



I S S U E P A P E R



2015

서울시에 여행자 체류세 도입땐 세수증대에 긍정적인 효과 기대

배준식



CONTENTS

01 자주재원 확충에 기여하는 관광세

- 1_관광세는 지방세 안정성·신장성에 이바지
- 2_‘지방자치 필수요소’ 지방재정 확충 기반 마련
- 3_‘지역경제 활성화·관광인프라 개발’ 자원 조달

02 여행자 체류세 도입 ‘찬반 팽팽’

- 1_지방자치체 부활 후 체류세 도입 논의 시작
- 2_“외부불경제 비용 충당” VS “시기상조”
- 3_지방세 중 독립세목 신설 등 3개 방안 논의


03 주요 관광대국은 체류세 이미 부과

- 1_프랑스 : 기초자치단체 재량으로 체류세 징수
- 2_미국 : 47개 주에서 호텔숙박세 과세
- 3_스페인 : 지역 관광환경 고려해 숙박세 거둬

04 종량세보다 종가세 방식이 세수효과 높아

- 1_호텔 숙박객이 부대시설 이용자 밀돌아
- 2_종가세는 일정비율로, 종량세는 정액세로 과세

05 헌법·지방세법 개정해야 체류세 도입 가능

- 1_세목 신설은 법률에 의해서만 가능
 - 2_레저세 과세대상 숙박업소로 확대가 현실적
- 

요약

여행자 체류세는 관광세로 숙박업소 이용자에 부과

여행자 체류세금은 관광세(Tourism Tax)의 일종으로 숙박업소를 이용하는 관광객들에게 부과되는 세금이다. 미국, 일본, 유럽 등 대부분의 주요 관광 국은 이미 여행자 체류세를 부과하고 있으며, 과세표준에 따라 '종가세'와 '종량세'로 구분된다.

종가세를 적용하여 서울시 여행자 체류세에 대한 세수 효과를 추정하면, 시나리오별로 약 874억 원에서 988억 원의 세수 증대가 기대된다.¹ 반면, 종량세 방식으로 추정했을 때에는 약 176.2억 원에서 358.1억 원으로 추산된다.

이에 따라, 여행자 체류세의 도입은 세수 효과 측면에서 긍정적인 영향을 미칠 것으로 추정된다.

레저세 과세범위 확대해 여행자 체류세 도입해야

현 시점에서 여행자 체류세를 도입하기 위해서는 레저세의 과세대상 범위를 확대하여 숙박 행위를 포함시키는 방안이 가장 현실적일 것으로 보인다. 즉, 「관광진흥법」에 규정된 관광숙박업 및 관광객 이용시설업의 이용객을 과세대상으로 하여 이용 요금의 일정률을 여행자 체류세로 징수하는 방안을 적용할 수 있을 것이다.

결론적으로, 여행자 체류세 신설 여건이 불투명한 실정에서 숙박업소의 이용 행위에 대한 과세는 포괄적 레저세의 개념으로 보는 것이 합리적일 것이다.

¹ 서울은 5%로 가정함

01 / 자주재원 확충에 기여하는 관광세

1_관광세는 지방세 안정성·신장성에 이바지

관광세는 “관광행위를 통해 직접 편익을 향유하면서 해당 지역에 각종 재정수요를 유발하는 관광객에게 그에 상응하는 비용을 부담하게 함으로써 그 비용이 지역주민에게 전가되는 것을 방지하고 지방세수를 확충하기 위한 조세”²라고 정의할 수 있다.

관광세의 일종인 여행자 체류세는 과세대상을 숙박업소로 한정하는 것으로 미국, 일본, 프랑스 등 주요 관광국은 이미 부과 중이다.

수익자부담 원칙에 충실...선진국선 조세저항도 적어

관광세는 수익자부담 원칙에 비교적 충실하면서 과세대상인 관광행위가 일반적으로 소득 탄력적으로 볼 수 있어 지방세의 안정성과 신장성에도 기여할 수 있다. 외국에서는 다른 조세에 비하여 관광세에 대한 조세 저항이 적으며, 관광객이 주로 세를 부담하므로 지역주민들이 오히려 세의 도입을 선호하기도 한다.³

2_‘지방자치 필수요소’ 지방재정 확충 기반 마련

진정한 지방자치 구현을 위해서는 교부세와 같은 이전재원으로는 한계가 있으며 자주재원의 확보가 필수적이다.⁴ 현재, 지방세는 지방소득세의 도입에도 불구하고 지방세수 중 재산세 비중이 과다하여 세수의 신장성과 탄력성이 국세에 비하여 열등한 상태이다.⁵

² 박경환, 1997, “지방세로서 관광세 도입 효과”, 경북대학교 대학원 박사학위논문

³ Kim, Bae and Eger, 2009, Is Local Discretionary Sales Tax Adopted to Counteract Fiscal Stress? The Case of Florida Counties, Economic Development Quarterly, Vol. 23, No.2

⁴ 현재 우리나라의 지방재정 구조는 지방세 등 자체수입 비중이 전체 세입의 45.9%(2014년 당초예산 기준)수준으로 자주재원 비중이 상대적으로 열악한 상태임

교부세 등 이전재원으로 한계...미국선 대체세원 개발 활발

미국은 재산세를 대체할 수 있는 세원의 개발이 활발하게 논의되었는데, 대표적인 예가 토지에 관련된 지방개발세(Local Impact Fee)나 지방판매세(Local Sales Tax) 등이며 각 지방정부는 지역의 사회경제적 조건에 맞추어 이러한 대체적 세제를 도입하였다.

3_ '지역경제 활성화·관광인프라 개발' 재원 조달

관광자원은 에너지 자원이나 타 시설보다 비교적 덜 소모적이고 재생산이 쉽다는 특성을 지니고 있다. 숙박업소도 유지관리 비용이 비교적 적게 들고, 리노베이션이 용이함에 따라 비교적 적은 비용으로 큰 수익을 창출할 수 있어 지역경제의 활성화에 기여할 수 있다.

외부효과 유발 관광객에 과세는 응익원칙상 바람직

다만, 관광객의 방문으로 인해 발생하는 외부효과(쓰레기, 하수 등)로 비용이 발생하지만 소득세를 부과할 수 없어 이에 대한 해결책이 필요하다. 따라서 외부효과를 유발한 관광객에게 관광세를 부과하는 것은 응익성의 원칙에서도 바람직할 것이다.

