2016년도 연구용역보고서

정성적 조세특례 항목에 대한 평가방법론 연구

- 2016. 11. -

이 연구는 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 것으로서, 보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며, 국회예산정책처의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

연구책임자

중앙대학교 경제학부 교수 류 덕 현

정성적 조세특례 항목에 대한 평가방법론 연구

2016. 11.

연구책임자 류 덕 현 (중앙대학교 경제학부 교수)
공동연구원 고 선 (중앙대학교 경제학부 교수)

이 연구는 국회예산정책처의 정책연구 용역사업으로 수행된 것으로서, 본 연구에서 제시된 의견이나 대안 등은 국회예산정책처의 공식의견이 아니라 본 연구진의 개인 의견임.

제 출 문

국회예산정책처장 귀하

본 보고서를 귀 국회예산정책처의 정책연구과제
「정성적 조세특례 항목에 대한 평가방법론 연구」의
최종 보고서로 제출합니다.

2016. 11.

중앙대학교 경제학부 교수 류덕현

< 목 차 >

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 조세특례 및 기타 재정사업 평가제도
1. 조세특례 평가제도
2. 기타 재정사업 예비타당성 조사제도

Ⅲ. 정성적 분야 조세특례 유형화 분류기준
1. 조세지출 현황 및 유형별 조세지출
2. 정성적 분야 조세특례 유형화 분류 기준

Ⅳ. 정성적 분야 조세특례 평가 방법론
1. 조세특례 비용, 편익추정
2. 정성적 분야 가치추정 방법론
3. 정성적 분야 조세특례의 타당성 평가

Ⅴ. 정성적 분야 타당성 평가 사례 연구
1. 영국 조세정보 및 영향평가서 (TIIN) 상의 조세특례 타당성 평가
2. 에너지 바우처 지원사업 예비타당성 조사
3. 비용효과 분석 사례
4. 정성적 분야 가치추정 사례

Ⅵ. 결론 및 정책적 시사점

< 참고문헌 >

Ⅰ. 서론

❑ 2015년부터 신규 조세지출 항목에 대한 ‘예비타당성조사’와 일몰도래 예정 조세지출 항목에 대한 ‘심층평가’(「조세특례제한법」 제142조 및 동법 시행령 제135조에 근거)가 시행됨

○ 예비타당성조사는 정책성 분석, 경제성 분석, 형평성 분석을 각각 수행한 뒤 종합평가인 다기준 계층화 분석법(Analytic Hierarchy Process, AHP)을 적용하여 분석 결과를 제시함

- 정책성 분석은 조세특례의 필요성 및 적시성, 제도 운용의 기대효과, 예상되는 문제점 및 지원방법 등을 분석
- 경제성 분석은 고용·투자 등 경제 각 분야에 미치는 영향을 분석
- 형평성 분석은 가구·기업·지역 등 사회 각 분야의 소득재분배에 미치는 영향을 분석

○ 심층평가는 효과성, 타당성, 제도개선방안을 분석하고 종합평가 의견을 제시함

- 효과성 분석은 목표 달성도, 경제적 효과, 소득재분배 효과 및 재정에 미치는 영향 등을 분석
- 타당성 분석은 정책 목적·대상·수단의 적절성, 제도간 유사중복 여부 등을 분석
- 제도개선방안 분석은 효과성 분석과 타당성 분석 결과를 바탕으로 해당 조세특례의 성과 저해 원인과 개선방안을 분석

❑ 일부 조세지출 항목의 경우 정성적인 특성을 갖고 있어 통상적인 분석방법을 이용하여 정량화된 예비타당성조사 또는 심층평가를 수행하는 데에 어려움이 있음

○ 조세특례를 통한 경제적 효과 또는 편익이 정성적 특성을 지닐 경우 이에 대한 경제성 및 효과성 분석에 어려움이 존재함

- 경제성 분석에서는 비용-편익 분석(Cost-Benefit Analysis, B/C 분석)을 통해 비용과 편익을 비교해야 하는데, 조세지출 항목의 특성에 따라 편익의 크기를 화폐가치로 직접 측정하기 어렵거나 편익이 장기간에 걸쳐 발생하는 경우 통상적인 방법론의 적용이 어려움
- 효과성 분석에서는 해당 조세특례 수혜자들의 행태변화와 이에 따른 생산, 투자, 고용, 소득 등의 경제적 파급효과와 소득재분배 효과 및 재정에 미치는 영향 등을 분석해야 하는데, 조세특례 항목의 특성에 따라 이러한 효과의 규모를 화폐가치로 직접 측정하기 어려울 수 있음

○ 따라서 신규 도입되는 조세특례에 대한 보다 객관적인 사전평가 실시를 위해 정성적 조세특례 항목에 대한 분류 기준 및 경제적 분석 방법론 개발이 필요한 시점임

❑ 본 연구는 조세특례가 의도한 결과의 실현에 오랜 기간이 소요되거나, 예상되는 편익의 잠재성·간접성이 높은 경우와 같은 정성적 조세특례에 대한 사전평가 방법론을 개발하는 것을 주요한 목적으로 하고 있음

○ 기존의 평가방법론은 조세지출 항목의 경제적 효과가 뚜렷하게 나타나는 경우의 편익과 비용분석에 대한 방법론이 잘 정립되어 있음

○ 하지만 정성적 조세특례 분야의 경우 상기한 이유로 말미암아 경제적 편익에 대한 추정이 어려워 조세특례 예비타당성 평가의 주요 요소인 경제성 평가와 효과성 평가가 쉽지 않은 측면이 있음

○ 따라서 본 연구는 현행 조세특례 중 정성적 조세특례에 해당하는 분야를 유형화하고 정성적 분야 조세특례에 대한 평가를 통한 사례 연구를 하는 것이 목적임

- 즉, 정성적 조세특례의 판단기준을 제시하고 정성적 분야 조세특례에 대한 평가방법론을 적용한 사례 연구 제시를 하는 것이 본 연구의 주요한 목적임

❑ 정성적 분야 조세지출의 평가 방법론을 연구하기 위해서는 다양한 조세지출 분야를 여러 기준에 따라 구분하고 이에 따라 유형화하는 것이 우선시됨

○ 조세지출예산서에는 예산분류기준별(기능별) 분류, 세목별 분류, 감면방법별 분류, 조세특례제한법상 분류, 그리고 수혜자별 귀착에 따른 분류 등으로 구분하고 있음

○ 예산분류기준별(기능별) 조세지출은 일반공공행정에서부터 과학기술까지 15개 분야(예비비 제외)로 분류하고 있음

○ 조세특례제한법상 분류기준에은 중소기업, 연구개발, 국제자본거래 등 21개 분야로 구분하고 있음

○ 하지만 위와 같은 조세지출 예산서 상의 여러 분류는 정성적 분야의 조세특례로 구분할 수 있는 명확한 기준이라고 보기 어려워 새로운 기준을 제시하여 분류할 필요성이 있음

○ 본 연구에서는 현행 조세지출예산서 상의 이러한 분류기준을 참고하고 편익의 측면에서 화폐가치로 직접 측정하기 어렵거나 편익이 장기간에 걸쳐 발생하는 경우를 정성적 분야 조세지출로 구분하는 유형화를 시도하였음

❑ 정성적 조세특례의 타당성조사를 위한 방법론 검토 및 개발

○ 기존의 타당성 조사에 사용된 연구주제에 관련된 방법론을 적용할 수 있음

○ 문화, 관광 및 과학기술 등 비시장적 재화에 대한 가치를 추정하는 방법론을 광범위하게 활용하여 정성적 조세특례의 경제적 가치 추정을 위한 방법론으로 활용하고자 함

○ 본 연구에서 소개하는 비시장적 재화에 대한 가치추정방법론은 시장에서의 거래행위를 관찰하여 간접적으로 추정하는 방법론과 가상적인 시장을 가정하여 추정하는 방법론 등임

- 전자는 여행비용 접근법(Travel Cost Method, TCM)이나 헤도닉 가격기법 등이며 이는 사후적인 가치추정 방법론이며, 후자는 조건부 가치측정법(Contigent Valuation Method, CVM)과 컨조인트 분석법(Conjoint Analysis Method) 등이며 사전적인 가치추정 방법론임

- 여행비용 접근법(TCM)

  * 비시장재화의 가치를 그 재화와 관련되어 있는 시장에서의 소비행위에 연관시켜서 간접적으로 추정하는 방법론으로, 특정 재화를 이용하기 위해 사람들이 얼마만큼의 액수를 지불할 의사가 있는지를 추정하기 위해 그 지역에 도달하는 데 소요된 시간과 비용에 대한 정보를 이용하는 것임. 이 방법은 등산, 낚시, 사냥, 숲의 이용 등 야외 여가활동과 관련된 휴양시설의 가치추정에 많이 이용되는 방법임 (Hotelling (1947)).

- 조건부 가치추정법(Contigent Valuation Method, CVM)

  * 사람들이 비시장재화에 부여하고 있는 가치를 직접적으로 이끌어내는 방법으로 개인 대 개인, 우편 혹은 전화 인터뷰를 통해 사람들이 갖고 있는 비시장재화에 대한 가치를 설문을 통하여 파악하여 비시장재화의 가상적인 변화에 대한 지불의사(WTP)를 도출하는 방법론임

- 컨조인트 분석법(Conjoint Analysis Method) 등

  * CVM과 달리 다중속성들로 구성된 환경영향들과 응답자의 지불의사액 간의 상충관계들을 동시에 고려하여 가치추정을 할 수 있는 방법론임. 설문지 응답자에게 주어진 재화에 대한 화폐적 평가를 제공하는 질문을 하나 이상의 특정 속성대안들을 포함하는 선택이나 선택집합을 제시하여 응답자의 반응을 구한 이후 효용함수 및 화폐적 가치를 추정하는 방법론임

❑ 정성적 분야 조세특례 타당성 적용 사례연구 소개

○ 유형화된 조세특례 또는 특례군에 대한 사전평가 방법론을 시범적으로 적용하여 사전평가 평가 관련 쟁점을 도출하여 향후 조세특례의 신설의 경우 이를 통해 판정할 수 있도록 함

○ 해외의 정성적 분야 조세특례에 대한 타당성 조사 사례를 영국의 조세정보 및 영향평가서(TIIN)를 중심으로 하여 소개하였음

Ⅱ. 조세특례 및 기타 재정사업 평가제도

❑ 정성적 분야 조세특례에 대한 타당성 조사제도를 살펴보기 위해 우선적으로 현재 시행되고 있는 조세특례 평가제도와 기타 재정사업 평가제도를 살펴보고자 함

○ 일정규모 이상의 조세지출을 수반하는 조세특례제도에 대하여 전문연구기관과 관련 전문가들에 의한 타당성 조사를 통하여 신규도입 혹은 일몰연장 유무를 결정하는 제도임

○ 기타 재정사업에 대한 타당성 조사도 일반 재정사업에 대한 타당성 조사와 마찬가지로 이미 진행되고 있음

○ 따라서 본 장에서는 정성적 분야에 대한 조세특례 평가제도를 살펴보기 위해 조세특례에 대한 평가제도와 기타 재정사업 분야에 대한 평가제도에 대한 검토를 통해 바람직한 평가방법론 정립을 기하고자 함

1. 조세특례 평가제도

❑ 조세지출의 개요

○ 조세지출의 정의: OECD(1996)는 조세지출의 개념을 “조세체계상 일반적인 원칙인 기준조세체계(benchmark tax system)를 벗어난 것”으로 규정

○ 우리나라의 현행 「조세특례제한법」에서는 조세지출을 “조세감면·비과세·소득공제·세액공·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원”이라고 규정하고 있음 (조특법 제142조의2)

- 따라서 조세지출이란 “조세의 일반적인 과세체계에서 벗어난 「조세특례」에 의하여 납세자에 대한 재정지원을 목적으로 발생하는 국가 세입의 감소”로 정의

○ 조세지출의 범위는 크게 다음과 같이 분류할 수 있음

- (조세특례제한법상 조세지출) 「조세특례제한법」은 조세의 감면 또는 중과 등의 조세특례를 규정하는 법이므로, 동법상 모든 감면제도는 원칙적으로 조세지출에 해당
- (개별세법상 조세지출) 특정성, 대체가능성, 폐지가능성 등 조세 지출의 특성과 개별 조항의 입법취지·연혁·필요적 경비여부 등을 감안하여 개별적으로 조세지출 여부를 판단
- (경과조치에 따른 조세지출) 조세특례 규정 폐지 이후 종전 규정에 따라 한시적으로 발생하는 조세지출로서 조세지출예산서에 포함

○ 조세지출의 유형

- 직접감면: 비과세, 소득공제, 저율과제, 세액감면, 세액공제, 기타감면 등
- 간접감면: 준비금, 과세이연, 이월과세

❑ 조세지출의 현황

○ 조세지출예산서에 따르면 2015년에 35.7조원, 2016년 35.3조원의 조세지출규모를 나타낼 것으로 추정되고 있음

○ 국세감면액을 국세감면액과 국세수입총액의 합으로 나눈 국세감면율을 살펴보면 14.3%(2014)에서 13.7%(2016년)로 최근 들어 낮아지는 추세를 보이고 있음.

〈표 1〉 조세지출의 특성

특 성	내 용
특정성	조세지출은 특정 산업 및 경제활동에 혜택을 제공하여야 함
대체가능성	조세지출은 조세제도의 효율적 운영과는 상관없는 특정 정책목표를 위해 사용되어야 하며 이러한 정책목표는 조세가 아닌 다른 정책 수단으로도 성취할 수 있는 것으로 쉽게 입증될 수 있어야 함
폐지가능성	특정 조세지출을 없애는 것이 행정적으로 실행 가능하여야 함
기타	조세지출은 규모를 측정하기에 적절한 기준인 기준조세제도가 결정될 수 있도록 해당 세목의 범위가 넓어야 하며, 조세지출 혜택을 크게 상쇄시킬 수 있는 항목이 동일 조세제도 내에 존재하지 않아야 함

자료: OECD, 「Tax Expenditures: Recent Experience」, 1996. 기획재정부 (2015)에서 재인용.

〈표 2〉 조세지출 현황

(단위: 조원, %))

연도	국세감면액	국세수입총액	국세감면율
2000	13.3	92.9	12.5
2001	13.7	95.8	12.5
2002	14.7	104.0	12.4
2003	17.5	114.7	13.2
2004	18.3	117.8	13.4
2005	20.0	127.5	13.6
2006	21.3	138.0	13.4
2007	23.0	161.5	12.5
2008	28.8	167.3	14.7
2009	31.1	164.5	15.8
2010	30.0	177.7	14.4
2011	29.6	192.4	13.3
2012	30.1	203.0	12.9
2013	33.8	201.9	14.3

2014	34.3	205.5	14.3
2015(추정)	35.7	215.7	14.2
2016(추정)	35.3	223.1	13.7

주: 1) 국세감면율=국세감면액/(국세감면액+국세수입총액)
2) 2000~2013년 수치는 실적기준, 2014년은 잠정치, 2015년은 전망치
3) 2012년 이후로는 신규로 3개 항목이 추가되었으나, 비교를 위하여 2011년과 동일한 기준에 따라 산출

자료: 기획재정부, 조세지출예산서 각 년도

❑ 조세특례 타당성 평가 개요

○ 「조특법」 제142조에 따라 행정부에서 일정규모 이상의 조세지출을 수반하는 조세특례를 신규로 도입하거나 기존 제도의 일몰연장 및 확대를 하고자 할 때에는 이에 수반되는 재정비용과 정책적 타당성, 경제적 효과성 등에 대해 종합적인 평가가 이루어져야 함

○ 조세특례 평가는 체계적으로 분석된 평가 결과에 기초하여 불요불급한 조세특례의 운용을 방지함으로써 재정건전성 강화와 재원배분의 효율성 제고를 목적으로 함

○ 조세특례 평가는 조특법개정('14. 1. 1.)에 따라 연간 감면액이 300억원 이상인 조세특례를 새로이 도입할 경우 이들 제도의 도입타당성 등을 사전평가인 '조세특례 예비타당성 조사'와 일몰도래 조세특례에 대한 사후평가인 '조세특례 심층평가'를 의무화하도록 하였음

- 이에 2015년 사전평가 3건, 사후평가 14건, 2016년에 사전평가 2건, 사후평가 6건을 실시하였음

○ 국회 또한 2014년 국회법개정을 통해 신규 발의·제안되는 조세특례법안에 대한 사전평가제도를 도입하였고 관련 국회규칙안을 논의하고 있음

- 일정규모 이상의 조세특례를 국회의원이나 위원회가 발의·제안할 경우 비용추계서와 함께 국회예산정책처 등 전문연구기관의 조세특례평가서를 첨부하도록 국회법(제79조의3)에서 규정하고 있음

○ 정부와 국회의 조세특례평가는 평가주체와 평가기관 등이 다르기는 하지만 평가수행절차는 대체로 유사함

- 평가대상으로 선정된 조세특례평가는 정부안의 경우 한국조세재정연구원과 한국개발연구원 등 전문연구기관이 내외부 전문가를 구성된 평가팀을 구성하여 평가를 수행하고, 국회안의 경우 국회예산정책처가 전문연구기관의 기능을 담당하게 됨
- 평가결과는 정부안의 경우 세법개정안에 반영하여 국회에 제출하며, 국회의원안이나 위원회안은 법률안의 첨부서류로 국회에 제출하게 됨

2. 기타 재정사업 예비타당성 조사제도

❑ 목적 및 추진경과

○ 기타 재정사업에 대한 예비타당성조사는 최근 사회복지, 보건, 교육, 문화, 여성 분야 등에 대한 재정지출이 증가함에도 불구하고 이에 대한 사전평가제도가 미흡하다는 인식하에서 시작

○ 중기재정지출이 500억원 이상인 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업 중 어느 하나에 해당하는 신규 사업에 대한 예비타당성 조사가 바로 기타 재정사업에 대한 예비타당성조사임

- 일반적으로 예비타당성조사는 총사업비가 500억원 이상이면서 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 건설사업, 정보화 사업, 국가연구개발사업 및 중기재정지출이 500억원 이상인 신규 기타 재정사업에 실시함
- 기타 재정사업은 프로그램 예산체계상의 분야·부문 분류에 따라 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야에 해당되는 사업 중 건설사업, 정보화사업 및 국가연구개발사업에 해당하지 않는 사업을 지칭

❑ 법적근거

○ 2008년 8월, 201년 10월, 2014년 1월 「국가재정법」을 개정하여 기타 재정사업에 대한 예비타당성조사에 대한 근거조항을 신설하여 법적근거를 마련하였음

