

자료 02-04

폐광지역 카지노의 공익성 제고를 위한 공청회

폐광지역 경제 활성화를 위한 카지노의 공익성 제고 방안

2002. 6

김정훈

한국조세연구원

공청회 개요

1. 주 제 : 폐광지역 경제 활성화를 위한 카지노의 공익성 제고 방안

2. 일 시 : 2002. 6. 21(금) 14:00~16:00

3. 장 소 : 태백시청 3층 대회의실

4. 진행순서

- 14:00~15:40

주제발표 및 토론

사회자 : 장노순 강원대학교 행정학과 교수

발표자 : 김정훈 한국조세연구원 연구위원

토론자 : 김대영 행정자치부 지방세제담당관

김대영 한국지방행정연구원 수석연구원

신동주 삼척산업대학교 관광레저스포츠학과 교수

오승석 상지대학교 행정학과 교수

정의선 강릉대학교 관광경영학과 교수

(가나다 순)

- 15:40~16:00 종합토론 및 정리

- 16:00 폐회

목 차

I. 서론	1
II. 지방세 부과의 적정성 검토	3
1. 지방세의 성격	3
2. 카지노에 대한 지방세 부과의 의의	3
3. 기존 기금과의 중복 문제	7
4. 국세와 지방세의 조정 문제	12
5. 광역자치단체와 기초자치단체간 재원 조정 문제	14
III. 카지노세의 형태	16
1. 카지노세의 선택 대안	16
2. 목적세의 특징과 장·단점	17
IV. 특별회계의 도입 여부	22
V. 카지노세의 과표 및 세율	24
1. 과세표준	24
2. 세율	25
VI. 맺음말	28

I. 서론

- 강원도는 최근 폐광지역에 카지노가 설치되어 지역경제와 행정서비스 측면에서 새로운 환경에 직면하게 되었음
 - 강원도 지역주민들은 카지노 설치를 통한 폐광지역의 지역경제 활성화 방안 추진에 따른 편익이 강원도 지역의 지역기반시설 확충, 경제 활성화, 주변생활환경 개선 등 광범위한 혜택으로 이어지기를 기대하고 있음
 - 또한 카지노와 관련하여 치안 및 관광과 관련된 행정수요가 증가하는 추세에 있음

- 카지노 도입으로 인하여 행정수요가 증가하고 있고, 지역경제 활성화에 대한 주민들의 기대 역시 상승하고 있지만, 광역적 계획을 통하여 주민복지를 향상시킬 의무가 있는 강원도는 카지노와 관련하여 안정적인 조세수입을 확보하지 못하고 있음
 - 카지노는 중앙정부의 허가를 통하여 도입되었기 때문에 중앙부처가 전국적인 목적을 위하여 관리하는 「관광진흥개발기금」과 「폐광지역개발기금」을 징수하고 있음(「폐광지역개발기금」의 경우 법적 관리주체는 강원도이지만 실질적인 운영주체는 중앙부처임)
 - 카지노에 대한 법인세 중 주민세(법인세할)가 해당 기초자치단체의 수입으로 귀속되기 때문에 폐광 주변지역과 관련된 광역적 계획을 담당하는 강원도는 추가적인 재원을 확보하지 못하고 있음

- 지방자치가 발전하기 위해서는 지방자치단체가 지역의 특수성을 반영하는 지방세를 운영할 수 있어야 함
 - 국가적 차원에서 바람직한 국세와 지방세의 운영을 위해서는 전국적인 관점에서 지방세제를 운영하는 것이 필요함

- 그러나 지방세제가 전국적인 통일성과 보편성만을 강조할 경우 지방자치단체의 지역적 특색을 살리는 지방자치를 구현하기 어려운 면이 있음
- 따라서 본 연구에서는 카지노에 대한 지방세 과세 문제와 관련하여 그 적정성 여부 및 현실적인 과세방안을 지방자치의 발전 차원에서 검토하고자 함

Ⅱ. 지방세 부과에 적정성 검토

1. 지방세의 성격

□ 바람직한 지방세의 성격으로 다음과 같은 것들이 열거됨

- ① 과세표준의 신장성이 충분히 높을 것
- ② 세수의 안정성과 예측성이 있을 것
- ③ 세부담이 공평할 것
- ④ 조세행정 비용이 높지 않을 것
- ⑤ 세부담과 조세행정이 투명할 것
- ⑥ 과세표준의 지역간 이동성이 적어서 지역간 조세경쟁 여지가 적을 것
- ⑦ 각 지역의 주민이나 기업이 지는 지방세 부담과 지방정부가 제공하는 지방공공재의 편익이 일치하여 조세수출이 발생하지 않을 것

□ 위의 일곱 가지 특징 중에서 ①~⑤까지는 지방세뿐만 아니라 국세를 포함한 조세의 전반적인 세목이 갖추어야 할 바람직한 특성을 나타내는 반면 ⑥과 ⑦은 지방세가 지녀야 할 중요한 특징으로 간주됨

2. 카지노에 대한 지방세 부과에 의의

□ 강원도의 폐광지역에 위치한 카지노사업에 대한 지방세 부과 방안이 현재 검토중에 있는데, 카지노에 대한 지방세 부과가 이상에서 살펴본 지방세의 바람직한 특성에 비추어 적정 여부를 검토할 필요가 있음

□ 카지노사업이 중앙정부나 강원도로부터 제공받는 행정서비스는 다양함
○ 카지노사업은 정부의 허가에 의해서만 가능하기 때문에 카지노사업에

대한 허가가 카지노사업자가 받는 가장 큰 혜택임

- 정부의 사업 허가와 같은 행정 행위는 많은 비용을 수반하는 것은 아니기 때문에 원인자부담 원칙과 같은 기준으로 카지노사업자가 부담해야 할 조세의 규모를 결정하기 힘들

○ 그러나 카지노사업과 같은 사업 특혜를 강원도 폐광지역에 부여한 이유는 폐광지역의 경제 활성화를 위한 것이 가장 큰 목적이기 때문에 카지노 사업자는 동 사업으로부터의 이익에서 폐광지역의 경제 활성화를 위한 충분한 조세부담을 할 의무가 있다고 보아야 할 것임

