



4차 산업혁명과 조세정책

2020. 12

전병목 · 김빛마로 · 안종석 · 정재현



4차 산업혁명과 조세정책

2020. 12

전병목 · 김빛마로 · 안종석 · 정재현

서 언

4차 산업혁명이라는 기술 변혁은 개인, 기업, 국가 등 모든 경제주체들의 생활방식을 크게 변화시킬 것으로 예상되고 있다. AI, IoT, Platform, 3D printing 등 혁신적 기술들을 바탕으로 제품 및 서비스의 생산, 공급, 소비 방식, 그리고 정부의 역할 등에서 예상하지 못하는 변화를 유발할 것이다. 이러한 경제활동 방식의 변화는 정부의 조세정책에도 위기와 기회의 요인으로 작용할 것이다. 조세정책 위기의 근거는 경제활동의 방식 변화가 세원 이동을 유발하여 세입 확보를 위한 정책의 재구성을 요구하기 때문이다.

4차 산업혁명이 야기하는 일자리 규모와 구조 변화, 기업 및 판매활동의 장소적 제약 초월, 개인들의 소비행태 변화 등은 기존의 과세방식에 대한 재검토를 요구하게 된다. 대표적인 사례가 노동을 대체하는 로봇세의 도입 주장이다. 안정적인 재원 확보를 위한 조세정책의 재점검이 필요한 시점이다. 조세정책에의 기회는 다양한 디지털 정보의 축적과 활용으로 인해 정책 구성의 한계가 축소된다는 점이다. 디지털 플랫폼 등을 통한 디지털 거래 활성화는 경제주체의 경제활동 투명성을 높인다. 이에 따라 개인의 소득 및 소비에 대한 정확한 정보를 바탕으로 일생 관점의 소득과세, 누진적 소비과세 등 다양한 정책적 실험도 가능하게 될 것이다. 동시에 수많은 자료의 축적은 다양한 분석기법 등을 통해 증거에 기반한 정책 수립에 기여할 수 있을 것이다.

본 연구는 4차 산업혁명이 불러올 수 있는 다양한 경제·사회적 변화 중 조세정책과 연관성이 밀접하면서 중·단기 시계에서 우선적으로 검토가 필요한 분야로 구성한다. 가장 크고 의미있는 변화인 노동시장의 규모 및 구성의 변화, 플랫폼 등 기업활동의 변화 등을 바탕으로 설정하였다. 다만 4차 산업혁명의 영향 중 노동시장의 규모 변화가 가장 큰 정책적 관심 대상으로 적극 대비가 필요한 분야이지만, 그 방향성을 예측하기 어려워 제외하였다.

먼저 상품 및 서비스 거래단계에서 디지털 플랫폼의 광범위한 활용이 가져오는 소득세 및 부가가치세제에의 영향을 살펴본다. 디지털 플랫폼 중심의 거래활동 증가는 공급자와 수요자 모두에게 거래 편의를 제공함과 동시에 다양한 거래정보를 남기게 된다. 또한 전통적으로 거래에 필요한 물리적 장소 등의 요건을 초월함으로써 인해 기존 과세시스템을 따르지 않는 많은 국제적 거래를 발생시킨다. 이러한 거래관행이 소득세 및 부가가치세 정책에 미치는 영향과 대응방안을 살펴본다.

두 번째로는, 보다 직접적으로 거래장소의 영향을 벗어나게 되는 법인세 과세정책의 대응방향을 살펴본다. 거래의 장소적 의미가 약화됨에 따라 법인세원 확보를 위한 국제분쟁이 높아지고 있다. OECD 등 국제기구를 중심으로 한 국제적 표준 구축 동향과 함께 문제 해결을 위한 근본적 개선 방향을 검토한다.

세 번째, 디지털 거래의 활성화에 따른 빅데이터 활용방안이다. 4차 산업혁명은 그 방향성을 예상하기 어렵지만, 혁신적이며 고도화된 디지털 기술을 바탕으로 생산 및 소비 행태를 변화시킬 것이다. 이러한 변화는 막대한 디지털 정보를 제공할 것이며 이는 향후 조세 등 다양한 분야의 정책개발에 큰 영향을 미칠 것이다. 빅데이터의 활용 분야 및 방안을 점검하여 향후 정책개발에 시사점을 제공한다.

네 번째로는, 4차 산업혁명으로 인한 경제 및 사회 활동의 혁신이 불러올 수 있는 세수의 영향이다. 조세정책적 차원에서 가장 기초적인 질문으로 노동시장의 구조 변화에 따른 영향분석, 로봇세 등의 도입 가능성을 검토한다. 그리고 다른 세목 분야에의 영향도 분석함으로써 향후 세입확보 노력의 정도와 방향에 대한 시사점을 제공한다.

본 보고서는 본원의 전병목 박사, 김빛마로 박사, 안종석 박사, 정재현 박사가 공동으로 집필하였다. 저자들은 중간보고와 최종보고 세미나 등을 통해 연구에 유익한 말씀을 주신 원내 연구위원들과 외부 평가위원들에 감사드린다. 그리고 연구의 마무리 단계에서 귀중한 논평을 해주신 익명의 두 논평자들에게 감사드린다. 또한 보고서 집필과정에서 관련 자료수집과 정리, 분석 과정에 많은 도움을 준 권선정 연구원, 변이슬 연구원, 조은빛 연구원

에게 감사의 마음을 전한다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적 견해이며 본 연구원의 공식 견해를 반영한 것이 아님을 밝혀둔다.

2020년 12월

한국조세재정연구원

원장 김 유 찬

요약 및 정책적 시사점

급속한 기술발전으로 경제·사회생활 구조의 대변화를 불러올 것이라는 4차 산업혁명의 진전은 재원조달 목적의 조세정책 차원에서도 적절한 대응을 요구하고 있다. 4차 산업혁명이 갖는 불확실성, 복잡성, 모호성, 변동성 등으로 인해 그 영향을 정확히 예측하기 어렵지만, 사회 및 산업 구조의 급격하고 광범위한 변화 가능성에 대응할 수 있어야 한다. 조세정책의 경우에도, 정부 기능을 뒷받침하고 납세자들의 신뢰를 바탕으로 운영된다는 점에서 유연하면서도 일관된 정책추진이 중요하다. 이러한 정책추진을 위해서는 미래 변화 방향을 적극적으로 수용·적용 또는 극복·활용하려는 노력이 중요하다.

본 연구는 4차 산업혁명이 불러올 변화 중 조세정책적으로 의미가 있는 중요 과제들을 평가하고 그 대응방향을 살펴본다. 이를 위해 먼저 4차 산업혁명으로 혁신적 변화가 예상되는 일자리 규모와 구조, 기업활동 방식, 그리고 조세정책에 미치는 대체적인 영향을 선행연구를 바탕으로 살펴본다. 이러한 변화들 가운데 현 시점에서 그 방향성이 비교적 명확하고 대응정책이 필요한 부분을 선정하고 이에 대한 대응방향을 제시하고자 한다. 4차 산업혁명의 영향 중 가장 관심이 집중되는 것은 일자리에 대한 영향이다. 이를 일자리 규모와 구조로 구분하여 살펴보았다. 일자리 규모에의 영향은 주로 노동수요 변화에서 기인하는데, 기술발전의 대체효과와 보완효과의 상대적 크기에 따라 총규모의 변화가 예상된다. 기술발전이 야기하는 대체효과는 기계를 통한 노동대체를 통해 노동수요를 줄이는 효과이며, 보완효과는 기술발전에 따른 연관 및 다른 분야 노동수요 창출 효과이다. 이 두 가지 상반된 효과의 크기는 대상 산업 분야, 필요한 기술숙련도 등에 따라 다르게 나타나므로 사전적으로 판단하기 어렵다. 노동시장의 구조 역시 4차 산업혁명으로 크게 변화하게 된다. 상대적으로 저임금 근로시장은 새로운 기술로 대체되어 비중이 줄어들게 될 것이며, 고임금 근로시장은 새로운 기술개발

및 적용을 위해 비중이 증가하게 된다. 또한 비임금시장, 즉 자영업시장의 경우에는 개인들의 용이한 시장참여로 그 규모가 증가할 것이지만 소득 수준은 경쟁 심화로 상대적으로 낮아질 가능성이 높다. 이러한 노동구조의 변화는 저소득 자영업자 증가, 소득격차 확대 등으로 요약될 수 있다.

다음으로 4차 산업혁명은 새로운 기술의 적용대상인 기업활동에 큰 변화를 불러온다. 가장 큰 변화는 플랫폼을 통한 장소 제약의 완화인데, 플랫폼 기업과 비플랫폼 기업에 차별되게 나타난다. 플랫폼의 등장 및 활동영역 증대는 시장 접근성이 개선된 개인의 소규모 사업활동 증가와 이로 인한 경쟁 심화로 동종 기업의 수익 악화가 예상된다. 플랫폼 운영 기업의 경우, 네트워크효과로 인해 독과점화 가능성이 높아지게 된다. 또한 혁신적 아이디어의 시장 진출이 용이해짐에 따라, 플랫폼 기업 간 경쟁 심화 및 기업들의 시장지위 변동성도 높아질 것이다. 4차 산업혁명으로 인한 경제활동 방식의 변화는 경제활동과 밀접하게 연관된 조세제도의 변화를 요구한다. 즉, 플랫폼 활용 및 디지털화로 인한 전자상거래(e-commerce) 증가와 법인세원의 국제적 이동에 대한 대응, 노동시장 구조 변화(자영업 활성화 등)에 대응하는 사회보장제도의 개선, 소득격차 확대에 대한 대응 등이 중요하다. 동시에 보다 정확해진 과세자료 수집 환경에서 이를 조세제도 및 행정의 발전으로 연결하고자 하는 노력도 중요하다. 가장 기본적인 자영업자의 소득과액에서부터 소득과세의 형평성 제고, 기타 빅데이터를 적극적으로 활용하여 새로운 정책(일생소득 기준 과세, 소비세의 누진성 등)을 개발할 필요가 있다.

4차 산업혁명의 영향 중 노동시장의 규모 변화가 가장 큰 정책적 관심 대상이며 대비가 필요한 분야이지만, 그 방향성을 예측하기 어려워 제외하였다. 그 외에도 고용 증가의 경우는 정책대응의 필요성이 낮고, 고용 감소의 경우에도 조세정책적 역할에 한계¹⁾가 있는 상황을 감안하였다. 반면 상대적으로 변화에 대한 예상과 대응이 가능한 분야는 디지털 플랫폼 등의 활용으로 인한 노동수요 구조의 변화, 기업활동의 장소 제약 완화, 막대한 자료(data)의

1) 전병목·김학수·오종현(2018, 『저성장시대의 조세정책 방향』, 한국조세재정연구원에 따르면 고용은 조세지원보다 기업 매출 등 경제성장의 영향력이 중요하게 나타남. 이러한 경제성장을 촉진하는 조세정책의 역할 역시 4차 산업혁명에 기반한 기업경쟁력 제고로 나타나므로 4차 산업혁명의 부정적 결과를 극복하는 대안이 되기에는 한계가 있음.

축적, 이러한 변화에 따른 세원 변화 등이라 할 수 있다. 본 연구는 4차 산업 혁명이 불러오는 다양한 변화 가능성을 바탕으로 디지털화, 거래장소 제약 완화 등을 중심으로 이와 연계된 조세정책적 영향과 대응방안을 분석한다.

구체적으로 플랫폼 활성화에 따른 개인소득세 및 부가가치세 문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 디지털 플랫폼 자체를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이는 현재의 수익창출구조하에서 디지털 플랫폼이 과세당국에 비해 가지고 있는 정보의 우위, 대다수의 디지털 플랫폼들이 추가적인 납세협력 비용을 부담할 수 있는 충분한 규모 및 능력을 갖추고 있다는 인식 등이 바탕이 된 것이다. 이에 따라 우리나라의 경우에도 플랫폼 판매자들에 대한 효과적인 과세를 위해 디지털 플랫폼에 추가적인 역할을 부여하는 방안을 고려할 필요가 있다. 먼저 단기적으로는 디지털 플랫폼과 과세당국 사이에 자발적 협조체계를 구축하여 디지털 플랫폼의 우월한 정보력을 과세행정에 활용하는 방안이 필요할 것이다. 구체적으로, 디지털 플랫폼이 플랫폼 판매자 관련 정보를 정기적으로 과세관청과 공유하도록 하는 정보공유협정을 체결하거나, 디지털 플랫폼이 플랫폼 판매자들의 세금을 납부 및 신고하는 과정을 지원하는 시스템을 구축할 경우 관련 비용에 세제혜택을 주는 방안을 고려할 수 있다. 중장기적으로는 디지털 플랫폼에 플랫폼 판매자의 납세의무와 관련된 사항을 의무화하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 디지털 플랫폼에 의한 과세관청으로의 정보공유를 의무화하는 방안, 플랫폼 판매자들이 부담해야 할 세액에 대한 원천징수 의무를 부여하는 방안 등은 활발히 논의되고 있는 정책대안이므로 우리나라도 이의 단계적 도입을 고려해볼 필요가 있다. 또한 특정 요건을 만족하는 경우에 한해서는 디지털 플랫폼을 간주 공급자로 보고 플랫폼 판매자의 부가가치세 납세의무를 완전히 부여하는 OECD의 Full-Liability Regime에 대해서도 검토해볼 수 있을 것이다. 다만, 이러한 방안은 디지털 플랫폼에 과도한 부담이 될 수 있으므로 도입에 신중할 필요가 있다. 또한 이러한 디지털 플랫폼 활용 방안과는 별개로 플랫폼 판매자들의 자발적 납세순응을 유도하기 위해 신고·납부 절차 간소화, 한시적 세부담 완화 등을 고려할 수 있을 것이며, 플랫폼 판매자들에 대한 정

확한 현황 파악을 위해 국세청 업종 분류를 세분화 및 업데이트하는 작업도 필요하다고 판단된다.

다음은 법인세 정책이다. 디지털경제하에서 법인세 정책은 OECD 등을 통한 노력에도 불구하고 수년 내에 BEPS에 대한 획기적인 대응방안이 시행될 것으로 보이지는 않는다. 현재 진행되고 있는 2-Pillar 접근법에 대한 합의는 쉽지 않을 것으로 전망된다. 중요한 정책변수들에 대한 합의를 도출하여야 하는데, 국가 간 이해관계가 충돌되고 경제적 합리성을 가진 방안을 찾아내는 데 어려움이 있을 것으로 보인다. 합의된 접근이 아닌 일방적 조치인 디지털 서비스세의 경우 도입 국가가 증가하고 있는데, 미국 등 무역 상대방 국가의 반발로 연기되고 있어 실질적인 과세가 될 수 있을지는 두고 봐야 한다. 최근 법인세 정책의 주요 대안들의 공통점은 수요지 과세권 강화이다. 디지털 서비스세는 당연히 소비자 과세로 법인세를 대체하는 방안이며, 2-Pillar 접근법도 법인 이익의 일부분을 소비지에 배분하여 과세하도록 하는 방안을 담고 있다. DBCFT는 법인소득에 소비자 과세원칙을 적용하여 소비지에서 과세하도록 하는 방안이다. 이러한 변화는 앞으로 법인세와 소비세의 역할이 변화될 가능성이 있음을 시사한다. 법인세제의 개혁이 쉽지 않은 가운데, 법인세를 인하 경쟁은 지속되는 상황에서 법인세 수입 감소를 다른 방법으로 대체할 필요성이 있다. 일부 국가에서 디지털 서비스세에 대해서만 적용되는 매출세 형식의 디지털 서비스세를 도입하였는데, 장기적인 해결책이라고 볼 수는 없다. 그보다는 보편적 소비세인 부가가치세로 법인세 수입 감소를 대체하는 것이 효율성 측면에서 우월하다.

4차 산업혁명으로 촉발된 경제의 디지털화는 조세행정에 활용 가능한 데이터를 크게 증가시켰다. 이에 과세당국은 기존 세무신고 자료의 디지털화와 더불어, 금융기관, 인터넷상거래업체, 소셜미디어 등 제3자로부터 비정형 데이터를 축적하여 빅데이터 분석의 토대를 마련하고 있다. 이렇게 구축된 빅데이터는 고급 분석기술과 만나 세무조사 대상을 선정하고 납세순응을 제고하는 등의 세원 관리와 납세자 지원서비스 강화, 정책 평가 측면 등에서 다양하게 활용되고 있다. 머신러닝을 비롯한 고급 분석기술을 활용하여 부정신고 위험이 높은 자를 선별해내고, 또한 과거 납부성향을 분석하여 납세

순응 위험을 사전에 예측하는 등 한정된 행정자원을 특정 대상에 집중할 수 있게 해준다. 또한 사전에 축적된 문의사항을 분석하여 납세자들의 주요 질문사항을 파악, 필요 정보를 적시에 제공하는 등 조세행정의 효율성을 제고할 수 있다. 하지만 이 과정에서 납세자의 사전 동의 없이 제3자로부터 제공된 정보와 기타 비정형 데이터가 광범위하게 활용되며 납세자의 개인정보 침해 가능성이 커지고 있다. 우리나라 과세당국도 빅데이터 시대의 조세행정 효율화를 위해 유관 정부기관 및 제3자와의 협조를 통해 빅데이터 구축에 노력하되, 납세자 권리 침해를 방지하기 위하여 제3자 데이터 사용 동의 및 활용 등에 대한 법적 근거를 명확히 할 필요가 있다.

방대하고도 정확한 경제활동 데이터 축적은 소규모 거래, 소비자와의 거래 등에 대한 투명성 제고로 소득과약 및 지하경제 규모 축소에 크게 기여할 것이다. 동시에 소득 관련 자료의 미비 또는 비용문제로 인해 운영 중인 추계과세제도, 즉 단순경비율·기준경비율 등의 제도 운용 필요성도 약화될 것이다. 법인의 경우에도 부가급여 등 법인소득의 사적편취행위 등에 대한 모니터링이 강화될 수 있다. 이러한 변화는 전반적인 투명성 제고로 인해 조세제도에 대한 납세자의 신뢰성을 높이는 데 기여할 것이다. 보다 적극적으로는 조세환경의 변화를 감안하여 누진적 소비과세의 활용, 법인세의 소득세 예납적 기능 강화 등도 가능할 것이며 조세제도 전반의 효율성 제고에 기여할 것이다.

4차 산업혁명으로 인한 경제활동 변화가 불러오는 세원예의 영향을 플랫폼 노동자 증가, 로봇세의 기능 가능성, 그리고 조세정책 환경 변화에 따른 법인·소비세의 영향 등으로 구분하여 살펴본다. 먼저 플랫폼 활성화로 인한 고용구조 변화, 즉 임금근로자에서 자영업 플랫폼 노동자로의 전환이 야기하는 재정수입(소득세와 사회보장기여금) 감소효과는 개인소득 수준에 따라 1.4조~2.2조원 수준(2018년 46.9만명 종사자 기준)에 이르는 것으로 나타났다. 주 15시간 이하 근무자로 현재 사회보험 적용 대상자가 아닌 종사자들을 차감할 경우에도 1.1조~1.8조원의 재정수입 감소가 일어난 것으로 추정된다. 주된 재정수입 감소는 사회보험 가입자 감소에 따른 사회보험기여금 수입 감소이다. 4차 산업혁명의 진전으로 플랫폼 노동자들의 규모가 현재보다 더

증가할 수 있고, 추계에 포함되지 않는 플랫폼 종사자들인 숙박공유업 등을 감안하면 재정수입 감소 규모는 더 증가할 것이다. 자영업자 중심의 노동수요 구조 변화는 사회보험뿐만 아니라 소득세입의 성장을 지속적으로 저해할 것이다.

한편 로봇세를 도입하면 단기적으로 일자리 대체효과를 늦추어 일자리 감소 축소 및 채용조달 효과를 누릴 수 있지만, 중장기적으로 지속가능하지 않다. 로봇세는 국내 기업들의 경쟁력을 상대적으로 저하시켜 기업 일자리 자체를 줄일 가능성이 높기 때문이다. 일자리 보존과 채용조달 두 가지 측면에서 장기적으로 지속가능하지 않으므로, 로봇세의 도입은 현실적으로 채택하기 어려운 정책방안이라 할 수 있다. 오히려 로봇 도입 등 기술발전은 기업의 경쟁력과 수익성을 제고하여 장기적 생존 가능성을 높여주는 기업 존속의 필수요소다. 로봇 등 기술발전으로 인한 생산성 향상은 법인세수를 직접적으로 늘리고 동시에 일자리의 규모 확대 내지 유지를 가능케 한다. 즉, 특별한 제도를 도입하지 않더라도 일정부분 다른 세목으로 세수가 증가하게 된다. 생산요소예의 세금 부과는 기업의 생산성 저하를 초래하여 기업 활동에 악영향을 미치게 된다. 그리고 이러한 생산성 저하효과의 영향은 시간의 흐름에 따라 더욱 확대될 수 있다. 특히 우리나라는 제조업 비중이 높은 국가로 외국에 비해 높은 로봇 활용을 통해 국제경쟁력을 유지하고 있다. 이러한 상황에서 생산성 향상에 큰 영향을 미칠 수 있는 로봇세의 도입이 초래하는 경제적 충격은 다른 국가에 비해 크게 나타날 수 있다. 로봇세의 도입은 세수 측면의 실효성이 크지 않은 가운데 생산성 향상을 저해하여 경제성장에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높은 방안으로 현실적 세입확보 수단이 되기 어렵다.

법인세수의 경우, 플랫폼을 통한 경쟁 강화로 인해 비플랫폼 기업들의 수익성이 하락할 것으로 예상된다. 반면 플랫폼 기업의 경우 독과점으로서의 발전 가능성이 높아 그 지위의 달성 및 유지 여부가 중요하다. 세계적 기업으로의 성장과 유지의 어려움과 혁신을 통한 시장 접근의 용이성을 감안하면, 플랫폼 기업의 수익은 상당할 것이나 그 변동성도 클 것이다. 또한 국제조세 관점에서 이루어지는 세원이동 방지 노력은 법인세의 소비세화, 즉 소비지

과세권의 강화로 나타날 것이다. 이는 수출 비중이 높은 우리나라의 법인세 수에는 부정적인 영향을 나타낼 가능성이 높다. 그 외 개별소비세는 기술발전 에 따른 혁신적 상품의 개발, 석유 이외 새로운 에너지원 활용 등으로 세 수 감소의 우려가 높다. 시장상황 변화에 대한 대응노력과 함께 개별소비세 의 역할에 대한 재검토가 필요할 수 있다.

4차 산업혁명의 진전이 세월에 미치는 영향은 전반적으로 부정적일 것으 로 판단된다. 임금근로자의 자영업 전환은 소득세입뿐만 아니라 사회보장수 입의 감소를 유발할 것이다. 전자상거래의 증가와 높은 수출비중 경제는 기 업의 세부담 회피 노력 강화와 소비자 과세권 강화로 인해 법인세입 감소 위험으로 작용할 것이다. 그 외에도 기술발전은 소비자의 소비 품목 및 방식의 변화를 유발하여 개별 소비세원에도 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다.

4차 산업혁명은 우리에게 예측하지 못하는 변화를 가져올 것이다. 이러한 환경 변화는 조세정책적으로 세입 변동성 증가, 사회보험세입 감소, 거래투 명성 향상, 조세제도 효율성 강화 등이라는 긍정적·부정적 영향을 미칠 것 이다. 그중에서 부정적 요인인 세입 변동성과 사회보험세입 감소(증가 둔화) 는 중단기적으로 나타날 가능성이 높다. 반면 긍정적 영향인 거래투명성 향 상, 효율적 조세제도 구축의 효과는 장기적으로 나타날 것이다. 이에 따라 중기적으로 부정적 영향을 대비하기 위해 자영업자 및 플랫폼 종사자의 사 회보험(사회보장제도) 강제가입 노력이 중요하다. 플랫폼에 일정부분 고용 주로서의 의무를 부과하는 것도 사회보험 재정수입의 급격한 감소를 극복하 는 방안이 될 수 있다. 동시에 세입 감소 가능성과 변동성 증가에 대응하기 위해 안정적 세목인 소득세, 소비세의 역할을 강화해 나가는 것도 필요하다. 가장 큰 변화가 예상되는 법인활동을 지원하기 위해 혁신활동을 지원하는 조세정책적 역할 역시 지속적으로 실효성을 높여 나갈 필요가 있다. 장기적 으로 개선된 과세환경, 디지털 환경, 빅데이터 등을 적극적으로 활용하기 위 한 다른 정책 시도들도 요구된다.

4차 산업혁명이라는 불확실한 미래에 대한 예측을 바탕으로 한 조세정책 적 대응 검토는 그 한계 역시 상당하다. 가장 심각한 문제로 인식되는 고용 규모 변동에 대한 대응정책을 제시하기 어려운데 그 이유는 고용규모 변화 자

체에 대한 전망이 불확실하고, 기업들의 경쟁력 확보방향과 밀접한 연관이 있기 때문이다. 이러한 불확실성으로 인해 세입변동 방향에 대한 시사점을 제공할 수는 있지만, 새로운 세입확보 방안은 포괄적일 수밖에 없다. 향후 특정가능한 시장변화 추세를 바탕으로 추가 연구가 필요하다.

목 차

I. 서론	21
II. 4차 산업혁명의 발전	24
1. 정의와 특성	24
2. 경제·사회적 영향	26
가. 일자리 영향	26
나. 기업활동	32
다. 조세정책적 영향	36
3. 연구의 구성	40
III. 플랫폼 경제와 소득세·부가가치세 정책	42
1. 디지털 플랫폼 역할 증대와 그 영향	42
가. 디지털 플랫폼의 유형 및 특징	42
나. 플랫폼 경제 활성화와 개인 간 거래의 증대	47
2. 디지털 플랫폼 경제 활성화에 따른 조세 쟁점	56
가. 개인소득세 관련 쟁점	57
나. 부가가치세 관련 쟁점	59
3. 정책대응 방향 검토	63
가. 공유 및 각 경제 활성화와 이에 대한 대응방안	63
나. 온라인을 통한 국제거래 증가 문제에 대한 대응방안	73
4. 소결	82
IV. 디지털 경제활동과 법인세 정책	88
1. 서론	88
2. 과세권 배분 원칙과 디지털 경제의 새로운 도전	93

가. 과세권 배분 원칙과 투자의 효율성	93
나. 조세조약에 따른 과세권 배분 원칙	95
다. 다국적 기업의 조세회피와 디지털 경제의 새로운 도전	98
3. BEPS 대응을 위한 국제 논의	102
가. OECD의 BEPS 프로젝트 2015년 최종보고서	103
나. EU의 디지털 서비스세	114
다. 2-Pillar 접근법	120
4. 법인세제의 근본적 개혁 논의	136
가. 합산과세(Unitary Tax)	138
나. 투자자 거주지 과세방식	140
다. 소비지 과세방식	142
5. 소결	147
V. 빅데이터와 세무행정	151
1. 빅데이터의 개념과 특성	151
2. 빅데이터와 분석기술을 활용한 조세행정 발전 방향	152
가. 조세행정과 빅데이터	152
나. 납세정보의 디지털화	153
다. 비정형 정보의 확보	155
라. 조세행정을 위한 빅데이터 분석기술의 활용	157
마. 데이터기반 세무행정을 위한 조직 체계	159
3. 빅데이터 분석의 조세행정 활용 사례	165
가. 세무조사 대상 선정을 위한 예측분석의 활용	165
나. 조세채납액 관리를 위한 고급분석 활용	168
다. 세무 지원서비스 강화	170
4. 우리나라 국세청의 빅데이터 활용 현황	174
가. 데이터 수집	174

나. 국세청 빅데이터 센터 현황	175
5. 디지털 조세행정을 위한 주요국 과세당국의 프로젝트	178
가. 미국	178
나. 영국	180
다. 호주	183
라. 일본	185
마. 프랑스	188
바. 독일	189
6. 빅데이터 시대의 개인정보 보호 관련 쟁점	190
7. 빅데이터와 정책 효율성 제고	194
VI. 4차 산업혁명과 자원조달정책	198
1. 자원조달 구조의 변화	198
2. 플랫폼 노동자 증가의 세수효과	203
3. 로봇세의 세입 기여 가능성	211
가. 배경	211
나. 로봇세의 역할 가능성	212
다. 세입 영향	214
라. 소결	217
4. 법인세 및 소비세 등의 영향	218
VII. 결론 및 정책시사점	223
참고문헌	230
부 록	244
1. 디지털경제 전환의 조세정책 영향(Jacobs, 2017)	244
2. EU 2021 E-Commerce VAT Package의 주요 내용	247

표목차

〈표 II-1〉 산업혁명의 특징 25

〈표 II-2〉 4차 산업혁명의 일자리 영향 32

〈표 II-3〉 4차 산업혁명의 기업부문 영향 36

〈표 II-4〉 고용보험 요율 부담구조(2020) 37

〈표 II-5〉 4차 산업혁명과 조세정책 과제 40

〈표 III-1〉 1995년과 2015년 시가총액 기준 상위 15개 인터넷 기업 43

〈표 III-2〉 디지털 플랫폼의 유형 및 예시 44

〈표 III-3〉 우리나라의 플랫폼 노동자 수 추정치 51

〈표 III-4〉 우리나라의 플랫폼 노동자 월평균소득 추정치 52

〈표 III-5〉 2014~2018년 각 연도 귀속 사업소득 원천징수 현황 54

〈표 III-6〉 Full-Liability Regime 도입 시 권고사항 76

〈표 III-7〉 정보공유 사항 예시 79

〈표 III-8〉 정보공유 의무화 제도 도입 시 고려사항 80

〈표 III-9〉 플랫폼의 자발적 협조 제도 도입 시 고려사항 81

〈표 IV-1〉 다국적 기업의 조세회피 방법과 대응, 디지털 경제의 도전 98

〈표 IV-2〉 BEPS 프로젝트 Action별 주요 이슈 106

〈표 IV-3〉 Pillar 1 이익의 구분 및 배분방식 123

〈표 IV-4〉 Pillar 1, Pillar 2 시행에 따른 세수 증대 효과 132

〈표 IV-5〉 DBCFT의 국경조정 사례: 부가가치세와의 비교 145

〈표 V-1〉 빅데이터의 특성 및 분석의 기대효과 152

〈표 V-2〉 세무행정의 데이터 성숙 모델: 빅데이터 관리 162

〈표 V-3〉 2019년 분석과제 내용	175
〈표 V-4〉 미국 IRS 소득통계과 프로젝트 목록	179
〈표 V-5〉 부처별 디지털전략 프로젝트	182
〈표 V-6〉 호주 국세청의 디지털 서비스 프로젝트	184
〈표 V-7〉 일본 세무행정 미래상의 서비스 개발 계획	186
〈표 V-8〉 프랑스 Public Action 2022의 2019년 기준 확정된 프로젝트 목록	188
〈표 V-9〉 독일 정부의 디지털 행정을 위한 과제	190
〈표 V-10〉 개인정보의 범위	192
〈표 V-11〉 2020년 홈택스 법인세 신고도움서비스	195
〈표 V-12〉 디지털 데이터 및 빅데이터 활용의 방향	197
〈표 VI-1〉 근로소득 연말정산자의 소득 수준별 분포(2018년)	199
〈표 VI-2〉 사회보험료 요율과 소득상한(2020. 1. 현재)	200
〈표 VI-3〉 가입자 유형별 사회보험료율(2018. 5. 현재)	203
〈표 VI-4〉 소득유형에 따른 종합소득세 적용	204
〈표 VI-5〉 플랫폼 노동자의 단순경비율	205
〈표 VI-6〉 노동형태 전환에 따른 재정수입 감소	210
〈표 VI-7〉 로봇세에 대한 지지론 및 반대론	214
〈표 VI-8〉 저소득근로자들의 실효세율(2018 귀속소득)	215
〈표 VI-9〉 로봇 활용 및 로봇세 도입의 재정 영향	217
〈표 VI-10〉 플랫폼 활성화의 법인세수 영향	220
〈표 VI-11〉 4차 산업혁명의 소비세수 영향	222

그림목차

[그림 II-1] 기술유형에 따른 고용효과	29
[그림 II-2] 자동화가 노동수요에 영향을 미치는 경로	30
[그림 II-3] 이륜차 배송서비스 운송구조	34
[그림 III-1] 디지털 노동 플랫폼의 분류	49
[그림 III-2] Full-Liability Regime의 기본 흐름도	75
[그림 IV-1] 유럽 국가들의 디지털 서비스세 도입 현황(2020. 6. 22. 현재)	116
[그림 V-1] 세무신고 가상도우미 개발을 위한 결정트리의 예시	173
[그림 VI-1] 종사상 지위 변화에 따른 소득세 실효세율	206
[그림 VI-2] 사업소득자의 소득세 실효세율	206
[그림 VI-3] 근로자 고용의 임금외 추가비용	207
[그림 VI-4] 가구규모별 소득 수준별 조세격차(Tax Wedge)	208
[그림 VI-5] 노동형태에 따른 소득 수준별 사회보험료 수입	209
[그림 VI-6] 국가별 산업용 로봇 현황(제조업, 2016년)	218

I. 서론

인공지능(AI), 사물인터넷, 빅데이터, 플랫폼 경제 등으로 표현되는 4차 산업혁명의 급속한 진전이 예상되고 있다. 점진적인 경제사회 활동 변화를 불러오는 일상적 기술진보와 달리 산업혁명에 비견될 정도로 급격하고도 폭 넓은 경제 및 사회 변화를 불러오는 기술혁신이 진행되고 있다. 이러한 4차 산업혁명은 경제활동과 밀접하게 연관된 조세정책에도 큰 영향을 미치게 된다. 새롭게 대두되는 경제활동에 부합하는 조세체계를 갖추어 제도의 중립성을 확보할 필요가 있기 때문이다. 예를 들면 기존의 사람을 통한 각종 서비스 제공방식에서 빅데이터, 플랫폼, 인공지능 등을 활용한 무인서비스 제공 범위가 크게 확대되고 있다. 빅데이터 등에 기반한 인공지능의 활용범위 확대 또한 기존의 단순한 규칙적인 업무 종사 노동을 빠르게 대체하고 있다. 최근 코로나19 등 감염병의 확산 우려로 인한 비대면 접촉방식의 선호도 증가 역시 경제활동방식의 전환을 더욱 가속화하고 있다.

그러나 이러한 생활 및 경제활동 방식의 변화에 수반하는 조세정책에의 영향 등에 대한 연구는 국제적 세원이동 등에 관한 법인세 분야를 제외하고는 제한적이다. 법인세의 경우, 경제의 디지털화, 플랫폼 경제 활성화 등으로 인해 상품 및 서비스 공급의 국가 간 경계가 모호해짐에 따라, 개별 국가의 법인세원 확보가 시급한 과제로 떠올랐다. 따라서 소득원천에 따른 적절한 법인세 과세방안을 찾기 위해 많은 연구가 진행되었다. 반면 다른 방면의 연구는 매우 제한적이었는데 이는 4차 산업혁명으로 인한 실질적인 변화방향을 예상하기 어려웠기 때문이다. 진행된 관련 연구들은 4차 산업혁명으로 인한 고용영향, 정책대응 등 대체적인 방향성에 그치고 있다(허재준·김주섭, 2018; 국회예산정책처, 2020; Jacobs, 2017 등). 보다 직접적인 세수에의 영향에 대한 분석은 전병목 외(2017)²⁾ 이외에는 찾아보기 어렵다.

4차 산업혁명으로 일컬어지는 급격한 기술발전과 이로 인한 고용영향, 세원 변화 등이 진행되는 상황에서 조세정책적 영향에 대해 체계적으로 살펴보는 것이 중요하다. 기존의 경제생활 양태를 반영한 조세체계에의 영향과 이에 대한 대응방안 마련이 이루어지지 않으면 향후 조세체계의 안정성이 크게 훼손될 수 있기 때문이다. 경제생활 변화를 반영하지 못하는 조세제도는 세부담의 형평성뿐만 아니라 세원확보의 안정성도 침해하게 된다. 디지털거래에 기반한 다국적 기업의 조세회피 노력에 대응하기 위한 국제적 법인과세 대응노력이 세원확보를 위한 노력에 해당한다.

법인과세 분야의 환경변화 적응노력과 달리 4차 산업혁명의 영향이 아직 현실화되지 않았거나 그 영향력이 크지 않은 분야 중 검토 필요성이 높은 이슈는 플랫폼 경제의 활성화, 빅데이터의 활용 등에 관한 정책대응이다. 플랫폼 경제가 불러오는 고용구조의 변화, 거래정보 징수의 편의성 향상 등은 4차 산업혁명의 중요한 조세정책 영향요소이다. 또한 디지털 경제로의 전환에 따라 축적되는 다양하고 많은 정보, 즉 빅데이터를 활용하기 위한 노력도 필요하다. 상업적 목적으로 많은 활용이 기대되기도 하지만 조세정책적 차원에서도 그 가능성을 점검해 볼 필요가 있다.

다양한 환경변화가 야기하는 조세정책에의 최종 영향인 조세수입을 분석하는 것도 중요하다. 비록 명확하지는 않지만 예상되는 고용구조의 변화 등이 불러오는 사회보장시스템의 포괄 범위와 재원조달 상황 변화를 분석하고 대응방안을 마련할 필요가 있다. 그 외에도 플랫폼 경제 활성화가 불러오는 소득세 및 소비세 분야의 영향과 세무행정의 개선을 통한 세원확보에 대한 평가도 중요하다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장은 4차 산업혁명의 발전방향을 점검하고 경제활동 및 조세정책과의 연관성을 분석한다. 제Ⅲ장은 중요한 경제활동매개체로 떠오른 플랫폼의 활성화로 인한 조세정책적 시사점을 살펴본다. 제Ⅳ장은 법인세원의 확보차원에서 디지털 경제하에서 법인세 정책의 대응방안을 분석한다. 제Ⅴ장은 경제행위의 디지털화로 크게 확산 중인 빅

2) 일자리 변화 시나리오에 대한 소득세수 분석 중심이다.

데이터와 세무행정의 활용방안에 대해 살펴본다. 제Ⅵ장은 4차 산업혁명으로 인한 경제활동구조 변화가 불러오는 세입 측면의 영향과 이에 대응하기 위한 정책수단들을 검토한다. 제Ⅶ장은 결론 및 정책시사점이다.

Ⅱ. 4차 산업혁명의 발전

1. 정의와 특성

4차 산업혁명(The Fourth Industrial Revolution)은 2016년 WEF(World Economic Forum)에서 Klaus Schwab 등이 제안한 것으로 우리의 일하는 방식, 생활방식 그리고 이들의 관계에 대한 근본적 변화를 불러오는 큰 기술 변화를 의미한다. 구체적으로 이러한 기술 변화는 우리의 물리적, 생물학적, 디지털 세상을 융합함으로써 큰 도전기회와 위협을 제공한다. 또 다르게는 ICT와 제조업의 융합을 통해 구성되는 Cyber Physical Systems³⁾으로 정의되기도 한다.

이러한 4차 산업혁명의 정의가 갖는 특징은 다음과 같다. 먼저, 4차 산업혁명은 과거 산업혁명들에 비견될 수 있을 정도의 경제·사회·문화에 큰 변화를 유발할 수 있는 기술 변화라는 것이다. 현재 경제·사회시스템 속에서 진보하는 기술이 아니라 현재 경제·사회시스템 자체를 변화시킬 수 있을 정도의 큰 영향력을 가진 기술발전이다. 두 번째는, 기술의 변화양상이 융합을 기반으로 하고 있다는 점이다. 즉, 기존의 ICT 기술 발전이 다양한 학문을 배경으로 한 제조업, 서비스업 등과 결합하여 새로운 상품 및 서비스 또는 운영방식을 제공한다는 것이다. 이러한 융합에 기반한 기술발전은 기존과는 다른 새로운 산업 플랫폼을 제공한다는 것이 특징이다. 4차 산업혁명의 중요한 사례로는 인간의 업무를 대체할 수 있는 인공지능(Artificial Intelligence)의 발전과 이를 활용하는 각종 서비스, 무인운송, 로봇산업 발전 등을 들 수 있다. 이를 뒷받침하는 것으로 빅데이터 산업, 사물인터넷 등이

3) Marr(2016, 4, 5.), "Why Everyone Must Get Ready For the 4th Industrial Revolution," *Forbes*.

있다. 또한 새로운 산업 플랫폼으로서 ICT 산업에 기반한 거래 플랫폼의 활성화, 소비자의 직접생산을 지원하는 3D 프린팅 등도 4차 산업혁명을 뒷받침하는 기술이다. 대량의 정보를 바탕으로 현실과 가상 세계를 결합하여 인간생활을 뒷받침하는 새로운 산업발전 패러다임으로도 볼 수 있다.

〈표 II-1〉 산업혁명의 특징

구분	특징
1차 산업혁명	• 증기기관 → 에너지 해방
2차 산업혁명	• 전기 + 대량생산(Fordism) → 대기업의 출현
3차 산업혁명	• 컴퓨터 및 인터넷 → 컴퓨터 간 on-line 네트워크 형성 • 미국의 벤처기업 출현+글로벌화(해외생산 및 판매망)
4차 산업혁명	• 인공지능(Big Data) → on-line+off-line 결합 • 인터넷을 통해 대량의 정보가 축적 • AI 기술혁신(대용량 정보처리) → 산업발신 대량정보 분석 → 산업진출 기반

자료: 김주훈(2016), 『제4차 산업혁명과 한국경제의 구조개혁』, 한국개발연구원;
전병목 외(2017), 『중장기 조세정책 운용계획 수립사업』, p. 10, 〈표 II-2〉에서 재인용

4차 산업혁명은 발전된 ICT 기술과 다른 분야의 발전된 기술과의 융합을 통해 새로운 생산 및 서비스 모델을 구축하는 변화과정이다. 4차 산업혁명위원회(2019)⁴⁾에 따르면 4차 산업혁명의 시대정신, 즉 특징을 VUCA의 4가지로 요약하였다. 이는 변동성(Volatility), 불확실성(Uncertainty), 복잡성(Complexity), 그리고 모호성(Ambiguity)으로 구성된다. 즉, 다양한 기술들의 융합으로 그 발전의 방향을 사전적으로 규정하기 어려울 정도로 불확실하다. 이러한 불확실성은 기술혁신의 내용과 그 파급효과에 대한 모호성을 높인다. 또한 기술발전, 즉 혁신의 범위와 주된 동력이 제한되지 않아 매우 복잡한 양상을 띠게 될 것이다. 인공지능, 가상현실, 빅데이터, 높은 연산능력 등을 기반으로 새로운 아이디어에 대한 실제 적용의 제한이 약해짐에 따라 혁신적 아이디어나 상품 등의 출현에 따른 경제적 사회적 변동성도 높아질 가능성이 높다. 이렇듯 4차 산업혁명은 과거 또는 기존의 규칙에 얽매이지 않으므로 이에

4) 4차 산업혁명위원회(2019), 『4차 산업혁명 대정부 권고안』.

대한 대응 역시 도전과 시행착오를 통한 발전을 유도할 수 있는 체계로 이루어져야 할 것이다.

2. 경제·사회적 영향

4차 산업혁명이 새로운 경제적 이슈로 대두되는 것은, 예상하기 어려운 기술발전으로 인해 기존 기업의 가치창출 방법과 국가경제 성장정책 등을 다시 돌아보게 하기 때문이다. 앞서 언급된 4차 산업혁명의 특징, 또는 시대 정신은 과거 형성된 법칙이나 대응방안의 유효성이 더 이상 적용되지 않을 것임을 보여준다. 즉, 과거 경험에 의존한 미래 발전 추구, 노력보다는 자유로운 도전이 확산될 수 있도록 하는 토대 구축이 중요하다.

가. 일자리 영향

4차 산업혁명의 진전에 따라 가장 먼저 심각하게 고민해야 할 문제는 일자리, 즉 고용문제이다. 4차 산업혁명의 진전은 기존 경제체제 일자리의 규모와 구성을 크게 변화시킬 것으로 예상된다. 4차 산업혁명 초기에는 로봇 등의 활성화로 일자리가 크게 줄어들 것이라는 예상이 많았으나 이후 과거 경험과 최근의 일자리 변화 양상 등을 엄밀히 분석한 연구에서는 다른 결과를 보여주고 있다. 즉, 일자리의 규모에 대해서는 4차 산업혁명의 발전양태에 따라 다르게 나타날 수 있으며, 일자리의 구조는 소득격차가 확대되는 방향으로의 변화를 예상하는 경향이 높다.

Acemoglu and Restrepo(2019)는 과업 중심 모형을 구성하여 다른 유형의 기술발전이 노동수요에 미치는 영향을 분석하였다. 먼저 기존 과업내용의 변화가 없는 생산과정에서 노동을 대체하는 자동화 기술발전은 노동수요를 줄이는 효과를 발휘할 것이다(Replacement effect). 그러나 노동이 비교우위가 있는 새로운 과업이 추가되는 생산과정으로의 기술 변화는 노동수요를 늘리는 효과를 발휘할 것이다(Reinstatement effect). 미국에 대한 실증분석에서 최근 2000년대 노동수요 정체는 제조업부문의 급속한 자동화와 새로운 과업

창출의 둔화가 원인으로 나타났다. 동시에 이러한 기술 변화로 인해 생산성 증가율 역시 크게 낮아졌다. 반면 제2차 세계대전 이후인 1947~1987년 기간에는 자동화에 따른 대체효과에 버금가는 새로운 과업창출 효과, 즉 보완효과(Reinstatement effect)가 나타나서 노동수요 증가를 누릴 수 있었다. 결국 향후 기술 변화가 대체효과의 자동화 중심이냐 아니면 새로운 과업의 추가가 나타나는 보완효과냐에 따라 노동수요의 변화도 결정될 것이다. 향후 새로운 과업창출 중심의 기술 변화는 우리의 혁신능력뿐만 아니라 다른 기술의 공급, 인구구조 변화, 노동시장구조, R&D 관련 정부조세 및 보조금 정책 등에 따라 달라질 수 있다. 4차 산업혁명으로 일컬어지는 기술발전이 어떠한 형태로 이루어질지 알 수 없지만, 향후 기술발전이 새로운 과업을 창출할 수 있도록 유도해 나가는 것이 노동시장의 충격을 줄이는 방법이라 할 수 있다.

4차 산업혁명의 한 결과로 나타나는 자동화가 고용 수준에 미치는 영향에 대한 계량적 분석은 Frey and Osborne(2017)⁵⁾이 대표적이다. 미국의 70개 직업(Occupations)의 업무에 대해 자동화(Computer-controlled equipment) 가능 여부를 머신러닝 전문가에게 질문함으로써 각 직업들의 잠재적 자동화율(Automation potential)을 도출하였다. 이 결과와 각 직업별 과업(Task)을 연계하여 9개 과업에 기반한 머신러닝 모형을 구축하여 702개 직업의 잠재적 자동화율을 도출하였다. 잠재적 자동화율이 70% 이상이면 높은 대체위험성이 있는 것으로 보고 이를 미국의 직업별 고용자료에 적용하였다. 그 결과 전체근로자의 47%가 대체위험이 높은 것으로 추정되었다. Bowles(2014)⁶⁾는 동일한 방법론을 유럽연합(European Union)에 적용하였을 때 전체의 54%에 달하는 근로자가 대체위험이 높은 것으로 나타났다. 각 국가별로는 스웨덴 47%에서 루마니아 62% 수준에 이른다.⁷⁾

5) Frey, C.B. and Osborne, M.A.(2017), "The future of Employment: How susceptible are jobs to computerization?," *Technological Forecasting & Social Change*, 114, pp. 254~280.

6) Bowles, J.(2014), "Chart of the Week: 54% of EU jobs at risk of computerization," Bruegel Blog, 24th July, 2014(<https://www.bruegel.org/2014/07/chart-of-the-week-54-of-eu-jobs-at-risk-of-computerisation/>, 검색일자: 2020. 4. 22).

7) 독일(51.1%), 프랑스(49.5%), 영국(47.2%), 이탈리아(56.2%), 스페인(55.3%), 스웨덴(46.7%), 핀란드(51.1%), 네덜란드(49.5%), 덴마크(49.5%), 그리스(56.5%), 불가리아(56.6%), 루마

그러나 이러한 방법론은 상대적으로 포괄적으로 구분한 직업(Occupations)을 기준으로 적용되었는데, 같은 직업의 경우 동일한 과업을 수행하는 것을 가정하고 있다. 즉, 직업 내 과업의 차이는 없고 직업 간 과업의 차이만 존재한다고 가정한다. 그러나 실제로는 같은 직업의 근로자라 할지라도 과업의 차이는 존재한다. 직업 내 이질성(heterogeneity)의 문제가 존재한다. 특히 자동화의 진행도 그 가능성이 높은 규칙적인 구체적인 과업을 중심으로 진행되기 때문에 과업의 구성을 보다 잘 구분할 수 있는 접근방법이 더욱 유용할 수 있다. 이러한 관점을 반영한 연구가 Arntz, Gregory, and Zierahn(2019) 등이다.

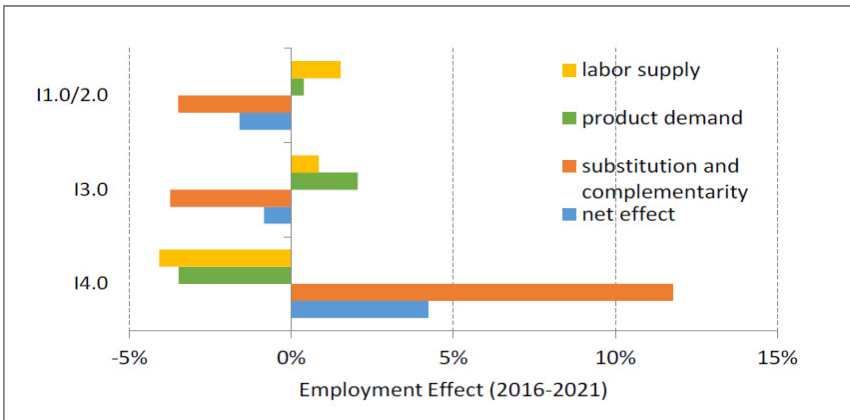
Arntz, Gregory, and Zierahn(2019)은 디지털기술 발전이 노동시장에 미치는 영향을 기존연구보다 세분화된 직업분류 자료를 이용하여 분석하였다. 분석결과 첫 번째, 자동화의 가능성에 대한 기존 대체가능성 추정치는 실제보다 과대평가되어 있는 것으로 나타났다. 기존의 직업(Occupation) 중심 자동화 가능성 추정치에 비해 실제 과업에 기반한 일자리(Job) 중심 자동화 가능성 추정치는 9% 수준으로 낮아지기 때문이다. 이는 자동화 위협에 직면한 근로자들의 경우 이미 자동화가 어려운 과업들을 추가하는 방향으로 변화하고 있음을 고려하지 못했기 때문이다. 두 번째는, 이론적으로 추정된 자동화 가능성이 높은 일자리 규모는 실제 일자리 감소 폭 또는 고용효과와는 다르다는 것이다. 그 이유는 기술혁신으로 인해 기술적 잠재력과 실제 적용 폭 사이에는 차이가 있다. 또한 유연한 근로자의 존재는 새로운 수요에 맞춘 과업과 직종으로 적응가능성을 높인다. 마지막으로 기술 변화는 여러 경로를 통해 새로운 일자리를 창출한다. 이러한 요인들로 인해 실제 자동화의 영향을 받는 일자리 추정치는 실제 일자리 감소 폭과 달라지게 된다. 세 번째는, 독일 기업에 대해 새로운 최첨단 디지털기술 채택에 대한 서베이자료 분석을 기반으로 향후 5년간 독일 노동시장에의 영향을 도출하였다. 그 결과 총고용규모 면에서 크지 않지만 증가하는 방향의 영향을 미치지만 구조적으

니아(61.9%), 오스트리아(54.1%), 폴란드(56.3%), 아일랜드(48.5%), 포르투갈(58.9%), 헝가리(55.3%) 등.

로는 불균등성을 높이는 것으로 나타났다. 중기적으로 고용규모에 대한 고민보다는 노동시장에서의 격차 확대에 대한 대응이 중요함을 제시하였다.

또한 일자리 변화는 적용되는 기술유형에 따라 고용효과에서 큰 차이가 난다. 독일의 기술단계 분류에 따르면 Industry4.0⁸⁾ 기술은 4차 산업혁명과 동일한 기술 수준으로 동 수준 기술 적용의 경우, 대체효과보다 큰 보완효과(reinstatement effect)로 인해 순효과는 양(+)의 값을 가지는 것으로 분석되었다. 그보다 낮은 수준의 Industry3.0⁹⁾ 이하 기술을 적용할 경우, 높은 대체효과와 낮은 보완효과로 인해 순효과는 음(-)의 값을 갖는 것으로 나타났다. 이는 기존 생산과정에 큰 변화가 없는 가운데 노동을 대체하는 자동화를 통한 효율성 향상은 대체효과가 크게 나타남을 보여주고 있다.

[그림 II-1] 기술유형에 따른 고용효과



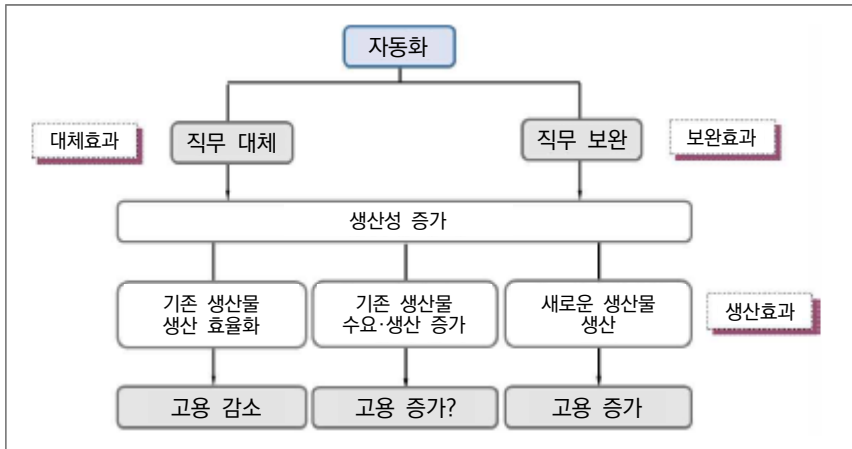
주: labor supply 효과는 기술 적용으로 인한 노동수요 변화가 야기하는 임금 변화, 이에 따른 타 분야로의 근로자 이동 효과를 측정. product demand 효과는 기술투자로 인한 생산성 증가 효과. 대체/보완효과는 기술적용으로 인한 노동대체와 추가적인 관련업무개발로 인한 노동수요 효과임

자료: Arntz, Gregory, and Zierahn(2019) p. 15에서 재인용(원자료: Arntz et al.(2018))

- 8) Cyber-Physical systems(CPS), the internet of things(IOT), industrial internet of things(IIOT), cloud computing, cognitive computing, AI 등을 포함(Wikipedia, https://en.wikipedia.org/wiki/Industry_4.0, 검색일자: 2020. 4. 22).
- 9) 헨리 포드의 생산성 향상을 위한 노력과 현 industry 4.0 사이의 단계로서 생산공정 효율화와 함께 자동화를 통한 안정성 및 생산성 향상이 이루어지는 단계(Essentra Components, <https://www.essentracomponents.com/en-gb/news/infographics/industry-3>, 검색일자: 2020. 4. 22).

허재준·김주섭(2018)은 자동화가 노동수요에 미치는 영향을 다음과 같이 3가지 경로로 도식화하였다. 일반적으로 자동화는 직무대체 또는 직무보완 효과를 통해 생산성 증가를 유발하는데, 동 효과들이 노동수요에 미치는 종합 효과는 노동대체 및 보완의 정도, 생산성이 향상되어 늘어나는 생산물의 수요탄력성 등에 따라 다르게 나타날 수 있음을 제시하였다.

[그림 11-2] 자동화가 노동수요에 영향을 미치는 경로



자료: 허재준·김주섭(2018), p. 4, [그림 2-1]

이러한 결과들이 시사하는 바는 4차 산업혁명에 의한 기술발전의 핵심요건은 보완효과(reinstatement)이며 이러한 효과를 크게 할 수 있는 방향으로의 발전이 중요하다는 것이다. 특히 4차 산업혁명이라는 명칭보다는 새로운 기술의 발전방향이 중요하다. 4차 산업혁명이라는 기술발전이 자연적으로 보완효과를 높이는 방향으로 이루어질 수도 있지만 그렇지 않을 가능성도 존재한다. 향후 기술발전이 정부의 정책 노력, 노동공급 여건 등을 감안하여 고용 보완효과가 크게 나타날 수 있도록 지원할 필요성도 크다.

4차 산업혁명은 고용의 절대수준뿐만 아니라 고용구조에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 고용수준의 영향에서 언급하였지만 과거 기술에 기반한 작업들은 지속적인 자동화로 대체되어갈 것이며, 보완효과로 늘어나는

노동수요는 새로운 기술의 개발, 적용, 응용 등과 연관된 분야이다. 전병목 외(2017)는 이러한 고용구조의 변화를 전반적인 고용수준의 감소와 함께 구조적 변화로서 저소득근로자 대폭 감소, 고소득근로자 소폭 증가를 중심으로 영향을 살펴보았다. 이러한 분석의 근거에는 AI 등의 발달로 기존 산업 구조에서 로봇 등을 활용한 자동화로 저소득근로자의 일자리가 크게 줄어들고, 새로운 기술발전으로 인한 보완효과는 고소득근로자를 중심으로 하면서 그 규모는 크지 않다는 예측에서 비롯된다. 앞서 살펴본 바와 같이 전반적인 일자리 규모는 대체되는 일자리 규모와 새로운 기술로 인한 보완효과로 늘어나는 일자리 규모의 상대적 크기에 따라 달라지게 된다. 그러나 일자리 구조의 관점에서는 새롭게 증가하는 보완적 일자리는 상대적으로 새로운 기술의 개발, 적용 등과 관련되어 필요기술 수준이 높을 것으로 예상된다. 이에 따라 전체 일자리의 임금 분포가 상대적으로 높아질 가능성이 높다. 구체적으로 저소득근로자의 감소 폭과 고소득근로자 증가 폭이 3:1의 비율로 이루어진다면, 개인소득세수는 실효세율이 더 높은 고소득자 증가에 따라 오히려 증가할 수 있다는 것을 보였다.

임금일자리 구조 변화와 함께 자영업자의 증가가 예상된다. 자영업은 주된 직장으로서는뿐만 아니라 부가적인 소득획득원으로서 역할을 함께 담당하게 될 것이다. Airbnb, 배달서비스 등 다양한 플랫폼 사업자를 통한 개인의 노동시장참여가 증가하고 있기 때문이다. 개인의 유희자산을 적극적으로 활용하여 주 또는 부소득을 창출하거나, 새로운 일자리로서 배달업에 종사할 수도 있다. 이러한 노동시장 참여자들은 일종의 자영업자 성격이 강한데, 노동시장참여 수준을 자신이 결정하기 때문이다. 플랫폼을 통한 경제활동이 증가할수록 자영업자 형태의 노동시장이 활성화될 것이다. 또한 이러한 자영업자들의 소득 수준은 기존의 임금근로자들에 비해 높아지기는 어려울 것으로 예상된다. 플랫폼 노동시장에의 접근성이 높기 때문에 많은 개인들이 노동시장에 참가할 수 있다. 생계목적의 개인뿐만 아니라 이차적인 소득목적의 개인들도 플랫폼 노동시장에 참여할 수 있어 노동공급이 충분할 것이기 때문이다. 이에 따라 플랫폼 노동시장의 경쟁은 매우 높아져, 동 분야에

참여하는 자영업자 또는 사업자들의 이윤 역시 낮아지게 된다. 4차 산업혁명으로 플랫폼이 활성화되면 저소득 자영업자 계층이 많이 늘어날 것으로 예상된다.

〈표 11-2〉 4차 산업혁명의 일자리 영향

구분	노동수요 규모	노동수요 구조
긍정요인	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 기술의 보완효과(+) • 플랫폼 관련 자영업자 증가(+) 	<ul style="list-style-type: none"> • 고임금 일자리 비중 증가
부정요인	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 작업의 자동화(-) 	<ul style="list-style-type: none"> • 저소득 플랫폼 관련 종사자(자영자) 비중 증가
종합효과	<ul style="list-style-type: none"> • 대체효과와 보완효과의 상대적 크기에 따라 결정 	<ul style="list-style-type: none"> • 근로자 소득분포 개선 • 자영자 소득분포 악화

자료: 저자 작성

요약하면 노동수요 측면에서는 대체효과와 보완효과의 상대적 크기에 따라 총규모의 변화가 예상된다. 대체효과는 비교적 쉽게 예측되지만 보완효과는 기술발전의 방향, 속도 등에 따라 달라질 수 있다. 보완효과를 높이는 정책개발이 중요하다. 노동시장의 구조 역시 크게 변화하게 된다. 상대적으로 저임금 근로시장은 새로운 기술로 대체되어 비중이 줄어들게 될 것이며 고임금 근로시장은 새로운 기술개발 및 적용을 위해 비중이 증가하게 된다. 비임금시장, 즉 자영업시장의 경우에는 개인들의 시장참여로 그 규모가 증가할 것이지만 소득 규모는 상대적으로 낮을 가능성이 높다.

나. 기업활동

4차 산업혁명은 기술개발의 주체인 기업들의 활동방식도 크게 변화시킬 것으로 예상된다. 가장 특징적인 변화는 기업 활동방식에서 플랫폼의 영향이 커진 점이다. 전자적 시스템에 기반한 플랫폼의 존재와 활용은 기존과 다른 형태의 당사자 간 대등한 관계에 기반한 P2P(Peer to Peer)¹⁰⁾ 거래 활

10) Peer-to-peer(P2P) computing or networking is a distributed application architecture that partitions tasks or workloads between peers. Peers are equally privileged, equipotent

성화도 유도하고 있다.

플랫폼 경제의 활성화는 기존의 공급자 또는 수요자 중심의 시장을 수요자와 공급자가 함께 경쟁하는 시장으로의 변화를 촉진시킨다. 이러한 다수의 공급자와 수요자가 함께 경쟁하는 양방향 시장의 형성은 경쟁을 촉진시켜 활동기업의 수익에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 공급자 및 수요자의 시장 접근 등 거래비용을 낮추어 시장의 효율성을 높일 수 있다. Zervas, Proserpio, and Byers(2017)¹¹⁾는 Airbnb의 등장이 낮은 가격대의 호텔들의 가격하락 유인을 제공하여 전체 수입을 8~10%포인트 낮추는 효과가 있음을 보였다. 또한 수요 시즌에 따른 가격 격차를 완화하는데, 이는 피크시즌에 탄력적으로 공급이 반응할 수 있기 때문이다.

또한 플랫폼을 통한 P2P 경제활동 촉진은 기존에 없던 다수의 개인사업자들을 탄생시키게 된다. 즉, 과거 상당규모 이상의 기업들이 활동하던 시장은 보다 소규모인 다수 개인사업자의 시장진입으로 경쟁이 더욱 치열해질 가능성이 높다. 기존의 시장 내 기업들 중 일부는 개인사업자들과 경쟁하게 될 것이고, 다른 기업들은 개인사업자들이 진출하기 어려운 상대적으로 높은 가격대의 제품 또는 서비스로 전환할 가능성도 높다. 이는 Airbnb와 일반 호텔과의 경쟁사례에서 알 수 있다. 시장에서 경쟁정도의 증가는 경제적 효율성을 높이는 긍정적인 효과가 있다. 또한 가격 및 품질의 비교 등이 용이해짐에 따라 기존의 기업, 지역 등 다양한 기반으로 형성된 경제적 렌트(Rent)를 축소시키는 긍정적 효과가 있다.

다수의 개인사업자가 플랫폼을 통해 유입되는 한 사례는 이륜차 등을 이용한 배달시스템의 활성화이다. 개인들은 배달기사의 형태로 특정 영업소 등을 통해 배달 의뢰를 받아 고객에게 상품을 배달하게 된다. 이러한 배달기사의 이동은 정규 노동시장 여건, 상대적으로 자유로운 근로시간 등으로

participants in the application. They are said to form a peer-to-peer network of nodes(Wikipedia, <https://en.wikipedia.org/wiki/Peer-to-peer>, 검색일자: 2020. 4. 27).

11) Zervas, Georgios, David Proserpio, and John Byers(2017), "The Rise of the Sharing Economy: Estimating the Impact of Airbnb on the Hotel Industry," *Journal of Marketing Research*, 54(5), pp. 687~705.

인해 쉽게 이루어질 수 있다. 그러나 상대적으로 용이한 산업 진출입 특성으로 인해 배달기사 종사자들의 소득 수준은 다른 노동시장에 비해 낮게 형성될 가능성이 높다.

[그림 11-3] 이륜차 배송서비스 운송구조



자료: 4차 산업혁명위원회 배달종사자 안전망 TF(2019), p. 2

한편 개인들의 시장진입비용 하락은 기존의 개인 자원의 공유뿐만 아니라 새로운 아이디어의 시장 진입도 촉진하는 효과가 있다. 즉 새로운 아이디어의 시장 접근이 크게 개선되므로 인해 서비스의 시장진입, 이를 위한 자본의 모집 등이 쉬워져 신산업의 태동 및 발전에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

플랫폼의 활성화는 공급자 및 수요자의 지리적 위치 한계를 완화시켜 준다. 플랫폼을 통해 공급자들은 전 세계 소비자들에게 쉽게 접근할 수 있고 전 세계 소비자들은 국내의 공급자들의 생산품에 접근 가능하게 된다. 비교우위에 있는 기업들은 시장지배력을 빠르게 높일 수 있고 그렇지 않은 기업은 빠르게 퇴출될 수 있다. 이러한 경쟁환경은 시장지배적 거대 기업의 등장에 유리한 구조이지만, 이러한 시장지배적 사업자의 지속성은 담보할 수 없다. 새로운 기술과 아이디어로 무장한 기업이 플랫폼을 통해 빠르게 시장을 장악할 수 있기 때문이다.

따라서 플랫폼 기반의 기업활동은 많은 사업자의 시장 진입 및 퇴출, 새로운 아이디어의 빠른 전파 등으로 인해 영세사업자의 증가, 전반적인 사업자들의 이윤 감소, 높은 시장점유율 사업자 등장과 빠른 쇠퇴 등이 동시에 나타날 것으로 예상된다. 이를 상품과 서비스시장으로 분리해 보면 상품시장이 국제적 경쟁환경에 더 많이 노출되고 공급의 지역적 제한이 적어 지배적

사업자의 등장 가능성이 높다. 반면 서비스시장의 경우 접근가능성 등이 중요한 요건 중 하나이므로 지역적으로 보다 다양한 사업자들이 경쟁할 것으로 예상된다.

플랫폼을 활용하는 기업들이 아니라 플랫폼 자체를 운영하는 기업들도 큰 변화를 맞이할 가능성이 높다. 먼저 플랫폼은 양방향 시장을 지원하므로 많은 공급자와 수요자가 이용할수록, 네트워크 활용의 긍정적 외부성이 높아지게 된다. 이는 생산자 및 소비자가 선택하는 플랫폼의 거대화 및 독과점화를 촉진하는 요인이 될 것이다. 유사 플랫폼과의 시장경쟁에서 승리한 특정 플랫폼으로 많은 생산자와 소비자가 집중될 것이므로, 동 플랫폼이 시장 독점적 지위를 유지하게 된다.

그러나 플랫폼의 경우에도, 새로운 아이디어와 서비스 등을 바탕으로 생산자와 소비자를 모집할 수 있는 우호적 기술환경에 있다. 비록 현재 독점적 지위를 누리는 플랫폼 사업자라 할지라도 새로운 기술에 바탕을 둔 경쟁력 있는 플랫폼의 출현에 따라 그 지위가 빠르게 변화할 수 있다.

이러한 시장 지위의 불확실성은 기업활동의 변동성을 높일 수 있다. 거래 비용이 크게 낮아진 새로운 경쟁환경에서 경쟁력을 지속적으로 유지해야 하고, 과거 개별 기업이 가지던 지역 등 각종 렌트가 사라지기 때문이다. 개별 기업활동의 변동성은 국가경제 전체적으로는 의미가 작을 수 있다. 한 기업의 미진한 활동은 다른 기업의 왕성한 활동으로 보완될 수 있기 때문이다. 그러나 플랫폼을 통한 국가 간 경계가 불명확해짐에 따라 기업활동의 변동성 증가는 국가경제의 변동성 증가로 나타날 수 있다. 국제적 거래가 활발해지고 그 비용이 낮아질수록 국가경제의 변동성도 커지게 된다. 특히 전 세계적인 시장을 작은 수의 기업이 과점하는 플랫폼 기업의 경우, 국제적 경쟁의 결과가 개별 국가 경제에 미치는 영향, 즉 변동성의 증가를 경험하게 될 것이다.

결국 플랫폼의 등장 등 4차 산업혁명의 진전이 기업활동에 미치는 시사점은 개인의 소규모 사업활동 증가, 플랫폼을 포함한 상품 및 서비스 공급자들의 독과점화 가능성 증가, 그리고 개별 기업의 시장지위 유지의 어려움으로 인한 경제의 변동성 증가 등으로 요약될 수 있다.

〈표 11-3〉 4차 산업혁명의 기업부문 영향

구분	일반기업	플랫폼 기업
기업 숫자	• 개인 등 사업참여자 증가	• 독과점 진행으로 감소
기업 수익성	• 소규모사업자, 기업 수익성 악화	• 독과점화로 수익성 개선
변동성	• 높은 시장경쟁 환경으로 인해 개별 기업 변동성 증가	• 거대 플랫폼의 국가 간 경쟁으로 국가 경제 변동성 증가

자료: 저자 작성

다. 조세정책적 영향

4차 산업혁명의 진행이 조세정책에 미치는 영향은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는, 경제주체들의 생활 및 거래형태 등을 변화시킴으로써 세원확보 정책의 대응을 요구하는 것이다. 대표적인 것이 플랫폼 기업 등을 통한 활발한 국제적 거래에서 일어나는 법인세원의 이동이다. 즉 현재 법인의 물리적 존재 여부(또는 유사기능 존재 여부) 등을 바탕으로 원천지국의 법인세 과세 여부가 결정되는데, 플랫폼 또는 디지털 기업 활동은 이를 바탕으로 판단하기 어렵다. 오히려 특정국에서 소득을 획득함에도 불구하고, 디지털 플랫폼 등을 통해 원천지국의 과세권을 회피하는 문제점이 크게 대두되고 있다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서 OECD 등은 국제적 합의에 기초한 새로운 과세기준을 정립하고자 한다. EU 국가들 역시 국제적 합의 도달시점까지의 중간적 과세형태로 매출 등에 기반한 Digital Tax 적용을 제안하였다. 그러나 이러한 국제적 노력은 기존의 플랫폼 또는 디지털 기업에 대한 과세권을 갖고 있는 미국 등의 반발로 합의에 어려움을 겪고 있다. 이해 당사자국들 간의 합의를 도출하기 위한 과세방법의 고안, 국가 간 상호협약의 과정을 통해 해결되어야 할 문제이다.

또 다른 사례는 노동시장의 구조 변화에 따른 세원확보의 어려움이다. 앞서 살펴본 바와 같이 4차 산업혁명으로 총고용 수준은 기술발전의 대체효과와 보완효과의 상대적 크기에 따라 변화한다. 노동시장의 구조도 변화하는데 이는 소득격차의 확대, 자영사업자 비중의 증가 등으로 이어질 가능성이 높다. 노동구조의 변화는 기존의 세입구조에 큰 충격을 가할 것으로 예상된다.

즉 기존의 고용주-근로자 관계에 기반한 보험료 각출은, 위험 보장이라는 사회보험 재원조달 체계의 지속가능성을 위협할 것이다. 지금까지 정부는 정상적인 고용주-근로자 관계를 기반으로 한 사회보험제도를 유지하면서, 정부 지원 등을 통해 그 적용범위를 확대하는 정책을 취해 왔다. 중소기업의 저소득근로자에 대한 국민연금보험료, 고용보험료 지원을 위한 두루누리사업이 대표적이다. 그러나 이러한 정책은 고용주-근로자 관계를 기반으로 한 고용자가 전체 노동자의 대부분을 차지할 때 지속가능한 모델이다. 만약 4차 산업혁명으로 고용주를 명확히 판단하기 어려운 플랫폼 노동자 등 자영업자 비중이 증가할 경우에는 상당수 많은 노동시장 참여자들이 실업, 은퇴 등 사회적 위험으로부터 충분한 보호를 받기 어렵게 된다. 조세정책과 관련된 재원조달 측면에서도 4차 산업혁명은 사회보험의 재정운용에 심각한 문제를 초래할 수 있다. 고용주가 없는 자영업 성격의 플랫폼 노동자들의 비중이 늘어나게 되면 기존의 고용주-근로자 관계를 통한 기여금 비중이 줄어들게 된다. 고용주로서의 의무를 바탕으로 부담하는 각종 사회보험료 수입이 크게 줄어들 수 있다. 구체적으로 고용주의 기여금만으로 운용되는 고용보험 중 고용안정사업 및 직업능력개발사업에의 부정적 효과는 더욱 커질 것이다. 고용주-근로자 관계기반 근로자들의 비중이 줄어들에 따라 현재의 사회보험을 중심으로 그 적용 대상을 확대해 가는 정책방향은 유효성을 상실할 가능성이 높다. 고용주-근로자 형태의 기반이 아닌 다른 형태의 근로유형도 포괄할 수 있는 사회보장제도로의 발전이 요구된다.

〈표 II-4〉 고용보험 요율 부담구조(2020)

구분		근로자	사업주
실업급여		0.8%	0.8%
고용안정사업 및 직업능력개발사업	150인 미만 기업	-	0.25%
	150인 이상 기업(우선지원 대상)	-	0.45%
	150인~1,000인 미만(비우선지원 대상)	-	0.65%
	1,000인 이상 기업, 국가 및 지자체	-	0.85%

자료: 고용보험 홈페이지, <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/ei/eiEminsrr/retrieveEI0102Info.do>에서 인용(검색일자: 2020. 6. 11)

세원확보 정책을 요구하는 또 다른 요인은 일자리 숫자, 구조의 변화와 함께 나타나는 소득격차의 확대이다. 플랫폼의 등장으로 나타난 많은 저임금 근로자, 자영업자의 존재는 그렇지 않은 고숙련 근로자들과의 소득격차를 더욱 확대시킬 것이다. 이는 소득재분배에 대한 정부의 적극적 역할을 요구하며 이를 수행하기 위한 재원조달이 중요해진다.

