

노인 고용 활성화를 위한 조세제도의 개선방안*

전병욱**

<요 약>

최근의 인구통계학적 추세 및 사회적 수요를 반영하면서 현 정부의 노인 일자리 확대 공약을 실현할 수 있는 현실적으로 시행가능한 구체적인 조세지원제도의 설계방안을 마련할 필요성이 있다. 이러한 연구의 필요성을 반영해서 본 연구는 민간부문 노인 고용 활성화를 위해 고용기업을 대상으로 한 조세지원제도의 필요성 및 구체적 지원방안과 함께 조세지원제도에 따른 세수효과 및 추가적 경제효과 등에 대해 분석하였다.

고령자의 상당수가 포함된 비경제활동인구에는 근로 욕구에도 불구하고 개인적 또는 사회구조적 요인으로 인한 다수의 구직포기자가 포함되었을 것으로 추정되는데, 본 연구의 대상인 조세지원정책으로 인해 실업의 감소 및 취업의 확대가 이루어질 경우에는 이들도 적극적인 구직활동자로 전환될 수 있을 것이다.

본 연구에서 제시하는 조세지원 방안은 노인인력을 채용하는 기업을 대상으로 하는 것으로 이들 기업에 대한 경제적 유인의 제공을 통해 고용 확대를 유도하기 위한 것이다. 이와 관련해서 2018년부터 시행되는 고용증대세제의 추가적 세액공제의 대상인 “청년 정규직 및 장애인 상시근로자”에 만60세 이상 노인을 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

즉, 조세정책을 통한 고용확대의 중점적 지원대상으로 취급하는 것으로 볼 수 있는 청년, 노인, 장애인 및 경력단절여성 중에서 노인에 대해서만 고용기업에 대한 별도의 조세지원이 규정되지 않은 문제점이 있기 때문에 다양한 정책적 취지와 함께 다른 지원대상과의 형평성의 측면을 고려한다면 고용증대세제의 추가적 세액공제 대상에 노인을 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

이와 같은 방식으로 본 연구에서 제시하는 조세지원방안과 같이 고용증대세제의 지원대상에 만 60세 이상 노인을 포함시킬 경우에는 비교적 합리적 가정들을 바탕으로 분석한 결과 조세지원 규모를 충분히 상쇄할 수 있는 충분한 추가적 세수효과를 확인할 수 있기 때문에 정부의 중요한 경제정책 판단기준인 재정건전성의 측면에서 큰 문제 없이 시행할 수 있는 현실적 대안인 것을 확인할 수 있는 것이다.

또한, 이러한 개선방안을 통해 충분한 생산유발효과와 함께 상당한 고용창출효과를 기대할 수 있는데, 특히 후자와 관련해서는 정부의 다양한 고용촉진정책에도 불구하고 일자리 창출 노력이 뚜

* 본 논문은 한국노인인력개발원의 정책연구용역과제인 「민간부문 60세이상 고용 활성화를 위한 세제지원 방안 연구」를 재구성하였습니다.

** 서울시립대학교 세무전문대학원 교수, bwjun@uos.ac.kr

논문접수일 2018년 6월 22일 1차수정일 2018년 8월 9일 2차수정일 2018년 9월 21일 게재확정일 2018년 10월 10일

러한 성과로 나타나지 않는 상황에서는 유의미한 수준이기 때문에 정부의 경제정책의 우선순위와도 부합하는 것으로 평가할 수 있다.

〈주제어〉 노인 고용, 조세지원, 고용증대세제, 세수효과, 고용창출효과

I. 서 론

생산가능인구의 감소와 함께 노인인구의 증가로 인해 경제성장이 둔화되는 “인구오너스”(demographic onus) 시대가 도래하고 있다. 즉, 2013년-2023년에 걸쳐 생산가능인구는 154만명이 감소해서 신규 인력수요에 비해 210만명이 부족할 것으로 전망되고 있다(고용노동부, 2014).

베이비부머 세대의 노인 진입에 따른 고학력·고경력 노인층의 증대와 함께 정부 재정지원의 한계로 인해 민간분야의 노인고용 창출의 필요성이 커지고 있다. 구체적으로, 베이비부머 세대의 16.7%가 대졸 이상의 고학력자이고, 16.6%가 직업 경력이 30년 이상인 것이다(현대경제연구원, 2017).

기업을 대상으로 한 설문조사 결과 노인고용 활성화를 위해 “인건비 지원” 및 “사회보험료 지원” 등과 같은 직접적인 재정지원과 함께 조세지원의 필요성에 대한 욕구가 큰 것으로 나타나고 있다(한국노인인력개발원, 2017).

따라서, 이러한 인구통계학적 추세 및 사회적 수요를 반영하면서 현 정부의 노인 일자리 확대 공약을 실현할 수 있는 현실적으로 시행가능한 구체적인 조세지원제도의 설계방안을 마련할 필요성이 있다. 현 정부의 공약에 의하면 노인일job자리를 80만개 수준으로 확대하고, 임금을 2020년까지 월 40만원으로 인상하도록 하며, 이를 통해 중장기적으로 60대-70대 초반의 인구를 위한 일자리를 육성하도록 하고 있다.

이러한 연구의 필요성을 반영해서 본 연구는 민간부문의 노인 고용 활성화를 위한 고용기업을 대상으로 한 조세지원제도의 필요성 및 구체적 지원방안에 대해 논의하고자 한다. 단, 다양한 법령 및 강학상의 개념 중에서 본 연구의 분석에서는 일반적인 법정 정년인 60세 이상의 연령계층을 “노인”으로 구분하였다. 따라서, 본 연구는 이와 같이 정의한 노인계층에 대한 구체적 조세지원제도의 시행에 따른 재정효과 추계 및 법령개정안을 제시하고, 이를 통한 기대효과에 대해서도 분석하며, 최종적으로 이러한 분석을 바탕으로 한 정책적 시사점을 제시하도록 한다.

일반적인 사회복지적 관점에서는 노인을 단순한 수혜의 대상으로 취급하고, 노인 일자리 확대방안에 대해 논의하는 대부분의 연구에서도 이러한 접근방식을 바탕으로 하는 반면 본 연구는 적절한 경제적 유인의 설계를 통해 노인이 주체적이고 자발적으로 경제 활동에 참여하면서 개인적 역량을 과시할 수 있는 잠재적 수요를 조세제도의 개편을 통해 체계적으로 제도화할 수

있는 방안을 제시한 점에서 선행연구와 구분되는 차별점 및 공헌점이 있다고 할 수 있다. 즉, 복지의 대상이 아닌 사회 참여의 주체로서 노인의 위상을 제고시키는 구체적 실천방안과 관련해서 정부의 주요한 경제정책 수단인 조세제도를 적극적으로 활용하는 방안을 제시한 점이 본 연구의 가장 중요한 특징이라고 할 수 있다.

본 연구의 분석을 통해 제시하는 조세지원방안은 노인인력을 채용하는 기업에 대한 경제적 유인의 제공을 통해 고용 확대를 유도하기 위한 것이다. 이와 관련해서 2018년부터 시행되는 고용증대세제의 추가적 세액공제의 대상인 “청년 정규직 및 장애인 상시근로자”에 만60세 이상 노인을 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

이와 같은 방식으로 본 연구에서 제시하는 조세지원방안과 같이 고용증대세제의 지원대상에 만60세 이상 노인을 포함시킬 경우에는 동(同)세제의 적용기간인 2019년-2021년에 걸쳐 373억 8,027만원의 조세지원을 통해 376억9,030만원의 추가적 세수가 발생해서 동(同)기간의 전체적인 세수효과는 3억1,003만원으로 예상할 수 있다. 또한, 동(同)조세지원방안을 통해 2016년을 기준으로 국민경제 전체의 최종생산액이 822억원 증가할 것으로 예상할 수 있고, 추가적인 경제적 파급효과로 국민경제 전체의 생산유발액, 취업유발인원 및 고용유발인원은 각각 1,557억원, 378명 및 148명으로 추정할 수 있다.

국민경제 전체의 최종생산액 규모의 확대를 통한 간접적 증가인원과 함께 조세지원을 적용받는 기업의 순인건비 부담의 경감으로 인한 직접적인 증가인원까지 포함한 788명의 연간 고용창출효과는 유의미한 것이기 때문에 동(同)조세지원방안은 정부의 경제정책의 우선순위와도 부합하는 것으로 평가할 수 있다. 이 밖에 조세지원 정책을 통한 충분한 사회복지적 측면의 기대효과도 예상할 수 있다.

이와 같은 분석을 통해 본 연구는 초고령사회의 도래에 따른 인구구조의 변화에 대응해서 노인인력을 적극적으로 활용함으로써 경제성장에 공헌하는 것과 함께 국가의 재정부담을 완화시킬 수 있도록 적절할 경제적 유인을 제공할 수 있는 합리적인 조세지원제도의 개편방안을 구체적으로 분석해서 제시함으로써 높은 정책적 활용도를 기대할 수 있을 것이다.

본 연구의 나머지 부분은 아래와 같이 구성되어 있다. 먼저 제Ⅱ장에서는 노인고용의 현황 및 지원정책과 함께 관련 해외사례와 조세제도의 세부적 내용을 분석했고, 조세지원방안을 도출하기 위한 이론적 근거에 대해서도 논의하였다. 다음으로 제Ⅲ장에서는 구체적인 조세지원방안과 함께 이를 통한 경제적 및 사회복지적 측면의 기대효과에 대해 분석했고, 제Ⅳ장에서는 본 연구의 분석결과를 정리하였다.

II. 관련 제도 및 이론적 분석

1. 제도적 분석

가. 노인고용 지원정책

(1) 노인고용의 현황

우리나라의 고령자 경제활동 현황과 관련해서 우선 고령자 고용현황을 살펴보면 생산가능인구(만15-64세) 중에서 고령자(만55-64세)의 경제활동 참가율은 완만하게 증가해서 2012년의 64.7%에서 2017년 9월에는 69.9%까지 증가하였다. 즉, 2017년 9월을 기준으로 고령자 고용률은¹⁾ 68.1%이고, 고령자 실업률은 2.5%이다(통계청, 각 연도 경제활동인구조사). 이와 관련해서 고령자의 상당수는 비경제활동인구로 분류되어 실업률이 낮은 것으로 집계되었는데, 비경제활동인구에는 상당수의 구직포기자(실망적 실업자)가 포함되었을 것으로 추정된다.

고령자고용촉진법에서는 만55세 이상을 고령자로 분류한 결과 이러한 자료는 만55-64세를 대상으로 하기 때문에 만60세 이상 노인층의 경제활동참가율과는 차이가 있다. 따라서, 전 연령대를 포함하여 연령대별 고용률을 다시 집계하기 위해 통계청의 경제활동인구조사 결과를 분석하면 만60-64세의 노인 고용률은 2012년의 56.1%에서 2016년에는 59.6%로 완만하게 증가하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 만65세 이상 노인층의 고용률은 2012년 30.1%에서 2016년에는 30.7%로 소폭 증가하였다.

다음으로 우리나라의 고령층 경제활동 상태와 관련해서 만60세 이상 노인층의 경제활동을 한국복지패널 제11차 데이터(2016)를 이용하여 분석한 결과는 <표 1>과 같다.

취업자수는 연령대가 높아질수록 급격하게 감소하며, 비경제활동인구는 급격하게 증가하는 것으로 나타났다.

구체적으로, 취업자는 만60-64세에서는 58.1%, 만65-69세에서는 43.1%, 만70세 이상에서는 22.5%로 급격하게 감소하였다. 이에 반해 비경제활동인구는 만60-64세에서는 40.9%, 만65-69세에서는 56.0%, 만70세 이상에서는 77.2%로 증가하였다²⁾.

1) 일반적으로 경제활동인구=취업자+실업자 이므로 취업률이나 실업률 통계에는 비경제활동인구가 반영되지 않는다. 노인들의 경우 비경제활동인구가 많으므로 경제활동인구만으로 추산할 경우에는 통계의 왜곡이 발생할 수 있는 것이다. 이에 반해 고용율= $\frac{\text{취업자}}{(\text{경제활동인구}+\text{비경제활동인구})}$ 이므로 고용율의 계산에서는 비경제활동인구가 포함되고, 그 결과 고용율이 경제활동인구에 비해 실제 고용시장의 상황을 더 정확하게 반영할 수 있는 것이다.

2) <표 1>을 바탕으로 만60-64세 연령집단의 취업 확대를 정책목표로 삼는다면 약 31,000명의 구직자(실업자)를 고용활성화를 위한 우선적인 정책실행집단으로 선정할 수 있을 것이다.

〈표 1〉 연령대별 경제활동상태(2016년)

(단위 : %)	취업자	실업자	비경제활동인구	전 체
만60-64세	1,821,173	31,651	1,280,619	3,133,443
	58.1%	1.0%	40.9%	100.0%
만65-69세	920,982	18,760	1,197,975	2,137,717
	43.1%	0.9%	56.0%	100.0%
만70세 이상	1,102,168	16,017	3,776,260	4,894,445
	22.5%	0.3%	77.2%	100.0%
전체(만60세-)	3,844,323	66,428	6,254,854	10,165,605
	37.8%	0.7%	61.5%	100.0%

* 자료 : 한국복지패널 제11차 조사(2016)

40.9%에 이르는 비경제활동인구에는 근로 욕구에도 불구하고 개인적 또는 사회구조적 요인으로 인한 다수의 구직포기자가 포함되었을 것으로 추정되는데, 본 연구의 대상인 조세지원정책으로 인해 실업의 감소 및 취업의 확대가 이루어질 경우에는 이들도 적극적인 구직활동자로 전환될 수 있을 것이다.

복지패널 제11차 조사(2016)에서는 만60세-64세 연령집단의 구직자(실업자) 규모가 <표 1>과 같이 약 31,000명(1.0%)으로 나타났다. 그러나, 보다 최근인 2017년 5월에 조사된 경제활동인구조사_고령층부가조사(만55-79세)³⁾ 자료에서는 54,908명(1.8%)로 비율은 유사한 반면 구체적 추정치는 경제활동인구조사의 구직자(실업자) 규모가 더 큰 것으로 나타났다.

이에 반해 고령화패널 제5차 조사(2014)를 이용해서 추정하면 만60세-64세 연령집단의 구직자(실업자) 규모가 24,731명(0.9%)로 나타나서 복지패널 제11차(2016) 및 경제활동인구조사(2017)와 비율상으로는 유사하지만, 구체적 추정치는 상대적으로 작은 것으로 나타났다.