- 따라서 폐광지역 경제 활성화를 위한 지역도로의 개설-유지, 관광지 조성, 그리고 지역경제 전반에 걸친 개발사업에 소요되는 사업비의 전부는 아니더라도 일부는 카지노사업이 창출하는 이익에서 조달되어야 할 것임

□ 이와 같은 카지노사업의 특수성으로 인하여 카지노에 대한 지방세 부과는 앞에서 살펴본 지방세 자체의 논리와 함께 폐광지역 경제 활성화라는 기본 취지에 맞추어 그 의의를 평가하는 것이 바람직함

- 외국의 경우 모든 주정부들은 연방정부의 제약을 받지 않고 해당 주에서 카지노사업에 대한 허가권을 가지고 있으며 따라서 카지노사업에 대한 지방세 부과는 여타 영업행위에 대한 지방세 부과와 비슷한 차원에서 논의됨
- 그러나 우리나라의 카지노사업은 중앙정부가 선별적으로 허가를 해 주고 있으며 특히 내국인에 대한 카지노사업은 원칙적으로 금지되어 왔으나 강원도 폐광지역의 경제 활성화를 위하여 예외적으로 인정한 사업임
 - 따라서 강원도가 카지노사업자에게 제공하는 지방행정 및 지방공공서비스 차원을 넘어서 지방세 부과가 폐광지역 경제 활성화에 얼마나 이바지할 수 있는가를 기준으로 카지노사업에 대한 국세 및 지방세의 부과 의의와 부담의 규모를 검토하여야 함

- 강원도 폐광지역의 경제 활성화를 위한 조치는 『폐광지역개발지원에대한특별법』상의 「폐광지역종합개발계획」에 의하여 추진되고 있음
 - 동 계획에는 관광레저사업, 지역특화사업, 도시환경정비사업, 기반시설 확충사업 등과 같은 다양하고 의욕적인 지역경제 활성화 계획이 담겨져 있음
 - 이러한 사업들은 중앙정부의 지원과 강원도의 재원으로 추진되고 있기 때문에 중앙정부와 강원도 모두 카지노사업에 대한 과세권을 행사하여 재원을 조달할 권한을 가지고 있다고 볼 수 있음

- 폐광지역에 설립된 카지노사업에 대한 지방세 부과는 지역경제 활성화 차원에서 그 의의를 우선적으로 찾을 수 있지만 지방세와 지방자치의 원리 측면에서도 장점을 지니고 있음
 - 우리나라에서는 오랜 중앙집권의 영향으로 지방세의 전국적인 균일화가 고착되어 있음
 - 그러나 지방세제의 전국적인 통일성과 보편성만 강조될 경우 지방자치단체의 지역적 특색을 살리는 지방자치를 구현하기 어려움

- 물론 국가적 차원에서 바람직한 국세와 지방세의 운영을 위해서는 전국적인 관점에서 지방세제를 운영하는 기초를 유지하는 것이 필요함
 - 그러나 지방세를 통하여 지방자치단체의 다양성과 지역적 특수성이 신장될 수 있다면 이는 지방자치의 발전을 위해서 바람직함
 - 일본의 경우 이러한 취지에 따라 중앙정부가 전국적인 관점에서 운영할 필요가 있는 지방세는 조세법률주의에 의거하여 관리하고, 지방자치단체의 특징을 살리는 데 기여할 수 있는 지방세는 법정외세의 형태로 도입할 수 있는 근거를 마련해 놓고 있음

- 폐광지역에 카지노사업이 운영됨에 따라 강원도의 지방자치단체들은 폐광

지역의 경제 활성화를 위한 역할을 수행해야 할 뿐만 아니라 카지노 사업장 운영으로 인한 지역 공공서비스 수요의 증가에 직면하게 될 것임

- 카지노사업과 관련하여 치안이나 관광과 관련된 행정수요가 증가하게 될 것임
- 강원도 지역 주민들은 폐광지역 경제 활성화에 따른 편익이 폐광지역에만 국한되지 않고 강원도 지역 전반에 걸쳐서 광범위한 공공재 혜택이 증가되기를 기대할 것임
 - 강원도지역에서의 카지노사업 허가는 일차적으로 폐광지역의 경제 활성화에 목적이 있지만 그 배경에는 이러한 폐광지역이 재정자립도가 낮은 강원도에 위치하여 있다는 점도 고려되었을 것임
 - 만약 경기도처럼 재정력이 풍부한 지역에 폐광과 같은 문제가 발생하였다면 중앙정부는 카지노사업과 같은 특혜를 당해 광역자치단체에 부여하지 않고 광역자치단체가 스스로 이러한 지역문제를 해결하도록 유도하였을 가능성이 큼
 - 따라서 카지노사업의 수혜자는 일차적으로 폐광지역의 주민이지만 보다 광범위하게 볼 경우 강원도지역 주민들이라고 볼 수 있음
 - 이러한 관점에서 강원도지역 주민들은 카지노사업으로 인하여 재정수입이나 행정서비스의 혜택이 전반적으로 상승할 것으로 기대할 가능성이 높음

□ 강원도 지역에 카지노사업이 유치된 이유가 폐광지역의 경제 활성화와 함께 강원도의 낙후된 재정력이 감안되었다면 강원도가 카지노사업에 대한 지방세 부과를 통하여 강원도 지역 전반에 걸쳐 행정서비스의 질을 향상시키는 것이 바람직하다고 할 수 있음

- 물론 중앙정부는 각 지역의 재정력을 감안한 지방재정조정제도를 지원하고 있기 때문에 카지노사업에 대한 지방세 부과를 통하여 강원도의 재정력이 신장될 경우 이러한 변화를 감안하여 지방재정조정제도가 조

정될 것임

- 그러나 지방자치단체의 재정력은 이전재원보다는 지방세로 강화되는 것이 바람직하다는 측면에서 본다면 카지노사업에 대한 강원도의 과세권 행사가 지방자치 및 지방세의 역할 강화 측면에서 바람직함

