

상가임대료 인하 세제지원의 경제적 효과 : 소상공인 상가임차료에 미친 영향을 중심으로*

권성준** · 최인혁***

요약

지난 2020년 3월 코로나19 확산으로 어려움을 겪고 있는 소상공인의 임차료 부담 완화를 위하여 「상가임대료를 인소한 임대사업자에 대한 세액공제」가 신설되어 운영되고 있다. 본 연구는 「상가임대료를 인소한 임대사업자에 대한 세액공제」의 운영 현황을 검토하는 한편, 해당 세액공제 제도가 소상공인 상가임차료에 미친 영향에 대한 실증분석을 수행하였다. 「소상공인실태조사」와 「중소기업실태조사」 자료를 이용하여 이중차분(difference-in-differences)과 1차차분(first-difference) 분석을 수행한 결과 통계적으로 유의한 소상공인 상가임차료 감소 효과는 발견되지 않았다. 이는 10% 미만 수준으로 낮은 제도의 활용도에 기인하는 것으로 짐작되는바, 2020년 소상공인 임차료 감소는 상가임대차 시장의 수요 감소에 의해 설명될 여지가 더 높은 것으로 판단된다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 본 연구는 향후 국내외 경제적 여건 개선 시 해당 제도를 점진적으로 폐지하거나, 또는 「상가건물 임대차보호법」 제11조(차임 등의 증감청구권)와의 보완성을 강화하는 방향으로 제도를 재설계할 것을 정책당국에 제안하고 있다.

핵심 주제어 : 상가임대료, 임대사업자, 세액공제, 소상공인

JEL 분류기준 : R33, R38, H20

* 투고일(2023년 3월 10일), 수정일(2023년 9월 26일), 게재확정일(2023년 11월 2일).

본 연구의 발전을 위하여 유익한 논평을 해주신 한국경제의 분석 패널 세미나의 지정토론자 두 분(강성훈 한양대학교 교수, 문운상 한국개발연구원 연구위원) 및 참석자 여러분께 저자들은 감사를 표합니다. 본 연구는 저자들이 수행하였던 『2022 조세특례 심층평가: 상가임대료를 인소한 임대사업자에 대한 세액공제』의 일부 내용을 수정 및 보완하여 학술논문 형식으로 제작성한 결과물로서, 본 연구의 내용은 한국조세재정연구원의 입장과 무관한 저자들 개인의 견해를 밝힙니다.

** (제1저자) 한국조세재정연구원 부연구위원, E-mail: sjkwon84@kipf.re.kr

*** (교신저자) 한국조세재정연구원 부연구위원, E-mail: ichoi@kipf.re.kr

I. 서 론

지난 2020년 1월 국내에서 코로나19 감염자가 최초로 보고된 이후 감염병 확산에 대한 우려로 경제활동이 급격히 위축됨에 따라 소상공인들의 매출이 급락하는 등 경제적 어려움이 가중되기 시작하였다. 특히 매출 변동과 무관하게 지출되는 임차료와 인건비 등의 고정비가 소상공인들에게 큰 부담으로 작용하였는데, 일부 상가 임대인들이 자발적으로 임대료 인하를 선언하는 등 민간 차원에서의 상생 운동이 전개되었다. 정부는 이러한 사회적 움직임을 촉진·지원하고자 2020년 3월 일정한 조건을 만족시키는 임차 소상공인의 임대료를 인하한 임대사업자에게 세액공제 혜택을 부여하는 「상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」를 신설하였다. 이후 코로나19 사태가 장기화됨에 따라 해당 제도의 공제기간과 세액공제율이 수차례 연장 및 상향되었고, 2023년 12월 31일 일몰이 예정되어 있는 상황이다.

「상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」의 2021년 조세지출 실적은 총 1,672억원으로 집계된 바 있다. 이는 「조세특례제한법」상 동일 분야(국민생활안정)에 속해 있는 「월세액에 대한 세액공제」의 지출액(1,607억원)보다 높은 수준으로, 지출 규모 측면에서 본 제도의 위상이 상당함을 확인할 수 있다. 그러나 본 제도의 운영기간이 비교적 짧은 탓에 제도 운영의 효과와 관련된 연구는 현재까지 찾아보기 힘든 실정이다. 이에 본 연구는 가용 자료들을 최대한 활용하여 해당 제도의 운영 현황을 면밀히 검토하는 한편, 해당 제도가 소상공인들의 상가임차료에 미친 영향에 대한 실증분석을 시도하였다.

짐작할 수 있는 바와 같이, 2020년 코로나19 사태의 갑작스런 발발로 소상공인들의 경영여건은 급격히 악화되었던 것으로 나타났다. 해당 기간 중소벤처기업부가 제공하는 「소상공인실태조사」 결과를 살펴보면, 2020년 소상공인 사업체당 매출과 영업이익은 전년 대비 각각 4.5% 및 43.1% 감소한 반면 부채보유율은 8.1%p 증가한 것으로 확인된다. 이와 같은 경영여건 악화를 반영하듯 『국세통계연보』상 폐업자 폐업사유에서 사업부진이 차지하는 비중은 2021년 45.6%로 집계되었는데, 이는 2018년과 비교해 5.5%p 상승한 수치이다.

하지만 이와 같은 소상공인들의 경영여건 악화에도 불구하고 실제 「상가임대

료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」를 활용한 임대사업자와 해당 임차 소상공인의 수는 제한적이었던 것으로 분석되었다. 보다 구체적으로, 2020년 귀속 기준 종합소득금액이 양(+)인 부동산임대소득 신고인원의 8.3%만이 본 세액공제 항목을 신고한 것으로 나타났다.¹⁾ 동 기간 법인사업자의 활용도 역시 높지 않았는데, 부동산업 신고법인 수(비영리, 외국법인 제외) 기준 5.9%, 부동산임대업 가동사업자 수 기준 6.5%로 집계되었다. 이에 따라 전체 임차 소상공인 중 본 세액공제 적용으로 임차료가 감소한 소상공인의 비율 역시 높지 않을 것으로 예상해 볼 수 있는데, (분모에 해당하는 전체 소상공인 수를 설정하는 방식에 따라 다소 차이는 있으나) 임차 소상공인의 수혜 비율은 10%를 넘지 못하는 것으로 추정되었다.

이상에서 언급한 본 세액공제 제도의 저조한 활용도는 제도 신설 당시 기대하였던 상가임대차 시장에서의 임차료 하락이 운영기간 동안 유도되지 않았을 가능성을 암시한다. 이를 보다 엄밀히 확인하기 위해 본 연구는 상가임대료 인하 임대사업자 세액공제가 소상공인의 상가임차료에 미친 영향을 실증적으로 분석하였다. 실증분석은 2018~2020년 「소상공인실태조사」 자료를 활용하는 이중차분 분석과 2020년 「중소기업실태조사」 자료를 이용하는 1차차분 분석으로 나뉘어 수행되었다. 우선 이중차분 분석에서는 임차료 인하액 계산 시 보증금 환산액은 포함되지 않는다는 점을 이용, 제도 도입 전후 월세 임차 소상공인 임차료와 전세 임차 소상공인 임차료를 비교하는 방식으로 제도의 효과성을 살펴보았다.²⁾ 한편 1차차분 분석에서는 제도 도입 전후 소상공인인 소기업과 소상공인이 아닌 소기업의 임차료를 비교하는 방식으로 제도의 효과성을 추정하였다.

이중차분법과 1차차분법을 이용하여 「상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」의 효과를 추정한 결과, 추정치들의 부호는 대부분 제도 운영으로 기대되는 방향(감소)과는 다른 방향(증가)으로 추정되었으며, 통계적 유의성 역시 낮은 것으로 나타났다. 이는 본 제도가 2020년 당시 상가임대차 시장에서의

1) 법인사업자를 제외한 부동산임대업 가동사업자를 기준으로 할 경우에는 이보다 더 낮은 4.2% 수준이다.
2) 이때 임차료는 전월세 전환율을 적용하여 월세액으로 환산한 전월세 보증금까지 포함한 것으로, 소상공인이 매월 실질적으로 부담하는 상가 임차 부담액으로 볼 수 있다.

임차료 하락을 견인하지 못하였음을 암시하는 것으로, 해당 기간 동안 관찰되는 소상공인들의 상가임차료 하락은 본 제도 도입·운영에 의한 결과가 아닌 상가임대차 시장의 수요 변화에 따른 결과임을 말해준다고 할 수 있다. 실제로 「경제활동인구조사」상 자영업자의 수는 분석 기간 동안 감소한 것으로, 「상업용부동산임대동향조사」상 상가의 공실률은 동 기간 증가한 것으로 확인되는데, 이와 같은 통계적 추이들은 해당 기간 상가임대차 시장 내 수요 감소를 방증한다고 볼 수 있다.

이상의 분석 결과들은 본 세액공제 제도 운영을 통하여 상가임차료 하락 촉진을 기대하기는 어려울 수 있음을 시사한다. 하지만 코로나19 장기화로 인하여 현재까지 누적된 자영업자들의 경제적 손실 및 그와 함께 증가한 대출액, 최근 금리 및 물가의 움직임 등을 감안할 때, 정책당국의 입장에서 임대료 인하 유도를 목표로 하는 본 제도를 즉각적으로 폐지하는 것은 부담이 될 것으로 보인다.³⁾ 따라서 본 연구는 2023년 12월 31일로 예정된 일몰 시점까지 제도의 활용도 및 실효성 제고를 위한 노력을 기울이되, 이후 국내외 경제적 여건의 변화 양상을 감안하여 제도의 점진적 폐지를 추진할 것을 첫 번째 정책대안으로서 제시한다. 다만 「상가건물 임대차보호법」 제11조(차임 등의 증감청구권)의 실효성 제고를 위하여 본 제도가 활용될 수 있음을 감안, 차임증감청구권과의 보완성을 강화하는 방향으로 제도 재설계를 추진할 것을 두 번째 정책대안으로서 제시한다. 차임증감청구권은 지난 2020년 9월 29일 법 개정을 통하여 제1급 감염병이 그 사유로서 추가되는 등의 긍정적인 변화가 있었음에도 불구하고 현재까지 그 활용도가 극히 저조한 것으로 보고되고 있다. 이는 차임증감청구권을 행사한 임차인의 요구를 임대인이 수용할 법적 의무가 없기 때문으로, 임차료 인하 요구를 수용한 임대인에 대하여 세액공제 혜택을 제공할 경우 청구권 수용률이 높아질 가능성이 있다. 따라서 상가임대차 시장 안정화를 위한 정책의 일환으로 본 세액공제 제도를 차임증감청구권과 연계하여 운영할 것을 본 연구는 정책당국에 제안한다.

「상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」가 비교적 최근인 2020년

3) 실제로 「소상공인실태조사」에 따르면 소상공인들은 상권 쇠퇴 내지 경쟁 심화, 원재료비 및 임차료 부담 등을 경영애로 요인으로 인식하고 있으며, 보조금 지급, 용자 확대 정책 등을 통하여 상가 요인들이 완화 내지 해소되기를 기대하고 있는 것으로 확인된다.

3월 신설된 까닭에 동 세액공제 제도의 경제적 효과를 직접적으로 분석한 연구는 아직까지 발견하기 어렵다. 가령 최임수(2021)는 임대인의 소득에 대한 한계 세율이 40%와 같이 높을 경우 소득 역전현상이 발생할 수 있다는 점을 지적하는 등 본 제도와 관련된 쟁점 및 개선방안 등에 대하여 검토한 바 있으나, 제도 도입·운영이 소상공인 상가임차료에 미친 영향에 대한 실증분석은 수행하지 않았다. 또한 조영식 외(2021)는 코로나19 사태가 상가 매출 및 임대료 부담에 미친 영향에 대한 분석을 시도하였으나, 그 과정에서 본 세액공제 제도의 도입·운영을 명시적으로 고려하고 있지는 않다. 따라서 「상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」의 경제적 효과 관련 실증분석 결과를 최초로 제시한다는 점에서 본 연구는 기존 연구와 차별화된다고 할 수 있다.

한편 주택 임대사업자에 대한 세제혜택 관련 선행연구는 다수 존재하는 편이다. 가령 차동준(2020)은 각종 세제혜택을 받는 주택 임대사업자와 일반 주택소유자를 비교함으로써 주택 임대사업자의 분리과세 임대소득세 계산 시 소득공제는 배제하고 필요경비 역시 현재보다 축소 조정할 필요가 있음을 지적한 바 있다. 또한 주택 임대사업에 대한 조세지원 정책들을 대상으로 (임의)심층평가를 수행한 전병목 외(2017)는 양도소득세 감면 지원이 민간 임대주택 공급 증가에 긍정적인 효과가 있었다는 추정 결과를 근거로 주택 임대사업자에 대한 세제지원이 임대주택 공급 활성화 측면에서 효과성이 있는 것으로 평가한 바 있다. 요컨대 주택 임대사업자 대상 세제혜택과 관련된 연구는 상당수 누적되어 있다고 할 수 있는데, 본 연구는 상대적으로 분석이 적었던 상가 임대사업자 대상 세제혜택에 집중한다는 점에서 그 의의가 있다고 하겠다.⁴⁾

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 「상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」의 운영 현황을 간략히 기술한다. 제Ⅲ장에서는 코로나19 사태 전후 소상공인들의 경영여건 변화 양상을 짚어보고, 제Ⅳ장에서는 소상공인 상가임차료에 미친 영향을 중심으로 본 제도의 효과를 분석한다. 끝으로 제Ⅴ장에서는 이상의 논의를 요약하는 한편, 향후 제도 운영방향에 대한 논의를 덧붙이기로 한다.

4) 참고로 해외 선행연구로서 Brewer *et al.*(2019), Chapelle *et al.*(2018) 등을 언급할 수 있으나, 본 연구와의 연관성이 높은 편은 아니다.

II. 상가임대료 인하 세제지원 현황

1. 제도 개요

「상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」⁵⁾는 상가임대료를 인하한 임대사업자에게 세액공제 혜택을 부여하는 조세특례 제도로서, 임대인의 자발적 임대료 인하 유도를 통해 코로나19 확산으로 어려움을 겪고 있는 소상공인의 임차료 부담을 완화하고자 지난 2020년 3월 신설되었다(<표 1> 참조). 신설 당시 2020년 1월 1일부터 2020년 6월 30일까지의 임대료 인하분에 50%의 세액공제율을 적용하는 것으로 입법되었으나, 코로나19 사태가 장기화됨에 따라 수차례 개정을 거쳐 공제기간은 2023년 12월 31일까지로 연장되고 세액공제율은 최대 70%⁶⁾로 상향되었다. 일반적으로 상가건물에 대한 부동산임대 사업자등록을 한 임대인은 (일정한 공제 배제 조건에 해당되지 않는 한) 공제대상이 될 수 있는

<표 1> 「상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」 연혁

개정일자	주요 개정사항
2020. 3. 23.	- 상가임대료 인하 임대사업자에 대한 세액공제(「조세특례제한법」 제96조의3) 신설 - 2020년 1월 1일부터 2020년 6월 30일까지의 임대료 인하분에 적용
2020. 12. 29.	- 공제기간을 2021년 6월말까지로 연장
2021. 3. 16.	- 공제기간을 2021년 12월말까지로 연장 - 2021년 임대료 인하는분은 세액공제율을 70%(기준소득금액 ¹⁾ 1억원 초과 개인사업자는 50%)로 상향
2021. 11. 9.	- 2021년 임대료수입에 대한 세액공제 신청분부터 임차일 요건을 2021년 6월 30일 이전 임차인으로 완화 - 2021년 임대료수입에 대한 세액공제 신청분부터 2021년 1월 1일 이후에 임대차계약 기간이 남아 있는 폐업자도 여타 임차인 요건을 충족하는 경우 세액공제 적용
2021. 12. 28.	- 공제기간을 2022년 12월 31일까지로 연장
2022. 12. 31.	- 공제기간을 2023년 12월 31일까지로 연장

주 : 1) 기준소득금액 = 종합소득금액 + 임대료 인하여액

자료 : 법제처 국가법령정보센터, 「조세특례제한법」 바탕으로 저자 정리

5) 「조세특례제한법」 제96조의3 및 「조세특례제한법 시행령」 제96조의3.

6) 2020년 인하분에 적용되는 공제율은 50%, 2021~2023년 인하분에 적용되는 공제율은 70%(단, 종합소득금액과 임대료 인하여액의 합으로 정의되는 기준소득금액이 1억원을 초과하는 개인사업자는 50%)이다.

데, 임대료를 감면받은 임차인이 「소상공인기본법」 제2조에 따른 소상공인 요건) 등을 모두 충족하는 경우에 한하여 해당 임대사업자에게 세액공제 혜택이 주어지도록 제도가 설계·운영되고 있다(<표 2> 참조).⁸⁾

<표 2> 「상가임대료를 인정한 임대사업자에 대한 세액공제」 내용

구분	해당내용
공제개요	- 공제기간 동안 임대사업자가 임차 소상공인의 임대료를 인하여 지급받는 경우 그 인하액의 최대 70%를 소득세 또는 법인세에서 공제
공제대상	- 상가건물에 대한 부동산임대 사업자등록을 한 자 - 단, 추계신고한 복식부기의무자, 무신고자 및 기한 후 신고자, 사업용계좌(개인사업자)·현금영수증 등에 대한 의무불이행자 등은 공제 배제
대상건물	- 「상가건물 임대차보호법」 제2조 제1항 본문에 따른 상가건물
임차인요건	- 다음의 요건을 모두 갖춘 임차 소상공인의 임대료를 인하여 지급받아야 함 · 「소상공인기본법」 제2조에 따른 소상공인 · 2021년 6월 30일 이전부터 계속하여 임차하여 영업 목적으로 사용하고 있는 자 · 별표 14에 따른 업종(영상게임기 제조업, 금융업, 부동산업 등)을 영위하지 않는 자 · 상가임대인과 「국세기본법」상 특수관계인이 아닌 자 · 사업자등록을 한 자 · (임대차계약 종료 전 폐업자) 폐업하기 전 위 요건들을 모두 만족시키고, 2021년 1월 1일 이후에 임대차계약 기간이 남아 있을 것
공제기간	- 2020년 1월 1일부터 2023년 12월 31일까지
공제세액	- 2020년 귀속분에 적용되는 공제율은 50% - 2021~2023년 귀속분에 적용되는 공제율은 70% · 단, 기준금액(= 종합소득금액 + 임대료 인하액) 1억원 초과 개인사업자는 50% - 임대료 인하액은 (갱신)계약에 따른 임대료로 계산한 임대수입금액에서 인하 합의에 따른 임대료로 계산한 임대수입금액을 차감한 금액으로 계산됨 · 임대료 인하액 계산 시 환산 보증금 및 부가가치세는 포함되지 않음
공제제외	- 해당 과세연도 중 또는 과세연도 종료일로부터 6개월이 되는 날까지 보증금·임대료를 인하 직전보다 인상(재계약, 갱신 등은 5% 초과)한 경우, 공제 적용 제외 또는 이미 공제받은 세액에 대하여 추징
기타사항	- 최저한세 적용이 배제되고, 농어촌특별세는 과세(공제세액의 20%)되며, 10년간 사업소득(부동산임대 포함)에 대한 소득세에서만 이월공제가 허용됨

자료 : 국세청, 「착한임대인 세액공제 제도: 소개」(<https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=40005&cntntsId=238883>, 검색일자: 2023. 2. 9.)를 바탕으로 정리·작성

- 7) 「중소기업기본법 시행령」 [별표 3]에 따른 소기업 매출액 요건(숙박 및 음식점업 10억원 이하, 도매 및 소매업 50억원 이하 등)과 상시 근로자 수 요건(광업·제조업·건설업 및 운수업 10인 미만, 그 외 업종 5인 미만)을 모두 충족해야 소상공인 지위를 인정받을 수 있다.
- 8) 제IV장에서의 상가임대료 인하 세제지원의 경제적 효과 분석을 위하여 해당 조건을 활용할 예정임을 미리 밝혀둔다.

