

다자녀가구 주택 취득에 대한 경상북도 도세 감면조례 연장 타당성 검토

박혜림(한국지방세연구원 부연구위원)

- I. 검토배경
- II. 다자녀가구 지원제도 및 경상북도 감면조례 현황
- III. 타당성 분석
- IV. 효과성 분석
- V. 종합평가

■ 검토배경 및 감면조례 개요

- 본 연구는 경상북도 감면조례 제14조의2의 타당성을 심층평가하고자 함
 - 「경상북도 도세 감면 조례」 제14조의2 주요 내용: 미성년자인 3명 이상의 자녀를 둔 무주택 세대구성원이 경북에 거주할 목적으로 경북 소재 주택 취득시 최초로 취득하는 1주택에 대하여 취득세를 면제
 - 해당 도세 감면조례가 2022년 12월 31일 일몰 도래함에 따라, 현재 대상 감면조례의 실적 및 성과를 점검하고 감면연장 혹은 축소 및 폐지 등과 같은 조례 개정에 대한 타당성 평가의 필요성이 대두됨
 - 본 연구는 2023년 경상북도 도세 감면조례를 개정 및 시행함에 있어 향후 개선방안을 모색하고, 정책 결정을 위한 기초자료로 활용되고자 함

■ 분석결과

- 타당성 분석결과, 도세 감면조례에 대한 정책의 타당성은 대체적으로 충분한 것으로 평가됨

1) 정책목표의 타당성

- 정책의 필요성: 다자녀 가정의 양육부담을 경감하고 출산을 장려하며, 나아가 인구감소 현상이 가속되고 있는 경상북도의 경우 적극적인 인구유입정책이 필요한 가운데, 지방자치단체의 조세지원이 필요한 상황임
- 정책의 공익성: 해당 감면조례는 「저출산·고령사회기본법」의 출산지원 및 다자녀가정에 대한 양육지원의 정책적 목표 및 공익성을 실현하며 경상북도의 인구유입을 통한 발전을 위한다는 공익성이 존재

2) 지방자치단체 역할로서의 타당성

- 지방자치단체 사무와의 관련성: 해당 감면조례는 「지방자치법」 제9조제2항의 주민복지에 관한 사업에 해당되며 「지방자치법」 제11조에서 열거된 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무의 범위에도 해당되지 않아 지방자치단체 사무와의 관련성이 있음
- 감면조례로서의 타당성: 「지방세특례제한법」 제4조제1항제1호의 서민생활 지원에 해당하여 감면조례로서의 타당성이 있음

3) 정책수단의 적절성

- 수단선택의 적절성: 수혜자, 보조방식, 지원시기, 행정집행 등의 기준별 평가내용들을 종합해볼 때, 해당 도세 감면조례는 대체적으로 조세지출 방식을 적용하는 것이 재정지출보다 수단선택의 적절성 측면에서 바람직할 것으로 판단됨
- 지원대상의 적절성: 본 조례가 도입된 정책목표를 고려해보았을 때, 미성년자 3명 이상의 자녀를 둔 다자녀양육자를 수혜대상으로 설정한 것은 적절하다고 판단되며 현 지방세특례제한법의 다자녀 기준에 맞추어 감면대상을 18세 미만의 자녀 3명 이상을 양육하는 자로 유지하는 것이 타당함

4) 타 지원제도와와의 중복성

- 다자녀양육자를 위한 조세감면에는 지방세특례제한법에서 다자녀 양육자에 대한 자동차 취득세 감면(제22조의2)이 있으나, 지방세특례제한법은 그 취득물건이 자동차이고 해당 감면조례는 다자녀 양육자의 주택 취득시 취득세 면제이므로 이중혜택으로 인한 과세형평성의 문제는 없는 것으로 판단됨

- 효과성 분석결과, 도세 감면조례에 대한 정책의 효과성은 대부분 부정적인 것으로 판단됨

1) 경제성 효과

- 도세 감면조례에 의한 경제적 유발효과와 지방정부 직접지출에 따른 지역경제 유발효과를 비교해보면, 생산과 부가가치 부문에서는 감면조례에 의한 경제적 유발효과가 크나, 취업부문에서는 지방정부 직접지출에 의한 경제적 유발효과가 우세함

2) 지방재정효과

- 경상북도의 재정여건을 종합적으로 고려해볼 때, 현재 경상북도의 재정여건은 다른 광역과 비교하여 좋은 편은 아니나, 해당 조례의 감면액이 취득세 수입에서 차지하는 비중이 낮고 경상북도의 감면총량도 여유가 있어, 재정적 측면과 자체수입 확보라는 측면에서 큰 부담이 된다고 판단되지 않음
 - 다만, 향후 취득가액의 지속적인 상승과 감면건수의 증가로 감면조례에 의한 감면액이 증가한다면 이는 지방재정에 부담을 줄 수 있으므로 최소납부세제 적용 등의 방안을 장기적으로 고려해 볼 수 있음

■ 종합평가

- 다자녀양육자에 대한 취득세 감면연장은 출산장려와 양육부담 경감 및 경상북도로의 인구유입을 위한 것임을 상기할 때, 타당성 평가는 대체적으로 충족하고 경제성 효과도 장기적으로는 높아질 수 있다는 점에서 일몰연장을 제안함
 - 주택 구입시 취득세 감면은 '주거서비스'로 분류되어 당장의 취업유발효과 등은 낮더라도 장기적으로 보았을 때 경상북도의 다자녀 양육자의 인구 유입을 촉진시킨다면, 이는 부가적으로 다른 산업에 영향을 끼칠 수 있어 장기적인 경제적 효과는 더 커질 것으로 판단됨
 - 따라서, 다자녀 양육자 주택취득에 대한 취득세 감면을 연장하는 것이 타당할 것으로 판단되나, 1) 취득가액별 차등적 감면적용을 고려해볼 수 있고 2) 향후 취득가액의 지속적인 상승 및 감면건수 증가시 경상북도의 지방재정여건이 악화될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음
 - 취득당시가액이 9억원 초과인 주택 구입을 구입한 다자녀양육자의 담세력이 6억원 이하나 6억원 초과 9억원 이하 주택 구입자의 담세력보다 상대적으로 높다는 점을 고려하여 취득가액별 차등적 감면적용이나 고액 주택 구입자에 대한 최소납부세제 적용을 고려해볼 수 있음
 - 감면건수 증가시 악화될 지방재정여건을 고려하여 최소납부세제를 적용하거나 취득세 75% 감면 등의 감면률 인하 방안도 장기적으로는 고려해야 할 사항임
 - 마지막으로, 경북 소재 주택 구입 후 도외로 이주하는 경우와 같이 정책목표와 부합하지 않는 사유에 대한 적극적인 추징이 필요
 - 정당한 사유없이 주택을 매각하거나 증여하는 경우 뿐만 아니라, 소유권은 유지하면서 도외로 주소이전을 한 경우도 추징사유에 포함하는 것이 타당함
 - 이를 통해 해당 도세 감면조례의 정책 목표가 '경북' 내 양육자의 양육부담 경감과 인구유입 촉진을 위한 것임을 분명히 할 필요가 있음

1. 검토배경

- 지난 2017년부터 경상북도는 미성년자 3명 이상의 자녀를 둔 다자녀 양육자의 양육부담을 경감하고 출산을 장려하기 위해 경북 소재 주택 취득시 취득세를 감면면제해왔음
 - 감면대상: 미성년자인 3명 이상의 자녀를 둔 무주택 세대구성원이 경북에 거주할 목적으로 경북 소재 주택 취득시 최초로 취득하는 1주택
 - 감면요건: 1가구 1주택을 최초로 취득하는 세대에 감면 적용
 - 감면율: 취득세 50% 감면(2017.10.19.제정) → 취득세 전액 면제(2019.12.30.개정)
 - 일몰기한: 2022년 12월 31일

〈표 1-1〉 경북 도세 감면조례 제14조의2 감면액 현황

(단위: 백만원, 건)

구분	2018	2019	2020	2021	합계
감면·면제액(백만원)	75	145	457	656	1,333
건수(건)	59	126	201	221	607

자료: 경상북도청 내부자료

- 경상북도의 다자녀가구 주택 취득에 대한 감면 조례가 2022년 12월 31일 일몰 도래함에 따라, 현재 대상 감면조례의 실적 및 성과를 점검하고 감면연장 혹은 축소 및 폐지 등과 같은 조례 개정에 대한 타당성 평가의 필요성이 대두됨
 - 감면 도입 후 제도의 타당성 및 효과성 등에 대한 총괄적인 평가를 통해 일몰 도래에 따른 연장 여부를 가늠하기 위한 객관적·전문적인 근거를 검토하고자 함
- 이에 본 연구는 해당 도세 감면조례의 타당성을 심층평가하는 것을 목적으로, 지자체의 조세정책을 효율적으로 지원함과 동시에, 지역경제의 활성화와 지방재정의 건전한 운영에 이바지할 수 있는 정책제언을 제시하는 데 목적이 있음
 - 본 연구는 2023년 경상북도 도세 감면조례를 개정 및 시행함에 있어 향후 개선방안을 모색하고, 정책 결정을 위한 기초자료로 활용되기 위함임

II. 다자녀가구 지원제도 및 경상북도 감면조례 현황

1. 다자녀 가구 지원제도 현황

- 우리나라는 저출산고령화 사회로의 진입에 따라 2005년 「저출산고령사회기본법」을 제정하여 매 5년마다 저출산고령사회기본계획을 수립·발표하고 있고, 그 중 다자녀 가구에 대한 지원도 포함되어 있음
 - 현재 제4차 저출산·고령사회기본계획(2021~2025년)이 운영중이며, 영유아·아동·청소년·임신·출산·다자녀 등 세부분야에 대한 지원대책이 수립되어 시행중임
 - 그 중 다자녀 가구에 대한 지원에는 다자녀 지원대상의 기준을 3명에서 2명으로 완화하고 공공임대주택의 넓은 평형 이주 시에 우선권을 부여하는 등 2자녀 이상 다자녀 주거지원이 포함되어 있음¹⁾
 - 2020년 합계출산율은²⁾ 2020년 0.84명을 기록³⁾하며 초저출생 현상이 심화되고 있고, 특히 최근에는 둘째아 출산 포기 경향이 뚜렷해져 이는 2자녀 가구의 급격한 감소로 이어지고 있는 추세임
 - * 출산 순위별 비중의 변화(2010년→2020년): 첫째아 50.4%→56.6%, 둘째아 38.9%→35.1%, 셋째아 이상 10.7%→8.3%⁴⁾
 - 양육지원체계(비용, 시간, 서비스)가 대체적으로 아동 1인당 기준으로 동일하게 적용되어 운영되다보니, 자녀수에 따라 부가되는 양육부담 가중에 대한 사회적 지원책이 부족하다는 지적이 있음
 - 2021~2022년 단기 추진 과제에 포함되어 있는 다자녀가구 주거 지원 확대에는 ① 중형주택(전용 60~85㎡) 신규도입을 통한 건설임대 공급, ② 한단계 넓은 평형으로 이주 우선권 부여 및 공공임대 공급, ③ 매입임대 보증금 완화 및 전세임대 임대료 인하 등이 있음
- 한편, 지방세특례제한법상 출산 및 양육 지원을 위한 감면에는 18세 미만의 자녀 3명 이상을 양육하는 자에 대한 자동차 취득세 감면이 있음
 - 18세 미만의 자녀 3명 이상을 양육하는 자가 양육을 목적으로 취득하여 등록하는 자동차에 대한 취득세 감면
 - 취득세가 140만원 이하인 경우는 면제하고 140만원을 초과하면 140만원을 경감함

지방세특례제한법[시행 2022. 2. 18.] [법률 제18437호, 2021. 8. 17., 타법개정]

제22조의2(출산 및 양육 지원을 위한 감면) ① 18세 미만의 자녀(가족관계등록부 기록을 기준으로 하고, 양자 및 배우자의 자녀를 포함하되, 입양된 자녀는 친생부모의 자녀 수에는 포함하지 아니한다) 3명 이상을 양육하는 자(이하 이 조에서 “다자녀 양육자”라 한다)가 양육을 목적으로 2024년 12월 31일까지 취득하여 등록하는 자동차로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자동차(자동차의 종류 구분은 「자동차관리법」 제3조에 따른다) 중 먼저 감면 신청하는 1대에 대해서는 취득세를 면제하되, 제1호나목에 해당하는 승용자동차는 「지방세법」 제12조제1항제2호에 따라 계산한 취득세가 140만원 이하인 경우는 면제하고 140만원을 초과하면 140만원을 경감한다. 다만, 다자녀 양육자 중 1명 이상이 종전에 감면받은 자동차를 소유하고 있거나 배우자 외의 자와 공동등록을 하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2013. 1. 1., 2015. 12. 29., 2018. 12. 24., 2021. 12. 28.>