관광세 수입은 관광자원뿐 아니라 관광자원에 대한 접근성 확보, 즉 도로, 통신 등 사회 인프라 시설 등의 확충에 기여할 수 있고 지역주민의 생활수준을 향상시키는 데도 일조할 것으로 기대된다. 관광산업은 단순히 관광자원이 잘 개발되어 있다고 해서 발전하는 것이 아니고 주변 접근성 확보가 중요하며 인프라 개발이 함께 이루어져야 비로소 지역경제에 이바지할 수 있다. 이는 관광세를 목적세의 형태로 징수해야 한다고 보는 견해와 일맥상통하고 있다.

⁵ 서울시의 경우 지방세 중 재산세 성격의 세목(재산세, 자동차세, 취득세)이 차지하는 비중은 약 43.5%로 소득과세(지방소득세)가 차지하는 비중(31.9%)보다 높음. 또한, 재산과세는 부동산 경기변동에 민감한 반면, 경기활성화 등에 의한 세수의 소득·소비탄력성은 상대적으로 낮음

02 / 여행자 체류세 도입 ‘찬반 팽팽’

1_지방자치체 부활 후 체류세 도입 논의 시작

1995년 지방자치제가 재시행된 이후 지방정부의 재원마련을 위한 대안 중 하나로 관광세⁶ 도입과 관련된 논의가 시작되었다.

2000년 이후 효과에 관한 실증적인 연구가 중심

이에 따라, 1990년대에는 단순히 지방정부의 신 세원으로서 관광세의 도입 가능성과 정당성에 대한 논의가 주요 흐름이었다면 2000년 이후는 관광세 도입 방향과 그 효과에 대한 실증적인 연구가 중심이 되었다.

이러한 흐름은 관광세 도입에 대한 사회적 관심이 더 높아짐을 의미하는 것이며 향후 관광세 도입에 관한 연구는 구체적인 실행 방안을 모색하는 방향으로 나아가는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

2_“외부불경제 비용 충당” VS “시기상조”

전문가·시민 의견 수렴해 발전방향 모색해야

관광업계는 국내 관광산업이 아직 활력을 되찾지 못한 상황에서 체류세 도입은 오히려 역효과를 불러올 수 있다는 입장이다.⁷

그러나 관광 관련 산업은 이용객이 증가함에 따라 지역경제가 활성화되는 긍정적인 효과도 있는 반면, 인구 집중, 교통 혼잡, 환경 오염, 지역자연 및 문화자원 훼손 등 외부불경제를 수반하기 때문에 이를 해결하기 위한 지방자치단체의 사회적 비용이 증가할 수밖에 없다. 이 비용은 지방재정 중 일반재원에서 사용되고 있으며, 지역주민들의 교육 및 복지행정서비스의 재원 부족을 초래하는 또 하나의 원인이 되고 있다.

⁶ 여행자 체류세는 관광세의 일종으로, 여행자 체류세에 대한 선행 연구는 관광세 연구부터 출발함

⁷ 안지영, 전경련 “관광세 시기상조...”, 서비스업 제도 개선 건의, ChosunBiz, 2014.10.26

위와 같은 상황에서 이해관계자들은 각자의 입장만을 주장하기보다 각 분야의 전문가들과 시민들의 의견을 수렴하여 발전적인 방향을 모색하는 것이 필요하다. 즉, 현재 지역의 관광자원 등 과세장소에 부과되면서 국세로 귀속되는 개별소비세 이외에 관광진흥개발기금, 체육진흥기금 등을 개편하여 지방세로 유입될 수 있는 체류세(숙박세 등)를 도입함으로써 관광으로 인한 외부불경제 해결 및 지방 관광자원과 문화재의 유지·관리에 활용할 필요가 있다.

3_지방세 중 독립세목 신설 등 3개 방안 논의

관광세의 도입 방안은 ① 지방세 중 독립세목으로 신설, ② 법정외세로의 도입, ③ 지방세의 목적세 중 지역개발세(지역자원시설세 특정자원분)로의 도입 등 크게 세 가지 측면에서 논의되고 있다.

그러나 이러한 도입 방안들은 과세권에 대한 조세법률주의 채택과 관련하여 「헌법」과 「지방세법」 등의 개정이 요구되며, 과세 중복, 조세 저항, 지방세입의 지역불균형 등의 문제점이 우려되고 있다. 따라서 법이나 지침의 개정을 최소화하며 조속한 시행을 위해서는 현행 레저세의 새로운 과세대상으로 숙박업소를 확대 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

관광자원별로 유형화하는 단계적인 접근법 필요

그러나 관광세의 과세대상 폭을 넓힌다면 과세대상 선정에 더 신중할 필요가 있다. 즉, 관광자원별로 그 성격이 다르기 때문에 관광자원의 입장 요금 또는 이용 요금에 일괄적으로 세율을 적용하는 것보다는 관광자원을 유형화하여 단계적으로 접근할 필요가 있다는 것이 주요 의견이다.

구분	대상자원
유형 1	관광자원(산, 강, 하천, 바다 등) 사용
유형 2	관광지(공원, 유적지, 문화시설 등) 이용 및 입장 요금
유형 3	골프장 및 스키장 등 관광관련 시설 이용 및 입장 요금
유형 4	관광숙박(호텔, 콘도, 여관 등)시설 이용료

[표 1]
관광자원 유형화
예시

출처: 남창우·조계근, 2003, “관광세의 도입 방안과 효과”, 한국지방재정공제회, 2003권 5호를 바탕으로
연구자 인용 및 재구성

03 / 주요 관광대국은 체류세 이미 부과⁸

1_프랑스 : 기초자치단체 재량으로 체류세 징수

1900년대 초, 프랑스의 호텔 및 기반 시설 등이 노후화되기 시작하면서 과거 프랑스로 몰려들던 관광객들이 독일, 오스트리아 등 프랑스의 주변국으로 빠져 나가기 시작했다.

