

지방재정 확충을 위한 카지노 레저세 신설 방안

이서희 | 홍근석





2024 정책이슈리포트

지방재정 확충을 위한 카지노 레저세 신설 방안

저자 이서희 | 홍근석

연구진

연구책임자 · 이서희 한국지방행정연구원 부연구위원

공동연구원 · 홍근석 한국지방행정연구원 연구위원

Contents

I ▶ 서론

01 연구배경 및 필요성	4
02 연구목적	5

II ▶ 레저세 과세 체계 및 현황

01 레저세 과세 체계와 특성	7
02 사행산업 제세부담금 및 레저세 징수현황	11
03 인천 카지노 운영 및 세입 현황	20

III ▶ 카지노 레저세 국내 입법 동향 및 해외사례 검토

01 카지노 관련 국내 입법 동향 및 선행연구	23
02 카지노 관련 해외사례 검토	27
03 시사점	44

IV ▶ 카지노 레저세 신설에 따른 예상 쟁점

01 현행 카지노 관련 세제 쟁점	48
02 카지노 레저세 신설에 따른 예상 쟁점	51
03 카지노 레저세 신설 타당성 검토	53

V ▶ 카지노 레저세 신설에 관한 정책 제언

01 종합 : 카지노 레저세 도입 대안 요약	63
02 (외국인) 카지노 레저세 신설 시 고려사항	63
03 (외국인) 카지노 레저세 신설 외 지방재정 확충방안	66



참고문헌	68
------	----



부록	70
----	----

I 서론

1. 연구배경 및 필요성

□ 지방자치단체 자체재원 확충을 위한 다양한 노력으로 신세원 발굴을 통한 과세대상 확대 노력 전개

- 경기변동에 따른 지방재정 불안정성이 고조되는 시점에서 자체재원 확충을 위한 다양한 논의가 진행되고 있으며 특히 신세원 발굴을 통한 과세대상 확대 노력이 나타나고 있음
 - 기술 발전과 관련된 로봇세 도입(윤상호, 2020 외), 기업과 주민의 자발적 환경오염 관리를 위한 지방환경세 도입 논의(김상성 외, 2005 외), 관광객 수가 증가하면서 지방자치단체 행정 비용 증가를 충당하기 위한 관광세 신설(하현상, 2015) 등 다양한 영역에서 과세대상 확대 논의가 전개되고 있음

□ 신세원 발굴 노력의 하나로써 카지노 레저세 신설에 관한 논의 대두

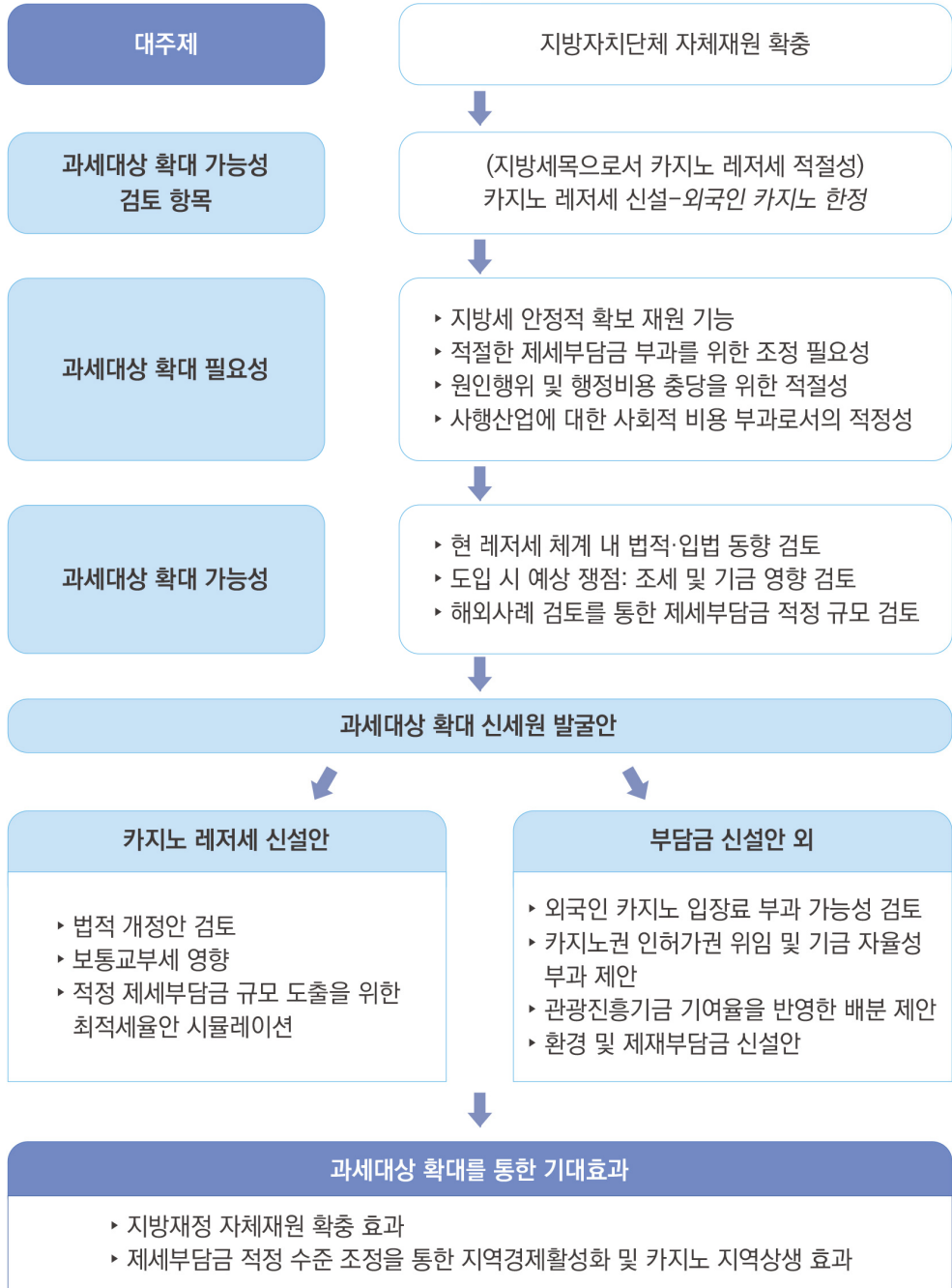
- 현재 레저세는 사행산업 6종(카지노, 경마, 경륜·경정, 복권, 체육진흥투표권, 소싸움) 중 경마, 경륜·경정 및 소싸움 3종에만 부과하고 있음
- 레저세를 부과하지 않는 3종 중 유일하게 카지노업은 민간사업자가 참여하여 수익을 창출하고, 모든 수익금이 공공사업 유입되지 않기 때문에 카지노업을 레저세에 포함하여야 한다는 의견이 제기되어 왔음(유재균 의원안, 2003.9.18.; 이해식 의원안, 2021.4.13.; 이한구 의원안, 2014.8.5. 외)
 - 지방세법 제40조에 따라 카지노, 복권, 체육진흥투표권 3종은 과세대상에 미포함되어 있어 과세 형평성 문제를 카지노 운영 지역에서 꾸준히 제기하였음
 - 복권 및 체육진흥투표권의 모든 수익금은 이미 기금으로 편입되기 때문에 레저세로 포함하는 것에 대한 의미가 없음

- 카지노업은 강원랜드와 외국인 전용으로 구분되며 이에 따라 납부율의 차이는 있으나 국세와 지방세 및 기금을 납부하고 있음
 - 그러나 타 사행산업과 비교했을 때, 조세 및 부담금 성격에 맞게 부과하고 있는가, 적절한 제세부담 규모인가, 제세부담의 적절한 배분이 이루어지고 있는가 등 다양한 관점에서 살펴볼 필요가 있음
- 사행산업이라는 특성을 고려하여 카지노 레저세 신설 및 적절한 과세표준 논의 및 기타 부담금 신설 가능성 등을 검토하는 것은 국정기조 및 지방재정환경 등을 고려할 때, 지방자치단체 자체재원 확충을 위한 과세대상 확대 노력으로서 의미가 있음

2. 연구목적

- 첫째, 사행산업 제세부담금 규모의 합리적 조정을 통한 지방재정 확충을 모색하고자 함
 - 레저세 부과산업 및 외국 카지노 산업과의 비교를 통해 외국인 카지노를 대상으로 적절한 제세부담금 규모 및 배분을 검토하고, 이를 통한 지방재정 확충 가능성을 모색함
- 둘째, 카지노 레저세가 지방세목으로 신설되는 것이 과연 적절한가에 대한 이론적 논의를 통해 신설 가능성을 살펴보고자 함
- 셋째, 카지노 레저세 신설·부과를 통해 지방자치단체의 자체재원으로서 안정적인 지방세원으로 기능할 수 있는가에 대한 가능성을 검토하고자 함
 - 이를 위해 조세저항 및 지역투자감소 등 예상되는 문제점을 해소하면서 안정적 지방세로서 기능할 수 있는 최적세율 및 조세 및 부담금 간 규모 조정 등에 대한 논의를 진행하고자 함
- 넷째, 사행산업 원인행위로 인한 행정·규제 비용 및 사회적 책임에 대한 비용 충당을 위한 적절성을 검토함
 - 실제 사행산업 원인행위가 발생하는 것은 해당 지역사회이기 때문에 원인행위에 대한 비용 지불 측면 및 응익원칙, 지역사회 상생 가능성 등을 검토하여 부과의 적절성을 살펴보고자 함

그림 1 과세대상 확대 신세원 발굴 검토 논리



II 레저세 과세 체계 및 현황

1. 레저세 과세 체계와 특성

□ 사행산업과 레저세 개요

- 사행산업이란 “인간의 사행심을 이용하여 이익을 추구하거나 관련 재화나 서비스를 생산하는 산업”이라고 정의할 수 있음(사행산업위원회, 2022)
 - 『사행산업통합감독위원회법』 제2조 제1호에 따라 ‘카지노, 경마, 경륜·경정, 복권, 체육진흥투표권, 소싸움경기’로 사행산업을 규정하고 있으며, 이와 관련된 관련법규, 사업자 및 주무부처를 나타내면 아래 표 1과 같음
- 사행산업에 대한 조세는 국세, 지방세이며 부담금으로 기금이 있는데 이중 레저세는 지방세의 하나로 사행산업 중 경마, 경륜·경정, 소싸움경기 3종의 승자·승마투표권을 발매하여 발생 수익에 부과함
 - 납세의무자는 아래 표에서 요약한 것과 같이 사업자를 대상으로 있음
 - 레저세는 지방세법 제42조(과세표준 및 세율)에 의해 “① 레저세의 과세표준은 승자투표권, 승마투표권 등의 발매금 총액으로 한다. ② 레저세의 세율은 100분의 10으로 한다.”로 규정함
 - 그러나 레저세 과세 대상 세원 과세는 레저세 10%, 부가세(sur-tax)인 지방교육세는 레저세 과세표준에 따라 4%, 국세인 농어촌특별세는 레저세 과세표준에 따라 2%를 부과하도록 함

표 1 사행산업 관련 법규

구분	해당법규	사업자	주무부처	
통합적 관리·감독	<ul style="list-style-type: none"> 사행산업통합감독위원회법 	법 제2조 제2호에 의한 모든 사행산업사업자	사행산업통합 감독위원회	
카지노업	<ul style="list-style-type: none"> 관광진흥법 폐광지역 개발 지원에 관한 특별법 기업도시개발 특별법 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 카지노업 영업 준칙 등 	내국인 카지노	강원랜드	
		외국인 카지노	그랜드코리아레저, 파라다이스, 파라다이스세가사미, 지바스, 골든크라운, 길상창휘, 메가력, 청해, 지앤엘, 건하, 엘티엔터테인먼트, 람정엔터테인먼트코리아	문화체육관광부, 제주특별자치도청
경마	<ul style="list-style-type: none"> 한국마사회법 말산업 육성법 축산법 등 	한국마사회	농림축산식품부	
경륜	<ul style="list-style-type: none"> 경륜·경정법 국민체육진흥법 	서울올림픽기념 국민체육진흥공단, 창원레포츠파크, 부산시설공단	문화체육관광부	
경정	<ul style="list-style-type: none"> 경륜·경정법 국민체육진흥법 	서울올림픽기념 국민체육진흥공단,		
복권	<ul style="list-style-type: none"> 복권 및 복권기금법 	발행 사업자	복권위원회	기획재정부 복권위원회
		수탁 사업자	동행복권	
체육진흥 투표권	<ul style="list-style-type: none"> 국민체육진흥법, 국제경기대회 지원법 	발행 사업자	국민체육진흥공단	문화체육관광부
		수탁 사업자	스포츠투토키코리아	
소싸움경기	<ul style="list-style-type: none"> 전통 소싸움경기에 관한 법률 등 	청도공영사업공사 (한국우사회)	농림축산식품부	
기타 관련 법규	<ul style="list-style-type: none"> 사행행위 등 규제 및 처벌 특별법(경찰청 소관) 형법(제23장 '도박과 복표에 관한 죄' 제246조249조) 등(법무부 소관) 			

자료 : 사행산업위원회(2022: 8)

□ 안분기준

- 레저세는 직접 발매한 승자투표권 등과 장외발매소에서 발매한 승자투표권 등에서 산출되는 세액의 안분기준을 달리 규정하고 있고, 신설 경륜장 등의 장외발매소에서 납부되는 세액의 안분기준도 별도 규정하고 있음(조기현·이장욱, 2016:8)

지방세법 시행령 [시행 2024. 4. 1.] [대통령령 제34353호, 2024. 3. 26., 일부개정]

제57조(안분기준) ① 법 제43조에 따라 레저세를 신고납부하는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따라 나누어 계산하여 납부하여야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2016. 12. 30., 2017. 7. 26., 2021. 12. 31.>

1. 법 제40조에 따른 과세대상 사업장(이하 이 장에서 "경륜장등"이라 한다)에서 직접 발매한 승자투표권·승마투표권 등에 대한 세액은 그 경륜장등 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 모두 신고납부한다.
2. 장외발매소에서 발매한 승자투표권·승마투표권 등에 대한 세액은 그 경륜장등 소재지와 그 장외발매소 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 각각 100분의 50을 신고납부한다.
3. 법 제43조 제3호에 따른 승자투표권·승마투표권 등에 대한 세액은 그 경륜장등의 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 100분의 50을 신고납부하고, 100분의 50은 발매일이 속하는 해의 1월 1일 현재 「주민등록법」에 따른 19세 이상의 인구통계를 기준으로 하여 다음의 계산식에 따라 안분한 세액을 각 시장·군수·구청장에게 신고납부한다.

$$\text{시·군·구별 안분세액} = A \times B$$

A : 법 제43조제3호의 승자투표권·승마투표권 등에 대한 세액 × 100분의 50

B : 각 시·군·구의 안분비율

$$\frac{\text{각 시·군·구의 19세 이상 인구}}{\text{전국 19세 이상 인구}}$$

4. 제2호 및 제3호에도 불구하고 경륜장등이 신설된 경우에는 신설 이후 행정안전부령으로 정하는 기간까지 다음 각 목의 비율에 따른 세액을 각 시장·군수·구청장에게 신고납부한다.

가. 장외발매소에서 발매한 승자투표권·승마투표권 등에 대한 세액은 그 경륜장등 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 100분의 80을 신고납부하고, 100분의 20은 그 장외발매소 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고납부한다.

나. 법 제43조 제3호에 따른 승자투표권·승마투표권 등에 대한 세액은 그 경륜장등 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 100분의 80을 신고납부하고, 100분의 20은 발매일이 속하는 해의 1월 1일 현재 「주민등록법」에 따른 19세 이상의 인구통계를 기준으로 하여 다음의 계산식에 따라 안분한 세액을 각 시장·군수·구청장에게 신고납부한다.

$$\text{시·군·구별 안분세액} = A \times B$$

A : 법 제43조제3호의 승자투표권·승마투표권 등에 대한 세액 × 100분의 20

B : 각 시·군·구의 안분비율

$$\frac{\text{각 시·군·구의 19세 이상 인구}}{\text{전국 19세 이상 인구}}$$

□ 레저세의 제도적 연혁 및 개정 사유

- 레저세는 국세 마권세(1942년)에 기원을 두고 있으며 1961년 세제 개혁으로 지방세로 이양되었음
 - 도세로 과세되다가 1976년 지방세법 개정으로 시·군세로 전환되었고, 1988년 서울올림픽을 계기로 과천시로 경마장이 이전되고 세입 조정을 위해 다시 도세로 전환되었음
 - 또한 경주·마권세라는 명칭에서 과세대상이 확대되면서 레저세로 세목의 명칭이 변경되었음
- 현행 「지방세법」 제40조(과세대상)에 따라 레저세 과세대상은 경마, 경륜·경정, 소싸움으로, 경마는 1942년, 경륜·경정은 1994년, 소싸움은 2002년 각각 추가됨
 - 경륜이 (현)레저세의 과세대상 포함된 사유에는 국민체육진흥 및 지방재정 확충임
 - 2002년 경주·마권세에서 레저세로 명칭이 바뀐 것은 오락·레저 활동에 대한 수요 증대에 대응하여 관련 세원의 발굴이 확대되고 있는 현실을 능동적으로 수용하고, 미래지향적인 관점에서 관련 세원 확대 도모하기 위함임
 - 이에 따라 당시 경정 및 전통소싸움이 과세대상에 포함됨

표 2 레저세 과세대상 변천과정 및 사유

구분	과세대상	사유
1942년	경마	<ul style="list-style-type: none"> • 태평양전쟁의 발발로 증가한 전시재정에 대응하고 구매력을 흡수하기 위해 진행된 일본의 증세 방침에 맞춰 마권세 신설 • 종전의 조선마권세령에 의하여 마권세를 과하고 있는 것을 법제화하고 사행심조장을 억제하기 위하여 세율을 높여 부동구매력을 흡수하는 동시에 마필장려에 공헌
1994년	경마, 경륜	<ul style="list-style-type: none"> • 경륜·경정법 시행됨에 따라 승자투표권에 대한 과세 필요성 대두 • 국민체육진흥 및 지방재정 확충을 목적으로 탄생
2002년	경마, 경륜·경정, 전통소싸움	<ul style="list-style-type: none"> • 오락·레저 활동에 대한 수요 증대에 대응하여 관련 세원의 발굴이 확대되고 있는 현실을 능동적으로 수용하고, 미래지향적인 관점에서 관련 세원 확대 도모

자료 : 「마권세법」 [법률 제92호, 1950.2.9., 제정], 광채기(2015)

□ 지방세 세목으로서의 레저세 특성

- 레저세가 어떠한 특성으로 지방세로 설명될 수 있는가, 혹은 어떠한 쟁점이 있는가를 조기현 외(2016:17-19) 연구에서 5가지로 설명하여 제시하였음
 - 첫째, 레저세는 간접세이면서 소비과세로 납세의무자와 실제 담세자(실제 구매자)가 불일치하는 간접세이며, 구매행위에 대해 과세하기 때문에 소비과세로서의 역할을 수행하고 있음
 - 둘째, 응익원칙에 적합한 세목 즉 소비과세로서 수익자부담 원칙을 실현하는 수단으로서 설명하고 있음. 외부불경제와 규제 행정 비용 등 편익을 얻는 자에게 비용부담 차원에서 응익원칙에 가장 부합하는 세목임
 - 셋째, 교정세(pigouvian tax) 성격으로 외부불경제에 대한 비용 부과 성격을 가지고 있다는 것임. 사행산업 유발 지역에서 행·재정적 부담을 지는 것의 일종임
 - 넷째, 레저세 3종은 현재 11개 시도, 43개 시군구에 과세되어 있어 세원의 편재가 발생하여 보편성 원칙에는 부합하지 않다고 봄. 그러나 과세대상은 지자체의 유치노력에 의하기 때문에 지방재정 확충 노력 측면에서 판단되어야 한다는 의견이 있음
 - 마지막으로 레저세 과세가 사행행위 방지 수단으로 기능할 수 있는가에 대한 관점의 차이로 과세 타당성에 대한 검토가 필요한 세목이라는 기타 의견이 있음. 죄악세(sin-tax) 측면에서 지방세로 부과하는게 타당한가라는 고민이 필요함

2. 사행산업 제세부담금 및 레저세 징수현황

□ 사행산업 제세부담금 구성과 개요

- 사행산업은 국세와 지방세 및 기금으로 구성되어 있으며 카지노업의 경우 순매출액에서 제세부담금이 출현되도록 하고 있음
 - 사행산업 관련 통계에 따라 카지노업 총매출액은 관련 진흥법 시행령 제30조에 따라 순매출액(실 고객 지출액)으로 집계함
 - 순매출액이란 '총매출액-환급금'을 의미하며 다른 사행산업과의 추이를 비교하기 위해서는 총매출액인 순매출액 기준으로 살펴봐야 하며 매출액에 따라 차등적으로 적용하는 것을 동법 제2항에서 확인할 수 있음

관광진흥법 시행령 [시행 2024. 2. 9.] [대통령령 제34183호, 2024. 2. 6., 일부개정]

제30조(관광진흥개발기금으로의 납부금 등) ① 법 제30조 제1항에 따른 총매출액은 카지노영업과 관련하여 고객으로부터 받은 총금액에서 고객에게 지급한 총금액을 공제한 금액을 말한다. <개정 2021. 1. 5.>

② 법 제30조 제4항에 따른 관광진흥개발기금 납부금(이하 "납부금"이라 한다)의 징수비율은 다음 각 호의 어느 하나와 같다.