이러한 세원구조의 변화 등은 새로운 세원발굴에 대한 요구를 높일 것이다. 경제의 디지털화, 플랫폼화로 인해 나타나는 법인 국제활동에 대한 세원상실에 대응할 필요가 있다. 급격한 기술발전으로 인한 자본의 일자리대체에 대한 우려도 높다. 장기적으로 4차 산업혁명으로 인한 일자리 변화를 예단할 수 없지만 단기적으로는 대체효과로 인한 감소 우려가 높다. 이러한 노동소득세원의 감소에 대한 대응방안도 필요하다. 로봇세 등 대체 세원개발에 대한 논의를 점검할 필요가 있다. 이는 기존 사회보험제도의 지속가능성을 훼손할 것이므로 그 대응방안으로서 새로운 세원개발이 중요하다.

두 번째 변화방향은, 보다 적극적 방향으로 4차 산업혁명으로 발생하는 다양한 환경변화를 활용하여 조세정책의 효과성을 높일 수 있다는 것이다. 예를 들면 산업의 디지털화로 인해 과거에 가능하지 않았던 많은 소득, 소비, 재산 관련 자료의 획득 및 활용이 가능해진다. 예를 들면 활동범위가 넓어지고 있는 플랫폼 기업의 성장으로 인해 개인 및 기업들의 소득, 소비 관련 정보의 획득이 용이해지고 있다. 직접 거래당사자가 아니지만 플랫폼 기업은 거래의 중개자로서 모든 거래에 대한 공급자와 수요자 정보를 보유하게 된다. 이러한 광범위한 자료는 정부의 조세정책 구성과 실행력을 높여 조세정책의 효율성과 형평성을 동시에 개선할 수 있다. 구체적으로 기존 소득에 대한 과세효율성을 크게 높일 수 있다. 개인의 자산 변화와 소비에 대한 자료를 용이하게 구축함으로써 이를 가능케 하는 노동 및 자본 소득에 대한 파악 수준을 높일 수 있다. 개선된 자료수집 환경에서 개인의 소득과세 효과성은 크게 높아질 수 있다.

효율성의 개선이라는 측면에서는 자본소득 간 과세격차도 완화할 수 있다. 현재 자본소득은 그 유형에 따라 분류과세하고 있기 때문에, 소득유형에

따라 과세격차가 발생하여 경제활동의 왜곡을 초래하고 있다. 일반적으로 쉽게 관찰될 수 있는 금융소득(이자 및 배당소득)은 2천만원을 초과하면 종합과세토록 되어 있는 반면 소액주주의 국내 상장주식 양도차익에 대해서는 2023년까지 과세되지 않는다.¹²⁾ 이는 국내 주식시장 활성화를 위한 조치로도 볼 수 있지만 특정 소득에 대해 비과세함으로써 세원 누수에 따른 비효율성과 소득종류별 과세형평성을 침해할 수 있다. 동시에 투자행태를 정상적인 배당수익보다는 단기적인 양도차익을 추구하게 함으로써 주식시장의 변동성을 높이는 요인이 될 수도 있다. 최근 개선되고 있지만 우리나라 기업의 배당성향¹³⁾이 그리 높지 않은 것에는 성장을 위한 자본유보의 목적도 있지만 조세제도의 영향도 있을 수 있다.

또한 연간단위 소득과세가 반영할 수 없는 일생 관점 소득재분배를 강화할 수 있도록 한다. 연간단위 소득의 변동성과 누진소득과세가 야기하는 일생관점의 과세 불형평성의 문제를 완화할 수 있다. 즉 개인소득에 대한 향상된 수집능력을 바탕으로 일생소득 기준의 소득과세를 용이하게 실행할 수 있다. 개인의 경제활동 참가에 따라 발생하는 소득을 누적적으로 관리하고 이에 기준하여 소득세를 부과하는 방안이다. 이 경우 과거 소득활동기간과 누적소득에 따라 매년 소득세를 재산정하고 이전에 납부한 소득세를 기납부세액으로 처리함으로써 당해 납부액을 계산할 수 있다. 더욱이 앞서 언급한 바와 같이 개인의 노동 및 자본 소득에 대한 정확한 정보수집은 이러한 일생소득 기반 소득세제 운용의 효과성을 높여줄 수 있다.

이러한 정책환경 변화는 다양한 정보들을 어떻게 활용하는가에 달려 있다. 4차 산업혁명의 진전은 수집되는 정보의 정확성도 높여주지만 정보의 양도 크게 증가시킬 것이다. 막대한 정보를 어떻게 정책적으로 활용할 것인가도 중요한 과제이다. 빅데이터를 활용해 중요한 의사결정(지원)도구로 등장하고 있는 머신러닝 등도 다양한 정보활용의 한 방법이다. 합리적인 의사결정

12) 정부의 2020년 세법개정안에 따르면, 2023년부터 금융투자소득의 형태로 과세할 예정.

13) 12월 결산법인 상장사 배당성향: 26.7%(2017), 30.3%(2018), 48.6%(2019). 『매일경제』, 「실적기준에도...상장사, 작년 이익절반 배당」, 2020. 5. 7., <https://www.mk.co.kr/news/stock/view/2020/05/468489/>(검색일자: 2020. 6. 22.).

을 지원한다는 측면에서 이러한 새로운 의사결정도구들에 대한 활용노력이 필요하다.

〈표 II-5〉 4차 산업혁명과 조세정책 과제

조세정책 영향	주요 정책이슈	대응 과제
납세자 행태변화와 재원확보	① 법인세원의 국제적 이동 → 법인세원 확보 정책 필요 ② 근로자 비중 하락 → 사회보험형 사회보장의 지속가능성 제고 필요 ③ 저소득 근로자, 자영업자 확대 → 소득격차 확대에 대응	<ul style="list-style-type: none"> • 디지털 세원 확보 • 로봇세 등 세원 확보 • 사회보장제도 조정 및 소득재분배 기능 강화
기술발전의 조세행정 활용	① 플랫폼 경제활성화 → 향상된 소득 수집능력 활용 필요 ② 일생 관점 소득과세 가능성 ③ 다양한 데이터 축적 → 빅데이터를 활용한 정책 평가/지원	<ul style="list-style-type: none"> • 자영업 등 소득파악 및 사회보험 가입 • 소득과세 형평성 제고 • 빅데이터 활용성 제고 & 프라이버시 보호

자료: 저자 작성

3. 연구의 구성

본 연구는 4차 산업혁명이 불러오는 다양한 경제·사회적 변화 중 조세정책과 연관성이 밀접하면서 중·단기 시계에서 우선적으로 검토가 필요한 분야로 구성한다. 앞서 살펴본 노동시장의 규모 및 구성의 변화, 플랫폼 등 기업활동의 변화 등을 바탕으로 연구 분야를 설정하였다. 4차 산업혁명의 영향 중 노동시장의 규모 변화가 가장 큰 정책적 관심 대상이며 대비가 필요한 분야이지만, 그 방향성을 예측하기 어려워 제외하였다. 그 외에도 고용증가의 경우는 정책대응의 필요성이 낮고, 고용 감소의 경우에도 조세정책적 역할에 한계¹⁴⁾가 있는 상황을 감안하였다. 반면 상대적으로 변화에 대한 예상과 대응이 가능한 분야는 디지털 플랫폼 등의 활용으로 인한 노동수요 구조의 변화, 기업활동의 장소 제약 완화, 막대한 자료(data)의 축적, 이러한

14) 전병목·김학수·오종현(2018), 『저성장시대의 조세정책 방향』, 한국조세재정연구원에 따르면 고용은 조세지원보다 기업 매출 등 경제성장의 영향력이 중요하게 나타남. 이러한 경제성장을 촉진하는 조세정책의 역할 역시 4차 산업혁명에 기반한 기업경쟁력 제고로 나타나므로 4차 산업혁명의 부정적 효과를 극복하는 대안이 되기에는 한계.

변화에 따른 세원 변화 등이라 할 수 있다. 본 연구는 4차 산업혁명이 불러오는 다양한 변화 중 디지털화, 거래장소 제약 완화 등을 중심으로 이와 연계된 조세정책적 영향과 대응방안을 분석한다.

먼저, 상품 및 서비스 거래 단계에서 디지털 플랫폼의 광범위한 활용이 가져오는 소득세제 및 부가가치세제에의 영향이다. 디지털 플랫폼 중심의 거래활동 증가는 공급자와 수요자 모두에게 거래 편의를 제공함과 동시에 다양한 거래정보를 남기게 된다. 또한 전통적으로 거래에 필요한 물리적 장소 등의 요건을 초월함으로써 기존 과세시스템을 따르지 않는 많은 국제적 거래를 발생시킨다. 이러한 거래관행이 소득세 및 부가가치세 정책에 미치는 영향과 대응방안을 살펴본다.

두 번째로는, 보다 직접적으로 거래장소의 영향을 벗어나게 되는 법인세 과세정책의 대응방향을 살펴본다. 거래의 장소적 의미가 약화됨에 따라 법인세원 확보를 위한 국제분쟁이 높아지고 있다. OECD 등 국제기구를 중심으로 한 국제적 표준 구축 동향과 함께 문제해결을 위한 근본적 개선 방향을 검토한다.

세 번째로는, 디지털 거래의 활성화에 따른 빅데이터 활용방안이다. 4차 산업혁명은 그 방향성을 예상하기 어렵지만, 혁신적이며 고도화된 디지털 기술을 바탕으로 생산 및 소비 행태를 변화시킬 것이다. 이러한 변화는 막대한 디지털 정보를 제공할 것이며 이는 향후 조세 등 다양한 분야의 정책 개발에 큰 영향을 미칠 것이다. 빅데이터의 활용 분야 및 방안을 점검하여 향후 정책개발에 시사점을 제공한다.

네 번째로는, 4차 산업혁명으로 인한 경제 및 사회 활동의 혁신이 불러올 수 있는 세수예의 영향이다. 조세정책적 차원에서 가장 기초적인 질문으로 노동시장의 구조 변화에 따른 영향 분석, 로봇세 등의 도입 가능성을 검토한다. 그리고 다른 세목 분야에의 영향도 분석함으로써 향후 세입확보 노력의 정도와 방향에 대한 시사점을 제공한다. 마지막은 결론으로 조세정책에 중요한 변화가 불러오는 영향 분석을 종합한다.

Ⅲ. 플랫폼 경제와 소득세 · 부가가치세 정책

디지털 기술의 발달에 따른 디지털 플랫폼의 역할 증대는 경제활동, 산업 구조, 고용형태 등 다양한 변화를 불러온다. 본 장에서는 디지털 플랫폼의 역할 증대에 따른 개인 간 거래의 증가, 고용형태의 변화 등에 따른 개인소득세 및 부가가치세 관련 쟁점을 중심으로 논의하며, 디지털 기술 발달과 관련된 법인세 이슈는 제Ⅳ장에서 별도로 검토한다.

1. 디지털 플랫폼 역할 증대와 그 영향

가. 디지털 플랫폼의 유형 및 특징¹⁵⁾

1) 디지털 플랫폼의 주요 유형

디지털 기술의 발달은 기업들이 새로운 형태의 사업 모형을 통해 이윤을 창출하는 것을 가능하게 한다. 특히, 이러한 사업 모형의 상당수가 디지털 플랫폼(digital platforms)을 핵심적 요소로 둔다는 점은 주목할 필요가 있다.

앞에서 언급한 플랫폼은 “특정 재화나 용역의 공급자와 수요자 등 복수 그룹의 사용자들이 참여해 거래를 할 수 있도록 구축된 환경”이라고 정의할 수 있다. 김빛마로 · 이경근(2019)은 대표적인 디지털 플랫폼의 유형으로 온라인 거래 시장(online marketplace), SNS(Social Network Service), 공유경제(sharing economy), 크라우드 소싱(crowd sourcing), 크라우드 펀딩 및 P2P 대출(crowd funding and peer to peer lending) 등을 제시하고 있다. 앞의 디지털 플랫폼에 대한 정의를 대표적인 디지털 플랫폼 기업들에 적용해보면, 유튜브는 디지털 콘텐츠의 공급자와 수요자가, 공유경제 플랫폼 중 하나인

15) 본 소절의 일부 내용은 김빛마로 · 이경근(2019)의 제Ⅱ장 제1절의 내용을 요약한 것임.

에어비앤비는 유희 주거 공간의 공급자와 수요자가 거래할 수 있도록 구축된 환경으로 이해할 수 있다. 디지털 플랫폼을 이용한 사업 모형은 매우 다양하고, 새로운 사업 모형도 지속적으로 등장하고 있다.

〈표 III-1〉 1995년과 2015년 시가총액 기준 상위 15개 인터넷 기업

(단위: 십억달러)

순위	1995년			2015년		
	회사명	구분	시가총액	회사명	구분	시가총액
1	Netscape	Software	5.42	Apple	Hardware, services	763.57
2	Apple	Hardware	3.92	Google	Information (search)	373.44
3	Axel Springer	Media, publishing	2.32	Alibaba	Goods (e-com)	232.76
4	RentPath	Media, rental	1.56	Facebook	Information (social, P2P)	226.01
5	Web.com	Web services	0.98	Amazon.com	Goods (e-com)	199.14
6	PSINet	ISP	0.74	Tencent	Information (social, P2P)	190.11
7	Netcom On-Line	ISP	0.40	eBay	Goods (e-com, P2P)	72.55
8	IAC / Interactive	Media	0.33	Baidu China	Information (search)	71.58
9	Copart	Vehicle auctions	0.33	Priceline Group	Services	62.65
10	Wavo Corporation	Media	0.20	Uber	Services (P2P)	51.00
11	iStar Internet	ISP	0.17	Salesforce.com	Services	49.17
12	Firefox Communications	ISP	0.16	JD.com	Goods (e-com)	47.71
13	Storage Computer Corp.	Storage software	0.10	Yahoo!	Information (search)	40.81
14	Live Microsystems	Hard- and Software	0.09	Netflix	Services (media)	37.70
15	iLive	Media	0.06	Airbnb	Services (P2P)	25.00

자료: OECD(2016c), p. 7, 〈Table 1〉 인용

OECD(2016c)는 1995년과 2015년 시가총액 기준 상위 15개 인터넷 기업들을 비교하였는데 20년 동안 인터넷 기업들의 시가총액 규모가 약 144배 증가하였다는 결과를 제시하였다. OECD(2019c)는 대표적으로 디지털 플랫폼을 기반으로 작동하는 공유경제의 시장규모가 최근 급격히 상승하였고, 향후에도 지속적으로 성장할 것이라는 전망을 발표하였다. 예를 들어, 중국의 공유경제 시장 총소득은 2016년 기준 550억유로로 추정되었고, 향후 5년 동안 매년 평균 약 30%의 성장률을 보일 것으로 전망하였다. 또 영국은 2015/16년 기준 약 530만명이 공유경제활동에 참여하고 있는 것으로 추정되었는데, 이는 영국의 총경제활동인구의 약 11%에 해당하는 수치이다.

또한 OECD(2016c)는 1995~2015년 기간 동안 시가총액 기준 상위 인터넷 기업들의 구성이 인터넷 서비스 사업자(internet service provider: ISP) 위주에서 플랫폼 운영자로 변화되었음을 지적하였다. 이들 플랫폼 운영자는 다양한 기능과 수익 모델을 가지고 있는데, 온라인 거래 시장을 제공하는 플랫폼(거래되는 재화의 수요자와 공급자를 매칭하며 e-commerce marketplace로 지칭되기도 함), 검색엔진 플랫폼, 소셜미디어(social media) 플랫폼, 유희자산 거래를 위한 시장을 제공하는 공유경제 플랫폼 등이 대표적인 유형이라고 할 수 있다. 이들 플랫폼의 특징적인 점은 다수의 플랫폼이 개인과 개인(P2P) 혹은 개인과 기업(B2C)이 거래를 할 수 있는 환경을 제공함으로써 수익을 창출한다는 것이다.

〈표 III-2〉 디지털 플랫폼의 유형 및 예시

플랫폼 유형	설명	예시
온라인 거래 시장	전통적/디지털 재화와 용역을 거래하기 위한 온라인 플랫폼	Amazon, Apple, Ebay, Alibaba, Craigslist, Spotify
소셜 미디어 및 사용자 생성 콘텐츠 (User Generated Content)	사용자들이 콘텐츠를 게시할 수 있는 온라인 공간을 제공하는 플랫폼	Facebook, Twitter, YouTube
공유 경제	유희자산이나 서비스의 공급자와 수요자의 거래를 위한 플랫폼	Uber, Airbnb, Sidecar, RelayRides

〈표 III-2〉의 계속

플랫폼 유형	설명	예시
클라우드 소싱	계약직/비정규직 성격의 노동과 노하우를 거래하는 플랫폼	Taskrabbit, Upwork, Amazon Mechanical Turk
클라우드 펀딩 및 P2P 대출	기부, 대출/대여를 위한 플랫폼	Kickstarter, Indiegogo, Lending Club

자료: 김빛마로 · 이경근(2019), p. 32, 〈표 II-2〉 인용

최근에는 공유 경제의 특별한 경우로 볼 수 있는 ‘긱 경제(Gig Economy)’ 플랫폼도 빠르게 확산되고 있다. 긱 경제는 일시적이거나 프로젝트 단위의 업무(task)를 수행하기 위한 노동력이 유연하게 공급되는 경제 환경을, 긱 경제 플랫폼은 노동자를 최종 소비자와 개별 서비스 단위(per-service basis)로 매칭해주는 양면시장 플랫폼으로 정의된다(OECD, 2019b). 따라서 긱 경제는 개인이 자신의 유휴 노동력을 플랫폼을 통해 거래한다는 측면에서, 공유경제의 한 부분으로 이해할 수 있다. 긱 경제는 비교적 최근 활성화된 부문으로 아직까지는 전체 경제에서 차지하는 비중은 미미한 수준이다. OECD(2019d)에 의하면 전체 고용 대비 긱 경제 플랫폼의 고용 비중은 국가별로 약 1~3% 수준으로 추정된다. 하지만 그 증가 속도는 매우 빠른 것으로 나타났는데 미국의 주요 은행 계좌 데이터에 따르면, 긱 경제 플랫폼을 통한 소득 비중은 2012년 0%에서 2018년 1.1%까지 증가한 것으로 나타났다. 또한 Asquith(2020)¹⁶⁾에 의하면 긱 경제 규모는 2018년 2,040억달러에서 2025년 4,520억달러로 두 배 이상 커질 것으로 전망된다. 긱 경제 플랫폼은 특히 뒤에서 살펴볼 플랫폼 노동 및 개인소득세, 부가가치세 이슈와 밀접한 연관이 있는데 이에 대해서는 뒤에서 별도로 논의한다.

2) 디지털 플랫폼의 특징

디지털 플랫폼은 형태가 다양하고 수익을 창출하는 방식도 상이하지만 이

16) Asquith(2020), “The Gig and Sharing Economies: Millions of New Entrepreneurs; Billions in Lost VAT.”

들 플랫폼은 많은 경우 다면시장(multi-sided market)의 형태를 띠고 있다는 공통점이 있다. 다면시장은 한 측면의 고객집단과 관계를 맺는 전통적인 기업 혹은 단면시장(one-sided market)과 대비되는 개념으로 다면시장에서는 두 개 이상의 사용자 집단과 상호작용이 발생한다. 또한 양면시장(two-sided market)은 다면시장의 특별한 경우로서 정확히 두 개의 사용자 집단이 존재하는 다면시장을 의미한다. 이하에서는 양면시장을 기준으로 다면시장의 주요 특징에 대해 살펴보고자 한다.

양면시장은 간접적 네트워크 효과를 제공하는 두 그룹의 사용자를 중개하는 플랫폼(intermediary platform)으로 정의되며,¹⁷⁾ 간접적 네트워크 효과란 한 그룹의 사용자 수 증가가 다른 그룹에 긍정적인 영향을 줄 때 발생한다. 예를 들어, 대표적인 온라인 거래시장 플랫폼인 이베이(ebay)의 경우 판매자와 구매자 두 개의 그룹과 관계를 맺고 있으며 재화 또는 용역을 판매하고자 하는 그룹과 구매하려는 그룹 사이에 양방향의 간접적 네트워크 효과가 존재하기 때문에 양면시장의 정의에 부합한다고 할 수 있다.¹⁸⁾ 마찬가지로 우버, 에어비엔비와 공유경제 플랫폼 유희 노동력을 거래하는 직 경제 플랫폼 등도 모두 양면시장으로 분류된다. 즉, 현재 많은 수익을 창출하고 있는 대표적인 디지털 플랫폼들은 대부분 양면시장의 특징을 공유하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

이들 대표적인 디지털 플랫폼이 양면시장의 특징을 공유하고 있다는 사실은 기업의 가격결정 방식이 일반적인 기업과 다르다는 점을 시사한다. 양면시장의 특징을 가지는 기업은 각 측면의 가격을 설정함에 있어 양 측면 사이의 네트워크 효과를 고려하여 결정하기 때문이다.¹⁹⁾ 또한 양면시장 플랫폼

17) 양면시장에 대한 정의는 연구에 따라 약간의 차이를 보인다. 예를 들어, Rochet and Tirole(2003; 2006)는 간접적 네트워크 효과가 존재하고, 네트워크 효과의 존재로 인해 측면 간 가격 구조가 영향을 받을 때 해당 플랫폼을 양면시장이라고 정의하고 있다(김빛마로 · 이경근, 2019, p. 33).

18) 구매자 입장에서는 판매자의 수가 많을수록 선택권이 넓어지고, 판매자 입장에서는 구매자의 수가 많을수록 매출이 증가할 확률이 상승하므로, 구매자와 판매자 모두 다른 그룹의 사용자의 수가 증가할수록 해당 플랫폼으로부터 얻을 수 있는 가치가 상승한다.

19) 이에 대한 설명은 김빛마로 · 이경근(2019)에서 자세히 논의하고 있다.

품은 정의(definition)에 의해 간접적 네트워크 효과가 존재하기 때문에 규모가 커질수록 플랫폼이 주는 효용도 증가(increasing returns to scale)하게 된다. 예를 들어, 특정한 상품을 판매하고자 하는 사용자는 이미 충분한 수의 잠재적 구매자가 참여하고 있는 온라인 거래시장 플랫폼을 사용자 수가 적은 플랫폼보다 더 선호하게 된다. 이러한 특징 때문에 양면시장 플랫폼이 속한 산업은 시장집중도가 높은 경우가 많다. 이러한 사실은 디지털 플랫폼 활성화에 따른 개인소득세 및 부가가치세 부과 및 징수와 관련된 정책대안 중 디지털 플랫폼에 추가적인 역할을 부여하는 방안과도 연관이 있으며 이에 대해서는 다음 절에서 추가적으로 논의하고자 한다.

나. 플랫폼 경제 활성화와 개인 간 거래의 증대

디지털 플랫폼 경제의 활성화는 많은 변화를 가져오지만 개인소득세, 부가가치세 측면에서 가장 중요한 변화는 디지털 플랫폼을 매개로 한 개인 간(P2P) 거래 또는 기업과 개인 간 거래(B2C)가 증가한다는 점이다.

디지털 플랫폼을 매개로 한 거래를 통해 수익을 창출하는 개인, 즉 플랫폼 판매자(platform sellers)의 증가는 개인소득세 및 부가가치세 과세 문제를 야기한다. 조세와 관련하여 플랫폼 판매자의 증가가 문제가 되는 것은 이러한 개인들이 자신이 활동하는 플랫폼의 피고용인 신분이 아니고 일종의 개인사업자처럼 활동하고 있기 때문이다. 구체적인 조세상 쟁점에 대해서는 다음 절에서 자세히 논의한다.

다수의 플랫폼 판매자가 활동하는 대표적인 디지털 플랫폼으로 공유경제 플랫폼이 있다. 이수일(2015)에서는 공유경제를 ‘특정 서비스의 수요자’와 ‘해당 서비스를 창출하는 유희자산을 이용한 ‘시장거래’를 ‘ICT 플랫폼이 중개’하는 경제라고 정의하고 있다.²⁰⁾ 이때 유희자산은 자신의 주거 공간이 될 수도 있고, 차량이 될 수도 있으며, 자신의 노동력인 경우도 있다. 공유경제 플랫폼이 요구하는 최소한의 요건만 충족하면 누구나 해당 플랫폼에 참여

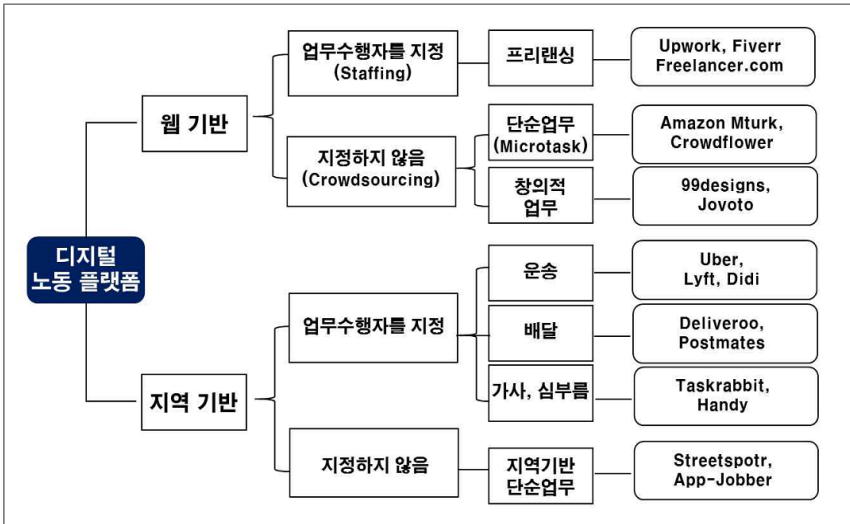
20) 김빛마로·이경근(2019), p. 31 각주 8

하여 자신의 유희자산을 이용하여 수익을 창출할 수 있기 때문에 급격한 공유경제의 확산에 따라 P2P 거래가 활성화되고 결과적으로 디지털 플랫폼을 매개로 한 거래를 통해 수익을 창출하는 개인의 수 역시 크게 증가하였다. 이에 따라 디지털 플랫폼을 통해 사업을 영위하는 개인 공급자(플랫폼 판매자)의 숫자와 그로 인한 거래 규모도 증가하고 있다. 영국 국세청은 2015~2016년 공유경제 플랫폼에 참여하여 소득을 창출한 참여자를 530만명, 이를 통한 총소득은 80억파운드에 이른다고 추산하고 있다.²¹⁾

공유경제의 활성화와 관련하여 특히 최근에 더욱 주목을 받고 있는 것은 ‘플랫폼 노동’으로 대표되는 ‘새로운 형태의 노동(new forms of work)’이다. 새로운 형태의 노동은 디지털 기술의 발전으로 인한 새로운 사업 모형의 등장, 노동 서비스에 대한 선호도 변화 등으로 인해 최근 그 규모가 빠르게 확대되고 있다. OECD(2019d)에서 제시한 새로운 형태의 노동은 1인 자영업, 플랫폼 노동 등을 포함하는 개념이며, 플랫폼 노동은 디지털 플랫폼을 매개로 해서 자신의 노동서비스를 거래하는 노동(전병유, 2019)으로 정의할 수 있다. 따라서 새로운 형태의 노동은 각 경제와 같은 공유경제 플랫폼에서 가장 흔히 관찰된다. OECD 자료에 의하면 유럽, 미국의 경우 각 경제 플랫폼에 참여하는 서비스 공급자들은 주로 추가적인 소득, 높은 유연성 등 때문에 자발적으로 참여하는 것으로 나타났으며 평균적으로 근로시간은 길지 않고 소득도 제한적인 것으로 나타났다(OECD, 2019b). 이는 각 경제 플랫폼에 참여하여 서비스를 공급하는 개인의 수가 더 증가할 수 있고, 이들 중 상당수는 소액 수익만을 창출하여 해당 소득 또는 거래에 대한 과세의무를 완전히 이행하지 않을 가능성이 높음을 시사한다.

21) OECD(2019d), “The Sharing and Gig Economy: Effective Taxation of Platform Sellers: Forum on Tax Administration,” OECD Publishing, Paris, p. 18, <https://doi.org/10.1787/574b61f8-en>.

[그림 III-1] 디지털 노동 플랫폼의 분류



자료: 전병유(2019), p. 26 [그림 1-7] 인용

또한 각 경제 플랫폼과 유사한 개념으로 ‘디지털 노동 플랫폼’이라는 용어가 사용되기도 한다. 디지털 노동 플랫폼은 일반적으로 특정한 프로젝트 또는 기간이 정해진 단위 업무(task)를 수행하기 위해 노동력이 유연하게 공급되는 경제 환경을 의미²²⁾하며, 이러한 플랫폼에서 거래되는 서비스는 배달, 운송, 가사, 심부름 등 매우 다양하다. 문헌마다 플랫폼을 정의하는 방식에 약간의 차이가 있으나, 본 연구에서는 노동력을 이용한 서비스를 거래할 수 있는 공유경제 플랫폼을 각 경제 플랫폼으로 통칭하고 이하의 논의를 전개하고자 한다.

각 경제 플랫폼에서 거래되는 서비스의 종류는 다양하지만 이들 플랫폼의 공통적인 특징은 노동자와 고객 간 거래를 촉진하기 위해 신뢰 구축 메커니즘(trust-building mechanism)을 활용한다는 점이다. 거래 참여자 상호 간 정보 비대칭성으로 인한 문제를 해결하기 위해 각 경제 플랫폼들은 거래 참여자 서로에게 평점을 부여할 수 있는 시스템을 흔히 사용한다. 또한 일부 디

22) 전병유(2019), p. 25.

지털 플랫폼은 노동 공급자가 참여하기 위한 일정 요건을 설정하거나, 노동 서비스 사용자(소비자)에게 보험을 제공하기도 한다. 이러한 신뢰 구축 메커니즘은 거래 참여자 쌍방 간의 정보 비대칭성을 축소함으로써 거래를 촉진시킨다. 즉 각 경제 플랫폼은 전통적인 경제 환경에서는 일어나지 않았을 일부 거래를 성사시킴으로써 다수의 플랫폼 판매자들이 수익을 창출할 수 있는 기회를 제공한다.

또한 이들 디지털 플랫폼은 전문화된 노동자(공급자)를 조직하는 대신 특정 요건을 만족하는 노동자와 해당 서비스에 대한 수요자를 연결시키는 방식으로 수익을 창출하기 때문에 직접 근로계약을 체결한 노동자를 통해 서비스를 제공하는 기존의 기업들에 비해 고용유연성이 더 큰 특징이 있다. 즉, 노동 서비스 공급자의 입장에서는 각 디지털 플랫폼이 요구하는 최소한의 요건만 만족하면 자유롭게 시장에 참여하여 수익을 창출할 수 있다. 이러한 특징 때문에 각 경제 혹은 디지털 노동 플랫폼의 확산은 새로운 형태의 노동을 제공하는 개인의 증가로 귀결된다.

현재 각 경제 플랫폼 혹은 공유경제 플랫폼을 통해 수익을 창출하는 플랫폼 판매자들의 규모는 정확한 파악이 어려운 실정이다. 플랫폼 판매자들의 활동을 기준으로 과세해야 할 국세청에서조차 이들의 소득 및 거래액을 정확히 파악하지 못하고 있는 것으로 추정된다.²³⁾ 다만 일부 선행연구에서는 우리나라 플랫폼 노동자 수를 대략적으로 추정한 결과를 제시하고 있다. 이때 플랫폼 노동자는 앞서 정의한 플랫폼 판매자 중 노동 서비스와 관련된 거래로 수익을 창출하는 개인으로 이해할 수 있다. 김준영 외(2018)는 무작위로 추출된 15세 이상 인구 약 3만명에 대한 표본조사를 통해 우리나라의 플랫폼 노동자 수를 약 47만~54만명으로 추정하였다. 이는 전체 취업자의 1.7~2.0%에 해당하는 수치이다. 정홍준·장희은(2018)은 1인 자영업자 가운데 특수형태근로종사자에 비해 종속성이 떨어지는 새로운 직업군을 플랫폼 노동자로 간주하고 이들의 규모를 55만명으로 추정하였다. 장지연(2019)은 한국노동패널조사의 부가조사 형태로 종속적 자영업자에 대한 설문문항을

23) 이에 대해서는 다음 소절에서 자세히 논의한다.

추가하여 조사한 결과 디지털 플랫폼 노동자의 비중을 전체의 2.9%로 추정하였다. 선행연구를 종합해볼 때 현재 우리나라의 플랫폼 노동자 수는 50만 명 내외로 추정되며, 전 세계적인 확산 추세를 고려할 때 향후 더욱 증가할 것으로 전망된다.

〈표 III-3〉 우리나라의 플랫폼 노동자 수 추정치

구분	추정 규모	비고
김준영 외(2018)	46.9~53.8만명	전체 취업자의 1.7~2.0% 수준
장지연(2019)	전체의 2.9%	노동패널 부가조사 결과
정흥준 · 장희은(2018)	55만명	새로운 유형의 특고종사자 수
박찬임 외(2016)	약 45만 5천명	2016년 5월 기준 6개 직종 종사자

자료: 아래 연구를 참조하여 저자 작성

1. 김준영 외(2018), 『플랫폼경제종사자 규모 추정과 특성 분석』
2. 장지연(2019), 『한국의 플랫폼노동과 사회보장』, 『제10회 아시아미래포럼자료집』
3. 정흥준 · 장희은(2018), 『특수형태근로종사자의 규모추정을 위한 기초연구』
4. 박찬임 외(2016), 『일자리형태의 다양화 추세와 산재보험』

또한 일부 선행연구에서는 플랫폼 노동자들의 소득을 조사하였는데 이에 대한 결과는 〈표 III-4〉에 정리하였다. 최기성(2019)은 플랫폼 노동자 총 363명의 소득을 조사하였다. 이들의 주요 업종은 대리운전기사, 쿠팡서비스종사자, 음식배달원, 택시기사였으며 월평균소득은 약 164만원으로 나타났다. 이러한 소득은 플랫폼을 통해 얻은 소득이며 전체 평균소득은 약 285만원이었다. 총수입에서 플랫폼 소득이 차지하는 비중은 쿠팡서비스종사자, 음식배달원은 80% 내외로 높은 반면 택시기사는 23%로 낮게 나타났다. 국가인권위원회(2019)는 2019년 8~11월 총 821명의 플랫폼 노동자를 설문조사한 결과 이들의 월평균 플랫폼 소득은 약 153만원, 총소득은 234만원으로 나타났다. 박찬임(2018)은 2016년과 2017년에 걸쳐 산재보험적용 특고 직종 9개를 대상으로 조사한 결과 이들의 월평균소득은 235만원으로 나타났다.

〈표 III-4〉 우리나라의 플랫폼 노동자 월평균소득 추정치

출처	최기성(2019)	인권위(2019)	박찬임 외(2018)
월평균 플랫폼 소득 규모	163.9만원	152.7만원	235만원
표본 수	363명	821명	3,285명

자료 1. 최기성(2019), 「플랫폼경제종사자 근로실태계속」, 『플랫폼경제종사자 규모추정과 특성분석』
 2. 국가인권위원회(2019), 『플랫폼노동종사자 인권상황 실태조사』
 3. 박찬임(2018), 「특수형태근로종사자 근로실태: 산재보험적용 9개 직종을 중심으로」, 『월간노동리뷰 7월호』

이를 종합해볼 때 플랫폼 노동자들이 플랫폼을 통해 창출하는 소득은 평균적으로 크지 않은 규모이지만 앞서 제시한 전체 플랫폼 노동자 수를 고려할 때 총금액은 상당한 규모가 될 것임을 추정할 수 있다. 즉 과세당국 입장에서는 비교적 낮은 소득을 버는 다수의 플랫폼 노동자의 경제활동을 효과적으로 파악하는 과제가 주어진 것이다.

불완전하기는 하지만 『국세통계연보』 자료를 통해 현재 국세청에서 파악하고 있는 플랫폼 노동자들의 인원 및 소득규모를 추정해볼 수 있다. 국세청은 『국세통계연보』를 통해 「거주자의 사업소득 원천징수 신고현황」을 23개 업종 대분류로 구분하여 공개하고 있는데 업종 분류 단위가 크기에 플랫폼 노동자 수를 파악하기에 적절하지 않다. 장혜영 의원실이 최근 5개년도의 「거주자의 사업소득 원천징수 신고현황」을 29개 세부업종에 대해 재가공을 요청한 자료²⁴⁾가 있는데 본 연구에서는 해당 자료를 이용하여 국세청에서 파악하고 있는 플랫폼 노동자의 규모를 대략적으로 파악하고자 한다.

분석 자료에는 총 29개의 세부업종에 대한 2014~2018년 귀속 과세자료가 포함되어 있으나 이 중 유의미한 숫자의 플랫폼 노동자를 포함하고 있을 것으로 예상되는 세부업종을 저자가 임의로 선택하였다. 해당 세부업종은 심부름용역, 퀵서비스, 물품배달, 음료배달, 간병인, 대리운전, 캐디, 행사도우미 등 8개 업종이다. 또한 플랫폼 노동자를 일부 포함하고 있을 것으로 예상되는 ‘기타 자영업’ 업종에 대한 과세자료도 참고로 함께 제시하였다.

24) 장혜영 의원실(2020. 7. 20.).

먼저 ‘기타 자영업’을 제외한 8개 세부업종의 신고인원의 경우 2015년 약 25만명에서 2018년 38만명으로 50% 넘게 증가한 것을 확인할 수 있다. 총 지급금액 역시 동 기간 1조 3천억원에서 2조 2천억원으로 확대되었다. 1인당 지급금액은 532만원에서 585만원으로 소폭 증가하였다. 광범위한 업종 단위 이기는 하지만 플랫폼 노동자를 일부 포함하고 있을 것으로 판단되는 ‘기타 자영업’을 포함하여 계산할 경우 신고인원은 127만명에서 303만명, 총지급금액은 11조 6천억원에서 30조 3천억원으로 크게 증가하였다. 1인당 지급금액 역시 914만원에서 1,061만원으로 소폭 확대되었다. 이를 통해 플랫폼 노동자의 수가 크게 증가하였고, 이들의 1인당 소득은 상대적으로 완만하게 확대되었음을 간접적으로 확인할 수 있다. 다만 현재 제시한 인원 및 소득 자료는 원천징수의무를 준수한 사업자에 의한 인적용역 제공자의 사업소득 정보이므로 플랫폼 노동자에 대해 원천징수의무를 준수하지 않은 경우 <표 Ⅲ-5>에 제시된 통계에는 포함되지 않는다는 점을 유의할 필요가 있다.²⁵⁾ 또한 제시된 세부업종별 소득 중 플랫폼 노동자가 아닌 사업자의 소득도 포함되었을 것이므로 현재 제시된 통계는 플랫폼 노동자의 대략적인 규모 및 변화 추이를 확인하는 제한적인 용도로만 활용 가능할 것으로 판단된다.

25) 현 상황에서 국세청에서 플랫폼 노동자 혹은 플랫폼 판매자들의 소득을 파악할 수 있는 방법에 대해서는 다음 소절에서 논의한다.

〈표 III-5〉 2014~2018년 각 연도 귀속 사업소득 원천징수 현황

(단위: 명, 백만원)

업종	2014년			2015년			2016년			2017년			2018년		
	인원	지급 금액	1인당 지급 금액	인원	지급 금액	1인당 지급 금액	인원	지급 금액	1인당 지급 금액	인원	지급 금액	1인당 지급 금액	인원	지급 금액	1인당 지급 금액
신부름용역	10,878	86,857	7.98	13,678	97,154	7.1	13,539	104,818	7.74	15,895	122,024	7.68	16,912	135,123	7.99
퀵서비스	6,796	60,278	8.87	9,184	72,859	7.93	11,705	88,987	7.6	11,705	106,774	9.12	13,198	113,945	8.63
물품배달	31,317	367,495	11.73	38,382	422,869	11.02	41,444	472,292	11.4	41,444	524,749	12.66	63,843	606,177	9.49
음료배달	3,086	32,710	10.6	3,550	39,986	11.26	4,013	44,502	11.09	4,094	44,991	10.99	8,460	61,215	7.24
간병인	36,631	293,163	8	37,883	347,722	9.18	41,380	430,709	10.41	45,210	508,429	11.25	51,706	609,357	11.79
대리운전	48,878	111,630	2.28	53,340	132,050	2.48	54,680	135,813	2.48	55,974	150,044	2.68	67,824	176,399	2.6
캐디	1,793	4,603	2.57	1,962	6,303	3.21	2,515	6,229	2.48	3,109	7,340	2.36	3,379	7,677	2.27
행사도우미	110,346	372,141	3.37	130,410	405,646	3.11	141,285	470,394	3.33	156,853	513,882	3.28	156,630	525,722	3.36
소계	249,725	1,328,877	5.32	288,389	1,524,589	5.29	310,561	1,753,744	5.65	334,284	1,978,233	5.92	381,952	2,235,615	5.85
기타사업업	1,019,449	10,274,607	10.08	1,322,665	13,701,264	10.36	1,734,651	18,134,349	10.45	2,192,801	23,459,499	10.7	2,647,339	28,076,803	10.61
총계	1,269,174	11,603,484	9.14	1,611,054	15,225,863	9.45	2,045,212	19,888,093	9.72	2,527,085	25,437,732	10.07	3,029,291	30,312,418	10.01

자료: 장혜영 의원실(2020. 7. 20.) 자료를 바탕으로 저자 정리

또한 디지털 플랫폼의 확대로 인해 기업 간 거래(B2B)와 대비된 기업과 소비자 간의 거래(B2C), 특히 국제적 거래가 증가하게 되는데 이는 부가가치세 과세 및 징수 문제와 밀접한 연관이 있다. 디지털 기술의 발달에 따라 개인소비자가 재화 및 서비스를 구입하는 경로는 기존의 전통적 물리적 상점에서 온라인 판매자로 점차 이동하고 있다. OECD(2019d)는 2021년에 전 세계 B2C 전자상거래 거래액이 약 4.5조달러에 달하고, 이 중 약 1.0조원 상당의 거래는 국제적 거래일 것으로 전망하고 있다. 또한 2022년에는 약 22억명의 소비자들이 온라인에서 상품을 구입할 것으로 전망된다. 특히 수많은 소규모 개인 사업자들이 디지털 플랫폼을 통해 전 세계 소비자들과 자유롭게 상호작용할 수 있게 되면서 소규모 판매자와 일반 소비자 사이의 국제 거래의 비중도 크게 확대되고 있다. OECD(2015a)²⁶⁾는 상품, 서비스, 무형재화의 국제 거래, 특히 개인 소비자가 해외 사업자로부터 상품을 구매하는 경우 부가가치세 시스템에 큰 도전이 될 것이라고 주장하였다. 디지털 플랫폼이 활성화되면서 해외 사업자와 국내 소비자 사이의 국제 거래는 더욱 더 확산되고 있으며 소비자들은 소수의 독점적 디지털 플랫폼을 이용하여 재화 또는 서비스를 구매하고 있는 것으로 나타났다. OECD(2019d)는 2017년 기준 전 세계 국제적 전체 전자상거래의 57%가 상위 3개 디지털 플랫폼을 통해 거래되었다는 통계를 제시하고 있다.

온라인 거래시장으로 대표되는 디지털 플랫폼의 역할 증대는 B2C 온라인 거래 규모가 급격히 증가한 주요 요인 중 하나로 꼽힌다. 앞서 살펴본 플랫폼 노동자의 경우와 마찬가지로 이들 디지털 플랫폼은 특정 재화 혹은 서비스의 수요자와 공급자 사이의 거래를 촉진하는 역할을 한다. Ebay, Amazon 등은 대표적인 온라인 거래시장 플랫폼이다. 이들 플랫폼에서 활동하고 있는 플랫폼 판매자들 역시 플랫폼이 직접 고용한 피고용인 신분이 아니기 때문에 이들의 소득과약을 통한 개인소득세 과세, 거래 내역 확인을 통한 부가가치세 과세를 어떻게 효과적으로 할 것인가는 과세당국의 새로운 과제가 되고 있다.

26) OECD BEPS Action 1 Report.

플랫폼 경제의 활성화로 인해 발생하는 변화에 대한 평가는 의견이 엇갈리고 있으며, 다양한 측면에서의 정책적 이슈도 제기되고 있다. 노동 서비스를 거래하는 디지털 플랫폼 시장의 확대는 해당 서비스의 공급자와 수요자의 매칭을 촉진하여 사회후생을 증대하고, 노동 제공의 진입장벽을 낮춰 경제활동을 유인하는 긍정적 효과가 존재한다. 하지만, 검증되지 않은 노동자의 시장 참여로 인한 부정적 효과 역시 나타날 수 있고, 전체적인 임금 하락을 야기한다는 주장도 일부 제기되고 있다(OECD, 2019b). 또한 플랫폼에서 활동하는 판매자 혹은 노동자 들과 전통적인 경제활동을 수행하는 개인사업자 사이에 불공정한 경쟁이 이루어지고 있다는 비판도 제기되고 있다. 새로운 형태의 노동을 제공하는 개인의 고용 형태, 플랫폼과 플랫폼 노동자의 관계를 어떻게 정의할 것인지의 문제, 이들에 대한 사회 안전망 확충의 문제, 기존 전통적 사업자와 디지털 플랫폼 판매자와의 공정한 경쟁 환경 조성의 문제, 플랫폼에 의한 정책당국으로의 정보 공유의 문제, 변화된 환경 하에서 효과적인 과세 및 징세의 문제 등은 모두 디지털 플랫폼의 역할 증대 및 새로운 형태의 거래가 활성화되면서 최근 주요한 정책적 이슈로 논의되고 있는 주제이다. 다음 소절에서는 플랫폼 경제 확산에 따른 정책적 쟁점 중 개인소득세 및 부가가치세 관련 사항을 중심으로 검토한다.

2. 디지털 플랫폼 경제 활성화에 따른 조세 쟁점

디지털 기술의 발전 및 플랫폼의 역할 증대는 다양한 조세 쟁점을 야기한다. 특히, 다국적 기업들의 국제적 조세회피가 용이해져 정상적인 법인과세가 이루어지지 않는 큰 문제가 나타나는데, 이에 대해서는 제Ⅳ장에서 별도로 논의한다. 본 소절에서는 앞에서 주로 논의된 플랫폼 활성화에 따른 개인간 거래의 증가, 다수의 개인 납세자들이 피고용인에서 일종의 프리랜서 혹은 개인사업자의 형태로 전환되는 현상, 온라인을 통한 국제적 거래의 증가 등이 야기하는 개인소득세 및 부가가치세 관련 이슈를 중심으로 그 내용을 검토한다.

가. 개인소득세 관련 쟁점

앞서 살펴본 바와 같이 디지털 플랫폼을 활용한 사업 모형이 확산되면서 이러한 플랫폼을 기반으로 영리활동을 수행하는 개인의 수가 크게 증가하게 된다. 그런데 이러한 개인들은 전통적인 의미에서의 피고용인이 아니기 때문에 과세당국 입장에서는 그들의 소득, 거래내역 등을 파악하는 것이 어려워진다는 문제가 있다. 전통적인 고용인-피고용인 관계에서는 고용인인 기업이 피고용인 소득에 대한 원천징수 의무를 준수하기 때문에 과세당국은 이들의 소득을 직접 파악하기 위한 노력을 기울이지 않아도 되는 반면에, 플랫폼 판매자는 디지털 플랫폼의 피고용인 신분이 아닌 경우가 대부분이므로 기존의 방식을 통한 소득파악이 불가능하게 되는 것이다. 특히 일부 플랫폼 판매자의 경우 특정 플랫폼에서만 배타적으로 영리활동을 수행하는 것이 아니기 때문에, 즉 종속성이 약하기 때문에, 디지털 플랫폼이 해당 개인의 소득을 완전히 파악하는 것 자체가 불가능할 수도 있다. 또한 디지털 플랫폼에 의해 성사된 거래라고 할지라도 플랫폼이 플랫폼 판매자에게 소득을 지급하는 것이 아니고, 소비자가 직접 소득을 지급할 경우 디지털 플랫폼 역시 정확한 거래내역 또는 소득정보에 접근하지 못하게 된다. 결국 플랫폼 활성화에 따른 개인소득세 이슈는 결국, 플랫폼에 참여하여 수익을 창출하는 플랫폼 판매자들의 소득을 어떻게 파악하고, 효과적으로 과세할 것인지의 문제로 귀결된다고 볼 수 있다.

김문정(2020)은 현재 국세청에서 특고종사자의 소득을 파악할 수 있는 방법으로 다음의 세 가지 방안이 있다고 소개하고 있다. 특고종사자와 플랫폼 판매자의 개념은 정확히 일치하는 것은 아니지만 아래에 소개된 세 가지 방안은 플랫폼 노동자 혹은 플랫폼 판매자에게도 그대로 적용될 수 있을 것으로 판단된다.

국세청에서 특고종사자 소득을 파악할 수 있는 첫 번째 방안은 원천징수 의무를 준수한 사업자에 의한 인적용역제공자의 사업소득 정보 신고를 통한 것이다. 인적용역에 대한 소득지급자는 사업소득을 지급할 때마다 징수일이 속하는 달의 다음 달 10일까지 지급명세서(「소득세법」 제144조, 제164조,

「부가가치세법」 제42조를 제출해야 하며 사업소득 연말정산의 경우 소득자 인적사항 및 연간 소득내용을 상세하게 적도록 하고 있다.²⁷⁾ 구체적으로, 인적용역 제공 각각의 업종구분코드, 소득자 성명(상호), 주민(사업자)등록번호, 내·외국인 여부, 지급연도, 지급건수, (연간)지급총액, 세율, 소득세, 지방소득세 등의 내용을 신고해야 한다. 즉 현재 인적용역 총인원 및 총지급액을 매월 보고하고, 연말에는 인적용역제공자의 인적정보 명세서도 함께 신고하는 것이다.

다음으로는 특고종사자가 영리활동을 수행한 사업장 제공자가 특고종사자의 과세정보를 수집하여 국세청에 자발적으로 보고하는데 이 정보를 활용하는 것이다. 「소득세법」 제173조에 따르면 용역을 제공하는 자와 관련된 사업장을 제공하는 경우 용역제공자에 관한 과세자료를 성실히 작성하여 특수직종사자²⁸⁾의 인적사항, 용역제공기간, 용역대가 등에 대하여 제출하도록 되어 있다. 다만 이는 강제가 아닌 협조사항이기 때문에 정보제공 유무, 제공하는 정보의 종류 등이 담보되지 않는다는 문제가 있다.

마지막으로, 특고종사자가 자발적으로 사업자등록을 하고 직접 자신의 소득을 신고하는 것이다. 다만, 특고종사자 입장에서 자발적으로 자신의 소득을 신고할 유인은 많지 않을 것으로 판단된다. 플랫폼 판매자 입장에서는 본인이 사업자등록을 하게 되면 소득세, 부가가치세 등 조세 부담뿐 아니라 국민연금, 건강보험료 등 사회보험료 부담액이 추가적으로 발생하기 때문이다.

두 번째와 세 번째 방안은 기본적으로 자발적 납세순응에 의한 방안이라는 공통점이 있으며, 첫 번째와 두 번째 방안은 디지털 플랫폼의 역할이 필요하다는 공통점이 있다. 현재로서는 대부분의 소득파악을 첫 번째 방안, 즉 디지털 플랫폼 기업이 자신을 원천징수 의무가 부여되는 사업자로 인식하고 이러한 의무를 이행한 경우에 대부분 의존하는 것으로 추정된다. 다만, 사업 모형별로 디지털 플랫폼의 역할 및 플랫폼 판매자와의 실질적 관계가 매우

27) 김문정(2020), p. 13.

28) 소득세 납세의무가 있는 개인으로서 대리운전, 소포배달 등의 용역을 제공하는 자(원천징수 되지 않는 인적용역사업자)로 정의된다.

상이할 수 있는데다 디지털 플랫폼의 원천징수 의무 해당 여부에 대한 과세 관청 차원에서의 명확한 지침이 존재하지 않은 상황이어서 이에 대한 개선 방안이 필요할 것으로 보인다.

이렇듯 디지털 플랫폼 판매자들에 대한 소득과익이 불완전하기 때문에 소득신고 불이행 또는 소득의 축소신고, 현금 결제 유도 등을 통해 조세를 회피할 유인이 증가할 수 있으며 이는 성실한 납세자와의 과세형평성을 저해하고 불공정 경쟁을 유발할 수 있다. 또한 이러한 과세형평성 문제는 개인의 중사상 지위 결정의 왜곡을 야기할 수 있다.²⁹⁾

나. 부가가치세 관련 쟁점

OECD는 BEPS Action 1 보고서에서 디지털 경제와 관련된 부가가치세 관련 쟁점을 ① 많은 국가에서 면세혜택을 부여하고 있는 소액재화의 수입이 온라인 판매를 통해 급격히 증가한다는 점 ② 일반 소비자에게 직접 판매되는 서비스와 무형재화 거래량이 증가하고 부가가치세가 완전히 과세되지 못하는 점을 제시하고 있다.

실제로 OECD(2015a)에 의하면 주요 13개국³⁰⁾의 소포물량(parcel volume)은 2014~2016년 기간 48% 증가하였고, 2017~2021년 기간에는 연평균 17~23% 증가할 것으로 전망되며 이러한 현상은 디지털 플랫폼의 확산에 따른 B2C 거래의 증가에 기인한 것이라고 지적하고 있다. 이렇게 증가한 B2C 국제거래량은 실질적인 부가가치세 세수입에도 영향을 줄 전망이다. 많은 국가들은 지나친 행정비용 발생을 방지하기 위해 특정 금액을 초과하는 수입물품에 대해서만 부가가치세를 부과하고 있는데 이러한 면세 조항은 대부분 온라인 거래 활성화 이전에 도입된 것으로 현재는 전자상거래를 통한 소액물품 수입 규모가 확대되면서 부가가치세 세수에 유의미한 영향을 줄 것으로

29) 디지털 플랫폼 입장에서조차 직접 고용 방식보다 개인사업자와의 계약을 통해 사업을 영위하는 것이 과세상 유리한 점이 있다면, 디지털 플랫폼과 기존 전통적 기업 간 불공정 경쟁의 문제 또한 발생할 수 있다.

30) 호주, 브라질, 캐나다, 중국, 프랑스, 독일, 인도, 이탈리아, 일본, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 미국.

보인다. 또한 해외 판매자로부터 부가가치세가 면제되는 소액 재화를 구입하는 소비자가 증가하면서 해외 사업자와 국내 사업자 사이의 형평성 저해 등도 문제점으로 대두되고 있는 상황이다.

부가가치세 면세 범위를 초과하는 물품이 수입되는 경우에도 부가가치세를 효과적으로 징수하기 어렵다는 문제가 발생한다. 최근 디지털 플랫폼 등을 활용한 온라인 거래 규모가 급격히 증가하면서 정부가 이러한 거래 건별로 부가가치세를 징수하려면 상당한 인력과 자원의 투입이 요구된다. Copenhagen Economics(2016)³¹⁾는 비유럽에서 유럽으로의 우편 거래에 대한 부가가치세 납세순응 비율이 35%에 그친다는 추정 결과를 제시하였다. 이러한 측면을 고려할 때 단순히 소액물품에 대한 부가가치세 면세제도를 전면 폐지하는 것은 완전한 해결책이 될 수 없으며 부가가치세의 효율적 징수 방법에 대한 고민이 필요할 것이다.³²⁾

이러한 전통적인 재화 또는 서비스의 국제거래 증가에 따른 부가가치세 문제와 함께 최근의 공유경제 플랫폼의 확대는 또 다른 문제를 야기한다. 각 경제를 포함한 공유경제 플랫폼의 경우 숙박, 교통수단, 음식배달, 가사노동 등 다양한 서비스가 거래되는데 이러한 거래의 특징은 서비스를 공급하는 플랫폼 판매자들이 역내에 있는 경우가 대다수라는 점이다. 향후 기술이 더욱 발전함에 따라 이러한 경향성은 낮아질 것으로 예상되지만 적어도 현 시점에서는 대부분의 공유경제 플랫폼을 통한 서비스 공급자들은 역내에 존재하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 앞서 제시한 부가가치세 쟁점에서는 비교적 자유로울 수 있으나 디지털 플랫폼을 통해 수익을 창출하는 다수의 소규모 또는 영세한 플랫폼 판매자들이 부가가치세를 납부하지 않는 또 다른 문제가 발생하게 된다. 플랫폼 판매자들은 대부분 소비자와 직접 거래를 하는 자영업자(self-employed)로 분류되며 디지털 플랫폼은 대리자(agency)의 역할만을 수행하는 것으로 인식되고 있다. 이는 개인소득세 쟁점에서 언급한 바와 같이 디지털 플랫폼이 소득세를 원천징수하거나 부가가

31) Basalisco et al.(2016), "E-commerce Imports into Europe: VAT and Customs Treatment."

32) 부가가치세의 징수 방안 등을 포함한 정책대안에 대해서는 다음 절에서 자세히 논의한다.

치세 납부 의무를 부여할 고용주가 존재하지 않는다는 의미이다. 결국 부가가치세 신고 및 납부 의무는 전적으로 플랫폼 판매자 개인에게 귀속되는 것이다. 이러한 개인 중 비정기적이고 상대적으로 낮은 소득만을 창출하는 플랫폼 판매자들이 다수 존재하고, 새로운 사업유형으로 이들이 자신에게 부여된 납세의무에 대해 제대로 인지하지 못하고 있을 가능성을 고려하면 플랫폼 판매자들의 자발적 신고를 통한 완전한 납세순응은 현실적으로 기대하기 어려울 것으로 판단된다. 이는 전통적인 방식으로 사업을 수행하는 사업자와의 과세형평성을 저해할 뿐 아니라 기존 사업자-플랫폼 사업자 사이의 경쟁구도에 실질적으로 영향을 줄 수 있다. 플랫폼 판매자들이 납세의무를 다하지 않을 경우 줄어든 세부담에 상응한 만큼 가격을 인하하여 경쟁에 유리한 위치를 점할 수 있기 때문이다. 따라서 플랫폼 판매자들에 대한 효과적인 과세안은 단순히 세수 확보 및 과세형평성 제고의 측면뿐 아니라 공정한 경쟁 환경 조성이라는 정책 목표와도 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다.

과세당국 입장에서는 하나의 기업이 아니라 수많은 자영업자(플랫폼 판매자)가 부가가치세를 정확하게 신고 및 납부하도록 해야 한다는 어려움에 직면하게 된다. 또한 이들이 정확하게 부가가치세를 신고·납부하더라도 매출액 등의 기준으로 부가가치세 면세 혜택을 부여하고 있는 일부 국가의 경우 이러한 혜택의 적용을 받는 납세자 수가 급격히 증가하여 세수가 감소할 가능성이 있다. 예를 들어 영국에서는 매출액 기준(연 85,000파운드)을 설정하고 특정 과세연도의 매출액이 해당 기준을 초과하거나 초과할 것으로 예상될 경우에만 부가가치세 등록을 의무화하고 있다. 직 또는 공유경제 플랫폼에서 활동하는 플랫폼 판매자들 중 상당수는 해당 매출액 기준을 초과하지 않는 경우가 많으며, 초과하더라도 과세당국이 이를 파악하는 것이 어렵기 때문에 매출액을 과소신고함으로써 부가가치세 면세 혜택을 누릴 가능성도 존재한다. 결과적으로는 부가가치세 납부 의무가 없는 납세자의 비중이 크게 증가하고 세수입이 감소할 우려가 있다.³³⁾ 우리나라의 경우에도 매출액

33) 이러한 문제를 인식한 영국 정부는 적어도 2022년까지 부가가치세 면세기준 매출액을

4,800만원 미만 개인사업자에게는 세금계산서 발급 의무를 면제해주고 업종에 따라 매출의 일부(5~30%)에 대해서만 부가가치세를 징수하는 간이과세제도³⁴⁾를 시행하고 있다. 또한 매출액이 3,000만원 미만인 사업자는 부가가치세를 면제해주고 있다. 따라서 우리나라도 디지털 플랫폼을 기반으로 한 사업 모형이 활성화됨에 따라 간이과세 또는 부가가치세 면제 혜택을 받는 납세자의 수가 지나치게 증가할 가능성이 있다. 이러한 플랫폼 판매자와 전통적인 사업자 간 세부담 차이는 결국 더 많은 사람들이 플랫폼 판매자로서 수익을 창출할 유인을 주게 되어 개인의 경제활동 방식을 왜곡하게 되는 결과를 가져오게 된다. 특히 부가가치세뿐 아니라 개인소득세, 4대 보험 납부의 무에서도 차이가 존재할 가능성이 크기 때문에 이러한 문제는 더욱 심화될 수 있다.

현재까지의 논의를 종합해보면 디지털 기술 발전이 초래하는 조세상 문제는 크게 다음의 두 가지 측면에서 발생하는 것을 확인할 수 있다. 먼저 디지털 플랫폼을 활용한 사업 모형이 확산되면서 플랫폼을 통해 수익을 창출하고 거래하는 개인이 크게 증가하게 된다. 따라서 과세당국 입장에서 하나의 기업(고용인)이 아닌 다수의 개인납세자들의 수익 및 거래내역을 정확하게 파악해야 하는 부담이 발생한다. 두 번째로는 국제적 B2C 거래의 급격한 증가가 초래하는 문제이다. 디지털 기술의 발달은 온라인을 통한 국제적 거래의 건수 및 거래액을 비약적으로 상승시켜 이러한 거래에 대한 부가가치세를 징수하는 데 상당한 행정적 노력이 요구되는 상황이다. 특히 대부분의 국가에서는 일정 금액 미만의 수입물품에 대해서는 부가가치세를 면제해주고 있으므로 국제적 B2C 거래의 증가는 부가가치세수에도 유의미한 영향을 줄 것으로 우려되고 있다.

인상하지 않기로 결정하였다(Asquith, 2020).

34) 정부는 간이과세제도 적용 매출액 기준을 기존 4,800만원에서 8,000만원, 부가가치세 납부면제 매출액 기준은 기존 3,000만원에서 4,800만원으로 인상하는 내용의 2020년 세법 개정안을 발표하였다.

3. 정책대응 방향 검토

본 소절에서는 앞에서 정리한 과세상 쟁점에 대응하기 위한 정책에 대해 논의한다. 디지털 플랫폼의 확산과 이로 인한 조세문제는 비교적 최근 정책적 관심을 받았기 때문에 이에 대한 구체적이고 상세한 대응방안을 제시한 기존 문헌은 찾기 어렵다. 다만 OECD 등 국제기구에서 이러한 문제에 대한 정책 방향을 선제적으로 제시한 바 있으며, 일부 국가에서는 이를 참고하여 제도를 도입하거나 도입을 검토하고 있다. 이에 본 연구에서는 OECD에서 제시한 정책대응 방향을 정리한 후 우리나라에의 시사점을 도출하고자 한다.

가. 공유 및 킥 경제 활성화와 이에 대한 대응방안

공유 및 킥 경제 플랫폼 활성화에 따른 개인 간 거래 증가가 초래하는 조세 문제와 관련해서 OECD는 2019년에 “The Sharing and Gig Economy: Effective Taxation of Platform Sellers”라는 제목의 보고서를 발표하였다. 동 보고서는 플랫폼 경제, 특히 공유경제 및 킥 경제 플랫폼 활성화가 초래하는 조세문제에 대해 논의하고 과세당국이 디지털 플랫폼을 통한 개인 플랫폼 판매자의 거래정보를 확보·공유할 수 있는 제도적 방안을 제시하고 있다. 동 보고서는 플랫폼 판매자들에 대한 효과적인 과세를 위해 ① 개별 플랫폼 판매자에 의한 자발적 신고 유도 방안 ② 디지털 플랫폼의 의무를 법제화하는 방안 ③ 다자간 정보교환 협정 체결 방안 등 세 가지를 제시하고 있다. 본 소절에서는 이 중 ①과 ②의 방안을 중심으로 논의의 내용을 소개하고자 한다.

디지털 플랫폼에 의무를 부여하는 경우 플랫폼 판매자가 납부해야 할 세금을 원천징수하는 방안과 과세 관련 정보 공유를 의무화하는 방안으로 구분할 수 있다. 디지털 플랫폼이 플랫폼 판매자가 납부해야 할 세액을 원천징수하는 방안의 장점은 과세당국 입장에서 행정비용이 크게 절감되고 납세순응 정도도 크게 향상될 것이라는 점이다. 원천징수 행위는 실시간에 가깝게 적용되고, 디지털 플랫폼이 각각의 플랫폼 판매자에 비해 납세순응도가 전반적으로 높기 때문이다. 그러나 이러한 방안은 디지털 플랫폼 입장에서

추가적인 납세협력을 위한 부담이 부여된다는 단점이 있으며, 정확하지 않은 원천징수세액으로 인해 플랫폼 판매자 및 과세관청의 추가적인 부담이 생길 가능성도 존재한다. 특히 플랫폼 판매자가 하나 이상의 플랫폼에서 활동하는 경우 각 디지털 플랫폼이 해당 플랫폼에서 창출하는 소득만을 기준으로 개인소득세액을 원천징수할 경우 누진세율하에서 실제 세액과 원천징수세액 사이에 매우 큰 차이가 발생하게 된다.

다음으로 디지털 플랫폼이 해당 플랫폼에서 활동하는 플랫폼 판매자에 대한 정보를 과세당국과 공유하는 방안이다. 즉 과세당국이 플랫폼 판매자의 납세의무를 파악하는 데 도움이 될 수 있는 정보를 디지털 플랫폼으로부터 전달받아 이를 세액 징수에 활용하는 것이다. 이러한 사실을 플랫폼 판매자들이 인지하고 있는 경우 그 자체로 그들의 자발적 납세순응도를 제고할 수 있으며, 과세당국이 해당 정보를 처리하여 개별 납세자에게 세액 신고 및 납부 관련 고지를 전달하는 것도 가능하다. 과세당국은 공유되는 정보의 질과 유용성을 보장하기 위해서, 디지털 플랫폼으로부터 필요한 정보를 구체적으로 명시해야 하며 제공된 정보의 정확성을 확인하기 위한 방안도 함께 도입할 필요가 있다.

디지털 플랫폼이 국외에 있는 등 앞서 제시한 의무 부여 방안을 실질적으로 강제할 수 없는 경우, 과세당국 사이의 다자간 자동화된 정보교환 협정(multilateral automatic exchange of information)으로 플랫폼 판매자들의 과세 문제에 대응하는 것을 고려할 수 있다. 이러한 협정을 법제화하는 데 있어 전세계 약 120개국에 참여하는 Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance('the Convention')를 참고할 수 있다. 이에 따르면 두 개 이상의 당사자는 해당 convention에 포함되는 조세와 관련된 자국 법의 행정 또는 적용과 관련해서 사전적으로 중요하다 인식되는 정보(foreseeably relevant for the administration or enforcement of their domestic laws)는 자동적 정보교환을 할 수 있다.³⁵⁾ 또한, 과세당국 사이의 자동화된 정보교환이 효율적

35) OECD(2019d)는 또한 자동화된 정보교환 협정을 위해 필요한 입법적 요소들에 대해서 추가적으로 설명하고 있다. 이에 대해서는 OECD(2019d)의 pp. 40~41을 참조.

으로 작동하기 위해서는 교환되는 정보를 표준화하는 것이 매우 중요하다. 이에 OECD(2019d)는 다자간 정보 표준화를 위해 정보를 요구할 디지털 플랫폼 유형의 범위, 디지털 플랫폼의 규모 기준, 관련 세목 범위(부가가치세, 개인소득세, 법인세 등), 교환할 정보의 정의, 교환할 정보의 형식과 기한, 준수이행에 관한 조항, 데이터 안정성과 보호에 관한 사항, 협정의 정의, 개시·종료·수정에 관한 조항 등에 대해 논의할 것을 권고하고 있다.

또한 OECD(2019d)는 플랫폼 판매자들에 대한 효과적인 과세를 위한 권고사항을 제시하였다. 첫 번째 권고사항은 실행 가능한 행동 강령(Code of Conduct)의 개발이다. 공유경제 활동에 참여하는 많은 플랫폼 판매자들은 자신의 조세 의무에 대해 정확히 인지하지 못하고 있다는 점을 고려할 때, 이들에게 적절한 교육과 지침을 제공하는 것은 납세순응 수준을 향상시키는 데 매우 중요하다. 특히, 디지털 플랫폼의 성격상 플랫폼 판매자들이 국제거래에 참여할 가능성이 있기 때문에 각국은 교육 또는 지침 내용을 국제적으로 표준화하는 것을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

두 번째 권고사항은 조세 관련 위험 측정, 세무행정 부담 축소 등을 위해 각국 과세당국 간의 지속적인 논의가 필요함을 강조하고 있다. 디지털 플랫폼을 이용한 공유경제 활동은 지속적으로 확대될 것이므로 국제행정포럼의 역할은 납세순응도 제고를 위한 정책, 조세위험의 정도 등에 대한 이해 제고 등을 위해 국제협력 및 정보공유를 적극적으로 추진할 필요가 있다.

마지막 권고사항은 표준화된 정보보고를 위한 입법 모형의 개발이다. 이러한 조치는 국가 간 보고와 실사 요건을 표준화하여 무분별하고 통일되지 않은 보고 사항 요구를 방지하기 위한 목적이며, OECD(2019d)는 이러한 조치가 디지털 플랫폼의 납세협력부담 완화에도 도움을 줄 수 있을 것으로 기대하고 있다.

또한 OECD는 2020년 3월 “Model Rules for Reporting by Platform Operators with respect to Sellers in the Sharing and Gig Economy”(OECD, 2020g)라는 제목의 공청회 문서(public consultation document)를 발표하였다. 동 문서는 앞서 논의한 OECD(2019d)의 후속 조치 성격의 문서로서 플랫폼

사업자로 하여금 공유 및 킥 경제 판매자들의 정보를 과세당국에 보고하게 하는 구체적 제도에 대해 설명하고 관련된 의견을 수렴하기 위한 목적으로 발표된 것이다. 동 문서에서는 이미 많은 국가들이 디지털 플랫폼의 역할 강화를 통해 플랫폼 판매자들의 과세 이슈를 해결하는 제도를 이미 적용하고 있거나 검토하고 있다고 밝히고 이러한 제도가 최대한 일관되고 효과적으로 시행되기 위한 세부적인 쟁점 사항들에 대해 제시하고 있다. 동 문서는 규정의 대상이 되는 디지털 플랫폼, 플랫폼 판매자 등을 정의(Chapter 1), 디지털 플랫폼이 플랫폼 판매자를 식별하기 위해 준수해야 하는 절차(Chapter 2), 보고절차 및 보고대상 정보(Chapter 3), 행정과 집행 관련 사항(Chapter 4)에 대해 차례로 논의하고 있다. 우리나라 역시 이러한 제도 도입을 고려하는 경우 이러한 논의사항을 참고하여 최대한 일관된 방식으로 제도가 설계 되도록 할 필요가 있을 것으로 보인다.

Asquith(2020)는 공유경제 및 킥 경제의 확산이 초래하는 부가가치세 문제에 집중하여 정책대응방안을 소개하고 있다. 이하에서는 Asquith(2020)가 제시한 정책대응 방안에 대해 논의하고자 한다.

1) 납세의무에 대한 교육 강화 등을 통한 자발적 납세순응 유도

다수의 플랫폼 판매자들이 자신의 납세의무에 대해 정확히 인지하지 못하고 있다는 점은 여러 문헌에서 공통적으로 지적하고 있는 사항이다. 특히, 플랫폼 판매자들의 지위가 불확실하고 대부분이 상대적으로 낮은 수익을 창출하고 있다는 점을 고려할 때 이들에 대한 납세교육 강화 등의 필요성은 더욱 크다고 할 수 있다. 실제로 영국의 HMRC는 공유경제 플랫폼을 통해 수익을 창출하는 개별 납세자를 위한 교육 자료를 제작하였으며, 아일랜드는 숙박 공유 사업자에게 과세관청이 확보한 정보를 바탕으로 세액신고 안내 편지를 발송하고 있다. 자발적 납세순응을 유도하기 위한 이러한 방안들은 가장 근본적인 해결책일 수 있으나 그 효과가 단기적으로 나타나기에는 한계가 있으므로 뒤에서 논의할 다른 대안들과 상호 보완적으로 활용할 필요가 있을 것으로 판단된다.

2) 공공 데이터의 활용

2019년 프랑스 정부는 과세당국이 개인의 SNS 프로필, 게시물, 사진 등을 통해 미신고 소득을 파악할 수 있는 권한을 부여하였다.³⁶⁾ 현재는 scraping, crawling tool 등을 활용해 자료를 수집하고 있는데 AI 또는 보다 발전된 기술이 활용될 경우 플랫폼 판매자들의 사업자 등록 미신고 여부, 매출액 또는 소득 축소 여부 등을 확인할 수 있을 것으로 예상되고 있다. 다만 SNS 등에 자발적으로 공개된 정보이기는 하지만 개인의 사적 정보를 국가에서 과세목적으로 활용한다는 점에서 사생활 침해 논란이 있어 이러한 조치의 도입에는 신중해야 할 것으로 보인다.

3) 부가가치세 신고/납부 과정 단순화

호주와 뉴질랜드 등 일부 국가의 경우 제도권 밖에 있는 플랫폼 판매자들을 납세 시스템으로 유도하기 위한 목적으로 부가가치세와 관련하여 소득과 매출 세액만을 신고하도록 허용하고 있다. 우리나라의 경우에도 아직 유의 미한 숫자의 플랫폼 판매자들이 부가가치세 또는 개인소득세 관련 의무를 준수하지 않고 있는 상황에서 이들을 우선적으로 제도권에 편입시키기 위한 조치의 일환으로 신고/납부 절차를 최대한 간소화하는 것을 고려해볼 수 있을 것으로 생각된다.

4) 디지털 플랫폼에 의한 자발적 조치 활용

디지털 플랫폼이 가지고 있는 정보의 양은 사업유형별로 차이가 있으나 적어도 과세당국에 비해서는 더 많은 정보에 접근할 수 있다는 점에 대해서는 의견이 일치하고 있다. 디지털 플랫폼은 많은 경우 특정 개인이 해당 플랫폼에서 활동하고 있는지 파악할 수 있으며 경우에 따라서는 거래단위 자료(거래 당사자, 거래금액, 거래물품 등)를 제공받을 수 있다. 따라서 디지털

36) BBC, "French government to scan social media for tax cheats," 2019. 12. 27., <https://www.bbc.com/news/world-europe-50930094>(검색일자: 2020. 10. 1).