다음으로 실제 경제활동 상태에서 연령 외에 성별에 따른 격차가 있을 수 있으므로 연령대에 따른 성별 경제활동상태를 다시 분석하면 여성에 비해 남성의 경제활동 참여가 두드러진 것으로 나타났다. 예컨대, 만60-64세 남성의 경우 70.8%가 경제활동에 참여하는 것으로 나타나지만 여성은 46.1%만이 경제활동에 참여하는 것으로 나타났다.

만70세 이상 노인층에서도 남성이 여성에 비해서 취업자 비율이 높지만 그 차이는 작아지는 것으로 나타났는데(한국복지패널 제11차년도 데이터(2016)), 이것은 남성 노인의 은퇴로 비경제

3) 우리나라에서 공개된 자료 중에서 가장 최근 시점의 노령층 경제활동 상황을 파악할 수 있는 통계는 “경제활동조사_고령층부가조사”(2017)이다. 경제활동조사는 전국에서 지역할당 층화표집을 통해 58,423명(고령층 부가조사는 20,846명)을 대상으로 조사를 수행한 대규모 자료인데, 이것은 전국 7,067 가구에 대해서 조사하는 한국복지패널에 비해서 훨씬 큰 규모이다. 다만, 경제활동인구조사_고령층부가조사는 만55-79세에 대해서만 조사가 이루어지므로 만80세 이상 노인에 대한 자료는 없다.

활동인구가 늘어나고 있는 것과 관련이 있는 것으로 보인다.

또한, 연령별 경제활동 상태는 소득별로 역시 차이가 있을 수 있기 때문에 이에 따라서 소득 수준별로 구분해서 만60세 이상 노인층의 연령별 경제활동 상태를 살펴보면 만60세 이상 노인층에서 저소득 가구는⁴⁾ 일반 가구에 비해서 취업자 비율이 크게 낮은 반면 비경제활동자 비율은 크게 높은 것으로 나타났는데, 이러한 경향은 각 연령대에서 유사하게 나타났다. 그러나, 연령대가 높아질수록 비경제활동 인구가 증가함에 따른 일반가구와 저소득 가구 사이의 취업률 차이는 상대적으로 작아지는 것으로 나타났다(한국복지패널 제11차년도 데이터(2016)).

현재 구직활동 여부와 관련해서는 만60-64세까지는 6.1%가 구직활동을 하고 있다고 응답했으나, 만65-69세는 3.1%, 만70세 이상은 1.6%만이 구직활동을 하고 있다고 응답해서 연령대가 높아질수록 점차 구직활동을 하는 비율이 떨어지는 것으로 나타났다(고령화패널 제5차(2014)). 이러한 결과를 연령대별 경제활동상태와 연결해서 해석하면 현재 취업자 중에서도 상당수가 구직활동을 계속하고 있고, 비경제활동인구 중에서도 구직활동자가 있는 것으로 볼 수 있다.

노인층의 종사상 지위를 살펴보면 만60-64세의 경우 고용원이 없는 자영업자(26.5%), 상용근로자(26.2%) 및 임시근로자(20.4%)의 순서로 나타났다. 만65-69세의 경우에는 고용원이 없는 자영업자(29.6%), 임시근로자(24.4%) 및 상용근로자(18.5%)의 순서로 나타났고, 만70-79세의 경우에는 자영업자(33.7%), 임시근로자(34.4%) 및 일용근로자(10.6%)의 순서로 나타나서 자영업자와 임시근로자의 비중이 점차적으로 확대되는 경향을 나타내고 있다(경제활동인구조사_고령층부가조사(2017)).

이를 복지패널 제11차 조사(2016)에서 추계하면 <표 2>와 같은데, 경제활동인구조사_고령층부가조사(2017)와의 차이점은 자활근로, 공공근로 및 노인일자리를 별도로 추정하고 있는 것이다.

만60-64세 노인층의 경우 상용직 임금근로자는 20.7%, 임시직 임금근로자는 31.5%, 자영업자는 26.3%로 나타났다. 그러나, 만70세 이상에서는 상용직 임금근로자는 4.1%, 임시직 임금근로자는 14.0%로 감소하는 반면 자영업자 비율은 46.6%로 증가하고, 무급가족 종사자 비율도 13.3%로 나타났다.

즉, 연령대가 높아질수록 고용이 어려워지므로 경제활동을 하는 사람 중에서 자영업자의 비중이 높아지게 되는 것이다. 또한 자활, 공공근로 및 노인일자리의 비중이 만60-64세 노인층에서는 1.2%에 불과했으나, 만65-69세에서는 5.5%로 증가하고, 만70세 이상 노인층에서는 13.0%로 증가하는 것으로 나타났다. 결과적으로, 후기 노인층으로 갈수록 시장을 통한 일자리 외에 공공재정에 기반한 일자리의 중요성이 커지는 것을 확인할 수 있다.

4) 당해연도의 가구 경상소득(공공부조 소득 제외)을 가구원 수의 제공근으로 나눈 후에 이를 기준으로 중위소득의 60% 미만이면 저소득 가구로 정의하고, 나머지는 일반가구로 정의하였다(김문길 외, 2016).

〈표 2〉 노인층의 종사상 지위(2016년)

(단위 : 명, %)	상용직 임금근로자	임시직 임금근로자	일용직 임금근로자	자활근로, 공공근로, 노인일자리	고용주	자영업자	무급가족 종사자	전체
만60-64세	376,538 20.7%	573,419 31.5%	159,801 8.8%	21,819 1.2%	58,833 3.2%	478,536 26.3%	152,228 8.4%	1,821,174 100.0%
만65-69세	55,763 6.1%	274,982 29.9%	92,619 10.1%	50,238 5.5%	17,650 1.9%	313,040 34.0%	116,689 12.7%	920,981 100.0%
만70세 이상	44,672 4.1%	154,483 14.0%	89,821 8.1%	143,048 13.0%	9,394 0.9%	513,750 46.6%	146,999 13.3%	1,102,167 100.0%
전체(만60세-)	476,973 12.4%	1,002,884 26.1%	342,241 8.9%	215,105 5.6%	85,877 2.2%	1,305,326 34.0%	415,916 10.8%	3,844,322 100.0%

* 자료 : 복지패널 제11차(2016)

(2) 노인고용 관련 정책 및 방안

먼저, 근거법령으로 고령자고용촉진법 제12조는 사업자의 고령자 고용 노력 의무를 규정하고 있다. 그러나, 이것은 권고사항일 뿐이고 의무규정은 아니므로 실효성에 대한 비판이 제기되고 있다(권기창, 2014).

특히, 고령자고용촉진법의 고령자 관련 규정은 만55세 이상을 대상으로 하고, 만60세 정년을 권장하고 있지만, 노인복지법에서는 만65세 이상을 노인으로 규정해서 만60-65세의 노인이 정책 사각지대에 위치하고 있는 실정이다⁵⁾.

다음으로, 정부의 60세 이상 노인 고용 활성화를 위한 지원제도는 지원대상에 따라서는 사용자 지원방안과 고령자(근로자) 지원방안으로 구분되고, 개별 지원대상에 대한 지원방법으로는 세제 지원, 지원금 지급, 교육/훈련제공 및 정보제공 등이 있다. 후술하는 60세 이상 고용 활성화를 위한 조세지원 외에도 정부의 60세 이상 고령자 고용 활성화를 위하여 고용지원금 제도를 시행하고 있는데, 관련 프로그램으로는 정년연장지원금, 퇴직자 재고용 지원금, 60세이상 고령자고용지원금 및 고령자 다수고용촉진 장려금 등이 있다(고용노동부, 각연도 고용백서).

2012-2016년까지의 60세 이상 고령자 고용지원금 지급 현황을 살펴보면 2012년에는 28,029건에 31,967백만원을 지원했고, 2016년에는 74,094건에 45,965백만원을 지원해서 지원액이 증가하는 것으로 나타났다(고용노동부, 2017년판 고용백서).

5) 법령의 시행과 관련하여 실제 직장에서의 은퇴 연령은 52-53세 전후인 반면 희망 은퇴 연령은 62-63세 전후이다.

다음으로, 상시 300인 미만을 고용하고 있는 사업주로서 정년을 폐지하거나 60세 이상으로 1년 이상 연장한 사업장을 대상으로 18개월 이상 근무한 고령자를 정년 연장으로 계속 고용하는 경우에는⁶⁾ 1인당 월 30만원씩 정년연장기간에⁷⁾ 따라 정년연장지원금을 지원하고 있다. 정년연장지원금의 지급현황과 관련해서 고용노동부에서 매년 발간하는 고용노동백서에 의하면 2012년에는 6,573명에 대하여 6,573백만원을 지급했고, 2014년에는 7,267명에 대하여 15,710백만원을 지급했으며, 2015년에는 8,098명에 대하여 20,247백만원을 지급하였다. 또한, 2016년에는 6,569명에 대하여 15,578백만원을 지급하여 전년도에 비해서는 다소 감소했지만 2014년과 비슷한 수준을 나타냈다.

또한, 정년퇴직 연령이 지났지만 이들을 재고용하는 상시 300인 미만 사업장의 사업주로서 정년을 55세 이상으로 정한 직장이면서 18개월 이상 계속 근무 후 계속 고용 또는 정년 퇴직 후 3개월 이내에 1년 이상 재고용하는 경우에는⁸⁾ 재고용 1인당 월 30만원씩 재고용기간에¹⁰⁾ 따라 퇴직자재고용지원금을 지원하고 있다. 퇴직자재고용지원금의 지급현황과 관련해서 고용노동부에서 발간하는 고용노동백서에 의하면 2012년에는 2,553명에 대하여 4,111백만원을 지원했고, 2014년에는 3,260명에 대하여 6,156백만원을 지원했으며, 2016년에는 3,952명에 대하여 7,571백만원을 지원하였다.

또한, 정부는 고용보험법 제23조, 고용보험법 시행령 제25조의2 및 고용노동부 고시(60세 이상 고령자 고용지원금액 등, 고용노동부 고시 제2014-78호(2014.12.31. 발령, 2015.1.1. 시행)) 제1호)에 의거하여 아래의 요건을 갖추고 있는 사업의 사업주에 대해서 (지급대상 근로자 1명당 분기별 18만원×업종별 지원기준율을 초과하여 고용된 만 60세 이상 근로자 수)에 해당하는 60세 이상 고령자 고용지원금을 지급하고 있다¹¹⁾. 구체적인 지원요건으로 사업장은 정년을 정하고 있지 않아야 하고, 매분기 그 사업의 월평균 근로자 수 대비 매월 말일 현재 계속하여 1년 이상 고용된 만 60세 이상 월평균 근로자 수의 비율이 <표 3>의 지원기준율 이상이 되어야 한다.

-
- 6) 단, 정년 폐지·연장 전 3년 이내에 정년을 폐지하고 새로 설정하거나 단축한 경우 임금피크제 지원금을 받는 근로자는 제외한다.
 - 7) 정년폐지 또는 1-3년 미만 연장의 경우에는 1년이고, 3년 이상 연장의 경우에는 2년이다(60세 이상 정년법 시행 이전까지 종전 정년에 도달한 근로자를 지원대상으로 한다.).
 - 8) 단, 재고용 전 3년 이내에 정년을 단축하거나 재고용 전 3개월·재고용 후 6개월 동안 고용을 조정하는 경우 임금피크제 지원금을 받는 근로자는 제외한다.
 - 9) 2013년에 정년을 60세 이상으로 연장하는 고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진법이 개정되어 2017년부터 시행되었으므로 시행 이전까지 재고용된 근로자들을 지원대상으로 한다.
 - 10) 1-3년 미만 재고용의 경우에는 6개월이고, 3년 이상 재고용의 경우에는 1년이다.
 - 11) 다만, 사업주가 분기별로 지급받을 수 있는 지원금은 근로자 수의 20%(대규모 기업은 10%)에 해당 산정된 금액을 초과할 수 없다(고용보험법 시행령 제25조의2 제3항 단서 및 60세 이상 고령자 고용지원금액 등 제2호).

〈표 3〉 고령자 고용지원금 지원기준율

구 분		지원기준율
전기, 가스, 증기 및 수도사업, 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업, 금융 및 보험업		1%
건설업, 숙박 및 음식점업, 전문, 과학 및 기술 서비스업, 예술, 스포츠 및 여가관련서비스업, 협회 및 단체, 수리 및 그 밖의 개인서비스업		4%
농업, 임업 및 어업, 운수업, 가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동		6%
광업, 하수·폐기물처리·원료재생 및 환경복원업		7%
사업시설 관리 및 사업지원 서비스업	사업시설유지관리서비스업, 경비 및 경호서비스업	12%
	건축물일반청소업, 소독, 구충 및 방제서비스업탐정 및 조사서비스업	23%
	그 밖의 업종	7%
국제 및 외국기관		12%
부동산업 및 임대업		23%
그 밖의 업종		2%

* 자료 : 찾기 쉬운 생활법령정보 홈페이지

60세 이상 고령자 고용지원금의 지급현황과 관련해서 고용노동부에서 매년 발간하는 고용노동백서에 의하면 2014년에는 1194개 사업장에 대하여 1,705백만원을 지급했고, 2016년에는 3,333개 사업장에 대하여 8,243백만원을 지급하였다.

또한, 55세 이상의 고령자를 <표 4>의 업종별 1년 이상 지원기준율(4%—42%)보다 높게 고용한 사업주를 대상으로 고령보험에서 고용주에게 고령자 1인당 분기별로 15만원의 고령자 다수고용 촉진지원금을 지급하고 있다.

고령자 다수고용 촉진지원금의 지급현황과 관련해서는 2011년에 폐지되었지만 지급요건을 갖춘 사업장에 대하여 지원기간(5년) 동안 지원하도록 되어 있어서 2016년까지 예산 지원이 되었다. 고용노동부에서 발간하는 고용노동백서에 의하면 2012년에는 35,279백만원을 지급했으나, 2014년에는 7,536백만원을 지급했고, 2016년에는 575백만원을 지원해서 지원액이 감소하고 있다.

