

조세재정 브리프

2021. 12. 28
www.kipf.re.kr

Tax and Fiscal Policies after the COVID-19 Crisis(2021. 10.)의 주요 내용과 시사점

김빛마로 한국조세재정연구원 부연구위원 / bmrkim@kipf.re.kr

- 1 서론
 - 2 Tax and Fiscal Policies after
the COVID-19 Crisis(2021. 10.)의 주요 내용
 - 3 정책 시사점
- 참고문헌





요약

- ▶ OECD는 2021년 10월 13일, 코로나19 위기 이후의 조세정책 방향에 대해 제시하는 보고서 “Tax and Fiscal Policies after the COVID-19 Crisis”를 발표함
 - 동 보고서는 코로나19로 인한 사회경제적 변화의 특징 및 코로나19 위기 이후 조세정책 방향에 대해 논의함
- ▶ OECD는 최근 관측되는 다양한 사회경제적 구조 변화(structural trends)를 고려하여 조세정책 전략을 수립할 것을 강조하였으며, 조세정책 방향으로 다음의 세 가지를 제시함
 - 성장 친화적 조세정책
 - 공정한 사회를 위한 조세정책
 - 지속가능한 환경을 위한 조세정책
- ▶ 또한 OECD는 코로나19 위기 이후의 조세정책과 관련하여 다음과 같이 제언함
 - 코로나19 위기 이후의 조세정책 방향 설정 시, 국가별 특수성이 고려되어야 함
 - 코로나19 극복을 위해 시행된 지원정책 중단시점을 신중히 선택하고, 재정의 지속가능성에 대한 다양한 지표가 활용되어야 함
 - 조세정책의 중대한 개혁을 단행하기 위해 정치적 수용성이 확보되어야 함

※ 본 조세재정 브리프는 OECD, *Tax and Fiscal Policies after the COVID-19 Crisis*, 2021. 10. 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

1 서론

- ▶ OECD는 2021년 10월 13일, 코로나19 위기 이후의 조세정책 방향에 대해 제시하는 보고서 “Tax and Fiscal Policies after the COVID-19 Crisis”를 발표함¹⁾
 - 동 보고서는 OECD가 2020년 4월과 2021년 4월에 각각 발표한 두 개의 보고서를 바탕으로, 코로나19로 인한 사회경제적 변화의 특징 및 코로나19 위기 이후의 조세정책 방향에 대해 논의함
- ▶ 본고는 “Tax and Fiscal Policies after the COVID-19 Crisis”의 주요 내용을 요약하여 소개함

1) OECD, *Tax and Fiscal Policies after the COVID-19 Crisis*, 2021. 10.

2) OECD, *Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience*, 2020. 5.; OECD, *Tax Policy Reforms 2021: Special Edition on Tax Policy during the COVID-19 Pandemic*, 2021. 4.

2 Tax and Fiscal Policies after the COVID-19 Crisis(2021. 10.)의 주요 내용

① 최근 사회경제적 추이 및 정책 환경

- ▶ 최근 다양한 사회경제적 구조 변화(structural trends)가 관측되고 있으며, 정책당국은 이러한 변화를 고려하여 조세정책 전략을 수립할 필요가 있음
 - 최근 관측되는 사회경제적 구조 변화는 경제성장의 둔화, 디지털화의 촉진, 불평등의 심화, 인구 고령화, 환경의 지속가능성 및 기후변화 위험 증대 등을 포함함
- ▶ (경제성장 둔화) 대부분의 G20 국가들은 지난 수십년 간 생산성 증가율 둔화를 경험하고 있으며, 이는 다음과 같은 요인들에 기인했을 가능성이 있음
 - 혁신활동의 성과 저하, 산업의 활력 감소 및 비효율적 자원 배분, 학력 수준 증가율의 둔화 등
- ▶ 이에 더하여, 코로나19 위기는 생산성에 장기적으로 부정적인 영향을 줄 것으로 예상됨
 - 코로나19 위기에 따른 교육 단절은 학생들의 숙련도, 생산성 및 소득을 감소시킴으로써 미래 GDP에도 부정적 영향을 줄 수 있을 것으로 전망됨
- ▶ (디지털화 촉진) 경제의 디지털화가 코로나19 위기에 의해 더욱 촉진되고 있으며, 이는 정책당국 입장에서 기회이자 도전의 성격을 가짐
 - 디지털화는 생산성 및 장기적 경제성장에 긍정적 영향을 주어 조세수입과 재정의 지속가능성을 제고할 수 있음
 - 한편으로는 조세 및 재정 정책의 관점에서 다음과 같은 도전에 직면하게 됨
 - 디지털 기술 활용 측면에서 숙련도의 중요성이 제고되면서 평생교육 부문에 대한 재정 투입 필요성이 증대됨
 - 킥 경제(gig economy)³⁾가 활성화되면서 조세 형평성이 저해되고 사회안전망이 약화됨
 - 디지털화된 시장의 특성으로 인해 이익률이 높고 무형자산에 크게 의존하는 소수의 독점적 기업이 등장함으로써 경쟁 정책(competition policy) 및 법인 과세 측면에서 위기가 발생함