3. 기존 기금과의 중복 문제

가. 현황

- 강원도의 카지노사업은 강원도지역에 소재한 폐광지역의 경제 활성화를 일차적인 목표로 도입되었음
 - 그러나 이는 국가적인 차원에서 검토된 사업이므로 중앙부처가 동 사업에 대하여 기금을 징수하여 전국의 폐광지역 지원과 문화관광사업 지원에 사용하고 있음
 - 카지노사업에는 「폐광지역개발기금」과 「관광진흥개발기금」이 징수되고 있는데, 「폐광지역개발기금」의 징수주체는 강원도이고 「관광진흥개발기금」의 징수주체는 문화관광부임
- 「폐광지역개발기금」의 경우 『폐광지역개발지원에관한특별법시행령』(이하 『폐광특별법시행령』)의 제16조에서 도가 영업개시일로부터 5년까지는 이익금의 10%, 영업개시일 6차년 이후부터는 이익금의 20% 이내에서 조례로 정할 수 있도록 규정하고 있음
 - 동 기금은 강원도가 징수하므로 그 재원이 모두 강원도의 세입으로 귀속된다고 볼 수 있으나 『폐광특별법시행령』에는 강원도지사가 ‘폐광지역개발지원위원회’의 심의를 거쳐 산업자원부가 지정하는 「폐광지역진흥지구」의 개발과 관련한 사업에 동 재원을 쓰도록 하고 있음
 - 「폐광지역진흥지구」는 강원도 지역뿐만 아니라 다른 지방자치단체에

도 위치하고 있으므로 「폐광지역개발기금」은 전국적으로 배분될 수 있는데 현재 동 기금의 약 80%가 강원도에 위치한 '폐광지역진흥지구'의 개발에 투자되고 있음

- 「관광진흥개발기금」의 경우 『관광진흥법』에 의하여 카지노사업 총매출액의 10%가 동 기금의 재원이 되고 있고 관광시설 건설 및 개보수, 국민관광진흥사업, 외래관광객 유치 지원과 같은 사업에 투자되고 있음
- 2001년도 스포츠 카지노를 기준으로 동 기금의 규모를 추계하면 「관광진흥개발기금」이 약 448억원, 「폐광지역개발기금」이 약 318억원이 될 것으로 예상됨
- 카지노사업에 대하여 이미 700억원 가량의 기금이 징수되고 있기 때문에 카지노사업자나 주주의 입장에서 지방세가 추가적으로 부과될 경우 기금과 지방세의 중복 문제 및 카지노사업에 대한 재정압박이라는 문제가 제기될 수 있을 것임

나. 기금과 지방세의 성격상 중복 문제

- 기금과 지방세의 성격상 중복 문제를 먼저 살펴보면, 「관광진흥개발기금」의 경우 동 재원의 목적이 폐광지역의 경제 활성화와는 별도로 설정되어 있기 때문에 지방세와 동 기금간 성격의 중복성 문제는 없음
 - 다만 카지노사업 매출액의 10%에 달하는 「관광진흥개발기금」이 강원도의 카지노사업에 반드시 부과되어야 하는가에 대한 적정성 검토는 필요할 것임
 - 카지노사업에 대한 「관광진흥개발기금」은 1994년에 개정된 「관광진흥법」에 근거하여 부과되기 시작하였는데, 이 때에는 외국인을 대상으로 하

는 카지노사업자를 염두에 두고 카지노사업 매출액의 10%가 「관광진흥개발기금」의 재원으로 결정되었음

- 강원도 카지노의 경우 이를 설치한 목적이 폐광지역의 경제 활성화에 있기 때문에 외화수입을 목적으로 하는 외국인 대상 카지노사업과는 성격이 근본적으로 다름
- 내국인 대상 카지노가 폐광지역 경제 활성화라는 목적을 위하여 설립되었다는 점을 감안하여 내국인 대상 카지노사업과 외국인 대상 카지노사업을 구분하지 않고 매출액의 10%를 「관광진흥개발기금」으로 부과하는 근거를 제시하고 있는 「관광진흥법」의 관련 조항을 수정하는 것도 고려할 필요가 있을 것임

□ 「폐광지역개발기금」과 지방세는 그 목적이 비슷하여 성격의 중복성이 뚜렷하므로 양자의 장-단점을 잘 검토하는 것이 필요함

- 「폐광지역개발기금」은 목적이 「폐광지역진흥지구」의 개발이라고 뚜렷하게 설정되어 있으며 징수주체도 강원도이기 때문에 강원도가 폐광지역 개발을 주 목적으로 지방세를 부과할 경우 양 재원의 중복성이 큼

□ 「폐광지역개발기금」과 지방세는 중복성이 크지만 다음과 같이 각각의 장-단점을 지니고 있음

- 「폐광지역개발기금」이 지방세에 비하여 가지고 있는 단점은 「폐광지역개발기금」이 2005년 말까지 한시적으로 운영되고 있고 또한 운영의 실질적인 주체가 강원도지사가 아니라 중앙부처라는 점임
 - ‘폐광지역개발지원위원회’의 구성원 다수는 중앙부처의 차관급 공무원으로 되어 있기 때문에 지방세에 비하여 동 기금의 안정성과 독립성이 떨어짐
- 반면 카지노사업에 대하여 지방세를 부과할 경우 지방세 세입과 세출간 연계성이 뚜렷하지 않아 「폐광지역개발기금」에 비하여 폐광지역 경제

활성화에 대한 기여도가 낮을 수 있음

- 이러한 문제점은 카지노에 대한 지방세를 목적세로 부과하고 동 재원의 관리를 위한 특별회계를 설치하여 해결할 수 있을 것임
- 지역경제 활성화의 재원 확충 측면에서 지방세가 「폐광지역개발기금」에 비하여 갖는 또 한 가지 단점은 지방세 부과로 인한 강원도의 재정력 증가가 중앙정부가 강원도에 지원하는 지방재정조정제도의 약화로 이어질 수 있다는 것임
- 그러나 『폐광지역개발지원에관한특별법』의 제22조에 “행정자치부장관은 개발사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 때에는 당해 진흥지구가 소재하는 지방자치단체에 대하여 지방교부세법이 정하는 바에 따라 교부세를 확대하여 지원할 수 있다”는 조항이 있으므로 이를 통하여 이러한 문제점을 해결할 수 있을 것임

- 결론적으로 「폐광지역개발기금」과 지방세간에는 성격의 중복성이 있는데, 카지노사업에 부과되는 지방세를 잘 운용할 경우 지방세가 「폐광지역개발기금」에 비하여 안정성과 독립성 차원에서 더 우월할 수 있음