이에 따라, 프랑스 정부는 노후화된 시설들을 개선하고 관광산업의 발전과 진흥을 위하여 1910년 4월 13일에 관계 법령을 제정하고 처음으로 체류세(Taxe de séjour)를 도입하였다.

체류세를 관광산업 발전·진흥 목적에 사용

현재 파리시는 연평균 4,200만 유로의 체류세를 거둬들이고 있는데⁹, 이렇게 모인 재원은 코문의 관광지 개발과 보존, 관광지 홍보, 관광지구 개발, 관광안내 증진 등의 목적으로만 사용된다. 단, 사용 용도를 구체적으로 밝히도록 규정하고 있다.

프랑스의 체류세는 정부가 아닌 기초자치단체인 ‘코문’에서 운영하도록 되어 있다. 즉, 관계 법령에서 공시하고 있는 범위 내에서 코문 단위의 시의회가 지역 환경 및 성격 등을 고려하여 체류세의 부과대상, 세율 등 관계 사항을 결정할 수 있다. 체류세는 1인 1박을 기준으로 휴양지 또는 숙박시설¹⁰에 머무는 모든 사람에게 부과된다. 그러나 부과 금액은 코문마다 다르고 숙박 형태와 등급, 숙박 일수, 숙박 인원(성인 / 아동), 숙박 기간(성수기 / 비수기) 등에 따라 차등 적용한다. 프랑스 법령에서 체류세는 지방세 중 간접세에 해당하고, 과세방법은 종가세가 아닌 종량세를 적용하고 있다. 또한 코문의 상위 행정단위인 데파르트망은 체류세의 10%를 추가세 명목으로 징수할 수 있도록 되어 있다.

⁸ 세계 인바운드 순위 상위권인 프랑스, 미국, 스페인을 중심으로 숙박업소에 대한 여행자 체류세 부과 주요 내용을 분석함

⁹ Vincent Michelin, Tourisme : Hidalgo ressuscite la hausse de la taxe de séjour, metronews, 2014년 3월 9일

¹⁰ 호텔, 고성, 농가, 관광 레지던스, 민박, 휴양지, 캠핑장, 그 외 유스호스텔 등 모든 숙박업소를 말함

(단위: 유로 / 1인 1박)

등급(별)	체류세	등급(별)	체류세
별 5개	1.50	별 2개	0.78
별 4개	1.50	별 1개	0.42
별 3개	1.00	등급이 없는 경우	0.20

[표 2]
파리시 체류세출처: 파리시 홈페이지(<http://www.paris.fr>)

(단위: 유로 / 1인 1박)

숙박시설 유형	체류세	숙박시설 유형	체류세
호텔, 가구가 갖춰진 4 ~ 5성급	1.65	등급이 없는 숙박업소	1.10
호텔, 가구가 갖춰진 3성급	1.10	등급 요청이 거절된 숙박업소	0.83
호텔, 가구가 갖춰진 2성급	0.99	3 ~ 5등급 캠핑장	0.61
호텔, 가구가 갖춰진 1성급 숙박업소, 유스호스텔	0.83	1 ~ 2등급 캠핑장	0.22

[표 3]
리옹시 체류세출처: 리옹시 홈페이지(<http://www.lyon.fr>)

사회적 약자는 체류세 면제...자녀수에 따라 할인혜택도

체류세는 도시별로 차이는 있으나 일반적으로 일정 연령 이하의 어린이, 국가의 보조를 받는 사회적 약자는 면제된다.¹¹ 그리고 리옹시는 지역주민을 체류세 부과대상에서 제외하기도 하며, 자녀수에 따라 차등적으로 할인혜택을 주고 있다.

¹¹ 예: 13세 ~ 18세 청소년, 어린이 여름학교 프로그램, 공무상 체류하는 외교관 및 공무원, 장애인 및 기초생활수급자 등

[표 4]
리옹시 체류세
할인 의무대상

할인 의무대상	할인율
18세 이하 자녀가 3명일 경우	30%
18세 이하 자녀가 4명일 경우	40%
18세 이하 자녀가 5명일 경우	50%

출처 : 리옹시 홈페이지(<http://www.lyon.fr>)

2_미국 : 47개 주에서 호텔숙박세 과세

미국의 호텔숙박세는 각 주 및 지역정부가 담당하고 있던 관광 마케팅 및 서비스 사업 등의 비용 부담을 줄이고자 숙박업소에 1박 이상 투숙하는 고객들을 대상으로 숙박 요금에 일정 금액의 세금을 포함하여 거두어들이는 것으로부터 시작되었다.

주별로 호텔숙박세 명칭이 다르고 세율도 제각각

현재 미국의 47개 주에서 과세하고 있는 호텔숙박세는 미국의 관광세 세목 중 가장 널리 채택되어 사용 중이다. 주별로 명칭이 상이한데 보통 호텔객실세(Hotel Occupancy Tax, Hotel Bed Tax), 모텔객실세(Motel Room Tax), 지방 단기체류자 숙박세(Municipality Transient Room Tax) 등으로 명명된다. 세율 또한 1.0% ~ 12.5% 수준인 것으로 나타나 주별로 다르게 정하고 있음을 알 수 있다. 경우에 따라 시, 카운티(county)도 주정부의 허가를 받아 호텔숙박세를 과세하는 경우도 있다.

관광, 스포츠, 복지사업 등 공공재원으로 사용

숙박세의 부과 대상은 주별로 약간씩 차이는 있으나, 일반적으로 호텔, 모텔, 여관(Inn), 이동주택용 캠프장, 오두막과 게스트 목장, 콘도미니엄, 단기 대어 아파트 등을 대상으로 숙박 요금에 세율이 적용되는 종가세 방식으로 부과되고 있다.

