

공유경제시대에서의 조세정책적 과제: 숙박공유를 중심으로

2017. 12 | 노영훈 |

서 언

숙박공유(accommodation sharing)란 숙박을 원하는 소비자와 여유 주거 공간을 임대해줄 공급자를 연결시켜 주는 에어비앤비(Airbnb)와 같은 온라인 플랫폼기업의 출현으로 최근 급성장한 디지털 개인간거래(P2P) 유형의 하나이다. 소비자에게 선택의 폭을 넓혀 주어 소비자후생을 증가시키며 사업자가 아닌 개인에게도 사업소득을 창출할 기회를 준다는 긍정적 측면과 함께, 기존의 호텔 등 숙박업 및 임대주택시장 참여자들에 비해 규제의 사각지대에 있고 가볍게 과세된다는 우려가 존재하는 것도 현실이다.

본 연구는 한국조세재정연구원에서 부동산 및 재산과세분야 연구를 20여 년 이상 수행한 경력이 있는 노영훈 선임연구위원이 공유경제활동 중 숙박 공유에 대한 조세정책적 이슈를 다룬 우리나라 최초의 연구라는 데에 큰 의의가 있다고 생각한다.

저자는 본 연구를 위해 숙박공유활동에 대한 소득세 및 소비세과세 현황을 확인하고자 위해 국세청 부가가치세 및 소득세과와 수차례 간담회를 가졌고, 간담회 자료를 정성껏 준비해 주신 관계자분들의 노고에 감사드리고 있다. 그리고 본 연구의 해외자료 문헌조사와 각종 분석·통계 작업을 매우 훌륭하게 수행한 것에 그치지 않고 저자의 까다로운 요구사항에 맞추어 각종 그림과 표들을 작성한 후 최종원고의 정리까지 마무리한 김학효 연구원에게 최대의 감사를 표하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적인 견해로서 본 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2017년 12월
한국조세재정연구원
원장 박 형 수

요약 및 정책시사점

에어비앤비(Airbnb), 우버(Uber), 리프트(Lyft), 위워크(WeWork)와 같이 저활용되는 자원을 이용한 공유경제활동은 2012년 이후 최근 수년간 다양한 분야에서 급격히 증가하고 있다. 숙박공유경제활동이 본격적으로 시장 내에서 활발하게 이루어진 것은 국내외적으로 최근 3~4년에 불과하다. 즉 현재 진행형이라는 의미이고, 숙박공유경제활동에 대한 조세정책도 국가별로 다소의 시차는 있지만 그 도전적 과제에 대해 각국 정부가 대응하고 있는 과정이라고 볼 수 있다.

본 연구는 숙박공유경제활동이 얼마나 시장에서 크게 성장할 것인지, 그리고 과세베이스화될지에 대한 경제학적 예측분석은 포함하고 있지 않다. 또한 저활용되는 주택자산이나 거주용부동산을 개인 차원에서 활용함으로써 수익을 창출하는 활동에 대해 어느 정도의 범위에서 소득과세하는 것이 타당한지에 대한 정책적 판단도 유보하고자 한다. 이 판단은 추후 숙박공유경제활동이 기존 숙박업시장을 어느 정도나 구축(crowd-out)할지, 주택소유자들이 과거 주택임대시장에 내놓았던 임대주택을 숙박공유활동으로 전환할지 등에 대한 예측에 기초하여 이루어져야 하나, 우리나라 현 시점에서는 임대주택의 현황에 대해서도 제대로 파악되지 못하여 과세가 미비한 것이 현실이기 때문이다.

본 연구는 공유경제활동, 특히 숙박공유거래가 급격히 증가할 것으로 예상되지만 우리나라의 주택임대과세는 완비되지 못한 현 시점의 세제 및 세정환경하에서, 규제와 과세 측면에서 정부의 역할을 어떻게 설계할 것인가를 검토하는 것을 목적으로 한다. 수많은 공유경제 관련 여러 정책이 슈들 중 숙박공유경제 활성화에 따라 거래참여자들이 직면하게 되는 과제(challenges)와 조세문제(tax issues)들을 살펴보고, 우리나라 조세당국의 준

비과세 및 정책적 대응 정도를 외국과 대비하여 점검한 후 세제개편 및 세무행정적 준비사항을 제시하는 것을 목적으로 한다. 본 연구는 숙박공유활동의 활성화에 대비한 조세정책적 이슈를 다룬 우리나라에서의 첫 연구라는데 의의가 있다.

연구내용의 구성은 다음과 같다.

제Ⅱ장에서는 숙박공유경제의 개념을 정의하기 위해 공유경제활동의 가장 핵심적인 구성요소들, 활동참여자들 간의 거래관계, 시장에서 발생하는 네트워크효과들에 대해 살펴본다. 그리고 숙박공유경제활동에 대한 기존 선행연구들을 문헌조사한다.

제Ⅲ장의 각국의 숙박공유경제 현황과 정책적 대응에서는 에어비앤비를 중심으로 각국 주요 대도시에서 이루어지고 있는 시장활동과 정부의 규제, 대도시별 시장과 정부의 갈등관계 또는 협업관계를 소개한다.

제Ⅳ장에서는 본 연구의 핵심주제인 조세정책적 이슈들을 다루는데, 숙박공유경제활동에 참여하는 플랫폼기업, 호스트, 그리고 게스트라는 경제주체들에 관련되는 각종 조세를 세제와 세정일반, 개별소비세, 부가가치세, 주택임대소득세의 순서로 살펴본다.

마지막으로 제Ⅴ장 결론에서는 앞 장들의 내용을 요약하고 정책시사점을 제시한다. 해외 주요국들의 숙박공유활동에 대한 조세정책 대응사례를 통해 다음과 같은 정책적 시사점을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 우리나라는 무엇보다도 주택임대소득에 대한 기준과세제도(baseline rental income taxation) 정비가 시급하다. 현재 시점에서 유효한, 그리고 2019년부터 시행 예정인 주택임대소득과세제도는 과세대상자 선정기준에 있어서 주택소유채수 및 전·월세 임대 여부에 따라 차별적으로 대우하고 있다. 주택소유채수보다 주택임대소득금액을 기준으로 한 과세대상 범위를 정하는 방향으로 개편되어야 할 것이다. 또한 주택임대소득을 사업소득이라는 소득유형으로 분류하는 것은, 상시적이며 전문적인 개인사업자들이 1~2년간의 주택임대차 영업활동을 하는 것으로 전제하여 수입금액계산 및 비용공제 제도를 만들어 놓은 결과인데, 전업적(full-time)이지 않은 소규모 주택임대

활동이 매우 보편적으로 발생하는 최근 추세를 간과하였다고 판단된다. 숙박공유활동 참가 호스트들에 대한 소득세과세 문제는 주택임대소득 기준과 세제도의 정비가 출발점이고, 이를 기초로 거래규모나 거래량을 기준으로 면세점(threshold)을 설정한 후 그 이하의 일시적 소액수입을 얻는 호스트들에 대해서는 과세면제하는 그다음 단계로의 진행이 가능하기 때문이다.

호스트거주요건은 호스트가 해당 주거용부동산의 소유자일 경우에 중요한 조세정책적 함의(tax implication)가 있다. 예를 들어, 소득세의 경우 ‘집(home)’이냐? ‘주택(dwelling units)’이냐의 구분은 소유주의 거주기간기준(period test)을 적용하고, 부가가치세의 경우 ‘상시주거용’으로 사용된 건물은 주택으로 그 임대용역은 부가가치세면세이지만 ‘상시주거용’ 기준을 충족하지 못하면 ‘사업용건물’로서 판단하여 임대용역제공에 대해 부가가치세과세를 하는 것이 원칙이다. 숙박공유활동에서 호스트는 반드시 주거용부동산의 소유주일 필요가 없으며, 소유주로부터 사용수익권을 합법적으로 인정받는 임차인이기만 하면 호스트로 등록될 수 있다. 이 경우, 전전세(sub-lease)를 통한 숙박공유업 영업행위자에 대해서는 플랫폼사업자의 행정법규 준수 감독 및 납세순응협조 역할이 보다 중요하게 된다. 숙박공유활성화 시대의 임대소득은 주택 일부 또는 전부를 호스트와 함께 거주하거나 단기적 임대인 경우가 보편적인 상황일 것이므로, 약식의 자진신고 및 납부를 위한 안내 및 양식설계, 그리고 지급조서 교부제도가 절실하다고 판단된다.

둘째, 세원관리 차원에서 관광세, 숙박세 명칭의 지방개별소비세적 성격의 소액부과가 필요하다. 예를 들어, 이미 많은 외국 도시들에서 도입한 숙박세 또는 관광세는 숙박 1인당 하루 얼마라는 방식의 소액정액세로 도시혼잡교정 등의 목적으로 부과되고 있는데, 이는 조세당국의 부가가치세나 개인소득세 세원관리 차원뿐만 아니라 P2P 거래활동의 전자적 기록(digital recording)을 위해서도 필수적이라고 생각한다. 플랫폼사업자와 행정당국 간에 성공적인 협업관계를 구축할 수 있는 분야로, 숙박공유서비스 제공 호스트(Host)의 부가세 및 숙박세 등 납세의무를 플랫폼사업자를 통해 대행시켜 납세순응비용을 낮출 수 있기 때문이다. 이는 해당 국가나 도시의 조세체계

와 호스트들이 납세의무자로 규정되는 개별조세 항목들에 대한 납세의식 및 납세순응도에 따라 그 성패가 달라질 수 있다. 예를 들어, 숙박서비스 제공자가 기본적으로 준수해야 하는 보안·안전·위생 등의 의무는 통상 지방자치단체들이 감시하고 관리감독하므로, 해당 지방자치단체가 부과하는 관광세(tourist tax)나 시세(city tax)를 지방세(local tax)로 부과할 경우 플랫폼사업자가 호스트에게 최종대금 결제 시 원천징수(withholding)제도를 활용해서 대납을 하도록 할 수 있다. 반면 호스트의 직접국세인 개인소득세 납부의무를 플랫폼사업자에게 신고대행시키기 위해서는 수많은 고려사항들이 존재하므로 용이한 일이 아니고, 특히 숙박공유서비스 이용자들이 플랫폼사업자에게 지불한 사용대금 중 과세소득을 원천징수한 후 호스트들에게 정산지급하도록 원천징수의무를 부과하기에도 어려움이 많을 것이다. 그러나 간접국세인 부가가치세와 함께 국세당국이 플랫폼사업자와 함께 해당 세목의 세무안내 기능을 분담하는 것은 바람직할 것이다. 통상 개인소득 중 배당이나 이자와 같은 금융소득은 기준금액 이하일 경우 완납적 분리과세제도를 운영하고 있는데, 2018년 이후 시행할 예정인 주택임대소득과세처럼 연간 수입금액 2,000만원 이하인 경우 선택적 분리과세 시행과 보조를 맞추는 것이 필요할 것이다. 특히 우리나라처럼 주택임대소득에 대한 과세제도가 확립되지 않고 향후 변경이 예정되어 있는 환경에서는, 플랫폼사업자에게 호스트의 숙박공유활동에 따른 수입에 부가가치세는 모르겠지만 소득세 원천징수의무를 부여하는 것은 시기상조라고 판단된다.

셋째, 전통적인 산업분류방식에 따라 법제도화된 숙박/민박업의 사용자 및 이용자로 구성된 기존시장과 전혀 다른 방식으로 숙박공유활동이 급증하게 된 배경에는, 단순히 온라인중개업자가 정보통신기술의 발전을 활용하여 기존시장을 확대하였다는 원인 이외에 다양한 요인이 있음을 인식하는 것이 향후 법제도설계 및 정책대응에서 중요하다. 숙박공유를 애용하게 되는 고객들은 단순히 체류기간 동안의 숙박비용 절감효과 이외에도 상업용 숙박시설에서는 느낄 수 없는 집(home)에 머무는 것 같은 안락감을 선호한다는 점이다. 또한 게스트는 호스트와의 새로운 인간관계형성이나 한옥과 같은

특이한 전통주택에 대한 문화적 체험에 대해 보다 높은 가치를 부여하며 선호한다는 점이다. 이러한 유형의 숙박공유업은 단순한 단기숙박용역 제공과 차별화하여 산업으로 발전시켜 나아갈 가능성에 대비해야 할 것이다. 체험과 추가적인 부가가치가 제공되는 숙박공유에 대해서는 정부의 규제도 필요하고 부가가치세의 과세영역에도 포함되어야 할 것이다.

넷째, 도시나 국가별로 숙박공유활동의 급증에 따라 예상되는 효과나 부작용들은 각각 다를 것이므로, 하나의 모범답안(best practice)을 찾기보다는 공통적인 부분과 개별적인 부분을 구분해서 접근할 필요가 있다고 할 수 있다. 예를 들어, 보안 및 안전, 위생 등 규제분야는 어느 나라 어느 도시에서든지 최소한으로 투숙객에게 보장되어야 할 공통적 필수사항이므로, 플랫폼 사업자는 자체적으로 정한 요건(eligibility)을 갖춘 호스트들을 직접 선별하거나 아니면 행정당국에 신고등록을 마친 호스트들에 국한하여 게스트들에게 정보제공(Listing)하는 방법을 택할 수 있을 것이다. 공유경제활동에서 온라인거래의 신뢰성을 유지하며 소비자들을 보호하는 장치는 매우 중요한데, 이는 정도의 차이는 있지만 그 나라의 신분확인시스템(identity verification system)에 의존해야 하는 분야이며 P2P 거래의 후생증대를 위한 거래당사자 간 신뢰성 확보를 위해서도 중요하다. 여기에 추가하여 플랫폼에 올라와 있는 사용자 후기 등 평가시스템(review system)도 활용되고 있는데, 우리나라에서는 국세청이나 지자체가 사업자등록한 업체를 대상으로 신뢰할 수 있는 호스트로 일반개인이 식별할 수 있는 인증마크를 부여하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 반면 플랫폼사업자와 조세당국 간의 협력관계는 도시별 및 국가별로 그 가능성이 상이할 것으로 예상된다.

목 차

I. 서론	13
II. 숙박공유경제의 개념과 연구들	17
1. 공유경제의 개념과 특징	17
가. 온라인 서비스 중개를 통한 거래비용 감소	17
나. P2P 양편시장 네트워크효과	19
다. 저활용자원(under-utilized resources)의 비소유적 활용	21
라. 규제적용 및 과세측면의 비대칭성	22
2. 숙박공유시장의 사업모형	23
3. 숙박공유경제활동에 대한 선행연구	24
III. 각국의 숙박공유경제 현황과 정책적 대응	29
1. 국내외 숙박공유경제활동의 현황	29
2. 숙박공유 활성화에 따른 기존 산업 및 시장들과의 갈등관계	35
가. 호텔 등 기존 전통숙박시장과의 갈등 및 지방자치단체의 고민	35
나. 소비자보호 및 공정거래법제 적용의 사각지대 발생 가능성	37
3. 우리나라의 숙박공유경제 관련 법제와 문제점	40
가. 공유민박업의 법제화	40
나. 오피스텔을 이용한 숙박공유활동의 문제	42
4. 외국의 숙박공유경제 관련 이슈들과 정책적 대응	45
가. 미국 뉴욕 및 샌프란시스코	45
나. 네덜란드 암스테르담	48

IV. 숙박공유경제시대의 조세정책 : 도전과 과제	51
1. 숙박공유활동 관련 과세제도 일반	51
가. 용역수행 개인(Host)에 대한 개인소득세	51
나. 플랫폼기업에 대한 과세문제	55
다. 규모연동 규제방법론	56
2. 숙박공유활동에 대한 각국 중앙정부의 세무행정적 대응	57
가. 미국 국세청의 주택임대관련 지급조서 및 신고서들	57
나. 숙박공유 대비 각종 제안들	61
다. 영국의 약식 소규모 주택임대소득신고제(Rent-A-Room Scheme) ·	61
3. 관광세 및 숙박세 등 개별소비세	63
4. 숙박공유경제활동 관련 부가가치세	67
5. 우리나라의 주택임대용역에 대한 부가세 및 소득세 과세제도 미비점 ·	71
가. 주택임대용역공급에 대한 부가가치세	71
나. 주택임대소득에 대한 소득세 과세 현황	72
다. 소결론: 숙박공유활동에 대한 과세행정 및 세원관리	75
V. 요약 및 정책시사점	79
참고문헌	84
〈부록〉	90
1. 주택임대소득 과세제도 국제비교	90
2. 미국의 주택임대 및 숙박공유활동에 대한 세무행정	95
3. 에어호스트포럼(AirHostsForum) 게시물 내용	105
국문요약	107
Abstract	109

표 목차

〈표 II-1〉 산업분야별 P2P 플랫폼사업자들 사례	18
〈표 III-1〉 Airbnb와 HomeAway 비교	31
〈표 III-2〉 숙박시설임대 관련 국내 제도	42
〈표 III-3〉 미국 주요 도시의 주택수, Airbnb 리스팅수	47
〈표 III-4〉 숙박공유 규제 관련 샌프란시스코 조례 개정 내역	48
〈표 III-5〉 국가 및 도시별 규제 내용과 Airbnb의 협조 현황	49
〈표 III-6〉 암스테르담시와 Airbnb의 MOU 내용(2014년)	50
〈표 III-7〉 암스테르담시와 Airbnb의 MOU 내용(2016년)	50
〈표 IV-1〉 우리나라 통계청의 근로형태별 근로자 구분	54
〈표 IV-2〉 국가 및 도시별 관광세·숙박세 부과 현황	64
〈표 IV-3〉 OECD 국가들의 부동산에 대한 VAT과세 현황	69
〈표 IV-4〉 우리나라의 부동산 및 부동산임대에 대한 VAT 과세 여부	72
〈부표 1〉 주택임대소득 개인소득세 과세 국제비교	93
〈부표 2〉 미국 연방개인소득세 신고서(Form 1040) 구성	94
〈부표 3〉 미국의 추정세액 산출서(Form 1040-ES) 구성	95
〈부표 4〉 미국의 추가 손익신고 양식(Schedule E) 요약	96
〈부표 5〉 영국의 소득세신고서(Tax Return)	102
〈부표 6〉 영국의 약식 사업소득자진신고서(Short Version) 구성내용	103
〈부표 7〉 포럼 게시물 주제 구분	104
〈부표 8〉 규제 및 조세 관련 등 주제별 카테고리 게시물 통계	105

그림 목차

[그림 II-1] 숙박공유서비스 시장	23
[그림 III-1] 검색엔진을 통한 에어비앤비(Airbnb)에 대한 상대적 관심도 (2012년 1월~2017년 10월)	30
[그림 III-2] Airbnb에 호스팅되어 있는 주택 분포	32
[그림 III-3] 서울, 부산의 Airbnb 리스팅수, 주택수 대비 리스팅수 비율	34
[그림 III-4] 미국 주요 대도시의 Airbnb 리스팅수, 주택수 대비 리스팅수 비율 ·	34
[그림 III-5] 유럽 주요 도시들의 Airbnb 리스팅수, 주택수 대비 리스팅수 비율 ·	35
[그림 IV-1] 호스트의 개인소득세 신고 부속서류 판별 과정	58
[부도 1] VHR 적용 가능 여부 판별 과정	97
[부도 2] 임대활동의 적극성 여부 판별 과정	97
[부도 3] 임대관련 비용 처리 방법 판별 과정	98
[부도 4] 신용카드결제 및 전자통신거래 지급조서(Form 1099-K) 양식	99
[부도 5] 미연방국세청(IRS) 보고용 기타소득 지급조서(1099-MISC)	99
[부도 6] 미국 주정부 과세당국 통보용 기타소득 지급조서(1099-MISC)	100
[부도 7] 수취인 보관용 기타소득 지급조서(1099-MISC)	100
[부도 8] 지급인 보관용 기타소득 지급조서(1099-MISC)	101

I. 서론

2012년 이후 Financial Times, New York Times, Forbes 등과 같은 해외 주요 언론매체들은 에어비앤비(Airbnb), 우버(Uber), 리프트(Lyft), 위워크(WeWork) 등의 사례를 통해 현실세계에서의 공유경제(sharing, gig, collaborative economy 등)활동 증가에 주목하기 시작하였다. 이들 기업들의 공통된 특징은 다수의 서비스용역 판매자와 다수의 소비자를 연결해 주는 온라인(online)상의 플랫폼(platform)기업들의 독특한 사업모델이 존재한다는 것이다. 이들 기업이 기존의 전통적인 숙박업, 운송업, 사무용공간 임대업과는 전혀 다른 방식의 사업모형을 개발하여 2010년 이후 다수 출현하게 된 변화의 흐름과 그 배경에도 관심이 집중된다. 이들 기업들은 창업(startup) 단계에서부터 기업공개상장(initial public offering) 시 막대한 시가총액(market cap)을 가질 것으로 예상되었고 전 세계를 대상으로 영업하는 다국적기업으로 성장하면서 본격적인 공유경제시대가 도래하였다.

‘서비스가 왜 이런 방식의 경제활동으로 수행되나?’, ‘어떻게 이런 경제행위를 정의할 수 있나?’, ‘기업가치는 얼마나 되나?’, ‘경제에 미치는 파급효과는 무엇인가?’, ‘기존에 존재하던 유사산업들과의 갈등관계는 무엇이고 이를 해소하고 규제해야 할 필요성은 무엇인가?’, ‘이러한 활동의 지역적 특성 및 소득재분배효과는 어떻게 되나?’ 등과 같은 이슈들에 대해 연구의 관심이 고조되었다.

한편 공유경제활동이 심화될수록 기존업체와의 갈등에 따른 법적 분쟁이 발생하기도 하고(예, ECJ 내 Madrid Tax Association vs. Uber), 한국 내 오피스텔 민박 불법화에 따른 에어비앤비(Airbnb) 공지처럼 규제법을 위반한 불법활동이 발생하게 되어 사회적 물의를 야기하기도 한다.

이러한 와중에 몇몇 국가들은 공유경제활동의 성장잠재력에 주목하여 주

요 대도시를 중심으로 글로벌센터로 육성하기 위한 정책적 지원에 관심을 갖기 시작하고¹⁾, 또 미국 국세청(IRS), 호주 국세청(Australian Tax Office), 영국의 조세당국(HMRC, Treasury) 등은 최근 수년간 납세자순응비용을 낮추기 위한 납세자안내를 통해 공유경제하에서의 일부 경제활동들에 대한 신고납부 안내업무를 시작하고 있다. 또한 과거부터 소규모자영업에 대한 세원관리 문제로 고민하던 각국의 조세당국은 P2P 활성화가 추가적인 도전을 제기함과 동시에 플랫폼업체를 활용한 새로운 과세방법론 해법을 제시할 수 있을 것으로 기대하고 있다.²⁾

공유경제란 무엇인가? 유럽연합집행위원회는 공유경제(collaborative economy)를 서비스제공자, 소비자, 그리고 이들을 연결하는 플랫폼사업자라는 3주체들로 구성된 경제활동으로서, 소유권의 변동을 수반하지 않는 서비스소비거래를 플랫폼사업자가 온라인으로 매개하는 활동모델이라고 정의하고 있다.³⁾ 새로운 시장을 창출할 뿐만 아니라 시장 내에서 사업하는 방식을 변화시키며, 소비자들에게는 새로운 경험을 체험할 수 있는 기회를 제공하고 있다고도 한다. 정보통신기술(IT) 발전에 따라 기존 유사시장의 영역을 확장하거나 새로운 시장을 만들어 낸다는 측면에서 긍정적 측면이 있어서 높은 관심의 대상이 되나, 어떠한 방향으로의 발전이 바람직한 것인가?에 대해서는 정책당국의 고민이 필요한 상황이다. 예를 들어, 숙박공유시장의 전개는 과거보다 도시공간 활용도를 높여 호스트에게는 소득창출, 지자체에는 숙박세 등 세수 증가, 지역경제에는 관광객 지출 증가 등 여러 편익들을 창출한다고 조사되고 있으나, 기존 숙박업계나 지역주택시장과의 갈등 및 소비자보호 사각지대 발생 등 우려요인도 존재하는 실정이다.

본 연구는 공유경제활동, 특히 숙박공유거래가 급격히 증가할 것으로 예상되지만 우리나라의 주택임대과세는 완비되지 못한 현 시점의 세제 및 세정환경하에서, 규제와 과세 측면에서 정부의 역할을 어떻게 설계할 것인가를 검

1) Woskko(2014)

2) IMF(2017)

3) European Commission(2016)

토하는 것을 목적으로 한다. 수많은 공유경제 관련 여러 정책이슈들 중 숙박 공유경제 활성화에 따라 거래참여자들이 직면하게 되는 과제(challenges)와 조세문제(tax issues)를 살펴보고, 우리나라 조세당국의 준비과제 및 정책적 대응정도를 외국과 대비하여 점검한 후 세계개편 및 세무행정적 준비사항을 제시하는 것을 목적으로 한다.

제Ⅱ장에서는 숙박공유경제의 개념을 정의하기 위해 공유경제활동의 가장 핵심적인 구성요소들, 활동참여자들 간의 거래관계, 시장에서 발생하는 네트워크효과에 대해 살펴본다. 그리고 숙박공유경제활동에 대한 기존 선행연구들을 문헌조사한다.

제Ⅲ장의 각국의 숙박공유 현황과 정책적 대응에서는 에어비앤비를 중심으로 각국 주요 대도시에서 이루어지고 있는 시장활동과 정부의 규제, 대도시별 시장과 정부의 갈등관계 또는 협업관계를 소개한다.

제Ⅳ장에서는 본 연구의 핵심주제인 조세정책적 이슈들을 다루는데, 숙박공유경제활동에 참여하는 플랫폼기업, 호스트, 그리고 게스트라는 경제주체들에 관련되는 각종 조세를 세제와 세정일반, 개별소비세, 부가가치세, 주택임대소득세의 순서로 살펴본다.

마지막으로 제Ⅴ장 결론에서는 앞 장들의 내용을 요약하고 정책시사점을 제시한다.

숙박공유경제활동이 본격적으로 시장 내에서 활발하게 이루어진 것은 국내외적으로 최근 3~4년에 불과하다. 즉 현재 진행형이라는 의미이고, 숙박공유경제활동에 대한 조세정책도 국가별로 다소의 시차는 있지만 그 도전적 과제에 대해 각국 정부가 대응하고 있는 과정이라고 볼 수 있다. 본 연구는 숙박공유경제활동이 얼마나 시장에서 크게 성장할 것인지, 그리고 과세베이스화될지에 대한 경제학적 예측분석은 포함하고 있지 않다. 또한 저활용되는 주택자산이나 거주용부동산을 개인 차원에서 활용함으로써 수익을 창출하는 활동에 대해 어느 정도의 범위에서 소득과세하는 것이 타당한지에 대한 정책적 판단도 유보하고자 한다. 이 판단은 추후 숙박공유경제활동이 기존 숙박업시장을 어느 정도나 구축(crowd-out)할지, 주택소유자들이 과거

주택임대시장에 내놓았던 임대주택을 숙박공유활동으로 전환할지 등에 대한 예측에 기초하여 이루어져야 하나, 우리나라 현 시점에서는 임대주택의 현황에 대해서도 제대로 파악되지 못하여 과세가 미비한 것이 현실이기 때문이다.

II. 숙박공유경제의 개념과 연구들

1. 공유경제의 개념과 특징

‘공유경제(sharing economy, Gig economy⁴⁾)’ 또는 ‘개인간(P2P)거래경제(digital peer-to-peer)’라고 불리는 경제활동은 최근 10년 사이 전 세계적으로 확산되어 급격히 증가하고 있다. 이들 활동에서 공통적으로 관찰되는 특징적 현상(stylized facts)들을 살펴봄으로써 그 개념을 정의해 보고자 한다.

가. 온라인 서비스 중개를 통한 거래비용 감소

정보통신(IT)기술의 발전을 활용하여 온라인으로 서비스를 중개(online service mediation through digital platform)하는 다국적 기업이 여러 산업분야에서 출현했다는 특징이 있다. <표 II-1>은 경제 내 각 산업분야별로 나타나는 대표적 P2P 플랫폼사업자들의 사례를 정리한 것이다.

4) ‘기그(Gig)’라는 용어는 영어 속어로서 ‘소형보트’ 또는 ‘마차’라는 의미에서 출발하여 요즘에는 ‘조그마한 비상시적 할 일’이라는 의미로 사용되므로 ‘비정규직 파트타임 일자리’라는 의미로 해석하면 무난하다. 경제 내에서 그러한 일자리 활동들이 급증하게 된 것을 Gig economy로 표현한다.

〈표 II-1〉 산업분야별 P2P 플랫폼사업자들 사례

산업/부문 구분 ¹⁾	P2P 플랫폼 ²⁾
- 택배 배달 서비스	- Deliveroo, Instacart, Postmates.
- 전자화폐 등 금융중개	- Bitcoin, Ethereum, Ripple.
- 금융대출 및 자금조달분야 서비스	- Funding Circle, Lending Club, KickStarter, Prosper, SoFi.
- 소매업(온라인 판매, 유통, 경매분야)	- Amazon, Craigslist, eBay, Etsy.
- 소프트웨어 판매 및 지식공유부문	- Apple iTunes, Coursera, Dropbox, Wikipedia.
- 전문용역(Professional services)	- Fiverr, Freelancer, Taskrabbit, Thumbtack, Upwork.
- 여행숙박(Traveler accommodation)	- Airbnb, Flipkey, HomeAway.
- 여객운송업(Transit Passenger Transportation)	- Uber, Lyft, BlaBlaCar, Careem, Didi Chuxing, Ola.

주: 1) 산업분류기준표 상의 산업들이 일부 중첩될 수 있음.
 2) 보고서 작성시점 현재 기준으로 정리
 자료: IMF WP(2017), Table 1(p.6) 번역 인용.

플랫폼사업자들이 온라인을 통해 수요자와 공급자 간의 매개 역할을 수행함으로써 얻게 되는 가장 큰 장점은 '거래비용(transaction cost)'을 낮출 수 있다는 것이다. 숙박공유시장이 활성화되기 이전에도 별장과 같은 고급 개인소유주택의 저활용된 부분이나 기간을 투숙 목적으로 임대차하여 사용하는 시장은 존재하였다. 그러나 개인으로서의 판매자나 사용자들은 매번 조사, 홍보, 거래조건 흥정 등을 위해 많은 시간과 비용을 부담하면서 거래를 성사시켜야 했으므로 거래비용이 높았다. 공급자 개인은 마케팅예산이나 홍보전문성도 부족했고 개인 차원에서 보험가입, 대금결제수단, 표준이용약관을 제시할 수 있을 만큼 사업조직화되어 있지도 못했다. 또, 개인소비자들 입장에서도 매우 이질적인 숙박서비스를 제공하는 공급자개인들을 신뢰하고 거래하기도 어려웠다. 이러한 상황에서 1~2년 정도 기간의 장기주택임대차도 아닌 단기투숙을 위해 수요자로서의 개인(peer)과 공급자로서의 개인(peer)을 연결시키는 데에는, 당사자 간에 신속하고 비대면적이면서 동시에 제3자적 중개인을 통한 거래를 가능하게 한 정보통신기술(IT)의 발전이 큰 역할을 하였다. 플랫폼업체들도 인터넷쇼핑몰을 통한 상품거래의 중개에서

와 마찬가지로, 공급과정에 참여하면서도 매장을 운영하거나 재고관리 등
입점판매자가 치러야 비용부담에서도 벗어나게 된다.