다. 기금과 지방세간 부담의 중복 문제

- 카지노사업에 대한 지방세와 기금간 성격의 중복성은 지방세의 운용을 통하여 해결할 수 있지만 현재 카지노사업에 부과되는 기금을 그대로 유지하면서 지방세를 추가적으로 부과할 경우 카지노사업자와 주주들의 조세저항은 분명하게 예상되는 문제점임
- 그러나 지방자치의 원리 및 지방정부의 과세권 행사 차원에서 카지노사업에 대한 지방세 부과의 정당성이 인정되면 납세자의 조세저항이 지방세 부과를 못 하게 하는 요인이 될 수는 없음
- 모든 세금은 납세자들의 조세저항에도 불구하고 징수되고 있기 때문

에 조세저항보다는 세금의 성격을 바탕으로 세금이 존재하는 의의를 평가해야 함

- 세금의 적정성은 정부가 필요로 하는 재원을 마련할 때 자원왜곡에 대한 효과가 얼마나 적고, 또한 세부담이 형평한 것인가를 기준으로 판단됨
 - 카지노사업의 경우 매출액 또는 이익금에 지방세가 추가적으로 부과되더라도 자원배분의 왜곡효과가 크지 않을 것임
 - 소득세나 부가가치세와 같은 세금들은 국가적으로 중요한 생산활동(노동의 공급, 부가가치의 창출)을 제약하는 영향력을 발휘하는 반면, 카지노에 대한 세부담 증가는 여가활동(카지노 이용)을 줄이는 정도의 효과를 발휘할 것임
 - 또한 세부담 증가로 인하여 카지노 이용이 크게 줄어들 것으로 예상되지 않기 때문에 카지노에 대한 지방세 부과에 따른 자원배분 왜곡 효과는 우려할 정도가 아님
 - 형평성 측면에서 카지노에 대한 세부담 효과를 평가하면, 세부담은 주로 카지노사업자와 주주들의 소득을 줄이는 효과를 가져오겠지만, 카지노사업에 대한 주식의 50% 이상을 정부가 소유하고 있기 때문에 소액주주가 부담하는 세부담은 그리 크지 않음
 - 또한 이익금과 같은 자본소득에 대한 과세는 근로소득 및 소비재에 대한 과세보다 형평성 측면에서 우월한 것으로 알려져 있기 때문에 형평성 측면에서도 카지노사업에 대한 과세가 큰 문제점을 지니고 있는 것은 아님
 - 카지노사업에 대한 세부담이 증가할 경우 부담의 일부가 카지노 이용자에게 전가되는 문제도 발생할 수 있지만, 법으로 정해져 있는 카지노 시설의 승률에 변화가 없을 경우 세부담은 주로 카지노사업자가 부담하게 될 것임

- 카지노사업에 대한 지방세 부과가 자원배분 및 세부담 형평성에 미치는 효과 측면에서 크게 우려할 만한 것이 아닐지라도 조세정책을 포함한 정부정책의 일관성 측면에서는 지방세 부과에 대한 비판이 제기될 수 있음
 - 카지노사업이 시작될 당시에 동 사업에 투자한 소액주주들이 중앙정부 또는 강원도가 기금이나 지방세를 통하여 이익금의 규모를 추가적으로 줄일 것이라는 것을 예측하지 못했을 가능성이 높음
 - 최근 「폐광지역개발기금」이 매출액에서 차지하는 비중을 10%에서 20%로 올린다는 계획이 발표된 후 소액주주들은 예상하지 못했던 이익금 감소 가능성에 대하여 반발하고 있음

- 따라서 카지노사업에 대하여 지방세가 부과될 경우, 가능한 한 지방세 수입이 지역경제에 재투입되어 카지노사업과 관련된 주변 환경을 개선하고 도로 등 기반시설사업의 확충에 기여하는 것이 바람직함
 - 지방세 부과를 통하여 폐광지역 주변지역의 행정-공공 서비스의 질과 양이 가시적으로 개선될 경우 지방세가 단순한 재원확충 수단이 아니라 지역개발 및 카지노사업 활성화 수단으로 인식되어 조세저항이 최소화될 수 있을 것임

4. 국세와 지방세의 조정 문제

- 우리나라에서는 중앙정부와 지방자치단체가 과세권을 행사함에 있어서 세원분리의 원칙을 적용하고 있으며 세부적인 내용은 『국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률』에 명시되어 있음
 - 따라서 국세와 카지노사업에 새로운 지방세 부과를 고려할 때에는 국가와 지방자치단체가 동일한 세원에 중복과세할 수 없다는 이 원칙에 저촉되는가를 검토할 필요가 있음

- 그런데 『국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률』의 내용을 보면 제2조와 제3조에 국세와 지방세가 열거되어 있고 제4조에는 제2조와 제3조에 열거된 세목들 이외에 과세물건이 중복되는 여하한 명목의 세법도 제정하지 못하도록 규정하고 있음
 - 따라서 만약 카지노사업에 대한 지방세가 제3조에 이미 열거되어 있는 레저세 또는 지역개발세의 형태로 도입될 경우 법제정 형식상 『국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률』에 저촉되지 아니하며 수정도 요하지 않을 것으로 보임

- 카지노사업에 대한 지방세 부과는 법제정 형식상 문제가 되지 않을 것이며 국세와 지방세의 현실적인 운영 현황을 보면 교육세, 농어촌특별세, 소득세, 법인세 등을 통하여 실질적으로는 광범위하게 중복과세를 허용하고 있음

- 따라서 중앙과 지방간 과세권 설정 및 세원할당(Tax Assignment)의 적정성을 논의할 때에는 중복금지 또는 중복허용의 원칙을 단순하게 천명하는 것보다는 중앙과 지방간 세원할당을 통하여 국가가 얻고자 하는 것이 무엇인가를 명확하게 하고 이러한 원칙에 비추어 카지노사업에 대한 지방세 부과와 같은 새로운 제도의 타당성을 검토하는 것이 바람직함

- 중앙정부와 지방정부간 세원할당의 원칙으로는 다음과 같은 것들을 고려할 수 있음
 - 효율성의 원칙: 중앙과 지방간 세원할당은 국가 전체적인 자원배분을 왜곡시키지 말아야 함. 즉, 지방세는 부담을 지역주민 또는 지역기업에 주로 전가시킴으로써 지역공공재의 가격기능 역할을 충분히 수행할 수 있어야 함
 - 형평성의 원칙: 중앙과 지방간 세원할당은 세부담의 형평성이 저해되지 않도록 이루어지는 것이 바람직함

