

소상공인 임차인 지원을 위한 착한임대인 세액공제제도의 쟁점 및 개선방안에 관한 연구

최임수
건양대학교 세무학과

A Study on Issues and Plans to Improve the Good Landlord Tax Credit for Supporting Small Business Tenants

Im-Soo Choi
Dept. of Taxation, Konyang University

요약 본 연구에서는 코로나19로 어려움에 처한 소상공인 임차인을 지원하기 위한 착한임대인 세액공제제도의 법률규정과 착한임대인 운동의 참여 현황을 살펴보았다. 또한 이 제도의 주요 쟁점을 검토한 후 개선방안을 제시하였다. 착한임대인 세액공제는 임대료 인하액의 일정률을 소득세나 법인세에서 공제하는 제도로, 같은 금액의 임대료를 인하할지라도 공제율을 확대하는 경우 조세혜택이 더 많이 부여됨을 확인하였다. 2020년 착한임대인 세액공제를 신청한 임대인은 103,956명으로, 개인사업자가 95.59%를 차지한 반면에 법인사업자는 4.41%를 보였다. 2020년 소상공인이 많이 이용하는 소규모상가의 중대형상가에 대한 공실률과 임대료의 비중은 2019년 같은 분기에 비해 상대적으로 높았다. 임대인의 소득에 대한 한계세율이 사례의 40%와 같이 높은 경우에는 소득의 역전현상이 일어나고, 임대인의 자발적인 참여와 일몰규정에도 한계가 존재함을 확인하였다. 이러한 점을 고려하여 소상공인 임차인이 재난으로 위기에 처할 경우 지원의 시급성, 불가피성 및 신속성을 감안하여 직접지원 등과 함께 임대료 인하의 혜택을 받을 수 있도록 착한임대인 세액공제 제도를 개선하여 항구화하는 방안을 제시하였으며, 착한임대인 운동이 K-상생협력 운동으로 발전되기를 기대한다.

Abstract This study examined the legal regulations of the Good Landlord Tax Credit (GLTC) for supporting small businesses experiencing COVID-19-related difficulties and the participation of such businesses in the Good Landlord Movement (GLM). After reviewing the main issues of this system, improvement plans were suggested. The GLTC is a system of deducting parts of the discounted lease from income taxes or corporate taxes. This system was more beneficial in taxes while expanding deduction rates even with discounting lease fees from the same amount. One hundred three thousand nine hundred fifty-six landlords applied for GLTC in 2020, and 95.59% were sole proprietors, and 4.41% were corporate entrepreneurs. The vacancy rate and lease fees for medium to large shopping arcades of small arcades, most often used by small business owners, were higher in any quarter of 2020 than the corresponding quarter in 2019. When the marginal tax rate is high, around 40%, as shown in the case of income of the landlord, there was a reversal of income. It was also found that there were limitations in the voluntary participation of landlords and the sunset regulations. Considering this, if small business tenants face crises due to disasters, plans to improve the GLTC system for perpetuation were presented. Hence, small business tenants may receive lease discount benefits together with direct support considering the urgency, inevitability, and timeliness of support. Furthermore, it is hoped that the GLM will develop into a K-win-win cooperation movement.

Keywords : COVID-19, Small Business Owner, Lease Fee, Good Landlord, Tax Credit, Regressiveness

*Corresponding Author : Im-Soo Choi(Konyang Univ.)

email: ischoi@konyang.ac.kr

Received August 17, 2021

Accepted December 6, 2021

Revised September 24, 2021

Published December 31, 2021

1. 서론

코로나19 대유행으로 정부가 사회적 거리두기 단계를 격상함에 따라 영업이 어려워지자 소상공인 중 57.3%가 휴·폐업을 고민하고 있는 것으로 나타났다[1]. 경제의 풀뿌리 역할을 하는 이러한 소상공인들이 코로나19로 유례없는 고통을 당하고 있다. 특히 사업장을 임차하여 사용하는 소상공인의 경우에는 그 정도가 더욱 심하다. 소상공인의 대부분은 점포를 임차하여 사용할 뿐만 아니라 이들 임차인의 대부분이 임차료를 월세로 지급하고 있다[2]. 소상공인연합회에 따르면 소상공인의 69.9%는 사업할 때 가장 부담스러운 비용으로 고정적으로 지출되는 임차료를 꼽았는데[3], 코로나19로 매출이 급감하여 소상공인 임차인들은 매월 고정적으로 발생하는 임차료가 큰 부담으로 작용한다. 코로나19가 확산되고 소상공인 임차인이 위기에 처하게 되자 도움의 손길을 먼저 내민 것은 다른 아닌 자신이 임차하여 사용하고 있는 상가의 건물주였다.

2020.2.12. 전주 한옥마을의 건물주들이 코로나19로 인한 임차인의 부담을 줄여주고 재난을 극복하기 위해 임대료를 인하해주는 ‘한옥마을 상생선언’을 하였다. 이를 계기로 임대료 인하 운동은 전국으로 확산되기에 이르렀다. 그리고 민간 부문의 임대료 인하 운동에 발맞추어 정부에서는 2020.2.28. 관계부처 합동으로 ‘코로나19 파급영향 최소화와 조기극복을 위한 민생·경제 종합대책’[4]을 발표하였는데, 그 하나가 임대인이 소상공인 임차인에게 임대료를 인하한 경우 소득세나 법인세를 감면해주는 이른바 ‘착한임대인 세액공제’이다. 이 제도는 코로나19 상황에서 조세의 재정조달목적과 정책목적 중 후자를 이용하여 국가의 경제와 사회를 국가가 의도하는 일정한 방향으로 유도하고자[5,6] 도입한 것이다.

