

제주특별자치도 카지노업의 관리감독 개선을 위한 법제분석

양 태 건



법제분석지원 연구 16-21-⑤

신청기관

제주특별자치도

제주특별자치도 카지노업의 관리감독 개선을 위한 법제분석

양 태 건

제주특별자치도 카지노업의 관리감독 개선을 위한 법제분석

A Legislative Analysis
for Better Control of Jeju Province
over Casino Industry

연구자 : 양태건(부연구위원)
Yang, Tae-Gun

2016. 11. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

- 국내외 카지노산업의 환경은 아시아 카지노의 급격한 성장과 복합리조트의 성공으로 인하여 복합리조트 건설의 추진과 글로벌 카지노업계의 국내 진출이라는 급변하는 상황을 맞이하고 있음
- 이러한 상황에서 카지노에 대한 법적 규제의 성격과 방향을 조명해 보는 것이 현재 추진되고 있는 카지노 정책과 제도개선의 방향을 올바르게 평가하기 위해서 필요함
- 이 연구는 카지노에 대한 인식의 패러다임 전환을 통해 카지노 법제의 목적과 나아갈 방향을 살펴보는 일반적인 탐구와 제주지역에서 이루어지고 있는 카지노업 관리감독 제도개선 노력에 대한 소개 및 평가를 목적으로 함

II. 주요 내용

- 카지노는 종래 도박으로 인식되어 왔고 그 본질이 도박이 맞지만 법적 규제를 통하여 안전한 게임으로 변화시킴으로써 모두가 건전하게 즐길 수 있는 오락으로 만들 수 있음. 우리나라의 카지노산업은 그러한 오락성의 확보와 산업적

진흥 정책을 적극적으로 채택할 것인지 여부를 두고 갈림길에 서 있는 상황임

- 제주도에는 우리나라 총 17개 카지노의 거의 절반에 해당하는 8개가 위치하고 있고, 또한 특별자치지역으로서 일정 부분 자치권을 누리고 있음. 이러한 자치권을 바탕으로 하여 최근 카지노에 대한 법적 규율의 면에서 국제적 기준의 도입을 목표로 많은 노력을 기울이고 있음
- 제주도에서는 현재의 「관광진흥법」이 충분히 제공하지 못하고 있는 허가관련 제도의 미비점과 영업활동에 대한 관리감독상의 제도의 미비점, 이익의 사회환원 측면에서의 제도적 미비점에 대하여 3년 단위의 적격성 심사제, 카지노업 양수양도의 사전인가제 등을 중심으로 「제주특별법」과 조례 등의 제개정을 통하여 이루어가고 있고 이러한 제도적 개선의 방향은 바람직한 것으로 평가됨
- 이러한 제도적 노력을 적극적으로 평가하면서 이 글에서는 향후 더 나은 발전을 위하여 나아갈 방향으로, ① 카지노법의 제정과 ② 카지노관리감독기관의 바람직한 형태 그리고 마지막으로 ③ 카지노 매출액의 지역사회환원의 바람직한 방법에 대하여 좀 더 논의하였음

Ⅲ. 기대효과

- 제주지역 카지노업의 관리감독 강화를 위한 이러한 제도적 노력은 단순히 제주지역만의 성과나 노력으로 그칠 성격의

것이 아니고 우리나라 전체 카지노산업의 미래와 법제적 개선의 방향에 일정한 시사를 줄 수 있을 것으로 평가됨

▶▶ 주제어 : 제주 카지노업 관리감독, 법적 규제, 국제적 기준의 도입

Abstract

I . Backgrounds and Purposes

- Recent casino industry is undergoing rapid changes due to growing Asian casino markets and brilliant success of integrated resorts
- Investigations on the characters or orientations of Regulations on casino industry are needed to make a right assessment of recent casino policies in a national level or institutional reforms in a regional level of Jeju
- This study has mainly two purposes: To investigate on the way how to make casino into safe entertainment game from speculative business and to make a legal assessment on recent institutional reforms for better control of Jeju province over casino industry

II . Major Content

- Jeju province has 8 casinos which is almost half the casinos in Korea. Jeju local government also enjoys comparatively high level of local autonomy which helps to promote its recent efforts for institutional reforms

- The essence of recent institutional reforms over casino regulations of Jeju provincial government lies in introducing global standard including 3 year period system of eligibility reassessment, preliminary review on transfer of casinos and making Tourism Promotion and Development Fund increased for welfare of Jeju citizens

- For future development of Casino industry, some more detailed discussion is presented over the next items: ① Enactment of Casino Act ② Desirable forms of casino regulatory council and ③ the Way to make casino fund for citizen's welfare

III. Expected Effects

- The significance of recent institutional reforms for better control of Jeju province over casino industry cannot be limited only to Jeju Province level but should be broadend to national level for future policies or institutional reforms

▶▶ Key Words : Better Control of Jeju Province over Casino Industry, Regulationon Casino Industry, Global Standard

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 필요성과 목적	13
1. 카지노산업에 대한 법적 규제의 일반론	14
2. 제주지역 카지노업 규제의 현황에 대한 법제분석	15
제 2 절 연구의 범위와 방법론	15
1. 연구의 범위	15
2. 연구의 방법론	16
제 3 절 용어의 정리	18
제 2 장 카지노산업에 대한 개관	19
제 1 절 카지노산업의 구조 변화	19
1. 아시아 카지노산업의 급격한 성장	19
2. 복합리조트화	21
제 2 절 한국 카지노산업의 현황과 최근 변화	22
1. 한국 카지노산업의 현황	22
2. 한국 카지노산업의 최근 변화	23
제 3 절 제주도 카지노산업의 현황과 최근 변화	26
1. 카지노업 규모의 영세성	26

2. 외국 카지노업체의 진입	28
제 3 장 카지노업에 대한 법적 규율의 체계	29
제 1 절 카지노산업의 일반적 특성	29
1. 도박적 성격 - 사행행위의 관점 : 억제	29
2. 오락적 성격 - 관광산업의 관점 : 진흥	31
3. 소결: 패러다임의 변화 - 도박에서 게임으로	32
제 2 절 사행산업 규제 일반론	37
1. 사행행위의 개념과 법적 가치판단	37
2. 사행산업에 대한 규제의 법적 체계	41
제 3 절 카지노업 규제의 법적 체계	44
1. 우리나라 카지노업 규제의 법적 체계	44
2. 제주특별자치도 카지노업 규제의 법적 체계	50
제 4 장 제주도 카지노업 관리감독 법제의 개선방향	55
제 1 절 제주특별자치도의 카지노업 관리감독 강화를 위한 제도개선 노력	55
1. 제주 특별법 6단계 제도개선안의 내용	55
2. 제주 특별법 6단계 제도개선안에 대한 평가	59
제 2 절 제주특별자치도 카지노업의 관리감독 법제 개선의 미래적 과제	63
1. 단일 카지노업 관리감독법의 제정	63
2. 카지노업 관리감독 기구의 일원화	64
3. 카지노 매출액 일정부분의 지역사회환원	66

제 5 장 결 론 71

참 고 문 헌 73

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성과 목적

우리나라에서 카지노산업은 사행산업의 일종으로 분류되고 있다. 사행산업이란 ‘도박성’을 지닌 산업을 말한다. 카지노산업이 가지고 있는 그러한 ‘도박성’ 때문에 카지노에 대한 시민들의 일반적 인식은 좋지 못하다. 그래서 의견상으로는 그에 대한 법적 규율이 매우 엄격할 것 같아 보인다. 하지만 현실은 정반대이다. 왜냐하면 대개의 카지노가 외국인전용 카지노로 허가가 이루어져 온 관계로 우리의 시민생활과 별다른 상관관계가 없었기 때문이다. 그래서 카지노 관련 법제는 법적 규율이 조밀하지 못하며 공백도 많다. 이와 같은 일반인들의 부정적 시각, 국민들의 접근 제한성, 그리고 느슨한 규율 등 이 분야에 존재하는 일련의 거리감 내지 장벽과 그로 인한 무지와 정책적 무관심으로 말미암아 종래 카지노에 대한 법적 연구나 법제도적 연구는 체계적으로 이루어진 것이 없었고 또 이루어질 수 있는 여건도 아니었다.¹⁾

그러므로 카지노 법제에 대한 본격적 연구는 사실상 이제 비로소 시작하는 단계에 있다고 할 수 있다. 이러한 연구의 초기적 단계 상태를 감안할 때 이 보고서가 수행하고자 하는 연구도 카지노 관련 법제에 대한 초기적 연구로서 일정한 한계를 지닌 것일 수 밖에 없다.

1) 조광익, “국내 카지노 연구의 현 단계 - 연구동향과 시사 -”, 한국관광학회 국제학술발표대회집, 제78권 제3호, 한국관광학회, 2015, 943쪽: “소주제를 기준으로 할 때, 관광행동/마케팅 분야의 논문이 전체의 63.3%(49편)에 달해 관광 분야의 연구보다 훨씬 더 편중, 편향성이 강한 것으로 나타났다. 카지노 연구가 대부분 마케팅 관점에서 행동론 연구가 주를 이루고 있다는 것이다. 반면, 카지노 허용 혹은 반대에 대한 철학적, 법적 근거를 고찰하는 연구는 전무하였다. 또 한국 사회에서 최근 사회적 논란이 되고 있는 카지노 복합리조트의 적정 수를 예측하거나, 입지 등을 검토하는 연구 또한 전무한 실정이다. 외국의 카지노 정책이나 관리감독 정책 등을 탐구하여 한국의 정책을 수립하는데 기여하는 논문 또한 전무하였다.”

그럼에도 이 보고서는 유독 제주지역 카지노업 관리감독 분야에서 특징적으로 나타나고 있는 법제도적 개선 노력에 주목하고 제주특별자치도의 지역적 노력에 대한 분석을 통해 우리나라 전체 카지노 법제 개선에 대해서도 일정한 방향성을 시사해 보고자 한다.

이러한 연구의 단계와 대상을 각각 고려하여 이 연구는 다음과 같은 두 가지 연구의 목적을 추구하고자 한다.

1. 카지노산업에 대한 법적 규제의 일반론

카지노산업에 대한 법적 연구가 미진한 관계로 카지노산업에 대한 법적 규제가 가지는 성격이나 그 일반적 목적에 대한 고찰과 탐색이 결여되어 있다. 이것은 카지노 법제의 총론적에 해당하는 것으로 향후 체계적인 ‘카지노법’이 제정되었을 때 제1조의 목적조항 내지 총칙에 들어갈 수 있는 내용에 대한 연구가 먼저 수행될 필요가 있다는 것을 의미한다. 카지노산업의 특성은 무엇이고 그에 대한 법적 규제란 무엇을 추구하는 것인지에 대한 일반론적 의미와 방향에 관한 탐색이 있고 나서야 비로소 카지노산업에 대한 구체적인 제도의 설계도 제대로 된 내용과 방향성을 얻을 수 있을 것이기 때문이다. 이론에서 총론과 각론이 유기적으로 연결되듯, 법제도의 설계에서도 총칙과 각칙, 전체적 목적조항과 개별적 제도조항은 상호 유기적으로 연결되어야만 한다.

그러므로 이 연구는 카지노산업에 대한 법적 규제의 일반론적 탐색을 이 연구의 첫 번째 목적으로 삼고자 한다. 그리고 이러한 법적 규제의 일반론적 연구는 제주지역 카지노업 규제의 의미와 방향을 탐색하고 제도적 개선노력을 평가하는 데에도 매우 중요한 기준 역할을 할 수 있을 것이다. 또한 아울러 향후 제정될 가능성이 있는 단일카지노법의 총칙부분의 내용에 대해서도 일반적인 방향성면에서 약간의 시사를 줄 수 있을 것이다.

2. 제주지역 카지노업 규제의 현황에 대한 법제분석

최근 제주지역 카지노업은 해외 업체들이 기존 카지노를 전략적으로 인수하는 방법으로 업계에 진출하면서 급격한 변화의 시대를 맞이하고 있다. 이는 2000년대 이후 아시아 지역 카지노업의 급성장이라는 카지노산업의 세계적 지각변동과 복합리조트 건설을 중심으로 하는 최근 국내외 카지노업 시장의 급격한 변화와 밀접한 관련성을 맺으면서 나타나고 있는 변화이다.

따라서 최근 제주특별자치도가 추진하고 있는 제주지역 카지노업에 대한 관리감독 제도의 개선은 단순히 제주지역만에 국한된 변화에 대한 대응이라기보다는 보다 넓은 국내외적 변화에 대한 대응이라는 차원에서 그 의미를 조명할 필요가 있고, 그렇기 때문에 향후 제주지역을 넘어서 우리나라 전체 카지노 규제 법제의 개선에도 시사하는 바가 있을 것으로 생각된다. 따라서 이 연구에서는 제주지역 카지노업 관리감독 제도의 개선방안과 그동안의 노력에 대하여 카지노산업에 대한 법적 규제의 일반론 측면을 고려하면서 개별적으로 법제분석을 가하여 평가를 시도해 보고자 한다. 아울러 보다 더 개선이 필요한 부분에 대해서는 소략한 형태로나마 개선의 방향을 제시함으로써 향후 이루어질 수 있는 제도개선 노력에 약간이나마 일조하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법론

1. 연구의 범위

연구의 범위는 다음과 같이 크게 두 부분으로 나누어진다.

먼저 카지노업 관리감독의 기본 정책방향을 설정하기 위하여 카지노산업의 일반적 성격에 대한 분석과 세계 카지노 환경의 변화를 다

루는 부분이 첫 번째 연구의 범위가 된다. 이러한 분석으로부터 카지노업에 대한 일정한 성격규정은 물론 더 나아가 사행산업에 대한 규제나 카지노업 규제 법제의 일반적 방향을 얻을 수 있을 것으로 생각한다. 아울러 이러한 일반적 방향설정을 바탕으로 현재의 사행산업 및 카지노업 규제 법제에 대한 체계분석을 시행하여 그 특성과 한계를 파악해 보면서 그로부터 약간의 개선방향도 제시해 보고자 한다.

다음으로 제주특별자치도의 카지노업 관리감독 개선을 위한 법제도 개선 노력에 대한 소개와 평가 부분이 두 번째 다루고자 하는 연구의 범위가 된다. 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하에서 「제주특별법」이라 한다)에 의해 일정한 자치권을 누리고 있는 지역이다. 카지노업 관리감독에 대하여도 이러한 자치권을 통하여 독자적인 법제 개선노력을 수행하고 있는데, 이러한 제도개선의 내용에 대한 법적 분석을 통해 그 의미와 성과 등을 평가해 보고 더 필요한 부분에 대한 일정한 개선방안을 제시해 보고자 한다.

2. 연구의 방법론

연구의 방법론은 연구자료의 취득 등과 관련해서는 ① 문헌 연구방법과 ② 인적 협력 연구방법을 사용하고, 취득된 연구자료의 내용분석과 관련해서는 ① 비교법적 연구방법 ② 법해석적 연구방법 ③ 법제공학적 연구방법을 종합적으로 사용하였다.

먼저 연구자료의 취득 등과 관련하여서는, 기본적으로 문헌 연구방법을 택하여 문서의 형태로 얻을 수 있는 선행연구와 자료의 내용에 의거하였다. 그리고 문헌적 연구의 한계를 보완하기 위하여 카지노업계에 대하여 전문적인 식견을 보유한 인적 집단에 대한 자문과 회의 참여 등의 형식으로 연구에 도움을 얻는 인적 협력 연구방법을 일부

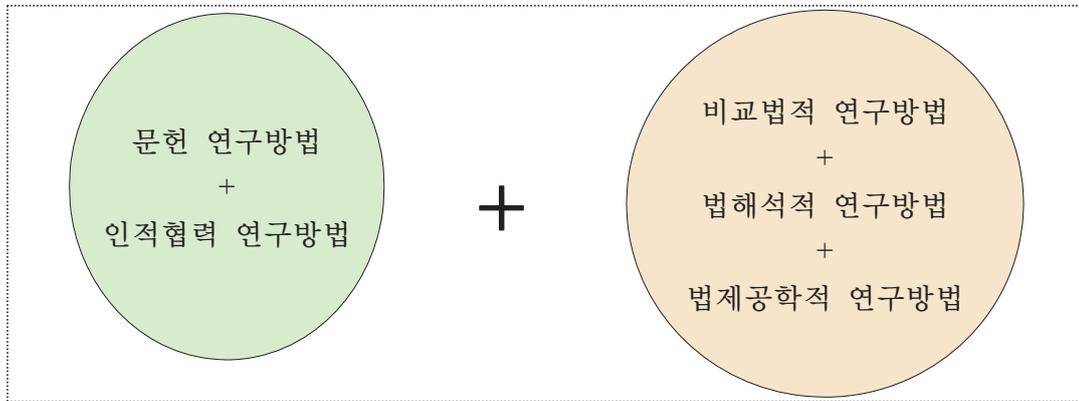
채택하였다. 이 연구에서는 1회의 전문가워크숍과 제주 카지노업의 관리감독을 담당하는 공무원들과의 접촉을 통해 카지노업 관련 정보와 도움을 얻었음을 밝혀 둔다.

