



관광세 도입의 요건과 재정효과

— 경기도를 중심으로 —

김 정 완

대진대학교 교수

I. 문제제기

지방자치가 정착되고 지방행정 수요가 크게 신장되어 지방재정 확충이 요구되고 있다. 지방재정의 확충방안은 중앙정부의 이전재원과 지방자치단체의 자체재원으로 나누어 볼 수 있으나 지역주민의 요구와 선호를 효과적이고 자율적으로 충족시키기 위해서는 자주재원의 확충이 절실하다. 자주재원 확충은 국세의 지방세 이양, 탄력세를 제도의 도입, 비과세·감면제도의 축소, 징세율의 제고 등 다양한 방법이 제시될 수 있으나 각 지역의 경제적 여건과 잠재세원의 분포를 고려하여 독자적인 세원을 발굴할 필요가 있다. 현재 각 자치단체들이 신세원으로 고려하고 있는 지방세는 환경보전세·관광세·광고세 등을 비롯하여 14개 세목에 이른다.

이 중에서 관광세(가칭)가 가장 주목받고 있는 세목이다. 관광세는 다른 세목에 비해 지방세로서 유리한 요건을 구비하고 있다. 관광세는 소득에 대한 탄력성이 높아 세수의 신장성을 제고하고, 현행 재산세 중심의 세수구조에서 탈피하여 소비과세를 보완할 수 있고, 응징과세로 인해 편익과 부담을 일치시킴으로써 조세의 형평성을 제고할 수 있다는 점이다.

본 연구는 경기도를 중심으로 한 지방자치단체들의 관광세 도입에 대한 정책대안을 제시하고 실제로 관광세가 도입되었을 때의 재정적 효과를 분석하는 데 목적이 있다. 특히 경기도는 서울과 함께 수도권을 형성하고 있다. 수도권에 인구와 산업시설이 집중됨에 따라 막대한 재정수요에 직면한 경기도에 있어 관광세 도입에 대한 시론적인 연구로서 관광세 도입의 필요성, 도입방안 그리고 재정적 효과를 중점적으로

살펴보고 관광세 도입에 따른 발전과제 등을 제시하고자 한다. 이를 위해 먼저 경기도의 관광세 도입의 필요성을 지방재정의 현황과 관광자원의 분포를 중심으로 살펴보고, 그 다음 관광세 도입의 재정적 효과와 관광세의 법제화 방안을 각 대안별로 분석하고, 마지막으로 관광세 도입시 고려해야 할 문제점을 분석한다.

II. 지방세의 신세원 : 관광세

1. 관광세의 성격

관광세(tourism tax)란 지방자치단체가 자주재원의 확충을 위해서 관광객들에게 관할지역 내에 있는 관광자원이나 관광관련 사업체 등의 입장 및 이용행위에 대해서 그 대가와 손실의 보상차원에서 부과하는 조세를 말한다. 즉 관광행위를 통해서 직접 편익을 향유하면서 해당 지역에 각종의 재정수요 유발의 원인자인 관광객에게 그에 상응하는 비용을 부담하게 함으로써 그 비용이 지역주민에게 전가되는 것을 방지하면서 지방세수를 확충하기 위한 조세이다(박경환, 1997: 27). 여기서 관광자원(tourism resource)이란 관광의 주체인 관광객으로 하여금 관광의 동기와 욕구를 일으키게 하는 유·무형의 대상으로서 관광객을 유인하고 관광수입을 올릴 수 있는 자원을 말한다. 관광자원은 크게 유·무형 문화재 및 건축물·예술품·박물관·기념관·풍속·신앙 등의 인문관광자원, 산악·

해안·삼림·하천·호수·동식물·온천 등과 같은 자연관광자원으로 구분된다. 그리고 관광관련 사업체란 호텔 및 그 부대시설·골프장·고급음식점·기념품판매장 등의 고급여가시설을 말한다.

관광세의 과세대상이 되는 관광행이란 관광객이 관광자원에 입장하거나 관광숙박업 및 그 부대시설, 이용시설업 등의 관광관련 사업체를 이용함으로써 요금을 지불하는 일체의 행위를 말한다.

이러한 관광세는 제7차 경제·사회개발계획 중에 지방세로 도입될 예정이었던 세목으로 각 지방자치단체가 다양한 명칭으로 그 도입을 추진하고 있다. 다른 신세목에 비해 다음과 같은 장점을 내포하고 있다.

첫째, 관광세는 세원의 분포에 있어 보편성과 도입에 대한 합의가 성숙되어 있다. 각 지방자치단체의 신설대상 세목 중에서 가장 많은 지방자치단체가 도입을 추진하고 있어 중앙정부와 지방자치단체간의 어느정도 공감대가 형성되어 있다. 또한 다른 세목에 비해 세원이 고르게 분포되어 있어 지방세의 요건인 보편성을 구비하고 있다. 특히 제주도, 강원도, 충청북도 등이 적극적으로 도입을 시도하고 있기 때문에 京畿道도 다른 자치단체와 긴밀한 협조하에 추진할 필요가 있다.