우리나라와 마찬가지로 코로나19 사태를 경험한 해외 주요국들 역시 소상공인, 자영업자 등의 고정비 부담 완화를 위하여 유사한 정책들을 도입·운영한 것으로 확인된 바 있다.⁹⁾ 가령 미국의 경우 중소기업, 자영업자 등을 대상으로 고정비(인건비, 임대료 등) 지불 목적의 자금을 대출해주고, 만일 승인된 목적으로 대출금이 실제 사용되었을 경우 그 상환을 면제해 주는 제도를 실시하였다. 호주의 경우에도 일정 조건을 만족하는 임차인에게 코로나19로 인한 영업피해가 발생했을 경우 임대인이 그에 비례하여 임대료를 면제하거나 유예하도록 하는 강령을 발표하였는데, 연방정부의 강령을 토대로 일부 주정부들은 상가임대료를 인하한 임대인에게 세제감면 혜택 등을 추가적으로 제공한 바 있다.¹⁰⁾

2. 운영 현황

(1) 수혜 현황 및 지출 규모

「상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」의 2021년 조세지출 실적은 총 1,672억원으로 집계된 바 있다(<표 3> 참조). 위에서 살펴본 바와 같이 2020년 귀속분에 적용되는 공제율은 50%였는데, 이로부터 전체 임대료 인하액이 3,345억원 수준이었을 것으로 짐작해볼 수 있다. 한편 전체 조세지출 규모의 86.6%에 해당하는 1,448억원은 소득세 관련 지출인데, 총 93,604명의 개인사업자가 임대료를 감면하고 세액공제 혜택을 받은 것으로 나타난다.¹¹⁾ 따라서 개인 임대사업자 1인당 약 309만원의 임대료를 인하였을 것으로 추정 가능하다. 반면 법인사업자의 세액공제 금액은 상대적으로 적은 225억원으로 집계된다. 세부적으로는 2,514개의 중소기업이 124억원, 1,198개의 일반법인이 100억원의 세액공

9) 김명수(2020. 10. 13.), 김성호(2020), 이태리 외(2021. 3. 2.), 이태리 외(2021) 등 참고.

10) 가령 뉴사우스웨일스(New South Wales) 주정부는 상가임대료 인하 임대인에게 토지세(land tax) 감면 혜택을 제공하였다(<https://www.revenue.nsw.gov.au/news-media-releases/covid-19-tax-relief-measures/covid-19-coronavirus-and-land-tax>, 검색일자: 2023. 2. 12.).

11) 2023년 1월 현재 개인사업자에 한해 2022년 조세지출 실적이 확인 가능한데, 74,448명의 개인 임대사업자가 총 1,597억원의 세액공제 혜택을 받은 것으로 집계되고 있다(국세청(2022), p.184).

제 혜택을 받은 것으로 확인되는데, 이는 중소기업(일반법인) 1개당 약 989만원(1,677만원)의 임대료를 인하했을 가능성을 시사한다. 따라서 신고인원 및 공제 금액 측면에서 개인사업자가 차지하는 비중은 높았으나, 1인당 세액공제액(임대료 인하액)은 법인사업자가 더 높은 수준이었음을 알 수 있다.¹²⁾

한편 지난 2022년 9월 공표된 「2023년도 조세지출예산서」¹³⁾에 따르면, 「상가임대료를 인정한 임대사업자에 대한 세액공제」의 조세지출은 향후 2년간 계속 증가할 것으로 전망된 바 있다(<표 4> 참조). 구체적으로 2022년(2023년) 조세지출 실적은 2021년 실적 1,672억원보다 18.5%(26.4%) 증가한 1,982억원(2,113억원)에 이를 것으로 예상되고 있다.¹⁴⁾ 세목별로는 법인세의 지출 증가율이 더 높아 전체 조세지출 실적 중 법인세가 차지하는 비중이 2021년 대비 5%p 이상 상승할 것으로 전망된다.

<표 3> 「상가임대료를 인정한 임대사업자에 대한 세액공제」 2021년 조세지출 실적

구분	합계	소득세 ¹⁾	법인세 ²⁾		
			전체	중소기업 ³⁾	일반법인 ³⁾
인원(명, 개)	97,316	93,604	3,712	2,514	1,198
금액(백만원)	167,247	144,762	22,485	12,437	10,048

주 : 1) 2020년 귀속 종합소득세 신고 기준

2) 2021년 법인세 신고 기준

3) 중소기업은 「조세특례제한법 시행령」 제2조에 의한 중소기업이며, 일반법인은 그 외의 법인을 의미함

자료 : 국세청(2021), p.194 및 국세청(2022), p.766 참고하여 저자 작성

12) 단, 법인사업자의 경우 더 많은 수의 임차인과 임대차계약을 맺고 있을 가능성이 있으므로 임차인 1인당 임대료 인하액 역시 개인사업자에 비해 더 클 것이라 단정할 수 없음에 유의할 필요가 있다.

13) 대한민국정부(2022. 9.).

14) 이와 같은 조세지출 증가는 공제율 상향 조정과 코로나19 사태 장기화 등에 기인할 것으로 보인다.

〈표 4〉 「상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」
조세지출 (예상)실적 추이

(단위 : 억원)

연도	2020(실적)	2021(실적)	2022(전망)	2023(전망)
합계	1.6	1,672	1,982	2,113
소득세	0 (0%)	1,448 (86.6%)	1,605 (81.0%)	1,703 (80.6%)
법인세	1.6 (100%)	225 (13.5%)	377 (19.0%)	410 (19.4%)

주 : 괄호 안의 숫자는 전체 (예상)실적액 대비 비중

자료 : 대한민국정부(2021. 9.), p.87 및 대한민국정부(2022. 9.), p.87 참고하여 저자 작성

(2) 상대적 위상

이상에서 살펴본 「상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」의 조세지출 규모는 여타 「조세특례제한법」상 조세지출 항목들의 지출 규모와 비교하여 높은 수준이라 할 수 있다. 실제로 본 제도가 속해 있는 「조세특례제한법」상 국민생활안정 분야는 조세지출 규모가 가장 큰 분야인데(<표 5> 참조), 본 제도의

〈표 5〉 「조세특례제한법」상 분류기준에 따른 조세지출 현황¹⁾

(단위 : 억원, %)

분야 ²⁾	2021년		2022년		2023년	
	실적	비중	전망	비중	전망	비중
합계	570,248	100.0	635,776	100.0	693,155	100.0
연구개발	30,270	5.3	41,655	6.6	49,663	7.2
고용지원	30,609	5.4	39,771	6.3	43,025	6.2
지역균형발전	28,766	5.0	30,222	4.8	32,481	4.7
국민생활안정	178,402	31.3	191,155	30.1	206,260	29.8
근로·자녀장려	52,115	9.1	49,832	7.8	58,493	8.4
간접국세	116,014	20.3	118,644	18.7	126,722	18.3
기타	36,132	6.3	35,472	5.6	38,139	5.5

주 : 1) 2021년 실적, 2022~2023년 전망

2) 2021년 실적 기준 비중이 5% 미만인 분야는 표에서 생략함

자료 : 대한민국정부(2022. 9.), p.19

2021년 지출액은 국민생활안정 분야 지출액의 44.5%¹⁵⁾를 차지하는 것으로 집계되고 있다(<표 6> 참조). 이는 「월세액에 대한 세액공제」 관련 지출액 비중(42.8%)보다 높은 수준으로, 이를 통해 지출 규모 측면에서 본 제도의 위상이 상당함을 알 수 있다.

<표 20> 「조세특례제한법」상 국민생활안정 분야 조세지출 상세현황¹²⁾

(단위 : 억원, %)

조세지출 항목		2021년		2022년		2023년	
		실적	비중 ³⁾	전망	비중 ³⁾	전망	비중 ³⁾
국민생활안정 전체		178,402	100.0	191,156	100.0	206,261	100.0
「조세특례제한법」상 조세지출 항목 ⁴⁾	계	3,759	2.1	4,335	2.3	4,934	2.4
	소득세	3,404	1.9	3,843	2.0	4,400	2.1
	법인세	356	0.2	492	0.3	534	0.3
월세액에 대한 세액공제 (제95조의2)	계	1,607	42.8	1,848	42.6	2,282	46.3
	소득세	1,607	42.8	1,848	42.6	2,282	46.3
	법인세	-	-	-	-	-	-
소형주택 임대사업자에 대한 세액감면(제96조)	계	265	7.0	225	5.2	239	4.8
	소득세	237	6.3	209	4.8	222	4.5
	법인세	29	0.8	16	0.4	17	0.3
상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제 (제96조의3)	계	1,672	44.5	1,982	45.7	2,113	42.8
	소득세	1,448	38.5	1,605	37.0	1,703	34.5
	법인세	225	6.0	377	8.7	410	8.3
위기지역 창업기업에 대한 법인세 등의 감면 (제99조의9)	계	214	5.7	280	6.5	300	6.1
	소득세	112	3.0	181	4.2	193	3.9
	법인세	102	2.7	99	2.3	107	2.2
개별세법상 조세지출 항목		168,662	94.5	186,532	97.6	201,017	97.5
경과규정 항목		5,981	3.4	288	0.2	310	0.2

주 : 1) 2021년 실적, 2022~2023년 전망

2) 단위 맞추를 위해 반올림함에 따라 표의 합계와 실제 수치가 불일치할 수 있음

3) 「조세특례제한법」상 개별 조세지출 항목의 비중은 「조세특례제한법」상 조세지출 합계액 대비로 계산함

4) 2021년 실적 기준 지출액이 1억원 미만인 항목은 표에서 생략함

자료 : 대한민국정부(2022. 9.) 내용을 정리하여 저자 작성

15) 개별세법상 조세지출 항목들과 경과규정 항목들을 제외하고 「조세특례제한법」상 조세지출 항목들로만 한정하여 계산한 비중임.

Ⅲ. 소상공인 경영여건

본 절에서는 상가임대료 인하 세제지원의 경제적 효과를 본격적으로 분석하기에 앞서 코로나19 사태 전후 소상공인들의 경영여건 변화 양상을 우선적으로 검토해 보고자 한다. 이를 위해 중소벤처기업부가 제공하는 「소상공인실태조사」 결과를 바탕으로 매출액, 영업이익, 부채, 점유형태, 임차료 등의 측면에서 최근 소상공인들의 경영여건 변화를 파악하는 한편, 국세청이 발간하는 『국세통계연보』상 폐업자 폐업사유 통계를 통해 최근의 경영환경 변화 양상을 보완적으로 확인해 보기로 한다.

1. 「소상공인실태조사」상 경영여건

2018~2021년 기간 동안 소상공인 사업체당 매출액, 영업이익, 부채의 변화 양상은 <표 7>에 제시되어 있다. 우선 2020년 소상공인 사업체당 매출액은 224백만원으로 조사되었는데, 이는 2019년 매출액 235백만원에 비해 4.5% 감소한 수치이다. 2019년 소상공인 사업체당 매출액이 2018년과 유사한 수준으로 유지되고 있었음을 감안할 때, 이와 같은 결과로부터 2020년 코로나19 사태가 소상공인 매출액에 부정적인 영향을 미쳤음을 짐작해볼 수 있다. 한편 영업이익 측면에서도 유사한 양상이 관찰되는데, 2019년 33백만원이었던 사업체당 영업이익은 2020년 19백만원으로 조사되어 감소율이 43.1%에 달했던 것으로 보고되고 있다. 반면 2020년 사업체당 부채 규모는 2019년 규모에 비해 소폭 감소한 것으로 조사되었는데, 동 기간 부채보유율이 51.9%에서 60.0%로 가파르게 상승하였다는 사실을 감안하는 가운데 부채 규모의 변화 양상을 이해할 필요가 있다.

2020년 코로나19 사태의 갑작스런 발발로 급격히 악화되었던 소상공인 경영여건은 2021년 다소 회복된 모습을 보이고 있다. 구체적으로 2021년 사업체당 매출액은 전년에 비해 2.7%, 사업체당 영업이익은 40.0% 증가한 것으로 확인된다. 그러나 매출액과 영업이익 모두 여전히 예년 수준을 하회하고 있으며, 부채의 경우 보유율과 규모 모두 증가하는 양상을 보이고 있다. 이는 코로나19 사태

가 장기화됨에 따라 소상공인들의 경제적 피해가 누적되고 있음을 말해주는 것으로, 해당 시기 「상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」를 포함하여 다양한 소상공인 지원 정책들이 도입·운영되었던 배경에는 이와 같은 소상공인들의 경영지표 부진이 자리 잡고 있었다고 할 수 있다.¹⁶⁾

〈표 7〉 소상공인 사업체당 매출액, 영업이익, 부채(2018~2021년 기준)

(단위 : 백만원)

구분	2018년	2019년	2020년	2021년
매출액	235	235	224 (219)	225
영업이익	34	33	19 (20)	28
부채	181	172	169 (168)	175
부채보유율(%)	48.4	51.9	60.0 (57.3)	59.2

주 : 2018~2020년은 구계열(조사기반), 2020년 () 안 및 2021년은 신계열(등록기반) 기준임
 자료 : 중소기업부·통계청(2020. 12. 28.), pp. 19~20,
 중소기업부·통계청(2021. 12. 29.), pp. 18~19,
 중소기업부·통계청(2022. 12. 27.), pp. 18~19

한편 2018~2020년 기간 동안 소상공인의 점유형태 변화 양상을 살펴보면(<표 8> 참조),¹⁷⁾ 해당 기간 동안 소상공인의 소유·임차 비율은 대략 2:8 수준을 유지했던 것으로 확인된다. 나아가 임차형태 중 보증부 월세가 차지하는 비중은 해당 기간 동안 85% 수준을 유지했던 것으로 보고되고 있다. 따라서 임차 소상공인들의 가장 대표적인 점유형태는 보증부 월세라 할 수 있으며, 이는 월세(임차료)가 소상공인들의 고정비용에서 큰 비중을 차지할 가능성이 높음을 말해준다.

16) 코로나19 발생 이후 도입·운영되었던 소상공인 지원 정책들과 관련된 내용은 최인혁·권성준(2022), pp. 68~75를 참고하기 바란다.
 17) 표에는 2021년 기준 결과도 보고되어 있으나 2018~2020년 구계열(조사기반) 결과와의 연속성이 결여되어 있으므로 본문에서는 언급하지 않기로 한다.

〈표 8〉 소상공인 점유형태(2018~2021년 기준)

(단위 : %)

연도	소유	임차							
			합계	보증부 월세	무보증부 월세	전세	매출 대비	무상	기타
2018년	21.2	78.8	100.0	86.1	5.9	2.8	1.3	3.7	0.2
2019년	20.7	79.3	100.0	85.3	6.5	2.5	1.7	3.8	0.2
2020년	19.5 (24.2)	80.5 (75.8)	100.0 (100.0)	85.9 (80.3)	6.4 (7.4)	2.2 (3.2)	1.6 (1.5)	3.6 (7.2)	0.2 (0.5)
2021년	25.8	74.2	100.0	78.0	8.7	3.2	1.0	8.5	0.5

주 : 2018~2020년은 구계열(조사기반), 2020년 () 안 및 2021년은 신계열(등록기반) 기준임
 자료 : 중소기업부·통계청(2019. 12. 27.), p. 20,
 중소기업부·통계청(2021. 12. 29.), p. 20,
 중소기업부·통계청(2022. 12. 27.), p. 20

동 기간(2018~2020년) 임차 소상공인에 한정하여 사업체당 임차료의 변화 양상을 살펴보면(<표 9> 참조),¹⁸⁾ 우선 2018~2019년 기간 동안 상승하였던 보증부 월세의 보증금 및 월세가 2019~2020년 기간 동안 하락한 것을 확인할 수 있다. 이에 따라 결과적으로 2020년 보증부 월세의 보증금은 2018년보다 2.9% 하락한 2,138만원으로, 2020년 보증부 월세의 월세는 2.5% 하락한 119만원으로 보고되고 있다. 반면 무보증부 월세의 경우 2020년 90만원으로 조사되어 2018년 대비 16.9% 상승한 것으로 나타나는데, 「소상공인실태조사」상 무보증부 월세에 해당되는 관측치 수가 상대적으로 적어 실제 추이를 정확히 반영하고 있지 못할 가능성이 상당하므로 통계 해석 시 유의가 필요하다.

위에서 살펴본 바와 같이 「소상공인실태조사」상 2020년 소상공인 사업체당 보증부 월세의 보증금 및 월세가 2018~2019년 대비 하락한 것으로 나타나는데, 이와 같은 양상은 해당 기간 동안 상가임대차 시장의 수요·공급 변화에 따른 총체적 결과로서 이해될 필요가 있다. 구체적으로 2020년 코로나19 사태 발발로 인한 방역조치와 그에 따른 경제활동 위축은 폐업률 증가를 야기함으로써 상가 공실률 증가를 초래했을 가능성이 높으며, 또한 전체 자영업자 수를 감소시키며

18) 앞서 점유형태의 경우와 마찬가지로 2021년 기준 결과와 2018~2020년 구계열(조사기반) 결과와의 연속성이 결여되어 있으므로 2021년 기준 결과는 본문에서 언급하지 않기로 한다.