그러나 착한임대인 세액공제는 역진성과 임대인의 자발적 참여의 한계 등 비판적 여론과 실효성에 대한 의문이 강하다[7-9]. 실제로 2020년 말 기준 착한임대인 운동에 참여한 실적은 노력에 비하면 크지는 않은 것으로 나타났다. 또한 소상공인은 코로나19로 입은 피해에 대해 임대료 직접지원을 원하고 있다는 점[3,10]을 놓고 볼 때 무엇보다도 정부의 신속하면서도 실효성 있는 재정지원이 이루어져야 함은 물론이다. 그러나 이를 위해서는 정책을 마련하고 집행하는 등의 과정을 거쳐야 하는데, 시간이 많이 소요되어 한계가 존재한다. 그 일례로 전 국민에게 지급되었던 1차 재난지원금과는 달리 맞춤형 긴급재난패키지로 소상공인 등 피해 업종과 계층을 선별하

여 지급한 2차 지원금을 들 수 있다.

정부에서는 그 지원금을 2020.9. 말부터 지급하기 시작하였는데, 이는 우리나라에서 코로나19 첫 확진자가 발생한 2020.1.20.부터 약 8개월 그리고 코로나19 1차 대유행 및 2차 대유행의 정점으로부터 각각 약 7개월, 1개월이 지난 시점이었다. 더구나 소상공인이 받을 수 있는 최대금액이 200만원이었다. 또한 그 이후에 이루어진 소상공인 등을 대상으로 지원한 3·4차 재난지원금의 경우에도 지원대상자가 입은 정확한 피해액에 기초하여 지원이 이루어진 것이 아닌 관례로 피해에 대한 보전은 한계가 존재할 수밖에 없었다.

결국, 소기업은 코로나19가 발생한 지 채 몇 주 지나지 않아 정부의 지원이 있기 전에 심한 타격을 입게 된다는 점[11,12]을 놓고 보면 정부의 직접지원은 지급시기와 지원규모에서 한계가 존재한다. 이러한 점에서 임대인에 대한 간접지원제도인 착한임대인 세액공제는 임대인에 대한 직접지원제도가 갖는 정책시차(policy lag)를 보완할 수 있고, 아직도 코로나19가 확산되고 있을 뿐만 아니라 대유행이 반복되고 있다는 점을 고려할 때 여러 가지 한계점에도 불구하고 현안문제를 해결하기 위하여 지속적으로 존속시킬 필요가 있다고 본다.

따라서 본 연구의 목적은 코로나19로 어려움에 처한 소상공인 임차인을 지원하기 위한 착한임대인 세액공제 제도의 주요 쟁점을 검토하고 그 개선방안을 제시하는데 있다. 이를 위해 다음과 같은 내용을 주로 다루고자 한다. 첫째, 착한임대인 세액공제의 법령규정을 살펴보고 임대료 인하사례를 이용하여 임대인에게 인하한 연도에 따라 어느 정도의 조세혜택이 부여되는지를 검토한다. 둘째, 2020년 말 현재 착한임대인 운동에 참여한 현황을 살펴보고 상가 공실률과 임대료 실태를 분석하여 이 운동에 대한 성과를 평가한다. 셋째, 착한임대인 세액공제 제도의 주요 쟁점이 무엇인가를 검토한 후 그 개선방안을 제시한다. 한편, 본 연구는 건양대학교의 생명윤리위원회로부터 승인면제를 받았다(IRB File No. KYU NON2021-002).

2. 법령규정 및 적용사례

2.1 착한임대인 세액공제 법령규정

착한임대인 세액공제를 규정한 법률은 조세특례제한법 제96조의3으로, 이의 도입 및 개정 그리고 주요 내용 등을 살펴보면 다음과 같다.

2020.2. 전주 한옥마을에서 시작된 착한임대인 운동은 코로나19 1차 대유행이 정점에 달하기 하루 전인 2020.2.28. 관계부처합동으로 민간 임대인이 자발적으로 임대료를 인하할 경우 2020년 상반기 인하액의 50%를 소득세나 법인세에서 세액공제하는 정책으로 이어졌다. 관련 법률안인 착한임대인 세액공제를 반영한 조세특례제한법 일부개정법률안(대안)(의안번호 2024814)이 2020.3.17. 국회를 통과하였고 2020.3.23.부터 시행되었다.

착한임대인 세액공제를 받기 위해서는 대상건물이 상가건물 임대차보호법 제2조 제1항 본문에 따른 상가건물이어야 하고, 임차인은 소상공인기본법 제2조에 따른 소상공인일 것, 임대상가건물을 2020.1.31. 이전부터 계속하여 임차하여 영업용 목적으로 사용하고 있는 자일 것, 배제업종 또는 사업(사행행위, 과세유형업 등)을 영위하지 않는 자일 것, 상가임대인과 국세기본법 제2조 제20호에 따른 특수관계인이 아닌 자일 것 그리고 소득세법, 법인세법 또는 부가가치세법에 따라 사업자등록을 한 자일 것 등의 요건을 모두 충족해야 한다.