둘째, 수익자 부담원리를 실현할 수 있다. 관광객들이 관광자원의 이용시 해당 지방자치단체에 환경오염이나 혼잡비용을 비롯한 다양한 사회적인 비용을 유발하게 된다. 그런데 시장경제에는 이러한 외부불경

제를 조정할 수 있는 메카니즘이 결여되어 있다. 실제로 경기도는 수도권의 근린지역으로서 관광수요가 많고 관광자원 또한 풍부하다. 그러나 관광이용에 따른 막대한 부수경비를 초래하고 있다. 따라서 관광객들을 대상으로 관광세를 부과함으로써 편익과 부담을 일치시킬 수 있다.

셋째, 관광세의 과세대상인 관광행위는 소득탄력적이기 때문에 지방세수의 안정성과 신장성에 기여한다.

넷째, 관광세는 조세저항을 방지할 수 있다. 관광세의 대상인 관광행위는 개인들의 자발적인 행위이고 경제적으로 여유있는 사람들을 대상으로 하기 때문에 다른 조세에 비해 반발이 적다.

관광세는 이러한 장점에도 불구하고 경기변동에 민감하여 세수의 안정성이 우려되고 조세수출이 이루어지기 쉬운 조세이기 때문에 조세수출 경쟁의 문제를 발생시킬 수 있다.

2. 관광세 도입의 필요성

1) 안정적인 자주재원의 확보

지방자치의 발전을 위해서는 과세자주권에 의한 자체재원조달 방안을 마련할 필요가 있다. 지방자치가 진전됨에 따라 행정수요가 다양화해짐에 따라 자주재원의 확충이 무엇보다 시급한 과제이다. 이러한 상황에서 관광자원이나 관광사업체의 이용에

대한 관광세를 도입함으로써 자치단체의 재정수요의 증가에 대응하고 관광관련 서비스의 질을 제고하고 관광자원을 보전하는 데 소요되는 지출을 충당할 수 있게 된다. 관광세는 경기도에 입지하고 있는 온천·공원·골프장 등과 같은 위락시설과 관광자원의 이용자에게 과세하는 일종의 수익자 부담원리의 조세이다. 경기도에 있어 관광자원은 새롭게 부각되고 있는 지역경제력이라는 점을 고려할 때 관광세는 지방재정 확충에 많은 기여를 하게 될 것이다.

2) 관광자원의 개발을 위한 재원조달

종래의 관광자원은 보존과 관람의 대상에 머물렀으나 이제는 적극적으로 개발하여 부가가치를 제고해야 한다. 실제로 관광자원을 보유하고 있는 지방자치단체는 관광자원과 관광산업의 개발과 유치에 많은 비용을 부담하고 관광객들에게 고품질의 서비스를 제공하기 위해 막대한 재정수요에 직면해 있다. 그런데 한정된 재정여건하에서 관광개발에 관한 추가적인 비용부담은 어려운 상황이기 때문에 관광재정 수요에 대응하여 새로운 관광세를 신설할 필요가 있다. 특히 관광자원의 이용에 따른 환경오염, 시설훼손, 사회적 혼잡 등으로 말미암아 재정적 수요가 증대하고 있다. 따라서 관광자원의 이용행위에 대해 수익자인 관광객에게 그 비용의 일부를 부담시키는 것이 바람직하다.

3) 이용자 부담원리의 실현

지방자치단체와 관광객의 관계는 공급자와 소비자의 관계이다. 지방자치단체는 관광객에게 관광자원이나 각종 편의시설을 제공하고 양질의 관광자원을 유지하기 위해 노력해야 한다. 반면에 관광객은 관광자원을 이용하는 소비자로서 이에 대한 비용을 부담해야 한다. 그러나 현실에 있어 양자간의 관계는 이론적 측면과 차이가 있다. 실제로 관광수입은 특정 관광사업자에게 귀속되고 지방자치단체는 관광행위에 따른 사회적 비용만을 감수하게 된다. 따라서 지방자치단체가 응징과세의 원칙에 의해 관광수입의 일부를 관광세로 흡수함으로써 비용과 편익을 일치시키고 안정적이고 지속적인 관광자원의 활용이 가능해진다.

4) 지역경제의 활성화

관광세의 재원은 관광개발에 투자됨에 따라 지역개발의 주요한 투자재원으로 활용될 수 있다. 관광개발은 주로 관광자원에 대한 접근성을 개선하기 위한 SOC 확충사업이나 관광 부대시설의 건설이 주를 이룬다. 이와같이 관광세 재원은 지역의 SOC 사업 및 지역경제기반 조성에 기여하게 된다. 특히 경기도는 풍부한 관광수요, 관광자원, 산업지대를 보유하고 있으나 인구과밀에 따라 SOC가 부족한 형편이다. 따라서 관광세에 의한 관광개발은 지역개발에

대한 파급효과를 확대시켜 지역경제의 활성화에 도움을 주게 될 것이다.