다음으로 연구자료의 분석과 취급 및 내용전개와 관련하여서는 부분적으로 비교법적 연구방법을 통해 제도의 적합성 등의 문제를 생각하고 판단할 때 싱가포르처럼 우리나라와 비교가 가능한 해외 사례를 통해 비교분석을 수행하고 이로부터 일정한 도움을 얻었다. 법적 체계의 분석과 법제 개선방안에 대하여는 법해석적 연구방법과 법제공학적인 연구방법을 모두 사용하여 법의 체계적, 논리적 해석을 도모하고 아울러 사회적 문제해결을 위해 기존 법령의 해석에 의해 해결할 수 있는 것은 법해석적 연구방법에 의해 해결하고, 그러한 방법에 의해 쉽게 해결되지 않는 것은 입법을 통해 도모하고자 하였다.

법제공학(legislative engineering)적 연구란 사회문제의 해결을 입법에 의하여 추구하고자 하는 법적 연구로서 사회현실의 정확한 분석과 그에 대한 정확한 제도적 처방을 주 내용으로 한다. 그러므로 이러한 연구방법은 법해석이 아닌 입법에 의한 사회개선을 추구하는 것으로 법해석에 의한 방법보다는 더 적극적인 입장이지만 결국 양자는 사회개선을 목적으로 한다는 점에서 상호보완적이라고 할 수 있다.

이처럼 이 연구에서는 어느 하나의 방법론을 전일적으로 채택하여 연구를 수행하고자 하지 않았고 필요한 범위에서 사용할 수 있는 방법을 모두 활용하여 주어진 현상을 분석하고 문제를 해결하고자 하는 방식으로 종합적 연구를 수행하였다.

<그림 1> 연구의 방법



제 3 절 용어의 정리

현행 「관광진흥법」과 「제주특별법」은 ‘카지노업’이라는 용어를 사용하고 있음에 반하여, 「사행산업통합감독위원회법」은 ‘사행산업’을 규율하는 내용을 정하면서, 사행산업의 한 종류로서 역시 ‘카지노업’이라는 용어를 사용하고 있다. 따라서 이에 따르면 카지노업은 사행산업의 하나이므로, ‘카지노산업=카지노업’이 된다. 따라서 ‘카지노산업’과 ‘카지노업’은 이들 법률의 용례에서 구별없이 사용되고 다른 의미를 지니고 있지 않다.

다만, 이 보고서에서는 ‘카지노업’이 이러한 실정법 용어임을 감안하여 카지노업에 대한 현황이나 일반론을 펼 때는 ‘카지노산업’이라 칭하면서도 법률내용에 대한 분석을 수행할 때는 실정법용어를 거론해야 할 일이 많으므로 ‘카지노업’이라 지칭하였다. 그러나 이는 논의 진행을 위한 편의상의 용례일 뿐 양자간에 의미상의 차이를 두고 있는 것은 아님을 전제해 둔다.

제 2 장 카지노산업에 대한 개관

제 1 절 카지노산업의 구조 변화

카지노산업을 둘러싼 경제환경은 2000년대 이후 세계적인 차원에서 급격한 변화를 경험하게 되는데, 그러한 구조변화의 현저한 특징으로는 ① 아시아 지역 카지노산업의 급격한 성장과 ② 복합리조트의 건설을 들 수 있다.

1. 아시아 카지노산업의 급격한 성장

2000년대 이후 아시아 카지노산업의 성장세는 매우 눈부시다. <표 1>을 보면 아시아 카지노산업의 총 매출액은 2007년에 북미의 5분의 1 규모에 불과했으나, 단 7년만에 4배 이상 성장하여 북미 카지노 총 매출액 규모에 근접해 가고 있음을 알 수 있다. 이러한 급격한 성장에 비교할 때 북미 카지노산업의 매출액은 같은 기간동안 거의 변동이 없어 안정적 추세를 나타내고 있다. 사실상 북미(특히 미국) 카지노의 전성기는 2000년대 이전 즉 1990년대였다고 해야 할 것이다. 북미지역 카지노는 2000년대 들어 성장을 멈추었고 세계 카지노의 주도권은 아시아 지역으로 옮겨가고 있다고 해야 할 것이다.

<표 1> 대륙별 카지노산업 순매출 (단위 : 백만 US\$)

구 분	아시아	유 럽	북 미
2007	14,481	21,762	66,201
2008	18,090	22,181	66,189
2009	19,276	18,814	62,983

제 2 장 카지노산업에 대한 개관

구 분	아시아	유 럽	북 미
2010	31,430	17,037	63,041
2011	43,523	17,451	67,165
2012	49,257	16,966	68,723
2013	57,059	17,451	69,483
2014	56,592	17,766	69,090

자료: 사행산업통합감독위원회 사행산업통계정보.(<http://static.ngcc.go.kr/>, 2016. 7. 31.)

이러한 아시아 카지노 시장의 급격한 성장세는 마카오와 싱가포르의 성장에 기인한 것이다. 마카오는 2002년 4월 카지노 영업권 독점을 깨뜨리고 경쟁체제를 도입했는데, 카지노 사업권이 6개사로 늘어났고, 이들이 운영하는 카지노 영업소의 숫자는 2013년 35개소에 이른다.²⁾ 마카오 카지노산업은 69억 달러의 매출액으로 2006년 미국 라스베가스의 매출액을 넘어섰고, 2011년에는 라스베가스의 6배에 이를 정도로 성장했다.³⁾ 한편, 싱가포르는 2010년 2개의 카지노를 개장하였다. 그러나 이들 카지노의 규모가 엄청난 것이어서 개장 첫해인 2010년에만 그 매출액이 27억 달러에 이르고, 다음해인 2011년에는 무려 44억달러에 달한다.⁴⁾

이러한 세계적 지각변동은 사실상 단지 마카오와 싱가포르의 성공에 기인한 것이라고 해도 과언이 아니다. 그러나 향후 중국의 경제적 성장과 마카오와 싱가포르의 성공에 자극 받은 다른 아시아 나라들(대만, 일본, 말레이시아, 필리핀, 베트남 등)의 정책적 선택을 고려하

2) 박성수, 앞의 책, 72, 76-77쪽; 한양대학교 산업협력단, 『2013년 세계주요국 사행산업 정책 및 제도 비교연구』, 사행산업통합감독위원회, 203쪽.

3) 박성수, 앞의 책, 72쪽.

4) 한양대학교 산업협력단, 앞의 보고서, 222쪽, <표III-151>.

면 이러한 추세는 더욱 가파르게 진전될 것이 확실하다. 따라서 이러한 아시아 카지노산업의 급성장이라는 세계적 변동에 의해 우리나라도 어떤 형태로든 영향을 받을 수 밖에 없고 그로 인해 정책적 대응도 적극적으로 해 나갈 수 밖에 없는 상황이라는 것을 인지해 둘 필요가 있다.

2. 복합리조트화

마카오와 싱가포르 카지노의 급격한 발전사례에서 두드러진 특징은 ‘복합리조트(integrated resort)’의 구성에 의한 개발이다. 복합리조트란 단순한 호텔과 카지노의 결합에서 더 나아가 대규모 회의장, 공연장, 쇼핑몰, 박물관, 놀이동산, 테마파크, 레스토랑, 레저스포츠 시설을 카지노에 한데 묶어 결합함으로써 비즈니스와 가족단위 관광을 위한 편의를 제공하고 아울러 집객력도 확보하고자 하는 통합적 개념의 리조트 시설을 말한다.⁵⁾ 이러한 다목적 리조트 시설과 연계되는 복합리조트 카지노의 개발은 1990년대 미국 라스베가스에서 시작하여 싱가포르에서 가장 꽃을 피웠다고 할 수 있는데,⁶⁾ 2010년 2월 개장한 리조트 월드 센토사(Resorts world Sentosa)와 2010년 부분개장에 이어 2011년 2월 완전개장한 마리나베이 샌즈(Marina Bay Sands)가 바로 그것이다.⁷⁾ 마리나베이 샌즈에는 미화 55억달러가 투입되어 해안경관을 배경으로 그 자체로 유명한 관광명소가 되었고, 리조트 월드 센토사에는 미화 49억 3천만달러가 투자되어 가족관광 테마공원의 이미지를 구축하였다.⁸⁾

5) 송학준·변정우·이충기, “카지노 시장변화에 따른 한국 카지노산업 발전방안”, 『관광연구』, 제29권 제5호, 대한관광경영학회, 2014, 2쪽.

6) 송학준·변정우·이충기, 앞의 글, 2쪽.

7) 윤지환·김구현·김유경, 『글로벌 카지노 매니지먼트』, 한울, 106-107쪽.

8) 윤지환·김구현·김유경, 위의 책, 106-107쪽.

이들 두 개소의 집객력은 엄청났다고 평가되는데, 싱가포르의 관광객이 2009년 968만명에서, 2010년에는 역대 최대인 1164만명으로 늘어났고, 2013년에는 무려 1557만명으로 증가했다는 사실이 이를 통계적으로 뒷받침해준다.⁹⁾

이러한 싱가포르의 복합리조트화 정책은 “100년에 걸쳐 이룩한 현재의 라스베가스를 단 5년만에 단숨에 만들어내는 유효적절한 첨단투자방식, 그 이상도 그 이하도 아니다”¹⁰⁾라는 지적이 매우 핵심을 잘 표현하고 있다고 생각된다. 즉, 복합리조트화는 거대한 자본투자를 바탕으로 하는 특징을 가지고 있고, 카지노를 사업의 핵심으로 하되 카지노 이외에 다양한 오락거리를 제공하여 카지노업의 이미지를 단순한 도박에서 레저의 하나로 변화시키려는 정책적 노력의 산물이기도 하다.

제 2 절 한국 카지노산업의 현황과 최근 변화

1. 한국 카지노산업의 현황

한국 카지노산업의 업체현황을 보면 외국인전용카지노가 16개소이고, 내국인입장가능한 카지노로 강원랜드가 1개소 운영되고 있다.¹¹⁾ 현재 우리나라의 카지노는 내국인의 입장이 제한되어 있는 것이 원칙이고, 태백·정선지역의 폐광지역 개발을 목적으로 예외적으로 강원랜드 카지노가 유일하게 내국인 입장이 가능한 영업소로 운영되고 있는 상황이다.

9) 송학준·이충기, “복합리조트 시대에 대응한 한국 카지노산업 발전방안”, 『한국관광학회 국제학술대회집』, 제78권 제3호, 한국관광학회, 2015, 1095쪽 그리고 같은 쪽의 <표2>.

10) 조성하, “복합리조트가 아니다. 오픈카지노다”, 『한국관광학회 국제학술대회집』, 제78권 제3호, 한국관광학회, 2015, 298쪽.

11) 이하의 업체현황은 모두 사행산업통합감독위원회의 사행산업통계정보포털의 자료를 이용한 것이다.(<http://static.ngcc.go.kr/>, 2016. 7. 31. 검색)

지역별로는 외국인전용카지노로서 제주에 8개소, 서울에 3개소, 부산에 2개소, 인천, 대구, 강원도에 각 1개소가 운영되고 있고, 내국인 입장가능 카지노인 강원랜드가 강원도 정선지역에 위치하고 있다.

매출액기준으로 카지노산업의 규모를 살펴보면, 2015년 카지노업의 총매출액은 2조8037억원이었다. 그 가운데 강원랜드의 매출액이 절반이 넘는 1조5604억원이며, 나머지 외국인전용카지노의 매출액 합계가 1조2433억원을 차지한다. 입장객 현황도 비슷한 비율을 보이고 있는데, 2015년 강원랜드 이용객이 313만3천명이고, 나머지 외국인전용카지노의 입장객이 261만4천명으로 집계되고 있다. 따라서 강원랜드가 국내 카지노산업에서 차지하는 비중이 절대적인 상황이다.

그러나 우리나라 카지노업체의 시설현황이나 매출액 규모는 다른 나라와 비교할 때 영세한 편이라고 할 수 있다. 테이블게임과 머신게임을 합한 게임기 총수량이 강원랜드 1560대, 16개 외국인전용카지노 합계 1719대인데, 싱가포르 마리나베이 샌즈의 3100여대나 리조트월드 센토사의 2800여대와 비교할 때¹²⁾ 우리나라 전체카지노의 규모를 모두 합해도 싱가포르 카지노의 1개 정도의 규모에 지나지 않는 수준이다. 매출액으로 살펴보아도 비슷한 상황인데, 마리나베이 샌즈 카지노의 2014년 매출액은 미화 25억7500만달러이고 리조트월드 센토사 카지노의 2014년 매출액은 미화 20억7300만달러이므로,¹³⁾ 한화로 환산하여 비교하면 우리나라 카지노의 총 매출액 규모를 다 합했을 때 대강 리조트월드 센토사 카지노 하나에 해당할 것이다.

2. 한국 카지노산업의 최근 변화

2000년대 이후 세계 카지노산업의 급격한 변화에 대하여 우리나라 정부는 그동안 비교적 소극적으로 대처해왔다는 평가를 받아왔으나 최

12) 싱가포르 카지노의 게임기 대수는 박성수, 앞의 책, 124, 134쪽 참조.

13) 송학준·이충기, 앞의 글, 1095쪽 <표 2>.

근에는 복합리조트 개발을 적극 추진하는 입장으로 전환하였다.¹⁴⁾

2015년 1월 정부는 그동안 유보해왔던 복합리조트를 적극 개발하기로 하고 개발공모를 통해 2016년 8월 1일 현재 인천 영종도 지역 3곳에 복합리조트 건설을 추진하고 있다.¹⁵⁾ 파라다이스 시티, 인스파이어 리조트, 미단시티 카지노가 그것이다. 파라다이스 시티는 2017년, 인스파이어 리조트는 2020년에 각각 개장을 목표로 하고 있으며,¹⁶⁾ 미단시티는 협력업체를 구성중인 것으로 알려져 있다.¹⁷⁾

<그림 2> 인천 영종도 카지노 복합리조트 개발계획¹⁸⁾



언론을 통해 개발주체인 인천공항공사와 인스파이어 측은 리조트 개장 첫해 300만명, 연간 1000만명 이상의 관광객이 몰릴 것으로 예상하며, 매년 6조원에 달하는 관광수입을 거둘 수 있을 것으로 기대한다고 밝혔다.¹⁹⁾

14) 송학준·이충기, 앞의 글, 1095쪽.

15) 매일경제, “영종 인스파이어 복합리조트사업 맞을렸다”, 2016. 8. 1.

16) 공감언론 뉴시스, “인스파이어, 영종도 복합리조트 조성 ‘박차’”, 2016. 8. 1.

17) 파이낸셜뉴스, “영종도 미단시티 ‘카지노’ 우여곡절 끝 연말 착공”, 2016. 7. 26.

18) 그림 출처: 매일경제, “영종 인스파이어 복합리조트사업 맞을렸다”, 2016. 8. 1.

19) 매일경제, 앞의 기사, 2016. 8. 1.

그러나 이러한 장밋빛 전망에 대하여는 비판적인 견해가 존재한다. 최근 정부가 추진하는 외국인전용 카지노를 주축으로 하는 복합리조트는 싱가포르나 마카오에서 성공을 거둔 바 있는 복합리조트가 아니라는 것이다. 복합리조트 개발의 전제조건은 내국인에게도 입장이 허용되는 오픈 카지노인데, 이러한 전제조건이 충족이 없이는 복합리조트가 성공적으로 운영되기 어려울 것이라는 입장이다.²⁰⁾

우리나라에서 오픈 카지노를 허용할 것이냐라는 문제는 정책적으로 신중히 결정되어야 할 문제이다. 애초에 카지노의 허용은 외화획득을 위해 외국인을 대상으로 허용된 것이다. 그러한 기존의 입장을 수정함이 없이 복합리조트가 건설되었을 때 과연 성공할 수 있을 것인지는 늘어나는 중국인 관광객을 고려하더라도 단언하기 어렵다.

그러나 다른 한편으로, 다른 나라들의 예에서와 같이, 예컨대 싱가포르와 같이 카지노 도입에 대한 사회적 합의와 해악 방지를 위한 철저한 준비와 법적 규제책을 마련하였는지에 대해서도 묻지 않을 수 없다. 이러한 절차와 준비를 생략하게 되었을 때 오픈 카지노와 복합리조트의 결합은 역시 싱가포르나 마카오에서 성공을 거둔 바 있는 그러한 형태의 복합리조트가 아닐 것이다.

그리고 아울러 다음과 같은 점들도 중요한 고려 요소가 되어야 한다. 즉, 싱가포르나 마카오는 기본적으로 도시국가라는 점, 카지노를 주된 경제의 바탕으로 삼고 있는 미국 네바다 주가 사막지대에 놓여 있어 다른 산업을 유치하기 어렵다는 점, 미국에서 카지노는 대공황 시기에 어려운 경제여건을 타개하기 위하여 합법화했다는 점 등을 다면적으로 고려하여야 한다. 싱가포르나 마카오 같은 도시국가와 우리나라는 처한 입지조건과 경제구조나 국토의 면적이나 경제상황이 동일하지 않아 일률적으로 우리에게 모범 답안이 될 수는 없는 것이다.

20) 조성하, “복합리조트가 아니다. 오픈카지노다”, 한국관광학회 국제학술대회집, 제 78권 제3호, 한국관광학회, 2015, 297-321쪽.