대부분의 주정부는 호텔숙박세를 목적세로 하여 징수하는데, 각 주(state) 또는 카운티(county)에 귀속되며 일부 예외를 제외하고 대부분 관광, 스포츠, 공원 청소, 복지사업의 공공재원으로 사용된다.¹²⁾

주 이름	세율(%)	주 이름	세율(%)
Alabama	4.0	Montana	4.0
Alaska	-	Nebraska	1.0
Arizona	5.5	Nevada	1.0
Arkansas	1.0	New Hampshire	9.0
California	-	New Jersey	5.0
Colorado	3.2	New Mexico	5.0
Connecticut	15.0	New York	5.0
Delaware	8.0	North Carolina	4.0
Florida	6.0	North Dakota	5.0
Georgia	4.0	Ohio	5.0
Hawaii	9.25	Oklahoma	0.1
Idaho	2.0	Oregon	1.0
Illinois	6.0	Pennsylvania	6.0
Indiana	5.0	Rhode Island	5.0
Iowa	5.0	South Carolina	7.0
Kansas	4.25	South Dakota	1.5
Kentucky	1.0	Tennessee	5.5
Louisiana	9.0	Texas	6.0
Maine	7.0	Utah	5.0
Maryland	5.0	Vermont	9.0
Massachusetts	5.7	Virginia	3.5
Michigan	4.0	Washington	8.9 ~ 12.5
Minnesota	6.5	West Virginia	6.0
Mississippi	6.0	Wisconsin	5.0
Missouri	4.225	Wyoming	3.0

[표 5]
미국 주정부별
호텔숙박세 세율

출처 : State Tax Guide, 2011, Commerce Clearing House

¹² 뉴욕주의 뉴욕(New York)은 대부분의 체류세가 뉴욕시의 일반기금(general fund)에 귀속되며, 시의 자율 재량으로 사용됨. 네바다주의 라스베이거스(Las Vegas)는 모든 호텔 숙박세를 라스베이거스의 도박 및 관광 홍보비용으로 사용함. 인디애나주의 인디애나폴리스(Indianapolis)에서는 호텔 숙박세의 10%가 인디애나 스타디움(Indiana Stadium)과 컨벤션빌딩위원회(Convention Building Authority)에 사용됨

3_스페인 : 지역 관광환경 고려해 숙박세 거둬

카탈루냐¹³ 직접세 방식으로 과세·누진세도 적용

스페인 카탈루냐 지방의 숙박세도 앞서 살펴본 프랑스, 미국과 같은 개념으로 통용된다. 단, 카탈루냐 지방에서 적용되는 숙박세는 자치 정부(카탈루냐 국세청)에 의해 부과되는 직접세 형식이다. 이에 따라, 관광객의 체제 시간과 숙박 시설의 유형 및 등급에 따라 누진세가 적용된다.

세금 부과 대상은 숙박업소에 머무는 16세 이상의 모든 관광객이 해당하며, 카탈루냐 지역의 주민들도 포함된다. 과세 대상은 호텔, 관광객 콘도, 캠핑장, 지방의 관광시설(예, 농가), 관광객용 주택들, 이동식 숙박업소(모빌 하우스)로 1박 이상 체류할 수 있는 지정된 숙박 장소, 그리고 관광 유람선¹³ 등이다.

숙박세율은 1인 1박 기준 0.45유로 ~ 2.25유로가 부과되는데, 숙박 최초 7일에 대해서만 적용된다. 특이 사항은 카탈루냐 지방 내 관광 숙박업소들 중 약 91%가 4성급 호텔에 미치지 못하므로 '기타 숙박시설 및 건물들'에는 낮은 비율의 과세를 적용한다는 것이다. 또한 카탈루냐 최대 관광지인 바르셀로나와 그 외 카탈루냐 지역을 구분하여 숙박세를 부과하도록 되어 있다.

(단위: 유로 / 1인 1박)

숙박업소 유형	세 금	
	바르셀로나 도시	그 외 카탈루냐 지역
5성급 호텔과 고급 호텔 / 유람선	2.25	2.25
4성급 호텔 및 우수 호텔	1.10	0.90
기타 숙박업소 및 건물들	0.65	0.45

[표 6]
카탈루냐 지방의
숙박세 현황
(+10% VAT)

출처: 카탈루냐 자치지방 홈페이지, Summary Tax(Tax On Stays In Tourist Establishments In Catalonia), 접속일자: 2014년 11월 13일

¹³ 바다 또는 항해가 가능한 항로를 통행하는 교통수단으로, 오락과 여행을 목적으로 여러 서비스를 제공받고 항구에 정박한 채로 2박 이상의 숙박 가능

숙박업소 유형	세 입 현 황	
	금액(유로)	비율(%)
호텔	33,520,989	81.6
캠핑	2,456,687	6.0
게스트 하우스	2,079,890	5.1
관광객을 위한 아파트	1,406,475	3.4
유스호스텔	823,002	2.0
외곽지역 관광시설	225,100	0.5
야영지	18,534	0.0
크루즈	207,590	0.5
기타	198,076	0.5
공란 / 오류	158,579	0.4
총액	41,094,921	100.0

[표 7]
카탈루냐 지방의
숙박세 세입 현황

주: 이 자료는 2012년의 마지막 분기 및 2013년 전체 분기의 수치를 포함하고 있음

출처: 카탈루냐 자치정부, 2014, 카탈루냐 관광통계 2013(Catalunya Turística en Xifres 2013), pp.26~27

카탈루냐 숙박세는 관광개발기금으로 용도가 한정

카탈루냐의 체류세는 지방의 관광산업 및 정책 추진을 위해 신설된 ‘관광개발 기금’ 용도로만 사용될 수 있도록 정해져 있다. 숙박세 중 30%는 행정 비용으로 사용되며, 나머지 70%는 관광 진흥 및 발전과 관광홍보를 위해 사용되고 있다.

카탈루냐 관광 진흥 및 발전과 관련된 사용 범위는 지속가능한 관광, 책임 관광, 고품격 관광 및 관광자원들의 보호·보존, 향상·개선에 대한 지원과 관광 상품의 개발과 창조, 그리고 관광과 관련된 사회기반시설 개발 등이다.

관광개발기금은 관광 분야, 재정 분야, 관련 시설 대표, 카탈루냐 지방 정부 대표들로 구성된 12명의 경영위원회가 관리한다.

04 / 종량세보다 종가세 방식이 세수효과 높아

1_호텔 숙박객이 부대시설 이용자 밀돌아

여행자 체류세 도입에 따른 기대효과를 검토하기 위해 관광숙박업의 이용 및 수입 현황을 조사할 필요가 있다. 서울시 관광숙박업소 이용 현황은 객실이용 숙박객과 부대시설 이용객 수로 집계하였다.