〈표 4〉 고령자 다수고용촉진 지원금 지원기준율

구 분		지원기준율
제조업		4%
부동산업		42%
사업시설 관리 및 조경 서비스업, 사업지원 서비스업		24%
사업시설 관리 및 사업지원 서비스업	임업	24%
	석탄, 원유 및 천연가스 광업, 광업지원 서비스업, 하수, 폐수 및 분뇨 처리업, 폐기물 수지운반, 처리 및 원료재생업, 환경정화 및 복원업, 가구내 고용활동	16%
	통신업, 금융업, 보험 및 연금업, 금융 및 보험관련 서비스업	4%
그 밖의 업종		7%

* 자료 : 노동부 고시 제2008-20호

조세지원 및 고용지원금 제도 외에도 정부는 고령자·준고령자 고용을 위한 법적 지원을 제공하고 있는데, 이들 중 먼저 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 제15조 제1항을¹²⁾ 근거로 2003년에 노동부에서는 고령자고용촉진법을 개정하면서 고령자 고용 촉진을 목적으로 공공부문 70개 및 민간부문 90개 직종을 지정하였다. 이후 우선고용직종과 현장 사이에 괴리가 있다는 지적에 따라 현장의 고용 실태를 반영하고, 한국고용직업분류(KECO)에 맞도록 우선고용업종을 개정해야할 필요성이 제기되었다.

이에 따라 고령자 우선고용업종을 지정하기위한 기준으로 신체적 적합, 고령종사자 취업 규모 등 7개의 기준을 새롭게 정했고(김수원, 2006 ; 김중진, 박상청, 송화진, 2007), 2008년 8월에 노동부 고시를 통해서 공공부문 43개 및 민간부문 87개의 고령자 우선고용업종을 지정하였다(고령자·준고령자 우선고용 직종 지정).

구체적으로, 국가, 지방자치단체 및 공공기관은 ① 우선고용직종이 신설되거나 확대됨에 따라 신규인력을 채용하는 경우 또는 ② 퇴직이나 이직 등에 따라 우선고용직종에 결원이 생겨서 인력보충이 필요한 경우의 사유로 인하여 직원을 채용하는 민간 사업장의 경우 우선고용직종에 고령자와 준고령자를 우선적으로 고용하도록 노력해야 한다고 규정하였다¹³⁾.

그러나, 동(同)제도는 장애인의 경우 장애인고용촉진 및 직업재활법 제27조 제1항 제4항 및 제5항, 제28조 제1항, 제28조의2 및 건설업에서 근로자 수 확인이 곤란한 장애인 고용의무 사업

12) 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 제15조(우선고용직종의 선정 등) ① 고용노동부장관은 고용정책심의회 심의를 거쳐 고령자와 준고령자를 고용하기에 적합한 직종(이하 “우선고용직종”이라 한다)을 선정하고, 선정된 우선고용직종을 고시하여야 한다.

13) 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 제16조 제2항

주의 공사실적액(고용노동부 고시 제2015-111호, 2015.12.31. 발령, 2016.1.1. 시행)에 근거하여 국가, 지방자치단체 및 공공기관과 함께 상시 50명 이상의 근로자를 고용하는 사업주에 대해서도 장애인 의무고용 비율을 정하고, 이를 지키지 않을 경우 고용분담금을 내도록 하고 있음. 그러나, 민간 사업장에 대해서 고령자, 준고령자 우선고용직종은 의무사항이 아닌 권고사항으로 규정되어 있는 한계가 있다.

다음으로, 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 제12조¹⁴⁾ 및 동법 시행령 제10조는¹⁵⁾ 기준고용율을 지정해서 상시 300명 이상을 고용하는 사업장에서는 그 이상을 고용하기 위해 노력해야 한다고 규정하였다(고령자·준고령자 기준고용률 지정). 또한, 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업장의 사업주는 매년1월 31일까지 전년도에 고령자 고용현황을 제출해야 하고, 미이행시에는 500만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하였다(고령자 고용현황 제출 의무).

연도별 고령자 기준고용률 이행현황을 살펴보면 2010년에는 8.2%였는데, 2015년에는 11.5%로 완만하게 증가하는 것으로 나타났다. 또한, 기준고용률 미만 상시 300인 이상 고용 사업장의 수 역시 2010년에는 1,063개에서 2015년에는 915개로 감소하는 것으로 나타났고, 기준고용률 미만 사업장의 비율 역시 2015년에는 32.6%까지 감소한 것으로 나타났다(통계청, 2017).

기준 고용율 이행 현황은 제조업이 69%, 운수업이 80%, 부동산 및 임대업이 87%, 사업시설 및 사업지원서비스업이 80%로 나타나서 권장 의무고용율과 유사한 수준을 나타냈는데, 순위별 차이는 크지 않았다(통계청, 2017).

즉, 제조업을 제외한 3개 업종은 상대적으로 높은 의무고용 이행율을 나타내고 있어서 제조업을 중심으로 조세지원 정책이 시행될 경우에는 고령자 고용 실적이 증가할 가능성은 클 것으로 예상할 수 있다.¹⁶⁾

통계청 및 고용노동부에서는 만55세 이상 고령층을 대상으로 한 통계를 제공하는 반면 만60-64세 및 만65-69세 노인층의 업종별 취업률을 추계하기 위한 자료는 없는 상황이다.

정부는 고령자 고용의무비율로 제조업 2%, 부동산 및 임대업 6% 및 기타 서비스업종 3%를 정해서 권장하고 있는데, 업종별 고령자 고용 현황은 사업시설관리 및 사업지원서비스업(660개

14) 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 제12조(사업주의 고령자 고용 노력의무) 대통령령으로 정하는 수 이상의 근로자를 사용하는 사업주는 기준고용률 이상의 고령자를 고용하도록 노력하여야 한다.

15) 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 시행령 제10조(기준고용률이 적용되는 사업주) 법 제12조에 따라 기준고용률 이상의 고령자를 고용하도록 노력하여야 할 사업주는 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업장의 사업주로 한다.

16) 따라서, 이를 바탕으로 만 60세 이상 실업 인구의 신규 채용을 유인하는 조세지원 정책의 대상 업종을 선별적으로 선정할 경우에는 제조업, 운수업, 부동산 및 임대업, 사업시설관리 및 사업지원서비스업의 4개 업종을 중심으로 선정할 수 있을 것이다.

업체, 191,810명, 업체당 291명), 제조업(767개 업체, 61,175명, 업체당 80명), 운수업(176개 업체, 30,648명, 업체당 174명), 부동산 및 임대업(54개 업체, 5,821명, 업체당 478명)의 순으로 나타났다. 다만, 업체당 평균 고용율은 부동산 및 임대업, 사업시설관리 및 사업지원서비스업, 운수업, 제조업의 순으로 나타났다. 즉, 평균고용률은 권장 고용율과 유사한 수준으로 나타났고, 4개 업종의 업체당 평균 고령자 고용 인원은 256명으로 나타났다(통계청, 2017).

이 밖에 노인복지법 제23조(노인 사회참여 지원), 제23조의2(노인일자리 전담기관의 설치, 운영 등), 제24조(지역봉사지도원 위촉 및 업무) 및 저출산고령사회기본법 제11조(고용과 소득보장), 제14조(여가·문화 및 사회활동의 장려)는 만65세 이상을 대상으로(저소득층 우선, 예외적으로 만65세 미만도 일부 참여 가능) 노인사회 활동(공익활동 및 재능나눔활동)과 노인일자리 사업(시장형, 인력과전형, 시니어인턴십, 고령자친화기업 및 기업연계형)을 지원하고 있다(보건복지부, 2017).

(3) 해외사례 연구

해외의 조세지원제도 및 일반적 재정지원제도와 관련해서 고령층 근로자 및 고용주에 대한 지원정책으로 국한해서 프랑스, 호주, 독일 및 오스트리아의 사례를 정리하면 아래와 같다.

먼저, 프랑스의 세대계약(Contrat de génération)은 57세 이상 고령층 또는 26세 미만 청년층을 고용하면서 근로자 300인 미만을 고용하는 고용주를 지원대상으로 고령층의 고용 유지와 청년층 노동시장 진입의 병행 및 기업의 기술전수 촉진을 목적으로 2008년 제정된 고령층 고용 관련 기업 의무사항에 대한 법률(l'obligation des entreprises relative à l'emploi des seniorsprévue par l'article 87 de la Loi n°2008-1330)의 연장선상으로 2013년부터 “세대계약”(Contrat de génération)으로 일컬어지는 새로운 제도를 시행하면서 기업합의(la négociation d'accords collectifs) 또는 활동이행계획(plan d'action)을 제출하면 이에 따라 최장 3년의 지원기간 동안 기존의 57세 이상 고령층 근로자에 대한 고용유지 또는 26세 미만의 청년층을 정규직으로 채용할 때 1인당 연간 €4,000을 재정지원하고, 청년층과 고령층(55세 이상)을 동시에 채용하면 €8,000을 재정지원하는 것이다.

동(同)제도의 지원현황과 관련해서 2013년 12월을 기준으로 7,300건의 합의서 또는 활동이행 계획서가 제출되었고, 2014년 1월을 기준으로 근로자 50인 미만의 기업들 중에서 89%가 18,660건 이상에 대하여 재정지원을 신청 중인 것으로 나타났다(민기채와 민진영, 2017).

다음으로, 호주의 장년층 근로자 세금 감면(Mature age worker tax offset)은¹⁷⁾ 55세 이상 근로자를 지원대상으로¹⁸⁾ 하는 것인데, 근로소득만 세금 감면 혜택이 있으며 임대소득 및 금융소득 등의 다른 소득에 대해서는 감면해주지 않는다(조선주 등, 2013). 2004년의 제정 이후 2012년부터 대상자 연령이 상향되었고, 2014년에 법안이 폐기되었는데, 구체적인 세금감면 혜택은 <표

17) <https://atotaxrates.info/tax-offset/mature-age-workers-tax-offset/>

18) 2004년-2011년까지는 50세 이상 근로자가 지원대상이었으나 2012년부터 55세로 상향되었다.

5>와 같다.

〈표 5〉 장년층 근로자 세금 감면(호주)

근로순소득(net income)	감면액
\$10,000 미만	근로순소득의 5%
\$10,000 – \$53,000	\$500
\$50,001 – \$62,999	$\$500 - \{5\% * (\text{근로순소득} - \$53,000)\}$
\$63,000 이상	없음

* 자료 : Australian Tax Rate and Information(atotaxrate.info)

다음으로, 독일의 저임금 근로자 고용촉진을 위한 사회보험료 감면제도(하르츠 개혁)는 근로자 및 고용주(미니잡) 또는 근로자(미디잡)를 지원대상으로 하는 것이다. 이들 중 미니잡(minijob)은 €450 이하를 받는 근로자에 대하여 사회보험 및 세금에 대한 납부의무를 면제하고, 고용주에 대해서는 연금보험, 의료보험 및 세금을 묶어서 일괄부담금으로 납부할 수 있도록 허용하였다. 또한, 미디잡(midijob)은 저임금 근로자의 고용기회 확대를 위한 미니잡과 정규직 근로자 사이의 완충적 역할을 하기 위해 도입했는데, €850 이하를 받는 근로자에 대하여 사회보험료 감면 혜택을 근로자에게 부여하되, 사회보험 부담금 감면비율은 소득에 따라서 다르게 정하였다¹⁹⁾.

미니잡과 미디잡은 2003년의 도입 이후 기본적인 제도는 유지하되, 물가 인상 등의 사회경제적 여건 변화를 반영하여 2013년부터 사회보험료 납부 의무가 면제되는 임금 기준을 상향 조정하여 적용하고 있다. 이에 따라서 미니잡의 기준 급여액은 €400에서 €450으로 증가했고, 미디잡의 기준 급여액은 €800에서 €850으로 증가했다(이승현, 2013). 이 밖에 실업자가 자영업을 창업하는 경우 연소득 €25,000까지 세율을 19.9%에서 10%로 인하하는 정책도 병행하여 시행하고 있다(조선주 등, 2013).

다음으로 오스트리아의 고령근로자 고용촉진 지원금 정책은 45세 이상 여성 실업자 또는 50세 이상 남성 실업자를 고용한 사업주(고령근로자 재취업 지원 프로그램) 및 고령근로자와 부분근로제도에 합의한 근로자(부분 근로제도)를 지원대상으로 하는데, 고령근로자 재취업 지원 프로그램에서는 사업주에게 고용노동청에서 일정한 지원금을 지급하고, 고령자 부분근로제도에서는 근로자에게는 임금보조금을 포함해서 임금의 80%까지 수령할 수 있도록 하면서 사업주에게는 의료보험료, 연금보험료 및 실업보험료 등의 추가발생 비용을 환불하고 있다(조선주 등, 2013).

19) 미니잡과 달리 미디잡에서 고용주의 면세혜택은 없다.

나. 노인고용 관련 조세제도

노인고용과 관련해서 현행 과세체계에서 노인고용 기업을 직접적인 대상으로 하는 조세지원 제도는 확인할 수 없다. 단, 조세특례제한법(이하 “조특법”) 제30조의 “중소기업 취업자에 대한 소득세 감면”은 노인 근로자를 대상으로 한 조세지원을 아래와 같이 규정하고 있다.

중소기업 취업자에 대한 소득세 감면의 도입목적은 인력이 부족한 중소기업의 인력지원과 청년·노인·장애인 및 경력단절여성의 중소기업 취업 촉진인데, 중소기업 취업 청년·노인·장애인과 경력단절여성을 수혜자로 하면서 2018년말까지 취업후 3년간 근로소득세의 70%를 150만원을 한도로 감면하고 있다.

동(同)감면의 대상인 노인은 “근로계약 체결일 현재 연령이 60세 이상인 사람”을 의미하되²⁰⁾, <표 6>의 사람은 제외한다²¹⁾.

<표 6> 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면의 범위에서 제외되는 “노인”의 범위

1. 법인의 임원
2. 법인의 최대주주 또는 최대출자자와²²⁾ 그 배우자
3. 2.에 해당하는 자의 직계존속·비속²³⁾ 및 친족관계인²⁴⁾ 사람
4. 일용근로자²⁵⁾
5. 국민연금의 부담금 및 기여금 또는 국민건강보험의 보험료의 납부사실이 확인되지 않는 사람
(단, 국민연금 및 건강보험의 가입대상이 되지 않는 자는 제외한다.)

그 밖에 노인이 대상은 아니지만 정부의 연도별 조세지출예산서에서 “고용지원”의 항목으로 구분되어서 시행되고 있는 조특법상의 조세지원 항목들은 아래와 같다.

먼저, “산업수요맞춤형고등학교 등 졸업자를 병역 이행 후 복직시킨 중소기업에 대한 세액공제”(조특법 제29조의2)의 도입목적은 산업수요맞춤형고등학교 등 졸업자의 고용 안정 지원인데, 산업수요맞춤형고등학교 등 졸업자를 병역 이행 후 1년 이내에 복직시킨 중소기업 및 중견기업을 수혜자로 하면서 2020년말까지 중소기업 및 중견기업에 대하여 각각 복직자의 복직일 이후 2년간 지급한 인건비의 30% 및 15%를 세액공제하고 있다. 단, 2017년 이전에는 중소기업만을 대상으로 하면서 10%의 공제율이 적용되었다.