상가 수요 감소를 유발했을 가능성 역시 상당하다. 따라서 2020년 보증부 월세의 보증금 및 월세 하락을 심층적으로 이해하기 위해서는 해당 기간 동안 상가 임대차 시장의 수요·공급 변화 양상을 가용자료에 기반하여 면밀히 검토하는 작업이 필요하다고 할 수 있는바, 제IV장에서 이와 관련된 분석을 보다 상세히 수행하기로 한다.

〈표 9〉 소상공인 사업체당 임차료(2018~2021년 기준)¹⁾

(단위 : 만원)

연도	보증부 월세		무보증부 월세	전세
	보증금	월세		
2018년	2,201	122	77	- ²⁾
2019년	2,298	127	83	4,575
2020년	2,138 (2,002)	119 (112)	90 (78)	4,700 (5,268)
2021년	2,166	118	73	6,310

주 : 1) 2018~2020년은 구계열(조사기반), 2020년 () 안 및 2021년은 신계열(등록기반) 기준임

2) 해당 자료 없음

자료 : 중소벤처기업부·통계청(2019. 12. 27.), p. 20,

중소벤처기업부·통계청(2021. 12. 29.), p. 21,

중소벤처기업부·통계청(2022. 12. 27.), p. 21

2. 『국세통계연보』상 폐업자 폐업사유

최근 소상공인들의 경영여건 변화 양상을 보완적으로 검토하기 위하여 국세청이 매년 제공하는 『국세통계연보』상 폐업자 폐업사유의 변화 양상을 확인해볼 수 있다. <표 10>은 2018~2021년 중에 폐업한 사업자들이 폐업신고서에 기재한 폐업사유 통계를 보여주고 있는데, 2021년 폐업자들 중 45.6%가 사업부진을 폐업사유로 지목하였음을 알 수 있다. 그에 반해 행정처분, 계절사업, 법인전환, 면세 포기·적용, 양도·양수, 해산·합병 등을 폐업사유로 신고한 사업자들의 비중은 10% 미만으로 집계되고 있는데, 2021년 폐업자들을 기준으로 사업부진이 주된 폐업사유였음을 확인할 수 있다.¹⁹⁾ 이때 사업부진으로 폐업한 사업자들의

비중이 2018년 대비 5.5%p 상승하였다는 점을 언급할 필요가 있는데, 코로나19 확산을 막기 위한 방역조치 및 그에 따른 경제활동 위축 등으로 인하여 사업부진에 직면한 사업자(소상공인)들의 수가 급증하였을 가능성을 암시한다는 점에서 주목할 만한 통계이다.

〈표 10〉 폐업자 폐업사유(2018~2021년)¹⁾²⁾

(단위 : 명, %)

연도	총계	사업부진	행정처분	계절사업	법인전환	면세 포기·적용	양도· 양수	해산· 합병	기타 ³⁾
2018년 ⁴⁾	900,551 (100.0)	360,871 (40.1)	3,741 (0.4)	933 (0.1)	5,551 (0.6)	511 (0.1)	37,984 (4.2)	2,745 (0.3)	488,215 (54.2)
2019년 ⁴⁾	922,159 (100.0)	381,334 (41.4)	4,027 (0.4)	1,102 (0.1)	5,236 (0.6)	537 (0.1)	40,185 (4.4)	2,782 (0.3)	486,956 (52.8)
2020년 ⁴⁾	895,379 (100.0)	386,219 (43.1)	3,313 (0.4)	876 (0.1)	5,059 (0.6)	391 (0.0)	43,538 (4.9)	2,645 (0.3)	453,338 (50.6)
2021년 ⁴⁾	885,173 (100.0)	403,696 (45.6)	2,914 (0.3)	709 (0.1)	4,706 (0.5)	268 (0.0)	51,200 (5.8)	3,063 (0.3)	418,617 (47.3)

주 : 1) 폐업신고서에 기재된 폐업사유 기준

2) 각 연도 중에 폐업한 사업자 기준

3) 사업자가 폐업사실을 신고하지 않아 구체적인 폐업사유를 알 수 없는 경우 및 열거되지 않은 기타의 사유로 폐업하는 경우

4) () 안은 비중

자료 : 국세청(2022), p. 240 참고하여 저자 작성

IV. 「상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」의 효과성 분석

1. 제도의 활용도

제도의 활용도를 살펴보는 것은 제도의 목적달성 및 실효성을 평가하는 측면

19) 사업자가 폐업사실을 신고하지 않아 구체적인 폐업사유를 알 수 없는 경우가 “기타”에 포함된 것을 감안할 때, 실제 사업부진으로 폐업한 사업자들의 비중은 더 높을 것으로 짐작된다.

에서 중요하다. 이는 제도의 활용도가 낮다면 제도의 목적달성 및 실효성은 의문시 될 수밖에 없기 때문이다. 제도의 활용도는 제도의 타깃, 즉 정책대상자 중에서 제도를 실제로 이용한 비율이라 할 수 있다. 따라서 상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제의 경우 제도의 활용도는 정책대상이 상가를 소상공인에게 임대한 부동산임대사업자이므로 상가를 소상공인에게 임대한 부동산임대사업자 중 동 세액공제를 통해 임대료를 인하한 부동산임대사업자의 비율로 정의할 수 있다. 하지만 아쉽게도 상가를 소상공인에게 임대한 부동산임대사업자의 수를 확인할 수 있는 자료를 확보하는 것이 어려워 본 연구에서는 정확한 제도의 활용도는 파악할 수 없었다.

본 연구에서는 불완전하지만 제도의 활용도를 어느 정도 가늠할 수 있는 방법들을 활용하여 상가임대료 인하 임대사업자 세액공제의 활용도를 계산해 보았다. 제도의 활용도를 계산하기 위해 필요한 것은 상가를 소상공인에게 임대한 부동산임대사업자의 수를 대신하는 값을 구하는 것이다. 이를 위해 『국세통계연보』를 이용하여 개인사업자와 법인사업자 각각에 대한 해당 값들을 다음과 같이 구하였다. 구체적으로 종합소득세를 신고하는 개인사업자의 경우 상가를 소상공인에게 임대한 부동산임대사업자의 수를 대신하여 종합소득금액이 0을 초과하는 부동산임대소득 신고인원과 법인사업자를 제외한 부동산임대업 가동사업자의 수를 기준으로 제도의 활용도를 계산하였다. 그리고 법인사업자의 경우 비영리법인, 외국법인 등을 제외한 부동산업 신고법인의 수와 부동산임대업 가동 법인사업자의 수를 기준으로 계산하였다.

활용도를 계산한 결과를 보기에 앞서 본 연구에서 제시한 활용도는 과소추정된 수치임을 미리 밝혀둔다. 상가를 소상공인에게 임대한 부동산임대사업자의 수를 대체한 값들은 모두 주택, 사무실 등 상가 외 부동산을 임대한 사업자도 포함하고 있기 때문이다. 따라서 실제 상가임대료 인하 임대사업자 세액공제의 활용도는 본 연구에서 제시한 것보다 더 높은 수준으로 보는 것이 합리적일 것이다.

<표 11>은 상가 임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제를 받은 개인사업자의 수와 동 제도의 활용도를 계산한 결과를 보여준다. 상가 임대료 인하 세액공제를 받은 개인사업자의 수는 2020년 귀속 기준 93,604명으로 나타났다. 이는 종합소득금액이 0보다 많은 부동산임대소득 종합소득신고자의 수인 1,121,322명

의 8.3%에 해당하고, 법인사업자를 제외한 부동산임대업 가동사업자의 수인 2,211,136명의 4.2%에 해당한다. 2021년 귀속 기준으로 살펴보면, 수혜 개인사업자의 수는 감소하여 74,448명을 기록하였고, 제도의 활용도도 감소하였는데 부동산임대소득 신고인원을 기준으로 하면 6.2%, 부동산임대업 가동사업자의 수를 기준으로 하면 3.2%이다. 앞서 언급한 바와 같이 활용도를 계산 기준이 되는 부동산임대소득 종합소득신고자와 부동산임대업 가동사업자에는 상가 외 부동산을 임대한 경우도 포함되어 있기 때문에 실제 상가 임대료 인하 세액공제의 활용도는 더 높은 수준일 것이다.

<표 11> 「상가 임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」 활용도: 개인사업자
(단위 : 명, %)

구분	2020년 귀속		2021년 귀속	
	인원	비율	인원	비율
수혜 개인사업자	93,604		74,448	
부동산임대소득 신고인원(종합소득 0 초과)	1,121,322	8.3	1,192,676	6.2
부동산임대업 가동사업자(법인 제외)	2,211,136	4.2	2,326,226	3.2

주 : 비율은 각 행의 인원 대비 「상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」 수혜인원의 비율을 의미함

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 2021~2022, 3-2-3 소득종류별 종합소득금액 신고 현황, 3-2-8 조세특례제한법상 종합소득세 세액공제 신고 현황, 9-8-6 가동사업자 현황 I(지역, 업태)

<표 12>는 상가 임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제의 수혜를 받은 법인사업자의 수와 동 제도의 활용도를 계산한 결과를 보여준다. 상가 임대료 인하 세액공제를 받은 법인사업자의 수는 2021년 신고를 기준으로 3,712개이고, 이 중 중소기업은 2,514개(67.7%), 일반법인은 1,198개(32.3%)이다. 법인의 경우 제도의 활용도는 부동산업에 있는 법인세 신고법인(비영리법인과 외국법인은 제외)의 수를 기준으로 계산하면 5.9%로 나타나고, 부동산임대업 가동 법인사업자의 수를 기준으로 하면 6.5%로 나타난다. 제도의 활용도 계산 시 부동산업 신고 법인을 기준으로 하면 중소기업과 일반법인으로 구분하여 계산할 수도 있는데, 계산 결과, 중소기업은 4.7%, 일반법인은 11.8%로 상가 임대료 인하 세액공제의 활용도는 중소기업보다 일반법인이 상대적으로 더 높은 것으로 나타났다. 개인

사업자의 경우와 마찬가지로 <표 12>의 활용도 결과는 실제 활용도보다 과소하여 추정되었을 가능성이 높다. 왜냐하면 부동산업에는 부동산개발업과 같은 부동산임대업 외의 업종도 포함하고 있고 부동산임대업이라 하더라도 상가 외 부동산을 임대하는 사업자도 포함하기 때문이다.

<표 12> 「상가 임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」 활용도: 법인사업자
(단위 : 개, %)

구분	중소기업		일반법인		전체 법인	
	법인 수	비율	법인 수	비율	법인 수	비율
수혜 법인사업자	2,514	-	1,198	-	3,712	-
부동산업 신고법인 (비영리, 외국법인 제외)	53,150	4.7	10,131	11.8	63,281	5.9
부동산임대업 가동 법인사업자					56,983	6.5

주 : 1) 수혜 법인사업자와 부동산업 신고법인의 수는 2021년 법인세를 신고한 법인 기준임
 2) 비율은 각 행의 법인 수 대비 「상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」 수혜법인 수의 비율을 의미함
 자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 2022, 8-3-2 법인세 세액공제 신고현황, 8-6-5 업태별 신고 법인수 I (지역, 법인종류, 사업연도, 조정구분), 8-6-9 중소기업의 업태별 신고 법인수 I(지역, 법인종류, 사업연도, 조정구분), 9-8-6 가동사업자 현황 I(지역, 업태).

상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제의 궁극적 목적은 소상공인의 임차료 부담을 경감하는 것이므로 제도의 활용도를 동 세액공제로 인해 임차료를 감면받은 소상공인 임차인을 기준으로도 살펴볼 필요가 있다. 즉, 월세를 지급하는 소상공인 중에서 임차료가 감소한 소상공인의 비율을 통해 상가임대료 인하 세액공제의 활용도를 점검하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 제391회 국회(정기회) 제3차 기획재정위원회의 「조세특례제한법 일부개정법률안 검토보고」 자료에 제시된 상가임대료 인하 세액공제를 통해 임차료가 감소한 소상공인 임차인의 수에 대한 잠정치²⁰⁾를 활용하였다. 이 잠정치에 따르면 상가임대료 인하 세액공제를 통해 임차료가 감소한 개인사업자의 수는 158,326명, 법인사업자의 수는 22,584명으로 총 180,910명의 사업자가 혜택을 받은 것으로 나타났다.

20) 현재 상가임대료 인하 임대사업자에 대한 세액공제를 통해 임차료가 감소한 소상공인 임차인의 수를 정확히 집계한 자료는 공개되어 있지 않다.

월세를 지급하는 소상공인의 수는 「소상공인실태조사」 미시자료를 이용하여 추정하였다. 「소상공인실태조사」는 2020년부터 자료를 조사기반과 등록기반 2가지 형태로 제공하고 있어 이 두 가지 모두를 기준으로 추정하였다.²¹⁾ 월세를 지급하는 소상공인 수를 추정할 때 2020년에 창업한 소상공인은 제외하였다. 2020년에 창업한 경우 임대인과 임차인 간 임대차 계약이 처음 이루어지게 된다. 따라서 애초에 임대료 인하 여부를 판단할 수 없는 상황이므로 상가 임대료 인하 세액공제를 적용받을 수 없다. 물론 2020년 신규 계약을 체결한 이후 임대료를 인하할 수 있으나, 2021년 11월까지의 2020년 1월 31일 이전부터 계속 임차한 경우만 공제대상이었으므로 그러한 사례는 적었을 것으로 판단된다.

2020년 기준 월세를 지급한 소상공인의 수를 추정한 결과는 <표 13>에 제시하였다. 먼저 조사기반 기준으로 하면 월세를 지급한 소상공인은 184만으로 추정된다. 이 중 개인사업자는 168만명, 법인사업자는 16만명이었다. 등록기반 기준으로는 월세 지급 소상공인이 236만명으로 나타난다. 이 중 개인사업자는 208만명, 법인사업자는 28만명이었다. 등록기반 기준으로 하면 소상공인의 수가 더 많아지는데 이는 조사기반 방식의 경우 현장에서 파악할 수 없었던 가구내 사업체 등과 같은 사업체들도 조사대상에 포함되었기 때문으로 판단된다.

<표 13> 「상가 임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」 임차인 수혜비율

(단위 : 명, %)

	계	개인사업자	법인사업자
임차료 감면받은 임차인 수	180,910	158,326	22,584
월세 지급 소상공인 수(조사기반)	1,837,145	1,676,310	160,835
월세 지급 소상공인 수(등록기반)	2,356,971	2,081,825	275,146
임차료 감면받은 임차인 수의 비율(조사기반)	9.8	9.4	14.0
임차료 감면받은 임차인 수의 비율(등록기반)	7.7	7.6	8.2

주 : 1) 조사기반은 「2020년 소상공인실태조사」의 조사기반 자료를 이용하여 추정한 결과이고, 등록기반은 「2020년 소상공인실태조사」의 등록기반 자료를 이용하여 추정한 결과임

2) 월세 지급 소상공인 수에는 2020년에 창업한 소상공인의 수는 제외됨

자료 : 저자작성

21) 이렇게 2가지 기준이 제시된 것은 2021년부터 2020년 기준에 대한 사업체 조사를 할 때 기존 방식과 다르게 행정자료(기업통계등록부)를 활용하여 모집단을 구성하게 되면서 등록기반으로 조사를 시작했기 때문이다.

이제 월세를 지급하는 소상공인 수 대비 임차료를 감면받은 임차인 수의 비율, 즉, 임차인을 기준으로 한 활용도를 계산한 결과를 살펴보자. 제도의 활용도는 조사기반 기준으로 9.8%, 등록기반 기준으로 7.7%로 추정된다. 사업자의 유형별로 살펴보면, 조사기반 기준으로는 개인사업자 9.4%, 법인사업자 14.0%의 임차 소상공인이 혜택을 받은 것으로 추정되고, 등록기반 기준으로는 개인사업자 7.6%, 법인사업자 8.2%의 임차 소상공인이 혜택을 받은 것으로 추정된다.

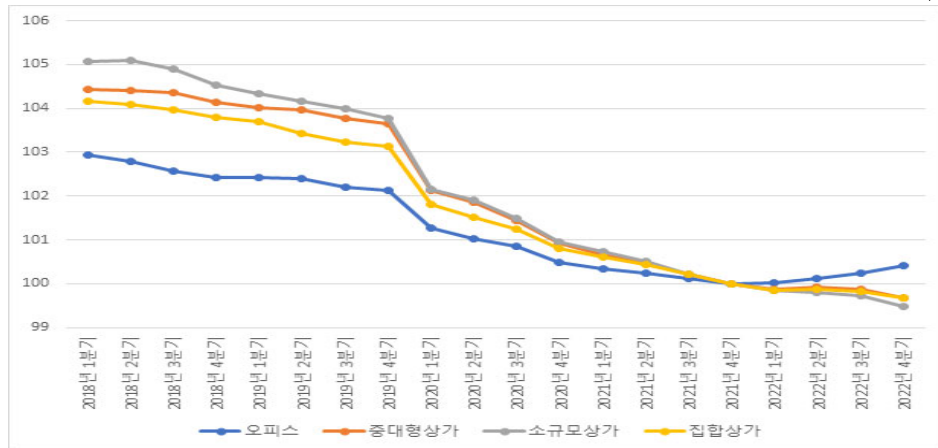
본 소절에서 추정한 결과를 종합하면, 상가임대료를 인소한 임대사업자에 대한 세액공제의 활용도는 낮은 수준일 가능성이 높아 보인다. 수혜 임대사업자의 비율이 과소추정되었지만 수혜 임차인의 비율을 감안해 보았을 때 상가 임대사업자 중 이 세액공제를 활용하는 실제 비율도 낮은 수준이었을 것으로 보인다.

2. 소상공인 임차료 추세

상가 임대료의 전반적인 추세를 살펴보기 위해 「상업용 부동산 임대동향조사」의 임대가격지수를 살펴보았다. 「상업용 부동산 임대동향조사」는 전국 상업용 부동산(오피스, 상가)의 상권, 건물에 대한 정보, 임대료, 공실여부 등 자산가치 산정 및 임대정보를 매분기마다 조사하여 각종 상업용부동산 관련 정보를 제공하고 있는데, 제공되는 자료 중에는 상업용 부동산의 임대가격지수도 있다. <그림 1>은 오피스, 중대형상가, 소규모상가, 집합상가 등 상업용 부동산 유형별 임대가격지수의 추세를 2021년 4분기를 기준으로(즉, 각 유형별 2021년 4분기 임대가격지수 = 100) 보여준다. 그림에서 확인할 수 있듯이, 모든 상업용 부동산 유형에서 임대가격지수는 2018년 이후 감소 추세에 있었음을 관측할 수 있고, 특별히 2020년 1분기에 지수의 급락이 있었음을 확인할 수 있다. 모든 유형의 상업용 부동산의 임대가격지수는 2020년 이후에도 지속적으로 감소하였는데, 예외적으로 오피스의 임대가격지수는 2022년 1분기부터 반등하여 상승추세로 전환되었다.