2013년 기준 숙박객 10,500천명, 부대시설 이용객 18,892천명

여행자 체류세의 과세 대상이 될 수 있는 호텔숙박은 2013년 약 10,500천 명의 숙박객이 서울 시내의 호텔에 체류한 것으로 조사되었으며, 부대시설의 이용객은 약 18,892천 명으로 나타났다.

한편, 2013년 서울시 관광숙박업 중 호텔의 숙박 수입은 총 9,669억 원을 기록하였으며, 부대시설의 수입은 총 10,096억 원으로 집계되었다. 숙박 수입과 부대 시설 수입은 내국인 대 외국인의 비율이 정반대의 추세를 보이는 것이 특징이다.

(단위: 천 명)

구분	객실 연 숙박객 수			부대시설 이용자 수			총계 객실 이용률
	외국인	내국인	총계	외국인	내국인	총계	
특 1등급	3,071	1,099	4,171	3,207	10,068	13,275	72%
특 2등급	2,106	657	2,763	556	3,595	4,152	82%
1등급	1,535	472	2,007	221	925	1,146	80%
2등급	179	162	341	26	65	92	58%
3등급	136	134	270	32	86	118	52%
등급 미정	176	329	505	18	8	25	72%
소계	7,203	2,854	10,057	4,060	14,747	18,807	75%
가족호텔	347	96	443	60	25	85	90%
합계	7,550	2,950	10,500	4,120	14,772	18,892	75%

[표 8]
서울시 관광숙박
업소 이용 현황
(2013년)

주: 숙박객 수는 체크인 인원 기준이며, 연 숙박객 수는 숙박한 연 인원(예. 2명 × 3박의 경우 숙박객 수는 2명, 연 숙박객 수는 6명)

출처: 문화체육관광부, 관광지식정보시스템 홈페이지, 관광숙박업 운영실적 보고통계(<http://www.tour.go.kr>)

(단위 : 억 원)

구분	숙박 수입			부대시설 수입		
	외국인	내국인	총계	외국인	내국인	총계
특 1등급	4,661	1,448	6,109	1,948	6,512	8,460
특 2등급	1,371	420	1,791	147	1,209	1,357
1등급	729	225	955	35	197	232
2등급	73	77	150	2	8	10
3등급	18	33	51	1	4	5
등급 미정	53	90	143	2	1	3
소계	6,906	2,293	9,199	2,136	7,930	10,066
가족호텔	362	108	470	21	9	29
합계	7,268	2,401	9,669	2,157	7,939	10,096

[표 9]
서울시 관광숙박
업소 수입 현황
(2013년)

주 1 : 객실 수입 및 부대시설 수입은 부가가치세와 봉사료를 제외한 매출액 기준임

2 : 부대시설 이용객 수 및 부대시설 수입의 집계 범위는 각 호텔의 객실을 제외한 직영업장 운영 실적에 해당함(카지노, 면세점 제외)

출처 : 문화체육관광부, 관광지식정보시스템 홈페이지, 관광숙박업 운영실적 보고통계

2_종가세는 일정비율로, 종량세는 정액세로 과세

서울시 여행자 체류세의 세수효과 추정을 위해 종가세와 종량세의 두 가지 방법을 적용하되, 종가세는 그동안의 선행연구 및 사례연구에서 나타난 숙박업소에 대한 체류세 세율 범위(1% ~ 10%)의 중간 값인 5%를 적용하였다.

종량세는 통계자료의 한계로 인하여 숙박업소의 등급별 이용객의 정확한 체류기간과 이용객의 연령대를 알 수 없으므로 숙박업소의 등급에 따라 차등을 두어 연령에 상관없이 등급별 숙박업소 연 이용객 수에 따라 정액세를 부과하는 방법을 택하였으며, 서울은 프랑스 파리와 스페인의 바르셀로나시의 예를 준용하였다.

구분	종가세	종량세
의의	- 과세 대상의 기준을 가격에 두고 일정 세율을 설정하여 과세하는 체계	- 무게, 수량, 건수 등 일정 기준에 대해 단위당 일정액 형태로 세액을 과세하는 체계
특징	- 매출액에 대한 과세	- 판매량에 대한 과세
장점	- 물가 변동에도 실효 세부담률 보장 - 인플레이션 상태에서 세수 증대 가능 - 공평과세 실현 가능	- 외부 비용으로 인해 왜곡된 자원 배분의 효율성 교정 가능 - 소비량에 비례적이므로 세수의 안정성과 예측성 확보 가능
단점	- 디플레이션 시 세수 감소 - 대외적 환경에 따라 가격이 민감하게 반응하는 상품은 세액이 동시에 변동하여 가격변동의 폭을 확대하는 부작용 수반	- 세금 부담 능력을 감안하지 않고 세부담을 지우게 되므로 저소득층의 세부담이 상대적으로 과중해지는 세부담의 역진성 발생 - 물품 종류별 가격 차이가 많은 경우 세부담 불형평성 문제 확대 가능 - 물가 상승에 따라 실질적 세수를 확보하기 위해 정기적으로 세액을 인상해야 하는 번거로움 발생 - 물가가 지속적으로 상승하는 데 비해 세율 인상이 빈번하지 않다면 세수의 신장성 미확보

[표 10]
종가세와
종량세 비교

출처 : 하능식, 2014, 「정액분 지방세 과세체계 개편방안 연구」, 한국지방세연구원 pp.9~12를 바탕으로 재작성

종가세 방식 : 체류세 도입 시 연간 874~988억원 세수증대 효과

종가세의 경우 세율을 5%로 하되 ① 숙박업소의 등급에 상관없이 요금의 5%를 일률적으로 적용하는 경우, ② 서민경제에 미치는 영향 등을 고려하여 특 2등급 이상 및 가족호텔의 숙박업소는 5%를 적용하고 그 이하는 부과하지 않는 경우의 두 가지 시나리오를 가정하였다.