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 승용자동차
 - 가. 승차정원이 7명 이상 10명 이하인 승용자동차

1) 저출산고령사회위원회 보도자료(2021.9.15.)
 2) 합계출산율(TFR, Total Fertility Rate)은 여성 1명이 평생동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 나타낸 지표로서 연령별 출산율의 총합이며, 출산력 수준을 나타내는 대표적 지표임
 3) 통계청, 출생통계
 4) 통계청, 2020년 출생통계 보도자료

지방세특례제한법[시행 2022. 2. 18.] [법률 제18437호, 2021. 8. 17., 타법개정]

- 나. 가목 외의 승용자동차
- 2. 승차정원이 15명 이하인 승합자동차
- 3. 최대적재량이 1톤 이하인 화물자동차
- 4. 배기량 250cc 이하인 이륜자동차

- 이외에도 감면조례로 다자녀양육자에 대한 감면을 시행하고 있는 광역자치단체는 경상북도와 제주특별자치도가 있으며, 두 감면조례의 감면대상·감면요건은 동일하나 감면내용에 있어 차이가 있음
 - 경상북도는 18세 미만의 자녀 3명 이상을 양육하는 자가 양육목적으로 취득한 1가구 1주택에 대하여 취득세를 면제하고 있으며 최소납부세제 적용에서도 배제됨
 - 제주특별자치도 또한 18세 미만의 자녀 3명을 이상을 양육하는 자가 양육목적으로 취득한 1가구 1주택에 대하여 취득세를 감면해주고 있으나, 그 감면율은 100분의 50이라는 점에서 경상북도 해당 도세감면 조례와 차이점이 있음
 - 또한 취득세 추징조항을 살펴보면 사망, 혼인, 해외이주, 도외이주, 다자녀 양육자인 배우자에게 증여하는 경우 등 정당한 사유없이 취득일로부터 2년 이내 소유권 이전시에는 감면된 취득세를 추징함

제주특별자치도세 감면 조례[시행 2021. 12. 31.] [제주특별자치도조례 제3021호, 2021. 12. 31., 일부개정]

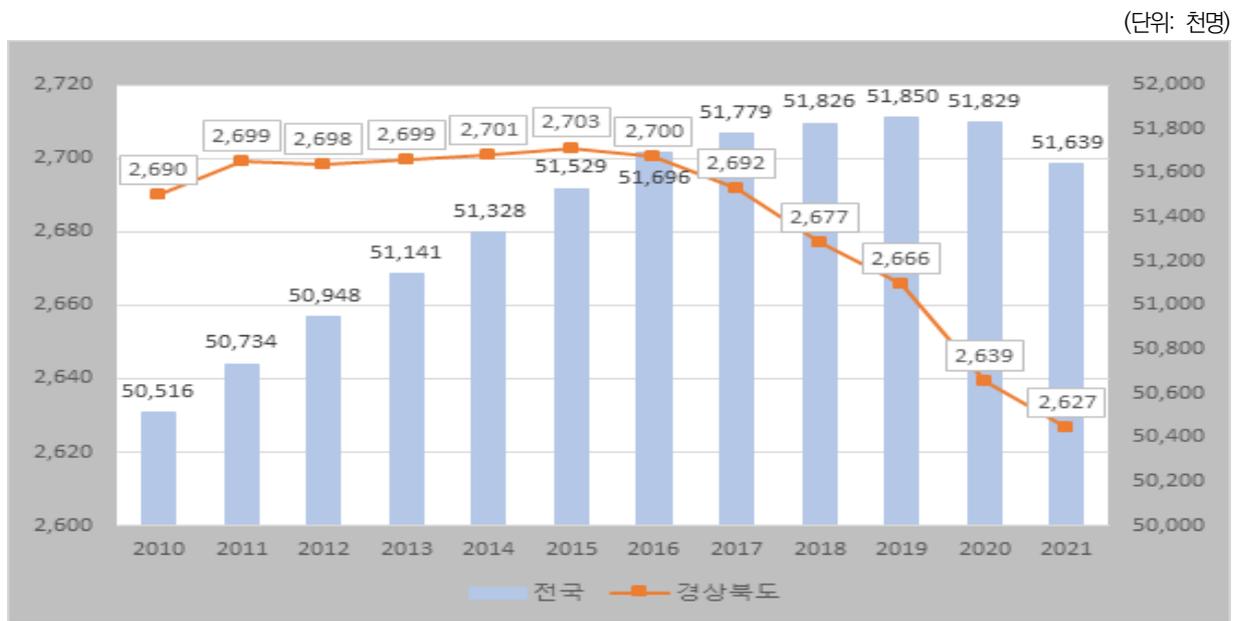
- 제31조(다자녀가정 및 다문화가족 지원을 위한 감면)** ① 18세 미만의 자녀(가족관계등록부 기록을 기준으로 하고, 양자 및 배우자의 자녀를 포함하되, 입양된 자녀는 친생부모의 자녀 수에는 포함하지 아니한다) 3명 이상을 양육하는 자(이하 이 조에서 "다자녀 양육자"라 한다)가 양육 목적으로 취득하여 「지방세특례제한법 시행령」 제15조제3항에서 정하는 1가구 1주택에 해당하는 경우(해당 주택을 취득한 날부터 60일 이내에 종전 주택을 증여 외의 사유로 매각하여 1가구 1주택이 되는 경우를 포함한다)에는 취득세의 100분의 50을 2023년 12월 31일까지 경감한다. 다만, 감면받은 주택을 취득한 날부터 5년 이내에 다른 주택을 취득하는 경우에는 감면하지 아니한다. <개정 2016.6.22., 2020.12.31.>
- ② 제1항에 따라 취득세를 감면받은 자가 사망, 혼인, 해외이주, 도외이주, 다자녀 양육자인 배우자에게 증여하는 경우 등 정당한 사유 없이 취득한 날부터 2년 이내에 주택의 소유권을 이전하는 경우에는 감면된 취득세를 추징한다. <신설 2020.12.31.>

2. 경상북도 인구 및 출산 통계 추이

■ 경상북도 인구통계

- 경상북도의 주민등록인구수는 2021년 262만 7천명으로 2015년 270만 3천명 이후 지속적으로 감소하는 추세임
 - 2010년 269만명이었던 경상북도의 인구수는 2015년까지 270만 3천명으로 소폭이나마 증가하는 추세였으나 2015년을 정점으로 인구수는 꾸준히 감소
 - 2021년 경상북도의 주민등록인구수는 262만 7천명으로 전년대비 1만 2천명 감소(-0.5%)

〈그림 II-1〉 전국 및 경상북도의 주민등록인구 현황



자료: 통계청, 국가통계포털(Kosis), 주민등록인구현황

- 최근 경상북도의 인구이동통계를 살펴보면, 1) 2020년에는 1만 7천명의 순유출이 일어났으나 2021년에는 3천명 순유입이 발생하는 등 순이동의 편차가 다소 있는 편이고, 2) 20대의 전출이 많고 50대 이상의 전입이 많으며, 3) 직업·교육으로 전출하는 반면 자연환경, 주택 등의 요인으로 전입함
- 2021년 경상북도의 총전입자는 318천명이고 총전출자는 315천명으로 3천명의 순유입이 발생(〈표 II-1〉 참조)
 - 경상북도는 2012~2020년 인구의 순유출이 일어났던 지역으로, 2021년의 순유입은 2011년 5천명의 순유입 통계 이후 10년만임
 - 2021년의 순유입 현상이 지속될지는 향후 추세를 살펴볼 필요가 있음

〈표 II-1〉 경상북도의 전입, 전출 및 순이동

(단위: 천명)

구분	총전입				총전출				순이동			
	2010	2015	2020	2021	2010	2015	2020	2021	2010	2015	2020	2021
경상북도	355	345	318	318	358	345	335	315	-4	-1	-17	3

자료: 통계청, 국내인구이동통계결과 보도자료(2020, 2021)

- 연령별 순이동자 수를 살펴보면, 20대의 순유출이 많고 50대 이상의 순유입이 많음(〈표 II-2〉 참조)
 - 2020년 기준 15.7천명의 20대가 경상북도에서 타 도시로 이주하였으며, 50대(+2.5천명), 60대이상(+3.0천명)에서 순유입 발생
 - 2021년 기준 7.8천명의 20대가 순유출하였으며, 50대(+5.2천명), 60대이상(+4.9천명)에서 순유입이 발생

〈표 II-2〉 경상북도의 연령별 순이동자수

(단위: 천명)

구분	순이동자 수											
	계	0~9세	10~19세	20~29세	30~39세	40~59세	40~49세	50~59세	60세 이상	60~69세	70~79세	80세이상
2020	-17.0	-1.6	-1.0	-15.7	-3.9	2.2	-0.3	2.5	3.0	2.5	0.5	-0.0
2021	3.3	-0.6	0.0	-7.8	-0.4	7.3	2.1	5.2	4.9	4.0	0.9	-0.0

자료: 통계청, 국내인구이동통계결과 보도자료(2020, 2021)

- 전입사유별로 살펴보면, 직업·교육가족으로 인한 전출이 큰 반면, 자연환경, 주택등의 영향으로 전입함 (〈표 II-3〉 참조)
 - 2020년 17천명의 순유출 발생한 이유는 직업(-13.3천명), 가족(-4.5천명), 교육(-4.4천명)이 주된 전출이 유였으며 자연환경(+3.4천명), 주택(+0.8천명)으로 인한 전입사유가 있었음
 - 2021년 3천명 순유입이 발생한 이유는 직업(-4.4천명), 교육(-2.9천명), 가족(-1.0천명)으로 전출이 발생 하였으나 자연환경(+3.8천명), 주택(+4.1천명)으로 전입하였기 때문

〈표 II-3〉 경상북도의 전입사유별 순이동자수

(단위: 천명)

구분	전입사유							
	계	직업	가족	주택	교육	주거환경	자연환경	기타
2020	-17.0	-13.3	-4.5	0.8	-4.4	-1.0	3.4	2.2
2021	3.3	-4.4	-1.0	4.1	-2.9	-0.4	3.8	4.1

자료: 통계청, 국내인구이동통계결과 보도자료(2020, 2021)

- 한편, 경상북도의 미성년자가 있는 자녀수별 가구 비중을 살펴보면, 1자녀 가구의 비율은 40.9%, 2 자녀 가구의 비율이 48.6%, 3자녀 이상이 10.4%를 차지하여 전국평균과 비슷한 수준을 보임(〈표 II-4〉 참조)
 - 도세 조례감면의 대상인 3자녀 이상의 비중은 경상북도의 경우 10.4%로 전국평균인 10.3%와 비슷한 수치를 보여줌
 - 특·광역시를 제외한 8개 도의 평균 3자녀 이상 비중은 11.3%로 경상북도(10.4%)는 경기도(10.0%), 경상남도(10.4%)와 함께 3자녀 이상의 비중이 낮은 편에 속함
 - 제주특별자치도의 3자녀 이상 비중이 17.2%로 가장 높고 전북·전남의 3자녀 이상 비율도 14.2% 인 것을 감안하면 경북의 다자녀가구의 비중이 현저히 적은 편임

〈표 II-4〉 미성년자가 있는 자녀수별 가구(2020년)

(단위: %)

구분	1자녀	2자녀	3자녀 이상
전국	40.4	49.3	10.3
서울특별시	44.0	47.9	8.1
부산광역시	41.8	49.3	8.8
대구광역시	39.4	51.2	9.3
인천광역시	40.9	48.9	10.2
광주광역시	35.7	51.8	12.6
대전광역시	38.1	50.6	11.3
울산광역시	40.0	50.9	9.1
세종특별자치시	38.5	51.0	10.5
경기도	40.1	49.8	10.0
강원도	41.6	47.4	11.1
충청북도	38.7	48.7	12.7
충청남도	38.3	49.3	12.4
전라북도	36.9	48.9	14.2
전라남도	38.6	47.1	14.2
경상북도	40.9	48.6	10.4
경상남도	39.2	50.4	10.4
제주특별자치도	36.6	46.2	17.2