그러나 미국이든 싱가포르든 경제적 이익을 획득하여 불황을 타개하고 산업의 구조개선을 위하여 정책적으로 이들을 합법화했다는 점은 우리에게 일정부분 시사를 줄 수 있는 점일 것이다.

그러므로 우리나라는 카지노산업에 대한 접근을 단기적으로만 접근할 것이 아니라 우리 사회의 구조와 상황에 대한 탐색을 보다 면밀히 할 필요가 있다. 우리사회는 어떠한 가치적 합의를 바탕으로 하고 있으며, 또한 우리의 경제구조를 어떤 구조로 이끌어갈 것인가에 대한 미래 비전이 필요한 상황인 것이다. 이러한 사회학적, 지경학적, 산업구조론적 측면에서의 체계적인 진단과 비전 그리고 철저한 준비 없이는 어마어마한 자본투입과 산업적 구조변동을 초래하는 카지노 정책을 쉽게 결정할 수 없을 것이고 아마 결정하더라도 사회적 부작용이 만만치 않을 것이라는 점을 강조해 두고 싶다.

제 3 절 제주도 카지노산업의 현황과 최근변화

1. 카지노업 규모의 영세성

제주지역 카지노는 전국 17개소 가운데 8개소가 위치하고 있어 수적으로는 많지만, 규모와 매출액이 모두 영세한 형편이다. 아래 <표2>를 통해 살펴보면, 게임기 대수로는 8개 카지노의 총합계가 600대로 16개 외국인전용카지노 전체 게임기 대수인 1719대의 35%정도 비중을 차지한다. 그러나 매출액 규모로는 8개 카지노의 2015년 매출액은 2200억원 정도로 16개 외국인전용카지노 매출액인 1조 2432억원의 20%에도 미치지 못한다. 입장객수 비중은 더욱 적어 외국인전용카지노 전체 입장객의 10%에도 못 미치는 수준이다.

제주 카지노는 이러한 영세성으로 말미암아 오랫동안 거의 적자수준의 영업상황에 시달렸다. 1990년대 초반 대부분의 카지노가 일본관광객들을 대상으로 세워졌고, 일반의 장기불황에 따라 2000년대 들어

제주카지노도 장기불황을 맞았다.²¹⁾ 그러다가 2010년 무렵부터 중국 관광객의 증가에 따라 수익성이 좋아진 상태이다. 2015년의 입장객과 매출액 규모는 기존에 비해 이미 많이 개선된 상태임에도 <표2>에서 보듯 여전히 영세한 규모이다. 그러나 최근 무비자제도의 시행 등으로 제주를 찾는 중국인 관광객이 크게 늘어나면서 제주도 카지노 이용객 수도 증가하고 있어 앞으로 상당 기간 영업규모와 매출액의 상승이 예상되어 제주카지노산업의 미래에 긍정적인 전망을 더해주고 있다.

<표 2> 제주도 소재 카지노의 영업 현황(2015)²²⁾

구 분	종사원수	게임기 대수	매출액 (백만원)	입장객 (명)
더케이제주호텔카지노 【(주)엔에스디영상】	158	77	13,141	30,734
제주카지노지점 【(주)파라다이스】	252	92	49,502	45,702
마제스타카지노 【(주)마제스타】	264	102	40,175	36,597
로얄팔레스호텔카지노 【(주) 건하】	199	60	16,305	18,362
파라다이스카지노 제주롯데 【(주)두성】	189	60	36,748	33,461
제주썬카지노 【(주)지앤엘】	217	111	4,127	19,559
랜딩카지노 【그랜드익스프레스코리아주】	230	45	32,204	15,474
골든비치카지노 【(주)골든비치】	157	53	12,713	27,962
외국인전용 카지노 16개소 합계	5,154	1,791	1,243,268	2,613,620

21) 머니투데이, “제주 카지노, 합종연횡 돌입 ... 제2 마카오 탄생하나”, 2016. 8. 1.

22) 자료 출처: 사행산업통합감독위원회 사행산업통계정보포털의 자료를 표로 재구성함.(<http://static.ngcc.go.kr/>, 2016. 8. 1. 검색)

2. 외국 카지노업체의 진입

중국인 관광객이 증가하면서 제주도의 관광자원과 입지조건을 높이 평가하여 제주도에 진입하려는 외국 카지노업체들의 노력이 치열하다. 이미 2014년 중국의 랜딩 부동산 개발회사는 제주도 하얏트 호텔의 카지노를 1200억원에 인수했고, 2015년 중국 신화련 그룹이 제주 칼호텔 카지노 지분 대부분을 매입하는 등 외국 자본의 제주카지노 인수가 줄을 이어 이제 국내 자본 카지노로는 파라다이스와 마제스타가 운영하는 3곳밖에 남지 않았다고 한다.²³⁾

이러한 움직임에는 현실적으로 신규 카지노업 허가권을 받아내기가 쉽지 않다는 점이 배경이 되고 있다. 「제주특별법」 제243조의 외국인 투자자에 대한 카지노허가 특례에 따르면 관광사업에 미화 5억달러 이상 투자한 외국인투자자에게 카지노업 허가를 할 수 있도록 규정되어 있지만, 카지노 허가를 부여할지 여부는 여전히 재량사항이기 때문에 이미 8곳이 존재하고 있어 경쟁이 치열한 것을 고려하면 카지노 신규허가가 나오기 어려울 수 있다는 판단에서 기존 카지노업 허가권을 양수하는 방법을 통해 상대적으로 손쉽게 진입을 해 온 것이다.²⁴⁾ 그러나 복합리조트로의 확장을 노린 이러한 카지노업 허가권 양도양수의 빈번한 발생은 자연스럽게 상당한 사회적 관심과 우려를 불러일으키게 되었고, 이것이 제주특별자치도에서 카지노업에 대한 법제도를 국제적 기준에 부합하게 개선하고자 하는 정책적 노력을 하게 되는 배경이 되었다.

23) 머니 투데이, 앞의 기사, 2016. 8. 1.

24) 머니투데이, 앞의 기사, 2016. 8. 1.

제 3 장 카지노업에 대한 법적 규율의 체계

앞에서 살펴 본 카지노산업환경의 변화는 자연스럽게 카지노업을 규율하는 법적 체계에도 일정한 변화를 요구한다. 이제 우리나라에 현실화된 “외국인전용카지노+복합리조트 건설”이라는 소폭의 변화든, 아니면 장차 있을지도 모르는 “오픈카지노+복합리조트 건설”이라는 대폭의 변화든, 이들 산업의 성장은 카지노 규제 법제의 충실한 준비를 필요로 하게 마련이다. 따라서 현재 카지노업에 대한 법적 규율의 체계가 어떻게 되어 있는지 살펴보고 법제적 보완의 필요성은 없는지를 찾아보는 일은 매우 유용한 작업일 것이다. 우선 카지노산업에 대하여 법이 어떠한 관점을 가지고 접근하고 있는지에 대해서부터 시작하도록 하자.

제 1 절 카지노산업의 일반적 특성

1. 도박적 성격 - 사행행위의 관점 : 억제

카지노업은 일반적으로 도박행위를 영업으로 하는 것으로 인식된다. 대법원 판례에 따르면 도박이란 다음과 같이 ‘우연성에 의한 지배’를 강하게 받는 것으로 정의된다.

“도박의 의미는 ‘재물을 걸고 우연에 의하여 재물의 득실을 결정하는 것’을 말하는바, 여기서 ‘우연’이라 함은 주관적으로 ‘당사자에 있어서 확실히 예견 또는 자유로이 지배할 수 없는 사실에 관하여 승패를 결정하는 것’을 말하고, 객관적으로 불확실할 것을 요구하지 아니하며, 당사자의 능력이 승패의 결과에 영향을 미친다고 하더라도 다소라도 우연성의 사정에 의하여 영향을 받게 되는 때에는 도박죄가 성립할 수 있다.”²⁵⁾

25) 대법원 2008. 10. 23. 선고, 2006도736.

도박은 우연에 의하여 재물의 득실을 결정하는 것이기 때문에 노동을 통해 정당하게 재물을 취득한다는 사회질서와 가치관념에 반하기 때문에 위법하다고 판단된다. 그리하여 「형법」은 제246조에서 도박죄를 두어 도박행위를 범죄행위로 규정하고 처벌하고 있고, 단지 일시 오락에 그친 경우만이 이에 대한 예외가 된다고 하고 있다.²⁶⁾ 이는 건전한 근로의식과 경제질서를 유지하는 한편 과도한 사행성을 억제하고자 하는 법적 결정으로서 이처럼 도박에 대한 우리 사회의 전통적 인식은 좋지 않았다. 그리고 그 부정적 인식의 핵심에는 도박이 사행적인 것으로서 건전하지 못하다는 가치적 판단이 깔려 있다.

「형법」 이외에 관광관련업종에 대한 규제를 내용으로 하는 우리나라의 여러 법들에서도 기본적으로는 카지노업을 사행산업으로 규정하고, 지나친 사행성에 대한 통제와 규율을 목적으로 하고 있는데, 「사행산업통합감독위원회법」 제2조의 규정은 그 대표적인 예라고 할 수 있다.²⁷⁾ 이에 따르면 카지노업은 경마, 경륜·경정, 복권, 소싸움경기 등과 같은 성격을 가진 사행산업으로 분류된다.

26) 대판 1983.3.22. 82도2151 : “형법 제246조 도박죄를 처벌하는 이유는 정당한 근로에 의하지 아니한 재물의 취득을 처벌함으로써 경제에 관한 건전한 도덕법칙을 보호하기 위한 것인바, 그 처벌은 헌법이 보장하는 국민의 행복추구권이나 사생활의 자유를 침해할 수 없고, 동조의 입법취지가 건전한 근로의식을 배양 보호함에 있다면 일반 서민대중이 여가를 이용하여 평소의 심신의 긴장을 해소하는 오락은 이를 인정함이 국가정책적 입장에서 보더라도 허용된다 할 것으로, 일시 오락에 불과한 도박행위를 처벌하지 아니하는 이유가 여기에 있다.”

27) 제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “사행산업”이라 함은 다음 각 목의 규정에 따른 것을 말한다.
 - 가. 카지노업 : 「관광진흥법」과 「폐광지역개발 지원에 관한 특별법」의 규정에 따른 카지노업
 - 나. 경마 : 「한국마사회법」의 규정에 따른 경마
 - 다. 경륜·경정 : 「경륜·경정법」의 규정에 따른 경륜과 경정
 - 라. 복권 : 「복권 및 복권기금법」의 규정에 따른 복권
 - 마. 체육진흥투표권 : 「국민체육진흥법」의 규정에 따른 체육진흥투표권
 - 바. 소싸움경기 : 「전통 소싸움경기에 관한 법률」에 따른 소싸움경기

2. 오락적 성격 - 관광산업의 관점 : 진흥

그러나 역사적으로 살펴보면 카지노에서 이루어지는 도박을 사행적 행위로만 부정적으로 바라보는 관점이 언제나 일관되게 지속되었던 것은 아니었다. 카지노는 그 도박의 사행성에도 불구하고 이를 긍정적으로 바라보는 관점도 지속적으로 제기되었던 것이다.

카지노는 이용자의 입장에서 보면 오락 또는 레저행위가 될 수 있기 때문이다. 그리고 그러한 오락행위를 둘러싼 모든 산업적 연관 관계를 보다 종합적으로 고려한다면 폭넓게 관광산업으로서 포섭할 수 있고, 그러한 관점에서 카지노는 오락과 여가활동으로서 얼마든지 좋게 바라볼 수 있으며 산업으로서 진흥해야 할 필요성도 있다는 것이다.

카지노가 오락행위라는 것은 가볍게 여흥으로 즐길 수 있는 성격의 것이라는 것이다. 이러한 오락의 개념은 앞에서 말한 도박의 개념과 상응하지 않고 오히려 배제관계이다. 즉, 앞의 대법원 판례에서도 ‘일시적 오락’에 불과한 경우는 도박죄에 해당하지 않는다고 보고 있는데, 카지노가 관광산업의 관점에서 허용될 될 수 있다는 것은 법적인 개념으로는 바로 카지노가 도박이 아니라 일시적 오락행위에 해당한다는 것을 의미한다.

그리고 역사적으로도 많은 나라에서 카지노는 다양한 경제적 목적을 위해 오락의 일종으로 간주되면서 허용되어온 방대한 실례가 있다.

먼저 카지노(casino)는 그 어원이 이탈리아어로 작은 집을 의미하는 ‘까사(casa)’에서 유래하는 것으로, 유럽 르네상스 시대 귀족들간의 사교와 오락의 장소를 뜻하는 것이다.²⁸⁾ 이처럼 사교를 위해 호사로운 집에서 즐기는 도박은 17, 8세기에 귀족들의 여가생활로 편입되었고,

28) 황현탁, 『사행산업론 - 도박과 사회』, 나남, 2012, 88쪽.

18, 19세기에는 유럽 각국의 국왕들이 재원조달을 목적으로 이들 카지노를 공인한 있다.²⁹⁾

다음으로 미국에서도 카지노는 미국 초기 이주자들의 강력한 기독교 윤리에 따라 죄악시되었으나, 레저 활동으로서의 성격과 경제적 잠재력을 고려하여, 사막이라는 입지조건 때문에 산업적 기반이 약한 네바다주와 특별한 보호구역인 인디언 자치지역에서 19세기와 20세기를 거치면서 카지노가 점차적으로 허용되었고 그 지역에서 강력한 경제적 기반을 구축하게 되었다.³⁰⁾

오늘날 카지노에 대한 이러한 여가적 관점은 세계적으로 공유되고 확산되고 있는 것이라고 할 수 있다. 2000년대 들어 이루어진 아시아에서 마카오의 대규모 카지노산업지구의 조성이나 싱가포르의 2개 카지노 복합리조트 개장 등 최근의 사태들은 카지노에 대한 이러한 여가적 관점 즉, 오락적 성격에 대한 인정을 배경으로 해서야 비로소 이해가 가능할 것이다. 그리고 이것은 경제적 부를 창출하는 산업으로서 오히려 진흥의 대상이 된다.

3. 소결: 패러다임의 변화 - 도박에서 게임으로

카지노를 바라보는 관점은 앞서 제시한 바와 같이 도박이나 오락이냐를 두고 개념적으로 대립적인 것이었지만, 시간이 지나면서 그 인식과 관점은 점진적으로 변화를 거치게 되었다고 말할 수 있다. 이것은 우리 인간의 행위와 그에 대한 법적 규제를 둘러싼 패러다임에 변화가 일어났다는 뜻이다.

카지노를 바라보는 최초의 관점은 ‘도박’이라는 것이고 인간의 사행심에 기대어 이루어지는 것으로서 바람직하지 못하다는 입장이다. 따라서 건전한 사회질서를 지향하는 법질서로서는 이를 규제하지 않을

29) 황현탁, 위의 책, 32쪽, 88쪽.

30) 황현탁, 위의 책, 158-164쪽.

수 없다고 보았고, 다수의 문화권에서 이러한 관점에서 금지를 기본적인 입장으로 선택해 왔다.

그러나 근대적 인간은 자신의 행위를 자신이 결정할 수 있는 능력을 지닌 존재로 상정된다. 널리 알려진 데카르트의 “나는 생각한다. 고로 나는 존재한다”는 명제는 근대적 인간의 그러한 특징을 나타내는 고전적인 명제라고 할 수 있다. 또한 헌법 제10조에서 말하는 ‘행복추구권’도 자신의 행복이 무엇인지 그리고 어떠한 수단을 통해서 이를 추구할 지는 스스로 결정한다는 동일한 인간학적 전제를 배경으로 하고 있다.³¹⁾ 그런데 이러한 자기결정적 인간에게는 국가의 법적 규제가 최소화되면 최소화될수록 좋은 것이다. 왜냐하면 국가의 법적 규제의 증대는 개인의 자기결정권의 제약을 의미하기 때문이다.

이러한 관점에서 보면 카지노의 도박적 성격이 가지는 유해성의 의미는 크게 감소된다. 도박이 가지는 유해성이란 재산을 탕진하고 사행심을 부추긴다는 것인데, 이러한 부정적 측면은 주로 개인적 차원에 국한된 것에 그치는 것이고, 그 선을 넘어 사회에까지 피해를 준다고 단정할 수는 없는 것이기 때문이다. 여기에서 ‘해악의 원리’라는 법적 규제의 한계원리가 등장한다.

인간은 개인적 존재인 것만이 아니라 사회적 존재이기도 하기 때문에 사회는 법을 통하여 일정한 질서형성을 위해 개인의 행위를 규제하지 않을 수 없다. 그러나 타인에게도 일정한 해악을 끼치는 경우에만 규제되고 나머지 행위는 개인의 자유에 맡겨진다는 것이 존 스튜어트 밀(1806-1873)이 제시하는 법적 규제의 한계원리로서의 ‘해악의 원리’의 내용이다. 밀은 『자유론』(1859)에서 그에 대해 다음과 같이 말하고 있다.

31) 학설과 헌법재판소 판례를 통해 행복추구권의 내용으로는 일반적 행동자유권과 자기결정권이 거론되고 있는데, 이러한 구체적 기본권들을 통해 행복추구권의 일반적 의미를 파악할 수 있을 것이다. 성낙인, 『헌법학』, 제16판, 법문사, 2016, 1019-1026쪽.

