

조세재정Brief

K I P F I S S U E P A P E R

고용창출 세제지원 개선방향 연구: 통합고용세액공제를 중심으로

최인혁 한국조세재정연구원 부연구위원 / ichoi@kipf.re.kr

문지웅 한국조세재정연구원 부연구위원 / jwmoon@kipf.re.kr

- 01 들어가는 글
- 02 고용창출 세제지원 현황
- 03 고용창출 세제지원의
효율성 분석
- 04 결론 및 정책함의
참고문헌

2023. 12. 22.

No.157



kipf 한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

요약

- 본 연구는 「통합고용세액공제」로 대표되는 고용창출 세제지원을 효율적으로 운영하기 위한 방안을 모색·제시함
 - 기존 「고용증대세액공제」를 중심으로 5개 고용지원 제도들이 통합되어 2023년부터 운영되기 시작한 「통합고용세액공제」는 신규 채용 후 일정 기간 고용을 유지한 기업에 세액공제 혜택을 부여하는 조세특례제도
 - 본 연구는 「통합고용세액공제」의 특성을 반영하여 구조모형을 설계하고 해당 모형의 모수를 자료에 기반하여 설정한 후, 다양한 제도 운영방식에 따른 효율성을 일자리당 창출비용을 바탕으로 비교·평가함
- 구조모형에 기반한 수치적 분석으로부터 도출된 시사점은 다음과 같음
 - 첫째, 고용창출 세제지원의 효율적 운영을 위해서는 제도 운영기간을 명시적으로 짧게 설정할 필요
 - 둘째, 효율성 측면에서 볼 때 지원 대상을 광범위하게 설정하기보다 선별적으로 설정하는 편이 바람직함
 - 셋째, 세액공제액의 크기에 있어 효율성과 효과성 사이에 상충관계가 존재하므로 이를 고려하는 가운데 적정 수준을 설정할 필요
 - 넷째, 경기변동과의 연동 여부 및 사후관리 규정의 존재 여부가 제도의 효율성에 미치는 영향은 제한적이거나 불분명하므로 해당 측면에서의 제도 운영방향은 보완적 연구와 사회적 논의를 통해 결정될 필요

※ 본 조세재정브리프는 '최인혁·문지웅, 「고용창출 세제지원 개선방향 연구: 통합고용세액공제를 중심으로」, 한국조세재정연구원, 2023(발간예정).’ 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

01 들어가는 글

- 2023년 10월 현재 우리나라는 「통합고용세액공제」(「조세특례제한법」 제29조의8)로 대표되는 고용창출 세제지원 제도를 운영하고 있음

경기변동에 따른 제도의 탄력적 운영 등이 고용지원 조세특례 제도들의 효과성 제고를 위한 방안으로 꾸준히 제시되고 있음
- 고용창출 세제지원 도입·운영의 효과에 관한 사후적 평가와 그에 기반한 정책적 제안들은 상당 수준 축적되어 있는 상황임
 - 가령 고용지원 관련 주요 조세특례제도를 대상으로 시행된 심층평가 결과들에 따르면 해당 제도들의 효과성 내지 실효성은 다소 제한적인 것으로 보고되고 있음
 - 이와 같은 사후적 평가들에 근거하여 유사 목적 제도의 통·폐합, 고용지원 재정사업들과의 연계 강화,
- 그러나 고용창출 세제지원 제도들의 효과성이 (미)관찰된 이유에 대하여 이론적 분석을 시도·제시한 (국내) 연구는 희소한 편임
 - 이러한 까닭에 고용창출 세제지원 제도의 세부적·중장기적 운영 방향에 대한 논의 역시 다소 제한적인 수준에서 전개되어 왔다고 할 수 있음
- 본 연구는 고용창출 세제지원의 직·간접적 효과를 모두 고려할 수 있는 이론적 모형을 구축함으로써 향후

