

신세원 확대 방안: 카지노세를 중심으로

민 기

제주대학교 교수

I. 연구의 배경

참여정부의 주요 국정과제인 ‘지방분권’에 대한 향후 추진 계획이 발표되면서 지방분권정책이 구체화되고 있다. 정부는 2005년부터 중앙집권형 국가체계를 지방분권형으로 획기적으로 전환시키기 위해 교육·경찰·사회기반시설 건설 등 중앙정부 기능을 지방자치단체에 넘기고, 이러한 일련의 계획을 재정적으로 뒷받침하기 위해 국세의 일부를 지방세로 이양하고, 카지노세나 원자력 발전세 같은 지역 실정에 맞는 세금을 신설하는 방안을 추진하겠다고 발표하였다(「연합뉴스, 2003」). 이와 같은 정부의 발표가 있자, 국내 유일의 내국인 카지노를 운영하고 있는 강원랜드의 주가가 카지노세 도입에 따라 전일대비 3.46% 하락하는 민감한 반응을 보였다. 또, 증권가에서는 카지노세 문제가 강원랜드를 비롯한 카지노 관

련업체에 부정적인 영향을 미칠 것이라며 투자의견을 하향조정 하기도 했다(「C & G Communication, 2003」).

그러나 이러한 부정적인 예측에도 불구하고 카지노세가 어떤 형태로 부과될 것인지에 대해, 카지노세 도입 계획을 밝힌 정부는 물론 관련업체에서도 명확한 설명을 하지 못하고 있다. 그 예로 Casino & Gaming Communication(2003)은 증권사인 「우리증권」의 분석을 인용하여 정부의 카지노세에 대해 “미국, 영국 등 사례를 볼 때 카지노세의 형태는 매출에 대한 과세일 가능성이 높으며 이는 강원랜드 수익성에 직결되는 문제”라고 보도하고 있어 카지노세를 법인세의 한 형태로 해석하고 있는 것으로 보인다. 또, 「삼성증권」은 “강원랜드 또는 방문객들에게 카지노세를 받을지, 또 얼마를 부과할지 아직 자세한 내용이 나오지 않았지만 강원랜드에게는 부정적일 수밖에 없다”는 의견을 밝혔고, 「현대증권」은

"카지노세는 카지노 입장객들에게 세금을 거둬 지역사업에 사용하는 것으로 볼 수 있기 때문에, 현재 강원랜드가 내고 있는 관광진흥기금이나 폐광기금처럼 강원랜드 매출과 이익에서 징수하는 것은 아닌 것이다"라는 각각 다른 분석을 내놓고 있다(「머니투데이」, 2003). 이처럼 카지노세가 어떤 형태로 부과 될 것인지, 카지노와 같은 도박과 관련한 세금의 종류는 어떤 것들이 있는지에 대해서 보다 정확한 설명이 부족한 것은 카지노에 대한 정부의 규제에 그 이유를 찾을 수 있을 것이다.

현재 카지노¹⁾ 설치에 대한 허가는 관광진흥법에 의해 정부가 그 허가권을 가지고 있어 카지노 시장으로의 신규 업체의 진입이 제한되어 있고 도박으로 인해 발생하는 부작용 때문에 카지노가 오락으로 활성화되지 못하고 있다. 지난 2000년 10월 폐광지역인 강원도 정선군 고한·사북읍 백운산

일대에 설치된 내국인 출입이 허용되는 카지노 '강원랜드'를 제외하고는 국내에서 운영중인 카지노는 모두 외국인 전용카지노로 일부 업소를 제외하고는 대부분 활성화되지 못하고 있는 실정이다. 그래서 도박으로 인한 사회학적 병리현상에 대한 연구는 상당 부분(김석준 외, 1998; 이홍표, 2003; Rosenthal, 1992) 진행되었으나, 재정적 관점에서 카지노 사업에 부과되는 세금이나 기금에는 어떤 종류가 있는지에 대한 연구는 극히 제한적인 상태에 머물고 있다(남창우, 2001; 김정훈, 2003; 김한기, 2003). 그러므로 본 연구는 카지노 사업에 대한 신규 허가나 내국인 출입허용과 같은 법적인 문제, 도박이 주는 부작용에 대한 연구보다는 재정확충의 관점에서 카지노 사업으로부터 발생될 수 있는 세금과 기타 수익에 대한 논의를 중심으로 전개하고자 한다. 카지노 산업에 대한 이해를 돕기 위해 본 연구는 제2장에서 우리나라의 카지노 사업장의 재정수입과 세금구조, 미국에서 상업용 카지노를 운영중인 11개주의 세금구조 등을 살펴보고, 제3장에서는 카지노세 도입을 위해 일차적으로 카지노 관련 세목에 대해 검토하고 조세로서 카지노세의 적정성 여부에 대해 연구를 전개하고자 한다. 그리고 지방재정확충을 위해 카지노세를 도입할 때 고려하여야 할 정책적 사항을 제4장 결론부분에서 논하고자 한다.

1) 카지노(Casino)란 도박·음악·쇼·댄스 등 여러 가지의 오락시설을 갖춘 연회장이라는 의미의 이탈리아 카자(Casa)가 어원으로 르네상스 시대의 귀족이 소유하고 있었던 사교·오락용의 별관을 뜻하였으나 지금은 해변·온천·휴양지 등에 있는 일반 실내 도박장을 의미한다. 한편 웹스터 사전에 의하면 카지노란 모임(Meeting), 춤(Dancing) 그리고 특히 전문젬블링(Professional Gambling)을 위해 사용되는 건물이나 넓은 장소라고 정의되고 있다. 일반적으로 카지노는 사교나 여가 선용을 위한 공간으로서 젬블링을 주목적으로 하고 있으나, 동시에 오늘날 카지노는 다양한 놀이와 볼거리를 제공하는 종합위락단지로 변모하고 있다(<http://www.sorabol.ac.kr/~casino/information/cinfo4.htm>).

