

과세자주권을 위한 신세원 도입방안¹⁾

- 레저세 중심 -

경기개발연구원 연구위원
송 상 훈

I. 서론

세계경제가 글로벌화 됨에 따라 국가간에 무한경쟁시대로 진입하였으며 국내적으로는 그동안 양적성장 중심으로 정책을 추구해온 중앙정부에 의한 자의적인 규제규율에서 분권시대에 부합되는 자율적인 시장원칙으로 전환되고 있다. 이러한 패러다임의 변화는 중앙정부나 지방자치단체를 불문하고 시장친화적인 정책수단과 공정경쟁을 통한 지역발전을 추진하고 있다. 이러한 추세는 국내적으로 지역간 경쟁체제를 유발하고 있다. 따라서 각 지방자치단체들은 지역발전을 위하여 막대한 투자재원을 조달할 필요성을 절감하고 있는 실정이다. 비록 지방재정을 확충하기 위한 다양한 노력을 전개하고 있지만, 지방자치단체가 자율적으로 활용할 수 있는 수단은 거의 없는 실정이다.

1) 본 원고는 「지방분권심포지엄」(2010.3.25)에서 발표한 논문을 수정보완한 것입니다.



지방자치제가 실시된 지 15년이 되었지만, 지방분권에 따른 지역간 건전한 경쟁을 통해 지역을 발전시킬 자원조달이 현재의 법·제도적으로 극히 제한되어 있는 실정이다. 이러한 문제점의 핵심적 원인은 재정분권이 제대로 확립되어있지 않아 지방의 자율성과 책임성이 담보되지 못하기 때문이다. 이러한 이유로 많은 지방재정학자들은 지방소득·소비세 도입과 더불어 일본의 법정외세와 같이 자치단체의 과세자주권을 확대할 수 있는 제도의 도입 필요성을 제기하고 있다.

본 논문에서는 재정분권을 확립하는 차원에서 지방이 과세자주권을 행사할 수 있는 법정외세의 형태로 레저세의 확대에 대해 논의한다.

현재 재정분권의 확립을 위한 국세와 지방세간 조정 문제가 논의되고 있고, 이러한 논의과정 중에 지역간 편차가 큰 레저세의 국세화 움직임이 대두되고 있는 실정이다. 이는 레저세 세수의 72.7%가 수도권지역에 편중되어 있기 때문이다. 그러나 이러한 주장은 지역 특성을 살린 세원 발굴과 과세자주권의 강화라는 자치정신과 상충되는 측면이 강하다. 따라서 레저세의 국세 이양 주장에 앞서서 레저세의 특성과 지역과의 관계를 분석하여 레저세의 지방세 존치 필요성 내지 확대개편의 타당성을 분석한 후 결정하는 것이 합리적이다.

오늘날 우리사회는 복잡 다양한 주민수요에 직면하고 있고, 이에 효율적으로 대처하기 위해 지방분권의 필요성이 강조되고 있다. 다양한 주민수요는 재정수요로 이어져 어느 때보다 자주재정의 확립의 필요성이 커지고 있다. 이러한 맥락에서 각 자치단체는 지역의 확대되는 재정수요를 충당하기 위해 관할지역내에서 세원을 개발하여 징수하는 과세자주권을 행사하는 것이 필요하다 할 것이다. 특히, 지역 내에 입지하는 자연 및 관광자원과 레저·위락시설 등의 부존자원 등을 개발하여 세원으로 활용하는 것이 대표적인 예가 될 것이다.

현재 관광 및 레저에 관련된 조세는 지방세인 레저세와 국세인 특별소비세의 일부가 해당될 수 있고, 조세가 아닌 입장료형태로 징수되어 자치단체의 세입으로 귀속되는 경우도 있다. 따라서 자치시대의 정신에 맞게 지방의 특성을 백분 활용하여 세수를 증대시킬 수 있도록 하기 위해서 관광관련 과세를 포함하는 레저세의 확대개편을 통해 지방재정 확충의 수단으로 활용하는 방안의 타당성 및 가능성을 분석하는 것이 필요하다. 아울러 지방의 부존자원을 활용한다는 점에서 동질성을 가진 지역개발세와의 연계 및 통합 가능성을 분석하여 지방세제의 단순화와 효율화를 모색하는 것도 생각할 수 있다.



II. 레저세의 현황과 문제점

1. 레저세 과세대상 및 수입배분

1) 현황

〈표 1〉 시·도별 레저세 규모(2008)

(단위: 백만원, %)

지역	레저세		지방세 대비 레저세 비중	지방세	
	징수액(A)	구성비	(A/B*100)	징수액(B)	구성비
서울	117,400	11.9	0.9	12,537,671	27.6
부산	88,611	9.0	3.4	2,594,051	5.7
대구	5,185	0.5	0.3	1,627,708	3.6
인천	16,935	1.7	0.7	2,321,260	5.1
광주	8,631	0.9	1.0	901,716	2.0
대전	11,100	1.1	1.0	1,064,934	2.3
울산	0	0.0	0.0	1,127,065	2.5
경기	600,906	60.8	5.1	11,723,657	25.8
강원	0	0.0	0.0	1,074,505	2.4
충북	0	0.0	0.0	1,102,913	2.4
충남	11,535	1.2	0.7	1,739,467	3.8
전북	0	0.0	0.0	1,126,644	2.5
전남	0	0.0	0.0	1,248,968	2.7
경북	0	0.0	0.0	1,915,009	4.2
경남	87,302	8.8	3.0	2,929,103	6.4
제주	41,414	4.2	9.3	445,059	1.0
합계	989,020	100.0	2.2	45,479,732	100.0

자료: 행정자치부, 2009. 『지방세정연감』.

2008년도 지방세수는 총 45조4797억원이며, 이 중 레저세는 9,890억원을 차지해 그 비중이 약 2.2%에 달하고 있다. 레저세가 지방세수에서 차지하는 비중은 1994년까지는 1%미만의 수준에 불과하였으나, 이후 점차 상승하여 2002년에는 약 3.4%수준까지 상승하였다. 하지만 이후 감소세를 타고 현재 약 2.2% 수준에 머물러 있는



실정이고, 레저세의 대부분은 서울과 경기도(72.7%가 집중됨)에 집중되어 있다.

2) 경마, 경정·경륜 수입의 배분현황

경마수입은 레저세, 지방교육세, 농특세, 기타 소득세, 기타 소득주민세 등을 포함한 지방세와 개별소비세, 교육세, 부가가치세 등의 국세, 기부금에 배분되고 있고, 경마와 경정·경륜 수입에 대한 제세금, 기부금 등의 배분현황을 통해 사회에의 기여하고 있다. 경마수입은 72%가 경마고객에게 환급금으로 사용되며, 레저세 10%, 지방교육세 6%, 농어촌특별세 2%에 배분된다. 2009년 기준으로 지방세는 69.7%(1,027,685백만원), 국세에 15.4%(226,474백만원), 기부 및 적립금에 14.9%(2백만원)의 비중으로 배분되고 있다.

〈표 2〉 경마수입 배분현황

(단위: 백만원)

구분		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
사 회 기 여	특 정 기 금							
	축산발전 기금	183,398	112,766	81,617	67,500	68,496	131,200	165,520
	농어촌복지 사업	35,570	40,308	26,796	16,913	17,124	32,800	41,380
	기부금	11,240	10,680	14,566	9,782	11,029	12,100	12,900
	소계	230,208	163,754	122,979	94,195	96,649	176,100	219,800
	국세	289,064	174,796	171,387	197,763	250,115	225,276	226,474
	지방세	1,010,198	866,203	837,206	863,189	1,066,879	1,194,790	1,027,685
	총계	1,529,470	1,204,753	1,131,572	1,155,147	1,413,643	1,596,166	1,473,959

자료: 한국마사회, 2007, 『마사연감 2006』, pp.53-57; 서천범, 2008, 『겔블백서 2008』, 한국레저산업연구소; 한국마사회 내부자료.

경정산업은 2002년부터 2009년까지 총 제세납부액은 6,229억원에 달하고, 이 중 레저세가 3,541억원으로 전체의 56.8%를 차지한다. 2009년에 경주관련 제세액중 레저세는 718억원으로 전체의 62.5%, 지방교육세는 287억원으로 25.0%를 차지했다. 또한 이익금(발매수득금)에 대해서는 국민체육진흥기금, 청소년육성기금, 산업기반기금 등에 지원하고자 하였으나, 첫 개장 이후 2007년까지 191억원의 누적적자 상태로 배분하지 못하였다. 그러나 2008년 이후 흑자로 인해 국민체육진흥기금, 청소년육성기금, 중소기업진흥 및 산업기반기금, 지방재정지원, 문화부장관인정공익사업에 일정





비율을 배분하고 있다.

〈표 3〉 경정 수익금 배분실태

(단위: 백만원)

구분		배분 비율	2004	2005	2006	2007	2008	2009
매출액			337,770	412,729	397,194	538,757	686,893	718,333
기 금	국민체육 진흥기금	40%					885	11,690
	청소년 육성기금	30%					664	8,768
	중소기업진흥및 산업기반기금	17.50%					387	5,114
	지방재정지원	10%					221	2,923
	문화부장관인정 공익사업	2.50%					56	731
	소계	100%					2,213	29,226
제 세	레저세	10%	33,777	41,273	39,719	53,876	68,689	71,833
	지방교육세	6%	20,266	24,764	23,832	32,325	41,214	28,733
	농어촌특별세	2%	6,755	8,255	7,944	10,775	13,738	14,367
	계	18%	60,799	74,291	71,495	96,976	123,641	114,933

주: 초기시설투자에 따른 이자비용 등 사업외비용 증가로 2007년까지 191억원 누적적자 상태였으며, 수익금 배분실적 없음.