고용창출 세제지원의 효과적·효율적인 운영을 위한 정책 방향을 구체적으로 모색·제시하고자 함

- 이론적 모형에 기반한 반사실적 정책실험을 수행함으로써 고용창출 세제지원 제도의 비용효율성을 다양한

시나리오하에서 평가

- 이를 통해 향후 고용창출 조세특례 제도들의 일몰 도래 시 정책적 판단에 활용될 수 있는 학술적·과학적 근거를 선제적으로 마련·제시

02 고용창출 세제지원 현황

1. 제도 개요

- 「통합고용세액공제」는 기업의 고용 확대를 지원하기 위한 목적으로 신설된 제도로써 2023년 1월 1일부터 운영되기 시작함

- 기존에는 「고용증대세액공제」, 「사회보험료 세액공제」, 「정규직 전환 세액공제」, 「경력단절여성 세액공제」, 「육아휴직 복귀자 세액공제」 등이 각기 독립적으로 운영되고 있었음
- 그러나 지원방식, 상시근로자 요건, 사후관리 규정 등의 측면에서 제도 간 비통일성이 상당하여 잠재적 수혜자들에게 혼란을 야기하는 등의 제도 운영상 비효율성이 문제로 지적되어 옴¹⁾

- 이에 제도 전반의 정합성 내지 체계성 제고를 목표로 상기 5개의 고용지원 제도들을 통합하는 방안이 「2022년 세제개편안」에 포함되었으며, 2023년 1월 1일부터 「통합고용세액공제」라는 명칭으로 운영되기 시작함

- 소비성서비스업 등의 업종을 경영하지 않는 모든 기업이 지원대상이며, 근로자 유형, 기업규모, 지역에 따라 세액공제액이 상이함
- 1인당 기본공제액의 크기는 <표 1>에 제시된 바와 같음
- 정규직 전환자, 육아휴직 복귀자에 대해서는 1년간 중소기업 1,300만원, 중견기업 900만원 추가공제
- 일정 기간(2년) 동안의 고용유지 조건을 충족하지 못할 경우 기 수혜 받은 공제액이 추징됨

표 1 「통합고용세액공제」 1인당 기본공제액

(단위: 만원)

구분	중소기업(3년)		중견기업 (3년)	대기업 (2년)
	수도권	지방		
상시 근로자	850	950	450	-
15~34세 청년정규직, 장애인, 60세 이상, 경력단절여성 등	1,450	1,550	800	400

자료: 대한민국정부(2023), p. 17 일부 수정

1) 기획재정부(2022. 7. 21.), p. 14

2. 조세지출 현황

- 2023년 「통합고용세액공제」 조세지출액은 3조 5,931억원에 이를 것으로 전망됨
 - 이는 감면액을 기준으로 전체 조세지출 항목들 중 여

섯 번째에 해당하는 규모로, 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제(3조 9,940억원) 또는 면세농산물 등 의제매입세액 공제특례(3조 5,339억원) 등과 유사한 수준임

- 2024년 조세지출액은 2023년 대비 5.9% 증가한 3조 8,036억원에 이를 것으로 전망됨

표 2 「통합고용세액공제」 조세지출 현황

(단위: 억원)

조세특례 항목	2019	2020	2021	2022	2023	2024
통합고용세액공제	-			29,574	35,931	38,036
고용증대세액공제	7,317	12,812	17,960	-		
사회보험료 세액공제	1,796	3,077	3,632			
정규직 전환 세액공제	266	305	280			
경력단절여성, 육아휴직 복귀자 세액공제	2.5	11	23			

주: 1. 소득세 감면액과 법인세 감면액의 합계

2. 2023년과 2024년은 전망치

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도

03 고용창출 세제지원의 효율성 분석

- 본 연구는 고용창출 세제지원의 효율적인 운영방식을 모색하기 위하여 「통합고용세액공제」의 특성이 반영된 구조모형을 설계하고, 해당 모형에 기반한 반사실적 정책실험을 수행함
 - 프랑스의 고용창출 세제지원 사례를 연구한 Cahuc et al.(2019)의 구조모형을 변형·확장하여 실제 분석에 활용함
 - 다양한 제도 운영방식에 따른 비용효율성을 일자리당 창출비용을 바탕으로 비교·평가함
 - 구체적으로 제도 운영방식에 있어 다음의 측면들을 고려함

