Journal of Digital Convergence
Vol. 17. No. 12, pp. 45-57, 2019

ISSN 1738-1916
https://doi.org/10.14400/JDC.2019.17.12.045

디지털 과세(Digital Taxation)에 대한 정책전략의 차별성 분석

김지영
서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 공공정책전공 박사과정

Analysis of Differentiation of Policy Strategies for Digital Taxation

Ji-Young Kim
Doctoral Student, Graduate School of Public Policy and Information Technology,
Seoul National University of Science and Technology

요 약 디지털 경제로 인해 플랫폼을 기반으로 하는 새로운 비즈니스모델이 생겨나게 되고, 급격한 경제발달의 변화에 맞추어 국제조세제도의 문제가 제기되었다. 세율이 낮은 국가로의 조세회피, 전통기업과 디지털 기업과의 격차로 인한 문제, 사업장 중심의 과세체계의 문제로 인한 공평과세의 목소리도 커졌다. 이에 해외 기구인 OECD와 EU차원에서의 디지털세의 제안과, 향후 디지털경제에 맞는 비즈니스모델에 입각한 국제조세 제도의 기반 마련을 위한 국제적 움직임이 활발해지게 되었다. 해외 기구 및 국가들의 입장이 서로 다르고, 국제차원에서의 협력이 필요한 시점에서 국내의 정책도입의 필요성이 커지게 되어 해외 국가별 입장이 어떠한지 살펴보고, 국내에서 정책에 참여하는 행위자들의 입장과 상호작용을 정책네트워크 분석을 통해 살펴보고 의사결정에 도움이 되고자 본 연구를 하였다. 연구의 결과는 행위자에 따라 국내 이해당사자들의 차이가 있었고, EU에서는 장기적으로 S.D.P.를, 단기적으로 디지털 서비스세(Digital Service Tax)를 제안하였고, OECD는 장기적으로 S.E.P.를 제안하는 등 서로 다른 입장을 나타내어 정책결정에 신중한 접근이 필요하며 정책과정에 대한 심층적인 연구가 필요함을 알 수 있었다.

주제어 : 디지털과세, 주요한 디지털 실재(S.D.P.), 주요한 경제적 실재(S.E.P.), 과세연계점, 비즈니스모델, 정책네트워크

Abstract The digital economy has created a new platform-based business model and raised the issue of the international taxation system in line with rapid economic development. Voices of fair taxation have also grown due to tax breaks to countries with low tax rates, problems caused by the gap between traditional and digital companies, and problems of business-oriented taxation systems. As a result, the international movement to lay the foundation for the international taxation system based on the business model suitable for the digital economy has become active. The stances of foreign organizations and countries are different, and the necessity of domestic policy introduction is increasing when cooperation at the international level is needed. This study was conducted to analyze the policy network and to help decision making. The results of the study showed that there were differences among domestic stakeholders depending on the actors. The EU suggested SDP in the long term, Digital Service Tax in the short term, and OECD suggested SEP in the long term. It was found that a careful approach to decision making and an in-depth study of the policy process are necessary.

Key Words : Digital Taxation, Significant Digital Presence, Significant Economic Presence, nexus, Business Model, Policy Network

*Corresponding Author : Ji-Young Kim(jyoungkim@seoultech.ac.kr)
Received October 26, 2019 Revised November 25, 2019
Accepted December 20, 2019 Published December 28, 2019

1. 서론

디지털 경제(Digital Economy)는 공급자와 소비자에게 좋은 기회를 제공하지만, 지리적 경계를 모호하게 하여 특정 관할권에 경제적 거래를 더욱 복잡하게 만들고, 국가 경계 전체에 걸친 전자 거래에 대한 특히, 온라인 공급이라는 무형의 특성, 인터넷 사용자의 상대적인 익명성 및 국경 없는 특성 때문에 부가가치세, 법인세 등을 부과하는 데에 어려움을 야기한다. 이러한 디지털화(digitalization)는 생활과 노동 등 경제 전반과 소비에 영향을 미치며, 새로운 도전과제를 만들어 내고 있는데 현재 법체계는 현실의 변화를 반영하지 못하고 있다[1]. EU위원회에 따르면 시가총액 기준 세계 상위 20대 기업 중 디지털기업의 비중은 2006년 7%에서 지난해 54%로 급증했다. 반면 이들이 실제 내는 세금은 전통기업들에 비해 훨씬 낮다. 거대 기업으로서의 이익도 크다면 그에 맞는 사회, 경제적 책임을 지는 행동이 필요하다고 본다.[2]

일반적으로 과세는 기업들의 고정사업장(Permanent Establishment)을 중심으로 수익이 창출되는 곳에서 순수익에 대해 과세하는 것을 원칙으로 하고 있다. 글로벌 기업은 세율이 낮은 국가에 고정사업장을 두는 방식으로 조세회피(절세)를 한다. 유럽연합의 EU내 유효평균세율을 보면 전통기업들은 23.2%인 반면 디지털 기업은 9.5%에 불과했다.[3] 이것은 전통기업과 디지털 기업의 불균형으로 인한 사회적 공정성 및 현재 조세체계의 지속가능성에 대한 의문을 제기하게 되는 것이다. 올해 2분기 기준 시가총액 상위 5대 기업은 애플, 아마존, 알파벳[4], 마이크로소프트, 페이스북(3분기 6위로 하락)이었다. 아시아-태평양 지역의 매출을 근거로 역산한 구글이 2016년도 국내에서 올린 매출은 최대 4조 9천억 원으로 추정[5]되는데 세금은 네이버에 비하면 20분의 1인 200억 원에 불과하게 적게 내고 있다. 반면 네이버는 약 4,000억 원을 냈다. 국세청의 '2013~2017년 외국계 기업의 법인세 신고 현황'에 따르면 외국계 기업 1만 152곳 중 법인세가 0원인 곳이 4638곳(45.7%)에 달했다. 한국에서 연간 5조원 가량 매출을 올리고 있는 구글은 200억원도 안 되는 세금을 냈다.[6]

디지털 경제의 발달, 고정사업장의 문제, 조세회피, 공정과세 측면 및 법적인 문제에 대한 다양한 논의들은 사회적 대응이 필요한 시기에 접어들었고 국가 간 또는 국가 내에서도 뜨거운 감자로 부상하게 되었다. 유럽연합회(EU)와 OECD의 국가들 내에서도 찬성과 반대를 하는 주체가 바뀌기도 하면서 논란이 계속되고 있으며, 지속적으로 협의를 하기 위한 작업들이 진행되고 있다. 각 국가별로도 디지털세에 대해 바라보는 관점도 다양하다. 독일의 경우에도 처음에는 찬성하였다가, 자국의 자동차 산업 등으로 인해 손실이 클 것이라고 우려하여 반대하는 입장을 취하기도 한다. 국내의 기업들도 네이버 등은 과세해야 한다고 찬성의 입장이었다가 반대로 입장이 바뀌는 등 국내에서의 견해도 매우 다양하게 나타나고 있는 현실이다. 이렇듯 디지털세 도입이라는 동일한 정책목표가 각 국가별로 다르고, 동일 국가 내에서도 서로 다른 입장으로 복잡성을 띠고 있고 해결해야 할 과제들도 산재해 있다. 따라서 장기적으로 국내에도 영향을 미칠 것으로 보고 있기에 우리나라에서도 적극적인 대응이 필요한 시점이라 할 수 있겠다.

본 연구에서는 디지털과세(Digital Taxation)의 등장배경 및 국제조세에서의 문제와, 해외 각 국가들의 서로 다른 입장들을 살펴보고, 나아가 국내에서 디지털과세(Digital Taxation) 정책에 대한 국내의 입장들을 살펴봄으로써 종합적인 이해와 합리적인 의사결정에 도움을 주기 위한 본 연구의 선행연구가 될 것이다.