자료: 경정운영본부(2010년 2월 23일 자료수집)

경륜산업 전체의 매출액을 보면, 2007년에 매출액이 일시적으로 증가하였다가 2008년부터 다시 예전과 비슷한 수준을 유지하고 있다. 2007년에 일시적으로 증가하게 된 배경으로는 수요가 갑자기 크게 증가했다기보다는 바다이야기 등 불법 상행성 게임장에 대한 대대적인 단속으로 잼블러들이 불법도박장에서 합법적인 게임장으로 이동했기 때문으로 해석된다.

경륜의 매출액 배분내용을 보면, 총 매출액의 70%는 고객에게 환급금으로 지급되며, 나머지 30% 가운데 18%는 각종 세금(레저세 10%, 교육세 6%, 농어촌특별세 2%)으로 사용하고 나머지 12%가 발매수득금인데, 여기서 경륜공단직원 인건비와 선수상금, 심판주선비, 법정출연금 등 영업비용을 제외한 것이 이익금이다.

수익금은 다시 지방체육기금 60%, 국민체육진흥기금 10%, 청소년육성기금 10%, 산업기반기금 17.5%, 기타 공익사업기금 2.5% 등 전액 공익사업을 위해 사용된다.



그러나 2003년 12월 29일 ‘경륜·경정법’이 개정되면서 2004년부터 ‘중소기업진흥 및 산업기반기금’에의 출연금을 자전거 및 모터보트 산업 육성을 위한 용도에 우선 사용하도록 하였다. 한편 경륜이 실시된 1994년 이후 2009년까지의 제세납부액은 3조 1,296억원이고, 이 중 매출액의 10%인 레저세는 1조 4,102억원으로 전체의 45.1%를 차지하고 있고 교육세가 8,112억원으로 25.9%를 점하고 있다.

〈표 4〉 경륜 수익금 배분실태

(단위: 백만원)

구분		배분비율	2004	2005	2006	2007	2008	2009
매출액			1,987,192	1,870,526	1,772,096	2,371,062	1,677,293	1,796,863
기 금	국민체육진흥기금	40%	32,830	19,106	3,795	23,319	20,011	27,924
	청소년육성기금	30%	24,623	14,330	2,846	17,489	15,008	20,943
	중소기업진흥및산업기 반기금	17.50%	14,363	8,359	1,660	10,202	8,755	12,217
	지방재정지원	10%	8,207	4,776	949	5,830	5,003	6,981
	문화부장관인정 공익사업	2.50%	2,052	1,194	237	1,457	1,250	1,745
	소계	100%	82,075	47,765	9,487	58,297	50,027	69,810
제 세	레저세	10%	149,805	131,895	128,253	173,951	167,729	179,686
	지방교육세	6%	89,883	79,137	76,951	104,371	100,638	71,875
	농특세	2%	29,961	26,379	25,651	34,790	33,546	35,937
	소계	18%	269,649	237,411	230,855	313,112	301,913	287,498

자료: 경정운영본부(2010년 2월 23일 자료수집)

2. 레저세의 한계

1) 과세 성질에 대한 논쟁

경주·마권세를 주축으로 한 레저세는 승자투표권 또는 승마투표권의 발매금액을 과세표준으로 하여 과세되는 세목으로서 마권 등의 구입이라는 측면에서 통상 소비과세로 분류된다. 따라서 소비세의 특성상 지방세보다 국세로서의 성격이 강하다는 주





장이 제기되고 있다.

그러나 이에 대해서는 다소 이견도 발견되고 있는데, 배준호(1997)는 마권세의 성격을 소비세와 소득세가 혼합된 세목으로 규정하고 있다. 즉 마권을 구입하여 적중하는 경우 일정 배율로 환급금을 지급받기 때문에 마권 구입액 전액을 소비지출이라고 할 수 없다는 주장이다. 마권구입은 환급금 지급을 예상하는 일종의 투자인 것이며 이러한 측면에서 마권세는 소비세와 소득세의 성격을 동시에 가지고 있다는 것이다.

또한 경주·마권의 발매수입의 귀속주체를 대상으로 할 경우 소득세적 성격이 강함을 알 수 있다. 왜냐하면, 마권세의 경우 마권발매의 수입은 마사회에 귀속되어 마사회의 영업수입에 해당되기 때문이다. 이는 지방법인세의 도입 논리와 같이 지역에 입지한 영업장에서 발생한 경제행위가 지방의 세수와 연계되어야 한다는 주장이 설득력을 가지게 되고, 결국 마권수입에 대해 과세되는 레저세의 지방세가 타당성을 가질 수 있다.²⁾

이 외에도 사행산업에 대한 과세를 지방세로 할 경우 지방간 조세경쟁을 통해 사행산업이 더 활성화되는 부작용이 발생하므로, 사행산업과 같은 비가치재(demerit goods)는 국세로 하여 중앙정부가 사행산업을 억제하는 것이 바람직하다는 주장이 제기되고 있다. 이러한 논리는 사행산업이 두가지 종류로 분류되는 점을 간과한 주장이다. 즉, 레저세의 과세대상인 경주·경마, 경정, 경륜 등과 같이 제도권 내에서 사행산업감독위원회의 통제를 받는 곳과 음성적으로 지하에서 성행 중인 성인오락실이 공존하고 있다는 점이다. 만약 제도권 내의 사행산업을 억제할 경우 풍선효과에 의해 오히려 불법적 도박장소인 성인오락실이 더 늘어나고 성행하게되는 결과를 야기하게 된다. 따라서 제도권 내의 사행산업을 건전화 할 수 있는 프로그램을 개발하여 도박이 아닌 레저로서 정착될 수 있도록 하여야 한다. 이렇게 해서 제도권 내의 사행산업이 불법적 도박장 이용자를 흡수하도록 노력하여 도박중독자의 관리 및 재생 프로그램을 통한 사회복지를 통해 오히려 바람직한 방향으로 유도할 수 있다.

아울러 경주·마권세의 개편과 관련하여 더욱 중요한 점은 과연 마권 등의 구입이라는 사행행위에 대해서는 지방세를 과세하며, 경마장이나 경륜장예의 입장에 대하여 특별소비세를 부과하는 현행의 과세방식이 적합한 것인지를 살펴보는 것이라고 할 수 있다.

2) 독일의 공동세에 법인세를 포함하는 기본적 논리는 기업의 생산공장이 지역에 입지하여 경제행위를 한다는 점에서 법인세의 세수를 중앙과 지방이 분배를 하고 있다.



2) 세수편중에 대한 논쟁

레저세의 개편방안과 관련하여 지금까지의 많이 제기되어 왔던 문제 중의 하나는 세원이 경기도 등 일부 자치단체에 국한되어 있기 때문에 지방세의 보편성이라는 관점에서 볼 때 지방세로서는 부적합하다는 점이라고 할 수 있다. 물론 1995년 이후에는 경마장 등의 소재지만이 아니라 장외발매소 소재지의 도에도 일정한 세수가 배분되기 때문에 세원의 국한성 문제가 다소는 완화되었다고 할 수 있지만 아직도 5개 시도에 국한되고 있으며, 전체 세수의 2/3가 경기도에 발생하고 있어 여전히 보편성의 측면에서 비판되고 있다고 할 수 있다.

그러나 지역의 다양한 특성을 전제로 하는 지방자치의 관점에서 볼 때 일부 자치단체에만 세원이 분포되어 있다는 사실만으로 지방세로서 부적합하다고 할 수는 없을 것이다. 특정지역에 경마장이나 경륜장이 위치하고 있다는 것은 그 지역의 특성이며 이러한 특성이 세수측면에 반영되는 것은 지방자치의 원리에서 볼 때 자연스러운 것이라고 보여진다.

또한 레저세의 과세대상인 경주·경마, 경정, 경륜 등에는 이미 국세인 법인세를 제외하고 공익 기부금 및 각종 기금에 대한 적립금이 포함되고 있어 국가재정사업의 재원으로 활용되고 있는 실정이다. 여기에 레저세마저도 국세로 전환하는 것은 지방의 희생을 바탕으로 중앙정부의 재정만 혜택을 보는 것이다. 게다가 세원의 지역적 편중 문제는 '05년 부산·경남 경마장이 개장되었고, 장외 발매소가 전국적으로 개설되고 있어 점차 골고루 분포되는 추세이다.