20) 조특법시행령 제27조 제1항 제2호

21) 동조 제2항 각호

22) 개인사업자의 경우에는 대표자

23) 그 배우자를 포함한다.

24) 국세기본법시행령 제1조의2 제1항에 따른 친족관계를 의미한다.

25) 소득세법 제14조 제3항 제2호에 따른 일용근로자를 의미한다.

다음으로, “경력단절 여성 재고용 중소기업에 대한 세액공제”(조특법 제29조의3)의 도입목적은 경력단절여성의 재취업 지원인데, 경력단절 여성을 재고용한 중소기업 및 중견기업을 수혜자로 하면서 2020년말까지 중소기업 및 중견기업에 대하여 각각 고용 후 2년간 지급한 인건비의 30% 및 15%를 세액공제하고 있다. 단, 2017년 이전에는 중소기업만을 대상으로 하면서 10%의 공제율이 적용되었다.

다음으로, “근로소득을 증대시킨 기업에 대한 세액공제”(“근로소득 증대세제”, 조특법 제29조의4)의 도입목적은 근로소득을 증대시키는 기업에 대한 인센티브 부여인데, 상시근로자의 평균 임금 증가율이 상승하고, 상시근로자수가 줄지 않은 내국인을 수혜자로 하면서 2020년말까지 (직전 3년 평균 초과 임금증가분×공제율①+정규직 전환 근로자의 전년 대비 임금증가분×공제율②²⁶⁾)을 세액공제하고 있다.

〈표 7〉 근로소득증대세제의 공제율

구 분		대기업	중견기업	중소기업
공제율①	2017년 이전	5%	10%	10%
	2018년 - 2020년	5%	10%	20%
공제율②		5%	10%	10%

다음으로, “고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제”(“고용증대세제”, 조특법 제29조의7)의 도입목적은 신규 일자리 창출에 대한 지원 강화인데, 상시근로자 수가 증가한 기업을 수혜자로 하면서 2020년말까지 (상시근로자 증가인원×1인당 공제액)을 세액공제하되, 그 지원기간은 대기업 및 중견기업·중소기업에 대하여 각각 1년 및 2년으로 하고²⁷⁾, 사회보험료 세액공제 및 각종 투자세액공제 등과의 중복 적용도 허용하고 있다.

〈표 8〉 고용증대세제의 1인당 연간 세액공제액

구 분	대기업	중견기업	중소기업*
청년 정규직 및 장애인 상시근로자	300만원	700만원	1,000만원
기타 상시근로자	—	450만원	700만원

* 수도권 외 기업의 경우 10%의 추가 세액공제 적용(1,100만원 및 770만원)

26) “정규직 전환 근로자의 전년 대비 임금증가분”에 대한 세액공제를 적용받기 위해서는 ① 해당 과세연도에 정규직 전환근로자가 있을 것(직전 과세연도와 해당 과세연도에 계속하여 근무한 근로자에 한함) 및 ② 해당 과세연도 상시근로자수가 직전 과세연도 이상일 것의 요건을 모두 충족해야 한다.

27) 중견기업·중소기업은 고용인원이 유지되는 경우 고용이 증가한 다음 해도 세액공제를 적용한다.

〈표 9〉 고용증대세제(연도별 비교)

2017년 이전	2018년-2020년												
<고용창출투자세액공제 추가공제> - 투자·고용 동시 증가시 투자금액의 3%—8% 공제(1년간 적용) (공제한도) 고용인원 1인당 1,000만원—2,000만원(중소기업은 500만원 추가) - 다른 투자·고용지원 제도와 중복적용 배제	<고용증대세제 신설> 투자가 없더라도 고용증가시 1인당 연간 일정 금액 공제(중소·중견기업은 2년간 적용) <table><tr><th>구 분</th><th>중소기업</th><th>중견기업</th><th>대기업</th></tr><tr><td>상시근로자</td><td>700만원</td><td>450만원</td><td>—</td></tr><tr><td>청년정규직·장애인</td><td>1,000만원</td><td>700만원</td><td>300만원</td></tr></table>	구 분	중소기업	중견기업	대기업	상시근로자	700만원	450만원	—	청년정규직·장애인	1,000만원	700만원	300만원
구 분	중소기업	중견기업	대기업										
상시근로자	700만원	450만원	—										
청년정규직·장애인	1,000만원	700만원	300만원										
<청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제 (“청년고용증대세제”) > 청년정규직 근로자 고용시 1인당 1,000만원(중견기업 700만원, 대기업 300만원) 공제(1년간 적용)	다른 투자·고용지원 제도와 중복적용 허용												

다음으로, “중소기업 핵심인력 성과보상금기금 수령액에 대한 소득세 감면”(조특법 제29조의 6)의 도입목적은 중소·중견·벤처기업 핵심인력의 장기재직 유도인데, 근로자(최대주주²⁸⁾ 및 최대주주의 직계존속·비속 및 친족 제외)를 수혜자로 하면서 2018년말까지 중소기업 및 중견기업의 성과보상금 중 기업납입금에 대해 소득세의 30%를 세액감면하고 있다. 단, 2017년 이전에는 중소기업만을 대상으로 하면서 50%의 감면율이 적용되었다.

다음으로, “정규직 근로자로의 전환에 따른 세액공제”(조특법 제30조의2)의 도입목적은 양질의 일자리 창출 지원인데, 2017.6.30. 현재 고용된 비정규직을 정규직으로 전환하는 중소·중견기업을 수혜자로 하면서 2018년말까지 비정규직을 정규직으로 전환시 (전환 인원×1인당 공제액(중견기업 및 중소기업에 대하여 각각 700만원 및 1,000만원))을 세액공제하되, 2년의 고용유지기간을 부여하고 있다. 단, 2017년 이전에는 2016.6.30. 현재 비정규직을 적용대상으로 하면서 고용유지기간을 1년으로 하고, 중견기업 및 중소기업에 대한 1인당 공제액으로 각각 500만원 및 700만원이 적용되었다.

다음으로, “고용유지중소기업 등에 대한 과세특례”(조특법 제30조의3)의 도입목적은 일자리 나누기 활성화 유도인데, 종업원의 근로시간단축 방식으로 고용을 유지하는 중소기업 및 근로자를 수혜자로 하면서 특정요건을²⁹⁾ 만족하는 경우 2018년말까지 중소기업과 근로자에게 각각 임금삭감액의 50%를 소득공제하고 있다³⁰⁾. 단, 2017년 이전에는 50%의 공제율이 적용되었다.

28) 그 배우자를 포함한다.

29) ① 상시근로자 1인당 시간당 임금 : 해당 과세연도≥직전 과세연도 ② 상시근로자 수 : 해당 과세연도≥직전 과세연도 ③ 상시근로자 1인당 연간 임금총액 : 해당 과세연도<직전 과세연도

30) 구체적인 소득공제액은 근로자의 경우에는 (연간 임금감소 총액×50%)이고, 중소기업의 경우에는 (연

다음으로, “중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제”(조특법 제30조의4)의 도입 목적은 중소기업의 고용에 대한 부담 완화 및 일자리 창출 촉진인데, 고용이 증가한 중소기업을 수혜자로 하면서 2018년말까지 (고용증가인원 및 2018년말까지의 사회보험 신규가입인원×사회보험료 상당액×공제율(고용증가인원의 경우 청년·경력단절여성 및 기타 근로자에 대하여 각각 100% 및 50%³¹⁾, 2018년말까지의 사회보험 신규가입인원에 대하여 50%))을 2년간 세액공제하고 있다. 여기서 2018년말까지의 사회보험 신규가입인원에 대한 세액공제는 2018년 세법개정을 통해 신설된 것이다.

이와 함께 고용지원과 직접적으로 관련된 조세지원은 아니지만 정부는 2018년 세법개정을 통해 “기업의 투자·고용·상생협력 촉진”을 목적으로 2018년 이후에는 2017년까지 시행된 기업 소득환류세제의 일몰기한을 종료하면서 “투자·상생협력촉진세제”를 신설하여 시행하기로 하였다. 즉, 투자·상생협력촉진세제의 구체적 제도 설계에서 추가적인 법인세 부담액이 발생하지 않기 위해 지출해야 하는 개별 “환류액” 중에서 고용·임금증가분에 대한 가중치를 확대시켜서 법인의 고용 확대에 대한 정책적 유인을 강화시킨 것이다.

정부의 연도별 “조세지출예산서”를 바탕으로 이번 절에서 분석한 고용지원 관련 항목들의 연도별 조세지원 실적을 정리하면 <표 10>과 같다³²⁾.

<표 10> 고용지원 관련 조세지원 항목들의 연도별 조세지원 실적

(단위 : 억원)	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	16	1,030	1,667	3,704	3,966
산업수요맞춤형고등학교 등 졸업자를 병역 이행 후 복직시킨 중소기업에 대한 세액공제	신설	—	0.01	0.02	—
경력단절 여성 재고용 중소기업에 대한 세액공제		신설	—	0.14	0.15
근로소득을 증대시킨 기업에 대한 세액공제		신설	—	88	287
청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제			신설	558	809
중소기업 핵심인력 성과보상금기금 수령액에 대한 소득세 감면			신설	—	—
정규직 근로자로의 전환에 따른 세액공제	신설	0.31	4	22	58
고용유지중소기업 등에 대한 과세특례	0.64	0.36	1.45	0.66	0.70
중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제	301	372	426	684	783

간 임금감소 총액×50%+시간당 임금 상승에 따른 임금보전액×75%)인데, 여기서 “시간당 임금 상승에 따른 임금보전액”은 시간당 임금이 105%를 초과하여 상승한 경우에 한정해서 적용한다.

31) 신성장서비스업의 경우에는 75%

32) 2013년-2016년은 실적치이고, 2017년은 전망치이다.

<표 10>과 같이 조세지원을 통한 정부의 고용지원 노력이 최근에 강화되는 추세인 것을 확인할 수 있다.

2. 노인고용에 대한 조세지원의 이론적 검토

노인고용과 관련해서 이들을 고용하는 기업에 대한 조세지원의 필요성은 아래와 같이 노인취업으로 인해 창출되는 외부경제를 바탕으로 도출될 수 있다.

어떤 행위가 제3자에게 의도하지 않은 혜택이나 손해를 가져다 주면서 이에 대한 대가를 지불하지 않을 때 외부성(externalities)이 창출되었다고 하는데, 외부성은 어떤 경제현상이 시장의 테두리 밖에서 일어나는 현상이기 때문에 시장은 적절한 대응을 할 수 없게 된다. 즉, 외부성이 존재할 때 어떤 행동과 결부되어 개인이 인식하는 비용이나 효익이 사회의 관점에서 본 비용이나 효익과 다르기 때문에 자율적인 시장기구는 자원배분을 효율적으로 수행하지 못하게 된다.

외부성이 존재하면 완전경쟁시장에서도 자원배분은 비효율적이게 된다. 즉, 자원배분의 효율성은 소비자 개인이 인식하는 한계편익(PMB, private marginal benefit)과 생산자 개인이 인식하는 한계비용(PMC, private marginal cost)이 일치하는 조건($PMB=PMC$)이 성립하는 것을 의미한다.

그러나, 소비자나 생산자 모두가 스스로와 관련된 편익이나 비용에 의해 의사결정을 할 뿐, 사회적인 관점에서 측정된 편익이나 비용에 입각하여 의사결정을 하지는 않는 것이다. 그런데, 효율적인 자원배분은 사회적인 관점에서 평가해야 하는 것이기 때문에 그것은 사회적인 한계편익(SMB, social marginal benefit)과 사회적인 한계비용(SMC, social marginal cost)이 일치하는 조건($SMB=SMC$)을 요구하는 것을 의미한다.

만약 아무런 외부성이 존재하지 않는다면 $PMB=PMC$ 의 조건이 성립하기만 해도, $SMB=PMB$ 이고 $SMC=PMC$ 이므로 완전경쟁시장에서는 사회적으로 효율적인 자원배분이 이루어지게 된다(즉, $SMB=PMB=PMC=SMC$). 그러나, 외부성이 존재하는 경우에는 사회적인 관점에서 측정한 한계편익이나 한계비용이 개인적인 관점에서 측정한 것들과 달라지게 된다.

외부성은 생산과정에서 발생하는 외부성과 소비과정에서 발생하는 외부성으로 발생할 수 있고 이로인 외부성(외부경제(external economies))과 해로운 외부성(외부불경제(external diseconomies))으로 구분할 수 있는데, 생산과정에서 나타나는 외부성은 PMC와 SMC 사이에 괴리를 일으키고 소비과정에서 나타나는 외부성은 PMB와 SMB 사이에 괴리를 일으키게 된다.

노인취업을 통해 근로에 종사하는 노인의 소득을 창출하는 기본적 성과와 함께 신체활동을 통한 건강개선과 인적 교류의 확대를 통한 사회적 소외 및 고독 문제의 해결이라는 사회복지적 측면의 부가적 효과를 기대할 수 있는데, 이러한 효과 발생에 대한 비용부담자인 채용 기업이 아닌 일반 국민이 효익을 얻는 것은 노인취업이 공공재(public goods)적 성격을 가지고 외부경제(external economies)를 유발한다고 할 수 있고, 이러한 특성을 고려한 경제학적 분석을 통해 노인취업에 대한 조세지원의 필요성을 도출할 수 있는 것이다.

구체적으로, 노인취업의 과정에서 외부경제가 유발되어서, 사회 전체의 관점에서 본 사회적 한계비용(SMC)보다 그 비용부담자인 채용 기업의 사적 한계비용(PMC)이 더 커지게 된다($PMC > SMC$). 이 경우에 이러한 효과의 생산자인 채용 기업의 사적인 한계편익(PMB)과 사적인 한계비용이 일치하는($PMB = PMC$) 수준까지만 생산하게 되므로, 결국 사회적 한계편익이 사회적 한계비용(SMC)보다 큰 $SMB > SMC$ 의 관계가 성립하기 때문에 사회적인 자원배분의 비효율성을 가져오게 되는 것이다. 따라서, 이러한 효과를 발생시키는 채용 규모를 사회적 최적수준으로 증가시키기 위해서는 채용 기업에 대한 조세지원을 통해 사적 한계비용을 감소시키도록 유도하는 정책들이 필요한 것이다.