3. 외국의 관광세

1) 미국

미국 대부분의 주나 지방자치단체들은 관광개발과 관광서비스 개선을 위한 재원을 조달하기 위해 각종 관광관련 조세를 부과하고 있다. 현재 관광 관련세가 지방세수에서 차지하는 비중이 4.0%에 불과하지만 관광객의 규모가 커지고 관광수요가 확대됨에 따라 급격히 증가될 것으로 예상된다.

관광세 중에서 가장 널리 채택되고 있는 세목이 호텔숙박세(hotel room taxes)이다. 서울은 각 지방자치단체별로 상이하지만 평균 10-11% 수준이다. 이와 같은 호텔숙박세는 다른 조세에 비해 몇 가지 장점을 내포하고 있다. 징수가 간편하여 경비를 절감할 수 있고, 지역주민이 아닌 타지역의 관광객을 대상으로 하고, 자발적인 관광행위를 과세대상으로 하기 때문에 조세저항을 방지할 수 있다. 그 다음으로 식품 및 음료수세(food and beverage tax)가 널리 이용되고 있는 세목이다. 서울은 호텔숙박세에 비해 낮지만 관광객뿐만 아니라 지역주민들에게 부과된다는 특징이 있다. 이밖에도 33개 주정부가 극장·나이트클럽·스포츠센터·카바레 등 유흥업소의 출입에 대한 오락세(entertainment taxes)를 부과하고 있다.

2) 일본

우리나라와 가장 유사한 지방세 체계를 보유하고 있는 일본은 각종 관광관련 조세를 운용하고 있다. 지방세로서 골프장이용세와 입탕세, 법정외세로서 문화관광시설세와 요트보트세가 있다. 이중에서 골프장이용세의 경우 道府縣이 과세권자이고 납세자는 골프장 이용자이다. 골프장이용세는 도부현세이지만 세수의 70%는 골프장이 소재하는 市町村에 교부하고 30%는 도부현의 세수로 한다. 입탕세는 시정촌이 과세권자이며 환경위생시설, 관광시설, 소방시설 및 소방활동에 필요한 재원을 조달하기 위한 목적세이다. 납세의무자는 광천욕장의 입장객이며 과세객체는 입탕행위이다.

3) 기타 국가

많은 국가들은 명칭이나 과세방법에 있어 차이가 있지만 관광개발과 지역개발을 위한 재원을 조달하기 위한 관광관련세를 채택하고 있다. 대부분의 국가에 있어 관광세는 일반세수입으로 징수되지만 일부 국가

<표 2> 전국과 경기도의 자치단체별 재정자립도 현황

(단위 : %)

구 분	도본청	시	군	전체
전 국	35.2	49.6	21.0	57.6
경기도	71.4	75.4	46.2	66.2

주 : 전국 및 도평균은 일반회계 순계예산규모를 기준으로 하고, 시·군 자치단체는 일반회계 총예산규모를 기준으로 함.

자료 : 행정자치부. (2001). 2000년도 지방자치단체 예산개요, 참조. 경기도. (2001). 2001년도 예산개요, 참조

<표 1> 각국의 관광관련세의 종류

국 가	관광관련세의 세목
스위스, 프랑스	체제세(taxe de sejour)
이탈리아	특별요양세(contributio speciale ccicura)
독일, 스페인	관광인제세(poliz de turismo)
불가리아, 폴란드, 폴리네시아	관광계획세(tourism planuing levey)
페루	소비세
멕시코	천연자원개발세, 입장세
스웨덴, 캐나다	삼림세
호주, 홍콩, 인도	입장세
스리랑카, 말레이시아	입탕세(온천세)
콜롬비아	관광세

자료 : 강원도 연구단(1995 : 50)

<표 3> 전국과 경기도의 지방세입 현황

(단위:억원, %)

구 분		지방세	세외수입	교부금	양여금	보조금	지방채	합계
전 국	전 체	234,747 (36.4)	172,437 (26.7)	84,605 (13.1)	41,133 (6.4)	88,499 (13.7)	23,471 (3.6)	644,892 (100)
	도	(37)	(5)	(13)	(9)	(36)	-	100
	시	(27)	(17)	(25)	(7)	(23)	(1)	100
	군	(10)	(9)	(36)	(11)	(31)	(1)	100
경 기 도	전 체	47,827 (35.9)	42,642 (32.0)	11,242 (8.4)	3,860 (2.9)	23,956 (17.7)	3,852 (2.9)	133,379 (100)
	도	(55.8)	(15.1)	(0.5)	(4.7)	(18.5)	(5.2)	100
	시	(25.0)	(44.5)	(12.1)	(1.5)	(15.4)	(1.4)	100
	군	(17.7)	(26.4)	(19.2)	(3.8)	(31.0)	(1.8)	100

주 : 경기도의 지방교부금은 지방교부세(4,578억원)와 교부금(6,664억원)의 합계, 보조금은 국고 보조금(17,928억원)과 시·도비보조금(6,029억원)의 합계임

들은 관광자원이나 관광행위에 특별히 부과하는 목적세 형태를 취하는 경우도 있다.

