

Kwang-Hoon Ryu, Ph.D.

A Case Study of Regulations and Laws on Casino Gaming in Foreign Countries

외국의 카지노 관련 법 · 제도 연구

류 광 훈

한국관광연구원

Korea Tourism Research Institute

서 문

국내 카지노산업은 외래관광객의 유치와 함께 외화수입 확대를 위해 지난 1967년 인천의 올림포스 호텔에서 최초로 개설된 이후 현재까지 외국인 전용카지노 13개소와 그리고 2000년 개장한 내국인의 출입이 허용된 강원랜드 스몰카지노 등 총 14개소로 지속적인 발전이 있어 왔습니다.

카지노산업은 관광객 유치, 외화획득 및 관광수입확대, 지역개발 및 지역경제 활성화, 관광객에 다양한 관광활동 제공 등 경제적으로 커다란 혜택을 가져다 주는 산업으로 세계적으로 그 증가추세는 더욱 높아지고 있습니다. 그러나 이러한 긍정적인 효과 이면에는 도박중독, 범죄증가, 가정파괴 등의 사회적 부작용 동시에 나타나고 있어 카지노를 허용하고 있는 세계 각국에서는 카지노산업에 대해 다양한 규제를 포함하는 독립적인 법령을 마련하여 운영하고 있습니다.

특히, 지난 2000년 10월 강원랜드 스몰카지노의 개장으로 그동안 멀게만 느껴졌던 카지노 허용에 따른 사회적 부작용이 현실로 나타나고 있으며, 강원랜드 스몰카지노의 예상치 못한 영업호조로 인하여 신규카지노 증설에 대한 지자체 및 사업체의 요구가 증대되고 있습니다. 카지노산업을 둘러싼 환경이 크게 바뀌고 있는 현재의 상황에서 국내의 카지노 법령은 해외 선진국의 그것과 비교할 때 포함하고 있는 카지노업에 대한 허가, 관리·감독과 관련된 부분에서 구체성이 미흡한 것으로 평가되고 있습니다.

이에 우리 연구원에서는 인허가 제도의 개편, 외자유치와 연계된 카지노 허가문제, 총량제 도입 여부, 카지노 감독기구의 설립, 영업실적 부진업체의 관리문제 등을 중심으로 2002년도 예정되어 있는 '관광진흥법'상 카지노관련 규정의 종합적인 정비와 내국인의 카지노 이용에 따른 사회적 부작용 저감방안 마련을 위해, 그간 부족하였던 외국 의 관련사례를 연구하여 관련정책의 수립과 추진을 위한 지원자료로서 활용하고자 본 연구를 수행하였습니다. 아무쪼록 본 연구가 국내 카지노산업이 건전 관광사업으로 발전과 이를 위한 정책의 수립 및 추진에 적극 기여할 수 있기를 바랍니다.

2001년 11월
한국관광연구원
원장 이연택

Abstract

A Case Study of Regulations and Laws on Casino Gaming in Foreign Countries

Despite the casino industry's positive aspects, such as earning foreign currency and development of local economy, the industry has produced a variety of negative effects including problem gambling, increased rate of crime, active operation of users and illegal money laundering. As a result, many countries over the world have been formulating and implementing preventive measures in order to minimize these negative social side effects.

The objective of this study is two-fold: one is to provide suggestions for revising domestic casino-related laws and regulations by examining that of other countries, and other is to derive ideas for establishing and operating a casino supervisory organization based on analysis of relevant overseas cases in order to suggest a direction for the sound development of a casino industry in Korea.

To support effective policy formulation and comprehensive refurbishment of casino-related laws and regulations in Korea, this study has analyzed casino-related laws and regulations with related to entry restriction, restriction over business operation, demand restriction, taxation, and the operation of supervisory organization in many countries.

To develop the domestic casino industry in to sound shape, the following measures should taken based on the results of this study; 1) clear definition of licensing the its standards, 2) strengthen the regulation on casino operation, 3) establish a casino supervisory organization, 4) expand the public utilization using casinos revenue. It is anticipated that this study will not only to bring about effective policy formulation, business management and operation but also suggest ideas for a long-term direction and refurbishment of related law and regulations based on the analysis of overseas cases.