다음 장 이후에서 구체적으로 제시하고 분석한 노인고용 활성화를 위한 본 연구의 조세지원 방안은 이번 절에서 분석한 노인취업으로 인해 창출되는 외부성과 함께 전술한 현행 세법의 과세체계상의 문제점과 다음 장에서 논의하는 다양한 경제적 및 비경제적 기대효과를 통해 뒷받침할 수 있을 것이다. 즉, 조세정책을 통한 고용확대의 중점적 지원대상인 고용취약계층(청년, 노인, 장애인 및 경력단절여성) 중에서 노인에 대해서만 고용기업에 대한 별도의 조세지원이 규정되지 않은 것은 형평성 측면의 과세체계상 중요한 문제점이라고 할 수 있는데, 이러한 문제점을 해결하는 방식으로 노인고용에 대한 조세지원을 제공하는 것이 본 연구의 개선방안이고, 이를 통해 조세지원 금액에 비해 충분한 효과를 기대할 수 있다는 것을 다음 장의 세부적 분석을 바탕으로 제시했는데, 이러한 논의들이 종합적으로 본 연구에서 주장하는 노인고용을 지원하기 위한 조세지원제도 개편방안의 근거라고 할 수 있는 것이다.

Ⅲ. 노인 고용 활성화를 위한 조세지원 방안

이번 장에서는 앞선 장에서 분석한 노인 고용에 대한 이론적 검토를 바탕으로 구체적인 조세지원의 필요성 및 세부적인 조세지원방안에 대해 논의하도록 한다.

1. 민간부문 노인 고용 활성화를 위한 기업 대상 조세지원의 필요성 및 지원방안

가. 조세지원의 필요성

경제학적 분석을 통한 앞선 장의 이론적 분석과 함께 60세 이상 인력의 고용 활성화에 대해서는 <표 11>과 같이 “인생 1모작” 인력(60세 미만)에 비해 취약한 “인생 2모작”(60세 이상 65세 미만) 및 “인생 3모작”(65세 이상) 인력 고용에 대한 정책적 지원 수준을 고려해서 조세지원의 필요성을 도출할 수 있는 것이다.

〈표 11〉 인생 2모작 및 3모작 인력 고용에 대한 지원체계 및 조세지원의 필요성

구 분		1모작	2모작	3모작	조세지원 필요성 검토
민간기업 일자리		최근 법령개정을 통해 정년연장 법제화(55세 → 60세) 기존 고용노동부 고용 연장 프로그램	미디잡 1인 일자리 2인 공유	미니잡 1인 일자리 3인 이상 공유	독일의 하르츠개혁을 참고해서 2·3모작 일자리에 대한 조세지원을 통해 계속고용에 대한 활성화 필요성
정부 재정 노인 일자리	민간형		인턴십 시장형 기업연계형 고령자 친화기업		민간일자리의 프로그램 종료 후 조세지원을 통해 계속고용에 대한 활성화 필요성
	사회 공헌형			공공형 노인일자리 유료·무료 노인자원봉사	건강 및 학력수준 등을 고려해서 소득욕구형과 비소득 사회참여형으로 구분해서 운영(조세지원과는 무관)

노인 고용과 관련해서는 특히 고용노동부의 고령자 고용지원 제도상의 고령자 다수고용지원금, 정년퇴직자 재고용지원금 및 정년연장지원금 제도에도 불구하고 이들 지원금의 효과가 미진하고 최근의 정년연장으로 인해 오히려 노인 고용에 악영향을 미치고 있다는 문제점들이 제기되고 있다.

즉, 고령자 의무고용할당비율 제도의 경우에도 <표 12> 및 <표 13>과 같이 기업들의 실제 준수비율이 충분하지 않고, 제도상 64세까지 참여할 수 있는 보건복지부의 자활사업의 경우에도 소득인정액 및 부양의무자 기준으로 인해 실제 참여자의 규모는 매우 제한적인 것을 확인할 수 있다. 이와 같이 노인 고용을 위한 다른 정책수단의 불충분한 효과성을 바탕으로 역시 조세지원의 필요성을 도출할 수 있는 것이다.

〈표 12〉 업종별 고령자 기준고용율 이행현황(2015년)

업 종	사업장수	기준 고용율(%)	고령자 고용율(%)	기준미만 사업장수	기준미만 비율(%)
농림, 임업 및 어업	1	3	11.08	0	0.00
광업	2	3	30.77	0	0.00
제조업	767	2	5.42	239	31.16
전기, 가스, 증기 및 수도사업	19	3	12.35	0	0.00
하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	6	3	19.08	0	0.00

〈표 12〉 업종별 고령자 기준고용을 이행현황(2015년) (계속)

업 종	사업장수	기준 고용율(%)	고령자 고용율(%)	기준미만 사업장수	기준미만 비율(%)
건설업	71	3	7.73	7	9.86
도매 및 소매업	201	3	2.96	156	77.61
숙박 및 음식점업	60	3	6.50	27	45.00
운수업	176	6	17.52	35	19.89
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	164	3	3.08	119	72.56
금융 및 보험업	159	3	3.05	97	61.01
부동산업 및 임대업	54	6	42.84	7	12.96
전문, 과학 및 기술서비스업	186	3	10.67	51	27.42
사업시설관리 및 사업지원서비스업	660	3	31.77	135	20.45
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	12	3	13.69	0	0.00
교육 서비스업	63	3	10.24	6	9.52
보건업 및 사회복지 서비스업	145	3	6.83	23	15.86
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	24	3	6.57	6	25.00
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	35	3	15.13	7	20.00
가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	0	3	0.00	0	0.00
국제 및 외국기관	0	3	0.00	0	0.00
계	2,805	—	11.46	915	32.62

* 자료 : 통계청 국가통계포털

〈표 13〉 연도별 고령자 기준고용을 이행현황(2010년—2015년)

연 도	사업장수	고령자 고용율(%)	기준미만 사업장수	기준미만비율(%)
2010년	2,584	8.16	1,063	100.00
2011년	2,599	9.09	1,085	41.75
2012년	2,846	10.04	1,045	36.72
2013년	2,285	10.06	827	36.19
2014년	2,876	10.67	980	34.08
2015년	2,805	11.46	915	32.62

* 자료 : 통계청 국가통계포털

특히, <표 12> 및 <표 13>의 “고령자”는 본 연구의 분석대상인 60세 이상 인력이 아니라 보다 범위가 넓은 55세 이상이기 때문에 동(同)할당비율을 준수하는 기업의 경우에도 60세 이상 인력의 채용에 대해서는 더욱 소극적일 가능성이 높다고 할 수 있다. 이러한 문제점을 반영해서 <표 14>와 같이 2014년을 기준으로 한 제11차 한국복지패널조사 자료상의 만 60세 이상의 고용율(취업자 수÷(취업자+실업자+비경제활동인구 수))은 연령의 증가에 따라 감소하는 추세이고, 15세 이상의 전체 인구를 대상으로 고용율(60.2%³³⁾)보다도 크게 낮은 것을 확인할 수 있다.

<표 14> 연령대별 경제활동상태 및 고용율(2014년)

연 령	취업자(①)	실업자	비경제활동인구	전체(②)	고용율(①÷②)
15세 이상(천명)	25,599	937	15,977	42,513	60.2%
60세-64세	1,821,173	31,651	1,280,619	3,133,443	58.1%
65세-69세	920,982	18,760	1,197,975	2,137,717	43.1%
70세 이상	1,102,168	16,017	3,776,260	4,894,445	22.5%
60세 이상	3,844,323	66,428	6,254,854	10,165,605	37.8%

* 자료 : 15세 이상 전체는 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr), 60세 이상은 제11차 한국복지패널조사 자료(2016)

이와 함께 앞선 장에서 정리한 고용지원의 목적으로 시행하는 조특법상의 조세지원 항목들의 수혜자 구성에서 노인 인력의 상대적 비중이 매우 낮아서 별도의 정책적 고려가 이루어지지 않은 점을 고려하면 조세지원의 세대간 형평의 측면에서도 노인 인력에 대한 추가적인 조세지원의 필요성을 도출할 수 있는 것이다.

즉, 특정 연령층을 대상으로 한 고용지원 목적의 조세지원 항목들은 대개 심각한 청년실업의 문제점을 고려해서 대개 20대-30대의 근로자 본인 및 채용기업의 세금부담을 경감시키는 내용이지만 비자발적 실업으로 인한 경제적·사회적 어려움은 세대와 무관하게 발생하는 것이고, 고령화의 심화에 따라 노인 계층에서 보다 심각해질 가능성이 커질 것으로 예상되기 때문에 청년계층과 동일한 수준은 아니더라도 이들에 근접하는 수준의 조세지원은 제공될 필요성이 있는 것이다.

나. 조세지원방안의 설계

본 연구에서 제시하는 조세지원 방안은 노인인력을 채용하는 기업을 대상으로 하는 것으로 이들 기업에 대한 경제적 유인의 제공을 통해 고용 확대를 유도하기 위한 것이다. 그러나, 전술한 바와 같이 고령자 고용확대를 위한 대부분의 재정정책의 대상은 만55세 이상이기 때문에 만 60세 이상 노인의 취업확대를 위해 이들을 채용하는 기업에 조세지원을 제공할 경우에 얼마나

33) 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr)에서 확인한 값이다.

고용이 증대될지에 대해 예상하기는 어렵다.

이와 관련해서 우선 다양한 조세지원의 방식 중에서는 기존 조세지원의 대상에 만60세 이상 노인을 포함시키는 것이 이들을 대상으로 조세지원을 신설하는 것보다 정책적 수용성을 더욱 제고시킬 수 있을 것으로 예상할 수 있다. 이와 관련해서는 전술한 <표 8>의 고용증대세제의 추가적 세액공제의 대상인 “청년 정규직 및 장애인 상시근로자”에 만60세 이상 노인을 포함시키는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

즉, 전술한 “중소기업 취업자에 대한 소득세 감면”에서는 중소기업 취업 촉진을 위해 근로자 본인에게 조세지원을 제공하는 대상으로 청년, 노인, 장애인 및 경력단절여성을 규정하고 있는데, 이들은 조세정책을 통한 고용확대의 중점적 지원대상으로 취급하는 것으로 볼 수 있는 것이다.

이러한 측면을 고려해서 이들을 채용하는 기업에 대해서도 청년과 장애인은 고용증대세제에서 추가적 세액공제의 대상으로 규정하고 있고, 경력단절여성은 이들을 대상으로 한 별도의 조세지원인 “경력단절 여성 재고용 중소기업에 대한 세액공제”가 있는 반면 노인에 대해서는 고용기업에 대한 별도의 조세지원이 규정되지 않은 것이다.

따라서, 전술한 다양한 정책적 취지와 함께 다른 지원대상과의 형평성의 측면을 고려하더라도 고용증대세제의 추가적 세액공제 대상에 노인을 포함시키는 것이 바람직할 것이다. 여기서 지원대상인 “노인”의 범위는 <표 6>과 같이 적용배제 대상을 별도로 정의한 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면에서 준용해서 규정하면 될 것이다.

결과적으로, 신규조문 대비표의 형식으로 고용증대세제의 추가적 세액공제 대상에 노인을 포함시키는 조특법 개정안을 <표 15>와 같이 제시할 수 있을 것이다.

<표 15> 조세특례제한법 개정안(고용증대세제의 추가적 세액공제 대상에 노인을 포함시키는 방안)

현 행	개정안
제29조의7(고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제) ① 내국인(소비성서비스업 등 대통령령으로 정하는 업종을 경영하는 내국인은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 2020년 12월 31일이 속하는 과세연도까지의 기간 중 해당 과세연도의 대통령령으로 정하는 상시근로자(이하 이 조에서 “상시근로자”라 한다)의 수가 직전 과세연도의 상시근로자의 수보다 증가한 경우에는 다음 각 호에 따른 금액을 더한 금액을 해당 과세연도의 소득세(사업소득에 대한 소득세만 해당한다) 또는 법인세에서 공제한다.	제29조의7(고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제) ① (현행과 같음)

〈표 15〉 조세특례제한법 개정안(고용증대세제의 추가적 세액공제 대상에 노인을 포함시키는 방안) (계속)

현행	개정안
1. 청년 정규직 근로자와 장애인 근로자 등 대통령령으로 정하는 상시근로자(이하 이 조에서 “청년등 상시근로자”라 한다)의 증가한 인원 수×300만원[대통령령으로 정하는 중견기업(이하 이 조에서 “중견기업”이라 한다)의 경우에는 700만원, 중소기업의 경우에는 다음 각 목에 따른 금액] 가. 수도권 내의 지역에서 증가한 경우 : 1,000만원 나. 수도권 밖의 지역에서 증가한 경우 : 1,100만원 2. 청년등 상시근로자 외 상시근로자의 증가한 인원 수×0원(중견기업의 경우에는 450만원, 중소기업의 경우에는 다음 각 목에 따른 금액) 가. 수도권 내의 지역에서 증가한 경우 : 700만원 나. 수도권 밖의 지역에서 증가한 경우 : 770만원	1. 청년 정규직 근로자, 장애인 근로자와 법 제30조 제1항 전단의 “대통령령으로 정하는 60세 이상인 사람” 등 가. (현행과 같음) 나. (현행과 같음) 2. (현행과 같음)
②-⑤ (생략)	②-⑤ (현행과 같음) ³⁴⁾

34) 이미 시행되고 있는 고용증대세제의 추가적 세액공제 대상에 특별한 제한 없이 만60세 이상 노인을 고용하는 전체 기업을 포함시키는 방안과 별도로 일자리의 질과 근로환경 등을 추가로 고려해서 보건복지부가 “노인우수기업”으로 인증한 기업으로 대상을 한정해서 이상의 세액공제 또는 사회적기업에 대한 법인세 등의 감면(조특법 제85조의6) 등과 유사한 수준의 세액감면을 적용하는 것을 대체적인 조세지원방안으로 고려할 수 있을 것이다. 그러나, 이러한 조세지원방안은 아직 별도의 근거법령에서 “노인우수기업”의 인증요건을 규정하지 않아서 조특법에서 대상기업을 특정해서 규정하기 어렵고, 이로 인해 조세감면의 사전적 평가에 필수적인 조세지원 실적의 추정도 사실상 불가능하기 때문에 조세지원 제도의 실제 시행에는 현실적 제약이 있는 것으로 볼 수 있다. 매년 정책적 수요를 반영해서 한국노인인력개발원에서 자체 기준에 따라 “노인우수기업”을 별도로 인증한 후에 사업비의 일부를 지원해주고 있는 점을 고려하면 이들 기업에 대한 경제적 지원은 엄격한 법령의 규정을 바탕으로 하는 조세지원에 비해 변동하는 연도별 선정요인들을 적시성 있게 반영할 수 있는 예산지원의 방식이 더욱 타당하다고 할 수 있을 것이다.