III. 경기도의 재정여건과 관광자원의 현황

1. 경기도의 재정여건

경기도(66.2%)는 전국(57.6%)에 비해 재정자립도가 높은 편이다. 도본청·시·군 모든 자치단체에 있어 높은 수치를 나타내고 있다. 전국은 시(49.6%)와 군(21.0%)의 격차는 28.6%에 불과한데 반해 경기도는 29.2%에 달하고 있다. 또한 경기도에는 전국에서 최고시(과천:96.3%)와 최고군(화

성:69.8%)가 있는 반면에 지방세 수입으로 인건비도 해결하지 못하는 자치단체가 두 곳이나 있다¹⁾.

경기도(35.9%)는 전국에 비해 지방세가 전체 歲入에서 차지하는 비중은 전국(36.4%)에 비해 낮은 수준이다. 특히 경기도 군(17.7%)은 전국(10%)에 비해 높지만 시(25%)는 낮은 수준을 보이고 있다. 또한 경기도의 시와 군간의 격차를 비롯하여 기초자치단체간의 불균형이 심한 편이다.

지방세를 세원별로 살펴 보면 우리나라는 재산과세가 주류를 이루고 있다. 실제로 재산과세가 절반 이상(54.6%)을 차지하고 있으며 이러한 현상은 경기도(54.9%) 마찬가지로

1) 미해결 자치단체는 연천군(25.1%)과 가평군(32.8)임.

<표 4> 전국과 경기도의 세원별 지방세

(단위: 억원, %)

구 분	세 목	전 국		경기도	
		세액	비중	세액	비중
재 산 과 세	취 득 세	14,354	13.9	7,040	14.7
	등 록 세	19,385	18.8	9,860	20.6
	재 산 세	3,409	3.3	1,503	3.1
	자 동 차 세	9,207	8.9	3,563	7.4
	종합토지세	5,316	5.2	2,388	5
	도시계획세	3,061	3.0	1,347	2.8
	공동시설세	1,554	1.5	610	1.3
	소 계	56,286	54.6	26,311	54.9
소 비 과 세	경주마권세	3,624	3.5	2,995	6.3
	담배소비세	11,440	11.1	3,969	8.3
	도 축 세	383	0.4	100	0.2
	주 행 세	2,593	2.5	1,358	2.8
	소 계	18,040	17.5	8,422	17.6
소 득 과 세	주 민 세	10,752	10.4	4,515	9.4
	농업소득세	24	0	2	0
	사 업 소 세	1,703	1.7	617	1.3
	소 계	12,479	12.1	5,134	10.7
기 타	면 허 세	245	0.2	84	0.2
	지역개발세	116	0.1	25	0.1
	지방교육세	13,858	13.4	6,726	14.1
	소 계	14,219	13.7	6,835	14.4
과 년 도 수 입		2,050	2	1,126	2.2
총 계		103,074	100	47,828	100

주 : 전국은 道를 대상으로 함.

자료 : 행정자치부. (2001). 2000년도 지방자치단체 예산개요, 참조

경기도. (2001). 2001년도 예산개요, 참조

가지다. 지방세의 특성상 재산과세 위주 세
원구성이 불가피하다고 하지만 신축적인
세수확충에 걸림돌로 작용하고 있다. 소득
과세와 소비과세는 재산과세에 비해 경제

성장과 소득증가에 탄력적인 세원이기 때
문에 향후 세수증대를 주도할 것으로 간주
된다. 또한 경기도는 전국에 비해 소비과세
는 비슷한 수준(전국: 17.5%, 경기도: 17.6%)

<표 5> 경기도의 관광여건

구 분	인구(명)	사업체종사자수(명)	지역총생산(억)
전 국	47,976,730 (100)	12,920,289 (100)	424,264,877 (100)
서 울	10,373,234 (21.6)	3,367,652 (26.1)	94,410,289 (22.2)
경 기	9,280,013 (19.3)	2,217,212 (17.2)	82,731,651 (19.5)

주 : 인구 2000년, 사업체종사자수 1999년, 지역총생산 1998년 기준임.

자료 : 경기도(2000), 「경기통계연보」; 통계청(2000), 「지역총생산」

이지만 소득과세에 있어 전국은 12.1%인데 반해 경기도는 10.7%에 불과하다.