II. 카지노 사업 관련 재정수입 현황

카지노세나 원자력발전세의 신설은 참여 정부가 추진하고 있는 지방분권의 핵심정책인 재정분권이 정부의 계획대로 이루어진다 해도 지방재정의 재원부족을 근본적으로 해결하지 못하기 때문에 재원확충을 위한 하나의 방안으로 거론된 것이라고 볼 수 있다. 특히 내국인 출입이 허용된 강원도 정선 카지노가 개장된 2000년 이후 이곳 카지노 사업으로부터 나오는 재정적 수익이 기대했던 것보다 훨씬 컸고, 미국 등 외국정부가 상당부분의 재원을 카지노와 같은 게임산업을 통해 확충하고 있기 때문에, 정부는 기존 세목에 대한 세율의 인상이나 새로운 세목의 설치에 따르는 조세저항과 같은 문제가 적을 것으로 예상되는 카지노 사업을 새로운 세원으로 검토하고 있는 것으로 생각된다. 이런 관점에서 카지노 사업에서 발생하고 있는 현재의 세금구조와 향후 개발할 수 있는 각종 세금의 형태를 국·내외의 사례를 통해 살펴보고자 한다.

1. 국내 카지노 사업장의 재정수입과 세금구조: 강원랜드를 중심으로

지난 2002년 정부가 각종 게이밍(Gaming) 산업²⁾으로부터 징수한 재정수입

을 살펴보면, 경마사업으로부터 국세 3,285억 원, 지방세 12,915억 원, 기금 1,215억 원, 기타 373억 원, 경륜·경정의 경우 국세 608억 원, 지방세 3,611억 원, 기금 1,950억 원, 기타 279억 원, 복권사업으로부터 1,776억 원의 기금이 징수되었으며 2000년 개장한 강원도 정선의 카지노 운영업체인 '강원랜드'의 스몰 카지노 영업활동으로부터 나온 각종 세금과 기금 등 재정수입은 2001년 2,046억 원, 2002년 2,015억 원인 것으로 나타났다(김정훈, 2003). <표 1>에서 나타난 구체적인 수입내역을 보면, 2001년 기준으로 매출액 약 4,500억 원 중에서 중앙정부의 수입이 되는 법인세 1,075억 원, 소득세 40억 원, 특별소비세 등(교육세, 부가세) 48억 원과 전체 매출액의 10%에 해당하는 관광진흥개발기금(문화관광부 관리)이 448억 원이었다. 이와 함께 지방정부의 수입은 주민세 111억 원, 사업소세 등(재산세, 종토세) 6억 원과 법인세 납부 전 카지노 수익금의 10%

Gaming이란 돈을 딸 목적으로 도박을 하는 행위 또는 습관이라고 정의하고 있으며 실제 Gambling이라는 말과 같은 의미로 사용되고 있다고 한다. 그러나 Gambling이나 Gamble은 지나치게 많은 돈을 걸고 하는 도박을 뜻하는 비속어로 사용되고 있는 반면, 1931년에 미국 네바다주에서 도박이 합법화된 이래 네바다주의 카지노들은 게이밍(Gaming) 산업의 한 부분으로 언급되었다. 이후 카지노와 같은 사행산업이 발달해감에 따라 Gaming이 비즈니스 용어로 정착·사용되고 있다.

(http://www.americangaming.org/casino_entertainment/aga_facts/facts.cfm/ID/9). 본 논문에서는 도박과 게이밍 산업을 혼용하여 사용하고자 한다.

2) 게이밍(Gaming)이라는 용어는 Gambling 보다 먼저 사용되었는데, Oxford 사전에 의하면

〈표 1〉 강원랜드 스몰 카지노의 세금 및 기금 납부 내역

(단위: 억원)

구 분	세 금		기 금	
수입 총계(2,046억원)	1,280(63%)		766(37%)	
국가수입 (1,611억원, 79%)	1,163		448	
	법인세	1,075	관광진흥개발기금	448
	소득세 특별소비세 등	40 48		
지방정부수입 (435억원, 21%)	117		318	
	주민세 사업소세 등	111 6	폐광지역개발기금	318

자료 출처: 강원도자료(김한기, 2003에서 재인용).

에 해당하는 폐광지역개발기금(산업자원부 관리)이 약 318억 원에 달하였다. 이 밖에 세금 등 정부가 징수 할 수 있는 재원은 지역개발재원 확보를 위해 카지노 입장객으로부터 징수하는 입장료 5천 원과 슬롯 머시인으로부터 500만원 이상의 상금을 받은 사람에게 징수하는 상금의 20%에 해당하는 세금 등이 있다.

지금까지 논의한 카지노 사업관련 세금구조를 보다 명확히 이해하기 위해서는 강원랜드 카지노를 살펴볼 필요가 있다. 금년 3월에 개장한 강원랜드 메인 카지노(Main Casino)에는 테이블(Table) 100대, 슬롯 머시인(Slot Machine) 960대가 있고, 2000년에 개장한 스몰 카지노(Small Casino)에는 테이블 30대와 슬롯 머시인 480대가 설치되어 있다. 메인 카지노에 설치되어 있는 머시인 게임기기는 전체 960대 중 반은 100원 짜리 기기이며, 비디오 포커게임기기(Video

Poker Game)를 제외한 나머지 기기는 1회 2000원이다. 슬롯 머시인은 주화나 지폐를 직접 사용할 수 있으며 교환하고자 할 경우 Cashier 창구나 게임장내에 설치된 주화교환기를 이용할 수 있다. 슬롯 머시인 기기를 여러 개 연결한 프로그래시브(Progressive Slot Machine)기기가 있어 이용자로 하여금 베팅(betting) 금액을 올린 대신 높은 당첨금을 기대할 수 있게 했다. 슬롯 머시인과 달리, 테이블 게임(Table Game)은 칩스(chips)³⁾를 사용하며, 칩스는 게임장내의 Cashier 창구에서 환전하거나 게임테이블에서 딜러에게 직접 환전할 수 있다. 테이블 게임에는 블랙잭(Blackjack), 바카라(Baccarat), 룰렛(Roulette), 다이사이(Tai-Sai), 빅휠(Big Wheel)과 같은 게임이 있

3) 칩스(Chips)란 카지노에서 현금 대신 쓰여지는 화폐의 대응수단이며, 카지노 장마다 각기 다른 형태의 칩스를 사용하고 있다.