주: 1) 한 가구에 함께 거주하는 만18세이하 미성년자녀가 있는 가구를 집계 대상으로 하며, 부모가 서로 다른 2가족 이상 함께 거주하고 있는 경우는 자녀수의 최대값으로 그 가구의 자녀수를 결정

2) 집계대상은 만18세이하 미성년자가 있는 가구이며 자녀수(2자녀~5자녀이상)에는 함께 거주하는 만19세이상 자녀도 포함됨 (예시: 16세, 20세가 있는 가구는 2자녀 가구에 해당)

자료: 통계청, 국가통계포털(Kosis), 인구총조사(2020)

■ 경상북도 출산통계

- 〈그림 II-2〉에서는 경상북도, 전국, 전라남도의 합계출산율 추이를 보여주고 있는데 경상북도의 2020년 합계출산율은 1.003명으로 2015년 1.464명 이후 급감하는 추세임
 - 2015년 대비 0.461명 감소한 수치로 전국의 합계출산율이 2015년 대비 0.402명 감소한 것보다 더 큰 폭으로 감소하고 있음
 - 반면, 8개 도 중에서 가장 높은 합계출산율을 보여주는 전남의 경우는, 2019~2020년 합계출산율의 감소 추세가 완만해짐을 보임

〈그림 II-2〉 합계출산율 추이

(단위: 명)



자료: 통계청, 국가통계포털(Kosis), 합계출산율

- 2015년에 비해 2020년 경상북도 출생아 중 첫째아가 차지하는 비중은 높아지고(49.5%→52.9%) 셋째아 이상의 비중이 감소하였으며(11.0%→9.9%), 8개 도 중에서 셋째아 이상의 출생이 낮은 편(〈표 II-5〉 참조)
 - 경상북도 출생아 중 셋째아 이상이 차지하는 비중은 2015년 11.0%에서 2020년 9.9%로 감소하였으며 이는 8개 도에서 경기(8.1%), 경상남도(9.2%) 다음으로 낮은 순위를 기록하여 향후 출생 감소 및 인구감소의 우려가 있음을 보여줌

〈표 II-5〉 출산 순위별 출생 비중

(단위: %)

구분	2015			2020		
	첫째아	둘째아	셋째아 이상	첫째아	둘째아	셋째아 이상
전국	52.3	38.0	9.7	56.6	35.1	8.3
경기도	51.9	38.7	9.4	55.9	36.1	8.1
강원도	49.7	38.1	12.2	54.0	36.0	10.0
충청북도	48.8	39.1	12.1	53.4	36.3	10.3
충청남도	48.8	39.0	12.2	54.9	35.1	9.9
전라북도	46.6	39.0	14.5	51.2	36.4	12.4
전라남도	46.1	39.0	14.9	50.2	37.0	12.9
경상북도	49.5	39.6	11.0	52.9	37.2	9.9
경상남도	49.6	39.7	10.8	52.9	37.9	9.2
제주특별자치도	46.6	36.1	17.3	52.2	35.8	12.1

자료: 통계청, 출생통계(2015, 2020) 보도자료

■ 가계동향조사 및 행정안전부 ‘인구감소지역’ 선정

- 통계청 가계동향조사에 따르면 2자녀 이상의 월평균 교육비 지출(56만원)이 1자녀의 교육비 지출(21만원)보다 2.6배 높아 다자녀가구의 양육부담이 가중됨을 알 수 있음⁵⁾(〈표 II-6〉 참조)
 - 2021년 기준 2자녀 이상의 월평균 가계지출⁶⁾은 511만 1천원으로 1자녀 가구의 가계지출보다 1.2배 높으며, 2자녀 이상의 소비지출(382만 1천원)도 1자녀 가구(308만 2천원)보다 1.2배 높음
 - 소비지출 중 자녀 양육에 부담이 되는 교육비 지출의 경우 2자녀 이상의 월평균 교육비 지출은 56만 1천원으로 1자녀의 교육비 지출인 21만 6천원의 2.6배에 달함
 - 따라서, 자녀수가 많아짐에 따라 양육부담이 가중됨을 알 수 있어 다자녀 양육자에 대한 보다 적극적인 지원이 필요한 상황임

〈표 II-6〉 미혼자녀수별 가구당 월평균 가계수지(2021년)

(단위: 명, 천원)

구분	전체	0자녀	1자녀	2자녀이상
가구원수	2.36	1.54	2.85	4.07
가계지출	3,375	2,421	4,188	5,111
소비지출	2,495	1,779	3,082	3,821
교육	182	28	216	561

주: 전국, 1인이상 기준
 자료: 통계청, 국가통계포털(Kosis), 가계동향조사

- 한편, 행정안전부는 지방의 인구감소 현상이 심각해짐에 따라 2021년 10월 ‘인구감소지역’ 89곳을 선정하고 행정·재정적 지원을 추진하겠다고 밝혔는데 89곳의 인구감소지역 중 경북이 16곳을 차지하고 있어 인구감소를 위한 적극적인 대응이 필요한 상황임
 - 행정안전부의 인구감소지수는 연평균인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률 등 8개 지표⁷⁾의 지표별 가중치를 부여하여 이를 종합하여 산출
 - 부산(3), 대구(2), 인천(2), 경기(2), 강원(12), 충북(6), 충남(9), 전북(10), 전남(16), 경북(16), 경남(11)의 89곳을 인구감소지역으로 지정
 - 경상북도 총 23개의 기초자치단체 중 인구감소지역으로 지정된 곳은 16곳으로 경상북도의 대다수가 인구감소지역으로 지정되어 도 차원의 적극적인 인구유입 정책이 필요함
 - 고령군·군위군·문경시·봉화군·상주시·성주군·안동시·영덕군·영양군·영주시·영천시·울릉군·울진군·의성군·청도군·청송군 등 총 16개

5) 3자녀 이상의 통계는 제공되지 않아 1자녀와 2자녀 이상을 비교하였고, 시도별 통계는 제공되지 않아 전국기준의 통계를 제시함

6) 가계지출=소비지출+비소비지출

7) (8개 지표) 연평균인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률, 주간인구, 고령화비율, 유소년비율, 조출생률, 재정자립도

3. 경상북도 도세 감면조례 개요 및 감면액

- 지난 2017년부터 경상북도는 다자녀 양육자의 양육부담을 경감하고 출산을 장려하기 위해 경상북도 소재 주택 취득시 취득세를 감면·면제해왔음
 - 감면대상: 미성년자인 3명 이상의 자녀를 둔 무주택 세대구성원이 경상북도에 거주할 목적으로 주택 취득시 최초로 취득하는 1주택
 - 감면요건: 1가구 1주택을 최초로 취득하는 세대에 감면 적용
 - 해당 감면조례의 최초 주택 취득은 생애 최초가 아닌 '도내에서 처음으로 다자녀 양육자가 되었을 때 취득하는 주택을 뜻함
 - 따라서 1) 다자녀 양육자가 도외에서 도내로 최초 주택을 취득하였을 때와 2) 경북 도내 2자녀 양육자가 다자녀 양육자가 되어 최초로 주택을 취득할 시 모두 취득세 면제가 이루어짐에 유의할 필요가 있음
 - 감면내용 및 연혁
 - (2017년 제정) 다자녀가구 주택 취득에 대한 감면을 신설하여 감면시행일 이후 최초로 취득하는 1개의 주택에 대하여 「지방세법」 제11조제1항제8호를 적용한 취득세의 50%를 감면⁸⁾
 - (2019년 개정) 취득세를 2022년 12월 31일까지 면제하는 것으로 개정⁹⁾

경상북도 도세 감면 조례[시행 2020.12.17.][경상북도조례 제 4422호, 2020.12.17., 일부개정]

제14조의2(다자녀가구 주택 취득에 대한 감면) ① 미성년자인 3명 이상의 자녀(가족관계등록부 기록을 기준으로 하고, 양자, 태아 및 배우자의 자녀를 포함하되, 입양된 자녀는 친생부모의 자녀수에는 포함하지 아니한다)를 둔 무주택 세대구성원(이하 이 조에서 "다자녀 양육자"라 한다)이 경상북도에 거주할 목적으로 주택을 취득함으로써 1가구 [취득일 현재 취득자와 같은 세대별 주민등록표에 기재되어 있는 가족(동거인은 제외한다)으로 구성된 1가구(취득자의 배우자와 취득자의 미혼인 30세 미만의 직계비속은 각각 취득자와 같은 세대별 주민등록표에 기재되어 있지 아니하더라도 같은 가구에 속한 것으로 본다)] 1주택(국내에 1개의 주택을 소유하는 경우를 말한다)이 되는 경우 최초로 취득하는 1개의 주택에 대하여 「지방세법」 제11조제1항제8호의 세율을 적용하여 산출한 취득세를 2022년 12월 31일까지 면제한다. <개정 2019. 12. 30., 2020. 6. 4.>

② 제1항에 따라 취득세를 면제받은 사람이 사망, 혼인, 해외이주 등 정당한 사유 없이 취득일로부터 2년 이내에 주택을 매각하거나 증여(다자녀 양육자가 배우자에게 이전하는 경우는 제외한다)한 경우에는 면제된 취득세를 추징한다. <개정 2019. 12. 30.>

③ 태어나 입양한 자녀를 포함하여 제1항에 따른 감면 신청자는 「다자녀가구 및 노부모부양 주택 특별공급 운용지침」 서식3의 자료를 제출하거나 입주시까지 입양이 유지되어야 한다.<조의조 신설 '17.10.19)>

- 감면율: 「지방세법」 제11조제1항제8호(부동산 취득의 세율)
 - 취득당시가액이 6억원 이하인 주택: 1천분의 10
 - 취득당시가액이 6억원을 초과하고 9억원 이하인 주택: (해당 주택의 취득당시가액 $\times \frac{2}{3\text{억원}}$ - 3) $\times 1/100$
 - 취득당시가액이 9억원을 초과하는 주택: 1천분의 30
- 추징 요건: 취득세를 면제받은 사람이 사망, 혼인, 해외이주 등 정당한 사유 없이 취득일로부터 2년 이내에 주택을 매각하거나 증여(다자녀 양육자가 배우자에게 이전하는 경우는 제외)한 경우에는 면제된 취득세를 추징함

8) 경상북도 도세 감면조례[시행 2017.10.19.][경상북도조례 제3996호, 2017.10.19., 일부개정]

9) 경상북도 도세 감면조례[시행 2020. 1. 1.][경상북도조례 제4285호, 2019.12.30., 일부개정]

- 제주특별자치도 조례감면에는 사망, 혼인, 해외이주 외에도 도외이주나 다자녀양육자인 배우자에게 증여하는 경우를 정당한 사유의 예시로 나열하고 있음
 - 경북조례는 다자녀양육자인 배우자에게 증여하는 경우에는 추정대상에서 제외되나 도외이주에 대한 규정은 부재함
- 최근 4년간 경북의 다자녀가구 주택 취득으로 인한 감면건수는 총 607건이며 총 감면액규모는 1,333백만원임
- 감면건수: 2018년 59건, 2019년 126건, 2020년 201건, 2021년 221건
 - 감면규모: 2018년 75백만원, 2019년 145백만원, 2020년 457백만원, 2021년 656백만원
 - 2018~2019년 취득세 감면 50%에서 2020~2021년 취득세 100% 면제로 감면조례를 개정함에 따라 감면 규모가 확대되었음
 - 추정건수 및 추정액: 최근 2년간 해당 도세 감면조례 제14조의2제2항에 따라 추정된 사례는 3건(포항시)이 있으며, 추정사유는 모두 2년내 매각이며 추정액 합계는 5.6백만원임

〈표 II-7〉 경북 도세 감면조례 제14조의2 감면액 현황

(단위: 백만원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	합계
감면·면제액(백만원)	75	145	457	656	1,333
건수(건)	59	126	201	221	607