〈그림 1〉 상업용부동산 임대가격지수 추세

(단위 : p)



주 : 기준시점은 2021년 4분기임

자료 : R-ONE 부동산통계뷰어, 상업용부동산 임대동향조사 임대가격지수, https://www.reb.or.kr/r-one/statistics/statisticsViewer.do?menuId=RCS_51210, 검색일자: 2023.2.15.

상업용 부동산 임대가격지수는 전반적인 상가 임대료의 추이를 파악하는데 유용하다. 하지만 소상공인의 임차료는 전반적인 상가 임대료의 추이와는 다른 움직임을 보일 수도 있을 것이다. 따라서 상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제의 효과성을 점검하기 위해서는 소상공인 임차료의 시계열적 변화를 직접적으로 살펴보는 것이 필요하다.

본 연구에서는 「소상공인실태조사」 자료를 통해 소상공인 임차료의 추이를 살펴보았다. 「소상공인실태조사」는 소상공인 보호 및 육성에 필요한 정부정책을 수립하고 지원하기 위해 2019년부터 매년 실시되고 있다. 조사대상은 공장, 상점, 식당 등 물리적 장소가 있는 전국 약 4만개의 소상공인 단독 사업체로 제조업, 건설업, 도·소매업 숙박·음식점업, 정보·통신업, 부동산업, 전문·과학·기술 서비스업, 사업시설 관리·사업 지원 및 임대 서비스업, 교육 서비스업, 예술·스포츠·여가관련 서비스업, 수리·기타 개인 서비스업 등 11개 산업대분류업종에 종사하는 사업체들이다.²²⁾ 조사항목에는 사업체 수, 종사자 수, 대표자

22) 일부 세부업종은 조사에서 제외되었는데, 여기에는 음료 제조업, 담배 제조업, 코크스, 연탄 및 석유정제품 제조업, 의료용 물질 및 의약품 제조업, 기타 운송장비 제조업, 영상·오디오

연령 및 성별 등 일반 현황, 창업 동기, 창업 준비기간, 창업 비용 등 창업 현황, 그리고 매출액, 영업이익, 부채, 임차료, 경영애로사항 등 경영 현황 등을 포함한다.

<표 14>는 소상공인 사업체당 보증부 월세액과 무보증부 월세액을 연도별로 보여준다. 조사기반으로 추정된 2018~2020년의 자료를 먼저 살펴보면, 소상공인 사업체당 보증부 월세는 2018년 122만원에서 2019년 127만원으로 4.1% 상승하였다가 2020년 119만원으로 전년 대비 6.3% 하락하였다. 무보증부 월세의 경우에는 2018년 77만원, 2019년 83만원, 2020년 90만원으로 지속적으로 상승하여 보증부 월세와는 다른 추세를 보여주었다. 그런데 상가 임차 소상공인의 80% 이상이 보증부 월세 형태로 임차하고 있다. 따라서 이러한 임차 형태의 비중을 고려한다면 소상공인의 평균 월세액은 대체로 보증부 월세액의 추세를 따른다 할 수 있으며, 결국 2020년 소상공인의 월세 또는 임차료는 2019년 대비 평균적으로 하락하였다는 결론을 내릴 수 있다.²³⁾ 「소상공인실태조사」의 자료는 기준연도 2021년부터 통계작성 기준이 등록기준으로 바뀌어서 2020년 이전과 이후의 시계열을 연속하여 분석할 수 없다. 하지만 이러한 변화에 대비하여 2020년 조사도 등록기준에 따라 수행하여 등록기준 자료도 조사기준 자료와 함께 구축한 것으로 파악된다. 그래서 2020년의 경우 등록기준 통계가 존재하므로 2020년 대비 2021년 보증부 월세와 무보증부 월세의 변화도 살펴볼 수 있다. 이를 확인해

<표 14> 소상공인 사업체당 월세

(단위 : 만원, %)

구분	조사기반			등록기반	
	2018	2019	2020	2020	2021
보증부 월세	122	127	119	112	118
전년 대비 증감률		4.1	-6.3		5.4
무보증부 월세	77	83	90	78	73
전년 대비 증감률		7.8	8.4		-6.4

자료 : 중소벤처기업부, 「소상공인실태조사」, 각 연도

기록물 제작 및 배급업, 방송업, 우편 및 통신업, 연구개발업, 협회 및 단체 등이 포함된다.
 23) 보증부 월세와 무보증부 월세의 상대적 임차 형태 비중을 고려해서 월세액을 가중 평균하면 소상공인 사업체당 월세는 2018년 119.1만원, 2019년 123.9만원, 2020년 116.6만원이다.

보면, 보증부 월세는 2020년 112만원에서 118만원으로 5.4% 상승하였고, 무보증부 월세는 2020년 78만원에서 2021년 73만원으로 6.4% 하락하였다.²⁴⁾

소상공인 사업체당 월세의 변화와 앞서 살펴본 상업용 부동산 임대가격지수의 변화를 종합해보면, 2019년 대비 2020년의 변화가 동일한 방향으로 나타나고 변화폭도 큰 것을 확인할 수 있다. 이는 전반적인 상가 임대차 시장에서의 가격 하락이 존재했으며 소상공인의 임차료도 그 영향으로 하락했을 가능성을 시사한다. 2020년은 상가임대차 시장 뿐 아니라 다른 시장에도 코로나19 감염 확산, 이에 대한 정부의 방역대응 등에 의한 강력한 충격이 있었던 해로 그 가능성은 높아 보인다. 그리고 이러한 가능성은 상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제의 정책적 타당성과 효과성에 의문을 제기할만한 사항이다. 왜냐하면 제도가 임대인의 임대료 하락을 유도했다기보다 시장 상황에 의해 임대료가 하락하면서 임대인에게 세제혜택이 주어진 것으로 볼 수 있기 때문이다. 물론 소상공인의 임차료 하락폭이 전반적인 임대가격 하락폭보다 크다면 이를 상가임대료 인하 세액공제의 효과로 생각해 볼 수 있는 여지가 있지만, 서로 단위가 다른 소상공인 사업체당 월세와 상업용 부동산 임대가격지수의 비교로는 명확히 판단하기는 어려워 보인다.

3. 계량경제 기법을 이용한 분석

본 소절에서는 이중차분과 1차차분 방법론을 이용하여 상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제가 소상공인 임차료에 미친 효과를 추정한다. 이중차분 분석에는 2018~2020년 「소상공인실태조사」 자료를 이용하고, 1차차분 분석에는 2020년 「중소기업실태조사」 자료를 이용하였다. 「중소기업실태조사」는 근본적으로 패널 자료가 아닌 반복 횡단면 자료이지만, 매 조사 시 당기뿐 아니라 전기의 재무제표 정보도 수집함에 따라 2개년 패널 자료로도 구성이 가능하다. 즉, 2020년 「중소기업실태조사」에서는 2019년에 대한 정보도 존재하여 1차차분

24) 부록의 <부표 1>에서 <부표 4>에는 소상공인 사업체당 월세를 산업별, 지역별로 정리하였는데, 대부분의 산업과 지역에서 소상공인의 보증부 월세는 2020년에 하락하였고 무보증부 월세는 상승하였다.

을 통한 분석이 가능하다.

(1) 이중차분 효과

이중차분 분석에서는 상가를 월세로 임차한 소상공인을 처치군, 전세로 임차한 소상공인을 통제군으로 하여 이 두 집단의 월 임차료를 상가임대료 인하 임대사업자 세액공제 도입 전후로 비교함으로써 제도의 효과를 추정한다. 본 제도의 공제금액은 보증금의 환산액이 포함되지 않은 임대료의 인하 금액을 기준으로 계산된다. 즉, 전세의 형태로 임차한 소상공인은 이 제도로 인한 혜택을 받을 수 없다. 그래서 본 연구에서는 이렇게 수혜 대상이 임차형태의 차이로 달라지는 점을 이용하여 처치군과 통제군을 설정한다.

월세 임차 소상공인과 전세 임차 소상공인의 임차료를 비교하기 위해서는 전월세 보증금을 월세 금액에 대응되는 형태로 변환하는 작업이 우선 필요하다. 당연히 전세의 형태로 상가를 임차한 소상공인의 경우 매월 임대인에게 지급하는 비용이 없기 때문에 월세로 임차한 소상공인의 임차료와 직접적으로 비교하는 것은 쉽지 않다. 하지만 전세라 하더라도 전세 보증금을 대출받았을 경우에는 대출에 대한 이자가 매월 발생하므로 이를 상가 임차에 따른 월 임차부담액으로 생각할 수 있다. 대출을 받지 않고 보증금을 직접 조달하더라도 기회비용적으로 해당 보증금을 다른 곳에 투자할 경우 발생했을 수 있는 수익을 월 임차부담액이라 할 수 있을 것이다. 그래서 본 연구에서는 전월세 보증금을 월세금액으로 환산하여 월세 임차 소상공인과 전세 임차 소상공인이 상가를 임차하여 부담하는 실질적인 임차부담액을 비교하고자 한다.

엄밀하게 전월세 보증금의 월세액 환산은 개별 소상공인이 적용받는 이자율 또는 수익률을 이용하여 계산해야 정확하다. 하지만 각 개인의 이자율과 수익률에 대한 정보는 알 수 없기 때문에 본 연구에서는 지역별 ‘전월세 전환율’을 이용하여 보증금을 월세액으로 환산하였다. 한국부동산원의 「상업용 부동산 임대동향조사」 자료에서는 분기별로 상권별 전월세 전환율을 공개하고 있다. 그런데 「소상공인실태조사」는 연도별 자료이고 각 관측치의 광역시도 정보만 제공하고 있다. 그래서 본 연구에서는 광역시도에 대한 전월세 전환율을 연간 평균하여 분

석에 활용하였다.

본 연구에서 이용한 이중차분 모형은 다음과 같다.

$$rent_{it} = \alpha + \beta treat_i post_t + \Gamma X_{it} + \pi^{type} + \pi^{year} + \pi^{industry} + \pi^{region} + \pi^{age} + \varepsilon \quad (1)$$

여기서 $rent_{it}$ 는 전월세 보증금 환산액을 포함한 월 임차료, $treat_i$ 는 월세 여부(월세 = 1, 전세 = 0), $post_t$ 는 상가임대료 인하 임대사업자 세액공제의 시행연도인 2020년 여부(2020년 = 1, 이전 연도 = 0)를 나타낸다. X_{it} 는 통제변수로 법인 여부, 프랜차이즈 가맹점 여부, 남성 대표자 여부, 업력, 업력의 제공, 로그 연간 매출금액, 로그 종사자 수 등을 고려하였고, 임차형태(π^{type}), 연도(π^{year}), 업종($\pi^{industry}$), 광역시도(π^{region})에 대한 고정효과도 고려하였다. 식 (1)에서 본 연구의 관심모수는 β 로 월세 임차 소상공인과 전세 임차 소상공인의 제도도입 전후 월 임차료 변화 차이를 나타낸다.

분석은 2018~2020년 「소상공인실태조사」 자료를 이용하여 수행하였다. 표본에는 매출대비 일정 비율을 임차료로 지불하거나 무상으로 상가를 임차하는 등 전세나 월세의 형태로 임차하지 않는 경우는 제외하였다. <표 15>는 분석에 이용한 자료의 기초통계를 보여준다. 주요 변수들에 대해 월세 임차 소상공인과 전세 임차 소상공인을 비교하면, 대표자의 성별을 제외하면 대체로 전세 임차 소상공인의 값들이 월세 임차 소상공인의 값들보다 큰 것으로 나타난다. 일반적으로 전세 임차 소상공인의 규모가 클 것이므로 이를 반영한 결과로 해석된다.

이중차분 효과를 식별하기 위한 중요한 가정은 공통추세 가정이다. 이를 확인하기 위해서는 제도가 변화하기 이전 기간에 대해 월세 임차 소상공인과 전세 임차 소상공인의 월 임차료 변화를 확인해야 한다. 하지만 안타깝게도 자료의 한계로 공통추세를 살펴볼 수 있는 기간이 2018~2019년 2개년에 불과하여 공통추세를 판단하기는 어려워 보인다. 그럼에도 2018~2019년의 공통추세를 확인해보면 <그림 2>에 확인할 수 있듯이 월세 임차 소상공인과 전세 임차 소상공인의 월 임차료가 공통적으로 하락하는 추세를 보이지만 하락 속도는 전세 임차 소상공인이 더 빨랐던 것을 볼 수 있다. 따라서 월 임차료 하락속도가 다르기 때문에

공통추세 가정이 성립한다고 보기는 어려운 측면이 존재하므로 두 집단의 월 임차료 하락속도가 다르다는 점에 유의하여 결과를 해석할 필요가 있다.

〈표 15〉 분석자료 기초통계 : 「소상공인실태조사」

(단위 : 만원, %, 년, 백만원, 명, 개)

연도	2018년		2019년		2020년	
	월세	전세	월세	전세	월세	전세
월 임차료	303.1	395.4	301.0	377.3	264.1	310.2
법인 비율	8.3	24.2	8.9	23.9	9.0	27.4
프랜차이즈 가맹점 비율	8.0	3.0	7.7	2.6	9.0	2.9
남성 대표자 비율	52.8	53.6	52.0	52.5	50.2	54.0
업력	8.4	9.1	7.7	9.8	6.6	7.1
연간 매출금액	234.2	340.5	244.6	362.0	216.1	240.8
종사자 수	2.3	2.7	2.4	2.9	2.2	2.5
관측치 수	24,544	1,026	23,940	997	16,131	645

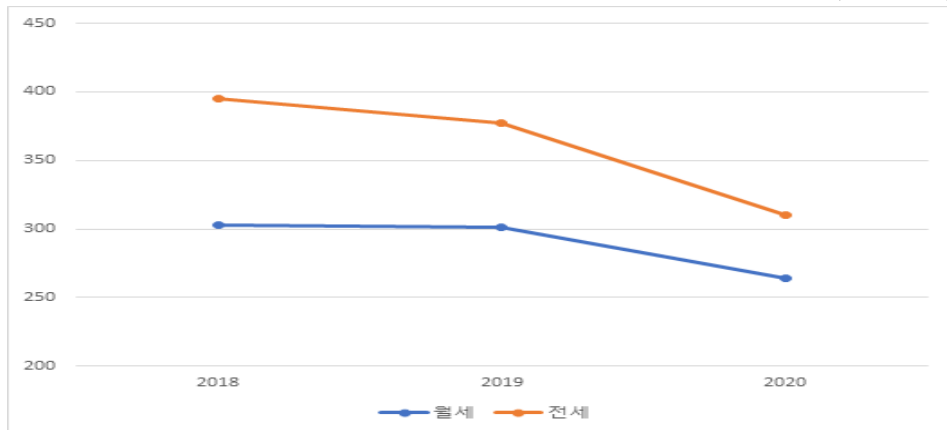
주 : 1) 월 임차료에는 전월세 전환율을 적용하여 월세로 환산한 전월세 보증금이 포함됨

2) 표본가중치를 적용하여 산출함(관측치 수 제외)

자료 : 저자 작성

〈그림 2〉 월 임차료 추세

(단위 : 만원)



주 : 1) 월 임차료에는 전월세 전환율을 적용하여 월세로 환산한 전월세 보증금이 포함됨

2) 표본가중치를 적용하여 산출함

자료 : 저자 작성

<표 16>은 식 (1)의 이중차분 모형을 추정한 결과를 보여준다. 이중차분 모형 추정 결과는 상가임대료 인하 임대사업자 세액공제의 도입으로 인해 소상공인의 임차료가 하락했다는 증거를 제시해 주지 못하는 것으로 나타났다. 구체적으로, 제도의 도입으로 월세 임차 소상공인의 월 임차료는 감소하는 방향으로 나타나지 않고 오히려 19만원 상승하는 것으로 나타났으며, 이 추정치도 통계적으로 유의하지 않았다.