특히, 세원 편중이라는 집중적 포화를 받고 있는 과천시는 이미 국내·외적으로 경마의 메카로서 명성과 입지가 확고한 상태이고, 이미 경마장을 위해 1천억을 투자하고 있다. 반면에 지역여건상 대체세원발굴이 전무한 실정이므로 레저세를 국세화 할 경우 자치단체로서의 존립기반이 위협받게 될 것이다. 아울러 '04년기준으로 경마장 연 입장객 15,847천명으로 인한 경마일 교통혼잡 유발, 매연·소음·쓰레기 발생 등 외부 불경제의 발생에 따른 집단민원 및 상하수도, 주차장 설치 등 공공투자유발 증대요인을 레저세가 매우 효과적으로 수행하고, 지방세의 수익자 부담원칙 및 가격기능을 효과적으로 수행하고 있다.³⁾ 만약 경마장의 입지에 의한 과천시의 기회비용의 관점에서 고찰하면, 당해 지역의 용도를 주거지역으로 하여 대규모 아파트단지를 건설할 경우 과천시는 상당규모의 재산세와 주민세를 징수할 수 있어 재정에 훨씬 도

3) 과천시 예산의 절반을 레저세에 의존하고 있으므로 레저세가 국세로 전환될 경우 경마장관 관련된 행정비용을 충당할 수 없을 뿐만 아니라 재정적으로도 파탄에 이르러 될 것이다.





움이 될 것이다.

지방세의 중요한 요건으로 전통적으로 세원의 보편성이 강조되어 왔지만, 근자에 이르러 지방자치와 분권화가 강조되면서 세계적으로 과세 자주권과 책임성이 더 중요시 여겨지고 있고, 전체 지방세수의 2%정도의 세목에 지방재정의 안정성을 위한 세수의 보편성을 주장한다는 것은 지방세 요건을 세목에 따라 적합한 기준을 적용하지 않고, 과세대상에 대해 일률적으로 적용한 것으로 경직된 해석이라 할 것이다. 아울러 세원의 보편성을 강조하다보면 자치시대에 부응하는 지방의 특성을 살린 신세원의 발굴이 불가능하게 된다.

현재 많은 지방세 학자 및 관련 기관에서 지방의 특성을 살린 일본의 법정외세와 같은 신세원의 발굴을 가능케하는 제도의 필요성을 공감하여 여러 가지 방안을 모색하고 있는 실정이다. 그럼에도 유독 레저세에 있어서는 지방에 입지하고 있는 자원을 활용하는 차원에서 지방세로 존치시켜야 할 당위성을 외면하는 이중적 잣대를 적용하고 있다.

Ⅲ. 레저세 세원확대의 이론적 분석

1. 수익자부담 및 외부효과의 내부화

관광 및 레저관련 자원을 많 보유하고 있는 지역에서 관광 및 레저관련산업의 개발을 통해 세수증대와 지역경제 활성화를 달성하는 것이 제도적으로 어려울 경우 지역경제 활성화를 위한 개발이라는 명분으로 중요한 관광자원인 자연을 훼손하거나 파괴하는 경향이 발생할 수 있다. 이러한 지역경제의 활성화 방안이 자연자원을 훼손하거나 파괴하는 것을 방지하기 위해서는 이에 상응하는 보전대책이 필요하다. 보전대책에는 자연보존의 기회비용인 지역개발에 의한 지역경제 활성화와 소득증대규모 및 자연 및 환경보전을 위한 재원 등이 포함되어야 한다.

그러나 현재 우리나라의 경우, 관광자원이 풍부한 지방의 경우 관광자원의 보전과 관광지 기반시설 조성 및 개발·유지를 위하여 지방자치단체들이 많은 예산을 지출하고 있지만, 관광행위에 대한 조세부과는 주로 숙박업 및 음식점 등에 부과되는 부가가치세, 골프장입장료, 스키장입장료 등에 대한 특별소비세 형태로 국세수입으로 귀속되고, 지방자치단체에 귀속되는 관광단지 등의 입장료 수입은 관광지의 단순유지에 필요한 관리비 정도를 충당할 수 있는 정도에 그친다. 따라서 지방행정





서비스 및 지역경제활동과 긴밀한 관계를 맺고 있는 지역의 부존자원, 관광자원, 공해·환경오염 및 자연경관의 파괴 등을 반영한 세원 개발의 가능성이 지방세체계 속으로 흡수되는 것이 지방세의 중요한 특성인 응익원칙을 제대로 반영하는 것이라 할 것이다.

이러한 관점에서 관광자원 및 카지노 등에 대한 과세가 당해지역을 방문하는 외부인에게 조세부담을 부과함으로써 조세수출을 발생시키는 것은 사실이지만, 당해지역을 방문함으로써 발생하는 여러 가지 외부효과를 응익자 및 원인자부담이라는 조세부담 방식을 통해 내부화(intralization)시키기 때문에 그 정당성을 가질 수 있다 할 것이다.

결론적으로, 관광 및 레저산업은 많은 자연자원을 개발 및 활용하기 위한 비용이 들뿐만 아니라 관광지에 외부불경제를 발생시킨다. 따라서 자연자원 및 환경의 보존과 개발을 위한 비용의 조달과 외부성을 내부화하여 시장의 기능을 통한 효율화를 이루어야 할 것이다. 이를 위해서 관광 및 레저자원을 개발하여 이득을 보는 자와 관련 시설을 이용하는 자에게 원인자 부담 및 수혜자부담의 원칙을 적용하여 무임승차하는 것을 방지하고 비용을 분담케하여 자원배분을 효율적으로 하는 것이 사회적 비용을 줄여 사회적 최적상태를 유지하는 방안이 될 것이다.

상기한 사회적 최적화를 위한 현실적 방안은 지방자치단체가 관광·레저자원을 이용하여 편익을 얻고 동시에 비용을 발생시키는 자에게 조세를 부과하여 세수를 확보하는 방안이 될 것이다. 이처럼 관광·레저자원을 이용하는데 부과되는 조세는 나라마다 약간씩 차이는 있지만 자연환경 보전을 위함 비용 또는 지방자치단체의 자주재원으로 사용되고 있다.

2. 과세자주권의 행사

우리나라의 경우 조세법률주의에 입각하여 지방자치단체가 조례에 의해 자율적으로 신세원의 발굴 및 과세가 허용되지 않는다는 것이 일반적 견해이다. 그러나 우리와 비슷한 조세체계를 가지고 있는 일본의 경우 지방자치단체는 지방세법에서 정한 법정세목이외에 지자체가 독자적으로 조례에 의해 신설가능한 지방세인 법정외세가 있다. 그 외에도 지방자치단체가 제한적 과세자주성을 행사할 수 있는 법정임의세는 지방세법상의 법정세목 가운데 과세를 지자체가 임의로 판단할 수 있는 세목을 말한다. 도도부현의 수리지익세, 시정촌의 도시계획세, 수리지익세, 공동시설세, 택지개발세 등이 그것이다.





일본의 법정외세는 지방분권추진 이후 지자체의 과세자주권 확대노력이 현실화 된 것이라는 데 그 의의를 찾을 수 있는데, 법정외세는 지자체가 지역특성에 적합한 주과세를 실현함과 동시에 주민의 수익과 부담의 관계를 보다 중시한 제도라 생각할 수 있다.

그러나 우리나라의 경우 조세법률주의의 한계로 지방이 새로운 조세를 신설할 수 여지가 없어, 지방세의 세목, 세율 등의 중요한 모든 권한을 중앙정부가 행사하고 있어 지역의 특성을 살린 지방세체계를 갖출 수 없는 실정이다.

조세원칙은 아담 스미스(A. Smith) 이래 그 국가의 역사적·경제적·사회적 상황을 반영하는 많은 경제학자·재정학자들이 주장해왔다. 지방제도 조세의 일종이기 때문에 조세일반의 원칙이 요구된다. 그러나 지방세는 국세와 다른 성격과 목적 또는 정책이 있기 때문에 조세일반의 원칙 중에서 특히 강조되어야 할 것 또는 지방재정구조 등과의 관계로부터 지방세에 고유한 것으로 된 원칙이 있다. 이를 일반적으로 지방세의 원칙이라 부르고, 다음과 같이 분류된다; 세원의 보편성, 세수입의 안정성과 신장성, 세원의 지역성, 자기부담의 원칙, 응익 및 원인자부담.

이 외에도 지방세원칙은 다양한 학자들에 의하여 주장되어져 왔다.⁴⁾ 그러나 이러한 모든 기준을 다 충족시키는 것만 지방세로 적합하다는 것이 아니고, 제시된 기준은 지방세에 적합한 세목을 결정하기 위해 필요한 기본원칙을 제시하는 것이다. 현실적으로 세목의 결정은 나라마다 정치·경제·사회·문화·역사 등의 고유한 특성을 고려해 상이한 우선순위에 따라 다양한 형태로 이루어지고 있다. 특히 지방세수의 2~3%정도밖에 되지않는 세목과 비중이 큰 세목을 동일 기준으로 판단하는 것은 불합리하다 할 것이다.

따라서 지방자치의 정착과 지방공공재의 안정적 공급을 위한 지방재정분권 및 재정안정성을 위해서는 지방세 중 기간세목에 해당되는 조세에 대해서는 보편성, 안정성 그리고 부양성의 기준을 적용하는 것이 바람직하다 할 것이다. 그러나 지역성의 경우 보편성과 서로 상충되는 측면이 강하여, 대상 세목을 달리 적용하는 것이 필요하다.

상기한 이유로 지역이 부유하고 있는 자원을 활용하여 지역의 특성을 살린 신세원을 발굴하기 위해서는 조세의 지역성과 응익원칙 내지 원인자 부담의 원칙을 고려한 세목을 지방세체계속에 포함이 될 수 있도록하는 노력이 필요하다.