자료: 경상북도청 내부자료

- 2021년 기준 경상북도 도세 감면조례 제14조의2에 의한 세부 감면내역을 살펴보면 6억원 이하의 주택 취득으로 인한 감면이 대다수이며, 포항시와 경산시의 감면건수 및 감면액규모가 경상북도 전체의 50%를 넘게 차지함
- 2021년 기준 전체 감면건수 221건 중 취득당시가격이 6억원 이하인 건수는 217건으로 감면대상의 대다수를 차지함
 - 6억원 이하: 217건
 - 6억원 초과~9억원 이하: 2건
 - 9억원 초과: 2건
 - 2021년 기준 취득세감면 세부내역을 시·군별로 살펴보면, 포항시(54건)와 경산시(60건)의 감면건수가 전체의 52.6%를 차지하고 감면액 규모(포항시 168백만원, 경산시 190백만원)도 경상북도 전체 감면액의 54.6%를 차지함
- 경상북도의 다자녀가구 주택 취득에 대한 감면 조례가 2022년 12월 31일 일몰 도래함에 따라, 현재 대상 감면조례의 실적 및 성과를 점검하고 감면연장 혹은 축소 및 폐지 등과 같은 조례 개정에 대한 타당성 평가의 필요성이 대두됨
- 감면 도입 후 제도의 타당성 및 효과성 등에 대한 총괄적인 평가를 통해 일몰 도래에 따른 연장 여부를 가늠하기 위한 객관적·전문적인 근거를 검토하고자 함

III. 타당성 분석

1. 정책목표의 타당성

■ 정책의 필요성

- 정책의 필요성은 해당 감면조례 조항이 도입된 배경과 전체적인 상황을 고려하였을 때 현 시점에서도 여전히 감면조례 조항이 필요한지에 대해 분석
 - 도세 감면조례 조항이 도입된 목적과 배경 및 설정하고 있는 감면내용 간의 연관성을 고려해 정책의 필요성을 분석
- 경상북도의 다자녀 양육가구에 대한 주택 취득세 감면은 다자녀 가정의 양육부담을 경감하고 출산을 장려하기 위해 제정되었으며 다자녀가구의 양육부담 경감의 필요성이 여전히 크고 경상북도의 저출산 현상이 지속되고 있음을 감안할 때, 지방자치단체의 조세지원이 필요한 상황임
 - 경상북도의 2020년 합계출산율은 1.003명으로 2017년 조세신설 당시 1.256명 대비 0.253명 감소하여 저출산 현상이 심화되고 있음
 - 경상북도의 저출산대책에는 출산장려금 지원, 영유아 보육료 지원, 가정양육수당 등 여러 지원정책이 있으나 대부분 영유아들을 위한 양육정책임을 고려할 때 도세 감면조례 제14조의2에 의한 감면은 그 대상이 18세 미만의 자녀를 둔 다자녀양육자에 대한 주택 취득세 감면이라는 점이 기타 양육지원금과 차이가 있음
 - 또한, 전국 평균 2자녀 이상의 월평균 교육이 지출이 1자녀의 교육비 지출보다 2.6배 높은 등 다자녀 양육에 대한 양육부담이 가중되고 있다는 점을 고려할 때 다자녀가구의 양육부담을 경감하려는 정책의 필요성이 여전히 존재함
- 또한, 출산 장려와 양육부담 경감이라는 목적 뿐만 아니라 최근 인구감소현상이 가속되고 있는 경상북도의 경우 적극적인 인구유입정책이 필요한 가운데, 도세 감면조례 제14조의 2는 경상북도로의 전입요인을 촉진시키기 위한 정책으로도 볼 수 있음
 - 경상북도의 인구가동통계를 살펴보면, 직업·교육으로 인한 전출이 큰 반면 주택자然환경 때문에 전입하고자 하는 요인이 크므로, 다자녀 양육자에 대한 주택 취득세 감면은 경상북도의 주택 구입에 대한 취득세 부담을 낮춰주어 경상북도로의 전입을 유인할 여지가 있음
 - 다만, 다자녀 양육자에 한정된 주택 취득세 감면이라는 점에서 경상북도로의 인구유입이 정책의 주된 목적이라고는 볼 수 없고 2차적인 정책 목적이라는 점에 유의할 필요가 있음
- 더욱이, 도세 감면조례 제14조의2에 의한 감면건수가 증가하고 있어 조세감면 운용이 활발하며 이는 출산장려, 다자녀 양육자의 양육부담 경감 및 경상북도로의 인구유입 등 정책의 필요성이 현 상황에서도 크다고 볼 수 있음

- 도세 감면조례 제14조의2에 의한 감면건수는 2021년 221건으로 2018년 59건 이후 점진적으로 증가하고 있고 감면·면제액 또한 2021년 기준 총 656백만원으로 가구 평균 297만원의 세부담이 경감되고 있음
- 경상북도의 3자녀 이상 미성년자가 있는 가구수는 2020년 기준 23,851가구로 조례시행 직후인 2018년 25,558가구에 비해 6.68% 감소하였으며, 이는 1자녀의 가구수 감소율(-8.04%)이나 2자녀 가구의 감소율(-7.83%)보다는 더딘 감소율을 보여주고 있음
 - 이는 동기간 전국 평균 3자녀 이상 가구의 감소율(-6.23%)이 1자녀 가구의 감소율(-6.14%)보다 큰 것에 비하면 경상북도의 3자녀 이상 가구수의 감소율이 비교적 더딘 편임을 알 수 있음
 - * 전국 평균 미성년가구 감소율(2018→2020년): 1자녀(-6.14%), 2자녀(-6.73%), 3자녀 이상(-6.23%)
 - 물론, 자녀가 있는 가구의 전출이유는 직업·가족·교육 등의 다양한 이유가 있으므로 3자녀 이상 가구수의 통계만으로 조례 감면의 실효성을 직접적으로 판단하기에는 한계가 있으나, 적어도 1자녀 및 2자녀 가구의 전출 비율보다는 감소율이 적다는 점에서 정책을 유지할 필요성이 있음

■ 정책의 공익성

- 정책의 공익성이란 정책목표, 대상제도의 수혜계층 등에 공익성이 유효하게 존재하는지를 평가
 - 정책의 목표가 공익성에 부합하는지, 직·간접적인 수혜계층이 형성되어 있는지를 판단함
- 경상북도 도세 감면조례 제14조의2는 다자녀 양육자가 경상북도 지역의 주택 구입시 취득세를 면제해 줌으로써 양육자의 양육부담을 덜어주며 출산장려를 해준다는 점에서 「저출산·고령사회기본법」의 정책적 목표 및 공익성을 실현하며 경상북도로의 전입을 장려한다는 점에서 경상북도의 발전을 위한다는 공익성이 있음
 - (정책목표) 1차적으로 다자녀 양육자의 양육부담을 경감하고 출산을 장려함으로써 다자녀가구에 대한 조세지원을 하고자 하는 공익성이 있으며, 2차적으로 다자녀 가구의 경상북도 전입을 유인하여 경상북도의 발전을 도모하고자 하는 공익성이 존재
 - (대상제도의 수혜계층) 미성년자 3명 이상을 양육하고 있는 다자녀양육자가 직접적인 수혜계층이나 궁극적으로 경상북도로의 전입을 유인함으로써 지역발전의 부흥에 이바지할 수 있다는 점에서 지역주민, 지역소상공인 또한 감면조례의 간접적인 수혜계층이라고 볼 수 있어 공익성이 존재

2. 지방자치단체 역할로서의 타당성

■ 지방자치단체 사무와의 관련성

- 지방자치단체 사무와의 관련성은 「지방자치법」 제9조에 열거되어 있는 지방자치단체의 사무범위를 평가 기준으로 준용해 평가함
 - 지방자치단체의 사무범위는 「지방자치법」 제9조에 6개 분야 57개 부문으로 구성되어 있으며 지역행정, 주민복지, 지역경제, 지역문화 및 지역안전에 관한 사항을 담당함

- 또한 동법 제11조에서 열거되어 있는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무도 평가기준으로 준용해 도세 감면조항이 적용되는 감면대상별 사업과의 상호 비교·분석도 동시에 수행함
 - 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무는 대부분이 국가단위에서 시행되어야 할 통일되고 일관된 정책이 요구되는 사무들임
- 도세 감면조례 제14조의2는 「지방자치법」 제9조제2항의 주민복지에 관한 사업에 해당되며 「지방자치법」 제11조에서 열거된 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무의 범위에도 해당되지 않아 지방자치단체 사무와의 관련성이 있음
 - 지방자치법 시행령 [별표 1]에서는 주민복지에 관한 사업 중 시·도의 사무를 주민복지 증진 및 주민보건 향상을 위한 종합계획 수립 및 지원이라고 규정하고 있으며, 해당 감면조례는 다자녀양육자의 양육부담 경감으로 주민복지를 증진한다는 점에서 지방자치단체의 사무범위에 해당됨
 - 또한 「지방자치법」 제11조에서 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무로 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무, 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 등을 규정하고 있는데 해당 감면조례는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무의 범위에 포함되지 않아 지방자치단체의 개입 근거는 타당함

■ 감면조례로서의 타당성

- 감면조례로서의 타당성은 「지방세특례제한법」 제4조를 통해 명시되어 있는 지방세 감면의 경우를 평가 기준으로 준용해 평가함
 - 지방자치단체는 서민생활 지원, 특정지역의 개발, 감염병의 발생 등으로 인해 지방세 감면의 필요성이 인정될 때 지방세를 감면할 수 있음
- 도세 감면조례 제14조의2 취득세 면제는 「지방세특례제한법」 제4조제1항제1호에 해당하여 감면조례로서의 타당성이 있음
 - 「지방세특례제한법」 제4조제1항1목에는 서민생활 지원, 농어촌 생활환경 개선, 대중교통 확충 지원 등 공익을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때 감면조례를 통해 지방세 세율경감이나 세액감면 및 세액공제가 가능함
 - 다자녀 양육자의 1가구 1주택 취득시 취득세를 면제해주는 조항은 양육부담 경감을 통한 서민생활 지원에 해당하므로 도세 감면조례를 통한 지방세 감면은 감면조례로서의 타당성을 가지고 있음

3. 정책수단의 적절성

■ 수단선택의 적절성

- 수단선택의 적절성에서는 지방자치단체가 정책목표 달성을 위해 조세재정지출 등의 여러 정책수단 중 하나인 감면조례를 통한 조세지출이 적절한지를 평가함

- 경상북도가 다자녀양육자의 양육부담 경감 및 출산장려를 위해서는 재정지출 또는 조세지출 등 여러 정책수단을 활용할 수 있는데, 조세지출(도세 조례)을 통해 다자녀양육자에 취득세를 면제해주는 것이 합리적인 정책수단인지 검토함

〈표 III-1〉 재정지출과 조세지출의 선택 기준

구분	재정지출이 타당성이 높은 경우	조세지출이 타당성이 높은 경우
수혜자	<ul style="list-style-type: none"> - 세금부담과 상관이 없는 경우 - 취약계층 등 수혜자가 특정계층에 대한 혜택인 경우 - 수혜자 선택권이 없는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> - 수혜자의 세금부담이 있는 경우 - 특정계층이 아닌 일반적인 다수에 대한 혜택인 경우 - 시장이 형성되어있고 수혜자의 자유로운 선택이 필요한 경우
보조 방식	<ul style="list-style-type: none"> - 보조대상 및 수준이 다양하고 달라야 하는 경우 - 가격탄력성이 낮은 경우(생필품, 필수비용 등) - 보조방식의 수준이 높은 경우 - 취약계층 등 특정계층에보다 높은 보조율을 지원하고 싶은 경우 	<ul style="list-style-type: none"> - 보조대상이 비교적 단순하여 일률적 비용적용이 가능한 경우 - 가격탄력성이 높은 경우(퇴직저축, 건강보험 등) - 보조방식의 수준이 높지 않은 경우 - 효율적인 대상에보다 높은 보조를 지원하고 싶은 경우
지원 시기	<ul style="list-style-type: none"> - 한시적·일시적 지원(지속 여부가 불투명한 사업, 시범사업 성격이거나 등) - 초기 단계 및 사전적 지원에 적합 	<ul style="list-style-type: none"> - 항구적·중장기적 지원(안정성, 예측가능성이 필요한 경우) - 초기 이후 단계 지원에 적합
행정 집행	<ul style="list-style-type: none"> - 대상자 점검, 집행점검, 결과확인 등이 필요하며, 이 경우 행정비용이 많이 소요되는 경우 - 부정사용, 과다소비의 가능성이 높은 경우 - 지원한도를 관리해야할 필요성이 있는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> - 재정지출 시 선정절차, 인원, 관여기관 등이 매우 어려운 경우 - 과다소비, 부정사용 가능성이 낮은 경우 - 소규모 지원으로 정부재정 영향이 적은 경우

