

2017 조세특례 심층평가(Ⅲ) 고용창출투자세액공제

2017 조세특례 심층평가(Ⅲ)
고용창출투자세액공제

2017. 9



2017. 9

2017 조세특례 심층평가(Ⅲ) 고용창출투자세액공제

2017. 9

제 출 문

기획재정부 장관 귀하

본 보고서를 『고용창출투자세액공제』 연구용역에 관한 최종보고서로 제출합니다.

연구책임자: 안종석 한국조세재정연구원 조세연구본부 선임연구위원

공동연구원: 강성훈 한국조세재정연구원 조세연구본부 부연구위원

김상겸 단국대학교 경제학과 교수

2017년 9월

한국조세재정연구원

원장 박형수

요 약

1. 연구개요

- 고용창출투자세액공제제도는 2017년 12월 31일까지 사업용 유형자산에 투자된 부분에 대해 적용되는 한시적 조세지출제도로써 2016년의 의무심층평가 대상임
 - 제도 전반에 대해 타당성과 효과성을 점검하고 2018년 이후 제도를 폐지하는 것이 바람직한지, 유지하는 것이 바람직한지, 유지하는 경우 어떤 방향으로 제도를 개편하는 것이 바람직한지 연구해야 함

- 제도의 효과와 관련해서 가장 중요한 이슈는 고용에 미친 영향 분석임
 - 고용창출투자세액공제제도의 최근 변화를 보면, 투자지원의 성격이 강한 기본공제를 축소하고 고용지원의 성격이 강한 추가공제를 확대하는 방향으로 지속적으로 제도가 개편되었음
 - 이는 이 제도의 초점이 고용증대에 있음을 시사하므로, 본 연구에서도 고용증대에 미친 영향을 분석하는 데 초점을 맞춤
 - 또한 중소기업과 중견기업, 대기업에 대해 차별적으로 지원하는 점을 고려하여, 기업의 규모에 따른 고용유발효과의 차이를 분석함

- 타당성 분석과 관련해서는 제도의 지속 여부에 대한 판단이 가장 중요하며, 이를 위해서 고용유발형 투자에 대한 지원의 필요성을 다시 점검해 볼 필요가 있음
 - 그리고 기본공제와 추가공제로 구분하여 지원하는 방식과, 기본공제를 축소하고 추가공제를 확대하는 추세에 대해 타당한지 확인하고 향후 정책방향에 대해 논의하여야 함
 - 중소기업과 중견기업, 대기업으로 구분하여 지원을 차등화하고, 수도권과 그 외 지역으로 구분하여 지원을 차등화하고 있는데, 이에 대해서도 타당성을 점검하고 향후 정책방향을 모색할 필요가 있음

- 공제범위와 관련해서는 현재 적용대상 업종 지정방식의 타당성을 점검하고 향후 발전방향을 모색할 필요가 있음
- 기존 연구결과를 요약해보면, 아직 고용창출투자세액공제제도의 효과에 대해서는 정확한 분석이 없었다고 할 수 있으며, 그 외의 제도적인 측면에서 평가하고 정책방향을 제시한 연구도 희박한 상태임
- 본 연구에서는 국세청으로부터 고용창출투자세액공제를 적용받은 기업에 대한 정보를 입수하고, 이를 활용하여 실제로 이 제도를 적용받은 기업의 공제에 따른 고용유발 효과를 분석함
 - 그리고 그동안 자세하게 분석되지 않았던 제도적 측면에서의 문제점도 분석하여 정책방향을 도출함

2. 제도의 특징과 세액공제 현황

- 고용창출투자세액공제제도는 임시투자세액공제제도를 폐지하고 도입한 제도로서, 고용을 유지하거나 증대시키면서 투자를 한 경우에 투자액의 일정률을 세액공제하는 제도임
- 세액공제는 기본공제와 추가공제로 구분되는데, 기본공제는 고용을 유지하면서 투자를 한 경우에 지원하는 것을 원칙으로 함
 - 시간이 지나면서 기본공제율이 축소되는 경향을 보여주었으며, 대기업의 경우에는 기본공제를 아예 폐지함
 - 중소기업은 기본공제율이 3%이며, 고용이 감소되어도 기본공제를 허용하되, 고용 감소인원 1인당 1천만원씩 공제액을 차감함
 - 중견기업은 고용이 유지된 경우에만 기본공제가 허용되며 공제율은 수도권 1%, 수도권 밖 2%임
- 추가공제는 고용이 증가된 경우에만 적용되며, 공제율은 투자에 따른 한도와 고용에 따른 한도 중 작은 쪽이 적용됨
 - 투자에 따른 한도는 수도권의 경우 대기업과 중견기업, 중소기업이 각각 3%, 5%, 6%이며, 수도권 밖의 기업은 각각 1%포인트씩 더 높음

- 서비스업은 1%포인트를 더 추가함
- 고용증가에 따른 한도는 증가된 상시고용인원 1인당 1천만원이며, 청년·장애인·60세 이상 근로자는 1천 5백만원, 산업수요 맞춤형 고등학교 졸업생은 2천만원이고, 중소기업은 각각 5백만원씩 더 높은 한도를 적용함
- 고용창출투자세액공제제도는 고용 및 투자와 관련된 다른 조세지원제도와 비교하여 조세지출규모가 큰 편임
 - 2016년의 공제액이 5,400억원이며, 이는 총조세지출액 대비 1.48%, 총국세수입 대비 0.23%임
 - 투자촉진 및 고용지원이 총조세지출액에서 차지하는 비중은 33.37%로, 투자촉진 및 고용지원을 위한 다른 15개의 조세지출제도(투자촉진: 6개, 고용지원: 9개)와 비교하여 상당히 높은 수준임
 - 2014년에 9천억원 규모였던 것이 2015년에 5천억원 규모로 축소되었는데, 이는 대기업에 대한 기본공제가 폐지된 데 따른 것으로 판단됨
 - 공제액을 기본공제액과 추가공제액으로 구분해 보면, 기본공제액이 54.2%, 추가공제액이 45.8%를 차지함(2015년)
- 공제실적을 업태별, 기업규모별, 지역별로 구분해 보면 다음과 같음
 - 이 제도가 제조업 중심으로 운영되어, 2016년 수혜 법인 수 기준으로 제조업이 전체의 82.7%를 차지하였으며, 공제액에서는 92.5%를 제조업이 차지함
 - 중소기업과 대기업으로 구분해 보면, 법인 수로는 중소기업이 76.8%를 차지한 반면, 공제액 규모로 보면 중소기업이 16.8%를 차지함
 - 수도권, 비수도권으로 구분해 보면, 법인 수로는 수도권 기업이 47.5%를 차지하였지만, 공제액 규모로 보면 수도권 기업이 65.6%를 차지함

3. 제도의 효과성

- 본 연구에서는 성향점수매칭 분석방법을 사용하여 고용창출투자세액공제제도의 고용증대 효과를 검증하였음
 - 성향점수매칭 분석은 수혜기업과 고용 여건이 가장 유사한 비수혜기업을 추출

하여 두 기업의 고용 변화 수준을 비교하고, 이를 종합하여 제도의 효과를 분석하는 방법임

- 자료는 국세청에서 제공한 수혜기업과 비수혜기업의 법인세 및 고용창출투자세액 공제 신고자료를 사용하였으며, 비수혜기업의 고용관련 정보는 고용정보원의 고용정보 자료를 활용함
- 기업별로 세액공제 혜택을 받았을 때의 고용변화 수준에서 혜택을 받지 않았을 때의 고용변화 수준을 차감하여 기업별 처치효과(treatment effects)를 산출하고, 모든 기업의 처치효과를 종합하여 평균치를 구하면 평균처치효과(average treatment effects)가 됨
 - 본 연구에서는 고용창출투자세액공제에 따른 평균처치효과를 추정하는 것이 목표인데, 이를 위해 수혜를 받은 기업의 수혜받지 않았을 때의 고용변화 수준을 추정할 필요가 있음
 - 이때 사용하는 방법이 성향점수매칭 분석임
 - 수혜기업과 고용요건이 가장 유사한 비수혜기업을 찾아내어 그 기업의 고용변화 수준을 수혜기업이 조세지원 혜택을 받지 않았을 때의 고용변화 수준으로 간주하여 정책효과를 추정하는 것임
 - 수혜기업과 비수혜기업을 매칭하는 방법으로 Logit 분석을 통해 추정한 성향점수(propensity score)를 기업의 유사성을 나타내는 지표로 사용하였음
 - 유사한 추정방법인 최근접 이웃매칭(nearest neighbor matching) 방법을 사용하여 성향점수매칭 분석의 강건성을 검증하였음
- 기업의 유사성을 추정하기 위해 사용한 설명변수는 기업의 특성, 고용수준 등을 설명하는 변수인 1년 전 고용자 수, 매출액의 로그변수, 자산액의 로그변수, 업태별 더미변수, 지역별 더미변수임
 - 2014~2016년의 평균 고용창출효과를 연도별로 추정하고, 기업유형을 중소기업과 일반기업(중견·대기업)으로 구분하여 부분표본 분석을 수행함
- 성향점수매칭 분석 결과, 본 조세특례로 인한 평균 고용창출 효과는 연도별로 약 4~7명인 것으로 추정되며, 이는 통계적으로 유의함

- 2014년, 2015년, 2016년에 대한 평균 고용창출 효과는 각각 4명, 5~6명, 6~7명으로 매년 고용창출 효과가 1~2명 증가하였음
- 일반기업의 고용창출 효과가 중소기업의 경우보다 4~5배 더 큰 것으로 나타남
 - 중소기업의 평균 고용창출 효과는 2~4명이고, 일반기업은 8~17명임
- 본 조세특례를 신청한 기업 수와 본 연구에서 추정된 평균 고용 증가분을 곱하여 본 조세특례로 인해 증가한 총고용자 수를 산출해본 결과 2016년 기준으로 고용자(상시근로자)가 약 1만 9천명 증가한 것으로 추정됨
- 2016년 기준으로 1만 9천명의 고용증대에 따른 조세지출액은 약 5,278억원으로 1명을 추가로 고용한 기업에 평균 2,800만원이 지원된 것으로 추정됨
 - 1명 추가 고용에 따른 지원 규모는 2015년에 크게 감소되었음

4. 제도의 타당성

가. 정부 개입의 필요성

- 현행 고용창출투자세액공제제도는 기업의 고용, 투자에 대한 우대조치로서 고용창출에 대한 세액공제는 다음과 같은 측면에서 타당성이 인정됨
 - 저성장 기조가 본격화됨에 따라 고용률이 지속적으로 하락하고 있으며, 이에 따라 고용 유지 및 증가에 대한 사회적 요구가 높아짐
 - 노동시장의 수급불균형에 따른 비효율 문제를 해소하기 위해 정부가 개입할 필요가 있음
 - 고용증대 및 고용률 제고는 본질적으로 노동정책이지만, 복지 및 재정건전성 확보 정책으로도 그 유효성이 인정됨
- 투자에 대해서도 시장 비효율 개선 차원에서 정부 개입의 필요성이 인정되나, 유형고정자산을 대상으로 하는 상시적이고 일반적인 투자세액공제제도는 부정적으로 평가됨
 - 유형고정자산에 대한 투자 지원이 고용에는 부정적인 영향을 줄 수 있음
 - 유형고정자산 투자를 많이 하는 업종(예, 제조업)이나 대기업에 유리하고, 서비스업이나 중소기업에 불리함

- 장기적으로 경제의 효율성을 저해할 가능성이 크기 때문에 투자세액공제제도를 상시적으로 운영하는 것은 바람직하지 않음

나. 지원대상 업종 및 지원대상 투자의 적절성

- 지원대상 업종은 2017년에 네거티브 리스트 방식으로 전환되어 소비성서비스업을 제외한 모든 업종에 적용됨
 - 이는 이전부터 제기되었던 문제를 개선한 것으로, 자원배분의 왜곡을 축소하는 바람직한 방향인 것으로 판단됨
- 지원대상이 되는 투자는 ‘해당 사업에 주로 사용되는 사업용 유형자산’을 의미하며, 대체로 생산을 위해 직접적으로 사용되는 설비자산으로 한정하고 있음
 - ‘유형자산 투자’라는 제약이 이 제도의 활용도 측면에서 장애요인이 되는 것으로 판단됨
 - 제조업은 지원대상이 되는 사업용 유형자산을 많이 활용하여 사업을 영위하는 한편 서비스업의 경우에는 토지, 건물 등의 확장을 통한 사업 확장이 빈번하며, 고용 역시 이 경로를 통해 증가됨
 - 업태별 지원실적을 보면 수혜법인의 82.7%, 총공제액의 92.5%가 제조업에 귀속됨(2016년)
 - 서비스업의 고용부담률이 70% 정도임을 고려할 때, 제조업에 유리하도록 투자대상 자산을 제한하는 것은 이 제도의 고용유인 효과를 억제하는 결과를 가져올 수 있음

다. ‘기본공제+추가공제’ 방식의 적절성

- ‘기본공제+추가공제’형식의 다층적 공제방식은 임시투자세액공제제도의 폐지에 대한 업계의 반발이 큰 가운데, 투자지원에 고용지원의 성격을 가미하기 위한 불가피한 선택이었던 것으로 판단됨
 - 이와 같은 다층적 공제방식은 투자증대와 고용증대를 모두 고려하여 지원한다는 점이 장점이라고 할 수 있음

- 한편, 제도가 복잡하고, 다층적 지원으로 인해 지원이 분산되어 투자나 고용 어느 한 쪽에서 보면 큰 효과를 기대하기 어렵다는 문제도 있는 것으로 판단됨
- 도입 이후 ‘기본공제 축소’ 및 ‘추가공제 확대’ 방향으로 제도가 개편됨
 - 이는 정책의 방점이 ‘투자를 통한 성장’보다는 ‘고용 활성화’에 있음을 시사함
 - 한편, 2015년의 지원실적을 보면, 기업 수로 보나 지원액으로 보나 고용창출투자세액공제의 절반 정도는 투자지원, 나머지 절반 정도는 고용지원의 성격을 가지고 있는 것으로 나타남
- ‘기본공제 축소’ 및 ‘추가공제 확대’ 방향으로 제도 개편이 계속되면 장기적으로 기본공제가 폐지되거나 미미한 수준으로 낮아질 것으로 전망됨
 - 고용중대가 가장 중요한 사회적 이슈가 된 현 시점에서 볼 때, 이는 바람직한 정책방향이라고 할 수 있음

라. 추가공제 한도 설정방식의 적절성

- 추가공제는 신규투자액과 추가고용에 대한 공제한도액 가운데 작은 것을 따르게 되어 있는데, 그것이 중소기업의 세액공제 혜택을 제약하는 요인이 될 수 있음
 - 중소기업의 경우 투자여력이 크지 않아 고용에 따른 혜택을 소진할 정도로 투자를 많이 하지 못하는 경우가 많기 때문임
 - 2015년도에 추가공제를 받은 기업 중 투자공제한도가 고용한도보다 작아서 투자한도가 적용된 기업이 80%를 차지함
 - 최근에 중소기업의 투자에 따른 추가공제율 한도를 계속 인상하여 이와 같은 문제를 개선하는 방향으로 제도를 개편해 왔음

마. 기업규모 및 기업 위치에 따른 차등지원의 적절성

- 기업규모에 따라 차등적으로 지원하는 방식은 장단점이 모두 존재하며, 이의 판단을 위해서는 정책의 지향목표를 보다 명확히 정립할 필요가 있음
 - 경영여건상 상대적 열위에 있는 중소기업을 우대하는 것은 정책적 측면에서

타당성을 확보하는 것으로 평가되며, 시장의 실패를 보완하는 측면에서도 대기업보다는 중소기업에 대한 지원의 필요성이 강조됨

- 반면, 기업 규모에 따른 차등지원은 제도 자체의 비효율은 물론, 경제 전반적인 비효율 요인으로 작용할 수도 있음
 - 제도의 복잡성을 가중시킴은 물론, 고용비용의 상대가격 체계를 왜곡시켜 비효율을 유발할 수 있음

□ 공제수준을 지역에 따라 차등화하는 것은 제도의 효과성이나 효율성 측면에서 문제가 있으나 지역균형개발이라는 정책목표에는 부합하는 것으로 평가됨

- 고용증대 효과 극대화를 위해서는 현재와 같은 지역적 차등지원이나 수도권 과밀억제권역의 배제방식은 바람직하지 않은 것으로 평가됨
- 그러나 국토균형개발, 지역균형개발 등이 국가운영의 핵심적인 정책목표에 해당한다는 관점에서 보면 수도권과 비수도권을 차등적으로 지원하는 것이 타당성이 있는 것으로 판단됨

바. 다른 조세지원제도와의 중복성

□ 고용지원의 관점에서 보면 조세지원 측면에서도 다수의 고용지원제도가 있으며, 재정지원 측면에서도 상당히 많은 고용지원제도가 있어 지원의 목적이나 성격이 유사한 제도가 많은 편임

- 투자지원의 관점에서 중소기업 투자세액공제제도, 생산성 향상시설 등 특정 설비투자에 대한 투자세액공제제도 등 지원대상과 목적이 유사한 제도들이 다수 있음

□ 한편 조세지원의 경우 중복지원 배제 규정이 있어 고용창출투자세액공제 혜택을 받은 기업이 다른 조세지원 혜택을 중복적으로 받는 것은 금지하고 있음

- 세액공제를 받은 기업이 고용 관련 재정지원 혜택을 중복적으로 받을 가능성은 배제할 수 없음

5. 정책방향

가. 제도의 재설계

- 고용창출투자세액공제제도는 현행 제도의 틀을 벗어나 제도를 재구성하는 것이 바람직함
 - 투자와 고용을 모두 지원하는 방식으로 제도가 구성되어 있는데, 투자지원 부분이 상당히 퇴색되었고, 지원의 필요성 측면에서도 문제가 있음
 - 투자지원, 고용지원 모두 유사한 성격의 다양한 다른 제도가 있으므로 제도의 단순화 및 효과성 제고, 경제의 효율성 제고를 위하여 제도를 단순화할 필요가 있음

- 투자지원의 문제점
 - 제도 도입 이후 거듭된 제도개편을 통해 투자지원 부분이 약화되었으며, 대기업의 경우에는 기본공제가 폐지됨
 - 중소기업의 경우, 중소기업 투자세액공제 등 다른 지원제도가 있어 투자지원 측면에서 이 제도의 존재 필요성에 의문이 있음
 - 논리적인 측면에서도 설비투자에 대한 세액공제제도를 상시적으로 운영하는 경우에, 업종 간 실효세율 격차, 생산요소(노동과 자본) 간 상대가격 왜곡 등으로 인해 장기적으로 경제의 효율성이 저해될 수 있음

- 다른 제도와의 중복 문제
 - 조세지원제도 중에서도 다양한 고용지원제도와 투자지원제도가 있는데, 유사한 성격의 다양한 조세지원제도가 공존함으로 인해 제도의 복잡성이 가중되고, 개별 제도의 효과성이 저해되며, 궁극적으로는 자원배분의 효율성이 약화되는 결과가 나타날 수 있음

- 고용지원의 관점에서는 정부의 조세지원의 필요성이 있는 것으로 판단됨
 - 저성장 기조가 본격화됨에 따라 고용률이 지속적으로 하락하고 있으며, 이에 따라 고용 유지 및 증가에 대한 사회적 요구가 높아지고 있음

- 노동시장의 수급불균형에 따른 비효율 문제 해소를 위해 정부가 개입할 필요가 있음
- 이상의 논의를 종합하면, 제도를 재설계하는 정책방향을 다음과 같이 두 가지로 정리할 수 있음
 - 첫째, 투자지원과 고용지원을 목적으로 하는 고용창출투자세액공제의 구성요소 중 투자지원 부분을 폐지함
 - 둘째, 투자지원 부분을 제거한 다음에 남은 고용지원 부분은 다른 고용지원제도와 통폐합하여 보다 효과성이 있는 고용지원제도로 개편함
 - 투자지원 부분을 제거하고 고용지원 부분만 유지하는 경우에 다른 고용지원제도와 차별성이 약할 것으로 판단됨

나. 현행 제도의 틀 내에서 제도 개편

- 앞서 정리한 제도의 재설계 방안이 상당히 적극적인 것이어서 시행에 어려움이 있다면, 현행 제도의 기본 틀을 유지하면서 점진적으로 제도를 개편해가는 방안도 생각해 볼 수 있을 것임
- 첫째, ‘기본공제 축소, 추가공제 확대’의 정책기조를 유지할 필요가 있음
 - 이미 대기업에 대해서는 기본공제를 폐지하였으나, 중소기업과 중견기업에 대해서도 점진적으로 기본공제를 축소하여 장기적으로 폐지하는 것이 바람직함
 - 추가공제의 경우, 고용증대에 따른 한도보다 투자에 따른 한도가 더 제약적인 것으로 판단되므로 추가공제율을 좀 더 상향 조정해도 될 것으로 판단됨
- 둘째, 고용이 감소한 중소기업에는 기본공제를 허용하지 않는 것이 바람직함
 - 중소기업 투자세액공제제도가 별도로 있는데, 고용창출투자세액공제제도에서 기본공제라는 이름으로 유사한 제도를 유지할 필요가 있는지 의문임
 - 고용이 감소한 기업에 대한 투자세액공제는 고용창출투자세액공제제도의 기본 목적에도 부합하지 않음

- 셋째, 투자대상 자산의 요건을 완화하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음
 - 우리나라 산업에서 서비스업의 고용부담률이 70% 정도이며, 고용창출투자세액 공제제도에서도 서비스업에 더 높은 추가공제율을 적용하는데도 불구하고, 제도의 운용실적을 보면 제조업 중심으로 운영되는 것으로 나타남
 - 그 주된 이유는 ‘사업용 유형자산에 대한 투자’라는 조건이 서비스업에는 상당히 제약적인 요인이 되기 때문인 것으로 판단됨
 - 제도 도입 이후 적용대상 투자의 범위를 상당히 확대하였지만, 혹시 더 확대할 가능성이 있는지 다시 점검해 보고 개선방안을 마련할 필요가 있음
 - 장기적으로는 투자 요건을 폐지하고 순수한 고용지원제도로 발전시켜 나가는 것이 바람직한 것으로 판단됨

- 마지막으로 특정 근로자에 대한 우대, 기업 규모에 따른 차등지원, 기업의 위치에 따른 차등지원은 유지하는 것이 바람직한 것으로 판단됨
 - 장기적인 관점에서의 경제 효율성을 제고해야 한다는 측면에서 보면, 이러한 차등지원은 바람직하지 않음
 - 한편 취업이 어려운 계층의 고용 지원, 중소기업 지원, 국토균형개발 등 정부의 당면 정책방향에 부합하는 것이므로, 장기적인 비효율성의 문제에도 불구하고, 이러한 차등적 지원체계는 당분간 유지하는 것이 바람직한 것으로 판단됨
 - 그러나 차등적 지원은 장기적으로 경제의 효율성을 저해한다는 점을 고려하여 주기적으로 차등적 지원의 타당성을 점검하고 개선방안을 마련할 필요가 있음

목 차

I. 서론	19
II. 고용창출투자세액공제제도 현황과 정책이슈	25
1. 제도 현황	27
2. 제도의 도입 배경과 발전과정	30
3. 선행연구	33
가. 고용창출투자세액공제제도의 효과 분석 연구	33
나. 제도의 문제점과 정책방향에 대한 연구	36
III. 고용창출투자세액공제 현황	39
1. 세액공제 규모	41
2. 기업 유형, 지역, 업태별 세액공제 규모	46
3. 소결	51
IV. 외국의 유사한 제도	53
1. 미국	55
가. 신규고용창출세액공제	55
나. 취약계층 고용세액공제	57
다. 장애인고용세액공제	58
라. 근로기회 세액공제	58
마. 근로연계복지 세액공제	59
바. 지역경제 활성화 세액공제	60
사. 일자리 재건을 위한 고용유인제도	62
아. 지방정부 차원에서의 고용지원세제	62
2. 캐나다	66

가. 고용세액공제	66
나. 중소기업 실업보험료 경감제도	67
다. 지방정부 차원에서의 고용지원세제	67
3. 독일	69
가. 고용보조금제도	69
나. 자영업 지원사업	69
다. 직장적용 계약제도	69
4. 프랑스	70
가. 실업률이 높은 지역에 대한 보조	70
나. 성장 중소기업 세액공제	70
다. 창업 중소기업 지원	71
라. 고용촉진을 위한 사회보장기여금 감면정책	71
5. 스웨덴	73
6. 핀란드	73
7. 일본	74
8. 기타 국가	75
9. 요약 및 평가	76
V. 고용창출투자세액공제제도의 효과분석	79
1. 분석 방법 개관	81
2. 구체적인 분석 방법과 사용 자료	83
3. 분석 결과	91
4. 분석의 한계점	94
5. 소결	95
VI. 고용창출투자세액공제제도의 타당성 분석	99
1. 정부 개입의 필요성	101
가. 고용창출에 대한 조세지원의 필요성	101
나. 투자에 대한 조세지원의 필요성	106
2. 지원대상 업종 및 지원대상 투자의 적절성	108

가. 지원대상 업종의 적절성	108
나. 지원대상 투자의 적절성	110
3. ‘기본공제+추가공제’ 방식의 적절성	112
가. 제도 현황	112
나. 제도의 평가 - 이론적 논의	113
다. 지원 실적 분석	117
라. 소결	119
4. 추가공제 한도 설정 및 운영방식의 적절성	120
가. 제도 현황	120
나. 투자규모 한도와 고용인원 한도의 적절성	121
다. 특정 근로자 우대의 적절성	127
5. 기업규모 및 기업의 위치에 따른 차등지원의 적절성	130
가. 기업 규모에 따른 차등지원	130
나. 수도권·비수도권 차등지원	135
6. 다른 조세·재정지원제도와 중복성	138
가. 고용 관련 조세지원제도	138
나. 투자 관련 조세지원제도	147
다. 재정지원제도	150
라. 소결	152
VII. 요약 및 정책방향	155
1. 효과성, 타당성 분석 결과 요약	157
가. 제도의 특징과 세액공제 현황	157
나. 제도의 효과성	158
다. 제도의 타당성	160
라. 다른 조세지원제도와 중복성	164
2. 정책방향	164
가. 제도의 재설계	164
나. 현행 제도의 틀 내에서 제도 개편	166
참고문헌	168

표 목 차

<표 II-1> 고용창출투자세액공제제도의 공제규모(2017년)	28
<표 III-1> 고용창출투자세액공제제도 조세지출 현황	42
<표 III-2> 고용창출투자세액공제제도로 인한 조세지출 규모(법인세, 수입금액 규모별)	44
<표 III-3> 고용창출투자세액공제제도로 인한 조세지출 규모(법인세, 자산 규모별) ..	45
<표 III-4> 법인유형별 고용창출투자세액공제제도로 인한 조세지출 규모	47
<표 III-5> 지역별 고용창출투자세액공제제도로 인한 조세지출 규모	47
<표 III-6> 지역별 법인유형별 기업 수	48
<표 III-7> 법인 업태별 고용창출투자세액공제제도로 인한 조세지출 규모	50
<표 IV-1> 산학협동 교육세액공제 공제율	68
<표 IV-2> 핀란드의 사회보장기여금 세율변동(2009년 한시)	74
<표 V-1> 분석 표본 현황	84
<표 V-2> 분석자료의 기초통계량	86
<표 V-3> 수혜기업 여부에 대한 Logit 모형 분석 결과	87
<표 V-4> 수혜기업과 비수혜기업의 설명변수 평균값 비교 I	90
<표 V-5> 수혜기업과 비수혜기업의 설명변수 평균값 비교 II	90
<표 V-6> 성향점수매칭 분석결과	91
<표 V-7> 최근접 이웃매칭 분석결과	92
<표 V-8> 고용창출투자세액공제제도 조세지출 현황	97
<표 VI-1> 우리나라 실업률 변화추이	103
<표 VI-2> 업종별 취업자 분포	109
<표 VI-3> 고용창출투자세액공제 신청 법인의 업태별 비중(2016년)	110

<표 VI-4> 기본공제와 추가공제가 고용에 미치는 영향에 대한 이론적 접근	115
<표 VI-5> 고용창출투자세액공제 신고현황(법인)	117
<표 VI-6> 고용창출투자세액공제 적용기업 현황(2015년)	118
<표 VI-7> 고용창출투자세액공제 공제액의 구성(2015년)	119
<표 VI-8> 상시고용 1인당 추가공제 한도액에 대한 신규투자 필요액(2017년 기준)	123
<표 VI-9> 상시고용 5인당 추가공제 한도액에 대한 신규투자 필요액(2017년 기준)	124
<표 VI-10> 고용창출투자세액공제 추가공제 적용기업 현황(2015년)	125
<표 VI-11> 고용창출투자세액공제 적용기업의 고용증대 규모(2014년)	129
<표 VI-12> 고용창출투자세액공제 신청 법인의 지역별 비중(2016년)	137
<표 VI-13> 고용창출투자세액공제 신청 법인의 법인 유형별, 지역별 비중(2016년)	137
<표 VI-14> 우리나라의 고용관련 유사세제 혜택 비교	146
<표 VI-15> 중앙정부 각 부처소관 직접일자리(세부사업기준) 사업	150
<표 VI-16> 중앙정부 각 부처소관 직업능력개발훈련 사업	151
<표 VI-17> 중앙정부 각 부처소관 고용서비스 사업	152
<표 VI-18> 중앙정부 각 부처소관 고용장려금 자원사업	152

그림 목 차

[그림 IV-1] Georgia 주의 Job Tax Credit 차등적용 지역구분	63
[그림 V-1] 수혜기업과 비수혜기업의 성향점수 히스토그램: 2014년	88
[그림 V-2] 수혜기업과 비수혜기업의 성향점수 히스토그램: 2015년	89
[그림 V-3] 수혜기업과 비수혜기업의 성향점수 히스토그램: 2016년	89
[그림 VI-1] 우리나라 평균 실업률 변화추이(전 연령 vs. 청년)	103
[그림 VI-2] 기업규모별 공제액 변화	131
[그림 VI-3] 기업규모별 지원업체수 비교(2015/2014)	132
[그림 VI-4] 기업규모별 업체당 지원액 비교(2015/2014)	133

I. 서론



I. 서론

- 고용창출투자세액공제제도는 2017년 12월 31일까지 사업용 유형자산에 투자된 부분에 대해 적용되는 한시적 조세지출제도로써 2016년의 의무심층평가 대상임
 - 제도 전반에 대해 타당성과 효과성을 점검하고 2018년 이후 제도를 폐지하는 것이 바람직한지, 유지하는 것이 바람직한지, 유지하는 경우 어떤 방향으로 제도를 개편하는 것이 바람직한지 연구해야 함

- 제도의 효과와 관련해서 가장 중요한 이슈는 고용에 미친 영향 분석임
 - 고용창출투자세액공제제도의 최근 변화를 보면, 투자지원의 성격이 강한 기본공제를 축소하고 고용지원의 성격이 강한 추가공제를 확대하는 방향으로 지속적으로 제도가 개편되었음
 - 이는 이 제도의 초점이 고용증대에 있음을 시사하므로, 본 연구에서도 고용증대에 미친 영향을 분석하는 데 초점을 맞춤
 - 또한 중소기업과 중견기업, 대기업에 대해 차별적으로 지원하는 점을 고려하여, 기업의 규모에 따른 고용유발효과의 차이를 분석함

- 타당성 분석과 관련해서는 제도의 지속 여부에 대한 판단이 가장 중요하며, 이를 위해서 고용유발형 투자에 대한 지원의 필요성을 다시 점검해 볼 필요가 있음
 - 특히 고용 자체를 지원하는 다양한 조세 및 재정지원제도와 고용창출투자세액공제제도의 차이를 살펴보고 이를 바탕으로 제도의 지속 여부를 평가해야 할 것임
 - 그리고 기본공제와 추가공제로 구분하여 지원하는 방식과, 기본공제를 축소하고 추가공제를 확대하는 추세에 대해 타당한지 확인하고 향후 정책방향에 대해 논의하여야 함
 - 중소기업과 중견기업, 대기업으로 구분하여 지원을 차등화하고, 또한 수도권과 그 외 지역으로 구분하여 지원을 차등화하고 있는데, 이에 대해서도 타당성을 점검하고 향후 정책방향을 모색할 필요가 있음
 - 공제범위와 관련해서는 현재 적용대상 업종 지정방식의 타당성을 점검하고 향후 발전방향을 모색할 필요가 있음

- 우리나라의 고용창출투자세액공제제도의 효과를 분석하거나 그와 유사한 주제로 연구한 선행연구 결과의 특징을 정리하면 다음과 같음
- 거시자료를 이용하여 고용에 대한 세제지원이 노동수요 또는 고용에 미친 영향을 분석한 연구들에서는 세제가 유의적인 영향을 준다는 점을 입증하지 못함(안중범·이영·우석진, 2010)
- 기업의 재무제표 자료를 사용하여 고용창출투자세액공제의 효과를 분석한 미시적 분석에서는 고용창출투자세액공제가 투자 및 고용에 유의적인 영향을 미치는 것으로 나타남(윤성만·박진하, 2015; 김동훈, 2016)
 - 그러나 이 연구들은 사용한 자료에 한계가 있어 고용창출투자세액공제제도의 효과를 정확하게 분석하였다고 보기 어려운 측면이 있음
 - 고용창출투자세액공제를 적용받은 기업에 대한 미시자료를 확보하지 못하고 Kis-value에 나타난 재무제표 자료에서 공제 요건을 충족한 것으로 판단되는 기업을 공제를 받은 기업이라고 가정함
 - 자료의 특성상 공제를 받은 기업의 고용과 투자가 그렇지 않은 기업에 비해 높게 나타나도록 되어 있음
- 김대일·이철인(2011)은 기업행태를 설명하는 모형을 설정하고 모의실험을 통해서 임시투자세액공제제도와 고용창출투자세액공제제도의 효과를 분석하였음
 - 임시투자세액공제는 투자지원으로, 고용창출투자세액공제는 고용지원으로 정의하고 분석하였기 때문에 ‘고용을 유발하는 투자지원’이라는 동 제도의 특성을 모형에 정확하게 반영하지 못하였음
 - 결과적으로, 투자지원제도와 고용지원제도의 효과를 비교한 것으로서 고용창출투자세액공제제도의 효과를 정확하게 분석하였다고 보기 어려움
- 요약해보면, 아직 고용창출투자세액공제제도의 효과에 대해서는 정확한 분석이 없었다고 할 수 있으며, 그 외의 제도적인 측면에서 평가하고 정책방향을 제시한 연구도 희박한 상태임
 - 본 연구에서는 국세청으로부터 고용창출투자세액공제를 적용받은 기업에 대한

정보를 입수하고, 이를 활용하여 실제로 이 제도를 적용받은 기업의 공제에 따른 고용유발 효과를 분석함

- 그리고 그동안 자세하게 분석되지 않았던 제도적 측면에서의 문제점도 분석하여 정책방향을 도출함

□ 연구내용은 크게 다음과 같이 5개의 분야로 구성되는데, 첫 번째는, 제도의 현황을 파악하고 쟁점을 정리하는 부분임

- 고용창출투자세액공제제도는 고용지원과 투자지원을 모두 추구하는 복합적인 성격을 가지고 있기 때문에 제도가 복잡한 편임
- 그러므로 제도의 내용을 정확하게 파악하고, 제도를 구성하는 각 요소의 의미를 정확하게 파악할 필요가 있음
- 또한 제도가 도입된 이후 매년 개편되었는데, 도입과정에서의 도입 논리와 제도 개편의 논리를 정확하게 이해한 후에 향후 정책방향을 설정해야 할 것임

□ 두 번째는, 세액공제 현황 분석으로서, 제도가 본격적으로 시행된 2012년 이후 2015년까지의 세액공제 실적을 분석함

- 세액공제 규모가 어느 정도나 되는지, 기업 중에서 고용창출투자세액공제 혜택을 받는 기업의 비중은 어느 정도나 되는지 살펴봄
- 기업 규모별로 공제 규모가 어떻게 되는지, 기본공제와 추가공제는 각각 규모가 어느 정도 되는지, 추가공제 한도를 설정하는 고용조건은 어느 정도 제약적인 역할을 하는지 검토함

□ 세 번째는, 제도의 효과성 분석인데, 고용창출투자세액공제제도가 고용에 미친 영향을 분석함

- 미시자료를 활용하여 이 제도의 혜택을 받은 기업이 세액공제 혜택을 받음으로 인해서 고용을 더 많이 하였는지를 평가함
 - 혜택을 받은 기업과 유사한 혜택을 받지 않은 기업을 추출하여 혜택을 받은 기업이 혜택을 받지 않은 기업에 비해 고용을 더 많이 증대시켰는지, 기업 규모에 따라 효과에 차이가 있는지 분석함

- 네 번째는, 타당성 분석인데, 이와 관련해서는 제도의 지속 여부에 대한 판단이 가장 중요하며, 이를 위해서 고용유발형 투자에 대한 지원의 필요성을 다시 살펴봄
 - 그리고 기본공제와 추가공제로 구분하여 지원하며, 최근의 추세를 보면, 기본공제를 지속적으로 축소하고, 추가공제를 확대하는 방향으로 제도가 개편되어 있는데, 이러한 방향이 타당한지 확인하고 향후 정책방향에 대해 논의함
 - 중소기업과 중견기업, 대기업으로 구분하여 지원을 차등화하고, 또한 수도권과 그 외 지역으로 구분하여 지원을 차등화하고 있으며, 점차 지원규모의 차이가 확대되는 경향을 보이는데, 이에 대해서도 타당성을 점검하고 향후 정책방향을 모색할 필요가 있음
 - 고용 자체를 지원하는 다양한 조세 및 재정지원제도와 본 제도의 중복성, 차이점을 살펴보고 이를 바탕으로 제도의 지속 여부를 평가함

- 마지막으로 이상의 논의를 종합하여 정책방향을 제시함
 - 제도의 지속 여부
 - 기본공제율 및 추가공제율 정책방향
 - 기업규모별, 수도권·비수도권, 제조업·서비스업 차등지원에 대한 평가와 정책방향

Ⅱ. 고용창출투자세액공제제도 현황과 정책이슈



II. 고용창출투자세액공제제도 현황과 정책이슈

- 본 장에서는 고용창출투자세액공제제도 현황과 제도 도입배경 및 발전과정을 살펴보고, 고용창출투자세액공제제도에 대한 기존 연구의 내용을 정리함
- 제도 현황은 2017년에 적용되는 제도를 정리하였으며, 기존 연구에 대한 조사는 제도의 효과분석에 대한 연구와 문제점 및 정책시사점에 대한 연구로 구분하여 정리함

1. 제도 현황

- 고용창출투자세액공제제도(「조세특례제한법」 제26조)는 기업이 투자를 하면서 상시근로자 수를 축소하지 않은 경우에 투자비의 일정액을 세액공제 형식으로 지원하는 조세지원제도임
- 중고품 및 리스에 의한 투자와 수도권 과밀억제권역 내에 투자하는 경우는 적용대상에서 제외함
- 세액공제 금액은 기본공제와 추가공제로 구분됨
- 기본공제: 투자를 하였으나 상시근로자 수가 축소되지 않은 경우에 투자액의 일정비율에 해당하는 금액을 세액공제하는 것
 - 중소기업의 경우에는 고용이 감소되어도 투자가 증가하면 기본공제가 적용되나, 감소된 고용인원에 비례하여 공제액을 차감함
 - 대기업은 기본공제가 없음
- 추가공제: 상시근로자 증가를 동반한 투자에 적용되는 것
- 공제규모는 <표 II-1>에 정리된 바와 같음
- 기본공제: 중소기업 3%, 중견기업은 수도권 내 1%, 수도권 밖 2%, 대기업 0%
 - 중소기업의 경우에는 상시근로자 수가 줄어든 경우에도 기본공제를 적용하되 줄어든 근로자 수 1인당 1천만원씩 공제액에서 차감함

- 추가공제는 투자규모에 따른 한도와 상시근로자 수 증가에 따른 한도의 중에서 작은 쪽이 적용됨
 - 투자규모에 따른 한도보다 상시근로자 수 증가에 따른 한도가 작아서 공제를 받지 못한 부분은 매년 상시근로자 수 증가에 따른 한도 내에서 5년간 이월하여 공제할 수 있음
- 투자규모에 따른 추가공제 한도: 수도권 내 기업과 수도권 밖의 기업, 그리고 서비스업과 그 외 기업으로 구분하여 차등화
 - 수도권 내: 대기업 3% 중견기업 5%, 중소기업 6%
 - 수도권 밖: 1%포인트 추가(대기업 4%, 중견기업 6%, 중소기업 7%)
 - 서비스업: 수도권 내·외 모두 1%포인트 추가
- 상시근로자 수 증가에 따른 추가공제 한도: 상시근로자 증가분에 따라 다음과 같은 한도 적용
 - 상시근로자 1인당 1천만원(중소기업 1,500만원)
 - 단, 청년, 장애인, 60세 이상인 근로자는 1인당 1,500만원(중소기업 2천만원)
 - 산업수요 맞춤형 고등학교 졸업생은 2천만원(중소기업 2,500만원)

