



제429회 국회(정기회)
제6차 기획재정위원회

조세특례제한법 일부개정법률안

검 토 보 고

- 박용갑의원 대표발의(의안번호 제8353호)
- 윤준병의원 대표발의(의안번호 제8766호)

2025. 11.

기 획 재 정 위 원 회

전문위원 정지은

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	4
1. 영구임대주택에 공급하는 난방용역에 대한 부가가치세 면제 적용 기한 연장 및 난방연료에 대한 부가가치세 면제 대상 추가(박용갑 의원안, 윤준병의원안)	4

I. 개요

1. 박용갑의원 대표발의안(의안번호 제8353호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 박용갑의원 등 14인
- (2) 제 안 일 : 2025. 2. 21.
- (3) 회 부 일 : 2025. 2. 24.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 기초생활수급자, 국가유공자, 한부모가족, 북한이탈주민, 장애인 등 취약계층이 거주하는 영구임대주택의 난방용역에 대한 부가가치세를 면제하여 취약계층의 난방비 부담을 덜어주고 있음.

특히 평균적인 가구가 가구소득의 1~4%를 연료비로 지출하는 반면, 소득 하위 20% 가구는 가구소득의 8~20%를 연료비로 지출하고 있어 부가가치세 감면을 통해 난방비 부담을 덜어주는 것이 중요함.

그러나 부가가치세 면제 대상을 영구임대주택에 대한 난방용역으로 한정된 결과, 전체 영구임대주택 가구 중 33%인 지역난방을 채택한 4만 7,504가구만 난방비 절감 효과를 누릴 뿐, 중앙난방과 개별난방을 채택한 9만 6,572가구는 난방비 절감 효과를 누리지 못하고 있음.

이에 부가가치세 면제 대상에 영구임대주택에 공급하는 난방연료를

추가해 난방비 부담을 덜어주려는 것임(안 제106조제1항제4호의5).

2. 윤준병의원 대표발의안(의안번호 제8766호)

가. 제안경위

(1) 제 안 자 : 윤준병의원 등 14인

(2) 제 안 일 : 2025. 3. 10.

(3) 회 부 일 : 2025. 3. 11.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 어업용 토지, 축사용지, 영농자녀등이 증여받는 토지, 조합법인 등 농어업 관련 기업 및 개인에게 증여세, 양도소득세, 법인세 등을 감면하는 조항을 두고 있음.

그런데 해당 규정들은 농어업 분야가 활성화될 수 있도록 감면이 필요한 규정임에도 불구하고, 2025년 12월 31일부로 일몰될 예정으로 더 이상 세제 지원을 할 수 없는 문제가 발생하여 개선의 필요성이 있음.

이에 2025년 12월 31일로 일몰이 도래하는 양도소득세 및 증여세 등 감면사항 중 어업용 토지, 축사용지, 영농자녀등이 증여받는 토지, 조합법인에 대한 세제 지원 등을 2030년 12월 31일까지로 5년 연장함으로써 농어업인의 경영 불안정 해소와 식량안보 확보를 지속적으로 도모하고자 함.

II. 주요 내용별 검토

1. 영구임대주택에 공급하는 난방용역에 대한 부가가치세 면제 적용기한 연장 및 난방연료에 대한 부가가치세 면제 대상 추가(박용갑의원안, 윤준병의원안)

현 행	개 정 안
☐ 부가가치세 면제(제106조제1항) ○ 면제대상 - 영구임대주택에 공급하는 <u>난방용역</u> (제4호의5) ○ 적용기한 - <u>2026년 12월 31일</u>	☐ 면제대상 추가 및 적용기한 연장 ○ 면제대상 추가 - 영구임대주택에 공급하는 <u>난방용역 및 난방연료(박용갑 의원안)</u> ○ 적용기한 연장 - <u>2031년 12월 31일(윤준병 의원안)</u> ☐ 부 칙 ○ 시행일 - 공포한 날(윤준병의원안) - 공포 후 6개월(박용갑의원안)

* 박용갑의원안 2025. 2. 21. 발의(의안번호 8353), 윤준병의원안 2025. 3. 10. 발의(의안번호 8766)

☐ 개정안은 부가가치세 면제 대상에 「공공주택 특별법」에 따른 영구임대주택에 공급하는 난방용역에 대한 부가가치세 면제 적용기한을 연장하고(윤준병 의원안), 부가가치세 면제 대상에 난방용역에 더하여 난방연료도 추가하려는 것임(박용갑 의원안).