<표 16> 이중차분법 추정 결과

종속변수: 월세액(만원)		추정치	표준오차
월세 × 2020년		19.05	(53.11)
임차형태 (참조그룹: 보증부 월세)	무보증 월세	-169.23***	(4.76)
	전세	100.99***	(19.64)
법인		12.22	(14.60)
프랜차이즈 가맹점		47.33***	(14.84)
남성 대표자		7.63	(5.26)
업력		-2.20***	(0.80)
업력 제공		0.04***	(0.02)
로그 연간 매출금액		69.78***	(3.04)
로그 종사자 수		100.87***	(5.43)
상수항		180.17***	(27.04)
관측치 수		67,283	

주 : 1) 업종, 연도, 광역시도, 대표자 연령대 등에 대한 고정효과를 포함함

2) 괄호 안은 강건표준오차임

3) * 10% 유의수준, ** 5% 유의수준, *** 1% 유의수준

자료 : 저자 작성

<표 17>은 상가임대료 인하 임대사업자 세액공제 도입의 효과가 소상공인의 이질적 특성에 따라 다르게 나타날 수 있으므로 이를 확인해보고자 수행한 분석 결과를 보여준다. 먼저, 월세의 경우 보증금이 존재할 수도, 없을 수도 있어 이를 고려하여 분석해 보았는데, 추정치는 모두 양(+)으로 나타나고 통계적으로 유의하지 않았다. 업종, 지역에 따른 이질적 효과의 경우, 일부 음(-)의 값으로 추정되었으나 대부분 양(+)의 값으로 추정되었고, 추정된 값들 모두 통계적으로 유의하

〈표 17〉 이질적 효과 추정 결과

	추정치	표준오차		추정치	표준오차
보증금 여부			지역		
보증부 월세	16.73	(53.15)	서울	-1.11	(54.07)
무보증 월세	50.96	(53.56)	부산	31.81	(55.33)
업종			대구	62.22	(54.42)
제조업	21.06	(52.58)	인천	37.33	(54.69)
건설업	29.19	(54.29)	광주	23.95	(55.17)
도소매업	0.93	(55.44)	대전	-69.57	(55.73)
숙박 및 음식점업	14.20	(53.64)	울산	-21.55	(56.28)
정보통신업	-9.27	(54.43)	세종	-16.16	(56.68)
부동산업	16.95	(58.69)	경기	17.27	(56.90)
전문, 과학 및 기술 서비스업	5.32	(53.87)	강원	24.46	(54.80)
사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업	80.14	(58.50)	충북	38.73	(59.90)
교육서비스업	57.93	(55.39)	충남	-6.98	(54.72)
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	57.57	(58.43)	전북	12.20	(55.73)
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	33.31	(55.15)	전남	24.64	(55.37)
창업연도			경북	52.33	(54.48)
홀수	11.36	(53.14)	경남	54.43	(56.77)
짝수	25.72	(53.55)	제주	27.08	(54.71)
월 임차료 부담 수준			매출액 규모		
75 퍼센타일 이상	24.96	(53.21)	1억 미만	31.12	(54.04)
75 퍼센타일 미만	51.37	(50.79)	1~3억	3.14	(53.35)
			3~5억	-16.05	(55.28)
			5억 이상	-3.29	(59.42)

주 : 1) 임차형태, 법인 여부, 프랜차이즈 가맹점 여부, 남성 대표자 여부, 업력, 업력 제공, 로그 연간 매출금액, 로그 종사자 수 등을 통제변수로 포함함

2) 업종, 연도, 광역시도, 대표자 연령대 등에 대한 고정효과를 포함함

3) 괄호 안은 강건표준오차임

4) * 10% 유의수준, ** 5% 유의수준, *** 1% 유의수준

자료 : 저자 작성

지 않았다. 한편 전월세 계약은 일반적으로 2년을 주기로 갱신을 하므로 상가임대료 인하 임대사업자 세액공제가 도입된 2020년에 전월세 계약 갱신 가능성이 높은 소상공인들은 제도 도입의 영향을 받을 가능성도 높을 것이다.²⁵⁾ 그래서

25) 참고로 상가임대료 인하 임대사업자 세액공제는 재계약 시기와 상관없이 임대인과 임차인

전월세 계약시기, 계약기간 등에 대한 정보는 알 수 없어서 사업체 창업연도가 홀수인지 짝수인지 여부를 대신 고려하여 제도의 효과를 살펴보았다. 즉, 창업연도가 짝수이면 계약주기가 2년이므로 2020년에 계약갱신이 이루어질 가능성이 높은 점을 고려한 것이다. 추정결과, 창업연도가 홀수와 짝수인 경우 모두 양(+)의 값으로 추정되었고, 통계적으로 유의하지 않았다. 앞서 기초통계에서도 살펴 보았듯이, 전세 임차 소상공인의 경우 상대적으로 규모가 큰 경우가 많으므로 월 임차료 부담도 상대적으로 더 클 가능성도 높은 점을 고려한 것이다. 그래서 월세 임차 소상공인(처치군)을 월 임차 부담액이 큰 집단(연도별 임차료 75 퍼센타일 이상)과 작은 집단(연도별 임차료 75 퍼센타일 미만)으로 나누어 분석해 보았는데, 추정치는 두 집단 모두 양(+)으로 나타나고 통계적으로 유의하지도 않았다. 끝으로 매출액 규모가 비슷한 집단 내에서 처치군과 통제군을 비교하기 위해 매출액 규모별로도 분석해 보았다. 분석결과, 매출액 1억원 미만과 1억원 이상 3억원 미만인 집단에서는 양(+)의 추정치가 나왔고 통계적으로 유의하지 않았다. 하지만 매출액 3억원 이상 5억원 미만과 5억원 이상인 경우에는 제도의 효과로 예상되는 음(-)의 방향으로 추정이 되었으나, 마찬가지로 통계적으로 유의한 결과는 아니었다.

(2) 1차차분 효과

1차차분 분석에서는 소상공인과 유사한 소기업을 통제군을 설정하여 이 두 집단의 임차료를 상가임대료 인하 임대사업자 세액공제 도입 전후로 비교함으로써 제도의 효과를 추정하고자 한다. 소상공인은 소기업의 부분집합인데, 소기업 중에서 업종별 상시근로자 수 기준을 만족하는 경우에 소상공인으로 분류된다.²⁶⁾ 따라서 본 연구에서는 「중소기업실태조사」 자료를 이용하여 소기업을 식별하고 소상공인을 구분하여 소상공인을 처치군, 소상공인이 아닌 소기업을 통제군으로 설정하여 분석을 진행하였다.

이 합의하여 임대료를 인하하면 혜택을 받을 수 있으므로 2020년 재계약하는 경우만 혜택을 받는 것은 아니다.

26) 광업·제조업·건설업 및 운수업은 상시근로자 수 10명 미만, 그 외의 업종은 5명 미만이 기준이다.

「중소기업실태조사」에는 소기업과 소상공인을 직접적으로 식별할 수 있는 변수는 존재하지 않지만, 각 기업의 매출액, 종사자 수 등의 정보가 존재하여 잠재적으로 소상공인일 수 있는 관측치를 식별할 수 있다. 소기업은 3년 평균 매출액 규모를 기준으로 분류된다.²⁷⁾ 그런데 「중소기업실태조사」에서는 조사연도 이전의 매출액을 조사하지 않고 있다. 그래서 소기업 여부는 조사연도의 매출액을 기준으로 구분하였다. 그리고 소상공인 여부의 경우 「중소기업실태조사」에 상시근로자 수가 아닌 종사자 수만 존재하여 종사자 수를 기준으로 구분하였다.

「중소기업실태조사」는 조사대상 기업의 당기와 전기 재무제표 정보도 조사한다. 따라서 각 기업의 손익계산서와 원가명세서 상 임차료 계정을 통해 당기와 전기의 임차료의 식별이 가능하다. 분석에서 임차료는 손익계산서의 임차료와 원가명세서의 임차료를 합한 값으로 정의하였다.

「중소기업실태조사」는 제조업과 서비스업을 대상으로 조사하는데, 본 연구에서는 서비스업 자료만을 활용하여 분석하였다. 제조업을 제외한 이유는 제조업은 상가를 임대하는 경우가 많지 않을 것으로 예상이 되고, 재무제표 상 임차료에는 장비, 기계 등의 임차료도 포함이 되어 있을 가능성이 높기 때문이다. 「중소기업실태조사」에서 서비스업으로 분류한 업종에는 제조업과 건설업을 제외한 소상공인 11대 업종이 대부분 포함되어 있는 것으로 확인된다.

일반적으로 소상공인이 아닌 소기업은 소상공인보다 규모가 클 가능성이 상당히 높을 것이다. 그래서 소상공인과 소상공인이 아닌 소기업 간 유사성을 최대한 높이기 위해 본 연구에서는 표본에 종사자 수가 소상공인 기준 상시근로자 수 근방에 있는 경우만 포함하였다. 즉, 광업, 제조업, 건설업, 운수업 외 업종의 소상공인 상시근로자 수 기준은 5명 미만이므로 종사자 수가 3~4명인 소상공인과 5~6명인 소기업을 표본으로 구성하였다. 한편, 종사자 수에는 상시근로자가 아닌 인원도 포함되었을 가능성이 있는데, 이를 고려하여 소기업의 경우 종사자 수가 5~6명이 아닌 7~8명인 경우를 표본에 포함하여 일종의 민감도 분석을 추가로 수행하였다. 이하에서 종사자수 5~6명인 소기업을 포함한 표본은 ‘표본1’, 종사자수 7~8명인 소기업을 포함한 표본은 ‘표본2’로 칭하도록 한다.

27) 부록의 <부표 5>를 참고하기 바란다.

〈표 18〉 분석자료 기초통계 : 「중소기업실태조사」 표본1

(단위 : %, 년, 명, 백만원, 개)

	소상공인		소기업	
	2019년	2020년	2019년	2020년
법인 비율	81.2		88.6	
업력	11.8		11.4	
종사자 수	3.6		5.5	
연간 임차료	50	41	48	38
자산	1,839	1,887	2,190	2,207
자본	649	674	991	992
매출	1,961	1,481	1,832	1,506
영업손익	71	36	199	47
당기순손익	42	40	172	10
총제조비용	272	248	328	294
관측치 수	345		395	

자료 : 저자 작성

〈표 19〉 분석자료 기초통계 : 「중소기업실태조사」 표본2

(단위 : %, 년, 명, 만원, 백만원, 개)

	소상공인		소기업	
	2019년	2020년	2019년	2020년
법인 비율	81.2		87.7	
업력	11.8		12.1	
종사자 수	3.6		7.4	
연간 임차료	50	41	51	46
자산	1,839	1,887	1,946	2,114
자본	649	674	807	846
매출	1,961	1,481	1,815	1,484
영업손익	71	36	107	46
당기순손익	42	40	87	43
총제조비용	272	248	463	373
관측치 수	345		374	

자료 : 저자 작성

표본1과 표본2의 기초통계는 <표 18>와 <표 19>에 각각 정리하였다. 소상공인과 소기업의 종사자 수 차이가 작아지도록 표본을 구성했지만 법인 비율, 자산, 자본, 영업손익, 당기순손익, 총제조비용 등의 변수들의 경우 소상공인이 아닌 소기업의 값들이 소상공인의 값들보다 큰 것을 확인할 수 있다.

「중소기업실태조사」는 근본적으로 패널 자료가 아닌 반복 횡단면 자료이다. 하지만 매 조사 시 당기뿐 아니라 전기의 재무제표 정보도 수집해서 단년도 자료만 활용하더라도 2개년 패널 자료로서 이용이 가능하다. 그래서 본 연구에서는 2020년 「중소기업실태조사」 자료를 이용하여 다음과 같은 1차차분 모형을 추정하였다.

$$\Delta rent_{it} = \alpha + \beta treat_i + \Gamma X_{it} + \pi^{industry} + \pi^{region} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

여기서 $rent_{it}$ 는 임차료, $\Delta rent_{it} = rent_{i,t} - rent_{i,t-1}$, $treat_i$ 는 소상공인 여부(소상공인 = 1, 소기업 = 0)를 나타낸다. X_{it} 는 통제변수로 법인 여부, 로그 자산, ROA 등을 고려하였고, 업종($\pi^{industry}$), 광역시도(π^{region})에 대한 고정효과도 고려하였다. 식 (2)에서 우리가 관심있는 모수는 β 로 이는 소상공인과 소기업의 $\Delta rent_{it}$ 차이를 나타낸다. 그런데 $\Delta rent_{it}$ 는 결국 제도도입 전후 임차료의 변화를 의미하므로 β 는 이중차분 효과로 해석할 수도 있다.

1차차분법은 시간에 따라 변화하지 않는 개별기업의 특성이 제거되어 개별기업의 고정효과도 통제할 수 있다. 따라서 식 (1)의 모형에 비해 내생성에 대한 통제가 더 이루어졌다 할 수 있다. 하지만 여전히 시간에 따라 변화하는 개별기업의 특성에 의한 내생성은 통제가 되지 않는 한계는 존재한다.

식 (2)의 모형도 사실상 이중차분 효과를 추정하는 것과 마찬가지로 공통 추세를 확인할 필요가 있다. 하지만 「중소기업실태조사」는 근본적으로 패널조사가 아니라 반복 횡단면 자료이기 때문에 2020년에 조사대상들의 2019년 이전 정보를 알 수 없다. 그래서 공통추세에 대한 검증을 할 수 없다는 한계가 존재한다. 그러나 앞서 「소상공인실태조사」 자료로 이중차분 효과를 추정한 방법론에도 한계가 존재하므로 비록 또 다른 한계점이 존재하지만 다른 자료와 방법론도 이용하여 분석해 봄으로써 상가임대료 인하 임대사업자 세액공제의 효과를 종합

적으로 검토해 보고자 한다.

<표 20>은 식 (2)의 1차차분 모형을 추정한 결과를 보여준다. 표본1을 이용하여 추정한 결과를 보면 소상공인 임차료가 상가임대료 인하 임대사업자 세액공제 도입 후 연간 239만원 증가하는 것으로 추정되었고, 표본2를 이용한 추정결과에서는 소상공인 임차료가 연간 259만원 감소하는 것으로 추정되었다. 하지만 두 결과 모두 통계적으로 유의하게 추정되지는 않았다.

<표 20> 1차차분법 추정 결과 : 패널 자료

종속변수: 1차차분 연간 임차료(천원)	표본1	표본2
소상공인	2,389 (10,992)	-2,590 (4,833)
법인	-22,513** (10468)	-14,840** (6674)
1차차분 로그 자산	11010 (11,013)	12,104 (10,017)
1차차분 ROA	6266 (7116)	6799 (7503)
상수항	24,063** (10,860)	8094 (10,192)
관측치 수	740	719

주 : 1) 업종고정효과, 지역고정효과 등도 포함됨

2) 괄호 안은 강건표준오차

3) * 5% 유의수준, ** 1% 유의수준, *** 0.1% 유의수준

자료 : 저자 작성

4. 분석 결과에 대한 해석

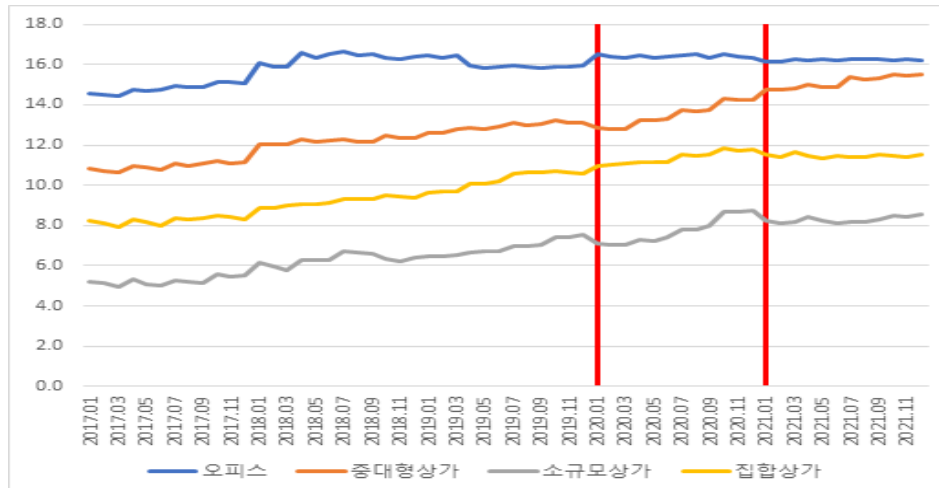
이전 소절들의 분석 결과를 종합하여 정리하면, 상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제로 소상공인의 임차료가 하락했을 가능성은 낮아 보인다. 이중차분법과 1차차분법을 이용하여 제도의 효과를 추정한 결과를 보면, 추정치의 대부분이 제도의 효과로 기대하는 방향(감소)과 다른 방향(증가)으로 결과가 나타났고 통계적으로 유의하지도 않았다. 즉, 제도로 인한 소상공인의 임차료 절

감 효과가 존재한다는 통계적 증거를 제시하지 못한 것이다. 이러한 결과는 제도의 낮은 활용도에 기인했을 가능성이 높아 보인다. 본 장의 제1절에서 살펴본 바와 같이 상가임대료 인하 임대사업자 세액공제의 활용도는 10% 미만으로 추정된다. 이러한 낮은 제도의 활용도를 감안하면 전반적인 소상공인의 임차료가 제도의 영향을 받았다고 보기는 어려워 보인다.

본 장의 제2절에서는 소상공인의 임차료가 2020년 감소한 것으로 나타났는데, 이는 상가임대료 인하 임대사업자 세액공제의 효과라기보다 오히려 다른 요인에 의해 나타났을 가능성이 높다고 판단된다. 특별히 2020년은 코로나19 보건위기 초기로 정부의 통제가 강한 시기여서 당시 상가에서 영업하던 많은 사업자들에게는 경영상 상당한 충격이 있었던 시기라 할 수 있다. 그래서 소상공인 또는 자영업자들의 폐업은 증가하고 창업은 크게 늘지 않는 시기로 생각된다. 결국, 2020년 소상공인의 임차료가 감소한 것은 상가임대차 시장의 수요가 감소하면서 나타난 현상일 가능성이 높아 보인다.

〈그림 3〉 오피스 및 상가 공실률

(단위 : %)



주 : 매년 1분기 표본개편에 의한 표본 확대 및 교체로 표본구성 변화 등의 변동이 발생하였음에 따라 통계의 시계열적 해석 시에는 유의가 필요

자료 : 국토교통부·한국부동산원, 「상업용부동산임대동향조사」, 각 분기

상가임대차 시장의 수요 감소는 상가 공실이 증가한 것을 통해서 확인할 수 있다. <그림 3>은 「상업용 부동산 임대동향조사」 자료를 이용하여 상가 유형별로 월별 공실률 추세를 계산한 결과를 보여준다. 이 그림을 살펴볼 때 한 가지 주의할 점은 「상업용 부동산 임대동향조사」의 경우 2017년부터 매년 표본이 확대 내지 재설계되었기 때문에 서로 다른 연도 간 비교가 어렵다는 점이다. 하지만 동일 연도 내 변화를 보면, 대체로 상가의 공실률은 모든 연도에서 상승해 온 것을 확인할 수 있다. 그리고 코로나19 보건위기의 영향이 가장 컸던 2020년의 경우를 조금 더 구체적으로 살펴보면, 상가의 공실률은 중대형상가의 경우 연초(1월) 약 13%에서 연말(12월) 약 14%, 소규모상가의 경우 연초 약 7%에서 연말 약 9%, 집합상가의 경우 연초 약 11%에서 약 12%로 증가한 반면, 오피스의 공실률은 2020년 약 16% 수준을 유지한 것을 확인할 수 있다.