<표 II -1> 고용창출투자세액공제제도의 공제규모(2017년)

(단위: %)

구 분		대기업		중견기업		중소기업	
		수도권	지방	수도권	지방	수도권	지방
기본공제		0	0	1	2	3	3
(고용감소시)		(적용 배제)				(적용 허용) ¹⁾	
추가 공제 ²⁾	일 반	3	4	5	6	6	7
	서비스	4	5	6	7	7	8
합계	일 반	3	4	6	8	9	10
	서비스	4	5	7	9	10	11

주: 1) 고용감소 시 1인당 1,000만원을 기본공제금액에서 차감

2) 추가공제한도: 산업수요 맞춤형 고등학교 졸업생 2,000만원(중소기업 2,500만원), 청년·장애인·60세 이상 1,500만원(중소기업 2,000만원), 기타 근로자 1,000만원(중소기업 1,500만원)

자료: 「조세특례제한법」 제26조 제1항

- 지원대상 업종은 소비성서비스업 외의 사업을 영위하는 내국인이며, 지원에서 배제되는 소비성서비스업은 다음과 같음(「조세특례제한법 시행령」 제23조, 제29조 제3항)

- 호텔업, 여관업(「관광진흥법」에 따른 관광숙박업은 제외)
 - 주점업(일반유흥주점업, 무도유흥주점업 및 단란주점 영업만 해당하며, 「관광진흥법」에 따른 외국인전용유흥음식점업 및 관광유흥음식점업은 제외)
 - 그 밖에 오락·유흥 등을 목적으로 하는 것으로서 기획재정부령으로 정하는 사업
- 지원대상이 되는 투자는 사업용 자산에 대한 투자를 말함(「조세특례제한법 시행규칙」 제3조, 제14조)
- 해당 사업에 주로 사용하는 사업용 유형자산으로서 토지와 동 시행규칙 <별표 1>에 열거된 사업용 유형자산은 제외함
 - 제외되는 유형자산: 토지, 건축물, 차량, 운반구, 공구, 기구 및 비품, 선박 및 항공기
 - 운수업을 주된 사업으로 하는 중소기업이 해당 사업에 주로 사용하는 차량 및 운반구
 - 어업을 주된 사업으로 하는 중소기업이 해당 사업에 주로 사용하는 선박
 - 중소기업이 해당 업종의 사업에 직접 사용하는 소프트웨어, 다만 다음의 소프트웨어는 제외
 - ① 인사, 급여, 회계 및 재무 등 지원업무에 사용하는 소프트웨어
 - ② 문서, 도표 및 발표용 자료 작성 등 일반 사무에 사용하는 소프트웨어
 - ③ 컴퓨터 등의 구동을 위한 기본 운영체제(Operating System) 소프트웨어
 - 건설업을 영위하는 자가 당해 사업에 직접 사용하는 기계장비
 - 도매업·소매업·물류산업 또는 항공운송업을 영위하는 자가 해당 사업에 직접 사용하는 유통산업합리화시설
 - 저온보관고, 운반용 화물자동차, 파렛트, 파렛트 트럭 등
 - 관광숙박업 및 국제회의 기획업, 노인복지시설을 운영하는 사업을 영위하는 자가 당해 사업에 직접 사용하는 건축물과 당해 건축물에 부착 설치된 시설물
 - 전기통신업을 영위하는 자가 타인에게 임대 또는 위탁 운용하거나 공동으로 사용하기 위하여 취득하는 무선설비
 - 전문휴양업 또는 종합휴양업을 영위하는 자가 해당 사업에 직접 사용하는 숙박시설·전문휴양시설(골프장 시설은 제외한다) 또는 종합유원시설업의 시설
 - 전문휴양업 또는 종합휴양업을 영위하는 자의 경우 이 자산에 한정함

- 다음의 건축물과 그에 따른 시설물
 - 사립 공공도서관, 박물관이나 미술관, 공연장(영화상영관은 제외), 과학관
- 세액공제를 받은 이후 2년간 각 과세연도의 상시근로자 수가 공제를 받은 과세연도의 상시근로자 수보다 작은 경우에는 공제받은 세액에 상당하는 금액을 소득세 또는 법인세로 납부해야 함
- 「조세특례제한법」 제127조의 규정에 따라 다른 세액공제 등과의 중복 적용이 배제됨
 - 청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제, 사회보험료세액공제 등 동일한 과세연도에 적용되는 일부 세액공제와 중복이 허용되지 않음
 - 외국인투자자에 대한 법인세 등의 감면이 적용되는 경우에는 내국인 지분에 대해서만 공제할 수 있음
- 법 제132조의 최저한세 규정이 적용되어, 공제 후 세부담이 최저한세 규정에 따른 세부담보다 적은 경우에는 공제가 제한됨
 - 공제할 세액이 부족하거나 최저한세 규정이 적용되어 공제받지 못한 부분은 5년간 이월공제가 허용됨
- 고용창출투자세액공제제도는 2017년 12월 31일까지의 투자에 대해서만 적용됨

2. 제도의 도입 배경과 발전과정

- 고용창출투자세액공제도는 2010년 12월 27일 세법개정으로 임시투자세액공제제도를 대체하여 도입되었으며, 2011년 이후 투자분부터 적용됨
- 고용창출세액공제제도 도입 당시에 임시투자세액공제제도에 대해 몇 가지 중요한 비판이 있었음
 - 임시투자세액공제제도가 상시적으로 운영되어 일시적인 투자유인 효과를 기대하기 곤란함

- 투자 증대보다는 고용의 증대가 사회적으로 더 중요한 이슈가 되었는데, 임시 투자세액공제제도는 투자만 강조하며, 조세지원을 받은 설비투자로 인해 고용이 축소되는 결과가 나타날 가능성도 배제할 수 없음

- 이러한 문제가 있는 임시투자세액공제제도를 폐지하거나 고용을 고려하여 지원하는 제도로 개편할 필요가 있다는 주장이 제기되었으며, 이에 따라 고용창출투자세액공제제도가 도입됨
 - 2011년 투자분에 대해서는 임시투자세액공제제도의 공제율을 7%에서 5%(수도권 4%)로 낮추고, 고용이 유지되는 경우에 투자액의 1%를 추가로 공제하는 고용창출투자세액공제제도를 적용함
 - 고용창출투자세액공제 한도: 증가한 근로자 1인당 1천만원(청년근로자 1,500만원)
 - 2011년 말 세제개편으로 2012년부터 임시투자세액공제제도가 폐지되고, 투자 후 상시근로자 수가 감소하지 않은 기업에 대해 고용창출투자세액공제제도를 적용함
 - 기본공제 3~4%, 추가공제 2~3%
 - 산업수요 맞춤형 고등학교 졸업자 및 청년근로자 고용 증대에 대해서는 우대하였음
 - 중소기업, 수도권 일반기업, 비수도권 일반기업으로 구분하여 차등 공제율을 적용함

- 임시투자세액공제제도가 폐지되고 고용창출투자세액공제제도가 도입된 이후 고용인원에 연동되지 않는 기본공제율은 매년 축소되고, 고용인원에 연동하여 지원되는 추가공제율은 매년 확대되었음
 - 적용대상 업종이 확대되고, 중소·중견기업에 대한 지원이 확대된 반면 대기업에 대한 지원은 축소되는 경향을 보임

- 먼저 공제율 변화를 보면, 대체로 기본공제율을 인하하고 추가공제율을 인상하는 방향으로 개편됨
 - 2013년 1월 1일의 개편에서는 일반기업 기본공제율을 1%포인트 인하하고, 고용증가와 관련이 관련이 있는 추가공제율을 1%포인트 인상함

- 대기업 등 일반기업은 고용을 감소시킨 투자에 대해 기본공제를 적용하지 않는 규정을 유지하고,
 - 중소기업의 경우는 고용이 감소하더라도 기본공제를 적용하되, 감소된 고용인원 1인당 1천만원을 공제금액에서 차감하도록 함
 - 2013년 8월 13일에는 일반기업을 대기업과 중견기업으로 구분하고, 대기업의 기본공제율을 1%포인트 인하함
 - 2014년 12월 23일 개편에서는 대기업 기본공제를 폐지하고, 중소·중견기업은 기본공제율을 1%포인트 인하한 반면, 추가공제율은 1%포인트 인상함
 - 수도권 밖에 투자하는 경우에 추가공제율을 1%포인트 인상함
 - 서비스업의 추가공제율을 1%포인트 인상함
 - 2017년 4월 18일에 중소기업에 적용되는 추가공제율을 2%포인트 인상하고, 중견기업에 적용되는 추가공제율은 1%포인트 인상함
 - 중소기업은 4%(수도권 내)와 5%(수도권 밖)에서 각각 6%와 7%로 인상되고,
 - 중견기업은 4%와 5%에서 5%와 6%로 인상됨
- 적용대상 업종과 적용대상 투자는 계속 확대되는 방향으로 변화됨
- 2013년 2월 15일에는 적용대상이 되는 업종 중 서비스 산업에 자료처리, 호스팅 및 관련 서비스업 15개 업종을 추가함
 - 자료처리, 호스팅 및 관련 서비스업, 포털 및 기타 인터넷 정보매개 서비스업, 그외 기타 정보서비스업
 - 시장조사 및 여론조사업, 그외 기타 전문, 과학 및 기술 서비스업, 사업시설 유지관리 서비스업, 건물 및 산업설비 청소업, 조정 관리 및 유지 서비스업, 인력공급 및 고용알선업, 경비 및 경호 서비스업, 보안시스템 서비스업, 콜센터 및 텔레마케팅 서비스업, 전시 및 행사 대행업
 - 사회복지서비스업
 - 「도시가스사업법」 제2조 제4호에 따른 일반도시가스사업
 - 2013년 12월 26일에는 문화시설 투자에 대해서도 고용창출투자세액공제를 적용하도록 함
 - 도서관, 박물관, 미술관, 공연장 등 문화시설의 건물과 건축물(토지 제외)
 - 2014년 2월 21일 개편에서 무형재산권 임대업, 연구개발지원업, 사회서비스업, 전시사업 등이 대상업종에 추가됨

- 2014년 3월 14일에 항공운송업의 화물운송용 항공기 투자가 투자대상 사업용 자산에 추가됨
 - 2016년 2월 5일에 음식점업이 대상 업종에 추가됨
 - 2016년 5월 10일 개편에서 스키장업, 자동차 경주장업, 요트장업, 조정장업, 카누장업 등 체육시설업이 대상업종에 추가됨
 - 2017년 2월 7일 개편에서 적용대상 업종 지정방식을 네거티브 리스트 방식으로 개편함
 - 소비성서비스업을 제외한 모든 업종을 대상으로 적용함
 - 소비성서비스업: 호텔업, 여관업, 유흥주점, 단란주점업
- 상시근로자 수 증가에 따른 공제한도 산정 시 우대가 적용되는 근로자의 범위가 지속적으로 확대됨
- 2013년 1월 1일 개편에서, 우대가 적용되는 청년근로자의 연령이 15세 이상 29세 이하인데, 군복무자는 군복무기간을 29세에 더한 연령까지 청년으로 인정하도록 함
 - 2014년 1월 1일 개편에서 장애인과 노인의 경우 공제금액을 1천만원에서 1,500만원으로 인상함
 - 2016년에 중소기업에 대해 상시근로자 증가에 따른 추가공제 한도를 1인당 500만원씩 인상함
 - 상시 근로자 1인당 1천만원에서 1,500만원으로,
 - 청년, 장애인, 60세 이상인 근로자는 1인당 1,500만원에서 2천만원으로,
 - 산업수요 맞춤형 고등학교 졸업생은 2천만원에서 2,500만원으로 인상됨

3. 선행연구

가. 고용창출투자세액공제제도의 효과 분석 연구

- 고용창출투자세액공제제도의 효과를 분석한 연구는 크게 세 개의 그룹으로 분류할 수 있음
- 첫째, 제도 도입 초기 또는 도입 이전의 분석으로, 고용창출투자세액공제제도를 적용한 기업에 대한 미시자료를 사용할 수 없는 단계에서 실시한 모의실험 모형 분석이 있음(김대일·이철인, 2011)

- 둘째, 제도 도입 이전에 도입 효과를 사전적으로 파악하기 위해 수행한 것으로 거시자료를 사용하여 고용에 대한 조세지원이 노동수요 또는 고용에 미치는 영향을 분석한 연구들이 있음(전승훈, 2010; 안종범·이영·우석진, 2010)
 - 셋째, 최근에는 기업의 미시자료를 사용하여 고용창출투자세액공제제도가 기업의 투자 및 고용에 미친 영향을 분석하는 데 초점을 맞춘 연구 결과들이 발표됨(윤성만·박진하, 2015; 김동훈, 2016)
- 김대일·이철인(2011)은 기업의 투자와 고용 규모를 결정하는 최적화 모형을 설정하고 모의실험을 통해 임시투자세액공제제도와 고용창출투자세액공제제도의 효과를 비교 분석함
- 분석결과 임시투자세액공제제도는 투자를 증대시키지만 고용을 위축시키는 효과가 있으며, 고용창출투자세액공제제도는 고용은 증대시키지만 투자를 위축시키는 효과가 있다는 결과를 도출함
 - 그런데 모형 설정에서 임시투자세액공제는 투자지원으로 설정하고, 고용창출투자세액공제는 고용지원으로 단순화하여 고용창출투자세액공제제도가 ‘고용을 창출하는 투자’에 대한 지원이라는 특성을 정확하게 반영하지 못한 것으로 판단됨
 - 결과적으로 이 모형은 투자지원제도와 고용지원제도가 각각 투자와 고용에 미친 영향을 비교 분석한 것으로서 고용창출투자세액공제의 효과분석으로서 중요한 의미를 갖는다고 보기 어려움
- 전승훈(2010), 안종범·이영·우석진(2010)은 거시자료를 사용하여 고용에 대한 조세지원이 고용증대 효과가 있는지 분석하였는데, 유의미한 긍정적인 효과가 있다는 점을 입증하지 못함
- 전승훈(2010)은 거시 시계열 자료를 사용하여 우리나라의 노동수요함수와 노동수요의 가격탄력성을 추정함
 - 노동에 대한 자본의 상대가격이 상승하면 노동투입-산출비율을 높이는 것으로 나타났는데, 이는 노동과 자본이 대체관계에 있음을 시사함
 - 한편 노동의 가격탄력성이 낮아서 노동비용을 낮추어 노동수요를 증가시키는 정책은 중장기 정책으로 바람직하지 않다는 결론을 도출함

- 안종범·이영·우석진(2010)은 거시적 시계열 자료를 사용하여 2004년과 2005년의 고용증대세제 효과를 분석하였으며, 동시에 한국노동연구원의 사업체 패널 자료와 중소기업자료를 사용하여 2004년과 2005년의 고용증대세제 효과를 분석하였음
 - 두 분석에서 모두 2004년과 2005년에 고용이 증대하였다는 증거를 찾지 못함

- 윤성만·박진하(2015), 김동훈(2016)은 기업의 재무제표 자료를 사용하여 고용창출 투자세액공제의 효과를 분석하였으며, 고용창출투자세액공제가 투자 및 고용에 유의적인 영향을 주었다는 결론을 도출함

- 윤성만·박진하(2015)는 한국신용평가정보(Kis-value)에 재무제표 자료가 수록된 외부감사대상기업을 대상으로 고용투자세액공제제도가 업체별 고용증가율과 투자에 미친 영향을 분석함
 - 고용투자세액공제제도 적용대상 기업에 대한 자료가 없어, 재무제표 자료상 적용대상 요건을 갖춘 기업을 적용대상이라고 가정함
 - 설명변수로 투자규모, (임금/총비용), 기업규모, 부채비율 등 지표를 사용함
 - 분석결과 고용투자세액공제제도 적용대상 기업이 다른 기업에 비해 고용증가율과 투자규모가 유의적으로 큰 것으로 나타났으며, 대기업보다는 중소기업에서 효과가 더 큰 것으로 나타남

- 김동훈(2016)은 Kis-value 자료를 사용하여 위 윤성만·박진하(2015)와 유사한 분석을 하였는데, 윤성만·박진하(2015)와는 달리 종속변수로 고용증가율이 아니라 고용규모를 사용하여 노동수요 함수를 추정함
 - 고용투자세액공제제도 변수로는 적용대상 여부(0 또는 1)가 아니라 세액공제규모를 사용하였으며, 세액공제규모는 Kis-value 자료를 사용하여 추정하였음
 - 분석결과 고용창출투자세액공제가 노동수요를 증대시키는 효과가 있으며, 기업 규모가 클수록 그 규모가 크고, 제조업보다는 서비스업에서 효과가 큰 것으로 나타남

- 미시자료를 분석한 윤성만·박진하(2015)와 김동훈(2016)의 분석은 고용창출투자세액공제제도의 긍정적 효과를 규명하는 데 한계가 있음

- 고용창출투자세액공제를 적용받은 기업에 대한 미시자료를 확보하지 못하고 Kis-value에 나타난 재무제표 자료로 볼 때 공제요건을 충족한 것으로 판단되는 기업을 공제를 받은 기업, 그 자료를 사용하여 산출한 공제 가능액을 공제액으로 가정하여 효과를 추정하였음
 - 이 경우 투자와 고용이 모두 증가한 기업은 모두 적용대상으로 분류되므로 세액공제 혜택을 받은 기업에서 투자와 고용에 긍정적인 효과가 나타나도록 연구 설계가 되어 있다고 할 수 있음
 - 그러므로 이 분석만으로는 고용창출투자세액공제제도의 효과를 확신하는 것은 곤란함
- 요약해보면, 아직 고용창출투자세액공제제도의 효과에 대해서는 정확한 분석이 없었다고 할 수 있으며, 좀 더 정확한 실적 자료를 사용하여 효과를 면밀하게 분석할 필요가 있는 것으로 판단됨

나. 제도의 문제점과 정책방향에 대한 연구

- 전승훈(2010)은 제도 도입 이전에 고용증대세제의 고용창출효과가 크지 않고, 기업의 고용 증대를 유도하기보다는 고용을 증대한 기업에 대한 사후적 보조금의 역할을 할 가능성이 크다는 문제점을 지적함
- 전병목(2013)은 고용창출투자 대상업종 지정방식을 네거티브 리스트(negative list) 방식으로 전환하여 고시된 일부 업종을 제외하고 대부분의 업종에 적용되도록 할 것을 제안함
- 또한 서비스업이 투자규모당 취업유발계수가 크다는 점을 고려하여 서비스업에 대한 공제율을 상향조정할 것을 제안함
- 김종열·윤태화(2015)는 국제비교 등 제도분석을 통해 고용창출투자세액공제제도의 문제점을 검토하고 다음과 같은 정책방향을 제시함
- 첫째, 제도의 활용을 지나치게 제한하는 것으로 판단되는 설비투자 요건을 폐지하여 설비투자 실행 여부와 관계없이 고용을 창출하는 기업이 지원을 받을 수 있도록 개편하여야 함

- 둘째, 전국 흑자기업의 거의 절반에 달하는 사업체가 밀집되어 있는 수도권과 밀억제권역이 적용대상에서 배제되는데, 고용창출 효과를 극대화하기 위해서는 수도권과밀억제권역도 적용대상에 포함시키는 것이 바람직함
- 셋째, 고용유발효과가 큰 서비스업을 적용대상에 포함시키고, 사행산업 등 사회적으로 통제해야 할 필요가 있는 업종만 배제하는 네거티브 리스트 방식으로 전환하는 방안을 생각해 볼 필요가 있음
- 넷째, 중소기업에서의 제도 실효성을 제고하기 위하여 고용과 직접적인 관련이 없는 조세지원과의 중복 적용을 허용하고, 제도의 홍보를 강화할 필요가 있음
- 다섯째, 우대 근로자를 확대하여 기초생활근로자, 북한이탈주민, 조손가정의 노인 등 취약계층에 대해서도 우대조치를 할 필요가 있음

□ 윤성만·박진하(2015)의 정책제안을 정리하면 다음과 같음

- 첫째, 상당수의 중소기업이 대기업이나 기업집단과 연계되어 투자 및 고용에 대한 의사결정이 대기업의 투자계획과 연동되는 경우가 많으므로 고용 및 투자 증대를 위한 정책이 대기업을 중심으로 운영되어야 큰 효과를 발휘할 수 있음
- 둘째, 기업의 고용 및 투자 결정이 장기적인 관점에서의 의사결정이므로 일몰 기한을 연장하거나 폐지하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음
- 셋째, 고용의 양뿐만 아니라 질을 함께 고려하는 개선방안을 마련하여야 함

□ 김동훈(2016)은 고용창출투자세액공제에 따른 고용창출 효과가 대기업에서 더 큰 것으로 나타나는데, 중소기업에서의 고용증대 효과를 제고하기 위해서는 사회보험료 세액공제와 같이 보다 직접적이고 단기적인 고용친화정책이 필요하다는 점을 강조함

□ 기존 연구에서 제안한 내용 중 일부는 그동안 제도 변천과정에서 반영되었음

- 2014년 12월 23일 개편을 통해 서비스업에 대해서는 다른 업종보다 1%포인트 높은 추가공제율을 적용하도록 함
- 그리고 적용대상 업종도 계속 확대하였으며, 2017년부터는 호텔업, 주점업 등에 해당하는 소비성서비스업을 제외한 모든 업종에 이 제도가 적용되도록 네거티브 리스트 방식으로 개정됨

- 그 외 제시된 문제점이나 정책제안은 크게 두 부류로 구분할 수 있는데, 첫 번째는, 이 제도가 신규 고용창출에 미치는 영향이 크지 않고, 다른 경제적 이유로 고용을 증대시키는 기업에 사후적으로 제공되는 혜택이 될 가능성이 있으므로 이 제도의 확대에 주의할 필요가 있다는 것임(전승훈, 2010)
 - 이와 같은 문제의 가능성을 완전히 배제할 수 없으므로 지원 혜택을 과도하게 확대하는 데는 주의를 기울일 필요가 있음

- 두 번째는 고용창출투자세액공제제도가 투자 및 고용을 창출하는 효과가 있다는 평가 결과에 바탕을 두어야 하며, 그 효과를 확대해야 한다는 관점에서 적용대상과 혜택을 조정할 필요가 있다는 주장임(김종열·윤태화, 2015; 윤성만·박진하, 2015)
 - 설비투자 요건 폐지, 수도권과밀억제권역 내 기업에 대해서도 세액공제 적용, 고용과 직접적인 관련이 없는 조세지원과의 중복 적용 허용, 우대 근로자 확대, 대기업 중심의 제도 운영, 일몰기한 연장 또는 폐지 등이 이에 해당됨
 - 이러한 정책 제안과 관련해서는 다음과 같은 점들을 고려하여 조심스럽게 정책 발전방향을 모색할 필요가 있음
 - 신규 고용증대 효과가 크지 않을 가능성
 - 조세지원에 따른 재정부담
 - 수도권과밀억제 등 다른 정책 목표와의 충돌 가능성
 - 유사한 다른 정책과의 중복성 등

Ⅲ. 고용창출투자세액공제 현황



Ⅲ. 고용창출투자세액공제 현황

- 본 장에서는 2013~2016년의 고용창출투자세액공제 실적을 살펴봄
 - 이하 본 장에서 연도는 법인세 신고연도를 말함
 - 통상 법인세는 신고기간에 전년도 소득에 대해 신고하도록 되어 있으므로, 소득귀속연도는 신고년도의 전 연도가 됨
 - 즉, 본 장의 2016년 자료는 2015년 소득에 대해 2016년에 신고한 내용을 종합한 통계자료임
 - 본 연구를 위해 국세청에서 입수한 미시자료는 소득귀속연도를 기준으로 작성되었으나, 국세청에서 발간하는 『국세통계연보』의 법인세 통계가 신고연도를 기준으로 작성되어 이에 맞추기 위해 본 장의 통계자료도 신고기준으로 작성하였음
 - 『국세통계연보』의 최신자료(2016년 발간)에는 신고기준으로 2015년까지 자료가 수록되어 있는데, 본 장에서 사용하는 미시자료는 2016년 신고분도 포함됨
- 본 조세특례는 기업유형, 지역, 업종에 따라 다른 공제율과 고용조건을 적용하기 때문에 본 연구에서는 기업유형(중소기업, 일반기업), 지역(수도권, 비수도권), 업종의 정보를 사용하여 세액공제 규모를 살펴봄
 - 국세청 미시자료에서는 일반기업이 중견기업, 상호출자제한기업, 그 외 기업으로 구분됨

1. 세액공제 규모

- 본 조세특례의 조세지출 규모는 2016년 기준 약 5,400억원이며, 이는 총조세지출액 대비 1.48%이고, 총국세수입 대비 0.23%임
 - 투자촉진 및 고용지원에 대한 총조세지출액에서 본 조세특례의 조세지출액이 차지하는 비중은 2016년 기준 33.37%로, 투자촉진 및 고용지원을 위한 다른 15개의 조세지출제도(투자촉진: 6개, 고용지원: 9개)와 비교하여 상당히 높은 수준임

- 본 조세특례의 조세지출 비중은 2015년에 크게 감소하였는데 이는 대기업에 대한 기본공제를 폐지하고 중소·중견기업에 대한 기본공제율을 1%포인트 인하하였기 때문인 것으로 판단됨
- 2015년에 본 조세특례의 추가공제율이 1%포인트씩 상승하였으나 대기업에 대한 기본공제 폐지 및 중소·중견기업에 대한 기본공제 축소가 2015년 본 조세특례의 공제액 감소에 더 크게 영향을 미친 것으로 해석됨

<표 III-1> 고용창출투자세액공제제도 조세지출 현황

(단위: 십억원, 개, 명, %)

구 분		2013	2014	2015	2016
법인세		719	892	477	528
	신고 법인수	2,705	3,369	3,476	2,918
소득세		20	11	16	14
	신고 인원수	2,889	3,515	3,254	5,418
합계		739	903	493	542
	법인·인원수	5,594	6,884	6,730	8,336
투자촉진 및 고용지원에 대한 조세지출액 대비 비중 ¹⁾		33.75	59.65	38.32	33.37
총조세지출액 대비 비중 ¹⁾		2.18	2.63	1.37	1.48
국세수입총액 대비 비중 ¹⁾		0.37	0.44	0.23	0.23

주: 1) 2016년 고용창출투자세액공제제도 조세지출액 비중 산출시 총조세지출액과 국세수입총액은 2017년 조세지출예산서상의 전망치를 사용함

자료: 국세청 내부자료

- 본 조세특례의 정책대상자는 법인과 개인사업자가 모두 포함되는데, 법인에 대한 조세지출액이 2016년 기준 약 5,300억원 수준으로 전체에서 97.4%를 차지함
 - 이는, 본 조세특례의 특성상 투자 규모가 조세지출액에 영향을 미치는데, 일반적으로 개인사업자의 투자금액이 법인에 비해 상당히 낮기 때문인 것으로 판단됨
- 2015년에 조세지출액이 전년도 대비 45.6% 감소하였는데, 이는 2015년부터 대기업에 대한 기본공제가 폐지되고 중소·중견기업에 대한 기본공제가 축소되었기 때문인 것으로 보임

- 특히 대기업에 대한 기본공제 폐지가 2015년 본 조세특례의 조세지출액 감소에 크게 영향을 미친 것으로 보이며, 이는 현행 제도가 도입 초기에 대기업 중심으로 운영되었다는 것을 의미함
 - <표 III-2>와 <표 III-3>에 제시된 바와 같이, 2015년에 수입금액 5,000억원 초과 그룹과 자산규모 5,000억원 초과 그룹의 평균 공제액이 다른 그룹의 경우와 비교하여 크게 감소함

- <표 III-2>에 따르면, 법인의 경우 2016년 기준 본 조세특례의 평균 공제액은 약 1억 8천만원임
 - 그 추세를 살펴보면, 본 조세특례의 도입 초기에는 평균 공제액이 증가하다가 2015년에 큰 폭으로 하락하였고, 그 다음해인 2016년에 소폭 상승하였으나 2014년에 비해서는 상당히 낮은 수준임
 - 2013~2014년의 평균 공제액은 약 2억 7천만원이고 2015~2016년의 평균 공제액은 1억 6천만원임
 - 수입 및 자산 규모가 증가할수록 본 조세특례의 평균 공제액이 증가함
 - 본 조세특례의 조세지출액은 투자 규모에 큰 영향을 받으며 수입 및 자산 규모와 투자 규모는 양(+)의 상관관계가 있을 것으로 판단됨

- 2016년에 본 조세특례를 신청한 법인 수는 감소한 반면 평균 조세지출액은 증가하였는데, 이는 고용을 창출하였으나 투자금액이 크지 않은 일부 기업들이 본 조세특례가 아닌 청년고용증대세제 등과 같은 다른 조세특례의 세제혜택을 받았을 가능성이 있음을 시사함
 - 2016년에 도입된 청년고용증대세제는 청년 정규직 근로자가 전년보다 증가한 중소·중견기업의 경우 1인당 500만원을, 대기업의 경우 250만원을 법인세에서 세액공제함

- 본 조세특례로 인한 법인의 평균 실효세율 감소폭(=과세표준 대비 공제액)은 2016년 기준 3.03%포인트이며, 2015년에 평균 공제액은 크게 감소하였으나 평균 실효세율 감소폭은 큰 변화가 없는 것으로 나타남
 - 이 제도로 인한 평균 실효세율 감소폭은 매년 $\pm 0.1\%$ 포인트 내에서 변화하였음

〈표 III-2〉 고용창출투자세액공제제도도 인한 조세지출 규모(법인세, 수입금액 규모별)

(단위: 개, 만원, %p)

구분	2013			2014			2015			2016		
	법인수	평균 공제액	평균 실효세율 감소폭	법인수	평균 공제액	평균 실효세율 감소폭	법인수	평균 공제액	평균 실효세율 감소폭	법인수	평균 공제액	평균 실효세율 감소폭
전체	2,703	26,590	2.89	3,369	26,474	2.99	3,476	13,735	3.09	2,918	18,087	3.03
3억원 이하	24	30	2.97	25	74	2.89	16	40	2.50	19	54	2.67
5억원 이하	20	547	3.32	28	69	2.98	25	111	2.44	29	86	2.35
10억원 이하	62	391	3.04	78	169	2.83	90	152	2.67	75	167	2.32
20억원 이하	121	369	2.86	191	349	2.65	188	339	2.50	176	205	2.23
50억원 이하	298	1,071	3.24	454	733	2.90	515	765	2.92	442	679	2.68
100억원 이하	299	1,734	3.59	439	1,877	3.62	477	1,781	3.71	423	1,935	3.77
200억원 이하	498	2,824	3.28	609	3,026	3.50	604	2,892	3.75	507	3,144	3.84
300억원 이하	231	4,384	3.22	291	4,567	3.34	293	5,913	3.80	234	5,795	3.83
500억원 이하	254	7,829	3.11	291	6,571	3.33	305	7,223	3.70	242	7,651	3.48
1,000억원 이하	263	11,331	2.97	301	13,451	3.33	320	10,910	3.13	273	12,968	3.24
5,000억원 이하	442	22,992	1.97	466	20,460	1.95	459	19,320	1.98	371	20,318	1.94
5,000억원 초과	191	279,869	1.46	194	357,060	1.52	182	155,909	1.25	127	281,308	0.72
수입금액 규모 ¹⁾												

주: 1) 본 표 작성 시, 매출액 정보가 없는 표본은 제외됨

자료: 국세청 내부자료를 사용하여 저자 작성

〈표 III-3〉 고용창출투자세액공제제도로 인한 조세지출 규모(법인세, 자산 규모별)

(단위: 개, 만원, %p)

구분	2013			2014			2015			2016		
	법인수	평균 공제액	평균 실효세율 감소폭	법인수	평균 공제액	평균 실효세율 감소폭	법인수	평균 공제액	평균 실효세율 감소폭	법인수	평균 공제액	평균 실효세율 감소폭
전체	2,705	26,590	2.89	3,369	26,474	2.99	3,476	13,735	3.09	2,918	18,087	3.03
5억원 이하	27	70	2.93	39	82	2.63	41	81	2.43	42	95	2.17
10억원 이하	66	214	2.76	87	181	2.44	85	145	2.30	75	134	2.35
20억원 이하	121	315	2.86	205	326	2.62	217	270	2.50	198	251	2.23
50억원 이하	344	825	3.13	483	681	2.84	504	722	2.76	415	684	2.71
100억원 이하	517	1,723	3.31	670	1,621	3.29	648	1,598	3.50	540	1,654	3.45
200억원 이하	365	3,482	3.41	443	3,500	3.73	514	3,306	3.87	445	3,163	3.75
500억원 이하	436	6,165	3.10	553	6,475	3.50	578	6,757	3.96	463	7,263	4.05
1,000억원 이하	258	12,545	3.05	275	12,417	3.27	278	11,686	3.00	257	11,551	3.09
5,000억원 이하	400	26,899	1.93	445	26,031	2.05	444	21,683	2.07	361	21,565	1.94
5,000억원 초과	171	308,426	1.56	169	399,772	1.49	167	166,404	1.29	122	295,180	0.89

자료: 국세청 내부자료를 사용하여 저자 작성

- 수입 및 자산 규모가 증가할 때 평균 실효세율 감소폭은 수입 및 자산 규모가 일정 규모까지는 대체로 완만한 U자 형태를 가지다가, 수입 및 자산규모가 그 수준을 넘어서면 하락하는 평균 실효세율 감소폭이 축소되는 추세를 보임
 - 수입금액 100억원 초과 200억원 이하에서 실효세율 감소폭이 가장 크게 나타나며, 수입금액 200억원 초과부터는 수입금액이 증가함에 따라 평균 실효세율 감소폭이 축소됨
 - 자산 규모 200억원 초과 500억원 이하에서 실효세율 감소폭이 가장 크게 나타나며, 자산 규모 500억원 초과부터는 자산 규모가 증가함에 따라 평균 실효세율 감소폭이 축소됨
 - 수입 및 자산 규모가 증가함에 따라 평균 실효세율 감소폭이 축소되는 이유는 공제액보다 과세표준이 더 빠른 속도로 증가하기 때문인 것으로 해석됨

2. 기업 유형, 지역, 업태별 세액공제 규모

- 2016년 기준 중소기업의 평균 공제액은 약 4천만원이며 일반기업의 평균 공제액은 약 6억 5천만원임(<표 III-4> 참조)
 - 2015년에 본 조세특례의 평균 공제액이 크게 감소하였는데 이는 일반기업의 평균 공제액 감소가 크게 영향을 미친 것으로 분석됨
 - 2015년 대기업에 대한 기본공제 폐지로 인해 일반기업의 평균 공제액이 크게 감소한 것으로 보임
- 본 조세특례로 인한 중소기업의 평균 실효세율 감소폭은 2016년 기준 3.46%포인트이며, 일반기업의 경우에는 1.60%포인트임
 - 중소기업의 평균 실효세율 감소폭은 2013년 이후 소폭으로 확대되다가 2016년에 0.05%포인트 축소되었으나 2016년 평균 실효세율 감소폭은 2013년의 경우보다 0.14%포인트 높은 수준임
 - 대기업의 평균 실효세율 감소폭은 2014년에 소폭 확대되었다가, 그 이후 매년 감소하여 2016년에 1.60%포인트 수준에 이르렀으며 이는 2013년의 경우보다 0.22%포인트 낮은 수준임

〈표 III-4〉 법인유형별 고용창출투자세액공제제도도인한 조세지출 규모

(단위: 개, 만원, %p)

구분	2013				2014				2015				2016			
	법인수	평균 공제액	평균 실효세율 감소폭	범인수	범인수	평균 공제액	평균 실효세율 감소폭	범인수	범인수	평균 공제액	평균 실효세율 감소폭	범인수	범인수	평균 공제액	평균 실효세율 감소폭	
전체	2,705	26,590	2.89	3,369	26,474	2.99	3,476	13,735	3.09	2,918	18,087	3.03				
법인	1,919	4,064	3.32	2,510	3,905	3.38	2,608	3,603	3.51	2,241	3,960	3.46				
유형	786	81,585	1.82	859	92,421	1.85	868	44,180	1.84	677	64,847	1.60				

자료: 국세청 내부자료를 사용하여 저자 작성

〈표 III-5〉 지역별 고용창출투자세액공제제도도인한 조세지출 규모

(단위: 개, 만원, %p)

구분	2013				2014				2015				2016			
	법인수	평균 공제액	평균 실효세율 감소폭	범인수	범인수	평균 공제액	평균 실효세율 감소폭	범인수	범인수	평균 공제액	평균 실효세율 감소폭	범인수	범인수	평균 공제액	평균 실효세율 감소폭	
전체	2,705	26,590	2.89	3,369	26,474	2.99	3,476	13,735	3.09	2,918	18,087	3.03				
수도권	1408	36,587	2.38	1,718	40,279	2.56	1,692	17,844	2.56	1,385	24,994	2.68				
비수도권	1297	15,736	3.44	1,651	12,109	3.44	1,784	9,838	3.59	1,533	11,846	3.35				

자료: 국세청 내부자료를 사용하여 저자 작성

- 본 조세특례는 비수도권 소재 법인에 수도권 소재 법인보다 더 높은 공제율을 적용하고 있으나 평균 공제액은 수도권 소재 법인이 비수도권 소재법인보다 더 큼(<표 III-5> 참조)
 - 수도권에 대한 본 조세특례의 평균 공제액은 2016년 기준 약 2억 5천만원이고 비수도권의 경우에는 약 1억 2천만원인데, 이는 수도권 소재 법인의 투자규모가 비수도권 소재 법인의 투자규모보다 크기 때문인 것으로 보임
 - 2015년 수도권 기업의 평균 공제액은 전년 대비 55.7% 감소하여 비수도권의 경우와 비교하여 크게 감소하였으며, 이는 매출액 및 자산 규모가 큰 대기업이 주로 수도권에 소재하고 있기 때문인 것으로 보임
 - 비수도권의 평균 공제액은 전년 대비 18.8% 감소함
 - 2015년 본 조세특례를 신청한 상호출자제한기업 및 그 외 기업의 수가 전년 대비 크게 감소함(<표 III-6> 참조)

<표 III-6> 지역별 법인유형별 기업 수

(단위: 개)

구 분	2013		2014		2015		2016		
	수도권	비수도권	수도권	비수도권	수도권	비수도권	수도권	비수도권	
전체	1,408	1,297	1,718	1,651	1,692	1,784	1,385	1,533	
중소기업	1,016	903	1,291	1,219	1,277	1,331	1,068	1,173	
일 받 기 업	중견기업	22	31	152	170	229	269	158	218
	상호출자제한	73	40	90	55	78	61	68	46
	그 외 기업	295	321	185	207	108	123	91	96

자료: 국세청 내부자료를 사용하여 저자 작성

- 수도권의 경우에는 본 조세특례로 인한 평균 실효세율 감소폭이 2016년 기준 2.68%포인트이며, 비수도권의 경우에는 3.35%포인트임
 - 수도권 기업의 평균 실효세율 감소폭은 2013년 이후 소폭 확대 추세를 보임
 - 비수도권 기업의 평균 실효세율 감소폭은 2015년에 소폭 증가하였다가 2016년에 다시 소폭 감소하였으나 그 수준은 2013년의 경우보다 0.1%포인트 높은 수준임

- 2016년에 본 조세특례를 신청한 법인 수가 모든 법인 유형에서 지역에 상관없이 감소한 반면 평균 공제액은 전년 대비 증가하였는데, 이는 2016년에 투자규모가 작은 고용창출 기업 등이 본 조세특례가 아닌 청년고용증대세제와 같은 다른 조세특례의 세제혜택을 받았을 가능성이 있음을 시사함(<표 III-6> 참조)

- 업태별로 보면, 본 조세특례는 제조업 법인이 가장 많이 활용하였으며, 그 비중은 82.7%로 상당히 높은 수준임(<표 III-7> 참조)
 - 이는 본 조세특례가 제조업을 중심으로 운영되고 있음을 보여줌
 - 도매업 법인이 제조업 법인 다음으로 본 조세특례를 많이 신청하였으며, 그 비중은 6%임
 - 본 조세특례를 신청한 다른 업태 법인의 비중은 모두 3% 미만임
 - 2016년 본 조세특례를 신청한 서비스업 법인 수는 62개이며, 그 비중은 2%로 상당히 낮은 수준임