3) 킥 경제는 일시적이거나 프로젝트 단위의 업무(task)를 수행하기 위한 노동력이 유연하게 공급되는 경제 환경으로 정의됨(OECD, 2019)



- 팬데믹 기간의 등교 중단으로 인해 학습 및 교육을 위한 디지털 자원에 대한 평등한 접근 및 활용 기회 제공의 중요성이 부각됨

▶ (불평등 심화) 1980년대 이후, 대부분 OECD 회원국의 상위계층 소득 및 자산 비중은 유의미하게 증가한 반면, 하위 50%의 소득은 상대적으로 정체되고 있음

- 특히 교육, 에너지, 건강보험, 주거비용 측면에서의 높은 물가 상승률은 사회적 계층 이동성을 저해하는 요인이 되고 있음
- 또한 선진국에서의 불평등 심화는 부분적으로 자동화(automation) 및 세계화 현상에 기인함

▶ 코로나19 위기는 중장기적으로 경제적 불평등을 더욱 심화시킬 것으로 전망됨

- 코로나19의 부정적 영향은 취약계층에서 더욱 크게 나타남
 - 예를 들어, 팬데믹 기간의 학교 중단은 취약계층에 더 큰 부정적 영향을 주기 때문에, 향후 취업 기회 및 잠재적 소득의 격차가 확대될 가능성이 있음

▶ (인구 고령화) 대부분의 G20 국가, 특히 소득 수준이 높은 국가에서는 출산율 저하 및 기대수명 증가로 인해 인구가 고령화되고 있음

- 인구 고령화는 연금 및 보건(health care)과 관련된 재정지출을 상승시키는 강력한 요인임
- OECD의 장기전망 결과에 의하면, 중앙값(median)에 위치한 OECD 회원국이 현 수준으로 국가 부채 비율을 유지하기 위해서는 2060년까지 GDP의 8%p에 달하는 정부수입 증가가 필요한 것으로 나타남

▶ (환경의 지속가능성 및 기후변화 위험 증대) 최근 이상기후 현상 및 자연재해가 빈번하게 발생하고 있으며, 저탄소 경제로의 전환은 향후 수십년간 가장 중요한 정책과제 중 하나로 인식되고 있음

- 이상기후 현상 및 자연재해는 물리적 인프라 파괴, 생산 중단, 인구 이동 등을 통해 경제의 잠재성장률을 낮추고 경제적 변동성을 높이는 동시에 정치적 안정성은 저해함
- 각국은 21세기 중반까지 순 탄소배출 제로(zero)를 목표로 탄소배출 저감을 위해 힘쓰고 있음

▶ 저탄소 경제로의 이행은 경제에 긍정적 영향과 부정적 효과를 동시에 가져올 것으로 전망됨

- 새로운 성장의 기회 제공, 삶의 질 개선, 새로운 정부수입 원천 확보라는 측면에서 긍정적 영향이 기대됨
- 하지만 이러한 정책은 현 사업모형의 변경 또는 종단을 강제함으로써 이행 과정에서 막대한 재원이 소요될 것으로 예측됨

② 포용적이고 지속가능한 경제성장을 위한 조세정책 방향

가. 성장 친화적 조세정책(Growth-friendly Tax Policies)