2. 민간부문 노인 고용 활성화를 위한 조세지원의 기대효과

가. 조세지원방안의 경제적 측면의 기대효과

(1) 조세지원 방안에 따른 장래의 세수효과 분석

앞선 절에서 제시한 조세지원을 제공할 경우에 실제 기업의 만60세 이상 노인고용 규모가 얼마나 증가할지에 대한 실증분석과 관련해서는 참고할 수 있는 선행연구를 거의 확인할 수 없다. 단, 이철인(2006)에 의하면 법인세율이 1% 상승할 경우에는 다른 조건이 동일할 경우 고용이 0.7% 감소하는 것으로 추정되었는데, 본 연구의 이후의 분석에서는 이러한 결과를 이용하도록 하고, 개인사업자의 소득세율 증감이 고용에 미치는 영향도 법인세의 경우와 동일한 것으로 가정하도록 한다.

<표 8>의 고용증대세제와 같이 2019년부터 2021년까지 만60세 이상 노인을 채용하는 대기업, 중견기업 및 중소기업에 대해 각각 300만원, 700만원 및 1,000만원의 세액공제를 적용할 경우에 조세지원과 무관하게 이미 고용된 만60세 이상 노인 계층을 대상으로 한 세액공제의 규모는 2017년말까지 시행된 청년고용증대세제의 지원규모를 바탕으로 추정할 수 있다.

즉, <표 9>와 같이 청년고용증대세제의 경우에도 기업규모별 세액공제액은 만60세 이상 노인 계층에 대해 제시한 고용증대세제의 추가적 세액공제액과 동일한데, 한국고용정보원 홈페이지³⁵⁾ 및 <표 2>의 자료를 이용해서 추정한 2016년에 증가한 청년 상시근로자 수(25만244명³⁶⁾)와 <표 10>의 청년고용증대세제의 2016년 조세지원 실적(558억원)을 바탕으로 1인당 22만2,982원의 평균적인 조세지원 금액을 계산할 수 있다³⁷⁾. 그러나, 상시근로자에 대한 일반적인 세액공제 규모(중견기업 및 중소기업의 경우 각각 450만원 및 700만원)을 고려하면 60세 이상 노인에 대한 고용증대세제의 “추가적” 세액공제의 적용으로 인한 1인당 평균적 조세지원 금액은 12만 8,058원으로 계산할 수 있다³⁸⁾.

35) <https://statistics.keis.or.kr/stats/index.do>

36) 2016년의 연간 청년 계층(만15-29세)의 취업건수(44만7,739명)에 2016년의 전체 취업자 중 상용임금 근로자 비율($1,297만4,000명 \div 2,623만5,000명 = 49.5\%$), 만60세 이상 중 상용임금근로자 비율(<표 2>의 12.4%) 및 전체 취업자 중 만60세 이상의 비율($388만4,000명 \div 2,623만5,000명 = 14.8\%$)를 바탕으로 계산한 청년 계층을 포함한 만59세 이하 중 상용임금근로자 비율(55.9%)을 계산해서 곱한 것이다($44만7,739명 \times 55.9\% = 25만244명$). 즉, 동(同)비율을 x라고 하면 $49.5\% = 14.8\% \times 12.4\% + 85.2\% \times x$ 로부터 $x = 55.9\%$ 를 계산할 수 있는 것이다.

37) 1인당 조세지원 금액이 고용증대세제의 1인당 세액공제액(300만원, 700만원 또는 1,000만원)보다 작은 것은 이를 적용하는 기업의 과세대상 소득이 충분하지 않거나 다른 조세지원 항목들과의 중복배제 등의 사유로 인해 법인세액 또는 소득세액 계산시 동(同)세액공제액의 전부 또는 일부를 차감하지 못하는 경우가 빈번하게 발생하기 때문이다.

38) 2018년 조세지출예산서에 의하면 2016년의 경우 전체 조세지출액 중에서 중소기업, 중견기업 및 대기업이 차지하는 비중이 각각 56.3%, 4.9% 및 38.8%인데, 이것을 바탕으로 $\{56.3\% \times (700만원 \div 1,000만원) +$

동(同)1인당 지원금액에 유사한 방식으로 추정된 2016년에 증가한 만60세 이상 상시근로자 수(5만5,267명³⁹⁾)를 곱하면 이들을 대상으로 한 70억7,731만원의 1차연도 조세지원 규모를 추정할 수 있다.

여기에 다시 중소기업 및 중견기업은 고용인원이 유지되는 경우 2차연도에도 고용증대세제의 추가적 세액공제의 대상이 되는데, 조세지출예산서에서 확인한 2016년의 전체 조세지출액 중 중소기업 및 중견기업이 차지하는 비중(61.2%⁴⁰⁾) 및 만60세 이상의 평균적인 고용유지비율(93.9%⁴¹⁾)을 곱하면 40억6,936만원의 2차연도 조세지원 규모를 추정할 수 있다.

이상을 종합하면 고용증대세제의 지원대상에 만60세 이상 노인을 포함시킬 경우 2016년을 기준으로 1차연도 및 2차연도에 걸쳐 제공되는 조세지원의 전체 규모는 111억4,667만원(70억7,731만원+40억6,936만원)으로 추정할 수 있는 것이다.

국세통계연보를 통해 확인할 수 있는 가장 최근 과세연도인 2016년의 경우 전체 기업의 실효세율(충부담세액÷과세표준)은 16.958%인데⁴²⁾, 111억4,667만원의 조세지원을 추가적으로 적용할 경우에는 동(同)실효세율이 16.956%로 0.003% 감소하고, 이철인(2006)에 의하면 이로 인해 고용이 0.002%(0.003%×0.7) 증가할 것으로 예상할 수 있다. 따라서, 동(同)비율에 2016년의 전체 상용근로자 수(1,297만4,000명)을 곱하면 261명의 신규 상용직 근로자 증가를 예상할 수 있는 것이다. 또한, 이들 중 고용증대세제의 추가적 세액공제 대상인 청년 및 만60세 이상 노인에 해당하는 인원은 각각 53명⁴³⁾ 및 52명이고⁴⁴⁾, 나머지 156명은 기타 상시근로자에 해당하는 것으로 예상할 수 있는 것이다.

기타 상시근로자에 대한 지원규모를 추정할 수 있는 자료를 확인할 수는 없지만, 각주 41)과 같이 조세지출예산서에서 확인한 전체 조세지출액 중 중소기업, 중견기업 및 대기업이 차지하는 상대적 비중(56.3%, 4.9% 및 38.8%)을 적용하면 기타 상시근로자에 대한 고용증대세제의 1인당 조세지원 금액은 67,616원(22만2,982원×{38.8%×(700만원÷1,000만원)+4.9%×(450만원÷700만원)})으로 추정할 수 있다.

4.9%×(450만원÷700만원)}=42.6%, 22만2,982원×(1-42.6%)=12만8,058원으로 계산한 것이다.

39) 2016년의 연간 60세 이상의 취업건수(44만5,439명)에 만60세 이상 계층의 상용임금근로자 비율(<표 2>의 12.4%)을 곱하면 5만5,267명의 상시근로자 증가인원을 계산할 수 있는 것이다.

40) 2018년 조세지출예산서에 의하면 2016년의 경우 전체 조세지출액 중에서 중소기업, 중견기업 및 대기업이 차지하는 비중이 각각 56.3%, 4.9% 및 38.8%이다.

41) (388만4,000명(2016년 만60세 이상 취업자 수) (각주 40)의 44만5,439명)÷366만1,000명(2015년 만60세 이상 취업자 수)=93.9%

42) 과세표준의 합계액은 387조3,565억원(264조502억원(법인사업자)+123조3,063억원(개인사업자))이고, 충부담세액의 합계액은 65조6,898억원임(43조9,468억원(법인사업자)+21조7,430억원(개인사업자))이다(65조6,898억원÷387조3,565억원=16.958%).

43) 261명×(44만7,739명(2016년의 연간 청년 계층(만15-29세)의 취업건수)÷222만1,890명(2016년의 연간 전체 취업건수))

44) 261명×(44만5,439명(2016년의 연간 60세 이상의 취업건수)÷222만1,890명(2016년의 연간 전체 취업건수))

따라서, 고용증대세제의 대상에 만60세 이상 노인이 포함될 경우 2016년을 기준으로 조세지원과 무관하게 이미 고용된 만60세 이상 노인 계층에 대한 111억4,667만원의 조세지원과 함께 추가적인 261명의 고용으로 인해 발생하는 조세지원 규모는 2,402만원((53명+52명)×12만8,058원+156명×67,616원)인데, 동(同)금액은 크기가 작기 때문에 이후의 분석에서는 별도로 고려하지 않기로 한다.

111억4,667만원의 조세지원을 통해 2016년을 기준으로 증가하는 261명의 고용에 대하여 국세통계연보를 바탕으로 추정한 2016년의 1인당 근로자 평균 급여(3,383만원)를 적용하면 88억원의 인건비 증가액을 계산할 수 있다. 일반적으로 기업의 인건비는 매출액에 유의적 영향을 미치기 때문에 최근 5년간(2012년-2016년) 외부감사대상 법인의 재무자료를 바탕으로 추정한 인건비 증가액에 대한 매출액 증가액의 탄력성(0.6341⁴⁵)과 함께 국세통계연보를 통해 확인한 기업의 평균적인 매출액 대비 인건비 비율(6.82%⁴⁶)을 적용하면 고용증대세제의 대상에 노인이 포함됨에 따라 증가한 고용규모로 인해 국민경제 전체의 최종생산액(전체 기업의 매출액 합계)이 822억원(88억원÷6.82%×0.6341) 증가할 것으로 예상할 수 있다.

822억원의 최종생산액 증가로 인해 동(同)금액에 다시 국내분 부가가치세 과세표준 중 과세분 비율(85.3%⁴⁷) 및 국민경제 전체의 평균소비성향(71.1%⁴⁸)을 곱한 후에 다시 10%의 부가가치세율을 곱하면 2016년을 기준으로 49억9,091만원의 부가가치세 세수가 증가할 것으로 예상할 수 있음($\{822\text{억원} \times 85.3\% \times 71.1\% \} \times 10\% = 49\text{억}9,091\text{만원}$).

또한, 822억원의 매출액 증가액에 국세통계연보를 통해 확인한 기업의 매출액 대비 법인세비용차감전순이익의 비율(4.17%⁴⁹) 및 전술한 전체 기업의 실효세율(16.958%⁵⁰)을 곱하면 2016년을 기준으로 5억8,215만원의 법인세 세수가 증가할 것으로 예상할 수 있다. 이와 함께 88억원의 인건비 증가액에 총급여 3,000만원-4,000만원 구간의 실효세율(1.80%⁵⁰)을 곱하면 1억5,895만원의 근로소득세 세수가 증가할 것으로 예상할 수 있다.

45) 외부감사대상 29,992개 법인을 대상으로 매출액의 자연로그값으로 하고, 인건비의 자연로그값과 한국표준산업분류표상 69개의 중분류 업종별로 구분한 업종 더미변수를 설명변수로 하면서 확률효과 패널회귀분석(random-effect panel regression)으로 분석한 결과이다. 종속변수와 설명변수를 자연로그값이 아닌 매출액과 인건비의 원래값으로 하고 동일한 회귀분석을 할 경우에 설명변수인 인건비의 t값이 103.27로 매우 높게 나오기 때문에 매출액에 미치는 인건비의 기본적인 유의성은 명확하게 확인할 수 있다.

46) 매출액의 합계액은 4,442조3,095억원(3,756조6,658억원(법인사업자)+685조6,437억원(개인사업자))이고, 인건비의 합계액은 302조7,943억원(254조9,790억원(법인사업자)+47조8,153억원(개인사업자))이다(302조7,943억원÷4,442조3,095억원=6.82%).

47) “2017 국세통계연보”에 의하면 2016년을 기준으로 3,216조2,975억원÷(3,216조2,975억원(과세분매출과세표준)+552조2,046억원(면세분매출 수입금액))=85.3%이다.

48) 2017.2.24.자 통계청 보도자료(2016년 4/4분기 및 연간 가계동향)에서 인용하였다.

49) 156조7,930억원÷3,756조6,658억원=4.17%이다.

50) 9,369억원(결정세액)÷52조1,051억원(총급여)=1.80%이다.

이상의 세수효과를 종합하면 고용증대세제의 지원대상에 만60세 이상 노인을 포함시킴으로써 2016년을 기준으로 111억4,667만원(1차연도 및 2차연도에 각각 70억7,731만원+40억6,936만원)의 조세지원을 통해 법인세 세수가 감소하는 반면 국민경제 전체의 최종생산액이 증가함으로 인해 1차연도에 부가가치세, 법인세 및 근로소득세의 세수가 각각 49억9,091만원, 5억8,215만원 및 1억5,895만원 증가해서 전체적으로는 2016년을 기준으로 증가하는 1차연도분 세수는 57억3,201만원으로 예상할 수 있다.

이러한 1차연도분 세수는 전술한 만60세 이상의 평균적인 고용유지비율(93.9%)을 고려하면 2차연도 이후에도 계속해서 발생할 것으로 예상할 수 있다. 예컨대, 2016년을 기준으로 고용증대세제의 지원대상에 만60세 이상 노인을 포함시킬 경우 2차연도인 2017년의 추가적 세수는 55억5,064만원($57억3,201만원 \times 93.9\% \times (1+3.1\%^{51})$)으로 예상할 수 있는 것이다⁵²⁾.

〈표 16〉 고용증대세제의 추가적 세액공제 대상에 노인을 포함시키는 방안에 따른
적용기간(2019년-2021년)의 세수효과

(단위 : 억원)		2019년	2020년	2021년	계
조세지원 규모	1차연도	77.56 ⁵³⁾	79.97 ⁵⁴⁾	82.44	239.97
	2차연도	43.26 ⁵⁵⁾	44.60 ⁵⁶⁾	45.98	133.83
	계(①)	120.82	124.56	128.42	373.80
추가적 세수	1차연도	62.82 ⁵⁷⁾	64.77 ⁵⁸⁾	66.77	194.36
	2차연도	59.00 ⁵⁹⁾	60.83 ⁶⁰⁾	62.72	182.55
	계(②)	121.82	125.60	129.49	376.90
세수효과(②-①)		1.00	1.03	1.07	3.10

이상의 분석결과를 바탕으로 본 연구에서 제시하는 조세지원방안과 같이 고용증대세제의 지

51) 2016년 경제성장률

52) 물론 이상의 세수효과는 분석을 위한 임의적 가정들을 바탕으로 한 것이기 때문에 다소 불확실한 측면이 있다고 할 수도 있다.