- 제조업의 평균 공제액은 2016년 기준 약 2억원으로 소매업 다음으로 높은 수준임
 - 소매업의 평균 공제액은 2016년 기준 약 2억 9천만원으로 다른 업태와 비교하여 가장 높지만 본 조세특례를 신청한 소매업의 법인 수는 19개로 상당히 작음
 - 2015년 제도 개편으로 인해 제조업 법인의 평균 공제액이 전년 대비 49% 하락하였음
 - 서비스업의 평균 공제액은 2014년에 전년에 비해 크게 감소하였으며, 이후 2015년에 소폭 증가하였으나 2016년에 다시 크게 감소하였음
 - 본 조세특례를 신청한 법인 수가 작아 변동폭이 크게 나타나는 것으로 보임
 - 서비스업의 수혜 법인 수가 2014년 이후 감소하는 추세를 보임
 - 2015년부터 서비스업에 대한 추가공제율이 1%포인트 상승하였으나 본 조세특례를 신청한 법인 수는 계속 감소세를 보임

- 2016년 기준으로 본 조세특례로 인한 평균 실효세율 감소폭은 광업에서 가장 큰 것으로 나타났으며, 그다음으로는 부동산업, 운수창고통신업, 보건업, 음식숙박업, 제조업 등의 순임

〈표 Ⅲ-7〉 법인 업체별 고용창출투자세액공제제도로 인한 조세지출 규모

구 분	2013				2014				2015				2016			
	법인수	평균 공제액	평균 실효세율 감소폭	평균 실효세율 감소폭	법인수	평균 공제액	평균 실효세율 감소폭	평균 실효세율 감소폭	법인수	평균 공제액	평균 실효세율 감소폭	평균 실효세율 감소폭	법인수	평균 공제액	평균 실효세율 감소폭	
																법인수
전체	2,705	26,590	2.89	2.89	3,369	26,474	2.99	2.99	3,476	13,735	3.09	3.09	2,918	18,087	3.03	
농림어업	9	3,686	3.78	3.78	13	6,177	4.82	4.82	22	5,767	2.57	2.57	21	2,291	1.84	
광업	4	260	1.61	1.61	6	1,436	3.94	3.94	7	894	2.86	2.86	8	5,073	6.35	
제조업	2,277	25,893	2.95	2.95	2,839	28,413	3.03	3.03	2,929	14,522	3.18	3.18	2,414	20,221	3.05	
전기기가스수도업	1	29,719	0.13	0.13	26	49,994	3.84	3.84	26	26,764	2.43	2.43	19	9,165	1.44	
건설업	46	9,259	2.67	2.67	59	10,738	2.53	2.53	55	3,942	2.42	2.42	63	7,982	2.89	
도매업	166	12,908	2.22	2.22	181	7,852	2.31	2.31	193	5,484	2.17	2.17	176	4,905	2.65	
소매업	19	38,844	1.61	1.61	27	20,253	1.14	1.14	32	14,158	1.39	1.39	19	28,468	1.37	
음식숙박업	7	71,960	2.08	2.08	3	1,857	2.98	2.98	7	34,529	1.96	1.96	7	14,389	3.11	
운수창고통신업	68	95,819	3.39	3.39	82	35,019	3.90	3.90	88	9,574	4.03	4.03	85	10,354	4.19	
부동산업	2	4,920	4.28	4.28	5	2,767	3.16	3.16	3	4,197	1.62	1.62	3	6,561	4.58	
서비스업	80	30,038	2.60	2.60	92	15,962	2.54	2.54	77	16,857	2.49	2.49	62	5,981	2.30	
보건업	26	6,311	3.03	3.03	36	4,968	3.19	3.19	37	6,955	3.65	3.65	41	10,323	3.78	

자료: 국세청 내부자료를 사용하여 저자 작성

(단위: 개, 만원, %p)

- 그러나 제조업을 제외한 다른 업태의 경우 본 조세특례를 신청한 법인 수가 상당히 적음
 - 제조업 법인의 평균 실효세율 감소폭은 3.05%포인트로 전체 평균보다 0.02%포인트 높은 수준임
 - 서비스업 법인의 평균 실효세율 감소폭은 2.30%포인트로 전체 평균보다 0.73%포인트 낮은 수준임

3. 소결

- 고용창출투자세액공제제도는 고용 및 투자와 관련된 다른 조세지원제도와 비교하여 조세지출규모가 큰 편임
 - 고용창출투자세액공제는 기본적으로 고용 수준이 유지된다는 조건하에 투자 규모가 클수록 공제혜택이 크고 고용이 증가할수록 추가적인 공제혜택이 있음
 - 일반적으로 중소기업보다는 일반기업(중견기업 및 대기업)의 투자규모가 더 클 것으로 판단됨
 - 한편 고용 등에 대한 대부분 조세지원제도는 중소기업에 대한 세제상의 우대 정책임
- 고용창출투자세액공제제도는 투자촉진보다 고용창출을 좀 더 유인할 수 있도록 개편되었으며, 그 결과 조세지출 규모가 도입 초기와 비교하여 감소하였음
 - 2015년부터 기본공제가 축소되고 고용증가와 연계된 추가공제가 확대되면서 조세지출 규모가 크게 감소함
 - 특히 2015년에 대기업에 대한 기본공제가 폐지되면서 일반기업의 평균 공제액이 크게 감소하였음
 - 이는 제도 도입 초기 대기업에 제공된 세제지원액 규모가 작지 않았음을 시사함
- 2016년에는 본 조세특례를 신청한 법인 수가 수도권 지역 여부 및 법인 유형에 상관없이 감소한 반면 본 조세특례의 평균 공제액은 전년 대비 증가함
 - 이런 현상이 나타난 이유 중 하나는 본 조세특례가 투자 중심에서 고용 중심으로 개편됨에 따라 투자 금액이 크지 않은 법인들이 청년고용증대세제와 같은 고용과 관련된 다른 조세지원제도를 선택했기 때문일 수 있음

- 본 조세특례는 비수도권 소재 법인에 수도권 소재 법인보다 더 높은 공제율을 적용하고 있지만, 수도권 소재 법인에 대한 본 조세특례의 평균 공제액은 2016년 기준 약 2억 5천만원으로 비수도권 소재 법인의 경우보다 높게 나타남
 - 이는 수도권 소재 법인의 투자 규모가 비수도권 소재 법인의 경우보다 더 크기 때문인 것으로 보임
 - 본 조세특례로 인한 수도권 소재 법인의 평균 실효세율 감소폭은 2015년 기준으로 2.68%포인트이며, 이는 비수도권의 경우보다 0.67%포인트 낮음

- 본 조세특례는 제조업을 중심으로 운영되고 있음
 - 본 조세특례를 가장 많이 활용한 업태는 제조업임
 - 제조업 법인의 비중은 2016년 기준 전체의 82.7%임
 - 2016년 기준 제조업 법인의 평균 공제액은 약 2억원으로 소매업 법인 다음으로 큰 수준임
 - 다만, 본 조세특례를 활용한 소매업 법인 수는 19개로 상당히 낮은 수준임
 - 본 조세특례를 활용한 도매업 법인 비중이 두 번째로 높은 6%이고 다른 업태 법인의 비중은 3% 미만임
 - 이 제도의 혜택을 받은 제조업 법인의 이 제도로 인한 평균 실효세율 감소폭은 3.05%포인트로 전체 평균보다 0.02%포인트 높은 수준임
 - 본 조세특례를 활용한 서비스업 법인 수는 2016년 기준 전체의 2%로 다른 업태에 비해 상당히 작고, 2015년에 서비스업에 대한 추가공제율을 1%포인트 증가시켰지만 본 조세특례를 신청한 법인 수는 2014년 이후 매년 감소함

IV. 외국의 유사한 제도



IV. 외국의 유사한 제도

- 우리나라의 고용창출투자세액공제제도는 고용이 증대된 투자에 대한 지원제도로써 고용지원과 투자지원이 복합된 형태를 가지고 있음
- 외국의 조세지원제도 중에서 이와 같이 투자와 고용을 동시에 지원하는 복합적인 성격의 지원제도는 발견하지 못하여, 다음에서는 고용지원제도를 중심으로 정리함
 - 우리나라의 고용창출투자세액공제제도도 투자지원이라고 할 수 있는 기본공제가 축소되고 고용지원의 성격이 강한 추가공제가 확대되어 투자지원보다는 고용지원의 방향으로 제도가 발전되는 경향을 보임

1. 미국

- 미국은 오래전부터 고용증대를 위한 세제지원을 시행해왔으며, 한편으로는 노동공급을 증가시키기 위한 정책을, 다른 한편으로는 노동수요를 증가시키기 위한 정책을 병행하였음
 - 전자는 근로자의 세후소득을 증가시키는 방식으로 더 많은 노동참여를 이끌어내는 정책이며, EITC가 대표적임
 - 반면 후자는 고용주의 고용비용을 저감시켜 더 많은 노동수요와 일자리를 조성하는 데 목적을 둔 정책이며, 실제로 연방정부 단위 또는 주정부 단위의 정책들이 다수 시행된 바 있음
 - 다음에서는 후자에 초점을 맞춰 고용지원세제를 정리함

가. 신규고용창출세액공제(New Jobs Tax Credit, NJTC, 1977~1978)

- 1977년 미국정부는 당시 극심한 실업문제 해결을 위해 신규고용에 대해 연방정부 차원에서의 세제혜택을 고용주에게 제공하기로 함

- 소규모 기업과 성장산업에 초점을 두기는 하였지만, 특정 계층의 취업 활성화를 도모한 것이 아니라는 점에서 거시적 정책이라고 평가할 수 있음
 - 단기적인 고용증가 효과를 염두에 두고, 2년 동안 한시적으로 시행한 후 폐지하였음
- 신규고용창출세액공제는 임금 인상분이나 사회보장비용 증가분에 대해 보조해주는 형태로 기업의 신규고용 부담 완화, 고용증대를 도모하였음
- 전년도 임금지급 총액의 105% 초과분의 50%를 법인세액에서 공제하였음
 - 물가상승에 따른 임금의 자연증가분을 고려하여 시작기준을 105%로 설정함
 - 또는 전년도 연방실업보험료(Federal Unemployment Insurance Contribution)가 부과되는 기준소득의 102% 초과분의 50%를 법인세액에서 공제함
 - 역시 연방실업보험료의 자연증가분을 고려하여 시작 기준을 102%로 설정함
 - 이때 공제한도는 기업당 10만달러 또는 연방실업보험료 부과 기준소득의 25% 중 적은 금액으로 설정함
 - 과거 3년간 소급공제, 향후 7년간 이월공제가 가능함
 - 당기 납부세액공제에서 남은 잔액의 소급 및 이월공제를 허용함
- 신규고용창출세액공제제도는 연방정부 차원에서 처음 시도한 고용지원 세제라는 측면에서 의의가 있지만, 그 평가는 엇갈림
- 장애, 노약자 등 특정계층을 수혜대상으로 특정하지 않았다는 점에서 일반적인 고용활성화 정책으로 간주될 수 있으며, 취약계층으로의 고용대체 등의 효과를 기대할 수 없는 구조임
 - 기업들이 제도에 대해 충분히 알지 못한 채 시행·폐지되어 정책효과가 제한적이었다는 평가가 있음
 - 전체 기업의 34.4%만 제도를 인지하였으며, 특히 정책의 주된 대상인 9인 이하 소규모 기업의 경우 27.3%만 제도의 존재를 알고 있었던 것으로 보고됨
 - 제도를 인지한 기업의 경우, 그렇지 않은 기업에 비해 고용이 3%포인트 증가한 것으로 보고되었지만, 전반적인 제도의 효과는 미미한 수준이었던 것으로 평가됨
 - Robert Tannenwald(1982)에 따르면 이 제도로 인한 10%의 고용주 부담 감소(세후지불 임금액)는 0.4%의 신규고용 증가를 유발하는 것으로 나타나, 당초의 예상치 2%를 훨씬 하회하였음

나. 취약계층 고용세액공제(Targeted Jobs Tax Credit, TJTC, 1979~1994)

- 취약계층 고용세액공제제도는 선행 제도였던 신규고용세액공제(NJTC)제도 종료 후, 경제적 취약계층의 고용 활성화를 위해 1979년에 도입되었음

- 경제적 취약계층 근로자들을 신규 고용한 기업의 세부담을 경감시키는 방식으로, 기업의 고용비용을 지원하는 노동수요 제고 정책임
 - 경제적 취약계층인 장애인, 복지 수혜자, 저소득층 청년, 월남전 참전용사, 전과자 등을 대상으로 함
 - 공제금액은 고용 첫해 임금 가운데 첫 6천달러에 대해 50%를, 둘째 해에는 25%를 세액공제하며 그 이후에는 공제혜택이 없음
 - 1986년 이후에는 고용 첫해에만 40%를 공제하고 이후에는 혜택을 종료함

- 취약계층 고용세액공제제도는 특정 계층의 고용 활성화를 도모하였다는 점에서, 일반적 고용증대 정책이라 하기 어려움
 - 즉, 취약계층의 고용증대가 비취약계층의 고용감소 즉, 대체고용으로 이루어진 것이라면 전반적인 고용증대는 장담할 수 없음
 - 이와 같은 특정계층의 고용증대 정책의 경우, 수혜자 자격요건 적합도 등의 확인에 따른 행정비용이 발생함

- 취약계층 고용세액공제제도는 도입 초기에는 그 효과가 뚜렷하지 않았지만, 제도가 자리를 잡은 1980년대 중반부터는 소기의 정책목표를 달성한 것으로 평가됨
 - 1982년에 이 세액공제 프로그램에 참여한 기업은 전체 기업의 4% 정도인데, 1983년의 청년일자리 증가분의 10% 미만이 동 제도로 인한 효과로 측정되었음
 - 초반의 정책효과 저조는 고용주 차원의 비용 과다와 근로자들의 비협조 때문이었던 것으로 인식됨
 - 고용주의 경우 정책대상자 여부 판단, 즉 가족 소득이나 범죄기록 등의 개인 정보 조사비용이 소요되었음
 - 근로자 역시 자신의 개인정보 공개가 좋지 않은 평판으로 이어질 것을 꺼렸기 때문임

- 하지만 1980년대 중반 이후에는 적용자가 70만명에 육박할 정도로 뚜렷한 정책효과가 발생하였음
 - 제도 시행 후, 기업들의 정보 축적에 따라 고용주의 정보비용이 점차 감소되었으며,
 - 대상 근로자들 역시 정보공개에 따른 부정적 인식이 감소되었음

다. 장애인고용세액공제(Disabled Access Credit, DAC)

- 장애인고용세액공제제도는 장애인에 대한 고용증대를 목적으로, 장애인 고용을 창출한 소규모 사업자에 대해 조세지원을 제공하는 제도임
- 장애인고용세액공제제도의 주된 정책 목표는 취약계층인 장애인 고용증대이며, 정책의 대상은 장애인과 소규모 사업장임
 - 2만 5천달러를 초과하여 발생한 적격비용의 50%를 세액공제함
 - 적격비용이란 장애인 고용을 위해 고용주가 지출한 비용을 의미함
 - 구체적으로 장애인용 보조장치 구입, 시설 및 수리비용, 장애인 고용에 방해되는 요소를 제거하기 위한 비용 등을 망라함
 - 단, 연간 세액공제액의 한도는 100만달러임
 - 직전연도 총수입이 100만달러 이하 또는 상시직원이 30인 이하인 사업장에 적용됨
 - 상시직원은 연간 20주 이상 초과하여 고용되면서, 주당 30시간 이상 일한 근로자를 의미함
 - 공제대상자인 장애인은 신체적, 정신적 장애인을 모두 포함함
 - 생활에 제약이 있는 신체적, 정신적 장애인을 포괄하며 증명기록이나 장애가 간주되는 경우에 해당됨

라. 근로기회 세액공제(Work Opportunity Tax Credit, WOTC)

- 위에서 살펴본 장애인고용세액공제제도가 장애인 고용 활성화를 위한 제도라면, 근로기회 세액공제는 그 외의 특정 취약취약계층에 대한 고용증대를 목적으로 보조금을 지급하여 고용주 비용을 저감시키는 제도임

- 적용대상이 되는 취약계층은 특정 사건이나 상황여건에 따라 취업에 어려움을 겪는 계층이며, 그 구체적 내용은 다음과 같이 명시되어 있음
 - 허리케인 카트리나 피해지역 근로자
 - 2006년 12월31일 이후 고용된 장기가구원조 수혜자(long-term family assistant recipient)
 - 적격 참전용사
 - 적격 전과자
 - 특정지역 거주자
 - 직업치료 위탁
 - 추가 보장소득(Supplemental Security Income, SSI) 수혜자
 - 실직 퇴역군인(2009년 경기부양법에 따라 신규추가됨)
 - 실직 청년(2009년 경기부양법에 따라 신규추가됨)

□ 공제액은 고용 후 첫째 및 둘째 해의 적격 급여에 공제율을 곱한 금액을 세액공제함

- 고용 첫째 해에는, 120~400시간 일을 한 근로자에게 지급한 적격 급여의 25%를 공제하고 400시간 이상 일을 한 근로자에게는 적격 급여의 40%를 공제함
- 고용 둘째 해에는, 장기 가구원조 수혜자로 등록된 근로자 적격 급여의 50%를 공제함
 - 단, 근로시간이 120시간 미만인 근로자, 다른 누군가의 부양가족인 근로자, 특수관계 근로자, 주된 근로수입원이 따로 있는 근로자(해당 고용주에게 발생하 는 근로소득이 총근로소득의 50% 미만인 근로자)는 지원대상에서 제외함

마. 근로연계복지 세액공제(Welfare-to-Work Credit, WtW)

- 근로연계복지 세액공제는 앞서 살펴본 근로기회 세액공제(WOTC)를 토대로, 특정 계층에 대해 더 강력한 혜택을 주고자 도입된 것으로, 이때의 정책대상은 장기가구원조 수혜자(Long-term family assistance recipient)임
- 따라서 장기가구원조 수혜자는 근로기회 세액공제의 대상인 동시에, 근로연계 복지 세액공제의 주된 수혜자임

- 장기가구원조 수혜자는 해당 주(state)의 고용안정청(employment security agency: SESA)이 다음 중 하나에 해당함을 증명한 개인에 해당함
 - 고용일 현재로부터 과거로 적어도 18개월 동안 연속하여 빈곤가정에 대한 일시원조(TANF)수혜 대상자였던 가구원
 - 1997년 8월 5일 이후, 18개월 동안(연속일 필요없음) TANF를 수급했으며 수급권한이 종료된 후 2년 내에 채용된 자
 - 1997년 8월 5일 이후, TANF를 받을 수 있는 법정 최대기간이 경과하여 수급권한이 종료된 후 2년 이내에 취업한 자

- 장기가구원조 수혜자 고용시 고용주는 처음 두 해 동안 지불한 적격임금에 대한 세액공제를 받을 수 있음
 - 이때 세액공제의 기준이 되는 적격 임금이란 연방실업법(Federal Unemployment Tax Act, FUTA)에 따른 급여를 의미하며, 매 과세연도에 근로자당 1만달러를 한도로 함
 - 적격임금의 계산에는 통상적인 AGI 계산 시 제외되는 ‘사고 및 건강계획에 따라 수취한 금액 및 고용주 제공 보험’과 ‘교육프로그램에 따라 총소득에서 제외된 금액’이 포함됨
 - 공제금액은 장기가구원조 수혜자 가운데 신규 채용한 근로자에게, 채용 후 2년간 지급한 적격임금에 공제율을 곱하여 계산함
 - 공제율은 첫째 해 35%, 둘째 해 50%를 적용함
 - 따라서 적격임금의 최대한은 1만달러, 공제액은 첫째 해 최고 3,500달러, 둘째 해에는 최대 5천달러임

바. 지역경제 활성화 세액공제(Empowerment Zone Tax Credit, EZTC)

- Empowered Zone Tax Credit은 경제적으로 낙후된 지역의 고용 활성화를 목적으로, 지역적 조건과 고용조건이 만족되는 경우 세제혜택이 부여되는 정책임
- EZTC는 낙후지역의 고용 활성화는 물론 해당 지역의 경제 활성화까지 도모하려는 정책임
 - 인구조사구(census district)를 하나의 단위로 해서, 1994년 11개의 Empowered Zone Tax Credit과 11개의 Enterprise Community를 최초 지정하였음

- 또한 1999년 각각 20개씩으로 확대 지정함
 - 세제혜택을 받기 위해서는 Empowered Zone으로 지정된 지역에서 기업이 실제로 조업을 영위하여야 하며, 동시에 해당 지역의 지역주민들을 근로자로 고용해야 함
- Empowerment Zone으로 지정된 지역 거주민을 고용한 기업에는 해당 연도 급여에 20%의 공제율을 적용하며, 1인당 최대 3천달러의 세금공제 혜택을 부여함
- 지역 조건인 Empowered Zone은 다음과 같은 조건을 만족시켜야 함
 - 인구규모 20만명 이하인 중소도시
 - 심각한 저소득과 실업이 문제가 되는 지역
 - 전체 면적이 20평방마일을 넘지 않을 것
 - 빈곤율이 20% 이상일 것
 - 또한 고용조건은 Empowered Zone 지정 지역 거주민, 또는 Empowered Zone과 Enterprise Community로 지정된 지역에 거주하는 18~24세의 근로자 고용임
 - 전자의 경우에는 1인당 최대 3천달러, 후자의 경우 1인당 2,400달러의 work opportunity tax credit을 부여하되, Empowered Zone의 경우에는 두 가지 모두 수혜할 수 있음
 - 따라서 Empowered Zone과 Enterprise Community로 지정된 지역에 거주하는 18~24세 고용의 경우에는 ‘청년고용에 대한 세제혜택’의 성격도 갖고 있음
 - 한편, 이상의 세제혜택 외에도 Empowered Zone으로 지정되면 향후 10년간 사회서비스와 경제발전을 위한 1억달러의 사회발전 지원금도 투입됨
 - Enterprise Community의 경우에는 280만달러의 지원금을 수여함
- Ham, etc(2011)의 연구결과에서는 Empowered Zone으로 지정된 지역에서 평균적으로 238개의 신규 일자리가, Enterprise Community로 지정된 인구조사구에서는 109개의 신규 일자리가 창출된 것으로 평가한 바 있음
- 하나의 인구조사구에 평균 1,200가구가 포함되어 있음을 고려하면, Empowered Zone에서는 20%의 가구에 Enterprise Community에서는 약 9%의 가구에 임금근로자를 창출한 것과 비슷한 효과임

사. 일자리 재건을 위한 고용유인제도(Hiring Incentives to Restore Employment, HIRE ACT)

- 실업상태의 근로자를 채용한 경우, 2010년 한시적으로 세액공제 등의 세제혜택을 통해 고용주 부담을 낮추어준 제도임
 - 자격을 갖춘 신규 고용인원 1인당 고용주의 사회보장세(social security tax on wage) 기여금의 6.2%를 세액공제 형태로 부여하거나 임금세(payroll tax) 정산 시 세액 환급의 형태로 혜택을 부여함
 - 1인당 한도액은 1천달러임
 - 기업의 규모와 무관하며(중소기업은 물론 대기업도 포함), 면세법인, 대학 및 교육기관, 농업이나 인디언부족정부 등까지도 대상에 포함됨
 - 단, 신규고용자는 취업이전 60일 동안 40시간 이하 근로자만 해당됨
 - 이전 근로자가 사직 또는 퇴직된 경우 이를 대체한 고용자도 신규고용으로 간주함
 - 다음에 해당하는 자는 혜택을 받지 못함
 - 가정고용(household employment), 연방·주·지방정부 공무원들
 - 연봉이 10만 6천달러이상인 신규근로자
 - 기존 노동자를 대체한 근로자(신규고용이 아닌 대체고용)

아. 지방정부 차원에서의 고용지원세제

- 연방정부 외에도 많은 주에서 고용창출에 대한 세제혜택을 부여하고 있으며, 기본적인 작동 메커니즘 역시 연방정부의 제도들과 유사함

1) 조지아(Georgia)주의 Job Tax Credit

- 산업연계효과 및 전후방 고용효과가 큰 기간산업에 종사하는 기업들의 신규 고용창출에 대해 세제상의 혜택을 부여함
 - 제조업, 통신산업, 방송, 창고 및 물류, 연구개발, 관광 등
 - 신규 고용 1인당 연간 4천달러의 조세감면
 - 최대 5년까지 연장

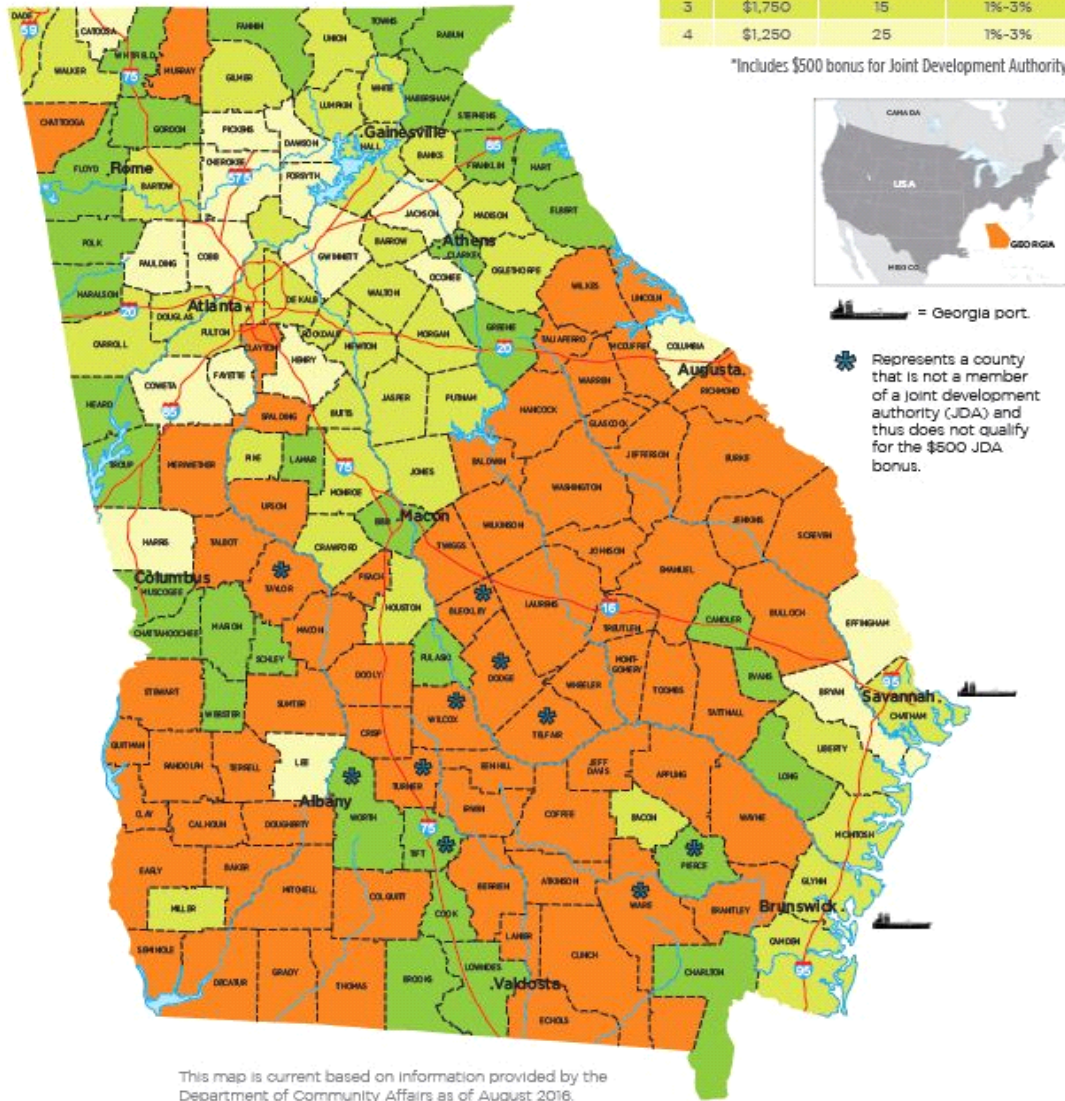
- 지역적 기준과 연계: 사전에 지정된 지역경제 활성화 기준(실업률, 1인당 소득, 빈곤선 이하 가구 비율)에 따라 세제혜택의 크기가 연동됨

[그림 IV-1] Georgia 주의 Job Tax Credit 차등적용 지역구분

Georgia 2016 Job Tax Credit Tiers

TIER	JOB TAX CREDITS*	MINIMUM # OF NEW JOBS	INVESTMENT CREDITS
1	\$4,000	2	5%-8%
2	\$3,000	10	3%-5%
3	\$1,750	15	1%-3%
4	\$1,250	25	1%-3%

*Includes \$500 bonus for Joint Development Authority.



This map is current based on information provided by the Department of Community Affairs as of August 2016.

자료: Georgia Department of Economic Development(www.georgia.org)

2) 위스콘신(Wisconsin)주의 Jobs Tax Credit

- 위스콘신주의 고용세액공제제도는 신규고용에 지불된 임금 또는 교육비용에 세제 혜택을 부여하여 고용 활성화를 도모하려는 정책임
- 위스콘신주의 고용세액공제제도는 기업은 물론 개인, 단체 등에도 적용되어, 적용 대상이 매우 광범위함
 - 개인, 신탁회사, 합자회사, 주식회사, 비과세 영리재단 등 위스콘신 경제개발 회사의 승인을 받은 개인 및 단체
- 과세기간 동안 자격이 되는 임금 총액의 최대 10%까지, 또는 당해연도의 신규 고용자들의 교육비 지출액의 최대 10%까지 세액공제함

3) 플로리다(Florida)주의 농촌, 도시지역 고용세액 공제(Rural, Urban Job Tax Credit Program)

- 조세혜택을 제공하여, 낙후된 주내의 특정 지역의 경제 활성화를 물론 고용 활성화까지 도모하고자 하는 정책임
- 연방정부 차원의 Empowered Zone, Enterprise Zone Tax Credit과 유사한 성격 가짐
- 농촌 고용세액공제 프로그램
 - 사전에 지정된 36개 농촌지역에서 발생한 신규 고용에 대해 1인당 1천~ 1,500달러가량의 세제혜택을 제공함
 - 이때의 세제혜택은 플로리다주 법인세 또는 주 판매세(state sales and use tax) 가운데 하나만 선택하여 적용함
 - 대략 매년 500만달러 정도 규모로 운영됨
- 도시지역 고용세액공제 프로그램
 - 농촌지역과 마찬가지로, 사전에 지정된 13개의 도시지역에서 발생한 신규 고용에 대해 1인당 500~2천달러 정도의 세제혜택을 제공함
 - 농촌 고용세액공제 프로그램과 마찬가지로, 세제혜택은 플로리다주 법인세 또는 주 판매세(state sales and use tax) 가운데 하나만을 선택하여 적용함

4) 펜실베이니아(Pennsylvania)주의 고용창출 세액공제(Job Creation Tax Credit)

- 고용창출을 위해 최근 3년 동안 기존 사업장에서 신규 창출된 고용 1인당 1천달러의 세액공제 혜택을 부여하는 정책임
 - 세제혜택은 실제로 고용이 창출된 이후에 부여되며, 최소한 사업장당 25명 이상, 또는 기존 고용량의 20% 이상이 신규창출된 경우에만 해당됨
 - 제도 전체의 세액공제액 가운데 25%는 100인 이하의 소규모 사업장(중소기업)에 할당됨

5) 메릴랜드(Maryland)주의 고용창출 세액공제(Job Creation Tax Credit)

- 메릴랜드주의 고용창출 세액공제는 2020년 1월 1일 이전에 주 내에서 신규로 발생한 고용에 대해 법인세, 개인소득세, 보험세(insurance premium tax) 또는 공기업세(public service company franchise tax) 등에 대해 세제상의 혜택을 부여하는 제도임
 - 세제상의 혜택은 중복되지 않으며, 위에 열거한 세목들 가운데 하나만 가능함
 - 다른 주의 경우와 마찬가지로, 메릴랜드주의 고용창출 세액공제 역시 지역개발과 결합되어 운영됨
 - 재생지역(revitalization area)과 비재생지역으로 구분하여 재생지역에서 창출되는 고용에 대해 더 큰 혜택을 부여함
 - 재생지역은 물론, 비재생지역에 대해서도 세제혜택을 부여함
 - 제도의 고용기준은 최소 60여개의 신규 적격고용(qualified positions) 또는 30여개의 고임금 고용(high paying position) 또는 주의 특정지역(Maryland Priority Funding Area)의 25개의 고용 기준이 적용됨
 - 적격고용이란 주의 최저임금의 150% 이상의 임금수준이 유지되는 상시고용을 의미함
 - 세제혜택의 내용은 사전에 지정된 재생지역과 비재생지역으로 구분하여 제공됨
 - 신규고용을 창출한 기업이 재생지역 내에 존재하는 경우, 신규고용 1인당 1,500달러씩 또는 신규고용에 투입된 임금총액의 5%를 공제함
 - 신규고용을 창출한 기업이 재생지역에 있지 않은 경우, 신규고용 1인당 1천달러씩 또는 신규고용에 투입된 임금총액의 2.5%를 공제함

2. 캐나다

가. 고용세액공제(Employment Tax Credit Program, ETCP)

- 고용세액공제제도는 기업의 노동수요 제고 및 신규고용 창출을 위해 1978년 도입되어 3년을 시한으로 시행되었으며, 신규고용을 창출하는 기업에 대해 세액공제 혜택을 부여한 정책임
 - 정책의 주된 대상은 비숙련 노동자, 저임금 노동자임

- 세제혜택은 고용주에 대한 조건, 근로자 및 고용에 대한 조건 등이 만족되어야 받을 수 있음
 - 고용주에 대한 조건은 세액공제 신청 당시 52주 이상 국내에서 사업활동을 유지하고 있어야 하며, 적격고용에 대한 조건은 캐나다고용센터에 등록된 자국민으로서 8주 이상(시행 후 2주로 변경) 연속적으로 구직활동을 하고 있는 자를 의미함
 - 신규고용에 한정됨
 - 주당 35시간 이상 근무하는 일자리로 3개월 이상 고용상태가 지속되어야 함
 - 최저임금 이상이 지급되어야 함
 - 개인적(가정부 등) 목적의 일자리가 아니어야 함
 - 정부의 다른 프로그램과 중복지원을 배제함
 - 적격으로 인정되는 경우 정규 고용인력을 초과한 추가 고용분에 대해 시간당 1.5캐나다달러, 1.75캐나다달러, 2캐나다달러(지역별 차등)에 해당하는 금액을 납부세액에서 공제함
 - 최대 9개월(시행 후 12개월로 변경)간 주당 40시간분을 한도로 공제됨
 - 미공제 잔액은 향후 5년간 이월공제가 허용됨

- 고용세액공제제도는 고용창출효과가 크지 않았던 것으로 평가됨
 - 총창출 일자리 대비, 고용세액 공제제도의 신규 고용비율은 33~37% 정도이며, 주로 저임금, 비숙련 노동자들의 고용이 증가한 것으로 평가됨

나. 중소기업 실업보험료 경감제도(Small Business Unemployment Insurance Premium Relief Program, UIPR)

- 중소기업 실업보험료 경감제도(UIPR)는 1992년 당시, 종합 고용대책인 ‘중소기업 고용종합정책(Small Business Employment Investment Package)’의 일부로 1년간 한시적으로 운용된 바 있음
 - 중소기업의 고용주 부담분 실업보험료를 1992년 수준으로 동결하여 고용주의 고용비용 부담을 경감시켜줌
 - 1992년의 실업보험료 실적치와 1993년 고용주 부담분 실업보험료(최대 6만캐나다달러)와의 차이를 3만캐나다달러 한도 내에서 경감시켜 줌
 - 평균임금 수준을 고려할 때 고용규모 50인 이하 사업장에 해당됨
- 그러나 기업들의 인식 부족으로 활용도가 높지 않았던 것으로 평가됨
 - 당초 예상의 50% 수준의 집행실적을 보임

다. 지방정부 차원에서의 고용지원세제

1) 온타리오(Ontario)주 산학협동 교육비세액공제(Ontario Co-operative Education Tax Credit, CETC)

- 산학협동 교육비세액공제제도는 온타리오주의 고등교육기관 학생들에게 산학협동 일자리를 제공하는 기업에 대해 세제혜택을 부여하고 이를 통해 청년층의 고용 촉진을 도모하는 제도임
 - 청년층 고용에 초점을 맞춘 일종의 고용보조금제도이며, 다음의 조건을 충족시켜야 함
 - 공인된 산학협동 교육프로그램에 따른 일자리
 - 적격교육기관의 승인을 받은 일자리
 - 교육생들이 생산적 업무에 종사해야 하는 일자리
 - 적어도 10주 이상 연속적으로 지속되는 일자리(인턴십의 경우 연속 8~16개월)
 - 공제금액은 적격비용에 공제율을 곱한 금액을 세액공제 형태로 받으며, 적격비용과 공제율은 다음과 같음

- 적격비용이란 적격교육기관의 학생에게 일자리를 제공하는 과정에서 수반되는 급여 및 상여와 산학협동을 위해 고용당국에 지불되는 금액을 의미함
- 공제율은 2009년 3월 26일을 기점으로 대폭 증가하며, 공제한도 역시 대폭 증가함
- 공제한도는 2009년 3월 26일 이전에는 1천캐나다달러, 이후에는 3천캐나다달러를 적용함

<표 IV-1> 산학협동 교육세액공제 공제율

공제율(2009년 3월26일 이전)	직전연도 지급급여	공제율(2009년 3월26일 이후)
15%	\$400,000 이하	30%
15%-[5%*(직전연도지급급여-\$400,000)/\$200,000]	\$400,000~\$600,000	30%-[5%*(직전연도지급급여-\$400,000)/\$200,000]
10%	\$600,000 이상	25%

자료: 전병목(2013)에서 재구성

2) 매니토바(Manitoba)주 산학협동교육 및 견습세액공제(Co-operative Education and Apprenticeship Tax Credit)

- 매니토바주의 산학협동교육 및 견습세액공제제도 역시 교육기관에서 배출되는 청년들의 고용 활성화를 위해 일자리를 제공하는 기업에 대해 고용비용 저감을 위한 세제혜택을 부여하는 제도임
 - 사전에 정한 적격고용과 적격근로자에 대해 세액공제를 제공함
 - 산학협동 교육기관의 졸업자나 견습생을 주 내의 기업에서 상시근로자로 채용한 후, 1년간 지속한 경우에 적용됨
 - 채용된 학생이나 견습생은 2006년 3월부터 2009년 이전까지, 채용분야와 관련하여 중등과정 이상의 산학협동 교육 프로그램을 이수했어야 함
 - 2008년 4월 9일 이후 캐나다 정부의 공인증명이 되었다면, 여행자 역시 1년 상시근로자 조건을 만족하는 경우 세액공제 대상에 해당됨

3. 독일

가. 고용보조금제도

- 취업상의 어려움이 있는 특정 실업자 집단(장기실업자, 장애인, 고령자)의 근로자를 고용하는 경우, 고용주에게 사회보장기여금의 일부를 경감시켜 고용을 활성화하는 제도임
 - 장기실업으로 실습이 필요한 실직자에 대해 임금과 사회보장기여금 합계액의 30%에 해당하는 금액을 6개월간 고용주에게 지급함
 - 장기실업자, 장애인을 고용하는 경우 사회보장기여금의 50%에 해당하는 금액을 12개월간 지원함
 - 특히 55세 이상인 고령실업자의 경우에는 같은 금액을 24개월간 지원하며, 60개월까지 연장지원도 가능함
 - 전일 근무제 고령노동자를 파트타임으로 전환하는 경우에는 사회보장기여금을 4~6년간 지원하는 제도로써 일종의 job sharing의 개념임

나. 자영업 지원사업

- 실업자의 창업을 활성화하기 위해, 실업자가 창업하여 자영업자가 되는 경우, 6개월간 연결수당(bridging allowance)을 지급하는 정책임
 - 수당은 실업자가 실업기간 동안 받을 실업수당과 사회보장기여금을 활용함

다. 직장적용 계약제도

- 사업주와 노동자 간의 정보 비대칭 또는 고용수급 불균형 문제 해결을 위해, 공공직업안정소가 개입하여 장기실업자 등 취업 약자의 고용을 촉진하는 제도임
 - 사업주는 공공직업안정소로부터 사회보장기여금 등을 보조받아, 장기실업자 등의 취업 곤란자를 시험적으로 고용하는 제도임
 - 제도의 대상자들은 1년 또는 6개월 이상 장기실업자 가운데 특별한 기능이 없는 고용 취약자들이며,

- 제도의 혜택을 받는 시험적 계약기간은 2주에서 6개월 정도임
- 다른 제도와 다른 점은, 시험적 계약기간 동안에는 정당한 사유없이 계약종료가 가능하며,
- 계약종료 후에도 고용주는 고용 의무를 지지 않음

