

임대소득 과세를 통한 중서민 주거급여 지원방안

김진영 부연구위원(법학 박사)

현재 임대소득에 대한 비과세 규정이 존재하지 않음에도 불구하고 대부분의 임대인들이 임차인으로 부터 받고 있는 임대소득이 과세되지 않고 있는 상황. 따라서 임대인을 임대차계약의 한 축으로 파악하기 보다는 불로소득을 획득하고 있다는 부정적인 사회적 인식이 형성되고 있으며 임대료 지급으로 인한 임차인의 가계부채 증가가 심각한 상황. 그러므로 임대인을 주택시장의 참여자로 명확하게 인식하고 이들에 대한 확실한 과세가 필요한 시점.

우리나라의 주택정책은 매매활성화를 통하여 전월세 임차시장을 안정시키는 방향으로 발전되어 왔음. 부동산시장 활성화 시기에는 매매시장과 임차시장의 연동으로 인하여 매매시장 활성화가 임대차시장을 안정화 시켰으나 현재는 그 효과가 전무. 오히려 전세의 급격한 월세화 현상으로 중서민의 주거가 불안한 현 상황에서는 적극적인 임차인보호 방안이 마련되어야 할 것임. 특히 제도적 지원과 더불어 실질적으로 가계 가처분소득 보전을 위한 주거비 지원이 이루어져야 함.

임대소득과세를 통하여 연간 3.7조 원의 세수가 확보 가능할 것으로 보이며, 이 예산을 통하여 중위소득 43%를 기준으로 산정한 연간 주거급여 1조 200억 원을 지급할 수 있음. 또한 이 금액은 국고보조를 80%를 고려한 수치이기 때문에 중앙에서 100%지원하여도 충분한 수준이며 더 나아가 중위소득 기준을 상향 조정하여도 보다 많은 임차인의 주거급여 지원 가능. 더불어 주거급여를 제외한 나머지 재원은 임대인들의 임대주택보수 비용이나 재건축 비용 등에 활용할 수 있도록 하여 임대인을 지원하는 등 주택시장의 전체적인 질적 향상을 기대할 수 있을 것으로 예상

I 정부의 주택정책과 방향 전환의 필요성

□ 정부의 주택정책 기초 및 대표 정책

○ 매매시장 활성화를 통한 주택시장 부양

- 현 정부의 주택정책 기초는 주택시장의 활성화를 통하여 주택경기를 부양하고, 전·월세 문제도 매매활성화를 통하여 해결하고자 함
- 주택경기가 활성화되면 전월세 수요가 매매수요로 이전하여 주택가격이 상승하고 이로 인한 시세차익을 고려하여 다시금 매매가 확대되어 전월세 문제가 해결된다고 봄
- 실제 경기가 좋았던 때에는 매매시장과 임차시장이 서로 연결되어 매매활성화가 임대차시장

을 안정시키는 효과가 있었으나 저성장이 본격화되면서 매매활성화를 통한 임대차시장 안정화 효과는 전무

○ 2·26 주택임대차선진화 방안

- 공공리츠를 통한 임대주택공급의 확대, 준공공임대주택에 대한 세제 및 금융지원 강화
- 임대소득과세 및 월세소득공제 현실화 방안 등 민간임대사업자 관리 및 육성책 제시
- 하지만 임대인들의 강한 반발로 주택임대소득이 연간 2,000만 원 이하인 2주택 보유자에 대해서는 한시적으로 2년간 비과세하고, 2016년부터 분리 과세하는 등 보완책 제시

○ 9·1 부동산대책

- 재건축 연한을 기존 40년에서 30년으로 완화하고 재건축 안전진단 기준을 합리화하여 재건축이 쉽도록 조정
- 무주택자 자격요건을 완화하고 청약자격을 간소화 하는 등 청약제도의 대대적 개편
- 여기에 기존 LTV·DTI 요건 완화 효과와 맞물려 매매활성화 정책을 적극적으로 추진

□ 임차인을 위한 주거정책 마련 필요

○ 매매활성화 정책의 한계

- 공급과잉과 거래정체, 인구변화 등으로 더 이상 매매활성화 정책이 임대차시장의 안정을 도모하지 못하고 있으며 오히려 전세의 월세가속화 현상 발생
- 월세화 현상은 가계의 가처분 소득 감소를 가져와 전체적인 삶의 질을 저하
- 또한 정부는 주택매매정책에 몰입한 나머지 임차인을 위한 적극적인 지원정책이 부재하며 기형적 부동산 시장이 형성되어 임차인의 고통 가중