- ▶ 코로나19 이후의 포용적이고 지속가능한 경제성장을 위해 조세정책은 노동시장 참여와 인적자본 형성, 기업투자를 장려하고 생산성 제고를 유인할 필요가 있음

1) 조세와 자본투자

- ▶ 이전 연구들은 자본 및 노동 소득세가 경제성장에 미치는 부정적 영향에 대해서만 강조했으나, 최근에는 조세가 재분배 및 지속가능성에 미치는 영향에 대한 관심도 높아지고 있음
 - 조세정책은 포용적이고 지속가능한 성장을 촉진하는 데 중요한 역할을 할 필요가 있음
- ▶ 부가가치세와 관련하여, 경감세율 및 면세 적용범위 축소를 추진할 필요가 있음
 - 많은 OECD 회원국 및 G20 국가들은 2008~2009년 금융위기 이후 세수입 확보를 위해 부가가치세 또는 소비세 명목세율을 인상한 바 있으므로, 추가적인 세율 인상의 여지는 많지 않을 것으로 판단됨
 - 또한 최근 연구에 의하면 부가가치세 과세 기반을 넓히는 것이 세율을 인상하는 것에 비해 장기적인 경제성장에 유리한 것으로 나타남
- ▶ 조세 인센티브는 정부수입 감소라는 상당한 비용이 수반되므로 이러한 제도의 효과가 비용을 상회하는지에 대한 지속적인 모니터링과 분석을 통해 제도를 개선할 필요가 있음
 - 최근 많은 국가들이 법인세 명목세율을 인하하는 동시에 기업투자, R&D 등을 장려하기 위한 다양한 조세 인센티브를 확대하는 경향이 관측되고 있음
 - 이러한 조세 인센티브가 제대로 설계되지 않을 경우 유의미한 투자 증대 및 이로 인한 긍정적 효과 없이 정부의 수입만 제한하는 결과가 나타나게 됨
 - 따라서 투자에 대한 조세 인센티브가 잘 설계되는 것이 중요하며, 특히 저탄소화, 일자리의 질 제고, 지역 생산과의 연계 도모 등 다른 정책 목표와 조화를 이루는 것이 필요함
- ▶ 최근 연구 결과에 의하면, 지출 기반 조세 인센티브가 소득 기반 조세 인센티브에 비해 투자 증대 효과가 크고, 조세제도에 대한 기업의 투자행태 반응은 기업의 특성에 따라 다른 것으로 나타남
 - 다수의 실증연구들은 가속상각, 세액공제 등 지출 기반 조세지원제도가 경감세율 적용 또는 과세면제 등 소득 기반 조세지원제도에 비해 추가적인 투자를 유인하는 데 효과적인 것으로 보고하고 있음
 - 다만, 이는 일반적인 경향성에 대한 결과일 뿐 개별 조세지원제도의 효과성은 그 설계방식 및 특징에 따라 달라질 수 있음



- 또한 기업에 대한 과세 강화가 투자를 저해한다는 일반적인 결과가 다국적 기업에서는 나타나지 않거나 그 효과가 미미하다는 실증연구 결과도 존재함
 - 다국적 기업이 소득이전을 통해 조세를 회피할 가능성, 상대적으로 높은 이익률 등이 그 원인으로 제시됨

2) 조세와 노동시장 참여

- ▶ 코로나19 위기 이후 경제회복 및 인구 고령화 대응 측면에서 노동시장 참여를 지원하는 것은 매우 중요한 과제임
 - 노동부문의 과세(사회보장기여금 등 준조세를 포함)는 일자리의 양과 질 모두에 영향을 줄 수 있음
- ▶ 정책당국은 노동시장 왜곡을 경감하고 소득재분배를 강화하며 근로를 장려할 수 있는 방안에 대해 고민할 필요가 있음
 - 전체 조세부담에서 사회보장기여금 부담은 줄이고 개인소득세 부담을 늘리는 정책, 저소득 계층의 사회보장기여금 부담을 낮추는 정책은 노동시장 활성화에 도움이 될 수 있음
 - 사회보장기여금은 개인소득세에 비해 누진성이 약한 특징이 있으며, 일부 연구는 저소득 계층에서의 노동시장 왜곡이 주로 사회보장기여금 부담에 기인한다는 결과를 제시하고 있음
 - 근로장려세제(EITC)와 같이 근로에 따른 조세지원을 강화하는 방식으로 정책을 설계하고 이러한 정책이 비정형(informal), 저숙련(low-skilled) 및 여성 노동자에 미치는 영향을 면밀히 살펴볼 필요가 있음