4) 강인재외(1993: 310-312)는 세수안정성, 지역성, 세원의 보편성, 책임분담의 원칙을 제시하고 있으며, 오연천(1993: 191-193)은 공평성과 효율성, 응익성, 세원의 분포, 세수의 안정성, 세무행정상의 적합성을 제시하고 있다. 또한 Stanford(1984: 257-258)는 보편성, 편의성, 지역성, 충분성, 형평성, 중복과세금지, 응익성의 원칙을 제시하고 있다.





결론적으로 안정적 지방자치를 유지하기 위한 기간세목은 보편성, 안정성, 부양성 그리고 자기부담의 원칙 등을 강조하고, 지방의 특성에 따라 자치단체가 자주적으로 조세를 징수할 수 있도록하기 위해서는 지역성과 응익 및 원인자부담의 원칙을 강조한 다양한 세목이 도입되어야 할 것이다. 현재 우리나라의 지방세 세목과 외국의 지방세를 고려할 때 레저 및 관광관련 과세 및 지역개발세가 지방이 보유하고 있는 자원을 개발하여 과세할 수 있는 대상이 될 수 있고, 이러한 제도를 통해 지방의 특성에 맞는 세원을 발굴하여 과세함으로써 과세자주권을 강화할 수 있다.

3) 사행산업에 대한 지방과세의 정당성

사행산업은 대부분의 국가에서 정부 규제를 받고, 나라에서 독점 또는 독과점적으로 운영되고 있다. 또한 수익금에 대해 다른 산업분야와 비교할 때 상대적으로 높은 수준의 과세 또는 부담금을 부과하고 있다.

최근들어 세계적으로 인터넷 게임이 활성화되고 있고, 지방자치단체간 혹은 국가간 사행산업에 대해 조세경쟁이 높아지는 등 게임산업에 대한 경쟁적 수요가 증대하고 있다. 우리나라의 경우에서도 비록 아직까지는 독점 내지 독과점적 시장의 형태로 구성되어있어 적정과세에 대한 논란이 제기되고 있지만, 인터넷이 빠르게 발달하고 스포츠 등에 대한 사행행위가 확대되어가는 추세에서 사행산업에 대한 과세를 재정립할 필요성이 높아지고 있다.

사행산업의 증가는 사회적 병리현상과 자원활용의 비효율성 등을 야기시키는 비가치재(demerit goods)의 성격을 지니므로 지나치게 확대되는 것을 방지하기 위해 높은 세율의 과세가 필요하다. 또한 사행산업의 특성 상 강력한 억제 정책은 풍선효과에 의해 불법적 사행산업의 팽창을 발생시키는 것을 우리나라의 경험에서도 알 수 있다. 따라서 사행산업의 완전한 억제가 불가능한 현실을 고려하여 공공부분에서 조정할 수 있도록 제도권 내에 두어야 하고, 여기서 거두어들인 조세는 사행산업으로 야기되는 사회적 비용을 충당하는 재원이 되어 그 타당성을 가질 수 있다.

사행산업의 높은 세율에 의한 세수의 증대는 조세경쟁을 야기시킬 수 있지만, 오히려 이러한 세수증대효과를 활용하여 중앙정부가 지역간 재정력 격차 해소의 수단으로 활용할 수 있다. 즉, 사행산업의 설립요건에 지방의 재정력을 반영하는 기준을 포함하여 재정격차 해소를 위한 목적으로도 활용 할 수 있다. 이러한 방식으로 사행산업의 확대도 조정하고, 동시에 지방간 재정격차도 완화할 수 있어 사행산업에 대한 과세의 정당성을 얻을 수 있다.



IV. 지역발전을 위한 레저세 세원확대 사례

1. 국내의 레저세관련 연구

〈표 5〉 레저세, 관광세 및 카지노세에 관한 선행연구

구 분	연구 자	연구 내 용
레저세에 관련 연구	성명재·박노욱 (2003)	· 새로운 시설 설립은 레저세의 세수를 증대시킴
	지방세연구소 (2005)	· 레저세가 특정지역에 편중되므로 마권구입에는 특별소비세를, 경마장 입장에 대해서는 지방세를 과세해야 함 · 교육과 관련없는 경마, 경정, 경륜을 통해 교육세를 조달하기 보다는 소득세나 재산보유과세 등의 세목을 활용해야 할 것임
관광세에 관련 연구	남동우 (1996)	· 강원도의 광구에 대해 광구세를 부과하고 이것이 지방재정에 미치는 효과와 타당성을 검토함
	지봉구 (1998)	· 지자체의 신세원 발굴이 어려우므로 관광세를 법정외세로 두어 관광시설물에의 입장료 및 사용료 등에 관광세를 부과하도록 함
	양덕순 (1999)	· 과세대상을 3개 대안으로 분류하여, 제주도에 관광세를 도입할 경우 관광세수 변화를 분석함
	김정완 (2001, 2003)	· 재산과세 중심인 지방세를 소비과세로 전환하기 위한 대안으로 관광세의 신설을 주장함 · 포천의 경우 관광세를 5%로 할 경우 0.63%의 재정자립 효과가, 10%로 할 경우 1.19%의 재정적 효과가 기대됨 · 경기도는 관광세를 5%로 할 경우 0.2%의 재정자립 효과가, 10%로 할 경우는 0.3%의 재정적 효과가 기대됨
	남창우·조계근 (2003)	· 강원도에 관광세를 10%로 도입할 경우 관광세수는 221억 이상이 될 것으로 예측함
카지노세에 관련 연구	김정훈 (2003)	· 강원도 카지노의 기금은 안정성이나 합목적성 측면에서 문제가 있으므로, 장기적으로 일반 조세체계로 포함시켜야 할 것임

국내에서 이미 진행된 연구들 중 카지노세와 관광세에 관한 연구들은 넓은 의미의 '레저' 라는 개념에 포괄할 수 있고, 본 연구에서 추가하고자 하는 세원에도 해당되어 그에 관한 선행연구들을 레저세에 관련된 연구와 함께 살펴보도록 한다.

레저세와 카지노세, 관광세에 대한 기존의 연구들은 레저세보다는 지방자치단체의 세원확보측면에서 고려된 관광세 관련 연구가 압도적으로 많다. 레저세에 관한 연구 중 눈여겨 볼 것은 경마장 등이 특정지역에 편중되어 있으므로, 마권구입과 경마장 입장료에 대한 세를 달리하자는 것인데, 오히려 이에 대해서는 경마장은 무료로 입장할 수 있도록 개방하고 마권구입은 지방세로 징수될 수 있도록 하는 방법을 생각할



수 있을 것이다.

한편 관광세는 그 세원이 매우 다양하게 거론되고 있다. 제주와 강원도 등을 중심으로 풍부한 자연경관을 포함한 관광자원 및 관광시설물을 관광세로 검토하는가 하면, 관광이라는 개념을 폭넓게 보고 국립공원과, 사적지, 박물관, 골프장, 해수욕장, 카지노, 관광숙박업, 관광음식점, 기념품점 등에 관광세를 부과하는 방안을 고려하기도 하였다. 남동우(1996)는 관광세의 세원으로 광구를 고려하고 있었는데, 이는 지역 개발세의 세원이기도 하여 관광의 범위를 크게 보고 있음을 보여주고 있다.

본 논문 역시 레저의 개념을 넓게 보고 있어, 현재 세원으로 삼고 있는 경마와 경정, 경륜 외에 카지노와 체육진흥투표권(스포츠토토), 관광자원 등을 추가세원으로 고려하고 있다. 또한 이를 보다 발전시켜 궁극적으로는 지역에 위치하고 있는 모든 자원(스포츠 및 위락시설, 광구, 지하수, 모래 및 자갈, 황토 등)들을 지방세원으로 할 수 있는 지방자원세(가칭)를 고려하고 있다.

2. 해외사례

1) 일본의 레저세 유사 사례

일본은 레저세로 이름하고 있는 세제는 없으나, 지방세제 중 레저세와 관련 있는 사례들로는 골프장이용세, 특별지방소비세, 입탕세, 문화관광시설세, 요트 및 모터보트세, 유어세(낚시세) 등이 있다.

골프장이용세는 골프장에 관계되는 도로정비, 눈비에 의한 토사제거 등을 위한 재정적 비용을 감당하기 위해 시작되었다. 동시에 골프장으로 인해 토지이용이 제한되는 것에 비해 골프장이 시정촌 재정에 직접적으로 기여하는 바가 적기 때문이기도 하다. 과세표준은 시정촌에 소재하는 골프장 관계로 납입되어진 골프장이용세액의 10분의 7에 상당하는 금액을 교부하는 것으로 되어있다. 특별지방소비세는 세원이 도시지역에 편중된다는 문제점에도 불구하고, 관광이 지역진흥을 위한 인센티브가 된다는 점에서 실시되었다. 카페, 바, 음식점, 여관 등의 여흥, 음식 및 숙박 등의 이용행위에 대해 부과되었다. 입탕세는 환경위생 및 소방시설의 정비 및 관광진흥 비용을 충당하기 위해 광천욕장의 입탕객들에게 입장료에 150엔을 추가 과세하는 방식으로 과세되고 있다.