요 약

I. 서론

1. 연구의 배경

- 1994년 8월 '관광진흥법'의 개정으로 관광사업에 포함된 카지노업은 2000년 현재 전국 13개 외국인전용 카지노와 내국인출입 카지노 1개소 등 총 14개소의 카지노 시설이 운영중에 있음
- 카지노산업은 긍정적 경제효과에도 불구하고 각종 사회적 부작용의 원인이 되고 있어 각국은 사회·문화적 측면에서 외부성을 보완하기 위한 규제제도를 유지하고 있음
- 국내의 카지노 관련 법령은 해외 선진국의 법령과 비교할 때 포함하고 있는 내용의 범위와 구체성에서 미흡한 것으로 평가되고 있음
- 이러한 상황에서 정부에서는 2002년도에 카지노 관련 법·제도의 개편과 더불어 카지노 허용으로 인한 사회적 부작용을 저감시키는 방안의 도입을 고려하고 있으나, 이를 지원하기 위한 정책지원자료는 크게 부족한 실정임
- 본 연구는 카지노 및 관련산업의 영입이 허용되고 있는 해외 각국의 사례를 유형별로 구분·분석하여 정책지원자료를 제공함과 동시에 국내 카지노산업을 건전 관광사업으로 발전시키기 위해 관련부문에 대한 시사점을 제공하고자 함

2. 연구의 목적

- 카지노산업의 현황과 사회·경제적 파급효과, 카지노산업에 대한 정책유형 등의 분석을 통해 건전 관광사업으로 카지노업을 발전시키기 위한 시사점 마련
- 카지노산업을 허용하고 있는 세계 각국의 법·제도를 분석하고, 이를 바탕으로 제도개선에 대한 시사점 제시
- 외국 카지노의 감독기구 운영사례분석을 통한 국내 카지노 감독기구 설치·운영의 시사점 도출

II. 주요 연구내용

1. 국내외 카지노산업 동향

- 세계적으로 1994년 총 1,478개소, 1996년 1,776개소의 업체가 영업중에 있는 것으로 나타나고 있으며, 2000년 이후 전세계 카지노는 2000개소를 넘어선 것으로 추정됨
- 국내 외국인 전용 카지노는 총 13개소로 테이블게임 기구 총 345대, 머신게임은 총 291대가 운영중에 있으며, 2000년의 경우 3,404억원의 매출액을 기록하였음
- 내국인 출입이 가능한 강원랜드 스포츠카지노의 경우 총면적은 1,395평, 테이블게임기 30대, 머신게임기 480대의 규모로 영업중에 있으며, 개장 이후 9월까지 총 4,228억원의 매출액을 기록하였음

2. 카지노산업에 대한 산업정책유형

- 카지노산업에 대한 정책은 국가별·지역별·문화별 차이에 의거하여 다른 입장을 취하고 있음. 이러한 차이에 기초한 카지노산업에 대한 산업정책모형은 근절, 암묵적 인정, 참여자보호, 정부중립, 정부보호, 혼합정책모형 등의 형태로 구분됨
- 근절(Eradication): 카지노를 비롯한 경마, 복권, 경견 등 다양한 형태의 사행산업을 제도적으로 허용하지 않는 정책
- 암묵적 인정(Non-enforcement): 법률로서 사행산업을 허용하고 있지 않으나 사업자와 참여자를 처벌대상에 포함시키지 않으며 암묵적으로 인정하는 유형
- 참여자보호모형(Gambler Protection Model): 카지노를 허용하되 이용객을 최대한 보호하고자 하는 정책유형
- 정부중립모형(Government Neutral Model): 카지노산업을 허가하고 정책목표에 따른 규제를 제외하고는 기타 다른 산업과 동일하게 취급하는 정책유형
- 정부보호모형(Government Protection Model): 카지노 및 관련산업과 국가 및 지역의 경제적 이해를 보호하기 위한 규제를 중심으로 다루는 정책유형
- 혼합정책모형(Hybrid Policy Goals): 혼합정책모형은 정부보호와 참여자보호모형의 요소들을 자국의 환경 및 정책목표에 부합되도록 혼합하여 적용하는 정책유형

3. 해외 주요국가의 카지노관련 법·제도 분석

가. 카지노 관련 법·제도 도입의 배경 및 목적

- 카지노산업을 비롯한 경마, 복권 등 사행산업은 산업자체가 가지는 사회적 부작용이 상대적으로 큰 산업임에 따라 제반 사회적 부작용의 저감 및 방지를 위해 이러한 영향을 최소화 할 수 있는 제도적 장치를 만들어 이들 산업에 대한 규제를 시행하고 있음
- 기본적으로 카지노의 허가, 카지노 영업제한, 카지노산업에 대한 조세, 회계제도, 감독기구 등의 내용을 포함하고 있음
- 카지노 및 관련산업에 대한 법·제도의 도입배경과 법제정의 목적은 카지노를 허용함으로써 발생할 수 있는 사회적 부작용의 최소화에 중점을 두고 있음