“그렇다면 각 개인은 자신에 대해 어느 정도까지 주권을 행사할 수 있는가? 그 정당한 한계는 어디인가? 사회의 권한은 어디에서 시작되는가? 우리의 삶에서 개별성에 속하는 부분은 어디까지이고 사회에 속하는 부분은 또 어디까지인가?

개인과 사회는 각각 자신과 특별하게 관계되는 것에 대해 정당한 권리를 가진다. 개인이 일차적으로 이해관계를 가지고 있는 삶의 부분은 개별성에 속한다. 반면 사회가 기본적으로 이해관계를 가지고 있는 것에 대해서는 사회가 권한을 가져야 한다. ... (중략) ...

법으로 부여받은 다른 사람의 권리를 직접적으로 침해하는 데까지는 이르지 않는다 하더라도, 타인에게 해를 주거나 그들의 이익과 상관있는 문제에 대해 사려 깊은 고려를 하지 않을 경우, 사회가 직접 법을 동원하지는 않더라도 여론의 힘을 빌려 그런 행동에 대해 정당하게 처벌할 수 있을 것이다. 어느 누구의 행동이든 다른 사람의 이익을 부당하게 침해하면, 바로 그 순간부터 사회가 그에 대해 사법적 권한을 가진다. 사회가 그런 문제에 간섭하는 것이 과연 모두의 복리에 긍정적으로 작용할 것인지는 논의의 대상이 될 수 있을 것이다. 그러나 개인의 행동이 다른 사람과는 아무 관계가 없고 단지 본인의 이익에만 영향을 미친다면, 또는 그들이 원치 않는 한 영향을 끼치지 않는다면(이때 관계있는 사람들은 모두 성년이고 지적 수준이 웬만한 정도는 되어야 한다), 그런 질문은 할 필요가 없어진다. 이 모든 경우에는, 각 개인이 그런 일과 그로 인한 결과에 대해 절대적인 법적·사회적 자유를 누려야 한다.”³²⁾

따라서 이러한 ‘해악의 원리’의 관점에서 카지노를 살펴보면, 카지노가 다른 인간의 행위나 여타업종에 비해 사회적 유해성이 그리 크다고는 말할 수 없게 된다. 그리고 사회적 유해성이 여전히 있는 부분인 중독성이나 과도한 베팅액 등에 대해 대응책을 마련함으로써 카지노는 레저행위로서 점차적으로 사회적 승인을 얻기에 이르렀다. 이러한 인식의 전환을 바탕으로 카지노업은 부정적 맥락에서 긍정적인 장으로 그 성격을 변화시킬 수 있었다.

32) 존 스튜어트 밀, 『자유론』, 서병훈 옮김, 책세상, 2008, 141-142쪽.

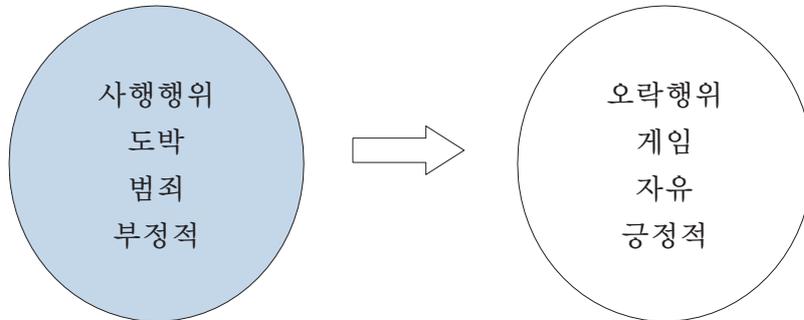
근대의 자본주의 경제와 근대 사회체제는 인간의 욕망을 부정적인 것으로만 보지 않고 그것을 일정부분 긍정하되 최소한의 사회적 규제를 통해 보다 고원한 목적으로 유도하고자 한다. 카지노에 대한 규제의 방향도 이와 유사하여 이를 부정적인 것으로만 보아 절대금지하는 입장에서 긍정적 측면을 적극적으로 인식하여 허용하되 부정적 측면에 대한 규제를 통해 그것이 보다 안전하고 긍정적인 오락과 여가로 자리매김될 수 있도록 유도하는 방향으로 전개되어 온 것이다.³³⁾

요컨대 카지노에 대한 우리의 인식은 오랜 시간에 걸쳐 큰 변화를 겪어 왔는데, 그 중심에는 카지노를 사행적 행위인 “도박”으로 보는 부정적 관점에서 여가적 행위인 “오락”으로 보는 긍정적인 관점으로 바뀌어온 인식의 거대한 전환이 존재한다. 이러한 인식의 전환은 카지노의 오락적 측면을 포섭하기 위하여 카지노를 보다 가치중립적 개념인 “게임(game)”으로 보게 만드는 패러다임의 전환으로 표현될 수 있다. 즉, 카지노에 대한 인식이 부정적 도박이라는 관점에서 긍정적 게임으로 바뀌는 거대한 패러다임의 전환이 존재하는 것이고, 역사적으로 이러한 변화가 일어났다는 것이다.

다만 우리사회에서는 이러한 변화(=도박 패러다임에서 게임 패러다임으로의 전환)가 진행중에 있으나 심각한 사회적 논의는 별로 없는 상황이다.

33) 박성수, 『복합리조트 시대 카지노 미학』, 한국학술정보, 248-258쪽에서는 카지노의 부정적 측면을 ‘늪’으로 비유하면서, ‘바닥이 없는 끝없는 늪’이 아닌 ‘바닥이 닿을 수 있는 낮은 늪을 만들자’고 주장한다. 그는 이것이 카지노를 ‘도박에서 게임으로’ 변화시킬 수 있는 제도적 장치라고 말한다.

<그림 3> 카지노에 대한 인식의 패러다임 전환



그러나 이러한 패러다임의 전환은 그냥 저절로 이루어지는 것이 아닙니다. 반드시 카지노를 도박에서 게임으로 만드는 일종의 안전 장치, 즉 게임성을 획득할 수 있게 만드는 필요적절한 제도적 장치가 마련되는 것이 선행되었을 때 이루어질 수 있는 것이다.³⁴⁾ 카지노는 본질적으로 도박이고 사행성을 띠고 있다. 그러나 그것이 제도적 안전장치에 힘입어 즐거운 게임이 될 때 그것은 비로소 오락으로서 사회에 수용되고 긍정적으로 기능할 수 있다는 뜻이다.

우리나라의 사행산업 규제법도 큰 틀에서는 이러한 패러다임 변화를 어느 정도 반영하고 또 지향하고 있다고 볼 수 있는데, 「사행산업통합감독위원회법」의 제1조 목적 조항에 그러한 인식이 잘 나타나 있다.³⁵⁾

34) 황승흠, “한국 게임법제의 역사와 전망”, 『게임법제도의 현황과 과제』, 박영사, 2009, 24-25쪽에서는 게임물에 대한 규제를 담당하는 게임법제의 역사적 개관을 통해 게임물 규제의 가장 큰 방향은 ‘게임과 사행행위의 분리’라고 지적한다. 그런데 본래 사행행위에서 출발해 발전해온 카지노업에서는 사행성을 통제하여 그 일부를 게임으로 만들어가는 다소 다른 방향의 패러다임이 작용하는 것으로 보이며, 그렇다면 어떻게 카지노를 순화시켜 게임속으로 포섭하고 변화시킬 것인가가 앞으로의 과제가 될 것으로 생각한다. 이러한 패러다임에서는 궁극적으로 게임물 규제에서처럼 사행행위인 것이 문제가 되는 것이 아니라, 사회적으로 유해한 사행행위인가 유해하지 않은 통제된 사행행위인가가 문제된다. 따라서 사회적으로 유해한 사행행위는 금지 내지 배제되고, 사회적으로 유해하지 않은 통제된 사행행위는 레저로서 허용되기 때문에 유해성이 양자를 나누는 보다 중요한 기준이 된다.

35) 제 1 조(목적) 이 법은 사행산업통합감독위원회를 설치하여 사행산업으로 인한 부작용 최소화와 불법사행산업에 대한 감시를 통하여 사행산업이 건전한 여가 및 레

제 2 절 사행산업 규제 일반론

1. 사행행위의 개념과 법적 가치판단

앞서 카지노업은 사행산업의 하나로 분류된다는 점을 지적하였다. 「사행산업통합감독위원회법」 제2조는 정의규정을 통해 제1호에서, 해당 각 법률들이 정하고 있는 바의 카지노업, 경마, 경륜·경정, 복권, 체육진흥투표권, 소싸움경기는 “사행산업”이라고 정의하고 있다. 따라서 여기서 핵심개념인 “사행”이 무엇을 의미하는지를 규명하는 것이 중요하다.

이에 대해서는 「사행행위 등 규제 및 처벌 특례법」 제2조 제1호에서 정의규정을 두고 있다. 그에 따르면 “사행행위”란 “여러 사람으로부터 재물이나 재산상의 이익을 모아 우연적(偶然的) 방법으로 득실(得失)을 결정하여 재산상의 이익이나 손실을 주는 행위를 말한다”. 그리고 사해행위를 영업으로 하는 사행행위영업을 허용하되(제2조 제2호, 제4조), 허가 없이 사행행위영업을 하는 경우 등에는 처벌한다. (제30조 제2항) 즉, “사행”이란 우연적 방법으로 재산의 득실을 결정하는 것을 의미하고, 허가 등이 없이 사행행위를 영업으로 하면 범죄로서 처벌되고, 허가 등을 얻어 사행행위를 영업으로 하면 처벌되지 않는다는 관계가 성립한다.

한편 「형법」 제246조는 제1항에서 “도박을 한 사람은 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 일시오락 정도에 불과한 경우에는 예외로 한다”고 규정하고 있다. 이에 대하여 판례는 역시 사행행위에 대한 「사행행위 등 규제 및 처벌 특례법」 제2조의 정의와 거의 동일하게 “도박의 의미는 ‘재물을 걸고 우연에 의하여 재물의 득실을 결정하는

저산업으로 발전해 나가도록 함으로써 국민의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다.(밑줄은 필자)

것”³⁶⁾이라고 정의를 내리고 있다. 따라서 도박에서도 그 개념의 핵심은 우연성에 있고, 다만 일시 오락에 불과하면 범죄로 여겨지고 않고, 그 정도를 넘어서면 범죄로 규정되는 것이다.

이상에서 살펴 본 바에 따르면, 우리 법에서 사행행위와 도박의 개념에 대해서는 다음과 같은 관계가 있음을 알 수 있다.

첫째, 도박과 사행행위는 우연성에 의한 재물의 득실을 핵심적 징표로 하므로 거의 같은 의미이다.³⁷⁾

둘째, 도박은 범죄인 도박죄에 해당하는 것과 비범죄인 일시오락에 해당하는 것이 있다. 즉, 「형법」 제246조 제1항의 구조상 일시오락 정도에 불과한 것도 개념적으로는 도박에 해당하고, 다만 예외적으로 처벌받지 않는 것이다. 따라서 이에 대한 올바른 이해는 도박과 오락으로 개념이 구분되는 것이 아니라, 도박 가운데 오락인 도박과 비오락인 도박이 있는 것이다. 오락인 도박은 범죄가 아니므로 처벌되지 않고 비오락인 도박은 범죄로서 처벌된다.

셋째, 사행행위도 영업허가를 얻었는가 등을 기준으로 하여 불법적 사행행위영업과 합법적 사행행위영업으로 나뉜다. 불법적 사행행위영업은 처벌되고, 합법적 사행행위영업은 처벌되지 않는다. 따라서 불법적이든 합법적이든 그 본질이 사행행위임에는 변함이 없다.

넷째, 결국 도박이든 사행행위이든 범죄와 비범죄를 가리는 기준은 다름 아닌 “유해성”일 뿐이다. 즉, 불법적 사행행위는 사회적 유해성이 있다고 판단되어 처벌되는 것이고, 합법적 사행행위는 사회적 유해성이 없다고 판단되어 허용되는 것이다. 도박의 경우에도 같다. 사회적 유해성이 있으면 도박죄에 해당하고, 사회적 유해성이 없으면 비범죄로서 일시오락에 불과한 것으로 판단될 것이다.

36) 대법원 2008. 10. 23. 선고, 2006도736.

37) 김지훈, 『사행산업 관리감독 실질화를 위한 법제분석』, 한국법제연구원, 2014, 12쪽.

다섯째, 그러나 사행행위와 도박이 거의 같은 개념이라 하여 영업허가를 얻었는가와 같은 법적 규제에 의한 합법성 취득과 일시오락의 개념이 동일한 것일 수는 없다. 그러나 또한 양자가 전혀 상관없는 내용인 것도 아니다. 양자는 행위의 태양이 영업으로 하는 행위인가와 일반적 행위인가에 따른 서로 다른 합법성 취득 요건이라 할 수 있다. 즉, 사행행위나 도박은 서로 거의 같은 개념이라 말할 수 있는데, 그것을 영업이 아닌 개별적, 일반적 행동으로서 하는 때에는 일시 오락인 경우에만 합법성을 취득할 수 있고, 영업으로 하는 때에는 법이 정하는 여러 가지 요건을 갖춘 허가 및 일정한 시설을 갖추어 행해야 합법성을 취득할 수 있는 것이다. 개별적, 일반적 행위로서 하는 도박이나 사행행위인 경우에는 일시 오락으로 하는 것이 법이 허용하는 한계이다. 반면 영업적 행위로 하는 도박이나 사행행위인 경우에는 허가 등의 법적 요건과 절차를 갖추어야 그 유해성이 규제될 수 있다고 보는 것이다. 영업이란 본질적으로 계속적, 반복적 성질을 띠고 있다. 따라서 일시 오락은 개념적으로 영업의 영역 바깥에 존재하는 것이고, 영업에서는 “계속성”이 있어야 한다. 영업으로 하는 사행행위의 경우에는 허가 등의 여러 규제와 요건을 통해 그 사행행위성이 통제되어 ‘계속적 오락’이나 ‘계속적 레저’로서 성격을 가지게 되었다고 판단이 될 때 합법적인 것으로 허용되는 것이다.³⁸⁾ 그러므로 도박과 사행행위 그리고 사행행위영업 사이에는 다음과 같은 상관관계가 있다고 할 수 있다.

도박 ≒ 사행행위 (일시적 성격) <—> (계속적 성격) 사행행위영업

38) 물론 이러한 합법적 사행영업을 이용하는 이에겐 그 이용행위가 영업은 아니므로 역시 ‘일시 오락’의 성격을 지닌 행위로서, 도박죄의 예외에 해당하는 경우와 마찬가지로 처벌되지 않는다고 해야 할 것이다.

일시성과 계속성의 이러한 개념적 차이는 이들 위반행위에 대한 처벌의 크기에도 영향을 미치고 있는데, 「형법」 제246조 제1항 위반의 경우 1000만원 이하의 벌금형에 처해지는 반면, 「사행행위 등 규제 및 처벌 특례법」 제30조 제2항에서는 무허가 사행행위영업의 경우 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금으로 처벌하고 있는 점은 이러한 개념적 차이를 반영한 것이다.

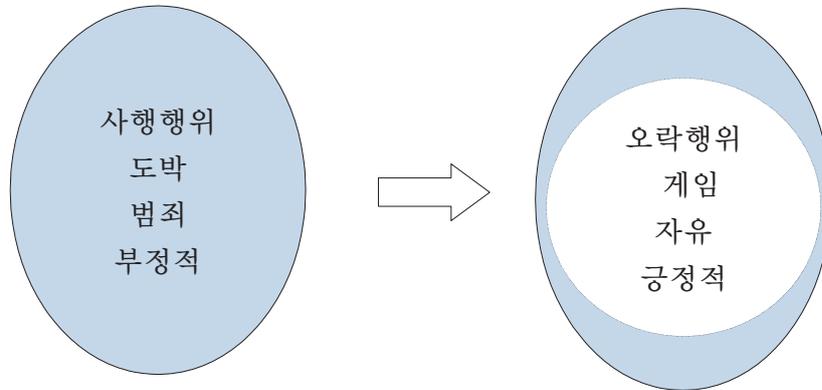
따라서 「형법」의 도박죄 조항과 「사행행위 등 규제 및 처벌 특례법」의 각 조항은 그 규범이 적용되는 행위가 영업행위인가 아닌가가 문제될 뿐 합법성을 취득하게 되는 본질적 성격이 ‘오락성’을 띠게 되었는가(그것이 일시적이든 계속적이든) 그래서 “사회적 유해성이 없어졌다고 볼 수 있는가”에 있다는 점은 동일하다고 해야 할 것이다.

결국 이상에서 살펴본 바에 따르면, 사행행위와 도박에서 가장 중요한 개념은 ‘사행행위성’이 아니라 “사회적 유해성”이다. 그리고 사회적 유해성이 일정한 법적 규제 장치를 통해 감소 내지 사라져서 건전한 ‘오락’에 해당하는 것이 되었는지 여부가 합법과 불법을 가르는데 있어서 무엇보다 중요한 것이다.