문화관광시설세는 유명 관광지의 쓰레기 처리비용과 교통정체, 시설정비, 관광물의 보존 및 관리를 위해 시행되었다. 주로 이 세제는 유명사찰과 문화재를 다수 보유한





쿄토(京都)와 나라(奈良)에서 대표적으로 시행되었다. 요트 및 모터보트세는 요트 등의 정박으로 인한 쓰레기처리와 폐유로 인한 바다오염 등의 문제해결을 위해 신설되었다. 과세표준 및 세율은 영업외의 유흥용선박에 해당되는 요트 및 모터보트에 대해, 선체의 길이에 따라 연액 7000엔에서 30만엔을 부과하였다. 유어세(遊漁稅)는 야마나시현(山梨縣)의 카와구치호수에서 낚시하는 사람(遊漁者)에게 낚시행위에 대해 부과된 조세이다. 이는 카와구치호 및 주변지역에 대한 환경파괴의 방지개선을 위한 재원이다. 유어세는 인구 2만 미만의 소규모 기초지자체에서 정책세제로 설계된 조세였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

위의 일본 사례들 중 특별지방소비세와, 문화관광시설세, 요트 및 모터보트세는 현재 폐지된 조세이다. 특별지방소비세는 음식, 숙박 등 동일 요금에 대해 소비세와 지방소비세, 특별지방소비세 등 3종류의 세금이 과세된다는 이유로 2000년도 3월 31일부로 폐지되었다. 문화관광시설세는 관광객 감소 등의 이유로 폐지되었으며, 요트 및 모터보트세 과세대상 파악의 어려움, 납세의무자의 지역외 거주 등으로 인해 징수율 저조, 과세 공평성 문제로 폐지되었다(송상훈, 2008: 49-59).

2) 카지노세 : 미국, 필리핀, 마카오

〈표 6〉 미국 카지노 사업내역: 수입액 기준 상위 5개주

분류/주(State)	Nevada	New Jersey	Mississippi	Indiana	Illinois
운영 중인 카지노수	274	11	27	11	9
종업원수	215,041	45,043	26,010	16,000	8,819
매출액(백만달러)	12,622	5,219	2,570	2,577	1,924
세금(백만달러)	1,012	509	302	834	830
주세율 (수입액기준)	최고 6.25%	최고8% (지역개발기금 수익의 1.25%)	최고 8% (기초단체세: 수익의 4%)	최고 20%	최고 35%
세금 사용처	교육지원, 일반회계	교육지원, 일반회계	주택, 교통, 보건, 청소년	경제개발, 지방정부	교육지원, 일반회계
카지노 형태	일반	일반	강 연안	선상	선상

자료: State of the States: The AGA Survey of Casino Entertainment 2000; 서천범. (2008). 「갬블백서 2008」. 한국레저산업연구소.



미국은 여러 주(State)에서 카지노세를 도입하고 있으며, 그 중 규모가 큰 주 네바다, 뉴저지, 미시시피, 인디애나, 일리노이주는 운영 중인 카지노의 수뿐만 아니라 종업원 수와 매출액, 세금 등이 지역경제와 재정에 큰 기여를 하고 있다. 각 주법에 따라 세율도 다양하나, 카지노로부터 나오는 수익금은 대부분 그 사용목적이 법에 의해 정해져 있는데 그 사용처를 보면 고등학교 이하 의무교육지원, 지역경제개발, 지방정부지원 등으로 되어 있고 특별한 경우에는 유적보전, 도박중독자치료 등을 위한 재원으로 활용되고 있다(민기, 2003: 30-34).

1999년 말 중국에 반환된 마카오는 스탠리호의 STDM사가 독점 특허권을 갖고 9개 카지노, 경마장, 경견장, 복권을 운영하는 대신 카지노 운영수익의 30%를 프랜차이즈 세금으로 정부에 납부하고 있다. 마카오 게이밍산업의 매출액은 2000년 20억 4,100만 달러에서 2006년에는 70억 1,000만 달러로 2000년보다 3.4배 성장했다. 특히 2002년에는 중국인의 해외여행 자유지역으로 지정되면서 2003년 이후 매출액이 급증하고 있다.

마카오에서 카지노수입이 사회에 기여하는 바는 매우 크다. 우선 카지노에서 거둬들이는 세금으로 제조업이나 무역 분야에 낮은 세금정책을 유지함으로써 이들 산업을 육성하는데 기여하고 있다. 또한 마카오의 문화유산을 보전하고 지역주민의 소득을 향상시키는 데에도 기여하고 있다(최효영, 2004: 42-51).

3) 관광세 : 미국, 스위스, 대만

많은 국가들은 관광개발과 지역개발을 위한 재원을 조달하기 위한 관광관련세를 채택하고 있다. 미국에서 관광세 중 가장 널리 채택되고 있는 세목은 호텔숙박세(hotel room taxes)이다. 세율은 각 지방자치단체별로 상이하지만 평균 10~11% 수준이다. 이와 같은 호텔 숙박세는 징수가 간편하여 경비를 절감할 수 있고, 지역주민이 아닌 타 지역의 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. 세율은 5%로 호텔숙박세에 비해 낮지만 관광객뿐만 아니라 지역주민들에게 부과된다는 특징이 있다. 이밖에 33개 주정부가 극장·나이트클럽·스포츠센터·카바레 등 유흥업소를 출입할 경우 입장료에 6% 내외의 오락세(entertainment taxes)를 부과하고 있다(김정완, 2001: 247-248).

스위스를 비롯한 일부 유럽국가는 체류세와 같은 특별 관광세를 아직도 징수하고 있는데, 이러한 형태의 조세가 존재하는 이유는 관광객의 방문으로 이익을 얻는 호텔, 요식업소 등의 관광사업체에 대해 과세함으로써 관광시설의 투자 재원을 확보할





수 있기 때문이다. 이것은 관광객을 대상으로 호텔을 비롯한 숙박업소 이용객에게 1인당 최고 7프랑(약 1천원)의 체류세를 부과하여 연간 1억프랑(약145억원)의 조세를 얻고 있는 파리의 경우도 마찬가지다(양덕순, 1999: 193).

대만의 관광관련 세제는 오락세로 보통수준의 시민들이 이용하는 시설보다 고급수준인 무도장, 영화관, 직업가수공연, 오페라, 골프장 등에 입장할 경우 입장료에 6~10%의 부가세로 오락세를 부과하고 있다(남창우·조계근, 2003: 46).

4) 체육진흥투표권(스포츠토토)

(1) 개요

체육진흥투표권(스포츠토토)는 스포츠에 대한 관심과 참여를 통해 경기를 분석하면서 즐거이는 선진국형 레저게임이다. 이미 영국, 이탈리아 등 선진 유럽국가에서는 ‘풋볼폴스’, ‘토토칼치오’, ‘라퀴니엘라’ 등의 유사한 게임에 매주 수천만 명의 스포츠팬들이 참여할 정도로 크게 인기를 얻고 있으며, 아시아에서는 우리나라를 비롯해 중국, 일본, 싱가포르 등지에서 활발히 시행되고 있다.

우리나라에서는 지난 2001년 10월부터 ‘스포츠토토(Sport TOTO)’ 라는 이름으로 처음 발매를 시작했으며, 스포츠토토는 축구, 야구, 농구, 골프, 씨름 등의 경기를 대상으로 게임 참가자가 경기 결과를 분석하고 예측한 후 배팅하여 실제 결과에 따라 배당금을 지급받는 방식으로 운영된다. 토토를 도입하게 된 목적은 국민의 건전한 여가체육을 육성하고 체육진흥기금 및 사회공익기금 등의 재원을 마련하기 위함이다.

〈표 7〉 투표권 종류

투표방법에 따른 구분	환급방법에 따른 구분
1. 승부식 : 승, 패 또는 무승부를 맞히는 투표권	1. 고정환급률식 - 총환급금을 매출액의 50%로 하며, 1인당 환급금을 등위별로 당첨자 수에 따라 구분하여 지급하는 투표권
2. 점수식 : 득점을 맞히는 투표권	
3. 혼합식 : 승, 패 및 무승부 여부와 득점을 동시에 맞히는 투표권	2. 고정배당률식 - 적중자에게 투표항목당 정하여진 배당률에 따라 환급금을 배분하는 투표권
4. 특별식 : 우승자, 등위, 득점선수 등 경기팀 또는 선수의 성적·기록을 맞히는 투표권	

자료: www.sportsluck.or.kr



토토는 크게 네가지 종류로 구분되는데, 운동경기의 승, 무, 패를 맞추는 승부식과 득점, 실점을 맞추는 점수식, 승무패와 득점, 실점을 동시에 맞추는 혼합식, 운동경기의 우승자, 등위, 득점선수 등 경기팀이나 선수의 성적을 맞추는 특별식이 있다.

(2) 해외현황

각국에서 토토와 비슷하게 스포츠 복권을 판매하고 있으며, 스포츠복권을 실시하는 주체는 프랑스처럼 정부가 일부 출자하는 경우도 있고, 노르웨이처럼 정부가 지분을 모두 소유하고 있는 경우도 있으나, 영국과 같이 민간기업이 시행하는 경우도 있어 각 국가별 상황에 따라 다양하게 진행되고 있었다.