두 가지 시나리오하에 수요탄력성을 고려하여 ㉠ 체류세율 5% 적용 시 4%의 관광 수입이 감소하는 경우, ㉡ 체류세율 5% 적용 시 2%의 관광 수입이 감소하는 경우, ㉢ 체류세 부과와 상관없이 관광 수입이 감소하지 않는 경우 등 세 가지 탄력도에 의하여 세수 효과를 측정하였다.¹⁴

¹⁴ 관광수요에 대한 가격탄력성은 박경환(1997, 지방세로서 관광세 도입 효과, 경북대학교 대학원 박사학위논문)의 연구 이후

시나리오 ①을 중심으로 : 숙박업소의 등급에 상관없이 이용 요금의 5%를
일률적으로 적용

숙박업소의 등급에 상관없이 요금의 5%를 일률적으로 적용하는 ‘시나리오 ①’을
가정하여 각각의 경우 ㉠, 경우 ㉢, 경우 ㉣의 세수 효과를 추정하였다. 그 결과,
최소 949억 원에서 최대 988억 원의 세입 증대 효과가 있을 것으로 나타났다.

(단위: 억 원)

구분	객실 수입	부대시설 수입	합계
2013년	9,669	10,096	19,765

[표 11]
서울의 전체
숙박업소 수입
(2013년 기준)

출처 : 문화체육관광부, 관광지식정보시스템 홈페이지, 관광숙박업운영실적보고통계

시나리오	(관광 수입) × (관광객 수 - 관광객 수의 감소분)	관광 수입의 증감
경우 ㉠ 5% 체류세 부과 (4% 관광객 감소)	(1)×(1-0.04)	0.96 (4%의 수입 감소)
경우 ㉢ 5% 체류세 부과 (2% 관광객 감소)	(1)×(1-0.02)	0.98 (2%의 수입 감소)
경우 ㉣ 5% 체류세 부과 (비탄력적)	(1)	1.0

[표 12]
여행자 체류세
부과 시 관광
수입의 변화분

출처 : 이인원·김대진, 2012, 「관광세 도입과 합리적인 운영 방안에 대한 연구」, 한국지방세연구원 p.37을 바
탕으로 연구자 재정리

(단위: 억 원)

구분		숙박업소 전체 수입 (A)	관광 수입 증감분 (B)	숙박업소 수입 (C=A×B) (탄력도 적용)	체류세 세입(D) [C × 관광세율(5%)]
시나 리오 ①	경우 ㉠	19,765	0.96	18,974	949
	경우 ㉢	19,765	0.98	19,370	969
	경우 ㉣	19,765	1	19,765	988

[표 13]
서울의 전체
숙박업소에
여행자 체류세
부과 시 세수 효과

주 : 2013년 기준임

선행 연구를 찾기 어렵고, 그 이후의 연구들은 박경환을 참고하였음. 그러나 이 연구 이후 우리나라의 관광 환경이 많이 바뀌었고, 지역적으로도 경주 지역을 대상으로 하고 있어 이를 그대로 서울시에 적용하는 것은 무리가 있음. 이에 따라, 이 연구에서는 박경환의 연구를 참조하되 탄력도를 완화하여 3가지 경우로 시나리오를 작성함

시나리오 ②를 중심으로 : 특 2등급 이상과 가족호텔의 숙박업소를 대상으로 5%를 적용하고, 그 외 숙박업소는 미적용

서민경제에 미치는 영향 등을 고려하여 특 2등급 이상 및 가족호텔 숙박업소만을 대상으로 세율 5%를 적용하고, 그 이하 등급의 숙박업소는 적용하지 않는 '시나리오 ②'를 가정하여 ㉠, ㉡, ㉢의 세수효과를 각각 추정하였다. 그 결과, 최소 874억 원에서 최대 911억 원의 세수 증대 효과가 있을 것으로 나타났다.

(단위: 억 원)

[표 14]
서울의 특2
등급 이상 및
가족호텔 전체
수입(2013년)

구분	객실 수입	부대시설 수입	합계
2013년	8,370	9,846	18,216

출처 : 문화체육관광부, 관광자식정보시스템 홈페이지, 관광숙박업 운영 실적보고 통계

[표 15]
여행자 체류세
부과시 관광
수입의 변화분

시나리오	(관광수입) × (관광객 수 - 관광객 수의 감소분)	관광 수입의 증감
경우 ㉠ 5% 체류세 부과 (4% 관광객 감소)	$(1) \times (1 - 0.04)$	0.96(4%의 수입 감소)
경우 ㉡ 5% 체류세 부과 (2% 관광객 감소)	$(1) \times (1 - 0.02)$	0.98(2%의 수입 감소)
경우 ㉢ 5% 체류세 부과 (비탄력적)	(1)	1.0

출처 : 이인원·김대진, 2012, 「관광세 도입과 합리적인 운영 방안에 대한 연구」, 한국지방세연구원, p.37을 바탕으로 연구자 재정리

(단위: 억 원)

[표 16]
서울의 특
2등급 이상 및
가족호텔 전체에
여행자 체류세
부과시 세수 효과

구분		숙박업소 전체 수입 (A)	관광 수입 증감분 (B)	숙박업소 수입 (C=A×B) (탄력도 적용)	체류세 수입(D) [C × 관광세율(5%)]
시나 리오 ②	경우 ㉠	18,216	0.96	17,487	874
	경우 ㉡	18,216	0.98	17,852	893
	경우 ㉢	18,216	1	18,216	911

주 : 2013년 기준임

위에서 분석한 총 6가지 시나리오를 종합해보면, 서울시 숙박업소에 대한 체류세 도입의 세수 증대 효과는 약 874억 원 ~ 988억 원으로 추정된다.

(단위: 억 원)

구분	경우 ㉠	경우 ㉡	경우 ㉢
시나리오 ①	949	968	988
시나리오 ②	874	893	911

[표 17]
종가세 적용에
따른 시나리오별
세수효과

주: 2013년 기준임

종량제 방식: 체류세 부과 시 연간 176~358억원 세수증대 효과

이 연구에서는 통계자료의 한계로 인하여 숙박업소의 등급별 이용객의 정확한 체류 기간과 이용객의 연령대를 알 수 없으므로 숙박업소의 등급에 따라 차등을 두어 연령에 상관없이 등급별 숙박업소 연 이용객 수에 따라 정액세를 부과하는 방법을 택하였다.