나. 카지노 관련 법체계

- 카지노가 허용된 대부분의 국가 및 지역에서는 카지노산업에 대한 법령을 마련하여 운용하고 있으며, 법령은 기본적으로 카지노산업내 과당경쟁을 억제할 통한 정책목표 극대화와 함께 사회문화적 측면에서 외부성의 보완을 추진하기 위한 산업규제가 주를 이루고 있음
- 카지노업이 발달된 대부분의 선진국들에 있어서는 카지노관련 법률이 독립법으로 존재하며 카지노감독위원회, 카지노종사원, 카지노 내부통제, 카지노기금 등에 대한 법률적 규정이 명확하고 상세하게 제시되고 있음

3. 외국의 카지노 관련 법·제도 분석

가. 카지노 허가관련 제도

1) 허가담당기관

- 일부국가를 제외한 카지노를 허용하고 있는 거의 모든 나라는 카지노를 전담하는 기관을 별도로 두고 있음

■ 주요국의 카지노 허가담당기관

지역		감독기구	내 용
미국	뉴저지	게이밍위원회	· 카지노 면허 신청, 신청자 조사, 게이밍위원회에 추천
		게이밍통제위원회	· 카지노 허가에 대한 최종 결정
	네바다	게이밍통제위원회	· 카지노 면허 신청, 신청자 조사, 게이밍위원회에 추천
		게이밍위원회	· 카지노 허가에 대한 최종 결정
유럽	프랑스	게이밍위원회	· 내무부 산하 기관으로 카지노 허가 및 갱신심사 담당
	영국	지역허가기관	· 카지노 영업에 대한 허가 부여 및 갱신 취소 등의 권한
		게이밍위원회	· 카지노 인증기관으로 신청자 및 운영자의 허가를 부여하거나 갱신하는 것에 대하여 반대할 수 있음
	독일	각 주의 내무부	· 카지노 허가 및 관리·감독 담당
	터어키	문화관광부	· 카지노 허가 및 관리·감독 담당
	포르투갈	관광부	· 카지노 허가 및 관리·감독 담당
북 중 미	브리티시 콜롬비아	게이밍위원회	· 카지노 허가 및 관리·감독 담당
	노바스코시아	엔터테이먼트 그룹 / 퍼디워프개발사	· ITT 웨라톤 합작기관으로 허가 및 운영관리 담당
	바하마	게이밍 위원회	· 카지노 허가에 관한 신청을 받고 이 자료를 장관에게 보고해서 허가를 승인 받음
		국가안보장관	· 카지노 허가에 대한 최종 승인
	파나마	게이밍통제위원회	· 카지노 허가에 대한 최종 결정
	푸에르토리코	OCFI	· 카지노 허가 담당
		관광조합	· 허가된 카지노의 보증담당
호주	빅토리아	빅토리아 카지노	· 카지노의 감독 및 통제, 면허부여 등을 시행함
		게임청	· 카지노 관리·감독 담당

2) 허가조건

- 카지노 허가에 있어 허가자 또는 법인의 자격요건, 재정상태, 영업능력 등을 제시하고 있으며, 또한 외부적으로 시설수용력과 시장규모, 입지조건 등을 기준으로 제시하고 있음

나. 카지노 영업관련 제도

1) 게임종류 규제

- 대부분의 카지노를 허용하는 국가들은 카지노내에서 가능한 게임의 종류를 정하여 이를 따르도록 하고 있음

2) 운영시간 규제

- 대부분의 국가에서는 법적으로 카지노의 운영시간에 제한을 가하고 있음. 이는 카지노 등 사행산업을 허용하였다 하더라도, 허용범위내에서 게임참여자를 보호하고자 하는 정책목표를 반영하고 있음

3) 알콜규제

- 카지노내에서 참여자에게 대한 직·간접적으로 음주를 제한하여 이들을 보호토록 하는 알코올 규제가 존재하고 있음

4) 가격 및 승률규제

- 카지노산업에 대한 규제의 하나로 대부분의 국가가 가격규제를 시행하고 있음. 카지노산업에서의 가격규제는 배팅금액의 상한선과 하한선 통제와 게임기구의 승률을 결정·통제하는 등의 형식으로 취해지고 있음

5) 엔터테인먼트 제공 규제

- 엔터테인먼트 제공은 카지노가 고객을 유치하기 위해 사용하는 중요한 마케팅수단 중의 하나로 이용되고 있음에 따라 카지노 수요를 억제하는 차원에서 이를 규제하고 있음

6) 콤포규제

- 콤포는 일반적으로 카지노 수요를 촉진하고 고객들로 하여금 평상시보다 더 많은 돈을 사용하게 하기 때문에 참여자보호모형을 채택하고 있는 곳에서는 금지하고 있는 경우가 많음