나. P2P 양면시장 네트워크효과

플랫폼사업자는 단순히 개인수요자와 개인공급자 간의 판매관련 정보전
달을 통해 단순중개인(broker) 역할을 하는 것에 그치지 않고 거래과정의
거의 모든 단계들에 관여한다. 숙박공유의 경우 게스트 및 호스트등록
(sign-up, registration), 예약 및 자금결제, 이용자후기(review) 시스템관리,
소비자불만처리 같은 분쟁해결(dispute resolution) 등의 기능들까지도 수행
하면서 수요자와 공급자 양쪽 시장을 모두 확대할 수 있는 성장잠재력을 갖
추었다는 특징이 있다. 전술하였듯이 공유경제 활성화 이전의 개인공급자의
한계를 온라인을 통해 중개하는 플랫폼업체가 기업 차원에서 조직화와 브랜
드상품화를 통해 극복하고, 더 많은 개별소비자에게 더 가깝게 접근할 수
있는 시장(marketplace)을 개설하였던 것이다. 예를 들어, 숙박공유의 경우
숙박시설을 사진이나 고화질 동영상으로 예약 전에 확인할 수 있고 게시된
이용자 후기(review) 같은 평판시스템(reputation system)을 통해 소비자만족
도를 게스트가 가늠하여 선택할 수 있도록 이질적 리스팅에 대한 품질관리
를 체계화하였다. 또 분쟁이나 민원 발생 시 이를 해결하는 기능까지 플랫
폼기업이 수행함으로써 소비자로서의 개인과 공급자로서의 개인 양쪽에 신
뢰감을 주는 거래가 가능하도록 P2P(peer-to-peer) 시장을 확대시켰다.

이렇듯 숙박공유활동에 참여하는 소비자와 공급자 개인들이 점차 늘어남
에 따라 정보의 외부경제성(externalities)과 네트워크(network)효과가 발생하
게 되어 산업조직론에서 주된 주제로 다루는 ‘양면시장(two-sided market)’이
론의 대표적 사례가 되었다. 이는 한쪽 편 시장에서의 의사결정이 다른 쪽편
시장의 결과에 영향을 미치고, 양쪽 편 상호작용의 결과 강력한 보완성
(complementarities)이 발휘되어 각자의 편에서 참여자들이 증가함에 따라
양쪽의 거래가치들이 증가하는 현상을 가리킨다.

보통 ‘양면시장(Two-sided Market)’ 또는 ‘양면네트워크’란, 뚜렷이 구별되

는 둘 이상의 사용자그룹 간에 네트워크 편익을 누리도록 설계된 중개시장을 말한다. 신용카드 소지자와 상인, 컴퓨터운영체제의 최종사용자와 개발자, (비디오)게임기 사용자와 개발자, 직원채용 사이트에서의 구직자와 채용자, 검색엔진에서의 광고자와 사용자 등이 그 예이다. 양편에 각각 속하여 뚜렷이 구분되는 그룹 내의 개인이 누리는 편익은 수요 측면에서 규모의 경제효과가 발생한다. 양편시장이론은 네트워크효과의 개념을 정교화한 것으로서, 같은 편(same-side) 네트워크효과와 상호교차(cross-side) 네트워크효과가 모두 존재한다. PDF파일을 주고받는 최종사용자가 속한 같은 그룹 내에서는 이들 간의 공유활동이 많을수록 양(+)의 한쪽편 네트워크효과가 발생한다. 한쪽 편 그룹의 사용자들을 늘리기 위해 PDF파일 읽기 프로그램은 공짜로 제공하여 사용자 수를 급증시키면서 PDF파일 작성 프로그램은 유료로 판매하는 것은 이러한 양(+)의 상호교차효과를 활용한 가격설정전략이다. 마찬가지로 플레이스테이션3과 같은 게임기에서 사용자 간의 상호접촉이 높을수록 거래량은 늘어나는 양(+)의 효과가 있다. 반대로 음(-)의 한쪽편 네트워크효과는 온라인경매 사이트에서 공급자 간 경쟁이나 데이트매칭 사이트(Match.com) 등에서 발견된다.

숙박공유활동을 양편시장 또는 양편플랫폼모형에 적용할 경우, 플랫폼기업이 양쪽의 뚜렷이 구분되는 고객군을 대상으로 사업을 한다고 가정하는 것이다. 그러나 설문조사를 해보면 현실세계에서는 숙박공유 호스트를 하면서 게스트를 해본 경험이 있다는 응답이 많으므로⁵⁾ 사용자들을 상호배타적으로(mutually exclusively) 호스트와 게스트로 구분할 수는 없다. 다만 호스트로서 플랫폼에 등록하기 위해 필요한 자격요건들과 게스트로서 회원에 가입하기 위해 필요한 요건들과 각각의 절차가 전혀 다르고 추구하는 목적함수도 다르므로 서로 구분되는 다른 그룹에 속한다고 관념적으로 상정할 수는 있다. 이 경우 소비자로서의 게스트들은 보다 많은 호스트들을 리스팅하

5) 김민정 등(2016)이 실시한 숙박공유 용어를 알고 있는 1,113명을 대상으로 한 공유경제 설문조사에 따르면, 숙박공유거래에서 공급자로 참여한 경험이 있는 113명 응답자 중의 82%인 93명은 수요자로서의 경험이 있는 반면, 수요자로만 참여한 응답자의 96%가 숙박업체를 운영한 경험이 없다고 답하고 있음.

는 플랫폼을 선호하며, 호스트들도 보다 많은 게스트들이 등록된 플랫폼을 선호할 것으로 예상할 수 있다.

다. 저활용자원(under-utilized resources)의 비소유적 활용

공유경제(sharing economy)와 개인간거래(P2P)라는 용어는 혼용되고 있는데, 이들 용어를 구분하는 공유경제활동의 중요한 특징은 거래대상이 되는 영역이 소비와 생산에 있어서 공동성(collaborative service consumption, commons-based peer production)을 가진다는 점이다. 온라인을 통한 자원 및 자산, 시간, 기술을 공유한다는 특징이 있다고도 표현된다. 또한 어떤 특정 영역의 공급과정에 있어서는 소비자의 관점에서는 플랫폼기업과 개인호스트가 공동으로 서비스제공자(provider)인 것으로 보일 수 있으므로 서비스수행자(performer) 간 구분이 모호할 수 있다.

그러나 공급과정에서 이러한 서비스흐름을 창출하는 데 공여되어 활용되는 자산을 소유할 필요는 없다는 점에 주목할 필요가 있다. 예를 들어, P2P 경제활동 중 운송이나 숙박서비스를 수행하는 우버드라이버나 에어비앤비 호스트는 저활용되는 자신 또는 타인 소유의 유휴자산을 활용하게 되므로, 소유 여부는 공유경제활동의 핵심적 요소는 아니다. 즉, 해당 활동에 공여할 자산이나 자본을 합법적으로 이용할 수 있는 임대차계약서가 존재하면 계약조건에 전전세(sub-lease) 금지가 명시되어 있지 않는 한 단기간 임차이용을 할 수 있기 때문이다. 실제로 본 연구의 대상이 되는 숙박공유의 경우 플랫폼에 리스팅된 주택들의 호스트들 중 임차인인 경우들도 상당히 많다. 따라서 엄밀하게 말하면 ‘공유’라는 용어는 공동소유라는 의미보다는 ‘공동활용’이라는 의미로 이해하는 것이 적절하다는 판단이다. 결국 소유권까지 가진 좁은 의미에서의 공유경제라는 용어는 P2P경제의 일부분을 설명하는 것이지 전체로서 동의어라고 할 수 없다는 점을 인식하여야 한다.

소유문제와 관련하여 이미 저활용되는 고가의 부동산, 예를 들어 별장용 고급주택에 대한 공동소유 수요를 충족하기 위한 산업과 시장은 과거부터

존재하여 왔다. 예를 들어, 우리나라에서는 ‘콘도(condominium)’라고 하여 관광 및 휴식을 목적으로 레저시설물을 공동소유 및 공동사용하는 시장이 존재하였고, 외국에서도 전 세계 주요 골프나 스키 등 휴식지 내에 소재하는 숙박 및 체육 시설물을 시간적 분할(time-slicing)하여 공동소유하는 재산권이 만들어져 연회비 부과, 예약, 시설물관리 등을 위해 관리회사가 운영하여 왔다. 이들 시설물들은 가입회원에게만 배타적 사용권을 부여하는 형식을 취하고는 있지만, 대개의 경우 비회원 일반에게도 비정수기 여유시간대에는 유료로 사용을 허가하여 수익을 맞추고 있다. 그렇다면 이러한 기존의 콘도나 골프 등 체육시설물 회원권들과의 차이는 무엇인가? 후술하는 에어비엔비나 홈어웨이를 이용한 숙박공유활동은 회원권과 같은 지분 재산권을 구입할 필요가 없이 소유자와 이용자를 분리시킴으로써 이용을 위해 공동소유의 필요성을 없앴다는 것이다.

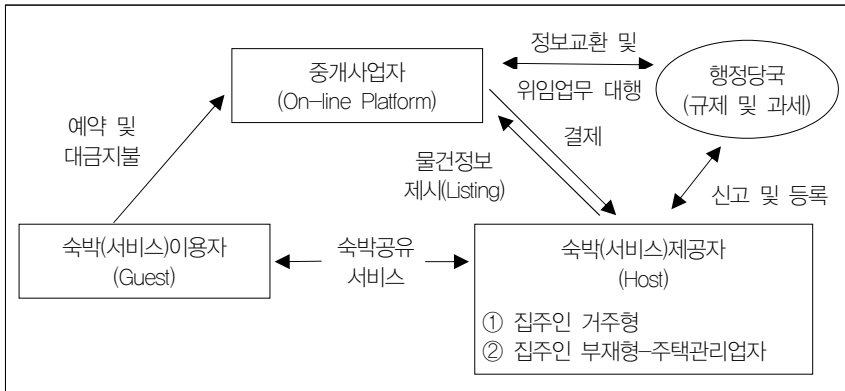
라. 규제적용 및 과세측면의 비대칭성

통상 용역의 공급에 관련된 정부의 규제 및 과세제도는 경제행위자들의 법적 주체(legal entity) 또는 납세자신분(taxpayer status)에 따라 차별적으로 적용되는 것이 보편적이다. 사업자(business)인지 개인(person)인지, 즉, 법인사업자인지 (근로자를 고용하는) 개인사업자인지, 아니면 독립적 자영업자(self-employed contractor)인지, 근로자(employee)인지에 대한 판단이 공유경제활동에 대한 규제의 실효성을 높이고 납세순응도 높은 세제 설계를 위해 매우 중요하다. 기존의 정부규제제도나 조세제도 및 세무행정은 경제활동 수행주체의 조직(organization)에 기반하여 설계하는데, 이는 정부와 시장경제활동 참여자 간 정보 비대칭성의 문제를 최소화하기 위해서이다.

2. 숙박공유시장의 사업모형

숙박공유경제 거래에 참여하는 당사자(parties involved) 간의 관계라는 측면에서 개별적 활동들을 흐름으로 도식화하면 [그림 II-1]과 같다.

[그림 II-1] 숙박공유서비스 시장



주: 안희자, 「주요국의 숙박공유 정책 동향과 시사점」을 바탕으로 재구성함.

숙박공유경제활동이 부각되기 전에도 이미 유사한 기능을 수행하던 정보제공업체는 존재하고 있었다. 예를 들어 기존의 온라인 호텔체인사이트, 호텔가격비교사이트, 인터넷쇼핑몰 내에서의 숙박사이트(예, 인터파크 내 체크인나우), Vacation Home Rental 등이 있다. 여러 호텔브랜드를 가진 글로벌 호텔체인사이트인 IHG(InterContinental Holiday Inn Group), Hilton, Marriott, Accor 등에서는 개인소비자를 대상으로 숙박예정지역 내 소재하는 호텔객실 및 부대시설 관련 각종 정보를 제공하며 예약 및 결제 등 온라인 업무를 소비자에게 제공하고 있다. 또한 호텔닷컴, 트리바고 등 가격비교사이트도 온라인상으로 숙박예정지역 내 이용가능한 숙박시설과 관련하여 숙박료를 비교하는 등 각종 유용한 정보를 제공하는 사업체이다. Tripping사(www.tripping.com)는 HomeAway, VRBO, Flipkey 같은 사이트에 리스팅된 250만 여 별장용 여가임대주택(vacation home rental)을 상대로 검색과 가격비교를 하는 기능을 갖고 있다. 유럽지역 내에도 고성(castle)이나 빌라

등 농촌지역 민박 등 비전업적 숙박이 오랫동안 존재하였다. 예를 들어, 와인 산지인 이탈리아 Tuscany지방의 farm house accommodation listing 업체인 agriturismo.it처럼 농촌지역 내 민박 온라인소개업은 오랜 기간 동안 존재하였다. 최근의 숙박공유활동은 주요 대도시지역 내 여유주거공간으로의 확산이라는 측면에서 다소 차이가 있다.

결국 에어비앤비와 같은 플랫폼업자는, 전자상거래 초기단계의 인터넷쇼핑몰처럼 상품의 공급자와 소비자 간 매매거래를 중개할 뿐이며 매장과 재고관리를 할 필요가 없으므로 유통업으로 분류하기에는 단기숙박이라는 '서비스(용역)'를 대상으로 대규모 거래를 중개한다는 점에서 큰 차별성을 발견할 수 있다.

3. 숙박공유경제활동에 대한 선행연구

공유경제활동에 대해서는 정부의 규제가 약하고 과세가 미비하다는 점 때문에 기존의 동종 유사산업에 비해 부당한 혜택을 부여하고 있다는 주장에서부터, 유저자원의 활용을 통해 개인의 일자리 및 소득창출에 기여한다는 긍정적 시각까지 다양한 견해가 상존하고 있다. 숙박공유활동을 포함한 P2P 거래에 대한 실증 및 이론연구들은 대개 아래의 3개 분야에서 최근 몇 년간 집중적으로 이루어지고 있다.

첫째, '숙박공유 플랫폼기업의 출현으로 기존시장 내 공급과 일부 중첩되어 대체재적 효과를 발휘하는 지역적 숙박업시장의 수입에 어떠한 효과를 미쳤는가?'에 대한 관심이다. Zervas et al.(2016)와 Neeser et al.(2015)는 각각 미국 텍사스 오스틴 지역과 북구국가(노르웨이, 핀란드, 스웨덴)를 대상으로, 리스팅 증가가 지역 내 호텔객실 수입과 가격에 어떠한 영향을 미치는지 이 중차분법(Difference-in-Differences) 회귀분석모형을 통해 실증분석하였다. 전자의 연구에서는 에어비앤비 리스팅의 10% 증가가 호텔 수입을 0.35% 감소시키며 5년간 호텔객실 수입이 8~10% 줄어드는 것으로 나타난 반면, 후자의 연구에서는 어떤 유의미한 영향도 주지 못하는 것으로 나타났다.

Zervas et al.(2016)은 새로운 숙박시설을 추가하는 데 발생하는 에어비앤비의 한계비용은 제로에 가까운 반면, 호텔은 막대한 건설비용이 소요되다는 점, 그리고 다양한 종류의 숙박시설을 제공할 수 있는 에어비앤비에 비해 상대적으로 획일화된 숙박공간을 제공하는 기존 호텔산업의 한계 등 때문에 이러한 효과가 발생하는 것으로 분석하고 있다. 그리고 정책당국 입장에서는 과세 및 규제가 미비한 영역에서 운영되고 있는 에어비앤비의 성장으로 세입이 감소할 수 있기 때문에 이에 대응할 필요성이 대두되고 있다고 지적하고 있다.

이화령·김민정(2016)의 연구도 이들 연구와 비슷한 방법론을 사용하여 분석한 결과 리스팅 증가가 호텔 수입을 감소시키는 것으로 나타났으며, 에어비앤비 리스팅이 많은 4개 지역인 서울·부산·제주·강원만을 대상으로 하면 그 효과가 배가되어 10% 리스팅 수 증가는 0.33%의 호텔 수입 감소로 이어진다는 결과를 제시하고 있다. 반면 choi et al.(2015)는 2010년 5월부터 2013년 12월까지 서울·부산·제주 지역에서의 에어비앤비 리스트 수와 호텔 수입 사이의 관계를 연구하였는데, 결과적으로 양자 간의 유의한 관계가 없는 것으로 나타났다.

두 번째 부류의 연구는 'P2P활동에 참여하는, 특히 공유경제활동에서 개인판매자(seller)로 기능하는 사람들의 특성은 무엇인가', '그들의 활동정도를 결정하는 요인은 무엇인가?'와 같은 P2P활동 공급결정부분을 연구의 대상으로 한다. 소득흐름의 변동성이 높은 18~24세 연령대 저소득층 미서부지역 거주 개인들이 그들의 소득흐름을 평탄화(smooth)하기 위해 주로 P2P 개인 판매자(seller)로 활동한다는 결과를 Farrell and Greig(2016)는 제시하고 있다. 추가적으로 노동집약적인 P2P활동은 비플랫폼소득 감소를 보전하는 데 도움이 되므로 저소득계층에서 주로 활용하고, 자본집약적인 P2P활동은 비플랫폼소득에 추가하여 소득을 증대시키므로 평균급여 이상 소득계층에서 주로 발견된다는 결과를 제시한다.

세 번째 부류의 연구들은 산업조직론의 양편시장 네트워크효과를 적용한 이론모형 및 응용논문들이다. 숙박공유시장은 호스트와 게스트 간 거래가

플랫폼(Airbnb)사업자를 통해 이루어지는 양편시장(Two-Side Market) 분석틀을 이용할 수 있다고 본다. 양편시장이란, 외부효과로 인해 한 쪽(one side)에서의 결과가 다른 쪽(the other side)에도 영향을 주는 시장으로, 비디오게임시장에서의 게임 개발자와 게이머, 그리고 신용카드시장에서의 신용카드 회원고객(신용카드 소지자)과 가맹점이 양쪽에 해당한다. 양편시장에서의 이익극대화와 가격결정을 분석한 대표적인 연구로는 양편시장에 참여하고 있는 플랫폼의 거래량과 수익이 각각의 한쪽 시장에서의 가격뿐 아니라 양쪽 시장의 구조(decomposition)에 의해서도 영향을 받고 있음을 분석한 Rochet and Tirole(2003)이 있다. 신용카드결제시장은 신용카드 고객(신용카드 소지자)과 가맹점으로 구성되는 대표적 양편시장이라고 볼 수 있는데, 플랫폼 역할을 수행하는 신용카드 회사는 신용카드 고객을 미끼(loss leader)로 가맹점 수수료를 통해 수익을 창출한다. 이 과정에서 신용카드 회사는 카드 연회비를 낮추고, 다양한 혜택을 제공하면서 회원고객의 신용카드 사용을 유도하는 한편, 가맹점들은 신용카드 고객을 유치하기 위해 보다 많은 고객을 보유하고 있는 신용카드 회사에 높은 가맹점 수수료를 지불할 유인이 발생한다. 그 결과 신용카드 사용량과 신용카드 회사의 수익은 신용카드 고객의 행태와 가맹점의 행태 모두에 공히 영향을 받으면서 결정된다.

그 외에도 Rysman(2009)은 높은 수요의 가격탄력성에 따른 시장가격하락 현상이 전통적 시장에 비해 양편시장에서 더 확대될 수 있음을 분석하였는데, 상호보완적인 양편시장의 특성상 한 시장에서의 가격 하락이 해당 시장에서 수요를 증가시킬 뿐만 아니라 다른 시장에서의 참여자 확대를 유발하게 된다는 것이다. 이러한 현상은 결국 최저가격이 하락한 시장에서의 소비자가치(value)를 높이게 되고, 추가적인 가격 하락으로 이어져 전통적 시장에 비해 큰 폭의 가격 하락이 발생한다. Bolt and Tieman(2008)은 플랫폼이 두 시장 중 상대적으로 더 탄력적인 시장에서 가격을 낮춰 수요를 창출하면, 다른 쪽 시장의 규모도 동시에 확대되는 가운데 상대적으로 비탄력적인 시장에서 높은 가격을 취해 이익을 극대화할 수 있다고 분석한다.

Horton and Zeckhauser(2016)는 에어비앤비 같은 개인간(P2P) 임대시장

이 오픈마켓으로서 생성되어 주택소유와 소비의사결정에 미치게 되는 다양한 상황들에 대해서 분석하였다. 통상 어떤 자산을 소유할지 임차할지를 결정하는 데에는 ‘예상하는 사용 정도’가 중요한 요인인데, P2P 임대시장이 출현하여 감가상각이나 거래비용 같은 시장화비용(bringing-to-market costs)이 있는 경우와 없는 경우의 단기균형에서 거래량, 임대료, 그리고 소비자잉여가 어떻게 결정되는지, 그리고 소유 및 소비의사결정을 변경할 수 있는 장기에서는 소유행태가 어떻게 변화하는지 이론분석을 하였다. 많은 숙박공유경제 분석자들이 일정한 소비량이 전제되어야 소유가 이루어지는 소비의 덩어리성(lump of consumption) 상황에서는 저활용되는 자산을 공동화(pooling)하는 P2P 임대시장의 출현으로 소유하고자 하는 수요가 줄어들 것으로 예측한 반면, Horton and Zeckhauser(2016)는 반드시 그렇지 않은 경우들이 있음을 제시하였다. 직관적인 사례로서 P2P 단기임대시장에서의 임대료가 자산구입가격 대비 상당히 높은 수준이라면 자산소유자는 자신이 전혀 사용하지 않고도 임대만을 목적으로 자산을 구입할 수 있다는 것이다. 전통적인 주택의 소유와 점유(tenure) 의사결정에 에어비앤비 같은 숙박공유 P2P 임대시장의 출현이 영향을 미칠 수 있는 가능성을 최초로 제시한 논문이다.

Varian(2000)도 도서, 신문, 컴퓨터소프트웨어, 음악 및 동영상 같은 정보재(information goods)를 대상으로 복사, 공동사용, 재판매, 그리고 임대 등 ‘공유의 가능성’이 존재할 때에 생산자는 소량을 높은 가격에 팔게 되어 이윤이 증가 또는 감소하는 것이 일반적 현상이라고 주장하였다. 그는 이윤이 증가할 수 있는 경우로, ①생산의 한계비용보다 공유의 거래비용이 낮을 때, ②내용물의 사용빈도가 낮으면서 공유의 거래비용이 낮을 때, 그리고 ③공유시장 내에서 고가 및 저가 사용자들 간 시장구분이 이루어지는 장치가 존재할 때의 3가지 경우를 들었다.

그러나 이상의 연구들은 숙박공유시장의 활성화가 기존 호텔 등 숙박업체, 또는 지역임대주택시장에 미치는 효과, 그리고 그 성장가능성에 대해 초점을 둔 연구들이었다. 다만 P2P 시장의 조세문제와 관련된 연구로는 최근에 이루어진 문헌조사연구로 IMF의 Aslam and Shah(2017)가 있을 뿐이다.

그러나 동 연구도 숙박공유에 국한하지 않고 포괄적인 P2P 경제활동이 기존의 조세체계 및 세무행정에 야기하는 일반적인 조세정책적 이슈들을 정리하고 있다. 노동집약적 P2P 활동은 누진적 소득세 체계하에서 영세하기 때문에 세수효과가 적을 것이며, 행정비용을 낮추기 위해 적절한 면세점 규모를 설정한 후 거래정보 확보 등 P2P 플랫폼업체를 활용하면 조세의 효율성과 형평성을 제고할 수 있음을 지적하였다. 따라서 본 연구는 숙박공유활동의 활성화에 대비한 조세정책적 이슈를 다룬 첫 연구라는 차별성이 있다.

Ⅲ. 각국의 숙박공유경제 현황과 정책적 대응

1. 국내외 숙박공유경제활동의 현황

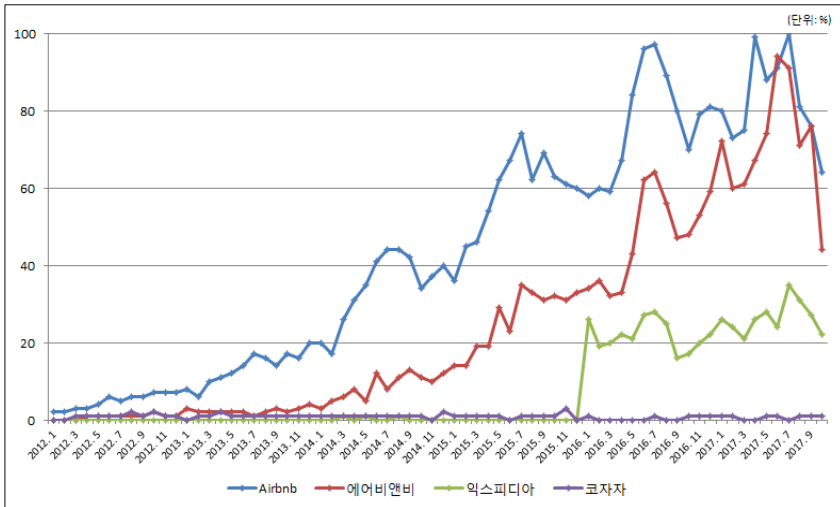
우리나라의 숙박공유활동의 장을 연 기업으로는 에어비앤비와 코자자가 있으며 2013년부터 활동하기 시작했다. 에어비앤비(www.airbnb.com)는 미국계 다국적기업의 지사로서 국내에서 숙박공유의 플랫폼 영업을 하고 있으며, 코자자(www.kozaza.com)는 국내 토종기업으로 서울시가 외국인관광객에게 도시민박, 게스트하우스, 한옥숙박체험에 적합하다고 인증한 숙박업소들을 중심으로 온라인정보를 제공하는 중소기업이다. 양자 모두 서울, 부산, 제주 등 대도시 관광지를 중심으로 호스트를 모집한다는 점에서는 유사하다.

우리나라의 에어비앤비는 2013년 1월 한국지사가 설립된 이후, 2015년 이용게스트 수가 외국인 22만명 포함 39만명에서 2016년 외국인 51만명 포함 101만명으로 급증하게 된다. 이 중 서울지역에만 1만여 호스트가 등록되어 23,000개의 주택들이 활용되었다. 외국인관광객 비중은 동남아(싱가포르, 말레이시아, 필리핀 등)가 23%, 중국 20%, 미국 16.2% 순이다.

[그림 III-1]은 이러한 숙박공유플랫폼에 대한 일반인의 관심도를 기존의 온라인 여행정보 제공 기업인 익스피디아와 대비하여 2012년부터 최근까지 구글(Google) 검색빈도로 살펴본 결과이다. 검색엔진인 구글에서 4개의 키워드인 Airbnb(영문), 에어비앤비(국문), 익스피디아, 코자자 순으로 2017년 7월의 Airbnb(영문) 검색빈도 대비 상대적 비율을 살펴본 결과, 2014년부터 국영문을 합친 에어비앤비는 급증하기 시작하여 2017년 중반 이후 영어든 한글이든 비슷한 정도로 에어비앤비는 검색되는 반면, 익스피디아는 그 3분의 1 수준, 그리고 코자자는 미미한 수준에 머무르고 있음을 알 수 있다. 결국 영업을 개시한 2013년 이후 일반인들이 관심을 갖기 시작했으며 그로부

터 1년여 후인 2014년부터 관심도가 크게 높아졌고 에어비앤비가 숙박공유 시장의 대표적 플랫폼기업으로 인식되고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 III-1] 검색엔진을 통한 에어비앤비(Airbnb)에 대한 상대적 관심도 (2012. 1~2017. 10)



주: 관심도는 4개 키워드 중 검색빈도가 가장 높았던 2017년 7월의 Airbnb를 기준(100)으로 2017년 7월 Airbnb의 검색빈도와 각 키워드의 검색빈도 간 상대적 비율을 의미
 자료: 구글 트렌드(<https://trends.google.co.kr/trends>, 검색일: 2017. 10. 10)

본고에서는 숙박공유활동의 국제적 비교에 기초한 조세정책적 대응이 주된 연구목적이므로 외국에서도 동일한 방식으로 영업하는 에어비앤비를 중심으로 살펴보고자 한다. 그러나 에어비앤비 이외에도 개인소유주택을 휴가 여행자들을 위한 숙박시설로 활용할 수 있도록 개별공급을 집합하여 광고하면서 온라인예약을 통해 다양한 형태의 대안적 숙박을 공급할 수 있는 새로운 시장을 연 기업으로 홈어웨이(www.homeaway.com)가 있다. 2016년 9월 기준 에어비앤비와 홈어웨이는 각각 280만개와 120만개의 리스팅을 갖고 있어서 에어비앤비가 앞서나, 예약으로 발생한 매출액은 2015년 기준 홈어웨이가 140억~160억달러, 에어비앤비는 2015년 72억달러에서 2016년에는 123억달러로 증가할 것으로 예상되어 홈어웨이가 앞서고 있다. 홈어웨이는

2006년 VRBO.com이라는 고급 별장용주택 소유자들에게 관리회사를 거치지 않고 직접 소비자들을 연결시켜 주는 온라인중개회사였는데 이를 자회사로 포함시킨 모기업이다. 지역적으로 대도시지역 소재 리스팅도 있지만 에어비앤비에 비해 비중이 낮고, 디즈니월드가 위치한 대븐포트(Davenport), 골프리조트와 해안가 지역인 힐튼헤드(Hilton Head) 같은 고급휴양지 내 별장을 중심영업지역으로 삼고 있으며, 양사의 타깃 게스트가 달라 평균숙박요금 및 일수 등에서 차이가 난다. <표 III-1>은 양 회사를 비교하여 정리한 표이다.