2. 경기도의 관광여건 및 관광자원

경기도는 서울과 함께 수도권을 형성하고 있으며 정치·경제·사회·문화 등 모든 영역에 있어 중심적인 위치를 점하고 있다. 실제로 서울을 포함한 경기도는 인구 40.9%, 사업체 종사자수 43.3%, 지역총생산 41.7%를 각각 점유하고 있다. 이와같이 인구를 비롯한 경제규모가 서울과 경기도에 집중됨에 따라 경기도에 있어 관광수요는 매우 높은 편이다. 특히 2001년 도자기 엑스포의 성공적인 개최와 2002년 월드컵 축구대회를 감안할 때 향후 관광수요는 더욱 확대될 것으로 예상된다. 또한 향후 남북교류와 통일시대를 대비한 경기북부권의 개발로 인해 인구증가와 함께 관광수요가 확대되고 관광자원의 개발이 확대될 것으로 예상된다.

이와같이 인구규모가 증가하고 경제수준

이 높아짐에 따라 관광수요가 증대되고 이에 따라 많은 관광자원이 개발되고 있다. 실제로 있어 경기도 주요 관광지 지정 면적은 전체 면적의 0.4%인 4,411km²이고, 13개 주요관광지에 연인원 5백50만명이 이용하고 있다. 이 밖에도 많은 수의 관광호텔업(44개소)·휴양콘도미니엄(11개소)·가족호텔(2개소) 등 관광숙박업, 전문휴양업(3개소)·종합휴양업(2개소)·관광음식점업(19개소)·외국인전용음식점업(117개소) 등 관광객이용시설업, 관광편의시설(48개소), 여행업(699) 등이 소재하고 있다.

IV. 관광세의 도입방안과 과세요건

1. 관광세의 도입방안 : 지역개발세의 과세대상

관광세를 지방세로 신설하는 방법에는 세 가지가 있다. 지역개발세의 과세대상,

<표 6> 관광세 도입방안의 비교

제1안	제2안	제3안
지역개발세의 과세대상에 관광행위를 포함시켜 관광세를 신설하는 방안	조례에 의해 법정의 보통세로 관광세를 신설하는 방안	지방특별소비세의 형태로 법정의 독립세목으로 관광세를 신설하는 방안

<표 7> 지역개발세의 기본방향과 과세대상

구 분	내 용
기본방향	- 공평과세원칙과의 적합성 판단 - 합리적 존중과 자의성 배제 - 세원의 보편성, 정착성, 응의성 등의 관점에서 판단
과세대상	- 관광자원, 수자원, 지하자원, 핵연료, 상각자산(기계장치) - 수산자원, 컨테이너

조례에 의한 법정의 보통세, 법정의 독립된 지방특별소비세가 이에 해당된다.

첫째, 현행 지역개발세에 관광행위를 과세대상으로 포함시킬 수 있다. 현행 지역개발세는 과세대상이 매우 포괄적이기 때문에 지역적 특수성과 개발수요를 충당하기 위한 재원으로서 적합하다. 이때 세목의 공식적인 명칭은 지역개발세이지만 과세대상에 따라 별도의 명칭을 붙일 수 있기 때문에 관광세로 명명할 수 있다. 둘째, 일본과 같이 지방자치단체의 조례에 의해 법정의 세목으로 설치할 수 있다. 법정의세목은 지방자치단체의 자율성과 특수성을 보장한다는 점에서 있어 바람직한 제도이지만 우리나라는 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에 현실적인 제약요건이 내재해 있다. 따라서 법정의세목으로 설치되기 위해서는 기본적으로 租稅法律主義의 원칙과 「국세

와 지방세의 조정등에 관한 법률」의 개정이 전제되어야 한다.

셋째, 지방세의 독립세목으로 신설하는 방안을 고려할 수 있다. 그러나 관광세는 소비행위에 대한 과세이기 때문에 국세인 부가가치세나 특별소비세와 중복될 수 있다. 따라서 부가가치세와 특별소비세의 과세대상 중에서 관광행위에 관한 부분만을 선택하여 지방특별소비세의 형태로 관광세를 도입할 수 있다. 이경우에도 「지방세법」과 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」이 개정되어야 한다.

따라서 가장 현실적인 대안은 지역개발세의 과세대상으로 관광세를 신설하는 방안이다. 지역개발세의 과세대상에 관광자원을 포함시키자는 논의는 지역개발세의 신설 당시부터 제기되어 왔으며 지역개발세의 기본방향에도 부합된다. 기본적으로 지

역개발세는 해당 지역의 특수한 부존자원을 지방세원으로 징수하여 지역개발에 필요한 재원을 충당함으로써 지역균형개발을 도모하는 데 목적이 있다.

지역개발세는 과세대상과 세율 등이 지방세법에 규정된 법정세이지만 지방세법은 과세대상, 과세지역의 선정, 부과징수방법의 결정 등 과세요건을 지방자치단체의 자주적인 결정에 위임하고 있다. 따라서 경기도가 지역개발세내에 관광세를 신설하는 경우 과세요건을 지역의 실정에 부합될 수 있도록 탄력적으로 적용이 가능해진다.

이렇게 신설된 관광세는 지역개발세의 본래 취지에 부합되도록 운용해야 한다. 첫째, 경기도의 관광자원을 대상으로 해야 하고, 지역개발세가 목적세이기 때문에 관광세도 목적세로서 관광개발과 관련된 사업에 지출해야 한다.