다. 카지노 수요조절관련 제도

1) 입장규제

- 카지노에 대한 각국의 제도는 카지노 허용에 따른 사회적 부작용을 최소화하는데

중점을 두고 있음에 따라 잠재이용객을 대상으로 일정한 기준에 부합되지 않는 이용객의 카지노 출입을 제한하고 있음

- 이용객의 출입을 제한하는 유형으로 연령 제한, 내국인 및 거주지역 제한, 복장 제한, 범법자 제한, 직업에 따른 제한 등이 있음

2) 신용게임규제

- 신용게임은 이용객이 게임에 필요한 베팅액을 카지노로부터 차용하여 게임에 참여하는 경우를 칭하는데, 탈세와 같이 비양심적인 운영자가 자금을 건어내기 쉽게 한다는 것과 고객이 예상액 이상의 돈을 쓰도록 함으로써 카지노 과소비를 조장할 수 있다는 점에서 규제의 대상이 되고 있음

3) 광고규제

- 카지노 광고의 허용으로 잠재이용객에 대한 카지노 방문욕구를 자극하게 될 수 있음에 따라 카지노업체의 직접적 마케팅을 위한 광고를 규제하여 카지노산업으로 인한 사회적 부작용을 최소화하기 위해 취해지는 규제로서 많은 나라들이 채택하고 있음

라. 카지노 회계관련 제도

1) 회계작성기준

- 카지노 수입 및 자금흐름의 투명성을 최대한 확보하기 위해서 카지노를 허용하고 있는 대부분의 국가에서 두고 있는 제도로, 회계의 기록·유지, 회계장부 열람, 보고를 의무화하고 있음

2) 내부회계규제

- 카지노에서 발생하는 각종 수입과 비용에 보고절차와 승인을 규정하여 운영자에 대한 관리감독을 실시하고 이를 통해 카지노 운영을 투명화 하도록 규정하고 있음

3) 회계감사

- 카지노 사업자에 대한 모객행위, 카드 발행, 수입에 관한 보고서, 및 세금납부, 재정 감사, 회계감사, 현금, 칩, 토큰 등의 처리 절차, 법·규정 위반에 대한 정도, 회계와 부기 기록 감사 등에 대하여 회계 감사를 실시하고 있음

다. 카지노 관련 조세제도

- 카지노와 관련된 조세제도를 살펴보면 시설현황, 카지노 이용고객, 카지노 주주, 카지노 종사원 등을 대상으로 세금을 부과하고 있으며, 또한 추가적으로 유흥세와 객실세 등 다양한 유형의 세금이 카지노 정책목적에 따라 다양하게 부과되고 있음

라. 해외 카지노 감독기구 운영사례

- 카지노산업의 무분별한 확산방지, 사회적 부작용 최소화, 투명성 확보를 위해 관련 법령과 함께 이를 전문적으로 관리 감독할 수 있는 기구의 설치를 포함하는 제도적인 장치를 확보하고 있음
- 전담기구는 관련분야의 전문가로 구성되어 있으며 강력한 카지노 및 관련산업의 감독기능을 가지며, 해당 지역별 카지노 관련 법규에 근거를 두고 있음

■ 카지노 감독기구의 주요기능

카지노 감독기구의 주요기능	<ul style="list-style-type: none"> - 카지노업 신청자에 대한 자격심사(배경, 자금출처, 경영능력 등) - 카지노 허가지역 및 허가 개소 수 결정 - 카지노 인허가의 공정성 관리 - 카지노 운영의 공익성 및 투명성 확보 - 카지노에 의한 사회적 부작용 예방 및 치유대책 마련 - 건전한 카지노 문화의 정착 - 카지노 활동에 대한 법적 규제 및 관리 - 지역 관광, 고용, 경제개발 촉진 - 범죄적 영향으로부터 보호 - 산업의 독점화 통제 - 카지노 설비 신·증설 승인 - 카지노의 사회적 책임 장려 - 정부에 정책적 조언
-------------------	---

4. 외국의 카지노 관련 법·제도 분석의 시사점

가. 카지노 허가제도의 개선

- 현행 '관광진흥법'에 의거하여 문화관광부 장관이 법령이 정한 요건에 따라 신규허가를 할 수 있도록 규정하고 있으나, 그 조건이 모호하며, 해외사례와 비교할 때 구체성 또한 미흡한 것으로 평가됨
- 따라서 외국의 사례에서 살펴본 바와 같이 허가 신청자에 대하여 자격조건, 재정상황, 영업능력, 입지여건 등에 대한 조건을 별도로 규정할 경우 카지노를 허용하면서 발생할 수 있는 각종 부작용을 사전에 방지할 수 있으며, 또한 관광외화획득 뿐만 아니라 외국인 관광객 유치를 통해 외국인 관광객 전용관광사업으로 발전시키고자 하는 정부의 정책목표를 달성하는데 중요한 역할을 할 것으로 평가됨
- 또한 카지노업 허가 신청자에 대한 엄격한 자격조건 심사는 카지노업의 투명성을 확보하고, 범죄와의 연결고리를 사전에 방지 효과를 기대할 수 있음