3) 조세와 인적자본 투자

- ▶ 인적자본에 대한 투자는 성장과 포용성을 지원하는 동시에, 현재 진행되고 있는 기술 변화 및 인구 고령화에 대한 중요한 대응의 의미도 가짐
 - 인적자본 투자에 대한 정부정책의 영향은 주로 지출 측면에서 논의가 이루어졌으나, 조세의 영향에 대해서도 함께 고려할 필요가 있음
- ▶ 정책당국은 개인소득세의 세율 수준 및 누진성을 설정할 때 개인소득세가 인적자본 투자에 미치는 영향을 고려해야 하며, 물적자본(physical capital)에 대한 세율 수준에 의해서도 인적자본 투자가 영향을 받을 수 있다는 점을 유념할 필요가 있음

4) 조세와 생산성

- ▶ 투자 증가율 둔화 및 인구 고령화가 진행되고 있는 일부 선진국의 경우, 생산성을 제고하는 것이 성장을 지원하는 가장 중요한 열쇠가 될 수 있음

- ▶ R&D, 데이터 및 소프트웨어 등에 대한 투자는 생산성을 제고하는 원천이 될 수 있으므로, 이러한 투자를 실행하기 어려운 스타트업이나 규모가 작은 기업에 대한 조세지원을 고려해야 함
 - 스타트업 및 소기업의 경우 담보화(collateralisation)가 어려운 무형자산의 특성, 금융시장에 대한 제한적 접근 등의 이유로 생산성 제고를 위한 투자가 어려울 수 있음
- ▶ 다만, 이러한 조세지원제도를 정밀하게 설계하는 것이 필요함
 - 무형자산 중에서도 긍정적 외부효과가 큰 투자항목으로 한정하여 조세지원제도를 운용하는 것이 바람직함
 - 지원 대상에는 ICT 인프라 등 무형자산 투자와 보완적인 성격을 갖는 유형자산 투자항목도 포함되어야 함
 - 시장실패에 직면하고 있는 기업을 정확히 타기팅하도록 조세지원제도가 설계되어야 함
 - 시장실패에 직면하지 않는 기업에까지 조세지원 혜택이 돌아갈 경우 이러한 기업과 지원이 필요한 기업 사이의 생산성 격차를 더욱 확대하는 결과가 나타날 수 있음
 - 국제조세제도의 개혁은 국가 간 자본 및 기타 생산 요소의 효율적 배분을 통해 생산성 제고에 기여할 수 있음
 - 국가별 조세부담의 격차를 완화하는 국제조세제도 개혁은 조세에 의한 국가 사이의 자원배분 왜곡을 줄이는 효과가 있음

5) 조세와 디지털화⁴⁾

- ▶ 디지털화는 조세 측면에서 많은 기회를 제공하지만, 그로 인해 새로운 문제가 야기되기도 함
 - 데이터 활용도 제고를 통해 조세행정이 개선되며, 부가가치세 과세체계를 더욱 효율적으로 작동케 함으로써 과세 기반 확충에 기여하고 있음
 - 한편, 정책당국은 가상화폐(virtual currencies) 및 암호자산(crypto-assets)에 적절하게 대응해야 하는 과제에 직면함
- ▶ 중앙집권적 통제의 결여, 익명성, 가치측정의 어려움, 금융상품과 무형자산의 성격 혼재 등 암호자산이 가진 여러 특징은 조세 측면에서의 대응을 어렵게 하는 요인으로 작용함
 - 관련된 기술 및 가상화폐 자체가 빠르게 진화(evolution)하고 있는 것도 정책적 대응에 있어 이슈가 될 수 있음
- ▶ OECD(2020)⁵⁾는 현 조세체계 내에서 가상화폐 및 기타 암호자산을 처리하는 방식, 가상화폐와 관련된 조세 부과항목의 정의 등에 대한 지침을 제공하였고, 2022년 발표를 목표로 암호자산에 대한 정보교환체계 구축을 진행하고 있음

4) 본고에서는 OECD의 디지털세(2-Pillar Solution)에 대한 논의는 생략함

5) OECD, *Taxing Virtual Currencies: An Overview of Tax Treatments and Emerging Tax Policy Issues*, 2020. 10.