4. 프랑스

가. 실업률이 높은 지역에 대한 보조(Bassins d'emploi a redynamiser)

- 미국의 Empowered Zone Tax Credit이나 Enterprise Zone에 대한 세제혜택과 같이, 프랑스의 실업률이 높은 지역에 대한 보조정책 역시 특정 지역과 고용을 연계시킨 경제활성화 정책임
- 2007년 1월 1일부터 2011년 12월 31일 사이에 실업률이 높은 지역에서 특정 사업활동을 개시한 경우, 24개월간 법인세를 면제하고, 5년 동안 사업소세(tax professionnelle)를 면제해줌
 - 단, 실업률에 대한 지역조건을 만족시킨다 하더라도, 추가적인 업종 규정이 적용되는데, 어업, 수산양식업, 조선업, 석탄 및 철강업, 합성섬유, 농업 등의 경우에는 이 조세혜택에서 제외됨

나. 성장 중소기업 세액공제

- 중소기업에서 직전 2개 연도에 비해 고용이 증가하는 경우에 법인세액 공제 혜택을 부여하여 고용 및 투자를 촉진하려는 정책임
- 2007년부터 EU법에 따른 중소기업 요건을 충족하고 법인세 납세의무가 있는 기업을 대상으로 직전 2개 연도보다 고용이 증가하는 경우, 고용증가 인원에 따라 차등적으로 법인세액 공제혜택을 부여함
 - 공제율은 종업원 수가 직전 2개 연도 평균에 비해 15% 이상 증가한 경우 100% 공제율을 적용하는 한편, 종업원 수 증가율이 15% 미만일 경우에는 0~100% 사이에서 조정함
 - 공제금액은 당해연도 법인세액과 직전 2개 연도의 평균 법인세액의 차이에 공제율을 곱하여 산출함

다. 창업 중소기업 지원

- 2010년 1월 1일 이전 토지계획지역 내에 창업한 중소기업에 대해, 24개월간 법인세 전액을 면제하고, 이후 3년간 매 1년마다 75%, 50%, 25%의 법인세를 면제해주는 제도임
 - 특별히 고용과 관련된 언급이 없어도, 고용유발 효과가 있을 것으로 평가됨
 - 단, 법인세 면제액 상한은 3년간 20만유로임

라. 고용촉진을 위한 사회보장기여금 감면정책

- 프랑스는 고용촉진을 위한 고용주 부담 저감을 위해, 법인세액 감면과 함께 사회보장기여금의 고용주 부담분을 경감해주는 정책을 다수 시행한 바 있음

1) 고용촉진계약(Contract Initiative Emloi, CIE)

- 고용촉진계약하에서는 고용주가 장기 실업자를 고용하는 경우, 고용된 장기실업자의 사회보장기여금이 완전 면제됨
 - 적격 장기 실업자를 고용하는 경우, 해당 고용자의 사회보장기여금은 완전 면제되며, 매달 2천프랑의 보조금 혜택까지 받게 되어 노동비용이 최대 35% 정도 절감됨
 - 적격 장기 실업자는 다음의 조건을 만족시켜야 함
 - 채용 이전 36개월 중, 최소 24개월 동안 구직자로 등록된 자
 - 도시 취약지역의 50세 이상 거주자로 채용 이전 18개월 중 최소 12개월간 실직자로 등록된 자
 - 최저생활보호수당 수혜자 및 그 배우자
 - 특별 연대수당(ASS) 또는 편부모수당(API) 수혜자
 - 장애인
- 고용촉진계약제도는 혜택이 비교적 강력하였기 때문에 성과 역시 상대적으로 뚜렷했던 것으로 평가됨

- 1996년 30만명이 고용촉진계약의 혜택을 보았으며, 1998년에는 20만명, 1996년 16만명, 2000년 13만 8천명, 2001년 9만명이 고용됨
 - 이 제도를 주로 활용한 기업은 소규모 기업임
 - 이 제도를 통해 고용을 증가한 기업 가운데 50인 이상의 중견·대기업의 비율은 8.5%에 머무른 반면, 1~2인 규모는 29.3%로 가장 높았음

2) 고용연대계약(CES) 및 고용강화계약(CEC)

- 고용연대계약은 공공부문의 고용주가 고용취약계층을 고용하였을 때, 사회보장기여금을 최대 24개월까지 감면해주는 정책임
 - 고용연대계약이 다른 제도와 차별화되는 점은, 민간기업을 대상으로 하는 것이 아니라 지역단체, 공공법인, 협회, 기업위원회, 노조, 사회보장단체 등의 비영리 공공기관이 대상이라는 점임
 - 고용연대계약은 계약기간이 사전에 정해져 있으며 노동시간 역시 파트타임으로 주당 20시간으로 설정되어 있음
- 고용강화계약은 고용연대계약의 시행 이후에도 고용되지 않은 노동자들을 고용한 경우, 사회보장기여금을 감면해주는 것임
 - 주당 30시간의 노동과 시간당 최저임금의 120%에 해당하는 범위의 임금이 감면대상이며, 사회보험, 산업재해, 가족수당에 대한 고용주 기여금을 감면함

3) 실직자 창업 및 재개 지원제도(ACCURE)

- 창업자 및 기업활동 재개자를 중심으로 사회보장기여금을 감면하여, 고용 활성화를 도모하려는 정책임
 - 자격이 되는 창업, 또는 기업활동 재개자를 대상으로 질병, 임신, 장애, 사망, 산재보험, 가족수당, 노후보험, 독신자보험 등의 기여금을 면제하면서, 사업개시 후 첫 번째 달의 소득을 유지할 수 있도록 보조하는 제도임
 - ACCRE의 자격을 얻기 위해서는 지방노동고용직훈 사무소(DDTEFP)에서 사업계획의 합리성, 현실성, 투자자로부터의 독립성 등에 대해 심의를 받아야 함

5. 스웨덴

- 스웨덴의 고용정책은 1940년대 수립된 렌-마이드너 모형에 따른 ‘완전고용’을 지향하며, 이를 위해 ‘적극적 노동시장 정책’이 정책기저를 형성하고 있음
 - 민간사업자에 대한 고용지원은 노동시장에 대한 거시정책의 기초, 즉 완전고용 수준을 달성하기 위한 정책수단임
 - 고용활성화 정책은 ‘실업을 막기 위한’ 정책과 ‘새로운 고용을 창출하는’ 정책으로 구성됨
 - 민간 사업자에 대한 고용지원은 새로운 고용을 창출하는 것에 초점이 맞춰져 있음

- 스웨덴에서는 사회보장정책의 기초이념이 ‘노동 우선’으로 되어 있기 때문에, 실업자들에게 실업수당을 지급하는 정책뿐 아니라, 취업지원과 직업훈련과 같은 적극적 정책도 장려되고 있음
 - 고용비용 절감을 통한 고용창출 정책은 적극적 노동시장 정책에 해당됨

- 스웨덴은 특정 근로자 계층의 고용증대를 위해 임금보조방식을 사용하는 반면, 특정 지역의 고용증대를 위해서는 사회보험료 감면방식을 채택하고 있음
 - 노령층, 즉 57세 이상 또는 2년간 실업상태에 있는 근로자를 최소 3개월 이상 고용한 고용주에 대해서는 2년간 임금의 일정부분을 보조해줌
 - 처음 12개월은 임금의 75%, 나머지 12개월은 임금의 50%만 보조함
 - 또한 2002년부터 경제적 상황이 취약한 지역의 고용증대를 위해 해당 지역의 65세 이상 고령자를 고용한 고용주에게 사회보험료를 10%포인트 감면함

6. 핀란드

- 2006년부터 사회보험료 감면방식을 통한 임금보조를 시행하고 있으며, 54세 이상의 상시근로자(월간 140시간 이상 근무)를 고용하는 고용주에 대해 사회보험료를 최대 220유로까지 감면함
 - 사회보험료 감면 수준은 월급여 수준에 따라 차등화됨

- 임금이 1,600유로를 초과하면 사회보험료 감면분이 점감하여 2,000유로를 넘어서면 지급이 중단됨

- 미국발 금융위기로 인한 경제위기 당시였던 2009년부터는 고용주가 부담하는 사회보험료를 한시적으로 인하하여 고용 활성화를 도모한 바 있음
 - 고용주는 국민노령연금, 건강보험 비용 충당을 위해 해당 주에 사회보장기여금을 지불해야 하는데, 이때 적용세율은 고용회사의 자산 또는 지급임금 기준에 따라 누진적으로 적용됨

〈표 IV-2〉 핀란드의 사회보장기여금 세율변동(2009년 한시)

	등급 I		등급 II		등급 III	
	인하 전	인하 후	인하 전	인하 후	인하 전	인하 후
세율	2.762%	2%	4.962%	4.2%	5.862%	5.1%
적용 요건	2007년 고정자산의 감가상각총액이 (1) €50,500 이하 또는 (2) 지급급여의 10% 미만		2007년 고정자산의 감가상각총액이 (1) €50,500 초과 또는 (2) 지급급여의 10% 이상 30% 미만		2007년 고정자산의 감가상각총액이 (1) €50,500 초과 또는 (2) 30% 초과	

7. 일본¹⁾

- 일본의 고용촉진세액공제제도는 각 사업연도에서 각 회계연도 말의 상시고용인 수가 전기말의 상시고용인 수보다 증가하는 경우에 세액공제 혜택을 부여하였음
 - 대상은 당기말의 상시고용인 수가 전기보다 5명 이상(중소기업의 경우는 2명 이상) 증가하거나, 각 기말의 상시고용인 수가 10% 이상 증가된 법인임
 - 세액공제의 수준은 기준 고용인원 수에 20만엔을 곱한 금액이고, 그 한도액은 당해 사업연도 법인세액의 10%(중소기업의 경우는 20%) 상당액이며, 다음의 조건을 모두 충족해야 함

1) 본 소절의 내용은 김윙희 외(2013)의 내용을 참고하여 작성하였으므로, 상세한 내용은 김윙희 외(2013)를 참고하기 바람

- 전기 및 당기에 사업주 형편에 의해 이직한 자가 없을 것
- 기준근로자 고용인 수가 5명 이상(중소기업의 경우 2명 이상)
- 기준 고용자 비율(기준고용인 수를 기준으로 직전 연도 말의 전일 고용자 수를 적용 연도 개시 전날 고용자의 수로 나눈 것)이 10% 이상일 것
- 급여 등 지급액이 비교 급여 등 지급액 이상일 것
- 「고용보험법」 제5조 제1항에 규정하는 적용사업(일정사업 제외)을 영위하고 있을 것

- 일본의 고용촉진세액공제제도는 이전(2010년3월1일~2011년6월30일)에 일본에서 시행되었던 ‘고용증대세액공제제도’와 유사한 측면이 있으나, 사업용 자산에 대한 시설투자가 없는 경우에도 고용에 따른 공제를 허용했다는 측면에서 차이가 있음
 - 일본의 과거 ‘고용증대세액공제제도’는 현재 우리나라의 ‘고용창출투자세액공제’제도와 일정 부분 유사성이 있음
 - 우리나라의 고용창출투자세액공제제도는 고용조건 외에 투자조건이 병행되어야 하기 때문임

8. 기타 국가

- 벨기에는 1999년 장기실업자를 고용한 사업주에 대해 장기실업자가 받던 실업수당을 지급하면서, 추가적으로 이들의 임금에 대해서는 사회보장세를 감면하는 조치를 취함
 - 또한 2000년에는 45세 이상의 실업자를 고용하는 경우, 5년 동안 고용주의 사회보장세를 감면함
- 아일랜드는 1999년부터 3년간 남부지역의 신규 일자리에 대해 사회보장세를 감면하였고, 저임금 근로자에 대해 사회보장세 환급금을 지급하였음
- 포르투갈은 2001년 청년실업자, 장기실업자, 장애인 실업자를 고용하는 경우 고용주의 사회보장기여금을 감면 또는 면제해주는 제도를 도입함

- 그리스는 고용주 부담 저감을 통한 고용 활성화를 위해, 2000년에 임금수준에 따라 사회보장부담금을 낮추거나 면제하는 조치를 도입함
 - 최저임금의 100~125%를 지급받는 근로자를 고용한 경우, 고용주의 연금부담금을 13.33%에서 11.33%로 인하함
 - 신규고용자의 경우에는 고용주가 부담해야 하는 연금부담금의 50%를 기업의 법인세에서 소득공제함

9. 요약 및 평가

- 대부분의 선진국들에서는 노동수요 증대 및 고용 활성화를 위해 다양한 방법으로 고용주의 부담을 저감시켜 주고 있음
 - 빈번하게 활용되는 정책 수단들은 세액공제, 임금보조, 사회보장기여금 감면 등이며, 초기에는 전반적 고용 활성화를, 이후에는 고용취약계층(노령자, 장기실업자, 장애인 등)의 고용 활성화에 초점을 맞춤
 - 미국에서는 전반적 고용보조금 형태를 취했던 NJTC 이후, 고용취약계층을 위한 고용 활성화 수단으로 정책방법과 수단이 변화되었음
 - 독일, 프랑스, 스웨덴, 핀란드 등의 유럽국가들에서는 경제위기 상황을 제외하면, 대부분 고용취약계층의 고용에 정책 목표를 두는 형태를 보임
 - 최근에는 고용정책이 지역적 요인들과 결합하는 형태를 보이기도 하는데, 저소득 또는 저개발 지역의 고용 활성화에 세제혜택을 부여하는 방식을 통해 지역경제 활성화 및 고용증대 방식으로 전환되는 모습도 보임

- 국가별로 보면, 미국에서는 고용취약자들을 고용한 기업들에 대해 신규 고용된 근로자 임금의 일정 부분만큼 법인세를 공제해주는 간접적 보조방식을 취하고 있는 반면, 유럽지역에서는 고용된 근로자에 대한 사회보장기여금의 고용주 부담을 낮춰주는 직접 보조방식을 주로 활용함
 - 두 방식은 고용주의 임금부담을 완화시켜준다는 측면에서 궁극적으로 유사한 정책수단이라 할 수 있지만, 정책의 작동방식이나 발현 시기 등에 차이가 있음
 - 세액공제 방식은 기업의 이윤 발생 유무나 법인세 신고·납부 시기에 따라 혜택의 크기가 상이하므로 고용 활성화 효과가 유동적인 반면,

- 사회보장기여금의 감면은 고용 즉시 발생하므로 고용주의 부담완화 효과가 뚜렷하며, 이에 따른 고용 활성화 효과 역시 단기간에 나타남

- 세계 측면에서 고용 활성화 정책을 운용하는 국가들에서는 대부분 지원한도를 설정하여, 정책으로 인한 재정부담이 과도하게 커지는 것을 억제하는 장치를 둠
 - 세계지원액의 상한을 두거나, 대상 근로자들을 특정 계층이나 특정 지역의 근로자로 한정하는 방식으로 운영함

- 그러나 세계지원 측면의 고용 활성화 제도의 성과에 대해서는 평가가 엇갈림
 - 제도의 실적자료(지급액 규모, 고용인 수)만으로 살펴보면 유효한 성과를 거둔 것으로 보이는 반면, 실증분석 결과는 뚜렷한 성과가 나타나지 않은 것으로 평가됨

V. 고용창출투자세액공제제도의 효과분석



V. 고용창출투자세액공제제도의 효과분석

- 본 장에서는 고용에 미치는 영향을 중심으로 고용창출투자세액공제제도의 효과를 분석함
 - 본 조세특례는 고용유발형 투자에 대해 세제지원을 해주는 것으로서, 이 제도의 혜택을 받기 위해 기업은 사업용 자산에 대해 투자를 하고 이와 더불어 고용을 유지하거나 증가시켜야 함
 - 단, 중소기업의 경우, 고용이 유지되지 않더라도 기본공제를 통해 세제지원을 받을 수 있으나 감소한 고용인원당 공제액이 1천만원씩 감소함
 - 제도 도입 이후 투자지원 부분인 기본공제가 축소되고, 고용지원 부분인 추가공제가 확대되어 현행 제도는, 도입 초기와 달리 투자유인보다는 고용창출에 더 중점을 두어 운영되고 있음

1. 분석 방법 개관

- 본 조세특례는 사업용 자산에 투자한 기업 중 비용 등의 이유로 고용을 유지하거나 창출하지 못하는 기업에 세제혜택을 제공하여 고용유지 및 창출을 유도하는 데 목적이 있음
- 본 연구에서는 성향점수매칭(Propensity Score Matching) 방법을 사용하여 이 조세특례제도의 고용창출 효과를 추정함
 - 본 연구에서 고용자란 상시근로자를 의미함
 - 본 연구가 추정하는 효과는 처치효과(average treatment effects)이며, 이는 각 기업별로 세제혜택을 받은 경우의 고용변화 수준과 그렇지 않은 경우의 고용 변화 수준 간의 차이를 구한 다음 전체의 평균을 산출하는 것임
 - 하지만 수혜기업의 경우 세제혜택을 받지 않았을 경우의 고용 변화 수준이 관측되지 않기 때문에 이에 대한 대리변수가 필요하며, 성향점수매칭 방법에서는

성향점수를 토대로 수혜기업과 가장 유사한 비수혜기업을 추출하고, 그 비수혜기업의 고용 변화 수준을 대리변수로 사용하는 것임

□ 성향점수매칭 분석에서 가장 중요한 것은 수혜기업과 가장 유사한 비수혜기업을 찾는 것임

- 일반적으로 기업의 유사성을 나타내는 지표로 성향점수(propensity score)를 많이 사용함
- 그 밖에 다른 방법으로는 최근접 이웃매칭(nearest neighbor matching)이 있으며, 이는 기업의 특성 등을 나타내는 설명변수들을 토대로 기업 간의 유사성을 나타내는 기업 간의 ‘거리’를 추정하는 것임
 - 두 기업 간의 ‘거리’가 가까울수록 기업에 대한 유사성이 높다는 것을 의미함
 - ‘거리’란 마힐라노비스 거리(Mahalanobis Distance)로 설명변수들에 대한 표본 공분산행렬의 역행렬로 정의됨

□ 본 연구의 주된 관심은 수혜기업의 평균처리효과(τ_{att} , average treatment effect on the treated)임

○ 기본적으로 평균처리효과 추정치는 다음의 식 (V-1)과 같이 표현되며, 이는 식 (V-2)를 통해 추정됨

$$\tau_{att} = E[\Delta Emp(1) - \Delta Emp(0) | Treat] \quad \text{식 (V-1)}$$

$$\widehat{\tau}_{att} = N^{-1} \sum_{i=1}^N [(Treat_i) [\Delta Emp_i - \Delta \widehat{Emp}_i(0)]] \quad \text{식 (V-2)}$$

- $Treat$ 는 본 조세특례 수혜기업은 1의 값을, 비수혜기업은 0의 값을 갖는 더미변수임
- $\Delta Emp(1)$ 은 본 조세특례 수혜기업의 고용 변화분을 의미하고, $\Delta Emp(0)$ 은 비수혜기업의 고용 변화분을 의미함
- ΔEmp_i 는 수혜기업 i 의 고용 변화분을 의미하고 $\Delta \widehat{Emp}_i(0)$ 은 수혜기업 i 와 가장 유사한 비수혜기업의 고용 변화분을 의미함

□ 성향점수매칭 방법에서 가장 중요한 두 가지 가정은 (1) 설명변수들을 통제한 후 본 조세특례 신청 여부에 대한 의사결정은 고용 변화와 독립적이라는 것과 (2) 수혜기업의 설명변수에 대한 분포가 비수혜기업의 경우와 유사하다는 것임

- 첫 번째 가정은 모든 조건이 동일하다면 본 조세특례 신청 여부는 기업별로 임의적으로 발생한다는 것을 의미함
- 두 번째 가정은 본 조세특례의 각 수혜기업별로 가장 유사한 비수혜기업을 찾아 매칭하는 것이 중요하다는 것을 의미함
- 첫 번째 가정 또는 두 번째 가정이 성립하지 않을 경우 성향점수매칭 추정치는 편의(bias)를 가짐

2. 구체적인 분석 방법과 사용 자료

- 본 연구는 기업에 대한 국세청과 고용정보원의 미시자료를 사용하여 조세특례의 고용창출 효과를 추정함
 - 국세청은 2012년부터 2015년까지 고용창출투자세액공제 혜택을 받은 기업과 받지 않은 기업들에 대한 과세자료를 패널자료로 제공하였음
 - 고용창출 효과를 제대로 추정하기 위해 고용정보원에서 구축하고 있는 고용관련 자료를 활용함
 - 고용정보원에서는 고용보험과 관련된 사업장, 피보험자, 모성보호, 지원금, 실업급여 등에 대한 자료를 전산화하여 구축하고 있음
 - 국세청에서 제공한 기업별 과세자료와 고용정보원의 기업별 상시근로자 수(피보험자 수) 자료를 사업자등록번호와 법인등록번호의 식별번호를 사용하여 통합한 후 분석에 사용함

- 본 연구의 분석기간은 2014~2016년으로 설정하였으며, 각 연도별로 성향점수매칭 방법을 사용하여 고용창출 효과를 추정함
 - 본 연구는 본 조세특례의 고용창출 효과를 측정하기 위해 고용 변화분 변수를 종속변수로 사용하였으며, 자료의 한계로 2013년 이전의 경우 고용 변화분 변수를 생성할 수 없어 2014년 이후에 대해서만 고용창출 효과를 추정함
 - 본 조세특례는 2015년에 기본공제를 축소하고 고용과 연계된 추가공제를 확대하는 등 고용증대를 유인하는 방향으로 제도가 개편되었기 때문에 2014년과 2015년 이후의 고용창출 효과가 어떠한 차이가 나타나는지를 분석하여 2015년 본 조세특례의 개편에 따른 고용창출 효과를 추정함

- 본 조세특례는 중소기업, 중견기업, 대기업 순으로 높은 공제율이 적용되고 있기 때문에 본 연구는 전체 표본을 중소기업과 일반기업(중견·대기업) 집단으로 구분하여 고용창출 효과를 추정할 후 이에 대한 시사점을 도출함
 - 국세청의 과세자료에는 본 연구의 분석기간 동안 공통적으로 기업을 중소기업과 일반기업(중견·대기업)으로 구분함

- 국세청과 고용정보원의 미시자료를 사용하되, 본 연구에서 사용하는 종속변수 및 설명변수들에 대한 정보가 없는 표본은 분석에서 제외함
 - 즉, 다음의 경우에 본 분석의 표본에서 제외됨
 - 고용정보가 없거나 고용 변화분에 대한 변수를 생성할 수 없는 기업의 경우
 - 매출액이 0보다 작거나 정보가 없는 경우
 - 자본액 정보가 없는 경우

- 2014~2016년에 대한 전체표본 수는 각각 8,682개, 8,679개, 7,715개이며, 이 중 수혜기업이 차지하는 비중은 각각 33.23%, 33.85%, 31.68%임
 - 전체 표본에서 비수혜기업이 차지하는 비중은 각 연도별로 66.77%, 66.15%, 68.32%임

〈표 V-1〉 분석 표본 현황

(단위: 개, %)

구분	2014년		2015년		2016년	
	기업수	비중	기업수	비중	기업수	비중
수혜기업	2,885	33.23	2,938	33.85	2,444	31.68
비수혜기업	5,797	66.77	5,741	66.15	5,271	68.32
합계	8,682	100.00	8,679	100.00	7,715	100.00

- 본 연구의 종속변수는 고용 변화분으로 본 연구의 표본에서는 2016년 기준 평균적으로 약 2명의 고용자가 증가한 것으로 나타남
 - 2014년 평균 고용 변화분은 약 5명이고, 2015년의 경우에는 약 4명임

- 본 연구에서 수혜기업과 비수혜기업을 매칭할 때 사용하는 주요 설명변수는 1년 전의 고용자 수, 매출액, 자산액, 창업 후 사업지속기간, 업태별 더미변수, 지역별 더미변수임
 - 기업의 고용 수준을 통제하기 위해 1년 전의 고용자 수를 설명변수에 포함시킴
 - 기업의 규모를 고려하기 위한 설명변수로 매출액의 로그변수와 자산액의 로그변수를 사용함
 - 기업의 성장단계에 따라 기업의 고용 수요가 다르게 나타나며, 이를 통제하기 위해 창업 후 사업지속기간을 설명변수에 포함시킴
 - 업태별 더미변수와 지역별 더미변수를 설명변수에 포함시켜 업태와 지역의 고유한 특성을 고려함
 - 연도별 주요 기초통계량은 <표 V-2>에 제시된 바와 같음

- 평균처치효과 추정치(τ_{att})는 각 수혜기업에 대해 수혜기업의 고용 변화분과 수혜기업과 유사한 비수혜기업의 고용 변화분의 차이를 산출한 후 전체 평균을 구하는 것이기 때문에 수혜기업과 가장 유사한 비수혜기업을 찾는 것이 가장 중요함

- 각 수혜기업에 대한 비수혜기업을 매칭하기 위해서는 유사성을 나타내는 추가적인 정보가 필요하며, 일반적으로 (1) 성향점수(propensity score)와 (2) 기업의 특성 등을 나타내는 설명변수가 가장 많이 사용됨
 - (1)의 경우, 본 제도의 수혜 여부에 대한 Logit 분석을 수행하여 기업의 유사성을 나타내는 성향점수(propensity score)를 산출하여 이를 토대로 두 기업을 1:1로 매칭함
 - (2)의 경우에는 기업의 특성 등을 나타내는 설명변수를 토대로 수혜기업과 비수혜기업 간의 유사성을 나타내는 ‘거리(distance)’를 추정하여 이를 토대로 두 기업을 1:k로 매칭함
 - 여기서 k란 기업의 유사성을 나타내는 기준이 되는 값으로 일반적으로 두 기업 간의 거리가 k번째까지 가까운 기업을 유사성이 높은 기업이라고 정할 수 있음
 - 이 매칭 방법은 k-최근접 이웃(k-nearest neighbor) 매칭 방법이라고 부름
 - k가 1보다 클 경우 수혜기업과 유사한 k개 비수혜기업의 ‘평균’ 고용 변화분을 사용하여 두 집단을 매칭함

<표 V-2> 분석자료의 기초통계량

구분	2014년		2015년		2016년	
	평균값	표준편차	평균값	표준편차	평균값	표준편차
종속변수						
고용 변화분(명)	5.01	13.13	3.99	12.87	2.00	12.62
주요 설명변수						
고용자수(명)	98.87	438.09	101.99	409.99	103.99	411.95
고용자수 _{t-1} (명)	88.94	309.43	98.87	438.09	101.99	409.99
매출액(백만원)	69,750	532,409	74,348	569,580	72,580	593,437
자산액(백만원)	151,260	5,610,844	165,498	5,953,927	71,255	698,817
사업지속기간(년)	12.9	10.7	13.8	10.7	14.7	10.5
업태별 더미변수						
농림어업, 광업	0.006	0.076	0.006	0.076	0.005	0.073
제조업	0.662	0.473	0.668	0.471	0.698	0.459
건설업	0.040	0.196	0.036	0.186	0.040	0.196
도소매업	0.156	0.363	0.159	0.365	0.142	0.349
음식숙박, 부동산	0.006	0.080	0.006	0.076	0.007	0.083
운수창고통신업	0.031	0.173	0.033	0.178	0.030	0.170
서비스업	0.076	0.264	0.070	0.255	0.065	0.247
보건전기가스수도	0.011	0.106	0.011	0.106	0.011	0.104
지역별 더미변수						
강원도	0.013	0.111	0.013	0.114	0.013	0.113
경기도	0.365	0.481	0.364	0.481	0.362	0.481
경상남도	0.075	0.264	0.075	0.263	0.079	0.270
경상북도	0.054	0.226	0.053	0.224	0.055	0.227
광주광역시	0.016	0.126	0.015	0.121	0.016	0.125
대구광역시	0.034	0.181	0.035	0.184	0.035	0.184
대전광역시	0.013	0.114	0.013	0.115	0.012	0.109
부산광역시	0.043	0.203	0.044	0.205	0.043	0.203
서울특별시	0.184	0.388	0.183	0.387	0.181	0.385
세종특별자치시	0.004	0.062	0.004	0.060	0.004	0.063
울산광역시	0.018	0.134	0.018	0.133	0.018	0.132
인천광역시	0.051	0.221	0.053	0.224	0.050	0.218
전라남도	0.019	0.137	0.020	0.140	0.020	0.139
전라북도	0.019	0.135	0.019	0.138	0.019	0.135
제주특별자치도	0.005	0.069	0.005	0.069	0.005	0.073
충청남도	0.049	0.217	0.050	0.217	0.052	0.221
충청북도	0.037	0.188	0.037	0.189	0.037	0.189

주: 업태별 더미변수와 지역별 더미변수의 평균값은 각 그룹에 해당하는 기업의 비중을 의미함

□ 본 연구는 기본적으로 Logit 모형 분석을 수행하여 성향점수를 추정하고 이를 토대로 평균처리효과 추정치(τ_{att})를 추정함

- 성향점수를 추정하기 위해 수혜기업 여부에 대한 Logit 모형 분석을 하였으며, 그 추정결과는 <표 V-3>에 정리하였음
- 매출액 및 자산액이 높은 기업일수록 본 조세특례를 신청할 확률이 높은 것으로 나타났으나 기업의 창업 후 지속기간 및 1년 전 고용자 수와 수혜기업 여부 간에는 통계적으로 유의한 일관된 관계를 관측하지 못함²⁾

<표 V-3> 수혜기업 여부에 대한 Logit 모형 분석 결과

분석연도	2014		2015		2016	
	(1) Logit	(2) Logit	(3) Logit	(4) Logit	(5) Logit	(6) Logit
종속변수	수혜기업 더미변수	수혜기업 더미변수	수혜기업 더미변수	수혜기업 더미변수	수혜기업 더미변수	수혜기업 더미변수
고용자수 _{t-1}	<-0.0001 (0.0001)	-0.0001 (0.0001)	<-0.0001 (0.0001)	-0.0001 (0.0001)	<0.0001 (0.0001)	<-0.0001 (0.0001)
사업지속연수	0.007** (0.003)	0.000552 (0.003)	-0.0001 (0.003)	-0.005* (0.003)	-0.003 (0.003)	-0.006* (0.003)
Log of (매출액)	0.261*** (0.020)		0.256*** (0.021)		0.227*** (0.021)	
Log of (자산액)		0.298*** (0.0206)		0.281*** (0.0205)		0.248*** (0.0213)
상수	-5.623*** (0.247)	-5.963*** (0.268)	-5.576*** (0.261)	-5.839*** (0.280)	-4.729*** (0.253)	-4.772*** (0.248)
표본수	8,682	8,682	8,679	8,679	7,715	7,715
업태별 더미변수	○	○	○	○	○	○
지역별 더미변수	○	○	○	○	○	○

주: 1. 괄호 안은 강건성 표준오차를 의미함

2. 종속변수는 수혜기업이면 1, 비수혜기업이면 0의 값을 갖는 더미변수임

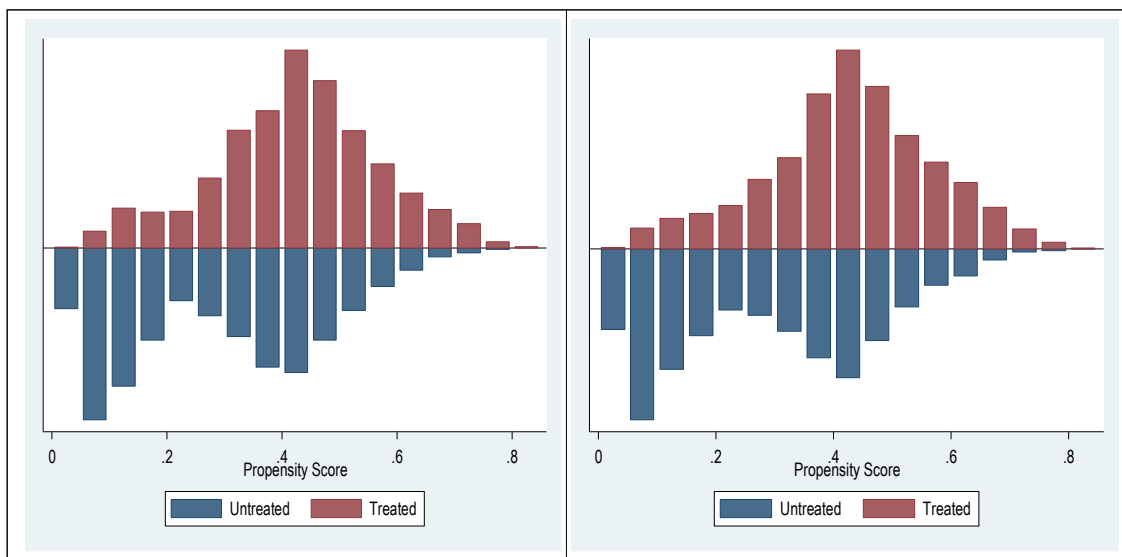
3. 본 회귀분석에서는 업태별 더미변수와 지역별 더미변수를 설명변수로 포함시켰으나 그 결과는 본 표에서 생략함

4. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

2) 설명변수에 대한 추정계수를 제대로 해석하기 위해서는 한계효과(marginal effects)를 추정해야 하지만, Logit 모형을 사용하는 주된 목적은 성향점수를 추정하는 것이기 때문에 본 분석에서는 이를 생략함

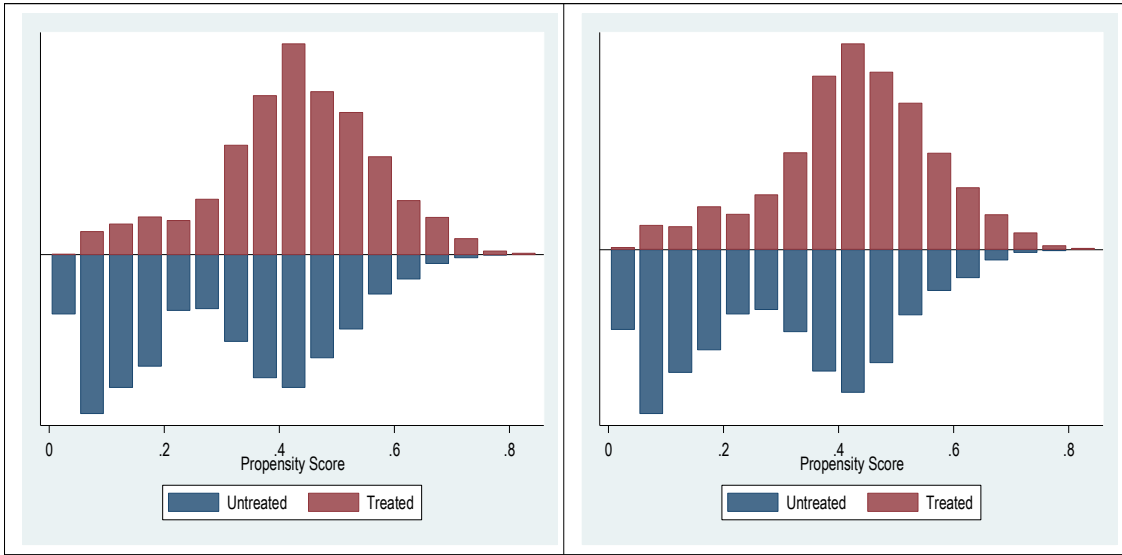
- 추정된 성향점수를 토대로 수혜기업과 비수혜기업을 구분한 결과, 전반적으로 수혜기업과 비수혜기업이 서로 유사한 특성을 가지고 있는 것으로 나타남([그림 V-1]~[그림 V-3] 참조)
 - 성향점수의 양극단값 구간에서 수혜기업(treated)과 비수혜기업(control) 간의 유사성이 다소 낮게 보여 성향점수가 0.05 미만 0.85를 초과하는 표본은 분석에서 제외하였음
 - <표 V-4>와 <표 V-5>를 살펴보면, 수혜기업(treated)과 비수혜기업(control)의 특성을 나타내는 설명변수들의 평균값이 서로 유사하게 나타나고 있으며, 두 기업 집단의 평균이 서로 같다는 귀무가설을 5% 유의수준에서 통계적으로 기각하지 못함
 - <표 V-4>는 기업규모를 통제하기 위한 설명변수로 매출액의 로그변수를 사용한 결과를 제시한 것이고 <표 V-5>는 자산액의 로그변수를 사용한 결과를 제시한 것임

[그림 V-1] 수혜기업과 비수혜기업의 성향점수 히스토그램: 2014년



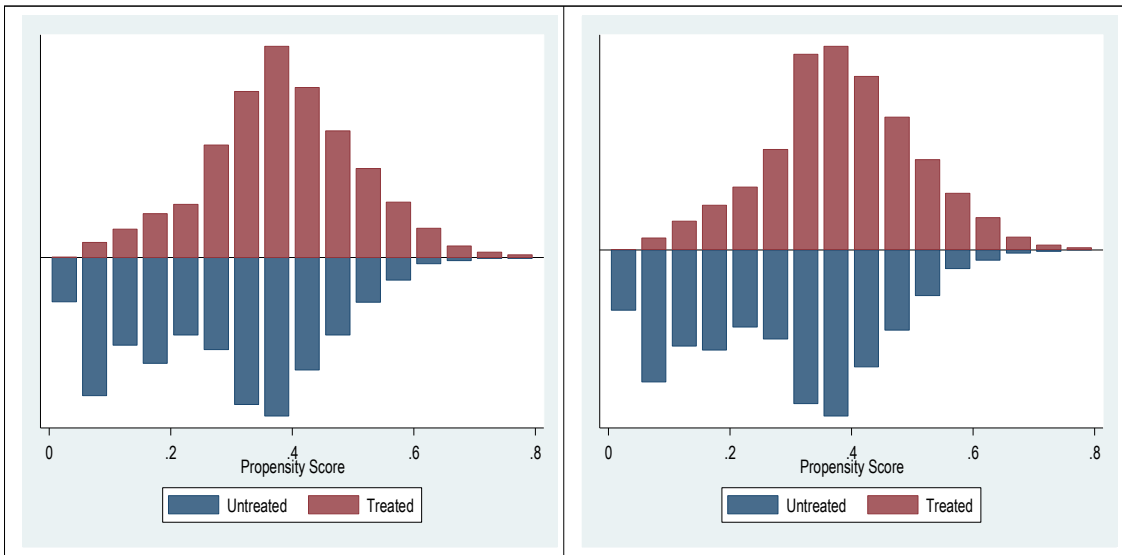
주: 좌측 그림은 성향점수 추정 시 창업 후 지속기간, 매출액의 로그변수, 업태별 더미변수, 지역별 더미변수를 설명변수로 사용하였고 우측 그림은 창업 후 지속기간, 자산액의 로그변수, 업태별 더미변수, 지역별 더미변수를 설명변수로 사용함

[그림 V-2] 수혜기업과 비수혜기업의 성향점수 히스토그램: 2015년



주: 좌측 그림은 성향점수 추정 시 창업 후 지속기간, 매출액의 로그변수, 업태별 더미변수, 지역별 더미변수를 설명변수로 사용하였고 우측 그림은 창업 후 지속기간, 자산액의 로그변수, 업태별 더미변수, 지역별 더미변수를 설명변수로 사용함

[그림 V-3] 수혜기업과 비수혜기업의 성향점수 히스토그램: 2016년



주: 좌측 그림은 성향점수 추정 시 창업 후 지속기간, 매출액의 로그변수, 업태별 더미변수, 지역별 더미변수를 설명변수로 사용하였고 우측 그림은 창업 후 지속기간, 자산액의 로그변수, 업태별 더미변수, 지역별 더미변수를 설명변수로 사용함

<표 V-4> 수혜기업과 비수혜기업의 설명변수 평균값 비교 I

분석연도	2013			2014			2015		
	Mean		t-test	Mean		t-test	Mean		t-test
	Treated	Control	p> t	Treated	Control	p> t	Treated	Control	p> t
고용자수 t-1	122.38	121.18	0.907	128.93	166.39	0.123	134.18	144.98	0.508
창업 후 지속기간	14.8	14.483	0.299	15.059	15.015	0.880	15.797	15.521	0.370
Log of (매출액)	9.875	9.801	0.087	9.878	9.837	0.333	9.865	9.833	0.493

주: 업태별 더미변수와 지역별 더미변수에 대해서도 수혜기업과 비수혜기업의 평균값이 서로 같다는 귀무가설을 통계적으로 기각하지 못함

<표 V-5> 수혜기업과 비수혜기업의 설명변수 평균값 비교 II

분석연도	2013			2014			2015		
	Mean		t-test	Mean		t-test	Mean		t-test
	Treated	Control	p> t	Treated	Control	p> t	Treated	Control	p> t
고용자수 t-1	122.38	123.9	0.884	128.93	178.05	0.060	134.18	134.48	0.982
창업 후 지속기간	14.8	14.399	0.177	15.059	15.116	0.845	15.797	16.047	0.421
Log of (자본액)	9.739	9.684	0.220	9.779	9.731	0.263	9.812	9.806	0.884