○ 2010년 예산안 및 기금운용 계획안에 포함하는 대규모 신규사업부터 적용토록 하였음

<표 3> 예비타당성조사 관련 국가재정법 규정

「국가재정법」 제28조(중기사업계획서의 제출) 각 중앙관서의 장은 매년 1월 31일까지 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규사업 및 기획재정부장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

「국가재정법」 제38조(예비타당성조사)

① 기획재정부장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제4호의 사업은 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업으로 한다. <개정 2008.2.29., 2010.5.17., 2014.1.1.>

1. 건설공사가 포함된 사업
2. 「국가정보화 기본법」 제15조제1항에 따른 정보화 사업
3. 「과학기술기본법」 제11조에 따른 국가연구개발사업
4. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 대통령령으로 정하는 절차에 따라 예비타당성조사 대상에서 제외한다. <신설 2014.1.1.>

1. 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업
2. 문화재 복원사업
3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업
4. 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업
5. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수 사업
6. 「재난 및 안전관리기본법」 제3조제1호에 따른 재난(이하 "재난"이라 한다)복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업
7. 재난예방을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업으로서 국회 소관 상임위원회의 동의를 받은 사업
8. 법령에 따라 추진하여야 하는 사업
9. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 융자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다.
10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.
    가. 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업
    나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

③ 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상사업은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다. <개정 2008.2.29., 2014.1.1.>

④ 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다. <개정 2008.2.29., 2014.1.1.>

⑤ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상사업의 선정기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29., 2014.1.1.>

❑ 대상사업 요건

○ 기타 재정사업에 대한 예비타당성조사는 중기재정지출이 500억원 이상인 기타 재정사업분야에 대하여 기존의 예비타당성조사 범위(건설, 정보화, 국가연구개발사업)에 해당되지 않는 사업을 대상으로 실시

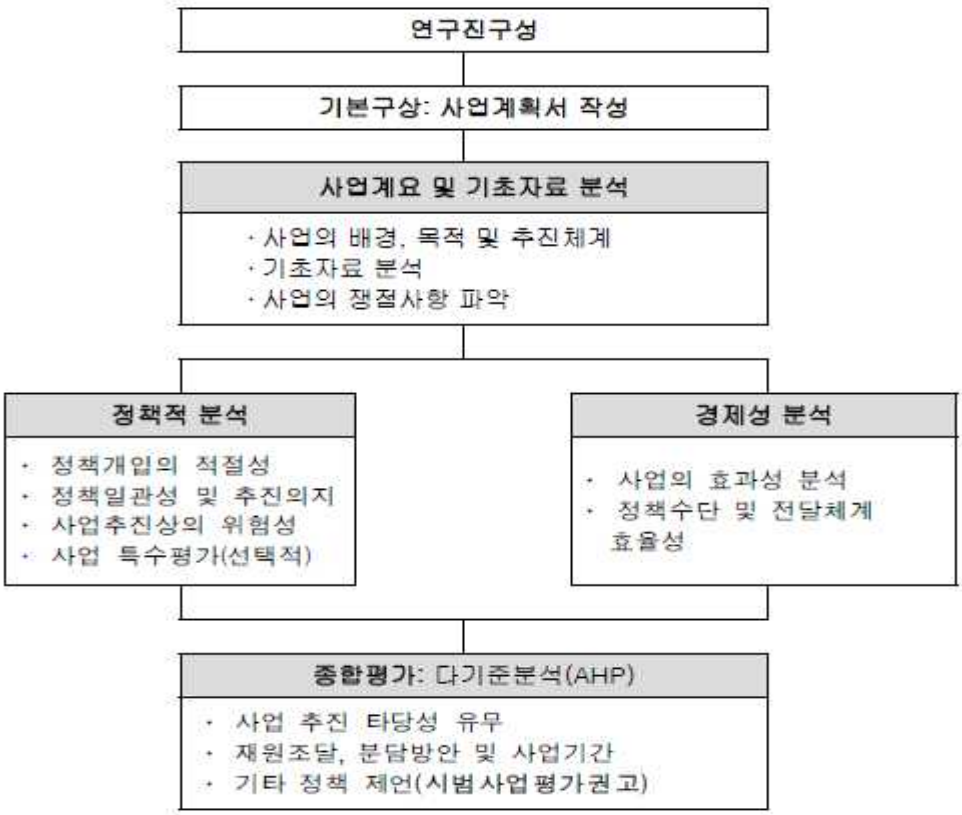
- 여기에서 중기재정지출은 「국가재정법」 제 28조에 따라 제출하는 중기사업계획서에 의한 재정지출로서 신규사업 착수 이후 5년간 소요되는 재정지출을 합한 금액을 말함
- 단 10년 이내의 사업기간이 소요되는 사업의 경우 전체 사업기간 동안 소요되는 금액을 말함

○ 기타 재정사업 예비타당성조사는 면제사업과 법령에 의한 의무사업, 그리고 융자 및 이차보전 사업은 대상사업에서 제외하고 있음

❑ 수행체계

○ 기타 재정사업에 대한 예비타당성조사 수행 흐름도는 아래 그림과 같음

[그림 1] 기타 비투자 재정부문 예비타당성조사 수행 흐름



자료: KDI (2009). 기타 비투자 재정부문 사업 예비타당성조사. 45쪽.

❑ 일반재정지출 예비타당성조사와 기타 재정사업 예비타당성조사와의 비교

○ 기타 재정부문 예비타당성조사는 기존 예비타당성조사와 동일한 절차로 진행되지만 세부적으로 요구되는 양식이나 평가방법 등은 사업 특성상 기존 예비타당성조사와 구별됨

○ 기타 재정부문 예비타당성조사는 사업의 다양한 측면에 관한 정책적 분석 그리고 사업성과 및 사업비용의 분석에 의존함

- 기존 예비타당성조사에서는 경제성 분석이 반드시 포함되지만 기타 재정부문에서는 비용효과성 분석이 이를 대체하는 것이 특징적임
- 이는 기타 재정부문의 경우 사업성과 판정에 필요한 정량적 편익추정이 쉽지 않고 비시장적 가치가 발생하는 경우가 많아 경제성 분석 보다는 사업의 비용효과성 분석이 적절하기 때문

〈표 4〉 일반 재정지출사업과 기타 재정사업의 예비타당성조사 제도의 비교

분야	일반재정지출 분야 (투자부문)			기타 재정지출 분야
	건설 분야	정보화 분야	R&D 분야	기타 재정부문
법적 근거	국가재정법 제38조, 동법 시행령 제13조			좌 동 (시행령 개정)
대상 분야	토목, 건축 등 건설공사가 포함된 사업	정보시스템개발, 정보통신인프라 구축 등 정보화 사업	국책연구개발, 연구기관지원, 연구기반 조성 등 국가연구개발사업	사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업분야 사업
대규모 사업	총사업비 500억원, 국고 300억원 이상 신규 사업			중기재정지출(국고기준) 500억원 이상 신규 사업
평가 기관	KDI 공공투자관리센터		KISTEP (과학기술기획평가원)	KDI 공공투자관리센터
평가 항목	경제성 분석 정책적 분석 지역균형발전 분석	경제성 분석 정책적 분석 기술성 분석	경제성 분석 정책적 분석 기술성 분석	정책적 분석 비용효과성 분석
평가 결과	추정 총사업비 B/C, AHP		추정 총사업비 AHP	추정 중기재정지출 AHP
총사업비 정의	공사비, 보상비, 시설부대경비 등 소요되는 모든 경비	시스템구축비, S/W 개발비, 장비비 등 사업 추진 관련 모든 경비	인건비, 직·간접비, 위탁연구비 등 사업 추진 관련 모든 경비	향후 5년간 국가 부담 재정지출 총계

자료: KDI (2013). 기타 재정사업 예비타당성조사 표준지침수정·보완연구 (제2판).

❑ 일반 재정지출에 대한 예비타당성조사 제도의 사례는 많지만 기타 재정사업에 대한 예비타당성조사에 대한 사례가 많지 않아 이를 살펴볼 필요가 있음

○ '고위험 임산부 지원사업 예비타당성조사 (2014년)'를 통해 사업대상의 명확성 및 적절성 기준을 검토하고 고위험 임산부의 규모 및 추세를 추정함을 통해 타당성조사를 시행하였음 (<표 5> 참조)

〈표 5〉 기타 재정사업 예비타당성조사 사례1: 고위험 임산부 지원사업 예비타당성조사 (2014년)

구분	사업계획 (안)	예비타당성조사
사업규모	- 지원소득기준: 전국가구 평균소득의 150%이하 - 임상기준 1) 조산(조기진통): 34주 미만에서의 조기진통 또는 조산위험으로 임신유지를 위한 진료를 받은 임산부 2) 분만시 과다출혈: 분만과정에서 과다출혈로 5팩 이상의 수혈을 받은 임산부 * 지원금액: 3백만원 한도내 의료실비 지원	- 지원소득기준: 전국가구 평균소득의 150%이하 - 임상기준 1) 조산(조기진통): 34주 미만에서 의 조기진통 또는 조산위험으로 임신유지를 위한 진료를 받은 임산부 2) 분만시 과다출혈: 분만과정에서 과다출혈로 5팩 이상의 수혈을 받은 임산부 3) 중증 임신중독증: 유의한 단백뇨를 동반한 임신성고혈압(O14), 자간(O15)의 입원환자 * 지원금액: 3백만원 한도내 의료실비 지원
총사업비(억원)	3,045	853
지원규모	2014년 기준 19,000명 (주무부처 제시)	2014년 총 15,469명 예상 2018년 총 22,165명 예상
사업기간	2014 ~ 2018년(5년) / 계속사업	
사업주체/재원조달	보건복지부, 지방자치단체 / 국고 48%, 지자체 국고보조(서울 30%, 지방 50%)	
AHP	-	0.617

자료: KDI (2014). 2014년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서. 151쪽.

○ 또한 '저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업 예비타당성조사 (2014년)' 는 분유 및 기저귀 지원단가의 적정성 검토와 저소득층에 분유 및 기저귀 지원시 소득효과로 인한 출산자녀수 증대 효과를 분석함으로써 타당성 조사를 시행하였음 (<표 6>참조)

〈표 6〉 기타 재정사업 예비타당성조사 사례2: 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업 예비타당성조사 (2014년)

구분	사업계획 (안)	예비타당성조사
지원대상 및 요건	소득: 최저생계비 150% 이하 자녀: 12개월 이하 영아 양육	
사업규모 (지원규모)	기저귀: 지원대상 전원(100%) 조제분유: 모유수유가 불가능[1]한 경우로 한정(5%)	
총사업비 (억원)	2,396 (중앙정부 총사업비)	2,952
사업기간	2014 ~ 2018년 (5년간)	
사업주체/재원조달	보건복지부 출산정책과 / 지자체 보조(국고 48%, 지방비 52%)	
B/C	-	0.77%[2]
AHP	-	0.512

주: 1) 산모의 암 치료, 후천성면역결핍증 등의 이유로 모유수유가 불가능한 경우를 의미. 보건복지부는 모유수유 권장정책이 정부가 취하고 있는 기본 정책방향임을 고려, 모유수유가 의학적으로 불가능한 산모의 경우에 한해서만 조제분유 지원을 추진하게 된 것으로 설명함.

2) 저소득층 그룹의 월 평균소득액 164.48만원에 대해 12개월동안 매월 7.5만원 규모의 기저귀 지원액(총 90만원)과 5% 범위 내에서 모유수유가 불가능한 경우 조제분유의 월간 지원금액 14만원을 감안한 지원액을 합한 98.4만원으로 인해 증가하는 출산자녀 수 비율임.

자료: KDI (2014). 2014년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서. 155쪽.

○ 이 두 사업은 모두 AHP가 0.5를 상회하여 사업에 대한 종합적 타당성이 있는 사업으로 평가되었음

Ⅲ. 정성적 분야 조세특례 유형화 분류기준

1. 조세지출 현황 및 유형별 조세지출

❑ 현행 조세지출예산서에는 조세지출현황을 예산분류기준별, 세목별, 감면방법별, 조세특례제한법상 아래와 같은 기준으로 분류하고 있음

○ 조세지출예산서 상의 예산분류기준별(기능별) 분류: 16개 예산분류기준에 따라 조세지출 현황을 구분하고 있으며 이중 산업·중소기업 및 에너지, 사회복지, 농림수산 분야가 전체 조세지출의 약 72%를 차지하고 있음 (<표 7>)

〈표 7〉 예산분류기준별 조세지출 현황

(단위 : 억원, %)

예산분류기준		2014년		2015년		2016년	
		(실적)	비중	(추정)	비중	(추정)	비중
1	일반공공행정	19,954	5.8	22,816	6.4	23,914	6.8
2	공공질서 및 안전	-	0.0	-	0.0	-	0.0
3	외교 · 통일	11	0.0	11	0.0	11	0.0
4	국방	6,651	2.0	6,686	1.9	5,545	1.6
5	교육	12,005	3.5	11,488	3.2	12,213	3.5
6	문화 및 관광	119	0.0	51	0.0	187	0.0
7	환경	7,394	2.2	6,682	1.9	6,380	1.8
8	사회복지	80,391	23.4	97,857	27.4	106,044	30.0
9	보건	39,930	11.6	40,443	11.4	40,835	11.6
10	농림수산	59,389	17.3	53,989	15.2	48,316	13.7
11	산업・중소기업 및 에너지	105,188	30.6	103,601	29.0	98,380	27.8
12	교통 및 물류	5,506	1.6	6,430	1.8	5,786	1.6
13	통신	-	0.0	-	0.0	-	0.0
14	국토 및 지역개발	6,774	2.0	6,561	1.8	5,689	1.6
15	과학기술	70	0.0	42	0.0	25	0.0
16	예비비	-	0.0	-	0.0	-	0.0
	합 계	343,383	100.0	356,656	100.0	353,325	100.0

자료: 기획재정부 (2015). 2016년 조세지출예산서.

○ 세목별 조세지출 분류: 세목별로 조세지출을 분류할 수 있는데 소득세 (50-55%), 법인세 (18-20%). 부가가치세 (20-22%) 등 세 개 항목의 국세감면액이 전체 감면총액의 94% 수준을 차지하고 있음 (<표 8> 참조)

〈표 8〉 예산분류기준별 조세지출 현황

(단위 : 억원, %)

구 분	2014년		2015년		2016년	
	(실적)	비중	(추정)	비중	(추정)	비중
소득세	174,904	50.9	192,867	54.1	194,257	55.0
법인세	70,902	20.7	67,861	19.0	65,946	18.7
상속·증여세	1,170	0.3	769	0.2	881	0.2
직접국세계	246,976	71.9	261,497	73.3	261,084	73.9
부가가치세	76,909	22.4	75,755	21.3	73,051	20.7
교통·에너지·환경세	9,577	2.8	9,530	2.7	9,384	2.7
개별소비세	4,500	1.3	4,647	1.3	4,660	1.3
주세	588	0.2	815	0.2	705	0.2
인지세	77	0.0	63	0.0	66	0.0
증권거래세	200	0.1	93	0.0	96	0.0
교육세	2,843	0.8	3,045	0.9	3,074	0.9
간접국세계	94,694	27.6	93,948	26.4	91,036	25.8
관 세	1,713	0.5	1,211	0.3	1,205	0.3
합 계	343,383	100.0	356,656	100.0	353,325	100.0

자료: 기획재정부 (2015). 2016년 조세지출예산서.

○ 감면방법별 조세지출 분류: 감면방법별로는 소득공제, 세액공제, 기타감면 등의 직접감면 등의 3개 부문이 전체 감면 총액의 80% 수준을 차지하며, 준비금, 이연과세 등의 간접감면은 비중이 매우 작음 (<표 9> 참조)

〈표 9〉 감면방법별 조세지출 현황

(단위 : 억원, %)

구 분		2014년 (실적)	비중	2015년 (추정)	비중	2016년 (추정)	비중
	A.직접감면	341,412	99.4	354,713	99.5	351,535	99.5
	1.비과세	26,766	7.8	25,964	7.3	23,424	6.6
	2.세액감면	39,196	11.4	36,219	10.2	35,058	9.9
	소득세 · 법인세 감면	22,466	6.5	24,450	6.9	25,419	7.2
	양도세 · 증여세 감면	16,730	4.9	11,769	3.3	9,639	2.7
	3.세액공제	49,463	14.4	101,331	28.4	102,575	29.0
	4.소득공제	109,654	31.9	64,319	18.0	66,461	18.8
	5.저율과세	6,155	1.8	5,654	1.6	4,493	1.3
	6.기타감면	110,178	32.1	121,226	34.0	119,824	33.9
	6-1.근로 자녀장려세제	7,765	2.3	19,941	5.6	21,041	6.0
	6-2.부가가치세 영세율	25,773	7.5	26,005	7.3	24,692	7.0
	6-3.부가가치세 면제	5,655	1.6	4,462	1.3	4,330	1.2
	6-4.개별소비세, 교육세 등 면제	16,840	4.9	17,106	4.8	16,998	4.8
	6 -5 .주 세 · 증권 거래 세 등 면제	946	0.3	1,086	0.3	987	0.3
	6-6.기타(매입세액공제 등)	51,486	15.0	51,415	14.4	50,570	14.3
	6-7.관세 감면	1,713	0.5	1,211	0.3	1,206	0.3
B.간접감면(준비금, 과세이연등)		1,971	0.6	1,942	0.5	1,790	0.5
합 계		343,383	100.0	356,656	100.0	353,325	100.0

자료: 기획재정부 (2015). 2016년 조세지출예산서.