프랑스 파리지의 적용사례를 따를 경우 부과액은 1인 1박당 약 300원 ~ 2,000원으로 산정할 수 있고 스페인의 바르셀로나시의 예를 적용할 경우 약 870원 ~ 3,000원가량이다. 따라서 서울시의 경우 두 국가의 사례를 적용한다면 등급별로 500원 ~ 2,000원 정도가 적정할 것으로 판단되며, 이와 같은 세율을 적용한다는 전제하에 ① 숙박객으로 제한하여 과세할 경우, ② 숙박업소 및 부대시설 이용객 모두에게 과세할 경우 등 2가지 시나리오를 상정하였다.

위의 2가지 시나리오를 중심으로 이 연구에서는 경우 ㉠ 숙박객에 한해 특급 이상 및 가족호텔에 대하여 2,000원, 1~3급은 1,000원, 등급 미정은 500원을 과세하는 방안, 경우 ㉡ 부대시설 이용객에 대하여는 특급 이상 및 가족호텔은 1,000원, 1~3 등급은 500원, 그 이하는 비과세로 하는 것으로 가정하였다.

시나리오 ①을 중심으로 : 숙박객으로 제한하여 과세할 경우

숙박객으로 제한하여 여행자 체류세를 부과하는 대신 특급 이상 및 가족호텔에 대하여 2,000원, 1~3등급은 1,000원, 등급 미정은 500원을 과세하는 방안에 대한 세수 효과를 추정해 보면, 종량세로 체류세를 부과할 때 서울시 세수 증대 효과는 176억 원에 이를 것으로 추정된다.

(단위: 천 명)

[표 18]
숙박업소 등급에
따른 연 숙박객 수
(2013년 기준)

구분	연 숙박객 수(숙박객 수 x 숙박일 수)		
	외국인	내국인	합계
특급 이상 및 가족호텔	5,524	1,852	7,376
1~3등급	1,850	768	2,618
등급 미정	176	329	505
합계	7,550	2,950	10,500

출처 : 문화체육관광부, 관광지식정보시스템 홈페이지, 관광숙박업운영실적보고통계

[표 19]
숙박객으로
제한하여
과세할 때
서울시 세수 효과

구분	숙박업소			부대시설		
	숙박객 수 (천 명)	세율(원)	관광세 수입 (억 원)	숙박객 수 (천 명)	세율(원)	관광세 수입 (억 원)
특급 이상 및 가족호텔	7,376	2,000	147.5	-	-	-
1~3등급	2,618	1,000	26.2	-	-	-
등급 미정	505	500	2.5	-	-	-
합계	10,500	-	176.2	-	-	-

주 : 2013년 기준임

시나리오 ②를 중심으로 : 숙박업소와 부대시설 이용객 모두 과세할 경우

시나리오 ①과 달리 숙박업소 이외에도 부대시설 이용객까지 과세범위를 확대할 수 있다. 이 경우 숙박업소 이용객들은 시나리오 ①과 동일한 기준을 적용하고 부대시설 이용객의 경우 특급 이상 및 가족호텔은 1,000원, 1~3 등급은 500원, 그 이하는 비과세하는 것으로 가정하였다. 부대시설 이용객까지 과세대상 범위를 넓힐 경우에는 약 358억 원의 세수 증대 효과를 가져올 것으로 기대된다.

(단위 : 천 명)

구분	부대시설 이용자 수		
	외국인	내국인	합계
특급 이상 및 가족호텔	3,823	13,688	17,511
1~3등급	279	1,076	1,355
등급 미정	18	8	26
합계	4,120	14,772	18,892

[표 20]
숙박업소 등급에
따른 연 숙박객 수
(2013년 기준)

출처 : 문화체육관광부, 관광지식정보시스템 홈페이지, 관광숙박업운영실적보고통계

구분	숙박업소			부대시설			관광세 수입 합계 (억 원)
	숙박객 수 (천 명)	세율 (원)	관광세 수입 (억 원)	숙박객 수 (천 명)	세율 (원)	관광세 수입 (억 원)	
특급 이상 및 가족호텔	7,376	2,000	147.5	17,511	1,000	175.1	322.6
1 ~ 3 등급	2,618	1,000	26.2	1,355	500	6.8	33
등급 미정	505	500	2.5	26	-	-	2.5
합계	10,500	-	176.2	18,892	-	181.9	358.1

[표 21]
숙박업소와 부대
시설 이용객 모두
에게 과세할 때
서울시 세수 효과

주 : 2013년 기준임

따라서 위와 같이 유럽과 같은 종량제 방식으로 서울시 숙박업소의 이용시설을
차등화하여 체류세를 도입할 경우 세수 증대 효과는 약 176.2억 원 ~ 358.1억
원으로 종가세로 부과하는 것보다 세수 효과가 낮을 것으로 추정된다.¹⁵

¹⁵ 다만, 종가세 적용 시 세율을 1%까지 낮출 경우 종량제를 적용할 때의 세수 효과와 비슷해짐. 따라서 종가세는 세율을 어느 수준에서 적용하는가에 따라 세수 효과가 달라짐

05 / 헌법·지방세법 개정해야 체류세 도입 가능

1_세목 신설은 법률에 의해서만 가능

우리나라는 과세권에 대하여 조세법률주의를 채택하여 세목의 신설 또는 세제의 제·개정은 법률에 의해서만 하도록 규정하고 있다. 즉, 헌법 제38조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다.”고 규정하고 있으며, 헌법 제59조에는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.”고 언급되어 있다.

“지방세는 조례로 부과 가능” 의견도

또한, 지방세법 제3조 제1항에는 지방세조례주의 원칙으로서 “지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율, 기타 부과 징수에 관한 필요한 사항을 정함에 있어 이 법이 정하는 범위 안에서 조례로 하여야 한다.”고 규정되어 있다. 따라서 헌법에 규정한 조세법률주의와 지방세법에 규정한 지방세조례주의를 어떤 시각에서 접근하느냐에 따라 과세 가능성과 내용이 다를 수 있다. 즉, 세목의 신설은 조세법률주의에 따라 법률에 의해서만 제정될 수 있지만 지방세 조례주의에 따라 지방세는 조례에 의해 부과할 수 있다는 견해도 존재하는 한다.¹⁶ 하지만 현실적으로 과세권은 조세법률주의에 따라 법률에 의해서만 가능하다는 것이 일반적인 견해이며 조례로 제정하는 것은 사실상 불가능한 실정이다.