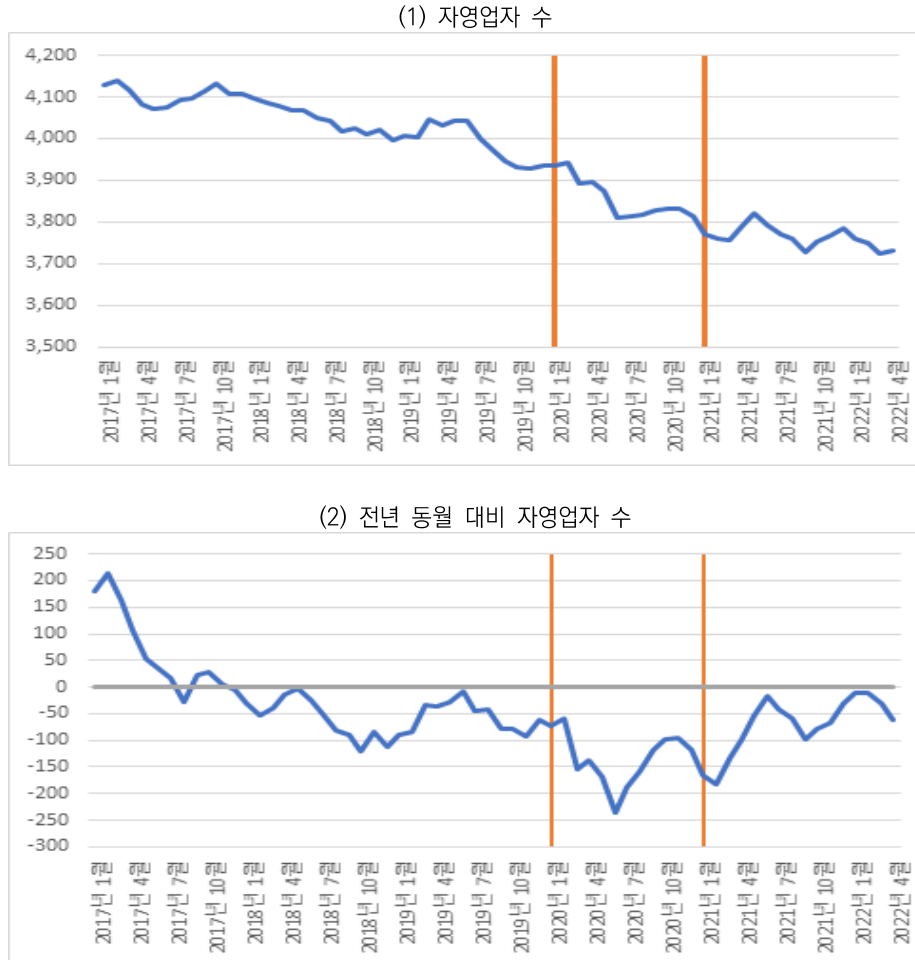
코로나19 보건위기로 소상공인 또는 자영업자의 수도 감소하였는데, 이러한 사실도 상가 임대차 시장의 수요가 감소했음을 뒷받침한다. 이를 확인하기 위해 본 연구에서는 「경제활동인구조사」 자료를 이용하여 11대 주요 소상공인 업종에 종사하는 자영업자 수의 추세를 살펴보았다.²⁸⁾ <그림 4>는 2017~2022년 기간에 대해 월별 자영업자 수와 전년 동월 대비 자영업자 수를 보여준다. 자영업자 수는 2017년부터 지속적으로 감소하고 있는 추세를 보였는데, 2020년에는 다른 해에 비해 상대적으로 더 급격한 감소세를 보였다. 전년 동월 대비 자영업자 수는 2020년 거의 모든 기간 동안 2019년 동월보다 적었고, 전년 동월 대비 감소한 정도도 다른 연도에 비해 더 크게 나타났다.²⁹⁾

28) 「경제활동인구조사」는 국민의 경제활동 특성을 조사하여 각종 경제 분석과 정책 수립에 필요한 자료를 제공하고자 실시하며, 대한민국에 거주하는 만 15세 이상인 사람들을 대상으로 일, 구직, 직장 등에 관한 사항들을 조사한다.

29) 부록의 <부도 1>과 <부도 2>에서는 월별 자영업자 수와 전년 동월 대비 자영업자 수를 주요 소상공인 업종별로 보여준다. 이 그림들을 살펴보면, 2020년 자영업자 수의 급격한 감소는 제조업, 건설업, 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 부동산업, 교육서비스업에서 자영업자 수가 감소한 결과로 보인다.

〈그림 4〉 11대 주요 소상공인 업종 자영업자 수

(단위 : 천명)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연월

결론적으로 이상의 효과성 분석 결과를 요약하면, 2020년 소상공인의 임차료는 전년 대비 하락하는 모습을 보였지만 상가임대료 인하 임대사업자 세액공제의 활용도가 낮았기 때문에 이를 제도의 효과로 이해하기에는 무리가 있어 보인다. 오히려 코로나19 보건위기의 충격으로 상가임대차 시장의 수요가 감소하면서 소상공인 임차료가 감소했을 가능성이 높아 보인다.

V. 결론 및 정책제언

본 연구에서는 지난 2020년 3월 신설된 「상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」의 운영 현황 및 경제적 효과에 대하여 살펴보았다. 「소상공인실태조사」 등에 따르면 2020년 감염병 사태의 갑작스런 발발로 소상공인들의 경영 여건은 급격히 악화되었던 것으로 확인되는데, 그럼에도 불구하고 해당 기간 본 제도를 활용한 임대사업자와 해당 임차 소상공인의 수는 제한적이었던 것으로 나타났다. 이는 제도 신설 당시 기대하였던 상가임차료 하락이 운영기간 동안 유도되지 않았을 가능성을 암시하는 것으로, 본 연구의 실증분석 결과에서도 상가임대료 인하 임대사업자 세액공제로 인하여 임차 소상공인의 임차료가 하락하였다는 통계적 증거를 발견하지 못하였다. 이는 본 세액공제 제도가 상가임대차 시장에서의 임차료 하락을 견인하지 못하였음을 말해주는 것으로, 상가임대차 시장의 수요 변동 요인들과 비교해 본 세액공제 제도가 상가임차료에 미친 영향이 미미했을 가능성을 시사한다.

앞서 언급한 바와 같이 본 연구의 분석 결과들은 「상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」 운영을 통하여 상가임차료 하락 촉진을 기대하기 어려울 수 있음을 보여준다. 그러나 코로나19 장기화로 인하여 현재까지 누적된 자영업자들의 경제적 손실 및 그와 함께 증가한 대출액,³⁰⁾ 또한 최근 금리 및 물가의 움직임 등을 감안할 때, 정책당국의 입장에서 임대료 인하 유도를 목표로 하는 본 제도의 즉각적 폐지는 부담이 될 것으로 보인다. 실제로 「소상공인실태조사」에 따르면 소상공인들은 상권 쇠퇴 내지 경쟁 심화, 원재료비 및 임차료 부담 등을 경영애로 요인으로 인식하고 있으며, 보조금 지급, 용자 확대 정책 등을 통하여 해당 요인들이 완화 내지 해소되기를 기대하고 있다.³¹⁾ 따라서 본 연구는 2023년 12월 31일로 예정된 일몰 시점까지 제도의 활용도 및 실효성 제고를 위한 노력을 기울이되, 이후 국내외 경제적 여건의 변화 양상을 감안하여 제도의 점진적 폐지를 추진할 것을 첫 번째 정책대안으로서 정책당국에 제시한다.

30) 2015년 1분기 379.4조원 수준이었던 자영업자 대출 잔액은 2022년 1분기 960.7조원 수준으로 집계된 바 있다(한국은행, 2022).

31) 중소벤처기업부 · 통계청(2021), p. 23.

한편 「상가건물 임대차보호법」 제11조(차임 등의 증감청구권)의 실효성 제고를 위하여 본 제도가 활용될 수 있음을 감안, 차임증감청구권과의 보완성을 강화하는 방향으로 제도 재설계를 추진할 것을 두 번째 정책대안으로서 제시한다.³²⁾ 차임증감청구권은 “차임 또는 보증금이 임차건물에 관한 조세, 공과금, 그 밖의 부담의 증감이나 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 제1급감염병 등에 의한 경제사정의 변동으로 인하여 상당하지 아니하게 된 경우에는 당사자는 장래의 차임 또는 보증금에 대하여 증감을 청구할 수 있다”라는 규정으로, 지난 2020년 9월 29일 법 개정을 통하여 제1급감염병이 그 사유로서 추가되는 등의 긍정적 변화가 있었음에도 불구하고 현재까지 그 활용도가 극히 저조한 것으로 보고되고 있다.³³⁾ 이는 차임증감청구권을 행사한 임차인의 요구를 임대인이 수용할 법적 의무가 없기 때문으로, 임대료 인하 요구를 수용한 임대인에 대하여 세액공제 혜택을 제공할 경우 청구권 수용률이 높아질 가능성을 기대해볼 수 있다. 따라서 상가임대차 시장 안정화를 위한 정책의 일환으로 본 세액공제 제도를 차임증감청구권과 연계하여 운영할 것을 본 연구는 정책당국에 제안한다.

끝으로 본 연구의 한계점을 밝혀두고자 한다. 본 연구에서는 「소상공인실태조사」와 「중소기업실태조사」 자료를 이용하여 이중차분법과 1차차분법으로 제도의 효과를 추정하였으나, 자료의 한계 등으로 공통추세를 명확히 확인하기는 어려웠다. 따라서 본 연구에서 제시한 추정 결과에 편의가 포함되어 있을 가능성이 있음을 결과 해석 시 염두에 둘 필요가 있다. 한편 상가임대료 인하 세액공제 제도가 처음 도입되어 운영되었던 2020년에 한하여 분석이 수행됨에 따라 공제율이 70%로 인상된 2021년 이후 기간은 분석에 포함하지 못하였다는 한계도 있다. 저자들은 이와 같은 한계점들이 후속 연구를 통해 보완될 수 있기를 기대한다.

32) 이하 상가임대료 인하 세액공제 제도와 차임증감청구권의 보완성 강화 내용은 지정토론자 중 한 명인 문윤상 연구위원의 토론 내용을 일부 참고하여 작성한 것임을 밝혀둔다.

33) 한겨레(2021. 12. 26.).

〈부 록〉

〈부표 1〉 산업별 소상공인 사업체당 보증부 월세

(단위 : 만원, %)

산업	2018	2019	2020	2018-2019 증감률	2019-2020 증감률
제조업	134	135	129	0.7	-4.4
건설업	73	69	61	-5.5	-11.6
도매 및 소매업	132	138	123	4.5	-10.9
숙박 및 음식점업	129	134	122	3.9	-9.0
정보통신업	90	96	83	6.7	-13.5
부동산업	93	96	114	3.2	18.8
전문과학기술서비스업	91	102	94	12.1	-7.8
사업시설관리, 사업지원 및 임대 서비스업	84	87	90	3.6	3.4
교육 서비스업	113	120	131	6.2	9.2
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	166	188	180	13.3	-4.3
수리 및 기타 개인서비스업	93	97	97	4.3	0.0

자료 : 중소기업부, 「소상공인실태조사」, 각 연도

〈부표 2〉 산업별 소상공인 사업체당 무보증부 월세

(단위 : 만원, %)

산업	2018	2019	2020	2018-2019 증감률	2019-2020 증감률
제조업	121	100	108	-17.4	8.0
건설업	53	52	55	-1.9	5.8
도매 및 소매업	70	79	93	12.9	17.7
숙박 및 음식점업	71	105	106	47.9	1.0
정보통신업	58	39	40	-32.8	2.6
부동산업	63	54	34	-14.3	-37.0
전문과학기술서비스업	54	61	75	13.0	23.0
사업시설관리, 사업지원 및 임대 서비스업	58	68	59	17.2	-13.2
교육 서비스업	59	99	99	67.8	0.0
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	115	142	148	23.5	4.2
수리 및 기타 개인서비스업	63	67	66	6.3	-1.5

자료 : 중소기업부, 「소상공인실태조사」, 각 연도

〈부표 3〉 지역별 소상공인 사업체당 보증부 월세

(단위 : 만원, %)

구분	조사기반					등록기반		
	2018	2019	2020	2018-2019 증감률	2019-2020 증감률	2020	2021	2020-2021 증감률
서울특별시	162	165	153	1.9	-7.3	112	118	5.1
부산광역시	104	101	100	-2.9	-1.0	143	145	1.4
대구광역시	101	106	109	5.0	2.8	93	108	13.9
인천광역시	132	131	140	-0.8	6.9	101	98	-3.1
광주광역시	94	112	103	19.1	-8.0	129	127	-1.6
대전광역시	104	106	90	1.9	-15.1	97	97	0.0
울산광역시	103	106	102	2.9	-3.8	85	97	12.4
세종특별자치시	135	147	134	8.9	-8.8	93	105	11.4
경기도	137	145	138	5.8	-4.8	121	117	-3.4
강원도	78	83	77	6.4	-7.2	128	137	6.6
충청북도	96	100	89	4.2	-11.0	73	74	1.4
충청남도	93	111	93	19.4	-16.2	82	82	0.0
전라북도	86	100	86	16.3	-14.0	89	93	4.3
전라남도	81	87	89	7.4	2.3	79	84	6.0
경상북도	80	88	75	10.0	-14.8	84	77	-9.1
경상남도	87	92	80	5.7	-13.0	73	76	3.9
제주특별자치도	87	117	100	34.5	-14.5	77	88	12.5

자료 : 중소벤처기업부, 「소상공인실태조사」, 각 연도

〈부표 4〉 지역별 소상공인 사업체당 무보증부 월세

(단위 : 만원, %)

구분 지역	조사기반					등록기반		
	2018	2019	2020	2018-2019 증감률	2019-2020 증감률	2020	2021	2020-2021 증감률
서울특별시	94	119	94	26.6	-21.0	78	73	-6.8
부산광역시	66	82	110	24.2	34.1	73	74	1.4
대구광역시	61	83	88	36.1	6.0	89	85	-4.7
인천광역시	87	65	93	-25.3	43.1	75	50	-50.0
광주광역시	76	71	87	-6.6	22.5	76	78	2.6
대전광역시	84	94	54	11.9	-42.6	69	107	35.5
울산광역시	88	91	125	3.4	37.4	52	67	22.4
세종특별자치시	154	110	59	-28.6	-46.4	101	63	-60.3
경기도	115	117	99	1.7	-15.4	56	72	22.2
강원도	57	53	89	-7.0	67.9	102	91	-12.1
충청북도	61	73	50	19.7	-31.5	73	79	7.6
충청남도	59	65	91	10.2	40.0	47	50	6.0
전라북도	58	70	81	20.7	15.7	77	77	0.0
전라남도	55	53	45	-3.6	-15.1	70	51	-37.3
경상북도	56	59	56	5.4	-5.1	49	43	-14.0
경상남도	61	57	149	-6.6	161.4	48	72	33.3
제주특별자치도	75	75	85	0.0	13.3	113	46	-145.7

자료 : 중소벤처기업부, 「소상공인실태조사」, 각 연도

〈부표 5〉 소기업 분류 기준

기업의 주 업종	3년 평균 매출액 기준	
식료품 제조업	120억원 이하	
음료 제조업		
의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업		
가죽, 가방 및 신발 제조업		
코르크, 연탄 및 석유정제품 제조업		
화학물질 및 화학제품 제조업(의약품 제조업 제외)		
의료용 물질 및 의약품 제조업		
비금속 광물제품 제조업		
1차 금속 제조업		
금속가공제품 제조업(기계 및 가구 제조업 제외)		
전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업		
전기장비 제조업		
그 밖의 기계 및 장비 제조업		
자동차 및 트레일러 제조업		
가구 제조업		
전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업		
수도업		
농업, 임업 및 어업		80억원 이하
광업		
담배 제조업		
섬유제품 제조업(의복 제조업 제외)		
목재 및 나무제품 제조업(가구 제조업 제외)		
펄프, 종이 및 종이제품 제조업		
인쇄 및 기록매체 복제업		
고무제품, 및 플라스틱제품 제조업		
의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업		
그 밖의 운송장비 제조업		
그 밖의 제품 제조업		
건설업	50억원 이하	
운수 및 창고업		
금융 및 보험업		
도매 및 소매업	30억원 이하	
정보통신업		
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료재생업(수도업은 제외)	10억원 이하	
부동산업		
전문·과학 및 기술 서비스업		
사업시설관리, 사업지원 및 임대 서비스업		
예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업	10억원 이하	
산업용 기계 및 장비 수리업		
숙박 및 음식점업		
교육 서비스업		
보건업 및 사회복지 서비스업		
수리(修理) 및 기타 개인 서비스업		

자료 : 「중소기업기본법 시행령」 [별표 3]

〈부도 1〉 주요 소상공인 업종별 자영업자 수

(단위 : 천명)

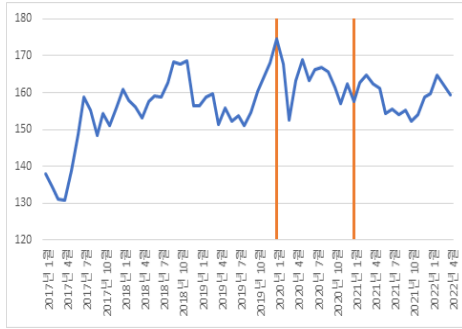


자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연월

〈부도 1〉 주요 소상공인 업종별 자영업자 수(계속)

(단위 : 천명)

(7) 전문, 과학 및 기술서비스업



(8) 사업시설관리, 사업지원 및 임대 서비스업



(9) 교육서비스업



(10) 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업



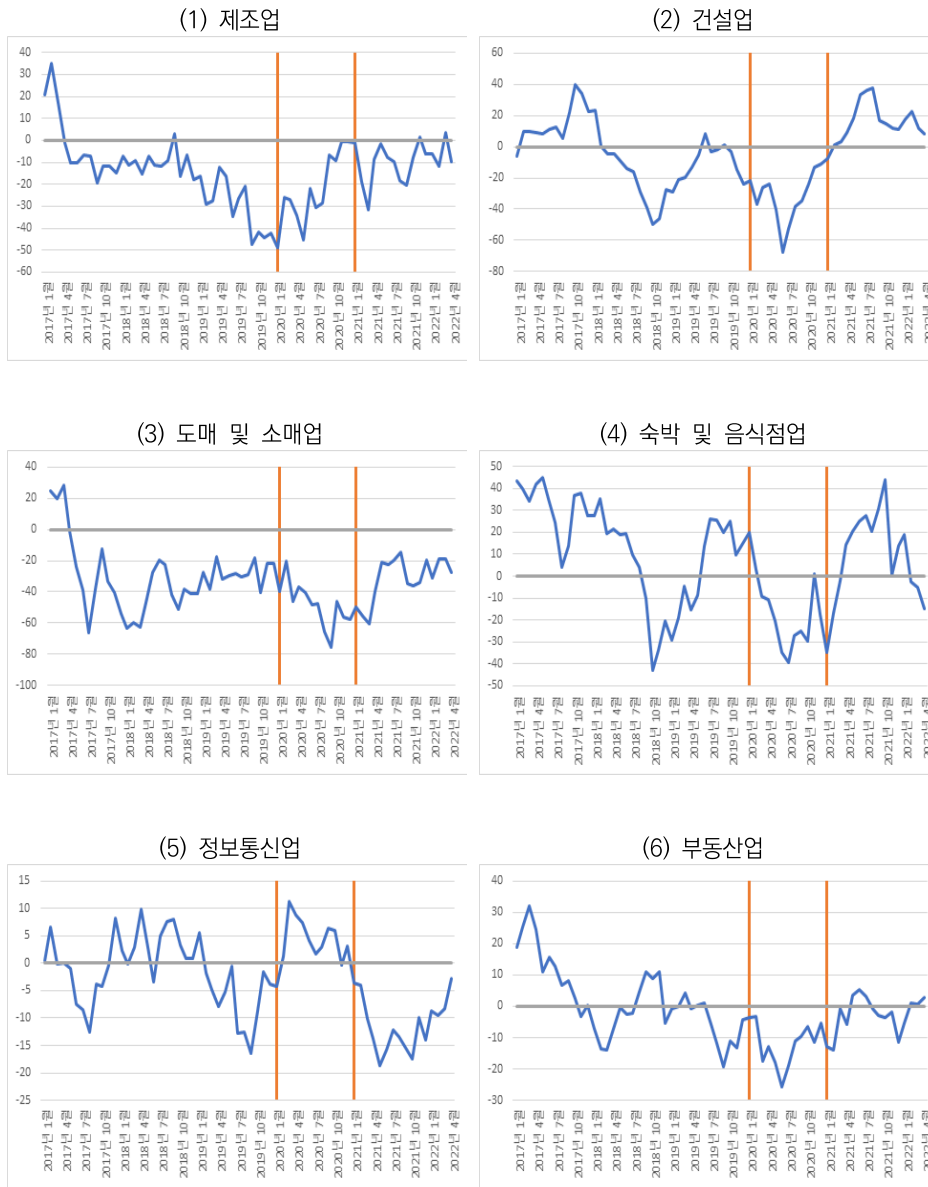
(11) 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연월