고, 각각의 테이블마다 최소 베팅 금액과 최대 베팅 금액이 표시되어 있다. 카지노장에서 소지한 칩스를 현금으로 교환하거나 동전을 지폐로 교환하고자 할 때는 반드시 Cashier를 이용하여야 하며, 게임을 진행하는 딜러(Dealer)는 현금을 교환해 줄 수 없다.

이상의 구조에서 볼 때, 실제 카지노 이용자에게 부과되는 세금과 같은 공적 부담금은 입장료 5,000원과 5백만원 이상의 잭팟(Jackpot) 당첨시 납부해야 하는 상금의 20%에 해당하는 금액이 전부라고 볼 수 있다. 그러므로 현재 카지노 사업과 관련된 세금은 사업장 운영주체인 강원랜드 법인의 수익에 대한 법인소득세와 카지노 사업장 종사자의 근로소득에서 발생하는 개인소득세, 폐광지역의 카지노 사업장에 부과되는 특별소비세, 부가세(surtax)로 부과되는 소득할 주민세와 사업장에 부과되는 재산세 등으로 주로 구성되어 있다. 이 밖의 재원으로 중앙정부와 지방정부의 특수한 목적을 실현하기 위하여 세입예산과 별도로 징수하여 운영하는 관광진흥개발기금과 폐광지역 개발기금이 있다.

2. 미국 카지노 사업장의 재정수입과 세금구조

게이밍 산업의 폭발적인 증가를 경험하고 있는 미국은 하와이 주와 유타 주를 제외한 48개 주에서는 여러 형태의 도박을 합법화하여 게이밍 사업장 유치를 통한 고용창출과 카지노 산업에서 나오는 재원을 통해 지

방정부의 공공서비스 수요에 대응하려는 정책을 도입하고 있다. 2000년 기준 연간 614억불(한화 약75조원)의 매출을 올리고 있는 미국의 게이밍 산업은 현재 11개 주에서는 운영 중인 상업용 카지노 게이밍, 12개 주에서는 카드 게임, 46개 주에서는 자선 빙고 게임이나 자선사업 목적의 도박, 경마 32개 주, 경견(競犬) 15개 주, 21개 주에서는 슬롯 머시인이나 비디오 슬롯 머시인, 22개 주에서는 인디언 보호구역에 카지노를 설치하여 운영하면서 외부로부터 관광객을 유치하고 있는 것으로 나타났다(Bear, Stern & Company, 2003). 미국에서 최초로 도박을 합법화한 법은 1869년에 제정되었으나, 네바다주는 1931년 3월 「the Wide Open Gambling Bill」이라는 법을 통과시킴으로써 실제 도박을 합법화한 최초의 州가 되었다. 네바다 주는 경제 대공황이 한창이던 1920년대 말과 1930년대 초 후버담을 건설하기 위해 모여든 근로자들에게 놀이거리를 제공해주고, 네바다 주의 경제활성화와 재정수입 증대를 위해 카지노장을 개설하여 합법화된 도박을 하도록 하였다. 이후 미국의 카지노 게이밍 산업은 미국 경제의 주요한 부문으로 성장하였으며, 열악한 지방재정을 확충하는 가장 좋은 수단으로 이용되고 있다. 미국게이밍협회(American Gaming Association, 2000)의 통계에 따르면, 1999년 기준 미국의 11개주에서 475개의 상업용 카지노가 운영되고 있는데 카지노 산업에 종사하고 있는 근로자 수는 355,000명이며, 근로자가 받고 있는 임금 총액은 98억불에 달하였다. 475개 카지노의

연간 수익은 450억불이며, 여기서 나오는 세금도 30억불 이상으로 나타났다. 또, 카지노 산업에 종사하는 근로자들의 소비지출로 인해 미국내 약 50만개의 일자리가 창출되었으며, 카지노 업체들은 「United Way」와 같은 지역사회 기금모금행사에 매년 1,000만불 이상을 기부하고, 자선단체들에 5,800만불 이상의 현금을 하고 있는 것으로 밝혀졌다.

카지노를 운영 중인 11州⁴⁾ 중 그 규모가 큰 州 5개를 중심으로 살펴보면, 도박이 최초로 합법화된 네바다 주와 두 번째로 합법화된 뉴저지주의 Atalantic City는 전통적인 실내 카지노장을 운영하고 있으나, 1990년 이후에 개장하여 수입액 3위에서 5위를 기록하고 있는 미시시피(1990), 인디애나(1993), 일리노이(1990)주는 강연안(Dock-side)이나 선상 카지노(Riverboat Casino)를 운영하고 있다. <표 2>에 나타난 것과 같이, 네바다 주는 현재 238개 카지노에서 약 200,000명의 근로자가 연간 90억불의 수익을 올리고 있으며, 이곳에서 나오는 세금은 635백만 불에 달한다. 카지노 업체의 수익을 기준으로 부과하고 있는 법인소득세율을 보면, 가장 많은 카지노를 운영하고 있는 네바다 주는 6.25%, 그 다음으로 뉴저지 주와 미시시피 주는 8%로 다른 주에 비해 상대적으로 낮은 편이며, 보통 최고 20%의 세율을 부과하고 있으나 일리노이 주는 수입액에 따라 최고 35%의 고율의 세금을 부

과하고 있다. 그러나 게이밍 사업에 대해서는 州法에 정해진 법정세율보다 실효세율(effective tax rate)이 더 커 네바다 주 7.61%, 뉴저지 주 9.25%이고 선상카지노를 운영하고 있는 일리노이 주는 36.36%로 나타났다(Christiansen Capital Advisors, 2003). 이러한 세율에 의해서 징수되고 있는 카지노로부터 나오는 수익금은 대부분 그 사용 목적이 법에 의해 정해져 있는데, 그 사용처를 보면 고등학교 이하 의무교육지원, 지역경제개발, 지방정부지원 등으로 되어 있고 특별한 경우에는 유적보전, 도박중독자 치료 등을 위한 재원으로도 활용되고 있다.