<표 III-1> Airbnb와 HomeAway 비교

	Airbnb	HomeAway
호스트 수수료	3% per booking	10~13% per booking ¹⁾ (349~999달러의 정액제 방식도 선택 가능)
게스트 수수료	6~12%	5~12%
리스트수 ²⁾	280만개	120만개
매출 ³⁾	72억달러	140억~160억달러

주: 1) 최초 호스팅 시에는 Pay-Per-Booking 방식으로 설정되어 있으나, 호스트의 선택에 따라 정액제(subscription) 방식도 선택 가능한데 기본 정액제(basic package)는 349달러로 12개월 동안 예약을 받을 수 있고, 예약 일정관리, 이용자가 많은 국가의 사이트에 게시되는 서비스 등을 제공한다.

2) 2016년 9월 기준

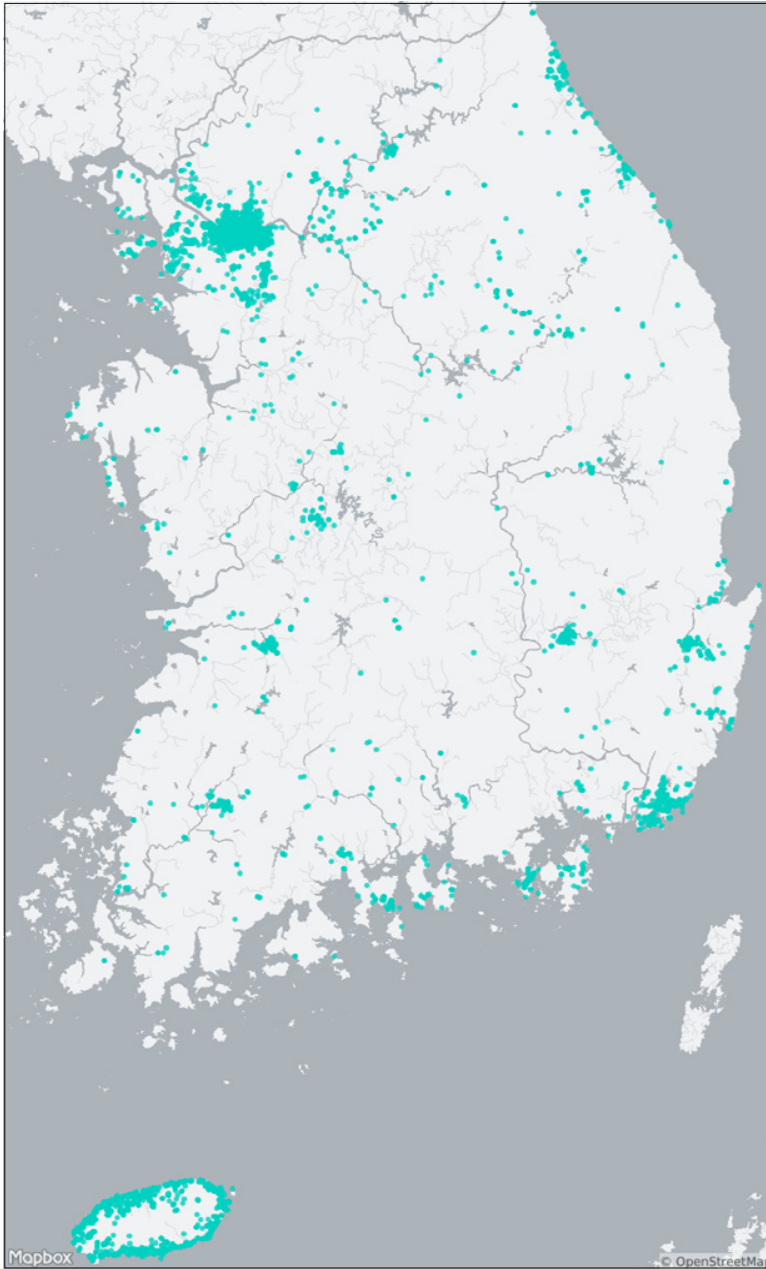
3) 2015년 기준

자료: Tripping.com(<https://www.tripping.com/industry/rental-companies/homeaway-vs-airbnb>, 검색일: 2017. 10. 25), VRM intel(<http://www.vrmintel.com/airbnb-vs-homeaway-winning-race-top-vacation-rental-industry/>, 검색일: 2017. 10. 25),

VacationRentals.com(<https://help.vacationrentals.com/articles/How-much-does-an-Annual-Subscription-cost>, 검색일: 2017. 10. 25)

한편 우리나라 에어비앤비 플랫폼에 등록된 호스트들의 지역적 분포를 [그림 III-2]를 통해 살펴보면 서울 등 수도권, 제주, 부산, 강릉 등 강원권이 주를 이루고 있다.

[그림 III-2] Airbnb에 호스팅되어 있는 주택 분포



자료: <https://www.airbnbcitizen.com/data>(검색일: 2017. 10. 18)

도시별 집계 가능한 주요시장인 서울과 부산지역을 대상으로 해당 도시 내의 주택저량(housing stock) 대비 등록된 호스트 리스팅 건수를 비율로 살펴보면 2010년부터 2015년의 6년 동안 급격히 증가하였음을 관찰할 수 있다. 단순히 2010년 서울지역 리스팅 건수가 3건이었던 것이 2015년에는 10,597건으로 늘어났으므로 절대적 수치가 급증하였지만, 해당 도시 내에서 리스팅될 수 있는 잠재적 총량이라고 할 수 있는 총주택수 대비 비율로 살펴보는 것이 타 도시들과의 공간적 비교 시에는 더 의미가 있다고 판단된다. 리스팅의 기본단위가 방(room) 하나 또는 주택 전부이므로 주택저량 대비 비율을 해석함에 있어서는 다음과 같은 주의를 요한다. 즉 해당 도시 내에 존재하는 주택총량 중 자가점유주택(OOH: Owner-Occupied Housing)이나 임차주택(RH: Rental Housing)도 숙박공유활동에 연중 짧은 기간 동안 또는 주택 일부에 대해 제공될 수 있으며, 자가점유주택이나 임차주택이 아닌 별장임대주택(VHR: Vacation Home Rental)도 숙박공유활동의 대상이 될 수 있다.⁶⁾ 특히 숙박공유활동이 숙박시설 뿐만아니라 기존 임대주택시장 또는 주택시장 전체에 미치는 구축(crowding-out)효과에 초점을 둘 경우, 도시별 주택저량 대비 리스팅 수라는 비율은 숙박공유활동의 도시별 파급효과를 가늠하는 데 보다 유용하기 때문이다.

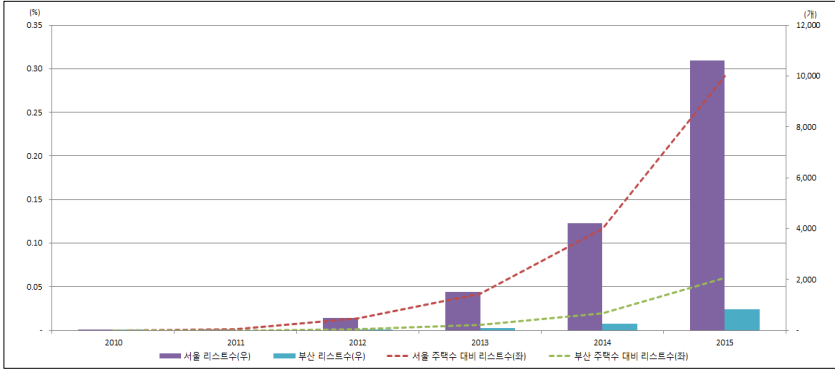
[그림 III-3]~[그림 III-5]은 우리나라, 미국, 그리고 유럽의 주요 대도시지역에서 에어비앤비 숙박공유활동이 얼마나 단기간에 급성장하였는지를 보여주고 있다. 분모를 해당 도시 주택저량으로 표준화했을 때의 리스팅비율을 살펴보면, 2015년 기준 파리는 5.72%, 암스테르담은 4.72%, 샌프란시스코는 4.65%, 바르셀로나는 3.48%로 이들 도시들에서는 숙박공유활동의 급격한 증가가 주변 주택시장 및 숙박업에 미치는 영향에 대해 큰 우려를 가질 만한 정도로 증가하여 시정부의 규제 및 과세당국의 적극적 대응의 필요성을

6) 미국 캘리포니아주 사우스레이크타호(South Lake Tahoe) 같은 주요 관광지들에서는 외지인들의 투자목적용 그리고 관광객대상 임대용 별장주택건설이 활발하여 지역경제에 긍정적인 효과를 발휘하지만, 거주민들의 주택 부족문제, 노동시장 및 주택시장 간 괴리, 그리고 외지관광객 소란행위 등과 관련하여 해당 지방자치단체들은 지역주택총량보다는 그 구성이 중요함을 인식하고 있다.

가능할 수 있다.

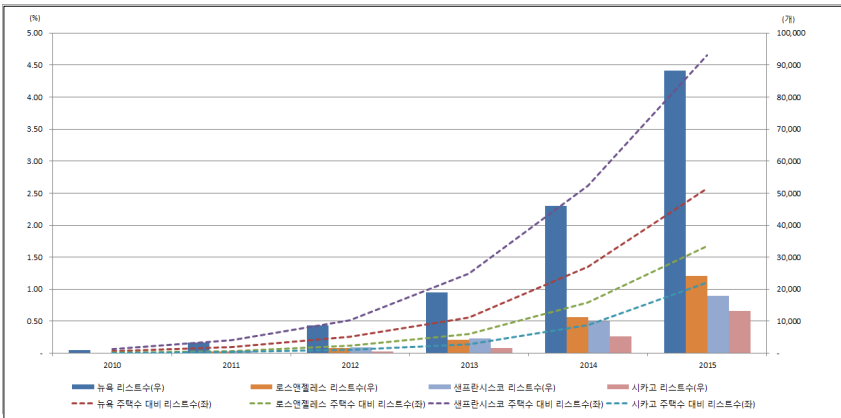
반면 우리나라는 시장규모가 가장 큰 서울의 경우에 1만여 건의 리스팅 수를 기록하여 0.3% 정도의 주택 수 대비 리스팅 수 비율을 보여 서울시 총 주택저량에서 차지하는 비중은 아직 미미한 형편이다.

[그림 III-3] 서울, 부산의 Airbnb 리스팅 수, 주택 수 대비 리스팅 수 비율



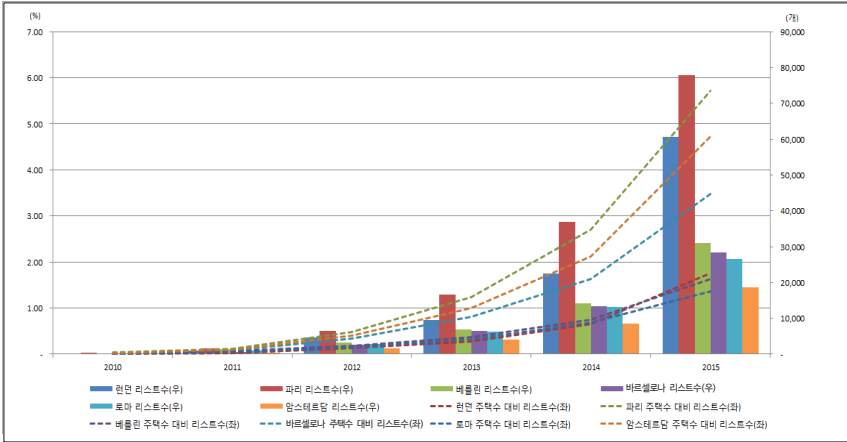
주: 1. 주택 수 대비 리스팅 수 비율은 인구주택총조사 결과 기준 주택수(총조사를 실시하지 않은 연도의 주택 수는 각 해 입주물량을 더하고 멸실 주택수를 감하여 산출)와 Airbnb 리스팅 수를 이용하여 산출
 2. 2011년 부산의 Airbnb 리스팅수가 제공되지 않아 2010년 Airbnb 리스팅수를 이용하여 비율 산출
 자료: 국토교통부 주택보급률 통계, Airdna(<https://www.airdna.co/>), 검색일: 2017. 10. 10)

[그림 III-4] 미국 주요 대도시의 Airbnb 리스팅 수, 주택 수 대비 리스팅 수 비율



자료: US Census Bureau, "American Community Survey 5-Year Estimates"
 Airdna(<https://www.airdna.co/>), 검색일: 2017. 10. 12)

[그림 III-5] 유럽 주요 도시들의 Airbnb 리스팅 수, 주택 수 대비 리스팅 수 비율



- 주: 1. 프랑스는 2015년 주택수(2018년에 제공)가 제공되지 않아 2014년 주택수를 이용하여 주택수 대비 Airbnb 리스팅수 비율을 산출
 2. 독일은 2010년 주택수가 제공되지 않아 2011년 주택수를 이용하여 주택수 대비 Airbnb 리스팅수 비율을 산출
 3. 스페인은 2011년 주택수만 제공되어 2010년부터 2015년까지의 주택수 대비 리스팅수 비율은 2011년 주택수를 이용하여 산출
 4. 이탈리아는 2011년 주택수만 제공되어 2010년부터 2015년까지의 주택수 대비 리스팅수 비율은 2011년 주택수를 이용하여 산출
 5. 네덜란드는 2010년, 2011년 주택수만 제공되어 2012년부터 2015년까지의 주택수 대비 리스팅수 비율은 2011년 주택수를 이용하여 산출

자료: GOV.UK(영국 정부 통합 사이트), "Dwelling stock estimates by local authority district", Institut National de la statistique et des études économiques(프랑스 통계청), Statistische Amt der Bundes und Der Länder(독일 연방 및 주정부 통계청), Instituto Nacional de Estadística(스페인 통계청), Istat(이탈리아 통계청), CBS(네덜란드 통계청), Airdna(<https://www.airdna.co/>), 검색일: 2017. 10. 12)

2. 숙박공유활성화에 따른 기존 산업 및 시장들과의 갈등관계

룸메이트가 있는 공유공간(shared space)을 본인의 출장 기간 중 며칠간 에어비앤비에 방 하나를 내놓고 호스트할 수 있나?, 집주인 및 이웃주민들은 세입자가 임차공간 전부를 에어비앤비의 호스트로 임대하려 할 경우 고소할 수 있나? 소유권 없이도 임차자가 임차거주공간을 호스트할 수 있는데, 이때 법적 및 조세법적 문제는 어떠한가? 우리는 임대소득이라고 하면 통상 그 수입이 집주인에게 귀속된다고 생각하는데, 주거용부동산을 임차인이 임

차하여 사업용부동산으로 삼아 에어비앤비 같은 공유숙박업에 참여하는 것에 대해 어떻게 대응하여야 하나? 이 경우 주택에 대한 소유권이 만들어지지 않은 완공 후 미분양주택들을 대규모로 임차하여 숙박공유업에 제공할 수 있는 가능성도 발생하게 된다. 사무실공간 공유활동인 위워크(WeWork)도 비슷한 개념에 해당한다. 사무실공간 공유를 위해 영업용건물을 구입할 필요 없이 합법적인 임대차계약상의 임차인이기만 하면, 개인소비를 위해 사무실공간을 분할하여 공유할 수 있기 때문이다.

가. 호텔 등 기존 전통숙박시장과의 갈등 및 지방자치단체의 고민

2008년 8월 창업한 에어비앤비 같은 단기임대공간제공 플랫폼의 급속한 성장은 빈 아파트 또는 남는 방을 호텔객실처럼 사용할 수 있는 전 세계적인 시장을 열게 되었다. 숙박공유 플랫폼기업에 가장 큰 시장으로 평가받는 뉴욕시에서는 주택임대시장과 호텔업계에 미치는 각종 부작용 및 위험요인들에 대해 실태조사에 기초한 평가보고서가 발간되기 시작하였다.⁷⁾ 이에 기초하여 뉴욕시는 아파트 전체 공간을 30일 미만으로 임대해 주는 불법단기임대활동을 행한 집주인과 세입자(leaseholders)들을 지속적으로 조사 색출하기 위해 특별단속반을 구성하고 또 증원에 추가 예산배정을 하는 등 단속활동을 강화하게 되었다. 규제 사각지대에서 상업적 호스트들의 불법적 운영행태가 노출되고 뉴욕시 거주주민들의 임대주택 부족 등 주거문제를 악화시킨다는 부정적인 사회적 여론이 제고되자, 2015년 하반기부터는 에어비앤비가 스스로 자율정화하는 노력을 보이게 된다. 한편 2016년 6월 뉴욕주 의회도 불법적 리스팅을 원천적으로 봉쇄하기 위한 MDL개정안을 2017년 1월31일부터 시행하는 ‘확대어비앤비법(expanded Airbnb law)’을 제정하게 된다. 기존 Class A 유형의 주택에 대해 30일 미만의 단기숙박임대를 금지할 뿐만 아니라 이를

7) 뉴욕주 검찰청(New York State Attorney General)은 2010년 1월 1일 ~ 2014년 6월 2일 기간 동안 에어비앤비측으로부터 제출받은 49만여 건의 거래자료를 분석하여 ①광범위한 불법성의 정도(72%), ②전문적 숙박사업자들이 차지하는 높은 비중(호스트수입의 37%), ③임대주택 구축(crowding-out) 정도, ④거래건수 및 대금의 지역적 편중도(lower Manhattan의 고급지역 40% 이상)에 대해 우려를 제기하고 있다. Airbnb Report NYAG

광고하는 것에 해당하는 리스팅마저도 벌금부과를 하는 것이다.⁸⁾

미국의 많은 지방자치단체들은 소유자의 주거주택, 임대용 별장주택(vacation home rental), (장기)임대주택으로 구성된 해당 관할지역의 주택저량들의 구성이 주택시장 및 지역경제에 미치는 영향에 대해 최근 많은 고민을 하기 시작하였다. 해당 지자체 노동시장 내의 직장근로자들이 자가점유 또는 장기임대주택을 임차하려는 주택시장 내 수요요인뿐만 아니라 유명관광지들이 소재한 지방정부에서는 호텔과 같은 전통적인 숙박시설 이외에 임대용 별장주택에 대한 수요가 상당하여 투자목적의 건설공급이 상당한 규모로 이루어지기 때문이다. 그 결과 해당지역에 상시(full-time) 거주하면서 근로 및 사업활동을 하는 주민들 중에는 저렴하고 능력에 맞는(affordable) 주택을 찾을 수 없어서 외곽이나 타 지자체로 밀려나는 현상들이 많이 관찰된다. 특히 타지에 살면서 임대용 별장주택을 관리 운영하여 투자수익을 올리려는 임대주에게는 에어비앤비 같은 숙박공유플랫폼의 발전이 매우 매력적인 관리수단으로 등장하였다. 따라서 지방자치단체 입장에서 주거지역 내 소란행위(nuisance) 방지 등 주민주거생활의 평온을 보장하면서 단기체류 외지관광객들의 VHR 때문에 지역 내 주택 재고가 부족하지 않도록 균형을 유지해야 하는 도전적 과제에 직면하게 된다. 이들 시정부는 규제적 정책수단을 조례(ordinance)를 통해 마련하면서 플랫폼기업의 자율적 규제를 촉구하는 등 상호협력적 관계를 유지하는 경향이 있다.

나. 소비자보호 및 공정거래법제 적용의 사각지대 발생 가능성

제Ⅱ장 공유경제의 특징에서도 기술하였지만 정부의 규제 및 과세정책은 해당 공유활동 참여자의 법적 주체 또는 법인격(legal entity)에 따라 다르게 설계되는데, 생산자와 소비자가 뚜렷이 구분되던 전통적 경제 내에서는 부각되지 않았던 법 적용의 사각지대가 발생하게 된다.

8) 1회 위반 적발 시 1,000달러, 2회 적발 시에는 5,000달러, 3회 이상 적발 시에는 7,500달러 이하에 처하도록 벌금액을 규정하고 있으며, 웹사이트를 통한 광고 행위도 포함되므로 에어비앤비 같은 플랫폼업체에 직접적인 벌금을 부과하는 것이 된다.

EU 내 소비자보호 및 마케팅 관련 법률들⁹⁾은 업자와 소비자 간 구분에 기초하여 제정되어 있는데, 업자란 자신의 매매·영업·직업과 관련된 목적을 위한 행위자로, 소비자는 그 외의 사람들로 정의하여 각자의 권한과 의무를 규정하므로, 거래쌍방 중 일방이 업자가 아닌 소비자개인 대 소비자개인(C2C) 간 거래인 경우에는 해당 법률 적용이 곤란해진다. 따라서 해당 서비스 제공이 이루어지는 연간 빈도(frequency)나 거래금액규모(level of turnover), 그리고 이윤추구동기(profit-seeking motive) 등을 감안하여 ‘업자(trader)’ 여부를 판단하여 규제 대상 기준으로 삼을 수 있으나 충분하지 못한 실정이다.

우리나라의 경우 공정거래위원회는 2016년 11월 숙박공유플랫폼인 에어비앤비에 소비자에게 불리한 엄격한 환불조항과 서비스수수료 환불불가 조항에 대해 60일 이내에 수정 또는 삭제하라는 시정명령을 내린 바 있다. 즉 공정위는 숙박 예정일로부터 7일 이상 전에 예약을 취소하는 경우 총숙박대금의 50%를 위약금으로 부과하고, 또 예약취소 시 에어비앤비가 총숙박대금의 6~12%인 서비스수수료를 일체 환불하지 않는 조항들이 소비자와의 불공정거래 약관이라고 판단했던 것이다. 이러한 시정명령을 불완전하게 이행한 데 대해 2017년 9월 28일 시정명령불이행으로 검찰에 고발하는 사태가 발생하였다. 동 사안은 호스트가 리스팅하면서 소비자개인인 게스트에게 제시한 특약규정적 성격의 하우스룰(house rule)과 달리 플랫폼기업이 통일적으로 정하여 제시한 약관이므로 플랫폼기업을 대상으로 시정명령을 내리는 것은 적절한 소비자보호조치라고 판단된다.

그러나 상품을 대상으로 온라인거래를 중개하는 인터넷쇼핑몰이나 TV홈쇼핑의 경우 소비자에게 제시되는 거래조건은 어떤 것은 플랫폼기업이, 또 다른 것은 쇼핑몰입점 판매자가 결정하여 제시하였을 것이다. 이 경우 소비자분쟁 발생 시 해결을 위한 일차적 접촉대상은 중개기업일 수도 있지만 반품이나 환불 등 일부 사안들은 개별 판매 입점업체가 결정하였기 때문에 판

9) Unfair Commercial Practices Directive 2011/83/EU, Consumer Rights Directive, e-Commerce Directive 등이다.

매자와 해결하도록 중용받을 수도 있다.

그렇다면 공유경제활동 사업모형의 구성요소들 중 플랫폼의 역할과 기능을 어떻게 볼 것인가는 정부가 규제 및 과세정책 관련 입법과정 중에 중요하게 판단해야 할 이슈이다. 즉 플랫폼을 어떻게 정의하며, 플랫폼을 통한 소비자와 공급자 간 연결 경제활동을 어떻게 볼 것이냐 하는 점이다. 공유경제활동이 급증하기 시작한 2013년 이전에도 전자상거래(e-commerce) 활동은 존재하였고, 정부는 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」(이하 전자상거래법)을 소비자보호를 목적으로 제정하여 사후적 구제조치를 구체화하고자 하였다. 그러나 동법에는 플랫폼기업에 대한 정의도 존재하지 않고, 서비스보다는 상품에 대한 유통거래를 주된 대상으로 삼고 있다. 현행 「전자상거래법」상의 제2조 제2호에 정의된 ‘통신판매업자’에 에어비앤비 같은 플랫폼기업이 속하는지는 의문이다. 왜냐하면 동법은 통신판매업자를 통신판매를 업으로 하는 자 또는 그와의 약정에 따라 통신판매업무를 수행하는 자라고 정의하고 있다. 에어비앤비의 방 하나 또는 주택 일부분을 일정 기간 공유숙박업에 공여하는 비상시적인 호스트들은 ‘업으로 하는 자’라고 보기 어려운 경우가 많다. 또한 에어비앤비 같은 플랫폼기업은 직접적인 판매자도 아니고 약정에 따라 대행하는 것도 아니며 단순히 판매만을 중개한다고 주장할 수 있기 때문이다. 그러나 현행 「전자상거래법」 제2조 제4호에는 통신판매중개를 규정하고 있는데, ‘사이버몰의 이용을 허락하거나 그 밖의 총리령으로 정하는 방법으로 거래당사자 간의 통신판매를 알선하는 행위’라고 정의함으로써 공유경제 거래과정에서의 플랫폼기업이 수행하는 업무에 해당하는 것으로 해석할 수 있는 여지가 충분하다고 할 수 있다. 플랫폼기업이 구축한 사이트가 사이버몰에 해당하고 호스트가 입점업체라고 볼 수 있으며 호스트와 게스트 간 통신판매를 알선하는 행위를 수행하기 때문이다. 적용에서 제외되는 사업자범위를 규정한 제3조를 제외한 그 이후 조문에서 사용되는 ‘사업자’라는 표현은 제2조 정의상의 통신판매업자 또는 통신판매중개업자를 지칭하는 것이므로, 제6조의 거래기록보존, 제8조의 전자적 대금지급의 신뢰확보, 제9조의 배송사업자 등이다.

3. 우리나라의 숙박공유경제 관련 법제와 문제점

가. 공유민박업의 법제화

우리나라는 숙박공유활동을 규율한 법적 기반이 현재 완비되어 있지 못하며 입법화 과정 중에 있다고 할 수 있다(〈표 Ⅲ-2〉 참조). 과거 외국인만을 대상으로 법제화되었던 문화체육관광부 소관의 「도시민박업」이 있었다. 그러다가 우리나라에서도 빠르게 성장하는 공유숙박업에 대한 법적 근거를 마련하기 위해 2016년 ‘규제프리존 특별법¹⁰⁾’ 내에 공유민박업을 포함하는 도입을 추진하였으나 19대 국회 임기 중 처리되지 않고 폐기된 후 현재 재발의되어 있는 상태이다.

주민등록된 주택 한 곳을 등록하여 내외국인 대상 연간 180일 한도의 단기숙박영업을 허용하면서 위반 시 500만원의 과태료를 부과하여, 기존 숙박업과의 형평성 불만이 제기되기도 하며, 방이 여러 개인 대형평형 주택을 이용해 집주인이 본격적으로 숙박업에 진입하는 것을 막기 위해 방 5개 이하인 주택으로 한정하는 등의 규제에 대해서도 고급주택 숙박체험(fine stay)형 공유경제활동을 억제한다는 비판 등에 직면하고 있다.

다른 나라들의 중앙 및 지방정부 차원에서 발견할 수 있는 법제적 대응과의 차이점을 살펴보기로 하자.

첫째, 호스트 거주 여부, 연간 영업일수 제한, 그리고 등록의무와 관련해서 조세당국과의 유기적 연계를 통한 규제가 불비하다는 점이다. 다른 나라의 경우 법적 규제가 중앙정부가 아닌 해당 도시라는 지방자치단체의 조례를 통해 이루어진다고 하더라도 상위정부의 국세나 주세로서 부과되는 개인소득세 세제에서 거주주택(home) 또는 소유주택(housing unit)의 부분 또는 전부임대활동이 일정 정도를 넘으면 임대소득에 대해 과세한다거나 처분 시 주택양도소득세의 혜택이 부인되는 등의 기존 세제 틀과 조화를 이루어 법

10) 논란이 많은 여러 사안들을 포함한 의원입법안 내에 공유민박업을 부산, 강원, 제주 등에 도입하고 추후 숙박업법을 별도로 제정해서 전국으로 확대하겠다는 접근방법은 현재 진전되지 못하고 있는 상황이다.

적 규제가 이루어진다. 대표적인 예가 미국 내 뉴욕 및 샌프란시스코의 영업일수 제한이며, 미 연방국세청은 다양한 안내책자로 주 거주주택(primary residential property)이 어떠한 거주요건을 갖추어야 하는지 구체적인 사례로 소개하고 있다. 반면 우리나라는 1년 중 절반에 해당하는 180일까지 허용하는 장기투숙이라면 호스트가 거주하더라도 주택 일부를 관광객들에게 숙박시키는 행위는 사업성을 인정하여 사업소득 유형으로 과세되는 것이 바람직하다고 판단된다. 물론 단기임대가 아닌 1~2년 단위의 주택임대활동에 대해서도 임대소득과세가 제도 및 행정 측면에서 정비되지 못했다는 현실, 그리고 물리적 주택을 대상으로 소유기준으로 주택관련 세제혜택 또는 중과세제도를 설계하였다는 과세환경을 감안하더라도 ‘사용’과 ‘활용’에 기초한 숙박공유경제활동의 법적 기반을 설계함에 있어서는 조세당국과 공동으로 입법화하여야 한다고 판단된다. 특히 호스트 거주 여부는 해당 주택의 거주요건과 관련되어 있고 비주택을 주거시설로 활용함에 따른 각종 조세회피 행태를 대비하지 못했다고 판단된다.

둘째, 에어비앤비와 같은 플랫폼기업이 숙박공유시장을 활성화시키기 이전에도 한옥체험이나 소규모펜션 등 비전문적 또는 비상시적 숙박업활동은 개인이 수행하여 왔음에도 기존의 부처별(예, 농수산부, 문화관광부)로 관리하는 법령들 내에서 법제화되어 ‘농어촌’이나 ‘외국인’만을 대상으로 하는 듯한 입법태도를 취하고 있다는 점이다. 플랫폼기업이 IT기술의 발전을 활용하여 숙박공유시장의 규모를 확대시키기 이전에도 소규모 자영 호스트들과 이를 이용하는 게스트들은 항상 존재하였고, 이들에 대한 위생·안전·환경 등 기준규제(baseline regulation)이 모범으로서 법제화되어 실효성 있게 집행되고 있었다면 이를 기반으로 숙박공유활동 활성화에 대해 보완하는 대응 조치가 이루어지기 용이했을 것이다.

다음 절에서는 위에서 기술한 두 가지 측면에서 우리나라 숙박공유활동이 에어비앤비 등을 통해 활성화되는 과정 중에 필연적으로 발생할 수밖에 없었던 오피스텔의 불법리스팅 문제를 다뤄보고자 한다.