2. 디지털경제와 국제조세 문제 : 디지털과세(Digital Taxation)의 등장배경과 내용

1) 김성식 외, (2018). 디지털세 도입 토론회. http://www.etoday.co.kr/news/view/1661690
2) 오태현 외. (2018). EU의 디지털세 주요내용과 시사점, 대외경제정책연구원. vol.18 No.13.
3) European Commission(2018), "Time to establish a modern, fair and efficient taxation standard for the digital economy", COM(2018) 146 final, p.5.
4) 구글의 모회사
5) 이태희. (2018). '해외사업자에 대한 세금 부과의 문제점'세미나, 한국미디어경영학회. http://www.seouleconews.com/news/articleView.html?idxno=47317
6) 이데일리. (2019). 홍남기 "디지털세, 구글-네이버 양쪽 감안해 결정". https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03260326622649640&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y

2.1 디지털 경제(Digital Economy)

제4차 산업혁명 등으로 인한 인터넷이 확산되고 정보통신기술이 급속히 발달함에 따라 디지털 플랫폼에 의한 디지털 경제가 등장하게 되었다[3]. 디지털경제의 특징은 디지털 플랫폼에 의한 거래비용 절감과 네트워크 효과로, 거래대상의 성격, 업종, 활용기술 등에 따라 다양한 방식으로 분류할 수 있다. 디지털 경제로 인하여 발생하는 과세상 위협요인들로 인해 원천지국의 과세기반이 일실되고 소득이 원천지국이 아닌 국가로 이전되는 상황이 발생할 가능성이 높아졌다. 가상의 공간을 활용하여 상품의 배달과 대금의 지급이 이루어져 국내외 거래의 구분마저 모호해지는 새로운 거래를 하는 디지털 기업(digital companies)이 발생하게 되었다[3]. 이러한 디지털 경제는 소비자 시장 내에 물리적 실재(a physical presence)가 존재할 필요성이 줄어든다는 점, 지식재산권의 존재가 중요해지고 그 이동성이 크다는 점, 가치사슬(value chain)이 아주 높은 수준으로 통합된다는 점 등이 기존의 과세체계로 과세하기 어려운 상황의 원인이 되고 있다. 유럽인의 42%가 Facebook 사용자이며, 지난 7년 동안 상위 디지털 회사의 평균 연간 매출 성장률은 IT 및 통신은 3%, 기타 다국적 기업은 0.2%인 것에 비해 약 14%나 되었다.[7] OECD 국가의 대기업의 경우에는 광대역 연결을 보편적으로 구축하였고, 중소기업의 경우에도 90% 이상 연결을 구축하였다.[8]

2.1.1 고정사업장(Permanent Establishment)

디지털 경제의 특징으로 대표되는 정보통신기술과 인터넷의 발전은 우리의 삶을 변화시킬 뿐만 아니라 국제조세 환경 역시 변화시키고 있다[4]. 종전의 고정사업장의 개념을 근본적으로 바꾸면서까지 국제조세의 기본틀을 변경하여야 하는 것인지, 아니면 새로운 과세환경에 대해 종전의 고정사업장의 기본틀을 유지하면서도 원천지국과세와 거주지국과세의 조화를 이룰 수 있는지 여부에 대해 판단해야 할 시점이다[4]. 현대 고정사업장에 대한 규정은 가치가 창출되었을 때 이익에 대해 과세한다는 원칙에 따라 물리적 고정성을 기준으로 고정사업장을 판정하고, 기업의 사업모델이 변화함에 따라 그에 대한 규정을 추가하는 방식으로 과세권을 보호하려고 하였다. 그러나, 디지털 경제에서는 기업들이 가상의 공간에서 물리적 고정성을 필요로 하지 않고 유연하게 경영활동을 하는 것이 가능해짐에 따라 가치의 배분 및 이익 귀속에 관련하여 다국적 기업들은 다양한 국가의 상이한 조세제도를 활용해서 어디에도 과세되지 않는 소득을 창출하는 것이 가능해진 것이다.

2.1.2 비즈니스모델(Business Model)과 플랫폼 경제

디지털 경제의 환경적 변화로 물리적인 존재를 필요로 하지 않는 전통적 경제의 가치창출 방법과 전혀 다른 디지털 비즈니스 모델이 생겨나게 되었다. 새로운 비즈니스 모델은 새로운 수익원을 창출하여 어떤 시점에서 구형 모델을 대체 할 수 있다. 예를 들어 판매자는 웹 사이트 광고를 통해 보다 효과적으로 광고를 타겟팅하고 효과를 신속하게 얻을 수 있다. 일반적으로 제휴 마케팅이라고 하는 이 광고 모델에는 웹 사이트 소유자가 자신의 웹 사이트에 광고를 게재하는 것이 포함된다. 누군가가 광고를 클릭하면 소유자가 보상을 받는데, 이러한 보상은 "클릭커"가 주문할 때 클릭당 고정 금액 또는 판매 비율로 지정할 수 있게 된다[5].

유럽연합 집행위원회(EC)는 디지털경제에서 다양한 측면에서 가치를 창출하기 위한 비즈니스 모델을 사용자에 대한 의존도, 방식에 따라 온라인 소매업체 모델, 소셜 미디어 모델, 구독 모델, 공유 플랫폼 모델로 구분하였으며 다음의 Table 1과 같다.

Table 1. New Business Model

Division	Transaction method	Revenue creation
Market, online market Model	Sales, marketing for network effect.	User-to-user reviews, a subscription, charge.
Advertising Model	Advertising space, intermediate data platform sales.	Depends on the user's information platform.
Digital contents Model	Use the contents and services provided by the platform.	service charge, subscription charge, transaction charge.

현재까지 디지털 비즈니스 모델과 가치창출 과정이

7) European Commission(2018), "Time to establish a modern, fair and efficient taxation standard for the digital economy", COM(2018) 146 final, p.2.

8) OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, 2014.

크게 발전된 기업은 일부 다국적 기업이지만 점차 확대될 전망이다. 사물인터넷, 지능로봇, 3D 프린팅 등 기술이 발전함에 따라 시장 참여자의 소비행태와 생산행태가 변화하고 있으며 이는 다시 디지털 경제를 심화시키고 있으며 이러한 환경의 변화가 빠르고 미래에 대한 불확실성이 커져 그에 대한 예측이 보다 어려워지고 있다.

2.2 국제조세(International Taxation)의 문제

무역과 투자환경의 변화는 다국적 기업으로 하여금 국제무역을 보다 증가시켰는데, 복잡한 국제교역이 증가할수록 국가들 간 기업의 자본이전과 자본유치가 경쟁적으로 일어나게 되었다. 하지만 디지털 기업 또한 성장하였으나 전통적 기업과 비교하여 디지털 기업은 통신 및 데이터를 통한 거래비용의 절감으로 국제조세 체제는 명백한 한계를 드러내게 되었다. 물리적인 고정사업장의 개념이 모호해 지다보니 조세회피 현상이 발생할 수 있다는 우려가 공평과세로서의 국제조세 문제가 대두되기 시작했다. 디지털 경제의 주된 국제조세 문제는 넥서스의 부족, 무형자산, 데이터 및 사용자 생성 컨텐츠, 구매자와 판매자가 다른 관할권에 있는 새로운 비즈니스 모델의 확산, 전자상거래의 확대 등이 포함된다. 예를 들면 사용자(user)는 소셜 미디어에서 링크 연결을 통해 가치 창출에 기여를 하고 데이터는 나중에 타겟팅 광고에 사용되어 수익을 창출하게 된다. 이익이 반드시 사용자 국가도 아닌 광고자의 시청자 국가도 아닌 광고 알고리즘을 개발한 국가에서 과세하게 된다[4]. 해당 회사에 세금이 부과될 때 이익에 대한 사용자 기여는 고려되지 않는 가치 창출을 한 곳과 과세권을 행사하는 국가 간의 불일치가 발생하는 것이다[4].