- 제도 운영기간, 지원 대상의 범주, 공제액 크기, 경기변동과의 연동 여부, 사후관리 규정의 도입 여부

1. 이론적 분석

- 고용창출 세제지원이 한시적으로 지원 대상을 제한하는 가운데 운영될 경우, 기업의 가치함수 $\Pi(L_{t-1})$ 은 다음과 같이 기술될 수 있음

$$\Pi(L_{t-1}) = \max_{V_t} A_t R(L_t) - w_t L_t + \sigma_t m_t V_t - c_V V_t + \beta E_t \Pi(L_t) \quad (1)$$

subject to

$$L_t = (1 - q_{t-1})L_{t-1} + m_t V_t \quad (2)$$

- $A_t R(\bullet)$ 은 수입 함수, β 는 할인인자
- L_{t-1} 은 $t-1$ 기 고용량, L_t 는 t 기 고용량, V_t 는 t 기 빈 일자리 수
- m_t 는 빈 일자리가 채워질 확률, q_{t-1} 은 일자리가 외생적으로 사라질 확률
- w_t 는 외생적 임금, σ_t 는 신규 일자리당 공제액(지원금), c_V 는 빈 일자리 유지비용

- 이때 기업의 고용량은 다음의 1계 조건에 의하여 결정됨

$$A_t R_L(L_t) = w_t - \sigma_t + \frac{c_V}{m_t} - \beta E_t \left[\frac{(1 - q_t)c_V}{m_{t+1}} \right] \quad (3)$$

- 지원금에 의해 노동비용 변화가 유발될 때, 평균 노동비용에 대한 고용의 탄력성 ε_σ 는 다음과 같음

$$\varepsilon_\sigma = \frac{dL_t}{d\sigma_t} \frac{d\sigma_t}{d\psi_t} \frac{\psi_t}{L_t} = \frac{\varepsilon}{\eta} \quad (4)$$

- $\psi_t = w_t - \sigma_t (H_t / L_t)$ 는 평균 노동비용(단, H_t 는 신규 고용량)
- $\varepsilon = \frac{dL_t}{dw_t} \frac{w_t}{L_t} = w \alpha^{-1} \left[w + \frac{1 - \beta(1 - q)}{m} c_V \right]^{-1}$ 은 (균제상태에서) 임금에 대한 고용의 탄력성
 - 단, $\alpha = LR_L(L) / R_L(L) < 0$ 는 노동에 대한 한계수입의 탄력성
- $\eta = H / L$ 은 (균제상태에서) 전체 고용량 대비 신규 고용량의 비율
- 식 (4)에서 $\varepsilon_\sigma = \varepsilon / \eta$ 의 관계는 $dL_t / d\sigma_t = -dL_t / dw_t$ 와 $\psi \approx w$ 로부터 도출

- 최종적으로 고용창출 세제지원이 한시적으로 지원 대상을 제한하는 가운데 운영될 경우 지원금에 의해 생성되는 일자리당 창출비용 c_σ 는 다음과 같음

$$c_\sigma = \frac{H d\sigma}{dL} = \frac{H}{L} \frac{w}{\frac{dL}{d\sigma} \frac{w}{L}} = -\frac{w}{\varepsilon_\sigma} = -\eta \alpha \left[w + \frac{c_V}{m} \{1 - \beta(1 - q)\} \right] \quad (5)$$

- 한편 고용창출 세제지원이 비한시적으로 지원 대상을 제한하는 가운데 운영될 경우, 기업의 고용량을 결정하는 1계 조건은 다음과 같이 변형됨

$$A_t R_L(L_t) = w_t - \sigma_t + \frac{c_V}{m_t} - \beta E_t \left[\frac{(1 - q_t)c_V}{m_{t+1}} - \lambda (1 - q_t) \sigma_{t+1} \right] \quad (6)$$