자료: 김학수·박노옥(2013) p.49

- 김학수·박노옥(2013)은 재정지출과 조세지출의 정책수단으로서의 적정성 판단기준으로 수혜자기준, 보조 방식, 지원시기, 행정집행비용의 네 가지 관점을 제시하고 있으며, 이 기준을 적용함으로써 재정지출과 조세지출 중 어떠한 방식이 더 타당한지를 제시함
- 따라서, 도세 감면조례에 따른 다자녀양육자에 대한 조세지출이 ① 대상수혜자, ② 보조방식, ③ 지원시기, ④ 행정집행비용 기준에 부합하여 이루어지는 것인지에 대하여 평가함
- 김학수·박노옥(2013)이 제시한 세부항목별 구분은 〈표 III-1〉에 정리하였으며, 재정지출보다 조세지출이 타당한 경우는 다음에 해당함
 - (수혜자) 세금부담이 있는 수혜자이면서 일반 계층 다수에 대한 지원이며 시장이 존재하여 수혜자의 자유로운 선택이 필요한 경우
 - (보조방식) 보조대상이 비교적 단순하여 일률적 비율 적용이 가능하며 보조수준이 높지 않은 경우
 - (지원시기) 항구적·중장기적 지원으로 예측가능성, 안정성이 필요한 경우
 - (행정집행) 재정지출시 관여기관, 대상자 선정 등이 매우 어렵고 과다소비, 부정사용 가능성이 낮은 경우
- (수혜자) 수혜자 기준에서 다자녀 양육자에 대한 지원정책 수단으로서 조세지출이 효과적임
 - 수혜자인 다자녀양육자는 세금부담이 있으면서 주택시장이 형성되어 있고 수혜자의 경상북도 내 자유로운 주택 구입의 선택이 필요한 경우에 해당
 - 또한 다자녀양육자가 취약계층이라고 특정할 수 없고 미성년자 3명 이상을 양육하고 있는 일반적인 다수에 대한 혜택에 해당한다고 봄이 더 타당함
 - 따라서 수혜자 기준으로 보았을 때는 조세지출이 더 타당하다고 판단됨

- (보조방식) 보조대상이 다자녀양육자로 비교적 단순하며 비수도권인 경상북도의 주택시장은 가격탄력성이 높은 편이면서 취득가액이 수도권에 비해 높지 않으므로 보조방식의 수준 또한 높지 않아 조세지출이 더 효과적임
 - 보조대상은 다자녀양육자로 한정되어 있어 비교적 단순하며 경상북도 주택 취득시 취득세를 면제함으로써 일률적 비용 적용이 가능함
 - 또한 주택의 경우 가격탄력성이 생필품 등에 비해 높다고 볼 수 있으며, 경상북도는 수도권 부동산시장과는 달리 가격상승에 대한 주택수요가 민감하게 반응하는 정도가 더 크다고 판단됨
 - 경상북도의 최근 2개년 도세 감면조례 제14조의2에 의한 취득세 면제 세부내역에 따르면, 대부분의 감면건수가 취득가액 6억원 이하로 경상북도가 보조해야 할 취득세액의 규모가 크지 않음
 - * 2020년 총 201건의 감면건수 중 취득가액 6억원 이하가 199건, 취득가액 6억원 초과~9억원 이하가 1건, 취득가액 9억원 이상이 1건임
 - * 2021년 총 221건의 감면건수 중 취득가액 6억원 이하가 217건, 취득가액 6억원 초과~9억원 이하가 2건, 취득가액 9억원 이상이 2건임
 - 다만, 현재 경상북도가 보조해야 할 취득세액의 규모는 크지 않더라도, 취득가액 9억원 초과인 경우 취득세가 1천분의 30인점을 감안할 때 향후 9억원 초과 주택 감면건수 증가 및 부동산 가격 상승시 보조해야 할 취득세 감면 규모가 향후 증대할 수 있음
- (지원시기) 조세지출은 항구적·증장기적 지원에 있어 타당한데 다자녀 양육자에 대한 경상북도의 1가구 1주택 취득시 취득세 면제는 한시적·일시적 지원에 해당되며 경상북도로의 인구 유입을 촉진하기 위한 초기 단계 및 사전적 지원에 해당되어 지원시기 관점에서는 재정지출의 타당성이 더 높음
 - 다자녀양육자가 경상북도에 거주할 목적으로 주택을 취득하여 1가구 1주택이 되는 경우 최초 1주택에 대한 취득세 지원은 취득행위 발생시점에 초기 1회 납부로 끝나는 취득세를 면제해주는 정책이므로 조세지출보다는 재정지출이 더 적합함
- (행정집행) 과다소비 및 부정사용 가능성이 낮고 소규모 지원으로 정부재정 영향이 적은 경우에 해당하여 대체적으로 조세지출의 타당성이 더 크다 하겠음
 - 재정지출방식을 통해 다자녀양육자를 지원할 경우에는 다자녀양육자 중 경상북도에 거주하기 위하여 주택을 구입할 잠재적 수요에 대한 조사, 대상자 선정, 집행 등에 있어 행정절차가 복잡하나 조세지출의 경우 취득행위 발생 후 부과된 세금을 감면하는 것으로 행정집행이 용이
 - 또한 취득세감면으로 과다소비, 부정사용의 가능성이 높다고 볼 수 없으며, 2020년 결산기준 경상북도의 지방세수입 4조 5,896억원에 비해 감면조례 제14조의2에 의한 감면액은 443백만원으로 지방세수입 대비 0.010%에 해당되어 지방재정에 미치는 영향이 적다고 볼 수 있음(〈표 III-2〉 참조)
 - * 최근 2년간 추정사례는 3건으로 추정사유는 2년내 매각하였기 때문이며 감면건수 대비 추정건수의 비율이 작음

〈표 III-2〉 경상북도 지방세 징수액 대비 조례감면 제14조의2 감면액 비중

(단위: 백만원, %)

구분	2018	2019	2020	2021
감면·면제액(A)	75	145	443	656
지방세수입(B)	3,634,277	3,922,795	4,589,594	4,196,550
비중(A/B×100)	0.002	0.004	0.010	0.016

주: 2018-2020년 경상북도의 지방세수입은 결산기준, 2021년은 당초예산 기준임
 자료: 지방재정365, 경북도청 내부자료

- 이상의 기준별 평가내용들을 종합해 볼 때, 경상북도 내 다자녀양육자의 양육부담 경감과 경상북도의 출산장려 및 인구유입을 위한 정책목표 달성을 위해서는 대체적으로 도세 감면조례를 통한 조세지출 방식을 적용하는 것이 수단선택의 적절성 측면에서 바람직할 것으로 판단됨

■ 지원대상의 적절성

- 지원대상의 적절성은 정책 목적 달성을 위해 감면조례가 설정하고 있는 수혜대상이 감면의 우선순위가 높은 대상인지를 평가함
- 본 조례가 도입된 정책목표를 고려해보았을 때, 미성년자 3명 이상의 자녀를 둔 다자녀양육자를 수혜대상으로 설정한 것은 적절하다고 판단됨
 - 해당 감면 조례에 의한 수혜대상자는 미성년자인 3명 이상의 자녀를 둔 무주택 세대구성원 중에서 경상북도에 거주할 목적으로 주택을 취득한 가구주임
 - 본 감면조례의 정책목표는 다자녀양육자의 양육부담 경감과 출산을 장려하고 더 나아가 경상북도의 인구유입을 촉진시키기 위함으로, 해당 조례의 감면대상자가 미성년자 3명 이상의 자녀를 둔 다자녀양육자로 두는 것은 감면의 우선순위가 높은 대상이라고 보는 것이 타당함
 - 경상북도의 합계출산율은 2015년 1.46명 이후 지속적으로 급감하여 2020년 1.00명을 기록하였고 이는 2020년 전국 평균 0.84명보다는 높지만 전라남도 1.15명보다는 낮은 수준임
 - 제4차 저출산·고령사회기본계획 중에서 출산·다자녀에 대한 국가적 지원을 확대하고 있음을 확인할 수 있고, 양육지원체계가 대체적으로 자녀수에 따라 부가되는 양육부담 가중을 고려해야 한다는 지적에 따라 다자녀가구 주거 지원 확대를 실시하기로 하는 등 다자녀에 대한 국가적 지원을 계속적으로 확대하여 시행할 예정임
 - 미혼자녀수별 가구당 월평균 가계수지에서 가구원수에 따라 교육비지출을 포함한 소비지출이 증가하여 양육부담이 가중됨을 확인할 수 있음¹⁰⁾
 - 또한, 감면대상을 경상북도에 거주할 목적으로 1가구 1주택을 취득한 다자녀양육자로 한정하고, 1가구 1주택이 되는 경우 최초로 취득하는 1개의 주택에 대하여 취득세를 면제함으로써, 담세력이 높은 1가구 다주택자는 감면대상에서 제외하고 있다는 점에서도 감면의 우선순위가 높은 대상을 지원대상으로 선정하였다고 평가할 수 있음
- 다만, 제4차 저출산·고령사회기본계획(2021~2025년)에서 다자녀 지원대상의 기준이 3명에서 2명으로 완화되는 등 다자녀양육자에 대한 지원대상이 확대될 것으로 예상되나, 현 지방세특례제한법 제4조제2항제1호 및 동법 제22조의2에 따라 해당 감면조례의 지원대상을 18세 미만의 자녀 3명 이상을 양육하는 자로 유지하는 것이 현재로서는 타당함
 - 제4차 저출산·고령사회기본계획(2021~2025년)에서 다자녀 지원대상의 기준을 3명에서 2명으로 완화하여 공공임대주택 등에 있어 2자녀 이상 다자녀 주거지원이 포함되어 있는 등 다자녀의 기준이 완화되는 추세임

10) 통계청, 가계동향조사

- 그러나, 지방세특례제한법 제22조의2(출산 및 양육지원을 위한 감면)에서 다자녀 양육자에 대한 자동차 감면의 기준이 18세 미만의 자녀 3명 이상을 양육하는 자로 명시되어 있고 지방세특례제한법 제4조제2항 1호에 따라 지방세감면 대상을 확대하는 지방세감면은 할 수 없음
- 따라서, 비록 저출산·고령사회기본계획의 다자녀 기준이 2자녀로 확대되어 지원을 완화하려는 움직임이 있으나 경상북도 도세 조례는 지방세특례제한법의 현 다자녀 기준에 맞추어 감면대상을 18세 미만의 자녀 3명 이상을 양육하는 자로 유지하는 것이 타당하다고 할 것임

4. 타 지원제도와와의 중복성

- 타 지원제도와와의 중복성은 국가 및 지방자치단체가 시행하고 있는 기존 조세지원제도와 중복되는지 여부를 평가함
 - 감면대상에 대한 국세 및 지방세 감면제도를 종합적으로 검토해 중복된 감면 적용으로 과세형평성이 훼손 가능성이 있는지 검토함
 - 이는 재원의 효율적 배분이라는 관점에서 조세지원이 과도하게 이루어지고 있는 것이 아닌지에 대한 평가로 이어짐
- 지방세특례제한법상 출산 및 양육 지원을 위한 감면에는 다자녀 양육자에 대한 자동차 취득세 감면이 있음
 - 지방세특례제한법 제22조의2에서 18세 미만의 자녀 3명 이상을 양육하는 자가 양육을 목적으로 취득하여 등록하는 자동차에 대해 취득세가 140만원 이하인 경우는 면제하고 140만원을 초과하면 140만원을 경감함
- 지방세특례제한법은 그 취득물건이 자동차이고 도세 감면조례 제14조의2에 의한 감면은 다자녀를 양육하는 무주택 세대구성원이 경상북도에 거주할 목적으로 1가구 1주택을 취득하였을 때의 취득세 면제이므로, 이중혜택으로 인한 과세형평성의 문제 또는 타 지원제도와와의 중복성 문제는 없는 것으로 판단됨
 - 1자녀 양육자나 2자녀 양육자와는 달리 3자녀 이상의 다자녀 양육자는 주거 전용면적이 일정면적 이상 필요하고 그에 따른 주택 취득가액 또한 높아지는 만큼, 자동차와는 별개로 양육부담 경감을 위해 주택에 대한 취득세 감면이 인정됨
 - 또한, 해당 도세 감면조례의 '최초 취득'은 다자녀 양육자의 도내 최초 주택 취득으로 생애취득과는 다르게 적용된다는 점에 차이가 있음
 - 감면조례상의 최초취득은 1) 다자녀 양육자가 도외에서 도내로 최초 주택을 취득하였을 때와 2) 경북 도내 2자녀 양육자가 다자녀 양육자가 되어 최초로 주택을 취득할 시 모두 취득세 면제가 이루어짐에 유의
- 더욱이 저출산 정책 관련 재정정책에는 전국 공통으로 적용되는 영아수당, 가정양육수당, 아동수당이 있으며, 경북의 자체 지원사업에는 3자녀 이상 가족진료비 지원, 출산 축하 쿠폰 및 출산장려금이 있어 다자녀 양육자의 양육부담 경감을 위한 해당 도세 감면조례와는 중복성이 낮음