주: 업태별 더미변수와 지역별 더미변수에 대해서도 수혜기업과 비수혜기업의 평균값이 서로 같다는 귀무가설을 통계적으로 기각하지 못함

- 한편, 본 연구에서는 강건성 검증을 위해 3번째 최근접 이웃(k-nearest neighbor) 매칭 방법을 사용하여 평균처치효과(τ_{att})를 추정한 후 이를 성향점수매칭 분석 결과와 비교분석함

3. 분석 결과

- <표 V-6>은 성향점수매칭을 통해 수혜기업과 비수혜기업을 1:1로 매칭하여 평균 처치효과(τ_{att})를 추정한 결과를 보여주며 <표 V-7>은 수혜기업과 비수혜기업을 1:3으로 매칭하여 평균처치효과(τ_{att})를 추정한 결과를 보여줌
- <표 V-6>에 제시된 결과는 기업별로 수혜기업의 고용 증가분과 수혜기업과 가장 유사한 1개의 비수혜기업의 고용 증가분 간의 차이를 구한 후, 전체 기업에 대해 평균을 산출한 것임
 - <표 V-7>에 제시된 결과는 기업별로 수혜기업의 고용 증가분과 수혜기업과 가장 유사한 3개 비수혜기업의 평균 고용 증가분 간의 차이를 구한 후, 전체 기업에 대해 평균을 산출한 것임³⁾

<표 V-6> 성향점수매칭 분석결과

분석연도		2014년		2015년		2016년	
모형		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
추정방법		PSM	PSM	PSM	PSM	PSM	PSM
평균 처리 효과	전체 표본	3.864*** (0.499)	3.884*** (0.508)	5.523*** (0.432)	5.192*** (0.476)	6.512*** (0.451)	6.385*** (0.485)
	표본수	8,682	8,682	8,679	8,679	7,715	7,715
	중소기업	2.188*** (0.329)	2.407*** (0.340)	2.602*** (0.347)	2.574*** (0.316)	3.597*** (0.374)	3.760*** (0.392)
	표본수	7,186	7,186	7,115	7,115	6,484	6,484
	일반기업	7.502*** (1.995)	12.36*** (1.773)	14.56*** (2.067)	16.63*** (1.652)	15.85*** (1.651)	13.85*** (1.809)
	표본수	1,496	1,496	1,564	1,564	1,231	1,231
통제변수							
	매출액의 로그변수	○	X	○	X	○	X
	자산액의 로그변수	X	○	X	○	X	○
	1년 래그(lag) 고용자수	○	○	○	○	○	○
	창업 후 지속기간	○	○	○	○	○	○
	업태별 더미	○	○	○	○	○	○
	지역별 더미	○	○	○	○	○	○

주: 기업의 규모를 통제하기 위해 사용된 매출액의 로그변수와 자산액의 로그변수를 동시에 설명변수로 추가시켜 처치효과(treatment effects of the treated)를 추정할 경우에도 주요 결과는 동일하게 나타났으나 그 결과는 본 표에서 생략함

3) 참고로 각 수혜기업을 가장 유사한 1개의 비수혜기업과 매칭한 경우에도 주된 결과는 변하지 않았음

<표 V-7> 최근접 이웃매칭 분석결과

분석연도		2014년		2015년		2016년		
모형		(1)	(2)	(3)	(4)	(3)	(4)	
추정방법		NNM	NNM	NNM	NNM	NNM	NNM	
평균 처리 효과	전체 표본	3.839*** (0.382)	4.027*** (0.388)	5.036*** (0.391)	5.321*** (0.378)	6.082*** (0.387)	6.620*** (0.394)	
	표본수	8,682	8,682	8,679	8,679	7,715	7,715	
	중소기업	2.364*** (0.272)	2.537*** (0.279)	2.636*** (0.268)	2.751*** (0.268)	3.346*** (0.296)	3.766*** (0.294)	
	표본수	7,186	7,186	7,115	7,115	6,484	6,484	
	일반기업	10.95*** (1.641)	11.45*** (1.587)	14.42*** (1.316)	15.23*** (1.306)	15.26*** (1.337)	16.05*** (1.369)	
	표본수	1,496	1,496	1,564	1,564	1,231	1,231	
	통제변수							
	매출액의 로그변수	○	X	○	X	○	X	
자산액의 로그변수	X	○	X	○	X	○		
1년 래그(lag) 고용자수	○	○	○	○	○	○		
창업 후 지속기간	○	○	○	○	○	○		
업태별 더미	○	○	○	○	○	○		
지역별 더미	○	○	○	○	○	○		

주: 기업의 규모를 통제하기 위해 사용된 매출액의 로그변수와 자산액의 로그변수를 동시에 설명변수로 추가시켜 처리효과(treatment effects of the treated)를 추정할 경우에도 주요 결과는 동일하게 나타났으나 그 결과는 본 표에서 생략함

- <표 V-6>에서 각 연도별로 첫 번째 열과 두 번째 열의 차이점은 평균처리효과(τ_{att})를 추정함에 있어서 기업의 규모를 통제하기 위해 어떠한 설명변수를 사용하였는지에 따른 것이며, 첫 번째 열은 매출액의 로그변수를 두 번째 열은 자산액의 로그변수를 사용하여 분석한 결과를 제시함
 - 공통적으로 사용된 설명변수는 1년 전 고용자 수, 창업 후 지속기간, 업태별 더미변수, 지역별 더미변수임

- <표 V-6>의 분석결과는 각 연도별로 본 조세특례로 인해 평균적으로 업체당 약 4~7명의 고용창출 효과가 있었음을 보여줌
 - 2016년 기준으로 본 조세특례를 신청한 기업들은 본 조세특례를 신청하지 않았을 경우의 고용수준과 비교하여 평균적으로 약 6~7명을 더 고용함

- 여기서 고용창출 효과는 반사실적 결과(counterfactual outcomes)와 비교분석하여 추정된 결과로 본 조세특례를 신청한 기업이 고용을 유지한 경우라도 이 기업과 매칭된 비수혜기업의 고용이 감소한 경우에는 고용이 창출된 것으로 분석결과에 나타남
 - 본 연구에서 반사실적 결과(counterfactual outcomes)란 본 조세특례의 수혜기업이 본 조세특례를 받지 않았을 경우의 고용 변화분을 의미하며, 이를 직접적으로 관측할 수 없기 때문에 성향점수매칭 방법에서는 수혜기업과 가장 유사한 비수혜기업의 고용 변화분을 대리변수로 사용함
 - 본 조세특례로 인한 고용창출 효과(τ_{att})는 2014년 이후 매년 평균적으로 약 1~2명씩 증가함
 - 2014년 고용창출 효과는 평균적으로 약 4명이며, 2015년과 2016년의 경우에는 각각 약 5~6명과 6~7명임
 - 이런 결과가 나타나는 이유는 본 조세특례가 2015년부터 고용과 연계된 추가공제를 확대하는 방향으로 개편되었기 때문인 것으로 보임
- 중소기업의 평균 고용창출 효과는 각 연도별로 약 2~4명으로 추정되었으며 일반기업(중견·대기업)의 경우에는 약 8~17명으로 추정됨
- 특징적인 점은 본 조세특례로 인한 일반기업의 평균 고용 증가분은 중소기업의 경우와 달리 2015년에 크게 증가함
 - 2014년 중소기업의 평균 고용 증가분은 약 2명이고 2015년과 2016년의 경우에는 약 3명과 4명으로 2014년 이후 매년 1명씩 평균 고용 증가분이 증가함
 - 반면, 2014년 대기업의 평균 고용 증가분은 약 8~12명으로 추정되었고, 2015년과 2016년에 의 경우에는 각각 약 15~17명과 약 14~16명으로 추정되어, 2015년에 일반기업의 평균 고용 증가분이 크게 증가한 것으로 나타남
 - 이는 2015년 본 조세특례가 기본공제는 축소되고 고용증대와 관련된 추가공제가 확대되는 방향으로 개편되었기 때문인 것으로 보임
 - 2015년 대기업의 기본공제가 폐지되고 중소·중견기업에 대한 기본공제율은 1%포인트 인하된 반면 추가 공제율은 1%포인트 증가함
- 강건성 검증을 위해 최근접 이웃매칭 분석을 수행하였으며, 그 결과는 성향매칭분석 결과와 유사하게 나타남

- 전체 표본의 경우, 각 연도별로 고용창출 효과는 평균적으로 업체당 약 4~7명으로 나타남
- 일반적으로 일반기업의 고용창출 효과가 중소기업의 경우보다 더 크게 나타남
- 또한 중소기업의 경우와 비교하여 일반기업의 고용 증가분은 2015년에 상대적으로 크게 증가함
 - 다만, 일반기업에 대한 최근접 이웃매칭 분석결과에서는 2015년 전년 대비 고용창출 효과 증가분이 성향점수매칭 분석결과보다 다소 작게 추정됨

4. 분석의 한계점

- 본 연구의 가장 큰 한계점은 기업의 투자 규모를 적절히 통제하지 못하였다는 점임
 - 본 조세특례의 세제혜택 규모는 사업용 자산에 대한 투자금액과 고용 수준에 영향을 받음
 - 본 연구의 성향점수매칭 분석에서는 동일한 투자 규모를 가진 기업 사이에서 본 조세특례 신청 여부에 대한 의사결정이 임의적으로 랜덤(random)하게 이루어지는 것을 가정하는 것이 바람직함
 - 그런데, 기업의 특성 등을 나타내는 변수들을 설명변수에 포함시켰으나 기업별 투자 정보가 없어 기업의 투자 규모를 직접적으로 통제할 수 없었음
 - 따라서 본 연구의 성향점수매칭 추정치는 다소 과대 추정되었을 가능성이 있음
- 설명변수로 기업의 특성 등을 제대로 통제하였다 하더라도 본 조세특례의 신청 여부에 대한 의사결정과 고용에 대한 의사결정에 영향을 줄 수 있는, 관측되지 않은 다른 경제적 요인이 있을 수 있으며 이런 경우 본 연구의 평균처리효과(τ_{att}) 추정치는 편의(bias)를 갖게됨
 - 본 연구만으로는 기업이 본 조세특례로 인해 고용을 증가한 것인지, 아니면 본 조세특례가 고용에 대한 의사결정에 큰 영향을 주지 않았으나 결과적으로 본 조세특례의 세제혜택을 받게 된 것인지를 구분하기 어려움
 - 전승훈(2010)이 주장하는 것처럼 본 조세특례를 신청한 기업 중 일부는 본 조세특례가 없더라도 다른 경제적 이유로 고용을 증대했을 가능성이 있음

5. 소결

- 본 연구는 성향점수매칭 분석방법을 사용하여 고용창출투자세액공제제도의 고용 증대 효과를 검증하였음
 - 본 조세특례를 신청하였다는 것은 일반적으로 고용을 유지하였거나 증대시켰다는 것을 의미하기 때문에 단순히 수혜기업 집단과 비수혜기업 집단 간의 평균을 비교할 경우 고용창출 효과가 과대 추정될 수 있음
 - 성향점수매칭 분석은 수혜기업과 고용 여건이 가장 유사한 비수혜기업을 추출하여 두 기업의 고용 변화 수준을 비교하고, 이를 종합하여 제도의 효과를 분석하는 방법임

- 본 연구에서 평균처리효과(average treatment effects)란 동일한 기업에 대해 세제혜택을 받은 경우의 고용 변화 수준과 받지 않은 경우의 고용 변화 수준을 비교분석해야 하지만 수혜기업의 경우, 세제혜택을 받지 않은 경우의 고용수준이 관측되지 않는 문제점이 있음
 - 성향점수매칭 분석의 가장 중요한 개념은 수혜기업과 가장 유사한 비수혜기업을 찾아내어 그 기업의 고용 변화 수준을 수혜기업이 세제혜택을 받지 않은 경우의 고용 변화 수준으로 간주하여 정책효과를 추정한다는 것임

- 수혜기업과 비수혜기업을 매칭하는 방법은 크게 두 가지로 요약될 수 있는데 이 두 방법의 가장 큰 차이는 기업의 유사성을 어떻게 측정하느냐에 따른 것임
 - 첫 번째는 Logit 분석을 통해 추정된 성향점수(propensity score)를 기업의 유사성을 나타내는 지표로 사용함
 - 두 번째는 기업의 특성 등을 나타내는 설명변수를 사용하여 추정된 각 기업 간의 거리(distance)를 기업의 유사성을 나타내는 지표로 사용함
 - 거리가 가장 가까운 기업 또는 k번째까지 가까운 기업을 유사성이 높은 기업으로 정하여 매칭할 수 있음
 - 유사기업이 1개 이상인 경우에는 유사기업들의 평균 고용변화 수준을 평균처리효과 추정치를 추정하는 데 사용함
 - 이런 추정방법을 소위 최근접 이웃매칭(nearest neighbor matching)이라고 부름

- 본 연구에서는 성향점수매칭 분석결과를 주된 결과로 제시하고 강건성 검증으로 최근접 이웃매칭 분석을 수행하여 성향점수매칭 분석결과와 비교분석함
- 기업의 유사성을 추정하기 위해 사용한 설명변수는 기업의 특성, 고용수준 등을 나타내는 1년 전 고용자 수, 매출액의 로그변수, 자산액의 로그변수, 업태별 더미변수, 지역별 더미변수임
 - 본 연구에서 고용자 수는 상시근로자 수를 의미함
 - 기업의 규모를 통제하기 위해 매출액의 로그변수 또는 자산액의 로그변수를 사용하였으며, 이 두 변수는 상관관계가 매우 높아 다중공선성 문제를 피하기 위해 기업의 유사성 추정 시 하나의 변수만을 고려함
- 본 연구는 2014~2016년 기간 동안 본 조세특례의 평균 고용창출 효과를 연도별로 추정함
 - 본 조세특례는 2015년에 ‘기본공제 축소·추가공제 확대’라는 큰 제도 개편이 있었기 때문에 연도별로 고용창출 효과가 어떻게 변화하는지를 살펴보는 것이 의미가 있음
 - 본 조세특례는 기업의 유형에 따라 공제율 등을 다르게 적용하고 있기 때문에 전체 표본을 중소기업과 일반기업(중견·대기업) 집단으로 구분하여 부분표본 분석을 수행함
- 성향점수매칭 분석 결과, 본 조세특례로 인한 평균 고용창출 효과는 연도별로 약 4~7명인 것으로 추정되며, 이는 통계적으로 유의함
 - 본 연구는 고용창출의 지표로 고용 변화분(= t년도 상시근로자 수 - t-1년도 상시근로자 수)을 사용함
 - 2014년, 2015년, 2016년에 대한 평균 고용창출 효과는 각각 4명, 5~6명, 6~7명으로 매년 고용창출 효과가 1~2명 증가하였음
 - 일반적으로 일반기업의 고용창출 효과가 중소기업의 경우보다 4~5배 더 크게 나타남
 - 중소기업의 평균 고용창출 효과는 2~4명이고, 일반기업의 평균 고용창출 효과는 8~17명임

- 일반기업의 고용 증가분은 2015년에 상대적으로 크게 증가하였으며 이는 2015년부터 본 조세특례가 기본공제를 축소하고 고용과 연계된 추가공제를 확대하는 방향으로 개편되었기 때문인 것으로 보임
- 최근접 이웃매칭 분석결과에서도 이와 유사한 결과가 나타남

<표 V-8> 고용창출투자세액공제제도 조세지출 현황

(단위: 개, 명, 백만원)

구분		2014		2015		2016	
		모형 (1)	모형 (2)	모형 (3)	모형 (4)	모형 (5)	모형 (6)
본 조세특례 신청기업	A	3,369	3,369	3,476	3,476	2,918	2,918
평균 고용 증가분	B	3.864	3.884	5.523	5.192	6.512	6.385
추정된 총고용 증가분	C =A×B	13,017.8	13,085.2	19,197.9	18,047.4	19,002.0	18,631.4
총조세지출액	D	891,921	891,921	477,439	477,439	527,771	527,771
고용 증가분당 총조세지출액 ¹⁾	E =D/C	68.5	68.2	24.9	26.5	27.8	28.3

주: 1) 총조세지출액을 증가된 고용인원으로 나눈 것으로서 기본공제와 추가공제를 모두 포함하는 것임

- 본 조세특례를 신청한 기업 수와 본 연구가 추정한 평균 고용 증가분을 곱하여 본 조세특례로 인해 증가한 총고용자 수를 산출해본 결과 2016년 기준으로 약 1만 9천명의 고용자(상시근로자)가 본 조세특례로 인해 증가한 것으로 추정됨
 - 본 조세특례로 인해 증가된 고용자 수는 매년 증가하고 있음
 - 2014년 총고용 증가분은 약 1만 3천명이고, 2015년의 경우에는 약 1만 8천~9천명임
 - 2016년 기준으로 1만 9천명의 고용 증대에 따른 조세지출액은 약 5,278억원으로 평균적으로 1명을 추가로 고용한 기업에 약 2,800만원의 세제지원이 이루어진 것으로 추정됨
 - 1명을 추가로 고용한 기업에 지원된 조세지출금액은 2015년에 크게 감소하였으며, 이는 대기업에 대한 기본공제 폐지 등이 크게 영향을 미친 것으로 보임

VI. 고용창출투자세액공제제도의 타당성 분석



Ⅵ. 고용창출투자세액공제제도의 타당성 분석

- 본 장에서는 고용창출투자세액공제제도의 타당성을 다음과 같은 관점으로 구분하여 분석함
 - 정부 개입의 필요성
 - 대상 설정의 적절성
 - 지원방식의 적절성
 - 지원방식의 적절성은 기본공제와 추가공제로 구분된 이중적 공제방식의 적절성, 추가공제 한도 설정 및 운영방식의 적절성, 기업 규모·지역에 따른 차등 지원의 적절성으로 구분하여 검토함
 - 다른 조세·재정지원과의 중복성

1. 정부 개입의 필요성

가. 고용창출에 대한 조세지원의 필요성

- 현행 고용창출투자세액공제제도는 기업의 고용, 투자에 대한 우대조치로서 고용창출에 대한 세액공제 근거는 다음과 같이 정리할 수 있음
 - 저성장 기조가 본격화됨에 따라 고용률이 지속적으로 하락하고 있으며, 이에 따라 고용 유지 및 증가에 대한 사회적 요구가 높아지고 있음
 - 과거 투자 활성화에 초점을 맞췄던 정부의 정책운용 기조 역시 고용증대로 전환되었음
 - 노동시장의 수급불균형에 따른 비효율 문제 해소를 위해 정부가 개입할 필요가 있음
 - 중소기업은 원하는 근로자를 충분히 구하지 못하는 반면, 근로자들은 직장을 구하지 못하는 문제가 만연해 있음(job mismatch)
 - 또한 과도기적 산업구조 전환에 나타나는 노동의 질적 불균형문제(skills mismatch)가 발생하고 있음

- 고용증대 및 고용률 제고는 본질적으로 노동정책이지만, 복지 및 재정건전성 확보 정책으로도 그 유효성이 인정됨
 - 이는 재정지출 대비 효과 측면의 논의로서, 고용으로 인해 자립과 자활이 가능해진다면 실업상태에서 투입되어야 하는 공공부문의 비용(복지비용)을 절약할 수 있음

1) 고용여건의 악화에 대한 정책적 대응 필요성

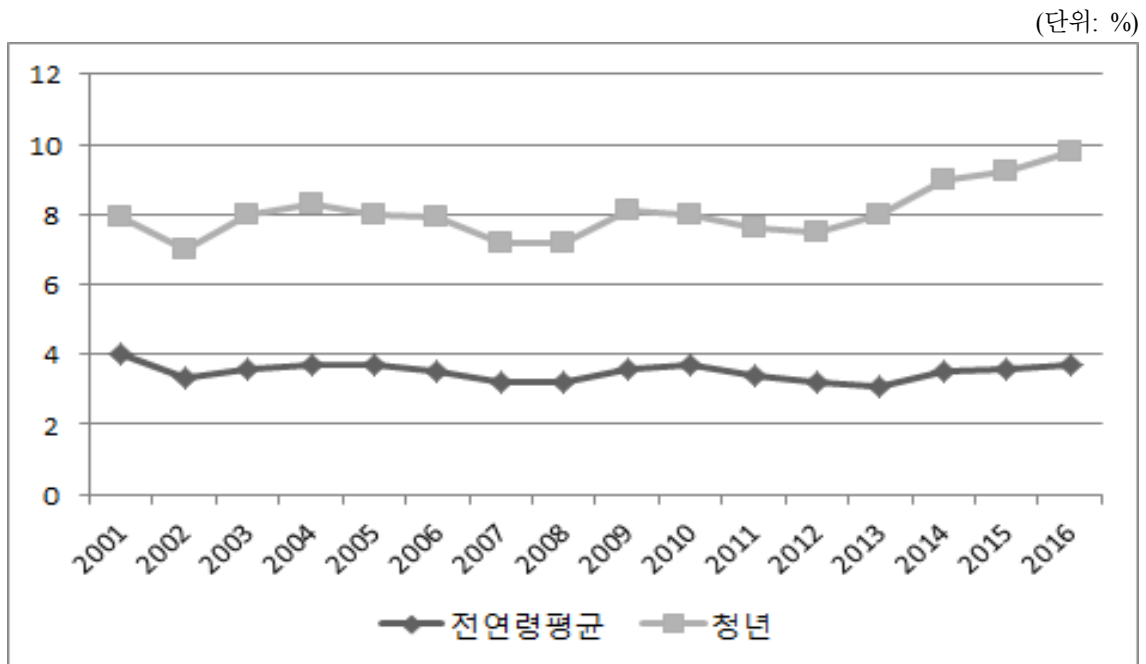
- 우리나라의 실업률은 2000년대 이후 평균 약 3.6%대로 안정적인 모습을 보여주고 있으나, 청년실업은 전체 실업률의 2배 이상으로 높아서 노동 및 거시경제 정책상의 문제요소로 인식되고 있음(<표 VI-1> 및 [그림 VI-1] 참조)
 - 2000년대 들어 우리나라의 실업률은 3%대 초반에서 4%대 중반 사이에서 변화되고 있지만, 청년실업률은 7~8% 사이에서 등락을 보이다가, 2012년 이후에는 빠르게 상승하는 모습을 보임
- 이와 같은 실업률의 상승은 우리나라의 산업구조 및 경제여건 변화에 따른 고용 창출 능력 약화에 기인하는 것으로 인식됨
 - 산업발달 단계가 진전됨에 따라, 우리나라 산업은 본격적인 저성장 기조에 진입한 것으로 평가되며 이에 따라 과거 고도성장기에 보여주었던 왕성한 고용 창출 능력이 지속적으로 약화되고 있음
 - 생산구조가 노동집약적 산업에서 설비 및 장치 중심 산업으로 변화됨에 따라 추세적인 고용감소 요인이 상존함
 - 하지만 이는 생산의 고부가가치화, 기업의 비용절감 노력, 국제화에 따른 경쟁압력의 가중 등 다양한 요인에 기인한 것이며, 이러한 변화는 부정적이라기보다는 자연스러운 것으로 인식해야 함
 - 또한 경제활동의 국제화로 인하여, 우리 기업들의 제조 및 생산기지가 고용조건이 보다 양호한 다른 국가들로 이전해 감에 따른 고용감소 요인도 존재함
 - 국내 기업들의 제조기지가 중국 및 동남아 등 저임금 국가들로 이전해 감에 따른 고용감소도 상당한 것으로 인식됨
 - 반면 우리나라의 명목임금 및 노동비용은 꾸준히 상승하고 있어, 경쟁 대상 국가들에 비해 경쟁력이 약화되고 있으며 이러한 기조는 당분간 지속될 것으로 보임

<표 VI-1> 우리나라 실업률 변화추이

(단위: %)								
연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
전체	4.0	3.3	3.6	3.7	3.7	3.5	3.2	3.2
청년	7.9	7.0	8.0	8.3	8.0	7.9	7.2	7.2
연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
전체	3.6	3.7	3.4	3.2	3.1	3.5	3.6	3.7
청년	8.1	8.0	7.6	7.5	8.0	9.0	9.2	9.8

자료: 한국은행 경제통계시스템, <http://ecos.bok.or.kr/>, 2017. 6. 5 접속

[그림 VI-1] 우리나라 평균 실업률 변화추이(전 연령 vs. 청년)



자료: <표 VI-1>과 동일

- 상대적으로 심각하게 인식되는 청년실업의 문제는 경제여건 및 기업의 고용관행 변화에도 기인하지만, 서비스업 전환에 따른 고용의 질적 불일치(skills mismatch)에서도 그 원인을 찾을 수 있음
 - 경기침체의 지속, 기업 간 경쟁압력의 가중 등으로 인해 기업의 노동수요는 인건비 부담이 상대적으로 낮은 비정규직의 고용을 선호하는 반면,
 - 취업시장에 새로 진입하는 청년들은 과거보다 높은 수준의 교육과 업무수행능력을 갖추고 있어 보다 안정적인 양질의 일자리를 원함

- 이와 같이 고용에 대한 사회적 관심이 높아짐에 따라, 정부의 정책기조 역시 ‘고용 우선’으로 전환되었으며, 이에 따라 고용에 대한 세제상의 혜택을 부여하는 것 역시 정책기조에 부합하는 것으로 평가됨
- 경제정책의 초점이 과거에는 ‘경제성장’에 있었지만, 최근에는 고용유지 및 창출과 같은 ‘고용 중심’으로 정책운용의 기조가 전환되었음
- 결론적으로 고용의 관점에서 고용창출투자세액공제제도는 정부의 경제운용 방향과 부합하는 것으로 평가됨

2) 시장 비효율의 개선

- 우리나라는 현재 제조업 중심에서 서비스업으로의 산업구조 재편이 진행 중인 것으로 판단되며, 이 과정에서 불가피한 고용의 질적 불일치 현상이 발생함
 - 제조업부문의 고용이 서비스업으로 전환되는 것은 산업발전 단계의 진전에 따른 보편적 현상이라 할 수 있지만, 우리나라의 경우에는 아직 저부가가치 서비스업의 비중이 높은 편임
 - 서비스업으로의 고용전환은 향후에도 지속될 것이지만, 청년 근로자의 학력은 지속적으로 높아지고 있어 노동시장에서의 불균형 문제가 가중될 것으로 예상됨
- 이러한 현상은 시장에서 흔히 관찰되는 마찰적 실업을 유발하여 고용률 저감요인으로 작용하지만, 시장은 이를 적기에 적절히 수정하지 못함
 - 노동수요와 공급은 기업과 개인의 판단에 따른 사적 영역이며 이의 불일치로 인한 고용저감 역시 자연스러운 현상임
 - 하지만 노동시장의 비효율 문제로 인한 사회적 비용이 큰 경우, 정부는 시장에 개입하여 그 성과를 개선할 필요가 있음(후생경제학의 제2법칙)
- 우리나라 노동시장에서는 구인난과 구직난이 상존하는 현상이 지속, 심화되고 있어 이의 시정을 위한 정부의 역할이 필요한 것으로 인식됨
 - 구직을 원하는 근로자들의 선호는 직업의 안정성, 보수, 근로환경 등을 이유로 대기업, 수도권 기업 등에 집중되어 있는 반면,

- 중소기업과 비수도권 기업들의 경우에는 근로자들을 구하는데 어려움을 호소하고 있음
 - 따라서 구직과 구인 사이의 불일치 문제를 해소하기 위한 정책적 노력 역시 필요한 것으로 평가됨
 - 부족한 곳은 채우고 넘치는 곳은 덜어내는 균형 지향 조치가 필요함
- 결국 실업과 고용의 문제를 시장실패의 해소 관점에서 접근한다면, 고용불일치의 시정과 개선을 위한 정부의 개입은 정책적 타당성을 확보하는 것으로 보임

3) 장기적인 재정건전성 확보

- 중장기적 관점에서 고용창출에 대한 세액공제 정책은 재정건전성 확보에 긍정적 요인으로 작용할 것으로 판단됨
- 세액공제 정책은 조세수입 감소 및 조세지출을 증가를 유발하여 단기적으로는 재정적자를 악화시키는 요인으로 작용함
 - 하지만 고용률의 제고는 그 자체로 강력한 복지정책이므로, 중장기적으로는 재정건전성 확보에 유효한 방안이 될 수 있음
 - 고용률의 제고는 실업급여 등의 복지지출을 줄일 수 있는 방안인 동시에,
 - 고용된 근로자들로 인한 세수 및 복지재원 증가 효과도 기대할 수 있음
 - 또한, 복지정책이 안고 있는 잠재적 비효율(복지함정) 요인도 동시에 억제하는 긍정적 효과를 기대할 수 있음
- 결국 고용에 대한 세제상의 우대정책은 향후 급격히 증가할 것으로 예상되는 복지관련 재정지출을 근본적 단계에서 억제할 수 있는 효과적 정책대안인 것으로 평가됨
- 고령화의 급진전 등 우리 경제가 직면한 도전요소로 인해 향후 복지지출의 증가는 불가피할 것이며, 이로 인한 재정건전성 악화 역시 우리 경제가 직면한 도전요인으로 전제해야 할 것임
 - 이러한 맥락에서, 복지지출의 상당부분을 원천적으로 차단할 수 있는 고용창출 및 유지정책은 투입비용 대비 그 효과의 유효성을 기대할 수 있는 정책으로 평가됨

나. 투자에 대한 조세지원의 필요성

- 투자에 대해서도 시장 비효율 개선 차원에서 조세지원의 필요성이 있다고 할 수 있음
 - 미래에 대한 불확실성이 투자를 저해하는 결과를 가져올 수 있는데, 조세지원은 그 불확실성에 따른 비용을 완화하는 효과가 있음
 - 투자는 단기적으로 많은 자금을 투입한 후 오랜 시간에 걸쳐 원금을 회수하고 이익을 얻는 경제적 행위인데, 투자세액공제 등 조세지원은 초기의 투자비용 부담을 완화하는 효과가 있음
 - 이러한 두 가지 문제가 모두 대기업보다는 중소기업에서 더 크게 나타나므로 투자에 대한 조세지원의 필요성은 대기업보다는 중소기업에서 더 크다고 할 수 있음

- 한편 투자세액공제 등 투자에 대한 조세지원제도는 다음과 같은 문제점도 가지고 있음
 - 통상 특정 업종의 특정 자산에 대한 투자에만 지원하는 것으로서 적용대상에서 배제되는 업종 및 투자가 존재하여 기업의 경제활동을 왜곡시키는 효과가 있으며, 이는 장기적으로 경제의 비효율을 초래할 가능성이 있음
 - 특히 서비스업이 지원대상에서 배제되어 상대적으로 서비스업의 실효세율이 높아지는 결과가 나타남
 - 투자를 통한 기업의 성장도 중요하지만 고용이 더 심각한 사회적 문제가 되고 있는 상황에서는 설비투자에 대한 일방적인 조세지원이 고용에는 부정적인 효과를 가져올 수 있음

- 이러한 문제들을 고려할 때, 투자세액공제 등 조세특례보다는 명목 법인세율 인하와 같이 보편적으로 적용되는 세부담 완화를 통해서 투자를 포함한 기업활동을 원활하게 할 수 있는 환경을 조성하는 것이 장기적으로 더 효율적이라고 할 수 있음
 - 즉, 단기적으로 경제 불황에서 타개하기 위하여 기업의 투자를 앞당기도록 유인을 제공할 필요가 있을 때, 또는 특정한 낙후지역 개발 등의 정책목표를 위

해 기업의 의사결정에 영향을 줄 필요가 있을 때 투자세액공제 등 조세지원제도가 중요한 정책수단이 됨

- 그러나 상시적으로 운영되는 일반적인 제도로써 투자세액공제 등 조세지원제도는 긍정적인 효과보다 부정적인 효과가 더 커서 경제의 효율성을 저해할 가능성이 크다고 할 수 있음

□ 그러므로 많은 경우에, 투자세액공제제도 등 투자에 대한 조세지원제도는 특정 시점을 정하여 임시적인 제도로 운영하거나 낙후지역 투자 등 특정 조건을 설정하고, 그 조건을 만족시키는 투자에 한하여 적용함

- 우리 정부도 많은 논의를 거쳐 임시투자세액공제를 고용창출투자세액공제로 전환한 것은, 임시투자세액공제제도가 단기적 투자유인이라는 도입 목적과는 달리 상시적인 투자유인제도로 운영됨에 따른 문제가 크다는 판단에 따른 것으로 판단됨
- 개편 이후에도 여러 차례에 걸쳐 투자에 대한 상시적 지원이라고 할 수 있는 기본공제를 축소하였으며, 2014년에는 대기업에 대한 기본공제를 폐지하였음

□ 결과적으로 현 시점(2017년)에서 고용창출투자세액공제 중 투자에 대한 지원은 중소기업에만 적용되는 상황이 되었음

- 투자에 대한 정부 지원의 필요성이 대기업보다는 중소기업에서 크다는 점에서 대기업에 대한 투자지원을 폐지하고, 중소기업과 중견기업에 대해서만 투자지원 부분을 유지하는 것은 타당한 정책방향인 것으로 평가됨

□ 한편 앞으로도 중소기업과 중견기업에 대한 투자지원 부분, 즉 기본공제를 계속 유지해야 할 것인지에 대해서는 재고의 여지가 있음

- 중소기업에 대해서는 중소기업 투자세액공제(「조세특례제한법」 제5조), 중소기업특별세액감면(제7조) 등 유사한 성격의 조세지원이 있어 고용창출투자세액공제제도의 틀 안에서 주어지는 투자지원이 꼭 필요한 것인지 의문임
- 고용창출투자세액공제에서 중소기업의 경우에는 ‘고용 유지’ 조건이 충족되지 않아도 기본공제를 받을 수 있도록 허용하므로, ‘고용창출’이라는 조건이 붙지 않는 일반적인 투자세액공제제도와 차별성이 없음

- 중소기업에 대한 기본공제를 유지하는 것이 논리적인 근거가 부족하다면, 대기업과 중소기업을 제외한 중견기업에 대해서만 기본공제를 유지하는 데 대해서 타당성을 부여하기 곤란함

2. 지원대상 업종 및 지원대상 투자의 적절성

가. 지원대상 업종의 적절성

- 현행의 고용창출투자세액공제제도는 사업용 자산에 투자한 내국인이 고용을 창출한 경우에 세제상의 우대를 하는 것으로 그 ‘지원대상’과 ‘업종’을 지정하고 있음
 - 2017년 12월 31일까지 지원대상에 해당하는 사업을 영위하는 내국인이 사업용 자산에 해당하는 시설을 취득하는 투자를 하면서, 직전 과세연도보다 상시근로자 수가 감소하지 않는 경우에 적용됨
 - 임시투자세액공제제도를 계승한 정책의 특성상, 초기의 지원대상 업종은 설비투자 중심의 제조업이 주류를 이루다가 이후 서비스업이 추가되었음
 - 2017년부터는 네거티브 리스트 제도가 적용되어 일부 소비성서비스업을 제외한 모든 업종에 적용됨

- 서비스업이 추가된 배경에는 산업발전 단계에 따른 변화와 서비스업의 고용창출 능력을 염두에 둔 것으로, 이는 적절한 정책 변화라 판단됨
 - 우리나라의 제조업의 성격이 과거 노동집약적 형태에서 설비 및 장치 중심의 자본집약 산업으로 이행해 감에 따라, 과거와 같은 고용창출 능력은 기대하기 어려운 것이 사실임

- 기존 문헌에서도 전병목(2013), 김종열·윤태화(2015)가 적용대상 업종에 서비스업을 포함시키고, 네거티브 리스트 방식으로 규정할 것을 제안하였는데, 이러한 건의를 반영하여 2017년부터 네거티브 리스트 방식으로 전환하였음

<표 VI-2> 업종별 취업자 분포

(단위: 만명, %)

업종	비서비스업			서비스업				총계
	제조업	기타	소계	도소매	교육보건	기타	소계	
취업자	440	314	754	382	347	1,067	1,796	2,550
비중	17.3	12.3	29.6	15.0	13.8	41.6	70.4	100.0

자료: 김종렬(2015)에서 재인용, 원자료는 「경제활동인구조사」, 통계청, 2015

- 한편 지원실적을 보면, 지원을 받은 기업 수로 보나 세액공제 규모로 보나 제조업 중심으로 제도가 운영되고 있음
 - <표 VI-3>의 업태별 고용창출투자세액공제 신청 법인과 세액공제 규모를 보면, 총 2,918개 법인이 신청하였는데, 그 중 제조업 법인이 2,414개로 82.7%를 차지하였음
 - 세액공제 규모는 총공제액 5,278억원 중 제조업 법인의 세액공제가 4,881억원으로 92.5%를 차지함
 - 법인 수로 보면, 도매업이 176개 업체로 6%를 차지하여 제조업 다음으로 이 세액공제를 받은 업체 수가 많았으며, 그 외 다른 업태는 예외없이 업체 수가 100개 미만, 총수혜법인에서 차지하는 비중이 3% 미만임
 - 세액공제 규모로 보면, 건설업, 도매업, 소매업, 운수창고통신업이 각각 1%대의 비중을 차지하였으며, 다른 업태는 1% 미만임
 - 업체당 공제액은 소매업이 2억 9천만원, 제조업이 업체당 2억원으로 가장 컸음
 - 그 외에 음식숙박업과 운수창고통신업, 보건업이 1억원대이고, 다른 업태는 모두 업체당 공제액이 1억원 미만임

- 앞의 <표 VI-2>에 나타난 취업자 비중을 보면, 제조업이 차지하는 비중이 17.3%에 불과한데, 고용창출투자세액공제의 경우에는 수혜 법인이 대부분 제조업의 법인이라는 점은 이 제도에 개선의 여지가 있음을 시사함
 - 제도 도입 이후 지속적으로 적용대상 업종을 확대하였으며, 서비스업에 대해서는 추가공제율을 1%포인트 더 높게 적용함에도 불구하고, 다른 업종에서는 이 제도의 활용도가 매우 낮은 이유를 분석하고 개선방안을 모색할 필요가 있음

<표 VI-3> 고용창출투자세액공제 신청 법인의 업태별 비중(2016년)

(단위: 개, %, 백만원)

구 분		법인수		세액공제 규모		업체당 공제액
		법인수	비중	금액	비중	
전체		2,918	100.0	527,779	100.0	181
업태	농림어업	21	0.7	481	0.1	23
	광업	8	0.3	406	0.1	51
	제조업	2,414	82.7	488,135	92.5	202
	전기가스수도업	19	0.7	1,741	0.3	92
	건설업	63	2.2	5,029	1.0	80
	도매업	176	6.0	8,633	1.6	49
	소매업	19	0.7	5,409	1.0	285
	음식숙박업	7	0.2	1,007	0.2	144
	운수창고통신업	85	2.9	8,801	1.7	104
	부동산업	3	0.1	197	0.0	66
	서비스업	62	2.1	3,708	0.7	60
	보건업	41	1.4	4,232	0.8	103

자료: 국세청 내부자료를 사용하여 저자 작성

나. 지원대상 투자의 적절성

- 고용창출투자세액공제제도의 대상이 되는 투자는 ‘해당 사업에 주로 사용되는 사업용 유형자산’을 의미하며, 대체로 생산을 위해 직접적으로 사용되는 설비자산으로 한정하고 있음
 - 비록 사업에 주로 사용되는 유형자산이라 하더라도 사업연관성이 강하지 않은 토지와 건물, 구축물, 선박 및 항공기, 차량 및 운반구, 기구 및 비품 등은 사업용 자산에서 제외함
 - 이는 고용창출투자세액공제제도가 이전의 임시투자세액공제제도를 기본 골격으로 하여 계승한 데 따른 것으로 판단됨
 - 다만 운수업, 어업의 중소기업에 한하여 차량 및 운반구, 선박도 사업용 유형 자산에 포함시키며, 그 외 건물 등 시설물을 사용하여 서비스를 제공하는 것이 주 사업인 경우에 그 시설물도 사업용 유형자산에 포함시킴

- 또한 지원대상 투자는 ‘신규투자’에 한하여 적용하고 있으며, 기존 설비에 대한 보수나 자본적 지출은 제외함
 - 리스기간 종료 시 리스 이용자에게 리스자산을 이전할 것으로 약정한 금융리스에 대한 투자는 적용대상에 포함함