- λ 는 고용창출 세제지원이 다음 기까지 지속될 확률

- 그에 따라 고용창출 세제지원이 비한시적으로 지원 대상을 제한하는 가운데 운영될 경우 지원금에 의해 생성되는 일자리당 창출비용 c_σ 는 다음과 같이 표현됨

$$c_\sigma = -\eta \alpha \left[w + \frac{c_V}{m} \{1 - \beta(1 - q)\} \right] \lambda^{-1} \quad (7)$$

- 이때 $\lambda = [1 - \beta\lambda(1 - q)] [1 - \lambda(1 - q)] < 1$ 이므로 식 (7)의 c_σ 값이 (다른 조건들이 동일할 때) 식 (5)의 c_σ 값보다 크게 됨
 - 즉, 제도 운영기간이 한시적일 때 일자리당 창출비용이 상대적으로 낮음

- 끝으로 고용창출 세제지원이 한시적으로 운영되나 일반균형 효과가 존재하는 경우, 다음과 같은 노동시장 내 실업률 동학이 추가로 고려되어야 함

$$1 - L_t = u + q(1 - u) - \bar{m} \theta_t^{1-\mu} u \quad (8)$$

- 단, $\theta_t = V_t / U_{t-1}$ 는 구인배율이며, $m_t = \bar{m} \theta_t^{-\mu}$ 을 가정함
 - $\bar{m}$ 와 μ 는 결합 효율성과 탄력성을 나타내는 모수

- 그에 따라 고용창출 세제지원이 한시적으로 운영되나 일반균형 효과가 존재하는 경우 지원금에 의해 생성되는 일자리당 창출비용 c_σ 는 다음과 같음

$$c_\sigma = -\eta \alpha \left[w + \frac{c_V}{m} \left\{ 1 - \beta(1 - q) - \frac{\mu}{q\alpha(1 - \mu)} \right\} \right] \quad (9)$$

- 이때 $-\mu / q\alpha(1 - \mu) > 0$ 이므로 식 (9)의 c_σ 값이 (다른 조건들이 동일할 때) 식 (5)의 c_σ 값보다 크게 됨
 - 즉, 일반균형 효과가 존재하지 않을 때 일자리당 창출비용이 상대적으로 낮음

2. 수치적 분석

- 이하에서는 공제액의 크기, 경기변동과의 연동, 사후 관리 규정의 도입 등 이론적 분석을 통하여 평가하기 어려웠던 측면들에 대하여 수치적 분석을 시도

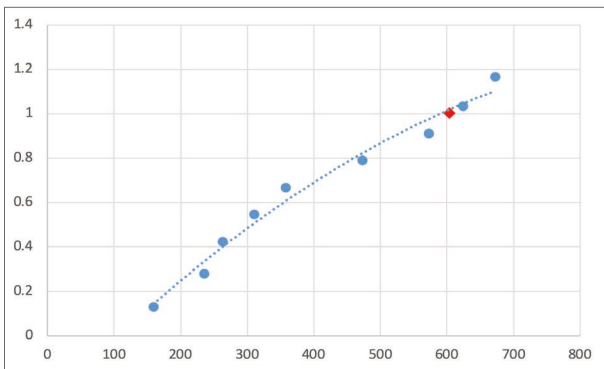
- 수치적 분석을 위하여 기본모형을 변형·확장하고, 해당 모형의 모수를 자료에 기반하여 설정함²⁾

- [그림 1]은 공제액의 변화에 따른 일자리 창출효과와 일자리당 창출비용의 변화 양상을 보여줌
 - 공제액의 규모가 커질수록 일자리 창출효과와 일자리당 창출비용 모두 증가하는 모습이 관찰됨
 - 즉, 일자리 창출효과와 비용효율성이 반비례 관계에 있음을 알 수 있음