〈부도 2〉 주요 소상공인 업종별 전년 동월 대비 자영업자 수

(단위 : 천명)

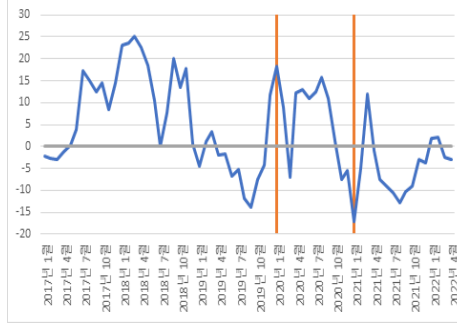


자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연월

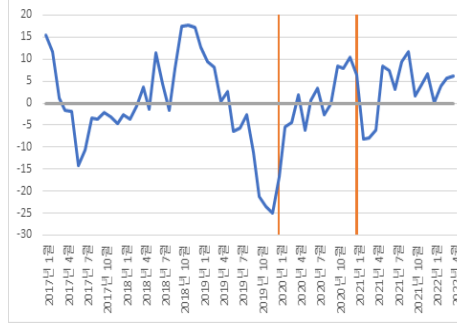
〈부도 2〉 주요 소상공인 업종별 전년 동월 대비 자영업자 수(계속)

(단위 : 천명)

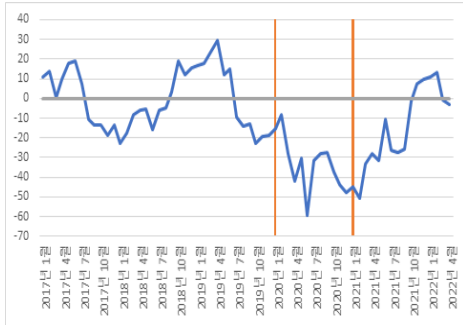
(7) 전문, 과학 및 기술서비스업



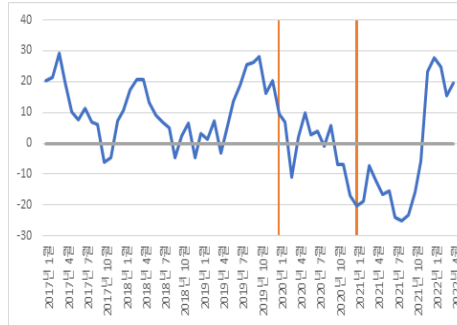
(8) 사업시설관리, 사업지원 및 임대 서비스업



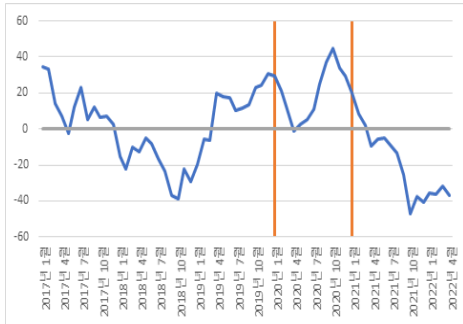
(9) 교육서비스업



(10) 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업



(11) 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연월

참 고 문 헌

- 국세청, 『2021 국세통계연보(I)』, 2021.
_____, 『2022 국세통계연보(I)』, 2022.
- 김명수, 「코로나대유행과 상가임대차 보호에 관한 미국, 캐나다, 호주 입법례」, 국회도서관, 2020. 10. 13.
- 김성호, 「코로나19 임대료 정책 해외 사례」, 『코로나19 공정 임대료를 위한 긴급 토론회』, 2020, pp. 19-27.
- 대한민국정부, 「2022년도 조세지출예산서」, 2021. 9.
_____, 「2023년도 조세지출예산서」, 2022. 9.
- 이태리 · 이수욱 · 이윤상 · 최진도 · 권건우, 「코로나19 시대, 자영업자와 소상공인 지원 방향」, 『국토정책 Brief』, No. 805, 국토연구원, 2021. 3. 2.
- 이태리 · 이윤상 · 권건우 · 남윤형 · 전홍규, 「코로나19 시대, 자영업자와 소상공인 지원 방향」, 국토연구원, 2021.
- 전병목 · 박명호 · 최승문, 「2017 조세특례 임의심층평가 주택임대사업에 관한 세제지원」, 기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2017.
- 조영식 · 김진우 · 김승희, 「코로나 팬데믹이 상가 매출과 임대료 부담에 미치는 영향」, 『주거환경』, 19(3), 2021, pp. 361~381.
- 중소벤처기업부 · 통계청, 「2018년 기준 소상공인실태조사 잠정결과」, 2019. 12. 27.
_____, 「2019년 소상공인실태조사 결과(잠정)」, 2020. 12. 28.
_____, 「2020년 소상공인실태조사 결과(잠정)」, 2021. 12. 29.
_____, 「2021년 소상공인실태조사 결과(잠정)」, 2022. 12. 27.
- 차동준, 「주택임대사업자의 조세혜택과 개선방안」, 『세무학연구』, 37(3), 2020, pp. 9~32.
- 최인혁 · 권성준, 『2022 조세특례 심층평가: 상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제』, 기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2022.
- 최임수, 「소상공인 임차인 지원을 위한 착한임대인 세액공제제도의 쟁점 및 개선방안에 관한 연구」, 『한국산학기술학회 논문지』, 22(12), 2021, pp.

368~376.

한국은행, 『금융안정보고서』, 2022. 6.

Brewer, M., J. Browne, C. Emmerson, A. Hood, and R. Joyce, “The curious incidence of rent subsidies: Evidence of heterogeneity from administrative data,” *Journal of Urban Economics*, 114, 2019, 103198.

Chapelle, G., B. Vignolles, and C. Wolf, “Impact of a Housing Tax Credit on Local Housing Markets: Evidence from France,” *Annals of Economics and Statistics*, 130, 2018, pp. 101~131.

한겨레, 「‘재계약 거부 당할라’... 임대료 감액 청구 못 하는 소상공인들」, 2021. 12. 26.

국세청, 「착한임대인 세액공제 제도: 소개」, <https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=40005&cntntsId=238883>, 검색일자: 2023. 2. 9.

호주 뉴사우스웨일스 주정부, 「Land tax COVID-19 relief - Guidelines」, <https://www.revenue.nsw.gov.au/news-media-releases/covid-19-tax-relief-measures/covid-19-coronavirus-and-land-tax>, 검색일자: 2023. 2. 12.

R-ONE 부동산통계뷰어, 「상업용부동산 임대동향조사 임대가격지수」, https://www.reb.or.kr/r-one/statistics/statisticsViewer.do?menuId=RCS_51210, 검색일자: 2023. 2. 15.

법제처 국가법령정보센터, 「조세특례제한법」, <https://www.law.go.kr/법령/조세특례제한법>

_____, 「조세특례제한법 시행령」, <https://www.law.go.kr/법령/조세특례제한법%20시행령>

_____, 「중소기업기본법 시행령」, <https://www.law.go.kr/법령/중소기업기본법시행령>

국토교통부·한국부동산원, 「상업용부동산임대동향조사」, 각 분기

중소벤처기업부, 「소상공인실태조사」, 각 연도

중소벤처기업부, 「중소기업실태조사」, 각 연도

통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연월

The Effectiveness of Tax Credits for Commercial Property Owners Reducing Rent

Sungjoon Kwon* and Inhyuk Choi**

Abstract

In March 2020, the tax credits for commercial property owners reducing rent (hereafter, “rent reduction credit”) were introduced to alleviate the rent burden of micro business owners who were struggling due to the spread of COVID-19. This paper studies the current status of the rent reduction credit, and analyzes its impact on the rent burden of micro business owners. Using data from the Surveys on Micro Businesses and the Surveys on Small and Medium Enterprises, we perform difference-in-differences and first-difference analysis, and find no statistically significant rent reduction effects for micro business owners. This is attributable to the fact that less than 10% of commercial property owners claimed the rent reduction credit. In fact, the rent of micro business owners in 2020 decreased compared with that in 2019, which is mainly due to the drop in the demand of commercial property rent market. Based on these findings, this study proposes the gradual abolition of the rent reduction credit. At the same time, the need to improve the effectiveness of Article 11 (Right of Claim for Increase or Decrease of Rent) of the Commercial Building Lease Protection Act is emphasized.

Keywords: Rent, Commercial Building Rental Business Operator, Tax Credit

JEL Classification: R33, R38, H20

* (First author) Associate Fellow, Korea Institute of Public Finance, E-mail: sjkwon84@kipf.re.kr

** (Corresponding author) Associate Fellow, Korea Institute of Public Finance,
E-mail: ichoi@kipf.re.kr

지 정 토 론

주 제 : 『상가임대료 인하 세제지원의 경제적 효과: 소상공인 상가임차료에 미친 영향을 중심으로』에 대한 논평

논평자 : 강성훈 (한양대학교 정책학과)

본 연구는 “상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제(이하 상가 임대료 인하 세액공제)”의 정책효과에 대한 실증분석을 수행하였다. 이를 위해 본 연구는 「소상공인실태조사」의 풀링된 자료에 이중차분법을 적용하였으며, 「중소기업실태조사」의 패널자료에는 1차차분법을 적용하였다. 그 결과 상가임대료 인하 세액공제는 활용도가 낮고 정책효과를 나타내는 통계적 증거가 관찰되지 않았음을 보여준다. 이 분석 결과는 상가임대료 인하 세액공제 제도가 재정 효율성 측면에서 바람직하지 않음을 보여준다.

본 연구에서 사용하고 있는 이중차분법과 1차차분법은 서로 다른 장단점을 가진다. 풀링된 횡단면 자료를 사용할 경우 이중차분법은 통제집단과 처치집단 간의 평행추세를 활용하는 이점이 있으나, 시간에 따라 변하지 않는 여러 변수들을 통제하는 데는 한계가 있다. 반면, 2개년 패널자료를 사용할 경우, 평행추세 가정을 직접 검증할 수는 없지만, 관찰되지 않은 시간-불변 요인을 통제할 수 있어서 생략된 변수에 의한 편의 문제를 완화할 수 있다. 상가 임대료 인하 세액공제 제도의 정책효과를 추정함에 있어 각기 다른 장단점을 지닌 두 가지 추정모형을 활용하는 것은 바람직하다.

하지만, 분석 결과의 신뢰성을 높이기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 사항을 고려하는 것이 필요하다. 첫째, 본 연구에서 추정한 제도 활용률은 저자들이 언급하고 있는 것처럼 과소 추정되었을 가능성이 존재한다. 본 제도의 경제적 유인을 갖는 집단은 소상공인에게 임대한 임대사업자 중 종합소득세를 납부하고, 종합소득세 과세표준이 8,800만원 이상인 임대사업자이다. 그 이유는 기본적으로 세액공제 혜택을 받기 위해서는 세부담이 0보다 초과해야 한다. 또한, 세액공제를 통해 임대료 인하로 인한 소득 감소를 완전히 보상받으려면, 공제율이 70%인

점을 고려할 때, 소득세의 법정 최고세율이 최소 30%는 되어야 한다는 점이다. 이 조건을 만족하는 과세표준의 임계값은 법정 최고세율 35%에 해당하는 연 8,800만 원의 소득 구간이다. 따라서, 정책의 대상 집단을 경제적 유인이 있는 소상공인의 임대인들로 한정하고, 이 기준에 따라 세제지원의 활용률을 추정하는 것이 바람직하다. 이런 접근을 취할 경우, 활용률은 본 연구에서 예측한 것보다 높을 수 있다. 하지만, 과세표준을 기준으로 한 임대 수입의 신고자료가 부재할 것으로 보이기 때문에, 이러한 분석 한계를 극복하는 것은 쉽지 않아 보인다. 다만, 국가승인 통계자료인 재정 패널 데이터를 통해 상가를 임대하는 사업자의 비율을 파악할 수 있다는 사실은 중요하다. 이러한 정보를 활용함으로써 세액공제 제도의 활용률이 실제보다 낮게 추정되는 문제를 어느 정도 해결할 수 있는 방안을 모색할 수 있을 것이다.

둘째, 정책 임대사업자들은 단순한 신고 절차를 통해 세제 혜택을 받을 수 있는 상황이었음에도 불구하고, 제도 활용률이 저조한 이유를 이해하는 것은 중요해 보인다. 생각해볼 수 있는 첫 번째 이유는 “상가 임대차 보호법”에 따라 임대료 인상이 연간 5%로 제한되므로, 한 번 인하된 임대료는 장기적으로 시장 가격에 부합하게 조정하는 데 제약을 받을 수 있다는 점이다. 두 번째 이유는 소상공인에게 임대하는 사업자 중 종합소득 과세표준이 높은 비율이 낮다면, 경제적 인센티브를 가진 임대사업자의 비율이 낮고, 따라서 세제 지원의 효과도 제한적일 수 있다는 점이다. 결국 세액공제 정책의 효과는 대상자의 범위, 규모 및 세제 혜택에 대한 반응성에 의해 크게 영향을 받는다. 이러한 이유로, 후속 연구에서는 추가적인 설문조사 등을 통해 이와 같은 사항들을 더 깊이 연구할 필요성이 제기된다.

마지막으로, 둘째, 임대료 인하에 대한 세액공제 제도의 효과를 검증하려면 세액공제 혜택을 받은 임대사업자들이 해당 제도가 없었다면 임대료를 감소시키지 않았을 것이라는 인과관계를 입증해야 한다. 만약 시장의 임대료 하락이 세액공제의 근거가 되었다면, 이는 세제 지원의 본래 취지에 부합하지 않는다. 논문에서 제시한 것처럼 2017~2020년 기간에 실제로 임대료가 하락하고 있다. 따라서 본 연구에서 임대료 감소가 정책의 직접적인 영향인지를 파악하는 것이 필수적이므로, 임대료에 영향을 미칠 수 있는 여러 요소들, 예를 들어 지역별 상가의

폐업률이나 공실률 등을 고려하여 정책의 효과를 다시 추정해야 하는 것이 필요해 보인다. 특히, 분석 기간 동안 나타난 임대료의 하락 추세를 정확히 이해하는 것이 연구의 타당성을 높일 수 있을 것이다.

결론적으로, 이 연구는 시의적절하며, 그 결과는 임대료 인하 세액공제의 개선과 일몰 연장 여부를 결정하는 데 중요한 정책적 근거를 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 추후 본 연구의 후속 연구가 추진되어, 분석 자료 및 실증분석 방법의 한계를 보완한다면 임대료 인하 세액공제 제도에 대한 더 심도 있는 이해를 도모하여 더욱 정밀한 정책적 권고와 실질적인 제도 개선방안이 도출될 수 있기를 희망한다.

지 정 토 론

주 제 : 『상가임대료 인하 세제지원의 경제적 효과: 소상공인 상가임차료에 미친 영향을 중심으로』에 대한 논평

논평자 : 문윤상(한국개발연구원)

본 연구는 코로나19로 경영여건이 악화된 소상공인의 부담을 완화하기 위하여 시행된 세제지원 중 하나인 「상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」의 효과를 추정하고 있다. 2020년에 시작된 코로나19로 사회적 거리두기가 시행됨에 따라 소상공인은 예상치 못한 어려움에 직면하게 되었다. 그럼에도 매출 감소와 상관없이 고정적으로 지출되는 임대료는 소상공인에게 큰 부담이 되었으며, 이에 정부는 임대료 인하를 촉진하기 위해 임대인에게 임대료 인하에 세제 혜택을 부여하였다.

상가임대료 인하 세액공제는 다른 소상공인 지원제도와 지원 방식이 다르므로 정책목표를 달성하였는지 확인하는 것이 중요하면서도 쉽지 않다. 소상공인에 대한 보조금 지급이나 대출지원과 같은 제도는 피해를 본 임차인을 직접 지원한다. 반면, 분석 대상인 세액공제는 손해를 본 임차인이 아닌 임대인에게 세제 혜택을 부여함으로써 간접적으로 임대료 인하를 유도하고 있다. 따라서 이 제도로 인하여 임차인이 지급하는 임차료가 감소하였는지를 확인하는 것은 중요하다. 더불어 이 제도가 시행된 2020년 이전부터 상업용 부동산의 임대가격은 하락하는 추세였으며, 2020년 코로나19로 소상공인을 비롯한 많은 자영업자가 경영에 어려움을 겪어 상가건물에 대한 수요가 줄었다. 따라서 해당 세제혜택으로 인해 임대료가 추가로 하락하였는지는 정교한 분석이 요구된다.

본 연구는 상가건물 임대인들이 이 제도로 인하여 임대료를 인하하였다는 근거가 부족하다고 결론을 내린다. 중소벤처기업부가 제공하는 「중소기업실태조사」를 활용하여 이중차분법을 적용하였다. 임대료 인하 세제지원이 보증금이 아닌 매월 지급하는 차임에만 적용된다는 점에 착안하여 이중차분법을 활용하였다. 다만, 실증분석이 정교하게 수행되지 않은 점은 다소 아쉬움이 남는다. 먼저, 차

임이 없는 전세 계약은 일반적으로 월세에 비해 금리에 민감하여 가격변동이 크다는 사실이 알려져 있다. 즉, 전세가격이 월세에 비해 하강기에 더 크게 하락할 가능성이 높다. 하지만, 이중차분법을 적용하기 위한 필수 가정인 평행추이가정이 성립하는지 자료의 한계로 확인하지 못하였다. 또한, 종속변수인 월세액에 로그를 취하지 않고 사용하는 등 모형을 정교하게 설계하지 못한 점도 아쉬움으로 남는다. 월세에 비해 전세의 차임이 더 높으므로 실험군과 대조군의 단순 차액을 제도 시행 전과 후에 비교하는 것보다는 감소율을 확인하는 것이 더 좋은 설계였을 것이다. 마지막으로, 같은 사업체라도 사업장 면적을 줄이는 등의 사유로 임대료를 인하할 수 있다. 따라서 사업장 면적당 임차료를 비교하는 등 다양한 방식으로 강건성을 검증하였다면, 분석 결과가 더욱 설득력을 얻었을 것이다.