2.2.1 공평과세(Fair Tax)

미국에서는 의회에서 특별조사소위원회를 구성하여 애플의 조세회피에 대한 조사를 진행하였으며, 유럽에서도 이들 다국적 기업의 조세회피가 중요한 문제가 되고 있다[6]. 대표적인 국제조세회피의 유형으로 이전가격조작, 조세조약남용, 조세회피처의 소득유보, 거주지과세이연 등의 방법으로 애플, 구글, 스타벅스와 같은 다국적기업이 이용한다는 사실이 알려지면서, 유럽의 여러 나라에서 비판을 받았고, 진상조사 및 세무조사로 이어지기도 했다. 구글은 현재 온라인광고는 한국법인인 구글코리아에 맡기고, 유투브광고나 구글플레이 매출은 본사 등에서 직접 챙기고 있다. 실제로 구글코리아는 부가가치세와 법인세는 우리나라 세법에 맞게 신고, 납부하고 있다. 그러나 유투브 수익은 법인세와 부가가치세도 모두 걷지 못하고 있는 실정이다. 다국적 기업의 조세회피 입증책임을 국세청이 부담하고 있지만 기업이 협조 하지 않으면 편법을 잡아내기 어려운 실정이다.

이태희 국민대 교수가 최근 발표한 보고서에 따르면 구글은 국내에서 지난해 최대 4조 9000억 원의 매출을 올린 것으로 추정된다. 구글은 국내에서 약 200억 원의 세금만 낸 것으로 추산된다. 2016년 기준 네이버는 734억 원, 카카오는 약 300억 원을 망 사용료로 낸 것으로 알려졌다.[9] 인터넷기업의 고정사업장 규정이 미비하기 때문에 구글, 애플 등 IT 기업에 대한 과세가 원천적으로 불가한 것이다.

2.2.2 디지털 과세(Digital Taxation)

디지털 경제로 인한 영향으로 디지털 기업들이 성장 확대되었고, 글로벌 디지털 기업은 전통적 기업과 다른 새로운 비즈니스 모델을 만들게 되었다. 이러한 디지털 경제로 인하여 발생되는 문제들에 대해 기존의 법인세 부과 방식으로는 효율적이고 공평한 과세에 한계가 있다고 논의가 되어 왔고, EU와 OECD 등 해외 각국에서도 디지털 경제로 인한 과세문제 해결을 위한 논의가 시작되었다. 2013년 7월 BEPS(Base Erosion and Profit Shifting) 프로젝트를 통한 액션1은 디지털 경제에서의 과세문제를 해결하는 것이었는데 이러한 디지털 경제에서의 과세는 데이터의 대량 사용, 외부로부터의 가치가 창출되는 비즈니스 모델, 가치가 창출되는 장소를 결정하는 데에 어려움이 있다는 것이다. 이에 국제적인 조세문제가 이러한 디지털 경제에 적용되어야 하는지에 대한 합의와 적용이 필요한 것이다.

3. 이론적 틀과 연구문제

디지털과세에 대한 논의가 가장 큰 변화를 준 것은

9) 연합뉴스. (2018). 한국, 구글플레이 누적 지출 12조6000억 원...전 세계 3위. https://www.yna.co.kr/view/AKR20181016064000017?input=1195m

국제조세의 문제이다. 전통기업에서의 과세제도가 비즈니스 모델의 변화로 주요한 디지털 실재, 주요한 경제적 실재, 디지털 서비스세로 제안이 되었고, 과세대상 및 주체가 바뀌는 패러다임으로 전환된 것이다. 이에 디지털 과세에 대한 정책결정에 영향을 미치는 정책네트워크를 살펴보고자 연구를 하고자 한다.

3.1 정책네트워크 모형

공공정책 과정에는 정책에 영향을 미치고자 하는 다수의 행위자가 등장하고, 이들 사이에 복잡하고 다양한 상호작용에 의해 정책 내용이 결정, 집행되고 이런 정책행위자와 동태적 상호작용과정을 이해하고 분석하기 위한 개념으로 등장하는 것이 정책네트워크이다[8]. 이 모형은 복잡한 사회의 연결망 속에서 다양한 요소 간의 인과관계를 행위자의 관계 측면에서 밝히고자 한 분석의 틀로 복잡한 정책을 이해하는데 유용한 개념으로 알려져 있다[9]. 그리고 다양한 이해관계자 간의 복잡한 정책결정과정을 분석하기에 적합한 이론 또는 분석의 틀로 인식되어 많은 연구에서 활용되고 있다[10][24]. 정책네트워크는 정부와 사회의 다양한 수준과 기능적 영역에 존재하는 다수의 공사 행위자들로 구성되고, 공공정책의 결정과 집행에서 조직화된 이익집단과 국가의 관계 및 이익집단 상호간의 관계를 특징지우는 개념이다[11]. 또한 공공부문과 민간부문의 조합적 행위자들로 이루어진 비교적 안정된 집합으로 행위자와의 연계와 경계에 의해서 정의되고[12], 더 나아가 최근에는 이러한 정책네트워크의 결정요인을 파악하고, 이러한 요인이 정책네트워크의 특성과 어떻게 연관되는지에 관한 논의와 함께 네트워크의 특성이 정책결과 또는 정책변화와 어떠한 영향을 미치는지에 관한 연구가 이루어지고 있다[13]. 본 연구에서는 기존의 국내 연구들에서 중요시한 '행위자, 상호작용, 연계구조'를 정책네트워크의 구성요소로 하여 정치과정을 분석하고자 한다.

3.1.1 행위자

정책행위자는 정책과 관련하여 자신의 목표를 달성하기 위해 영향력을 행사하는 개별행위자들로 구성된 집단이나 조직이 된다[15]. 행위자들은 정책네트워크의 구성요소 중 가장 역동적인 요소이며[24], 정책의 형성과 집행 과정에서 정책행위자들 간의 관계의 역동성을 분석함으로써 정책집행 과정에서 나타날 수 있는 잠재적 갈등 구조 혹은 시너지를 낼 수 있는 공조 관계의 구조를 파악한다[16]. 본 연구에서는 찬성, 반대, 유보의 입장을 기준으로 행위자 유형을 크게 공적기관, 사적기관으로 나눈다. 그리고 각 유형별로 세부적인 행위자를 Table 2와 같이 구분하여 분석하였다.

Table 2. Types of domestic actors

Division	Actors Type		Detail Actors
supportive/ opposed/ on the fence	a public institution	National Assembly	Science ICT Broadcasting and Communications Committee, Member of the National Assembly, National Assembly Budget Office etc.
		Government	Ministry of Economy and Finance, Ministry of Science and ICT, National Tax Service, Korea Institute of public finance, Korea Institute for International Economic Policy
supportive/ opposed/ on the fence	a private institution	Industry	Naver, Kakao, Facebook Korea, Korea Microsoft, Google Korea, Apple Korea, Citizens' Coalition for Economic Justice etc.
		academic circles	Society of professor
		Civil society	Lawyer, accountant, Youtuber etc.

3.1.2 상호작용

정책네트워크는 특정 정책영역에 참여하는 정책행위자 간의 상호의존성에 토대를 둔 연결고리를 의미하기 때문에 이러한 상호의존성인 상호작용을 파악하는 것이 정책네트워크의 성격을 파악하는 중요한 변수이다[17]. 상호작용의 성격은 행위자들의 동일한 목표를 추구하기 위해 정책자원을 공유하는 정도가 높으면 협력적 상호작용이며, 반면 행위자 간에 자원의 공유 정도가 낮을 경우에는 갈등적 상호작용으로 나타난다[19]. 또한 행위자 간의 상호작용은 부문 내와 부문 간으로 구분할 수 있으며 부문 내에서는 협력적일지라도 부문 간에는 갈등적일 수 있다[9]. 정치체제가 민주화되어 감에 따라 정책결정과정에서 상호 협력적 관계를 통해 정책결정이 이루어지는 모습을 볼 수 있다[18]. 행위자들 간의 상호작용이 의도한 것이라기보다는 우연히 발생하는 경우도 많은데, 정책과정에 개입하고 정부나 의회를 상대로 상호작용을 하는 과정에서 우연하게 혹은 불가피하게 다른 행위자들과도 상호작용을 하

게 되기도 한다[14].