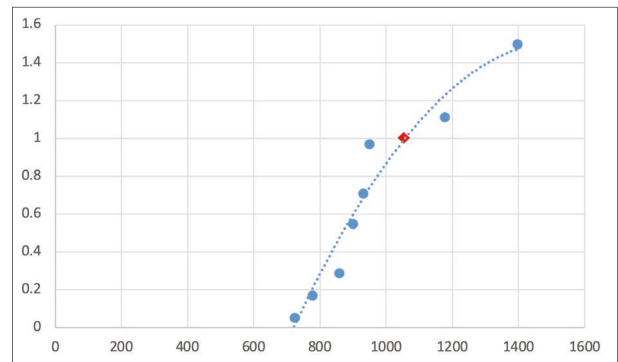
- 한편 <표 3>은 고용창출 세제지원이 경기변동과 연동되는 경우의 일자리당 창출비용을 보여주고 있음
 - 불경기 시 지원금의 규모를 증가시켜 기업들의 고용을 촉진하는 것이 바람직할 수 있으나, 수요가 위축되어 있는 상황에서 지원금 지급의 효과가 제한적일 가능성이 있음
 - 수치 분석에 따르면 경기변동과의 연동 여부는 일자리당 창출비용에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타남
 - 즉, 비용효율성의 관점에서 경기변동과의 (비)연동은 크게 문제되지 않음

그림 1 공제액의 변화에 따른 일자리 창출효과 및 일자리당 창출비용의 변화

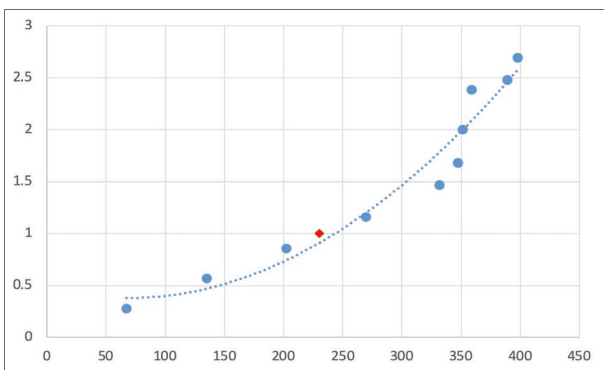
가. 중소기업: 1년



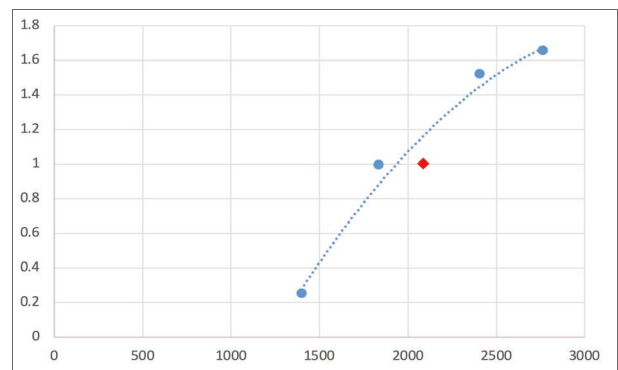
나. 중소기업: 항구적



다. 대기업: 1년



라. 대기업: 항구적



주: 1. 각 그림의 가로축은 일자리당 창출비용, 세로축은 (현행 대비) 전체 고용 효과를 의미

2. 각 그림의 붉은 점은 현재의 경제 상태, 푸른 점들은 공제액 변화에 대응되는 각 경제의 균제상태를 의미하며, 점선은 해당 점들을 2차식으로 근사한 추세선임

3. 위 정책실험에서 일반균형 효과는 고려되지 않음

자료: 저자 계산 및 작성

2) 모형의 확장 및 모수 설정과 관련된 세부내용은 본 연구보고서인 최인혁·문지웅(2023)을 참고

○ 끝으로 <표 4>는 사후관리 규정의 존재 여부에 따른 일자리당 창출비용의 변화 양상을 보여줌

- 사후관리 규정은 수혜기업의 고용 유지를 장려하는 효과가 있으나, 사전적으로 지원금의 고용창출 효과를 제한하기도 함
- 수치 분석에 따르면 제도가 한시적으로 운영될 경우