1. 연간 총매출액이 10억 원 이하인 경우 : 총매출액의 100분의 1
2. 연간 총매출액이 10억 원 초과 100억 원 이하인 경우 : 1천만 원 + 총매출액 중 10억 원을 초과하는 금액의 100분의 5
3. 연간 총매출액이 100억 원을 초과하는 경우 : 4억 6천만 원 + 총매출액 중 100억 원을 초과하는 금액의 100분의 10

● 사행산업 업종별 매출 및 지출 구조를 구조화하면 아래 그림과 같음

그림 2 업종별 매출 및 지출구조

카지노업(내국인)	경마	경륜·경정	복권	체육진흥투표권	소싸움경기
전체 환급금 (드롭액의 75~80%) ※ 머신게임 이론적 배당률 75% 이상	환급금(73%)	환급금(72%)	당첨금 (51~52%)	환급금 (약 62.3%)	환급금(72%)
순 매출액 (20~25%)					
페랑지역개발 기금(13%) 관광진흥개발 기금(10%) 제세(15.2%) 공익사업비 (2.1%) 사업운영비 (85.9%)	경주 개최비용 수익금 (11%) 수익금	경주 개최비용 사업준비금 (0.6%) 손실보전 준비금 (0.5%) 수익금 (12%) 수익금	수익금 (41~42%)	수익금 (약 31.4%)	경주 개최비용 수익금 (12%) 수익금
배당금 (61.2% 내외) 사업확장 적립금 등 (38.8% 내외)	이익준비금(10%) 경마사업확장 적립금(20%) 축산발전기금 (70%)	국민체육진흥기금 (42%) 문화예술진흥기금 (24.5%) 청소년육성기금 (19.5%) 중소기업창업 및 진흥기금(4%) 지방재정지원(10%)	법정배분사업 (35%) 공익지원사업 (65%)	국민체육진흥기금 (100%)	소싸움경기 투자적립금 (10%) 축산발전기금 (60%) 지역개발사업 (30%)

* 2022년 12월 기준
 자료 : 사행산업통합감독위원회(2022: 18)

- 사행산업의 업종별 국세, 지방세 및 기금을 살펴보면 대부분의 업종이 국세와 기금에 집중되어 있고, 지방세는 취득세, 등록면허세의 단발성 세목 구성 및 규모 측면에서도 매우 낮은 비중을 보이고 있음을 알 수 있음
 - 2022년 기준 주요 제세부담금을 살펴보면, 카지노업 강원랜드 국세 1,692억 원, 지방세 164억 원, 기금 2,808억 원, 카지노업 외국인 국세 192억 원, 지방세 48억 원, 기금 663억 원, 경마 국세 3,851억 원, 지방세 9,254억 원, 기금 814억 원 등임
 - 복권과 체육진흥투표권은 전체 기금으로 구성되어 있음

표 3 사행산업 제세부담금 구조

국세	카지노 강원랜드	카지노 외국인	경마	경륜	경정	복권	체육진흥 투표권	소싸움
소득세	○	○	○	○	○	○	○	○
법인세	○	○	○	○	○	○	○	○
종합부동산세	○	○	○	○	○	○	○	○
부가가치세	○	○	○	○	○	○	○	○
개별소비세	○	○	○	○	○	○	○	×
교육세	○	○	○	○	○	○	○	×
농어촌특별세	○	○	○	○	○	○	○	○
지방세	카지노 강원랜드	카지노 외국인	경마	경륜	경정	복권	체육진흥 투표권	소싸움
취득세	○	○	○	×	×	×	×	×
등록면허세 등록분	○	○	○	×	×	×	×	○
등록면허세 면허분	○	○	○	×	×	×	×	○
레저세	×	×	○	○	○	×	×	○
주민세 사업소분	○	○	○	×	×	×	×	○
주민세 종업원분	○	○	○	×	×	×	×	○
지방소득세 개인분	○	○	○	×	×	×	×	○
지방소득세 법인분	○	○	○	×	×	×	×	○
재산세	○	○	○	×	×	×	×	×
재산세 도시지역분	○	○	○	×	×	×	×	×
자동차세	×	×	○	×	×	×	×	○
지방교육세	×	×	○	○	○	×	×	○

기금	카지노 강원랜드	카지노 외국인	경마	경륜	경정	복권	체육진흥 투표권	소싸움
종류	관광진흥 개발기금	관광진흥 개발기금	축산발전 기금	국민체육 공단 (기금 6종)	국민체육 진흥기금	법정배분 사업 (10종)	국민체육 진흥기금	
	폐광지역 개발기금		농어촌 복지사업	창원레포츠 파크 (기금 5종)	문화예술 진흥기금	공익사업 (18종)	대상경기 종목 주최단체 지원	
			공익성 기부금	부산지방 공단 (기금 5종)	청소년육성 기금		체육, 문화, 예술사업 진원	
					중소기업창 업 및 진흥기금		지자체 공공체육 시설 개보수	
					지방재정		평창동계 올림픽 등 국제대회 지원	
					공익사업			

자료 : 사행산업통합감독위원회(2022) 재구성

□ 사행산업 업종별·연도별 순매출액 추이

- 사행산업 업종별·연도별 순매출액을 2000년부터 2022년까지 살펴보았음
- 아래 그림을 보면 2022년도 기준 카지노업의 경우 국내 및 외국인 대상을 모두 합해서 20.1%로 복권(32.4%), 체육진흥투표권(22.8%) 순으로 집계되었음
 - 외국인 카지노의 경우 2018년 약 1조 6,253억 원(순매출액 대비 16.8%)으로 가장 높은 순매출액을 기록하였는데 코로나-19 이후 큰 폭으로 순매출액이 감소하였다는 것을 알 수 있음

그림 3 2022년도 시행산업 순매출액 대비 비중

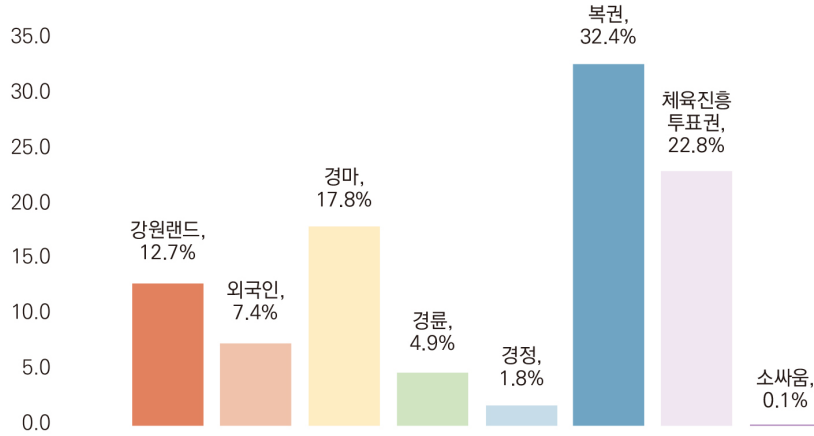
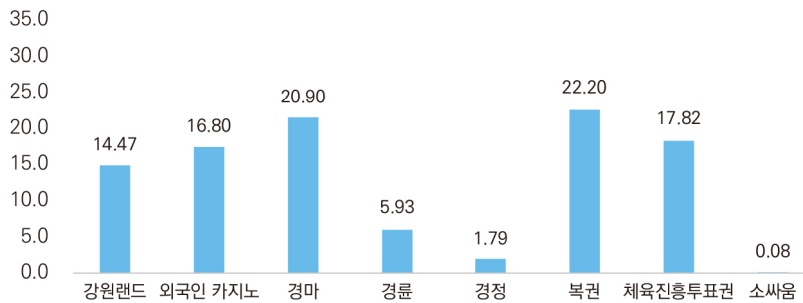


그림 4 '18년도~'22년도 시행산업 순매출액 대비 비중 변화

2018년도 시행산업 매출액 비중



외국인 카지노 '18년도 16.8%에서 코로나-19 이후 '22년도 7.43%로 약 9.37%p 매출비중 감소

2022년도 시행산업 매출액 비중

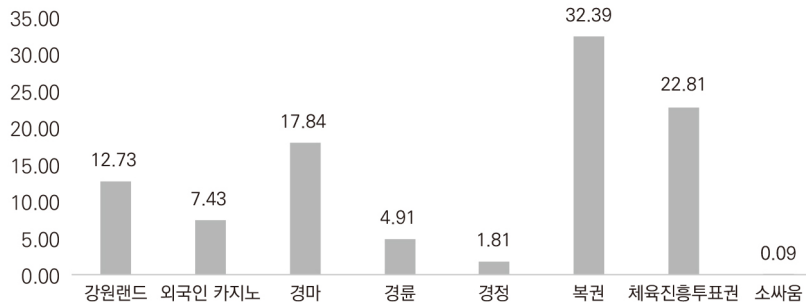


표 4 사행산업 업종별·연도별 순매출액 추이

(단위 : 억 원)

연도	카지노 강원랜드	카지노 외국인	경마	경륜	경정	복권	체육진흥 투표권	소싸움
2000	884	3,405	13,187	3,673	-	-	-	-
2001	4,539	3,825	17,236	6,235	-	-	14	-
2002	4,694	4,093	21,093	8,999	367	-	110	-
2003	6,642	3,985	17,045	7,233	980	-	141	-
2004	7,368	4,376	14,811	5,828	1,014	17,306	694	-
2005	8,091	4,346	14,347	5,267	1,236	14,098	2,285	-
2006	8,021	4,796	14,758	4,770	1,190	12,866	4,316	-
2007	9,705	6,129	18,181	6,347	1,613	11,819	6,095	-
2008	10,657	7,528	20,648	6,153	2,055	11,851	6,942	-
2009	11,538	9,196	19,564	6,222	2,006	12,243	7,785	-
2010	12,534	10,056	20,354	6,832	1,818	12,502	8,160	-
2011	11,857	11,256	20,907	6,996	2,053	15,067	8,322	5
2012	12,092	12,510	21,042	6,951	2,020	15,619	12,049	32
2013	12,790	13,685	20,681	6,428	1,934	15,938	12,580	55
2014	14,220	13,772	20,526	6,161	1,901	16,163	13,728	3
2015	15,604	12,433	20,767	6,359	1,879	17,307	13,722	50
2016	16,277	12,757	20,795	6,386	1,926	19,082	16,050	84
2017	15,230	12,072	20,935	6,080	1,778	20,403	15,777	85
2018	14,001	16,253	20,216	5,737	1,734	21,469	17,241	76
2019	14,816	14,489	19,724	5,130	1,674	23,525	19,066	74
2020	4,435	5,978	2,919	982	190	26,159	18,467	7.2
2021	7,750	4,050	2,806	1,060	423	28,719	21,295	64
2022	12,235	7,145	17,146	4,717	1,735	31,134	21,919	83



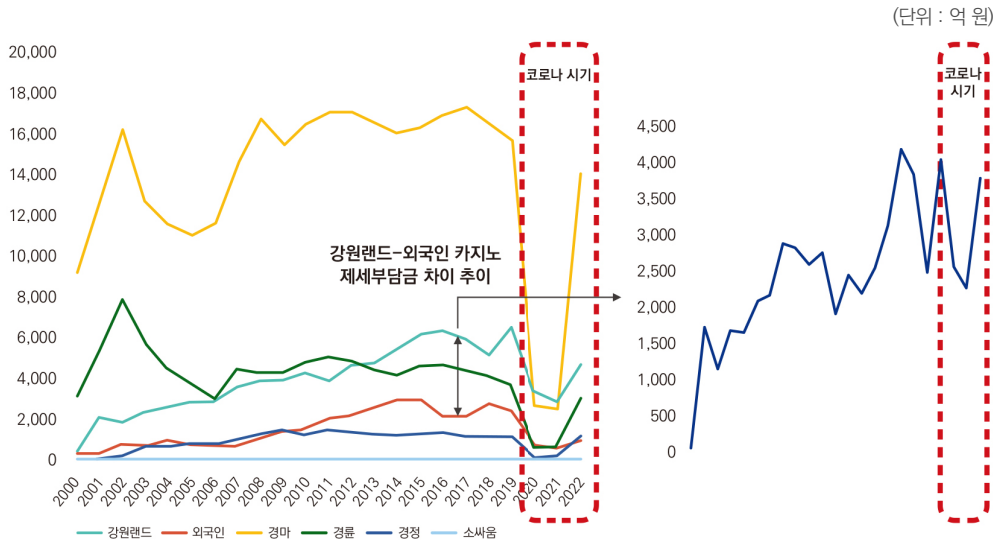
주 : 2000~2003년 데이터는 2008년 사행산업 관련 통계, 2004~2012년 데이터는 2013년 사행산업 관련 통계, 2013~2022년 데이터는 2022년 사행산업 관련 통계에서 추출함

자료 : 사행산업통합감독위원회(2009, 2014, 2023), 2008년, 2013년, 2022년 사행산업 관련 통계

□ 사행산업 업종별·연도별 순매출액 대비 제세부담금 추이

- 업종별·연도별 제세부담금 추이를 살펴보면,¹⁾ 평균적으로 경마, 강원랜드 카지노, 경륜 순으로 출연하고 있으며 코로나-19 시기 이전까지 경마, 강원랜드 카지노 부담액이 크게 증가하고 있음
 - 강원랜드와 외국인 카지노의 경우 제세부담금 절대적 차이를 살펴본 결과 2015년 이후부터 약 3천억 원 정도 차이가 발생하였고, 환경 변화 등으로 인해 등락을 반복하고 있음
 - 제세부담금 추이만을 볼 때, 외국인 카지노에서 출연되는 제세부담금의 최대-최소 격차는 2백억 원에서 4천억 원 수준이었음
- 2011년부터 2022년까지 업종별 순매출액 대비 제세부담금 평균값을 살펴보면, 카지노는 국세와 기금에 편중되어 있고, 경마, 경륜·경정, 소싸움은 지방세 비중이 높으며 복권과 체육진흥투표권은 기금으로 모두 편중되어 있음

그림 5 사행산업 업종별·연도별 제세부담금 추이



자료 : 통계 자료에 따라 저자 작성

- 사행산업 특성 상 원인행위 지역이 모든 지역에 분포된 것이 아니기 때문에 배분 세목에 따라 지역으로 유입되는 세입의 차이가 클 것으로 보임

1) 복권과 체육진흥투표권은 전액 기금출현으로 제세부담금 전체 추이에서는 제외하고 추산함

표 5 사행산업 업종별 순매출액 대비 제세부담금

(단위 : %)

'11~'22년 평균	카지노 강원랜드	카지노 외국인	경마	경륜	경정	복권	체육진흥 투표권	소싸움
순매출액 대비 제세부담금 평균	41.1	17.2	82.0	68.8	64.9	89.0	78.7	70.9
순매출액 대비 국세 평균	15.8	7.0	20.4	10.7	9.6	0.0	0.0	26.4
순매출액 대비 지방세 평균	1.6	1.0	54.1	50.2	50.1	0.0	0.0	45.1
순매출액 대비 기금 평균	23.7	9.3	7.5	7.8	5.2	89.0	78.7	0.0

주 : 소싸움 부과 시점인 2011년부터 2022년까지 각 업종별 비중의 평균치를 계산함
 자료 : 사행산업통합감독위원회(2009, 2014, 2023), 2008년, 2013년, 2022년 사행산업 관련 통계 재구성

□ 사행산업 업종별·연도별 제세부담금 항목별 비중

- 업종별로 제세부담금별 비중을 살펴보면 카지노는 국세와 기금은 90% 이상 출연되고, 경마와 경륜·경정의 경우 주로 지방세로 출연되는 것으로 위에 동일한 양상을 나타내고 있음

표 6 사행산업 업종별 제세부담금 항목별 비중

(단위 : %)

'11~'22년 평균	카지노 강원랜드	카지노 외국인	경마	경륜	경정	복권	체육진흥 투표권	소싸움
제세부담금 대비 국세 평균	40.1	38.7	24.7	15.7	14.9	0.0	0.0	28.2
제세부담금 대비 지방세 평균	4.0	5.8	66.1	73.2	77.3	0.0	0.0	73.7
제세부담금 대비 기금 평균	55.9	55.6	9.2	11.0	7.8	100.0	100.0	0.0

주 : 소싸움 부과 시점인 2011년부터 2022년까지 각 업종별 비중의 평균치를 계산함
 자료 : 사행산업통합감독위원회(2009, 2014, 2023), 2008년, 2013년, 2022년 사행산업 관련 통계 재구성

□ 사행산업 3종 레저세 부과 실적

- 아래 표는 코로나 이전 '19년도 레저세 부과실적을 산업별·지역별로 나타냈음

표 7 레저세 부과실적 현황('19년 기준)

(단위: 억 원)

구분	합계			경마			경륜			경정			소싸움		
	합계	본장	장외	합계	본장	장외	합계	본장	장외	합계	본장	장외	합계	본장	장외
합계	9,705	2,066	7,639	7,222	1,659	5,563	1,850	278	1,573	605	102	503	27	27	-
시계	6,853	1,958	4,895	5,047	1,599	3,448	1,353	257	1,096	453	102	351	-	-	-
구계	107	27	80	80	-	80	-	-	-	-	-	-	27	27	-
군계	2,745	81	2,664	2,095	60	2,035	497	21	477	152	-	152	-	-	-
서울	1,282	-	1,282	872	-	872	305	-	305	105	-	105	-	-	-
부산	937	81	857	777	60	717	139	21	118	21	-	21	-	-	-
대구	80	-	80	80	-	80	-	-	-	-	-	-	-	-	-
인천	205	-	205	166	-	166	23	-	23	15	-	15	-	-	-
대전	158	-	158	158	-	158	-	-	-	-	-	-	-	-	-
울산	163	-	163	122	-	122	30	-	30	11	-	11	-	-	-
세종	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
강원	5,198	1,630	3,567	3,597	1,323	2,274	1,172	205	967	429	102	327	-	-	-
충북	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
충남	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
전북	180	-	180	144	-	144	23	-	23	12	-	12	-	-	-
전남	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경북	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경남	27	27	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27	27	-
제주	849	112	737	680	60	620	158	52	106	12	-	12	-	-	-