〈표 III-2〉 숙박시설임대 관련 국내 제도

	외국인관광 도시민박업 ¹⁾	농어촌민박업 ²⁾	공유 민박업 (국회 계류 중)	숙박업
관련법	「관광진흥법」	「농어촌정비법」	「지역전략산업 육성을 위한 규제 프리존의 지정과 운영에 관한 특별법」	「공중위생관리법」
허용 지역	도시 지역	농어촌, 준농어촌 ³⁾ 지역	도시 지역 ⁴⁾ (수도권 제외)	제한 없음
이용자	외국인 ⁵⁾	내·외국인	내·외국인	내·외국인
연간 영업가능 일수	365일(상시)	365일(상시)	180일	365일(상시)
호스트 거주 요건	거주	거주	거주	거주 요건 없음
대상 주택	단독, 다가구, 아파트, 연립, 다세대주택	단독, 다가구 주택	단독, 다가구, 아파트, 연립, 다세대주택	「건축법 시행령」에 따른 숙박시설
규모 제한	230m ²	230m ²	방 5개 이하 주택	제한 없음

- 주: 1), 2) 외국인관광 도시민박업과 농어촌민박업 시설은 「공중위생관리법」의 숙박업 신고대상에서 제외.
 3) 준농어촌 지역이란 「농지법」에 따른 농업진흥지역과 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따른 개발제한구역을 의미.
 4) 조례로 정하는 경우 농어촌 지역, 준농어촌 지역에서도 공유민박업 허용.
 5) 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 마을기업이 외국인 관광객의 이용에 지장을 주지 않는 범위에서 내국인에게 숙박제공 가능(마을기업이란 지역 주민 또는 단체가 해당 지역의 인력, 향토, 문화, 자연자원 등 각종 자원을 활용하여 생활환경을 개선하고 지역공동체를 활성화하면서 소득 및 일자리를 창출하기 위하여 운영하는 기업).

출처: 문화체육관광부, 「외국인관광 도시민박업 업무처리(등록, 관리) 가이드라인」, 2016. 5.

나. 오피스텔을 이용한 숙박공유활동의 문제

오피스텔은 오피스(office)와 호텔(hotel)의 합성어로서, 「건축법 시행령」상 업무시설로서 과거 업무용으로서의 비중이 컸으나 최근에는 준주택 지정 등 주거용으로서의 기능이 강조되면서 숙박공유경제활동에 제공되는 주거시설로 등장할 가능성이 매우 높은 유형이었다. 법률적으로는 「건축법 시행령」

별표 1의 용도별 건축물 중 업무시설로 분류되고¹¹⁾, 과세행정당국인 국세청은 국세 조세항목인 양도소득세 등 소득세, 부가가치세, 상속증여세, 종합부동산세 등의 과세표준을 산정할 때 사용하는 용어인 ‘기준시가’를 고시할 때 오피스텔은 업무용으로 분류하여 고시하며, 「건축법」에서는 업무시설, 「주택법」에서는 준주택으로 분류하고 있다. 2016년 주거실태조사에서도 확인되듯이, 전국의 1~2인 가구원 수 가구비중은 2006년 38.1%에서 10년 후인 2016년에 53.3%로 급증하게 되고, 국세청 기준시가고시 DB로 파악한 오피스텔 재고량도 2012년 3,792동에서 2016년 7,578동으로 증가하며, 저금리 환경에서 오피스텔의 수요와 공급 모두 증가추세에 있다고 할 수 있다.

한편 오피스텔에 대한 과세환경을 간략히 살펴보자. 우리나라 세법 중 오피스텔이 주택인지 아닌지의 판정은 해당 자산의 취득 시 부과되는 취득세 세부담의 차이를 발생시킬 뿐만 아니라 취득 후 부가가치세의 환급 여부, 보유단계 중의 재산세 세부담, 그리고 양도에 따른 양도소득세 세부담 등 소유에서 처분까지의 전 과정에서 발생하고 있다. 매우 오랜 기간 동안 바닥난방 및 주거에 적합한 물리적 구조를 갖춘 주거용 오피스텔을 주택으로 볼 것인지의 문제를 둘러싸고 국토교통부, 기획재정부 세제실 및 국세청, 그리고 행정안전부 및 지방자치단체 간의 의견이 엇갈려 관련된 세금에 대한 민원이 많이 발생하였다. 국세당국인 기획재정부와 국세청은 일단 내부시설 및 구조 등을 주거용으로 사용할 수 있도록 변경하지 아니하고 「건축법」상의 업무용으로 사용승인된 형태를 유지하고 있는 경우에는 주택이 아닌 영업용부동산으로 보지만, 만일 내부시설 및 구조 등을 주거용으로 변경하여 항상 주거용으로 사용 가능한 경우에는 주택으로 본다는 입장을 취하고 있다.

1세대 1주택자에 대한 양도소득세 비과세 혜택 및 다주택자에 대한 양도세 중과 등 주택소유챗수에 따라 세부담이 차등화되는 우리나라 부동산 관련 과세환경에서는, 오피스텔 소유자는 취득 후 건물본에 대한 부가가치세

11) ‘업무를 주로 하며 분양하거나 임대하는 구획 중 일부 구획에서 숙식을 할 수 있도록 한 건축물로서, 국토교통부장관이 고시하는 기준에 적합한 것을 말한다’라고 정의된다.

환급을 받기 위해 임대사업자 등록 후 세입자에게 주민등록 전입을 하지 않도록 요구하는 경향이 있으며, 또 보유기간 중에도 낮은 재산세 부담을 지면서 종합부동산세 합산대상에서도 제외되도록 절세전략을 펼쳐서 조세회피 행태를 보이는 경향이 있다. 그러나 취득단계에 과세되는 취득세나 등록세 같은 지방세와 관련해서는 주택이 아닌 영업용부동산으로 분류되면 취득세 및 등록세 부담은 주택취득세율인 1~3%¹²⁾보다 높은 4.6%의 법정명목세율이 적용되어 실효세 부담이 더 높아질 수 있으나¹³⁾, 오피스텔 구입 후 60일 이내에 주택임대사업자로 등록하면 취득세를 전액면제해 주는 감면혜택이 있다. 반면, 실거주용으로 오피스텔을 구입하는 수요자에게는 이러한 혜택이 부인된다.

1977년 도입시부터 10% 기본표준세율로 계속 부과되는 부가가치세는 사업용건물의 판매는 재화의 공급에 해당하는 과세거래이지만, 상시 주거용으로 사용되는 건물인 주택은 그 부속토지와 함께 임대목적으로 사용될 때 임대용역을 공급하는 것이므로 부가가치세가 면세된다(「부가가치세법」 제26조 제1항 제12호). 이는 사업용부동산의 임대용역에 대한 부가세 과세와 대조적인데, 오피스텔의 취득과 관련한 매입세액을 공제받고 당해 오피스텔을 상시주거용으로 임대하여 면세사업에 사용하였다면 영 제15조 제1항의 규정에 의한 재화의 공급에 해당하여 부가가치세를 환급받지 못한다.

이러한 오피스텔에 대한 과세환경하에서 오피스텔에 대한 숙박공유리스 팅 문제를 살펴보자. 현행 「관광진흥법 시행령」에 따르면 외국인관광 도시

-
- 12) 주택에 대한 취득세 및 등록세 등 거세과세 세율 변천과정을 살펴보면, 「지방세법」상의 표준세율 적용의 예외를 「지방세특례제한법」 제40조의 2에 '개인간 주택의 유상거래'에 대해 2005년부터 시작되어 짧게는 6~9개월, 길게는 4년여 기간을 단위로 '거래활성화'를 위해 한시적 경감조치(temporary relief measure)로서 50% 감면이 반복적으로 시행되었다. 그러다가 주택에 대한 취득세는 2011년부터 취득세와 등록세가 통합부과되었으며, 2013년말 지방세법개정부터는 영구적으로 50% 인하된 세율로 기본세율로 변경되었다. 결국 2014년부터는 취득가액 6억원과 9억원을 구분점으로 하는 1%, 2%, 3%의 본세 명목세율로 항구화되었다.
- 13) 취득세, 재산세 같은 지방세는 주택의 경우 건물과 부속토지 일체로서 실거래가액 또는 주택공시가격의 일정 비율을 과세표준으로 사용하지만, 주택이 아닐 때에는 건물과 부속토지를 분리하여 과세시가표준액을 사용하여 각각의 세율체계가 적용되므로 단순히 법정명목세율의 크기만으로 실효세부담이 결정되는 것은 아니다.

민박업 이용시설로 사용할 수 있는 주택으로 「건축법 시행령」상의 단독 또는 다가구주택, 아파트, 연립, 다세대 등 주택으로 국한하고 있어서 업무용인 오피스텔은 모두 외국인관광 도시민박업에서도 공여될 수 없는 불법시설이다. 즉, 현재 오피스텔은 숙박공유활동에 제공될 수 있는 주택이 아니므로 현행법상 모두 불법이다. 그럼에도 불구하고 언론에 보도된¹⁴⁾ 바와 같이 에어비앤비가 주택으로 분류되지 않는 준주거시설인 오피스텔을 상당 물량 리스팅하여 단기숙박영업을 한 호스트들을 대상으로 플랫폼에서 삭제하는 등 사회적 문제가 발생하고 있다.¹⁵⁾ 「주택법」이나 「건축법」상으로는 주택이 아니지만 오피스텔은 독립 출입문이 있으면서 냉난방시설을 갖춘 주상복합건물 내에 위치하여 실질적으로는 단기숙박을 위해 사용될 수 있는 구조를 갖고 있음을 부인할 수 없다. 또한 펜션이나 리조트뿐만 아니라 공실 상태의 여관이나 모텔 등도 객실단위별로 리스팅되는 등 전문숙박업체 보유 공실들도 플랫폼을 통해 중개되고 있는 현실이다.

4. 외국의 숙박공유경제 관련 이슈들과 정책적 대응

가. 미국 뉴욕 및 샌프란시스코

뉴욕은 전 세계 숙박공유 최대도시 세곳 중 하나로, 숙박공유업의 활성화가 뉴욕 거주 임차인들에 대한 주택임대공급을 구축(crowding-out)하여 임대료상승을 유발하는 문제로 비난여론이 높은 도시 중 하나이다. <표 Ⅲ-3>을 통해 알 수 있듯이, 미국 내 에어비앤비 리스팅이 9만여 건으로 가장 많은 대도시이면서 동시에 주택 수 대비 비율이 2.58%에 달해 불법적 주택이용이 초미의 관심사로 대두되어 뉴욕주 검찰청이 2010년부터 2014년 상반기까지의 리스팅 전수를 대상으로 문제점을 조사한 보고서까지 발간되었다. 저활용되는 주택재고량의 일부를 활용한다는 공유경제의 긍정적 취지가 무

14) 한국경제(2016.10.21.)

15) 한국경제(2016.10.21.)에 의하면 오피스텔은 공유숙박의 50~70%에 달하는 것으로 추정되며, 외국인관광 도시민박업의 규제대상이 아닌 내국인 상대로 임차할 경우 준주거시설인 오피스텔 (단기)임대의 불법성은 동법 규제대상이 아니다.

색할 정도의 각종 불법활동들이 광범위하게 이루어지고 있음이 노정되었다. 숙박공유업이 지역 임대주택시장 내의 가격상승을 야기하면서 전미호텔숙박업협회에서도 주거관련 시 조례들을 위반하는 호스트들을 단속하여 벌금을 부과할 것을 촉구하는 등 부정적 여론이 비등하자, NYAG보고서에 기초하여 불법리스팅을 원천봉쇄하기 위해 뉴욕주 의회에서 MDL개정안을 통과시키기에 이르렀다. 개정안의 핵심내용은 Class A 유형주택(예, 콘도나 코옹 등 아파트형 공동주택)은 30일을 초과하는 불법 단기숙박임대를 금지하는 기존 내용에 추가하여, 이를 웹사이트나 문자메시지 등을 통해 알선·중개·홍보하는 경우에도 벌금을 부과하는 구체적인 내용을 담고 있다. 2015년 말부터 2016년 초까지 이러한 부정적 여론에 기초하여 법적 제재 움직임이 가시화되자 에어비앤비 측도 Community Compact를 발표하면서 자율정화 차원에서 불법리스팅을 삭제하고 반복적 불법행위 호스트들의 계정을 취소하는 조치를 취하였다.

NYAG보고서의 주요 지적사항은 첫째 조사대상기간(2010.1.1.~ 2014.6.2.) 중 단기임대에 이용된 주택 수가 2,652채에서 16,483채로 급증하였는데, 그 기간 중 72%가 30일 미만으로 임대되어 뉴욕주 조례를 위반하였다는 것이다. 둘째, 에어비앤비 호스트의 94%(24,057명)은 1~2채 주택을 리스팅한 반면, 나머지 6%(1,406명)가 3채 이상 최고 272채까지 리스팅하여 상업적 목적으로 활용하였다는 것이다. 이들 6% 호스트들은 예약건수 기준 36%, 수입금액 기준 37%를 차지하여 전문적 단기임대숙박업에 해당한다고 판단하였다. 셋째, 지역적 분포를 살펴볼 때 수입대금의 40% 이상이 맨해튼 3개 지역(Lower East Side/China Town, Chelsea/ Hell's Kitchen, Greenwich Village/SoHo)에 집중되어 신흥고급주택지와 일치한다는 것이다.

〈표 III-3〉 미국 주요 도시의 주택수, Airbnb 리스팅수

(단위: 채, 개, %)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015
뉴욕	주택수	3,343,424	3,356,992	3,371,464	3,380,513	3,407,932	3,422,225
	리스트수	1,045	3,243	8,621	18,925	46,040	88,181
	비율 ¹⁾	0.03	0.10	0.26	0.56	1.35	2.58
로스앤젤레스	주택수	1,408,765	1,412,641	1,419,626	1,422,368	1,427,355	1,436,543
	리스트수	145	536	1,652	4,215	11,336	24,108
	비율	0.01	0.04	0.12	0.30	0.79	1.68
샌프란시스코	주택수	372,560	374,919	375,861	378,186	380,518	383,676
	리스트수	230	751	1,941	4,691	9,975	17,844
	비율	0.06	0.20	0.52	1.24	2.62	4.65
시카고	주택수	1,197,741	1,198,408	1,197,248	1,192,790	1,190,998	1,192,544
	리스트수	65	231	654	1,670	5,301	13,239
	비율	0.01	0.02	0.05	0.14	0.45	1.11

주: 1) 주택수 대비 리스트수 비율

자료: US Census Bureau, "American Community Survey 5-Year Estimates"

Airdna(<https://www.airdna.co/>, 검색일: 2017. 10. 12)

샌프란시스코는 에어비앤비가 제일 처음 서비스를 시작한 도시이면서 에어비앤비 본사가 소재한 대도시이다. 샌프란시스코시는 2014년 10월 일명 '에어비앤비법(Airbnb Law)'을 통과시켰는데, 숙박공유활동을 단기숙박임대의 법제 내에 포함시켜 규제하는 방법론을 채택하였다. 호스트가 거주하는 경우에는 기간제한 없이 그러나 비거주 경우에는 90일간만 단기임대할 수 있다. 호텔에도 부과하는 14% 단기숙박세¹⁶⁾를 대납하기 위해 시 세무당국에서 발급받은 사업자등록증, 책임보험가입증명서, 시설확인증명서 등을 첨부한 신청서를 단기숙박임대사무소(Office of Short-Term Rentals)에 제출한 뒤 발급받는 단기임대업 허가번호를 구비해야 한다. 호스트는 위생, 소방 등 분야의 법규준수 여부 및 임대일수를 기록한 분기별 보고서를 시정부에 제출해야 하며 일정 금액의 책임보험에 가입할 의무를 가진다.

16) 샌프란시스코시는 일종의 관광세라 할 수 있는 숙박세(Transient Occupancy Tax)를 숙박요금의 14%로 부과하는데, 숙박공유 플랫폼업체인 에어비앤비로 하여금 호스트 대신 이용객에게 받아 시에 납부하게 하고 있다.

〈표 III-4〉는 에어비앤비법이라 부르는 시 조례 제1차 개정 이후 제4차 개정
 정에 이르기까지의 개정내용을 정리하고 있다.

〈표 III-4〉 숙박공유 규제 관련 샌프란시스코 조례 개정 내역

샌프란시스코 조례 Chapter 41A 개정 내역	주요 내용
1차 개정안 (2014. 10. 21)	- 거주용 주택 소유주가 해당 주택을 관광객에게 임대하는 것은 불법이나, 예외조항(Exception for Short-Term Residential Rental)을 신설하여 단기 임대를 허용 - 영구거주자(Permanent Resident)가 해당 주택을 1년에 275일 이상 점유, 해당 주택을 단기임대등록(Short-Term Residential Rental Registry), 등록번호를 플랫폼에 게시 등의 요건을 충족하면 단기임대 가능 - 호스트는 해당 주택이 본인의 주 주거지임을 증명해 주는 기록, 해당 주택을 점유한 일수, 단기임대에 제공한 일수와 관련된 문서를 보관하여 시 당국의 요청 시 제공 플랫폼은 호스트에게 시 조례 내용, 규제 내용, 세금 의무를 호스팅 전에 고지
2차 개정안 (2015. 7. 21)	호스트가 보관 및 제공해야 하는 정보의 종류를 열거식에서 포괄식으로 변경 (보관 및 제공해야 하는 정보를 주 주거지 증명, 점유일수, 임대일수에 국한하지 않음)
3차 개정안 (2016. 6. 14)	플랫폼은 호스팅 전에 샌프란시스코 단기임대등록사무소(The Office of Short-Term Residential Rental Administration)와 함께 해당 주택이 유효한 임대등록번호를 가지고 있는지 확인 또한 플랫폼은 호스트의 이름, 주택의 주소를 단기임대등록사무소에 사전 통보
4차 개정안 (2016. 8. 2)	3차 개정안에 반영되었던 플랫폼의 사전 확인 및 통보 의무 삭제 다만, 플랫폼의 기록 보관 의무를 명시하였는데, 최소 3년간 호스트 이름, 주택의 주소, 주택의 임대등록번호, 임대 제공 일자를 보관해야 하며, 시 당국의 요청 시 제공
5차 개정안 (2017. 4. 4)	플랫폼이 임대등록 여부 확인에 상당한 주의를 기울인 것으로 판단된 경우에만 서비스 제공이 가능하다고 명시

주: 괄호 안은 개정안 통과일.
 자료: 샌프란시스코 조례(San Francisco Administrative Code Chapter 41A).

나. 네덜란드 암스테르담

2015년 3월 주택을 이용한 숙박공유를 허용하기 시작하였으며 주택을 단기임대에 이용하는 사업을 〈표 III-5〉에서와 같이 3개 유형으로 구분하여 차등화하고 있다. 호스트가 반드시 거주해야 하며, 최대 4명까지 동시숙박이

가능하며, 연간 최대 60일까지 가능하다. 시정부가 부과하는 관광세를 시정부와 에어비앤비 간 맺은 업무협약(MOU)에 의해 에어비앤비에서 대납하고 있다. 불법임대 단속 및 퇴출을 위해 암스테르담시와 에어비앤비가 공유민박시설 정보를 정보를 교환하는 등 협력관계를 증진시키고 있다(〈표 Ⅲ-6〉 및 〈표 Ⅲ-7〉 참조). 전술한 미국의 뉴욕이나 샌프란시스코와 대조적으로 암스테르담은 플랫폼업체와 여러 차례의 업무협약 개정을 통해 상호협력관계를 증진시키고 있다는 특징이 있다.

〈표 Ⅲ-5〉 국가 및 도시별 규제 내용과 Airbnb의 협조 현황

국가	(도시)	규제		Airbnb의 협조 내용
		등록/허가 필요 여부	규제 내용 (임대기간 및 인원 제한 등)	
미국	(뉴욕)	허가 ¹⁾	1년에 30일 이상 임대해야 함 ²⁾	×
	(샌프란시스코)	등록	호스트 거주 시 ³⁾ : 임대기간 제한 없음 호스트 비거주 시: 1년에 90일	관광세 대납
프랑스	(파리)	×	1년에 120일로 임대기간 제한 ⁴⁾	120일 초과 시 Airbnb가 해당 주택을 자동 차단 (예약 불가능), 관광세 대납
영국	(런던)	×	1년에 90일로 임대기간 제한 ⁵⁾	90일 초과 시 Airbnb가 해당 주택을 자동 차단 (예약 불가능)
네덜란드	(암스테르담)	Private Holiday Rental : ×	1년에 60일, 한 번에 4명까지 투숙 가능 ⁷⁾	60일 초과 시 Airbnb가 해당 주택을 자동차단(예약 불가능), 불량 호스트는 2년간 호스팅 제한, 관광세 대납 등(기타 사항은 MOU 내용 참고)
		B&B : 등록	임대기간 제한 없음 ⁸⁾ , 한 번에 4명까지 투숙 가능	
		Short Stay : 허가 ⁹⁾	1년에 5일~180일로 임대기간 제한, 한 번에 4명까지 투숙 가능	

- 주: 1) 1년에 60시간, 10명 이상에게 임대 시 허가 필요.
 2) 영구거주 목적의 다세대 및 다가구(Class A multiple dwelling)에 해당하는 주택의 경우, 1년에 30일 이상 임대를 해야 한다(자세한 내용은 부록 참고).
 3) 1년에 275일 이상 거주하는지를 통해 호스트거주여부 판단.
 4) 2017년 12월 1일부터는 모든 임대를 대상으로 등록의무 부과 예정(현재는 주 주거지를 1년에 120일 이하 임대할 경우 등록의무 없음).
 5) 주 주거지가 아니거나, 임대기간 120일 초과 시 상업용 부동산으로 등록해야 임대 가능.
 6) 주 주거지를 임대하는 개인만 소규모 임대사업자로서 임대 가능.
 7), 8) 주 주거지만 임대 가능. B&B의 경우 호스트가 거주하고 있는 주거지의 40%까지 사용 가능.
 9) 2014년 1월 14일부터 신규 허가 중단.

자료: New York State Multiple Dwelling Law, Airbnb AirbnbCitizen, City and County of San Francisco, City of New York, Gemeente Amsterdam

〈표 III-6〉 암스테르담시와 Airbnb의 MOU 내용(2014년)

구분	내용
기간	- 2015년 1월 1일~2015년 12월 31일
협력의 범위	- 효율적인 관광세 징수 - 숙박공유서비스 정책에 대한 협의 및 홍보 - 불법 숙박공유서비스 제공 행위 방지
주요 내용	- 2015년 2월 1일부터 Airbnb가 관광세 대납 - 6개월마다 Airbnb가 호스트에게 숙박공유에 대한 정책 및 규제 내용을 이메일로 안내 - Airbnb는 암스테르담시가 제공하는 위반자 정보를 반영하여 불량 호스트의 호스팅을 2년간 제한

자료: Amsterdam and Airbnb, "A Memorandum of Understanding 2014"

〈표 III-7〉 암스테르담시와 Airbnb의 MOU 내용(2016년)

구분	내용
기간	- 2017년 1월 1일~2018년 12월 31일
협력의 범위	- 불법 숙박공유서비스 제공 행위 방지 - 숙박공유서비스 정책에 대한 협의 및 홍보 - 양 당사자(암스테르담시, Airbnb) 간 정보의 공유
주요 내용	- Airbnb가 관광세 대납 - 6개월마다 Airbnb가 호스트에게 숙박공유에 대한 정책 및 규제 내용을 이메일로 안내 - Airbnb는 호스트가 제공한 총 임대일수가 50일이 되면 임대제한 일수(1년에 60일)가 임박했음을 안내 - Airbnb는 임대제한 일수 초과 등 숙박공유서비스 관련 정책 위반 탐지 시 자동으로 호스팅을 중단 - Airbnb는 암스테르담시가 제공하는 위반자 정보를 반영하여 불량 호스트의 호스팅을 2년간 제한 - Airbnb는 숙박공유에 의한 주민 피해를 방지하기 위한 핫라인 제공 - 암스테르담시와 Airbnb는 다음 내용을 공유(활성화 호스트의 수, 비활성화 호스트의 수, 지난 1년간 예약된 총 숙박일수, 전체 주택 목록, 불법임대에 대한 시 당국의 집행조치 건수, 접수된 불만 건수, 벌금부과 건수 등)

자료: Amsterdam and Airbnb, "A Memorandum of Understanding 2016"

IV. 숙박공유경제시대의 조세정책: 도전과 과제

호스트의 숙박서비스 제공과 게스트의 숙박서비스 이용과 관련되는 조세로는, 용역수행자가 수취하는 금전적 보수에 대한 개인소득세, 그리고 부가가치세와 같은 중앙정부에 신고납부하는 국세가 있고, 소재지 관할 지방자치단체가 부과하는 관광세 등 지방세가 있다. 부가가치세와 관광세 및 숙박세는 소비세로서 최종소비자가 세부담을 지는 것이 원칙이며, 호스트가 제공한 숙박서비스에 대한 대가로 수취한 대금 중 용역수행자에게 지급되는 소득은 그 성격에 따라 사업소득 또는 기타 재산소득으로 분류되어 개인소득세나 법인소득세로 과세되는 것이 원칙이다 또한 플랫폼업체가 거래대금의 일정 비율을 중개료(commission)로 수취하는 것은 업체의 법인 여부에 따라 법인소득 또는 개인사업소득이다. 모든 나라에서 보편적으로 부과되는 개인소득세, 지방세로서 숙박공유활동이 활발한 주요 대도시들마다 독립적으로 부과하는 관광세 및 숙박세, 그리고 부가가치세제를 운영하는 나라들의 부가가치세의 순서로 숙박공유활동이 제기하는 도전과 조세정책적 과제를 살펴보기로 한다.

1. 숙박공유활동 관련 과세제도 일반

가. 용역수행 개인(Host)에 대한 개인소득세

먼저 조세정책적 관점에서 P2P 공유경제거래에 참여하는 당사자(parties) 중 용역수행자(performer)라고 할 수 있는 우버의 운전기사나 에어비앤비의 호스트들은 서비스산업에 종사하는 비고용주(non-employer) 업종종사자라고 분류할 수 있다. 고용주를 위해 전일(full-time) 근무하면서 근로소득명세표를 받지 않으며, 본인들은 수많은 고객들을 상대하는 프리랜서(freelancers)

또는 비전형근로자(contingent worker)라고 보는 관점에서 출발한다. 숙박공유의 경우 호스트들은 자신 이외에는 근로자를 한 명도 고용하지 않으면서 법인화되지 않은 개인인 경우가 대부분이다. 이들이 공유경제활동에 투입한 노동력을 어떻게 개념 규정할 것인가? 또 용역을 수행하면서 노동력 이외에 주택자본(housing capital)을 투입하였는데, 이 두 생산요소에 대한 보상이 합쳐져서 지급된 대금에 대해 근로소득 부분과 자본소득 부분을 분리해서 과세해야 하는가?라는 이슈는 소득세과세에서 중요한 질문이다. 공유경제활동에서 용역을 직접적으로 수행하는 개인은 전통적인 상시(full-time)근로자와는 달리 자신이 소유 또는 임차하여 관리가능한 자동차나 주택 등 내구자본재를 함께 투입하여 운송이나 숙박서비스를 생산하여 제공하고 있으므로, 고용주와 근로계약을 맺고 단순히 노동만을 제공하는 고용형태가 아님은 명백하다. 자기소유의 사업용자산에 자기노동력을 결합하여 용역을 수행하는 경우는 독립사업자 또는 자영업으로 분류할 수 있다. 다만 숙박공유에 비해 서비스생산에서 자본 대비 노동투입이 상대적으로 높은 차량공유활동의 호스트라 할 수 있는 차량 운전기사는 실질적으로 우버플랫폼회사 소속 근로자로 볼 수 있다는 시각도 있다. 이럴 경우 플랫폼기업은 이들 운전기사에 대한 건강보험 등 사회보험 가입 및 고용주 기여분 부담, 그리고 차량운행유지 비용을 보전해 주어야 하는 문제가 발생한다.

비법인인 개인사업자에 대해서는 전통적으로 개인소득세에서 사업소득 유형으로 분류하여 수입금액에서 사업운영에 지출된 필요경비를 공제한 과세사업소득을 산출한 후 분류(schedular) 또는 종합(global) 과세하는 것이 보편적 과세방법이다. 따라서 숙박공유업의 호스트들은 일정 수준을 넘어 사업성이 높다고 판단될 경우 독립사업자(Independent Contractor)나 자영업자(self-employed)로 분류하고, 이들이 수취한 금전적 보수에 대해 개인적 사용에 따른 비용을 소득공제 부인하면서 감가상각, 지급이자 등 비용들 중 사업용 부분만 허용하는 방식으로 과세사업소득을 산출하여 개인소득세 과세하게 된다. 대부분의 나라에서 상시적(full-time) 정규직 근로자들의 임금 및 급여에 대해서는 PAYE 원칙에 따라 월단위로 고용주가 원천징수의무를

부과하고 있으므로, 노동관계를 어떻게 규정하느냐에 따라 소득의 종류 구분에 따른 개인소득세 적용의 문제와 함께 신고 및 납부라는 세무행정에 있어서도 차이가 발생하게 된다.

한편 이러한 IC 노동력 이외에도 비독립적 근로를 제공하되 다소 근로시간 등 측면에서 자율성을 가질 수 있는 근무형태의 하나로 특수고용근로자가 있는데, 이들과는 차이점이 존재한다고 할 수 있다. <표 IV-1>에는 우리나라 통계청이 경제활동인구조사의 근로형태별 부가조사를 할 때, 비전형근로자 중 ‘특수고용근로자’에 대한 정의가 나와 있다. 파견이나 도급용역근로자, 일일근로자, 가정내근로자와 구별하여 화물차지입기사, 택배 및 퀵서비스기사, 학습지교사, 보험설계사, 골프장캐디처럼 개인적으로 모집·판매·배달·운송을 하되 독립적 사업장이 없는 경우로 특수고용근로자를 개념 정의하고 있으므로 자기소유권 임차권 독립적 사업장이 없으므로 숙박공유활동에 참가하는 호스트를 특수고용근로자로 볼 수는 없다는 판단이다.