☐ “영구임대주택”이란 「공공주택 특별법」에 따라 50년 이상 또는 영구적인 임대를 목적으로 공급되는 공공임대주택으로서, 저소득 주민의 주거안정을 위하여 저렴한 보증금 및 임대료로 제공되는

주택을 의미함¹⁾.

영구임대주택은 한국토지주택공사(LH) 및 각 지방자치단체의 주택공사에서 공급하며 생계급여·의료급여 수급자, 국가유공자, 한부모가족, 북한이탈주민, 장애인 등 사회적 취약계층을 위한 공공임대주택으로 저소득층의 주거 안정을 목적으로 함.

[2024년 영구임대주택 공급 현황]

호수	144,691호
주택규모	전용면적 기준 26㎡~40㎡ 이하
건설재원	(출자) 85%, (입주자) 2.5%, (사업자) 12.5%
입주자격	(우선) 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균소득의 70% 이하 국가유공자 등 (일반) 1순위: 생계·의료급여 수급자 등, 2순위: 월평균 소득의 50% 이하
임대조건	시중시세의 30% 이하, 임대무기간 50년

주: 2024년 말 LH 임대주택(주택관리공단) 기준

자료: 국토교통부

□ 영구임대주택의 난방은 지역난방, 중앙난방 및 개별난방의 3가지 방식으로 이루어지는데, 지역난방은 열병합발전소에서 전기를 생산하고 남은 열을 단열관을 통해 인근 아파트 등에 공급하는 방식이고, 중앙난방은 임대주택 단지 내에서 대형 보일러로 직접 열을 생산하는 방식이며, 개별난방은 각 세대별 보일러로 난방을 하는 방식임.²⁾

1) 보증금과 임대료가 보통 시세의 30% 수준에서 결정됨.

2) 「국토교통부 답변자료」

(지역난방) 「집단에너지사업법」에 따른 한국지역난방공사가 주거지역 등에 집단에너지(열 또는 열과 전기)를 공급하는 난방방식

(중앙난방) 「주택건설기준 등에 관한 규정」에 따라 6층 이상의 공동주택에 중앙집중난방방식 난방설비로 난방하는 방식

(개별난방) 「주택건설기준 등에 관한 규정」에 따라 도시가스의 공급이 가능한 지역에 주택을 건설하거나 액화석유가스를 배관에 의하여 공급하는 주택을 건설하는 경우에는 각 세대까지 가스공급설비를 설치하여, 「건축물의 설비기준 등에 관한 규칙」에 따른 개별난방설비로 난방하는 방식

한편, 지역난방의 경우 열병합발전소를 운영하는 한국지역난방공사가 직접 난방연료와 난방용역을 함께 공급하는 방식³⁾이므로 난방용역 자체에 대해 부가가치세가 면제되고 있으나,

중앙난방을 사용하는 영구임대주택의 경우에는 주택관리공단⁴⁾이 도시가스 회사로부터 난방연료(도시가스 등)를 과세로 공급받아 자체 난방을 운영하는 구조이기 때문에 실질적인 부가가치세 감면 혜택을 받지 못하는 문제가 있음.

개별난방의 경우에도 각 세대가 개별 보일러를 설치하고 연료(도시가스, LPG 등)를 직접 구매하여 난방을 공급하는 방식이므로, 난방용역이라기보다는 난방연료 구매로 간주되기 때문에 부가가치세 감면을 받지 못하고 있는 상황임.