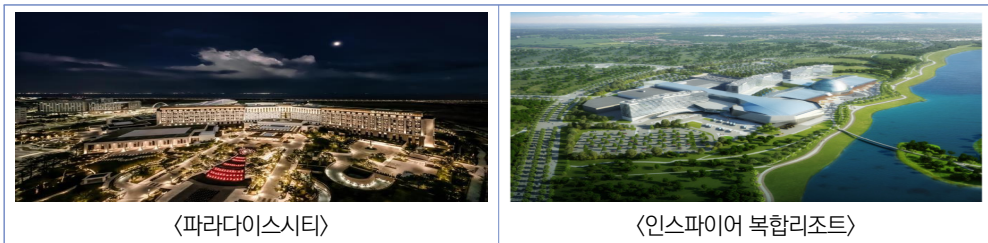
주 : 2020~2021년의 레저세 징수실적도 공시되었으나 Covid-19의 창궐에 따른 예외적인 징수실적임을 감안해 2019년 자료로 대체

자료 : 행정안전부(2020). "지방세통계연감: Statistical Yearbook of Local Tax"

3. 인천 카지노 운영 및 세입 현황

□ 카지노 운영 현황 : 파라다이스시티, 인스파이어 복합리조트

- 인천광역시는 영종 복합리조트 집적화 사업의 일환으로 다양한 복합시설을 유치하고 지역경제활성화를 위해 노력하고 있음
- 현재 인천에서 운영하고 있는 외국인 카지노는 총 2곳으로 파라다이스시티, 인스파이어 내에 위치하고 있고, 인스파이어 카지노는 '23년 이후 개장하여 운영 중임(세입 실적 등 추산 불가)
 - 최근 개장한 인스파이어 카지노에서 1,063명, 파라다이스시티에서는 852명의 종업원을 고용할 예정임(카지노 한정, 2024년 4월 기준)



〈파라다이스시티〉

〈인스파이어 복합리조트〉

자료 : 각 복합리조트 조감도 참조

□ 인천 카지노 운영 현황

- 인천시 소재 카지노를 포함한 외국인 전용 카지노 16개소와 내국인 카지노 1개소의 합계를 비교해보면 매출액이 내국인 카지노에서 더 많은 것을 확인할 수 있음
 - 2023년 기준 외국인 전용 카지노의 매출액은 14,070억 원인데 비해 내국인 카지노는 13,202억 원으로 1개뿐인 내국인 카지노의 매출액이 더 많음(류영아, 2024)
- 인천시 소재 카지노를 포함하여 외국인 전용 카지노 및 내국인 카지노의 매출은 2020년과 2021년에는 코로나 확산으로 인해 급격히 감소하였다가 2022년부터 회복하는 추세를 보임
 - 인천시 소재 카지노(파라다이스시티)는 2020년 1,269억 원이었으나 2021년 868억 원으로 급락하였다가 2022년부터 1,584억 원으로 회복하여 2023년에는 3,291억 원의 매출을 달성한 것으로 나타남

표 8 인천 소재 카지노 매출액 변화

(단위 : 백만 원)

업체명(법인명)	2020년	2021년	2022년	2023년
파라디스크카지노(파라디스크시티) 【(주)파라디스크세가사미】	126,933	86,860	158,390	329,132
외국인 전용 합계 (16개소)	597,795	404,964	714,479	1,407,047
내국인+외국인 합계 (17개소)	1,041,344	1,179,970	1,937,940	2,727,266

주 : 인스파이어 카지노(인천)는 2024년 1월 허가되어 제외, 관광기금 부과 대상 매출액 기준
 자료 : 카지노업 현황(2021, 2022, 2023, 2024), 문화체육관광부

- 인천시 소재 카지노를 포함하여 외국인 전용 카지노 및 내국인 카지노의 입장객 수 변화를 살펴보면 감염병 유행으로 인해 방역이 강화된 2021년에는 입장객 수가 감소하였으나 2022년부터 다시 증가하고 있음
 - 인천시 소재 카지노(파라디스크시티)는 2020년 171,503명이 입장하였고, 2021년에는 99,164명으로 급감하였다가 2022년부터 150,862명에서 2023년에는 298,076명까지 입장객이 증가함

표 9 인천 소재 카지노 입장객 변화

(단위 : 명)

업체명(법인명)	2020년	2021년	2022년	2023년
파라디스크카지노(파라디스크시티) 【(주)파라디스크세가사미】	171,503	99,164	150,862	298,076
외국인 전용 합계 (16개소)	1,160,967	708,571	1,105,293	2,067,084
내국인+외국인 합계 (17개소)	1,760,232	1,552,711	3,188,806	4,480,166

주 : 인스파이어 카지노(인천)는 2024년 1월 허가되어 제외
 자료 : 카지노업 현황(2021, 2022, 2023, 2024), 문화체육관광부

- 외국인 전용 카지노와 내국인 카지노로 구별하여 부과되는 국세, 지방세, 기금 변화를 조세보다 기금의 규모가 상대적으로 크고, 조세 중에서도 국세가 지방세보다 규모가 큼 (류영아, 2024)
 - 부과되는 세금별 상대적 크기를 살펴보면, 외국인 전용 카지노는 2013년 국세 1,136억 원, 지방세 128억 원, 기금 1,286억 원으로 조세 합계가 기금 규모가 비슷한 수준이었

- 으나 2022년에는 국세 192억 원, 지방세 48억 원, 기금 663억 원으로 조세 합계보다 기금 규모가 상대적으로 크게 나타남
- 내국인 전용 카지노는 2013년과 비교하여 2022년에 국세, 지방세 규모는 감소한 반면 기금 규모는 증가하였음
 - 2020년의 급격한 규모 감소는 코로나 확산이 주 원인으로 추정됨

표 10 카지노에 부과되는 국세, 지방세, 기금

(단위 : 억 원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
외국인 전용 카지노	국세	1,136	1,504	1,687	869	740	960	860	173	213	192
	지방세	128	140	133	74	231	202	217	46	22	48
	조세 소계	1,264	1,644	1,820	943	971	1,162	1,077	219	235	240
	기금	1,286	1,297	1,165	1,201	1,127	1,548	1,372	539	354	663
내국인 카지노	국세	2,126	2,423	2,734	2,810	2,575	2,269	3,352	517	943	1,692
	지방세	190	203	229	234	222	251	226	105	120	164
	조세 소계	2,316	2,626	2,963	3,044	2,797	2,520	3,578	622	1,063	1,856
	기금	2,418	2,842	3,182	3,287	3,100	2,643	2,928	2,687	1,777	2,808
조세, 기금 합계	7,284	8,409	9,130	8,475	7,995	7,873	8,955	4,067	3,429	5,567	

자료 : 시행산업통합감독위원회 시행사업통계(2024)

III 카지노 레저세 국내 입법 동향 및 해외사례 검토

1. 카지노 관련 국내 입법 동향 및 선행연구

□ 카지노에 대한 과세 관련 국내 입법 동향

- 카지노에 대한 과세와 관련된 2000년 이후의 입법 동향을 살펴보면, 대부분 카지노를 레저세의 과세대상으로 포섭함으로써 과세하는 방안을 제시하고 있음
 - 대부분 임기만료에 따라 폐지되었으며, 유일하게 카지노 영업행위에 개별소비세를 부과하는 「개별소비세법 개정안」(기획재정부위원장안)만 통과됨

표 11 카지노에 대한 과세 관련 입법 동향

구분	주요 내용
개별소비세법 개정안	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노 영업행위를 개별소비세의 과세대상으로 포섭 • 영업행위에 따른 총매출액을 기준으로 0%~4%의 개별소비세 납부
지방세법 개정안	<ul style="list-style-type: none"> • 유재규 의원안 (2003.9.18.) • 카지노를 지역개발세의 과세대상으로 포섭 • 카지노업 순매출액의 10%의 세율 적용
	<ul style="list-style-type: none"> • 김정권의원안 (2010.7.2.) • 카지노를 레저세의 과세대상으로 포섭 • 매출액 총액에 5%의 세율 적용
	<ul style="list-style-type: none"> • 이한구 의원안 (2014.5.23.) • 카지노를 레저세의 과세대상으로 포섭 • 카지노의 총매출액에 10%의 세율 적용
	<ul style="list-style-type: none"> • 조원진 의원안 (2014.11.21.) • 카지노를 레저세의 과세대상으로 포섭 • 카지노의 총매출액에 10%의 세율 적용 (이때, 총매출액은 고객으로부터 받은 총금액에서 고객에게 지불한 총금액 공제한 금액)
	<ul style="list-style-type: none"> • 이해식 의원안 (2021.4.13.) • 카지노를 레저세의 과세대상으로 포섭하고 연간 총매출액에 최대 4%의 누진세율을 적용 • 입장행위에 따른 개별소비세를 레저세로 이양

자료 : 의안정보시스템(검색일: 2024.4.18.)

□ 카지노 관련 선행연구

표 12 카지노에 대한 과세 관련 선행연구

저자	내용
임주영 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> 일본과 유사하게 법정외세가 가능하도록 제도적 변화를 모색해 카지노, 스포츠토도, 골프장, 스키장 등을 레저세의 과세대상으로 포섭하는 방안 제시
원윤희·전병욱 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> (단기적 측면) 사행산업인 카지노, 복권 및 스포츠토도를 레저세의 과세대상으로 귀속시키는 방안 및 그에 따른 세수 효과 등을 제시 (장기적 측면) 사행산업이 아닌 직접적 레저활동과 함께 스포츠 및 공연 관람 등을 레저세의 과세대상으로 귀속시키고 입장행위에 대한 개별소비세를 지방세로 전환하는 방안 논의
전병욱 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> 현행 레저세 과세대상과 동일한 사행행위의 성격을 가지는 카지노, 복권 및 스포츠토도의 경우 조세부담의 공정성 측면에서 과세대상으로 포섭할 타당성 존재 레저세의 과세대상을 확대할 시, 지방재정의 건전성 제고, 과세형평성의 제고 및 지역간 세수격차의 완화 등과 같은 효과 기대 가능
임상수 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> 지방세 임의세로 도입 가능한 잠재세원 중 과세 형평성 개선과 관련된 신세원에 레저세의 과세 대상에 카지노를 포함시킬 수 있다고 제시 다만, 잠재세원 중 임의세의 경우, 정치적 포퓰리즘과 보통교부세로 인해 활용되지 않을 가능성이 크다고 언급
최병호 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> 사회복지지출의 중앙-지방간 분담 문제에 대한 해결방안으로 목적세로서 지방복지세를 설치하고, 사회복지비 재원으로 카지노 등 사행산업에 대한 지방복지세 직접 과세를 제안
최원구 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> 강원도를 중심으로 카지노를 레저세의 과세대상으로 포섭하여 나타날 수 있는 각종 재정 효과의 측정 시도 신세원 발굴 시 보통교부세의 산출에 적용되는 기준재정수입액의 차등적 차감 제도에 따라 카지노에 레저세를 부과하는 최적 3년간의 순세입 증가 후 4년차부터 감소로 전환 예상
정지선·윤성만 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> 레저세의 과세대상을 사행산업 내의 유사업종인 카지노와 복권 및 체육진흥투표권까지 확대 제안 현행 개별소비세 과세대상 중 지역 관련성이 높은 입장행위(경마장, 골프장, 카지노, 경륜장 및 경정장)에 대한 개별소비세를 레저세로서 지방세로 이양 제안 기초자치단체에게 징수교부금과 일반재정보조금을 통해 레저세의 일부를 배분하는 현행 방식에서 레저세를 사행산업 영업장이 위치한 기초자치단체에게 배분 제안
제주특별 자치도 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> 카지노세를 신설하여 도내 위치한 카지노의 부정적인 외부효과가 유발하는 사회적 비용에 대한 재원으로 사용 제주특별법에 별도의 과세근거를 신설하여 카지노세 설치하는 것을 제시 카지노세는 연간 총매출액을 과세표준으로 하고, 단일세율보다는 법률단위에서는 최고세율만 정하고 구체적인 과세구간은 제주도조례로 위임하는 입법 형식을 제안
오경수 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> 레저세의 잠재적 과세대상으로 카지노, 복권, 체육진흥투표권의 과세 타당성을 검토하고, 복권, 체육진흥투표권, 카지노 순으로 높은 타당성이 존재한다고 제시 카지노, 복권, 체육진흥투표권을 레저세의 과세대상으로 포섭하며 나타날 수 있는 가장 큰 문제점으로 각각의 업종별로 상이하게 설정되어 있는 기금 출연액의 감소를 지목
오승규 (2022)	<ul style="list-style-type: none"> 레저세의 과세대상 확대 방안으로 카지노, 복권, 체육진흥투표권 등의 사행행위를 포함해 각종 레저 활동(관광, 숙박, 캠핑 등)에 대한 과세 타당성의 대략적인 검토를 시도 사행산업의 경우, 업종별 제세부담금의 형평성에 근거해(카지노에 대한) 레저세의 과세대상 확장을 주장하나 관련된 형평성 분석이 부재하며 캠핑 등에 대한 과세 타당성 분석도 부재

□ 카지노 과세 제안 사유 및 필요성

- 카지노에 대한 과세 관련 법률(안)의 제안사유를 살펴보면, 카지노에 대한 과세 사유는 크게 ①지방재정 확충과 ②과세불형평 개선으로 구분됨
 - 특히, 제안된 5개의 법률(안) 모두 카지노에 대한 과세의 사유로 지방재정 확충을 언급함
 - 조원진 의원(안)에서만 유일하게 사행성이 더 높은 카지노, 체육진흥투표권, 복권에 대해 과세함으로 사행산업 간 조세불형평을 개선할 수 있다고 언급함

표 13 카지노에 대한 과세 관련 법률안의 제안사유*

구분	제안사유
유재규 의원안 (2003.9.18.)	<ul style="list-style-type: none"> • 폐광지역에 소재한 카지노의 경제적 효과가 국가 수입으로 귀속되고 있는 것은 폐광지역 경제 활성화라는 카지노업 허가의 취지와 부합하지 못함 • 폐광지역의 투자자원 확보하기 위해 카지노를 지역개발세의 과세대상으로 포섭하고자 함
김정권의원안 (2010.7.2.)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역별 편중이 없는 지방세원 발굴을 통해 지방정부의 자주재원 확충 필요 • 이를 위한 방안으로 체육진흥투표 및 카지노에 대해 레저세 부과
이한구 의원안 (2014.5.23.) (2014.8.5.)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체는 각종 복지사업의 수행으로 지출이 증가하고 있는 반면, 부동산 시장의 침체로 세수가 줄어들고 있어서 재정부담이 심화 • 카지노업과 체육진흥투표권에 대하여 레저세를 부과함으로써 지방자치단체의 사업 수행에 추가적인 자원 확보 및 지방재정의 안정 도모
조원진 의원안 (2014.11.21.)	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 레저세는 사행산업 중 경마·경륜·경정 및 소싸움경기에 대해서만 과세 • 카지노와 체육진흥투표권 및 복권에 대하여 단계적으로 레저세를 과세함으로써 사행산업 간의 조세불형평 문제를 개선하고, 신세원 발굴을 통해 열악한 지방정부의 자주재원 확충
이해식 의원안 (2021.4.13.)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부의 열악한 재정여건 개선

자료 : 의안정보시스템(검색일: 2024.4.18.)

- 카지노에 대한 과세 관련 선행연구를 종합하여 살펴본 결과, 카지노에 대한 과세가 필요한 이유는 크게 ①지방재정 확충, ②조세부담의 공정성, ③외부불경제에 대한 수익자·원인자부담원칙 유치임
 - 임주영(2012), 임상수(2015), 최원구(2016)는 지방재정을 확충하기 위해 카지노를 레저세의 과세대상 포섭해야 한다고 제시하고 있음
 - 원윤희·전병욱(2014), 전병욱(2015), 정지선·윤성만(2017), 오경수(2019)는 카지노가 기존의 레저세 과세대상과 동일한 사행행위의 성격이지만 이들과 달리 과세되고 있지 않아, 사행산업 내의 업종간 수평적 과세형평성을 유지하기 위해 과세해야 한다고 제시함

- 원윤희·전병욱(2014), 전병욱(2015), 정지선·윤성만(2017), 오승규(2022)는 카지노 운영은 사업장이 존재하는 지방자치단체에 외부불경제를 유발하기 때문에, 이에 대한 안전관리 및 필요한 재원을 확보하기 위해 카지노에 대한 과세가 필요하다고 제시함
- 그 외에도 최병호(2015)는 지방복지세를 과세하는데 있어 지방 신세목을 설치하는 것보다 기존 세목 중에서 과세대상을 확대하는 것이 실현 가능성이 높기 때문에 카지노를 레저세의 과세대상에 확대하는 것을 제안함

표 14 카지노에 대한 과세 관련 선행연구의 과세 필요성

저자	과세 필요성
임주영 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> • 레저세의 과세대상을 확대하여 지방재정을 확충
원윤희·전병욱 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노는 기존의 과세대상인 경마, 경륜, 경정 및 소싸움과 동일한 사행행위의 성격이 있기 때문에 이들 사업과 동일하게 과세하는 것이 조세부담의 공정성 측면에서 바람직하며, 영업장이 존재하는 지방자치단체에 상당한 외부불경제를 유발하기 때문에 레저세 과세 필요
전병욱 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노는 기존의 과세대상과 동일한 사행행위의 성격이 있기 때문에 이들 사업과 동일하게 과세하는 것이 조세부담의 공정성 측면에서 바람직 • 카지노의 영업행위는 사업장이 존재하는 지방자치단체에 상당한 외부불경제를 유발하기 때문에 레저세 과세 필요
임상수 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> • 잠재세원을 발굴하여 급증하는 지출에 대해 감당할 수 있는 지방 세입을 확충
최병호 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방복지세를 과세하는데 있어, 기존 세목 중에서 과세대상을 확대(레저세의 과세대상을 사행산업 전반으로 확대)하는 것이 지방 신세목을 설치하는 것보다 실현 가능성이 높음
최원구 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 강원랜드에서 부담하고 있는 지방세 부담 규모가 국세에 비교하여 현저히 낮은 수준으로, 강원랜드를 비롯한 카지노에 레저세를 도입하여 지방세수 증대 및 지역개발 투자재원으로 활용
정지선·윤성만 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> • 사행산업 내의 업종간 수평적 과세형평성 유지; • 외부불경제에 대한 수익자 원인자부담원칙이 유지될 수 있도록 현행 레저세 과세대상이 아닌 카지노와 복권 및 체육진흥투표권을 레저세 과세대상으로 추가 필요
제주특별자치도 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> • 제주특별자치도 분권모델의 완성시키기 위해서는 자체재원 비중을 높일 필요성이 있고, 이를 위해 국세 이양 및 제주도와 관련된 국세에 대한 자율성을 부여하는 방안 필요 • 카지노세를 신설하여 카지노 사업장이 소재한 지역의 안전관리 및 필요한 재원 확보 필요
오경수 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노, 복권, 체육진흥투표권 역시 레저세 과세대상에 해당하는 “승자투표권 등을 판매하고 적중자에게 환급금을 지급하는 행위”의 성격을 갖는 산업이지만, 과세대상에 포함되고 있지 않아 조세형평성 측면에서의 레저세 과세확대 대상으로 논의가 지속되어 있음 • 본 연구는 기존연구들의 과세확대 논거를 기반으로, 카지노, 복권, 체육진흥투표권 3개 업종에 대한 레저세 과세를 위한 평가 및 정책적 우선순위를 도출하는 것을 목적으로 함
오승규 (2022)	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노는 도박중독 등의 외부불경제 요소는 상존할 수밖에 없고, 다른 사행산업에 비해 조세·기금의 기여율이 낮은 점 및 과세에 따른 이용료 인상에 별다른 영향을 받지 않는다는 점에서 레저세 과세의 명분과 여건은 충분함