- 외부효과의 원칙: 지방자치단체가 지방세를 부과할 때에는 한 지역의 과세권이 다른 지역의 경제활동에 영향을 미치지 않아야 함
- 행정비용의 원칙: 중앙과 지방간 세원할당은 조세 전반에 걸친 행정비용이 되도록 높지 않는 형태를 띠는 것이 바람직함

□ 이러한 원칙에 비추어 카지노사업에 대한 지방세 부과를 평가하면 이미 검토된 바와 같이 효율성이나 형평성 측면에서 큰 문제가 발생하지 않을 것이며 또한 행정비용이나 외부효과의 원칙 면에서도 부작용이 크지 않을 것임

□ 따라서 법제정의 형식론적 측면에서, 그리고 국세와 지방세의 실질적인 운용 측면에서 카지노사업에 대한 지방세 부과가 『국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률』의 취지를 벗어나지 않는다고 보여짐

5. 광역자치단체와 기초자치단체간 재원 조정 문제

□ 카지노사업에 대하여 강원도가 지방세를 부과할 경우 지방세의 형태를 도세로 할 것인가 아니면 시-군세로 할 것인가를 검토할 필요가 있음

- 현실적으로 검토할 수 있는 카지노세의 대안은 레저세 또는 지역개발세임
- 광역자치단체와 기초자치단체간 현재의 세원분할을 주어진 것으로 받아들인다면 시-군세의 성격상 시-군세의 형태로 카지노사업에 대한 지방세를 부과하기는 어려움

□ 반면 카지노사업에 대한 지방세 부과의 주 목적이 폐광지역 경제 활성화에 있다면 카지노사업장이 소재한 기초자치단체가 지방세 과세권을 행사하여 지방세 수입을 해당 지역에 투자하는 것이 보다 타당하다는 주장도 제기될 수 있음

- 그러나 폐광 주변지역은 여러 개의 지방자치단체를 포함한 개념이고 따

라서 카지노사업장이 위치한 단일 기초자치단체가 지방세를 징수하는 것보다는 폐광 주변지역 전반에 걸친 광역적인 개발계획을 수립할 수 있도록 광역자치단체가 과세권을 행사하는 것이 바람직함

- 다만 광역자치단체의 카지노사업에 대한 지방세 부과가 폐광지역에 위치한 기초자치단체의 재정력 및 세출에 기여한다는 점을 명백하게 하기 위해서는 특별회계법을 제정하여 동 지방세의 세출 목표를 명확하게 설정해 주는 것이 바람직할 것임

Ⅲ. 카지노세의 형태

1. 카지노세의 선택 대안

- 카지노사업에 대하여 지방세를 부과하게 될 경우 이를 지역개발세에 포함시키거나 또는 레저세에 포함시키는 방안을 고려할 수 있음

가. 지역개발세

- 지역개발세의 과세표준은 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너로 되어 있는바, 카지노사업의 매출액 또는 수익금을 지역개발세의 과세표준에 추가하는 방식으로 카지노사업에 대해 지방세를 부과할 수 있음

- 『지방세법』 제258조에는 “지역개발세를 부과할 지역과 부과징수에 관하여 필요한 사항은 도 조례가 정하는 바에 의한다”고 되어 있으므로 도 조례를 통하여 카지노사업에 대한 지역개발세의 부과기간을 결정하면 될 것임
 - 컨테이너에 대한 지역개발세의 부과는 애초 10년간 한시적으로 운영할 것을 부산시 조례가 정하였으나 작년에 그 기간이 5년 더 연장되었음
 - 교육세의 경우 목적세이지만 시한이 정해져 있지 않기 때문에 지역개발세의 경우에도 실효 기간이 반드시 한시적일 필요는 없음

나. 레저세

- 레저세는 종전의 경주-마권세가 2002년부터 바뀌어진 세목이며 과세표준은 경륜·경정, 경마, 승자투표권, 승마투표권 등의 발매금 총액으로 되어 있음

- 카지노사업에 대한 지방세 부과를 레저세 형태로 도입하고자 할 경우에는 과세표준에 카지노사업의 판매액을 추가하면 될 것임
- 레저세에는 이미 경륜, 경정, 경마와 같은 오락 행위에 대한 매출액이 과세표준으로 설정되어 있기 때문에 외형상 카지노사업에 대한 지방세가 포함되기에 적합한 세목이라고 볼 수 있음
 - 경주-마권세가 2002년부터 레저세로 바뀐 이유는 투우장 등과 같은 새로운 형태의 다양한 오락행위에 대한 지방세 부과를 레저세가 수용할 수 있도록 하기 위한 것이었음
 - 다만 지역개발세는 목적이 지역개발이라고 되어 있어서 과세근거가 뚜렷한 반면 레저세는 보통세이기 때문에 폐광지역 개발이라는 정책 목표와의 연계성이 상대적으로 떨어진다는 단점이 있음

2. 목적세의 특징과 장-단점

- 지방세 체계면에서 볼 때 카지노사업에 대한 지방세는 지역개발세나 레저세 모두 수용 가능할 것으로 판단됨
 - 그러나 레저세는 보통세이고 지역개발세는 목적세이기 때문에 카지노사업에 대한 지방세가 보통세의 형태를 취하는 것이 바람직한가, 아니면 목적세의 형태를 취하는 것이 바람직한가를 검토할 필요가 있음

가. 목적세의 특징

- 목적세를 도입할 경우 재원을 특정 목적에 사용하는 것을 명시하는 것이 원칙이므로 목적세의 도입은 특별회계의 도입을 전제로 하는 것임
- 목적세를 도입하고 특별회계를 설치하는 경우는 세입과 세출을 연계하여

원인자부담의 원칙이나 수익자부담의 원칙을 살리는 것이 바람직하다고 판단될 때임

- 일반 세금의 경우 불특정 다수에게 세금을 거두고, 또한 불특정 다수에게 공공재 혜택을 부여하기 때문에 공공재의 혜택과 세부담이 일치하지 않음
- 공공재의 혜택과 세부담을 일치시키지 않는다는 일반 세금의 특징은 단점이라기보다는 장점으로 볼 수 있는데, 이는 공공재의 혜택과 세부담을 일치시킬 경우 납세자의 세부담 능력이 고려되지 않아 세부담의 형평성이 떨어지기 때문임