<고용창출투자세액공제의 지원대상 투자(「조세특례제한법」 시행규칙 제14조)>

1. 해당 사업에 주로 사용되는 사업용 유형자산. 다만 토지와 건물, 구축물, 선박 및 항공기, 차량 및 운반구, 기구 및 비품 등 사업용 유형자산은 제외한다
2. 운수업을 주된 사업으로 하는 중소기업이 해당 사업에 주로 사용하는 차량 및 운반구와 선박
3. 어업을 주된 사업으로 하는 중소기업이 해당 사업에 주로 사용하는 선박
4. 건설업을 영위하는 자가 해당 사업에 직접 사용하는 기계장비
5. 도매업·소매업 또는 물류산업을 영위하는 자가 해당 사업에 직접 사용하는 유통산업 합리화 시설
6. 관광숙박업 및 국제회의 기획업, 노인복지시설 운영업을 영위하는 자가 당해 사업에 직접 사용하는 건축물과 당해 건축물에 부착 설치된 승강기, 보일러, 대형에어컨, 발전·배전시설 등 시설물
7. 전기통신업을 영위하는 자가 타인에게 임대 또는 위탁운영하거나 공동으로 사용하기 위해 취득하는 무선설비
8. 전문휴양업 또는 종합휴양업을 영위하는 자가 해당 사업에 직접 사용하는 숙박시설·전문휴양시설(골프장시설은 제외한다) 또는 종합유원시설업의 시설

- 지원대상 투자를 한정된 것, 즉 토지나 건축물 등을 제외한 것은 정책적 의도에 따른 것으로 판단됨
 - 우리나라는 전통적으로 투자에 대한 조세지원을 사업연관성이 뚜렷한 사업용 자산에 대한 투자에 대해서만 적용하였음
 - 토지·건축물 등의 배제는 사업연관성이 뚜렷이 입증되지 않지만 향후 가치상승의 여지가 큰 투자에 대해 조세지원 혜택을 부여하는 것이 바람직하지 않다는 입장이 반영된 것으로 보임

- 선박 및 항공기, 차량 및 운반구 등도 사업에 꼭 필요하지 않는 자산으로 간주하는 것으로 판단됨
 - 한편, 토지나 건축물, 항공기나 선박이라 하더라도 사업연관성이 뚜렷한 경우에는 공제대상에 포함시킴
- 이와 같은 투자대상 자산에 대한 제약은 제도의 활용도 측면에서 보면 장애요인이 되는 것으로 판단됨
- 앞에서 검토한 지원대상 업태별 지원실적에서 제조업이 거의 대부분을 차지하게 된 중요한 요인이 지원대상 투자의 제약 때문일 가능성이 있음(<표 VI-3> 참조)
 - 제조업은 지원대상이 되는 사업용 유형자산을 많이 활용하여 사업을 영위하는 한편 서비스업의 경우에는 토지, 건물 등의 확장을 통한 사업 확장이 빈번하며, 고용 역시 이 경로를 통해 증가됨
 - 서비스업의 고용부담률이 70% 정도임을 고려할 때, 현재와 같은 방식으로 적용대상 투자를 제한하는 것은 고용증대 효과를 극대화하는 데 장애요인으로 작용할 수 있음(<표 VI-2> 참조)
- 김종열·윤태화(2015)는 고용창출투자세액공제제도의 추가공제 활용도가 낮은 이유로 설비투자 요건, 업종제한, 지역제한 등의 요인을 지적함
- 이중 업종제한은 네거티브 리스트 제도 도입으로 크게 완화된 상태임

3. ‘기본공제+추가공제’ 방식의 적절성

가. 제도 현황

- 현재의 고용창출투자세액공제제도는 투자조건을 만족시킨 경우에 적용되는 기본공제에, 고용조건에 따른 추가공제가 더해지는 다층적 방식으로 운영됨
- 기본공제는 설비 등에 투자하였고 상시근로자 수가 축소되지 않은 경우에 적용되는 세액공제인데, 대기업에는 적용되지 않음

- 중소기업의 경우에는 상시근로자가 감소한 경우에도 기본공제가 적용되나, 이때 감소한 근로자 1인당 1천만원씩을 산출된 공제액에서 차감하는 방식으로 공제액을 하향 조정함
 - 공제율은 기업규모에 따라 차등 적용되어, 중소기업은 위치에 관계없이 3%이고, 중견기업은 수도권 밖에 있는 경우에 2%, 수도권 내에 있는 경우에 1%가 적용됨
- 추가공제는 상시근로자 증가가 병행된 투자에 대해 적용되며, 증가된 근로자 수에 연동되어 공제혜택이 증가함(앞의 <표 II-1> 참조)
- 공제율은 기업규모에 따라 차등 적용되는데, 수도권 기업의 경우, 중소기업 6%, 중견기업 5%, 대기업 3%임
 - 비수도권 기업의 경우에는 공제율이 1%포인트씩 상향 조정되며 이에 따라 비수도권 중소기업은 7%, 중견기업은 6%, 대기업은 4%의 공제율이 적용됨
 - 서비스업은 각 경우에 추가공제율을 1%포인트씩 상향하여 적용함
- 추가공제는 투자액에 대한 공제액 상한과 고용 증대 인원에 따른 공제액의 상한 가운데 작은 것을 따르게 되어 있으며, 고용 증대 인원에 따른 공제액 한도는 다음과 같음
- 상시근로자 1인당 1,000만원(중소기업 1,500만원)
 - 청년, 장애인, 60세 이상 근로자는 1인당 1,500만원(중소기업 2,000만원)
 - 산업수요 맞춤형 고등학교 졸업생은 1인당 2,000만원(중소기업 2,500만원)

나. 제도의 평가 - 이론적 논의

- 제도의 설계 측면에서 보면 기본공제는 신규투자에 대한 지원, 추가공제는 고용 증가에 대한 우대조치의 성격을 띠고 있음
- 중소기업의 경우에는 경영상의 여건을 고려하여, 고용이 감소하는 경우에도 기본공제를 허용하고 있지만, 이 경우에도 줄어든 고용인원 1인당 1천만원씩의 공제액 감소를 적용하고 있어 고용 감소에 따른 불이익이 있음
 - 따라서 기본공제는 ‘고용을 유지한 투자’에 대한 우대조치라고 할 수 있음

- 기본공제가 투자에 대한 우대의 성격을 띠는 것은 고용창출투자세액공제제도가, 도입 이전의 투자 장려정책이었던, 임시투자세액공제제도를 계승함에 따른 결과로 이해됨
 - 한편, 추가공제는 고용인원 증가에 연동되기 때문에 보다 뚜렷한 ‘고용’장려 장치로 작용함
 - 기본공제는 고용인원과 연동되지 않는 반면, 추가공제는 고용인원이 증가할수록 공제한도가 증가하는 구조로 되어 있음
 - 결국 기본공제와 추가공제의 다층적 공제장치는 각각 투자와 고용에 대한 우대장치로서 구축된 것으로 이해할 수 있음
- 이러한 공제구조가 고용에 미치는 영향을 현대 미시경제학의 이론으로 접근해보면, 기본공제는 고용에 대하여 요소대체효과(factor substitution effect)와 산출효과(output effect)를, 추가공제는 고용에 대하여 양(+)의 가격효과(price effect)를 발생시키는 것으로 이해됨
- 기본공제는 자본의 상대가격을 낮춰 요소시장에서 요소대체효과와 산출효과를 발생시킴
- 요소대체효과는 기업으로 하여금 상대적으로 저렴하게 된 자본에 대한 수요를 증가시키는 방향으로 작용하는 반면, 상대적으로 비싸게 된 노동에 대한 수요를 저감시키는 효과가 있음
 - 산출효과는 자본가격 하락으로 저감된 한계비용으로 인해 기업이 더 많은 생산을 추구함에 따른 생산량 증가효과이며, 이때 기업은 자본과 노동을 이전보다 더 많이 수요하게 됨
 - 따라서 요소대체효과는 고용증가에 음(-)의 효과를 발생시키는 반면, 산출효과는 고용에 양(+)의 효과를 발생시킴
 - 중견기업의 경우에는 고용이 감소하면 기본공제를 허용하지 않는데, 이는 고용에 미치는 음(-)의 효과(요소대체효과)가 양(+)의 효과(산출효과)보다 크면 지원을 하지 않는다는 것을 의미함
 - 한편 중소기업의 경우에는 요소대체효과가 산출효과보다 큰 경우에도 지원하되, 그 차이를 고려하여 지원액을 차감함

- 추가공제는 노동의 상대가격을 낮춰 기업의 노동수요에 직접적으로 영향을 미치게 되는데, 이때 총가격효과는 대체효과와 소득효과로 구분하여 접근할 수 있음
 - 대체효과는 상대적으로 저렴해진 노동을 더 수요하도록 하는 결과를 가져옴
 - 소득효과도 기업의 예산제약 완화에 따라 노동을 더 수요하게끔 작용함
 - 따라서 가격효과는 고용에 양(+)의 효과를 발생시킴

<표 VI-4> 기본공제와 추가공제가 고용에 미치는 영향에 대한 이론적 접근

구분	효과	고용에 미치는 영향	총효과		
			대기업	중견기업	중소기업
기본공제	요소대체효과	-		0, +	-, 0, +
	산출효과	+			
추가공제	대체효과	+	+	+	+
	소득효과	+			
전체			+	0, +	-, 0, +

자료: 저자작성

- 하지만 전체 효과는 각 효과의 상대적 크기에 따라 달라질 것이므로, 선불리 단정하기 어려움
 - 고용증가에 음(-)의 효과를 갖는 요소대체효과가 산출효과와 가격효과를 압도하는 경우에는 고용이 감소할 수도 있기 때문임⁴⁾
- <표 VI-4>에 정리된 바에 따르면, 대기업의 경우 추가공제만 받으므로 고용창출 투자세액공제를 받는 기업에서는 고용이 증가되는 효과가 나타날 것으로 판단됨
 - 중견기업은 기본공제만 적용된 기업에서는 고용 증대가 없이 고용유지 효과만 있을 것이며, 추가공제가 적용된 기업에서는 고용이 증대될 것임
 - 중소기업의 경우, 기본공제만 적용된 경우에는 고용이 증가되지 않았거나 감소되고, 추가공제를 받은 경우에는 고용이 증가됨
- 이와 같은 다층적 방식은 기본공제만 있는 경우에 비해 추가적 고용증가에 대한 보다 뚜렷한 유인(incentive)을 제공하려는 정책의도가 있으나, 단일공제 방식과 비교할 때 장단점이 있음

4) 이와 유사한 접근은 김종렬·윤태화(2015)에서도 채택하고 있으며, 동 연구는 이를 통해 실증분석의 필요성을 제기한 바 있음

- 기본공제 외에 추가공제를 적용하는 방식은 고용의 한계기업(추가고용 여부를 고려하고 있는 기업)의 선택에 긍정적인 영향을 미치겠다는 정책의도를 담고 있음
 - 추가고용 여부를 고민하고 있는 기업에 긍정적인 유인을 제공하여 추가고용이 실현될 수 있도록 작용함
 - 이와 같이 한계적 혜택을 강화하여 고용을 증가시키겠다는 정책적 접근은 이론적으로 타당함
 - 추가공제는 고용비용을 저감시켜 기업으로 하여금 고용을 늘리도록 작용하기 때문임

- 다만, 다층공제방식의 단점은 제도가 복잡해질 수 있다는 점, 그리고 이에 따른 비효율의 문제 등이 있을 수 있다는 점임
 - 다층공제방식의 경우 단일공제 방식에 비해 기업 간 혜택의 차이가 커질 수 있으며, 이는 고용비용에 대한 상대가격 체계의 왜곡을 가져와 비효율을 증가시킬 수 있음
 - 단일공제방식의 경우 비교적 넓은 범위의 기업에 평균적인 공제율이 적용되므로 상대가격체계의 왜곡이 덜하여 비효율 요인이 작음
 - 다층공제방식을 통해 투자와 고용을 모두 촉진하고자 노력하지만 ‘투자’나 ‘고용’ 어느 한 쪽의 관점에서 보면 지원이 분산되어 큰 효과를 기대하기 어렵다는 문제도 있음
 - 기본공제만 받는 경우는 고용이 증가되지 않았거나 감소한 경우임
 - 또한 제도의 복잡성은 우리나라 조세정책이 지향하고 있는 목표, 즉 ‘세계 간 소화’에는 부합하지 않는 방향임
 - 복잡한 조세제도는 납세자의 협력비용이나 징세비용의 증가를 가져오게 되는데, 이는 조세지출 정책에 대해서도 동일한 것으로 인식됨

- 한편, 추가공제 방식은 신규고용을 창출하는 한계효과(marginal impact) 외에도 정책이 발생시키는 추가적 비용인 하부한계효과(infra-marginal impact)를 유발할 수 있음
 - 하부한계효과란 고용에 대한 조세상의 우대혜택이 없었어도 고용을 증가시키려던 기업에 조세지출(정책비용)이 투입되는 경우를 의미함
 - 하부한계효과는 의도하지 않았던 정책비용에 해당하지만, 현실적으로 이의 규모를 파악하는 것은 불가능함

- 이러한 맥락에서 한계효과는 긍정적인 정책효과이며, 하부한계효과는 관찰되지 않는 정책비용으로 인식됨

다. 지원 실적 분석

- 그동안의 실적을 보면, 대기업에 대한 기본공제가 폐지된 2015년 이후, 공제가 적용된 법인 수에는 큰 변화가 없었음에도 불구하고 공제액은 큰 폭으로 감소하였는데, 이는 그동안 지원액의 상당부분이 대기업의 기본공제에 투입되어 왔음을 의미함(<표 VI-5> 참조),
 - 일반기업의 업체당 지원금은 2014년 9억 2,400만원에서 2015년 4억 4,200만원으로 축소됨
 - 중소기업의 경우 추가공제율을 계속 인상하여 왔음에도 불구하고 2013년 이후 업체당 지원금이 낮아지는 경향을 보임
 - 업체 수로는 중소기업이 75%를 차지하지만, 지원금에서 중소기업이 차지하는 비중은 20% 수준임
 - 이는 2015년 이전, 대기업에 대한 제도의 혜택이 고용에 대한 보상(추가공제)보다는 투자에 대한 보상(기본공제)적 성격이 강했음을 보여주는 것임
- <표 VI-6>에서는 국세청에서 제공한 2015년의 미시자료를 사용하여 각 공제요소별로 지원을 공제실적 또는 고용증가 인원이 있는 기업과 없는 기업으로 구분하여 기업 수와 비중을 살펴보았음

<표 VI-5> 고용창출투자세액공제 신고현황(법인)

(단위: 개, 백만원)

신고연도	중소기업			일반기업(대·중견기업)			업체당 지원금 - 전체
	법인수	금액	업체당 지원액	법인수	금액	업체당 지원금	
2012	438	8,192	19	438	73,156	167	93
2013	1,919	77,986	41	786	641,261	816	266
2014	2,510	98,027	39	859	793,894	924	265
2015	2,608	93,958	36	868	383,481	442	137
2016	2,241	88,754	40	677	439,017	648	181

자료: 국세청 미시자료를 사용하여 저자 작성

- 2015년에 신고한 기업 중 고용창출투자세액공제 금액이 있는 기업은 3,946개이며, 그 중 2014년도분 투자에 대해서 공제를 받은 기업이 3,907개로 99%를 차지함

<표 VI-6> 고용창출투자세액공제 적용기업 현황(2015년)

(단위: 개, %)

	기업수		비중	
	있는 기업	없는기업	있는 기업	없는 기업
공제세액	3,946	-	100.0	-
이월된 추가공제	253	3,693	6.4	93.6
전년도 투자분 공제	3,907	39	99.0	1.0
기본공제	3,892	54	98.6	1.4
추가공제	2,227	1,719	56.4	43.6
추가공제(금년+이월)	2,354	1,592	59.7	40.3
고용증가	2,408	1,538	61.0	39.0
투자한도 적용	1,885	2,061	47.8	52.2
다음 기로 이월	677	3,269	17.2	82.8

자료: 국제청 제공 자료를 사용하여 저자 계산

- 기본공제와 추가공제 적용실적을 보면, 기본공제를 받은 기업이 3,892개 업체로 대부분(98.6%)이 기본공제를 받은 것으로 나타남
 - 한편 추가공제를 받은 기업은 2,227개로 전체 기업 3,946개의 56.4%를 차지하였는데, 이는 고용인원이 증가하지 않아 추가공제를 받지 못하고 기본공제만 받은 기업이 상당히 많다는 점을 보여줌
 - 이 표의 ‘고용증가’는 공제를 받은 기업 중 고용이 증가되어 고용증가에 따른 추가공제가 가능한 기업을 의미하는데, 전체 기업 중 61%에서 고용이 증가한 것으로 나타남
- <표 VI-7>에서는 공제액을 기본공제와 추가공제로 구분하여 보았는데, 총공제액이 5,868억원이며, 그 중 소득귀속연도인 2014년도 투자에 대한 공제액이 4,798억원으로 81.8%를 차지함
 - 공제액을 기본공제액과 추가공제액으로 구분해 보면, 기본공제액이 54.2%, 추가공제액이 45.8%를 차지함

- 추가공제액 2,688억원 중 1,070억원은 이전의 투자분에 대한 이월공제이며, 1,618억원은 2014년 투자분에 적용되었음

〈표 VI-7〉 고용창출투자세액공제 공제액의 구성(2015년)

(단위: 백만원, %)

	금액	비중
공제액 합계	586,834	100.0
기본공제	318,017	54.2
추가공제	268,817	45.8
추가공제-2014년도분	161,782	27.6
추가공제-이월분	107,035	18.2
2014년도분 공제	479,799	81.8

자료: 국세청 제공 자료를 사용하여 저자 계산

라. 소결

- 오랫동안 투자세액공제제도를 유지하여, 그 제도를 폐지하는 데 대한 반발이 상당히 큰 상태에서 고용을 유지하는 경우에만 투자세액공제를 허용한다는 명목으로 도입한 ‘기본공제+추가공제’형식의 다층적 공제방식은 불가피한 선택이었던 것으로 판단됨
- 이와 같은 다층적 공제방식은 투자증대와 고용증대를 모두 고려하여 지원한다는 점이 장점이라고 할 수 있음
 - 한편, 제도가 복잡하고, 다층적 지원으로 인해 지원이 분산되어 투자나 고용 어느 한 쪽에서 보면 큰 효과를 기대하기 어렵다는 문제도 있는 것으로 판단됨
- 제도 도입 이후 정책 변화를 보면, 꾸준히 ‘기본공제 축소’ 및 ‘추가공제 확대’ 방향으로 개편되었음
 - 이는 정책의 방점이 ‘투자를 통한 성장’보다는 ‘고용 활성화’에 있음을 시사하는 것으로 이해됨

- 즉, 대기업의 투자지원으로 활용됨으로 인해 발생하는 하부한계효과(infra-marginal impact)를 축소하고 고용창출 효과를 제고하는 방향으로 제도를 개편하려는 노력이라고 할 수 있음
 - 2015년의 지원실적을 보면, 기업 수로 보나 지원액으로 보나 고용창출투자세액 공제의 절반 정도는 투자지원, 나머지 절반 정도는 고용지원의 성격을 가지고 있다고 할 수 있음
 - 대기업의 기본공제가 폐지되기 이전에는 투자지원의 성격이 더 컸을 것으로 판단됨
- ‘기본공제 축소’ 및 ‘추가공제 확대’ 방향으로 제도 개편이 계속되면 장기적으로 기본공제가 폐지되거나 미미한 수준으로 낮아질 것으로 전망됨
- 고용증대가 가장 중요한 사회적 이슈가 된 현 시점에서 볼 때, 이는 바람직한 정책방향이라고 할 수 있음
 - 한편, 고용을 대체하는 투자증대에 대한 조세지원은 사회적 공감을 얻지 못할 것으로 판단됨

4. 추가공제 한도 설정 및 운영방식의 적절성

가. 제도 현황

- 현행의 고용창출투자세액공제제도는 기본공제와 추가공제로 구성되어 있으며, 각각은 한도를 설정하여 운영됨
- 기본공제는 수도권과 수도권 밖, 대기업과 중소·중견 기업에 공제율을 차등 적용하며 공제한도는 투자금액의 0~3%임
 - 추가공제는 기업의 입지지역과 규모에 따라 투자금액의 3~7%를 상한으로 하 되, 그 상한까지 고용증가 인원에 비례하여 공제를 허용함
 - 이때 고용증가에 따른 추가공제금액은 다음의 산식에 따라 결정되며, 이를 초과하는 경우에는 그 초과금액이 없는 것으로 함

* 추가공제금액의 한도: (①+②+③)-④

- ① 산업수요 맞춤형 고등학교 등의 졸업생 수×2,000만원(중소기업은 2,500만원)
- ② 청년, 장애인, 60세 이상 근로자 수×1,500만원(중소기업은 2,000만원)
- ③ (해당 과세연도의 상시근로자 수-①의 졸업생 수-②의 근로자 수)×1,000만원
(중소기업은 1,500만원)
- ④ 해당 과세연도에 한도초과로 공제받지 못한 금액 중 5년 이내의 금액으로서
이월공제받은 금액

- 따라서 추가공제금액은 투자금액에 따른 한도와 고용증가에 따른 한도 가운데 작은 것이 됨
- 단, 투자금액에 따른 한도가 고용증가에 따른 한도를 초과하여 공제를 받지 못한 부분은 향후 5년간 고용증가에 따른 추가공제 한도 내에서 이월하여 공제할 수 있음

- 또한 고용창출투자세액공제제도는 ‘청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제’ 및 ‘사회보험료세액공제’ 등과의 중복적용을 배제하여 혜택의 크기를 제한함
- 이는 유사한 정책목표 또는 효과에 대해 정책재원이 중복하여 투입되지 않도록 하는 효율성 제고방안이라 할 수 있으며, 정책재원이 과도하게 소요되지 않도록 하여 세수입을 보호하고 재정적자를 억제하는 기능을 함
 - 외국인투자에 대한 법인세 등의 감면이 적용되는 경우에는 내국인 지분만 공제함

나. 투자규모 한도와 고용인원 한도의 적절성

- 이와 같은 세액공제 한도 설정은 기본적으로 정책재원 문제에 따른 것으로, 세액공제가 무제한으로 커지지 않도록 정책비용을 제한하는 데 목적이 있음
- 유사한 제도를 운영하고 있는 대부분의 다른 국가들에서도 혜택의 크기가 무한정 증가하지 않도록 상한(cap)을 정하여 운영함
 - 미국의 TJTC, 장애인고용세액공제(DAC), WtW는 물론 지역개발과 결합한 고용 활성화 정책들인 Empowered Zone, Enterprise Zone 등의 정책들에서 대부분 세액공제의 상한을 명시함

- 그 외에도 프랑스와 독일, 일본 등의 유사정책들도 공제액에 상한을 두고 운영함
 - 따라서 고용창출투자세액공제의 한도설정은 정책비용 제한을 위한 매우 보편적인 정책수단에 해당된다고 할 수 있음
- 설정된 공제한도액의 적정성은 정책의 효과 측면과 비용 측면을 동시에 고려하여야 하므로 쉽게 판단하기 어려움
- 대부분의 정책은 정책으로 인한 사회적 편익과 비용을 동시에 발생시키는 것이 일반적이며, 공제한도액에 대한 평가 역시 제도의 효과와 비용이 함께 고려되어야 함
 - 정책효과를 증대시키기 위해서는 공제한도를 높이는 것이 바람직하겠지만, 정책비용의 제약과 부작용을 고려하면 공제한도가 과도하게 높아지는 것을 억제하여야 함
 - 결국 정책효과의 극대화는 자원제약하에서 도모될 수밖에 없으며, 이를 고려할 때 세제혜택의 크기를 제한하는 현재의 방식은 제약조건하에서의 최적화를 도모하는 접근방법으로 이해하여야 할 것임
- 공제한도액의 적정성에 대한 판단을 위해, 추가고용 1인당 최대 추가공제 한도액만큼 공제받기 위해 요구되는 신규투자 필요액을 역산해 보면 기업규모, 위치 등에 따라 편차가 있으며 최소 1억 4천여 만원에서 최대 6억 7천만원까지로 나타남
- 추가고용 1인당 한도액과 등가관계에 있는 신규투자액은 중견기업이 가장 작고, 대기업이 가장 큼
 - 중견기업이 추가공제 1인당 한도액과 등가관계에 있는 신규투자액 규모가 중소기업보다 작은 것은 중견기업의 증가된 고용인원 1인당 한도액이 중소기업보다 500만원 작기 때문임
 - 지역별로 보면, 수도권이 비수도권에 비해서 1인당 한도액과 등가관계에 있는 투자규모가 큼
- 추가고용 1인당 공제한도가 클수록, 그리고 적용되는 공제율이 낮을수록 그에 상응하는 투자규모가 큼

- 예를 들면, 대기업이면서 수도권에 위치한 제조업 종사기업이 산업수요맞춤형 고등학교 졸업생 1명을 신규 고용한 경우 추가공제액의 상한은 2천만원이며, 2천만원의 세액을 공제받기 위해 필요한 신규투자 규모는 6억 6,700만원임

<표 VI-8> 상시고용 1인당 추가공제 한도액에 대한 신규투자 필요액(2017년 기준)

(단위: 만원)

구 분		중소기업		중견기업		대기업	
		수도권	비수도권	수도권	비수도권	수도권	비수도권
제조업	산업체고교	41,667	35,714	40,000	33,333	66,667	50,000
	청년 등	33,333	28,571	30,000	25,000	50,000	37,500
	일반인	25,000	21,429	20,000	16,667	33,333	25,000
서비스업	산업체고교	35,714	31,250	33,333	28,571	50,000	40,000
	청년 등	28,571	25,000	25,000	21,429	37,500	30,000
	일반인	21,429	18,750	16,667	14,286	25,000	20,000

- 반면, 추가고용 1인당 한도액이 작을수록, 그리고 적용되는 공제율이 클수록 공제를 한도까지 받는 데 필요한 신규투자 규모는 작아짐
 - 예를 들어, 비수도권에 위치한 중견기업이 서비스업을 영위하면서 일반 상시근로자 1인을 신규고용한 경우, 추가공제액의 상한은 1천만원이며, 1천만원의 세액을 공제받기 위해 필요한 신규투자 규모는 1억 4천만원임
- 이상과 같은 신규투자 필요액의 적정성에 대한 판단은, 관점에 따라 상이할 수 있으나 중소기업의 경우에는 다소 과도한 액수인 것으로 사료됨
 - 예컨대 수도권에 위치한 제조업을 영위하는 중소기업이 산업수요 맞춤형 고등학교 등의 졸업생 1인을 신규 고용하는 경우, 추가공제 한도액은 2,500만원이며, 그 혜택을 모두 받기 위한 신규투자 필요액은 4억 1,700만원임
 - 만약 이 기업이 5명의 산업수요 맞춤형 고등학교 등의 졸업생을 고용하는 경우, 고용증대에 따른 추가공제 한도는 1억 2,500만원이 되는데, 이 한도를 모두 채워서 공제를 받으려면 20억 8천만원의 투자가 필요함
 - 이는 중소기업의 입장에서는 이례적인 규모의 투자액이라 할 수 있으며, 세액공제를 위해 중소기업이 이 정도의 신규투자를 할 것이라고 기대하기 어려움

- 반면, 비수도권에 위치한 서비스업종의 대기업이 일반인 1인을 신규로 고용하는 경우, 추가공제 한도액은 1천만원이며, 이 혜택을 받기 위해 필요한 신규투자 규모는 2억원임
- 만약 이 기업이 일반인 5명을 신규로 고용하는 경우, 신규투자 필요액은 10억원임

<표 VI-9> 상시고용 5인당 추가공제 한도액에 대한 신규투자 필요액(2017년 기준)

(단위: 만원)

구 분		중소기업		중견기업		대기업	
		수도권	비수도권	수도권	비수도권	수도권	비수도권
제조업	산업체고교	208,333	178,571	200,000	166,667	333,333	250,000
	청년 등	166,667	142,857	150,000	125,000	250,000	187,500
	일반인	125,000	107,143	100,000	83,333	166,667	125,000
서비스업	산업체고교	178,571	156,250	166,667	142,857	250,000	200,000
	청년 등	142,857	125,000	125,000	107,143	187,500	150,000
	일반인	107,143	93,750	83,333	71,429	125,000	100,000

- 이상과 같은 관점에서 볼 때, 신규투자액과 추가고용에 대한 공제한도액 가운데 작은 것을 따르게 되어 있는 제도가 중소기업의 세액공제 혜택을 제약하는 요인이 될 수 있음
- 최근에 중소기업의 투자에 따른 추가공제율 한도를 계속 인상하여 왔는데, 이는 투자규모가 작더라도 고용인원 한도에 따른 공제한도까지 모두 공제를 받게 될 가능성을 높이는 효과가 있음
- <표 VI-10>에서는 앞의 <표 VI-6>에서 추가공제 관련 부분을 뽑아서 다시 정리하였음
- 2015년 법인세 신고에서 고용창출투자세액공제를 받은 기업 3,946개 중 2014년 투자분과 이전 투자분이 이월된 것을 합하여 추가공제를 받은 기업이 2,354개로 59.7%의 기업이 추가공제를 받았음

- 이 표에서 ‘투자한도 적용’은 해당 연도의 투자금액에 따른 추가공제 한도가 고용증대에 따른 추가공제 한도보다 작아서 투자금액에 따른 한도가 적용된 기업을 의미함
 - 2015년도에 투자공제 한도가 적용된 기업은 1,885개 기업으로 추가공제를 받은 기업 2,354개 기업의 80%를 차지함
 - 이는 앞에서 논의한 바와 같이 투자공제 한도가 제한적이어서 고용증대에 따른 세액공제 한도를 충분히 소진하지 못할 가능성이 크다는 점을 보여줌

<표 VI-10> 고용창출투자세액공제 추가공제 적용기업 현황(2015년)

(단위: 개, %)

	기업수		있는 기업 비중 ¹⁾	투자한도 적용기업 비중 ²⁾
	있는 기업	없는기업		
공제세액	3,946	-	100.0	-
추가공제(금년+이월)	2,354	1,592	59.7	100.0
투자한도 적용	1,885	2,061	47.8	80.1
투자한도(*1.5) 적용	1,657	2,289	42.0	70.4
투자한도(*2) 적용	1,497	2,449	37.9	63.6

주: 1) 전체 기업 중 추가공제를 받은 기업 또는 투자한도가 적용된 기업이 차지하는 비중

2) 추가공제를 받은 기업 중 투자한도가 적용된 기업이 차지하는 비중

자료: 국세청 제공 자료를 사용하여 저자 계산

- 그러나 최근에 투자금액에 따른 추가공제율이 크게 인상되었으므로 이러한 상황은 어느 정도 개선되었을 것으로 판단됨
 - 2017년 4월에 세법을 개정하여 중소기업에 적용되는 추가공제율을 2%포인트 인상하고, 중견기업에 적용되는 추가공제율은 1%포인트 인상하였음
- <표 VI-10>의 ‘투자한도(*1.5) 적용’과 ‘투자공제(*2) 적용’은 각각 투자금액에 따른 추가공제 한도를 일률적으로 1.5배와 2배로 인상하였을 때 투자규모에 따른 추가공제 한도가 적용되는 기업이 어떻게 변화될지를 2015년 신고자료를 기반으로 추정해 본 것임
 - 2015년의 추가공제율을 1.5배로 인상하면, 추가공제를 받는 기업 중 투자금액에 따른 한도가 적용되는 기업이 차지하는 비중이 80.1%에서 70.4%로 줄어든 것으로 추정됨

- 추가공제율을 2배로 인상하면, 추가공제를 받는 기업 중 투자금액에 따른 한도가 적용되는 기업이 차지하는 비중이 63.6%로 낮아질 것으로 전망됨
- 2017년에 적용되는 추가공제율을 <표 VI-10>의 자료 기준연도인 2015년의 추가공제율과 비교해 보면, 대기업은 추가공제율에 변화가 없으나 중소기업은 1.4~1.5배, 중견기업은 1.2~1.25배 수준으로 인상되었음
 - 이는 기업들이 고용증대에 따른 추가공제 한도를 충분히 누리도록 하려면 추가공제율을 더 인상할 여지가 있음을 시사함
- 지원액 또는 공제혜택의 크기와 관련하여, 제도 도입 초기의 관련 연구에서 공제수준이 낮아 제도의 효과에 대해 회의적이라는 평가가 있었으며, 기업들을 대상으로 한 의견조사의 경우에도 유사한 결과가 보고된 바 있음
 - 전완희·허원(2010), 전승훈(2010) 등에서는 제도를 통해 받을 수 있는 고용비용 감소 정도가 작아 신규고용이 충분히 창출되기 어려울 것으로 지적한 바 있음
 - 또한 2013년 중소기업들을 대상으로 한 설문조사에서도 고용창출투자세액공제 제도는 활용성 또는 유효성이 높지 않은 것으로 보고된 바 있음
 - 중소기업에 도움이 되는 조세제도에 대한 질문에 ‘중소기업특별세액감면제도’라는 응답비율이 57.7%, ‘중소기업투자세액공제제도’라는 응답비율은 8.3%인 반면, ‘고용창출투자세액공제제도’라는 비율은 4.7%에 불과하였음⁵⁾
- 그러나, 기업의 고용창출은 세액공제혜택을 받기 위함이 아니라 정상적 경제활동을 위해 이루어지는 것임에 주목할 필요가 있음
 - 현실에서 기업은 정상적 조업과 경영활동을 위해 근로자를 고용하는 것이며, 일회성 조세혜택을 목적으로 고용을 창출하지는 않음
 - 고용창출투자세액공제제도의 정책목표도, 고용을 창출하는 기업의 고용비용을 국가가 직접 부담하는 것이 아니라, 고용비용의 일부를 세액공제의 형태로 분담함으로써 고용증대 기업의 어려움을 덜어주는 것이라고 할 수 있음
 - 따라서 공제혜택의 크기가 작으면 작은 만큼의 효과가 있는 것이므로 공제규모가 작아서 유효성이 부족할 것이라는 주장은 합리적인 견해라고 할 수 없음

5) 중소기업중앙회(2013)

- 충분한 고용창출 효과를 보기 위해서는 기업의 고용비용에 상응하는 정도에 맞추어 공제혜택이 부여되어야 할 것이지만, 이는 국가가 민간기업의 고용비용을 대신 지급해주는 것에 해당하므로 정상적인 정책이라 할 수 없는 것임

- 결론적으로 공제한도의 설정은 한정된 재원을 통해 정책목적을 달성하려는 최적화 과정으로 보는 것이 타당하지만, 현행 제도에서 설정된 한도액의 적정성에 대해서는 객관적으로 판단하기 어려움
 - 다만, 투자에 대한 한도액과 고용에 대한 한도액을 별도로 설정해두고 이 가운데 작은쪽을 택하도록 되어 있는데, 현행 제도하에서 추가공제를 받는 기업의 대다수가 투자에 따른 한도의 제약을 받는다는 점에서 추가공제율을 조정하는 문제에 대해 다시 생각해 볼 필요가 있는 것으로 판단됨

다. 특정 근로자 우대의 적절성

- 고용증대에 따른 추가공제 한도는 중견기업과 일반기업에 비해 중소기업을 우대하며, 산업수요 맞춤형 고등학교 졸업생, 청년, 장애인, 60세 이상 근로자 등의 고용을 우대함
- 정책대상에 따라 공제한도에 차별을 두는 것은 제도의 복잡성을 가중시킨다는 단점이 있지만, 다른 한편으로는 특정한 대상에 대해 더 큰 혜택을 부여하는 것이 공제제도가 가진 고유한 특성으로 이해해야 할 것임
 - 고용 촉진을 위한 정책에서 주로 경제적 취약계층에 대한 고용을 더 원활하게 하기 위해 이러한 우대정책을 활용함
 - 한정된 재원을 통해 보다 가시적인 효과를 보기 위해서는 특정 계층에 집중된 지원이 바람직하며, 이는 해외 유사사례에서도 관찰됨
 - 미국은 광범위한 고용을 대상으로 한 NJTC에서 지원대상을 취업 취약계층인 청년층, 저소득층, 실업자, 장애인 등에 초점을 맞춘 TJTC로 전환한 바 있음
- 한편 투자증대에 따른 공제한도가 제약적일 경우, 즉 고용인원 증대에 따른 추가공제한도보다 투자증대에 따른 추가공제한도가 작을 때는 이런 우대조치가 효과가 적을 수도 있음

- 현행의 한도적용 방식(작은 것을 따르도록 되어 있는)하에서는 우대지원 대상을 고용하는 경우, 그에 다른 추가공제 혜택을 모두 누리기 위해서는 신규투자 규모가 더 커져야 하므로, 투자 규모가 작은 기업에서는 우대대상 근로자를 고용할 인센티브가 없을 수도 있음
 - 예를 들면 비수도권에서 제조업을 영위하는 중견기업이 산업수요 맞춤형 고등학교 졸업생 1명을 고용할 때, 세제혜택을 모두 받기 위한 신규투자 필요액은 3억 3천만원이지만, 일반인을 고용하면 1억 7천만원임
 - 이 기업이 필요한 신규투자 규모가 1억 7천만원보다 상당히 크다면 일반 근로자보다 우대를 받는 청년 등이나 산업수요 맞춤형 고등학교 졸업자를 고용하는 것을 고려할 수 있을 것임
 - 그렇지 않은 경우에는 일반인 근로자에 비해 산업수요 맞춤형 고등학교 졸업자를 우대하는 정책이 효과를 발휘하지 못할 것임
- 2017년의 중소·중견기업의 추가공제율 인상은 이러한 문제를 어느 정도 완화한 것으로 평가됨
- 수도권 중소기업의 산업수요 맞춤형 고등학교 졸업자 신규고용에 따른 추가공제 혜택을 모두 누리기 위해 필요한 투자규모가 6억 2,500만원에서 4억 1,700만원으로 2억원 이상 축소되었음
 - 비수도권 중견기업의 일반 근로자 1명 추가 고용에 따른 추가공제 혜택을 모두 누리기 위해 필요한 투자규모는 1억 6,700만원에서 1억 4,300만원으로 2,400만원 축소되었음
 - 대기업의 경우에는 추가공제율이 변화가 없었음
- <표 VI-11>에서는 2015년에 고용창출투자세액공제를 신청한 기업의 고용인원 증대 규모를 정리한 것임
- 2013년 상시근로자 수가 99만 4천명이었는데, 2014년에 7만 6천명 증가하였으며, 증가율은 7.7%인 것으로 나타남
- 2014년에 증가된 고용인원 중 5만 4천명이 일반 상시근로자로 2013년 고용인원의 5.4%, 2014년에 증가된 상시고용인원의 70.9%를 차지함

- 2014년에 새로 고용된 청년, 장애인, 60세 이상 근로자는 2만 1천명으로 2013년 고용인원의 2.1%, 2014년에 증가된 상시고용인원의 27.7%를 차지함
- 2014년에 새로 고용된 산업수요 맞춤형 고등학교 졸업자 수는 1,094명으로 2013년 고용인원의 0.1%, 2014년 신규 고용인원의 1.4%를 차지함

<표 VI-11> 고용창출투자세액공제 적용기업의 고용증대 규모(2014년)

(단위: 명, %)

		공제기업		상용근로자 전체 ¹⁾	
		근로자 수	비중	상용근로자	비중
2013년 상시근로자 수		994,394	100.0	8,683,949	100.0
2014년 증가분	산업고등학교 졸업자	1,094	0.1		
	청년·장애인·60세 이상	21,152	2.1	543,280	6.3
	일반 상시근로자	54,148	5.4		
	계	76,394	7.7	543,280	6.3

주: 1) 상용근로자 5인 이상 업체의 상시근로자 수

자료: 통계청, 국가통계포털, http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parentId=B#SubCont, 2017. 5. 17 접속
국세청 제공 자료

- <표 VI-11>의 오른 쪽 두 개의 열에서는 우리나라 전체의 상용근로자 증가에 대한 자료를 정리하였음
 - 2013년에 상용근로자 5인 이상인 업체에 고용된 상용근로자 수는 868만 4천명이었는데, 2014년에 54만 3천명이 증가하였으며, 증가율은 6.3%임
- 공제혜택을 받은 기업의 상용근로자 전체의 증가율을 비교해 보면, 공제를 받은 기업에서 고용이 더 큰 폭으로 증가하였음을 알 수 있음
 - <표 VI-11>에 정리된 자료만 가지고는 고용창출투자세액공제제도가 추가공제에서 우대를 하는 청년·장애인·60세 이상 인력과 산업수요 맞춤형 고등학교 졸업자의 신규고용을 늘리는 데 더 큰 역할을 하였는지에 대해서 평가할 수 없음
 - 그러나 청년·장애인·60세 이상 인력이 2014년 신규고용 인력의 27.7%를 차지하고, 산업수요 맞춤형 고등학교 졸업자가 신규고용 인력의 1.4%를 차지한다는 점은 이들 그룹에 대한 우대가 이들 그룹의 고용에 긍정적인 영향을 주었을 가능성이 있음을 시사함

