

| NRI-정책-2025-03 |

# 남양주시 지방세 세수 증대방안

A Study on Strategies to Increase Local Tax Revenue in Namyangju City

장유미



## CONTENTS

01 계획개요 및 추진체계	1
제1절 계획 배경 및 목적	1
제2절 계획 범위 및 방법	4
02 남양주시 지방세 현황	6
제1절 지방세의 개념과 성격	6
제2절 지방세의 구조와 분류	8
제3절 남양주시 지방세 현황	11
03 지방세 수입 결정요인 분석	18
제1절 지방세 세목별 특성	18
제2절 분석모델의 구축	28
제3절 분석 결과와 해석	30
04 남양주시 지방세 수입과 유사 자치단체 비교	41
제1절 지방세 수입 현황 비교	41
제2절 지방세 세목별 세부항목 수입현황 비교	60
05 시사점 및 정책제언	86
제1절 FGI 결과	86
제2절 SWOT 분석	92
제3절 결론 및 정책제언	96
참고문헌	109



# 연구요약

## 연구목적

- ▣ 지방세 수입은 지방자치단체 재정의 자율성을 결정하는 핵심 요소로, 지역발전과 주민 삶의 질 향상을 위한 기반이라는 점에서 그 중요성이 지속적으로 강조되고 있음
- ▣ 본 연구는 남양주시 지방세 수입의 구조적 특징과 결정요인을 분석하여 자주재원 확충 방안을 마련하기 위한 실증적 분석 기반을 제공하고자 함
- ▣ 남양주시 지방세 수입은 경기도 주요 자치단체 대비 낮은 수준으로, 재정적 자율성 확보를 위해 세입 구조 개선이 요구됨
  - 2023년 기준 남양주시 지방세 비중은 17.3%로, 부천·시흥·안산·안양·평택 등 주요 자치단체 보다 낮아 세원 기반 취약성이 구조적으로 드러남
    - 이에 본 연구는 1) 지방세 수입에 영향을 미치는 경제·사회·행정적 요인을 규명하고, 2) 세목별 비교 분석을 통해 남양주시의 상대적 강·약점을 도출하여, 이를 바탕으로 남양주시 재정자립도 제고 및 지방세 확충을 위한 실질적 전략과 정책방향을 제시하는 것을 최종 목표로 함

## 주요 내용 및 결과

- ▣ 경기도 기초자치단체를 대상으로 한 분석 결과, 지방세 수입은 경기변동보다 산업구조·인구 특성·공간규제·행정 효율성 등 구조적 요인에 의해 좌우되는 것으로 나타남
  - GRDP와 사업체 수는 지방세 전반에 긍정적 영향을 주어 지역 산업·고용 기반 확대가 세입을 견인하는 핵심 요인으로 나타났으며, 특히 고부가가치·고임금 중심의 산업구조 전환 필요성이 확인됨
  - 인구 증가 자체는 긍정적 효과가 있으나, 세대 구성·소득 수준 등에 따라 영향이 달라져 정주형·소득 기반 인구 확대가 세입 확충에 더 효과적인 것으로 나타남
  - 개발제한구역 등 공간규제는 재산세·지방소득세에 일관된 부정적 영향을 미치는 것으로 분석

되었으며, 징수율은 대부분의 세목에서 강한 양(+)의 영향을 보여 징수행정 효율성과 체납관리 역량이 세입 실현의 핵심 변수로 나타남

- 주요 도시 지방세 세목별 비교 결과, 남양주시 지방세 구조는 생활·소비 기반 세목은 안정적이나, 산업·법인 기반 세목이 취약한 것이 특징으로 나타남
  - 재산세 비중은 주요 도시 중 가장 높아 주거 중심·부동산 의존형 세입 구조가 두드러지며, 경기변동 위험도가 높은 반면, 지방소득세(특히 법인분)와 산업연계 세목은 낮아 세입의 질적 구조가 취약한 것으로 나타남
  - 주민세·자동차세 등 생활형 세목은 안정적이지만, 산업용 차량·법인활동 기반이 작기 때문에 산업기반 확장 없이는 세입 구조 개선이 제한적임
- FGI·SWOT 분석 결과, 남양주시 지방세 구조는 인구 기반 잠재력은 크지만 산업 기반은 약한 도시형 구조로 요약됨. 특히, 재산세·지방소득세 중심의 세입 편중으로 경기·부동산 변동에 취약한 세입 체질이 확인되었음
  - 전문가들은 남양주시의 산업입지 부족과 규제중첩을 세입 취약의 핵심 원인으로 지적하며, 첨단·디지털 기반 산업 유치와 산업생태계 재편이 필요하다고 제안함
  - 또한 신도시 개발이 인구 증가로 이어지더라도, 자족 기능이 부족할 경우 세수 확충 효과가 제한적이라는 지적이 제기되었으며, 신도시-산업-고용-소비가 연계된 자족형 개발전략 마련이 필요하다는 결론이 도출됨

## 정책제언

- 산업기반 확충 및 기업유치를 위한 실행 중심 제도 개선
  - 남양주시는 산업·법인 기반 세원이 취약하므로, R&D·데이터센터·지식서비스업 등 저오염·고부가가치 업종 중심의 ‘핀셋형 규제완화’를 추진할 필요가 있음
  - 개발제한구역·상수원보호구역 등 규제지역에서 환경영향이 낮은 산업을 우선 허용하고, 남양주시-경기도-중앙정부(국토부·환경부·산업부 등) 협력형 규제특례협의체를 구성하여 산업입지 확보 전략 마련
  - 대규모 단지 조성에는 한계가 있으므로, 고밀도·복합형 업무·연구공간 등 컴팩트형 산업입지 모델 도입을 고려할 필요가 있음

## ▣ 실질 사업장 기반 세원관리 체계 구축

- 관내 실제 경제활동과 법인의 등록 정보 간 불일치를 최소화하기 위해 실질 사업장 중심의 지방세 귀속 관리체계를 구축하고 체계적으로 운영할 필요가 있음
- 시가 보유한 행정데이터(사업자등록, 건축물현황, 지방세 신고자료 등)를 연계한 통합 검증체계를 마련하여 세원 누수 가능성을 구조적으로 차단해야 함
- 플랫폼 기반 신규 업종 증가(단기임대 등)에 대응하여 새로운 과세대상 발굴 및 제도적 관리체계를 강화함으로써 중장기적으로 안정적인 지방세 기반을 확보할 수 있음

## ▣ 부서 간 협력 기반 세입 구조 혁신

- 부서 간 공동 분석체계 마련으로 산업정책-기업지원-세정이 연계된 세수기반 강화 모형을 구축할 필요가 있음
- 전략산업과와 협력해 지역 산업구조·기업 분포·세목별 세수 데이터를 결합하여 권역별 핵심 산업군·유망 업종 도출
- 지역경제과와 협력해 성장기업 인허가 패스트트랙·기업 우대 프로그램·본점·지점 주소 일치 확인을 공동 운영해 기업 이탈 방지

## ▣ 법·제도 정비: 과밀억제권역 재조정 및 저과밀 산업 예외 규정 신설

- 남양주시 과밀억제권역의 인구밀도는 평균 6,498명/km<sup>2</sup>로, 서울(76,073명/km<sup>2</sup>)·인천(15,402 명/km<sup>2</sup>)·경기(13,424명/km<sup>2</sup>) 대비 현저히 낮아 현실과 규제 강도 간 괴리가 큰 상황임. 이에 따라 금곡·양정 등 저밀 지역은 성장관리권역 전환 등 '밀도 기반 차등 규제'가 필요함
- 지식산업·R&D·업무시설은 상주인구를 유발하지 않는 비정주형·저과밀 업종이므로, 수도권 정비계획법 내 예외 인정 규정 신설을 요구할 필요가 있음
- 개발제한구역·환경규제지역에서도 저오염·저과밀 산업을 중심으로 단계적·조건부 규제 완화를 검토하여, 환경보전과 산업입지 확보 간 균형을 달성을 필요가 있음

주제어: 남양주시, 지방세, 재정자립



# 01

## 계획개요 및 추진체계

### 제1절 연구 배경 및 목적

#### 1 연구 배경

- 지방재정이란 지방자치단체가 주민의 삶의 질 향상과 지역발전을 위하여 필요한 재원을 조달·관리·지출하는 모든 활동을 의미하며, 이는 단순한 예산 편성과 집행을 넘어 지역 민주주의 실현과 자치분권의 근간을 이루는 핵심 요소이다.<sup>1)</sup>
  - 지방재정은 지역의 공공수요 충족과 정책 집행력 담보를 위한 수단으로 기능할 뿐만 아니라, 주민참여 확대와 행정의 책임성 강화라는 제도적 가치를 내포하고 있다.
- 지방세는 지방재정을 구성하는 가장 중요한 자주재원으로서, 지방자치단체의 재정 자율성을 높이고 중앙정부 의존도를 줄이는 데 결정적 역할을 한다.
  - 안정적인 세입 기반은 지방자치단체의 정책 목표 달성을 위한 전제 조건이며, 재정 건전성과 지속 가능성은 확보하는 데 있어 필수적이라고 할 수 있다.<sup>2)</sup>
  - 따라서 지방세 세입 증대는 지방자치단체의 자율성 신장과 재정역량 강화를 위해 반드시 필요한 과제라고 할 수 있다.
- 그러나 현실적으로 많은 지방자치단체는 자체 세입 기반이 취약하여 지방세 비중이 낮은 상태에 있으며, 재정운영을 중앙정부의 교부세와 국고보조금 등 이전재원에 의존하는 구조적 한계를 안고 있다.
  - 지방재정 분석 결과에 따르면 일부 기초자치단체의 경우 자체수입 의존도가 20% 미만에 불과하며, 인건비조차 충당하지 못하는 지방정부도 존재하는 실정이다.

1) J Martinez-Vazquez(2011). "The Impact of Fiscal Decentralization: Issues in Theory and Challenges in Practice." Asian Development Bank.

2) 최호진(1958). "중앙과 지방의 재정관계." 「대한지방행정공제회」, 7(57): 49-59.

- 이러한 상황은 지역 간 재정 격차를 심화시키고, 지방재정의 독자성과 지속가능성을 저해하는 주요 원인으로 지적되고 있다.
- 실제로 최근 5년간 결산기준 전국 평균 재정자립도는 약 40% 수준에 정체되어 있으며, 서울(64.0%)·세종(50.6%)·경기(52.6%) 등 일부 대도시를 제외하면 대부분의 광역자치단체가 30~40% 범위에 머무르고 있다.
- 또한 주요 광역시들조차 점진적인 하락세를 보이고 있는데, 서울은 2019년 68.2%에서 2023년 64.3%로, 인천은 2019년 54.1%에서 2023년 49.8%로 떨어지는 등 세입 기반의 불안정성이 드러나고 있다.
- 이처럼 재정자립도의 구조적 격차와 하락세는 지방자치단체의 자율적 재정운영을 위협하고 있으며, 장기적으로는 지역 간 불균형 심화와 주민 서비스 격차로 이어질 가능성이 높다.

표 1-1 | 지방자치단체 재정자립도 현황(결산기준)

(단위: %)

	2019	2020	2021	2022	2023	평균
전국	40.4	40.0	39.7	39.7	40.4	40.0
서울	68.2	63.0	62.0	62.8	64.3	64.0
부산	46.7	44.1	42.6	43.4	42.9	43.9
대구	43.5	46.0	44.9	43.2	42.1	43.9
인천	54.1	51.9	48.1	51.8	49.8	51.1
광주	39.6	35.8	36.5	37.4	36.7	37.2
대전	41.6	43.0	39.9	39.8	39.9	40.8
울산	50.7	50.3	48.3	44.7	43.8	47.6
세종	56.0	49.9	46.8	53.9	46.3	50.6
경기	54.1	49.6	52.0	54.3	53.2	52.6
강원	21.5	23.6	23.6	22.3	23.6	22.9
충북	27.3	27.8	26.1	27.6	29.4	27.6
충남	29.7	29.3	30.2	29.9	31.3	30.1
전북	19.8	21.4	21.3	21.0	22.8	21.2
전남	17.1	20.9	19.8	21.4	22.4	20.3
경북	22.5	25.0	23.9	21.7	23.9	23.4
경남	30.7	31.0	30.5	29.2	31.6	30.6
제주	32.1	31.0	30.9	32.0	33.8	32.0

주: 임여금, 이월금, 전입금, 예탁·예수금 등이 세외수입에서 제외하고 산출

자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/>)

- 특히 저출산 고령화 심화, 지역 산업구조 변화, 부동산 경기 침체, 경기 불확실성 증대 등으로 지방세입 증가세가 둔화되는 가운데, 사회복지 지출과 같은 필수 재정수요는 급격히 확대되고 있는 상황이며, 이로인해 재정수요와 세입 간 괴리가 발생하고 있으며, 중장기적으로 지방재정의 지속 가능성을 위협하고 있다.
- 이러한 배경 속에서 정부 역시 지방세 세입 기반 확대의 중요성을 강조하고 있으며, 지방세

제도의 합리적 개편과 세원 확충 방안을 통해 지방재정 건전성을 확보하고자 다양한 정책을 추진하고 있다.

- 그러나 이러한 중앙정부 차원의 제도적 노력에도 불구하고, 지방세 세입 기반 확충은 단기간에 가시적인 성과를 내기 어려운 구조적 한계를 지니고 있다. 지역별 세원 편차, 인구와 산업구조의 차이, 부동산·소비 경기의 불확실성 등은 지방세 수입의 불균형을 고착화시키는 주요 요인으로 작용하고 있다.
- 본 연구는 이러한 문제의식 하에서, 지방자치단체의 지방세 수입에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 규명하고, 유사 지방자치단체와의 비교분석을 통해 실질적인 세입 증대 전략을 도출하고자 한다.

## 2 • 연구 목적

- 본 연구는 지방자치단체의 본질적 목적(주민 삶의 질 제고·지역발전)을 달성하기 위한 재정적 기반으로서 지방세 수입의 핵심적 역할에 주목한다. 구체적으로, 지방세 수입에 영향을 미치는 결정요인(경제적 요인, 행정적 요인, 환경적 요인 등)을 체계적으로 제시하고, 이를 요인이 지방세 수입 수준과 비중에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고자 한다.
- 남양주시의 지방세 수입은 경기도 유사 자치단체에 비해 낮은 수준으로 2023년 기준 4천 919억 수준에 불과하며, 총 세입 중 지방세 수입이 차지하는 비중은 17.3%로, 유사 자치단체에 비해 가장 낮은 수준으로 나타났다.
  - 이는 경기도 내 유사 규모의 자치단체와 비교했을 때 가장 낮은 수준으로, 부천시(18.8%), 시흥시(20.9%), 안산시(22.5%), 안양시(23.3%), 평택시(27.8%)와 비교하여 낮은 수준이라고 할 수 있다.

표 1-2 | 2023년 경기도 주요 자치단체 지방세 수입 현황(결산기준)

(단위: 백만원)

구분	총 세입(A)	지방세 수입(B)	비중(B/A)
남양주시	2,844,567	491,940	17.3%
부천시	2,812,995	529,043	18.8%
시흥시	2,198,826	460,138	20.9%
안산시	2,644,013	593,785	22.5%
안양시	2,118,404	492,691	23.3%
평택시	3,092,105	858,534	27.8%

자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/>), 2025년 검색.

- 이러한 수치는 남양주시가 세입 구조상 여타 도시와 비교하여 상대적으로 자주재원 비중이 낮고, 이전재원 의존도가 높은 재정 구조를 지니고 있음을 보여준다. 이는 경기 변동성에 취약할 뿐만

아니라, 자율적 정책 추진 여력이 제한될 가능성이 크다는 점에서 중대한 정책적 함의를 가진다.

- 따라서 본 연구는 지방세 수입에 영향을 미치는 요인을 다각도로 규명하고, 남양주시와 유사 차치단체와의 세목별 지방세 비교분석을 통해 남양주시 지방세에 있어 상대적 강·약점을 도출하며, 궁극적으로 남양주시의 지방재정 건전성과 자립도를 제고할 수 있는 실질적 방안을 제시하고자 한다.

## 제2절 연구 범위 및 방법

### 1 • 연구의 범위

- 본 연구의 목적은 기초자치단체 차원에서 지방세 수입을 결정하는 요인 체계를 다층적으로 규명하고, 타도시와 남양주시와의 지방세 비교를 통해 그 분석 결과를 정책 설계에 직접 활용 가능한 증대 전략으로 연결하는 데에 있다. 이를 위해 다음과 같은 연구를 수행하고자 한다.
  - 첫째, 인구·경제·부동산 등 일반적 요인과 더불어 토지이용·규제 환경, 세정 조직 운영 등 환경적·행정적 요인을 포괄하는 분석틀을 구축하여 지방세 수입에 대한 영향 구조를 실증적으로 검증한다.
  - 둘째, 도출된 계량 결과의 외적 타당성을 확보하고 남양주시의 상대적 위치를 명료하게 진단하기 위하여, 인구 50만 이상~100만 미만의 경기도 내 유사 기초자치단체를 선정하여 지방세 수입 수준 및 구조를 비교분석한다.
  - 셋째, 계량 분석으로 포착하기 어려운 현장의 제약과 실행 가능성을 보완하기 위해 FGI를 통해 전문가의 다각적 의견을 수렴·통합하고, SWOT분석을 통해 남양주시 지방세를 둘러싼 환경을 분석한 후, 그 결과를 계량 분석의 시사점과 교차 검증함으로써 남양주시형 지방세 수입 증대방안을 체계적으로 도출한다.
- 본 연구의 분석대상은 기초자치단체 지방세입 중 보통세 5개 세목으로 한정하며, 시·군세 세목의 동질성 유지와 결산자료의 가용 범위를 고려하여 분석 기간은 2015년부터 2024년까지로 설정한다.

### 2 • 연구의 방법

- 남양주시 지방세 세수 증대방안을 마련하기 위하여 ① 통계분석, ② 비교연구, ③ 전문가 심층면접(FGI)을 수행하고자 한다.

- 통계분석의 경우, 2015년에서 2024년 기간의 패널자료를 활용한 패널데이터분석을 활용하도록 하며, 제시된 경제, 사회, 인구학적 요인과 환경적 요인의 영향력 비교를 위해 경기도 내 기초자치단체의 회귀결과를 분석한다.
- 비교연구의 경우, 남양주시의 지방세 수입의 특징을 파악하기 위해 남양주시와 인구 규모가 유사한(인구 50~100만 미만) 경기도 내 주요 도시인 부천시, 안산시, 평택시, 안양시, 시흥시의 지방세 수입 현황을 비교한다.
- 마지막으로, 전문가 심층면접(FGI)을 통해 전문가의 다각적 의견을 수렴·통합하고, 남양주시의 지방세를 둘러싼 환경을 SWOT분석을 통해 확인한 후, 그 결과를 계량 분석의 시사점과 교차 검증함으로써 남양주시형 지방세 수입 증대방안을 체계적으로 도출한다.

○ 본 장의 구성은 다음과 같다.

- 제1장에서는 연구의 배경과 목적, 범위 및 방법을 제시하여 연구의 기본 방향을 설정한다.
- 제2장에서는 지방세 수입의 현황과 이론적 논의를 검토하여 분석의 개념적 토대를 마련한 이후, 제3장에서 통계자료를 기반으로 한 실증분석을 통해 지방세 수입에 영향을 미치는 요인을 규명한다.
- 제4장에서는 지방세 항목별·세목별로 남양주시와 인구 규모가 유사한 경기도 내 기초자치단체(부천시, 안산시, 평택시, 안양시, 시흥시)를 비교·분석한다. 세목별 세수 비중, 증가율, 세원 기반 특성 등을 체계적으로 비교함으로써 남양주시의 상대적 위치와 구조적 특성을 구체적으로 진단한다.
- 제5장에서는 계량 분석 결과와 비교연구, 그리고 전문가 심층면접(FGI) 결과와 SWOT분석을 종합하여 남양주시 실정에 부합하는 지방세 세수 증대방안을 제시한다.
- 이러한 구성 체계를 통해 본 연구는 남양주시의 세수 증대정책이 단순한 재정 확충이 아니라, 지속가능하고 구조적인 재정자립 기반 강화로 이어질 수 있도록 실증적·정책적 근거를 제시하고자 한다.

# 02

## 남양주시 지방세 현황

### 제1절 지방세의 개념과 성격

#### 1 • 지방정부 세입의 개념

- 지방세입은 지방정부가 행정수요를 충족하기 위해 조달하는 모든 재원을 뜻하며, 중앙정부의 국세 중심 구조와 달리 다원적 세입원을 가진다.
- 세입은 크게 자체재원(지방세·세외수입)과 의존재원(지방교부세, 국고·시도비 보조금, 조정교부금)으로 구분된다.
- 「지방재정법」 제41조에 따라 세입은 장·관·항 체계로 분류되며, 지방세수입(보통세·목적세), 세외수입(경상·임시), 지방교부세, 조정교부금, 보조금, 지방채, 보전수입 등·내부거래로 구성된다.

표 2-1 | 지방정부 세입의 과목 구분

장	관	항
지방세수입	지방세	보통세
		목적세
		지난년도 수입
세외수입	경상적 세외수입	재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 사업수입, 징수교부금수입, 이자수입
	임시적 세외수입	재산매각수입, 자치단체간부담금, 보조금반환수입, 기타수입, 지난연도수입
	지방행정제재·부과금	과징금, 이행강제금, 변상금, 과태료, 환수금, 부담금, 범칙금
지방교부세	지방교부세	지방교부세, 지방소멸대응기금
조정교부금등	자치구 조정교부금 등	자치구 조정교부금 등
	시·군 조정교부금 등	시·군 조정교부금 등
보조금	국고보조금 등	국고보조금 등
	시·도비보조금 등	시·도비보조금 등
지방채	국내 차입금	차입금, 지방채 증권, 지역개발기금
	국외 차입금	국외차입금
보전수입 등 및 내부거래	보전수입 등	잉여금, 전년도 이월금, 응자금 원금수입, 예치금회수, 보조금등 반환금
	내부거래	전입금, 예탁금 및 예수금

자료: 「지방자치단체 예산편성 운영기준」(행정안전부 훈령 제248호, 2022.7.22.)의 [별표 8]을 재구성.

## 2 • 지방세의 개념 및 특징

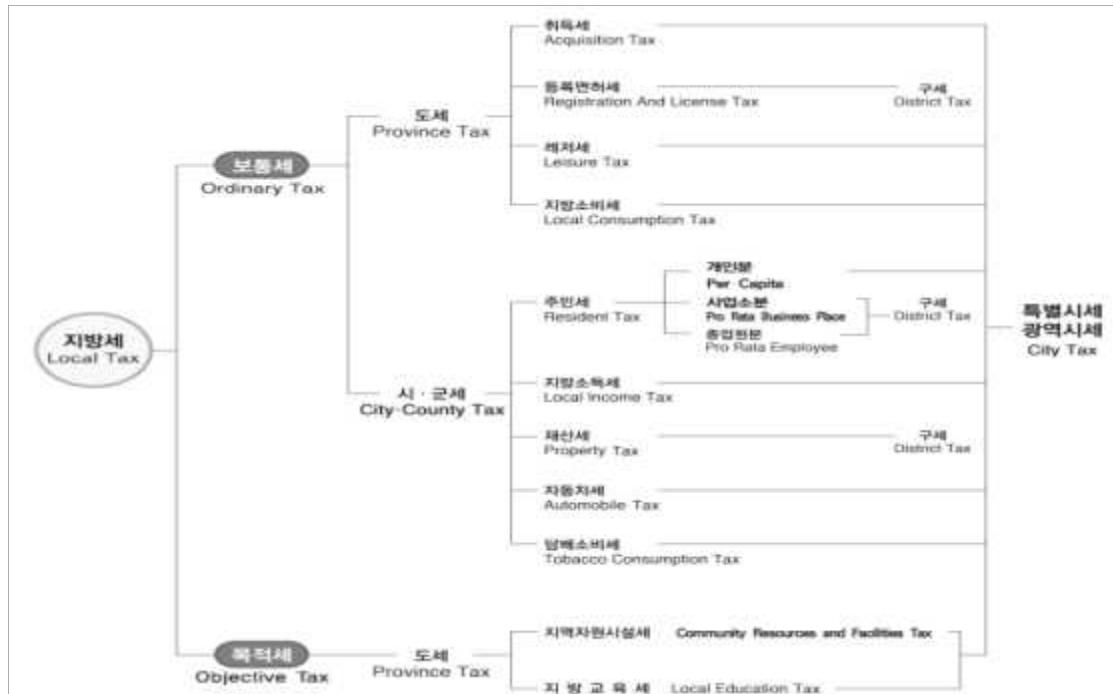
- 지방세는 지방자치단체가 지역 주민에게 제공하는 공공서비스의 재원을 스스로 조달하기 위해 법령과 조례에 따라 부과·징수하는 조세이다. 지방재정의 자율성과 책임성을 동시에 뒷받침하는 핵심 자주재원이라는 점에서 다음과 같은 특징을 가진다.
- 첫째, 지역성이 뚜렷하다. 지방세는 지방세관계법 운영 예규의 틀 안에서 지방의회가 조례로 구체화하여 시행함으로써 효력이 발생한다. 이는 법률에 의해 직접 납세의무가 성립하는 국세와 구별되며, 지역 여건과 주민 선호가 과세체계와 집행에 반영될 여지가 크다.
- 둘째, 일반 보상적 성격을 지닌다. 지방세는 특정 개인의 서비스 이용 대가가 아니라 지역사회 전체가 공유하는 공공재·공공서비스의 비용을 넓게 분담하는 재원이다. 사용료·수수료처럼 개별 반대급부가 전제되는 수입과 구별된다.
- 셋째, 강제성과 공권성에 기초한다. 법령·조례가 정한 과세요건이 충족되면 납세의무가 성립하고, 행정상 강제력에 의해 징수된다. 이는 자발적 거래에 의존하는 경영수익·재산수입과 대비되는 조세의 본질이다.
- 넷째, 응의성의 상대적 강조가 나타난다. 국세가 응능(지불능력) 원칙을 상대적으로 더 활용하는 반면, 지방세는 지역 공공서비스로부터의 편익에 상응하여 부담을 분담한다는 응의 원칙이 비교적 뚜렷하다. 이는 납세 순응과 서비스 품질·성과 공개의 연계를 강화한다.
- 다섯째, 재정자율성 제고 효과가 크다. 지방세, 특히 보통세는 일반재원으로서 용처 자율성이 높다. 지방세 비중이 높을수록 정책 우선순위를 신속히 조정할 수 있으며, 상급정부 이전재원의존에 따른 제약을 완화할 수 있다. 목적세는 특정 사업의 안정적 재원을 제공하여 정책 일관성 확보에 기여한다.
- 여섯째, 세목별 이질성과 변동성이 공존한다. 재산세·주민세·자동차세 등은 경상적·안정적 성격이 강한 반면, 취득세·지방소득세 등은 부동산 거래·투자·경기 사이클에 민감하다. 이에 따라 세입 관리에서는 안정적 세목의 기반을 강화하는 한편, 변동성 높은 세목에 대해서는 보수적 전망, 시나리오 운용, 완충장치 마련이 요구된다.
- 일곱째, 지역 정착성이 강하다. 토지·건축물·사업소·차량 등 지역에 물리적으로 정착된 과세 대상이 많아, 과세대장·공시체계의 정확성과 등기·등록·국세 등 행정데이터 연계가 세원관리의 핵심이 된다. 이는 세원 누락을 줄이고 과세 공정성을 높인다.

## 제2절 지방세의 구조와 분류

### 1. 지방세의 기본 구조

- 지방세는 지방정부가 재정수요에 충당하기 위하여 주민 또는 이와 동일한 지위에 있는 자로부터 특정한 개별적 보상 없이 강제적으로 징수하는 수입을 의미한다.
- 지방세 세목은 9개의 보통세와 2개의 목적세로 구성되며, 두 범주의 성격 차이는 재정 운용의 자유도와 직결된다.
- 보통세는 조세의 징수 목적이 사전에 사용 용도가 정해지지 아니한 일반적인 용도로 사용될 경비에 충당하기 위하여 부과하는 조세를 의미한다. 보통세는 용처 제한이 없는 일반재원으로 편성되어, 지방의회의 심의·의결을 거쳐 다양한 행정수요에 유연하게 배분할 수 있으며, 취득세·재산세·주민세·지방소득세·자동차세 등이 포함된다.
- 목적세는 법령과 조례가 지정한 특정 사업에만 사용할 수 있는 재원으로, 환경개선이나 도시기반시설 정비 등 명시된 용도에 한해 배분되며, 지역자원시설세와 지방교육세 2개 세목이 있다.
  - 지역자원시설세(환경개선 관련)와 지방교육세는 특정 시설·자원의 이용에 따른 비용을 반영하여 징수되고, 해당 목적사업의 재원을 안정적으로 뒷받침한다.

그림 2-1 | 지방세의 구조



자료: 행정안전부. (2025). 「2025년 지방세통계연감」.

## 2 • 지방세의 체계

- 지방세의 체계는 「지방세법」·「지방세기본법」 등 상위 법령의 틀 안에서 광역·기초 간 세목 배분, 세목 통합 역사, 도시형·농촌형 지자체 간 특례, 특별자치단체 체계로 구성되어 있으며, 재정 형평을 위한 조정교부금 제도가 이를 보완하는 구조로 운영되고 있다.
- 2011년 세제 개편 이후 지방세 세목은 16개에서 11개로 단순화되었다. 이는 도축세의 폐지와 함께 등록세·주행세·도시계획세·공동시설세를 다른 세목에 흡수·통합한 결과이며, 과세체계의 예측가능성과 집행 효율성을 높였다. 이 개편을 통해 지방세는 보통세(일반재원)와 목적세(특정재원)로 뼈대가 정리되었고, 시·도 체계에서도 동일한 분류 논리가 적용된다.

### 1) 도(道) 차원의 세목 배분과 역할

- '도'는 광역자치단체로서 취득세, 레저세, 지역자원시설세, 지방교육세, 등록면허세, 지방소비세 등 6개 세목을 보유한다. 도세는 광역 차원의 기반시설, 광역교통, 환경·안전관리, 광역적 규제·계획 행정 등 상위 수준의 정책수요를 재정적으로 뒷받침한다.
  - 도세의 편성은 보통세와 목적세의 균형을 전제로 하며, 보통세는 도 전체의 정책 기동성을, 목적세는 지정 사업의 안정적 재원 마련을 가능하게 한다.
  - 도는 관할 시·군의 세원 편차와 재정수요 차이를 상시적으로 점검하며, 자체세 확충과 형평 보완 간의 균형을 관리한다.
  - 세목 수의 많고 적음은 도의 재정역량을 단정적으로 설명하지 못하며, 실제 역량은 과세표준의 크기·성장성, 징수율, 감면 운용, 세원관리 체계 등 운용 요소에 의해 좌우된다.

### 2) 시·군 차원의 세목 배분과 역할

- '시·군'은 기초자치단체로서 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 자동차세, 재산세 5개 세목을 보유한다.
- 시·군세는 생활밀착형 공공서비스(생활SOC, 기초 인프라 유지보수, 지역환경·안전, 문화·체육, 지역경제·상권 활성화 등)에 필요한 재원을 제공한다.
- 보통세는 일반재원으로서 시·군의 정책 우선순위 조정에 유연성을 부여하며, 목적세는 특정 분야의 안정적 집행을 가능케 한다.
- 시·군의 세입 기반은 토지·건축물·사업소·차량 등 지역에 정착된 과세대상과 밀접하므로, 과세대

장·공시가격·등기·등록·인허가 등 행정데이터의 정확성과 연계성이 세원관리의 핵심이 된다.

- 또한 취득세·지방소득세처럼 경기·투자·분양 사이클에 민감한 세목에 대해서는 시나리오별 전망과 완충장치를 병행하는 보수적 윤용이 요구된다.

표 2-2 | 지방세의 구조

		특별·광역시세	도세	시·군세	자치구세	세율구조
보 통 세	취득세	○	○	·	·	비례세
	등록면허세	·	○	·	○	정액/비례
	레저세	○	○	·	·	비례세
	지방소비세	○	○	·	·	비례세
	주민세	개인분	○	·	○	정액세
		사업소분	·	·	○	비례세
		종업원분	·	·	○	비례세
	지방소득세	○	·	○	·	비례세
	재산세	·	·	○	○	비례세
	자동차세	○	·	○	·	비례세
목 적 세	담배소비세	○	·	○	·	정액세
	지역자원신설세	○	○	·	·	비례세
	지방교육세	○	○	·	·	비례세

자료: 행안부. (2025). 「2025년 지방세통계연감」을 바탕으로 저자가 가공.

## 제3절 남양주시 지방세 현황

### 1. 남양주시 세입 총괄 현황

- 남양주시의 세입은 지방세 수입, 세외수입, 지방교부세, 보조금, 지방채, 보전수입등 및 내부거래로 이루어진다.
- 2019~2023년 결산기준 세입 구조를 보면, 총 세입은 2019년 2조 3,439억원에서 2022년 2조 9,264억원으로 증가한 후 2023년 2조 8,445억원으로 소폭 감소하였다. 5개년 흐름은 완만한 증가 추세이나, 2022년을 정점으로 단기 조정 국면이 나타나고 있다.

#### □ 지방세 수입

- 2019년 3,651억원에서 2022년 5,411억원으로 지속적인 증가 추세를 보이다가 2023년 4,919억원으로 감소하였다.
- 총세입 대비 지방세 수입의 비중은 2019년 15.6%에서 2022년 18.5%로 높아졌다가 2023년 17.3%로 하락하였는데, 이는 자체재원 기반이 중기적으로 강화되는 흐름을 보이고 있다.
- 지방세 규모의 경우, 다른 항목과 비교하여 2023년 이전까지 꾸준히 증가하는 추세를 보이는 데, 2023년에 들어 금리 상승과 부동산 거래 위축 등의 영향으로 일시적 조정 국면에 진입한 것으로 보인다.

#### □ 세외수입

- 2019년 2,252억원에서 2023년 2,900억원으로 증가하였으며, 비중 또한 2019년 9.6%에서 2023년 10.2%로 완만히 상승하는 추세이다.
- 다만 2022년에 8.3%로 일시 하락한 점을 감안하면, 항목 내 구성에 따라 연도별 진폭이 존재한다는 것을 알 수 있다.

#### □ 지방교부세

- 2019년 3,576억원에서 2023년 2,889억원으로 감소하였으며, 비중 또한 15.3%에서 10.2%로 낮아졌다.
- 이는 교부세 산정요인 변화와 총세입 규모 변화 등 복합적 요인의 결과로 해석될 수 있다.

- 총세입 규모가 전반적으로 확대되면서, 교부세의 절대 금액이 일부 감소하거나 정체되는 동시에 전체 재정에서 차지하는 비중은 더 빠르게 낮아졌다.
- 이는 지방재정 자율성 측면에서는 긍정적으로 해석될 수 있지만, 한편으로는 중앙정부의 일반재원 지원 축소로 인해 경기 변동이나 불확실성에 대응할 수 있는 안정적 재원이 줄어들 수 있다는 점에서 주의가 필요하다.

#### ▣ 보조금

- 2019년 6,184억원에서 2023년 8,785억원으로 증가하였다. 그 비중은 26.4%에서 30.9% 수준으로 높게 유지되고 있으며, 이는 정책·사업 집행과 연동된 구조적 의존성이 지속됨을 의미한다.
- 보조금의 규모 증대와 높은 비중의 지속은 외형적으로 총재원 확충에 기여하였으나, 동시에 용도 제약·매칭부담·지속비용을 통해 재정의 자율성과 탄력성을 제약할 소지가 있다.

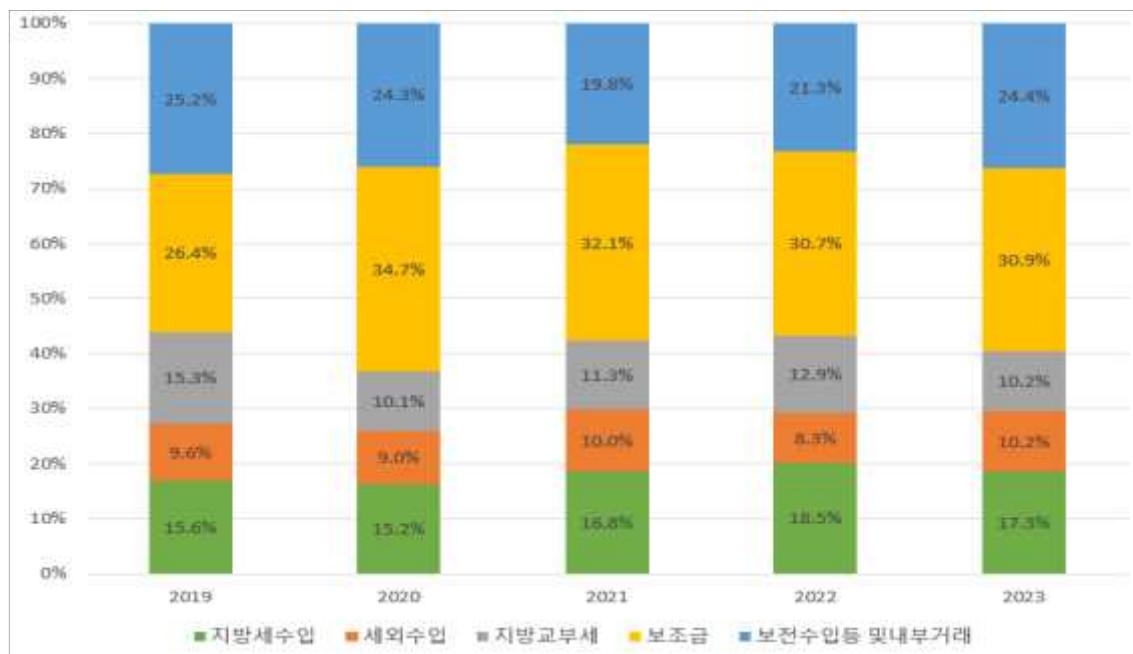
#### ▣ 보전수입 등 및 내부거래

- 2019년 5,910억원에서 2023년 6,948억원으로 그 규모는 늘었으나, 총 세입에서 차지하는 비중은 25.2%에서 24.4%로 감소하였다.
- 이는 내부거래와 기금 전입 등 회계 간 자금 이동의 절대 규모는 확대되었으나, 지방세·세외수입·교부세와 같은 실질 세입이 상대적으로 더 크게 증가하였음을 의미한다.
- 따라서, 지방재정의 총규모 확대 과정에서 내부거래의 의존도는 다소 완화되고, 외부 재원 기반이 확대되는 추세로 해석할 수 있다.

표 2-3 | 남양주시 세입 추이(2019~2023년)

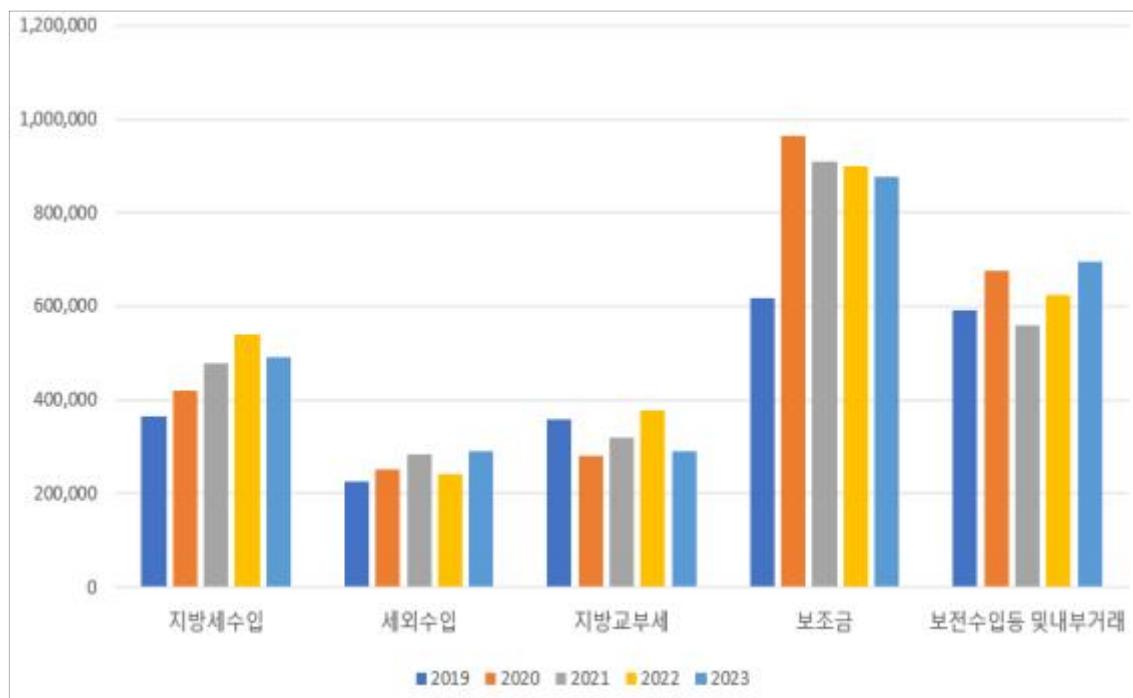
(단위: 백만원)

구분		2019	2020	2021	2022	2023
세입 총계	금액	2,343,953	2,781,221	2,837,136	2,926,482	2,844,567
	비중	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
지방세수입	금액	365,139	421,499	478,038	541,153	491,940
	비중	15.6%	15.2%	16.8%	18.5%	17.3%
세외수입	금액	225,261	250,924	283,046	241,646	290,056
	비중	9.6%	9.0%	10.0%	8.3%	10.2%
지방교부세	금액	357,674	281,230	319,906	376,735	288,963
	비중	15.3%	10.1%	11.3%	12.9%	10.2%
보조금	금액	618,412	963,817	910,185	899,197	878,523
	비중	26.4%	34.7%	32.1%	30.7%	30.9%
보전수입등 및내부거래	금액	591,030	676,208	560,380	622,874	694,884
	비중	25.2%	24.3%	19.8%	21.3%	24.4%



주: 세입에는 지방채도 포함되어있지만, 2019년부터 2023년까지 지방채가 없기 때문에 해당 항목은 생략하였음  
자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr>), 2025년 검색.