따라서 도박과 사행행위에 대한 이러한 법적 개념 정립에 따라 앞에서 제시한 카지노에 대한 패러다임의 전환(제2장 제1절 3.)은 보다 정확하게는 다음과 같이 재구성되어야 할 것이다: “도박에서 게임으로”라기 보다는 보다 정확하게는 (도박에 대한 일정한 법적 통제를 통하여) “도박의 일정부분을 게임으로”라고.

이러한 이해를 보다 알기 쉽게 그림으로 표현하면 다음과 같이 될 것이다.

<그림 4> 카지노에 대한 인식의 패러다임 전환 재구성도



그리고 이러한 인식의 패러다임 전환에 대한 이해는 카지노 이외의 여타 사행행위 및 사행산업 일반에 대해서도 유사하게 적용될 수 있을 것이다.

2. 사행산업에 대한 규제의 법적 체계

사행산업에 대한 통합적 규제를 위하여 만들어진 「사행산업통합감독위원회법」에서는 제2조 제1항에서 “사행산업”이라는 개념을 사용하고 있다. 그러나 이 사행산업이라는 개념이 「사행행위 등 규제 및 처벌 특별법」에서 사용되고 있는 “사행행위영업”과 특별히 구별되는 의미를 지니는 것으로는 보이지 않는다. 따라서 사행산업은 사행행위영업과 거의 같은 의미라고 해도 좋을 것이다. 그렇다면 앞에서 사행행위와 사행행위영업의 경우에 대해 말한 법적 개념구별이 그대로 적용될 수 있고 또한 여전히 유용할 것이다.

「사행산업통합감독위원회법」 제1조는 “이 법은 사행산업통합감독위원회를 설치하여 사행산업으로 인한 부작용 최소화와 불법사행산업에 대한 감시를 통하여 사행산업이 건전한 여가 및 레저산업으로 발전해 나가도록 함으로써 국민의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다”고

선언하여, 합법적 사행산업에 대한 규제와 불법적 사행산업에 대한 금지를 위원회의 주요 업무로 함을 밝히고 있다. 「사행산업통합감독위원회법」 제1조의 목적조항은 사행산업에 대한 법적 규제의 주요한 틀을 인식할 수 있는 규정이란 점에서 중요한 의미를 가지고 있다. 법 제1조는 사행산업이 합법적 사행산업과 불법적 사행산업으로 나뉘어 관리될 수 있고, 또 이러한 분류에 따라 각기 다르게 대응함을 통하여(전자에 대하여는 합리적 규제와 관리를, 후자에 대하여는 전면적 금지와 감시를 주요수단으로 삼음) 합법적 사행산업을 건전한 여가와 레저산업의 틀 안으로 유도, 변화, 발전시키고자 함을 목적으로서 표명하고 있다.

사행산업통합감독위원회는 합법적 사행산업에 대한 감독 업무와 불법 사행산업에 대한 감시업무를 수행하기 위해 국무총리 소속하에 설치되었고(법 제4조 제1항), 이러한 감독, 감시 업무를 수행하기 위한 최소한의 권한이 주어지고 있다. 보다 구체적으로 살펴보면 사행산업통합감독위원회는 우선 합법적 사행산업사업자에 대한 현장확인 및 지도감독을 통해 ① 과도한 사행심을 유발하는 광고 또는 선전행위, ② 사행산업의 영업장 안 또는 주변에서 이루어지는 과도한 사행심을 조장하는 금융거래행위, ③ 사행산업사업자의 준수사항 이행 여부, ④ 그 밖에 과도한 사행심을 유발하는 영업 행위로서 대통령령이 정하는 사항을 방지하는 임무를 담당하고 있다(법 제18조).

다음으로 사행산업통합감독위원회는 불법 사행산업에 대한 감시를 행하고 신고를 받아 고발, 수사의뢰 등의 조치를 할 권한이 있다(법 제18조의2, 18조의3).

또한 사행산업통합감독위원회는 보다 장기적인 관점에서 사행산업의 통합적인 관리·감독 및 건전화와 불법사행산업의 근절을 위한 종합계획을 수립하여 시행할 임무와 권한이 있다(법 제16조). 예컨대 사행산업간의 업종간 통합이나 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매

출액 규모 등에 관한 총량의 적용·조정과 관리·감독에 관한 사항이나(제1호) 사행산업 및 불법사행산업으로 인한 사회적 부작용 해소대책(제3호) 등의 분야에 대하여 보다 장기적인 관리감독의 계획을 세우고 이를 시행하는 것이다.

그러나 사행산업통합감독위원회는 수행해야 할 임무에 비하여 권한이 지나치게 약하다는 것이 약점으로 지적된다. 사행산업통합감독위원회는 그 주요한 기능이 관리감독권한이고 사행산업의 허가권은 여전히 주무부처에 있다. 예컨대, 카지노업 허가의 경우는 문화체육관광부장관의 허가를 얻어야 하고(「관광진흥법」 제5조 제1항), 경마장을 설치하려면 농림축산식품부장관의 허가를 받아야 하듯이(「한국마사회법」 제4조 제1항), 개별 사행산업에 대한 허가권은 각 사행산업을 규율하는 개별법에 산재되어 있고 주무부장관에게 있다. 물론 이러한 허가권한과 관리감독권한의 분리에도 일정한 합리적 근거가 없는 것은 아니다. 그러나 사행산업통합감독위원회가 장기적인 관점에서 사행산업의 관리감독을 수행하는데 충분하지 않은 구조인 것만은 확실하다.

먼저 사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용 또는 조정이 필요하거나 관련 기관·단체 또는 개별 업계 등의 요청이 있을 경우 기획재정부·문화체육관광부·농림축산식품부 등의 관련 행정기관의 장과 협의하여 이를 적용 또는 조정하거나 권고할 수 있다는 법 제17조 규정의 한계를 지적할 수 있다. 이는 사후적 감독에 해당하는데 이를 이루는 수단은 관련 부처장과의 협의, 조정, 권고에 의하는 것이다. 이러한 문언에 의한다면 주도권을 쥐고 있는 것은 관련 행정기관의 장이지 실제적으로 사행산업감독위원회가 강력한 관리감독권한을 발휘할 수 있는 여지는 적은 것이다.

또한 신규 사행산업의 진입을 사전에 규제하는 측면에서도 허가권이 주무부처의 장에게 있기 때문에 제대로 된 권한이 사행산업통합감독

독위원회에 주어져 있다고 보기 어렵다. 따라서 이에 대한 보완책으로서 주무부처장관이 신규 사행산업을 도입하려는 경우 사행산업통합감독위원회와 사전에 협의하도록 하여 공급통제의 기능을 보강하도록 하는 사전협의제가 필요하다는 지적이 있다.³⁹⁾

이처럼 사행산업통합감독위원회는 6종의 사행산업분야에 대한 관리감독을 위하여 만들어졌으나, 허가기관과 감독기관이 분리되어 있음으로 말미암아 사행산업에 대한 효율적 규율을 이루어내기에는 미약한 권한을 가지고 있고 단지 ‘사행산업으로 인한 부작용의 최소화’에 그 역할을 한정할 수밖에 없는 한계가 존재한다.⁴⁰⁾ 따라서 보다 실질적인 관리감독권의 부여를 위해 법제도적 보완이 필요한 상황이다.

제 3 절 카지노업 규제의 법적 체계

1. 우리나라 카지노업 규제의 법적 체계

카지노업에 대한 규제는 사행산업에 대한 규제 일반에 대해 언급한 바와 마찬가지로 카지노업 허가의 발급에 관련된 법제와 카지노업에 대한 관리감독에 관련된 법제로 2원화되어 있다.

먼저 카지노업에 대한 관리감독을 담당하는 기관은 「사행산업통합감독위원회법」에 의해 설립된 사행산업통합감독위원회이고 그 권한에 대하여는 앞에서 개략적으로 설명하였다. 여타 사행산업에 대한 규제와 마찬가지로 카지노업에 대해서도 실질적 관리감독을 위한 사행산업통합감독위원회의 권한강화가 좀 더 필요하다는 점만을 지적해 두고자 한다.

이하에서는 카지노업 허가의 부분에 대하여 살펴보기로 하자.

39) 김지훈, 앞의 보고서, 58-60쪽.

40) 김지훈, 앞의 보고서, 73-74쪽.

(1) 카지노업 허가의 기본법 - 「관광진흥법」

카지노업 허가의 발급에 관한 기본법은 「관광진흥법」이다. 동법 제3조 제1항에서 카지노업은 여행업, 관광숙박업, 관광객 이용시설업, 국제회의업, 유원시설업, 관광 편의시설업과 함께 관광사업의 한 종류로 구분되고 있다. 제5조 제1항에서 카지노업을 경영하려는 자는 전용영업장 등 문화체육관광부령으로 정하는 시설과 기구를 갖추어 문화체육관광부장관의 허가를 받도록 되어 있어 허가권자를 문화체육관광부장관으로 정하고 있다. 아울러 동조 제3항에서 카지노업 관련 허가를 받은 사항 중 문화체육관광부령으로 정하는 중요사항을 변경하려면 변경허가를 받도록 하고, 경미한 사항을 변경하려면 변경신고를 하도록 구분해 규율하고 있다.

「관광진흥법」이 정하고 있는 카지노업의 허가요건은 상당히 제한적이다. 법 제21조에서 문화체육관광부장관은 카지노업 허가신청을 받으면 다음 2가지 중 어느 하나에 해당하는 경우에만 카지노를 허가할 수 있다고 정하고 있다. ① 국제공항이나 국제여객선터미널이 있는 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 있거나 관광특구에 있는 관광숙박업 중 호텔업 시설(관광숙박업의 등급 중 최상 등급을 받은 시설만 해당하며, 시·도에 최상 등급의 시설이 없는 경우에는 그 다음 등급의 시설만 해당한다) 또는 대통령령으로 정하는 국제회의업 시설의 부대시설에서 카지노업을 하려는 경우로서 대통령령으로 정하는 요건에 맞는 경우와 ② 우리나라와 외국을 왕래하는 여객선에서 카지노업을 하려는 경우로서 대통령령으로 정하는 요건에 맞는 경우가 그것이다. 이에 따라 카지노업 허가신청이 가능한 경우는 국제공항이나 국제여객선터미널이 있는 호텔이나 국제회의 시설 아니면 여객선에 그 대상지역이 한정된다. 그러나 국제공항 15개와 국제여객선터미널 10개가 소재하고 있는 지역을 제외해 보면 실제

로 허가신청 배제지역은 충남권(충청남도, 대전광역시, 세종특별자치시)이 유일하다. 그러므로 지역 요건은 큰 장애가 되지 못한다.

그러나 위의 요건에 부합하더라도 법 제21조 제2항에서는 문화체육관광부 장관이 공공의 안녕, 질서유지 또는 카지노업의 건전한 발전을 위해 필요하다고 인정하면 허가를 제한할 수 있도록 규정하고 있어 허가제한의 가능성은 실제로 매우 넓다.

한편 법 제8조는 이와 같은 카지노업의 허가권이 양도될 수 있는 것으로 정하고 있다. 제1항에서 관광사업을 양수(讓受)한 자 또는 관광사업을 경영하는 법인이 합병한 때에는 합병 후 존속하거나 설립되는 법인은 그 관광사업의 등록등 또는 신고에 따른 관광사업자의 권리·의무(제20조제1항에 따라 분양이나 회원 모집을 한 경우에는 그 관광사업자와 공유자 또는 회원 간에 약정한 사항을 포함한다)를 승계한다고 정하고, 제4항에서는 관광사업자의 지위를 승계한 자가 지위를 승계한 날부터 1개월 이내에 관할 등록기관등의 장에게 신고하도록 의무를 부여하고 있다. 이 부분은 큰 문제인데, 카지노업의 허가를 한번 받으면 회수됨이 없이 유지가 가능할 뿐만 아니라 양도할 수도 있으며 더욱이 그 경우 양수인은 단지 신고함으로써 허가권을 취득할 수 있는 것이다. 이는 카지노업 허가를 신규 취득하는 것을 여러 가지 요건에 의해 제한하고 있는 규정의 취지와 모순된다.

법 제22조 제1항은 카지노업 허가를 받을 수 없는 결격사유를 나열하고 있는데, ① 19세 미만인자, ② 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」 제4조에 따른 단체 또는 집단을 구성하거나 그 단체 또는 집단에 자금을 제공하여 금고 이상의 형을 선고받고 형이 확정된 자, ③ 조세를 포탈(逋脫)하거나 「외국환거래법」을 위반하여 금고 이상의 형을 선고받고 형이 확정된 자 등을 정하여 이러한 사항을 카지노업의 투명성과 신뢰성 보장을 위한 최소한의 요건으로 정하고 있다. 동조 제2항은

문화체육부장관은 카지노업 허가를 받은 자가 결격사유가 있는 경우에는 사후에라도 그 허가를 취소하도록 규정하고 있다.

그 외에 동법은 제25조에서 카지노기구의 규격 및 기준에 대하여 문화체육관광부장관이 정하도록 하고, 제28조에서 문화체육부장관이 제정하는 영업준칙을 카지노업자가 준수하도록 정하는 한편, 제30조에서 카지노사업자로 하여금 총매출액의 100분의 10 범위에서 일정 비율에 해당하는 금액을 「관광진흥개발기금법」에 따른 관광진흥개발기금에 내도록 의무지우고 있다.

그리고 마지막으로 이러한 카지노 허가는 외국인 전용임을 선언하고 있다. 법 제28조 제1항 4호에서 카지노사업자가 해서는 안될 행위의 하나로 “내국인(「해외이주법」 제2조에 따른 해외이주자는 제외한다)을 입장하게 하는 행위”를 들고 있고, 제29조에서 카지노영업소 이용자의 준수사항으로 “카지노영업소에 입장하는 자는 카지노사업자가 외국인(「해외이주법」 제2조에 따른 해외이주자를 포함한다)임을 확인하기 위하여 신분 확인에 필요한 사항을 묻는 때에는 이에 응하여야 한다”는 내용이 이에 해당한다.

(2) 카지노업 허가의 확장 - 허가특례제도

카지노업 허가는 「관광진흥법」 이외에도 여러 특별법의 제정에 의해 다양한 허가특례가 가능하도록 되었다.

먼저 2007년 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제23조 3에 의해 경제자유구역에서의 관광사업에 투자하려는 외국인투자 금액이 미합중국화폐 5억달러 이상인 경우 외국인전용 카지노를 허가할 수 있도록 특례를 정하였다. 이에 대해 당시 동법 시행령 제24조의4에는 영업개시 신고 시점까지 미화 3억달러 이상을 투자하고, 영업개시 후 2년까지 총 5억달러를 투자해야 한다는 등의 요건을 두었으나, 2012년 이를 개정하여 실제 선행투자가 없어도 최소한의 이행보증금

(투자금의 10%인 약 0.5억 달러) 납입을 조건으로 카지노 사전심사를 청구할 수 있는 ‘카지노 사전심사제’가 도입됨으로써 카지노허가를 내주기 위한 법으로 본말전도되었다는 평가를 받는다.⁴¹⁾

다음으로 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 「제주특별법」이라 약한다) 제243조 제1항에서 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제23조3과 유사하게 외국인투자촉진을 위해 관광사업에 미화 5억달러 이상을 투자하려는 외국인투자자에게 카지노업 허가를 줄 수 있도록 특례를 정하였다. 특이한 점은 제주특별자치도의 경우에는 카지노업 허가의 주체가 문화체육관광부장관이 아닌 제주도지사로 규정되어 있다는 것이다.

이러한 허가특례제도는 계속 확장되어 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」 제63조 제1항에 거의 동일하게 규정되어 도입되었으며, 「기업도시개발 특별법」 제30조 제1항에서는 심지어 일정 요건을 갖춘 경우 문화체육관광부장관은 “카지노업의 허가를 하여야 한다”고 하여 문언상으로는 카지노업 허가를 재량에서 기속으로 바꿔버리는 이상한 형태로까지 등장하였다.⁴²⁾ 이외에도 「크루즈산업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제11조에 국제순항크루즈업자에게 카지노를 허가할 수 있는 특례제도를 정하고 있고, 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」 제11조에도 “문화체육관광부장관은 폐광지역 중 경제사정이 특히 열악한 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역의 한 곳에만 「관광진흥법」 제21조에 따른 허가요건에도 불구하고 같은 법 제5조제1항에 따른 카지노업의 허가를 할 수 있다”고 정하여 카지노허가의 특례를 부여하였고, 이에 의하여 정선군 지역에 강원랜드가 들어서게 되었다.

41) 조병익·장병권, “국내 카지노업 허가 특례 제도의 현황 및 개선방안”, 『한국관광학회 국제학술발표대회집』, 제78권 제3호, 한국관광학회, 2015, 894쪽.

42) 조병익·장병권, 앞의 글, 904쪽.