53) $70억7,731만원 \times (1+3.1\%)^3$

54) $70억7,731만원 \times (1+3.1\%)^4$

55) $40억6,936만원 \times (1+3.1\%)^2$

56) $40억6,936만원 \times (1+3.1\%)^3$

57) $57억3,201만원 \times (1+3.1\%)^3$

58) $57억3,201만원 \times (1+3.1\%)^4$

59) $55억5,064만원 \times (1+3.1\%)^2$

60) $55억5,064만원 \times (1+3.1\%)^3$

원대상에 만60세 이상의 노인을 포함시킬 경우에는 동(同)세제의 적용기간인 2019년—2021년에 걸쳐 373억8,027만원의 조세지원을 통해 376억9,030만원의 추가적 세수가 발생해서 동(同)기간의 전체적인 세수효과는 3억1,003만원으로 예상할 수 있다.

이상과 같이 비교적 합리적 가정들을 바탕으로 분석한 결과 조세지원 규모를 충분히 상쇄할 수 있는 충분한 추가적 세수효과를 확인할 수 있기 때문에 정부의 중요한 경제정책 판단기준인 재정건전성의 측면에서 큰 문제 없이 시행할 수 있는 현실적 대안인 것을 확인할 수 있다. 이상의 세수효과와 함께 다음 절에서 분석하는 추가적 경제효과를 통해서도 본 연구에서 분석하는 노인 계층에 대한 추가적 조세지원의 타당성을 재차 확인할 수 있다.

(2) 조세지원 방안에 따른 추가적 경제효과

앞선 절의 분석과 같이 고용증대세제의 대상에 노인 계층을 포함시키는 본 연구의 개선방안을 통해 2016년을 기준으로 국민경제 전체의 최종생산액이 822억원 증가하는 것을 확인할 수 있다. 동(同)증가액에 산업연관표의 생산 유발계수⁶¹⁾, 취업유발계수⁶²⁾ 및 고용유발계수⁶³⁾를 적용하면 추가적인 경제적 파급효과를 계산할 수 있다.

본 연구의 조세지원방안에 적용대상에 별도로 업종 제한을 하지 않았는데, 한국은행(2016)에 의하면 전체 업종에 대한 평균적인 생산 유발계수, 취업 유발계수 및 고용 유발계수는 각각 1.893, 6.4 및 4.6으로 확인할 수 있다. 이러한 유발계수들을 적용하면 2016년을 기준으로 노인 계층에 대한 조세지원 확대를 통한 국민경제 전체의 생산유발액은 1,557억원으로 계산되어서 취업 및 고용유발인원을 제외하더라도 충분한 경제적 파급효과를 기대할 수 있는 것으로 예상된다. 이와 함께 취업 및 고용유발인원은 각각 378명과 148명으로⁶⁴⁾ 예상된다. 고용증대세제의 적용기간(2019년—2021년)에 걸친 전체적인 생산유발액, 취업유발인원 및 고용유발인원은 각각 5,279원⁶⁵⁾, 1,283명⁶⁶⁾ 및 502명⁶⁷⁾으로 예상된다.

고용창출효과와 관련해서는 이와 같이 2016년을 기준으로 국민경제 전체의 최종생산액 확대

61) 생산유발계수는 개별 제품 및 서비스에 대한 최종수요가 1단위 발생할 경우 이를 충족하기 위해 해당 산업 및 타 산업에서 직·간접적으로 유발된 생산의 크기를 계수이다.

62) 취업유발계수는 개별 제품 및 서비스에 대한 최종수요가 1단위(10억원) 발생할 경우 해당 산업의 생산을 위해 필요한 취업자 수와 생산파급효과에 의해 타 산업에서 유발되는 취업자수를 합한 직·간접 유발인원을 의미한다.

63) 고용유발계수는 개별 제품 및 서비스에 대한 최종수요가 1단위(10억원) 발생할 경우 해당 산업의 생산을 위해 필요한 고용자(피용자)의 생산파급효과에 의해 타 산업에서 유발되는 고용자수를 합한 직·간접 유발인원을 의미한다.

64) $(822\text{억원} \div 10\text{억원}) \times (6.4 - 4.6) = 148\text{명}$ 이다.

65) $1,557\text{억원} \times \{(1 + 3.1\%)^3 + (1 + 3.1\%)^4 + (1 + 3.1\%)^5\} = 1,557\text{억원} \times 3.3907$

66) $378\text{명} \times 3.3907$

67) $148\text{명} \times 3.3907$

를 통한 간접적 증가인원(378명+148명=526명)과 함께 전술한 바와 같이 조세지원을 적용받는 기업의 순인건비 부담의 경감으로 인한 직접적인 증가인원(261명)도 고려해야 하는데, 후자를 포함한 788명의 2016년 기준 연간 고용창출효과는 절대적 규모에서는 크지 않지만, 정부의 다양한 고용촉진정책에도 불구하고 2016년의 순고용증가 인원이 19만명에⁶⁸⁾ 그칠 정도로 일자리 창출 노력이 뚜렷한 성과로 나타나지 않는 상황에서는 유의미한 수준이고, 이와 같이 상당한 고용창출효과를 기대할 수 있는 노인계층에 대한 조세지원 방안은 정부의 경제정책의 우선순위와도 부합하는 것으로 판단할 수 있는 것이다.

단, 앞선 절에서 제시한 세수효과 및 이번 절에서 제시한 추가적 경제효과와 관련한 분석적 논의에도 불구하고 청년 고용과 노인 고용 간에 상당한 대체관계가 발생할 경우에는 노인고용 활성화의 이상의 경제적 효과는 매우 제한적으로 해석해야 할 것이다. 그러나, 양자 간의 대체관계의 가능성과 관련해서는 국내외의 대다수 연구들이 노동수요가 단기적으로 고정되어 있다는 노동총량설(lump of labor) 또는 세대간 일자리 경합의 오류를 확인했고, OECD를 비롯한 미국, 영국 및 캐나다 등의 선진국에서도 노동총량설을 반박하는 입장이 주류를 이루고 있다. 예컨대, 영국 재정연구소(Institute for Fiscal Studies)는 1968년-2005년의 영국 고령자들의 노동시장 참여와 청년층 고용 간에 양(+)의 상관관계가 있다는 분석결과를 보고했고(Brooks, 2011), OECD도 2006년의 “Reassessment of Job Strategy” 보고서에서 청년실업과 고령층 조기퇴직 간에 이론적 또는 실증적 관련성이 없다는 분석결과를 발표했으며, 우리나라의 경우에도 김대건(2015), 김준영(2011) 및 지은정(2012) 등이 실증연구를 통해 유사한 결과를 제시하고 있다. 따라서, 이상의 경제적 분석에서는 청년고용에 미치는 잠재적인 부정적 영향에 대해서는 명시적으로 반영하지 않은 것이지만, 이러한 측면을 고려한 유보적 해석의 가능성도 고려할 수 있을 것이다.

나. 조세지원방안의 사회복지적 측면의 기대효과

세제지원 정책의 사회복지적 측면의 기대효과와 관련해서는 우선 우리나라 직간접 소득보장 체계의 사각지대 해소 효과를 기대할 수 있을 것이다.

즉, 만60세 이상 노인층을 대상으로 한 조세지원 정책으로 계속고용을 유발하는 것은 직간접 소득보장체계의 사각지대를 해소하는 성과를 기대할 수 있다. 먼저, 직접 소득보장체계로서 국민연금은 2033년까지 기존 만60세에서 만65세로 수급자격 연령을 지속적으로 상향조정함으로써(5년 단위로 1세씩 조정) 2018년에는 만62세에 수급자격이 발생함. 기초연금은 만65세가 되어야 수급자격이 발생하고, 결과적으로 직접적 노인소득보장 체계에서 생산가능인구로 구분됨으로써 대상에서 제외되는 추세이다. 다음으로, 간접 소득보장체계로서 대표적인 노인일자리 프로그램은 주요 정책대상이 만65세 이상이고, 시장형 사업에는 원칙적으로 참여가능한 것으로 제

68) 26만8,000명(전년 대비 취업자 증가수)-5만8,000명(전년 대비 실업자 증가수)-2만명(전년 대비 비경제활동인구 증가수)

시되었지만(보건복지부, 2016·2017), 전술한 바와 같이 전체 노인일자리는 가시적으로 증가한 반면 만60-64세의 노인층에서는 오히려 감소한 것으로 나타났다. 결국 해당 연령대를 중심으로 한 고령층은 생산가능인구로서 일반 노동시장을 통한 직접적 고용정책을 통해 빈곤문제와 실업문제를 동시에 해결할 수 밖에 없는 것이다⁶⁹⁾.

다음으로, 실망실업자(구직 포기자)의 구직활동 유발효과를 기대할 수 있을 것이다. 전술한 바와 같이 만60-64세 노인층에서 나타난 40% 이상의 비경제활동 인구에는 상당수의 저소득 실망실업자가 포함되었을 것으로 추정된다. 기업 조세지원 정책을 통해 해당 연령군을 중심으로 한 고령층의 취업률이 증가하면 오랜 구직활동에 지쳐 포기한 다수의 생산가능 고령인구의 근로의지를 제고시킬 수 있고, 재구직 활동을 유발해서 재취업 성과를 거두는 연쇄적인 긍정적 효과가 발생할 것으로 기대할 수 있을 것이다.

다음으로, 다양한 노인문제의 예방 및 국가 재정절감 효과를 기대할 수 있을 것이다. Cowgill and Holmes(1972)의 “현대화 이론”(modernization theory)에 의하면 현대화의 네가지 요인인 보건기술의 발전, 경제적 생산기술의 발전, 도시화의 촉진 및 교육의 대중화가 사회구조로서 정년 퇴직제도를 초래하고, 다양한 매개요인을 거쳐 소득상실에 따른 경제문제, 건강문제, 사회적 역할 상실문제 및 고립과 소외문제 등과 같은 다양한 노인문제를 발생시켜서 최종적으로 노인의 지위 하락을 초래하는 것으로 제시했다(문인숙, 1992). 이러한 노인문제들은 흔히 노인이 겪게 되는 4고(四苦)로 표현되고, 빈곤과 유병장수 등을 초래해서 노년기 삶의 질을 근본적으로 저하시키는 원인으로서 노년기의 생활만족도를 증진시키기 위한 중요한 과제로 대두되고 있다(유성호 등, 2015). 이에 반해 노인일자리아업 참여자들은 나머지 노인들에 비해 생활만족도가 유의하게 높은 것으로 나타났다(이소정 등 2011).

특히, 한국 사회의 노인빈곤율은 OECD 국가 중 최상위이고, 50%에 이르는 절대빈곤율을 나타내고 있는데, 본 연구의 조세지원을 통한 정부의 정책적 개입은 저소득층 노인의 소득상승 효과를 유발시켜서 절대빈곤율을 저하시키는 긍정적 효과가 발생할 것으로 기대할 수 있을 것이다.

OECD(2017)의 최근 보고서에 의하면 한국의 66-75세 노인의 상대적 빈곤율은 42.7%이고, 76세 이상 노인의 빈곤율은 60.2%로 OECD의 비교대상 38개 국가 중에서 1위를 기록했다. 저소득 빈곤 노인층은 추가적인 소득창출시 주로 생활필수품을 구매할 것으로 예상되는데, 이것을 통해 내수시장 활성화를 통해 전반적인 경제발전에 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대할 수 있을 것이다.

재정 투입을 통해 기대할 수 있는 이상의 단기적 경제적 성과와 함께 예상할 수 있는 다양한 중장기적 사회복지적 효과를 세분해서 제시하면 아래와 같다.

69) 기타 다양한 간접 소득보장정책으로 시행되고 있는 지하철 요금 면제, 국공립시설 입장료 면제 및 철도·항공기 등의 교통수단 이용요금 감면 등의 경로우대제도의 정책대상에서도 제외되어 있다.

먼저, 건강증진 효과를 통해 국민건강보험공단의 재정절감 효과를 기대할 수 있다. 전국노인조사(정경희 등, 2014)에 의하면 65세 이상 노인의 90.4%가 한 가지 이상의 만성질환을 가진 것으로 조사되었고, 국민건강보험공단의 자료에 의하면 65세 이상 노인 인구의 의료비는 2013년에 17조5,283억원으로 전체 지출액의 34.5%로 전년 대비 9.3% 증가했으며, 장래에도 지속적으로 증가할 것으로 전망된다(통계청, 2014).

만65세 이상 노인이 주요 정책대상인 노인일자리 사업은 노인들의 건강증진효과 및 의료비 절감효과가 있는 것으로 다양한 연구를 통해 나타나고 있다(이석원과 임재영 2007 ; 임재영과 이석원 2008 ; 이소정 등 2011). 즉, 65세 이상 노인들의 노인일자리 사업에서도 건강보험의 재정절감 효과와 건강증진 효과가 발생하는 것으로 나타났는데, 이를 통해 아직 노인인구에 편입되지 않고 생산가능인구에 포함되는 만 60-64세의 고령 실업집단이나 해당 연령대의 실망적 실업집단에서 발생하는 가시적 효과와 함께 노년기 편입 이후 장기적으로 발생할 무형의 건강증진 효과와 재정절감 효과도 충분할 것으로 예상할 수 있는 것이다.

다음으로, 사회적 역할상실의 예방효과를 기대할 수 있다. 퇴직 후의 적절한 역할과 규범이 아직 확립되지 않은 현실에서 고용현황의 사각지대를 정책적 개입을 통해 해소함으로써 완성된 평생·계속 고용체계를 통해 나타나는 역할 지속은 활동이론(activity theory)에 의하면 노인에게 제시되는 긍정적 역할 지지로 인해 삶의 만족도가 증진되고(Lemon et al. 1972 ; 유성호 등 2015), 근본적으로 노년기의 사회적 와해증후군(social breakdown syndrome)이 만연하는 것을 예방할 수 있다(Kuypers and Bengtson 1973 ; 유성호 등 2015).