그림 2-2 | 남양주시 세입 항목별 비중 추이(2019~2023년)



자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr>), 2025년 검색.

## 2 • 남양주시 지방세 세목별 현황

▣ 남양주시의 지방세 수입은 2019년 3,651억 원에서 2022년 5,411억 원으로 지속 증가하다가 2023년 4,919억 원으로 감소하였다. 세목별 추이를 살펴보면 다음과 같은 특징이 나타난다.

- 남양주시 지방세 세목별 현황을 종합하면, 재산세와 지방소득세가 양대 축으로 지방세 수입을 견인하고 있으며, 자동차세·담배소비세 등 전통적 세목은 정체 또는 감소세를 보이고 있다.
- 지방소비세와 같은 신규 세목의 확대가 점차 가시화되면서 지방세 구조의 변화가 진행되고 있다.
- 다만 2023년의 감소세는 경기둔화와 부동산·소득 기반 위축이 복합적으로 반영된 일시적 조정 국면으로 해석할 수 있으며, 향후 지방세 세입의 안정성을 확보하기 위해 세목 간 균형적 관리와 과세 기반 확충 전략이 필요함을 시사한다.

### ▣ 재산세

- 재산세는 전체 지방세 수입에서 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 2019년 1,379억 원에서 2022년 1,867억 원까지 꾸준히 증가하였다.
- 2023년에는 1,722억 원으로 소폭 감소하였으나, 전체 지방세의 약 35% 내외를 안정적으로 유지하고 있다.
- 이는 남양주시의 지속적인 주택·부동산 개발과 자산 보유 기반에 기초한 세목으로, 경기 변동에 상대적으로 덜 민감한 특성이 반영된 결과로 해석된다.

### ▣ 지방소득세

- 지방소득세는 최근 가장 뚜렷한 증가세를 보여온 세목이다.
- 2019년 900억 원 수준에서 2022년 1,830억 원까지 확대되며 전체 지방세 수입에서 30%를 상회하는 수준까지 상승하였다.
- 다만 2023년에는 1,470억 원으로 감소하며 변동성을 드러냈는데, 이는 경기둔화와 근로·사업 소득세 기반의 축소, 세정 환경 변화가 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있다.

### ▣ 자동차세

- 자동차세는 2019년 805억 원에서 2020년 923억 원으로 증가한 이후, 2022년에는 844억 원으로 감소하였다.

- 2023년에는 859억 원으로 다소 회복하였으나, 지방세 내 비중은 20%대 초반에서 15~17% 수준으로 낮아졌다.
- 이는 인구 증가세에도 불구하고 자동차 등록 증가율은 둔화되고, 친환경차 보급 확대와 세제 감면 등의 요인이 영향을 미친 것으로 해석된다.

#### □ 담배소비세

- 담배소비세는 2019년 360억 원에서 2023년 418억 원 수준으로 소폭 증가하였으나, 전체 지방세 내 비중은 10% 미만을 유지하며 점차 축소되는 경향을 보였다.
- 이는 담배 소비 감소 추세와 정부 차원의 건강증진정책 강화 효과가 반영된 결과라 할 수 있다.

#### □ 지방소비세

- 지방소비세는 2020년부터 본격적으로 반영된 항목으로, 2020년 97억 원에서 2023년 230억 원으로 확대되었다.
- 그 비중은 2~5% 수준이지만, 최근 꾸준한 증가 추세를 보여 지방세 구조 다변화에 일정 부분 기여하고 있다.

#### □ 주민세

- 주민세는 2019년 86억 원에서 2023년 116억 원으로 증가하였으며, 전체 지방세 수입에서 차지하는 비중은 2% 내외로 비교적 안정적으로 유지되고 있다.

#### □ 전년도 수입

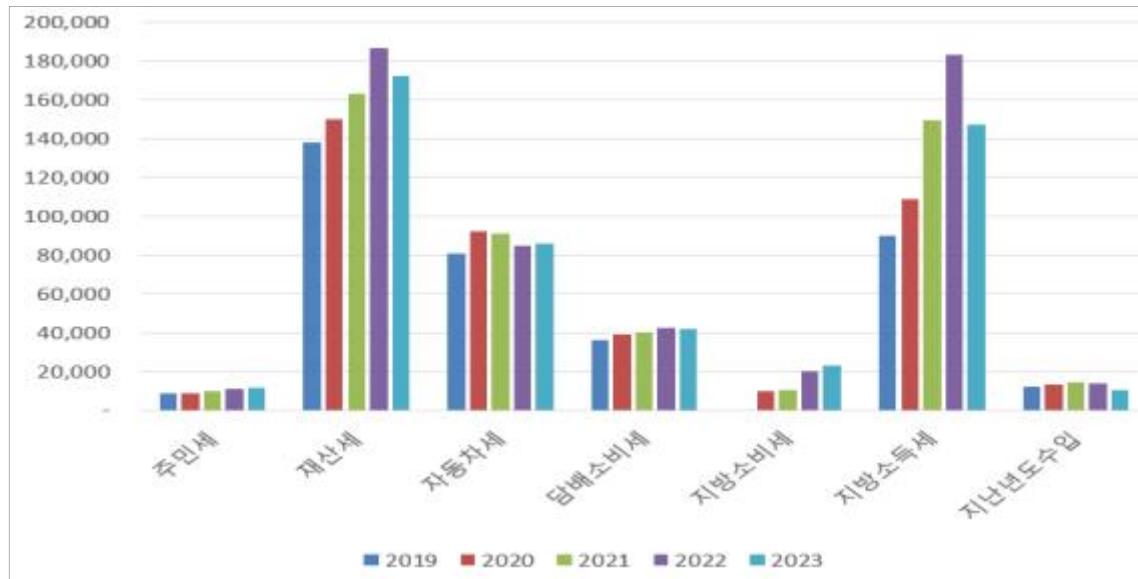
- 전년도 이월 수입은 매년 100억 원 수준으로 나타나며, 전체 지방세 내 비중은 점차 낮아지고 있다. 이는 세입 관리의 효율화와 함께 세입 구조에서의 중요도가 축소되고 있음을 보여준다.

표 2-4 | 남양주시 지방세 세목별 추이(2019~2023년)

(단위: 백만원)

	2019		2020		2021		2022		2023	
	금액	비중								
지방세 수입	365,140	100.0%	421,500	100.0%	478,038	100.0%	541,153	100.0%	491,940	100.0%
주민세	8,615	2.4%	8,403	2.0%	9,818	2.1%	10,697	2.0%	11,647	2.4%
재산세	137,909	37.8%	150,071	35.6%	163,206	34.1%	186,663	34.5%	172,186	35.0%
자동차세	80,468	22.0%	92,266	21.9%	91,113	19.1%	84,446	15.6%	85,915	17.5%
담배	36,025	9.9%	38,675	9.2%	40,235	8.4%	42,089	7.8%	41,776	8.5%

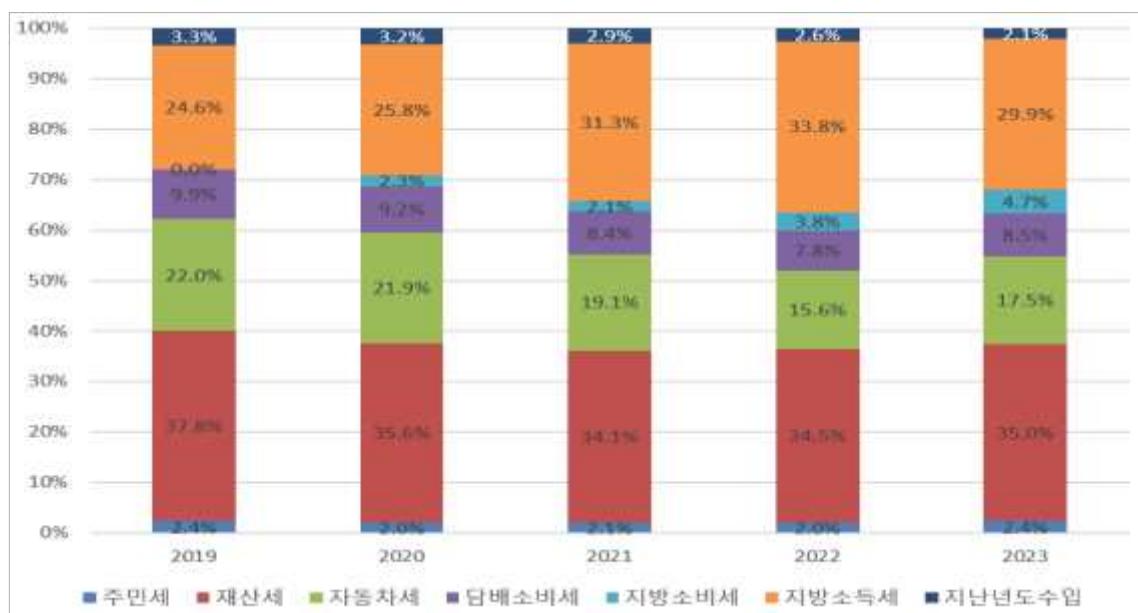
	2019		2020		2021		2022		2023	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
소비세										
지방 소비세	-	0.0%	9,707	2.3%	10,153	2.1%	20,327	3.8%	23,028	4.7%
지방 소득세	89,972	24.6%	108,941	25.8%	149,466	31.3%	183,002	33.8%	146,997	29.9%
지난년도 수입	12,151	3.3%	13,437	3.2%	14,047	2.9%	13,929	2.6%	10,391	2.1%



주: 세입에는 지방채도 포함되어있지만, 2019년부터 2023년까지 지방채가 없기 때문에 해당 항목은 생략하였음

자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr>), 2025년 검색.

그림 2-3 | 남양주시 지방세 세목별 비중 추이(2019~2023년)



자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr>), 2025년 검색.

### 3. • 소결

#### ▣ 세입 총괄 현황 분석 결과

- 남양주시의 총세입은 2019년 이후 전반적으로 확대되었으나, 2022년을 정점으로 2023년에는 감소세로 전환되었다.
- 이 과정에서 지방교부세는 비중이 줄어들고, 보조금은 높은 비중을 유지하며 재정 자율성을 제약하고 있다.
- 이는 곧 중앙정부 의존 재원에만 기대기 어려운 상황임을 보여주며, 지방재정의 자립성을 강화하기 위해 자체 재원인 지방세 수입 확보가 핵심 과제임을 시사한다.
- 즉, 지방세 기반 확충 없이는 장기적으로 안정적인 재정 운영을 담보하기 어렵다.

#### ▣ 지방세 세목별 현황 분석 결과

- 남양주시의 경우, 2023년 기준, 지방세 중 재산세가 35.0%로 가장 큰 비중을 차지하며, 그 다음으로 지방소득세가 29.9%로, 재산세와 지방소득세가 지방세 수입을 견인하는 핵심 세목으로 확인되었다.
- 재산세는 남양주시의 도시개발과 부동산 자산 기반을 토대로 안정적으로 유지되고 있으나, 최근 금리 상승과 부동산 거래 위축의 영향을 받아 감소세를 보였다.
- 지방소득세는 근로·사업·법인 소득 증가에 힘입어 크게 확대되었으나, 경기 변동과 기업 활동 위축 시 변동성이 클 수 있다는 한계가 존재한다.

#### ▣ 결국, 남양주시의 지방세 구조는 재산세와 지방소득세라는 두 축을 어떻게 안정적으로 관리·확충하느냐에 따라 중장기 재정자립도의 성패가 좌우된다고 할 수 있다.

# 03

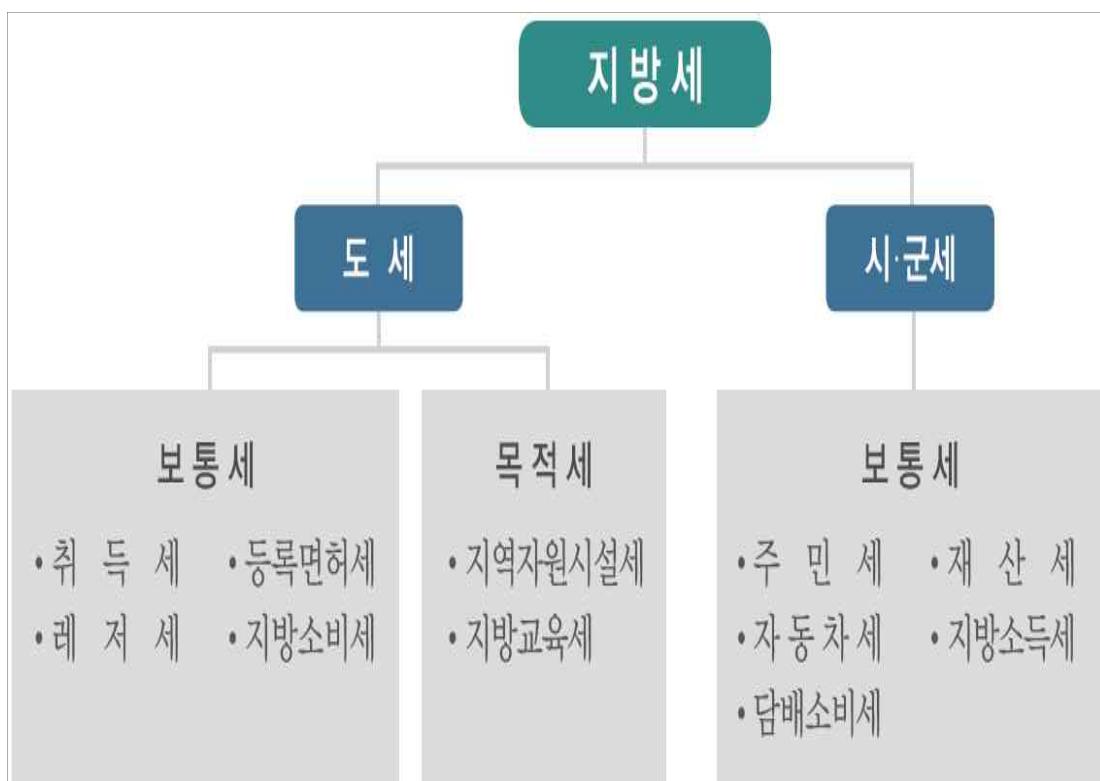
## 지방세 수입 결정요인 분석

### 제1절 지방세 세목별 특성

#### 1. 지방세의 체계

- 과세권의 주체가 지방자치단체인 지방세는 징수 주체에 따라 '특별시세·광역시세·특별자치시세·도세·특별자치도세'와 '시·군·구세'로 구성된다.
  - 지방세의 용도에 따라 일반재원에 충당되는 '보통세'와 특정 목적에 충당되는 '목적세'로 구분된다.

그림 3-1 | 지방세의 체계



주: 「지방세기본법」 제11조의2 규정에 따라 지방소비세 중 일부는 시세로 세입처리

자료: 남양주시. (2025). 2025년 알아두면 유익한 지방세 안내.

## 2. 시·군 지방세 세목별 구조 및 특성

### 1) 주민세

#### (1) 개요

□ 1973년 「지방세법」 개정과 함께 신설된 주민세는 「지방세기본법」에 의거 시·군세 중 보통세에 해당하며, 행정서비스 제공에 필요한 경비를 주민에게 부담시키는 것을 목적으로 한다(유훈 외, 2015).

○ 주민세는 개인분·사업소분·종업원분의 3개 세세목으로 구성된다(「지방세법」 제74조).

- 개인분: 지방자치단체에 주소를 둔 개인에게 부과
- 사업소분: 사업소의 연면적을 기준으로 부과
- 종업원분: 사업소 종업원의 급여총액을 기준으로 부과

#### □ 세수 현황

- 현재의 주민세 체계를 갖춘 2014년 이후부터 2021년을 제외하고 매년 6% 이상 세수가 증가하였으며, 2022년 기준 약 2조 2,829억 원이 징수되었다(김수빈, 2024).
- 지방소득세 종업원분이 주민세로 이관된 2015년부터 주민세수가 크게 증가하였으며, 이후 지속적으로 증가하는 추세이다.
- 지방세 전체에서 주민세 징수액이 차지하는 비중은 약 2% 수준이며, 2022년 기준 주민세 중 종업원분의 비중이 약 78%로 가장 크게 나타났다. 주민세 중에서 사업소분이 차지하는 비중은 약 16%, 개인분은 약 7%로 확인되었다.

#### (2) 납세 및 세율

□ 주민세의 납세의무 성립 시기는 과세기준일(개인분 및 사업소분)과 종업원에게 급여를 지급하는 때(종업원분)로 구분된다(「지방세기본법」 제34조 제1항제6호).

표 3-1 | 주민세의 납부

세목	납부방법		납기
주민세	개인분	보통징수	• 매년 8. 16. ~ 8. 31.
	사업소분	신고납부	• 매년 8. 1. ~ 8. 31.
	종업원분	신고납부	• 다음달 10일까지

자료: 남양주시. (2025). 2025년 알아두면 유익한 지방세 안내.

□ 세목별 과세대상 및 납세의무

○ 개인분

- 지방자치단체에 주소를 둔 ‘개인(세대주가 납세의무자)’
- 내국인: 「주민등록법」상 주소 기준
- 외국인: 「출입국관리법」상 체류지 기준

○ 사업소분

- 인적·물적 설비를 갖추고 사업의 계속성이 있는 사업소의 연면적이 과세대상
- 개인사업자 등록 여부 무관
- 법인사업자는 본점·지점 등 각 사업소별로 납세의무 발생

○ 종업원분

- 종업원에게 지급한 급여총액이 과세대상
- 급여의 형태(정기·비정기)나 고용형태와 무관하게 근무사실로 판단
- 사업주가 납세의무자

□ 세율 체계

표 3-2 | 주민세의 세율

세목	과세대상 및 구분		세율
주민세	개인분		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10,000원(조례로 정함)</li> </ul>
	사업소분	개인사업자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50,000원</li> </ul>
		법인사업자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30억원 이하</li> </ul>
		30억원 초과 50억원 이하	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50,000원</li> </ul>
		50억원 초과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100,000원</li> </ul>
		그 밖의 법인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 200,000원</li> </ul>
	사업소면적(330m <sup>2</sup> 초과)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1m<sup>2</sup>당 250원(오염물질 배출업소: 2배 증가)</li> </ul>
종업원분		종업원 급여총액	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5/1,000(면세점 1억 8천만원 이하)</li> </ul>

자료: 남양주시. (2025). 2025년 알아두면 유익한 지방세 안내.

## 2) 재산세

### (1) 개요

□ 재산세는 「지방세기본법」 제7조에 근거한 보통세로, 지방자치단체의 일반경비 충당을 위한 대표적 보유세이다.

- 과세대상: 토지, 주택, 건축물, 선박, 항공기 등 재산 소유자

- 본세와 도시지역분으로 구성되며, 2010년 지방세목 간소화 과정에서 통합되었다(김진아, 2024).
  - 서울특별시의 경우 자치구와 시가 재산세를 50:50 비율로 공유, 이후 전액 자치구에 재배분하고 있다(민기 외, 2021).
- ▣ 재산세는 응익원칙에 따라 납세의무자가 가진 재산에 대해 부과하는 세금이다(이기환, 2019).
- 납세의무자가 소유한 재산을 기준으로 과세한다는 측면에서 소득세·소비세와 구분된다.
  - 보유한 재산에 부과하는 보유세로 자신의 이전 행위에 따라 부과하는 취득세·등록세와 대비되는 특징을 갖는다.

## (2) 납세 및 세율

- ▣ 「지방세기본법」 제107조에 따라 과세기준일(매년 6월 1일) 현재 재산을 사실상 소유한 자이며, 예외적으로 사용자·공부상 소유자·주된 상속자·매수계약자 등이 납세의무자가 될 수 있다(석호원·이주현, 2019).

표 3-3 | 재산세의 납부

세목	납부방법		납기
재산세	주택(1/2)·건축물분(선박·항공기)	보통징수	• 매년 7. 16. ~ 7. 31.
	주택(1/2)·토지분	보통징수	• 매년 9. 16. ~ 9. 30.

자료: 남양주시. (2025). 2025년 알아두면 유익한 지방세 안내.

▣ 과세대상 및 과세표준

- 과세대상: 주택, 토지, 건축물, 항공기, 선박 등
- 과세표준 산정
  - 주택: 시가표준액의 40~80%
  - 토지: 시가표준액의 50~90%
  - 항공기·선박: 대통령령으로 정한 기준에 따라 지방자치단체장이 결정
  - 일부 비과세대상: 국가·지자체 소유 토지, 비영리법인·주민공동체 토지 등
- 토지 과세유형
  - 분리과세대상: 정부정책 목적에 따라 세율 변동
  - 별도합산과세대상: 종합합산보다 낮은 세율 적용
  - 종합합산과세대상: 위 두 항목 외 일반토지

□ 세율구조

- 재산세는 누진세율 구조로, 과세표준이 높을수록 세율이 상승한다.
- 1세대 1주택 세율특례(2020년 도입)를 통해 시가표준액 9억 원 이하 주택에 대해 기존보다 0.05%p 인하된 세율 적용하고 있으며, 이는 부동산 공시가격 현실화에 따른 세 부담 완화를 목적으로 한다.

표 3-4 | 재산세의 세율

세 목	과세대상 및 구분	세율
재 산 세	주택	1/1,000 ~ 4/1,000, 40/1,000
	토지	0.7/1,500 ~ 5/1,000, 40/1,000
	건축물	골프장, 고급오락장
		40/1,000
		주거지역 내 공장
	도시지역분	5/1,000
		일반건축물
	적용대상지역 안의 토지·주택·건축물	재산세 표준과세의 1.4/1,000
	1세대 6천만원 이하	0.5/1,000
	1주택 6천만원 초과 1억5천만원 이하	30,000원 + 6천만원 초과금액의 2/1,000
	세율특례(시가표준액 9억원 이하)	1억5천만원 초과 3억원 이하 120,000원 + 1억5천만원 초과금액의 2/1,000
	3억원 초과	420,000원 + 3억원 초과금액의 3.5/1,000

자료: 남양주시. (2025). 2025년 알아두면 유익한 지방세 안내.

### 3) 자동차세

#### (1) 개요

- 자동차세는 「지방세기본법」 및 「지방세법」에 의거 자동차 소유에 따른 자동차세와 자동차 주행에 대한 자동차세로 구분된다.
  - 소유분 자동차세 : 자동차 소유 자체에 부과되는 재산세적 성격의 세금. 도로 손상, 교통혼잡 등 사회적 비용에 대한 부담금적 성격 포함
  - 주행분 자동차세 : 휘발유·경유 등 연료에 대한 교통·에너지·환경세 납세의무자에게 부과되는 주행 기반 세금
- 현행 자동차세제에 따른 승용자동차세 과세 규모는 매년 4조원대 이상을 기록하고 있다(허원제·이슬이, 2023).
  - 2018년 4.22조 원이던 승용자동차세 과세액(합계)은 승용차 등록 대수의 증가로 2022년 4.64조 원으로 9.95% 증가하였다.

## (2) 납세 및 세율

### ▣ 납세의무 및 과세대상(「지방세법」 제128조).

#### ○ 소유분 자동차세

- 「지방세법」 제128조에 따라 지자체 관할구역에 등록·신고된 자동차의 소유자가 납세의무자
- 과세기준일(해당 납기월 1일) 현재의 자동차 소재지를 기준으로 과세

#### ○ 주행분 자동차세

- 「지방세법」 제135조에 따라 교통·에너지·환경세 납세의무자에게 부과
- 휘발유·경유·대체유류를 사용하는 자동차에 적용
- 징수된 세액은 울산광역시장(특별징수의무자) 이 각 지자체별 세수기준(승용차세·유류세 보조금 등)에 따라 안분 배분

### ▣ 납기 및 납부방법

- 연세액은 분할 납부가 가능하지만, 연세액이 10만원 이하인 자동차세는 제1기분 과세시 전액 부과·징수한다.

표 3-5 | 자동차세의 납부

세목	납부방법			납기
자동차세	소유분	제1기분	보통징수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매년 6. 16. ~ 6. 30.</li> </ul>
		제2기분	보통징수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매년 12. 16. ~ 12. 31.</li> </ul>
	주행분		신고납부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교통·에너지·환경세 납부시</li> </ul>

자료: 남양주시. (2025). 2025년 알아두면 유익한 지방세 안내.

### ▣ 세율구조

표 3-6 | 자동차세의 세율

세목	과세대상 및 구분			세율
자동차세	소유분	승용자동차 (cc당)	영업용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• cc당 18원 ~ 24원</li> </ul>
			비영업용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• cc당 80원 ~ 200원</li> </ul>
			기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20,000원 ~ 100,000원</li> </ul>
		승합자동차(1대당)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 25,000원 ~ 115,000원</li> </ul>
	주행분	화물자동차(적재정량)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6,600원 ~ 157,500원</li> </ul>
		교통·에너지·환경세액		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 260/1,000</li> </ul>

자료: 남양주시. (2025). 2025년 알아두면 유익한 지방세 안내.

## 4) 지방소득세

### (1) 개요

- 지방소득세는 「지방세기본법」 제8조에 근거하여 지방자치단체의 구성원인 주민의 소득에 따라 과세하는 개인 지방소득세와 내국법인 등에 과세하는 법인지방소득세로 구분하여 과세되는 사·군세이다(남양주시, 2025).
- 세목 성격
  - 개인지방소득세: 주민의 종합소득·퇴직소득·양도소득 등에 과세
  - 법인지방소득세: 내국법인 등의 사업연도 소득·청산소득·양도소득·미환류소득 등에 과세
- 2022년 기준 지방소득세 징수액은 약 24조 원으로, 지방세목으로 징수한 전체 세액 중 약 20.53%를 차지한다(안소진, 2024).
- 지방소득세 징수액은 대체로 증가하는 경향을 보이며, 전체 지방세 징수액에서 차지하는 비중은 2013년~2022년 동안 약 16~20%를 유지하며 안정적인 추세를 보인다.

### (2) 납세 및 세율

- 개인지방소득세는 「소득세법」상 소득세 납세의무자이고, 법인지방소득세는 「법인세법」상 법인세 납세의무자이다.
- 납세지:
  - 개인: 납세의무성립 당시 주소지
  - 법인: 사업연도 종료일 현재 본점·주사무소 소재지
  - 다수 사업장 보유 법인: 상시근로자수·연면적 등을 4
  - 기준으로 안분하여 각 사업장 소재지에 납부
- 납기 및 납부방법

표 3-7 | 지방소득세의 납부

세목	납부방법		납기
지방소득세	특별징수	신고납부	• 다음달 10일까지
	종합소득	신고납부	• 종합소득세 신고기간 만료일까지
	양도소득	신고납부	• 양도소득세 신고기간에 2개월을 더한 날까지
	법인소득	신고납부	• 사업장 소재관할 지자체별로 안분 계산하여 각 사업연도 종료일이 속하는 달의 말일부터 4개월 내

자료: 남양주시. (2025). 2025년 알아두면 유익한 지방세 안내.

## ▣ 과세표준 및 세율체계

- 과세표준은 「소득세법」 및 「법인세법」과 동일하며, 국세(소득세·법인세)의 10% 수준으로 과세한다.
- 세율은 국세와 마찬가지로 누진세율 구조를 적용한다.

표 3-8 | 지방소득세의 세율

세 목	과세대상 및 구분		세율
종 합 소 득	1천400만원 이하		• 과세표준의 6/1,000
	1천400만원 초과 5천만원 이하		• 8만4천원 + 1천400만원 초과금액의 15/1,000
	5천만원 초과 8천800만원 이하		• 62만4천원 + 5천만원 초과금액의 24/1,000
	8천800만원 초과 1억5천만원 이하		• 153만6천원 + 8천800만원 초과금액의 35/1,000
	1억5천만원 초과 3억원 이하		• 370만6천원 + 1억5천만원 초과금액의 38/1,000
	3억원 초과 5억원 이하		• 940만6천원 + 3억원 초과금액의 40/1,000
	5억원 초과 10억원 이하		• 1천740만6천원 + 5억원 초과금액의 42/1,000
	10억원 초과		• 3천840만6천원 + 10억원 초과금액의 45/1,000
지 방 소 득 세	국내 자산	보유(1년 ~ 2년 미만) (주택·조합입주권 및 분양권)	• 4% (6%)
		보유(1년 미만) (주택·조합입주권 및 분양권)	• 5% (7%)
		상기 외 (분양권)	• 종합소득세율 (6%)
	비사업용 토지 부동산과다소유법인의 주식 미등기 자산 파생상품	비사업용 토지	• 종합소득세율 + 1%
		부동산과다소유법인의 주식	• 종합소득세율 + 1%
		미등기 자산	• 7%
		파생상품	• 1%
	조정대상 지역 ※ 2년 미만 보유 시 산출 세액과 보유기간에 따른 세액 증 큰 세액을 적용	1세대 2주택 1세대가 1주택과 조합 입주권 또는 분양권 1개 보유	• 종합소득세율 + 2%
		1세대 3주택 이상 1세대가 주택·조합입주권 분양권 수의 합이 3 이상 보유	• 종합소득세율 + 3%
		국외 자산	• 종합소득세율
		토지·건축물·부동산에 관한 권리·기타자산	
법 인 소 득	2억원 이하		• 과세표준의 9/1,000
	2억원 초과 200억원 이하		• 180만원 + 2억원 초과금액의 19/1,000
	200억원 초과 3천억원 이하		• 3억7천800만원 + 200억원 초과금액의 21/1,000
	3천억원 초과		• 62억5천800만원 + 3천억원 초과금액의 24/1,000
특 별 정 수	소득세·법인세의 원천징수 세액		• 10/100

자료: 남양주시. (2025). 2025년 알아두면 유익한 지방세 안내.

## 5) 담배소비세

### (1) 개요

- 제조되거나 수입된 담배에 대해 제조자 또는 수입자에게 부과되는 지방세인 담배소비세는 간접세이다(김지수, 2024).
- 담배소비세는 시·군의 재원으로 사용되며, 소비자가 세금 부담을 지지만 납세의무자인 제조자와 수입판매업자가 납세하는 간접세이다.
- 담배소비세는 지방재정의 주요 세원으로, 각 시·군의 재원으로 활용된다.
- 담배소비세의 징수액은 2022년 기준 약 3조 6,304억 원이며, 전반적으로 성장세가 유지되고 있다(김지수, 2024).
- 2022년 전체 지방세 세액 중 담배소비세가 차지하는 비중은 약 3.06%로, 점차 감소하는 추세이다.

### (2) 납세 및 세율

#### □ 납세의무자 및 과세시기

- 납세의무자:
  - 「지방세법」 제49조에 따라 담배 제조자·수입판매업자·입국자가 납세의무자입니다.
  - 제조자 → 제조장에서 반출 시
  - 수입판매업자 → 보세구역에서 반출 시
  - 입국자 → 해외 직구·휴대품·별송품 등으로 담배 반입 시
- 납세지:
  - 소매인에게 매도된 담배는 소매인 영업장 소재지 관할 시·군
  - 제조장·반입장은 해당 장소 소재 시·군이 납세지
  - 면세 담배의 불법 전용 시, 면세 담배를 법정 용도 외로 사용·처분하면, 해당 처분자가 담배소비세 납부의무를 부담
- 납부방법 및 납기

표 3-9 | 담배소비세의 납부

세목	납부방법	납기
담배소비세	신고납부	• 반출일 다음달 20일까지

자료: 남양주시. (2025). 2025년 알아두면 유익한 지방세 안내.

## □ 과세대상

- 「지방세법」 제47조 및 제48조에 따라 모든 형태의 흡연용 담배가 과세대상
- 다만, 연초 이외의 성분으로 제조된 물질은 과세대상에서 제외되며, 법령 간 정의 불일치로 인해, ‘머금는 담배’가 담배 정의에는 없지만 과세대상에는 포함되는 법적 모순이 존재

## □ 과세표준 및 세율

- 과세표준: 「지방세법」 제51조에 따라 개비 수·중량·니코틴 용량을 기준으로 산정된다.
- 세율: 「지방세법」 제52조에 따라 정액세율로 부과되며, 대통령령으로 ±30% 범위 내 조정 가능하다.

표 3-10 | 담배소비세의 세율

세목	과세대상 및 구분		세율
담배소비세	피우는 담배	권련	• 20개비당 1,007원
		파이프 담배	• 1그램당 36원
		엽권련	• 1그램당 103원
		각련	• 1그램당 36원
		전자담배	• 니코틴 용액 사용
		연초· 고형물 사용	• 20개비당 897원
		권련형	• 1그램당 88원
		물담배	• 1그램당 715원
		씹거나 머금는 담배	• 1그램당 364원
		냄새 맡는 담배	• 1그램당 26원

자료: 남양주시. (2025). 2025년 알아두면 유익한 지방세 안내.

## □ 「지방세법」 제54조제1항에 따라 제조자가 수입판매업자가 담배를 특정 용도로 제공하는 경우 담배소비세를 면제한다.

- 수출·주한외국군의 관할 구역·보세구역·외항선 및 원양어선 등
- 입국자가 반입하는 담배로서 대통령령으로 정하는 범위의 담배

## 제2절 분석모델의 구축

### 1 • 종속변수

- 본 연구의 목적은 지방세 수입 결정요인을 규명하고 그 영향력의 크기를 비교·분석함으로써 남양주시 세수 확충 전략 수립에 필요한 실증적 시사점을 제시하는 데 있다.
- 이를 위해 2015~2021년 동안 경기도 내에 있는 시·군을 대상으로 각 요인의 영향력을 상호 비교 분석하였다.
- 이에 종속변수는 경기도 시와 군의 1인당 지방세 수입액 및 세목별 수입액으로 설정하였다.

### 2 • 설명변수

- 지방세 수입은 단일 요인으로 설명되지 않으며, 경제·사회·공간(환경)·인구학적 요인이 복합적으로 작용한다.
- 따라서 세수 변동을 실증적으로 분석하기 위해서는 다차원 변수체계 설정과 변수 간 상호작용·시차 효과를 고려해야 한다.
- 선행연구에 따르면, 지방세 수입에 유의한 영향을 미치는 요인은 다음과 같이 나타났다(임성일, 1991; 배인명·양기용, 1995; 성명재·박노욱, 2003; 오병기, 2009; 주만수 외, 2010).
  - 경제 변수: 1인당 GRDP, 취업률, 법인 수 등
  - 인구사회 변수: 인구밀도, 고령화율, 복지수급비율 등
  - 공간·부동산 변수: 주택가격, 공시지가, 건축허가면적 등
  - 재정·행정 변수: 재정자립도, 징수율, 행정인력 규모 등으로 나타남.
- 이러한 논리와 선행연구의 축적된 결과를 바탕으로, 본 연구는 지방세 수입의 변동을 설명하기 위한 변수를 다음 네 가지 범주로 나누어 도출하였다.
- 경제·산업 요인에는 1인당 GRDP, 실업률, 경제활동참가율, 인구 천명당 사업체 수를 설정하였으며, 의의 및 기대효과는 다음과 같다.
- 1인당 GRDP: 지역 소득·생산능력 지표로 지방소득세·재산세 등에 직접 영향을 미치는 요인

- 경제활동참가율: 노동공급 구조적 참여수준을 반영
- 인구 천명당 사업체 수: 지역 비즈니스 밀도와 과세저변(소득·재산세 확대)에 기여
- 인구사회 요인에는 인구증가율과 기초생활보장 수급 비율을 설정하였으며, 의의 및 기대효과는 다음과 같다.
  - 인구증가율: 순유입·자연증가를 통한 소비·주거·기업활동 확대로 세원 확대
  - 기초생활보장 수급 비율: 지역 소득 하위층 비중을 반영, 세수 감소 요인
- 공간부동산 요인에는 지가변동률과 개발제한구역 비율을 설정하였으며, 의의 및 기대효과는 다음과 같다.
  - 지가변동률: 재산세 과세표준 상승 및 취득세 거래 증가로 세수 확대
  - 개발제한구역: 개발 억제 및 거래 제한으로 세원 확충 제약
- 재정·행정 요인에는 지방세 징수율과 인구 천명당 공무원 수를 설정하였으며, 의의 및 기대효과는 다음과 같다.
  - 지방세 징수율: 세정 집행역량 및 실세수(현금 유입) 안정성 지표
  - 인구 천명당 공무원 수: 세원 포착 및 체납관리 역량 반영
- 다음 <표 3-16>은 본 연구의 분석 요인을 정리한 표이다.

그림 3-16 | 지방세 수입 영향요인

변수		설명
종속변수	지방세 수입	지방세 수입 / 주민등록 인구수 (천원, log)
	주민세 수입	주민세 수입 / 주민등록 인구수 (천원, log)
	재산세 수입	재산세 수입 / 주민등록 인구수 (천원, log)
	자동차세 수입	자동차세 수입 / 주민등록 인구수 (천원, log)
	담배소비세 수입	담배소비세 수입 / 주민등록 인구수 (천원, log)
	지방소득세 수입	지방소득세 수입 / 주민등록 인구수 (천원, log)
경제·산업 요인	GRDP	시군별 GRDP*/주민등록 인구수 (백만원, log)
	경제활동참가율	경제활동인구/15세 이상 인구
	사업체 수	사업체 수/주민등록인구 × 1,000 (log)
인구사회 요인	인구증가율	(금년인구 - 전년인구)/전년인구
	기초생활보장 수급 비율	전년도 기초생활보장 수급자 수/주민등록 인구수
공간·부동산 요인	지가변동률	(금년 지가지수 - 전년 지가지수)/전년 지가지수
	개발제한구역 비율	개발제한구역 면적/전체 토지 면적
재정·행정 요인	지방세 징수율	지방세 징수액/지방세 부과액
	공무원 수	(주민등록 인구수/공무원 수) × 1,000 (log)

주: \*GRDP는 2015년 기준가격임

자료: 지방재정 365(<https://www.lofin365.go.kr/>); KOSIS(<https://kosis.kr/index/index.do>); 행정안전부, 「지방세통계 연감」(각 연도).

## 제3절 분석 결과와 해석

### 1) 경기도 시·군 지방세 수입 결정요인 분석의 주요 결과

#### 1) 분석 결과

- 아래의 <표 3-17>은 경기도 내 31개(시 28개, 군 3개) 기초자치단체의 지방세 수입에 영향을 미치는 경제·산업 요인, 인구사회 요인, 공간·부동산 요인 그리고, 재정·행정 요인의 영향력을 분석한 결과이다.

그림 3-17 | 지방세 수입 영향요인 패널회귀 분석 결과

변수		
경제·산업 요인	GRDP	0.4661***
	경제활동참가율	0.4229
	사업체 수	-0.0709
인구사회 요인	인구증가율	1.4789***
	기초생활보장 수급 비율	-16.2537**
공간·부동산 요인	지가변동률	2.6152***
	개발제한구역 비율	-2.0634***
재정·행정 요인	지방세 징수율	0.0197***
	공무원 수	0.0316
R-sq(within)		0.7252

주: 1) \*p<0.1 \*\*p<0.05 \*\*\*p<0.01  
 2) 패널회귀 고정효과 모형 분석 결과임

#### 2) 경제·산업 요인

- 1인당 GRDP가 1% 증가하면 1인당 지방세 수입이 평균적으로 3,186원 증가하는 것으로 나타났다.
- GRDP 증가는 지역 내 부가가치 확대를 의미하며, 임금 및 영업이익의 증가를 통해 지방소득 세 과세표준을 확장하고, 자산 거래 활성화를 통해 취득세 수입을 증대시키며, 이는 곧 자산가치 상승과 보유 확대로 재산세 기반을 강화할 수 있다.
  - 특히 지식집약·고부가가치 산업의 비중이 높은 지역일수록 동일한 1%의 GRDP 상승이 더 큰 임금총액, 투자와 거래, 자산가치 상승으로 연결될 가능성이 높아 세수 파급효과가 상대적으로 확대될 수 있다.