정부는 코로나19 2차 대유행 기간이던 2020.9.10. 관계기관 합동으로 제8차 비상경제회의를 개최해 ‘긴급민생·경제 종합대책’을 논의하면서 착한임대인 세액공제의 적용기한을 2020.6.30.에서 2020.12.31.까지로 연장하여 적용할 방침을 밝혔다. 그리고 코로나19 3차 대유행이 발생하기 전인 2020.11.12. 비상경제 중앙대책본부회의 겸 대외경제장관회의를 열어 착한임대인 세액공제의 적용기한을 2020.12.31.에서 2021.6.30.까지 연장하여 적용하는 방안을 밝혔다. 이러한 내용을 반영한 조세특례제한법 일부개정법률안(대안)(의안번호 2105949)이 2020.12.2. 국회를 통과하였고, 2021.1.1. 시행되었다. 한편, 2020.12.8.부터 3주간 시행하기로 한 수도권외의 사회적 거리두기 2.5단계와 비수도권의 사회적 거리두기 2단계가 2021.1.17.까지 2주간 연장되는 등 계속하여 지속적인 고강도 방역조치로 인해 소상공인 등이 회복 불가능한 피해를 입게 되었다. 이에 추가적인 대책의 마련이 시급한 실정인 점을 반영한 조세특례제한법 일부개정법률안(대안)(의안번호 2108339)이 2021.2.26. 국회를 통과하였다. 그리고 착한임대인 세액공제의 적용기한을 2021년 말까지로 연장하고, 세액공제율 또한 2021년 임대료 인하분에 대하여는 당초의 50%에서 70%로 상향(단, 인하 전 임대료를 기준으로 계산한 종합소득금액이 1억원을 초과하는 자는 50%)하는 개정법률이 2021.3.16.부로 시행되었다.

2.2 착한임대인 세액공제 적용사례

임대인이 소상공인 임차인을 위하여 임대료를 인하한 경우 받게 되는 세액공제액이 어떻게 되는가를 알아보기 위하여 국세청[13]의 사례를 확장하여 살펴보기로 한다.

개인인 상가임대사업자 A는 자신의 건물을 의류소매업을 영위하는 자영업자 B에게 2016.1.부터 2025.12.까지 임대하기로 계약을 체결하였는데, 임대료는 매월 150만원으로 하였다. 그러나 코로나19로 B의 매출이 급감하자 A는 선의로 2020년과 2021년 각각 하반기의 임대료를 매월 50만원씩 인하하기로 합의하였다. A는 각 연도 귀속 종합소득세를 신고할 때 착한임대인 세액공제를 신청하는데, 2021년 귀속 종합소득금액을 인하 전 임대료를 기준으로 1억원을 초과하지 않고 납부세액을 계산할 때 착한임대인 세액공제를 받을 수 있는 금액을 모두 공제 신청할 뿐만 아니라 그 전부를 공제받을 수 있으며 이 세액공제를 받을 수 있는 요건을 모두 충족하고 있다고 가정한다.

A가 2020년과 2021년 임대료 인하분에 대한 세액공제를 신청하기 위해서는 각각 다음연도에 종합소득세 확정신고를 할 때 과세표준신고서와 세액공제신청서에 인하 직전 계약서, 인하 합의 사실 증명서류, 세금계산서, 금융증빙 등 임대료 지급 확인 서류 및 임차인 소상공인 확인서를 첨부하여 신청하면 된다. Table 1에서 보는 바와 같이 각 과세기간 인하액은 ③의 3,000,000원이다. 이 금액은 임대료를 인하하기 직전 임대차계약에 의한 해당 과세기간의 임대수입금액에서 임대료의 인하 합의에 따른 해당 과세기간의 임대수입금액을 차감한 것이다. 그리고 A가 착한임대인 세액공제를 신청할 수 있는 금액은 2020년과 2021년 인하분 각각에 대해서는 50%와 70%를 세액공제하므로 각각 ④의 1,500,000원과 2,100,000원이다. 만약 이 금액 중 각 연도 종합소득세 납부세액을 계산할 때 공제받지 못한 부분이 있을 경우 10년간 각각 이월하여 부동산임대의 소득을 포함한 사업소득에 대한 소득세에서만 공제받을 수 있다. 한편, 소득세를 공제 받는 자는 농어촌특별세의 납세의무를 지므로(농어촌특별세법 제3조), A는 공제세액의 20%, 즉 300,000원과 420,000원을 각각 농어촌특별세로 신고·납부하여야 한다.

이러한 결과를 볼 때 A가 임대료를 2020년과 2021년에 동일하게 3,000,000원씩 인하하였을지라도 2021년에 적용되는 세액공제율이 2020년에 비하여 20%포인트가 인상된 70%이므로 이전 과세기간에 비하여 착한임대인 세액공제로 600,000원(= 2,100,000원 - 1,500,000

원)을 더 받을 수 있다. 이와 같이 세액공제율을 확대하여 조세감면을 늘린 것은 임대인이 착한임대인 운동에 자발적으로 참여할 수 있도록 유인하기 위함이다.

Table 1. Calculation of GLTC

Section	Contents		Remarks
	2020 (KRW)	2021 (KRW)	
Monthly lease before discount (①)	1,500,000		(A)
Monthly lease after discount (②)	1,000,000		(B)
Amount of lease discount(③= (C) - (D))	3,000,000		(C) (D)
Amount of tax deduction (④= ③ × deduction rate)	1,500,000	2,100,000	(E)
Special rural development tax report and payment (⑤= ④ × 20%)	300,000	420,000	(F)

Note

(A): Lease contract period: Jan. 2016 - Dec. 2025

(B): Discount period: 7-12 months of each year

(C): ① × 12 months= 18,000,000 KRW

(D): ① × 6 months (first half) + ② × 6 months (second half)= 15,000,000 KRW

(E): 2020 discount portion: 50%, 2021 discount portion: 70%

(F): Report and pay 20% of tax deduction as special rural development tax

Source: Drafted referring to the National Tax Service homepage[13].

