고 있었다. 이러한 배경에서 정보 교환에 응하지 않는 국가들을 공개해서 정보 교환을 하도록 하는 것은 정당한 목적으로 인식될 수 있었다. 실제 위 명단 발표 이후 국가 간 정보 교환 협정은 2008년 44개에서 2010년 524개까지 증가했다.

III . 회원국들의 개별 감시와 제재에 의존하는 방안

1. 협력의 어려움

조세 경쟁의 게임에서 배신은 조세 경쟁을 포기하지 않는 것이다. 이로 인해 더 많은 자본이 유입되면, 굳이 세율을 인상하지 않더라도 추가로 재정수입을 확보할 수 있다. 또 외국 자본에 대해서도 다른 국가가 제공할 수 없는 경제적 혜택을 제공할 수 있어서 더 많은 자본 유치가

764) 제4장 제4절 중 Ⅴ. 참조.
765) 제3장 제5절 중 Ⅴ. 1. 참조.

가능하다.[766] 따라서 언제든지 배신을 할 유인이 존재한다는 것은 앞서 게임 이론적 접근방법에서 살펴본 바와 같다.

그런데 각국이 조세 경쟁 제한으로 효용을 얻기 위해서는 가능한 많은 국가의 협력이 필요하다.[767] 하지만 배신이 우월 전략인 상황에서는 더 많은 국가가 협력할수록 배신으로 얻을 수 있는 효용이 커진다.[768] 조세피난처도 동일하다. 다수의 조세피난처들이 서로 경쟁을 하는 상황과 홀로 조세피난처 국가로 남아 있는 상황 중에는 후자의 상황에서 얻을 수 있는 효용이 더 크다.[769] 다시 말하면 개별 국가 입장에서는 협력 국가가 늘어날수록 오히려 협력하지 않는 게 합리적인 선택이 된다. 따라서 많은 국가가 조세 경쟁을 포기할수록, 오히려 계속 조세 경쟁을 할 유인이 커지기 때문에, 결국 모두가 협력하는 것은 어려워진다.[770]

배신을 할 유인이 큰 상황에서는 협력하고 있는지를 감시하고 배신을 제재해야 한다. 패권국이 있으면, 다른 국가들이 쉽사리 그 의사에 반하여 행동하기 어려우므로, 패권국의 존재 그 자체만으로 협력에 대한 감시와 제재가 이루어진다고 할 수 있다. 그런데 이러한 패권국이 없고, 감시나 제재를 할 만한 중앙정부나 국제기구도 존재하지 않는 이상, 개별 국가들의 상호 감시와 제재에 의존할 수밖에 없다.[771]

2. 평가

가. 유해 조세 경쟁 프로젝트

---

766) Dagan, *op. cit.,* p.132.

767) 협력하는 국가가 많아질수록 협력을 통해 얻는 효용도 커진다. Philipp Genschel, Thomas Plümper, *"Regulatory Competition and International Co-operation",* Journal of European Public Policy, Vol. 4(1997), p.638.

768) 모두가 참여하지 않는 경우, 배신으로 얻는 효용은 0인 반면 협력으로 얻는 효용은 음이 된다. *Ibid.*

769) Genschel and Plümper, *Ibid,* p.639.

770) 반대로 많은 국가가 협력할수록 협력으로 얻을 수 있는 효용이 더 커진다면, 배신으로 얻는 효용과 협력으로 얻는 효용이 서로 일치하는 지점에서 완전한 협력에 이를 수 있어 이제는 조화로운 상태가 된다. *Ibid.*

771) 관련 협약에 감시 기능을 할 수 있는 규정이 포함되어 있어야 하고, 모든 국가가 배신에 대해 제재를 할 의사를 가지고 있어야 한다. Dagan, *Ibid,* p.132.

1) 비용 문제

각국의 세법 체계를 감시하는 데에는 큰 비용이 필요하다.[772] 세법 자체가 복잡하기도 하고, 명문의 규정에도 불구하고, 과세당국이 특정 납세의무자와의 개별 협상을 통해 세금 감면을 해주고도 그 과정을 공개하지 않을 수 있기 때문이다.[773] 또 단순히 그 개인에게만 낮은 세율을 적용할 만한 특별한 사정이 있었던 것인지, 아니면 세법의 명문 규정에도 불구하고 일반적으로 그러한 관행이 있었는지를 식별해내기도 어렵다.[774]

나아가 감시를 통해 얻는 편익보다 감시에 들어가는 비용이 더 많다고 판단한 국가들은 감시를 하지 않을 가능성이 높고, 어느 한 국가라도 동참하지 않으면 국제레짐 형성에 필요한 감시수단으로서 기능을 다 하기 어렵다. 협력을 위한 비용이 너무 많이 들면, 협력이 이루어질 수 없다.

2) OECD의 지위와 공약의 신빙성 문제

OECD는 협조하지 않으면 회원국들이 제재할 것이라 경고했다. 하지만 OECD가 어떠한 지위에서 전 세계를 상대로 이러한 경고를 할 수 있을지 불분명했다.

또 어떠한 게임 상황에서 공약(公約)의 신빙성을 높이기 위한 방법으로는 의사소통의 길을 단절해버려서 결정을 번복할 의사가 없음을 확실히 하는 방법이나 다른 사람 또는 다른 기관에 제재 권한을 위임하고 독립성을 보장해 위임자의 행동이 개입될 가능성을 줄이는 방법 등이 있다.[775] 그런데 OECD는 오히려 조세피난처들에 협상의 여지를 주었고, 그 제재를 위한 독립된 기구를 설치하거나 수단을 마련하지도 않았다.[776] OECD 스스로 공약의 효과를 극대화할 수 있는 행동을 취하지

---

772) 세법뿐만 아니라 국내 공공지출 현황을 살펴봐야 할 수도 있다. Dagan, *op. cit.,* p.132.

773) 룩셈부르크가 대표적인 국가였는데, 이에 대해서는 제5장 제5절 중 Ⅰ. 참조. 한편 벱스 행동계획 5(Harmful Tax Practices)는 이와 관련해 예규 등을 정해서 투명하게 운영하고, 관련 정보를 공개하도록 하고 있다. OECD, Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 - 2015 Final Report(2015), pp.23-40.

774) Dagan, *Ibid,* p.132.

775) 김영세, 앞의 책, 183면.

못했다.

3) 회원국들에 대한 강제 문제

예고한 제제 수단 대부분이 모든 회원국들의 자발적 참여를 필요로 하는데, 회원국들을 강제할 방법이 없었다. 예컨대, 조세피난처에 지급되는 비용에 대해 원천징수를 강화하기로 했는데,[777] 회원국 A가 이를 이행하지 않으면, 많은 투자자본이 A 국을 경유해 조세피난처로 유입될 수 있다. 이제 회원국들 사이에는 제재를 할 것인지를 두고 죄수의 딜레마 상황이 벌어진다.[778] 조세피난처가 잘 협력하고 있는지 감시해야 함은 물론 회원국들도 그러한 감시를 잘하고 있는지 또 감시해야 하므로, 이중의 비용이 든다. 모든 회원국이 협조해서 잘 감시해야 그 효과를 볼 수 있는데, 각국이 얻을 수 있는 편익이 부담해야 하는 비용을 초과할지 여부도 상당히 불분명하다면, 각국은 그 감시를 제대로 하지 않을 것이다. 결국 모든 회원국들이 OECD가 제안한 제재를 하지 않는 이상, 모두가 조세 경쟁을 포기하고 협력하고 있는지 확신할 수 없었다.

이에 대해서 회원국들은 조세 경쟁 프로젝트를 함께 했으므로, 감시와 관련해서 실제 죄수의 딜레마 상황이 벌어지지는 않았을 것이라는 반론이 있을 수 있다. 하지만 그러한 상황이 충분히 일어날 수 있음을 유추할 수 있는 사례가 있다. OECD는 회원국들 스스로 시행 중인 유해 우대과세 제도를 보고하도록 했다. 다른 회원국들은 시행 중인 유해 우대과세 제도를 보고하지만, 자국은 그러한 제도를 시행 중이지 않다고 보고해서 기존 제도를 유지할 수 있는 상황을 가장 선호할 것이다. 반면 어느 국가도 시행 중인 유해 우대과세 제도를 보고하지 않았는데, 자국

776) 물론 이러한 위협이 아무런 효력이 없었던 것은 아니었다. 예컨대, 바하마는 익명으로 특정 유형의 회사(International Business Company)를 설립하는 것을 금지했고, 7개 금융기관에 대한 허가를 취소했다. 또 그레나다는 17개 은행의 영업을 종료시켰다. 하지만 대다수 조세피난처들은 상황을 관망하면서 미국이 지지를 철회하기만을 기다렸다고 한다. Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.73-74.

777) 제3장 제4절 중 Ⅱ. 2. 참조.

778) 제2장 제3절 중 Ⅴ. 5.에서 본 것처럼, 특정 국가의 국제레짐 위반이 전체 국제레짐의 유지에는 큰 영향을 줄지라도, 자국에 미치는 영향이 미미하다면 굳이 보복행위를 하지 않아도 되기 때문이다.

만 그러한 제도를 시행 중이라 보고하고 그 제도를 폐지해야 하는 상황을 가장 선호하지 않을 것이다. 그런데 회원국들 전체의 입장에서 최선은, 모든 유해 우대과세 제도를 식별한 후 이를 제거해서 모두가 그러한 경쟁에서 벗어날 수 있는 이익을 누릴 수 있는 상황이다. 이와 같은 딜레마 상황에서는 그 누구도 자신의 제도를 유해한 제도라고 보고하지 않을 것이다. 실제로 회원국들 중에 유해 우대과세 제도를 시행 중이라고 스스로 보고한 국가는 없었다. 결국 보고의무를 잘 이행하고 있는지 여부는 동료국가들의 동료평가를 통해 확인해야 했다.[779] 그 결과 47개국이 유해 제도를 시행 중인 것으로 밝혀졌다.

나. 정보 교환에서의 동료평가

'논의기구(Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes)'에서는 동료평가[780]를 처음부터 실시했다. 논의기구에서의 동료평가는 바로 위에서 살펴본 문제점들을 해결하는 데에 도움이 되었다.

첫째, OECD가 위 논의기구를 설치하기는 했지만, 그 평가는 논의기구에 참여하는 국가들에 맡겼다. OECD가 그 평가를 두고 개별 국가와 협상을 하거나 평가 결과에 개입할 가능성을 스스로 어느 정도 차단했다고 볼 수 있다.[781]

둘째, 논의기구를 통해 감시와 제재에 필요한 비용을 분담시킬 수 있었다. 정기적으로 회의를 개최해서 동료평가를 실시하면, 단일국가 차원에서 비용 문제 때문에 감시나 제재를 하지 못하는 문제를 해결할 수 있다.

---

779) Hugh J. Ault, *"Reflections on the Role of the OECD in Developing International Tax Norms",* Brooklyn Journal of International Law, Vol. 34(2009), p.767.

780) 동료평가는 각국의 규범과 규제 체계를 조사하고, 실제 시행 여부를 조사하는 과정을 거친다. 그리고 그 결과 보고서는 공개된다. Dries Lesage, *"The Current G20 Taxation Agenda: Compliance, Accountability and Legitimacy",* International Organisations Research Journal, Vol. 9, No. 4(2014), p.38.

781) OECD가 일방적으로 주도하던 방식에서 참가국 모두가 협의하는 방식으로 변화하였다고 평가하기도 한다. 이경근, 앞의 책, 1212면.

셋째, 동료평가를 통해 앞서 본 이중의 감시 문제를 해결할 수 있다.[782] 동료평가를 통해 협력을 잘하고 있는지 감시할 수 있고, 동료평가를 논의하는 자리에 모두가 모이도록 해서 감시를 잘하고 있는지도 확인할 수 있기 때문이다.

3. 소결

감시와 제재에는 비용이 드는데, 그 비용을 부담하면서까지 감시와 제재를 할 국가가 많지 않을 것이다. 또 OECD가 어떠한 지위에서 회원국 차원의 제재를 위협수단으로 이용해서 전 세계를 상대로 자신의 정책을 수용토록 할 수 있을지 불분명했고, 스스로 협상의 여지를 주면서 공약의 효과를 극대화하지 못했다. 나아가 회원국들이 감시와 제재를 하도록 강제 또는 유도할 방법 역시 갖추지 못했다. 이러한 이유로 조세 경쟁에서 각국의 감시와 제재를 통해 협력하게 하려는 OECD의 계획은 실패했다.

하지만 정보 교환에서는 처음부터 동료평가를 실시해서 위와 같은 문제들을 해결할 수 있도록 했다. 즉 논의기구에 평가를 맡겨 OECD가 개입할 여지를 차단했고, 정기적으로 논의기구에서 동료평가를 실시해 비용 문제 때문에 단일국가 차원의 감시와 제재를 못 하는 일이 없도록 했으며, 논의기구에 모두가 모이도록 해서 이중의 감시 문제를 해결했다. 그 결과 다른 국가가 정보를 제공할지에 관한 불확실성을 제거해서 각국이 서로 계속 협력해 정보를 교환할 수 있도록 했다.

IV . 다자간 자동 정보 교환 협정

1. '다자간 자동 정보 교환 협정'의 필요성

양국의 자본교류 규모가 유사한 상황이라면, 정보 교환 제도이든 스위스가 제안했던 원천징수 제도이든 양국이 같은 선택만 하면 어느 한쪽으로 급격히 자본이 몰리지 않을 것이고 서로 얻는 편익이 유사해서, 양국

782) 조세 경쟁 프로젝트의 성과 중 하나로 동료평가의 도입을 꼽기도 한다. Mason, *op. cit.,* p.363.

이 모두 최선의 결과를 얻을 수 있다. 하지만 그 규모가 상당히 차이나면, 자본 유출이 많은 국가는 거주지국으로서 과세를 강화하고자 해서 정보 교환 제도를 원하고, 자본 유입이 많은 국가는 원천지국의 과세를 강화하거나 조세정보의 보호를 통해 자본을 계속 유치하고자 해서 원천징수 제도를 원하기 때문에 양국 사이에 정보 교환이 이루어지지 않는다.[783] 설령 어느 하나의 제도를 도입하기로 합의했다고 하더라도, 외국 자본을 과세하지도 않고, 그에 대한 정보를 제공하지도 않는 제3국이 존재하면, 그 도입 효과는 크지 않다. 양국이 모두 원천징수제도를 도입한 경우에는, 양국은 모두 제3국으로의 자본 유출을 막기 위해 세율을 인하할 것이고, 이는 조세 경쟁으로 이어진다.[784] 양국이 모두 정보 교환 제도를 도입한 경우에도 역시 자본 유출을 막기 위해 더는 정보 교환을 하지 않을 것이다.[785] 정보 교환 제도는 존재하나, 그 실효성은 전혀 없는 상황이 된다.

위 논의는 조세정보 교환에 참여하지 않는 저세율 국가가 존재하는 이상, 조세정보 교환이든 원천징수이든 그 기능이 제대로 작동하기 어려움을 보여준다. 이러한 생각은 비회원 국가들도 전부 같은 제도를 도입하기 전에는 조세정보 교환 제도를 채택할 수 없다는 일부 EU 회원국들의 주장에서도 찾을 수 있다.[786] 결국 정보 교환이 효과적인 수단이 되기 위해서는 모든 국가가 참여하도록 해야 하는데, 여기에는 모두를 참여시킬 수 있는 플랫폼이 필요하고 그중 하나가 바로 다자협약이다.

2. 종전 조세조약 중심 체계의 문제점

일단 형성된 국제레짐은 쉽게 변하지 않다가 외부의 변화에 대처하지 못하는 위기의 순간에 근본적인 변화를 겪는다.[787]

---

783) Huizinga and Nielsen, *op. cit.,* pp.42-43, pp.50-51.
784) Huizinga and Nielsen, *Ibid,* pp.48-49.
785) Huizinga and Nielsen, *Ibid,* pp.49-50; Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.5.
786) 제3장 제5절 중 Ⅴ. 1. 참조.
787) Povl A. Hansen, Göran Serin, *"Rescaling or Institutional Flexibility? The Experience of the Cross-border Øresund Region",* Regional &

납세의무자들이 소득을 해외에 은닉하는 방법은 다양해졌지만, 과세당국이 해당 소득에 대한 정보를 얻을 수단은 이를 따라가지 못해 조세회피 문제를 효과적으로 규제하지 못하는 위기의 상황이 발생했다.[788] 따라서 종전의 제도에 대한 근본적인 변화가 필요했다. 종래 조세조약을 통한 정보 교환이 가지는 한계를 해결하기 위해 모델 TIEA가 도입되었으나, 양자 조약[789] 및 요청에 의한 정보 교환과 같은 기존의 틀을 그대로 유지했기에 여전히 다음과 같은 한계가 있었다.

첫째, 양자 조약은 양 체약국의 이해관계가 일치, 즉 교환하는 조세정보의 양이 유사할 때에는 쉽게 체결될 수 있지만, 이와 달리 정보 전달이 주로 일방적인 방향으로 이루어지면 한쪽 체약국은 그 조세정보 제공에 필요한 비용만을 부담하고, 상대방체약국은 그 편익만을 얻는 불공정한 결과를 초래할 수 있어서 쉽게 체결되기 어려웠고, 설령 체결된다고 하더라도 그 활용이 활발히 이루어지기 어려웠다.[790]

둘째, 요청에 의한 정보 교환만으로는 조세회피 문제에 적절히 대응할 수 없었다.[791] 조세정보는 크게 과세당국의 감시(observation) 기능을 위

Federal Studies(2010), p.207. 한편 제도가 쉽게 변하지 않는 이유는 매몰 비용 때문이기도 하지만, 기존 제도를 회피할 방법을 잘 아는 기업 등이 그 제도의 유지를 원하기 때문이기도 하다. Mason, *op. cit.,* p.385.

788) 2001년 미국의 해외 탈세 규모(400억 달러)가 기업들의 소득신고 누락 규모(300억 달러)보다 크다는 추정치도 있었다. Max B. Sawicky, *"Do It Yourself Tax Cuts: The Crisis in U.S. Tax Enforcement",* Economic Policy Institute Briefing Paper(2005), pp.4-6.

789) 다자협약 형태도 함께 발표되기는 했으나, 거의 사용되지 않았다(제3장 제5절 중 Ⅳ. 2. 참조).

790) 정보 교환으로 얻는 이익이 그리 크지 않은 국가는 큰 비용을 투여하지 않을 가능성이 높기 때문이다. Dean, *op. cit.,* p.655. 한편 미국은 정보 교환 협정 체결에 큰 관심이 없는 국가들을 유인하기 위해 미국 거주자가 해당 국가에서 개최된 회의에 참석하는 경우 그 비용을 공제받을 수 있도록 하는 등의 혜택을 제공했다고 한다. Dean, *Ibid,* p.651.

791) 그렇다고 요청에 의한 정보 교환이 전혀 효과가 없는 것은 아니었다. 예컨대, 2008년 프랑스와 스위스의 정보 교환 협정 체결로 프랑스 거주자의 스위스 내 계좌 잔액이 11% 감소했는데, 만약 전체 계좌 중 조세회피 목적의 계좌가 절반 정도라면, 조세회피를 목적으로 한 납세의무자의 잔액이 22% 줄어들었다는 해석도 가능하다는 연구도 있다. Niels Johannesen, Gabriel Zucman, *"The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax*

한 '사전 정보(ex ante information)'와 조사(investigation) 기능을 위한 '사후 정보(ex post information)'로 나눌 수 있다.[792] 사전 정보를 통한 감시 기능을 중요하게 여기는 국가들은 자동 정보 교환을 필요로 하지만, 사후 정보를 통한 조사 기능을 중요하게 여기는 국가들은 요청에 의한 정보 교환만으로 충분하다. 이렇게 국가 간 입장이 서로 다르면 결국 최소한의 공통분모인 요청에 의한 정보 교환만 이루어질 가능성이 높다.[793] 그런데 조세회피를 규제하기 위해서는 감시 기능을 통해 성실 납세를 독려하고 조사 기능을 통해 조세회피를 적발해낼 수 있어야, 즉 사전 정보와 사후 정보가 모두 필요한데, 요청에 의한 정보 교환을 통해서는 사전 정보를 얻을 수 없었다.[794] 또 요청에 의한 정보 교환에서는 납세의무자를 특정해야 하는 문제도 있어서[795] 그 자체도 활용도가 그리 크지 않았다. 이러한 이유로 일부 국가들은 은행 내부자로부터 계좌정보를 사들이고, 그 정보를 공유하며, 때로는 자국 거주자들의 계좌를 공개하도록 외국 금융기관들을 압박하기도 했다.[796]

3. 평가

결국 종전의 제도로는 각국이 협력해서 조세회피 문제를 해결하기 어려웠기 때문에 각국은 자동 정보 교환이 가능한 '다자간 조세정보 자동교환 협정'을 체결했다.[797] 위 협정은 일정한 구속력을 가진다. 위 협정에 가입한 국가들은 일정한 의무를 부담하므로, 블랙리스트나 개별 국가

Haven Crackdown", American Economic Journal: Economic Policy, Vol. 6, No. 1(2013), pp.77-79(다만, 줄어든 잔액이 프랑스로 회귀한 게 아니라 프랑스와 정보 교환 협정을 체결하지 않은 또 다른 조세피난처로 유입되었을 가능성이 크다고 한다).

792) Dean, *op. cit.,* pp.619-622.

793) Dean, *Ibid,* p.656.

794) Itai Grinberg, *"Beyond FATCA: An Evolutionary Moment for the International Tax System"*(2012), pp.9-10.

795) Grinberg, *Ibid,* p.9.

796) Grinberg, *Ibid,* pp.9-10.

797) OECD 모델 조세협약에서 자동 정보 교환이 불가능하지는 않았으나 의무적으로 시행해야 하는 것은 아니었다. OECD(1977), *Model Tax Convention on Income and on Capital,* Art. 26 para. 9.

들의 감시와 제재에 의존하는 방안보다 위 협정이 더 효과적이다. 또 위 협정 체결로 정보 교환의 표준화도 가능했다. 표준화된 모델이 없으면 국가별로 요청하는 정보 형태가 달라서 서로의 부담만 증가할 수 있고,[798] 이는 원활한 정보 교환에 걸림돌이 될 수 있다.

이처럼 다자간 협정이 유용한 제도이기는 하지만, 문제는 각국의 이해관계가 서로 다르기 때문에 그것을 잘 조정해서 실제 협정 체결까지 나가기가 어렵다는 것이다. 예컨대, 정보 수집은 누가 할 것인지, 수집할 정보의 범위와 그 교환 형태는 어떻게 할 것인지 등의 문제를 정하기는 쉽지 않다. 하지만 이 문제는 패권국인 미국이 정보 교환을 강력하게 추진하면서 해결되었다. 이미 미국의 제도를 거의 그대로 '공동보고기준'과 '다자간 조세정보 자동교환 협정'에 반영했기에[799] 그 내용에 관하여 크게 논의할 필요가 없어서 거래비용도 거의 발생하지 않았다. 마치 시장의 실패를 해결하기 위해 정부가 개입하듯이[800] 패권국인 미국이 협상과 관련된 거래비용을 해결해서 정치 시장의 실패를 해결했다고 볼 수도 있다.[801] 이러한 설명 역시 기능적 접근방법만으로는 어렵고, 구조적 접근방법의 보완이 필요하다.

Ⅴ. 소결

조세회피를 적절히 규제하기 위해서는 가능한 많은 국가가 참여해야 하고, 서로 협력하고 있는지 확신을 주어야 하는데, 블랙리스트나 OECD 회원국들의 개별 감시와 제재에 의존하는 방법은 효과적이지 않았다. 소수의 회원국들로 구성된 OECD가 작성한 블랙리스트가 비회원국들도 그 정당성을 인정할 만큼 연성 권력을 갖추었다고 볼 수 없었고, 개별 회원국 입장에서는 반드시 조세피난처에 대한 제재를 할 필요성이 크지 않을 수 있기 때문이었다. 이러한 수단들을 통해서는 상대국이 협력할지에 대

798) Blank and Mason, *op. cit.,* p.9; Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* pp.5-6.
799) 제3장 제5절 중 Ⅷ. 참조.
800) 이준구·이창용, 앞의 책, 396-398면; 맨큐, 앞의 책, 175면.
801) 물론 미국이 정치 시장의 실패 문제를 해결할 의도였는지는 불분명하다.

한 불확실성의 문제를 해결할 수 없었다. 하지만 다자협약은 일정한 구속력을 가지므로, 체결만 할 수 있다면, 위 두 가지 수단보다 효과적이다. 실제 정보 교환과 관련해서는 '다자간 조세정보 자동교환 협정'이 체결되었고, 이에 따라 각국이 정보를 교환하기로 하는 내용의 국제조세레짐이 형성되었다.

한편 기능적 접근방법을 통해서는 왜 협력하지 않는 국가들이 존재하는지와 그러한 국가들이 어떻게 협력하게 되었는지를 설명하기 어렵다. 예컨대, 은행 비밀주의 국가는 정보를 제공하지 않는 편이 자국에 더 유리했으나, 결국에 정보를 제공하기로 했다. 그런데 이들 국가들이 정보를 교환하기로 결정한 것은 '다자간 조세정보 자동교환 협정' 때문이 아니다. 위 협정이 앞으로의 정보 교환을 강제할 수는 있겠으나, 당초 정보를 교환하지 않으려는 의사를 포기하고 정보를 교환하기로 한 이유까지 설명하지 못한다. 이 부분에 대한 설명은 구조적 접근방법과 게임 이론적 접근방법에서 살펴보았다.

제 5 절 인식론적 접근방법

Ⅰ. 의의

각국의 정책결정권자들은 새로운 지식과 학습을 통해 종전의 목표나 정책을 수정한다.[802] 이때 만약 어떠한 선택을 해야 할지 알 수 없는 복잡하고 어려운 문제가 있다면, 높은 수준의 지식과 정보 그리고 이를 전달해 줄 수 있는 전문가들이 필요하다.[803] 이러한 전문가들의 집단, 즉 인식 공동체는 정책의 개발, 전파, 선택 및 지속 단계에서 영향력을 발휘한다. 인식 공동체의 영향력이 증대되기 위해서는 인식 공동체 구성원 사이에 문제 상황과 정책 방향에 대한 합의가 이루어져야 하고, 복잡한 문제를 한 번에 해결할 수 있는 간명한 방법을 제시할 수 있어야 한다.[804]

---

802) 제2장 제3절 중 Ⅵ. 2. 참조.
803) Hasenclever, Mayer and Rittberger, *op. cit.,* pp.140-141.
804) 제2장 제3절 중 Ⅵ. 3. 참조.

제3장에서 살펴본 것처럼 국제조세레짐의 형성 과정에서 OECD는 결코 무시할 수 없는 존재감을 드러냈다. 하지만 인식론적 접근방법을 제외한 나머지 접근방법은 주로 국가 대 국가의 관계를 다루기 때문에 OECD의 위와 같은 모습을 분석하기 어렵다. 결국 OECD에 대해서는 인식론적 접근방법 특히 인식 공동체와 연관지어 다룰 수밖에 없을 것이다. 바로 다음에서 살펴보겠지만, OECD만큼 국제조세 영역에서 큰 영향력을 행사하는 국제기구나 단체 등을 찾기 어려워 이 글에서 인식 공동체와 관련된 논의는 OECD에 초점을 맞춘다.

이 절에서는 OECD가 조세 경쟁과 정보 교환의 문제에 있어서 인식 공동체로서 역할을 했는지, 정책결정권자들에 영향을 준 새로운 지식이나 OECD의 국제적 지위에 영향을 줄 만한 국제정치적 환경 변화는 무엇이었는지를 살펴본다.

II . 인식 공동체 역할을 하기 위한 조건

1. 국제조세 영역의 전문가 집단

OECD 내부에서 과세 정책의 개발과 관련된 조직은 이사회(Council), 조세정책 행정센터(Centre for Tax Policy and Administration), 재정위원회(Committee on Fiscal Affairs)이다. 이사회는 직속 기구 및 산하 위원회로 하여금 정책 개발을 하도록 지시하고 최종적으로 이를 검토하고 결정한다. 실질적인 업무는 나머지 두 조직이 하는데, 재정위원회가 OECD 내부의 업무를 조율한다면, 조세정책 행정센터는 국가별 또는 지역별 회의, 비회원국, 비정부 기관 또는 전문가단체 관련 회의 등에 관여해 조세 전문가들의 초국가적 네트워크를 구성하는 역할을 한다.[805] 이러한 조직을 기반으로 해서 1960년대 모델 조세협약을 만드는 작업을 시작으로 1990년대 후반 유해 조세 경쟁 프로젝트, 2000년대 중후반 정보교환 등 OECD는 거의 모든 국제조세 영역의 문제를 사실상 독점적으로 다루고 있었다.

---

805) Allison Christians, *"Networks, Norms, and National Tax Policy"*, Washington University Global Studies of Law Review, Vol. 9, Issue 1(2010), pp.17-22.

UN도 '모델 조세협약(Manual for the Negotiation of Bilateral Tax Treaties between Developed and Developing Countries)'이나 '이전가격 세제 지침(UN Practical Manual on Transfer Pricing for Developing Countries)'을 만들었고, 내부적으로 조세 문제를 다루는 위원회(Committee of Experts in International Cooperation in Tax Matters)[806]를 두고 있었지만, OECD보다 그 영향력이 현저히 떨어졌다.

현재까지도 그러하지만, 조세 경쟁과 정보 교환의 문제가 논의될 무렵 OECD는 조세 문제에 관한 국제레짐 형성에 영향을 주는 거의 유일한 국제기구이자 전문가 집단이었다고 할 수 있다.[807][808]

물론 제2장 제3절 중 Ⅵ. 3.에서 살펴본 환경 영역에서의 인식 공동체처럼 OECD가 새로운 과학적 지식을 제공하고, 지금까지와는 전혀 다른 방향의 정책을 제시하는 역할까지 수행하지는 않는다. 나아가 과연 EU나 미국의 정책을 단순히 전파하는 역할을 넘어서 진정한 국제조세 전문가 집단이라는 점에 전혀 의문이 없는 것은 아니다. 예컨대, 1990년대 후반 유해 조세 경쟁 프로젝트는 이미 EU의 1996년 지침의 영향을 받았고,[809] 2010년대 초중반 정보 교환은 미국의 FATCA를 전 세계로 확대

---

806) UN 경제사회이사회(UN Economic and Social Council)가 1968년 만든 '조세조약과 관련된 전문가단체(Ad Hoc Group of Experts on Tax Treaties between Developed and Developing Countries)'가 1980년 '조세 문제에서의 국제적 협력과 관련된 전문가단체(Ad Hoc Group of Experts on International Cooperation in Tax Matters)'로 되었다가, 2005년 상임 위원회(Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters)로 격상되었다. 1968년에는 20개국의 과세관청 공무원 및 전문가 20명으로 구성되었다면, 1980년에는 25개국(선진국 10개국, 개발도상국 15개국) 25명으로 그 규모가 커졌다. 특히 정부 간 기구가 아니기 때문에, 위 위원들은 자국을 대표하는 지위에 있는 것이 아니다. Kasturirangan, *op. cit.,* pp.10-12.

807) 정영진·이재민, 앞의 책, 308면; Oei, *op. cit.,* p.201; Lesage, *op. cit.,* p.35.

808) 전문가 집단이라는 이유 이외에 OECD가 조세 경쟁 문제를 다루기에 적합한 기관이라는 이유에 관하여 다음과 이유를 드는 문헌도 있다. 포트폴리오 자본 투자자가 투자 이익을 얻기 위해서는 OECD 회원국에 투자해야 한다. 조세피난처는 적합한 투자처가 아니고, 개발도상국은 포트폴리오 투자를 하기에는 위험성이 크기 때문이다. 따라서 OECD 회원국들이 함께 포트폴리오 자본에 대해 과세를 하면, 조세피난처의 협력이 없더라도 조세 경쟁 문제를 해결할 수 있다. Avi-Yonah, *op. cit.(supra note 715),* p.125.

809) Mutti, *op. cit.,* pp.87-88.

한 것에 불과하다고 평가할 수도 있다. 물론 이는 OECD의 태생 자체가 소수의 선진국으로 구성된 클럽이고, EU와 미국이 그 예산의 상당 부분을 부담하기 때문일 가능성이 크다. 그럼에도 G7이나 G20이 국제조세 쟁점을 다룰 것을 요구하는 전 세계에서 거의 유일한 국제기구이고,[810] 관련 연구 등을 통해 각국이 도입해야 할 정책을 제시한다는 측면에서 OECD는 국제조세 영역에서 전문가 집단이라 볼 수 있다.

2. 국제조세 영역에서 영향력을 행사하기 위한 조건

가. 의의

OECD가 국제조세 영역의 전문가 집단이라 하더라도, 인식 공동체로서 역할을 하려면 구성원 사이에 문제 상황과 정책 방향에 대한 합의가 이루어져야 하고, 제시한 정책이나 방안이 이론적으로 설득력이 있어야 하며, 복잡한 문제를 한 번에 해결할 수 있어서 각국이 이를 수용할 수 있어야 한다. 이러한 측면에서 조세 경쟁과 정보 교환에서는 무엇이 달랐는지 살펴본다.

나. 조세 경쟁

1) 제시한 정책이나 방안이 이론적으로 설득력이 있었는지

OECD가 조세 경쟁과 관련하여 제시한 정책의 주요 골자는 조세 경쟁은 유해하니, 각국이 이를 포기하라는 것이었다. 조세 경쟁 제한을 통해 형성하고자 하는 국제조세레짐의 '원칙'과 '규범'을 제시한 것이라 할 수 있다. 그런데 제2절 구조적 접근방법에서 살펴본 것처럼, 조세 경쟁은 유해하다는 주장에 대하여 이론적으로 어느 쪽이 타당하다고 확립된 것이 없었다. OECD도 자원의 배분을 왜곡하고 다른 국가의 세원을 잠식하는 문제가 있다고 지적할 뿐, 종전 논의 수준을 넘어서는 설득력 있는 새로운 설명을 하거나 근거를 제시하지 못했다. 이론적 타당성이 검증되지 않은 정책을 제시하면, 인식 공동체로서 영향력을 발휘할 수 없다.

2) 문제 상황과 정책 방향에 대한 구성원들의 합의가 있었는지

1990년대 후반 국제조세 영역의 논의는 OECD 안팎 모두 미국과 EU

---

810) G7, G20과 OECD의 관계에 관하여는 Ⅲ. 2. 참조.

회원국들이 주도했다. 그런데 역시 제2절 구조적 접근방법에서 살펴봤듯이, 미국과 EU 회원국들이 조세피난처에 대해 가지는 문제의식이 달랐다. 미국 입장에서는 조세피난처와 관련된 문제가 조세회피와 자금세탁이었기에 조세피난처로부터 정보를 얻어서 자국의 과세권을 강화하는 방법이 더 나을 수 있었다. 반면에 EU 회원국들 입장에서는 회원국들 간 조세 경쟁 문제를 해결하기 위해서는 역외에서 일어나는 조세 경쟁 문제부터 해결해야 했기에 조세피난처로 하여금 비과세를 포기시키는 방법이 가장 효과적인 해결책이었다. 이처럼 인식 공동체 핵심 구성원들 사이에 문제 상황과 정책 방향에 대한 합의가 이루어지지 못했다.

3) 복잡한 문제를 한 번에 해결할 수 있었는지

OECD가 제시한 조세 경쟁을 제한하는 방안은 조세 경쟁, 조세회피 및 자금세탁을 한꺼번에 해결하기에 부적절했다. 물론 조세 경쟁을 제한하면 조세회피를 어느 정도 막을 수 있는 효과는 있겠으나, 미국이 생각하던 문제 중 하나, 즉 국내 자본이 조세피난처를 경유해 외국 자본인 것처럼 국내에 다시 들어와 과세 혜택을 받는 문제까지 해결해 주지는 못했다.

4) 소결

OECD가 미국과 EU 회원국들 사이의 이견을 잘 조율하지 못하는 사이, 패권국인 미국이 공개적으로 그 지지를 철회하자, 조세피난처 문제 해결이라는 목표에서 시작됐던 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트는 OECD 스스로 조세피난처의 판단 기준에서 비과세요건을 제외하고, 전 세계에 OECD가 제시한 기준에 부합하는 조세피난처는 사실상 없는 것으로 끝이 났다.

다. 정보 교환

정보 교환은 두 가지 측면에서 모두 조세 경쟁과 차이가 있다.

첫째, 정보 교환과 관련해서 OECD의 역할은 표준화된 '공동보고기준'을 만들고, 그 도입을 위한 '다자간 조세정보 자동교환 협정'을 체결하도록 유도한 것이다. 이러한 '공동보고기준'이나 '다자간 조세정보 자동교환 협정'은 정보 교환과 관련된 국제조세레짐의 '규칙'과 '정책 결정절차'에

해당한다. OECD가 원칙과 규범까지 제시할 필요가 없었던 것은 이미 미국이 그 역할을 했기 때문이다. 미국은 FATCA와 그 시행을 위한 정부 간 협정을 통해 '조세정보는 투명하게 공개되어야 한다.'는 원칙과 '비거주자의 조세정보를 교환한다.'는 규범을 제시했고, 다른 국가들은 미국과 위 정부 간 협정을 체결하는 과정을 통해 미국이 제시한 원칙과 규범을 수용했다고 볼 수 있다. 이러한 과정을 통해 FATCA와 정부 간 협정이 규칙과 정책 결정절차의 일부가 되었다. 다만, 미국 이외 나머지 국가들 사이에 정보 교환과 관련된 규칙, 정책 결정절차에 대해서는 미국이 따로 정하지 않았으므로, OECD가 이 부분에 있어서는 '공동보고기준'과 '다자간 조세정보 자동교환 협정'을 만들면서 인식 공동체로서 역할을 했다고 볼 수 있다. 그 내용을 사실상 미국의 제도와 동일하게해서 각국이 정보 교환에 드는 비용 부담을 최소화하도록 했기에 여러 국가들이 받아들일 수 있었다. 어떻게 보면, 제한된 범위이기는 하지만 OECD가 미국이 형성 중인 국제조세레짐에 편승해서 인식 공동체 역할을 했다고 볼 수 있다.

둘째, 미국과 EU 회원국들 사이에 큰 이견이 없었다. EU 회원국들도 미국이 추진하는 정보 교환 체계가 필요하다는 데에 공감하고, 그 체계 형성에 적극 참여했다. OECD가 양측의 이견을 크게 조율할 필요가 없었다. 미국과 EU 회원국들이 지지하는 정책이나 방안을 다른 국가들에도 전파될 수 있도록 하는 것만으로도 인식 공동체의 역할을 할 수 있었다.

3. 소결

지금까지의 논의를 기초로 할 때, 국제조세 영역에서 인식 공동체로서 영향력을 행사하기 위해서는 세 가지 조건을 갖춰야 한다.

첫째, 국제조세 영역에서 전문가 집단이어야 한다. 진정한 의미의 인식 공동체라고 평가할 수 있을지에 관하여 의문이 없지는 않지만, 그렇다고 필적할만한 다른 기구나 단체를 찾기 어려운 현실을 고려하면, 현재 국제조세 영역에서 이 요건을 갖추고 있는 국제기구는 OECD가 사실상 거

의 유일하다고 보인다.

둘째, 형성하고자 하는 국제조세레짐의 본질적인 요소, 즉 원칙과 규범을 제시하고자 한다면, 이론적 타당성이 검증된 것이어야 한다. 그렇지 않다면, 각국이 그것을 받아들이지 않을 것이다. 조세 경쟁 때가 그러했다. 그런데 만약 패권국이 이미 국제조세레짐의 원칙과 규범을 제시하는 등 어느 정도 그 형성을 주도하고 있다면, 그에 편승해서 규칙과 정책결정절차 등을 제시할 수 있을 것이고, 국제조세레짐 형성에 결정적인 역할을 했다고 볼 수는 어렵겠지만, 제한적이나마 인식 공동체 역할을 했다고 평가할 수 있을 것이다. 정보 교환에서 미국이 주도하는 분위기에서 '공동보고기준'과 '다자간 조세정보 자동교환 협정'을 만든 OECD의 모습이라 할 수 있다.

셋째, 지금까지도 국제조세 영역의 논의는 OECD 안팎 모두 사실상 미국과 EU 회원국들이 주도하고 있다. 조세 경쟁과 정보 교환도 모두 그러했다. 그런데 조세 경쟁과 정보 교환 사이의 결정적인 차이는 당해 쟁점에 관하여 미국과 EU 회원국들이 그 의사를 함께했느냐에 있다. 조세 경쟁에서는 서로 달리했고, 정보 교환에서는 서로 같이했는데, 정보 교환만 국제조세레짐을 형성할 수 있었다. OECD가 국제조세 영역에서 인식 공동체로서 역할을 하기 위해서는 그 핵심 구성원들이자 국제조세 영역에서 가장 영향력이 있는 미국과 EU 회원국들의 의사를 조율하는 것에서 출발해야 한다. 조율에 성공한다면 또는 처음부터 이견이 없어 조율할 것이 없다면, OECD가 다루는 내용은 국제조세레짐이 될 가능성이 높을 것이다.

III .국제정치 환경의 변화가 미치는 영향

1. 조세 경쟁

OECD가 유해 조세 경쟁 프로젝트를 추진할 무렵 조세피난처의 조세 경쟁 문제 말고도 다음과 같은 쟁점들이 국제적으로 논의되었다.

첫째, 1990년대 후반 아시아 금융위기를 계기로 각국은 금융기관에 대한 감독을 강화했다. 금융안정화논의기구도 역외금융센터가 금융 감독,

국가 간 협력, 정보 교환 등의 분야에서 국제적 기준에 부합하지 않는다고 지적했다.[811] 이 당시 금융기관이 보유 중인 계좌정보 등을 투명하게 공개하지 않는 문제가 크게 불거졌다.