미국의 카지노 산업에서 발생하는 주된 재정 수입 또한 우리나라의 강원랜드와 같이 수입액을 기준으로 하는 게이밍 사업에 따른 법인소득세와 카지노장 입장시 이용자가 지불하는 사용료 성격의 입장세라고 의견상 보여진다. 그러나 <표 3>에서 나타난 것처럼, 실제 상업용 카지노 장을 운영하고 있는 각 州마다 약간씩 다른 세목 혹은 수수료를 적용하고 상이한 세율을 부과하고 있다. 미국에서 가장 카지노 사업이 번창하고 있는 네바다 주와 가장 높은 세율을 부과하고 있는 일리노이 주의 사례를 중심으로 카지노 세금과 수수료에 대해 간략하게 살펴보고자 한다. 네바다 주정부의 네바다 게이밍 위원회와 주정부 게이밍 관리 위원회(Nevada Gaming Commission and State Gaming Control Board)가 발표한 게이밍 면허 수수료와 세율표(Gaming License Fees and Tax Rate Schedule)에는 조세나 수수료 등을 '비제한적 게이밍

4) 11개 주는 Colorado, Illinois, Indiana, Iowa, Louisiana, Michigan, Mississippi, Missouri, Nevada, New Jersey, South Dakota이다.

〈표 2〉 미국 카지노 사업내역: 수입액 기준 상위 5개 주

분류 \ 주(State)	Nevada	New Jersey	Mississippi	Indiana	Illinois
① 운영중인 카지노 수	238	12	30	9	9
② 종업원수	198,992	47,366	36,306	13,880	10,566
③ 종업원급여총액(\$)	59억	12억	998.6백만	407백만	284.3백만
④ 총수입액(\$)	90억	42억	25억	15억	14억
⑤ 납부세금총액(\$)	635백만	330백만	302백만	425백만	419백만
⑥ 州稅率(수입액기준)	최고6.25%	최고8%, (지역개발기금 수익의 1.25%)	최고8% (市·郡稅: 수익의 4%)	최고20%	최고35%
⑦ 세금 사용처	교육지원, 일반회계	교육지원, 일반회계	주택, 교통, 보건, 청소년	경제개발, 지방정부	교육지원, 일반회계
⑧ 카지노형태	일반	일반	江연안	선상	선상

자료출처: State of the States: The AGA Survey of Casino Entertainment 2000.

허가(Nonrestricted Gaming License)'와 '제한적 게이밍 허가(Restricted Gaming License)'로 구분하여 부과하고 있다. 네바다 주정부는 테이블 게임, 혹은 16개 이상의 슬롯 머시인, 슬롯 머시인과 테이블 게임을 동시에 운영하는 카지노 업체에 대해서 슬롯 머시인 한 대 당 연간 250불의 年稅(annual license tax)를 선불로 지불하게 하고, 월별로 슬롯 머시인 대당 최하 20.83불에서 최고 250불의 세금을 추가로 부과하고 있다. 또, 슬롯 머시인 한 대 당 20불의 분기별 허가 수수료(quarterly license fee)를 부과하고 있다. 슬롯 머시인과 달리, 테이블 게임에 대하여는 게임의 수에 따라 연간 면허 수수료(annual license fee)와 분기별 허가 수수료(quarterly license fee)도 차등 부과하고 있다. 15개 이하의 슬롯 머시

인만을 운영하는 제한적 게이밍 면허에 대해서는 슬롯 머시인 한 개당 250불을 과세하고, 월별 비율에 따라 최저 20.83불에서 최고 250불의 年稅(annual tax)와 슬롯 머시인수에 따른 분기별 허가 수수료(quarterly license fee)를 최저 81불에서 최고 1,815불을 부과하고 있다. 1990년부터 선상 카지노를 운영하고 있는 일리노이 주의 Illinois Riverboat Gambling Act에 의하면, 입장세(admission tax)를 전년도 이용객 수에 따라 차등부과하고 있는데 선상 카지노 이용객 일인당 최하 2불에서 전년도 선상 이용객이 2,300,000명 이상인 경우 최고 5불까지 차별하여 부과하고 있다. 징수된 세금 중 1 불은 선상 카지노가 정박하고 있는 기초자치단체인 Municipality에, 그리고 또 다른 1불은 선상 카지노가 정박하고 있는 자

〈표 3〉 미국 상업용 카지노 재정수입 현황

州(State)	세금 및 수수료(Casino Taxes & Fees)
Colorado	<ul style="list-style-type: none"> · 카지노세: 총 수입액에 따라 최저 0.25%에서 20.0%까지 누진. · 슬롯 머시인과 테이블 게임 장치 수수료를 市에 따라 다음과 같이 징수. <ul style="list-style-type: none"> - Blackhawk City: 대당 \$750.00, Cripple Creek City: 대당 \$1,200.00 Central City: 대당 1,160.00.
Illinois	<ul style="list-style-type: none"> · 입장세: 전년도 이용객을 기준으로 일인당 최저 \$2.00에서 최고 \$4.00 까지 차등적용. · 도박세: 총 수입액에 따라 최저 15%에서 최고 70%까지 누진(2003.7.1일 이후 시행).
Indiana	<ul style="list-style-type: none"> · 입장료: 일인당 \$3.00 · 면허수수료: 면허시: \$25,000.00. 이후 매년 면허갱신시 \$5,000.00. · 도박세: 총 수입액에 따라 최고 20%까지 누진.
Iowa	<ul style="list-style-type: none"> · 입장료: 일인당 \$0.50. · 지방정부 추가수수료(local option fee): \$0.50. · 입장객 일인당 연간 면허수수료: \$5.00 · 도박세: 총 수입액에 따라 최저 5%에서 최고 20%까지 누진.
Louisiana	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 선상카지노(Riverboat Casino) <ul style="list-style-type: none"> · 면허수수료: 면허시-카지노 선 일대당 \$50,000.00., 이후 매년 면허갱신시 기본 \$100,000.00에 카지노선 총 수익의 3.5% 추가. · 카지노 선 운영세(franchise tax): 연간 수익의 15%. · 지방정부 추가수수료: 이용객 일인당 \$2.50. ▷ 일반 카지노 <ul style="list-style-type: none"> · 도박세: 총 수입액에 따라 최고 18.5%까지 누진.
Michigan	<ul style="list-style-type: none"> · 카지노 도박세: 총 수입액에 따라 최고 18.0%까지 누진(세금의 55.0%는 카지노 장이 설치되어 있는 Detroit 시, 45.0%는 주정부로 배분됨) · 자치단체 사용료(municipal service fee): 연간 최저 4백만불 혹은 수입액의 1.25%가 4백만불을 초과할 경우는 큰 금액을 납부. · 年 평가금(annual assessment): 일차연도는 \$25백만불, 이후는 소비자 물가변동율에 따라 변동 적용.
Mississippi	<ul style="list-style-type: none"> · 도박면허세(州稅): 총 수입액에 따라 최고 8.0%까지 누진. · 기초자치단체 면허세: 총 수입액의 0.4%에서 최고 0.9%까지 누진. · 기초자치단체 부가세: 총 수입액의 3.2%. · 테이블 게임세: 테이블 10개까지는 \$50.00에서 \$3,000.00까지 차등적용. 테이블 16개 이상 경우, 테이블 16개까지는 대 당 \$500.00, 테이블 17개에서 26개까지는 초과 테이블 대 당 \$4,800.00, 27개에서 35개까지는 초과 테이블 대당 \$2,800.00, 테이블이 35개 이상 초과시 초과 테이블 대 당 \$100.00.