○ 조세특례제한법상 분류기준에 따른 분류: 국민생활안정, 간접국세, 연구개발, 근로·자녀장려세제, 중소기업, 저축지원 등 6개 부문의 감면이 대부분을 차지하고 있음 (<표 10> 참조)

〈표 10〉 조세특례제한법상 분류기준에 따른 조세지출 현황

(단위 : 억원, %)

분야		2014년		2015년		2016년	
		(실적)	비중	(추정)	비중	(추정)	비중
1	중소기업	16,523	4.8%	19,303	5.4%	19,740	5.6%
2	연구개발	33,093	9.6%	32,659	9.2%	32,757	9.3%
3	국제자본거래	417	0.1%	387	0.1%	401	0.1%
4	투자촉진	15,131	4.4%	12,866	3.6%	7,870	2.2%
5	고용지원	1,503	0.5%	1,626	0.5%	3,431	1.0%
6	기업구조조정	880	0.3%	617	0.2%	638	0.2%
7	금융기관구조조정	-	0.0%	-	0.0%	-	0.0%

8	지역균형발전	18,612	5.4%	14,790	4.1%	13,246	3.8%
9	공익사업지원	5,087	1.5%	4,722	1.3%	3,254	0.9%
10	저축지원	18,918	5.5%	18,404	5.2%	15,996	4.5%
11	국민생활안정	104,463	30.4%	110,536	31.0%	115,761	32.7%
12	근로·자녀장려	7,765	2.3%	19,941	5.6%	21,041	6.0%
13	기타직접국세	9,802	2.9%	9,278	2.6%	9,230	2.6%
14	간접국세	87,621	25.5%	86,504	24.2%	83,976	23.8%
15	외국인투자	2,828	0.8%	1,696	0.5%	1,757	0.5%
16	제주국제자유도시육성	1,374	0.4%	1,653	0.5%	1,192	0.3%
17	기업도시	53	0.0%	52	0.0%	53	0.0%
18	지역발전	-	0.0%	-	0.0%	-	0.0%
19	농협구조개편	1,000	0.3%	897	0.2%	1,142	0.3%
20	공적자금 회수	-	0.0%	-	0.0%	-	0.0%
21	기타	18,313	5.3%	20,724	5.8%	21,840	6.2%
합 계		343,383	100.0	356,656	100.0	353,325	100.0

자료: 기획재정부 (2015). 2016년 조세지출예산서.

○ 조세지출의 수혜자별 귀착별 분류: 크게는 개인과 기업으로 귀착되는 것으로 분류할 수 있고 개인 중에서는 중·저소득자에게 65% 고소득자에게는 35% 정도 귀착되며, 기업에게 귀착되는 조세지출의 분포는 중소기업에 가장 많은 조세지출 귀착이 발생함을 알 수 있음(<표 11> 참조)

〈표 11〉 조세지출의 수혜자별 귀착

(단위 : 억원, %)

구 분		2014년 (실적)	비중	2015년 (추정)	비중	2016년 (추정)	비중
(1) 개인	① 중·저소득자	149,586	64.5	166,294	66.0	165,622	66.0
	② 고소득자	82,214	35.5	85,844	34.0	85,489	34.0
	계	231,800	100.0	252,138	100.0	251,112	100.0
(2) 기업	① 중소기업	57,661	55.3	55,655	56.1	57,326	59.3
	② 중견기업	2,607	2.5	2,606	2.6	2,535	2.6
	③ 상호출자제한기업	27,318	26.2	26,024	26.2	23,278	24.1
	④ 기타기업	16,707	16.0	15,017	15.1	13,512	14.0
	계	104,293	100.0	99,302	100.0	96,651	100.0
(3) 구분곤란		7,290	-	5,216	-	5,562	-
총 계		343,383		356,656		353,325	

자료: 기획재정부 (2015). 2016년 조세지출예산서.

❑ 하지만 위와 같은 조세지출 예산서 상의 여러 분류는 정성적 분야의 조세특례로 구분할 수 있는 명확한 기준이라고 보기 어려워 새로운 기준을 제시하여 분류할 필요성이 있음

2. 정성적 분야 조세특례 유형화 분류기준

❑ 정성적 분야 조세특례를 유형화하기 위한 이전에 정성적 분야의 조세특례가 무엇인지 우선적으로 필요함

- ○ 정성적 분야란 의도한 결과의 실현에 오랜 기간이 소요되거나, 예상되는 편익의 잠재성과 간접성이 높은 경우로 기존의 예산지출이나 조세특례의 분류기준에 따라서 분류가 명확하게 되지 않는다고 볼 수 있음
- ○ 한편, 기존의 재정지출의 예비타당성조사지침에 따른 분류는 일반적인 재정투자와 기타 (비투자) 재정사업으로 분류하고 있음
- ○ KDI(2009)에 따르면 일반적인 재정투자는 도로, 항만, 철도, 공항 등 물적 사회간접자본의 건설 또는 R&D 분야에 대한 재정사업투자를 지칭하며, 기타 비투자 재정투자는 노동, 사회복지, 보건, 교육, 문화 및 여성 관련 부문 등에 대한 재정사업투자를 지칭하는 것으로 분류하고 있음
- ○ 아래에서는 정성적 분야 조세특례 분야로 유형화할 수 있는 분류기준을 설명하고 있음

❑ 조세특례 규모의 사전적 확정유무

- ○ 정성적 조세특례의 경우 사업대상 규모가 사전에 확정되지 않고 사후적으로 사업대상 규모가 결정되는 경우가 많을 수 있음
- ○ 가령, 시작점과 종점이 비교적 명확한 분야와 다르게 사회, 복지부문 등에 대한 조세특례의 경우수혜대상자에 대한 자격요건은 사전에 규정되지만 자격요건 충족에 의한 정확한 사업대상자 규모산정은 사후에 일어남
- ○ 또한 사업의 시행과 동시에 사업대상자의 지원과 신청이 늘어나서 사전에 계획했던 규모보다 늘어날 가능성이 존재함

❑ 사업에 대한 편익의 발생시점에 따른 분류

- ○ 정성적 조세특례의 경우 사업의 편익이 완료시점뿐 아니라 사업수행의 중간과정에서도 나

타날 수 있으며 사업대상자에 따라 다르게 나타날 수도 있음.

- ○ 이는 사업의 편익이 일률적으로 산출되는 경향이 있는 비 정성적 조세특례사업과 투자부문 재정사업과 대비되는 특징임.
- ○ 하지만 직업훈련 사업이나 재취업 지원 사업과 같은 경우 대상자의 개인적 특성과 시장상황에 따라 사업의 성과가 달리 나타날 수 있음

❑ 정성적 조세특례사업의 결과 소유물의 이전여부

- ○ 사업 대상물의 소유권 이전이 원천적으로 불가능한 경우가 많음. 가령 사업의 결과 사업의 대상물에 대한 소유권 이전이 가능한 형태로 남게 되는 조세특례사업과 달리 정성적 조세특례의 경우 사업대상에 대한 소유권을 주장하는 것은 무의미함.
- ○ 예를 들면, 문화, 과학기술, 교육, 그리고 보건사업 등으로 인한 대상자의 문화성취도, 과학지식 확산, 학력증진, 그리고 건강 개선이 일어난다 하더라도 그 결과물이 광범위하게 확산되고 또한 이에 대한 소유권은 존재하지 않는 성질이 있음

❑ 행태적 변화(behavioral change)의 유무 (공적부조의 성격 유무)

- ○ 정성적 분야의 조세특례의 경우도 사업수혜에 따른 정책대상자의 반응에 따라 공적부조와 같이 단순히 현금, 현물 및 서비스를 지원하는 사업과 지원의 반대급부로서 정책대상의 행태변화를 초래하는 사업으로 구분할 수 있음
- ○ 이에 반해 단순한 공적부조의 성격을 띤 조세특례라면 사업의 시행 혹은 조세특례 혜택이 이루어지는 순간 정책목표가 달성되는 것으로 판단할 수 있음
- ○ 하지만 수혜계층에 대하여 반대급부를 요구하는 조세특례의 경우 조세특례 시행으로 의도하는 방향으로 행태의 변화가 일어났는지를 통하여 사업의 효과를 측정할 수 있다는 점에서 (예비)타당성 조사의 대상이 될 수 있음
- ○ 이는 조세특례의 경제적 효과성을 검증할 때 편익/효과/비용 추정의 어려움을 갖게 하는 요소임

❑ 조세특례에 따른 효과의 장기 효과성 유무

- ○ 정성적 조세특례의 경우 사업의 효과가 단기에 즉각적으로 나타나기보다는 사업의 효과가 누적되어 오랜 시간이 지난 뒤에 나타나거나 사업효과가 지속되는 특징을 보유하는가에 따라 분류할 수 있음

❑ 경제적 효율성과 형평성의 문제

○ 정성적 조세특례의 경우에도 사업의 효과가 경제적인 효율성 원리 뿐만 아니라 사회적 형평성을 중시하게 되는 경우가 있을 수 있음

○ 정성적 조세특례의 경우 기회의 형평, 취약계층의 보호, 사회통합 등의 단순히 경제적 잣대로 평가하기 어려운 부분에 해당하는 경우가 많음

❑ 조세특례의 편익 및 효과 측정의 어려움

○ 조세특례에 따른 직접적 효과뿐만 아니라 간접효과가 발생하는 경우가 많을 수 있음

○ 행태적 변화에 의해 기인할 수도 있음

○ 문화, 기초과학 등에 대한 조세특례는 혜택 당사자에게 뿐만 아니라 사회전체적으로 혜택이 파급될 수 있음

❑ 일몰여부가 명확하지 않음

○ 정성적 분야 조세특례의 경우 지속적인 지원이 이루어져야할 분야가 많음.

○ 예를 들면, 빈곤감소, 교육기회 확대, 취업촉진, 건강 증진, 문화가치 증대 등 사업 목표의 달성이 일정시점에 완료되는 것이 아니라 지속적으로 추구되어야 할 과제의 형태를 띠는 경우가 많음

〈표 12〉 정성적 조세특례 구분기준 및 점검항목

구분 기준	세부 점검항목
1. 조세특례 규모의 사전확정 유무	• 조세특례규모가 사전 확정되는가의 여부 • 사업대상자가 사업기간 중에 늘어나는가의 여부 • 사업기간이 늘어나는가의 여부
2. 편익발생 시점	• 조세특례에 따른 편익이 완료시점에 발생하는가의 여부 • 조세특례에 따른 편익이 사업 중간에 발생하는가의 여부
3. 소유물의 이전 여부	• 조세특례의 결과 사업의 완성물 혹은 사업성과가 소유권 이전이 가능한 형태로 남는가의 여부
4. 행태적 변화 유무	• 조세특례가 단순한 공적부조와 같은 성격을 가지는가의 여부 • 조세특례의 결과 혜택 대상자의 행태적 변화가 일어나는가의 여부 • 행태적 변화로 인한 간접적효과 혹은 파급효과가 발생하는가의 여부 • 비용/효과/비용 추정이 행태적 변화를 반영하는가의 여부
5. 조세특례의 장기 효과성 유무	• 조세특례의 효과가 장기에 걸쳐 나타나는가의 여부
6. 경제적 효율성과 형평성	• 조세특례가 지향하는 목표가 경제적 효율성 추구인가의 여부 • 조세특례가 지향하는 목표가 사회적 형평성 추구인가의 여부
7. 조세특례의 편익/효과 추정	• 조세특례에 따른 직접적 효과뿐만 아니라 간접적 효과가 발생하는가의 여부 • 사회적 파급효과가 발생하는가의 여부
8. 일몰여부의 명확성	• 조세특례의 성격이 일몰기한을 정할 수 있는가의 여부

Ⅳ. 정성적 분야 조세특례 평가 방법론

❑ 정성적 분야 조세특례에 대한 평가 방법론을 정립하기 위해 우선적으로 필요한 것은 조세특례의 타당성 평가방식과 기타 재정사업 타당성 평가에 사용되는 방법론을 원용하는 것임

○ 정성적 분야의 조세특례 중에서도 비용과 편익 분석이 기존의 방법론에 의해서도 추정가능한 분야가 있을 수 있고, 또 그렇지 못한 분야가 있을 수도 있음

○ 따라서 우선적으로, 기존 조세특례의 평가에 적용되는 비용과 편익 추정방법을 통해 살펴본 후 기존의 방법론으로 추정 곤란한 비시장성 재화 가치를 추정하는 방식도 살펴 보고자 함

○ 또한 정성적 분야 조세특례에 대한 평가를 위해서도 필요한 평가요소도 아울러 살펴보고자 함

1. 조세특례 비용, 편익추정

1.1. 조세특례 비용추정

❑ 정성적 분야 조세특례의 비용은 조세특례로 인해 축소되거나 축소가 예정되는 세수의 기회비용으로 정의할 수 있으며 직접적인 조세감면규모에 대한 추계 이외에도 발생할 수 있는 비용에 대해서도 추계할 필요가 있음

○ 조세특례에 따른 실질적 비용은 감소된 세수 그 자체와 그로 인한 세수 손실을 보전하기 위해 추가적인 세수 증가가 필요한데, 이럴 경우 경제주체들에 대한 유인과 행태를 변화시킴으로 경제적 왜곡을 발생시킬 수가 있음. 이에 대한 기회비용을 추정해야 함

○ 조세특례에 따른 기회비용 이외에 추가적으로 소요되는 비용도 포함해야 함. 가령, 새로운 조세특례가 도입을 위해 필요로 하는 기간시설과 다른 공공서비스에 대해 추가적인 지출이 이루어진다면 이 해당지출을 조세특례의 비용으로 포함시켜야 한다는 것임

❑ 정성적 조세특례에 관한 비용 추계 방법

○ 세수손실법 (revenue forgone method)

- 많은 국가들에서 통상적으로 단순하게 조세특례 비용을 추계할 때 사용하는 방법
- 특정 조세특례 항목이 있을 때의 세수와 만일 해당 항목이 존재하지 않는 경우의 세

수의 차이 즉, 조세지출로 인해 사라진 세액을 추정하는 방식임

- 이 방식은 납세자들의 행태변화(behavioral change)가 없다고 전제함
- 가령, 월세액 공제를 폐지하는 경우 그 혜택을 받던 무주택 근로자가 만약 전세로 옮기면서 이를 위해 필요한 자금을 차입하고 주택임차 차입금 원리금 상환 공제를 받는다면, 월세액 공제 폐지에 따른 세수증가분에 비해 실제 세수증가분은 적게 나타날 가능성이 높음. 즉, 세수손실법은 조세특례의 도입(폐지)에 따른 행태변화가 없다고 전제하기 때문에 비용추계시 오차가 발생할 수 있음

○ 세수증대법 (revenue gain method)

- 조세특례로 인한 행태변화가 있을 경우를 전제로 조세특례의 비용을 추정하는 방법
- 국내에서는 자료의 한계로 이용하기가 어려운 실정임
- 참고로 호주의 경우 세수손실법과 세수증대법에 의한 조세특례 세수규모(비용)를 조세지출예산서(Tax expenditure statement)에 동시에 보고하고 있음

○ 직접지출등가법 (outlay equivalent method)

- 특정 조세지출 항목으로 인해 납세자가 바은 혜택과 유사한 규모의 혜택을 직접지출을 통해 받고자 할 때 이를 위해 필요한 (직접) 재정지출의 규모를 조세지출의 비용으로 측정하는 방법
- 이 방법은 기회비용이라는 관점에서 조세지출의 비용에 가장 합당한 방법론임
- 하지만 개별 납세자에게 조세지출과 정확하게 동일한 효과를 줄 수 있는 직접지출 프로그램을 고안하거나 찾는 것이 매우 어려운 과제임

❑ 정성적 조세특례 비용 측정을 위한 도구(toolkit)

○ 회귀분석, 진도비 분석, 총계 거시모형, 미시모의실험 모형(microsimulation model), 일반균형연자 모형(CGE model) 등이 있음

○ 이 중 미시모의실험모형은 새로운 세법 혹은 개정 세법의 내용을 다른 모형에 비해 현실에 가깝게 적용할 수 있고 경제주체의 사회문화적 특성을 반영한다는 점에서 세수추계 및 소득재분배 효과 등에 대한 예측력이나 설명력이 우수하다고 알려져 있음

- 하지만, 납세자의 신고자료와 개인/가구/법인의 경제사회적 특성에 대한 상세한 정보가 필요하다는 점에서 현실적용력에 한계가 있음

○ CGE 모형은 조세특례 적용후 경제주체의 행태변화가 포함된 효과를 추정할 때 유용한 모

형으로 조세특례의 직접적 효과 뿐만 아니라 그로 인한 2차 효과까지 포함하여 효과를 추정해낼 수 있음

- 하지만 CGE 모형 역시 많은 한계를 가지고 있는 것으로 알려져 있는데 대표적으로 각종 파라미터에 대한 사전 제약(pre-determined)에 대한 엄밀성 여부임.

❑ 정성적 조세특례 비용 측정을 위한 추가적인 고려사항

○ 세수손실법으로 직접적인 비용 추정을 기본으로 하되 행태변화가 반영된 효과를 추정하는 방법론인 세수증대법을 활용하기 위한 다양한 노력이 필요함

○ 조세특례 비용을 개별 항목별로 추정하거나 비슷한 유형으로 묶어 추정할 때 개별 항목별 추정비용의 합이 모든 항목들을 동시에 고려했을 때의 비용과 다를 수 있음에 유의할 필요가 있음

○ 조세특례 항목의 폐지가 다른 직접지출 프로그램의 수급자격 혹은 지급액에 영향을 미친다면 이를 충분히 고려할 필요가 있음

❑ 법인세 조세특례 비용 추정의 예시

○ 법인세 조세특례에 의한 직접 세수 감소

- 특정 법인세 조세특례제도가 도입되면 수혜대상이 되는 기업의 법인세부담이 어떻게 변화할 것인가를 추정하는 것이 직접세수감소 크기를 측정하는 것임.
- 현실적으로 모든 기업을 대상으로 이를 수행하는 것은 거의 불가능하므로 상위 100대 기업(우리나라의 법인세수 대부분의 비중을 차지하고 있음)과 중견기업집단과 중소기업집단을 대표할 수 있는 기업들로 표본을 구성하고 이를 이용하여 마이크로 시뮬레이션 모형을 통해 세부담 경감효과를 추정하는 것임

○ 법인세 조세특례에 의한 효율성 상실에 의한 비용 발생

- 법인세 조세특례는 효율성 손실을 유발할 수 있는데 이는 조세특례로 인한 가격체계의 변화를 통해 경제주체들의 의사결정을 왜곡시켜 사회후생을 감소시킬 수 있음
- 이 경우 발생한 사회후생의 감소분은 조세특례에 의한 효율성 손실비용 혹은 국민경제의 초과부담 (excess burden)이라고 함.
- 이를 추정하는 방법은 CGE 모형 등을 사용하는 것인데 이 경우 또 다른 큰 비용이 초래된다는 것이 문제점으로 지적되고 있음

○ 법인세 조세특례에 의한 행정비용의 증가

- 법인세 조세특례가 도입될 경우 조세행정비용이 증가할 수 있는데 따라서 납세순응비용(compliance cost)과 국세청의 조세징수비용이 조세특례 비용추정에 고려되어야 함

❑ 법인세 조세특례의 비용 산정의 주요 쟁점

○ 법인세 조세특례에 의한 세수 감소의 기회비용의 포함 여부

- 법인세 조세특례에 따른 기회비용은 정부가 동일한 조세특례의 목적을 여타 다른 정책수단의 집행을 통해 달성할 수 있고 만약 차선의 정책수단이 정부의 비용을 절약할 수 있다면 그 지출 절약분이 될 수 있음