[영구임대주택의 난방 공급 방식별 부가가치세 과세여부]

- **(지역난방)** 한국지역난방공사가 집단에너지를 공급하는 난방방식 → 비과세
- 소비자는 난방용 열(온수) 구매 → **용역(열) 공급에 면세 중**
- **(개별난방)** 도시·액화석유가스를 통해 개별난방설비로 난방하는 방식 → 과세
- 소비자는 난방용 가스 구매 → **재화(가스) 공급에 과세 중 → 면세요구**
- **(중앙난방)** 공동주택의 중앙집중난방방식 난방설비로 난방하는 방식 → 과세
- 소비자는 난방용 가스 구매 → **재화(가스) 공급에 과세 중 → 면세요구**

자료: 기획재정부

3) 한국지역난방공사 등 집단에너지사업자는 열병합발전소나 폐열 회수 시설에서 생산한 열을 대규모 배관망을 통해 각 가정에 공급하며, 이 열공급은 난방용역(열공급 서비스) 형태로 제공됨. 따라서, 소비자는 난방연료를 직접 구매하는 것이 아니라 열공급 서비스를 이용하게 되며, 이로 인해 난방용역에는 열 생산에 사용된 난방연료비가 포함되어 있음.

4) 주택관리공단은 전국 공공임대주택의 공공주택의 관리, 유지보수 및 운영 등 전반적인 관리·운영을 총괄하는 공공기관임.

□ 이와 같이, 지역난방 영구임대주택에 공급되는 난방용역에 한해 부가가치세가 감면되는 효과가 있어, 전체 영구임대주택 14만 4,488호 가운데 4만 7,504호(32.9%)에 대해서만 부가가치세가 감면되었고, 중앙난방과 개별난방을 채택한 영구임대주택 9만 6,984호(67.1%)는 부가가치세 감면 혜택을 전혀 받지 못한다는 지적이 있음.⁵⁾

[영구임대주택 난방 관련 부가가치세 감면 현황]

(단위: 호, 백만원)

구분	영구임대주택 총세대수	지역난방 영구임대주택		영구임대주택 난방 관련 부가가치세 감면금액					
		세대수	세대비율	2020	2021	2022	2023	2024	계
경기	20,334	17,554	86.3%	412	404	417	522	399	2,154
서울	24,086	15,430	64.1%	373	363	363	444	412	1,955
인천	6,262	6,262	100%	140	143	147	181	182	793
대구	12,480	6,558	52.6%	118	119	121	149	61	569
전북	9,330	1,694	18.2%	32	36	35	40	46	189
부산	15,571	0	0%	0	0	0	0	0	0
광주	10,407	0	0%	0	0	0	0	0	0
대전	9,170	0	0%	0	0	0	0	0	0
울산	2,362	0	0%	0	0	0	0	0	0
강원	4,914	0	0%	0	0	0	0	0	0
충북	6,258	0	0%	0	0	0	0	0	0
충남	4,971	0	0%	0	0	0	0	0	0
전남	5,101	0	0%	0	0	0	0	0	0
경북	7,812	0	0%	0	0	0	0	0	0
경남	4,537	0	0%	0	0	0	0	0	0
제주	1,096	0	0%	0	0	0	0	0	0
계	144,691	47,498	32.8%	1,074	1,066	1,083	1,337	1,099	5,969

자료: 국토교통부

5) 데일리중앙, ‘영구임대주택 67.1%, 난방비 부가가치세 감면 혜택 전혀 못 받아’, 2025.2.23.

□ 이에 개정안은 영구임대주택에 공급하는 난방용역에 대한 부가가치세 면제의 적용기한을 연장하고 부가가치세 면제 대상에 난방용역에 더하여 난방연료도 추가하려는 것으로,

저소득층의 주거관련 연료비 부담이 상대적으로 크다는 점을 고려할 때 저소득층이 주로 거주하는 영구임대주택에 공급하는 난방연료에 대한 세제지원이 필요하다는 점에서 입법의 필요성이 인정됨.