(3) 카지노업 허가제도에 관한 평가

「관광진흥법」이 정하고 있는 카지노업에 대한 규제, 특히 허가에 대한 규제의 법적 태도는 기본적으로 다른 사행산업(경마, 경정·경륜, 복권 등)에 대한 규제의 법적 태도와 크게 다르지는 않다. 허가의 발급과 기타 법적 통제장치 등을 통해 합법과 불법을 구분지으려 노력하고 사행행위성을 오락성으로 순화시키고자 하는 방향이 그것이다. 그러나 카지노업의 건전한 오락화 상태는 현재 다른 사행산업분야에 비해 매우 떨어져 있다고 할 수 있다. 우리나라의 카지노가 내국인 입장이 금지되고 외국인 전용으로 대부분 운영되고 있기 때문이다. 즉 사행행위의 오락화라는 패러다임 전환에서 보면 가장 뒤쳐져 있는 영역이, 다시 말해 사행산업 가운데 현재 가장 제한적으로 오락으로 인정되고 있는 부분이 카지노인 것이다. 카지노는 아직 우리 국민에게 일반적인 오락과 레저활동의 한 부분으로 가볍게 받아들여지지 못하고 있고, 사회적으로도 그 중독성이 다른 사행행위에 비해 강한 것으로 여겨지고 있어 “사회적 유해성”에 대한 우려가 불식되지 못하고 있다.

그러나 다른 한편으로 카지노를 외국인전용으로 제한적으로만 인정하는 법의 태도는 카지노 허가에 대한 특례를 다양하게 인정하는 여러 특별법들의 분립현상과 매우 모순적이다. 한편으로는 카지노를 꺼리는 태도를 보이면서 다른 한편으로는 카지노에 대한 수용의 태도를 일관성 없이 내비치고 있는 것이다. 이는 정부의 카지노에 대한 정책이 일정한 원칙 없이 그때 그때 편의적으로 전개되고 있다는 의미이고 보다 신중하고 심도 있는 정책적 결정과 사회적 합의를 주문해야 하는 대목이다.

또한 허가특례제도의 난립과 그로 인한 각각의 법률상 요건의 상이함은 카지노에 대한 규율이 그렇지 않아도 주무관청의 허가권과 사행

산업통합감독위원회의 관리감독권으로 2원화되어 있는 상황에서, 허가 요건과 허가발급 주체의 복잡함까지 더해 카지노 허가와 관리감독 정책에 비효율과 혼란을 초래하게 되었다고 말할 수 있다.⁴³⁾ 보다 근본적이고 통합적인 제도적 정비가 요청되는 지점이다.

2. 제주특별자치도 카지노업 규제의 법적 체계

제주특별자치도 카지노업을 규제하는 권한은 「제주특별법」 규정을 통해 제주특별자치도에 이양되었다. 그 결과 제주특별자치도 카지노업을 규율하는 법제는 다른 지역과 약간 다른 내용을 가지게 되었다. 제주특별자치도의 경우에도 「관광진흥법」을 근간으로 하는 우리나라 카지노의 법적 규율 체계의 큰 틀(=허가권과 관리감독권의 구분)을 따르므로 유사하지만, 「제주특별법」에 의해 카지노와 관련된 허가권을 제주도지사의 권한으로 이양받았고, 카지노업의 관리감독을 담당하는 기관으로 「제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례」를 통해 카지노업감독위원회를 도지사 소속으로 설치하였다는 점이 다르다.

(1) 카지노 허가권 관련 규율

우리나라의 카지노업 허가권은 「관광진흥법」 제5조에서 유래하고 문화체육관광부장관이 그 허가권을 가지고 있다.

제주특별자치도의 경우에는 「제주특별법」 제244조를 통해 「관광진흥법」에 관한 특례를 정하면서 관광진흥법에서 정하고 있는 카지노 관련 권한을 일체 이양받았다. 동조 제1항은 “「관광진흥법」 제5조제1항, 제8조제4항·제7항, 제21조부터 제27조까지, 제35조(제1항제9호의2는 제외한다)부터 제40조까지, 제47조제1항, 제77조, 제78조 및 제86조제2항(이양된 권한에 따른 과태료의 부과·징수에 한정한다)에 따른

43) 조병익·장병권, 앞의 글, 902쪽.

문화체육관광부장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다”고 규정하여 구체적으로 카지노의 허가권, 관광사업 양수 등에 대한 신고관련 권한, 카지노 사업자에 대한 지도와 명령 권한을 도지사의 권한으로 이양받고 있다.

한편 동조 제2항은 유사한 방식으로 카지노 허가 등 규제와 관련하여 “대통령령이나 문화체육관광부령으로 정하도록 한 사항은 도 조례로 정할 수 있다”고 하여 하위입법권도 제주도의 자치입법권으로 이양받고 있다.

따라서 제주특별자치도의 카지노업 관련 규율은 근거법의 차원에서 2중적 규율체계이다. 카지노업에 대한 기본제도 윤곽은 「관광진흥법」의 틀을 벗어나지 않으면서도 구체적인 권한은 자치단체장과 조례에 이양되어 왔기 때문에 제주도는 구체적 제도형성과 운용 면에서 자율권을 누릴 수 있는 법적 환경을 가지게 되었다. 이러한 자율권 덕분에 제주도는 카지노업 규율 분야에서 보다 앞선 제도를 도입할 수 있는 권한과 여건을 갖추게 된 것이다.

그동안 국내의 카지노 현황은 카지노의 허용이 기본적으로 외화획득을 위한 수단적 차원에 머무르고 있었고, 외국인 전용으로 운영되었기 때문에 사회적 부작용을 방지하기 위한 관리감독의 필요성이 그다지 절실하지 않았다. 외국인은 대부분 관광객을 의미하기 때문에 일시적으로 우리나라에 체류하는 이들이어서 사회적 부작용을 걱정할 필요가 없었고, 따라서 그동안 카지노 규율은 엄격함과는 한참의 거리가 있었다. 그러나 최근 국내외 카지노 환경의 급격한 변화는 이러한 느슨한 규제 상황에 더 이상 머물러 있을 수 없게 한다. 글로벌 카지노 업체들이 제주 진입을 모색하고 있는 환경에서는 세계적 기준(글로벌 스탠다드)에 부합하는 카지노 법제의 도입 및 정비의 필수적일 수밖에 없고, 제주특별자치도는 자치권한을 활용하여 이러한 환경 변화에 자체적으로 대응하고자 노력하고 있다.

(2) 카지노 관리감독권 관련 규율

제주특별자치도의 자치권한이 만들어낸 두드러진 결과물 가운데 하나가 2016년 4월 28일 출범한 “제주특별자치도카지노업감독위원회”이다.⁴⁴⁾ 이 카지노업감독위원회는 2015년 6월 3일 제정된 「제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례」에 의해 도입되었고, 위원 선임 등 일정한 준비기간을 거쳐 2016년에 설치되어 활동을 개시하였다.

카지노업감독위원회는 제주특별자치도 카지노업에 관한 관리·감독 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 도지사 소속으로 설치된다.(동 조례 제4조)

위원회의 기능으로는 사행산업통합감독위원회의 경우와 유사하게 다음과 같은 업무를 소관으로 한다.(제5조 제1항)

- ① 카지노업의 관리·감독 및 건전한 발전을 위한 종합계획의 수립에 관한 사항
- ② 카지노 사업장 실태확인과 지도·감독에 관한 사항
- ③ 카지노업의 사회적 부작용 예방을 위한 대책의 수립에 관한 사항
- ④ 카지노업을 건전한 레저산업으로 발전시키고 불법카지노업을 근절하는데 필요한 조사·연구 및 평가에 관한 사항
- ⑤ 카지노업의 통합적인 교육 프로그램 개발과 홍보에 관한 사항
- ⑥ 카지노업의 지역사회에 대한 지속가능한 발전기여 방안에 관한 사항
- ⑦ 그 밖에 도지사 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

그러나 카지노업감독위원회의 권한은 사행산업통합감독위원회에 비해 좀 더 강하다고 생각된다. 카지노업감독위원회의 “위원장은 위법행위를 한 카지노사업자에 대하여 법 제35조(「관광진흥법」을 말함)에 따

44) 미디어제주, “제주도, 전국 최초 ‘카지노업 감독위’ 공식 출범”, 2016. 4. 28.

른 허가취소, 영업정지 또는 시설운영 개선 명령 등의 조치를 도지사에게 건의할 수 있으며, 도지사는 특별한 사유가 없으면 이에 따른 조치를 하여야 한다”(제5조 제2항)고 규정하고 있어서 허가취소 등의 제재권한을 사실상 가지고 있다고 보기 때문이다. 사행산업통합감독위원회의 경우 시정 명령 등의 필요한 조치를 소관 행정기관의 장에게 권고할 수 있는 것(「사행산업통합감독위원회법」 제20조)과 상당한 차이를 보인다.

카지노업감독위원회의 구성은 위원장 1명을 포함하여 9명 이내의 위원으로 이루어진다.(제6조 제1항) 위원회 위원은 다음과 같은 자격이 있는 자 중에서 도지사가 위촉하되, 위원 중 3명은 도의회에서 추천하는 사람을 위촉할 수 있도록 규정하고 있다: ① 판사·검사·변호사 또는 공인회계사로서 해당 분야에 10년 이상 근무한 경력이 있는 사람 ② 「고등교육법」 제2조 제1호부터 제6호까지의 규정에 다른 학교나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 사람으로서 카지노업 관련 분야(관광·컴퓨터 분야를 포함한다)를 전공한 사람 ③ 비영리민간단체(「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 민간단체를 말한다)에서 추천한 사람 ④ 카지노업 임원으로 5년 이상 근무한 경력이 있는 사람.(제6조 제2항)

위원장은 위원 중에서 도지사가 정하도록 하고 있다.(제6조 제3항)

이에 대해 살펴보면, 위원의 자격기준이 꽤 높다. 사행산업통합감독위원회 위원의 경우에 비해 요건이 더 엄격하여 권위와 전문성을 살리고자 한 것으로 보인다.

위원의 임기는 3년이며, 한차례만 연임할 수 있다.(제8조)

위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하며(제9조 제1항), 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 위원회에 분야별 분과위원회를 둘 수 있도록 하였다.(제9조 제2항) 이

에 근거하여 위원들의 전문성을 살리고 심사의 효율성을 위하여 2개의 분과위원회가 설치·운영된다는 보도가 있었다.⁴⁵⁾ 그에 따르면 제1분과위원회는 카지노업 인·허가에 관한 사항과 제도개선에 관한 사항, 주요 정책 수립에 관한 사항 등을 검토한다. 그리고 제2분과위원회는 사업정지 이상 행정처분 사항, 카지노업체 매출액 조사에 관한 사항, 카지노업체 관리·감독에 관한 사항 등을 다룬다고 한다.

카지노감독위원회의 위원은 신분이 보장되고 “임기 중 직무와 관련하여 외부의 지시나 간섭을 받지 않는다”고 하여 직무상 독립성을 보장하고 있다.(제11조) 실제로 위원회 출범식에서 원희룡 제주도지사는 앞으로 카지노에 일절 관여하지 않겠다고 공언하여 카지노감독위원회의 활동에 힘을 실어주고자 하였다. 동 위원회의 독립적 판단과 활동 활동이 기대되는 부분이다.⁴⁶⁾

45) 뉴스1, “제주 카지노업감독위원회 기능 대폭 강화 - 월 1회 상시심의·분과위 운영 등 연간 운영계획 의결”, 2016. 6. 30.

46) 제민일보, “기대 반, 우려 반 카지노업감독위원회”, 2016. 5. 1.

제 4 장 제주도 카지노업 관리감독 법제의 개선방향

제 1 절 제주특별자치도의 카지노업 관리감독 강화를 위한 제도개선 노력

1. 제주 특별법 6단계 제도개선안의 내용

제주특별자치도에서는 카지노업의 관리감독 강화를 위한 제도개선을 제주특별법 6단계 제도개선과제의 가장 중요한 분야의 하나로 삼고 있다. 도민설명회에 공개된 카지노 관련 제도개선안은 <표3>과 같은 내용들로 이루어져 있다.

<표 3> 2016년 제주도가 추진중인 카지노업 제도개선과제(10건) 내용개요⁴⁷⁾

제도개선 과제명	제도개선 과제개요
카지노업 적격성 심사제 도입 특례신설 (제주특별법 제244조의2 신설)	<p>[현재는]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 허가된 카지노 영업권에 대한 유효기간이 없음 ○ 카지노사업자로 하여금 건전하고 투명하게 사업을 운영하도록 제도적 장치를 마련하여 관련법규 준수를 유도하는 방안이 필요 <p>[제도개선 내용은]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 카지노업 허가에 대하여 3년 마다 적격성 심사제 도입하여, 적격성유지 요건을 충족할 수 있도록 하고, 미충족시 허가를 취소할 수 있도록 함

47) 자료출처: 「제주특별법 6단계 제도개선: 추진상황 및 제도개선 과제(안)」, 18-20 쪽.(2016. 6. 28. 제주특별법 제도개선 도민설명회 배포자료)

제도개선 과제명	제도개선 과제개요
<p>카지노업 지위승계 사전인가제 특례신설 (제주특별법 제244조의3 제1항 내지 제7항 신설)</p>	<p>[현재는]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 카지노업 허가의 양수.합병.경매 등으로 사업자 지위 승계 시 1개월 이내 허가관청에 사후 신고하고 있음 ○ 실질적으로 카지노업을 경영할 수 없는 결격사유를 가진 자가 지분(주식)획득을 통해 경영권을 행사하더라도 이에 대한 제재 방법 없음 <p>[제도개선 내용은]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 카지노 양수.합병할 때 도지사의 사전인가를 받고, 카지노 최대 주주에 대한 사전 승인제 등을 통한 결격사유 조항 준용할 수 있도록 함 ○ 경매 등을 통한 인수 시 신규허가 대상으로 포함하여 국제수준의 건전성 투명성 확보 관리기반 마련
<p>카지노업 휴업 사전 신고에 관한 특례 신설 (제주특별법 제244조의3 제8항 신설)</p>	<p>[현재는]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 휴업 후 30일 이내에 허가관청에 통보토록 되어 있어, 최장 30일 동안 영업을 하고 있지 않더라도 사후통보만 하면 영업운영에 대해 제재할 수 있는 방법 없음 <p>[제도개선 내용은]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 카지노 고객의 이용편의와 카지노사업자의 무분별한 휴업을 관리하기 위해 휴업에 대해서는 사전신고토록 함
<p>카지노업 지도.감독에 관한 특례신설 (제주특별법 제244조의4 신설)</p>	<p>[현재는]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 소속공무원으로 하여금 카지노 영업장 출입 및 서류 등 검사하게 할 수 있으나, 지도.감독권한이 한정적이어서 실효성 확보를 위한 지도.감독권한 개선 필요 <p>[제도개선 내용은]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 공무원에게 카지노 영업장 상주 및 상황보고 청취, 관련 서류 검사 권한을 부여하고, 회계자료 검사의 실효성 확보를 위해 회계감사 실시 근거 마련

제 1 절 제주특별자치도의 카지노업 관리감독 강화를 위한 제도개선 노력

제도개선 과제명	제도개선 과제개요
<p>카지노업 허가취소 등에 관한 특례신설 (제주특별법 제244조의7 신설, 제462조 개정)</p>	<p>[현재는]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 카지노업의 건전성 및 투명성을 확보하기 위하여 새로이 신설된 특례 사항과 관련된 행정처분 조항을 명확히 규정하여 법 집행의 실효성 확보 필요 <p>[제도개선 내용은]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 새로이 신설되는 특례 사항 미준수에 따른 허가취소 및 6개월이내 사업의 전부 또는 일부 정지 등의 행정처분 조항 마련하여 건전하고 투명하게 사업을 운영할 수 있는 근거마련 ○ 신설되는 카지노업 허가취소 조항(제244조의7)에 따른 카지노업 허가를 취소하는 경우 청문을 거치도록 추가함
<p>카지노업의 외국환 거래법에 관한 특례 신설 (제주특별법 제244조의8 신설)</p>	<p>[현재는]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 외국 관광객의 경우 자국의 외화 반출한도로 일정금액 이상 현금 소지하고 한국으로 입국할 수 없어, 정상적인 외환거래가 불가함에 따라 탈세 등 위법행위자 양산 <p>[제도개선 내용은]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 외국인 전용 카지노사업자도 크레딧게임 자금 유입을 위한 외국 환거래가 가능하도록 「외국환거래법」에 따른 “금융회사등”에 포함하여 크레딧 자금이 합법적으로 유입될 수 있도록 제도마련
<p>카지노업자 등에 관한 벌칙규정 신설 (제주특별법 제471조의2 신설)</p>	<p>[현재는]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 카지노산업의 건전성 및 투명성을 확보하기 위하여 새로이 신설된 특례 사항과 관련하여 법 위반 시 벌칙 조항을 명확히 규정하여 법 집행의 실효성 확보 필요 <p>[제도개선 내용은]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 새로이 추가되는 특례 사항 등에 대하여 법위반시 2년이하의 징역 또는 2천만원이하의 벌금 벌칙규정 마련

제도개선 과제명	제도개선 과제개요
<p>카지노업 관련 규정 시행일 등 부칙 신설 (제주특별법 부칙 제1조 내지 제4조 신설)</p>	<p>[현재는]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 새롭게 신설되는 카지노업의 허가 등에 관한 사항에 대해 적용례와 시행시기를 규정하는 부칙이 필요 <p>[제도개선 내용은]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 카지노종사원, 전문모집인 등록관리에 관한 사항은 공포일부터 12개월 경과 후 시행하고, 카지노업 양도양수 등의 인가의 경우 법 시행 후 최초로 인가 또는 승인 신청한 경우부터 적용하며, ○ 카지노업 적격성 심사를 위한 기간산정은 법 시행 후 최초 3년이 경과한 날로 함
<p>카지노종사원 및 전문모집인 등록제 도입 특례신설 (제주특별법 제244조의5, 제244조의6 신설)</p>	<p>[현재는]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 카지노종사원에 대하여 별도 자격제 등은 운영되지 않고 있음 ○ 카지노와 관련된 위법사항이 카지노전문모집인과 관련되어 발생 함에도 법적 근거 없이 운영되어 관리 감독이 어려움 <p>[제도개선 내용은]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 카지노종사원 등록제 및 등록된 카지노종사원 고용 의무제 도입 등 ○ 카지노전문모집인 등록제 도입 ○ 카지노종사원, 전문모집인 등에 대한 교육 실시 근거 마련
<p>카지노 매출이익의 지역사회 환원 근거마련 (제주특별법 제245조, 제246조개정, 제244조의10 신설)</p>	<p>[현재는]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 카지노 매출액의 10%를 제주관광진흥기금으로 징수 하고 있는데, 외국의 경우 대부분 카지노 매출액의 30% 내외를 세금으로 징수 하고 있음 <p>[제도개선 내용은]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 관광진흥기금 징수비율을 카지노 매출액의 10%범위에서 20% 범위 이내로 확대하고, 카지노업 총 매출액에 따른 납부금의 일정액을 제주공동체의 발전을 위한 재원으로 사용 근거 마련

2. 제주 특별법 6단계 제도개선안에 대한 평가

제주특별법 6단계 제도개선안의 경우 이 제도개선안의 핵심적 내용은 다음과 같은 3가지 방향으로 이해될 수 있다. ① 카지노업 허가권에 대한 관리감독 강화 ② 카지노업 영업활동에 대한 관리감독 강화 ③ 카지노 매출 이익의 지역사회 환원
순서대로 하나씩 살펴보기로 하자.