○ 행태변화를 고려한 간접세수 변화 추계

○ 법인세 조세특례에 의한 추가비용 산정의 문제

- 법인세 조세특례에 의한 세수 감소의 추가비용은 정부가 감소된 조세특례에 의한 세수를 충당하기 위해 동일한 규모만큼의 정부지출을 감축하거나 다른 항목의 조세수입을 증가시킬 경우 발생하는 비용을 의미함

❑ 소득세 조세특례 비용 추정의 예시

○ 기본적으로는 세수손실법을 사용하는데 '과제표준 변화분 × 실효세율' 혹은 '과세표준 × 실효세율 변화분'으로 단순하게 추계하고 있음

- 예를 들면, 자녀교육비 공제를 확대하는 법안의 비용추계 방법은 총과세표준의 변화분은 기존의 공제금액과 혜택을 바는 영유아-고등학생 교육비 비율을 곱하여 계산하고, 과세표준의 변화분에 기존 근로자들의 실효세율을 곱하여 계산함

○ 국회예산정책처의 소득세 부문 조세특례 산정방식 역시 세수손실법으로 계산함

- 세수변화분은 소득공제 변경 이전 세수규모 T_0와 변경이후 세수규모 T_e 의 차이 E로 정의함. $E = T_0 - T_e$

- 여기서 T_0는 과세소득 I에서 변경 전 소득공제 D_0를 뺀 과세표준에 세율 t를 곱하여 산출됨. $T_0 = (I - D) \times t$

- T_e는 소득 과세소득 I에서 변경 후 소득공제 D_e를 뺀 과세표준에 세율 t를 곱하여 산출됨. $E = T_0 - T_e = (D_0 - D_e) \times t$

○ 세수손실법은 기본적으로 조세특례에 따른 경제주체의 행태변화가 없다는 것을 전제로 하

여 조세특례 비용을 추정하는 것인데 행태변화에 따른 세수비용 변화를 반영하는 방법은 미시모의실험모형을 사용하는 것인데 이에 대한 사례로 박명호 외 (2008)이 있음

- 박명호 외 (2008)은 재정패널 자료를 이용하여 보험료 소득공제의 세수비용 추정을 미시모의실험모형을 통해 한 바 있음
- 미시모의실험모형은 세법개정안의 세수효과를 측정하기 위해 공제항목에 해당하는 납세자별 지출 변화 특징을 고려하거나, 가구 소득 혹은 구성원 등의 특성별 분포를 고려할 수 있음

1.2. 조세특례의 편익추정

❑ 정성적 분야 조세특례의 편익은 조세특례를 도입했을 경우와 그렇지 않았을 경우의 유무형의 효용의 차이를 말하는 데 다음 두 가지 측면을 고려해야 함

○ 조세특례가 시행된 이후의 후생 (A) 중에서 조세특례가 시행되지 않았을 때의 후생 (B)을 제외한 후생의 순 변화분 (A-B)을 의미함. 여기서 중복률 (redundancy ratio, B/A)로 정의된 조세특례의 효과는 이 비율이 높을수록 조세특례로 인한 편익이 낮은 것을 의미함 (추가성 (additionality))

○ 조세특례를 받기 위해 해당 조세특례 대상이 아닌 다른 분야에 대한 행위가 발생할 수 있으며 이에 따른 비용이 커질수록 조세특례의 편익이 줄어든다고 볼 수 있음 (전위성 (displacement))

○ 조세특례의 편익을 추정하는 방법으로는 설문조사, 계량기법, 처리효과 (treatment effect) 분석 등이 있음

❑ 법인세 조세특례의 편익 추정

○ 직접적 효과: 조세특례에 의하여 순수하게 창출되는 순 경제활동(net economic activities). 예컨대, 법인세의 경우라면 기업투자와 고용의 증가가 중요한 것이므로 법인세 조세특례의 직접적인 효과는 투자와 고용의 증가규모로 측정할 수 있음

○ 간접적 효과: 직접효과에 의해 창출된 순경제활동의 결과가 산업연관에 의해 연쇄적으로 발생하는 경제적 효과를 의미함. 예컨대, 법인세 조세특례의 직접효과가 투자와 고용의 증가라고 한다면 간접효과는 증가된 투자에 의한 전방 연쇄효과로서 생산유발효과나 고용유발효과 등을 들 수 있음

❑ 법인세 조세특례의 편익 산정을 위한 분석 모형

- ○ 자본의 사용자 비용 모형: 기업의 투자에 대한 세액공제의 경제적 파급효과를 분석하는데 용이한 모형. 이는 신고전학파의 투자이론에 기초한 Jorgenson (1963)의 모형을 원용한 것임. 이 모형을 통해 법인세 조세특례가 있을 경우 특정 산업 부문의 투자증가분을 계산할 수 있음
- ○ 산업연관모형: 자본의 사용자 비용 모형을 통해 법인세 조세특례에 의한 투자증가분을 구한 다음, 그에 해당하는 만큼의 최종수요가 증가한다는 전제 하에 전후방 연쇄효과를 구하는 모형임.
- ○ 미시모의실험모형: 기업자료, 법인세 자료, 기업의 소득, 재무제표, 대차대조표 등 각종 자료와 세법에 기초하여 법인세 조세특례에 따른 기업의 법인세 부담 및 경제적 혜택을 추정할 수 있음
- ○ CGE 모형: 이 모형은 일반균형모형으로 현실경제의 가계부문과 생산부문 및 정부부문을 모형에 모두 반영하여 경제 내 모든 재화시장이 동시에 균형에 이르는 균형가격벡터를 구하는 절차를 토대로 한 경제분석 모형임. 각종 자료를 입력하여 특정 조세특례의 변화 혹은 신설이 경제 모든 부문에 미치는 영향을 추정할 수 있음. 매우 많은 한계가 있는 것도 사실임.

❑ 소득세 조세특례의 편익 추정

- ○ 소득세 부문에서 발생하는 조세특례의 효과는 목적에 따라 고용, 소비, 주거 등 다양한 측면에서 발생함
- ○ 소득세 조세특례에 따른 편익도 법인세의 경우와 크게 다르지 않음. 즉, 직접효과, 간접효과 등도 유사함

❑ 소득세 조세특례의 편익 추정사례

- ○ 근로장려 조세특례의 편익 추정: 근로장려를 위한 조세특례의 유형은 세액공제, 세율인하 혹은 감면 등 다양하며 목적은 실업이나 비경제활동 상태에 있는 개인에게 인센티브를 줌으로써 경제활동을 유인하고자 하는 것과 경제활동을 함에도 불구하고 빈곤한 저소득자에게 소득을 지원하고자 하는 것임. 이 경우 가장 큰 편익은 노동시장에 대한 참가율의 증가, (이미) 노동시장에 참가하고 있는 개인의 노동공급 증가, 유효세율의 변화, 세수의 변화 등이 있을 수 있으며, 이를 위해 필연적으로 행태변화를 반영하여 편익을 추정하는 것이 정확

할 것임

- ○ 주거지원을 위한 조세특례의 편익 추정: 자가소유 촉진을 위한 조세특례 제도는 여러 형태의 편익을 발생시킴. 가령 가구의 지출행태를 변화시켜 저축증가를 통한 부의 축적이 가능하며, 자가소유에 다른 의제임대료를 통해 노인 빈곤율 축소에 기여할 수 있으며, 자녀에게 나은 환경을 제공할 수 있고 또한 지역사회에 대한 적극적인 참여를 통해 장기적인 지역발전에 도움을 줄 수 있음. 물론, 역효과도 발생할 수 있는데 이에는 지나친 자가소유로 인한 자원배분의 왜곡, 과다한 부채로 인한 소비 감소, 줄어든 이자비용이 주택가격으로 자본화하는 정도에 따라 이자공제 정책은 주택가격 상승요인으로 작용할 수 있음. 또한 역진적인 소득재분배 효과를 가져올 수도 있음. 따라서 편익을 추정할 때 이런 부정적인 요인들도 감안해야 함.

2. 정성적 분야 가치추정 방법론

❑ 시장에서 거래되지 않는 비시장재화는 일반적인 재화와 달리 가치를 추정하기 어려움[1)]

- ○ 일반적으로 재화의 가치는 시장에서 거래되는 가격 정보를 이용하여 평가할 수 있으나, 시장에서 거래되지 않는 비시장재화는 가격 정보가 불충분하여 가치를 추정하기 어려움
- ○ 문화·과학시설 등 시장에서 거래되지 않는 비시장재화는 모든 국민들이 일정 수준 이상으로 소비할 수 있어야 바람직하지만 시장을 통해서는 그 수준만큼 소비되지 않는 가치재(merit good)의 성격을 갖고 있음
- ○ 입장료 등 문화·과학시설의 가격은 잠재가격보다 낮아 사회적 가치를 반영하지 못함
- ○ 문화·과학시설의 성격이 다양하여 가치를 사전적으로 확정하기 어려움

❑ 시장을 통해 거래되지 않는 비시장재화의 가치추정 방식은 가치추정에 사용되는 정보의 획득방식과 가치의 직·간접적 추정방식에 따라 분류해 볼 수 있음

- ○ 가치추정에 사용되는 정보는 사람들의 행동을 직접 관찰하여 얻을 수도 있고, 가상적인 질문에 대한 응답을 통해 얻을 수도 있음
- ○ 가치추정은 화폐적 가치를 직접 측정해 볼 수도 있고, 간접적인 방법으로 추정해 볼 수 있음

1) 이하 이 절의 주요 내용은 박현 외 (2004) 등을 중심으로 참고하여 정리하였음.

❑ 비시장재화의 가치를 추정하는 주요 방법론으로는 여행비용 접근법(TCM: Travel Cost Method), 헤도닉 가격기법(HPT: Hedonic Price technique), 조건부 가치측정법(CVM: Contingent Valuation Method), 컨조인트 분석법(CAM: Conjoint Analysis Method) 등이 있음

- ○ 여행비용 접근법과 헤도닉 가격기법은 시장에서 거래행위가 관찰되는 보완재를 이용하여 간접적으로 비시장재화의 가치를 추정함
- ○ 조건부 가치측정법은 비시장재화에 대한 지불의사액을 응답자에게 직접 질문하는 방식으로 가치를 측정함
- ○ 컨조인트 분석법은 가격을 포함한 여러 가지 속성들로 이루어진 대안들을 활용하여 대상 재화의 가치를 간접적으로 추정함

2.1. 여행비용 접근법(TCM: Travel Cost Method)

❑ 여행비용 접근법은 특정 재화를 이용하기 위한 사람들의 지불의사가격을 해당 재화를 해당 지역에 도달하기 위하여 소요된 시간과 비용에 대한 정보를 이용하여 추정함

- ○ 특정한 휴양지역에서 제공되는 서비스의 전체 가치를 해당 지역까지의 여행비용을 통해 측정함
- ○ 야외 여가활동과 관련된 휴양시설의 가치추정에 많이 이용됨
- ○ 비시장재화의 가치를 추정하는 방법론 중 가장 오래되었으며, 1947년 Hotelling이 미국 국립공원국(National Park Service)에 보낸 편지를 통해 처음 제안되었음
- ○ 여행비용 접근법은 시장에서 거래되지 않는 재화의 가치를 그 재화와 관련된 다른 재화의 시장에서 발생하는 소비행위를 통해 간접적으로 추정하는 방식임

❑ 여행비용 접근법은 여행비용함수와 여행생성함수를 추정하여 비시장재화의 수요함수를 도출하고, 이를 이용해 재화의 편익을 추정함

- ○ 분석 대상 재화의 이용에 소요되는 여행비용을 거리, 시간, 통행료, 입장료 등의 함수로 추정함
- ○ 해당 재회의 이용 또는 방문빈도를 나타내는 여행생성함수를 여행비용과 여행자의 개별 특성의 함수로 추정함

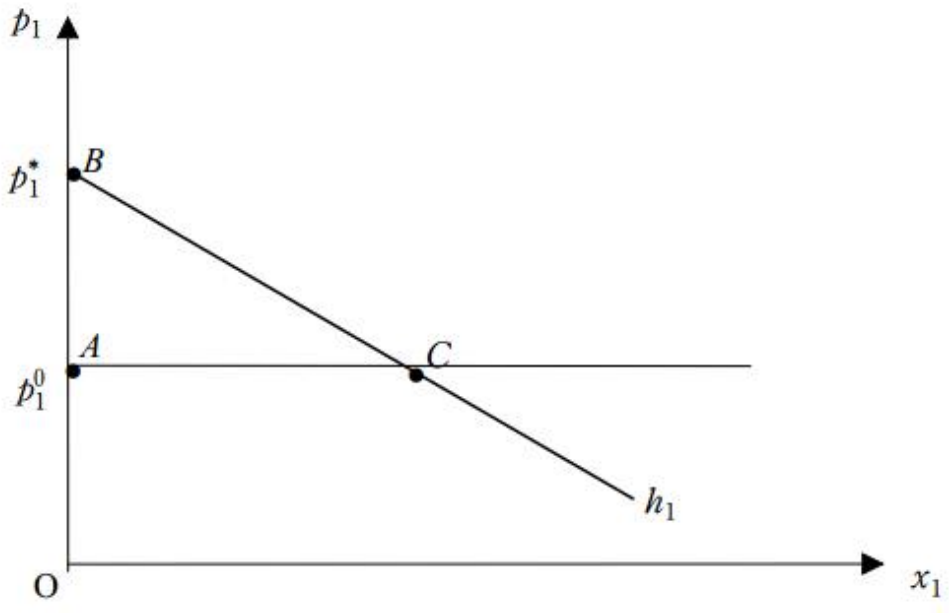
- 보통 음이항 모형 또는 포아송 모형을 이용함

○ 입장료 변동에 따른 방문횟수의 변화를 계산하여 수요함수를 도출함

○ 수요함수를 이용하여 개인별 1회 방문시 소비자 잉여를 계산하고 편익을 추정함

- x_1는 휴양지 (방문횟수), p_1은 휴양지의 가격 (여행비용)
- 아래 그림에서 p_1^*는 개인들의 방문횟수가 0이 되는 가격, p_1^0는 관련된 여행비용으로 측정한 휴양지 방문에 대한 현재가격임
- h_1은 휴양지 방문에 대한 보상수요함수이며, 휴양지의 가치는 삼각형 ABC의 면적으로 나타남
- 즉, 휴양지의 가치는 두 가격 사이에서 추정된 수요함수를 정적분하여 계산할 수 있음
- 보상수요함수는 시장에서 관측되지 않으므로 보통 여행비용 접근법에서는 소득효과가 포함된 통상수요함수를 이용하고, 이로부터 계산한 후생추정치는 마샬의 소비자 잉여임

[그림 2] 여행비용 접근법의 수요함수와 편익 추정



자료: 박현 외 (2004), p.27, 그림 3-2.

❑ 여행비용 접근법은 비용범위의 설정과 총비용의 목적지별 배분이 자의적이고, 비사용가치에 대한 편익을 배제하며, 선택편의가 발생하는 문제점이 있음

○ 여행 과정에서 다수의 휴양지를 방문할 경우, 각 휴양지별로 총여행비용을 자의적으로 분배할 수밖에 없음
○ 사용가치만을 측정하고, 비사용가치에 대한 편익은 배제함
○ 여행비용의 산정 범위 설정이 자의적임
○ 실제 방문자에 대해서만 편익을 추정하므로 선택편의가 발생함

2.2. 조건부 가치측정법(CVM: Contingent Valuation Model)

❑ 조건부 가치측정법은 비시장재화의 가치를 각 개인이 부여하고 있는 가치에 대한 설문조사를 통해 추정하는 방법임

○ 비시장재화의 변화에 대한 가상적인 상황을 설정한 설문지를 통해 개인의 지불의사가격을 조사하고, 이 자료를 이용하여 비시장재화의 가치를 계산함

- 비시장재에 대한 가상시장을 상정한 뒤, 개인이 해당 비시장재를 사적 재화와 상호교환 하거나 직접 화폐단위로 지불의사금액을 평가하는 방식임 (장준경 외, 2012)

○ 다양한 대상에 대해 폭넓게 활용 가능함

○ 응답자의 선호표출 의사와 능력에 의존하는 제약이 있음

❑ 조건부 가치측정법은 일반적으로 사전 준비, 설문조사, 분석 평가의 단계를 거치며 연구가 수행됨 (장준경 외, 2012: 17-50)

○ 사전 준비단계에서는 문헌연구 및 현장조사, 시장영역의 설정, 가치평가기법 및 조사방법의 선택이 이루어짐

- 문헌 연구 및 현장 조사를 통해 가치평가의 목적과 영향을 조사하고, 유사 사례에 대한 문헌연구 및 쟁점사항을 파악함
- 시장영역의 설정 단계에서는 사업의 편익항목과 영향범위를 구체화하고 목표모집단과 표본의 종류 및 특성을 구상함
- 가치평가기업 및 조사방법을 검토하여 조건부 가치측정법의 적용을 결정하고, 설문조사 방식에 대해서도 결정함

○ 설문조사 단계에서는 가상시장의 설정을 통한 설문지 디자인, 설문지 검증 및 수정과 실험설계, 표본설계와 본 설문조사의 실시가 이루어짐

- 설문지를 디자인하는 단계에서는 가상시장을 설정하는데 평가대상 재화와 서비스를 정의하고, 지불수단을 선택하고, 지불의사 유도방법을 선택하며 필요한 경우 시각적 보조자료를 준비함
- 설문지 검증 및 수정 단계에서는 전문가 검토, 표적집단토론, 사전조사 등을 거치며 각종 편의를 줄이기 위해 노력하고 제시금액에 대한 실험설계를 진행함
- 표본설계 단계에서는 표본 틀, 표본추출방법 및 절차를 정하고 본 설문조사 실시를

위한 면접원 훈련을 하며, 이후 무응답률을 파악하고 회수된 설문지를 검증함

○ 분석 평가 단계에서는 설문조사 자료의 계량경제학적 분석, 이론적 타당성 검증, 결과 집계와 보고서 작성이 이루어짐

- 계량경제학적 분석 단계에서는 자료코딩 및 요약, 모집단 통계량과의 비교, 항목 무응답률 검토, 지불의사 및 거부 사유 분석, 지불의사 표본평균과 중위값 및 신뢰구간의 추정, 지불의사 함수를 실험설계, 거리변수, 사회경제 변수를 이용하여 추정하는 작업을 진행함
- 이론적 타당성을 검증하는 단계에서는 제시금액에 따른 '예/아니오' 비율을 검토하거나, 분석 결과가 경제이론이 예측하는 바와 일치하는지를 검증함
- 최종적으로 표본 지불의사 추정치로부터 모집단 지불의사금액을 집계하고, 가중치·민감도 분석·편익이전 함수 등을 고려하여 보고서를 작성함