둘째, 2000년 무렵에는 국제적인 자금세탁 문제에 대한 관심도 증가했다. 미국의 주도로 국제자금세탁방지기구는 2000년 고객 식별 여부, 의심거래 보고 여부, 자금세탁에 대한 형사적 처벌 여부 등을 기준으로 해서 일정한 수준에 이르지 못한 국가들의 명단을 발표하고, 국제적 기준에 부합하는 제도를 도입하도록 권고했다. 이러한 권고사항을 도입하지 않으면, 거래 중단 등의 제재가 예상되기도 했고, 위 명단에 이름이 오른 것만으로 이미 국가 신용 등급이 하락했다.[812]

셋째, 2001년 9월 미국에서 대규모 테러가 발생하면서 테러 자금 문제까지 불거졌다. 그러면서 자금세탁에 대한 규제를 강화해야 할 필요성이 더욱 커졌다.

이처럼 조세피난처의 조세 경쟁 문제보다 우선적으로 논의가 필요한 쟁점들이 불거지고, 다른 국제기구들이 그 논의를 이끌면서 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트에 대한 국제적 관심이 줄어들었고, OECD가 인식 공동체로서 역할을 하기 어려운 상황이 되었다.

2. 정보 교환

2000년대 후반 조세회피를 추정케 하는 자료들이 폭로되기 시작했다.[813] UBS(Union Bank of Switzerland), LGT(Liechtenstein Global Trust),[814] HSBC(Hong Kong and Shanghai Banking Corporation) 스위스 지점 등이 연루된 스캔들[815] 등이 대표적이었다. 금융기관 등의 내부

---

811) 제3장 제5절 중 Ⅲ. 1. 참조.
812) 제3장 제5절 중 Ⅲ. 2. 참조.
813) 2000년대 후반에서야 이러한 폭로가 이어진 원인으로, 정보의 전산화 및 중앙집중형 관리, 인터넷의 발달, 조세회피 방법의 활용 증대 등을 들기도 한다. Oei and Ring. *op. cit.,* pp.542-545.
814) 제3장 제5절 중 Ⅰ. 참조.
815) 스위스 HSBC에서 근무하던 에르베 팔치아니(Herve Falciani)는 2007년 회사를 그만두면서 비밀계좌 등 대량의 고객 정보를 들고나와 이를 프랑스 정부에 넘겼다. Oei and Ring, *Ibid,* pp.548-550, p.591(프랑스 과세당국이 스위

정보가 공개되자, 기존에 짐작만 하던 조세회피 규모나 방법 등이 구체적으로 드러났다. 각국 정부는 이러한 정보를 공유했다.[816] 언론이 이를 다루기 시작하자[817] 국민들도 관심을 가졌다. 이제 정책결정권자들도 가만히 있을 수 없었다.[818] 이는 'FATCA', '정부 간 교환협정', '다자간 조세정보 자동교환 협정' 등으로 이어졌다.[819] 바로 인식론적 접근방법에서 말하는 지식과 학습이 정책결정권자의 의사결정에 영향을 준 것이라 할 수 있다.[820][821] 나아가 모두가 비슷한 수준의 지식을 공유하지 않아도 되었다. 미국이 새로운 지식에 영향을 받아 정보 교환의 필요성을 강조하자, 다른 국가들도 자연스럽게 영향을 받았다.[822]

이러한 분위기에서 2008년 전 세계 금융위기는 OECD가 다시 국제조세 영역에서 인식 공동체 역할을 할 수 있는 기회가 되었다.[823] 전 세계

스 정부의 요청으로 팔치아니의 집을 수색하던 중에 위 정보를 입수했기에 특별히 프랑스 정부가 위 정보에 대한 대가를 지급하지는 않았다고 한다).

816) Oei and Ring, *op. cit.,* pp.591-594.

817) 유출된 자료들이 언론이나 대중에 공개되는 데에는 국제탐사보도언론인협회(International Consortium of Investigative Journalists, ICIJ, 70여 개국 200명 이상의 언론인들이 참여하고 있다)의 역할이 컸다고 한다. Oei and Ring, *Ibid,* pp.582-586(여러 유출 자료를 비교 분석한 결과를 내놓기도 하고, 직접 검색할 수 있는 데이터베이스를 제공하기도 했지만, 원본을 공개하지 않고, 유출 자료의 일부분만 공개하는 등 대중과 정부의 판단에 왜곡을 줄 우려도 있다고 한다).

818) 그리스처럼 정보를 받고도 아무런 조치를 취하지 않은 국가도 있었다. Oei and Ring, *Ibid,* p.594[2010년 받은 정보에는 당시 재무부 장관이었던 조지 파파콘스탄티노우(George Papaconstantinou)의 친인척 이름이 있었는데, 2012년 확인된 자료에는 그 이름이 빠져 있었다고 한다].

819) Oei and Ring, *Ibid,* p.548(2010년 FATCA 도입에는 UBS와 LGT 스캔들이 결정적이었다).

820) 제2장 제3절 중 Ⅵ. 3.에서 본 것처럼, 미국의 레이건 정부와 영국의 대처 정부는 오존층의 구멍이 발견되고, 환경 보호에 관심이 많은 유권자들이 늘어나자, 프레온가스의 생산과 사용을 규제하기로 했다.

821) 하지만 이런 학습 과정이 아무런 문제가 없는 것은 아니다. 내부자 또는 언론에 의해 유출되는 정보가 왜곡될 수 있고, 유출된 정보가 정확하지 않을 수도 있다. 또 그러한 정보는 각국 의사결정권자나 국민들이 마치 지금까지 정부가 해야 할 일을 제대로 못 하고 있다는 생각을 하도록 해 오히려 비이성적인 행동으로 이어질 가능성도 있다. Oei and Ring, *Ibid,* pp.577-581.

822) 제2장 제3절 중 Ⅵ. 2. 참조.

823) 2008년 금융위기가 국제조세 질서에 새로운 변화를 가져오는 계기가 되었

금융위기를 계기로 장관급 회의에 불과하던 G20이 정상 회의로 격상하였다. 그리고 2008년 그 첫 회의에서 OECD에 조세피난처에 대한 보고서를 다음 해까지 제출할 것을 요청했고,[824] 2009년 공식 성명에서 조세피난처를 포함한 비협조적 지역에 대해 제재를 할 것을 분명히 하면서 OECD의 명단 발표를 예고했다.[825] OECD는 같은 날 '명단(A Progress Report on the Jurisdictions Surveyed by the OECD Global Forum in Implementing the Internationally Agreed Tax Standard)'을 공개했다.[826] G20의 공식 지지를 통해 OECD는 조세피난처와 관련된 작업에 대하여 국제적 이목을 다시 끄는 데에 성공했다.[827] 유해 조세 경쟁 프로젝트 시작 당시에는 G7의 지지가 있었다면, 이제는 G20의 지지가 있었다. G20의 지지는 두 가지 측면에서 의미가 있었다.

첫째, G20은 G7보다 훨씬 대표성이 있는 기구였다. G7의 회원국은 모두 OECD 회원국들이었지만, G20 회원국들 중에는 OECD 회원국 11개국 이외에도[828] 브라질, 러시아, 인도, 중국, 인도네시아 등 신흥 경제 대국들이 있었다. G20 참가국들의 인구는 전 세계 인구의 60%이고, 위 국가들은 전 세계 국내 총생산의 80%를 차지했으며, 위 국가들에서 전 세계 75%의 교역이 이루어졌다.[829] OECD는 조세 경쟁 때와는 달리 더 다

다고 평가하기도 한다. Mason, *op. cit.,* p.364; Oei, *op. cit.,* p.200; Kasturirangan, *op. cit.,* p.4; Sissie Fung, *"The Questionable Legitimacy of the OECD/G20 BEPS Project",* Erasmus Law Review, Vol. 10, No. 2(2017), p.76.

824) OECD(2009), *A Progress Report on the Jurisdictions Surveyed by the OECD Global Forum in Implementing the Internationally Agreed Tax Standard.*

825) G20 Summit(2009), *Global Plan for Recovery and Reform.*

826) OECD(2009), *Ibid*(위 보고서는 1998년 보고서의 기준에 따라 2000년 조세피난처로 지정한 국가들임을 명시하고 있다).

827) Allison Christians, *"Taxation in a Time of Crisis: Policy Leadership from the OECD to the G20",* Northwestern Journal of Law & Society Policy, Vol. 5, Issue 1(2010), p.26.

828) 오스트리아, 캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 대한민국, 멕시코, 튀르키예, 영국, 미국이다. 여기에 EU도 G20 회원이라는 점을 고려하면, OECD 회원국들의 영향력은 더 커진다.

829) https://g20.org/about-the-g20/

양한 국가들의 지지 아래 정보 교환의 문제를 다룰 수 있었다.

둘째, 2008년 경제위기는 즉각적인 대응을 필요로 했다.[830] 전통적인 국제 사회에서의 의사결정 방식, 즉 논의를 통해 안건을 정하고 해결 방향을 찾아가는 이른바 상향식(bottom-up) 의사결정 방식으로는 문제를 해결할 수 없었다. G20이 안건을 정하고, 해결 방향을 정하면, 다른 국가들도 이를 따르는 이른바 하향식(top-down) 의사결정 방식이 용인되었다.[831] 적어도 G20이 논의가 필요하다고 인정하고 OECD에 그 연구를 맡긴 문제에 대해서는 민주적 정당성에 대한 도전을 크게 받을 우려가 사실상 없었다.

OECD는 회원국들은 물론 그보다 훨씬 많은 비회원국들도 '논의기구(Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes)'에 모여 정보 교환을 위한 '다자간 조세정보 자동교환 협정'을 채택하도록 했다. 그 과정에서 표준화된 정보 교환 양식, 즉 '공동보고기준'을 만들어 정보 교환으로 인한 부담을 덜도록 했고, 동료평가 등을 통해 서로의 이행을 담보할 수 있도록 했다. 이처럼 OECD가 논의기구에 여러 국가들이 참여할 수 있도록 하고, 하나의 자동교환 협정과 표준화된 정보 교환 양식을 만드는 등 리더십을 발휘한 것은 맞지만, 조세 경쟁 당시 불거졌던 민주적 정당성의 문제, 즉 과연 OECD가 전 세계를 상대로 특정한 정책의 도입을 강요할 수 있는 지위에 있느냐의 문제에서 완전히 자유로워진 것은 아니었다.

Ⅳ . 소결

---

830) G20의 태동은 다음과 같은 세 가지 이유 때문이라고 한다. 첫째, 기존의 제도로는 위기에 대응하지 못한다. 둘째, 권력 균형이 서구 선진지국 중심에서 조금 더 동쪽(중국, 인도 등)으로 이동했다. 셋째, 최상위 단계의 정치적 리더십이 필요하다. Michael Motala, *"The G20 - OECD Contribution to a New Global Tax Governance"*, International Organisations Research Journal, Vol. 14, No. 2(2019), p.59.

831) Tim Büttner, Matthias Thiemann, *"Breaking Regime Stability? The Politicization of Expertise in the OECD/G20 Process on BEPS and the Potential Transformation of International Taxation"*, Accounting, Economic, and Law: A Convivium, Vol. 7(2017), p.ⅩⅧ.

미국과 유럽 국가들이 서로 문제의식을 달리하고, OECD가 양쪽의 입장을 원만히 조정할 수 있는 해결책도 제시하지 못하는 사이 국제적인 관심이 금융정보의 투명한 공개 문제로 이동하면서, OECD는 조세 경쟁 문제를 해결하기 위한 인식 공동체로서의 역할을 하지 못했다. 그런데 일부 유럽 회원국들이 미국이 추진하는 정보 교환 체계에 동참하고, G20의 지지를 받으면서 OECD는 '공동보고기준'을 만들고, 그 이행을 위한 '다자간 조세정보 자동교환 협정' 체결을 주도하는 등 인식 공동체로서의 역할을 할 수 있었다. 다만, 국제레짐의 원칙, 규범과 같은 본질적인 요소를 제시하지는 못하고, 규칙, 정책 결정절차와 같은 비본질적인 요소를 제시하는 수준에 그쳤다.

한편 인식론적 접근방법에서는 인식 공동체의 역할을 강조하지만, 그 역할이 국제조세레짐 형성에 결정적인 것은 아닐 수도 있다. 예컨대, OECD가 추진한 정보 교환 체계는 미국의 제도를 그대로 가져온 것이었다. 각국은 이미 미국과 정부 간 협정을 체결했기에 거의 유사한 내용의 '다자간 조세정보 자동교환 협정'에 큰 거부감을 보이지 않을 수 있었다. OECD가 국제조세레짐 형성에 영향을 준 부분은 미국 이외의 국가들과 관련하여 규칙과 정책 결정절차를 형성한 정도라 할 수 있다.

제 6 절 소결론

지금까지 분석한 내용은 다음과 같다.

첫째, 조세 경쟁과 정보 교환 모두 다자적 차원의 협력을 통해 문제를 해결하려 했다. 그런데 조세 경쟁과 관련된 쟁점 영역에서는 패권국인 미국의 지지도 없었고, 핵심 이데올로기에 대한 각국의 공감대도 없었기에 국제조세레짐을 형성할 수 없었지만, 정보 교환과 관련된 쟁점 영역에서는 미국이 강력하게 추진했기에 국제조세레짐을 형성할 수 있었다. 앞으로 국제조세 영역에서 다자적 차원의 해결책을 모색한다면, 패권국의 의사가 더욱 결정적으로 작용할 것이다. 다자간 체제에서는 참가국 모두에 대해서 권력 우위에 있지 않으면 그 영향력을 행사하기 어려울 것이어서 패권국이 아닌 이상 그 논의를 주도하기 어려울 것이다.

둘째, 조세 경쟁과 정보 교환의 게임 모두 자본수출국은 자본수입국이 전략을 변경하도록 설득해야 한다. 그래야 양국이 협력해서 조세 경쟁 문제를 해결하고, 양국 사이에 정보 교환이 이루어질 수 있다. 이때 조세피난처와 은행 비밀주의 국가의 존재는 양국의 협력을 방해한다. 그런데 각각의 게임에서 미국이 개입하면서 게임의 결과가 달라졌다. 먼저, 조세 경쟁에서 미국은 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트에 대한 지지를 철회했다. 조세피난처가 계속 존재하는 이상 자본수출국과 자본수입국이 협력하기는 어려웠다. 다음으로, 정보 교환에서 미국은 FATCA 등을 통해 은행 비밀주의 국가로부터 정보를 받기로 했다. 이로써 국가 간 정보 교환을 방해하던 문제가 해결되었다. 향후 조세회피 문제에 대한 논의가 계속된다면, 자본수출국과 자본수입국이 협력해서 그 문제를 해결할 수 있을 것인가의 게임으로 표시할 수 있을 것이다. 전략을 협력으로 변경해야 할 어느 일방이 서로 협력하지 않는 현재 상황이 더 낫다고 판단한다면, 계속해서 협력을 강제 또는 유도하는 문제와 함께 협력을 통해 얻을 수 있는 편익을 나누는 문제, 즉 설득의 문제까지 해결해야 협력이 이루어질 것이다. 이 경우에도 역시 일방 참가국이 패권국인 미국이라면, 게임의 양상이 달라질 수 있다.

셋째, 효과적으로 조세회피 문제를 규제하기 위해서는 가능한 많은 국가가 참여해야 한다. 다른 국가도 협력하리라는 확신을 줄 수 있는 제도가 필요하다. 아무래도 다자협약이 이러한 확신을 주는 최선의 방안일 것이다. 조세 경쟁 문제와 정보 교환 문제를 해결하는 과정 사이에 가장 큰 차이가 바로 이 다자협약, 즉 '다자간 조세정보 자동교환 협정'의 존재였다. 조세 경쟁에서는 블랙리스트나 개별 국가들의 감시와 제재에 의존하는 방안을 선택했는데, 모두 효과적이지 않았다. 쟁점 영역의 특성 또는 협상의 어려움 등으로 인해 다자협약을 체결하지 못할 경우에는 상대국도 협력하리라는 확신을 줄 수 있는 효과적인 수단을 마련해야 할 것이다. 지금까지 활용된 수단 중에는 논의기구의 동료평가 정도가 효과적이었다.

넷째, 쟁점 영역에서 다자간 차원의 해결 방안을 통해 문제를 해결하

고자 한다면, 인식 공동체 역할을 하는 국제기구의 존재가 더욱 중요하다. 많은 참여국들이 문제 상황을 인식하고 그에 대해 논의할 수 있는 자리를 마련하고, 해당 쟁점을 해결할 수 있는 효과적인 정책을 제시할 수 있어야 하기 때문이다. OECD는 조세 경쟁의 문제에서는 그 역할을 하지 못했다. 하지만 정보 교환의 문제에서는 제한적이기는 하지만 그 역할을 했다. 물론 미국이 있었기에 가능했다는 점은 부인하기 어렵다. 앞으로도 OECD가 국제조세 영역에서 인식 공동체 역할을 계속하려면, 미국이 어떠한 입장에 있는지를 파악하는 것도 중요하지만 한편으로는 유해 조세 경쟁 프로젝트를 통해 불거진 문제, 즉 과연 OECD가 전 세계 국가를 대상으로 정책을 만들어 그 도입을 사실상 강제할 수 있는 자격이 있는가와 같은 물음에 답을 제시해야 할 것이다. 금융위기와 대규모 테러 등으로 투명한 정보 공개의 필요성이 더욱 커지자 미국이 정보 교환 체계의 형성을 주도했고, G20이 OECD의 작업을 지지하면서, 민주적 정당성에 대한 문제가 크게 불거지지 않은 채 정보 교환과 관련된 작업이 이루어질 수 있었다. OECD가 계속해서 인식 공동체 역할을 하기 위해서는 민주적 정당성의 문제를 해결해야 할 것이다.

위 내용을 표로 정리하면, 다음과 같다.

- 이하 표 삽입을 위한 여백 -

구분		조세 경쟁	정보 교환
구조	공동이익	불분명	존재
	공감대	부존재	존재
	패권국	부존재	존재(미국)
게임 이론	협력 방해 요인	조세피난처 (미해결)	은행 비밀주의 국가 (해결)
기능	시장실패 문제 해결	명단, 회원국들 제재	명단, 논의기구, 다자협약
인식	OECD 제시	원칙, 규범	규칙, 정책 결정절차
	미국, EU 이해관계	불일치	일치
	국제정치 환경	G7, 아시아 금융위기, 9/11 테러	G20, 글로벌 경제위기, 계좌정보 등 유출
레짐 형성 여부		실패	성공

제 5 장 이론적 예측

제 1 절 의의

Ⅰ. 이 장의 목적

각국의 세제를 면밀히 분석해서 허점을 찾아내야 하고, 경우에 따라서는 여러 국가에 자회사를 설립하고 복잡한 거래구조를 만들어야 할 수도 있어서 조세회피에는 적지 않은 비용이 들어간다. 조세회피 비용을 들여서라도 세 부담을 줄일 필요성이 큰 납세의무자, 즉 상당한 규모 이상의 기업 정도 되어야 비용 부담을 감수할 수 있을 것이다. 특히 전 세계 각지에 자회사를 두고, 많은 소득을 벌어들이고 있는 다국적 기업이 이러한 조건을 충족했다. 실제 일부 다국적 기업이 인위적인 거래조작 등을 통해 세계 각지에서 벌어들인 소득에 대한 세 부담을 줄이고 있음이 드러났다.[832] 잠식된 세원 추정치는 전 세계 법인세 수입의 약 4%에서 10%에 이르렀다.[833] 이에 G20과 OECD는 2015년 세원 잠식 및 소득 이전(Base Erosion and Profit Shifting, BEPS, 이하 '벱스') 문제를 해결하기 위해 15개의 행동계획(action plan)을 발표하고,[834] 후속 작업을 진행 중이다. 당분간 조세회피에 관한 논의는 다국적 기업의 조세회피 문제를 중심으로 이루어질 가능성이 크다.

이 장의 목적은 벱스 프로젝트에서 다루고 있는 문제, 즉 다국적 기업의 조세회피 문제와 관련한 앞으로의 국제조세레짐 형성 과정이 어떠할지 예측하려는 데에 있다. OECD가 벱스 프로젝트를 추진한 지 거의 10년이 다 되어 가고, 참가국들이 최소기준(minimum standard)에 해당하는 행동계획들을 이행하고 있으나, 워낙 광범위한 쟁점들을 다루고 있고, 일부 쟁점들에 대해서는 아직도 논의가 진행 중이어서 벱스 프로젝트의 모든 결과물이 국제조세레짐으로 자리 잡았다고 평가하기에는 이르다고 보인다. 만약 현재의 벱스 프로젝트가 새로운 국제조세레짐이 된다면, 지

832) OECD(2013), *Addressing Base Erosion and Profit Shifting,* p.13.
833) OECD(2016), *BEPS Project Explanatory Statement,* p.4.
834) 행동계획별 주요 내용에 대해서는 [부록 2] 참조.

금 수준에서 예상할 수 있는 내용은 다음과 같다.

○ 원칙
- 다국적 기업의 조세회피 문제 해결을 위해 공동의 대응이 필요하다.

○ 규범
- 벱스 프로젝트에서 정한 행동계획들을 이행한다.

○ 규칙
- 행동계획들에서 정한 구체적인 이행 사항들

○ 정책 결정절차
- 논의기구에서의 동료평가
- 다자협약

II . 이 장의 구성

제2절에서는 미국이 여전히 패권국으로서 국제조세레짐 형성에 영향력을 행사할지, 그렇다면 어떤 모습일지를 구조적 접근방법을 통해 살펴본다.

제3절에서는 게임 이론적 접근방법을 통해 다국적 기업의 조세회피 규제와 관련된 게임은 앞서 본 조세 경쟁이나 정보 교환의 게임과 유사한지, 그러하다면 편익을 배분하고 협력을 강제 내지 유도하는 문제를 어떻게 해결할 수 있을지를 분석한다.

제4절에서는 다국적 기업의 조세회피 문제를 해결하기 위해 모두를 협력하게 할 수 있는 방안이 있는지를 기능적 접근방법을 통해 검토한다.

제5절에서는 인식론적 접근방법을 통해 OECD가 국제조세 영역에서 인식 공동체 역할을 계속할 수 있을지의 문제를 다룬다.

제 2 절 구조적 접근방법

I . 의의

국제레짐을 형성하기 위해서는 패권국의 존재 이외에도 공동의 이익과 핵심 이데올로기에 대한 각국의 공감대가 필요하다.[835] 조세 경쟁과 관련해서는 공동의 이익이 있는지가 불분명했고, 조세 경쟁의 유해성에 대한 공감대도 없었지만, 정보 교환과 관련해서는 금융위기, 국제적 테러, 조세회피 스캔들이 연달아 터지면서 각국이 정보 교환의 필요성에 공감했고, 정보 교환을 통해 얻을 수 있는 공동의 이익도 있었다.[836] 물론 이러한 사정들은 패권국이 영향력을 행사하기 위한 배경이고, 결국 중요한 것은 패권국인 미국의 태도였다.

다국적 기업의 조세회피 문제에 대해서 당분간 반대하는 쪽이 목소리를 내기 쉽지 않을 것이다.[837] 2008~2009년 금융위기의 여파(餘波)로 각국의 고용시장이 위축되고, 재정 상황이 악화되었다.[838] 조세회피 기법[839]이나 그 규모[840]가 널리 알려졌고,[841] 일부 국가가 다국적 기업의

---

835) 제2장 제3절 중 Ⅲ. 2. 나. 참조.

836) 제4장 제2절 중 Ⅱ. 참조.

837) 벱스 프로젝트에 관해 다국적 기업들은 다음과 같은 반론을 제기했다. 대부분 최소 자본과 인력으로 자회사나 계열회사들을 운영해 좁은 범위의 기능을 수행하고 적은 위험을 부담하게 하므로, 해당 국가에서 발생하는 과세소득은 적을 수밖에 없다. 또 부당한 조세회피 행위를 통해 과세소득을 인위적으로 축소했다는 지적은 다국적 기업의 경영환경과 전략을 이해하지 못한 데에서 비롯된 것이다. 경영자는 기업가치를 제고하고 주주 이익을 극대화하기 위해 세후 순이익을 가장 많이 확보할 수 있는 방향으로 투자와 경영관리를 해야 할 의무가 있는데, 세법이 정한 최소한의 세금만을 낸다고 해서 잘못되었다고 할 수 없다. 이에 대한 자세한 내용은 이경근, 앞의 책, 1307-1309면.

838) 이경근, 위의 책, 1301면; Oei, *op. cit.,* p.205.

839) 아일랜드 법인 2개와 네덜란드 법인을 활용한 조세회피 기법인 이른바 'Double Irish with a Dutch Sandwich'에 대해서는 이창희, 앞의 책(각주 1), 87면; 이경근, 위의 책, 1302-1303면.

840) 미국의 법인세율이 평균적으로 EU의 법인세율보다 10% 이상 높았는데, 미국 다국적 기업들이 2001년부터 2010년까지 부담한 유효 세율은 EU 다국적 기업들이 부담한 유효 세율보다 오히려 4% 낮았고, 2004년부터 2007년까지 위 다국적 기업들의 외국 자회사가 부담한 유효 세율이 미국 모회사가 부담한 유효 세율보다 8% 이상 낮았던 것으로 드러났다. 또 미국 다국적 기업들이 전 세계에서 벌어들인 소득 중 해외에서 벌어들인 소득의 비중이 1996년 37.1%에서 2004년 51.1%까지 증가했고, 그중 국외에 유보된 소득의 비중은 1996년 17.4%에서 2004년 31.4%까지 늘어났다. OECD(2013), *op. cit.,* pp.61-63. 그리고 기업 집단 내에서 소득 이전을 보여주는 연구결과도 있었다. 예를 들어, 실질적인 사업 활동을 하는 국가와 소득을 신고한 국가들이

조세회피에 협조한 정황도 드러났으며,[842] 무엇보다 이에 대한 일반 국민들의 공분(公憤)이 컸기 때문에,[843] 각국 정부로서는 이를 그냥 두고만 볼 수 없을 것이다.

일단 공동의 이익과 핵심 이데올로기에 대한 공감대는 존재하는 것으로 보인다. 그러면 이제 다국적 기업의 조세회피 문제에 대해 어떠한 국제조세레짐이 형성될 것인가는 패권국의 태도에 달려 있다. 패권국인 미국은 조세 경쟁과 관련해서는 단순히 참여하지 않는 방법으로 그 형성을 저지했고, 정보 교환과 관련해서는 자신이 제시한 모범답안을 전 세계가 수용하도록 했다. 미국이 계속해서 패권국으로서 지위를 유지할 수 있을지, 유지한다면 그 힘을 어떠한 방향으로 행사하려 할지, 아니면 그에 대항하는 세력이 등장해 미국이 주도하는 흐름을 가로막을 수 있을지 등을 살펴본다.

II . 패권국으로서 미국의 지위

국제조세 영역에서 패권국으로서 영향력을 발휘하기 위해서는 경제력이나 자본 시장의 규모가 중요하다. 이러한 측면에서 미국의 패권국으로

상당히 달랐다. 예컨대, 미국 다국적 기업의 해외 자회사들의 고용은 영국, 캐나다, 멕시코, 중국, 독일, 프랑스, 브라질, 인도, 일본, 호주 순으로 많이 이루어졌는데, 소득신고는 네덜란드, 룩셈부르크, 아일랜드, 캐나다, 버뮤다, 스위스, 싱가포르, 독일, 노르웨이, 호주 순이었다고 한다. OECD(2013), *op. cit.,* p.65.

841) OECD(2013), *Ibid,* pp.61-71(조세회피 규모를 추측할 수 있는 통계수치), pp.73-81(조세회피 기법).

842) 예컨대, 룩셈부르크 과세관청이 다국적 기업의 조세회피에 적극 협조했다는 사실이 폭로되기도 했다. Oei and Ring, *op. cit.,* pp.555-558[EU 의회는 이를 처음으로 공개한 내부고발자에게 2015년 유럽시민상(European Citizen Award)을 수여했다].

843) 예컨대, 영국에서 스타벅스가 50억 달러에 이르는 매출을 기록하는 동안 고작 1,300만 달러 정도의 세금만 냈음이 밝혀지자, 불매 운동이 일어나기도 했다. Mason, *op. cit.,* pp.364-365(이전까지 대다수 유권자들은 국제조세 문제에 큰 관심을 두지 않았다고 한다). 또 구글(Google), 애플(Apple), 마이크로소프트(Microsoft) 등이 조세회피 기법을 통해 기업 집단의 전체 소득에 대한 유효 세율을 적게는 2%에서 많게는 25%까지 낮추었다는 보도도 잇달았다. 이경근, 앞의 책, 1301면.

서의 지위는 1990년대 후반이나 지금이나 큰 변함이 없다.

첫째, 국제 사회에서 달러의 지배적 지위에 변함이 없다.[844] 둘째, 미국의 자본 시장은 세계 최대 규모이다.[845] 셋째, 미국의 소비시장 역시 다른 국가들보다 훨씬 크다.[846] 넷째, 전 세계 다국적 기업의 본사가 가장 많이 위치한 국가이기도 하면서 자회사가 가장 많이 위치한 국가이기도 하다.[847]

이러한 미국의 지위는 당분간 유지될 것이고, 그에 걸맞은 영향력 행사도 계속되리라 예상된다. 특히 소비시장 규모나 다국적 기업의 유치 현황을 고려할 때, 미국은 다국적 기업에 대한 과세문제에 많은 이해관계를 가지고 있다. 따라서 지금까지 미국이 적극적으로 영향력을 행사하여 왔듯이 앞으로도 그러할 것이다. 만약 미국이 다국적 기업의 조세회피를 규제하려는 움직임에 반대한다면, 그 움직임에 동참하지 않는 것에 그치지 않고 적극적으로 그 추진을 막거나 자국이 원하는 방향의 적당한 타협책을 제시할 가능성이 높다. 조세 경쟁 때처럼 단순히 참여하지 않거나 반대 의사만을 표출해서는 다른 국가들이 미국의 세원을 빼앗아가

---

844) 유로(Euro)는 2008~2009년 경제위기 이후 국가 부도 위험으로 단일 시장으로서 기능을 하지 못하거나 개별 EU 회원국들의 시장규모가 미국 시장에 맞설 수준이 아니고, 위안(元)은 중국 정부의 일관성 없고 예측하기 어려운 정책 때문에 그 안정성이 너무 떨어진다고 한다. Paul Krugman, *"Working Out: Why the Dollar Dominates"*, New York Times(2022. 4. 15.).

845) 제3장 제5절 중 Ⅶ. 참조.

846) 예컨대, 2020년 현재 OECD 회원국들의 평균 가구당 최종 소비 지출(final consumption expenditure)을 100이라고 할 때, 미국은 161.31, EU는 87.81, 중국은 24.88이다. 또 OECD 회원국들의 평균 1인당 GDP(GDP per capita)를 100이라 할 때, 미국은 140.41, EU는 99.51, 중국은 38.20인데, 재화와 용역의 수입이 GDP 대비 미국은 13.28%, EU는 42.85%, 중국은 16.01%이다. OECD 통계(stats.oecd.org) 참조.

847) 2021년 현재 전 세계 상위 2,178개 다국적 기업들 중 약 719개 기업의 본사가 미국에 있는데, 전 세계 다국적 기업의 33% 수준이다. 미국 다음으로 일본(264개), 중국(219개), 영국 (118개), 인도(81개) 순인데, 다 합쳐도 미국에 미치지 못한다. 또 위 다국적 기업들의 자회사 216,898개 중 약 60,748개가 미국에 있다. 미국 다음으로 영국(19,487개), 중국(17,508개), 독일(9,635개), 프랑스(9,392개), 일본(5,510개) 순인데, 역시 다 합쳐도 미국에 미치지 못한다 (https://www.investmentmonitor.ai/uncategorized/where-are-the-global-hot spots-for-mnc-subsidiaries).

는 것을 막을 수 없기 때문이다. 이와 관련된 최근의 상황은 항을 달리하여 살펴본다.

III . 미국의 영향력 행사

1. 디지털 서비스세 등에 대한 반대

대부분의 조세조약은 사업소득에 대해 고정사업장[848] 귀속 여부를 기준으로 과세권을 배분하고 있다.[849] 이는 원천지국의 과세권을 제한하는 역할을 한다. 그런데 디지털 경제[850]의 발전으로 고정사업장에 해당하는 물리적 실재[851]가 없어도 사업 활동이 가능해지면서 고정사업장을 과세고리(nexus)[852]로 하는 종전의 제도에 대한 원천지국의 불만이 커졌다. 디지털 거래[853] 활동을 통한 소득을 어떻게 과세할지에 대한 국제적 논

848) 대부분의 조세조약과 국내 세법은 '고정된 장소'와 '종속대리인'을 고정사업장의 판단 기준으로 삼고 있다. OECD(2018), *Tax Challenges Arising from Digitalisation - Interim Report,* pp.159-160.

849) OECD 모델 조세협약 제7조, UN 모델 조세협약 제7조 등.

850) 디지털 경제에 대해 분명한 정의는 없는 것으로 보이나, 넓은 의미로 인터넷과 데이터 기술을 기초로 해서 디지털화 또는 디지털 전환된 경제를 말한다고 한다. 강지현, "디지털경제 조세제도의 국제적 논의에 따른 국내 조세제도 개편방안에 관한 연구", 박사학위 논문, 고려대학교 대학원(2021), 8면. 위 글은 디지털 경제의 특성으로, 상품과 용역의 디지털화, 상품 제공의 용역화, 인터넷을 통한 연결성 확대, 익명성의 보장, 물리적 실재를 통한 사업 활동의 필요성 감소, 새로운 가치 창출 모델 등을 든다. 강지현, 위의 논문, 31-36면.

851) 조세조약상 고정사업장으로 인정되기 위해서는 고정된 사업장소, 즉 기업의 사업 활동이 수행되는 건물, 시설, 설비 등과 같은 물리적 실재가 존재해야 한다. 김해마중, 『고정사업장 과세의 이론과 쟁점』, 경인문화사(2017), 61면.

852) 정부가 세금을 부과할 수 있는 합리적 근거, 즉 명분을 가지고 있을 경우, 이를 과세고리(nexus)라 한다. 오윤, 앞의 책, 84면. 문헌에 따라서는 "nexus"를 "연결점"이라고 번역하는 경우도 있다. 이준봉, "균등화세의 도입을 통한 디지털 경제의 과세에 관한 연구", 조세법연구, 제26권 제1호(2020), 327면.

853) 이경근, 앞의 책, 1317-1318면은 주로 디지털 상품이나 용역거래를 거래내용으로 하는 거래를 완전히 디지털화된 거래로 보고, 그 특성으로 '기업의 핵심적 사업의 전부 또는 상당한 정도가 디지털 재화나 용역에 의존함', '서버, 웹사이트 혹은 다른 IT 수단의 존치, 사용이나 유지 그리고 특정 장소와 관련된 자료의 수집, 가공 및 상업화 이외의 가치사슬에 관련된 기업인력의 투입이나 활동이 없음', '계약은 모두 인터넷이나 전화를 통해 원격으로 체결됨', '웹사이트는 기업과 소통하기 위해 사용되는 유일한 수단이고, 그 기업의

의의 진행이 부진한 사이 단일국가 차원에서 일방적으로 과세할 수 있는 다양한 새로운 세제(이하 '디지털 서비스세 등')가 도입되었다.[854]

그런데 디지털 플랫폼[855]을 기반으로 한 사업을 주로 영위하는 다국적 기업들 중 대다수는 미국(또는 미국에 본사를 둔) 기업들이다. 위 기업들의 디지털 거래 활동과 관련된 소득은 잠재적으로 미국의 세원이 되어 왔다. 미국은 전 세계 소득에 대해 과세하고 있어서, 그 다국적 기업이 외국에서 부담해야 할 세금이 줄어들수록, 미국에 유리했다. 만약 미국이 과세하지 않는 부분에 대해서 다른 국가가 과세하면, 즉 각국이 새로운 세제를 통해 미국 다국적 기업에 과세하기 시작하면, 미국의 잠재적인 세원이 줄어들어 미국의 국익에 부합하지 않았다.[856] 이는 벱스 프로젝트를 통해 거주지국으로서 세수를 늘릴 수 있으리라는 미국의 당초 예상을 빗나가는 것이었다. 구글(Google), 애플(Apple), 아마존(Amazon) 등 세계적인 다국적 기업이 전 세계에서 막대한 소득을 벌어들이면서도 합당한 세금을 납부하지 않는 문제를 전 세계가 다 같이 힘을 모아 거주지국, 결국에는 대체로 미국이 과세할 수 있게 함으로써 해결하자는 의도였지만, 구체적인 논의는 원천지국의 과세권을 강화하는 방향으로 흘러

본사나 영업장 소재지국에 있는 사무실을 제외하고는 기업의 핵심기능을 수행하기 위해 인력이 배치된 상점이나 대리인을 두고 있지 않음', '판매업자의 법적인 또는 세무상의 거주지와 실제 소재지는 소비자의 상품 선택에 영향을 미치지 아니함' 등을 들고 있다.

854) OECD는 이러한 세제를 도입한 국가들을 크게 4개의 유형으로 구분하고 있다. '디지털' 또는 '온라인 실재' 등의 요소를 통해 이른바 디지털 고정사업장(Digital PE) 개념을 도입한 국가(이스라엘, 슬로바키아, 인도, 사우디아라비아 등), 디지털 거래 활동으로 얻은 소득을 수동소득으로 분류해 소득세를 원천징수하는 국가(영국, 태국, 그리스 등), 온라인 광고 등에 대해 매출액을 과세표준으로 해서 이른바 '디지털 서비스세(digital service tax)'를 과세하는 국가(인도, 이탈리아, 헝가리, 프랑스 등), 고정사업장 지위를 인위적으로 회피하는 다국적 기업들만을 과세대상으로 하는 국가(영국, 호주 등) 등이다. OECD(2018), *op. cit.,* pp.133-159.

855) 온라인에서 공급자와 수요자의 거래를 중개하는 장(場)을 말한다. 플랫폼에 참여하는 사용자 수가 증가할수록 플랫폼의 가치가 증가한다고 한다. 김상배, "디지털 플랫폼 경쟁의 국제정치경제: 미중 기술패권 경쟁의 진화", 『국제·지역연구』, 제30권 제1호(2021), 42면.

856) Mason, *op. cit.,* p.379-380.

가거나 결국 그러한 결과를 가져올 참이었다.[857] 영국, 프랑스 등 유럽 주요국가들은 미국의 다국적 기업들이 적정한 수준의 세금을 내지 않은 채 유럽 시장에서 벌어들인 소득을 이전해 가는 것을 문제 삼았기에,[858] 원천지국 과세권 강화에 동조했다. 유럽이 벱스 프로젝트에서 주도권을 가지게 된 것이나 각국이 다양한 세제를 도입한 것은 미국이 일종의 모범답안을 제시하지 못했기 때문이기도 하다.[859]

미국은 자국의 세원을 침해할 우려가 있는 이러한 움직임에 반대했다.[860] 미국 재무부는 2019년 12월 OECD에 보낸 서신에서 디지털 경제의 조세 문제를 해결하기 위한 논의 방향에 대해 심각한 우려를 표하면서, 단일국가 차원에서 디지털 서비스세 등을 도입하지 못하도록 해야 한다고 주장했다. 미국 기업들에 대한 차별적 대우에 해당하고, 현행 국제조세 체계에도 부합하지 않는다는 점을 내세웠다.[861] 나아가 미국은 2017년 세제 개편을 통해 도입한 '세원 잠식 남용방지 세제(Base

---

857) 이창희, 앞의 책(각주 1), 87-88면.

858) Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.110; Jung-hong Kim, "A New Age of Multilateralism in International Taxation", 『조세법연구』, 제21권 제2호 (2015), 252면(유럽은 그 시장에서의 공정 과세와 경제적 효율성 달성을 위해 조세회피 문제를 최우선적으로 해결할 필요가 있다고 보고, 벱스 프로젝트에 참여하고 있었다고 한다).

859) Mason, *op. cit.,* p.360; Hakelberg, *Ibid,* p.113, p.130, p.145(벱스 프로젝트 초반만 하더라도 EU는 미국 다국적 기업에 대한 과세가 가능하리라 예상했다고 한다).

860) Richard Eccleston, Smith Helen, *"The G20, BEPS and the Future of International Tax Governance", in Global Tax Governance: What is Wrong with It and How to Fix it,* ECPR Press(2016), p.188(특히 고정사업장 귀속 여부를 기준으로 사업소득에 대한 과세권을 배분하는 종전의 과세체계를 변경하는 데에 반대했다). 한편 미국 정부가 자국의 다국적 기업들이 외국에서의 납세의무를 회피하고 있음을 알면서도 묵인하고 있음을 들어 벱스 프로젝트에 대해 다소 회의적인 미국의 입장은 한동안 계속될 것이라는 연구도 있다고 한다. Kim, 위의 논문, 251-252면

861) 서신(https://www.wsj.com/articles/treasury-secretary-mnuchin-raises-concerns-over-global-tax-talks-11575477827, https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/u-s-plan-would-make-oecd-digital-tax-rules-optional-official), OECD의 답변(https://www.oecd.org/newsroom/Lette-from-OECD-Secretary-General-Angel-Gurria-for-the-attention-of-The-Honorable-Steven-T-Mnuchin-Secretary-of-the-Treasury-United-States.pdf).

Erosion Anti-abuse Tax, BEAT)'[862]와 '글로벌 무형자산 발생소득(Global Intangible Low-taxed Income, GILTI)'[863]에 대한 과세를 통해 디지털 경제의 특성을 악용한 조세회피를 따로 규제하고 있어서, 미국 입장에서는 자국 기업들에 이중으로 세 부담을 지우는 것처럼 보이기도 했다.

미국은 협상을 미루면서 개별 국가를 상대로 행동에 들어갔다. 특히 통상 분야와의 연계를 통해 상대국이 디지털 거래 활동과 관련된 과세를 하지 못하도록 했다. 두 가지 정도의 예를 들 수 있다.

첫째, 프랑스가 거대 기술기업(Tech Giant)[864]의 디지털 사업 활동으로 인한 매출액에 3%의 세금을 부과하겠다고 밝히자, 미국은 위 세금으로 인해 미국 기업들이 불공정한 차별대우를 받는다고 판단하고,[865] 2019년 12월 프랑스산 치즈, 샴페인, 화장품, 핸드백 등에 추가 관세를 부과하겠다고 밝혔다.[866] 결국 이듬해 프랑스는 연말까지 디지털 서비스세를 징수하지 않기로 했다.[867]

둘째, 미국은 2020년 6월 유럽 4개국, 즉 영국, 프랑스, 스페인, 이탈리아와 디지털 서비스세 등과 관련된 협상을 중단하면서 다시 한 번 단일

---

862) 2021년 BEAT 세제를 SHIELD(Stopping Harmful Inversions and Ending Low-tax Developments) 세제(낮은 유효 세율의 적용을 받는 외국 관계회사에 지급되는 비용에 대한 공제를 제한하는 세제)로 대체하기로 했다. U.S. Department of the Treasury(2021), *The Made In America Tax Plan*, p.12.