2. 카지노 관련 해외사례 검토

1) 미국

□ 산업현황

- 미국게임협회(American Gaming Association, AGA)는 매년 상업카지노 현황에 관한 보고서(State of the States)를 발표함. 아래에서는 2023년에 발표된 보고서를 통해 미국 상업 카지노 현황에 관해 언급함
- 2022년에 미국 내 상업 카지노 게임 및 스포츠 베팅에 대한 소비자 지출은 14.0% 증가하여 기록적인 60억 6천만 달러에 달함. 이는 상업게임 수익이 연간 600억 달러를 처음으로 초과한 해이며, 업계가 처음으로 500억 달러를 돌파한 지 1년만의 일임
 - 수익 증가는 육상 카지노의 전자 게임 기기와 테이블 게임에서 발생하는 전통적 카지노 게임 수익과, 비록 작지만 빠르게 성장하는 스포츠 베팅 및 iGaming 분야 모두에서의 성장을 반영함
 - 캔자스와 미시간은 지역 내 경쟁으로 인해 수익에 영향을 받았고, 미시시피와 사우스다코타는 2021년 큰 수익을 나타낸 뒤 상승추세가 주춤함. 이러한 변동성은 경쟁력과 시장 조건에 의한 영향을 나타냄
 - 2022년에 새로운 주에서 온라인 카지노가 출범하지 않았음에도 불구하고 강력한 성장세를 보임. 온라인 카지노가 합법적인 6개 주에서의 iGaming 수익은 전년 대비 35.3% 증가하였고 특히 뉴저지, 미시간, 펜실베이아가 전국 수익의 88% 이상을 차지하며 시장을 주도함. 인디애나, 일리노이, 뉴욕을 포함한 7개 주에서는 iGaming을 합법화하는 입법이 고려됨. 이러한 상황은 많은 주들이 온라인 카지노의 확장을 주의 깊게 접근하고 있음을 나타냄
- 2022년에 상업 카지노 또는 스포츠 베팅 운영이 있는 35개 관할 지역 중 32개가 전년 대비 게임 수익 증가를 보고했으며, 오직 워싱턴 D.C., 미시시피, 사우스다코타만이 수익 감소를 보고함. 35개 주 중 27개 주에서 사상 최고의 연간 상업 게임 수익이 보고되었음
 - 네브래스카는 첫 두 개의 육상 카지노 개장 후 상업게임 주로 합류했으며, 버지니아 역시 주 내 첫 카지노 개장 후 육상 카지노 게임에서 첫 수익을 보고함

표 15 미국 주별 상업카지노 수입 현황

주	2021	2022	전년 대비 증감률
애리조나	\$161,057,784	\$482,932,555	199.9%
아칸소	\$564,788,794	\$614,115,249	8.7%
콜로라도	\$1,226,331,443	\$1,411,926,061	15.1%
코네티컷	\$78,506,752	\$416,196,889	430.1%
델라웨어	\$483,161,764	\$491,805,855	1.8%
D.C	\$26,804,974	\$23,210,844	-13.4%
플로리다	\$649,472,056	\$693,967,324	6.9%
일리노이	\$1,712,380,957	\$2,143,654,190	25.2%
인디애나	\$2,724,987,164	\$2,890,358,949	6.1%
아이오와	\$1,861,329,938	\$1,930,787,524	3.7%
캔자스	\$403,500,148	\$478,095,996	18.5%
루이지애나	\$2,380,088,371	\$2,593,096,818	8.9%
메인	\$146,928,173	\$165,083,231	12.4%
매릴랜드	\$1,925,556,392	\$2,200,617,997	14.3%
매사추세츠	\$1,020,777,309	\$1,131,925,432	10.9%
미시간	\$2,700,284,120	\$3,258,076,337	20.7%
미시시피	\$2,669,186,595	\$2,574,055,232	-3.6%
미주리	\$1,896,602,363	\$1,905,437,200	0.5%
몬태나	\$6,406,202	\$7,172,688	12.0%
네브래스카	\$0	\$14,032,797	-
네바다	\$13,429,949,000	\$14,842,229,783	10.5%
뉴햄프셔	\$43,832,454	\$66,714,384	52.2%
뉴저지	\$4,737,144,856	\$5,211,274,456	10.0%
뉴멕시코	\$216,197,456	\$262,037,277	21.2%
뉴욕	\$2,712,733,924	\$4,228,451,328	55.9%
오하이오	\$2,310,305,409	\$2,332,796,678	1.0%
오클라호마	\$145,792,270	\$150,865,061	3.5%
오리건	\$30,398,002	\$49,519,355	62.9%
펜실베이니아	\$4,830,812,116	\$5,343,083,196	10.6%
로드아일랜드	\$594,082,877	\$688,203,478	15.8%
사우스다코타	\$146,063,571	\$142,887,032	-2.2%
테네시	\$239,800,000	\$379,409,891	58.2%
버지니아	\$285,895,651	\$563,209,198	97.0%
웨스트버지니아	\$667,980,738	\$756,321,275	13.2%
와이오밍	\$4,012,817	\$14,787,230	268.5%
합 계	\$53,033,152,440	\$60,458,338,790	14.0%

자료 : American gaming association(2023), State of the states 2023

- 2020년 말 기준 상업카지노, 인디언카지노, 카드룸, 전자게임기기를 합법적으로 운영하고 있는 주는 41개인 것으로 나타남
 - 특히 상업카지노 가운데 육상카지노와 경마장을 운영하고 있는 주가 많은 것으로 나타났으며 인디언카지노 또한 대부분의 주에서 운영 중인 것으로 나타남

표 16 2022년 말 기준 미국 카지노 현황

주	상업카지노			인디언 카지노	카드룸	전자게임 기기
	육상카지노	선상카지노	경마장			
앨라배마				3		
알래스카				2		
애리조나				26		
아칸소	1		2			
캘리포니아				85	83	
콜로라도	33			2		
코네티컷				2		
델라웨어			3			
플로리다	7		1	7	17	
아이다호				10		
일리노이		10				8,226
인디애나	4	6	2	1		
아이오와	15	3	1	4		
캔자스	4			7		
루이지애나	1	14	4	5		1,413
메인	1		1			
메릴랜드	5		1			
매사추세츠	2		1			
미시간	3			23		
미네소타				40	2	
미시시피	6	20		3		
미주리		13				
몬태나				15	126	1,395
네브래스카			2	5		

주	상업카지노			인디언 카지노	카드룸	전자게임 기기
	육상카지노	선상카지노	경마장			
네바다	216			4		2,040
뉴저지	9					
뉴멕시코			5	21		
뉴욕	6		7	18		
노스캐롤라이나				3		
노스다코타				11		
오하이오	4		7			
오클라호마			2	140		
오리건				10		2,070
펜실베이니아	10		6			66
로드아일랜드	2					
사우스다코타	21			11		1,326
텍사스				2		
버지니아	1					
워싱턴				35	38	
웨스트버지니아	1		4			1,179
위스콘신				24		
와이오밍				3		
합계	352	66	50	523	266	17,715

자료 : American gaming association(2023), State of the states 2023

□ 조세정책

- 미국의 게임세는 도박에 대한 소비세와 이로 인해 획득한 배당금에 대한 소득세, 총매출에 대한 카지노세 형태로 구성됨
- 카지노세는 주 마다 세율이 다양하며 수익금 대부분의 사용목적이 법에 의해 정해져 있음
 - 카지노세는 주로 교육, 지역경제개발, 지방정부 지원, 도박중독자 치료, 사회적약자 지원 등의 재원으로 활용됨
- 또한, 카지노 세율은 카지노의 종류(육상카지노, 선상카지노, 온라인카지노, 경마장 등)에 따라 상이하며 게임의 종류(전자게임기기, 테이블게임 등)에 따라 상이한 것으로 나타남

표 17 미국 주별 카지노 실효세율

주	실효세율
아칸소	• 카지노 최초 매출 1억 5천만 달러 가운데 13%, 그 외 나머지 매출의 20% 과세
콜로라도	• 매출이 2백만 달러 미만인 카지노의 경우 0.25%부터 매출이 1천 300만 달러 이상인 경우 20%까지 누진적으로 과세
델라웨어	• 전자게임기기 매출의 경우 57% 과세 • 테이블게임 매출의 경우 20% 과세 • 온라인카지노의 경우 최초 매출의 375만 달러 수익을 지불하고 나머지 매출에 대해선 오프라인 카지노와 동일하게 과세
플로리다	• 전자게임기기 매출의 35% 과세
일리노이	• 매출이 2천 5백만 달러 이하인 경우 15%부터 2억 달러 이상인 경우 50%까지 누진적으로 과세
인디애나	• 선상카지노: 매출이 2천 5백만 달러 이하인 경우 15%부터 6억 달러 이상인 경우 40%까지 누진적으로 과세 • 경마장: 매출이 1억 달러 미만인 경우 25%, 1억 달러 이상 2억 달러 미만인 경우 30%, 2억 달러 이상인 경우 35% 과세 • 또한 모든 종류의 카지노는 한 가지 예외를 제외하고 3.5%의 추가적인 도박세를 지불함
아이오와	• 선상카지노 및 육상카지노: 매출이 백만 달러 미만인 경우 5% 과세, 3백만 달러 이상인 경우 22% 과세 • 경마장: 다양한 여건을 고려해 22~24% 과세
캔자스	• 최소 카지노 수입의 27% 과세
루이지애나	• 선상카지노: 매출의 21.5% 과세, 지방정부의 추가적인 세금 및 비용은 별도 • 경마장: 매출의 36% 수준의 실효세율 부과 • 육상카지노: 매출의 21.5% 또는 6천만 달러 가운데 큰 금액을 과세, 지방정부의 추가적인 세금 및 비용은 별도
메인	• 경마장: 전자게임기기의 경우 39%, 테이블게임의 경우 16% 과세 • 육상카지노: 전자게임기기의 경우 46%, 테이블게임의 경우 16% 과세
메릴랜드	• 전자게임기기의 경우 40%~61% 과세, 테이블게임의 경우 20% 과세
매사추세츠	• 카지노리조트: 매출의 25% 과세 • 슬롯머신카지노: 전자게임기기 매출의 49% 과세
미시간	• 카지노 매출의 19% 과세
미시시피	• 월 매출 \$50,000 미만인 경우 4%부터 \$134,000 이상인 경우 8%까지 누진적으로 과세, 지방정부에 납부하는 라이선스 비용(카지노 연 매출의 3~4%)은 별도
미주리	• 카지노 매출의 21% 과세
네바다	• 월 매출 \$50,000 미만인 경우 3.5%부터 \$134,000 이상이 경우 6.75%까지 누진적으로 과세
뉴저지	• 육상카지노: 카지노 매출의 9.25% 과세 • 온라인카지노: 카지노 매출의 17.5% 과세
뉴멕시코	• 전자게임기기 매출의 46.25% 과세

주	실효세율
뉴욕	<ul style="list-style-type: none"> • 육상카지노: 전자게임기기 매출의 37~45% 과세, 테이블게임 매출의 10% 과세 • 경마장: 평균적으로 전자게임기기 매출의 65% 과세
오하이오	<ul style="list-style-type: none"> • 육상카지노: 카지노 매출의 33% 과세 • 경마장: 전자게임기기 매출의 33.5% 과세
오클라호마	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노 매출이 천만 달러 미만인 경우 35%부터 7천만 달러 이상인 경우 50%까지 누진적으로 과세
펜실베이니아	<ul style="list-style-type: none"> • 육상카지노 및 경마장: 전자게임기기 매출의 55% 과세, 테이블게임 매출의 16% 과세 • 온라인카지노: 전자게임 형태 매출의 54% 과세, 테이블게임 형태 매출의 16% 과세
로드아일랜드	<ul style="list-style-type: none"> • 전자게임기기 매출의 68.85~74% 과세, 테이블게임 매출의 17~19% 과세
사우스다코타	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노 매출의 9% 과세
웨스트버지니아	<ul style="list-style-type: none"> • 전자게임기기 매출의 53.5% 과세, 테이블게임 매출의 35% 과세, 온라인게임 매출의 15% 과세

출처: American gaming association(2021), State of the states 2021

- 게임 수익의 강력한 성장은 상업 게임 운영으로부터 주 및 지방정부에 지불된 직접 게임 세금 수익으로 이어져 기록적인 134억 9천만 달러에 달함
- 이 세금 총액은 2021년 대비 15.3% 증가한 수치로 이는 게임 활동에 직접 적용되는 특정 주 및 지방정부 세금만을 반영함
 - 이 총액은 소득, 매출 및 다양한 기업 세금의 형태로 업계가 지불하는 수십억 달러를 포함하지 않으며, 게임 운영자와 공급업체가 지불하는 급여세도 반영하지 않음
 - 스포츠 베팅 운영자가 지불하는 연방 소비세 역시 제외됨

표 18 미국 주별 상업카지노 세수 현황

주	2021	2022	전년 대비 증감률
애리조나	\$5,955,284	\$28,914,695	385.5%
아칸소	\$80,581,343	\$88,610,186	10.0%
콜로라도	\$160,850,119	\$187,666,479	16.7%
코네티컷	\$9,784,045	\$55,104,038	463.2%
델라웨어	\$222,208,641	\$225,083,074	1.3%
D.C	\$5,707,498	\$5,605,145	-1.8%
플로리다	\$227,315,219	\$242,888,565	6.9%

주	2021	2022	전년 대비 증감률
일리노이	\$400,773,047	\$495,221,386	23.6%
인디애나	\$654,823,801	\$688,310,140	5.1%
아이오와	\$390,840,981	\$393,176,565	0.6%
캔자스	\$108,960,592	\$110,521,956	1.4%
루이지애나	\$573,080,902	\$601,061,292	4.9%
메인	\$61,252,475	\$68,231,365	11.4%
메릴랜드	\$814,354,161	\$854,730,059	5.0%
매사추세츠	\$288,637,795	\$317,316,526	9.9%
미시간	\$607,607,464	\$733,967,875	20.8%
미시시피	\$311,479,143	\$303,001,292	-2.7%
미주리	\$458,768,597	\$458,000,888	-0.2%
몬태나	\$1,921,861	\$2,704,350	40.7%
네브래스카	\$0	\$2,806,557	-
네바다	\$1,023,206,554	\$1,151,482,039	12.5%
뉴햄프셔	\$20,002,022	\$30,969,398	54.8%
뉴저지	\$562,004,880	\$612,350,774	9.0%
뉴멕시코	\$99,991,322	\$121,192,242	21.2%
뉴욕	\$1,097,285,389	\$1,834,344,554	67.2%
오하이오	\$759,325,907	\$780,963,671	2.8%
오클라호마	\$66,047,136	\$68,651,961	3.9%
오리건	\$19,240,449	\$19,501,847	1.4%
펜실베이니아	\$2,016,101,749	\$2,207,789,108	9.5%
로드아일랜드	\$300,150,697	\$345,572,062	15.1%
사우스다코타	\$17,568,000	\$17,371,560	-1.1%
테네시	\$39,300,000	\$68,052,961	73.2%
버지니아	\$20,340,022	\$66,521,292	227.0%
웨스트버지니아	\$272,258,463	\$298,981,597	9.8%
와이오밍	\$111,914	\$843,171	653.4%
합계	\$11,697,837,472	\$13,487,510,670	15.3%

출처: American gaming association(2023), State of the states 2023

표 19 미국 주별 스포츠 배팅 규제 및 조세정책

주	허가된 영업장소	세율	최초 라이선스 비용	라이선스 갱신 비용
아칸소	상업카지노	13~20%	없음	없음
콜로라도	상업카지노, 인디언카지노	10%	\$2,000	\$17,900~\$77,000
델라웨어	상업카지노, 복권판매점	50%	없음	없음
콜롬비아자치구	스포츠경기장, 복권판매점	50%	\$100,000 또는 \$500,000	\$50,000 또는 매 5년마다 \$250,000
일리노이	상업카지노, 레이싱트랙, 스포츠경기장	15~17%	천만 달러	매 4년마다 백만 달러
인디애나	상업카지노	9.5%	\$100,000	매년 \$50,000
아이오와	상업카지노, 인디언카지노	6.75%	\$45,000	매년 \$10,000
미시간	상업카지노, 인디언카지노	육상 상업 및 온라인 인디언카지노: 8.4% 온라인 상업카지노: 9.65%	\$100,000	매 5년마다 \$50,000
미시시피	상업카지노, 인디언카지노	11~12%	없음	없음
몬태나	소매상	N/A	N/A	N/A
네바다	상업카지노, 소매상	6.75%	\$500	없음
뉴햄프셔	복권판매점, 소매점	50%	없음	없음
뉴저지	상업카지노, 레이싱트랙	육상카지노: 9.75% 온라인카지노: 14.25%	\$100,000	매년 최소 \$100,000
뉴멕시코	인디언카지노	N/A	없음	없음
뉴욕	상업카지노, 인디언카지노	10%	없음	없음
오리건	복권판매점, 인디언카지노	N/A	없음	없음
펜실베이니아	상업카지노	36%	천만 달러	매 5년마다 \$250,000
로드아일랜드	상업카지노	51%	없음	없음
테네시	N/A	20%	\$750,000	매년 \$750,000
웨스트버지니아	상업카지노	10%	\$100,000	매 5년마다 \$100,000

출처: American gaming association(2021), State of the states 2021

2) 호주

□ 개요

- 호주에는 총 14개의 카지노(Onshore Casino)가 있으며, 주별 현황은 다음과 같음
 - 뉴사우스웨일즈 2개, 빅토리아 1개, 퀸즐랜드 4개, 남호주 1개, 서호주 1개, 호주수도 준주 1주, 북부준주 2개, 타즈마니아 2개
- 호주의 경우, 도박 활동(gambling activities)을 규제하는 단일 법령 및 규제당국이 없고, 주·준주 및 연방 차원에서 규제됨
 - 호주의 주·준주는 각각의 관할권 내에서 도박활동을 별도로 규제함

□ 조세정책

- 카지노에 대한 과세는 주법에 근거하며, 해당 법에는 카지노 운영자가 부담해야 하는 부담금과 해당 부담금에 대한 세율 및 계산법을 명시하고 있음. 다만, 일부 주의 경우, 구체적인 세율은 해당 카지노 운영자와의 협의를 통해 결정함²⁾
- 2023~24년 회계연도 기준, 각 주별로 관련법에 근거하여 카지노 운영자에게 부여하는 세금 및 부담금은 현황을 다음과 같음
 - 크게 세금, 부담금 및 라이선스 비용 부과하는 것으로 나타났으며, 라이선스 비용은 크게 최초 라이선스 비용을 부과하거나, 연간 라이선스 비용을 받고 있는 것으로 나타남

2) NSW주: 「Casino Control Act 1992 No 15」 Part 8 Casino duty and levies
 VIC주: 「Casino Control Act 1991 No 47」 Part 8 Fee, taxation etc, 「Gambling Taxation Act 2023」 Division 2 – Imposition and calculation of tax
 QLD주: 「Casino Control Act 1982」 Part 5 – Fees, Taxes and Levies
 SA주: 「Casino Act 1997」 Part 5 Financial matters – Division 2 Casino Duty
 WA주: 「Casino Control Act 1984」 Part III Casino complex agreement – 20. Casino gaming licence fees and taxes, 「Casino (Burswood Island) Agreement Act 1985」 Part IV 23. Taxes, Licence Fees and other payments
 TAS주: 「Gaming Control Act 1993」 Division 2 – Licence fees, taxation and other amounts payable
 ACT주: 「Casino Control Act 2006」 Part 8. Finance – Division 8.1 Tax
 NT주: 「Gaming Control Act 1993」 Division 2. Conduct and operation of casino 24. Payment of fees, taxes and levies

표 20 호주 주·준주별 세금 및 부담금 현황

구분	Tax	Levy	Licence
ACT	○	-	○(annual)
NSW	○	○	○(one-off)
NT	○	○	-
QLD	○	-	○(annual)
SA	○	-	○(one-off)
TAS	○	○	○(annual)
VIC	○	○	○(one-off & annual)
WA	○	○	○(one-off & annual)