또한, 저소득층은 상대적으로 주거 관련 비용, 특히 난방비 부담이 크기 때문에 난방용역에 추가하여 난방연료에 대해서도 세제를 지원하는 것은 이들의 경제적 부담을 완화하는 데 중요한 역할을 할 것으로 보임.

[주택관리공단이 관리하는 영구임대주택 수]

(단위: 호, %)

구분	2021	2022	2023	2024	연평균
중앙난방 및 개별난방 주택(a)	97,193	97,193	97,193	97,193	97,193
전체 주택(b)	144,691	144,691	144,691	144,691	144,691
중앙난방 및 개별난방 주택의 비율(c=a/b)	67.2	67.2	67.2	67.2	67.2

주1: 전체 주택은 중앙난방, 개별난방, 지역난방 유형을 모두 포함

주2: 종전 유형(영구·국민·행복)을 통합한 통합공공임대주택으로 공급하고 있어 관리호수 변경없음

자료: 국토교통부

특히, 주택관리공단이 관리하는 영구임대주택의 경우, 난방연료를 공급받는 중앙난방 및 개별난방 유형의 주택 수는 연간 9.7만호로 전체 주택(14.5만호)의 67.2%를 차지함에 따라, 난방연료에 대한

세제지원이 해당 계층의 경제적 부담을 더욱 효과적으로 완화할 수 있을 것임.⁶⁾

또한, 2021~2024년 주택관리공단이 관리하는 영구임대주택 중 중앙난방 유형의 주택 수는 연간 8.3만호이고, 이들 주택의 1호당 평균 난방연료비 공급가액은 22.1만원 수준임.

[주택관리공단이 관리하는 영구임대주택(중앙난방 유형)의 난방연료비]

(단위: 호, 백만원, 만원)

구분	2021	2022	2023	2024	연평균
주택 수(a)	83,143	83,143	83,143	83,143	83,143
난방연료비 공급가액(b)	16,151	17,945	20,918	18,396	18,353
주택 1호당 공급가액(c=a/b)	19.4	21.6	25.2	22.1	22.1

주: 동 자료는 영구임대주택 중 중앙난방 유형 주택의 자료임. 개별난방 방식 세대는 14,050호(97,193호 중 중앙난방 83,143호 제외)로 난방연료비가 발생하나, 관련 자료가 집계되지 않아 포함하지 않음.

자료: 국토교통부

□ 다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 함께 고려할 필요가 있음.

첫째, 난방연료에 대한 세제지원을 추진하기 위해서는 난방연료의 개념과 범위를 명확히 정의하는 것이 우선적으로 필요할 것으로 보임.

난방연료가 명확히 정의되지 않을 경우 어떤 연료가 세제지원 대상에 포함되는지 구체화하기 어려우므로, 도시가스, LPG, 등유, 전기, 석탄, 신재생에너지 등 다양한 난방연료 중 면제 대상이 되는

6) 한국지역난방공사로부터 집단에너지를 공급받는 유형(‘지역난방’)의 주택의 경우, 이미 난방용역비에 대한 부가가치세 면제 적용을 받고 있으므로 제외함.

연료의 기준을 명확히 하기 위해, 법률에서는 난방연료의 대강의 범위를 정하고 구체적인 연료의 종류와 적용 기준은 대통령령 등 하위법령에 위임할 필요가 있을 것임.⁷⁾

특히, 개별난방의 경우 각 세대가 난방을 독립적으로 운영하기 때문에 일부 설치 제약이 있을 수 있지만 난방방식과 보일러 종류에 따라 난방연료를 선택할 수 있기 때문임.⁸⁾

둘째, 난방용역과 달리 개별난방과 같이 개인이 구매하는 난방연료를 면세대상으로 할 경우 각 가정의 난방연료 사용을 확인해야 하는 등 제도 운영에 필요한 행정적·재정적 비용이 과다하게 소요될 우려가 있음.