2. 관광세의 과세요건

1) 과세권자

경기도의 관광세는 지역개발세의 과세대상이기 때문에 시·도세로 징수하여 일정비율을 시군별 관광자원의 분포와 지방재정여건을 감안하여 양여하는 방안을 모색해야 한다. 이러한 관광세의 세제상 특징에 덧붙여 다음과 같은 이유에 의해 현실에 있어서도 道稅로 하는 것이 적당하다. 관광행위는 관광자원의 소재지에서 이루어지나 관광비용의 대부분은 관광업체를 비롯한 편의시설이 밀집되어 있는 도시지역에

서 지불된다는 점과 관광자원이 2개 이상의 시군에 걸쳐 소재하는 경우에 관광자원의 분포와 행정구역의 불일치에 의해 발생할 수 있는 지역간의 조세분쟁, 세원의 특정지역 편중성 등 현실적인 문제점을 감안하여 광역자치단체가 과세권자가 되는 도세가 타당하다.

실제에 있어 여타의 도세의 경우에도 징수권자는 시군이 담당하고 조례의 규정에 따라 도세징수교부금을 교부한다. 관광세의 경우도 관광세를 부과할 권리를 갖는 주체는 관광행위가 이루어지는 관광자원의 소재지인 시군이 되어야 한다. 그리고 관광자원이 2개 이상의 시군에 걸쳐 소재한 경우에는 시군이 과세할 수 있도록 해야 한다.

2) 납세의무자

납세자는 납세의무자와 징수의무자로 구분된다. 납세의무자는 조세채권·채무관계에 있어 조세의 납세의무를 지는 사람을 말하며 징수의무자는 조세의무자로부터 조세를 징수하여 과세관청에 납부할 의무를 지는 사람을 말한다. 관광세는 소비세로서 관광자원이나 관광사업체를 이용하는 관광행위에 의해 편익을 향유하는 자가 이에 대한 대가와 관광과정 중에 발생하는 외부불경제에 대한 보상적인 과세이다. 따라서 관광세의 납세의무자는 관광자원 및 관광사업체를 직접 이용하는 관광객이다. 그러나 과세권자가 납세의무자인 관광객을 직접 대상으로 관광세를 징수하는 데는 어려움이 많다. 따라서 세무행정의 편의상 관광

자원을 관리하는 자와 관광사업체를 운용하는 자가 징수의무자가 되고 관광객은 담세자가 된다.

그리고 징수의무자는 매월 세액을 징수하여 익월 10일까지 소재지 시장·군수에게 과세표준과 세액을 신고·납부하도록 하고 소재지 시장·군수는 이미 도세 징수 부과권이 현행 제도상 위임되어 있으므로 현행 규정에 따라 징수결정하는 등의 조치를 취함으로써 별다른 문제가 없을 것으로 보인다(김정옥, 1994: 1359-1360).

3) 과세객체

관광세의 과세객체가 되는 관광행위란 관광객이 관광자원이나 관광관련시설 그리고 관광사업체를 이용하거나 입장함으로써 요금을 지불하는 일체의 행위라고 정의할 수 있다. 따라서 경기도의 인문·자연관광 자원의 입장 및 이용행위, 골프장·스키장·관광유람선 등 관광관련시설의 이용행위, 호텔·콘도·여관 등 관광숙박시설과 그 부대시설의 이용행위, 기타 관광음식점 및 관광기념품 등이 관광세의 과세객체가 된다.

4) 과세표준

과세표준은 과세물건에 대한 조세부과의 표준이 되는 것을 말하며 금액으로 표시하는 경우(종가세)와 수량으로 표시하는 경우(종량세)가 있다. 관광세의 과세객체는 관광자원의 입장행위 및 이용행위, 관광관련

시설의 이용 및 사용행위이므로 과세표준을 산정하는 데 어려움이 많다. 따라서 관광자원의 이용과 관련하여 지불하는 요금·입장료·사용료 등의 외형적인 금액을 관광행위의 가액으로 보고 이를 관광세의 과세표준으로 하는 방법이 보다 현실적이다.

5) 세율

관광세의 세율 결정은 중요한 문제이다. 지나치게 높은 세율을 적용하면 조세저항과 관광행위를 위축시켜 지역경제를 침체시킬 우려가 있다. 따라서 세율의 결정은 관광객, 과세주체, 지역주민의 입장과 관광자원이 지역경제에서 차지하는 비중 등을 종합적으로 검토하여 결정해야 한다. 세율 결정과 관련하여 어떠한 세율구조를 적용할 것인가 하는 문제이다. 다시 말하면 균등세율을 적용할 것인가 차등세율을 적용할 것인가가 문제이다. 실제로 관광세의 경우 일정의 균등세율을 적용할 수도 있고, 일반 관광자원을 이용하는 행위와 고급의 관광관련 사업체를 이용하는 행위를 구분하여 당해 시설의 수준에 따라 차등세율을 적용할 수도 있다.