플랫폼은 플랫폼 판매자들에게 보다 자유롭게 접근할 수 있고, 과세에 도움이 될 수 있는 정보를 과세당국에 전달하는 것도 가능하다. 실제로 영국은 “Marketplace Voluntary Code of Conduct on Tackling VAT Fraud”를 시행 중인데 이에 참여하는 디지털 플랫폼들은 해당 플랫폼에서 활동하는 플랫폼 판매자에 대한 납세교육, HMRC 요청이 있는 경우 과세 관련 정보를 전달하는 역할을 수행하고 있다. 또한 HMRC는 이에 참여하고 있는 디지털 플랫폼의 리스트(whitelist)를 공개하여 디지털 플랫폼의 자발적 참여를 유도하고 있다. 다만 이러한 자발적 정보 공유는 정보 보호, 사생활 보호 규정 등과 충돌할 소지가 있어 이에 대한 추가적인 검토가 요구될 것으로 판단된다. 실제로 독일의 경우 현재 디지털 플랫폼에 의한 광범위한 정보 공유를 금지하고 있다.

또한 디지털 플랫폼에 의한 부가가치세 신고 납부를 지원하는 것을 정책적으로 유도하는 방안도 고려할 수 있다. 디지털 플랫폼은 강한 협상력을 보유하고 있으므로 부가가치세 신고/납부 관련 지원 서비스를 제공하는 기업과 협상하여 플랫폼 판매자가 할인된 가격에 이러한 서비스를 이용할 수 있게 하는 것이 가능하다. 또한 디지털 플랫폼이 이러한 세무 서비스를 받지 않는 플랫폼 판매자가 해당 플랫폼에서 활동하지 못하게 하는 조치를 동시에 취할 경우 플랫폼 판매자들의 납세준수 수준은 크게 향상될 것으로 기대된다. 물론 이러한 서비스를 강제하는 경우에는 디지털 플랫폼이 지정한 기업 이외의 서비스를 활용하는 것이 허용되어야 할 것이다.

이와 유사한 사례로 아마존은 Amazon EU Marketplaces에서 활동하는 플랫폼 판매자의 부가가치세 계산, 신고, 납부 등을 지원하는 ‘VAT Calculation Services’³⁷⁾를 무료로 제공하고 있다. 이는 각 플랫폼 판매자의 거래내역을 월 혹은 분기 단위로 자동으로 추출하여 부가가치세액을 계산하고 신고서식 초안을 자동으로 작성해주는 서비스이다. 자동으로 추출된 거래내역을 바탕으로 초안이 작성되기 때문에 신고서의 정확도를 제고할 수 있으며 플랫폼

37) Amazon seller central, “EU VAT calculation services methodology,” https://sellercentral.amazon.co.uk/gp/help/external/help.html?itemID=202084570&ref=efph_202084570_cont_home(검색일자: 2020. 10. 1).

판매자는 이렇게 작성된 초안이 정확한지 여부만을 최종 검토하면 되기 때문에 납세협력비용이 크게 감소하게 된다.

우리나라의 경우에도 이를 참고하여 디지털 플랫폼의 역할을 통한 플랫폼 판매자들의 자발적 납세순응 수준을 제고하는 방안을 고려할 필요가 있을 것으로 보인다. 또한 디지털 플랫폼의 자발적 참여를 유도하기 위해 이러한 시스템 구축을 위해 투자된 금액에 대한 세제혜택을 부여하거나, 영국의 사례처럼 이러한 서비스를 제공하는 디지털 플랫폼의 리스트를 공개하는 방안을 검토할 필요가 있다.

5) 디지털 플랫폼에 의한 정보 공유 의무화

유럽 일부 국가에서는 디지털 플랫폼이 해당 플랫폼에서 활동하고 있는 판매자 정보를 과세당국에 의무적으로 보고하도록 하는 제도를 시행하고 있다. 다만 이러한 조치들은 현재 전자상거래 상품(e-commerce goods)과 관련해서만 적용되고 있다.

영국은 2018년부터 비유럽 플랫폼 판매자들의 부가가치세 등록번호(VAT numbers)를 해당 판매자가 활동하는 디지털 플랫폼이 확인할 의무를 부여하였다. 독일은 2019년 10월부터 플랫폼을 통해 거래하는 판매자가 부가가치세 납부를 위한 등록을 완료하였고 관련 납세의무를 다한다는 서면 인증서(USt 1 TI Certificate)를 제출하지 않을 경우 해당 판매자가 납부해야 할 부가가치세 의무를 플랫폼에 부여하는 법안을 시행하고 있다.³⁸⁾ 이는 플랫폼으로 하여금 과세관청에 플랫폼 판매자에 대한 정보를 의무적으로 보고하도록 하는 것을 넘어서, 서면 인증서를 제출하지 않은 플랫폼 판매자의 납세의무 자체를 플랫폼에 부여한다는 점에서 매우 강력한 조치로 평가된다. 다만 이러한 조치에 대해 유럽집행위원회(EC)는 EU 사업자들의 독일 시장에 대한 자유로운 진입을 저해한다는 이유로 EU법을 위반한 것이라는 입장을 전달하였으며 해당 조치를 철회하고 향후 EU 차원에서 도입되는 통일된 조치를 함께할 것을 제안하였다.³⁹⁾ 이 밖에 이탈리아, 프랑스 등은 디지털

38) 비EU 국가에 대해서는 2020년 3월부터 적용.

플랫폼이 해당 플랫폼 내에서 완료된 월별 혹은 분기별 거래내역을 과세관청에 보고하는 의무를 부여하고 있다. 이러한 조치들은 매우 효과적인 방안이기는 하지만 디지털 플랫폼에 지나친 납세협력의무가 부과된다는 비판도 제기되고 있다. 또한 사업 모형에 따라 디지털 플랫폼이 플랫폼 판매자들의 거래내역 등 정보를 완벽하게 파악하고 있지 못할 가능성도 있어 이에 대한 고려도 필요할 것으로 보인다.

6) 결제와 관련된 기관들(payment provider)에 의한 정보 공유 의무화

EU는 신용카드회사, 은행, 온라인 결제 서비스 회사(예: PayPal), 전자지갑(e-wallet), 암호화폐 등 결제 서비스와 관련된 기관들에 플랫폼 판매자의 과세와 관련된 정보 공유를 의무화하는 방안을 2024년까지 도입할 방침이라고 밝혔다.⁴⁰⁾ 다만 이러한 결제 서비스 공급자들이 부가가치세액 계산에 도움이 될 수 있는 정보를 가지고 있는지에 대해서 의문이 제기되고 있으며, 아직까지 EU 차원에서도 이들로부터 공유할 정보에 대한 구체적인 사항은 제시하지 못하고 있다.

7) 디지털 플랫폼을 공급자로 간주하는 방안

디지털 플랫폼을 매개로 수행되는 모든 거래에 대해 디지털 플랫폼이 간주 공급자(deemed supplier)가 되어 부가가치세 신고, 납부 의무를 수행하는 방안이다. 즉, 디지털 플랫폼을 부가가치세 납부 대리인이 아닌 주체로 규정하는 방안이다. 이는 과세당국, 플랫폼 판매자 입장에서 행정비용과 납세협력비용이 가장 낮은 방안이지만 디지털 플랫폼 입장에서는 과도한 납세협력부담을 떠안게 되는 문제가 있다. 구체적으로, 디지털 플랫폼은 다음과 같은 근거를 들어 이러한 조치에 반대 입장을 분명히 하고 있다.

39) Cross-border magazine, "EU request ending of German VAT certificate," <https://cross-border-magazine.com/eu-request-ending-of-german-vat-certificate/>(검색일자: 2020. 9. 15).

40) EC, Taxation and Customs Union, "Online payment companies to help in the fight against tax fraud," https://ec.europa.eu/taxation_customs/news/online-payment-companies-help-fight-against-tax-fraud_en(검색일자: 2020. 9. 15).

- 디지털 플랫폼이 직접 수행하는 거래가 아니기 때문에 거래에 대한 상세한 정보를 파악하기 위한 추가적인 노력이 요구됨
- 과세목적으로 플랫폼 판매자들로부터 상세한 정보를 요구하게 되면 이들의 플랫폼 참여 유인을 저해할 수 있음
- 플랫폼 판매자들이 해당 플랫폼에서만 배타적으로 활동하지 않는 경우 플랫폼 판매자의 총매출액 등의 정보를 얻는 것은 불가능
- 필요한 과세정보 확보에 필요한 시스템 구축을 위해 추가 투자가 필요할 수 있음
- 일률적으로 이러한 의무를 부여할 경우 영세한 플랫폼, 신규 시장 진입 플랫폼(entrant)에 불리한 경쟁 환경이 조성되며(시스템 구축을 위한 초기 투자가 필요하기 때문) 규모가 큰 플랫폼에만 의무를 부여할 경우 플랫폼 판매자들이 영세 플랫폼으로 이동할 유인을 주게 됨
- 국제적 거래, 특히 플랫폼 판매자가 국외에 거주하면 과세정보 확보가 어려울 수 있음
- 법률 개정이 전제되어야 하며, 국제적으로도 정보교환을 위한 국가 사이의 동의가 필요함

법률적으로 디지털 플랫폼을 부가가치세 납부 주체로 인식하기 위해서는 플랫폼을 통해 수행되는 거래에 대해 해당 플랫폼이 어느 정도 관여하고 있는지가 기준이 될 수 있다. EU는 ‘2021 EU Electronic Interfaces(marketplaces) Deemed Supplier Obligations for E-commerce Goods’를 발표하고 디지털 플랫폼이 소비자와 판매자 사이의 거래를 ‘facilitate’한 경우 부가가치세 신고/납부 의무를 부여하고 있다. 이러한 조치를 따라 일부 국가들은 특정 조건을 만족하는 경우 플랫폼 판매자들의 거래에 대한 부가가치세 징수/납부 의무를 디지털 플랫폼에 부여하는 제도를 도입할 것으로 예상된다.

참고로 EU가 발표한 판단 기준은 다음과 같다.

- 디지털 플랫폼이 판매 계약 규정(terms of the sales contract) 개정 권한을 갖고 있음

- 디지털 플랫폼이 서비스의 가격에 대해 직·간접적 권한이 있음. 이때 간접적 권한은 가격에 따라 판매자를 정렬하는 등의 행태를 포함
- 소비자가 판매자를 대신해 디지털 플랫폼에 대금을 결제
- 디지털 플랫폼이 서비스의 주문, 이행, 전달 등의 과정에 참여. 단순히 서비스를 나열하는 플랫폼은 제외

8) 플랫폼 판매자-플랫폼 사이의 관계를 고용인-피고용인 관계로 규정하는 방안

현재 대부분의 디지털 플랫폼-플랫폼 판매자는 단순 계약 관계로 규정되어 있다. 하지만 이들의 관계가 고용인-피고용인으로 규정될 수 있는 경우에는 개인소득세, 부가가치세 문제의 상당 부분이 해소될 수 있다. 이 경우 디지털 플랫폼은 통상적인 고용인(기업)이 수행하는 원천징수 및 납세의무 등을 이행해야 하기 때문이다. 물론 이들의 관계 규정이 단순히 과세 편의성을 목적으로 추진되는 것은 바람직하지 않은 것으로 보이며, 플랫폼 사업 유형별로 판단해야 할 것이다. 이러한 변화는 개인의 노동공급 및 기업의 노동수요 유인을 변화시키며, 고용보험 등 기타 정부재정과 관계된 부문에도 유의미한 영향을 줄 것이므로 경제적 실질을 바탕으로 이러한 부분에 대한 종합적 고려를 통해 판단이 이루어질 필요가 있다.

해외 사례를 살펴보면 실제로 일부 국가에서는 우버를 택시사업자로 규정하고 해당 플랫폼에서 활동하는 운송사업자를 우버의 피고용인으로 규정하는 판결이 나온 것으로 확인된다. 예를 들어, 스페인⁴¹⁾과 프랑스⁴²⁾에서는 우버 서비스를 택시사업으로 규정한 유럽연합법원(CJEU) 판결이 나왔으며,⁴³⁾ 미국 캘리포니아에서는 라이드 셰어링(ride-sharing) 기업에 고용인 의무를 부여하도록 「노동법(Labor Code)」을 개정하였다. 또한 호주는 2015년부터 라이드 셰어링 플랫폼을 택시 서비스로 규정한 후 디지털 플랫폼에 10%의

41) 29Asociación Profesional Élite Taxi v Uber Systems Spain SL(Uber Spain) (C-434/15) EU:C:2017:981(20 December 2017).

42) Uber France SAS v Bensalem(C-320/16) EU:C:2018:221(10 April 2018).

43) Asquith(2020), p. 18.

GST(Goods and Services Tax) 납부 의무를, 캐나다 역시 라이드 셰어링 플랫폼을 택시사업자로 규정하고 2018년부터 GST 납부 의무를 부여하고 있다.

반면 숙박 공유 플랫폼의 경우에는 우버의 경우와 대체로 다른 해석이 주를 이루고 있다. 2019년 12월 유럽연합법원(CJEU)은 에어비엔비를 숙박사업자가 아닌 'Information Society Service'로 규정하였다. 또한 에어비엔비는 해당 플랫폼을 통해 이루어지는 거래를 통제하지 않으며 가격에 '결정적인(decisive)' 영향을 주지 않는다고 판단하였다. 일부 판매자들은 에어비엔비가 아닌 다른 플랫폼 또는 웹사이트를 통해서도 숙박서비스를 제공하고 있으므로 에어비엔비가 서비스 공급에 필수적이지 않다는 것이다.

최근 해외 주요국의 사례를 참고할 때 디지털 플랫폼과 플랫폼 판매자 사이의 관계는 해당 디지털 플랫폼의 사업유형별로 경제적 실질에 근거하여 판단되고 있는 것으로 보인다. 따라서 플랫폼을 통한 거래에 디지털 플랫폼이 관여하는 정도가 크고, 플랫폼 판매자의 플랫폼에 대한 종속성이 높은 일부 디지털 플랫폼의 경우 플랫폼 판매자의 직접적 고용인으로 규정되어 자연스럽게 부가가치세 및 개인소득세 징수/납부 의무가 부여될 수 있을 것으로 보인다.

나. 온라인을 통한 국제거래 증가 문제에 대한 대응방안

앞에서 논의한 바와 같이 디지털 기술의 발전으로 국제적 B2C 거래가 급격하게 증가하였다. OECD는 이러한 변화에 조세정책적으로 대응하기 위한 방안을 지속적으로 논의하였다. 그중 2019년 발표된 "The Role of Digital Platforms in the Collection of VAT/GST on Online Sales"라는 제목의 보고서는 부가가치세 문제에 집중하여 디지털 플랫폼의 역할 증대를 통해 조세 문제를 해결하는 방안을 논의하고 있다. 동 보고서의 목적은 과도한 행정비용, 납세협력비용을 발생시키지 않으면서도 디지털 플랫폼의 역할 강화를 통해 효과적이고 효율적으로 온라인 거래에 대한 부가가치세를 징수하기 위한 방안을 논의하는 것이다. 동 보고서는 디지털 플랫폼에 징수, 납부 등 납세의무 자체를 부여하는 방안과 디지털 플랫폼의 자발적 정보 공유, 대리

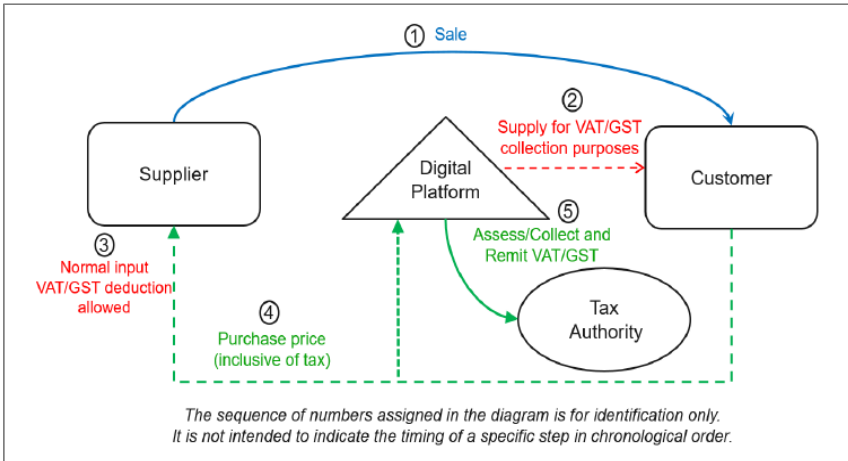
납부 등을 유도하기 위한 방안, 기타 보완적 정책 등에 대해 차례로 논의하고 있는데 본 소절에서는 OECD(2019c)에 제시된 디지털 플랫폼에 완전한 의무를 부여하는 방안, 일부 의무를 부여하는 방안, 자발적 협조 방안의 내용에 대해 논의하고자 한다.

1) 디지털 플랫폼에 완전한 부가가치세 의무를 부여하는 방안 (Full-Liability Regime)

첫 번째 방안은 디지털 플랫폼에 부가가치세 징수 및 납부와 관련된 의무를 직접 부여하는 방안이다. 구체적으로 디지털 플랫폼에 의해 행해지는 거래에 대해 플랫폼에 단독으로 부가가치세 징수 및 납부 의무를 부여하는 방안이 있으며, 디지털 플랫폼과 플랫폼 판매자들에게 공동으로 부가가치세 의무를 부여하는 방안, 디지털 플랫폼이 플랫폼 판매자들을 ‘대신하여’ 그들이 납부해야 할 부가가치세를 징수하여 과세관청에 납부하는 것을 의무화하는 방안 등이 논의되고 있다. 디지털 플랫폼에 부가가치세 징수/납부 의무를 어느 수준까지 부여할 것인지는 각 국가가 직면하고 있는 정책적 상황 등에 따라 달라질 수 있으나, 이하에서는 디지털 플랫폼이 단독으로 부가가치세 의무를 완전히 부여받는 경우(Full-Liability Regime)를 중심으로 논의를 전개하였다.

디지털 플랫폼에 부가가치세 의무를 완전히 부여하는 정책이 도입된 경우의 기본 흐름은 [그림 Ⅲ-2]에서 확인할 수 있다. 디지털 플랫폼에서 활동하는 판매자(플랫폼 판매자)가 소비자에게 재화를 공급한 경우 해당 제도하에서는 디지털 플랫폼이 판매자에게 재화를 공급받고 이를 다시 소비자에게 공급한 것으로 간주하며 실제 재화를 공급한 판매자에게는 통상적인 매입세액공제가 허용된다(그림의 ①, ②, ③). 만약 소비자가 디지털 플랫폼에 공급대가를 지급하였다면 디지털 플랫폼은 해당 거래에 대한 부가가치세를 과세당국에 납부한다. 만약 판매자에게 공급대가를 지급하였다면, 디지털 플랫폼은 판매자로부터 부가가치세를 징수한 후 납부한다(그림의 ④와 ⑤).

[그림 III-2] Full-Liability Regime의 기본 흐름도



자료: OECD(2019c), p. 23 Figure 2.1. 인용

과세당국 입장에서는 이러한 정책을 도입함으로써 부가가치세 관련 조세 행정비용을 절감하면서도 안정적으로 부가가치세를 징수할 수 있는 장점이 있다. 특히, 양면시장의 특성으로 인해 디지털 플랫폼이 속한 시장은 소수의 대기업이 대부분의 점유율을 차지하고 있고 이들 플랫폼은 부가가치세 징수 및 납부 절차에 따를 수 있는 충분한 능력을 갖추고 있다는 점도 이러한 조치의 효과성을 제고하는 요인으로 볼 수 있다. 또한 모든 의무가 플랫폼에 부여되기 때문에 상대적으로 납세협력부담이 큰 영세한 플랫폼 판매자들의 부담이 경감된다는 점도 장점이 될 수 있다. 이와 더불어 Full-Liability Regime을 적용할 경우 소액 수입재화에 대해서도 효과적으로 부가가치세를 징수할 수 있기 때문에 정부는 부가가치세 면세 한도를 보다 자유롭게 결정할 수 있게 된다. 면세 한도를 유지하는 가장 큰 이유는 수많은 소액재화 수입건에 일일이 과세하는 데 드는 행정비용이 과도하기 때문인데 Full-Liability Regime하에서는 이러한 문제가 해결되기 때문이다.

다만 디지털 플랫폼을 통한 사업유형은 매우 다양하고 각 거래에 있어 플랫폼이 수행한 기능 역시 상이하기 때문에 이러한 의무를 모든 디지털 플랫폼에 부여하는 것은 바람직하지 않다. OECD(2019c)는 디지털 플랫폼이

Full-Liability Regime에 따르기 위해 ① 디지털 플랫폼이 부가가치세액 결정을 위해 필요한 충분하고 정확한 정보를 확보할 수 있어야 하고 ② 부가가치세를 징수하는 것이 가능해야 한다는 점을 지적하고 있다. 따라서 과세당국은 특정 디지털 플랫폼이 이러한 조건을 충족하는지 여부를 판단할 필요가 있다. 이를 위해 과세당국은 Full-Liability Regime에 해당되는 플랫폼의 조건을 열거할 수도 있고, 반대로 해당되지 않을 조건을 규정하는 것도 고려할 수 있다. 열거주의/포괄주의 방식을 떠나서 OECD는 Full-Liability Regime 해당 여부의 판단 기준은 플랫폼의 종류나 사업유형이 아닌 ‘기능’이 되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 디지털 플랫폼이 참여하는 산업은 매우 급격히 발전하고 있어 현 시점의 플랫폼 종류, 사업방식은 미래에 적절하지 않을 수 있기 때문이다. 반면 플랫폼의 본질적 기능은 사업유형이 변화하여도 유지될 것으로 예상된다. 또한 과세당국은 이러한 기준의 적절성에 대해 산업 관계자와 함께 정기적으로 검토할 것이 요구된다.

또한 OECD는 현실적으로 각 국가가 직면한 상황에 따라 Full-Liability Regime의 구체적인 제도는 상이할 수 있다는 점을 지적하면서도, 일부 핵심 사항에 대해서는 국가 간 일관성을 유지하는 것이 필요하다고 권고하고 있다. 특히 Full-Liability Regime은 하나 이상의 국가에서 활동하는 다국적 디지털 플랫폼에 의무를 부여하는 것이기 때문에 국가별 제도의 일관성은 이들의 납세협력부담을 경감하고 궁극적으로 납세순응도를 제고하는 주요한 요인이 될 것으로 판단된다. 이를 위해 OECD는 Full-Liability Regime을 도입하는 국가들은 <표 III-6>에 제시된 사항들을 준수하도록 권고하고 있다.

〈표 III-6〉 Full-Liability Regime 도입 시 권고사항

권고사항	부연설명
• 반드시 필요한 의무만을 부여	• 지나치게 많은 의무가 부여되는 경우 납세순응도를 저해하고, 특정 디지털 플랫폼이 해당 국가의 시장에서 철수할 가능성 존재
• 산업계와의 지속적인 소통	• 과세당국은 플랫폼의 기능에 대한 이해가 제고되어 보다 효과적인 방안 도출에 도움이 될 수 있음 • 기업은 자신의 납세의무에 대한 이해가 제고되어 납세순응 정도가 높아질 수 있음

〈표 III-6〉의 계속

권고사항	부연설명
<ul style="list-style-type: none"> 충분한 시간을 두고 제도 도입 시기 및 내용을 고지 	<ul style="list-style-type: none"> 디지털 플랫폼은 납세의무 준수를 위해 사전적인 투자 및 시스템 구축이 필요할 수 있으므로 충분한 시간을 부여할 필요
<ul style="list-style-type: none"> 플랫폼 판매자들의 납세의무를 명확히 규정 	<ul style="list-style-type: none"> 플랫폼 판매자들이 디지털 플랫폼에 의무적으로 제공해야 하는 정보 등을 명확화
<ul style="list-style-type: none"> 면세 기준 관련해서 규정을 명확화 	<ul style="list-style-type: none"> 부가가치세 면세 기준을 시행 중인 국가는 해당 기준이 플랫폼 판매자에게 적용되는 것인지 디지털 플랫폼에 적용되는 것인지를 명확하게 결정할 필요 판매자 단위에 적용할 경우 디지털 플랫폼의 납세협력비용은 경감되지만, 플랫폼 판매자와 기존 사업자와의 형평성은 저해
<ul style="list-style-type: none"> 디지털 플랫폼의 납세순응 위험 방지를 위한 조치 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 플랫폼 판매자 혹은 제3자가 제공하는 잘못된 정보로 인한 납세 불응이 발생할 경우 플랫폼은 이에 대한 책임을 경감 또는 면제 받을 필요
<ul style="list-style-type: none"> 국제 거래에 있어서 조세중립성을 유지 	<ul style="list-style-type: none"> 국내에 도입된 Full-Liability Regime에 의해 국제적 부가가치세 부담의 중립성이 저해되지 않아야 함
<ul style="list-style-type: none"> 과세당국/관세당국의 협조 	<ul style="list-style-type: none"> 소액 수입물품 등에 대한 과세에 있어 과세당국 및 관세당국의 긴밀한 협조 필요
<ul style="list-style-type: none"> 행정 측면에서의 국제협조 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 과세당국 사이의 과세정보 교환 등을 통해 Full-Liability Regime의 효과성을 제고

자료: OECD(2019c), pp. 36~39를 바탕으로 저자 작성

EU에서는 최근 발표한 2021 E-Commerce VAT Package를 통해 특정 조건을 만족하는 디지털 플랫폼을 간주 공급자로 취급하여 부가가치세 의무를 부여하는 방안을 발표하였다. EU는 해당 조치를 2021년 1월부터 적용될 예정이었으나 이를 2021년 7월로 연기하기로 공식 합의하였다. 2021 E-Commerce VAT Package 중 디지털 플랫폼을 공급자로 간주하는 부분에 대한 세부 내용은 부록에서 별도로 제시하였다.

2) 디지털 플랫폼에 부가가치세 관련 사항 일부를 의무화하는 방안

두 번째 방안은 부가가치세의 효과적인 징수에 도움이 될 수 있는 일부 사항들을 디지털 플랫폼에 의무화하는 것이다. 즉, 디지털 플랫폼에 플랫폼 판매자들의 납세의무 자체를 부여하는 대신 정보공유, 플랫폼 판매자에 대한 교육, 플랫폼과 과세당국 사이의 공식적 협정 체결 등을 의무화하는 방

안이다. 본고에서는 정보공유 의무화 방안을 중심으로 논의하였다.

정보공유 의무화 방안은 플랫폼 판매자들의 부가가치세 징수를 위해 필수적인 정보를 디지털 플랫폼이 과세당국에 보고하도록 법률로써 의무화하는 것이다. 이때 디지털 플랫폼은 부가가치세 징수 및 납부와 관련된 직접적인 의무는 부여받지 않는다.⁴⁴⁾ 이는 앞서 논의한 첫 번째 방안에 비해 디지털 플랫폼의 부담이 줄어드는 반면, 과세당국 입장에서는 효과적인 부가가치세 징수를 위해 필요한 정보의 범위, 제공된 자료를 부가가치세 납세순응도 제고를 위해 어떻게 활용할 것인지 등에 대한 추가적인 고민과 더 많은 인력/자원의 투입이 요구된다. 이러한 방안은 특히 플랫폼 판매자들이 하나의 플랫폼에서만 배타적으로 활동하는 것이 아닌 경우 더욱 효과적일 수 있다. 이 경우에는 각각의 디지털 플랫폼은 해당 플랫폼에서 활동한 판매자가 다른 플랫폼에서 수행한 경제활동에 대한 정보에는 접근할 수 없으므로 플랫폼 판매자의 부가가치세 의무 자체를 부여하는 것은 적절하지 않을 수 있기 때문이다. 특히 특정 매출액 기준으로 부가가치세 면제 혜택 등이 부여되는 경우 디지털 플랫폼은 정확한 부가가치세 신고를 위해 자신의 플랫폼에서 활동한 내역뿐 아니라 기타 경쟁 플랫폼에서의 활동 내역에 대한 정보를 확보해야 하는 부담이 생길 수 있으며, 이는 현실적으로 불가능할 개연성이 있다. 또한 특정 플랫폼 판매자의 부가가치세에 대한 신고·납부 의무가 어떠한 플랫폼에 부여되는지에 대해서도 불확실할 가능성이 있다. 반면 각 디지털 플랫폼이 플랫폼 판매자가 해당 플랫폼에서 수행한 경제활동에 대한 정보만을 과세관청에 공유하고 이에 대한 세액은 플랫폼 판매자 혹은 과세관청이 확정하는 경우 디지털 플랫폼의 납세협력부담은 Full-Liability Regime에 비해 경감될 수 있다.

그럼에도 불구하고 이러한 방안은 디지털 플랫폼의 납세협력부담을 증가시킨다는 점은 분명하므로 이러한 의무를 부여하는 디지털 플랫폼은 신중히 선정할 필요가 있다. OECD는 정보공유 의무는 ① 공급에 핵심적인 역할을

44) 앞서 제시한 Full-Liability Regime이 시행되지 않은 채 정보공유 의무가 독자적으로 도입되는 상황을 전제하고 논의를 진행하였다.

수행하는 플랫폼 ② 구매자를 판매자와 직접 연결하는 플랫폼 ③ 상품을 리스트 또는 광고하는 것에 대해 판매자와 계약을 맺은 플랫폼 ④ 상품을 리스트 또는 광고하는 대가로 일정한 대가를 수취하는 플랫폼 ⑤ 결제를 처리하는 플랫폼 등에 부여할 수 있다고 적시하고 있다. OECD는 또한 디지털 플랫폼의 추가적인 납세협력부담을 최소화하기 위해 이들이 영위하는 정상적인 사업 활동 중에 큰 노력 없이 얻을 수 있으면서도, 과세당국 입장에서는 부가가치세와 관련해서 중요하고 필요한 정보만을 요구하는 것이 바람직하다는 점을 강조하고 있다. 또 정보공유를 과세관청이 필요할 때 요청하는 방안과 플랫폼으로 하여금 정례적 정보공유를 시스템화하도록 하는 방안을 제안하였으며, 과세당국이 요구할 정보의 종류도 예시적으로 제시하였다.

〈표 III-7〉 정보공유 사항 예시

-
- 공급의 성격
 - 공급 날짜
 - 공급가액
 - 공급자의 신분(주민등록번호, 사업자등록번호, Tax Identification Number 등)
 - 적용 부가가치세율 및 세액
 - 운송업자 정보
 - 배송지
 - 물류창고 관련 정보
 - 소비자 위치
 - 소비자 위치를 판단하기 위해 사용한 정보
 - 결제업체 정보
 - 송장, 영수증 등 소비자에게 발급된 문서
-

자료: OECD(2019c), p. 53, BOX 3.1 인용

또한 OECD는 정보공유 의무화 제도를 도입함에 있어 고려해야 할 정책적 사항들을 다음과 같이 제시하고 있다. 해당 제도가 디지털 플랫폼에 과도한 부담이 되지 않도록 하는 조치들을 강조하고 있으며 디지털 플랫폼이 새롭게 부여되는 의무를 준수할 수 있도록 충분한 기간을 부여하도록 권고하고 있다.

〈표 III-8〉 정보공유 의무화 제도 도입 시 고려사항

고려사항	부연설명
<ul style="list-style-type: none"> 플랫폼에 요구할 정보를 사전적으로 식별하고 명확한 지침을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 정책목표, 디지털 플랫폼이 확보할 수 있는 정보의 종류 등을 고려하여 결정할 필요 구체적인 요구 정보 및 제출할 자료의 형태, 자료 제출 주기 등에 대한 명확한 지침을 제시
<ul style="list-style-type: none"> 디지털 플랫폼에 과도한 부담을 주는 것을 지양 	<ul style="list-style-type: none"> 반드시 필요한 정보만을 요구 디지털 플랫폼에 다른 목적으로 이미 공유하고 있는 정보를 중복하여 요구하지 않아야 함
<ul style="list-style-type: none"> 기타 규제정책과 조화를 이룰 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 개인정보보호정책, 경쟁정책 등
<ul style="list-style-type: none"> 납세순응 제고를 위한 지원 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 전자적 시스템을 통한 자료공유 지원 등 디지털 플랫폼의 납세순응 제고를 위한 조치 강화
<ul style="list-style-type: none"> 디지털 플랫폼-과세관청 사이의 협조관계 강화 및 충분한 시간 부여 	<ul style="list-style-type: none"> 디지털 플랫폼 내부에 정보공개 시스템을 구축하기 위해 충분한 시간이 필요할 수 있음
<ul style="list-style-type: none"> 공유된 정보의 효율적 사용 	<ul style="list-style-type: none"> 필요한 경우 과세관청 등 기타 정부부처에 정보를 재공유
<ul style="list-style-type: none"> 국제적 공조 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 국제적 정보공유는 정책목표의 달성에 핵심적 요소가 될 수 있음

자료: OECD(2019c), p. 54를 바탕으로 저자 작성

3) 디지털 플랫폼의 자발적 협조 방안

다음으로 디지털 플랫폼의 자발적 협조를 통해 부가가치세 문제를 해결하는 방안이다. 디지털 플랫폼의 자발적 역할은 플랫폼 판매자에 대한 자발적 정보공유 등 다양할 수 있으나 여기에서는 디지털 플랫폼이 플랫폼 판매자가 부가가치세 납세의무를 준수함에 있어 플랫폼 판매자의 중개인 역할을 수행하는 방안⁴⁵⁾에 대해서 논의하고자 한다.

OECD(2017b)는 특히 해외에 있는 공급자들이 부가가치세와 관련된 납세의무를 준수하려면 그들의 대리인 역할을 수행할 수 있는 제3자를 적극적으로 활용할 필요가 있음을 강조하고 있다. 이는 특히 하나 이상의 국가에 납세의무가 존재하는 영세한 공급자에 더욱 효과적일 수 있다. 디지털 플랫폼이 해당 플랫폼을 통해 거래하는 플랫폼 판매자들에 대한 많은 정보에 대해

45) 앞 소절에서 살펴본 것과 같이 디지털 플랫폼의 정보공유를 의무화하는 것이 아니라 자발적 정보공유에 대한 플랫폼과세관청 사이의 협정 체결 등도 대안으로 제시되고 있다.

접근할 수 있고 이들의 부가가치세 납세순응을 지원할 수 있을 정도의 규모를 가지고 있다는 점을 고려할 때 디지털 플랫폼으로 하여금 이러한 제3자의 역할, 즉 중개인(intermediaries)의 역할을 부여하는 것은 효과적인 방안이 될 수 있을 것으로 보인다. 또한 앞서 제시한 정보공유 의무화 방안과 마찬가지로 플랫폼이 제3자로서의 역할을 수행하는 현 방안은 플랫폼 판매자가 특정 플랫폼에서만 배타적으로 활동하지 않는 경우 더욱 효과적인 방안이 될 수 있다는 장점이 있다. 이러한 점을 고려할 때 자발적 협조 방안과 1)절에서 제시한 Full-Liability Regime을 상호보완적으로 활용하는 것도 고려할 수 있다. 즉 Full-Liability Regime하에서 디지털 플랫폼이 확보하지 못한 거래 등에 적용하는 것이다. 또 정책당국은 Full-Liability Regime로의 완전한 전환에 앞서 그 중간단계로서 이러한 자발적 협조 방안 정책을 활용하는 것도 고려할 수 있을 것으로 보인다. 마지막으로, 중개인 즉 플랫폼의 역할은 부가가치세액 계산 및 신고 지원과 같은 행정적인 역할에 국한될 수도 있으며, 플랫폼 판매자에 대한 완전한 정보 확보가 가능한 경우(해당 플랫폼에서 배타적으로 활동하는 경우) 플랫폼 판매자를 대리해서 자발적으로 부가가치세를 납부하는 기능까지도 고려할 수 있을 것이다.

OECD(2019c)는 자발적 협조 방안을 도입함에 있어 다음 사항들을 고려할 것을 권고하고 있다.

〈표 III-9〉 플랫폼의 자발적 협조 제도 도입 시 고려사항

고려사항	부연설명
• 자발적 협조의 범위에 대한 명확한 범위 제시	• 특정 거래의 제외 등
• 플랫폼 판매자-디지털 플랫폼 사이 명확한 협의 전제 필요	• 플랫폼 판매자의 궁극적 납세의무, 복수의 플랫폼에서 활동하는 경우에 대한 협의 등
• 플랫폼 판매자를 대신해 세액 신고 및 납부를 자발적으로 수행할 경우 플랫폼 판매자에 적용되는 조세혜택이 적용될 필요	• 디지털 플랫폼은 플랫폼 판매자의 대리인 역할을 수행하는 것이므로, 플랫폼 판매자가 통상적으로 누리는 조세 혜택은 모두 적용되어야 함

자료: OECD(2019c), p. 60을 바탕으로 저자 작성

4. 소결

최근의 디지털 기술의 발전은 플랫폼을 활용한 사업 모형의 확산 요인이 되었으며, 이에 따라 개인 간 거래, 국제 거래가 급격하게 증가하였다. 이러한 변화는 과세당국에 많은 어려움을 초래하고 있다. 특히, 디지털 플랫폼을 통한 거래로 수익을 창출하지만 디지털 플랫폼의 피고용인으로 규정되지 않는 다수의 플랫폼 판매자의 등장은 이들에 대한 개인소득세 및 부가가치세를 효과적으로 징수하는 것을 어렵게 만들고 있다. 또한 과세당국은 온라인을 통한 수많은 국제적 거래에 대해 정확한 부가가치세를 징수해야 하는 어려움에 직면하고 있다.

OECD, EU와 같은 국제기구, 해외 주요국의 정책당국은 이러한 문제에 대응하기 위한 다양한 방안을 제시하고 있다. 제시된 방안들은 그 상세한 부분에 있어 차이가 있으나 대부분의 방안들은 어떤 방식으로든 디지털 플랫폼의 역할에 부분적으로 의존하고 있다는 공통점도 확인할 수 있다. 이는 현재의 수익창출구조하에서 디지털 플랫폼이 과세당국에 비해 가지고 있는 정보의 우위, 디지털 플랫폼의 규모 등을 고려할 때 이들이 추가 부담을 준수할 수 있는 충분한 능력을 갖추고 있다는 인식 등이 바탕이 되었기 때문으로 판단된다. 이러한 정책방향에 대해서는 많은 국가들이 공통적으로 인식하고 있는 것으로 보이며 우리나라 입장에서도 일정부분 디지털 플랫폼의 역할을 활용하여 개인소득세 및 부가가치세 관련 이슈에 대응할 필요가 있을 것으로 판단된다. 다만, 디지털 플랫폼에 구체적으로 어떠한 역할을 요구할 것인지에 대해서는 이견이 존재할 수 있으며, 이러한 역할을 세제혜택 또는 자발적 협조체계 구축 등을 통해 '유도'할 것인지, 아니면 제도적으로 '의무화'할 것인지에 대해서도 정책적 판단이 필요할 것이다.

생각해 볼 수 있는 하나의 방안은 단기적으로 디지털 플랫폼에 상대적으로 제한된 역할만을 요구한 후, 중장기적으로 이들의 역할을 점차 확대하는 방안이다.

먼저 단기적으로는 디지털 플랫폼이 플랫폼 판매자들의 개인소득세 및 부가가치세 납세 의무 준수를 시스템적으로 지원하는 것을 정책적으로 유도하

는 방안을 고려해볼 수 있다. 예를 들어 Amazon EU Marketplaces는 플랫폼 판매자에게 쉽게 접근할 수 있는 디지털 플랫폼의 장점을 활용하여 플랫폼 판매자들의 납세순응을 직접 지원하는 서비스를 제공하고 있다. 구체적으로 'VAT Calculation Services'를 통해 플랫폼 판매자의 거래내역을 자동으로 추출하여 해당 플랫폼 판매자가 손쉽게 부가가치세를 신고·납부할 수 있도록 지원하고 있다. 우리나라에서 영업하고 있는 일부 디지털 플랫폼의 경우에도 이러한 지원을 할 수 있는 충분한 데이터를 확보하고 있을 가능성이 있다. 이러한 디지털 플랫폼의 자발적 참여를 유도하기 위해 플랫폼 판매자의 납세순응을 직접 지원하는 서비스 구축을 위해 투자된 금액에 대해서는 일정 수준의 세제혜택을 부여하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

또한 디지털 플랫폼과 과세당국 사이의 자발적 협조체계를 구축하여 디지털 플랫폼의 우월한 데이터를 활용하는 방안도 생각해볼 수 있다. 이를 위해 앞서 살펴본 영국의 사례를 참고해볼 수 있다. 영국은 'Marketplace Voluntary Code of Conduct on Tackling VAT Fraud'를 시행 중인데 이에 참여하는 디지털 플랫폼은 해당 플랫폼에서 활동하는 플랫폼 판매자에 대한 납세교육을 실시하고 과세관청(HMRC)의 요청이 있는 경우 플랫폼 판매자에 대한 과세정보를 보고하는 역할을 수행하고 있다. 또한 과세관청은 참여하고 있는 디지털 플랫폼의 리스트(whitelist)를 공개하여 디지털 플랫폼의 자발적 참여를 유도하고 있다.

중장기적으로는 디지털 플랫폼에 플랫폼 판매자의 납세의무와 관련된 사항을 의무화하는 방안을 고려할 수 있다. 그중 하나의 대안으로 디지털 플랫폼이 플랫폼 판매자의 거래내역 등 과세에 필요한 정보를 과세당국에 공유하는 것을 의무화하는 것을 검토해볼 수 있다. 이는 OECD(2019c)의 정보 공유 의무화 제도를 우리나라에 도입하는 것으로 적용 대상 플랫폼의 범위, 요구할 정보, 정보공유 방안 등 구체적인 제도의 설계는 OECD의 권고사항 및 일부 국가의 도입사례를 참고할 수 있을 것이다. 현재 영국, 이탈리아, 프랑스에서는 전자상거래 플랫폼에 플랫폼 판매자와 관련된 과세정보 공유를 의무화하는 제도를 시행 중에 있다. 우리나라의 경우 현재 특수직종사자

에게 용역 제공과 관련된 사업장을 제공하는 자(사업장제공자)가 특수직종 사자에 대한 자료를 제출하도록 하고 있으나 단순 협력사항으로 규정되어 자료 수집에 한계가 있다. 따라서 특수직종사자, 플랫폼 노동자, 플랫폼 판매자들에 대한 효과적인 과세를 위해 특정 요건을 만족하는 사업장제공자 및 디지털 플랫폼에 과세정보 공유를 의무화하는 방안을 검토해볼 수 있을 것이다. 또 일부 디지털 플랫폼에 대해 통상적인 고용인-피고용인 관계에서와 같이 원천징수 의무를 부여하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 실제로 우리나라에서 활동하는 일부 디지털 플랫폼은 플랫폼 노동자와 직접 고용관계로 명확하게 규정되지 않았음에도 불구하고 자발적으로 원천징수의무를 준수하는 경우도 존재하는 것으로 파악된다.⁴⁶⁾ 다만, 디지털 플랫폼에 원천징수 '의무'를 부여하고자 하는 경우에는 플랫폼 판매자의 소득 지급이 디지털 플랫폼을 통해 이루어지는 경우로 대상을 제한할 필요가 있으며 플랫폼 판매자가 하나 이상의 플랫폼에서 활동하는 경우 등에 대한 세부적인 사항이 명확하게 규정되어야 할 것이다.

거래가 이루어지는 디지털 플랫폼뿐 아니라 결제 관련 정보를 보유한 기관에 관련 정보를 과세당국에 공유하도록 의무화하는 방안도 고려할 수 있다. 우리나라의 경우 2015년부터 국내 사업장이 없는 외국법인이 국내에 전자적 용역을 제공하는 경우 간편사업장 신고제도에 따라 외국법인이 부가가치세를 납부하도록 규정하고 있다. 그러나 사실상 납세의무자인 외국법인의 자발적 참여에 의존하고 있어 그 실효성에 의문이 제기되고 있다. 국내 최종 소비자가 대부분 국내 카드사가 발행하는 결제수단을 사용한다는 점을 고려할 때 국내 카드사가 관련된 거래 내역을 과세관청에 공유할 경우 납세순응 수준이 제고될 수 있을 것으로 판단된다.

특정 요건을 충족하는 디지털 플랫폼에 대해서는 플랫폼 판매자들의 납세의무를 완전히 부여하는 Full-Liability Regime의 도입도 검토해볼 수 있을 것이다. 유럽은 EU 2021 E-Commerce VAT Package에 특정 조건을 만족하

46) '배달의 민족은 해당 플랫폼에서 활동하는 배달원(라이터)으로부터 원천징수세액 영수증 목적으로 주민등록번호를 수집하고 있다(우이한청년들 홈페이지, <http://www.baeminriders.kr/privacy/20190809/>, 검색일자: 2020. 9. 3).

는 디지털 플랫폼과 거래 유형에 대해 디지털 플랫폼을 해당 거래의 간주 공급자로 규정하여 부가가치세 징수 및 납부의무를 부여하는 방안을 포함하였으며, 해당 조치는 2021년 7월부터 시행될 예정이다. 다만 모든 디지털 플랫폼에 이러한 의무를 부여하는 것은 아니며 플랫폼이 수행하는 기능, 판매자의 위치 등 거래 유형 요건을 모두 만족하는 경우에만 제한적으로 도입할 예정임을 유의할 필요가 있다.⁴⁷⁾ 이러한 방안은 플랫폼 판매자의 납세의무 자체를 디지털 플랫폼에 부여하는 매우 강력한 조치이므로 도입될 경우 과세당국과 플랫폼 판매자의 조세행정 및 납세협력비용은 크게 경감되면서도 효과적으로 세수를 확보할 수 있을 것으로 보인다. 하지만 디지털 플랫폼에는 과도한 부담이 부여되는 것이므로 제도 도입에 신중할 필요가 있을 것으로 판단된다. 제도를 도입하는 경우에도 디지털 플랫폼이 핵심적인 역할을 수행하고, 납세의무를 이행할 충분한 능력이 있는 제한적인 경우로 한정할 필요가 있을 것으로 생각된다.

한편, 국내에서 사업 활동을 영위하는 디지털 플랫폼의 상당수는 해외 기업이거나 하나 이상의 국가에서 영업활동을 하는 경우가 많으므로 이들 기업의 자발적 협조를 유도하거나 과세정보 제공 의무를 강제하기 위해서는 국제적 협조가 반드시 필요할 것으로 생각된다. 따라서 우리나라 제도 도입 시 OECD 등에서 권고한 바와 같이 기타 국가 제도와의 일관성을 유지할 수 있도록 고민이 필요하며 공식적인 다자간 협력체계를 구축하여 해외 디지털 기업의 납세순응 수준을 제고하기 위한 노력이 요구된다.

또한 디지털 플랫폼에 추가 의무를 부여하는 제도의 도입을 고려할 때 이러한 제도가 산업에 미칠 수 있는 영향에 대해서도 종합적으로 고려하여 해당 산업의 발전을 저해하거나 경쟁관계를 왜곡하지 않도록 주의할 필요가 있다. 납세협력부담은 고정 비용의 성격이 있어 영세한 기업일수록 그 부담이 커지는 속성이 있다. 따라서 디지털 플랫폼의 규모와 상관없이 일률적으로 추가적인 납세협력 의무를 부여하는 경우 관련 산업의 시장집중도를 더욱 강화할 가능성이 있다. 특히, 제도적 영향이 없더라도 양면시장의 속성을

47) 구체적인 사항은 부록 참고.

갖는 디지털 플랫폼의 특성상 독점적 시장구조가 나타나기 쉽다는 점을 유념할 필요가 있을 것이다. 반대로, 특정 규모 이상의 디지털 플랫폼에만 정보 공유, 원천징수 등의 의무를 부여하는 경우에는 플랫폼 판매자들이 대규모 플랫폼에 비해 소규모 플랫폼에서의 수익활동을 더욱 선호하게 되고, 일부는 플랫폼 관련 산업 밖으로 이동하게 되는 왜곡이 발생할 수 있다. 따라서 정부는 디지털 플랫폼에 추가적인 납세의무를 부여하는 정책을 도입함에 있어 시장의 경쟁구도 및 플랫폼 판매자의 경제활동 유인에 미칠 수 있는 잠재적 영향을 고려할 필요가 있다.

또한 디지털 플랫폼에 추가적인 역할을 부여하는 방안과 별개로 국세청 자체적인 노력도 요구된다. 디지털 플랫폼 판매자들이 자신의 납세의무, 세액 신고 및 납부 관련 절차에 대해 명확하게 고지할 필요가 있다. 또한 호주와 뉴질랜드의 사례처럼 소득, 매출액 등에 대한 신고 자체를 하지 않고 있는 플랫폼 판매자들을 제도권에 편입시키기 위해 이들에게 간소화된 신고 절차를 허용하거나 일시적으로 세부담을 완화하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 특히, 사업자등록을 할 경우 발생하는 국민연금, 건강보험료 등의 부담은 플랫폼 판매자들의 자발적인 납세의무 준수를 저해하는 추가 요인이 될 수 있다. 따라서 이들을 납세시스템으로 편입하는 것이 주된 목적이면 관계 부처와의 협의를 통해 이들의 납세부담뿐 아니라 4대 보험과 관련된 부담을 일시적으로 경감해주는 조치도 고민해볼 수 있을 것이다. 디지털 플랫폼의 자발적 납세순용 수준을 증대하기 위해 일시적인 세제혜택을 부여하는 방안도 고려할 수 있다. 영세한 배달대행업체는 원천징수의무를 준수하지 않는 경우가 많은데 이들이 해당 의무를 준수하면 부가가치세를 일부 감면해주는 방안이 고려되었으나 도입되지는 않은 것으로 파악된다.⁴⁸⁾

마지막으로 국세청은 플랫폼 판매자의 실태를 면밀히 파악할 수 있도록 국세청의 업종코드 및 원천징수사업코드를 현재의 시장 현황을 반영하여 세분화 및 업데이트할 필요가 있다. 김문정(2020)은 특고종사자의 실태 파악

48) 『전자신문』, 「국토부, 음식배달 양성화 위해 부가세 감면 추진」(<https://m.etnews.com/2019071900025>, 검색일자: 2020. 9. 12).

을 위해 이러한 조치가 필요함을 강조하고 있는데 플랫폼 판매자도 이러한 조치를 통해 소득 현황 등을 보다 상세히 파악하기 위한 노력이 요구된다. 디지털 플랫폼을 활용한 사업 모형이 급격히 확산되는 데 비해 관련 산업에 종사하는 납세자들에 대한 업종분류는 적절하게 이루어지지 않고 있다. <표 Ⅲ-5>에 제시된 것처럼 현재의 업종분류상으로는 플랫폼 판매자들의 현황을 정확하게 파악하는 것이 불가능한 상황이다. 예를 들어, ‘기타 자영업’으로 광범위하게 구분된 세부업종에는 다양한 종류의 디지털 플랫폼에서 수익을 창출하고 있는 다수의 플랫폼 판매자들이 포함되어 있을 것으로 추정된다. 정부는 이러한 분류체계를 개선하여 플랫폼 종사자 규모, 소득 현황을 디지털 플랫폼 세부업종별로 파악해야 할 것이다. 이렇게 축적된 자료는 향후 플랫폼 판매자들의 조세 탈루 정도 측정 및 납세순응도 제고 방안 등의 분석에도 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

IV. 디지털 경제활동과 법인세 정책

1. 서론

디지털 경제 분야에서 다국적 기업에 대한 법인세 과세 문제가 국제사회에서 중요한 이슈가 되고 있다. 디지털 경제의 기반이 되는 컴퓨터와 정보통신기술 발전 초기 단계에서 주목을 받은 조세 이슈는 소비세 과세 문제였다. 전통적 상품은 국경을 통과하면 세관에서 관세와 함께 부가가치세 등 소비세를 부과하였는데, 온라인으로 거래되는 디지털 상품은 세관을 통과하지 않아 과세하는 데 어려움이 있을 것이라는 문제가 제기되었다. 이에 대해 세계 각국이 디지털 재화를 판매하는 사업자에게 국내에서 사업자 등록을 하고 부가가치세 등 소비세 납세의무를 수행하도록 하는 방법으로 대응하였다. 소규모 사업자가 중개 플랫폼을 이용하여 여러 국가에 있는 다수의 소비자와 거래하는 경우에는 중개 플랫폼 운영자가 부가가치세 신고, 납부의무를 부담하도록 한다.

용역의 경우에는 「부가가치세법」에서 「전자적 용역」을 정의하고, 국내에서 용역이 제공되면 국내 공급으로 보아 부가가치세를 신고, 납부하도록 한다.

한국의 「부가가치세법」에서는 디지털 기술을 이용하여 제공되는 서비스, 즉 디지털 서비스(digital service)를 전자적 용역이라고 표현하고 있다. 제도를 처음 도입할 때는 전자적 용역의 범위를 비교적 좁게 설정하였으나, 2018년에 제도를 개편하여 기술의 발전과 함께 새로 도입된 거래 형태를 적용 대상에 포함하였다. 개정된 「부가가치세법」에 따르면, 전자적 용역은 게임·음성·동영상 파일·전자문서 또는 소프트웨어, 광고를 게재하는 용역, 클라우드 컴퓨팅 서비스, 재화 및 용역을 중개하는 서비스를 포괄한다.⁴⁹⁾

49) 「부가가치세법」 제53조의2, 동법 시행령 제96조의2.

한편 법인세의 경우에는 아직 합의된 해결방안이 도출되지 않고 있다. 초기에 소비세 과세 문제가 중요한 이슈가 되었을 때 법인세 문제는 큰 관심을 끌지 못하였다. 법인세는 법인에 귀속된 소득에 대한 과세로서, 전자상거래의 경우에도 법인의 매출과 매입 기록을 근거로 법인소득을 산출하는 데 큰 어려움이 없을 것으로 보였다. 그런데 최근에 IT(information technology) 분야의 다국적 기업이 전통적 사업 분야의 기업들에 비해 법인세를 상당히 적게 납부하고 있다는 사실이 밝혀지면서 IT 분야의 다국적 기업 과세 문제가 중요한 이슈로 대두되었다. 구글, 애플 등 다국적 기업이 국외 사업에서 벌어들인 소득에 대해 세계 각국에 납부한 법인세 총액의 세율이 2~3% 수준에 불과하다는 비판이 제기되었으며, 영국 정부는 2011년 구글의 자국 내 매출액이 32억파운드인 데 비해 납부한 법인세는 600만파운드로 매출액의 0.19%에 불과하여 과도하게 낮다는 문제를 제기하였다.⁵⁰⁾

국제사회에서 오랜 기간 논의와 협의를 거쳐 다국적 기업의 조세회피를 억제·방지하기 위한 과세 원칙과 규범이 형성되었는데, 그 원칙과 규범들만으로는 IT 분야 다국적 기업의 조세회피를 억제하고 방지하는 데 어려움이 있었다. 그중 하나가 고정사업장의 개념이다. 기존의 국제조세 규범에서는 물리적 실체(physical presence)를 근거로 고정사업장(permanent establishment: PE)을 판단하고, PE가 있는 지역에서 일차적으로 법인세를 납부하도록 되어 있다. 이는 기업이 특정 지역에서 사업을 하려면 고정된 사업장이 필요할 것이라는 판단에 따른 것이다. 그런데 디지털 서비스의 경우에는 전통적 개념의 PE, 즉 물리적 실체가 없는 지역에서 서비스를 공급하고 수익을 창출하는 데 어려움이 없다. 그러므로 저세율국에 최소한의 기능을 하는 PE를 두고, 그 PE를 통해서 고세율국에 서비스를 제공하는 사업을 하면 고세율국의 과세를 피할 수 있다.

이전가격과세제도의 운용에도 어려움이 있다. 이전가격과세제도에 따르면 다국적 기업의 계열사 간 거래에 대해 제3자 간 거래에 적용되는 가격을 적용하여 각 계열사의 이익을 산정하여야 한다. 이를 독립기업가격 원칙(the arm's

50) 안종석(2013), p. 7 참조.

length principle: ALP)이라고 한다. 그런데 IT 기업의 경우, 과세관청에서 ALP를 파악하는 데 어려움이 있다. 거래되는 상품이 이전에 보지 못한 새로운 상품이고, 상품 공급자가 세계 시장에서 독점적 역할을 하여 비교대상 거래를 찾기 어렵다. IT 기업은 연구개발에 많이 의존하는데, 연구개발의 가치와 수익에 대한 기여도를 정확하게 평가하는 데도 어려움이 있다. 그러므로 과세당국과 기업의 정보 격차가 크다. 안종석(2013)에서는 사례를 통해서 IT 분야 다국적 기업의 전형적인 조세회피 전략을 설명하면서, 이전가격 설정이 조세회피 전략에서 중요한 역할을 한다는 점을 보여주었다.

거주지 과세회피 문제도 있다. 기업의 해외 지점 소득은 소득이 발생한 연도에 모기업인 본사의 소득에 포함하여 과세하지만, 해외 현지법인의 소득은 투자자인 모기업으로 배당되었을 때 모기업이 소재하는 국가, 즉 거주지 국가에서 과세할 수 있다. 그러므로 해외 자회사가 배당을 연기하면 거주지 과세를 연기할 수 있다. 이를 과세이연(tax deferral)이라고 한다. 유럽에서는 많은 국가들이 국외 사업활동에서 발생한 소득에 대해 거주지 과세를 면제하므로 거주지 과세 자체가 큰 이슈가 되지는 않는다. 하지만 미국에서는 국외원천소득에 대해 거주지 과세를 하고, 거주지-원천지 이중과세를 방지하기 위해 외국납부세액공제를 적용한다. 그런데 애플 등 미국계 IT 분야의 다국적 기업들이 국외 발생 소득을 미국으로 환수하지 않고 조세회피처(tax haven) 등 저세율국에 이익을 축적하여 미국의 세부담을 회피한 사례가 발견되었다. 2013년 5월 애플 회장은 미국 의회 청문회에서 미국이 35%의 법인세율을 유지한다면 아일랜드에 누적된 애플의 이익을 미국으로 환수할 의사가 없다는 답변을 하였다.⁵¹⁾

정리하면, IT 분야의 다국적 기업은 실질적인 사업활동 지역이 어디든지 관계없이 저세율국에 PE를 두고 사업활동을 하고, 저세율국에 소득이 집중되도록 이전가격을 설정함으로써 원천지 세부담을 회피할 수 있다. 그리고 그 소득을 거주지로 환수하지 않음으로써 거주지 세부담도 회피할 수 있다. OECD에서는 이러한 문제를 BEPS(Base Erosion and Profit Shifting)라고 규

51) 안종석(2013), p. 6 참조.

정하고, 다자간 협력을 통해 해결방안을 모색하였다.

2015년에 BEPS 프로젝트의 최종보고서를 발간하였으며, 일부 미진한 부분에 대해서는 계속 논의하여 후속 보고서를 발간하였다. 2015년 보고서에서는 15개의 Action Plans로 구분하여 국제조세체계의 발전방향을 제시하였다. 그 내용 중에는 PE의 개념을 확장하는 방안, 이전가격과세제도 정비 방안, 이전가격과세 관련 정보보고 의무 강화 방안 등이 포함되었다.

그런데 영국, 프랑스 등 유럽의 주요 디지털 서비스 수요국들은 BEPS 프로젝트의 결과와 추진 과정이 디지털 서비스 기업의 이익에 대한 자국의 과세권을 확보하는 데 충분하지 않다고 평가한 것으로 보인다. 2018년 3월에 EC는 회원국들에 지역 내 디지털 서비스 매출액의 일정비율로 세금을 부과하는 디지털 서비스세 도입을 권고하였으며 프랑스, 영국, 스페인 등이 이러한 대응에 적극적으로 동조하였다. 독일 등 일부 국가가 반대하여 EU 회원국이 합의하여 디지털 서비스세를 도입하는 데까지 이르지 못하는 못하였으나, 프랑스와 영국 등 일부 국가는 독자적으로 디지털 서비스세를 도입하였다. 이에 대해 미국에서는 디지털 서비스세가 미국 기업에 대한 차별적 과세라는 점을 지적하고 무역보복 의사를 표명하였다. 2020년 6월에도 미국은 EU, 영국 등 10개 지역(jurisdictions)에 대해 미국의 「무역통상법」 301조 위반 여부를 조사하겠다고 발표하였다.⁵²⁾

한편 OECD에서는 G20의 결의를 바탕으로 2019년부터 이전의 BEPS 프로젝트와는 완전히 다른 새로운 대응방안에 대한 논의를 시작하였다. 2-Pillar 접근법이라고 불리는 새로운 접근법은, 과세권의 정의와 배분방식을 새롭게 정의하는 Pillar 1과 최저한세를 규정하는 Pillar 2로 구성되어 있다. Pillar 1에서는 기존의 PE 개념에서 완전히 벗어나 다국적 기업 집단 소득의 일정부분을 수요자/사용자 거주지에 배분한다는 새로운 과세권 배분원칙(the new taxing rule)을 규정한다. 이 새로운 규정은 고정사업장 개념 및 독립기업가격 원칙을 기반으로 한 기존의 국제조세 규범의 틀을 벗어난 것이다. Pillar 2에

52) 10개 국가 및 지역: 오스트리아, 인도, 인도네시아, 이탈리아, 터키, 영국, 브라질, EU, 체코, 스페인. USTR(2020), Bunn(2020) 참조.

서는 국외 원천소득에 대해 국외에서 납부한 세금의 실효세율이 일정수준 이하이면 소득이 거주지로 환수되지 않은 경우에도 정해진 최저한세율 수준의 세금을 거주지에서 부과하도록 규정한다. Pillar 2는 국외 발생소득을 저세율국에 축적함으로써 거주지 과세를 회피하는 것을 방지하는 데 목적이 있다.⁵³⁾

OECD는 개도국을 포함하여 137개국이 참여하는 포럼인 IF(Inclusive Framework on BEPS)를 통해 2-Pillar 접근법에 대한 논의를 진행하고 있으며, 2021년 중반까지 합의된 방안을 도출할 계획이다. 당초에는 2020년 말까지 합의를 도출할 계획이었으나 COVID-19로 인하여 계획이 지연되었다. 2020년 10월 그동안의 논의를 종합한 블루프린트(blueprints)와 경제적 효과 분석 결과를 발표하였으며, 2020년 12월까지 블루프린트에 대한 의견을 청취할 예정이다. 블루프린트에서는 정치적 이슈와 기술적 이슈에 대해 합의의 바탕이 되는 분석 내용을 정리하였으며, 의견수렴 과정을 통해 안을 더 구체화하고 그 이후에 합의가 필요한 이슈들에 대해 합의를 도출할 것으로 보인다. 합의해야 하는 정치적 이슈 중에는, 미국이 제기한 세이프 하버(safe harbor) 방안도 포함되어 있다. 미국은 Pillar 1에 대한 의견수렴 과정에서 Pillar 1의 적용 여부를 기업이 선택할 수 있도록 하는 세이프 하버로 활용하자는 의견을 제시한 바 있다.⁵⁴⁾

한편 국제조세를 연구하는 경제학자들은 법인세제를 근본적으로 개혁하여 문제를 해결해야 한다고 논의한다. 전통적인 국제조세제도에서는 고정사업장을 근거로 판단한 원천지에 과세권을 배분하는데, 이러한 과세권 배분 하에서는 조세경쟁이 발생하며, 국가 간 세부담 격차는 조세회피를 유발한다. BEPS 프로젝트 2015년 보고서에는 원천지의 과세권을 강화하는 방향으로 개편방안이 제시되었는데, 원천지 과세권을 더 강화하면 원천지 국가들의 조세경쟁은 더 심화될 수 있다. 이러한 문제들로 벗어나려면 원천지 개

53) OECD(2020a) 참조.

54) Pillar 1의 블루프린트 OECD(2020e), Pillar 2의 블루프린트 OECD(2020f), 그리고 경제적 효과분석 OECD(2020d).

념에 입각한 법인세 과세체계를 근본적으로 개혁하여야 한다는 것이다. 그 대안으로 제시되는 방안들이 이동성이 낮은 투자자 거주지 또는 소비자 거주지에 법인 소득에 대한 과세권을 부여하는 방향으로 법인세제를 개편하는 방안들이다.⁵⁵⁾ OECD에서 논의가 진행되고 있는 2-Pillar 접근법에서도 법인 소득의 일부에 대한 과세권을 소비지에 배분하는 방안이 논의되고 있다. 그런데 OECD에서의 논의는 기존의 법인세 과세체계를 유지하면서 부분적인 개편을 통해 소비지에 과세권을 배분하는 방안이고, 경제학자들의 연구는 법인세제의 근본적 개혁 방안에 대한 논의라는 점에서 차이가 있다.

본고에서는 이와 같은 논의들을 좀 더 자세하게 살펴보고 의미와 문제점, 향후 전망과 정책방향을 정리한다. 제2절에서는 다국적 기업의 과세권 배분 원칙을 살펴보고, 다국적 기업의 조세회피와 디지털 경제에서 나타나는 새로운 도전에 대해 논의한다. 제3절에서는 디지털 경제에서 발생한 조세문제인 BEPS에 대한 다자간 협력을 통한 대응과 일부 국가들의 독자적 대응에 대해 정리한다. 먼저 2015년 BEPS 프로젝트 최종보고서를 살펴보고 나서, 그 이후에 나타난 디지털 서비스세의 내용과 국가별 동향, 관련된 무역분쟁에 대해 정리한다. 그리고 현재 논의가 진행되고 있는 2-Pillar 접근법의 내용과 논의 동향, 향후 전망을 살펴본다. 제4절에서는 이러한 논의와 별도로 진행되고 있는 법인세제의 근본적 개혁에 대한 논의 동향을 살펴본다. 마지막으로 제5절에서 논의 내용을 요약하고 정책시사점을 정리한다.

2. 과세권 배분 원칙과 디지털 경제의 새로운 도전

가. 과세권 배분 원칙과 투자의 효율성

다국적 기업이 두 개의 국가, 즉 모기업 거주지(이하 ‘거주지’) h 국과 투자 대상국(이하 ‘원천지’) s 국에 투자를 하는 경우에 원천지와 거주지에서 모두 세금을 부과할 수 있는데, 어느 쪽에 세금 부과 권한을 부여하는지에 따라

55) Toder and Viard(2014); Grubert and Altshuler(2016); Devereaux and Vella(2014; 2017); Auerbach, Devereaux, Keen, and Vella(2017) 등 참조.

거주지 과세원칙과 원천지 과세원칙으로 구분된다. 원천지 과세원칙(source principle)은 원천지에서만 과세하고 거주지에서는 과세하지 않는 것이며, 거주지 과세원칙(residence principle)은 거주지에서만 과세하고 원천지에서는 과세하지 않는 것을 의미한다. 원천지와 거주지의 이중과세를 방지하기 위해 거주지에서 국외소득면세제도를 적용하는 경우에는 국외원천소득에 대해 거주지에서 과세하지 않으므로 원천지 과세원칙에 해당한다. 원천지와 거주지에서 모두 과세하되 원천지에서 납부한 세액을 전액 거주지 세액에서 공제하고, 원천지 세액이 거주지 세액보다 많으면 그 차액은 환급해 주는 경우는 거주지 과세원칙에 해당한다. 원천지와 거주지에서 모두 과세하지만, 최종적인 세부담은 오로지 거주지 세율에 의해 결정되기 때문이다.

두 경우의 투자시장 균형조건을 식으로 표현하면 식 (1) 및 (2)와 같다. 여기서 r_h 는 거주지에서의 투자수익률이고, r_s 은 원천지에서의 투자수익률이다. 그리고 t_h 와 t_s 는 각각 거주지와 원천지의 세율이다.

$$\text{- 원천지 과세원칙: } r_h(1-t_h) = r_s(1-t_s) \quad \text{식 (1)}$$

$$\text{- 거주지 과세원칙: } r_h(1-t_h) = r_s(1-t_h) \Rightarrow r_h = r_s \quad \text{식 (2)}$$

식의 좌변과 우변은 각각 거주지 투자와 원천지 투자의 세후수익률이 된다. 완전경쟁 시장에서 투자자는 이 두 개의 수익률이 일치되도록 투자를 배분한다. 거주지 과세원칙을 적용하면, 거주지에서의 투자와 원천지에서의 투자에 동일한 세율이 적용되므로, 투자자는 세금을 고려하지 않고 세전수익을 극대화하도록 투자배분을 하게 된다. 이 경우에 세금이 투자시장에서의 균형조건에 영향을 주지 않으므로 투자는 효율적으로 배분된다. 즉 국가간 투자배분의 효율성(worldwide efficiency)이 달성된다. 한편 원천지과세원칙을 적용하면, 투자지역에 따라 세부담이 달라지며 세금이 투자에 영향을 주게 된다. 원천지에서 세율을 인하하면 원천지에 더 많이 투자하게 되고, 거주지에서 세율을 인하하면 거주지에 더 많이 투자하게 된다. 그러므로 원천지 과세원칙이 적용되면 투자를 유지하기 위한 조세경쟁이 발생하게 된다.

나. 조세조약에 따른 과세권 배분 원칙

국가 간 과세권 배분은 조세조약에서 규정된다. 개별 국가들이 체결한 조세조약은 대부분 UN 모델이나 OECD 모델을 바탕으로 하는데, 필요한 경우 국가별 경제 현황을 고려하여 약간씩 차별화하기도 한다. 그런데 조세조약의 규정 중 과세권 배분 원칙은 두 개의 모델이 같은 내용으로 규정되며, 개별 국가 간에 체결한 조약도 마찬가지이다. 그 내용을 보면, 사업체(법인)가 두 개 이상의 국가에서 사업활동을 수행하여 소득이 발생하면 소득의 원천지에서 먼저 과세하고, 거주지에서는 이차적인 과세권을 갖는다. 원천지는 고정사업장이 있는 곳을 말한다. 고정사업장은 사업을 수행하는 물리적 실체를 근거로 판단한다. 거주지는 원천지의 고정사업장에 투자한 모기업이 거주하는 국가를 의미한다. 고정사업장이 현지 법인 형태로 형성되었으면 그 법인의 이익이 모기업에 배당되었을 때만 거주지에서 과세할 수 있다. 이런 관점에서 거주지가 이차적인 과세권을 갖는다고 표현하였다. 이익의 발생과 배당 간의 시차로 인하여 거주지 과세가 늦어지는 것을 과세이연(tax deferral)이라고 한다. 고정사업장이 현지 법인이 아니고 모기업의 지점 형태이면, 지점 소득을 소득 발생 연도에 본사 소득에 포함하여 거주지에서 과세한다. 그러므로 지점의 경우에는 과세이연이 발생하지 않는다.

동일한 소득에 대해 거주지와 원천지에서 모두 과세하면 이중과세가 발생하게 된다. 조세조약에 따르면 거주지 과세를 조정하여 이중과세를 방지하며, 이중과세를 방지하는 방법을 조약에 규정한다. 이중과세 방지 방법으로는 국외 원천소득을 과세 대상에서 제외하는 국외소득면세제도가 있으며, 거주지 과세 시 외국 납부 세액을 비용으로 공제하는 방법이나 거주지 세액에서 공제하는 방법을 적용하기도 한다. 거주지에서 이중과세 방지제도를 적용한다는 점에서도 거주지가 이차적인 과세권을 가진다고 할 수 있다.

세 가지 이중과세 방지 방법을 적용하여 세부담이 어떻게 달라지는지를 살펴보면 아래 식 (3), (4), (5)와 같다. 원천지 세율을 t_s , 거주지 세율을 t_h 라고 표현하였으며, 각각 원천지 소득이 1일 때 원천지와 거주지에서 납부하는 세금을 정리하였다. 식의 왼쪽 변 첫 번째 항은 원천지에 납부하는 세금, 두

번째 항은 거주지에 납부하는 세금, 오른쪽 변은 원천지와 거주지에 납부하는 세金的 합계를 나타낸다.

- 국외소득면세제도: $t_s + 0 = t_s$ 식 (3)

- 외국납부세액 비용공제제도: $t_s + (1 - t_s)t_r = t_s(1 - t_r) + t_r$ 식 (4)

- 외국납부세액공제제도: $t_r \geq t_s$ 이면, $t_s + (t_r - t_s) = t_r$ 식 (5)
 $t_r < t_s$ 이면, $t_s + (t_r - t_r) = t_s$

이 세 가지 식을 통해서 파악할 수 있는 중요한 특징은 이중과세 방지 방법에 따라 원천지와 거주지 과세의 영향이 달라진다는 점이다. 국외소득면세제도의 경우에는 총세부담이 원천지 과세에 따라 결정된다. 외국납부세액을 비용으로 공제하는 제도는 거주지 과세와 원천지 과세가 모두 총세부담에 영향을 준다. 외국납부세액공제제도의 경우에는 총세부담이 원천지 과세의 영향을 받지 않고 거주지 과세에 의해 결정된다. 외국납부세액공제의 경우, 거주지 세율 t_r 가 원천지 세율 t_s 보다 높거나 같을 때는 원천지에서 납부한 세액을 전액 공제하므로 총세부담은 거주지 세부담과 같다. 그런데 그 반대의 경우, 즉 원천지 납부세액이 거주지에서 납부해야 하는 세액보다 많은 경우에는 거주지 세액 초과분을 환급하지 않는 것이 일반적이다. 환급해주게 되면 거주지 정부가 원천지 정부에 보조금을 지급하는 것과 같은 결과가 나타나기 때문이다. 그러므로 원천지 세율이 거주지 세율보다 높은 경우에는 원천지 소득에 대한 총세부담이 t_s 가 된다. 국외소득면세제도와 외국납부세액공제제도의 경우에는 총세부담이 원천지 세액 또는 거주지 세액과 같아지게 된다. 즉 어느 한 국가에서만 과세하는 것과 같은 결과가 나타난다. 한편 외국납부세액 비용공제제도의 경우, 원천지 과세와 거주지 과세가 모두 최종 세부담에 영향을 준다. 그러므로 이 제도는 이중과세를 배제하는 방법이라기보다는 완화하는 방법이라고 할 수 있다.