- 경제활동참가율과 인구 천명당 사업체 수는 1인당 지방세 수입에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.
- 이러한 결과는 두 변수가 1인당 지방세 수입에 전혀 영향을 미치지 않는다는 의미라기보다, 표본 구조와 다른 거시·고용 지표와의 중첩적 관계로 인해 독립적 효과가 약화되어 나타난 결과로 해석할 필요가 있다.
  - 선행연구에 따르면 경제활동참가율의 상승은 임금총액 및 근로소득 확대를 통해 지방소득세 과세표준을 넓히고, 소비 및 내구재 취득 증가로 취득세·재산세 기반을 강화하는 경향이 있으며, 특히 여성·고령층의 노동시장 참여 확대, 경력단절 완화, 돌봄 인프라 확충 등은 지역 소득기반을 구조적으로 강화하는 요인으로 작용한다.
  - 다만 경제활동참가율은 고용률·실업률·GRDP 등과 상관이 높아, 이들 지표를 함께 포함할 경우 설명력 증복으로 계수의 유의성이 약화될 가능성이 있다.
  - 인구 천명당 사업체 수 또한 단순한 수적 증가보다 사업체의 질적 구조에 따라 지방세 수입과의 연계성이 크게 달라질 수 있다.
  - 소규모 개인사업체 비중이 높고 생산성 편차가 큰 지역에서는 세수와의 관련성이 약할 수 있으나, 도심 상업집적이 이루어진 지역에서는 재산세·취득세를 중심으로 긍정적 효과가 뚜렷하게 나타난다.
  - 기업 규모별로 구분한 패널 분석 결과, 인구 천명당 대기업 수가 1% 증가할 경우 1인당 지방세 수입은 평균 171원 증가하는 것으로 나타났으며, 이는 대규모 기업의 증가는 지역의 임금·투자·부동산 거래를 활성화시켜 지방소득세, 취득세, 재산세 등 주요 세목의 과세 기반을 확대함을 시사한다.

그림 3-18 | 지방세 수입에 영향을 미치는 기업 규모의 효과 패널회귀 분석 결과

	계수	유의성
소기업(50인 이하)	0.1863	0.196
중기업(50~300인)	0.4025	0.118
중견기업(300~1000인)	0.0672	0.215
대기업(1000인 이상)	0.0250	0.061

주: \*p<0.1 \*\*p<0.05 \*\*\*p<0.01

- 경제·산업 요인 분석 결과는 지역 산업을 고부가가치 중심으로 바꾸고, 양질의 일자리와 탄탄한 기업 생태계를 갖추면 지방세 기반이 강화될 수 있으며, 이러한 효과가 지속적이기 위해서는 도시의 경쟁력(교통·상업·주거의 집적 등)을 강화하고, 징수율 제고·세목 다변화·체납 관리 같은 세입 안정 장치를 마련할 필요가 있다.

### 3) 인구사회 요인

- 인구증가율이 1%p 증가하면 1인당 지방세 수입이 평균적으로 10,200원 증가하는 것으로 나타났다.
  - 이는 정주 인구의 증가가 지역 내 소득·거래·자산가치의 저변을 넓히며 세수에 유의한 양(+)의 파급효과를 가져온다는 점을 시사한다.
- 전년도 기초생활보장 수급자 비율이 1%p 증가하면 1인당 지방세 수입이 평균적으로 △102,000 원 감소하는 것으로 나타났다.
  - 빈곤층 비중 확대가 근로소득 기반의 약화, 비과세·감면 및 체납 증가, 자산 취득의 위축으로 이어지며, 지방소득세·취득세·재산세 전반의 과세 저변을 축소시킬 수 있다는 것을 의미한다.
- 인구사회 요인 분석 결과는 인구 유입을 뒷받침하는 정주여건과 일자리 정책은 세수 기반을 강화하고, 반대로 빈곤의 구조적 완화 없이는 중기적 세입 기반이 약화될 수 있음을 시사한다.

### 4) 공간·부동산 요인

- 지가변동률이 1%p 증가하면 1인당 지방세 수입이 평균적으로 18,100원 증가하는 것으로 나타났다.
  - 이는 토지가격이 상승하면 공시지가와 시가가 함께 상승하여 커질 수 있으며, 가격 상승기에 주택·상가·토지·설비 등의 거래가 늘어 취득세 수입이 증가할 수 있다.
  - 더 나아가 자산가격이 오르면 가계와 기업이 재정 여력이 커졌다고 느껴 소비와 투자를 늘리는 부(wealth) 효과가 나타날 수 있음. 그 결과, 근로·사업소득 등 과세소득이 확대되어 지방소득세 수입이 간접적으로 증가할 수 있다.
- 개발제한구역의 비율이 1%p 증가하면 1인당 지방세 수입이 평균적으로 △14,000원 감소하는 것으로 나타났다.
  - 개발가능 면적의 제약은 신규 주택·상업·산업 부지 공급과 거래를 위축시키고, 이는 취득세 감소로 이어질 수 있다.
  - 개발제한구역은 도시환경·생태 보전 측면에서 중요한 수단이지만, 제약이 과도하면 개발·거래가 인근 지자체로 이동하거나 우리 지역의 세원(세금 기반) 성장 잠재력이 낮아질 수 있기 때문에 보전의 필요성과 적정 수준의 공급·개발 여력을 함께 고려할 필요가 있다.

- 공간·부동산 요인 분석 결과는 지가상승의 순효과를 세목별로 촘촘히 포착하고, 개발제약을 보완하는 고밀·혼합·접근성 중심의 공간 전략을 구사할 때 지속 가능한 세원을 확보할 수 있음을 시사한다.

## 5) 재정·행정 요인

- 지방세 징수율이 1%p 증가하면 1인당 지방세 수입이 평균적으로 135원 증가하는 것으로 나타났다.
  - 이는 징수율이 '부과액 대비 실제 징수액'이라는 성격상 과세자료 포착-고지-납기관리-체납 정리-전자납부 편의 등 세정 집행의 전 과정이 개선될수록 현금 유입(실세수)이 늘어난다는 것을 의미한다.
  - 안내 고지의 정확성, 분납·자동이체·모바일 납부 등 납부 편의 인프라, 고위험 체납자 사전예측 및 조기 개입, 체납정리의 표준 프로토콜 정착 등을 통해 세입을 안정적으로 확보할 수 있다.
- 인구 천명당 공무원 수는 1인당 지방세 수입에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.
  - 인력 규모 자체만으로는 세입 성과를 충분히 설명하기 어려우며, 세무 전담 기능의 운영 품질(자료 포착·정확한 고지·체납 예방·정리)과 전자고지·모바일 납부 등 디지털 인프라, 표준화된 업무 프로세스가 적지 않은 영향을 미칠 가능성을 시사한다.
  - 재정·행정 요인 분석에 따르면, 지방세 세입의 안정적 확보를 위해 인력 증원보다 세무 전담 역량 확보와 디지털·표준 징수 프로세스 개선을 우선순위로 설정할 필요가 있음을 시사한다.

## 2. 경기도 시·군 세목별 지방세 수입 결정요인 분석의 주요 결과

### 1) 분석 결과

- 아래의 <표 3-19>는 경기도 내 31개(시 28개, 군 3개) 기초자치단체의 세목별 지방세 수입에 영향을 미치는 경제·산업 요인, 인구사회 요인, 공간·부동산 요인 그리고, 재정·행정 요인의 영향력을 분석한 결과이다.
- 분석 결과, 주민세·재산세·담배소비세·지방소득세에서는 경제·산업 및 인구사회 요인의 영향이 뚜렷하게 나타났으며, 자동차세는 재정·행정 요인(징수율)의 설명력이 상대적으로 높게 나타났다.

그림 3-19 | 세목별 지방세 수입 영향요인 패널회귀 분석 결과

	변수	주민세	재산세	자동차세	담배소비세	지방소득세
경제·산업 요인	GRDP	0.2879***	0.1574*	0.2154	0.2475***	0.1541
	경제활동참가율	-0.0485	-0.0856	-0.3843	-0.2702	-0.1818
인구사회 요인	사업체 수	0.1235	-0.1400	-0.2533	-0.1984***	0.5448***
	인구증가율	-0.8124***	0.9334***	-0.7221	-0.5160***	0.0298
공간·부동산 요인	기초생활보장 수급 비율	-0.0037*	-0.0044*	-0.0025	0.0079***	-0.0089**
	지가변동률	0.0586	0.0803	-0.0744	-0.0584	0.0487
재정·행정 요인	개발제한구역 비율	-0.6958	-1.9390***	-1.4219	-0.0584	-3.5773***
	지방세 징수율	0.2710	-0.0719	3.7073***	-0.7992	5.5257***
	공무원 수	0.0249	0.0429	-0.0133	-0.0010	0.1158
	R-sq(within)	0.7752	0.7808	0.1453	0.5097	0.6816

주: 1) \*p<0.1 \*\*p<0.05 \*\*\*p<0.01  
2) 패널회귀 고정효과 모형 분석 결과임

## 2) 주민세

- 1인당 GRDP가 1% 증가하면 1인당 주민세 수입이 평균적으로 77원 증가하는 것으로 나타났다.
- 인구 증가율과 기초생활보장 수급자 비율은 1인당 주민세 수입에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 인구 증가율이 1%p 높아질 때 216원, 기초생활보장 수급자 비율이 1%p 높아질 때 98원 감소하는 것으로 나타났다. 이는 주민세 개인분이 세대 단위 정액 과세 구조를 가지므로, 인구 증가가 곧바로 세대 증가로 이어지지 않으면 1인당 세입이 오히려 감소할 수 있음을 의미한다.
- 또한 기초생활보장 수급자 증가는 납부 능력 저하와 감면·체납 증가로 주민세 세입 기반 약화 요인으로 작용한다.

## 3) 재산세

- 경제·산업 요인의 경우, 1인당 GRDP가 1% 증가할 때 1인당 재산세 수입은 약 370원 증가하는 것으로 나타났다. 이는 GRDP가 지역 내 생산활동의 종합지표로서, 경제활동 규모가 클수록 부동산 자산가치와 공시가격이 상승하여 과세표준이 확대되고, 그 결과 재산세 수입이 증가하는 것으로 해석된다.
- 인구사회 요인인 인구 증가율과 기초생활보장 수급자 비율은 1인당 재산세 수입에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.
- 인구 증가율이 1%p 상승할 경우, 1인당 재산세 수입은 2,200원 증가하며, 이는 인구 유입이 주택 수요·부동산 거래·자산가치 상승을 촉진하는 동시에, 경제활동 중심 지역으로의 집중

현상을 반영한 결과로 볼 수 있다.

- 반면, 기초생활보장 수급자 비율이 1%p 증가할 경우, 1,000원 감소하였다. 이는 저소득층 비중이 높을수록 자가보유율이 낮고 비과세·감면 대상이 증가하여 과세 가능한 자산 규모가 축소되기 때문으로 해석된다.

#### 4) 자동차세

- 자동차세의 경우, 재정·행정 요인인 지방세 징수율만이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.
  - 이는 자동차세가 등록 차량을 대상으로 정기 부과되는 세목으로, 실제 세입 규모가 차량보유량보다 징수 효율성과 체납관리 수준에 의해 좌우되기 때문이다.
  - 자동차세는 세율과 과세표준(배기량·차종 등)이 전국적으로 동일하여 지역 간 차이가 작기 때문에, 경제·산업·인구 요인보다 행정역량이 핵심 변수로 작용한다.
  - 특히 지방세 징수율이 높을수록 체납 방지, 납기관리, 선납제 활용 등 세정 효율성이 향상되어 세입이 증가한다. 반면, 자동차 등록대수나 GRDP 규모는 세원에 일부 영향을 주더라도 변동 폭이 작고 제도적으로 제한되어 유의미한 효과를 보이지 않는다.
  - 따라서, 자동차세는 행정 집행력과 징수 관리체계에 따라 세입이 결정되는 ‘관리집중형 세목’으로, 자산가치나 경기변동보다 행정 효율성 제고가 세입 확대의 핵심 요인임이 확인되었다.
  - 즉, 자동차세는 자산가치 기반 세목(재산세 등)이나 경기민감형 세목(지방소득세 등)과 달리, 행정적 징수효율성에 따라 세입 성과가 좌우되는 ‘관리집중형 세목’의 특성을 가진다고 볼 수 있다.

#### 5) 담배소비세

- 경제·산업 요인의 경우, GRDP와 사업체 수가 1인당 담배소비세에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.
  - 1인당 GRDP가 1% 증가하면 1인당 담배소비세 수입은 약 150원 증가하는 것으로 나타났다. 이는 지역 경제활동이 활발할수록 소득과 소비 여력이 확대되어 간접세인 담배소비세 수입이 동반 상승하는 경향을 보인다는 것을 의미한다.
  - 사업체 수가 1% 증가하면 1인당 담배소비세 수입은 약 △120원 감소하는 것으로 나타났다. 이는 사업체 증가는 근로 인구 유입과 생활패턴 변화(비흡연 인구 증가, 건강 인식 확산 등)로 이어져 흡연 소비 감소 요인으로 작용한 것으로 해석된다.

- 인구사회 요인인 인구 증가율과 기초생활보장 수급자 비율은 1인당 담배소비세 수입에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.
  - 인구 증가율이 1%p 증가할수록 담배소비세가 △300원 감소하는 것으로 나타났다. 이는 인구 증가가 반드시 흡연 소비 확대로 이어지지 않으며, 청년·가족 단위 비흡연층 유입으로 인해 1인당 세입이 감소하는 현상으로 해석할 수 있다.
  - 기초생활보장 수급자 비율이 1%p 증가할수록 5원 증가하는 것으로 나타났다. 이는 저소득층 비중이 높을수록 가격에 대한 민감도(가격탄력성)는 크지만, 담배를 '필수재'로 인식하여 소비를 쉽게 줄이지 않는 경향이 반영된 것으로 해석된다.

## 6) 지방소득세

- 경제·산업 요인의 경우, 사업체 수가 1% 증가하면 1인당 지방소득세 수입은 약 320원 증가하는 것으로 분석되었다.
  - 이는 지역 내 사업체 증가가 곧 고용창출·근로소득 확충·법인 이익 증가로 이어져, 소득세 과세표준이 확대되는 효과를 가져오기 때문으로 해석된다.
  - 즉, 사업체 수 증가는 단순한 산업활동의 양적 확장뿐 아니라 근로자 임금 상승, 사업소득 증가, 지방 내 기업 법인세 귀속액 증가 등을 통해 지방소득세 세입 기반을 넓히는 역할을 한다.
- 인구사회 요인인 기초생활보장 수급자 비율이 1%p 증가할수록 1인당 지방소득세 수입은 약 △520원 감소하는 것으로 분석되었다.
  - 이는 기초생활보장 수급자 비중이 높을수록 근로·사업소득 등 과세가능 소득이 적고, 비과세·감면 대상 인구가 증가하기 때문으로 해석된다.
  - 지방소득세는 납세자의 소득수준과 직접 연계되는 세목이므로, 저소득층 비중이 높은 지역일수록 소득세 과세표준 자체가 축소되어 세입 기반이 약화될 수 있다.
- 공간·부동산 요인 중 개발제한구역 비율이 1%p 높아질수록 1인당 지방소득세 수입은 약 △2,100 원 감소하는 것으로 분석되었다.
  - 이는 개발제한구역이 도시 확산을 억제하고 환경을 보전하는 긍정적 기능을 가지지만, 동시에 산업·상업 활동의 입지 제약, 일자리 감소, 소득 창출 기회 축소로 이어져 과세표준이 줄어드는 결과를 초래하기 때문으로 해석된다.
  - 즉, 개발제한구역 비율이 높은 지역은 산업기반이 약하고 주거 중심의 구조가 강해 고소득

근로자와 법인소득이 적은 특성을 가지므로, 지방소득세 세입이 감소하는 구조적 요인이 존재한다.

- 재정·행정 요인 중 지방세 징수율이 1%p 높아질수록 1인당 지방소득세 수입은 약 3,200원 증가하는 것으로 분석되었다.
  - 이는 지방소득세가 근로소득·사업소득 등 실제 납세자 단위로 부과되는 세목이기 때문에, 납기 관리·체납 정리·징수행정의 효율성이 세입 규모를 직접적으로 높이는 효과를 가지기 때문으로 해석된다.
  - 또한 소득세는 과세표준이 존재하더라도 체납이나 신고누락이 발생하면 세입으로 연결되지 않기 때문에, 행정적 징수능력의 제고가 곧 실질 세입 증대로 이어지는 세목이다. 따라서 지방소득세의 세입 기반 강화를 위해서는 단순 세율 조정보다 징수 효율성 제고, 신고체계 디지털화, 체납관리 고도화 등 행정역량 중심의 재정 관리 전략이 중요함을 시사한다.

### 3 • 소결

- 본 연구의 패널회귀 분석 결과, 경기도 내 기초자치단체의 지방세 수입은 경제·산업 요인, 인구사회 요인, 공간·부동산 요인, 재정·행정 요인이 상호 복합적으로 작용함을 확인하였다. 세목별 분석을 통해 각 요인이 지방세 세입에 미치는 구조적 경로가 상이하게 나타났으며, 지방세 세입 확충을 위해서는 세목의 성격에 따라 차별화된 전략이 필요함이 도출되었다.

#### 1) 경제·산업 요인: 지역산업과 고용확대가 세입 기반 확충의 핵심

- 경제활동 규모를 나타내는 GRDP와 사업체 수는 지방세 전반의 세입을 견인하는 핵심 요인으로 나타났다.
  - GRDP가 1% 증가할 때 1인당 지방세 수입이 평균 약 3,186원, 재산세 370원, 담배소비세 150원, 주민세 77원, 지방소득세 320원 증가하는 등 전반적으로 경제활동의 확장이 과세표준 확대를 통해 세입을 직접적으로 증대시키는 효과를 보였다.
  - 특히 사업체 수 증가는 지방소득세 세입에 가장 큰 영향을 미치며, 단순한 산업활동의 양적 확장보다 고부가가치 산업, 중대형 법인, 고임금 일자리 창출 구조로의 전환을 통해 세입 기반을 강화할 수 있다.
- 반면 경제활동참가율은 다수 세목에서 통계적으로 유의하지 않아, 노동시장 참여의 양적 확대보다 근로소득 수준 및 산업의 질적 구성이 중요함을 시사하였다.

- 따라서 지방세 세입 확충을 위해서는 단순 고용 확대보다는 고소득·정규직·본사소재 일자리 중심의 산업구조 전환이 필요하며, 이는 지방소득세·주민세 등 근로기반 세목의 안정적 성장 기반을 마련하는 핵심 조건이 된다.

## 2) 인구사회 요인: 인구증가의 질과 경제활동성에 따른 세입 편차

- 인구 증가율은 재산세(+2,200원), 지방세 전체(+10,200원)에는 긍정적으로 작용했으나, 주민세( $\Delta$  216원), 담배소비세( $\Delta$  300원)에서는 오히려 부정적 영향을 보였다. 이는 단순한 인구 증가가 세입 확충으로 직결되지 않으며, 세대 구성·소득 수준·정주유형에 따라 효과가 상이함을 의미한다.
- 인구 증가는 지방세 전반에 긍정적 영향을 미치지만, 그 효과는 인구의 질적 구성과 정주유형에 따라 상이하게 나타났다.
- 따라서 단순 인구유입 정책보다는 고용창출·고소득층 정주 기반 확충·자가보유율 제고 등을 병행해야 지방세 세입이 지속적으로 확대될 수 있다.
- 기초생활보장 수급자 비율은 대부분의 세목에서 세입을 감소시키는 요인으로 작용하였으며, 지방 소득세( $\Delta$  520원), 재산세( $\Delta$  1,000원) 등에서 유의한 음(-)의 관계가 확인되었다. 이는 저소득층 비중 확대가 과세가능 소득·자산의 축소로 이어지는 구조적 특성을 반영하며, 지방재정의 지속가능성을 위해서는 근로참여율 제고·소득창출형 복지정책이 병행되어야 함을 시사한다.

## 3) 공간·부동산 요인: 단기 가격변동보다 개발여건 및 도시구조의 제도적 요인이 영향

- 지가변동률은 일부 세목(전체세입, 재산세 등)에서만 미약한 양(+)의 영향을 보였으며, 단기적인 부동산 가격상승이 세입 확충으로 직접 연결되지 않음이 확인되었다.
- 반면, 개발제한구역 비율은 모든 주요 세목(재산세·지방소득세 등)에서 부정적인 영향을 미쳤다(지방소득세  $\Delta$  2,100원, 재산세  $\Delta$  1,939원). 이는 산업·상업활동의 입지 제약이 소득창출 및 거래활동을 위축시켜 세입 기반을 약화시키는 구조적 요인임을 의미한다.
- 개발제한구역은 원칙적으로 산업·상업시설 입지와 건축행위를 제한하므로, 기업의 입주 기회가 줄고 지역 내 고용과 소득이 감소한다. 이는 결과적으로 근로·사업소득세의 과세표준을 축소시켜 지방소득세 세입을 약화시키는 효과를 가져온다.
- 토지이용이 제한되면 지가상승과 신규 건축 활동이 둔화되어 재산세의 과세대상이 되는 건축물 총량이 늘지 않는다. 특히 주거 및 상업용 부동산 공급이 제한되면 공시가격 상승이 원화되

어 재산세 세입 증가율이 구조적으로 낮아지는 경향을 보인다.

- 개발제한구역 제도는 수도권 등 대도시권 외곽지역에서 상대적으로 강하게 작용하기 때문에 경제활동이 중심부(서울·성남·수원 등)로 집중되고, 세입의 지역 간 편차 확대를 초래하는 구조적 요인으로도 작용할 수 있다.
- 이러한 결과는 단순한 부동산 가격 상승이나 단기 개발사업보다, 토지이용 구조와 도시계획의 제도적 요인이 지방세 세입을 결정짓는 근본 변수임을 보여준다. 따라서 지방자치단체는 개발제한구역을 전면적으로 해제하기보다, 경제활동과 환경보전의 균형을 이루는 합리적 관리전략을 마련할 필요가 있다.

#### 4) 재정·행정 요인: 징수행정의 효율성과 체납관리 역량이 세입 실현의 관건

- 지방세 징수율은 전체 지방세 세입(+135원), 자동차세(+3,707원), 지방소득세(+3,200원) 등에서 통계적으로 유의한 긍정적 영향을 미쳤으며, 이는 행정 효율성이 직접적으로 세입 실현에 기여함을 보여주는 결과이다.
- 즉, 징수율은 단순한 ‘행정지표’가 아니라, 지방세의 실질 세입을 결정짓는 직접 변수이며, 세무행정의 디지털화·정확성·납세 편의성 개선이 곧 세입 증대 전략으로 기능한다는 점이 핵심이라고 할 수 있다.
- 따라서 지방자치단체는 징수율 제고를 일시적 목표로 두기보다, 디지털 기반의 세정행정 고도화와 체납 사전예방 중심의 관리체계 전환을 통해 구조적 세입 확충을 도모해야 한다.
- 반면 공무원 수는 대부분의 세목에서 비유의적으로 나타나, 단순 인력 확대보다는 세무행정의 디지털화, 정보연계 강화, 체납 예측관리 시스템 고도화 등 질적 행정역량 강화가 더 중요함을 시사하였다.
- 특히 자동차세의 경우, 서울·과세표준이 전국적으로 동일하므로 세입 성과는 전적으로 징수율 체납 관리·행정운영 효율성에 의해 좌우되는 것으로 나타났다.

#### 5) 종합적 시사점: 구조적 요인 중심의 세입 확충 전략 필요

- 경기도 시군의 지방세 세입은 단기적으로는 경기 변동, 부동산 시장 상황, 소비심리 등에 따라 증감하지만, 근본적으로는 지역의 산업구조, 인구 구성, 공간적 토지이용 체계, 행정 효율성 등 ‘구조적 여건’이 세원 형성과 세입 실현을 결정짓는다. 이러한 구조적 관점에서 보면, 지방세 세입 확대는 단순히 재정적 기술의 문제가 아니라 지역경제정책·산업정책·도시계획·행정혁신이 통합적

으로 작동하는 종합정책 과제라 할 수 있다.

- 따라서 지방자치단체의 세입 정책은 인력 증원, 체납 단속과 같은 미시적 대응과 함께 중장기적 구조개선 전략으로 전환되어야 한다.
  - 지역경제 성장과 고부가가치 산업 육성을 통해 기업 이익·근로소득·자산가치가 모두 확장되는 선순환 구조를 만드는 것이 중요하다. 산업의 질적 고도화가 지방소득세와 재산세 기반을 동시에 강화하는 핵심 경로이기 때문이다.
  - 인구 규모의 확대보다 지역 내에서 경제활동이 선순환되는 구조를 구축하는 것이 지방세 세입의 지속가능성을 높여야 한다. 이를 위해 청년·여성·고령층 등 다양한 계층이 지역에서 지속적으로 일하고 소득을 올릴 수 있는 포용적 고용환경과 생활 인프라를 마련해야 한다.
  - 도시개발 여건 개선과 자산가치 현실화가 병행되어야 한다. 이는 개발제한구역의 합리적 조정, 공시가격 현실화, 토지이용 효율화 등을 통해 세입 기반을 제도적으로 강화하는 것이다.
  - 징수행정의 효율화와 디지털 세정체계 구축을 통해 세입이 실제 재정으로 연결되는 ‘실현 단계’의 손실을 최소화해야 한다.

# 04

## 남양주시 지방세 수입과 유사 자치단체 비교

### 제1절 지방세 수입 현황 비교

#### 1 지역별 총세입 및 지방세 세입 현황 비교

- 남양주시 인구는 2015년 약 69만 8천 명에서 2024년 73만 2천 명으로 약 3만 4천 명 증가하며, 지속적인 증가세를 보인다. 이는 택지개발사업(왕숙신도시 등)과 교통 인프라 확충 (GTX, 철도망 등)이 인구 유입에 긍정적 영향을 미친 것으로 판단된다.
- 남양주시, 시흥시, 평택시 등 신도시 개발지역은 인구가 증가한 반면, 부천시·안양시 등 도심 지역은 감소세를 보이는 양극화 추세가 나타났다.
- 2024년 기준 인구 규모는 부천시가 약 77만 명으로 여전히 가장 크지만, 남양주시(73만 명), 안산시(73만 명)가 빠르게 근접하고 있다.

그림 4-1 | 지역별 인구변화(2015-2024)



자료: 행정안전부. (2025). 행정동별 주민등록 인구 및 세대현황.

## 1) 총세입 규모 및 추이 비교

- 남양주시의 총세입은 1조 2,169억 원에서 2조 5,931억 원으로 2015년부터 2024년까지 약 2배 이상 증가하였으며, 분석 대상 도시 중 가장 뚜렷한 증가세를 보인다.
- 분석 기간 동안 지역별 연평균 총세입은 꾸준히 증가하는 추세를 보인다. 구체적으로, 남양주시의 연평균 총세입 증가율은 8.8%로 가장 높았으며, 다음으로 평택시(6.5%), 시흥시(6.4%)가 연평균 총세입 증가율이 5% 이상으로 높게 나타났다.
- 2017년 안산시의 총세입은 전년 대비 약 50% 이상 급증(1조 9,336억 원 → 2조 8,758억 원)하여 분석대상 도시 중 가장 뚜렷한 단기 변동을 보였다. 이는 2017년 안산스마트허브 내 산업시설 확충 및 공장 신·증설에 따른 취득세 증가, 대규모 도시개발사업(시화MTV, 반월산단 구조고도화 등) 관련 지방세 수입 증가, 그리고 국고보조금·교부금 등 이전재원 일시 반영이 복합적으로 작용한 결과로 추정된다.

그림 4-2| 지역별 총세입(2015-2024)

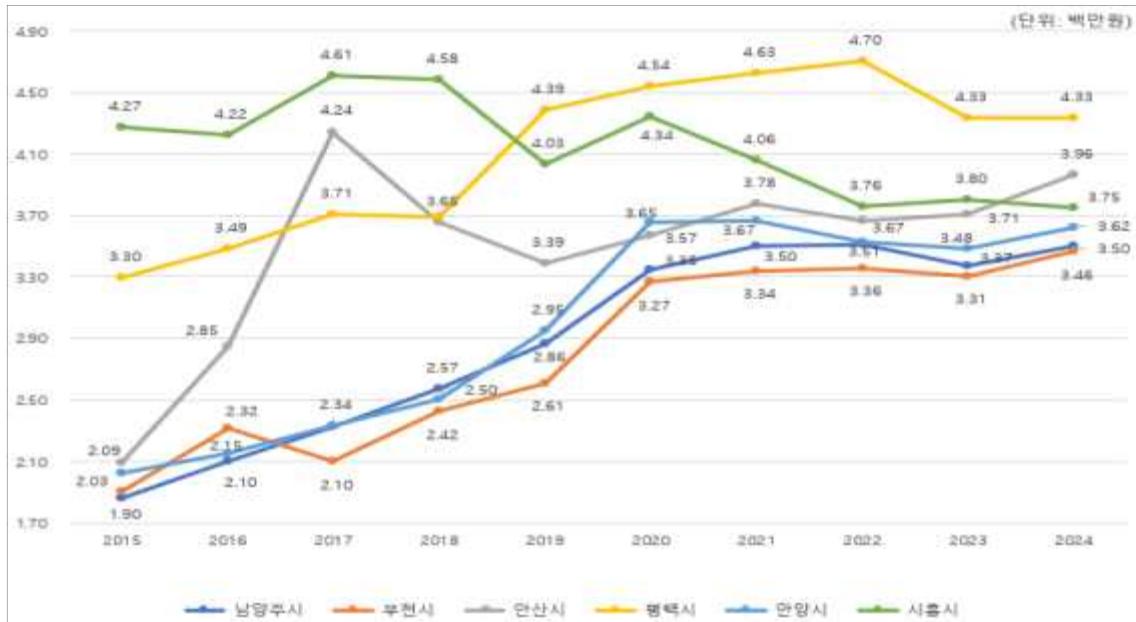


자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/>). 2025년 검색.

- 2015~2024년 동안 모든 도시의 1인당 지방세 수입이 증가하며 재정 기반이 강화되었으나, 산업단지·신도시 개발 등 세원 확충 여건에 따라 도시별 격차가 뚜렷하게 나타났다.
- 남양주시의 1인당 지방세 수입은 2015년 2.03백만 원에서 2024년 3.62백만 원으로 약 1.6배 증가(연평균 6.2%)하였으며, 평택시(3.30→4.83백만 원)가 가장 높은 수준을 유지하였다.
- 남양주시와 평택시는 2015년 이후 꾸준한 상승세를 보이며, 2020년대 이후 급격한 증가

추세를 나타냈다. 이는 신규 주거단지 개발 및 세원 기반 확충(왕숙신도시, 고덕국제신도시 등)이 지방세 수입 증가에 직접적으로 기여한 것으로 분석된다.

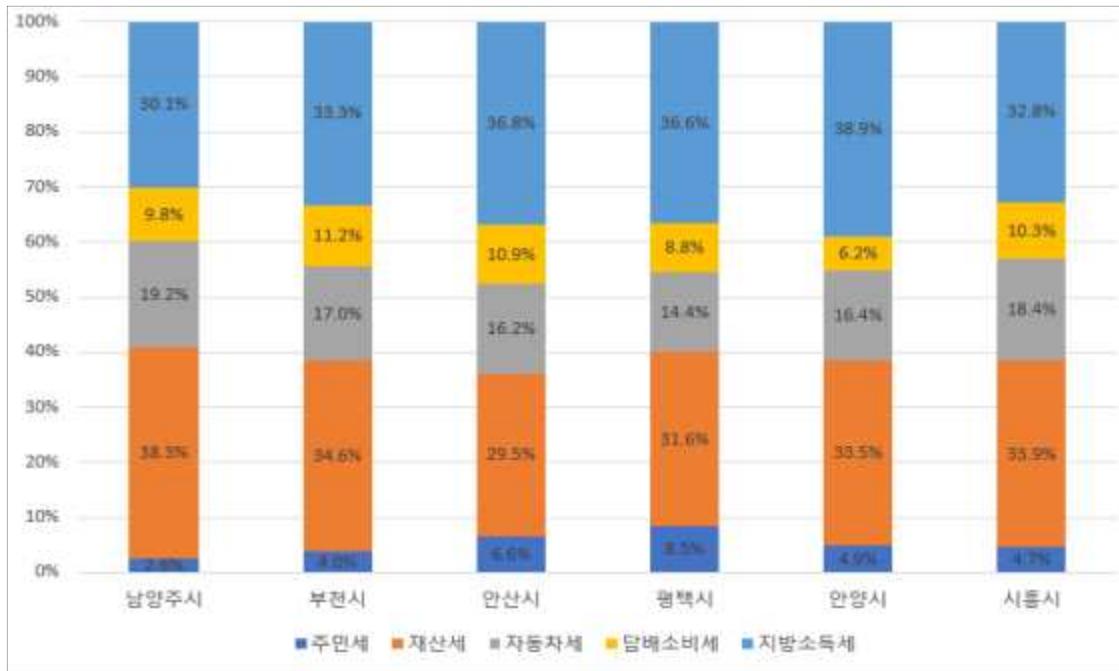
그림 4-3| 지역별 1인당 총세입(2015-2024)



자료: 행정안전부. (2025). 행정동별 주민등록 인구 및 세대현황.; 지방재정365. 2025년 검색.

- 2024년 기준 세목별 비중을 비교한 결과, 도시의 산업구조·재정기반·소비 규모 차이에 따라 세목 구성 비율이 뚜렷하게 구분되는 것으로 나타났으며, 특히 주민세와 지방소득세 비중은 산업집적도와 직결되는 반면, 재산세 비중은 주거·상업용 부동산 중심의 도시에서 상대적으로 높게 나타났다.
- 남양주시는 재산세 비중이 38.3%로 가장 높고, 주민세(2.6%) 비중은 비교 도시 중 최하위 수준으로 나타났다. 이는 산업·기업 기반 수입(주민세·지방소득세)이 약한 대신, 주거 위주의 세원 구조가 강하게 나타나는 전형적인 “주거형 소비도시”的 특징으로 해석된다.
- 반대로 안산시·안양시·평택시는 지방소득세 비중이 36~39%에 달하며, 이는 대규모 제조업·산업단지 기반과 고용·법인 활동이 활발한 산업도시 구조의 결과로 확인된다. 특히 안양시는 준공업지역·도시형 제조업 구조로 지방소득세 비중이 38.9%로 가장 높게 나타난다.
- 담배소비세·자동차세 비중은 도시 간 차이가 상대적으로 크지 않으나, 자동차세의 경우 남양주시(19.2%)와 시흥시(18.4%)가 높은 비중을 나타내 주거+차량보유 중심 도시 구조를 보여준다. 반면 평택시는 산업 비중이 크기 때문에 자동차세 비율이 상대적으로 낮은 편(14.4%)으로 나타났다.
- 남양주시는 재산세 중심의 주거 기반 구조, 안산·안양·평택시는 지방소득세 중심의 산업 기반 구조가 뚜렷하게 나타난다고 할 수 있다.

그림 4-4| 지역별 세목별 비중(2024년 기준)



자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/>). 통합재정개요(예산). 2025년 검색.

## 2) 지방세 규모 및 추이 비교

- 2015년부터 2024년까지 주요 도시의 지방세 수입은 전반적으로 증가, 산업·도시개발 확충에 따른 세원 기반 확대가 뚜렷하게 나타났다.
- 남양주시의 지방세 수입은 2015년 2,509억 원에서 2024년 5,274억 원으로 약 2.1배 증가 (연평균 8.7%)하였으며, 지속적인 인구 증가와 주택·산업단지 개발이 세입 증가의 주요 요인으로 작용하였다.
- 평택시는 2015년 2,957억 원에서 2023년 8,243억 원으로 급격히 상승(약 2.8배 증가)하며, 전체 도시 중 가장 높은 수준의 지방세 수입 규모를 기록하였으나, 2024년에는 6,943억 원으로 다소 조정되었다. 이는 고덕국제신도시 조성, 삼성전자 반도체 투자 등 대규모 개발사업의 취득세·등록세 증가 영향으로 판단된다.
- 2024년 기준 지방세 수입 규모는 평택시(6,943억 원)가 가장 높고, 그 뒤로 남양주시(5,274억 원), 안산시(5,004억 원), 시흥시(4,863억 원), 안양시(4,632억 원), 부천시(4,512억 원) 순으로 나타나, 산업 및 개발 여건에 따른 세입 격차가 여전히 존재함을 보여준다.

그림 4-5| 지역별 지방세 수입(2015-2024)



자료: 행정안전부. (각 연도). 지방세통계연감.

- 2015년부터 2024년까지 주요 도시의 1인당 지방세 수입은 전반적으로 증가세를 보이며, 인구 규모 변화에 비해 세입이 빠르게 확대되는 추세를 보였다.
- 남양주시의 1인당 지방세 수입은 2015년 0.49백만 원에서 2024년 0.67백만 원으로 약 1.4배 증가(연평균 3.5%)하였으며, 인구 증가에 따른 세원 확충과 도시개발사업(왕숙신도시 등)의 효과가 반영된 것으로 분석된다.
- 평택시는 0.70백만 원에서 2023년 1.39백만 원으로 크게 상승하며 전체 도시 중 가장 높은 수준을 기록하였으나, 2024년에는 1.16백만 원으로 다소 조정되었다. 이러한 변동은 고덕국제신도시 등 대규모 개발사업으로 인한 일시적 취득세 수입 증가와 이후 안정화 과정의 영향으로 해석된다.

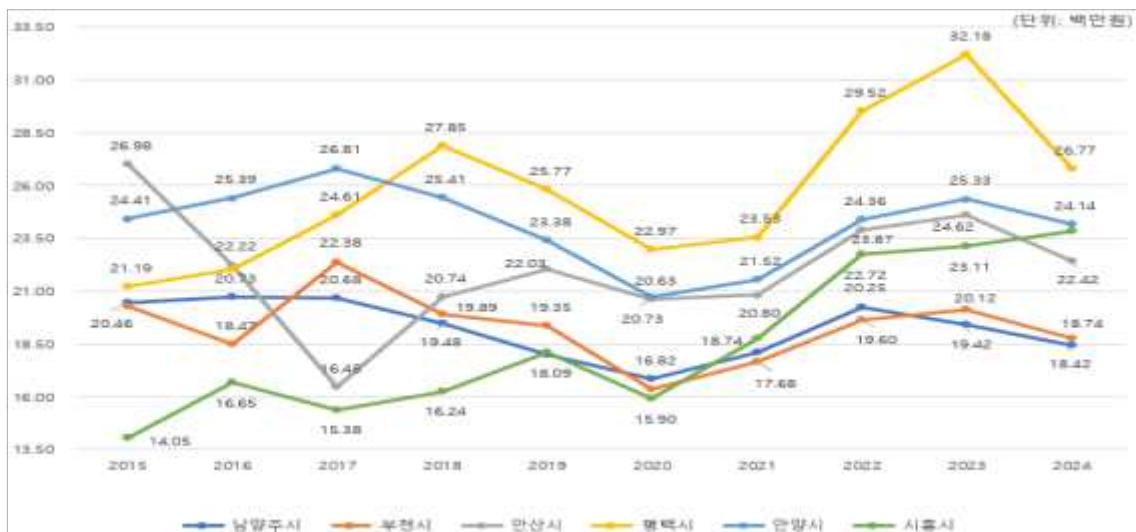
그림 4-6| 지역별 1인당 지방세 수입(2015-2024)



자료: 행정안전부. (각 연도). 지방세통계연감.

- 2015년부터 2024년까지 주요 도시의 총세입 대비 지방세 수입 비중은 전반적으로 변동성을 보이며, 지역의 재정구조와 세입 구성의 차이를 반영하였다. 전반적으로 산업·개발 여건이 양호한 도시일수록 지방세 비중이 높게 유지되는 경향을 보였다.
- 남양주시의 지방세 수입 비중은 2015년 20.46%에서 2024년 24.14%로 상승(약 3.7%p 증가)하며, 안정적인 자체재원 확충 기반이 점차 강화되는 추세를 보였다. 이는 지속적인 인구 증가와 주택·산업단지 개발에 따른 지방세 세입 확대의 영향으로 해석된다.
- 평택시는 2015년 22.97%에서 2023년 32.18%로 급격히 상승한 후 2024년 26.77%로 조정, 전체 도시 중 가장 높은 수준의 지방세 비중을 유지하였다. 이는 고덕국제신도시 개발 및 산업단지 조성으로 인한 일시적 취득세 급증 효과가 반영된 결과로 보인다.
- 2024년 기준으로는 평택시(26.77%)가 가장 높고, 남양주시(24.14%)·부천시(22.42%)·안양시(22.42%)가 중간 수준, 안산시(18.74%)와 시흥시(18.42%)가 상대적으로 낮은 수준으로 나타났다. 이는 산업구조, 도시성장단계, 개발세입 의존도에 따라 지방세 중심의 재정자립도가 도시별로 상이함을 시사한다.