3.1.3 연계구조

정책네트워크의 관계 형태는 의사전달과 상호작용의 규칙성을 가리키며, 네트워크에서 참여자들의 위상을 나타낸다[19]. 정책네트워크에 참여하는 행위자들은 영향력의 차이가 존재하며 영향력을 행사하는 방식도 상이하므로 다양한 형태의 구조가 형성될 수 있다[19]. 똑같은 정책에 대해 상반된 견해를 갖게 되는데 이것은 각자의 이해가 반영되기 위해 논의하는 것이므로 이러한 상호작용을 통해 이해당사자들의 입장을 보려고 하는 것이다.

4. 해외기구와 국가들의 동향

4.1. EU와 OECD의 입장

2018년 3월 21일 EU 집행위원회는 디지털 기업들의 매출이 크게 증가하고 있는 디지털 경제로 인하여 고정사업장을 기준으로 과세하는 법체계에 현행 법인세 체제로는 디지털 기업들의 과세소득을 산정하는 데에 한계를 느껴 유럽 내 매출에 대해 세금을 부과하는 이른바 디지털세(Digital Tax)에 대한 과세방안을 제출하였다. 이러한 법안은 전통적인 제조기업들에 비해 낮은 법인세율을 적용받는 것에 대한 공정과세 원칙을 강조하고, 디지털 경제(Digital Economy)로 인한 법인세 적용에 대한 문제점을 지적하여 새로운 비즈니스 모델을 반영하여 과세대상을 확대한 법인세에 대한 안을 제시하는 것이다. EU는 이러한 디지털서비스세가 도입된다면 EU회원국의 추가적인 연간 50억 유로의 법인세 수입을 기대하고 있다.[10] 회원국들은 2019년도까지 법인세 개혁을 통한 디지털세의 각국의 절차를 마무리하고, 2020년 1월 1일부터는 적용해야 한다.

4.1.1 주요한 디지털 실재 (Significant Digital Presence)

대규모 디지털기업이 다른 업종의 기업보다 낮은 세율을 부담하는 현재 국제조세체계를 지적하며 공평과세(fair taxation)를 위한 새로운 과세방안을 제안하였다. 장기적 해결방안으로 "주요한 디지털 실재(significant digital presence) 관련 지침을 통해 원천지국에 물리적 고정사업장이 없는 경우에도 일정 요건을 충족한 경우 주요한 디지털 실재(significant digital presence)가 있다고 간주하여 원천지국에서 법인세를 과세하는 방안을 제안하였다. 여기에서 주요한 디지털 실재는 OECD에서 논의한 새로운 과세연계점(nexus) 요인 중 매출액 요인에 디지털 요인과 사용자 요인을 결합한 형태라 할 수 있다. 일정요건은 특정 EU 회원국내에서의 연간 매출액이 700만 유로를 초과하거나, 특정 EU 회원국에서 해당 디지털 서비스에 엑세스하는 사용자가 연간 10만명을 초과하거나, 특정 EU 회원국내에서 디지털 기업이 체결하는 디지털 서비스 관련 계약이 연간 3천건을 초과한 경우에 이 세 가지 중 하나라도 충족하면 주요한 디지털 실재(Significant Digital Presence)가 있는 것으로 보고, 해당 기업은 EU 회원국에 법인 소득세를 지불하게 된다. 디지털 서비스세(Digital Service Tax)는 단기적 해결책으로서 법인세 개혁에 대한 논의이며, 장기적 해결방법으로는 주요한 디지털 실재(Significant Digital Presence)를 포함한다는 것이다. 이 제안은 실제로 회사가 존재하지 않아도 해당 국가에서 발생한 이익에 세금을 부과할 수 있게 된다. 하지만 주요한 디지털 실재(Significant Digital Presence) 관련 지침은 국제적 합의에 의한 결정이 2020년까지로 계획되어 있어 이전에 단기적으로 적용할 과세방안이 필요하게 되었다.

4.1.2 주요한 경제적 실재 (Significant Economic Presence)

2012년 OECD는 G20 정상회의에서 OECD 회원국들의 공정과세를 위해 BEPS(Base Erosion and Profit Shifting) 프로젝트를 추진하여 디지털 경제에 대한 국제적인 공동대응을 하고자 하였고, 2015년 OECD는 BEPS프로젝트를 통해 디지털 경제의 과세와 관련하여 현행 국제조세체계에서 외국법인의 원천지국 법인세 과세와 관련한 고정사업장 기준에 대해 물리적 실체가 계속적으로 존재하지 않더라도 가치가 창출되는 곳에 과세할 수 있도록 디지털 경제에서의 과세를 위한 새로운 과세연계점(nexus)에 대해서 논의하였다. 특정 국가에서 의도적이고 지속적인 디지털 참여로 주

10) European Commission, "Time to establish a modern, fair and efficient taxation standard for the digital economy", COM(2018) 146 final, p.9.

Table 3. EU and OECD Taxation[11)12)]

Division		EU	OECD
Long-term	Action	SDP(Significant Digital Presence)	SEP(Significant Economic Presence)
	Nexus	1) the proportion of total revenues from the supply of digital services to users located in that Member State in exceeds €7 mln. 2) them number of users located in that Member State exceeds 100,000 3) them number of business contracts for the supply of digital service, concluded in that tax period by users located in that Member State exceeds 3,000	1) Revenue-based factors · transactions covered · level of the threshold administration 2) Digital factors · local domain name · local digital platform · local payment options 3) User-based factors · monthly active users · online contract conclusion · data collected 4) Revenue-based factors+ETC factors combination
	Effect	Resolve discord in place and method of value creation due to digital activities	

요한 경제적 실재를 결정하는 것이다. 주요한 경제적 실재에 대한 과세는 부가가치세가 될 수 있는 제품의 목적지(소비지)를 포함하기 때문에 부가가치세를 반영한다. 새로운 과세연계점(nexus)에서는 네 가지 요인을 기반으로 디지털 사업자가 소비지국(원천지국)에 과세 대상이 되는 주요한 경제적 실재(Significant Economic presence)의 여부를 판단할 수 있다고 하였다. 이러한 주요한 경제적 실재를 기반으로 하는 과세연계점(nexus)은 매출요인(revenue-based factor), 디지털 요인(digital factor), 사용자 기반요인(user-based factor)으로 나누며 매출요인과 기타 요인의 결합으로도 과세연계점(nexus) 형성과 존재여부를 검토하고 판단 할 수 있다고 본다. 첫째, 매출요인은 매출이 계속 발생한다면 주요한 경제적 실재가 실재한다는 것을 말한다. 이러한 매출은 주요한 경제적 실재(Significant Economic Presence)를 결정하는 가장 중요한 요인이며 또한 매출 요인은 다른 요인과 결합되어 과세연계점(nexus)으로 사용할 수 있는 가장 기본적인 요인이 될 수있다. 둘째, 디지털요인은 현지 도메인, 현지화 된 디지털 플랫폼, 디지털 플랫폼에서의 언어 및 결제시스템 등이 디지털 사업이 특정 국가와 갖는 주요한 경제적 실재가 존재한다는 것이다. 셋째, 사용자요인은 디지털 플랫폼에 접속한 실제 사용자 수, 수집된 사용자정보의 규모(scope), 해당 국가의 거주자와 체결한 온라인 계약 수 등 사용자 기반과 사용자 정보에 주요한 경제적 실재가 존재한다는 것이다. 마지막으로 매출요인과 기타요인의 결합으로서 특정 국가에서 일정기준을 초과하는 매출과 다른 요인이 존재한다면 그 국가에서는 과세연계점이 되는 주요한 경제적 실재가 있다고 볼 수 있다고 하였다. 기술적인 문제를 해결하기 위해 디지털 플랫폼을 통해 국내 고객과의 거래를 추적하고, 매출 금액을 기준으로 임계값을 설정하고, 원격 판매의 위치파악과 매출기준과의 적합성을 완화 할 수 있는 의무등록의 도입 등을 제안하였다.