863) 피지배외국법인세제와 관련해서 무형자산으로부터 발생하는 소득 중 일정 부분을 주주의 소득으로 과세할 수 있도록 했다. IRC Regulation §951A. 이를 통해 소득을 국외에서 발생한 것으로 조작(예컨대 해외 자회사에 지식재산권 및 그로 인한 전 세계 사용료소득을 모두 귀속시키는 경우)해서 수입배당금 익금 불산입 규정의 혜택을 받으려는 시도를 막을 수 있다고 한다. Avi-yonah, Ring and Brauner, *op. cit.,* p.387. 결국 저세율 국가에 있는 피지배외국법인의 정상수익을 초과하는 초과이윤에 대한 과세라 할 수 있다. 이창희, 앞의 논문(각주 321), 70면.

864) 전 세계 매출 7.5억 유로 이상, 프랑스 내 매출 2,500만 유로 이상인 기업을 말하는데, 부과 대상으로 예상되는 27개 기업 중 17개 기업이 미국 기업들이었다. U.S. Trade Representative(2019), *Report on France's Digital Services Tax,* pp.25-27.

865) U.S. Trade Representative(2019), *Ibid,* pp.76-77.

866) https://www.ft.com/content/1ac26225-c5dc-48fa-84bd-b61e1f4a3d94

867) https://taxfoundation.org/us-french-tariffs/

국가 차원의 디지털 서비스세 등의 도입에 반대함을 강조하고, 디지털 서비스세 등을 부과하는 국가에 대해서는 그에 상응하는 조치를 취하겠다고 밝혔다.[868] 통상법 제301조[869]를 통해 프랑스 수입품에 대해 추가 관세를 부과하기로 하되 그 시행일을 잠시 유보하면서, 영국이나 인도 등과 같은 국가에 대해서도 동일한 조치를 검토 중이라고 밝히자, 디지털 서비스세 등의 시행을 포기할 의사를 내비친 국가도 있었다. 영국이 그러했다.[870]

종전의 국제레짐을 유지하기 위해 자신의 권력을 행사하는 패권국의 모습이라 할 수 있다. 미국이 반대하는 이상 설령 그것이 단일국가 차원의 일방적 조치였다 하더라도 현실적으로 도입하거나 시행하기 어려웠다.

그렇다고 EU 차원에서 공동으로 대응할 수도 없었다. 일부 회원국들이 디지털 서비스세 등의 도입을 반대하고 있었기 때문이다.[871] 예컨대, 아일랜드 등은 다국적 기업의 철수 우려를 들어, 스웨덴, 덴마크 등은 디

---

868) 코로나바이러스로 인한 위기 상황 극복에 역량을 집중해야 함을 표면적인 협상 중단 사유로 들었다(https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/us/pdf/2020/06/tnf-mnuchin-oecd-jun19-2020.PDF).

869) 미국 무역대표부(Office of the United States Trade Representative, USTR)가 교역상대국의 불공정한 무역 관행을 조사해 일방적으로 무역협정상의 혜택 제한이나 정지, 관세나 수입제한조치 등 보복 조치를 할 수 있도록 하고 있는데, 이를 '통상법 제301조 제도'라 한다. 제도의 일반적인 내용을 규정하고 있는 미국 통상법(Trade of Act of 1974, Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988) 제301조 내지 제309조를 '일반 제301조'라 하고, 불공정 무역 관행 등이 있는 국가들 중 최우선적으로 그 관행의 제거가 필요한 국가들을 정해서 의무적으로 조사를 실시하도록 하는 미국 통상법 제310조를 '슈퍼 제301조'라 하며, 지식재산권 보호를 목적으로 하는 미국 통상법 제192조를 '스페셜 제301조'라 한다. 미국 통상법 제301조 제도에 대한 자세한 연혁과 내용에 대해서는 공수진, "미국 301조 제도의 개정과 전망", 『국제경제법연구』, 제16권 제1호(2018), 52-65면.

870) https://www.theguardian.com/politics/2019/dec/04/uk-could-drop-plans-to-tax-tech-firms-in-rush-to-secure-us-trade-deal-google

871) EU 집행위원회는 EU 차원에서 디지털 서비스세(전 세계 매출 7.5억 유로 이상, EU 내 매출 5,000만 유로 이상인 기업 대상)를 도입하려 했으나, 아일랜드, 룩셈부르크, 네덜란드의 반대로 실패했다. 적용 요건을 충족하는 기업들은 사실상 미국의 다국적 기업들뿐이었다. Mason, *op. cit.,* p.396-397.

지털 서비스세 등이 조세조약에 위배됨을 들어 각각 그 도입을 반대하고 있었고,[872] 대미 수출 의존도가 높은 독일도 미국의 통상법 제301조 조사 착수 이후 찬성에서 유보로 입장을 변경했다고 한다.[873]

한편 유럽을 중심으로 한 디지털 서비스세 등의 도입에 대해 미국 다국적 기업들은 수수료 인상 등으로 대응했다. 온라인 플랫폼 시장을 사실상 독점하고 있어서 위와 같은 수수료 인상이 가능했다.[874]

결국 EU는 대내적으로는 소비자들의 비용 부담 증가 문제를, 대외적으로는 주요 수출국인 미국과의 관계 악화 문제 나아가 회원국들을 설득하는 문제에 직면했고, 어느 하나 쉽게 해결하기 어려웠다.

2. 필라 1, 2 최종 합의

디지털 서비스세 등의 도입이 전혀 소득이 없었던 것은 아니었다. 각국이 서로 다른 세제를 도입해서 일방적으로 다국적 기업을 과세하면, 다국적 기업의 세 부담이 증가하고, 이중과세의 위험도 생겨난다. 미국 다국적 기업들은 미국 정부가 나서서 불안정한 상황을 해결해 주기를 원할 것이다. 각국의 독자적인 움직임은 미국을 다시 협상 테이블에 앉히는 데에 성공했다.[875]

OECD는 행동계획 1(디지털 경제에서 발생하는 조세 문제의 해결) 최종 보고서를 발표한 지 약 5년이 지난 2019년 10월과 11월 두 가지 구체적인 접근방법(two pillar approach), 즉 새로운 과세권 배분 기준으로

872) 기획재정부, “디지털세 국제 논의 최근 동향”, 보도참고자료(2019. 10. 30), 9면.

873) Marie Audrain, *Taxation of the Digitalized Economy: an EU Perspective,* KPMG(2019)(https://responsibletax.kpmg.com/page/taxation-of-the-digitalized-economy-an-eu-perspective)

874) 예를 들어, 영국의 경우 구글이 검색기반 광고시장 전체 매출의 90% 이상을, 페이스북이 온라인 디스플레이 광고시장 전체 매출의 50% 이상을 각각 차지하고 있다고 한다. U.K. Competition and Markets Authority(2019), *Online Platforms and Digital Advertising,* p.6.

875) Mason, *op. cit.,* p.397-398(디지털 서비스세 자체가 재정 상황을 크게 개선할 수 있는 것은 아니어서, 디지털 서비스세 도입에는 다른 목적, 예컨대 자국민들의 불만을 해소하고, 미국과 종전 과세권 배분에 대해 재협상을 하려는 목적이 숨어 있다고 보고 있다).

매출액을 과세고리로 인정한 '통합접근법(Unified Approach Under Pilar 1, 이하 '필라 1')'과 다국적 기업에 대한 과세 기준으로 '글로벌 최저한세(Global Anti-base Erosion Under Pilar 2, 이하 '필라 2')'를 제시했다.[876] '포괄적 이행체계(Inclusive Framework on BEPS, IF)'[877]가 논의를 주도해서 2020년 10월 '중간 보고서'를, 2021년 7월 '중간 합의안'을, 같은 해 10월 '최종 합의안'을 각각 발표했다.[878][879] 그리고 필라 2와 관련해 2021년 12월 최저한 세율에 미달한 세액을 다국적 기업에 과세할 수 있도록 하는 취지의 모델 규정[Global Anti-Base Erosion Model Rules(Pillar Two), GloBE Rules, 이하 'Globe 규정'이라 하고, 이에 따라 부과하는 세금을 '글로벌 최저한세']을 발표하고, 2022년 3월 그 주석서[Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules(Pillar Two)]를 공개했다.[880]

당초 트럼프 정부는 '필라 1' 협상에 참여하는 조건으로 새로운 유형의 세제를 적용받을지 여부를 기업의 선택에 맡길 것을 내세웠으나, 바이든

---

876) 각국이 과세권을 확보하고자 경쟁적으로 개별 조치를 취하게 되면, 다국적 기업이 투자와 조세에 관한 전략 수립에 곤란을 겪을 수 있는데, 선진국들이 이러한 상황을 받아들이기 어려울 것이어서, 필라 1, 2가 '완벽한 대안'은 아닐지 몰라도 '다수의 국가가 격렬하게 반대할 수도 없는 합의점에 가까운 대안'이라고 평가하기도 한다. 우진욱·이재호, "디지털 경제화에 따른 사업소득 과세권 배분원칙의 재정립에 관한 최근 국제적 논의와 우리나라의 정책 방향", 『조세와 법』, 제12권 제2호, 190-191면.

877) 벱스 프로젝트 이행을 위해 2016년 만들어진 다자간 협의체이다. 2022년 11월 현재 141개국이 참여 중이다. 참여국들에 관하여는 OECD 홈페이지(www.oecd.org) 참조. 한편 미국과 유럽의 갈등이 커져 행동계획 1과 관련된 국제적 합의를 하기 어려워지자, OECD가 포괄적 이행체계를 통해 유럽과 미국의 중재자 역할을 수행할 수밖에 없는 상황이었다고 한다. 이경근, 앞의 책, 1386면.

878) OECD(2021), *OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, pp.10-12; OECD(2021), *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*, pp.1-8.

879) 최종 합의안에 대해서는 [부록 3] 참조.

880) Globe 규정 도입으로 매년 150억 달러 수준의 조세수입이 생길 것으로 전망하고 있다. OECD(2022), *Global Anti-Base Erosion Model Rules(Pillar Two) Frequently Asked Questions,* p.1.

정부는 2021년 2월 이를 철회하고 논의에 적극적으로 참여했다.[881] 집권 정당이 바뀐 것도 하나의 원인이 될 수 있겠으나, 당초 디지털 서비스세 논의가 구글, 애플 등 주로 디지털 플랫폼 사업을 영위하는 미국 기업들을 염두에 두고 진행되다가 적용 대상 기업을 일정 수준 이상의 매출액만을 기준으로 하기로 한 것과 단일국가 차원에서 디지털 서비스세 등을 도입하지 못하도록 한 것이 미국이 견해를 바꾸는 데에 결정적인 영향을 준 것으로 판단된다. 바로 앞에서 말한 미국이 원하는 방향의 적당한 타협책이라 할 수 있다.[882]

각국이 일정 수준 이상의 세금을 부과하도록 강제 내지 유도하는 점에서 유해 조세 경쟁 프로젝트의 연장선에 있다고 볼 여지도 있는데,[883] 결국 1990년대 후반에는 미국의 지지가 없어 실패했다가, 2020년대에는 미국의 지지 덕분에 성공했다고 볼 수 있다.

3. 대항 세력의 등장 가능성

당분간 미국에 대항할 세력이 등장하기는 어려울 것이다. EU가 단일화된 영향력을 행사할 수 있다면, 국제조세 영역은 미국이 독점하는 시장이 아니라 EU와 미국이 양분하는 시장이 될 수 있다는 주장도 있으

---

881) 자국의 GILTI 세제를 닮은 '필라 2'가 시행될 것을 조건으로 했다. 이창희, 앞의 논문(각주 321), 75면.

882) Ⅱ.에서 본 것처럼 최대 소비시장과 함께 상위 다국적 기업들의 상당수 자회사들이 미국에 자리 잡고 있다. 따라서 현재의 논의가 거주지국에서 소비지국으로 세원을 재분배하는 것이라면, 미국에 불리하기만 한 것은 아니었다. Mason, *op. cit.,* p.398-399(2017년 세제 개편을 통해 미국 기업들이 해외에 유보해 둔 소득에 대한 과세를 어느 정도 포기했기에 그 부분에 대해 원천지국이 과세권을 행사하는 데에 크게 반대할 이유도 없었다고 한다); 이창희, 위의 논문, 74면(디지털 기업만이 아니라 소비재 기업까지 포함한 것에 비추어, 디지털 경제와는 무관하고, 미국의 이익이 반영된 것에 불과하다); 우진욱·이재호, 앞의 논문, 180-181면(디지털 경제에서 다국적 기업의 소득이 여전히 사업소득임을 전제로 한다).

883) 글로벌 최저한세 논의는 다양한 방식으로 이루어지는 다국적 기업의 조세회피를 근본적으로 차단하고 국가 간 무분별한 조세 경쟁을 방지하려는 목적에서 진행되어 왔다고 한다. 기획재정부, "디지털 필라2 모델규정 공개 - 글로벌 최저한세 도입을 위한 입법 지침 합의 -", 보도참고자료(2021. 12. 20.), 1면.

나,[884] 지금까지 보아 왔듯이 EU 회원국들의 이해관계가 복잡다단하여 실제 그럴 가능성은 적어 보인다.

EU가 앞으로 취할 수 있는 전략은 크게 3가지, 즉 종전처럼 '미국 + 유럽' 대 '나머지 국가'의 구도를 만들거나 아니면 새롭게 '미국' 대 '전 세계 나머지 국가'의 구도를 만들거나[885] 또는 그 어떤 쪽에 서지 않고 '미국'과 '나머지 국가들' 중간에서 서로의 입장을 조율하는 역할을 맡는 것이 있을 수 있을 텐데, 어느 전략을 취하든 결국은 미국의 뜻대로 흘러갈 가능성이 높다.

'미국' 대 '전 세계 나머지 국가'의 구도를 만들기 위해서는 적어도 EU 내부적으로 의사통일이 되어야 하는데, 지금까지 EU의 조세정책 결정 과정을 되돌아보면, 다수결로 의사결정을 하지 않는 이상,[886] 그럴 가능성은 커 보이지 않는다. 대미 수출이 중요한 국가들은 미국과의 통상 마찰을 피하기 위해서, 미국 다국적 기업들의 자회사를 많이 유치한 국가들은 그 자회사를 계속 유치하기 위해서, 각각 미국의 뜻을 따를 가능성이 높기 때문이다.[887] 이러한 사정을 잘 알고 있는 미국은 언제든지 이

884) Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.130. 조세 이외에 정보보호, 통상 등의 분야에서는 유럽 외부적으로 단일화된 영향력을 행사하고 있다고 한다. Hakelberg, *Ibid,* p.143.

885) 1990년대 후반 디지털 경제가 엄청나게 성장하면서, 미국과 유럽의 관계가 종전처럼 선진국들 사이의 관계가 아니라 선진국과 개발도상국 사이의 관계에 가깝게 변했다고 한다. 그래서 종전에는 '미국 + 유럽' 대 '나머지 전 세계' 구도였다면, 이제는 '미국' 대 '나머지 전 세계' 구도가 되었다고 한다. 이창희, 앞의 책(각주 1), 88면.

886) 직접세와 관련된 논의에서 다수결로 의결하기 위해서는 리스본 조약(Treaty of Lisbon)을 개정해야 한다. Hakelberg, *Ibid,* p.146.

887) Hakelberg, *Ibid,* p.142. 영국, 프랑스 등 유럽 주요국가들이 미국 다국적 기업을 과세하기 위해서는 종전 조세조약을 개정해야 하는 부분이 있는데, 미국은 그 조세조약 개정을 거부할 것이고, 그 자회사들이 많이 위치한 아일랜드, 룩셈부르크 등에 대해서는 그 개정을 강제할 수 없어서 결과적으로 실패할 것이라 한다. 실제로 아일랜드와 룩셈부르크는 '세원 잠식 및 소득 이전 방지 목적의 조세조약 관련 조치 이행을 위한 다자협약(Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting, MLI)'에 가입하기는 했으나, 미국의 과세권에 영향을 줄 수 있는 고정사업장과 관련된 부분을 유보했다. Hakelberg, *Ibid,* p.125.

를 이용해 EU의 공동전략을 파훼할 수 있다. 여기에 다른 나라들이 EU를 따라야 하는데, EU가 이를 강제 내지 유인할 뾰족한 수단도 사실상 없는 점을 고려하면, 더욱 현실성이 떨어진다.

'미국'과 '나머지 국가들' 중간에서 입장을 조율하는 것도 사실상 크게 의미가 없다. 굳이 EU가 나서지 않더라도, 미국은 혼자 힘으로 나머지 국가들의 의사를 바꿀 수 있고, 그 과정에서 EU가 형식적으로는 양측의 입장을 조율하는 역할을 맡는다고 하더라도 그 실질은 미국 주장에 힘을 실어주는 것 이상이 되지 못할 것이다.

나아가 EU도 다국적 기업의 조세회피 문제에 대한 독자적인 답을 가지고 있지 않을 가능성이 크다. 원천지국의 과세권을 강조해 미국의 세원을 빼앗아오자니, 중국, 인도 등과 같은 신흥 경제성장국들에 세원을 뺏길 것도 염두에 둬야 하기 때문이다.[888] EU가 일정 규모 이상의 매출액을 기준으로 해서 디지털 서비스세 등을 부과하려 한 것은 이러한 측면에서 이해할 수 있다. 결국 뜻이 맞는 회원국들이 각자 단일국가 차원에서 행동을 하고, 미국이 그에 대해 어떠한 반응을 보이기를 기다리는 수밖에 없을 것이다.

IV . 미국이 주도하는 국제조세레짐의 위험성과 한계

패권국인 미국이 주도하는 국제조세레짐은 다음과 같은 위험성과 한계가 있다.

첫째, 조세 경쟁, 정보 교환 그리고 벱스 프로젝트까지 미국이 생각하는 조세회피 해결 방안은 전 세계의 과세 체계를 구조적으로 변화시키는 것이 아니라 자국의 과세권을 강화하는 것이다. 그렇기에 미국이 제시한 답안이 언제나 모두의 상황에 딱 맞는 답이 아닐 수 있다.

예컨대, 미국은 1920년대부터 부당한 과세이연효과를 누리려는 시도를 막기 위해 다양한 대응들을 해왔고, 어떠한 소득을 어느 범위에서 과세할지에 대해 국내에서 열띤 논쟁을 거친 끝에 현재의 피지배외국법인세

888) Mason, *op. cit.,* pp.393-394(특히 이러한 신흥 경제성장국들은 1920년대 이중과세 문제를 해결하는 과정에 직접 참여하지 못했기 때문에 현재의 과세권 배분 체계에 많은 불만을 품고 있다고 한다).

제를 만들었다. 과연 다른 국가 역시 미국과 같은 과정을 거쳐서 피지배 외국법인세제를 도입한 것인지, 아니면 큰 고민 없이 OECD가 적당히 제시한 범위 안에서 그냥 도입한 것인지 생각해봐야 한다. 결국 모두에게 GILTI 세제를 도입하도록 강제한 것과 다름없는 필라 2 역시 마찬가지이다.[889]

또 이전가격세제나 정보 교환도 마찬가지이다. 국가마다 이전가격세제나 정보 교환을 필요로 하는 정도가 다를 것이다. 특히 개발도상국들이 이전가격세제를 운영하거나 외국으로부터 받은 정보를 처리할 전문적인 인력을 미국만큼 갖추었는지도 의문이 든다.[890] 이러한 점에서 벱스 프로젝트도 문제될 수 있다. 국내에서 행동계획을 시행할 전문인력 수준이 국가별로 편차가 큰데도, 동일한 수준으로 최소기준을 이행할 것을 요구하고 있기 때문이다.[891]

둘째, 패권국이 제시한 답안도 완전한 것이 아니다. 패권국의 답안이 널리 받아들여 질수록 그에 내재한 결함 역시 함께 전파된다.

예를 들어, 상당수 국가가 미국을 따라 이전가격세제를 도입하고 있을 때, 이미 미국은 그 중핵인 독립기업원칙 적용에 어려움을 겪고 있었다.[892] 또 FATCA 역시 문제가 있다. 소수의 조세회피 사례를 적발하기

---

889) 미국 입장에서는 자본 유출을 억제해서 일자리를 확보함과 동시에 모두가 과세하도록 해서 미국 다국적 기업의 경쟁력을 확보하려는 전략이라고 한다. 이창희, 앞의 논문(각주 321), 80면. 그런데 최종 투자자의 본국이 아닌 최종 모회사의 설립지국이 과세를 할 수 있고, 이러한 최종 모회사에는 파트너십이나 신탁 등도 모두 포함될 수 있으며, 법인의 국적이나 거주지국 변경이 상대적으로 쉬운 것을 생각하면, 막상 미국과 입장이 유사한 국가는 몇 안 될 수도 있다고 한다. 이창희, 위의 논문, 76-79면

890) 이러한 이유로 개발도상국은 선진국의 이전가격세제에 편승하는 것이 최선이라고 한다. Lee, *op. cit.* 하지만 정보 교환 문제는 선진국에 편승할 수가 없다. OECD도 이 문제를 인식하고, 개발도상국들도 정보 교환을 통해 얻는 편익을 나눠 가질 수 있도록 하는 연구를 시작했다고 한다. Lesage, *op. cit.,* p.39

891) 각 행동계획별로 조금 더 세분화해서 각자의 수준에 맞도록 이행을 할 수 있도록 하는 한편 OECD 차원의 지원이 필요하다는 주장도 있다. Irma Mosquera Valderrama, *"Output Legitimacy Deficits and the Inclusive Framework of the OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Initiative",* Bulletin for International Taxation, Vol. 28, No. 72(2018).

위해 나머지 국민들과 금융기관(결국 고객에게 부담을 전가할 것이다)이 부담하는 비용이 너무 클 수 있기 때문이다. 예컨대, 미국에서 FATCA 위반으로 적발되는 상당수 경우가 소규모 계좌라 한다. 공평 과세의 실현이라는 심리적 만족감을 제외하고, 해외 계좌 신고를 통해 발생하는 사회적 편익과 비용을 분석해봐야 할 것이고, 만약 그 비용이 편익보다 크다면, 그러한 결함은 FATCA와 같은 제도를 도입한 나머지 국가에도 동일하게 전파된 셈이다.[893]

Ⅴ. 소결

구조적 접근방법에 따를 때, 벱스 프로젝트의 성공 여부는 물론 국제 조세레짐의 변천은 당분간 미국에 달려 있다.[894] 적어도 최근 10여 년간은 분명 그러했다. 미국은 디지털 서비스세 등의 도입을 반대했고, 통상 영역을 연계해 이를 도입하려는 국가들을 위협해서 결국 자국의 뜻을 관철했다. 미국이 생각을 바꾸지 않는 이상, 각국이 협력해 새로운 세제를 도입하는 것은 어려워 보였다. 하지만 미국이 태도를 바꿔 그 협상에 적극적으로 참여함에 따라 2021년 10월 필라 1, 2에 대한 최종 합의가 이루어졌고, 2021년 12월 글로벌 최저한세와 관련된 모델규정도 발표되는 등 새로운 변화를 맞이하고 있다. 아직 논의 중인 행동계획들이 있어 벱스 프로젝트의 최종적인 결과가 어느 국가의 이익에 더 부합할지 판단하기는 어려우나, 지금까지만 두고 보면 EU의 입장이 많이 반영되는 듯하다가 그러지 못하고,[895] 시간이 지나면서 미국의 입장에 상당히 가까운

---

892) Lee, *op. cit.*

893) Oei and Ring. *op. cit.,* pp.606-608.

894) Eccleston and Helen, *op. cit.,* p.187; Nathan Boidman, Michael Kandev, *"BEPS on Hybrids: A Canadian Perspective",* Tax Notes International(2014. 6.), p.1244.

895) Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.114. 예컨대, 유럽 주요국가들은 이전가격세제 적용과 관련하여 과세당국에 더 많은 재량을 부여하려 했고, 인터넷 서버를 고정사업장으로 취급하려 했으며, 다국적 기업이 제출해야 할 국가별 보고서에 임금 지급 내역, 동일 기업 집단 내부의 사용료, 이자 등 지급 내역 등을 담고 그 보고서를 대중에 공개하도록 하려 했으나, 모두 실패했다고 한다(국가별 보고서에 대해서는 독일 등 유럽 내부적으로도 반대하는 국

방향으로 수정되어 가는 형국, 조금 과장해서 표현하자면 결국은 미국의 뜻대로 되기 마련이라 할 수 있을 것이다.[896]

많은 이해관계를 가진 미국의 다국적 기업들은 어떻게든 자신들에게 유리한 방향으로 논의가 진행되도록 할 것이다.[897] 당분간 미국에 대항할 수 있는 세력이 등장할 것으로 보이지도 않는 이상 미국은 적극적으로 영향력을 행사하려 할 것이다. 다만, 다국적 기업의 조세회피 문제는 과세권 배분 기준의 재정립 같은 이론적으로 어렵고 근본적인 해결을 필요로 하는 문제, 즉 쉽사리 각국의 공감대가 형성되지 못해 미국이 힘만으로 밀어붙이기에는 한계가 있는 문제를 포함하고 있어서 미국도 명확한 해결책을 제시하기 어려울 것이기에 정보 교환 때처럼 모범답안을 제시하지는 않을 것이고, 논의를 지켜보다가 자국에 불리하면 그 결과를 뒤집거나 자국이 원하는 타협안을 제시하는 방향으로 영향력을 행사할 가능성이 크다. 미국이 '세원 잠식 및 소득 이전 방지 목적의 조세조약 관련 조치 이행을 위한 다자협약(Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting, MLI)'에 서명하지 않은 것은 미국이 앞으로 취할 전략을 엿볼 수 있는 부분이기도 하다.[898] 중요한 것은 미국이 위 다자협약에 가입하지 않는 것이 자국의 국익에 부합한다고 판단한 것이고, 그렇게 한다고 해서 다자협약에 가입을 강요할만한 국가도 없다는 것이다.

가가 있었다). Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* pp.115-122, p.126.

896) 벱스 최종 보고서가 디지털 경제라고 해서 생기는 고유한 문제는 없다고 본 것 자체로 미국의 승리라고 한다. 이창희, 앞의 논문(각주 321), 72면.

897) Hakelberg, *Ibid,* p.119.

898) 물론 미국이 위 다자협약에 가입하지 않은 것 자체를 두고, 위 다자협약을 반대하는 것이라 단정하기는 어려울 수 있다. 미국이 다자협약에 반대한 이유로, 전문성을 갖춘 다수의 조세조약 협상가들이 있어 개별 조세조약의 재협상에 충분히 주도권을 장악할 수 있고, 새로운 다자협약이 가지고 있는 위험을 선뜻 부담할 필요가 없다는 점을 들기도 하지만[이재호, "이른바 BEPS 대책 다자조약 체제에서의 우리나라의 정책방향", 『서울법학』, 제24권 제1호(2016), 396면], 이와 달리 미국은 위 다자협약 내용 대부분을 미국 모델 조세협약에 반영했기 때문에 굳이 가입하지 않아도 문제될 것이 없다고 설명하는 입장도 있기 때문이다(Mason, *op. cit.,* p.374).

제 3 절 게임 이론적 접근방법

Ⅰ. 의의

게임 이론적 접근방법을 통한 분석을 위해서는, 각국이 협력을 통해 실현할 수 있는 공동의 이익이 있고, 그 이익이 협력에 참여한 국가들에 배분되어야 하며, 2개의 국가 간 게임으로 표시할 수 있어야 한다.[899]

제4장 제3절에서 본 것처럼, 서로 중점을 두는 가치가 다른 국가들 사이에서는 조세 경쟁과 정보 교환의 게임 모두 어느 한쪽이 다른 한쪽의 전략 변경을 설득하지 못하면 조세 경쟁이 일어나고, 정보 교환이 이루어지지 못한다. 벱스와 관련된 게임도 조세 경쟁이나 정보 교환의 게임과 유사한 측면이 있는지 살펴보고, 그 게임에서 협력이 이루어지기 위해서는 무엇이 필요한지 본다.

Ⅱ. 게임의 전반적인 모습

1. 공동의 이익이 있는 게임인지

협력이 이루어지려면, 그 게임은 비(非)영합(positive-sum) 게임, 즉 협력을 통해 실현할 수 있는 공동의 이익이 있는 게임이어야 한다. 그런데 국제조세 문제를 정해져 있는 세수를 누가 얼마나 가져갈지의 문제로 파악하고 접근하면, 그 게임은 영합(zero-sum) 게임이다.[900] 영합 게임에서는 상대방의 몫을 빼앗아 오는 것만이 최선의 전략이다. 참가자가 여럿이라면, 다른 참가자의 몫을 빼앗아 올 수 있는 참가자들끼리만 연합하면 된다.

물론 게임 이론적 접근방법은 공동의 이익을 외부에서 주어진 값으로 보기 때문에 왜 공동의 이익이 존재하는지에 대한 답을 주지 못한다.[901] 다만, 벱스 문제에 대한 공동 대응으로 세수 확보, 자본 배분의 왜곡 축

---

899) 제2장 제3절 중 Ⅳ. 참조.

900) 현재의 국제조세 문제가 공평 과세라는 명목 아래 세수를 누가 얼마나 가져갈지를 두고 벌어지는 싸움이라면, 그 해결은 미국, 유럽, 중국, 인도 등 경제 강대국들의 의사에 달려 있다고 보는 입장도 있다. Kim, 앞의 논문, 273면.

901) 제2장 제3절 중 Ⅳ. 1. 참조.

소, 공평 과세의 실현 등을 이룰 수 있을 것이라 보여서 공동의 이익이 전혀 없다고 말하기는 어려울 것으로 보인다.

그런데 공동의 이익에 관한 참가자들의 인식도 중요하다. 대다수 참가자들이 비영합 게임으로 인식해야 협력할 수 있다. 당초 국제적 합의가 어려워 단일국가 차원에서라도 대응해야 한다고 했던 행동계획 1(디지털 경제의 과세문제)과 관련해서 필라 1, 2에 대한 최종 합의안이 도출되는 것을 보면, 국가 간 협력을 통해 실현할 수 있는 공동의 편익이 그에 드는 비용보다는 더 크다는 인식이 있다고 보인다.[902] 물론 여기에는 미국이 원하는 방향의 타협책이 받아들여 지면서 미국 스스로 태도를 바꾼 것이 결정적이었음을 부인하기 어렵다.

비교적 최근에 필라 1, 2에 대한 최종 합의를 하고, 후속 절차 등을 진행하고 있는 것을 보면, 현재까지는 각국이 협력을 통해 실현할 수 있는 공동의 이익이 있다고 파악하고 있는 것으로 보인다. 물론 필라 1, 2를 서로 쟁점 연계 성격으로 묶어서 함께 처리한 감이 없지 않지만, 필라 1과 관련해서는 구체적인 내용을 정하기 위한 후속 논의가 예정된 한편 필라 2와 관련해서는 세부적인 모델규정과 주석서가 발표되었고 실제 국내법적 도입을 두고 각국에서 논의가 이루어지는 등 진행 속도에 차이가 있으므로, 다음 항에서는 어느 정도 구체적인 내용이 확정된 필라 2를 중심으로 게임 상황을 살펴본다.

2. 게임 상황

필라 2와 관련된 게임 상황은 3개국 이상의 참여국들을 전제로 해야 해서 전형적인 게임 이론적 접근방법으로 설명하기가 어렵다. 따라서 여기서는 2x2 보수행렬로 표시하지 않고, 각 상황에서 국가들의 전략적 상호작용이 어떻게 이루어지는지를 살펴본다.

다국적 기업이 전 세계 소득에 대해서 언제나 일정 수준의 세금을 부담해야 한다면, 소득 이전 등을 할 유인이 줄어든다. 만약 저세율 국가의

902) Mason, *op. cit.,* p.401(조세회피를 규제하는 문제는 현재의 파이를 나누는 방법을 다시 정하는 것이 아니라 파이를 더 키워서 나눠 가질 방법을 찾는 것으로 인식해야 한다).

자회사로 소득을 이전하는 것이라면, 자회사 소재지국이 세율을 인상하든가, 아니면 모회사 소재지국이 미국의 GILTI나 필라 2의 소득산입규칙(Income Inclusion Rule)[903]처럼 전 세계 소득에 대해 일정 수준의 세금을 부과해야 한다.[904] 또는 해당 기업 집단 내 다른 기업들의 관할국이 필라 2의 소득산입보완규칙(Undertaxed Payments Rule)[905]을 통해 과세하는 방법도 있을 수 있다. 만약 저세율 국가의 모회사로 소득을 이전하는 것이라면, 모회사 소재지국이 일정 수준으로 세율을 인상하든가, 아니면 기업 집단 내 다른 기업들의 관할국이 소득산입보완규칙을 도입해야 한다.

그런데 기본적으로 국가들은 가장 중요한 정책 수단 중 하나로써 과세권을 제약 없이 자유로이 활용하기를 원할 것이다.[906] 소득산입규칙 도

---

903) 자회사의 미달세액이 발생하면, 모회사의 관할국이 모회사에 그 미달세액을 과세할 수 있다(Globe 규정 2.1.1). 최종 모회사부터 순차적으로 중간 모회사로 적용되나, 최종 모회사 관할국이 소득산입규칙을 도입하지 않았다면, 그다음 상위 모회사 관할국이 소득산입규칙을 적용해서 과세할 수 있다(Globe 규정 2.1.2, 2.1.3). 한편 제3자가 20%를 초과하는 지분을 가진 중간 모회사(partially-owned parent entity)가 있는 경우, 그 중간 모회사의 관할국이 소득산입규칙에 따라 과세할 수 있다(Globe 규정 2.1.4). "Income Inclusion Rule"을 "소득산입규칙"으로 번역한 용례는 국제조세조정법 개정법률안(기획재정부 공고 제2022-128호) 제69조 참조.

904) 필라 2의 소득산입규칙은 국가별로 최저한 세율의 적용 여부를 판단(jurisdiction-by-jurisdiction method)하는 반면에 GILTI는 전 세계 소득에 대한 평균 세율을 기준으로 최저한 세율의 적용 여부를 판단(global averaging method)한다. 미국 정부는 GILTI도 필라 2의 소득산입규칙처럼 국가별로 최저한 세율의 적용 여부를 판단하기로 하는 내용의 개정안을 제출했다. U. S. Department of the Treasury(2021), *General Explanations of the Administration's Fiscal Year 2022 Revenue Proposals,* pp.6-7.

905) 최종 모회사에 미달세액이 발생하거나 최종 모회사 관할국이 소득산입규칙을 도입하지 않은 경우, 기업 집단 내 다른 기업들의 관할국이 미달세액을 과세할 수 있다(Globe 규정 2.4). 다만, 6개 이상 관할국에 기업이 있고, 유형자산이 가장 많은 관할국을 제외한 나머지 5개 관할국의 유형자산 순장부가치의 합계가 5,000만 유로를 초과하지 않는 다국적 기업 집단에 대해서는 5년간 소득산입보완규칙의 적용을 유예한다(Globe 규정 9.3). "Undertaxed Payments Rule"을 "소득산입보완규칙"으로 번역한 용례는 국제조세조정법 개정법률안(기획재정부 공고 제2022-128호) 제70조 참조.

906) Kim, 앞의 논문, 253면(신흥 경제성장국들이 벱스 프로젝트에 대해 상당히 미온적인 태도를 보이는 것은 이러한 측면에서 이해할 수 있다고 한다);

입을 고민 중인 모회사 소재지국은 글로벌 최저한 세제의 도입으로 자국 기업의 정상적인 사업 활동이나 경쟁력 유지에 악영향을 주는 것을 염려할 것이다.[907][908] 자회사 소재지국이나 기업 집단 내 중간 회사들의 소재지국은 자본 유출을 우려할 것이다.[909] 결국 그 어느 국가도 위와 같은 조치를 쉽사리 취하지 못한다. 만약 전 세계에 최종 모회사 소재지국, 중간 모회사 소재지국, 자회사 소재지국이 각각 하나씩만 존재한다면, 최종 모회사 소재지국은 자국 기업의 경쟁력 약화를 우려하지 않아도 되므로 글로벌 최저한 세제를 도입할 것이고, 그러면 자회사 소재지국도 자본이탈을 염려하지 않아도 되므로 최저한 세율 수준까지 세율을 인상할 것이며, 중간 모회사 소재지국도 소득산입보완규칙을 도입할 것이다(자회사 소재지국이 저세율 국가인 경우). 또는 중간 모회사 소재지국이 소득산입보완규칙을 도입하면, 최종 모회사 소재지국 역시 세율을 인상하지 않을 이유가 없다(모회사 소재지국이 저세율 국가인 경우). 그런데 현실은 비슷한 지위의 국가들이 다수 존재한다는 것이 문제다. 복수의 국

Kasturirangan, *op. cit.,* p.5

907) 자국 기업만 세 부담이 증가하면, 정상적인 사업 활동이나 경쟁력 확보에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 예컨대, 2006. 5. 24. 법률 제7956호로 국제조세조정법 중 피지배외국법인세제와 관련된 부분(제4장 이하 부분)을 개정해서, 실제 발생소득이 일정 금액 이하인 경우나 해외지주회사의 경우를 피지배외국법인세제의 적용 대상에서 제외하였다. 이러한 개정 이유에 대해 이경근, 앞의 책, 621면은 "제도 도입 당시 자본 유출에 대한 규제가 주목적이었던 제도가 경제 환경의 변화로 인해 여러 가지 측면에서 기업이 정상적으로 해외 투자를 하는 데 걸림돌로 작용하기 시작했고, 피지배외국법인세제를 개선하지 않은 채 그대로 둘 경우 국제무대에서 국내 기업의 경쟁력이 약화될 수밖에 없다는 위기의식이 확산되었다."고 설명하고 있다.

908) 벱스와 관련된 것은 아니나, 자국 기업에 대한 과세를 주저하는 이유로 해당 기업의 국제 경쟁력 약화를 드는 문헌으로 Reuven S. Avi-Yonah, *"Bridging the North/South Divide: International Redistribution and Tax Competition",* Michigan Journal International Law 26, no. 1(2004), p.377(자국 기업에 대한 과세와 관련된 게임은 죄수의 딜레마 상황으로, 전체적인 관점에서는 모든 국가가 자국 기업에 대하여 상당한 수준의 세율로 과세하는 편이 더 낫다).

909) 다국적 기업의 투자가 국내 경제에 미치는 영향은 다음과 같다. 국내 고용이 늘어나고, 노동에 지급된 임금은 소비로 이어져 다른 분야의 경제활동을 촉진하며, 정부 역시 노동에 대한 세수를 확보할 수 있다. Elkins, *op. cit.,* p.918.

가들이 있는 상황을 본다.

첫째, 복수의 최종 모회사 소재지국이 존재하는 상황이다.

예컨대, A 국(세율 20%)의 기업과 B 국(세율 15%)의 기업이 각각 C 국(비과세)에 자회사를 두고 있다. 만약 위 두 기업이 C 국 자회사로 소득 이전을 하지 않으면, 각각 A, B 국에서 전 세계 소득에 관한 세금을 내야 한다. 현재 두 기업 모두 합법적인 수단을 통해 C 국 자회사에 소득을 이전 중이다.

A 국이 필라 2의 소득산입규칙을 도입하면, C 국도 A 국 기업의 자회사에 대해서는 비과세하지 않아도 되므로, 최저한 세율(15%) 수준으로 세율을 인상할 것이다. 이때 B 국이 소득산입규칙을 도입하지 않으면, C 국은 B 국 기업의 자회사에 대해서는 여전히 비과세를 유지할 것이다. A 국 기업들은 B 국 기업들보다 세 부담이 늘어나 경쟁력이 악화될 수 있다. A 국의 소득산입규칙 적용을 피하기 위해 아예 본사를 B 국으로 이전하는 A 국 기업도 있을 것이다.[910] 그러면 A 국은 소득산입규칙을 포기할 것이다. 결국 벱스 문제가 해결되지 않는다.

A 국은 되도록 많은 국가가 함께해서 모두가 공정하게 경쟁할 수 있는 상황을 원할 것이다.[911] 이를 위해서는 A 국이 소득산입규칙을 도입할 경우, B 국도 소득산입규칙을 도입하도록 하거나 C 국이 전반적인 세율을 최저한 세율 수준으로 인상하도록 하는 방법이 필요하다.

만약 A 국과의 조세조약상 차별금지 조항이 문제된다면, C 국이 A 국 기업의 자회사에 대해서만 높은 세율을 적용하기 어려울 수 있다. 그러면 C 국은 'A 국 자본에 대한 과세 수입'과 'B 국 자본의 유치로 얻는 이익'을 비교해서 전반적인 세율 자체를 최저한 세율 수준으로 인상할 것인지, 아니면 종전 세율을 유지할 것인지를 결정해야 한다. C 국이 전반적인 세율 자체를 인상한다면, 크게 문제가 없지만, 반대로 C 국이 종

910) U. S. Department of the Treasury(2022), *General Explanations of the Administration's Fiscal Year 2023 Revenue Proposals*, pp.5-6.

911) Kim, 앞의 논문, 254면; 이창희, 앞의 논문(각주 321), 68면(OECD가 피지배외국법인 세제의 통일과 전 세계적 확산을 꾀한 이유 역시 이미 이를 도입한 회원국들이 자국 기업의 경쟁력 약화를 염려하였기 때문이라 한다).

전 세율을 유지한다면, 앞에서 본 바와 같이 벱스 문제가 해결되지 않는다.

최종 모회사 소재지국(저세율 국가)이 하나이고, 복수의 중간 모회사 소재지국이 존재하는 상황도 위와 유사하다. 중간 모회사 소재지국들이 모두 소득산입보완규칙을 도입하면, 최종 모회사 소재지국도 전반적인 세율을 인상할 것이다. 하지만 자본이탈의 염려 때문에 그 어느 국가도 선뜻 소득산입보완규칙을 도입하지 못한다. 결국 벱스 문제 해결을 위해서는 종간 모회사 소재지국들이 모두 소득산입보완규칙을 도입하도록 하거나, 최종 모회사 소재지국이 전반적인 세율을 인상하도록 하는 방법을 찾아야 할 것이다.