〈표 3〉 미국 상업용 카지노 재정수입 현황(계속)

州(State)	세금 및 수수료(Casino Taxes & Fees)
Missouri	<ul style="list-style-type: none"> · 도박세: 총 수입액의 20%까지 누진. · 연간 면허수수료: 이용객 일인당 \$5.00. · 입장료: 일인당 \$1.00. 지방정부 추가수수료: 이용객 일인당 \$0.50.
Nevada	<ul style="list-style-type: none"> · 슬롯 머시인세: 연간 대당 기본 \$250.00에 월별 배분액. · 카지노 오락세: 카지노 입장료, 음식, 음료, 기념품과 같은 물품 판매의 10%. · 면허 수수료 <ul style="list-style-type: none"> - 월별 수수료(州稅): 총 수입액의 6.25%. - 연간 수수료는 \$100.00에서 \$6,000.00까지. - 기초자치단체(County) 월별 수수료는 \$10.00에서 \$50.00까지. - 기타: 비제한적 게임허가와 제한적 게임허가에 따라 슬롯 머시인에 대한 면허 수수료 다양.
New Jersey	<ul style="list-style-type: none"> · 면허수수료: 면허시 최저 \$200,000.00. 매 2년마다 갱신시 최저 \$100,000.00. · 게이밍 소득세: 총 수입액의 8%까지 누진. · 지역 재투자세(local reinvestment tax): 총 수입액의 1.25%. · 슬롯 머시인세: 대당 연간 \$500.00. · 카지노 법인세(州稅): 수입액의 9%.
South5 Dakota	<ul style="list-style-type: none"> · 게이밍세: 총 수입액의 8%까지 누진. · 테이블, 슬롯 머시인 당 연간 \$2,000.00.

출처: Gary Ciminero(2002), 각 주별 세금법규에서 재구성.

치단체 내에서 이미 1불을 지원 받은 Municipality를 제외한 다른 자치구역에 할당하도록 Illinois Riverboat Gambling Act는 규정하고 있다. 선상 카지노 사업을 운영하고 있는 사업자에 대해 도박세(wagering tax)를 2002.7.1일까지는 최저 15%에서 최고 35%까지 부과하였으나, 2003.7.1일 이후에는 선상 카지노 운영 업체의 연간 총수입이 250백만불을 초과한 수익에 대해서는 최고 70%까지 부과하도록 이 법은 규정하고 있다.

미국 이외에 프랑스, 스페인, 영국, 독일 등 세계 10대 카지노 보유국뿐만 아니라 호주나 동남아시아 권의 필리핀, 말레이시아에

도 세계적인 규모의 카지노 영업장이 운영되고 있으며, 이들 국가에 대한 연구 등이 소개된 적이 있다(남창우, 2001: 김한기, 2003). 그러나 카지노와 관련된 세금이나 재정수입에 대해 특별한 내용이 발견되지 않았기 때문에 우리나라의 강원랜드와 미국의 사례를 중심으로 카지노 사업과 관련된 세금과 재정수입에 대한 정리를 마치고자 한다. 다음 장에서는 현재까지 살펴본 카지노 관련 세금이나 각종 수수료·사용료를 우리나라 카지노 산업에 도입이 가능한지 여부에 대해 살펴보려고 한다.

III. 카지노세 도입방안

1. 카지노 관련 稅目 검토

카지노 사업과 관련하여 징수되는 세금과 재정 수입은 다음 세 가지 형태로 나누어 분류될 수 있다. 이 세 가지 형태는 첫째, 카지노 사업장을 운영하는 법인의 수익에 대한 소득세 형태의 세금과 둘째, 카지노장 이용객이 부담하는 소비세 형태의 입장료와 셋째, 카지노장에서 운영하고 있는 기구에 부과하는 세금이다. 이상의 세 가지 형태에서 징수되는 세금의 납세자는 모두 카지노 사업장을 운영하는 업체에게 납부의 무가 있으나, 실제 세금의 부담자는 납세자와 다를 수 있다. 먼저 카지노 사업장을 운영하는 법인의 소득에 대해 부과되는 소득세 형태⁵⁾의 명목을 보면, 우리나라의 경우 법인세, 미국의 경우 각 주에 따라 카지노세, 카지노 도박세, 프랜차이즈세, 도박 면허세, 게이밍 소득세, 게이밍세, 수수료(fees)라고 부르나 실제 카지노 영업 총수익에 의거해 부과되는 세금(Nevada 주의 경우)과 같이 다양하게 규정되어 있다. 두 번째 형태로 부과되는 입장료는 카지노장을 출입하는 이용객이 카지노장에서 무료로 제공하는 식음료, 오락시설 사용으로 누리는 편익에 대한 보상가격의 성격이 강한 사용

료라고 볼 수 있다. 이전의 두 가지 형태의 재정 부담은 미국의 카지노처럼 강원랜드에도 공통적으로 부과되고 있는 것이나, 세 번째 형태로 부과되는 카지노장에서 사용하는 슬롯 머시인이나 테이블 게임 기구에 대한 면허세는 미국의 카지노에서 발견할 수 있는 특이한 점이라고 할 수 있다. 물론 우리나라에서도 투전기·오락용행사기구와 같은 물품을 특별소비세 과세대상으로 분류하고 있지만, 도박장에 투입되어 사용중인 도박기구에 대한 과세의 사례는 카지노를 운영하고 있는 미국이외의 다른 나라에서는 찾아보기 어려웠다.