○ 임대소득과세를 통한 임차인 주거지원 방안

- 임차인 주거복지 방안으로 전월세 상한제, 공공임대주택 공급 등의 다양한 제도적 방안이 있지만 주거급여 지급과 같은 실질적인 중저민 가처분 소득 증대 방안이 직접적 효과를 발생할 것으로 기대
- 본고에서는 임대소득 과세를 통하여 임차인의 주거지원 방안을 모색해보고자 함
- 특히 “소득이 있는 곳에 과세한다.”는 조세법의 기본명제를 고려, 별다른 과세조치가 없는 임대소득에 대한 적극적인 과세를 촉구하고자 함

II 임대소득 과세를 통한 주거급여 재원 확보

□ 임대소득 과세방안 추진현황

○ 임대소득과세 추진 현황과 문제점

- 2·26 주택임대차선진화 방안을 통하여 정부는 임대소득에 대한 과세체계를 정비하고 월세임대소득을 분리과세로 전환하고자 함
- 2주택 이하 보유자로서 연간 주택임대소득이 2,000만 원 이하인 경우 단일세율 14%로 소득세를 분리과세하고, 3주택 이상 또는 2,000만 원 이상인 경우 종합소득세 과세
- 하지만 6·13 보완대책에서 필요경비율을 60%로 상향 조정하고 기본 공제액을 400만 원으로 설정한 것은 금융소득과의 형평성 문제 발생
- 또한 임대소득만 있는 임대소득자는 세원 노출로 인한 건강보험료 부담이 추가로 발생하는데 이와 관련된 정부 정책이 줄속으로 이루어져 시장의 신뢰 상실
- 더욱이 임대소득에 대한 과세의 시행을 2017년으로 연기하였으며 이 경우 차기 대선과 맞물려 정책이 실현될 수 있을까 하는 의구심

□ 임대소득 과세를 통한 재원 확보

○ 주택임대소득과세 기준

- 소득세법 제12조 및 제25조 그리고 소득세법시행령 제8조의2에서 임대주택에 대한 비과세 규정을 두고 있음 (따라서 해당사항이 없으면 과세대상)
- 주택임대소득은 월세의 경우에는 부부합산 2주택 이상에 대하여 과세하고, 전세금의 경우에는 부부합산 비소형주택 3주택 이상 보유자의 보증금에 대하여 과세함¹⁾
- 하지만 현재 별다른 비과세특례 조항의 적용 없이 과세하지 않고 있는 실정

○ 임대소득과세를 통한 세수확보 추정

- 2012년 우리나라 가구 수는 약 1,800만 정도이며 자가(自家) 거주비율은 약 55% 정도(통계청 가계금융조사자료)
- 따라서 전국의 약 800만 가구가 임대주택에 거주하는 것이며 그 중 등록된 임대사업자가 보유한 임대주택 수는 약 150만호임
- 등록여부에 관계없이 약 800만 가구가 연평균 600만 원 정도의 임대료를 지불한다고 가정한다면 한해 발생하는 임대소득의 규모는 연간 약 48조원에 해당할 것으로 보임
- 여기에 필요경비 45%를 인정하고 14%의 세율로 분리과세하면 연간 약 3조 7000억 원의 세수입 확보가 가능²⁾

Ⅲ 주거급여 지원을 통한 중서민 지원

□ 주거급여의 지급과 개편안

○ 주거급여 지급과 개편

1) 월세의 경우 단 1주택 보유자라도 기준시가 9억 원 초과주택인 경우 과세한다.

2) 소득세법은 월세수입에 대하여 1가구 1주택자에 한하여, 전세금의 간주임대료는 1가구 2주택까지 비과세하고 있다. 하지만 이러한 비과세 부분을 고려하여도 신고 되지 않은 임대소득과의 격차가 상당하며 이는 우리나라 지하경제의 한 측면이다.

- 기초생활보장제도의 일환으로 주거급여가 시행되어 왔으나 대상자 수가 적고 대상가구의 주거비 부담과는 무관하게 지급되는 실정
- 특히, 기초생활수급자로 지정이 되면 해당자는 의료, 주거, 교육 등 다양한 종류의 급여를 포괄적으로 수령하여 실제 주거 여건이 어려운 대상자가 주거급여를 받지 못하는 문제점
- 따라서 주택바우처제도와 급여체계를 개선하여 금액과 대상을 확대함³⁾

□ 주택바우처 지급을 위한 필요 예산과 중위소득 변경에 따른 소요 예산 산정

○ 주거급여 개편안에 따른 필요예산

- 2012년 통계청 가계금융복지조사(2011년 기준)로 산출된 중위소득 값에 지난 2년간의 중위소득 증가율 5.03%를 적용하여 중위소득 값을 산출

<표1> 중위소득 43% 급여 기준 계산

$$1,502,160\text{원}^4) \times 1.0503 \times 1.0503(2\text{년간 증가율}) = 1,657,077.9\text{원}$$