그림 4-7| 지역별 총세입 대비 지방세 수입 비중(2015-2024)



자료: 행정안전부. (각 연도). 지방세통계연감.

## 2 • 지역별 지방세 세목 구성 및 수입 추이 분석

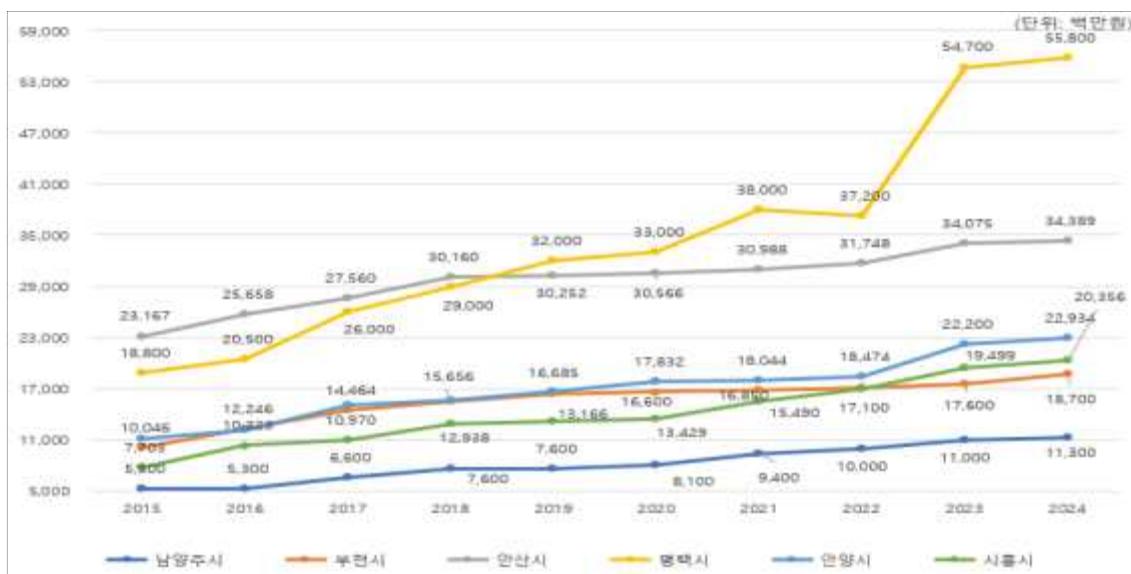
### 1) 주민세

- 2015년부터 2024년까지 모든 도시의 주민세 수입은 전반적으로 꾸준한 증가세를 보이며, 인구 증가와 지역 내 경제활동 확대로 인한 세원 기반의 확충이 반영된 것으로 나타났다.
- 남양주시의 주민세 수입은 2015년 58억 원에서 2024년 110억 원으로 약 1.9배 증가하였으

며, 인구 증가와 더불어 생활·사업자 기반 확대가 주요 요인으로 작용한 것으로 분석된다.

- 평택시는 2015년 188억 원에서 2024년 558억 원으로 약 3배 가까이 증가하며, 전체 도시 중 가장 높은 수준의 주민세 수입 규모를 유지하였다. 이러한 급격한 증가는 고덕국제신도시 개발, 대규모 산업단지 조성, 기업 이전 효과 등에 따른 세원 확충의 영향으로 해석된다.
- 2024년 기준으로는 평택시(558억 원)가 가장 높고, 안산시(203억 원)·시흥시(229억 원)·부천시(187억 원)·안양시(194억 원)·남양주시(110억 원) 순으로 나타났다. 이는 대규모 산업단지와 기업 입지에 따른 과세 기반 차이가 지역 간 주민세 수입 격차를 형성하고 있음을 시사한다.

그림 4-8| 지역별 주민세 총액(2015-2024)

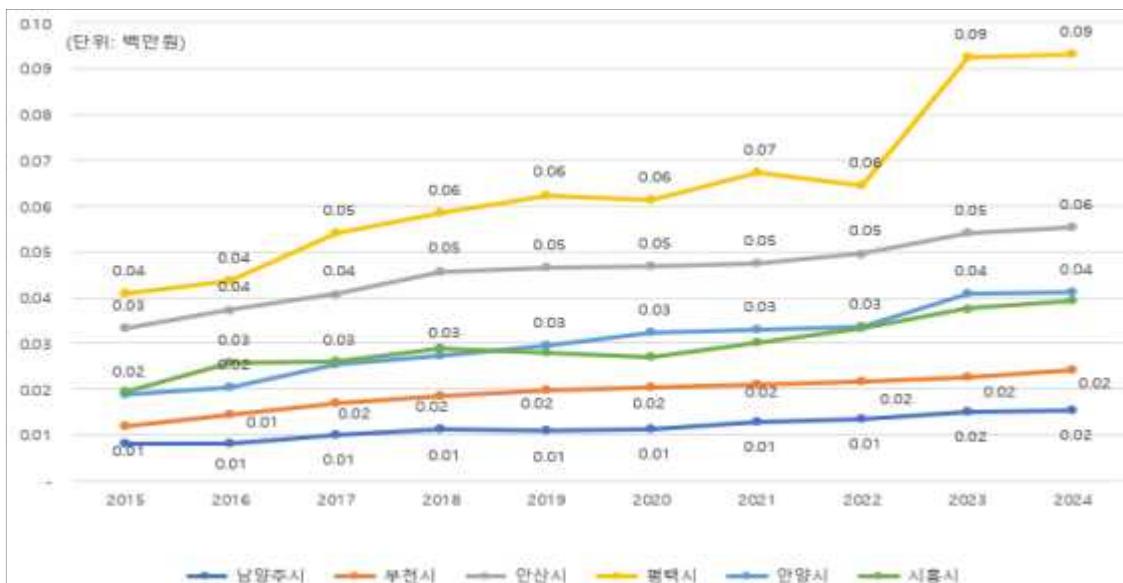


자료: 행정안전부. (각 연도). 지방세통계연감.

- 2015년부터 2024년까지 주요 도시의 1인당 주민세는 전반적으로 완만한 증가 추세를 보이며, 인구증가율보다 주민세 세입의 증가폭이 다소 높은 것으로 나타났다.
- 남양주시의 1인당 주민세는 2015년 0.01백만 원에서 2024년 0.02백만 원으로 증가(연평균 6.9%)하였으며, 안정적인 세원 확충 흐름을 유지하였다. 이는 인구 증가와 더불어 소규모 사업체 및 주택세대의 확대가 세입 증가에 기여한 결과로 해석된다.
- 평택시는 2015년 0.03백만 원에서 2024년 0.09백만 원으로 약 3배 증가하며 전체 도시 중 가장 높은 수준을 기록하였다. 특히 2022년 이후 고덕국제신도시와 산업단지 입주가 본격화되며 주민세 세입이 급격히 증가, 2023~2024년에는 1인당 0.09백만 원으로 정체되고 있다.
- 안산시(0.03→0.04백만 원)와 시흥시(0.02→0.04백만 원)는 꾸준한 상승세를 보이며 중상위권을 형성하였고, 부천시(0.01→0.02백만 원)와 안양시(0.02→0.03백만 원)는 비교적 완만한 증가세를 유지하였다.

- 2024년 기준으로는 평택시(0.09백만 원)가 가장 높은 수준을 유지, 이어 안산시(0.04백만 원)·시흥시(0.04백만 원)가 중위권, 안양시(0.03백만 원)·남양주시(0.02백만 원)·부천시(0.02백만 원)는 유사한 수준으로 나타났다. 이는 산업단지 입지, 기업 활동 규모, 인구구조 등의 차이에 따라 도시별 1인당 주민세 부담 수준에 뚜렷한 격차가 존재함을 시사한다.

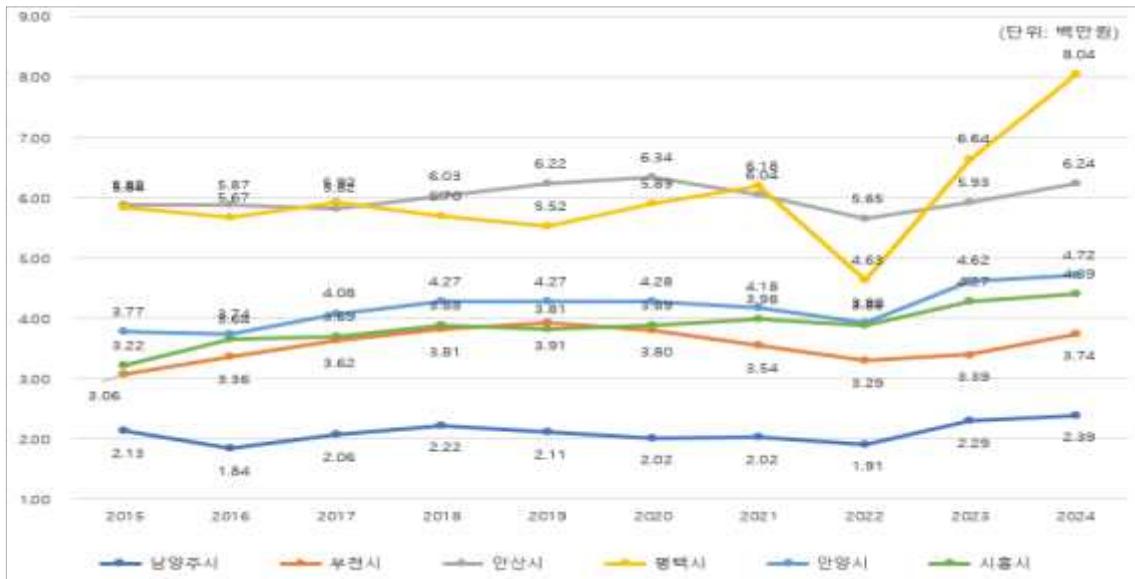
그림 4-9| 지역별 1인당 주민세 총액(2015-2024)



자료: 행정안전부. (각 연도). 지방세통계연감.

- 2015년부터 2024년까지 주요 도시의 지방세 수입 대비 주민세 비중은 대체로 안정적인 수준을 유지하였으나, 일부 도시에서는 산업구조 변화와 세원 특성에 따라 뚜렷한 변동 폭을 보였다.
- 남양주시의 주민세 비중은 2015년 3.06%에서 2024년 2.39%로 소폭 감소(-0.7%p)하였으며, 주민세 증가율보다 지방세 전체 증가율이 상대적으로 높았던 결과로 해석된다. 이는 취득세 및 지방소득세 등 경기 민감 세목의 증가 영향이 크게 작용한 것으로 보인다.
- 평택시는 2015년 5.68%에서 2024년 8.04%로 상승(약 2.4%p 증가)하며, 전체 도시 중 가장 높은 수준을 기록하였다. 이는 대규모 산업단지 입주 및 기업 이전에 따른 사업소세 중심의 주민세 확충 효과가 반영된 것으로 판단된다. 안산시(3.77→4.89%)와 시흥시(3.22→4.72%)는 점진적 상승세를 보이며 중상위권을 유지하였고, 부천시(5.67→3.89%)와 안양시(4.08→3.74%)는 완만한 감소세를 나타냈다.
- 2024년 기준으로는 평택시(8.04%)가 가장 높은 수준, 안산시(4.89%)·시흥시(4.72%)가 중위권, 부천시(3.89%)·안양시(3.74%)·남양주시(2.39%)는 상대적으로 낮은 수준을 보였다. 이는 도시별 산업 기반과 기업 활동 규모, 지방세 구조의 차이가 주민세 비중에도 직접적인 영향을 미치고 있음을 시사한다.

그림 4-10| 지역별 지방세 수입 대비 주민세 비중(2015-2024)

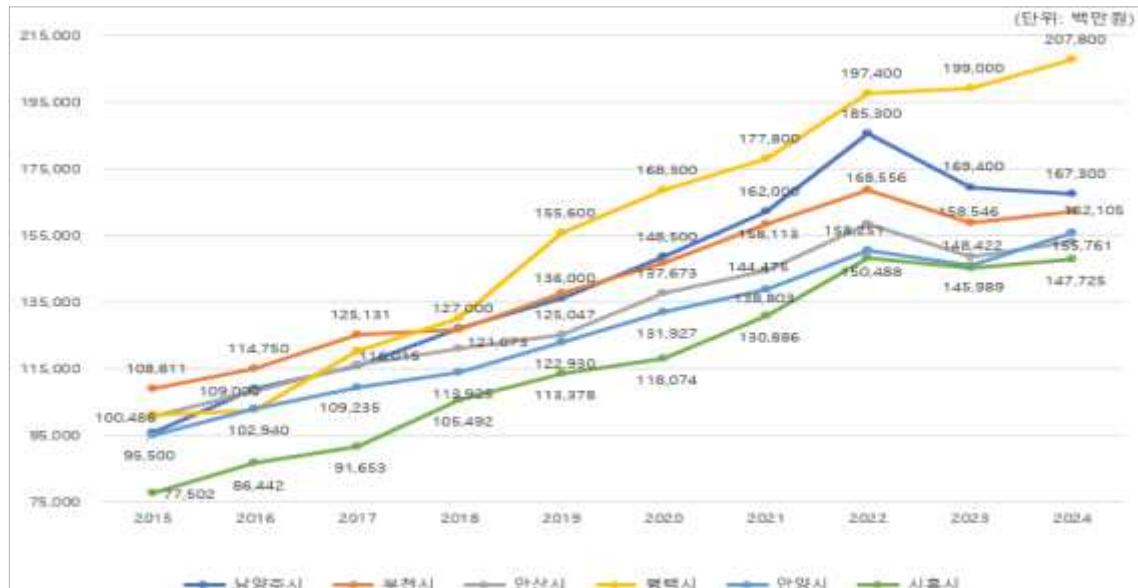


자료: 행정안전부. (각 연도). 지방세통계연감.

## 2) 재산세

- 2015년부터 2024년까지 주요 도시의 재산세 수입은 전반적으로 꾸준한 증가세를 보이며, 부동산 자산 가치 상승 및 도시개발 확대로 인한 과세표준 확대가 주요 요인으로 작용하였다.
- 남양주시의 재산세 수입은 2015년 955억 원에서 2024년 1,521억 원으로 약 1.6배 증가(연 평균 5.8%)하였으며, 왕숙신도시 등 대규모 주거단지 개발과 건축물 신축 증가가 세입 증가를 견인한 것으로 분석된다.
- 평택시는 2015년 955억 원에서 2024년 2,078억 원으로 약 2.2배 증가하며 전체 도시 중 가장 높은 수준을 보였다. 특히 2018년 이후 고덕국제신도시 조성과 산업시설 확충에 따라 재산세 세입이 가파르게 증가하였으며, 2021년 이후 급등세를 유지하였다.
- 부천시(1,008억 원→1,671억 원)와 안산시(1,088억 원→1,681억 원) 역시 완만한 상승세를 보이며 중상위권을 유지하였고, 안양시(1,048억 원→1,458억 원)와 시흥시(775억 원→1,477억 원)도 비교적 안정적인 증가 추세를 보였다.
- 2024년 기준으로는 평택시(2,078억 원)가 가장 높은 수준을 기록, 그 뒤로 안산시(1,681억 원)·부천시(1,670억 원)·남양주시(1,521억 원)·안양시(1,458억 원)·시흥시(1,477억 원) 순으로 나타났다. 이는 신규 주택공급과 산업단지 조성 등 자산가치 상승 요인이 지역별 재산세 격차를 확대시키고 있음을 보여준다.

그림 4-11 | 지역별 재산세 총액(2015-2024)



자료: 행정안전부. (각 연도). 지방세통계연감.

- 2015년부터 2024년까지 주요 도시의 1인당 재산세는 전반적으로 꾸준히 증가하는 추세를 보이며, 부동산 자산가치 상승과 신규 개발사업에 따른 과세표준 확대가 주요 요인으로 작용하였다.
- 남양주시의 1인당 재산세는 2015년 0.14백만 원에서 2024년 0.23백만 원으로 약 1.6배 증가(연평균 5.8%)하였으며, 왕숙신도시 개발 등 주거지 확충과 건축물 신축 증가가 주요 세입 확대 요인으로 분석된다.
- 평택시는 2015년 0.23백만 원에서 2024년 0.35백만 원으로 약 1.5배 증가하며 전체 도시 중 가장 높은 수준을 기록하였다. 이는 고덕국제신도시, 브레인시티 등 산업·주거 복합개발사업의 영향으로 부동산 자산가치가 급등한 결과로 해석된다.
- 시흥시(0.22→0.29백만 원)와 안산시(0.19→0.28백만 원)는 꾸준한 상승세를 보이며 중상위권을 유지하였고, 안양시(0.19→0.25백만 원)와 부천시(0.13→0.23백만 원)는 완만한 증가세를 보였다.
- 2024년 기준으로는 평택시(0.35백만 원)가 가장 높고, 시흥시(0.29백만 원)·안산시(0.28백만 원)가 뒤를 잇는 반면, 남양주시(0.23백만 원)·안양시(0.25백만 원)·부천시(0.23백만 원)는 비교적 낮은 수준으로 나타났다. 이는 도시별 부동산 개발 단계 및 자산구조 차이에 따라 1인당 재산세 격차가 뚜렷하게 형성되고 있음을 시사한다.

그림 4-12| 지역별 1인당 재산세 총액(2015-2024)



자료: 행정안전부. (각 연도). 지방세통계연감.

- 2015년부터 2024년까지 주요 도시의 지방세 수입 대비 재산세 비중은 대체로 25~40% 범위에서 안정적으로 유지되었으며, 일부 연도에는 부동산 경기 및 과세표준 조정에 따라 다소 변동이 나타났다.
- 남양주시의 재산세 비중은 2015년 0.39%에서 2024년 0.35%로 소폭 감소하였으나, 여전히 전체 지방세 수입의 3분의 1 이상을 차지하는 핵심 세목으로 유지되고 있다. 이는 주택 신축 증가와 더불어 인구 유입세가 지속되었음에도, 지방소득세 및 취득세 등 다른 세목의 증가 폭이 상대적으로 커기 때문으로 해석된다.
- 평택시는 2015년 0.31%에서 2024년 0.30%로 비중이 거의 변하지 않았으며, 대규모 산업·주거 복합단지 개발에 따른 부동산세 증가에도 불구하고 지방세 전체 확대로 비율이 안정화된 형태를 보였다.
- 부천시(0.32→0.31%), 안산시(0.32→0.32%), 안양시(0.31→0.30%), 시흥시(0.32→0.32%) 등 대부분의 도시 역시 0.3% 안팎의 유사한 비중을 유지하며, 지역 간 구조적 차이는 크지 않은 것으로 나타났다.
- 2024년 기준으로는 남양주시(0.35%)가 가장 높은 수준, 평택시(0.30%)·안산시(0.32%)·시흥시(0.32%) 등이 중위권, 부천시(0.31%)·안양시(0.30%)는 유사한 수준을 보였다. 이는 부동산 자산가치 상승에 따라 절대적인 세입 규모는 증가했지만, 지방세 내 재산세 비중은 전반적으로 안정화 단계에 들어섰음을 의미한다.

그림 4-13| 지역별 지방세 수입 대비 재산세 비중(2015-2024)

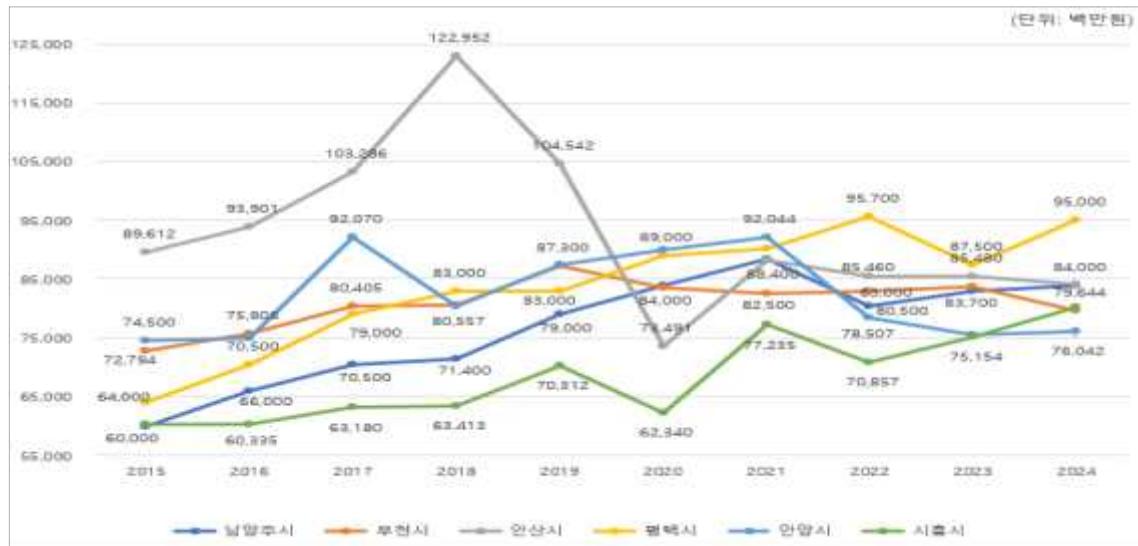


자료: 행정안전부. (각 연도). 지방세통계연감.

### 3) 자동차세

- 2015년부터 2024년까지 주요 도시의 자동차세 수입은 전반적으로 완만한 증가세를 보이며, 인구 증가 및 차량 보급 확대, 산업·물류단지 조성 등 교통수요 증가 요인이 반영된 것으로 나타났다.
- 남양주시의 자동차세 수입은 2015년 667억 원에서 2024년 845억 원으로 약 1.3배 증가(연 평균 3.3%)하였으며, 인구 증가 및 차량등록대수 확대에 따라 꾸준한 상승세를 보였다.
- 안산시는 2018년 1조 2,295억 원으로 일시적 급등을 보인 후 2019년부터 안정화되었는데, 이는 당시 대규모 차량 등록 이전 및 일회성 과세 요인(기업보유 차량, 리스차량 등)의 영향으로 해석된다. 이후 2020년대 들어 세입 규모가 8,000억 원대 중반으로 조정되었다.
- 평택시는 2015년 727억 원에서 2024년 950억 원으로 꾸준한 상승세(약 1.3배 증가)를 유지하며, 대규모 산업단지와 물류 거점지역 조성으로 상용차·법인차량 등록이 지속적으로 확대된 결과로 판단된다.
- 2024년 기준으로는 평택시(950억 원)가 가장 높은 수준을 기록하였으며, 안산시(840억 원)·남양주시(845억 원)가 유사한 수준을 보였다. 반면 부천시(764억 원)·안양시(765억 원)·시흥시(760억 원)는 상대적으로 낮은 수준으로 나타났다. 이는 산업 구조, 법인 차량 비중, 인구 대비 차량 등록 밀도 등 지역 특성이 자동차세 수입 규모에 직접적인 영향을 미치고 있음을 시사한다.

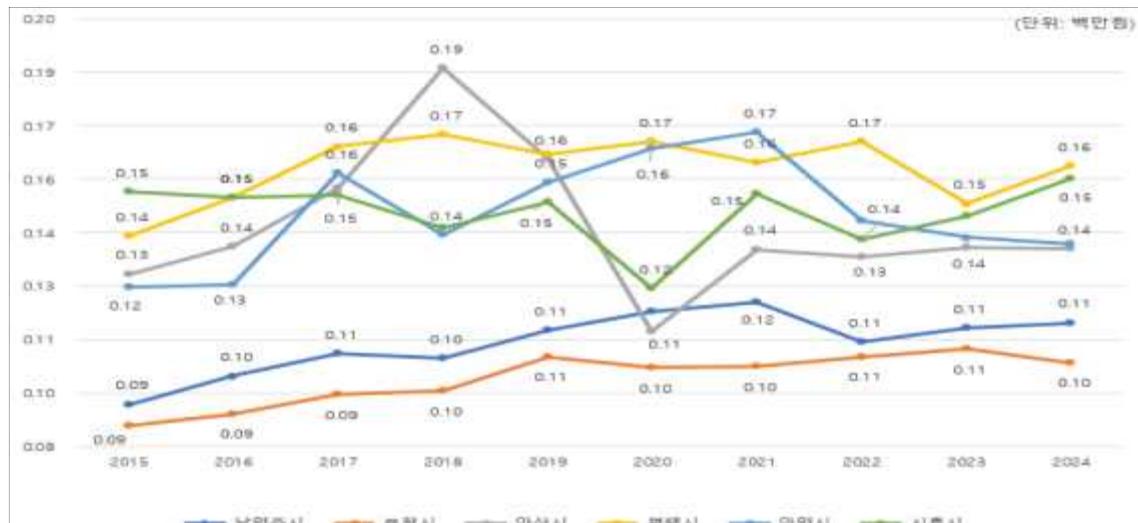
그림 4-14| 지역별 자동차세 총액(2015-2024)



자료: 행정안전부. (각 연도). 지방세통계연감.

- 2015년부터 2024년까지 주요 도시의 1인당 자동차세는 대체로 0.10~0.18백만 원 수준에서 등락을 보이며, 인구 증가와 차량 등록 변동, 일시적 과세 요인 등에 따라 일정한 변동성을 나타냈다.
- 남양주시의 1인당 자동차세는 2015년 0.09백만 원에서 2024년 0.11백만 원으로 증가(연평균 약 2.6%) 하였으며, 인구 증가 속도가 차량 등록 증가율보다 다소 높아 세입 증가 폭은 제한적이었다.
- 2024년 기준으로는 평택시(0.16백만 원)가 가장 높고, 안산시(0.15백만 원)·시흥시(0.14백만 원)·안양시(0.14백만 원)가 그 뒤를 이었으며, 남양주시(0.11백만 원)·부천시(0.11백만 원)는 유사한 수준으로 나타났다. 이는 도시별 차량 보급률과 법인 차량 비중, 산업 구조의 차이가 1인당 자동차세 격차로 이어지고 있음을 시사한다.

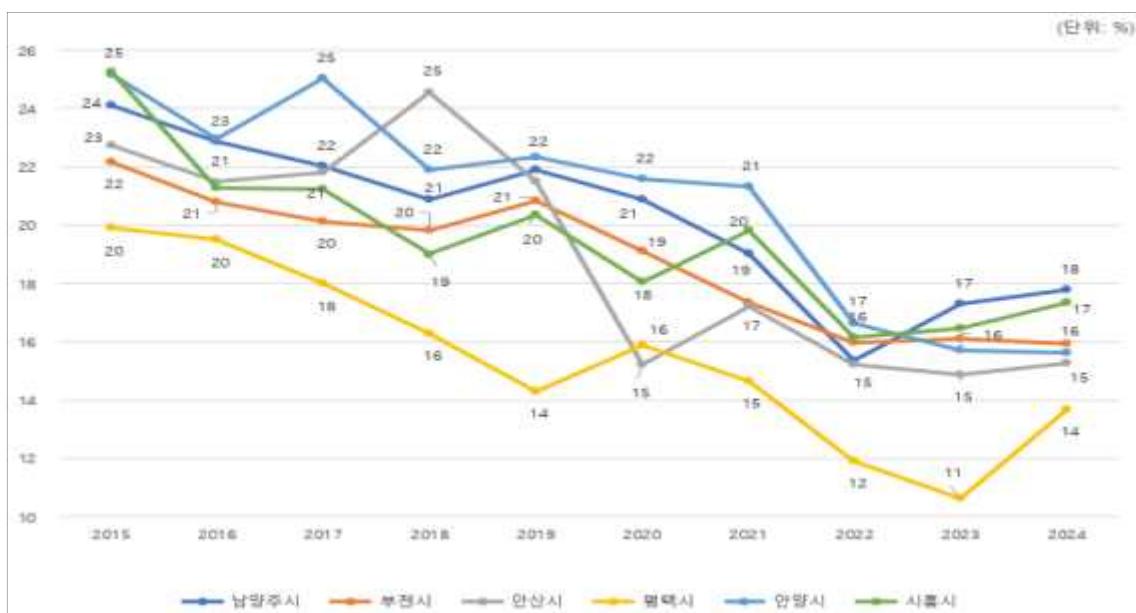
그림 4-15| 지역별 1인당 자동차세 총액(2015-2024)



자료: 행정안전부. (각 연도). 지방세통계연감.

- 2015년부터 2024년까지 주요 도시의 지방세 수입 대비 자동차세 비중은 전반적으로 하락세를 보이며, 자동차세가 전체 지방세 수입에서 차지하는 비중이 점차 축소되고 있음을 확인할 수 있다. 이는 취득세·지방소득세 등 경기 민감세의 급증과 부동산 관련 세입 확대로 인해 자동차세 비중이 상대적으로 감소한 결과로 해석된다.
- 남양주시의 자동차세 비중은 2015년 24%에서 2024년 18%로 약 6%p 감소하였으며, 2018년(25%)을 정점으로 완만한 하락세를 지속하고 있다. 이는 자동차 등록은 꾸준히 증가했으나, 지방세 전체 규모가 더 빠르게 확대된 데 따른 구조적 변화로 분석된다.
- 평택시는 2015년 20%에서 2024년 14%로 가장 큰 폭의 감소(-6%p)를 보였으며, 이는 대규모 산업단지 개발에 따른 취득세·재산세 증가 영향으로 자동차세 비중이 상대적으로 축소된 결과로 판단된다. 부천시(20→16%), 안산시(25→16%), 안양시(23→15%), 시흥시(25→14%) 모두 비슷한 하락세를 보이며, 전반적으로 2015년 대비 6~10%p 내외 감소하였다.

그림 4-16| 지역별 지방세 수입 대비 자동차세 비중(2015-2024)



자료: 행정안전부. (각 연도). 지방세통계연감.

#### 4) 담배소비세

- 2015년부터 2024년까지 주요 도시의 담배소비세 총액은 전반적으로 완만한 증가세를 보였으며, 일부 도시에서는 인구 및 상권 구조 변화에 따라 일시적인 등락이 나타났다. 전체적으로 2015년 이후 세율 인상(2015년 담배가격 인상분 반영) 효과가 점차 약화되면서 세입 증가폭은 제한적으로 유지되고 있다.
- 남양주시의 담배소비세는 2015년 266억 원에서 2024년 290억 원으로 증가(연평균 약

1.0%)하였으며, 인구 증가에 따라 세입 규모는 다소 확대되었으나 주민 건강정책 강화 및 흡연율 감소 영향으로 완만한 상승세를 보였다.

- 2024년 기준으로는 부천시(578억 원)가 가장 높은 세입을 기록하였으며, 안산시(520억 원), 평택시(449억 원), 시흥시(430억 원), 안양시(429억 원), 남양주시(290억 원) 순으로 나타났다. 이는 흡연율 감소 및 인구 구성 변화, 유통망 특성(소매점 밀도, 상권 중심성 등)에 따라 도시별 담배소비세 규모가 차별화되고 있음을 시사한다.

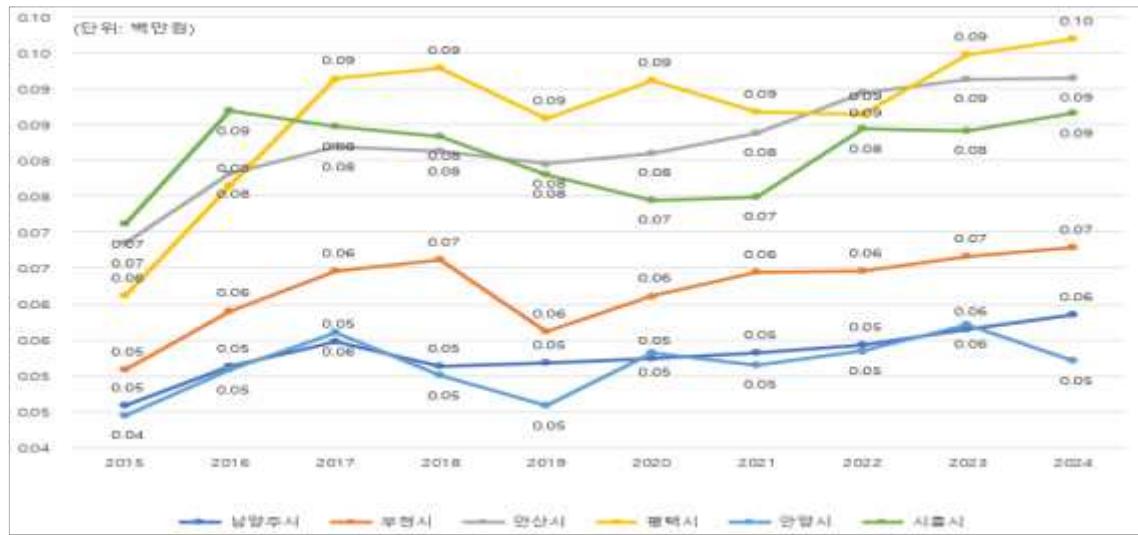
그림 4-17| 지역별 담배소비세 총액(2015-2024)



자료: 행정안전부. (각 연도). 지방세통계연감.

- 2015년부터 2024년까지 주요 도시의 1인당 담배소비세는 전반적으로 완만한 상승세를 보이며, 인구 증가율보다 담배소비세 세입 증가율이 낮아 1인당 세입의 증가는 제한적이었다. 이는 흡연율 감소, 금연정책 강화, 인구 고령화 등 구조적 요인이 지속적으로 작용한 결과로 볼 수 있다.
- 남양주시의 1인당 담배소비세는 2015년 0.04백만 원에서 2024년 0.06백만 원으로 증가(연 평균 약 4.4%)하였으며, 전체 도시 중 중·하위권 수준을 유지하고 있다. 이는 인구 증가에 따른 총세입 확장에도 불구하고, 인구 대비 소비세 기반이 얇은 구조적 특성을 반영한다.
- 2024년 기준으로는 평택시(0.10백만 원)가 가장 높은 수준이며, 시흥시(0.09백만 원)·안산시 (0.09백만 원)가 그 뒤를 이었고, 안양시(0.08백만 원), 부천시(0.07백만 원), 남양주시(0.06 백만 원) 순으로 나타났다. 이는 도시별 균로자·상권 집중도, 유통업 비중, 인구 구조의 차이가 1인당 담배소비세 격차를 형성하고 있음을 시사한다.

그림 4-18| 지역별 1인당 담배소비세 총액(2015-2024)



자료: 행정안전부. (각 연도). 지방세통계연감.

- 2015년부터 2024년까지 주요 도시의 지방세 수입 대비 담배소비세 비중은 전반적으로 하락세를 보이며, 담배소비세의 지방세 내 비중이 꾸준히 축소되고 있다. 이는 금연정책 강화, 흡연 인구감소, 소비세율 안정화 및 인구 증가에 따른 세입 구조 다변화의 영향을 받은 결과로 해석된다.
- 남양주시의 담배소비세 비중은 2015년 0.10%에서 2024년 0.08%로 완만히 하락하였으며, 이는 인구 증가 및 세입 확대에 따라 상대적으로 소비세 비중이 감소한 구조적 변화를 반영한다.
- 2024년 기준으로는 부천시(0.10%)가 가장 높은 비중을 보이며, 인양시·시흥시·안산시(각 0.10%), 평택시(0.08%), 남양주시(0.08%) 순으로 나타났다. 이는 도시 간 세입 구조가 점차 유사해지고, 담배소비세가 지방세 내 주요 재원으로서의 비중이 전반적으로 축소되고 있음을 의미한다.

그림 4-19| 지역별 지방세 수입 대비 담배소비세 비중(2015-2024)



자료: 행정안전부. (각 연도). 지방세통계연감.

## 5) 지방소득세

- 2015년부터 2024년까지 주요 도시의 지방소득세 총액은 전반적으로 증가세를 보이며, 전반적으로 지역경제 성장과 근로·사업소득 확대의 영향을 받은 것으로 나타났다. 다만 평택시의 경우 특정 연도에 일시적 급증이 발생하며 세입 변동폭이 매우 크게 나타난 점이 특징적이다.
- 남양주시의 지방소득세는 2015년 578억 원에서 2024년 1,319억 원으로 약 2.3배 증가(연평균 9.7%)하였으며, 지속적인 인구 증가와 고용 기반 확충에 따라 꾸준한 상승세를 유지하고 있다.
- 평택시는 2015년 969억 원에서 2021년 3,995억 원으로 급증(약 4배 이상 증가) 후, 2024년 2,410억 원으로 조정, 분석대상 도시 중 가장 큰 변동폭을 보였다. 이러한 급등은 삼성전자 고덕캠퍼스 등 대규모 산업단지 조성에 따른 근로소득 증가 및 법인세 이연 효과가 반영된 것으로 추정된다.
- 2024년 기준 지방소득세 규모는 평택시(2,410억 원)가 가장 높으며, 그 뒤로 안산시(1,568억 원)·안양시(1,314억 원)·부천시(1,304억 원)·시흥시(1,305억 원)·남양주시(1,319억 원) 순으로 유사한 수준을 보였다. 이는 대도시권 내 산업구조와 근로소득 기반의 차이에 따라 지방소득세 규모가 달라지고 있음을 시사한다.

그림 4-20 | 지역별 지방소득세 총액(2015-2024)



자료: 행정안전부. (각 연도). 지방세통계연감.

- 2015년부터 2024년까지 주요 도시의 1인당 지방소득세는 전반적으로 상승세를 보이며, 근로소득 및 사업소득의 증가, 산업기반 확충, 소득세율 인상 등의 요인이 복합적으로 작용한 결과로 분석된다.
- 남양주시의 1인당 지방소득세는 2015년 0.08백만 원에서 2024년 0.18백만 원으로 약 2.3배 증가(연

평균 9.5%)하였으며, 완만하지만 지속적인 상승세를 유지하였다. 이는 왕숙·다산신도시 등 대규모 주거단지 조성과 인구 유입으로 균로·소득세 기반이 점진적으로 확충된 결과로 해석된다.

- 2024년 기준으로는 평택시(0.40백만 원)가 가장 높은 수준이며, 그 뒤로 안양시(0.29백만 원), 시흥시(0.27백만 원), 안산시(0.24백만 원), 부천시·남양주시(각 0.18백만 원) 순으로 나타났다. 이는 산업·고용 구조에 따라 1인당 지방소득세 수준의 편차가 여전히 뚜렷함을 시사한다.

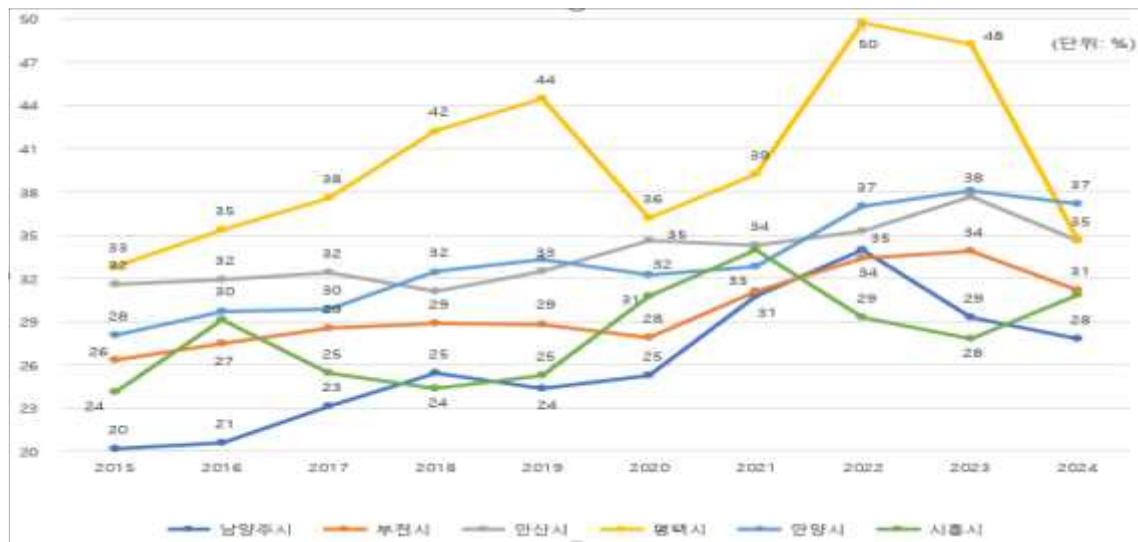
그림 4-21 | 지역별 1인당 지방소득세 총액(2015-2024)



자료: 행정안전부. (각 연도). 지방세통계연감.