〈표 IV-1〉 우리나라 통계청의 근로형태별 근로자 구분

용어	정의
정규직 근로자	비정규직 근로자 이외의 근로자
비정규직 근로자	고용형태에 따라 정의되는 것으로, 한시적·시간제·비전형 근로자 등으로 구분
한시적 근로자	
기간제 근로자	근로계약 기간을 설정한 근로자
비기간제 근로자	근로계약 기간을 정하지 않았으나 계약의 반복 갱신으로 계속 일할 수 있는 근로자와 비자발적 사유로 계속 근무를 기대할 수 없는 근로자
시간제 근로자	직장(일)에서 근무하도록 정해진 소정의 근로시간이 동일 사업장에서 동일한 종류의 업무를 수행하는 근로자의 소정 근로시간보다 1시간이라도 짧은 근로자로서, 평소 1주에 36시간 미만 일하기로 정해져 있는 경우가 해당됨
비전형 근로자	
파견 근로자	임금을 지급하고 고용관계가 유지되는 고용주와 업무지시를 하는 사용자가 일치하지 않는 경우로, 파견 사업주가 근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 근로자 파견계약의 내용에 따라 사용 사업주의 사업장에서 지휘, 명령을 받아 사용 사업주를 위하여 근무하는 형태
용역 근로자	용역업체에 고용되어 이 업체의 지휘하에 이 업체와 용역 계약을 맺은 다른 업체에서 근무하는 형태(예: 청소, 경비 용역업체 등에 근무하는 자)
특수형태근로종사자 (특수고용근로자)	독자적인 사무실, 점포 또는 작업장을 보유하지 않았으며 비독립적인 형태로 업무를 수행하면서도 근로제공의 방법, 근로시간 등은 독자적으로 결정하면서, 개인적으로 모집·판매·배달·운송 등의 업무를 통해 고객을 찾거나 맞이하여 상품이나 서비스를 제공하고 그 일을 한 만큼 소득을 얻는 근무형태
가정내 근로자	재택근무, 가내하청 등과 같이 사업체에서 마련해 준 공동 작업장이 아닌 가정 내에서 근무가 이루어지는 근무 형태
일일(단기) 근로자	근로계약을 하지 않고, 일거리가 생겼을 경우 며칠 또는 몇 주씩 일하는 형태의 근로자

자료: 통계청(2016. 8), 「근로형태별 부가조사 결과」

최근 독립사업자뿐만 아니라 인력공급회사 파견 또는 도급 임시직근로자까지도 포함한 매우 다양한 형태의 대체근로계약(alternative work arrangement)이 미국 등 주요 선진국에서 만연하게 됨에 따라, 한 경제의 노동력 구성이 기존의 상시정규직을 대체하여 임시적 비정규직으로 변화하고 있는지가 조세정책, 노동정책, 그리고 사회보장정책을 설계함에 있어서 매우 중요한 이슈로 부각되게 되었다.¹⁷⁾ OECD에서도 공유경제활동에 참여하는 개인들이 늘어나 자영업자 수의 증가로 통계에 잡히고 있는지, 소득안정성 및 고용보장성 측면에서 전통적 일자리보다 좋은지, 일자리 창출을 통해 경제성장에 기여하는지 등에 대해 아직은 판단하기 힘들지만 각국 정부들은 그 나라 경제에서 진행 중인 공유경제활동의 잠재적 가능성에 관심을 기울이고 있다고 보고한다.¹⁸⁾

나. 플랫폼기업에 대한 과세문제

한편 이들과 우버나 에어비앤비 간의 관계는 근로관계가 아니라면 어떠한 종류의 계약관계인가? 숙박공유서비스 소비자인 게스트와 정책당국자의 관점에서 볼 때에는 에어비앤비 같은 플랫폼기업과 개인호스트 양자가 협업하여 숙박공유서비스를 제공(provide)한다고 보는 것이 합리적이다. 양자간의 구체적인 내부(계약)관계를 소비자들은 정확히 인지하기 쉽지 않다. 게스트는 플랫폼이 정한 리스팅 방법대로 모집된 호스트들의 단기숙박 장소의 위치 및 환경, 규모, 시설 등 질적 구성요소(attributes)와 하우스룰(체류조건)을 가격과 대비하여 선택하게 된다. 예약 시 대금은 플랫폼에 지불하게 되고 예약취소 시 환불조건 같은 거래약관, 그리고 소비자뿐만 또는 고충처리 또한 플랫폼기업이 결정한 규칙(policy)대로 따르게 되므로, 소비자인 게스트는 호스트와 플랫폼을 하나의 제공자(provider)로 인식하는 것이 보통이다. 양자간에 어떻게 업무분담을 하며 대금 중 얼마만큼의 수수료(commission)가 어떤 명목으로 플랫폼에 귀속되는지를 밝힐 수 있는 내부계약관계를 알기 힘들다.

17) 우리나라에서도 최근 비정규직이라고 할 수 있는 특수고용근로자들에 대한 차별임금 문제, 그리고 특수고용근로자들에게도 노동3권이 보장되어야 하는지에 대해 높은 사회적 관심과 함께 사법적 판단이 진행 중이다.

18) OECD(2015)

부가가치세 부분에서 후술하겠지만 부가가치(Value added)란 최종생산물 가치와 투입되어 사용된 중간재의 구입가격으로 평가한 가치 간의 차이를 말한다. 따라서 기업이나 사업장의 부가가치는 최종생산물의 시장판매가격에서 중간투입 생산요소 가치를 제외한 나머지가 된다. 숙박공유활동에서 호스트들 중 근로자를 고용하지 않고 본인의 노동과 주택자본을 결합하여 만들어 낸 부가가치는 독립자영업자에 대한 부가가치세 세원관리대상이 된다. 일정 규모 이상에 해당하면 플랫폼사업자는 숙박예약대금의 일정 비율을 수수료로 차감하고 호스트들에게 대금을 지불하게 되는데, 부가가치세가 부과되는 유럽연합 국가들, 스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 남아프리카공화국에서는 플랫폼사업자를 통한 원천징수가 가능하다.

다. 규모연동 규제방법론

P2P 거래활동에 대해 어떻게 과세할 것인가?라는 정책이슈는 서비스공급자와 소비자가 사업자 대 개인소비자로 비교적 뚜렷이 구분이 가능했던 과거의 전통적 조세환경에서도 ‘규모에 따른 규제(size-based regulation)’라는 현실적이고 실행가능한 방법론이 존재하고 있었다. 예를 들어 세무행정당국 입장에서는 납세협력비용을 줄이기 위해서 일정 규모 미만의 소규모 영세사업자에 대해서는 ‘간이과세’ 또는 ‘면세점’ 제도를 통해 추계과세방식을 택하거나 과세베이스에서 제외시키는 방식을 택하여 왔다. 이는 개인소득세뿐만 아니라 부가가치세에 있어서도 전 세계적으로 관찰되는 과세방법론이다.

면세점(threshold)제도는 일정 규모 이상의 거래들에 대해서만 소득세신고 의무를 부과하는 것이다. 특히 P2P 활동은 개인소유자산을 사업용으로 사용하는 경우가 많아서 개인용 비용과 사업용 비용으로 총비용을 구분하여 배분하는 복잡성이 존재하므로 개인소득세나 부가가치세의 신고의무대상자의 범위를 제한하는 것이다. 예를 들어, 영국은 P2P 활동에 참여하였다고 추정되지만 면세점기준을 적용하여 700,000명의 개인들이 소득을 신고하거나 비용을 계산할 필요가 없어지도록 설계하여 연간 2,000만파운드의 관련 비용을 절감하고 있다.

또 다른 방법으로는 거래대금 또는 수입금액 전체에 대해 단일의 과표율을 적용하여 과세소득을 계산하는 방법이다. 개별 거래상대방별로 수입금액에서 공제할 필요경비공제 비율이 다를 경우 장부기장과 세무회계로 구분하여 입증하여야 하는데 총수입금액에 대해 일정률을 적용하여 과세소득이나 부가가치를 정하는 간소화방법이다. 이미 미국의 연방 개인소득세제도에는 필요비용공제를 받기 위해 항목별 소득공제(itemized deduction) 대신 일정액의 표준공제(standardized deduction)를 선택할 수 있도록 허용하고 있는데 이것도 일종의 추계과세방법론 중 하나이다.

숙박공유활동에 공급자로서 참여하는 개인호스트들에게 면세점수준을 낮게 설정하게 되면 매우 많은 소규모 수입자 개인들을 과세대상 베이스로 삼게 됨에 따라 높은 세원관리비용과 납세행태 변화에 따른 비효율성을 고려해야 한다.

2. 숙박공유활동에 대한 각국 중앙정부의 세무행정적 대응

가. 미국 국세청의 주택임대관련 지급조서 및 신고서들

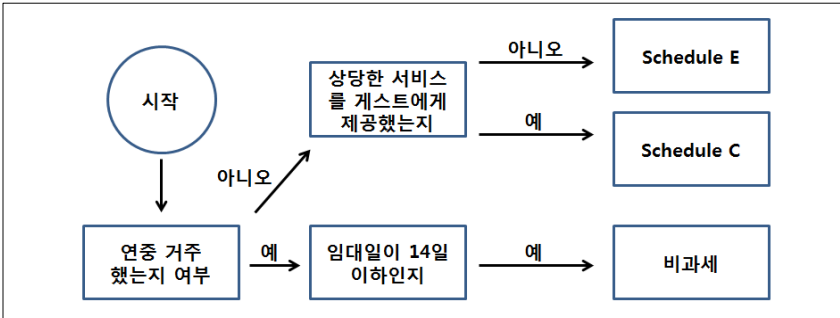
미국의 주택임대소득은 「개인소득신고서 양식(Form 1040)」(〈부표 2〉)을 이용하여 미 국세청(IRS)에 신고납부해야 하는 것이 원칙이다. 미국 국세청은 거주주택(Home)을 연중 며칠 동안 주택의 전부 또는 일부를 임대하였는지를 구분하여 개인사용에 대해서는 사업소득계산 시 경비를 인정하지 않는다. 만일 어떤 과세연도 중 개인용도와 임대용도로 혼합하여 사용하였을 경우 기간 테스트를 하게 되는데, 15일 이상 개인 사용하거나 정상임대료를 받고 타인에게 임대해 주었다라도 임대일수의 10%를 넘는 기간 동안 개인 사용하였다면 거주주택으로 본다. 어떤 주택(dwelling units)이 거주주택(home)인지, 별장주택(vacation home) 또는 임대용부동산(residential property)인지의 구분은 납세자가 손쉽게 판단할 수 있는 사안이 아니므로 미연방국세청은 임대주택 안내서(Publication 527: Residential Rental Property)와 핵심질문주제답변(Topic 415: Renting Residential and Vacation Property)을 통해 구분기준, 사

용해야 할 신고서양식, 첨부해야 할 계산서, 그리고 과세소득 산출을 위한 경비인정여부 등을 매우 상세하게 신고안내를 하고 있다.

작성해야 하는 개인소득신고서의 부속서류로는 추가손익계산서(Schedule E)가 있는데 게스트에게 상당한 양의 서비스를 제공하지 않는 경우에 작성하며 이 경우 자영업세(Self-employed Tax)는 부과되지 않는다. H&R BLOCK(Tax Preparation Company)에 따르면 대부분의 호스트가 이에 해당한다고 한다.

반면 게스트에게 상당한 양의 서비스¹⁹⁾를 제공하는 경우 사업용손익계산서(Schedule C)를 작성해야 하며 이 경우 자영업세도 납부해야 한다. 자영업자(Self-employed Individual)의 경우 근로소득자에 대한 PAYE처럼 소득에 세금이 원천징수되지 않기 때문에 「추정세액계산서(Form 1040-ES)」(부표 3))를 이용하여 매분기 추정세액을 산출하여 납부해야 하는데, 분기별 세금 납부 마감일은 4월 15일, 6월 15일, 9월 15일, 1월 15일이다.

[그림 IV-1] 호스트의 개인소득세 신고 부속서류 판별 과정



자료: H&R BLOCK, Airbnb Host 2015 Reporting Guide.

한편 미국 연방국세청은 기타소득지급조서(Form 1099)를 통해 각종 소득이 제대로 성실신고되도록 대금지급자로 하여금 대금수취자와 세무당국에 지급조서(information return)를 송부하도록 의무화하고 있다. 임금급여 같은 근로소득을 정기적으로 지급받는 직장근로소득자들은 '서식 W-2'를 통해 자

19) 상당한 양의 서비스란, 임대공간 청소, 게스트맞춤형 서비스(Concierge Service), 투어, 식사 및 오락 제공, 운송, 기타 호텔 유사 서비스를 의미하는 반면, 기본적인 서비스는 냉난방, 수도 및 가스, 와이파이어, 공용공간 청소, 수선 및 유지, 쓰레기수거 등을 의미한다.

신의 고용주로부터 연간근로소득과 원천징수된 내역들을 통보받지만, 그 외의 부정기적으로 수취하는 다양한 종류의 소득들에 대해서는 대금지급자가 ‘서식 1099’를 작성하여 수취자 및 세무당국에 보고하도록 의무화하고 있다. 특히 고용근로자가 아닌 자영업자 또는 독립사업자(independent contractors)에게 지급한 용역대가로서의 보수액, 부동산임대소득, 이자(1099-INT) 및 배당소득(1099-DIV), 판매대금(1099-B) 및 기타소득(1099-MISC)을 미 국세청에 보고하는 데 사용되는 지급조서가 ‘서식 1099’이다. 고용근로계약을 맺지 않고서 독립사업자 개인으로서 수취한 용역대금(nonemployee compensation)에 대해서는 1099 서식이 매우 광범위하게 보편적으로 사용되고 있어서, 이런 자영업자들은 본인을 1099근로자라고 칭하기도 하고 1099경제라는 표현은 이러한 자영업부문을 통칭한다. 따라서 에어비앤비 같은 플랫폼기업은 동일인에게 연간 600달러 이상의 로열티, 임대료 등을 지급한 경우 기타소득지급조서(Form 1099-MISC)를 작성하여 국세청에 보고해야 한다. [부도 5~부도 8]에서와 같은 총 4부의 사본을 작성하여 본인 보관본을 제외하고 (대금)수취자, 국세청, 그리고 주정부 세무부서에 익년 2월말까지 송부해야 하는데, 개별 보고건수가 250건을 넘으면 미 국세청에 전자신고할 수 있고 그 미만이면 서류로 신고하면서 집계표로서의 1096 서식을 제출하도록 하고 있다. 이러한 종류의 소득금액을 지급한 개인이나 기관은 1년간 1099거래 전부를 기술한 하나의 통합1099서식을 수취자에게 교부할 수 있으며, 지급자가 연방소득세 일부를 원천징수한 경우가 아니라면 세무신고 시 이를 첨부할 필요는 없다.

에어비앤비는 세무 측면에서 호스트들을 독립사업자(IC)라고 판단해서 원천징수하지 않고 고용근로자들에게 임금 등을 지급할 때 교부하는 W-2 서식도 발부하지 않는다. 그러나 플랫폼기업들이 대부분의 숙박공유 호스트들에게 발급하는 지급조서(information returns)는 서식 1099-K이다. 이때 플랫폼 기업을 제3자 결제기업(third party settlement organization)으로 해석하느냐, 아니면 가맹점주(merchant acquiring entity)로 보느냐에 따라 플랫폼기업이 국세청에 보고하는 내용과 방식은 달라진다. 후자일 경우 아무리 적은 금액이

라도 모든 개별 지급건수를 모두 포함하여 보고하는 반면, 전자일 경우 가입 호스트들과의 대금지급건수가 200건을 넘고 총 20만달러를 초과할 때에만 보고하게 된다(부도 4의 신용카드결제 및 전자통신 거래 지급조서(Payment Card and Third Party Network Transactions) 양식 및 Line 3 참조).

기타소득 지급조서인 1099-MISC를 교부하면서 '박스7 소득'인 '비근로자 용역보수(Non-Employee Compensation for Services)' 칸에 지급금액을 기록한다(부도 5 참조).

해당 소득금액의 수취자인 호스트들은 수취자분 1099 서식의 수령 여부나, 1099 서식의 국세청 송부 여부와 상관없이 자신의 연방소득세 세무신고서에 해당 소득들을 정확히 기입하여 개인소득세 신고서식 1044를 작성신고, 납부해야 할 의무가 있다.

부동산거래 매매대금 보고용 1099-S 서식처럼 수취자가 실제 납세의무를 지는 것이 아닌 금액들도 1099 서식에는 포함되어 있는데, 미 국세청의 1099서식 제출의무 간소화 및 면제대상은, 에어비앤비 호스트와 달리 식사 제공민박인 Bed & Breakfast의 경우 소득세 외에도 추가적으로 사회보장세(Social Security)와 의료보험(Medicare)과 같은 자영업세(Self-employed Tax)도 납부해야 한다. 「거주용부동산 임대 관련 세금안내서(Publication 527)」에 따르면, 자영업세는 부동산임대용역에 추가하여 상당한 양의 서비스(청소, 세탁, 가정부)를 제공하는 사업자의 경우 Schedule E가 아니라 「사업손익계산서(Schedule C)」를 통해 사업소득을 신고해야 하고, 「자영업자양식(Schedule SE)」에서 자영업세를 산출한 후 납부해야 한다. 그러나 건물, 방, 아파트 등을 임대하면서 기본적인 서비스(냉난방, 쓰레기수거)만 제공하는 자영업자에 해당하는 에어비앤비 호스트는 「추가적인 손익신고계산서(Schedule E)」(〈부표 4〉)에서 부동산 임대소득 및 손실만 보고하면 되고, 자영업세 납부 의무는 없다. 에어비앤비 호스트들 간의 토론대화방(Airhostsforum.com)에서는 연방소득세 신고대상, 소득종류, 공제가능비용 종류, 공제신청방법 등을 안내하거나 관련 정보로 연결해 주는 링크를 달아주기도 하는데, 연방소득세 신고에 필요한 서식, 지급조서상의 신고할 금액 등에 관한 질문 답

변이 큰 비중을 차지하고 있다. 에어호스트포럼에 게시된 게시물들을 주제 별로 구분하여 호스트들의 주요 관심사인들의 내용은 〈부록 3〉에 정리되어 있다(〈부표 7〉~〈부표 8〉 참조).

나. 숙박공유 대비 각종 제안들

전미자영업자협회(NASE)의 2016년 조사에 따르면 공유경제 참여자 중 34%가 매분기 추정세액을 납부해야 한다는 것을 인지하지 못하고 있으며, 43%는 세금납부를 위한 여유자금을 마련해 두지 않고 있고, 69%는 공유경제 플랫폼업체로부터 세금 관련 정보를 얻지 못하고 있다고 한다. 따라서 공유경제 참여자들의 납세의무 이행 제고를 위한 제안 보고서²⁰⁾에서는 공유경제 참가자들의 납세의무 이행을 제고하기 위해 다음 방법을 제안하고 있다.

- 제안 1 : 납세자의 은행계좌에서 세금을 자동이체 출금
- 제안 2 : 추정세액 납부마감일(4월 15일, 6월 15일, 9월 15일, 1월 15일)이 사업상 회계 마감일과 일치하지 않아 납세자들이 소득과 비용을 산출하는 데 어려움을 겪고 있는 만큼 납부마감일을 말일로 조정(4월 30일, 7월 31일, 10월 31일, 1월 31일)
- 제안 3 : 공유경제 참여자들과의 원천징수 협약 추진
- 제안 4 : 호스트가 불성실신고납세자일 경우 서비스이용 게스트로부터 세금을 원천징수(Backup Withholding)
- 제안 5 : 만일 서비스이용 게스트가 원천징수를 원하지 않는다면 국제 청발급 성실납세인증서(The Compliance Certificate)를 소지한 호스트를 선택하도록 유도

다. 영국의 약식 소규모 주택임대소득신고제(Rent-A-Room Scheme)

온라인을 통해 관광객에게 주거지를 임대하여 얻은 소득은 영국 국세청(HMRC)에 신고해야 한다. 웹페이지나 앱(application)을 통해 판매한 서비

20) Olson(2016)

스로부터 얻은 소득을 포함한 자영업소득은 「사업소득신고서(Self Assessment Tax Return)」(〈부표 6〉)에 기재해야 한다. 일반적인 「소득신고서(Tax Return)」(〈부표 5〉)에는 이자 및 배당소득, 연금소득, 기타소득만 기재하기 때문에 임대소득이 있는 자영업자의 경우 상기의 사업소득신고서를 작성해야 한다. 그러나 소득신고의무는 비용공제 후 임대소득이 2,500~9,999파운드이거나, 비용공제 전 임대소득이 10,000파운드 이상인 경우에 해당되며, 임대소득이 2,500파운드 미만일 경우 소득신고의무가 없다.

영국 국세청은 부동산 임대 형태를 거주용부동산인 주택임대(Residential Property), 가구가 비치된 별장용 주택임대(Furnished Holiday Letting), 그리고 상업용 부동산임대(Commercial Property)로 구분하여 임대사업에서 발생하는 비용처리 방법을 달리 적용한다. 첫째, 주택임대 시 공제 가능한 비용에는 임대 중개수수료, 보험료, 대출이자, 유지 및 수선비, 공공금, 기타 임대 관련 비용 등이 있고, 개보수 등 자본적 지출비용은 공제되지 않으나 침대·소파·커튼 등 가구용품을 교체하는 경우에는 해당 비용을 공제할 수 있다. 둘째, 가구가 비치된 별장용 주택임대(Furnished Holiday Letting)는 주택과 달리 가구·장비 등의 구입으로 발생한 자본비용을 공제받을 수 있는데, 해당 부동산이 1년에 210일 이상 임대시장에 제공되어야 하고, 105일 이상 실제 임대되어야 하며, 한 번에 최대 30일까지만 임대된 경우에 한한다. ‘105일 실제 임대’ 조건은 2년간 유예 가능하며, 여러 채의 부동산을 보유한 경우 일부 부동산에서 105일 조건을 충족시키지 못하였다더라도 보유한 전체 부동산의 평균 임대일수가 105일 이상이라면 조건을 충족한 것으로 간주한다. 마지막으로 상점·차고 등과 같은 상업용부동산(Commercial Property)에 대한 임대의 경우 기계 및 설비류에 대한 자본비용을 공제할 수 있다.

한편 주택의 전부가 아닌 방 하나와 같이 일부를 임대하는 경우에는 소규모 임대신고방식(Rent a room scheme)을 활용하여 비과세될 수 있다. 납세자는 임대사업에서 발생한 필요경비를 항목별로 공제청구하지 않으면서 일괄적으로 임대수입 금액에서 7,500파운드 공제를 선택할 수 있다. 소규모 임대신고가 가능한 임대사업으로는, 가구가 딸린 방을 임대하거나, 게스트하우스나

B&B, 기타 서비스(식사, 청소) 제공하는 경우이다. 에어비앤비와 같은 숙박공유 호스트들은 이에 해당하는 경우가 많다. 다만 신청 불가능한 임대사업으로는, 임대인의 주 주거지가 아닌 숙소를 임대하거나, 가구가 없는 방을 임대하거나, 임대인이 해외에 거주하면서 영국 내에서 방을 임대하는 경우이다. 따라서 리스팅된 주거시설에서의 호스트의 거주 여부는 중요한 기준이 된다.

공유경제 참여자들의 납세의무 이행 제고를 위한 제안²¹⁾으로, 공유경제 참여자들은 자신들이 부담해야 하는 세액을 산출하는 데 어려움을 호소하고 있기 때문에, 영국 국세청과 재무부는 공유경제 참여자들을 위한 세금 가이드라인을 마련하고 세액산출을 위한 온라인 페이지 개설에 노력할 필요가 있다고 주장하고 있다.

3. 관광세 및 숙박세 등 개별소비세

통상 호텔 등 숙박시설 물건에 대한 과세(물세)로는 지방정부가 부과하는 관광세(tourist tax) 또는 숙박세(occupancy tax)가 있다. 이는 세계적으로 유명한 관광도시를 중심으로 관광객이 몰려 이들의 소음, 쓰레기, 급등하는 집값과 물가로 주민들이 고통받고 이주하는 투어리스트티피케이션(touristification) 현상에 대한 대응이었다.²²⁾ 세금은 투숙자 또는 관광객 개인이 부담하지만 과세사건의 포착이 숙박행위를 통해 이루어지므로 숙박시설 제공자 또는 중개업자에게 대리징수시키는 조세이다. 관광세 및 숙박세는 우리나라에서는 현재 부과되지 않지만, 외국 특히 전 세계 주요 관광지 대도시들에서는 외부불경제를 완화하고 교정하는 의미의 피구세(Pigouvian tax)로서 부과되고 있으며, 그 현황은 <표 IV-2>에서 볼 수 있듯이 확대추세에 있다.

21) Woskko(2014), *Unlocking the sharing economy An independent review*

22) 이탈리아 베네치아의 경우 연간 2,000만명의 관광객 방문으로 1960년대 인구 12만명이었던 도시가 2017년 5만명대로 급감하고, 스페인의 바르셀로나에서도 시내 호텔 신축을 금지하며, 그리스의 산토리니도 여름 성수기 일일 방문객을 8,000명으로 제한하는 법안을 입안 중이다. 이러한 현저 거주 주민들의 관광객유입 반대시위에 직면하여 과거 관광객유치에 열중하던 중앙 및 지방정부들은 관광억제법안을 통과시키거나 관광세 도입을 통해 부작용을 완화시켜 지속가능한 관광산업 발전방안을 모색 중이다.

〈표 IV-2〉 국가 및 도시별 관광세·숙박세 부과 현황

국가	(도시)	부과 여부	세율	Airbnb의 관광세 및 숙박세 대납 여부	기타
미국	(뉴욕)	○	숙박요금의 5.875% ¹⁾	×	-
	(샌프란시스코)	○	숙박요금의 14% ²⁾ , 최대 30일까지 부과	관광세 대납	-
프랑스	(파리)	○	1인당/1박당 0.2~4유로 ³⁾ (숙박시설에 따라 다름)	파리를 포함한 19개 시에서 대납 시행 중	18세 이하, 일시적인 고용으로 인한 체류 등은 면세
네덜란드	(암스테르담)	○	숙박요금의 0.6~6% (지역에 따라 다르며, 암스테르담은 5%)	암스테르담에서 대납 시행 중	-
스페인	(바르셀로나 외 3개 주)	○	바르셀로나주: 1인당/1박당 0.65~2.25유로 ⁴⁾ 그 외 3개 주: 1인당/1박당 0.45~2.25유로 ⁵⁾ (숙박시설에 따라 다름)	×	최대 7일까지만 부과, 17세 미만은 면세
영국	(런던)	×	-	-	배스(Bath)에서 부과 검토 중
일본	(도쿄)	○	1인당/1박당 100~200엔 ⁶⁾ (숙박요금에 따라 다름)	×	호텔, 료칸 이용자에게 부과
	(오사카)	○	1인당/1박당 100~300엔 ⁷⁾ (숙박요금에 따라 다름)	×	호텔, 여관, 저가호텔 (budget hotel), 민박(certificated private lodging) 이용자에게 부과
	(교토)	부과 검토 중			
한국	-	×	-	-	-

주: 1) 뉴욕시 호스트는 관광세 5.875%에 더해 방 하나당 0.5~2달러의 추가 세금(숙박요금에 10 ~ 20달러인 경우 추가 세금은 0.5달러, 20~40달러인 경우 1달러, 40달러 이상인 경우 2달러)과 판매세(Sales Tax, 8.875%), 비법인 기업세(Unincorporated Business Tax, 4%)를 부담해야 한다.

2) 8.5%의 판매세도 부담.

3) 관광세에 10%의 가산세가 추가되어 호스트가 부담하는 실제 세율은 0.22~4.4유로(캠핑장은 0.22유로, 1성급 호텔, 콘도 및 furnished rental은 0.83유로, 2성급은 0.99유로, 3성급은 1.65유로, 4성급은 2.48유로, 5성급은 3.3유로, Palace는 4.4유로).

4) 게스트하우스, 호텔, B&B, 3성급 미만 호텔은 0.65유로, 4성급 호텔은 1.10유로, 5성급 호텔은 2.25유로.

5) 게스트하우스, 호텔, B&B, 3성급 미만 호텔은 0.45유로, 4성급 호텔은 0.90유로, 5성급 호텔은 2.25유로.

6) 숙박요금에 10,000~14,999엔인 경우 100엔, 15,000엔 이상인 경우 200엔.

7) 숙박요금에 10,000~14,999엔인 경우 100엔, 15,000~19,999엔인 경우 200엔, 20,000엔 이상인 경우 300엔.

자료: NYC Department of Finance, Airbnb, Parisinfo, Paris Convention and Visitors Bureau, Cijfernieuws, Barcelona Solution, Tokyo Metropolitan Government, Osaka prefectural Government, Japan Info, The Telegraph, Fortune.

대부분의 경우 숙박요금에 대해 정률과세(ad valorem)하거나 1인 1박에 대해 정액세(unit tax)로 과세하는 방식을 택하고 있으며, 대도시 관광지에서는 외지관광객들의 도심혼잡 및 소란행위(nuisance)가 외부불경제효과를 나타내므로 해당 도시의 상시 거주 시민들의 거주안녕을 보호하기 위한 차원에서 시세로 부과되고 있다. 상시 거주 시민들은 시정부가 제공하는 치안, 공원 및 도로사용 같은 지방행정서비스를 제공받는 데 대한 대가로 시세(city tax)를 부과받는 데 비해 외지관광객들은 거주주민이 아니어서 이러한 지방세가 과세되지 않았었다. 관광객 증가로 인하여 대도시 내 경제활동 증가가 시민들의 일자리 및 소득창출에 기여하는 긍정적인 효과를 넘어서는 단계에서는 많은 대도시들이 부과하기 시작하였다.

과거에는 호텔 등 전통적인 숙박업체에게만 숙박세나 관광세를 대리납부하도록 하였으나, 에어비앤비와 같은 숙박공유활동이 활성화되자 과세중립성 차원에서 숙박용역 제공자들인 플랫폼 및 호스트들에게도 전문적 숙박업체와 마찬가지로 투숙객인 게스트가 부담하는 숙박세 및 관광세를 대리징수하도록 해야 한다는 움직임이 나타났다. 이에 따라 다수의 게스트들 또는 다수의 호스트들에게 납세의무를 부과하기보다는 게스트들이 부담하는 해당 세금들이 포함된 숙박요금의 대금결제 과정에서 플랫폼업체가 대납하는 방식으로 과세되고 있다. <표 IV-2>의 다섯 번째 열에서는 샌프란시스코, 런던, 암스테르담에서 에어비앤비 같은 플랫폼기업이 대납하고 있음을 알 수 있다. 이는 숙박세나 관광세와 같이 입장이나 시설이용행위에 대해 개별소비세적 성격의 간접세가 부과되는 경우 과세장소에 1인 1회 입장이나 이용에 대해 정액세(unit, specific tax)로 부과하거나 이용요금에 대해 정률(ad valorem)과세하는 방식을 택하였으므로 서비스를 수행하는 호스트에 해당하는 호텔 등 숙박업소에 징수의무를 부과하는 것이 전통적인 과세방법이다.