□ 정부가 조세정책을 입안할 때 세부담의 형평성이 국민들의 가장 중요한 관심사이기 때문에 조세수입의 대부분을 목적세보다는 보통세로 충당하는 것이 바람직하다고 알려져 있음

- 또한 특정 세목의 세입을 특정 목적에만 지출하도록 할 경우 예산의 경직성으로 인하여 재원의 낭비가 발생할 수 있으므로 목적세의 남용은 세출의 효율성 측면에서도 바람직하지 않음

□ 조세체계 전반에 걸쳐서 목적세의 비중이 큰 것은 바람직하지 않지만, 경우에 따라서 목적세의 활용이 자원배치의 효율성도 제고하고 또한 혜택을 받는 자가 세부담도 한다는 측면에서 세부담의 형평성에도 나쁘지 않다는 견해도 있음

- 즉 적용대상을 좁게 하여 잘 설계된 목적세는 세부담과 세출을 명확하게 연계시켜서 납세자들이 원하는 만큼 세금을 부담하고 관련 공공재를 공급받을 수 있다는 장점이 있음
- 특정 공공서비스의 수요자가 이와 관련된 목적세를 주로 부담하고 다른 사람들은 이 세금을 부담하지 않을 경우 목적세가 일종의 사용료 역할을 하여 공공재를 시장에서 공급하는 것과 비슷한 효과를 거둘 수 있음

- 세부담과 세출의 혜택을 연계시키는 것이 목적세와 특별회계를 설치하는 주 목적이지만 경우에 따라서는 특정 세금에 대한 용도를 사회적으로 바람직한 데에만 한정하여 조세저항을 최소화하기 위한 수단으로 목적세 및 특별회계가 사용되는 경우가 있음
 - 카지노사업을 허가하거나 복권을 정부가 발행할 때에는 사회적으로 그다지 바람직하지 않은 행위를 정부가 권장한다는 인상을 주기 때문에 이로부터의 수입은 사회적으로 바람직한 용도에 한정해서 활용한다는 원칙을 천명하는 수단으로 목적세와 특별회계가 사용되기도 함
 - 미국의 경우 주정부와 지방정부들이 카지노나 복권 등에 대한 지방세를 부과할 경우 대부분 특별회계를 운영하여 카지노나 복권에 대해 저항감을 최소화하고 있음

나. 카지노사업에 대한 목적세의 장-단점

- 카지노사업에 대한 지방세 부과 방안을 고려할 때에는 우선적으로 왜 폐광 지역에 내국인의 출입을 허용하는 카지노사업을 국가가 허용하였는가를 생각해 볼 필요가 있음
 - 특히 내국인을 대상으로 하는 카지노 사업은 강원도지역이 아닌 다른 지역에도 얼마든지 허가할 수 있기 때문에 카지노사업과 폐광지역의 경제 활성화는 불가분의 관계에 있다고 보아야 할 것임
- 따라서 카지노사업에 대하여 지방세를 부과할 때에는 세입이 카지노사업의 허가 취지에 맞게 활용될 것이라는 점을 명백하게 할 필요가 있음
 - 이러한 관점에서 본다면 카지노사업에 대한 지방세는 목적세의 형태를 띠는 것이 바람직함
 - 도박산업에 대한 외국의 사례에서와 마찬가지로 카지노사업에 대하여 부과되는 지방세 세입은 사회적으로 중요한 사업이라 할 수 있는 폐광

지역 경제 활성화를 위하여 쓰이는 것이 바람직함

- 현재 『폐광지역개발지원에관한특별법』에 따라 「폐광지역종합계획」이 추진되고 있으므로 여기에 소요되는 재원의 일부가 지방세로부터 확보될 경우, 지방세에 대한 조세저항도 줄이면서 강원도가 지방세 과세권을 행사하여 지방자치 발전에 기여한다는 두 가지 목적이 동시에 달성될 수 있다고 평가할 수 있음

□ 카지노사업에 대하여 목적세를 부과하는 것에 대한 반대의견으로는 다음과 같은 것들을 생각해볼 수 있음

- 비록 국가의 허가로 시작된 카지노사업이지만 이는 이미 강원도에 소재하는 영업행위가 되었으므로 당해 지방자치단체는 다른 영업행위에 대해서와 마찬가지로 카지노사업에 대하여 일반적인 과세권한을 행사하고 그 세입을 일반재원으로 활용할 수 있다는 주장을 제기할 수 있음
- 또한 국가가 다른 지방자치단체에도 폐광이 있지만 굳이 강원도지역의 폐광지역에 내국인을 대상으로 하는 카지노사업을 허가한 이유는 강원도지역의 열악한 재정상황이 반영되었기 때문이고 따라서 카지노사업에 대한 지방세 세입도 강원도의 열악한 재정상황을 개선하는 데 활용되는 것이 바람직하다는 주장도 제기할 수 있음

□ 이러한 주장들은 모두 지방자치 및 지방세의 원칙론적 입장에서 일리가 있다고 볼 수 있음

- 특히 강원도 폐광지역의 낙후는 국가부담 以前에 당해 광역자치단체인 강원도의 부담이기 때문에 강원도의 재정상태를 개선함으로써 폐광지역의 경제 활성화를 도모하는 것이 지방자치의 원리에 맞다고 볼 수도 있음

□ 그러나, 폐광지역에 허가된 내국인 상대 카지노사업은 사회적으로 합의된

‘폐광지역의 경제 활성화’라는 절대적인 목표가 없이는 이루어질 수 없고, 또한 국가는 필요한 경우 다른 지역에도 얼마든지 내국인 상대 카지노사업을 허락할 권한을 보유하고 있다는 점에서 카지노사업에 대한 지방세 과세권 행사가 강원도 고유의 권한이라고 보는 데에는 무리가 있음

- 따라서 카지노사업에 대한 강원도의 과세권 행사는 국가가 폐광지역에 카지노사업을 허락한 취지와 조화를 이루는 것이 바람직함
- 이러한 관점에서 지방세 수입을 폐광지역의 경제 활성화와 연계시키는 것을 분명한 목적으로 설정하는 목적세의 형태로 카지노사업에 대한 지방세를 부과하는 것이 타당할 것임