둘째, 복수의 자본수입국이 존재하는 상황이다. 복수의 투자 경유국이 존재하는 상황도 유사할 것이어서 따로 살펴보지 않는다.

이제는 D 국(세율 20%)의 기업이 F 국(세율 15%)과 G 국(세율 10%)에 각각 자회사를 두고 있는 사례를 본다. D 국 기업은 해외 자회사로 소득 이전을 하지 않으면, D 국에서 세금을 내야 해서, 현재 합법적인 수단을 통해 위 자회사들에 소득을 이전 중이다.

D 국 기업은 세율이 더 낮은 G 국 자회사로만 소득 이전을 할 가능성이 높다. F 국은 세율을 인하할 것이고, 그러면 G 국도 다시 세율을 인하할 것이어서, 결국 F 국과 G 국의 세율은 0으로 수렴할 가능성이 크다.[912]

그런데 D 국이 소득산입규칙을 도입하면, F 국과 G 국이 조세 경쟁을 하지 않아도 된다. 어차피 D 국 기업은 F 국과 G 국 어디에 소득을 이전하더라도 최저한 세율로 산정한 세금을 부담해야 하므로, 최저한 세율을 넘지 않는 이상 F 국과 G 국의 세율이 D 국 기업의 소득 이전에 관한 의사결정에 영향을 주지 못한다.

최종 모회사 소재지국(저세율 국가)이 복수이고, 하나의 중간 모회사 소재지국만 존재하는 상황도 위와 유사하다. 세율이 더 낮은 최종 모회

912) Chris William Sanchirico, *"A Game-theoretic Analysis of Global Minimum Tax Design: Country-by-Country v. Global Averaging"*, Law & Economy Research Paper No.22-19, pp.2-3.

사 소재지국으로 소득을 이전하려 할 것이어서, 최종 모회사 소재지국들 사이에는 조세 경쟁이 일어난다. 이때 중간 모회사 소재지국이 소득산입 보완규칙을 도입하면, 최종 모회사가 어디에 소재하든 일정한 세금을 부담해야 하므로, 최종 모회사 소재지국의 세금이 소득 이전에 관한 의사결정에 영향을 줄 수 없다.

위 상황을 종합해 보면, 최종 모회사 소재지국이 1개만 존재하고, 복수의 자회사 소재지국이 존재하는 상황에서는, 최종 모회사 소재지국이 소득산입규칙을 도입하면, 자회사 소재지국이 최저한 세율 수준으로 세율을 인상할 것이다. 하지만 복수의 최종 모회사 소재지국이 존재하면, 일부 최종 모회사 소재지국이 소득산입규칙을 도입하더라도, 자회사 소재지국이 항상 최저한 세율 수준으로 세율을 인상하는 것은 아닐 것이다. 소득산입규칙을 도입한 국가에 소재한 기업들은 경쟁력 약화 등을 우려해 소득산입규칙을 도입하지 않은 국가들로 최종 모회사를 이전하려 할 것이고, 그렇게 되면, 소득산입규칙을 도입했던 국가들도 소득산입규칙을 포기할 것이다. 결국 필라 2가 성공하기 위해서는 최종 모회사 소재지국으로 하여금 소득산입규칙을 도입하도록 하거나 자회사 소재지국으로 하여금 전반적인 세율을 최저한 세율 수준으로 인상하도록 설득해야 하는 문제를 해결해야 한다. 설득의 문제에 관해서는 항을 달리하여 살펴본다.

III . 설득의 문제

협력을 통해 자국이 얻는 이익과 입을 손해 중 어느 쪽이 더 클지 불분명한 상황에서는 선뜻 전략을 변경해 협력하기가 망설여질 것이다. 만약 벱스 문제를 규제해서 얻을 수 있는 편익이 공정하게 배분되지 않는다면, 또는 편익을 공정하게 배분할 기준이 마련되었다고 보이지 않는다면, 자국 기업들의 경쟁력을 저해하거나 자본이탈만 유도하는 전략이 되는 수가 있어서 쉽게 전략을 변경하려 하지 않을 것이다.[913] 그런데 편익을 배분하는 작업은 쉽지 않다.

913) 벱스 프로젝트가 성공하기 위해서는 개발도상국들도 그 편익을 실현할 수 있는 능력을 갖춰야 한다는 주장도 있다. Lesage, *op. cit.,* p.40.

첫째, 무엇보다 얻을 수 있는 편익이 얼마나 되는지 정확히 산정하기 어렵다. 다국적 기업이 과연 전 세계적으로 얼마나 소득을 벌어들이는지 파악하는 것은 거의 불가능하다.[914] 이제 행동계획 13(국가별 보고서)의 이행을 통해 어느 정도 파악할 수 있겠지만, 이를 도입하지 않는 국가가 있으면, 다국적 기업의 정확한 소득을 파악할 수 없다.

둘째, 필라 2에 동참하지 않으려는 국가들이 원하는 것은 단순히 과세 수입 정도가 아닐 것이다. 과세 수입이 조금 늘어난다고 해서 생각을 바꾸지 않을 것이다.[915] 하지만 이 경우에도 역시 그 국가들을 상대로 경제적 지원을 하는 방안이 고려되기는 어려울 것이다.[916]

셋째, 설령 모두가 협력하기로 합의했다고 하더라도, 더 큰 문제가 남는다. 바로 세금을 누가 얼마만큼 가져갈 것인가의 문제이다. 지금까지는 주로 다국적 기업이 얼마만큼의 세금을 부담해야 하는가의 문제에 논의가 집중되었는데, 이제는 그 늘어난 세금을 누가 가져갈 것인가의 문제로 논의가 옮겨가야 한다.[917] 글로벌 최저한세는, 다국적 기업이 세금을 내지 않았을 때, 즉 어느 국가도 적정한 과세권을 행사하지 않았을 때 비로소 보충적으로 적용된다. 이제 자국이 과세권을 행사하지 않으면, 다른 국가가 세원을 가져가 버리는 상황이 벌어진다. 만약 이러한 대응이 아주 효과적이어서 벱스 문제를 완전히 해결해버리면, 더는 조세회피를 유인책으로 해서 다국적 기업을 유치할 수 없거나 느슨한 조세회피 규제가 자국 기업의 경쟁력 확보에 별 도움을 줄 수 없는 상황이 될 수도 있다. 그러면 이제 차선책으로나마 서로 과세권을 행사하려 할 것이다.[918] 이 문제를 해결하지 않은 채 그대로 두면, 이중과세 문제가 발생할 것이다.

---

914) Mason, *op. cit.,* p.363(학자들도 제한적인 정보를 가지고 단순히 그 규모를 추정할 뿐이다), p.382(다국적 기업이 그동안 얼마나 소득 이전을 해서 얼마만큼의 세금을 회피하고 있었는지도 정확히 파악할 수 없다).

915) Mason, *Ibid,* p.361.

916) 제4장 제3절 중 Ⅱ. 1. 라. 참조.

917) Mason, *Ibid,* p.402.

918) 행동계획 13(국가별 보고서)이나 Globe 규정 등을 통해 과세할 수 있는 소득 규모가 드러나면, 이러한 국가들의 성향은 더욱 강해질 수 있다.

이중과세 문제에 대해 각국이 내린 결론은 적당한 선에서 거주지국과 원천지국이 세원을 나눠 가지자는 것이었다. 고정사업장, 독립기업원칙 등은 정치적 타협의 산물이지, 경제적으로 가장 효율적이거나 공평한 기준이 아니었다.[919] 그나마 1920년대에는 거주지국과 원천지국의 이해관계만 조정하면 되었다. 하지만 이제는 소비자가 거주하는 국가, 인터넷 서버가 있는 국가, 특허권 등을 보유한 자회사 소재지 국가 등 더 다양한 국가들이 과세권을 주장할 것이다.[920]

예컨대, EU 집행위원회는 아일랜드가 미국 애플사(Apple 社)에 부당한 조세 혜택을 주었다고 판단해서 애플사에 140억 달러의 세금을 아일랜드에 내도록 결정했다. 하지만 애플사가 세금을 내야 한다고 하더라도, 반드시 아일랜드에 내야 하는지는 또 다른 문제이다. 아일랜드에 있는 애플 자회사가 얻은 소득은 유럽 전역에서 벌어들인 것이기에, 다른 유럽 국가들이 그에 대한 세금을 가져가야 할 수도 있다. 본사가 위치한 미국이나 특허권 등을 보유한 자회사가 위치한 조세피난처도 마찬가지 주장을 할 수 있다.[921] 어디에 내든 세금만 내면 벱스 문제가 해결되는 것처럼 논의가 진행되어 왔기에, 이 문제가 중점적으로 다루어지지 않았다.[922] 그나마 필라 1, 2는 이에 대한 답을 담고 있기는 하지만, 그것이 정말 편익을 공정하게 배분할 수 있는 기준인지, 또는 계속 협력을 유지할 수 있을 정도로 모두가 공정한 방법이라 인식할만한 수준인지에 관하여 과연 설득력 있는 논의 끝에 도출한 답안인지를 한 번쯤 생각해볼 필요가 있다.[923] 만약 편익의 공정한 배분이라는 국가 간 형평의 문제를

---

919) Mason, *op. cit.,* p.390

920) 전통적으로 고정사업장 개념이 확립될 무렵에는 고정사업장이 있는 국가가 판매행위와 구매행위가 모두 일어나는 국가여서 판매행위가 일어나는 장소를 기초로 과세권을 확보하는 방안이 크게 문제가 없었으나, 전자적 거래가 이루어지는 디지털 경제에서는 판매행위를 수행하는 장소의 이동이 자유롭고 그 파악도 어려우므로, 소비자 또는 사용자를 중심으로 한 새로운 과세 고리에 따라 과세권을 배분하는 방안이 합리적이라는 주장에 대해서는, 우진욱·이재호, 앞의 논문, 182-183면.

921) Mason, *Ibid,* p.388, p.396(실제 미국은 애플사의 소송에 참가하고자 했다).

922) Mason, *Ibid,* p.386-387.

923) 예컨대, Globe 규정 도입으로 매년 150억 달러 수준의 과세 수입이 생길 것으로 전망하면서(각주 880 참조), 어느 국가가 얼마나 가져갈지에 대해서는

해결하지 못한다면, 설득의 수단으로서 기능하기 어려울 것이고, 결국 협력은 유지되지 않을 것이다.

그렇다면 다시 1920년대 과세권 배분을 논의하는 자리로 돌아가겠지만, 적당한 선을 긋기가 더욱 어렵다.[924] 그 논의가 지지부진하다면,[925] 그냥 현재 상황을 유지하려 할 것이고, 결국 벱스 문제는 원점으로 돌아갈 것이다.[926] 바로 제도적 관성 때문이다.[927] 기존 국제레짐을 새로운 국제레짐으로 대체하기 위해서는 위험을 감수해야 하는데, 감수해야 할 위험이 너무 크면, 기존 국제레짐을 유지하는 선택을 한다.[928]

IV . 협력을 강제 내지 유도하는 문제

필라 2 도입과 관련하여 언제나 배신의 유인이 있다. 비슷한 위치에 있는 국가들만 필라 2를 도입하는 것이 자국에 더 유리하기 때문이다. 배신의 유인이 있는 상황에서 협력을 유도 내지 강제할 수 있는 수단으로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 국가 간 상호작용이 계속되어 게임이 반복되리라는 기대를 높여주면, 배신의 유인이 있더라도 협력의 가능성을 높일 수 있다.[929] 무한히

특별한 언급이 없다. 아마도 혼란스러운 상황보다는 무엇이라도 합의된 것이 있는 상황이 낫다(Consensus is better than Chaos)는 생각이 자리 잡고 있기 때문이라고 한다. Kasturirangan, *op, cit.,* p.4.

924) Mason, *op, cit.,* pp.392-393(이 문제를 해결해 줄 초국가적 단체가 없는 이상 1920년대나 지금이나 정치적으로 해결해야 한다).

925) 자칫 벱스 문제를 해결하려는 당초의 목표의식을 상실한 채 국가 간 과세권 다툼만 남을 가능성도 있다. Büttner and Thiemann, *op. cit.,* p.XXⅢ(벱스 프로젝트는 하향식 의사결정 방식으로 진행되어 왔기 때문에 안건과 해결방향을 정하는 자리에서 배제되었던 국가들이 편익을 배분하는 문제에 더욱 관심을 가질 것이라 한다).

926) 만약 OECD가 이 문제를 해결하지 못한다면, 국제조세 영역에서 주도적 지위를 상실할 수 있다고 한다. Mason, *Ibid,* p.400.

927) 기존 제도가 되도록 있는 그대로의 상태를 유지하려는 성질, 즉 제도적 관성의 원인에는 기존 제도 형성과 관련된 매몰 비용, 미래에 대한 불확실성, 새로운 제도 형성을 위한 협상 비용 등이 있다. Philipp Genschel, *"The Dynamics of Inertia: Institutional Persistence and Change in Telecommunications and Health Care",* Governance, Vol. 10(1997), p.47.

928) Genschel, *Ibid,* p.48.

929) 제2장 제3절 중 Ⅳ. 2. 가. 3) 참조.

반복되는 게임이라면, 눈에는 눈 이에는 이(tit for tat) 전략을 통해 협력의 가능성을 증대시킬 수 있다. 하지만 참가자가 많아질수록, 이 전략을 사용하기 어려움은 조세 경쟁의 게임에서 본 것과 같다.[930] 다음으로, 협상 대상을 적절히 나눠서 조금씩 협력을 반복하면서 그 정도를 높여가는 방법도 효과적이다. 상대국이 배신을 하더라도 그로 인한 손해가 치명적이지 않기 때문에 협력이 이루어질 수 있다. 만약 처음부터 모든 다국적 기업에 대하여 최저한 세율 수준의 세금을 부담시키려 한다면, 그 어떤 국가도 섣불리 동참하지 않을 것이다. 그래서 필라 2는 직전 4개 회계연도 중 2개 회계연도 이상의 연결 매출액이 7.5억 유로 이상인 다국적 기업 집단만 대상으로 삼았다.[931] 현재의 Globe 규정이 일단 어느 정도 각국에 자리를 잡는다면, 논의에서 제외되었던 대상들[932]에 대한 확대 적용 문제가 점차적으로 다루어질 수 있을 것이다.

둘째, 협력을 강제하는 방법의 하나는 협력을 하지 않을 유인, 즉 기대했던 결과를 얻지 못하도록 하는 것이다. 예컨대, 최종 모회사 소재지국이 소득산입규칙을 도입하지 않더라도, 자회사 소재지국이 전반적인 세율을 인상해버리면, 최종 모회사 소재지국이 소득산입규칙을 도입하지 않음으로써 기대했던 결과를 얻지 못하게 할 수 있다.[933] 최종 모회사 소재지국부터 그다음 단계의 중간 모회사 소재 국가 순으로 과세권을 행사할 수 있도록 하는 것[934]이나 소득산입보완규칙을 통해 중간 모회사 소재지국이 과세권을 행사할 수 있도록 하는 것 역시 동일한 효과가 있다.[935] 만약 다국적 기업 집단의 소득 이전 구조가 전 세계에 걸쳐 복잡

---

930) 제4장 제3절 중 Ⅱ. 1. 다. 1) 참조.

931) Globe 규정 1.1. OECD는 전 세계 법인세원의 90% 이상이 여기에 해당할 것으로 예상한다. OECD(2022), *op. cit.(supra note 880),* p.2. 한편 다국적 기업 집단에는 최종 모회사의 관할국이 아닌 다른 관할국에 소재하는 기업 또는 고정사업장을 포함한다(Globe 규정 1.2).

932) 특히 최종 모회사가 투자펀드, 부동산투자기구 등인 경우는 제외되었다(Globe 규정 1.5).

933) Mason, *op. cit.,* p.376[이를 안전장치(fiscal fail-safes)로 표현한다].

934) OECD는 이를 '연동(interlocking) 구조'로 표현한다. OECD(2022), *Ibid,* p.1.

935) 예컨대, A 국의 최종 모회사 a가 B 국에 b라는 자회사를, b는 C 국에 c라는 자회사를 각각 두고 있다. C 국 실효세율이 15%에 미달하는 경우, 먼저

하게 짜여 있다면, 그 구조 어딘가에 포함된 어느 한 국가만 위와 같은 세제를 도입하는 것만으로도 여러 국가에 영향을 줄 수 있다. 어느 한 국가가 소득산입규칙이나 소득산입보완규칙을 도입하면, 그와 관련된 나머지 국가들도 동일한 조치를 취하거나 전반적인 세율을 인상하는 대응을 할 것이다. 필라 2는 모든 국가가 반드시 도입해야 하는 것은 아니나, 도입할 경우에는 합의된 방식을 준수해야 하고, 다른 국가의 Globe 규정 적용을 수용해야 하는 공동접근(common approach) 방식이다.[936] 합의된 방식과 일치하지 않는 경우에도 Globe 규정을 도입하지 않은 것으로 간주되어 다른 국가가 Globe 규정을 근거로 과세권을 행사할 수 있다.[937] 자국만 도입하지 않으면 손해를 보기 때문에 차라리 스스로 도입하도록 유인 또는 사실상 강제하는 구조이다.[938] 또 이러한 방법들은 과세권 침해의 문제도 없다. 과세권 행사를 정당화하는 규범적 근거가 마련되었기 때문이다.

셋째, 일단 협력의 길로 끌어들인 다음에는 잘 협력하고 있는지 감시해야 한다. 물론 감시하기가 쉽지 않다. 형식적으로 법률에 정해 두기는 했으나 구체적인 시행을 위한 하부 규정 등을 갖추지 않거나, 실질적으로는 규정을 완화하여 적용하거나 기업과 비밀 거래를 통해 세 부담을 줄여줄 여지가 있다.[939] 또 초국가적 기구를 만들어 감시 기능을 수행하도록 할 수도 없다. 초국가적 기구를 만든다는 것은 각국이 과세권을 어느 정도 포기하고 제3자에 위임한다는 것인데, 그 어느 국가도 쉽사리

A 국이 소득산입규칙을 도입했으면, 그 미달하는 부분에 대해서 과세할 수 있고, A 국이 소득산입규칙을 도입하지 않았으면, B 국이 소득산입규칙을 도입해서 과세할 수 있다. OECD(2022), *Global Anti-Base Erosion Model Rules(Pillar Two) Examples,* pp.6-7.

936) 이 점에서 벱스 행동계획 3(피지배외국법인세제 강화)과 다르다. 벱스 행동계획 3만으로는 다른 국가들이 피지배외국법인의 소득을 배당으로 간주해서 주주에 과세할 의무를 부담하지 않지만, 필라 2는 피지배외국법인 소재지국도 과세할 수 있도록 만들어서 결과적으로 피지배외국법인 모두가 비슷한 수준의 세금을 부담한다. 이창희, 앞의 논문(각주 321), 76면.

937) OECD(2022), *op. cit.(supra note 880),* pp.1-2.

938) 각국이 동일한 내용을 도입하고 시행하도록 해서 글로벌 최저한 세제의 실효성을 확보하기 위함이라고 한다. 이경근, 앞의 책, 1392면.

939) Mason, *op. cit.,* p.361.

과세권을 위임하려 하지 않을 것이다.[940]

이때 민간 영역을 활용하면, 효과적인 감시가 이루어질 수 있다. 필라 2는 개별 구성기업이 다국적 기업 집단의 구조, 각 구성기업의 관할국 및 소득산입규칙의 적용 여부 등을 기재한 정보 신고서를 관할국에 제출하도록 하고 있다.[941] 이러한 정보 신고서는 다른 국가가 필라 2를 도입하고 있는지 감시할 수 있는 수단이 될 수 있다.

결국 가장 중요한 것은, 협력을 유도 또는 강제하고, 감시하는 문제를 해결하기 위한 위와 같은 수단들이 잘 작동할 수 있는 정교한 체계를 어떻게 만들지에 달려 있다.

Ⅴ. 미국이 게임에 미치는 영향

바로 위에서 본 분석은 참가자들이 대등한 입장에서 게임에 참여했을 때를 전제로 한 것이다. 어느 일방이 지배적 지위를 가진 패권국이라면, 게임의 양상이 바뀔 수 있다.

패권국인 미국이 정보 교환 때처럼 막상 필라 2 시행을 위한 다자협약에 참여하지 않을 가능성이 있어 보이기도 하지만,[942] 그와 별개로

---

940) Mason, *op. cit.,* p.361.

941) Globe 규정 8.1.4. 개별 구성기업이 Globe 정보 신고서를 제출해야 하나, 최종 모회사 또는 지정한 구성기업의 관할국과 개별 구성기업의 관할국 사이에 위 정보 신고서의 자동교환이 가능하도록 하는 정보 교환 협정이 체결된 경우에는 최종 모회사나 최종 모회사가 지정한 구성기업이 신고서를 제출할 수 있다(Globe 규정 8.1.1, 8.1.2). 한편 국제조세조정법 개정법률안(기획재정부 공고 제2022-128호) 제84조 제3호는 위 신고의무 미이행에 관하여 1억 원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 하고 있는데, OECD는 일정 기간 이러한 신고의무 미이행에 대한 제재를 유예하도록 하고 있다. OECD(2022), *Safe Harbours and Penalty Relief: Global Anti-Base Erosion Rules(Pillar Two),* p.29.

942) 미국 정부는 2022년 세법 개정안의 일부로 GILTI 세제를 필라 2에 부합하도록 하는 안을 제출했는데(각주 904), 미국 상원 재무위원회(Committee on Finance)는 필라 2가 미국 기업의 경쟁력 약화와 미국의 세원 손실을 야기할 수 있을 뿐만 아니라 또 다른 조세 경쟁(필라 2로 부담하게 된 세금만큼 다시 세금을 줄여주기 위해 법인세를 인하할 것이다)을 일으킬 수 있는 만큼, 필라 2 도입에 신중해야 하고, 지금은 미국의 글로벌 최저한 세제를 강화할 것이 아니라, 다른 국가들도 글로벌 최저한 세제를 도입할지 여부를 지켜봐

GILTI 세제를 시행 중이고, 소득산입보완규칙을 도입하려고 하는 만큼[943] 다른 국가들도 모두 필라 2를 도입하기를 원할 것이다. 지금까지 미국이 보여준 모습을 고려할 때, 필라 2를 도입하도록 위협할 가능성도 상당히 크다.

미국은 디지털 서비스세 등을 부과하려는 국가를 상대로 통상법 301조에 따른 관세 부과를 예고했다. 그러자 모두 디지털 서비스세 등의 부과를 포기했다. 필라 2에서도 유사한 상황이 벌어질 수 있다. 예컨대, 필라 2를 도입하지 않은 국가의 기업에 관하여 반덤핑 관세를 부과하는 것이다. 필라 2를 도입하지 않은 것이 과연 반덤핑 관세 부과 요건에 부합하는지 여부는 중요하지 않다. 미국의 무역 특혜확장법(Trade Preference Expansion Act)상 '불리한 이용 가능한 사실(adverse facts available)'(제776조)[944]이나 '특별시장상황(particular market situation)'(제504조)[945]

야 할 때임을 강조했다(https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/finance_republicans_oecd_follow-up.pdf).

943) 미국 정부는 2023년 세법 개정안에 필라 2의 소득산입보완규칙 도입을 포함했다. U. S. Department of the Treasury(2022), *op. cit.,* pp.6-8.

944) 조사대상자가 필요한 자료를 제출하지 않거나 충분히 제출하지 않은 경우, 조사 당국은 조사대상자에 불리한 사실을 적용하여 판정을 할 수 있는데, 이때 가장 높은 덤핑마진을 사용해서 반덤핑 관세를 부과할 수 있다. 종전 미국 상무부의 관행을 그대로 법제화한 것이어서 그 위법성을 법원에서 주장하기가 더욱 어려워졌다고 한다. 배연재, "미국의 반덤핑 및 상계관세 판정에서의 '불리한 이용가능한 사실'의 적용에 관한 연구: 2015년 개정법을 중심으로", 『국제경제법연구』, 제14권 제3호(2016)(특히 조사 당국이 조사대상자의 상업적 현실에 대한 고려 없이 덤핑마진을 결정할 수 있어서, 징벌적 성격의 관세를 부과할 수 있는 여지가 생겼다고 한다), 70-74면; 조영진, "WTO 반덤핑협정상 '불리한 이용가능한 사실'에 대한 연구", 『국제경제법연구』, 제16권 제2호(2018)(미국 상무부는 실제 불리한 이용 가능한 사실을 '공세'적으로 사용하고 있다고 한다), 142-146면. 미국 상무부의 반덤핑 관세 조치를 중단시키기 위해서는 세계무역기구에 제소해야 하는데, 대한민국 정부는 안보 문제와 연계해 세계무역기구 제소에 적극적이지 않다고 한다. 장승화, "반덤핑/상계관세법상 "불리한 가용 정보 적용"의 WTO 합치성 - 미국 2015년 무역특혜확장법(TPEA) 적용을 중심으로 -", 『국제경제법연구』, 제15권 제3호(2017), 38면.

945) 반덤핑 당국이 정상가격과 수출가격의 적정한 비교를 방해하는 '특별시장상황'이 존재한다고 판단하면, 통상적인 거래 과정이 아니라고 보아 조사대상 업체의 생산비용을 부인하고 임의로 계산할 수 있다. 장승화, "미국 무역특혜확장법(TPEA)상 "특별시장상황(PMS)"의 WTO 합치성: 한국산 철강제품에

등을 이용해 미국 정부는 마음만 먹으면 언제든지 반덤핑 관세를 부과할 수 있다. 전 세계 모든 국가를 상대로 할 필요도 없다. 소수 국가만 본보기로 삼아도 충분히 효과적이다. 미국이 관세를 부과하면, 해당 기업은 자국 정부를 상대로 해서 필라 2 도입을 로비하거나, 아니면 아예 생산시설 자체를 미국으로 옮길 것이다. 결국 FATCA와 디지털 서비스세 때처럼, 모두가 미국의 요구대로 움직일 것이다. 이처럼 미국이 참가하는 게임은 대등한 당사자들 사이의 게임이 아니다.

Ⅵ. 소결

벱스 문제를 둘러싼 게임은 조세 경쟁 내지 정보 교환 게임과 양상이 유사할 가능성이 높다. 참여국들이 어떻게 인식하느냐에 따라 구체적인 게임 상황이 달라질 수 있기는 하지만, 벱스 규제를 통해 얻는 편익을 공평하게 배분하는 방법을 마련해서 벱스 대응에 소극적인 국가들이 전략을 바꿔 협력의 길로 들어오게 하고, 그 후에도 계속 협력을 강제하고, 감시할 수 있어야 한다.

현재까지의 논의는 모두가 협력하기만 하면 편익을 공평하게 배분받을 수 있다는 전제에서, 협력하지 않으면 불이익을 입는 구조를 만들어 협력을 강제 내지 유도하려고 하는 것으로 보인다. 필라 1, 2가 그나마 편익을 배분하는 문제에 대한 답안을 담고 있는데, 일단 시행하기로 한 이상 그 결과를 지켜봐야 하겠지만, 과연 필라 1, 2가 모든 문제에 대한 답을 담고 있는지, 그리고 제시한 기준이 공정한 것인지 고민해 볼 필요가 있다. 국가들 간 협력을 통해 벱스 문제를 완전히 해결하더라도, 협력을

대한 미국 상무부의 조치를 중심으로", 『국제경제법연구』, 제17권 제1호(2019), 10-12면. 어떤 상황을 특별시장상황이라고 정의하기만 하면, 위 무역특혜확장법 제504조의 적용 범위가 매우 확장될 수 있다. 예컨대, 중국 정부의 보조금을 받은 상품을 원부자재로 사용해서 제품을 생산하는 것을 '특별시장상황'이라고 규정해버리면, 이제 대한민국 기업이 중국 정부의 보조금을 받은 상품을 원부자재로 사용한 제품을 미국에 수출할 경우, 특별시장상황이 존재한다고 보아 고율의 덤핑관세를 부과받을 수 있다고 한다. 이원희, "특별시장상황(PMS)의 적용 원칙 및 한국 적용 가능성 - WTO 규정 및 분쟁사례, 미국 TPEA를 중심으로 -", 『통상법률』, 제155호(2022), 73면.

강제당한 국가들이 어느 순간 협력으로 얻은 편익이 공평하게 배분되지 않는다고 판단하는 순간이 오면, 협력을 깨고 독자적으로 과세하는 방안을 마련해 서로 과세권을 행사하려 할 것이고, 그러면 국가들 사이에 세수 확보 경쟁이 벌어져서 그때에는 이중과세 문제를 해결해야 한다. 이를 위해 또 다시 국가들의 협력이 강조되겠지만, 과세권 배분에 관한 기존 기준을 수정해야 하는 문제까지 포함할 수 있어서 쉽게 타협이 되지 않을 것이고, 적당한 해결책을 찾지 못하면, 조세회피 문제에 대한 논의는 다시 원점으로 돌아와야 할 수 있다.

국제적 수준의 논의를 어느 정도 끝내고, 국내법적 수용만 남겨둔 것으로 보였던 필라 2와 관련하여, 미국과 EU 모두 어느 정도 진통을 겪고 있다.[946] 이는 글로벌 최저한세 도입의 가장 큰 수혜자처럼 보이는 미국과 EU조차 어느 정도 편익을 얻을지 확신하지 못하는 것이라 할 것이다. 그렇다면 당장 편익을 공평하게 배분하는 문제까지 심도 있게 논의하기는 어려울 것으로 보이고, 더 근본적인 문제인 과세권 배분 기준을 새로이 정하는 문제 역시 답을 찾기는 쉽지 않을 것이어서 현재 시점에서 논의 중인 모든 것이 성공적으로 국제조세레짐이 될 것이라고 단정하기는 어렵다.

제 4 절 기능적 접근방법

Ⅰ. 의의

새로운 국제조세레짐은 정치 시장의 실패 문제, 즉 정보의 비대칭성과 높은 거래비용의 문제를 해결할 수 있어야 한다. 상대국은 협력하지 않을지 모른다는 두려움을 제거해 가능한 많은 국가가 협력하도록 하고, 그러한 국제레짐을 만드는 과정에서 큰 비용이 들지 않아야 한다.[947]

---

946) 미국 상원은 필라 2를 국내법으로 도입하는 것에 부정적이고(각주 942), EU 내부적으로도 일부 회원국들(에스토니아, 몰타, 폴란드, 스웨덴, 헝가리) 등이 반대해서 거의 1년 넘게 처리가 안 되다가 2022. 12. 15.이 되어서야 필라 2 시행을 위한 지침이 통과되었다(https://globaltaxnews.ey.com/news/2022-6224-eu-member-states-unanimously-adopt-directive-implementing-pillar-two-global-minimum-tax-rules).

947) 제2장 제3절 중 Ⅴ. 4. 참조.

조세 경쟁 문제에서 블랙리스트는 협력을 강제 내지 유도할 만한 권력을 갖추지 못했고, 개별 국가들의 감시와 제재 역시 협력을 담보할 수도 없었을 뿐만 아니라 또 다른 감시 문제가 있어서, 결국 두 가지 모두 정치 시장의 실패 문제를 해결하는 데에 유용한 수단이 되지 못했다. 반면 정보 교환 문제에서는 대부분 국가가 미국과 정부 간 협정을 체결하고, 다시 그 내용을 반영해 '다자간 조세정보 자동교환 협정'을 체결하고 동료평가를 통해 그 이행을 확인하면서 다른 국가들도 협력하리라는 확신을 가질 수 있었다.

조세회피와 관련된 정치 시장의 실패 원인을 살펴보고, 벱스 프로젝트에서 활용될 수 있는 블랙리스트, 다자협약, 동료평가 등이 그 실패를 해결할 수 있는 유용한 수단이 될 수 있을지 살펴본다.

II . 정치 시장의 실패

벱스 문제가 전 세계적인 문제라는 것은 어떻게 보면 그 누구의 문제도 아니라는 의미일 수 있다.

예컨대, 자본수입국 중에는 괜히 벱스에 적극적으로 대응해서 고용증진, 투자유치와 같이 다국적 기업을 통해 얻고 있는 경제적 이익을 상실할 위험을 감수하려 하지 않는 국가들도 있을 것이다. 일부 자본수입국이 이런 생각을 하고 있다면, 다른 자본수입국은 벱스에 적극적으로 대응해서 세수를 얻고 싶어도 섣불리 그렇게 못한다.

자본수출국이 보기에도 벱스 문제는 자본수입국에서의 세금을 줄이는 것이지 당장 자본수출국에 내야 할 세금을 회피하는 것은 아닐 수 있어 시급한 문제가 아니고,[948] 과세하려고 마음만 먹으면 언제든지 과세할 자신이 있다면, 더더욱 큰 문제가 아닐 것이다.

---

948) 국외원천소득을 면세하고 있다면, 더욱 그러하다. 외국에서 내야 할 세금을 잘 내고 있는지까지 확인할 필요가 없기 때문이다. Mason, *op. cit.,* p.358. 나아가 외국에서 낸 세금이 줄어들면, 거주지국에서 공제받을 수 있는 부분도 줄어 오히려 거주지국에 내야 할 세금이 늘어날 수 있고, 기업으로서는 세금을 줄인 만큼 투자에 사용해 경쟁력을 키울 수도 있다. Mason, *Ibid,* p.360.

단지 국가 간에 세법이 다른 것을 이용했을 뿐이고,[949] 국내법을 위반한 사항이 없다면, 양쪽 모두 다른 국가의 세법이나 과세권 행사 여부까지 조사해가면서 과세를 할 필요성은 크지 않다. 사실 다른 국가의 세법을 파악하는 데에는 비용이 들기 때문이다. 행정해석으로 또는 해당 납세의무자와의 거래로 명문의 규정과 다르게 해석·적용하고 있는 것까지 파악하려면, 더 큰 비용이 든다. 이러한 비용을 부담하면서까지 굳이 조세회피를 규제할 필요가 없다. 바로 벱스 문제를 각국에 맡겨 두기 어려운 이유이다.

그런데 자국에서 하는 사업 규모나 벌어들이는 소득에 비해서 자국에 내는 세금이 너무 적다고 생각하는 자본수입국들이 늘어나거나, 자국 다국적 기업에 대한 과세권 행사에 어려움을 겪고 있는 자본수출국들이 생겨나면, 이제 협력해서 벱스 문제를 해결할 필요성이 커진다. 일부 EU 회원국들과 미국이 힘을 합쳐 벱스 프로젝트를 시작할 무렵의 모습이라 할 수 있다. 하지만 이해관계가 서로 다른 국가들을 협력하게 하는 문제도 해결이 쉽지 않지만, 설령 협력하게 했다고 해도 이들 국가들의 협력만으로 벱스 문제에 완전히 대처할 수 없다. 협력에 가담하지 않은 다른 국가들을 이용한 조세회피가 여전히 가능하기 때문이다. 제3절 게임 이론적 접근방법에서 살펴본 것처럼, 자국만 벱스에 적극적으로 대응하는 상황이 최악이어서 결국 위 국가들도 더는 협력하지 않을 것이다.

결국 벱스 문제를 해결하기 위해서는 모두가 협력해서 적극적으로 벱스에 대응하고 있다는 확신을 줄 수 있어야 하고, 그러한 협력에 드는 비용이 적어야 한다. 이러한 수단이 될 수 있는 다자협약, 블랙리스트, 동료평가 등에 대해서는 항을 달리하여 살펴본다.

III . 다자협약

1. 의의

벱스 문제는 다자적 해결 방안들이 자리를 잡을 가능성이 높다. 벱스

949) 각국의 정치, 경제적 상황이 다르고, 그에 따라 서로 다른 조세정책을 시행 중일 것이어서, 각국의 세법이 서로 다른 것은 어쩌면 당연한 현상이고, 그에 대해 문제의식을 느끼기도 어렵다. Mason, *op. cit.,* p.362.

문제는 가능한 많은 국가가 함께 해야 그 효과가 증대되기 때문이다.[950]

조세 경쟁 문제와 관련해서도 다자간 차원의 해결방법들이 모색되었으나, 그것을 통해 문제를 해결하는 데에 실패했다. 조세는 국가의 주권 영역이라는 생각이 아무래도 확실했기 때문이다. 그런데 2000년대 초중반 납세의무자들의 조세회피 문제가 불거지고, 공평 과세의 실현에 대한 국내외적 여론이 크게 일어나자, 정보 교환의 문제와 관련해 EU의 은행예금지침, OECD의 조세행정공조협약 등 다자간 차원의 해결방법이 등장했고, '다자간 조세정보 자동교환 협정'으로 이어지기도 했다.

벱스 프로젝트에서도 '세원 잠식 및 소득 이전 방지 목적의 조세조약 관련 조치 이행을 위한 다자협약'이 마련되었다. 또 필라 1과 관련해서는 '디지털 서비스세 등과 관련된 다자협약 초안(Draft Multilateral Convention Provisions on Digital Services Taxes and other Relevant Similar Measures)'이 발표되어 그에 관한 공청회가 진행 중이고,[951] 필라 2와 관련해서도 그 이행을 위한 다자협약 개발에 착수했다.[952] 이는 실체적인 조세 문제를 다루는 데에도 다자주의를 그 해결 방안으로 활용할 수 있음을 보여준다.[953]

2. 다자협약의 장단점

다자협약은 여러 국가가 모여 한 번에 체결하고, 개정도 한 번에 이루

---

950) 예컨대, 여러 국가에 걸쳐 사업 활동을 하는 기업들에 대한 조세정보 수집은 많은 국가가 참여할수록 긴밀하게 이루어질 수 있다. Kim, 앞의 논문, 237면.

951) OECD(2022), *Pillar One - Amount A: Draft Multilateral Convention Provisions on Digital Services Taxes and other Relevant Similar Measures,* pp.1-6.

952) https://www.oecd.org/tax/beps/further-progress-on-two-pillar-solution-oecd-releases-consultation-document-on-the-withdrawal-of-digital-service-taxes-and-other-relevant-similar-measures-under-pillar-one-and-an-implementation-package-for-pillar-two.htm

953) Kim, 위의 논문, 268-269면(물론 과세 수입에 직접적인 영향을 주는 문제이기 때문에 행정 절차적인 문제보다 그 해결이 더 어려울 것이나, 최종적인 선택은 국내법적 수용 문제로 남겨두고, 법적 구속력이 없는 형태로 합의안을 도출한다면, 그 성공 가능성이 높아질 것이다).

어질 수 있다. 또 조세조약 체결이나 개정에 필요한 협상력을 갖추지 못했거나 거기에 큰 비용을 투자하기 어려운 개발도상국들에 유리할 수 있고, 다자간 상호합의 절차도 가능하게 하며, 조약 규정에 대한 통일적인 해석이 가능하다는 장점도 있다.[954]

그런데 다자협약이 쉽게 체결되기만 한다면야, 그 장점을 살릴 수 있겠지만,[955] 여러 국가가 관여하다 보니 그 이해관계를 조정하기가 쉽지 않다.[956] 지금껏 국제조세 분야에서 존재하는 상당수의 다자협약이 지리적으로 인접하거나 경제적으로 밀접한 국가들 사이에 체결된 이유는 그 이해관계의 조정이 상대적으로 쉬웠기 때문이다.[957] 나아가 법적 구속력이 있는 합의안까지 도출하는 것은 상당히 어려운 작업이 될 것이다.[958]

반면 각국의 다양한 의견이 반영될수록, 보다 협약 협상이 쉽게 진행되고, 더 많은 국가가 그 협상 결과를 받아들일 것이나,[959] 국가들이 많은 선택권을 가질수록 협약 내용이 복잡해지고,[960] 다자협약을 통해 얻을 수 있는 효용도 줄어든다.[961] '세원 잠식 및 소득 이전 방지 목적의 조세조약 관련 조치 이행을 위한 다자협약'이 대표적으로 이러한 특징을 보인다. 일부 최소한의 규정을 제외하고는 각국이 유보할 수 있는 범위를 최대한으로 설정해서 더욱 많은 수의 국가가 채택하도록 했지만,[962] 상대방체약국도 동일한 조항을 함께 채택하지 않는 이상 기존 조세조약

---

954) Kim, 앞의 논문, 259면. 납세의무자도 일일이 상대방체약국별로 조약을 찾아보지 않아도 된다. Baker, *op. cit.,* p.6.

955) Baker, *Ibid,* p.3.

956) 다자주의는 협상의 어려움 때문에 오히려 협력을 저해한다고 보는 입장도 있다. 이근욱, 앞의 책, 220면.

957) 대표적으로 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 아이슬란드, 파로제도, 핀란드 사이의 다자협약을 들 수 있는데, 체약국들의 세법 체계가 유사하고, 제한된 숫자의 국가들만 체결했기에 다자협약이 성공할 수 있었다고 한다. Kim, 위의 논문, 235-236면.

958) Baker, *Ibid,* p.5.

959) Baker, *Ibid,* p.3(식당에서 되도록 다양한 고객들을 고려해 메뉴를 정하는 것에 비유하고 있다).

960) Baker, *Ibid,* p.7.

961) Baker, *Ibid,* p.4.

962) 대한민국은 조세조약의 구체적 내용에 관한 것은 거의 다 유보를 했다. 이창희, 앞의 책(각주 1), 89면.

의 내용을 변경할 수 없어서 다자협약을 통해 얻을 수 있는 효용이 크게 반감되었다.