3. 참여 현황 및 성과평가

3.1 착한임대인 운동 참여 현황

2019년 말 기준 소상공인 총사업체 수는 2,771,086 개이고 총종사자 수는 6,443,431명이다[14]. 사업자의 79.3%가 점포를 임차하여 사용하고 있고, 그 임차인 중 92.0%가 월세로 임차료를 지급하는 관계로[2] 코로나19에 취약할 수밖에 없다. 이러한 소상공인 임차인을 위해서 2020년 중에 어느 정도의 임대인이 착한임대인 운동에 참여했는지를 살펴보기로 한다.

중소벤처기업부가 착한임대인 운동이 일어난 지 약 두 달 후인 2020.4.9.을 기준으로 참여 현황을 파악한 결과, 3,425명의 임대인이 30,044개 점포에 대한 임대료를 인하(동결 포함)한 것으로 나타났다[15]. 2020년 전체에 대한 현황은 임대인이 법인세 신고와 종합소득세 확정신고를 할 때 제출한 착한임대인 세액공제 신청현황을 분석

하면 알 수 있는데, 이에 대하여는 2021.8.3. 더불어민주당 양경숙 의원이 국세청으로부터 제출받은 자료를 분석하여 공개한 보도자료[16]를 활용하기로 한다. 이때 법인세의 경우 2020년 신고분과 2021년의 경우 1.1.부터 4.30.까지 신고분을 기준으로 작성된 것을 사용한 것임을 밝힌다.

Table 2에서 보는 바와 같이 착한임대인은 103,956명으로 개인사업자가 95.59%를, 반면에 법인사업자가 4.41%를 점유하고 있는데, 개인이 법인보다 월등히 높은 비율로 코로나19를 극복하기 위하여 이 운동에 관심을 가지고 더 적극적으로 참여함으로써 상생협력의 정신을 실천하였음을 알 수 있다. 이 운동으로 임대료 인하의 혜택을 받은 임차인은 180,910명으로, 개인이 87.52%를 그리고 법인이 12.48%를 보였다. 코로나19가 처음으로 발생한 2020년 한 해 동안 임대인이 인하한 임대료 총액은 4,734억원으로 1인당 평균적으로 4,553,850원을 인하한 것이다. 또한 임차인은 1인당 평균적으로 2,616,771원씩 임대료 인하의 혜택을 받은 것으로 나타났다. 그리고 개인사업자의 세액공제액은 인하한 임대료 총액의 50%인 2,011억원인 것으로 나타났다. 임대인은 소득세를 신고할 때 공제대상세액 중 당해연도에 공제받지 못한 부분은 향후 5년간 이월하여 공제받을 수 있게 된다. 한편, 양경숙 의원은 이 운동에 참여해 준 국민들에게 감사해 하면서, 특히 사회적 혜택을 받은 대기업 등이 적극 나서줄 것을 요청하였다[16]. 이를 통하여 코로나19가 장기화되어 소상공인이 어려운 상황에 처해 있으므로, 사업자 간의 상생협력을 통하여 유대를 강화하는 것이 더 요구되고 있음을 알 수 있다.

Table 2. 2020 GLM participation and benefits

Landlords who discounted rates (persons, units)	Sole proprietor	99,372
	Corporate entrepreneur	4,584
	Total	103,956
Beneficiary tenants (persons, units)	Discounted Sole proprietor	158,326
	Discounted corporate entrepreneur	22,584
	Total	180,910
Discounted lease fee (100 million KRW)	Sole proprietor	4,022
	Corporate entrepreneur	712
	Total	4,734
Good Landlord Tax Credit (100 million KRW)	Global income tax	2,011
	Corporate tax	356
	Total	2,367

Source: Drafted based on Assemblywoman Yang Kyung-Sook's Office press release[16].

3.2 착한임대인 운동 성과평가

앞에서 살펴본 바와 같이 2020년 착한임대인 운동 참여 현황을 보면 통계에 반영이 안 된 임대료는 인하하였으나 이를 밝히지 않거나 착한임대인 세액공제신청을 안 한 임대인이 있을 가능성도 고려하더라도 소상공인 임차인의 규모와 이 운동을 독려하기 위해 들인 정부 등의 확산 노력 등을 고려할 때 그 성과는 제한적이었다고 판단된다. 여기에서는 Table 3에서 보는 바와 같이 통계청의 국가통계지표(KOSIS)[17]를 이용하여 2019년과 2020년의 상가 공실률과 임대료 실태를 살펴봄으로써 2020년 착한임대인 운동의 성과를 가능해보기로 한다.

첫째, 상가 공실률의 경우 소규모상가와 중대형상가 모두에 있어서 2019년과 2020년의 사분기를 비교해 볼 때 모두 증가하였고, 코로나19가 확산되고 대유행을 반복할수록 공실률은 증가하였다. 특히 코로나19 3차 대유행이 있었던 2020년 4분기의 경우 공실률은 가장 높았다. 중대형상가의 공실률을 100으로 보고 소규모상가의 공실률이 어느 정도인가를 살펴본 결과, 각 연도의 같은 분기와 비교했을 때 2020년의 모든 분기에서 높게 나타났다. 특히 2020년 4분기는 55.9%로 가장 높았다. 소규모상가는 소상공인이 많이 임차하여 사용하는 건물로 이 수치가 높다는 것은 코로나19의 확산과 3차 대유행의 발생 그리고 이에 따른 사회적 거리두기의 격상과 정부의 조치로 소상공인이 코로나19의 발생 이전보다 상대적으로 더 많이 휴·폐업을 했을 수도 있음을 말해준다.