→ 2013년 4인 가구 기준 약 165만원

- 4인 가구 기준 중위소득 165만원을 2014년 통계청 일반가구 추계치를 이용하여 대상 가구의 규모를 추정해 보면 165만 원 이하 가구는 우리나라 전체 가구 가운데 약 9%인 171만 가구에 해당
- 그러나 전체 171만 가구 가운데 기존 부양의무자 탈락비율 42.4%⁵⁾를 적용하면 실제로 주택바우처사업의 해당 가구인 98.5만 가구를 산출할 수 있음⁶⁾
- 그 후 표본조사에 따른 주거급여액이 음수(-)이거나 영(0)인가구를 제외한 가구의 비율(0.0122)을 반영한 탈락자 조정을 거치면 **최종적으로 97.3만 가구가 실제 주택바우처사업의 해당대상⁷⁾**
- 최종적으로 해당 가구인 97.3만 가구에 지급하는 매월 11만원의 보조금을 곱하여 연간(12개월)으로 계산하면 **주택바우처사업을 위하여 약 1조 268억원의 예산이 필요⁸⁾**

3) 기존의 통합급여 방식은 최저생계비 100%이하(155만원)의 자가 부양의무자 기준 등 수급자격을 충족하면 생계·주거·의료·교육·해산·장제·자활급여 등 7가지 급여를 지급 받을 수 있게 되었다. 하지만 이 경우 수급자격을 충족하지 못하면 7가지의 혜택을 모두 받을 수 없기 때문에 금번 개편안을 통하여 대상범위를 확대하고 보장수준을 현실화하기 위한 선정기준 다층화 및 탈수급 요인을 제고하는 주택바우처 지급 방식으로 변경되었다.

4) 2012년 가계금융복지조사(국토교통부)

(단위 : 원/월)

가구원 수	1 인	2 인	3 인	4 인	5 인	6 인
중위소득 43%	555,800	946,361	1,224,261	1,502,160	1,780,060	2,057,960

5) 2012년 기준 부양의무자가 있는 사람 중 부양능력도 있는 사람의 수 조정, 보건복지부 출처.

6) 171만가구 x 0.576(1-0.424) = 98.5만 가구.

7) 98.5만 x 0.9878 = 97.3만 가구.

8) 이 경우 국비를 기준으로 하여 국고보조를 부분을 반영한다.

주택바우처사업 총 소요예산⁹⁾

구 분	금 액
가구당 월평균 보조금	약 11만원
총 소요예산(국비기준)	약 1조 268억원

○ 임대소득과세를 통한 중서민 주거지원

- 임대소득 과세를 통하여 약 3.7조 원 가량의 세수확보가 가능할 것으로 보이며 주택바우처 사업에 소요되는 예산은 약 1조 200억 원
- 더욱이 주거급여 필요예산은 국고보조율 80%를 고려한 것이기 때문에 이 경우 중앙에서 전적으로 주거급여를 지원할 수 있음
- 따라서 임대소득과세를 통해 확보된 재원을 바탕으로 중서민에 대한 주거복지 차원의 주거급여 지원이 가능함
- 추가로 1조 268억 원은 중위소득 43%를 기준으로 산정한 것이며, 45%를 기준으로 하면 1조 627억 원, 50%를 기준으로 하면 약 1.2조원이 소요될 것으로 예상
- 특히 임대소득에 대한 과세로 마련된 재원은 다른 복지사업 보다는 주택정책에 활용하는 것이 세수의 대상과 목적을 동일시 한다는 점에서 타당

□ 임대인에 대한 인식변화와 지원책 마련

○ 임대인에 대한 인식변화

- 임대인의 임대소득에 과세한다면 임대인은 더 이상 임대료를 불로소득하고 있는 주체가 아니라 임대차 시장의 정당한 참여자로 파악하여야 함
- 따라서 임대인을 임대차 시장의 한 축으로 파악하고 이에 대한 지원책 마련 필요¹⁰⁾

○ 임대인 지원방안

- 주거급여 지급을 제외한 나머지 재원에 대해서는 임대인의 임대주택 질적 향상 및 임대서비스 개선을 위한 비용으로 사용
- 또한 점점 노후화 되는 주택에 대한 수리비용 및 재건축 비용 등에 활용하는 등 임대인을 위한 실질적 지원 마련

* 본고의 각 종 수치와 자료는 “최근 정부의 주택임대차 정책 평가와 임대소득 과세를 통한 주거급여 지원 방안”(조세연구포럼)과 국토교통부·예산정책처 자료를 참고하여 수정·보완 작성하였음.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

9) 국토교통부, “주거급여 개편, 본격 도입을 위한 준비”, 보도자료, 2014.3.

10) 임대인에게 단순히 집값이 떨어지지 않게 한다는 기대적 지원 보다는 임대인 주거복지 차원의 혜택 제공이 우선되어야 한다.