3. 다자협약 체결의 어려움

다자주의 체제에서 협상 진행이 어려운 모습은 국제통상 분야에서도 찾을 수 있다. 국제무역과 투자의 왜곡을 방지하려는 국제조세의 정책적 목표와 무역 장애 요인을 제거해 자유무역을 실현하려는 국제통상의 정책적 목표는 어느 정도 겹친다.[963] 국제조세 분야와 달리[964] 통상 분야는 처음부터 다자주의로 시작했으나,[965] 점차 지역화, 양자화되는 현상이 발생하고 있다. 바로 자유무역협정이 대표적인 경우이다.[966] 세계무역기구협정이 자유무역협정을 용인하고 있으나, 다자주의의 근간인 최혜국 대우 조항을 위반하는 자유무역협정이 활발하게 체결된다는 것은, 지금의 다자주의 체제에 대해 그만큼 불만이 많다는 뜻이기도 하다.[967]

1986년 우루과이 라운드에서 시작해 1995년 발효되기까지 세계무역기

963) 정영진·이재민, 앞의 책, 301면. 관세 역시 이중과세처럼 국제 교역을 경직시키고 세계 경제의 성장을 방해한다고 비난받았다. Alison Christians, *"How Nations Share"*, Indiana Law Journal, Vol. 87(2012), pp.1413-1414

964) 우루과이 라운드의 서비스무역 협상 당시 소득세제를 규율 대상으로 삼으려 했으나, 이를 국가 주권의 핵심적인 부분으로 인식하고 있던 미국의 반대로 규율 대상에서 제외되었다고 한다. 정영진·이재민, 위의 책, 300면.

965) 국제통상 분야의 경우, 체약 상대국이 자국과 체결한 무역협정보다 더 우호적인 협정을 제3국과 체결하면, 자국의 수출에 부정적인 영향을 준다. 이를 방지하기 위해 각국은 무역협정을 체결하면서 최혜국 대우 조항을 포함한다. 그런데 상대방체약국이 제3국과 더 우호적인 무역협정을 체결하기만을 기다리면, 자국도 상대방체약국으로부터 혜택을 받을 수 있으므로, 어느 국가도 선뜻 제3국과 무역협정을 체결하지 않아 결국 자유무역이 활성화되기 어렵다. Rixen, *op. cit.,* pp.176-177.

966) 대표적인 자유무역협정 중 하나인 북미자유무역협정(North America Free Trade Agreement, NAFTA) 제2103조 제2항도 조세조약이 위 협정에 우선한다는 점을 명시하고 있는데, 국제통상 협상에서 조세 분야의 조화까지 추구할 필요성이 크지 않은 점을 보여준다고 한다. 정영진·이재민, 위의 책, 307면.

967) 정영진·이재민, 위의 책, 88-89면, 105면. 자유무역협상은 세계무역기구를 중심으로 한 기존의 다자간 무역체제보다 시장개방의 범위를 확대하는 경우가 많다. 정영진·이재민, 위의 책, 103면.

구 체제는 약 8년이라는 시간이 필요했다. 그리고 2001년 시작된 이른바 도하 라운드(Doha Development Agenda)는 현재까지 구체적인 성과를 내지 못하고 있다.[968] 선진국들은 무역장벽을 철폐하고 자유무역 환경의 조성을 강조하면서도 현재의 통상질서가 변경될 정도로 양보를 하려 하지 않고, 개발도상국들은 선진국들이 주장하는 자유무역으로 선진국과의 격차만 벌어진다고 주장하면서 양보를 최대한으로 받아내려고 해 타협안이 도출되지 않고 있다고 한다.[969] 협상이 길어지다 보니, 중국, 인도, 브라질처럼 기존 개발도상국들과 국력이나 경제 규모 등에서 차원을 달리하는 신흥 경제성장국들이 등장해 통상규범의 형성 과정에서 영향력을 행사한다. 협상이 길어지면서 국제경제 상황이 변하고, 그에 따라 협상의 범위와 대상을 조정할 필요성도 생겨나면서 그 협상이 더욱 어려워지고 있다.[970] 다자주의는 많은 국가가 개별적으로 협상할 필요 없이 한꺼번에 협상을 끝낼 수 있다는 효율성에 그 장점이 있는데, 오히려 협상국들 사이에 합의를 끌어내는 데에 많은 시간과 비용이 드는 단점만 부각되고 있다.[971] 자유무역협정이 이러한 다자주의의 단점을 보완할 수 있으나, 개별 협정마다 담고 있는 내용과 분쟁해결절차가 다르다 보니, 그 이행을 위해 각국 정부가 많은 부담을 져야 하는 문제도 있다고 한다.[972]

국제조세 영역도 유사할 것이다. 특히 디지털 경제의 발달로 인해 종전의 고정사업장 개념에 부합하는 사업장이나 그 밖의 물리적 실재가 없더라도 소득 활동을 할 수 있어서 고정사업장 등을 중심으로 한 종전의 과세권 배분에 대해 자본수입국의 불만이 커질 것이지만, 그렇다고 자본수출국이 과세권을 양보하지도 않을 것이다. 서로 타협점을 찾기 어려울 것이기에 선뜻 하루아침에 모든 국제조세 문제를 아우르는 새로운 다자

968) 당초에는 협상 기간을 3년으로 정했다. 정영진·이재민, 앞의 책, 77면. 한편 도하 라운드는 농업, 서비스, 규범, 지적재산권, 환경, 개발, 무역원활화, 분쟁해결 등 상당히 많은 내용을 협상 대상으로 삼고 있다. 정영진·이재민, 위의 책, 83면.

969) 정영진·이재민, 위의 책, 77-79면.

970) 정영진·이재민, 위의 책, 80-82면.

971) 정영진·이재민, 위의 책, 89면.

972) 정영진·이재민, 위의 책, 89-90면(다자간 무역 체제에서는 단일한 규범과 분쟁해결절차만 있어서 문제 파악과 대처가 상대적으로 용이하다고 한다).

협약이 등장할 것으로 예측하기는 어렵다. 오히려 기업이 해외 진출을 할 때 조세조약과 함께 가장 중요한 조약으로 여기는 투자조약은 여전히 양자 조약 형태가 굳건히 자리를 잡고 있다.[973]

'세원 잠식 및 소득 이전 방지 목적의 조세조약 관련 조치 이행을 위한 다자협약'이 채택되었다고 하나,[974] 각국이 여전히 어떠한 규정을 채택하고 어떠한 규정을 유보할지 선택할 수 있고, 그마저도 상대방체약국이 함께 채택하지 않으면 기존 조세조약의 내용을 변경할 수 없으며,[975] 체약 당사국들이 협상으로 달리 정할 여지도 있는 점에서 아직은 완전한 의미에서의 다자협약이라 평가하지는 못할 것으로 보인다.[976]

통상 분야에서 보았듯이 다자주의가 원활히 작동하기 위해서는 그때그때의 사정 변화를 잘 반영할 수 있어야 하고, 한 번에 논의가 가능한 적정한 수준의 쟁점들이 다루어져야 한다. 지나치게 협상이 길어지는 등 그 단점을 드러내면, 효과적인 수단이 될 수 없다.

2000년대 후반 이후 G20이 적극적으로 국제조세 영역에 개입하면서 정보 교환이나 벱스 프로젝트에서는 상당히 짧은 기간에 어느 정도 결과

---

973) Kim, 앞의 논문, 269-270면(기업이 해외 진출을 할 때 가장 중요한 조약이 투자조약과 조세조약인데, 전 세계적으로 수천 개의 조약이 존재하고, 개별 국가의 특수성이 반영되어 있지만, 각 조약의 내용이 서로 유사하다는 공통점이 있다고 한다).

974) 기존에 존재하지 않았던 완전히 새로운 내용을 규정하고 있거나 지금의 국제조세레짐에 근본적인 변화를 가져오는 것이 아니고, 개별 조세조약에 있던 내용을 규정하고 있는 것에 불과해 지금까지 이어져 온 OECD 모델 조세협약의 개정 과정의 일부라는 평가도 있다. Rueven S. Avi-Yonah, Gianluca Mazzoni, *"Review of Double Taxation and the League of Nations, by Sunita Jogarajan",* Intertax Vol. 46, No. 12(2018), p.1028. 한편 '세원 잠식 및 소득 이전 방지 목적의 조세조약 관련 조치 이행을 위한 다자협약'의 파급효과 자체는 상당하다. 예컨대, 88개국의 채택만으로 전 세계 1,500개의 조세조약이 영향을 받는다고 한다. Mason, *op. cit.,* p.374.

975) '세원 잠식 및 소득 이전 방지 목적의 조세조약 관련 조치 이행을 위한 다자협약'은 종전에 체결된 조세조약을 적용 대상으로 하는데, 그 이후 체결된 조세조약에 대해서도 그 효력이 미치는지 여부는 불분명하다고 한다. Kim, 위의 논문, 262면.

976) Baker, *op. cit.,* p.3. 따라서 기존 조세조약은 조세조약대로 가고, 특정 문제에 대해서는 다자협약이 담당하는 형태가 될 가능성이 높다고 한다. Baker, *Ibid,* pp.7-8.

물이 나왔다. 세계무역기구 체제 출범까지 8년이 걸리고, 도하 라운드가 10년이 넘는 기간 성과를 내지 못하는 것을 보면, 괄목할 만한 하다. 특히 최근 벱스 프로젝트와 관련해서 상대적으로 짧은 기간에 결과물이 나오는 이유에 대해서는 심도 있는 연구가 필요할 것으로 보인다. 물론 아직은 통상 분야에 비하면 긴 시간이 흐른 것은 아니지만, 거의 함께 논의가 진행되어 온 필라 2와 달리 필라 1은 여전히 후속 논의가 남아 있어서 어떻게 될지 역시 두고 볼 문제이다.

IV . 블랙리스트와 동료평가

1. 의의

다자협약을 체결하고 그 협약에 강제수단을 명시하는 게 가장 좋은 방법이겠으나, 구체적으로 어떠한 세제를 도입할 것인가는 과세주권의 핵심 영역이어서 그에 대한 구속력 있는 다자협약을 만드는 것 자체가 거의 불가능할 수 있다. 그렇다면 이제 단일국가 차원에서 대응을 하되, 그 대응이 모두 같거나 조율된 내용이어야 한다.

벱스 프로젝트 행동계획 대부분은 각국이 국내법으로 수용해야 한다. 어느 한 국가라도 참여하지 않으면, 다국적 기업은 그 국가를 활용해 조세회피를 할 것이고, 그 국가는 그런 기회 제공을 통해 더 많은 이익을 얻을 수 있다. 조세 경쟁의 문제에서 본 것처럼[977] 협력하는 국가가 더 많아질수록 효과적으로 목표를 달성할 수 있을 것이나,[978] 한편으로는 협력하지 않음으로써 얻는 이익도 함께 커져서 협력을 유도 내지 강제하기가 더 어려워지기도 한다. 이를 해결하기 위해서는 상대방도 잘 협력하고 있다는 확신을 줄 수 있는 수단이 필요하다. 그 수단으로 블랙리스트와 동료평가를 생각해 볼 수 있다.

2. 블랙리스트

블랙리스트가 유용한 수단이 되기 위해서는 작성 주체 또는 그 배후에

977) 제4장 제3절 중 Ⅱ. 1. 라. 참조.
978) Mason, *op. cit.,* p.375.

있는 국가들이 경성 권력을 행사할 수 있거나 내용적 정당성을 확보해 연성 권력을 갖춰야 한다.

첫째, 경성 권력을 갖춘 작성 주체를 찾기 어렵고, 설령 블랙리스트가 작성된다고 하더라도 경성 권력을 행사하려는 국가는 거의 없을 것이다. 벱스 문제가 국가에 미치는 악영향이 아무리 크다고 해도, 테러 문제와 같이 국가 안보를 직접 위협해서 그에 협력하는 국가들을 즉각 제재할 필요성이 있다고 보기는 어려울 것이기 때문이다.

둘째, 그렇다면 연성 권력을 갖출 방법이 있는지 살펴본다. 연성 권력이라는 용어를 처음으로 사용하면서 그 활용을 강조했던 나이(Joseph S. Nye)에 따르면, 연성 권력을 활용한 외교 정책이 성공하기 위해서는 다른 국가들도 그 정책의 목적이 정당하다고 받아들여야 한다.[979]

OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트에서 발표된 조세피난처 명단은 비회원국인 조세피난처를 상대로 이론적 타당성이 증명되지 못한 특정 정책의 도입, 즉 조세 경쟁의 포기를 강제하려 했기 때문에 위 국가들과의 관계에서 정당성을 확보할 수 없었지만, OECD가 정보 교환과 관련해 만든 비협조적 국가 명단은 비회원국은 물론 회원국도 포함하고 있었고 조세정보 투명성 문제를 해결할 필요성에 관하여 크게 이론적으로 문제가 없어서 그보다는 더 정당성을 인정받을 수 있었다.

만약 벱스 프로젝트와 관련해 그 미이행 국가들에 대한 블랙리스트가 만들어진다면, 정보 교환 때의 성공 요인을 참고해 만들 필요가 있다. 특히 벱스 프로젝트는 그 시작부터 상당히 많은 OECD 비회원국들이 참여했는데, 이는 정당성 확보에 도움이 될 것이다. 또 유해 조세 경쟁 프로젝트처럼 '일부 국가들 때문에 다른 국가들의 세원이 잠식되고 있으므로 해당 국가들의 과세주권 행사를 제한하자.'는 식의 논의[980]가 아니라 '다국적 기업들 때문에 각국의 세원이 잠식되고 있으므로 모두가 힘을 합쳐

---

979) Nye, *op. cit.(supra note 763),* p.256.

980) OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트 당시에는 다른 국가의 세원을 잠식할 목적으로 특정한 세제를 도입해서 다른 국가에 정당하게 귀속되어야 할 세원을 가로챈다(poaching)는 표현을 사용했다. OECD(1998), *op. cit.(supra note 442),* p.16.

대응해서 침해받은 과세주권을 회복하자.'는 식의 논의로서 문제의 책임을 개별 국가가 아닌 다국적 기업에 돌리고 있어서[981] 벱스 대응에 대한 정당성을 확보하기가 더 쉬울 수 있다.[982]

3. 동료평가

동료평가 보고서를 통해 평가 대상국은 정책 학습의 기회 및 정책 개선에 필요한 기술적 도움을 받을 수 있다. 또 동료평가가 공개되면, 평가 대상국은 국제적 기준 도입에 대한 압력을 받아 정책을 개선할 방법을 찾으려 할 것이다.[983]

이미 최소기준인 행동계획 5(유해 조세제도 대응 방안), 6(조세조약 남용 방지방안), 14(분재 해결 절차의 마련) 등에 대해서는 동료평가를 시행 중이다. 협력을 잘하고 있는지 감시하는 것을 개별 국가들에만 맡겨두면, 그 비용 때문에 서로 감시하지 않으려 할 것이고, 누군가 대신해서 감시하기를 기다릴 것이다. 나아가 다자 체제에서는 감시해야 할 대상도 많다. 각국이 협력하는지 감시해야 하고, 그 감시를 잘하고 있는지도 또 감시해야 하는데, 동료평가를 통해 이러한 이중의 감시 문제를 어느 정도 해결할 수 있을 것이다.[984]

한편 동료평가는 일정 수준의 권위(authority)가 있어야 그 기능을 발

---

981) Büttner and Thiemann, *op. cit.,* p.XVII. 한편 벱스 프로젝트 홈페이지(https://www.oecd.org/tax/beps/)에서도 벱스의 발생 원인으로 '다국적 기업'이 각국 세제의 빈틈이나 그 세제들 간의 차이를 이용하는 것을 들면서, 국제적으로 사업 활동이 이루어지는 만큼 각국이 힘을 합쳐 그 조세회피에 대응해야 함을 강조하고 있다.

982) EU가 2017년 발표한 조세피난처 명단 발표와 '포괄적 이행체계'에의 참여 사이에 상관관계가 있다는 연구도 있다. Oei, *op. cit.,* pp.212-236(정보 교환 때 OECD가 만든 '논의기구'에의 참여와 '포괄적 이행체계'에의 참여 사이에도 상관관계가 있다고 한다. 한편 많은 조세조약을 체결하고 있다거나 OECD로부터 일정한 지원을 받기를 희망한다거나 조세행정공조협약에 가입한 적이 있다거나 하는 사정 등과는 상관관계가 없다고 한다).

983) Hortense Jongen, *"The Authority of Peer Reviews Among States in the Global Governance of Corruption",* Review of International Political Economy Vol. 25(2018), p.912.

984) 제4장 제4절 중 Ⅲ. 2. 나. 참조.

휘 할 수 있다.[985] 권위 있는 동료평가가 될 수 있을지는 동료평가를 시행하는 기구의 회원국 규모와 구성, 동료평가의 제도적 설계,[986] 해당 분야 전문가의 참여 등에 달려 있다.[987] 이와 관련해 현재의 동료평가를 개선할 방법은 다음과 같다.

첫째, 현재 약 147개국이 벱스 프로젝트에 참가하고 있는데, UN의 회원국(193개국)과 그 구성을 생각해 볼 때, OECD가 아닌 UN 차원에서의 동료평가도 고려할 만하다.[988] 예컨대, OECD는 종전처럼 정책을 개발하고 전파하는 역할을 맡고, UN은 정책을 평가하는 역할, 즉 각국의 이행상황을 확인하고 개선점을 논의하는 역할을 맡는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다. UN 등 보다 대표성을 갖춘 국제기구가 적극적으로 참여해 동료평가의 주체가 된다면, 더욱 진정한 의미의 국제적 협력이 가능할 수 있다.[989] 물론 이는 협력의 출발점이 될 뿐이고, 진정한 의미에서의 세계 각국의 참여와 그에 따른 결과로서 투명성을 제고하는 일은 여전히 쉽지 않을 것이다.

둘째, 모든 국가들에 명확하고 통일적인 기준을 적용하고, 총회에서의 공식적이고 공개적인 논의를 통해 투명성을 확보하며,[990] 평가 대상국을 제외한 나머지 국가들이 원칙적으로 만장일치로 보고서를 채택하고,[991] 후속 조치에 대해서도 감시할 수 있는 제도를 설계할 필요가 있다. 다만, 이러한 제도가 실질적으로 잘 작동하기 위해서는 각국의 자발적인 참여가 필수적일 텐데, 자국 또는 경쟁국에 대한 평가 이외에는 큰 관심이 없을 수도 있고, 자국의 참석 여부가 논의 진행에 별다른 영향을 주지

985) Jongen, *op. cit.,* pp.909-935.
986) 구체적으로 총회에서의 보고서 채택 절차, 동료평가의 이행의무 정도, 후속 조치에 대한 감독 여부 등이 문제된다. Jongen, *Ibid,* p.925.
987) Jongen, *Ibid,* p.913.
988) 조세 분야와 관련된 UN의 현황에 대해서는 제4장 제5절 중 Ⅱ. 1. 참조.
989) Reuven S. Avi-Yonah, Haiyan Xu, *"Evaluating BEPS",* University of Michigan Public Law Research Paper No. 493(2016), p.210.
990) Jongen, *Ibid,* P.926.
991) 물론 만장일치 자체가 시간과 비용이 많이 드는 단점이 있기는 하나, 동료평가는 그 시행 여부를 확인하고 개선점을 제시하는 측면이 커서 그 채택을 두고 국가 간 의견 대립이 극심할 것으로 보이지는 않아서 위와 같은 만장일치의 단점이 크게 도드라질 것으로 예상되지는 않는다.

않는다고 판단하는 국가가 많아지면, 무임승차자의 문제가 발생할 것이다. 이를 해결하기 위해서는 참석을 유도하는 방안, 예컨대 각국을 몇 개의 소그룹으로 묶어서 소그룹별로 논의를 진행하는 방안, 회기마다 일정한 국가들을 정해서 논의를 주도하는 역할을 부여하는 방안 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.

셋째, 어느 한 국가의 대표뿐 아니라 독립성이 보장된 전문가들도 보고서 평가 과정에 참석해야 한다. 아무래도 전문적이고 기술적인 평가가 필요할 텐데, 각국의 대표만 평가 과정에 참석하다 보면 자칫 정치적으로 판단될 가능성이 있기 때문이다. 현재 OECD 재정위원회나 UN의 조세 전문가 위원회(Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters)가 어느 정도 독립성이 보장된 전문가들이라 할 수 있을 것이다. 다만, 위와 같은 전문가들이 자국을 대표하는 지위에 있는 것은 아니라고 하더라도, 실질적으로 그러한 연결 고리를 끊고 완전히 객관적인 입장에서 평가에 참여하는 것은 어려울 것이라는 한계는 있다.

Ⅴ. 소결

한동안 벱스 문제에 대해 국가 간 협력을 통한 해결이 강조될 것이다. 제3절 게임 이론적 접근방법에서 살펴보았듯이, 협력하는 국가가 많을수록 더욱 효과적으로 벱스에 대응할 수 있기 때문이다. 더 많은 국가를 참여시키기 위해서는 다자협약이 가장 효율적이면서 확실한 수단이겠으나, 다자협약이 언제나 손쉽게 체결될 수 있는 것은 아니기에, 결국 각국이 단일국가 차원에서 공통된 대응을 하고, 그 대응들이 모여 전체로서 하나의 공통된 대응으로서 기능할 수 있어야 할 것이다. 그러기 위해서는 상대국이 합의 사항을 잘 이행하고 있다는 확신을 줄 수 있는 수단이 필요하다. 벱스 프로젝트와 관련해서 아직은 이러한 수단을 확실히 갖추었다고 보이지 않고, 다음과 같은 현상이 유지되거나 보완이 이루어져야 할 것으로 보인다.

첫째, '세원 잠식 및 소득 이전 방지 목적의 조세조약 관련 조치 이행을 위한 다자협약' 덕분에 최소기준에 해당하는 몇몇 조항에 대해서는

별도의 개정 절차 없이 많은 조세조약을 한꺼번에 개정할 수 있었다. 하지만 가능한 많은 국가를 참여시키기 위한 어쩔 수 없는 타협책으로 각국에 대다수 조항을 유보할 수 있는 권한을 주다 보니 최소기준을 제외하고는 모든 조항을 유보하는 국가도 있다. 대다수 국가들이 유보한 조항들을 만드는 데에 들어간 비용은 매몰 비용이 된다. 그렇다고 유보 범위를 줄여버리면, 채택 자체를 하지 않는 국가가 늘어날 것이어서 한동안은 지금의 모호한 지위가 유지될 것이다. 유보 가능 범위를 조금씩 줄여나가 결국엔 모든 조세조약을 대체할 수 있는 진정한 다자협약으로 발전할 수 있을지, 아니면 특별한 영향력을 발휘하지 못하고 사장(死藏)될지는 조금 더 지켜봐야 할 것으로 보인다.

둘째, 벱스 프로젝트에서 구체적으로 어떠한 블랙리스트를 발표할지 예정하고 있지는 않으나, 이미 벱스 프로젝트에 참여하는 국가 명단을 공개하고 있고, 동료평가를 통해 구체적인 행동계획별 이행 여부를 확인할 수 있을 것이어서 블랙리스트를 작성해 발표하는 것은 그리 어려운 일은 아닐 것으로 보인다. 이때 블랙리스트가 효과적인 수단이 되기 위해서는 되도록 많은 국가가 작성에 참여해야 하고, 그 작성 기준 역시 설득력 있는 논의를 통해 많은 국가가 받아들일 수 있어야 할 것이다.

셋째, 동료평가 역시 민주적 정당성을 확보한 주체가 명확하고 통일적인 기준으로 투명하게 평가하고, 그 결과를 모두에게 공유하는 제도로 만들 필요가 있다. 특별한 사정이 없는 한 '포괄적 이행체계'가 이러한 동료평가를 담당할 것으로 예상되는데, 유례없이 많은 국가가 '포괄적 이행체계'에 참여한 주요 원인 중 하나는 지금까지 국제조세 영역의 논의에 참여할 공식적인 자리가 없기도 했고, 벱스 프로젝트가 가지는 화제성 때문일 것이다. 시간이 지나면서 벱스 프로젝트의 화제성이 줄어들 수 있다. 또 실질적인 동료평가가 이루어지지 못하거나 자국의 정당한 주장이 받아들여 지지 않는다고 생각한다면, 동료평가 자리에 참석하지 않는 국가들도 늘어날 것이다. 각국이 계속해서 이에 관심을 가지고 동료평가 과정에 참여하도록 하는 유인책이 필요할 것으로 보인다.

제 5 절 인식론적 접근방법

Ⅰ. 의의

1. 인식 공동체를 필요로 하는 상황

2010년대에 들어서도 계속해서 조세정보가 유출됐다.[992] 대부분은 국제탐사보도언론인연합회를 통해 공개됐는데, 그 유출 내지 입수 경위는 불분명하다. 특히 2000년대의 유출과는 다음과 같은 차이가 있었다. 첫째, 오랜 기간 축적된 상당히 방대한 정보였다.[993] 둘째, 계좌정보 이외에도 법인 등 해외 단체, 신탁 등에 관한 정보, 다국적 기업들의 세금, 투자, 경영 전략 등에 관한 사항도 포함했다.[994] 셋째, 납세의무자들의 조세회피에 금융기관 등은 물론 룩셈부르크처럼 정부가 가담한 정황도 드러났다.[995] 넷째, 각국 정상, 정치인, 연예인 등도 포함되어 있어서, 공개될 때마다 대중적으로 큰 관심을 끌었다.[996]

이를 통해 정책결정권자들은 단체의 수익적 소유자를 조사할 필요성이나 각국의 행정해석을 투명하게 공개할 필요성을 학습했다. 자료가 유출될 때마다 조사에 착수하는 등 대응을 했지만, 이러한 사후적인 방법으로는 문제를 완전히 해결할 수 없었다. 특별한 비용을 들이지 않고도 유출된 정보를 이용해 조사를 할 수 있고, 국민적 관심사로 떠오른 문제여서 관련 조치를 취하는 데에 반대 여론에 부딪힐 가능성도 적어서 이러

---

992) 그 이전의 유출에 대해서는 제4장 제5절 중 Ⅲ. 2. 참조.

993) 예컨대, 2016년 파나마의 한 법무법인이 관리 중이던 약 40여 년간의 자료가 유출됐는데, 거기에는 200개국 이상의 거주자들과 연결되는 214,000여 개의 해외 단체들이 등장한다. 또 같은 해 바하마에 등록된 175,000여 개의 법인, 신탁 등의 임원, 수익자 등의 이름도 유출됐다. 그리고 2017년 버뮤다의 한 법무법인이 약 60여 년간 가지고 있던 카리브해 주변 국가들에 설립된 회사 등과 관련된 약 600만 개의 서류가 유출되기도 했다. Oei and Ring, *op. cit.,* pp.558-563(파나마 유출), pp.563-564(바하마 유출), pp.564-568(버뮤다 유출).

994) Oei and Ring, *Ibid,* pp.565-567.

995) 룩셈부르크의 한 회계법인에서 근무하던 앙투앙 델투어(Antonie Deltour)는 2010년 룩셈부르크 과세관청의 행정해석 자료를 공개했다. 300개 이상의 다국적 기업이 관련되어 있었다. Oei and Ring, *Ibid,* pp.555-558.

996) 이름이 공개된 주요 유력 인사들에 대해서는 Oei and ring, *Ibid,* p.560(파나마 유출), p.566(버뮤다 유출).

한 정보 유출이 국가들에 편익을 주는 측면도 있었지만,[997] 이렇게 유출된 정보를 어디까지 믿어야 할지, 그대로 믿고 조사에 착수하면 될지, 정보가 유출되기만을 기다려 사후 대처에 들어가면 충분할지 등과 같은 문제도 있었다.[998] 그렇다고 각국이 단독으로 대응을 하기는 어려운 문제들이어서 누군가는 도움을 줘야 했다. 이러한 문제에 관한 답을 줄 수 있는 또는 적어도 심도 있는 연구를 할 수 있는 전문가들의 집단인 인식공동체가 더욱 필요한 상황이라 할 수 있다.[999][1000]

이 절에서는 인식론적 접근방법의 논의 내용 중 인식 공동체 부분, 특히 벱스 프로젝트에서도 계속 눈에 띄는 OECD에 초점을 맞춘다. 제4장 제5절에서 언급했듯이, 나머지 접근방법들은 국가 대 국가의 관계에 중점을 두기 때문에 OECD에 관하여 자세히 다루기 어려운 한계가 있기 때문이다.

2. 국제조세 영역의 전문가 집단

1960년대 모델 조세협약부터 현재의 벱스 프로젝트까지, OECD는 거의 모든 국제조세 영역의 논의를 사실상 독점하고 있다. 물론 1990년대 후반 국제정치적 환경의 변화로 OECD가 추진하는 작업에 대한 국제적 관심이 멀어지고 유해 조세 경쟁 프로젝트도 실패하면서 그 지위가 잠시

997) Oei and Ring, *op. cit.,* pp.575-576.

998) 나아가 유출된 정보에 이름이 있다고 해서, 그 납세의무자가 반드시 조세회피를 했다고 단정할 수도 없었다. 정당한 경제활동의 일환으로 해외에 계좌를 보유하고 있을 수도 있기 때문이다. 하지만 발표된 자료만으로는 이를 확인할 수 없고, 나아가 언론 등이 왜곡해서 정보를 공개했을 가능성도 전혀 배제하기 어렵다. Oei and Ring, *Ibid,* pp.569-571.

999) 각국의 정치인들이 위기의 상황에서 무엇인가를 해야 한다는 압박을 받는 상황이 오히려 국제기구에는 그 문제를 주도하여 다룰 기회가 될 수 있다고 한다. Büttner and Thiemann, *op. cit.,* p.XVI.

1000) 다국적 기업에 대한 과세와 관련된 문제를 다음과 같은 이유에서 OECD가 다루어야 한다는 주장도 있다. 다국적 기업 본사의 대다수가 OECD 회원국에 소재한다. 그 이유는 투자자를 보호하기 위한 강력한 법적 장치가 마련되어 있기 때문이다. 따라서 OECD 회원국이 협력해서 다국적 기업을 과세한다면, 직접 투자와 관련된 조세 경쟁과 이를 이용한 조세회피 문제를 해결할 수 있을 것이다. Avi-Yonah, *op. cit.(supra note 753),* p.125.

흔들리는 듯했으나, G20의 태동과 함께 다시 국제조세 영역에서의 지위가 다시 굳건해지는 등 부침(浮沈)이 전혀 없는 것은 아니었다.[1001] UN도 나름의 역할을 했으나,[1002] OECD보다 그 영향력이 크지 않다.[1003]

이러한 OECD의 독점적 지위 내지 역할은 당분간 계속될 것이다. 예컨대, 전 세계 대다수 조세조약이 OECD 모델 조세협약에 기초하고 있어서[1004] 그 모델 조세협약 개정 작업을 계속해 나갈 것이다.[1005] 현재로서는 다른 모델 조세협약이 OECD 모델 조세협약을 대체하기는 어려워 보이고,[1006] 그러한 모델 조세협약을 만들 수 있는 단체 역시 찾기 어렵다.[1007]

1001) 제4장 제5절 중 Ⅲ. 참조.

1002) 제4장 제5절 중 Ⅱ. 1. 참조.

1003) 2005년부터 2021년 4월까지 25번의 위원회(Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters) 회의를 개최했을 뿐이고(종전에는 1년에 한 번씩 하다가 비교적 최근부터 1년에 두 번씩 한다), 같은 기간 발표된 보고서 역시 OECD 보고서보다 현저히 적다(https://www.un.org/development/desa/financing/what-we-do/ECOSOC/tax-committee/). 한편 위 UN 위원회는 2021년 4월 UN 모델 조세협약에 디지털 서비스 대가에 대한 과세 규정(제12B조)을 추가했다. 이에 대한 자세한 내용은 이경근, 앞의 책, 1403-1404면 참조(인도 과세당국의 의사가 많이 반영되었을 것으로 추정하고 있다).

1004) 현재 4,000개가 넘는 조세조약이 OECD 모델 조세협약에 기초해서 체결되었고, 조세조약에 사용되는 75%의 이상의 용어가 위 모델 조세협약에 출처를 두고 있다고 한다. Yariv Brauner, *"Treaties in the Aftermath of BEPS"*, Brooklyn Journal of International Law, Vol. 41(2016), p.977. 한편 조세조약 대부분이 동일한 OECD 모델 조세협약에 기초하고 있어서, 이에 터 잡아 형성된 국제조세레짐은 관습 국제법으로서 효력이 있다는 주장에 대해서는 Avi-Yonah, Ring and Brauner, *op. cit.,* p.595.

1005) 나아가 모델 조세협약의 위상을 조약해석의 법원(法源)으로 끌어올리기 위해 노력 중이라고 한다. 이창희, 앞의 논문(각주 330), 514면.

1006) 볼리비아, 에콰도르, 칠레, 콜롬비아, 페루 등은 원천지국에 우선적 과세권을 인정하는 모델 조세협약을 만들기도 했으나, 위 국가들 간 이외에는 활용되지 못했다고 한다. Richard J. Vann, *"International Aspects of Income Tax",* Tax Law Design and Drafting, Vol. 2(1998), p.11.

1007) Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.124(OECD 회원국들과 조세조약을 체결하였다면, 회원국들이 아니더라도 모델 조세협약의 적용을 받고, 참고할 만한 모델 조세협약이 없다면, 결국 OECD 모델 조세협약을 참고하게 될 것이다).

정보 교환의 문제도 유사하다. OECD가 만든 '다자간 조세정보 자동교환 협정'과 '공동보고기준'에 따라 정보 교환이 계속 이루어지고, 100여 개국이 OECD가 마련한 '논의기구(Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes)'에서 이 문제를 계속 다루는 이상 OECD가 논의를 주도할 것이다. 이처럼 어떠한 제도가 이미 시행되어 한참 작동하고 있는 상황에서는 경로의존성(path dependency) 때문에 새로운 시도나 선택이 어려울 것이다.

3. 인식 공동체로서 영향력을 행사하기 위한 요건

제4장 제5절 중 Ⅱ.에서 본 것처럼, OECD가 국제조세 영역에서 인식 공동체로서 영향력을 행사하기 위해서는 다음과 같은 요건들을 충족해야 한다.

첫째, 국제레짐의 본질적 요소인 원칙과 규범을 제시하고자 한다면, 이론적 타당성이 검증된 것이어야 하고, 그렇지 않은 방법으로 국제레짐 형성에 기여하려면, 패권국이 주도하는 흐름에 편승해서 국제레짐의 비본질적인 요소인 규칙과 정책 결정절차를 마련할 수 있어야 할 것이다.

둘째, 지금까지 OECD 안팎에서 국제조세 논의를 주도해 온 미국과 EU 회원국들 사이에 이견이 없거나, 이견이 있다고 하더라도 OECD가 이를 잘 조율할 수 있어야 한다.

셋째, 위 두 가지 요건을 충족한다고 하더라도, 벱스 문제는 OECD 회원국은 물론 비회원국들의 협력이 필수적이어서 비회원국들을 상대로 정책을 제안하는 수준을 넘어 채택을 어느 정도 유인 또는 강제하려면, 그 정책 자체의 내용적 정당성은 물론 논의 과정에서 절차적 정당성도 갖추어야 할 것이다.

이 절에서는 OECD가 국제조세 영역에서 인식 공동체로서 역할을 하기 위해 극복해야 할 과제들을 살펴본다.

Ⅱ. 극복해야 할 과제

1. 역할의 설정 문제

제2절 구조적 접근방법에서 보았듯이 다국적 기업의 조세회피 문제를 해결할 필요성에 대해 각국이 공감하고 있고, 미국이 다국적 기업에 대한 자국의 과세권을 확대하려고 하는 이상, OECD는 제한적인 역할, 즉 이미 형성된 원칙과 규범에 맞춰 규칙과 정책 결정절차를 마련하는 역할에 그칠 가능성이 높다. 조금 과장하자면, 구조적 접근방법에서 언급한 것처럼, 미국이 자국에 유리한 방향으로 타협안을 제시하면, OECD가 그와 관련된 실무적인 업무를 하는 수준일 것이다. 실제 필라 1, 2도 사실상 미국이 원하는 큰 틀에서 세부적인 사항을 조정한 것이라 할 수 있다. 더욱이 3.에서 보는 것처럼 G20의 관계로 인해 그 역할이 축소되었기 때문에 향후 OECD가 적극적으로 국제조세레짐의 원칙과 규범을 제시할 가능성은 커 보이지 않는다.

2. 미국과 EU 회원국들 간 이견 조율 문제

아무래도 지금까지는 국제조세 영역에서 논의를 주도해 온 것은 미국과 EU 회원국들이었다. 특히 위 국가들이 이러한 논의를 주로 OECD에서 다루면서, OECD 역시 국제조세 영역에서 무시할 수 없는 존재가 될 수 있었다.

미국과 EU 회원국들 사이에 이견이 존재할 경우에는 논의가 원만하게 진행되지 못했고, OECD가 추진하던 프로젝트도 성공하지 못했다. 조세경쟁의 문제가 바로 그러했다. 미국과 EU 모두 조세피난처 문제를 해결해야 한다는 문제의식에서 OECD의 유해 조세 경쟁 프로젝트가 추진되었지만, 그 해결 방향에 대해 양측이 견해를 달리했고, OECD가 이를 잘 조율할 수 있는 효과적인 방안을 제시하지 못하면서 인식 공동체로서 역할을 하는 데에 실패했다.

이와 반대로 미국과 EU 회원국들의 입장이 서로 큰 차이가 없는 경우에는 OECD가 추진하는 프로젝트가 성공할 수 있었다. 1960년대 모델조세협약이 그러했고, 2000년대 후반 정보 교환도 그러했다.

따라서 OECD가 인식 공동체 역할을 하고자 한다면, 일단 미국과 EU 회원국들의 입장을 확인하고, 만약 다르다면 그것을 조율하는 데에서 출

발해야 한다.

벱스 프로젝트도 다국적 기업의 조세회피에 대한 부정적인 여론이 높아지자 그에 대한 공동의 대응을 마련하자는 차원에서 시작되었지만,[1008] 미국과 EU 회원국들이 각각 거주지국과 원천지국 입장에서 서로의 과세권을 강화하는 방향으로 문제를 해결해 나가려 하는 등 양측의 이해관계가 서로 달라 논의가 원만히 진행되지 못했다. 그런데 필라 1, 2 최종안이 도출되었고, 후속 논의와 조치가 이어지고 있다. 여기에는 미국이 협상 자리를 떠나지 않고 계속 남아 있던 것이 결정적이었다고 생각된다. 조세 경쟁 때처럼 더는 논의에 참석하지 않을 의사가 확고하면, 양측의 견해차를 조율할 기회조차 가지지 못하지만, 논의 자리에 계속 남아 있으면, 설령 최종적으로는 미국의 주장이 관철된다고 하더라도, 조율할 기회를 가질 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 정보 교환 때처럼 미국과 EU 회원국들 사이에 이견이 없는 것은 아니지만, 그렇다고 해서 조세 경쟁 때처럼 아예 이견을 조율할 기회조차 가지지 못할 것으로 보이지는 않아서, OECD가 미국과 EU 회원국들의 이견을 얼마나 잘 조율해서 통일된 정책을 제시할 수 있느냐가 앞으로 인식 공동체로서 역할을 하는 데에 중요할 것이다.

3. 민주적 정당성 문제

가. 의의

OECD 내부적으로 이견을 조율해서 통일된 목소리를 낸다고 하더라도, 더 큰 문제는 과연 비회원국들을 상대로 OECD의 제안을 수용하도록 유인 또는 강요할 수 있느냐, 즉 과연 OECD가 전 세계에 영향을 주는 또는 전 세계 국가들이 받아들여야 하는 조세정책을 개발하기 적절한 기구이냐이다.[1009] OECD는 아직도 회원 가입을 엄격히 제한하고 있어서

1008) Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.112(단일국가 차원의 대응만으로는 만족할 만한 성과를 얻을 수 없었다).

1009) OECD가 직면한 문제 중 하나는 과연 어떠한 임무를 하는 국제기구인지가 불분명하다는 것이다. 그 전신(前身)인 유럽경제협력기구(Organization for European Economic Cooperation, OEEC)는 1948년 제2차 세계대전 이후 유럽 재건을 위한 미국의 마셜 플랜(Marshall Plan)을 집행하기 위한 기구였다.

전 세계를 대표할 민주적 정당성을 갖추고 있다고 보기 어렵기 때문이다.

나. 민주적 정당성을 갖추기 위한 OECD의 노력

OECD도 한계를 극복하기 위해 여러 가지 노력을 하고 있다.

첫째, 초창기 회원국들은 서유럽 선진국 위주였으나, 점차 동유럽을 비롯해 이스라엘, 멕시코, 대한민국, 칠레 등과 같은 국가들도 회원국으로 받아들였다.[1010] 여전히 신흥 경제성장국인 브라질, 러시아, 인도, 인도네시아, 중국 등을 회원국으로 받아들이지 않았으나, 이들 국가를 핵심 협력국(key partners)으로 선정해서 논의 과정에 참여시키고 있다.[1011] 나

OEEC를 계승한 OECD는 설립 당시 민주주의와 개방 시장경제를 표방하는 회원국들의 경제 문제 해결을 위한 정책들을 모색하기 위한 기구였는데, 점차 교육, 조세, 에너지, 통화, 고용, 식량 등 국방과 문화를 제외한 전 세계 모든 문제를 다루었다. 그런데 위 쟁점들에 대해서는 이미 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 국제노동기구(ILO), 석유수출국기구(OPEC), 식량농업기구(FAO) 등이 전문적으로 다루고 있었다. Jan Wouters, Sven Van Kerckhoven, *"The OECD and the G20: An Ever Closer Relationship?",* The George Washington International Law Review, Vol. 43, No. 2(2011), pp.347-349; Marek Rewizorski, *"A Partnership of Convenience. The OECD and the G20 as Control Rooms for Global Policy",* Yearbook of the Institute of East-Central Europe, Vol. 14, Issue 4(2016), pp.39-40. 그런데 이렇게 다양한 쟁점을 다루면서 축적한 전문가와 지식 덕분에 결과적으로 전 세계적 문제를 다루는 기구로서의 위상도 올라갔다. Wouters and Kerckhoven, *op. cit.,* pp.356-357.

1010) 1961년 설립 당시 가입국은 영국, 프랑스, 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 그리스, 아일랜드, 아이슬란드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴, 스위스, 스페인, 튀르키예, 독일, 미국, 캐나다 등 20개국이었으나, 이후 일본(1964년), 핀란드(1969년), 호주(1971년), 뉴질랜드(1973년), 멕시코(1994년), 체코(1995년), 헝가리, 대한민국, 폴란드(각 1996년), 슬로바키아(200년), 칠레, 에스토니아, 이스라엘, 슬로베니아(각 2010년), 라트비아(2016년), 리투아니아(2018년)가 각각 추가 가입해, 2022년 현재 가입국은 36개국이다. OECD 홈페이지(http://www.oecd.org) 참조.