(1) 카지노업 허가권에 대한 관리감독 강화

현재 카지노업 허가권은 유효기간이 없고 양도를 통해 타인에게 이전될 수 있으며 양도양수는 신고사항에 불과하다. 이러한 제도현황에서는 외국업체의 진출이 쉬웠고 부적격자의 진입을 막을 방법이 없었으며 진입 이후에라도 있어야 할 적격성 유지를 위한 통제장치가 없다는 문제점이 있었다.

이러한 문제를 해결하기 위해 제주도에서는 3년마다 이루어지는 주기적인 적격성 심사를 통해 탈법을 근절하고 허가요건을 지속적으로 관철시키겠다는 제도개선안을 제시하고 있다. 카지노업의 허가는 강학상 용어로는 특허로 이해된다. 특허는 형성적 행위이며 허가와 달리 상대방이 본래 가지고 있지 않았던 권리 등을 새롭게 설정해 주는 것이고, 특허를 줌에 있어서는 특히 공익을 고려하여야 하므로 원칙상 재량행위로 보게 된다.⁴⁸⁾ 카지노와 같은 사행성이 있는 산업에서는 이러한 공익에 대한 고려가 더욱 요구되고 그렇기 때문에 카지노업 영업자에게는 고도의 신뢰성과 엄격한 자격을 요구하게 되는 것이 필연적이다.

그런데 그동안 우리나라에서는 한번 카지노 허가가 발급되면 다시는 회수되는 일이 없었기 때문에 카지노 영업에서의 탈법을 제어할

48) 박균성, 행정법강의, 제13판, 2016, 234쪽.

방법이 없었고 그로 인해 더욱 탈법을 조장하게 되었다고 볼 수 있다. 따라서 카지노업 허가의 본래정신으로 돌아간다는 점에서 3년마다 이루어지는 자격심사는 적절한 제도개선이라고 판단된다. 또한 3년이라는 기간은 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」 제11조 제4항 및 동시행령 제15조가 정한 강원랜드의 경우 허가기간이 3년이라는 점에 비추어 적절한 기간설정이라고 해야 할 것이다. 한편 이 기간은 최근 불합리하다는 논란을 불러 일으키고 있는 면세점 특허의 기간 5년과도 비교될 수 있다. 면세점 특허기간이 2013년 관세법 개정에 의해 기존 10년에서 5년으로 단축되고(「관세법」 제176조의2 제5항) 면허의 갱신(법 제176조의2 제6항)이 신규발급과 거의 같다는 점⁴⁹⁾에서 기간이 지나치게 짧아서 업계를 혼란에 빠뜨렸다는 지적이 있다⁵⁰⁾는 것과 비교해 보면 이 제도개선안의 3년 주기 적격성 심사는 허가의 갱신이 아니며 허가권이 유지된 상태에서 적격성 요건의 유지 여부만을 일정 시기마다 점검하는 것이므로 새로 허가를 받아야 하는 지위에 처하는 것이 아니라는 점에서 불합리성이 없다고 할 수 있다.

또 다른 하나의 내용은 카지노업의 양수시 도지사의 사전인가를 받도록 하는 제도개선안이다. 현재까지는 카지노업 양수시 지위 승계시점부터 1개월 내에 관할 관청에 사후신고하면 족하도록 되어 있으나(「관광진흥법」 제8조 제4항), 이래서는 부적격자에게 카지노 허가권이 주어지는 등의 폐해를 사전에 막을 수 없다. 그리고 이러한 양수가 카지노업의 허가권을 쉽게 취득하는 방법으로 이용되고 있으나 이에 대한 통제방법도 별로 없는 형편이다. 이 점에서 더욱 엄격한 규제가 요청되었던 부분이다.

49) 제176조의2(특허보세구역의 특례) ⑤ 보세판매장의 특허기간은 제176조제1항에도 불구하고 5년 이내로 한다.

⑥ 제1항에 따라 특허를 받은 중소기업 및 중견기업에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 특허를 갱신할 수 있다.

50) 한국경제, “면세점 정책 등록제에서 허가제로 바꾼 2008년, 정부가 ‘홍중학 법안’ 발미 제공했다”, 2016. 5. 9.

「관광진흥법」 제8조 제1항은 “관광사업을 양수(讓受)한 자 또는 관광사업을 경영하는 법인이 합병한 때에는 합병 후 존속하거나 설립되는 법인은 그 관광사업의 등록등 또는 신고에 따른 관광사업자의 권리·의무를 승계한다”고 하고 있어 사업의 자유로운 양도에 의해 자연스럽게 카지노업 허가도 승계하는 것으로 해석될 여지가 있다. 그러나 카지노업 허가의 요건이 엄격하다는 점을 고려하면 카지노업 승계가 자유로이 전적으로 업체들간의 사적 계약에 의해서 이루어질 수 있다는 것은 법적 모순이고 체계적이지 않다. 오히려 카지노업의 승계자는 카지노업의 허가자의 요건을 그대로 갖추어야 하는 것으로 이해하는 것이 합리적이고 허가권의 체계에도 맞다.

따라서 카지노업 지위승계에 도지사의 사전인가를 받도록 함으로써 신규허가의 경우와 마찬가지로 카지노업자에 대한 적격심사를 행할 수 있도록 하는 것은 매우 적절한 제도개선이라고 할 수 있다. 이러한 사전인가를 통해 카지노 운영의 적격자에게 영업을 양수될 수 있도록 통제될 수 있을 것이다. 요컨대 카지노가 허가라는 특허제로 운영되는 이상 영업양수의 전후에 있어서 현실적인 업자의 변경은 있을지언정 그에 대한 법적 상태에서 차이가 있어서는 안 된다는 것이다. 이러한 법적 동일성의 유지를 확보할 수 있다는 점에서 지위승계 시 사전인가제의 도입은 카지노 허가제의 관리감독 면에서의 미비점을 보완한 합리적 제도개선안으로 평가될 수 있을 것이다.

(2) 카지노업 영업활동에 대한 관리감독 강화

다음으로는 카지노업의 영업활동에 대한 실질적 관리감독 권한의 강화에 대한 내용이 주를 이루고 있다. 예컨대, 카지노업 휴업은 카지노 이용자들에게는 매우 중요한 사항이고, 관리감독 기관으로서도 필히 알고 있어야 할 사항인데도 사전신고라는 제도적 장치가 확보되어 있지 못하여 이를 개선하고자 하는 것이다. 또한 카지노 영업장에 상

주하면서 관리감독을 할 수 있는 가능성을 확보하는 것(실제 그렇게 하느냐는 별론으로 하고)은 불법영업 행태를 방지하기 위해 필요한 것이다. 그리고 카지노 특례사항 미준수시 허가 취소나 6개월 이내 사업의 전부 또는 일부의 정지라는 행정처분 조항을 마련하여 요건 위반에 대한 실효적 제재수단을 확보한 것, 아울러 새로 제정되는 특례 사항 위반시 징역 또는 벌금을 통한 제재력도 확보한 것은 위법행위에 대한 제재 강화를 통해 건전한 카지노 영업 상태를 확보하고자 하는 것으로 필요한 것들이다. 마지막으로 카지노종사원 및 전문모집인에 대한 등록제를 도입하는 것인데 카지노를 이용한 불법적 행태들이 카지노 이용 고객층 보다는 종사원 층에서 일어날 가능성이 높다는 점과 전문모집인에 대한 적절한 관리가 필요하다는 점을 고려할 때 역시 적절한 개선의 방향이라고 생각한다.

(3) 카지노 매출 이익의 지역사회 환원

마지막으로 논란이 되는 부분은 카지노 매출이익의 지역사회 환원 근거를 마련하고자 하는 개선안이다. 카지노의 허용에 대한 사회적 합의와 준비가 충분하지 않은 상황에서 카지노의 성급한 허용과 대규모화는 복합리조트 등에 투자하는 자본에게 이익을 독점시킴과 동시에 사회적 비용은 고스란히 지역사회로 전가하게 되어 매우 부정적인 결과를 낳게 된다. 따라서 사회적 합의가 있든 없든 카지노에서 얻은 수익은 일정한 사회적 비용을 감당하는 지역의 몫으로 되돌려야 하고 그것이 장기적으로는 카지노의 발전도 추구하고 카지노로 인한 폐해도 완화하는 길이다. 카지노 관리감독의 방향은 카지노의 부정적 측면의 완화와 긍정적 오락 측면의 증대이어야 한다. 그러나 그러한 측면만으로 카지노산업의 진흥에 대한 사회적 합의는 이루어지기 어렵다. 카지노산업을 전략적으로 진흥한다는 것은 카지노업에 대한 법적 규제가 이루어짐으로써 건전한 게임이 됨을 당연히 전제하고 아울러 경제

적 목적을 위해 이를 활용한다는 의미이다. 그러나 그러한 경제적 이익이 사회에 환원되지 않는다면 사회적 합의를 통해 카지노산업을 진흥한다는 정책은 성공을 거두기 어렵다. 따라서 카지노의 부정적 측면을 완화하기 위한 방편으로 아울러 지역사회의 지지를 얻기 위한 목적으로 일정수익의 지역사회환원 조항은 반드시 마련되어야 하고, 그런 관점에서 제주도의 개선안은 바람직한 방향을 잡은 것으로 판단된다.

그러나 그러한 환원의 방법을 어떤 방식으로 할 것인가는 논란이 있을 수 있다. 다른 나라의 예와 같이 카지노세에 의할 것인지 기존의 관광진흥기금을 좀 더 인상하여 걷을 것인지는 고민해 볼 필요가 있다.⁵¹⁾

또한 관광진흥기금은 그 사용목적이 “제주자치도의 관광사업을 효율적으로 발전시키고, 관광외화수입의 증대에 기여하기 위하여”(「제주특별법」 제246조 제1항)에 한정된다는 문제점이 있다. 기금을 10%에서 20%로 올리는 방향으로 정책추진 자체는 바람직한 것이지만 증대된 기금을 과연 제주도민의 복리를 위해 효과적으로 지출할 수 있는지에 대해 의문이 제기되는 지점이다.

이 부분에 대해서는 다음절에서 좀 더 논의하고 바람직한 개선방안을 제안해 보도록 하겠다.

제 2 절 제주특별자치도 카지노업의 관리감독 법제 개선의 미래적 과제

1. 단일 카지노업 관리감독법의 제정

카지노업의 허가 건수가 늘어남에 따라 그리고 그 허가가 복합리조트형으로 대형화함에 따라 카지노 관리감독에 대한 규율은 좀 더 체

51) 중앙일보, “제주도의회 김태석 의원 “카지노세 거둬 교육·복지에 써야””, 2016. 7. 21. 이 점에 대해서는 제2절에서 좀 더 논의하도록 한다.

계적인 법제를 통해 뒷받침되어야 한다. 싱가포르의 사례에서 시사를 받으면 효율적인 카지노 관리감독을 위해서는 장차 통합 카지노 단일법이 만들어져야 할 것으로 판단된다. 카지노의 건전한 오락화는 복합리조트 등의 개장만으로 이루어지는 것은 아니며 철저한 법적 통제와 여러 가지 제약을 통한 순화가 바탕이 되어야 하기 때문이다.

그러나 통합 카지노 단일법이 탄생하더라도 여전히 현재의 구조처럼 제주지역은 카지노 관리감독에 대한 자치권을 가지는 것이 바람직할 것이다. 제주지역 카지노는 별개의 지역적 특성이 있고 이미 이룩한 자치적 법제도의 바탕이 있기 때문에 이러한 현실을 그대로 인정한 상태에서 제도적 연속성을 확보해주어야 할 것이기 때문이다. 따라서 장차 통합 카지노 단일법이 도입되더라도 카지노 관리감독 기구의 구도는 제주지역과 제주를 제외한 전국으로 이분하여 관리되는 것이 바람직하지 않을까 생각한다.

2. 카지노업 관리감독 기구의 일원화

사행산업에 대한 경우든지 카지노업에 대한 경우든지 마찬가지로 현재 이들 영업에 대한 관리감독 법체계의 가장 큰 문제점은 허가권과 관리감독권이 분리되어 있어 모처럼 설립한 전문적 위원회(사행산업통합감독위원회나 카지노업감독위원회)가 중심적 역할을 하는데 한계가 있다는 것이다. 허가권과 관리감독권을 쥐고 있는 주무관청은 공무원 인원이 한정되어 있어 실질적인 관리감독을 하지 못하고, 위원회는 권한이 약하여 실효적인 관리감독을 못하게 되는 문제가 발생하는 것이다.

이러한 문제에 대해서는 허가권과 관리감독권을 하나의 전문적 담당 기구에 통합시키는 것이 바람직한 대안일 수 있다.⁵²⁾ 싱가포르의

52) HS Chris Choi · 장병권, “한국형 카지노산업 관리감독 기구 설립방안 : 해외사례와 시사점”, 『한국관광학회 국제학술대회집』, 제78권 제3호, 한국관광학회, 2015, 1012쪽.

카지노규제법(Casino Control Act)과 그에 의해 설립된 카지노규제청(Casino Regulatory Authority)(「카지노규제법」 제5조 이하)은 그 좋은 예이다. 싱가포르는 2개의 카지노 도입과 그에 대한 철저한 준비를 위해 카지노규제법을 만들고 카지노 허가에 관한 권한(제9조 (1)(a))과 관리감독권한(제9조 (1)(d))을 한 기관에 집중시켜 카지노의 모든 면에 대한 관리가 사전적, 사후적으로 이루어질 수 있게 하고 있다.

그러나 우리나라의 경우는 카지노 허가에 관한 근거법만도 수 개 법률에 분산되어 있고, 또 별도의 감독권을 가진 위원회도 있다. 제주 카지노의 경우는 조금 나은 상황이지만 카지노 허가에 관한 근거법이 「관광진흥법」과 「제주특별법」으로 이원화되어 있는 상황이고, 허가권과 관리감독권도 제주도지사와 카지노감독위원회에 나뉘어 있는 상황이다. 최근에 출범시킨 카지노감독위원회의 활동이 어느 정도 자리를 잡고 궤도에 오르면 오히려 이 위원회에서 카지노 허가에 대한 심의도 담당하도록 제도를 개선해 나가는 것이 좋을 것이다. 현재는 이 위원회에 카지노 허가취소에 대한 심의권한만이 부여되어 있는 상황이다.

다만 이러한 통합감독기관에 대해서는 권한남용의 우려가 있을 수 있다. 카지노분야에 대한 전문성은 인정하지만, 권한이 하나로 일원화되어 강화되면 업체와의 유착과 권한남용의 가능성도 역시 강하게 존재할 수 있기 때문이다. 따라서 오히려 그런 경우에 대비하여 권한의 분리가 더 낫다는 반론도 가능할 것이다. 따라서 권한남용에 대비하고 전문성에 대한 약간의 정치적 통제를 가미하여 허가권한과 감독권을 전문위원회에 집중시키되, 정치적으로 선출되는 도지사에게는 허가에 대한 거부권(veto)를 부여함으로써 견제적 구도를 완성하는 것도 가능한 대안으로 생각해 볼 수 있다. 이러한 형태의 통합감독기관의 구도는 현재의 카지노업 관리감독기관의 구조를 크게 변화시키지는 않으면서 실질적인 기능통합과 효율성을 기할 수 있는 장점이 있을

것이다. 따라서 카지노 규제의 담당기관의 바람직한 형태는 ① 현행 대로 허가권은 도지사가 가지고 관리감독권은 위원회가 가지는 방안 (다만 위원회의 권한을 강화하여 담당 공무원등 인원을 충원하여 실질 관리감독이 이루어 질 수 있도록 하고, 카지노 허가는 사회적 합의를 바탕으로 하여야 하므로 도지사에게 허가권을 현재처럼 인정한다) ② 허가권과 관리감독권을 전문적인 카지노관리위원회에 집중시키는 방안(전문성을 중시하여 카지노업에 대한 전반적인 관리가 효율적으로 이루어질 수 있다는 장점이 있으나 사회적 합의와는 동떨어진 결정을 내릴 수 있다) ③ 현행의 구조를 약간 수정하여 허가권과 관리감독권을 카지노관리위원회에 집중시키되 거부권을 도지사에게 주어 견제하게 하는 방안(전문가위원회가 사회적 합의와 동떨어진 결정을 내리는 단점을 사회적 합의의 대표자인 도지사에게 거부권을 인정하여 보완하고자 하는 것이다) 등을 포함하여 다양한 방식이 가능할 것이다. 카지노의 규모와 허가건수에 비례하여 바람직한 방식을 선택하여 개선해 나가면 될 것이다.