자료 : Government of Western Australia Department of Treasury(2023)를 바탕으로 재구성

- 호주수도준주(ACT)는 일반적인 게임활동과 수수료 기반 운영에서 얻는 총 수익에 일정 세율을 부과하며, CPI 변동에 따라 조정되는 금액을 매년 라이선스 비용으로 받음
- 총수익(Gross revenue)는 총매출액에서 지불된 상금을 제외한 금액을 의미함

표 21 호주수도준주(ACT) 카지노 과세방법, 대상 및 세율 현황

구분	과세기준	세율
Tax	일반적인 게임 활동 (general gaming operations)	10.9%
	수수료 기반 운영 (Commission-based operations)	0.9%
라이선스	연간 \$891,877(2019년 기준, CPI 변동에 따라 조정됨) * 2020: \$972,196 / 2021: \$980,563 / 2022: \$1,014,866	

자료 : Government of Western Australia Department of Treasury(2023)

- 뉴사우스웨일즈주(NSW)는 카지노 운영사에게 부과하는 세율을 카지노 운영자와 개별적인 과세협정을 협상을 통해 정하는데, 최근 2023년 11월 21일 뉴사우스웨일즈 주정부는 카지노 운영사(The Star & Crow Casino)와 새로운 협정을 맺음을 발표함

표 22 뉴사우스웨일즈주(NSW) 카지노 과세방법, 대상 및 세율 현황

구분	기간	세율	
테이블 게임	~2023.06.30.	10.0%	
	Rebate	2023.07.01.~	12.5%
	Non-Rebate	~2023.06.30.	17.91%
		2023.07.01.~	20.25%
Tax	2023.07.01.~2024.06.30.	20.91%	
	2024.07.01.~2027.06.30.	21.91%	
	2027.07.01.~2030.06.30.	22.91%	
전자도박기계 (EGM)	2030.07.01.~	~ \$2,665	0%
		\$2,666~\$6,666	37.6%
		\$6,667~\$12,499	42.1%
		\$12,500~	51.6%
		Additional Levy	2023.07.01.~2030.06.30.
Responsible Gaming Levy	2.0% on non-rebate gaming revenue + poker machine revenue		
라이선스	<ul style="list-style-type: none"> • Star Casino: 99년 라이선스와 12년 독점권에 대해 1995년 2.56억 호주달러의 일회성 비용을 지불했고, 1억 호주달러의 수수료를 내고 독점권을 2019년 11월까지 연장함 • Crown Sydney: 99년 제한된 게임 라이선스에 대해 2014년 1억 호주달러를 지불함 		

주 : Crown Sydney Casino는 전자도박기계를 운영하고 있지 않음

자료 : NSW Treasury, Australasian Gaming Council(2023)

- 빅토리아(VIC)주는 테이블게임, 게임머신, 커미션 기반 게임에 대해 과세를 하고 있으며, 금액 기준을 두고 초과수익에 대해 추가적인 세금을 부과하고 있는 것으로 나타남
- 순게임수익(gross gaming revenue)는 비커머신 기반 총매출에서 지급된 상금을 제외한 금액을 의미함

표 23 빅토리아(VIC) 카지노 과세방법, 대상 및 세율 현황

과세대상	과세기준	세율	
테이블 게임	순게임수익이 (Gross gaming revenue)	21.25%	
게임머신	인덱스 기준 금액	~\$2,665	0%
	이하인 경우 (2023~24는 \$1.2 billion)	\$2,666~\$6,666.66	46.7%
		\$6,66.67~\$12,499	51.17%
		\$12,500~	60.67%
커미션 기반 게임 (테이블, 머신)	총 커미션 기반 게임수익	9%	
Tax		<ul style="list-style-type: none"> • ~20m: 초과금액의 1% • 20m~40m: \$200,000+20m 초과금의 2% • 40m~60m: \$600,000+40m 초과금의 3% • 60m~80m: \$1.2m+60m 초과금의 4% • 80m~100m: \$2m+80m 초과금의 5% • 100m~120m: \$3m+100M 초과금의 6% • 120m~140m: \$4.2m+120m 초과금의 7% • 140m~160m: \$5.6m+140m 초과금의 8% • 160m~180m: \$7.2m+160m 초과금의 9% • 180m~200m: \$9m+180m 초과금의 10% • 200m~220m: \$11m+200m 초과금의 11% • 220m~240m: \$13.2m+220m 초과금의 12% • 240m~260m: \$15.6m+240m 초과금의 13% • 260m~280m: \$18.2m+260m 초과금의 14% • 280m~300m: \$21m+280m 초과금의 15% • 300m~320m: \$24m+300m 초과금의 16% • 320m~340m: \$27.2m+320m 초과금의 17% • 340m~360m: \$30.6m + 340m초과금의 18% • 360m~380m: \$34.2m+360m 초과금의 19% • 380m~: \$38m+\$380m 초과금의 20% 	
테이블/머신에 대한 추가 카지노세 (Additional Casino Tax)	순게임수익이 인덱스 기준 금액 이상인 경우 (2023~24는 \$1.2 billion)		
커미션 기반 게임수익에 대한 추가 카지노세 (Additional Casino Tax)	카지노 운영자의 총 커미션 기반 게임 수익이 당해 회계연도에 \$100m 호주달러 미만인 경우, \$10m 호주달러에서 카지노 운영자의 총 커미션 기반 게임 수익을 뺀 금액을 10%로 나눈 값		
지역사회 혜택 부과금 (Community benefit levy)	카지노 운영자의 월 총 게임 수익의 1% (1% of a casino operator's total gaming revenue in a month)		
라이선스	1993년 선불라이선스 비용으로 2억 호주달러 지불		

자료 : State Revenue Office, Victoria. <https://www.sro.vic.gov.au/casino-tax>

- 북부준주(NT)에서 카지노를 운영하는 운영사는 북부준주 정부와 협정을 맺었으며, 북부준주 정부는 카지노 라이선스 기간동안 기존 카지노 운영자의 동의 없이 다른 카지노 라이선스를 부여할 수 없음
 - 여기서 총이익(Gross profit)은 해당 영업장에서 게임기를 플레이한 사람이 게임기에 베팅한 모든 금액에서 플레이 한 사람에게 지급한 모든 금액을 차감한 금액을 의미함

표 24 북부준주(NT) 카지노 과세방법, 대상 및 세율 현황

과세대상	기준	세율
테이블게임	-	GST 세율
카지노세	게임머신 총이익 (Gross profit)	<ul style="list-style-type: none"> • (Mindil Beach Casino) 15% • (Lasseters) 15%(단, 2032년 또는 2037년에 20% 증가 예정)
Community benefit levy		총이익(gross profit)의 10%
라이선스		-

자료 : Australasian Gaming Council(2023), Government of Western Australia Department of Treasury(2023)

- 퀸즐랜드(QLD)주는 프리미엄 플레이와 비프리미엄 플레이어로 구분하고, 카지노별로 구분하여 과세함
 - 총수익(Gross revenue)는 총매출액에서 지불된 상금을 제외한 금액을 의미함

표 25 퀸즐랜드(QLD) 카지노 과세방법, 대상 및 세율 현황

과세대상	기준	세율
테이블게임 (non-premium play)	총수익 (gross revenue)	<ul style="list-style-type: none"> • (Brisbane and Gold Coast) 20% • (Townsville and Cairns) 10%
카지노세 게임머신 (non-premium play)		<ul style="list-style-type: none"> • (Brisbane and Gold Coast) 30% • (Townsville and Cairns) 20%
Premium play	총게임수익 (gross gaming revenue)	10%
Community benefit levy		-
라이선스		분기별 라이선스 비용 있으며, 매년 인덱스됨 (2021~22: \$269,600; 2023~24: 분기별 \$285,500)

자료 : Australasian Gaming Council(2023), Government of Western Australia Department of Treasury(2023)

- 남호주(SA)주는 테이블게임, 게임머신과 자동화 테이블 게임에 과세하고 있으며, 별도의 부과금은 없는 것으로 나타남
 - 순게임이익(Net gaming revenue)는 게임장 내 게임기에서 이루어진 모든 베팅의 총액에서 당첨된 모든 상금의 총액을 뺀 금액을 의미함

표 26 남호주(SA) 카지노 과세방법, 대상 및 세율 현황

과세대상	대상 및 세율
테이블게임	<ul style="list-style-type: none"> • (일반) 3.41% • (프리미엄) 수익(revenue)의 0.91%
카지노세	<ul style="list-style-type: none"> • (일반) 41% • (프리미엄) 수익(revenue)의 10.91%
	<ul style="list-style-type: none"> • 자동화 테이블 게임 10.91% on 순게임수익(net gaming revenue)
Levy	-
라이선스	'23년 독점기간에 대해 2012년에 일회성 \$20 million 지불

자료 : Australasian Gaming Council(2023), Government of Western Australia Department of Treasury(2023)

- 타스마니아(TAS) 주는 테이블게임, 완전 자동화된 테이블게임, 케노에 과세하고 있으며, 카지노운영자는 지역사회지원기금과 매달 라이선스 비용을 지불해야 함
 - 여기서 언급되는 순이익(gross profit)의 정의는 게임의 종류에 따라 다른데, 키노의 경우, 순이익은 해당 기간 키노에 베팅한 총 금액에서 잭팟을 제외하고 지불된 모든 상금의 합계와 해당 기간동안 잭팟 상금 풀에서 미지급된 금액을 공제한 금액임
 - 그 외의 경우, 해당 기간 베팅한 총 금액에서 지불된 모든 상금의 합계를 공제하고, 미상환된 게임 칩의 가치 변동에 따라 얻은 금액을 조정하여 계산함

표 27 타스마니아(TAS) 카지노 과세방법, 대상 및 세율 현황

과세대상	대상 및 세율
테이블게임	순이익(gross profit)의 0.91%
카지노세	<ul style="list-style-type: none"> • 완전 자동화 테이블게임 순이익의 10.91% • 키노(Keno) 순이익(gross profit)의 0.91%
	<ul style="list-style-type: none"> • 지역사회 지원 기금 (Community Support Levy) 매달 전자 게임 머신 순이익의 3%
라이선스	매달 라이선스 비용 있으며, 매년 인덱스됨(2023~24: 86,800)

자료 : Australasian Gaming Council(2023), Government of Western Australia Department of Treasury(2023)

- 서호주(WA)주는 완전 자동화된 테이블게임, 전자게임머신, 테이블게임 및 국제위탁사업 (International commissioned business)에 과세하며, 부과금과 라이선스 비용을 부과함
 - 총게임수익(Gross gaming revenue)은 게임으로부터 수령한 모든 금액의 합계에서 게임과 관련하여 상금으로 지급된 모든 금액의 총액을 뺀 금액을 의미함

표 28 서호주(WA) 카지노 과세방법, 대상 및 세율 현황

구분	과세기준 및 세율	
tax	완전 자동화된 테이블게임	총게임수익(gross gaming revenue)의 12.92%
	전자 게임 머신	총게임수익의 12.42%
	테이블게임	총게임수익의 9.37%
	국제위탁사업	총게임수익의 1.75%
Additional Levy	1% on(모든 테이블 게임 + 국제위탁사업 수입) 2% on(전자 게임 머신 수입)	
라이선스	\$3.316 million(2023년)	

자료 : Australasian Gaming Council(2023), Government of Western Australia Department of Treasury(2023)

□ 세입현황

- 2020~2021 회계연도 기준, 전체 카지노 세입은 423.510m 호주달러이며, NSW의 카지노 세입이 133.171m으로 가장 많았고, ACT의 카지노 세입이 3.010m으로 가장 적었음
 - 카지노 세입 추이를 살펴보면, 2019~2020 및 2020~2021 회계연도가 이전 대비 낮은 수치를 보이는데 이는 코로나19의 영향인 것으로 나타남
- 2020~2021 회계연도 기준, 주·준주별 전체 세입 대비 카지노 세입 비중은 최소 3.45%(SA)에서 최대 17.19%(TAS)로 다양하며, 특히 TAS(17.19%), WA(11.34%), NT(10.66%)는 전체 세입의 10% 이상이 카지노에서부터 오는 것으로 나타남

표 29 호주 주·준주별 카지노 관련 세입 규모 및 전체 세입 대비 비중

(단위 : million AUD)

구분	2016~17	2017~18	2018~19	2019~20	2020~21
ACT	2.758 (5.55%)	2.667 (5.45%)	2.866 (5.55%)	2.011 (3.61%)	3.010 (4.47%)
NSW	256.596 (11.50%)	254.137 (10.91%)	243.549 (9.82%)	168.841 (7.59%)	133.171 (5.14%)
NT	21.025 (25.46%)	19.970 (21.17%)	19.341 (20.08%)	7.748 (10.32%)	10.545 (10.66%)
QLD	104.049 (9.14%)	98.716 (8.31%)	110.319 (8.70%)	84.282 (7.13%)	115.642 (6.97%)
SA	17.279 (4.83%)	16.719 (4.25%)	15.190 (3.71%)	11.650 (3.44%)	15.720 (3.45%)
TAS	18.746 (23.59%)	18.014 (23.38%)	17.693 (21.18%)	14.267 (17.07%)	18.491 (17.19%)
VIC	207.683 (12.69%)	216.869 (12.73%)	228.444 (12.55%)	149.353 (10.12%)	72.229 (5.65%)
WA	61.872 (16.8%)	60.963 (16.98%)	59.388 (15.48%)	39.742 (9.63%)	54.673 (11.34%)
합계	690.008	688.055	696.790	477.894	423.510

자료 : Queensland Government Statistician's Office(2023)

3) 뉴질랜드

□ 개요

- (개요) 뉴질랜드에는 Skycity Auckland, SkyCity Warf Casnio(오클랜드), SkyCity Hamilton(해밀턴), Skycity Queenstown(퀸스타운), Chirstchurch Casino(크라이스트 처치), Grand Casino Dunedin(더니든) 총 7개의 카지노가 있음
 - 다만, SkyCity Warf Casnio는 카지노 라이선스가 있지만 운영되고 있지 않음
- (과세법령) 뉴질랜드의 카지노는 Gambling Act 2003의 적용을 받음

□ 과세 종류 및 방법

- 뉴질랜드 내 카지노는 Casino Duty, Problem Gambling Levy, Gaming Machine Duty, 총 3가지의 다른 과세가 적용됨

표 30 뉴질랜드 카지노 과세 종류 및 세율

과세	세율
Casino Duty	• 4% of the casino wins.
Gaming Machine Duty	• 20 cents per gaming machine profit
Problem Gaming Levy	• 0.87% plus GST on casino wins • 1.08% plus GST on gaming machine profits

자료 : Inland Revenue, NZ. Gaming machine duty

- 카지노 운영자는 수익금이 징수된 달의 다음 달 20일까지 지불해야 함
 - 예를 들어, 2023년 7월에 징수된 수익금에 대한 제출기한은 2023년 8월까지임

□ 세입현황

- 2020~2021년 시즌 카지노, 게임기, 복권 및 경마 운영업체에 부과된 Gaming Duty는 321,929NZD이며, 뉴질랜드 전체 세입 중 0.34%에 해당함

표 31 뉴질랜드 게이밍 듀티 현황

(단위 : Million NZD)

구분	2019~20	2020~21
Gaming Duty	276,214	321,929
% of Total Tax Revenue in NZ	0.35%	0.34%

자료 : Australasian Gaming Council(2023)

3. 시사점

1) 추진목표 : 지방재정 확충 및 지역경제활성화

□ 국내(법) 및 해외사례의 카지노 세수의 궁극적 목표 : 재정책확충과 지역경제활성화, 지역상생

- 카지노 레저세를 부과한다면, 그 궁극적인 정책목표는 지방자치단체의 자주재원 확충을 위한 노력이며 응익원칙에 의한 원인발생 지역의 비용 충당을 위한 타당성이 뒷받침되어야 함
- 또한 카지노 운영으로 인한 불필요한 피해를 입는 주민을 위해 사회적 책임을 부과하고, 이를 지역에 재투자함으로써 지역경제활성화 및 지역상생을 위한 관점으로 이해해야 함

□ 카지노 개발이 세수에 미치는 효과

- Calcagno et al(2010)은 1985년부터 2000년까지 상업 카지노 합법화의 세 가지 주요 동인을 발견함; 1) 재정 스트레스 해결, 2) 주 내 도박 수익 유지, 3) 타 주 관광객으로부터 수출세(export tax)를 유지함
- 카지노 시설을 개설하면 정부에 막대한 세수를 유발한다는 점은 게임 산업이 기여할 수 있는 최고의 경제적 이익임
 - 카지노 산업은 지역 경제발전을 촉진하고 상업활동에 유익한 기회를 제공할 수 있음(Kang et al., 2008)
- 세수는 카지노 합법화의 주요 동기가 되지만 Scavette, A.(2022)에 따르면 카지노는 주 정부 세수 증가에 큰 영향을 미치지 않으며, 카지노 개발로 인한 일자리 증가는 인근에 카지노가 없는 저밀도 지역으로 제한됨
 - 도박으로 인한 세수는 대개 공익 프로그램에 대한 지출을 위해 공개적으로 할당됨
 - 예를 들어, 1976년 뉴저지 주는 총 게임세 수입의 최대 15%를 노인 및 장애인을 위한 프로그램에 사용하기로 함
 - 그러나 이러한 재원은 대체 가능(fungible)하여 카지노세에서 발생한 추가 수익이 해당 프로그램의 지출 증가를 보장하지 않음

- 예를 들어, 주 정부는 카지노세를 통해 얻은 수익을 특정 프로그램에 할당하더라도 일반 세수에서 해당 금액만큼 감소할 수 있음
- Walker(2013)에 따르면 합법화된 상업 카지노가 전체 세수를 증가시키는지 여부는 새로운 카지노와 기존의 합법적인 도박 옵션(복권, 경마 등)과 비도박 상품 및 서비스 간의 대체 가능성에 따라 달라질 수 있음
 - 대체 가능성이 높으면 새로 개장하는 카지노를 이용하는 소비자는 복권과 주 세수를 창출하는 기타 상품 및 서비스 모두에 대한 지출을 줄일 수 있음
 - 따라서 주 정부의 순 세수의 변화는 지출변화와 지출 범주의 각 세율에 따라 달라짐. 이와 같은 맥락에서 Walker & Jackson(2011)은 카지노가 주 주민들이 다른 소비 지출을 대체하여 평균적으로 주 정부 세수를 약간 감소시키는 것을 확인함

□ 카지노 개발이 지역개발에 미치는 효과

- 애틀랜틱 시티(Atlantic City)에서는 40년 동안 카지노가 운영되면서 이것의 다양한 효과를 이해하기 위해 여러 실증적 연구가 이뤄짐. 해당 지역에서는 카지노 개발을 통해 세수 증대뿐 아니라 도시 재개발을 위해 카지노를 개발함
 - 20세기 초 전성기를 누렸던 애틀랜틱 시티는 1970년대에 접어들면서 도시 인구가 4분의 1로 감소하는 등 쇠락의 시기를 경험함에 따라 뉴저지 주는 카지노를 활용해 도시 재개발을 추구함
 - 1980년대와 90년대에 걸쳐 자본투자, 고임금 일자리, 지속적인 관광객 유입은 지역경제 성장에 크게 기여함. 20년 동안 50억 달러의 투자와 12개의 카지노 호텔 건설이 이뤄졌음 (Braunlich, 1996)
 - 1978년 첫 카지노가 개장한 이후, 10년 동안 애틀랜틱 시티의 고용은 2배 이상 증가하였지만, 이러한 성장은 해당 지역의 카지노가 북동부 지역을 독점했기 때문일 가능성이 높음 (Scavette, 2022)
 - 최근 연구에 따르면 델라웨어, 펜실베이니아, 메릴랜드, 뉴욕 등 인근 주에서 지난 20년 간 상업용 카지노를 승인하고 개발하면서 과거와 같은 지역성장의 동력은 되지 못하고 있음 (Scavette, 2022)