개별 국가들이 이중과세 방지제도 중 어떤 제도를 적용하는지를 살펴보면, 미국과 한국에서는 거주지 과세 및 외국납부세액공제제도를 유지하고 그 외의 대부분 선진국에서는 국외소득면세제도를 적용한다. 일본도 마찬가지로

이다. 전액 면제하는 경우도 있으며, 부분면제에도 대체로 국외소득 중 90% 내외에 해당하는 부분을 면제한다. 조세조약에 거주지 과세원칙이 명시된 경우에도 국내법을 통해서 국외소득에 대한 과세를 면제할 수 있다.⁵⁶⁾ 이러한 점들을 고려하면 식 (5)가 적용되는 경우는 아주 예외적이며, 대체로 식 (3)이 많이 적용된다고 할 수 있다. 식 (4)의 경우에는 조세조약이 이중과세를 방지하는 방법 중 하나로 제시되기는 하지만, 이 방법에 의존하는 경우는 많지 않다. 식 (4)를 적용하면 식 (3)이나 식 (5)를 적용하는 경우에 비해 세부담이 많아진다. 식 (5)가 적용되는 경우에도, 거주지 세율이 원천지 세율보다 낮으면, 식 (3)과 같은 결과가 나타난다.

정리하면, 거주지 과세원칙을 적용하면 투자시장에서의 효율성을 달성할 수 있는데, 실제로 효율성을 담보하는 방법으로 거주지 과세원칙이 적용되는 경우는 아주 예외적이다. 대부분 원천지에서의 과세가 총세부담에 영향을 주게 된다. 그러므로 다국적 기업들은 고정사업장의 소재지를 선택하고 이전가격을 결정할 때 원천지 및 거주지의 세부담을 중요하게 고려하고 세부담을 최소화하는 방향으로 의사결정하려는 유인을 갖게 된다. 또 많은 국가들이 투자를 유치하기 위한 조세경쟁에 뛰어들게 된다. 실제로 1980년대 중엽 이후 세계 각국이 법인세율 인하 경쟁을 하였다. 세율의 변화를 보면, OECD 회원국의 국세와 지방세를 합한 법인세율 평균치가 1985년에는 48.13% 였는데, 1995년 36.24%, 2005년 32.24%, 2015년 24.72%로 낮아졌다. 최근에 세율 인하 추세가 다소 완화되기는 하였지만, 아직도 진행되고 있다. 대표적인 고세율국이었던 일본이 2012년까지 39.54%였던 것을 점진적으로 인하하여 2020년에 29.74%가 되었으며, 미국은 2017년에 38.91%였던 것이 2020년에는 25.77%가 되었다. 2020의 OECD 회원국의 평균치는 23.27%로 1985년의 48.3% 수준이다. 참고로 한국의 2020년 법인세율은 27.5%이다.⁵⁷⁾

56) 주요국의 이중과세배제방법에 대해서는 안종석·구자은(2006) 참조.

57) 세율은 국세와 지방세 포함(OECD Tax Database, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm>, 검색일자: 2020. 9. 15).

다. 다국적 기업의 조세회피와 디지털 경제의 새로운 도전

〈표 IV-1〉에는 다국적 기업이 조세를 회피하는 방법과 이를 방지하기 위해 활용되는 현행 제도, 그리고 디지털 경제가 야기하는 새로운 도전을 정리하였다. 다국적 기업이 세부담을 회피하는 방법은 매우 다양하다. 그 중에서 디지털 경제에서 더 심각한 문제가 되는 이슈들에 초점을 맞춰 정리하였다. 그런데 이 이슈들 즉, 디지털 경제에서 더 심각한 문제가 되는 조세회피 이슈들은 국제조세 분야에서 가장 오래되고 중요한 이슈들이다.

다국적 기업은 조세회피처(tax haven)나 다른 저세율국을 활용하여 사업 활동을 함으로써 원천지 과세를 회피할 수 있다. 고세율국에서 사업활동을 하더라도 과세목적상 그 이익의 원천지가 저세율국이 될 수 있도록 한다면 저세율국에서 요구하는 낮은 수준의 세금만 납부하면 되기 때문이다. 이와 관련하여 조세조약에서는 고정사업장이 있는 지역을 사업소득의 원천지로 규정한다. 사업장이 없는 지역에서 사업소득이 발생하더라도 그 사업활동을 한 근거지인 사업장에 그 소득이 귀속된다. 이러한 규정은 사업활동을 하려면 고정된 사업장이 있어야 가능하며, 사업장이 없는 지역에서의 활동은 제한적일 것이라는 전제에 따른 것이다. 전통적인 산업부문에서 이러한 전제가 크게 부당한 것으로 보이지 않는다. 예를 들어 제조된 상품을 판매하는 경우, 조세회피처 판매장에서의 판매 대상은 그 지역 주민과 그 지역을 방문한 자들에 국한될 것이다. 그 외 상당히 떨어진 다른 지역에서 적극적인 판매활동을 하려면 판매 지역에 판매 대리점을 만들어야 할 것이며, 이때 그 판매 대리점이 고정사업장이 된다. 그러므로 고정사업장의 개념은 그 자체가 조세회피 수단으로 활용되기도 하지만, 원천지 조세의 회피를 억제하는 방법이 되기도 한다.

〈표 IV-1〉 다국적 기업의 조세회피 방법과 대응, 디지털 경제의 도전

회피 대상	조세회피 방법	대응제도(현행)	디지털 경제의 도전
원천지 과세 회피	- 저세율국을 경유한 사업 활동 · 저세율국에 이익 집중	- PE 과세 · PE가 있는 지역(사업 지역)에서 과세	- PE가 없는 지역에서도 사업 가능

〈표 IV-1〉의 계속

회피 대상	조세회피 방법	대응제도(현행)	디지털 경제의 도전
원천지 또는 거주지 과세 회피	- 이전가격 조작 · 저세율국에 이익 집중	- TP 제도 · ALP 적용, 비교가능성 중요	- 비교 가능한 ALP 산정 어려움
거주지 과세 회피	- 과세이연 · 저세율국에 누적된 이익 배당 지연	- CFC 과세제도 · 저세율국에 누적된 수동적 투자소득은 과세 이연 불허	- 다른 지역에서의 적극적 사업활동 이익도 저세율국에 집중, 누적 가능

자료: 저자 작성

그런데 디지털 경제에서는 상당히 다른 모습이 나타난다. 디지털 경제는 디지털 기술 및 인터넷 기술이 부가가치의 기반이 되는 경제를 의미한다. 전자상거래, 앱스토어, 온라인 광고, 클라우드 컴퓨팅, 수요자 참여 네트워크 플랫폼(participative network platform), 초고속 (주식)거래(high speed trading), 온라인 결제 서비스 등이 디지털 경제의 사업모델이 된다.⁵⁸⁾ 그런데 최근에 디지털 경제가 빠른 속도로 확장되고 있으며, 전통적 산업부문에서도 디지털 기술을 적극적으로 활용하고 있어 디지털 경제와 그 외 부문 간의 구분이 명확하지 않은 부분이 있다. 디지털 경제에서는 사업활동이 온라인으로 진행된다. 그러므로 이익의 주요 원천이 되는 사업활동을 수행하는 지역에 고정사업장을 두지 않아도 사업을 하고 이익을 창출하는 데 큰 어려움이 없다. 따라서 고정사업장이 있는 지역에서 사업활동을 하고, 그 사업활동에서 이익이 발생하므로 고정사업장이 있는 지역에서 원천지 과세를 하는 것이 타당하다는 전제가 성립되지 않는다. 즉 디지털 경제는 고정사업장 개념에 대해, 그 개념을 적용하여 과세권을 설정하는 것이 타당한지에 대한 의문을 제기한다.

다국적 기업이 세부담을 회피하는 다른 중요한 수단 중의 하나가 이전가격 조작이다. 이전가격(transfer pricing)은 계열사 간 거래에 적용되는 가격을 말한다. 다국적 기업 집단 내의 고세율국에 있는 계열사와 저세율국에 있는

58) OECD(2015b), p. 11; 안종석(2019), p. 9 참조.

계열사 사이에 재화나 서비스를 거래할 때, 저세율국에 있는 계열사에 더 많은 이익이 배분되도록 가격을 설정할 수 있다. 이때 고세율국은 모기업이 있는 지역의 국가가 될 수도 있으며, 자회사나 지점 형태의 고정사업장이 있는 지역의 국가가 될 수 있다. 구글의 경우, Double Irish with Dutch Sandwich 전략을 통해 미국 본사의 지식재산권을 아일랜드 자회사에 저가로 양도하여 미국 본사의 소득을 축소하고 아일랜드 자회사의 소득을 확대하는 방법을 사용한 바 있다. 그리고 아일랜드의 자회사를 통하여 유럽과 아프리카 전역에서 사업활동을 하면서 지식재산권의 사용료를 높게 책정하여 유럽과 아프리카 지역의 사업활동에서 발생하는 이익을 아일랜드로 집중시켰다.⁵⁹⁾

이전가격 조작을 통해 소득이 고세율국에서 저세율국으로 이전되는 것을 방지하기 위한 제도로 이전가격과세제도(Transfer Pricing Rule: TP)가 있다. 이전가격과세제도에서는 독립기업가격 원칙(Arm's Length Principle: ALP)을 규정하는데, ALP는 계열사 간 거래 가격을 책정할 때 비교가능한 제3자 간 거래 가격을 적용해야 한다는 것이다. 이전가격과세 규정에는 ALP에 부합하는 가격 산정 방법이 자세하게 규정되어 있다. 어떤 방법을 적용하든 비교 가능성과 독립된 제3자 간 거래가 중요한 판단 기준이 된다. 비교할 수 있는 거래를 찾지 못할 경우에는 총이익을 각 계열사가 수행한 기능을 고려하여 이익창출에 기여한 정도에 따라 배분하는 이익분할법을 적용할 수도 있다.

그런데 디지털 경제의 경우에는 비교가능한 제3자 간 거래를 찾기 어렵다. 대부분의 상품이 이전에 없던 신상품이며, 상품을 공급하는 다국적 기업들이 세계시장을 지배하는 독점적 지위에 있어 비교대상 제3자 가격을 찾는 데 어려움이 있다. 또한 주로 연구개발이 부가가치 창출의 기반이 되는데, 연구개발의 가치와 연구개발에 기여한 관련 기관(entities)의 기여도를 평가하는데 어려움이 있다. 신기술 및 신시장에 대한 정보가 부족하며, 특히 기업에 비해 과세당국이 정보 확보가 어려운 정보 비대칭 현상이 발생한다. 앞서 언급한 구글의 사례에서, 미국의 지식재산권이 아일랜드의 자회사로 저가에 이전되었는데, 그 과정에서 구글은 이전가격 사전합의제도인 APA(advance

59) 안종석(2013), p. 8 참조.

pricing agreement)를 통해 3년간 미국 과세당국과 협상하여 합의를 도출하였다.⁶⁰⁾ 그럼에도 불구하고 결과적으로 미국의 이익이 아일랜드로 이전되는 결과가 나타났다는 점은 디지털 경제 분야의 이적가격 결정 시 APL의 적용이 얼마나 어려운지를 보여주는 좋은 사례이다. 미국은 이전가격과세 제도 와 행정에서 세계적으로 가장 발전된 국가이다.

다국적 기업들이 위의 방법을 적용하여 원천지 세부담을 회피하고 거주지에 귀속되는 소득을 저세율국의 자회사에 축적하였더라도, 고세율국인 거주지에서 그 소득에 대해 거주지의 과세제도를 적용하여 과세할 수 있으면 그 이전 단계에서의 조세회피가 큰 의미가 없게 된다. 그런데 거주지 과세이연(tax deferral)을 통해 거주지 과세도 회피할 수 있다. 저세율국의 자회사가 현지에서 설립된 법인이면 그 법인은 그 저세율국 거주자로서 현지 법인세 과세대상이 된다. 그러나 모기업이 있는 거주지에서는 법인세 과세대상이 아니다. 자회사의 이익이 모회사에 배당되어야 모회사 소득이 되며, 모회사 거주지 과세당국이 과세할 수 있는 권한을 갖게 된다. 이와 같이 자회사 소득이 모회사로 배당될 때까지 모회사 거주지 법인세가 이연되는 것을 과세이연이라고 한다. 앞서 언급한 구글의 사례에서, 구글은 국외 사업에서 벌어들인 이익을 대부분 아일랜드, 버뮤다 등 저세율국에 축적하고 미국으로 환수하지 않음으로써 미국의 법인세 과세를 회피하였다.⁶¹⁾ 2013년 당시에 애플도 1천억달러가 넘는 이익을 아일랜드의 자회사에 축적하여 둔 것으로 알려졌다. 이와 관련하여 2013년 5월 미국 의회에서 청문회가 열렸는데, 애플의 팀 쿡 회장은 이 청문회에 참석하여 35%인 미국 법인세율하에서는 그 자금을 미국으로 환수할 생각이 없다는 답변을 하였다.⁶²⁾ 다국적 기업 입장에서 모기업이 투자 등 목적으로 자금을 조달할 필요가 있을 때에도 자회사로부터 직접 또는 자회사가 보증하는 금융기관 용자를 통해 자금을 차입하여 사용하면 되므로 굳이 거주지 세금을 부담하면서 자회사에 축적된 소

60) 안중석(2013), p. 11.

61) 안중석(2013), p. 8.

62) 안중석(2013), p. 6.

득을 모기업으로 환수할 필요가 없다.

다국적 기업의 거주지 과세이연을 억제하기 위한 제도로 CFC(Controlled Foreign Corporation) 과세제도가 있다. 자국 기업이 세부담이 현저하게 낮은 저세율국에 자회사를 두고 그 자회사에 국외원천소득을 집중시킨 경우에, 그 소득이 배당되지 않았더라도 모회사 거주지에서 국내 세법을 적용하여 과세할 수 있도록 하는 제도이다. CFC는 내국인이 지배하는 국외 기업을 말한다. 기존의 CFC 제도는 두 가지 조건이 만족될 때 적용되는데, 하나는 자회사가 세부담이 현저하게 낮은 저세율국에 있는 경우이며, 다른 하나는 CFC가 적극적인 사업활동을 하지 않는 경우이다. 저세율국에 있는 CFC라도 적극적으로 사업활동을 하면 그 CFC가 조세회피 목적으로 설립·운영되는 것이라고 볼 수 없기 때문에 CFC 과세제도 적용을 배제한다. 이러한 CFC 과세제도는 저세율국에 지식재산권의 운영 등과 같은 사업활동을 하는 CFC를 두고, 그곳으로 다른 많은 국가에서의 사업활동을 통해 얻은 소득을 집중시킬 수 있는 디지털 경제의 특성을 충분히 고려한 것으로 보이지 않는다.

3. BEPS 대응을 위한 국제 논의

OECD에서는 디지털 경제가 야기하는 국제조세 분야의 새로운 문제를 BEPS(Base Erosion and Profit Shifting)이라고 명명하고, 다자간 협의를 통해 대응방법을 모색하였으며 2015년에 15개 Action Plans로 구성된 최종보고서를 발간하였다.⁶³⁾ 그리고 IF(Inclusive Forum on BEPS)라는 포럼을 만들어 2015년 최종보고서 이후 추가 합의가 필요한 사항에 대한 논의를 계속하였으며, Action Plan들에 대한 각국의 추진상황도 점검하였다. 2020년 초 기준으로 IF에는 137개 국가 및 지역(jurisdictions)이 참여하고 있다.⁶⁴⁾

2015년 BEPS 최종보고서 이후, 영국, 프랑스 등 유럽국가들을 중심으로

63) OECD(2015b).

64) OECD(2018; 2019a; 2020b).

개별 국가들의 독자적인 조치로서 디지털 서비스 매출액에 일정비율을 적용하여 과세하는 디지털 서비스세를 도입하거나 도입 의사를 밝혔다. 이는 2015년의 BEPS 프로젝트가 디지털 경제 다국적 기업의 이익에 대해 수요지에서 적절히 과세하지 못하는 문제를 개선하지 못한다는 불만이 반영된 것으로 판단된다.

한편 국가별 독자적 대응방식인 디지털 서비스세는 국가 간 분쟁을 야기하며, 세계 경제의 효율성 측면에서 부정적인 영향이 커서 장기적인 대책이라고 보기는 어렵다. 그러므로 OECD에서는 2019년부터 디지털 서비스 수요 국가들의 의견을 적극적으로 반영한 새로운 대응방안을 모색하기 시작하였다. 137개 국가가 참여하는 IF를 통해 2015년의 최종보고서에서 한 단계 더 나아간 획기적인 대응방안들로 구성된 2-Pillar 접근법에 대한 논의가 진행되고 있는데, 2021년 중반까지 합의된 정책방안을 도출할 계획이다.⁶⁵⁾

다음에서는 2015년 BEPS 프로젝트 최종보고서와 유럽 국가들의 디지털 서비스세, 2019년 이후 논의가 진행되고 있는 2-Pillar 접근법에 대해 순서대로 추진 배경과 과정, 주요 내용을 정리하고 의미와 문제점을 정리한다.

가. OECD의 BEPS 프로젝트 2015년 최종보고서

1) 추진 배경과 과정

OECD에서는 디지털 경제에서의 조세회피 문제를 BEPS라고 규정하고 공동 대응방안을 모색하였다. BEPS 문제는 국제조세 전반에 걸친 문제로서 그동안 다방면의 노력을 통해 형성해 온 국제조세체계 전반을 다시 검토해 볼 필요가 있었다. 국제조세제도는 국가 간 과세권의 조정이 핵심 이슈이기 때문에 국가 간 조화가 필요하다. 그러므로 다자간 협력을 통해 공동 대응방안을 마련하는 것이 바람직하다. 이러한 판단하에 2012년 6월 G20 정상회의에서 OECD가 주도하여 다자간 협의를 통해 BEPS 방지 프로젝트(이하 'BEPS 프로젝트') 추진을 결의하고, 추진 결과를 G20 정상회의에 보고하도록

65) OECD(2020a).

하였다. 이에 OECD는 회원국뿐만 아니라 비회원국도 광범위하게 참여시켜 BEPS 프로젝트를 추진하였으며, 결과보고서로 15개 Action Plans에 대한 최종 보고서를 발표하였다. 최종보고서는 2015년 11월에 G20 정상회의에서 보고, 승인되었다. 15개 Action Plans는 국제조세 이슈들을 거의 모두 포괄하는 것이다.

2015년 Action Plans별 최종보고서의 내용을 보면, 참여 국가 간 합의가 도출되어 향후 국가들의 이행 상황을 점검해야 하는 이슈들도 있으며, 구체적인 대안을 모색하기 위해 추가 논의가 필요한 이슈들도 있었다. 이에 OECD는 2016년에 많은 국가들이 참여하는 포럼인 IF(Inclusive Framework on BEPS)를 형성하여 추가적인 논의와 후속조치 점검을 진행하였다. IF는 논의 결과 및 점검결과를 종합하여 2018년에 중간보고서를 발표하였으며, 2019년과 2020년에도 각각 연간 진행보고서(progress report)를 발행하였다.⁶⁶⁾ 2020년 7월의 진행보고서에 나타난 IF 회원은 총 137개 국·지역(jurisdictions)이며, 그중 66개는 개발도상국이다.⁶⁷⁾ 2018년에 중간보고서를 발표한 이후 2019년과 2020년의 진행보고서에서는 추가 논의보다는 이행점검에 초점을 맞췄다. IF는 2015년 최종보고서의 후속 조치 논의 및 점검 외에도 2-Pillar 접근법으로 불리는 새로운 대응방안에 대한 논의도 진행하고 있는데, 이에 대해서는 뒤에서 좀 더 자세하게 논의한다.

2) 주요 내용

가) 15 Action Plans

2015년 최종보고서의 15개 Action Plans 내용은 <표 IV-2>와 같다. 15개 Action plans 각각에 대해 보고서가 작성되었는데, Action 1은 디지털 경제에서 발생하는 새로운 조세 문제와 대응방향에 대해 개괄적인 논의를 한 것으로서 행동 지침을 제시한 것이라기보다는 분석보고서라고 할 수 있다. Action 11은 BEPS 규모의 추정 등에 대한 논의로 역시 분석보고서에 해당

66) OECD(2018; 2019a; 2020b).

67) OECD(2020b), p. 7.

한다. 그리고 Action 15는 다자간 협약의 가능성과 협약의 내용에 대한 것으로서 역시 분석보고서라고 할 수 있다. 다자간 협약에 대해서는 이후 논의를 계속하여 구체화되어 갈 것으로 기대된다. 이 세 개의 Action Plans를 제외하고, 12개의 Action Plans는 국제조세 분야 전반에 걸쳐 참여국들이 이행해야 하는 의무와 권고사항을 담은 것이다.

의무와 권고사항은 이행 요구의 강도에 따라 최소기준(minimum standard), 지침 개정, 공통접근(common approaches), 권고(best practices)의 네 단계로 구분된다. 최소기준은 의무적으로 이행해야 하는 항목들이다. 모든 국가에서 동시에 시행해야 소기의 목적을 달성할 수 있을 것이라고 판단되는 항목들로서, 이 항목들의 이행에는 모든 참여국이 동의하였다. 그 내용을 보면, 유해조세제도에 대한 대응(Action 5), 조세조약 혜택의 제한 중 주목적 심사 규정 도입(Action 6), 국가별 보고서 제출(Action 13), 분쟁해결장치의 개선으로서 조세조약의 상호합의조항 개정(Action 14)이 의무적으로 이행해야 하는 최소기준에 해당된다.

지침의 개정은 OECD 모델조약의 고정사업장 개념을 개정하는 방안(Action 7), OECD의 이전가격과세 지침을 개정하는 방안(Action 8~10)에 적용된다. OECD 모델조약과 이전가격과세 지침은 참여국들이 강제로 적용하여야 하는 의무 규정은 아니다. 그러나 OECD의 지침은 회원국의 동의하에 제·개정되므로, 제·개정에 동의한 국가들은 이를 따라야 한다. 회원국이 지침의 특정 조항에 동의하지 않으면 개별 항목들에 대해 동의하지 않는 의사표시를 명확하게 하고, 주석에 명시하여야 한다. 그러므로 BEPS 프로젝트에 참여한 국가들이 합의하여 지침의 개정안을 마련하고, 참여한 개별 국가가 그 개정안에 반대한다는 의사표시를 명확하게 하지 않았다면 그 개정안을 반영하여 조약과 국내법을 개정하여야 한다. 이러한 관점에서 지침의 개정은 최소기준과 같은 수준의 이행 의무를 부여하는 것이라고 할 수 있다.

〈표 IV-2〉 BEPS 프로젝트 Action별 주요 이슈

Action Plans	주요 이슈	이행의무
Action 1	디지털 경제에서의 조세문제 해결	분석 등
Action 2	혼성불일치 효과 해소	공통접근
Action 3	효과적인 CFC 규정 설계	권고
Action 4	이자비용 등 금융비용을 통한 세원잠식 방지	공통접근
Action 5	투명성과 실질을 고려한 유해조세제도 대응	최소기준
Action 6	부적절한 상황에서의 조약혜택 부여 방지	최소기준, 권고
Action 7	고정사업장 지위 인위적 회피 방지	지침 개정
Action 8~10	정상가격 산출과 가치창출의 연계	지침 개정
Action 11	BEPS 측정과 모니터링	분석 등
Action 12	공격적 조세전략 보고 의무화	권고
Action 13	이전가격 문서화와 국가별 보고서	최소기준
Action 14	분쟁해결장치의 효과 제고	최소기준, 권고
Action 15	양자 조약 보안을 위한 다자간 협약 개발	분석 등

자료: 안종석(2016), p. 14의 표를 수정 보완

공통접근(common approaches)은 최소기준과 지침의 개정보다는 이행의 무가 다소 완화된 것으로, 의무적으로 이행해야 하는 것은 아니지만, 이행을 강하게 권고하는 것이다. 모든 국가에서 동시에 추진하는 것이 바람직하지만 모든 국가의 합의를 도출하지 못한 개편방안들이 공통접근으로 분류되었다. 혼성불일치 효과 해소(Action 2), 이자비용 등 금융비용을 통한 세원잠식 방지(Action 4)가 공통접근에 해당한다.

마지막으로 권고(Best Practices)는 BEPS 문제에 대응하는 가장 좋은 방안(Best Practices)을 제시한 것이다. 모든 국가가 같은 제도를 동시에 시행할 필요는 없지만, 이 제도를 시행하면 다국적 기업의 조세회피를 방지하는 데 도움이 될 것이라는 판단하에 제시된 방안이라고 할 수 있다. 국제조세 회피를 거주지 세부담 회피와 원천지 세부담 회피로 구분해 보면, 권고사항들은 주로 거주지 세부담 회피에 초점을 맞춘 방안들이다. 이 방안들은 개별 국가의 독자적인 대응만으로도 어느 정도 효과를 기대할 수 있는 방안들이다. CFC 규정의 도입 및 정비(Action 3), 조세조약 혜택의 제한 규정(LOB: Limitation

on Benefit) 도입(Action 6), 공격적 조세전략 보고 의무화 규정(Action 12), 분쟁해결 장치의 개선 중 강제중재 규정(Action 14)이 이에 해당된다.

다음에서는 15개의 Action Plans 중에서 BEPS 문제의 핵심이라고 할 수 있는 고정사업장 개념, 이전가격과세제도, 그리고 거주지 과세이연에 초점을 맞춰 권고사항의 내용과 의미를 살펴본다.

나) 고정사업장 개념의 개정(Action 7)

고정사업장의 개념에 대해서는 Action 7에서 논의하였다. 디지털 경제에서는 물리적 실체(physical presence)에 기반한 고정사업장이 없는 지역에서도 적극적으로 사업활동을 하여 수익을 창출할 수 있으므로 물리적 실체에 바탕을 둔 고정사업장의 개념을 디지털 경제에도 적용할 수 있도록 확장, 개편하는 데 초점을 맞췄다.

논의 결과를 반영하여 2017년에 OECD 모델조약 중 고정사업장의 개념에 대한 규정(제5조)을 개정하였다. 개정 이전에는 물리적 실체가 있더라도 예비적·보조적 업무만을 수행하는 장소는 고정사업장으로 보지 않았다. OECD 모델조약 제5조 제3항에 규정된 예비적·보조적 업무를 수행하는 장소는 다음과 같다: ① 상품의 저장, 전시, 인도만을 목적으로 하는 시설; ② 다른 기업에 의한 가공만을 목적으로 재화 또는 상품을 보유하는 시설; ③ 상품의 구입이나 정보수집만을 목적으로 하는 장소; ④ 그 밖의 예비적·보조적 활동만을 목적으로 하는 고정된 장소.

2017년의 개정 내용을 보면, 예비적·보조적 업무 수행 장소의 개념을 수정하지는 않았고, ①~④에 해당하더라도 전체적인 사업과정을 고려하여 실질적으로 예비적·보조적 역할만 하는 경우에만 고정사업장으로 보지 않는다는 예외규정을 적용하도록 개편하였다. 즉, 전체적인 사업활동(a cohesive business activity)의 일부에 해당하는 보완적인 역할(complementary function)을 하여 실질적인 중요성을 가지는 경우에는 ①~④에 해당하더라도 고정사업장으로 보고, 그렇지 않고 전체의 사업과정에서 실제로 예비적·보조적 역할만을 한다면 고정사업장으로 보지 않는다는 것이다.

같은 조(제5조) 제5항과 제6항의 대리점 개념도 수정하였다. 이전에는 대

리인의 고정사업장 여부를 판단하는 데 있어 계약의 주체가 중요한 역할을 하였다. 즉, 대리인이 계약을 성사시키는 데 실제로 중요한 역할을 하였더라도 상품 공급자와 수요자가 최종적인 계약을 직접 체결하고, 계약서에 대리인이 드러나지 않는 경우에는 대리인을 고정사업장으로 보지 않았다. 그런데 개정된 모델조약에서는 계약의 형식보다는 대리인의 실질적 역할을 고려하여 고정사업장을 판단하도록 하였다. 계약이 성사되는 과정에서 대리인이 주도적인 역할(principal role)을 하고, 계약서에 서명하는 기업은 대리인이 형성한 계약에 중요한 수정을 가하지 않고 관행적(routinely)으로 서명한 것이라면 이 대리인은 고정사업장이 된다.

다) 이전가격과세제도 및 정보보고의무 강화(Actions 8~10, Action 13)

BEPS 프로젝트의 Actions 8, 9, 10은 이전가격과세제도에 대한 것이다. 이전가격과세제도의 발전은 OECD에서 주도적으로 이끌어 가고 있다. OECD에서 이전가격과세 지침(guideline)을 작성하여 발표하고, 개별 국가들이 이 지침을 반영하여 국내법과 규정을 제·개정하며 집행하는 방식이다. OECD의 이전가격과세지침이 강제 규정은 아니지만, 이전가격과세제도와 관련하여 국제적으로 합의된 다른 지침이 없고, OECD 회원국 간 합의하여 작성한 지침이므로 회원국들은 지침을 충실히 따르고 있다. 비회원국들은 후발주자로서 OECD 회원국의 제도 변화를 따라가는 상황이다.

이전가격과세제도는 계열사 간 거래에 대해 독립기업가격(ALP)을 적용하여 관련된 계열사들의 과세소득을 계산해야 한다는 규정이다. ALP를 산정하는 방법은 크게 거래기준법(transaction methods)과 이익배분법(profit allocation methods)으로 구분된다. 거래기준법은 계열사 간의 거래에 대해 비교 가능한 독립기업 간 거래를 찾고, 그 비교가능한 거래의 가격을 바탕으로 계열사 간 거래의 가격을 설정하는 것이다. 비교가능한 거래를 찾아 비교하는 방법에 따라 CUP(Comparable Uncontrolled Price), RPM(Resale Price Method), CPM(Cost-plus Method) 등으로 구분된다. 어떤 경우든 시장에서의 독립기업 간 거래 가격을 기준으로 이전가격을 결정한다는 점이 특징이다. 이익배분법은 거래에 관련된 기업 전체의 이익을 거래 과정에서 각 계열사가 수행한

역할을 고려하여 배분하는 이익분할법(Profit-split Method)이 가장 합리적인 방법으로 인정된다. 시장에서의 거래를 바탕으로 이전가격을 산정하는 거래기준법이 경제적 합리성 관점에서 우월하므로, OECD 지침에서는 거래기준법을 우선적으로 적용하고, 거래기준법이 불가능한 경우에 이익배분법을 적용하도록 우선순위를 제시하고 있다. 그러나 비교 가능한 거래를 찾는 것이 쉽지 않아 실제로는 이익배분법이 많이 사용되고 있다.

BEPS 프로젝트의 이전가격과세지침 개정에 대한 논의는 이익배분법의 핵심이라고 할 수 있는 이익분할법에 초점을 맞춰 개편방안을 제시하였다. 디지털 경제의 경우에는 거래되는 상품이 이전에 없었던 새로운 상품이고, 일부 기업이 세계시장을 지배하는 독점적 성격이 강하며, 지식재산이 부가가치 창출의 중요한 요인이어서 시장에서 비교 가능한 거래를 찾기 어렵기 때문이다.

Action 8에서는 무형자산 거래에 대한 이전가격 결정방안을 논의하였는데, 무형자산의 법적 소유권과 실질적 소유권이 다른 경우에 무형자산 개발에 실제로 기여한 비율만큼 과세소득을 인정하는 방안이 제시되었다. 무형자산의 개발 과정에서 각 관련 기업이 실제로 수행한 기능, 부담한 위험, 제공한 자산과 통제 등 무형자산의 가치 상승에 기여한 상대적 기여도에 따라 수익을 배분하도록 하는 것이다.

Action 9는 위험 및 자본의 이전에 따른 이전가격에 대한 것이다. 이에 대해서는 각 계열사가 실제로 수행한 기능을 고려하여 가격을 결정한다는 원칙을 제시하였다. 즉, 위험의 부담, 관리, 통제, 완화, 결과 책임 등의 기능을 수행한 계열사에 높은 수익을 인정하도록 하는 방안이 제시되었다. 자금이 풍부한 계열사가 자금을 부담하더라도 재정적 위험을 부담하지 않는 경우에는 무위험 채권 이익률 수준의 수익만 인정하고, 그 외의 수익은 위험을 부담한 계열사로 배분하여야 한다.

Action 10에서는 회계, 세무, 감사, 인사관리 등 그룹 내에서 수행하는 저 부가가치 용역의 가격결정에 대해 논의하였다. 이에 대해서는 간소화된 정상 가격 결정방법을 적용하는 방안이 논의되었다. 예를 들면, 용역을 제공받은 계열사의 제조원가에 5%의 마크업을 동일하게 적용하는 방안을 생각할 수 있다.

OECD에서는 BEPS 프로젝트의 결과를 반영하여 2017년에 이전가격과세 지침을 개정하였다. 제I장의 Section D를 수정하여 독립기업가격 원칙(ALP)을 적용하는 새로운 지침을 포함하였다. 이전가격을 결정할 때 활용되는 비교 요소로 지역적 차이에 따른 비용절감, 기존 인력 사용, 다국적 기업 집단의 시너지효과를 포함하는 내용을 제 I 장에 추가하였다. 제 II 장에는 상품 거래 시 적용되는 이전가격 규정을 보완하였으며, 제Ⅶ장의 기업집단 내에서 제공되는 저부가가치 용역에 대한 내용을 개정하였다. 그리고 무형재화에 대한 내용을 다루는 제Ⅵ장, 비용분담계약에 대한 내용을 다루는 제Ⅷ장, 이전가격 자료 문서화에 대한 내용을 다루는 제 V 장도 개편되었다.⁶⁸⁾

BEPS 프로젝트에서 이전가격과세제도와 관련된 또 하나의 중요한 성과는 다국적 기업의 정보제공 의무 강화이다. Action 13에서 다국적 기업의 정보 제공 의무 강화 방안을 제시하고, 기업이 제공한 정보를 관련된 국가의 과세 당국끼리 공유하는 방안이 제시되었다. 다국적 기업들에 마스터파일(master file)과 로컬파일(local file), 그리고 국별보고서(country by country report)를 제출하도록 하고, 그 정보를 국가간 공유하도록 한 것이다. 이 규정은 강제 규정인 최소기준(minimum standard)이다. 즉, BEPS에 동의하는 모든 국가가 이 규정을 도입하고 시행해야 한다. 마스터파일은 다국적 기업 집단의 모기업이 모기업 소재지 과세당국에 제출하는 것으로서 다국적 기업 집단의 모회사와 그룹 전체에 대한 개괄적인 정보를 담은 것이다. 로컬파일은 각 계열사가 계열사 소재지 과세당국에 제출하는 것으로서, 해당 계열사의 특수관계자와의 거래 내역을 정리한 것이다. 그리고 국별보고서는, 가장 중요한 것으로서 여러 개의 서로 다른 국가 또는 조세관할권 지역(tax jurisdiction)에서 다양한 형태로 사업을 수행하는 다국적 기업집단이 각 국가 또는 조세관할권 지역별로 발생한 소득과 수행한 기능 등을 자세하게 정리한 것이다. 정보보고 의무 강화는 다국적 기업의 계열사 간 거래에 대한 기업과 과세당국의 정보 비대칭을 완화하는 데 목적을 둔 것으로, 제출된 세 가지 자료를 종합하면 다국적 기업의 계열사 간 거래와 각 계열사가 수행한 기능에 대해

68) EY Global Tax Alert(2017), p. 2; 안종석(2019) pp. 17~18에서 재인용

자세하게 파악할 수 있을 것으로 기대된다.

라) 거주지 과세이연에 대한 대응(Action 3)

다국적 기업이 저세율국에 있는 국외 계열사로 이익을 집중시키고, 그 이익을 모기업으로 환수하지 않음으로써 모기업 거주지 과세를 회피하는 과세이연(tax deferral)에 대한 대응제도로 CFC(Controlled Foreign Corporation) 과세제도가 있다. CFC 제도는 국내 법인이 지배하는 외국법인의 이익에 대해 국내법을 적용하여 법인세를 과세할 수 있도록 하는 제도이다. 국내 법인이 지배하는 외국법인, 즉 CFC가 저세율국에 거주하며 적극적인 사업활동(active business)이 아닌 수동적(passive) 활동만 하는 기업에 적용된다. CFC가 적용되는 저세율국에 대해서는 국가별로 법률로 정하게 되는데, 한국은 실효세율이 15%인 경우에 적용된다.⁶⁹⁾ 실질적인 사업활동과 관련하여 한국에서는 현지에 ‘사업에 필요한 사무소, 점포, 공장 등의 고정된 시설이 있고, 그 법인이 스스로 사업을 관리하거나 지배 또는 운영을 하며, 그 특정 국가 등에서 주로 사업을 하는 경우’는 적용대상에서 제외한다. 또한 주식의 보유를 주된 사업으로 하는 해외지주회사도 적용대상에서 제외한다.⁷⁰⁾

BEPS 프로젝트에서는 Action 3을 권고사항(best practices)으로 규정하였다. CFC 과세제도를 도입하지 않은 국가들에 도입할 것을 권고하고, 효과적인 제도가 되도록 CFC를 설계하는 방안을 제시하였다. CFC 제도의 적용대상 범위를 확대하는 방안, CFC 여부를 판정하는 기준, 저세율국의 기준, 적용대상 소득의 범위 등에 대한 방안 등의 내용을 담고 있다.

앞에서 언급한 고정사업장, 이전가격과세제도 및 정보보고 의무가 지침의 개정 또는 최소기준으로 이행의무가 강한 것에 비해 CFC 제도는 이행의무가 가장 약한 권고로 분류된 것은, 앞의 것들과 달리 이 제도가 거주지 과세 강화 방안이기 때문인 것으로 판단된다. 거주지 과세 회피에 대한 대응은 다른 국가와 보조를 맞추거나 다른 국가의 협조를 받지 않아도 거주지

69) 「국제조세조정에 관한 법률」 제17조 제1항.

70) 「국제조세조정에 관한 법률」 제17조의2.

국가에서 독자적으로 수행할 수 있으며, 거주지 과세 회피가 원천지 국가에 부정적인 외부효과를 주지 않는다. 그뿐만 아니라 대부분의 유럽 국가를 포함한 많은 국가에서 아예 국외 사업활동에서 발생한 이익에 대해 거주지 과세를 면제하고 있다.

3) BEPS 프로젝트에 대한 평가

BEPS 프로젝트에서는 BEPS 문제를 계기로 많은 국가들이 모여 국제조세 전반을 다시 검토하고 협의하여 개편방안을 마련하였다. 그동안 제기된 국제조세 이슈를 거의 모두 다루었다고 할 수 있을 정도로 포괄범위가 넓다. 논의 과정에서는 조세조약을 포함한 기존의 국제규범에 적용된 기본 원칙에 충실하였으며, 그 원칙의 적용에 어려움이 발생하는 부분에 대해 개편방안을 제시하였다.

좀 더 구체적으로 보면, ‘원천지 과세 후 거주지 과세, 거주지에서 이중과세 조정’이라는 조세조약의 과세권 배분 원칙을 유지하였으며, 원천지 과세를 강화하는 방안이 제시되었다. 최소기준과 지침의 개정에 해당되는 주요 Action plan들이 대부분 원천지 과세를 강화하는 이슈들이다. 한편 거주지 과세를 강화하는 Action plan으로서 대표적인 것이라고 할 수 있는 CFC 제도는 이행의무가 약한 권고사항으로 제시되었다.

원천지 과세 강화는 두 가지 관점에서 주의를 기울일 필요가 있다. 하나는, 조세조약에 기반한 과세권 배분이 조세경쟁에 취약하다는 문제를 개선하지 못하며, 특히 원천지 과세 강화는 조세경쟁 유인을 더 확대하는 결과를 가져올 수 있다는 점이다. OECD는 투자유치를 위한 과도한 조세감면 경쟁을 억제하기 위해 유해조세제도 포럼을 만들어 유해조세제도를 축소, 폐지하도록 노력하였으며, BEPS 프로젝트에서도 Action 5는 유해조세제도를 폐지하거나 유해성을 제거하는 것으로서 최소기준으로 제시되었다. 그러나 조세경쟁은 조세감면을 통해서만 나타나는 것이 아니다. 이미 1980년대 후반부터 세계적으로 법인세율 인하경쟁이 진행되었다. BEPS 프로젝트는 다국적 기업이 조세회피를 하여 법인세 과세기반이 잠식되는 것에 초점을 맞

쳤으며, 각국 정부의 경쟁적 법인세율 인하로 인한 법인세 수입 감소 가능성은 중요하게 고려하지 않았다.

두 번째는, 원천지 개념의 문제이다. 기존의 조세조약에 입각한 원천지 개념은 고정사업장이 있는 지역이다. 그리고 고정사업장은 고정된 장소를 기준으로 판단하는 것이 원칙이다. BEPS 프로젝트 결과를 반영하여 개정된 OECD 모델조약의 고정사업장 개념도 이러한 원칙에서 크게 벗어나지 않는다. 기존의 고정사업장 판단 원칙을 유지하되 형식보다는 실질, 사업과정에서의 역할 등을 고려하여 판단한다는 점이 중요한 변화이다.

이러한 고정사업장의 범위 확대로 인하여 이전에는 고정사업장에 해당하지 않았지만 새롭게 고정사업장으로 간주되는 경우가 발생할 것이라는 점에는 의심의 여지가 없다. 그러나 그 정도의 변화만으로 디지털 서비스 수요국의 불만에 대한 충분한 대응이 될 수 있는지는 의문이다. 디지털 서비스 수요국 입장에서는 디지털 서비스 기업 이익의 원천이 되는 서비스 대가를 자국 국민이 지불하는데, 수요국이 원천지가 되지 못하여 법인세를 과세하지 못한다는 점이 가장 중요한 문제이다. 그런데 디지털 서비스를 제공하는 기업은 개편된 고정사업장 개념에 해당되는 고정사업장이 없어도 수요국에 디지털 서비스를 공급하는 데 큰 어려움이 없을 것으로 보인다. 즉, 물리적 실체(physical presence)의 범위를 넘어 디지털 실체(digital presence)까지 포괄하도록 고정사업장의 개념이 확대될 것으로 기대하였으나, 그렇게 되지는 않았고 고정사업장에 포함되는 물리적 실체와 대리점의 범위를 다소 확대하는 데 그친 것으로 판단된다. 이러한 문제가 EU와 그 외 일부 국가들로 하여금 수요지에서 매출액의 일정 비율로 과세하는 디지털 서비스세(Digital Service Tax: DST)를 도입하도록 하는 요인이 된 것으로 판단된다.

한편 다국적 기업의 정보보고 의무 강화와 관련하여 BEPS 프로젝트는 중요한 진전을 이뤘다. Action 13에서는 일정규모 이상의 기업들에 마스터파일과 로컬파일, 그리고 국별보고서를 제출하도록 의무화하였는데, 이 자료들은 이전가격과세제도의 적용에 중요한 역할을 할 것으로 판단된다. 다국적 기업들이 제공한 정보가 실제로 이전가격과세에 활용되고 있는지에 대해서는

현재로서는 확인할 수 없으나, 그러한 정보가 과세당국에 제출되고 있으며, 과세당국 간 교환이 된다는 점은 기업의 조세회피 행위를 억제하는 데 중요한 역할을 할 것으로 판단된다. 또 국가에 따라 차이는 있겠지만 3~4년 정도 큰 무리 없이 정보제출 및 교환 의무가 이행되고 있다는 점은 BEPS 대응방안 논의를 2019년부터 시작된 2-Pillar 접근법 논의로 발전시키게 된 디딤돌 역할을 하였을 것으로 판단된다.

나. EU의 디지털 서비스세

1) 추진 배경과 과정

EC는 2015년 BEPS 프로젝트 최종보고서에 담긴 Action Plans가 디지털 서비스 기업에 대한 EU 국가들의 과세권을 보장할 수 있을지에 대해 회의적이라는 판단을 한 것으로 보인다. EC는 2018년 3월 21일에 두 개의 Council Directive 안을 제시하였는데, 하나는 유럽에서 공동으로 ‘중요한 디지털 실체(a significant digital presence)’ 개념을 규정하고 중요한 디지털 실체가 있는 지역에서 원천지 과세를 하도록 하지는 제안이고, 다른 하나는 디지털 서비스세 도입 제안이다.

EC에서 두 개의 Directive를 제안한 목표는 물리적 실체가 없이 유럽에서 수익을 창출하는 디지털 사업 분야의 거대 다국적 기업들이 유럽에서 정당한 몫의 세금(a fairer share of tax revenue)을 납부하도록 하는 데 목적이 있다. 그 내용을 간략하게 정리하면 다음과 같다.⁷¹⁾

첫째, 이 발의의 첫 번째 목표는 법인세제를 개혁하여 디지털 서비스 분야의 거대 다국적 기업이 유럽에서 등록을 하고, 세금을 납부하도록 하는 것이며, 이 목표는 장기적이다.

둘째, 법인세제의 개혁이라는 장기적 목표에 도달하기 전에, 중간단계로 디지털 서비스세를 도입한다. 이는 빠른 시일 내에 디지털 서비스 기업들에 대한 과세권을 확보해야 한다는 일부 국가들의 요구에 따른 것이다.

71) EC(2018a), p. 3.

장기적인 관점에서의 법인세제 개혁과 관련하여 EC는 EU 국가들이 공통의 디지털 실체 개념을 규정하고 이를 적용하여 과세할 것을 주장하였다. EC의 제안에 따르면, 다음과 같은 요건을 충족하면 과세대상 디지털 실체(digital presence)가 있는 것으로 간주된다.⁷²⁾

- 회원국 내에서 발생한 연간 수입액이 700만유로 초과
- 과세연도에 회원국 내의 사용자가 10만명 초과
- 과세연도 내에 사업용 사용자와 체결한 디지털 서비스 공급계약이 3천건 초과

법인세제의 개혁이 이루어지기 전에 중간단계의 조치로 도입하기를 원하는 디지털 서비스세는 디지털 서비스 기업의 디지털 서비스 매출액의 일정 비율로 세금을 부과하는 방안이다.

2) 주요 내용과 도입 현황

EC가 제안한 디지털 서비스세의 과세대상이 되는 디지털 서비스 매출액은 다음과 같다.

- 온라인 광고 매출액
- 수요자와 공급자 사이의 상품 및 서비스 거래를 촉진하는 디지털 중개 활동에서 발생하는 수입액
- 사용자 제공 정보 판매에 따른 수입액

세금은 사용자가 거주하는 국가에서 징수하며, 총수입액이 7억 5천만유로 이상이고 EU 내 매출액이 5천만유로 이상인 기업에 적용된다. EC에서 제안한 세율은 3%이며, 추정 세수입은 연 50억유로이다.⁷³⁾

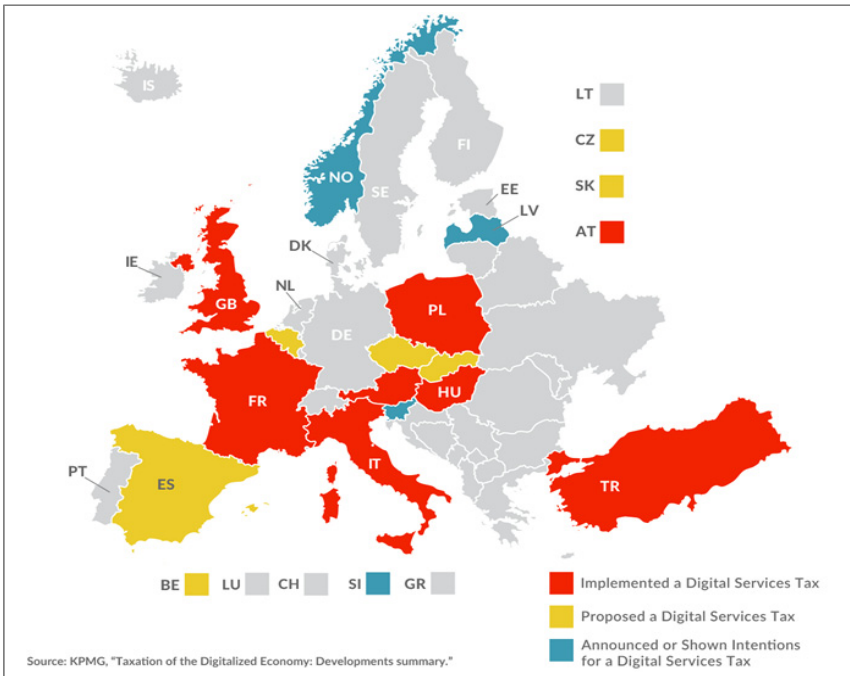
EC는 모든 회원국이 공통된 내용의 디지털 서비스세를 도입할 것을 제안하였다. 그러나 국가들마다 입장이 달라서 적극적인 국가도 있고 소극적인

72) EC(2018c), p. 16.

73) EC가 제안한 디지털 서비스세 내용은 EC(2018b), pp. 14~16 참조.

국가도 있다. 소극적인 국가들을 설득하기 위해 2018년 11월에는 시한을 정해놓고 한시적으로 디지털 서비스세를 적용하는 방식의 수정제안을 하였으나 합의에 도달하지는 못하였다. 2020년 6월 기준으로 프랑스, 영국, 이탈리아, 터키, 헝가리, 폴란드, 오스트리아에서 디지털 서비스세를 도입하였으며 스페인, 체코, 슬로바키아, 벨기에에서는 도입안이 제안되었다. 그리고 일부 국가들은 도입 의사를 밝힌 상태이다. 각국이 도입하였거나 도입안이 제안된 국가들의 디지털 서비스세 내용을 보면 적용세율, 적용대상 기업, 적용대상 디지털 서비스 범위 등에서 약간씩 차이가 있으나 크게 다르지는 않다. 독일, 네덜란드, 덴마크, 스웨덴, 아일랜드, 포르투갈 등은 아직 도입 의사를 밝히지 않았다.⁷⁴⁾

[그림 IV-1] 유럽 국가들의 디지털 서비스세 도입 현황(2020. 6. 22. 현재)



자료: Asen(2020)

74) Asen(2020) 참조.

일부 국가에서 디지털 서비스세 도입을 주저하거나 반대하는 이유는 디지털 서비스세가 비효율적이며, 한계기업에 큰 부담이 되는 등 중요한 결함을 가지고 있다는 점과 함께 가장 중요한 디지털 서비스 공급 국가인 미국과의 무역분쟁에 대한 우려 때문인 것으로 판단된다. 2019년에 프랑스가 디지털 서비스세를 도입하자 미국은 미국 기업에 대한 차별적 과세라고 평가하고 보복관세를 부과하겠다는 발표를 하였다. 2020년 6월에도 미국무역대표부(USTR)가 EU, 영국을 포함한 10개 국가 및 지역(jurisdictions)에 대해 미국의 「통상법」 301조 적용 여부를 검토하겠다는 발표를 하였다. 디지털 서비스세의 문제점에 대해서는 다음 소절에서 자세하게 살펴본다.

3) 평가와 무역분쟁

디지털 서비스세는 서비스 대가를 지불하는 수요자가 거주하는 국가에서 그 서비스로부터 발생하는 수익에 대한 과세권을 가지지 못하는 데 대한 유럽 주요국의 불만을 반영하여 만들어진 세목이다. 여기서 유럽 주요국은 영국과 프랑스, 스페인 등 BEPS 문제를 초기부터 강력하게 제기한 국가들이다. BEPS 프로젝트로 다자간 합의를 통한 법인세제 개편을 모색하였지만 수요자 거주지에서의 과세권을 보장한다는 측면에서 가시적인 성과가 나오지 않았다. EC에서는 디지털 실체의 개념을 제시하고, 이를 반영한 법인세제 개혁이 필요하다는 제안을 하였는데 실제로 합의를 거쳐 실현되기에는 상당히 오랜 시일이 걸릴 것으로 예상된다. 이러한 상황에서 단기적으로 디지털 서비스 기업에 대한 수요자 거주지에서의 과세권을 확보하기 위해 제안된 수단이 디지털 서비스세이다.

디지털 서비스세는 단기적으로 수요자 거주지에서 디지털 서비스 기업에 대한 과세권을 확보하는 목적 외에도 디지털 실체를 반영한 법인세제 개편 노력을 가속시키는 촉진제 역할을 하는 것으로 판단된다. 디지털 서비스 분야의 주요 다국적 기업 집단의 모회사 거주지인 미국을 법인세제 개혁을 위한 노력에 동참하도록 유도하는 효과가 있을 것으로 기대되기 때문이다. OECD는 G20의 승인을 받아 2019년부터 BEPS 대응방안 논의의 두 번째 라

운드라고 할 수 있는 2-Pillar 접근법에 대한 논의를 진행하고 있는데, 유럽 국가들의 디지털 서비스세 도입이 이 논의를 가시적으로 진전시키는 데 중요한 역할을 하였을 것으로 판단된다. 2019년에는 프랑스가 디지털 서비스세를 도입하고, 이에 대응하여 미국이 보복관세를 부과하겠다는 발표를 하였다. 그런데 2020년 초에 양국은 2-Pillar 접근법에 대한 합의가 도출될 것으로 예정된 2020년 말까지 각각 디지털 서비스세와 보복관세를 부과하지 않는다는 합의를 하였다.

그러나 디지털 서비스세는 단기적인 조치이며, 장기적인 대안은 되지 못한다. EU 회원국에 디지털 서비스세 도입을 권고한 EC에서도 디지털 서비스세가 단기적이며 임시적인 조치임을 분명히 하고 있다. 디지털 서비스세가 항구적인 조치가 되지 못하는 이유는 이 세목이 몇 가지 중요한 결함을 가지고 있기 때문이다.⁷⁵⁾

디지털 서비스세는 수요국이 사업에서 발생한 이익에 대해 법인세를 과세하지 못한다는 문제에서 시작된 것으로 법인세를 대체한다는 목적이 있다. 그러나 과세 형태는 특정 상품 매출액에 일정한 세율을 곱하여 과세하는 개별소비세 형태를 띤다. 그러므로 개별소비세의 문제점을 그대로 가지고 있다. 과세표준이 부가가치세와 중복되는데, 개별소비세는 중간재를 배제하는 데 있어서 발생하는 어려움, 수출에 대한 과세로 인한 수출 억제 효과 등의 문제가 있어 부가가치세에 비해 비효율적이다. 그래서 오래전부터 대부분의 국가가 소비세를 부가가치세로 전환하고 개별소비세는 외부효과가 큰 상품, 사치재 등 소수의 상품에 국한하여 보완적으로 과세하고 있다. 디지털 서비스세에도 부가가치세가 과세되며, 수년간에 걸친 제도 정비를 거쳐 현 시점에서는 디지털 서비스세를 통한 부가가치세제 보완이 필요한 것으로 판단되지 않는다. 그러므로 소비세 관점에서 보면, 디지털 서비스세의 근거가 취약하다.

법인세를 대체한 세목이라는 점을 고려하여 법인세 관점에서 보면, 법인세는 수익에 대한 과세인데, 디지털 서비스세는 매출액에 대한 과세로서 수

75) 디지털 서비스세의 문제점에 대해서는 Bunn(2018) 참조.

익이 발생하지 않은 기업도 세금을 납부해야 한다는 문제가 있다. 이러한 과세는 적자기업이나 수익률이 낮은 한계기업에 과도한 부담이 될 수 있다. 이중과세의 문제도 있다. 디지털 서비스 매출이 발생한 지역에서 세금을 납부하고, 고정사업장이 있는 지역에서는 법인세를 납부해야 하기 때문이다. 외국납부세액공제 등 현행 규정상의 이중과세방지 장치는 디지털 서비스세에 적용되지 않는다.

디지털 서비스세의 또 다른 중요한 문제는 무역분쟁 가능성이다. 디지털 서비스세의 과세대상은 디지털 서비스를 공급하는 대규모 다국적 기업 집단이며, 이들 기업 집단은 대부분 미국에 모기업을 두고 있다. 프랑스에서는 2019년에 디지털 서비스세를 도입할 때, GAFA Tax라고 명명하였는데, 이는 Google, Apple, Facebook, 그리고 Amazon이 주요 대상임을 보여주는 것이다. 그러므로 미국은 디지털 서비스세에 대해 강력하게 반대한다. 프랑스가 GAFA Tax를 도입하고 2020년 4월부터 부과하겠다는 계획을 밝히자 미국에서 「통상법」 301조 적용 여부를 검토하였으며, 2019년 12월에는 프랑스가 GAFA Tax를 시행하면 보복관세를 부과하겠다고 발표하였다. 미국 무역대표부(USTR) 발표에 따르면 치즈, 요구르트, 스파클링 와인, 화장품, 핸드백 등 미국이 프랑스에서 많이 수입하는 상품 63개 품목, 24억달러에 해당하는 수입품에 최대 100%의 보복관세를 부과할 계획이다. 이후 프랑스와 미국 당국이 협의하여 프랑스의 디지털 서비스세 부과를 2020년 말로 연기한다는 합의문을 발표하였다. 합의의 전제조건은 2020년 말까지 OECD에서 진행하고 있는 2-Pillar 접근법에 대한 합의안이 도출되는 것이다.⁷⁶⁾ OECD는 2020년 1월에 2-Pillar 접근법의 합의안을 도출한다는 계획을 발표하였다.⁷⁷⁾ 이후 합의 시한이 2021년 중엽으로 연기되었다.⁷⁸⁾

그런데 최근에 무역분쟁이 다시 확산되는 조짐이 보인다. 영국이 2020년 4월에 디지털 서비스세를 도입하였는데, 이를 계기로 미국이 영국과 EU를

76) 미국과 프랑스의 무역분쟁에 대해서는 안중석(2020), p. 47; USTR(2020) 참조.

77) OECD(2020c), p. 5.

78) OECD(2020a), p. 7.

포함한 10개 국가 및 지역(jurisdictions)에 대해 「통상법」 301조 적용 여부를 조사하겠다는 계획을 발표하였다.⁷⁹⁾ 영국 등 유럽 국가들은 디지털 서비스세 도입을 통해 미국을 더욱 강하게 압박하고 있으며, 미국은 2-Pillar 접근법에 회의적인 견해를 보이는 한편 디지털 서비스세에 대해서는 강력한 보복으로 저지하겠다는 의사를 표현한 것으로 판단된다.

다. 2-Pillar 접근법

1) 추진 배경과 과정

2015년 BEPS 프로젝트 최종보고서를 발표한 이후 OECD는 IF(Inclusive Framework on BEPS)라는 이름의 포럼을 형성하여 2015년 최종보고서 이후 추가할 사항에 대한 논의를 이어가고, 합의가 완료된 Action Plan들에 대해서는 진행상황을 점검하고 개별 국가들의 이행을 지원하였다. 후속 논의와 이행점검 내용은 중간보고서(interim report)와 매년 발간하는 진행보고서(progress report)로 발표되었다. 2020년 7월에는 2010년 7월~2020년 7월의 진행상황을 정리한 진행보고서가 발표되었다. 2020년 7월 현재 IF에는 137개국이 참여하고 있다.⁸⁰⁾

한편 IF는 2019년 5월에 “Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy”(PoW)를 발표하여 새로운 접근방법으로서 2-Pillar 접근법의 개념을 발표하였다.⁸¹⁾ 2015년의 BEPS 프로젝트 최종보고서가 기존의 국제조세 규범을 유지하면서 약간의 수정을 통해 다국적 기업의 조세회피를 억제하고자 노력한 것이라면, 2-Pillar 접근법은 완전히 새로운 방식으로 과세권을 배분함으로써 디지털 서비스 수요지의 과세권을 보장하는 데 목적을 둔 것이라고 할 수 있다.

79) USTR(2020); Bunn(2020) 참조.

80) OECD(2020b).

81) OECD(2019b).

IF는 2019년 10월과 11월에 각각 2-Pillar 접근법의 구성 요소인 Pillar 1과 Pillar 2의 초안을 발표하고 의견수렴을 시작하였다. 그리고 2020년 1월 29~30일 IF 총회에서 의견수렴 결과를 반영하여 Pillar 1과 Pillar 2 수정안을 발표하고 추진계획에 대해서도 합의하였다. Pillar 1과 Pillar 2의 개념은 다음과 같다.⁸²⁾

- Pillar 1 새로운 연계점 규정(the new nexus rule): 다국적 기업 집단 전체의 이익 중에서 일부분을 소비자나 사용자가 거주하는 국가에 배분하며, 배분하는 방식으로는 사전에 합의하여 정한 공식을 적용한다.
- Pillar 2 최저한세(minimum tax): 다국적 기업의 이익에 대한 세부담이 국제적으로 합의한 최저한 이상이 되도록 한다. 이를 위해 다국적 기업이 납부한 세금이 합의된 최저한(minimum tax)보다 작거나 작을 것으로 예상되는 경우에, 거주지 또는 원천지에서 추가로 과세할 수 있도록 한다.

2020년 1월 이후의 추진일정을 보면 2020년 말까지 Pillar 1과 Pillar 2에 대해 합의된 방안을 마련하기로 하였다. 이를 위해 2020년 7월까지 합의된 방안(a consensus-based solution)의 초안을 도출할 계획이었다.⁸³⁾ 그런데 2020년 6월에 미국이 유럽 일부 국가의 재무장관들에게 편지를 보내서, Pillar 1에 대한 논의를 잠시 중단하고 더 시급한 문제인 COVID-19 대응에 집중하자고 제안하였다.⁸⁴⁾ 개발도상국들은 관련 공무원들이 국제조세 이슈에 많은 경험이 많지 않은데다 COVID-19 문제에 대응하느라 IF의 Pillar 1, Pillar 2 논의에 적극적으로 임하지 못할 가능성이 크다는 비판도 제기되었다.⁸⁵⁾

이러한 비판과 제안에도 불구하고, 논의는 실무작업반을 중심으로 지속되었다. 그러나 합의안의 발표는 다소 연기되었다. IF는 2020년 7월 1~2일에 온라인으로 회원국 회의를 개최하였으며, 향후 일정에 대해 논의하였다. 당초

82) OECD(2020c).

83) OECD(2020a), p. 5.

84) Sexias(2020).

85) Christensen(2020).

계획과는 달리 7월에 합의안이 제시되지 않았다. IF는 3개월 후인 2020년 10월에 Pillar 1과 Pillar 2의 블루프린트를 발표하였으며, G20 재무장관 회의에 보고하였다. 최종 합의 시간은 2021년 중반으로 연기하였다.⁸⁶⁾ 발표된 블루프린트에는 합의에 필요한 기본적인 내용들이 들어 있다. 2020년 12월까지 블루프린트에 대한 의견수렴을 하여 2021년 1월에 수정된 블루프린트를 발표할 예정이다. IF는 블루프린트의 내용을 바탕으로 마지막 단계에서 일괄적인 합의를 도출할 계획이다. 2019년 말부터 진행된 의견수렴 과정에서 미국은 Pillar 1을 기업이 적용 여부를 선택할 수 있도록 하는 세이프하버(safe harbor) 방안을 제시하였다. 이에 대해서도 최종 합의단계에서 합의를 도출하여야 한다.⁸⁷⁾

2) Pillar 1의 주요 내용

가) Pillar 1의 개념

2020년 10월 IF가 발표한 Pillar 1 블루프린트의 내용을 정리하면 다음과 같다.⁸⁸⁾ Pillar 1에서는 새로운 연계점 개념(the new nexus rule)을 적용하여 과세권을 배분하는 새로운 과세권 배분(the new taxing rights) 원칙을 규정한다. 새로운 연계점은 수요지역(market jurisdiction)을 의미하며, 수요지역은 다국적 기업 집단이 상품이나 서비스를 판매하는 지역을 의미한다. 고도로 디지털화된 사업의 경우, 사용자에게 서비스를 공급하거나 사용자로부터 데이터나 콘텐츠를 확보하는 지역이 수요지역이 된다. 새로운 과세권 배분 원칙은 새로운 개념의 연계점이 있는 지역에 다국적 기업 이익의 일부를 과세소득으로 배분하는 것을 말한다.

과세권 배분 방식을 보면, Pillar 1 적용 대상이 되는 다국적 기업 집단 전체의 이익을 세 개의 부분으로 구분하여 각각 특성에 맞게 관련 국가에 배

86) OECD(2020a), p. 7.

87) OECD(2020c), p. 4; pp. 20~21.

88) 이하 Pillar 1에 대한 설명은 Pillar 1 블루프린트인 OECD(2020e)의 내용을 발췌 정리한 것이다.

분하여 과세할 수 있도록 한다. <표 IV-3>에 그 내용을 간략하게 정리하였다.

다국적 기업 집단 전체의 이익을 Amount A, B, C의 세 개의 범주로 구분한다. 그중 Amount B는 고정사업장이 수행한 통상적(routine) 마케팅 및 유통업무에서 발생하는 이익으로, IF 논의에서 합의하여 설정한 고정된 비율을 매출액에 곱하여 산정한다. 이를 통상적 이익(routine profit)이라고 한다. 통상적 이익은 통상적 마케팅 및 유통업무를 수행한 고정사업장이 있는 지역에 배분한다. 총이익 중에서 통상적 이익을 차감한 잔액을 잔여이익(residual profit)이라고 한다. 잔여이익 중 합의하여 정한 일정 부분은 Amount A로 새로운 연계점 기준을 적용하여 수요지에 배분한다. 이때 고정사업장 존재 여부는 고려하지 않는다. Amount C는 고정사업장이 통상적 마케팅, 유통업무 외에 특별한 기능을 수행하였을 경우에 그 특별한 기능으로 인하여 발생한 수익을 말한다. 이 수익은 고정사업장에 귀속되며, 기존의 독립기업가격원칙(ALP)을 적용하여 산정한다.

<표 IV-3> Pillar 1 이익의 구분 및 배분방식

이익 구분		이익의 특성, 규모	이익의 배분
잔여이익 (residual profit)	Amount A	• 잔여이익의 일정부분(고정 비율)	• 적용대상 사업 수입액을 기준으로 수요지에 배분 • 사전에 합의한 공식 적용 • PE와 무관
	Amount C	• PE에서 통상적 마케팅 및 유통업무 외의 특별한 기능을 수행한 경우, 그에 대한 대가 • ALP 적용	• PE에 배분
통상이익 (routine profit)	Amount B	• PE에서 수행한 통상적 마케팅 및 유통업무에 대한 대가 • 매출액의 일정 비율: ALP에 부합하는 비율	• PE에 배분

자료: OECD(2020e)를 참조하여 저자 작성

나) 적용범위

적용대상 기업의 범위에 대해서는 어느 정도 합의가 된 것으로 보인다. 기본적으로 디지털 서비스 기업, 즉 ADS(Automated Digital Service)에 적용

하되, 그 외 소비재 사업, 즉 CFB(Consumer Facing Businesses)에도 확대하여 적용할 예정이다. 일부 국가들은 ADS에 먼저 적용하고 CFB에는 나중에 적용하자고 주장하고 있는 한편 ADS와 CFB에 동시에 적용해야 한다는 국가가 있어 완전히 합의에 도달한 상태는 아니다. 추후에 더 논의하여 적용대상을 확정할 것으로 보인다. 그리고 미국에서는 기업이 Pillar 1의 적용을 선택할 수 있도록 하는 세이프하버 방식을 제안하였는데, 이에 대해서도 나중에 더 논의하여 합의를 도출할 필요가 있다.

ADS의 범위에 대해서는 적용대상 사업을 열거한 포지티브 리스트를 제시한다. 그런데 포지티브 리스트에 포함되지 않은 기업의 경우에도 자동화·디지털화된 사업으로 별도로 열거한 네거티브 리스트에 포함되지 않은 사업은 적용대상에 포함된다. ADS의 포지티브 리스트와 네거티브 리스트는 다음과 같다.

- 포지티브 리스트: 온라인 광고 서비스, 사용자 데이터의 판매 또는 기타 양도, 소셜 미디어 플랫폼, 온라인 중개 플랫폼, 디지털 콘텐츠 서비스, 온라인 게임, 표준화된 온라인 교육 서비스, 클라우드 컴퓨팅 서비스
- 네거티브 리스트: 맞춤형 전문가 서비스, 맞춤형 온라인 교육 서비스, 네트워크(인터넷 등)와의 연계성과 관계없이 유형재화 판매 수입, 인터넷 또는 다른 전자 네트워크에 대한 액세스(access) 공급 서비스

CFB는 일반적으로 소비자에게 판매되는 재화나 서비스를 공급하여 수입을 확보하는 사업을 말한다. 여기서 소비자는 상업적 또는 직업적 목적이 아닌 개인적 용도로 재화나 서비스를 구매하는 개인을 말한다. ‘일반적으로 소비자에게 판매되는 재화나 서비스’라는 말은 소비자에게 판매할 것을 목적으로 디자인된 재화나 서비스를 의미한다. 재화나 서비스를 생산하는 생산자 외에 소매업, 기타 소비자와의 계약 상대방도 CFB에 포함된다. 그러나 소비자와 직접 거래하지 않고 제조, 도매, 유통 등만 담당하는 중간단계의 사업은 해당되지 않는다. ADS에 해당되는 사업도 CFB의 범주에서 제외된다. 소비자와 기업이 모두 구매하는 상품(dual use finished goods/services)

의 경우, 일반적으로 소비자에게 판매되는 재화나 서비스인 경우에 그 판매에 따른 수입액을 모두 포함한다. 컴퓨터, 자동차 등이 이에 해당된다. 이 상품들은 개인에게 판매된 것뿐만 아니라 기업에 판매된 것도 모두 적용대상 매출에 포함된다.

천연자원(natural resources) 채굴업, 금융서비스, 건설, 주거용 재산의 판매 및 임대, 국제 항공 및 해운 사업은 CFB에 포함하지 않는다. 이들 사업은 기존의 고정사업장 결정 방법을 적용하여 원천지를 결정하고, 그에 따라 과세권을 배분하여도 큰 문제가 발생하지 않을 것으로 판단되기 때문이다. 적용대상 사업과 적용 배제 사업에 대해서는 논의를 통하여 지속적으로 업데이트하여야 할 것으로 판단된다.

특히 처음부터 CFB를 포함할 것인지에 대해서는 아직 합의가 도출되지 않았다. 일부 국가들은 처음에는 ADS에만 적용하고, 점진적으로 CFB를 포함시킬 것을 주장하는 한편 처음부터 CFB에도 적용해야 한다는 국가가 있어 의견이 대립되고 있다. 디지털 서비스 기업의 이익에 대한 수요지의 과세권 확보를 강하게 주장하는 국가들은 ADS에 먼저 적용하고, 점진적으로 CFB로 적용대상을 확대하는 방안을 지지하는 한편 ADS 분야의 주요 다국적 기업 집단의 모기업 거주지인 미국은 CFB를 적용대상에 포함시키는 데 적극적인 것으로 알려졌다.

적용대상 기업의 규모와 관련해서는 국가별 보고서 제출 대상인 총수입금액 7억 5천만유로 이상 기업을 대상으로 하는 방안이 유력하다. 이 기준을 더 낮추면 국가별보고서 제출 대상보다 범위가 확대되므로 납세협력비용과 행정비용이 크게 증가할 것으로 보이는 한편, 범위 확대에 따른 실익은 크지 않을 것으로 판단된다. 수입액 기준을 더 높이면 적용대상이 축소되어 재배분되는 이익의 규모가 작아지지만 납세협력비용과 행정비용은 축소될 것이다. 총수입액이 7억 5천만유로 이상인 다국적 기업 집단은 약 8천개가 될 것으로 추정되며, 그중에서 주요 사업 분야가 ADS, CFB 분야인 다국적 기업 집단은 2,300개 정도로 추정된다.⁸⁹⁾

89) OECD(2020e), p. 63.

총수입 기준 외에 적용대상 분야의 국외 수입 최소기준(de minimis foreign in-scope revenue test)도 설정되어야 할 것이다. 기업 규모는 크더라도 대부분이 적용대상이 아닌 사업에서 발생하거나 수요가 국내에서 발생하는 기업에 대해 이 제도를 적용할 필요는 없기 때문이다. IF는 이에 대해 최소수입 기준을 비율이 아닌 금액으로 설정할 것을 제안하였다. 제도를 단순하고 투명하게 하며, 모든 기업에 동등하게 적용하도록 하려면 비율 기준보다는 금액 기준을 적용하는 것이 더 낫다는 판단에 따른 것이다. 아직 최소 기준의 금액 규모에 대해서는 구체적인 제안이 제시되지 않았다.

하나의 사업라인에서 적용대상 사업과 적용이 되지 않는 사업을 혼합하여 수행하는 경우에 적용대상 사업의 이익을 어떻게 산정할 것인지도 기술적인 측면에서 중요한 이슈이다. 이에 대해서는 일정 규모 이상의 기업은 적용대상 사업과 적용배제 사업으로 구분하여 이익을 파악하고, 기준 규모에 미달하는 사업의 경우에는 구분하지 않고 그룹 전체의 이익을 기준으로 과세표준을 산정하는 방안이 제시되었다.

다) Amount B와 통상적 마케팅 및 유통활동

Pillar 1에서 가장 중요한 개념은 새로운 방식으로 배분되는 Amount A이지만, Amount A를 결정하기 위해서는 먼저 통상적 이익인 Amount B를 결정해야 한다. Amount B는 고정사업장이 수행하는 기본적인 마케팅 및 유통 업무에서 발생하는 이익을 의미한다. 이 부분은 유통기관이 독립적인 유통 업체와 마찬가지로 자산을 보유하고 업무를 수행하며 위험을 부담하는 경우에 적용되며, 커미셔너나 판매대리인에게는 적용되지 않는다. 기본적인 마케팅 및 유통 업무는 고정사업장이 주로 국내에 있는 특수관계가 없는 소비자에게 판매하기 위해 국외 관계회사로부터 제품을 구매하고, 그 국외 관계 회사를 대신하여 수행하는 기본적인 마케팅 및 유통 업무를 의미한다. 기본적인 마케팅 및 유통 업무를 구체적으로 규정하기 위해서는 질적인 기준과 양적인 기준이 제시될 필요가 있다. 질적인 측면에서는 마케팅 무형자산의 개발 등의 활동은 제외되어야 하며, 마케팅 관련 무형자산의 보유, 위험부담의 정도 등도 고려하여야 할 것이다. 양적인 기준으로는 무형자산 개발과 관련

된 연구개발비 규모 등을 고려하여야 할 것이다.

통상적 수익률은 매출액 대비 EBIT(earnings before interest and tax) 비율이 제시되어야 할 것인데, 고정 비율(fixed rate)이 적용되므로 구체적인 비율을 어떻게 설정할 것인가가 매우 중요한 이슈이다. ALP의 원칙에 부합하는 비율이어야 한다는 원칙이 제시되었으며, 지역별·산업별 수익률 격차도 고려하여야 할 것으로 판단된다.