이와 관련해서 강유미(2011)는 노인일자리 사업 참여가 노인층의 사회적 자본 중 신뢰, 관계망 및 사회참여를 증가시켰고, 특히 빈곤노인에게 사회적 자본의 효과가 보다 유의미하게 나타난 것으로 제시하였다. 이소정 등(2011)도 노인일자리 사업 참여 노인이 나머지 노인에 비해 심리 건강과 사회 관계가 양과 질의 측면에서 모두 유의미하게 높은 것을 제시하였다.

추가적으로, 노년기의 사회적 고립과 소외는 심각한 정신건강상 문제점을 초래하는 것으로 지적되고 있다. 이와 같은 고립과 소외는 노년기의 알코올 중독, 우울증 및 자살로 이어지는 심각한 메카니즘을 가지는 것으로 스트레스 반응이론이 제시하고 있다.

즉, 기존 사회적 역할의 갑작스러운 단절과 상실로 인해 스트레스를 경험하게 되고, 문제 음주는 이에 대한 소극적 대처방식으로 발생할 수 있다는 것이 스트레스 반응 이론의 기존 가정이다(Osgood et al. 1995 ; 유성호 등 2015). 또한, 노년기의 문제 음주와 우울은 악순환적인 상호작용을 일으키는 것으로 밝혀졌는데, 이러한 악순환은 마침내 자살로 이어지는 것인데, OECD의 30개 국가 중 1위를 차지하는 노인자살율은 이와 같은 비자발적 퇴직으로 인한 사회적 역할 상실이 주요한 요인으로 지적되고 있는 것이다.

노인일자리 사업의 참여유형, 참여동기, 참여기간 및 사업만족도에 따라 참여노인의 정신건강에는 유의미한 차이가 나타났는데(강종수와 김옥희 2010 ; 이소정 등 2011), 만60세에서 이루어

지는 소득 단절과 사회적 역할 상실이 사회적 고립과 소외를 매개로 심각한 신체적 건강 문제와 함께 자살로 종결되는 정신건강의 문제를 초래하는 비극적 결과를 예방하기 위한 정책수단으로 조세지원 정책을 고려할 수 있는 것이다.

IV. 결 론

최근의 인구통계학적 추세 및 사회적 수요를 반영하면서 현 정부의 노인 일자리 확대 공약을 실현할 수 있는 현실적으로 시행가능한 구체적인 조세지원제도의 설계방안을 마련할 필요성이 있다. 이러한 연구의 필요성을 반영해서 본 연구는 민간부문 노인 고용 활성화를 위해 고용기업을 대상으로 한 조세지원제도의 필요성 및 구체적 지원방안과 함께 조세지원제도에 따른 세수 효과 및 추가적 경제효과 등에 대해 분석하였다.

고령자의 상당수가 포함된 비경제활동인구에는 근로 욕구에도 불구하고 개인적 또는 사회구조적 요인으로 인한 다수의 구직포기자(실망적 실업자)가 포함되었을 것으로 추정되는데, 본 연구의 대상인 조세지원정책으로 인해 실업의 감소 및 취업의 확대가 이루어질 경우에는 이들도 적극적인 구직활동자로 전환될 수 있을 것이다.

만60세 이상 노인층에서 저소득 가구는 일반 가구에 비해서 취업자 비율이 크게 낮은 반면 비경제활동자 비율은 크게 높은 것으로 나타났다. 또한, 연령대가 높아질수록 점차 구직활동을 하는 비율이 떨어지고, 고용의 어려움으로 인해 경제활동 종사자 중에서 자영업자의 비중이 높아지며, 후기 노인층으로 갈수록 시장을 통한 일자리 외에 공공재정에 기반한 일자리의 중요성이 커지는 것을 확인할 수 있다.

본 연구의 조세지원정책은 60세 이상의 노인을 고용하는 기업을 대상으로 하는 것이다. 대부분의 서구 국가에서 시행하는 노인 일자리 창출을 위한 지원방안과 함께 국내의 여성 및 장애인 관련 고용지원 조세지원도 역시 대부분 고용주 지원에 중점을 두고 있다.

노인고용과 관련해서 이들을 고용하는 기업에 대한 조세지원의 필요성은 노인취업으로 인해 창출되는 외부경제를 바탕으로 도출될 수 있다. 즉, 노인취업을 통해 근로에 종사하는 노인의 소득을 창출하는 기본적 성과와 함께 신체활동을 통한 건강개선과 인적 교류의 확대를 통한 사회적 소외 및 고독 문제의 해결이라는 사회복지적 측면의 부가적 효과를 기대할 수 있는데, 이러한 효과 발생에 대한 비용부담자인 채용 기업이 아닌 일반 국민이 효익을 얻는 것은 노인취업이 공공재적 성격을 가지고 외부경제를 유발한다고 할 수 있고, 이러한 특성을 고려해서 노인취업에 대한 조세지원의 필요성을 도출할 수 있는 것이다.

경제학적 분석을 통한 이론적 분석과 함께 60세 이상 인력의 고용 활성화는 “인생 1모작” 인력(60세 미만)에 비해 취약한 “인생 2모작” 및 “인생 3모작” 인력 고용에 대한 정책적 지원 수준

을 고려하면 조세지원의 필요성을 도출할 수 있다. 이와 함께 노인 고용을 위한 다른 정책수단의 불충분한 효과성을 바탕으로 역시 조세지원의 필요성을 도출할 수 있다.

고용지원의 목적으로 시행하는 조특법상의 조세지원 항목들의 수혜자 구성에서 노인 인력의 상대적 비중이 매우 낮아서 별도의 정책적 고려가 이루어지지 않은 점을 고려하면 조세지원의 세대간 형평의 측면에서도 노인 인력에 대한 추가적인 조세지원의 필요성을 도출할 수 있다.

본 연구에서 제시하는 조세지원 방안은 노인인력을 채용하는 기업을 대상으로 하는 것으로 이들 기업에 대한 경제적 유인의 제공을 통해 고용 확대를 유도하기 위한 것이다. 이와 관련해서 2018년부터 시행되는 고용중대세제의 추가적 세액공제의 대상인 “청년 정규직 및 장애인 상시근로자”에 만60세 이상 노인을 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

즉, 조세정책을 통한 고용확대의 중점적 지원대상으로 취급하는 것으로 볼 수 있는 청년, 노인, 장애인 및 경력단절여성 중에서 노인에 대해서만 고용기업에 대한 별도의 조세지원이 규정되지 않은 문제점이 있기 때문에 다양한 정책적 취지와 함께 다른 지원대상과의 형평성의 측면을 고려하더라도 고용중대세제의 추가적 세액공제 대상에 노인을 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

이와 같은 방식으로 본 연구에서 제시하는 조세지원방안과 같이 고용중대세제의 지원대상에 만60세 이상 노인을 포함시킬 경우에는 비교적 합리적 가정들을 바탕으로 분석한 결과 조세지원 규모를 충분히 상쇄할 수 있는 충분한 추가적 세수효과를 확인할 수 있기 때문에 정부의 중요한 경제정책 판단기준인 재정건전성의 측면에서 큰 문제 없이 시행할 수 있는 현실적 대안인 것을 확인할 수 있는 것이다.

또한, 이러한 개선방안을 통해 충분한 생산유발효과와 함께 상당한 고용창출효과를 기대할 수 있는데, 특히 후자와 관련해서는 정부의 다양한 고용촉진정책에도 불구하고 일자리 창출 노력이 뚜렷한 성과로 나타나지 않는 상황에서는 유의미한 수준이기 때문에 정부의 경제정책의 우선순위와도 부합하는 것으로 평가할 수 있다.

이상의 분석을 통해 본 연구는 초고령사회의 도래에 따른 인구구조의 변화에 대응해서 노인 인력을 적극적으로 활용함으로써 경제성장에 공헌하는 것과 함께 국가의 재정부담을 완화시킬 수 있도록 적절한 경제적 유인을 제공할 수 있는 합리적인 조세지원제도의 개편방안을 구체적으로 분석해서 제시함으로써 정책적 활용도가 높은 연구결과를 제시할 수 있을 것으로 기대할 수 있을 것이다. 즉, 노인을 단순한 수혜의 대상으로 취급하는 일반적 접근과 다르게 적절한 경제적 유인의 설계를 통해 노인이 주체적이고 자발적으로 경제 활동에 참여하면서 개인적 역량을 과시할 수 있는 잠재적 수요를 체계적으로 제도화할 필요가 있는데, 본 연구의 결과는 이와 같이 복지의 대상이 아닌 사회 참여의 주체로서 노인의 위상을 제고시키는 측면에서도 공헌점이 있을 것으로 기대할 수 있는 것이다.

참고문헌

- 강종수·김옥희. 2010. “일자리사업 참여노인의 정신건강에 미치는 영향요인 연구”. 한국노인 복지연구, 48 : 279-298.
- 고승연. 2017. “고학력 베이비부머와 고령층 일자리의 해부—실버칼라의 현황과 시사점”. 현대 경제연구원 VIP Report, 696, 1-24.
- 고용노동부. 각연도 고용노동백서.
- 국세청. 각연도. 국세통계연보.
- 권기창. 2014. “시니어계층의 취업활성화를 위한 정책방향 연구”. 한국콘텐츠학회논문지, 제14권 제10호 : 124-136.
- 김대건. 2015. “중고령 고용률이 청년 고용률에 미치는 영향에 대한 연구”. 노인복지연구, 70 : 293-317.
- 김문길·김태완·오미애·박형준·신재동·정희선·김태성. 2016. “2016년 한국복지패널 기초 분석 보고서.” 한국보건사회연구원.
- 김수원. 2006. “고령자 우선고용직종 개편방향 연구”. 한국직업능력개발원.
- 김준영. 2011. “고연령층 고용변동이 청년층 고용에 미치는 효과 : 사업체패널 자료를 이용한 분석”. 노동경제논집 제34권 제1호 : 71-101.
- 김중진·박상철·송화진. 2007. “고령자 우선고용직종 분석 및 개선점”. 한국고용정보원.
- 대한민국정부. 2017. 관계부처 합동 보도자료 : 정부최초의 신중년 인생3모작 기반구축 계획 마련
- 문인숙 편역. 1992. 『노인복지의 이해 : 이론과 기법』. 서울 : 홍익재.
- 민기채·민진영. 2017. “프랑스의 고령근로 활성화정책 연구”. 한국프랑스학논집. 99 : 255-286
- 보건복지부. 2016. 노인일자리 사업 안내.
- 보건복지부. 2017. 노인일자리 사업 안내.
- 유성호·김형수·모선희·윤경아. 2015. 『현대 노인복지론(5판)』, 서울 : 학지사.
- 이석원·임재영. 2007. “노인일자리사업 연차별 의료비 절감효과”. 한국행정학보, 제41권 제4호 : 387-413.
- 이소정·정홍원·최혜지·박경하·윤남희·안세아·정은지. 2011. “노인일자리사업 정책효과 평가”. 한국노인인력개발원, 한국보건사회연구원
- 이승현. 2013. “독일 저임금 고용제도의 개정내용과 전망”. 국제노동브리프. 2013년 6월호 : 44-55.
- 이철인. 2006. “우리나라 조세제도의 고용효과 분석 한국경제의 분석”, 제12권 제3호 : 65-146.
- 임재영·이석원. 2008. “노인일자리사업 의료비 절감효과에 관한 연구”, 보건경제와 정책연구,

제14권 제1호 : 75-102.

- 정경희 외. 2014. “2014년도 노인실태조사”. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 정새날. 2017. “기업의 인력수급 전망 및 고령인력 수요조사”. 한국노인인력개발원.
- 조선주 · 정가원 · 김난주 · 손정민. 2013. “OECD국가의 장년 고용촉진을 위한 정책사례연구”. 한국여성정책연구원-고용노동부.
- 지은정. 2012. “OECD 20개국 청년고용과 중고령자 고용의 대체관계”. 한국노인인력개발원.
- 통계청. 2014. 고령자 통계.
- 통계청. 2017. 보도자료 : 2016년 4/4분기 및 연간 가계동향.
- 한국노인인력개발원. 각연도. 노인일자리 통계 동향.
- 한국은행. 2016. 2014년 산업연관표.
- Brooks, C. 2011. Older workers and ‘job – blocking’. Age UK. London, UK.
- Cowgill, D. O., & Holmes, L. D. 1972. Aging and modernization. Appleton – Century Crofts and Fleschner Publishing Company.
- Kuypers, J. A., & Bengtson, V. L. 1973. Social breakdown and competence. *Human development*, 16(3) : 181 – 201.
- Lemon, B. W., Bengtson, V. L., & Peterson, J. A. 1972. An exploration of the activity theory of aging : Activity types and life satisfaction among in – movers to a retirement community. *Journal of gerontology*, 27(4) : 511 – 523.
- OECD. 2011. Reassessment of Job Strategy, OECD Publishing, Paris.
- OECD. 2017. Preventing Ageing Unequally, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264279087-en>
- Osgood, N.J., Wood, H. E., & Parham, I. A. 1995. Alcoholism and aging : An annotated bibliography and review. Westport, CT : Greenwood Press.

How to Revise Tax Laws to Promote the Elderly Employment

Byung Wook Jun*

—〈Abstract〉—

Reflecting recent population trends and social demands, this study suggests how to provide tax benefits for the companies to hire the elderly employers, and analyzes various economic effects of the tax revision plan.

The tax benefits to promote the elderly employment are rendered to the companies to hire the elderly employers, which is similar policy driving tools as in other Western countries and as in other areas of government functions. The underlying logic for the tax benefits is based on the “external economies” which the elderly employment creates such as improving health and relieving social alienation and loneliness. Relatively poor level of policy support for employment as to the elderly can also be regarded as the logic for the tax benefits.

The method of the tax benefits, which this study suggests, is that the elderly with the age of 60 and more should be included in the preferred target of the tax credit for employment promotion which has been enforced since 2018. As the preferred target is defined as socially disadvantaged employment groups — youth class, the disabled and job discontinued women, the elderly can also be treated in the same way as those groups considering the equity of tax benefits.

In case the tax benefits were actually enforced, the analysis of this study, based on rational assumptions, shows that enough tax revenues to make up for the tax benefits can be estimated and, as a result, the fiscal soundness of the government is expected to be rarely harmed. Moreover, various economic effects, including substantial job creation effect, are also expectable, which strongly coincides with the priority of the government’s economic policies.

〈Key words〉 Elderly employment, Tax benefits, Tax credit for employment promotion, Tax revenues effect, Job creation effect

* Professor, Graduate School of Science in Taxation, University of Seoul, bwjun@uos.ac.kr