선행연구들을 종합하면 관광세의 세율과 세율구조는 5% 균등세율, 10%의 균등세율, 일반시설과 고급시설을 구분하여 일반 시설에는 5%, 고급시설에는 10%의 차등세율을 부과하는 방안이 있다²⁾. 그러나 본

2) 관광세의 세율결정에 대한 선행연구들은 대부분 관광요금의 10%를 상정하고 있다(한국지방행정연구

<표 8> 경기도 관광객수 및 관광수입액의 추이

연도	관광객계 (천명)	내국인 (천명)	외국인 (천명)	관광수입 (백만원)	일인당 (원)
1990	25,499	24,643	856	201,328	7,896
1991	26,529	23,660	2,869	194,855	7,345
1992	25,581	22,508	3,073	122,699	4,796
1993	24,960	24,046	914	139,402	5,585
1994	31,698	30,066	1,632	167,683	5,290
1995	28,195	26,288	1,906	178,663	6,337
1996	29,834	27,739	2,095	249,810	8,373
1997	34,099	30,568	3,531	310,388	9,103
1998	38,076	33,487	4,589	283,527	7,446
1999	30,792	26,752	4,041	659,152	21,407
연평균	29,526	26,976	2,551	250,751	8,358
증가율(%)	2.12	0.92	18.82	14.9	11.72

자료 : 경기도(2000), 「경기통계연보」

연구는 일반시설과 고급시설간의 구분에 있어 객관적인 기준이 없고 지방세로서 관광세가 특별소비세라기 보다는 일반소비세의 성격을 띠고 있기 때문에 차등세율보다는 단일 세율체계를 취한다. 그리고 단일세율하에서 5%안과 10%안의 재정효과를 동시에 분석한다.

V. 경기도 관광세의 재정효과 추계

1. 관광객수와 관광수입 추계

경기도는 1990-1999 기간동안(10년) 평

원, 1998; 양영철, 1990; 이남철, 1990; 김정옥, 1994; 이복수, 1994).

균 29,526천명씩의 관광객이 방문하여 일인당 8,358원씩을 경비로 지출하였다. 그 결과 경기도 관광수입은 250,751백만원에 달하고 있다. 관광객수와 일인당 관광수입이 매년 증가추세를 보이고 있다. 관광객수 2.12%, 일인당 경비 11.72%, 관광수입 14.9%의 연평균 증가율을 보이고 있다.

이와같은 추세로 증가된다면 2001년에는 관광객수 32,110천명, 일인당 경비 26,718원, 관광수입 857,923백만원에 달하고, 2004년에는 관광객수 34,194천명, 일인당 경비 37,256원, 관광수입 1,273,919백만원에 이르고, 2007년에는 관광객수 36,413천명, 일인당 경비 51,950원, 관광수입 1,658,076백만원에 육박할 것으로 될 것으로 추산된다.

<표 9> 경기도 관광객수와 관광수입 추계

연도	관광객수(천명)	일인당 경비(원)	관광수입(백만원)
2001	32,110	26,718	857,923
2004	34,194	37,256	1,273,919
2007	36,413	51,950	1,891,628
2010	38,776	72,439	2,808,856

2. 관광세수 추계

관광세는 관광수입을 과세대상으로 하고, 관광수입은 관광객수와 일인당 경비에 따라 결정된다. 일인당 경비는 소득과 경제수준에 따라 일정한 패턴을 유지하기 때문에 관광수입은 관광객수에 의해 주로 결정된다고 볼 수 있다.

그러나 향후의 관광객수는 관광세의 도입 여부와 관광세율에 따라 영향을 받게 된다. 관광세가 도입되는 경우 경비가 증가되기 때문에 일정비율 관광객수가 감소하게 된다. 감소비율은 관광세의 세율이 높을수록 크게 나타난다. 통상 10%세율의 관광세가 도입되는 관광객수는 8%감소하고 5%인 경우에는 4%가 줄어드는 것으로 예측되고 있다(박경환, 1997: 79).

3. 관광세의 재정기여도

이와같은 가정에 의하면 2001년에는 5%세율의 관광세는 41,180백만원, 10%는 77,213백만원의 세수를 추가적으로 확보할 수 있게 된다. 그리고 2004년에는 5%는 61,148백만원, 10%는 114,653백만원, 2007

년에는 5%는 90,798백만원, 10%는 170,247백만원의 새로운 세수확보가 가능해진다.