둘째, 상가의 임대료 또한 공실률과 유사한 양상을 보였고, 중대형상가의 임대료를 100으로 보았을 때 소규모상가의 임대료 수준은 코로나19 발생 이전에는 약 73이

었으나 그 이후에는 약 75로 소규모상가의 임대료 하락 정도는 중대형상가보다 상대적으로 낮았음을 알 수 있다. 결국, 중대형상가보다 소규모상가의 공실률이 높아졌고 제곱미터당 임대료가 더 높아졌다는 점은 착한임대인 정책이 정부가 의도했던 바와는 다르게 크게 실효적이지만은 않았음을 의미한다. 이러한 결과는 코로나19 확산 초기와 2020년 말에 소상공인을 대상으로 한 실태조사에서도 찾아볼 수 있다. 소상공인연합회가 2020.3.4.부터 2020.3.9.까지 진행한 실태조사에서 착한임대인 운동이 소상공인의 부담을 완화하는데 기대하는 정도를 묻는 물음에 대하여 응답자 1,080명 중 34.1%가 '일시적으로 소수만 혜택 볼 것'이라고 응답했다[10]. 그리고 2020.10.29.부터 2020.11.3.까지 일반 소상공인 1,311명을 대상으로 실시한 또 다른 실태조사에서 임대료 대책으로 '임대인 세제지원방안으로 착한 임대인 운동 활성화'를 꼽은 비율은 14.1%로 낮게 나타났다. 2019년 10월경과 비교하여 임대료가 인상되었는지의 여부를 질문한 결과, 인화된 경우는 단지 5.5%였고, 13.7%는 오히려 인상되었다고 응답한 것[3]을 볼 때 이 운동은 소상공인의 부담을 완화하는 데 크게 기여했다고 보기에는 어렵다 할 것이다. 정부가 이 운동의 당초 적용기한을 2020년 상반기에서 2020년 말까지 6개월 연장하는 등의 노력에도 불구하고 참여 실적이 미미하여 그 기한을 2021.12.31.까지로 연장했을 뿐만 아니라 세액공제율을 70%까지 확대하여 그 실효성을 도모하고자(조세특례제한법 일부개정법률안 의안번호 2106919 검토보고서) 했다는 점도 이를 반증한다.

Table 3. Comparison of vacancy rates and lease fees

Section		2019				2020			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Vacancy Rate (%)	Small arcade (A)	5.3	5.5	5.9	6.2	5.6	6	6.5	7.1
	Mid/large arcade (B)	11.3	11.5	11.5	11.7	11.7	12.0	12.4	12.7
	Percentage (A/B)	46.9	47.8	51.3	53.0	47.9	50.0	52.4	55.9
Lease Fee (1,000 KRW/m ²)	Small arcade (C)	20.4	20.4	20.4	20.3	20.0	19.9	19.8	19.6
	Mid/large arcade (D)	28.0	28.0	28.0	28.0	26.7	26.6	26.5	26.3
	Percentage (C/D)(%)	72.9	72.9	72.9	72.5	74.9	74.8	74.7	74.5

Source: Drafted referring to the Korean Statistical Information Service[17].

4. 주요 쟁점 검토

4.1 역진성

코로나19 사태로 도입된 착한임대인 정책은 임차인을 위한 것이지만 결과적으로는 공적자금으로 임대인을 지원하는 방향으로 그 방향성이 틀어졌다는 지적[7,18]과 함께 역진성 때문에 비판받고 있다. 임대료 인하액에 대해 같은 세액공제율을 적용하더라도 고소득층일수록 조세혜택이 커지는 현상이 발생하는데, 매일경제[19]의 내용을 확장하여 이를 살펴보기로 하자.

개인인 상가임대사업자 A와 B는 2020년과 2021년에 소상공인 C와 D에게 임대료로 900만원씩을 받아야 하는데 코로나19의 여파를 고려하여 각각 300만원을 인하해주었다. 이들의 각 연도 귀속 종합소득에 대한 평균세율은 각각 10%와 40%이고 세액공제율은 소득수준과 관계없이 동일하게 적용한다고 가정하며 임대료 인하에 따른 절세효과를 중심으로 검토하되, 농어촌특별세와 지방소득세 등은 고려하지 않기로 한다.

Table 4에서 보는 바와 같이 먼저 2020년의 경우 A가 임대료를 인하하지 않았다면 그 임대료에 대한 산출세액임과 동시에 결정세액(이하 같다)이 되는 금액은 90만원($= 900\text{만원} \times 10\%$)이다. 반면에 300만원을 인하한 경우 결정세액은 60만원($= 600\text{만원} \times 10\%$)에서 착한임대인 세액공제 150만원($= 300\text{만원} \times 50\%$)을 차감한 $\Delta 90\text{만원}$ 으로, 이 금액은 환급을 의미한다. 따라서 A는 임대료를 인하함으로써 180만원을 절세할 수 있다. 반면에, B의 경우에는 임대료 인하 전 기준으로 계산한 산출세액은 360만원($= 900\text{만원} \times 40\%$)이다. 임대료 인하 후 결정세액은 240만원($= 600\text{만원} \times 40\%$)에서 150만원($= 300\text{만원} \times 50\%$)을 차감한 90만원이다. 그러므로

B는 임대료를 300만원 인하함으로써 270만원의 절세효과를 얻을 수 있다.