4.2 주요국의 정책적 입장[13)]

EU 회원국 중 프랑스, 영국, 이탈리아, 스페인은 EU의 디지털세에 대해 가장 적극적으로 찬성하는 국가이다. 2016년에 프랑스 정부는 구글 파리지사에 압수수색 및 세무조사를 실시하여 구글세를 과세하였다. 유럽 재정위기 기간 중 회원국별로 상이한 법인세율이 EU 역내에서 불공정 경쟁을 유발할 수 있음을 우려하며 이에 대한 조정 필요성을 강조하였다. “데이터를 이용해 이익을 얻는 새로운 비즈니스 모델이 등장했음을 모두 알고 있고, 새로운 모델을 위한 공정한 과세제도가 있어야 한다”고 하며 디지털세 필요성을 강조하였다[14)].

2018년 영국은 사용자의 참여가 비즈니스 모델에서 가치창출의 중요한 측면이며 이러한 사용자 참여의 가치를 반영하기 위한 국제적 조세체계가 개선되어야 한

11) OECD, Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1-2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and a Profit Shifting Project, 2015에서 재작성.

12) European Commission, Proposal for a Council Directive : laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence, 2018에서 재작성.

13) POLITICO를 참고하여 작성. https://www.politico.eu/article/europe-digital-tax-map-where-countries-stand-analysis-deep-divisions.

14) 아시아경제. (2019).“철회없다” 트럼프 위협에도 ‘디지털세’강행하는 프랑스. https://view.asiae.co.kr/article/2019071707523 948107

다고 주장하였다. 영국은 글로벌 IT기업을 대상으로 도입하는 디지털세 부과 법안 초안을 공개했다. “2020년 4월부터 연 매출 5억파운드(약 7376억원), 영국 국내 매출 2500만파운드 이상인 글로벌 IT기업에 영국에서 거둬들이는 매출의 2%를 과세하는 법안으로서 영국 재무부 차관은 디지털 경제에 세금을 부과하기 위한 국제적 해법을 찾기 위한 조세시스템으로서 공정성을 유지하기 위한 것”이라고 하였다.[15)]

이탈리아는 2019년 1월 1일부터 시행되는 2017년 거래가액의 3%인 디지털 거래세를 제정하였다. 이탈리아 거주 기업, 정부 기관, 파트너십, 단독소유자 및 자영업자뿐 아니라 이탈리아 비거주자의 영구적 설립에도 예외를 두어 적용한다. 인터넷이나 전자 네트워크를 통해 제공되는 3,000개 이상의 거래에 해당하는 서비스로서, 세금은 이탈리아 및 비이탈리아 거주 서비스 제공업체에서 납부해야 하며, 거래기준 3,000건을 초과하지 않았음을 입증하는 경우에는 세금을 원천징수하지 않는다[7].

아일랜드는 자국에 위치한 디지털 기업의 조세부담 가중으로 이어지며 경제성장이 위축될 수 있음을 우려하며 회원국의 조세, 재정 주권에 대한 침해를 이유로 반대하고 있다. 아일랜드는 법인세율이 상대적으로 낮기 때문에 외국 기업의 투자를 유치했었기 때문이다. 또한 투자를 높이기 위한 외국투자기업 조세감면 혜택은 불공정 정부보조나 조세왜곡이 아닌 회원국 재량적 주권이라고 하며 강조하고 있다[16)].

독일은 프랑스와 함께 디지털세 도입에 적극적이었으나, 디지털세 도입이 자국의 자동차 산업에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 산업계의 의견이 제기되면서 디지털세에 대한 입장이 다소 불분명해졌다[17)]. 독일 미디어 그룹인 Bettelsmann의 토마스 라베 회장은 온라인 광고를 포함한 3%의 디지털 서비스세가 이중과세로 이어질 수 있다고 우려하였다. 독일 정보통신산업협회인 Bitkom은 유럽 기업들이 이중과세의 부담에 노출될 가능성을 제기하고 있으며, 디지털세는 기업들 간 형평성을 오히려 저해할 수 있는 부정적 효과를 초래한다고 비판하였다.

인도는 2016년 4월부터 외국법인이 제공하는 온라인 광고 서비스 등에 대해 서비스 대가의 6%를 균등세(equalization levy)로 과세하였다. 균등세는 외국법인이 제공하는 온라인 광고 또는 온라인 광고를 위한 장소, 시설 등의 공급 서비스 중 B2B 거래에 한하여 부과되며, 서비스를 제공받는 자가 원천징수하여 납부한다. 인도 정부는 2016년 6월부터 2017년 3월가지의 기간 중 약 34억 루피(약 4천7백만 미국달러)의 균등세를 징수했다고 발표했다. 인도는 고정사업장의 개념도 확대하여 주요한 경제적 실재 개념을 기존 고정사업장 규정에 적용하여 외국 디지털 사업자에 대한 과세를 강화하기로 하였는데, 모든 종류의 재화와 용역에 적용되며, 2019년 4월 1일부터 발효된다.

이상과 같이 프랑스의 경우에는 새로운 비즈니스 모델, EU내 공정과세, 자국기업을 보호하는 방안으로 찬성하였고, 아일랜드의 경우는 구글, 페이스북의 유럽지사가 있기 때문에 조세, 재정 주권 침해 이유로 판단하여 반대의 입장이다. 독일의 경우에는 데이터를 기반으로 플랫폼을 구축하고 있는 자동차 산업에 타격이 클 것으로 보아 이중과세 및 기업 간 형평성이 저해될 수 있다고 하여 찬성에서 입장이 바뀌었다. 이탈리아의 경우에는 자국 내 스스로 디지털세를 제정하여 시행하기도 하였다. 이렇듯 EU회원국 간에서도 국가별로 각국의 이해에 따라 정부 및 업계의 입장이 다르게 나타난 것을 알 수 있었다.

4.3 우리나라의 정책 네트워크 분석

4.3.1 정부

디지털세와 관련하여 기획재정부는 국내 IT기업에 오히려 이중으로 세금이 부과될 수 있고 한국 수출기업에도 영향을 미치며, 통상 분쟁을 일으킬 수 있어 디지털세 도입에 신중해야 한다는 반대 및 유보의 입장을 보인다. 디지털세를 도입하면 세계무역기구(WTO) 차별금지 조항에 따라 네이버 등 국내기업에도 디지털세를 부과해야 하기 때문이다. 하지만 조세회피 방지를 위한 국내입법화 추진계획의 입장과 국제적 정책공조로서의 다국적 기업의 조세회피방지에는 찬성의 입장을 나타내 반대, 유보의 입장도 동시에 나타나고 있다.

15) 아시아경제. (2019).트럼프 위협 속 佛이어 英도 디지털세...EU겨냥한 무역전쟁 불붙나.
https://www.asiae.co.kr/article/2019071211 181565012

16) 오태현 외. (2018). EU의 디지털세 주요내용과 시사점, 대외경제정책연구원.