- 카지노가 지역경제 지표에 미치는 긍정적인 영향도 확인됨
 - Cotti(2008)은 카지노가 주변 지역사회의 고용과 소득에 긍정적인 영향을 미친다고 하였으며 이러한 효과는 인구 규모와 반비례한다고 함
 - 이와 유사하게 Geisler & Nichols(2016)은 카지노 설립이 1인당 소득, 실업률에 긍정적인 영향을 미쳤고 이러한 효과는 농촌지역에서 더 뚜렷하게 나타난다고 함
 - 또한 카지노가 위치한 카운티뿐 아니라 인근 카운티에도 긍정적인 파급효과를 확인하였으며 인근 지역에 카지노가 존재하는 경우 경쟁으로 인해 경제적 이익이 감소한다고 함
- 미국 내 30개 카지노 지역주민의 고용기회와 개인소득을 비교한 연구는 고용기회와 소득증가는 완전한 상관관계가 없지만, 평균 이상의 경제적 성과를 거둔 지역에서 카지노 운영으로 인한 상당한 혜택이 발생한다고 하였음(McLain & Maheshwari, 2006)
 - 예를 들어, 카지노 산업이 도입되기 전에 이미 전국 평균보다 1인당 소득이 낮은 지역에서는 고용이 개선되지만 1인당 개인소득은 카지노 도입 이후에도 크게 개선되지 않음
 - 또한 카지노 운영으로 인한 경제적 이익은 카지노 게임을 주요 산업으로 채택한 농촌지역에서 더 분명하게 나타남
 - 대도시에서는 고용변동성이 높고 카지노 고용이 전체에서 차지하는 비율이 작기 때문에 큰 영향이 나타나지 않음(Garrett, 2004)
- 카지노의 승수효과(multiplier effect)에 관한 여러 선행연구가 존재함
 - 일각에서는 카지노가 공장과 달리 수입된 특수장비를 사용하여 지역경제를 자극하지 않는다고 함
 - 그러나 카지노는 현지 주민만을 유치한다고 해도, 그들의 직접적 및 간접적 구매, 임금, 세금납부를 통해 승수효과가 발생함
 - 카지노 건설활동을 위한 자본유입도 긍정적인 승수효과를 발생시키며 대부분의 카지노 자금조달이 외부에서 이뤄지기 때문에 이는 지역에 순유입으로 작용함
 - 승수효과의 범위는 도시의 규모에 따라 차이가 있으며 선행연구를 종합해볼 때, 작은 도시나 농촌지역의 경우 1.5를 넘지 않을 수 있으며, 중간 크기의 도시에서 2.0, 대도시에서 2.5를 넘지 않음(Rose, 1998)

□ 카지노세에 대한 규범적 접근

- Philander(2013)은 경제이론에 기반해 도박에 대한 조세정책의 시사점을 제공함
 - 이 연구에 따르면 경쟁에 따른 경제적 왜곡을 최소화하기 위해 증가세보다 정액세를 우선시 할 것을 제안함
- 조세귀착(tax incidence)은 조세이론에서 크게 논의되지 않지만 도박으로 인해 발생하는 세금이 역진적(regressive)인지 여부에 초점을 맞추는 경향이 있음
 - 즉, 저소득층이 고소득층에 비해 소득 대비 도박과 관련된 세금을 더 높은 비율로 지불하는지에 관한 연구가 주를 이룸
- 관련 연구는 복권과 같은 경우 상당히 역진적이라는데 동의하고 있으며 카지노는 다소 덜하지만 역진적이라는 결론을 내림(Worthington, 2001; Daberkow & Lin, 2012)
 - 복권은 큰 부를 얻고자 하는 열망형 도박(aspirational gambling)으로 저소득층에게 더욱 매력적임
 - 고액 베팅이 가능한 카지노와 달리 복권에서는 고소득층이 고액 베팅에 참여할 수 있는 기회가 제한되어 있어 더욱 역진적임

2) 카지노 레저세 과세표준(순매출액) 설정 및 적정 수준 검토 필요

- 외국인 카지노 운영은 민간사업자가 참여하여 이윤을 추구하기 위한 영리활동임으로서 과세표준에 대한 적정한 수준을 찾는 것이 필요함
 - 조세저항 및 지역투자를 저해하지 않는 선에서 과세표준과 적정 수준에 대한 검토가 필요한데, 미국, 호주 및 뉴질랜드의 경우를 살펴볼 때 과세표준은 순매출액을 기준으로 부과하는 것으로 나타남
- 외국 카지노의 경우 주세로 귀속되기 때문에 주에서 전체 활용되며 최소 10~50% 이상 까지 부과하는 것으로 볼 때, 현 시점 한국의 경우 지방세 비율을 조정해야 할 필요가 있음

IV 카지노 레저세 신설에 따른 예상 쟁점

1. 현행 카지노 관련 세제 쟁점

□ 국세 및 기금에 배분 집중

- 카지노업은 국세와 기금은 90% 이상 출연되고 있어 실제 전체 납부하는 제세부담금에서 지방세는 강원랜드 4%, 외국인 카지노 5.8%를 차지하고 있음

표 32 사행산업 업종별 제세부담금 항목별 비중

(단위 : %)

'11~'22년 평균	카지노 강원랜드	카지노 외국인	경마	경륜	경정	복권	체육진흥 투표권	소싸움
제세부담금 대비 국세 평균	40.1	38.7	24.7	15.7	14.9	0.0	0.0	28.2
제세부담금 대비 지방세 평균	4.0	5.8	66.1	73.2	77.3	0.0	0.0	73.7
제세부담금 대비 기금 평균	55.9	55.6	9.2	11.0	7.8	100.0	100.0	0.0

주 : 소싸움 부과 시점인 2011년부터 2022년까지 각 업종별 비중의 평균치를 계산함
 자료 : 사행산업통합감독위원회(2009, 2014, 2023), 2008년, 2013년, 2022년 사행산업 관련 통계 재구성

□ 외부불경제 비용 및 규제 행정 비용 지방으로의 전가

- 일정 산업 운영으로 인한 외부효과에 대한 원인자 행위 부담은 부담금을 신설하는데 이론적 근거가 되기도 함
 - 부담금관리 기본법 제2조에 따르면 “부담금이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권한을 부여받은 자(이하 “부과권자”라 한다)가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라

부과하는 조세 외의 금전지급의무(특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외한다)”를 말함

- 그러나 카지노 운영으로 인한 제세부담금의 대부분은 국세와 기금으로 외부불경제 비용에 대한 원인자 행위 부담이 적절하게 배분되는 구조가 아님
 - 또한 이러한 원인자 행위 부담을 위해 부담금을 신설하더라도 기획재정부 부담금운용 심의회의 심의 및 국회의 제출 등으로 인한 자원 활용의 자율성이 저해되는 측면이 있음

□ 카지노 과세체계 복잡성과 지방세목(취득세 및 등록면허세)의 불안정성

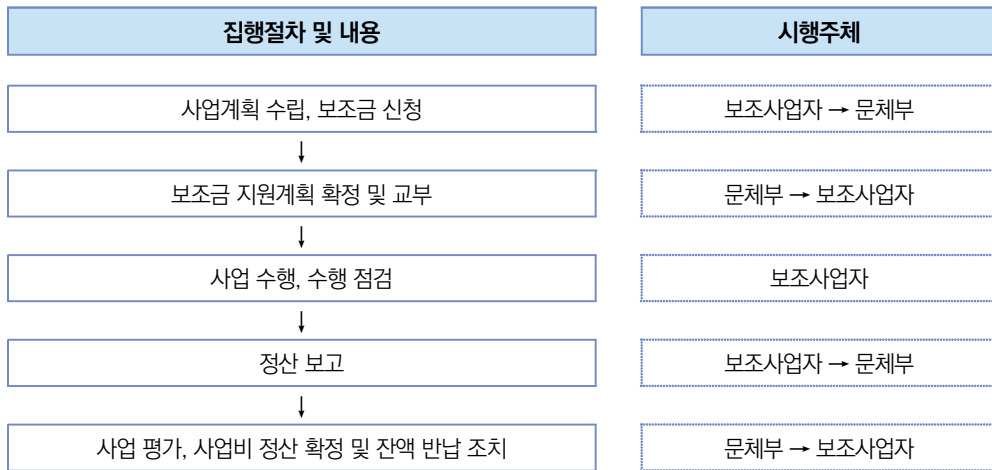
- 카지노 과세체계는 관광진흥기금, 개별소비세, 법인세, 취득세 등 다양한 목으로 구성 되어 있어 단순화할 필요성이 꾸준히 언급되고 있음
 - 또한 관광진흥기금은 카지노 총매출액과 구간에 따라 차등 적용하고, 법인세는 사업 연도의 소득을 대상으로 과세, 개별소비세는 카지노 입장행위, 영업행위, 과세물품 등에 대해 과세하는 등 사업주 관점에서도 매우 복잡한 구조임
- 카지노 지방세목은 총 5종으로 그 중 취득세와 등록면허세는 단발성 세목으로 안정적으로 지방세입으로 추계하기에는 한계가 존재함
 - 카지노 사업을 인·허가 하는 이유 자체가 이윤 활동을 통한 지역경제활성화라는 측면에서 원인 행위 지역 내에서 재투자가 이루어질 수 있도록 지방세목 조정이 필요함

□ 인천 기금 출연 기여도에 비해 낮은 배분율

- 관광진흥개발기금은 관광진흥개발기금법(법률 제2402호)과 관광기본법 제14조를 근거로 1973년 설치되었으며, 주 수입원은 카지노사업자와 출국자의 납부금으로 구성됨
 - 관광진흥개발기금의 수입원은 ① 정부 출연금, ② 카지노사업자에 대한 납부금(관광진흥법 제30조), ③ 국내 공항 및 항만이용 출국자에 대한 납부금(관광진흥개발기금법 제2조), ④ 보세 판매장 특허수수료(관세법 제176조의2 제4항), ⑤ 기금 운용 수익금 등으로 구분할 수 있으며, 이 중 카지노와 출국자에 대한 납부금이 전체 수입의 약 31%를 차지함(2023년 결산 기준)
- 관광진흥개발기금은 관광사업의 효율적 발전과 관광 외화 수입 증대를 목표로 관광 사업 활성화 및 외래객 유치에 위한 K-콘텐츠 개발에 중점을 두고 지역적 특색을 살린 관광테마를 발굴하거나 빅데이터를 활용한 관광자원을 개발 사업 등을 지원함

- 8개 단위사업, 29개 세부사업을 운영 중이며, 관광사업 창업 지원 및 벤처 육성, 한국관광 공사 운영 지원, 관광산업체 용자지원, 외래관광객 유치 관광기반 조성(의료관광, 국제회의 유치 등), 외래관광객 유치 마케팅 활성화 지원, 전통문화체험지원사업 등을 통해 국내관광 역량을 강화하고 있음(2023년 기준)
- 사업 방식에 따라 보조사업, 용자사업, 직접수행 사업으로 구분할 수 있으며, 세부 사업 마다 집행 시기, 보조율 등 세부적인 선정 방식에 차이가 있지만 일반적으로 다음의 절차를 따름

그림 6 기금 보조사업 집행절차



자료: 문화체육관광부(2024), 2024년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료

- 관광진흥개발기금은 관광산업을 육성하는데 기여하였으나 수혜자와 기금 조성자가 불일치한다는 한계가 있음
 - (장점) 기금을 활용하여 관광사업 지원기반을 구축하고 새로운 사업 발굴, 한국관광 홍보 및 외국인 관광객 유치, 외화수입 증대에 기여함
 - (한계) 배분 기준이 명확하게 제시되지 않아서 기금 수입의 공급자와 수혜자가 일치하지 않고, 관광진흥개발기금은 관광객들이 유발하는 사회적 비용 충당에 사용되지 않아 원인자 부담원칙이 실현되지 못한다는 한계가 존재함(김미림, 2017)
 - 2014년 국정감사에서는 기금의 약 38.9%가 영남에서 집행되어 인구 대비 기금 사용의 지역별 편중 현상이 심각하고, 특정 지역 관광산업 몰아주기 의혹이 제기되기도 하였음(국정감사, 2014)

- 인천시의 관광기금 예산은 17개 시도 중 15번째 순위로 매우 낮은 수준임(부록 참고)
 - 현재 시도별 배분 내역 및 기준을 상세히 밝히고 있지 않아서 지역별 격차가 일시적인 현상인지, 지속적인 문제인지 확인할 필요가 있음
 - 17개 시도 중 관광진흥개발기금을 가장 많이 지원받은 지역은 강원지역으로 31,620백만 원이며, 가장 적은 지원금을 받은 지역은 서울로 152백만 원으로 지역 간 편차가 매우 큼
 - 인천은 2,468백만 원으로, 서울(152백만 원), 세종(434만 원)에 이어 17개 시도 중 15번째로 적은 금액을 배정받음
- 인천시의 관광기금 지원액은 '22년 990백만 원, '23년 952백만 원으로 7번째 순위로 기여도에 비해 배정액은 적음(관광기금은 당해연도 기금부와 대상 매출액 대비 산출액이며 납부는 다음해에 함)
 - 인천 파라다이스시티의 관광진흥개발기금 부과액은 3번째 순위임

표 33 카지노 사업자 관광진흥개발기금 현황

(단위 : 백만 원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
파라다이스시티 기금 출연액	7,205	8,284	10,324	8,971	9,048	17,046	24,401	37,152	12,153	8,146	15,299
육지지역 외국인전용계	106,872	111,266	111,404	99,572	106,186	99,059	107,609	122,053	49,067	31,851	59,593
외국인전용 합계	117,155	128,639	129,674	116,504	120,071	112,519	154,755	137,238	53,868	35,427	66,339
국내+외국인 합계	237,548	256,002	271,334	272,079	282,292	264,289	294,223	284,853	97,683	112,387	188,145

자료: 인천시 내부자료

2. 카지노 레저세 신설에 따른 예상 쟁점

1) 조세저항 및 지역투자감소 가능성

- 현재 운영되는 레저세 과세대상에 외국인 카지노업을 포함할 때 중복과세라는 조세저항 및 한시적 지역투자감소 가능성이 있음
- 카지노에 대해 과세하면서 현행대로 카지노 업체를 대상으로 법인세, 개별소비세 등을 부과하면 중복과세금지원칙을 위반하는 것이기 때문에 조세저항의 가능성이 있음

- 카지노 과세체계를 단순하고 명확하게 조정하는 측면에서 조세를 조정하는 것도 하나의 방안일 수 있음
- 만약 카지노에 대한 과세가 별도로 이루어지게 되면 동일 과세대상에 대한 중복과세 문제가 발생하는 것은 아니지만 카지노사업에 대한 경제적 부담은 가중 되게 될 것이며 이는 카지노 사업에 대한 과도한 재정압박이라는 문제가 발생할 수 있음
- 특히 카지노는 조세와 부담금이 동시에 부과되는데 모두 반대급부 없이 일방적인 부과에 의해 납부된다는 공통점이 있으나 조세는 국가의 일반적 재정수요를 충당하기 위해 과세되는 반면, 부담금은 국가의 특별한 정책의 실현 또는 과제의 수행을 위해 부과된다는 점이 두 금전납부의무의 본질적인 차이가 있음(한국지방행정연구원, 2021)
 - 결국 조세는 담세능력에 따라 부과되기 때문에 이를 고려하여 과세체계 조정 및 과세 표준 등을 논의해야 함
- 살펴 본 바와 같이 기금에 대한 카지노사업자의 납부금은 명칭 여하를 떠나 부담금의 성격을 가지며(「부담금관리 기본법」 별표 제7호) 부담금을 납부하는 사람에 대해서 동일 목적을 달성하기 위한 조세의 부담은 허용되지 아니함
 - 즉, 부담금은 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권한을 부여받은 자가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무”를 말하는 것으로서(「부담금관리 기본법」 2) 국가 또는 지방자치단체는 부과대상에 대해 조세의 방식을 쓰든지 아니면 부담금의 방식으로 부과 하든지 두 방식 중 택일이 가능할 뿐이며 모두 부과하는 방식은 허용되지 아니함
 - 이는 부담금이 반대급부 없는 금전납부의무라는 점에서 조세와 매우 유사한 법적 성격을 지니며 또한 조세라는 엄격한 법형식과 절차 그에 따르는 재정통제가 형해화되는 것을 방지하기 위함임
- 따라서 카지노세를 도입하기 위해서는 현재 카지노사업자의 납부금이라는 부담금은 더 이상 부과될 수 없으며, 그렇지 않다면 카지노세 도입은 불가능할 수도 있다는 것을 고려해야 함

2) 카지노 레저세 신설에 따른 조세 및 기금 영향

- 현재 순매출액 기준으로 기금 과세표준이 설정되어 있기 때문에 카지노 레저세가 신설된다고 하더라도 기금 규모에는 영향이 없음
- 조세 측면에서 카지노 레저세 신설은 레저세를 과세표준으로 하는 지방교육세(레저세 40%)와 농어촌특별세(레저세 20%) 또한 부과됨
 - 또한 지방자치단체는 이전재원에 영향을 받기 때문에 지방교부세 등에 대한 변화를 고려해야 함

3. 카지노 레저세 신설 타당성 검토³⁾

1) 법적 검토

□ 독립세로서의 카지노세

- 현행 「지방세법」에 사행산업과 관련한 세목이 존재하고 있음
 - 즉, 경륜·경정, 경마 그리고 전통 소싸움을 과세대상으로 하고 승자투표권, 승마 투표권 등의 발매금 총액을 과세표준으로 하는 레저세가 그에 해당함
- 따라서 카지노업에 대한 과세를 위해서는 레저세의 과세표준에 카지노사업의 매출 총액을 삽입하면 됨
 - 이 방식은 카지노세의 도입을 위한 법률개정의 폭이 가장 적어 개정부담이 덜한 방법이라고 평가될 수 있음
- 그러나 레저세로 카지노업에 대한 과세를 도입하기 위해서는 「지방세법」의 개정이 이루어져야 하며, 「지방세법」은 광범위하게 다른 지역에도 적용되기 때문에 조심스런 접근이 필요함

3) 제주특별자치도(2018). 제주특별자치도 국세 이양 및 카지노세 과세방안 연구 및 제주특별자치도·한국행정연구원(2021). 제주특별자치도 재정분권 과제 등 연구에 관한 용역의 일부 내용을 수정 요약하였음

- 독립세로서 카지노세를 신설하는 방식의 경우 목적세가 아닌 보통세로 도입하는 것이 적절함

□ 다른 법률과의 관계

- 카지노세 신설과 관련하여 문제되는 것은 카지노 업체에 부과되고 있는 법인세와의 관계임
- 카지노세를 신설하면서 현행대로 카지노 업체에 법인세, 개별소비세, 지방세 등을 부과하는 경우 이는 이중과세 금지원칙에 저촉되므로 심각한 조세저항을 불러올 수가 있음
- 따라서 조세체계를 단순·명확하게 한다는 이점을 고려하고 이중과세 금지원칙에 부합하기 위해서 카지노 업체에 대한 법인세 등의 부과를 폐지하고 매출액을 기준으로 부과하는 단일의 카지노세를 신설하는 것이 타당함

2) 과세체계

- 카지노세 신설에 있어 최적과세체계를 설계할 때 고려할 사항은 세수중립성 원칙을 지키는 동시에 세제 도입이 카지노 사업장으로 하여금 더 많은 수익을 창출하도록 유인하는 효과를 제공해야 함
 - 즉, 기존 수준의 공평성을 유지하면서 효율성을 극대화 시키는 방향으로 과세체계를 설계할 필요가 있음
- (세수중립성 원칙) 세수중립성(Tax Revenue Neutrality) 원칙이란 새로운 세제 하에서 카지노 사업장이 기존 세부담과 동일한 수준의 세부담을 유지하여야 함을 의미함
 - 카지노세 도입으로 인한 카지노 사업장의 조세 저항을 줄이기 위해서는 신설되는 카지노세가 세수중립성 원칙에 따라 설계되어야 함을 의미함
- 세수중립성 원칙에 기반하여 카지노세를 설계하는 방안으로 첫째, 기존 카지노 사업장에 부과하던 세제에 대한 세율을 낮추고 추가적으로 카지노세를 도입하거나 둘째, 기존 사업장에 부과하던 과세체계를 카지노세로 편입시켜 단순화시키는 방법이 있음