그리고 2021년의 경우 A의 임대료 인하 전 기준 산출세액은 90만원($= 900\text{만원} \times 10\%$)이고, 인하 후 결정세액은 $\Delta 150\text{만원}$ ($= 600\text{만원} \times 10\% - 300\text{만원} \times 70\%$)으로 A는 300만원의 임대료를 인하해주고 240만원을 절세할 수 있다. 반면에, B의 임대료 300만원 인하를 통한 절세효과는 330만원($= 900\text{만원} \times 40\% - (600\text{만원} \times 40\% - 300\text{만원} \times 70\%)$)이다.

위 사례를 통하여 임대료 300만원을 인하할 경우 2020년과 2021년 모두에서 B가 A보다 매년 임대료 인하액에 대하여 두 임대인의 평균세율의 차이에 해당하는 90만원($= 300\text{만원} \times 30\%$)만큼 더 조세혜택을 받게 됨을 알 수 있다. 특히 2021년 B의 경우 인하한 임대료 300만원보다 더 큰 330만원의 절세효과를 달성함으로써 세후소득이 증가하는 소득역전현상(조세특례제한법 일부 개정법률안 의안번호 2106919 검토보고서)이 발생한다. 이는 착한임대인 세액공제율을 인상하면 할수록 그리고 한계세율이 높을수록 더 크게 나타날 수밖에 없다. A와 같이 소득수준이 낮은 경우에는 세액공제율이 확대될지라도 세금을 환급받을 가능성은 낮다[19]. 이러한 역진성 문제는 착한임대인 세액공제가 임대인의 소득수준과는 무차별하게 부여되고 소상공인 보호 및 지원에 관한 법률 제14조에 따라 이루어지는 착한임대인 지방세 감면까지 고려할 때는 더욱 심화할 수밖에 없다. 이를 고려하여 2021년 인하분에 대해서는 세액공제율을 2020년 50%에서 20%포인트를 인상한 70%로 하면서 인하 전의 임대료를 기준으로 계산한 종합소득금액이 1억원을 초과하는 임대인에 대하여는 50%를 적용하도록 규정했다는 점을 알 수 있다.

Table 4. GLTC effect analysis and income reversal (KRW)

Section	2020		2021	
Landlord (Average tax rate)	A (10%)	B (40%)	A (10%)	B (40%)
Calculated tax amount before discount ①	900,000	3,600,000	900,000	3,600,000
Calculated tax amount after discount ②	600,000	2,400,000	600,000	2,400,000
Amount of tax deduction ③	1,500,000		2,100,000	
Final tax amount after discount ④= ② - ③	-900,000	900,000	-1,500,000	300,000
Tax saving effect ① - ④	1,800,000	2,700,000	2,400,000	3,300,000
Phenomenon of income reversal	×	×	×	○

정부에서 코로나19로 위기에 처한 소상공인 임차인의 부담을 완화하기 위하여 착한임대인 세액공제제도를 조세의 역진성 문제에도 불구하고 지원정책의 하나로 내놓을 수밖에 없었던 것은 무엇보다도 재난 발생 초기에 대응을 어떻게 하느냐에 따라 그 여파가 달라지므로, 지원의 시급성, 불가피성 및 신속성에 중점을 두었기 때문이라고 판단된다.

4.2 임대인 자발적 참여의 한계

정부는 착한임대인 운동의 참여를 위한 홍보를 지속해서 시행하고 있다. 이 정책의 성과를 결정하는 가장 중요한 요소는 임대인의 자발적인 참여이기 때문이다. 상가임대차계약의 당사자는 건물주인 상가임대사업자와 소상공인 임차인이다. 양자가 모두 경영활동을 통해 이윤을 창출하는 같은 사업자로, 정도의 차이는 있으나 코로나19로 위기에 처해 있다. 따라서 모든 임대인이 재정적으로 안정적인 상태에 있다고는 할 수 없다. 임차인으로부터 임대료를 받아야만 금융기관 등에서 받은 대출금에 대한 이자를 납부할 수 있거나 그 임대료로 생계를 유지할 수 있는 생계형 임대인일 수도 있다. 이러한 점을 고려하여 임대인 참여 유도 중심의 정책에서 벗어나야 한다는 주장이 강하다. 결국, 정부를 중심으로 임차인과 임대인이 고통을 분담하는 방식으로 접근해야 한다는 것이다[20]. 착한임대인 운동을 단순히 임대인과 임차인 간 관계의 틀로 한정하여 접근할 경우 사회적 갈등을 유발할 가능성이 크다. 그 이유는 선의로 시작된 사업자 간의 자발적 상생협력 운동을 제도화하고 이의 실효성을 확보하기 위해 전략적으로 홍보하고 임대인의 참여를 독려하는 과정에서 이 운동의 참여 여부를 선악의 이분논리로 구분하는 상황이 만들어질 수도 있기 때문이다. 특히 코로나19 상황에서 임대료를 인상한 경우라면 더욱더 그럴 가능성이 크다. 따라서 이를 방지하고 휴·폐업의 위기로부터 소상공인 임차인을 보호하기 위해서는 정부를 중심으로 하여 관련 주체가 상생협력[20]하는 방안이 강구되어야 한다. 이 외에도 소상공인 임차인과 밀접한 관계에 있는 주체가 유기적으로 참여하는 것이 필요하다.