❑ 개인의 지불의사가격(WTP: Willingness To Pay)을 조사하는 설문 방식으로는 개방형 질문법, 경매법, 지불카드법, 양분선택형 질문 등이 있음

○ 개방형 질문법(open ended question)은 응답자가 직접 지불의사가격을 대답하도록 개방형으로 질문하는 방식임

○ 경매법(bidding game)은 임의의 가격수준을 제시하며 지불의사여부를 묻는 과정을 반복하여 일정 금액에 수렴하면 질문을 중지하는 방식임

○ 지불카드법(payment cards)은 다른 항목의 가구당 평균 지출목록을 함께 제시하며 조사대상 재화에 대한 지출액을 답하도록 질문하는 방식임

○ 양분선택형 질문(dichotomous choice question)은 일정 금액을 지불할 의사가 있는지 여부를 묻고, '예/아니오'로 대답하는 방식임

❑ 지불의사금액은 설문조사 자료에 확률모형과 보상변화 이론을 적용하여 추정함

○ 보상변화(Compensating Variation, CV)는 새로운 상태에서의 효용과 현 상태에서의 효용을 같아지도록 만드는 소득의 변화량임

- 예를 들어, 특정 비시장재화의 소비가 없는 현 상태의 효용이 그 비시장재화를 한 단위 소비하지만 소득은 일정금액만큼 감소한 새로운 상태에서의 효용과 동등하다면, 이러한 소득 변화량이 해당 비시장재화의 한 단위 소비에 대한 비보상변화에 해당함

○ 가구의 보상변화를 소득, 기타 가구특성, 교란항의 함수로 상정하고 교란항의 분포에 대해 적절히 가정하면 가구 보상변화(CV)와 지불의사금액(WTP)의 조건부 기댓값 및 이 금액들이 0보다 클 확률을 계산할 수 있음

○ 가구 지불의사금액의 비조건부 기댓값을 계산한 다음 우리나라 총 가구수를 곱하면 해당 비시장재화에 대한 우리나라 국민들의 총 지불의사금액을 추정할 수 있음

- 가구 지불의사금액의 기댓값에 대한 표준오차는 부트스트랩(bootstrap) 방식으로 계산할 수 있음

❑ 조건부 가치측정법은 다양한 대상에 대해 가치를 비교적 정확하게 측정할 수 있는 장점을 지니고 있지만, 다양한 속성이 결합된 대상에 대해서는 적용하기 어려움

○ 조건부 가치측정법은 적용 범위가 넓고 유연하게 활용될 수 있는 장점을 갖고 있음

○ 조건부 가치측정법을 이용하면 다양한 유형의 비사용가치를 직접 측정할 수 있음

○ 힉스 후생(Hicksian welfare)을 정확하게 직접 측정할 수 있음

○ 유효성 및 신뢰성을 검사할 수 있도록 설계할 수 있음

○ 조건부 가치측정법의 대상은 단일 속성으로 이루어진 비시장재화에 한정되므로, 다양한 속성이 결합된 대상에 대해서는 적용하기 어렵고, 가상적 상황하의 선택행동을 보여준다는 한계와 응답자들이 친숙하지 않을 수 있는 재화에 대해 설명을 해야 한다는 어려움이 있음

2.3. 컨조인트 분석법(CAM: Conjoint Analysis Method)

❑ 컨조인트 분석법은 설문조사를 이용하여 다양한 속성들로 구성된 대상에 대해 각 속성 변화에 따른 지불의사액 변동을 동시에 추정하는 방식임

- ○ 컨조인트 분석법의 설문지는 재화의 화폐가치를 질문하는 대신 다양한 속성들 중 하나 이상을 포함하는 선택이나 선택집합을 제시하며 응답자의 가치평가 반응을 파악하고, 이를 통해 응답자의 효용함수를 추론하고 여러 속성에 대한 화폐적 가치를 추정함
- ○ 조건부 가치측정법(CVM)은 가치측정대상이 단일속성으로 이루어져 있거나 현재 상태에 대한 특정 대안의 평가를 목적으로 하는 반면, 컨조인트 분석법은 다중속성들로 구성된 대안들의 속성들과 응답자의 지불의사가격 간의 상충관계들을 동시에 추정할 수 있음 (곽승준 외, 2005)
- ○ 마케팅 및 환경가치측정 분야에서 폭넓게 활용되고 있음

❑ 컨조인트 분석법은 조건부 선택법, 조건부 순위결정법, 조건부 등급결정법의 세 가지로 구분됨

- ○ 조건부 선택법(contingent choice method)은 다양한 속성들과 지불의사액으로 구성된 복수의 가상적 대안들을 제시하고, 응답자가 선택하는 결과를 바탕으로 각 속성의 수준 변화에 대응하는 화폐가치를 측정하는 방식임
- ○ 조건부 순위결정법(contingent ranking method)은 가상적 대안들을 제시한 다음 응답자에게 순위를 매기게 하여 효용함수를 추론하는 방식임
- ○ 조건부 등급결정법(contingent rating method)은 가상적 대안들에 대해 응답자가 특정 척도에 따라 중요도 점수를 부여토록 하여 효용함수를 추론하는 방식임

❑ 컨조인트 분석법은 보통 다음과 같은 6단계를 거치며 적용됨

- ○ 1단계: 가치를 추정하고자 하는 연구대상 비시장재화를 설정
- ○ 2단계: 포괄적 문헌조사를 통해 응답자가 이해하기 쉽고 측정 가능한 속성 및 지불수단을 선정하고, 각 속성에 대한 속성 수준을 결정
- ○ 3단계: 다양한 속성으로 구성된 개별 속성집합에 대해 모형 추정이 가능토록 하는 최소 선택대안집합을 실험계획법을 통해 도울

- 4단계: 설문지를 작성하고 보완
- 5단계: 현장 설문조사를 실행하고 응답자로부터 자료를 수집
- 6단계: 획득한 자료를 취합 및 분석하여 필요한 정보를 도출하고 결과 해석

❑ 컨조인트 분석법은 응답자가 재화의 가치를 화폐단위로 직접 표현할 필요가 없고, 비구분효과를 다룰 수 있으며, 실행가능한 대안을 구별해내고, 더 많은 정보를 획득하고, 현시선호방법과 결합할 수 있는 장점이 있음

- 개방형 질문법을 사용하는 조건부 가치측정법과 달리 응답자가 비시장재화에 대한 선호를 화폐가치로 직접 표현할 필요가 없음
- 개별 재화의 속성별 가치를 측정할 수 있으므로, 비구분효과(embedding effects)를 직접 다룰 수 있음
- 다양한 대안들을 검토하므로, 분석 결과에 따라 실행 가능한 대안 또는 최소비용으로 실행할 수 있는 대안을 구별할 수 있음
- 복수의 대안들에 대한 응답자들의 다양한 선호표출이 이루어지므로, 조건부 가치측정법보다 더 많은 정보를 얻을 수 있음
- 현시선호방법과 결합할 수 있음

❑ 컨조인트 분석법은 설문지에 제시할 대안들을 사전적으로 파악하기 어렵고, 응답자에게 부담을 줄 수 있으며, 가상적 상황하의 선택행동을 분석한다는 점에서 한계가 있음

- 설문지에 제시할 만한 선택 가능하고 적절한 대안들을 사전적으로 쉽게 파악할 수 있는 방법이 없음
- 서로 상충관계에 있는 복수의 대안들에 대한 선택을 응답자에게 여러 차례 요구하므로 응답자들에게 부담을 줄 수 있음
- 조건부 가치측정법과 마찬가지로 가상적 상황하의 선택행동을 보여준다는 한계와 응답자들이 친숙하지 않을 수 있는 재화에 대해 설명을 해야 한다는 어려움이 있음

3. 정성적 분야 조세특례의 타당성 평가

3.1. 경제성 분석

❑ 경제성 분석은 고용·투자 등 경제 각 분야에 미치는 영향을 분석

○ 경제성 분석에서는 비용-편익 분석(Cost-Benefit Analysis, B/C 분석)을 통해 비용과 편익을 비교해야 하는데, 조세지출 항목의 특성에 따라 편익의 크기를 화폐가치로 직접 측정하기 어렵거나 편익이 장기간에 걸쳐 발생하는 경우 통상적인 방법론의 적용이 어려움

○ 조세특례 예비타당성조사 운용지침에 따르면 비용-편익 분석이 적합하지 않다고 판단되는 조세특례에 대해서는 해당 조세특례 시행에 따른 경제·사회적 파급효과 등을 산출하고 이를 통해 비용-효과 분석(Cost-Effectiveness Analysis, E/C 분석)을 실시할 수 있음

- 정성적 분야 조세특례의 편익 산출이 적합하지 않은 경우에는 산업연관표 등을 활용하여 해당 조세특례 시행에 따른 파급효과를 산출하고 E/C분석을 실시할 수 있음
- 정성적 분야 조세특례의 경우 혜택이 대상자뿐만 아니라 사회 전체적으로 파급될 수 있다는 점을 고려하면 E/C분석이 의미 있다고 볼 수 있음

❑ 경제성 분석은 기존 조세특례의 타당성 조사에 사용된 방법론을 적용하거나 또는 앞서 살펴 본 비시장적 재화에 대한 가치를 추정하는 방법론을 활용해 볼 수 있음

○ 기존 조세특례 타당성 조사에 사용된 방법론으로는 CGE 모형, 편익에 대한 설문조사, 합리적인 가정을 통해 특례 도입시 발생할 편익을 계산하는 방법 등이 있음

- ‘2015년도 보훈관련 취업지원대상자에 대한 세제지원 예비타당성조사’에서는 CGE 모형을 활용하여 동 조세특례 도입에 따른 귀착효과를 조사하여 효율성을 평가하였음
- ‘2015년도 중소기업 어음제도개선 세액공제 예비타당성조사’에서는 동 조세특례 도입에 따른 편익을 설문조사에 의한 방법론을 적용하여 B/C 분석을 하였음
- ‘2015년도 개인종합자산관리 계좌 신설 예비타당성조사’에서는 합리적이고 적절한 가정을 통해 특례 도입시 발생할 편익을 계산하여 경제성 분석에 적용하였음

○ 또한 문화, 관광 및 과학기술 등 비시장적 재화에 대한 가치를 추정하는 방법론을 정성적 분야 조세특례의 편익 평가에 적용해 볼 수 있음

- 여행비용 접근법(TCM), 조건부 가치추정법(CVM), 컨조인트 분석법(CAM) 등

❑ 정성적 분야 조세특례의 경제성 분석 과정에서는 직접적 효과뿐만 아니라 간접효과가 발생할 수 있다는 점, 사업 효과가 장기간 지속되거나 오랜 시간이 지난 뒤 시차를 두고 나타날 수 있다는 점, 개인과 기업의 행태변화에 영향을 받을 수 있다는 점 등을 함께 고려할 필요가 있음

○ 정성적 분야 조세특례의 경우 직접적 효과뿐만 아니라 간접효과가 발생하는 경우도 많음

- 편익을 추정할 때 간접효과를 어느 수준까지 포함해야 할지에 대한 판단이 필요함
- 비용-편익 분석에서 간접효과를 통한 편익이 포함되는 경우 마찬가지로 간접적으로 나타나는 모든 기회비용을 함께 고려해야 함

○ 정성적 분야 조세특례의 효과는 사업의 효과가 누적되어 오랜 시간이 지난 뒤에 나타나거나, 사업효과가 일정 기간 동안 지속될 수도 있음

- 편익을 추정할 때 대상 기간의 설정에 주의할 필요가 있음

○ 조세특례의 효과는 개인과 기업의 행태변화에 기인하거나 행태변화로 영향을 받아 변동할 수 있음

- 예비타당성 평가는 실제로 발생하지 않은 사안에 대해 반사실적 가정 아래 분석을 수행해야 하므로 개인과 기업의 행태변화를 실제 관측하지 못하는 상태로 효과를 추정해야 하는 어려움이 있음
- 조세특례 시행 및 관련 환경변화에 따른 개인과 기업의 행태 변화와 직접적으로 관련된 선행연구가 있을 경우 이 연구의 결과를 적용하여 분석해 볼 수 있음
- 필요한 경우 관련된 미시 표본자료를 이용하여 분석에 필요한 개인 및 기업의 행동변화를 나타내는 탄성치 등을 추정하여 적용할 필요가 있음

3.2. 형평성 분석

❑ 형평성 분석은 소득 계층간 소득 격차의 변화 및 대·중소기업간 또는 지역간 소득 불균형의 변화 등 소득재분배 효과, 낙후지역 등에 대한 파급효과 등을 분석

○ 형평성 분석은 정성적으로 분석할 수 있으며, 일반적으로 평가대상 조세특례가 정성적 분야에 해당하는지의 여부에 따라 분석 방법이 달라지지 않음

○ 정성적 분야 조세특례의 경우 편익의 잠재성과 간접성이 높기 때문에 형평성 분석을 수행

할 때에 보다 폭넓게 조사 및 검토할 필요가 있음

- 특히 정성적 분야 조세특례의 경우 사업의 효과가 누적되어 오랜 시간이 지난 뒤에 나타나거나 사업효과가 지속되는 특징이 있으므로, 형평성 분석의 대상 기간을 보다 장기간으로 설정해야 함

❑ 형평성 분석에는 조세부담의 귀착에 대한 이론과 방법론을 적용해 볼 수 있음

○ 조세부담의 귀착에 대한 이론 및 방법론은 조세가 부과될 경우 궁극적으로 세 부담을 누가 얼마나 지게 되는가에 대하여 분석함

○ 조세특례가 도입되어 세부담 경감의 혜택이 발생하는 경우, 조세부담이 시장기제를 통해 전가될 수 있는 점과 마찬가지로 조세특례의 혜택 역시 직접적인 대상자 이외의 경제주체에게 전가될 수 있음

○ 따라서 형평성 분석에서는 조세특례에 따른 혜택이 대상자와 대상자 이외의 경제주체들 사이에 어떻게 전가되어 배분되는지에 대한 고려가 필요함

❑ 형평성 분석을 정성적으로 수행하는 경우에는 조세특례의 도입이 정책적 고려가 필요한 특정 집단에 대해 미치는 영향을 고려해 보는 방식을 활용해 볼 수 있음

○ 정책적 고려가 필요한 특정 집단으로는 저소득층, 장애인, 여성, 중소기업 등 조세특례 대상과 직·간접적으로 관련되거나 또는 관련이 없더라도 일반적으로 정책적 고려가 필요한 집단 등이 있음

- 경우에 따라서는 대기업, 고소득층, 수도권 지역 등 소득분포와 사회적 형평성에 영향을 미칠 수 있는 집단들에 대해서도 함께 고려해 볼 수 있음

○ 형평성 분석 과정에서는 조세특례의 도입에 따라 직접적으로 발생하는 혜택이 각 집단에 직·간접적으로 어떻게 귀착되는지와, 조세특례와 관련된 경제 주체들의 행동변화로 인해 각 집단이 직·간접적으로 어떻게 영향을 받을 수 있는지에 대해 고찰해 볼 필요가 있음

- 이와 같은 분석은 정성적으로 이루어질 수도 있고, 경우에 따라 정량적인 분석이 가능할 수도 있음

○ 영국의 조세정보 및 영향평가서에서는 형평성 분석 과정에서 정책적으로 배려가 필요하거나 조세특례와 직·간접적으로 관련된 집단에 대한 영향을 분석하여 제시하고 있음

3.3. 정책성 분석

❑ 정책성 분석에서는 조세특례의 필요성 및 적시성, 제도 운용의 기대효과, 예상되는 문제점, 제도별 특수성 등을 검토함

○ 정책성 분석은 해당 조세특례 제도 도입이 정책적으로 갖는 의미를 종합적이고 전반적으로 검토하는 과정으로, 일반적으로 정성적 평가가 이루어지게 됨

- 특정 조세특례 제도가 정성적인지 여부는 정책성 분석을 수행하기 위한 방법에 큰 영향을 미치지 않음

○ 특수성 평가 항목에서는 해당 제도의 도입과 관련하여 공익적 가치 등에 대한 고려가 필요하거나 그 가치에 기여하는 바가 큰지에 대해 구체적으로 반영해야 함

- 공익적 가치 등은 교육, 사회복지, 의료, 예술 및 문화 등 공익적 재화 및 용역을 제공하는 비영리단체 등의 활동에 의해 산출되는 사회적 효용 및 가치로 규정됨
- 이 항목은 경제성·형평성의 정량적 분석이 어려운 정성적 조세특례 제도의 타당성을 평가하는 데에 중요할 수 있음
- 기회의 형평, 취약계층의 보호, 사회통합 등

❑ 정성적 특성을 지닌 조세특례의 경우 정책성 분석이 보다 중요할 수 있음

○ 정성적 특성을 지닌 조세특례 중 경제성 또는 형평성과 관련된 효과가 미미하거나 작은 경우에는 경제성 분석이나 형평성 분석을 통해 조세특례의 타당성에 대해 판단을 내리기 어려울 수 있음

○ 이러한 경우 정책성 분석을 통해 해당 조세특례의 도입 필요성, 적시성, 기대효과 등을 고려해 볼 때 조세특례에 수반되는 비용의 사회적 지출이 타당한지에 대해 검토해 볼 수 있음

Ⅴ. 정성적 분야 타당성 평가 사례 연구

1. 영국 조세정보 및 영향평가서 (TIIN) 상의 조세특례 타당성 평가

❑ 영국 정부는 세제 개편의 최종 단계에서 조세정보 및 영향평가서 (TIIN: Tax Information and Impact Notes)를 발간함[2)]

○ 세제 개편을 가져오는 예산안, 법률 입안, 또는 최종 법률과 함께 발간됨

○ 세제 개편의 핵심 내용, 세제 개편을 제안하게 된 동기, 세제 개편이 가져올 영향에 대한 추정을 담고 있음

○ 조세정보 및 영향평가서에는 다음 항목들에 대한 영향을 분석하는 영향요약표(Summary of the impacts)가 포함됨

- 국가재정에 미치는 영향 (Exchequer impact)
- 경제에 미치는 영향 (Economic impact)

* 고용, 물가, 투자 등 거시경제지표에 미치는 효과와 산업부문의 경쟁력 강화 등을 점검

- 개인과 가구에 미치는 영향 (Impact on individuals, households and families)
- 소득분포에 미치는 영향 (Equalities impacts)
- 기업 및 비영리단체에 미치는 영향 (Impact on business including civil society organizations)
- 정책집행 비용에 미치는 영향 (Operational impact)
- 기타 (Other impacts)