5. 기업규모 및 기업의 위치에 따른 차등지원의 적절성

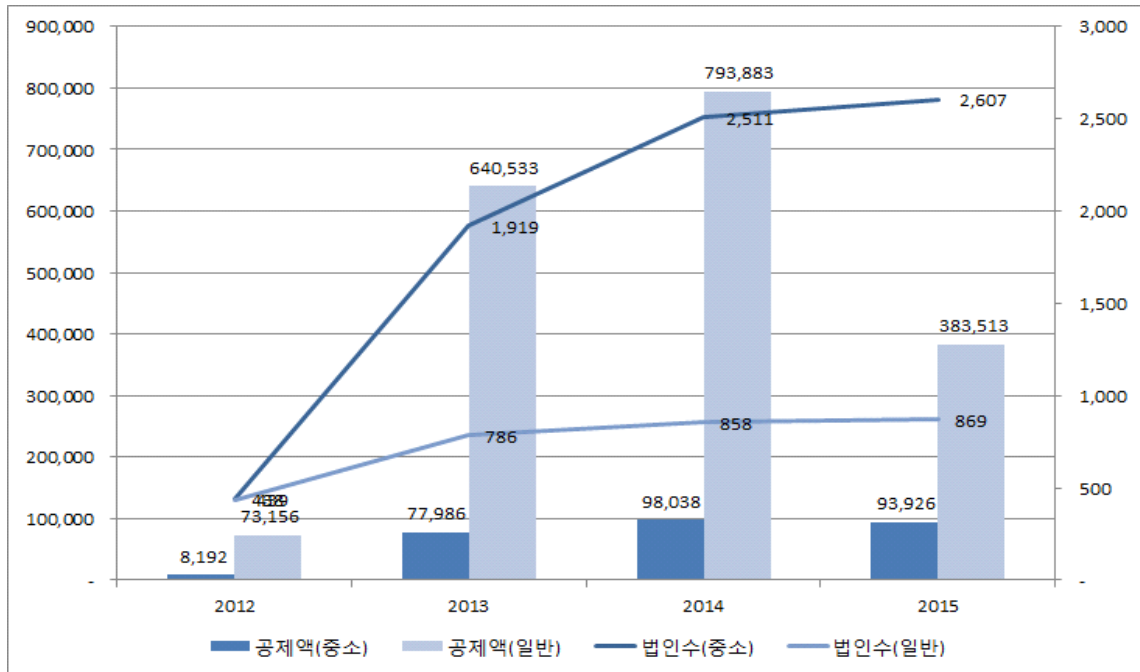
가. 기업 규모에 따른 차등지원

- 현행 고용창출투자세액공제제도에서는 기업규모에 따라 공제율과 공제조건을 차별적으로 적용하고 있으며, 제도가 제공하는 혜택의 수준은 중소기업, 중견기업, 대기업 순으로 구성되어 있음
 - 중소기업 및 중견기업의 경우에는 기본공제와 추가공제가 모두 가능하며, 대기업의 경우에는 추가공제만 가능함
 - 중소기업은 고용이 감소하여도 기본공제가 가능하지만, 중견기업은 고용이 감소하면 기본공제 혜택을 받을 수 없음
 - 공제율도 중소기업의 경우에는 최대 11%까지, 중견기업은 최대 9%까지 가능하며, 대기업은 최대 5%로 기업의 규모가 커지면서 공제율이 낮아짐
 - 대기업은 투자와 고용이 동시에 발생한 경우에 대해 ‘고용’에 따른 추가공제 한도 내에서만 투자세액공제가 적용됨
 - 이는 고용창출투자세액공제제도가 그동안 ‘중소기업에 대한 혜택 강화 및 대기업에 대한 혜택 완화’의 방향으로 개편되어온 결과라 할 수 있음

- 대기업에 대한 기본공제 폐지는 고용에 더 우선순위를 둔 정책적 입장 때문이지만, 실제로 이로 인한 조세지출 감소효과는 상당히 큰 것으로 판단됨
 - 대기업에 대한 기본공제 배제가 적용된 2015년의 경우, 2014년에 비해 공제를 적용받은 일반기업 숫자는 큰 차이가 없는 반면, 공제액 규모는 50% 수준으로 급락하였음
 - 대기업의 경우에는 투자로 인한 기본공제의 비중이 그만큼 컸음을 시사함
 - 일반기업의 업체당 지원액 규모는 2014년 9억 2,500만원에서 2015년 4억 4,100만원으로 낮아짐

[그림 VI-2] 기업규모별 공제액 변화

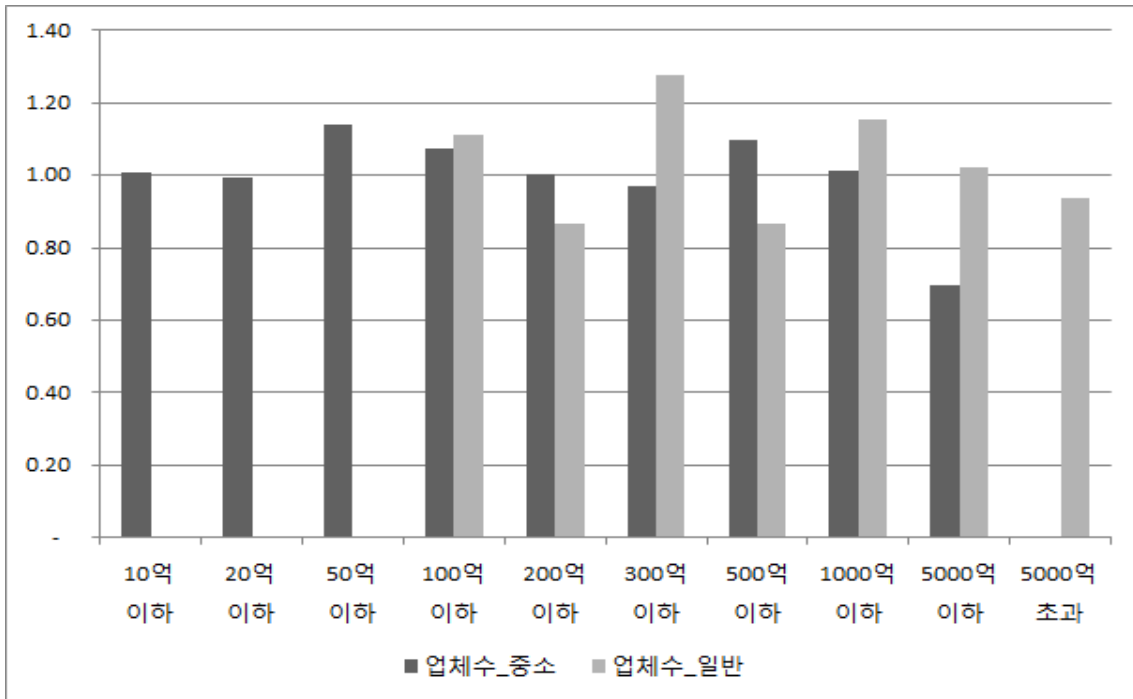
(단위: 백만원, 개)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2016, 표 8-3-4

- [그림 VI-3]에서는 중소기업과 일반기업으로 구분하여 수입금액 규모별로 2015년에 지원받은 업체 수와 2014년에 지원받은 업체 수를 비교하였음
 - 2015년에 지원받은 업체 수를 2014년에 지원받은 업체 수로 나눈 것으로서 이 수치가 1보다 크면 2015년에 2014년보다 많은 업체가 지원을 받았음을 의미함
 - 일반기업은 수입금액 100억원 이하 규모에서 각 구간별로 지원받은 업체 수가 적어 100억원 이하를 하나의 구간으로 합쳤으며, 중소기업은 두 해 모두 5천억원 초과 구간에 해당되는 업체가 없었음
 - 수입구간별 업체 수 변화를 비교해 보면, 대기업에서 적용대상 업체 수가 크게 줄어든 것으로 보이지 않음
 - 일반기업의 수입금액 1천억원 초과 5천억원 이하 구간에서는 1.02, 5천억원 초과구간에서는 0.94의 수치를 보임
 - 중소기업의 경우에 1천억원 초과 5천억원 이하 구간에서 0.70으로 2015년에 적용기업 수가 30% 줄어든 것으로 나타났음

[그림 VI-3] 기업규모별 지원업체 수 비교(2015/2014)¹⁾

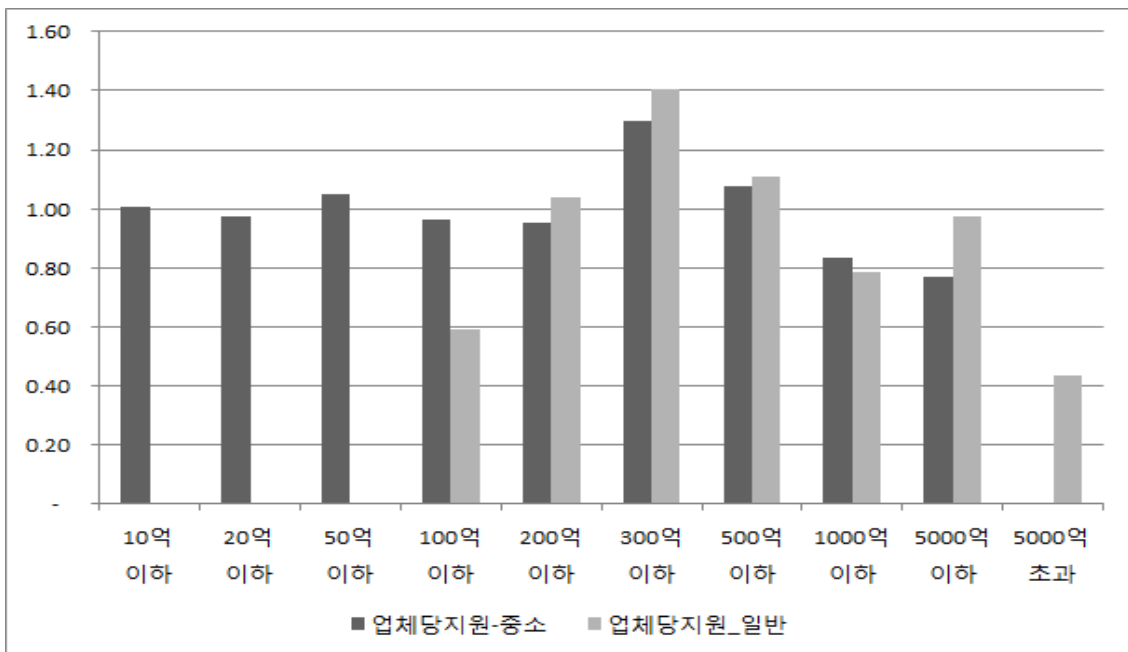


주: 1) 2015년 지원 업체 수를 2014년 지원 업체 수로 나눈 값임.
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2016, 표 8-3-4

- [그림 VI-4]에서는 같은 방식으로 업체당 지원액을 비교하였는데, 이 표에서의 수치가 1보다 크면 2014년에 비해 2015년에 업체당 지원액이 증가한 것이며, 1보다 작으면 업체당 지원액이 감소한 것을 의미함
 - 일반기업의 수치를 보면 대체로 0.8 이상으로 전년과 비교하여 크게 변동되지 않았으나 수입금액 규모가 가장 큰 집단인 5천억원 초과 그룹과 수입금액 규모가 가장 작은 집단인 100억원 이하 그룹에서는 2014년에 비해 2015년에 업체당 지원액이 크게 축소되었음
 - 5천억원 초과 그룹 0.44, 100억원 이하 그룹 0.59
 - 이는 대기업 중 비교적 규모가 작은 기업과 규모가 가장 큰 기업 그룹에서 기본공제 배제의 영향이 가장 크다는 점을 시사함
 - 규모가 작은 기업은 고용을 증대시켜서 세액공제 혜택을 받는 데 한계가 있으므로 기본공제 배제의 영향이 클 수 있음
 - 규모가 상당히 큰 기업은 투자 증대에 따른 기본공제 규모 자체가 커서 기본공제 배제의 영향이 클 수 있음

- 한편 중소·중견기업의 기본공제율 인하와 추가공제율 인상은 중소기업 중 비교적 규모가 큰 기업(수입금액이 500억원 초과)의 업체당 지원금액을 축소하는 역할을 한 것으로 보임
 - 500억원 초과 1천억원 이하 그룹 0.84, 1천억원 초과 그룹 0.77

[그림 VI-4] 기업규모별 업체당 지원액 비교(2015/2014)¹⁾



주: 1) 2015년 업체당 지원액을 2014년 업체당 지원액으로 나눈 값임.
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2016, 표 8-3-4

- 이와 같이 기업규모에 따라 공제를 차등화하는 방식은 고용 활성화에 대한 정책 의지와 함께 조세지출 효율화라는 정책적 원칙이 투영된 결과로 이해됨
 - 고용창출투자세액공제가 비록 ‘고용’조건과 ‘투자’조건이 동시에 만족되어야 혜택을 받을 수 있는 제도이기는 하지만, 대기업에 적용되는 기본공제 폐지로 인해 적어도 대기업에 대해서는 투자보다 고용을 강조하는 정책이 되었음
 - 그동안 ‘투자’에 대한 공제 비중이 높았던 대기업에 ‘고용’에 대한 상대적 인센티브를 강조한 결과임
 - 그 효과는 특히 수입금액이 5천억원을 초과하는 기업 그룹에서 크게 나타남
 - 아울러 정부 역시, 재정건전성 회복을 위한 지출 합리화를 도모하고 있어 조세지출의 재정비 역시 불가피한 상황임

- 투자여력 및 고용여건이 우수한 대기업에 대해 기본공제를 제외한 것은 일면 기업규모에 따른 세제상의 차별로 인식될 여지가 있으나, 기본적으로 대기업군은 세제혜택의 대상이 아니라는 정책적 입장이 반영된 것으로 보임
 - 즉, 기본적으로 대기업은 중소·중견 기업에 비해 영업력이나 경영능력 측면에서 우수하기 때문에, 세제상 우대의 대상은 아니라는 견해가 전제된 것임
 - 앞서 투자에 대한 조세지원의 필요성 검토에서 살펴본 바와 같이 대기업에 비해 중소기업은 지원의 필요성이 큰 편임

- 이와 같이 기업규모에 따라 차등적으로 지원하는 방식은 장단점이 모두 존재하며, 이의 판단을 위해서는 정책의 지향목표를 보다 명확히 정립할 필요가 있음
 - 경영여건상 상대적 열위에 있는 중소기업에 대해 우대하는 것은 조세제도의 형평성 제고 측면에서 그 타당성을 확보하는 것으로 평가되며, 시장의 실패를 보완하는 측면에서도 대기업보다는 중소기업에 대한 지원의 필요성이 강조됨
 - 반면, 기업 규모에 따른 차등지원은 제도 자체의 비효율은 물론, 경제 전반적인 비효율 요인으로 작용할 수도 있음
 - 기업규모에 따른 차등지원은 제도의 복잡성을 가중시킴은 물론, 고용비용의 상대가격 체계를 왜곡시켜 비효율을 유발할 수 있음
 - 이러한 문제는 중소기업과 중견기업을 구분하여 차등 지원하는 데서도 발생할 수 있음
 - 또한 대기업의 투자는, 그 기업에서 고용창출을 동반하지 않는 경우에도, 협력업체인 중견·중소기업의 고용유지 및 증가에 긍정적인 효과를 줄 수도 있음
 - 그러므로 대기업에 불리한 조세제도가 장기적으로 투자는 물론 고용장려에 부정적인 결과를 가져올 수도 있음

- 이상의 논의를 정리하면, 기업규모에 따른 차등지원은 소규모 기업의 사업활동을 지원하려는 것이지만, 경제의 효율성 측면에서 평가하면 차등지원은 바람직하지 않음
 - 그러므로 이에 대한 판단은 정책적 우선순위를 어디에 두느냐에 따라 달라질 것임

- 중소기업의 사업환경을 개선하는 것에 중점을 둔다면 혜택의 크기가 ‘중소기업>중견기업>대기업’으로 구성되어 있는 현재의 공제율 및 공제방식을 그대로 유지해도 무방할 것으로 평가됨
 - 한편, 장기적인 경제의 효율성 제고 관점에서 보면 기업 규모에 따른 차등지원은 바람직하지 않은 측면이 있음

나. 수도권 ·비수도권 차등지원

- 현행의 고용창출투자세액공제제도는 지역적 범위를 정하여 수도권과 그 외의 지역을 차별하여 공제율을 적용함
 - 산업시설의 수도권 집중을 억제하기 위해 설정된 수도권 과밀억제권역에 해당하는 지역의 투자는 공제대상에서 제외됨
 - 그 외 지역을 과밀억제권역 외의 수도권 지역, 수도권 밖의 지역으로 구분하여 차등적으로 지원함
 - 수도권 밖의 기업은 수도권 내의 기업에 비해 기본공제율과 추가공제율이 각각 1%포인트 높음
 - 단, 대기업은 지역에 관계없이 기본공제가 적용되지 않으며, 중소기업은 지역에 관계없이 3%의 기본공제율이 적용됨

<수도권 과밀억제권역>

수도권과밀억제권역은 「수도권정비계획법」 제6조 제1항 제1호에 규정한 지역으로, 서울특별시, 인천광역시(강화군, 옹진군, 서구 대곡동·블로동·마전동·금곡동·오류동·왕길동·당하동·원당동, 인천경제자유구역 및 남동 국가산업단지는 제외한다), 의정부시, 구리시, 남양주시(호평동, 평내동, 금곡동, 일패동, 이패동, 삼패동, 가운데동, 수석동, 지금동 및 도농동만 해당한다), 하남시, 고양시, 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 의왕시, 군포시, 시흥시[반월특수지역(반월특수지역에서 해제된 지역을 말한다)은 제외한다]가 해당됨

- 이와 같이 비수도권을 우대하는 것은 지역균형개발 내지 낙후지역 경제활성화라는 정책적 목표가 반영된 것으로 평가됨

- 지역균형개발은 현실적으로 달성되기 어려운 개념이지만, 그럼에도 불구하고 어떤 나라, 어떤 정부도 포기할 수 없는 보편적 정책목표라 할 수 있음
 - 미국에서도 낙후지역에 대한 투자와 고용에 대해 세액감면을 부여하는 제도가 있으며, 거의 대부분의 주에서 주정부 차원의 지역균형개발 정책이 시행되고 있음
 - 우리나라도 국토균형개발을 오랫동안 추진해 왔으며, 이러한 정책기조는 행정수도이전 및 공기업 및 공공부문의 지방이전 등을 통해 지속되고 있음
 - 이러한 측면에서, 수도권과 비수도권으로 구분하여 차등적인 공제율을 적용하는 방식은 지역 간 형평성에 무게를 둔 정책이라고 할 수 있음
- 반면, 제도의 효과성 내지는 효율성 측면에서 평가하면 지역에 따라 차등지원하는 방식은 문제가 있음
- 현행 제도에서는 수도권 과밀억제권역에서 이루어진 투자에 대해서는 원천적으로 고용투자창출세액공제제도의 적용이 배제되지만, 이러한 조치는 제도의 효과를 반감시키는 것으로 평가됨
 - 수도권에는 흑자기업의 55.2%, 중소기업의 57.5%가 위치하고 있으며, 수도권 과밀억제권역은 수도권 인구의 80%가 집중되어 있는 지역임
 - 전체 근로자의 약 절반가량이 고용되어 있는 지역을 제도에서 배제하거나 낮은 공제율을 적용하는 것은 이 제도의 고용창출효과를 축소하는 결과를 가져올 수 있음
 - 또한 비수도권지역에 위치한 기업은 교통·물류 등은 물론, 비수도권 기피성향이 강한 근로자들을 고용하는 데 어려움이 있음
 - 현행 제도는 비수도권지역의 투자와 고용에 대해 우대하고 있지만, 고용과 관련한 현실적 부조합(mismatch)의 문제를 해소하기에는 충분하지 않은 것으로 판단됨
- 공제율 측면에서 비수도권 기업을 우대함에도 불구하고, 지원 실적을 보면 수도권 기업이 상대적으로 많은 혜택을 받는 것으로 나타남
- 수도권이 법인 수로는 47.5%, 세액공제액으로는 65.6%를 차지하여 수도권 기업이 대체로 더 많은 혜택을 받는 것으로 나타남(<표 VI-12> 참조)

- 특히 업체당 지원액이 수도권 기업 2억 5천만원으로 비수도권 기업 1억 2천만원의 2배가 넘음
- 법인 유형별로 보면, 중견기업의 수도권 비중이 42%로 가장 낮고 대기업의 수도권 비중은 상호출자제한기업 59.6%, 그 외 대기업 48.7%로 중소기업 47.7%에 비해 높은 것으로 나타남(<표 VI-13> 참조)

<표 VI-12> 고용창출투자세액공제 신청 법인의 지역별 비중(2016년)

(단위: 개, %, 백만원)

구 분		법인수		세액공제 규모		업체당 지원액
		법인수	비중	금액	비중	
전체		2,918	100.0	527,779	100.0	181
지역	수도권	1,385	47.5	346,167	65.6	250
	비수도권	1,533	52.5	181,599	34.4	118

자료: 국세청 내부자료를 사용하여 저자 작성

<표 VI-13> 고용창출투자세액공제 신청 법인의 법인 유형별, 지역별 비중(2016년)

(단위: 개, %)

		수도권	비수도권	수도권 비중
전체		1,385	1,533	47.5
중소기업		1,068	1,173	47.7
일반기업	중견기업	158	218	42.0
	상호출자제한기업	68	46	59.6
	그 외 기업	91	96	48.7

자료: 국세청 내부자료를 사용하여 저자 작성

- 결론적으로, 공제수준을 지역에 따라 차등화하고 있는 현행 제도는 제도의 효과성이나 효율성 측면에서 문제가 있으나 지역균형개발이라는 정책목표에는 부합하는 것으로 평가됨
- 고용증대 효과 극대화를 위해서는 현재와 같은 지역적 차등지원이나 수도권 과밀억제권역의 배제방식은 바람직하지 않은 것으로 평가됨
 - 비수도권 지역에 대한 우대에도 불구하고 실제 혜택은 수도권 기업이 더 많이 받음

- 그러나 국토균형개발, 지역균등개발 등이 국가운영의 핵심적인 정책목표에 해당한다는 관점에서 보면 수도권과 비수도권을 차등적으로 지원하는 것이 타당성이 있는 것으로 판단됨

6. 다른 조세·재정지원제도와와의 중복성

가. 고용 관련 조세지원제도⁶⁾

- 현재 우리나라에는 고용관련 조세지원제도가 다수 존재하며 대부분 중소기업에 대한 세제상 우대정책이라는 특징을 갖고 있음

1) 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면

- 근로계약 체결일 현재, 청년, 노령자, 장애인 조건에 해당하는 사람이 중소기업에 취업한 경우, 중소기업체에서 받는 근로소득세의 전부 또는 일부를 세액감면받는 제도임(「조세특례제한법」 제30조, 시행령 제27조, 시행규칙 제61조)
 - 감면대상 중소기업은 「중소기업법」 제2조에 따른 중소기업(비영리기업 포함)으로서 대통령령으로 정하는 기업임
- 대상요건은 세법상 청년(15~29세, 병역을 이행한 경우 병역기간을 뺀 연령이 29세 이하), 계약일 현재 60세 이상인 사람 또는 장애인이며, 다음의 사람들은 감면대상에서 제외함
 - 「법인세법」 시행령 제20조 제1항 제4호에 해당하는 임원
 - 해당 기업의 최대주주 또는 최대 출자자(개인사업자의 경우 대표자)와 그 배우자
 - 최대주주 또는 최대 출자자의 직계존속·비속(배우자 포함) 및 「국세기본법」에 따른 친족관계인 사람
 - 「소득세법」 제14조 제3항 제2호에 따른 일용근로자
 - 「국민연금법」에 따른 부담금 및 기여금 또는 「국민건강보험법」에 따른 직장가입자 보험료 납부사실이 확인되지 않은 사람

6) 본 소절의 내용은 중소기업청·한국세무사회(2016)의 내용을 토대로 작성하였음

- 감면기간은 취업일부터 3년간이며, 감면율은 소득세 산출세액의 100% → 50% → 70%로 변화되어 2017년 현재 70%가 적용됨
 - 100% 감면대상자: 2013. 12. 31. 이전 중소기업에 (재)취업한 29세 이하 청년
 - 50% 감면대상자: 2014. 1. 1.~2015. 12. 31.까지 중소기업에 (재)취업한 29세 이하 청년, 60세 이상인 사람, 장애인
 - 70% 감면대상자: 2016. 1. 1.~2018. 12. 31.까지 중소기업에 (재)취업한 29세 이하 청년, 60세 이상인 사람, 장애인

2) 고용유지 중소기업에 대한 과세특례

- 고용을 유지한 중소기업에 대하여 법인세(소득세)에서 소득공제하고, 상시근로자는 근로소득금액에서 공제하는 제도임(「조세특례제한법」 제30조의3, 제27조의3, 시행규칙 제61조)
- 대상은 상시근로자의 임금을 인하하지 않고, 1인당 근로시간을 축소하여 고용을 유지한 중소기업과 그 중소기업의 상시근로자이며, 혜택은 기업의 경우 소득(법인) 또는 종합소득금액(개인사업자)에서 공제하고, 상시근로자의 경우 근로소득금액에서 소득공제함
 - 2018년 12월 31일이 속하는 과세연도까지
 - (i) 해당 과세연도의 임금총액을 상시근로자(해당 과세연도 중에 근로관계가 성립한 상시근로자는 제외)의 근로시간 합계로 나눈 1인당 시간당 임금이 직전 과세연도에 비해 감소하지 않고,
 - (ii) 해당 과세연도의 상시근로자 수가 직전 과세연도의 상시근로자 수와 비교하여 감소하지 않았으며,
 - (iii) 해당 과세연도의 상시근로자 1인당 연간 임금총액이 직전 과세연도에 비하여 감소한 경우
- 지원금액을 산정하는 산식은 각각 다음과 같음
 - 기업의 경우 다음 산식에 따라 계산한 금액을 각 사업연도의 소득(법인) 또는 종합소득금액(개인)에서 소득공제함

$$\text{소득공제금액} = (\text{직전 과세연도 상시근로자 1인당 연간임금총액} - \text{해당 과세연도 상시근로자 1인당 연간임금총액}) \times \text{해당 과세연도 상시근로자} \times (50/100)$$

- 상시근로자의 경우 2018년 12월 31일이 속하는 과세연도까지 다음 산식에 따라 계산한 금액을 해당 과세연도의 근로소득 금액에서 공제함(1천만원 한도, 한도 초과분은 없는 것으로 함)

$$\text{근로소득공제금액} = (\text{직전 과세연도 해당 근로자 연간임금총액} - \text{해당 과세연도 해당 근로자 연간임금총액}) \times (50/100)$$

3) 중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제

- 상시근로자 수가 증가한 중소기업의 고용증가 인원에 대하여 사회보험료를 해당 기업의 소득세 또는 법인세에서 공제해주는 제도임(「조세특례제한법」 제30조의4, 시행령 제27조의4, 시행규칙 제61조)
- 대상은 2018년 12월 31일이 속하는 과세연도까지의 기간 중 해당 과세연도의 상시근로자 수가 직전 과세연도의 상시근로자 수보다 증가한 중소기업임
- 다음의 ①과 ②를 합한 금액을 당해연도 소득세 또는 법인세에서 공제함
 - ① 청년 상시근로자 고용증가 인원에 대하여 사용자가 부담하는 사회보험료의 100%
 - ② 청년 외 상시근로자 고용증가 인원에 대하여 사용자가 부담하는 사회보험료의 50%
 - 사회보험료는 5대 공적연금 및 보험을 의미함: 국민연금, 고용보험, 산업재해보상보험, 국민건강보험, 장기요양보험

4) 산업수요 맞춤형 고등학교 졸업자를 복직시킨 중소기업 세액공제

- 산업수요 맞춤형 고등학교 졸업자를 병역 이행 후 복직시킨 중소기업에 대해 그 인건비의 일부를 기업의 소득세(법인세)에서 공제해주는 제도임(「조세특례제한법」 제29조의2, 시행령 제26조의2, 시행규칙 제61조)

- 대상: 산업수요 맞춤형 고등학교 졸업자를 고용한 경우, 그 근로자의 병역 이행 후 2017년 12월 31일까지 복직시킨 중소기업
 - 산업수요 맞춤형 고등학교 졸업자는 근로계약 체결일 현재 졸업한 날로부터 2년 이상 경과하지 않은 자를 의미함
 - 병역: 현역병, 상근예비역, 경비교도, 전투경찰순경, 의무소방대원, 공익근무요원, (현역에 복무하는) 장교, 준사관 및 부사관
- 지원내용: 복직일로부터 2년 이내에 지급한 인건비의 10%를 소득세 또는 법인세에서 공제함

5) 정규직 근로자로의 전환에 따른 세액공제

- 기간제 등 비정규직 근로자를 정규직 근로자로 전환시킨 중소기업의 소득세(법인세)를 공제해주는 제도임(「조세특례제한법」 제30조의2, 시행령 제27조의2, 시행규칙 제61조)
 - 대상: 중소기업 또는 중견기업이 2016년 6월 30일 당시 고용하고 있는 기간제 근로자, 단시간 근로자 및 파견근로자, 「하도급 거래 공정화에 관한 법률」에 따른 수급사업자에게 고용된 기간제 근로자 및 단시간 근로자를 2017년 12월 31일까지 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자로 전환하거나, 사용사업주가 직접 고용하거나, 원사업자가 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결하여 직접 고용하는 경우
 - 전환에 해당하는 인원에 700만원(중견기업은 500만원)을 곱한 금액을 해당 과세연도의 소득세(사업소득에 대한 소득세만 해당) 또는 법인세에서 세액공제함

6) 중소기업 핵심인력 성과보상기금 납입금의 손비인정

- 중소기업의 인력관리 및 그 비용에 대한 보조를 위해, 중소기업 핵심인력 성과보상기금을 설치한 기업이 부담한 성과보상기금 납입금을 손금으로 인정하고 세제상의 혜택을 부여하는 제도임(「법인세법 시행령」 제19조, 「중소기업인력지원특별법」 제35조의2~제35조의5)
 - 「중소기업인력지원특별법」 제35조2에 의거하여 중소기업 핵심인력 성과보상기금을 설치한 중소기업이 부담하는 기여금은 2014년 7월 22일부터 손금으로 인정함

- 성과보상기금에 2018년 12월 31일까지 가입하여 공제납입금을 5년 이상 납입하고 공제금을 수령하는 경우에는 부담한 기여금에 대한 부분을 근로소득으로 보아 소득세를 부과하되, 소득세의 50%를 감면함

□ 성과보상기금의 재원은 다음과 같음

- 중소기업이 부담하는 기여금(손금인정)
- 중소기업 핵심인력이 납부하는 공제납입금
- 성과보상기금의 관리 및 운용에 필요한 차입금
- 성과보상기금의 운용으로 발생하는 수익금
- 중소기업 또는 그 밖의 자의 출연금

□ 성과보상기금의 용도는 다음과 같이 지정됨

- 중소기업 핵심인력에 대한 성과보상공제사업
- 중소기업 핵심인력의 직무역량 강화 및 전수를 위한 교육사업
- 중소기업 핵심인력에 대한 복지사업
- 성과보상기금의 관리 및 운용
- 이상과 관련된 사업

7) 경력단절 여성 재고용 중소기업에 대한 세액공제

□ 경력단절 여성을 다시 고용한 중소기업에 대하여 인건비의 10%를 소득세(법인세)에서 세액공제하는 제도임(「조세특례제한법」 제29조의3, 시행령 제26조의3, 시행규칙 제61조)

- 대상은 경력단절 여성과 2017년 12월 31일까지 다시 근로계약을 체결하는 중소기업임
- 경력단절여성이란 다음의 요건을 모두 충족하는 여성을 의미함
 - 재고용되기 전에 해당 중소기업에서 1년 이상 근무하였을 것
 - 출산·육아·임신의 사유로 해당 중소기업에서 퇴직하였을 것
 - 퇴직일로부터 3년에서 5년 이내의 기간에 해당 중소기업에 다시 취직하였을 것

- 기업의 최대주주 또는 최대 출자자(대표자) 및 그와 친족 관계가 아닐 것
- 근로계약 기간이 1년 이상일 것

8) 근로소득을 증대시킨 기업에 대한 세액공제

- 근로자의 평균임금을 증가시킨 중소기업 및 중견기업에 대해 임금 증가분의 10%에 상당하는 금액을 해당 과세연도의 소득세 또는 법인세에서 공제함(「조세특례제한법」 제29조의4, 시행령 제26조의4)
- 지원요건은 2017년 12월 31일이 속하는 과세연도까지 평균임금 증가율이 직전 3개 연도 평균을 초과하여 임금을 증가시킨 기업으로서, 상시근로자 수가 직전과 세연도의 상시근로자 수보다 크거나 같은 경우임
 - 직전 3개년 평균을 초과한 임금 증가분의 10%(중소기업, 중견기업이 아닌 경우 5%)에 상응하는 금액을 해당 과세연도의 소득세, 법인세에서 공제함
 - 임금 증가분은 다음과 같이 계산함

$\text{임금증가분} = [(\text{해당 과세연도 상시근로자 평균임금} - \text{직전 과세연도 상시근로자 평균임금}) \times (1 + \text{직전 3년 증가율의 평균})] \times \text{직전 과세연도 상시근로자 수}$
--

- 세액공제액은 기본적으로 10%지만 내국인이 다음의 요건을 모두 충족하는 경우 공제액은 최대 20%까지(중견기업 10%, 중소기업과 중견기업이 아닌 경우 5%까지) 확대될 수 있음
 - 해당 과세연도에 정규직 전환 근로자가 있고,
 - 해당 과세연도에 상시근로자 수가 직전 과세연도의 상시근로자 수보다 크거나 같은 경우
- 공제혜택을 받은 내국인이 과세연도 종료일부터 1년이 되는 날이 속하는 과세연도의 종료일까지 기간 중에 정규직 전환 근로자와의 근로관계를 끝내는 경우에는 공제받은 소득세 또는 법인세를 추징함

9) 청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제

- 청년고용 활성화를 위해, 15~29세 연령대의 청년 근로자를 증가시킨 기업의 소득세(법인세)를 공제해주는 제도임(「조세특례제한법」 제29조의5)
- 대상은 2017년 12월 31일이 속한 과세연도까지의 기간 중, 해당 과세연도에 정하는 청년 정규직 근로자의 수가 직전 과세연도의 청년 정규직 근로자 수보다 크거나 같은 기업임
 - 단, 소비성서비스업은 제외함
 - 호텔업, 여관업(관광숙박업 제외), 유흥주점 및 단란주점업(관광유흥음식점업 및 외국인전용유흥음식점업 제외) 등
- 공제규모는 청년 정규직 근로자 1인당 500만원(중소 및 중견이 아닌 기업은 200만원)씩을 해당 과세연도의 소득세 또는 법인세에서 세액공제함

공제인적한도= Min [전체 정규직 근로자 증가인원, 전체 상시근로자 증가인원]

- 다음의 경우는 정규직 근로자에 해당하지 않음
 - 기간제 근로자 및 단시간 근로자
 - 파견근로자
 - 임원
 - 최대주주·최대 출자자 및 그 친족
 - 근로소득세 원천징수 사실 및 사회보험료 납부사실이 확인되지 않은 자
 - 청소년 유해업종에 고용된 청소년
- 상시근로자란 다음 중 어느 하나에 해당하지 않는 근로자를 말함
 - 근로계약기간이 1년 미만인 근로자
 - 1개월간 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간 근로자
 - 임원
 - 최대주주·최대 출자자 및 그 친족
 - 근로소득세 원천징수 사실 및 사회보험료 납부사실이 확인되지 않은 자

$$\text{근로자 수} = \frac{\text{해당 기간의 매월말 현재 근로자수의 합}}{\text{해당기간의개월수}}$$

- 공제 혜택을 받고난 후에 2년 이내에 청년 정규직 근로자 수가 감소하면 다음 중 가장 큰 인원에 500만원(중소 및 중견기업이 아닌 경우 200만원)을 곱하여 그 금액을 추정함
 - 청년 정규직 근로자 감소인원(공제받은 연도 대비)
 - 전체 정규직 근로자 감소인원(공제받은 연도 대비)
 - 상시근로자 감소인원(공제받은 연도 대비)

10) 요약 및 시사점

- 이상에서 설명한 우리나라의 고용관련 조세지원제도를 종합하여 비교하면 <표 VI-14>와 같음
 - 중소기업 취업자, 중소기업 고용유지, 중소기업 고용 증가, 산업수요 맞춤형 고등학교 졸업자를 복직시킨 중소기업, 중소기업 핵심인력 성과보상기금 납입금의 손비인정, 경력단절 여성 재고용 중소기업 등 중소기업의 고용을 증대시키는 것을 목적으로 하는 제도가 대다수임
 - 그 외에 정규직 전환, 근로소득 증대 기업, 청년고용 등에 대한 지원이 있음
- 고용창출투자세액공제제도의 가장 중요한 정책목표가 기업의 고용창출에 있고, 정책수행의 방법이 세액공제 등 고용주의 고용비용 저감에 있음을 고려하면 이와 유사한 제도가 상당히 많은 것으로 판단됨
 - 앞서 살펴본 9개 세제혜택은 대부분 고용주의 고용비용을 저감시키는 방식을 통해 고용 활성화를 도모하는 정책들이며, 그 구체적 방식 역시 법인세 또는 소득세 세액공제 방식을 활용함
 - 소득공제 방식을 사용하는 ‘고용유지 중소기업 등에 대한 과세특례’나 손비인정 방식인 ‘중소기업핵심인력 성과보상기금납입금의 손비인정’제도 등을 제외하면 모두 세액공제 방식을 채택함
 - 정책목표는 대부분 ‘고용 활성화’라는 측면에서 동일하지만 그 대상을 특정 계층으로 한정된 것들도 있음
 - ‘산업수요맞춤형 고등학교졸업자를 복직시킨 중소기업 세액공제’ 정책은 고졸자 채용우대를, ‘경력단절여성 재고용 중소기업에 대한 세액공제’는 여성고용

우대를, ‘청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제’는 청년층에 대한 고용 활성화를 도모하고자 하는 것임

<표 VI-14> 우리나라의 고용관련 유사세제 혜택 비교

이름	대상	방식	법률	비고
중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	개인(소득세)	세액공제	조특 30-4, 령27, 칙61	고용증대
고용유지 중소기업 등에 대한 과세특례	기업(법인세) 근로자(소득세)	소득공제	조특 30-3, 령27-3, 칙61	고용증대
중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제	기업(법인세)	세액공제 (사회보험료)	조특 30-4, 령27-4, 칙61	고용증대
산업수요맞춤형고등학교 졸업자 복직시킨 중소기업 세액공제	기업(법인세)	세액공제	조특 29-2, 령26-2, 칙61	고졸자우대 고용증대
정규직 근로자로의 전환에 따른 세액공제	기업(법인세)	세액공제	조특30-2, 령27-2, 칙61	정규직확대
중소기업 핵심인력 성과보상기금 납입금의 손비인정	기업(법인세) 개인(소득세)	손비인정(기업) 세액감면(개인)	법인세시행령19, 중기지원특35-2	고용여건 개선
경력단절여성 재고용 중소기업에 대한 세액공제	기업(법인세)	세액공제	조특29-3, 령26-3, 칙61	여성우대 고용증대
근로소득을 증대시킨 기업에 대한 세액공제	기업(법인세)	세액공제	조특 29-4, 령26-4	임금증대
청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제	기업(법인세)	세액공제	조특 29-5	청년우대 고용증대

출처: 저자작성

□ 한편 유사한 제도들이 존재하더라도, 고용창출투자세액공제제도는 여타의 조세지원제도와의 중복지원을 원천적으로 배제하고 있어, 유사 조세지원제도와의 중복 적용 가능성은 희박한 것으로 판단됨

나. 투자 관련 조세지원제도

- 고용창출투자세액공제 제도는 정책의 주된 초점이 ‘고용’에 있기는 하지만 ‘투자’가 수반되어야 한다는 점에서 다른 고용지원제도들과는 어느 정도 차별성이 있다고 할 수 있음
 - <표 VI-14>에 정리된 제도들이 특정 계층 또는 특정 기업의 고용 활성화에 무게를 두는 개념이라면, 고용창출투자세액공제 제도는 고용과 투자라는 두 가지 조건을 모두 필요로 한다는 점에서 차별화됨
 - 즉, 기업의 투자를 고용창출형으로 유도하는 데 목적이 있음

- 다른 투자지원제도와 비교해 보면, 다른 제도들은 주로 특정 시설에 대한 투자를 지원하는 데 목적을 두는 한편 고용창출투자세액공제제도는 투자대상 시설의 특정정보보다는 ‘고용을 창출’하는 사업용 시설에 대한 투자를 강조한다는 점에서 차이가 있음