- 2015년부터 2024년까지 주요 도시의 지방세 수입 대비 지방소득세 비중은 전반적으로 상승세를 보이며, 지역 내 균로소득 및 사업소득 증가가 지방세 구조에 미친 영향을 확인할 수 있다. 특히 평택시는 대규모 산업단지 조성 및 기업 고용 확대의 영향으로 세입 구조에서 지방소득세 비중이 급격히 확대된 것이 특징적이다.
- 남양주시의 지방소득세 비중은 2015년 23%에서 2023년 38%로 상승 후 2024년 37%로 소폭 조정, 안정적인 증가세를 유지하고 있다. 이는 지속적인 인구 유입과 더불어, 왕숙·다산신도시 등 신도시 개발에 따른 균로소득 기반 확대가 세입 구조에 반영된 결과로 해석된다.
- 평택시는 2015년 33%에서 2022년 50%로 급등 후 2024년 35%로 조정, 분석대상 도시 중 가장 높은 변동폭을 보였다. 이는 삼성전자 고덕캠퍼스 및 브레인시티 산업단지 등 대규모 기업 활동으로 인한 고소득 균로자 집중 현상이 반영된 결과로, 이후 인구 유입 확대로 비중이 다소 완화된 것으로 보인다.
- 2024년 기준 지방소득세 비중은 남양주시(37%)와 평택시(35%)가 가장 높고, 안산시(31%)·안양시(31%)·시흥시(28%)·부천시(25%) 순으로 나타났다. 이는 신규 산업 입지와 도시 확장세가 강한 지역일수록 균로·소득 기반 세입의 비중이 높아지는 구조적 특징을 시사한다.

그림 4-22| 지역별 지방세 수입 대비 지방소득세 비중(2015-2024)



자료: 행정안전부. (각 연도). 지방세통계연감.

## 제2절 지방세 세목별 세부항목 수입현황 비교

### 1. 주민세

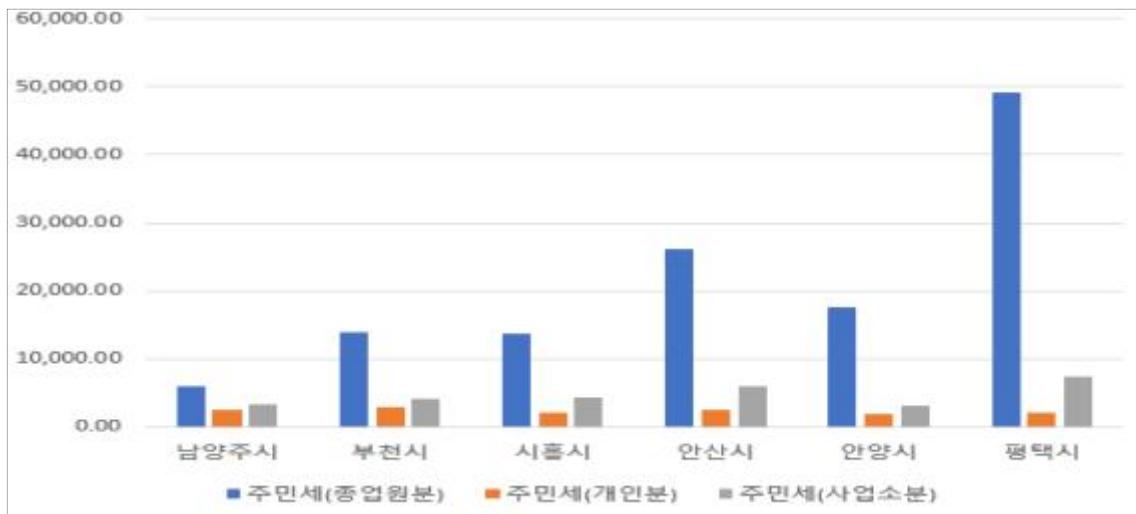
#### 1) 세부항목 징수액 현황

- 남양주시의 주민세 총 징수액은 11,740백만 원으로, 비교 대상 도시들 중 가장 낮은 수준으로 나타났다. 이는 평택시(58,611백만 원), 안산시(34,590백만 원), 안양시(22,608백만 원), 부천시(20,947백만 원), 시흥시(20,328백만 원) 등에 비해 현저히 적은 규모이다. 즉, 남양주시는 절대적인 주민세 세수 측면에서 중·하위권 수준의 징수 실적을 보이고 있다.
  - (종업원분) 5,943백만원으로 가장 큰 비중을 나타냈다. 이는 산업단지나 대규모 제조업 기반이 부족해 근로자 중심 세원이 제한적이기 때문이다.
  - (사업소분) 3,320백만원으로 비교적 높은 비중을 보이는데, 이는 중소규모 사업체와 서비스업 중심의 사업소가 관내에 다수 분포한 결과로 해석된다.
  - (개인분) 2,475백만원으로 상대적으로 낮은 비중을 보였다. 이는 부천시(2,903백만 원), 안산시(2,476백만 원) 등과 유사한 수준으로, 인구 규모 대비 납세 기반이 크게 두드러지지 않는 것으로 나타났다.
- 도시 간 구조를 비교하면, 평택시와 안산시는 각각 종업원분 비중이 80%를 상회하는 고용 중심형 세수 구조를 보이는 반면, 남양주시는 종업원·사업소·개인분이 상대적으로 고르게 분포된 혼합형 구조를 나타낸다.
  - 이러한 구조는 산업단지 중심 도시와 달리 세수의 주요 원천이 근로소득보다는 소규모 사업체 활동과 인구 기반 납세에 더 의존하고 있음을 시사한다.
  - 특히, 평택시(49,104백만 원, 83.8%)와 안산시(26,142백만 원, 75.6%)는 산업도시형 고용 중심 세수 구조의 전형적 사례로 나타났다.
- 남양주시는 절대 세수 규모에서는 경쟁 도시들에 비해 낮은 수준이나, 산업 구조상 고용 기반의 한계를 가진 비(非)산업도시형 세수 특성을 보이고 있다. 따라서 향후 세수 확대를 위해서는 산업단지 조성, 기업 유치, 고용 기반 확충 등 구조적 과세 기반 강화 전략이 필요한 것으로 판단된다.

표 4-1| 지역별 주민세 세부항목 징수액 비교(2024년 12월 기준)

(단위: 백만원)

	주민세(총계)	주민세(종업원분)	주민세(개인분)	주민세(사업소분)
남양주시	11,740.08	5,943.98	2,475.30	3,320.80
부천시	20,947.79	13,922.84	2,903.40	4,121.55
시흥시	20,328.35	13,798.50	2,102.24	4,427.60
안산시	34,590.16	26,142.36	2,476.85	5,970.95
안양시	22,608.88	17,553.70	1,956.98	3,098.21
평택시	58,611.29	49,104.75	2,120.10	7,386.45



자료: 남양주시 내부자료.

## 2) 주민 1인당 주민세 규모 비교

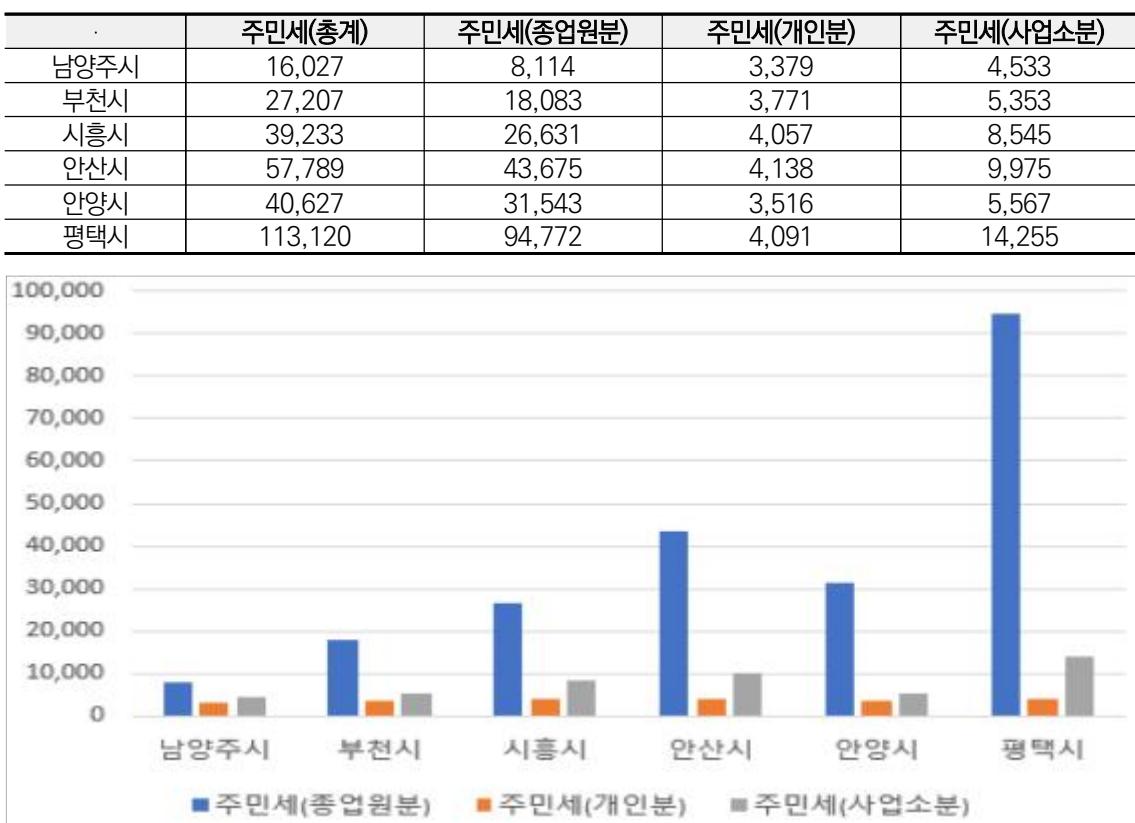
- 남양주시의 1인당 주민세 징수액은 16,027원으로, 인구 대비 징수 효율성은 양호하나 절대 규모는 주요 도시들에 비해 낮은 수준이다.
  - 세목별로는 종업원분이 8,114원(50.6%)으로 가장 큰 비중을 차지하였고, 사업소분은 4,533원(28.3%), 개인분은 3,379원(21.1%)으로 나타났다.
- 남양주시의 1인당 징수액은 평택시(113,120원), 안산시(57,789원), 안양시(40,627원), 시흥시(39,233원), 부천시(27,207원)에 비해 낮다.
  - 이는 남양주시의 산업 및 고용 기반 규모가 상대적으로 작기 때문으로, 대규모 산업단지나 제조업 종사자 비중이 높은 도시들과 구조적 차이를 보인다. 즉, 남양주시는 고용 중심형 세수 구조보다는 중소기업·상업시설 및 서비스업 중심의 생활경제형 세원 구조를 형성하고 있다.
  - 반면, 평택시와 안산시는 산업단지 중심의 고용 집약 도시로, 종업원분 비중이 각각 83.8%, 75.6%에 달하며 1인당 징수액 또한 높게 나타났다. 시흥시 역시 종업원분(67.9%)이 세수의 대부분을 차지하고 있으며, 이는 산업단지(시흥스마트허브)와 첨단산업시설 집중의 영향으로 분석된다.

□ 세부항목별로 살펴보면 다음과 같다.

- (종업원분) 도시별로 공통적으로 종업원분이 1인당 주민세의 약 65~85%를 차지하고 있으며, 근로소득 규모와 산업활동 밀도가 주민세 수준을 결정하는 주요 요인으로 작용하고 있다.
- (개인분) 개인분은 대부분의 도시에서 유사한 수준(약 3천~4천 원대)을 보이며, 이는 단순 인구 규모보다는 납세 가능 인구의 연령 및 소득 수준에 의해 좌우되는 것으로 해석된다.
- (사업소분) 사업소분의 경우, 평택시(14,255원), 안산시(9,975원), 시흥시(8,545원) 순으로 높게 나타났으며, 이는 대규모 산업단지 및 물류시설 밀집에 따른 결과이다. 남양주시의 사업소분(4,533원)은 상대적으로 낮은 수준이지만, 중소 제조업·소상공인 중심의 지역경제 구조를 반영한다.

표 4-2| 지역별 1인당 주민세 세부항목 징수액 비교(2024년 12월 기준)

(단위: 원)



자료: 남양주시 내부자료.

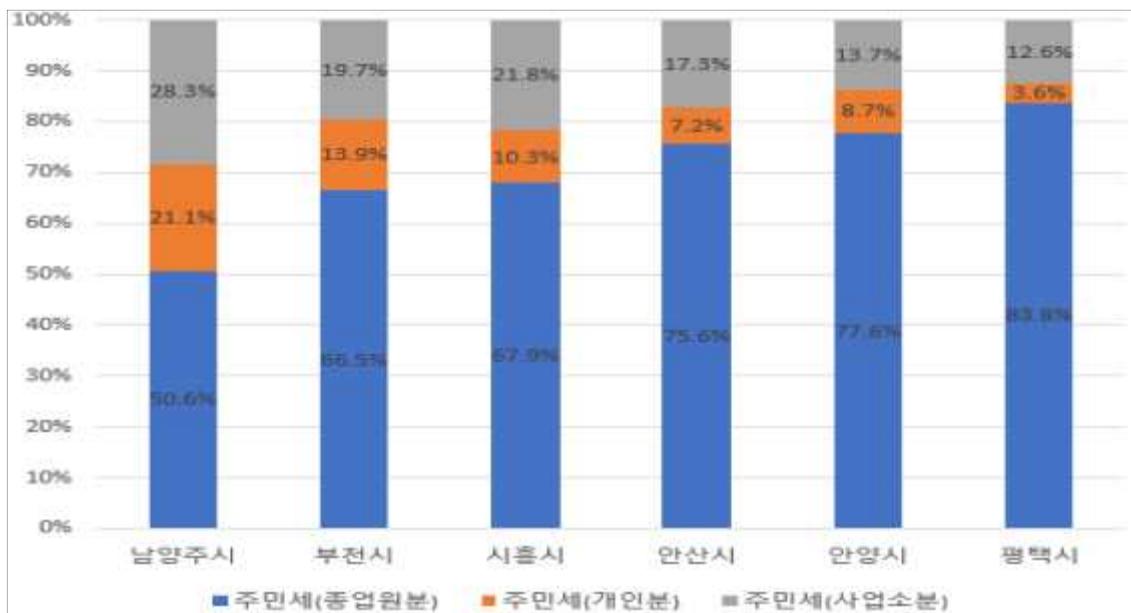
- 주요 지방자치단체들의 1인당 주민세 구성비를 비교한 결과, 모든 도시에서 종업원분의 비중이 가장 높게 나타났다. 이는 지방세 구조가 전반적으로 근로소득 및 고용 기반 중심으로 형성되어 있음을 보여준다.
- 세부항목별로 살펴보면 다음과 같다.
- (종업원분) 도시별로 보면, 평택시(83.8%)와 안산시(75.6%)는 제조업 및 산업단지 중심의

산업도시로, 종업원분 비중이 70~80%대에 달한다.

- 반면 남양주시(50.6%)는 비교 도시 중 종업원분 비중이 가장 낮으며, 대신 개인분(21.1%)과 사업소분(28.3%)이 상대적으로 높게 나타났다. 이는 남양주시가 고용 중심의 단일 구조보다는 사업체 활동 및 인구 기반 세원이 함께 작동하는 혼합형 세수 구조를 보유하고 있음을 의미한다.

- (개인분) 개인분 비중은 도시별로 7~21% 수준으로, 남양주시(21.1%)가 가장 높고 평택시(3.6%)가 가장 낮다. 이는 산업도시일수록 근로소득 비중이 높아 개인 납세 세원이 축소되는 반면, 생활경제 중심 도시에서는 자영업자와 개인소득 기반 납세가 일정 비중을 차지하기 때문이다.
- (사업소분) 사업소분은 남양주시(28.3%)가 가장 높고, 부천시(19.7%), 시흥시(21.8%), 안산시(17.3%), 평택시(12.6%) 순으로 나타났다. 이는 남양주시의 지역 내 중소기업 및 소규모 사업장 분포가 상대적으로 다양함을 보여주는 결과로 해석된다.

그림 4-23| 지역별 1인당 주민세 세부항목 비중 비교(2024년 12월 기준)



자료: 남양주시 내부자료.

### 3) 남양주시의 특징

- 남양주시는 산업단지 중심의 산업도시나 상업 밀집형 도시와 달리 '고용·사업·인구 기반이 균형적으로 작동하는 자족형 세수 구조'를 구축하고 있다.
- 2024년 기준 남양주시의 주민세 총 징수액은 11,740백만원으로, 평택시(58,611백만원), 안산시(34,590백만원), 안양시(22,608백만원), 부천시(20,947백만원)에 비해 절대규모는 낮은 수준이지만, 세목 간 균형성과 징수 효율성 측면에서는 가장 안정적 구조를 보이고 있다.

- 다른 산업도시형 시군들이 '종업원분 중심의 편중 구조'를 보이는 반면, 남양주시는 종업원분(50.6%)·개인분(21.1%)·사업소분(28.3%)이 고르게 분포된 복합형 세수 구조를 형성하고 있다.
- 즉, 고용 기반뿐만 아니라 인구 증가, 중소기업 분포, 자영업 활성화 등이 복합적으로 세수에 기여하고 있는 구조적 특성이 있다.

#### □ 타 시군 대비 구조적 차이 분석

- (종업원분) 남양주시의 종업원분은 전체 주민세의 약 절반을 차지한다. 이는 지역 내 고용 증가와 기업 활동 확대로 인한 근로자 수 증가의 결과로 보인다. 다만 평택시(83.8%)와 안산 시(75.6%) 등 산업단지 중심 도시에 비해 비중이 낮아, 고용 기반 의존도가 상대적으로 낮은 생활경제형 구조를 나타낸다.
- (사업소분) 남양주시의 사업소분 비중(28.3%)은 비교 도시 중 가장 높다(부천시 19.7%, 안산 시 17.3%, 안양시 13.7%, 평택시 12.6%). 이는 지역 내 중소 제조업, 자영업체, 서비스업 기반 사업장이 고르게 분포하고 있음을 보여준다. 즉, 대규모 산업단지 중심이 아닌 다양한 업종이 혼재된 도시형 세수 기반을 형성하고 있다.
- (개인분) 남양주시의 개인분 비중(21.1%) 또한 비교 도시 중 가장 높게 나타났다. 이는 자영업자, 프리랜서, 전문직 종사자 등 개인 납세자의 경제활동 비중이 높은 도시 특성을 반영한다. 이러한 구조는 대규모 산업 기반이 부족한 상황에서도 생활경제 중심의 세원 형성이 이루어지고 있음을 의미한다.
- (1인당 주민세) 남양주시의 1인당 주민세는 16,027원으로 주요 도시보다 낮다. 이는 최근 인구 증가 및 도시 확장에 따른 세원 분산 효과가 반영된 결과로, 인구 대비 세수 규모가 상대적으로 작게 나타난 것으로 해석된다.

#### □ 남양주시는 산업도시형 지역과 달리 고용·사업·인구 기반이 병존하는 복합적 세수 구조를 보인다. 다만 절대 세수 규모는 낮고, 고용 기반의 확충 여력이 제한적이므로 향후 산업·고용 인프라 확충을 통한 세수 기반 강화 전략이 필요하다.

## 2 • 재산세

### 1) 징수액 현황

#### □ 남양주시의 재산세 총 징수액은 약 1,725억원으로 나타났다. 지방세 세목 중에서도 지속적 증가세를 보이는 주요 세원 항목으로, 최근 도시개발, 인구유입, 부동산 거래 활성화 등이 복합적으로

영향을 미친 결과로 분석된다.

- 남양주시 재산세는 토지와 주택분이 전체의 약 87%를 차지하고 있으며, 주거 중심 개발과 도시 확장에 따라 주택 및 토지 기반 과세가 지속적으로 확대되고 있다. 향후 부동산 경기 변동에 따른 세수 불안정을 완화하기 위해서는 건축물분 비중 확대를 통한 세목 간 균형 확보가 필요하다.
  - (토지분) 81,014백만원으로, 재산세 중 가장 높은 비중을 차지하는 항목으로, 전체 항목 중 가장 큰 비중을 차지한다. 왕숙신도시, 진접2지구, 별내지구 등 대규모 택지개발사업의 진행으로 과세 대상 토지가 증가하고 지가 상승이 반영된 결과이다. 이는 남양주시 재산세 구조의 핵심 세원이 여전히 토지 중심에 있음을 보여준다.
  - (주택분) 남양주시의 주택분 재산세는 69,652백만원으로, 최근 몇 년간 가장 빠른 증가세를 보이고 있다. 신도시 내 공동주택과 중대형 주택단지 조성으로 과세 대상이 확대되었으며, 특히 왕숙·다산·별내·진접 지역의 주택 개발이 세수 증가를 견인한 것으로 보인다. 이에 따라 남양주시의 재산세 구조는 토지 중심에서 주택 중심으로 점진적 전환이 이루어지고 있다.
  - (건축물분) 건축물분은 21,855백만 원으로, 공장·상업시설·업무용 건축물 등을 대상으로 한다. 진접, 별내, 다산 지역의 상업지구 확장과 산업단지 조성에 따라 과세 대상이 지속적으로 증가하고 있다.
  - (선박분) 선박분 재산세는 비중이 매우 미미한 수준으로, 남양주시의 산업 구조상 선박 관련 자산이 극히 적은 현실을 반영한다.
- 2024년 기준 주요 시의 재산세 징수액을 비교한 결과, 평택시(206,613백만원)가 가장 높은 수준을 보였으며, 남양주시(172,526백만원), 부천시(161,748백만원), 안양시(154,457백만원), 안산시(153,741백만원), 시흥시(147,038백만원)순으로 나타났다.
- (토지분) 평택시(120,974백만 원)가 가장 높으며, 산업단지·공장부지 등 산업용 토지 비중이 크다. 남양주시(81,014백만 원)와 안산시(76,982백만 원)는 도시 확장과 개발지 면적 증가로 토지 과세가 높은 수준을 유지하고 있다. 반면 부천시(64,266백만 원), 안양시(56,019백만 원)는 개발이 포화되어 토지 비중이 상대적으로 낮다.
  - (주택분) 주택 중심 도시는 안양시(80,266백만 원), 부천시(72,442백만 원), 남양주시(69,652백만 원) 순으로 높았다. 이들 도시는 인구밀도와 공동주택 비율이 높아 생활·주거 중심 세수 구조를 보인다. 반면 평택시(46,328백만 원), 안산시(50,677백만 원)는 산업 중심형 도시로, 주택분 비중이 낮게 나타났다.
  - (건축물분) 산업시설과 상업시설 규모를 반영하는 항목으로, 평택시(39,238백만 원)가 가장 높고, 안산시(26,067백만 원), 시흥시(25,397백만 원), 부천시(25,039백만 원)가 그 뒤를

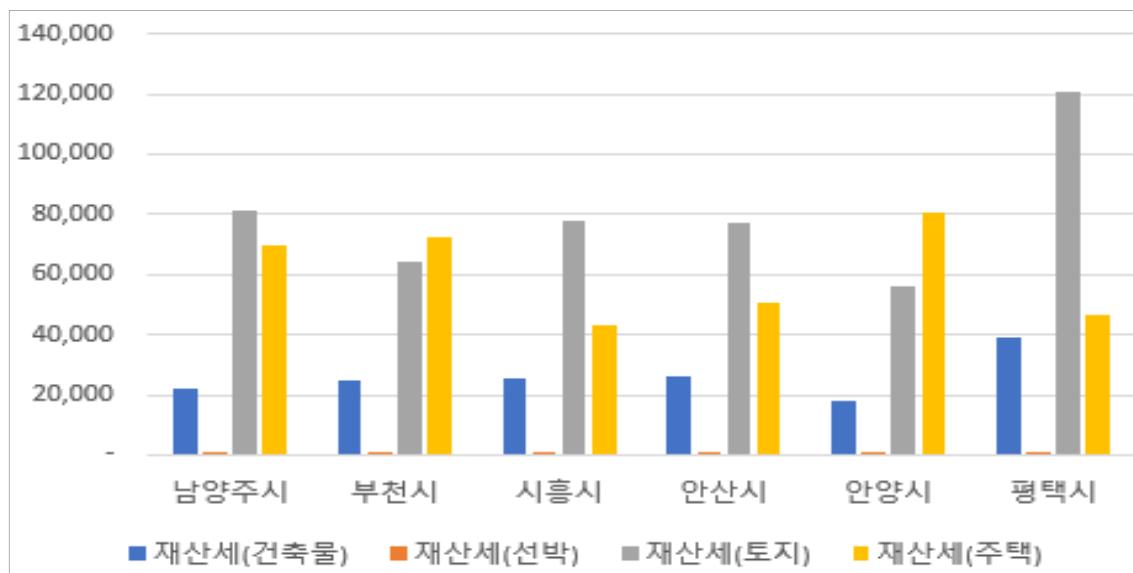
잇는다. 남양주시(21,855백만 원)와 안양시(18,171백만 원)는 상대적으로 낮아, 주거 중심 도시구조를 유지하고 있다.

- ▣ 남양주시의 재산세는 토지와 주택 중심의 세수 구조를 기반으로 하고 있으며, 신도시 개발 및 주거단지 확충에 따라 주택분의 비중이 점차 확대되고 있다. 다만 건축물분 비중이 낮아, 향후 상업 및 산업시설 확충을 통한 세원 다변화가 필요하다.

표 4-3| 지역별 재산세 세부항목 징수액 비교(2024년 12월 기준)

(단위: 백만원)

	재산세(소계)	재산세(건축물)	재산세(선박)	재산세(토지)	재산세(주택)
남양주시	172,526	21,855	5	81,014	69,652
부천시	161,748	25,039	1	64,266	72,442
시흥시	147,038	25,397	2	78,201	43,438
안산시	153,741	26,067	15	76,982	50,677
안양시	154,457	18,171	1	56,019	80,266
평택시	206,613	39,238	73	120,974	46,328



자료: 남양주시 내부자료.

## 2) 1인당 재산세 규모 비교

- ▣ 남양주시의 1인당 재산세는 235,536원으로, 인구 대비 세부담 수준은 중상위권에 해당한다. 이는 신도시 개발, 공동주택 신축, 상업시설 확충 등으로 과세대상이 지속 확대된 결과이며, 인구 증가에도 불구하고 꾸준한 상승세를 유지하고 있다.

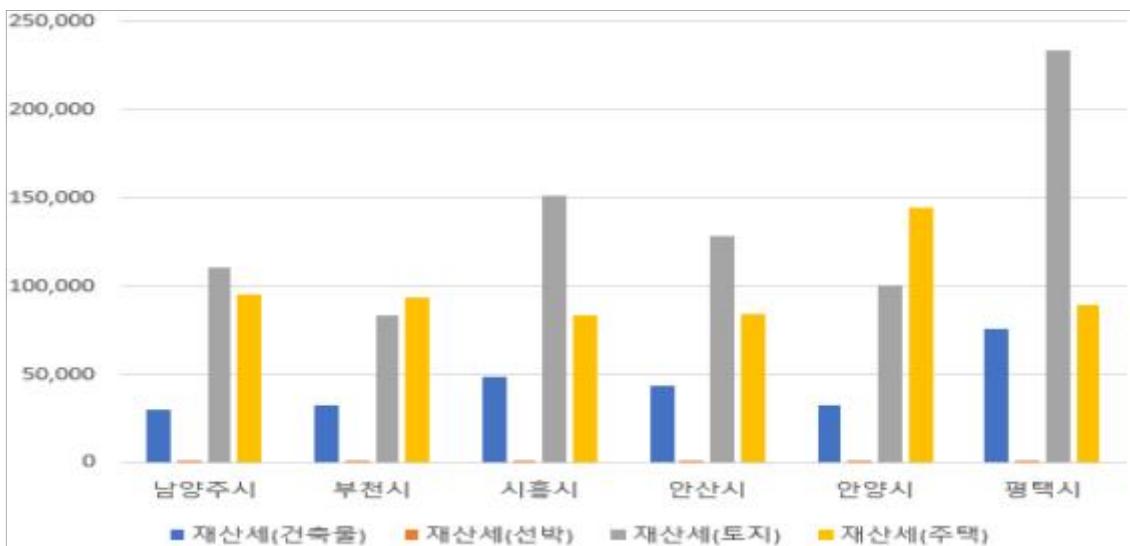
- (토지분) 토지분은 가장 큰 비중을 차지하며, 왕숙신도시·진접2지구·별내지구 등 대규모 택지 개발로 인한 토지 과세 기반 확충과 지가 상승의 영향이 크다고 할 수 있다.

- (주택분) 주택분은 신도시 내 아파트 단지와 중대형 주택 증가로 빠른 증가세를 보이고 있으며, 이는 남양주시 재산세 구조가 점차 토지 중심에서 주택 중심으로 이행하고 있음을 보여준다.
  - (건축물분) 건축물분은 비중이 낮지만, 최근 상업시설과 물류창고, 오피스 신축 증가로 완만한 상승 추세를 나타낸다.
  - (선박분) 남양주시는 내륙 도시로서 선박 관련 세원은 거의 존재하지 않아, 선박분 재산세는 사실상 의미 있는 수준으로 보기 어렵다.
- 2024년 기준, 주요 지방자치단체의 1인당 재산세 규모는 도시의 산업구조, 개발단계, 부동산 가치에 따라 큰 격차를 보였다. 구체적으로, 평택시(398,765원)가 가장 높고, 그 뒤로 시흥시(283,785원), 안양시(277,555원), 안산시(256,853원), 남양주시(235,536원), 부천시(210,085원) 순으로 나타났다.
- (토지분) 평택시와 시흥시가 산업단지 중심의 높은 세원을 보이는 반면, 남양주시는 신도시 개발지 확대에 따른 안정적 증가세를 보이고 있다.
  - (주택분) 남양주시는 부천시(94,090원)와 유사한 수준으로, 대규모 공동주택 중심의 주거형 세원을 형성하고 있다.
  - (건축물분) 산업단지 조성이 미비해 평택·안산·시흥보다 낮지만, 신도시 내 상업지 조성에 따라 점진적 증가 여력이 존재한다.
- 남양주시는 토지와 주택의 비중이 각각 약 47%와 40%로 세목 간 균형성이 높은 구조를 보인다. 이는 산업기반에 편중된 평택·안산, 또는 주택 중심의 안양·부천과 달리, 도시 성장 단계에 맞춘 복합형 세수 구조가 형성되고 있음을 의미한다.
- 다만, 건축물분 비중이 낮고, 산업 및 상업시설 기반이 제한적이므로, 향후 산업단지 활성화 및 상업지구 확대를 통한 과세 기반 다변화가 필요하다.

표 4-4| 지역별 1인당 재산세 세부항목 징수액 비교(2024년 12월 기준)

(단위: 원)

.	재산세(소계)	재산세(건축물)	재산세(선박)	재산세(토지)	재산세(주택)
남양주시	235,536	29,837	7	110,602	95,090
부천시	210,085	32,522	1	83,471	94,090
시흥시	283,785	49,017	3	150,929	83,836
안산시	256,853	43,549	25	128,613	84,666
안양시	277,555	32,652	3	100,664	144,236
평택시	398,765	75,729	140	233,482	89,414



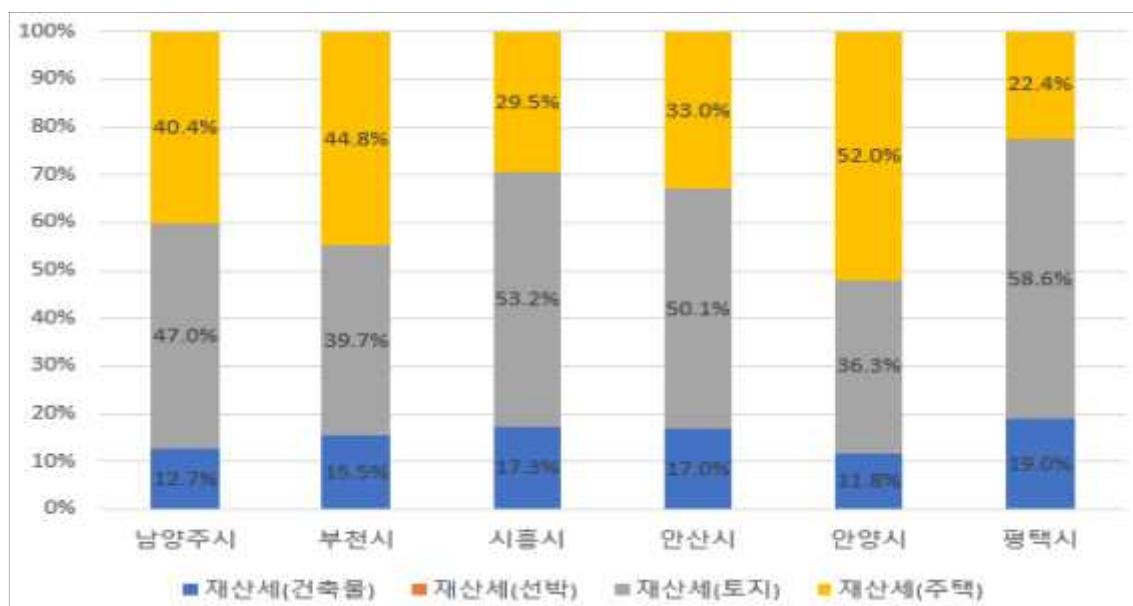
자료: 남양주시 내부자료.

- 남양주시의 1인당 재산세 비중 구조는 토지분 46.96%, 주택분 40.37%, 건축물분 12.7%로 나타났다. 토지와 주택이 전체의 약 87%를 차지하며, 이는 남양주시가 도시개발(토지)과 주거확대(주택)가 병행되는 복합형 세수 구조를 갖추고 있음을 보여준다. 즉, 도시 성장 과정에서 토지 가치 상승과 주택 자산 증가가 동시에 작용하는 균형적 과세 구조로 평가된다.
  - (토지분) 토지분은 전체 재산세의 절반에 가까운 46.9%로, 남양주시 세수의 핵심 축이다. 왕숙신도시, 진접2지구, 별내지구 등 대규모 개발사업의 추진으로 과세 대상 토지 면적이 확대되고, 지가 상승 효과가 반영된 결과이다.
  - (주택분) 주택분은 40.4%로, 신도시 개발을 중심으로 주거용 자산의 과세 기반이 빠르게 확대되고 있다. 왕숙·다산·별내·진접 등 택지지구 내 공동주택과 고가 아파트 단지의 증가로 과세 대상 주택의 수와 단가가 모두 상승하였다. 이는 남양주시의 재정 구조가 토지 중심에서 생활형 세원(주거 중심)으로 점진적으로 이동하고 있음을 시사한다.
  - (건축물분) 건축물분 비중은 12.7%로 비교적 낮지만, 이는 상업·산업 기능이 확대되는 초기 단계의 구조적 특성을 반영한다. 최근 다산신도시 상업지구, 별내역세권 복합상권, 왕숙신도시 중심상권 등에서 비주거용 건축물(상가·오피스·공공시설 등)이 꾸준히 증가하고 있다.
- 주요 지방자치단체의 1인당 재산세 세부항목 비중을 비교한 결과, 도시의 산업 구조와 주거 형태에 따라 재산세 항목별 구성비가 뚜렷하게 달라지는 경향을 보였다. 전체적으로 토지분과 주택분이 대부분의 도시에서 재산세의 주요 축을 이루고 있는 것으로 나타났다.
  - 산업기반이 발달한 도시(평택시, 안산시, 시흥시)는 토지분의 비중이 높게 나타났다. 평택시(58.6%), 시흥시(53.2%), 안산시(50.1%)는 모두 산업단지·물류단지·공장지대 등 대규모 산

업용지를 중심으로 한 산업형 재산세 구조를 보였다. 이는 공장용지, 물류시설, 산업부지 등 비주거용 토지의 비중이 크고, 산업활동의 규모가 세수에 직접 반영된 결과이다.

- 반면, 주거 중심 도시(안양시, 부천시)는 주택분 비중이 45~52%로 매우 높게 나타났다. 이는 고밀 아파트 단지와 주거지 중심의 도시 구조가 과세 기반을 형성하고 있음을 의미하며, 생활형 세수 중심의 안정적 재정 구조를 보여준다. 그러나 토지 및 건축물분의 비중이 낮아, 도시 확장 및 산업활동에 따른 세수 확장 여지는 상대적으로 제한적인 것으로 분석된다.
  - 이와 달리 남양주시는 토지분(46.9%)과 주택분(40.4%)이 균형적으로 구성된 대표적 복합형 구조를 보였다. 이는 도시 외연 확장과 주거단지 조성이 동시에 진행되면서 토지 가치 상승과 주택 과세 기반 확대가 병행된 결과로, ‘개발형 + 생활형 세수 구조’를 함께 갖춘 도시로 평가된다.
- ▣ 남양주시의 1인당 재산세 구조는 도시 확장에 따른 개발형 세원(토지)과 주거 기반 세원(주택)이 병존하는 형태이다. 이는 산업 기반 도시(평택·안산 등)와 주거 밀집 도시(인양·부천 등)의 중간에 위치한 균형적 재정구조로, 향후 도시 완성도 제고와 상업·산업시설 확충에 따라 건축물분 중심의 세수 다변화 가능성이 높다.

그림 4-24 | 지역별 1인당 재산세 세부항목 비중 비교(2024년 12월 기준)



자료: 남양주시 내부자료.

### 3) 남양주시의 특징

- ▣ 남양주시의 재산세는 토지와 주택이 균형적으로 구성된 복합형 세수 구조를 보인다. 2024년 기준, 토지분이 46.9%, 주택분이 40.4%, 건축물분이 12.7%로 구성되어 있으며, 토지와 주택이 전체 재산세의 약 87%를 차지한다. 이는 도시 외연 확장(개발형 세원)과 주거 기반 확대(생활형 세원)가 동시에 작동하는 구조적 특성을 의미한다.

□ 주택분 재산세: 도시 확장에 따른 주거 기반 성장

- 남양주시의 주택분 재산세는 신도시 개발과 인구 유입을 중심으로 빠르게 확대되었다. 2015년 평균 아파트 가격은 약 3억 4천만 원 수준이었으나, 2021년에는 7억 2천만 원으로 상승하며 약 112% 증가하였다. 이는 부천시(80%), 안산시(90%), 평택시(110%), 안양시(95%)보다 높은 상승률로, 수도권 내에서도 가장 가파른 주거자산 가치 상승세를 보였다.
- 2021년 이후 부동산 조정기에도 남양주시는 2024년 기준 6억 2천만 원 수준을 유지하며 안정세를 보이고 있다. 이러한 주택 가치 상승은 왕숙·다산·별내·진접 등 신도시 개발과 GTX-B, 제2순환고속도로 등 교통 인프라 확충이 복합적으로 작용한 결과로, 주택분 재산세 증가의 핵심 요인으로 작용하고 있다. 산업기반이 발달한 도시(평택시, 안산시, 시흥시)는 토지분의 비중이 높게 나타났다. 평택시(58.6%), 시흥시(53.2%), 안산시(50.1%)는 모두 산업단지·물류단지·공장지대 등 대규모 산업용지를 중심으로 한 산업형 재산세 구조를 보였다.

□ 토지분 재산세: 개발지 확대와 지가 상승의 동반 효과

- 남양주시의 토지분 재산세는 도시 확장과 지가 상승세에 따라 꾸준히 증가하였다. 2016년 이후 남양주시의 지가 상승률은 타 도시 대비 상위권을 유지하고 있으며, 2020년(5.4%)과 2021년(5.3%)에는 평택시와 함께 수도권 내 최고 수준을 기록했다. 이는 왕숙신도시·진접2지구·별내지구 등 대규모 택지 공급, 교통 인프라 구축 등 도시 확장 요인이 직접적인 영향을 미친 결과라고 할 수 있다.
- 2022년 부동산 경기 조정기에 상승률이 0.9%까지 하락했으나, 2024년에는 2.7%로 회복세를 보이며 재차 성장 국면에 진입했다. 이는 이미 포화 상태인 부천시(2.0%), 안양시(2.1%)보다 빠른 회복세로, 남양주시의 지속적 개발 여력과 토지 수요의 견고함을 보여준다.