- 영아수당은 2022년부터 매월 30만원의 현금 또는 보육료 바우처 전액 또는 종일제 아이돌봄 정부지원금 전액을 지원하는 제도임
- 가정양육수당은 만 0~6세 전 계층의 아동을 대상으로 지급하며 월령별로 10~20만원 월 정액을 지원함
- 아동수당은 만 8세 미만의 아동 1인당 월 10만원을 지급하고 가정양육수당은 만 0~6세 전 계층의 아동을 대상으로 지급하며 월령별로 10~20만원 월 정액을 지원함
- 그 외 경북의 자체사업으로 3자녀 이상 가족진료비 지원은 소액(5만원)지급이 되고 있으며, 출산 축하 쿠폰은 경북 공통으로 아이 한명당 10만원을 지급하고 있음
- 출산장려금은 기초자치단체마다 장려금이 다르게 측정되고 있음
- 위의 전국 공통으로 지급되는 수당 및 지자체마다 다르게 측정되는 출산장려금, 경북 공통의 출산축하쿠폰은 다자녀 양육자의 양육부담 경감과는 정책의 일차적인 목적이 다르므로 해당 도세 감면조례와 기존의 정책의 중복성은 낮음

IV. 효과성 분석

- 효과성 분석에서는 1) 경제성 효과와 2) 지방재정효과에 대해서 살펴봄
- 경제성효과와 지방재정효과 분석 전에 해당 도세 감면조례가 정책목표 달성에 어느정도 기여할 수 있었는지에 대해 전반적으로 살펴보고자 함
 - 해당 도세 조례 제정시기인 2018년과 2020년의 미성년자가 있는 가구수의 증감율을 비교해보면, 3자녀 이상 미성년자가 있는 가구수의 감소율이 1자녀나 2자녀의 감소율보다 더뎠
 - 3자녀 이상 미성년자가 있는 가구수는 2020년 기준 23,851가구로 조례시행 직후인 2018년 25,558가구에 비해 6.68% 감소하였으며, 이는 1자녀의 가구수 감소율(-8.04%)이나 2자녀 가구의 감소율(-7.83%)보다는 더딘 감소율을 보여주고 있음
 - 이는 동기간 전국평균 3자녀 이상 가구의 감소율(-6.23%)이 1자녀 가구의 감소율(-6.14%)보다 큰 것에 비하면 경상북도는 1자녀 가구의 감소보다 3자녀이상 가구의 감소가 더 더디게 진행되었다는 점에서 어느 정도 정책적인 목표와 부합한다고 볼 수 있음
 - * 전국평균 미성년가구 감소율(2018→2020년): 1자녀(-6.14%), 2자녀(-6.73%), 3자녀 이상(-6.23%)
 - 물론, 자녀가 있는 가구의 전출이유는 직업·가족·교육등의 다양한 이유가 있으므로 3자녀 이상 가구수의 통계만으로 조례 감면의 실효성을 직접적으로 판단하기에는 한계가 있으나, 적어도 1자녀 및 2자녀 가구의 전출 비율보다는 감소율이 적다는 점에서 정책을 유지할 필요성이 있음
 - 또한 2021년 인구이동통계 기준 경상북도의 주된 전출사유는 직업·교육인 반면, 전입의 주된 사유는 자연환경·주택임을 고려할 때, 다자녀 양육자의 주택 취득에 대한 취득세 면제조항은 주택으로 인한 경상북도로의 전입에 긍정적 효과를 기대할 수 있음
 - 더욱이, 2021년 기준 2자녀 이상의 월평균 가계지출¹¹⁾은 511만 1천원으로 1자녀 가구의 가계지출보다 1.2배 높으며, 2자녀 이상의 소비지출(382만 1천원)도 1자녀 가구(308만 2천원)보다 1.2배 높아 자녀수가 많아짐에 따라 양육부담이 가중됨을 알 수 있어 다자녀 양육자에 대한 보다 적극적인 지원이 필요한 상황임
 - 해당 도세 감면조례의 다자녀 양육자의 양육부담 경감 및 인구 유입을 위한 정책달성 정도가 미약하다고 할지라도, 해당 감면 조례 도입만으로 비수도권인 경상북도의 인구증가 효과를 직접적으로 기대하기는 한계가 있다는 점을 고려해야함

1. 경제성 효과

- 감면조례 조항에 따른 경제적 파급효과는 산업연관표를 바탕으로 산업간 상호의존관계를 수량적으로 분석함으로써 산업 전(全) 부문간 경제의 흐름을 파악하는 것으로 경제성 효과를 분석하고자 함
 - (정의) 산업연관표는 산업간의 일정기간¹²⁾ 동안 행해진 거래관계를 일정한 원칙에 따라 행렬형식으로 기

11) 가계지출=소비지출+비소비지출

록한 통계표로, 이 표를 이용하여 산업간 상호의존정도의 관계를 수량적으로 분석하는 것을 산업연관분석 또는 투입산출분석이라고 함

- 예를 들어 자동차 수요가 증가하면 이러한 수요의 증가가 어느 산업의 생산활동에 일정부분 영향을 미치게 되며 그에 따라 산업별 부가가치나 고용도 어느 정도 영향을 받게 되는지 산업연관표를 이용하여 파악할 수 있음
- (장점) 산업연관분석은 선형계획법에 따른 비교적 단순한 분석기법이지만, 분석방법으로써 다음과 같은 여러 가지 장점을 갖고 있음
 - 첫째, 산업연관분석은 국민경제 전체를 포괄하면서 전체와 부분을 유기적으로 결합하며, 재화의 산업 간 순환 또한 포함하고 있어 구체적인 경제구조를 분석하는 데 유리함
 - 둘째, 산업연관분석은 거시 및 미시분석이 모두 가능하므로 투자·소비·수출 등의 변화가 부문에 따른 생산·수입·고용 등에 미치는 영향을 분석할 수 있으며 경제계획의 수립·예측, 산업구조정책의 방향 설정 등에 유용한 자료를 제공함
 - 셋째, 산업연관분석은 특정 산업부문의 수요 및 공급, 또는 가격의 변화가 다른 산업 또는 국민경제에 미치는 파급효과까지 분석할 수 있음
- (필요성) 경제적 파급효과 분석을 위해 한 사업에서 진행되고 있는 사업들을 여러 산업부문으로 세분하여 산업 간 상호 연관관계를 수량적으로 확인할 필요성이 있으며, 산업연관분석은 최종수요가 생산, 부가가치, 고용 등 국민경제에 미치는 각종 파급효과를 세부 산업별로 나누어서 분석할 수 있음
- (기본구조) 산업연관표는 재화 및 서비스의 거래형태에 맞춰 산업 부문들 간 중간재 거래를 의미하는 중간수요와 투입과 산업부문별 생산물이 최종소비자에게 판매되는 내역을 의미하는 최종수요로 구분됨
- (유발계수 도출) 레온티에프(Leontief) 생산함수에 따라 역행렬계수들을 수학적으로 이용하면 다음의 유발계수를 도출할 수 있음¹²⁾
 - 생산유발계수: 최종수요가 한 단위 발생하였을 때, 이 한 단위의 최종수요를 위하여 각 산업부문에서 직접적 또는 간접적으로 유발되는 생산액을 나타내는 계수
 - 부가가치유발계수: 어떤 품목의 국내생산물에 대한 최종수요가 한 단위 증가할 시에, 국민경제 전체에서 직접적 또는 간접적으로 유발되는 부가가치 단위를 나타내는 계수
 - 취업유발계수: 어느 품목의 최종수요 한 단위(산출액 10억 원)가 발생할 때 그 생산의 파급과정에서 직접적 또는 간접적으로 유발되는 취업자 수를 나타내는 계수
- (분석의 가정) 상품분류 소분류 상의 분류를 기준으로 분석함에 따라, 유발계수값과 그에 따른 유발효과 수준은 “최대값”이라고 가정하고, 취득세 감면액이 모두 관련산업에 투입된다고 가정함
 - 엄밀히 분석하자면 해당 도세 감면조례와 긴밀히 연관되어 있는 산업들만의 유발계수들을 도출적용하여야 하나, 특정한 산업에 대한 유발계수만 적출할 수 없는 분석자료의 한계로 인하여, 상품분류 소분류 상의 분류를 기준으로 분석함
 - * 단, 생산부가가치의 경우와 달리 취업에 관한 부분에서는 상품 및 산업을 중분류로만 분류하고 있어 불가피하게 해당 중분류 체계를 따를 수 밖에 없음
 - 따라서, 유발계수값과 그에 따른 유발효과 수준은 이론적인 “최대값”으로 고려하는 것이 합리적일 것임
 - 한편, 분석에 사용하는 한국은행의 산업연관표의 시점이 2015년이므로, 이후 연도는 2015년과 동일하다고 가정함

12) 보통 1년

13) 자세한 유발계수 계측 원리 및 수리적 방법들에 대해서는 한국은행(2014)을 참조 바람

- 아울러 2019-2021년 동안의 취득세 감면액 총 1,258백만원이 모두 관련산업에 투입된다고 가정함
- 산업연관분석을 위한 분석대상의 산업분류 체계는 아래의 표와 같이 정리할 수 있음
 - 산업연관표의 상품 분류체계 중 가장 세분화된 체계는 소분류체계로, 2015년 기준년 상품분류표에는 165개의 소분류가 있음
 - 이 중에서 도세 감면조례 제14조의2 적용을 받고 있는 다자녀 양육자 주택 구입시 취득세 면제는 ‘주거서비스’ 부문으로 분류체계를 설정하고자 함
 - 분석에 사용하는 산업연관표(국가 단위)는 한국은행에서 제공하는 최신 버전인 2015년 산업연관표를 사용함

〈표 IV-1〉 다자녀 양육자 주택취득 관련 부문의 산업연관표상 분류 (2015 기준년)

2015 기준년 상품분류			
기본부문	소분류	중분류	대분류
• 주거서비스	주거서비스(680)	주거서비스	부동산서비스
• 비주거용 건물 임대	비주거용 건물 임대	기타 부동산서비스	
• 부동산 개발 및 공급	및 부동산 공급(691)		
• 부동산 관련 서비스	부동산 관련 서비스(692)		

주: 괄호안은 소분류의 코드임
 자료: 한국은행 경제통계시스템, 「산업연관표 2015 부문분류표」

- 도세 감면조례에 의한 경제적 효과는 다음과 같은 방식으로 산출함
 - 한국은행 2015년 산업연관표의 지역표에서 경상북도 도세 감면조례 제14조의2에 해당하는 ‘주거서비스’에 대한 생산유발계수, 부가가치유발계수, 취업유발계수를 도출 (〈표 IV-2〉 참조)
 - 예를 들어, 주거서비스(680)의 생산유발계수인 경우, 한국은행에서 공표한 지역산업연관표의 생산유발계수에서 경상북도지역으로 한정하여 주거서비스 세로방향 합계를 더한 금액으로 도출함(1.105)
 - 이는 주거서비스업 최종수요 한 단위를 충족하기 위하여 직접적 또는 간접적으로 필요한 각 산업부문의 생산물 산출단위를 도출하기 위함임
 - 생산유발효과액은 생산유발계수인 1.105에 주거서비스업의 최근 3개년간의 감면액인 12.58억 원을 곱하여 도출(13.91억 원)
 - 경상북도의 주거서비스에 대한 산업연관표상 유발계수는 생산유발계수 1.105, 부가가치유발계수 0.868, 취업유발계수 0.698로 도출됨
 - 각 부문의 유발계수에 최근 3년간 도세 감면조례 제14조의2에 따른 감면된 취득세를 곱하여, 해당 업종 부문의 사업을 제고함으로써 기대 가능한 도내 최대 유발효과수준을 산출함
 - 생산유발효과 13.91억 원, 부가가치유발효과 10.92억 원, 취업유발효과 8.79명으로 추계됨