* 경쟁체계, 영세 및 소상공인, 탄소배출, 환경, 사법체제, 보건, 낙후지역, 비밀보호 등

❑ 조세정보 및 영향평가서는 다음과 같은 내용으로 구성됨

○ 해당 정책의 주요 대상 (누가 영향을 받는가)

○ 해당 정책의 주요 내용

○ 정책 목표

○ 정책 제안 배경

○ 세부 내용

- 기간, 현행법, 수정안, 영향 요약표, 감독 및 평가, 담당자 연락처

2) 영국 정부 홈페이지와 박명호(2013) 등을 참고하여 작성함

❑ 조세정보 및 영향평가서는 세제 개편과정에서 진행된 조세영향분석(Tax Impact Assessment, TIA)의 최종판임

○ 조세영향분석은 조세정책과 관련된 제도변화를 기획하는 단계에서부터 이루어짐

○ 첫 기획 단계에서 양식에 맞추어 작성하여 제출되며, 이후 정책추진 과정에서 수정이 이루어지고 최종판은 조세정보 및 영향평가서로 발행됨

○ 조세영향분석에서 고려하는 사항들은 다음과 같음

- 정책의 목표
- 정책 동기 및 관련된 국정수행 목표
- 정책수단
- 국가재정 및 경제에 대한 영향
- 개인, 기업, 비영리단체 등에 대한 영향
- 공공부문에 대한 영향
- 소득분배와 관련된 영향
- 경쟁, 중소기업, 환경 등 기타 영향

❑ 조세영향분석은 각 사안별로 최적의 자료와 방법론을 선택하여 전문가들의 자문과 조력을 받아 작성됨

○ 정책담당자가 HMRC의 Knowledge, Analysis and Intelligence (KAI) 소속 전문가의 조력을 받아 작성함

○ 조세 또는 조세지출의 성격이나 분류별로 분석 방법론을 규정해 놓지는 않음

○ 각 사안별 특수성에 맞추어 가장 적절한 정책평가 분석방법을 적용하여 평가함

1.1. 제조 후 40년이 경과한 고전 차량에 대한 자동차세 면제

❑ 2016년 고전 차량에 대한 자동차세(VED: Vehicle Excise Duty) 면제 규정이 개정되며, 개정안에 대한 조세정보 및 영향평가서가 발간되었음 (Vehicle Excise Duty: update to 40 year roling exemption for classic vehicles)

- ○ 기존 법안에 따르면 1976년 1월 1일 이전에 제조된 차량에 대해 자동차세를 면제했는데, 새 법안은 매년 1월 1일을 기준으로 40년 이전에 제조된 차량에 대한 자동차세 면제로 대상을 확대함
- ○ 제조한지 40년이 경과한 고전 차량에 대해 자동차세를 면제하는 이유는 이러한 차량을 국가적인 차원에서 역사 및 문화 유산으로 인식하기 때문임
- ○ 역사 및 문화 유산의 보전이라는 정성적인 측면으로 인하여 고전 차량에 대한 자동차세 면제의 편익을 직접적으로 추정하는 데에 어려움이 있음

❑ 고전 차량에 대한 자동차세(VED: Vehicle Excise Duty) 면제 개정안의 조세정보 및 영향평가서는 비용, 편익 및 효과를 직접 추정하지는 않음

- ○ 아래에 제시된 영향분석표에 따르면 직접적인 수혜자인 고전 차량 소유주 규모에 대한 대략의 추정 결과 제시 이외에는 특별한 분석 결과를 제시하지 않음
- ○ 재정, 경제, 소득분포, 정책집행비용 등에 대해 미치는 효과는 거의 없거나 미미할 것이라고 언급함
- ○ 기업 및 비영리단체와 관련해서는 고전 차량 매매업자의 매출 증가 가능성을 언급하였고, 구체적으로 효과의 크기를 추정하거나 분석하지는 않음

〈표 13〉 영향분석표: 제조 후 40년이 지난 고전 차량에 대한 자동차세 면제 확대

<table>
<tr><td rowspan="3">국가재정에 미치는 영향</td><td>2016-17</td><td>2017-18</td><td>2018-19</td><td>2019-20</td><td>2020-2021</td></tr>
<tr><td>-</td><td>없음</td><td>없음</td><td>없음</td><td>없음</td></tr>
<tr><td colspan="5">재정에 미치는 영향은 없을 것으로 예상</td></tr>
<tr><td>경제에 미치는 영향</td><td colspan="5">특별히 유의미하게 경제에 미치는 영향은 없을 것으로 예상</td></tr>
<tr><td>개인과 가구에 미치는 영향</td><td colspan="5">이 법안은 매년 면제에 포함될 약 10,000 명의 고전 차량 소유자에게 유리한 영향을 미침. 이 차량의 대부분은 자동차 또는 밴으로 추정되며 연간 절감액은 차량의 엔진 규모에 따라 달라짐. 이 법안이 가족 형성, 안정성 또는 해체에 미치는 영향은 없을 것으로 예상.</td></tr>
</table>

소득분포에 미치는 영향	특별한 영향 없을 것으로 예상.
기업 및 비영리단체에 미치는 영향	전반적인 영향은 미미할 것으로 예상. 고전 차량 매매업자들의 매출은 증가할 수 있음.
정책집행 비용에 미치는 영향	정책집행비용의 변동은 미미할 것으로 예상.
기타	여러 측면에서 검토했지만, 특별히 발견된 점은 없음.

자료: TIIN: Vehicle Excise Duty: update to 40 year rolling exemption for classic vehicles

1.2. 지방의원의 통근수당에 대한 소득세 면제

❑ 2015년 지방의원의 통근수당에 대한 소득세 면제 조항이 신설됨 (Tax exemption for travel expenses of members of local authorities)

- ○ 기존 소득세법에 따르면 지방의원이 자택에서 주로 근무하는 지방당국 사무소로 자가용 등을 이용하여 통근할 경우 지급되는 통근수당에 대해서는 소득세가 부과되는데, 이에 대한 소득세를 면제하도록 법안을 수정함
- ○ 법안 개정의 목적은 지방의원의 헌신과 노고를 치하하고 장려하기 위함임
  - – 영국의 지방의원들은 지역사회를 대표하는 중요한 헌법기관의 역할을 수행하지만, 실제로 활동에 소요된 시간 및 직접비용에 대한 수당 이외에는 보수를 지급받지 않음
  - – 통근수당에 대한 소득세를 면제하여 지방의원의 헌신과 노고를 저해할 만한 요인을 제거하고자 함
- ○ 해당 조세지출을 통하여 달성하고자 하는 목표의 정성적인 특성 때문에 효과에 대한 수량화된 분석이 어려움

❑ 지방의원의 통근수당에 대한 소득세 면제에 대한 조세정보 및 영향평가서는 비용, 편익 및 효과를 직접 추정하지는 않음

- ○ 아래에 제시된 영향분석표에서는 의원 개인 및 통근수당을 지급하는 지방 당국에 미칠 수 있는 영향에 대해서만 간략하게 언급하고, 구체적으로 효과에 대한 수량화된 분석 결과를 제시하지는 않음
- ○ 재정, 경제, 정책집행비용 등에 대해 미치는 효과는 거의 없거나 미미할 것이라고 언급함

〈표 14〉 영향분석표: 지방의원의 통근수당에 대한 소득세 면제

	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
국가재정에 미치는 영향	미미함	미미함	미미함	미미함	미미함
	재정에 미치는 영향은 미미할 것으로 예상				
경제에 미치는 영향	특별히 유의미하게 경제에 미치는 영향은 없을 것으로 예상				
개인과 가구에 미치는 영향	이 법안은 선임되거나 임명 된 의원들에게만 적용되며, 현재 통근수당을 지급받는 의원들에 대해서만 소득세 및 해당 경비에 대해 지급되는 국가보험에 대해서만 영향을 미침. 이 법안이 가족 형성, 안정성 또는 해체에 미치는 영향은 없을 것으로 예상.				
소득분포에 미치는 영향	의원들의 특성에 대한 자료가 없음. 다만 모든 의원들에게 동등한 영향을 미치며, 의원 이외의 집단에 대해서는 영향을 미치지 않음.				
기업 및 비영리단체에 미치는 영향	기업 및 민간단체에 미치는 영향 없음. 지방당국의 경우 행정처리 과정을 변경하기 위한 비용이 초기에 발생할 수 있으나, 이후에는 전반적으로 관련된 행정비용을 감축할 것으로 예상됨.				
정책집행 비용에 미치는 영향	정책집행비용의 변동은 미미할 것으로 예상.				
기타	여러 측면에서 검토했지만, 특별히 발견된 점은 없음.				

자료: TIIN: Tax exemption for travel expenses of members of local authorities.

1.3. 훈장 및 상패 등에 대한 상속세 면제 확대

❑ 2014년 훈장 및 상패 등에 대한 상속세 면제 대상이 확대됨 (Inheritance tax: extending exemption for medals and other awards)

- ○ 기존 법안에 따르면 용맹하거나 용감한 행동에 대해 수여된 훈장이나 상패는 금전 거래의 대상으로 처분되지 않은 한 과세대상 재산에서 제외되며, 따라서 상속세를 면제받음
- ○ 수정안은 상속세 면제 대상을 영국 왕실 또는 외국 정부 등으로부터 군인, 군무원, 구급대원, 기타 개인에게 공적 임무수행이나 공적 성취에 대해 수여된 훈장이나 상패로 확대함
- ○ 해당 조세지출의 기대효과를 분석하기 위해서는 수혜자에 대한 상속세 면제 혜택뿐만 아니라 국가 및 사회에 대한 헌신적 활동에 대한 지원 및 장려 등 정성적인 요소도 고려할 필요가 있음

❑ 훈장 및 상패 등에 대한 상속세 면제 대상 확대에 대한 조세정보 및 영향평가서는 비용, 편익 및 효과를 직접 추정하지는 않음

○ 아래에 제시된 영향분석표에서는 의원 개인 및 통근수당을 지급하는 지방 당국에 미칠 수 있는 영향에 대해서만 간략하게 언급하고, 구체적으로 효과에 대한 수량화된 분석 결과를 제시하지는 않음

○ 재정, 경제, 정책집행비용 등에 대해 미치는 효과는 거의 없거나 미미할 것이라고 언급함

<표 15> 영향분석표: 훈장 및 상패 등에 대한 상속세 면제 대상 확대

<table>
<tr><td rowspan="3">국가재정에 미치는 영향</td><td>2014-15</td><td>2015-16</td><td>2016-17</td><td>2017-18</td><td>2018-19</td><td>2019-20</td></tr>
<tr><td>미미함</td><td>미미함</td><td>미미함</td><td>미미함</td><td>미미함</td><td>미미함</td></tr>
<tr><td colspan="6">재정에 미치는 영향은 미미할 것으로 예상</td></tr>
<tr><td>경제에 미치는 영향</td><td colspan="6">특별히 유의미하게 경제에 미치는 영향은 없을 것으로 예상</td></tr>
<tr><td>개인과 가구에 미치는 영향</td><td colspan="6">이 법안은 군인, 응급요원, 기타 개인 중 수훈자들에 대해서만 영향을 미침. 이 법안이 가족 형성, 안정성 또는 해체에 미치는 영향은 없을 것으로 예상.</td></tr>
<tr><td>소득분포에 미치는 영향</td><td colspan="6">법안 개정에 따라 혜택을 보는 수훈자 집단의 인구구성 등에 따라 효과가 일부 집단에 편중될 수는 있으나, 이 법안의 개정에 따라 사회적으로 배려가 필요한 대상 집단에 대해 이롭지 않은 영향을 미칠 것으로 예상되지는 않음.</td></tr>
<tr><td>기업 및 비영리단체에 미치는 영향</td><td colspan="6">기업 및 민간단체에 미치는 영향 없음.</td></tr>
<tr><td>정책집행 비용에 미치는 영향</td><td colspan="6">정책집행비용의 변동은 미미할 것으로 예상.</td></tr>
<tr><td>기타</td><td colspan="6">여러 측면에서 검토했지만, 특별히 발견된 점은 없음.</td></tr>
</table>

자료: TIIN: Inheritance tax: extending exemtion for medals and other awards.

2. 에너지 바우처 지원사업 예비타당성조사

❑ 2014년 적정 수준의 난방을 영위하지 못하는 저소득층에게 에너지 바우처를 지급하는 사업에 대한 예비타당성 조사가 이루어짐 (윤희숙 외, 2014)

○ 에너지 바우처 지원사업은 최소한의 에너지 이용 보장을 통해 에너지 빈곤을 해소하도록 적정 수준의 난방을 영위하지 못하는 저소득층에게 전기·가스·등유 등의 통합 구매가 가능한 에너지 바우처를 지급하는 사업임

○ 에너지 바우처 지원사업은 2015년 12월부터 실시중이며, 소득 및 가구원특성 기준에 따라 선정된 대상 가구에 가구원 규모에 따른 등급별로 83,000 ~ 116,000원을 에너지 바우처로 지원하고 있음

○ 에너지 바우처 지원사업 예비타당성조사는 기타 재정사업에 대한 정책성 및 비용효과 분석으로 수행되었음

- 사업 효과의 산정에 있어 개별 가구의 에너지 소비지출 증가와 더불어 사회전체적으로 외부효과를 발생시키는 정성적인 측면이 있음

❑ 에너지 바우처 지원사업 예비타당성조사의 비용효과 분석에서는 사업계획서의 비용과 해당 비용으로 발생하는 사업효과를 산정하여 사업의 비용효과성을 평가하였음

○ 에너지 바우처 지원사업은 바우처를 수혜자에게 지급하면 해당 기간 동안 수혜자가 이를 에너지 구입에 사용하므로 비용과 사업효과가 사실상 동일한 기간에 걸쳐 발생하는 특징이 있음

○ 한편 바우처의 지급과 사용이 매년 반복적으로 발생하므로, 사업 비용 및 효과의 추이를 장기적으로 검토할 필요가 있음

❑ 예비타당성조사 결과에 따르면 사업계획서와 기타 추가요인들을 고려했을 때 에너지 바우처 제도의 시행 첫 해 최종비용은 1,241억원(최소 547억원)으로 산정됨

○ 바우처 지급 대상 가구의 규모는 가계금융복지조사 자료와 보건복지부의 국민기초생활보장 수급자 전체의 공공임대 거주가구 및 영구임대 거주가가 비율 자료를 이용하여 약 117만 가구로 추산하였음

○ 직접비의 규모는 산업자원부의 2009년 국가온실가스 배출량 실태조사 원자료 중 월가구소득 200만원 이하의 저소득층 가구를 분석한 결과를 활용하여 가구원수별, 주택형태별, 에너

지원별 바우처 지급 대상 가구수를 추산하고, 동절기 및 비동절기에 실제 지출된 에너지 비용을 산정하여 계산한 필요에너지비용을 적용하여 전체 직접비 규모는 1,534억원으로 추산함

○ 간접비의 경우 항목별로 검토하여 사업계획서에 제기된 305억원 중 유사사업 통합예산 205억원을 제외한 나머지 사업운영비, 현장인력지원에 대해 추계의 타당성을 인정하였음

○ 사업계획서에서 제기한 직접비 중 다음 항목들을 추가로 검토하여 총 394.1억원을 차감하였음

- 기초생활보장제도에서 이미 저소득층 필요 난방비로 지원하는 금액
- 지원대상 가구의 동절기 추가 에너지 소비지출이 산정기준 집단에 비해 낮아 과다 산정된 금액

○ 따라서 직접비 1,139.6억원에 간접비를 더한 총비용은 1,241억원으로 추산함

- 기초생활보장제도에서 기지원되고 있는 난방비를 모두 차감하고 필요에너지 비용이 과다 계상된 금액을 감액할 경우 직접비는 547.2억원, 간접비를 더한 총비용은 648억원으로 추정됨

○ 첫 해 사업비를 1,241억원으로 추산할 경우, 향후 5년간의 총비용은 6,022억원으로 추산됨

❑ 예비타당성조사에서는 사업효과를 개인적 차원의 효과와 사회적 효과의 합으로 산정하였고, 전체 효과는 월 170.1억원, 가구당 월 14,573원으로 추정함

○ 개인적 차원의 효과는 바우처 지급에 따른 에너지 소비지출 증가로 산정하고, 2012년도 가계동향자료를 이용하여 월간 총 약 147.6억원으로 추산함

- 바우처 지급액이 현재 에너지 소비지출보다 큰 경우에는 바우처 지급액 자체를 최종 에너지 소비지출로 간주하고 바우처 지급액과 현재 에너지 소비지출의 차액을 각 가구에 미친 효과로 계산함
- 바우처 지급액이 현재 에너지 소비지출보다 작은 경우에는 바우처 금액만큼 소득이 증가한 효과가 있으므로 소비지출의 구성비율이 변하지 않는다고 가정하고 소득 대비 연료비의 평균 비중인 16.21%를 적용하여 바우처 지급액의 16.21%만큼 에너지 소비지출이 증가하였다고 가정하고 이를 각 가구에 미친 효과로 계산함

○ 사회적 효과는 공적 의료비 절감효과로 산정하고 2012년 가계동향자료를 이용하여 월간 총 약 22.5억원으로 추정함

- 에너지 소비지출이 증가함에 따라 실내 난방온도가 상승하며 동절기 호흡기 질환

등이 감소하여 의료비도 감소할 것으로 예상되기 때문임

- 전체 의료비 감소분 중 사적 의료비 지출 감소는 개인적 효과에 포함되었다고 볼 수 있으므로, 공적인 의료비 감소만을 사회적 효과에 포함시킴

❑ 예비타당성조사에서는 효과/비용 비율을 사업계획서에 따른 경우 0.277, 중복과 과다산정분을 조정한 경우 0.271로 추정함

○ 사업계획서에 따른 경우 효과는 월 170.1억원에 3개월을 곱한 510.4억원, 비용은 1,839.7억원으로, 효과/비용 비율은 0.277로 추정됨

○ 중복과 과다산정분을 조정한 경우 바우처 금액 14.9% 감액안을 적용하여 효과는 335.9억원, 비용은 1,240.6억원으로 산정되고, 효과/비용 비율은 0.271로 추정됨

3. 비용효과 분석 사례

❑ 복지, 의료, 과학기술, 문화 등 정성적 분야 사업에서 타당성 평가를 위해 많이 사용되는 방법인 비용 효과 분석은 사업으로 인한 효과를 비용대비로 나타내는 방법론임

○ 이는 편익과 비용을 화폐단위로 표시하는 것과 비용편익분석과 달리 검토대상이 되는 조치의 효과를 비용의 증분과 사업 목표 대상에 나타나는 효과의 증분 사이의 비율로 나타내어 타당성을 평가하는 방법론임