나. 카지노 영업관련 제도 개선

- 2000년 10월 강원랜드 스몰카지노의 개장이전까지는 카지노 게임에 대한 노출은 우리나라를 방문하는 외래관광객과 해외이주국민에 한정되어 있음에 따라 카지노 허용을 통한 사회적 부작용은 국내 사회에 영향을 거의 미치지 않았음
- 강원랜드 카지노에 내국인 출입이 허용되면서 카지노 이용으로 인한 사회적 부작용이 증가하고 있으며, 이용객의 높은 재방문율, 계획성 없는 과도한 지출액 등에 따른 도박중독자의 증가가 전망됨에 따라 카지노 영업활동을 통제할 수 있는 제도가 시급히 보완되어야 할 것임

다. 카지노 운영수익의 공익적 활용 확대

- 강원랜드는 스몰카지노는 당초 예상을 크게 상회하는 영업실적을 보이고 있으며, 발생하는 수익에 대한 별도의 규정이 존재하지 않음에 따라 (주)강원랜드 자체적으로 적립하고 있는 실정임
- 국내에서도 유사산업인 경마와 경륜의 경우 수익금 전액을 각종 기금 및 공익사업

전개 등을 통해 사회에 환원하고 있으며, 복권 또한 공익적 목적으로 수익금이 활용되고 있으나, 카지노업의 경우 사업자의 수익으로 인정하고 있음

- 카지노를 허용하고 있는 국가들의 대부분이 카지노산업에 대하여 중과세를 적용하고 이를 이용하여 각종 공익사업을 추진하고 있는 바, 내국인 카지노 운영으로 인한 수익금의 사회환원을 위한 규정이 강화되어야 할 것으로 판단됨

라. 전문 카지노 감독기구의 설치

- 우리나라의 경우 카지노 관련 업무는 전문지식을 가진 인력을 확보하여 현장 위주의 지도·감독이 이루어져야 하나 현재 카지노 관련 정책업무 및 제도개선, 업체에 대한 지도·감독 등 카지노에 대한 전반적인 관련 업무는 문화관광부 직원 2명이 타 업무와 병행하면서 담당하고 있음
- 또한 카지노 기구의 검사 및 전산시설 검사업무는 한국전기전자시험연구원과 한국관광연구원 등에 분산 위탁하고 있으나 인력부족으로 인해 관리가 매우 어려운 실정임
- 카지노를 허용하고 있는 대부분의 국가에서 전문인력을 중심으로 구성되는 카지노 및 관련산업에 대한 감독기구를 운영하고 있으며, 이들 기구에서 카지노산업에 대한 정책지원 및 시설현황에 대한 관리·감독, 신규허가 및 허가갱신 등 전문업무를 수행하고 있음
- 카지노업을 건전 관광사업으로 지속 발전시키기 위한 제도적 정비 차원에서 카지노 산업과 관련된 인허가, 카지노 운영의 공익성 및 투명성 확보, 사회적 부작용 예방 및 치유대책 마련, 법적 규제 및 관리, 카지노산업의 독점화 통제, 카지노 설비 신·증설 승인, 카지노의 사회적 책임 장려, 그리고 정부에 정책적 조언 등의 역할을 수행하는 카지노 감독기구의 설립을 추진하여야 할 것임

차 례

제 I 장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경 / 1	
2. 연구의 목적 / 2	
제2절 연구의 방법	3
1. 연구범위 / 3	
2. 연구수행체계 / 3	
 제2장 카지노의 개념 및 파급효과	4
제1절 카지노의 개념 및 발전과정	4
1. 카지노의 개념 및 정의 / 4	
2. 카지노산업의 발전과정 / 5	
제2절 카지노산업의 파급효과	9
1. 경제적 파급효과 / 9	
2. 사회적 파급효과 / 13	
 제3장 국내·외 카지노산업 현황	19
제1절 세계 카지노산업 현황	19
1. 세계 카지노산업 동향 / 19	
2. 주요 국가별 카지노산업 현황 / 20	
제2절 한국 카지노산업 현황	32
1. 도입배경 및 현황 / 32	
2. 외국인 전용 카지노 운영현황 / 33	
3. 내국인 출입 카지노 운영현황 / 36	