환급금 역시 국가마다 차이가 있는데, 영국은 총 발매액의 35%를 환급금으로 주고 있어 가장 적게 배분하고 있으며, 프랑스는 70%로 가장 많이, 그밖의 국가는 대부분 40~50% 정도의 비율로 배분하고 있었다. 우리나라와 일본, 노르웨이는 50%정도를 당첨금으로 돌려주고 있다. 한편 환급금을 제외한 수익금은 국가마다 국고로 17%~35%의 비중으로 납부하고 있는데, 일본은 35% 중 1/3은 국고에 1/3은 지방공공단체에 납부하고 있었다. 대부분 수익금은 스포츠 진흥기금으로 운용하고 있으며, 노르웨이의 경우 문화, 과학 등으로 그 범위를 넓혀 지원하고 있었다.

〈표 8〉 년도별 매출현황

(단위: 백만원)

년도구분	기 간	발행횟수	1회 평균매출	발매금액
01년	10월 ~ 12월	30회	95	2,848
02년	1월 ~ 9월	72회	306	22,039
03년	7월 ~ 12월	48회	589	28,280
04년	1월 ~ 12월	297회	488	138,871
05년	1월 ~ 12월	335회	1,365	457,258
06년	1월 ~ 12월	740회	1,234	913,084
07년	1월 ~ 12월	857회	1,593	1,364,945
08년	1월 ~ 12월	986회	1,619	1,596,162
09년	1월 ~ 12월	996회	1,766	1,759,034

자료: www.sportsluck.or.kr





(3) 체육진흥투표권의 규모

토토가 시행된 2001년부터 2008년까지의 매출현황을 살펴보면 초기 2003년까지는 홍보부족과 국민들의 관심도가 낮아 발매실적이 저조하였으나, 2004년부터는 대대적인 홍보와 새로운 상품의 개발로 발매횟수가 크게 증가하였다. 특히 야구 발매를 시작한 2005년부터는 발행횟수대비 매출액도 전년대비 약 3배정도로 크게 증가하는 모습을 보이고 있다. 2009년 현재 발행횟수는 996회이며 1회 평균매출은 1,766백만원이다.

토토를 시행하고 있는 스포츠 경기중 그 종목별 매출현황은 아래의 표와 같다. 2009년을 기준으로 프로토가 매출액의 절반이상인 61.3%를 차지하고 그 다음으로는 농구 17.0%, 축구 11.0%, 야구8.7%로 나타났다.

주5일 근무제와 웰빙시대를 맞이하여 스포츠의 인기는 날로 증가하고 있으며, 스포츠토토의 인기 또한 증가하고 있다. 또한 운영 수익금으로 엘리트체육시설과 생활체육시설, 청소년체육시설, 장애인체육시설을 확충하여 일반국민과 청소년들의 건전한 여가선용에 기여함은 물론 장애인 등 일부 소외계층의 체육활동에도 크게 이바지하고 있다.

〈표 9〉 종목별 매출현황

(단위: 백만원)

종목구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
축구	20,922	58,094	104,783	197,381	167,951	207,220	194,017
농구	7,358	53,819	184,828	259,712	272,546	264,691	299,421
골프	-	1,946	286	25,602	8,954	9,624	9,083
야구	-	24,522	167,361	111,249	135,666	133,626	152,470
씨름	-	490	-	733	-	-	-
배구	-	-	-	31,564	20,878	25,790	25,617
프로토	-	-	-	286,843	758,950	955,231	1,078,372
총계	28,280	138,871	457,258	913,084	1,364,945	1,596,182	1,759,034

주: 1) 야구, 골프, 씨름토토는 2004년부터 발매/ 배구토토, 프로토는 2006년부터 발매
 자료: www.sportsluck.or.kr





토토와 유사하게 스포츠에 배팅하는 국가들의 매출현황은 아래의 표와 같다.

〈표 10〉 국가별 투표권 매출현황(2004년도)

(단위: US\$)

국가	인구 (만명)	스포츠배팅		인터넷게임	합계
		고정환급	고정배당률		
스페인	4,183	728,640,052		25,756,371	754,396,423
프랑스	6,170	153,549,656	144,735,191	39,774,136	338,058,983
독일	6,824	123,462,123	626,756,431	220,635,281	970,853,835
영국	5,950			139,817,482	139,817,482
그리스	1,097	110,521,380	2,185,830,598		2,296,351,978
이탈리아	5,768	465,880,315	527,663,099		993,543,414
한국	4,820	133,336,773		17,090,734	150,427,507
오스트레일리아	1,790	10,266,598			10,266,598
캐나다	2,957	31,747,113	73,977,004		105,724,117
스웨덴	898	280,637,665	286,894,432	16,484,182	584,016,279
오스트리아	813	19,156,611		584,525,438	603,682,049

주: 1) 한국은 2005년부터 고정배당률이 신규생성됨.

2) 로또, 추첨식, 즉석식 등의 매출은 제외된 집계임.

자료: www.sportsluck.or.kr

(4) 수익금 배분내역

스포츠토토의 발매금은 당첨금으로 50%, 위탁운영비로 25%, 수익금으로 25% 배분되고 있다. 위탁운영비는 사업에 필요한 인건비, 홍보비, 홈페이지 관리비, 발매기 제작 및 관리, 발권용지, 발매접표 수수료 등으로 사용되어지며, 수익금은 주로 체육관련단체 및 시설에 지원되고 있다.

토토수익금으로 조성된 국민체육진흥기금은 국민체육센터 건립, 학교운동장 잔디, 우레탄트랙 설치, 마을단위 체육시설 설치 등 생활체육시설 설치 및 전문체육육성, 스포츠인프라 구축에 사용되고 있다. 〈표 11〉에서 보여주고 있듯이 2003년부터 2008년까지 수익금이 가장 많이 배분된 곳은 국민체육진흥기금(747,505백만원)이며, 월드컵 경기장 건립비(180,330백만원)가 두 번째로 많이 배분되었다. 2007년부터 월드컵 경기장건립비는 더 이상 지원되지 않는 것으로 나타나고 있으며, 대부분의 수익금은 국민체육진흥기금으로 지원되고 있다.





〈표 11〉 체육진흥투표권 수익금의 배분내역

(단위: 백만원)

사 용 목 적	2003	2004	2005	2006	2007	2008
월드컵대회조직위 운영비 지원	-	-	-	-	-	-
월드컵 경기장건립비 지원	3,534	17,330	57,115	99,834	-	-
국민체육진흥기금 출연	2,120	10,398	34,269	85,763	281,742	333,213
주최단체 지원	707	3,466	11,423	23,196	35,218	41,652
문화·체육산업 지원	707	3,466	11,423	23,196	35,218	41,652
수익금 조성액	7,068	34,660	114,230	231,962	352,178	416,517

자료: www.sportsluck.or.kr

주체단체 수익금 배분용도에 있어서 대한축구협회는 유소년 축구육성에, 한국농구연맹은 농구대회 및 유소년 아마추어 농구육성에, 한국여자농구연맹은 유소년 대회지원 및 아마추어 선수양성에 쓰인다. 한국야구위원회는 유소년 및 아마추어 야구육성에, 한국프로골프협회는 전문인력 양성에 한국여자프로골프협회는 교육개발 및 아마추어 선수양성에, 한국배구연맹은 유소년대회지원 및 지도자 육성에 한국씨름연맹은 씨름캠프를 개최하는 데 수익금을 사용하고 있다.

(5) 스포츠포토 지방과세의 정당성

① 기존과세와의 형평성

스포츠포토는 배당금발매, 당첨, 환급방법 등이 기존의 레저세 과세대상인 경마·경륜 등과 흡사하고, 또한 스포츠종목을 대상으로 한다는 점에서 경마, 결륜, 경정 등과 공통점을 가지고 있다. 따라서 경마·경륜·경정 등 경기와 관련된 투표권에 레저세를 과세하는 점에 있어서 과세형평성의 문제가 있다.

또한 이러한 스포츠를 대상으로 함으로서 경기관람을 통해 흥미와 스틸을 만끽할 수 있는 여가선용의 한 방편이고, 경기의 승·무·패 등의 예측을 위해 경기정보 등의 분석력에 의해 당첨이 좌우됨으로 단순히 운에 결정되는 일반복권과는 차이점이 있어 레저세의 과세대상으로 고려할 수 있는 양호한 세원이다.

② 지방행·재정수요 유발에 대한 비용보전

스포츠포토의 대상 스포츠가 축구, 야구, 농구 등으로 경기장건설 및 관리운영비



용, 교통 그리고 기타 유발비용 등이 지방행정서비스와 깊은 관계를 맺고 있다. 비록 건립비는 대부분 체육진흥기금에서 지원을 받지만, 운영비, 관리비, 유지보수비 등 시설에 수반되는 비용이 만만치 않은 실정이다. 또한 소득의 증대로 인한 체육저변의 확대는 지방자치단체의 생활체육시설의 확충, 체육팀 육성 등 재정수요가 증대하고 있다.

끝으로 스포츠경기 등으로 발생하는 교통체증, 쓰레기 등에 의한 추가적 행정수요 또한 비용을 발생시키고 있다.