- (조세행정비용 최소화 원칙) 이와 같이 세수중립성 원칙을 지키는 두 가지 안(기존 부과세율 인하 혹은 조세체계 단순화) 중에서 조세행정비용 최소화 원칙에 따라 기존 동일 카지노 사업장에 부과되던 국세 및 지방세를 카지노세에 편입시켜 과세체계를 단순화시키는 것을 제안함
 - 동일 카지노 사업장에 부과되는 과세체계를 단순화시키는 것은 납세협력비용 및 조세 행정비용을 줄여 사회적 후생손실을 최소화할 수 있다는 장점이 있음
- (이중배당 효과) 특히, 카지노세 설계 시 카지노 사업장의 고용, 투자, 수익 창출의 증대를 유인하는 이중배당(Double Dividend) 효과를 모색하기 위해서는 카지노 사업장의 당기 순이익에 대하여 과세하는 법인세를 매출액에 대해 과세하는 카지노세에 편입시키는 것도 고려되고 있음

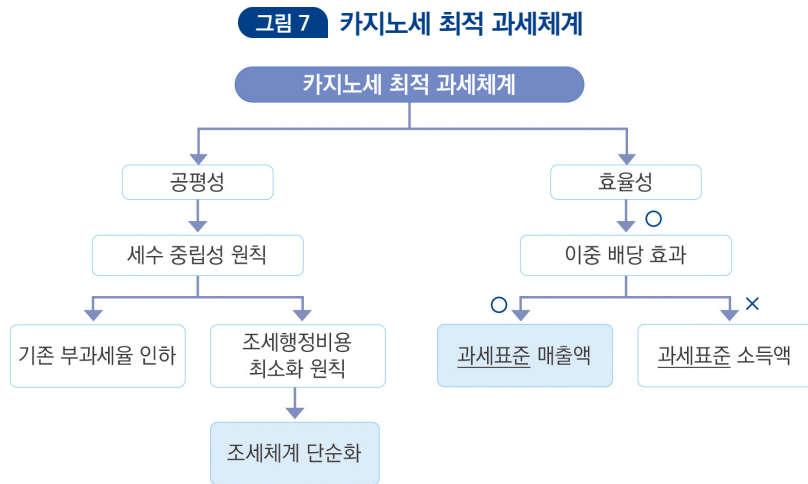


표 34 조세제도 설계 주요 원칙 - OECD

OECD는 조세제도 설계 시 고려하여야 할 주요 원칙으로 중립성(Neutrality), 효율성(Efficiency), 명확성과 단순성(Certainty and Simplicity), 효과성과 공정성(Effectiveness and Fairness), 유연성(Flexibility) 등을 제시하고 있음(OECD 2015)

- ① 중립성(Neutrality)은 생산자원의 최적 배분을 위하여 개별 행위에 대하여 중립적으로 접근해야 한다는 것을 의미함
- ② 효율성(Efficiency)은 납세협력비용과 조세행정비용이 최소화되어야 한다는 것임
- ③ 명확성과 단순성(Certainty and Simplicity)은 조세 관련 제 규정이 명확하고 단순하여 납세자들이 이해하기 쉬어야 한다는 것임

- ④ 효과성과 공정성(Effectiveness and Fairness)은 적시에 적절한 조세부담이 이루어지고, 잠재적인 조세회피를 방지할 수 있어야 하며, 조세부담 능력에 맞도록 조세제도가 설계되어야 함을 의미함
- ⑤ 유연성(Flexibility)은 조세제도가 기술발전과 경제활동 등 사회적 변화에 적절하게 대응할 수 있도록 유연하게 설계되어야 함을 의미함

자료 : 제주특별자치도(2018), 제주특별자치도 국세 이양 및 카지노세 과세방안 연구에서 재인용

- 카지노세를 도입함으로써 동일 카지노 사업장에 부과되는 과세체계를 단순화시키는 것은 OECD에서 제시하는 효율성(Efficiency), 명확성과 단순성(Certainty and Simplicity), 유연성(Flexibility) 원칙에도 부합함
 - 카지노세 도입은 동일 사업장에 부과되던 국세 및 지방세에 대한 납세협력비용 및 조세 행정비용을 줄여 사회적 후생손실을 최소화할 수 있다는 점에서 OECD에서 제시한 최적 과세체계 원칙에 충실함
 - 동일한 카지노 사업장에 부과되던 조세 및 제주관광진흥기금의 납부금을 카지노세에 편입 시킴으로써 카지노세 도입에 따른 이중과세문제 및 납세자들의 추가 조세부담문제는 발생하지 않으므로 카지노세 신설은 OECD에서 제시한 중립성(Neutrality)과 공정성(Fairness)의 원칙에도 충실함

표 35 조세제도 설계 주요 원칙 - Mireless Review

영국의 조세제도 설계 및 개혁을 위한 주요 보고서인 Mireless Review는 조세 제도 설계를 위한 기본적 원칙으로 누진성, 효율성, 공정성, 투명성을 제시하고 있음(한국조세재정연구원, 2011)

- 이는 조세부과가 초래하는 각종 부작용을 최소화하면서 사회경제적 목표들을 효과적으로 달성하기 위해 준수되어야 하는 원칙들임
- 한편 경험적 법칙(rules of thumb)으로 중립성, 단순성 및 안정성을 제시하고 있는데, 이는 조세체계가 목표 달성을 위한 수단으로서 갖춰야 하는 핵심요건을 의미하는 것임
- 중립성은 유사한 활동들이 유사하게 과세되어야 한다는 것을 의미함
- 단순성은 조세제도가 복잡해질수록 조세행정 비용, 납세협력 비용, 그리고 더 나아가 조세 회피도 증가한다는 점을 감안하여 조세제도가 단순하게 설계될 필요가 있다는 것임
- 안정성은 조세제도의 변화에 대한 장기적 방향성을 일관성 있게 유지함으로써 조세저항을 줄이고 납세협력 비용을 감소시켜 경제활동의 왜곡을 최소화하는 것이 필요하다는 것임

자료 : 제주특별자치도(2018), 제주특별자치도 국세 이양 및 카지노세 과세방안 연구에서 재인용

- 한편, 제안한 카지노세 과세체계는 Mirless Review가 제시하는 주요 원칙들 중 효율성, 공정성, 투명성 원칙에도 부합함

- Mireless Review에서 제시하는 누진성은 소득과세 체계에서 평가하는 주요 검토 사항 이므로 카지노세에 부합하지 않아 배제함
- 카지노세 신설로 인해 조세저항 및 납세협력비용 감소가 예상됨으로써 효율성 측면에서 Mirless Review에서 제시하는 최적과세원칙에 충실함
- 조세제도를 단순화함으로써 장기적 방향성을 일관성 있게 유지하고 조세제도 변화에 대해 납세자들에게 기존의 복잡한 과세체계에 비해 안정성을 제공할 수 있다는 장점이 있음
- 이상과 같이 1) 세수중립성 원칙을 지키면서, 2) 조세체계를 단순화하여 조세행정비용을 최소화하면서, 3) 이중배당 효과(Double Dividend Effects)를 달성하는 과세체계는 동일한 카지노 사업장에 부과되던 조세(국세 및 지방세) 및 관광진흥기금을 카지노세에 편입 시키는 방안이라고 할 수 있음

3) 적정 과세표준과 세율 검토

(1) 과세표준

- 카지노세의 과세표준은 총(순)매출액으로 하는 방식과 소득액으로 하는 것에 대한 이견이 존재함
 - 기존 연구를 검토하면 조계근(2003)은 강원랜드의 카지노를 분석하면서 총매출액을 과세 표준으로 하여야 한다는 대안을 제안하였으며, 김행신 외(2018)은 총매출액과 소득액을 비교하여 총매출액이 바람직하다는 의견을 제안하였음
 - 그러나 과세표준을 소득액으로 하게 되면 법인세의 과세표준과 일치하게 되어 '중복과 세금지원칙'을 위반하게 될 수 있음
- 카지노 레저세가 신설된다면 해외사례 및 중복과세 등의 이유로 소득액보다는 순매출액으로 설정하는 것이 타당하다고 보여짐

(2) 세율

- 세율은 결정할 때 과세주체의 재정수요, 담세능력 및 사회적 합의 등 다양한 차원을 고려하기 때문에 매우 쉽지 않은 결정이며 논란의 여지도 큼

- 현행 사행산업에 부과되고 있는 레저세의 경우 단일세율 10%를 세율로 하고 있으며, 카지노업에 부과되고 있는 납부금의 경우 매출액에 차등 적용하여 최고 10%의 요율을 적용하고 있음
 - 단일비례세율로 할 것인지, 차등세율로 할 것인지, 이때의 적정 세율은 어느 정도인지를 결정하여야 함
 - 김행신 외(2018)는 단일비례세율과 차등세율의 최적 수준을 결정하기 위하여 다수의 시나리오를 설정한 후 다음과 같은 대안을 제안하였음

표 36 김행신 외(2018)의 연구에서 제시한 카지노세 과세표준과 세율

과세 체계	과세 표준	세율	
세수 중립, 이중배당 효과, 비용 최소화를 고려해 기존에 부과되던 국세, 지방세, 기금 등을 카지노세에 편입, 과세체계 단순화	단일 세율	① 세수 중립성 고려 시 최적의 세율은 9.5% ② 마카오와 같이 법인세를 면제하고 연간 35% 세율	
	연간 총 매출액	차등 세율 (초과 누진 (세율))	③ 3단계 초과누진세율: 4억 원 이하 3.5%, 4~11억 원 4.5%, 11억 원 이상 6.75% (* 네바다 주 과세체계 바탕)
		차등 세율 (초과 누진 (세율))	④ 7단계 초과누진세율: 10억 원 이하 6.5%, 10~100억 원 10%, 100~200억 원 20%, 200~500억 원 22%, 500~1,000억 원 23%, 1,000~3,000억 원 24%, 3,000억 원 초과 25% (* 세부담의 역진성 해결+영세 사업장 경쟁력 강화+카지노산업의 지역경제 기여도 제고)

주 : 카지노세 징수액의 50% 범위 내에서 관광진흥기금으로 전출할 수 있도록 함
 자료 : 김행신 외(2018)

- 세율은 차등세율이 단일비례세율에 비해 바람직할 가능성이 있음. 해외사례 등을 고려하여 영세사업자 고려, 지역투자 감소 등의 현실적 여건을 고려하는 것이 요구됨

□ 적정세율 관련 논의

- 카지노에 대한 과세에서 적정 세율 설정이 중요한 부분이며, 세율에 따른 세입규모를 추정하는데 있어 매출액 기반으로 차등세율 적용을 제시하는 연구가 다수임
- 외국인 카지노의 매출액을 고려하여 카지노세 신설에 따른 재정확충효과를 추정하는 대표적인 연구로 『제주특별자치도·한국행정연구원(2021). 제주특별자치도 재정분권 과제 등 연구』의 산출 방식과 비율 추계 방식을 요약하여 제시하면 다음과 같음

□ **업체별 매출액 추계 : 코로나-19 발생 이전 수준 회복 가정**

- 2021년부터 2024년까지 향후 세입규모를 예상하기 위해 해당 업체들의 매출액을 우선 추정하며, 평균 매출액 증가율(22%)을 '16~'18년 업체별 평균 매출액에 적용하여 산출함
- 2021년 매출액 추정치가 100억 원 이하 업체는 1개, 100억 원 초과 500억 원 이하 업체는 6개, 1,000억 원 초과 5,000억 원 이하 업체는 1개로 나타났으며, 2024년 매출액 추정치는 100억 원 초과 500억 원 이하 업체는 5개, 500억 원 초과 1,000억 원 이하 업체는 2개, 1,000억 원 초과 5,000억 원 이하 업체는 1개로 추정됨
- 2021년부터 2024년까지 추정기간 동안 과세구간 변경을 초래하는 매출액 변화가 나타나는 업체는 3개로, 세부적으로 살펴보면 100억 원 이하 구간에서 100억 원 초과 500억 원 이하로 변한 업체가 1개, 100억 원 초과 500억 원 이하 구간에서 500억 원 초과 1,000억 원 이하로 변한 업체가 2개로 나타남

표 37 **업체별 매출액 추계(코로나 발생 이전 수준 회복)**

(단위 : 억 원)

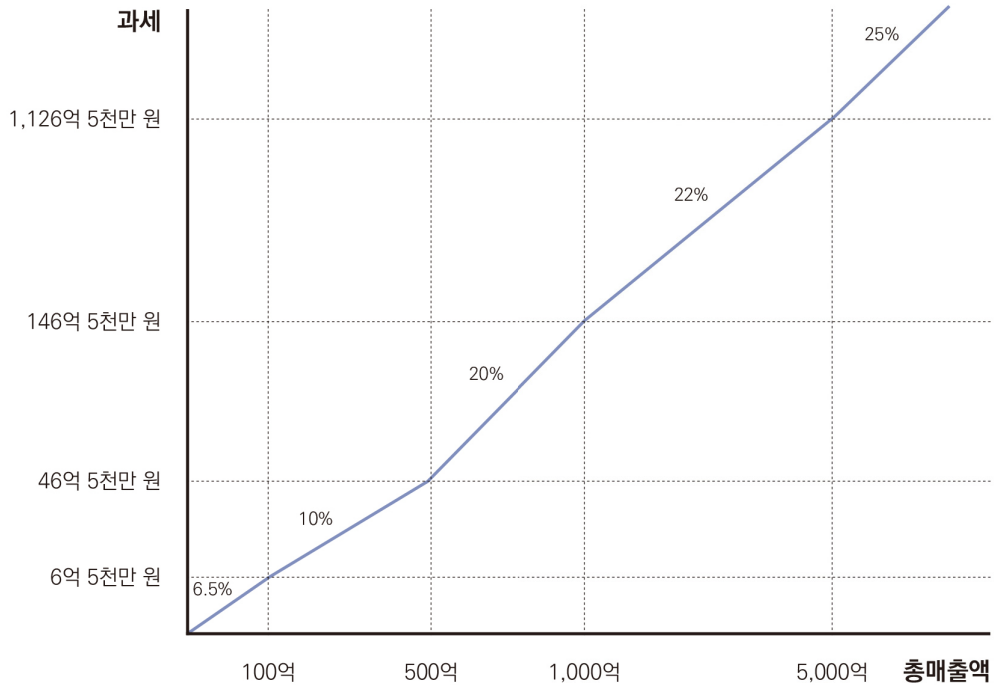
매출액	A업체	B업체	C업체	D업체	E업체	F업체	G업체	H업체	합계
2016	53.8	552.3	253.9	205.7	242.4	25.9	316.1	110.2	1760.3
2017	327.6	336.5	112.0	198.2	159.7	81.4	405.4	167.3	1788.0
2018	380.8	246.0	158.4	136.2	43.5	86.6	3,848.1	212.1	5,111.7
'16~'18년 평균	254.1	378.3	174.8	180.0	148.5	64.6	1,523.2	163.2	2,886.7
추정값									
2021p	310.0	461.5	213.2	219.6	181.2	78.9	1,858.3	199.1	3,521.7
2022p	378.2	563.0	260.1	267.9	221.1	96.2	2,267.1	242.9	4,296.5
2023p	461.4	686.8	317.3	326.8	269.7	117.4	2,765.9	296.4	5,241.8
2024p	562.9	838.0	387.1	398.7	329.1	143.2	3,374.4	361.5	6,394.9
2021~2024년 합계	1,712.5	2,549.2	1,177.7	1,213.1	1,001.1	435.6	10,265.8	1,099.9	19,455.0

출처 : 시행산업통합감독위원회, 연도별 시행산업 관련 통계 재구성

□ **차등세율 적용한 재정추정값**

- 5단계로 구분한 차등세율은 외국인 전용 카지노 사업장 총매출액 100억 원 이하는 6.5%, 100억 원 초과 500억 원 이하는 10%, 500억 원 초과 1,000억 원 이하는 20%, 1,000억 원 초과 5,000억 원 이하는 22%, 5,000억 원 초과는 25%을 적용함

그림 8 5단계 차등세율 구간별 세율



- 코로나-19 발병 이전 수준으로 회복한 상황을 가정하여 차등세율을 적용하였을 때 세수합계는 매출액 대비 약 16% 후반대로 추정됨
- 국세와 지방세를 포함한 조세의 경우, 2021년 296억 원에서 2022년 366억 원, 2023년 457억 원을 거쳐 2024년 574억 원으로 증가하는 것으로 나타남
- 기금은 2021년 282억 원에서 2022년 344억 원, 2023년 420억 원, 2024년 512억 원으로 조세와 비슷한 수준으로 추정됨

표 38 외국인 전용 카지노 매출 및 조세 기금 추계(코로나 발생 이전 수준 회복)

(단위: 억 원)

연도	카지노 매출액	조세(A)			기금(B)	계(A+B)
		국세	지방세	소계		
2010	1,017.7	12.0	3.2	15.2	81.5	96.7
2011	1,017.6	12.0	3.2	15.2	81.5	96.7
2012	1,439.0	16.9	4.5	21.4	115.3	136.7
2013	2,169.2	25.5	6.8	32.3	173.8	206.1
2014	2,248.8	26.5	7.0	33.5	180.1	213.6
2015	2,095.8	24.7	6.6	31.2	167.9	199.1
2016	1,760.3	20.7	5.5	26.2	141.0	167.2
2017	1,788.0	21.0	5.6	26.6	143.2	169.9
2018	5,111.7	60.2	16.0	76.2	409.4	485.6
2019	1,903.1	22.4	6.0	28.4	152.4	180.8
2020	693.0	8.2	2.2	10.3	55.5	65.8
2021p	3,521.7	233.7	62.1	295.8	282.1	577.9
2022p	4,296.5	289.1	76.9	366.0	344.2	710.1
2023p	5,241.8	361.0	96.0	456.9	419.9	876.8
2024p	6,394.9	453.7	120.6	574.3	512.2	1,086.5

주 : 1) 2021년부터 2024년은 추계값(p)으로, 카지노 매출액은 2010년부터 2018년도 해당 업체들의 평균 매출액증가율(22%), '16~'18년도 매출액기준(2,887억 원), 조세 및 기금 합계(차등세율적용치)를 활용함
 2) 매출액 대비 기금비율(8.01%), 국세와 지방세 비율은(국세:지방세=0.79:0.21)은 2013년 비율을 적용하여 산출함
 3) 2010년부터 2018년은 수집가능한 자료가 있을 경우 해당 연도 비율로 사용함
 출처 : 시행산업통합감독위원회, 연도별 시행산업 관련 통계 재구성

- 차등세율을 적용하였을 때, 코로나-19 발병이 지속되는 상황을 바탕으로 추정된 값은 2021년부터 2023년은 매출액 대비 약 10%이고, 2024년에는 매출액 대비 약 15%를 차지하는 것으로 나타남
- 국세와 지방세를 포함한 조세의 경우, 2021년 6억 4천만 원에서 2022년 23억 원, 2023년 42억 원을 거쳐 2024년 177억 원으로 증가하는 것으로 나타남
- 기금은 2021년 143억 원에서 2022년 174억 원, 2023년 212억 원, 2024년 259억 원임

표 39 외국인 전용 카지노 매출 및 조세 기금 추계(코로나 발생 수준 지속)

(단위: 억 원)