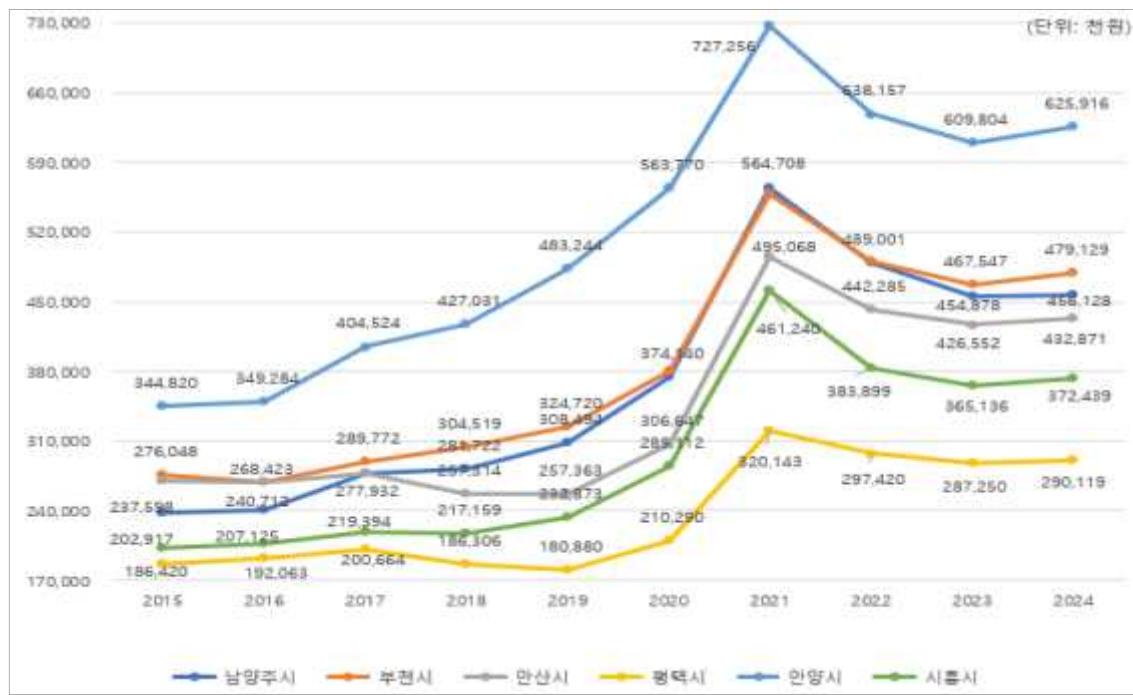
□ 건축물분 재산세: 향후 자족기능 강화를 위한 성장 축

- 남양주시의 건축물분 비중은 12.7%로 비교 도시 대비 낮은 수준이다. 이는 아직 산업·상업 기능이 확장되는 초기 단계에 있음을 의미한다.

- 남양주시는 토지·주택 중심의 균형형 세수 구조를 형성하고 있으며, 이는 산업 중심 도시(평택·안산)나 주거 중심 도시(안양·부천)와 구별되는 특징이다.
- 토지분 증가는 도시 확장과 개발사업 진전에 따른 결과이며, 주택분 확대는 인구 유입과 주거시설 공급에 기반한 구조적 성장으로, 두 요소가 동시에 상승하며 세수의 안정성과 성장성을 함께 확보하고 있다.

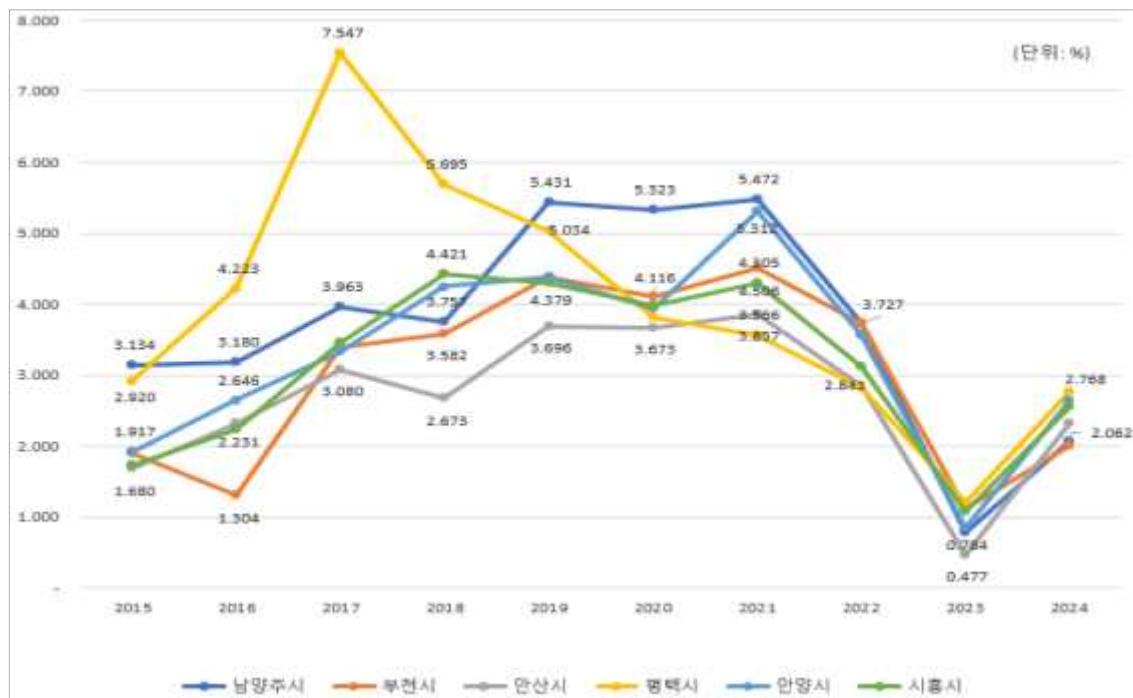
▣ 기준 남양주시의 자가 상승률(2.7%)과 아파트 가격 회복세는 도시 확장 단계의 세수 성장 잠재력을 뒷받침하고 있다. 다만, 건축물분의 비중이 낮은 점은 향후 자족기능 확충과 산업·상업 기반 세원 확대 필요성을 시사한다.

그림 4-25| 지역별 아파트 가격 추이(2015-2024)



자료: 부동산통계정보. (2025). 전국주택가격동향조사.

그림 4-26| 지역별 지가변동률 추이(2015-2024)



자료: 부동산통계정보. (2025). 전국지가변동률조사.

### 3 • 자동차세

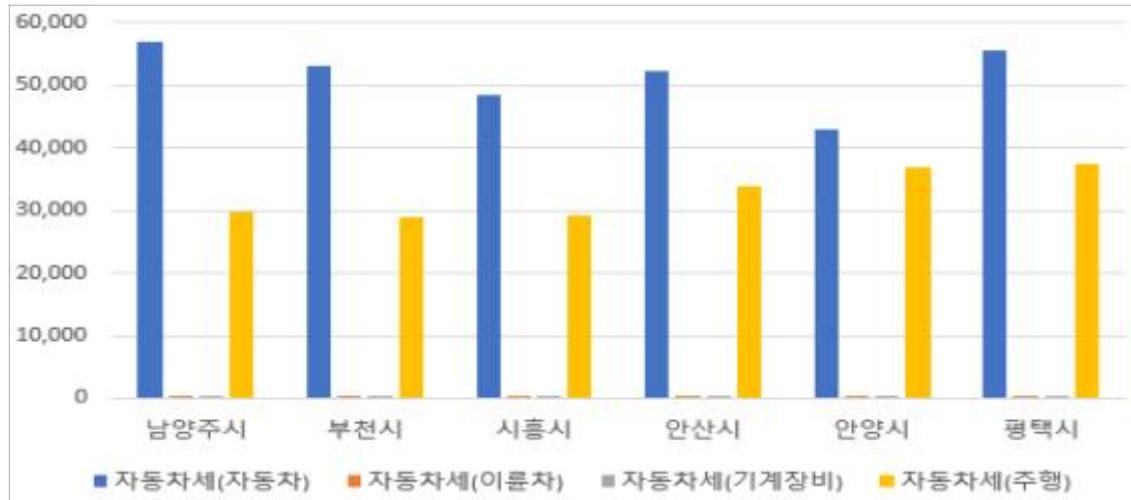
#### 1) 세부항목 징수액 현황

- 남양주시의 자동차세 총 징수액은 866억원으로, 비교 대상 주요 도시 중 중상위권 수준을 보였다. 이는 남양주시의 인구 규모와 차량 등록 대수, 주행세 비중 등을 고려할 때 안정적이면서도 성장 여력이 높은 세원 구조로 평가된다.
  - 남양주시의 자동차세는 ‘자동차분(65.7%)’과 ‘주행분(34.2%)’이 전체의 대부분을 차지하고 있으며, 이륜차 및 기계장비분은 각각 57백만원과 22백만원으로 미미한 수준이다.
  - 이러한 구성은 남양주시의 자동차세가 일반 승용차 및 화물차 중심의 구조를 보이며, 대도시형 상업운송 기반보다는 생활형·통근형 차량 중심의 세수 구조를 형성하고 있음을 의미한다.
  - (자동차분) 자동차분은 전체의 약 66%를 차지하며 신규 차량 등록 증가가 주요 원인이다. 신도시 개발(다산·별내·왕숙)과 인구 증가에 따라 자가용 등록이 꾸준히 늘고 있으며, 특히 통근형 차량 중심의 수요가 세수 확대에 기여했다.
  - (주행분) 주행분은 전체의 34.2%로, 비교 도시 중에서도 높은 수준이다. 서울 및 수도권과의 연계 교통량이 많은 남양주시의 특성이 반영된 결과로, 경춘로·수도권제1순환로·서울 지하철 9호선 연장 예정 노선 등 대규모 통행 축을 중심으로 차량 주행이 집중되고 있다. 이는 남양주시의 광범위한 생활·통근권 구조가 자동차세 세입 확대에 직접적으로 기여하고 있음을 의미한다.
  - (이륜차 및 기계장비분) 이륜차 및 기계장비분의 비중은 미미하다. 이는 남양주시가 산업 중심보다는 주거 중심의 도시구조를 유지하고 있으며, 공장 및 중장비 운용 비중이 상대적으로 낮기 때문이다.
- 지역별로 살펴보면, 자동차세 징수 구조는 도시의 산업구조 및 통행 패턴에 따라 뚜렷한 차이를 보였다.
  - 자동차세 징수 구조는 도시의 산업성과 교통 특성에 따라 크게 달라진다. 평택시는 산업·물류 중심 도시로 주행분 비중이 높고, 남양주시는 생활형 차량 중심의 균형형 구조를 보인다. 안산시와 시흥시는 산업단지 기반으로 상용차·주행분 비중이 크며, 부천시는 도심 밀집도로 인해 자동차분 중심, 안양시는 통행량 집중형으로 주행분 비중이 가장 높게 나타났다.
  - 이처럼 자동차세는 도시의 산업활동, 교통량, 생활권 구조에 따라 세입 형태가 달라진다. 따라서 산업도시는 주행세 관리와 친환경차 대응이, 생활형 도시는 체납 방지와 납기 행정 강화가 중요하다.

표 4-5| 지역별 자동차세 세부항목 징수액 비교(2024년 12월 기준)

(단위: 백만원)

	자동차세(총액)	자동차세(자동차)	자동차세(이륜차)	자동차세(기계장비)	자동차세(주행)
남양주시	86,686	56,969	57	22	29,641
부천시	82,207	53,184	44	33	28,948
시흥시	77,681	48,413	33	24.91	29,210
안산시	86,367	52,251	31	172	33,917
안양시	79,802	42,881	27	12	36,883
평택시	93,276	55,568	54	98	37,558



자료: 남양주시 내부자료.

## 2) 주민 1인당 자동차세 규모

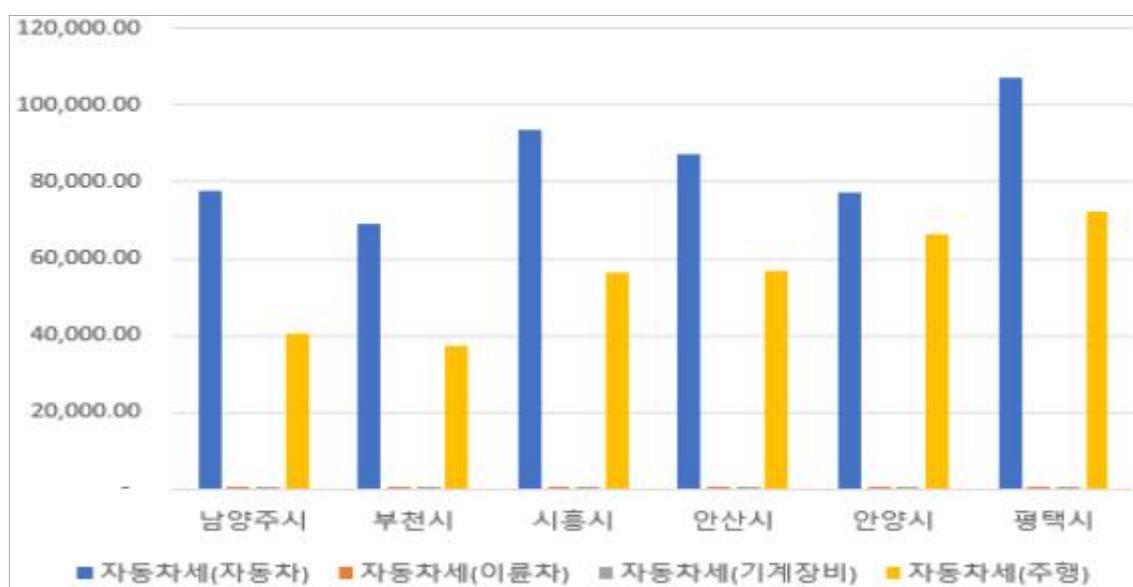
- 남양주시의 1인당 자동차세 총액은 118,346원으로, 비교 대상 도시 중 중간 수준을 보였다. 이는 인구 규모와 차량 등록 밀도를 감안할 때, 남양주시가 생활형 통근 중심 도시로서의 평균적인 자동차세 부담 수준을 유지하고 있음을 의미한다.
- 자동차분은 77,775원(65.7%), 주행분은 40,466원(34.2%)으로 구성되어 있으며, 이륜차 및 기계장비분은 각각 78원, 30원으로 미미한 수준이다. 이는 일반 승용차 중심의 주거·통근형 세수 구조를 반영하며, 산업용 차량보다는 자가용 및 생계형 운행차량 중심의 생활형 세원이 대부분임을 시사한다.
- (주행분) 주행분은 비중(34%)은 비교 도시 중 높은 편이다. 이는 서울·구리·하남 등으로의 광역 통근 인구가 많고, 경춘로, 수도권제1순환로, 수석·덕소 IC 등 주요 도로의 통행량 집중에 따른 결과이다. 대중교통 인프라가 완전히 확충되지 않은 상황에서 자가용 중심의 출퇴근 구조가 유지되고 있어, 주행세는 남양주시의 교통 특성을 반영하는 생활형·통근형 세원으로 작용하고 있다.
- (자동차분) 전체의 약 66%로, 신도시 개발 및 인구 유입에 따른 차량 등록 증가가 주요 요인이다. 왕숙·진접·별내·다산 등 신규 택지지구 입주 증가로 차량 보유 가구가 지속적으로 늘어나고 있으며, 특히 1세대 2대 이상 차량 보유 가구 비율 상승이 1인당 자동차세 증가의 주요 요인으로 작용하고 있다.

- 타 지역과 비교하면, 남양주시는 산업·물류 중심 도시보다는 생활형 세수 구조를 갖고 있으나, 통근형 주행세 비중이 높아 ‘생활형+주행형 복합 구조’를 보인다.
  - 평택시는 1인당 자동차세가 가장 높으며, 산업단지·항만 등 상용차 중심의 산업운송형 구조를 가지며, 안양시는 서울 인접 통근 차량의 주행이 많아 주행 중심형 세수 구조, 안산시는 산업단지 상용차와 근로통근이 결합된 복합 세원 구조를 보인다.
  - 부천시는 고밀 주거지형 도시로 차량 등록은 많지만 운행거리가 짧아 세입 수준이 가장 낮으며, 생활차량 중심의 도심형 구조를 나타내며, 시흥시는 산업·주거 복합도시로 상용차와 자가용이 공존하는 복합 세원 구조를 형성하고 있다.
  - 즉, 자동차세 구조는 도시의 산업 기능과 통근 패턴에 따라 달라지며, 남양주시는 생활형 기반에 통근 교통세원이 결합된 복합형 도시로 분류된다고 할 수 있다.
- 남양주시의 자동차세는 자가용 중심의 생활형 세원, 광역 통근으로 인한 주행 중심 구조, 신도시 개발로 인한 차량 등록 증가가 결합된 균형형 세수 구조로 평가된다. 이는 평택·안산의 산업운송형, 안양·부천의 도심생활형 구조와 달리 생활형+주행형 복합형 세원으로, 도시 확장 단계에 적합한 형태이다.

표 4-6| 지역별 자동차세 1인당 세부항목 징수액 비교(2024년 12월 기준)

(단위: 원)

	자동차세(총액)	자동차세(자동차)	자동차세(이륜차)	자동차세(기계장비)	자동차세(주행)
남양주시	118,346	77,775	78	30	40,466
부천시	106,773	69,077	57	43	37,599
시흥시	149,925	93,439	64	48	58,377
안산시	144,292	87,295	52	287	56,665
안양시	143,401	77,056	49	22	66,277
평택시	180,023	107,247	104	189	72,487



자료: 남양주시 내부자료.

### 3) 남양주시의 특징

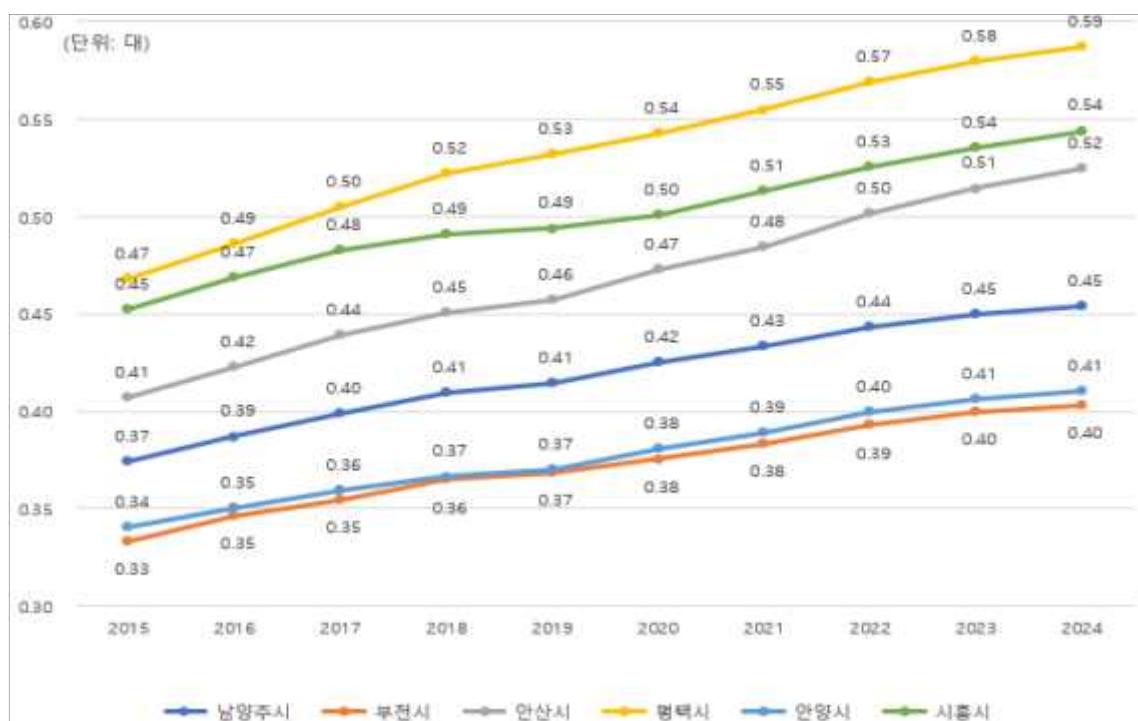
- 남양주시는 최근 10년간 자동차 등록대수와 자동차세 규모가 동시에 꾸준히 증가한 도시로, 인구 성장과 도시 확장에 따른 생활형 세수 구조 강화가 뚜렷하게 나타나고 있다.
  - 남양주시의 등록 차량은 2015년 약 20만 8천 대에서 2024년 22만 8천 대로 약 9.5% 증가하였다. 이는 부천시(약 6.6%), 안양시(약 2.7%) 등 기존 도심형 도시보다 높은 수준으로, 왕숙·다산·별내·진접 등 신도시 개발로 인한 인구 유입과 이에 따른 신규 차량 등록 수요 증가가 주요 원인으로 분석된다.
- 1인당 자동차 등록대수 추이를 보면, 남양주시는 2015년 0.34대에서 2024년 0.45대로 상승하며 지속적인 차량 보유율 증가세를 보이고 있다.
  - 이는 동일 기간 평택시(0.47→0.59대), 안산시(0.41→0.52대)에 이어 세 번째로 빠른 증가폭으로, 남양주시의 생활형 교통 수요가 꾸준히 확대되고 있음을 의미한다.
  - 이러한 흐름은 남양주시가 수도권 동북부의 대표적인 자가용 통근 중심 도시로 자리 잡고 있음을 보여준다.
- 남양주시의 자동차세 총액은 86,686백만 원, 구성비는 자동차분 65.7%, 주행분 34.2%로 균형형 구조를 보인다. 특히 주행분 비중이 높은 것은 서울·구리·하남 등으로의 광역 통근 차량 증가 영향으로, 도시 외연 확장과 교통 활동이 세입 확대에 직접적으로 작용하고 있음을 의미한다.
- 남양주시의 1인당 자동차세는 118,346원으로, 평택·안산 등 산업형 도시에 비해 절대액은 낮지만 인구 대비 세수 효율성과 교통 활동 기반의 안정성이 높다. 생활형 차량이 중심인 동시에 주행 중심 세율이 강해, ‘생활형 + 주행형 복합 구조’가 정착된 형태로 평가된다.
- 타 지역과 비교해 보면, 남양주시는 산업 중심 도시인 평택시·안산시와는 달리 생활 기반형 자동차 세 구조를 형성하고 있다.
  - 남양주시는 평택시·안산시의 산업운송형, 안양·부천의 도심 정체형, 시흥시의 산업·주거 복합형과 구별되는 생활·통근 중심 성장형 자동차세 구조를 갖추고 있다.
  - 자동차 등록 증가, 교통망 확충, 주행량 확대가 결합되어 지속적인 세수 증가세를 유지하고 있으며, GTX-B 개통 및 제2순환고속도로 완공 이후에는 주행세 비중이 추가 확대될 가능성 이 높다.

그림 4-27| 지역별 자동차 등록대수 추이(2015-2024)



자료: 국토교통 통계누리, (2025), 자동차등록현황보고.

그림 4-28| 지역별 1인당 자동차 등록대수 추이(2015-2024)



자료: 국토교통 통계누리, (2025), 자동차등록현황보고.

## 4 • 담배소비세

### 1) 지역별 현황 비교

- 남양주시의 담배소비세는 2020~2024년 동안 연평균 3.3% 증가하며, 경기권 내에서 세입 안정성과 지속성을 동시에 확보한 도시로 평가된다. 이는 인구 증가, 상업지 확장, 생활소비 기반 강화가 세입 구조에 안정적으로 반영된 결과다.
- 남양주시는 최근 5년간 한 해도 감소 없이 지속적 플러스 성장세를 유지하였다. 이는 경기권 주요 도시 중 유일하게 단기 변동 없이 꾸준한 증가세를 보인 사례로, 대부분의 지방세가 경기·정책 변화에 영향을 받는 점을 감안하면 남양주시의 세수 기반이 구조적으로 안정적임을 보여준다.
- 남양주시의 안정세는 신도시 인구 유입, 상권 확충, 생활소비 패턴 고착 등 내재적 요인에 기인한 것으로, 경기 외생요인보다는 지역 소비 기반의 구조적 성장 효과로 분석된다.

표 4-7| 지역별 담배소비세 증가율 비교(2020~2024년)

	남양주시	부천시	안산시	평택시	안양시	시흥시
2020	2.7%	7.3%	2.5%	11.4%	12.7%	0.9%
2021	4.3%	4.0%	3.2%	0.0%	-3.7%	3.0%
2022	2.6%	-1.9%	4.7%	2.0%	3.9%	12.8%
2023	3.5%	2.0%	0.3%	12.0%	6.2%	1.0%
2024	3.6%	0.6%	-1.2%	3.6%	-6.9%	2.6%

자료: 행정안전부. (각연도). 지방세통계연감.

- 남양주시의 1인당 담배소비세 증가율은 2020년부터 2024년까지 지속적인 플러스 성장세를 유지하며, 분석 대상 도시 중 가장 안정적이고 일관된 세수 확장 구조를 보였다.
- 이는 단기적 요인보다 지속적인 인구 증가와 생활소비 기반 확충이 중심 요인으로 작용한 결과이다. 특히 다산·별내·왕숙 등 신도시의 상업지 활성화, 대형마트 및 편의점망 확충이 소비세 기반의 안정성 확보에 기여하였다.
- 남양주시는 분석 대상 도시 중 세입 변동성이 가장 낮은 안정형 구조를 보인다.
- 도심형 도시(부천시, 안양시)는 소비 기반이 포화되어 변동 폭이 크고, 일부 연도에서 마이너스 성장세를 기록하고 있다. 산업형 도시(평택시·안산시)는 산업활동 및 근로인구 변화에 따라 세입 등락이 심하게 나타났다. 복합형 도시(시흥시)는 산업소비 + 주거소비가 병행되어 중기적 안정세를 보이지만 단기 변동성이 존재한다.

- 이에 반해 남양주시는 생활소비 기반의 구조적 성장형 세목으로, 다른 도시들이 경기나 산업 요인에 따라 변동하는 것과 달리 인구·상권 확장에 기반한 내생적 세수 성장이 지속되고 있다.
- 남양주시는 인구 증가 + 상업지 확장 → 생활소비 기반 강화, 5년 연속 플러스 성장 → 세입 구조의 지속성 확보, 외생요인에 대한 민감도 낮음 → 세수 안정성 유지 라는 세 가지 측면에서 경기권 내 가장 안정적 담배소비세 구조를 구축한 도시로 평가된다.

표 4-8| 지역별 1인당 담배소비세 증가율 비교(2020~2024년)

	남양주시	부천시	안산시	평택시	안양시	시흥시
2020	1.1%	8.8%	1.9%	6.3%	16.2%	-4.6%
2021	1.4%	5.6%	3.5%	-4.8%	-3.2%	0.7%
2022	2.1%	0.1%	6.5%	-0.5%	3.7%	12.6%
2023	4.2%	3.3%	2.2%	9.6%	6.9%	-0.3%
2024	3.6%	1.9%	0.2%	2.3%	-8.9%	2.9%

자료: 행정안전부. (각연도). 지방세통계연감.

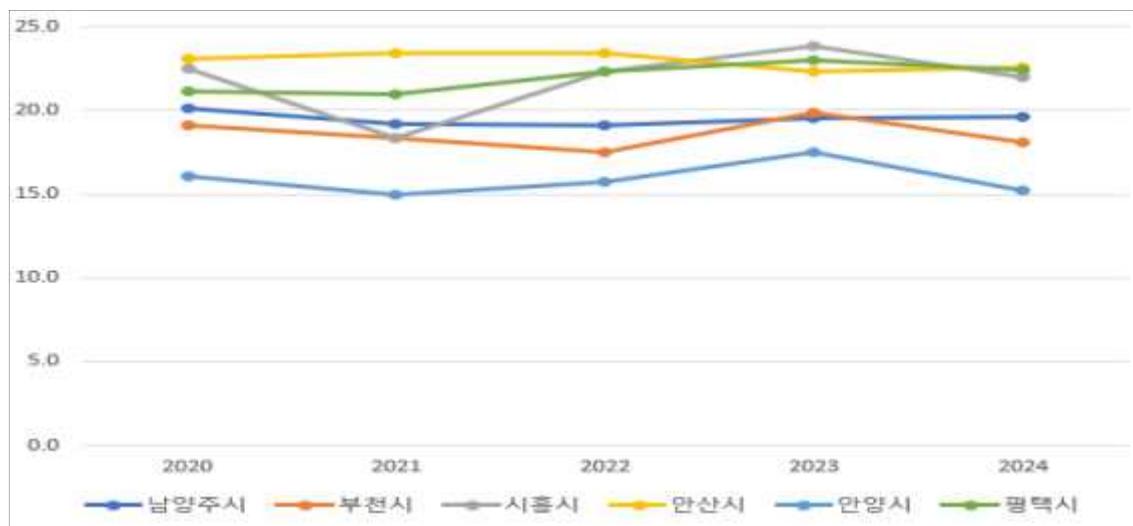
## 2) 흡연율 변화에 따른 지역별 특성 비교

- 남양주시의 흡연율은 2020년 20.1%에서 2024년 19.6%로 완만하게 감소하며, 최근 5년간 안정적 하락 추세를 유지하고 있다.
- 타 지역의 흡연율 변화 추이를 살펴보면, 도시의 산업 구조와 인구 구성에 따라 크게 3가지 유형으로 구분된다.
  - 평택시(21.1%→22.4%), 안산시(23.1%→22.6%), 시흥시(22.5%→22.0%)는 산업 근로형 도시로, 높은 흡연율이 유지된다. 산업단지 및 물류시설 중심의 근로인구 비중이 높아 흡연율 개선 효과가 제한적으로 나타난 것으로 파악된다. 특히 시흥시는 2021년 일시적 하락(18.3%) 이후 다시 상승해, 산업·생활 복합형 도시의 불규칙한 생활습관 구조를 보여준다.
  - 부천시(19.1%→18.1%), 안양시(16.1%→15.2%)는 도심형 생활도시로, 흡연율이 완만히 감소하고 있다. 안양시는 전체 도시 중 가장 낮은 흡연율을 기록하고 있으며, 부천시는 2023년 일시 상승(19.9%) 후 재하락하는 추세를 보였다. 이는 코로나 이후 유흥·상업시설 재개장에 따른 일시적 소비 반등의 영향으로 해석된다.
  - 남양주시는 생활형 확장도시로, 인구 증가, 신도시 확장, 생활환경 개선이 동시에 진행되며 흡연율이 꾸준히 감소하고 있다. 산업 중심 도시보다 정책 효과가 높고, 도심형 도시보다 인구 변동폭이 커 생활보건 중심 금연정책이 지속 작동한 결과라고 할 수 있다.
- 남양주시는 흡연율의 안정적 감소와 생활보건 환경 개선이 병행되는 도시로, 다른 지역 대비 금연정책 실효성과

세수 안정성을 동시에 확보하고 있다. 따라서 남양주시는 단기적 세수 증대보다 '건강·자정의 균형성'을 유지하는 도시로, 담배소비세의 급변동 없이 지속 가능한 생활형 세원 구조를 확보한 것으로 평가된다.

표 4-9| 지역별 흡연율 비교(2020~2024년)

	남양주시	부천시	시흥시	안산시	안양시	평택시
2020	20.1%	19.1%	22.5%	23.1%	16.1%	21.1%
2021	19.2%	18.3%	18.3%	23.4%	15.0%	21.0%
2022	19.1%	17.5%	22.3%	23.4%	15.7%	22.3%
2023	19.5%	19.9%	23.8%	22.3%	17.5%	23.0%
2024	19.6%	18.1%	22.0%	22.6%	15.2%	22.4%



자료: 통계청 국가통계포털 KOSIS. 「시군구별 현재흡연율」. 2025년 검색.

## 5 • 지방소득세

### 1) 세부항목 징수 현황

- 남양주시의 2024년 12월 기준 지방소득세 총 징수액은 1,300억 원으로, 비교 대상 도시 중 가장 낮은 수준을 기록하였다. 이는 남양주시의 산업구조, 법인 분포, 고소득자 비율 등이 복합적으로 작용한 결과로 분석된다.
- 세목별 구성비를 살펴보면, 특별징수분이 42,626백만 원(32.8%)으로 가장 큰 비중을 차지하며, 그다음으로 법인소득분 35,635백만 원(27.4%), 양도소득분 28,253백만 원(21.7%), 종합소득분 23,532백만 원(18.1%) 순으로 나타났다.
- 특히 양도소득분의 비중이 상대적으로 높은 것은 최근 몇 년간 신도시 개발과 부동산 거래가 활발히 이루어진 데 따른 영향으로, 부동산 경기 변동에 따라 세수가 민감하게 반응할 수 있는 구조로 해석된다. 따라서 남양주시는 단기적 세수 확대보다는 산업·고용 기반 확충을 통해 상시적

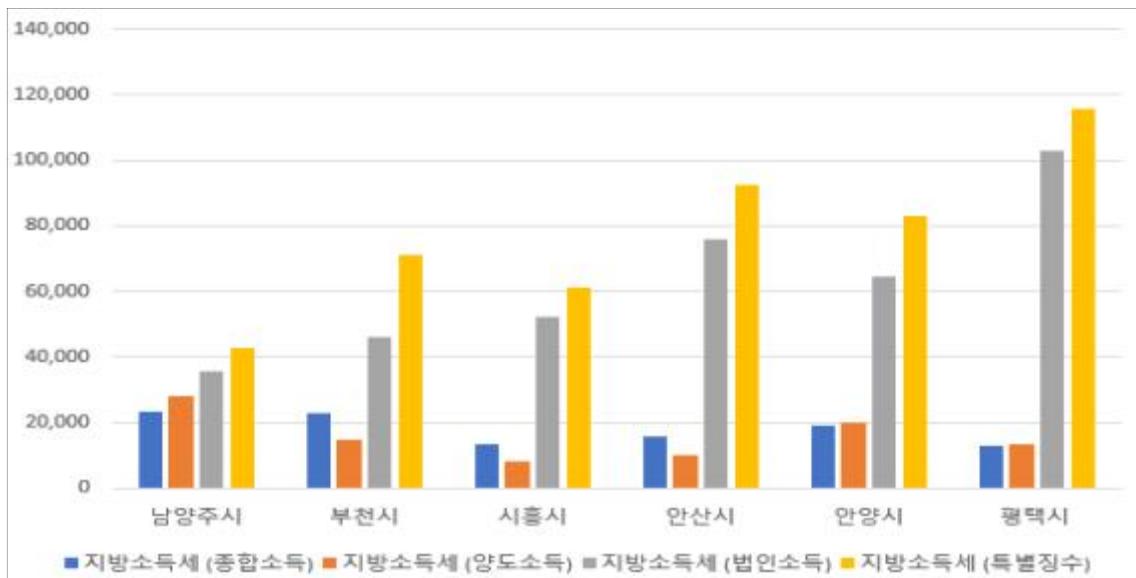
세원을 늘리는 방향으로 세입 구조를 다변화할 필요가 있다.

- ▣ 법인소득분과 특별징수분의 합계가 전체 지방소득세의 약 60%를 차지하는 점은 남양주시의 근로 및 기업 활동 기반이 일정 수준 유지되고 있음을 보여준다. 다만, 산업단지 내 입주 기업 수가 상대적으로 적고, 대기업보다는 중소기업 중심의 산업구조를 보유하고 있어 세수 총량이 제한적인 수준에 머물러 있다. 향후 산업단지 활성화 및 기업 유치를 통해 법인세원의 외연을 확장하고, 근로 기반 확대를 통한 특별징수 세원 강화를 병행할 필요가 있다.
- ▣ 다른 시와의 비교를 통해 보면, 부천시(154,983백만원), 시흥시(135,159백만원), 안산시(194,140백만원), 안양시(186,725백만원), 평택시(245,019백만원) 등이 모두 남양주시보다 높은 지방소득세 규모를 보였다. 특히 평택시는 대규모 산업단지 및 제조업 중심 구조에 따라 법인소득세 비중이 40%를 상회하며, 전체 세입 규모를 크게 견인하고 있다. 반면 남양주시는 산업시설보다는 주거단지 중심의 도시구조로 인해 세수 총액이 상대적으로 낮은 수준으로 유지되고 있다.

표 4-10| 지역별 지방소득세 세부항목 징수액 비교(2024년 12월 기준)

(단위: 백만원)

	지방소득세 (소계)	지방소득세 (종합소득)	지방소득세 (양도소득)	지방소득세 (법인소득)	지방소득세 (특별징수)
남양주시	130,045	23,532	28,253	35,635	42,626
부천시	154,983	22,910	14,707	46,292	71,074
시흥시	135,159	13,239	8,379	52,461	61,080
안산시	194,140	15,652	10,133	75,754	92,601
안양시	186,725	19,249	20,022	64,480	82,974
평택시	245,019	12,891	13,323	103,021	115,785



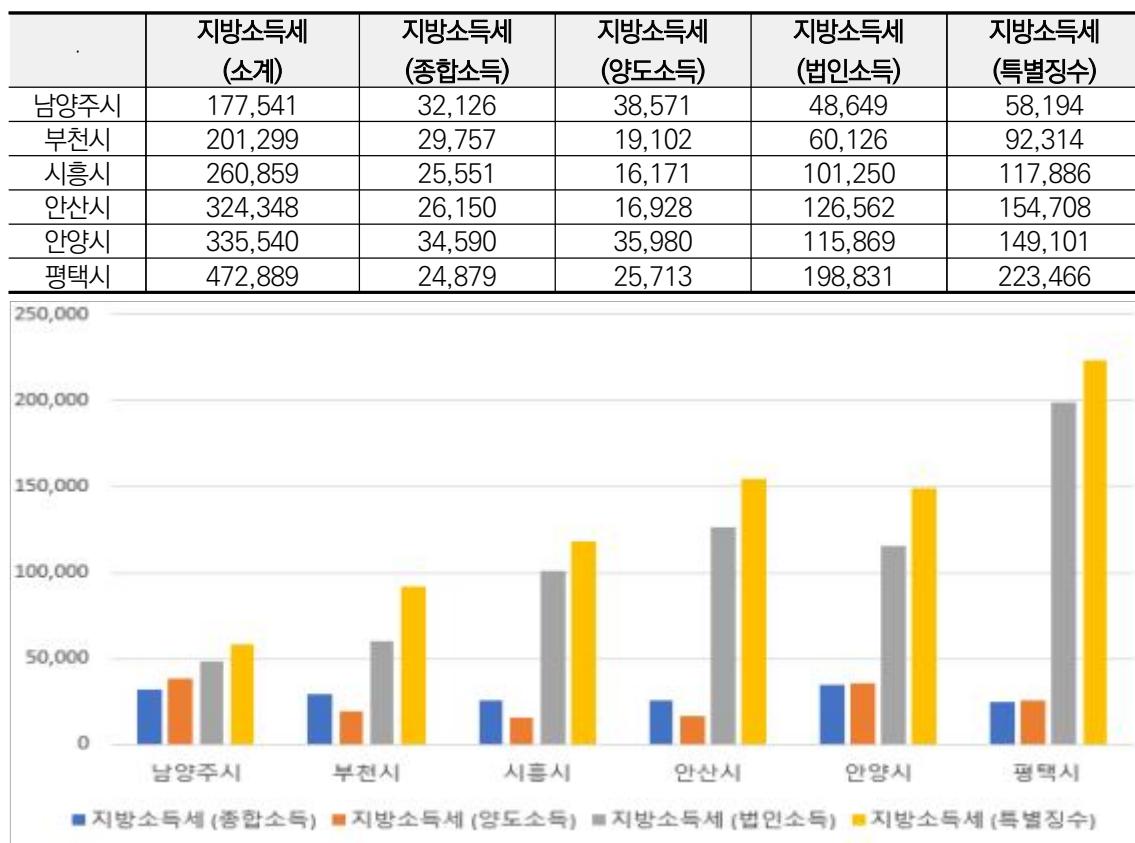
자료: 남양주시 내부자료.

## 2) 주민 1인당 지방소득세 규모 비교

- ▣ 남양주시의 주민 1인당 지방소득세 징수액은 177,541원으로, 비교 대상 6개 도시 중 가장 낮은 수준을 기록하였다. 이는 남양주시의 전체 세수 규모가 상대적으로 작을 뿐만 아니라, 인구 규모가 크다는 점에서 1인당 징수액이 낮게 나타난 것으로 해석된다.
- ▣ 세목별로는 종합소득분 32,126원(18.1%), 양도소득분 38,571원(21.7%), 법인소득분 48,649 원(27.4%), 특별징수분 58,194원(32.8%)으로 구성되어 있다. 이는 전체 징수 구조와 유사한 분포로, 남양주시의 세원 구조가 인구 규모에 비해 비교적 균형적으로 유지되고 있음을 시사한다. 다만, 법인소득과 특별징수의 절대 수준이 낮아 산업 및 고용 기반이 제한적인 것으로 분석된다.
- ▣ 도시별 비교 결과, 평택시(472,889원)가 1인당 지방소득세 규모에서 가장 높으며, 안양시(335,540원), 안산시(324,348원), 시흥시(260,859원), 부천시(201,299원) 순으로 나타났다. 평택시의 경우 대기업 중심의 산업단지와 고용창출 효과로 인해 법인소득 및 특별징수분 비중이 80%를 상회한다. 이에 비해 남양주시는 주거 중심 도시로서 근로 및 법인 기반이 약하고, 부동산 의존형 세입 구조가 두드러진다.