과세기관인 정부의 관점에서 본다면, 슬롯 머시인과 같은 기계를 유형고정자산으로 분류하여 재산과세대상으로 볼 수 있을 것이다. 여기서 유형자산이란 형체가 있는 물적 자산으로 토지, 건물, 구축물, 기계 및 장치, 선박, 차량 운반구 등을 말하며, 지방세법에 의해 항공기, 차량, 건설기계 등은 취득세와 등록세 과세대상이며, 선박과 항공기는 부동산에 준하여 재산세의 과세 대상이 되고 있다(이영희 외, 2002). 이와 같은 과세대상물건 등을 참고하여 슬롯 머시인이나 테이블을 과세대상물건으로 포함시키는 것에 대한 검토를 해볼 필요성이 제기된다. 그러나 미국 네바다 주에서 실시하고 있는 슬롯 머시인에 대해 부과하는 면허세(license tax)와 면허수수료(license fee)에 대한 개념 정립과 조세로서의 적정성 문제나 중복과세에 대한 문제 등에 대한 검토도 이루어져야 할 것이다. 카지노장에서 사용되고 있는 각종 도박기구 도입 시 부과하는 면허세는 지방

5) 카지노 사업을 운영하는 법인의 이익에 부과되는 세금을 소득과세가 아니라 카지노 사업이 창출하는 서비스의 소비 행위에 부과되는 특별 소비세적 성격으로 보는 경우도 있다(김정훈, 2003).

자치단체가 당해 지방자치단체 내에 소재하는 카지노 사업장과 관련한 사무를 수행함에 있어 그 사무에 대한 비용을 징수할 목적으로 슬롯 머시인 도입 시 수수료를 징수할 수 있을 것이다. 그러나 매년 면허세를 부과하거나, 기계별 영업이익에 대해 별도 과세를 하면서 카지노 업체의 전체영업이익에 대해 다시 도박세 혹은 카지노세와 같은 법인소득세를 과세한다면 이중과세금지규정을 위배할 소지가 발생한다.

카지노 사업과 관련하여 부과되는 위와 같은 세 가지 형태의 세금이외에 새롭게 검토해 볼 수 있는 세목은 도박에 참여하는 이용자에게 부과하는 개별소비세이다. 개별소비세는 소비를 사람 중심으로 파악하는 개인소비세의 한 형태로 특정한 소비활동에만 적용되는 세금이다. 예를 들어 강원랜드 메인 카지노에 설치되어 있는 슬롯 머시인을 이용하여 도박을 하는 경우 베팅하는 일정 금액에 세금을 포함하여 베팅 금액을 정하는 것이다. 100원짜리 주화를 슬롯 머시인에 투입하여 베팅을 하는 경우 베팅 당 10%의 세금을 부과한다면, 실제 도박에 베팅하는 금액은 약 90원이 될 것이다. 베팅 금액의 변동에 따라 종가세할 것인지 종량세로 할 것인지에 대한 검토와 실제 세금이 부과되었을 경우 가격의 변화에 따른 수요 변화의 정도에 대한 연구도 이루어져야 할 것이다. 그러나 도박으로 인한 외부성(externalities)을 교정하는 교정세(corrective tax)의 한 형태와 재정확충의 한 방안으로 슬롯 머시인에 대한 개별소비세 도입도 검토해 볼만하다. 만약 정부가 카지노

사업과 관련한 세금구조를 현행과 같이 유지하고 새롭게 카지노세(casino tax)를 도입하겠다는, 슬롯 머시인에 대한 개별소비세와 테이블 게임의 일정액을 세금으로 부과할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 이를 「카지노세」로 도입하는 방안도 고려해 볼만하다. 그러면 이제까지 논의된 카지노 사업관련 세금의 형태들이 조세로서 바람직한 특성을 가졌는지에 대하여 이론적으로 살펴보고자 한다.

2. 조세로서 카지노세의 적정성 고찰

새로운 세원의 발굴이 어려운 현 시점에서 지방재정 확충에 기여할 수 있는 게이밍 산업을 새로운 세원으로 개발하고자 할 때 고려해야 하는 조세로서 갖추어야 할 조건들을 중심으로 카지노 관련 세금의 적정성을 고찰해 보고자 한다. 첫 번째 조건으로 재원을 확보하는데 있어서 과세베이스의 충분성과 조세의 탄력성을 살펴보자. 조세의 가장 기본적인 기능은 민간부문의 자원을 정부부문으로 이전시키는 것이다. 이때 그 세목으로부터 징수되는 세금의 금액이 충분히 크지 않다면 그 세금은 존재 의미가 없게 될 것이다. 이런 관점에서 현재까지 제시된 강원랜드나 미국 사례의 결과를 기준으로 볼 때 카지노 산업의 과세베이스(tax base)는 충분히 크며, 카지노 산업은 충분한 세원이 될 수 있다고 판단할 수 있다. 세입의 충분성과 함께 논의되는 것은 세율이나 과세표준의 인상 시 수요의 탄력성이 높아 지출의 증가율을 상회하거나 동일한

수준의 세입증가가 기대되는 세목에 대한 문제이다. 그러나 불행하게도 도박산업, 특히 카지노와 관련하여 이용요금이나 세율 상승에 따른 이용자 수요의 증감에 대한 국내 조사결과를 찾기 어려웠다. 그 대신 외국 사례를 살펴보면 호주정부가 발표한 자료(호주정부, 1999)에서 조사한 카지노의 게이밍 머시인에 대한 수요 탄력도는 -0.8로 비탄력적인 것으로 나타났는데, 이는 세율이 1% 증가했을 때, 수요가 0.8% 감소하는 것을 의미하므로 세율인상 시 실제 수익의 증가가 수요감소로 인한 수익감소보다 크다고 볼 수 있다. 이처럼 세율인상에 대한 카지노 이용자의 수요가 비탄력적인 것은 도박이 가진 중독성과 카지노를 대신할 만한 게임산업이 존재하지 않기 때문이라는 분석도 제시되었으며(Evans 외, 1998), 김정훈(2003)은 세부담 증가로 인하여 카지노 이용이 크게 줄어들지 않을 것이라고해 수익 감소가 적을 것으로 보고 있다. 이런 점에서 볼 때 카지노세는 조세의 충분성이나 탄력성과 같은 조건을 충족시킬 수 있다고 보여진다.