IV. 특별회계의 도입 여부

- 현재 지방세에는 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세 등 다섯 개의 목적세가 있지만 이러한 목적세와 관련된 특별회계가 별도로 설치되어 있지 않아서 목적세의 세입은 보통세의 경우와 마찬가지로 모두 지방자치단체의 일반세입에 포함되고 있음

- 지방재정에서 목적세의 특별회계가 존재하지 않는다는 점은 법형식상 비일관성의 문제점이 있고, 보다 근본적으로는 목적세와 연계된 특별회계가 없어서 중앙정부의 지방재정조정제도 운영에 있어서 목적세의 의의가 인정되지 않고 있다는 문제점이 있음
 - 목적세가 실질적인 의미를 갖는다면 사실상 수익자부담의 원칙이나 원인자부담의 원칙을 잘 반영하기 때문에 보통세보다는 수수료-사용료와 같은 세외수입적 성격을 많이 지니게 됨
 - 즉, 목적세 세입은 지방자치단체의 재정력에 비례하는 것이 아니라 지방자치단체가 특정 공공재를 공급할 때 소요되는 비용으로 인정될 수 있기 때문에 지방교부세를 산정할 때 기준재정수입액에서 제외될 수 있는 여지가 있음
 - 『지방교부세법』 제8조에서는 지방자치단체의 재정력을 나타내는 기준재정수입액을 산정할 때 보통세 세입의 80%를 기준으로 하고, 이러한 방식이 불합리할 경우 보정하도록 규정하고 있음

- 『지방교부세법시행규칙』 제5조의 2항에는 기준재정수입액의 보정에 관한 자세한 사항을 다음과 같이 규정하고 있는데 사용료-수수료에 관한 항목은 2001년부터 도입되었음
 - 목적세수입액의 80%
 - 지방세결산액 정산분의 50%

- 시-군이 받은 일반재정보전금과 일반재정보전금결산액 정산분의 50%
 - 세외수입 중 사용료-수수료-재산임대 및 이자수입의 80%
- 세외수입이 기준재정수입액에 반영된 것은 세외수입과 관련 공공서비스의 비용간 연계가 미약한 반면 재정력이 풍부한 지방자치단체에서 세외수입의 증가가 뚜렷하게 관찰되었기 때문임
- 일본이나 영국, 그리고 대부분의 미국 주정부에서 일반보조금을 산정할 때 세외수입을 기준재정수입액에 반영하지 않고 있는데, 이는 세외수입이 특정 서비스의 공급비용과 비례한다는 원칙을 받아들이고 있기 때문임
- 만약 카지노사업에 대한 지방세가 목적세로 부과되고 관련 특별회계가 설치될 경우 수입의 용도는 폐광지역 개발이라는 특수한 목적에 사용되는 재원이므로 이를 일반세입에서 제외하더라도 『지방교부세법』 제8조의 2항에서 규정하고 있는 기준재정수입액의 불합리한 계산이라고 볼 수 없을 것임
- 이러한 법 취지를 지방교부세법 체계상에서 반영하려면 『지방교부세법 시행규칙』 제5조의 2항의 첫 번째 항목을 ‘특별회계가 설치되지 아니한 목적세 수입액의 80%’로 수정하면 될 것임
- 카지노사업에 대한 지방세를 부과할 때 이를 목적세로 하고 특별회계를 설치하는 것은 카지노사업을 폐광지역에 허가한 국가의 목적과 합치되고, 또한 중앙정부의 이전재원 산정에 있어서도 불이익을 받지 않는 근거를 마련하는 것임
- 또한 지금까지 지방재정의 운영에 있어서 명목상의 목적세 운영이 비판의 대상이 되어 왔던바, 명실상부한 목적세 및 특별회계의 설치는 다른 지방자치단체로 하여금 목적세를 보다 실질적으로 운영하게 유도하는 긍정적인 효과를 발휘할 것임

V. 카지노세의 과표 및 세율

1. 과세표준

- 카지노사업에 대한 지방세의 과세표준으로 매출액과 이익금 두 가지를 고려할 수 있음
 - 카지노사업에 대하여 부과되고 있는 기금의 경우 관광진흥개발기금은 카지노사업 총매출액이 부과기준이고, 폐광지역개발기금은 부과기준이 이익금임
 - 외국의 경우를 살펴보면 미국의 주정부, 영국, 호주 등에서 부과되는 도박과세(gambling tax)의 과세표준은 순매출액(adjusted gross proceeds)임
 - 순매출액은 총매출액에서 상금을 공제한 액수임

- 카지노세의 과세표준을 카지노사업의 이익금으로 한다면, 법인세의 과세표준과 중복되고 법적 성격의 해석에 있어서도 카지노세가 지방자치단체가 부과하는 법인세의 일종으로 간주될 가능성이 높음
 - 그러나 카지노세는 카지노사업을 운영하는 법인의 이익에 부과되는 소득과세가 아니라 카지노 사업이 창출하는 서비스의 소비 행위에 부과되는 특별소비세적 성격을 지닌 것으로 보아야 할 것임
 - 외국의 경우에도 카지노세는 소득과세나 재산과세로 분류되지 않고 주세, 담배소비세 등과 함께 특별소비세(excise tax)로 분류되고 있음

- 중앙정부가 카지노사업에 부과하고 있는 법인세와의 성격을 차별화할 필요가 있고, 또한 외국의 사례를 참고로 할 때 카지노사업에 대한 지방세의 과세표준을 순매출액으로 하는 것이 적정할 것으로 보임

2. 세율

- 정부가 부과하는 다양한 세금들의 세율과 부담 수준은 정치적인 요인, 경제적인 요인, 역사적인 요인, 제도적인 요인 등 현실적으로 매우 다양한 요인에 의하여 결정됨
 - 따라서 카지노에 대한 지방세의 적정 규모를 이론적으로 결정하는 데에는 어려움이 있음
 - 그러나 세금의 적정 규모에 대한 이론이 없는 것은 아닌데, 재정학의 적정조세이론(optimal taxation theory)에 의하면 특정 세목의 적정세율은 (1) 정부가 필요한 세입의 규모, (2) 세금 부과에 따른 자원배분 왜곡효과, (3) 세부담을 주로 어떤 계층이 지는가를 기준으로 한 세부담 형평성 문제 등을 고려하여 결정됨