제4장 카지노산업에 대한 산업정책	45
제1절 산업정책에 대한 이론적 검토	45
1. 산업정책의 정의 및 특징	45
2. 산업정책의 구분	46
제2절 산업규제정책에 대한 검토	49
1. 규제의 정의	49
2. 규제의 배경	51
3. 규제의 유형	53
제3절 카지노산업에 대한 산업정책유형	57
1. 근절	57
2. 암묵적 인정	58
3. 참여자보호모형	58
4. 정부중립모형	59
5. 정부보호모형	60
6. 혼합정책모형	61
 제5장 해외 주요국의 카지노 관련 법·제도 분석	 62
제1절 카지노관련 법·제도 도입의 배경 및 법체계	62
1. 카지노 관련 법·제도 도입의 배경 및 목적	62
2. 카지노 관련 법·제도 체계	65
제2절 주요국의 카지노 관련 법·제도 분석	68
1. 허가관련 제도	68
2. 영업관련 제도	77
3. 수요조절 관련 제도	84
4. 회계관련 제도	90
5. 조세제도	94
6. 카지노 감독기구 관련 제도	98
제3절 외국의 카지노 관련 법·제도 분석의 시사점	112
1. 카지노 허가제도의 개선	113
2. 카지노 영업관련 제도 개선	114

- 3. 카지노 운영수익의 공익적 활용 확대 / 115
- 4. 전문 카지노 감독기구의 설치 / 115

제6장 결론	117
참고문헌	119

표차례

<표 2- 1> 세계 카지노산업의 발전과정	6
<표 2- 2> 우리나라 카지노산업의 발전과정	7
<표 2- 3> 미국 주요지역 카지노의 고용창출(1999)	10
<표 2- 4> 국내 카지노업체별 종사원 현황(2001)	10
<표 2- 5> 미국과 유럽의 조세비율	11
<표 2- 6> 국내 카지노업에 대한 조세비율	12
<표 2- 7> 미국의 전체인구 대비 도박 및 알코올, 마약중독율	14
<표 2- 8> 카지노와 관련된 범죄(호주)	15
<표 2- 9> 연소득과 도박지출 비율(미시시피, 1996)	16
<표 2-10> 사회적 비용간의 비교	17
<표 2-11> 카지노 및 관련산업의 허용으로 인한 연간 사회적 비용	17
<표 2-12> 도박에 의한 1인당 연간 사회적 비용	18
<표 3- 1> 전세계 시설현황 현황	20
<표 3- 2> 미국 각주별 허용게임 유형	21
<표 3- 3> 미국 각주별 상업용 시설현황	22
<표 3- 4> 영국의 카지노 운영현황(2000)	24
<표 3- 5> 겐팅하이랜드 시설현황	29
<표 3- 6> 카지노산업에 대한 정책방향	32
<표 3- 7> 외국인 전용 카지노 이용현황	33
<표 3- 8> 국내 카지노업체 현황(2001)	34

<표 3- 9> 국내 카지노업체의 게임종류 및 보유대수(2001년)	35
<표 3-10> 폐광지역 내국인 출입 카지노 개발 추진 연혁	36
<표 3-11> 강원랜드 주요시설현황(2001년 현재)	38
<표 3-12> 시설면적	38
<표 3-13> 게임기구 현황	39
<표 3-14> 시설별 공급규모	39
<표 3-15> 이용객 수 현황	40
<표 3-16> 시간대별 평균 입장객수	41
<표 3-17> 매출액 현황	41
<표 3-18> 2001년 1인당 매출액 현황	42
<표 3-19> 영업장별 가동률	43
<표 3-20> 세금 및 기금 납부 현황	43
<표 5- 1> 주요국별 카지노 관련 법·제도 도입의 배경 및 목적	63
<표 5- 2> 미국 뉴저지주의 Casino Control Act 법체계	66
<표 5- 3> 호주 빅토리아주의 Casino Control Act 법체계	67
<표 5- 4> 영국 Gaming Act 법체계	68
<표 5- 5> 주요국의 카지노 허가담당기관	70
<표 5- 6> 카지노 허가조건	72
<표 5- 7> 허가 신청자의 자격조건	73
<표 5- 8> 허가 신청자의 재정조건	74
<표 5- 9> 허가 신청자의 영업능력에 대한 자격조건	75
<표 5-10> 카지노 허가의 시설조건	76
<표 5-11> 허용 카지노 게임종류	78
<표 5-12> 운영시간 규제	80
<표 5-13> 게임별 배팅액 제한	81
<표 5-14> 카지노 영업장의 엔터테인먼트 제공 규제	83
<표 5-15> 입장 연령제한	85
<표 5-16> 거주지역 및 종교에 따른 이용제한	86
<표 5-17> 불건전행위자 카지노 참여제한	87
<표 5-18> 카지노 이용에 대한 직업제한	88