- 「조세특례제한법」에 규정된 특정 시설 등에 대한 투자세액공제로 다음과 같은 세액공제가 있음
 - 생산성향상시설 투자 등에 대한 세액공제(「조세특례제한법」 제24조)
 - 안전설비 투자 등에 대한 세액공제(제25조)
 - 에너지절약시설 투자에 대한 세액공제(제25조의2)
 - 환경보전시설 투자에 대한 세액공제(제25조의3)
 - 의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제(제25조의4)
 - 신성장기술 사업화를 위한 시설투자에 대한 세액공제(제25조의5)

- 고용창출투자세액공제는 대기업에 기본공제를 허용하지 않으므로, 투자지원의 관점에서는 중소·중견기업의 투자를 지원하는 제도라고 할 수 있는데, 「조세특례제한법」에는 다른 중소기업 투자지원제도가 규정되어 있음
 - 중소기업등 투자세액공제(동법 제5조)
 - 중소기업에 대한 특별세액감면(제7조)

- 중소기업등 투자세액공제제도는 중소기업과 신규상장 중견기업에 적용되며, 투자에 대한 세액공제율은 3%이고, 신규상장 중소기업과 중견기업은 공제율이 4%임(제5조)
 - 신규상장은 2015년에 최초로 상장한 경우를 의미함
 - 다음에 해당하는 자산에 대한 투자에 적용됨
 - 기계장치 등 대통령령으로 정하는 사업용자산
 - 「유통산업발전법」에 따른 판매시점 정보관리 시스템설비
 - 「국가정보화 기본법」 제3조 제6호에 따른 정보보호시스템에 사용되는 설비로서 감가상각 기간이 2년 이상인 설비
 - 일몰기한은 2018년 12월 31일임

- 중소기업투자세액공제제도는 세부사항에 약간의 차이가 있지만 기본적으로는 고용창출투자세액공제제도의 투자지원 부분인 기본공제와 유사성이 매우 큼
 - 중견기업은 신규상장 중견기업만 적용됨
 - 고용창출투자세액공제제도와 달리 중견기업의 고용유지 조건이 없음
 - 중소기업은 고용창출투자세액공제제도도 기본공제에는 고용유지 조건이 없다고 할 수 있음
 - 지원대상 업종에는 제한이 없음
 - 지원대상 투자는 고용창출투자세액공제제도보다 좁게 설정됨

- 중소기업에 대한 특별세액감면제도는 특정 업종의 사업을 영위하는 중소기업에 대해 소득세 또는 법인세의 일정액을 감면하는 제도임(제7조)
 - 특정 업종은 법 제7조 제1호에 열거된 것으로 농림어업과 제조업, 서비스업을 광범위하게 포괄함
 - 감면율: 5~30%
 - 소기업이 도매 및 소매업, 의료업(이하 ‘도매업등’)을 경영하는 경우: 세액의 10%
 - 소기업이 수도권에서 도매업등 외의 사업을 경영하는 경우: 20%
 - 소기업이 수도권 외의 지역에서 도매업등 외의 사업을 경영하는 경우: 30%
 - 소기업을 제외한 중소기업(이하 ‘중기업’)이 수도권 외의 지역에서 도매업등을 경영하는 경우: 5%

- 중기기업의 사업장으로서 수도권에서 지식기반산업을 경영하는 경우: 10%
 - 중기기업이 수도권 외의 지역에서 도매업등 외의 업종을 경영하는 경우: 15%
 - 10년 이상 사업을 영위한 경우로서 종합소득금액이 1억원 이하이고, 성실사업자에 해당하는 경우에는 위 감면율의 110%를 적용하여 감면함
 - 일몰기한은 2017년 12월 31일임
 - 자동차 대여사업자로서 보유한 자동차 중 50% 이상이 전기자동차인 경우에는 30%의 세액을 감면함
 - 이 경우 일몰기한은 2019년 12월 31일임
- 중소기업에 대한 특별세액감면은 모든 중소기업에 적용되는 일반적인 감면으로서 투자를 한 경우에 그 투자액의 일정비율을 세액에서 공제하는 투자지원제도와의 차이가 있음
- 그러나 소득세나 법인세가 투자를 기반으로 하여, 투자에서 창출된 소득에 대해 세금을 부과하는 것이라는 점에서는 중소기업의 투자를 촉진하는 효과가 있는 제도라고 할 수 있음
 - 단기적으로 투자비용을 저감시키는 데 목적이 있는 투자세액공제제도와는 달리 장기적으로 투자의 세후수익률을 제고함으로써 투자를 촉진하는 효과를 기대할 수 있음
 - 한편, 대상의 특정성이나 사업활동을 왜곡시키는 효과 등을 고려할 때 투자세액공제제도보다는 일반적인 지원제도인 특별세액감면제도가 장기적으로 더 효율적인 것으로 판단됨
- 앞서 고용에 대한 조세지원제도의 중복성에서 언급한 바와 같이 세액공제의 중복적용 배제 규정으로 인하여 고용창출투자세액공제제도와 다른 투자지원제도를 중복하여 조세지원을 받을 수 있을 것으로 보이지 않음
- 한편 고용창출투자세액공제의 투자지원 부분과 유사한 제도가 존재하므로 제도의 단순성, 효과성 제고 차원에서 다른 제도와의 통합 등 조정을 할 필요성은 있는 것으로 판단됨

다. 재정지원제도

- 재정지원은 투자보다는 고용에 초점을 맞추고 있으며, 현재 우리나라의 고용 관련 재정지원제도는 조세지원제도에 비하여 그 숫자나 규모가 많고 다양한 것으로 인식되며, 이에 따라 중복의 여지 또한 큰 것으로 판단됨
 - 「재정지원 일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침」에 따르면 중복지원을 피하기 위해 ‘일모아시스템’을 통한 참여자 관리를 강화할 것을 제안하고 있는데, 이는 그만큼 개별 사업별로 중복의 여지가 상당함을 암시함

- 정부의 고용관련 재정사업은 다양한 부처에 걸쳐 수행되는데, ‘직접일자리 사업’ 65개, ‘직업능력개발훈련’ 54개, ‘고용서비스’ 30개, ‘고용장려금’ 21개, ‘창업지원’ 17개, ‘실업소득유지 및 지원’ 11개 등 총 187개가 있음

〈표 VI-15〉 중앙정부 각 부처소관 직접일자리(세부사업기준) 사업

(단위: 개)

부처	사업수	사업내용
경찰청	1	아동안전지킴이
고용부	4	사회공헌활동지원 외 3개 사업
교육부	4	배움터지킴이 외 3개 사업
국토부	2	항공전문 인력양성 외 1개 사업
농림부	2	가축위생 방역본부 외 1개 사업
농진청	3	농가경영개선지원 외 2개 사업
문화부	9	국민문화향유권 확대 외 8개 사업
문화재청	3	공능방재 시스템 구축 외 2개 사업
미래부	1	국가과학기술연구회 연구운영비지원
보훈처	2	국가유공자등 노후복지지원 외 1개 사업
복지부	9	노인돌봄서비스 지자체보조 외 8개 사업
기재부	1	여보호아동그룹홈 운영지원
산림청	6	국제산림협력 외 5개 사업
여가부	6	경력단절 여성취업 지원 외 5개 사업
외교부	3	국제기구협력 외 2개 사업
중기청	1	청년창업인턴
해수부	1	어업협정 이행
행자부	4	국가기록물 정리 외 3개 사업
환경부	3	지역공동체일자리 외 2개 사업
합계		65

자료: 고용노동부(2015)를 토대로 저자가 재구성

- 직접일자리 사업은 17개 부처에 걸쳐 총 65개 사업이 마련되어 있으며, 이 가운데 문화부 소관이 12개로 가장 많고 이어 복지부 9개 등의 순으로 나타남
- 직업능력개발훈련 분야의 재정사업도 17개 부처에 걸쳐 54개가 운영되고 있으며, 대부분 직업교육 및 훈련 등 인력 육성을 목적으로 정부가 직접 추진하는 사업 들임

<표 VI-16> 중앙정부 각 부처소관 직업능력개발훈련 사업

(단위: 개)

부처	사업수	사업내용
고용부	22	건설일용근로자 기능향상 지원사업 외 21개 사업
국토부	2	U-City 인력양성 외 1개 사업
농림부	3	귀농귀촌 활성화 외 2개 사업
농진청	2	농업전문인력양성(귀농귀촌교육) 외 1개 사업
문화부	6	MICE산업 육성지원 외 5개 사업
미래부	3	방송콘텐츠진흥 외 2개 사업
법무부	2	갱생보호활동 외 1개 사업
보훈처	1	취업지원
산자부	1	에너지인력양성
안전처	1	재난관리 전문인력 양성
여가부	1	경력단절여성 취업지원
중기청	1	중소기업 연수사업
통일부	2	북한이탈주민 교육훈련 외 1개 사업
특허청	1	수요자중심의 지식재산전문인력 양성
해수부	1	어업인교육훈련 및 기술지원
행자부	1	북한이탈주민지원
환경부	3	환경산업육성 전문인력 인프라구축 외 2개 사업
산자부	1	지역특화청년무역전문가 양성(GTEP)
합계		54

자료: 고용노동부(2015)를 토대로 저자가 재구성

- 고용서비스 부문의 사업들 역시 7개 부처에 걸쳐 약 30여개가 있으며, 근로자 재 활복지 및 취업진로 지원 등을 주요 내용으로 함(<표 VI-17> 참조)

□ 고용장려금관련 사업은 5개 부처에 걸쳐 21개 사업이 운영 중이며, 고용유지 및 고용안정화 지원금 등 조세지출사업과 그 성격이 가장 유사함(<표 VI-18> 참조)

□ 그 외에도 ‘창업지원’사업 17개, ‘실업소득 유지 및 지원’사업 11개 등 6개 영역에 걸쳐 198개 고용관련 재정지원사업이 운영되고 있음

<표 VI-17> 중앙정부 각 부처소관 고용서비스 사업

(단위: 개)

부처	사업수	사업내용
고용부	21	산재근로자 재활복지지원 외 20개
국방부	2	취업활동지원 외 1개
농림부	1	귀농귀촌활성화
보훈처	2	제대군인 사회복귀지원 외1개
복지부	2	노인일자리 운영 외 1개
여가부	1	경력단절여성 취업지원
중기청	1	벤처기업 경쟁력 강화
합계		30

자료: 고용노동부(2015)를 토대로 저자가 재구성

<표 VI-18> 중앙정부 각 부처소관 고용장려금 자원사업

(단위: 개)

부처	사업수	사업내용
고용부	16	고용유지 지원금 외 15개
미래부	1	퇴직과학기술자활용 중소기업 기술혁신역량확충사업
산자부	1	산업전문인력역량강화 기술혁신운영중견·주요기업인력지원
중기청	2	신성장기반자금(가젤형기업지원) 외1개 사업
통일부	1	북한이탈주민 정착금 지원
합계		21

자료: 고용노동부(2015)를 토대로 저자가 재구성

라. 소결

□ 현재 우리나라의 고용 및 투자관련 재정 및 조세지원제도는 상당히 다양하게 구축되어 있어 중복지원 가능성을 완전히 배제하기는 어려우나, 적어도 조세지원제도상에서는 중복배제를 위한 제도적 장치가 구축되어 있음

- 대부분의 조세지원제도는 일정한 조건을 만족하는 경우, 세액공제 방식 등을 통해 고용비용을 저감시켜 주는 방식을 채택하고 있어 정책의 목표나 작동방식 측면에서 유사성이 있으나, 고용창출투자세액제도에는 자체적으로 중복지원을 배제하도록 하는 제도적 장치를 갖추고 있음

- 한편, 재정지원제도는 조세지원제도보다 훨씬 더 다양한 방식으로 고용을 지원하고 있으며, 특히 ‘고용서비스’ 영역의 사업들의 경우에는 고용에 대한 지원방식이 고용창출투자세액공제제도에 비해 더욱 직접적인 것으로 평가됨
 - 따라서 고용에 대한 지원 정도가 보다 강한 재정지원제도와 고용창출투자세액공제제도는 동일한 차원에서 중복성 여부를 비교·판단하기 어려움
 - 동일 조건과 동일 상황에 대해 혜택이 부여되고 있지 않다는 측면에서는 중복지원이라 단언하기 어렵지만, ‘고용증가’라는 현상에 대한 혜택이라는 점에서는 중복지원의 가능성을 배제하기 어려움

- 결국 고용관련 지원제도는 워낙 광범위하게 직간접적으로 구축되어 있어, 본 제도와 중복 가능성을 완전히 배제하기는 어렵다고 할 수 있음

- 그럼에도 불구하고 고용창출투자세액공제제도는 여타의 조세 및 재정지원제도와 어느 정도 차별성을 확보하는 것으로 평가됨
 - 조세지원제도의 경우 제도적으로 유사한 지원제도와 중복 지원을 배제함
 - 재정 및 조세지원 제도들은 대부분 정책수혜의 조건으로 특정 계층이나 대상의 ‘고용’에 초점을 두고 있는 반면, 고용창출투자세액공제 제도는 ‘고용’과 ‘투자’의 조건을 동시에 만족해야 함
 - 즉, 고용을 직접 지원하는 것이 아니라, 고용 감소를 동반하는 투자에 비해 고용을 유지하거나 고용증대를 동반하는 투자를 우대하는 제도임
 - 이는 고용창출투자세액공제제도가 과거 임시투자세액공제제도를 기본으로 하였기 때문인 것으로 판단되며, 시간이 지나면서 투자지원의 요소가 축소되는 경향을 보임

Ⅶ. 요약 및 정책방향



VII. 요약 및 정책방향

1. 효과성, 타당성 분석 결과 요약

가. 제도의 특징과 세액공제 현황

- 고용창출투자세액공제제도는 임시투자세액공제제도를 폐지하고 도입한 제도로서, 고용을 유지하거나 증대시키면서 투자를 한 경우에 투자액의 일정률을 세액공제 하는 제도임
- 세액공제는 기본공제와 추가공제로 구분되는데, 기본공제는 고용을 유지하면서 투자를 한 경우에 지원하는 것을 원칙으로 함
 - 시간이 지나면서 기본공제율이 축소되는 경향을 보여주었으며, 대기업의 경우에는 기본공제를 아예 폐지함
 - 중소기업은 기본공제율이 3%이며, 고용이 감소되어도 기본공제를 허용하되, 고용 감소인원 1인당 1천만원씩 공제액을 차감함
 - 중견기업은 고용이 유지된 경우에만 기본공제가 허용되며 공제율은 수도권 1%, 수도권 밖 2%임
- 추가공제는 고용이 증가된 경우에만 적용되며, 공제율은 투자에 따른 한도와 고용에 따른 한도 중 작은 쪽이 적용됨
 - 투자에 따른 한도는 수도권의 경우 대기업과 중견기업, 중소기업이 각각 3%, 5%, 6%이며, 수도권 밖의 기업은 각각 1%포인트씩 더 높음
 - 서비스업은 1%포인트를 더 추가함
 - 고용증가에 따른 한도는 증가된 상시고용인원 1인당 1천만원이며, 청년·장애인·60세 이상 근로자는 1,500만원, 산업수요 맞춤형 고등학교 졸업생은 2천만원이고, 중소기업은 각각 500만원씩 더 높은 한도를 적용함

- 고용창출투자세액공제제도는 고용 및 투자와 관련된 다른 조세지원제도와 비교하여 조세지출규모가 큰 편임
 - 2016년의 공제액이 5,400억원이며, 이는 총조세지출액 대비 1.48%, 총국세수입 대비 0.23%임
 - 투자촉진 및 고용지원이 총조세지출액에서 차지하는 비중은 33.37%로, 투자촉진 및 고용지원을 위한 다른 15개의 조세지출제도(투자촉진: 6개, 고용지원: 9개)와 비교하여 상당히 높은 수준임
 - 2014년에 9천억원 규모였던 것이 2015년에 5천억원 규모로 축소되었는데, 이는 대기업에 대한 기본공제가 폐지된 데 따른 것으로 판단됨
 - 공제액을 기본공제액과 추가공제액으로 구분해 보면, 기본공제액이 54.2%, 추가공제액이 45.8%를 차지함(2015년)

- 공제실적을 업태별, 기업규모별, 지역별로 구분해 보면 다음과 같음
 - 이 제도가 제조업 중심으로 운영되어, 2016년 수혜 법인 수 기준으로 제조업이 전체의 82.7%를 차지하였으며, 공제액에서는 92.5%를 제조업이 차지함
 - 중소기업과 대기업으로 구분해 보면, 법인 수로는 중소기업이 76.8%를 차지한 반면, 공제액 규모로 보면 중소기업이 16.8%를 차지함
 - 수도권, 비수도권으로 구분해 보면, 법인 수로는 수도권 기업이 47.5%를 차지하였지만, 공제액 규모로 보면 수도권 기업이 65.6%를 차지함

나. 제도의 효과성

- 본 연구는 성향점수매칭 분석방법을 사용하여 고용창출투자세액공제제도의 고용 증대효과를 검증하였음
 - 본 조세특례를 신청하였다는 것은 일반적으로 고용을 유지하였거나 증대시켰다는 것을 의미하기 때문에 단순히 수혜기업 집단과 비수혜기업 집단 간의 평균을 비교할 경우 고용창출 효과가 과대 추정될 수 있음
 - 성향점수매칭 분석은 수혜기업과 고용 여건이 가장 유사한 비수혜기업을 추출하여 두 기업의 고용 변화 수준을 비교하고, 이를 종합하여 제도의 효과를 분석하는 방법임

- 자료는 국세청에서 제공한 수혜기업과 비수혜기업의 법인세 및 고용창출투자세액 공제 신고자료를 사용하였으며, 비수혜기업의 고용관련 정보는 고용정보원에서 구축하고 있는 고용정보 자료를 활용함

- 기업별로 세액공제 혜택을 받았을 때의 고용변화 수준에서 혜택을 받지 않았을 때의 고용변화 수준을 차감하여 기업별 처치효과(treatment effects)를 산출하고, 모든 기업의 처치효과를 종합하여 평균치를 구하면 평균처치효과(average treatment effects)가 됨
 - 본 연구에서는 고용창출투자세액공제에 따른 평균처치효과를 추정하는 것이 목표인데, 이를 위해 수혜를 받은 기업이 수혜받지 않았을 때의 고용변화 수준을 추정할 필요가 있음
 - 이때 사용하는 방법이 성향점수매칭 분석임
 - 수혜기업과 고용요건이 가장 유사한 비수혜기업을 찾아내어 그 기업의 고용변화 수준을 수혜기업이 조세지원 혜택을 받지 않았을 때의 고용변화 수준으로 간주하여 정책효과를 추정하는 것임
 - 수혜기업과 비수혜기업을 매칭하는 방법으로 Logit 분석을 통해 추정한 성향점수(propensity score)를 기업의 유사성을 나타내는 지표로 사용하였음
 - 유사한 추정방법인 최근접 이웃매칭(nearest neighbor matching) 방법을 사용하여 성향점수매칭 분석의 강건성을 검증하였음

- 기업의 유사성을 추정하기 위해 사용한 설명변수는 기업의 특성, 고용수준 등을 설명하는 변수인 1년 전 고용자 수, 매출액의 로그변수, 자산액의 로그변수, 업태별 더미변수, 지역별 더미변수임
 - 2014~2016년의 평균 고용창출효과를 연도별로 추정하고, 기업유형을 중소기업과 일반기업(중견·대기업)으로 구분하여 부분표본 분석을 수행함

- 성향점수매칭 분석 결과, 본 조세특례로 인한 평균 고용창출 효과는 연도별로 약 4~7명인 것으로 추정되며, 이는 통계적으로 유의함
 - 본 연구는 고용창출의 지표로 고용변화분(= (t년도 상시근로자 수) - (t-1년도 상시근로자 수))을 사용함

- 2014년, 2015년, 2016년에 대한 평균 고용창출 효과는 각각 4명, 5~6명, 6~7명으로 매년 고용창출 효과가 1~2명 증가하였음
 - 일반기업의 고용창출 효과가 중소기업의 경우보다 4~5배 더 큰 것으로 나타남
 - 중소기업의 평균 고용창출 효과는 2~4명이고, 일반기업은 8~17명임
 - 일반기업의 고용 증가분은 2015년에 크게 증가하였음
 - 최근접 이웃매칭 분석결과에서도 이와 유사한 결과가 나타남
- 본 조세특례를 신청한 기업 수와 본 연구에서 추정된 평균 고용 증가분을 곱하여 본 조세특례로 인해 증가한 총고용자 수를 산출해본 결과 2016년 기준으로 고용자(상시근로자)가 약 1만 9천명 증가한 것으로 추정됨
- 2014년에 약 1만 3천명, 2015년에 약 1만 8천~9천명 증가한 것으로 추정됨
 - 2016년 기준으로 1만 9천명의 고용 증대에 따른 조세지출액은 약 5,278억원으로 1명을 추가로 고용한 기업에 평균 2,800만원이 지원된 것으로 추정됨
 - 1명 추가 고용에 따른 지원 규모는 2015년에 크게 감소되었음

다. 제도의 타당성

1) 정부 개입의 필요성

- 현행 고용창출투자세액공제제도는 기업의 고용, 투자에 대한 우대조치로서 고용창출에 대한 세액공제는 다음과 같은 측면에서 타당성이 인정됨
- 저성장 기조가 본격화됨에 따라 고용률이 지속적으로 하락하고 있으며, 이에 따라 고용 유지 및 증가에 대한 사회적 요구가 높아지고 있음
 - 노동시장의 수급불균형에 따른 비효율 문제 해소를 위해 정부가 개입할 필요가 있음
 - 중소기업의 경우에는 원하는 근로자를 충분히 구하지 못하는 반면, 근로자들은 직장을 구하지 못하는 문제가 만연해 있음(job mismatch)
 - 또한 과도기적 산업구조 전환에 나타나는 노동의 질적 불균형문제(skills mismatch)가 발생하고 있음
 - 고용증대 및 고용률 제고는 본질적으로 노동정책이지만, 복지 및 재정건전성 확보 정책으로도 그 유효성이 인정됨

- 투자에 대해서도 시장 비효율 개선 차원에서 정부 개입의 필요성이 인정되나, 유형고정자산을 대상으로 하는 상시적이고 일반적인 투자세액공제제도는 부정적으로 평가됨
 - 유형고정자산에 대한 투자 지원이 고용에는 부정적인 영향을 줄 수 있음
 - 유형고정자산 투자를 많이 하는 업종(예, 제조업)이나 대기업에 유리하고, 서비스업이나 중소기업에 불리함
 - 장기적으로 경제의 효율성을 저해할 가능성이 크기 때문에 투자세액공제제도를 상시적으로 운영하는 것은 바람직하지 않음

2) 지원대상 업종 및 지원대상 투자의 적절성

- 지원대상 업종은 2017년에 네거티브 리스트 방식으로 전환되어 소비성서비스업을 제외한 모든 업종에 적용됨
 - 이는 이전부터 제기되었던 문제를 개선한 것으로, 자원배분의 왜곡을 축소하는 바람직한 방향인 것으로 판단됨
- 지원대상이 되는 투자는 ‘해당 사업에 주로 사용되는 사업용 유형자산’을 의미하며, 대체로 생산을 위해 직접적으로 사용되는 설비자산으로 한정하고 있음
 - ‘유형자산 투자’라는 제약이 이 제도의 활용도 측면에서 장애요인이 되는 것으로 판단됨
 - 제조업은 지원대상이 되는 사업용 유형자산을 많이 활용하여 사업을 영위하는 한편 서비스업의 경우에는 토지, 건물 등의 확장을 통한 사업 확장이 빈번하며, 고용 역시 이 경로를 통해 증가됨
 - 업태별 지원실적을 보면 수혜법인의 82.7%, 총공제액의 92.5%가 제조업에 귀속됨(2016년)
 - 서비스업의 고용부담률이 70% 정도임을 고려할 때, 제조업에 유리하도록 투자대상 자산을 제한하는 것은 이 제도의 고용유인 효과를 억제하는 결과를 가져올 수 있음

3) '기본공제+추가공제' 방식의 적절성

- '기본공제+추가공제' 형식의 다층적 공제방식은 임시투자세액공제제도의 폐지에 대한 업계의 반발이 큰 가운데, 투자지원에 고용지원의 성격을 가미하기 위한 불가피한 선택이었던 것으로 판단됨
 - 이와 같은 다층적 공제방식은 투자증대와 고용증대를 모두 고려하여 지원한다는 점이 장점이라고 할 수 있음
 - 한편, 제도가 복잡하고, 다층적 지원으로 인해 지원이 분산되어 투자나 고용 어느 한 쪽에서 보면 큰 효과를 기대하기 어렵다는 문제도 있는 것으로 판단됨

- 도입 이후 '기본공제 축소' 및 '추가공제 확대' 방향으로 제도가 개편됨
 - 이는 정책의 방점이 '투자를 통한 성장'보다는 '고용 활성화'에 있음을 시사하는 것으로 이해됨
 - 한편, 2015년의 지원실적을 보면, 기업 수로 보나 지원액으로 보나 고용창출투자세액공제의 절반 정도는 투자지원, 나머지 절반 정도는 고용지원의 성격을 가지고 있는 것으로 나타남

- '기본공제 축소' 및 '추가공제 확대' 방향으로 제도 개편이 계속되면 장기적으로 기본공제가 폐지되거나 미미한 수준으로 낮아질 것으로 전망됨
 - 고용증대가 가장 중요한 사회적 이슈가 된 현 시점에서 볼 때, 이는 바람직한 정책방향이라고 할 수 있음

4) 추가공제 한도 설정방식의 적절성

- 추가공제는 신규투자액과 추가고용에 대한 공제한도액 가운데 작은 것을 따르게 되어 있는데, 이러한 방식이 중소기업의 세액공제 혜택을 제약하는 요인이 될 수 있음
 - 중소기업의 경우 투자여력이 크지 않아 고용에 따른 혜택을 소진할 정도로 투자를 많이 하지 못하는 경우가 많기 때문임
 - 2015년도에 추가공제를 받은 기업 중 투자공제한도가 고용한도보다 작아서 투자한도가 적용된 기업이 80%를 차지함

- 최근에 중소기업의 투자에 따른 추가공제율 한도를 계속 인상하여 이와 같은 문제를 개선하는 방향으로 제도를 개편해 왔음

5) 기업규모 및 기업 위치에 따른 차등지원의 적절성

- 기업규모에 따라 차등적으로 지원하는 방식은 장단점이 모두 존재하며, 이의 판단을 위해서는 정책의 지향목표를 보다 명확히 정립할 필요가 있음
 - 경영여건상 상대적 열위에 있는 중소기업에 대해 우대하는 것은 정책적 측면에서 타당성을 확보하는 것으로 평가되며, 시장의 실패를 보완하는 측면에서도 대기업보다는 중소기업에 대한 지원의 필요성이 강조됨
 - 반면, 기업 규모에 따른 차등지원은 제도 자체의 비효율은 물론, 경제 전반적인 비효율 요인으로 작용할 수도 있음
 - 제도의 복잡성을 가중시킴은 물론, 고용비용의 상대가격 체계를 왜곡시켜 비효율을 유발할 수 있음
- 이상의 논의를 정리하면, 기업규모에 따른 차등지원은 소규모 기업의 사업활동을 지원하려는 것이지만, 경제의 효율성 측면에서 평가하면 차등지원은 바람직하지 않음
 - 그러므로 이에 대한 판단은 정책적 우선순위를 어디에 두느냐에 따라 달라질 것임
- 공제수준을 지역에 따라 차등화하는 것은 제도의 효과성이나 효율성 측면에서 문제가 있으나 지역균형개발이라는 정책목표에는 부합하는 것으로 평가됨
 - 고용증대 효과 극대화를 위해서는 현재와 같은 지역적 차등지원이나 수도권 과밀억제권역의 배제방식은 바람직하지 않은 것으로 평가됨
 - 그러나 국토균형개발, 지역균등개발 등이 국가운영의 핵심적인 정책목표에 해당한다는 관점에서 보면 수도권과 비수도권을 차등적으로 지원하는 것이 타당성이 있는 것으로 판단됨

라. 다른 조세지원제도와와의 중복성

- 고용지원의 관점에서 보면 조세지원 측면에서도 다수의 고용지원제도가 있으며, 재정지원 측면에서도 상당히 많은 고용지원제도가 있어 지원의 목적이나 성격이 유사한 제도가 많은 편임
 - 투자지원의 관점에서 중소기업 투자세액공제제도, 생산성 향상시설 등 특정 설비투자에 대한 투자세액공제제도 등 지원대상과 목적이 유사한 제도들이 다수 있음

- 한편 조세지원의 경우 중복지원 배제 규정이 있어 고용창출투자세액공제 혜택을 받은 기업이 다른 조세지원 혜택을 중복적으로 받는 것은 금지하고 있음
 - 세액공제를 받은 기업이 고용 관련 재정지원 혜택을 중복적으로 받을 가능성은 배제할 수 없음

2. 정책방향

- 정책방향은 제도의 틀을 바꾸는 재설계 방안과, 현행 제도의 틀을 유지하면서 문제점을 개선하고 점진적으로 개편하는 방안으로 구분하여 정리함

가. 제도의 재설계

- 다음과 같은 두 가지 문제를 고려할 때 고용창출투자세액공제제도는 현행 제도의 틀을 벗어나 제도를 재구성하는 것이 바람직함
 - 투자와 고용을 모두 지원하는 방식으로 제도가 구성되어 있는데, 투자지원 부분이 상당히 퇴색되었고, 지원의 필요성 측면에서도 문제가 있음
 - 투자지원, 고용지원 모두 유사한 성격의 다양한 다른 제도가 있으므로 제도의 단순화 및 효과성 제고, 경제의 효율성 제고를 위하여 제도를 단순화할 필요가 있음

- 투자지원의 문제점
 - 제도 도입 이후 거둬들인 기본공제 축소, 추가공제 확대에 의하여 투자지원 부분이 약화되었으며, 대기업의 경우에는 기본공제가 폐지됨

- 중소기업의 경우, 고용이 감소하여도 기본공제를 받을 수 있어 순수한 투자지원제도와 다름이 없는데, 중소기업 투자세액공제 등 다른 지원제도가 있어 이 제도의 존재 필요성에 의문이 있음
 - 논리적인 측면에서도 설비투자에 대한 세액공제제도를 상시적으로 운영하는 경우에, 업종 간 실효세율 격차, 생산요소(노동과 자본)간 상대가격 왜곡 등으로 인해 장기적으로 경제의 효율성이 저해될 수 있음
- 다른 제도와 중복 문제
- 「조세특례법」에 규정된 조세지원제도 중에서도 다양한 고용지원제도와 투자지원제도가 있음
 - 고용지원: 청년고용증대세제, 사회보험료 세액공제 등
 - 투자지원: 중소기업 투자세액공제, 생산성 향상시설 등 각종 특정 설비에 대한 투자세액공제, 중소기업 특별세액감면 등
 - 유사한 성격의 다양한 조세지원제도가 공존함으로써 인해 제도의 복잡성이 가중되고, 개별 제도의 효과성이 저해되며, 궁극적으로는 자원배분의 효율성이 약화되는 결과가 나타날 수 있음
- 고용지원의 관점에서는 정부의 조세지원 필요성이 있는 것으로 판단됨
- 저성장 기조가 본격화됨에 따라 고용률이 지속적으로 하락하고 있으며, 이에 따라 고용 유지 및 증가에 대한 사회적 요구가 높아지고 있음
 - 노동시장의 수급불균형에 따른 비효율 문제 해소를 위해 정부가 개입할 필요가 있음
 - 고용증대 및 고용률 제고는 본질적으로 노동정책이지만, 복지 및 재정건전성 확보 정책으로도 그 유효성이 인정됨
- 이상의 논의를 종합하면, 제도를 재설계하는 정책방향을 다음과 같이 두 가지로 정리할 수 있음
- 첫째, 투자지원과 고용지원을 목적으로 하는 고용창출투자세액공제의 구성요소 중 투자지원 부분을 폐지함

- 대기업의 경우 2014년 제도 개편으로 이미 기본공제를 폐지하였음
 - 중소기업의 경우 중소기업 투자세액공제제도가 있으며, 그 외에도 특정 시설 설비에 대한 투자세액공제제도가 있어 굳이 고용창출투자세액공제제도라는 이름하에 투자를 지원하는 부분을 유지할 필요가 없음
- 둘째, 투자지원 부분을 제거한 다음에 남는 고용지원 부분은 다른 고용지원제도와 통폐합하여 보다 효과성이 있는 고용지원제도로 개편함
- 투자지원 부분을 제거하고 고용지원 부분만 유지하는 경우에 다른 고용지원제도와 차별성이 약할 것으로 판단됨
 - 「조세특례법」에 규정된 조세지원제도 중에도 청년고용증대세제, 사회보험료 세액공제, 고용유지 중소기업에 대한 과세특례, 중소기업 취업자에 대한 소득감면 등 다양한 고용지원제도가 있어 제도가 매우 복잡하고, 개별 제도의 효과성, 다른 제도와의 차별성 등이 문제가 됨
 - 이들 제도를 통폐합하여 효과적인 고용창출 지원제도로 개편할 필요가 있음

나. 현행 제도의 틀 내에서 제도 개편

- 앞서 정리한 제도의 재설계 방안이 상당히 적극적인 것이어서 시행에 어려움이 있다면, 현행 제도의 기본 틀을 유지하면서 점진적으로 제도를 개편해 가는 방안도 생각해 볼 수 있을 것임
- 현행 제도의 틀 안에서 제기된 문제점을 개선하고, 점진적으로 앞서 제시한 제도의 재설계 방향과 같은 방향으로 제도를 개편해 가는 방법임
- 첫째, ‘기본공제 축소, 추가공제 확대’의 정책기조를 유지할 필요가 있음
- 이미 대기업에 대해서는 기본공제를 폐지하였으며, 중소기업과 중견기업에 대해서도 점진적으로 기본공제를 축소하여 장기적으로 폐지하는 것이 바람직함
 - 장기적으로 기본공제가 폐지되면, 남은 부분 즉, 고용지원 부분을 다른 고용지원제도와 통폐합하는 문제가 제기될 것으로 판단됨
 - 추가공제의 경우, 고용 증대에 따른 한도보다 투자에 따른 한도가 더 제약적인 것으로 판단되므로 추가공제율을 좀 더 상향 조정해도 될 것으로 판단됨

- 둘째, 고용이 감소한 중소기업에는 기본공제를 허용하지 않는 것이 바람직함
 - 현재 고용이 감소한 중소기업에도 기본공제를 적용하고, 감소된 고용인원 1인당 1천만원을 공제액에서 차감함
 - 즉, 중소기업의 기본공제가 투자세액공제와 큰 차이가 없이 운영되고 있음
 - 중소기업 투자세액공제제도가 별도로 있는데, 고용창출투자세액공제제도에서 기본공제라는 이름으로 유사한 제도를 유지할 필요가 있는지 의문임
 - 고용이 감소한 기업에 대한 투자세액공제는 고용창출투자세액공제제도의 기본 목적에도 부합하지 않음

- 셋째, 투자대상 자산의 요건을 완화하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음
 - 우리나라 산업에서 서비스업의 고용부담률이 70% 정도이며, 고용창출투자세액공제제도에서도 서비스업에 더 높은 추가공제율을 적용하는데도 불구하고, 제도의 운용실적을 보면 제조업 중심으로 운영되는 것으로 나타남
 - 그 주된 이유는 ‘사업용 유형자산에 대한 투자’라는 조건이 서비스업에는 상당히 제약적인 요인이 되기 때문인 것으로 판단됨
 - 제도 도입 이후 적용대상 투자의 범위를 상당히 확대하였기 때문에 획기적인 변화가 가능할 것으로 보이지는 않지만, 혹시 더 확대할 가능성이 있는지 다시 점검해 보고 개선방안을 마련할 필요가 있음
 - 장기적으로는 투자 요건을 폐지하고 순수한 고용지원제도로 발전시켜 나가는 것이 바람직한 것으로 판단됨

- 마지막으로 특정 근로자에 대한 우대, 기업 규모에 따른 차등지원, 기업의 위치에 따른 차등지원은 유지하는 것이 바람직한 것으로 판단됨
 - 장기적인 관점에서의 경제 효율성을 제고해야 한다는 측면에서 보면, 이러한 차등지원은 바람직하지 않음
 - 제도를 복잡하게 만들 뿐만 아니라 차등지원에 따른 혜택을 극대화하기 위한 경제활동의 왜곡을 초래하여 경제의 효율성을 저해할 가능성이 있음
 - 한편 취업이 어려운 계층의 고용 지원, 중소기업 지원, 국토균형개발 등 정부의 당면 정책방향에 부합하는 것이므로, 장기적인 비효율성의 문제에도 불구하고, 이러한 차등적 지원체계는 당분간 유지하는 것이 바람직한 것으로 판단됨
 - 그러나 차등적 지원은 장기적으로 경제의 효율성을 저해한다는 점을 고려하여 주기적으로 차등적 지원의 타당성을 점검하고 개선방안을 마련할 필요가 있음

참 고 문 헌

- 고용노동부, 「2016 재정지원 일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침」, 2015.12.
- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- 김대일·이철인, 『임시투자세액공제제도와 고용창출투자세액공제제도의 경제적 효과 비교』, 고용노동부 용역보고서, 2011.
- 김동훈, 「고용창출투자세액공제 제도의 유효성 분석」, 『지역산업연구』, 제39권, 제3호, 2016, pp. 113~142.
- 김응희·황영현·이정기, 「고용창출지원세제에 관한 문제점과 개선방안」, 『세무학연구』, 제30권, 제3호, 한국세무학회, 2013. 9. pp. 37~69.
- 김우철, 「청년고용 촉진을 위한 세제지원」, 『행정포커스』, 2015년 07/08호(통권 제116호), 2015. pp. 24~29.
- 김종열·윤태화, 「고용창출투자세액공제의 실효성 제고방안에 관한 연구」, 『세무학연구』, 제32권 제2호, 한국세무학회, 2015. 6, pp. 9~33.
- 안종범·이영·우석진, 『조세·사회보험료 등이 고용에 미치는 영향 분석 및 고용친화적 재정운용 방안』, 고용노동부 용역보고서, 2010.
- 유한욱, 『고용친화적 세제지원에 관한 연구』, KDI 정책연구, 2010.
- 윤성만·박진하, 「고용창출투자세액공제제도가 고용창출과 투자에 미치는 영향」, 『조세연구』, 제15권 제2집, 한국조세연구포럼, 2015, pp. 161~188.
- 이철인, 『조세특례제도 평가체계 설계에 관한 연구-고용창출투자세액공제제도 사례를 중심으로』, 국회예산정책처, 2014. 12.
- 전병목, 「고용창출을 위한 세제의 역할」, 조세재정 Brief, 한국조세연구원, 2010. 5.
- 전병목, 『일자리 창출 촉진을 위한 세제지원 방안』, 한국조세재정연구원, 2013.
- 전승훈, 『일자리 창출과 조세정책』, 일자리정책연구 제3호, 국회예산정책처, 2010.
- 전완희·허원, 『2010년 세법개정의 주요 쟁점』, 현안보고서 제94호, 국회입법조사처, 2010.
- 중소기업중앙회, 『2013 중소기업 조세제도 이용 및 애로 실태조사』, 2013.
- 중소기업청·한국세무사회, 『2016년도 중소기업 조세지원』, 2016.

- Ham, J.C., C. Swenson, A. Imrohorglu, and H. Song, “Government Program can Improve Local Labor Markets: Evidence from State Enterprise Zones, Federal Empowerment Zones and Federal Enterprise Communities,” *Journal of Public Economics*, vol.95, Issues 7-8, 2011, pp. 779~797.
- Kluge, Jochen, “The Effectiveness of European Active labor market programs,” *Labour Economics*, 17, 2010, pp. 904~918.
- Tannenwald, R. “Are Wage and Training Subsidies Cost-Effective?-Some Evidence from the New Jobs Tax Credit,” *New England Economic Review*, September-October, 1982, pp. 25~34.

<웹사이트>

- 통계청, 국가통계포털, http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parentId=B#SubCont
- 한국은행 경제통계시스템, <http://ecos.bok.or.kr/>
- Department of Commerce, State of Maryland,
<http://commerce.maryland.gov/fund/programs-for-businesses/job-creation-tax-credit>
- Department of Community & Economic Development
<http://dced.pa.gov/programs/job-creation-tax-credits-jctc/>
- Florida Department of Economic Opportunity
<http://www.floridajobs.org/business-growth-and-partnerships/for-businesses-and-entrepreneurs/business-resources/rural-and-urban-job-tax-credit-programs>
- Georgia Department of Economic Development
<http://www.georgia.org/competitive-advantages/tax-credits/job-credit/>
- Wisconsin Department of Revenue
<https://www.revenue.wi.gov/DOR%20Publications/1106jobstaxcr.pdf>