1011) 원래 2007년 '진전된 협력 프로그램(Enhanced Engagement Program)'을 통해 위 국가들을 참가국(participating country) 자격으로 산하 위원회 회의, 자료 분석 및 동료평가 자리에 참여하도록 했는데, 2012년 그 명칭이 핵심 참가국으로 변경되었다. 외교부(2016), 『OECD 개황』, 137-138면. 나아가 이들 국가들에 대한 경제 보고서(economic survey)도 발간하고 있다. Ramos, *op. cit.,* p.337.

아가 지역별로도 협력 프로그램을 운영[1012]하는 등 비회원국들과의 접촉면을 늘리고 있다.[1013]

둘째, 회원국과 비회원국이 공동 문제를 논의할 수 있는 자리를 마련했다.[1014] 약 160여 개국이 '논의기구(Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes)'에서 논의를 통해 정보를 교환하기로 했다. 또 벱스 프로젝트에서는 141개국이 참여하는 '포괄적 이행체계(OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS)'를 만들고, 비회원국들도 회원국들과 적어도 명목상으로는 동일한 지위에서 논의에 참석할 수 있도록 했다.[1015] '포괄적 이행체계'는 최소기준인 행동계획을 이행할 의사만 있으면 어느 국가나 가입할 수 있다. 유해 조세 경쟁 프로젝트를 시작할 무렵에는 비회원국들을 설득 또는 규제의 대상으로 보았을 뿐 이러한 시도들을 적극적으로 하지 않았는데, 그 실패의 경험에서 논의 과정부터 비회원국들을 참여시킬 필요가 있다는 학습을 한 것으로 보인다.[1016] 비회원국들을 참여시킴으로써 국제조세 영역에서 OECD의 지위에 도전할 만한 대체기구의 출현을 막을 수 있었고, 국제조세 영역에서 핵심 논의기구로서의 지위를 유지할 수도 있었다.[1017]

1012) 예컨대, 동남아 지역(The OECD Southeast Asia Regional Program), 중동·북아프리카 지역(The MENA-OECD Initiative), 유라시아 지역(The OECD Eurasia Regional Platform) 등에서 추진 중이다. 외교부(2016), 앞의 책, 140-143면.

1013) OECD와 비회원국들의 파트너십은 1994년 9개에서 2015년 258개까지 증가했고, 비회원국들이 채택한 OECD의 지침, 권고안 등은 1995년 52개에서 2015년 405개까지 증가했다. 외교부(2016), 위의 책, 138면.

1014) 조세 분야 이외에도 농업, 생명공학, 개발, 경쟁, 환경, 금융, 교육 등 다양한 분야에서 활용하고 있다. 다만, 다른 분야의 논의기구가 OECD 회원국, 준회원국(Associates), 참가국(Participants), 초청국(Invitees) 등으로 차등을 두는 것과 달리 정보 교환 '논의기구(Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes)'에 참여하는 국가들은 모두 동등한 지위에 있다(https://www.oecd.org/global-relations/globalforums/).

1015) OECD(2022), *Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules(Pillar Two),* p.3.

1016) 이경근, 앞의 책, 1210면은 이러한 모습을 두고 "OECD가 조세피난처 및 유해 조세 경쟁에 관한 강력한 규제를 하려고 했지만 조세피난처의 반발에 부딪히자, 비회원국 등과 대화를 통한 문제 해결을 시도하는 정책으로 전환했다."고 평가하고 있다.

이외에 G20과의 관계 역시 OECD의 지위에 큰 영향을 주었는데, 이에 대해서는 항을 달리하여 살펴본다.

다. G20과 OECD

1) G20

최근의 국제조세 정책은 G20이 주도하고 있다. G20은 OECD가 가지는 민주적 정당성의 한계를 극복하는 데에 큰 도움을 주고 있다.[1018] OECD 회원국 11개국 이외에도 중국, 러시아, 인도 등이 참여하고 있어서, G20은 인구, 경제 규모, 지역 내지 대륙 분포 등의 측면에서 OECD보다 더 대표성을 갖춘 기구이다.[1019] 나아가 신흥 경제성장국들이 전통적인 선진국들과 동등한 지위에서 경제 문제를 논의할 수 있는 최초의 협의체이기도 했다.[1020]

2) G20과 OECD의 관계

G20이 2003년 공식적으로 OECD에 조세회피 문제 해결을 위한 적극적 조치를 마련할 것을 요구하면서 두 기구의 관계가 본격적으로 시작되었다.[1021] 그동안 OECD가 국제조세 영역에서 축적한 전문성을 인정받은 것이기도 했다. 그에 따라 OECD가 준비한 것이 2003년의 '정보 교환 협정(Agreement on Exchange of Information on Tax Matters)'인데, G20을 지원한 최초의 작업이었다.[1022] G20이 정상회담으로 격상된 이후에는 그 공식 성명(Communiqué)을 통해 OECD에 임무를 부여하는 경우가 많아졌다.[1023] 조세 문제 이외에도 에너지, 금융, 통화, 식량, 통상, 부패 등 다양한 분야의 쟁점[1024]을 국제통화기금, 세계은행, 세계식량기구 등

1017) Hakelberg, *op. cit.(supra note 15),* p.112.

1018) Lesage, *op. cit.,* p.33.

1019) 전 세계 경제에서 차지하는 비중, 지역적 대표성 함께 원활한 논의 진행이 가능한 규모를 고려해 선정했다고 한다. G20(2008), *Group of 20: A History,* p.20.

1020) Wouters and Kerckhoven, *op. cit.,* pp.354-355.

1021) http://www.g20.utoronto.ca/2003/2003communique.html

1022) Wouters and Kerckhoven, *Ibid,* p.361; Motala, *op. cit.,* p.59.

1023) 이러한 측면에서 G20과 OECD는 수평적 관계라기보다는 수직적 관계이다. Wouters and Kerckhoven, *Ibid,* p.360. 한편 OECD는 G20의 거의 모든 운영체제(셰르파, 재무장관·중앙은행 총재 회의, 각종 각료급 회의, 실무그룹 회의, 정상 회의)에 관여하고 있다. Ramos, *op. cit.,* p.334.

다른 국제기구와 함께 다루도록 했다.[1025] 따로 사무국을 두지 않은 G20은 OECD를 그 사무국처럼 활용했다.[1026] 다른 국제기구는 다룰 수 있는 쟁점에 한계가 있었다면, OECD는 지난 60여 년간 다양한 쟁점을 다루면서 많은 전문가와 그 지식을 축적하고 있었다.[1027] 이러한 G20과의 관계를 통해 OECD는 추진 중인 임무에 대해 국제적인 지지를 얻을 수 있었다. 벱스 프로젝트 역시 G20이 2012년 벱스 문제와 관련된 OECD의 작업을 지지한다는 성명 덕분에 본격적으로 추진되었고,[1028] 비회원국들의 논의 참여도 G20의 주문사항 중 하나였다[1029]

한편 G20 국가들이 OECD 예산 중 상당히 많은 부분을 부담하고 있어서, OECD가 G20의 요청을 사실상 무시하기 어려울 것이다.[1030] 이로 인해 OECD가 그 의제를 회원국들의 논의 등을 통해 독립적으로 정하지 못하고, 나아가 그러한 내부 절차를 생략한 채 예산과 인력의 상당 부분을 G20이 부여한 임무에 쏟는 문제가 발생했다.[1031] 회원국들이 현안을 논의하는 기구에서 다소 벗어나 G20이 부여하는 임무, 즉 G20이 제시한 국제레짐의 원칙과 규범에 맞춰 규칙과 정책 결정절차 정도를 제시하는 역할을 수행하는 기구로 그 성격이 다소 변질하였다고 평가할 수 있을 것이다.[1032]

1024) G20이 2008년 이후 언급한 정책들 중 약 3%가 국제조세와 관련된 것인데, 그중 약 87%가 이행되었다고 한다. Motala, *op. cit.,* p.60.

1025) Wouters and Kerckhoven *op. cit.,* p.361-364; Ramos, *op. cit.,* p.338-341; Rewizorski, *op. cit.,* p.45.

1026) Wouters and Kerckhoven, *Ibid,* p.356. OECD는 이미 G7과의 관계에서도 사무국으로서 역할을 해 왔다. Wouters and Kerckhoven, *Ibid,* p.357; Rewizorski, *Ibid,* pp.40-41.

1027) Wouters and Kerckhoven, *Ibid,* p.356-357.

1028) http://www.g20.utoronto.ca/2012/2012-0619-loscabos.html

1029) http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-declaration.html. OECD 보고서 작업 당시에 100여 국가를 끼웠기에 많은 나라들이 G20을 뒤따랐다고 한다. 이창희, 앞의 책(각주 1), 87면; Lesage, *op. cit.,* p.33.

1030) G20 참가국 중 OECD 회원국 11개국들이 OECD의 예산을 부담하는 비중은 약 66.5%(2019년 기준)이다. G20 중 하나가 EU인데, EU 회원국들이 부담하는 몫까지 고려하면 약 91.9%에 이른다. 구체적인 규모에 대해서는 OECD 홈페이지(www.oecd.org) 참조.

1031) Wouters and Kerckhoven, *Ibid,* p.369-371.

이러한 변화는 국제조세 영역에서 인식 공동체로서 할 수 있는 역할에 제약을 가져오기도 하지만 한편으로 역할 수행이라는 측면만 두고 보면 긍정적인 부분도 있다. 예컨대, 유해 조세 경쟁 프로젝트 당시 OECD가 발표한 명단, 특히 제재대상으로 특정한 조세피난처 명단에 그 회원국들 중 어느 국가도 포함하지 않았다. 유해 우대과세 정책을 시행 중인 회원국들에 대해서는 제재를 하지 않으면서, 비회원국들로만 구성된 조세피난처 명단의 국가들에 대해서는 제재를 예고하자, 이중잣대라는 비판을 받았다. 그 회원국들만 우대하는 것처럼 보이는 이상 OECD의 제안은 공동의 편익을 실현하기 위한 방안이 될 수 없었다. 그런데 OECD가 G20의 요청에 따라 2008년 발표한 명단은 달랐다. 국제적으로 합의된 표준을 얼마나 준수하느냐에 따라 크게 3개의 집단으로 구분하면서, 그 회원국인 스위스, 오스트리아, 룩셈부르크를 종전 조세피난처 명단에 있던 국가들과 함께 이른바 그레이리스트(greylist, 국제적으로 합의된 표준을 따르기는 하나, 충분하지 않은 국가)에 포함했다.[1033] 회원국도 명단에 이름을 올림으로써, 조금 더 객관적인 지위에서 정책을 개발하고 제안하는 단체가 될 수 있었다. 전 세계를 대상으로 정책을 개발하고 전파하기 위한 인식 공동체가 되기 위한 긍정적인 변화라 할 수 있다. 정보 교환이나 벱스 프로젝트 행동계획의 이행과 관련된 동료평가 역시 OECD 회원인지 여부를 불문하고 동일한 기준과 절차로 진행되고 있다.

3) 국제조세 영역에서 G20과 OECD의 역할과 그 한계

현재 국제조세 영역에서의 논의는 G20이 의제를 정하면, OECD가 그

1032) Wouters and Kerckhoven, *op. cit.,* p.368-369(정치적 논의기구에서 분석 자료를 제공하는 기구가 되었다); Ramos, *op. cit.,* p.36-37(OECD는 설립 초기 회원국들의 정책을 조사해서 회원국들이 직면한 문제에 대한 서로의 경험을 공유할 수 있는 자리를 제공하는 역할을 했다); Rewizorski, *op. cit.,* pp.36-37(초창기 OECD는 회원국들이 직면한 문제에 대해 경험 등을 공유하고 최선의 정책 등을 모색하는 자리를 마련했을 뿐이다).

1033) OECD(2009), *A Progress Report on the Jurisdictions Surveyed by the OECD Global Forum in Implementing the Internationally Agreed Tax Standard.* 한편 위 국가들이 OECD 모델 조세협약 제26조에 대한 유보를 철회하고, 그와 관련된 조세조약 개정 작업에 착수했거나 착수할 의사를 밝히자, 2011년 개정된 보고서에서는 화이트리스트(whitelist, 국제적으로 합의된 표준에 부합하는 국가)에 포함됐다.

실무적인 부분을 담당하는 방향으로 이루어지고 있다.[1034] 그런데 G20이 전 세계의 대표를 표방하지만,[1035] 그 참가국들의 면면(面面)을 볼 때에는 그렇지 못하다.[1036] 대표적으로 1990년대 후반 OECD로부터 조세피난처로 지정되었던 국가들은 의견을 낼 창구가 없다. 또 유럽 대륙만 대륙을 대표하는 단체(EU)를 참석시키고 있고, 다른 대륙은 그렇지 않다.[1037] 또 OECD는 점차 그 회원국이 전 세계 국내 총생산에서 차지하는 비중이 줄어들 것으로 예상하는데,[1038] 더는 전 세계 경제를 대표한다는 명분을 내세우기 어려울 수 있다.

이러한 상황에서는 언젠가 OECD와 G20이 전 세계 국제조세 문제를 사실상 결정하는 현실에 반발하는 움직임이 거세어질 것이고,[1039] 실제 UN이 국제조세 문제를 다루어야 한다거나[1040] OECD, UN, 세계은행, 국

1034) OECD는 공식 문서를 G20과 공동명의로 발간하기도 한다. Rewizorski, *op. cit.,* pp.45-48. 이를 두고, OECD가 조세정책을 만들어 공개하면, G20은 그에 대한 국제적 지지를 끌어내는 역할을 한다고 평가하는 입장도 있다. Allison Christians, *"Taxation in a Time of Crisis: Policy Leadership from the OECD to the G20",* Northwestern Journal of Law & Society Policy, Vol. 5, Issue 1(2010), p.36.

1035) G20(2008), *Group of 20: A History,* p.5.

1036) G20은 설립 근거도 명확하지 않고, 의사결정 규정을 두고 있지도 않으며, 정상들이 모여 폐쇄된 논의 끝에 그 결과만을 발표하는 실체가 없는 단체라는 비판을 받기도 한다. 더욱이 G20이 주장하는 대표성은 그 회원국들 스스로가 부여한 것에 불과하다. Fung, *op. cit.,* p.80.

1037) Fung, *Ibid,* p.80(남아프리카 공화국이 아프리카 대륙 전체를, 사우디아라비아가 모든 아랍 국가들을 각각 대표한다고 보기도 어렵다).

1038) OECD는 전 세계 국내 총생산에서 회원국들이 차지하는 비중이 2000년 60%에서 2030년 43%까지 줄어들 것으로 예상했다. OECD(2010), *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth,* p.15.

1039) Christians, *Ibid,* p.36(G20 회원국들과 개발도상국들이 서로 중요하다고 생각하는 문제는 다를 것이다).

1040) Kimberly Carlson, *"When Cows Have Wings: An Analysis of the OECD's Tax Haven Work As It Relates to Globalization, Sovereignty and Privacy",* The John Marshall Law Review, Vol. 35, Issue 2(2002), p.180(폐쇄적인 성격의 OECD는 국제조세 문제를 국제적으로 논의하기에 적합하지 않다); Ramos, *op. cit.,* p.327(G20도 이러한 문제를 인식하고 있다고 한다); Kasturirangan, *op. cit.,* pp.22-23(UN 조세위원회가 더 적극적인 역할을 하기 위해서는 정부 간 기구가 되어야 하고, 개발도상국들이 그 운영을 위한 신탁 기금에 대한 기여도를 높여야 할 필요가 있다고 한다); Lesage,

제통화기금 등이 협업해야 한다는 주장도 있다.[1041] 그 회원국 규모나 구성 등에 비추어 보면, 타당한 주장이라 생각되나, 이상과 달리 현실적으로 국제조세 문제를 심도 있게 그리고 효과적으로 다룰 수 있는 역량을 갖추었는지 또는 단기적으로 그러한 역량을 갖출 수 있을지가 문제될 수 있다.[1042] 또 OECD의 장점 중 하나는 바로 업무 처리의 효율성에 있는데, 참여하는 국가가 많을수록 해당 국제기구의 업무 처리 효율성은 떨어질 것이다. 나아가 OECD에 상응하는 전문가나 조직을 또 만드는 것은 전 세계적인 측면에서 자원의 중복 투자이다.[1043] OECD가 스스로 주도권을 내려놓지 않는 이상 국제조세 정책에 관한 논의는 당분간 계속해서 OECD를 중심으로 이루어질 것으로 예상된다.[1044]

라. 민주적 의사결정 과정의 확보

최근의 '포괄적 이행체계'는 조금 더 공식적이고 법적 구속력이 있는 합의를 하는 자리라고 보인다.[1045] 이러한 측면에서 '포괄적 이행체계'라

---

op. cit., p.40; 이창희, 앞의 논문(각주 321), 73면('포괄적 이행체계'가 전 세계적 조직이라면, 오히려 UN 산하에 있는 편이 옳다).

1041) 협력 플랫폼(Platform for Collaboration on Tax) 구축이 대표적인 예이다. Oei, *op. cit.,* p.241; Kasturirangan, *op. cit.,* p.20; Valderrama, *op. cit.*(그 주요 업무 중 하나가 개발도상국들이 효과적으로 행동계획들을 이행할 수 있도록 도움을 주는 것이라고 한다).

1042) Kim, 앞의 논문, 271-272면(거의 모든 국가가 가입된 UN이 정당성을 가지지만, 현재 UN 내부에서 조세 문제를 담당하는 위원회가 소규모이고, 사무국도 지원되지 않는다고 한다); Christians, *op. cit.(supra note 1034),* pp.30-31(UN이 OECD보다 대표성 있는 단체이기는 하지만, 전통적으로 조세정책 개발을 뒷받침할 지원을 거의 하지 않는다고 한다); Kasturirangan, *Ibid,* p.20(UN 조세위원회는 9개의 하부 위원회를 두고 있지만, 하부 위원회를 지원할만한 충분한 예산을 확보하지 못하고 출장비도 지원하지 못해 개발도상국들 대표들이 위원회에 참석하지 않는 문제가 있다고 한다).

1043) OECD가 조세 분야에 사용하는 예산은 2013년 1,200만 유로에서 2018년 거의 2,000만 유로까지 증가했다. Mason, *op. cit.,* p.369.

1044) UN 조세위원회를 정부 간 기구로 격상하려는 논의가 있었으나, 선진국들이 OECD와 그 역할이 겹친다는 이유로 반대해서 무산되었다고 한다. Kasturirangan, *Ibid,* pp.12-13. 결국 UN 조세위원회의 지위 격상 문제는 국제조세 분야에서 주도권을 누가 가질 것인가의 문제라고 한다. Kim, 위의 논문, 271-272면.

1045) 국제통상 분야에서 세계무역기구 회의가 법적 구속력이 있는 결정을 하는 자리라면, APEC 회의는 참여국들에 자유로운 논의를 개진할 기회를 주

는 이름 아래 이루어지는 의사결정이 과연 민주적으로 이루어지고 있는지도 생각해봐야 한다.

다자주의 체제의 장점 중 하나로 협상력이나 협상 경험이 부족한 국가들이 불공평한 협상 결과를 얻을 가능성이 줄어든다는 점을 든다. 하지만 다자협약의 협상 과정에서도 어느 소수 또는 특정 국가의 이익에만 부합하는 결과가 나올 수 있다.[1046] 여전히 미국과 유럽이 논의 과정에서 주도적인 역할을 담당하고 있는 점에서 이러한 가능성을 전혀 배제하기 어렵고, 이를테면, '소수결의 원칙'에 의해 의사결정이 이루어질 수도 있다.[1047]

G20과 OECD는 2012년 벱스 프로젝트에 착수해서 2015년 15개의 행동계획을 발표하고 나서야 2016년 포괄적 이행체계를 만들었다. 포괄적 이행체계의 대부분 국가들은 행동계획을 만드는 과정부터 참여하지 못한 채 그 수용만을 강요당하는 것일 수 있다.[1048] 민주주의 국가 대부분은 투표에 의해 선출된 대표자가 민주주의 원칙에 따라 의사를 결정하는데, 그 논의 과정에 참석하지도 못했고, 그에 대한 국내 의견 수렴 절차를 거치지도 않은 채, OECD가 정했다는 이유만으로 당연히 따라야만 한다

고, 그 분위기를 확인하는 자리라고 한다. 정영진·이재민, 앞의 책, 67-68면.

1046) Baker, *op. cit.,* p.5. 이러한 측면에서 일부 소수의 영향력 있는 국가를 제외한 나머지 국가들이 취해야 할 현실적인 전략은 다음과 같은 국내 문헌의 표현에 잘 나타나 있다. "OECD나 G20의 의사결정이 반드시 정의롭다고 말할 수도 없을뿐더러, 우리나라가 초강대국 미국처럼 이러한 결정 과정이나 내용에 스스로 원하는 방향의 영향력을 미칠 수 없음이 또 다른 현실인 이상 이들의 결정이 우리나라의 입장에서 보아 유리하지 않은 내용일 수 있어서 우리 입장에서 비판적 시각으로 검토해 보는 일이 꼭 필요하다." 윤지현, "BEPS를 넘어서 - BEPS 시대의 과세 주권(Tax Sovereignty in the BEPS Era)", 세르지우 안드레 호샤, 앨리슨 크리스챤스 공편(共編), 『조세학술논집』, 제35집 제1호(2019), 220면.

1047) Baker, *Ibid,* p.7(벱스 프로젝트 역시 OECD와 G20이 주도하고 있다); Fung, *op. cit.,* p.85, p.87.

1048) Kasturirangan, *op. cit.,* p.21(개발도상국은 물론 UN 역시 그러한 과정에서 배제되었다); Fung, *Ibid,* p.84(비회원국들은 벱스 행동계획 시행 단계가 되어서야 참석할 수 있었다). 이러한 측면에서 '포괄적 이행체계'가 가지는 의의는 G20 국가들 중 OECD 회원국이 아닌 국가들을 논의에 참여시킨 정도에 불과하다는 평가도 있다. Mason, *op. cit.,* p.383.

면,[1049] 해당 국가 국민들의 권리를 침해하는 것이다.[1050] 벱스 프로젝트에서는 이행 단계부터 문호를 개방했지만, 새로운 논의에서는 초기 단계부터 개방해야 할 것이다.

또 큰 마찰음 없이 '포괄적 이행체계'에서 합의안이 도출되는 것도 아니다. 예컨대, 글로벌 최저한세 논의와 관련해 포괄적 이행체계 140개국 중에는 그 의사결정에 반대하며 합의에 참여하지 않은 국가들도 있었다.[1051] 합의 과정에서 그들의 요구 사항, 예컨대 최저한 세율 15%가 너무 낮다는 주장이 무시되었다고 불만을 표시했다.[1052]

마. 제도적 협상의 확립 필요성

OECD가 인식 공동체로서 역할을 계속해나가려면, 단순히 비회원국들의 참여를 보장하는 수준에 그쳐서는 안 되고, 실질적인 참여를 보장해야 한다.

영(Oran. Y. Young)은 많은 국제 문제에서 국가 간 협상을 통해 협력이 이루어지는 모습에 착안해서 그러한 협상들의 공통점을 분석한 후 '제도적 협상(institutional bargaining)'이라 지칭했다.[1053] 제도적 협상은

1049) '포괄적 이행체계'가 주체로 되어 있는 보고서를 OECD 명의로 발간하고, OECD 문서로 인용하라고 하는 '기묘한 상황'이 발생하고 있다고 한다. 이창희, 앞의 논문(각주 321), 73면.

1050) Fung, *op. cit.,* pp.79-81. EU는 OECD에서 추진하는 내용을 그대로 입법하고 있는데, 이는 EU의 민주적 의사결정 절차에 위배될 소지가 있다고 한다. Mason, *op. cit.,* p.383. 이는 비단 EU에 한정되는 문제가 아닐 수 있다. 이 글의 논의 범위를 벗어나기 때문에 자세히 다루지는 않겠으나, OECD의 의사결정이 국내에 반영되는 과정이 과연 실질적으로 해당 국가의 일반적인 입법과정과 동일한지에 대해서는 연구가 필요할 것으로 보인다. 만약 일반적인 입법과정과 상당한 차이가 난다면, OECD에서 비민주적으로 내려진 의사결정이 또 다시 비민주적인 절차를 통해 국내법이 되어 국민들을 구속하는 것이라 할 수 있다.

1051) 케냐, 나이지리아, 파키스탄 등이 대표적인 국가였다. KPMG, *Taxation of the Digitalized Economy,* KPMG(2021), p.10, p.12.

1052) 아르헨티나(2020년 디지털 서비스 세제 도입, KPMG, *Ibid,* p.6.) 대표였던 구즈만(Martín Guzmán)은 차악(something bad)과 최악(something worst) 중에 선택을 강요받은 것이라고 비난했다(https://www.reuters.com/article/global-tax-argentina-idTRNIL1N2R31UH).

1053) Oran R. Young, *"The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment",* International

복수의 참여자가 협상에 참여해서 만장일치의 방법으로 의사결정을 하고,[1054] 협상을 통해 일부 참여자들만 이익을 얻는 게 아니라 모든 참여자들이 고루 이익을 얻을 수 있도록 하는 데에 목적을 두며,[1055] 여러 가지 쟁점들을 한꺼번에 묶어서 처리하는데, 한꺼번에 여러 쟁점들을 처리하기 어려운 경우에는 필요한 용어나 개념 등에 대해서는 초국가적 전문가단체로 하여금 처리하도록 한다.[1056] 모든 참여자가 협상의 결과를 두고 공평하다고 받아들일 수 있고,[1057] 다른 방법과 비교해 압도적 우위에 있는 해결방법이 존재하며,[1058] 합의 사항의 이행을 담보할 수 있는 수단이 준비되어 있다면,[1059] 제도적 협상은 성공할 가능성이 높다.[1060] 이러한 조건이 갖춰져 있다고 해도, 협상을 이끌어갈 리더십을 갖추지 못한다면, 협상은 실패할 수 있다.[1061]

국제조세 영역 역시 협력을 통해 문제를 해결해 나가기 위해서는 이와 같은 제도적 협상이 필요하다. OECD는 이러한 제도적 협상을 조세 경쟁과 관련해서는 성공적으로 이끌지 못했지만, 정보 교환과 관련해서는

Organization, Vol. 43, No. 3(1989), p.349(환경학자인 영은 주로 북극 문제와 관련해 국가 간 협상이 이루어지는 과정을 분석했다).

1054) Young, *Ibid,* pp.360-361.

1055) 협상 참여자 모두가 공동의 이익을 얻을 수 있는 협상을 "integrative bargaining"이라 하고, 협상 참여자들 중 일부만 이익을 얻는 협상을 "distributive bargaining"이라 한다. Young, *Ibid,* p.362.

1056) 서로 연관이 없는 쟁점들을 한꺼번에 처리하는 이유는 국가마다 관심을 두고 있는 문제가 다르고 협상에 투자할 수 있는 자원이 한정적이기 때문이라고 한다. 나아가 하나의 쟁점만을 집중적으로 다루면 세세한 부분에 지나치게 치우치게 되어 오히려 협상이 실패할 수 있다. Young, *Ibid,* pp.365-366.

1057) Young, *Ibid,* pp.368-369.

1058) Young, *Ibid,* pp.369-370.

1059) Young, *Ibid,* pp.370-371.

1060) 이외에도 외부의 충격이나 위기로 인해 갑자기 협상이 타결되는 경우도 있다. 예컨대, 기후 변화 문제에 대해 국가 간 협상이 지지부진했는데, 오존층이 발견되자 그러한 협상이 쉽게 타결되었다고 한다. Young, *Ibid,* pp.371-372. 이러한 측면에서 다국적 기업의 조세회피 정황이 드러난 덕분에 벱스 프로젝트도 상당히 짧은 기간에 진행될 수 있었다고 볼 수 있다.

1061) 여기서 리더십이란, 국가 간 이해관계를 잘 조정해서 새로운 국제 협약을 만드는 데에 뛰어난 경우를 말한다. 국가뿐 아니라 초국가적 단체나 개인도 이러한 지도자가 될 수 있다. Young, *Ibid,* pp.373-374.

이미 미국이 만들어 놓은 것을 거의 그대로 활용한 점에서 제한적이기는 했으나 어느 정도 역할을 했다. 벱스 문제 역시 제도적 협상을 통해 해결되어야 할 것이어서 OECD는 참여국 모두가 공평하다고 받아들일 만한 방안을 제시하고, 서로의 이해관계를 조정해서 합의안을 도출할 수 있는 자리를 마련하며, 합의 사항의 이행을 감시해서 회원국들에 공유하는 역할을 할 수 있어야 할 것이다.

Ⅲ . 소결

지금까지 OECD만큼 국제조세 영역의 전문가와 전문지식을 모두 갖춘 단체는 없는 만큼,[1062] 앞으로도 OECD는 국제조세 분야에서 인식 공동체 역할을 할 가능성이 높다. 다만, 미국이 다국적 기업의 조세회피 문제에 관하여 자국의 과세권을 확대하고자 하고, 실제 그렇게 흘러갈 가능성이 상당히 높기 때문에, OECD는 그러한 분위기에 편승해서 국제조세 레짐의 규칙과 정책 결정절차를 제시하는 제한적인 역할을 수행할 것으로 예상된다.

한편 OECD가 각국에 어떠한 의무를 지우고, 그 의무를 이행하는지 감시하기 위해서는 필연적으로 민주적 정당성, 즉 논의 과정에의 실질적인 참여와 공정한 의사결정 과정을 보장해야 한다. 최소기준을 이행해야 하고, 동료평가를 통해 그 이행 여부를 감시받아야 함에도 많은 OECD 비회원국들은 '포괄적 이행체계'에 참여했다. 그 이유는 여러 가지가 있을 수 있겠으나, 지금까지 국제조세 문제를 논의하는 데에 참여할 길이 없었고, 그에 대해 목소리를 낼 수 있는 유일한 창구이기 때문일 것이다. 그렇다면 민주적 정당성이 더욱 보장될 필요가 있다. 현실적으로 전 세계 모든 국가가 참여하는 방식으로 민주적 정당성을 확보하기는 어려울 것이다. 하지만 더 많은 국가가 OECD에서의 논의 결과를 따른다면, 결과적으로 OECD 작업에 민주적 정당성이 부여된다고 볼 수 있다.[1063] 민주적 정당성을 갖추기 위해 만든 협의체에서 비민주적인 의사결정이 이

1062) 인식 공동체로서 권위는 그동안 얼마나 효과적인 정책을 제시해 왔는가에 대한 평가에 달려 있다. Büttner and Thiemann, *op. cit.,* p.ⅩⅤ.

1063) Fung, *op. cit.,* p.88.

루어지고, 그 결정을 따를 것이 강요되면, 이제 각국은 그 논의기구에서 이탈할 것이고, OECD는 다시 선진국 클럽으로 돌아가 국제레짐 형성에 영향력을 발휘할 수 있는 인식 공동체로서의 지위를 잃게 될 수도 있다.

제 6 절 소결론

앞으로의 국제조세레짐의 형성 과정은 다음과 같을 것으로 예상된다.

첫째, 미국은 여전히 패권국으로서 지위를 유지하고, 다국적 기업의 조세회피 문제와 관련하여 가장 큰 이해관계를 가진 국가여서 어떻게 해서든 영향력을 행사할 것이다. 단순히 참여를 거부만 해서는 미국의 세원을 빼앗아가는 것을 막을 수 없기에 적극적으로 논의 과정에 참여할 것이다. 하지만 정보 교환 때처럼 어떠한 모범답안을 마련해 둔 것이 아니라면, 구체적인 합의를 끌어내려 하기보다는 논의를 관망하다가 어느 정도 논의가 정리되면 자국에 유리하도록 수정을 요구할 가능성이 높다. 한편 시간이 지나면서 또는 예상치 못한 새로운 사건의 발생으로 벱스 문제에 대한 대중적 관심이 줄어들면, 다국적 기업들이 정부의 의사결정에 미치는 영향력이 다시 커질 것이고, 미국은 필요하다면 OECD 안팎에서 원하는 방향으로 논의를 유도할 것이어서 결국 그 논의는 다국적 기업들의 이익에 부합하는 방향으로 끝이 날 수 있다. 이에 따라 미국이 제시하는 해결 방향 내지 모범답안이 항상 모든 국가에 대해서 정답은 아닐 수 있음을 염두에 둬야 할 것이다.

둘째, 벱스 대응과 관련된 게임에서 모두가 협력해서 벱스 문제를 해결하려면, 벱스 대응에 소극적인 국가들이 전략을 변경하도록 해야 한다. 그러기 위해서는 벱스 문제 해결을 통해 얻을 수 있는 편익을 공평하게 배분할 수 있어야 하고, 배신의 유인이 있는 상황에서도 계속 협력을 강제하고, 감시할 수 있어야 한다. 모두의 협력을 통해 벱스 문제를 완벽하게 해결한다고 하더라도, 그 이후에는 서로 세수 확보를 위한 경쟁이 벌어질 수 있어서 이중과세 문제가 다시 불거질 수 있다. 이 문제를 해결할 수 없다면, 지금까지의 논의는 다시 원점으로 돌아갈 것이다.

셋째, 벱스 문제는 모두가 협력해야 해결할 수 있다. 다른 국가도 협력

해서 벱스 문제에 대응하고 있다는 확신이 있어야, 계속 협력할 수 있다. 언젠가 상대국이 배신할지 모른다는 불안감이 크면, 더는 협력하지 않을 것이다. 다자협약이 불확실성을 제거하기에 가장 효과적인 수단이겠으나, 거기에 드는 협상 비용이 너무 클 수 있다. 벱스 프로젝트 행동계획 대부분이 단일국가 차원에서 도입이 필요한 수단들을 전제로 하는 것은 이러한 측면에서 이해할 수 있다. 한편 동료평가나 블랙리스트는 그 평가나 작성 과정에 가능한 많은 국가가 참여하고, 투명하고 공정한 절차가 보장되어야, 모두가 협력하도록 하는 데에 유용한 수단이 될 수 있을 것이다.

넷째. OECD는 벱스 문제에서도 인식 공동체로서 역할을 할 것이다. 이는 OECD가 충분한 자격을 갖추었기 때문에 당연히 할 수 있는 것이 아니라 현실적으로 대안이 없기 때문이다. 이 점은 G20이 협업의 파트너로 선택했다는 점에서도 확인할 수 있다. 물론 패권국인 미국이 주도하는 흐름에서는 그 역할이 제한적일 수밖에 없을 것이다. 다만, 그러한 제한적인 영향력이라고 할지라도 전 세계를 대상으로 해서 지속적으로 행사하려면, 회원국들의 이익만 대변하는 기구가 아니라 전 세계의 편익을 증진하는 데에 기여하는 기구가 되어야 한다. 단순히 비회원국들의 참여를 보장하는 것만으로는 부족하고, 민주적인 절차를 보장하고, 모든 참여자가 그 결과를 공정하다고 받아들일 수 있도록 협상을 이끌어야 할 것이다. 물론 현실에서 이러한 것들을 모두 갖추는 것은 매우 어려울 것으로 예상된다.

이상과 같은 내용을 정리하면, 다음과 같다.

- 이하 표 삽입을 위한 여백 -

구분		벱스 프로젝트
구조	공동이익	존재
	공감대	존재
	패권국	존재(미국)
게임 이론	편익 배분 문제 해결	성공 가능성 불분명
기능	시장실패 문제 해결	블랙리스트, 동료평가, 다자협약
인식	OECD 제시	규칙, 정책 결정절차
	미국, EU 이해관계	일치 가능성 존재
	국제정치 환경	G20, 글로벌 경제위기, 조세회피 추정치 폭로
레짐 형성 여부		부분적 성공

제 6 장 요약 및 결론

제 1 절 국제조세레짐의 현재

1990년대 후반부터 2010년대 초중반까지의 국제조세레짐 형성 과정을 요약하면, 다음과 같다.

OECD 회원국들은 1990년대 후반 '조세 경쟁은 유해하다.'는 원칙을 세워 조세 경쟁과 조세회피 문제를 해결하고자 했다. 그런데 조세 경쟁의 유해성에 관하여 이론적으로 정립된 것이 없었고, OECD가 설득력 있는 설명이나 이론을 제시한 것도 아니었다. 패권국이자 OECD의 주요 회원국인 미국마저도 그 지지를 철회했다. 또 설령 조세 경쟁을 제한해서 자본의 국제적 왜곡을 막고 각국의 재정 상황을 개선할 수 있다고 하더라도, 그 편익이 협력에 참여한 국가들에 공평하게 배분되지 않으면, 협력하라고 설득하기 어렵다. 일단 OECD 회원국들은 협력에 방해가 되는 조세피난처를 상대로 강제적인 수단, 즉 블랙리스트나 개별 회원국의 제재 방안을 사용하려 했으나, 효과적이지 않았다. 그러던 중 금융위기, 국제적 테러 등을 계기로 금융정보의 투명성 문제가 크게 부각되면서 조세 경쟁에 관한 국제적 관심이 상대적으로 줄어들자 OECD도 더는 인식공동체로서 국제조세레짐 형성 과정에서 영향력을 발휘할 수 없었다. 결국 국제레짐의 가장 중요한 요소이자 그 형성에 기초가 되는 '원칙'조차 형성하지 못했다.

한편 미국은 2010년경 외국 금융기관 등이 연루된 조세회피 스캔들이 불거지자 이를 규제하기 위해 FATCA를 시행하고, 다른 국가들과 정부간 협정을 체결하는 등 자국을 중심으로 해서 자동 정보 교환 체계를 구축했다. 막대한 자본 시장을 무기로 삼았기에 대다수 국가들이 미국의 뜻을 따랐다. 미국을 중심으로 한 정보 교환 체계는 전 세계로 확대되었다. 은행 비밀주의 국가들은 미국과의 정부 간 협정 체결로 EU 회원국들에 동등한 수준의 행정 협조, 즉 정보를 제공해야 할 의무를 부담하게 되어 EU 회원국들 간에도 자동 정보 교환이 이루어졌다. 나아가 각국은 '다자간 조세정보 자동교환 협정'을 체결했다. 이미 자국의 금융기관들이

적용을 받는 미국의 제도를 기초로 했기에 큰 비용이 들지 않았고, 그 체결을 반대하는 국가도 거의 없었다. 이 과정에서 OECD는 '공동보고기준'을 만들고 각국이 '다자간 조세정보 자동교환 협정'을 체결할 수 있도록 하는 정도의 영향력을 행사했다. 그 결과 '조세정보는 투명하게 공개되어야 한다.'는 원칙에 따라 '비거주자의 조세정보를 투명하게 공개하고 교환한다.'는 규범, '자동적으로 정보를 교환한다.', '미국과 정부 간 협정을 체결한다.', '다자간 조세정보 자동교환 협정에 가입한다.'는 규칙, '미국과의 협상 절차', 'OECD 논의기구' 등과 같은 정책 결정절차로 구성된 현재의 국제조세레짐이 형성되었다.

제 2 절 국제조세레짐의 미래

2010년대 들어서면서 다국적 기업의 대규모 조세회피 정황이 드러나자, 각국은 OECD를 중심으로 해서 그 대응책을 마련하고자 했다. 단일 국가 차원에서는 벱스 문제를 완전히 해결할 수 없기에 '협력'이 강조될 것이고, 협력을 통한 문제 해결 과정에서는 '국제레짐'이 다시 등장할 수밖에 없다.

일단 벱스 문제와 관련된 새로운 국제조세레짐은 패권국인 미국의 의사에 달려 있을 가능성이 높다. 미국이 많은 이해관계를 가지는 문제이기에 단순히 관망만 하지 않고 적극적으로 행동할 것이다. 당장 미국의 패권적 지위가 흔들릴 것으로 보이지도 않고, 관세 부과를 통해 디지털 서비스세 등의 부과를 저지한 최근의 사례를 보아도 그러하다. 다만, 미국이 이끄는 방향이나 제시하는 답안이 언제나 모두에게 정답이 아닐 수 있음을 명심할 필요가 있다.

한편 현재의 벱스 문제를 누가 기존 세원을 더 가져갈 것인가의 문제로 인식한다면, 국가 간 협력을 기대하기 어렵다. 다국적 기업 등이 지금까지 내지 않던 세금을 내도록 하고, 그렇게 추가로 확보한 세금을 어떻게 나누어 가질 것인가의 문제로 인식해야 국가 간 협력이 가능하다. 지금까지의 논의는 협력하지 않으면, 그러한 편익을 분배받을 기회조차 가지지 못한다는 식으로 진행되었다. 그동안 소득 이전이 얼마나 이루어졌

고, 그로 인해 회피한 세금이 얼마나 되는지 파악하는 것은 거의 불가능하기 때문에, 협력으로 얻을 수 있는 편익의 합이 얼마나 될지 가늠하기도 어렵다. 나아가 공동으로 실현할 편익이 있다고 하더라도, 그 편익을 공평하게 배분받지 못한다면, 기존에 하던 협력마저 중단할 것이다. 단순히 공동의 편익이 존재하고, 그 편익을 공평하게 배분할 방법이 있을 것이니, 일단 협력부터 하고 보자는 식의 접근은 더 큰 문제를 가져올 수 있다. 지금의 논의는 어디에 세금을 내야 할지 보다는 얼마의 세금을 내야 할지에 중점을 두고 있어서, 얼마의 세금을 내야 하는 문제가 해결되고 나면 또 다시 누가 그 세금을 가져갈 것인지의 문제가 불거질 것이다. 공동의 편익을 공평하게 나눌 방법도 함께 논의를 해서 진정한 의미의 협력이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

경제성장에 필요한 자본이나 투자를 유인하기에 조세는 좋은 수단이다. 세금이 투자자의 의사결정에 많은 영향을 주기 때문이다. 그런데 자원은 한정적이기에 그것을 두고 언제나 경쟁이 발생할 수밖에 없다. 다같이 협력하기로 했다고 하더라도 항상 배신의 유인이 존재하는 이유다. 상대국의 일방적인 협력만 이용하면 최선의 결과를 얻을 수 있는 상황에서, 상대방이 언제 배신할지 모른다면, 굳이 자신도 협력하고 있을 이유가 없다. 상대국도 협력하리라고 확신하기 위해서는 다자협약과 같은 법적 구속력 있는 수단이 필요하고, 벱스 프로젝트도 그러한 취지에서 '세원잠식 및 소득이전 방지 목적의 조세조약 관련 조치 이행을 위한 다자협약'을 마련한 것으로 보인다. 물론 여러 국가를 참여시키기 위한 어쩔 수 없는 타협책이라고 하지만, 각국에 너무 많은 유보 권한을 주어서 현재의 '세원잠식 및 소득이전 방지 목적의 조세조약 관련 조치 이행을 위한 다자협약'은 한계가 있다. 쉽지는 않겠으나 점차 유보 범위를 줄여나가야 할 것이다. 나아가 협력을 강제 내지 유인하기 위한 수단으로 블랙리스트, 동료평가 등도 활용될 수 있을 텐데, 그 작성 절차와 내용 측면 모두에서 정당성을 갖추도록 해야 효과적인 협력 강제수단이 될 것이다. 현재 이 부분에 대한 논의나 준비는 크게 이루어지지 않은 것으로 보인다.