이러한 관광세 수입은 자체수입과 재정자립도에 많은 기여를 하게 된다. 2001년을 기준으로 할 때 일반회계 총계 95,418억원 중에서 지방세 47,827억원, 세외수입 15,385억원으로 재정자립도는 66.2%이다. 2001년을 기준으로 할 때 관광세가 도입될 412억원의 세수가 증가되어 지방세수는 48,239억원, 자체수입은 63,624억원, 일반회계 총계는 95,830억원이 되어 재정자립도는 66.4%에 달해 0.2% 재정기여를 하게 된다. 10%의 관광세가 도입되는 경우 772억원의 세수가 증대되어 지방세는 48,599억원, 자체수입 63,984억원, 일반회계 총계 96,190억원에 이르게 되어 재정자립도 66.5%에 달하여 0.3%의 재정적 기여를 하게 된다.

VI. 결 론

지방자치가 정착되고 행정수요가 확대됨에 따라 자주적인 재원조달의 필요성이 가

<표 10> 관광세수 추계

구 분	관 광 객 수		관 광 수 입		지 방 세 수	
	5%관광세	10%관광세	5%관광세	10%관광세	5%관광세	10%관광세
2001	30,826	28,899	823,606	772,130	41,180	77,213
2004	32,826	30,774	1,222,962	1,146,527	61,148	114,653
2007	34,956	32,771	1,815,963	1,702,465	90,798	170,247
2010	37,225	34,898	2,696,502	2,527,971	134,825	252,797

<표 11> 관광세의 재정기여도(2001)

(단위:억원, %)

예 산			5% 관광세			10% 관광세		
지방세	자체수입	재정자립도	지방세	자체수입	재정자립도	지방세	자체수입	재정자립도
47,827	63,212	66.2	48,239	63,624	66.4	48,599	63,984	66.5

중되고 있다. 또한 지역의 부존자원을 특화시켜 지역경제를 활성화하고자 하는 노력들이 경주되고 있다. 그 동안 관광자원은 보존차원에서 관리되어 왔으나 향후에는 지역소득과 연계시키고 지역발전을 촉진하는 선도부문으로 작용할 수 있다. 따라서 지속적인 지방재정 확충과 적극적인 관광개발을 위해서는 요구되는 막대한 재원을 조달하기 위해 관광세를 도입할 필요가 있다.

지방자치단체의 신세원 발굴의 필요성을 인정하면서도 구체적인 재원조달 방안을 모색하지 못하고 있는 실정이다. 무엇보다 관계법령과 제도상의 한계로 말미암아 단지 문제제기나 가능성에 대한 언급에 그치고 있다. 사실 많은 지방자치단체가 관광세 도입의 필요성을 인정하고 이에 대한 대안을 마련하기 위해 부심하고 있으나 조세법

률주의의 원칙이나 기존 국세관련 세법규정 때문에 한계에 직면해 있다. 따라서 각 지방자치단체가 상호연계성을 강화하여 관계법령의 개정을 추진해야 한다. 지방자치와 지방화시대에 걸맞은 세원의 배분과 제도개선이 이루어져야 하기 때문이다.

경기도는 지정학적 위치나 자연환경으로 말미암아 다른 지역에 비해 비교우위에 있는 관광자원을 많이 보유하고 있다. 특히 수도권권의 물류유통의 원활을 기하기 위해서 사회간접자본시설이 확충됨에 따라 관광자원에 대한 접근성이 양호해지고 관광자원의 부가가치가 제고되고 있다. 따라서 본격적인 관광자원의 개발과 이에 따른 부가가치의 지역정착을 위해 관광세 도입이 절실히 요구된다.

본 연구는 그 동안 학계에서 다양하게

논의되고 있는 관광세를 경기도 관점에서 도입의 필요성과 도입방안에 대한 시론적인 연구에 불과하기 때문에 향후 관광세의 도입과 관련하여 관광세의 과세요건이나 지방재정과 지역개발에 미치는 효과를 면밀히 검토해야 할 것이다.

또한 관광세가 도입되었을 때 발생할 수 있는 문제점에 대해서도 고려해야 할 것이다. 부가가치세나 특별소비세와 같은 기존 국세와의 중복, 조세수출, 지역간 세수의 불균형 등이 이에 해당된다. 

참고문헌

김정욱(1994), “관광과세화와 세부담의 지역간 전가에 관한 연구”, 한국행정학보, 제28권 14호.
남동우(1996), “강원도의 자주재원확충 방안에 관한 연구”, 강원대학교 대학원 박사학위논문.

박경환(1997), “지방세로서 관광세 도입 효과”, 경북대학교 대학원, 박사학위논문.
양영철(1990), “관광세의 신설과 운영방안에 관한 연구”, 제주대학교 지역발전연구, 제2호.
이남철(1990), “지방재정확충을 위한 관광세 신설방안”, 내무부 지방행정연수원 연구논문집.
이복수(1994), “지방재정확충을 위한 관광세 신설에 관한 소고”, 강원대학교 지역개발연구 제3권.
경기도(2001), 「경기도 예산개요」.
경기도(2001), 「경기도 통계연보」.
한국지방행정연구원(1988), 「지방재정확충을 위한 자원세 신설의 타당성 분석」, 연구보고서41.
행정자치부(2001), 「지방자치단체 예산개요」.
OECD(1994), Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1993.