17)이코노미스트. (2019). 조세회피vs이중과세·혁신저해.
http://jmagazine.joins.com/economist/view/327731

Table 4. Government stance on digital tax

Division	Stance	Actors
Supportive	-Domestic legislation promotion plan to prevent tax avoidance. In favor of avoiding tax avoidance by multinational corporations for international policy coordination -Emphasize that it's time for us to find a way.	-Ministry of Economy and Finance -Ministry of Science and ICT
Opposed	-European digital tax is a double taxation controversy. Burden on domestic Internet companies	-Ministry of Economy and Finance
On the fence	-the stance that domestic IT companies should be cautious from the beginning as a result of unfavorable results. Korean exporters are also affected. -B2B's careful stance is not effective in increasing tax revenues. -Suggesting a joint survey with relevant ministries. including taxation issues -We are also looking to see if the system is suitable in our country.	-Ministry of Economy and Finance -Ministry of Science and ICT -National Tax Service

과학기술정보통신부는 우리도 방법을 찾을 때가 됐다고 강조하면서 찬성하기도 하면서도, 과세문제를 포함해 관련 부처와 합동조사를 건의하겠다고 하는 등 현재는 유보의 입장도 동시에 취하고 있다. 국세청은 디지털세가 우리나라에서도 적합한 정책인지 살펴보고 있다고 하며 유보의 입장을 취하였고, 정보통신정책연구원은 국내 사업자에게만 의무부과 가능성이 높고, 국내사업자의 경쟁력을 떨어뜨려 역효과를 일으킬 수 있다고 하여 반대의 입장을 취하고 있다. 한국조세재정연구원은 빠르게 받아들인 것은 바람직하다는 찬성의 입장과 과세대상 개념이 모호하고 지속적인 업데이트가 필요하며, 전자적 용역의 범위가 확대될 필요가 있다고 하여 유보의 입장을 보이고 있다. 대외경제정책연구원은 우리나라 수출기업이 잠재적 대상이 될 가능성이 크고, 공정과세의 장점이 있지만 이중과세 등을 면밀히 살펴보아야 할 것이라고 유보의 입장을 취하였다. 정부의 경우에는 경제 및 조세관련분야에서는 세수확보 및 국제적 공조 차원에서 강력한 찬성의 입장이었다. 그러나 산업분야에서는 우리나라 수출업계 등이 잠재적 대상이 될 수 있고 이중과세의 우려 등을 강조하여 유보 또는 반대의 입장이 나타나 정부의 입장도 동일한 행위자 내에서도 다르게 나타남을 알 수 있었다.

4.3.2 국회

디지털세의 도입에 대한 찬성 입장의 내용을 먼저 살펴보면, 국회 과학기술정보방송통신위원회는 구글의 국내 사업 실적은 정확한 평가가 안 되지만, 유럽연합이 매출액의 3%를 부과하는 시도를 한 만큼 우리도 국내 기업 보호 차원에서 기울어진 운동장이 아니라 평평한 운동장을 만들어줘야 한다고 목소리를 높였으며[18], 국회 기획재정위원회는 부가가치세 개정안 중 일부인 기업과 소비자간(B2C) 거래에 부가가치세를 부과하는 것에 대해 합의가 이루어져 본회의에 수정안이 통과되었으며, 오세정 의원은 외국 IT기업들도 매출, 영업이익, 가입자 수 등의 자료를 과학기술정보통신부에 제출할 수 있는 '전기통신사업법 개정안'을 발의하였고[19], 김경진 의원은 '전기통신사업법 개정안'을 통해 해외 IT 기업이 시장 지배력을 남용하거나 개인정보 관리를 소홀히 하면 서비스를 중단시킬 수 있는 방안을 추진하였다. 김성태 의원은 전기통신사업법 개정안에 넷플릭스 같은 인터넷동영상서비스(OTT) 업체도 경영자료를 제출하도록 하는 내용을 담았으며, 변재일 의원은 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법 개정안을 통하여 구글과 페이스북 등 일정 규모 이상의 글로벌 IT기업들이 반드시 국내에 서버를 두도록 의무화하는 내용을 발의하였다. 그리고 박선숙의원은 디지털 시대의 과세문제에 대해 집중적으로 문제를 제기하여 구글, 페이스북, 아마존웹서비스(AWS), 등의 인터넷 광고와 클라우드 컴퓨팅서비스, 공유경제서비스, O2O(Online to Office)에 서비스 수익에 부가가치세를 부과하는 부가가치세법 일부개정법률안을 발의하였고, 박영선 의원은 우리나라에서 연간 5조여 원의 매출을 기록하고 있는 구글 등 지난 해 매출이 1조원이 넘는데도 법인세를 한 푼도 내지 않은 외국계 기업의 수가 13개 법인에 이르고 있어 구글세 도입으로 공정 과세 및 조세 정의를 실현해야 한다고 밝혔다. 홍영표 의원은 영국 등에서는 구글세를 도입하자고 한다며 우리는 이 분야에서 좀 더 적극적으로 대처해야 한다고 주장하였다. 그러나 태정림 의원은 현행 법인세제는 수익에서 비용을 차감한 순소득에 대한 과세로서 소득

18) 디지털데일리. (2018). 국내서 이렇게 많이 벌었나...'구글세' 도입 목소리 거세다.
http://www.ddaily.co.kr/news/article/?no=172927

19) 구글세 논란, 인터넷기업 전반으로 확산, ZD Net Korea, 2017.11.14.,
http://www.zdnet.co.kr/view/?no=20171114104107

기반 과세에 해당하지만, 디지털 서비스세는 매출세로서 적자기업이라 할지라도 조세부담이 발생하는 구조라며 이미 매출액에 대해 부가가치세가 과세되고 있음을 감안할 때, 디지털 서비스세는 기존 부가가치세와 이중과세 문제를 야기할 수 있어 신중한 검토가 필요하다고 하여 디지털 서비스세에 대하여 유보의 입장을 나타냈다. 국회의 입장을 요약하여 정리하면 다음의 Table 5와 같다.

Table 5. National Assembly stance on digital tax

Division	Stance	Actors
Supportive	-Make a flat playground, not a tilted playground. -Passes the plenary session by agreeing to impose value- added tax on business-to- consumer transactions (B2C). -Global IT Companies Mandate Servers in Korea. The realization of tax justice etc.	-Science ICT Broadcasting and Communi-cations Committee -Member of the National Assembly
On the fence	-The current corporate tax system is based on income- based taxation. The structure that tax burden arises for the deficit company. Existing VAT and double taxation problems. Requires careful consideration.	-National Assembly Budget Office

국회의 경우에도 국회의원 개인과 국회의원 개인, 국회 상임위원회 별로 입장이 다른 것을 알 수 있다.

4.3.3 업계

우리나라 기업의 경우에 포춘 글로벌 500대 기업의 순위에 의하면 삼성이 2017년도 세계 15위의 상위권을 마크하는 것을 알 수 있다[20]. 삼성의 경우에도 카카오, 네이버 등과 같이 디지털세의 부과가 부담이 가중될 것이라는 업계의 판단으로 이해할 수 있는 자료이다. 업계의 찬성, 반대, 유보의 입장은 다음의 Table 6과 같다.