이러한 관광세 및 숙박세 같은 개별소비세 부과는 P2P 활동에 대한 세원 관리 차원에서 매우 중요한 기능을 수행한다. 해당 개별소비세의 P2P 거래에 참여하는 당사자들의 거래규모, 횟수, 비용 등 모든 활동에 대한 자료가

영업과정 중에 자동적으로 그리고 전자적으로 기록된다. 이러한 과세(목적용)자료는 소득세나 부가가치세 과세를 위한 기초과세자료를 완벽하게 내포하고 있으므로 플랫폼업체를 통해 제공받을 경우 다수의 개인납세자들인 호스트 및 게스트들에 대한 과세정보를 획득할 수 있는 역할을 담당한다. 따라서 세무당국은 동 조세들 자체의 세수기여적 기능보다는 P2P 거래 이용자들의 납세순응도를 높이면서 타 관련조세들의 실효성 있는 세제 설계를 위한 효율성 때문에 플랫폼업체에 원천징수하여 대리납부하도록 의무를 부과하는 것이다. 따라서 우리나라에서도 세원관리 차원에서 관광세, 숙박세 명칭의 지방개별소비세적 성격의 소액부과가 필요하다고 판단된다. 예를 들어 이미 많은 외국 도시들에서 도입한 숙박세 또는 관광세는 숙박 1인당 하루 얼마라는 방식의 소액정액세로 도시혼잡교정 등의 목적으로 부과되고 있는데, 이는 조세당국의 부가가치세나 개인소득세 세원관리 차원뿐만 아니라 P2P 거래활동의 전자적 기록(digital recording)을 위해서도 필수적이다. 플랫폼사업자와 행정당국 간에 성공적인 협업관계를 구축할 수 있는 분야로 숙박공유서비스 제공 호스트(Host)의 부가세 및 숙박세 등 납세의무를 플랫폼사업자를 통해 대행시켜 납세순응비용을 낮출 수 있기 때문이다.

숙박세나 관광세와 같은 개별소비세적 성격의 간접세를 외국처럼 간접세로 도입하여 숙박공유활동을 파악하고 세원관리를 할 수 있는 우리나라의 과세환경에 대해 잠시 살펴보자. 우리나라의 「과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률」에 따르면 시행령 별표 82 항목에 지방자치단체는 「식품위생법」 제37조 및 「공중위생관리법」 제3조에 따른 영업허가 또는 신고에 관한 자료를 문화관광부가 매일 국세청에 송부하도록 하고 있다. 또 현행 「공중위생관리법」은 제2조에서 숙박업을 ‘손님이 잠을 자고 머물 수 있도록 시설 및 설비를 제공하는 영업’이라고 정의하여 공중위생영업의 하나로 규정하면서 제3조에서 보건복지부령이 정하는 시설과 설비²³⁾를 갖추어 시군구청장에게 신고하도록 의무화하고 있다. 따라서 숙박공유 호스트들이 숙박업 신고를 한 후 「부가가치세법」 제8조에 따른 관할 세무서 사업자등록이 정상적으로

23) 숙박업의 경우 취사시설, 환기시설 또는 창문, 객실별 욕실 또는 샤워실 설치가 의무화됨.

이루어진다면 이미 과세기반은 갖추어졌다고 할 수 있다. 다만 동 조세가 지방세로 과세된다면 시군구와 같은 지방자치단체에 낸 숙박업신고가 문광부로 집계되어 국세청에 송부되는 방식에 추가하여 지자체에서 국세청으로의 직접적인 과세자료제출 경로가 추가되어야 할 것이다.

4. 숙박공유경제활동 관련 부가가치세

부가가치세(VAT)는 국내에서 이루어지는 소비활동이나 소비지출에 대한 물세(in-rem)로서, 재화 및 용역(service)이 사업자로부터 최종소비자에게 넘어갈 때 공급되는 것으로 보아 과세하는 것을 원칙으로 한다. 기존의 호텔 및 여관 같은 숙박시설을 이용하는 소비자인 투숙객은 단순히 객실이라는 공간을 일정 기간 임차하는 서비스만 구매한다기보다는 침구류 교환 서비스(linen service)를 포함한 호텔 내 각종 부수시설 이용 등 복합적인 서비스를 소비한 대가로 요금을 지불하고 그 금액에는 부가가치세가 포함되어 최종소비자인 투숙객이 부담하게 된다. 숙박업자가 호텔서비스를 생산하기 위해 투입물로 구입한 중간재 등에는 이미 부가가치세가 포함되어 있어서 매입세액공제를 통해 환급받으므로 부가가치세의 신고납부의무는 숙박업자에게 있지만, 세부담은 최종소비자인 투숙객이 지게 된다.

이러한 호텔·여관·비엔비(Bed and Breakfast)와 같은 전문적 숙박업소 서비스와 숙박공유활동을 통해 제공되는 서비스는 그 내용에 있어서 다소 차이가 있다. 한국의 한옥이나 유럽지역의 성(castle)과 같은 특수한 주택에서의 숙박이나 요리나 취미생활 체험 등과 같은 차별화된 서비스 구성이 있는 것이 사실이다. 따라서 전문숙박업소에서의 투숙이나 임대주택에서의 단기체류에서 얻는 서비스와 일부 대체재(substitutes)로서 경합·경쟁관계에 있기도 하지만 차별화된 특수서비스 내용도 포함하고 있다고 할 수 있다.

부가가치세제를 운영하고 있는 나라들에서, 호텔 등 기존의 전통적인 숙박서비스에 대한 부가가치세 과세 여부, 그리고 주택임대용역에 대한 부가가치세 면세 등 여부를 살펴보기로 한다.

첫째, 부가가치세 제도를 유지하고 있는 유럽연합(EU) 및 OECD 국가들은 호텔, 주차장, 야영캠핑장 같은 상업용 숙박서비스 이용에 대해서는 부가가치세를 과세하는 것을 기본원칙으로 삼고 있으며, 다만 예외적으로 이러한 시설이 개인의 주거용 목적으로 이용되는 특별한 경우에만 면세하고 있다. 예를 들어 연속해서 30일 이상 기간 동안 투숙했는지와 같은 ‘기간기준’을 부합하게 되면 면세요건을 충족하는 것으로 판정하고 있다. 유럽연합집행위원회(Council of EU)의 부가가치세 관련 면세를 규정한 2006년 6차지령(6th Directive) 제135조에 따르면, 부동산의 임대거래(leasing or letting of immovable property)는 면세, 호텔업 및 야영 및 휴가캠핑 등 유사업계의 숙박용역, 주차서비스 등은 제외하여 과세를 권고한다고 명시적으로 규정하고 있다.²⁴⁾ 한편 숙박공유온라인사이트에 리스팅된 호스트들 중 호텔/여관/모텔/펜션 내의 공객실(vacant room)들이 많이 발견되는데 이들 사업자들은 에어비앤비 같은 숙박공유활동 고유의 유희숙박공간 활용의 취지와 달리 이미 오프라인상으로도 전문적 숙박사업자이므로, 동 사이트를 통한 거래분들에 대해 부가가치세 신고를 정상적으로 하고 있는지는 의문이다.

다음으로 주택임대용역에 대한 부가가치세 제도를 국제비교를 통해 살펴보기로 하자. 부가가치세 세제를 갖고 있는 유럽연합(EU) 및 OECD 회원국에서 부동산과 관련하여 이루어지는 각종 경제활동을 건물의 신축과정 중 건물자재 구입과 건물분양, 보유과정 중 수선 및 유지와 임대활동, 그리고 중고부동산이 되어 판매 단계별로, 그리고 주거용과 상업용으로 구분하여 접근하고 있다. 본 연구의 대상인 보유단계에서 주거용부동산을 임대하는 용역에 대해서는 면세하는 것이 보편적이다(〈표 IV-3〉 참조). 일부 국가들에서는 신축 후 중고부동산시장에서 판매되는 경우 취득세나 등록세와 같은 이전과세(transfer tax)가 총매매가격에 대해 부과되기도 하는데, 부가가치세와 상호영향을 미치는 등 관련성이 있어서 둘 중 하나만 과세되는 경향이

24) The following shall be excluded from the exemption: (a)the provision of accommodation in the hotel sector or in sectors with a similar function including ... holiday camps or camping sites, (b)the letting of premises and sites for the parking of vehicles, ...

있다. 즉 부가가치세가 부과되면 이전세가 부과되지 않거나 그 반대로 이전세가 부과되면 부가가치세가 부과되지 않거나 한다.

〈표 IV-3〉 OECD 국가들의 부동산에 대한 VAT과세 현황

	건축			임대		매매		기타 조세	
	건물 자재	수선 /유지	신규 분양	주택	기타 부동산 ¹⁾	주택	기타 부동산 ¹⁾	종류	세율 ²⁾ (%)
EU 국가									
오스트리아	S	S	S	L	S	E	E	자산취득세	3.5
벨기에	S ³⁾	S ^{3,4)}	S ³⁾	E	E*, ³⁾	E	E*, ⁵⁾	등록세	12.5
덴마크	S	S	S	E	E*	E	E*	×, 인지세	
핀란드	S	E ⁶⁾	E	E	E	E	E ^{5,7)}	×, 인지세	
프랑스	S	S	S	E	E ³⁾	E	E*	등록세	6.9~18.6
독일	S	S	E ⁸⁾	E	E*	E	E	자산취득세	2
그리스	S	S	S	E	E	E	E*	등록세	9
아일랜드	S ⁹⁾	L ¹⁰⁾	L	E	E*	E	E	×, 인지세	0~6
이탈리아	L	S ¹¹⁾	S ¹¹⁾	E	E ³⁾	E	E ⁵⁾	등록세	8
룩셈부르크	S	S	S	E	E*	E	E*	등록세	10
네덜란드	S	S	S	E	E*	E	E*	이전세	6
포르투갈	S	S	E ^{8,12)}	E	E*	E	E*	등록세	8~10
스페인	S	S	L ¹⁴⁾	E	S	E	S	등록세	6
스웨덴	S	S	S	E	E*	E	E*	×, 인지세	
영국	S	S	Z ¹⁵⁾	E ¹⁴⁾	E*, ¹⁶⁾	E	E*	×, 인지세	
OECD 회원국									
캐나다	S	S	L	E	L	E	L	×	
아이슬란드	S	S	S	E	S	E	S	×	
일본	S	S	S	E	S	E	S	이전세	4
뉴질랜드	S	S	S	E	S	E	S	×, 인지세	
노르웨이	S	S	S	E	E	E	E	×	
터키	S	S	S	E	S	E	S	이전세	4
한국	S	S	S	E	S	E	S ¹⁷⁾	취·등록세등	5.8~6

주: S=표준세율, L=낮은세율, E=면세, Z=영세율, *:과세대상활동에 사용되는 자산이라면 사업자등록과 과세선택이 가능하다.

- 1) EU 국가 및 몇몇 OECD 회원국 내에서는 호텔, 야영지, 주차장에 대해 과세된다.
- 2) 특별세율 적용은 표시하지 않는다.
- 3) 벨기에에는 지역주택공사에 공급된 주택, 노인·장애인·노숙자·미성년자·학생용 아파트건물과 같은 공공주택에 대해서는 12%의 중간세율을 적용하며, 이러한 건물에 대한 작업에 대해서도 12% 세율을 적용한다.
- 4) 벨기에는 20년 이상 사용된 주택에 대한 보수, 수선, 유지 등 서비스에 대해 6%의 낮은 세율로 과세한다.
- 5) 임대사업자에 의해 임대되거나 판매된 것은 과세된다.
- 6) 핀란드는 상·하수도, 난방, 가스관, 전기배선과 관련된 설치작업에 대해 과세한다.
- 7) 프랑스는 공공주택사업을 위한 건물부지의 공급은 5.5%의 낮은 세율로 과세하나, 기타 건물부지는 13%로 과세한다. 상업용 부동산의 매매업자는 실현이득에 대해 부가가치세 과세대상이나 구입에 대한 매입세액 공제가 허용되지 않으며 수선에 대한 매입세액은 공제가능하다.
- 8) 독일과 포르투갈은 신축건물에 대해 부가가치세가 아닌 다른 세금이 부과된다.
- 9) 아일랜드에서, 콘크리트는 낮은 세율인 12.5%로 과세된다.
- 10) 아일랜드에서, 수선, 유지 서비스는 그 비중이 계약액의 1/3 미만인 경우 표준세율로 과세된다.
- 11) 이탈리아는 지정문화재건물과 저가주택의 건설용역에 대해 낮은 세율인 4%를 적용한다.
- 12) 포르투갈은 공공사업계약과 주택재개발조합의 건설용역에 대해 5%의 낮은 세율을 적용한다.
- 13) 추가적으로 재산이전에 대해 0.75%의 인지세가 과세되며, 건축사업에 0.6%의 인지세가 적용된다.
- 14) 스페인에서는 건축업자 아닌 자에 의해 수행된 건축용역에는 표준세율을 적용한다.
- 15) 영국에서, 상업용 건물 신축 공급에 대해 표준세율(20%)을 적용한다.
- 16) 최초의 건축개발업자가 허용한 21년을 초과하는 임대에 대해서는 영세율을 적용한다.
- 17) 한국에서는 영업용부동산이 임대사업자에 의해 판매된 경우만 사업의 포괄적 양도조건을 만족시키면 재화의 공급으로 보지 않고 면세된다.

자료: Cossen, Sijbren(1996) 표를 수정하여 인용한다.

우리나라 국세청에서는 사업자등록을 위한 업종구분 시 한국표준산업분류 기준을 사용하고 있는데, 숙박공유 플랫폼업체는 “전문 과학 및 기술서비스업(코드번호: 749939)”, 그리고 호스트는 “관광 숙박시설 운영업(코드번호: 551005)”으로 분류하고 있다. 이에 따라 코자자, 홈어웨이, 에어비앤비와 같이 우리나라에서 영업 중인 숙박공유 플랫폼기업들은 우리나라에 사업자등록을 하고 부가가치세를 납부하고 있었다. 또한 국세청고시 제2017-8호(2017.4.17.일) 「결제대행업 등이 지켜야 할 사항」에 따르면 통신판매업자는 결제대행업체로서 신용카드 등에 의한 거래대행 내역(결제대행건수, 결제대행금액, 결제연월 등)을 매분기 국세청에 제출해야 한다. 따라서 재화에 대한 P2P 전자상거래 오픈마켓에서 이루어지는 대부분의 거래에 대한 국세청의 세원관리처럼, 숙박공유플랫폼에서 발생하는 거래 역시 이와 유사한 프

로세스를 통해 세원포착이 가능할 것이라고 판단된다.

한편 호스트들의 경우 주택임대가 아니라 숙박업으로 등록하도록 안내되고 있는데 이를 점검하기 위해 2017년 4월과 5월 두 차례 문화체육부가 경찰 및 지자체와 숙박업 신고를 하지 않거나 외국인관광 도시민박업으로 등록하지 않고 영업하는 불법 숙박업소를 합동 단속한 바 있다. 숙박업 신고 등록여부 및 「공중위생관리법」, 「관광진흥법」, 「소방관련법」 준수 여부 등이 주요 단속내용이었으므로, 사업자등록을 하였더라도 호스트들의 부가세 및 소득세 세금을 정상적으로 납부하고 있는지에 대한 세무조사 여부는 불확실하다. 「과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률」에 따르면 문체부가 국세청에 「공중위생관리법」상 영업허가 신고사항을 통보하도록 되어 있으나, 사업자들이 폐업이나 휴업 시 신고를 상시적으로 하지 않기 때문에 과세당국은 영세한 사업자들의 행태 파악에 애로를 겪고 있다.

5. 우리나라의 주택임대용역에 대한 부가세 및 소득세 과세제도 미비점

가. 주택임대용역공급에 대한 부가가치세

우리나라의 부가가치세(VAT)법에서는 과세거래를 ‘재화 또는 용역의 공급’ 그리고 재화의 수입으로 구분하고 있다(〈표 IV-4〉 참조). 재화에 해당하는 부동산 중 토지의 공급은 면세이지만(부가세법 제12조 제1항 제12호) 건물의 공급은 과세하고, 다만 건물의 공급이라 하더라도 국민주택 공급은 면세한다(조특법 §106 ① 제4호). 용역에 해당하는 토지와 건물의 임대는 모두 과세하는 것이 원칙이지만 임대하더라도 주택 및 그 부속토지의 임대용역 공급은 면세하고 있다. 결국, 주택 및 그 부속토지의 임대용역(services) 공급은 면세(§12 ① 11호)하고 있다

〈표 IV-4〉 우리나라의 부동산 및 부동산임대에 대한 VAT 과세 여부

부동산(재화)의 공급		부동산 임대용역의 공급	
토지의 공급	- 면세	토지의 임대 (예외)주택부속토지의 임대	- 과세 - 면세
건물 등의 공급 (예외)국민주택의 공급	- 과세 - 면세	건물 등의 임대 (예외)주택의 임대	- 과세 - 면세

자료: 저자 작성

결국 우리나라도 주택의 자가점유나 타인임대에 대해서는 부가가치세가 면세되는 것이 기본원칙이므로, 세원관리상 주택임대사업자의 등록은 「민간임대주택법」 및 「소득세법」상 임의규정일 뿐이다. 즉, 주택을 임대하려는 자는 건설 또는 매입임대사업자 등록을 신청하여 취득세 및 재산세 같은 지방세감면혜택을 받을 수 있고 종합부동산세 합산배제를 통해 혜택을 볼 수 있지만 등록이 의무화된 강행규정은 아니다. 그러나 주택임대소득은 후술하는 바와 같이 비과세범위를 넘을 경우 소득세납세의무가 발생한다. 우리나라 「소득세법」은 제168조에 상시 주거용주택과 이에 부수되는 토지의 임대용역은 부가가치세가 면제되지만 「소득세법」상의 '면세사업자등록'은 임대주택소제지 관할 또는 사업자 주소지관할 세무서에 신청할 수 있음을 규정하고 있다.

나. 주택임대소득에 대한 소득세 과세 현황

우리나라의 주택임대소득 과세제도는 국제비교를 통해 살펴보다라도 매우 특이한 특징을 갖고 있다. 〈부록 1〉에서 해외각국의 주택임대소득 과세제도를 비교정리한 결과, ①소득유형 구분, ②종합과세 여부, ③임대소득 면세점(여부), ④손실통산 여부 측면에서 큰 차이를 보였다. 비교대상국들은 주택임대소득을 근로나 금융소득 등 타종류 소득과 합산하여 누진세율을 적용하여 '종합합산과세'하는 방식이 보편적이며, 투자소득 또는 부동산소득으로 분류하여 일반적인 사업소득과 차별화하는 접근방식을 택하고 있다. 반

면, 우리나라는 주택소유채수를 기준으로 한 2,000만원 금액기준의 면세점 제도 운영, 그리고 사업소득으로 소득유형 구분을 하고 있다. 종합합산 과세 방식을 택하더라도 과세대상 소득을 어떤 유형으로 분류하느냐는 매우 중요한 의미를 갖는다. 그 이유는, 과세표준 산식, 소득공제 및 세액공제 적용, 수익 및 손실의 인식시점 등 측면에서 소득유형별 세법상의 회계기준이 다르기 때문이다. 정기적으로 발생하지 않고 가끔 간헐적으로 발생하는 (on-off) 거래로부터 발생하는 수입은 사업자가 자기계산과 책임하에 영리목적으로 수행하여 얻은 사업소득으로 보지 않고 사업자등록도 요구하지 않으면서 과세할 주택임대소득의 계산방식도 다르기 때문이다. 거주하는 집(home)인지 주택(dwelling units)인지의 구분은 어느 나라나 과세대우에서 중요한데 개인이 직접 사용한 일수와 타인에게 정상적 임대료를 받고 임대한 일수를 구분하여 판별하는 기간테스트(period test) 기준을 사용하며, 이 비율의 크고 작음을 기준으로 어떤 주택의 전반적 개인사용 여부를 가늠하여 수취한 임대수입에서의 비용공제를 허용하지 않는 기준을 사용한다. 그렇다면 호스트로서 주택 일부를 단기간 임대한 숙박공유거래활동 참여자는 과거 개인이 소유한 주택 몇 채 중 1~2채를 임대하여 주택임대소득을 얻는 경우보다 더욱 더 수입의 간헐성과 비정기성이 두드러지므로, 1~2년 단위의 주택임대차를 통한 2,000만원 이하의 수입금액은 비과세하는 우리나라 현실에서는 관심의 대상조차 되지 않을지도 모른다.

우리나라는 주택임대로부터 발생하는 소득에 대해 오랜 기간 동안 주택임대소득 과세제도가 확립되지 못하였고 현재도 과세가 미비한 상태에 있다. 2013귀속년도 이전에는 부부합산 2주택 이상 소유한 개인을 대상으로만 주택임대소득에 대해 종합과세되었다. 다만 9억원을 초과하는 고가주택이나 국외주택은 1주택 소유자인 경우라도 주택임대소득에 대하여 종합과세하였다. 그리고 그 외에는 비과세를 원칙으로 하였다. 2014귀속년도 이후에는 2014년 12월 23일 주택임대소득 관련 「소득세법 개정안」에서 소유 주택수나 주택가격과 무관하게 연간 수입금액 2천만원 이하 소규모 주택임대소득에 대하여 2016년 귀속분까지만 한시적으로 비과세한 후 2017년부터 14%

단일비례세율의 선택적 분리과세하는 것으로 규정하였었다. 그러나 2016년 12월 20일 세법개정 시 비과세기간을 2년 더 연장하였으므로 2019년 귀속분부터나 과세될 전망이다. 결국 현행 주택임대소득에 대한 소득세과세는, 월세와 보증금에 대한 간주임대료를 합한 연간 수입금액이 2천만원을 초과하면 종합과세하나, 그 이하이면 소규모 주택임대소득으로 보아 한시적(2014~2018년 귀속분)으로 비과세함으로써 신고의무조차 없어 과세당국이 파악하지 못한다.

2019년 귀속분부터는 14% 단일세율로 선택적 분리과세할 예정인데, 그 의미는 납세자가 주택임대소득을 타 소득과 합산한 종합소득 산출세액과 분리과세 산출세액을 비교하여 적은 것을 선택할 수 있는 과세방식이다. 이는 이자나 배당과 같은 금융소득에 대한 2,000만원 이하의 완납적 분리과세와는 전혀 다른 과세방식이다. 결국 연간 수입금액 2천만원을 기준금액으로 과세 여부가 구분되는데, 수입금액 계산 시 월세 수취액은 부부합산 2주택 이상 소유자부터 포함하나 기준시가 9억원 초과 고가주택 및 국외주택은 1주택자도 포함되며, 임대보증금에 대한 간주임대료는 부부합산 중형주택²⁵⁾ 3주택 이상 소유자를 대상으로 비소형주택의 보증금에 대해서만 간주임대료를 계산한다²⁶⁾. 2019년 귀속분에 대한 분리과세 적용 시, 주택임대소득을 제외한 종합소득금액이 2천만원 이하인 경우에 임대소득공제 400만원을 인정하고, 필요경비율 60%, 세율 14%를 적용하게 된다. 우리나라의 전세제도의 존재가 임대보증금의 성격을 세무회계기준상 어떻게 보아야 하는지와 관련해서도 주택임대소득과세에 소극적이었던 이유이기도 하다. 향후 숙박공유활동의 활성화로 주택의 이용행위에 변화가 예상되므로 우리나라도 주택임대소득을 부동산임대사업자의 계속·반복적으로 행하는 영리활동의 결과물뿐만 아니라 개인이 주택자산을 소유하는 과정에서 비정기적으로 발생할 수 있는 소득유형으로 간주하고 종합소득세 과세체계에 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

25) 전용면적 85㎡ 초과(2017년 귀속분은 60㎡)하거나 기준시가 3억원 초과 주택.

26) 보증금 합계 3억원 초과분의 60%에 대하여 간주임대료 계산(2016년 1.8%)

다. 소결론: 숙박공유활동에 대한 과세행정 및 세원관리

숙박공유활동과 관련된 조세는 그러한 경제활동에 참여하는 3경제주체인, ①숙박공유서비스 소비자인 게스트 ②생산자인 호스트, 그리고 ③이들 간 거래를 매개하는 플랫폼업체들에게 과세되는 조세다. 첫째, 숙박용역소비자인 게스트는 개별소비세(excise tax)로 숙박세나 관광세를 부담한다. 둘째, 숙박용역생산을 직접 수행하는 호스트와 숙박용역 제공 과정 중의 중개서비스뿐만 아니라, 대금결제, 소비자불만처리 등 부가서비스를 제공하는 플랫폼 업체들은 부가가치세와 같은 소비세(general sales tax)를 부담한다. 셋째, 호스트 및 플랫폼업체는 그들의 소득창출활동에 대해 개인 및 법인소득세 납세의무를 지게 된다.

디지털경제화는 디지털플랫폼을 통해 개인과 개인 간 숙박공유 직거래와 같은 새로운 시장을 여는 계기가 되기도 하였지만, 한편으로는 정부가 경제활동참여자들의 거래결과들과 납세자들의 특성들을 보다 잘 파악할 수 있는 기반을 제공하는 새로운 기회의 장이 되었다. 즉, 과거에는 조세당국이 경제주체들의 소득능력이나 근로의사와 같은 행태적 특성을 직접 확인할 수 없다는 정보 제약 때문에 소득·소비·저축·자산축적과 같이 확인가능한 경제활동 결과물에 대해 과세하게 되었고, 그 결과 납세자들의 조세회피와 같은 행태변화를 야기하게 되어 조세의 왜곡(distortion)이나 초과부담(excess burden)이 문제시되었다. 그러나 디지털화를 통해 개인들이 낮은 거래비용으로 경제활동에 참여하는 범위가 늘어나자 과세당국은 기존 조세체계 내의 각종 세원관리정보들을 보다 잘 연계시켜 탈세나 조세회피를 용이하게 탐지할 수 있게 되었다. 예를 들어, 신용카드결제정보를 유기적으로 연결시켜 활용할 경우 대금지급이 수반되는 재화 및 용역의 공급거래들에 대한 세원관리를 사업자등록된 납세자들에 대해서 보다 충실히 할 수 있게 되었다. 한편 디지털화의 심화를 활용하여 조세당국은 과거 정보획득의 제약조건 때문에 다소 단순하게 설계되었던 기존의 조세체계들을 보다 정교화할 수 있는 기회도 얻었다. 예를 들어, 분기단위(quarterly)의 부가가치세 예정신고나 연단위(annual) 개인소득세 원천징수 및 정산은 디지털화를 통해 보다 낮은

납세순응비용으로 해당 조세의 세무행정 효율성을 높일 수 있기 때문이다.

이러한 디지털경제화의 한 측면이 숙박공유활동에서 발견되는데, 과거에는 저활용되는 주택자산이 존재하였더라도 시장화되지 못하였지만 에어비앤비와 같이 수요와 공급을 중개하는 플랫폼기업의 출현으로 개인간(P2P) 숙박임대차시장이 새로이 형성되었다. 특히 주택은 주거서비스를 제공하는 내구소비재이자 투자적 목적의 자산이므로 주택의 소유 및 점유현상을 설명함에 있어서 소유주가 직접 개인용도로 전체를 전일 사용하거나 임차인에게 1~2년의 일정 기간 임차하는 선택만이 가능할 뿐, 불특정 다수를 대상으로 한 P2P 숙박임대를 통한 소득창출 및 후생증대의 가능성은 고려하지 않았다. Ioannides and Rosenthal(1994)는 한 가구가 주택을 소유해서 점유함으로써 주거서비스를 소비하는 자가점유(Owner-Occupying)행태는 최소한 투자적 동기의 주택수요가 소비적 동기의 주택수요보다 높은 경우에만 관찰된다고 주장하였다. 반대로 주택에 대한 소비적 수요가 투자적 수요보다 높은 경우에는 주택을 소유하기보다는 거주주택(home)을 임차하게 된다는 것이다. 즉 한 가구의 주택구입수요는 기본적으로 1호 단위(housing unit)로 이루어지므로, 입주하여 소비하고자 하는 주거서비스의 크기보다 적은 주택은 구입하더라도 투자목적용이므로 타지소유주택으로 남겨두고 거주주택은 임차한다는 것이다. 과거의 주택점유 및 소유행태 이론 및 실증연구들은 주택의 덩어리성(lumpiness)에 기초하여 분석을 하였던 결과이다. 그러나 자기 거주주택을 시간 및 공간 차원에서 분할하여 부분적으로 타인과 단기간 공유하면서 숙박임대료를 수취할 수 있는 기회를 제공하는 숙박공유시장이 열리게 됨에 따라, 주택을 소유할지 또는 임차할지, 그리고 그 주택 전부를 상시 개인용도로 사용하여 소비할지, 타인과 공유할지 등 선택할 수 있는 폭(choice set)을 넓히게 되었다. 제Ⅱ장의 선행연구 정리에서도 Horton and Zeckhauser(2016)은 이러한 P2P 임대시장이 향후 자산의 소유, 소비행태에 영향을 미칠 수 있는 가능성에 주목하였다.

과소활용되던 주택의 일부 또는 유사 주거시설이 숙박업시장에 새로운 유형의 공급원으로 출현하게 됨에 따라 수요자와 공급자 간 거래당사자의 신

분확인, 과세사건 확인(taxing points) 등이 어려워지고, 거래내역의 전자화 및 암호화, 그리고 온라인시스템 서버의 해외존재 가능성 때문에 거래의 추적관리 및 세원관리 문제를 야기할 가능성이 높다. 플랫폼사업자를 단순한 정보제공사업자로 분류할 경우 망사업자(Online Service Provider)와 통신망 사용계약 체결과정에서 사업자등록증을 첨부, 제출해야 하므로 사업자등록 관리에는 문제가 없을 것이라고 판단된다. 따라서 통신망사용수수료에 대한 매출액 이외에 중개서비스 제공에 대한 대가로 호스트에게 청구하여 수취하는 사용료 및 수수료 매출금액 파악이 플랫폼사업자에 대한 세원관리의 출발점이 될 것이다.

플랫폼사업자와 과세당국 간에 협업관계를 구축할 수 있는 분야로 플랫폼 사업자가 숙박공유서비스 제공 호스트(Host)들의 납세의무를 대행하는 가능성을 생각해 볼 수 있으나, 이는 해당 국가나 도시의 조세체제와 호스트들이 납세의무자로 규정되는 개별조세 항목들에 대한 납세의식 및 납세순응도에 따라 그 성패가 달라질 수 있다. 예를 들어, 숙박서비스 제공자가 기본적으로 준수해야 하는 보안·안전·위생 등 의무는 통상 지방자치단체들이 감시하고 관리감독하므로, 해당 지방자치단체가 부과하는 관광세(tourist tax)나 시세(city tax)와 같은 지방세(local tax)의 경우에는 플랫폼사업자가 호스트에게 최종대금 결제 시 원천징수(withholding)제도를 활용해서 대납을 하도록 할 수 있다. 반면 호스트에 대한 중앙정부의 직접세인 개인소득세의 경우 납부의무를 플랫폼사업자에게 신고대행시키기 위해서는 호스트의 다른 소득정보 파악 등 수많은 고려사항들이 존재하므로 용이한 일이 아니고, 특히 숙박공유서비스 이용자들이 플랫폼사업자에게 지불한 사용대금 중 과세 소득을 원천징수한 후 호스트들에게 정산 지급토록 원천징수의무를 부과하기도 어려움이 매우 많다. 또 호스트가 여러 플랫폼에서 동시에 활동하는 경우, 해당 호스트의 총수입과 총비용을 개별 플랫폼이 알기 어렵기 때문에 부가가치세와 달리 소득세를 원천징수하는 데에는 많은 어려움이 따르게 된다. 또한 근로소득자에 대한 고용주의 원천징수 및 연말정산 제도를 유사하게 설계하여 도입하기에는 플랫폼사업자와 호스트 간의 관계가 근로계약이

아니라는 문제도 존재한다. 그러나 간접국세인 부가가치세와 함께 국세당국이 플랫폼사업자와 함께 해당 세목의 세무안내 기능을 분담시키는 것은 바람직한 대안으로 고려해 볼 만하다.