착한임대인 운동은 소상공인 임차인을 위해서 임대인이 선의를 베풀면서 시작한 것으로, 코로나19뿐만 아니라 미래에 당면할 수 있는 재난 대응을 위한 모범사례로 인식될 것으로 보인다. 따라서 재난으로 인한 위기 극복을 위해 민간부문에서 태동한 착한임대인 운동을 K-상생협력 운동으로 발전시키는 것이 요청된다.

4.3 한시적 적용의 한계

착한임대인 세액공제제도는 소상공인이 코로나19로 인한 경영위기를 극복할 수 있도록 정부가 정책적으로 도입한 조세특례이므로 코로나19의 극복과 함께 그 일몰이 종료될 것으로 보인다. 이 제도는 당초에 2020년 6월 말까지 적용하는 것으로 되었으나 코로나19의 확산과 세차례의 대유행을 거치면서 그 적용기한을 세 차례 연장하였다. 그리고 코로나19 4차 대유행이 진행 중인 2021.7.26. 그 기한을 6개월 더 연장하는 세법개정안이 발표되었다[21].

정부는 착한임대인 세액공제제도를 사상 초유의 코로나19라는 천재지변으로 어려움에 처한 소상공인 임차인의 임차료 부담을 완화하기 위해 그 적용기한을 6개월 단위로 연장하면서 ‘한시적’으로 시행해오고 있다. 그러나 이 제도는 미래에 당면하게 될 재난에 대비하는 것으로 확대하여 법제화하는 것이 필요하다고 본다. 이러한 시각은 우리나라가 2015년에 경험한 메르스(MERS) 사태의 교훈과 코로나19 위기대응에서 찾아볼 수 있다.

코로나19가 확산되고 대유행하는 과정에서 K-방역이 세계적으로 방역 모범국가로 회자되고 있는 것은 이미 경험한 메르스(MERS) 대응의 실패를 교훈 삼아 그 이후에 법, 제도, 전문인력 등 감염관리체계를 개선한 것에 있다고 평가되고 있다[22-24]. 이런 점에서 볼 때 조세분야에 있어서도 코로나19와 같은 재난이 발생하면 사후적으로 제도를 마련하지 않도록 조세특례제한법 일부개정법률안(의안번호 2106752) 및 그 검토보고서에서와 같이 “재난사태 선포 기간 상가임대료를 인정한 임대사업자에 대한 세액공제”를 부여하는 방향으로 세법을 개정하여 미래의 위기에 조기 대응하는 것이 중요하다. 여기에서 말하는 재난은 코로나19와 같은 감염병 뿐만 아니라 태풍, 홍수, 호우, 폭염, 지진 등 재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호에 해당하는 재난으로서 같은 법 제36조에 따라 행정안전부장관이 재난사태를 선포한 소상공인에게 극심한 재산상의 피해를 주거나 줄 것으로 예상하는 것을 말한다. 따라서 그 영향이 코로나19와 같이 전 세계적으로 동시에 발생하는 것과 우리나라에만 한정되는 것을 불문하고 모두 포함한다. 엄청난 인명, 경제적 손실 등을 야기하는 재난일수록 한 국가와 국민의 정치적인 수준을 시험하는 계기가 될 수 있다는 점[25]에 기초하여 과거와 현재의 재난으로부터 얻은 교훈을 제대로 새기고 실천할 수 있도록[26] 조세분야에서의 체계적인 대응 또한 사전에 법제화로 접근되어야 한다.

5. 결론

본 연구에서는 코로나19 어려움에 처한 소상공인 임차인을 지원하기 위한 착한임대인 세액공제제도의 주요 쟁점을 검토하고 그 개선방안을 제시하였다. 연구결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 착한임대인 세액공제는 임대료 인하액의 일정률을 소득세나 법인세에서 공제하는 제도로, 착한임대인 운동에 임대인의 자발적인 참여를 유인하기 위하여 2021년에는 2020년에 비해 공제율을 20%포인트를 확대하여 더 많은 조세혜택을 부여하였다.

둘째, 2020년 착한임대인 세액공제를 신청한 임대인은 103,956명으로, 개인사업자가 95.59%를, 반면에 법인사업자는 4.41%를 보였으며, 2020년 소상공인이 많이 이용하는 소규모상가의 중대형상가에 대한 공실률과 임대료의 비중은 2019년 같은 분기에 비해 상대적으로 높게 나타났다.

셋째, 임대인의 소득에 대한 한계세율이 사례의 40%와 같이 높은 경우 임대료 인하액보다 조세혜택이 더 커지는 소득의 역전현상이 일어나고, 임대인의 자발적인 참여와 6개월 단위로 연장되는 일몰규정에도 한계가 존재함을 확인하였다. 그리고 이러한 점을 고려하여 소상공인 임차인이 재난으로 위기에 처할 경우 지원의 시급성, 불가피성 및 신속성을 감안하여 직접지원 등과 함께 임대료 인하의 혜택을 받을 수 있도록 착한임대인 세액공제제도를 개선하여 항구화하는 방안을 제시하였다. 또한 코로나19로 인한 소상공인의 고통을 임차인과 임대인 외에도 정부 등 관련 주체가 분담할 것을 제안하였다.

한편, 착한임대인 운동의 효과를 분석하기 위해서는 착한임대인 세액공제제도뿐만 아니라 대부분의 지방자치단체가 조례를 제정하여 지방세를 감면해주는 등 다양한 노력을 하고 있으므로, 이를 종합적으로 고려할 필요가 있다. 이를 한계점으로 제시함과 동시에 향후 연구과제로 남기며, 이 운동이 K-상생협력 운동으로 발전되기를 기대한다.