라) Amount A 관련 주요 이슈

Pillar 1 중에서 가장 새로운 개념은 Amount A이다. 기존의 과세권 배분 원칙과 달리 다국적 기업의 이익을 수요지에 배분하며, 배분방식으로는 사전에 합의한 공식을 적용한다. 그런데 실제 제도를 구체화하기 위해서는 합의를 도출해야 하는 어려운 이슈들이 있다. 먼저 통상 이익률을 결정해야 하고, 잔여이익 중 Amount A의 비율을 결정해야 한다. 그런데 잔여이익 중 몇 퍼센트를 Amount A로 하는 것이 타당한지에 대해서는 사실상 제시된 논리적 근거가 없다. 'IF 멤버들의 합의'가 유일한 근거가 될 것으로 판단된다. 기술적 논의로 해결할 문제가 아니므로 몇 가지 대안을 검토하여 정치적 이슈에 대한 합의를 할 때 결정해야 할 것으로 판단된다.

또한 수요지의 개념을 구체적으로 규정해야 한다. 수요지는 다국적 기업 그룹이 상품이나 서비스를 판매하는 지역을 말한다. 고도로 디지털화된 사업의 경우, 사용자에게 서비스를 공급하거나 사용자로부터 데이터나 콘텐츠를 확보하는 지역을 의미한다. 수요지에 다국적 기업 이익을 배분해야 하므로, 매출액 기준을 설정할 필요가 있다. 블루프린트의 제4장에서는 이 문제를 논의하였는데, 기본적인 원칙과 함께 대상 사업을 구체적으로 구분하여 지역별 수입액을 산정하는 기준과 자료, 적용순서 등을 제시하였다.

예를 들면, 온라인 중개플랫폼 서비스의 경우, ① 광고수입 ② 사용자 자료의 양도·판매에 따른 수입 ③ 온라인 중개서비스 수입 ④ 디지털 콘텐츠 서비스 수입의 합계가 수입액이 된다. 유형재화 중개의 경우에는 수입액의 원천을 구매자와 판매자에 50:50의 비율로 배분한다. CFB의 경우에는 상품이 최종소비자에게 배달된 주소지가 원천지가 된다.

구체적으로 특정 지역으로 수입액을 귀속시키기 위한 자료를 적용하는 방법으로 단계적(hierarchy) 접근방법을 제시하였다. 가장 적절한 지표가 첫 번째 지표로 제시되어야 하며, 다국적 기업 집단은 첫 번째 지표를 사용하여 수요지별 수요액을 산정해야 한다. 첫 번째 지표의 자료가 없거나 그 외 합리적인 이유로 인하여 첫 번째 지표를 사용할 수 없는 경우에는 두 번째 지표를 사용할 수 있다. 이와 같은 단계적 접근 방법을 통해 자료의 정확성을 확보함과 동시에 충분히 유연한 운영도 가능할 것으로 기대된다.

수요지에 현행 규정에 따른 고정사업장이 있어 현행 규정에서 이익이 그 지역에 충분히 배분되는 경우에는 Amount A를 배분하지 않는 세이프하버 방안에 대한 논의도 있다. 배분 산식에서 디지털 격차(digital differences)를 고려해야 하는지에 대해서는 견해 차이가 있다. IF에서는 디지털 격차를 고려하지 않는 방안과 격차를 두어 Amount A를 차등화하는 방안, 조정률을 적용하는 방안 등을 고려하고 있다. 지역별 차등화와 관련해서는 자료 분석 결과 차등화의 실익이 없으며, 차등화가 Pillar 1의 기본 취지에 부합하지 않는다는 것이 IF의 잠정적 결론인 것으로 판단된다. 배분비율에 대해서는 다양한 이익률 가정과 배분비율을 적용한 경우에 예상되는 배분 규모가 제시되었다.

마) 이중과세 배제 방법

다국적 기업의 이익에 대한 과세에서 이중과세가 발생할 수 있다. Amount B는 통상적 수익을 의미하고, Amount A와 C는 총이익에서 통상적 이익을 차감한 잔여이익을 배분하는 것이므로 Amount A 및 C와 Amount B는 중복되지는 않는다. 그런데 Amount A는 잔여이익에 고정된 비율을 적용하여 산출하고, Amount C는 전통적인 ALP를 적용하여 산정하므로 과세표준이 중복되는 경우가 발생할 수 있다. 또한 원천지 과세와 이익을 배분받는 모기업에 대한 거주지 과세로 인해 이중과세가 발생할 수 있다.

이중과세 방지 방법으로 많이 사용되는 방법이 국외에서 과세대상이 된 소득을 면세하는 방법(the exemption method)이 있으며, 국외 납부세액을 국내 세액에서 공제하는 외국납부세액공제(the credit method) 방법이 있다.

Amount A로 배분된 소득에 대해 다국적 기업 집단의 모기업 거주지에서 면세방식을 적용하여 과세대상 소득에 포함하지 않으면 이중과세가 발생하지 않는다. 그러나 외국납부세액공제 방식을 적용하는 경우에는 국가 간 세율의 차이에 따라 다른 결과가 나타날 수 있다. 그러므로 세액공제 방식은 복잡하고 정책적 장점이 제한적이라는 것이 IF의 평가이다. Amount C는 기존의 이전가격과세제도를 적용하여 이익을 배분하는 것이므로 Amount C와 Amount B의 이중과세 문제는 기존의 조세조약 규정을 그대로 적용하면 될 것으로 보인다.

3) Pillar 2의 주요 내용

Pillar 2는 공식 명칭이 GloBE(Global Anti-base Erosion Rule)인데, 최저한세를 규정하는 것이라는 점에서 최저한세(minimum tax)라고 불리기도 한다.⁹⁰⁾ Pillar 2에는 네 가지 규정(rule)이 있는데, 그중 IIR(Income Inclusion Rule), UTPR(Undertaxed Payment Rule), 그리고 STTR(Subject to Tax Rule)이 GloBE 규정을 형성한다. 다른 하나인 SOR(Switch over Rule)는 보완적인 규정이다.

IIR은 다국적 기업을 구성하는 기관들의 소득에 대한 국외 원천지에서의 세부담이 최저한세 미만인 경우에는 모기업 거주지에서 모기업 소득에 포함하여 과세할 수 있도록 하는 규정이다. 기존의 국제조세 규범에 따르면 자회사 소득이 모기업에 배당되지 않으면 거주지에서 과세할 수 없었는데, 배당되지 않은 자회사 소득에 대해 거주지 과세권을 인정하는 것이라는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 기존 제도 중에서도 CFC 규정이 적용되는 경우에는 이와 같은 과세가 가능하였다. 그런데 CFC 규정은 국외 자회사가 실질적 사업활동을 하지 않는 경우에만 적용되는 것에 비해, Pillar 2에서 제안된 IIR은 ‘자회사가 실질적 사업활동을 하지 않는 경우’라는 제약이 없다.

한편 실질적 사업활동(substantive activities)을 하여 수익이 발생한 경우

90) 이하 Pillar 2에 대한 설명은 Pillar 2 블루프린트 OECD(2020f)의 내용을 간략하게 정리한 것이다.

에 고정률(fixed rate)을 적용하여 GloBE 규정 적용 대상 수익에서 제외하는 방안도 검토되고 있다. 이를 통해 고정사업장을 두고 실질적 사업활동을 수행하는 경우에 발생하는 통상적 이익을 대상에서 제외하고, GloBE의 초점을 무형재화 관련 소득 등 BEPS의 가능성이 큰 초과이익(excess income)에 맞출 수 있을 것으로 기대된다.

UTPR은 다국적 기업 집단의 소득 중 IIR이 적용되지 않는 저세율 소득에 대해 적용하는 것으로 IIR의 백스톱(backstop) 역할을 한다. 다국적 기업 계열사 간 지급에 대해 지급을 받는 자가 납부하는 세액이 최저한세에 미달하는 경우에 그 지급의 비용공제를 부인하거나 지급자의 소득에 포함하여 과세하는 규정이다. 예를 들면, 모기업 거주지의 실효세율이 상당히 낮은 수준이어서 최저한세율이 미치지 못하는 경우에, 모기업의 구성원인 자회사가 모회사에 지급한 금액에 대해 UTPR이 적용된다.

STTR은 UTPR을 보완하는 규정으로 관계자 간 거래로 인해 발생한 지급에 적용된다. 수취인이 부담하는 세율이 합의된 최저한 세율보다 낮은 경우에 지급하는 국가에서 원천징수세를 적용하거나 조세조약의 혜택을 부인하는 규정이다. 이자, 사용료, 고위험 용역에 대한 대가 등이 STTR 적용대상이다. 고위험 용역의 대가는 가맹점 수수료 또는 그 외 지급으로서 서비스와 결합하여 무형재화를 사용하는 데 따른 대가, 보험 또는 재보험 프리미엄, 보증·중개 또는 용자 수수료, 유동자산을 사용할 권리의 사용에 따른 임대료 또는 기타 지급, 마케팅·조달·대리 또는 기타 중개 서비스의 공급을 고려하여 지급되었거나 수취인이 유보한 금액이 포함된다. 이들 지급에 조세조약이 적용되면, 지급지에서 과세되지 않거나 아주 낮은 세율이 적용된다.

또 하나의 규정은 SOR(Switch over Rule)인데, 조세조약에 국외 지점 소득에 대해 국외소득 면세제도를 적용하도록 규정된 경우에, 면세를 과세로 바꾸고 외국납부세액공제 방식으로 이중과세를 방지하는 방식으로 전환하는 규정이다. SOR은 GloBE 규정인 IIR, UTPR, 또는 STTR을 적용하는 데 있어서 조약으로 발생하는 장애요인을 제거하는 데 목적이 있다.

Pillar 2의 경우에도 총수입금액이 7억 5천만유로 이상인 다국적 기업 집단

에 적용될 것으로 예상된다. 이 기준은 국가별 보고서 제출 의무 및 Pillar 1 적용 요건과 같은 기준이다. 개별 국가가 더 낮은 기준을 적용할 수도 있다. 적용되는 세금은 법인의 소득 또는 이익에 대한 모든 세금을 포괄한다. 배분된 이익(distributed profits)에 대한 세금도 포함한다. 일반적인 소득에 대한 과세를 대신하여 부과되는 세금, 즉 이자, 배당, 사용료 등에 대한 원천징수세, 유보이익 및 법인자본에 대한 세금도 포함되며 CFC 제도에 따른 세금도 포함된다. 여러 지역에 계열사가 있는 경우에 지역별로 구분하여 실효세율을 산정하고 최저한세율과 비교하여 추가 과세 세액을 산정한다.

4) 경제적 효과

IF는 2-Pillar 접근법을 실시할 경우에 예상되는 경제적 효과를 분석하여 별도의 보고서를 발표하였다.⁹¹⁾ 다국적 기업들이 제출한 국가별 보고서 자료를 활용하여 이익률 등에 대한 몇 가지 중요한 가정을 적용하여 추정하였으며, 2016~2017년 자료를 사용하였다. IF에서 요약하여 정리한 세수 증대 효과를 간략하게 소개하면 다음과 같다.⁹²⁾

- Pillar 1 적용에 따라 과세권이 재분배되는 수입금액이 1천억달러에 달할 것으로 추정된다.
 - 이 재분배로 인하여 법인세 수입이 세계 법인세 수입 총액의 0.2~0.5% 증가할 것으로 전망되는데, 이는 금액으로 50억~120억달러 규모이다.
 - 저소득국, 중소득국, 고소득국 모두 법인세 수입이 증가하지만 투자허브(investment hub) 국가들에서는 법인세 수입이 감소될 것으로 전망된다.
- Pillar 2의 세수 증대 효과는 더 클 것으로 예상된다.
 - 직접효과와 간접효과를 합하여 총 420억~700억달러의 세수입 증가가 예상되며, 이는 세계 법인세 수입의 1.7~2.8%에 해당한다.

91) OECD(2020d).

92) OECD(2020a), p. 25; p. 28.

- 세수 증대분은 저, 중, 고소득 국가에 대체로 유사한 비율로 배분될 것으로 전망된다.
- Pillar 1과 Pillar 2의 세수효과를 종합하면 법인세 수입이 470억~810억달러, 세계 법인세 수입이 1.9~3.2% 증가할 것으로 예상된다.
- 미국의 GILTI 효과와 결합하면 총효과는 560억~1,020억달러, 세계 법인세 수입의 2.3~4%가 증가될 것으로 전망된다.

〈표 IV-4〉 Pillar 1, Pillar 2 시행에 따른 세수 증대 효과¹⁾

(단위: %, 십억달러)

구분	법인세수입 대비 비율	금액
Pillar 1	0.2~0.5	5~12
Pillar 2	직접효과	23~42
	이익 이전(profit shifting) 축소 효과	19~28
	Pillar 2 효과 합계	42~70
Pillar 1, Pillar 2 효과 합계	1.9~3.2	47~81
US GILTI 제도 효과	0.4~0.8	9~21
총효과 (US GILTI 효과 포함)계	2.3~4.0	56~102

주: 1) 추정에 사용된 가정

1. ADS, CFB 분야의 총수입액 7억 5천만유로 이상 다국적 기업 대상

2. 세전 이익률 10%, Amount A 비율 20%

3. 연계점 수입 기준 ADS 1백만유로, CFB 3백만유로

4. 최저한세율 12.5%

5. 미국의 GILTI 유지(미국 기업은 Pillar 2가 적용되지 않고 GILTI 적용), GILTI 효과는 미국 의회의 조세 위원회(Joint Committee on Taxation) 추정치 적용

자료: OECD(2020a), p. 28

5) 평가 및 전망

Pillar 1에서는 새로운 연계점 개념에 따른 새로운 과세권 배분방안을 제시하였는데, 이는 디지털 서비스 사업에서 발생한 이익 일부에 대해 수요국에서 과세할 권리를 부여하여야 한다는 수요국의 요구를 반영한 것이다. 한편 같은 목적을 가진 디지털 서비스세가 가지고 있는 몇 가지 중요한 문제들로부터 자유롭다는 장점이 있다. Pillar 1에서는 디지털 서비스 수요지에 매출액을 고려하여 과세권을 배분하되, 그렇게 배분하는 이익을 다국적 기업 집단의 초과이익(excess profit) 중 일부분으로 제한한다. 이익 발생 여부와

관계없이 매출액에 일정한 세율을 적용하여 과세하는 디지털 서비스세와 달리 초과이익 중 일부만을 수요지에 배분하므로 적자기업이나 한계기업의 추가적인 부담은 없다고 할 수 있다. 초과이익의 배분은 다국적 기업의 투자 배분에 부정적인 영향을 주지 않으므로 경제의 효율성 측면에서도 Pillar 1이 디지털 서비스세에 비해 우월하다. 이러한 장점을 유지하면서 디지털 서비스 수요지에 어느 정도의 과세권을 배분한다는 점은 이 제도의 매우 중요한 특징이라고 할 수 있다.

Pillar 2는 다국적 기업 집단의 조세회피를 억제하는 효과가 있을 것으로 판단된다. 최저한세율을 적절히 설정하면 기업이 적극적인 조세회피 전략을 통해서 얻을 수 있는 이익이 크게 줄어들게 되기 때문이다. 최저한세율이 높을수록 그 효과가 커지겠지만, 과도하게 높아지면 저세율 국가의 반발이 있을 수 있다. OECD에서 그 효과를 분석하기 위해 설정한 시나리오에서는 최저한세율을 12.5%로 설정하였다. 분석결과에 따르면, Pillar 2가 시행되면, 고소득국, 중소득국, 저소득국에서 모두 세수입이 증가될 것으로 예상되는데, 제도 시행에 따라 세수입이 증가되는 직접적인 효과뿐만 아니라 제도의 도입으로 인한 조세회피 감소 효과도 클 것으로 추정되었다.

2-Pillar 접근법의 또 다른 중요한 장점은 IF의 논의에 많은 국가들이 참여하고 있다는 점이다. 2020년 7월 기준으로 137개 국가가 IF에 회원으로 참여하고 있다. IF는 OECD가 주도하는 포럼이지만 회원국 숫자로 보면 OECD 회원국은 오히려 소수라고 할 수 있다. 그동안의 국제조세제도 논의가 주로 OECD 회원국 중심으로 진행되었고, 다른 국가들은 나중에 따라가는 방식으로 국제조세 규범이 발전되어 왔다. 그런데 2-Pillar 접근법에 대해서는 선진국과 개발도상국을 포괄하는 많은 국가들이 참여하는 포럼에서 논의되므로, 합의된 개편방안이 도출되면 짧은 기간 내에 세계 대부분의 국가에서 제도가 정비되는 영향력을 발휘할 수 있을 것으로 판단된다.

이와 같은 장점을 가지고 있지만, 2-Pillar 접근법은 또한 몇 가지 심각한 단점이 있다. 그중 하나는 이익배분비율, 배분방식 등의 경제적 합리성이다. 통상적 이익률을 사전에 합의하여 정하고, 그 이익률을 적용하여 Amount B를

산정하여 고정사업장에 귀속시킨다. 통상적 이익은 판매·유통을 담당하는 고정사업장이 가장 기본적으로 수행하는 통상적 마케팅 및 유통 업무를 설정하고, 그 업무로부터 발생하는 이익을 배정하는 것인데, 지역 및 산업별 차이는 물론 기업의 특성에 따른 차이도 있을 수 있다. 논리적으로는 지역별·산업별 차이를 반영하며, ALP의 원칙을 적용하면 될 것 같지만 이익에 영향을 주는 모든 요소들을 고려하여 고정된 비율(fixed rate)을 사전에 정하는 것은 불가능할 것으로 판단된다. 그래서 지금까지 이전가격과세 규정에서 고정된 비율을 적용하는 방법을 ALP에 부합하지 않는 방법으로 보았는데, 디지털 서비스 분야의 BEPS 문제 해결을 위하여 이 방안을 제시하게 된 것이다. 여러 가지 불가피성을 고려하더라도, 다양한 특성을 가진 국가들이 모여서 고정 비율에 대해 합의를 도출하기도 어렵고, 합의된 고정 비율에 대해서는 끊임없이 분쟁이 제기될 가능성이 있다.

또한 통상적 이익을 제외한 잔여이익의 일정비율을 Amount A로 하여 수요지에 배분하도록 되어 있는데, 잔여이익 중 몇 퍼센트를 Amount A로 할 것인지에 대해서는 통상적 이익률을 산출하는 경우보다 더 논리적 근거가 취약하다. IF의 보고서에서 검토한 내용을 보면, 대체로 기업의 숫자와 배분되는 이익의 규모 등을 고려하여 합의를 도출할 것으로 보이는데, 경제적 타당성이 결여되었다는 비판을 면하기 어렵다. 이익을 수요지에 배분하는 공식의 경우에도 경제적 타당성이 중요한 문제가 될 수 있다. 이익배분 공식에서 가장 중요한 요소가 대상 사업의 매출액이 될 것으로 보이는데, 매출액 대비 이익률이 서비스마다, 지역마다 다를 경우 고정된 배분방식은 경제적 합리성을 갖지 못하게 된다. 경제적 합리성이 결여되어 분쟁이 많이 제기되면 제도가 오랜 기간 지속하지 못하게 된다.

또 다른 문제로 제도의 복잡성이 중요한 문제가 될 수 있다. 특히 Pillar 1의 경우 이 문제가 심각할 것으로 판단된다. Pillar 1은 다국적 기업 이익의 일부를 디지털 서비스 수요지에 배분하는 방식을 도입하면서 배분방식을 단순화하는 데 목적을 둔 것으로 판단된다. 이익에 대해 고정 비율을 적용하여 Amount A, B, C로 나누고, 각각을 비교적 단순한 방법, 즉 공식을 적용하여

배분하는 방식으로 관련 국가에 배분하는 것이 제시된 원칙이다. 그러나 실제로 이 방법이 그렇게 단순하게 집행될 것으로 보이지 않는다. 가장 복잡한 부분은 대상 사업과 비대상 사업의 구분과 그에 따른 이익의 구분이다. 적용 대상 사업이 ADS와 CFB로 규정되는데, 각각 어떤 사업을 포함하고, 어떤 사업은 포함하지 않을 것인지 판단해야 한다. 특히 중간재는 대상에서 제외하는 것으로 되어 있는데, 특정 상품이 중간재로 소비되기도 하고 소비재로 소비되기도 하는 경우에는 어떻게 분류할 것인지도 중요한 이슈이다. 소비자와 기업이 모두 구매하는 상품의 경우, 일반적으로 소비자에게 판매되는 재화나 서비스이면 그 판매에 따른 수입액을 모두 적용대상에 포함하는 것으로 되어 있는데, 실제 집행을 위해서는 보다 구체적인 구분방법이 제시되어야 할 것이다. 또한 이익의 구분과 관련하여, IF 보고서에서는 기업 규모별로 구분하여 규모가 큰 기업에서는 적용대상 사업과 비대상 사업의 이익을 구분하여 계산하고, 규모가 비교적 작은 사업은 구분하지 않고 총이익에 Pillar 1을 적용하는 방법을 제시하였다. 이익의 배분을 위한 지표와 관련해서도, 사업별로 수입액 지표를 몇 가지 제시하고 우선순위를 설정하여 적용하도록 되어 있는데, 배분방식을 단순화하면 경제적 합리성이 결여된다는 문제가 발생하고, 경제적 합리성을 충분히 고려하면 제도가 복잡해질 수밖에 없다.

마지막으로 국가 간 견해 차이도 중요한 문제이다. 디지털 서비스의 경우에는 주로 미국 기업들이 공급자이고, 그 외 국가들은 수요지의 성격이 강하다. 그러므로 미국과 그 외 국가들의 입장이 다를 수밖에 없다. 대상 사업을 주로 공급하는 국가의 입장에서는 적용대상 사업을 확대하여 공급하는 국가의 수를 확대하는 것이 합의 과정에서 공급하는 국가의 입장을 반영하는 데 유리할 것이다. 그러므로 ADS에 초점을 맞추자는 국가들과 ADS와 CFB에 Pillar 1을 동시에 적용해야 한다는 국가의 의견 차이가 완전히 해소되지 않고 있다. 특히 미국은 2019년 말에 Pillar 1을 기업이 선택하도록 하는 세이프하버로 활용하는 방안을 제시한 바 있다. IF에서는 Pillar 1의 합의안이 도출된 이후에 최종단계에서 세이프하버 방안에 대해 논의할 예정이다. 또한 2020년 6월에 미국 재무장관이 유럽의 일부 국가 재무장관에게 편

지를 보내서 2-Pillar 접근법에 대한 논의를 잠시 중단하고 현안 이슈인 COVID-19 대응에 집중하자는 제안을 하였다.⁹³⁾ 미국은 또한 2020년 6월에 영국을 포함한 10개 국가 및 지역에 대해 「통상법」 301조 적용 여부를 검토하겠다고 발표하였다. 이는 미국이 2-Pillar 접근법 합의 지연에 따른 디지털 서비스세 도입 확산을 무역 보복으로 저지하겠다는 의지를 표현한 것으로, 미국이 2-Pillar 접근법에 대한 합의가 지연될 가능성을 우려하고 있음을 보여주는 것이다. 회의적인 관점에서 보면, 미국이 2-Pillar 접근법의 합의를 도출하려는 강한 의지를 갖고 있지 않다는 점을 암묵적으로 시사하는 것으로도 해석할 수도 있다.

개발도상국들도 COVID-19 대응에 집중해야 하는 상황에서 2-Pillar 접근법에 대한 논의에 많은 노력을 기울일 수 없다는 문제가 제기된 바 있다. 대다수 개발도상국 담당자들이 IF에서 논의되고 있는 국제조세 문제에 익숙하지 않은데, 많은 노력을 기울일 수 없는 상황에서 논의가 진행되고 합의를 도출한다면 내용을 명확하게 이해하지도 못한 상태에서 일부 선진국들의 전문가들로 구성된 사무국에서 마련한 합의안에 서명만 하게 될 가능성도 배제할 수 없다는 것이다.⁹⁴⁾ 경제적 합리성 결여와 함께 국가 간 입장 차이는 2-Pillar 접근법에 대한 합의를 어렵게 하는 중요한 장애 요인이 될 것으로 판단된다.

4. 법인세제의 근본적 개혁 논의

정책담당자들이 국제기구를 통해서 BEPS에 대한 대응방안을 마련하는 한편, 학자와 일부 전문가들 사이에서는 법인세제의 근본적 개혁에 대한 논의가 진행되었다. 국제기구의 논의는 큰 틀에서 현행의 과세체계를 유지하면서 BEPS로 인한 법인세 과세기반 잠식을 최소화하는 데 초점이 맞춰졌다. 주로 원천지의 범위를 확대하고, 원천지의 과세권을 강화하는 방안들에 대한 논

93) Sixeas(2020).

94) Christensen(2020).

의라고 할 수 있다. 한편, 법인세제의 근본적인 개혁에 대한 논의는 원천지 과세제도가 가지고 있는 근본적인 문제인 조세경쟁에서 자유로운 방안을 모색하는 데 초점을 맞춘다.

원천지 과세제도는 사업활동으로 수익을 창출한 지역에서 법인세를 과세하는 것을 의미하는데, 이 제도하에서 각국 정부는 사업활동을 수행하는 데 필요한 투자를 유지하기 위한 조세경쟁을 하려는 유인을 갖게 된다. 실제로 1980년대 중엽 이후 세계 각국이 법인세율 인하 경쟁을 하였다. OECD 회원국의 국세와 지방세를 합한 법인세율 평균치가 1985년에는 48.13%였는데, 2020년에는 25.77%로 낮아졌다.⁹⁵⁾ 이러한 법인세율 인하 경쟁 외에도 각국 정부는 다양한 조세유인제도로 다국적 기업의 투자를 유지하고자 노력하게 된다. 조세경쟁 과정에서 국가 간 실효세율 격차가 발생하게 되면 기업은 그 차이를 이용하여 조세회피를 하게 된다.

그러므로 원천지 과세제도를 기반으로 하는 법인세제를 근본적으로 개혁하여 조세경쟁과 조세회피를 방지하는 것이 법인세 과세기반 잠식을 방지하는 방안이 될 수 있다. 이를 위해서는 고정사업장과 같이 이동성이 큰 요소 보다는 이동성이 낮은 요소를 근거로 과세권을 배분하는 방안을 모색하여야 한다. 그 방안으로 투자자 거주지에서 전적으로 과세하도록 하는 방안과 소비자에서 전적으로 과세하는 방안이 제시되었다. 투자자 거주지나 소비자 이동성이 전혀 없다고 할 수는 없지만, 고정사업장에 비해서는 상당히 이동성이 낮으며 판단이 용이하다는 점은 분명하다. 또 한 가지 방안은 합산과세(Unitary Tax)이다. 합산과세는 다국적 기업 집단 전체를 하나의 기업으로 보아 이익을 합산하고 정해진 공식에 따라 관련 국가에 과세소득을 배분하는 방식이다. 이 방안은 실질적인 사업활동의 이전 없이 인위적 조작을 통한 조세회피를 억제하는 데 초점을 맞춘 것으로서, 조세경쟁에 미치는 영향은 배분공식에 따라 달라질 수 있다. 배분공식을 설정하기에 따라 투자자 거주지, 소비자 등에 이익이 배분될 수 있다. 다음에서는 합산과세제도, 투

95) 세율은 국세와 지방세 포함, OECD Tax Database(<http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm>, 검색일자: 2020. 9. 15).

자자 거주지에서 과세하는 방안, 소비지에서 과세하는 방안의 순으로 각 방안의 내용과 의미를 살펴본다.

가. 합산과세(Unitary Tax)

Picciotto(2012)는 다국적 기업의 조세회피를 방지하기 위한 방안으로 합산과세제도를 주장하였다. 그는 다국적 기업의 가장 중요한 조세회피 방법을 두 가지로 정리하였다. 첫째, 기업이 자회사나 고정사업장을 저세율국이나 조세회피처에 두고 금융거래, 운송, 자문 등의 역할을 수행하거나 지식재산권, 채권, 주식 등을 보유·운용하는 지주회사(holding companies) 같은 역할을 하도록 하고, 기업 집단 전체의 이익을 그 자회사 또는 고정사업장에 귀속시키는 방법이다. 둘째, 이전가격을 조작하여 고세율국으로부터 저세율국으로 이익을 이전한다. 이와 같은 문제인식은 앞서 검토한 BEPS의 문제 인식과 같다.⁹⁶⁾

이와 같은 조세회피에 대한 대책으로 Picciotto(2012)가 제시한 방안은 합산과세(Unitary Tax)제도이다.⁹⁷⁾ 합산과세제도는 다국적 기업의 계열사, 고정사업장을 구분하지 않고 통합하여 합산 이익을 산정하고, 그 이익을 관련 국가 공식에 따라 배분한다. 배분공식에서 주로 고려하는 요소는 자산규모, 고용규모, 매출액 등이다. 각국 정부는 국내법의 세율을 적용하여 배분된 과세소득에 대해 법인세를 과세한다. 그렇게 되면 각 계열사나 고정사업장의 이익을 구분하여 인식하지 않으므로 조세회피를 위해 인위적으로 또는 가공적으로 자회사나 기관(entities)을 설치할 필요가 없어진다. 또한 공식에 따라 이익이 관련 국가에 배분되므로 이전가격 조작의 필요성도 없어진다.

합산과세제도는 개념이 단순하고 명쾌하긴 하지만, 몇 가지 중요한 문제점을 가지고 있다. 첫째, 여러 국가에서 사업을 영위하는 다국적 기업의 전세계 소득을 합산하여 관련 국가에 배분해야 하므로, 모든 국가에 동일한 과세표준 산정방식이 적용되어야 한다. Picciotto(2012)는 세무행정의 단순화,

96) Picciotto(2012), p. 1.

97) 합산과세제도에 대한 설명은 Picciotto(2012), pp. 10~13 참조.

납세협력비용의 저감 측면에서 과세표준이 조화(harmonization)되면 좋겠지만, 과세표준의 조화가 반드시 필요한 것은 아니라고 주장한다.⁹⁸⁾ 그러나 과세표준이 조화되지 않으면, 조세 분쟁, 이중과세 등이 발생할 가능성이 크다. 이러한 문제를 피하려면 세계 각국이 공통된 과세표준을 적용하고, 합산 과세제도를 동시에 적용하여야 하는데, 실제로 고세율국과 저세율국 간에 그러한 합의가 이루어질 수 있을지 의문이다.

둘째, 배분공식의 경제적 합리성 문제이다. 세율이 서로 다른 국가에 과세대상 소득을 배분하는 배분공식은 관련 국가와 기업들이 동의할 수 있어야 하며, 그러기 위해서는 공식이 경제적 합리성을 바탕으로 설정되어야 한다. Picciotto(2012)는 그 공식에 사용되는 요소로 자산규모와 고용규모, 매출액을 들고 있다.⁹⁹⁾ 이 세 가지 요소가 이익 창출의 중요한 요소임은 부인할 수 없는데, 문제는 각 요소의 가중치이다. 산업별, 지역별로 각 요소의 중요성이 달라질 수 있으며, 특히 무형재산의 경우에는 기업이 인위적으로 특정 지역에 배치할 수도 있다. 이런 점들을 모두 고려하여 사전에 배분공식을 설정하는 것은 거의 불가능하다고 할 수 있을 것이다. 배분공식이 경제적 합리성이 없으면 관련된 기업과 국가들이 계속 불만을 제기하게 되고, 결국 제도가 지속되기 어려울 것으로 판단된다.

국가 간 세율 격차가 없고 과세표준이 통일되어 있다면, 배분공식이 중요한 이슈가 되지 않을 수도 있다. 예를 들면, 한국의 지방소득세 중 법인소득에 대한 과세는 사업장 면적과 종업원 수를 각각 50%씩 가중치를 부여하여 법인의 소득을 사업장이 있는 지역별로 안분하는데, 큰 문제없이 운영되고 있다. 이 경우 국세인 법인세 과세표준을 그대로 사용하므로 과세표준이 통일되어 있고, 지역별로 세율 격차가 없어 기업이 조세회피를 위해 특별히 노력을 할 유인이 없다.

셋째, 조세경쟁의 문제는 해결하지 못한다. 특히 배분공식을 설정하는 방법이 조세경쟁에 중요한 영향을 줄 것으로 판단된다. 예를 들면, 자산규모와

98) Picciotto(2012), p. 11.

99) Picciotto(2012), pp. 11~12.

고용규모가 과세소득의 배분에서 중요한 역할을 하는 경우에, 자국 내 투자와 고용 증대를 위한 조세경쟁이 발생할 수 있다. 이 경우, 합산과세는 자산과 고용에 바탕을 두지 않고 페이퍼컴퍼니 등을 활용하여 세부담을 회피하는 것을 방지하는 효과는 있으나 자산과 고용을 저세율국으로 이전하려는 유인은 제거하지 못하기 때문이다. 매출액의 비중을 크게 확대하고, 자산규모와 고용규모의 비중을 최소화하면 조세경쟁도 축소할 수 있다. 소비자는 세부담 회피를 위해 이동할 가능성이 낮기 때문이다.

앞서 검토한 2-Pillar 접근법의 Pillar 1은 통합적 접근법(Unitary Approach)이라고도 불리는데, 합산과세제도와 유사한 요소를 가지고 있다. Pillar 1에서는 통상 이익(Amount B)을 사전에 정한 고정 비율을 매출액에 적용하여 산정하고, 고정사업장이 있는 지역의 과세소득으로 배분하는데, 이는 고정된 공식을 적용하여 이익을 배분하는 것과 유사하다. 또한 고정된 비율을 적용하여 Amount A의 규모를 산정하고, 고정된 배분방식을 적용하여 수요지에 배분하는데, 이 부분도 고정된 공식을 적용하여 배분하는 합산과세제도와 유사하다. 이런 관점에서 보면, Pillar 1에서 제안한 방법은 기존의 고정사업장 과세제도와 합산과세제도를 결합한 방식이라고 할 수 있다.

나. 투자자 거주지 과세방식

투자자로부터 자금이 투자되어 기업이나 사업장이 설립되고 상품이 생산되어 최종 소비자에게 판매되기까지의 과정에서, 기업활동의 왜곡을 최소화하여 경제의 효율성을 최대화하고 조세경쟁을 방지하려면 이동 가능성이 가장 낮은 요소가 있는 지역에서 과세하도록 하는 것이 바람직하다. 지금까지는 사업장을 기준으로 과세하였는데, 경제활동을 왜곡시키는 부작용이 커서 조세경쟁이 발생하며, 지역 간 세율격차를 활용한 조세회피에도 취약하다는 문제가 있다. 이러한 문제를 최소화하려면 이동 가능성이 가장 낮은 요소를 기준으로 과세권을 배분하여야 하는데 그것은 투자자 거주지와 소비자 거주지이다. 여기서 투자자와 소비자는 각각 개인 투자자와 개인 최종소비자를 의미한다.

이 중 투자자 거주지 단계에서 과세하는 방안으로, Toder and Viard(2014)는 법인의 소득을 투자자인 개인에게 귀속시켜 개인단계에서 세금을 부과해야 한다고 주장한다. 현행 과세체계에서는 법인단계에서 법인세를 부과하고, 법인의 이익이 주주에게 배당되면 주주단계에서 개인소득세를 부과한다. 그런데 Toder and Viard(2014)가 제안한 방식에 따르면, 법인세는 폐지하고 법인의 이익은 배당 여부와 관계없이 이익이 발생한 연도에 개인에게 귀속시켜 소득세를 부과하게 된다. 이때 배당되지 않은 이익을 어떻게 평가할 것인가가 문제가 되는데, 배당되지 않은 이익은 주식의 가격에 반영된다고 보고 시가평가방식(mark-to-market basis)을 적용하여 주식가격의 변동을 평가하여 개인소득에 귀속시키는 방안을 제안하였다.

Grubert and Altshuler(2016)는 법인세를 완전히 폐지하는 경우 소득세 행정에도 문제가 발생할 가능성이 있으므로 법인세를 폐지하기보다는 세율을 낮추고, 그에 따른 세수 감소분을 개인소득에 대한 과세로 보전하는 방안을 제시하였다. 또 주식가격 변동분을 개인소득에 반영하여 과세하는 경우, 미 실현 이익에 대해 과세한다는 문제가 있다는 점을 고려하여, 자본이득은 실현되었을 때 과세하는 방안을 제시하였다. 실현된 자본이득은 매년 발생하는 과세소득이 누적된 것이므로, 실현된 이익에 대해 과세할 때, 이전에 과세되지 않고 이연된 부분에 대해 이자를 부과하는 방안도 제시하였다.

Grubert and Altshuler(2016)의 분석에 따르면 미국에서 법인세를 폐지하지 않더라도 세율을 15% 수준으로 낮추면 조세회피 유인은 거의 사라진다. 2020년의 OECD 회원국 법인세율 수준을 보면, 국세 세율이 15% 미만인 국가가 3개 국가(스위스, 헝가리, 아일랜드)이고, 15%인 국가가 2개 국가(캐나다, 리투아니아)이다. 국세 법인세율이 15% 초과 20% 이하인 국가는 10개 국가이고, 20% 초과 24% 이하인 국가도 10개 국가이다. 25%인 국가가 6개 국가이며, 한국도 이 그룹에 속한다. 국세 법인세율이 25%를 넘는 국가는 5개 국가(뉴질랜드, 호주, 멕시코, 포르투갈, 프랑스)뿐이다. 미국은 21%이다.¹⁰⁰⁾

100) OECD database, Table II.1. Statutory Corporate Income Tax Rate(https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE_II1#, 검색일자: 2020. 10. 5).

Grubert and Altshuler(2016)가 이 분석을 할 때는 미국의 국제 법인세율이 35%였는데 2018년부터 21%로 낮아졌다.

앞의 제2절에서 살펴본 바와 같이 투자자 거주지에서만 과세하는 경우에, 세금이 투자활동을 왜곡하지 않으며 경제의 효율성이 달성된다. 한편 이 제도는 중요한 문제가 있는데, 그중 하나는 행정의 어려움이다. 투자자 거주지와 다국적 기업 본사가 소재하는 지역이 다를 경우에, 투자자 거주지 과세 당국이 자국 거주자의 국외 주식투자에 대해 상세한 정보를 입수하고 과세하는 데 어려움이 있다. 투자자가 또 다른 지역에 주소나 법인을 두고 그곳을 통해서 국외 투자를 하는 경우에는 정보 입수가 더욱 어려워진다. 자본이득의 평가도 중요한 문제이다. Grubert and Altshuler(2016)가 지적한 바와 같이 자본이득을 매년 시가로 평가하여 과세하는 것은 미실현 이득에 대한 과세라는 문제가 있다. 한편 Grubert and Altshuler(2016)가 제안한 바와 같이 자본이득이 실현되었을 때 과세하되 이연된 과세에 대해 이자를 부과하는 방안도 유사한 문제가 있다. 연도별 발생 소득을 어떻게 계산할 것인지도 문제이며, 과세가 이연된 소득을 이미 과세기간이 지난 다른 소득과 합산하여 과세하는 것이 가능할 것인지에 대한 의문도 있다.

또 다른 문제는 소비지 국가가 만족할 수 없는 대안이라는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 BEPS가 세계적으로 법인세 과세기반을 잠식한다는 점에서 매우 중요한 문제이지만, 이익 창출의 원천이 되는 소비지에서 그 이익에 대해 법인세를 과세하지 못한다는 점도 중요한 문제이다. 이러한 문제를 고려하여 2-Pillar 접근법의 Pillar 1에서는 새로운 연계점이라는 개념을 도입하여 이익의 일부분을 소비지에 배분하는 방안을 제시하였다. 그런데 투자자 거주지 과세방식은 이 문제를 전혀 고려하지 않은 것이다.

다. 소비지 과세방식

이동성이 낮은 요소를 근거로 과세권을 배분하는 방식의 또 하나는 소비지에 과세권을 배분하는 방식이다. 그 방안 중 대표적인 것이 소비지 기준 현금흐름 과세(Destination-Based Cash-Flow Tax: DBCFT)이다. 현행 과세체

계에서는 발생주의 회계를 바탕으로 이익을 산출하고 법인세를 부과하는데, 이를 현금흐름회계 방식에 근거한 현금흐름 과세로 전환하고, 국경조정은 부가가치세와 같이 소비지 과세원칙(Destination Principle)을 적용하여 소비지에서 법인세를 과세하도록 하자는 것이다. Devereaux and Vella(2014; 2017), Auerbach, Devereaux, Keen, and Vella(2017) 등이 이 방안을 제시하였으며, Hebous, Klemm, and Stausholm(2019)은 DBCFT의 세수효과를 분석하였고, Rusina and Schjelderup(2019)은 DBCFT하에서 이익 이전(profit shifting)에 대해 연구하였다. Carton, Fernandez-Corugedo, and Hunt(2019)는 DCFT 도입 시나리오를 설정하고 효과분석을 하였다.

현금흐름과세는 실물거래만을 대상으로 하는 경우와 실물거래뿐만 아니라 금융거래도 포함하는 경우, 그리고 주식거래를 기반으로 과세표준을 계산하는 경우로 구분되는데, Devereaux and Vella(2014; 2017), Auerbach, Devereaux, Keen, and Vella(2017) 등이 제시한 방안은 실물거래와 금융거래를 포괄하는 방안((R+F)-base)이다. 실물거래와 금융거래를 포괄하여 모든 현금의 유입이 수입금액이 되며, 모든 지급액이 지출이 된다. 수입금액을 합산한 총수입에서 지출액을 합산한 총지출을 차감하면 과세표준이 된다. 매출액, 차입금, 이자수입, 대여금의 원금상환액 등이 수입금액에 포함되고, 원재료 구입비, 자본재 구입비, 이자지급액, 차입금 상환액, 자금의 대여 등이 지출에 포함된다.

자금을 차입하여 투자하는 경우, 차입액은 수입금액에 투자액은 지출액에 포함되어 상쇄되고, 이자지급액은 지출로 과세표준에서 차감되므로 차입을 통한 투자에 대해서는 정상수익률(이자율)의 한도 내에서는 세금을 부과하지 않는 결과가 나타난다. 자기자본을 활용한 투자의 경우를 보면, 자기자본의 유입은 주식의 유입이므로 (R+F)-base 현금흐름에 포함되지 않는다. 한편 투자액은 지출에 포함되어 과세표준에서 차감된다. 그러므로 투자의 기회비용(정상수익)에 대해서 세금을 부과하지 않는 것과 같은 결과가 나타난다. 이를 종합해 보면, 현금흐름과세에서는 투자의 기회비용이라고 할 수 있는 정상수익(normal profit)에 대해서는 과세하지 않고 초과이익(excess profit)

에 대해서만 과세하므로 투자에 대해 중립적이라고 할 수 있다. 그러므로 법인세제를 현금흐름과세로 전환하면 투자 왜곡에 따른 경제의 효율성 저해 효과를 우려하지 않아도 된다.¹⁰¹⁾

국가 간 과세권 배분과 관련하여 소비지 과세원칙(destination principle)을 적용한다는 것은, 소비지에 과세권을 부여하는 것을 의미한다. 예를 들면 A국에서 생산한 상품을 B국에서 판매하는 경우, 그 상품을 생산하는 데 소요된 비용은 모두 A국 지출에 반영되며, B국에서 발생한 판매 수입은 모두 B국 수입액으로 반영된다. Auerbach, Devereaux, Keen, and Vella(2017)가 간단한 사례를 통해 DBCFT의 국경조정과 부가가치세(VAT)의 국경조정을 정리하였는데, 그 내용을 간략하게 정리하면 <표 IV-5>와 같다.

예의 기업은 노동비용 60과 그 외 비용 40을 투입하여 상품을 생산하고, 그 상품을 A국과 B국에서 판매하였다. 두 국가의 매출액은 각각 150이다. 이 경우 A국의 DBCFT 과세표준은 50이 되고, B국의 과세표준은 150이 된다. A국 세율이 20%, B국 세율이 30%이면, 각국에 납부해야 하는 법인세는 10, 45로 합하면 55가 된다. 한편 부가가치세를 보면, A국과 B국의 VAT 과세표준은 각각 110과 150이 되고, 세율이 법인세율과 같은 경우에 VAT 부담액은 각각 22와 45가 되어 합하면 67이 된다. 만약에 A국 정부가 노동비용에 대한 보조금을 12만큼 지원하면 A국 세금이 10으로 줄어들고, B국과 합한 총 VAT 부담이 55로 DBCFT의 경우와 같아진다. Auerbach, Devereaux, Keen, and Vella(2017)는 이 사례를 통해 법인세와 노동비용에 대한 세금의 세율, 부가가치세율이 같은 경우에 부가가치세는 DBCFT에 노동비용에 대한 세금을 더한 것과 같게 된다는 점을 보여주었다. 이는 부가가치세의 과세표준이 DBCFT 과세표준에 노동비용을 더한 것과 같기 때문에 나타나는 현상이다. 그러므로 VAT와 노동비용에 대한 보조금을 결합하여 DBCFT와 같은 결과를 도출할 수 있다.¹⁰²⁾

101) 안중석(2019), p. 29.

102) 안중석(2019), pp. 29~30.

〈표 IV-5〉 DBCFT의 국경조정 사례: 부가가치세와의 비교

구분	A국	B국	합계
세율	20%	30%	
노동비용	60	0	60
기타비용	40	0	40
판매액	150	150	300
DBCFT 과세표준	50	150	200
DBCFT 부담액	10	45	55
VAT 과세표준	110	150	260
VAT 부담액	22	45	67
노동비용 보조	-12	0	-12
VAT+노동비용 보조	10	45	55

자료: Auerbach, Devereaux, Keen, and Vella(2017), p. 14; 안종석(2019), p. 30에서 재인용

DBCFT가 투자에 대해 중립적이며, 이동성이 약한 소비지에 과세권을 배분하므로 조세경쟁의 가능성이 낮고, 조세회피가 용이하지 않다는 점은 매우 중요한 장점이다. 또한 디지털 서비스에 대해 소비지역에서 법인세를 과세하지 못한다는 디지털 서비스 수요국의 불만이 큰데, DBCFT는 소비지에 과세권을 부여한다는 장점이 있다.

그러나 DBCFT도 몇 가지 문제가 있다. 첫 번째 문제는 기업의 이익에 대해 소비지에서 모두 과세권을 가지는 것이 타당한지에 대한 의문이다. 전통적인 과세체계에서는 생산지에서 법인세 과세권을 가지고, 소비지에서 소비세 과세권을 가진다. 그런데 법인세제를 DBCFT로 전환하면 소비지에서 법인세와 소비세 과세권을 모두 가지게 되는 것이다. 이에 대해 ‘생산지는 법인소득에 대해 전혀 기여하는 바가 없는가?’라는 의문이 제기된다. 예를 들면, 디지털 서비스의 경우 R&D가 디지털 서비스 거래를 통한 이익의 창출에 중요한 기여를 하는데, 미국에서 R&D가 이루어지고 영국에서 소비된다면, 그 거래에서 발생하는 이익에 대해 영국에서만 과세하는 것이 타당한지에 대한 의문이다. 이에 대해 Devereaux and Vella(2017)는 R&D가 기업의 이익 창출에 필요한 기능일 수는 있지만 그것만으로 이익을 창출하는 충분

한 요소는 아니라는 점을 강조한다. 어떤 경우는 판매가 되어야 이익이 발생하는 것이므로 매출이 이익창출의 가장 중요한 요소라는 것이다. 특히 Devereaux and Vella(2017)는 DBCFT가 법인소득에 과세하는 방법으로서 조세경쟁과 조세회피의 문제가 없이 장기적으로 지속할 수 있는 유일한 방법이라는 점을 강조하였다.¹⁰³⁾

이와 관련하여 부가가치세의 과세표준은 부가가치이며, 법인세 과세표준은 기업의 이익인데 기업의 이익은 부가가치에서 임금을 차감한 금액이라는 점을 다시 상기해 볼 필요가 있다. A국 기업이 국내에서 상품을 생산하여 B국에 판매하고 B국에 고정사업장이 없다면, 현행 과세체계하에서 법인세를 A국에 납부하고 부가가치세를 B국에 납부하게 된다. 즉, 이 기업이 사업 활동을 통해 창출한 부가가치에 대해서는 B국에서 부가가치세를 납부하고, 그 부가가치에서 임금을 차감한 금액에 대해서는 A국에서 법인세를 납부하게 되는 것이다. 그리고 임금에 대해서는 A국에서 개인소득세를 부과한다. 이는 현행 과세체계하에서 세금을 A국과 B국에 분할하여 납부하는 결과를 가져온다는 점을 보여주는 것이다. 한편 DBCFT를 적용하면, B국으로 세금이 집중되는 결과가 나타난다. 이 중 어느 것이 더 합리적인지에 대해서는 평가하기 어렵다. OECD를 중심으로 논의되고 있는 2-Pillar 접근법 중 Pillar 1은 이익의 일부를 소비지에 배분하고, 나머지는 생산지에 배분하는 방식이다. 즉, A국과 B국 간 과세권 배분에서 A국에 배분되는 부분의 비율을 다소 높이는 방안이라고 할 수 있다.

두 번째 문제는 이행비용의 문제이다. 오랫동안 유지된 발생주의 과세를 현금주의로 과세하는 데 대해 상당한 시간과 비용이 소요된다. 납세자와 정치권의 이해 부족도 중요한 문제가 될 수 있다. 또한 이행과정에서 국가별로 세수가 증가되는 국가와 감소하는 국가가 발생할 수 있다는 점도 합의를 통해 일괄적인 도입을 어렵게 하는 요인이 된다.

Auerbach(2017)는 국민소득의 구성요소를 통해 DBCFD 도입 이전과 도입 이후의 과세표준을 비교하였다.

103) 안종석(2019), pp. 30~31.

- DBCFT 도입 이전의 과세표준 : $GDPB - GB - IB = CB + XB - MB$
- DBCFT 도입 이후의 과세표준 : $GDPA - GA - IA - XA + MA = CA$

DBCFT 도입 이전에는 GDP에서 정부지출(G)과 투자(I)를 차감한 금액, 즉 국내소비(C)와 순수출(X-M)이 법인세 과세대상이 된다. 그런데 DBCFT 하에서는 GDP에서 정부지출(G)과 투자(I)를 차감한 금액에 순수입(M-X)를 더한 금액이 과세표준이 된다. 그러므로 수출보다 수입이 많은 국가는 법인세제를 DBCFT로 전환하면 세수입이 증가되고, 수입보다 수출이 많은 국가에서는 세수입이 감소할 수 있다. 장기적으로 무역수지가 균형을 이룬다면 이러한 문제가 중요하지 않게 될 수도 있지만, 단기적으로는 세수입의 변화가 발생하는 것을 피할 수 없으며, 이 문제가 DBCFT로의 이행을 억제하는 요인이 될 수 있다.

5. 소결

디지털 경제가 발전하면서, 디지털 서비스 분야 거대 다국적 기업의 조세 회피, 즉 BEPS가 중요한 이슈로 대두되었다. 법인세는 고정사업장이 있는 지역에서 일차적인 과세권을 가지는데, 디지털 서비스 분야에서는 고정사업장이 없는 지역에서도 활발하게 사업활동을 하고 이익이 발생한다. 그러므로 저세율국에 고정사업장을 두고, 사업에서 발생한 이익을 저세율국으로 집중시키는 것이 가능하다. 또한 연구개발을 통해 생성한 신기술이 부가가치 창출의 가장 중요한 요소여서 이전가격 조작을 통한 이익의 이전도 용이하다. 본 장에서는 BEPS 문제에 대한 OECD, EU 등의 대응 노력과 학계에서 제시한 개혁방안에 대해 살펴보았다.

이 문제에 대응하여 OECD/G20은 BEPS 대응 프로젝트를 수행하고 2015년에 최종보고서를 발간하였다. 이후 137개국이 참여하는 포럼인 IF를 형성하여 진행 상황을 점검하고 있다. 그리고 2018년에 EC는 EU 차원에서 디지털 서비스세를 도입하는 방안을 제시하였다. EU 회원국이 합의하여 디지털 서비스세를 도입하는 데까지 이르지 못하는 못하였으며, 국가별로 이미 도입한 국

가도 있고, 도입 계획을 밝힌 국가도 있다. 일부 국가는 디지털 서비스세 도입에 반대 의사를 표명하였다. 또한 OECD는 2019년부터 IF를 통해서 이전의 BEPS 프로젝트와는 완전히 다른 새로운 접근방안에 대한 논의를 시작하였다. 이 새로운 접근방안은 두 개의 Pillar로 구성되는데, Pillar 1은 디지털 서비스 수요국에 다국적 기업 집단 이익의 일부를 공식에 따라 배분하는 방안이며, Pillar 2는 최저한세를 도입하는 방안이다.

OECD와 EU, 그리고 IF에서의 BEPS 대응방안 논의는 기존의 법인세 과세체계를 유지하면서 BEPS를 축소하는 현실적인 방안을 모색하는 것이다. 한편 학계에서는 법인세제의 근본적 개혁으로 대응해야 한다는 논의가 진행되었다. 현행 법인세체계가 조세경쟁에 취약하고, 조세경쟁으로 인해 지역 간 세부담 격차가 발생하면 조세회피가 용이해진다. 그러므로 조세경쟁에서부터 자유로운 법인세 과세체계를 확립하여야 한다는 것이다. 그러한 목적으로 제시된 방안 중 주목할 만한 방안이 소비자 기반의 현금흐름과세제도(DBCFT)이다. 발생주의 과세를 현금흐름 과세로 전환하고, 소비자 과세원칙을 적용하여 국가 간 과세권 배분 문제를 해결하면 조세경쟁에서 자유로운 법인세 과세가 가능하다는 것이다.

이러한 다양한 노력과 논의에도 불구하고 수년 내에 BEPS에 대한 획기적인 대응방안이 시행될 것으로 보이지는 않는다. 현재 진행되고 있는 2-Pillar 접근법에 대한 합의는 쉽지 않을 것으로 전망된다. 중요한 정책변수들에 대한 합의를 도출하여야 하는데, 국가 간 이해관계가 충돌하고 경제적 합리성을 가진 방안을 찾아내는 데 어려움이 있을 것으로 보인다. 특히 미국과 디지털 서비스 수요국의 견해 차이가 중요한 문제가 될 것으로 판단된다. 미국은 이미 2019년에 Pillar 1이 미국 상원에서 통과되기 어려울 것이라는 이유로 Pillar 1 적용 여부를 기업이 선택하도록 하는 세이프 하버로 활용하자는 제안을 하였다. IF에서는 이에 대해 아직 직접적인 논의를 하지 않고, 미뤄 놓은 상태이다. 당초에는 2020년 말까지 합의된 개편방안을 마련할 계획이었지만 COVID-19 문제 등을 고려하여 2021년 중반까지로 합의 시한을 연장한 상태이다. 합의가 이루어진 후에도 실제로 집행되기까지에는 수년의

시일이 소요될 것으로 예상된다.

합의된 접근이 아닌 일방적 조치인 디지털 서비스세의 경우 도입하는 국가가 증가하고 있는데, 이 역시 실질적인 과세가 될 수 있을지는 좀 더 두고 봐야 한다. 2019년에 프랑스가 가장 앞서서 디지털 서비스세를 도입하였는데, 이에 대해 미국이 보복관세 부과를 예고하였다. 이후 프랑스와 미국은 2-Pillar 접근법의 합의가 예정된 2020년 말까지 각각 디지털 서비스세와 보복관세 부과를 연기하기로 합의하였다. 2020년 4월에는 영국이 디지털 서비스세를 도입하였으며, 도입한 국가 또는 도입을 예고한 국가가 늘어가고 있다. 이에 대해 미국은 2020년 6월에 영국, EU를 포함한 10개 국가 및 지역에 「통상법」 301조 적용 여부를 검토한다는 계획을 발표하였다.

법인세제의 근본적 개혁에 대해서는 이행 비용이 중요한 문제가 된다. 납세자와 정치권이 새로운 대안의 장점을 충분히 인식하고 있는지도 의문이다. 법인세제의 근본적 개혁방안에 대한 연구가 주로 미국 학자들에 의해 2014~2017년에 집중적으로 진행되었는데, 트럼프 정부의 초기로 예상되었던 법인세제 개혁에 영향을 주려는 의도가 반영된 것으로 판단된다. 그런데 2017년 미국의 법인세제 개혁에서는 근본적인 개혁방안이 반영되지 않았으며, 35%였던 법인세율을 21%로 인하하는 개혁을 하였다. 법인세율을 인하한 이후에는 미국에서도 근본적인 개혁의 동력이 상당히 약해졌다고 할 수 있다. 조세회피의 가능성이 상당히 낮아졌기 때문이다.

마지막으로 최근에 부각되는 주요 대안들이 가지고 있는 공통점에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 그 공통점은 수요지 과세권 강화이다. 디지털 서비스세는 소비에서의 소비세 형식의 과세로 법인세를 대체하는 방안이며, 2-Pillar 접근법도 법인 이익의 일부분을 소비지에 배분하여 과세하도록 하는 방안을 담고 있다. DBCFT는 법인소득에 소비지 과세원칙을 적용하여 소비지에서 과세하도록 하는 방안이다. 이는 다른 관점에서 보면 생산지의 과세권 약화를 시사한다. 어떤 방식으로 진행되든 생산지에서의 법인세 과세기반 축소는 불가피한 것으로 보인다. 법인세 제도가 근본적으로 변화되지 않는다면 조세경쟁과 조세회피로 인하여 법인세 과세기반이 잠식될 것으로 예

상된다. 한편 제도를 현재 논의되고 있는 방향으로 개편한다면, 생산지 과세가 축소되고 소비지 과세가 강화될 것으로 전망된다.

이러한 변화는 앞으로 법인세와 소비세의 역할이 변화될 가능성이 있음을 시사한다. 법인세제의 개혁이 쉽지 않을 것으로 전망되는 가운데, 법인세율 인하 경쟁은 지속되는 상황에서 법인세 수입 감소를 다른 방법으로 대체할 필요성이 있다. 일부 국가에서 디지털 서비스세에 대해서만 적용되는 매출세 형식의 디지털 서비스세를 도입하였는데, 장기적인 해결책이라고 볼 수는 없다. 그보다는 보편적 소비세인 부가가치세로 법인세 수입 감소를 대체하는 것이 효율성 측면에서 우월하다. 법인세제의 개혁방안으로 제시된 DBCFT의 경우 과세표준이 부가가치세 과세표준에 노동비용을 결합한 것과 같다. 그러므로 부가가치세와 노동비용에 대한 보조금을 결합하면 DBCFT를 도입한 경우와 같은 결과를 얻을 수 있다.

V. 빅데이터와 세무행정

1. 빅데이터의 개념과 특성

빅데이터는 기존의 데이터와 비교해 생성주기가 짧고, 수치 자료뿐만 아니라 문자, 영상 등 다양한 형태의 정보 속성을 지니는 대규모 데이터를 말한다.¹⁰⁴⁾ 빅데이터의 개념이 등장한 초기에는 단순히 대용량 데이터(big volume)를 의미하였으나, 최근에는 빅데이터를 활용한 분석에 초점이 맞추어지며 ‘방대한 데이터로부터 원하는 가치(big value)를 낮은 비용으로 빠르게 찾아내는 기술’이라는 관점으로 그 중요성이 이동하였다.¹⁰⁵⁾ 더군다나, 최근의 모바일 기기의 확대와 사물인터넷의 보급으로 생활 전반에서 모든 것이 연결되어 상호작용하게 될 것으로 전망하고 있으며, 이는 거래를 실시간으로 분석하고 사용자와 상호작용할 수 있는 환경으로 변화하고 있음을 의미한다.

대용량이며 다양한 형태의 정보를 지닌 빅데이터 분석 기술로는 대표적으로 텍스트 마이닝(text mining), 평판분석(opinion mining), 사회관계망 분석(social network analytics), 군집분석(cluster analysis) 등이 포함된다.¹⁰⁶⁾ 텍스트 마이닝은 인터넷상의 게시물, SNS메시지, 동영상 등 비정형 텍스트에서 통계적인 의미가 있는 정보를 추출하고 기타 정보와의 연관관계 분석을 통해 고품질의 정보를 생산해내는 기술을 의미한다. 주로 문서의 분류와 관련 정보 추출, 문서 군집화 및 요약 등에 활용된다. 평판분석은 사회관계망서비

104) 행정자치부(2016), pp. 5~6.

105) 행정자치부(2016), p. 4; McKinsey Global Institute, “Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity,” 2011; IDC, Extracting Value from Chaos, 2011.

106) 김종업·임상규(2013).

스(SNS)에 게재된 대중의 의견을 수집하고 분석하여 특정 제품 및 서비스, 정책 등에 대한 평가와 키워드를 추출하는 분석방법을 뜻한다. 사회관계망 분석은 사회관계망 내 개인이나 집단의 공통된 행동 패턴이나 성향, 관심사 등을 추출해 구분해내는 분석 방법을 의미하며, 군집분석은 미리 설정한 데이터의 거리를 나타내는 척도에 따라, 분산된 데이터 간의 유사성을 찾아내어 상관관계가 높은 데이터 집단별로 분류하는 분석 방법을 의미한다. 이러한 빅데이터 분석의 목적은 시간, 공간 등 여러 변수의 변화에 따른 데이터의 분포와 상호관계를 이해하고 이를 바탕으로 특정한 사건이나 특징 등을 '예측'하는 것에 있다. 빅데이터의 특성 및 분석의 기대효과는 <표 V-1>에 정리하였다.

<표 V-1> 빅데이터의 특성 및 분석의 기대효과

특성	의미 및 효과
대규모 (Huge Scale)	<ul style="list-style-type: none"> • 데이터가 많을수록 유용한 정보나 새로운 패턴을 찾아낼 가능성이 큼 - 기술발전으로 데이터의 수집, 저장, 처리능력 향상 - 현실세계 데이터를 기반으로 한 정교한 패턴분석 가능
현실성 (Reality)	<ul style="list-style-type: none"> • 일상 기록 등의 현실 정보가 증가하여 실시간 정보의 축적이 가속화됨 - 우리 사회 일상에서의 데이터 기록물 증가 - 개인의 경험, 인식, 선호 등 인지적인 정보유통 증가
시계열성 (Trend)	<ul style="list-style-type: none"> • 시계열적인 연속 데이터 구성을 통해 시계열 분석이 가능해짐 - 현시점뿐만 아니라 과거 데이터도 유지 - 과거, 현재, 미래 등 시간 흐름상의 추세 분석 가능
결합성 (Combination)	<ul style="list-style-type: none"> • 이종 데이터 간의 결합을 통한 새로운 의미의 정보를 발견한다는 의미 - 의료, 범죄, 환경, 안보 등 타 분야; 이종 데이터 간의 결합 - 실제 물리적인 결합 이전에 데이터의 결합을 통한 사전 시뮬레이션, 안정성 검증 분야 발전 가능

자료: 이상윤 · 윤홍주(2012), p. 1263 <표 5> 인용

2. 빅데이터와 분석기술을 활용한 조세행정 발전 방향

가. 조세행정과 빅데이터

최근 빅데이터 및 정보기술이 빠르게 발전함에 따라 과세당국이 활용할 수 있는 데이터의 종류와 크기가 급속히 늘어나고 있다. 과세당국은 납세자의

신고 자료와 원천징수의무자를 포함한 제3자로부터 축적한 자료 등 납세자의 주요 정보를 이미 상당 수준 확보하고 있다. 하지만 과세당국이 이미 보유하고 있는 신고자료는 주어진 형식에 따라 작성된 자료(정형화된 자료)로, 납세자의 세원을 좀 더 세밀하게 파악하는 데 도움을 줄 수 있는 기타 거래자료, 지출자료 등 비정형화된 경제활동 정보를 취득할 수 있는 능력이 기존 신고자료에 비해 빈약하였다. 또는 과세당국이 비정형화된 데이터에 대한 접근 수단을 보유하고 있다 하더라도, 이를 세원 파악에 활용할 수 있는 형태로 변환하거나 또는 빅데이터에서 유용한 정보를 도출할 수 있는 분석능력을 갖추고 있지 못하는 등의 한계가 존재하였다. 이러한 점에서 최근 과세당국은 첫째, 기존 납세자 정보의 디지털화를 통해 빅데이터 분석의 토대를 마련하고, 둘째, 새로운 형태의 비정형 과세자료를 확보하고, 셋째, 이를 분석하기 위한 데이터 분석 기술을 함양하기 위하여 IT 및 정보분석 인프라를 확충하고 관련 인적 자원 등을 확보하는 노력을 지속하고 있다.

나. 납세정보의 디지털화

기존 데이터를 활용하여 고부가가치 정보를 추출하고 세원을 실시간으로 파악하기 위해, 과세당국은 납세자로부터 수집하는 정보를 디지털화하기 위해 노력하고 있다. 기존 세무신고 자료를 디지털화하거나 납세자 정보를 전자서식에 작성 및 제출하도록 하여 활용 가능한 정보의 폭을 넓히고 있다.

일차적으로 납세당국은 기존에 수집한 납세자 자료를 디지털화하고 취합하여 개별 납세자의 종합 정보가 담긴 파일(single taxpayer file)을 생성할 수 있다. 예를 들어, 소득세, 부가세 및 법인세 등의 신고 서류는 납세자에 대한 기초 자료의 측면에서 중요성을 지니며, 이에 덧붙여 세무신고의 부속서류 또는 과세당국의 요청으로 제출한 추가 자료 등은 납세자의 거래나 사업 구조에 대한 세밀한 정보를 파악하는 데에 핵심자료로 활용될 수 있다. 이를 디지털화하여 데이터베이스로 구축하는 작업은 자료의 중복이나 누락의 위험성을 줄이고 빅데이터 IT 자원 및 인적자원을 보다 효율적으로 활용할 수 있게 한다. 과세당국뿐만 아니라 관련 납세 정보를 보유하고 있는 공

공기관들이 공통의 디지털 플랫폼을 활용함으로써 행정의 효율성이 제고되고 또한 납세자가 자료의 중복 제출을 방지하여 이용자 편의를 도모할 수 있다.

궁극적으로는 전자서식 작성과 제출을 통해 과세거래의 실시간 정보 확보가 가능해짐에 따라 앞으로는 거래 시점에 즉시 과세하는 방식으로 발전할 수 있다. 또한 개별 납세자의 종합정보가 수집되기 때문에 별도의 납세 신고 없이 이미 확보된 자료를 바탕으로 자동적으로 세부담을 확정하는 것도 가능해질 전망이다.

또한 납세 정보의 국제 표준 서식이 공유되고 이에 맞춘 디지털 서식 작성성이 보급되면서 이를 기반으로 해외 과세당국 간 정보 공유 추세가 강화되고 납세자의 역외 세원을 파악하는 것 또한 용이해질 전망이다. 공통의 정보 보고 양식(common reporting standard)에 의거하여 작성된 납세 자료가 국가 간 자동정보교환협정(automatic exchange of information)을 통해 공유됨에 따라 특수관계자 내역 및 거래 내역, 해외 자산 현황, 전자금융거래(electronic funds transfer) 내역 등에 대한 자료 등이 국내 개별 납세자의 종합파일에 축적될 수 있다. 실제로 OECD는 세무자료의 디지털 제출양식을 규정한 표준세무조사 자료(The standard audit file for tax: SAF-T)를 제정한 바 있으며, 유럽 회원국을 중심으로 2000년대 후반부터 도입 사례가 증가하고 있다.

납세정보의 디지털화와 관련된 대표적인 사례로 꼽히는 영국의 경우, VAT뿐 아니라 개인소득세 및 법인세도 온라인 신고가 일반화되었다. 구체적으로, 개인소득세의 경우 2020년부터 인터넷 포털 서비스를 통한 연간소득신고를 추진하고 있으며, 원천징수와 관련하여서도 급여 제공 시점에 관련 정보를 국세청에 전송하는 ‘실시간 정보(real-time information)’ 체계를 구축 중이다. 싱가포르에서도 고용주가 온라인으로 제공한 급여내역에 기반하여 별도의 소득세 신고 없이 소득세를 결정하는 서비스(No-Filing service)를 추진 중이다. 핀란드 또한 2020년부터 VAT, 개인 소득 등 모든 세무 관련 내역을 온라인으로 실시간으로 수집하고 과세액을 결정하는 환경을 조성하고 있다.

다. 비정형 정보의 확보

데이터 저장 기술의 향상, 기존 텍스트나 수치뿐 아니라 이미지나 영상과 같은 정보의 처리 비용이 낮아짐에 따라 과세 정보로 활용할 수 있는 정보의 원천이 대폭 확대되고 있다. 개인 이메일을 비롯해 사회관계망에 게재한 개인정보, 그리고 사물인터넷의 광범위한 보급에 힘입어 납세자의 생활 영역 전반에 걸쳐 빅데이터가 축적되고 있다. 이렇게 과세당국은 납세자 제출 자료 이외에도 인터넷 상거래 업체, 금융기관 등의 제3자나 사회관계망 등을 포함한 기타 온라인 자료를 통해 해당 납세자와 관련된 다양한 정보를 수집할 수 있다. 이러한 움직임의 대표적인 사례를 영국의 Connect 프로젝트에서 찾아볼 수 있다.

우선 영국 국세청(HMRC)의 Connect 프로젝트는 개별 납세자의 정보를 수집하고 분석하여 소득의 원천을 좀 더 정밀히 파악하고 탈세 및 조세회피 행위를 구별하기 위한 목적으로 시작되었다.¹⁰⁷⁾ Connect 프로젝트는 개별 납세자의 데이터를 수집하고 저장하며 분석하는 세 가지 기능을 하나의 체제하에 운영될 수 있도록 구성되었다. 우선 데이터 수집을 위해 Connect는 개별 납세자의 고유 식별번호로 가구원 및 근무지의 정보를 결합하여 정보를 수집한다. 비정형 데이터 확보의 경우, 영국 국세청이 데이터 수집 권한을 지속적으로 확장하여 약 30개 이상의 정보원에서 자료를 수집하고 있으며, 필요에 따라 대규모 자료를 일시 제출하도록 요구할 권리를 갖고 있다. 제3자 자료의 대표적인 예로 급여, 연금, 신용카드 및 기타 신용거래 내역을 포함하는 금융기관 자료, 이베이(eBay), 에어비앤비(Airbnb) 등의 온라인 거래자료, 그리고 특수한 경우 개인의 소셜미디어 활동 내역 등도 경우에 따라 포함되는 것으로 알려져 있다.¹⁰⁸⁾

107) Rigney Paul, "The all seeing eye - an HMRC success story?," 2016, <https://www.ifa.org.uk/technical-resources/tax/articles/hmrc-connect-computer-system>(검색일자: 2019. 10. 15).

108) The Telegraph, <https://www.telegraph.co.uk/finance/personalfinance/tax/11697816/What-does-the-taxman-know-about-you-your-finances-and-your-lifestyle.html>(검색일자: 2020. 3. 26).

이렇게 수집된 정보는 통합인터페이스(Integrated Compliance Environment: ICE)를 통해 일목요연하게 제공된다. 이렇게 수집된 정보는 분석기술 툴인 ACE(Analytical Compliance Environment)를 활용할 수 있게 연계되어 소득 누락, 탈세 및 조세회피 위험을 분석할 수 있게 설계되어 있다.¹⁰⁹⁾

이러한 제3자 제공정보나 소셜미디어를 활용하여 개별 납세자의 정보를 수집하는 활동은 앞으로 점점 보편화될 것으로 기대된다. 예를 들어, 미국 국세청(IRS)의 경우 일부 개인의 신용카드 사용 내역 및 전자상거래 내역을 금융회사, 온라인플랫폼 등 제3자로부터 제공받아 해당 세무신고 내역과 대조하고 있다고 알려져 있다.¹¹⁰⁾ 프랑스 국세청(DGFIP, DNLF¹¹¹⁾)은 납세자 정보를 바탕으로 부가가치세 탈세 혐의를 적발하기 위해 데이터 마이닝 기술을 2014년부터 시험 적용하였으며,¹¹²⁾ 2020년 예산안에는 탈세 혐의 조사를 위한 데이터 마이닝 활용 계획을 포함하고,¹¹³⁾ 페이스북, 트위터 등 소셜미디어 정보조사 권한을 국세청에 부여하는 방안을 예산안 초안에 포함한 바 있다.¹¹⁴⁾ 또한, 전자상거래의 부가가치세 탈세를 방지하고자 전자상거래 플랫폼

109) The Telegraph, <https://www.telegraph.co.uk/finance/personalfinance/tax/11697816/What-does-the-taxman-know-about-you-your-finances-and-your-lifestyle.html>(검색일자: 2020. 3. 26).

110) Aggarwal, Anil(2015), "Managing Big Data Integration in the Public Sector," p. 279.

111) Délégation nationale à la lutte contre la fraude(National Delegation to the fight against fraud)

112) Editions Francis Lefebvre, Le fisc généralise le contrôle des données via le data mining, 2017. 11. 28, <https://www.efl.fr/actualites/comptable/comptabilite-et-fiscalite/details.html?ref=r-cd62fa5c-f5e4-4114-b957-50f8ad626a5a>(검색일자: 2019. 12. 6).

Business Insider France, "Bercy parvient à remettre la main sur 640 M€ de fraude fiscale grâce à un algorithme sophistiqué," 2019. 10. 23., <https://www.businessinsider.fr/bercy-parvient-a-remettre-la-main-sur-640-me-de-fraude-fiscale-grace-a-un-algorithme-sophistique/>(검색일자: 2020. 12. 6).

113) Osborne Clarke, "Overview of the main measures of the French Finance bill for 2020," 2019. 10. 11, <https://www.osborneclarke.com/insights/overview-main-measures-french-finance-bill-2020/>(검색일자: 2019. 12. 6).

114) Reuters, "French government seeks to comb social media to fight tax fraud", 2019. 11. 8, <https://www.reuters.com/article/us-france-tech-surveillance/france-government-seeks-to-comb-social-media-to-fight-tax-fraud-idUSKBN1XH2OX>(검색일자: 2019. 12. 5). The Connexion French News and Views, "€5.6bn in unpaid French taxes recovered this

폼사로부터 각 거래에 대한 정보를 국세청에 제공하도록 하였으며, 플랫폼 사는 위반 시 미신고 금액의 5%를 벌금으로 부과하도록 「탈세방지법(Anti Fraud act)」을 개정하였다.