○ 비용편익분석에서는 기준점이 1로 B/C 비율이 1을 넘으면 사업의 타당성이 있다고 판단하지만 비용효과성 분석에서는 이러한 기준점을 찾기가 어려움

○ 따라서 비용효과성이 충분한지에 대한 판단은 연구자의 주관적 판단에 의존할 수 밖에 없음

- 물론 일반국민들에 대한 설문조사 등을 통한 사회적 선호를 파악하여 이를 반영하여 평가하는 것이 바람직하지만, 일단 시간과 비용이 많이 소요되고 일반 국민들이 사업에 대한 성격을 제대로 파악하지 못할 가능성이 있으므로 설문조사의 결과가 큰 신뢰성을 주짐 못할 가능성이 높음

- 따라서 사업의 효과성을 고려할 때 여러 대안이 존재한다면 이들을 비교하여 비용효과성이 가장 큰 대안적 정책 수단을 선택하는 것이 적절할 수 있음. 여기서 대안적 정책수단을 고려할 수 있는 것은 규제, 적접적·간접적 서비스 공급(치안, 보건, 교육 등), 정부조달, 지방정부 보조금, 기업에 대한 보조금, 가계에 대한 소득이전,

금융지원, 조세지출 등

○ 효과적인 정책수단에 대한 선택 준거

- 개별 정책수단의 효과성, 정부와 민간의 비용부담, 형평성에 미치는 영향 등에 대한 종합적 고려 필요
- 효과성이 높고 비용부담이 낮은 정책수단만이 바람직하다고 할 수는 없으며, 여기에 더하여 형평성을 추구할 경우 형평성 제고에 기여하는 정책수단이 바람직함
- 여러 가치들 사이에 충돌이 발생할 경우에는 우선적으로 고려하는 가치(예, 효과성)를 위해 희생이 되는 가치(예, 형평성)를 적절하게 보완하는 추가적인 지원을 고려해 볼 수도 있음

3.1. 공공부조제도의 빈곤감소 효과

❑ 공적연금, 사회보험, 기타 공적이전 및 공공부조제도 및 국민기초생활보장제도 등의 공공부조제도의 실시를 통해 공공재정사업의 성과를 객관적으로 평가

○ 강신욱 외 (2011)에는 여러 공공부조제도를 통한 빈곤감소효과를 추정하였음

○ 빈곤감소라는 성과평가를 위해 빈곤율, 가구당 빈곤격차비율(빈곤격차/빈곤선), 극빈도(빈곤층 내 극빈층 비중이 큰 정도) 등을 FGT 지수를 사용하여 추정하였음

○ $FGI_{\alpha} = \frac{1}{n}\sum_{i=}^{q}\left(\frac{z-y_i}{z}\right)^{\alpha}$ 여기서 n은 전체 가구의 수, q는 빈곤가구의 수, z는 빈곤선, y_i는 개별 가구의 소득, α는 빈곤회피도를 나타냄.

○ FGI 지수는 $\alpha = 0$일 때에는 빈곤율, $\alpha = 1$ 일 EO에는 가구당 빈곤격차비율, $\alpha = 2$일 때에는 극빈도를 나타냄.

○ 사용된 자료는 한국보건사회연구원의 「한국복지패널」을 사용하였으며, 빈곤선으로는 정부가 공표한 최저생계비를 사용하였음

○ 분석 효과

- 2007년 현재 시장소득 빈곤율은 18.21%인데 시장소득에 사적이전을 더한 후에는 비곤율이 13.76%로 4.45%p 감소.
- 공공부조외 공적이전을 더하면 빈곤율이 9.72%로 4.04%p 감소
- 공공부조를 더하면 7.65%로 2.07%p 감소
- 공공부조의 효과는 대부분 기초보장급여의 효과를 반영한 것(2.07%p)으로, 기초보장급영외 공공부조는 빈곤율을 0.13%p 감소기키는 효과에 머물렀음.

〈표 16〉 공적, 사적 이전이 소득빈곤에 미치는 효과 (2007년)

	시장소득	사적이전	공공부조 외 공적이전	공공부조	(기초보장급여 외 공공부조)
빈곤율(%)	18.21	13.76	9.72	7.65	(9.59)
변화량(%p)	-	-4.45	-4.04	-2.07	(-0.13)
변화율(%)	-	-24.44	-29.36	-21.30	(-1.34)
빈곤격차비율(%)	12.08	6.91	4.49	2.60	(4.14)
변화량(%p)	-	-5.17	-2.42	-1.89	(-0.35)
변화율(%)	-	-42.80	-35.02	-42.09	(-7.80)
극빈도(%)	10.06	4.92	3.00	1.44	(2.59)
변화량(%p)	-	-5.14	-1.92	-1.56	(-0.41)
변화율(%)	-	-51.09	-39.02	-52.00	(-13.67)

주: 1) 변화량은 직전소득 빈곤지수와 소득이전 후 빈곤지수의 %p 차이.
2) 변화율은 직전소득 빈곤지수와 소득이전 후 빈곤지수의 % 변화.
자료: 한국보건사회연구원, ..한국복지패널 3차조사 원자료.., 2010. 강신욱 외 (2011)에서 재인용.

3.2. 근로장려세제의 노동공급 효과

❑ 저소득 근로자 또는 자영업자 가구에 대하여 가구원 구성과 총급여액 등에 따라 산정된 근로장려금을 지급함으로써, 근로빈곤층의 근로를 장려하고 실질소득을 지원하는 근로연계형 소득지원제도인 근로세제장려세제의 도입으로 인한 노동공급효과를 객관적으로 평가

○ 강병구 (2010)에서는 근로장려세제의 노동공급효과를 분석하였음

○ CSE 효용함수로부터 노동공급함수를 도출한 후 시뮬레이션을 통해 근로장려세제의 도입이 적용대상자의 노동공급에 미치는 효과를 측정하였음

○ 사용모형: 효용극대화 모형

$$\max_{c,l} U(t_i, c_i) = \left[\phi_i c_i^{-\rho} + l_i^{-\rho}\right]^{-\rho}$$

$$s.t.\ c_i = (1-t_i)w_i h_i + y_i,\ T = h_i + l_i$$

여기서 l은 여가시간, c는 소비, t는 세율, w는 임금률, h는 노동시간, y는 비근로소득, T는 경제적으로 이용할 수 있는 시간, ϕ는 개인의 소비와 여가 간의 선호를 결정하는 계수로서 나이, 학력수준, 자녀 수 등에 영향을 받는 것으로 가정.

$$\ln\phi_i = k_0 + k_1 age_i + k_2 edu_i + k_3 kid_i + \epsilon_i$$

○ 효용극대화 모형으로부터 노동공급함수 추정

$$\ln\left(\frac{l_i}{c_i}\right) = \beta_0 + \beta_1 age_i + \beta_2 edu_i + \beta_3 kid_i + \beta_4 \ln mw_i + \beta_5 \lambda_h + \nu_i$$

여기서 mw은 세후임금률, λ_h는 Mill's ratio의 역수

○ 사용된 자료는 한국노동연구원의 「한국노동패널」을 사용하여, 각종 계수를 추정하였음

○ 여기서 근로장려세제의 도입이 세후임금률과 비근로소득에 미치는 영향을 고려하여 노동공급시간의 변화를 추정할 수 있음. 이 때 근로장려세제의 도입을 가정하여 추정한 효용수준이 도입을 가정하지 않은 상태에서 추정한 효용수준보다 크다면 노동공급시간은 근로장려세제에 의해 영향을 받는 것으로 추정할 수 있는 것임

○ 분석 효과

○ 근로장려세제로 인한 미취업자의 노동공급 증가효과가 취업자의 노동공급 감소효과보다 작아 근로장려세제의 노동공급 효과는 부 (-)의 효과를 가져오는 것으로 나타났음

○ 이는 취업자가 직면하는 점감구간에서의 대체효과와 소득효과가 매우 크기 때문이며 따라서 점감구간에서의 대체효과와 소득효과를 완화하는 조치를 취할 필요가 있음

4. 정성적 분야 가치추정 사례

4.1. 여행비용 접근법 적용 사례

전라북도 도립공원의 휴양편익 추정 (김진옥 · 엄영숙, 2013)

❑ 김진옥·엄영숙(2013)은 전라북도 4개 도립공원(모악산, 선운산, 대둔산, 마이산)의 휴양편익을 여행비용 접근법으로 추정하였음

- ○ 실증분석을 위한 자료는 도립공원 탐방객을 대상으로 한 설문조사를 실시하여 수집함
- ○ 도립공원 방문수요함수는 음이항 모형을 이용하여 가격과 소득 및 기타 통제변수의 함수로 추정하였음
- ○ 휴양편익은 방문수요함수의 계수추정치와 도립공원별 연간 방문빈도 중위값을 사용하여 계산함

❑ 설문조사를 통해 여행비용 및 방문수요함수 추정에 필요한 자료를 수집함

- ○ 설문조사는 2011년 8월, 11월, 2012년 5월 세 차례에 걸쳐 각 도립공원을 방문한 뒤 하산하는 탐방객들을 대상으로 응답자가 설문지에 직접 기입토록 하는 방문지점 조사의 형태로 진행하였음
- ○ 설문지의 주요 조사항목은 각 도립공원에 대한 지난 1년간 방문횟수, 거주지, 교통수단, 여행시간, 성별, 나이, 교육수준, 직업, 주 단위 근로시간 등임

❑ 도립공원 1회 방문의 총가격은 왕복교통비용과 왕복여행시간의 기회비용의 합으로 계산함

- ○ 왕복교통비용은 인터넷 지도를 이용하여 응답자들의 동 단위 거주지로부터 해당 도립공원까지의 최단거리를 구한 뒤, 교통수단별로 구분하여 교통비를 계산함
  - – 교통수단은 승용차, 전세/관광버스, 고속버스, 시내버스로 나누어 각 단가를 적용하여 계산함
- ○ 여행시간의 기회비용은 거주지로부터 도립공원까지의 여행시간에 방문자의 시간당 임금율의 30%를 적용하여 계산함
  - – 시간당 임금율은 응답자의 직업이 해당하는 직종의 평균임금에 응답자의 성별, 교

육수준, 경력 가중치를 적용하여 계산함

- 군인, 학생, 주부, 무직 등에 해당하는 방문자들의 여가시간의 기회비용은 0으로 계산함
- 관련 선행연구문헌에서는 여가활동을 위한 비노동시간의 시간당 기회비용을 근로시간 임금율의 25~50% 사이로 간주하였으므로, 이 연구에서도 도립공원 방문을 위한 시간의 기회비용을 시간당 임금율의 30%로 적용함

❑ 도립공원 방문수요함수는 각 도립공원별로 음이항 함수 모형으로 추정함

○ 종속변수는 각 도립공원별 응답자의 지난 1년간 방문횟수임

○ 기본모형의 설명변수는 상수항, 총가격, 소득, 전라북도 더미, 가을 더미, 봄 더미로 구성됨

○ 확장모형의 설명변수로는 기본모형의 설명변수에 가격과 전라북도 더미의 교차항, 연령, 성, 교육년수를 추가하였음

○ 총가격의 계수는 -0.004~-0.008 수준으로 추정되었고, 통계적으로 유의하게 나타남

- 총가격의 계수추정치에 도립공원과 거주지역별 여행비용 변수의 평균값을 사용해 가격탄력성을 계산해보면 아래 표와 같이 나타남

〈표 17〉 전라북도 도립공원별 방문수요 가격탄력성 및 휴양편익 (천원)

구분 / 거주지		모악산	선운산	대둔산	마이산
가격탄력성	전북	-0.15	-0.94	-1.10	-0.41
	타 지역		-0.38	-0.46	-0.32
1회 방문편익	전북	121.951 (117.059~126.843)	33.898 (28.160~39.639)	25.063 (22.712~27.414)	63.694 (53.910~73.478)
	타 지역		217.391 (211.508~223.274)	125.000 (122.698~127.302)	243.902 (233.791~254.013)
	전체		178.858 (173.005~184.711)	106.134 (103.701~108.323)	189.840 (179.827~199.853)
연간 방문편익	전체	487,805	715.431	106.134	189.840

자료: 김진옥·엄영숙(2013), p. 101, <표 6> 및 <표 7>

주: 1회 방문의 휴양편익은 델타 방식으로 계산한 95% 신뢰구간을 괄호 안에 함께 제시함

❑ 총가격의 추정계수에 연간 방문빈도 중위값을 적용하여 방문자 1인당 방문편익을 계산함

- ㅇ 위 표에 제시된 바와 같이 1회 방문의 편익은 방문자 1인당 전북 거주민은 3~6만원이었고, 타 지역 거주자는 12~24만원이었음
- ㅇ 도립공원에 대한 연간 방문편익은 방문자 1인당 대둔산 10만 6천원, 마이산 19만원, 모악산 48만 8천원, 선운산 71만 5천원이었음

4.2. 조건부 가치측정법 적용 사례

폐도로 복원의 경제적 가치 추정 (박상수 · 전기성 · 이충기, 2014)

❑ 박상수·전기성·이충기(2013)는 폐도로 생태복원사업의 경제적 가치를 조건부 가치측정법으로 추정하였음

- ○ 추정에 필요한 자료는 제주도를 제외한 전국에서 추출된 표본가구에 대한 개별면접조사를 통해 수집함
- ○ 지불의사금액에 대한 양분선택형 설문 조사결과를 이용하여 최우추정법으로 가구 평균지불의사금액 함수와 표준편차의 자연대수함수를 추정하고, 가구 보상변화와 지불의사금액의 기댓값을 계산함
- ○ 가구 단위 연간 평균 지불의사금액에 우리나라 총 가구수를 곱하여 폐도로 생태복원사업에 대한 연간 총 지불의사금액을 추정함

❑ 지불의사금액에 대한 설문은 양분선택형으로 설계함

- ○ 설문조사는 2011년 6월 15일부터 6월 30일까지 2주간 제주도를 제외한 전국 1,400가구를 대상으로 일대일 개별면접조사 방식으로 진행함
- ○ 지불의사액은 “특정 금액을 지불할 의사가 있는가?”를 질문하고 이에 대해 “예/아니오”로 응답하는 양분선택형으로 설계됨
  - – 제시금액은 5백원, 1천원, 2천원, 3천원, 4천원, 5천원, 7천원, 9천원 1만원, 1만 5천원의 10개이며, 각 응답자에게는 동일한 비율로 한 가지 금액이 임의로 제시되었음
  - – 제시금액은 사전조사를 토대로 설계함
  - – 각 제시금액에 대해 지불의사가 없다고 응답할 경우에는 제시액만큼은 아니지만 양(+)의 지불의사가 있는지 여부를 추가로 질의함
- ○ 이외에도 가구주 나이, 연간 가구소득, 가구원 수, 환경 관련 기부 여부, 해당 사업에 대한 사전 지식 여부 등을 조사하여 분석에 활용함

❑ 설문조사 자료를 이용하여 최우추정법(maximum likelihood estimation method)으로 모수를 추정하고, 폐도로 생태복원사업의 경제적 가치를 연간 307.5억원으로 추정함

- ○ 설문조사 자료에 최추추정법을 적용하여 평균 지불의사금액과 표준편차의 자연대수를 추정

함

- 설명변수 없이 상수항만을 포함한 모형 및 여러 설명변수를 추가한 모형에 대해 추정결과를 제시함
- 설명변수는 가구주 나이, 연간 가구소득, 연간 가구소득의 제곱, 가구원 수, 환경 관련 기부 여부 더미, 해당 사업에 대한 사전 지식 여부 더미 등임

○ 추정 결과를 이용하여 계산해 보면 폐도로 생태복원사업에 대한 우리나라 가구의 연간 평균 지불의사금액은 1,750원 내외로 추정됨

○ 2010년 우리나라 총 가구수 17,574,067가구에 가구당 연평균 지불의사금액을 곱하면 우리나라 국민들의 폐도로 생태복원사업에 대한 연간 지불의사금액은 약 307.5억원으로 추정됨

4.3. 컨조인트 분석법 적용 사례

박물관 시설의 공익적 가치 추정 (곽승준 · 유승훈 · 이주석, 2005)

❑ 곽승준·유승훈·이주석(2005)는 박물관 시설의 공익적 가치를 컨조인트 분석법으로 추정하였음

- ○ 설문조사에서 박물관의 5개 속성 및 화폐적 가치를 측정하기 위한 가격 속성 등 총 6개 속성에 대해 3~4단계로 구성된 선택대안 36개 중 임의의 2개를 응답자에게 제시하고 제시된 대안 2개 또는 아무 대안도 선택하지 않은 대안 등 총 3개의 대안 중 한 가지를 선택하도록 질문함
- ○ 설문조사 자료를 이용하여 박물관의 다양한 편익속성들이 응답자의 선택확률에 미치는 영향을 다항로짓모형을 이용하여 최우추정법으로 추정하면 개별 속성들에 대한 가구당 한계지불의사금액을 계산할 수 있음
- ○ 개별 속성들에 대한 가구당 한계지불의사금액에 가상 또는 현존하는 시설의 특성을 적용하여 합산하면 해당 시설에 대한 연간 지불의사금액이 계산되고, 이에 전국 가구수를 곱해주면 해당 시설의 연간 공익적 가치가 추정됨

❑ 박물관의 가치를 추정하기 위하여 문헌조사와 전문가 인터뷰를 통해 관람객들이 박물관을 방문할 때 고려하는 속성의 수준 및 범위를 결정함

- ○ 분석에 활용하기 위한 박물관의 속성으로는 박물관 연면적, 유물의 종류, 유물의 질, 접근 용이성, 전시외 주요 프로그램, 박물관 신축을 위해 매년 추가로 지불할 가구당 소득세를 고려함
  - – 박물관 연면적, 유물의 종류, 유물의 질, 접근 용이성, 전시외 주요 프로그램은 세 단계로 나누어 고려함
  - – 박물관 신축을 위한 추가적인 가구당 소득세는 1천원, 2천원, 3천원 및 4천원의 4단계로 나누어 고려함
- ○ 각 속성별 단계별로 선택이 가능한 대안집합 중 모형의 추정이 가능하도록 하는 최소 선택대안집합 36개를 주효과 직교설계로 도출하고, 한 개의 블록에 6개의 질문을 포함하도록 임의표본추출을 통해 응답자들을 6개의 블록으로 배분함
  - – 응답자들은 아래 그림과 같이 6개 속성의 다양한 수준으로 정의된 2개의 선택대안

과 어느 대안도 선택하지 않는 총 3개의 대안 중 가장 선호하는 1개의 대안을 선택하도록 질문을 받게 됨

[그림 3] 설문에 제시된 선택대안의 예시

	대안 1	대안 2
• 박물관 연면적	40,000평	25,000평
• 유물의 종류	특정시대의 특정유물, 특정시대의 특정유물	특정시대· 특정유물· 특정지역 위주
• 유물의 질	대표적 유물이 국보급 수준	대표적 유물이 국보급 수준
• 접근 용이성	자가용만 이용가능	자가용만 이용가능
• 전시 외 주요 프로그램	없음	교육프로그램
• 추가적인 가구 당 소득세	1,500원	1,500원

3개의 대안 중에서 가장 선호하는 한 개의 대안에 ✔로 표시하세요.	□ 대안 A	□ 대안 B	□ 둘 다 선호 안함

출처: 곽승준 외(2005), p. 104, <그림 1>.