2_레저세 과세대상 숙박업소로 확대가 현실적

현 시점에서는 여러 법률적, 제도적 장애로 인하여 지방세 중 레저세의 과세 대상 범위를 확대하여 숙박 행위를 포함시키는 방안이 가장 현실적인 대안으로 보인다([표 22] 참조).

¹⁶ 손희준, 2005, “재정분권화 정책의 평가와 발전방안”, 한국거버넌스학회보 제12권 제2호

현재 레저세의 과세대상은 「경륜·경정법」에 따른 경륜 및 경정, 「한국마사회법」에 따른 경마, 그리고 그 밖의 법률에 따라 승자 투표권, 승마 투표권 등을 팔고 투표 적중자에게 환급금 등을 지급하는 행위로서 대통령령으로 정하고 있다. 또한, 그 밖의 법률에 따라 「전통 소싸움경기에 관한 법률」에 근거한 소싸움만을 규정하고 있다.

레저세의 새로운 과세대상은 레저세의 명칭에 부합하는 성격을 갖추어야 하며, 레저의 성격을 띠는 항목을 과세대상으로 설정해야 할 것이다. 이런 차원에서 레저세의 과세대상으로 관광자원에 대한 입장 및 이용행위, 운동경기장·골프장·스키장·관광유람선 등 관광 관련시설(박물관, 카지노 등 포함)의 이용 행위, 호텔·콘도·여관 등 관광숙박업소와 영화관·테마공원 등의 부대시설 이용행위, 사찰 및 문화재 관람행위, 기타 관광음식점 및 관광기념품 등의 판매 및 이용 행위 등을 검토할 수 있을 것이다.

숙박업소 이용객에 요금의 일정률을 체류세로 징수

이 중 과세대상의 확대범위를 호텔·콘도·여관 등 관광숙박업소에 한정하여 「관광진흥법」 제3조(관광사업의 종류) 제2항과 제3항에 규정된 관광숙박업 및 관광객 이용시설업의 이용객을 과세대상으로 이용 요금의 일정률을 체류세로 징수할 수 있을 것이다.¹⁷ 즉, 여행자 체류세 신설 여건이 불투명한 실정에서 숙박업소의 이용행위에 대한 과세는 포괄적 레저세의 개념으로 보는 것이 합리적일 것이다.

¹⁷ 다만, 이 경우 체류세의 부가가 이중과세방지에 저촉되지 않는지에 대한 면밀한 검토가 필요할 것으로 보임

현행	개정안
제40조(과세대상) 레저세의 과세대상은 다음 각 호와 같다. 1. 「경륜·경정법」에 따른 경륜 및 경정 2. 「한국마사회법」에 따른 경마 3. 그 밖의 법률에 따라 승자투표권, 승마 투표권 등을 팔고 투표 적중자에게 환급금 등을 지급하는 행위로서 대통령령으로 정하는 것	제40조(과세대상) 레저세의 과세대상은 다음 각 호와 같다. 1. 「경륜·경정법」에 따른 경륜 및 경정 2. 「한국마사회법」에 따른 경마 3. 그 밖의 법률에 따라 승자투표권, 승마투표권 등을 팔고 투표 적중자에게 환급금 등을 지급하는 행위로서 대통령령으로 정하는 것 4. 「관광진흥법」에 따른 관광사업 중 관광숙박업 및 관광객 이용시설업
제41조(납세의무자) 제40조에 따른 과세대상(이하 이 장에서 “경륜등”이라 한다.)에 해당하는 사업을 하는 자는 해당 과세대상 사업장(이하 이 장에서 “경륜장등”이라 한다.)과 장외발매소가 있는 지방자치단체에 각각 레저세를 납부할 의무가 있다.	제41조(납세의무자) 제40조에 따른 과세대상(이하 이 장에서 “경륜등”이라 한다.)에 해당하는 사업을 하는 자는 해당 과세대상 사업장(이하 이 장에서 “경륜장등”이라 한다.)과 장외발매소가 있는 지방자치단체에 각각 레저세를 납부할 의무가 있다.
제42조(과세표준 및 세율) ① 레저세의 과세표준은 승자 투표권, 승마 투표권 등의 발매금 총액으로 한다. ② 레저세의 세율은 100분의 10으로 한다.	제42조(과세표준 및 세율) ① 레저세의 과세표준은 승자 투표권, 승마 투표권 등의 발매금 총액과 관광숙박업소 및 관광객 이용시설업소의 매출 총액으로 한다. ② 레저세의 세율은 100분의 10으로 하되 제40조 제4항의 경우 100분의 10 이하에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따른다.
제43조(신고 및 납부) 납세의무자는 승자 투표권, 승마 투표권 등의 발매일이 속하는 달의 다음 달 10일까지 제42조 제1항에 따른 과세표준에 제42조 제2항에 따른 세율을 곱하여 산출한 세액(이하 이 장에서 “산출세액”이라 한다.)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 경륜장등의 소재지 및 장외발매소의 소재지별로 안분 계산하여 해당 지방자치단체의 장에게 각각 신고하고 납부하여야 한다.	제43조(신고 및 납부) ① 제40조 제3항에 해당하는 납세의무자는 승자 투표권, 승마 투표권 등의 발매일이 속하는 달의 다음 달 10일까지 제42조 제1항에 따른 과세표준에 제42조 제2항에 따른 세율을 곱하여 산출한 세액(이하 이 장에서 “산출세액”이라 한다.)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 경륜장등의 소재지 및 장외발매소의 소재지별로 안분계산하여 해당 지방자치단체의 장에게 각각 신고하고 납부하여야 한다. ② 제40조 제4항에 해당하는 납세의무자는 매월 10일까지 제42조 제1항에 따른 과세표준에 제42조 제2항에 따른 세율을 곱하여 산출한 세액(이하 이 장에서 “산출세액”이라 한다.)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 장에게 각각 신고하고 납부하여야 한다.

[표 22]
지방세법 개정안
조문 비교

서울연 2014-OR-46

서울시에 여행자 체류세 도입때
세수증대에 긍정적인 효과 기대

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2015년 1월 9일

발행처 _ 서울연구원

서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.