표 4-11| 지역별 1인당 지방소득세 세부항목 징수액 비교(2024년 12월 기준)

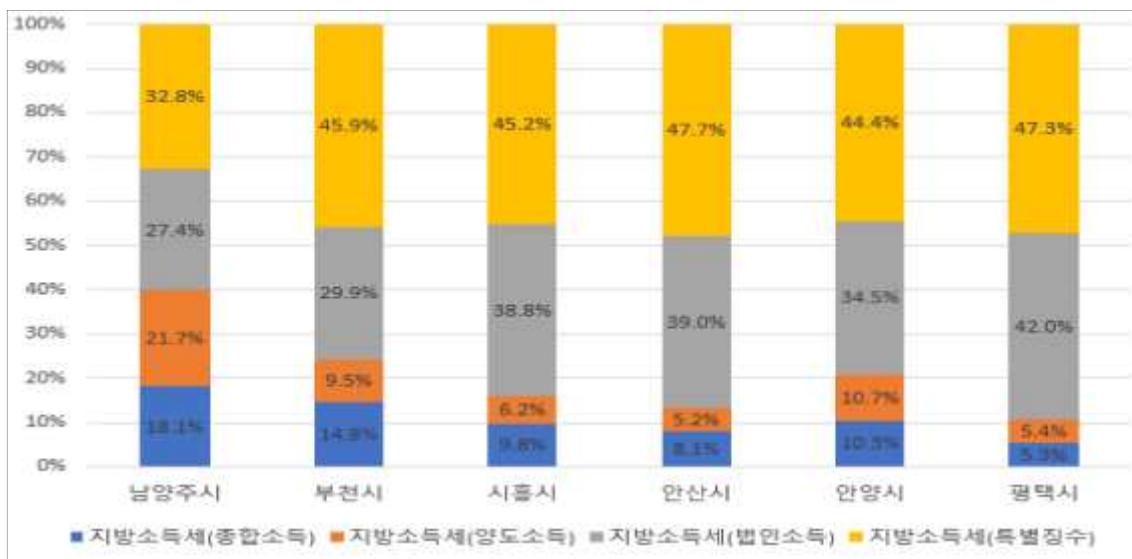
(단위: 원)



자료: 남양주시 내부자료.

- ▣ 남양주시의 주민 1인당 지방소득세는 177,541원으로, 비교 대상 6개 도시 중 가장 낮은 수준을 보였다. 이는 남양주시의 전체 지방소득세 총액이 낮은 데 더해, 인구 규모가 크다는 점에서 1인당 세수 규모가 상대적으로 분산된 결과로 해석된다.
  - 세목별로 보면, 지방소득세(종합소득)은 32,126원(18.1%), 양도소득세는 38,571원(21.7%), 법인소득세는 48,649원(27.4%), 특별징수분은 58,194원(32.8%)으로 나타났다.
- ▣ 특히 남양주시의 양도소득세 비중(21.7%)은 타 도시보다 높고, 특별징수분(32.8%)은 상대적으로 낮은 편이다. 이는 신도시 개발 및 주택 거래가 활발한 지역적 특성과 맞물려 부동산 관련 세원이 일정 부분 높은 비중을 차지하고 있음을 보여준다. 반면 법인소득세 비중(27.4%)은 평택시(42.0%)나 안산시(39.0%)보다 10%p 이상 낮아, 기업 밀집도가 낮은 도시 구조가 세입 구조에 반영된 것으로 해석된다.
- ▣ 특히, 남양주시의 법인소득세 비중은 27.4%로 평택시(42.0%), 안산시(39.0%) 등에 비해 10%p 이상 낮으며, 이는 시의 경제활동 구조가 중소기업 중심으로 구성되어 있음을 방증한다. 이러한 구조는 단기적으로 부동산 거래 활성화 시 세수 증가 효과를 보이나, 경기 침체나 부동산 시장 위축 시 세입 감소로 이어질 수 있는 변동성 높은 세수 구조를 초래한다.
- ▣ 종합적으로, 남양주시의 지방소득세 구조는 세목 간 균형성은 확보되어 있으나, 세입의 절대적 수준과 안정성 측면에서는 개선이 요구된다. 중장기적으로는 부동산 중심 구조에서 벗어나 산업·고용 중심의 지속 가능한 세입 체계로 전환함으로써, 재정자립도 제고와 세수 안정성 확보를 동시에 달성할 수 있을 것으로 판단된다.

그림 4-29| 지역별 1인당 지방소득세 세부항목 비중 비교(2024년 12월 기준)



자료: 남양주시 내부자료.

### 3) 남양주시의 특징

- 2023년 기준 남양주시의 산업구조는 전반적으로 생활·서비스 중심 업종의 비중이 높은 구조를 보인다.
  - 도소매업(21,062개), 운수업(8,149개), 숙박 및 음식점업(7,741개), 건설업(4,998개) 등 지역 내 소비활동과 직결되는 업종이 다수를 차지하며, 제조업 사업체는 6,952개로 나타났다. 이는 시흥시(15,620개), 부천시(12,052개), 안산시(11,192개) 등 주요 산업도시에 비해 절반 이하 수준으로, 남양주시가 산업 중심보다는 주거 및 생활경제 중심 도시로 발전해온 경향을 반영한다.
  - 이러한 산업구조는 지방소득세 항목 중 법인소득세 비중이 낮고 근로소득세(특별징수) 중심으로 세원이 형성되는 구조로 이어진다. 즉, 고용 창출 효과는 있으나 부가가치 창출력이 낮은 산업이 다수를 차지하고 있으며, 이는 법인소득 기반의 세입 확대에는 제약요인으로 작용한다.
- 사업체별 종사자 수를 보면, 남양주시의 종사자 수를 업종별로 살펴보면, 제조업 종사자는 34,682명으로 안산시(113,065명), 평택시(99,239명), 시흥시(91,484명)에 비해 크게 낮은 수준이다. 반면, 도소매업(46,322명), 숙박 및 음식점업(22,228명), 보건·사회복지 서비스업(25,384명) 등 생활소비 기반 업종에서 종사자가 많아 소비형 산업 중심의 고용 구조가 뚜렷하게 나타난다.
- 전문·과학·기술 서비스업 종사자는 5,679명, 금융·보험업 종사자는 2,245명에 불과해 인근의 안양시(전문·과학·기술 30,892명, 금융·보험 7,804명)나 부천시(각각 10,575명, 10,457명)에 비해 크게 낮다. 이는 남양주시의 산업이 아직 고부가가치·지식기반형 산업으로 전환되지 못하고 있음을 의미하며, 향후 세수 구조의 질적 성장을 제약하는 요인으로 작용할 가능성이 있다.

표 4-12| 지역별 산업중분류별 사업체 수(2023년 기준)

(단위: 개)

지역	남양주시	부천시	안산시	평택시	안양시	시흥시
농업, 임업 및 어업	42	11	40	112	3	22
광업	2	0	6	3	2	1
제조업	6,952	12,052	11,192	5,339	4,730	15,620
전기, 가스, 증기 및 공기 조절 공급업	108	22	103	504	45	83
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	124	129	214	228	79	177
건설업	4,998	5,813	9,716	7,207	3,772	4,859
도매 및 소매업	21,062	22,511	20,336	13,404	18,734	17,706
운수업	8,149	10,572	9,867	7,872	7,767	8,377
숙박 및 음식점업	7,741	10,518	10,538	9,671	7,338	7,557
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	1,661	2,130	1,184	973	2,314	847
금융 및 보험업	283	824	646	355	695	275
부동산업 및 임대업	3,576	4,023	3,567	3,562	3,867	2,759
전문, 과학 및 기술 서비스업	2,466	2,972	2,690	1,771	3,962	1,661
사업시설 관리, 사업지원서비스업	1,631	1,970	2,046	1,728	1,516	1,399

지역	남양주시	부천시	안산시	평택시	안양시	시흥시
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	64	66	95	89	73	56
교육 서비스업	3,716	3,589	2,591	2,587	3,280	2,665
보건업 및 사회복지 서비스업	1,998	2,446	1,833	1,523	1,798	1,501
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	1,574	2,288	2,085	1,359	1,581	1,546
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	5,392	7,533	6,195	5,059	5,038	4,191

자료: 경기통계. (2025). 사업체조사.

표 4-13| 지역별 산업중분류별 종사자 수(2023년 기준)

(단위: 명)

지역	남양주시	부천시	안산시	평택시	안양시	시흥시
농업, 임업 및 어업	148	39	172	810	16	60
광업	0	0	54	46	0	0
제조업	34,682	63,434	113,065	99,239	34,152	91,484
전기, 가스, 증기 및 공기 조절 공급업	406	222	688	1,785	413	230
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	1,085	1,621	1,992	1,868	1,226	1,469
건설업	16,627	21,677	22,389	23,915	23,504	14,960
도매 및 소매업	46,322	47,294	40,611	28,922	43,797	37,262
운수업	13,961	17,011	16,518	19,468	14,045	13,153
숙박 및 음식점업	22,228	27,927	26,376	25,682	21,828	19,368
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	3,018	6,261	2,494	1,920	12,079	1,724
금융 및 보험업	2,245	10,457	7,385	3,773	7,804	1,910
부동산업 및 임대업	7,405	9,467	7,975	6,681	9,231	5,397
전문, 과학 및 기술 서비스업	5,679	10,575	11,244	7,607	30,892	5,329
사업시설 관리, 사업지원서비스업	4,979	13,527	11,272	14,296	20,019	6,370
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	5,128	5,634	5,957	5,722	6,830	4,397
교육 서비스업	18,938	20,775	18,833	14,334	20,254	13,451
보건업 및 사회복지 서비스업	25,384	37,516	29,669	20,834	22,947	19,704
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	4,474	5,275	4,859	2,902	4,098	3,101
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	8,801	13,222	10,234	8,659	9,569	6,589

자료: 경기통계. (2025). 사업체조사.

- ▣ 남양주시의 전체 사업체 수는 71,539개로, 비교 대상 도시 중 중간 수준에 해당한다. 이 가운데 종사자 50인 미만인 기업은 71,181개로 전체의 99.5%를 차지하고 있으며, 종사자 50인에서 300인 미만인 기업은 349개(0.5%), 종사자 300인에서 1,000인 미만인 기업은 8개, 종사자 1,000인 이상인 기업은 1개에 불과하다. 종사자 수 기준으로도 전체 근로자 193,263명 중 158,070명(81.8%)이 종사자 50인 미만인 기업에 근무하고 있다.
  - 이러한 구조는 남양주시 산업의 근간이 영세중소기업 중심의 지역 내수형 산업구조임을 명확히 보여준다.
  - 종업원 규모가 큰 기업들의 부재로 인해 법인소득 규모가 작고, 법인소득세의 세원 형성이 제한되는 반면, 다수의 소규모 사업체에 종사하는 근로자들로부터 발생하는 근로소득세(특별

징수)는 일정 수준 유지되고 있다.

- ▣ 비교 도시들과의 산업구조를 살펴보면, 남양주시의 기업 수 대비 고용·생산 집중도는 낮은 편이다.
  - 부천시(311,934명)와 안산시(339,787명)는 남양주시보다 사업체 수는 다소 많지만, 종사자 300명 이상인 기업의 비중이 각각 1.3%, 1.0% 수준으로 상대적으로 높다. 평택시는 종사자 1,000인 이상인 기업 9개, 종사자 300인에서 1,000인 미만인 기업 40개가 위치해 전체 근로자의 약 17%가 대규모 기업에 종사하고 있으며, 이는 법인소득세 및 고소득 근로자의 특별 징수 세수로 직결되고 있다.
  - 이에 비해 남양주시는 기업 수는 많으나 기업 규모가 작고, 고용과 매출이 분산되어 있어 개별 기업의 성장세가 세수 증가로 직결되기 어렵다. 즉, 기업 기반의 양적 성장은 이루어졌으나, 질적 성장은 아직 미진한 구조라 할 수 있다.
- ▣ 현재 남양주시의 세수 구조는 다수의 소규모 사업체에 분산되어 있어, 개별 기업의 성장이 세수로 직접 이어지기 어려운 구조이다. 이로 인해 법인소득세 기반이 약하고, 근로소득 중심의 세입 구조가 형성되어 있다.
  - 현재와 같은 생활산업 중심 구조가 지속될 경우, 세수는 일정 수준 유지되더라도 성장성과 자립성 측면에서는 한계가 뚜렷할 것으로 전망된다.
  - 향후 지방소득세 확대를 위해서는 단순한 기업 유치보다는 기존의 종사자 수 300인 미만 기업들의 성장 단계별 지원과 산업구조 고도화가 필요하다.

표 4-14| 지역별 기업 규모별 사업체 및 종사자 수(2023년 기준)

(단위: 개)

	구분	50인 미만 기업	50~300인 미만 기업	300~1,000인 미만 기업	1,000인 이상 기업	합계
남양주시	사업체	71,181	349	8	1	71,539
	종사자	158,070	31,069	4,124	X	193,263
부천시	사업체	88,870	571	20	8	89,469
	종사자	236,465	52,080	10,033	13,356	311,934
안산시	사업체	84,118	773	49	4	84,944
	종사자	230,597	72,247	30,922	6,021	339,787
평택시	사업체	62,640	657	40	9	63,346
	종사자	173,063	65,324	19,755	30,321	288,463
안양시	사업체	65,966	582	59	7	66,614
	종사자	192,844	57,930	20,288	11,674	282,736
시흥시	사업체	70,888	394	17	3	71,302
	종사자	196,245	36,598	9,150	3,968	245,961

주: 특정 지역에 기업이 1개만 존재하는 경우, 보안상의 이유로 해당 기업의 종사자 수를 비공개(X)로 처리

자료: 경기통계. (2025). 사업체조사.1

# 05

## 시사점 및 정책제언

### 제1절 FGI(Focus Group Interview) 결과

#### 1) 조사 설계

##### 1) 조사의 목적

- 본 전문가 인터뷰(FGI:Focus Group Interview)의 목적은 남양주시 지방세 세수 증대방안 수립을 위한 실무적·정책적 인사이트 도출에 있다.
  - 최근 남양주시의 지방세 구조는 재산세와 지방소득세에 편중되어 있으며, 경기 변동에 따른 취득세와 지방소득세의 변동성이 전체세입 안정성에 영향을 미치고 있다.
  - 이에 따라 단순한 통계분석이나 수치적 비교만으로는 포착하기 어려운 정성적 요인(정책운영 실태, 세정행정의 한계, 민간의 체감여건, 세원관리 시스템의 문제점)을 보완적으로 확인하기 위해 FGI를 실시하였다.
  - FGI를 통해 ① 세목별 세원 확충의 현실적 제약요인, ② 남양주시의 재정구조상 강·약점, ③ 신도시 개발 및 산업입지 변화에 따른 세입기회, ④ 정책·조직 운영상 개선과제 등을 종합적으로 도출하는 것을 목적으로 한다.

##### 2) 조사의 방법

- 본 조사는 남양주시 지방세 세수 증대방안의 실효적 대안을 마련하기 위해, 재정·세정·도시정책 분야 전문가를 대상으로 실시한 전문가집단 심층 면접 방식으로 수행되었다.
- 통계분석으로 파악하기 어려운 세입 구조의 내재적 한계와 세정행정 운영상의 제약요인을 확인하고, 지방세 세수 확충을 위한 현실적 정책대안을 도출하기 위해 전문가의 전문지식과 정책 경험을 집단토론 형태로 수렴하였다.

- 즉, 본 FGI는 일반 시민이나 사업체를 대상으로 한 인식조사가 아닌, 정책결정 및 세정관리 경험을 가진 전문가들의 의견을 심층적으로 교환하는 ‘전문가 중심 자문형 조사’로 설계되었다.
- 본 조사는 실무적·정책적 관점의 균형을 확보하기 위해, 지방세 및 재정정책 관련 전문가 3명을 엄선하여 구성하였다.

표 5-1 | 심층면접조사 대상자

인터뷰 일자	분야	주요 소속 및 역할
10월 23일	지방재정 및 세정 전문가	행정학 교수
	공공정책 전문가	행정학 교수
	지방세 정책연구 전문가	연구위원

- FGI 이전에 「남양주시 지방세 세입현황 분석(2015~2024)」와 「남양주시 지방세 세목별 세원 구조(2015~2024)」 등 기초자료를 정리한 브리핑북(요약집)을 작성하여 전문가들에게 사전 배포하였으며, 이를 통해 참가자들이 동일한 정보 기반에서 토론할 수 있도록 하였다.
- FGI를 통해 도출된 전문가 의견은 향후 남양주시 지방세 세수 증대방안의 수립 및 구체적 실행계획 마련 과정에서 핵심 기초자료로 활용될 예정이다.

표 5-2 | 심층면접조사 체계

구분	주요 내용
조사 목적	남양주시 지방세 세수 증대방안 마련을 위한 전문가 의견 수렴 및 정책적 실행 가능성 검토
조사 시기	2025년 10월 23일(목)
조사 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FGI(Focus Group Interview) 방식 적용</li> <li>• 집단토론 형식의 구조화된 질문지 활용</li> <li>• 서울역 공항철도 회의실에서 대면 진행</li> </ul>
작성 방법	구조화된 질문지 기반 토론 진행, 주요 의견 및 공통 의제 도출
조사 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방세·재정·도시·산업정책 등 관련 분야의 전문가 3명</li> </ul>

## 2. 심층면접 내용

### 1) 남양주시 지방세 세입의 구조적 취약 요인

- 전문가들은 남양주시의 지방세입 구조가 전국적 관점에서는 취약하지 않다는 점에 대체로 동의하였다.
- 남양주시의 재정자립도(2025년 당초 기준 28.01%)는 전국 자치단체 중위수(약 15%) 및 유사 자치단체(경산시 19.78%) 대비 높은 수준으로, 전국 평균 대비 구조적 취약성은 낮은 것으로 평가되었다.

- 다만, 경기도 27개 시 중에서는 하위 7위 수준으로, 경기도 내 상대적 재정자립 격차는 존재하는 것으로 분석되었다. 특히 남양주시의 지방세 입지계수는 평균 0.63으로 전국 평균 대비 약 30~40% 낮았으며, 세목별로 주민세(0.34), 지방소득세(0.49), 재산세(0.72), 자동차세(0.80), 담배소비세(0.82) 수준으로 나타나 소득 기반과 기업활동 중심 세원이 약한 구조임을 지적하였다. 이는 영세 자영업 중심 산업구조, 토지이용 규제(개발제한구역 등)로 인한 대규모 산업 입지 부족, 고부가가치 산업의 부재 등이 복합적으로 작용한 결과로 해석되었다.
- 전문가들은 향후 세입 기반 확충을 위해 ① 산업입지 규제 완화 및 첨단산업단지 조성, ② 기업유치 전략 다각화(지식기반·서비스업 중심), ③ 지역 내 고용 및 소득 창출 구조 개선이 필요하다고 제언하였다.

**전문가 A)** “남양주 지방세를 전국 수준과 비교해봤는데요, 입지계수가 평균 0.63 정도밖에 안 됩니다. 특히 주민세가 0.34, 지방소득세는 0.49로 전국 평균의 절반 수준이에요. 기업들이 대체로 영세하고, 토지 규제도 많아서 대규모 산업 입지가 어렵다는 게 구조적 한계라고 봅니다.”

**전문가 B)** “재산세가 적은 이유는 분명합니다. 개발제한구역이 너무 많아서 아파트를 짓거나 상업시설을 확충하기 어렵습니다. 그린벨트 안에서는 음식점 하나 새로 짓는 것도 제한돼 있죠. 결국 부동산 시장이 열면 재산세가 늘어날 일이 없습니다.”

## 2) 지방세 세입 확충을 위한 실무적 대응방안

- 세목 다변화나 새로운 세원 발굴은 법률적 한계(조세 법률주의)로 인해 현실적으로 어렵다는 데 의견이 일치하였다. 이에 따라 기존 제도 내 세입 관리 효율화가 핵심 과제로 제시되었다.
- 전문가들은 남양주시의 지방세 징수율(최근 4년 평균 약 96%)이 전국적으로 높은 수준이지만, 과년도 체납액 비중(2.2%)이 전국 평균(0.7%)의 약 3배에 달한다는 점을 지적하였다.
- 특히 2025년도 기준 교부세 산정 시 ‘자체 노력지표’에서 낮은 평가를 받아 약 94억 원 규모의 교부세 패널티를 받은 사례는 세입관리 미흡이 재정손실로 직결된 대표 사례로 언급되었다.

**전문가 A)** “세목 다변화는 불가능합니다. 조세법률주의이기 때문에 지방자치단체가 새로운 세목을 만들 수는 없어요. 세원 발굴도 세목 결정권이 있어야 가능한데, 현실적으로는 불가능한 구조입니다. 그래서 결국 남양주시가 할 수 있는 건 ‘기존 제도 안에서 얼마나 효율적으로 세입을 관리하느냐’ 그게 핵심이에요.”

**전문가 C)** “지방세 징수율이 94%면 이미 굉장히 높은 수준입니다. 100%를 목표로 하면 행정비용이 너무 커지고 반발이 생깁니다. 문제는 징수율이 아니라 ‘체납액 관리’예요. 남양주는 과년도 수입 비중이 2.2%로 전국 평균(0.7%)보다 세 배 이상 높아요. 이건 세입 관리가 미흡하다는 신호입니다.”

## 3) 1인당 지방세 수입이 낮은 원인 분석

- 남양주시의 총 세입은 경기도 상위권이나, 1인당 지방세 수입은 중하위권에 머무르고 있다. 전문가들은 이 현상의 원인으로 다음 요인들을 지적하였다.

- 산업 구조적 요인: 남양주는 서울의 ‘베드타운’ 기능을 수행하고 있으며, 지역 내 고용창출 및 기업 활동이 제한적이다. 이에 따라 법인 지방소득세가 낮고, 개인지방소득세 또한 특별징수분이 기업소재지로 귀속되어 세입 확충이 어렵다.
- 공간적 제약: 전체 면적의 약 47%가 성장관리권역·개발제한구역으로 지정되어 있어 산업시설, 상업지구 확장이 제한적이다.
- 소득 구조: 지역 내 중위소득이 낮고, 고소득층의 서울 집중 현상으로 인해 납세 기반의 질이 낮은 편이다.
- 따라서 1인당 지방세 수입 격차는 세정행정 문제보다는 “산업입지·소득 구조의 질적 요인”이 주요 원인으로 판단되었다.

**전문가 A)** “남양주시의 총 세입은 적지 않지만, 1인당으로 나누면 낮게 나옵니다. 그 이유는 남양주가 산업도시가 아니라 ‘서울 근로자의 주거지’ 역할을 하기 때문이에요. 기업이 많지 않으니까 법인세 기반이 약하고, 개인지방소득세도 대부분 특별징수분이 기업소재지로 귀속됩니다.”

**전문가 B)** “지방소득세의 절반 이상이 특별징수분인데, 이건 근로자가 다니는 회사의 소재지로 귀속되거든요. 남양주는 거주 인구는 많지만, 실제 일자리는 서울에 있습니다. 결국은 세금이 서울로 가는 구조죠. 이건 세정행정으로 해결할 문제가 아니라 제도적 한계입니다.”

#### 4) 구조적 불균형 개선을 위한 정책적 접근

- 전문가들은 지방세 구조의 불균형이 단순한 행정 문제가 아니라, 산업·도시구조에 기인한 구조적 한계임을 강조하였다.
- 개인지방소득세의 특별징수분 귀속을 “기업소재지 → 근로자 거주지”로 변경할 경우, 남양주시를 포함한 베드타운형 도시의 세입이 확대될 수 있다는 제안을 제시하였다.
- 그러나 이는 타 시군(특히 경기 남부 산업도시)의 세수 감소를 초래할 수 있어 제도 개편에는 정치·행정적 논의와 광역 조정이 필요하다는 점도 병행 지적되었다.
- 기업유치를 통한 법인지방소득세 확대가 가장 현실적인 대안으로 제시되었으며, 이를 위해 토지이용규제 완화, 환경적 특성 고려한 “핀셋형 규제 해제”, 첨단·청년산업 중심의 산업단지 조성 등이 필요하다고 의견이 모아졌다.
- 특히, 조안면의 상수원보호구역 일부 완화 및 환경정비구역 전환과 같은 실질적 공간관리 조정이 지역경제 활성화와 세입확대에 기여할 수 있다고 제시되었다.

**전문가 B)** “현실적으로는 기업 유치가 가장 확실한 대안입니다. 법인세 기반을 확보해야 지방소득세가 같이 늘죠. 그런데 남양주는 토지이용 규제가 많아서 산업단지를 만들기가 어렵습니다. 그래서 전면 해제보다는 ‘핀셋형 완화’가 필요합니다. 즉, 환경 훼손 우려가 적은 지역부터 순차적으로 풀어가는 접근이 현실적입니다.”

**전문가 B)** “예를 들어 조안면 일대를 상수원보호구역에서 완전히 해제하자는 건 아닙니다. 다만 일부 지역을 ‘환경정비구역’으로 바꿔서 주택 증축이나 음식점, 관광시설 같은 지역경제형 업종이 가능하게 하는 겁니다.”

이게 남양주 세입 확대의 출발점이 될 수 있습니다.”

**전문가 C)** “개인지방소득세 특별징수분이 지금은 ‘기업소재지’로 귀속되지만, 이걸 ‘근로자 거주지’로 바꾸면 남양주 같은 베드타운형 도시의 세입이 많이 늘어날 겁니다. 근로자가 서울에서 일해도 세금은 거주지로 들어오게 되니까요. 이건 세입 구조상 굉장히 중요한 제도적 변화가 될 수 있습니다.”

## 5) 규제와 세수 간 연계성

- 전문가들은 남양주시의 규제구역이 재산세와 지방소득세 세입 모두에 직접적 제약요인으로 작용하고 있다고 평가하였다.
- 토지 이용제한은 토지가격 상승을 억제하여 재산세 과세표준 확장을 저해하며, 동시에 기업활동 및 상업시설 확대를 막아 법인·개인지방소득세 기반 약화로 이어지고 있다.
- 이에 따라 규제 해제 또는 일부 완화 시, 재산세 증가·개발부담금 수입·지방소득세 확대 등 복합적 재정효과가 가능하다는 의견이 제시되었다.
- 다만, 규제 해제의 전면적 추진은 환경보전·수도권 관리정책 등과 충돌할 수 있으므로 도시재생·역세권 개발·근린생활시설 신·증축 등 간접적 대체전략을 병행해야 한다고 제안되었다.

**전문가 B)** “남양주는 전체 면적의 절반 가까이가 개발제한구역이에요. 이건 지방세 확충의 가장 큰 걸림돌입니다. 토지를 개발할 수 없으면 지가가 오를 이유가 없고, 결국 재산세 과세표준이 커지지 않습니다. 또 기업이 들어올 수 없으니까 법인세와 지방소득세도 늘지 않죠.”

**전문가 C)** “하지만 개발제한구역을 전면 해제하는 건 현실적으로 어렵습니다. 환경부나 국토부의 정책 기조와 정면으로 부딪히거든요. 그래서 ‘부분 완화’가 필요합니다. 예를 들어 도시재생, 역세권 개발, 근린생활시설의 신·증축을 허용하는 식으로 점진적으로 규제를 풀면 재정에도 도움이 됩니다.”

## 6) 개발제한과 재정조정제도 간 균형 방안

- 전문가들은 개발제한구역이 갖는 사회적 편익(환경보전, 수도권 관리 등)이 지방세수 감소라는 손실보다 상위 개념으로 인식되고 있음을 인정하였다.
- 그럼에도 불구하고, 규제로 인한 기회비용을 지방교부세나 조정교부금 산정 시 반영할 필요가 있다는 데 의견이 모아졌다.
- 특히, “남양주의 환경보전으로 인한 사회적 이익이 타 시군(30개 경기도 시군)에 귀속되는 만큼, 이에 상응하는 보전재원 배분 기준의 조정이 필요하다”는 제안이 제시되었다.

**전문가 B)** “지금도 낙후지역에 대한 교부세 보정은 있습니다만, 남양주처럼 규제가 과도하게 중첩된 지역은 별도의 평가항목이 필요합니다. 단순히 세입 규모로만 평가하면 규제를 많이 받은 도시가 불이익을 받는 구조예요.”

**전문가 C)** “개발제한구역은 환경보전이라는 공공의 가치를 전제로 만들어진 제도이기 때문에, 단순히 재정 손익으로만 접근하면 안 됩니다. 남양주시가 세금을 덜 걷는 대신 수도권 전체가 깨끗한 물을 쓰고, 환경을 보존하는

거니까요. 그 사회적 편익이 크다는 점은 인정해야 합니다.”

**전문가 C)** “남양주가 환경을 지켜서 얻은 혜택은 사실 경기도 전체가 누리고 있습니다. 맑은 물, 공기, 녹지 같은 혜택은 주변 30개 시군으로 확산되고 있잖아요. 그런데 그 대가를 남양주 혼자 부담하는 건 형평에 맞지 않습니다. 이걸 조정교부금 배분 기준에 반영하는 방안을 검토할 필요가 있습니다.”

## 7) 지방세 증대를 위한 단기(1~3년) 실천과제

- 전문가들은 “현행 제도 내에서 드라마틱한 세수 확대는 어렵다”고 전제하면서도, 다음과 같은 단기 실무 중심 과제를 제시하였다.
- 지방세 징수율 제고 및 체납액 축소
- 기업 유치 및 법인지방소득세 기반 확충
- 첨단·데이터산업 중심의 신성장 산업 기반 조성
- 개발제한구역 내 데이터센터·R&D 복합산업단지(지하형 등) 유치 검토
- 특히 데이터센터 산업은 환경 부담이 적고 규제지역에서도 입지 가능성이 높아, 향후 남양주시의 신세원 확보 및 첨단산업 클러스터화의 핵심 대안으로 제시되었다.

**전문가 A)** “솔직히 말하면, 지금 제도 안에서는 드라마틱한 세수 확대는 불가능합니다. 다만 단기적으로는 징수 관리, 체납액 축소 같은 내부 효율화를 강화해야 합니다. 징수율이 1%만 높아져도 수십억 원의 세입 효과가 납니다.”

**전문가 C)** “남양주에는 대규모 산업단지를 새로 조성하기 어렵습니다. 그래서 개발제한구역 안에서도 가능한 산업을 찾아야 합니다. 예를 들면 데이터센터가 좋은 대안이에요. 오염물질이 거의 없고, 전력과 네트워크만 있으면 되니까 규제 지역에서도 입지가 가능합니다.”

## 제2절 SWOT 분석

### 1. SWOT

#### 1) 강점 요인 (Strength)

- (대규모 신도시 개발에 따른 고정 자산세원 확충 효과) 남양주시는 다산·별내·왕숙 신도시를 중심으로 주택·상업·업무용지가 지속적으로 확충되면서 재산세·취득세 기반이 장기적으로 안정성을 갖추고 있다. 인구수의 증가세는 둔화되었으나, 세대수는 지속적으로 증가하여 지방소득세 기반에 긍정적으로 작용할 수 있다.

표 5-3 | 남양주시 인구 현황(2020~2024년)

(단위: 명)

구분	세대수	주민등록인구 수
2020	252,977	713,321
2021	266,223	733,798
2022	274,943	737,353
2023	276,687	732,265
2024	280,404	732,482

자료: KOSIS. (2025). 「행정구역별/5세 주민등록인구」(자료갱신일: 2025.8.5.). 2025년 검색.

- (재산세·지방소득세 중심의 안정적 세입 구조) 남양주시의 재산세와 지방소득세가 세입의 양대 축으로 자리 잡고 있다. 재산세는 전체 지방세의 약 35%를 차지하며 안정성이 높고, 지방소득세는 고용·소득 수준 증가와 신도시 효과로 지속 성장 잠재력이 큰 핵심 세원이라고 할 수 있다.
- (광역교통망 및 산업기반 확충으로 인한 기업·인구 유입 증가) GTX-B, 6·8호선 연장, 왕숙신도시 자족용지, 도시첨단산업단지 조성 등 교통·산업 인프라 대규모 개선이 진행 중이며, 이는 취득세·재산세·법인지방소득세 등 복수 세목의 증가 요인으로 작용할 수 있다.
- (정책 싱크탱크 기반) 남양주시정연구원 설립(2025)을 통해 세입 관리, 정책 기획, 성과 평가를 통합하는 데이터 기반 재정 전략 체계를 구축할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다.

#### 2) 약점 요인 (Weakness)

- (낮은 재정자립도와 자체재원 확보력 부족) 재정자립도가 낮고 자체재원 확보력이 부족하다. 최근 5년 평균 재정자립도는 27.5%로 경기도 평균(52.6%)의 절반 수준이며, 중앙정부 이전 재원 의존도가 높아 재정 자율성이 제한된다.

표 5-4 | 남양주시 재정자립도 추이(2020~2024년)

연도	남양주시	유사자치단체 평균	경기도 평균
2020	25.74%	37.73%	49.58%
2021	26.24%	38.34%	51.98%
2022	28.21%	39.12%	54.27%
2023	29.36%	47.57%	53.19%
2024	28.03%	38.51%	53.77%

주: 유사자치단체는 남양주시와 인구 규모가 유사한(50만~100만) 부천시, 시흥시, 안산시, 안양시, 평택시를 의미함  
자료: 지방재정365. 「재정자립도(세입과목개편후)」, 2025년 검색.

- (세목 구조의 불균형과 세원 다변화 미흡) 지방세 구조가 재산세와 지방소득세에 과도하게 편중되어 있다. 두 세목이 전체의 60~65%를 차지하며, 자동차세·담배소비세·주민세는 비중이 매우 낮다. 이로 인해 세입 다변화가 미흡하고, 특정 세목의 변동성이 재정 전체에 큰 영향을 미친다.
- (경기·부동산 민감성에 따른 취약 구조) 금리 상승이나 거래 위축 시 취득세와 지방소득세가 동시에 감소하는 등 경기 변동에 따른 세수 충격 위험이 크다.
- (산업 기반의 취약성과 소득세 확충 한계) 남양주시의 1인당 GRDP는 약 1,600만 원으로 경기도 최하위권에 속하며, 인구 규모에 비해 산업 생산성이 낮다. 이는 장기적으로 지방소득 세 확충의 한계로 작용하며, 단순 인구 증가만으로는 세입 성장의 지속성을 담보하기 어렵다.

표 5-5 | 지역별 1인당 GRDP 추이(2017~2021년)

		(단위: 백만원, 명)					
		남양주시	부천시	시흥시	안산시	안양시	평택시
2017	GRDP(A)	9,767,455	16,284,267	15,256,767	25,054,490	16,520,904	28,695,467
	인구수(B)	665,321	850,329	419,664	677,710	587,764	481,530
	1인당 GRDP(B/A)	14.68	19.15	36.35	36.97	28.11	59.59
2018	GRDP(A)	10,397,099	16,646,782	15,371,026	24,712,550	17,243,039	31,561,750
	인구수(B)	681,828	843,768	448,687	660,343	576,831	495,642
	1인당 GRDP(B/A)	15.25	19.73	34.26	37.42	29.89	63.68
2019	GRDP(A)	10,765,280	16,875,601	15,259,529	24,829,367	18,211,619	31,405,505
	인구수(B)	701,830	829,996	473,682	650,918	567,044	513,027
	1인당 GRDP(B/A)	15.34	20.33	32.21	38.15	32.12	61.22
2020	GRDP(A)	11,662,225	16,968,307	15,580,517	23,391,766	16,885,535	30,607,224
	인구수(B)	713,321	818,383	500,895	654,915	550,027	537,307
	1인당 GRDP(B/A)	16.35	20.73	31.11	35.72	30.70	56.96
2021	GRDP(A)	11,859,368	16,867,923	15,937,863	24,052,565	17,210,240	33,559,149
	인구수(B)	733,798	806,067	512,030	652,726	547,178	564,288
	1인당 GRDP(B/A)	16.16	20.93	31.13	36.85	31.45	59.47

자료: KOSIS. 「GRDP(시/군/구)」(자료갱신일: 2024.3.30.); 행정안전부. 「행정동별 주민등록 인구 및 세대현황」, 2025년 검색.

- (과밀억제권역의 광범위한 지정으로 산업유치 제약 심화) 남양주시 중심부 대부분이 과밀억제권역으로 묶여 공장·물류·대규모 업무시설 입지 제한이 발생하고 있으며, 안산·평택·시흥 등 경쟁 도시와 비교해 산업기반 경쟁력에서 구조적 열세에 놓여있다.

표 5-6 | 과밀억제권역, 성장관리권역 및 자연보전권역의 범위

권역	지역
과밀억제권역	서울특별시, 인천광역시(단, 강화군·옹진군·서구 일부(대곡동·불로동·마전동·금곡동·오류동·왕길동·당하동·원당동), 인천경제자유구역, 남동국가산단 제외), 의정부시, 구리시, 남양주시(호평동, 평내동, 금곡동, 일파동, 이파동, 삼파동, 가운동, 수석동, 지금동, 도농동), 하남시, 고양시, 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 과천시, 의왕시, 군포시, 시흥시(단, 반월특수지역 제외)
성장관리권역	인천광역시(강화군·옹진군·서구 일부, 인천경제자유구역, 남동국가산단 해당), 동두천시, 안산시, 오산시, 평택시, 파주시, 남양주시(별내동, 와부읍, 진전읍, 별내면, 퇴계원면, 진건읍, 오남읍), 용인시(신갈동~성복동 포함, 남사면·이동면 및 원삼면 일부 포함), 연천군, 포천시, 양주시, 김포시, 화성시, 안성시(일부 동·면에 한함), 시흥시 중 반월특수지역
자연보전권역	이천시, 남양주시(화도읍, 수동면, 조안면), 용인시(김량장동~해곡동, 포곡읍, 모현면, 백암면, 양지면 및 원삼면 일부), 가평군, 양평군, 여주시, 광주시, 안성시(일죽면, 죽산면 일부, 삼죽면 일부)

자료: 「수도권정비계획법 시행령」 [별표 1].

### 3) 기회 요인 (Opportunity)

- (대규모 도시개발에 따른 신규 세원 창출) 왕숙신도시·첨단산업단지·역세권 개발 등 대규모 도시개발을 통해 취득세·등록세 등 단기 세원뿐 아니라, 입주 이후 재산세·지방소득세·주민세로 이어지는 장기적 세입 기반 확충이 가능하다. 특히 GTX-B 개통은 교통 접근성 개선과 부동산 가치 상승을 통해 과세표준 확대를 견인할 전망이다.
- (산업 다각화 및 창업 기반 확대) 산업 다각화와 창업 기반 확대가 추진되면서 자영업·법인·고용 기반이 강화되고 있다. 이는 법인지방소득세와 주민세(종업원분) 증가로 이어질 수 있으며, 남양주시가 자족형 도시로 전환할 경우 지속 가능한 소득 기반 확대가 기대된다.
- (지방세 제도 변화에 따른 수혜 가능성) 지방세 제도 개편의 수혜 가능성이 존재한다. 지방소비세율 인상과 신세원 도입 등 중앙정부의 재정분권 정책은 남양주시의 세입 다변화와 재정 자율성 제고에 긍정적으로 작용할 수 있다.

### 4) 위협 요인 (Threat)

- (고령화·저출산 가속화에 따른 세원 약화) 급속한 고령화(65세 이상 17.7%)와 저출산은 생산기능 인구 감소로 이어져 근로·사업소득 기반이 약화되고, 지방소득세 세원이 축소될 위험이 크다.

표 5-7 | 남양주시 고령인구 현황(2020~2024년)

(단위: 명)

구분	주민등록인구 수	65세 이상 인구	
		인구수	비중
2022	737,353	115,165	15.6%
2023	732,265	121,931	16.7%
2024	732,482	129,635	17.7%

자료: KOSIS(2025) 「행정구역별/5세 주민등록인구」(자료갱신일: 2025.8.5.). 2025년 검색.

- **(인근 도시와의 산업 경쟁 심화)** 시흥·안산·평택 등 인근 도시는 산업단지·특수지역(반월특수 지역 등)을 통해 제조·물류·첨단산업 기반이 확고하며, 남양주가 산업 입지 제약을 해결하지 못할 경우 법인지방소득세·취득세 경쟁에서 불리한 위치를 유지할 수밖에 없다.
- **(대외경제 불확실성의 확대)** 고금리·경기 둔화·부동산 침체 등 대외경제 불확실성이 커지면서, 경기 민감 세목(취득세·지방소득세 등)에 대한 의존도가 높은 남양주시는 세입 변동 위험이 크다.
- **(정책적 제약과 보조금 의존 심화)** 보조금 의존도 고착(약 30%)으로 중앙정부 정책 변화에 취약하며, 매칭 부담 증가 시 자율적 재정운용 여력이 약화될 가능성성이 높다.