③ 지역경제와의 연계

체육진흥투표권의 발매수익금의 대부분은 지역주민들이 지불하는 것이므로 수익금의 일정부분을 지역주민에 환원하는 것이 바람직하다할 것이다. 이는 지방자치단체에서 소비된 비용이 다시 지방자치단체의 재정수입으로 환원되는 되어야한다는 것이고, 외국의 경우 소비세를 공동세형태로 수입의 일부를 지방세수로 귀속시키는 점에서 시사점을 찾을 수 있다.

V. 레저세 확대방안

1. 단기적 과세 대상의 확대

1) 레저세의 확대가능 과세대상

레저세의 과세표준은 경마, 경정·경륜, 소싸움 등의 발매금인데, 확대 가능한 대상으로는 경마장 및 장외 발매소와 유사한 성격인 스포츠토도와 카지노사업을 포함하는 것을 생각할 수 있다.

스포츠토도는 배당금발매, 당첨, 환급방법 등이 기존의 레저세 과세대상인 경마·경륜 등과 흡사하고, 또한 스포츠종목을 대상으로 한다는 점에서 경마, 경륜, 경정 등과 공통점을 가지고 그리고 이러한 스포츠를 대상으로 함으로서 경기관람을 통해 흥미와 스틸을 만끽할 수 있는 여가선용의 한 방편이므로 레저세의 과세대상으로 고려할 수 있는 양호한 세원이다. 아울러 대상 스포츠가 축구, 야구, 농구 등으로 경기장건설 및 관리운영비용, 교통 그리고 기타 유발비용 등이 지방행정서비스와 깊은 관계를 맺고 있어 지방세인 레저세에 편입될 타당성을 얻을 수 있다.

강원랜드의 경우에서 조세 및 기금 귀속 주체를 중심으로 보면 79%가 국가에 귀속





되고 지방에 귀속되는 수입은 불과 21%밖에 되지 않아 낙후지역을 위해 카지노산업을 유지한 본래의 취지에 어긋난다 할 것이다. 따라서 국세를 제외한 지방세와 기금을 정리하여 카지노수입에 대한 과세를 레저세의 과세대상으로 하여 지방에 실질적 세수증대를 통해 재정력이 취약한 지방의 재정력을 강화할 수단으로 활용하는 것이 합목적이라 할 수 있다. 이때 카지노에 대한 과세대상은 내국인 출입허용 카지노와 외국인전용 카지노 전부를 과세대상으로 하는 방안을 고려할 수 있다.

2) 과세표준 및 세율

스포츠토토의 과세표준은 국민체육진흥법에 의한 체육진흥투표권(스포츠토토)의 발매금 총액으로 하는 것이 가장 현실적 방안이다. 만약 적중금과 위탁운영비를 제외한 수익금을 과세대상으로 할 경우 징수비용을 제외하면 징수규모가 매우 취약하여 조세 도입의 실익이 별로 없다 할 것이다. 따라서 발매금을 과세대상으로 할 경우, 스포츠토토의 발매금은 적중금 50%, 위탁운영비 19%, 수익금 21% 그리고 레저세 10% 등으로 배분된다.

카지노사업에 대한 지방세의 과세표준으로 매출액과 이익금 두 가지를 고려할 수 있는데, 관광진흥개발기금은 카지노사업 총매출액이 부과기준이고, 폐광지역개발기금은 이익금이 부과기준이다. 외국의 경우를 살펴보면 미국의 주정부, 영국, 호주 등에서 부과되는 도박과세(gambling tax)의 과세표준은 총매출액에서 상금을 공제한 순매출액이 대부분이다. 따라서 중앙정부가 카지노사업에 부과하고 있는 법인세와의 성격을 차별화하고 또한 외국의 사례를 참고로 할 때, 카지노사업에 대한 지방세의 과세표준은 순매출액으로 하는 것이 적절할 것이다. 그리고 세율은 레저세의 세율인 10%로 하는 방안이 카지노사업에 대한 지방세의 도입방안으로서 가장 적절하다고 보여지며, 조례를 통하여 자치단체가 표준세율의 50%까지 가감할 수 있는 탄력세율을 마련하는 것이 지방자치단체의 과세자율권 차원에서 바람직할 것이다.

2. 관광세도입과 과세대상 확대

1) 관광·레저세의 도입과 과세대상

광의의 레저 개념차원에서 관광관련 과세를 포함하여 관광·레저세를 도입할 경우 레저세에 관광자원 및 관광자원을 활용하여 수익을 올리는 사업 등에 대해 과세하는 방안을 생각할 수 있다.

관광관련 과세대상은 일본의 임의세와 같이 지역의 특성에 따라 자치단체가 선별적



으로 징수할 수 있도록 지방세법에 과세 가능한 대상을 열거하는 방법이 지방의 과세 자주권과 신세원 발굴노력을 제고할 수 있다는 점에서 바람직하다.

이상에서 관광관련 과세대상은 관광객이 관광자원이나 관련 시설 및 사업체를 이용하거나 입장함으로써 지불하는 일체의 금액이 될 수 있다. 따라서 관광자원의 입장 및 이용행위, 운동경기장, 골프장·스키장·관광유람선 등, 관광관련시설의 이용행위, 호텔·콘도·여관 등 관광숙박시설과 영화관, 테마공원 등의 부대시설의 이용행위, 기타 관광음식점 및 관광기념품 등이 과세대상이 된다.

그러나 상기한 관광세는 소비행위에 대한 과세이기 때문에 국세인 부가가치세 내지 특별소비세와 중복될 수 있다. 따라서 부가가치세와 특별소비세의 과세대상 중 관광행위에 대한 부분만을 선택하여 관광세에 포함 시킬 것인지 아니면 별도의 과세대상을 발굴할 것인가 하는 문제가 대두된다. 전자의 경우 「지방세법」과 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」의 개정사항이고 후자는 실질적으로 과세대상을 발굴하기가 어렵다.

2) 관광세 과세표준 및 세율

관광관련 과세의 경우 과세대상이 관광자원의 활용, 입장행위 및 이용행위, 관광관련 시설의 이용 및 사용행위이므로 과세표준을 산정하기에 매우 어려움이 따른다. 따라서 현실적 조세행정의 편의를 위해 관광자원 및 시설의 이용과 관련하여 지불하는 요금·입장료·사용료 등의 외형적 금액을 과세표준으로 정하는 것이 가장 현실적 방안이 될 것이다.

세율은 관광산업을 위축시키지 않을 수 있도록 관광객수, 과세주체 및 의무자, 지역에서 관광산업의 비중, 환경문제 등을 종합하여 결정해야 할 것이다. 한편 서울구조는 현재 일부 고급 관광자원에 대해서 특별소비세의 형태로 차등세율이 적용되고, 반면에 일반 관광자원에 해당되는 소매업, 음식점, 숙박업 등에 대해서는 일반소비세인 부가가치세를 적용하여 균등세율이 적용되고 있다. 그러나 관광관련 과세를 관광·레저세로 통합할 경우 지방세로서 일반소비세의 성격을 가진다고 할 수 있기 때문에 단일세율을 적용하는 것이 바람직하다 할 것이다.

3. 레저세, 관광세 및 지역개발세를 통합한 지방자원세(가칭) 도입

1) 과세대상

레저세, 관광세 및 지역개발세를 통합한 가장 포괄적 모형으로 지역의 부존자원을





활용하여 세원을 창출한다는 의미에서 지방자원세의 도입을 생각할 수 있다.

지방자원세의 경우 레저 및 관광관련 과세는 앞에서 기술한 과세대상을 그대로 적용하고, 추가적으로 지역개발세의 과세대상을 더 확대하여 지방자원세로 통합하는 것이다.

현재 지역개발세는 발전용수, 지하수(음용수, 목욕용수, 기타용수), 지하자원, 컨테이너, 원자력발전을 과세대상으로 삼고 있다. 여기에 추가적으로 지방이 선택적으로 과세할 수 있는 과세자주권을 부여하는 방안으로 일본의 임의세 형식을 적용할 필요가 있다. 즉, 현재의 과세대상 외에 추가적으로 지역적으로 가능한 다양한 과세대상을 지방세법에 나열하는 것이다. 예를 들면, 황토세, 입탕세, 입도세(入道稅), 모래채취세 등 지역적 특성을 살린 대상들이 해당될 것이다.

2) 과세표준 및 세율

과세표준과 세율은 현행 지역개발세의 기준을 원용하고, 과세대상이 다양해짐에 따라 대상별로 추가적 과세표준과 세율을 정하여야 할 것이다. 세율의 경우 과세자주권을 강화하는 차원에서 지방이 어느 정도의 세율결정권을 행사할 수 있도록 제도화 하는 것이 바람직하다.

4. 대안별 비교검토

단기방안의 경우 실현가능성이 비교적 높고, 국민들의 조세저항이 낮은 방안이다. 사행산업에 대한 과세의 정당성이 문제될 수 있지만, 사행산업통합감독위원회에서 발권 및 구매단위와 범규준수를 엄격히 감시함으로써 충분히 문제점을 조절할 수 있을 것이다. 또한 사행산업에서 거두어들이는 세수만큼 지역 체육시설 및 복지사회 문제 해결비용으로 활용하도록 유도하는 정책도 병행할 필요가 있다.