끝으로, 지금까지 그랬던 것처럼 당분간 OECD가 국제조세 문제를 주도적으로 다룰 것이다. 현실적으로 대안이 없기 때문이다. 그 역할이 국제레짐의 규칙과 정책 결정절차와 같은 비본질적 요소를 제시하는 수준으로 제한될 가능성이 상당하지만, 계속해서 G20의 지지를 받는 이상, OECD는 여전히 국제조세 영역에서 인식 공동체로서 영향력을 행사할 수 있을 것이다. 제한적 역할이기는 하지만 전 세계를 대상으로 영향력을 발휘하려고 하는 만큼 지금까지 불거져 온 민주적 정당성의 문제를 해결해야 할 것이다. 사실상 국제조세 분야에서 독점적 지위에 있기는 하지만, 그 지위 자체에서 전 세계 모든 국가들을 대표할 자격이 바로 부여되는 것이 아니다. G20의 지지가 있다고 해도 마찬가지이다. 스스로 민주적 정당성을 확보해야 한다. 더 대표성을 띠는 국제기구와 협업을 한다든가, 또는 참여국들이 실질적으로 논의 과정에 참여해서 스스로 논의하고 합의한 결과에 자발적으로 따를 수 있도록 하고, 그 논의에 필요한 자료를 보다 전문가의 입장에서 작성하여 제공하는 등의 노력이 필요할 것으로 보인다. 협상이 끝난 후에도 사후 감독과 관리를 할 수 있어야 비로소 완전한 세계 조세 기구(World Tax Organization)가 될 수 있을 것이다. 물론 미국과 G20이 국제조세 영역에서 차지하는 비중을 생각하면, OECD가 인식 공동체로서 역할을 할 수 있는 부분은 상당히 제한적일 것이다.

벱스 프로젝트에서 추진 중인 모든 내용이 새로운 국제조세레짐을 형성할 수 있을지는 상당히 불분명하지만, 여러 개의 행동계획들로 세분화해서 요구되는 협력 수준이 낮은 것부터 이행을 해 나가는 것을 보면, 그 행동계획들 일부는 분명 새로운 국제조세레짐이 될 수 있을 것이다. 그 국제조세레짐은 '벱스 문제 해결을 위해 공동의 대응이 필요하다.'는 원칙, '벱스 프로젝트에서 정한 행동계획들을 이행한다.'는 규범, 구체적인 이행 사항들을 내용으로 하는 규칙과 논의기구, 다자협약 등으로 구성된 정책 결정절차일 높다.

제 3 절 연구방법론으로써 국제레짐이론에 대한 평가

국제조세 영역은 국가 간 상호의존성이 높은 영역이다. 각국의 세금이 전 세계의 투자 결정 및 자본 이동에 영향을 주기 때문이다. 상호의존성이 높다는 것은 그만큼 국가들이 서로 협력할 필요성이 크다는 것을 의미한다. 어떻게 보면, 각국이 국제기구에 모여서 국제조세 문제를 논의하고, 협력방안을 모색한 것은 자연스러운 모습이었다고 할 수 있다. 협력이 강조되는 영역에서는 협력을 촉진하고 유지하기 위해서 국제레짐이 필요하고, 국제조세 영역에서는 국제조세레짐이 바로 그것이다. 특히 국제조세레짐 중 조문화된 형태로 존재하는 것들이 국제조세법이라 할 수 있다. 이러한 이유에서 현재의 국제조세법에 대한 깊이 있는 이해를 위해서는 국제정치적 측면에서도 국제조세법을 살펴볼 필요가 있다.

지금까지 살펴본 내용을 조금 더 일반화해서 말한다면, 각국은 조세회피 문제를 해결하는 과정에서 단일국가 차원의 대응을 전혀 하지 않은 것은 아니지만, 일반적·전체적으로는 국제기구에서 해당 문제를 논의하고 공동의 대응 방안을 마련했다. 그렇다고 언제나 협력에 성공해 국제조세레짐의 형성으로 이어진 것은 아니었다. 그 성공 요인과 실패 요인은 다양한 국제레짐이론들을 통해 분석할 수 있다. 이러한 연구방법은 다음과 같은 장점을 가진다.

첫째, 어느 쟁점 영역에서는 국제레짐이 있는데, 다른 쟁점 영역에서는 그렇지 않은 이유를 분석할 수 있다. 패권국의 의사에 따른 것일 수도 있고, 게임 상황이 달라서 그럴 수도 있다. 또 같은 게임 상황이라 하더라도 어느 한 참가국이 패권국이라면, 상대국의 선택에 영향을 주어 게임의 결과가 달라질 수 있다.

둘째, 쟁점 영역을 단순화 내지 추상화된 형태로 분석할 수 있다. 패권국의 의사는 어떠한지, 혹은 보수행렬로 표시된 게임이 어느 유형의 게임에 해당하는지 확인하는 것만으로도 해당 쟁점 영역에서 협력이 이루어질 수 있을지 또는 국제레짐이 형성될 수 있을지 예측할 수 있다.

셋째, 해당 국제레짐의 역할 내지 기능이 무엇이고, 왜 그러한 내용을 규정하고 있는지를 살펴볼 수 있다. 만약 국제레짐이 형성되지 못했다면, 정치 시장의 실패 문제를 해결하는 데에 필요한 기능을 수행하지 못했기

때문일 것이다.

넷째, 협력에 소극적이던 국가가 종전 태도를 변경해 협력해 가는 과정을 설명할 수 있다. 새로운 지식의 발견을 통해 문제 상황에 대한 인식이 달라져서 그럴 수도 있고, 전문가들이 타당성 있는 정책을 제시했기 때문일 수도 있다.

그런데 어느 하나의 국제레짐이론만으로는 국제레짐의 형성 과정을 모두 분석할 수 없는 한계가 있다. 구조적 접근방법은 미국이 주도하는 현재의 국제조세레짐을 분석하기에 적합하나, 미국의 의사가 불분명한 부분, 즉 패권국 이외의 국가들 사이의 관계를 설명할 수 없다. 이 부분은 게임 이론적 접근방법을 통해 분석할 수 있으나, 2x2 보수행렬 형태의 게임으로 표시할 수 있어야 분석할 수 있고, 동일한 상황에서 어떤 국가는 게임 외적인 요소, 즉 협박 등을 통해 게임의 결과에 영향을 줄 수 있는데 다른 국가는 그렇게 하지 못하는 이유를 설명하지 못하는 한계가 있다. 나아가 기능적 접근방법을 통해 현재 국제레짐의 가치 내지 기능, 즉 국제레짐의 수요 측면에서 그 형성 원인을 검토할 수 있으나, 협력하지 않으면 더 큰 이익을 얻을 수 있음에도 왜 협력하는지, 즉 국제레짐의 공급 측면을 설명하기 어렵다. 위 세 가지 접근방법은 국가 대 국가의 관계에 주로 초점을 맞추기 때문에 국제레짐 형성 과정에서 일정한 역할을 수행한 국제기구에 대한 분석이 어렵다. 이는 인식론적 접근방법을 통해 해결해야 한다. 그런데 국제레짐 형성에 그 국제기구보다 더 결정적인 역할을 한 다른 요소들도 있다. 이 부분은 다시 나머지 접근방법을 통한 보완 설명이 필요하다. 이처럼 국제조세레짐의 형성 과정을 이해하기 위해서는 다양한 국제레짐이론의 통합적인 활용이 필요하다.

제 4 절 향후 연구 가능한 주제

이 글을 바탕으로 다음과 같은 연구를 시도해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 전 세계의 국제조세법 체계를 입체화하는 연구이다. 마치 같은 시간대에 여러 장소를 찍은 사진을 하나의 화면에 구성하는 것처럼, 동시대 국제조세레짐 형성 과정 속 각국의 모습을 평면적으로 두고 비교해

보는 것이다. 그리고 그 결과를 다시 시간대별로 비교해보는 것이다. 예컨대, 자본수출국과 자본수입국이 이중과세 문제 해결을 위해 노력하던 1920년대, 조세 경쟁 문제를 두고 자본수출국과 자본수입국이 서로 갈등하던 1990년대 그리고 벱스 문제에 관한 2020년대까지의 모습을 국가별로 그리고 시대별로 대비할 수 있을 것이다. 이 글에서도 부분적으로 시도하기는 했으나, 각 시기별로 국제조세 문제 해결을 위한 국가 협력은 원활히 이루어졌는가, 그 협력은 각국이 국익을 추구하는 과정에서 자연스럽게 이루어진 것인가 아니면 강요된 것인가, 국제조세 영역에서 영향력을 발휘하는 패권국은 어디인가, 자본수출국과 자본수입국 사이의 기본적인 게임 양상에 변함은 없는가, 논의를 주도한 국제기구는 어디인가 등에 관하여 살펴볼 수 있을 것이다.

둘째, 국제조세레짐 형성 과정 속 대한민국에 관한 연구이다. 예컨대, 대한민국은 1920년대 이중과세 문제를 논의하는 과정에 참여하지 못했다. 1970년대 이후부터 현재까지 대한민국이 체결한 조세조약을 살펴보면, 국제적 논의에 참여하지 못했던 국가가 이미 형성된 국제조세레짐을 어떻게 받아들이는지 분석할 수 있을 것이다. 한편 대한민국은 1990년대 후반부터는 국제조세 문제를 논의하는 자리에 본격적으로 참여했다. 그 논의 과정에서 대한민국이 취한 전략을 살펴보고, 그 전략이 국익에 부합하는지, 나아가 대한민국이 국제조세레짐 형성 과정에서 어떠한 역할을 했는지 등을 평가할 수 있을 것이다. 뒤늦게 논의에 참여하기는 했으나 주도적으로 논의를 이끌어가는지 아니면 논의를 주도하지 못하고 수동적으로 따라가는지가 분명해진다면, 국제적 논의 과정에서 대한민국이 취해야 할 전략과 그 논의 결과를 국내법으로 어떻게 받아들여야 할지도 명확해질 것이다.

셋째, 국제적 논의 결과를 국내법적으로 수용하는 과정에 관한 연구이다. 먼저, 국제적 논의 결과를 어떠한 수준에서 국내법으로 받아들여야 하는지의 문제이다. 패권국의 반대 의사가 존재하거나 배신의 유인이 매우 커서 국제조세레짐이 형성될 것이 상당히 불분명함에도 그에 관한 고려 없이 섣불리 그 논의 결과를 국내법으로 수용하면, 매몰 비용만 발생

한다. 예컨대, 단일국가 차원에서라도 디지털 서비스세 등을 도입할 필요가 있다는 국제적 논의가 존재한다는 이유를 들어, 그에 반대하는 미국이 어떻게 영향력을 행사할지에 대한 고려 없이 디지털 서비스세 등을 도입했더라면, 그에 들어간 비용은 필라 1 도입으로 모두 매몰 비용이 되었을 것이다. 다음으로, 국제조세법의 입법 절차에서도 다른 세법과 같은 수준의 민주적 정당성이 보장되는지의 문제이다. 통상 국내의 조세 문제는 공청회 등과 같은 의견수렴절차를 거친 후 관련 세제를 입법한다. 그런데 국제조세 문제는 국제적 논의를 거치고, 그 논의 결과를 국내법으로 수용한다. 제대로 된 의견수렴절차가 이루어지지 않은 채, 즉 국제적 합의라는 이유만으로 국제적 논의 과정 및 그 결과에 대한 비판적인 검토 절차 없이 국내법으로 수용되는 것은 없는지를 한 번 살펴봐야 할 것이다.[1064] 이를 위해서는, 해당 국제적 논의가 특정 국가의 이익에만 초점을 둔 것은 아닐지, 그 논의 과정에서 대한민국의 국익도 충실히 반영되었는지 등에 관한 검토가 선행되어야 한다.

1064) 예컨대, 정부가 제출한 국제조세조정에 관한 법률 일부개정 법률안(의안번호 제2117157호)는 글로벌 최저한세 도입 이유에 관하여 '포괄적 이행체계에서 합의한 글로벌 최저한세 제도를 국내에 도입하기 위하여 법적 근거를 마련하는 것임'이라고만 기재되어 있다.

참고문헌

1. 단행본

그레고리 맨큐, 김경환·김종석 옮김, 『맨큐의 경제학』, 센게이지러닝코리아(2021)

김영세, 『게임이론 - 전략과 정보의 경제학 -』, 박영사(2022)

김의곤, 『현대국제정치이론』, 집문당(2002)

김형국, 『국제제도론: 정치와 법의 만남』, 한울(2008)

김해마중, 『고정사업장 과세의 이론과 쟁점』, 경인문화사(2017)

로버트 매케인, 이규억 옮김, 『게임이론: 쉽게 이해할 수 있는 전략 분석』, 시그마프레스(2017)

마쓰이 요시히로·미야자키 유코, 『국제조세법』, 조윤희·지일진·이재호 옮김, 세경사(2017),

박재영, 『국제정치 패러다임:현실주의·자유주의·구조주의』, 법문사(2002)

백제흠, 『세법의 논점』, 박영사(2016)

_____, 『세법의 논점 2』, 박영사(2021)

브라이언 아놀드, 문준필·서보국·양인준·전애진·최정희·황남석 역, 『국제조세입문』, 정독(2021)

소순무·윤지현, 『조세소송』, 조세통람(2022)

안병준 외, 『국제정치경제와 한반도』, 박영사(1999)

야마모토 요시노부, 김영근 역, 『국제적 상호의존: 국제레짐과 거버넌스의 정치경제학』, 논형(2014)

오윤, 『국제조세법론』, 삼일인포마인(2016)

오정일·송평근, 『법경제학입문』, 박영사(2020)

이경근, 『국제조세 이해와 실무』, 조세통람(2022)

이근욱, 『왈츠 이후: 국제정치이론의 변화와 발전』, 한울아카데미(2014)

이준구·이창용, 『경제학원론』, 문우사(2020)

이준구, 『재정학』, 다산출판사(2012)

이창희, 『국제조세법』, 박영사(2020)
_____, 『세법강의』, 박영사(2020)
이태로·한만수, 『조세법강의』, 박영사(2018)
임승순·김용택, 『조세법』, 박영사(2022)
정영진·이재민, 『글로벌시대를 위한 신 통상법 및 통상정책』, 박영사(2012)
정인섭, 『신 국제법강의(이론과 사례)』, 박영사(2021)
존 베일리스·스티브 스미스·퍼트리샤 오언스 편저, 하영선 외 옮김, 『세계 정치론』, 을유문화사(2015)
하영선, 『사랑의 세계정치: 전쟁과 평화』, 한울 아카데미(2019)

Avi-Yonah, Reuven S., *Advanced Introduction to International Tax Law,* Edward Elgar(2019)
Avi-Yonah, Reuven S., Diane M. Ring, and Yariv Brauner, *U.S. International Taxation: Cases and Materials 4th edition,* Foundation Press(2019)
Axelrod, Robert M., *The Evolution of Cooperation,* New York(1984)
Bank, Steven A., *From Sword to Shield: The Transformation of the Corporate Income Tax, 1861 to present,* Oxford University Press(2010)
Carroll, Mitchell B., *Taxation of Foreign and National Enterprises, Methods of Allocating Taxable Income,* League of Nations(1933)
Dagan, Tsilly, *International Tax Policy Between Competition and Cooperation,* Cambridge University Press(2017)
Doggart, Caroline, *Tax Havens and Their Uses,* Economist Intelligence Unit(1985)
Eccleston, Richard, and Smith Helen, *The G20, BEPS and the Future of International Tax Governance,* ECPR Press(2016)
Findley, Michael, Daniel Nielson, and Jason C. Sharman, *Global Shell*

Games: Testing Money Launderers' and Terrorist Financiers' Access to Shell Companies, Griffith University Centre for Governance and Public Policy(2012)

Gibbons, Robert, *Game Theory for Applied Economist,* Princeton University Press(1992)

Hakelberg, Lukas, *The Hypocritical Hegemon,* Cornell University Press(2020)

Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes,* Cambridge University Press(1997)

Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy,* Princeton University Press(1984)

Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence,* Longman(2012)

Mutti, John H., *Foreign Direct Investment and Tax Competition,* Peterson Institute Press(2003)

Nye, Joseph S., *Soft Power: The Means to Success in World Politics,* Public Affairs(2004)

Oberson, Xabier, *International Exchange of Information in Tax Matters: Towards Global Transparency,* Edward Elgar(2018)

Persaud, Bishnodat, *The OECD Harmful Tax Competition Policy: A Major Issue for Small States, International Tax Competition: Globalisation and Fiscal Sovereignty,* Commonwealth Secretariat(2002)

Rixen, Thomas, *The Political Economy of International Tax Governance,* Palgrave Macmillan(2008)

Schelling, Thomas C., *The Strategy of Conflict,* Harvard University Press(1960)

Sharman, Jason. C., *Havens in a Storm: The Struggle for Global Tax Regulation,* Cornell University Press(2006)

2. 논문 및 각종 문헌

강지현, “디지털경제 조세제도의 국제적 논의에 따른 국내 조세제도 개편방안에 관한 연구” 박사학위 논문, 고려대학교 대학원(2021)

고상두, “동서독 교역의 촉진요인과 장애요인”, 『통일정책연구』, 제8권 제1호(1999)

공수진, “미국 301조 제도의 개정과 전망”, 『국제경제법연구』, 제16권 제1호(2018)

기획재정부, “디지털세 국제 논의 최근 동향”, 보도참고자료(2019. 10. 30)

_____, “디지털 필라 1·2 최종 합의문 공개 - ‘23년부터 디지털세 본격 도입될 전망 -”, 보도참고자료(2021. 10. 9.)

_____, “디지털 필라2 모델규정 공개 - 글로벌 최저한세 도입을 위한 입법 지침 합의 -”, 보도참고자료(2021. 12. 20.)

김민정, “국제레짐에서 강대국의 역할: MCTR에서 미국의 영향력을 중심으로”, 석사학위 논문, 이화여자대학교 대학원(2015)

김상배, “디지털 플랫폼 경쟁의 국제정치경제: 미중 기술패권 경쟁의 진화”, 『국제·지역연구』, 제30권 제1호(2021), 42면.

김영윤, “통일전 동서독의 경제교류: 내독무역이 남북한 교류·협력에 주는 시사점”, 『통일연구논총』, 제4권 제2호(1995)

김유은, “국제레짐의 변천에 관한 이론적 고찰: GATT를 중심으로”, 박사학위 논문, 한양대학교 대학원(1991)

박복용, “한반도 비핵화 정책표류 원인에 관한 연구 - 국제레짐 형성이론을 중심으로 -”, 석사학위 논문, 서울대학교 대학원(2002)

박훤일, “역외금융을 둘러싼 법률문제”, 『경희법학』, 제39권 제3호 (2005)

배연재, “미국의 반덤핑 및 상계관세 판정에서의 ‘불리한 이용가능한 사실’의 적용에 관한 연구: 2015년 개정법을 중심으로”, 『국제경제법연구』, 제14권 제3호(2016)

어해영, “국제레짐이론의 접근방법에 관한 연구: 유럽연합의 환경행동계

획과의 연계분석", 석사학위 논문, 동국대학교 대학원(2004)
오경석, "국제조세회피와 국제조세조정에 관한 법률 - 국제조세회피의 유형과 사례를 중심으로 -", 『재판자료』, 제121집: 조세법 실무연구 Ⅱ(2010)
우진욱·이재호, "디지털 경제화에 따른 사업소득 과세권 배분원칙의 재정립에 관한 최근 국제적 논의와 우리나라의 정책 방향", 『조세와 법』, 제12권 제2호(2019)
윤지현, "명의신탁 또는 차명거래와 '사기 그 밖의 부정한 행위'", 『세무사』, 제35권 제1호(2017)
_____, "BEPS를 넘어서 - BEPS 시대의 과세 주권(Tax Sovereignty in the BEPS Era), 세르지우 안드레 호샤, 앨리슨 크리스챤스 공편(共編)", 『조세학술논집』, 제35집 제1호(2019)
이원희, "특별시장상황(PMS)의 적용 원칙 및 한국 적용 가능성 - WTO 규정 및 분쟁사례, 미국 TPEA를 중심으로 -", 『통상법률』, 제155호(2022)
이재호, "이른바 BEPS 대책 다자조약 체제에서의 우리나라의 정책방향", 『서울법학』, 제24권 제1호(2016)
이주영, "국제레짐이론의 비판적 고찰", 석사학위 논문, 이화여자대학교 대학원(1999)
이준봉, "균등화세의 도입을 통한 디지털 경제의 과세에 관한 연구", 조세법연구, 제26권 제1호(2020)
이창희, "고정사업장의 과세", 『조세법 연구』, 제13권 제2호(2007)
_____, "이전가격 세제의 회고와 전망", 『법학』, 제49권 제4호(2008)
_____, "조세피난처/피지배외국법인 세제의 회고와 전망", 『조세학술논집』, 제38집 제3호(2022)
이태로, "조세피난처의 이용과 그 규제", 『세무사』, 제76호(1996)
장승화, "반덤핑/상계관세법상 "불리한 가용 정보 적용"의 WTO 합치성 - 미국 2015년 무역특혜확장법(TPEA) 적용을 중심으로 -", 『국제경제법연구』, 제15권 제3호(2017)

_____, “미국 무역특혜확장법(TPEA)상 “특별시장상황(PMS)”의 WTO 합치성: 한국산 철강제품에 대한 미국 상무부의 조치를 중심으로”, 『국제경제법연구』, 제17권 제1호(2019)

제성호, “통일경제특구 구상과 실현에 따른 법적 문제”, 『저스티스』, 제89호(2006)

조경근, “국제레짐이론: 개념논쟁”, 『국제정치연구』, 제4집 제1호(2001)

조영진, “WTO 반덤핑협정상 ‘불리한 이용가능한 사실’에 대한 연구”, 『국제경제법연구』, 제16권 제2호(2018)

조윤희, “외국납부 법인세액의 공제를 위해 내국법인의 국외원천소득금액을 계산할 때 무형자산의 사용료를 손금으로 계산해야 하는지 여부”, 『대법원판례해설』, 제87호(2011)

조인호, “이전가격세제와 정상가격의 산정”, 『대법원판례해설』, 제39호(2001)

최위정, “국제레짐 이론에 관한 연구”, 박사학위 논문, 동국대학교 대학원(2003)

한도숙, “국제적인 조세 경쟁과 조세회피에 대응한 조세협력방안”, 한국조세연구원(2000)

Abbott, Kenneth W., *“Modern International Relations Theory: A Prospectus for International Lawyers”,* Yale Journal of International Law, Vol. 14, No. 2(1989)

Adler, Emanuel, and Peter M. Haas, “*Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program”,* International Organization, Vol. 46, No. 1(1992)

Akerlof, George A., *“The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism”,* The Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, No. 3(1970)

Alstadsæter, Annette, Niels Johannesen, and Gabriel Zucman, “*Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and*

Implications for Global Inequality", Journal of Public Economics, Vol. 162(2018)

Audrain, Marie, *"Taxation of the Digitalized Economy: an EU Perspective",* KPMG(2019)

Ault, Hugh J., *"Reflections on the Role of the OECD in Developing International Tax Norms",* Brooklyn Journal of International Law, Vol. 34(2009)

Avi-Yonah, Reuven S., "*International Taxation of Electronic Commerce",* Tax Law Review, Vol. 52, No. 3(1997)

_____, *"Globalization, Tax Competition and the Fiscal Crisis of the Welfare State",* Harvard Law Review, Vol. 113, No. 7(2000)

_____, *"Bridging the North/South Divide: International Redistribution and Tax Competition",* Michigan Journal International Law, Vol. 26, No. 1(2004)

_____, *"The WTO, Export Subsidies, and Tax Competition",* in The WTO and Direct Taxation, Kluwer Law International(2005)

Avi-Yonah, Reuven S., and Haiyan Xu, *"Evaluating BEPS",* University of Michigan Public Law Research Paper No. 493(2016)

Avi-Yonah, Rueven S., and Gianluca Mazzoni, *"Review of Double Taxation and the League of Nations, by Sunita Jogarajan",* Intertax Vol. 46, No. 12(2018)

Axelrod, Robert, and Robert O. Keohane, *"Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions",* World Politics, Vol. 38, No. 1(1985)

Eduardo, Baistrocchi, *Transfer Pricing Dispute Resolution: the Global Evolutionary Path (1799 - 2011), in Resolving Transfer Pricing Disputes: A Global Analysis,* Cambridge University

Press(2012)

Baker, Philip, *"Multilateral Tax Treaties",* Bulletin for International Taxation, Vol. 75, No. 11/12(2021)

BIS(2016), *"Glossary form 'Guidelines for Reporting the BIS international banking statistics'*

Blank, Joshua D., and Ruth Mason, *"United States National Report on Exchange of Information",* NYU Law and Economics Research Paper No. 14-22(2014)

Boidman, Nathan, and Michael Kandev, *"BEPS on Hybrids: A Canadian Perspective",* Tax Notes International(2014. 6.)

Brauner, Yariv, *"Treaties in the Aftermath of BEPS",* Brooklyn Journal of International Law, Vol. 41(2016)

Brennan, Geoffrey, and James M. Buchanan, *"Towards a Tax Constitution for Leviathan",* Journal of Public Economics, Vol. 8(1977)

Brülhart, Marius, and Mario Jametti, *"Does Tax Competition Tame the Leviathan?",* Journal of Public Economics, Vol. 177(2019)

Bucovetsky, Sam, *"Asymmetric tax competition",* Journal of Urban Economics, Vol. 30, Issue 2(1991)

Büttner, Tim, and Matthias Thiemann, *"Breaking Regime Stability? The Politicization of Expertise in the OECD/G20 Process on BEPS and the Potential Transformation of International Taxation",* Accounting, Economic, and Law: A Convivium, Vol. 7(2017)

Carlson, Kimberly, *"When Cows Have Wings: An Analysis of the OECD's Tax Haven Work As It Relates to Globalization, Sovereignty and Privacy",* The John Marshall Law Review, Vol. 35, Issue 2(2002)

Casi, Elisa, Christoph Spengel, and Barbara M. B. Stage, "*Cross-border Tax Evasion After the Common Reporting*

Standard: Game Over?", Journal of Public Economics, Vol. 190(2020)

Clausing, Kimberly A., *"Tax-motivated Transfer Pricing and US Intrafirm Trade Prices",* Journal of Public Economics, Vol. 87(2003)

Christians, Allison D., "*Tax Treaties for Investment and Aid to Sub-Saharan Africa: A Case Study",* Brooklyn Law Review, Vol. 71(2005)

_____, *"Taxation in a Time of Crisis: Policy Leadership from the OECD to the G20",* Northwestern Journal of Law & Society Policy, Vol. 5, Issue 1(2010)

_____, *"Networks, Norms, and National Tax Policy",* Washington University Global Studies of Law Review, Vol. 9, Issue 1(2010)

_____, "*How Nations Share",* Indiana Law Journal, Vol. 87(2012)

_____, "*What You Give and What You Get: Reciprocity under a Model 1 Intergovernmental Agreement on FATCA",* Cayman Financial Review(2013)

Christians, Allison D., Steven Dean, Diane Ring, and Adam Rosenzweig, "*Taxation as a Global Socio-Legal Phenomenon",* ILSA Journal of International and Comparative Law, Vol. 14(2008)

Coase, Ronald H., *"the Problem of Social Cost",* the Journal of Law & Economics, Vol. 3(1960)

Conybeare, John A. C., *"Public Goods, Prisoners' Dilemmas and the International Political Economy",* International Studies Quarterly, Vol. 28, No. 1(1984)

Dean, Steven A., *"The Incomplete Global Market for Tax Information",* Boston College Law Review, Vol. 49(2008)

Dehejia, Vivek H., and Philipp Genschel, *"Tax Competition in the*

European Union", Politics & Society, Vol. 27, Issue. 3(1999)

Dueñas, Sebastian, *"CFC rules around the world",* Tax Foundation Fiscal Fact no. 659(2019)

EC(1967), *Program for the Harmonization of Direct Taxes*

EC(1998), *Taxation and Customs Union, The Taxation Package*

EC(2008), *Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/48/EC on taxation of service income in the form of interest payments*

Eccleston, Richard, and Smith Helen, *"The G20, BEPS and the Future of International Tax Governance", in Global Tax Governance: What is Wrong with It and How to Fix it,* ECPR Press(2016)

Eggenberger, Katrin, *"When Is Blacklisting Effective? Stigma, Sanctions and Legitimacy: the Reputational and Financial Costs of Being Blacklisted",* Review of International Political Economy, Vol. 25, No. 4(2018)

Egger, Peter, and Doina Maria Radulescu, *"The Influence of Labour Taxes on the Migration of Skilled Workers",* World Economy, Vol. 32, No. 9(2009)

Elkins, David, "The Merits of Tax Competition in a Globalized Economy", Indiana Law Journal, Vol. 91, Issue 3(2016)

Emmenegger, Patrick, *"Swiss Banking Secrecy and the Problem of International Cooperation in Tax Matters: A Nut Too Hard to Crack?",* Regulation & Governance, Vol. 11(2017)

FATF(2000), *Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing the World Wide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures*

FSF(2000), *Report of the Working Group on Offshore Centres*

Fung, Sissie, *"The Questionable Legitimacy of the OECD/G20 BEPS*

Project", Erasmus Law Review, Vol. 10, No. 2(2017)

Genschel, Philipp, *"The Dynamics of Inertia: Institutional Persistence and Change in Telecommunications and Health Care",* Governance, Vol. 10(1997)

Genschel, Philipp, and Peter Schwarz, *"Tax Competition: A Literature Review",* Socio-Economic Review, Vol. 9(2011)

Genschel, Philipp, and Thomas Plümper, *"Regulatory Competition and International Co-operation",* Journal of European Public Policy, Vol. 4 (1997)

Gilligan, George, *"Whither or Wither the European Savings Tax Directive? - A Case Study in the Political Economy of Taxation",* Journal of Financial Crime, Vol. 11, No. 1(2003)

Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, *"Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, Multilateral Co-operation Changing the World",* 10th Anniversary Report(2019)

Goodspeed, Timothy J., *"Tax Competition and Tax Structure in Open Federal Economies: Evidence from OECD Countries with Implications for the European Union",* European Economic Review, Vol. 46(2002)

Gordon, Richard A., *"Tax Havens and Their Use by United States Taxpayers: An Overview"*(1981)

Government Accountability Office, *Tax Compliance: Qualified Intermediary Program Provides Some Assurance That Taxes on Foreign Investors Are Withheld and Reported, but Can Be Improved, Report to the Committee on Finance,* U.S. Senate(2007),

Grieco, Joseph M., *"Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism",* International

Organization, Vol. 42, No. 3(1988)

Grinberg, Itai, "*Beyond FATCA: An Evolutionary Moment for the International Tax System*"(2012)

_____, *"The Battle Over Taxing Offshore Accounts"*, Georgetown Law Faculty Publications and Other Works(2012)

_____, "*Taxing Capital Income in Emerging Countries: Will FATCA Open the Door?*" Georgetown Public Law Research Paper No. 13-031(2013)\

Guex, Sébastien, *"The Origins of the Swiss Banking Secrecy Law and Its Repercussions for Swiss Federal Policy"*, The Business History Review, Vol. 74, No. 2(2002)

Guttentag, Joseph, and Reuven S. Avi-Yonah, *"Closing the International Tax Gap, Bridging the Tax Gap: Addressing the Crisis in Federal Tax Administration"*, Economic Policy Institute(2005)

G20(2008), *Group of 20: A History*

G20 Summit(2009), *Global Plan for Recovery and Reform*

Haas, Peter M., *"Epistemic Communities and International Policy Coordination"*, International Organization, Vol. 46, No. 1(1992)

_____, *"Banning Chlorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone"*, International Organization, Vol. 46, No. 1(1992)

_____, *"Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program"*, International Organization, Vol. 46, No. 1 (1992)

Haggard, Stephan, and Beth A. Simmons, *"Theories of International Regimes"*, International Organization, Volume 41, Issue 3(1987)

Hansen, Povl A., and Göran Serin, *"Rescaling or Institutional Flexibility? The Experience of the Cross-border Øresund*

Region", Regional & Federal Studies, Vol. 20, No. 2(2010)

Hakelberg, Lukas, *"The power politics of international tax co-operation: Luxembourg, Austria and the automatic exchange of information",* Journal of European Public, Vol. 22, No. 3(2015)

Herz, John H., "*Idealist Internationalism and the Security Dilemma",* World Politics, Vol. 2, No. 2(1950)

HM Treasury and Inland Revenue(2000), *Exchange of Information and the Draft Directive on Taxation of Savings*

Holzinger, Katharina, *"Tax Competition and Tax Co-Operation in the EU",* Rationality and Society, Vol. 17(2005)

Horst, Thomas, *"A Note on the Optimal Taxation of International Investment Income",* The Quarterly Journal of Economics, Vol. 94, No. 4.(1980)

Huizinga, Harry, and Gaetan Nicodeme, *"Are International Deposits Tax-driven?",* Journal of Public Economics, Vol. 88(2004)

Huizinga, Harry, and Søren Bo Nielsen, *"Withholding Taxes or Information Exchange: the Taxation of International Interest Flows",* Journal of Public Economics, Vol. 87(2002)

Irish, Adam C., Charlotte Ku, and Paul F. Diehl, *"Bridging the International Law-International Relations Divide: Taking Stock of Progress",* Georgia Journal of International and Comparative Law, Vol. 41, No. 2(2013)

Jervis, Robert, *"Cooperation Under the Security Dilemma",* World Politics, Vol. 30, No. 2(1978)

_____, *"Security Regimes",* International Organization, Vol. 36, No. 2(1982)

Jogarajan, Sunita, *"Prelude to the International Tax Treaty Network: 1815-1914 Early Tax Treaties and the Conditions for Action",* Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 31, No. 4(2011)

Johannesen, Niels, and Gabriel Zucman, *"The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown",* American Economic Journal: Economic Policy, Vol. 6, No. 1(2013)

Jongen, Hortense, *"The Authority of Peer Reviews Among States in the Global Governance of Corruption",* Review of International Political Economy, Vol. 25(2018)3)

Kasturirangan, Sudarshan, *"The United Nations Tax Committee as a Player in the International Tax Policy Discussion", in Special Features of the UN Model Convention*, Linde(2019)

Keen, Michael, and Maurice Marchand, *"Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending",* Journal of Public Economics, Vol. 66(1997)

Keohane, Robert O., *"International Institutions: Two Approaches",* International Studies Quarterly, Vol. 32, No. 4(1988)

_____, *"Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics", in International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Westview Press(1989)

Kim, Jung Hong "A New Age of Multilateralism in International Taxation", 『조세법연구』, 제21권, 제2호(2015)

KPMG, *Taxation of the Digitalized Economy,* KPMG(2021)

Krasner, Stephen D., *"State Power and the Structure of International Trade, World Politics",* Vol. 28, No. 3(1976)

_____, *"Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables",* International Organization, Vol. 36, No. 2(1982)

_____, *"Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables",* International Organization, Vol. 36, No. 2(1982)

_____, *"Global Communications and National Power:*

Life on the Pareto Frontier", World Politics, Vol. 43, No. 3(1991)

Krippner, Greta R., *"The Financialization of the American Economy",* Socio-Economic Review, Vol. 3, Issue 2(2005)

Krugman, Paul, *"Working Out: Why the Dollar Dominates",* New York Times(2022. 4. 15.)

League of Nations(1927), *Reports Presented by the Committee of Technical Experts on Double Taxation and Tax Evasion*

Lee, Chang Hee, *"A Strategic Tax Approach for Capital-Importing Countries Under the Arm's-Length Constraint",* Tax Notes International (1999. 2.)