통상 개인소득 중 배당이나 이자와 같은 금융소득은 기준금액 이하일 경우 완납적 분리과세제도를 운영하고 있는데, 2018년 이후 시행할 예정인 주택임대소득과세처럼 연간 수입금액 2,000만원 이하인 경우 선택적 분리과세 시행과 보조를 맞추는 것이 필요할 것이다. 우리나라는 주택임대소득에 대한 과세제도가 2019년부터 큰 폭의 변화가 예정되어 있는 상황이므로, 플랫폼사업자에게 호스트의 숙박공유활동에 따른 수입에 부가가치세는 모르겠지만 소득세 원천징수의무를 부여하기에는 임대주에 대한 주택임대소득과세가 미비한 시점에서 역차별이라는 논란에 휘말릴 수 있어서 시기상조라고 판단된다.

V. 요약 및 정책시사점

공유경제활동은 최근 수년간 다양한 분야에서 급격히 증가하고 있다. 그러나 숙박공유경제활동의 경우, 임대용역 수행자이자 동시에 제공자인 호스트로서 참여하는 민간개인은 이러한 활동들이 수반하는 제반 법규준수의무나 납세의무에 대해 정확히 인식하지 못하고 있는 실정이다. 반면 호텔이나 여관과 같은 전통적인 숙박업 사업자는 사업자등록과 함께 투숙객의 숙박시설물 이용 시의 소방 및 보안안전, 위생준수 의무가 관련법규로부터 부여되며 이를 상시적으로 수행 감독하는 내부 전담부서 및 인력을 유지하고 있다. 자가주택에 거주하면서 일부 여유 방을 여행객들에게 단기숙박으로 제공하는 공유경제활동의 경우 숙박서비스의 공급자뿐만 아니라 중개하는 온라인플랫폼업체도 관련법규나 납세의무를 정확히 숙지하지 못하는 경우가 많다. 특히 서비스제공 개인들은 관련되는 세금들 중 부가가치세나 소득세의 자진신고의무, 세금납부(예정세액납부 포함)를 위해 필요한 정도의 세무회계지식을 갖고 있지 못한 경우가 많은 것이 현실이다. 즉 P2P 거래에서의 개인공급자에게 사업자와 동일한 수준의 규제와 조세의무를 지우기에는 기본적인 한계가 있다.

미국, 영국, 호주 등 국가들은 중앙정부가 부과하는 개인소득세의 자진신고납부(self-assessment & remittance) 제도가 오랜 기간에 걸쳐 정착되어 왔고, 세무행정당국이 신고서 및 부속서 작성을 위한 안내책자(publication) 및 설명서(instruction)를 완비하여 홍보하면서 납세자의 '공유경제활동'에 대한 특별서비스센터를 운영하는 등, 우리나라와는 매우 대조적으로 적극적인 조세정책을 펼치고 있다. 미국의 경우 숙박공유경제활동 참가자 중 호스트들은 온라인토론폰방인 에어호스트포럼(AirHostsForum)을 만들어 관심 있는 주제에 관해 서로 정보와 의견을 교환하고 있다. 특히 호스트들이 숙지해야

할 규제 및 세무문제들에 특화된 하위토론폰방에 게시된 글들 중 조세관련 게시물은 50건 정도에 달하는데 주요 내용은 다음과 같다. 연방소득세 신고서식, 신고대상 소득종류, 공제허용 비용종류 및 공제신청방법, 숙박세의 과세 표준 및 세율 등이다.²⁷⁾ 또한 에어비앤비가 해당 지역에서 세금을 대납하고 있는지의 여부, 대납하는 세금의 종류 문의, 이를 예약화면에서 확인하는 방법, 세금대납시행 전 받은 예약에 대해 호스트가 게스트에게 현금으로 직접 세금을 받아서 납부해야 하는지 등 상당히 구체적이고 실용적인 내용들이 호스트들 간 토론주제 및 질의답변 내용이다(부표 7) 및 (부표 8) 참조.

이상에서 기술한 해외 주요국들의 숙박공유활동에 대한 조세정책 대응사례를 통해 다음과 같은 시사점을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 우리나라는 무엇보다도 주택임대소득에 대한 기준과세제도(baseline rental income taxation) 정비가 시급하다. 현재 시점에서 유효한, 그리고 2019년부터 시행예정인 주택임대소득과세제도는 과세대상자 선정기준에 있어서 주택소유채수 및 전·월세 임대 여부에 따라 차별적으로 대우하고 있다. 주택소유채수보다 주택임대소득금액을 기준으로 한 과세대상 범위를 정하는 방향으로 개편되어야 할 것이다. 또한 주택임대소득을 사업소득이라는 소득유형으로 분류하는 것은, 상시적이며 전문적인 개인사업자들이 1~2년간의 주택임대차 영업활동을 하는 것으로 전제하여 수입금액계산 및 비용공제 제도를 만들어 놓은 결과인데, 전업적(full-time)이지 않은 소규모 주택임대 활동이 매우 보편적으로 발생하는 최근 추세를 간과하였다고 판단된다. 숙박공유활동 참가 호스트들에 대한 소득세과세 문제는 주택임대소득 기준과세제도의 정비가 출발점이고, 이를 기초로 거래규모나 거래량을 기준으로 면세점(threshold)을 설정한 후 그 이하의 일시적 소액수입을 얻는 호스트들에 대해서는 과세면제하는 그다음 단계로의 진행이 가능하기 때문이다.

호스트거주요건은 호스트가 해당 주거용부동산의 소유자일 경우에 중요한 조세정책적 함의(tax implication)가 있다. 예를 들어, 소득세의 경우 ‘집(home)’이냐? ‘주택(dwelling units)’이냐의 구분은 소유주의 거주기간 기준

27) Regulations/Tax Issues sub-forum (<http://airhostsforum.com/c/regulations-tax-issues>)

(period test)을 적용하고, 부가가치세의 경우 ‘상시주거용’으로 사용된 건물은 주택으로 그 임대용역은 부가가치세면세이지만 ‘상시주거용’ 기준을 충족하지 못하면 ‘사업용건물’로서 판단하여 임대용역제공에 대해 부가가치세과세를 하는 것이 원칙이다. 숙박공유활동에서 호스트는 반드시 주거용부동산의 소유주일 필요가 없으며, 소유주로부터 사용수익권을 합법적으로 인정받는 임차인이기만 하면 호스트로 등록될 수 있다. 이 경우, 전전세(sub-lease)를 통한 숙박공유업 영업행위자에 대해서는 플랫폼사업자의 행정법규 준수 감독 및 납세순응협조 역할이 보다 중요하게 된다. 숙박공유 활성화 시대의 임대소득은 주택 일부 또는 전부를 호스트와 함께 거주하거나 단기적 임대인 경우가 보편적인 상황일 것이므로, 약식의 자진신고 및 납부를 위한 안내 및 양식설계, 그리고 지급조서 교부제도가 절실하다고 판단된다.

둘째, 세원관리 차원에서 관광세, 숙박세 명칭의 지방개별소비세적 성격의 소액부과가 필요하다. 예를 들어, 이미 많은 외국 도시들에서 도입한 숙박세 또는 관광세는 숙박 1인당 하루 얼마라는 방식의 소액정액세로 도시혼잡교정 등의 목적으로 부과되고 있는데, 이는 조세당국의 부가가치세나 개인소득세 세원관리 차원뿐만 아니라 P2P 거래활동의 전자적 기록(digital recording)을 위해서도 필수적이라고 생각한다. 플랫폼사업자와 행정당국 간에 성공적인 협업관계를 구축할 수 있는 분야로, 숙박공유서비스 제공 호스트(Host)의 부가세 및 숙박세 등 납세의무를 플랫폼사업자를 통해 대행시켜 납세순응비용을 낮출 수 있기 때문이다. 이는 해당 국가나 도시의 조세체계와 호스트들이 납세의무자로 규정되는 개별조세 항목들에 대한 납세의식 및 납세순응도에 따라 그 성패가 달라질 수 있다. 예를 들어, 숙박서비스 제공자가 기본적으로 준수해야 하는 보안·안전·위생 등의 의무는 통상 지방자치단체들이 감시하고 관리감독하므로, 해당 지방자치단체가 부과하는 관광세(tourist tax)나 시세(city tax)를 지방세(local tax)로 부과할 경우 플랫폼사업자가 호스트에게 최종대금 결제 시 원천징수(withholding)제도를 활용해서 대납을 하도록 할 수 있다. 반면 호스트의 직접국세인 개인소득세 납부의무를 플랫폼사업자에게 신고대행시키기 위해서는 수많은 고려사항들이 존재하

므로 용이한 일이 아니다. 특히 숙박공유서비스 이용자들이 플랫폼사업자에게 지불한 사용대금 중 과세소득을 원천징수한 후 호스트들에게 정산지급하도록 원천징수의무를 부과하기에도 어려움이 많을 것이다. 그러나 간접국세인 부가가치세와 함께 국세당국이 플랫폼사업자와 함께 해당 세목의 세무안내 기능을 분담하는 것은 바람직하다. 통상 개인소득 중 배당이나 이자와 같은 금융소득은 기준금액 이하일 경우 완납적 분리과세제도를 운영하고 있는데, 2018년 이후 시행할 예정인 주택임대소득과세처럼 연간 수입금액 2,000만원 이하인 경우 선택적 분리과세 시행과 보조를 맞추는 것이 필요할 것이다. 특히 우리나라처럼 주택임대소득에 대한 과세제도가 확립되지 않고 향후 변경이 예정되어 있는 환경에서는, 플랫폼사업자에게 호스트의 숙박공유활동에 따른 수입에 부가가치세는 모르겠지만 소득세 원천징수의무를 부여하는 것은 시기상조라고 판단된다.

셋째, 전통적인 산업분류방식에 따라 법제도화된 숙박/민박업의 사용자 및 이용자로 구성된 기존 시장과 전혀 다른 방식으로 숙박공유활동이 급증하게 된 배경에는, 단순히 온라인중개업자가 정보통신기술의 발전을 활용하여 기존 시장을 확대하였다는 원인 이외에 다양한 요인이 있음을 인식하는 것이 향후 법제도 설계 및 정책대응에서 중요하다. 숙박공유를 애용하게 되는 고객들은 단순히 체류기간 동안의 숙박비용 절감효과 이외에도 상업용 숙박시설에서는 느낄 수 없는 집(home)에 머무는 것 같은 안락감을 선호한다는 점이다. 또한 게스트는 호스트와의 새로운 인간관계 형성이나 한옥과 같은 특이한 전통주택에 대한 문화적 체험에 대해 보다 높은 가치를 부여하며 선호한다는 점이다. 이러한 유형의 숙박공유업은 단순한 단기숙박용역 제공과 차별화하여 산업으로 발전시켜 나아갈 가능성에 대비해야 할 것이다. 체험과 추가적인 부가가치가 제공되는 숙박공유에 대해서는 정부의 규제도 필요하고 부가가치세의 과세영역에도 포함되어야 할 것이다.

넷째, 도시나 국가별로 숙박공유활동의 급증에 따라 예상되는 효과나 부작용들은 각각 다를 것이므로, 하나의 모범답안(best practice)을 찾기보다는 공통적인 부분과 개별적인 부분을 구분해서 접근할 필요가 있다. 예를 들어,

보안 및 안전, 위생 등 규제분야는 어느 나라 어느 도시에서든지 최소한으로 투숙객에게 보장되어야 할 공통적 필수사항이므로, 플랫폼사업자는 자체적으로 정한 요건(eligibility)을 갖춘 호스트들을 직접 선별하거나 아니면 행정당국에 신고등록을 마친 호스트들에 국한하여 게스트들에게 정보제공(Listing)하는 방법을 택할 수 있을 것이다. 공유경제활동에서 온라인거래의 신뢰성을 유지하며 소비자들을 보호하는 장치는 매우 중요한데, 이는 정도의 차이는 있지만 그 나라의 신분확인시스템(identity verification system)에 의존해야 하는 분야이며 P2P 거래의 후생증대를 위한 거래당사자 간 신뢰성 확보를 위해서도 중요하다. 여기에 추가하여 플랫폼에 올라와 있는 사용자 후기 등 평가시스템(review system)도 활용되고 있는데, 우리나라에서는 국세청이나 지자체가 사업자등록한 업체를 대상으로 신뢰할 수 있는 호스트로 일반개인이 식별할 수 있는 인증마크를 부여하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

반면 플랫폼사업자와 조세당국 간의 협력관계는 도시별 및 국가별로 그 가능성이 상이할 것으로 예상된다. 본 연구에서는 외국의 숙박공유활동의 동향 및 정책대응을 조사하여 시사점을 도출하고자 하였다. 해당국에서의 숙박공유활동을 기존 규제법 및 세법의 틀 내에서 합법화하는 과정 중에 겪었던 쟁점사항들 중 우리에게도 공통적으로 제기되는 이슈들이 있는 반면, 조세분야는 해당국과 해당 도시에서의 세제 및 세정적 특이성을 감안하여 다르게 정책대응할 필요도 있을 것이다.

참고문헌

- 김민정·이화령·황순주, 『공유경제에 대한 경제학적 분석: 기대효과와 우려요인 및 정책적 함의』, 한국개발연구원, 2016.
- 노영훈, 『우리나라 주택임대 소득과세의 정상화 연구: 간주임대료를 중심으로』, 한국조세재정연구원 연구보고서, 15-02, 2015.
- 문화체육관광부, 「외국인관광 도시민박업 업무처리(등록, 관리) 가이드라인」, 2016. 5.
- 안희자, 「주요국의 숙박공유 정책 동향과 시사점」, 『부동산포커스』, 한국감정원, Vol.106, 2017.
- 이화령·김민정, 『숙박공유의 경제적 영향 추정과 규제 분석』, 한국개발연구원, 2016.
- 통계청, 「근로형태별 부가조사 결과」, 2016. 8.
- Amsterdam and Airbnb, “A Memorandum of Understanding 2014,” 2014. 12.
- Amsterdam and Airbnb, “A Memorandum of Understanding 2016,” 2016. 11.
- Aslam, Aqib and Shah Alpa, “Taxation and the Peer-to-Peer Economy,” Working Paper, IMF, 2017.
- Choi, K. H., J. H. Jung, S. Y. Ryu, S. D. Kim and S. M. Yoon, “The Relationship between Airbnb and the Hotel Revenue: In the Case of Korea,” *Indian Journal of Science and Technology*, Vol. 8, No. 26, 2015, 1-8.
- Cnossen, Sijbren, “VAT Treatment of Immovable Property,” *Tax Law Design and Drafting*, edited by Victor Thuronyi, IMF, 1996.
- EC, “Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European agenda for the Collaborative

- Economy,” 2016. 2. 6.
- H&R BLOCK, “Airbnb Host 2015 Reporting Guide,” 2016. 1.
- Horton, John J. and Richard J. Zeckhauser, “Owning, Using and Renting: Some Simple Economics of the ‘Sharing Economy’,” Working Paper, NBER, 2016.
- Ioannides, Y.M. and Stuart S. Rosenthal, “Estimating the Consumption and Investment Demands for Housing and Their Effect on Housing Tenure Status,” *The Review of Economics and Statistics*, Vol.76, No.1, 1994, pp.127-141.
- Neeser, David, Martin Peitz, and Jan Stuhler, “Does Airbnb Hurt Hotel Business: Evidence from the Nordic Countries,” Working Paper, 2015.
- New York State Attorney General, “Airbnb in the city,” 2014. 10.
- OECD, Observer “It’s a gig, but is it a job?,” *Observer* No 305, Oct. 5, 2015
- Oei, Shu-Yi and Diane M. Ring, “The Tax Lives of Uber Drivers: Evidence from Internet Discussion Forums,” Working Paper, Tulane Law School, 2016.
- Olson, Nina E., “The Sharing Economy: A Taxing Experience for New Entrepreneurs,” IRS, 2016. 5. 26.
- Rochet, Jean-Claude, and Jean Tirole, “Platform Competition in Two-Sided Markets,” *Journal of the European Economic Association*, 1, (4), 2003, pp.990-1024.
- Rysman, Marc, “The Economics of Two-Sided Markets,” *Journal of Economic Perspectives*, 23 (3), 2009, pp.125-143.
- The Council of the EU, “COUNCIL DIRECTIVE 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax,” 2006. 11.
- Woskowiak, Debbie, “Unlocking the Sharing Economy: An independent review,” Department for Business, Innovation and Skills, U.K., 2014.
- Zervas, Georgios, Davide Proserpio, and John W. Byers, “The Rise of the Sharing Economy: Estimating the Impact of Airbnb on the Hotel Industry,” Working Paper, 2016.

〈언론기사〉

- 『연합뉴스』, 「숙박공유업체 에어비앤비는 불법, 법원 첫 판결」, 2015. 9. 23.
- 『한국경제』, 「공정위, 시정명령 무시한 에어비앤비 검찰에 고발 ‘강력 제재」」, 2017. 10. 10.
- 『한국경제』, 「오피스텔 민박 불법인정 ... 정부압박에 두 손 든 에어비앤비」, 2016. 10. 21.
- Bolt Wilko and Tieman Alexander F., “Heavily skewed pricing in two-sided markets,” *International Journal of Industrial Organization*, 26, 2008.
- Farrell Diana and Greig Fiona, “Paychecks, Paydays and the Online Platform Economy: Big Data on Income Volatility,” JPMorgan Chase & Co. Institute, February 2016.
- Fortune*, “French Hoteliers Cheer as Paris Cracks Down on Airbnb,” 2017. 7. 5.
- The Telegraph*, “Bath could become first UK city to impose a tourist tax (on top of VAT),” 2017. 1. 10.
- Varian Hal R., “Buying, Sharing and Renting Information Goods,” *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 48, No. 4, 2000.
- VRM intel*, “Airbnb vs. HomeAway: Who is Winning the Race to the Top of the Vacation Rental Industry?,” 2016. 12. 15.

〈웹사이트 및 온라인 통계자료〉

- 구글트렌드(<https://trends.google.co.kr/trends>, 검색일: 2017. 10. 10).
- 영국 국세청(<https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs>, 최종접속일: 2017. 8. 8).
- 의안정보시스템, 「지역전략산업 육성을 위한 규제프리존의 지정과 운영에 관한 특별 법안」, http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_

K1F6Q0A5H3Y0I1O4K4M6B5N9U5V5I8, (최종접속일: 2017. 8. 14.)

통계청, 「국토교통부 주택보급률」, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1227, (최종접속일: 2017. 10. 10.)

Airbnb(<https://www.airbnb.co.kr/help/article/1379/responsible-hosting-in-the-united-kingdom>, 검색일: 2017. 8. 8.)

Airbnb(<https://www.airbnb.co.kr/help/article/871/san-francisco-ca>, 최종접속일: 2017. 10. 19).

Airbnb(<https://www.airbnb.com/help/article/1677/ik-verhuur-mijn-woning-in-amsterdam-welke-vakantieverhuur-regels-gelden-hiervoor>, 검색일: 2017. 7. 13)

AirbnbCitizen(<https://www.airbnbCitizen.com/data>, 검색일: 2017. 10. 18)

Airdna(<https://www.airdna.co/>, 최종접속일: 2017. 10. 10, 10. 12).

Airhostforum(<https://airhostsforum.com/c/regulations-tax-issues>, 최종접속일: 2017. 9. 29).

Airbnb(<https://www.airbnb.com/help/article/860/amsterdam?locale=en>, 검색일: 2017.7.13.)

AirbnbCitizen(<https://www.airbnbCitizen.com/find-out-more-about-the-new-legislation-for-french-hosts/>, 검색일: 2017. 8. 8.)

Barcelonasolution(<https://www.barcelonasolutions.com/barcelona-tourist-tax-increase-apartments/>, 최종접속일: 2017. 10. 19).

CBS(<http://statline.cbs.nl/Statweb/selection/?DM=SLEN&PA=37263ENG&LA=EN&VW=T>, 최종접속일: 2017. 10. 12).

Cijfernieuws(<http://www.cijfernieuws.nl/toeristentax/>, 최종접속일: 2017. 10. 19).

City and County of San Francisco(<http://sftreasurer.org/tax-transient-occupancy-hotel-rooms>, 최종접속일: 2017. 10. 19).

City of New York(<https://www1.nyc.gov/nycbusiness/description/permit-to-operate-a-temporary-residence>, 최종접속일: 2017. 8. 9).

Gemeente Amsterdam(<https://www.amsterdam.nl/belasting-heffingen/>, 최종접속일: 2017. 7. 14).

GOV.UK, “Dwelling stock estimates by local authority district: 2001 to 2016,”
<https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-dwelling-stock-including-vacants>, (최종접속일: 2017. 10. 11.)

Institut national de la statistique et des etudes economiques(<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2862034>, 검색일: 2017. 10. 12.)

IRS(<https://www.irs.gov/>, 최종접속일: 2017. 10. 20).

IRS, “Topic 415 – Renting Residential and Vacation Property,” <https://www.irs.gov/taxtopics/tc400/tc415>, (최종접속일: 2017. 5. 1.)

Istat(<http://dati-censimentopopolazione.istat.it/Index.aspx?lang=en>, 최종접속일: 2017. 10. 12).

JapanInfo(<http://jpninfo.com/81224>, 최종접속일: 2017. 8. 10).

New York State Multiple Dwelling Law

Osaka prefectural Government(<http://www.pref.osaka.lg.jp/toshimiryoku/syukuhakuzei/index.html>, 최종접속일: 2017. 10. 19).

Paris Convention and Visitors Bureau(<https://en.parisinfo.com/practical-paris/money/tourist-tax>, 최종접속일: 2017. 10. 19).

San Francisco Administrative Code([http://library.amlegal.com/nxt/gateway.dll/California/administrative/chapter41aresidentialunitconversionanddefn=document-frameset.htm&f=templates\\$uq=\\$up=1\\$force=7158\\$vid=amlegal:sanfrancisco_ca_m\\$anc=JD_Chapter41A](http://library.amlegal.com/nxt/gateway.dll/California/administrative/chapter41aresidentialunitconversionanddefn=document-frameset.htm&f=templates$uq=$up=1$force=7158$vid=amlegal:sanfrancisco_ca_m$anc=JD_Chapter41A), 최종접속일: 2017. 10. 20).

Statistische Amter Des Bundes und Der Lander(http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/en/en_jb08_jahrtab31.asp, 최종접속일: 2017. 10. 12).

Tokyo Metropolitan Government(<http://www.tax.metro.tokyo.jp/english/index.html>, 최종접속일: 2017. 10. 19).

Tripping.com(<https://www.tripping.com/industry/rental-companies/homeaway-vs-airbnb>, 검색일: 2017. 10. 25).

US Census Bureau, “American Community Survey 5-Year Estimates,” https://factfinder.census.gov/faces/nav/jsf/pages/community_facts.xhtml, (최종접속일: 2017. 10. 11.)

VacationRentals.com(<https://help.vacationrentals.com/articles/How-much-does-an-Annual-Subscription-cost>, 검색일: 2017. 10. 25)

VRM intel(<http://www.vrmintel.com/airbnb-vs-homeaway-winning-race-top-vacation-rental-industry/>, 검색일: 2017. 10. 25),

부록

1. 주택임대소득 과세제도 국제비교

- 우리나라는 부동산 임대소득을 2010년부터 폐지하고 사업소득으로 분류하고 있으나, 비교 대상국들은 사업소득과 구분하여 **부동산소득** 또는 **투자소득**이라는 별도의 소득유형으로 분류하여 과세하고 있음.
 - 우리나라가 주택이든 상업용부동산이든 임대소득을 ‘사업소득’으로 분류하고 있는 것은, 부동산임대사업이 자기 계산과 책임하에 계속적·반복적으로 행하는 영리활동이라는 것을 전제하고 있음.²⁸⁾
 - 반면, 미국·영국·프랑스·캐나다·일본 등 모든 조사 대상국들은 부동산 임대소득을 ‘투자소득’ 또는 ‘부동산소득’으로 분류하여 일반적인 사업소득과 차별화하고 있음.
 - 미국은 투자소득으로 분류한 후 손실의 이월공제가 가능하나 수동적 활동 범위 내의 손익과만 통산되는 등 위험성이 낮은 비용공제를 부인하고 있으며²⁹⁾, 영국과 캐나다는 부동산소득(property income)으로 분류한 후 일반적 사업소득과는 차별화된 공제제도를 운영함.
 - 임대인이 단순한 주택의 임대활동 범위를 넘어 부동산 매매업(real estate dealer)에 종사하거나 세탁·객실서비스(maid service)·청소 등 임차인을 위한 복합서비스를 상당한 정도로 제공할 경우, 개인사업자(sole proprietorship)의 사업소득으로 구분되어 소득세신고서 부속표

28) 소득세법 제19조 제1항 제20호

29) 미연방세법 1245조 부동산의 임대에서 발생한 손실에 대해서는 보험에 가입되어 있거나 비소구대출(non-recourse loan)같이 투자위험이 없거나 제한적인 활동에 기인한 손실은 비용공제에서 배제하기 위하여 1차적으로 ‘위험거래손실준칙(at risk rule)’을 적용하여 판별하고, 그 다음으로 ‘수동적 활동한도(passive activity limits)’에 따라 소득공제 한도금액을 설정하기 때문에 연방소득세 신고 시 서식 6198과 서식 8582를 첨부해야 한다.

C(Form 1040 Schedule C)상에 해당 임대소득 및 비용을 신고하도록 하고 있음.

- 프랑스도 일반적으로는 부동산소득으로 분류하나, 가구 등이 구비된 형태의 임대이거나 부수적인 서비스가 결합되어 제공될 때에는 사업소득으로 분류함.
 - 일본은 부동산 임대소득을 '부동산소득'으로 분류하나, 납세자가 부동산임대를 사업적으로 하는 경우에는 사업소득으로 분류하고 있으며 주택임대와 관련해서는 구체적인 판단기준을 제시하고 있음.
- '어떤 금액'을 사업소득이라고 규정하는 문제는, 해당국의 소득세체계가 분류과세방식과 종합과세방식 중 어떤 것을 택하든지 과세표준 산식, 소득공제 및 세액공제, 인식시점, 그리고 세액징수 등 세무행정분야에서 특별한 과세원칙들이 적용되므로 매우 중요함.
- 분류과세방식에서는 보통 근로소득, 사업소득, 투자소득에 대해서 각각 별도의 세금과방식이 적용되므로, 어떤 소득 항목(item)을 어떤 종류의 소득이라고 분류하게 되면 자동적으로 어떤 과세방식이 적용되는지 결정됨.
 - 한편 종합과세방식에서는 소득들을 형식적으로 분류해서 총소득에 포함시킬 소득종류들로 나열하는데, 소득의 개념은 종합소득(global income)이라고 하더라도 사업소득에 대해서는 기업회계에 기초한 세법상의 특별한 세무회계기준을 적용하여 과세표준을 산출하고, 이는 다른 종류의 소득에 대한 과세표준산출방식과 다른 경우가 많음.
 - 소득발생의 정기성(periodicity), 납세자의 고의성/의도(subjective intention), 사업자등록 등이 중요한 판단기준이 되며, 부동산매매나 투기적 금융거래 같이 수시로(on-off) 또는 간헐적으로 발생하는 거래들로부터 발생하는 수입은 통상소득(ordinary income)이라고 보지 않고 자본이득(capital gains) 또는 투자소득이라고 보아 사업소득에 대한 소득세 개념에서 제외되는 경향을 보임.

- 우리나라는 주택임대소득에 대해 종합과세가 원칙이나 기준 수입금액 이하의 소규모 주택임대 수입금액에 대해서는 선택적 분리과세를 허용하는 세법안 시행이 예정되어 있는 반면, 주요국들은 모두 예외 없이 타 소득종류와 합산하여 종합소득세 누진세율 과세체계에서 과세하고 있음.
 - 우리나라는 주택임대소득에 대해 일종의 면세점을 두고 있는 셈인데, 1주택자의 주택임대소득은 고가 및 해외소재 주택을 제외하고는 기본적으로 비과세, 2주택 이상 소유자부터 주택임대수입금액에 월세수취액을 포함하여 연간 수입금액 2천만원 초과 시 과세, 3주택 이상 소유자부터 전세보증금에 대한 간주임대소득을 계산하여 과세함.
 - 반면, 미국·일본·프랑스·캐나다는 면세점을 두고 있지 않으며, 영국은 연간 7,500파운드 이하의 1주택에 대해서는 비과세함.
 - 프랑스의 경우 수요·공급 안정을 위해 특정 지역의 소규모 임대에 대해 별도의 세율을 적용하여 예외적이라고 할 수 있으나 세율이 누진적인 것은 동일함.

- 임대보증금은 임대차계약 종료 후 세입자가 임대주에게 반환해야 할 채무이므로, 보증금으로부터 묵시적으로 발생할 것으로 간주한 임대료(deemed rent)를 임대소득과세하는 나라는 없음.
 - 우리나라의 경우 전세제도의 존재 때문에 매월 말 임대보증금잔액에 정기에금 이자율을 곱한 금액을 수입금액에 산입하는 특례를 소득세법 제25조에 규정함.

- 또한, 우리나라는 주택과 상가의 임대소득 과세체계를 구분하여 달리 적용하고 있으나 조사 대상국들은 별도로 구분하고 있지 않음.
 - 우리나라는 주택과 상가의 임대소득 과세방법, 비과세소득, 결손금 통산 등과 관련하여 구분하여 차별과세하고 있는 반면, 조사 대상국들은 주택과 상가의 과세체계를 구분하지 않고 있음.

- 거주하는 집(home)인지 주택(dwelling units)인지의 구분은 어느 나라나 과세대우에서 중요한데 개인이 직접 사용한 일수와 타인에게 정상적 임대료를 받고 임대한 일수를 구분하여 판별하는 기간테스트(period test) 기준을 사용하며, 이 비율만큼 사업소득이나 투자소득의 비용공제를 허용함.
 - 미 국세청은 안내서(Publication) 527을 통해 어떤 주택이 거주주택(home)으로 인정받기 위해서는 연중 최소 15일 이상은 개인용으로 사용하면서 나머지 기간은 비워 두거나, 정상임대료를 받고 타인에게 임대한 경우에는 임대주가 직접 거주한 일수가 임대기간의 10%를 초과하는 경우에만 거주주택으로 인정된다고 명시하고 있음.