- OECD(2020)는 가상화폐 및 암호자산에 대한 일관성 있는 조세취급, 금융 및 소비자 보호 등 기타 관련 규제와의 정합성 확립의 필요성 등을 강조함

- ▶ 정책당국은 이러한 국제적 논의사항을 참고하여, 가상화폐 및 암호자산에 의해 제기되는 위험과 기회에 적절히 대응할 수 있는 조세체계 구축을 위해 노력할 필요가 있음

나. 공정한 사회를 위한 조세정책(Tax Policies for Equitable Societies)

- ▶ 조세정책은 정부 이전지출과 더불어 공정성 제고를 위한 주요 정책수단 중 하나이며, 팬데믹 시작 이후 증가하고 있는 정부재원 소요와 악화되고 있는 소득 불평등으로 인해 개인소득세 및 재산세의 중요성이 더욱 확대될 것으로 예상됨

- ▶ 최근에는 소득재분배 제고 및 자산 격차 완화뿐 아니라, 세대 간 공정성, 기회의 평등, 성평등에 있어서도 조세정책의 역할이 강조되고 있음

- ▶ 특히, 소득 또는 자산 수준이 매우 높은 그룹(top income earners and wealth holders)에 대한 효과적인 과세의 필요성이 제기되고 있음

- 소득이전 또는 조세차익거래로 인해 이들의 자본소득 및 해외원천소득에 대해서는 낮은 실효세율이 적용되고 있다는 점이 지적되고 있음

- 따라서 정책당국은 현존하는 조세차익거래 및 조세회피 수단에 대한 분석을 통해 이에 대한 대응방안을 모색할 필요가 있음

- ▶ 또한 정부 이전지출과 조세지원을 통해 취약계층에 대한 소득지원이 이루어질 필요가 있으며, 이들의 경제적 기회와 가능성을 제고하기 위한 노력도 요구됨

- 다만, 불필요한 정부지출을 억제하고 정책의 효과성 제고를 위해 이러한 조세지원이 의도했던 취약계층에 집중될 수 있도록 제도를 설계할 필요가 있음

- ▶ 소득 기반 세목이 아니더라도, 조세의 재분배효과에 대한 평가는 중요하며 조세로 인한 소득 재분배 악화를 축소하기 위한 보상체계에 대해서도 고민이 필요함

- 소비세, 재산세, 탄소세 등 소득과 직접적으로 연계되지 않은 세목의 재분배 효과를 살펴보는 것은 중요하며, 특히 세부담이 최종적으로 누구에게 귀착되는지를 정밀하게 측정할 필요가 있음

- 또한, 특정 조세개혁으로 소득재분배가 악화되거나 빈곤 문제가 심화되는 경우 적절한 보상체계의 도입이 필요할 수 있음

- ▶ 장기적으로는 자동화와 디지털화에 적절히 대응하여 ‘공정성 제고’라는 정책 목표를 달성하기 위해 노력해야 함
 - 자동화가 생산성, 불평등, 세수입 등에 미치는 잠재적 영향에 대해서는 일관된 결론이 도출되지 않고 있으므로, 향후 추가적인 분석을 통해 이에 대한 대응방안을 마련할 필요가 있음
 - 디지털화에 따라 전통적인 고용인-피고용인 관계로 정의되지 않는 새로운 형태의 노동(new forms of work)이 활성화되고, 개인 세원의 국제적 이동이 용이해질 것으로 예상되므로 이에 대한 대응이 요구됨
 - 각 경제의 활성화는 사회 안정망 제공 및 조세체계에 중대한 도전이 될 수 있으며, 세원의 국제 이동성 증대로 인해 고소득 또는 부유한 납세자들의 조세회피 방지를 위한 대응방안 모색이 더욱 중요해짐