Leibfritz, Willi, Deborah Roseveare, Douglas Fore, and Eckhard Wurzel, *"Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets: How Do They Affect Saving?",* OECD Economics Department Working Papers No. 168(1995)

Lesage, Dries, *"The Current G20 Taxation Agenda: Compliance, Accountability and Legitimacy",* International Organisations Research Journal, Vol. 9, No. 4(2014)

Liss, Carolin, and Jason C. Sharman, "*Global Corporate Crime-fighters: Private Transnational Responses to Piracy and Money Laundering",* Review of International Political Economy, Vol 22, No. 4(2015)

Martin, Lisa L., *"Interests, Power and Multilateralism",* International Organization, Vol. 46, No. 4(1992)

Mason, Ruth, *"The Transformation of International Tax",* The American Journal of International Law, Vol. 114, Issue 3(2020)

McLure, Charles E., "*Tax Competition: Is What's Good for the Private Goose Also Good for the Public Gander?",* National Tax Journal, Vol. 39, No. 3(1986)

Morriss, Andrew P., and Lotta Moberg, "*Cartelizing Taxes:*

Understanding the OECD's Campaign against Harmful Tax Competition", Columbia Journal of Tax Law, Vol. 4(2012)

Valderrama, Irma Mosquera, *"Output Legitimacy Deficits and the Inclusive Framework of the OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Initiative",* Bulletin for International Taxation, Vol. 28, No. 72(2018)

Motala, Michael, *"The G20 - OECD Contribution to a New Global Tax Governance",* International Organisations Research Journal, Vol. 14, No. 2(2019)

Nye, Joseph S., *"Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes"*, International Organization, Vol. 41, No. 3(1987)

_____, *"Soft Power and American Foreign Policy",* Political Science Quarterly, Vol. 119, No. 2(2004)

_____, *"Public Diplomacy and Soft Power",* The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 616 (2008)

OECD(1977), *Model Tax Convention on Income and on Capital*

OECD(1979), *Transfer Pricing and Multinational Enterprises*

OECD(1987), *"Tax Havens: Measures to Prevent Abuse by Taxpayers"*, in International Tax Avoidance and Evasion

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

_____, *Model Tax Convention on Income and on Capital*

OECD(2000), *Towards Global Tax Co-operation, Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations*

OECD(2001), *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2001 Progress Report*

OECD(2002), *Agreement on Exchange of Information on Tax Matters*

OECD(2004), *Project on Harmful Tax Practices: The 2004 Progress Report*

OECD(2005), *Model Tax Convention on Income and on Capital*
OECD(2006), *Tax Cooperation: Towards a Level Playing Field*
_____, *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: 2006 Update on Progress in Member Countries*
OECD(2009), *A Progress Report on the Jurisdictions Surveyed by the OECD Global Forum in Implementing the Internationally Agreed Tax Standard*
OECD(2010), *Tax Co-operation 2010: Toward a Level Playing Field*
_____, *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*
OECD(2011), *The Era of Bank Secrecy is Over*
OECD(2013), *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*
OECD(2014), *Commentaries on the Articles of the Model Tax Convention*
OECD(2015), *Model Protocol for the Purpose of Allowing the Automatic and Spontaneous Exchange of Information under a TIEA*
_____, *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report*
_____, *Neutralising the Effects of Hybrid Mismatch Arrangements, Action 2 - 2015 Final Report*
_____, *Designing Effective Controlled Foreign Company Rules, Action 3 - 2015 Final Report*
_____, *Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments, Action 4 - 2015 Final Report*
_____, *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 - 2015 Final Report*
_____, *Preventing the Granting of Treaty Benefits in*

Inappropriate Circumstances, Action 6 - 2015 Final Report

_____, *Preventing the Artificial Avoidance of Permanent Establishment Status, Action 7 - 2015 Final Report*

_____, *Aligning Transfer Pricing Outcomes with Value Creation, Action 8-10 - 2015 Final Report*

_____, *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 - 2015 Final Report*

_____, *Mandatory Disclosure Rules, Action 12 - 2015 Final Report*

_____, *Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, Action 13 - 2015 Final Report*

_____, *Making Dispute Resolution Mechanisms More Effective, Action 14 - 2015 Final Report*

_____, *Developing a Multilateral Instrument to Modify Bilateral Tax Treaties, Action 15 - 2015 Final Report*

OECD(2016), *Consumption Tax Trends*

_____, *BEPS Project Explanatory Statement*

OECD(2017), *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*

_____, *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters*

_____, *Model Tax Convention on Income and on Capital*

OECD(2018), *Tax Challenges Arising from Digitalisation - Interim Report*

OECD(2021), *OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*

_____, *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*

OECD(2022), *Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules(Pillar Two)*

_____, *Global Anti-Base Erosion Model Rules(Pillar Two) Examples*

_____, *Global Anti-Base Erosion Model Rules(Pillar Two) Frequently Asked Questions*

_____, *Safe Harbours and Penalty Relief: Global Anti-Base Erosion Rules(Pillar Two)*

_____, *Pillar One - Amount A: Draft Multilateral Convention Provisions on Digital Services Taxes and other Relevant Similar Measures*

Oei, Shu-Yi, *"World Tax Policy in the World Tax Polity? An Event History Analysis of OECD/G20 BEPS Inclusive Framework Membership",* The Yale Journal of International Law, Vol. 47(2022)

Oei, Shu-Yi, and Diane Ring, *"Leak-Driven Law",* UCLA Law Review, Vol. 65(2018)

Oye, Kenneth A., *"Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies",* World Politics, Vol. 38, No. 1(1985)

Palan, Ronen, and Duncan Wigan, *"Herding Cats and Taming tax Havens: The US Strategy of 'Not in My Backyard'",* Global Policy, Vol. 5(2014)

Plümper, Thomas, Vera E. Troeger, and Hannes Winner, *"Why Is There No Race to the Bottom in Capital Taxation?",* International Studies Quarterly, Vol. 53(2009)

Puchala, Donald J., and Raymond F. Hopkins, "*International Regimes: Lessons From Inductive Analysis",* International Organization, Volume 36, Issue 2(1982)

Rewizorski, Marek, *"A Partnership of Convenience. The OECD and the G20 as Control Rooms for Global Policy",* Yearbook of the Institute of East-Central Europe, Vol. 14, Issue 4(2016)

Ring, Diane M., "*International Tax Relations: Theory and Implications*", Tax Law Review Vol. 60(2007)

Rosenzweig, Adam H., "*Harnessing the Costs of International Tax Arbitrage*", Virginia Tax Review, Vol. 26(2007)

Ruggie, John Gerard, *"International Responses to Technology: Concepts and Trends"*, International Organization, Vol. 29, No. 3(1975)

Sanchirico, Chris William, *"A Game-theoretic Analysis of Global Minimum Tax Design: Country-by-Country v. Global Averaging"*, Law & Economy Research Paper No.22-19(2022)

Sawicky, Max B., *"Do It Yourself Tax Cuts: The Crisis in U.S. Tax Enforcement"*, Economic Policy Institute Briefing Paper(2005)

Sharman, Jason. C., *"The Bark Is the Bite: International Organizations and Blacklisting"*, Review of International Political Economy, Vol. 16, No. 4(2009)

Slaughter, Anne-Marie, "*International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda*", The American Journal of International Law, Vol. 87, No. 2(1993)

Slaughter, Anne-Marie, Andrew S. Tulumello, and Stepan Wood, "*International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship*", The American Journal of International Law, Vol. 92, No. 3(1998)

Snidal, Duncan, "*The Game Theory of International Politics*", World Politics, Vol. 38, No. 1(1985)

_____, "*The Limits of Hegemonic Stability Theory*", International Organization, Vol. 39, No. 4(1985)

Snyder, Glenn H., *""Prisoner's Dilemma" and "Chicken" Models in International Politics"*, International Studies Quarterly, Vol. 15, No. 1(1971)

Stein, Arthur A., "*Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World",* International Organization, Vol. 36, No. 2(1982)

Strange, Susan, *"Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis",* International Organization, Vol. 36, No. 2, International Regimes(Spring, 1982)

Suchman, Mark C., *"Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches",* Academy of Management Review, Vol. 20, No. 3(1995)

Tello, Carol P., "*Catalyst for Global Cooperation on Exchange of Tax Information",* Bulletin for International Taxation(2014)

Tiebout, Charles M., "*A Pure Theory of Local Expenditures",* Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5(1956)

U.K. Competition and Markets Authority(2019), *Online Platforms and Digital Advertising*

UN(1979), *Manual for the Negotiation of Bilateral Tax Treaties between Developed and Developing Countries*

UN(1999), *World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*

U.S. Department of the Treasury(2021), *The Made In America Tax Plan*

_____, *General Explanations of the Administration's Fiscal Year 2022 Revenue Proposals*

U. S. Department of the Treasury(2022), *General Explanations of the Administration's Fiscal Year 2023 Revenue Proposals*

U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations(2014), *Offshore Tax Evasion: The Effort to Collect Unpaid Taxes on Billions in Hidden Offshore Accounts*

U.S. Trade Representative(2019), *Report on France's Digital Services Tax*

U.S. Treasury Department(2012), *Joint Statement from the United States, France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom Regarding an Intergovernmental Approach to Improving International Tax Compliance and Implementing FATCA*

Vann, Richard J., *"International Aspects of Income Tax",* Tax Law Design and Drafting, Vol. 2(1998)

Vlcek, William, *"Why Worry? The Impact of the OECD Harmful Tax Competition Initiative on Caribbean Offshore Financial Centres",* The Round Table(2007)

Webb, Michael C., *"Defining the Boundaries of Legitimate State Practice: Norms, Transnational Actors and the OECD's Project on Harmful Tax Competition",* Review of International Political Economy, Vol. 11, No. 4(2004)

Webb, Michael C., and Stephen D. Krasner, *"Hegemonic Stability Theory: An Empirical Assessment,"* Review of International Studies, Vol. 15, No. 2(1989)

Wechsler, William F., *"Follow the Money",* Foreign Affairs, Vol. 80(2001)

Wildasin, David E., "*Interjurisdictional Capital Mobility: Fiscal Externality and a Corrective Subsidy",* Journal of Urban Economics, Vol. 25, Issue 2(1989)

Wilson, Ernest J., *"Hard Power, Soft Power, Smart Power",* The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, Vol. 616(2008)

Wilson, John Douglas, *"Theories of Tax Competition",* National Tax Journal Vol. 52(1999)

Wouters, Jan, and Sven Van Kerckhoven, *"The OECD and the G20: An Ever Closer Relationship?",* The George Washington International Law Review, Vol. 43, No. 2(2011)

Young, Oran R., *"Anarchy and Social Choice: Reflections on the International Polity"*, World Politics, Vol. 30, No. 2(1978)

_____, *"The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment"*, International Organization, Vol. 43, No. 3(1989)

Zodrow, George R., and Peter Mieszkowski, *"Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods"*, Journal of Urban Economics, Vol 19(1986)

Zoromé, Ahmed, "*Concept of Offshore Financial Centers: In Search of an Operational Definition*", IMF Working Paper(2007)

Zucman, Gabriel, *"The Missing Wealth of Nations: Are Europe and the US Net Debtors or Net Creditors?"*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 128, Issue 3(2013)

[부록 1] 게임 이론의 기본적인 내용[1065]

1. 의의

게임 이론은 이해관계가 다른 당사자들이 각자 어떠한 의사결정을 해야 하고, 그에 따라 각각 어떠한 결과를 기대할 수 있을지에 대한 문제, 즉 전략적 행동[1066]을 다룬다. 통상 전략적 상호작용이 존재하는 상황에서 당사자들의 선택 전략에 따른 결과를 모형화하고, 그 모형화된 게임에서 상대방의 대응전략을 고려해 어떠한 전략을 선택[1067]할지 분석한 후 그 분석결과를 바탕으로 사회 현상을 설명한다.[1068]

2. 구성요소

가. 의의

게임은 참가자(player)가 가지고 있는 정보를 이용해 특정 전략(strategy)을 선택해 어떠한 성과 내지 보수(payoff)를 얻는 구조이다.

나. 전략

전략은 참가자가 사전에 정해져 있는 선택 가능한 모든 방법들을 말한다.[1069] 특히 상대방의 전략 선택에 관계없이 자신에게 가장 유리한 결

1065) 기본적인 게임 이론의 개념이나 내용에 관해서는 Robert Gibbons, *Game Theory for Applied Economist,* Princeton University Press(1992); 로버트 매케인, 이규억 옮김, 『게임이론: 쉽게 이해할 수 있는 전략 분석』, 시그마프레스(2017); 김영세, 『게임이론 - 전략과 정보의 경제학 -』, 박영사(2022); 오정일·송평근, 『법경제학입문』, 박영사(2020)를 주로 참고했다.

1066) '전략적(strategic)'이라 함은 어떠한 행동에 앞서 상대방의 예상 대응을 미리 생각하는 것을 말한다. 그레고리 맨큐, 김경환·김종석 옮김, 『맨큐의 경제학』, 센게이지러닝코리아(2021), 396면. 내가 어떻게 행동하느냐 뿐만 아니라 상대방이 어떻게 행동하느냐도 게임의 결과에 영향을 주기 때문에, 상대방의 행동을 예측하고 그 대응 방안을 마련해야 한다. 이준구·이창용, 『경제학원론』, 문우사(2020), 250면.

1067) 상대방의 전략 선택에 대응해 선택된 전략이 자신에게 최대의 이득을 가져다주는 경우, 이를 '최선 반응(best response)'이라 한다. 매케인, 위의 책, 9면; 김영세, 위의 책, 33면('최선 응수'로 표현한다).

1068) 김영세, 위의 책, 3면.

1069) 전략은 다시 순수 전략(pure strategy, 참가자가 하나의 전략을 확실히 선택하는 상황)과 혼합 전략(mixed strategy, 참가자가 확률 분포에 따라 무작위로 선택하는 상황)으로 구분된다. Gibbons, *Ibid,* p.30; 매케인, 위의 책, 138면; 김영세, 위의 책, 16면.

과를 얻게 해주는 전략을 '우월 전략(dominant strategy)'이라 한다.[1070]

다. 보수

보수는 특정 전략을 통해 얻을 수 있는 효용(utility)을 말한다.[1071] 참가자의 선택 전략이 가져오는 각각의 최소 보수 중 가장 큰 값을 '최소극대(maxmin)보수'라 하고, 상대방의 선택에 최선 대응으로 얻을 수 있는 보수 중 가장 적은 값을 '최대극소(minmax)보수'라 한다.[1072]

라. 정보

참가자는 한 번 습득한 정보를 영원히 기억해서 전략을 선택한다.[1073] 이때 자신이 전략을 선택하기 전에 상대방이 선택한 전략을 알고 있으면, '완전 정보(perfect information)'로, 모르고 있으면, '불완전 정보(imperfect information)'로 구분하기도 하고,[1074] 자신과 상대방의 보수 체계를 알고 있으면, '완비 정보(complete information)'로, 모르고 있으면, '미비 정보(incomplete information)'로 구분하기도 한다.[1075]

3. 게임의 표시방법

가. 정규형과 확장형

게임을 표시하는 방법에는 '정규형(normal form)'과 '확장형(extensive form)'이 있다. 정규형은 선택 전략과 보수로 구성된 '보수행렬(payoff matrix)'로 표시하는 것을 말하고, 확장형은 전략 결정 과정을 마디

1070) 다른 어떤 전략보다 가장 높은 보수를 가져다주는 우월 전략을 강(强)우월 전략(strictly dominant strategy)으로, 다른 전략을 선택했을 때 얻을 수 있는 보수보다 크거나 같은 보수를 가져다주는 우월 전략을 약(弱)우월 전략(weakly dominant strategy)으로 구분하기도 한다. Gibbons, *op. cit.,* p.5; 김영세, 앞의 책, 24면, 27면.

1071) 보수는 이득과 손실을 모두 포함하는 개념으로, 단순히 참가자에게 귀속되는 게임의 결과를 보여주는 중립적인 표현이다. 이준구·이창용, 앞의 책, 250-251면.

1072) 김영세, 위의 책, 127면. 참가자가 자신의 최소 보수를 극대화하는 전략을 '최소극대 전략'이라 하고, 상대방의 최대 보수를 최소화하는 전략을 '최대극소 전략'이라 한다. 매케인, 앞의 책, 179면.

1073) '완전회상(perfect recall)'이라 한다. 김영세, 위의 책, 14면.

1074) Gibbons, *Ibid,* p.1; 매케인, 위의 책, 8면; 김영세, 위의 책, 15면.

1075) 매케인, 위의 책, 426면; 김영세, 위의 책, 15면, 22면.

(node)를 이용해 '게임 나무(game tree)'로 표시하는 것을 말한다.[1076]

나. 수식

수식으로 게임을 표시하기도 한다. 참가자 i가 선택할 수 있는 순수 전략을 's_i'로, 그 순수 전략의 모든 집합을 'S_i'로 각각 표기한다. 만약 n개의 전략이 선택 가능하다면, '$S_i = \{s_1, s_2 \cdots, s_n\}$'가 된다. 특정 전략을 선택했을 때 얻을 수 있는 보수는 '$U_i(s_1, s_2, \cdots, s_n)$'로 표기하는데, 그 보수가 상대방의 전략 선택에 영향을 받지 않을 때 보수함수는 '$u_i : S_i \rightarrow R$'가 되고, 상대방의 전략 선택에 영향을 받을 때 보수함수는 '$u_i : S_i \times S_{-i} \rightarrow R$'가 된다.[1077]

4. 게임의 결과

실현될 가능성이 높은 게임의 결과를 '게임의 균형(equilibrium)'이라 한다.[1078] 특히 각 참가자에게 모두 우월 전략이 있는 경우 그 조합을 '우월 전략 균형(dominant strategy equilibrium)'이라 한다.[1079]

한편 각 참가자의 상대방 선택 전략에 대한 최선 대응의 조합을 '내쉬 균형(Nash equilibrium)'이라 한다.[1080] 내쉬 균형은 상대방이 현재의 전략을 변경하지 않는 이상 자신도 전략을 변경할 유인이 없는 상태이다.[1081] 우월 전략은 상대방의 선택과 무관하게 항상 최선 대응이지만, 내쉬 균형 전략은 주어진 상대방의 전략에 대해서만 최선 대응이다.[1082]

1076) 어느 게임이든 정규형과 확장형으로 모두 표시할 수 있다. 정규형과 확장형에 대한 구체적인 비교에 대해서는 Gibbons, *op. cit.,* pp.115-116; 매케인, 앞의 책, 12면; 김영세, 앞의 책, 18면, 20면 참조.

1077) Gibbons, *Ibid,* pp.3-4; 김영세, 위의 책, 21면.

1078) 이준구·이창용, 앞의 책, 253면.

1079) 이준구·이창용, 위의 책, 252-253면; 매케인, 위의 책, 37면; 김영세, 위의 책, 22면.

1080) Gibbons, *Ibid,* p.8; 매케인, 위의 책, 51면; 김영세, 위의 책, 33면(주어진 게임에 따라 복수의 내쉬 균형이 존재할 수도 있다).

1081) 야마모토 요시노부, 김영근 역, 『국제적 상호의존: 국제레짐과 거버넌스의 정치경제학』, 논형(2014), 83-84면.

1082) 이준구·이창용, 위의 책, 258면.

5. 게임의 유형

가. 2인 게임과 n인 게임

게임 참가자를 기준으로 두 명이 참가하는 2인 게임과 n명이 참가하는 n인 게임으로 구분한다.[1083]

나. 영합 게임과 비영합 게임

한 참가자의 이익이 반드시 다른 참가자의 손실로 이어지는 '영합 게임(zero-sum game)'[1084]과 한 참가자의 이익이 반드시 다른 참가자의 손실로 이어지지 않는 '비(非)영합 게임(non zero-sum game)'으로 구분하기도 한다.[1085]

다. 동시 게임과 순차 게임

게임 참가자들이 동시에 전략을 선택하는 '동시 게임(simultaneous game)'과 게임 참가자들이 순서에 맞춰 전략을 선택해 나가는 '순차 게임(sequential game)'으로 나누기도 한다.[1086] 여기서 '동시'와 '순차'란 시간적 의미라기보다는 정보의 상태에 관한 의미, 즉 상대방의 전략 선택을 모르는 상태에서 자신의 전략을 선택해야 하는 것(동시)과 앞서 행동한 상대방의 전략을 알고 있는 상태에서 자신의 전략을 선택하는 것(순차)을 말한다.[1087]

라. 일회 게임과 반복 게임

게임은 단 한 번만 이루어지는 '일회 게임(one-shot game)'일 수도 있고, 여러 번에 걸쳐서 반복되는 '반복 게임(repeated game)'일 수도 있다. 또 반복 게임은 유한히 반복될 수도, 무한히 반복될 수도 있다.[1088] 반복

1083) 매케인, 앞의 책, 156면.

1084) 각 참가자들의 보수의 합이 0이다. 매케인, 위의 책, 26면; 김영세, 앞의 책, 96면. 이러한 영합 게임은 참가자들의 보수의 합이 일정한 상수인 일정합 게임(constant-sum game)의 일종이다. 매케인, 위의 책, 26면; 김영세, 위의 책, 101면.

1085) 각 참가자들의 보수의 합이 0보다 클 수도, 작을 수도 있다. 이준구·이창용, 앞의 책, 251면. 전략 조합에 따라 참가자들의 보수의 합이 변하는 게임을 비(比)일정합 게임(non-constant game)이라 한다. 매케인, 위의 책, 26면.

1086) 이준구·이창용, 위의 책, 261면.

1087) 김영세, 위의 책, 13면(바둑이나 체스가 전형적인 순차 게임이고, 경매가 전형적인 동시 게임이다).

1088) 매케인, 위의 책, 248면, 251면; 김영세, 위의 책, 254면.

게임에서는 당장 눈앞의 현재 보수뿐만 아니라 미래에 얻게 될 보수도 중요하므로, 당장 상대방을 속여 얻을 수 있는 이익과 그러한 배신이 상대방의 배신으로 이어져 미래에 발생할 손해를 서로 비교해보아야 한다.[1089] 반복 게임에서의 전략이란 앞선 게임에서 실현된 결과에 어떻게 대응할 것인가도 포함한다.[1090]

마. 협조 게임과 비협조 게임

참가자들이 전체적으로 최선의 결과를 얻기 위해 자신의 전략을 조정하기로 공약(commitment)[1091]할 수 있거나 그러기로 사전에 구속력이 있는 협정을 맺을 수 있는 '협조 게임(cooperative game)'과 그렇지 않은 '비(比)협조 게임(non-cooperative game)'도 있다.[1092] 협조 게임에서는 서로 전략을 조정하기 위한 참가자들의 집단을 '연합(coalition)'이라 하는데, 게임 안에 있는 모든 참가자들이 '대연합(grand coalition)'을 이룰 수도 있고, 일부 참가자들만 '개체연합(single coalition)'을 이룰 수도 있다.[1093] 협조를 통해 상호 편익을 실현할 수 있다면, 어떠한 협약에 도달할 때까지 또는 연합을 형성하려는 시도를 포기할 때까지 계속 어떠한 제안이나 오고 갈 텐데, 이를 '협상(bargaining)'이라 한다.[1094] 협상은 파레토 최적(Pareto optimum)[1095] 지점을 지향한다.[1096]

1089) 김영세, 앞의 책, 253-254면.

1090) 과거 참가자들의 선택한 행동들의 기록을 역사(history)라 하는데, 반복 게임에서의 전략은 과거 역사에 대응하여 수립된 현재의 행동계획이라 할 수 있다. 김영세, 위의 책, 255면.

1091) 공약이란, 자신의 행동을 실천에 옮기겠다는 의지를 보여주기 위해 취하는 행동을 말한다. 자신의 선택가능성을 스스로 제약해서 유리한 고지에 오르려는 전략적 행동이라 볼 수 있다. 이준구·이창용, 앞의 책, 264면.

1092) 매케인, 앞의 책, 283-284면; 김영세, 위의 책, 3면.

1093) 매케인, 위의 책, 287면.

1094) 매케인, 위의 책, 309면.

1095) 어느 일방의 효용이 감소하지 않으면서 상대방의 효용이 증가할 수 있는 상태, 즉 개선(improvement)의 여지가 없는 것을 말한다. 빌프레도 파레토(Vilfredo Pareto)는 효용의 크기를 숫자로 표시할 수 없고 그 선호의 순서만을 나타낼 수 있다고 했다. 오정일·송평근, 앞의 책, 3면.

1096) 매케인, 위의 책, 311-312면(효용 가능성 곡선 위의 어느 지점을 선택할 것이냐가 협상 대상이 된다).

6. 게임 이론의 국제정치에의 적용

가. 의의

게임 이론을 국제정치에 적용할 때에는 게임 참가자는 '국가'이고, 특별한 사정이 없는 한 선택 전략은 '협력(cooperation)' 또는 '비협력(또는 배신, defection)'이다.[1097] 통상 논의의 편의를 위해 가장 단순한 형태인 2x2 보수행렬, 즉 두 명의 행위자가 두 개의 선택 가능한 전략을 가진 상황을 가정한다.[1098]

나. 조화 상태

언제나 협력이 이루어지는 '조화(harmony)' 상태를 본다.[1099]

		B 국	
		협력	배신
A 국	협력	(4, 4)	(3, 2)
	배신	(1, 3)	(2, 1)

출처: Kenneth W. Abbott, *"Modern International Relations Theory: A Prospectus for International Lawyers",* Yale Journal of International Law, Vol. 14, No. 2(1989), p.356

A 국가는 1행(협력) 및 2행(배신)의 행위 중 하나를 선택해야만 하고, B 국가는 1열(협력) 및 2열(배신)의 행위 중 하나를 선택해야만 한다. 행렬의 각 칸은 국가별 선택 조합에 따른 선호도를 보여주는데, 각 칸의 숫자 중 앞의 숫자는 A 국가의 선호도를, 뒤의 숫자는 B 국가의 선호도를 의미한다. 각 참가자의 선호도는 4, 3, 2, 1 순이다. 참가자 모두가 협력하는 것을 'CC', 모두가 배신하는 것을 'DD', 자신만 일방적으로 협력하는 것을 'CD', 자신만 일방적으로 배신하는 것을 'DC'로 표시하기도 한다.[1100]

1097) Duncan Snidal, "*The Game Theory of International Politics",* World Politics, Vol. 38, No. 1(1985), p.36.

1098) 두 명 이상의 행위자가 존재하는 경우에는 협상이 더욱 어려워지기 때문이다. Kenneth W. Abbott, *"Modern International Relations Theory: A Prospectus for International Lawyers",* Yale Journal of International Law, Vol. 14, No. 2(1989), pp.354-355.

1099) Abbott, *Ibid,* pp.355-357.

조화 상태에서 각 참가자는 모두 협력을 가장 선호한다. 상대방의 선택과 무관하게 항상 협력을 선택해야 가장 높은 보상을 얻을 수 있으므로, 일방적인 협력도 할 수 있다(CC > CD > DD > DC). 이때 협력이 우월 전략이 되고, CC가 우월 전략 균형이다. 각 참가자의 독자적인 행동만으로도 모두가 만족할 수 있는 결과에 이를 수 있다.

나. 교착 상태

조화 상태와 정반대 상황인 '교착(deadlock)' 상태를 본다.[1101]

		B 국	
		협력	배신
A 국	협력	(2, 2)	(1, 4)
	배신	(4, 1)	(3, 3)

출처: Kenneth W. Abbott, *"Modern International Relations Theory: A Prospectus for International Lawyers"*, Yale Journal of International Law, Vol. 14, No. 2(1989), p.358

교착 상태에서는 배신이 모든 행위자들의 우월 전략이 되기 때문에 서로 배신하는 결과가 우월 전략 균형이 된다(DC > DD > CC > CD). 둘 사이에 협력을 기대하기 어렵다.

라. 소결

조화 상태에서는 협력이 이루어질 수밖에 없고, 교착 상태에서는 협력이 이루어질 수 없으므로, 국가 간 협력을 논의하기 위해서는 조화 상태와 교착 상태 중간에 위치한 상황이 전제되어야 한다.

1100) CC, DD, CD, DC의 표현방법은 김의곤, 『현대국제정치이론』, 집문당(2002); 이근욱, 『왈츠 이후: 국제정치이론의 변화와 발전』, 한울아카데미(2014) 참조.

1101) Abbott, *op. cit.,* pp.357-358. 'deadlock'을 교착으로 용례는 이근욱, 위의 책, 217면 참조.

[부록 2] 벱스 프로젝트 행동계획

1. 행동계획별 주요 내용

구분	목표	대응조치
1	디지털 경제에서 발생하는 조세 문제의 해결(Tax Challenges Arising from Digitalization)	직접세(디지털 고정사업장, 균등화세[1102]) 등 새로운 형태의 디지털 경제에 대한 과세방안 마련)[1103]
		간접세(효과적인 부가가치세 징수 모델, 외국 판매자의 간편 사업자등록 등)[1104]
2	혼성 불일치거래에 따른 문제의 해결(Neutralizing the Effects of Hybrid Mismatch Arrangements)	혼성 불일치거래[1105]에 대해 지급한 국가에서의 지급인에 대한 비용 공제 부인(1차 대응),[1106] 지급받은 국가에서의 수취인의 소득산입(2차 대응)[1107]
3	피지배외국법인세제 강화(CFC)	피지배외국법인세제의 체계적 도입(범위, 대상 소득, 과세방법 등)[1108]
4	과도한 비용 공제제한(Limitation on Interest Deductions)	부채 또는 EBITDA[1109] 대비 일정 비율 초과하는 이자 비용의 공제제한[1110]
5	유해 과세 정책 대응 방안 (Harmful Tax Practices)	조세특례의 적용 범위 투명화 및 관련 정보 교환[1111]
6	조세조약 남용 방지방안 (Prevention of Tax Treaty Abuse)	조세조약 및 국내법 개정[1112]
7	고정사업장 지위의 인위적 회피 방지(PE Status)	고정사업장의 개념 확대 및 예외 규정의 축소[1113]
8 -10	이전가격세제 강화 (Transfer Pricing)	이전가격 산정 및 조작 방지[1114]
11	벱스 자료 수집 및 분석 (BEPS Data Analysis)	자료 수집 및 활용방안 개발[1115]
12	조세회피 거래 보고의무 (Mandatory Disclosure Rules)	강제적 보고의무[1116]
13	국가별 보고서 (C by C Reporting)	정보 문서화 및 제출의무[1117]
14	분쟁 해결 절차의 마련(MAP)	상호합의절차 보완, 중재절차 도입[1118]
15	다자협약 (Multilateral Instrument)	다자협약 마련[1119]

1102) “equalization levy”를 “균등화세”로 번역한 용례는 이준봉, “균등화세의 도입을 통한 디지털 경제의 과세에 관한 연구”, 조세법연구, 제26권 제1호 (2020), 326면 이하 참조.

1103) OECD(2015), *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report,* pp.106-117. 이외에도 예비적, 보조적 성격의 활동과 관련된 고정사업장 예외 규정의 범위를 축소하는 방안도 다루고 있다.

1104) OECD(2015), *Ibid(supra note 1103),* pp.123-125, p.127.

1105) '혼성 불일치거래(hybrid mismatch arrangement)'란, 실체(entity) 또는 금융상품(instrument)이 국가에 따라 다른 과세 취급을 받는 것을 이용해서 조세 부담을 줄이려는 것을 말한다. OECD는 혼성 불일치거래를 다음과 같은 3가지 유형으로 구분한다. ① 비용 공제/소득불포함(Deduction/ No Inclusion, 소득을 지급한 측에서는 비용으로 공제되나 소득을 받은 측에서는 소득에 산입하지 않는 경우): 혼성금융상품(hybrid financial instruments, 한쪽 국가에서는 부채, 상대방 국가에서는 자본으로 분류)을 이용해서 지급하는 측에서는 비용으로 공제받고, 지급받는 측에서는 국외배당소득으로 세금을 면제받는 경우나 혼성단체(hybrid entity, 한쪽 국가에서는 독립한 납세의 무자로, 상대방 국가에서는 투시 단체로 취급)가 원천지국으로부터 받은 소득에 대해 어느 국가도 과세를 하지 못하는 경우가 대표적이다. ② 이중 비용 공제(Double Deduction Outcome, 동일 비용에 대해 소득을 지급한 입장과 지급받은 입장 모두 공제받는 경우): 지점이나 혼성단체 등과의 연결납세를 통해서 양국에서 모두 손실을 공제받는 경우가 대표적이다. ③ 간접 비용 공제/소득불포함(Indirect Deduction/No Inclusion, 혼성 불일치 세제를 도입하지 않은 국가 간 거래를 이용한 세제상의 혜택을 제3국에서도 누릴 수 있는 경우). OECD(2015), *Neutralising the Effects of Hybrid Mismatch Arrangements, Action 2 - 2015 Final Report,* pp.16-17.

1106) OECD(2015), *Ibid(supra note 1105),* p.23, p.45, p.49, p.55, p.63, p.83.

1107) OECD(2015), *Ibid(supra note 1105),* p.67, p.77.

1108) OECD(2015), *Designing Effective Controlled Foreign Company Rules, Action 3 - 2015 Final Report,* pp.21-69.

1109) 법인세 이자 감가·감모상각비 차감 전 영업이익(Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization, EBITDA)을 말한다.

1110) OECD(2015), *Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments, Action 4 - 2015 Final Report,* pp.25-28.

1111) 실질적으로 사업 활동을 한 범위에서만 특례를 적용하도록 한다. OECD(2015), *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 - 2015 Final Report,* pp.23-40. 또 금융 활동 등에 대한 특례제도, 정상가격 산출방법 사전승인 등을 규정하고 있는 예규 등을 서로 교환하도록 한다. OECD(2015), *Ibid,* pp.45-58.

1112) 조세조약상의 '혜택배제(Limitation on Benefits)조항'과 '주요목적기준(Principal Purpose Test)조항' 등과 함께 국내법상의 조세조약 남용을 방지할 수 있는 일반 규정의 도입이 필요하다. OECD(2015), *Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances, Action 6 -*

2. 이행의무 수준

OECD는 이행의무 수준에 따라 '최소기준(minimum standard)', '기존 기준의 수정(revision of existing standard)'[1120], '공통접근(common approach)', '모범 관행(best practices) 권고'로 구분하고 있는데, 행동계획별 이행의무 수준은 다음과 같다.[1121]

2015 Final Report, pp.17-20.

1113) 위탁판매업자를 활용하거나 계약 및 업무 분할을 통해 고정사업장 지위를 인위적으로 회피하는 문제 등에 대처할 수 있도록 고정사업장의 개념을 정비해야 한다. OECD(2015), *Preventing the Artificial Avoidance of Permanent Establishment Status, Action 7 - 2015 Final Report*, pp.15-27. 예비적 또는 보조적 성격을 가진 활동과 관련된 고정사업장 예외 규정을 남용하지 못하도록 해야 한다. 예를 들어, 개별 법인들의 각 활동이 예비적 또는 보조적인 성격을 가진 것이라 하더라도 이를 종합하면 그러한 성격의 활동이라 볼 수 없는 경우에는 고정사업장에서 배제되는 예외조항을 적용하지 않는다(업무 분할을 이용한 고정사업장 예외 규정 적용 방지). OECD(2015), *Ibid,* pp.28-41.

1114) 기업 집단 내 가치 창출에 대한 기여, 위험 통제능력, 재무상황 등을 반영해서 이전가격을 산정하는 등 실질적 기여도에 따라 이전가격을 산정할 필요가 있다. OECD(2015), *Aligning Transfer Pricing Outcomes with Value Creation, Action 8-10 - 2015 Final Report.*

1115) OECD(2015), *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 - 2015 Final Report.*

1116) OECD(2015), *Mandatory Disclosure Rules, Action 12 - 2015 Final Report.*

1117) 일정 규모 이상 다국적 기업의 통합기업보고서(Master File), 개별기업보고서(Local File), 국가별보고서(Country-by-country Report) 등을 의무적으로 제출하도록 한다. OECD(2015), *Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, Action 13 - 2015 Final Report.*

1118) OECD(2015), *Making Dispute Resolution Mechanisms More Effective, Action 14 - 2015 Final Report*, pp.13-41(위 보고서에 따르면, 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국 및 미국이 강제 중재 제도에 대해 이행 의사를 표시했다고 한다).

1119) OECD(2015), *Developing a Multilateral Instrument to Modify Bilateral Tax Treaties, Action 15 - 2015 Final Report(*위 보고서에 따르면, 개별 조세조약 간 구체적 자구 및 조문 숫자 차이, 발효일 결정 기준, 번역 등의 문제들은 모두 해결이 가능하다고 한다).

1120) 개정된 국제기준에 합의한 국가만 이행의무를 부담한다.

1121) 행동계획 1, 11, 15에 대해서는 위와 같은 이행의무를 부여하지 않았다.

구분		내용
강	최소기준	행동계획 5(유해 과세 정책 대응 방안) 행동계획 6(주요목적기준조항) 행동계획 13(국가별 보고서) 행동계획 14(상호합의절차)
	기존 기준의 수정	행동계획 7(PE 지위의 인위적 회피 방지) 행동계획 8 내지 10(이전가격세제 강화)
중	공통접근	행동계획 2(혼성 불일치거래 규제) 행동계획 4(이자 비용 공제제한)
약	모범 관행 권고	행동계획 3(피지배외국법인세제 강화) 행동계획 6(혜택배제조항) 행동계획 12(조세회피 거래 보고의무) 행동계획 14(중재절차)

[부록 3] 필라 1, 2 최종 합의안[1122]

1. 필라 1[1123]

구분	내용
적용 대상	전 세계 연결 매출액 200억 유로 및 이익률 10% 이상 충족하는 다국적 기업. 단, 채굴업, 규제 금융업 제외
과세고리	해당 국가 내 매출액 100만 유로 이상(GDP 400억 유로 이하의 소규모 국가는 25만 유로 이상)
배분 대상	통상 이익률 10%를 넘는 초과이익 중 25%[1124]
귀속기준	최종 소비된 시장 소재국에 귀속됨이 원칙
이중과세 방지	면세, 세액공제를 통한 이중과세 방지
분쟁 해결 절차	Amount A에 대한 분쟁은 의무적이고 강제적인 분쟁 해결 절차로만 해결
단일국가 차원의 도입 제한	기존의 디지털 서비스 세제 또는 이와 유사한 세제를 폐지하고 미래에도 더는 도입하지 않기로 함.

1122) OECD(2021), *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy; OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*.

1123) 초과이익 배분과 관련된 이른바 A 금액(Amount A)에 대해서만 최종 합의안이 발표되었고, 마케팅이나 유통 활동에 대한 배분과 관련된 이른바 B 금액(Amount B)은 2022년 말까지 논의하기로 했다. 본문은 A 금액에 관한 내용이다.

1124) 중간 합의안에서는 20~30%였다. 기획재정부, “디지털 필라 1·2 최종 합의문 공개 - ‘23년부터 디지털세 본격 도입될 전망 -”, 보도참고자료(2021. 10. 9.), 1면.

2. 필라 2[1125]

구분	내용
공통접근	도입할 의무는 없으나, 도입한다면 필라 2의 방식을 따라야 하고, 다른 국가의 적용을 수용해야 함
적용 대상	연결 매출액 7.5억 유로 이상의 다국적 기업. 단, 최종 모회사에 적용하는 소득산입규칙은 이 요건을 충족하지 않아도 적용 가능함
소득산입규칙 (IRR)	최종 모회사부터 중간 모회사 순서로 부과
소득산입보완규칙(UTPR)	소득산입규칙이 적용되지 않는 경우에 적용하되, 해외 진출 초기 수준의 기업[1126]은 5년간 유예 [1127]
원천지국 과세권규정 (STTR)	저세율 국가에 소재한 자회사에 지급하는 이자, 사용료 등에 대해 9%보다 낮은 명목세율이 적용될 경우, 원천지국에 그 차액 부분에 대한 과세권 인정
최저한 세율	15%(IR, UTPR),[1128] 9%(STTR)[1129]

1125) OECD(2022), *Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules(Pillar Two)*; *Global Anti-Base Erosion Model Rules(Pillar Two) Frequently Asked Questions*; *Global Anti-Base Erosion Model Rules(Pillar Two) Examples.*

1126) 5,000만 유로 이하 유형자산 해외 보유, 5개 이하 국가에 진출 등의 요건을 갖춰야 한다. 중간 합의안에서는 이러한 예외 대상을 고려하지 않았다. 기획재정부, 앞 보도참고자료, 3면.

1127) 자회사가 다수일 경우 그 배분 기준에 대해서는 달리 정하지 않았다.

1128) 중간 합의안에서는 15% 이상이었다. 기획재정부, 위 보도참고자료, 2면.

1129) 중간 합의안에서는 7.5~9%이었다. 기획재정부, 위 보도참고자료, 3면.

Abstract

International Tax Avoidance Issue Examined Through International Regime Theory

Yoon, Junseok

Department of Law

The Graduate School

Seoul National University

Globally, each country's international tax law shares many similarities with others. This is because international tax law reflects the reality of international politics. Thus far, there has been an emphasis on cooperation to solve individual problems or issues in this field of law. However, in existing tax law academia, studies have focused on the results of cooperation, rather than its process, with the latter being mainly dealt with in the field of international politics. This dissertation is written, to an extent, from an international political perspective.

In the degree to which each country's policies affect each other, in other words in the area of issues with great interdependence, each country seeks to realize common benefits through cooperation with other countries. What is formed through that process is an

international regime, a set of principles, norms, rules, and policy-making procedures in which the expectations of each country converge. The area of international taxation is one such area with high interdependence. This is because taxes in each country affect investment and capital movements around the world. The high level of interdependence means that countries need to cooperate with each other. Therefore, it has become natural for countries to gather within international organizations to discuss issues related to international taxation and seek ways to cooperate. In order to promote and maintain cooperation, an international regime is also needed in this field, and the international tax regime can be said to fulfill that function.

International regime theory explains the formation, maintenance, and extinction of international regimes. The core major approaches are as follows:

Firstly, the structural approach focuses on the concept of hegemony to explain the formation of the international regime. It is formed when there is a consensus among countries on both the common interests promoted through such a regime and on its core ideology, and there is a hegemonic nation that desires and has the ability to promote its formation. The international regime is maintained for as long as the hegemon retains its dominant position, but if the latter declines, so the former will.

Secondly, the game-theoretic approach basically assumes a situation in which two countries can choose between strategies of cooperation or betrayal. It is broadly divided into four types of games: collaboration, coordination, assurance, and persuasion and seeks ways to form an international regime by enabling cooperation in each situation.

Thirdly, the functional approach finds a way to solve the failure of the political market, a situation in which countries cannot cooperate even though they could realize common benefits through cooperation. For each country to cooperate, it must also be confident that others will do likewise, and the transaction cost of cooperation must be reduced, a job that is fulfilled by the international regime.

Fourthly, the cognitive approach emphasizes the importance of knowledge, information, and learning, and the role of the epistemic community. When learning through new knowledge and information, policymakers recognize the need to make new policy decisions. At this time, the epistemic community, a group of experts in a given issue, plays a key role in developing and disseminating policies. A new international regime is formed as a result of that process.

All four approaches have limitations as well as theoretical usefulness, so they need to be used collectively. This is equally true when applying them to the area of international tax.

Although countries often try a unilateral approach to solving the problem of tax avoidance, they generally discuss it in international organizations and prepare joint countermeasures. However, cooperation has not always been successful; see for example the failure of the Harmful Tax Competition project carried out by the Organization for Economic Cooperation and Development (hereafter OECD) in the late 1990s. Nevertheless, a U.S.-led tax information exchange system was successfully established in the early and mid-2000s. The factors that determine failure and success are as follows:

Firstly, for both tax competition and information exchange issues, countries tried to solve the problem through multilateral cooperation. However, an international tax regime could not be formed for the area of tax competition because there was no support from the

hegemonic United States and there was no consensus among countries on core ideologies. However, an international tax regime could be formed in the area of information exchange thanks to the United States strongly pushing for such a system.

Secondly, in the game of both tax competition and information exchange, capital exporting countries must persuade capital importing countries to change their strategies. Only then can the two groups cooperate to solve the problem of tax competition and information exchange. In each game, the existence of tax havens and countries with banking secrecy act hinders cooperation. However, when the United States intervened in each game, the results changed. In the tax competition game, the United States withdrew its support for the OECD Harmful Tax Competition project. Next, in the tax information exchange game, the U.S. Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) has solved the problem of impediments to the exchange of information between countries by denying foreign financial institutions access to U.S. capital markets unless data pertaining to U.S. citizens' or U.S.-owned foreign entities' financial accounts is provided.

Thirdly, to effectively regulate the problem of tax avoidance, as many countries as possible should participate. It is necessary to have a system that can give confidence that other countries will also cooperate. A multilateral convention would be the best way to ensure this. The biggest difference between the two problems of tax competition and information exchange was the existence of a multilateral convention, that is, the Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Financial Account Information. In the area of tax competition, blacklisting and individual country's monitoring and sanctions were the chosen tools, but none of them was effective. If a multilateral convention cannot be concluded due to

the nature of the issue or difficulties in negotiations, other effective means should be prepared.

Fourthly, if the problem in any given area is to be resolved through multilateral approaches, the existence of international organizations serving as an epistemic community is important. This is because such organizations can help countries recognize the status of the problem and provide a forum to discuss it, and to present effective solutions to solve it. The OECD has not played a role in the issue of tax competition, but it has in the issue of tax information exchange, albeit in a limited way.

The process of forming an international tax regime related to the Base Erosion and Profit Shifting (hereafter BEPS) project, which has been underway since the late 2010s and is still ongoing, is expected to be as follows:

Firstly, the United States still maintains its position as a hegemon and has the greatest interest in the issue of multinational corporations' tax avoidance, so it will exert its influence in any way. Simply refusing to participate will not prevent other countries from taking away U.S. tax sources, so it will actively participate in the discussion process. However, unless it prepares a template or model answer, as in the case of tax information exchange, it is highly likely that the United States will wait and watch the international discussion, and then request revisions in favor of its interests when the discussion has progresses to some extent. On the other hand, if public interest in the BEPS issue diminishes over time, multinationals' influence on government decision-making will grow again, and the United States will induce discussions within and outside the OECD if necessary, which could end aligned with the interests of multinationals. Accordingly, it should be kept in mind that

the direction of the solution or the model answer presented by the United States may not always be the best answer for all countries.

Secondly, countries that are passive regarding BEPS must change their strategies. To do so, it is necessary to distribute fairly the benefits that can be obtained from solving the BEPS problem, and to enforce and monitor cooperation even in situations where there is an incentive to betray. Even if the BEPS issue is solved perfectly through cooperation with every country, there may be subsequent competition to secure tax revenues from each other, which could lead to a resurgence in the problem of double taxation when the problem of fair distribution of benefits remains unsolved.

Thirdly, the BEPS issue can be solved only if and when every country cooperates. Only the confidence that other countries are also cooperating can prompt each country to cooperate. If there is a great anxiety that the other countries may one day renege, there will be less incentive to cooperate. A multilateral convention may be the most effective means of eliminating uncertainty, but the negotiating costs may be too high. It is understandable in this respect that most of the action plans for the BEPS project presuppose a unilateral approach. Meanwhile, peer review or blacklisting can be a useful means to encourage each country to cooperate only when as many countries as possible participate in the process, and when transparent and fair procedures are guaranteed.

Fourthly, the OECD will also play a role as an epistemic community in the BEPS issue. This is not because that the OECD is sufficiently qualified, but because there is no realistic alternative. Of course, its role will inevitably be limited in the current trend led by the hegemonic United States. However, in order to continuously exert its limited influence on the world, it must be an organization that

does not only represent the interests of its Member States, but also contributes to promoting universal benefits that accrue to all countries. It is not enough to simply guarantee the participation of non-members; it is necessary to ensure a democratic process, and to lead the negotiations so that all participants can accept the results as fair. Of course, it is expected to be very difficult to achieve all of these in reality.

keywords : International Tax Regime, OECD, International Tax Avoidance, Tax Competition, Tax Information Exchange, BEPS
Student Number : 2016-33364