레저세에 새롭게 도입하는 관광세를 통합하는 방안은 일본의 임의세 및 법정외세와 같이 지방의 과세자주권을 강화할 수 있다는 점에서 좋은 제도가 될 수 있다. 또한 현재 지방세제 개편안 논의에서 소비세의 일부 세원을 지방에 이양하여 지방소비세를 도입하는 방안이 제기되고 있다. 이 경우 지방이양 대상 소비세원의 대부분이 관광세 과세대상과 중복되는 문제점이 발생하여 관광세 도입의 실현가능성이 희박해질 것이다. 만약 기존의 부가가치세의 범주에 포함되지 않는 새로운 관광자원을 발굴하여 과세할 경우 세수의 규모가 극히 취약하여 과세자주권의 행사라는 취지는 살릴 수 있지만, 실질적 실익은 별로 없다 할 것이다.





끝으로 장기적 방안은 레저세 및 관광세를 포함하고, 덧붙여 지역개발세의 과세대상을 확대하여 새롭게 ‘지방자원세(가칭)’로 통합하는 방안이다. 이 방안은 관광자원 및 지방부존자원을 과세대상으로 확대하여 각 지방의 특성에 맞는 과세대상에 대해 세율을 적용하는 방식으로 일본의 임의세와 같은 제도라 할 수 있다. 이러한 방식을 통해 조세법률주의의 한계를 극복하고, 지방 스스로가 신세원을 발굴하여 과세하는 과세자주권의 행사가 가능할 것이다. 또한 지방세제의 단순화를 통한 효율화가 가능해질 수 있어, 비록 지방세의 통·폐합과 지방세법의 개정이라는 장기적 과제이지만, 가장 합목적적인 방안이라 할 수 있다.

VI. 결론

오늘날 우리사회는 복잡 다양한 주민수요에 직면하고 있고, 이에 효율적으로 대처하기 위해 지방분권의 필요성이 강조되고 있다. 다양한 주민수요는 재정수요로 이어져 어느 때보다 자주재정의 확립의 필요성이 커지고 있다. 이러한 맥락에서 각 자치단체는 지역의 확대되는 재정수요를 충족하기 위해 관할지역내에서 세원을 개발하여 징수하는 과세자주권을 행사하는 것이 필요하다 할 것이다. 특히, 지역 내에 입지하는 자연 및 관광자원과 레저·위락시설 등의 부존자원 등을 개발하여 세원으로 활용하는 것이 대표적인 예가 될 것이다.

현재 관광 및 레저에 관련된 조세는 지방세인 레저세와 국세인 특별소비세의 일부가 해당될 수 있고, 조세가 아닌 입장료형태로 징수되어 자치단체의 세입으로 귀속되는 경우도 있다.

자치시대의 정신에 맞게 지방의 특성을 백분 활용하여 세수를 증대시킬 수 있도록 하기 위해서 관광관련 과세를 포함하는 레저세의 확대개편을 통해 지방재정 확충의 수단으로 활용하는 방안의 타당성 및 가능성을 분석하는 것이 필요하다. 아울러 지방의 부존자원을 활용한다는 점에서 동질성을 가진 지역개발세와 연계 및 통합 가능성을 분석하여 지방세제의 단순화와 효율화를 모색하는 것도 생각할 수 있다.

레저세 및 관광세의 과세근거에 대해 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 관광 및 레저산업은 많은 자연자원을 개발 및 활용하기 위한 비용이 들뿐만 아니라 관광지에 외부불경제를 발생시킨다. 따라서 자연자원 및 환경의 보존과 개발을 위한 비용의 조달과 외부성을 내부화하여 시장의 기능을 통한 효율화를 이루어야





할 것이다. 이를 위해서 관광 및 레저자원을 개발하여 이득을 보는 자와 관련 시설을 이용하는 자에게 원인자 부담 및 수혜자부담의 원칙을 적용하여 무임승차하는 것을 방지하고 비용을 분담케하여 자원배분을 효율적으로 하는 것이 사회적 비용을 줄여 사회적 최적상태를 유지하는 방안이 될 것이다.

상기한 사회적 최적화를 위한 현실적 방안은 지방자치단체가 관광·레저자원을 이용하여 편익을 얻고 동시에 비용을 발생시키는 자에게 조세를 부과하여 세수를 확보하는 방안이 될 것이다. 이처럼 관광·레저자원을 이용하는데 부과되는 조세는 나라마다 약간씩 차이는 있지만 자연환경 보전을 위한 비용 또는 지방자치단체의 자주재원으로 사용되고 있다.

둘째, 지방자치의 정착과 지방공공재의 안정적 공급을 위한 지방재정분권 및 재정안정성을 위해서는 지방세 중 기간세목에 해당되는 조세에 대해서는 보편성, 안정성 그리고 부양성의 기준을 적용하는 것이 바람직하다 할 것이다. 그러나 지역성의 경우 보편성과 서로 상충되는 측면이 강하여, 대상 세목을 달리 적용하는 것이 필요하다.

상기한 이유로 지역이 보유하고 있는 자원을 활용하여 지역의 특성을 살린 신세원을 발굴하기 위해서는 조세의 지역성과 응익원칙 내지 원인자 부담의 원칙을 고려한 세목을 지방세체계속에 포함이 될 수 있도록 하는 노력이 필요하다.

세계 각국은 카지노뿐 아니라 관광자원에 대해서도 과세하고 있는데, 각국의 세제 명칭에는 차이가 있더라도 관광과 관련된 세원인 경우 ‘관광세’로 이름하여 분류하고 있다. 관광세 중 가장 널리 채택되고 있는 세목은 호텔숙박세이며, 그 다음으로는 식품음료수세가 널리 이용되고 있다. 미국의 33개 주정부와 대만의 경우에는 극장, 스포츠센터, 유흥업소 등을 출입할 시 6% 내외의 오락세를 부과하고 있어, 카지노세 외에 세제를 추가로 부과하고 있었다. 즉, 대부분의 국가에서는 유흥업소나 극장, 광천욕장, 호텔 등 ‘입장하는 행위’에 대해서 세를 부과하고 있어 우리나라에서 ‘관광세’의 세원을 ‘관광지의 입장료’로 하고자 하는 주장들과 일치하는 부분이 있다. 또한 멕시코의 경우에는 우리나라의 지역개발세와 유사한 천연자원개발세가 관광세로 분류되어 있었다. 또한 스포츠토토의 경우 성격상 현재의 레저세 과세대상과 유사하고 지역적 소비세 특성을 가지고 있기 때문에 레저세의 과세대상으로 확대하는 것이 바람직하다.

결론적으로 레저세의 과세대상을 확대하는 방법, 관광과세를 도입하여 레저세와 통합하는 방법 그리고 통합된 관광·레저세에 지역개발세까지 포함하여 지방자원세(가칭)를 신설하는 방법 등으로 레저세를 확대 개편하는 방안이 가능하다.



참 고 문 헌

- 국세청. (2008). 「국세통계연보」. 서울: 국세청.
- 김정완. (2001). 관광세 도입의 요건과 재정효과. 「광주·전남행정학회보」, 8: 244-260.
- _____. (2003). 기초자치단체의 자주재원 확충을 위한 관광세 도입의 방안. 「한국거버넌스학회보」, 10: 309-323.
- 김정훈. (2002). 폐광지역 경제 활성화를 위한 카지노의 공익성 제고방안. 「재정포럼」, 73: 52-81.
- _____. (2003). 강원도 카지노세 논의배경과 도입방안. 「재정포럼」, 79: 6-23.
- 남창우·조계근. (2003). 관광세의 도입방안과 효과. 「지방세」, 79: 41-52.
- 민 기. (2003). 신세원 확대 방안 : 카지노세를 중심으로. 「지방세」, 79: 26-40.
- 박경환. (1997). 관광세 도입의 효과분석. 「논문집」, 44: 319-346.
- 사행산업통합감독위원회. (2008). 「사행산업 관련 통계자료」.
- 배준호. (1997). 경주·마권세의 특성 분석을 통한 도박과세의 재검토. 『재정논집』 제12권 제1호.
- 서천범. (2007). 「레저백서 2007」. 한국레저산업연구소.
- _____. (2008). 「캠블백서 2008」. 한국레저산업연구소.
- 송상훈. (2008). 「지방세수 확충을 위한 레저세의 확대개편방안 연구」. 경기개발연구원.
- 양덕순. (1999). 조세법률주의와 관광세 도입 효과 분석. 「東아시아研究論叢」, 10: 185-202.
- 조계근. (2003). 폐광카지노세가 강원도 재정에 미치는 영향분석. 「한국지방재정논집」, 8(1): 49-71.
- 지봉구. (1998). 지방재정확충을 위한 관광세 도입에 관한 연구. 「관광정책학연구」, 4(2): 1-23.
- 최원일. (2000). 「경마산업 발전을 위한 레저세의 개선 방안」. 서울시립대학교.
- 최효영. (2004). 「정선카지노 산업의 지역 트리거 역할에 관한 연구」. 석사학위논문, 관동대 경영행정대학원.
- 한국마사회. (2008). 「마사연감」. 과천: 한국마사회.
- 행정자치부. (2009). 「지방세정연감」. 서울: 행정자치부 지방세제팀.





Bird, Richard. (1999). Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment. IMF Working Paper.

McLure, Charles. E. Jr. and Martinez-Vazquez, Jorge. (2002). The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations. World Bank Working Paper.

Standford, Cedric. (1984). Economics of Public Finance. London: Pergamon Press. 