- 적정조세이론을 카지노세에 적용할 경우, 카지노세가 국가의 자원배분에 미치는 효과나 세부담의 형평성에 미치는 효과가 그리 크지 않다고 볼 수 있음
 - 카지노 과세를 통하여 강원도가 확보해야 하는 세입은 폐광지역개발계획에 소요되는 재원이라고 일단 볼 수 있으나 이 재원을 모두 카지노세로부터 충당하는 것은 무리일 것임
 - 따라서 카지노세를 통하여 적당한 수준의 재원을 확보하고 폐광지역 개발계획에 따라 발생하는 추가적인 부담은 중앙정부의 지원을 통하여 확보하는 것이 바람직할 것임
 - 카지노세가 증가할 경우 입장료의 인상, 승률의 하락 등을 통하여 세부담이 카지노 이용자에게 전가된다면 이용 고객이 줄어들 수 있는데 카지노 이용이 줄어들더라도 국가적인 자원 낭비가 발생하는 것은 아니므로 근로의욕이나 생산적 활동의 의욕을 저하시키는 소득세, 법인세, 부가가치세와는 달리 카지노세의 자원배분 왜곡효과는 미미함

- 물론 강원도 카지노의 경우 승률의 조정은 정부의 허가를 받아야 하는 사항이므로 카지노세가 부과되더라도 승률 조정을 통하여 카지노 이용자의 부담이 늘어날 가능성은 적고 이 경우 더욱 더 카지노세가 카지노 영업규모에 미치는 효과는 미미함
- 카지노세의 세부담 형평성은 크게 두 가지 가정하에서 분석될 수 있음
 - 만약 카지노세 부과 이후에 호텔 객실료 등 카지노 이용비가 증가하고, 승률이 하락하여 카지노 이용자들의 부담이 증가한다면 이 경우 카지노세의 세부담은 역진적임
 - 외국의 경우 카지노세가 그다지 바람직하지 하지 않은 것으로 간주되는 중요한 이유는 카지노 이용자들의 상당수가 사회활동으로부터 보람을 느끼지 못하는 저소득 소외계층이기 때문인데, 우리나라의 경우도 상황이 크게 다르지 않을 것이므로 카지노세의 역진성을 간과해서는 안 될 것임
 - 그러나 우리나라의 경우에 정부의 규제정책을 통하여 카지노세가 카지노 이용자에게 전가되는 것을 최소화할 수 있기 때문에 이 경우에 카지노세로 인한 세부담은 사업자가 주로 지게 되므로 형평성 악화를 크게 우려하지 않아도 된다는 주장도 할 수 있음
 - 다만, 특별소비세적 성격을 지닌 카지노세가 카지노 이용자들에게 전가될 가능성이 장기적으로 높아지기 때문에 카지노세를 지나치게 높게 하는 것이 바람직하다고 볼 수는 없음
- 결론적으로, 카지노에 대한 지방세 부과로 인한 자원배분의 왜곡효과나 세부담 형평성 문제를 크게 우려할 필요는 없음
 - 그렇다고 하더라도 폐광지역개발에 필요한 모든 재원을 카지노세를 통하여 마련하는 데에는 무리가 있고,
 - 또한 강원도가 카지노사업에 대한 과세권한을 행사할 수 있는 확고부동한 법적 권한을 가지고 있더라도 이미 카지노사업에 대한 투자결정을

- 한 소액주주들은 큰 규모의 지방세를 쉽게 받아들이지 못할 것이므로,
- 기존에 부과되고 있는 기금의 수준에서 세부담을 결정하는 것이 바람직할 것임
 - 즉, 카지노세의 과세표준을 순매출액으로 표준세율은 10%로 하는 방안이 카지노사업에 대한 지방세의 도입방안으로서 가장 적절하다고 판단됨
 - 또한 조례를 통하여 강원도가 표준세율의 50%까지 가감할 수 있는 여지를 마련해 주는 것이 지방자치단체의 과세자율권 차원에서 바람직할 것임

□ 카지노사업에 대한 지방세가 이렇게 도입되면 기금과 지방세의 세율조정 문제가 제기될 수 있음

- 거시적인 측면에서 이 문제를 조명해보면, 현재 공공기금 43개, 기타기금이 18개로 되어 있는 기금의 지출을 일반예산과 같이 심의하고, 각 기금의 성격을 분석하여 기금을 가능한 한 일반회계나 특별회계에 편입시키거나 폐지하고자 하는 노력이 중앙부처 차원에서 진행되고 있음
 - 이를 위하여 2001년 기금관리기본법이 대폭 개정되었고, 부과금관리기본법이 제정되었음
- 따라서 부담금의 성격이 법인세나 특별소비세와 중복되는 관광진흥개발기금과 폐광지역개발기금이 일반회계나 특별회계에 편입되어야 한다는 논의가 향후 제기될 수 있을 것임
 - 카지노세와 기금의 중복성은 지금 당장 조정할 필요는 없겠지만 기금 및 부담금 조정 문제가 국가적인 차원에서 제기될 경우 카지노세의 세율을 조정하여 이러한 기금을 흡수하는 것이 가장 이상적인 조정방안이 될 것임

VI. 맺음말

- 카지노사업에 대한 지방세의 부과는 광역적 계획을 바탕으로 한 폐광지역의 개발, 카지노사업 설치에 따른 혜택의 광역적 배분, 그리고 지방자치의 발전 차원에서 바람직하다고 판단됨

- 카지노세가 도입된 후 행정서비스 및 기타 공공재의 공급 측면에서 강원도 지역주민들이 피부로 느낄 수 있는 공공서비스 혜택이 발생할 경우 카지노사업으로 인한 재원확충의 장점이 부각되어 동 사업에 대한 이미지 제고에도 도움이 될 것으로 예상됨

- 다만 카지노사업에 대하여 지방세가 부과될 경우 그 의의가 충분히 살려져서 재원확충의 혜택이 무엇인지를 정확하게 인식할 수 있게 하는 조치를 병행하는 것이 중요할 것임
 - 특히 카지노세가 도입될 경우 이는 목적이 분명한 세금이 될 것이기 때문에, 관련 재원을 어떻게 활용할 것인가에 대한 중·장기적인 계획을 수립하는 것이 필요함
 - 또한 특별회계의 설치를 통하여 이러한 계획의 집행을 보장하는 제도적 장치도 필요할 것임