❑ 세 부분으로 구성된 설문지를 사용하여 서울, 부산, 대구, 광주, 대전의 5개 대도시 주민 750면을 대상으로 일대일 개인면접 설문조사를 실시하고 자료를 수집함

○ 설문지의 첫 번째 부분은 응답자의 박물관에 대한 관심과 이용실태를 조사하고, 박물관의 다양한 속성들에 대해 자세히 설명함

○ 설문지의 두 번째 부분에는 박물관의 속성들과 가격속성관의 상충관계를 고려하여 박물관의 경제적 가치를 추정하기 위한 컨조인트 분석법 질문들이 제시됨

○ 설문지의 세 번째 부분에는 응답자의 연령, 성, 소득 등 인구학적 및 사회경제적 특성을 조사하는 질문들이 제시됨

❑ 박물관의 다양한 편익속성들이 응답자의 선택확률에 미치는 영향을 다항로짓모형을 이용하여 최우추정법으로 추정함

○ 응답자의 대안 선택확률에 박물관의 속성들이 미치는 영향을 다항로짓모형을 이용하여 최우추정법으로 추정한 결과를 이용하여 다음 표와 같이 개별 속성에 대한 한계지불의사금액을 추정하였음

○ 표준오차는 델타방식으로 계산하였고, 개별 속성들에 대한 한계지불의사금액의 95% 신뢰구간은 몬테카를로 모의실험을 이용하여 계산함

〈표 18〉 컨조인트 방법론에 의한 추정

속성	한계지불의사금액 (원) (t 통계량)	95% 신뢰구간
박물관 연면적 평 (10,000)	1,607 (4.67)**	1,102 - 2,653
유물의 종류	1,265 (3.74)**	700 - 2,203
유물의 질	1,099 (3.29)**	535 - 2,029
접근용이성	753 (2.36)*	190 - 1.570
전시 외 주요프로그램	841 (2.48)*	248 - 1.738

출처: 곽승준 외(2005), 110, <표 3>.

❑ 컨조인트 분석 결과를 이용하면 가상적인 다양한 대안에 대해서도 편익을 추정해 볼 수 있음

○ 예를 들어, 다음과 같이 속성들에 대해 가정해 보면 가구당 연간 지불의사금액을 반영하고 해당 지역의 가구수를 곱하여 해당 박물관의 공익적 가치를 추정해 볼 수 있음

- 연면적 3,000평인 경우 평당 연간 한계지불의사금액이 0.1607원이므로 가구당 연간 지불의사금액은 482원임 (3,000평×0.1607원)
- 종합전시 박물관은 유물의 종류가 3단계이므로 연간 지불의사금액은 3,795원임 (3×1265원)
- 지방문화재급 유물을 전시하는 박물관이라면 유물의 질이 1단계이므로 연간 지불의사금액은 1,099원임

- 시내버스나 자가용을 이용할 수 있는 수준의 접근용이성이라면 2단계에 해당하므로 연간 지불의사금액은 1,506원임(2×753원)
- 전시외 주요 프로그램이 없다면 이와 관련한 연간 지불의사금액은 0원임
- 각 속성별 지불의사금액을 합산하면 이러한 가상의 박물관에 대한 가구당 연간 지불의사금액은 6,882원이고, 여기에 해당 지역의 가구수를 곱하면 박물관의 공익적 가치가 계산됨

○ 모든 속성들의 수준이 최고 수준으로 구성되었다고 가정하면, 가구당 연간 지불의사금액은 17,461원이고 2000년 기준 전국 전체 가구수 14,391,374를 곱하면 이러한 박물관의 공익적 가치는 연간 약 2,513억원에 달함

○ 현존하는 박물관의 공익적 가치에 대한 계산도 가능함
- 국립중앙박물관의 속성별 지불의사금액을 적용하여 계산해 보면 연간 공익적 가치는 1,594억원으로 계산됨

Ⅵ. 결론 및 정책적 시사점

❑ 본 연구는 정성적 조세특례의 신규도입에 따른 타당성 조사가 필요할 경우 이에 대한 평가 방법론을 제시하는 것을 목표로 하였음

- ○ 정성적 분야란 의도한 결과의 실현에 오랜 기간이 소요되거나, 예상되는 편익의 잠재성과 간접성이 높은 경우로 기존의 예산지출이나 조세특례의 분류기준에 따라서 분류가 명확하게 되지 않는다고 볼 수 있음
- ○ 일부 조세지출의 경우 이러한 특징을 갖고 있어 통상의 경우에 적용되는 사업평가 방법론 적용이 어려운 경우가 많음
- ○ 이에 본 연구에서는 정성적 조세특례의 유형을 구분하기 위한 기준을 설정한 후 이러한 유형에 적절한 조세특례의 타당성을 평가하기 위한 방법론을 정리하고 제시하고자 하였음

❑ 재정사업과 조세특례의 타당성 평가에 대한 중요성이 증가하고 적용범위에 대한 확장이 광범위하게 진행되고 있는 추세임

- ○ 기존의 타당성 분야 연구는 재정사업과 조세특례에 모두 시행되고 있으며 사전 타당성 평가제도(예비타당성 조사)와 사후 평가제도(일몰연장 관련 심층평가제도)가 운영되고 있음.
- ○ 재정사업은 일반재정지출뿐만 아니라 정성적 분야라고 간주되는 기타 재정지출 분야에서도 사전·사후 평가가 시행되고 있어 사업의 타당성을 검증하고 있음.
- ○ 재정사업에 대한 사전·사후 타당성평가제도는 어느 정도 평가방법론과 대상이 구체화되어 있거나 정립과정 중에 있어 적용의 어려움이 별로 없으며 광범위하게 시행되고 있는 실정임
- ○ 하지만 조세특례 분야의 경우 일반적인 분야에 대한 타당성 평가제도는 2015년부터 시행되어 아직 초기단계이며 더욱이 정성적 분야의 경우 해당유형의 조세특례 분류조차도 쉽지 않은 실정임
- ○ 따라서 정성적 분야 조세특례의 경우 사전이든 사후든 타당성 평가를 위해서는 일반적 조세특례에 적용되는 방법론에 더하여 재정사업 중 기타재정지출에 적용되는 타당성 평가방법론을 원용하여 적용할 수밖에 없음

❑ 정성적 분야의 조세특례는 다음과 같은 특징을 공유하는 분야라고 할 수 있으며 이러한 유형별 특징을 기초로 해서 조세특례를 분류하는 것이 우선적으로 필요함

○ 정성적 분야는 조세특례 규모가 사전에 확정되지 않음

○ 사업에 대한 편익의 발생시점이 일률적으로 나타나지 않음

○ 정성적 조세특례 사업의 결과 소유물이전이 명확하게 나타나지 않을 수도 있음

○ 조세특례의 시행 후 행태적 변화가 수반되는 경우가 많음

○ 정성적 조세특례의 경우 사업의 효과가 중장기에 나타나는 경우가 많음

○ 경제적 효율성에 앞서 사회적 형평성을 중시하게 되는 경우가 많음

○ 조세특례의 편익에 대한 추정을 어렵게 하는 간접효과가 발생하는 경우가 많음

○ 조세특례의 일몰여부가 명확하지 않음

❑ 정성적 분야 조세특례의 비용과 편익의 발생 및 추정

○ 정성적 분야 조세특례는 일반적으로 비정성적 분야에서 발생하는 조세특례분야의 비용, 편익 추정과 동일한 방법론을 적용해볼 수 있음. 정성적 분야의 특성상 비용, 편익 및 효과 추정에서 기존의 전통적인 방법론을 적용하기가 쉽지 않음. 특히, 조세특례 적용으로 인해 발생하는 편익의 추정이 쉽지 않은데 이는 비시장적 영역 등에서도 발생하는 경우가 많기 때문인 것으로 파악됨

○ 따라서 정성적 분야라고 하더라도 조세특례의 일반적 성격을 공유하는 부분이 있고 나아가 이를 넘어 비전통적 시장재화의 가치 추정과 관련되는 부분이 있어 이를 동시적 혹은 순차적으로 고려할 필요성이 제기되고 있음

○ 본 연구에서는 일반적 조세특례의 비용, 편익 추정 방법 뿐 아니라 비시장적 재화의 가치를 추정하는 방법 모두에 대해 조사하여 정리하였음

○ 일반적인 비용추정의 방식으로는 세수손실법, 세수증대법, 직접지출등가법 등이 있으며 이 중 가장 보편적으로 많이 사용되는 방법은 세수손실법으로 단순하게 특정 조세특례에 따른 세수의 변화분으로 추정함. 하지만 행태변화를 있을 경우를 전제로 조세특례의 비용을 추정하는 세수증대법 사용이 보다 이상적이며 이를 반영하기 위한 연구와 제도개선이 필요하다고 볼 수 있음

○ 일반적인 편익추정방법은 조세특례를 도입했을 경우와 그렇지 않을 경우 유무형의 효용의 차이를 측정하는 방법론을 사용하였으며, 조세특례 도입에 따른 중복률을 고려하는 것이 필요함. 또한 직접적 효과와 간접적 효과를 분리하여 추정할 수 있으며 특히 간접적 효과를

추정하기 위해 산업연관표상의 연쇄효과 등을 고려할 수 있음

○ 비시장적 재화의 가치를 추정하는 방법론의 적용을 통해 정성적 분야 조세특례의 비용, 편익을 추정할 수 있으며 이에는 여행비용 접근법, 컨조인트 분석법, 조건부 가치측정법 등의 방법론을 소개하였음

❑ 정성적 분야 조세특례에 대한 타당성 평가는 일반적 조세특례 분야의 타당성평가와 동일한 성격을 지닌 것으로 파악하여 경제성 분석, 형평성 분석, 정책성 분석 등에 대한 소개를 하였음

○ 경제성 분석은 고용, 투자 등 각 경제분야에 미치는 영향을 분석하는 것으로 비용-편익 분석 및 비용-효과 분석 등을 실시함

○ 형평성 분석은 소득 계층간 소득 격차의 변화 및 대·중소기업간 또는 지역간 소득 불균형의 변화 등 소득재분배 효과, 낙후지역 등에 대한 파급효과 등을 분석

○ 정책성 분석에서는 조세특례의 필요성 및 적시성, 제도 운용의 기대효과, 예상되는 문제점, 제도별 특수성 등을 검토함

❑ 정성적 분야 조세특례의 타당성 평가를 위한 주요 쟁점사항

○ 정성적 분야의 조세특례의 경우 기존의 분류방식에 의해 조세특례를 구분하거나 유형화하기가 쉽지 않은 특성을 가지고 있음

- 따라서 정성적 조세특례 분야의 유형을 잘 구분할 필요가 있음. 특히, 문화, 과학기술, 관광 등 편익이 즉각적이고 단기적으로 나타나기 보다는 장기적으로 효과가 나타날 뿐만 아니라 외부성이 강한 분야에 대한 조세특례의 경우 효과성 판단이 쉽지 않을 수 있음

- 정성적 분야 조세특례의 경우 비용과 편익 혹은 효과 추정이 어려운 경우가 많음. 특히 행태변화가 있을 경우 이를 반영하는 것과 하지 않는 것과는 큰 차이가 날 수 있는데 이를 고려하여 타당성 평가를 할 필요가 있음

○ 정성적 분야의 조세특례로 구분된 경우 일반적인 조세특례 타당성 조사와 마찬가지의 방법을 적용하여 경제성 분석, 형평성 분석, 정책성 분석 등의 타당성 평가를 시행할 수 있음

- 하지만 편익과 효과의 추정이 일반적인 조세특례 분야에 적용되는 방법론을 동일하게 적용하기에는 어려움이 있음

- 일반적인 분야의 조세특례의 경우 고용 및 투자 증대와 같은 경제적 지표로 측정가

능한 성과로 나타나는 경우가 많지만, 정성적 분야의 경우 눈에 보이는 측정가능한 지표 이외에 보이지 않는 사회적 편익 및 효과의 증진 등을 기대할 수 있는 경우가 많기 때문임

- 따라서 이러한 분야에 대해서는 기존의 방법론 이외에 추가적으로 비시장적 재화의 가치를 측정하는 다양한 방법론의 적용이 필요함

○ 정성적 분야 조세특례의 경우 앞서 언급했듯이 유형화를 통한 범주를 제시하기가 쉽지 않은 특성이 있으며 평가 결과에 대한 해석도 주의할 필요가 있음

- 우선, 조세특례의 편익 추정과 관련하여 일반적인 조세특례에 적용되는 방법론을 적용했을 경우 결과와 정성적 분야에 적용되는 방법론을 적용했을 경우의 결과가 상충할 경우 판단을 어떻게 할 것인가의 문제가 제기될 수 있음
- 이 경우 보다 객관적이고 재량적인 요소가 최소화된 방법론에 의해 추정된 결과를 최종 평가에 반영하는 것이 적절할 것임

○ 정성적 조세특례 타당성 평가는 일반 조세특례 타당성 평가의 수행체계보다 국회 예산정책처 내외의 평가지원 관련 역량확보와 자료구축 등의 구체적인 평가수행에 보다 많은 정책적 노력이 필요함

- 앞서 살펴 보았듯이 정성적 분야의 조세특례는 유형화 작업 및 효과성 평가를 위한 편익 및 효과 추정에 많은 연구역량이 필요하며 타당성 분석 결과 해석도 쉽지 않아 국회예산정책처 내외 전문가들의 평가관련 지원이 절실하다고 보여짐
- 정성적 분야의 경우 개인의 세부담 및 감면 내용에 대한 상세한 자료뿐만 아니라 미시적인 개인특성을 보유하고 있는 패널자료 등을 통한 실증분석이 필요한 경우가 많아 이에 대한 자료확보가 필수적인데 국세청과 통계관련 기관들과 자료공유 및 협조가 사전에 구축될 필요가 있음
- 정부의 사전·사후 조세특례 타당성 평가는 한국조세재정연구원, 한국개발연구원 등의 전문연구기관을 중심으로 하여 대학 및 학회의 전문가 등과 함께 평가단을 구성하여 타당성평가를 수행하는 절차를 가지는데 이와 마찬가지로 국회가 발의한 조세특례에 대한 사전 사후 타당성 평가는 국회 예산정책처의 내부조직을 중심으로 해서 이와 유사한 절차와 과정을 거치는 것이 필요함
- 행정부의 타당성 평가와 관련된 관련 법규와 과정이 법제화되어 있는 것과 마찬가지로 국회 발의 조세특례 평가를 원활히 수행하기 위해서는 국회예산정책처의 조직 내에 조세특례(정성적 조세특례 포함) 담당 부서를 신설하는 등의 국회규칙 개정이

필요할 것으로 보임

< 참고문헌 >

강병구, 2010,「근로장려세제와 최저임금제도의 고용 및 소득분배 개선효과」, 이병희 외『근로빈곤의 실태와 지원정책』, 한국노동연구원.

강신욱, 구인회, 노대명, 박능후, 2011,「공공부조제도의 개편」, 고영선 편『분배구조의 변화와 사회정책의 방향 (I)』, 한국개발연구원.

곽승준·조승국·유승훈, 2002,「한려해상국립공원 보존의 경제적 가치: 조건부 가치측정법(CVM)을 이용하여」, 『경제학연구』, 50(2), pp.85~104.

곽승준·유승훈·이주석, 2005,「컨조인트 분석법을 이용한 박물관 시설의 공익적 가치추정」, 『경제연구』, 23(2), pp.95~119.

국회예산정책처, 2015, 『2016년도 조세지출예산서 분석』.

국회예산정책처, 2016, 『조세특례평가 방법 연구』.

기획재정부, 『조세지출예산서』, 각년도.

기획재정부, 2014『2015년 조세특례 예비타당성조사 및 심층평가 운용지침』

김봉정·정애숙, 2011, 「우리나라 남자 군인의 음주실태와 문제음주 관련요인」, 『한국알코올과학회지』, 제12권 제2호, pp. 1-16.

김진옥·엄영숙, 2013, 「여행비용법을 적용한 전라북도 도립공원의 방문수요와 휴양편익 추정」, 『한국산림휴양학회지』, 제17권 제3호, pp. 93-103.

민용식·정군오·임응순, 2009, 「문화 콘텐츠산업의 파급효과 분석」, 『한국콘텐츠학회논문지』, 제9권 제3호, pp. 175-182.

박명호·김우철·전병힐, 2008, 『조세지출규모의 추정방법 및 조세지출예산서의 작성방법』.

박상수·전기성·이충기, 2014, 「폐도로 복원의 경제적 가치 추정」, 『환경정책연구』, 제13권 제3호, pp. 21-42.

박현, 유경준, 김석영, 곽승준, 2004, 『문화시설의 가치추정연구』, 한국개발연구원.

성명재·송헌재·전병목, 2010, 『조세·재정모의실험 모형: KIPFSIM10 모형의 구축』, 한국조세연구원.

안종석·송헌재·고선, 2016, 『군인 대상 물품 개별소비세 및 주세 면제 심층평가』, 한국조세재정연구원.

윤희숙 외, 2014, 『「에너지 바우처 지원사업」 예비타당성조사』, 한국개발연구원.

장준경·엄영숙·권오상, 2012, 『예비타당성조사를 위한 CVM 분석지침 개선 연구』, 한국개발연구원.

한국은행, 2014, 『산업연관분석 해설』.

Caiumi, Antonella.(2011), The Evaluation of the Effectiveness of Tax Expenditures – A Novel Approach, OECD Taxation Working Papers No.5.

Charney, Alberta H. and Marshall J. Vest(2003), Modeling Practices and Their Ability to Assess Tax/Expenditure Economic Impacts, The AUBER Conference

Department of Finance(2010), Tax Expenditures and Evaluations, Canada.

Government Accountability Office(2012), "Tax Expenditures: Background and Evaluation Criteria and Questions".

OECD, (2010b). Tax Expenditures in OECD Countries. Paris, OECD.