〈표 IV-2〉 다자녀 양육자 주택취득에 대한 취득세 감면의 지역경제 유발효과 추정치

(단위: 억 원, 명)

구분	생산		부가가치		취업	
	유발계수	유발효과수준 (억 원)	유발계수	유발효과수준 (억 원)	유발계수	유발효과수준 (명)
경상북도	1.105	13.91	0.868	10.92	0.698	8.79

주: 1) 한국은행에서 최신 제공중인 산업연관표의 '2015 지역표' 기준이며 상품/산업 분류 체계는 생산부가가치의 경우 소분류를, 취업의 경우 중분류를 따름
 2) 특정 산업부문의 최종수요 한 단위를 충족하기 위하여 작간접적으로 필요한 각 산업부문의 생산물 산출단위를 계산하기 위해 제주도 내 각 해당 산업의 세로방향의 합계를 유발계수로 도출함
 3) 각 부문에서 산출된 유발계수에 도세 감면조례 제14조의2에 의한 감면액(12.58억원)을 곱하여 최대 기대효과인 유발효과수준을 도출함
 4) 취업유발계수는 10억 원당 계수치임

자료: 한국은행, 경제통계시스템, 2015년 산업연관표, 지역표내의 생산유발계수, 부가가치유발계수, 고용표(통합중분류)를 이용하여 산출

○ 지방자치단체의 재정지출의 경제적 효과는 다음과 같은 방식으로 산출함

- 도세 감면조례에 의한 경제적 효과를 지방정부가 소비 혹은 투자를 통해 직접 지출했을 경우와 비교하여 어느 경우가 더 경제적으로 효율적인지를 분석함
 - 경상북도의 정부소비지출 생산유발계수는 1.019, 정부고정자본형성의 생산유발계수는 1.245임
 - 경상북도의 정부소비지출 부가가치유발계수는 0.728, 정부고정자본형성의 부가가치유발계수는 0.510임
 - 경상북도의 정부소비지출 취업유발계수는 14.782(명/10억 원), 정부고정자본형성의 취업유발계수는 12.097(명/10억 원)임
- 2020년 지역소득(잠정)에 따른 경상북도의 소비와 총고정자본형성의 비율을 사용해 생산, 부가가치, 취업에 해당하는 경상북도의 가중평균된 유발계수를 산출함
 - 2020년(잠정) 경상북도의 최종소비는 63.47조원, 총고정자본형성은 35.14조원으로¹⁴⁾ 최종소비와 총고정자본형성의 비중 64 : 36을 적용함
 - 예를 들어, 지자체 재정지출의 생산유발계수는 1.019(정부소비지출)와 1.245(정부고정자본형성)인데, 소비와 투자의 비중인 64 : 36을 적용하여 가중평균된 생산유발계수 1.100을 산출¹⁵⁾
- 경상북도 지방정부 재정지출에 대한 산업연관표상 유발계수는 생산유발계수 1.100, 부가가치유발계수 0.649, 취업유발계수¹⁶⁾ 13.816(명/10억 원)으로 도출됨
- 각 부문의 유발계수에 최근 3년간 도세 감면조례 제14조의2에 따른 감면된 취득세(12.58억원)를 곱하여, 지방정부가 직접 지출함으로써 기대 가능한 도내 최대 유발효과수준을 산출함
 - 생산유발효과 13.84억 원, 부가가치유발효과 8.17억 원, 취업유발효과 173.80명으로 추계됨

14) 통계청, 2020년 지역소득(잠정), pp.14

15) 최종소비는 민간최종소비지출과 정부최종소비지출로 나누어지는 반면, 총고정자본형성은 민간과 정부 분야로 나누어지지 않음. 그에 따라 민간과 정부가 각각 동일한 비중으로 소비와 투자를 지출한다고 가정하여 64 : 36의 비중을 적용함.

16) 취업유발계수는 한국은행의 고용표 '통합중분류' 최종수요항목별 '취업유발인원'의 마지막 행 유발계수를 가중평균한 값임. 경상북도의 정부 소비지출의 취업유발계수는 14.782, 정부고정자본의 취업유발계수는 12.097로 산출됨.

〈표 IV-3〉 지방정부 직접지출에 따른 지역경제 유발효과 추정치

(단위: 억 원, 명)

구분	생산		부가가치		취업	
	유발계수	유발효과수준 (억 원)	유발계수	유발효과수준 (억 원)	유발계수	유발효과수준 (명)
경상북도	1.100	13.84	0.649	8.17	13.816	173.80

- 주: 1) 한국은행에서 최신 제공중인 산업연관표의 '2015 지역표' 기준이며 상품/산업 분류 체계는 생산부가가치의 경우 소분류를, 취업의 경우 중분류를 따름
 2) 각 부문의 유발계수는 한국은행 '최종수요항목별 유발계수'에서 경상북도의 정부소비지출(9112)과 정부고정자본형성(9122)의 가중평균된 값으로, 가중평균 비중은 2020년 지역소득(잠정)의 경상북도 최종소비와 총고정자본형성의 비중인 64 : 36을 적용
 3) 각 부문의 가중평균된 유발계수에 도세 감면조례 제14조의2에 의한 감면액(12.58억 원)을 곱하여 최대 기대효과인 유발효과수준을 도출함
 4) 취업유발계수는 10억 원당 계수치임

자료: 한국은행, 경제통계시스템, 2015년 산업연관표, 지역표내의 생산자가격 최종수요항목별 유발계수, 고용표(통합중분류)를 이용하여 산출

- 도세 감면조례에 의한 경제적 유발효과와 지방정부 직접지출에 따른 지역경제 유발효과를 비교해보면, 생산과 부가가치부문에서는 감면조례에 의한 경제적 유발효과가 크나, 취업부문에서는 지방정부 직접지출에 의한 경제적 유발효과가 우세함
 - 생산 유발효과 측면에서는 감면조례와 지방정부 직접지출의 효과가 비슷하나 감면조례가 좀 더 효과적인 것으로 판단됨
 - 부가가치 유발효과 측면은 감면조례가 지방정부가 직접지출 했을 때보다 2.75억 원 더 효율적인 것으로 산출됨
 - 반면, 취업 유발효과 측면은 감면조례에 해당하는 주거서비스 부문의 취업유발계수가 0.698에 그쳐, 지방정부 직접지출의 취업 유발효과가 더욱 효율적인 것으로 산출됨

〈표 IV-4〉 지역경제 유발효과 추정치 비교

(단위: 억 원, 명)

구분	생산(억 원)		부가가치(억 원)		취업(명)	
	감면조례	직접지출	감면조례	직접지출	감면조례	직접지출
경상북도	13.91	13.84	10.92	8.17	8.79	173.80

자료: 한국은행, 경제통계시스템, 2015년 산업연관표, 지역표내의 생산자가격 최종수요항목별 유발계수, 고용표(통합중분류)를 이용하여 산출

- 정리하면, 경상북도의 해당 도세 감면조례의 효과는 생산과 부가가치부문에서 지방정부가 동일한 감면액을 직접 지출하였을 때보다 더 경제적 측면에서 효율적인 것으로 판단되나, 취업부문에서는 주거서비스의 낮은 취업유발계수로 인해 지방정부의 직접 지출이 더욱 효율적인 것으로 분석됨
 - 특히, 생산과 부가가치 부문의 유발효과에 있어 감면조례의 경제적 효율성이 다소 높은 것으로 추계되는 반면, 취업 부문의 유발효과는 정부 직접지출의 경제적 효율성이 훨씬 높은 것으로 분석됨

- 따라서 종합적으로 판단하였을 때, 감면조례를 통한 산업파급효과가 지방정부 지출을 통한 파급효과보다 경제성이 더 높지 않음
 - 지방자치단체가 감면 대신 소비지출 및 투자지출로 동일한 규모를 지출하는 경우 취업 부문에 미치는 영향은 더 클 수 있음

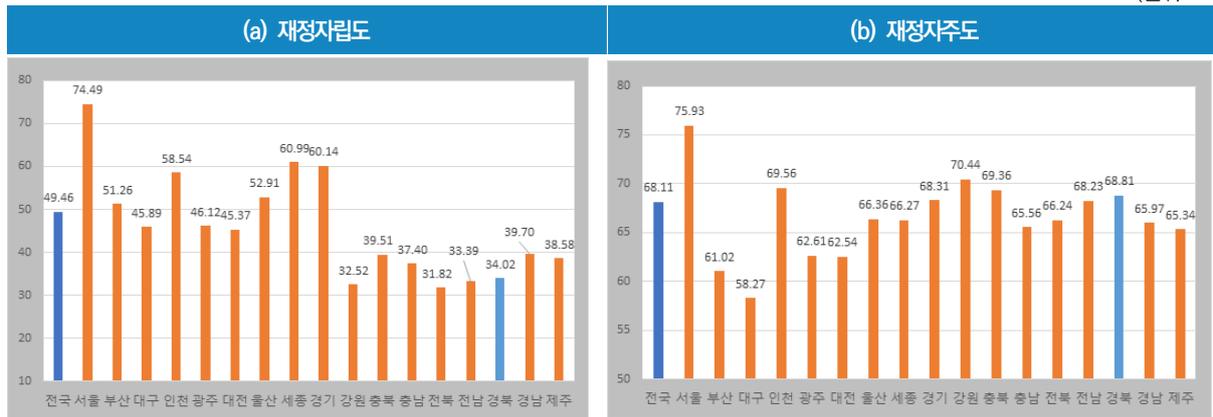
2. 지방재정 효과

- 지방재정효과는 도세 감면조례에 따른 지방세수의 감소부분, 즉 취득세 감면이 지방재정에 어느 정도 규모의 영향(부담)을 미칠지 분석
- 우선 경상북도의 재정자립도는 2020년 결산 기준 34.02%로 2019년 31.12% 대비 2.9%p 상승하였으나 2016년 고점대비(36.19%) 감소
 - 재정자립도는 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입의 비율로 정의되며, 재정수입의 자체충당 능력을 나타내는 세입분석지표임
 - 일반회계, 당초예산, 순계기준으로 작성
 - $\frac{\text{자체수입}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
 - 자체수입: 지방세(보통세+목적세(지방교육세 제외)+과년도 수입)+세외수입(경상적세외수입+임시적세외수입)
 - 자치단체 예산규모: 자체수입(지방세 중 지방교육세 제외)+자주재원+보조금+지방채+보전수입 등 및 내부거래
 - 높은 재정자립도를 가질수록 재정운영에 있어 우수한 자립능력을 가지고 있음을 의미함
 - 2020년 결산 기준 전국평균 재정자립도는 49.46%로 경상북도는 평균 이하의 재정자립도를 보여주고 있으며 8개 도 중에서도 전북(31.82%), 강원(32.52%), 전남(33.39%) 다음으로 낮은 재정자립도를 기록하여 재정운영의 자립능력이 우수한 편은 아님
- 경상북도의 재정자주도는 2020년 결산기준 68.81%로 2019년 재정자주도 73.58% 대비 4.77% 감소하였으며 최근 5년간 고점이었던 74.46%(2016년)에 비해 5.65% 급감하였음
 - 재정자주도란 전체 세입 중에서 지방자치단체가 자주적으로 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원이 차지하는 비중을 뜻함
 - 재원의 사용 측면에서 자주권과 자율권을 나타냄
 - $\frac{\text{자체수입} + \text{자주재원}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
 - 자체수입: 지방세(보통세+목적세(지방교육세 제외)+과년도 수입)+세외수입(경상적세외수입+임시적세외수입)
 - 자주재원: 지방교부세+조정교부금
 - 자치단체 예산규모: 자체수입(지방세 중 지방교육세 제외)+자주재원+보조금+지방채+보전수입 등 및 내부거래

- 2020년 결산 기준 전국평균 재정자주도는 68.11%로 경상북도는 평균보다 다소 높은 재정자주도 보여주고 있으며 8개 도 중에서 강원(70.44%), 충북(69.36%) 다음으로 높은 재정자주도를 보여 재정사용의 자주권과 자율권은 높은 편임
- 이는 낮은 재정자립도로 인해 자주재원을 많이 교부받으면서 재정자주도가 높아진 것으로 해석할 수 있음