References

[1] Korea Federation of Small and Medium Business press release, 7 out of 10 small businesses in the capital area expected to have a 40% or more decrease in revenue this summer vacation season: 6 out of 10 small businesses nationwide considering closing

either temporarily or permanently - Results of emergency survey of small businesses due to 4th wave of COVID-19 by the Korea Federation of Small and Medium Business -, Jul. 18, 2021.

- [2] Ministry of SMEs and Startups, National Statistical Office press release, Results of the 2019 small business survey (tentative), Dec. 28, 2020.
- [3] Korea Federation of Micro Enterprise, Small business owner lease fee status survey result report, Nov. 2020, pp.1-11.
- [4] Inter-agency collaboration, General public welfare and economy plans for minimizing COVID-19 ripple effects and early overcoming, Feb. 28, 2020.
- [5] C. G. Choi, "A Study of Methods of Intensifying Control on Tax Expenditure", *Journal of Tax Studies*, Vol.13, No.2, pp.119-143, Sep. 2013.
- [6] D. K. Lee, J. S. Park, "A Study on the Evaluation of Achieving Legislation Objectives of Policy Tax and Abolition Process of the Relevant Provisions", *Korean Journal of Taxation Research*, Vol.35, No.3, pp.199-235, Sep. 2018.
DOI: <https://doi.org/10.35850/KJTR.35.3.07>
- [7] Pressian, Huge Tax Discounts for Building Owners while Small Business Owners Suffer, Mar. 3, 2020.
- [8] The Korea Economic Daily, Illusions of the Good Landlord Movement, Mar. 3, 2020.
- [9] Yonhap News, Tax deductions 50→70%... 'Good Landlords' Actually Get More Back, Dec. 27, 2020.
- [10] Korea Federation of Micro Enterprise, Survey on small business owner support policies due to COVID-19, Mar. 2020, pp.1-13.
- [11] A. W. Bartik, M. Bertrand, Z. Cullen, E. L. Glaeser, M. Luca, C. Stanton, "The impact of COVID-19 on small business outcomes and expectations", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol.117, No.30, pp.17656-17666, Jul. 2020.
DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.2006991117>
- [12] R. Fairlie, "The impact of COVID-19 on small business owners: Evidence from the first 3 months after widespread social-distancing restrictions", *Journal of Economics & Management Strategy*, Vol.29, Issue 4, pp.727-740, Winter 2020.
DOI: <https://doi.org/10.1111/jems.12400>
- [13] National Tax Service homepage, Available From: <https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=40005&cntntsId=238883> (accessed Aug. 16, 2021).
- [14] Korean Statistical Information Service, Available From: https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01&outLink=Y&entrTy pe=#content-group (accessed Aug. 17, 2021).
- [15] Ministry of SMEs and Startups press release, 3,425 Good Landlords, 'Good Landlord Movement' spreads nationwide, Apr. 15, 2020.

- [16] Assemblywoman Yang Kyung-Sook's Office press release, Good Landlord Tax Credit, global income tax 201.1 billion KRW (99,372 persons), corporate tax 35.6 billion KRW (4,584 companies), Aug. 3, 2021.
- [17] Korean Statistical Information Service, Available From: https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01 (accessed Aug. 17, 2021).
- [18] The Scoop, Does the Good Landlord Movement only have good effects, Mar. 18, 2020.
- [19] Maeil Business Newspaper, Tax deduction 50→70%... 'Good Landlords' actually get more back, Dec. 27, 2020.
- [20] The Hankyoreh, 'Good Lease' with little effects... Tenant concerns should be addressed with direct support and tax breaks, Dec. 17, 2020.
- [21] Ministry of Economy and Finance press release, Announcement of the 「2021 Revised Tax Bill」, Jul. 26, 2021.
- [22] J. K. Kim, "Administrative Law Responding to the Era of COVID-19 -Focusing on the Infectious Disease Control and Prevention Act-", *Journal of Legislation Research*, No.59, pp.177-214, Dec. 2020.
DOI: <https://doi.org/10.22851/kjlr.2020..59.006>
- [23] J. Lee, "Lessons of the MERS crisis and improvements to the infection management system", *Healthcare policy forum*, Vol.14, No.2, pp.101-103, Jun. 2016.
- [24] K. W. Yoon, D. S. Kong, "Korean Government's Response Strategy and Success Factors for COVID-19", *Korean Public Administration Quarterly*, Vol.32, No.3, pp.535-570, Sep. 2020.
DOI: <https://doi.org/10.21888/KPAQ.2020.09.32.3.535>
- [25] S. H. Yang, "A Study on the Evaluation Standards for the Government Response to COVID-19: By Comparing International Health Regulations(2005) with Analyses of MERS-CoV", *The Journal of Humanities and Social Science 21*, Vol.11, No.2, pp.1613-1625, Apr. 2020.
- [26] H. K. Kim, "Challenges left by the MERS crisis", *Critical Review of History*, No.112, pp.14-20, Aug. 2015.

최 임 수(Im-Soo Choi)

[정회원]



- 1993년 2월 : 중앙대학교 대학원 회계학과 (경영학석사)
- 1997년 2월 : 중앙대학교 대학원 회계학과 (경영학박사)
- 1998년 3월 ~ 2003년 7월 : 순천 제일대학교 경영정보학부 교수
- 2003년 9월 ~ 현재 : 건양대학교 세무학과 교수

〈관심분야〉

탄소세, 조세정책