또한, 일부 기업이나 개인이 불법·부정 유통 경로를 통해 난방연료를 공급하거나 법적 규제를 우회하려는 시도가 발생할 수 있고, 이로 인해 난방용 연료의 면세 혜택이 악용되어 세금 회피가 이루어져 시장 질서와 공정한 경쟁을 방해할 수 있다는 점을 고려해야 할 것임.

□ 참고로, 산업통상자원부에서 에너지 소외계층의 지원목적으로 냉·난방 등에 필요한 에너지 구입비용(바우처)을 지원하고 있어 영구

7) 같은 법 제106조제1항 각호를 보면 석유류(제1호), 음식용역(제2호), 농어업 경영 대행용역 등(제3호), 주택 건설용역 등(제4호) 등에서 부가가치세 면제 대상 및 범위를 대통령령으로 위임하고 있음.

8) 지역난방은 한국지역난방공사 또는 민간 집단에너지 사업자가 대규모 열 생산 시설에서 난방을 공급하는 방식이므로 개별 세대가 연료를 변경할 수 없고, 중앙난방은 아파트 또는 건물 단위에서 주택관리공단(실무상 관리사무소)이 운영하는 보일러에서 연료를 연소하여 난방수를 공급하는 방식이므로 개별 세대의 연료 선택이 제한됨. 그러나, 개별난방은 각 세대가 독립적으로 난방을 운영하므로 난방방식(온수난방, 복사난방 등)과 보일러 종류(가스·기름·전기·펠릿보일러 등)에 따라 도시가스, LPG, 등유, 전기, 바이오매스 등 다양한 난방연료 선택이 가능함.

임대주택 거주자로 한정하여 세제를 지원하는 방안과 소득기준으로 설정하여 취약계층을 지원하는 방안을 비교할 필요도 있을 것임.

[에너지 소외계층 대상 지원사업]

(단위: 백만원)

구분	지원대상	지원내용	2025년 예산
하철기바우처	기초생활수급가구 중 기후민감계층	여름철 냉방이용을 위한 전기요금을 가상카드(요금차감 방식) 형태로 지원	69,271
동절기바우처		겨울철 난방을 위한 연료 구입 비용을 가상카드 또는 실물카드로 지원	410,398
연탄쿠폰	연탄을 사용하는 기초생활수급가구, 차상위계층, 기타 소외계층	연탄 구입 비용을 쿠폰 형태로 지원	19,824

주: 산업통상자원부 에너지바우처 세부사업(5146-301)

자료: 기획재정부

□ 이에 대해 기획재정부는 영구임대주택 난방비 부담 완화를 위한 규정은 2026년에 일몰 예정이므로, 일몰이 도래하는 2026년에 심층 평가 등을 통해 제도의 효과성·타당성·개선방안 등을 평가하여 조세특례 연장여부 등을 결정할 필요가 있다는 의견을 제출하였음.

□ 개정안과 관련하여 국회예산정책처는 영구임대주택 난방용역에 대한 부가가치세 면제의 적용기한을 2026년 말에서 2031년 말까지 5년 연장할 경우 세수는 2027년 2억원 등 2027~2031년 5년간 총 11억원(연평균 2억원) 감소할 것으로 추계하였음.

또한, 영구임대주택의 난방연료비⁹⁾에 대하여 부가가치세 면제를 적용할 경우 부가가치세수는 2026년 총 3.6억원(연평균 1.8억원) 감소할 것으로 추계하였음.

[영구임대주택 난방용역에 대한 부가가치세 면제 적용기한 연장시 세수효과]

(단위: 억원)

구분	2027	2028	2029	2030	2031	누적	연평균
국세 (74.7%)	-2	-2	-2	-2	-2	-8	-2
지방소비세 (25.3%)	-1	-1	-1	-1	-1	-3	-1
합계	-2	-2	-2	-2	-2	-11	-2

자료: 국회예산정책처

문 의 처

02)6788-5147

9) 코크스 및 관련제품, 연탄 및 기타 석탄 가공품, 원유 등 석유정제물