<표 5-19> 카지노 이용에 대한 복장제한	89
<표 5-20> 카지노 회계작성 기준	92
<표 5-21> 카지노 내부회계 규제	93
<표 5-22> 카지노 회계감사	94
<표 5-23> 카지노 관련 조세유형	95
<표 5-24> 주요국의 카지노 관련 조세 정책	96
<표 5-25> 카지노 감독기구의 설립근거	99
<표 5-26> 세계 주요국의 카지노 감독기관 및 기구	100
<표 5-27> 카지노 감독기구의 주요기능	101
<표 5-28> 카지노 감독기구의 유형 분류	102

그림차례

[그림 1-1] 연구수행체계도	3
[그림 4-1] 카지노 및 관련산업에 대한 정책 모형	57
[그림 5-1] 일리노이주 게이밍위원회 조직도	107
[그림 5-2] 뉴질랜드 카지노 감독기구 조직도	110

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

1994년 8월 '관광진흥법'의 개정으로 관광사업에 포함된 카지노업은 지난 1967년 인천 오림포스카지노가 외화획득의 목적으로 영업을 시작한 이래 2000년 현재 전국 13개 외국인전용 카지노가 운영중에 있다. 그리고 '폐광지역개발지원특별법'의 제정으로 2000년 10월 강원도 폐광지역에 내국인출입 카지노가 영업을 개시하여 국내 총 14개소의 카지노 시설이 운영중에 있다.

카지노산업은 외화획득 및 관광수입확대, 지역개발 및 지역경제활성화 등의 긍정적 효과에도 불구하고, 도박중독, 범죄증가, 고리대금업, 불법자금세탁 등의 각종 사회적 부작용의 원인이 되고 있다. 이에 카지노를 허용하고 있는 대부분의 국가 및 지역에서는 카지노산업에 대한 독립적인 법령을 마련하여 운용하고 있으며, 이러한 법령은 카지노산업내 과당경쟁을 억제할 통한 정책목표 극대화와 함께 사회문화적 측면에서 외부성의 보완을 추진하기 위한 산업규제가 주를 이루고 있다.

카지노업이 발달된 대부분의 선진국들의 경우 카지노영업 허가, 카지노 영업활동 규제, 카지노감독위원회, 카지노중사원, 카지노 내부통제, 그리고 카지노관련 조세제도 등에 대한 규정을 카지노 관련 법령내에 명확하게 제시하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 카지노업과 관련된 법령은 종합법 유형의 '관광진흥법'내에 관련 규정이 포함되어 있으며, 카지노의 영업과 관련된 규정은 문화관광부 장관 고시인 '카지노 영업준칙'에 포함되어 있으나, 해외 선진국의 법령과 비교할 때 포함하고 있는 내용의 범위와 구체성에서 미흡한 것으로 평가되고 있다.

특히, 내국인의 출입이 허용된 강원랜드 스몰카지노의 개장이후 카지노 이용에 따른 영업실적이 당초 전망치를 크게 상회하는 것으로 나타나고 있어, 전국의 10개이상의 지자체에서 관광자원 개발활성화 및 관광객 유치, 지역경제활성화 그리고 관광수입확

대 등을 목적으로 카지노의 설치를 추진하고 있음에 따라 카지노 확산에 대한 우려가 제기되고 있는 실정이다.

이러한 상황에서 정부에서는 2002년도에 카지노 인허가 제도의 개편과 외국인 투자와 연계된 카지노 허가문제, 총량제 도입여부, 카지노 감독기구의 설립, 영업실적 부진업체의 관리문제 등 ‘관광진흥법’상 카지노 관련규정을 종합적으로 정비하고, 2002년 말 개장이 예정되어 있는 강원랜드 메인카지노의 사업허가시 카지노 허용으로 인한 사회적 부작용을 저감하는 방안의 도입을 고려하고 있다.

따라서 카지노업과 관련된 효과적인 정책수립의 정책지원자료로서 선진 외국의 카지노 관련 법·제도 운영, 카지노 감독기구, 사회적 부작용 저감방안 등에 대한 사례가 절대적으로 필요하나, 기존 연구의 경우 한정된 내용범위로 정책수립 및 추진을 지원하는 데에는 한계를 보이고 있다. 이에 본 연구는 카지노 및 관련산업의 영업을 허용되고 있는 해외 각국의 사례를 유형별로 구분·분석하여 정책지원자료를 제공함과 동시에 국내 카지노산업을 건전 관광사업으로 발전시키기 위해 필요한 부문에 대한 시사점을 제공하고자 한다.

2. 연구의 목적

본 연구는 앞서의 연구배경에 따라 다음을 연구목적으로 삼는다.

첫째, 카지노산업의 현황과 사회·경제적 파급효과, 카지노산업에 대한 정책유형 등의 분석을 통해 건전 관광사업으로 카지노업을 발전시키기 위한 시사점을 마련한다.