네이버, 코리아스타트업포럼, 카카오, 게임업계 등은 초반에는 찬성의 입장이었다. 네이버는 구글의 정확한 매출과 세금납부액 공개 요구를 통해 정면 찬성하였고, 코리아스타트업 포럼은 120여개 스타트업 기업들은 공식 성명문을 통해 “구글 등 해외 기업과 스타트업 간 공쟁경쟁 환경을 위해 정부가 나서야 한다”고 촉구하였으며, 카카오는 “포털 뉴스를 포털에서 보지 않

20) https://news.joins.com/article/23539333

Table 6. Industry's stance on the Digital Tax

Division	Stance	Actors
Supportive	-Official statements from 120 start-up companies. Urged the government to step up to create a fair competition environment. -Taxation problem requires companies to fulfill social responsibility. Global companies that are registered as limited companies. Discussion of corporate taxation continues for multinational IT companies.	-Forum -K-Internet
Opposed	-The burden of taxation can go to consumers, only Korean companies get harder, Opposing Digital Taxes	-K-internet

고 글로벌 서비스에서 유통되어 보기도 한다. 유통 파워가 엄청 큰 곳도 존재하는데, 왜 국내 업체인 카카오와 네이버만 강한 챌린지를 받아야 하는가”라고 반문했다. 이어 “여러가지 규제가 있는데 국내 기업을 예뻐해 달라는 것이 아니라 똑같이 했으면 좋겠다”. “그렇다고 똑같이 규제를 해달라는 것은 아니라면서 글로벌 IT 기업들이 혁신해 나갈 수 있는 운동장에 우리도 똑같이 뛸 수 있게 해준다면 좋지 않을까”라고 밝혔다. 하지만 디지털세의 논의가 진행될수록 국내 기업들은 반대의 입장을 취하기도 하였다. 인터넷기업협회는 “자칫하다간 우리나라 기업들만 억죄는 결과로 이어질 수 있다”고 지적하였고, 한국인터넷기업협회 측은 “디지털세 도입은 반대한다”고 밝혔다. 글로벌 디지털 시대에 맞추어 조세를 개편하고 논의가 필요한 것은 공감하지만 글로벌 디지털 기업에 대한 부정적인 시선에서의 디지털세 도입은 옳지 않다고 본다고 하며 업계 관계자는 반대의 입장을 나타냈다.

4.3.4 학계

디지털세에 대한 학계의 입장은 Table 7의 다음과 같다.

“미국에서 마이크로소프트(MS)의 수직결합에 대해 과징금을 부과하자, 유럽과 아시아 등 다른 여러 국가에서도 이를 따라 마이크로소프트(MS)에 과세하기 시작했다”는 사례를 제시하면서 “우리나라에서 구글세를 적용하면 해외 시장 진출을 노리는 국내 인터넷사업자들이 피해를 입을 수 있어 디지털세 도입이 소탐대실하는 정책이 되지 않을까 우려”를 표하기도 했고, “과세를 목적으로 국내에 해외 기업 데이터 서버를 두게 도더라도 어차피 다국적 기업들은 법망을 다 피해나갈

Table 7. Academic circles stance on Digital Tax

Division	Stance	Actors
Supportive	-The world needs to work together to make it effective. The movement must be continued. Laws must be amended in a hurry to extend taxable status. Google's tax avoidance is never small. It seriously lowers the domestic and business motivations of domestic operators.	Society of professor
Opposed	-incurring a great loss by pursuing a small prof policy concern. Damage to domestic internet operators. Multinational companies should avoid the law even if they have overseas corporate data servers in Korea. Concern about trade service contraction due to trade friction. Retaliation Concerns. It's a good way to impose tariffs. Equity should be balanced by easing regulations imposed on domestic operators.	Society of professor
On the fence	-First, we need to diagnose how tax avoidance of global limited companies such as Google disrupts domestic platform market competition.	

Table 8. Civil society stance on Digital Tax

Division	Stance	Actors
Supportive	-Foreign companies also have to pay taxes in Korea. Emphasis should be placed on correcting tax equity	-Citizens' Coalition for Economic Justice
Opposed	-Galapagos regulation. -The suppression on the right Youtuber. -The source of taxation is not well understood, and it will only be levied on domestic companies. Because there is less to lose because IT technology does not improve. Disadvantages of Korean Overseas Companies.	-Lawyer -Youtuber -Corporate law firm
On the fence	-Instead of chasing the EU unconditionally. we should watch and respond to the OECD's moves.	-Corporate law firm

수 밖에 없다"고 하면서 "오히려 통상 마찰로 무역서비스 거래가 위축될 수 있어 전 세계적 수준을 감안해 관련 법안을 잘 가다듬어야 한다"고 반대하기도 하였다. 하지만 "지난해 국내 법인세 규모가 약 70조원이라는 것을 감안한다면 구글이 회피한 세금 규모가 절대 작지 않다"고 하여 찬성을 하기도 하였다. 또한 "구글과 같은 국외사업자들의 조세회피는 국내사업자들의 사업의욕과 노동의욕을 심각하게 떨어뜨린다면서 세금을 내고 있다면 이번 기회에 당당하게 공개하면 될 것"이라고 하였다.

4.3.5 시민사회

시민사회의 입장을 정리하여 보면 다음의 Table 8과 같다.

시민사회는 "디지털세를 걷으려면 세원을 정확히 파악해야 하는데, 구글이 제대로 신고를 하지 않아 조사하기가 어렵다며, 현재로서는 국내 기업에만 디지털세가 부과될 것이 우려"된다고 걱정하였고, "EU가 디지털세 도입을 주장하는 까닭은 IT 기술이 발전하지 못해 잃을 것이 적기 때문"이라며 "디지털세 도입이 원천지국 과세권을 강화하는 방향으로 나갈 경우 해외에 진출한 국내 기업들이 불이익을 받을 수 있다"고 말하며 반대의 입장을 나타냈다. 또한 국세청이 구글코리아를 상대로 세무조사에 착수한 것과 관련, 야권과 시민사회에서 "우파 유투버 탄압"이라는 반발의 목소리가 연이어 터져 나오고 있다. "인터넷에 디지털 장벽을 세우는 것은 중국 같은 공산주의 국가만 해오던 일"이라며 갈라파고스 규제[21]라고 지적하며 강한 반대를 하기도 하였다.

반면에 "국외 기업도 국내에서 번 만큼 세금을 내야 하는데 그렇지 않기 때문에 역차별이 심화되고 있다면서 과세 당국도 법 테두리 안에서 국외 기업 정보를 공개, 과세형평을 바로잡는 방안이 나올 수 있도록 협조해야 한다"고 강조하며 찬성하였고, "구글 한국법인이 우리 정부에 자진 신고하는 일부 매출만 과세 대상으로 삼고 있다"면서 일본 사례를 참고해 "구글이 국내 소비자 및 법인과 거래한 모든 매출 내역을 명확히 파악해야 한다"고 조언하며 찬성의 입장을 표현하기도 했다. 다만 유보의 입장으로는 "디지털 기업 세금 회피 문제는 세계가 모두 공감하지만 접근법이 조금씩 다르다면서 EU를 무조건 쫓기보다는 미국, OECD 행보를 지켜보며 대응책을 준비해야 한다"고 하였다.

본 연구에서 행위자로서 정부, 국회, 학계, 업계, 시민사회의 입장이 어떻게 다른지를 살펴보았다. 정부는 포럼, 세미나 등을 통해 통상분쟁, 국내기업의 피해, 디지털세 도입의 신중, 조세회피방지 등으로 찬성과 반대, 유보를 하였고, 국회의 경우에는 평평한 운동장 마련, 부가가치세법 일부개정법률 발의, 공정과세, 조세정의 실현, 적자기업의 조세부담, 이중과세 등으로 찬성과 유보의 입장을 나타냈다. 업계에서는 주로 찬성과 반대 입장이었는데, 삼성, 카카오, 네이버 등은 부담가

21) 네이버 지식백과. 변화하는 국제정세와 동떨어진 특정지역에만 있는 규제를 뜻하는 말.

중의 이유로 반대를, 적자기업 및 스타트업 기업등도 반대의 의견을 나타냈다. 또한 협회의 경우에는 디지털세 도입은 반대하지만 논의는 필요하다고 하여 유보의 입장을 보였다. 학계에서도 국내기업의 피해, 통상마찰, 조세회피 등의 이유로 찬성, 반대, 유보의 입장을 나타냈다. 시민사회도 국내기업 불이익, 갈라파고스 규제, 과세형평 등의 이유로 찬성, 반대, 유보의 입장으로 나타났다. 본 연구에서는 정책네트워크 구성요소 중 행위자 중심으로 살펴보았으나 행위자와 행위자, 행위자 내에서도 상호작용을 통해 서로 입장이 다름을 알 수 있었다.