라. 조세행정을 위한 빅데이터 분석기술의 활용

앞서 정리한 바와 같이 기존의 납세자료를 디지털화하고 기존에 활용되지 않았던 다양한 정보원천으로부터 수집한 비정형 데이터를 기반으로 구축한 빅데이터는 고급 분석기술을 적용해야만 비로소 가치 있는 정보를 추출할 수 있다. 고급분석(Advanced Analytics)은 통계적 기술 및 기계학습(Machine learning) 또는 인공지능 기술(AI)을 활용하여 데이터에 포함된 패턴을 찾고, 미래 상황을 예측하는 데 도움을 주어 선제적인 의사결정을 지원하는 기술로 정의할 수 있다. 가공되지 않은 채 방대하게 축적된 원자료는 데이터 가공 과정을 거치고 고급 분석 기술을 통해 과세당국으로 하여금 납세자의 행동 패턴을 발견해내고 앞으로의 의사결정을 예측하는 데 도움을 준다. 가령, 납세자의 행동 양식, 선호도 등을 패턴화하고 이를 바탕으로 납세자가 신규 사업을 시작하거나 평상시와 다른 특이 거래를 하는 등의 변화 상황을 파악하고 이에 대해 과세당국이 선제적으로 대응을 할 수 있게 도움을 준다. 또한, 납세자의 거래 자료 등을 실시간에 가깝게 모니터링하고 관련 정보를 해석함으로써 비정상적 거래 행위를 즉시 포착할 수 있어, 조세 탈루 예방이나 납세 투명성 제고에 기여할 수 있다.

이러한 고급분석 기술은 크게 처방분석(prescriptive analytics)과 예측분석(predictive analytics)으로 구분할 수 있다. 우선 처방분석은 과세당국이 시행하는 제도의 처치효과(treatment effect)를 측정하여 납세에 미치는 영향을 분석하는 것을 일차적 목적으로 한다. 처방분석에서는 해당 제도가 개별 납세자에게 미치는 영향이 인과관계에 의한 것인가를 판별해 내는 것이 중요하기 때문에, 납세자 행동에 영향을 미치는 다양한 요소 중 제도의 효과와

year,” 2019. 10. 24, <https://www.connexionfrance.com/French-news/tax-authorities-in-france-recover-5.6billion-in-crackdown-on-unpaid-taxes-and-tax-evasion>(검색일자: 2019. 12. 6).

제도 외의 다른 혼재변수(confounding variables)의 효과를 구분해 내는 것이 필수적이다. 따라서 혼재변수의 영향을 통제하는 분석 방법을 적용하며, 주로 활용되는 분석방법으로는 무작위대조시험(randomized controlled trials), 회귀불연속설계(regression discontinuity designs), 도구변수분석(instrumental variable analysis)이 있다. 처방분석을 조세행정에 활용하는 일례로는, 납세 순응을 제고하기 위한 제도를 처치그룹과 통제그룹으로 나누어 처치그룹을 대상으로만 시행한 후, 각 그룹 간 기한 내 납부율을 분석하여 해당 제도의 효과성을 판별하는 데에 사용된 바가 있다.

또 다른 고급분석 기술인 예측분석은 기존 정보로부터 일관성 있는 행동 양상 등의 정보를 도출하여, 향후 발생할 사건(event)과 특정 상황 등을 예측하는 것을 목적으로 한다. 예측의 질은 근본적으로 기존에 축적된 정보의 양에 따라 크게 좌우되므로, 빅데이터와 관련 분석기술이 가장 유용하게 활용될 수 있는 분야가 바로 예측분석이다.

예측분석을 조세행정에 활용하는 예로는 개별 납세자를 대상으로 방대하게 축적된 정보를 활용하여 사전에 납세의무를 이행하지 않을 위험을 측정, 납세순응을 제고하는 데 활용하거나, 납세자의 부정신고 리스크를 평가하여 세무조사 대상자를 선별하는 데 활용할 수 있다. 예측분석에서는 축적된 데이터를 기반으로 명시적인 프로그래밍 없이 데이터 기반 학습을 통하여 기존 관측치를 벗어나는 이상치를 발견하거나, 사전에 정의한 특정 사건 등을 예측하는 작업을 수행하는 것을 목적으로 하며, 이러한 작업을 ‘머신러닝(Machine Learning)’으로 이해할 수 있다. 예측분석에 활용되는 여러 분석방법 중 머신러닝은 일련의 명시된 규칙 없이 컴퓨터가 스스로 데이터로부터 학습하여 작업의 성능을 향상시키는 과정을 말한다. 전자메일의 스팸 필터를 예로 들면, 작업은 새로 도착한 이메일이 스팸인지 아닌지를 구분하는 것이고, 제대로 분류된 메일의 비율 등이 성능 지표로 고려될 수 있다. 여기서 머신러닝은 스팸과 일반메일로 분류된 기존 데이터를 기반으로 스스로 학습하여 스팸 분류 성공 비율을 높이는 과정으로 이해할 수 있다. 예측분석을 위한 머신러닝 방법론으로는 결정트리(decision trees),¹¹⁵⁾ 최근접이웃 알고리

즘(nearest neighborhood algorithm), 신경망네트워크(neural network) 등이 있다. 그중 군집분석의 경우, 앞서 설명한 스팸 필터와는 달리 훈련데이터에 어떤 메일이 스팸이고 아닌지를 구분해 놓은 레이블이 제공되지 않고(비지도 학습), 수많은 데이터 포인트 중 알고리즘 스스로 관측치 간의 상관관계를 찾아내는 분석 방법을 의미한다. 예를 들어, 세무 신고를 기한을 지나서 하는 납세자의 경우, 특정 직업군에서 기한 후 신고 비율이 높다는 점을 발견하거나 또는 특정 세목에서의 공제 신청이 다른 집단에 비해 높다는 등의 특징을 발견하여 하나의 군집으로 정의할 수 있게 한다.

마. 데이터기반 세무행정을 위한 조직 체계

앞서 살펴본 바와 같이 과세당국은 납세정보의 디지털화와 비정형 과세자료 확보를 통해 빅데이터를 구축하고, 이를 분석하기 위한 데이터 분석 기술 자원을 확보하는 노력과 더불어 빅데이터 활용을 위한 조직 변화의 필요성에 공감하고 있다. 세무행정에 빅데이터 기술 활용을 하나의 조직문화로 정착시키기 위해서는 부서간 수평적 관계를 포함하는 조직 전환, 데이터 기반 문화 개발, 세무행정 직원의 능력 향상 등이 필요하다.

우선 세무행정에 빅데이터 활용을 위한 조직문화를 형성하기 위해서는 빅데이터 기술 도입이 조직 전 부문의 변화를 의미하는 것을 인정하고 리더는 명확한 전략을 가지고 있어야 한다. 과세당국이 점차 많은 양과 다양한 유형의 데이터를 수집하게 될 것이므로, 빅데이터 구성요소에 대한 이해와, 세무행정에서의 우선순위를 정하는 것이 필요하며, 변화를 주도하는 직원은 조직 내에서 데이터 작업 경험이 있고 빅데이터에 접근하여 해결하고자 하는 문제의 특성을 이해하고 있는 사람이어야 한다. 또한, 빅데이터 기술을 활용하여 직원들의 축적된 업무 방법을 시스템에 담아내야 하며, 업무의 질이 담당자의 개인 역량에 좌우되지 않도록 이를 개선하고 표준화하는 작업이

115) 머신러닝의 결정트리 학습법은 입력변수를 바탕으로 목표 변수의 값을 예측하는 것을 목표로 하며, 의사결정의 분류 규칙들과 그 결과들을 트리(나무) 모양으로 도식화하여 분류현황을 한눈에 보기 쉽게 설명할 수 있다.

필요하다. 이를 위한 조직의 전환은 숙련된 기술력, 분석력, 창의력, 정책적 설계 능력이 있는 직원들로 구성된 태스크포스 팀을 조직하고 이들을 데이터 분석 전문가와 프로그래머가 지원할 수 있도록 해야 하며, 빅데이터를 도입함에 따라 데이터의 출처에서부터 최종 사용까지의 데이터 아키텍처, 즉 데이터 구성요소에 대한 설계를 책임지는 데이터 관리 부문 대표 책임자(CDO)의 도입도 고려할 수 있다. 여기서 중요한 점은, 과세당국은 데이터 거버넌스와 관련된 명확한 구조와 책임을 사전에 설정해야 하며, 이는 누가 어떤 정보에 접근할 수 있으며 누가 그 정보를 담당하고 있는지를 명확히 해야 함을 의미한다. 따라서 데이터 대표책임자(CDO)는 데이터 통합, 데이터 관리, 데이터 삭제, 서비스 제공 플랫폼 간 데이터 일관성, 데이터 거버넌스, 데이터 품질, 메타 데이터 관리, 데이터 아키텍처, 데이터 모델, 데이터 재사용, 데이터 보안을 담당하는 가운데 납세협력 및 서비스를 담당하는 조직과 긴밀히 협력하는 것이 중요하다. 또한, 납세자에게 다양한 채널을 통해 서비스 제공을 담당하는 책임자를 만드는 것도 고려할 수 있으며, 담당 책임자는 사용자 경험 기반 아키텍처 개발, 납세자 세분화, 고객 참여 전략, 제3의 공급업체와 협력한 납세자 생태계 개발, 모든 채널에서 제공되는 서비스 조정, 교육, 대면 지원, 온라인 지원, 기업브랜드 개발 업무 등을 수행할 수 있다.

이러한 조직 문화를 지원할 수 있는 효율적인 빅데이터 아키텍처는 세무행정 전반에서 발생할 수 있는 문제를 해결하기 위해 전사적 데이터 플랫폼, 데이터 검색 플랫폼, 데이터 제작 플랫폼 등으로 구성될 수 있다. 실시간으로 수집되는 납세자 정보를 처리하고, 이를 통해 자동으로 신고서를 작성해주며, 데이터 분석을 통해 리스크를 평가하거나 세무조사 계획을 설계하는 등 세무행정 전반에서 발생할 수 있는 문제를 해결해야 하며, 이를 위한 데이터 아키텍처 해결방법으로 다음과 같은 세 가지의 통합 플랫폼 구성을 고려할 수 있다. 첫째로, 데이터 플랫폼은 데이터 입력과 제3자 제공 데이터 수집 등을 위한 플랫폼을 구축하는 것을 의미한다. 새로운 정보 출처도 유연하게 수용하며 비정형화된 데이터도 처리할 수 있도록 설계되어야 한다. 그다음으로 데이터 검색 플랫폼은 데이터 분석과 관련 도구를 지원하는 서비스를

포함하며 구조화된 정보와 구조화되지 않은 정보 모두를 작업할 수 있는 환경을 지원해야 한다. 마지막으로, 데이터 분석 플랫폼은 과세당국의 정보관리, 고급분석, 데이터 저장을 위해 구축된 플랫폼으로, 빅데이터 분석기술이 탑재되어 다양한 출처의 데이터를 관리할 수 있게 한다.

OECD에서는 조세행정의 디지털 성숙 모델(digital maturity model)을 통해 기술에 대한 전문적 지식 없이도, 과세당국의 디지털 성숙도를 간편하게 식별할 수 있도록 참고 사항을 제공하고 있다.¹¹⁶⁾ 성숙도 모델은 <표 V-2>와 같이 조직, 능력, 인프라, 거버넌스, 데이터, 빅데이터 등 6개 영역에 대해 신규, 개발, 도입, 발전, 모범사례 등 5개 단계별로 구분하여 설명하고 있다.

116) OECD, *Technologies for Better Tax Administration*, 2016., Chapter 3. Using big data in tax administrations.

〈표 V-2〉 세무행정의 데이터 성숙 모델: 빅데이터 관리

	신규(nascent)	개발(emerging)	도입(adopted)	발전(advanced)	모범사례(best practice)
조 직	<p>임원이 데이터 기반 접근법의 장점을 거의 인지하지 못함</p> <p>IT가 데이터 접근을 통제함</p> <p>지체적으로 수집한 데이터만을 사용하여 분석하도록 조 직(부서)이 구분되어 있음</p>	<p>소수의 임원만이 데이터 기반 세정의 이점을 인지하고 있음</p> <p>IT와 사업부서가 사업 이슈에 대해 논의함</p> <p>사업 이슈를 해결하고 데이터를 이해하기 위한 협력의 소규모로 발생함</p>	<p>임원이 데이터 기반 접근의 혜택을 이해하고 있으며, 데이터 기반 이익을 창출하기 위해 이니셔티브를 탐색함</p> <p>IT와 사업부서가 채택된 이슈를 해결하기 위해 협력함</p> <p>협동 그룹이 행정기관 전반에 데이터 기반 접근방식의 장 점을 널리 퍼트림</p>	<p>조직이 데이터 기반 방법의 의미를 인지하며, 데이터 책 입자의 역할을 도입</p> <p>IT와 사업부서가 팀으로 함께 작업함</p> <p>성공적으로 수행된 프로젝트를 세정 전반에 적용함</p>	<p>임원과 임직원이 데이터 기반 세정 문화에 적응함</p> <p>이니셔티브가 잘 지휘되고 관리됨</p> <p>사업 사용자의 유연한 데이터 접근이 가능하고 IT가 가이드 에 따라 이를 잘 뒷받침함</p> <p>디지털 데이터 공유 문화가 행정기관 내에 존재함</p> <p>임직원들이 민청한 환경에서 근무할 수 있음</p>
능 력	<p>데이터에 대한 IT 부서의 권한이 고객의 요구와 부합하지 않음</p> <p>행정기관 내 일부 직원들만 분석 소프트웨어를 사용하고 전자서비스 이니셔티브에서 작업함</p>	<p>행정기관 내에 데이터 공유 문화가 소수로 존재</p> <p>IT가 사업부서 질의에 대응 하는 시간이 오래 소요됨</p> <p>행정기관 내에 상업적인 분석 소프트웨어 사용이 제한됨</p>	<p>데이터 공유 문화는 없지만, 일부 직원에 의해서 새로운 가능성이 개발되고 있음</p> <p>다기능팀이 데이터 사용과 공유 이슈에 대해 설명함</p> <p>분석기술은 있지만 분석 전용 플랫폼이나 애플리케이션은 없음</p>	<p>데이터센터가 설치되어 세정의 다른 부분을 지원함</p> <p>다양하고 새로운 기술이 적용되어 납세자에게 서비스를 제공하고 행정기관을 지원</p> <p>다양하고 새로운 기술이 적용되어 납세자에게 서비스를 제공하고 행정기관을 지원</p>	<p>임직원들이 민청한 환경에서 근무할 수 있음</p> <p>행정기관 내 다양한 분야에서 임직원들이 데이터 검색 플랫폼을 통해 데이터를 탐색 할 수 있으며, 시각화 서비스를 개발</p> <p>셀프 서비스 분석 도구 사용에 대해 임직원들이 충분히 인지하고 있으며 민청한 대응 방법을 사용하여 목표하는 바를 달성</p>

〈표 V-2〉의 계속

	신규(nascent)	개발(emerging)	도입(adoptio)	발전(advanced)	모범사례(best practice)
능 령	일부 사업부서에서만 소프트웨어 사용 능력이 있음	다른 국세청이나 민간부문의 모범사례를 참조하여 데이터 기반 사례를 구축하기 시작한	B, 하둡, NoSQL 등 새로운 기술이 행정기관 내에서 개발됨	디지털전략프로그램과 동등하게 사업프로그램과 동등하게 자원 조달	상업적 하둡이나 기업NoSQL 등 빅데이터 플랫폼을 세정에 사용
	전체적인 IT 인프라개발 필요성을 인지	IT를 여전히 비용센터로 간주하지만 IT 가치에 대한 이해는 고취	- IT에 대한 인식을 납세자 서비스와 납세협력에 향상시키는 기능이라고 인식 - 실험과 견제를 지원하기 위해서 행정기관 내에 샌드박스나 시범조직을 창설	- 디지털전략프로그램을 다른 사업프로그램과 동등하게 자원 조달 - 데이터와 IT를 행정기관에서 비용발생 조직이 아니라 부가치창출 조직으로 인식	- 인프라 개발을 민첩한 환경에서 수행 - 데이터와 IT를 부가치창출의 일부라고 인식
인 프 라	행정기관이 일반적으로 필요한 하드웨어와 소프트웨어에 투자	분석도구와 서비스에 대한 제한적 투자	컴퓨터, 데이터 저장, 데이터 인식 능력을 고양하기 위해 정기적으로 IT에 투자		행정기관은 효과적인 분석 도구와 디지털 서비스 생산품 개발에 집중
	데이터 결합 분석 능력이 부족하며 데이터로 인해 제한적이며, 행정기관 내에서 데이터 공유 문화가 부재	IT에서 디지털인프라를 개발하기 시작하였으나 사업부서로 편입되지는 못함	행정기관이 통합된 아키텍처 형성에 대해 고려하기 시작	공공 및 민간 클라우드를 결합한 하이브리드 클라우드의 사용	통합된 플랫폼이 전체 세정에서 작업능력을 고취
거 버 네 이스	데이터 기반 서비스가 없음	데이터 기반 서비스의 필요성을 깨달음	행정기관은 데이터 거버넌스 도입 계획을 채택하고 데이터 관리와 컨트롤을 위한 행정을 시작함	아키텍처가 디지털 생태계를 조성하고 기술 플랫폼에 상관 없이 통합된 서비스를 납세자에게 제공	통합된 플랫폼이 전체 세정 조직수준에서 이해하고 있음
데 이 터	공식적인 데이터 전략이 없음	사업과 IT 관리자가 새로운 전자 서비스 개발과 데이터 통합에 대한 비전을 제시하기 시작	디지털전략이 없다라도, 인프라가 잘 구축되어 있어서 다양한 출처와 다양한 유형의 데이터에 접근할 수 있도록 함	강력한 거버넌스 정책으로 세정 전반에 걸쳐 데이터를 관리함	데이터 관리 거버넌스가 적절히 설치되어 있으며 모든 조직수준에서 이해하고 있음

〈표 V-2〉의 계속

신규(nascent)	개발(emerging)	도입(adoption)	발전(advanced)	모범사례(best practice)
데이터 품질이 낮고 데이터 양이 적음	데이터 품질이 낮다는 점을 인지하였으나 개선 작업은 제한적이며, 데이터 내에 비 일관성과 오류가 포함됨	행정기관이 데이터 품질 향상을 위해 투자	행정기관이 사용가능한 데이터 및 새로운 데이터를 사용하고, 새로운 데이터가 신속하게 디지털 인프라의 일부로 포함 되어 서비스로 제공	행정기관이 운영 전반에 걸쳐 데이터를 사용하며, 혁신적 인 접근 방식과 기술을 제공 하여 더 나은 납세협력과 서 비스제공 환경을 만들기 위해 노력
데이터가 분산되고 연결되지 않게 저장되며, 수평적인 데이터 공유가 불가능	사용자가 관련성, 일관성, 시 의적절한 데이터를 받을 수 있도록 데이터 공유에 대해 논의	행정기관이 모든 대내외적 사용자에게 일관적인 데이터 제공을 위한 데이터 통합을 수행함	행정데이터 접근, 권한과 함께 데이터 출처를 공유하여 저장함	행정데이터 접근, 권한과 함께 데이터 출처를 공유하여 저장함
빅데이터가 사용되지 않음	빅데이터를 인거하기 시작하여 분석에 기초한 시각화를 시도 하지만, 새로운 추세를 식별 하는 데 반드시 사용되지는 않음	빅데이터로 정교한 검색과 시각화 도구를 제공하여 납 세협력력을 관리하는 데 널리 사용됨	빅데이터를 납세협력, 시업 단계, 납세자 서비스를 이행 하며, 거래에 기반하여 조세 흐름에 사용됨	빅데이터가 실시간, 모드로 개별 납세자와 거래의 조세 평가에 사용되며, 미리 작성 된 세금신고서를 지원함
빅 데이터		다른 유형의 데이터를 통합 하기 위한 실험을 시작, 새로운 분석기술 수행을 시작	소셜미디어 등 다양한 채널 을 통해 수집된 데이터를 사 용하여 납세자의 행동과 수 요와 리스크 관리 등에 활용	납세협력과 서비스 개선을 위해 비전통적인 데이터를 리스크 모델에 포함
세무행정기관은 대부분 특별 한 유형의 구조화된 거래정 보만 사용	구조화된 데이터만을 사용	세무행정기관이 문자, 이메일, 음성, 소셜미디어, 그래프 등 비구조화된 데이터의 가치에 대해 이해	구조적 및 비구조적 빅데이 터를 일부 세무행정, 예를 들어 사건 식별이나 선택, 세무감사 등에 시범도입	구조적 및 비구조적 빅데이 터를 구성적 전반에 걸쳐 모 든 사업단계에서 사용함

자료: OECD(2016b), pp. 67~71, 〈Table 3.1〉 인용

3. 빅데이터 분석의 조세행정 활용 사례¹¹⁷⁾

빅데이터 분석이 조세행정을 개선하는 데 활용되는 사례는 크게 세무조사 대상 선정, 납세순응 제고, 세무 지원 서비스 강화, 조세채납액관리, 정책 효과성 평가 등 다섯 가지로 분류할 수 있다. 본 장에서는 세무조사 대상 선정, 조세채납액 관리 등 세원 관리 측면과 세무 지원 서비스 강화 측면에서 예측분석이 주로 활용되는 주요국의 빅데이터 분석 활용사례를 살펴보기로 한다.

가. 세무조사 대상 선정을 위한 예측분석의 활용

빅데이터를 활용한 세무조사 대상 선정 방법은 기본적으로 개별 납세자의 세금 탈루 등의 위험을 예측하는 데에 있다. 과세당국은 이렇게 예측된 위험도를 기반으로 세무조사 대상의 우선순위를 정해, 행정자원을 효율적으로 활용해야 한다. 납세자의 위험도 측정에는 기본적으로 제3자 정보와 납세자 신고정보를 비교하는 분석방법이 포함된다. 제3자 정보와 비교함으로써 소득신고의 오류 유무를 파악하며, 활용되는 제3자 정보에 따라 공제액 과대 신청, 소득 과소신고 등 다양한 검증 가능 항목이 존재한다. 이 경우 제3자 정보를 어느 정도로 다양하게 확보할 수 있는지가 소득 탈루 위험도 측정의 정확성을 높이는 데 결정적 요소로 작용하는데, 대체로 영국과 미국이 자료 협조 범위가 광범위한 것으로 알려져 있다. 영국은 앞서 논의한 Connect 프로젝트를 통해 정부기관뿐 아니라, 온라인 플랫폼, 항공사 등 30개 이상의 데이터베이스로부터 자료를 수합하여 추적 중이며, 미국 IRS 또한 개인의 신용카드 사용 정보 외에 온라인 상거래 사이트, 이메일 정보 또한 활용하고 있다고 알려져 있다. 단, 대부분의 과세당국은 세무조사 대상 선정 시 활용되는 구체적인 자료 목록을 공식적으로 명시하지는 않고 있어 구체적인 위험도 예측 모델 파악에는 한계가 존재한다.

117) 해당 챕터는 OECD(2016b), 내용과 이상엽 외(2017)를 요약 정리함.

1) 영국 : Connect 데이터베이스를 활용한 세무조사 대상 선정

영국 국세청은 납세자가 제출한 신고서를 Connect 데이터베이스 자료와 비교하여 오류나 탈루 발생 가능성이 큰 소득공제 부분이나 임대 및 양도소득 등을 위주로 세무조사 대상으로 선정하고 있다. 영국 국세청이 제3자로부터 수집한 정보와의 비교검증을 통해 과소신고 적발을 고려할 수 있는 사례는 다음과 같다.^{118) 119)}

- 영국 등기소는 보유주택 현황, 주택구입 가격, 주택담보대출금액의 정보 등을 Connect에 제공하고, 영국 국세청은 이를 바탕으로 납세자가 신고한 인지세, 임대소득, 양도소득 등 신고액의 정확성을 검증하여, 주택소유 대비 임대소득이 현저하게 낮게 신고된 경우 세무조사 대상으로 포함될 가능성이 높아짐
- 영국 운전면허국(DVLA)의 차량등록정보를 조회하여 신고 소득 대비 고급 차를 보유한 납세자를 세무조사 대상자로 고려할 수 있음
- 은행에서 제공한 정보를 통해 납세자의 미신고 이자소득, 개인종합저축 계좌(ISA)의 납입액 한도, 연금계좌 납입액 공제를 정확하게 신청했는지 검증함
- 전자상거래 사업자 및 항공사로부터 구매이력을 제공받아 소득신고 대비 납세자 소비수준의 적정성을 검증함. 또한, 항공권 구매이력 분석을 통해 파나마 등 조세피난처에 정기적으로 방문하는 납세자를 파악하여 세무조사로 선정하는 것을 고려할 수 있음
- 트위터, 페이스북과 같은 사회관계망으로부터의 데이터 수집은 공식적으로 밝히고 있지 않으나, 세무조사 대상으로 선정된 납세자의 자산보유현황, 소비지출 정보를 파악하는 데 활용할 수 있음

118) The Telegraph, "What does the taxman know about you, your finances and your lifestyle?," 2015. 6. 25., <https://www.telegraph.co.uk/finance/personalfinance/tax/11697816/What-does-the-taxman-know-about-you-your-finances-and-your-lifestyle.html>(검색일자: 2018. 3. 26).

119) OECD(2016b) 및 이상엽 외(2017) p. 44의 내용을 정리함.

2) 미국의 세무조사 선정 사례

미국은 세무조사 대상 선정 시 이전부터 '세무조사 대상 선정(Discriminant Inventory Function System: DIF)' 프로그램 등을 활용하고 있지만, 최근 미국 IRS는 빅데이터를 활용한 'Robo-Audit'을 추가적으로 세무조사 대상 선정에 활용하고 있다. Robo-Audit은 기존의 세무신고 자료 외에 제3자로부터 수집한 정보를 포함한 데이터를 분석하여 기존 신고 자료와 비교, 과소신고자를 찾아내는 프로그램이다.¹²⁰⁾ 제3자 정보로는 영국의 Connect 프로젝트와 유사하게 신용카드 사용내역, 금융거래 내역 등을 포함하고 있으며 선택적으로 소셜 미디어, 이메일 등의 정보도 포함하고 있는 것으로 알려져 있다.¹²¹⁾

3) 예측분석을 활용한 호주와 아일랜드의 세무조사 대상 선정 사례

호주는 '최근접이웃모델(Nearest Neighbours Model)'을 활용하여 세무조사 대상을 선정하는데, 이는 해당 납세자와 소득 수준이 비슷하거나 동일한 업종에 종사하는 납세자 그룹을 선정하고, 이 그룹의 평균 납세액이나 일반적인 신고형태와 비교하여 특이값을 지니는 납세자를 찾아내어 세무조사 대상으로 선정하는 분석방법이다.¹²²⁾ 예를 들어, 업무 비용 공제의 경우, 유사한 업종의 평균적인 공제금액과 비교해 과다공제 신청 여부가 파악될 때 해당 납세자를 세무조사 대상으로 선정할 수 있다.

아일랜드는 'REAP(Revenue's Electronic Risk Analysis system) 프로그램'을 통해 세무조사 대상을 선정하고 있다.¹²³⁾ REAP는 기존 세무신고 내역, 제3자 제공 데이터 등의 정보와 함께, 납세자의 행태(불성실 신고 여부) 및 특성과

120) US News & World Report, "Next target of IRS Robo-Audit: Small business," 2013. 5. 9., <https://money.usnews.com/money/personal-finance/articles/2013/05/09/next-target-of-irs-robot-audits-small-business>(검색일자: 2020. 7. 2).

121) 「Housing Relief Act of 2009」를 통해 미 국세청이 납세자의 신용카드 사용내역에 접근할 수 있는 권한이 주어졌음.

122) OECD(2017b), p. 56, Box 4.1.

123) 아일랜드 국세청, "Code of Practice for Revenue Audit and other Compliance Interventions," Section 1.5.

관련된 변수를 생성하고 조합하여 개별 납세자의 조세 회피 및 탈루의 위험 등을 측정한다. 아일랜드 과세당국은 또한 파악된 지출 대비 신고된 소득의 과소 여부를 판단하는 계량모델(income consumption model)을 활용하여, 세무조사 대상을 선발하는 분석도 수행하고 있다.¹²⁴⁾

나. 조세체납액 관리를 위한 고급분석 활용

기존 과세당국은 추심, 압류 등과 같은 조세체납액에 대한 사후적 관리 수단에만 의존해 왔다. 하지만 빅데이터를 이용한 예측분석은 기존에 측정된 납세 기록을 살펴서 납세자가 지불능력 부족 등으로 인해 납세 의무를 다하지 못할 위험을 측정하고, 고위험군에 행정자원을 집중하는 등 조세체납의 사전적 관리를 가능하게 한다. 또한, 빅데이터를 이용한 예측분석은 납세자의 평균적인 행동양식뿐 아니라, 특정 속성을 공유하는 개별 집단별로 조세체납 위험을 측정할 수 있기 때문에, 개별 납세자에게 맞춤형의 효과적인 조세체납액 관리 방안을 설계할 수 있는 근거를 제공할 수 있다. 호주의 경우, 납세자의 지급능력과 과거 납부성향을 기반으로 조세체납액 발생 위험을 점수화하여 측정하고, 점수에 따라 단계별로 다양한 체납 이행수단을 적용하고 있다. 네덜란드 또한 납세자별로 과거 조세체납 발생 사례를 분석하여 분할세액 납부약정 등의 체납 이행을 독려하는 수단을 적용 중이다.

1) 호주¹²⁵⁾

호주는 납세자의 위험을 사전적으로 측정하고, 이에 기반하여 조세체납을 관리하는 ‘Debt Right Now(DRN) Program’을 2011년에 도입하여 시행하고 있다.¹²⁶⁾ DRN 프로그램은 개별 납세자의 조세체납액 지급 역량(Capacity to Pay: C2P)과 납세자의 기한 내 납부 등 지급성향(Propensity to Pay: P2P)을

124) OECD(2016a), p. 23.

125) OECD(2016a), p. 26.

126) 호주 정부(Australian Government Inspector-General of Taxation), *Debt Collection*, 2015, pp. 59-61.

분석하는 모델로 이루어져 있다.¹²⁷⁾ 이 각각의 모델은 납세자의 재무데이터와 기한 내 신고 여부 등의 분석을 통해 납세자의 조세체납 발생 위험 정도를 계량하고, 측정된 위험 정도에 따라 조세체납 이행을 위한 조치를 선제적으로 취한다. 측정된 점수에 따라 납부안내 통지서 발송, 전화안내, 채권압류 등 단계적으로 조치를 취한다. 예를 들어, 2단계 위험도를 지닌 납세자에 대해서는 총납부세액 중 최소 20%는 납부하도록 독려하며, 이를 이행하지 않는 경우 최소 30%를 납부하도록 하는 다음 단계의 관리로 넘어간다. 이마저도 이행하지 않는 경우 채권압류 조치를 취하는 것으로 알려져 있다. 최근에는 중소기업의 재정조달 어려움, 수익성 등을 추가적으로 고려한 'Risk differentiation Function(RDF)' 모델을 개발하여 개별 납세자에 좀 더 특화된 조세체납액 관리를 하고 있다.

2) 네덜란드¹²⁸⁾

네덜란드는 납세액 징수 각 단계별로 납부 기록 및 현황을 일목요연하게 파악할 수 있는 시스템(incassoketen: chain of collection)을 구축하여 운영 중이다. 이를 통해 세무당국은 납세자의 기한 내 납부 여부와 함께, 미납한 경우 납세고지문 발송, 압류명령, 압류, 경매 등 체납액 징수 절차 중 어느 단계에서 납부세액이 납부되었는지 파악이 가능하다. 지난 4년간의 체납징수 관련 데이터를 보관하고 있는 해당 시스템을 통해, 세무당국은 납세자의 납부성향을 패턴화하고, 어떤 방법이 조세체납 의무를 이행하게 하는 데에 가장 효과적이었는지 파악하는 데 활용한다. 특히, 기한 내 납세 여부를 판가름할 수 있는 납세자 성향분석에 분석의 초점을 맞추고 있는데, 이를 통해 실제로 네덜란드 국세청은 납세협력 프로그램에 참여할수록, 그리고 우편을 활용한 통지보다는 전화로 납세안내를 받을수록 해당 납세자의 납세 순응 정도가 높다는 것을 발견한 바 있다.¹²⁹⁾ 또한, 동적 감시체계(Dynamic

127) 호주 정부(Australian Government Inspector-General of Taxation), *Debt Collection*, 2015, p. 37.

128) OECD(2014), pp. 22~26.

Monitoring)를 통해 납세자의 납부해야 할 세액 대비 소득과 자산 등으로 파악한 납부가능 세액의 크기를 가늠하여 납세자에게 알맞은 징수방안을 적용하는 것으로 알려져 있다.¹³⁰⁾

다. 세무 지원서비스 강화

앞서 살펴본 바와 같이 빅데이터가 조세행정에 활용되는 분야는 세무조사 대상 선정, 납세순응 제고, 조세채납액 관리에 주로 한정되었으나, 최근에는 빅데이터 분석기술을 활용한 세무 지원 서비스 향상 방안에 대한 논의가 활발하다. 세무전산화 초기에는 국세청 인터넷 사이트에서 세무 절차에 대한 일반 정보를 제공하였으나, 현재는 납세자 개인 맞춤형 세무 정보를 확인하는 수준까지 발전하였다. 하지만 빅데이터 기술을 통해 앞으로의 과세당국은 다수의 기간 동안 수집한 납세자의 데이터를 분석하여 맞춤형 서비스를 설계하고, 발생 가능한 변화를 식별하고 추적하여, 납세자 지위 변화를 사전안 내하여 효율적으로 대응할 수 있게 된다. 이는 또한 과세당국의 인터넷 웹 페이지에 반영되어, 납세자별로 과세당국에 질의한 사항과 웹페이지 이용 현황을 기반으로 납세자별 개인화된 맞춤 정보가 제공되는 스마트포털(smart portal)¹³¹⁾로 개선되고 있다. 결국, 빅데이터를 활용한 세무 지원서비스의 발전 방향은 개별 납세자에게 해당하는 세목뿐 아니라 체납 성향 등 납세 행태와 상관관계를 지닌 개인 특성을 고려한 맞춤형 서비스를 실시간으로 제공하고, 현재의 인터넷 사이트 중심에서 개별 납세자의 모바일폰이나 개별 기업의 전산시스템으로 확대하는 것이다.

이러한 조세행정의 디지털화 정도는 가장 기본적인 전자신고(E-file)부터 개별 신고 없이 과세당국이 제시한 세액을 납세자가 검증하는 단계인 전자평가(E-assess)에 이르는 5단계로 구분할 수 있다.¹³²⁾ 우선 1단계 전자신고

129) OECD(2014), pp. 22~26.

130) OECD(2014), pp. 22~26.

131) OECD(2016b), p. 78.

132) EY(2017), p. 1.

단계에서는 표준화된 전산 서식을 이용하여 과세당국에 인터넷으로 세금을 신고하고, 신고내역을 검증할 수 있도록 재무제표나 급여내역 등을 전송할 수 있게 된다. 2단계인 전자장부 단계(E-accounting)에서는 납세자가 신고내역을 교차검증할 수 있는 세금계산서 등의 관련 자료를 전자서식을 통해 과세당국에 제출하게 된다. 3단계인 전자장부의 대조 단계(E-match)에서는 과세당국이 제3자로부터 개별 납세자와 관련된 비정형화 자료를 포함한 보다 다양한 정보를 실시간으로 취득하여 세무신고 내역과 대조할 수 있게 된다. 가령 금융거래 내역과 세목별 세무신고 내역을 대조하는 것을 고려해 볼 수 있다. 4단계인 전자세무조사 단계(E-audit)에서는 과세당국이 확보한 데이터를 활용하여 납세자의 신고 내역을 실시간으로 검증한다. 마지막 5단계인 전자평가 단계(E-assess)에서는 납세자가 세금신고서를 제출할 필요 없이 과세당국 시스템에서 자동으로 세액이 계산되고, 납세자가 그 적정성을 검증하면 세액이 확정된다. 현재 우리나라는 납세자가 국세청 사이트에서 개인의 세무신고 이력과 납부 내역을 확인하고, 당해의 세무신고와 납부를 진행하는 수준으로까지 발전하였으며, 스페인의 부가가치세 신고의 경우 5단계인 전자접속 단계에 속하는 것으로 평가받고 있다.¹³³⁾

1) 싱가포르

싱가포르 국세청은 2014년부터 이메일 문의 내용을 분석하여 납세자들이 관심을 두고 있는 주요 세무 이슈에 대한 요점을 파악하고자 하였다. 구체적으로는 비정형 데이터인 이메일에서 텍스트 마이닝 기법을 적용하여 납세자들의 문의사항 및 관심사항에 대한 핵심 요소들을 추출하고 이를 통해 납세자에게 필요한 서비스를 선제적으로 지원하여 개별 납세자에게는 좀 더 효과적인 세무 지원서비스를 제공하고, 납세당국은 불필요한 행정자원 낭비를 줄일 수 있게 되었다. 또 싱가포르는 빅데이터 분석기술을 활용해, 조세정책 변화 후 증가한 특정 질문사항들을 분석하여 향후 조세정책 변경 시 적기에 납세자에게 관련 가이드라인을 제공할 수 있도록 대비하고 있다.

133) EY(2017), p. 1.

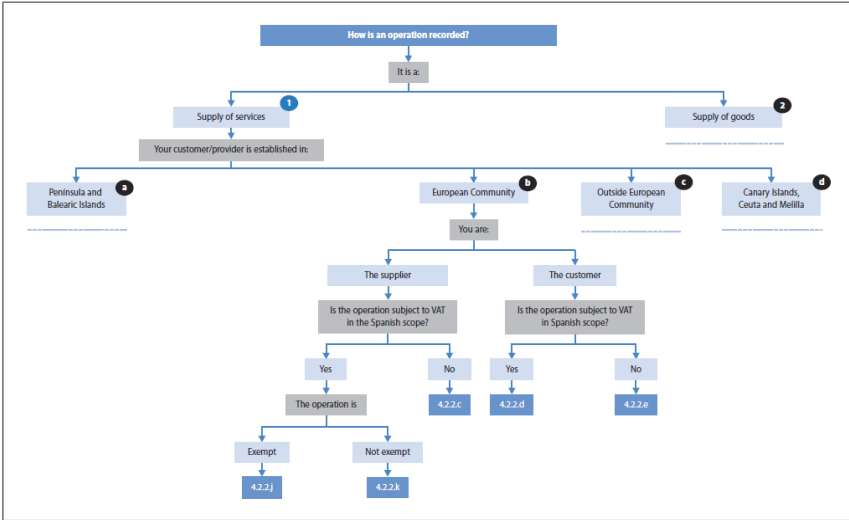
2) 스페인¹³⁴⁾

스페인 국세청은 2017년 7월 온라인 신고(SII)제도 시행과 관련된 납세자의 문의 사항에 효율적으로 대응하고자 가상도우미(virtual assistant for VAT, AVIVA) 개발 작업을 시작하였다. Suministro Inmediato de informacion(immediate provision of information: SII) 제도는 대기업 및 중소기업을 대상으로 매월 스페인 국세청에 부가가치세 신고서를 온라인으로 업로드하도록 의무화한 것으로, 세금계산서 내역을 국세청 사이트에서 관리하여 부가가치 과세대상 금액과 그에 상응하는 공제대상 금액을 즉시 산출하도록 설계되었다. 2017년 SII 제도 시행으로, 스페인의 대기업, 중소기업 등은 매월 국세청에 부가가치세 신고서를 온라인으로 업로드해야 함에 따라, 관련 문의가 증가하였다. 스페인 국세청은 100여개의 FAQ와 SII의 전문가가 메일을 통해 대응하였으나 관련 질의가 증가하자 과세당국 담당자와 IT 전문가가 혼합된 팀을 구성하여 2017년 4월부터 가상도우미 개발 작업을 시작하였다. 인공지능은 프로그램을 설계한 후 정보를 학습하는 과정을 거쳐야 하므로, 가상도우미의 학습 프로세스는 설계(design), 개발환경(development environment), 가상실험환경(testing environment), 생산(production environment), 감사(audit conversation)를 거친 후 다시 리뷰하는 프로세스를 통해 해당 세무 프로세스를 학습할 수 있도록 설계되었다.

구체적으로 설계 단계의 경우 우선 이메일, 전화상담센터 등 다양한 채널을 통해 수집된 고객의 질의사항에 답변 초안을 작성한다. 단, 작성된 답변이 바로 고객에게 전달되지는 않으며, 문제상황을 정확히 정의하기 위해 결정 트리(decision tree)에 따라 여러 단계의 대화를 시행한다. 예를 들어 [그림 V-1]에서 살펴볼 수 있듯이, 납세자가 “SII에서 작업을 어떻게 기록합니까?”라고 질의하는 경우, 결정트리에 따라 작업의 유형, 납세자의 지위, 부가가치세를 대상으로 하는지 기타 면제 사항을 대상으로 하는지에 대해서, 질문하고 납세자의 답변 정보를 수집하여 문제 상황을 정의한다.

134) OECD(2014), pp. 22~26.

[그림 V-1] 세무신고 가상도우미 개발을 위한 결정트리의 예시



자료: OECD(2019e), p. 177, <Figure 9. 2.> 인용

이후 결정트리로 문제상황을 정의하였다면, 그다음 단계로 대화가 적절히 수행되었는지를 확인하는 공식들을 통해 가상도우미 학습 단계를 진행한다. 학습 단계는 부가가치세 담당자와 함께 프로그래머가 담당하며, 가상도우미의 작업 수행 능력을 검증한 후에는, 개발팀에 참여하지 않았던 조세 전문가들과 세무당국자들을 대상으로 실험 단계를 거친다. 스페인 국세청 홈페이지에 가상도우미 서비스가 게시된 이후에도 이러한 학습 및 검증 단계는 계속된다. 납세자로 하여금 가상도우미 답변이 유용하였는지 여부를 평가하도록 하여, 긍정적인 답변으로 평가받은 경우 신고서를 출력할 수 있도록 하며, 부정적인 답변으로 평가받은 경우 세무 담당자에게 메일로 문의할 수 있도록 양식을 제공하기 때문이다. 특히, 가상도우미가 답변을 제공하지 못한 분야나, 부정적인 평가를 받은 문의내용 등을 리뷰하는 등의 방식을 통해 서비스 품질향상을 도모하고 있다. 특히, 복잡한 질의에 대해서도 적절히 답변할 수 있도록 기존 웹사이트 기반의 FAQ보다 3배 많은 문제상황에 대비하도록 가상도우미가 설계되었으며, 이를 위해 부가가치세 주제에 한정

하고 기한, 작업 기록, 세금계산서 기록, 오류 등 각 부문을 구분하여 가상도우미의 교육과 훈련과정을 시행하였다. 스페인 과세당국은 가상도우미 도입으로 90% 이상 메일을 통한 질의가 감소하였고, 납세자와 행정기관에 유용한 정보를 제공하는 이점이 있는 것으로 나타나, 스페인 국세청은 2018년 외국 거래에 대한 부가가치세를 포함하는 부가가치세 전 부문에 도입하기로 계획한 바 있다.

이러한 스페인 부가가치세 가상도우미는 납세자에게는 빠르고 일관성 있는 답변을 제공하고, 행정기관에는 정책에 대한 피드백과 납세자 수요 등 유용한 정보를 제공하는 이점이 있다. 납세자 입장에서는 24시간 이내 답변 제공, 상호작용을 통한 답변 제공, 동일한 질의에 대한 표준화된 답변이 제공되어 유용하며, 행정기관 입장에서는 행정서비스에 대한 충분한 피드백을 받을 수 있고, 납세자의 수요를 파악할 수 있으며, 사용자 형태별(대기업, 중소기업, 프리랜서 등) 정보 수집과 질의내용을 통해 가상도우미 툴의 효율성을 높일 수 있고, 행정기관 관계자들에게도 유용한 정보를 제공할 수 있다는 이점을 찾을 수 있다.

4. 우리나라 국세청의 빅데이터 활용 현황

가. 데이터 수집

국세청은 전자세정 시스템인 NTIS를 2015년 신규로 구축하고, 여러 곳에 분산되어 운영되던 국세 관련 데이터와 시스템을 통합하여 운영하고 있다. NTIS가 관리 중인 데이터의 세부 현황에 대해서는 구체적으로 공개되어 있지 않으나, 기본적인 세무신고 자료 외에도 원재료 매입, 재고자산 등 사업 거래내역과 함께 금융정보분석원(FIU)이 제공한 주식 보유현황, 거래 내역 등의 자료도 보유하고 있는 것으로 알려져 있다. 하지만, 미국과 영국의 사례와 같이 아직까지는 음성·텍스트·이미지 등의 비정형 대용량 데이터를 수집하고 분석하고 있지는 않은 것으로 알려져 있다.¹³⁵⁾

135) 『디지털타임스』, 「국세청, 빅데이터센터-조직 신설해 탈세 막아... 과학세정 구현」, 2018.

나. 국세청 빅데이터 센터 현황

국세청은 2019년 6월 빅데이터 센터를 설치하고, 2020년에는 약 104억원의 예산을 빅데이터센터에 편성하였다. 국세청 빅데이터센터는 개인분석, 법인분석, 자산분석, 조사·국조분석, 심층분석팀 등 분석 대상별로 편성한 팀을 포함, 총 8팀 56명으로 구성되어 공통·징세분야분석, 소득·부가·전자세원분석, 빅데이터분석(법인·원천·소비), 자산분석, 조사·국제조사분석, 챗봇개발업무 등의 업무를 수행하고 있다.¹³⁶⁾

국세청 빅데이터센터는 ① 불공정 자본거래를 이용한 변칙 상속·증여 혐의 검증 ② 법인자금 사적사용 등 탈세혐의를 입체적으로 분석·포착 ③ 챗봇 기술을 활용한 부가가치세 신고 도움 서비스 제공 ④ 주택임대소득, 인적용역 사업자 등 맞춤형 도움자료 개발 ⑤ 납세자 실거주지역 분석을 통한 단순 현장확인 업무 감축 등 다섯 개의 파급력이 높은 주제 아래 2019년 기준 총 27개의 분석과제를 수행 중이거나 완료하였다.

〈표 V-3〉 2019년 분석과제 내용

	목 록	내 용
1	외환 수취자료 분석을 통한 탈루혐의 발굴	• 외환 수취자료의 유형별·인별 분석을 통한 탈루혐의 발굴
2	고소득사업자 탈루혐의 분석	• 개인사업자의 신고내역, 자산 증감 및 소득·소비 항목에 대한 변동내역 분석으로 탈루 가능성이 높은 조사대상자 발굴
3	납세자 실거주 지역 분석	• 주택 비과세, 농지대토·8년 자경 감면 검토시 거주요건을 실질적으로 검증하여 부당하게 비과세·감면받은 양도세 추징
4	명의위장 근절을 위한 실사업자 검증 모형	• 계속사업자의 명의위장을 통한 조세회피 행위 사전 차단 및 실사업자를 추출하는 분석모형을 개발하여 명의위장 적발
5	인지세 자진납부를 제고 방안 마련	• 인지세의 납세의식 부족으로 무납부하는 납세자들에게 신고 안내하여 가산세 부담 최소화
6	부당환급 근절을 위한 환급 신고 검증	• 부당환급 자동검증시스템을 구축하여 부당환급 검토시간 단축

1. 10., http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2018011502109960753002(검색일자: 2020. 12. 3).

136) 국세청 홈페이지, 「조직과 기능」, https://www.nts.go.kr/about/about_01_05_view.asp?bidx=T3&sidx=T3S1(검색일자: 2020. 5. 11).

〈표 V-3〉의 계속

	목 록	내 용
7	신용카드 매입세액 부당공제 분석	• 신용카드 매입자료를 신고도움자료로 제공하고 신고내용 확인 등에 활용하여 부당한 매입세액 공제 방지
8	신용카드 위장가맹점 적출의 정교화	• 기존 신용카드 조기경보의 위장가맹점 혐의자 적출률 제고 및 위장가맹 혐의자 분석·현장 확인의 업무 효율화
9	양도세 성실도 평가를 통한 조사대상 선정 과학화	• 정교한 양도세 조사대상 선정을 위해 과학화된 신고 성실도 평가 구현
10	양도소득세 실거래가 검증 기반 구축	• 양도·취득 신고가액을 검증하기 위한 기초자료를 구축하여 양도신고 성실도 항목의 가중치 부여에 활용
11	기획부동산 혐의업체 지능형 경보체계 구축	• 고액의 양도차익을 단기간에 실현하고 폐업하는 기획부동산 업체를 조기에 색출하여 법인세 수시부과 결정하고 확정전 보전압류
12	상속증여세 부당 공제 감면 검증	• 상속·증여에 대한 공제·감면요건을 빅데이터 분석으로 판정
13	사업자등록증 즉시발급 비율 향상을 위한 현장확인 축소	• 사업자등록 현장확인 대상자 선정의 정밀도 향상으로 업무량 감축 및 사업자등록증 즉시 발급으로 납세자의 불편 해소
14	현금 등을 통한 변칙증여 혐의 검증	• 모든 생활비는 부모의 자금으로 사용하고, 본인 소득은 전액 자산취득·부채상환에 사용하는 변칙 증여 혐의 선정
15	이월결손금 부당공제 즉시안내	• 이월결손금 관리를 체계화하여 부당공제를 사전에 차단하고 납세자에게 즉시 안내
16	조합 등 출자자·예탁금 관련 비과세 적정 여부 검증	• 데이터 분석으로 조합원의 실거주 지역을 도출하여 조합 등 출자금·예탁금 비과세의 적정성 검증
17	주택임대소득 신고 사전안내 모형	• '19년 귀속부터 전면 시행되는 주택임대소득 과세에 대비한 임대수입금액 추정 및 정확한 신고안내 대상자 선정
18	고소득 인적용역 사업자 성실신고안내 모형	• 고소득 인적용역 사업자의 신고 성실도를 자동 검증하여 업종별·세부 유형별 사전 상세 안내를 통해 성실신고 유도
19	출자자의 제2차 납세의무 분석·지정 시스템	• 제2차 납세의무자 해당 여부 분석을 자동화하여 체납담당자의 업무량 감축 및 납세의 확장을 통한 조세채권 확보
20	역외탈세 혐의도출을 위한 시각화 분석 시스템	• 수집·조회 등 여러 단계의 수동 업무처리를 거쳐야 하는 역외탈세 혐의도출 업무의 효율성 제고 및 정보 품질 개선
21	상장법인 대주주 변칙 주식거래 분석	• 주권상장법인 대주주의 주식 거래내역을 분석하여 증여세 및 양도소득세 신고 적정 여부 검증
22	외환송금과 원천징수 유의성 분석	• 외환 송금 내역 중 새로운 원천징수 대상 송금코드를 발굴하고 원천징수의무 적정 이행 여부 검증
23	불공정 자본거래를 통한 탈루혐의 검증	• 주주 간 불공정 자본거래 등을 통해 발생한 증여이익을 추출하여 증여세 탈루혐의자 선정

〈표 V-3〉의 계속

	목 록	내 용
24	친인척·경제적 연관관계 등 특수관계인 구축	• 국제업무 수행에 있어 필수적인 특수관계를 신속·정확하게 파악하여 변칙거래·행위 조기 적발 및 직원 업무량 감축
25	업종별 표준이익률 산정을 통한 이전가격 검증모형	• 이전가격 조사를 쉽고 정확하게 실시할 수 있도록 모든 업종에 대한 표준 이익률의 사분위 범위값 등 제공
26	법인자금 사적사용 혐의 분석	• 법인의 대표자 또는 대주주가 업무와 관계없이 법인카드를 개인용으로 사용하고 비용계상한 법인을 추출하여 법인세 추정
27	부가가치세 신고 도움 AI 서비스 제공	• 세법에 익숙하지 않은 영세사업자가 손쉽게 홈택스를 통해 전자신고를 할 수 있도록 AI 시나리오 기반 챗봇 서비스 제공

자료: 나라장터(2018), 「빅데이터시스템 구축 사업 제안요청서」 pp. 73~77 인용

2019년도에 선정된 분석과제 27개 중 2019년 11월부터 ‘사업자등록 즉시 발급 확대’ 과제 등 6개 과제가 시스템에 적재된 상황이고, 11개 과제는 모델 구축을 완료하고 분석결과 적정성을 검증 중이다.¹³⁷⁾ 사업자등록 즉시발급 확대 과제의 경우, 이전에는 사업자등록 신청 및 정정 처리 시 담당 세무서 직원이 납세자의 유형과 사업이력 등의 제반 정보를 고려하여 현장 확인이 필요한지 여부를 개별적으로 판단하였으나, 다년간 축적된 수백만 건의 사업자등록 신청·정정 자료의 빅데이터 분석으로 개발한 사업자등록예측모델을 통해 사업자등록이 거부될 확률을 담당자에게 사전 제공함으로써 현장 확인 대상 여부를 판별하도록 한 사례이다. 이를 통해 현장 확인 사례가 약 40% (3만건) 감소되었고, 또한 2020년 7월부터는 사업자등록 발급기한을 종전 3일에서 2일로 단축해 창업환경도 개선되었다. 이렇게 예측 분석을 활용한 다른 사례로는, 납세자 거래내역의 빅데이터 분석을 통해 장부 작성에 익숙하지 않은 소규모 사업자의 사업 관련 비용을 판별하여 종합소득세 신고 자료의 비용항목을 미리 제공한 바 있다. 그 외에도 납세서비스 업무효율 개선에 빅데이터 분석이 활용된 사례로는 체납 등 반복적인 일선 업무를 효율화하여 근무 직원들의 업무 효율성을 향상시킬 수 있도록 개선한 출자자의 제2차

137) 국회예산정책처(2019), p. 94.

납세의무 판단 자동화, 납세자의 신용카드내역·세금계산서·현금영수증 등을 분석하여 자금경색 여부를 예측한 정보를 세무담당자에게 제공해 납세자에 대한 납부기한을 연장하도록 한 사례 등이 있다.¹³⁸⁾

세원관리 측면에서 빅데이터 분석이 활용된 사례로는, 납세자의 근무지 자료 등 군집분석을 이용하여 자경 농지 양도소득세 감면이나, 가족관계, 주민등록을 이용하여 1세대 1주택 비과세에 대한 요건 충족 여부를 검토한 바 있다. 그 밖에도 그동안 축적된 대규모의 신고 서류를 분석하여 양도소득세 신고 성실도 확인, 특수관계인 간 불공정 자본거래 분석 등 지능적·변칙적 탈세에 대응하고, 세원을 정밀하게 포착·분석할 수 있는 프로젝트 또한 수행 중이다.

5. 디지털 조세행정을 위한 주요국 과세당국의 프로젝트

가. 미국

미국 IRS는 Research Analytics and Applied Statistic(RAAS) 부서에서 데이터 분석과 연구를 수행하고 있다. 2017년 기준 8개의 주제-고객서비스채널 최적화, 입법위임의 영향, 내부 운영절차 최적화, 납세협력관리, 세수보호, 서비스 최적화, 전략과 계획, 납세자와 세무행정-하에 약 500여개의 연구 프로젝트를 수행 중이라고 밝히고 있으나 자세한 목록은 제공하고 있지 않다.¹³⁹⁾ 단, 소득통계과(SOI)의 프로젝트 목록은 2020년 7월 기준으로 제공하고 있으며 대체적으로 소득통계 집계 발표와 관련되어 있다.

138) 국세청 보도자료(2020. 7. 2.), p. 3.

139) U.S. Department of the Treasury(2019).

〈표 V-4〉 미국 IRS 소득통계과 프로젝트 목록

분류	세부 목록
법인세	<ul style="list-style-type: none"> • Corporation Income Tax Returns Complete Report, Publication 16 • Foreign Tax Credit • Foreign-Controlled Domestic • Income Tax Returns Line Item Estimates, Publication 5108 • International Boycott Report • Multi-National Enterprise(Form 8975/8975 Schedule A) Study
소비세	Excise Taxes
개인 (재산세, 증여세, 기타)	<ul style="list-style-type: none"> • Individuals, Complete Report Tabulations, Publication 1304 • Individuals, County Data • Individuals, Estate Tax • Individuals, Foreign Person's Real Property Tax • Individuals, Form W-2 Tabulations • Individuals, Gift Tax • Individuals, High-Income Returns Study • Individuals, Income Tax Percentiles by State • Individuals, Income Tax Percentile Tabulations • Individuals, Individual Retirement Arrangement (IRA) Information • Individuals, Late May Filing Season Statistics • Individuals, Line Item Estimates of Selected Information Returns • Individuals, Metropolitan and Micropolitan Data • Individuals, Mid-July Filing Season Statistics • Individuals, Mid-November Filing Season Statistics • Individuals, Migration Flow Data • Individuals, Noncash Charitable Contributions • Individuals, Nonfarm Sole Proprietorships • Individuals, Return Line Item Estimates, Publication 4801 • Individuals, Returns with Business Attributes • Individuals, State Data • Individuals, Withholding on Foreign Recipients of U.S. Income • Individuals, ZIP Code Data
Data book 발간	<ul style="list-style-type: none"> • Integrated Business Data, Tables 1 and 3 • IRS Data Book, Publication 55B • IRS Research Bulletin, Publication 1500
전망	<ul style="list-style-type: none"> • Projections, Publication 6149 • SOI Bulletin, Fall Issue, Publication 1136 • SOI Bulletin, Spring Issue, Publication 1136 • SOI Bulletin, Summer Issue, Publication 1136 • SOI Bulletin, Winter Issue, Publication 1136
면세 단체	<ul style="list-style-type: none"> • Tax-Exempt Organizations(Except Private Foundations) • Tax-Exempt Organizations(Private Foundations) • Tax-Exempt Organizations, Annual Financial Extracts • Tax-Exempt Organizations, Excise Taxes • Tax-Exempt Organizations, Unrelated Business Income Tax

자료: 미국 국세청, <https://www.irs.gov/downloads/irs-soi>(검색일자: 2020. 8. 18) 재가공

나. 영국

영국 국세청이 추진하고 있는 디지털 전략은 2012년부터 시작한 것으로, 7개의 기술개발을 통해, ① PAYE Online ② Paperless Self Assessment ③ Tax for my Business ④ Agent Online Self Service 등 4개의 디지털 서비스를 제공하는 것이다.¹⁴⁰⁾ 국세청이 목표로 하는 디지털 서비스 4가지를 구체적으로 살펴보면, 우선, PAYE online은 고용주가 온라인으로 국세청에 근로자의 급여보고서를 전송하도록 하는 서비스로, 해당 근로자는 국세청 홈페이지를 통해 원천징수, 학자금대출, 국민보험 체납 여부를 조회할 수 있도록 하였다. 그다음으로 Paperless Self Assessment는 사업자나, 부동산 임대수익, 투자수익, 국외소득 등이 있는 개인이 국세청에 온라인으로 소득신고를 할 수 있도록 한 것이며, 이와 함께 Tax for my Business 또한 중소기업의 세금신고방법을 온라인으로 신고할 수 있도록 하는 서비스이다. 마지막으로, Agent Online Self Service는 온라인 상담서비스 능력을 향상하고, 국세청이 고객에게 정확한 과세정보를 전달하여, 납세자의 정보 미숙으로 인한 세금 탈루를 줄이고 가족과 지인을 대신해 전문적인 세무정보를 제공하도록 하였다. 위의 4가지 디지털서비스 제공을 위해 개발된 7가지 기술은 IDA, iForms, IRBG, Backend integration, Secure digital communication, Output repository, Interactive chat이다. 첫째, IDA(Identity Assurance)는 모든 정부 서비스에서 사용할 수 있는 개인식별번호(ID) 기능을 개발한 것으로, ID허브는 SAML(security assertion markup language) 기준을 토대로 설정되어 기존의 ID 공급자와도 활용할 수 있도록 개발되었다. 둘째, iForm은 클라우드 기반 서비스로서 HTML 기반의 양식을 표준으로 제공하는 기술 개발을 목적으로 하였으며, IRBG(Interactive Rules Based Guidance)는 고객에게 온라

140) 영국 국세청(2012), "Digital Strategy," https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/360216/2012-digital-strategy.pdf(검색일자: 2018. 8. 19).

영국 국세청(2015), "Making Tax Digital," <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20170605162751/https://www.gov.uk/government/publications/making-tax-digital>(검색일자: 2018. 8. 19).

인 서비스를 사용하도록 유도하고 온라인 양식을 채울 수 있는 가이드라인과 맞춤형 정보를 줄 수 있도록 개발되었다. 국세청은 보유하고 있는 IRBG 라이선스를 사용하여 웹 인터페이스에 복잡한 세법을 적용하고 이를 맞춤형 정보 제공으로 구현하는 기능을 개발하였다. 이어서 백엔드 통합기술(Backend integration)은 기존의 국세청 백엔드시스템 데이터와 통합하여 새로운 기술을 사용하도록 한 것이며, 디지털 커뮤니케이션 보안기술(Secure digital communication)은 자체평가(Self assessment) 포털의 일부분으로 개발한 기존의 메시지 기능과, VAT 온라인 등록 기능 등을 기반으로, 고객과의 양방향 커뮤니케이션 보안 방법을 개발한 것이다. Output repository는 PAYE 온라인 서비스의 일부로 국세청은 고객에게 온라인버전의 신고서를 열람할 수 있도록 개발되었으며, 마지막으로 상호작용 채팅 기술(Interactive chat)은 고객 상담을 대화형 채팅을 통해 제공할 수 있도록 개발되었다.

영국 국세청의 최근의 디지털 전략을 살펴보면 2017년 정부 디지털 전략¹⁴¹⁾에 따라 노후화된 프로그램을 교체하는 것 외에도, 부가가치세와 사업소득세 신고를 디지털 신고방식으로 전환(making tax digital)하였으며 또한 2019년부터는 부가세 신고대상 기업에 해당 프로그램을 이용하도록 의무화하였다. 구체적으로는 영국 재무부의 2017년 「Government Transformation Strategy」에서 디지털 전략 프로젝트 중 국세청이 수행하는 과제를 살펴볼 수 있으며, 관련된 주제로는 Columbus, Government gateway transformation, Customs Declaration services, Making Tax digital 등이 있다. 우선, Columbus 사업은 국세청과 계약한 IT 모델인 ASPIRE 시스템에서 더 발전된 모델인 Columbus 모델로 교체하고 안정적으로 운영하기 위한 사업이며, Government gateway transformation 사업은 123개 정부서비스에 신원 조회 및 자격 증명 등의 서비스를 지원하는 사업이다. Customs Declaration Service 사업은 현재 수입 및 수출 화물 통관 처리 서비스(Custom handling of import and export freight service: CHIEF)가 노후화된 시스템인 VME(virtual machine environment)

141) 영국 정부(Cabinet Office)(2013), "Departmental digital strategies," <https://www.gov.uk/government/collections/departmental-digital-strategies>(검색일자: 2020. 8. 19).

를 기반으로 하고 있어, CHIEF 서비스를 새로운 기술로 대체하기 위한 사업으로 요약될 수 있다. 이와 함께 물리적으로 세무서 사업소를 디지털 업무방식에 친화적으로 분산시키는 사업(Building Our future locations programme)을 추진하고 있는데, 이는 국세청 사무실의 90%를 지역별 센터로 분산하는 사업으로 데이터 중심의 유연한 조직이 되기 위해 작업환경을 변화시키고자 함이며, 2019년 기준 5개의 IT 전문센터, 런던에 본사, 7개의 지역 센터로 총 13개 사업소를 운영하는 것을 목표로 하고 있다.¹⁴²⁾

〈표 V-5〉 부처별 디지털전략 프로젝트

프로그램명	관련 부서
Building Our Future Locations Programme	국세청(HMRC)
Columbus (formerly Aspire Replacement Programme)	
Compliance For The Future Programme	
CUSTOMS DECLARATION SERVICES (CDS) Programme	
Government Gateway Transformation	
Making Tax Digital for Business	
Tax-Free Childcare	

자료: 영국 국세청, "Government Transformation Strategy," https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/590199/Government_Transformation_Strategy.pdf(검색일자: 2020. 8. 19), pp. 92~93 재가공
 영국 국세청 홈페이지(2019), "HMRC Government Major Project Portfolio data, September 2018," https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/817561/HMRC_Government_Major_Projects_Portfolio_data_September_2018.csv/preview(검색일자: 2020. 8. 19) 재가공

142) 영국 국세청(2019), "HMRC Government Major Project Portfolio data, September 2018," https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/817561/HMRC_Government_Major_Projects_Portfolio_data_September_2018.csv/preview(검색일자: 2020. 8. 19).
 영국 국세청(2019), "HMRC makes significant progress in its 10-year transformation to become a tax authority fit for the future," <https://www.gov.uk/government/publications/issue-briefing-hmrc-announces-next-step-in-its-ten-year-modernisation-programme/hmrc-makes-significant-progress-in-its-10-year-transformation-to-become-a-tax-authority-fit-for-the-future>(검색일자: 2020. 8. 19).

빅데이터 활용을 위한 Making Tax Digital¹⁴³⁾ 프로젝트는 2017년 「Government Transformation Strategy」의 일환으로 추진된 것으로, 과세대상 기업의 부가가치세와 사업자의 소득세를 프로그램을 통해 신고하도록 하는 사업이다. 이를 위해 2019년 4월부터 국세청은 부가가치세 환급대상 기업에 MTD (making tax digital)에 가입하도록 의무화하였다. 대상 기업은 MTD 소프트웨어를 설치하여 부가세 신고서를 작성하면 국세청에 업로드되고, 추후 환급액이 정산된다. 과세 대상 매출액이 8만 5천파운드 이상인 기업을 대상으로 하며, 2020년 3월 기준 140만개 기업이 MTD에 가입하여 400만건의 부가세 신고서를 제출하였고, 2022년 4월부터는 과세대상 매출액이 8만 5천파운드 미만인 기업도 대상으로 포함할 계획이다.¹⁴⁴⁾ 소득세를 대상으로 한 MTD의 경우 현재 테스트 단계로, 2017년 4월부터 실험에 참가한 임대사업자와 사업자들은 소득신고서를 MTD 소프트웨어를 통해 신고한 바 있다. 기존에는 1년에 한 번 소득신고서를 제출하였지만, 실험에 참가한 사업자들은 분기별로 프로그램을 통해 사업소득과 지출내역을 업로드하도록 하고 있다.

다. 호주

호주 국세청의 디지털 서비스 프로젝트 중 진행 중인 과제는 전자결제시스템, 전자인보이스 발행 등이 있으며, 완료 과제는 클라우드를 통한 국세청과 납세자 간 정보교류 시 개인인증 시스템, 외국인의 호주 금융정보 및 호주인의 외국 금융정보 통합 관리 시스템 등이 있다.¹⁴⁵⁾ 각각의 과제에 대한 개략적인 설명은 <표 V-6>에서 찾아볼 수 있다.

143) 영국 국세청(2020), "Making Tax Digital review," <https://www.gov.uk/government/publications/making-tax-digital-review>(검색일자: 2020. 8. 19).

144) ComputerWeekly.com, HMRC extends Making Tax Digital programme(2020. 7. 21), <https://www.computerweekly.com/news/252486420/HMRC-extends-Making-Tax-Digital-programme>(검색일자: 2020. 8. 19).

145) 호주 국세청, <https://softwaredevelopers.ato.gov.au/Projectsandinitiatives>(검색일자: 2020. 8. 19).

〈표 V-6〉 호주 국세청의 디지털 서비스 프로젝트

프로젝트	내용
결제시스템 보고를 통한 사업거래 (Business transaction through payment system report)	<ul style="list-style-type: none"> 진행 중인 과제 전자결제시스템을 통해 사업거래를 처리하고 거래내용을 보고서로 작성하여 매년 제출해야 하며, 전자결제시스템을 이용한 경우 세금신고서에 미리 입력되도록 함
전자인보이스 (E-invoicing)	<ul style="list-style-type: none"> 진행 중인 과제 구매자의 시스템에서 공급업체의 시스템으로 인보이스를 직접 자동으로 교환하는 기술로, 개방형 네트워크로 운영하여 거주국가에서도 제한이 없도록 함
사업자등록시스템 현대화 (Modernising Business register program)	<ul style="list-style-type: none"> 진행 중인 과제 사업자등록 관리를 개선하고 다른 부처에 산발되어 있는 사업자 등록부를 통합 관리하는 시스템
소규모 고용주가 근로자의 급여 등 신고 절차 간소화 시스템 (single touch payroll)	<ul style="list-style-type: none"> 진행 중인 과제 고용주가 국세청에 근로자의 급여, 원천징수, 연금 등을 신고하는 절차를 간소화하기 위한 시스템으로, 직원 19명 이하의 소규모 고용주도 시스템을 이용하여 보고하도록 개발
과세대상 지불 신고 시스템 (Taxable payments reporting system)	<ul style="list-style-type: none"> 진행 중인 과제 일부 업종에서 거래처를 대신하여 거래처에 지급한 총액을 신고하는 프로그램으로, 주로 건설업, 화물업, IT, 보안관리 업종을 대상으로 함
Rollover standard v3.0	<ul style="list-style-type: none"> 진행 중인 과제 Superstream 표준으로 설계된 연금관리시스템(self managed super fund)을 v.3.0 기준으로 업데이트
클라우드 소프트웨어 인증 (Cloud software authentication and authorisation: CAA)	<ul style="list-style-type: none"> 완료과제 클라우드 소프트웨어 사용자가 개인정보를 국세청과 안전하게 교환할 수 있도록 인증 및 권한 확인 솔루션을 개발함
공통 신고 기준 (Common reporting standard: CRS)	<ul style="list-style-type: none"> 완료과제 외국인의 계좌 거래 정보와 호주인의 외국거래 정보 등을 통합하여 관리하는 시스템으로, 역외 탈세방지를 위한 시스템
국가별 신고 (country by country: CbC)	<ul style="list-style-type: none"> 완료과제 국가 간 포괄적인 정보교류를 통해 탈세를 방지하기 위한 BESP의 action과 관련된 것으로, 호주에 본사를 둔 법인, 외국에 본사를 둔 다국적법인의 정보를 보고
미국 세법에 따라 미국인의 호주금융계정 보고 (Foreign account tax compliance act)	<ul style="list-style-type: none"> 완료과제 미국 세법에 따라, 미국 시민의 호주 금융계좌 정보를 IRS에 보고
디지털상품의 부가가치세 부과 (GST on imported services and digital products)	<ul style="list-style-type: none"> 완료과제 영화, 게임, ebook 등을 다운로드할 때 부가가치세(GST)를 부과

〈표 V-6〉의 계속

프로젝트	내용
1,000달러 이하 수입품에 부가가치세 부과 (GST on low value imported goods)	<ul style="list-style-type: none"> • 완료과제 • 기존엔 GST를 면세해오던 1,000달러 미만의 수입품에 대해서도 GST를 과세
전자신고시스템 교체 (Practitioner lodgement service: PLS)	<ul style="list-style-type: none"> • 완료과제 • 세무전문가를 위한 기존의 전자신고서비스 ELS를 PSL로 대체
정부보조금 지급내역 보고 (reporting of government grants and payments)	<ul style="list-style-type: none"> • 완료과제 • 정부기관이 기업에 지급한 보조금 등을 국세청에 보고하는 시스템
영세사업자 부가가치세 신고 간소화 서비스 (simpler BAS for small business)	<ul style="list-style-type: none"> • 완료과제 • 영세사업자들의 부가가치세 신고 간소화를 위해 기존 9가지의 GST 분류항목을 GST, no GST로 간소화하여 신고
소프트웨어 보증 (Software assurance)	<ul style="list-style-type: none"> • 완료과제 • 소프트웨어 적용 전에 오류를 해결하고 내부점검을 수행하며, 세무전문가 및 소프트웨어 업체 등과 오류를 공유하여 솔루션을 제공
소프트웨어 서비스 확대 사업 (Software service)	<ul style="list-style-type: none"> • 완료과제 • 디지털인프라 구축을 위해 소프트웨어 서비스를 확장하는 사업
연금보고기준 (superstream standard)	<ul style="list-style-type: none"> • 완료과제 • 고용주가 근로자, 과세당국에 연금(super fund) 관련 정보를 표준화된 형식으로 전자보고할 수 있도록 superstream 기준을 설정

자료: 호주 국세청, <https://softwaredevelopers.ato.gov.au/Projectsandinitatives>(검색일자: 2020. 8.19) 재가공

라. 일본

일본 국세청은 2017년 「세무행정의 미래상」 계획을 발표하고, 2019년 기준 진행사항과 개발 중인 서비스 내용을 구체적으로 제시하였다.¹⁴⁶⁾ 2017년에는

146) 일본 국세청(2019), 「稅務行政の将来像」, https://www.nta.go.jp/information/release/kokuzeicho/2017/syouraizou/pdf/syouraizo_r0106.pdf.
 일본 국세청, <https://www.nta.go.jp/information/release/kokuzeicho/2017/syouraizou/index.htm>(검색일자: 2020. 8. 20).
 일본국세청(2017), 「稅務行政の将来像」, <https://www.nta.go.jp/information/release/kokuzeicho/2017/syouraizou/pdf/smart.pdf>(검색일자: 2020. 8. 20).

세무상담을 자동화하고 신고·납부를 디지털화하며, 조사·징수에 AI 활용 목표를 제시하고, 2019년에는 2017년 계획에 따라 개발 중인 서비스와 향후 개발 계획이 있는 서비스를 제시하고 있다. 스마트폰을 통한 전자신고(e-tax), 채팅봇 도입 등의 계획을 발표하였으며, 2020년부터 e-tax, 채팅봇 등을 일부 세목에 대해서 시범 서비스하고 있다. 그중, 2019년 미래상에서 제시되어 개발 중인 서비스 목록은 <표 V-7>과 같으며 이 중 일부는 한정적인 세목이나 제도에 한하여 시범 시행되고 있다.

<표 V-7> 일본 세무행정 미래상의 서비스 개발 계획

분류	상세 내용
세무절차의 디지털화(개인)	스마트폰·태블릿을 통한 전자신고
	연말정산 간소화
	포털을 활용한 확정신고 간소화
세무절차의 디지털화(법인)	법인의 전자신고를 위한 인프라 정비 법인설립과 세무의 온라인 원스톱
세무상담	채팅봇 도입
세무서 창구의 스마트화	QR 코드 등 납부수단 다양화
	데이터 활용으로 세무행정 효율화
정보수집 확대	비거주자 금융계좌정보의 자동교환
	정보조회절차 정비

자료: 일본 국세청(2019), 「税務行政の将来像」, https://www.nta.go.jp/information/release/kokuzeicho/2017/syouraizou/pdf/syouraizo_r0106.pdf#9, 검색일자: 2020. 8. 20) 재가공

각각의 프로젝트를 구체적으로 살펴보면, 우선 2019년 1월부터 스마트폰을 활용한 전자신고를 시행하였으나 모든 세목이 가능한 상황은 아니며, 스마트폰 전자신고를 위해선 세무서를 방문하여 ID를 발급받아야 한다. 연말정산 간소화를 위한 소프트웨어의 경우 2020년 10월 도입 예정이며, 보험료 공제 신고서, 주택용자공제신고서, 부양신고서, 배우자공제신고서를 전자로 작성할 수 있게 할 계획이다. 이를 위해 포털을 통해 확정신고에 필요한 공제 증명서 등을 일괄 입수하여 확정신고서에 자동 입력될 수 있는 방식을 개발 중이다.