연도	카지노 매출액	조세(A)			기금(B)	계(A+B)
		국세	지방세	소계		
2010	1,017.7	12.0	3.2	15.2	81.5	96.7
2011	1,017.6	12.0	3.2	15.2	81.5	96.7
2012	1,439.0	16.9	4.5	21.4	115.3	136.7
2013	2,169.2	25.5	6.8	32.3	173.8	206.1
2014	2,248.8	26.5	7.0	33.5	180.1	213.6
2015	2,095.8	24.7	6.6	31.2	167.9	199.1
2016	1,760.3	20.7	5.5	26.2	141.0	167.2
2017	1,788.0	21.0	5.6	26.6	143.2	169.9
2018	5,111.7	60.2	16.0	76.2	409.4	485.6
2019	1,903.1	22.4	6.0	28.4	152.4	180.8
2020	693.0	8.2	2.2	10.3	55.5	65.8
2021p	1,583.6	5.0	1.3	6.4	142.7	149.0
2022p	1,932.0	17.9	4.7	22.6	174.1	196.7
2023p	2,357.0	33.5	8.9	42.4	212.4	254.8
2024p	2,875.5	139.5	37.1	176.6	259.1	435.7

주 : 1) 2021년부터 2024년은 추계값(p)으로, 카지노 매출액은 2010년부터 2018년도 해당 업체들의 평균 매출액증가율(22%),

'16~'18년도 매출액기준(2,887억 원), 조세 및 기금 합계(차등세율적용치)를 활용함

2) 매출액 대비 기금비율(9.01%), 국세와 지방세 비율은(국세:지방세=0.79:0.21)은 2020년 비율을 적용하여 산출함

3) 2010년부터 2018년은 수집가능한 자료가 있을 경우 해당 연도 비율로 사용함

출처 : 시행산업통합감독위원회, 연도별 시행산업 관련 통계 재구성

V 카지노 레저세 신설에 관한 정책 제언

1. 종합 : 카지노 레저세 도입 대안 요약

- 사행사업(카지노)에 대한 적절한 제세부담금 부과를 통해 지역 경제 활성화 및 지역 상생 효과를 극대화하고, 자체재원 확보를 바탕으로 안정적인 지방재정 운영을 위해 레저세 과세 대상 확대 가능성을 검토하였음
 - 레저세 과세 대상을 외국인 전용 카지노로 확대하여 사행산업에 대한 사회적 비용을 부과하고, 원인행위 및 행정비용을 충당하여 안정적인 재정 운영 가능성을 검토함
- 카지노를 대상으로 레저세 과세 대상 확대와 관련한 입법 동향을 살펴보고, 카지노를 운영 중인 해외사례를 검토하여 제세부담금의 적정 규모를 살펴봄
 - 카지노 과세에 대한 입법 동향을 살펴보면 대부분 카지노를 레저세 과세 대상으로 포섭하고 있으며, 과세 대상 확대를 통해 지방재정 확충과 과세불형평 개선을 목적으로 함
 - 미국, 호주, 뉴질랜드 사례를 통해 카지노 개발은 세수 증대를 통해 지방자치단체의 재정 스트레스를 해결하고, 고용기회 증대와 같은 긍정적인 기능이 있는 반면 지역성장의 동력으로 작용하지 못할 수도 있음
 - 해외사례에서는 순매출액 기준으로 과세표준을 설정하였으며, 카지노에 대한 과세가 모두 지방자치단체로 귀속된다는 점을 고려하여 우리나라의 지방세 비율을 조정할 필요가 있음

2. (외국인) 카지노 레저세 신설 시 고려사항

□ 구체적인 법적 검토 필요

- 외국인 카지노세를 신설하기 위해서는 몇 가지의 조치가 취해져야 함
 - 한국은 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에 법률의 개정 작업이 있어야 할 것임

- 법률을 개정할 때에는 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제3조에 카지노세를 포함하여야 하고, 지방세법에 카지노세 관련 세부적인 과세요건별 내용을 포함할 수 있도록 조치가 필요함
- 동시에 관광진흥기금에 대한 납부의무의 폐지 등을 통해 이중부담의 문제를 해소할 수 있도록 하여야 할 것임

□ 카지노 레저세 신설 내 ‘외국인’ 대상 분리과세 법적 검토사항

- 카지노세 신설 시 국내전용 카지노와 외국인 전용 카지노 중 외국인 전용 카지노에만 분리과세할 수 있는가는 다양한 해석을 가져올 수 있음
- 우선 대상에 대한 분리과세는 해외사례 중 ‘관광세-외국인 부과’, ‘외국인 대학 등록금 차등적용’을 볼 때 법적 절차의 부분은 가능하다고 보여짐
- 다만, 외국인전용 카지노에만 지방세를 부과한다는 것이 차별로 해석될 수 있다는 사회적 인식의 차원을 고려한다면, 분리과세가 아닌 ‘비과세’, 혹은 ‘지방세 감면’의 개념으로 접근할 수 있음
 - 즉, 강원랜드 국내전용 카지노는 이미 폐광진흥기금 등 제세부담금이 높기 때문에 레저세-카지노세 부분에서 비과세나 지방세 100% 감면으로 처리할 수 있음
 - 그러나 행정안전부에서 매년 지방세 감면액이나 비과세 한도를 정하고 있기때문에 강원 특별자치도 입장에서 이를 반대할 수 있음
 - 이에 국내전용 카지노 비과세 혹은 지방세 감면액은 행정안전부에 비율에서 제외하는 것을 건의하는 것도 하나의 방안임

□ 지방재정 전반적 관점에서 고민 필요

- 레저세는 보통세이기 때문에 보통교부세에 영향을 미칠 수 있음
 - 실제 매출액 기반 세수 신장을 추정하고, 이를 통해 지방재정 전반에 미치는 영향을 추정하는 게 필요함(인천 3곳에 대한 정밀한 매출액 추정이 필요한 이유임)
 - 단순히 레저세, 지방교육세 등의 증대 효과만을 고려해서는 안 됨

□ 제세부담금 규모 조정 및 과세체계 조정을 통한 중복과세 여부 검토 필요

- 카지노세를 신설할 것인지 아니면 기존 세목의 과세대상 확대방안을 모색하는 것이 바람직한지에 대한 검토결과 독립된 신세목을 설치하는 것 보다는 레저세의 과세대상에 포함하는 방식이 더 용이할 수 있을 것으로 보여지나 조세체계의 단순·명확화, 중복과세금지원칙의 부합 등을 고려하면 독립된 카지노세를 신설하고 카지노 업체에 대한 법인세 등의 부과를 폐지하는 것도 고려할 수 있을 것임
- 과세대상에 대한 검토결과 과세대상은 카지노로 하고 납세의무자는 카지노사업으로 하는 대안이 바람직함
- 과세표준은 총매출액과 소득액으로 이견이 있으나 과세의 목적, 중복과세금지원칙의 위반 등 다양한 현실적 여건을 고려할 때 총매출액으로 하는 것이 바람직하다는 대안을 제안함
- 서울은 단일비례세율과 차등세율 중 차등세율이 단일비례세율에 비해 바람직하고 이때에는 5단계 초과누진세율의 방식 등을 적용할 수 있음
- 본 연구에서 제시한 카지노세를 도입하고자 한다면 일정한 절차를 취하여야 할 것임
 - 첫째, 과세대안에 대한 공청회 등을 개최하여 이해관계자 집단의 의견을 수렴한 후 실효성 있는 과세요건별 대안을 확정하여야 할 것임
 - 둘째, 카지노세를 도입하여야 하는 이유와 정당성에 대한 다각도의 홍보가 필요할 것으로 보여짐
 - 예를 들면 부과이유 뿐만 아니라 카지노세를 통해 징수된 세수의 지출용도 등의 측면에서 설득력을 가질 수 있도록 홍보문건 등이 마련되어야 할 것임
 - 셋째, 카지노세 도입과 관련한 용도별·대상별 설명자료와 법령의 제·개정(안)을 마련한 후 적의 활용할 수 있도록 하기 위한 노력이 필요함
 - 예를 들면 국회의원을 상대로 짧은 시간에 설명하여야 한다면 간단한 설명자료를 만들어야 하고, 언론 등에 충분한 시간을 가지고 설명할 수 있는 기회를 가지게 된다면 요약본 형태의 설명자료를 활용할 수 있을 것임
 - 넷째, 카지노세의 도입을 위한 법령의 제·개정방안을 마련하여 지방의회, 중앙정부와 국회 등에 전달하고 도입을 촉구할 수 있는 전략적 행동이 필요할 것으로 보여짐

- 과세 방식에 있어서도 민간사업자 외국인 카지노 총세액을 제한하거나(예를 들어 최대 영업이익의 50%로 제한), 순매출액 규모에 따라 차등 세율을 적용하는 등의 발전된 논의가 필요함

3. (외국인) 카지노 레저세 신설 외 지방재정 확충방안

□ 입장료 부과를 통한 지방재정 확충 방안

- 카지노 강원랜드의 경우 내국인에 부과하는 입장료 전체는 강원도로 귀속됨
 - 외국인에 대한 입장료 부과 사례를 살펴보기 위해 해외사례를 검토하였음(2024년 기준)
 - 모나코(Casino de Monte-Carlo)는 외국인을 대상으로 19유로의 입장료를 부과하여 관광 수익으로 활용함
 - 인도네시아에서는 외국인을 대상으로 150,000루피아(US\$9.63)를 부과하고 있음
 - 일본은 외국인의 경우 일본 국내 거주와 해외거주로 구분하여 내국인과 일본 거주 외국인은 6,000엔의 입장료를 부과하고, 해외 거주 외국인은 무료로 입장함
 - * 입장료 6,000엔 중 3,000엔은 국가로, 나머지 3,000엔은 지방자치단체로 귀속됨
 - * 오사카에서는 2025년 Osaka Kansai Expo를 개최하면서 해외거주 외국인에게도 입장료를 부과하는 방안을 고려 중임⁴⁾

□ 관광진흥기금 출연 기여율에 따른 기금 배분 구조 개선 건의

- 원인 행위 부담 차원에서 기금 출연 기여율에 따라 일정 비율을 적용하여 기금을 배분할 수 있도록 논리를 구성할 필요가 있음
 - 실제 사행산업 원인행위가 발생하는 지역사회에 대한 사회적 비용 지불 및 지역사회 상생 가능성을 고려하여 기존 관광진흥기금 배분 방식 중 일정 부분은 관광기금 출연 기여율을 적용하는 등 배분 구조를 개선하는 방안이 있음

4) Devin O'Connor(2024.3.14.). "Osaka Prefecture Considers Foreigner Entry Tax Ahead of MGM Casino, 2025 Expo" (<https://www.casino.org/news/osaka-prefecture-considering-foreigner-entry-tax/>)

□ 제주특별자치도와 같은 카지노 인허가권 위임

- 카지노는 복합리조트로 거대화되면서 현재 사행산업통합감독위원회 한계가 제기되고 있으며, 지역 내 카지노 등의 정책 지원과 감독 일원화 등을 위해 카지노 인허가권 위임 등을 검토하고 건의해야 함

□ 환경부담금, 제재부담금 등 부담금 신설 검토(제주 수준의 자율성 확보)

- 부담금 신설의 경우 기획재정부와 국회의 승인을 받아서 신설하고 부담금운용위원회 검토를 받도록 하고 있음
 - 부담금 신설은 자율성에 한계가 있기 때문에 제주특별자치도의 경우와 같이 자율성을 확보하는 것이 필요하며, 이에 따른 규제 및 문제점을 사전에 검토할 필요가 있음

참고문헌

국내 및 해외 문헌

- 김미림. (2017). 관광세 도입 필요성과 방안. KILF report. 40:1-11.
- 류영아. (2024.05.25.) 카지노 레저세 도입 관련 쟁점 분석. 지방재정포럼.
- 사행산업통합감독위원회. (2009). 2008년 사행산업 관련 통계.
- 사행산업통합감독위원회. (2014). 2013년 사행산업 관련 통계.
- 사행산업통합감독위원회. (2023). 2022년 사행산업 관련 통계.
- 오경수. (2019). 레저세 과세확대 대상 평가. 정책 2019-09. 한국지방세연구원.
- 오승규. (2022). 레저활동 관련 제세부담금의 분석과 레저세 과세 대상 확대 가능성의 검토. 정책 2022-09. 한국지방세연구원.
- 원윤희·전병욱. (2014). 레저세 개편 및 과세대상 확충방안. 지방세 네트워크 포럼 2014-03. 한국지방세연구원.
- 임상수. (2015). 잠재세원 발굴을 통한지방세수 확충에 관한 연구. 기본 2014-05. 한국지방세연구원.
- 임주영. (2012). 레저세 확대개편을 통한 지방세수 확충 방안에 대한 연구. 정책연구 2012-12. 한국지방세연구원.
- 전병욱. (2015). 지방세법상 레저세 과세제도의 개편방안 분석. 법과 정책연구. 15(1): 65-95.
- 정지선·윤성만. (2017). 지방분권 강화와 레저산업 활성화를 위한 레저세의 개선방안. 국제회계연구(75집). P.105.
- 제주특별자치도. (2018). 제주특별자치도 국세 이양 및 카지노세 과세방안 연구.
- 최병호. (2015). 복지재원 확충을 위한 지방복지세 도입 방안. 지방세 2015-17. 한국지방세연구원.
- 최원구. (2016). 카지노레저세도입에따른 재정분석. 정책연구 2016-14. 한국지방세연구원.
- 곽채기. (2015). 레저세 과세체계의 효율적 개편 방안. 한국지방세연구원.
- Braunlich, C. G. (1996). Lessons from the Atlantic City casino experience. *Journal of Travel Research*, 34(3), 46-56.
- Calcagno, P. T., Walker, D. M., & Jackson, J. D. (2010). Determinants of the probability and timing of commercial casino legalization in the United States. *Public Choice*, 142, 69-90.
- Cotti, C. (2008). The effect of casinos on local labor markets: A county level analysis. *The Journal of Gambling Business and Economics*, 2(2), 17-41.
- Daberkow, K. S., & Lin, W. (2012). Constructing a model of lottery tax incidence measurement: Revisiting the Illinois lottery tax for education. *Journal of Education Finance*, 267-286.
- Garrett, T. A. (2004). Casino gaming and local employment trends. *Review-Federal Reserve Bank of Saint Louis*, 86(1), 9-22.
- Geisler, K. R., & Nichols, M. W. (2016). Riverboat casino gambling impacts on employment and income in host and surrounding counties. *The Annals of Regional Science*, 56, 101-123.
- Kang, S. K., Lee, C. K., Yoon, Y., & Long, P. T. (2008). Resident perception of the impact of limited-stakes community-based casino gaming in mature gaming communities. *Tourism management*, 29(4), 681-694.

- McLain, P. M., & Maheshwari, S. K. (2006). Impact of gaming industry on local employment and personal income. *Journal of Economics & Economic Education Research*, 7(3).
- Philander, K. S. (2013). A normative analysis of gambling tax policy. *UNLV Gaming Research & Review Journal*, 17(2), 2.
- Rose, A. Z. (1998). The regional economic impacts of casino gambling: Assessment of the literature and establishment of a research agenda.
- Scavette, A. (2022). Casinos and Regional Economies: Has the Game Changed?. *Richmond Fed Economic Brief*, 22(28).
- Walker, D. M. (2013). *Casinomics: The Socioeconomic Impacts of the Casino Industry*. Springer New York, NY.
- Walker, D. M., & Jackson, J. D. (2011). The effect of legalized gambling on state government revenue. *Contemporary economic policy*, 29(1), 101–114.
- Worthington, A. C. (2001). Implicit finance in gambling expenditures: Australian evidence on socioeconomic and demographic tax incidence. *Public Finance Review*, 29(4), 326–342.
- Government of Western Australia Department of Treasury (2023). *Overview of State Taxes and Royalties 2023–24*.
- Australasian Gaming Council. (2023), *A Guide to Australasia's Gambling Industries 2019/20 – Chapter 5 Gambling Taxation in Australia*.

법령 및 관련 규정

- NSW, Casino Control Act 1992 No 15. (11 December 2023)
- VIC, Casino Control Act 1991 No 47. (06 March 2024)
- VIC, Gambling Taxation Act 2023. (01 July 2023)
- SA, Casino Act 1997. (12 March 2020)
- WA, Casino Control Act 1984. (29 September 2022)
- WA, Casino (Burswood Island) Agreement Act 1985. (15 March 2024)
- ACT, Casino Control Act 2006. (12 December 2023)
- NT, Gaming Control Act 1993. (20. November 2020)
- 「마권세법」[법률 제92호, 1950.2.9., 제정]

웹사이트

- Inland Revenue New Zealand. Gaming machine Duty. (접속일: 2024.4.7.) <https://www.ird.govt.nz/duties/gaming-machines-and-casinos>
- Queensland Government Statistician's Office. (2023). *Australian Gambling Statistics 38th edition, 1995–96 to 2020–21: Product tables 2020–21*. <https://www.qgso.qld.gov.au/issues/2646/australian-gambling-statistics-38th-edn-1995-96-2020-21.pdf>
- 의안정보시스템. <https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>

부록 2024년 관광진흥개발기금 및 예산 지자체 지원계획(총괄)

(단위 : 백만 원)

구분	계	서부 내륙권	충청유교 문화권	남부권	지역관광 다양성 사업	제주관광 진흥지원 (제주)	관광자원 기반조성	폐광지역 관광산업 활성화
계	129,501	19,653	22,783	27,778	5,000	6,000	41,587	6,700
서울	0	-	-	-	-	-	-	-
부산	3,645	-	-	2,645	-	-	1,000	-
대구	4,000	-	-	-	-	-	4,000	-
인천	1,000	-	-	-	1,000	-	-	-
광주	2,767	-	-	2,767	-	-	-	-
대전	3,420	-	1,300	-	-	-	2,120	-
울산	3,745	-	-	3,195	-	-	550	-
세종	150	150	-	-	-	-	-	-
경기	2,301	-	-	-	-	-	2,301	-
강원	13,769	-	-	-	-	-	7,069	6,700
충북	12,868	-	9,023	-	-	-	3,845	-
충남	25,452	9,106	12,460	-	-	-	3,886	-
전북	16,020	10,397	-	-	1,000	-	4,623	-
전남	14,682	-	-	11,134	2,000	-	1,548	-
경북	3,324	-	-	-	1,000	-	2,324	-
경남	16,358	-	-	8,037	-	-	8,321	-
제주	6,000	-	-	-	-	6,000	-	-
미정	0	-	-	-	-	-	-	-

(단위 : 백만 원)

구분	도시관광 및 산업관광 활성화	생태 녹색관광 활성화 (자율)	레저 스포츠관광 활성화 (자율)	지역 의료관광 활성화 지원	야영장 안전 및 활성화 지원 (자율)	야영장 안전 및 활성화 지원 (제주)	야영장 안전 및 활성화 지원 (세종)	관광 기금
계	59,383	1,967	700	3,000	3,649	184	284	31,121
서울	-	-	-	-	152	-	-	-
부산	10,000	116	80	500	-	-	-	803
대구	-	116	-	250	-	-	-	36
인천	-	-	-	500	16	-	-	952
광주	-	-	-	-	-	-	-	-
대전	-	-	-	-	40	-	-	700
울산	-	-	-	-	-	-	-	1,103
세종	-	-	-	-	-	-	284	-
경기	-	223	80	-	704	-	-	2,400
강원	14,007	116	380	500	710	-	-	2,138
충북	-	-	80	500	315	-	-	536
충남	-	-	-	-	236	-	-	903
전북	8,396	705	-	500	368	-	-	1,842
전남	13,028	126	80	-	318	-	-	378
경북	13,952	352	-	250	378	-	-	4,759
경남	-	213	-	-	412	-	-	2,748
제주	-	-	-	-	-	184	-	-
미정	-	-	-	-	-	-	-	11,823

지방재정 확충을 위한 카지노 레저세 신설 방안

발간종류 정책이슈리포트

저 자 이서희 한국지방행정연구원 부연구위원
홍근석 한국지방행정연구원 연구위원

발행일 2024년 6월 3일

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)

전 화 033-769-9999

홈페이지 <http://www.krila.re.kr>