두 번째로 고려할 조세의 조건은 조세의 효율성에 대한 문제이다. 광태원(2000)은 조세의 효율성이란 세수 한 단위를 얻기 위해서 지불해야 하는 사회·경제적 비용이 얼마인가로 평가한다고 했다. 만약 카지노 사업과 관련하여 도입할 수 있는 새로운 세목이 있을 때 새로운 세목의 도입으로부터 발생하는 사회·경제적 비용이 낮은 세목부터 차례로 채택하여 조세제도를 구성하면 효율적인 조세제도가 될 수 있을 것이다. 특히

도박의 외부성으로 인해 나타나는 사회적 한계비용이 개인적 한계비용보다 클 경우, 이렇게 차이가 나는 비용을 일치시키기 위해 조세를 부과할 경우 시장의 효율성을 회복하는 정책수단으로 조세제도가 이용될 수 있다(김중순, 2001). 그러므로 도박으로부터 발생하는 외부성과 중독성을 방지하기 위한 차원에서 죄악세(sin tax)의 형태로 부과할 수 있는 개별소비세는 바람직한 조세의 조건을 갖추고 있다고 볼 수 있다. 조세의 경제적 효율성과 함께 논의되는 것중에 하나가 새롭게 도입된 조세제도를 운영하는데 소요되는 행정적 비용과 납세자들이 부담하는 각종의 비용이다. 이를 달리 말하면, 징세하는데 소요되는 행정기관의 징세비용과 세금을 납부하는데 있어서 세 부담자가 감수해야 하는 납세비용이다. 카지노장 이용과 관련하여 납부하는 입장료를 비롯한 이용자가 부담하는 세금이나 부담금은 카지노를 운영하는 법인이 원천징수하여 납부할 수 있는 제도적 장치를 만들고, 카지노 업체의 영업이익은 일반 법인이 납부하는 절차를 따르면 조세제도운영의 효율성은 확보될 수 있을 것이다.

조세와 관련하여 세 번째로 고려할 조건은 조세가 납세자의 능력의 원칙(ability to pay principle)에 의해 부과되고, 납세자가 수혜하고 있는 편익에 의해 세금(benefit received principle)이 부담되는가의 문제이다. 먼저 카지노장에서 도박을 비롯한 각종 게임을 즐기는 이용자들의 대부분은 소비에 있어서 자발성과 그 소비에 따르는 비용을 부담할 수 있는 능력이 있다는 것을 전제하

고 있기 때문에 납세자 능력의 원칙은 크게 문제가 되지 않을 것이다. 그 대신 이용자가 도박장을 이용하는데 있어 정부지출로부터 어떤 편익을 받았는가 하는 문제이다. 먼저 일차적인 편익의 문제는 카지노 사업장 개설에 따른 카지노 이용자의 증가로 인한 도로과과, 상하수도 이용증가, 범죄증가, 환경오염, 사회병리현상에 대한 비용증가 등으로 인해 정부의 행정 및 재정수요가 급증할 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 제공되는 각종 공공서비스에 대한 비용부담은 일차적으로 카지노장 이용자와 이를 운영하는 법인에 있기 때문에 편익에 의한 세금부담원칙이 적용되는데 큰 문제가 없다고 보여진다. 그러나 세율의 인상이나 신세목의 도입이 카지노 장 이용객 수에 영향을 주기도 하지만, 카지노 배팅 금액의 인상, 승률의 조정과 관련한 이용자의 기대효용과 도박에 참여한 카지노 이용자의 도박에 대한 성향(gambler's propensity to play) 등이 카지노 이용객 수에 영향을 주는 주된 요인이라고 했다(Gu, 1995: RSM McGladrey, 2002).

이상과 같이 조세가 효율성, 공평성, 응능성, 편익성 등을 확보하고 있다 할지라도 조세의 부과, 세율구조의 결정, 징수방법 등이 납세자의 협력과 순응을 확보할 수 있도록 정치적 책임을 명확히 하여야 한다(김동건, 2002). 조세로서 카지노세가 가져야 하는 일반적인 조건이외에도 지방세로서 가져야 하는 특수한 조건들도 있다. 김정훈(2003)은 이러한 조건 두 개를 제시하였는데, 하나는, 과세표준의 지역 간 이동성이

적어서 지역 간 조세경쟁 여지가 적을 것과 다른 하나는 각 지역의 주민이나 기업이 부담하는 지방세와 지방정부가 제공하는 지방공공재의 편익이 일치하여 조세수출이 발생하지 않을 것이라고 했다. 이러한 기준에 비추어 카지노세를 분석할 경우, 만약 강원도 정선의 강원랜드와 같이 일부 자치단체에게만 특정하게 카지노장이 개설된다면 카지노장이 개설된 광역자치단체와 기초자치단체가 징수하는 세금은 징수권을 가진 자치단체이외의 주민들이 대부분 부담할 것이므로 조세수출이 발생할 것이고, 광역자치단체를 기준으로 한정된 수의 카지노장을 제한하여 개설 허가를 내준다 해도 카지노를 개설하고 있는 자치단체간 조세경쟁이 발생할 여지가 있다. 그러나 이와 같은 기준은 정부가 추진하고 있는 지방분권관련 정책과 우리나라의 특정자치단체가 직면하고 있는 재정의 열악성과 같은 특수한 문제를 고려하지 않은 원론적인 기준에서 분석한 것이기 때문에 향후 다른 연구에서 이런 문제를 보완하여야 할 것이다.