- 우리나라를 비롯한 미국·영국·프랑스는 부동산 임대소득에서 발생한 결손금의 공제에 제한사항을 두고 있으나, 일본과 캐나다는 다른 종합소득과 제한 없이 결손금을 통산(off-set)할 수 있음.
 - 우리나라는 원칙적으로 부동산 임대에서 발생한 결손금은 부동산 임대소득에서만 공제할 수 있으나, 주택의 경우 예외적으로 모든 종합소득과 통산 가능함.
 - 미국은 수동적 소득에서 공제할 수 있으며, 영국과 프랑스는 우리나라와 같이 부동산 임대소득에서만 공제할 수 있음.
 - 반면, 일본과 캐나다는 원칙적으로 모든 종류의 종합소득에서 공제할 수 있음.
 - 일본은 사업성 유무에 따라 부동산 임대소득을 사업소득과 부동산소득으로 구분하고 있으나, 부동산소득으로 분류되는 경우에도 부동산 임대소득의 결손금을 모든 종류의 종합소득에서 공제할 수 있음.

- 우리나라를 비롯한 조사 대상국은 부동산을 임대하는 데 있어 사업자등록이 필수적이지는 않음.
 - 우리나라는 주택 임대사업과 관련해서는 소득세법상 사업자등록의무를 예외적으로 면제함.

〈부표 1〉 주택임대소득 개인소득세 과세 국제비교

	우리나라	미국	일본	영국	프랑스	캐나다
소득유형	사업소득	투자소득	부동산 소득	부동산 소득	부동산 소득	투자소득
종합과세	△	○	○	○	○	○
주택과 상가의 과세체계 구분 여부	○	x	x	x	x	x
임대소득 면세점	○	x	x	○	x	x
결손금 통산 여부	주택: 종합소득 에서 통산 그 외: 부동산 임대소득에서만 공제	수동적 소득에서만 공제	종합소득에서 통산가능	부동산 임대소득에 서만 공제	부동산 임대소득에 서만 공제	종합소득에서 통산가능
사업자등록 필수 여부	x		x	x	x	x

자료: 노영훈(2015), 『우리나라 주택임대 소득과세의 정상화 연구: 간주임대료를 중심으로』를 참고하여 저자 작성.

2. 미국의 주택임대 및 숙박공유활동에 대한 세무행정

〈부표 2〉 미국 연방개인소득세 신고서(Form 1040) 구성

총소득 (Income)	임금, 팁 등
	이자소득
	배당금
	사업소득(Schedule C 첨부)
	양도소득
	기타이득/손실
	연금소득
	부동산 임대소득, 로열티 등(Schedule E 첨부)
	실업수당
	사회보장소득
	기타소득
	총소득
	조정총소득 (Adjusted Gross Income)
자영업세금 공제(Self-employed tax Schedule SE 첨부)	
건강보험료 공제(Self-employed health insurance)	
학자금대출 이자 공제	
국내경제활동 관련 비용(건설비, 판매비, 제조비용 등) 공제	
총공제비용	
조정총소득(총소득 - 총공제비용)	
세금 및 공제 (Tax and Credits)	표준공제액
	조정총소득 - 표준공제액
	과세대상 소득 계산(조정총소득 - 표준공제액 - 면세액)
	산출세액
	해외납부 세액공제
	자녀 세액공제
	교육비 세액공제
	거주용 에너지비 세액공제
	기타 세액공제
	세액공제 합계액
산출세액 - 세액공제 합계액	
기타 세금 (Other Taxes)	자영업세(Self-employment tax, Schedule SE 첨부)
	원천징수 안 된 사회보장세 및 의료보험료(Unreported social security and Medicare tax)
	결정세액(산출세액 - 세액공제 합계액 + 기타 세금액)
기납부 세액 (Payments)	원천징수 소득세액(Federal income tax withheld from forms W-2 and 1099)
	추정세액 납부 금액(2016 estimated tax payments)
	총납부세액
환급(Refund)	총납부세액이 결정세액보다 큰 경우 그 차액을 환급
납부(Amount You Owe)	총납부세액이 결정세액보다 작은 경우 그 차액을 납부

자료: IRS

〈부표 3〉 미국의 추정세액 산출서(Form 1040-ES) 구성

예상 조정총소득(Adjusted gross income you expect in 2017)
소득공제액
예상 조정총소득 - 소득공제액
예상 조정총소득 - 소득공제액 - 면세액
산출세액
세액공제
산출세액 - 세액공제
자영업세(Self-employment tax)
기타 세금
산출세액 - 세액공제 + 자영업세 + 기타 세금
총산출세액
총산출세액 - 추가 자녀 세액공제 - 연료 세액공제 등
추정세액(Total 2017 estimated tax)
추정세액의 90%
전년도 납부세액
Min(추정세액의 90%, 전년도 납부세액)
원천징수될 것으로 예상되는 세액
“Min(추정세액의 90%, 전년도 납부세액) - 원천징수될 것으로 예상되는 세액”이 음수인지 여부 → 음수일 경우 추정세액 납부의무 없음.
“추정세액 - 원천징수될 것으로 예상되는 세액”이 \$1,000 미만인지 여부 → \$1,000 미만이면 추정세액 납부의무 없음.

자료: IRS

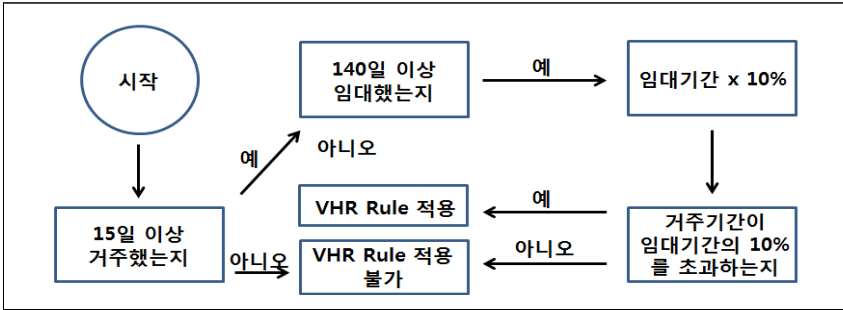
〈부표 4〉 미국의 추가 손익신고 양식(Schedule E) 요약

소득 (Income)	자산별 임대소득
비용 (Expenses)	자산별 광고비
	자산별 유지비
	자산별 수수료
	자산별 보험료
	자산별 법률자문료
	자산별 이자비용
	자산별 수선비
	자산별 세금
	자산별 공과금
	자산별 감가상각비
	자산별 총비용
	자산별 소득 - 자산별 비용
	모든 자산에 대한 총소득
모든 자산에 대한 총비용	
총손익(Form 1040의 부동산 임대소득 항목에 기재)	

자료: IRS

- 숙박공유활동 호스트의 별장주택기준(VHR: Vacation Home Rules) 적용 가능 여부
 - 호스트가 본인이 거주한 주택을 이용한 경우 VHR 적용 여부를 결정해야 하는데, VHR 적용 여부에 따라 임대 관련 비용을 처리하는 방법이 달라짐.

[부도 1] VHR 적용 가능 여부 판별 과정

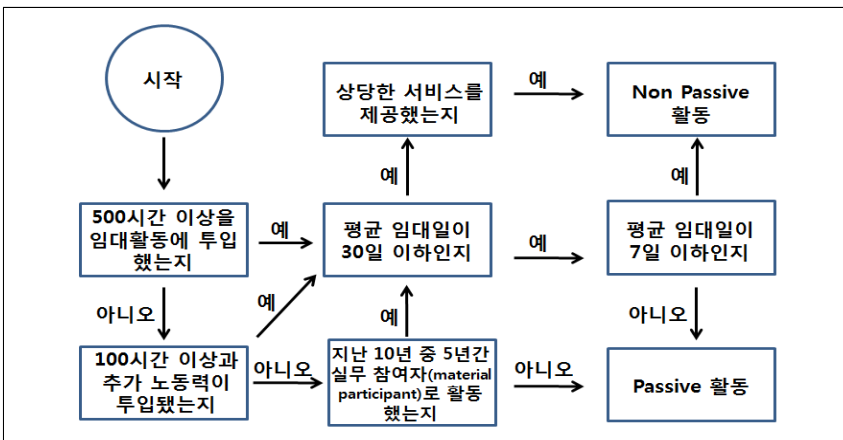


자료: H&R BLOCK, Airbnb Host 2015 Reporting Guide

□ 임대활동의 적극성 여부

- 임대활동이 수동적(Passive Activity)으로 이루어지는 경우, 임대활동에서 발생한 손실 및 비용은 수동적 소득(Passive Income)에서만 공제가 가능함.
- 소득을 초과해서 발생하는 손실 및 비용은 전액공제될 때까지 무기한 이월이 가능함.
- 임금이나 투자소득과 같은 비수동적 소득(Non-Passive Income)에 대해서는 공제가 불가능함.

[부도 2] 임대활동의 적극성 여부 판별 과정



자료: H&R BLOCK, Airbnb Host 2015 Reporting Guide

□ 임대활동 과정 중 발생한 비용에 대한 처리방식

- 사례 1

- 임대기간이 14일 이하라면 임대소득이 비과세되는 경우로서, 비과세이므로 관련 비용 역시 공제되지 않음.

- 사례 2

- 개인 거주용으로 이용한 적이 없는 경우로, 임대관련 비용은 전액 공제됨.
- 해당 비용은 추가 손익신고서(Schedule E) 혹은 사업용 손익신고서(Schedule C)에 기재하여 공제받을 수 있음.

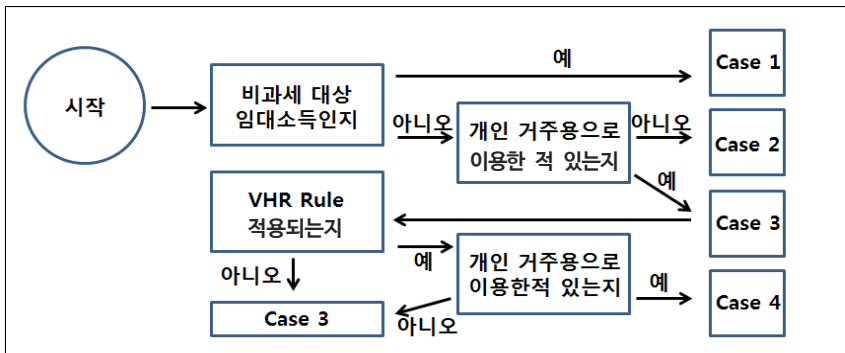
- 사례 3

- 개인 거주용으로 이용하면서 임대를 한 경우로, 공제금액은 임대일수와 임대공간의 면적에 의해 결정됨.
- 임대관련 전체 비용의 “전체 사용일수 대비 임대일수 비율 × 전체 면적 대비 임대공간 면적 비율”만큼 공제 가능함.
- 만약, VHR이 적용될 경우 사례 4 참조

- 사례 4

- VHR이 적용된 가운데 사례 3에서 산출된 공제금액이 임대소득을 초과할 경우 초과금액은 이월됨.

[부도 3] 임대관련 비용 처리 방법 판별 과정



자료: H&R BLOCK, Airbnb Host 2015 Reporting Guide

[부도 4] 신용카드결제 및 전자통신거래 지급조서(Form 1099-K) 양식

1010 <input type="checkbox"/> VOID <input type="checkbox"/> CORRECTED		FILER'S name, street address, city or town, state or province, country, ZIP or foreign postal code, and telephone no.		FILER'S federal identification no.	OMB No. 1545-2205	2017	Payment Card and Third Party Network Transactions
				PAYEE'S taxpayer identification no.	Form 1099-K		
				1a Gross amount of payment card/third party network transactions	2 Merchant category code	Copy A For Internal Revenue Service Center File with Form 1096. For Privacy Act and Paperwork Reduction Act Notice, see the 2017 General Instructions for Certain Information Returns.	
				\$	\$		
Check to indicate if FILER is a (an):		Check to indicate transactions reported are:		3 Number of payment transactions	4 Federal income tax withheld		
Payment settlement entity (PSE) <input type="checkbox"/>		Payment card <input type="checkbox"/>		\$	\$		
Electronic Payment Facilitator (EPF) <input type="checkbox"/>		Third party network <input type="checkbox"/>		5a January	5b February		
PAYEE'S name				\$	\$		
Street address (including apt. no.)				5c March	5d April		
City or town, state or province, country, and ZIP or foreign postal code				\$	\$		
PSE'S name and telephone number				5e May	5f June		
				\$	\$		
Account number (see instructions)		2nd TIN not <input type="checkbox"/>		5g July	5h August		
				\$	\$		
				5i September	5j October		
				\$	\$		
				5k November	5l December		
				\$	\$		
				6 State	7 State identification no.	8 State income tax withheld	
						\$	
						\$	

Form 1099-K Cat. No. 54118B www.irs.gov/form1099k Department of the Treasury - Internal Revenue Service
Do Not Cut or Separate Forms on This Page — Do Not Cut or Separate Forms on This Page

자료: IRS

[부도 5] 미연방국세청(IRS) 보고용 기타소득 지급조서(1099-MISC)

9595 <input type="checkbox"/> VOID <input type="checkbox"/> CORRECTED		PAYER'S name, street address, city or town, state or province, country, ZIP or foreign postal code, and telephone no.		1 Rents	OMB No. 1545-0115	2017	Miscellaneous Income
				\$	Form 1099-MISC		
				2 Royalties	3 Other income	4 Federal income tax withheld	Copy A For Internal Revenue Service Center File with Form 1096. For Privacy Act and Paperwork Reduction Act Notice, see the 2017 General Instructions for Certain Information Returns.
				\$	\$	\$	
PAYER'S federal identification number		RECIPIENT'S identification number		5 Fishing boat proceeds	6 Medical and health care payments		
				\$	\$		
RECIPIENT'S name				7 Nonemployee compensation	8 Substitute payments in lieu of dividends or interest		
Street address (including apt. no.)				\$	\$		
City or town, state or province, country, and ZIP or foreign postal code				9 Payer made direct sales of \$5,000 or more of consumer products to a buyer (recipient) for resale <input type="checkbox"/>	10 Crop insurance proceeds		
				\$	\$		
Account number (see instructions)		FATCA filing requirement <input type="checkbox"/>		11	12		
				\$	\$		
15a Section 409A deferrals		15b Section 409A income		13 Excess golden parachute payments	14 Gross proceeds paid to an attorney		
\$		\$		\$	\$		
				16 State tax withheld	17 State/Payer's state no.	18 State income	
				\$		\$	
				\$		\$	

Form 1099-MISC Cat. No. 14425J www.irs.gov/form1099misc Department of the Treasury - Internal Revenue Service
Do Not Cut or Separate Forms on This Page — Do Not Cut or Separate Forms on This Page

자료: IRS

[부도 6] 미국 주정부 과세당국 통보용 기타소득 지급조서(1099-MISC)

<input type="checkbox"/> VOID <input type="checkbox"/> CORRECTED		OMB No. 1545-0115		Miscellaneous Income
PAYER'S name, street address, city or town, state or province, country, ZIP or foreign postal code, and telephone no.		1 Rents \$	2017 Form 1099-MISC	
		2 Royalties \$		
PAYER'S federal identification number	RECIPIENT'S identification number	3 Other income \$	4 Federal income tax withheld \$	
		5 Fishing boat proceeds \$	6 Medical and health care payments \$	
RECIPIENT'S name		7 Nonemployee compensation \$	8 Substitute payments in lieu of dividends or interest \$	
Street address (including apt. no.)		9 Payer made direct sales of \$5,000 or more of consumer products to a buyer (recipient) for resale <input type="checkbox"/>	10 Crop insurance proceeds \$	
City or town, state or province, country, and ZIP or foreign postal code		11	12	
Account number (see instructions)	FATCA filing requirement <input type="checkbox"/>	13 Excess golden parachute payments \$	14 Gross proceeds paid to an attorney \$	
15a Section 409A deferrals \$	15b Section 409A income \$	16 State tax withheld \$	17 State/Payer's state no.	18 State income \$
Form 1099-MISC		www.irs.gov/form1099misc		Department of the Treasury - Internal Revenue Service

자료: IRS

[부도 7] 수취인 보관용 기타소득 지급조서(1099-MISC)

<input type="checkbox"/> CORRECTED (if checked)		OMB No. 1545-0115		Miscellaneous Income
PAYER'S name, street address, city or town, state or province, country, ZIP or foreign postal code, and telephone no.		1 Rents \$	2017 Form 1099-MISC	
		2 Royalties \$		
PAYER'S federal identification number	RECIPIENT'S identification number	3 Other income \$	4 Federal income tax withheld \$	This is important tax information and is being furnished to the Internal Revenue Service. If you are required to file a return, a negligence penalty or other sanction may be imposed on you if this income is taxable and the IRS determines that it has not been reported.
		5 Fishing boat proceeds \$	6 Medical and health care payments \$	
RECIPIENT'S name		7 Nonemployee compensation \$	8 Substitute payments in lieu of dividends or interest \$	
Street address (including apt. no.)		9 Payer made direct sales of \$5,000 or more of consumer products to a buyer (recipient) for resale <input type="checkbox"/>	10 Crop insurance proceeds \$	
City or town, state or province, country, and ZIP or foreign postal code		11	12	
Account number (see instructions)	FATCA filing requirement <input type="checkbox"/>	13 Excess golden parachute payments \$	14 Gross proceeds paid to an attorney \$	
15a Section 409A deferrals \$	15b Section 409A income \$	16 State tax withheld \$	17 State/Payer's state no.	18 State income \$
Form 1099-MISC (keep for your records)		www.irs.gov/form1099misc		Department of the Treasury - Internal Revenue Service

자료: IRS

[부도 8] 지급인 보관용 기타소득 지급조서(1099-MISC)

<input type="checkbox"/> VOID <input type="checkbox"/> CORRECTED				OMB No. 1545-0115		Miscellaneous Income	
PAYER'S name, street address, city or town, state or province, country, ZIP or foreign postal code, and telephone no.		1 Rents	2017		Form 1099-MISC		
		\$					
		2 Royalties					
		\$					
PAYER'S federal identification number		3 Other income	4 Federal income tax withheld		Copy C For Payer		
		\$	\$				
RECIPIENT'S identification number		5 Fishing boat proceeds	6 Medical and health care payments		For Privacy Act and Paperwork Reduction Act Notice, see the 2017 General Instructions for Certain Information Returns.		
		\$	\$				
RECIPIENT'S name		7 Nonemployee compensation	8 Substitute payments in lieu of dividends or interest		For Privacy Act and Paperwork Reduction Act Notice, see the 2017 General Instructions for Certain Information Returns.		
		\$	\$				
Street address (including apt. no.)		9 Payer made direct sales of \$5,000 or more of consumer products to a buyer (recipient) for resale <input type="checkbox"/>	10 Crop insurance proceeds		For Privacy Act and Paperwork Reduction Act Notice, see the 2017 General Instructions for Certain Information Returns.		
		\$	\$				
City or town, state or province, country, and ZIP or foreign postal code		11	12		For Privacy Act and Paperwork Reduction Act Notice, see the 2017 General Instructions for Certain Information Returns.		
		\$	\$				
Account number (see instructions)		FATCA filing requirement <input type="checkbox"/>	2nd TIN not <input type="checkbox"/>		For Privacy Act and Paperwork Reduction Act Notice, see the 2017 General Instructions for Certain Information Returns.		
13 Excess golden parachute payments		14 Gross proceeds paid to an attorney		For Privacy Act and Paperwork Reduction Act Notice, see the 2017 General Instructions for Certain Information Returns.			
\$		\$					
15a Section 409A deferrals		15b Section 409A income		16 State tax withheld		17 State/Payer's state no.	18 State income
\$		\$		\$			\$
				\$			\$
Form 1099-MISC		www.irs.gov/form1099misc		Department of the Treasury - Internal Revenue Service			

자료: IRS

〈부표 5〉 영국의 소득세신고서(Tax Return)

소득(Income)	
이자 및 배당 (Interest and dividends)	국내 이자
	해외 이자(2,000파운드 한도)
	국내 배당
	기타 배당
	해외 배당(300파운드 한도)
연금 및 국가보조금 (Pension, annuities and other state benefits)	국민연금
	퇴직연금
	실업급여
기타 소득 (Other UK income)	기타 과세대상 소득
공제(Tax reliefs)	
연금 기여금 (Paying into registered pension schemes)	연금 기여금
자선단체 기부금 (Charitable giving)	현금 기부금
	현물 기부금
장애인 공제 (Blind person's allowance)	장애인 등록 여부
학자금 대출 상환 (Student loan repayment)	상환액
납세자가 제출한 소득신고서와 사업소득자진신고서([부표 6])를 통해 세액산출	

자료: 영국 국세청

〈부표 6〉 영국의 약식 사업소득자진신고서(Short Version) 구성내용

사업소득 (Business income)	(1)	매출액(trunover)
	(2)	매출에 포함되지 않은 기타 소득
사업비용 공제 (Allowable business expenses)	(3)	원부재료 구입
	(4)	인건비
	(5)	임대료
	(6)	유지비
	(7)	수수료
	(8)	금융비용
	(9)	기타사업비용 공제(Rent a room 적용 시 7,500 파운드 기입)
	(10)	총 공제비용
	순이익/순손실 (Net profit/loss)	(11)
차량 및 장비에 대한 공제 (Tax allownaces for vehicles and equipment)	(12)	경비성 소액지출
	(13)	기타 자본비용
	(14)	“과거 공제받았던 금액 < 자산 처분 금액”인 경우 그 차액
과세대상 소득 산출 (Calculating your taxable profits)	(15)	$(11) + (14) - (12) - (13)$
	(16)	전년도 순손실액(단, (15)번 한도 내)
	(17)	사업소득에 포함되지 않은 기타 소득
총 과세대상 소득 / 순손실 (Total taxable profits or net business loss)	(18)	$(15) + (17) - (16)$

주: 1) 사업소득자진신고서 양식에는 약식(Short)과 정식(Full) 두 가지가 있으며, 다음의 경우 정식양식을 사용하고, 그 외의 경우에는 약식 양식을 사용함.

- 매출액이 83,000파운드 이상인 경우
- 회계기준일이 변경된 경우
- 회계작성 방식의 변경으로 신고한 소득을 수정해야 하는 경우

자료: 영국 국세청

3. 에어호스트포럼(AirHostsForum) 게시물 내용

〈부표 7〉 포럼 게시물 주제 구분

주제 구분	게시물 수
기타	5,300
유용도구 ¹⁾	298
자료조사 ²⁾	246
규제 및 조세 관련	165
초보자입문 ³⁾	83
관련사이트 추천 ⁴⁾	34
지역뉴스	26
추천상품들	5
게스트관련 불만처리 ⁵⁾	3
Total	6,160

- 주: 1) Tools 항목은 호스트의 시간과 비용을 절약하는 데 도움이 되는 도구 관련 카테고리로서, LED전구 관련 정보, 게스트 관리용 애플리케이션, 가격책정 관련 소프트웨어 등의 정보를 공유하는 공간
- 2) Research 항목은 Airbnb서비스 관련 설문조사, 특정한 상황에 대한 문의(예약인원 외 방문한 게스트 처리에 대한 문제, 컨시어지 서비스 제공 문의 등) 내용을 공유하는 공간
- 3) Introduction 항목은 호스팅하는 방법, 호스트한 주택 목록에 대한 피드백 요청 등 호스팅 관련 전반적인 내용을 공유하는 공간
- 4) 포럼 사이트 관련 내용(해당 포럼이 Airbnb와 관련이 있는지, 사이트에서 사진 크기 조절하는 방법 등)을 공유하는 공간
- 5) 게스트와 문제가 있었던 내용을 공유하는 공간
- 6) Shu-Yi and Ring(2016)의 방법론을 참고하여 분석
- 자료: Airbnb 온라인 포럼(<https://airhostsforum.com/>, 검색일: 2017. 9. 26)

〈부표 8〉 규제 및 조세 관련 등 주제별 카테고리 게시물 통계

(단위: 건, %)

구분	게시물	댓글	좋아요	조회
규제 내용 및 준수 관련	68(41.2)	561(38.5)	289(31.9)	63,167(38.2)
소득신고 및 세금 관련	32(19.4)	175(12.0)	50(5.5)	31,371(18.9)
Airbnb 세금대납 관련	15(9.1)	115(7.9)	32(3.5)	13,169(8.0)
Airbnb 정책 관련	15(9.1)	169(11.6)	144(15.9)	20,221(12.2)
사업모델 및 수익성 관련	12(7.3)	105(7.2)	118(13.0)	9,332(5.6)
보험 관련	8(4.8)	103(7.1)	46(5.1)	9,313(5.6)
기타	15(9.1)	228(15.7)	228(25.1)	18,984(11.5)
합계	165(100)	1,456(100)	907(100)	165,557(100)

주: 괄호 안은 합계 대비 비율임(%)

자료: Airbnb 온라인 포럼(<https://airhostsforum.com/>), 검색일: 2017. 9. 26)

공유경제시대에서의 조세정책적 과제 : 숙박공유를 중심으로

노영훈

최근 10년간 전 세계적으로 저활용되는 자원들을 대상으로 개인과 개인 간 서비스거래가 활발히 이루어지고 있다. 개인 주택의 방 하나 또는 전체를 여행객들에게 단기임대해 주는 숙박공유활동은 수요자인 게스트와 공급자인 호스트를 연결시켜 개인간거래(peer-to-peer)를 중개하는 에어비앤비(Airbnb) 같은 플랫폼기업의 등장으로 가능해졌다. 과거 고급휴양지나 골프장 내 빌라들을 대상으로 관리회사나 부동산중개업소를 통한 과거의 숙박임대차활동과 달리, 에어비앤비·홈웨이·코자자 같은 플랫폼기업들은 수많은 주택소유자나 주택임차인들에게서 호스트등록을 받아 단기숙박임차를 원하는 수많은 게스트들에게 시설정보제공, 예약, 대금결제, 홍보 등 표준화된 서비스를 IT기술을 통해 제공하여 개인간거래 비용을 획기적으로 낮추게 되어 숙박공유시장이 생성되었다.

숙박공유거래활동의 활성화는 호텔 등 전통적 숙박업 그리고 주택임대차 시장 같은 기존의 산업 및 시장과 대체재로서 충돌하게 되어 불가피하게 갈등이 발생하게 되었다. 각국 정부들은 산업 및 업종을 분류하고 사업자나 사업장을 단위로 설정하였던 보건위생, 안전 등 각종 규제준수의무를 숙박공유 참여 개인호스트들에게까지 그대로 확장하여 적용하여야 하는지 고민하게 된다. 또한 각국의 조세당국들도 서비스의 공급과 소비, 그리고 그 과정에 참여한 개인 및 기업들의 소득에 대해 어떻게 조세정책적 대응을 해야

할지가 중요한 도전과제로 대두하게 된다.

본 연구에서는 숙박공유활동을 중심으로 공유경제의 특징적 요소들을 확인하여 개념정의를 하고, 동 시장의 활성화 과정을 주요 도시별로 살펴본 후, 각국 지방 및 중앙정부에서 규제 및 조세정책적 대응을 어떻게 하고 있는지 조사하였다. 공유경제활동에서 서비스가 교환·거래되는 전 과정에서의 기존 소비과세 및 소득과세를 정리한 후, 기존 조세제도 및 행정의 틀 내에서 숙박공유 개인간거래(P2P)로까지 과세범위를 확장시킬 수 있는지 살펴보았다. 당분간 개인간 숙박공유활동을 포착하기 위해 필요한 거래정보를 확보하기 위해 우리나라도 주요 관광지역을 중심으로 소액의 관광세 또는 숙박세를 지방세로 부과하여 플랫폼기업으로 하여금 대납하도록 하면서, 주 책임대소득과세를 시급히 정비할 것을 결론으로 제안하는 바이다.

Tax Issues in Sharing Economy focusing on Accommodation Platform

Younghoon Ro

Last decade witnessed the explosion of worldwide P2P service activities. “Sharing economy” and the “Gig economy” refer to the type of exchange of under-utilized resources transaction through online networks. Traveler accommodation platform like Airbnb plays the intermediary role linking between host(producer) and guest(consumer) in the industry sector of short-term housing rental stay. This kind of intermediation between individuals are nothing new when it comes to recognizing the time-slicing market of high-end villa and condominium in the ski and golf resort area, which has been conducted by investment property managing and real estate brokerage firms. What distinguishes this new digital P2P traveler accommodation activities from the existing short-term rental market are the information and technological breakthrough made by platform entrepreneurs like Airbnb. It pooled the individual host’s housing service production and get access to individual consumers by providing standardized reservation, payment, marketing services as an intermediary between individual hosts and guest, and reducing transaction costs dramatically.

Growth of traveler accommodation sharing activity poses threats to the

existing hotel industry and rental housing market which has been regulated in the traditional service business industry. They have to observe sanitation, safety, consumer protection regulation duties. Governments are now faced with the challenge of extending the same regulation to the individual-level service producer(host) not to distort competition in the market. Also, governments are concerned about how to respond to the service provision, consumption, and income generated in the process of sharing economy activity in terms of tax policy and administration change.

This report first put together some stylized facts about sharing economy activity in order to give a relevant definition of sharing economy. And we surveyed the recent growth of traveler accommodation sharing activity in the major metropolitan tourist cities like New York, San Francisco, Amsterdam. We were interested in the type of cooperation between Airbnb platform and each local government. There are three major types of taxes are involved in the accommodation sharing economy activities: General sales tax like VAT, Specific sales tax like local Tourist/Hotel tax, and Individual income tax.

We recommend the introduction of small amount local Touring tax first in order to monitor the growth of accommodation sharing economy activities and have the platform to collect and pay the tax levied to guests. And then it is more important and urgent in Korea to change the current baseline rental income taxation not to distort the housing market and to make fair tax treatment toward housing rental activity.

노영훈

서울대학교 경제학과 졸업
미국 Columbia University 경제학 박사
미국 Harvard 법대 초빙연구위원(visiting scholar)
중국 상하이 復旦(Fudan)대 경제학부 초빙교수
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

자료 수집 및 정리

김학효 한국조세재정연구원 연구원

발행 2017년 12월 29일
저자 노영훈
발행인 박형수
발행처 한국조세재정연구원
주소 30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화 (044)414-2114(대)
홈페이지 www.kipf.re.kr
등록 1993. 7. 15. 제2014-24호
정가 4,000원
조판 및 인쇄 호정씨앤피
I S B N 978-89-8191-914-6 93320

©한국조세재정연구원 2017 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.