5. 결론 및 제언

디지털 과세(Digital Taxation)와 관련하여 여러 국가들이 변화에 대한 인식의 필요성, 실체 없는 존재에서의 상호 작용, 무형자산에 대한 의존성 증가, 디지털 사용자(user)의 기여와 그들이 생성한 데이터의 가치(value)로 인한 문제에 동의하기도 하며 국가별로 정책을 반영하기도 한다. 우리나라는 국제적 정책 공조를 통한 다국적 기업의 조세회피 방지에 노력하고는 있으나 국제적인 합의를 의미하는 것이 아니며 국제적 동향을 공유하며 여러 입장을 나타내고 있는 것을 알 수 있었다. 해외의 경우에도 디지털 과세는 일부 시행하고 있는 국가들도 있고, 각 국가들 마다 다른 형태를 취하고 있었다. 디지털 경제로 인한 과세의 문제를 국가별로도 심각하게 받아들이고 있음을 알 수 있는 것이다. 그러나 국가별로 다른 정책이 시행되고 합의되지 않은 정책들을 시행하게 된다면 혼란과 문제점들이 더 가중될 것이다. 이러한 문제는 국제적으로 뿐만 아니라 국내에서도 마찬가지가 될 것이다.

본 연구에서는 디지털과세(Digital Taxation)가 대두된 배경 및 현황과 각국의 입장을 살펴보고 국내에서의 입장을 정리해 보았다. 국내에서는 정부, 국회, 업계, 학계, 시민사회의 행위자로서의 입장은 디지털과세에 대해 찬성과 반대, 그리고 유보의 입장 등을 나타내며 행위자에 따라 입장이 엇갈리기도 하고, 일치하기도 하고, 또 다시 바뀌기도 하는 것을 알 수 있었다. 또한 행위자 내에서도 서로 다른 입장을 취하고 있었다. 정부와 업계 등은 기관의 성격으로 본다면 상하관계라고도 할 수 있는데, 디지털 과세에 대해서는 서로 다른 입장을 취하는 것을 알 수 있었다. 이것은 정책을 결정하는 입장에서 지원하는 것이 아니라 자발적인 입장들을 취하는 것을 나타내는 것이다. 따라서 협력과 갈등의 상호작용, 중심적, 주변적, 강제적인 연계구조 등 다른 정책네트워크의 요소들에 대한 추가적인 연구가 필요할 것이다.

지금까지 디지털 경제에서의 과세문제를 대상으로 한 정책학에서의 연구는 없었다. 또한 정책네트워크 모형으로 정책이 결정된 후의 연구들은 많았으나, 정책이 결정되는 과정에 대한 연구는 많지 않았다. 이에 본 연구에서는 디지털 과세에 대한 복잡성과 변동성을 행위자 중심으로 살펴보았다. 따라서 향후 정책학에서의 지속적인 연구를 통하여 합리적인 의사결정을 통한 정책결정이 될 수 있도록 이론적 토대를 마련하고자 하는 데에 의의가 있다고 할 것이다.

REFERENCES

[1] T. H. Oh. & Y. J. Lim. (2018). Key Contents and Implications of EU's Digital Tax. *Korea Institute for International Economic Policy. 18(13),* 1-13.

[2] European Commission. (2018). *"Time to establish a modern, fair and efficient taxation standard for the digital economy"*, EU Monitor. https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vkmvhchzsezx

[3] J. S. Oh. (2018). A Study on the Types of MNE's Digital Business & International Tax Related Issue of Virtual Permanent Establishment. *Korean Academy of International Business Management, International Management Review, 22(2),* 185-207.

[4] H. Park. (2019). Review of Changes in the Concept of Permanent Establishment and Adoption of Diverted Profits Tax under the Digital Economy. *International Fiscal Association Korea. Journal of IFA, Korea. 35(1),* 45-71.

[5] A. Nellen. (2015). Taxation and today's digital economy. *Journal of Tax Practice & Procedure. 17(2),* 17-26.

[6] J. S. Ahn. (2013). Tax Avoidance Behavior and Implications of Multinational IT Companies : Focusing on the case of Apple and Google. *Public Finance Forum, Korea institute of public finance*, 7(2013).

[7] PWC. (2018). Economic and Policy Aspects of Digital Services Turnover Tax, 4-7.

[8] Y. J. Kim. (2005). Policy Network on Deciding the Place for Nuclear Waste: Focused the Inducing Action

in Kyongju Area. *Korean policy sciences review, 9(4),* 287-316.

[9] S. S. Song & K. C. Kwon. (2004). Policy Network Analysis on the Legislation Process of Internet Contents Regulation. *Journal of Science & Technology Studies. 4(1),* 83-110.

[10] S. E. Lim. (2013). A Study on the Conflict for Free School Meal Policy in Terms of Policy Network. *The Korea Research Institute for Local Adminstration, 27(1),* 203-226.

[11] M. M. Atkinson & W. D. Coleman. (1985). Corporatism and industrial policy. *Organized interests and the state,* 22-44.

[12] P. Kenis & V. Schneider. (1989). Policy networks as an analytical tool for policy analysis. *In paper for conference at Max Planck Institute, Cologne* (pp. 4-5).

[13] K. Namkoong. (2017). Policy Sciences. *Bubmoonsa*, 270-296.
DOI : 978-89-18-02473-8.

[14] S. Y. Kim. (2010). The Policy Network Perspective in the Analysis of the Policy Process: Suggestions for the Improvement of Its Theoretical and Practical Relevances. *International Journal of Policy Studies. 19(4),* 177-210.

[15] D. Marsh & R. A. W. Rhodes. (1992). *Policy networks in British government*. Clarendon Press.

[16] H. H. Park. & S. G. Hong. (2016). An Exploratory Study of Creative Economy Policy Network Using Social Network Analysis. *The Korean Association For Policy Studies, 25(2),* 429-454.

[17] H. M. Yang. & D. W. Kang. (2009). An Analysis of Policy Network in the Process of Making Policy toward North Korea -Based on the Case of "Gaeseong Industrial Complex Project". *The Korean Journal of Unification Affairs, 21(1),* 415-458.

[18] K. J. Kim. (2003). Policy Network Analysis of Maternity Assistance Policy-making in the Kim Dae Jung Administration. *Korean Association of Governmental Studies (KAGOS), 37(3),* 23-44.

[19] K. E. Huh. & K. Y. Kim. (2015). A Study on the Agenda-Setting Process for Alternatives in Application of Fixed Book Price Policy to Libraries - Based on the Policy Network Model. *Journal of the Korean Society for Library and Information Science, 49(4),* 289-315.
DOI : 10.4275/KSLIS.2015.49.4.289.

[20] M. Szczepański. (2018). Corporation taxation of a signifiant digital presence. *European Parliamentary Research Service*. 1-8.

[21] R. Mehari. (2019). "Taxation of Significant Digital Presence; an evaluative study on draft EU proposal to tax significant digital presence in context of EU primary Law". *Master Programme in International Tax Law and EU Tax Law. Master's Thesis 15 ECTS.* Uppsala Universitet. 1-47.

[22] OECD/G20. (2014). Base Erosion and Profit Shifting Project, Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy.

[23] M. Döhler. (1991). Policy Networks, Opportunity Structures and Neo-Conservative Reform Strategies in Health Policy. *Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, (pp. 235-296). Campus Verlag.

[24] K. H. Yoo, D. H. Kim & K. D. Suh. (2018). Analysis of Actors' Interaction Patterns in the Formation Process of Sexual Crime Prevention Policy: Focusing on classification and case analysis. *Journal of the Korea Convergence Society, 9(9),* 209-215.
DOI : 10.15207/JKCS.2018.9.9.209

김 지 영(Ji-young Kim) [정회원]

- 2016년 8월 : 서울과학기술대학교 주택대학원(주택경영학 석사)
- 2017년 3월 ~ 현재 : 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원(정책학 박사과정)
- 관심분야 : IT정책, 경영
- E-Mail : jyoungkim@seoultech.ac.kr