법인의 전자신고를 위한 인프라 정비 사업의 경우, 법인의 전자 신고를 위하여 이미지 첨부서류 활용, 전자신고(e-tax) 전송용량 확대, 디스크를 활용한 첨부 서류 제출 방법 확충, 중앙·지방정부 재무제표 대상 일원화, 법인세·지방법인세 중복 서류 제거 등의 세부 사업을 추진하고 있다. 법인설립 절차의 경우, 현재 분산되어 있는 절차를 포털을 통해 한 번에 처리할 수 있게 하고, 사회보험과 세무처리 등을 API를 활용하여 포털에서 일괄 처리할 수 있도록 개발하고 있다. 또한, 2018년부터 법인세에 대해서 전자 신고를 의무화하도록 세법을 개정하여 2020년 4월부터 시행한 바 있으며, 2019년 12월부터는 소득세, 소비세, 증여세의 전자 신고를 시행하고 있다.

채팅봇의 경우, 2020년 1월부터 시범도입하고 있으나, 의료비공제, 주택용 자공제에 한정하여 서비스를 제공하고 있다.¹⁴⁷⁾ 또한, 납부 수단의 다양화 사업을 통해 기존에 인터넷 뱅킹·편의점 납부·직접납부·신용카드 납부 등을 수단으로 활용하였다면, 2018년 1월부터는 QR코드를 이용한 편의점 납부를 도입하였고, 2019년부터는 납부수단을 더욱 다양화하여 현금사용을 줄이도록 할 계획을 추진 중이다.

데이터를 통한 세무행정 효율화를 위해 데이터 관리, 타 부처와의 정보수집 확대, ICT와 AI를 활용한 데이터 중심의 행정, 모바일 단말기를 활용한 외부 행정 등을 추진하고 있으며, 비거주자 금융정보 자동교환을 위해 일본은 2018년부터 매년 4월까지 국내 금융기관으로부터 보고를 받아 9월까지 외국 과세당국에 정보를 제공하고, 외국 과세당국으로부터 자국민의 금융정보를 제공받을 계획이다. 마지막으로, 정보조회절차 정비를 위해 사업자 등을 대상으로 과세당국이 협조 요청을 할 수 있도록 세법을 개정하였고, 악성 세무신고자 파악을 위해 필요한 경우 담보 조치를 수반한 실효적인 형태의 정보조회를 할 수 있도록 세법을 개정한 바 있다.

147) 일본 국세청, <https://www.nta.go.jp/publication/pamph/koho/campaign/r2/Jan/05.htm> &prev=search&pto=aue(검색일자: 2020. 8. 20).

마. 프랑스

프랑스 정부는 공공서비스 혁신을 위해 'Public Action 2022'를 제시하고, 각 부처별로 서비스 개혁을 위한 프로젝트를 진행하고 있다. 2018년부터 5년간 총 7억유로의 기금(Fond de transformation action publique: FTAP)을 조성하였다. 프로젝트의 핵심 목표는 공공서비스를 개선하고 공공지출을 줄이기 위한 프로젝트를 지원하기 위함이며, 특히 디지털 서비스를 기반으로 하는 행정 시스템을 조성하고자 한다. 2018년부터 2020년까지 제4차 프로젝트 신청을 받은 상황이며, 2019년까지 약 76개의 프로젝트가 선정되었다. 해당 프로젝트는 빅데이터와 AI, 조직 내 변화(internal transformation), 혁신적인 통합, 행정절차 간소화 등 4개 분야로 구분되며 2019년 10월 기준 수행하기로 선정된 과제는 <표 V-8>과 같다.¹⁴⁸⁾

<표 V-8> 프랑스 Public Action 2022의 2019년 기준 확정된 프로젝트 목록

분류	목록
빅데이터 및 AI	세무조사 등에 활용하는 조세회피 등 평가 (Ciblage de la fraude et valorisation des requêtes, CFVR)
혁신적 통합	재무데이터 통합(Infocentre des Etablissements Publics Nationaux)
	공공 부문 채납자 정보 통합 및 강제징수(Recouvrement optimisé des créances du secteur public)
행정절차 간소화	머신러닝, 챗봇, API 등 새로운 기술을 활용하여 재정프로세스 최적화 (Améliorations par l'innovation pour les Finances de l'Etat)
	등록증, 운전면허증, 여권 및 신분증 등 챗봇 처리(Chatbot démarches)
	지방세 관리를 위한 건물자산(부동산) 모니터링 시스템 (Dématérialisation des déclarations foncières des propriétés bâties)
	세무감사정보 통합 시스템 (PILAT: Refonte des systèmes d'information du contrôle fiscal)

자료: 프랑스 정부, <https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/fonds-pour-la-transformation-de-laction-publique/les-projets-laureats-du-ftap>(검색일자: 2020. 8. 20) 재가공

148) 프랑스 정부, <https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/fonds-pour-la-transformation-de-laction-publique/les-projets-laureats-du-ftap>(검색일자: 2020. 8. 20).

프로젝트 중 세무행정과 관련된 것으로는 조세회피 여부 평가, 재무데이터 통합, 공공부문 체납자 정보 통합, 머신러닝·챗봇 등을 활용한 재정프로세스 개발, 등록증·운전면허증·신분증 챗봇 처리, 지방세를 위한 부동산정보 모니터링, 세무감사를 위한 정보 통합시스템 구축 등을 꼽을 수 있다.

바. 독일

독일 정부는 부처 간 합동과제로 2018년 디지털행정¹⁴⁹⁾을 위한 과제를 5개 분야—디지털 역량, 인프라, 디지털혁신, 디지털 사회, 행정의 현대화—로 제시하고, 세무행정과 관련된 과제는 〈표 V-9〉와 같이 행정의 현대화 과제로 추진하였다. 행정의 현대화 부문은 행정서비스의 디지털화를 주요 내용으로 하며, 세무행정과 관련해서는 가족정책(부모수당, 아동수당 등)과 관련된 복지 혜택을 온라인으로 신청하거나, 세금신고서를 전자로 제출하거나, 기존 과세당국의 정보가 세금신고서에 자동 기입되어 신고 절차를 더욱 간편하게 하는 등을 내용으로 한다. 디지털 행정을 위한 그 외의 과제들로는 우선 디지털 역량 분야에서는 주로 학생·여성·노인·직업 교육과 관련된 사업을, 인프라 부문은 통신장비나 보안장비 투자와 관련된 사업을 내용으로 하고 있다. 디지털 혁신 부문은 농업·의료 등 부문의 디지털화나 개도국 발전 및 디지털 스타트업 기업 지원 등을 내용으로 하고 있으며, 디지털 사회는 인공지능·빅데이터·사물인터넷 등으로 달라지는 사회에 적용할 법적, 윤리적 규정 등을 제정하기 위한 사업을 주요 내용으로 다루고 있다.

149) 독일 정부(2018), "Digitalisierung gestalten," pp. 122~154, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Digitalisierung/2018-11-15-Digitalisierung-gestalten.pdf?__blob=publicationFile&v=2(검색일자: 2020. 8. 21).

〈표 V-9〉 독일 정부의 디지털 행정을 위한 과제

분야	사업명
행정의 현대화 중 세무행정 관련 과제	<ul style="list-style-type: none"> • 연방 및 지자체 행정서비스 디지털화 • 모든 행정서비스를 디지털 방식으로 제공하도록 디지털 행정 서비스 확장 • 결제플랫폼 개발 • 행정 부처 간 IT 지원 • 행정서비스 전사적 관리 및 통합 플랫폼(그룹웨어) • 디지털 행정을 위한 인력 교육 및 채용 • 부모수당(EltersgeldDigital) 개발: 온라인으로 부모수당 등 지원 • BAföG-Online: 세무정보 등 개인 식별을 위한 기술 개발 • 가족정책 디지털화(부모수당 온라인 제공, 아동수당 온라인 제공 플랫폼 개발) • 재무관리의 디지털화(기존 과세당국의 기록된 정보가 세금신고서에 자동 기입 되는 등 세무행정 간편화) • 관세청의 소비세 운송세 집행 현대화(기업의 세금통지·세금감면신청서를 온라인으로 수행) • 관세청 시민 및 기업 포털(관세청 온라인 서비스 확장)

자료: 독일 정부(2018), "Digitalisierung gestalten," https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Digitalisierung/2018-11-15-Digitalisierung-gestalten.pdf?__blob=publicationFile&v=2(검색일자: 2020. 8. 21) 재가공

6. 빅데이터 시대의 개인정보 보호 관련 쟁점

빅데이터 조세행정과 관련된 개인정보 보호 관련 쟁점은 과세당국이 비정형 자료 등을 비롯하여 납세자 정보를 개인의 동의 없이 광범위하게 수집하는 것으로 요약될 수 있다. 납세자의 사전 동의가 없거나, 인지하지 못한 상태에서 과세당국이 암암리에 납세자의 인터넷 활동 정보를 수집하는 등 개인정보 보호의 권리가 심각하게 훼손될 가능성이 있기 때문이다. 개인의 상당수는 인터넷 공간에 공유하거나 게시한 자료가 과세당국의 정보수집 대상에 포함될 것이라는 것을 충분히 인지하지 못한 채 사회관계망 서비스를 사용하고 있으며, 실제로 미국의 IRS는 개인의 소셜미디어 정보가 자료수집 대상에 포함될 수 있음을 공식적으로 인정하거나 개인 인터넷 자료의 수집대상을 구체적으로 공표하고 있지 않다.

이는 인터넷상에서 다양한 형태로 공개되어 있는 개인정보 사용에 대해 개인정보 보호에 관한 법규 적용이 불완전한 것에 일차적으로 기인한다. 우선,

개인정보 보호 관련 법령이 급변하는 4차 산업사회의 다양한 정보거래 현상들을 하나하나 파악하여 적절하게 규율하는 데 한계가 존재하며, 또한 현행 법령 내에도 예외 규정이 존재하여 법적 불확실성이 가중되고 있는 것이 현실이다. 예를 들어, 미국의 경우 세법 규정¹⁵⁰⁾상 과세당국이 제3자로부터 정보를 수집하기 위해서는 이를 사전에 해당 납세자에게 통보해야 하지만, 익명으로 처리된 불특정 다수의 납세 자료의 빅데이터 분석을 활용하여 세무조사 대상을 선별하거나 체납관리를 하는 경우 등에 대해서도 해당 규정을 적용할 수 있을지는 확실치 않다.

또한 납세자 데이터 분석 기술이 고도화되면서 일부 특정 집단이 근거 없는 차별적 제재를 받을 가능성 또한 상존하는 점 또한 빅데이터 시대의 개인정보 보호와 관련된 주요 쟁점 중 하나로 고려될 수 있다. 예를 들어, 군집분석을 비롯한 상당수의 빅데이터 분석 알고리즘은 특정 사건이나 행위 간의 상관관계를 통계적으로 파악하여, 조세탈루 가능성이 높은 특정 집단을 판별하는데, 이는 실제 인과관계를 반영하지 않은 결과일 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 예컨대 의료비 지출이 높을수록 특정 소득공제 항목의 비중이 높아지는데, 어떤 특성을 공유하는 집단에서 의료비 지출이 과도하게 높게 나타난다면, 실제 의료비 지출과는 상관없이 해당 특성을 보이는 집단에 대한 세무조사 가능성이 높아지기 때문이다. 이렇게 빅데이터 분석을 통한 세무조사 대상 선별이 차별적 대우에 해당하는지에 대한 논란의 여지가 상존하며, 또한 데이터가 부정확한 원시 자료일 경우, 부적절한 세무조사 대상 선정의 위험성은 더욱 더 증가한다고 볼 수 있다.

이에 대응하기 위한 우리나라의 개인정보 보호 현황을 살펴보면, 우리나라의 「개인정보보호법」은 FTA의 체결로 국가 상호 간 개인정보의 교류가 증대될 것으로 예상되면서 국제 수준의 개인정보보호체제를 마련할 필요가 있다는 공감대가 형성되고, 또한 주요 국가에서 개인정보 보호법이 제정되어 시행되면서, 점차 적절한 보호수준을 갖춘 국가에만 개인정보 이전을 허용하는 방향으로 관련 법들이 제·개정되는 과정에서 마련되었다.¹⁵¹⁾ 17대

150) Section 7602 of the Internal Revenue Code.

국회에서 의원발의된 이후 2008년 11월 정부안으로 국회에 제출된 「개인정보보호법(안)」이 2011년 3월 11일 본회의에서 의결되어 9월 30일부터 시행되었다. 주요 내용으로는, 개인정보란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보로 정의하며, 해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것도 개인정보에 포함된다. 「개인정보보호법」 및 이와 관련된 법에서 정하는 개인정보의 범위는 1등급부터 3등급까지 정하고 있으며, 1등급 정보는 그 자체로 개인의 식별이 가능하거나 매우 민감한 개인정보 또는 관련 법령에 따라 처리가 엄격하게 제한된 개인정보를, 2등급 정보는 조합되면 명확히 개인 식별이 가능한 정보를, 마지막으로 3등급 정보는 개인 식별정보와 조합되면 부가적인 정보를 제공하는 간접개인정보를 의미한다.

〈표 V-10〉 개인정보의 범위

등급	분류	대상 개인정보
1등급	고유식별정보	<ul style="list-style-type: none"> 주민등록번호, 여권번호, 운전면허번호, 외국인등록번호 ※ 「개인정보보호법」 제24조 및 동법 시행령 제19조
	민감정보	<ul style="list-style-type: none"> 사상, 신념, 노동조합, 정당의 가입, 탈퇴, 정치적 견해, 병력, 신체적 정신적 장애, 성적취향, 유전자검사정보, 범죄경력정보 등 사생활을 현저하게 침해할 수 있는 정보 ※ 「개인정보보호법」 제23조 및 동법 시행령 제18조
	인증정보	<ul style="list-style-type: none"> 비밀번호, 바이오정보(홍채, 지문, 정맥 등) ※ 「개인정보의 안정성 확보조치 기준 고시」 제7조
1등급	신용정보/금융정보	<ul style="list-style-type: none"> 신용정보, 신용카드정보, 계좌번호 등 ※ 「신용정보법」 제2조, 제19조 및 동법 시행령 제2조, 제16조, 제21조, 별표2 등 ※ 「정보통신망법」 시행령 제15조제4항제2호 및 관련고시 제6조제2항
	의료정보	<ul style="list-style-type: none"> 건강상태, 진료기록 등 ※ 「의료법」 제22조, 제23조 및 동법 시행규칙 제14조 등
	위치정보	<ul style="list-style-type: none"> 개인 위치정보 등 ※ 「위치정보의 보호 및 이용에 관한 법률」 제2조, 제16조 등
2등급	개인식별정보	<ul style="list-style-type: none"> 이름, 주소, 전화번호, 핸드폰번호, 이메일주소, 생년월일, 성별 등
	개인관련정보	<ul style="list-style-type: none"> 학력, 직업, 키, 몸무게, 혼인여부, 가족상황, 취미 등

151) 박정섭 외(2016), p. 24; 개인정보보호 포털, <https://www.privacy.go.kr>(검색일자: 2020. 4. 14).

〈표 V-10〉의 계속

등급	분류	대상 개인정보
3등급	자동생성정보	• IP주소, MAC주소, 사이트방문기록, 쿠키 등
	가공정보	• 통계성 정보, 가입자 성향 등
	제한적본인식별정보	• 회원번호, 사번, 내부용 개인식별번호 등

자료: 개인정보보호 포털, 「2019년 7차 개인정보보호 전문교육자료」, p. 27 인용

「개인정보보호법」의 중요 조항은 보호범위, 보호의무 적용대상 및 정보, 영상정보처리기기 규제, 개인정보유출 통지 등 여섯 가지로 구성되어 있으며,¹⁵²⁾ 주민번호 등 고유식별정보는 원칙적 처리 금지, 개인정보 유출 통지 및 신고제 도입 등의 내용을 포함하고 있다.

최근의 제도 변화 내용 중 주목할 만한 점은, 4차 산업혁명에 따른 데이터 활용을 위해 가명처리 데이터를 사용할 수 있도록 2020년 「개인정보보호법」이 완료된 점이다.¹⁵³⁾ 4차 산업혁명 시대를 맞아 신산업 육성을 위해 데이터 활용이 긴요해짐에 따라, 개인의 동의 없이 관련 연구, 통계작성 등의 목적으로 가명정보를 이용할 수 있는 근거가 마련되었다. 구체적으로 「신용정보법」은 4차 산업혁명에 따라, 빅데이터 활용의 법적 근거를 마련하고, 이에 발생할 수 있는 부작용 방지를 위한 안전장치를 정비하였다. 구체적으로는, 가명정보에 대해서 개인의 동의 없이 활용할 수 있으며, 분석과정에서 개인 식별이 가능해진 경우에는, 해당 정보를 즉시 삭제해야 하며, 과세당국이나 연구자가 가명정보를 통해 개인을 고의적으로 특정하고자 하는 경우에는 처벌대상이 되도록 하였다. 이와 같이 가명정보에서 개인을 특정할 수 있는

152) 개인정보보호 포털, <https://www.privacy.go.kr>(검색일자: 2020. 4. 14).

153) 국가법령정보센터, 「개인정보보호법」, “제정·개정이유,” <http://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=011357&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all#AJAX>(검색일자: 2020. 4. 14). 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, “제정·개정이유,” <http://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=000030&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>(검색일자: 2020. 4. 14). 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」, “제정·개정이유,” <http://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=001540&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>(검색일자: 2020. 4. 14).

정보의 판단 기준이 신설되었지만, 앞서 논의한 빅데이터 조세행정과 관련된 개인정보 보호 관련 쟁점에 대한 근본적인 해결방안이 되기에는 충분치 못한 것으로 판단된다. 특히, 소셜미디어 등에 올라온 비정형 개인정보의 공공목적의 활용에 관해서는 구체적인 제재 사항을 다루고 있지 않은 점 또한, 개인정보 보호와 관련된 법적 논란의 여지가 있다.

7. 빅데이터와 정책 효율성 제고

4차 산업혁명이 기본적으로 의미하는 디지털 경제로의 전환은 수많은 자료들의 축적을 동반한다. 동시에 실제 거래에 기반한 디지털 자료는 그 신뢰성도 높다. 조세정책적 측면에서 이러한 신뢰성 있는 많은 데이터의 수집은 중요한 의미를 지닐 수 있다. 개인 또는 가구의 소득 및 재산, 소비 관련 자료 수집의 범위와 정확성이 크게 개선될 수 있기 때문이다. 또한 기업들의 소득 및 비용구조에 대한 정확성도 높일 수 있다. 이러한 자료들은 신용카드 회사, 플랫폼과 같은 거래중개자 등 제3자를 통해 수집될 수도 있지만, 거래당사자인 소비자와 공급자를 통해 직접 수집될 수도 있다. 물론 이러한 과세 관련 정보의 수집을 위해서는 개인정보 관련한 사회적 공감대와 함께 세무당국의 적극적 노력이 뒷받침되어야 한다. 특히 민간 플랫폼 등 제3자를 통한 거래자료 확보를 위해서는 플랫폼에 대한 자료협조 의무의 부과 등 세무행정적 노력이 필요하다.

먼저 소규모 법인 관련 조세정책에서 거래관계에 기반한 빅데이터의 구축은 법인과세의 순응성과 비용구조에 대한 신뢰성을 높일 것이다. 구체적으로 현재 정부는 홈택스 법인세 신고도움서비스를 활용하여 업종별·법인별 분석결과를 제공하여 납세순응도를 높이고 있다. 2020년의 경우 40개 항목에 대한 정보를 23만개 법인에 대해 제공하고 있다. 예를 들면 소규모 법인에 주로 발생하는 사례, 가족인건비 계상, 신용카드 사적사용 혐의, 상품권 구입액 안내 등에 대해 사전안내를 시행하고 있다. 이러한 법인의 수입 및 비용 관련 신뢰성 높은 빅데이터 구축 및 활용은 납세자 순응에 크게 기여할 것이다. 법인 및 지배주주 등의 경제적 활동에 대한 광범위한 데이터를

구축함으로써 지하경제 규모의 축소, 법인을 통한 사익편취 등의 개선에 크게 기여할 것이다. 또한 법인 비용에 대한 다양한 정보 확보를 통해 사익편취 등에 대한 모니터링이 강화됨에 따라 법인세의 기능이 당초의 소득세 보완적인 예납적 원천징수로 축소되어 운용될 수 있다. 다양한 자료가 제공되는 환경에서 주주 개인단계의 소득에서 완전한 소득과세가 가능하기 때문이다. 법인세 부과로 인한 효율비용 문제의 축소가 가능하게 된다.

〈표 V-11〉 2020년 홈택스 법인세 신고도움서비스

1. 법인별 유의사항

안내사항	안내내용
특정한 항목의 신용카드 사용금액이 있는 법인이 신고 시 유의할 사항	법인의 신용카드 사용액 중 세무조사나 신고내용 확인 시 업무와 관련성이 없어 추정되는 주요 유형은 아래와 같습니다. 2019년 귀 법인의 신용카드 결제 내역 중 이와 같은 유형에 해당하는 금액을 알려드리니 업무 관련 여부를 검토하여 신고하시기 바랍니다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 신변잡화 구입 추정액: 4백만원 2. 가정용품 구입 추정액: 1백만원 3. 업무무관업소 이용 추정액: 42백만원 4. 개인적 치료 추정 비용: 1백만원
특수관계인에 대한 대여금이 있는 법인이 신고 시 유의할 사항	특수관계인에게 금전 등을 대여하고 적정이율보다 낮은 이율의 이자(무상 포함)를 받는 경우 그 차액에 대한 인정이자와 관련 차입금 이자를 세무조정하여야 하므로 신고 시 유의하시기 바랍니다.
지출증명서류를 과소수취한 것으로 보이는 법인이 신고 시 유의할 사항	'18사업연도 손익계산서와 원가명세서의 증빙수취 대상 계정과목 금액과 귀 법인이 제출한 정규증빙 수취금액의 차이 발생 금액을 알려드리니 확인하여 신고하시기 바랍니다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 수취대상금액(①): 170,865백만원 2. 증빙수취금액(②): 78,292백만원 3. 차이금액(①-②): 92,573백만원 4. 증빙수취비율(②/①): 45.8%

자료: 국세청 보도자료(2020. 2. 26.), p.6 인용

소규모 개인사업자에게 적용되는 업종별 기준경비율·단순경비율 체계에도 큰 변화가 예상된다. 동 제도는 소규모 개인사업자의 장부작성 및 증빙보관 의무 등의 완화를 위해 운영하고 있는 추계과세제도로 실제 비용구조와는 차이가 있을 수 있다. 즉, 소규모사업자의 경우 납세협력비용 축소를 위해 정확한 사업비용 산출 및 검증을 위한 장부작성 및 증빙보관 의무를

부과하지 않고 있다. 이에 따라 소규모 사업자의 실제 소득은 장부 작성으로 검증이 가능한 일정규모 이상 동일업종의 평균적인 비용구조를 적용하여 소득을 추계하여 과세하고 있다. 그러나 디지털 플랫폼 등의 활성화로 거래자료의 수집 가능성이 높아지고, 소비자의 지출방식 역시 기존의 신용카드를 넘어 다양한 디지털 수단을 활용하고 있어 매출 및 비용수준에 정보 접근성이 개선되고 있다. 이러한 변화는 수입 및 비용 산정에 대한 업종별 추계과세의 필요성을 낮추고 개인사업자별 과세 가능성을 높이게 된다. 즉, 개선된 데이터 수집환경과 정확성 향상으로, 업종 평균적 접근의 필요성은 낮아지고 개인별로 차별화된 과세제도 적용이 가능해질 수 있다.

개인 및 가구에 대한 소득과약 능력도 크게 개선될 것이다, 4차 산업혁명의 진전은 대부분 거래의 디지털화, 플랫폼화를 유발하고 이는 모든 거래정보가 거래당사자뿐만 아니라 중간 매개체인 제3자를 통해 접근 가능하고 그 정확성이 높다는 것을 의미하기 때문이다. 고용주가 있는 경우에는 고용주를 통해, 플랫폼 종사자 및 이용자는 플랫폼을 통해, 개인사업자의 경우 신용카드사와 거래상대방 등의 자료를 통해 소득과약이 개선될 수 있다. 오랜 기간 소득과약의 핵심과제였던 사업소득의 불투명성은 플랫폼 등 거래양태의 급격한 변화로 인해 제3자를 통해 그 투명성이 획기적으로 높아질 수 있다. 또한 경제활동의 디지털화는 많은 정보를 생산함과 동시에 정보의 보관 및 처리 등에 대한 비용도 크게 낮추고 있다. 정보 수집 및 처리 비용의 하락은 소득 및 소비와 관련한 광범위한 자료의 수집 및 분석을 가능토록 해 과세당국의 납세자 소득과약 능력을 더욱 높일 것이다.

소비 관련 과세의 경우, 개인의 소비자료에 대한 접근성이 개선됨에 따라 누진적 관점의 소비세제 운용 가능성도 높아지게 된다. 즉, 개인의 소비 수준에 대한 과약이 가능해짐에 따라 소비세 부담 역시 소비 수준에 따라 누진적으로 증가하도록 디자인할 수 있다. 소득획득의 궁극적 목적이 소비활동을 통한 효용획득이라는 관점에서 소득과세를 보완할 수 있기 때문이다. 기존 누진적 소득과세가 갖는 한계점인 일생주기 관점의 과세형평성 미흡, 시점간 소비이동, 즉 저축 결정에 대한 왜곡 등을 완화할 수 있는 장점이 있다.

디지털화에 따라 소비자자료의 개인화가 급속히 진행되기 때문에 실제 개인의 능력에 대한 과세를 달성할 수 있기 때문이다. 현재 국민연금 등 공적연금에서 취하고 있는 EET(Exempt-Exempt-Tax) 과세방식¹⁵⁴⁾은 저축과세가 갖는 시점 간 중립성을 확보하기 위한 일종의 소비시점에 가까운 소득과세제도이다. 소비과세에 대한 신뢰성 제고는 과세제도의 효율성 제고에 기여하게 된다.

〈표 V-12〉 디지털 데이터 및 빅데이터 활용의 방향

분야	환경변화	세제 영향
소득세	<ul style="list-style-type: none"> • 고용주, 플랫폼 운영자, 금융기관, 거래 상대방 등을 통한 정확하고 풍부한 디지털 자료 획득 • 과세 관련 자료 수집 및 가공 비용 감소 	<ul style="list-style-type: none"> • 기준경비율·단순경비율 등 추계과세제도 불필요 • 다양한 자본소득 파악을 통한 소득과세 기능 제고
법인세		<ul style="list-style-type: none"> • 법인 매출, 비용구조, 시적 전용 분석을 통한 납세 순응성 제고 • 소득세 예납적 원천징수로 기능 축소됨에 따라 효율비용 문제 축소 가능
소비세		<ul style="list-style-type: none"> • 개인 소비자자료에 접근성이 강화되어 누진적 소비 과세 가능성 상승 • 소비과세 역할 강화로 효율성 제고 가능

자료: 저자 작성

154) 즉, 저축시점에서 소득세 비과세(Exempt), 운용기간 동안 비과세(Exempt), 연금수급시점, 즉 소비시점에서 과세(Tax)하는 방식.

VI. 4차 산업혁명과 재원조달정책

1. 재원조달 구조의 변화

4차 산업혁명이 재원조달 구조에 미치는 영향은 앞서 살펴본 바와 같이 일자리 규모의 변화, 개인소득 격차의 확대, 사회보험제도의 지속가능성 위협, 법인세원의 확보 어려움 등을 들 수 있다.

일자리 규모의 변화는 기술발전의 속도 변화 폭에 따라 크게 달라질 수 있다. 단기적으로 기술발전은 대체효과를 통해 일자리 규모의 감소를 가져올 수 있다. 새로운 상품 및 서비스 생산을 기반으로 하는 보완효과는 노동 수요를 늘리는 효과를 지니지만 그 시기와 규모는 불확실한 실정이다. 이러한 일자리 규모 변화는 노동소득 세입 수준에 영향을 미칠 것이다. 누진적으로 설계된 소득세제의 특성을 감안하면, 중상위 소득자의 규모 변화가 실질적 의미를 지니게 된다. 전병목 외(2017)¹⁵⁵⁾는 대체효과에 따른 저소득근로자 수가 상당부분 감소하더라도, 기술혁신을 주도하는 고소득자의 증가로 소득세입은 오히려 증가할 수 있음을 보였다. 이는 누진적 소득세제로 인해 소득세입의 비중이 높은 고소득자 숫자의 변화가 더 중요함을 의미한다. 2018년 귀속 연말정산자들의 인원 및 소득분포를 살펴보면 총급여액 5천만원 이하자가 전체 신고자의 63.4%를 차지하고 있으나 소득세 결정세액 비중은 9.2%에 불과하다. 즉 4차 산업혁명으로 인한 일자리 대체효과가 중하위소득자를 중심으로 나타난다면 일자리 숫자의 하락규모에 비해 소득세입의 하락 규모는 미미할 수 있다.

155) 전병목 외(2017), 『중장기 조세정책 운용계획 수립사업』, 한국조세재정연구원.

〈표 VI-1〉 근로소득 연말정산자의 소득 수준별 분포(2018년)

(단위: 천명, 십억원, %)

총급여액	연말정산자				결정세액	
	인원	비중	총급여	비중	세액	비중
1천만원 이하	2,978	13.2	14,474	2.1	0.1	0.0
3천만원 이하	7,281	32.4	147,365	21.9	584.5	1.5
5천만원 이하	3,993	17.8	154,712	23.0	2926.8	7.6
8천만원 이하	6,638	29.5	162,540	24.1	7802.5	20.4
1억원 이하	804	3.6	71,151	10.6	5787.3	15.1
1억원 초과	802	3.6	123,298	18.3	21206.6	55.4
합계	22,496	100.0	673,540	100.0	38307.8	100.0

자료: 국세청(2019a), 『2019 국세통계연보』, 4-2-4. 근로소득 연말정산 신고현황Ⅳ를 바탕으로 가공 작성

반면 사회보험제도 관점에서는 상당한 충격이 예상된다. 현재 사회보험제도는 주로 근로소득을 기준으로 비례세율로 부과되고 있으며 동시에 기여금 납부의 소득상한도 정해진 경우가 많다. 소득에 대해 비례세율로 기여금을 부과하는 것은 사회보험이 보장하는 사회적 위험이 소득 수준에 따라 큰 차이가 없기 때문이다. 사회보험으로 운영되는 대표적 제도인 공적연금, 건강보험, 고용보험 등이 보장하는 노령, 건강, 실업 위험에 대한 기여금은 소득의 일정 비율로 규정하고 있다. 동시에 기여금 부과소득의 상한도 규정함으로써 보험급여와의 형평을 꾀하고 있다. 즉, 각 사회보험이 보장하는 혜택이 기여금과 연계가 약하거나 거의 없기 때문에 기여금의 한도를 정하고 있다. 예를 들어 국민연금은 기여금과 연금급여, 즉 개인소득과 연금급여가 연계되어 있으나 소득재분배 기능으로 인해 그 정도가 약화되어 있다. 건강보험의 경우, 기여금과 관계없이 질병이 발생했을 때 의료서비스를 제공받기 때문에 기여금의 상한을 정하고 있다.

이러한 사회보험의 기여금 구조는 4차 산업혁명이 야기할 수 있는 고용구조 변화에 의해 수입기반이 크게 훼손될 수 있다. 고용구조적 측면에서는 자영업자 비중 확대 및 소득격차 확대가 예상되기 때문이다. 플랫폼 기업의 활성화는 개인 자영업자들의 시장참여를 늘리는 효과가 있지만, 이들의 소득 수준은 참여자 간 경쟁효과로 인해 낮은 수준에 머무르게 될 것이기 때

문이다. 4차 산업혁명의 주도자, 즉 고능력 근로자들의 소득은 지속적으로 높아질 것이기 때문에 상위 소득격차는 더욱 커지게 될 것이다. 이러한 고용구조 변화는 현재와 같은 사회보험 기여금 부담구조하에서 기여금 수입을 크게 낮추는 효과가 있다. 저소득자의 비중 증가는 비례세율로 부과되는 기여금 수입을 낮추지만 고소득 근로자 증가는 소득 상한 등의 영향으로 세입증가가 제한적이다. 임금구조상 저소득자 증가규모가 고소득자 증가규모보다 크게 나타날 가능성이 높은 것도 수입 감소 요인이다.

〈표 VI-2〉 사회보험료 효율과 소득상한(2020. 1. 현재)

구분	국민연금	건강보험	고용보험(실업보험)
부과 효율	근로자: 4.5% 고용주: 4.5%	근로자: 3.335% 고용주: 3.335%	근로자: 0.8% 고용주: 0.8%
소득상한	486만원/월	9,961.5만원/월	없음
조정방식	과거 3년간 전체가입자 평균소득월액 증가율	전전년도 직장 평균 보수월액 보험료의 30배	-
비고	보험료 적용 상한소득 규정 급여는 소득연계	보험료 상한 규정 급여는 동일	소득대체율 60% 및 급여 상한(6.6만원/일)

자료: 국민건강보험공단 사이버민원센터, <https://minwon.nhis.or.kr/retrieveMinwonMain.xx>(검색일자: 2020. 6. 11)
국민연금공단, https://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_03_01.jsp(검색일자: 2020. 6. 11)
한국고용보험 홈페이지, <https://www.ei.go.kr/ei/eth/eg/ei/eiEminsr/retrieveE0102Info.do>(검색일자: 2020. 6. 11)
안중석·전병목(2020), p. 24에서 재인용

또 다른 수입 감소 요인은 근로자들의 자영업 전환이다. 플랫폼 기업의 활성화는 자영업자로서 플랫폼을 통해 활동하는 자영소득자를 늘리게 된다. 반면 이들과 경쟁하는 기업들은 경쟁이 치열한 저부가가치 영역보다는 고부가가치 영역으로 그 활동범위를 축소하고 고용 수준 역시 이에 부합하는 수준으로 조정하게 된다. 이러한 종사상지위 변화는 근로자-고용주 관계를 기반으로 운영중인 사회보험의 수입을 낮출 것이다. 근로자의 경우, 사회보험 효율을 고용주와 50%씩 분담하는 구조지만 자영업자는 고용주가 없기 때문이다. 원칙적으로 자영업자는 전체 사회보험료를 혼자서 부담해야 하는데 이 경우 사회보험 가입을 회피할 유인이 높다. 이러한 가입회피 유인을 줄이기 위해 근로자와 같은 효율을 부과할 수도 있지만 수입이 크게 감소하게 된다.

또한 동일한 수입 수준이라도 자영업자의 사회보험부과 기준 소득이 근로자보다 낮아질 가능성이 높다. 자영업자의 경우, 수입금액에서 사업활동 비용을 공제한 금액이 부과기준이 되지만 근로자의 경우 근로활동을 위한 비용을 공제하기 전인 급여 전체가 사회보험료 부과기준이 되기 때문이다.

법인세원의 확보 어려움도 전반적인 재정상황을 어렵게 하는 요인이 될 것이다. 경제활동의 디지털화로 인해 국가 간 거래의 장벽이 크게 낮아짐에 따라 플랫폼에 기반한 국제적 기업의 활동이 크게 증가하고 있다. 원거리 또는 다른 국가에 거주하는 소비자에 대한 접근성이 과거에 비해 쉬워졌기 때문이다. 즉, 해당 지역에 물리적 실체를 두지 않고서도 플랫폼을 통한 거래가 손쉽게 이루어지기 때문이다. 이러한 거래형태 변화는 플랫폼을 운영하는 법인 소재지 또는 법인세 납부지로의 법인세원 이동을 촉진하게 된다. 법인세원이 플랫폼 기업의 위치선택 전략에 따라 이동하므로, 이러한 기업의 위치선택 전략에 포함되지 않은 국가들의 법인세원이 줄어들게 된다. 특히 플랫폼 관련 업종은 네트워크 외부성 등으로 인해 독점적 기업이 지배하고 있다. 많은 가입자를 거느린 네트워크는 참여자의 거래비용을 낮추어 주어 더욱 더 많은 시장참여자를 유인하게 되며 이는 다시 플랫폼의 시장 경쟁력을 높이는 유인이 되기 때문이다. 독점적 기업이 지배하는 플랫폼 시장의 확장은 법인세원 역시 플랫폼이 위치한 특정 국가 중심으로 이동시키게 된다. 실질적인 소비가 자국 내에서 일어남에도 불구하고 이에 대한 법인과세를 시행하지 못하는 다수 국가들은 과세권을 확보하기 위해 노력할 것이다. 그러나 이러한 노력은 플랫폼 기업 소재 국가와의 이해상충으로 인해 국제적 협상이 필요하다. 현재 OECD를 중심으로 국제적 규범을 도출하기 위한 노력을 진행하고 있으나 이미 법인세원을 많이 확보한 미국 등과의 이해 조정에 어려움을 겪고 있다.

이러한 법인세원의 이동은 우리나라 법인세원 확보에도 어려움을 야기할 것이다. 이미 세계적 플랫폼과 경쟁관계에 있는 여행서비스업, 극장 및 유선 방송업 등의 법인세원은 국내 오프라인 사업의 위축 또는 성장률 하락과 함께 예상보다 줄어들 것이다. 이러한 부정적 영향은 플랫폼 사업의 영역이 넓어

질수록 더 크게 나타날 것이다. 그러나 이러한 세원 이동에 대한 대응방법은 제한적이다. 국제적 과세기준을 재정립하는 것은 이해당사국들의 동의가 필수적이거나, 국제조세기준으로 피해를 입을 미국의 반대가 완강하기 때문이다. 장기적으로 우리나라에서 세계적 플랫폼 기업이 성장하지 않는다면 법인세원의 손실은 피하기 어려울 것으로 보인다. 국내에서 세계적 플랫폼 기업이 나타나더라도 모든 소득이 우리나라로 돌아올지는 해당 기업의 위치선정 전략에 따라 변할 가능성이 높다. 결국 대부분의 경우 디지털화, 플랫폼 활용 등으로 인해 법인세원의 누수가 발생할 가능성이 높다는 것이다. 적절한 정책적 대응으로 이를 줄여나가는 것이 중요한 과제라 할 수 있다.

4차 산업혁명으로 대변되는 디지털 기술발전은 전반적으로 기존 과세체계의 변화를 요구하고 있다. 고용 수준 및 근로자 중심 노동구조를 변화시킴으로써 자영업자의 증가와 소득격차의 확대 등을 야기한다. 이러한 노동시장의 변화는 고용주-근로자 관계에 기반한 사회보험의 수입기반을 크게 훼손할 것이다. 즉, 기존 고용주가 부담하던 기여금부담을 대체할 세원확보가 요구된다. 기업과세 분야에서도 국제거래에 대한 과세권 확보가 어려워지고 있다. 국제적 협의과정을 통해 합의안을 도출하더라도 국내 기반 법인들의 활동에 비해 법인세원은 줄어들 가능성이 높다.

반면 4차 산업혁명에도 상대적으로 안정적인 세원은 소비세원, 재산세원 등이다. 소비생활 자체는 개인의 소재지에서 발생하고 이러한 상품 및 서비스의 공급정보는 기존의 법인 또는 플랫폼 등을 통해 파악 가능하기 때문이다. 그리고 재산세원 역시 등록 또는 거래시스템을 통해 쉽게 정보를 수집할 수 있으므로 세원을 파악하는 데 어려움이 없다. 오히려 현재 소비 정보 수집에 어려움이 있던 거래형태가 플랫폼 등을 통해 명확해짐으로써 소비과세의 효과성을 더 높일 수 있다.

결국 4차 산업혁명으로 나타날 수 있는 일자리 규모 변화와 이로 인한 소득세입 변화 가능성, 고용구조의 양극화와 자영업자 증가로 인한 사회보험료 수입 감소, 법인세원의 점진적 하락 가능성 등이 중요한 재원조달 측면의 과제라 할 수 있다. 또한 디지털 데이터에 기반한 과세행정의 강화는 거래

불투명성에 기반한 세수손실을 방지하는 데 크게 기여할 수 있다. 새로운 과세정보의 확충은 과세형평성 향상에도 기여할 것이다.

2. 플랫폼 노동자 증가의 세수효과

앞서 언급한 바와 같이 플랫폼 노동자의 증가는 근로소득자의 감소를 기반으로 하고 있다. 이들의 종사상지위 변화는 현재 운영중인 조세 및 사회보험의 세입에 큰 영향을 미친다.

구체적으로 그 규모를 추정하기 위해 먼저 종사상지위에 따른 세부담구조를 살펴본다. 이때 고려되는 사회보험제도는 건강보험, 장기요양보험, 고용보험, 산재보험, 국민연금보험 등이다. 사회보험수입의 변화는 근로자 상태에서의 사회보험 수입과 자영자 상태에서의 사회보험료 수입을 비교하여 산출한다. 이때 자발적으로 가입할 수 있는 고용보험과 산재보험의 경우, 현 상황을 감안하여 가입하지 않는 것으로 가정한다. 그리고 건강보험의 경우, 근로소득이 없는 지역가입자는 소득, 재산 등을 감안한 점수제로 보험료를 부과하여 소득요율로 환산하기 어렵다. 그러나 과거 지역 의료보험조합에 대한 정부 재정지원의 전통이 이어져 정부 지원이 이루어지고 있다는 점을 감안하여 근로자와 같은 요율을 적용한다.

〈표 VI-3〉 가입자 유형별 사회보험료율(2018. 5. 현재)

(단위: %)

구분	사업장가입자		지역가입자 ³⁾	비고
	사업주	근로자		
국민연금	4.5	4.5	9.0	소득상한: 486만원/월
고용보험	1.05~1.65 ¹⁾	0.8	0	1.45% 적용
산재보험	0.73~18.63 ²⁾	-	0	0.10% 적용
건강보험	3.3335	3.3335	3.3335(점수제)	정부지원 감안
노인장기요양보험	건강보험료의 10.25	건강보험료의 10.25	건강보험료의 10.25	

주: 1) 기업규모별 차등적용 2) 업종별 차등적용 3) 비근로자의 고용보험 및 산재보험 가입은 임의가입(또는 적용제의 가능)이므로 요율은 0으로 적용

자료: 국회예산정책처(2020), p. 76을 저자 수정

소득세입의 변화를 살펴보기 위해서 근로소득자의 경우 근로소득공제, 인적공제, 사회보험료 소득공제를 적용하고 세액공제로는 근로소득세액공제, 자녀세액공제, 표준세액공제를 적용한다. 자영자인 플랫폼 노동자의 경우에는 인적공제, 사회보험료 공제, 자녀세액공제, 표준세액공제를 적용한다.

〈표 VI-4〉 소득유형에 따른 종합소득세 적용

구분	소득공제	세액공제
근로소득자	근로소득공제, 인적공제, 사회보험료 공제	근로소득세액공제, 자녀세액공제, 표준세액공제
플랫폼 노동자 (사업소득자)	인적공제, 사회보험료 공제	자녀세액공제, 표준세액공제

자료: 저자 작성

또한 플랫폼 노동자의 경우 수입을 획득하게 되면 현행 「소득세법」에 따라 필요경비를 공제한 사업소득에 대해 「소득세법」을 적용하게 된다. 다양한 플랫폼 노동자가 있으나 김준영 외(2018)의 플랫폼경제 종사자 근로실태 조사의 대상인 4개 업종의 상대적 크기 등을 반영하여 적용한다. 구체적으로 플랫폼경제 종사자 중 종사자 규모가 비교적 크고, 종사자 간 수행직무가 동질적일 뿐만 아니라, 대중적으로 널리 알려진 업종들이다. 대리운전, 음식배달, 퀵서비스, 택시운전이다. 여기서 택시운전은 4차 산업혁명과 연관된 플랫폼 노동자로 보기 어려운 한계는 있다.

4개 업종의 플랫폼 노동자 중 그 비중이 큰 음식배달업과 퀵서비스업의 단순경비율¹⁵⁶⁾을 적용하여 수입금액으로부터 사업소득을 산출한다. 이때 주요 가정은 근로자로서 수령하는 임금과 동일수준의 금액을 플랫폼을 통해 수령한다는 것이다. 이는 시장에서 평가되는 플랫폼을 통한 노동서비스의 가격이 동일하다는 것을 암묵적으로 가정한다. 즉, 시장에서 평가되는 서비스의 가격이 일정한 상태에서 기존 고용주들은 고용의 부담이 시장가치보다 커지게 됨에 따라 더 이상 직접고용을 통해 배달 등 서비스를 제공하지 않는다.

156) 그 외 대표적인 플랫폼 경제 참여형태인 숙박공유업(551007)의 경우 단순경비율이 82.9% 수준.

〈표 VI-5〉 플랫폼 노동자의 단순경비율

업종	업종코드	단순경비율	비고
대리운전	940913	73.7%	대리운전용역을 직접 제공하고 실적에 따라 대가를 받는 업
음식배달	940918	78.8%	별도 구분없어 퀵서비스 적용
퀵서비스	940918	78.8%	오토바이 등을 이용하여 직접 짐이나 서류 등을 지정된 곳에 빠르게 전달해 주고 그 대가를 받는 업
택시운전	602201	90.8%	택시를 이용하여 승객을 운송하는 산업활동

자료: 국세청(2019b), p. 359; p. 530;
국세청(2020), p. 375; pp. 532~533

한편 김준영 외(2018)의 플랫폼경제 종사자 근로실태에 따르면 업종별 종사자들의 월평균소득은 159.4만원/월(대리운전)~230.1만원/월(퀵서비스)에 이른다. 각 업종별 종사자의 소득분포도 다양하게 나타나는데 고소득자 비중이 높은 업종은 퀵서비스 업종으로 월 300만원 초과자 비중이 근로자의 6.2% 수준이다. 반면 음식배달업은 4.1%, 대리운전 3.9% 수준이다.

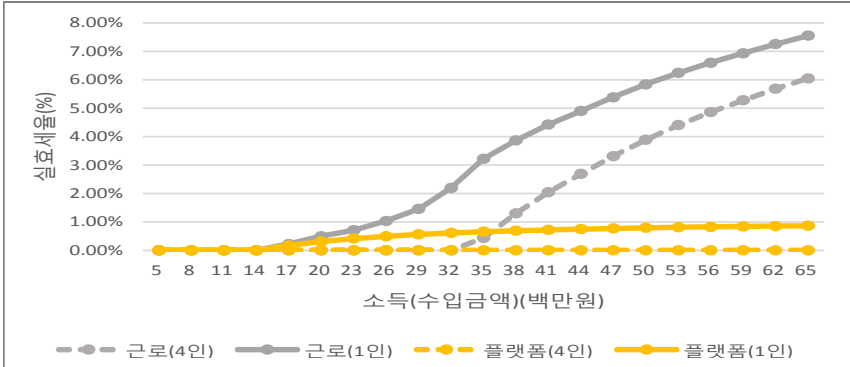
근로자에서 플랫폼 노동자로의 전환 효과를 먼저 소득세액 변화에서 살펴본다. 실효세율은 근로소득자에서 사업소득자로 전환됨에 따라 낮아지게 된다. 급여 전체가 과세대상에 포함되던 것에서 사업비용 78.8%를 공제한 이후 사업소득에 대해 소득세를 과세하기 때문이다. 즉, 소득 수준에 관계없이 근로소득자보다 자영업자로서 사업소득을 얻는 것이 소득세 부담 측면에서 유리하거나 동등¹⁵⁷⁾하다.

다만 수입금액이 아니라 사업소득의 관점에서 세부담을 비교할 경우에는 사업소득이 300만원 수준을 초과하게 되면 소득세 부담이 발생하게 된다. 이 경우에는 같은 소득 수준의 근로소득자보다 소득세 부담이 높아지게 된다.

157) 동등한 경우는 근로소득세 부담이 0인 저소득(약 1,400만원(1인), 3,200만원(4인) 이하)일 때이다.

[그림 VI-1] 종사상 지위 변화에 따른 소득세 실효세율

(단위: 백만원, %)

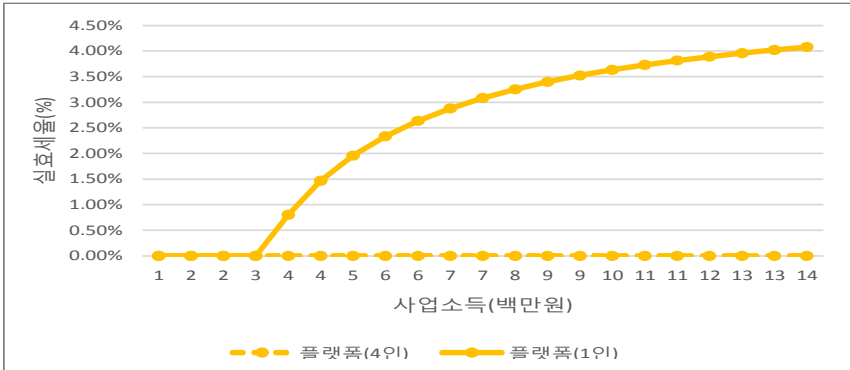


주: 실효세율은 소득세액/총급여(사업소득)이며 4인은 4인가구(아동 2인)의 가구주, 1인은 개인소득자를 의미. 플랫폼 노동자의 사업소득은 수입금액에서 단순경비 제외 금액

자료: 저자 작성

[그림 VI-2] 사업소득자의 소득세 실효세율

(단위: 백만원, %)



주: 실효세율은 소득세액/사업소득이며 4인은 4인가구(아동 2인)의 가구주, 1인은 개인소득자

자료: 저자 작성

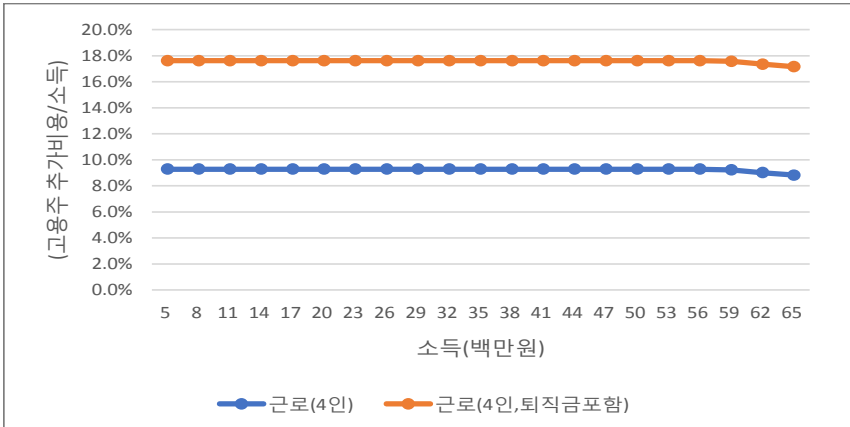
노동자의 종사상지위 변화는 고용주의 고용비용 부담도 크게 낮추어 준다. 상당수 사회보험료 부담을 고용주와 근로자가 함께 부담하고 있기 때문이다. 그러나 이러한 부담은 사회보험제도의 중요한 수입으로 기능하고 있어 노동자의 종사상지위 변화, 즉 근로자에서 자영업자로의 변화로 인해 사회보험 수입은 감소하게 된다. 동시에 이들을 포괄할 수 있는 사회보장제도

구축을 위한 추가적인 재정지출 부담을 동반하게 된다.

근로자고용에 따른 고용주의 부담은 근로자 임금소득 대비 약 9%에 이르는 것으로 나타났다. 비례세율로 부과되는 특성 때문에 연소득 6,000만원 이하 소득 수준에서 부담비율은 큰 차이가 나지 않았다. 국민연금의 경우 보험료 부과 상한소득이 486만원/월이므로 연소득 5,832만원 이상이면 추가 비용 부담 비율이 낮아지게 된다. 사회보험 이외 고용주가 부담하고 있는 퇴직금(연소득의 8.33%)을 고려하면 고용주의 임금 외 부담은 근로자 급여의 18% 수준까지 증가하게 된다. 4차 산업혁명에 따른 고용구조의 변화, 즉 근로자에서 플랫폼 노동자로의 전환은 고용주인 기업의 고용비용을 낮추는 효과를 갖게 한다.

[그림 VI-3] 근로자 고용의 임금외 추가비용

(단위: 백만원, %)



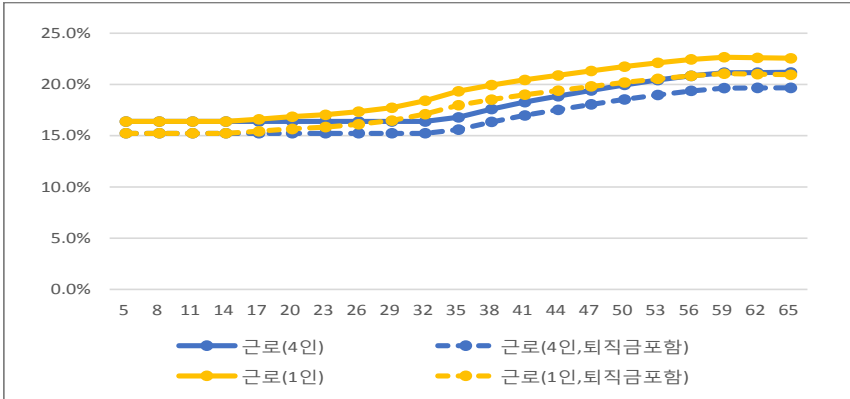
주: 고용주 추가비용은 4대 사회보험료 고용주 부담분과 퇴직금부담

자료: 저자 작성

기업 총고용비용 대비 근로자가 수령하지 못하는 금액의 비율로 정의되는 조세격차(Tax-Wedge) 정도는 소득 수준, 가구규모에 따라 16~21%(4인가구), 15~23%(1인가구)에 달한다. 퇴직금을 포함할 경우 고용비용의 증가와 함께 근로자의 세후수령 금액도 높아지게 되므로 조세격차는 소폭 축소된다. 그 규모는 1~1.5%p 수준이다.

[그림 VI-4] 가구규모별 소득 수준별 조세격차(Tax Wedge)

(단위: %)



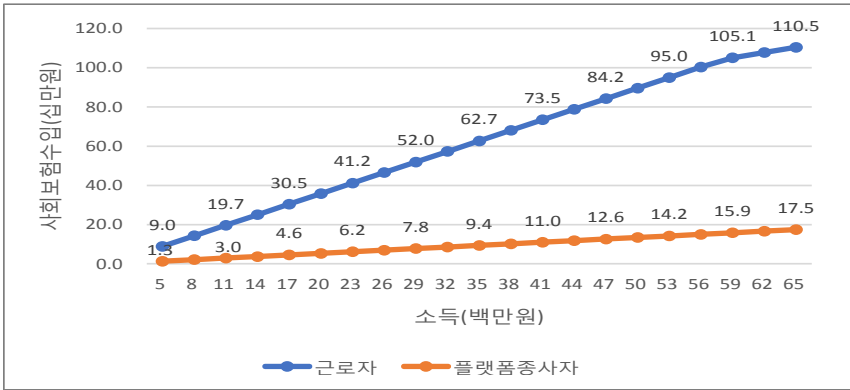
주: 재정보조금 부분은 고려하지 않음. 이동수당(6세 이하 10만원)은 적용하지 않고 자녀세액공제(7세 이상 1인당 15만원 세액공제) 적용

자료: 저자 작성

사회보험의 관점에서 고용구조의 변화가 야기하는 사회보험료 수입 차이는 소득이 증가함에 따라 크게 나타난다. 근로자의 경우, 근로자와 고용주가 함께 납부하는 사회보험료 기여금은 소득 수준에 따라 점차 증가하는 구조로 플랫폼 노동자, 자영업자의 증가속도보다 빠르다. 연소득 500만원이라면 그 격차는 연간 67만원에 불과하지만 연소득 6,500만원 소득자는 930만원에 달한다. 이러한 사회보험료 수입격차는 자영업자의 가입회피(고용보험, 산재보험)와 함께 고용주의 부담분 상실(건강보험) 등에 따른 것이다. 이러한 제도 범위의 차이로 인한 수입격차는 지금까지는 건강보험의 정부재정 지원 정도로 범위가 한정되었다. 고용보험과 산재보험에는 적용하지 않았기 때문이다.

그러나 고용구조의 변화에 따른 사회보장제도의 충실성을 높이기 위해 현재 정부는 고용보험과 산재보험의 포괄범위를 모든 노동자로 확대할 계획이다. 이렇게 될 경우 노동형태에 따른 사회보험료 수입격차는 향후 정부의 추가적인 재원조달 부담으로 남을 가능성이 높아 의미가 있다. 이러한 고용구조 변화로 인한 재원부담은 소득 수준이 높아질수록 그 부담이 증가하게 될 것이다.

[그림 VI-5] 노동형태에 따른 소득 수준별 사회보험료 수입



주: 노동자의 근로형태에 따른 사회보험수입
 자료: 저자 작성

플랫폼 종사자들의 등장에 따른 세입 감소, 즉 사회보험 수입 감소와 소득세입 감소액을 추정한다. 현재 플랫폼 종사자들의 규모는 김준영 외 (2018)에 따르면 약 46.9만명에 달한다. 여기서 플랫폼 종사자란 지난 한 달 동안 디지털 플랫폼의 중개를 이용하여 고객에게 유급노동을 제공하고 수입을 얻은 경우에 대한 질문을 바탕으로 추정하였다.¹⁵⁸⁾ 또한 앞서 언급한 4개 플랫폼노동자들 중 음식배달 및 퀵서비스 노동자들의 평균 소득 수준 (연 2,600만~2,802만원)을 감안하여 소득 수준별 사회보험 및 소득세 수입 감소분을 추정하였다. 여기에는 플랫폼을 통해 물건 및 서비스를 판매하는 자영업자는 제외되어 있다.

4차 산업혁명으로 인해 나타나는 고용구조의 변화, 즉 임금근로자에서 자영업 플랫폼 노동자로의 전환이 야기하는 재정수입 감소효과는 개인소득 수준에 따라 1.4조~2.2조원 수준에 이르는 것으로 나타났다. 주 15시간 이하 근무자로 현재 사회보험 적용대상자가 아닌 종사자들을 차감할 경우에도 1.1조~1.8조원의 재정수입 감소가 일어난 것으로 추정된다.

향후 4차 산업혁명의 진전으로 플랫폼 노동자들의 규모가 더욱 증가¹⁵⁹⁾할

158) 추가적으로 지난 한 달동안 일거리 1건당 수수료나 수수료와 정액급여 혼합방식으로 소득이 결정되는 단기 아르바이트 앱 이용자라는 정의도 활용.

수 있고 추계에 포함되지 않는 플랫폼 종사자들인 숙박공유업 등을 감안하면 그 규모는 더 증가할 것이다. 기술발전이 야기하는 노동수요 구조의 변화는 사회보험뿐만 아니라 소득세입의 성장을 지속적으로 저해하게 될 것이다.

〈표 VI-6〉 노동형태 전환에 따른 재정수입 감소

(단위: 십억원)

구분/소득 수준	2,000만원	2,300만원	2,600만원	2,900만원
사회보험 수입				
근로자(A)	1,681	1,933	2,185	2,437
플랫폼 노동자(B)	252	290	328	366
수입 감소(A-B)	1,429 (1,127)	1,643 (1,296)	1,857 (1,466)	2,072 (1,635)
소득세 수입				
근로자(A)	47	76	126	198
플랫폼 노동자(B)	29	45	60	76
수입 감소(A-B)	18	31	66	122
전체 재정수입				
합 계	1,447 (1,145)	1,674 (1,328)	1,923 (1,531)	2,194 (1,757)

주: 플랫폼 종사자 규모는 46.9만명 기준이며 괄호 안은 주 15시간 미만 근로자(21.1%)의 사회보험수입 제외 시 수입 감소액

자료: 저자 작성

고용구조 변화에 따른 세입의 부정적 영향에 대비하기 위해 자영업자 및 플랫폼 종사자의 사회보험(사회보장제도) 강제가입 노력이 중요하다. 소득 파악의 어려움 등은 개선된 디지털 환경을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 동시에 플랫폼에 대해 일정부분 고용주로서의 의무를 부과하는 것도 급격한 사회보험 재정수입 감소를 극복하는 방안이 될 수 있다. 동시에 세입 감소 가능성과 변동성 증가에 대응하기 위해 안정적 세목인 소득세, 소비세의 역할을 강화해 나가는 것이 필요하다. 모든 경제활동의 결과가 개인단위로 귀속되고 그 정보획득이 용이해지므로, 개인활동에 기반한 소득세, 소비세의

159) 통계청 보도자료(2020. 10. 20), 「2020년 상반기 지역별고용조사 취업자의 산업 및 직업별 특성」에 따르면 배달원의 규모는 2019년 상반기 34.3만명에서 2020년 상반기 37.1만명으로 7.9% 증가하는 것으로 나타났다.

역할 증가는 필수적이다. 이를 적극적으로 뒷받침하기 위해 개선된 과세환경, 디지털 기술 발전, 빅데이터 등을 적극적으로 활용하기 위한 정책들도 필요하다.

3. 로봇세의 세입 기여 가능성

가. 배경

4차 산업혁명 진행에 따른 신규세원 확보 방안으로 제시된 대표적인 아이디어는 로봇세이다. 빌 게이츠(Bill Gates)가 2017년 Quartz와의 인터뷰에서 로봇(Robot)에 세금을 부과하는 방안을 제시하였다. 자동화로 인해 로봇이 인간 역할을 대신함에 따라, 근로자의 역할을 대신하는 로봇에 근로자와 유사하게 세금을 부과하는 견해이다. 앞서 살펴본 바와 같이 기술혁신으로 인한 고용자 감소 또는 고용구조 변화는 기존의 소득세 및 사회보험료 수입에 큰 변화를 야기할 수 있기 때문이다. 이러한 로봇세의 부과는 세입의 확보와 함께 로봇으로의 일자리 전환을 늦추는 것도 목적이라 할 수 있다. 로봇세로 조성된 재원은 자동화, 로봇 등으로 인해 일자리를 잃은 제조업 근로자들의 훈련 등의 역할 수행을 위한 재원으로 활용 가능하다. 로봇세에 대한 논의는 근본적으로 자동화로 노동수요가 줄어들 경우, 이로 인한 세입 감소를 조달하기 위해 인간 근로자와 유사한 수준의 과세가 필요하다는 입장이다.

기술혁신이 야기하는 자본의 노동대체에 대응한 로봇세(A Robot Tax) 제안 이후 학술적, 정책적 관점에서 제안이 검토되었으나 대체적으로 부정적인 결론을 제시하고 있다. Lawrence Summers는 워싱턴포스트 기고(2017. 3. 5.)¹⁶⁰⁾를 통해 로봇세 아이디어가 심각한 오류(Profoundly misguided)가 있음을 다음의 이유를 들어 비판하였다. 먼저 일자리를 파괴하는 기술과 그렇지 않은 기술의 구분에 어려움이 있음을 지적하였다. 전자의 대표적인 기계는 키오

160) Washington Post(2017. 3. 5.), Picking on robots won't deal with job destruction, https://www.washingtonpost.com/opinions/picking-on-robots-wont-deal-with-job-destruction/2017/03/05/32091f08-004b-11e7-8ebe-6e0dbe4f2bca_story.html(검색일자: 2020. 10. 8).

스크(Kiosk)이며 후자의 대표적인 기술은 각종 백신(Vaccine) 개발 기술이다. 이론적으로 기술혁신으로 인한 일자리 파괴에 대응하기 위해서는 이러한 기능을 하는 기술 또는 로봇에 대해 과세해야 하지만 사전적으로 이를 규정하기 어렵다. 특히 4차 산업혁명으로 일컫는 기술 발전은 기존과 다른 생산성 향상을 기대할 수 있는 분야라 이러한 활동을 저해하는 과세수단은 바람직하지 않다. EU 의회도 로봇 소유자들에 세금을 부과하여 일자리를 잃는 근로자의 훈련비용으로 활용하자는 제안을 고려하였으나 부결하였다(2017. 2).¹⁶¹⁾

이러한 로봇세 논의는 기술혁신의 대표적 결과인 로봇의 활용이 일자리를 줄일 수 있고, 이에 따른 경제적·법적·사회적 충격을 완화할 정책적 수단이 필요함을 보여준다.

나. 로봇세의 역할 가능성

먼저 로봇세 논의는 급격한 자동화(로봇, AI 활용 등)로 인해 일자리가 크고 빠르게 줄어들 것이라는 예측에서 출발하고 있다. 앞서 논의에서 살펴본 바와 같이 일반적 기술의 발전은 노동에 대한 대체효과가 크게 나타날 수 있으나 4차 산업혁명과 같은 혁명적 기술혁신은 그 영향에 대해 공감대가 형성되어 있지는 않다. 과거 산업혁명 시기에는 일자리 측면에서 농부들을 공장 근로자로 전환하면서 부정적 영향이 없었지만, 임금하락과 사회적 불안을 상당기간 유발한 경험이 있다.

하지만 로봇세를 지지하는 견해의 근거는 4차 산업혁명의 영향이라기보다는 최근 기술발전이 야기하는 자본의 노동대체 경험에 근거하고 있다고 할 수 있다. 기존 생산품 프로세스에서 로봇 활용이 늘어남에 따라 대체되는 일자리 감소를 늦출 필요가 있다는 것이다. 급격한 일자리 감소를 늦추어 사회적으로 대응할 수 있는 시간을 제공하는 것이 목적이며 그 수단의 하나로 제시된 것이 로봇세이다. 경제학적으로는 노동에 대한 자본의 상대비용을

161) Reuters(2017. 2. 17.), "European parliament calls for robot laws, rejects robot tax," <https://www.reuters.com/article/us-europe-robots-lawmaking-idUSKBN15V2KM>(검색일자: 2020. 10. 8).

조세 부과를 통해 높여줌으로써 투입요소의 균형비율을 변화시키는 것이다. 이전에 비해 자본의 생산성이 더 높아져야 투입요소의 조정이 일어날 수 있으므로, 추가적인 기술발전 시점까지 자본의 노동대체가 늦추어지게 된다. 또한 로봇 등의 적극적 활용으로 실업자 숫자가 증가하면 실업급여, 전직 교육 등 다양한 정부 역할에 필요한 재원도 조달할 수 있게 된다.

한편 로봇세에 반대하는 의견도 상당하다. 우선 근본적인 의문으로 로봇 활용으로 인해 대량의 실업이 발생하는가이다. 선행연구에서 밝혀진 사실은 혁신적 기술이 기존의 상품 및 서비스를 공급하는 과정에 적용되면 노동대체가 일어나지만 새로운 상품, 작업 등의 과정에 적용되면 보완효과를 통해 노동수요에의 영향이 증가할 수도 있다는 것이다. 즉, 대량실업에 대응하기 위한 재원조달이라는 관점에서 로봇세의 그 전제에서 불확실성이 높다는 것이다.

두 번째는, 실질적인 집행 가능성이다. 세무행정적 관점에서 로봇을 어떻게 정의할 것인가 하는 문제이다. 로봇의 도입에 대해 과세하기 위해서는 과세 대상인 로봇을 법률적으로 잘 정의하여야 한다. 과연 어떤 기기들을 과세대상 로봇으로 정의할 것인가는 매우 중요한 문제이다. 이미 생산현장에 많이 도입되어 있는 자동화 설비들이 존재하기 때문이다. 생산성 향상을 위해 다양한 형태의 설비들이 존재할 때 어떤 요건을 갖춘 자동화 혹은 생산성 향상 설비를 과세대상으로 하여야 하는지 정의하기 쉽지 않다. 다른 자동화 또는 생산성 향상 설비와 차별화된 과세대상 로봇을 규정하기는 실질적으로 매우 어렵다. 설령 특정 조건을 만족하는 자동화 설비를 로봇으로 규정한다 하더라도 일부 조건을 만족하지 않는 형태로 설비를 재구성할 수 있으므로 조세 회피 가능성도 높다. 로봇세는 개념적인 매력에도 불구하고 실제적으로 적용하기에는 대상 설정과 집행에서 어려움이 많은 제도이다.

세 번째로, 로봇세는 개별 국가 차원에서 산업부문의 생산성 향상을 저해하는 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다. 로봇에 대한 세금 부과는 기업들의 생산성을 동 세금이 부과되지 않는 국가 소재 기업들의 그것에 비해 낮추는 요인이 되기 때문이다. 상대적으로 생산성이 낮은 기업들은 국제 경쟁에서

이기기 어렵게 된다. 또한 로봇 활용을 통한 생산성 향상 노력을 저해하여 중장기적으로 관련 분야 기술후진국으로 전락할 수 있다. 결국 직접적으로 기업의 생산성 향상을 저해하는 조세를 도입하여 재원을 마련하는 것이 타당한 것인가 하는 질문으로 귀결된다. 상대적으로 기업의 생산성에 대한 부정적 영향을 줄이면서 비슷한 재원조달 효과가 있는 다른 방안이 존재하느냐가 중요해진다. 그런 방안이 있다면 생산성 향상을 직접 저해하는 조세를 도입할 이유가 없다.

〈표 VI-7〉 로봇세에 대한 지지론 및 반대론

	논거
지지 입장	- 자동화로 인한 급격한 노동수요 감소 방지 - 재원조달을 통한 실직자 재교육 등 활용
반대 입장	- 로봇 활용이 과거와 다른 대량실업을 야기하는지 불확실 - 로봇세의 실제적 집행 가능성에 문제 - 생산성 향상을 저해하여 국가경제 발전에 장애

자료: 저자 작성

다. 세입 영향

로봇 도입의 세입 영향은 정태적 관점과 동태적 관점에서 살펴볼 수 있다. 우선 정태적 관점에서 로봇의 도입은 자본의 노동대체를 유발하여 생산비용중 노동비용의 비중을 낮추고 자본비용의 비중은 높인다. 로봇을 통한 노동대체는 전체 생산비용 측면에서도 효율성을 높이는 요인이다. 그렇지 않으면 로봇을 도입하지 않을 것이기 때문이다. 즉, 로봇의 도입으로 기업의 총비용은 낮아지고 이익은 높아지게 된다.¹⁶²⁾ 기업의 총비용 감소는 노동비용의 감소, 즉 노동수요의 감소에 기인한다. 이에 따라 개인소득세입, 사회보장기여금 수입, 법인세입의 변화가 나타나게 될 것이다.

먼저 소득세입의 변화는 로봇 도입에 따른 일자리 대체(감소)와 로봇생산을 위한 신규 일자리(증가) 규모와 임금 수준에 따라 달라진다. 일자리 규모

162) 생산물의 가격 변화가 없다고 가정한다. 만약 시장경쟁에 따라 생산물 가격의 하락이 발생한다면 이익은 유지될 것이다.

변화에 대한 불확실성을 감안하여 이에 대한 논의는 생략하고 일자리 구조 변화에 대해서 논의한다. 일반적으로 로봇으로 인해 줄어드는 일자리는 저부가가치 단순 일자리인 반면 새롭게 생성되는 일자리는 프로그래밍 등 고소득 일자리로 알려져 있다. 이는 고소득 일자리를 대체하기 위해서는 보다 높은 수준의 기술력을 바탕으로 한 로봇이 도입되어야 하기 때문이다. 기술 발전의 초기에는 단순 일자리를 주로 대체할 수밖에 없다. 소득이 상대적으로 낮은(그래서 적용되는 소득세 한계세율 역시 낮은) 저임금 일자리의 감소는 소득세입 관점에서 큰 감소요인은 아닐 것이다. 실제 2018년 귀속 연말정산 소득자들의 실효세율은 매우 낮은 수준이다. 총급여 3천만원 이하 근로소득자의 실효세율은 1%에도 미치지 못하며, 4.5천만원~5천만원 이하 근로소득자의 실효세율도 2.79%에 불과하다. 즉, 일자리 감소 규모에 비해 소득세입 축소 규모는 상대적으로 작을 것으로 예상된다. 동시에 늘어나는 고소득일자리는 상대적으로 높은 실효세율¹⁶³⁾을 보이므로 늘어나는 일자리 숫자가 작더라도 소득세입 증가는 그보다 크게 나타날 것이다. 줄어드는 일자리 숫자가 늘어나는 일자리 숫자보다 상당히 많다 하더라도 소득세입에의 영향은 제한적일 가능성이 높다.

〈표 VI-8〉 저소득근로자들의 실효세율(2018 귀속소득)

(단위: 명, 백만원)

총급여구간	납세자 수	총급여	결정세액	실효세율
~ 1천만원 이하	3,054,410	14,853,025	71	0.00%
~ 1.5천만원 이하	1,498,558	19,061,528	2,463	0.01%
~ 2천만원 이하	2,042,515	36,658,769	87,334	0.24%
~ 3천만원 이하	3,740,289	92,744,691	494,724	0.53%
~ 4천만원 이하	2,382,689	83,082,928	1,115,234	1.34%
~ 4.5천만원 이하	873,850	37,275,881	829,977	2.23%
~ 5천만원 이하	736,879	35,146,898	981,570	2.79%

자료: 국세청(2019a), 『2019 국세통계연보』, 4-2-4 근로소득 연말정산 신고현황 IV를 바탕으로 가공 작성

163) 2018년 귀속소득 기준 총급여 8천만~1억원 근로소득자의 실효세율은 8.1% 수준임(국세청, 『2019 국세통계연보』, 2019a, 4-2-4를 바탕으로 가공).

근로소득자 규모의 변화는 사회보장기여금의 수입 및 사각지대 규모에 큰 영향을 미칠 것이다. 일반적으로 사회보장기여금은 급여에 대한 정률세의 형태로 부과하면서 상한소득을 규정¹⁶⁴⁾하는 경우가 많다. 사회보장기여금 수입 측면에서 소득세보다 큰 영향을 받을 가능성이 높다. 정률 형태의 기여금 부과기준은 누진적 소득세 수입보다 일자리 숫자의 변화에 더 큰 영향을 받기 때문이다. 만약 사회보험에 가입되어 있는 저임금 일자리 숫자가 많이 사라진다면 기여금 수입부문에 부정적 영향이 나타날 수 있다. 사회보장시스템에 야기하는 더 큰 문제점은 현 사회보험의 사각지대를 더 넓히는 것이다. 상대적으로 저임금 일자리의 숫자가 크게 줄어들음으로 인해 근로소득 여부가 가입률에 큰 영향을 미치는 사회보험의 사각지대가 늘어날 것이기 때문이다. 로봇 등의 도입으로 일자리를 잃은 사람들은 국민연금, 고용보험 등의 사각지대로 배제될 것이다. 이러한 사회보험 사각지대의 확산은 실업, 은퇴 등에 따른 빈곤위험 대응에서 사회보험의 역할이 줄어들고 최후 보호장치인 일반 재원 기반 사회보장제도의 부담을 높이는 요인이 될 것이다. 예를 들면 국민연금 가입률(국민연금 가입자/18세 이상 60세 미만인 자로 직역연금가입자가 아닌 자)의 하락은 미래 고령자들의 노후소득 부족현상을 초래하여 이들에 대한 재정지출 수요를 증가시키게 될 것이다. 마찬가지로 고용보험 가입자 비율의 하락은 실업자들에 대한 별도의 소득지원 재원을 늘리게 될 것이다.