다. 지속가능한 환경을 위한 조세정책(Taxation for a Sustainable Environment)

- ▶ 기후변화에 대한 대응은 정책당국의 우선순위 중 하나가 되었으며, 온실가스 감축 목표를 달성하기 위해서는 규제와 유인정책이 강력하고 일관되게 시행될 필요가 있음
 - 기후변화와 관련된 시장실패에 대응하기 위해서는 다양한 정책수단이 복합적으로 활용되어야 하며 정책의 효과성, 효율성 및 수용 가능성 사이의 적절한 균형이 요구됨
- ▶ 조세정책은 환경 친화적 기술 또는 행태에 대한 조세지원과 온실가스 배출에 대한 가격 부과를 통해 온실가스 배출에 영향을 줄 수 있으며, 정책 목표 달성을 위해 긴밀한 국제적 공조가 요구됨
 - 현재의 탄소가격 수준은 기후비용에 크게 미치지 못하는 것으로 평가되며, 온실가스 감축 목표 달성을 위해서 추가적인 노력이 요구됨
 - 목표 달성을 위해서는 국가별 책임 수준의 상이성, 개별 국가가 직면한 상황 등이 반영된 공정하고 현실적인 국제적 공조체계가 필요함



3 정책 시사점

- ▶ OECD는 최근 관측되고 있는 사회경제적 변화를 제시하고, 이에 대응하기 위한 조세정책 방향을 제시함
 - 구체적으로, 경제성장의 둔화, 디지털화의 촉진, 불평등의 심화, 인구 고령화, 환경의 지속가능성 및 기후변화 위험 증대에 대응하기 위한 ① 성장 친화적 조세정책, ② 공정한 사회를 위한 조세정책, ③ 지속가능한 환경을 위한 조세정책 방향에 대해 논의함

- ▶ OECD는 코로나19 위기 이후의 조세정책 방향을 설정할 때, 다음과 같은 국가별 특수성과 상황이 반드시 고려되어야 한다고 밝힘
 - 경제성장률, 불평등 정도, 재정여력, 현재의 조세체계 및 정부지출 규모, 해당 국가가 직면하고 있는 주요 과제 및 이에 대응하기 위해 과거에 시행되었던 정책, 국민의 선호 및 인식 수준 등

- ▶ 또한 OECD는 코로나19 극복을 위해 시행된 지원정책 중단 시점의 신중한 선택, 재정의 지속가능성에 대한 다양한 지표 개발의 필요성 등을 강조함
 - 코로나19 극복을 위한 각종 지원정책을 지나치게 일찍 중단할 경우 경제회복을 늦출 수 있으나, 충분한 회복이 이루어진 시점에는 이러한 정책을 철회하여 재정여력을 확보할 필요가 있음
 - 재정의 지속가능성은 경제적, 사회적, 정치적 불확실성에 의해 영향을 받으므로, 단일 지표로 이를 측정하기 보다는 다수의 지표가 함께 활용될 필요가 있음

- ▶ 장기적인 구조변화에 직면한 정책당국은 조세정책의 중대한 개혁을 단행해야 할 필요성이 있으며, OECD는 이를 위해 정치적 수용성 확보가 필수적임을 강조함
 - 정치적 수용성은 정책의 설계가 정밀하고, 정책당국과 국민들 사이의 의사소통이 효과적일 때 높아질 수 있음
 - 또한 국민들의 조세에 대한 인식 수준은 정책설계의 자유도에 영향을 주는 요인이며, 민주적인 논의를 활성화하기 위해 국민들에게 조세와 관련된 신뢰할 수 있고 이해하기 쉬운 정보를 제공할 필요가 있음

[참고문헌]

- OECD, *The Sharing and Gig Economy: Effective Taxation of Platform Sellers: Forum on Tax Administration*, 2019. 3.
- _____, *Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience*, 2020. 5.
- _____, *Taxing Virtual Currencies: An Overview of Tax Treatments and Emerging Tax Policy Issues*, 2020. 10.
- _____, *Tax Policy Reforms 2021: Special Edition on Tax Policy during the COVID-19 Pandemic*, 2021. 4.
- _____, *Tax and Fiscal Policies after the COVID-19 Crisis*, 2021. 10.