두 번째 실증분석인 1차 차분 분석에서도 유사한 아쉬운 점이 있다. 첫째, 대조군으로 분류한 근로자 수 5~6명의 소기업은 상시근로자수가 5명 미만으로 소상공인일 가능성도 있다. 소기업 중 소상공인과 확실히 구별되는 집단을 대조군으로 설정하였어야 할 것으로 보인다. <표 19>의 기초통계에 따르면 근로자수 7~8명을 포함한 소기업의 임차료는 소상공인과 크게 차이가 나지 않기 때문에, 이 규모의 소기업을 대조군으로 설정하였다더라도 무리가 없었을 것이다. 또한, 이중차분법과 같이 종속변수에 임차료의 증감률이 아닌 단순 차분을 사용한 점도 역시 아쉽다.

본 연구는 전반부에 해당 제도의 운용 현황을 검토하고 있다. 현황 검토의 주요 결론은 해당 제도의 활용도가 낮으며, 따라서 임대료 인하 세액공제의 효과가 나타나지 않았다는 주장이다. 저자들이 활용도가 낮다고 주장하는 이유는, 첫째 2020년 귀속 수혜 임대사업자(93,604명)는 부동산 임대소득이 0원을 초과하는 금액을 신고한 개인사업자(112만명) 대비 8.3%에 불과하며, 둘째 임대료를 감면 받은 임차인 중 개인사업자(158,326명)는 전체 월세를 지급하는 소상공인 약 168만명 대비 9.4%로 낮기 때문이다.

하지만, 본 연구에서 추정된 10% 미만의 활용도는 크게 과소추정된 것으로 보인다. 첫째 이유인 수혜 임대인의 비중을 살펴보면, 부동산 임대소득이 0원을 초과하는 사업자는 상가뿐 아니라 주택을 임대한 사업자도 포함된다. 국토교통부가 집계하는 「임대주택통계」의 2020년 자료에 따르면, 주택임대사업자(법인 제

외)는 38만명이 넘는다. 그 밖에 상가나 주택이 아닌 오피스 등 다른 부동산을 임대하는 임대인을 제외하면 세제혜택을 받을 수 있는 상가건물 임대사업자는 112만명보다 크게 낮을 것이다. 또한, 상가 임대사업자라도 임차인이 소상공인이 아니면 세액공제를 받을 수 없다. 따라서 세액공제를 받기 위해 임대료를 인하할 수 있는 임대사업자 중 실제 임대료를 인하한 임대인은 8.3%를 큰 폭으로 초과할 것으로 보인다.

더불어, 임차료를 감면받은 임차인의 수도 과소추정되었을 가능성이 높다. 이 세제지원은 기존의 임대차계약을 새로 갱신하면서 임대료를 인하할 때 주어지는 혜택이다. 그러므로 임대차계약 갱신은 세액공제의 전제조건이다. 2020년에 신규로 계약한 임차인은 제외하였다고 하지만, 기존의 임차인들도 매해 계약을 갱신하지 않는다. 중소벤처기업부가 조사하는 「상가건물 임대차실태조사(2018)」에 따르면, 상가 임대차계약 중 2년 이상의 계약은 95%가 넘고, 평균 임대차계약도 2.6년에 이른다. 즉, 상가 임대차계약 중 절반 이상은 2020년에 갱신할 수 있는 상태가 아니었으며, 따라서 임차료가 인하될 기회가 없었다고 보아야 합리적이다. 따라서 임차료를 감면받은 임차인의 비율인 9.4%(조사기반 개인사업자 기준)도 크게 과소추정되었을 것으로 생각된다.

그러므로 제도의 활용도는 저자가 제시하는 수치보다 더 클 가능성이 높으며 제도의 효과성은 활용도와는 무관한 것으로 보인다. 활용된 세액공제의 2020년 귀속 조세지출 실적은 97,316명에 1672억원에 이른다. 이 조세지출 규모는 「조세특례제한법」상 국민생활안정 분야에서 44.5%의 비중을 차지한다. 이러한 사실들을 고려하였을 때 해당 세액공제의 활용도가 낮다고 보기는 어렵다. 본 연구의 분석기간인 2018년에서 2020년까지는 임대가격이 하락하는 기간이었기에 코로나19가 아니었더라도 임대료를 인하할 수 있는 환경이었다. 게다가 코로나19로 임대수요가 감소하여 임대가격이 더욱 하락하였기에 제도의 효과성과는 무관하게 조세지출의 규모가 컸던 것으로 보인다.

본 연구는 지출이 상당한 조세제도의 효과성을 분석하였다. 저자들은 자료의 한계 속에서도 최선의 모형을 통해 다양한 각도에서 분석하였고, 이 제도가 임대료 추가 인하를 촉진하지는 못한 것으로 추론한다. 그리고 본 제도의 효과성을 높이기 위해서는 제도를 더욱 정교하게 설계할 것을 제안한다. 다시 말해, 임차

인의 차임증감청구권과 보완성을 강화했었다면 더욱 좋은 제도가 되었을 것으로 보인다. 예컨대, 기존 임대차계약이 끝나기 전에 임차인의 차임증감청구권을 받아들여 임대료를 인하하는 계약을 새로 체결한 임대인에게 더 큰 혜택을 주는 등의 방식이 필요하다. 이와 같은 근거를 기반한 분석을 통한 제안이 제도에 반영되기를 기대해 본다.

일 반 토 론

주 제 : 상가임대료 인하 세제지원의 경제적 효과 : 소상공인 상가임차료에 미친 영향을 중심으로

발표자 : 권성준 (한국조세재정연구원)

사회자 : 강창희 (중앙대)

사회자(강창희) : 네. 감사합니다. 문윤상 박사님까지 코멘트해 주셨고요. 먼저 권성준 박사님께서 두 분의 코멘트에 대해서 먼저 답변해 주시고 시간이 남을 때 플로어에서 질문을 받겠습니다.

권성준(한국조세재정연구원) : 두 분의 좋은 토론 정말 감사드립니다. 먼저 강성훈 교수님께서 말씀해 주신 부분들에 대해 답변을 드리겠습니다. 재정패널 자료를 활용해서 상가 임대사업자 수를 좀 더 정확하게 파악할 수 있는 방안들에 대해 말씀해 주셨는데, 이 부분은 저희가 재정패널 자료를 한번 살펴보고 시도해보도록 하겠습니다. 제도의 활용도가 낮을 수밖에 없는 다양한 원인들에 대한 의견도 제시해 주셨는데, 이것도 검토해 보고 논문에 반영할 수 있는 부분은 반영할 수 있도록 하겠습니다. 그리고 생략 변수 편의와 관련하여 추가할 만한 설명 변수들을 제안해 주셨는데, 이 부분도 한번 검토해 볼 수 있을 것 같습니다. 공실률, 상가 폐업률 등과 같은 변수들을 모형에 추가한다면 상가임대차시장 요인을 통제할 수 있을 것으로 생각합니다.

문윤상 박사님께서 이중차분법 모형 설계와 관련하여 중요한 지적을 해주셨다고 생각합니다. 말씀하신 부분에 대해 다 동의가 되는데, 사실 이 부분이 현재 논문의 가장 뼈아픈 부분입니다. 논문을 작성하면서도 이중차분 분석결과를 포함할지에 대해 많은 고민을 했었는데, 사실상 다른 이용가능한 분석방법이 없기도 하고 계량경제학적인 방법을 이용한 분석 결과도 제시할 필요를 느껴 일단 논문에 포함한 상태입니다. 하지만 말씀해 주신 부분들에 대해 다시 한 번 고민

해 보도록 하겠습니다.

활용도가 낮다는 결과에 대해 말씀하신 점에 대해서는 저희가 한 가지 짚고 넘어가야 할 부분이 있습니다. 사실 신규 계약 같은 경우는 정책대상에 해당되지 않는 것이 맞지만, 재계약을 해야만 이 제도의 적용을 받을 수 있는 것은 아닙니다. 이미 재계약을 한 상태라 하더라도 임대인과 임차인이 합의를 하면 그 합의된 내용을 가지고 제도의 혜택을 받을 수 있습니다. 사실 제도의 혜택을 받으려면 기존 계약서와 협의내용이 담긴 서류를 같이 제출해야 합니다. 그래서 꼭 계약 후 2년이 지나지 않더라도 제도를 이용할 수 있기 때문에 활용도가 그렇게까지 높아질 가능성은 없을 것 같습니다. 하지만 신규계약 건은 확실히 검토해 볼 필요는 있을 것 같습니다. 저희는 신규계약을 고려하지 않고 전체 소상공인, 임대사업자를 기준으로 활용도를 계산했기 때문에 한 번 검토해 봐야할 것 같습니다.

그리고 상가 임대차시장의 수요와 공급에 대해서는 소상공인 입장에서 상가 공실 증가를 공급 증가로 볼 수 있다고 생각했습니다. 하지만 공실률 증가 부분은 오히려 수요 감소에 해당하고, 상가를 신축하는 경우가 공급 증가라고 말씀해주신 부분 감사드립니다. 저희가 이 부분은 수정을 하겠습니다. 그리고 차임증감 청구권이 이 제도와 보완 관계일 수도 있겠다고 말씀하신 부분은 어느 정도 공감됩니다. 이 부분도 한번 검토해 보도록 하겠습니다. 좋은 말씀 주셔서 정말 감사드립니다.

사회자(강창희) : 네. 감사합니다. 시간이 비교적 좀 많이 남았습니다. 플로어에서 추가적인 질문해 주시면 모아서 발표자께서 답변해 주시는 방식으로 진행하겠습니다. 질문 있으면 해 주시죠. 먼저 여기서 먼저 해 주시고 손혜림 교수님 그 다음 해주시죠.

이승훈(연세대) : 안녕하세요. 연세대학교 이승훈입니다. 발표 재밌게 잘 들었습니다. 저도 회귀분석에 대해서, 2천개 샘플을 가지고 이 정도 결과가 강하게 나오려면 뭔가 움직이는 메커니즘이 있는 것이지 이게 노이즈탐이라고 볼 수 없거든요. 제 생각에는 선택편의가 있었을 것 같아요. 2020년에 살아남은 기업들이 당연히 통제된 변수를 고려하더라도 뭔가 더 생산성이 높거나 이렇기 때문에...

제 생각엔 이를 도구변수를 찾으셔서 2단계 최소자승추정법으로 해결하신다는
가 일반적인 선택편의를 해결하는 방법이 있잖아요. 그것으로 시도를 해보시는
게 맞지 않을까 하는 생각을 해봤습니다.

손혜림(시립대) : 네, 저도 똑같이 생존 편위가 아닌가 싶습니다. 그래서 살아남
아 있는 기업들이 좀 더 규모가 크고 생산성이 있다 보니까 마치 임대료가 오른
것처럼 나타난 게 아닐까 생각합니다. 그런데 회귀 상에서 그런 게 이해가 되는
데, 기초 통계에서도 이렇게까지 임차료가 차이가 많이 나는 것은 조금 헛갈리기
는 하는 것 같아요. 그러니까 예를 들면, 당기가 좀 더 역으로 가는 패턴이... 예
를 들면, 당기 임차료를 봤을 때와 전기 임차료... 이런 건 잘 몰라서 뭔지 모르겠
지만, 전기에서 사실 소기업은 약간 꽤 평탄하고 소상공인만 굉장히 급격하게 증
가하거든요. 어쨌든 이게 도대체 왜 그런 것인지 레코드 자체가 좀 의미 있는 것
으로 확인하시면 좋을 것 같습니다.

사회자(강창희) : 네. 또 질문 있으신 분.

손혜림(시립대) : 아, 그리고 혹시 소상공인 관련해서 무슨 대출 정책 등이 있어
서 혹시 살아남아 있는 사람들이 오히려 부채가 높아지기는 하지만 임차료를 낼
수 있는 여력이 단기적으로 증가했다가 이럴 수 있는... 그러니까 2020년이 서로
관련되어 있으니까, 다른 대출 정책, 이런 느낌...

전현배(서강대) : 선택편의 문제가 사실 굉장히 클 것 같아요. 실제로 이게 코로
나 기간이다 보니까, 아무래도 업종 자료를 한번 이용하시면 좋을 것 같아요. 왜
냐하면 노래방이라든지 술집 하던 곳 같은 경우는 사실 폐업률이 굉장히 높았고
요. 그 다음에, 폐업한 다음에 사실 새로 들어오기도 어렵잖아요. 그런 업종과 다
른 업종을 한번 구분해서 해보시면, 소수 업종에서 나타나는 효과일 수 있을 것
같고요. 그 다음에 21년, 22년은 분석을 안 하셨지만 이게 충격이 왔을 때는 효
과를 볼 수 있겠지만, 물론 선택편의가 없다고 했을 때, 그 다음에 나중에는 내
보내도 들어올텐데, 그렇게 할 특별한 이유가 없을 것 같아요. 사실은 공실을 결

국 두려워할 건데 망해서 나가면 금방 한두 달 내에 들어올 거라면, 사실은 임대사업자 입장에서는 이 제도가 그다지 도움이 되지 않는 것 같고요. 그 다음에 마지막으로, 이게 기존 사업자한테는 임대료를 낮춰주는 효과가 있죠. 새로 들어오는 사업자들에게 혜택이 있나요? 없죠. 저는 이 부분 되게 중요하다고 생각하거든요. 들어오는 사업자들이 사실 나가야 될 사업자들보다 좋은데 이 사람들한테는 사실 높은 임대료를 가지고 들어오게 하니까, 가만히 있는 사업자가 원래 나가야 되는 건데 경쟁자가 안 들어오는 거죠. 왜냐하면 내 입장에서는 임대료를 적게 내니까. 그러니까 시장 전체의 효율성을 낮출 수 있는 요인도 좀 있을 것이라고 생각을 합니다. 이상입니다.

사회자(강창희) : 네. 저도 짧게 두 가지 질문만 해볼게요. 여기서 종속변수로 임차료 정보를 쓰고 계신데, 월세만 부담한 임차료인가요, 아니면 전세가 월세로 전환된 것이 합쳐진 임차료인가요. 그게 저는 궁금한데, 왜냐하면 경제적으로 의미 있는 변수는 전세가 월세로 전환이 되고 실제 지불하는 임차료와 합쳐진 것이 경제적으로 의미 있는 거잖아요. 왜냐하면 그게 임차인이나 임대인이나 그 수치가 중요한 경제 변수일 것이기 때문에. 그래서 임차료가 실제로 지불하는 거라고만 하면, 전세로 옮겨가게 되면 경제적인 메커니즘과 전혀 상관없는 변수가 돼 버릴 가능성이 있을 것 같다는 게 첫 번째 코멘트고요.

그 다음에 두 번째는 지금 방법을 이중차분법과 1차 차분법이라고, 이렇게 표현을 하셨는데, 사실은 두 가지 방법이 같은 방법이라고 저는 생각이 됩니다. 왜냐하면 식1에는 임차료가 수준 변수거든요. 수준 변수고, 식2는 임차료를 1기에 차분을 한 건데, 동일한 패널 데이터를 가지고 임차료가 수준 변수에다가 교호항을 넣은 것을 같은 i 에 대해서 차분을 하게 되면 식2가 나와요. 그러니까 결국 같은 식이에요. 차분식을 종속 변수로 쓰느냐 수준식을 종속변수로 쓰느냐의 차이일 뿐이지 두 개를 풀어보면 정확하게 같거든요. 실제로 통제 변수 없이 추정을 해보면 두 개의 추정치가 정확하게 같게 나와요. 그래서 결국 둘 다 이중차분법이라서 1차 차분이라는 용어가 필요하지 않다고 생각합니다. 시간을 별로 못 드리는데 한꺼번에 답변해 주시면 감사하겠습니다.

권성준(한국조세재정연구원) : 좋은 코멘트들 정말 감사드립니다. 선택편의 문제에 대해서 두 분 정도 말씀하셨는데, 아마 이것은 문운상 박사님이 말씀하신 부분과 연결될 수도 있을 것 같습니다. 아까 문운상 박사님께서도 기초통계 수치를 하나씩 말씀해 주셨는데, 저희도 연구를 수행하면서 왜 이런 결과가 나오는지에 대해 고민을 많이 했었습니다. 저희가 이용한 자료는 패널자료가 아니고 횡단면 자료입니다. 그래서 아까 손혜림 교수님과 이승훈 교수님께서 말씀하신 것처럼, 아마도 살아남은 기업들만 남아서 임차료 수준이 높아질 수 있겠다는 생각을 저희도 했습니다. 살아남았다는 것은 코로나19 상황에서 살아남은 것이니 생산성이 아무래도 좋을 것이고, 그렇다면 더 능력이 있는 기업이니 임차료도 높아질 수 있겠다는 생각을 했었습니다. 발표할 때 말씀드리지는 않았는데, 저희도 이러한 부분이 크게 작용했을 것으로 예상하고 있습니다. 이를 어떻게 처리할 수 있을지에 대해서 저희도 고민을 했는데, 오늘 말씀해 주신 도구변수도 검토해 보고, 또 자료도 좀 더 살펴보고 해볼 수 있는 다른 것이 있는지도 한 번 더 검토해 보도록 하겠습니다. 전현배 교수님께서 업종으로 구분하여 살펴보는 것을 말씀해 주셨는데, 그 부분은 해 볼 수 있을 것 같습니다. 그리고 강창희 교수님께서 말씀하셨던 이중차분법과 1차차분법과 관련해서, 수식 상으로 같은 것은 맞습니다. 맞는데, 이중차분법에서는 반복횡단면 자료를 이용했고, 1차차분에서는 2020년 자료의 전기와 당기 재무제표 자료를 이용해서 2개년도 패널로 구성된 자료를 이용했던 것입니다. 말씀해 주신 대부분은 저희가 돌아가서 살펴보고 수정할 수 있는 부분은 수정하도록 하겠습니다. 감사합니다.

사회자(강창희) : 네. 감사합니다. 모두 코디네이션이 완벽해서 정확하게 3시에 끝날 수 있었습니다. 모두 적극적으로 참여해 주시고 발표해 주시고 토론해 주셔서 감사드립니다. 이번 세션 여기서 마치고 잠시 쉬겠습니다. 감사합니다.