사후관리 규정의 존재가 비용 측면에서 효율적이나, 제도가 항구적으로 운영될 경우 비효율적인 것으로 나타남

- 즉, 사후관리 규정의 도입·유지가 비용효율성과 상충될 가능성이 있음

표 3 세제지원이 경기변동과 연동되는 경우의 일자리당 창출비용

(단위: 만원)

제도 운영기간	경기변동과의 연동 여부 및 정도	일자리당 창출비용	
		중소기업	대기업
1년	×	604	231
	$k = 1$	604	231
	$k = 3$	604	231
5년	×	714	665
	$k = 1$	714	665
	$k = 3$	724	661
항구적	×	1,053	2,090
	$k = 1$	1,064	2,089
	$k = 3$	1,044	2,090

주: 1. k 는 경기변동과의 연동 정도를 나타내는 모수

2. 위 정책실험에서 일반균형 효과는 고려되지 않음

자료: 저자 계산 및 작성

표 4 사후관리 규정 존재 여부에 따른 일자리당 창출비용

(단위: 만원)

제도 운영기간	사후관리 규정 존재 여부	일자리당 창출비용	
		중소기업	대기업
1년	○	604	231
	×	684	231
5년	○	714	665
	×	927	659
항구적	○	1,053	2,090
	×	986	1,778

주: 위 정책실험에서 일반균형 효과는 고려되지 않음

자료: 저자 계산 및 작성

04 결론 및 정책함의

- 고용창출 세제지원의 효율적인 운영방식을 모색하기 위하여 「통합고용세액공제」의 특성이 반영된 구조모형을 설계하고 해당 모형에 기반한 반사실적 정책실험을 수행한 결과, 이하의 정책 시사점들을 도출함
 - 첫째, 고용창출 세제지원의 효율적 운영을 위해서는 제도 운영기간을 명시적으로 짧게 설정할 필요
 - 즉, 관성적인 일몰연장을 지양하는 것이 비용효율성 측면에서 바람직함
 - 둘째, 효율성 측면에서 볼 때 지원 대상을 광범위하게 설정하기보다 선별적으로 설정하는 편이 바람직함
 - 현재는 지원 대상이 다소 광범위하게 설정되어 있으므로 향후 이에 대한 조정이 필요할 것으로 보임

- 셋째, 세액공제액의 크기에 있어 효율성과 효과성 사이에 상충관계가 존재하므로 이를 고려하는 가운데 적정 수준을 설정할 필요
- 넷째, 경기변동과의 연동 여부 및 사후관리 규정의 존재 여부가 제도의 효율성에 미치는 영향은 제한적이거나 불분명하므로 해당 측면에서의 제도 운영방향은 보완적 연구와 사회적 논의를 통해 결정될 필요

- 한편 본 연구에서 계산된 일자리당 창출비용은 모형의 모수 설정방식에 따라 그 값이 달라질 수 있으므로 분석 결과 해석 시 이를 충분히 감안해야 함
 - 향후 후속연구를 통해 일부 모수들에 대한 보다 정확한 추정치를 확보할 필요

참고문헌

- 기획재정부, 「2022년 세제개편안 문답자료」, 2022. 7. 21.
- 대한민국정부, 『2023년부터 이렇게 달라집니다』, 2023.
- 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도.
- 최인혁·문지웅, 『고용창출 세제지원 개선방향 연구: 통합고용세액공제를 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2023(발간예정).

합고용세액공제를 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2023(발간예정).

- Cahuc, P., S. Carcillo, and T. Le Barbanchon, “The Effectiveness of Hiring Credits,” *The Review of Economic Studies*, 86(2), 2019, pp. 593~626.