## 제3절 결론 및 정책제언

### 1) 연구의 시사점

#### 1) 지방세 수입 영향요인 분석 결과의 시사점

- 경기지역 기초자치단체 패널회귀 분석 결과, 지방세 수입은 단기 경기요인보다 지역의 산업구조, 인구 구성, 공간적 제약, 행정 효율성등 구조적 요인에 의해 좌우되는 것으로 나타났다. 이는 지방세 확충 전략이 개별 세목의 기술적 접근을 넘어서 경제·산업·공간 행정의 종합 정책이어야 함을 시사한다.
- 경제·산업 요인의 경우, 고부가가치 산업구조가 지방세 확충의 핵심으로 작용한다는 것을 확인하였다.
  - GRDP, 사업체 수, 고용 규모 등 경제활동 지표는 지방세 전체와 지방소득세·재산세 증가에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이는 지역 경제활동 확대가 과세표준 확대로 직결 되는 핵심 경로임을 시사한다.
  - 반면, 경제활동참가율 등 단순 노동량 지표는 영향력이 미미하여, 저임금·비정규직 중심 확대는 세수 효과가 낮고, 고임금·본사 소재·지식기반 업종 중심의 산업 전환이 필요함을 시사한다.
- 인구사회 요인의 분석 결과, '양적 증가'보다 '질적 구성'이 세입 수준을 결정한다는 것을 확인하였다.
  - 인구 증가율은 전체 지방세와 재산세 증가에 긍정적이었으나, 주민세·담배소비세에는 오히려 부정적 영향이 나타났으며, 이는 인구의 단순 유입 중심의 성장보다 소득·정주형 인구 증가가 세수에 더 효과적이라는 것을 의미한다.
- 개발제한구역 등 제도적 토지규제가 세입을 구조적으로 제약한다는 것을 확인하였다.
  - 지가 상승은 일부 세목에서만 약한 효과를 보였으며, 단기 부동산 가격 변동은 세입 확충에 제한적으로 나타난 반면,
  - 개발제한구역 비중은 재산세·지방소득세 등 주요 세목에서 일관된 부(-)의 효과가 확인되었으며, 이는 도시계획·토지이용 규제가 지방세 기반의 핵심 제약요인임을 실증적으로 나타낸다.
- 징수행정 효율이 세수 실현의 결정 변수로 확인되었다.
  - 징수율은 지방세 전체·지방소득세·자동차세에서 매우 높은 양(+)의 효과를 나타냈으며, 이는 징수행정의 효율성이 세입의 실현을 좌우하는 직접 변수임을 의미한다.

## 2) 주요 도시 지방세 세목별 세부항목 수입현황 비교결과의 시사점

- 남양주시의 지방세 세목별 구조는 생활·소비형 도시구조를 반영하고 있으며, 타 도시(평택시, 안산시, 부천시 등)와 비교할 때 법인 중심 세원은 약하지만, 인구·소비 기반의 세입은 안정적인 특징을 보인다.
  - 다만, 산업기반·법인활동 중심 세목의 성장 여력이 낮아, 향후 세수의 지속성 확보를 위해 산업·고용 기반 확충이 필요하다.
- 남양주시의 지방세는 근로소득세(특별징수), 주민세, 자동차세 등 생활형 세목 중심의 균형 구조를 유지하고 있다. 이는 인구 증가와 도시 확장에 따른 세입의 안정성을 확보하는 긍정적 요인으로 작용하나, 법인소득세와 같은 산업기반 세목의 성장 여력이 낮아 장기적 재정 탄력성은 제한적이다.
  - (주민세) 남양주시의 주민세 총액은 11,740백만 원으로 6개 도시 중 가장 낮으나, 종업원·사업소·개인분이 고르게 구성되어 세원 편중이 적다. 고용 기반은 약하나, 사업자 분포의 다양성이 향후 세입 확장 여력으로 작용할 수 있다.
  - (재산세) 남양주시의 지방세 총 규모 대비 재산세 규모의 비중은 2024년도 기준 38.3%로 주요 도시 중 가장 높은 수준으로, 주거지 확장 및 부동산 가치 상승에 따른 세입 집중 효과가 나타난다. 다만, 부동산 경기 의존도가 높아 세수 변동 리스크 관리가 필요하다.
  - (자동차세) 남양주시의 1인당 자동차세는 118,346원으로 중간 수준이며, 총액 86,686백만 원 중 자동차분(65.7%)과 주행분(34.3%)이 균형적으로 구성되어 있다. 교통·통근 기반 세원이 안정적이지만, 산업용 차량 비중이 낮아 산업연계형 세수는 제한적이다.
  - (담배소비세) 담배소비세는 전체 지방세 내 비중이 0.08%로 하락 추세이며, 이는 금연정책·인구증가·소비 다변화의 영향으로 해석된다. 소비형 세원의 한계가 명확하며, 장기적으로는 세수 기여도가 점차 축소될 것으로 전망된다.
  - (지방소득세) 남양주시의 1인당 지방소득세는 177,541원으로 6개 도시 중 가장 낮고, 특별징수(32.8%)·법인소득(27.4%)·양도소득(21.7%)·종합소득(18.1%) 순으로 나타났다. 양도소득세 비중이 높고 법인소득세 비중이 낮아, 주거 중심·부동산 의존형 세입 구조가 뚜렷하다. 특히, 비교 차치단체와 비교할 때, 지방소득세 비중이 낮다는 것을 고려할 때, 부동산 경기 민감도가 높은 양도소득 중심 구조에서 벗어나 근로·법인소득 기반을 강화할 필요가 있다고 할 수 있다.
- 종합적으로 볼 때, 남양주시의 지방세 구조는 생활 기반형 세입의 안정성과 산업 기반형 세입의 취약성이 공존하는 과도기적 구조로 평가된다. 향후에는 도시·산업·세정 행정의 연계성을 강화한 세입 구조 재설계가 필요하다.

○ 세목 간 균형성 제고 필요성

- 남양주시는 생활형 세목의 비중이 높아 안정적이지만, 산업형 세목이 약해 경기 변동이나 인구 성장 둔화 시 세입 탄력성이 낮아질 우려가 있다. 따라서 산업·법인 기반 세목의 비중 확대를 통해 중장기적 재정 안정성을 확보할 필요가 있다.

○ 산업구조 다변화를 통한 세입 포트폴리오 전환

- 남양주시는 현재 도·소매·운수·건설 중심의 산업구조는 법인소득세 확대에 한계가 있다. 향후 첨단·지식산업 유치와 산업 다변화를 통해 법인 및 근로소득 기반 세원의 질적 성장을 추진할 필요가 있다.

○ 광역통근 및 외부소비 유출 대응 전략

- 남양주시는 서울 등 인근 도시로의 통근 비중이 높아 소비형 세원이 외부로 유출되는 문제를 해결하기 위해, 자족형 복합상권 조성 및 지역 내 소비 순환 강화가 요구된다.

### 3) FGI 및 SWOT 분석 결과의 시사점

▣ FGI 및 SWOT 분석 결과는 남양주시 지방세 세입의 구조적 특징이 '인구 기반의 잠재력은 높지만, 산업 기반의 내실은 약한 도시형 구조'임을 보여준다.

▣ 본 연구의 FGI(Focus Group Interview) 및 SWOT 분석 결과, 남양주시의 지방세 세입 구조는 전국 평균 대비 절대적으로 취약하지 않으나, 산업기반의 약세와 공간규제의 중첩, 세목 편중으로 인해 구조적 불균형을 내포하고 있는 것으로 확인되었다.

○ 특히 재산세와 지방소득세가 전체세입의 60% 이상을 차지하면서, 경기 변동과 부동산 시장의 영향을 크게 받는 취약한 세입 구조가 드러났다.

▣ 산업입지 다양화와 첨단산업 유치의 필요성

○ 전문가들은 법인세·지방소득세 확대의 핵심 전략으로 산업입지 확충 및 첨단산업 유치를 강조하였다.

○ 남양주시가 가진 강점(서울 접근성·대규모 개발 가능지)과 기회요인(환경부담이 낮은 디지털 기반 산업 성장)을 활용하여, 데이터센터·R&D단지·ICT기업 등 규제지역에 적합한 저오염·고 부가가치 산업을 중심으로 산업생태계를 재구축할 필요가 있다.

○ 이를 통해 남양주시의 기업 기반 취약과 규제에 따른 산업입지의 한계를 극복할 수 있을 것으로 판단된다.

□ 신도시 개발의 인구 증가 효과를 ‘자족 기능’과 연계

- 전문가 인터뷰에서는 신도시 개발은 단기적으로 인구 증가를 유도하지만, 자족 기능이 미흡할 경우 세수 확대 효과는 극히 제한적이라는 지적이 있었다.
- 따라서 단순한 베드타운형 확장이 아닌, 고용을 동반한 인구 정착, 기업 수요 기반 조성, 지역 내 생산·소비 순환 체계가 중요하다.
- 향후 대규모 개발 사업 및 광역교통망 확충을 활용하여 신도시 개발을 산업·고용과 연계하는 복합적 자족형 개발전략이 필요하다.

## 2 정책적 제언 및 세부방안 마련

### 1) 정책적 제언

#### (1) 산업기반 확충 및 기업유치를 위한 제도적 노력

- 남양주시는 인구·소비 기반의 세입 안정성을 확보하고 있으나, 산업·법인 중심 세원이 취약한 구조를 보인다. 따라서 기업 활동 친화적 환경 조성과 산업입지의 질적 개선을 통해 고용·소득 기반 세원을 확대하는 것이 필요하다.
- 산업·법인 중심 세원의 취약성 개선 필요
  - 남양주시는 인구·소비 기반의 세입 안정성을 확보하고 있으나, 산업·법인 중심 세원이 상대적으로 취약하여 지방소득세·법인지방소득세의 안정적 확대에 한계가 존재한다.
  - 이에 따라 기업 활동 친화적 환경 조성과 산업입지의 질적 개선을 통해 고용·소득 기반 세원을 확대하는 전략이 필요하다.
- 규제지역 완화와 전략적 산업입지 확보
  - 남양주시는 개발제한구역, 상수원보호구역, 팔당특별대책지역, 과밀억제권역 등 수도권 내 대표적인 규제중첩 지역으로, 산업시설 입지와 기업 유치가 구조적으로 제약되고 있다. 이러한 상황을 해소하기 위해 다음과 같은 핀셋형 규제 완화 전략이 요구된다.
  - 환경부담이 낮은 산업 중심의 예외 허용 확대 요구를 통해 데이터센터, 연구개발(R&D), 첨단지식서비스업 등 저오염·고부가가치 업종을 중심으로 규제지역 내 예외적 입지를 허용하는 방법을 검토할 필요가 있다.

- 남양주시-경기도-중앙정부(국토부, 환경부, 산업부)가 참여하는 협력형 규제특례협의체를 구성하여, 규제조정의 대상지, 산업유치 기준, 환경보전 조건 등을 세부적으로 조율할 필요가 있다.
- 규제와 지형 제약으로 인해 대규모 산업단지 조성이 어려운 만큼, 고밀도·복합형 연구·업무 공간 등 '스마트 컴팩트형 산업입지'를 도입하여 적은 면적 대비 높은 경제효과를 창출해야 한다.

## (2) 세입 다변화 및 징수율 제고를 통한 안정성 강화

### □ 본점·영업소 납세지 유도

- 남양주시 내에서 실질적인 영업활동을 하고 있으나 본점이 타 지역(서울·구리 등)에 소재한 법인을 대상으로, 법인지방소득세의 사업장 안분납부 제도 및 영업소 납세지 지정 제도를 적극적으로 활용하여 안분세원을 확보하고 필요시 납세지를 남양주시로 이전하도록 유도할 필요가 있다.
- 광역교통망(GTX-B, 9호선 연장, 진접선 등) 확충으로 남양주시 생활·산업권이 확장되는 만큼, 관내 실질 영업기업의 납세지가 외부로 유출되지 않도록 제도적 근거와 행정 실무를 병행한 세원 확보 체계가 요구된다.
- 이를 위해 납세지 이전 협약체계 구축, 세무상담 및 컨설팅 지원, 지방세 훈급·감면 인센티브, 관계기관 협력체계 구축 등을 마련할 수 있다.

## (3) 공간규제 합리화와 개발-세입 연계 관리체계

- ### □ 남양주시 면적의 절반 이상이 법적·행정적 규제지역으로 묶여 있어 산업·상업용 토지의 확보가 제한되고, 이는 재산세·지방소득세 등 주요 지방세의 성장 잠재력에도 제약으로 작용하고 있다. 그러나 이러한 규제는 환경적 지속가능성 확보라는 공익적 기능도 동시에 갖고 있어, 단순한 규제 해제가 아닌 합리적 조정과 세입 연계형 개발관리체계가 필요하다.
- ### □ 이러한 구조적 제약을 완화하기 위해서는 단순한 규제 해제 요구를 넘어, '합리적 규제조정 (rational deregulation)'과 '세입 연계형 개발관리체계'의 구축이 필요하다.
- 무분별한 규제 완화 요구가 아닌, 환경 보전과 산업기능 확보 사이의 균형을 맞춘 정교한 규제조정이 필요하다.
  - 「수도권정비계획법」, 「국토계획법」, 「환경정책기본법」 등 관련 법령 내 예외 규정을 근거로, 환경부담 저감 계획과 연계된 규제합리화가 이루어질 필요가 있다.

□ 개발과 세입효과의 연계 관리체계 도입

- 규제 완화·산업입지 조성·기업 유치가 실제로 지방세 세원 확충(법인지방소득세·지방소득세·재산세 등)으로 연결될 수 있도록 개발→고용→소득→세입의 연계 구조 관리가 필요하다.
- 이를 위해 산업입지 조성과 함께 고용창출 효과, 생산유발효과 등을 정량적으로 분석하는 사전 세입 영향평가 체계가 필요하다.

2) 세부 추진방안 마련

(1) 남양주시 세정과에서 행정적으로 추진해야할 사항

□ 실질 사업장 확인을 통한 세원 정비 강화

- 남양주시 내 실제 사업활동(매출·인력)이 발생하고 있음에도 본점·지점 주소가 타지역에 남아 있는 법인을 대상으로 주소지 이전을 남양주시로 유도하는 행정 프로그램을 도입할 필요가 있다.
- 특히 지식산업센터·상가·업무시설 등 다산·별내·호평·평내 일대 주요 상업·업무 지역의 입주 기업 명단과 법인등기부상 주소지를 비교하면, 실질적 영업지는 남양주시임에도 주소지만 서울·타지역으로 남아있는 사례가 다수일 가능성이 있다.
- 구체적으로, 남양주시가 보유한 행정자료를 ‘교차 비교’하여 주소 불일치 기업을 자동 식별하는 방식으로 추진 가능하다.
- 지식산업센터·상가의 입주기업 명단, 사업자등록 정보, 지방세 신고·납부자료, 건축물대장 등의 자료를 활용하여 법인지방소득세, 재산세 등의 귀속 지역을 명확히 하고, 세원 누수를 예방하며, 남양주시 세수 기반을 실질적으로 확충할 수 있다.

□ 불법·미신고 단기임대 점검을 통한 신규 세원 발굴 강화

- 최근 온라인 플랫폼(Airbnb, 야놀자, 오늘의숙소 등)을 기반으로 한 단기임대 시장이 급속히 확대되면서, 미신고 숙박영업 및 불법 단기임대가 증가하는 추세이다.
- 이러한 단기임대는 주거용 건축물을 이용하여 운영되는 경우가 많으며, 관광진흥법, 공중위생관리법, 지방세법 등 관련 규제를 위반할 가능성이 높고, 대부분 세원으로 포착되지 않아 지방세 누수의 주요 원인이 되고 있다.
- 효과적 대응을 위해서 남양주시 자체적으로 미등록 단기임대를 식별할 수 있는 행정 기반과 인적 역량을 강화하는 것이 핵심이다.

- 현재 법적·계약적 한계로 인해 온라인 플랫폼 업체로부터 직접적인 운영 자료를 제공받기 어려운 만큼, 시가 보유한 행정자료를 기반으로 한 다단계 검증 체계를 구축할 필요가 있다.
- 이와 같은 현장 중심의 검증체계는 상당한 조사·분석 업무가 요구되므로, 전담 세정인력 확보가 필수적이다. 실제로 단기임대는 주거용 건축물에 은밀하게 운영되는 경우가 많아, 시스템 분석만으로는 식별이 어렵고 인력에 기반한 정밀 검증이 수반되어야 한다. 따라서 세수 인력 증원은 단순한 업무량 해소가 아니라, 신규 세원 발굴이 가능한 영역을 적극적으로 관리하기 위한 전제조건이라 할 수 있다.
- 이러한 정비를 통해 미등록 단기임대 시설이 숙박업으로 전환될 경우, 재산세·지역자원시설 세 등의 세부담이 증가하여 직접적인 세수 확충 효과가 발생할 수 있으며, 동시에 불법 영업의 양성화를 통해 주거질서와 상권 환경이 개선되는 부수적 효과도 기대된다.

#### □ 세정인력 확보를 위한 노력

- ‘실질 사업장 확인을 통한 세원 정비 강화’와 ‘불법·미신고 단기임대 점검을 통한 신규 세원 발굴’은 모두 남양주시의 지방세 증가에 직접적으로 기여할 수 있는 핵심 사업이다.
- 하지만 두 사업은 행정자료의 정밀한 분석과 현장 중심의 확인·조사 업무가 필수적이기 때문에, 전담 세정인력의 확보 없이는 실질적 성과를 지속하기 어렵다.
- 특히 남양주시 세정과는 2024년도에 실질 사업장 확인 사업을 시범적으로 추진하면서 주소지 불일치 기업 다수 식별, 지방세 귀속 오류 정비, 추가 세수 확보 등 뚜렷한 성과를 이미 입증한 바 있다.
- 그러나 이러한 긍정적 결과에도 불구하고, 당시 인력 부족으로 인해 사업을 상시적·체계적으로 확대하지 못하고 결국 사업이 지속되지 못하는 ‘흐지부지(有成無終) 현상’이 발생하였다.
- 이는 인력 기반이 갖춰지지 않은 상태에서는 잠재 세원을 아무리 많이 발견하더라도 사업의 정례화·확대가 불가능함을 보여주는 대표적 사례이다.
- 불법·미신고 단기임대 점검 또한 동일한 구조적 문제를 가지며, 플랫폼 업체 자료 제공이 제한적인 현실에서는 시가 자체적으로 건축물대장, 전입·전출 정보, 민원·신고 이력 등을 활용해 의심 대상 식별 → 현장 조사 → 행정조치의 전 과정을 수행할 수 있는 전담 인력의 존재가 사업의 성패를 좌우하게 된다.
- 따라서 두 사업을 실질적으로 추진하고 성과를 극대화하기 위해서는 세원 조사·분석·현장 확인을 담당할 전담 세정인력 확대가 필수적이다.

## (2) 타부서와 협력이 필요한 사항

- 본 연구에서 남양주시의 지방세 세입 구조와 산업·공간 환경을 종합적으로 검토한 결과, 남양주시 세수의 근본적 확대는 산업구조의 재편, 기업 활동의 활성화, 공간규제의 조정, 도시개발 전략 등 세정 외부요인에 크게 좌우되는 구조적 특성을 갖고있기 때문에 지방세입 확충 노력은 세정과 내부의 행정 효율화만으로는 달성되기에 한계가 있다.
  - 특히 산업기반의 취약성, 대규모 기업 부재, 강력한 공간규제의 중첩, 생활형 세목 중심의 세입 구조는 세정 행정만으로는 극복할 수 없는 한계를 가진다.
  - 따라서 실질적이고 지속가능한 세수 확충을 위해서는 세정과 뿐만 아니라, 산업정책·도시계획·기업지원·환경·교통 등 관련 부서와의 유기적 협업을 전제로 한 종합적 접근이 필수라고 할 수 있다.
  - 이러한 관점에서, 세수 기반 강화는 부서 간 정책 연계와 공동 전략 수립을 통해 비로소 실효성을 확보할 수 있으며, 남양주시의 세입 체질을 근본적으로 개선하기 위해서는 체계적이고 다부문적인 협업구조를 마련할 필요가 있다.
- 전략산업과와의 협력 – 지역별 핵심 산업군·유망 업종 발굴
  - 남양주시의 전체 사업체는 7만 개 이상으로 수적 규모는 크지만, 이 중 99.5%가 종사자 50인 미만의 기업이며, 제조업체 수와 제조업 종사자 규모 또한 안산·평택·시흥 등 산업도시와 비교 시 현저히 낮아 고부가가치·지식기반 산업의 집적도가 낮고, 법인소득 기반 세원이 취약한 상황이다.
  - 이러한 구조를 해결하기 위해서는 대규모 산업유치나 제조업 공장 등의 유치가 필수적이지만, 남양주시의 경우, 개발제한구역, 상수원보호구역, 팔당특별대책지역, 과밀억제권역 등 강력한 공간규제가 중첩되어 있어 산업단지·물류단지·대규모 공장입지에 구조적 한계가 존재한다.
  - 따라서 남양주시의 지방세 세수 확충을 위해서는 단순히 과세 기반을 확대하는 차원을 넘어, 남양주시의 여건에 맞는 핵심 산업군 발굴과 유망 업종 육성이 필수적이며, 이를 위해 전략산업과와 세정과의 긴밀한 협력이 필요하다.
    - 전략산업과: 지역 산업구조, 기업 분포, 공간규제 특성, 교통·입지 여건 등을 기반으로 도시 전체 관점에서 지역별 핵심 산업군과 유망 업종을 도출하는 기능을 담당
    - 세정과: 지방세 데이터(재산세·지방소득세·주민세·자동차세 등)와 지역별 세수 변동 정보를 바탕으로 세수 기여 가능성의 높은 산업군·업종 및 성장 잠재 기업군을 분석·제시
  - 두 부서가 보유한 정보를 결합할 경우, 매출과 고용, 투자 규모가 꾸준히 증가하고 있는

기업을 체계적으로 선별하여 세입 증대가 기대되는 ‘성장 잠재 기업군’을 도출할 수 있으며, 지역 산업의 잠재력과 실제 세수 기여도를 동시에 고려하여 권역별로 어떤 업종을 육성해야 하는지 보다 명확하게 파악할 수 있다.

- 또한 지금까지 남양주시가 생활 중심 산업 위주로 성장해 왔다는 점을 고려할 때, 협업 분석을 통해 단순 소비·서비스 기반 산업에서 벗어나 지식기반 산업, R&D 산업, 디지털 산업 등 고부가가치 산업군을 전략적으로 발굴할 수 있는 기반을 마련할 수 있다.

#### □ 지역경제과와의 협력 – 중소기업 성장·증견기업 유출 방지

- 남양주시의 기업 구조는 대부분이 소기업 중심으로 형성되어 있으며, 성장 단계에 진입한 기업들이 공간 제약, 인허가 지연, 행정 부담 등을 이유로 타지역으로 이전하는 사례가 반복되고 있다.
- 이는 법인소득세·지방소득세·재산세 등 산업형 세목 기반을 약화시키는 주요 요인으로 작용 하므로, 성장기업의 잔류와 증견기업으로의 성장을 체계적으로 지원하기 위한 부서 간 협력이 필수적이다. 특히 세정과와 지역경제과의 역할을 결합하면 성장기업의 이탈을 방지하고, 지역 내에서 기업 성장이 지속될 수 있는 행정적 기반을 마련할 수 있다.
- (통합 패스트트랙 시스템 공동 운영) 성장 과정에서 사업장 확장이나 공장 증축 등이 필요한 기업은 인허가 절차가 늦어지면 타지역으로 이전할 가능성이 커지므로, 신속한 대응이 중요한 상황이기 때문에 세정과와 지역경제과가 협력하여 성장기업을 대상으로 ‘통합 패스트트랙’ 시스템을 공동 운영할 필요가 있다.
  - 세정과: 기업의 세무 상태, 주소지 이전 가능성, 지방세 영향 등을 사전에 분석하여 기업의 의사결정을 지원
  - 지역경제과: 확장·증축과 관련한 인허가 절차를 원스톱 방식으로 처리하여 행정 소요 시간을 최소화
- (우대 프로그램을 공동 운영) 또한 성장기업 및 남양주시 잔류기업을 대상으로 하는 ‘우대 프로그램’을 공동 운영할 수 있으며, 우대정책을 통해 남양주시에서 성장한 기업이 지역을 떠나지 않고 지속적으로 발전할 수 있도록 유도하는 핵심 장치를 마련할 필요가 있다.
  - 세정과: 기업의 본점과 지점 주소가 실제 영업활동과 일치하는지 점검하고, 세원 유출을 방지하기 위한 기초자료 제공
  - 지역경제과: 기업지원사업 신청 시 남양주시 소재 본점·지점 기업에게 가점을 부여하거나, 특례보증 및 이차보전 지원 시 잔류기업을 우대하는 방식으로 행정적·재정적 혜택 제공

### (3) 남양주시 차원에서 법·제도 정비를 요구해야 할 사항

#### ▣ 수도권정비계획법 조정 요구

##### ① 과밀억제권역 조정 요구

- 남양주시는 수도권정비계획법에 따라 광범위한 지역이 과밀억제권역으로 지정되어 있으며, 이로 인해 개발행위, 산업입지 확보, 업무시설 공급 등 도시 성장 기반이 구조적으로 제약되고 있다. 특히 다산·평내·호평·금곡·양정 등 도시 중심부까지 과밀억제권역으로 묶여 있는 구조는 제조업·물류·산업시설 입지를 어렵게 만들어 지역 내 자족기능을 약화시키고, 고용·세원 기반의 성장에도 제약을 주는 주요 요인으로 작용하고 있다.
- 또한 이러한 규제 강도는 경기도 내 유사 자치단체와 비교했을 때도 차이가 뚜렷하다.
  - 남양주시·부천시·안양시·시흥시는 과밀억제권역 비중이 높아 산업시설 및 물류시설 입지 제한이 상시적으로 발생하는 반면, 안산시·평택시는 성장관리권역·자연보전권역 중심 구조로 상대적으로 자유로운 산업입지 확보가 가능하다.
  - 이 차이는 제조업 기반 고용과 지방세 확충 등 산업경쟁력 측면에서 불균형을 초래하고 있으며, 수도권정비계획법의 일률적 권역 지정 방식이 지역 현실을 충분히 반영하지 못하고 있음을 보여준다.
- 2023년 기준 과밀억제권역 내 면적 대비 인구수(인구밀도)를 비교하면, 남양주시가 '과밀 도시'로 보기 어렵다는 점은 더욱 분명해진다(표 5-11 참고).
  - 2023년 기준 과밀억제권역 내 동별 인구밀도는 서울 평균  $76,073\text{명}/\text{㎢}$ 로 고밀도 지역으로 나타났으며, 인천(평균  $15,502\text{명}/\text{㎢}$ )과 경기(평균  $13,424\text{명}/\text{㎢}$ )의 경우 중밀도 수준으로 나타났다. 남양주시 평균 인구밀도의 경우,  $6,498\text{명}/\text{㎢}$ 로 중밀도에 속하지만, 그 수치는 수도권 평균의 절반 수준이다.
  - 즉, 남양주시가 행정적으로는 과밀억제권역에 포함되어 있으나, 실제 인구밀도는 서울은 물론 인천·경기권 평균보다 확연히 낮아 규제 강도와 실제 도시 특성 간 괴리가 존재한다고 할 수 있다.
- 남양주시 내부에서도 '고·중·저밀도'가 뚜렷이 공존한다.
  - 다산1동은  $18,374\text{명}/\text{㎢}$ 로 고밀도지만, 금곡동( $2,555\text{명}/\text{㎢}$ ), 양정동( $236\text{명}/\text{㎢}$ )은 저밀도 수준이다. 그럼에도 이러한 지역들이 동일하게 과밀억제권역으로 지정되어 동일 수준의 규제를 적용받는 것은, 인구밀도·토지이용 실태와 무관한 획일적 규제의 대표적 사례라 할 수 있다.
  - 특히 금곡·양정과 같은 저밀도 지역까지 산업시설 입지 제한과 공장 설립 규제를 그대로

적용하면, 미래 성장 잠재력을 살리지 못하는 구조가 심화될 수 있다.

- 즉, 실제 인구밀도·토지이용 실태와 무관하게, 권역 지정이 동일한 기준으로 적용된 것이다. 양정동과 금곡동과 같이 저밀도 지역에서도 산업시설 입지의 제한, 공장 설립 규제 등이 일괄 적용되면서 미래 성장 잠재력이 있어도 활용하지 못하는 결과를 낳고 있다.

표 5-11| 과밀억제권역 면적 대비 인구수 현황(2023년 기준)

(단위: 명/km<sup>2</sup>)

구분	면적 대비 인구수	인구밀도
서울 평균	76,073	고밀도
인천 평균	15,502	중밀도
경기 평균	13,424	중밀도
남양주시 평균	6,498	중밀도
호평동	6,164	중밀도
평내동	5,231	중밀도
금곡동	2,555	저밀도
양정동	236	저밀도
다산1동	18,374	고밀도
다산2동	6,427	중밀도

주: 1) 과밀억제권역의 동별 면적 및 인구를 대상으로 작성하였음

2) 실제 과밀억제권역 전체 데이터를 인구밀도 기준으로 군집 분석하여 다음과 같은 밀도 기준을 도출함. 저밀도(5,000명/km<sup>2</sup> 미만), 중밀도(5,000명/km<sup>2</sup> 초과 17,000명/km<sup>2</sup> 미만), 고밀도(17,000명/km<sup>2</sup> 초과)

자료: 행정안전부, 「행정동별 연령별 인구현황(2023년 12월기준)」, 2025년 검색; 행정안전부, 「행정구역 현황」 (<https://liais.go.kr/lips/nya/aid/aidDetailEmd.do>), 2025년 검색.

○ 수도권정비계획법의 취지는 서울 중심부의 과도한 인구·산업 집중을 억제하고 수도권 균형발전을 도모하는 것이나, 남양주시 사례를 보면 실제 인구밀도와 도시구조를 고려한 규제 차등이 이루어지지 않고 있다. 이는 과밀억제권역 지정 방식이 현재의 도시 여건과 변화를 제대로 반영하지 못하고 있음을 시사한다.

○ 따라서, 남양주시의 과밀억제권역은 다음과 같은 방향으로 재산정·조정을 고려할 필요가 있다.

- (인구밀도 현실을 반영한 차등 지정) 동별 인구밀도(명/km<sup>2</sup>)를 기준으로 저밀·중밀 지역은 성장관리권역 또는 완화된 규제 체계로 전환하고, 실제 고밀도가 확인되는 일부 동(예: 다산1동 등)에 한해 과밀억제 기능을 집중하는 방향으로 재조정

- (수도권 내 타 도시와의 형평성 확보) 안산·평택 등과 비교했을 때, 남양주가 규제 강도 대비 인구밀도·산업 기반 수준이 낮음에도 불구하고, 과도하게 엄격한 권역 구분을 적용받고 있다는 점을 들어 수도권정비계획법상 권역구분의 형평성·균형성 개선

## ② 저과밀 산업·업무시설의 예외 인정 근거 마련 요구

○ 지식산업·R&D·업무시설은 과밀인구와 교통 혼잡을 유발하지 않는 대표적인 저과밀 업종으로, 수도권정비계획법 내에서 별도의 예외 인정 근거를 마련할 필요가 있다.

- 이들 업종은 일반 제조업·주거용 시설과 달리 단위 면적당 종사자 밀도와 상주인구 발생 효과가 모두 낮기 때문에(국토연구원, 2022), 과밀억제권역의 규제 목적과 충돌하지 않는 시설군으로 평가된다.

- 지식산업·R&D·업무시설은 단위 면적당 종사자 밀도가 낮아 과밀 유발 효과가 제한적이다. 국토연구원(2022)에 따르면, 동일 면적당 근로자 수를 비교할 때, 지식기반 산업군의 밀도는 제조업·일반 사무업종 대비 확연히 낮으며, 업무공간 활용 방식도 개별 사무실 중심에서 공유형·개방형 구조로 변화함에 따라 밀도 증가 요인이 제한적이다.
- 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령」에 따르면, 지식산업·R&D·업무시설은 주거 기능이 없어 상주인구 증가를 유발하지 않는 비정주형 시설이다. 과밀억제권역은 본래 서울의 급격한 인구 집중을 억제하고 주거 밀집을 통제하기 위한 제도이므로, 인구의 상주를 유발하지 않는 업무·연구시설은 규제 취지와 충돌하지 않는다.

- 수도권정비계획법의 기본 목적을 고려할 때, 지식산업·R&D·업무시설에 대한 일률적 규제 적용은 과도한 규제이며 정책의 효율성을 저하시킬 위험이 있다.

- 과밀억제권역은 서울 도심부의 인구·산업 집중을 조정하기 위한 제도이며, 실제로 가장 많은 인구·교통부하를 발생시키는 요인은 대규모 주거단지·대형 상업시설·집객형 복합시설등이다. 반면 지식산업·R&D 시설은 인구 유입보다는 고부가가치 산업기반을 확충하는 성격이 강하므로, 이를 일괄적으로 억제하는 것은 지역산업 경쟁력 저하·일자리 유출·세원 기반 약화로 이어질 수 있다.
- 특히 남양주시와 같이 이미 인구밀도가 수도권 평균보다 낮고, 도시 중심부까지 과밀억제권역 규제가 적용되어 산업입지 확보 자체가 어려운 지역은 지식산업·R&D·업무시설과 같이 비과밀·고부가가치 업종에 대한 예외 규정 부재가 더욱 큰 불균형을 초래할 수 있다.
- 남양주시가 자족기능을 확보하고 세수 기반을 확대하기 위해서는 이러한 저과밀 산업의 유치를 위한 제도적 유연성이 필요하다.

#### □ 개발제한구역 및 환경규제지역의 ‘저영향 기반업종’ 예외 인정 요구

- 남양주시 면적의 상당수가 개발제한구역·팔당특별대책지역·상수원보호구역 등 중첩 규제지역으로 지정되어 있어 내수산업 기반이 취약하고, 고용·세원 창출 능력이 구조적으로 제한되고 있다.
- 실제 본 연구의 통계분석 결과에서도 규제면적 비율이 1%p 증가할 때 1인당 지방세 수입이 평균 △14,000원 감소하는 것으로 나타나, 규제가 지역경제·재정에 미치는 실질적 부정 효과

가 수치로 확인되었다.

- 전문가 인터뷰에서도 동일한 의견이 도출되었으며, 규제는 “남양주시 발전을 저해하는 가장 큰 요인”이며, “환경보전의 편익은 경기도 전체가 누리면서 남양주시만 비용을 부담하는 불균형 구조”라는 지적이 제기되었다.
- 따라서 이러한 구조적 제약을 완화하기 위해서는 단순한 해제 요구를 넘어, 현행 법령 체계 내에서 예외조항을 신설하거나, 단계적·점진적으로 규제를 조정할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요하다.
- 특히 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」, 「환경정책기본법」 등에 저영향·비정 주형 산업에 한해 제한적 입지를 허용하는 특례조항(법 개정 또는 시행령·시행규칙 개정)을 신설하거나, 일정 지역·업종을 대상으로 환경영향이 검증된 범위 안에서 단계적으로 규제를 완화할 수 있는 핀셋형 규제완화 절차 도입을 요구할 필요가 있다.
- 이를 통해 남양주시는 환경보전의 대원칙을 유지하면서도 산업입지를 확보할 수 있으며, 고용·세원 기반 확충과 지역경제 활성화를 동시에 달성할 수 있는 균형적 규제관리 체계를 구축할 수 있을 것으로 판단된다.

# 참고문헌

REFERENCE

## 국문 자료 |

- 구균철. (2019). 법인지방소득세의 세율결정권이 지역경제성장에 미치는 영향. *한국지방재정논집*, 24(3): 95-130.
- 김성태·주만수. (2006). 재산세 과세범위 확대방안 연구. *한국재정학회 연구용역*.
- 김수빈. (2024). 2024 주민세 현황과 이해. *한국지방세연구원*.
- 김지수. (2024). 2024 담배소비세 현황과 이해. *한국지방세연구원*.
- 김진아. (2024). 2024 재산세 현황과 이해. *한국지방세연구원*.
- 김필현·이슬이. (2020). 주민세 체계 개편 방안 연구. *한국지방세연구원*.
- 김필현·김민정. (2021). 정책환경 변화에 따른 담배소비세 전망과 발전방향. *한국지방세연구원*.
- 김필현·김태호·김진아. (2023). 담배소비세 신고·납부체계 개선방안. *한국지방세연구원*.
- 김홍주·이철. (2021). 세종시 주민세 개인분의 합리적 조정방안: 세종형 주민자치회 마을계획사업을 중심으로. *한국공공관리학보*, 35(3): 117-138.
- 민기·강윤호·전상경. (2021). *현대지방재정론(제5판)*. 서울: 박영사.
- 박상수·유보람. (2016). 재산세 과표결정의 문제점 및 개편방향. *한국지방세연구원*.
- 박지현·마정화·임상빈·허원제·김태호·박훈·정지선·최병호. (2021). 지방세 개혁과제 Ⅱ : 재산세제분야. *한국지방세연구원*.
- 서정섭·라소영. (2025). 로봇, 기계장치인가 노동가치인가: 로봇에 대한 과세제도로써 취득세 부과의 탐색. *한국정책연구*, 25(1): 63-86.
- 석호원·이주현. (2019). 고양시 지방세 수입 증대방안 연구, *고양시정연구원*.
- 손희준. (2014). 주민세 제도의 개선방안. *지방계약연구*, 5(2): 33-59.
- 오경수·김민정. (2020). 친환경자동차 소유분 자동차세의 합리적 개선방안. *한국지방세연구원*.
- 오승규·정혜민. (2024). 합성 니코틴 전자담배에 대한 담배소비세 과세방안. *한국지방세연구원*.
- 유현아·최예술·홍사홍. (2022). 국토정책 Brief 국내 지식산업센터 현황분석과 정책과제, *국토연구원*.
- 유훈·신희권·이재원. (2015). *지방재정론*, 서울: 법문사.
- 이기환. (2019). 재산세 연구 및 정책 동향 조사. *한국지방세연구원*.
- 이준기·김민정. (2021). 담배소비세 물가연동제 도입에 관한 쟁점 및 방향. *한국지방세연구원*.
- 이준기·김진아. (2021). 담배소비세 추징분에 대한 보통교부세 기준재정수입액 산정제와 타당성 검토. *한국지방세연구원*.
- 임상빈·고영우. (2018). 주택 재산세 세율체계 개선 방안 연구. *세무와 회계저널*, 19(5): 153-182.
- 임상빈·김수빈. (2023). 재산세 부담과 제한에 관한 연구 – 광주광역시 재산세 상한제도를 중심으로 -. *한국지방세연구원*.
- 임상빈·이승범. (2024). 지방소득세 과세체계 개편 방안 연구. *한국지방세연구원*.
- 장상록. (2013). 자동차세 체납액 시주관 [구·군간 징수촉탁제] 전국 최초 도입·시행. *자치발전*, 2013(11): 74-84.
- 정승영·이재영. (2019). 법인지방소득세 안분기준 개편 방안-디지털 콘텐츠 사업을 중심으로. *한국지방세연구원*.
- 정승영·정지선. (2018). 재산세 및 종합부동산세의 주요 쟁점에 관한 비판적 고찰. *조세법연구*, 24(3): 269-311.

- 조임곤. (2015). 자동차세 개선 방안. 한국지방세연구원.
- 최진섭·소준영. (2020). 주민세 균등분 및 종업원분의 개선. 한국지방세연구원.
- 하능식·고은비. (2019). 주민세 재산분 과세체계 개편방안. 한국지방세연구원.
- 하능식·최진섭·고은비·김병남. 지방소득세 자율적 운영을 통한 지역경제활성화 해외사례 연구. 한국지방세연구원,
- 하태종. (2017). 전기차 (EV) 등 자동차세 개선 방안-경자동차세 도입에 따른 지방세수 확충. 지방세포럼, 35: 120-136.
- 한재명·김민정. (2020). 지방소득세 확대의 쟁점과 대안. 한국지방세연구원.
- 하원제·이슬이. (2023). 해외 승용자동차세 과세체계 분석 및 시사점. 한국지방세연구원.



연구책임자      장유미 (남양주시정연구원 부연구위원)

NRI-정책 2025-03

## 남양주시 지방세 세수 증대방안

A Study on Strategies to Increase Local Tax Revenue in Namyangju City

발행인 강제상

발행처 남양주시정연구원

남양주시 다산순환로 20, A동 1035~39호 남양주시정연구원

(우편번호) 12248

인 쇄 2025년 12월 31일

발 행 2025년 12월 31일

© 2025 남양주시정연구원

이 보고서를 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처 표시해 주십시오.

장유미. 2025. 「남양주시 지방세 세수 증대방안」. 남양주시정연구원.

비매품