IV. 결론

지금까지 논의된 카지노 관련 세금은 카지노 이용자가 직접 납부하는 입장료와 개별소비세, 카지노 사업체를 운영하는 법인이 수익에 따라 납부하는 법인소득세와 게임장에 설치되는 카지노 기구의 면허 시 지불하는 면허수수료 등으로 구분할 수 있다. 세금이나 수수료 이외에 국가가 특정 목적을

위해 부과하는 기금 등도 카지노 사업에서 발생하는 재정수입으로 포함될 수 있을 것이다. 그러므로 지난 7월 정부혁신지방분권 위원회가 발표했던 “지역실정에 맞는 새로운 세원개발을 위해 카지노세를 신설”하겠다는 방안에서 논의되었던 카지노세도 이러한 관점에서 이해되어야 할 것이다. 그리고 카지노세가 가지고 있는 지방재정 기여도에 대한 잠재성은 이미 국내 유일의 내국인 출입 카지노 업체인 강원랜드가 2001과 2002년에 납부한 세금과 기금, 미국의 각 지방정부가 경쟁적으로 추진하고 있는 카지노산업의 사례에서 카지노 산업이 상당한 재정수입원이 되고 있음이 증명되었다.

그러나 카지노세 도입을 고려하고 있는 정부는 다음 몇 가지 사항을 면밀히 검토하여야 할 것이다. 정부는 “지역실정에 맞는 곳”을 선별하여 카지노세 신설을 허용하겠다는 발표를 하였는데, 이는 특정지역에만 카지노장을 허가하겠다는 내용과 동일한 해석이라고 볼 수 있다. 그런 관점에서 정부는 내국인 출입이 허용되는 카지노장이 개설될 수 있는 특정지역에 대한 기준을 마련해야 할 것이다. 예를 들어, 광역자치단체를 기준으로 재정자립도나 재정력지수가 다른 지역에 비해 현저하게 낮은 자치단체, 자치단체 거주 주민 보다 연간 외래관광객 수가 더 많아 관광산업과 게이밍 산업이 상호상승적(synergistic effect) 관광객 유인효과를 창출할 수 있는 자치단체를 선별하여 일차적으로 카지노장 개설허가권을 주는 방안을 정부는 검토하였으면 한다. 그 다음으로 카지노장 개설 허가권을 받은 광역자치단체에

게 카지노장이 입지할 기초자치단체를 결정하는 권한을 부여하는 방안이다. 카지노장 입지는 징수된 세금의 배분과 관련된 문제이기 때문에 기초자치단체간 참여한 이해관계가 표출될 것으로 예상된다. 자치단체간 경쟁적인 카지노장의 설치에 지방자치단체의 세입을 격감시키고 도박으로 인한 사회병리현상을 악화시킨다는 연구들도 제시되고 있다(Long, 1994: RSM McGldadrey, 2002). 이러한 점을 감안하여 국내 도박산업의 잠재시장 분석과 적정 카지노 규모에 따른 최적의 세입에 대한 연구도 향후 진행되어야 할 것이다. 특히, 본 연구에서 논의하지 않은 카지노장 개설 허가에 관한 문제, 카지노 산업의 경제적 파급효과, 도박산업이 가져오는 각종 부작용을 최소화할 수 있는 방안 등에 대한 연구도 보완되어야 할 것이다.

참고문헌

- 곽태원, 「조세론」, 법문사, 2000.
 김동건, 「현대재정학」, 박영사, 2002.
 김석준·이태원, “일탈 및 사회문제: 도박의 정치경제학,” 「한국사회학회 발표논문」, 1998.
 김정훈, “강원도 카지노세 논의배경과 도입 방안,” 「재정포럼」, 2003.1.
 김종순, 「지방재정학」, 삼영사, 2001.
 김한기, “지방의 신세원 개발방안,” 「지방세」, 제76권 제2호, 2003.
 「머니투데이」 강원랜드, 카지노세 신설 영

- 향은? [경제, 증권, 증권종목정보] 2003.7.30.
- 남창우, “신세원 개발 및 지방세 증대방안,” 「2001년도 학술세미나 발표논문집」, 2001.
- 「연합뉴스」, 교육.경찰 기능.재정 2005년 부터 지방이양 추진, 2003.7.30.
- 이영희·김대영·라휘문, “재산과제 잠재세 원탐색에 관한 연구,” 「한국정책학회보」, 제11권 제2호, 2002.
- 이홍표, “도박동기와 병적 도박의 관계,” 「한국심리학회」, 제8권 제1호, 2003.
- 호주정부(<http://www.pc.gov.au/inquiry/gambling/finalreport/appendixd.pdf>), *the Sensitivity of the Demand for Gambling to Price Changes*, 1999.
- American Gaming Association, *State of the States: the AGA Survey of Casino Entertainment: Economic Impact*, 2000.
- Bear, Stern & Company, *North American Gaming Almanac: 2002-2003 Edition*.
- 「Casino & Gaming Communication」, “카지노세 신설 불확실성 악재로 작용,” 2003.8.1.
- Christiansen *Capital Advisors, Gross Annual Wager of the U.S.*, 2003.
- Evans R. L. & M. Hance, *Legalized Gambling*. Open Court: Chicago, Illinois, U.S.A., 1998.
- Gary Ciminero, *Assessing Impacts of Expanded Gaming in Rhode Island: Framework for Analysis*, 2002.
- Gu, Zheng, Potential Impact of the Proposed Tax Withholding on Gaming Operations: A Utility Analysis, *International Journal of Hospitality Management*, Vol. 14. No. 3. 235-238. 1995.
- Long, T. P., Casino Gaming in the U.S.: 1994 Status and Implications, *Tourism Management*, Vol. 16, No. 3, 189-197, 1995.
- Rosenthal, R.J., Pathological Gambling, *Psychiatric Annals*, Vol. 222. 56-77. 1992.
- RSM McGladrey & Strategic Economic Group, *The Effect of a Gambling Tax Increase on the State of Iowa*. December 2002. 