로봇세의 도입은 이러한 로봇 도입의 개인소득세, 법인세, 사회보장기여금 수입 및 기타 사회보장 수요에의 영향을 완화하는 효과를 나타낼 것이다. 정리하면 로봇세 등의 도입은 단기적으로 개인소득세입에의 영향은 크지 않을 것으로 보이며 법인세입은 증가할 것으로 보인다. 반면 고용규모 및 구조조정으로 사회보장기여금 수입은 감소할 것으로 예상된다. 그러나 중기적으로는 로봇세 도입을 늦춤으로써 기업의 생산성 및 경쟁력을 약화시켜 더 큰 일자리 감소를 야기할 수도 있다. 즉, 기업의 경쟁력을 유지하면서 로봇세를 운영하는 것은 국내외 기업들이 함께 경쟁하는 체제에서 지속가능하지 않을 가능성이 높다.

164) 건강보험, 국민연금 등은 보험료 납부 기준소득의 상한이 존재한다.

〈표 VI-9〉 로봇 활용 및 로봇세 도입의 재정 영향

요인	단기 효과	중장기 효과
로봇 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 저임금 일자리 대체(일자리 수 감소) • 개인소득세수 큰 변화 없음(저임금 일자리 ↓, 고임금 일자리 ↑) • 법인세수 증가(노동비용 하락 및 자본투입 증가) • 사회보장기여금 수입 하락(저임금 일자리 ↓) • 사회보험 사각지대 증가 → 복지수요 증가 	
로봇세 도입	<ul style="list-style-type: none"> • 일자리 수 감소 폭 완화 • 세입 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 일자리 수 감소(기업경쟁력 ↓) • 세입효과 큰 감소

자료: 저자 작성

라. 소결

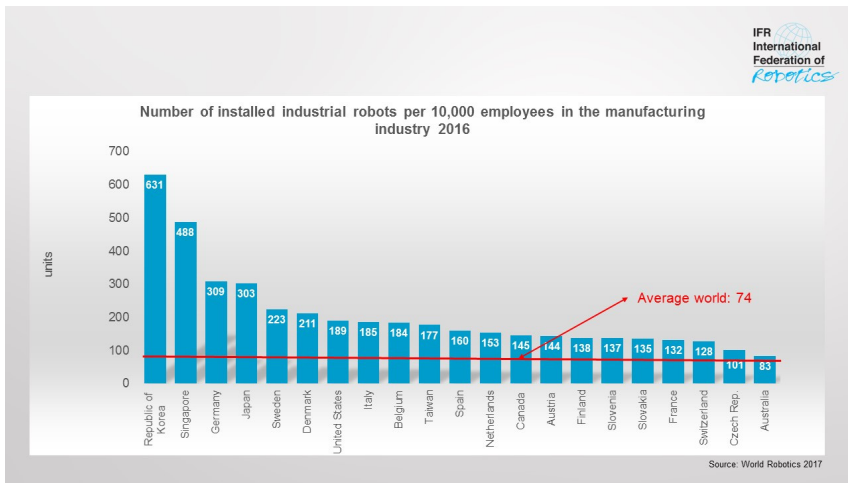
로봇세의 도입은 단기적으로 일자리 대체효과를 늦추어 일자리 감소가 축소되고 재원조달 효과를 누릴 수 있지만 중기적으로는 지속가능하지 않다. 로봇세는 국내 기업들의 경쟁력을 상대적으로 저하시켜 기업 일자리 자체를 줄일 가능성이 높기 때문이다. 일자리 보존과 재원조달 두 가지 측면에서 장기적으로 지속가능하지 않은 로봇세의 도입은 현실적으로 채택하기 어려운 정책방안이라 할 수 있다.

사실 로봇 도입 등 기술발전은 기업의 경쟁력을 높여 수익성을 제고하여 장기적 생존 가능성을 높여주는 기업 존속의 필수요소다. 로봇 등 기술발전으로 인한 생산성 향상은 직접적으로 법인세수를 늘리고 동시에 일자리의 규모 확대 내지 유지를 가능케 한다. 즉, 특별한 제도를 도입하지 않더라도 일정부분 다른 세목에서 세수가 증가하게 된다. 생산요소에 직접 세금을 부과하는 방식과의 세수 차이는 생산성 저해 효과(즉 세입 감소)의 크기에 따라 달라진다. 단기적으로 수익을 향유하는 기업만 부담하는 법인세와 달리 생산요소에 부과하는 세금은 모든 사업체가 부담하여 세입이 더 클 수 있다. 그러나 중장기적으로 생산요소예의 세금 부과는 기업의 생산성 저하를 야기하여 활동 기업 숫자를 줄일 수 있다. 그리고 이러한 생산성 저하효과의 영향은 시간의 흐름에 따라 더욱 확대될 수 있다.

특히 우리나라는 제조업 비중이 높은 국가로 외국에 비해 높은 로봇 활용

을 통해 국제경쟁력을 유지하고 있다. 이러한 상황에서 생산성 향상에 큰 영향을 미칠 수 있는 로봇세의 도입이 야기하는 경제적 충격은 다른 국가에 비해 크게 나타날 수 있다. 로봇세의 도입은 세수 측면의 실효성이 크지 않은 가운데 생산성 향상을 저해하여 경제성장에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높은 방안으로 현실적 세입확보 수단이라 하기 어렵다.

[그림 VI-6] 국가별 산업용 로봇 현황(제조업, 2016년)



자료: International Federation of Robotics, "Robot density rises globally," 2018. 2. 7, <https://ifr.org/ifr-press-releases/news/robot-density-rises-globally>에서 재인용(검색일자: 2020. 4. 10). (원자료: World Robotics, 2017)

4. 법인세 및 소비세 등의 영향

4차 산업혁명이 야기하는 기술발전의 특성에는 불확실성이 중요한 위치를 차지한다. 기술발전의 방향과 그 변화의 폭을 쉽사리 짐작하기 어렵기 때문이다. 이런 불확실하고 혁신적인 기술발전은 주로 기업부문을 중심으로 나타난다. 플랫폼, AI 등과 같은 새로운 형식의 생산방식이 등장하고 새로운 상품 및 서비스도 등장할 것이다. 또한 디지털 환경을 통한 전 세계적인 시장 접근성이 높아져 경쟁방식이 다양화되고 강도도 높아지게 된다.

법인세 수입의 경우, 치열해진 전 세계적인 경쟁환경에서 플랫폼 기업과 비플랫폼 기업에 대한 영향이 달라질 가능성이 높다. 먼저 플랫폼 기업의 경우, 전 세계 시장에 대한 접근성이 높아지므로 독점적 사업자의 등장 가능성이 높다. 각 국가의 시장에 대한 높아진 접근성과 함께 플랫폼이 갖는 네트워크 효과로 인해 지배적 사업자로 공급자 및 소비자의 쏠림 현상이 가속화될 수 있기 때문이다. 전 세계 시장에서 지배적 플랫폼 사업자의 영향력이 높아지게 되면 현재 국내시장 지배적 사업자들의 역할은 줄어들고 법인세 수입에 부정적인 영향을 미치게 된다. 그러나 전 세계적인 네트워크를 활용한 플랫폼 기업의 시장지배력의 안정성은 낮아질 수밖에 없다. 새로운 아이디어로 무장한 플랫폼의 등장에 우호적인 환경이 조성되어 있기 때문이다. 즉, 기존의 국가 간 장벽, 시설 확보 등 사업 진입장벽 등이 크게 낮아진 온라인 환경에서 혁신적 아이디어가 더 중요해졌기 때문이다. 혁신적 사업 모델은 이전보다 쉽고 빠르게 시장을 장악할 수 있어 플랫폼 기업의 시장점유율 변동성이 다른 기업보다 커질 가능성이 높다. 법인세수 측면에서 국내 플랫폼 기업이 세계시장에서 활약하게 되면 상당한 증가요인이 되겠지만 그 영속성은 기존의 전통적 산업과 달리 짧아질 것이다. 또한 전 세계적인 경쟁 환경 속에서 유의미한 플랫폼 기업을 배출하기도 어려워질 수 있다.

비플랫폼 기업의 경우, 보다 강화된 경쟁환경에 노출됨으로 인해 수익성이 저하될 가능성이 높다. 플랫폼의 존재는 기업의 시장 접근을 용이하게 하여 보다 많은 국내외 사업자들이 경쟁할 수 있도록 해준다. 해외시장에 대한 접근뿐만 아니라, 개인의 유희자산을 활용한 시장 접근도 활발하다. 에어비앤비, 우버 등이 대표적이다. 이러한 시장경쟁의 강화는 기존 기업들의 수익에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 상대적으로 개인이 참여하기 쉬운 저가 시장에서는 경쟁이 치열해지게 되어 수익을 남기기 어렵고 수익의 일부는 개인이 향유하게 될 것이다. 시장점유율이 줄어드는 기업들의 수익 역시 기업 간 경쟁 강화로 줄어들 것으로 예상된다.

〈표 VI-10〉 플랫폼 활성화의 법인세수 영향

구분	법인세수	원인
플랫폼 기업	• 증립(변동성 증가)	<ul style="list-style-type: none"> • 국제시장 접근성 강화로 독점적 플랫폼 구축 시 세수 증가하나 그렇지 못하면 세수 감소 • 플랫폼 간 경쟁 격화로 지배적 사업자의 변동성 증가 가능성
비플랫폼 기업	• 감소	<ul style="list-style-type: none"> • 기업 간 경쟁 강화 • 개인사업자 시장 진입

자료: 저자 작성

한편 국제적 세원이동에 대응하는 국제조세정책은 본질적으로 법인세의 소비지 과세화로 나타날 가능성이 높다. 다국적 기업은 고세율국가의 이익을 저세율국가로 이동시켜 법인세 부담을 최소화하고자 한다. 이러한 현상은 4차 산업혁명의 진행으로 인해 고정사업장이 필요없는 디지털 서비스 시장이 늘어날수록 더욱 강화될 것이다. 이에 대응한 국제조세정책의 강화는 각 국가별 법인이익의 원천인 자국 내 상품 및 서비스 소비량에 비례하는 법인세율을 갖도록 유도한다. 기존에 적용되고 있는 디지털 서비스세, OECD에서 논의중인 2-pillar 접근법, 근본적 개혁방향인 소비지 기반의 현금흐름과세제도(DBCFT) 등은 이러한 소비지 중심의 국제조세(법인세) 개혁방향이다. 이러한 국제조세제도의 변화는 현재에 비해 생산지의 과세권을 축소하고 소비지의 과세권을 강화하게 된다. 우리나라와 같이 수출 비중이 큰 경제에서는 기존에 누리던 과세권의 일부를 상실할 위험에 놓이게 될 것이다. 즉, 국제간 법인세원 이동에 대한 국제적 공조노력 강화는 수출비중이 높은 우리나라 법인세수를 장기적으로 감소시킬 가능성이 높다.

4차 산업혁명이 미치는 소비세수에의 영향은 상대적으로 제한적이다. 4차 산업혁명이 기술혁신을 통해 기업의 생산방식을 바꾸고 새로운 상품 및 서비스를 개발할 수 있지만 국내 거주자의 소비 의사결정을 바꾸지 않기 때문이다. 국내 거주자의 소비 의사결정은 자신의 소득과 가격 등에 따라 이루어지고, 상품 및 서비스 내용의 변화는 소비 수준 또는 소비 구성의 변화만 야기하기 때문이다. 먼저 소비 수준에의 영향은 제한적일 것으로 판단된다.

개인의 소비 수준은 여가와 소비(소득)의 효용을 최대화하는 과정을 통해 결정된다. 4차 산업혁명을 통해 새로운 상품 및 서비스가 제공되거나 이들의 가격 변화가 일어날 수 있지만, 총소비 수준을 변경시키지는 않을 것으로 판단된다. 예상되는 변화는 상품 및 서비스 구성의 변동이다. 그러므로 정률과세로 대부분의 소비활동에 부과되는 부가가치세수의 영향은 제한적이다. 소비 구성의 변화는 정률세제하의 부가가치세수에 영향을 미치기 어렵기 때문이다. 단, 플랫폼 등을 통한 외국 공급자의 상품 및 서비스 공급, 소액상품의 개인 수입이 활성화됨에 따라 내외국 업체 간 과세형평성, 세수 확보를 위해 적극적 과세노력이 필요하다.

소비 구성의 변화로 세수의 영향을 받을 수 있는 세목은 개별소비세, 주세, 담뱃세 등으로 특정 상품 및 서비스 소비에 연동되는 세수이다. 기술발전으로 부과대상인 새로운 상품 및 서비스가 등장하거나 새로운 방식의 공급이 이루어질 수 있기 때문이다. 유류에 부과되는 에너지세 등은 기술발전으로 새로운 상품의 소비가 증가하고 이에 따라 기존 상품의 세수 변화가 예상되는 경우이다. 전기자동차, 전기 기반 이동기기의 활용이 늘어남에 따라 기존의 유류 기반 수송용 에너지 세수는 크게 감소할 수 있기 때문이다. 태양광 패널 등 기술의 발전도 분산형 또는 자체발전 에너지공급을 활성화시켜 한국전력 등 발전회사가 공급하는 에너지소비 비중을 낮출 수 있다. 이는 발전 과정에서 개별소비세를 부담하는 에너지원료 세수를 줄이는 요인이 된다. 또한 새로운 방식의 공급이 세수 변화를 유발하는 경우는 주세 및 담뱃세라 할 수 있다. 동 세목의 부과대상이 되는 주류 및 담배의 공급방식이 액상담배 등과 같이 다른 형태의 제품 및 서비스 등으로 발전할 수 있기 때문이다. 특정 상품을 기반으로 한 소비세수의 경우 기술발전으로 인한 소비행태 변화 또는 새로운 방식의 공급을 통한 조세회피의 위험에 노출되어 있다.

4차 산업혁명이 소비세수에 긍정적인 영향을 미치는 경로도 존재한다. 플랫폼의 역할 증대 등 거래 관련 자료의 수집이 용이해지기 때문이다. 과거 거래의 불투명성으로 인해 부가가치세, 개별소비세 등에 존재하던 세수 누출 위험은 크게 줄어들 수 있다. 생산자 및 소비자의 플랫폼 활용 정도의 증가와

함께 거래 전반의 과정에 대한 디지털화가 크게 진전되기 때문이다.

〈표 VI-11〉 4차 산업혁명의 소비세수 영향

구분	소비세수	원인
부가가치세	<ul style="list-style-type: none"> • 중립적(상승) • 단, 외국 공급자에 의한 온라인 상품 및 서비스 공급에 대한 세무행정 대응 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 소비 수준 변화 제한적이며 소비 구성만 변화하기 때문 • 새로운 상품 및 서비스 등장은 성장을 제고를 통한 세입 증가 가능성 존재 • 거래투명성 증가 역시 상승 요인
개별소비세 등	<ul style="list-style-type: none"> • 하락 위험성 	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 대체상품(비화석연료 이용 상품(전기자동차), 자체 전기생산 등) 등장 • 기술발전에 따른 상품 공급방식의 변화(액상 담배 등)
소비세 전반	<ul style="list-style-type: none"> • 중립 	<ul style="list-style-type: none"> • 개별소비세수의 하락 위험 있으나 거래투명성 제고에 따른 증가 요인 존재

자료: 저자 작성

VII. 결론 및 정책 시사점

급속한 기술발전으로 경제·사회생활 구조의 대변화를 야기할 것이라는 4차 산업혁명의 진전은 재원조달 목적의 조세정책 차원에서도 적절한 대응을 요구하고 있다. 4차 산업혁명이 갖는 불확실성, 복잡성, 모호성, 변동성 등으로 그 영향을 정확히 예측하기 어렵지만, 사회 및 산업구조의 급격하고 광범위한 변화 가능성에 대응할 수 있어야 한다. 조세정책의 경우에도, 정부 기능을 뒷받침하고 납세자들의 신뢰를 바탕으로 운영된다는 점에서 유연하면서도 일관된 정책 추진이 중요하다. 이러한 정책 추진을 위해서는 미래 변화 방향을 적극적으로 수용·적응 또는 극복, 활용하려는 노력이 중요하다.

본 연구는 4차 산업혁명이 야기하는 변화 중 조세정책적으로 의미가 있는 중요 과제들을 평가하고 그 대응방향을 살펴본다. 먼저 4차 산업혁명으로 큰 변화가 예상되는 일자리 규모와 구조, 기업활동 방식, 그리고 조세정책에 미치는 영향을 살펴본다. 일자리 규모에의 영향은 주로 노동수요 변화에서 기인하는데, 기술발전의 대체효과와 보완효과의 상대적 크기에 따라 총규모의 변화가 예상된다. 대체효과는 노동수요를 줄이는 효과를 보이지만, 보완효과는 기술발전에 따른 노동수요 창출을 측정한다. 노동시장의 구조 역시 크게 변화하게 된다. 상대적으로 저임금 근로시장은 새로운 기술로 대체되어 비중이 줄어들게 될 것이며, 고임금 근로시장은 새로운 기술개발 및 적용을 위해 비중이 증가하게 된다. 또한 비임금시장, 즉 자영업시장의 경우에는 개인들의 용이한 시장참여로 그 규모가 증가할 것이지만 소득 규모는 경쟁심화로 상대적으로 낮을 가능성이 높다.

기업활동에의 영향은 플랫폼 기업과 비플랫폼 기업으로 구분할 수 있다. 플랫폼의 등장 및 활동영역 증대는 시장 접근성이 개선된 개인의 소규모 사업활동 증가와 이로 인한 경쟁 강화로 동종기업의 수익 악화가 예상된다.

플랫폼 운영 기업의 경우, 네트워크효과로 인해 독과점화 가능성이 높아지게 된다. 또한 혁신적 아이디어의 시장진출이 용이해짐에 따라, 경쟁 심화 및 기업들의 시장지위 변동성도 높아질 것이다.

이러한 경제활동 방식의 변화는 경제활동과 밀접하게 연관된 조세제도의 변화를 요구한다. 즉, 플랫폼 활용 및 디지털화로 인한 전자상거래(e-commerce) 증가와 법인세원의 국제적 이동에 대한 대응, 노동시장 구조 변화(자영업 활성화 등)에 대응하는 사회보장제도의 개선, 소득격차 확대에 대한 대응 등이 중요하다. 동시에 정확해진 과세자료 수집 환경에서 이를 조세제도 및 행정의 발전으로 연결하고자 하는 노력이다. 가장 기본적인 자영업자의 소득과약에서부터 소득과세의 형평성 제고, 기타 빅데이터의 적극적인 활용을 통한 새로운 정책(일생소득 기준 과세, 소비세의 누진성 등)을 개발할 필요가 있다.

플랫폼 활성화에 따른 개인소득세 및 부가가치세 문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 디지털 플랫폼을 활용할 필요가 있다. 이는 현재의 수익창출 구조하에서 디지털 플랫폼이 과세당국에 비해 가지고 있는 정보의 우위, 대다수의 디지털 플랫폼들이 추가적인 납세협력비용을 부담할 수 있는 충분한 규모 및 능력을 갖추고 있다는 인식 등이 바탕이 된 것이다. 이에 따라 우리나라도 플랫폼 판매자들에 대한 효과적인 과세를 위해 디지털 플랫폼에 추가적인 역할을 부여하는 방안을 고려할 필요가 있다. 먼저 단기적으로는 디지털 플랫폼과 과세당국 사이에 자발적 협조체계를 구축하여 디지털 플랫폼의 우월한 정보력을 활용하는 방안이 필요할 것이다. 구체적으로, 디지털 플랫폼이 플랫폼 판매자 관련 정보를 정기적으로 과세관청과 공유하도록 하는 정보공유협정을 체결하거나, 디지털 플랫폼이 플랫폼 판매자들의 세금 납부 및 신고하는 과정을 지원하는 시스템을 구축할 경우 관련 비용에 대해 세제혜택을 주는 방안을 고려할 수 있다. 중장기적으로는 디지털 플랫폼에 플랫폼 판매자의 납세의무와 관련된 사항을 의무화하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 디지털 플랫폼에 의한 과세관청으로의 정보공유를 의무화하는 방안, 플랫폼 판매자들이 부담해야 할 세액에 대한 원천징수 의무를 부여하는

방안 등은 활발히 논의되고 있는 정책대안이므로 우리나라도 이의 단계적 도입을 고려해볼 필요가 있다. 또한 특정 요건을 만족하는 경우에 한해서는 디지털 플랫폼을 간주공급자로 보고 플랫폼 판매자의 부가가치세 납세의무를 완전히 부여하는 OECD의 Full-Liability Regime에 대해서도 검토해볼 수 있을 것이다. 다만, 이러한 방안은 디지털 플랫폼에 과도한 부담이 될 수 있으므로 도입에 신중할 필요가 있다고 판단된다.

또한 이러한 디지털 플랫폼 활용 방안과는 별개로 플랫폼 판매자들의 자발적 납세순응을 유도하기 위해 신고·납부 절차 간소화, 한시적 세부담 완화 등을 고려할 수 있을 것이며, 플랫폼 판매자들에 대한 정확한 현황 파악을 위해 국제청 업종분류를 세분화 및 업데이트하는 작업도 필요하다고 판단된다.

디지털 경제하에서 법인세 정책은 OECD 등을 통한 노력에도 불구하고 수년 내에 BEPS에 대한 획기적인 대응방안이 시행될 것으로 보이지는 않는다. 현재 진행되고 있는 2-Pillar 접근법에 대한 합의는 쉽지 않을 것으로 전망된다. 중요한 정책변수들에 대한 합의를 도출하여야 하는데, 국가 간 이해관계가 충돌하고 경제적 합리성을 가진 방안을 찾아내는 데 어려움이 있을 것으로 보인다. 합의된 접근이 아닌 일방적 조치인 디지털 서비스세의 경우 도입하는 국가가 증가하고 있는데, 미국 등 무역상대방 국가의 반발로 연기되고 있어 실질적인 과세가 될 수 있을지는 두고 봐야 한다. 최근에 법인세 정책의 주요 대안들의 공통점은 수요지 과세권 강화이다. 디지털 서비스세는 당연히 소비자 과세로 법인세를 대체하는 방안이며, 2-Pillar 접근법도 법인 이익의 일부분을 소비지에 배분하여 과세하도록 하는 방안을 담고 있다. DBCFT는 법인소득에 소비자 과세원칙을 적용하여 소비지에서 과세하도록 하는 방안이다. 이러한 변화는 앞으로 법인세와 소비세의 역할이 변화될 가능성이 있음을 시사한다. 법인세제의 개혁이 쉽지 않은 가운데, 법인세를 인하 경쟁은 지속되는 상황에서 법인세 수입 감소를 다른 방법으로 대체할 필요성이 있다. 일부 국가에서 디지털 서비스세에 대해서만 적용되는 매출세 형식의 디지털 서비스세를 도입하였는데, 장기적인 해결책이라고 볼 수는

없다. 그보다는 보편적 소비세인 부가가치세로 법인세수입 감소를 대체하는 것이 효율성 측면에서 우월하다.

또한 4차 산업혁명으로 촉발된 경제의 디지털화는 조세행정에 활용 가능한 데이터를 크게 증가시켰다. 이에 과세당국은 기존 세무신고 자료의 디지털화와 더불어, 소셜미디어나 금융기관 등 제3자로부터 비정형 데이터를 수집·분석하여 빅데이터 분석의 토대를 마련하고 있다. 구축된 빅데이터는 고급 분석기술과 만나 세무조사 대상 선정, 납세순응 제고, 조세체납액 관리 등 세원 관리와 납세자 지원서비스 강화, 정책 평가 측면 등에서 다양하게 활용되고 있다. 머신러닝을 비롯한 고급 분석기술을 활용하여 부정신고 우려가 높은 자를 선별해내고, 또한 과거 납부성향을 분석하여 납세순응 위험을 예측하는 등 한정된 행정자원을 특정 대상에 집중할 수 있게 되고, 사전에 축적된 문의사항을 분석하여 납세자들의 주요 질문사항을 파악하여 필요 정보를 적시에 제공하는 등 조세행정의 효율성을 제고할 수 있다. 이 과정에서 비정형 데이터 및 제3자 제공 정보의 활용이 늘어나 납세자의 개인정보 침해 가능성이 커질 수 있으며, 관련 데이터 사용 범위에 대한 법적 논란이 발생할 여지가 상존한다. 우리나라 과세당국도 빅데이터 시대의 조세행정 효율화를 위해 유관 정부기관 및 제3자와의 협조를 통해 빅데이터 구축에 노력하되, 납세자 권리 침해를 방지하기 위하여 제3자 데이터 사용 동의 및 활용 등에 대한 법적 근거를 명확히 할 필요가 있다. 방대하고도 정확한 경제활동 데이터 축적은 소규모 거래, 소비자와의 거래 등에 대한 투명성 제고에 기여할 뿐만 아니라 소득파악 및 지하경제 규모 축소에 크게 기여할 것이다. 동시에 자료의 미비로 인해 운영중인 추계과세제도, 즉 단순 경비율·기준경비율 등의 제도 운용 필요성도 약화될 것이다. 법인의 경우에도 부가급여 등 법인소득의 사적 편취행위 등에 대한 모니터링이 강화될 수 있다. 이러한 변화는 전반적인 투명성 제고로 인해 조세제도에 대한 납세자의 신뢰성을 높이는 데 기여할 것이다. 보다 적극적으로는 조세환경의 변화를 감안하여 누진적 소비과세의 활용, 법인세의 소득세 예납적 기능 강화 등도 가능할 것이며 조세제도 전반의 효율성 제고에 기여할 것이다.

4차 산업혁명이 세월에 미치는 영향은 크게 플랫폼 노동자 증가, 로봇세의 기능 가능성, 그리고 조세정책환경 변화에 따른 법인·소비세의 영향을 중심으로 살펴본다. 먼저 플랫폼 활성화로 인한 고용구조 변화, 즉 임금근로자에서 자영업 플랫폼 노동자로의 전환이 야기하는 재정수입(소득세와 사회보장기여금) 감소효과는 개인소득 수준에 따라 1.4조~2.2조원 수준(2018년 46.9만명 종사자 기준)에 이르는 것으로 나타났다. 주 15시간 이하 근무자로 현재 사회보험 적용대상자가 아닌 종사자들을 차감할 경우에도 1.1조~1.8조원의 재정수입 감소가 일어난 것으로 추정된다. 4차 산업혁명의 진전으로 플랫폼 노동자들의 규모가 더욱 증가할 수 있고 추계에 포함되지 않는 플랫폼 종사자들인 숙박·공유업 등을 감안하면 그 규모는 더 증가할 것이다. 기술발전이 야기하는 노동수요 구조의 변화는 지속적으로 사회보험뿐만 아니라 소득세입의 성장을 저해할 것이다.

로봇세를 도입하면 단기적으로 일자리 대체효과를 늦추어 일자리 감소 지연 및 재원조달 효과를 누릴 수 있지만 중장기적으로 지속가능하지 않다. 로봇세는 국내 기업들의 경쟁력을 상대적으로 저하시켜 기업 일자리 자체를 줄일 가능성이 높기 때문이다. 일자리 보존과 재원조달 두 가지 측면에서 장기적으로 지속가능하지 않으므로, 로봇세의 도입은 현실적으로 채택하기 어려운 정책방안이라 할 수 있다. 오히려 로봇 도입 등 기술발전은 기업의 경쟁력과 수익성을 제고하여 장기적 생존가능성을 높여주는 기업 존속의 필수요소다. 로봇 등 기술발전으로 인한 생산성 향상은 직접적으로 법인세수를 늘리고 동시에 일자리의 규모 확대 내지 유지를 가능하게 한다. 즉, 특별한 제도를 도입하지 않더라도 일정 부분 다른 세목을 통해 세수가 증가하게 된다. 생산요소세의 세금부과는 기업의 생산성 저하를 야기하여 활동 기업 숫자를 줄일 수 있다. 그리고 이러한 생산성 저하의 영향은 시간의 흐름에 따라 더욱 확대될 수 있다. 특히 우리나라는 제조업의 비중이 높은 국가로 외국에 비해 높은 로봇 활용을 통해 국제경쟁력을 유지하고 있다. 이러한 상황에서 생산성 향상에 큰 영향을 미칠 수 있는 로봇세의 도입이 야기하는 경제적 충격은 다른 국가에 비해 크게 나타날 수 있다. 로봇세의 도입은 세수

측면의 실효성이 크지 않은 가운데 생산성 향상을 저해하여 경제성장에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높은 방안으로 현실적 세입확보 수단이라 하기 어렵다.

법인세수의 경우, 플랫폼을 통한 경쟁 강화로 인해 비플랫폼 기업들의 수익성이 하락할 것으로 예상된다. 반면 플랫폼 기업의 경우 독과점으로서의 발전 가능성이 높아 그 지위의 달성 및 유지 여부가 중요하다. 세계적 기업으로서의 성장·유지의 어려움과 혁신을 통한 시장 접근의 용이성을 감안하면, 플랫폼 기업의 수익은 상당할 것이지만 그 변동성은 클 것이다. 또한 국제조세관점에서 이루어지는 세원이동 방지 노력은 법인세의 소비세화, 즉 소비지 과세권의 강화로 나타날 것이다. 이는 수출비중이 높은 우리나라의 법인세 수에는 부정적인 영향을 나타낼 가능성이 높다. 그 외 개별소비세는 기술발전에 따른 혁신적 상품의 개발, 석유 이외 새로운 에너지원 활용 등으로 세수 감소의 우려가 높다. 시장상황 변화에 대한 대응노력과 함께 개별소비세의 역할에 대한 재검토가 필요할 수 있다.

요약하면 4차 산업혁명의 진전이 세원에 미치는 영향은 전반적으로 부정적인 것으로 판단된다. 임금근로자의 자영업 전환은 소득세입뿐만 아니라 사회보장수입의 감소를 유발할 것이다. 전자상거래의 증가와 높은 수출비중 경제는 기업의 세부담 회피 노력 강화와 소비지 과세권 강화로 인해 법인세입 감소 위험으로 작용할 것이다. 그 외에도 기술발전은 소비자의 소비품목 및 방식의 변화를 유발하여 개별소비세원에도 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다.

4차 산업혁명은 우리에게 예측하지 못하는 변화를 가져올 것이다. 이러한 환경 변화는 조세정책적으로 세입 변동성 증가, 사회보험세입 감소, 거래투명성 향상, 조세제도 효율성 강화 등이라는 긍정적·부정적 영향을 미칠 것이다. 그중에서 부정적 요인인 세입 변동성과 사회보험세입 감소(증가 둔화)는 중단기적으로 나타날 가능성이 높다. 반면 긍정적 영향인 거래투명성 향상, 효율적 조세제도 구축의 효과는 장기적으로 나타날 것이다. 이에 따라 중기적으로 부정적 영향에 대비하기 위해 자영업자 및 플랫폼 종사자의 사

회보험(사회보장제도) 강제가입 노력이 중요하다. 플랫폼에 일정 부분 고용 주로서의 의무를 부과하는 것도 급격한 사회보험 재정수입 감소를 극복하는 방안이 될 수 있다. 동시에 세입 감소 가능성과 변동성 증가에 대응하기 위해 안정적 세목인 소득세, 소비세의 역할을 강화해 나가는 것도 필요하다. 장기적으로 개선된 과세환경, 디지털 환경, 빅데이터 등을 적극적으로 활용하기 위한 정책 시도도 요구된다.

그러나 4차 산업혁명이라는 불확실한 미래에 대한 예측을 바탕으로 한 조세정책적 대응 검토는 그 한계 역시 상당하다. 가장 심각한 문제로 인식되는 고용규모 변동에 대한 대응정책을 제시하기 어려운 점이다. 고용규모 변화 자체에 대한 전망이 불확실하고, 기업들의 경쟁력 확보방향과 밀접한 연관이 있기 때문이다. 이러한 불확실성으로 인해 세입변동 방향에 대한 시사점을 제공할 수는 있지만, 새로운 세입확보 방안은 포괄적일 수밖에 없다. 향후 특정 가능한 시장 변화 추세를 바탕으로 추가 연구가 필요하다. 또 재원조달구조의 변동 가능성, 즉 법인소득세의 약화, 사회보장기여금의 약화 등을 반영한 개인소득세, 소비세, 재산세 등의 다른 재원조달 수단의 역할 변화에 대한 추가적인 연구도 필요하다. 재원조달 필요성과 함께 소득격차의 확대 대응과 소득 및 소비 관련 정보의 폭 넓은 활용 등을 바탕으로 그 역할이 늘어나야 하기 때문이다.

참고문헌

- 개인정보보호 포털, 「2019년 7차 개인정보보호 전문교육자료」, 2019.
- 국가인권위원회, 『플랫폼노동종사자 인권상황 실태조사』, 2019.
- 국세청, 『2019 국세통계연보』, 2019a.
- _____, 『2019년 귀속 업종분류코드』, 2019b. 6.
- _____, 『2019년 귀속 기준경비율 단순경비율』, 2020. 4.
- 국세청, 보도자료, 「19년 12월 결산 법인은 3월 말까지 법인세 신고·납부 (참고자료)」, 2020. 2. 26.
- _____, 「국세청 빅데이터센터, 지난 1년간 국세행정 혁신을 위한 플랫폼 마련」, 2020. 7. 2.
- 국회예산정책처, 『4차 산업혁명에 따른 조세환경 변화와 정책과제』, 2020. 6.
- _____, 『2020년도 예산안 위원회별분석』, 기획재정위원회 소관, 2019.
- 김문정, 『과세자료 활용을 통한 특고종사자 소득과약 방안』, 한국조세재정연구원, 2020.
- 김빛마로·이경근, 『디지털 플랫폼 경제의 조세쟁점과 과세방안 연구』, 한국조세재정연구원, 2019.
- 김종업·임상규, 「빅데이터(Big data)의 활용과 개인정보보호」, 한국지방정부학회 하계학술대회, 2013.
- 김주훈, 『제4차 산업혁명과 한국경제의 구조개혁』, 한국개발연구원, 2016. 10.
- 김준영·권혜자·최기성·연보라·박비곤, 『플랫폼경제종사자 규모 추정과 특성 분석』, 한국고용정보원, 2018.
- 나라장터, 「빅데이터시스템 구축 사업 제안요청서」, 2018. 12.
- 박정섭·이응재·양효진·박세형·김수빈, 『개인정보 보호 제도의 중장기 발전방향』, 개인정보보호위원회, 2016.

- 박찬임, 「특수형태근로종사자 근로실태: 산재보험적용 9개 직종을 중심으로」, 『월간 노동리뷰』 7월호, 한국노동연구원, 2018.
- 박찬임·황덕순·김기선, 『일자리형태의 다양화 추세와 산재보험』, 한국노동연구원 2016.
- 안중석, 「다국적 IT 기업의 조세회피 행태와 시사점: 애플·구글의 사례를 중심으로」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, 2013. 7, pp. 6~19.
- _____, 「BEPS 프로젝트의 이해: 주요 내용과 시사점」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, 2016. 5, pp. 6~29.
- _____, 「디지털 경제와 법인세 정책: 국제 논의와 정책 시사점」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, 2019. 3, pp. 8~37.
- _____, 「BEPS 2.0: 주요 내용과 시사점」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, 2020. 6, pp. 36~67.
- 안중석·구자은, 『주요국의 이중과세배제방법 및 외국납부세액공제제도 현황과 시사점』, 한국조세연구원, 세법연구 06-04, 2006.
- 안중석·전병목, 『사회보장세에 대한 기초연구』, 중간보고서, 한국조세재정연구원, 2020. 7.
- 이상윤·윤홍주, 「공공데이터를 활용한 국가정보화 전략연구」, 『한국전자통신학회논문지』 제7권 제6호, 2012, pp. 1259~1273.
- 이상엽·김준현·유현영·김민경, 「빅데이터와 조세행정: 최근 해외 트렌드를 중심으로」, 한국조세재정연구원, 2017.
- 이수일, 『공유경제 관련 제도개선방안 연구』, 한국개발연구원 용역보고서, 2015.
- 장지연, 「한국의 플랫폼노동과 사회보장」, 『제10회 아시아미래포럼자료집』, 2019.
- 전병목·김학수·오종현, 『저성장시대의 조세정책 방향: 생산성, 투자, 고용을 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2018.
- 전병목 외, 『중장기 조세정책 운용계획 수립사업』, 한국조세재정연구원 용역보고서, 2017.
- 전병유, 『기술 변화에 따른 노동의 변화와 정책 과제』, 재정네트워크 최종보고서, 한국조세재정연구원, 2019.

- 장혜영 의원실, 「특고·프리랜서·플랫폼 노동 등 비임금 노동자 최근 5년간 213만명 늘었다」, 장혜영 정의당 국회의원 보도자료, 2020. 7. 20.
- 정흥준·장희은, 『특수형태근로종사자의 규모추정을 위한 기초연구』, 한국노동연구원, 2018.
- 미국 국세청(판결문), <https://www.irs.gov/pub/irs-wd/1313031.pdf>(검색일자: 2020. 7. 2).
- 최기성, 「플랫폼경제종사자 근로실태」, 『플랫폼경제종사자 규모추정과 특성 분석』, 한국고용정보원, 2019, pp. 41~63.
- 통계청, 보도자료, 「2020년 상반기 지역별고용조사 취업자의 산업 및 직업별 특성」, 2020. 10. 20.
- 허재준·김주섭, 『4차 산업혁명시대 노동의 미래와 대응전략』, 4차 산업혁명위원회, 2018.
- 행정자치부, 『공공빅데이터 업무적용 가이드』, 2016.
- 4차 산업혁명위원회, 『4차 산업혁명 대정부 권고안』, 2019. 10.
- 4차 산업혁명위원회 배달종사자 안전망 TF, 「배달종사자 안정망 강화방안」, 2019. 12.
- Acemoglu, D. and P. Restrepo, “Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor,” *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), Spring 2019, pp. 3~30
- Aggarwal, Anil, “Managing Big Data Integration in the Public Sector,” IGI Global, 2015, p. 279.
- Arntz, M., T. Gregory and U. Zierahn, “Digitalisierung und die zukunft der arbeit: Makroökonomische auswirkungen auf beschäftigung, arbeitslosigkeit und löhne von morgen,” Technical report, Bundesministerium für Forschung und Entwicklung(BMBF), 2018.
- _____, “Digitalization and the Future of Work: Macroeconomic Consequences,” IZA DP No. 12428, June 2019.

- Asen, Elke, “What European OECD Countries Are Doing about Digital Services Taxes?,” 2020. 6. 22., <https://www.wita.org/blogs/what-european-oecd-countries-are-doing-about-dsts/>(검색일자: 2020. 10. 30).
- Asquith, “The Gig and Sharing Economies: Millions of New Entrepreneurs; Billions in Lost VAT,” 2020.
- Auerbach, Alan, Michael P. Devereaux, Michael Keen, and John Vella, “Destination-Based Cash Flow Taxation,” *Oxford University Center for Business Taxation*, WP17/01, 2017.
- Basalisco Bruno, Julia Wahl, Henrik Okholm, “E-commerce Imports into Europe: VAT and Customs Treatment,” Copenhagen Economics, 2016, https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/8/348/1462798608/e-commerce-imports-into-europe_vat-and-customs-treatment.pdf.
- Bowles, J., “Chart of the Week: 54% of EU jobs at risk of computerization,” Bruegel Blog, 24th July, 2014, <https://www.bruegel.org/2014/07/chart-of-the-week-54-of-eu-jobs-at-risk-of-computerisation/>.
- Bunn, Daniel, “A Summary of Criticisms of the EU Digital Tax,” Tax Foundation, 22 October, 2018.
- _____, “The U.S. Trade Representative Expands Its Digital Service Tax Investigations,” Tax Foundation Home Page, <https://taxfoundation.org/us-trade-representative-ustr-digital-services-tax-investigations/>, 2020. 6. 2.
- Carton, Benjamin, Emilio Fernandez-Corugedo, and Benjamin Hunt, “Corporate Tax Reform: From Income to Cash Flow Taxes,” IMF Working Paper, WP/19/13, 2019.
- Christensen, Rasmus Colin, “The Impact of Covid-19 on global digital tax negotiations,” ICTD (International Center for Tax and Development) Home Page, <https://www.ictd.ac/blog/impact-coronavirus-global-digital-tax-negotiations-oecd/>, 1 April 2020.

Devereaux, Michael P., and John Vella, “Are We Heading towards a Corporate Tax System Fit for the 21st Century?,” *Fiscal Studies*, 35(4), 2014, pp. 449~475.

_____, “Implications of Digitalization for International Corporate Tax Reform,” in Sanjeev Gupta, Michael Keen, Alpha Shah, and Geneviève Vendier(ed), *Digital Revolutions in Public Finance, International Monetary Fund*, Washington DC, 2017, pp. 91~112.

EC, “Digital Taxation: Commission proposes new measures to ensure that all companies pay fair tax in the EU,” EC Press release, Brussels, 21 March 2018a, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_2041(검색일자: 2020. 9. 15).

_____, “Proposal for a Council Directive on the Common System of a Digital Services Tax on Revenues Resulting from the Provision of Certain Digital Services,” Brussels, March 21, 2018b, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3d33c84c-327b-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-en>(검색일자: 2020. 9. 15).

_____, “Proposal for a Council Directive on Laying Down Rules Relating to the Corporation Taxation of a Significant Digital Presence,” Brussels, March 21, 2018c, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3d33c84c-327b-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-en>(검색일자: 2020. 9. 15).

_____, Taxation and Customs Union, “Online payment companies to help in the fight against tax fraud,” https://ec.europa.eu/taxation_customs/news/online-payment-companies-help-fight-against-tax-fraud_en(검색일자: 2020. 9. 15).

EY, “Tax authorities are going digital,” 2017.

EY Global Tax Alert, “OECD releases 2017 Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations,” July 14, 2017. 9. 11.

- Frey, C.B. and Osborne, M.A., "The future of Employment: How susceptible are jobs to computerization?," *Technological Forecasting & Social Change*, 114, 2017, pp. 254~280.
- Grubert, Harry and Rosanne Altshuler, "Shifting the Burden of Taxation from the Corporation to the Personal Level and Getting the Corporate Tax Rate Down to 15 Percent," *National Tax Journal*, 69(3), 2016, pp. 643~679.
- Hebous, Shafik, Alexander Klemm, and Salia Stausholm, "Revenue Implications of Destination-Based Cash-Flow Taxation," IMF Working Paper, WP/19/7, 2019.
- IDC, "Extracting value from chaos," 2011, 6.
- Jacobs, Bas, "Digitalization and Taxation," Presentation in Digital Revolutions in Public Finance, IMF, 2017.
- Mckinsey Global Institute, "Big data: the next frontier for innovation, competition, and productivity," 2011, 5.
- OECD, *Working Smarter in Tax Debt Management*, 2014.
- _____, "OECD BEPS Action 1 Report," 2015a.
- _____, "Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report," OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, 2015b.
- _____, *Advanced Analytics for Better Tax Administration*, 2016a.
- _____, *Technologies for Better Tax Administration*, 2016b.
- _____, "New Forms of work in the digital economy," [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DSTI/ICCP/IIS\(2015\)13/FINAL&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DSTI/ICCP/IIS(2015)13/FINAL&docLanguage=En), 2016c.
- _____, "Tax Administration 2017," 2017a.
- _____, "International VAT/GST Guidelines," OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271401-en>, 2017b.

- _____, “Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS,” OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, 2018.
- _____, “OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS - Progress Report July 2018,” May 2019, OECD, Paris, 2019a.
- _____, “Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy,” OECD, Paris, May 2019b.
- _____, “The role of Digital Platforms in the Collection of VAT/GST on Online Sales,” OECD, Paris, 2019c.
- _____, “The Sharing and Gig Economy: Effective Taxation of Platform Sellers: Forum on Tax Administration,” OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/574b61f8-en>, 2019d.
- _____, “Tax Administration 2019,” 2019e.
- _____, *Addressing the Tax Challenges Arising from Digitalisation of the Economy: Highlights*, OECD Publishing, Paris, 2020a.
- _____, “OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS – Progress Report July 2019,” July 2020, OECD, Paris, July 2020b.
- _____, “Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on the Two-Pillar Approach to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy,” OECD, Paris, January 2020c.
- _____, “Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment,” OECD Publishing, Paris, 2020d.
- _____, “Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint,” OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Projects, OECD Publishing, Paris, 2020e.
- _____, “Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint,” OECD Publishing, Paris, 2020f.

- _____, “Model Rules for Reporting by Platform Operators with respect to Sellers in the Sharing and Gig Economy,” OECD Publishing, Paris, 2020g.
- Picciotto, Sol., “Towards Unitary taxation of Transnational Corporations,” *Tax Justice Network*, <https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/Towards-Unitary-Taxation-Picciotto-2012.pdf>, 9 December 2012.
- Rigney Paul, “the all seeing eye-an HMRC success story?,” 2016, <https://www.ifa.org.uk/media/653935/Tax-HMRC-Connect-system.pdf> 검색일자: 2019. 10. 15).
- Rochet, Jean Charles and Tirole, Jean, “Platform competition in two-sided markets,” European Economic Association, 2003.
- _____, “Two-sided markets: a progress report,” *RAND journal of Economics*, 37(3), 2006, pp. 645~667.
- Rusina, Aija, and Guttorm Schelderup, “Profit Shifting Under a Destination-Based Cash-Flow Tax,” CESifo Home Page, https://www.cesifo.org/en/suche?search_api_fulltext=Profit+Shifting+Under+a+Destination-Based+Cash-Flow+Tax&sort_by=maxdate_agr, 2019.
- Sixeas, Storme, “US Exits Multilateral Consensus Talks on Digital Services Taxes,” Deloit tax@hand, <https://www.taxathand.com/article/13799/Italy/2020/US-exits-multilateral-consensus-talks-on-digital-services-taxes>, 2020. 6. 20(검색일자: 2020. 10. 1).
- Toder, Eric and Alan D. Viard, “Major Surgery Needed: A Call for Structural Reform of the U.S. Corporate Income Tax,” Tax Policy Center Research Report, Urban-Brookings Tax Policy Center, Washington, DC, 2014.
- USTR, “Initiation of Section 301 Investigations of Digital Services Taxes,” National Archives Federal Register Home Page, <https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/05/2020-12216/initiation-of-section-301-investigations-of-digital-services-taxes>, 5 June 2020(검색일자: 2020. 10. 1).
- U.S. Department of the Treasury, “Congressional budget justification and

annual performance report and plan FY 2019,” 2019, <https://www.treasury.gov/about/budget-performance/CJ19/05.%20IRS%20FY%202019%20CJ.pdf>(검색일자: 2020. 8. 18).

Zervas, Georgios, David Proserpio, and John Byers, “The Rise of the Sharing Economy: Estimating the Impact of Airbnb on the Hotel Industry,” *Journal of Marketing Research*, 54(5), 2017, pp. 687~705.

〈언론 기사〉

『디지털타임스』, 「국세청, 빅데이터센터-조직 신설해 탈세 막아...과학세정 구현」, 2018. 1. 10, http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2018011502109960753002(검색일자: 2020. 12. 3).

『매일경제』, 「실적기근에도... 상장사, 작년 이익절반 배당」, 2020. 5. 7, <https://www.mk.co.kr/news/stock/view/2020/05/468489/>(검색일자: 2020. 6. 22).

『전자신문』, 「국토부, 음식배달 양성화 위해 부가세 감면 추진」, 2019. 7. 21, <https://m.etnews.com/20190719000251>(검색일자: 2020. 9. 12).

Bloomberg Tax, “INSIGHT: EU 2021 E-Commerce VAT Package—Making Compliance Easier and Fraud Harder,” 2020. 3. 4, <https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/insight-eu-2021-e-commerce-vat-package-making-compliance-easier-and-fraud-harder>(검색일자: 2020. 10. 1).

BBC, “French government to scan social media for tax cheats,” 2019. 12. 27, <https://www.bbc.com/news/world-europe-50930094>(검색일자: 2020. 10. 1).

Business Insider France, “Bercy parvient à remettre la main sur 640 M€ de fraude fiscale grâce à un algorithme sophistiqué,” 2019. 10. 23., <https://www.businessinsider.fr/bercy-parvient-a-remettre->

- la-main-sur-640-me-de-fraude-fiscale-grace-a-un-algorithme-sophistique/
(검색일자: 2019. 12. 6).
- Bernard Marr, “Why Everyone Must Get Ready For the 4th Industrial Revolution,” 2016. 4. 5, Forbes, <https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2016/04/05/why-everyone-must-get-ready-for-4th-industrial-revolution/?sh=19a5c6033f90>(검색일자: 2020. 10. 1).
- Cross-border magazine, “EU request ending of German VAT certificate,” 2019. 10. 15, <https://cross-border-magazine.com/eu-request-ending-of-german-vat-certificate/>(검색일자: 2020. 9. 15).
- ComputerWeekly.com, “HMRC extends Making Tax Digital programme,” 2020. 7. 21, <https://www.computerweekly.com/news/252486420/HMRC-extends-Making-Tax-Digital-programme>(검색일자: 2020. 3. 26).
- Editions Francis Lefebvre, “Le fisc généralise le contrôle des données via le data mining,” 2017. 11. 28, <https://www.efl.fr/actualites/comptable/comptabilite-et-fiscalite/details.html?ref=r-cd62fa5c-f5e4-4114-b957-50f8ad626a5a>(검색일자: 2019. 12. 6).
- International Federation of Robotics, “Robot density rises globally,” IFR Press Releases, 2018. 2. 7, <https://ifr.org/ifr-press-releases/news/robot-density-rises-globally>(검색일자: 2020. 4. 10).
- Osborne Clarke, “Overview of the main measures of the French Finance bill for 2020,” 2019. 10. 11, <https://www.osborneclarke.com/insights/overview-main-measures-french-finance-bill-2020/>(검색일자: 2019. 12. 6).
- Rigney Paul, “the all seeing eye-an HMRC success story?,” 2016, <https://www.ifa.org.uk/technical-resources/tax/articles/hmrc-connect-computer-system>
(검색일자: 2019. 10. 15).
- Reuters, “European parliament calls for robot laws, rejects robot tax,” 2017. 2. 17, <https://www.reuters.com/article/us-europe-robots-lawmaking-idUSKBN15V2KM>(검색일자: 2020. 10. 8).

_____, “French government seeks to comb social media to fight tax fraud,” 2019. 11. 8, <https://www.reuters.com/article/us-france-tech-surveillance/french-government-seeks-to-comb-social-media-to-fight-tax-fraud-idUSKBN1XH2OX>(검색일자: 2020. 12. 5).

The Connexion French News and Views, “€5.6bn in unpaid French taxes recovered this year,” 2019. 10. 24., <https://www.connexionfrance.com/French-news/tax-authorities-in-france-recover-5.6billion-in-crackdown-on-unpaid-taxes-and-tax-evasion>(검색일자: 2019. 12. 6).

The Telegraph, “What does the taxman know about you, your finances and your lifestyle?,” 2015. 6. 25, <https://www.telegraph.co.uk/finance/personalfinance/tax/11697816/What-does-the-taxman-know-about-you-your-finances-and-your-lifestyle.html>(검색일자: 2018. 3. 26).

U.S. News & World Report, “Next target of IRS Robo-Audit: Small business,” 2013. 5. 9, <https://money.usnews.com/money/personal-finance/articles/2013/05/09/next-target-of-irs-robo-audits-small-business>(검색일자: 2020. 7. 2).

Washington Post, “Picking on robots won’t deal with job destruction, Opinions,” 2017. 3. 5, https://www.washingtonpost.com/opinions/picking-on-robots-wont-deal-with-job-destruction/2017/03/05/32091f08-004b-11e7-8ebe-6e0dbe4f2bca_story.html(검색일자: 2020. 10. 8).

<웹사이트>

개인정보보호 포털, <https://www.privacy.go.kr/>(검색일자: 2020. 4. 14).

고용보험 홈페이지, 「적용대상 및 가입」, <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/ei/eiEminsr/retrieveEi0102Info.do>에서 인용(검색일자: 2020. 6. 11).

국가법령정보센터, 「개인정보보호법」, “제·개정이유,” <http://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=011357&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all#AJAX>(검색일자: 2020. 4. 14).

- _____, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률(신용정보법)」, “제·개정이유,” <http://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=001540&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>(검색일자: 2020. 4. 14).
- _____, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(정보통신망법)」, “제·개정이유,” <http://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=000030&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>(검색일자: 2020. 4. 14).
- 국민건강보험공단 사이버민원센터, <https://minwon.nhis.or.kr/retrieveMinwonMain.xx>(검색일자: 2020. 6. 11).
- 국민연금공단, https://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_03_01.jsp(검색일자: 2020. 6. 11).
- 국세청 홈페이지, 「조직과 기능」, https://www.nts.go.kr/about/about_01_05_view.asp?bidx=T3&sidx=T3S1(검색일자: 2020. 5. 11).
- 독일 정부, “Digitalisierung gestalten,” https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Digitalisierung/2018-11-15-Digitalisierung-gestalten.pdf?__blob=publicationFile&v=2(검색일자: 2020. 8. 21), 2018.
- 미국 국세청, <https://www.irs.gov/downloads/irs-soi>(검색일자: 2020. 8. 18).
- _____, <https://www.irs.gov/newsroom/the-examination-audit-process>(검색일자: 2020. 7. 2).
- 아일랜드 국세청, “Code of Practice for Revenue Audit and other Compliance Interventions,” <https://www.revenue.ie/en/self-assessment-and-self-employment/documents/code-of-practice-revenue-audit.pdf>(검색일자: 2020.10.1.), Section 1.5.
- 영국 국세청, “Government Transformation Strategy,” https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/590199/Government_Transformation_Strategy.pdf(검색일자: 2020. 8. 19).
- _____, “HMRC Government Major Project Portfolio data, September 2018,” 2019. 7., <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/>

system/uploads/attachment_data/file/817561/HMRC_Government_Major_Projects_Portfolio_data_September_2018.csv/preview(검색일자: 2020. 8. 19).

_____, “Digital Strategy,” 2012. 12., https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/360216/2012-digital-strategy.pdf(검색일자: 2018. 8. 19).

_____, “HMRC makes significant progress in its 10-year transformation to become a tax authority fit for the future,” <https://www.gov.uk/government/publications/issue-briefing-hmrc-announces-next-step-in-its-ten-year-modernisation-programme/hmrc-makes-significant-progress-in-its-10-year-transformation-to-become-a-tax-authority-fit-for-the-future>(검색일자: 2020. 8. 19).

_____, “Making Tax Digital,” 2015. 12., <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20170605162751/https://www.gov.uk/government/publications/making-tax-digital>(검색일자: 2018. 8. 19).

_____, “Making Tax Digital review,” 2020. 3., <https://www.gov.uk/government/publications/making-tax-digital-review>(검색일자: 2020. 8. 19).

영국 정부(Cabinet Office), “Departmental digital strategies,” 2013. 12., <https://www.gov.uk/government/collections/departmental-digital-strategies> (검색일자: 2020. 8. 19).

우아한청년들 홈페이지, <http://www.baeminriders.kr/privacy/20190809/>(검색일자: 2020. 9. 3).

일본 국세청, 「税務行政の将来像」, 2019, https://www.nta.go.jp/information/release/kokuzeicho/2017/syouraizou/pdf/syouraizo_r0106.pdf(검색일자: 2020. 8. 20).

_____, 「税務行政の将来像」, 2017, <https://www.nta.go.jp/information/release/kokuzeicho/2017/syouraizou/pdf/smart.pdf>(검색일자: 2020. 8. 20).

_____, <https://www.nta.go.jp/information/release/kokuzeicho/2017/syouraizou/index.htm>(검색일자: 2020. 8. 20), 令和元年 6月.

- _____, <https://www.nta.go.jp/publication/pamph/koho/campaign/r2/Jan/05.htm&prev=search&pto=aue>(검색일자: 2020. 8. 20), 令和元年 6月.
- 프랑스 정부, <https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/fonds-pour-la-transformation-de-laction-publique/les-projets-laureats-du-ftap> (검색일자: 2020. 8. 20).
- 한국고용정보원 홈페이지, <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/ei/eiEminsr/retrieve/Ei0102Info.do>(검색일자: 2020. 6. 11).
- 호주 국세청, <https://softwaredevelopers.at0.gov.au/Projectsandinitiatives>(검색일자: 2020. 8. 19).
- 호주 정부(Australian Government Inspector-General of Taxation), *Debt Collection*, 2015, <https://www.igt.gov.au/sites/default/files/wp/Review-2015-IGT-Debt-Collection.pdf>(검색일자: 2020. 10. 1).
- Amazon seller central, “EU VAT calculation services methodology,” https://sellercentral.amazon.co.uk/gp/help/external/help.html?itemID=202084570&ref=efph_202084570_cont_home(검색일자: 2020. 10. 1).
- Essentra Components, “The Journey to Industry 4.0,” <https://www.essentra-components.com/en-gb/news/infographics/industry-3>(검색일자: 2020. 4. 22).
- OECD Tax Database, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm> (검색일자: 2020. 9. 15).
- OECD Database, Table II.1. Statutory Corporate Income Tax rate, https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=Table_II1(검색일자: 2020. 10. 5).
- Wikipedia, “Fourth Industrial Revolution,” https://en.wikipedia.org/wiki/Industry_4.0(검색일자: 2020. 4. 22).
- _____, “Peer-to-peer,” <https://en.wikipedia.org/wiki/Peer-to-peer>(검색일자: 2020. 4. 27).

부 록

1. 디지털경제 전환의 조세정책 영향(Jacobs, 2017)¹⁶⁵⁾

가. 전반적 영향

- 4차 산업혁명이 야기하는 경제의 디지털화가 조세정책 환경에 미치는 영향은 크게 두 가지 방향으로 요약 가능
 - 디지털화는 조세정책의 실행력(Enforcement)을 제고
 - 기존 정보의 종합적 이용을 가능케 하고 동시에 소득, 소비, 자산에 대한 정보수집능력을 향상시킴
 - 이러한 자료 활용능력의 향상은 정부의 조세징수, 강제 비용과 납세자의 납세순응 비용을 낮출 것임
 - 조세정책의 효율성·형평성 상충관계(Equity-Efficiency Trade-off)를 완화
 - 디지털화는 조세정책의 설계에 보다 많은 소득, 소비, 자산 등의 정보를 이용함으로써 더 세밀한 정책운용을 가능케 함
 - 많은 정보를 이용한 세밀한 정책설계는 조세정책이 내포한 효율성·형평성 상충관계를 없앨 수 없지만 완화할 수 있음
 - 주어진 조세정책의 복잡성하에서 디지털화는 효율성·형평성 상충관계를 개선

나. 구체적 조세정책에의 영향

- 디지털경제에서 제공되는 많은 자료를 이용할 수 있는 13가지 아이디어

165) Jacobs, Bas, "Digitalization and Taxation, Presentation in Digital Revolutions in Public Finance," IMF, 2017을 요약·정리한 것임.

어를 제시하였는데 그 중 5가지는 조세정책의 실행력을 높이는 방안이며 8가지는 조세정책 자체를 개선하는 방안

- 조세제도의 실행력을 높이는 첫 번째 방안은 디지털화된 경제는 보다 정교해진 납세자 소비자료 구축을 가능케 함
 - (소비 + 자산 변화) = (자본소득 + 노동소득)이라는 관계 속에서 디지털화에 따른 소비자료 확보를 통해 소득과세의 정확성 제고 또는 조세회피 유인 축소 가능

- 두 번째, 역시 자산과 다양한 자본소득(저축, 상장 및 비상장 주식, 주택보유, 연금, 증여 및 상속 등)에 대한 종합적 관리를 통해 과세능력을 높일 수 있음

- 세 번째, 자산과 자본소득의 국제 연계를 촉진
 - 국외 자본소득에 대한 파악 및 연계가 강화되어 거주지 방식의 자본소득 과세의 효과성 제고 가능

- 네 번째, 자산 및 자본소득에 대한 정보를 제공하는 제3자로서 금융기관의 역할 증가
 - 자산 및 자본소득 파악에 금융기관이 제3자적 관점에서 정보제공 가능

- 다섯 번째, 매출에 대한 제3자 정보제공자로서 소비자의 역할 증대
 - 전자적 지불시스템 활용에 따라 VAT 등 세금과 관련된 기업의 매출 정보에 대한 소비자의 정보제공자로서의 역할 증대

- 조세정책 개선을 위한 8가지 방향성은 다음과 같음
 - 법인세의 예납적 원천징수 성격으로의 전환을 통해 법인세의 효율비용 완화 가능
 - 주주에 대한 직접과세가 가능하게 됨에 따라 개인소득세 보완적 기능의 법인세 부과로 인한 조세회피 등의 문제 축소 가능
 - 다양한 자본소득의 과세격차가 야기할 수 있는 경제활동 왜곡을 축

- 소하는 이원적 소득과세의 실행가능성 증가
- 소비세의 누진적 성격 강화 가능
 - 생체정보와 전자적 거래 시스템을 통해 소비세 부과 개인화 가능
- 소득, 자산 이외 다른 정보를 활용한 비선형소비세 부과 가능
 - 소득세에서 고려되지 못하는 정보를 바탕으로 소비세를 과세함으로써 소득세 보완기능 수행 가능
 - 저장할 수 없고 이동시킬 수 없는 비내구재 소비, 즉 보건서비스, 교육·전기·가스 서비스 등에 적용 가능
- 생애주기적 관점의 소득과세 가능성 증대
 - 현행 누진소득과세체계는 일생소득이 동일하더라도 소득 변동성이 큰 납세자의 세부담이 높은 문제 존재
 - 경제디지털화는 누적소득에 따른 한계세율 적용이 가능토록 함
- 개인과 가구소득에 함께 기반한 결합과세의 가능성 증가
 - 개인소득과세는 효율적이고 가구소득기반 과세는 재분배에 효과적이는데 이러한 두 가지 요소를 함께 적용한 소득과세 디자인 가능성 증가
- 노동소득과 자본소득의 결합 과세 가능성 증가
 - 즉, 자본소득과 자산보유에 기반한 노동소득의 한계세율 결정이 가능
- 가구 및 개인의 특성에 따른 별도 과세체제 구성 가능성 증가
 - 즉, 장애, 건강상태, 자녀 수 등을 감안한 별도의 세율체계 적용가능
- 경제의 디지털화는 보다 많은 정보를 통해 조세정책의 실행력을 높일 수 있는 장점이 있지만 부작용 가능성도 존재
- 너무 많은 정보를 소유한 정부의 독주 가능성과 동시에 개인 프라이버시 문제 역시 고려되어야 할 문제

2. EU 2021 E-Commerce VAT Package의 주요 내용¹⁶⁶⁾

본 소절에서는 EU 2021 E-Commerce VAT Package 중 디지털 플랫폼을 간주공급자로 취급하는 사항에 대한 세부적인 내용을 소개한다.

해당 규정에 의하면 디지털 플랫폼은 특정 조건을 만족하는 국제적 B2C 거래를 '가능하게(facilitate)' 했을 경우 해당 거래의 간주공급자가 된다. 간주공급자가 된 디지털 플랫폼은 소비자로부터 해당 거래에 대한 부가가치세액을 징수, 신고, 납부해야 하는 의무가 부여된다. 다만 공급 상품에 대한 기타 의무(product liabilities)는 기존과 같이 플랫폼 판매자에게 부여된다.

먼저 간주공급자가 되는 디지털 플랫폼은 소비자와 판매자를 연결하여 과세대상 거래를 가능하게 하는 '전자적 인터페이스(electronic interfaces)'로 정의된다. 또한 디지털 플랫폼이 다음과 같은 기능을 수행하는 경우 거래를 'facilitate'한다고 판단한다.

- 판매와 관련된 약관(terms and conditions)에 대한 권한이 있음
- 공급에 대한 소비자의 결제 행위를 인가(authorizes)
- 재화를 주문 또는 배송

반면 디지털 플랫폼이 다음에 제시된 서비스만을 제공하는 경우 거래를 'facilitate'한 것으로 판단하지 않는다.

- 결제 처리(payment processing)
- 재화를 플랫폼에 리스팅하거나 광고(listing or advertising the goods)
- 소비자를 다른 판매 플랫폼으로 인도하고, 해당 플랫폼에서의 거래에 대해서는 추가적으로 관여하지 않는 경우

166) Bloomberg Tax, INSIGHT: EU 2021 E-Commerce VAT Package—Making Compliance Easier and Fraud Harder., <https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/insight-eu-2021-e-commerce-vat-package-making-compliance-easier-and-fraud-harder>(검색일자: 2020. 10. 1)을 요약·정리한 것임.

또한 이러한 조치는 디지털 플랫폼이 거래를 'facilitate'한 경우라도 다음의 두 가지 유형의 거래에 대해서만 적용된다.

- 비EU 지역으로부터 운송되어 EU 소비자에게 공급된 150유로 이하의 가치를 갖는 거래
- 재화가 EU 지역 내에서 운송되고 재화의 판매자는 비EU 판매자인 경우

이에 해당되는 경우 소비자와 플랫폼 판매자가 거래에 합의하면 해당 거래는 다음과 같은 두 개의 거래로 분리(Two-stage VAT Transaction for Deemed Supplier Marketplace Sale)된다.

- 플랫폼 판매자는 디지털 플랫폼에 재화를 판매(B2B 거래)하며 부가가치세는(Exemption from VAT for providing credit에 의해) 면제됨
- 디지털 플랫폼은 해당 재화를 소비자에게 판매하고 해당 소비자 거주지의 부가가치세율에 따라 부가가치세를 부과

즉, 제도가 적용되면 해당 거래는 디지털 플랫폼은 플랫폼 판매자로부터 재화를 구입하여 소비자에게 직접 공급하는 것으로 취급된다.

이외에도 디지털 플랫폼에는 기록 관리(record-keeping) 의무도 새롭게 부과된다. 디지털 플랫폼은 소비자 거주지국의 과세관청이 해당 거래에 대한 부가가치세가 정확하게 납부되었는지를 확인하고자 할 때를 대비하여 거래에 대한 상세한 정보를 보관해야 할 의무를 갖는다. 해당 자료는 전자적 형태로 보관되어야 하며, 거래가 완료된 이후 10년 동안 보관의무가 부여된다.

다만 디지털 플랫폼은 플랫폼 판매자의 잘못된 정보 제공에 기인하여 정확하지 않은 부가가치세액을 납부한 경우 이에 대한 책임은 지지 않게 된다. 그러나 이에 대한 입증 책임은 디지털 플랫폼에 부여하고 있다.

4차 산업혁명과 조세정책

전병목 · 김빛마로 · 안중석 · 정재현

본 연구는 4차 산업혁명으로 야기되는 다양한 변화 중 디지털 플랫폼화, 거래장소 제약 완화 등을 중심으로 이와 연계된 조세정책적 영향과 대응방안을 분석한다.

먼저 디지털 플랫폼 활성화에 따라 플랫폼의 판매자 관련 정보를 정기적으로 과세관청에 공유하도록 하는 정보공유협정 체결을 검토할 수 있다. 또한 디지털 플랫폼이 플랫폼 판매자들의 세금 납부 및 신고 과정을 지원하는 시스템을 구축할 수 있도록 관련 비용에 대해 세제혜택을 주는 방안을 고려할 수 있다. 중장기적으로는 디지털 플랫폼에 플랫폼 판매자의 납세의무와 관련된 사항을 의무화하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이를 통해 플랫폼을 통한 과세정보 확보 능력을 크게 높일 수 있다.

4차 산업혁명 이후 법인세 정책은 조세회피 방지를 위한 소비자의 과세권한 증가를 예상할 수 있다. 장소 초월적 거래의 확산에 대한 대응방안이지만 이해당사자들의 입장 차이로 법인세제 개혁은 쉽지 않다. 법인세율 인하 경쟁은 지속되는 상황에서 법인세 수입 감소를 다른 방법으로 대체할 필요성이 있다. 일부 국가에서 디지털 서비스세에 대해서만 적용되는 매출세 형식의 디지털 서비스세를 도입하였는데, 장기적인 해결책이라고 볼 수는 없다. 그보다는 보편적 소비세인 부가가치세로 법인세 수입 감소를 대체하는 것이 효율성 측면에서 우월하다.

4차 산업혁명으로 촉발된 경제의 디지털화는 조세행정에 활용가능한 데이터를 크게 증가시켰다. 이에 과세당국은 기존 세무신고 자료의 디지털화와 더불어, 소셜미디어나 금융기관 등 제3자로부터 비정형 데이터를 수집·분석하여 빅데이터 분석의 토대를 마련하고 있다. 구축된 빅데이터는 고급 분석기술과 만나 세무조사 대상 선정, 납세순응 제고, 조세체납액 관리 등 세원 관리와 납세자 지원서비스 강화, 정책 평가 측면 등에서 다양하게 활용될 수 있다. 방대하고도 정확한 경제활동 데이터 축적은 소규모 거래, 소비자와의 거래 등에 대한 투명성 제고에 기여할 뿐만 아니라 소득과액 및 지하경제 규모 축소에 크게 기여할 것이다. 동시에 자료의 미비로 인해 운영중인 추계과세제도, 즉 단순경비율·기준경비율 등의 제도 운용 필요성도 약화될 것이다. 법인의 경우에도 부가급여 등 법인소득의 사적 편취행위 등에 대한 모니터링이 강화될 수 있다. 이러한 변화는 전반적인 투명성 제고로 인해 조세제도에 대한 납세자의 신뢰성을 높이는 데 기여할 것이다. 보다 적극적으로는 조세환경의 변화를 감안하여 누진적 소비과세의 활용, 법인세의 소득세 예납적 기능 강화 등도 가능할 것이며 조세제도 전반의 효율성 제고에 기여할 것이다.

4차 산업혁명의 진전이 세원에 미치는 영향은 전반적으로 부정적일 것으로 판단된다. 임금근로자의 자영업 전환은 소득세입뿐만 아니라 사회보장수입의 감소를 유발할 것이다. 전자상거래의 증가와 높은 수출비중 경제는 기업의 세부담 회피 노력 강화와 소비자 과세권 강화로 인해 법인세입 감소 위험으로 작용할 것이다. 그 외에도 기술발전은 소비자의 소비품목 및 방식의 변화를 유발하여 개별 소비세원에도 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이러한 부정적 영향에 대비하기 위해 자영업자 및 플랫폼 종사자의 사회보험(사회보장제도) 강제가입 노력이 중요하다. 플랫폼에 일정 부분 고용주로서의 의무를 부과하는 것도 급격한 사회보험 재정수입 감소를 극복하는 방안이 될 수 있다. 동시에 세입 감소 가능성과 변동성 증가에 대응하기 위해 안정적인 세목인 소득세, 소비세의 역할을 강화해 나가는 것도 필요하다. 장기적으로 개선된 과세환경, 디지털 환경, 빅데이터 등을 적극적으로 활용하기 위한 정책 시도들도 요구된다.

The 4th industrial revolution and Tax Policy

Jeon, Byung Mok, Bitmaro Kim, Jongseok An, Jaehyun Jung

This study explores the effect of 4th industrial revolution on tax policy. Especially, tax implications originated from digital platform and location-free transaction are assessed. The widespread use of digital platforms could improve tax administration's potential. A properly designed cooperation model is needed which impose tax compliance liability on the platform. To cope with possible loss of corporate tax revenue which comes from location-free transactions, we need to develop more consumption based taxation system as well as international cooperation. We also need to fully utilize accumulated big data. This would improve the efficiency and equity of tax policy by enhancing tax compliance. Tax revenue effect of change of status of workers would be found in social insurance and income tax. Social insurance would experience significant revenue loss because of worker transition from employee to self-employed. We also expect potential revenue loss in corporate tax and individual consumption tax since increased market competition and rapid change of consumption baskets. To accommodate these possible revenue loss and deficiency of social security, we need to expand social insurance coverage to self-employed and strengthen income tax and general consumption tax.

저자약력

전병목

서울대학교 자원공학과 졸업
미국 Rice University 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 조세정책연구본부장

김빛마로

연세대학교 경제학과 졸업
미국 University of Minnesota 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

안종석

연세대학교 경제학과 졸업
미국 University of Maryland 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 명예선임연구위원

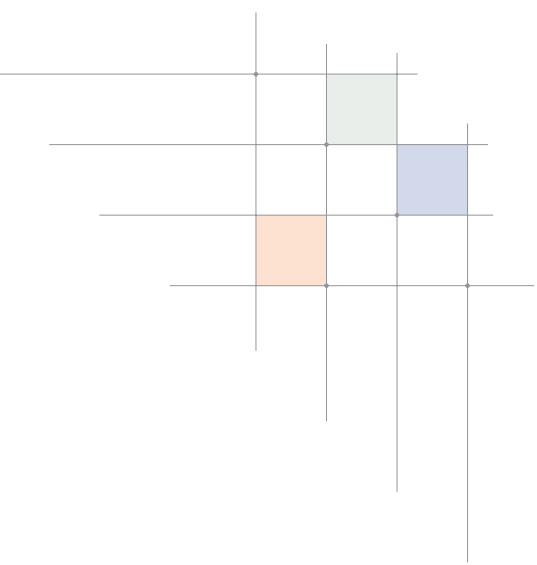
정재현

연세대학교 경영학과 졸업
미국 Columbia Sustainable Development 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

연구보고서 20-01

4차 산업혁명과 조세정책

발행	2020년 12월 31일
저자	전병목 · 김빛마로 · 안종석 · 정재현
발행인	김유찬
발행처	한국조세재정연구원
주소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	(044)414-2114(대)
홈페이지	www.kipf.re.kr
등록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	12,000원
조판 및 인쇄	일지사
I S B N	979-11-6655-014-0



KOREA INSTITUTE
OF PUBLIC FINANCE

kipf 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL: (044)414-2114(代) www.kipf.re.kr



9 791166 550140 93320
ISBN 979-11-6655-014-0