〈그림 IV-1〉 재정자립도 및 재정자주도 시도 분포 (2020년 기준)

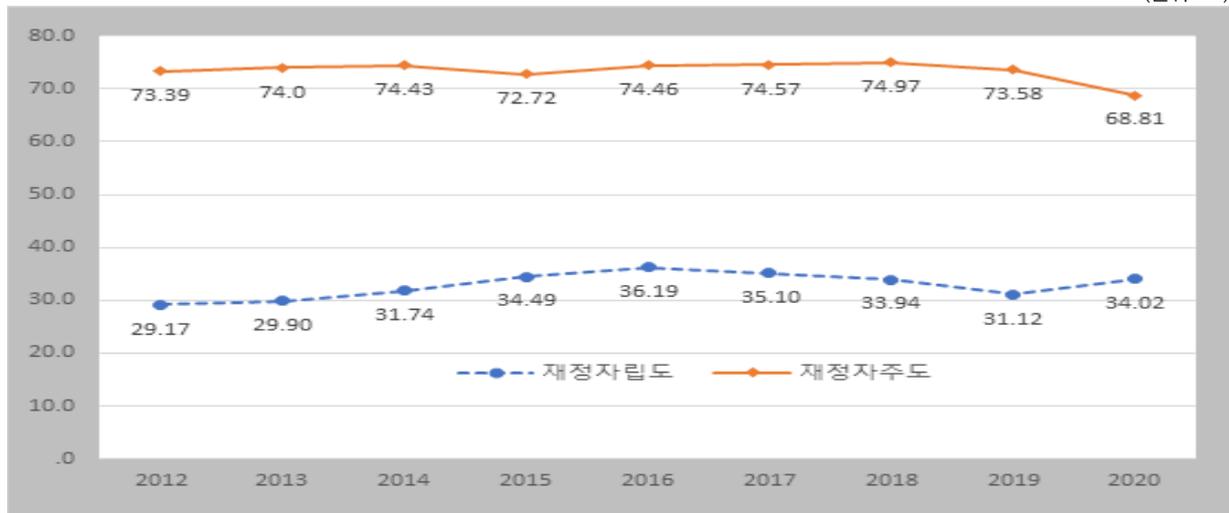
(단위: %)



주: 개편전, 결산기준
 자료: 지방재정365

〈그림 IV-2〉 경상북도의 재정자립도 및 재정자주도 추이

(단위: %)



주: 개편전, 결산기준
 자료: 지방재정365

- 위의 지표들에서 살펴볼 수 있듯이 현재 경상북도는 재정수입의 자체충당능력이 낮아 재정자립도는 떨어지거나 지방교부세 등 자주재원 교부로 인해 재정자주도는 전국 평균 수준을 보여, 종합적으로 판단하였을 때 재정여건이 좋은 편은 아님

- 또한 경상북도의 취득세수는 2018~2019년 결산 기준 2년간 감소하다가 2020년 12.3%가 증가하였지만 그 증가폭이 비수도권 증가율보다는 낮은 편임
 - 2018년 결산 기준 경상북도의 취득세수는 8,541억원으로 전년대비 10.5% 감소, 2019년에는 7,759억원으로 전년대비 9.2% 감소하였음
 - 동기간 2018년 전국의 취득세수는 1.4% 증가, 2019년 0.4% 증가한 것에 비해 경상북도의 취득세는 마이너스 성장세를 보였음
 - 2020년 결산 기준 전국의 취득세수는 전년대비 23.5% 증가, 비수도권의 취득세수도 19.6% 증가했음에 비해 경상북도의 취득세수는 12.3% 증가에 그쳐 취득세수의 증가율이 낮음
 - 2020년 결산 기준 경상북도의 취득세수는 8,712억원으로 전년보다 증가하였으나 그 증가폭이 작은 편임
 - 비수도권 중 부산(52.0%)의 취득세 성장세가 가장 크고 대구(30.7%), 대전(29.2%), 전남(28.6%) 순임
 - 8개 도 중에서 전남(28.6%), 경기(22.9%), 충남(21.8%)의 취득세 증가율이 높은 반면, 제주(5.4%), 경남(6.0%), 충북(9.8%)의 취득세 증가율이 낮음
- 다만, 경상북도 취득세수에서 조례 제14조의2에 의한 감면액이 차지하는 비중은 극히 작아 감면액만큼 취득세수 증가가 이어진다 하더라도 경상북도의 재정에 미치는 영향은 극히 작을 것으로 판단됨
 - 2020년 기준, 경상북도의 취득세수 8,712억원에서 도세 감면조례 제14조의2의 감면액 4.43억원이 차지하는 비중은 0.05%로 작은 편임
 - 감면조례에 의한 감면액만큼 취득세수가 증가한다하더라도 경상북도의 재정에 긍정적으로 끼치는 영향은 크지 않을 것으로 사료됨

〈표 IV-5〉 취득세수의 추이 및 증감률(경상북도, 전국)

(단위: 십억 원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
경상북도	902.3	954.5	854.1	775.9	871.2
(전년대비 증감률)	(-)	(5.8)	(-10.5)	(-9.2)	(12.3)
전국	21,701.6	23,486.7	23,813.5	23,914.7	29,536.3
(전년대비 증감률)	(-)	(8.2)	(1.4)	(0.4)	(23.5)

주: 결산기준, 순계
 자료: 지방재정365

- 또한, 2021년 기준 경상북도의 전체 조례감면액은 108억원으로, 조례14조의2에 따른 다자녀 양육자에 대한 취득세 감면액은 그 중 6.1%를 차지하고 있어 작은 비중은 아니나, 전체 조례감면액의 규모(108억원)가 감면 총량의 33.6% 수준에 그쳐 감면액의 여유가 있는 상황임
 - 2019년 12월 취득세 100% 면제로 조례가 개정됨에 따라 2020년 취득세 감면액이 증가하면서 2020년 해당 감면조례의 비중이 6.4%로 증가하였고 2021년에도 이와 비슷한 6.1%임
 - 2021년 기준 경상북도의 감면총량은 322억원으로 전체 감면액 108억은 감면총량의 33.6% 수준임

〈표 IV-6〉 경상북도 총 감면액 대비 조례감면 제14조의 2 감면액 비중

(단위: 백만원, %)

구분	2018	2019	2020	2021
조례 제14조의2 감면액(A)	75	145	457	656
경상북도 비과세·감면액(B)	8,833	5,834	7,125	10,813
비중(A/B*100)	0.8	2.5	6.4	6.1

자료: 경북도청 내부자료

- 경상북도의 재정여건을 종합적으로 고려해볼 때, 현재 경상북도의 재정여건은 다른 광역과 비교하여 좋은 편은 아니나, 감면조례 제14조의2에 의한 감면액이 취득세 수입에서 차지하는 비중이 낮고 경상북도의 감면총량도 여유가 있어, 재정적 측면과 자체수입 확보라는 측면에서 큰 부담이 된다고 판단되지 않음
 - 다만, 향후 취득가액의 지속적인 상승과 감면건수의 증가로 감면조례에 의한 감면액이 증가한다면 이는 지방재정에 부담을 줄 수 있으므로 최소납부세제 적용 등의 방안을 장기적으로 고려해 볼 수 있음
 - 특히, 취득가액 10억원 이상인 경우 「지방세법」 제11조제1항제8호를 적용한 취득세율이 3%인 점을 고려한다면, 비록 현재의 10억원 이상 감면건수가 많지 않더라도 향후 부동산가격 상승 및 10억원 이상 취득으로 인한 감면건수 등의 증가 등으로 지방재정에 부담을 줄 우려가 있음

V. 종합평가

- III장과 IV장에서 수행한 도세 감면조례 제14조의2에 대한 정책의 타당성 분석과 효과성 분석의 결과를 종합하면 <표 V-1>로 요약될 수 있음
 - III장의 타당성 분석 결과를 고려할 시, 도세 감면 조례에 대한 정책의 타당성은 대체적으로 충분한 것으로 평가됨
 - 출산장려와 양육부담의 경감의 1차적인 정책목표 외에 최근 인구감소현상이 가속되고 있는 경상북도의 경우 적극적인 인구유입정책이 필요하며 본 도세 감면조례는 정책목표의 타당성, 지방자치단체 역할로서의 타당성, 정책수단의 적절성, 타 지원제도와와의 중복성 측면에서 타당성이 높은 것으로 판단됨
 - IV장의 효과성 분석 결과를 고려할 시, 도세 조례 감면에 대한 정책의 효과성은 대부분 부정적인 것으로 판단됨
 - 경제성 효과분석에서 감면조례를 통한 산업파급효과가 지방정부 지출을 통한 파급효과보다 크게 효과적이지 않음
 - 경상북도의 지방재정 효과분석은 경상북도의 재정여건이 다른 광역자치단체와 비교하여 좋은 편은 아니나, 해당 감면조례의 감면액이 취득세 수입에서 차지하는 비중은 낮아 재정적 부담은 크지 않은 것으로 판단됨
- 다자녀양육자에 대한 감면연장은 출산장려와 양육부담 경감 및 경상북도로의 인구유입을 위한 것임을 상기할 때, 타당성 평가는 대체적으로 충족하고 경제성 효과는 대체로 부정적이나 당장의 경제성 효과는 낮더라도 장기적으로는 경제성이 높아질 수 있다는 점에서 일몰연장을 제안함
 - 주택 구입시 취득세 감면은 '주거서비스'로 분류되어 당장의 취업유발효과 등은 낮더라도 장기적으로 보았을 때 경상북도의 다자녀 양육자의 인구 유입을 촉진시킨다면, 이는 부가적으로 다른 산업에 영향을 끼칠 수 있어 장기적인 경제적 효과는 더 극대화될 것으로 판단됨
 - 따라서, 다자녀 양육자 주택취득에 대한 취득세 감면을 연장하는 것이 타당할 것으로 판단됨
- 다만, 1) 취득가액별 차등적 감면적용을 고려해볼 수 있고 2) 향후 취득가액의 지속적인 상승 및 감면건수 증가시 경상북도의 지방재정여건이 악화될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음
 - 취득당시가액이 9억원 초과인 주택 구입을 구입한 다자녀양육자의 담세력이 6억원 이하나 6억원 초과 9억원 이하 주택 구입자의 담세력보다 상대적으로 높다는 점을 고려하여 취득가액별 차등적 감면적용이나 고액 주택 구입자에 대한 최소납부세제 적용을 고려해볼 수 있음
 - 감면건수 증가시 악화될 지방재정여건을 고려하여 최소납부세제를 적용하거나 취득세 75% 감면 등의 감면률 인하 방안도 장기적으로는 고려해야 할 사항임
- 마지막으로, 경북 소재 주택 구입 후 도외로 이주하는 경우와 같이 정책목표와 부합하지 않는 사유에 대한 적극적인 추징이 필요

- 정당한 사유없이 주택을 매각하거나 증여하는 경우 뿐만 아니라, 소유권은 유지하면서 도외로 주소 이전을 한 경우도 추정사유에 포함하는 것이 타당함
- 이를 통해 해당 도세 감면조례의 정책 목표가 '경북' 내 양육자의 양육부담 경감과 인구유입 촉진을 위한 것임을 분명히 할 필요가 있음

〈표 V-1〉 도세 조례 제24조의4에 대한 타당성과 효과성 종합 평가

구분	평가항목		평가결과	평가항목		평가결과
타당성 평가	정책목표의 타당성	정책의 필요성	○	정책수단의 적절성	수단선택의 적절성	○
		정책의 공익성	○		지원대상의 적절성	○
	지자체 역할로서의 타당성	지자체 사무와의 관련성	○	타지원제도와의 중복성	기존 조세지원제도와의 중복성 여부	△
		감면조례로서의 타당성	○			
	타당성 종합의견			감면에 대한 타당성이 전반적으로 존재함		
효과성 평가	경제성 효과		X	지방재정효과		△
	효과성 종합의견		감면에 대한 효과성이 충분하지 않음			

참고문헌

■ 국내문헌

한국은행 「산업연관분석해설」, 2014

■ 인터넷 자료

경상북도청(<https://www.gb.go.kr>)

국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

국가통계포털(<http://kosis.kr>)

저출산고령사회위원회 보도자료(2021.9.18.)

지방재정365(<https://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>)

통계청, 국내인구이동 통계결과 보도자료(2020, 2021)

통계청, 출생통계보도자료(2020)

한국은행 경제통계시스템, 산업연관표