3. 카지노 매출액 일정부분의 지역사회환원

카지노 매출액 일정부분의 지역사회 환원은 카지노로 인한 사회적 비용을 부담하는 지역사회에 대한 정당한 배려이다. 그리고 현대와 같이 더욱 대규모로 복합리조트가 건설되는 배경에서는 더더욱 그러한 사회적 환원이 필요하다. 대규모 투자기 때문에 사회적 합의를 거치지 않을 수 없고, 이런 사회적 합의를 바탕으로 추진되는 카지노 산업 진흥정책을 통해 오직 투자자만이 모든 경제적 이익을 독점해 간다는 것은 부당하기 때문이다.

우선 제기되고 있는 문제는 카지노 매출액 일정부분의 지역사회환원을 어떠한 방식으로 할 것인가에 대한 것이다. 이를 카지노세를 통

해 실현할 것인지, 관광진흥기금을 통해 실현할 것인지를 문제이다. 양자간 비교를 통해 이에 대한 바람직한 방안을 모색해 보도록 하자.

(1) 카지노세와 관광진흥기금의 차이

법적으로 검토해 보면 카지노세는 조세이고, 관광진흥기금은 특별부담금으로 분류된다. 헌법재판소도 관광진흥개발기금의 법적 성질은 특별부담금이라고 판시한 바 있다.⁵³⁾ 조세와 특별부담금은 다음과 같은 몇 가지 차이점이 있다.

- ① 먼저 일반적 재정목적에 위해서 걷느냐, 특별한 재정목적에 위해서 걷느냐의 차이가 있다. 다만, 재정조달목적의 경우에 헌법재판소는 조세로 함이 원칙이고, 특별부담금으로 하는 것은 예외적이어야 한다고 판시한 바 있다.⁵⁴⁾ 따라서 “특별한” 재정목적에 위한 경우가 아니라면 원칙적으로 그러한 재정은 조세를 통해서 조달되어야 한다는 한계가 있음을 유의해야 한다.
- ② 또한 특정재정목적에 위한 부담금의 경우에는 징수 후 일반예산과 별도로 관리되나, 조세는 대체로 일반예산에 편입되어 총액으로 관리된다. 그러나 조세에도 보통세와 목적세의 구별이 있어서, 보통세는 일반예산에 편입되지만, 목적세는 별도예산으로 관리되어 양자간에 구별점이 있다.⁵⁵⁾ 이러한 관점에서 우리는 3가

53) 헌재 1999. 10. 21. 97헌바84. 헌법재판소는 관광진흥개발기금에 대한 결정에서 “특별부담금은 공적기관에 의한 반대급부가 보장되지 않는 금전급부의무를 설정하는 것이라는 점에서 조세와 유사하다. 물론 특별부담금은 특별한 과제를 위한 재정충당을 위하여 부과된다는 점에서 일반적인 국가재정수요의 충당을 위하여 부과되는 조세와는 구분되고, 무엇보다도 특별부담금은 특정집단으로부터 징수된다는 점에서 일반국민으로부터 그 담세능력에 따라 징수되는 조세와는 다르다. 조세나 부담금과 같은 전통적인 공과금체계로는 현대국가의 새로운 행정수요에 원활하게 대처할 수 없기 때문에 특별부담금이라는 새로운 유형의 공과금을 도입할 필요성이 인정”된다고 하여 그 정당성을 인정하고 있다.

54) 헌재 2004. 7. 15. 2002헌바42 참조.

55) 이태로·한만수, 조세법강의, 신정12판(2016년판), 박영사, 2016, 6-7쪽.

지 종류의 재정확보방식을 상정할 수 있다: 특별부담금(=기금), 보통세, 목적세.

- ③ 아울러 조세와 특별부담금, 즉 카지노세와 관광진흥기금은 그 관리주체가 다르다는 큰 차이가 있다. 관광진흥기금의 경우에는 본래 「관광진흥법」 제30조, 「관광진흥개발기금법」 제4조에 따라 문화체육관광부 장관이 관리하지만, 제주도의 경우에는 「제주특별법」 제245조에 의해 제주도지사의 권한으로 이양받았으므로 제주도지사가 관리하고 사용할 권한을 가지고 있다. 그러나 카지노세의 경우에는, 이를 국세로 본다면 일반예산으로 편입되므로 국회에 의한 편성과 통제가 강하게 작용할 것이고, 지방세로 본다면 지방의회가 예산을 심의확정할 권한이 있으므로 지방의회에 의해 그 지출의 규모와 방향이 크게 좌우되게 될 것이다.

그렇다면 각각의 방식에는 어떠한 장단점이 있을 수 있는가?

관광진흥기금의 문제점은 그 사용목적이 “제주자치도의 관광사업을 효율적으로 발전시키고, 관광외화수입의 증대에 기여하기 위하여”에 한정된다는 데 있고, 이러한 한정된 목적범위내에서는 카지노업자로부터 관광진흥기금을 종래 10%에서 20%로 인상하여 걷어도 제주도민의 복리를 위한 목적으로 기금을 지출하기 어려울 것이 예상된다.

반면 카지노세 징수를 주장하는 의견의 문제점은 현재 우리나라 세법상 ‘카지노세’는 규정되어 있지 않다는 것이다. 제주도의 정책적 방향에 부합하기 위해서는 카지노세를 국세로 신설해선 곤란하고 이를 지방세로 신설하는 방향으로 개정을 추진해야 할 것인데 이러한 방식의 세법개정이 그다지 용이하지 않을 것이라는 점에 문제가 있다.⁵⁶⁾

56) 카지노세를 지방세로 신설하는 경우에도 이를 보통세로 할 것인지 목적세로 할 것인지를 결정해야 하는데, 보통세로 한다면 제주도의 일반예산에 혼입되어 특별히 복지목적으로만 지출하기 어렵다는 문제점이 있으므로 이를 목적세로 하는 편이 나을 것이다. 현재 지방세의 종류로는 ‘레저세’가 포함되어 있으므로 레저세의 재정의를 통해 카지노세를 이 범주에 포함시키도록 해야 할 것이다. 이러한 방식의

카지노세로 접근하는 나라들의 경우를 살펴볼 때 세금의 재정적 기여도가 상당하다는 점을 인정할 만하지만,⁵⁷⁾ 독자적인 입법권을 가지고 있는 이들 사례와 제한적인 자치입법권만을 가지고 있는 제주도의 경우를 동일시 할 수는 없을 것이다. 따라서 현재대로 관광진흥기금을 이용한 실현방안이 대체적으로는 가장 실현가능성이 높은 방법이라고 할 수 있다.

(2) 관광진흥기금의 법적 개선 방안

제주도의 정책 방향은 관광진흥기금의 증대이지만 그 목적을 분명히 하지 않으면 제주도민은 그러한 기금증대의 혜택을 그다지 체감하지 못하게 될 수 있다.

참고로 이에 대하여 싱가포르의 예를 살펴보면 싱가포르의 경우는 사회적 폐해를 줄이기 위해 내국인에게 100싱가포르 달러의 입장료를 부과하는데, 이 입장료 수입은 전액 “싱가포르 내에서 사회복지 목적으로(for public, social or charitable purposes in Singapore)” 쓰도록 규정하고 있다.(카지노규제법 제116조 (2))

제주특별자치도의 경우에도 지역사회에 이익환원을 위해서는 현재의 관광진흥기금을 20%로 상향하여 징수하는 내용뿐만이 아니라 싱가포르와 같이 그 사용의 목적을 명시하여 그 일정부분(예컨대 50% 이상)을 ‘제주지역의 사회복지를 위한 목적’이나 ‘제주도 주민의 교육

제안으로는 김정훈, 「폐광지역 경제 활성화를 위한 카지노의 공익성 제고 방안」 (2002. 6. 21. 폐광지역 카지노의 공익성 제고를 위한 공청회 자료, 한국조세연구원), 16쪽.

57) 서원석·봉미희·이민재, “국내 카지노 산업 세수확대방안 및 재원활용방안에 관한 연구: 제주지역을 중심으로”, 관광연구, 제30권 제7호, (사)대한관광경영학회, 2015. 12, 167쪽. 이에 따르면 싱가포르의 경우 카지노세(카지노 수입의 5% 또는 15%)와 입장료가 부과되고 있고, 네바다주의 경우에는 라이선스비, 슬롯머신에 대한 세금과 과금, 엔터테인먼트세 등이 부과되며, 마카오는 39%(카지노세 및 기금 포함)의 높은 세금이 부과되고 있다고 한다.

을 위한 목적'을 위해 사용하여야 한다는 내용으로 「제주특별법」에 명확한 근거조항을 마련하는 것이 필요할 것으로 생각한다. 이와 같이 기금의 목적이 명시되었을 때 비로소 기금의 관리자인 제주도지사의 정책적 주도하에 카지노 수입의 지역사회 환원이라는 목표를 복지 분야에서 구체적으로 이룰 수 있을 것이다.

제 5 장 결 론

제주지역에는 우리나라 총 17개 카지노의 거의 절반에 해당하는 8개가 위치하고 있다. 또한 제주도는 특별자치지역으로서 일정 부분 자치권을 누리고 있고 이러한 자치권을 바탕으로 하여 카지노에 대한 법적 규율의 면에서 국제적 기준의 도입을 목표로 많은 노력을 기울이고 있다. 이러한 노력의 배경에는 급변하고 있는 국내외 카지노산업 환경 급격한 변화가 자리잡고 있다.

카지노는 종래 도박으로 인식되어 왔고 그 본질이 도박이지만 법적 규제를 통하여 안전한 게임으로 변화시켜 모두가 건전하게 즐길 수 있는 오락으로 만들 수 있다. 우리나라의 카지노산업은 그러한 오락성의 확보와 산업적 진흥 정책을 채택할 것인지 여부를 두고 갈림길에 서 있는 상황이다. 그러나 법적 규제를 통한 오락성의 확보 측면은 현재에도 꾸준히 이루어져야 하는 상황이고 제주도에서는 이러한 측면에서 현재 「관광진흥법」이 충분히 제공하지 못하고 있는 허가관련 제도의 미비점과 영업활동에 대한 관리감독상의 제도의 미비점, 이익의 사회환원 측면에서의 제도의 미비점 등을 「제주특별법」과 조례 등의 제개정을 통하여 이루어가고 있는 것으로 평가된다.

이러한 제도적 노력을 적극적으로 평가하면서 이 글에서는 향후 더 나은 발전을 위하여 나아갈 방향으로, ① 카지노법의 제정과 ② 카지노관리감독기관의 바람직한 형태 그리고 마지막으로 ③ 카지노 매출액의 지역사회환원의 바람직한 방법에 대하여 좀 더 논의해 보았다.

제주지역 카지노업의 관리감독 강화를 위한 이러한 제도적 노력은 단순히 제주지역만의 성과나 노력으로 그칠 것이 아니고 우리나라 전체 카지노산업의 미래를 다시 한번 생각해 보게 만들면서 향후 어떠한 면에서 법제적 개선이 필요한지를 알 수 있게 해 주는 좋은 참고자료가 될 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 법령

「관광진흥법」.

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」.

「싱가포르 카지노규제법(Casino Control Act)」.

제주특별자치도, 제주특별법6단계제도개선 추진상황 및 제도개선 과제(안), 제주특별법 제도개선 도민설명회 자료집, 2016. 6. 28.

제주특별자치도 카지노 감독과, 「제주특별자치도 카지노 관련조례·규정」, 카지노 관련 조례·고시·규정집, 2016.

2. 문헌

김지훈, 『사행산업 관리감독 실질화를 위한 법제분석』, 한국법제연구원, 2014.

박성수, 『복합리조트 시대 카지노 미학』, 한국학술정보, 2013.

박균성, 『행정법강의』, 제13판 [2016년판], 박영사, 2016.

성낙인, 『헌법학』, 제16판, 법문사, 2016.

오수철·서정모·김영표·허광무, 『카지노 경영론』, 백산출판사, 2015.

윤지환·김구현·김유경, 『글로벌 카지노 매니지먼트(Global Casino Management)』, 한울, 2015.

이태로·한만수, 『조세법강의』, 신정12판(2016년판), 박영사, 2016.

존 스튜어트 밀, 『자유론』, 서병훈 옮김, 책세상, 2008.

참 고 문 헌

- 황승흠·안경봉 편, 『게임법제도의 현황과 과제』, 박영사, 2009.
- 황현탁, 『사행산업론 - 도박과 사회』, 나남, 2012.
- 박근수, “사회적 분위기와 카지노 정책 환경 분석”, 한국관광학회 국제 학술발표대회집, 제78권 제3호, 한국관광학회, 2015, 947-955쪽.
- 서원석·봉미희·이민재, “국내 카지노산업 세수확대방안 및 재원활용방안에 관한 연구: 제주지역을 중심으로”, 관광연구, 제30권 제7호, (사)대한관광경영학회, 2015. 12, 165-183쪽.
- 서원석·이민재·봉미희, “카지노 전문모집인 관리 방안에 대한 연구”, 관광학연구, 제40권 제4호(통권 140호), 한국관광학회, 2016, 165-179.
- 송학준·변정우·이충기, “카지노 시장변화에 따른 한국 카지노산업 발전방안”, (사)대한관광경영학회, 관광연구, 제29권 제5호, 2014. 12, 1-22쪽.
- 송학준·이충기, “복합리조트 시대에 대응한 한국 카지노산업 발전 방안”, 한국관광학회 국제학술발표대회집, 제78권 제3호, 한국관광학회, 2015, 1093-1102쪽.
- 조광익, “국내 카지노 연구의 현 단계 - 연구동향과 시사 -”, 한국관광학회 국제학술발표대회집, 제78권 제3호, 한국관광학회, 2015, 297-321쪽.
- 조광익·장병권, “국내 카지노업 허가 특례 제도의 현황 및 개선방안”, 한국관광학회 국제학술발표대회집, 제78권 제3호, 한국관광학회, 2015, 889-909쪽.
- 조성하, “복합리조트가 아니다. 오픈카지노다”, 한국관광학회 국제학술발표대회집, 제78권 제3호, 한국관광학회, 2015, 297-321쪽.

HS Chris Choi · 장병권, “한국형 카지노산업 관리감독 기구 설립방안: 해외사례와 시사점, 한국관광학회 국제학술발표대회집, 제 78권 제3호, 한국관광학회, 2015, 1003-1015쪽.

3. 토론자료집 및 신문

김정훈, 「폐광지역 경제 활성화를 위한 카지노의 공익성 제고 방안」, (2002. 6. 21. 폐광지역 카지노의 공익성 제고를 위한 공청회 자료, 한국조세연구원).

「성공적인 복합리조트 도입을 위한 카지노 규제방안」, (2016. 11. 8. 국회의원 김관영 의원 주최 토론자료집).

「제주특별법 6단계 제도개선: 추진상황 및 제도개선 과제(안)」, (2016. 6. 28. 제주특별법 제도개선 도민설명회 배포자료).

공감언론 뉴시스, “인스파이어, 영종도 복합리조트 조성 ‘박차’”, 2016. 8. 1.

뉴스1, “제주 카지노업감독위원회 기능 대폭 강화 - 월 1회 상시심의·분과위 운영 등 연간 운영계획 의결”, 2016. 6. 30.

매일경제, “영종 인스파이어 복합리조트사업 닦아냈다”, 2016. 8. 1.

머니투데이, “제주 카지노, 합종연횡 돌입 ... 제2 마카오 탄생하나”, 2016. 8. 1.

미디어제주, “제주도, 전국 최초 ‘카지노업 감독위’ 공식 출범”, 2016. 4. 28.

제민일보, “기대 반, 우려 반 카지노업감독위원회”, 2016. 5. 1.

중앙일보, “제주도의회 김태석 의원 “카지노세 거둬 교육·복지에 써야””, 2016. 7. 21.

참 고 문 헌

파이낸셜뉴스, “영종도 미단시티 ‘카지노’ 우여곡절 끝 연말 착공”, 2016.
7. 26.

한국경제, “면세점 정책 등록제에서 허가제로 바꾼 2008년, 정부가
‘홍종학 법안’ 빌미 제공했다”, 2016. 5. 9.