둘째, 카지노 관련 정책지원을 위해 카지노산업을 허용하고 있는 세계 각국의 법·제도를 분석하고, 이를 바탕으로 제도개선에 대한 시사점을 제시한다.

셋째, 외국 카지노의 감독기구 운영사례분석을 통한 국내 카지노 감독기구 설치·운영의 시사점 도출하고자 한다.

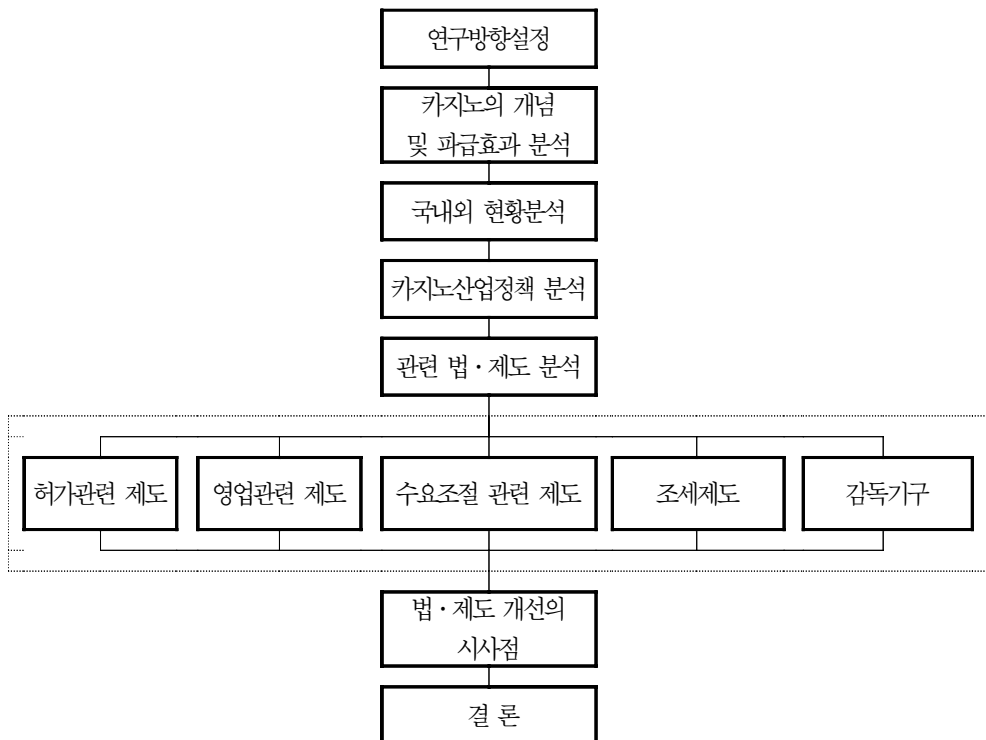
제2절 연구의 방법

1. 연구범위

본 연구는 2000년을 연구기준년도로 삼는다. 공간적 범위로는 전국을 대상으로 국내 현황 및 사례분석을 실시하였으며, 해외사례의 분석에 있어서는 카지노 및 관련산업을 허용하고 있는 국가를 분석대상으로 삼았다.

본 연구의 내용적 범위로 국내외 카지노산업 현황분석, 카지노 관련 산업정책 분석, 외국의 카지노 관련 법·제도 분석, 국내 법·제도 개선을 위한 시사점을 포함하고 있으며, 특히 외국의 카지노 관련 법·제도 분석은 허가, 영업활동, 조세, 카지노 감독기구 등과 관련된 내용을 주요 내용으로 포함하고 있다.

2. 연구수행체계



[그림 1-1] 연구수행체계도

제2장 카지노의 개념 및 파급효과

제1절 카지노의 개념 및 발전과정

1. 카지노의 개념 및 정의

가. 일반적 정의

카지노(casino)란 도박, 음악, 쇼, 댄스등 여러가지의 오락시설을 갖춘 연화장이라는 의미의 이탈리아어 카자(casa)가 어원으로 르네상스 시대의 귀족이 소유하고 있었던 사교, 오락용의 별관을 뜻하였으나 지금은 해변, 온천, 휴양지등에 있는 일반 실내 도박장을 의미한다. 브리태니커(2000) 백과사전은 "댄스·음악 등의 설비가 있는 오락장 또는 도박장"¹⁾으로, 옥스퍼드(1993) 사전에서는 "원래 사회적 모임을 위한 공공장소를 의미하나 현재는 도박(gambling)과 관련 편의를 제공하는 건물"로 설명하고 있다. 또한 웹스터 사전(Webster's College Dictionary)에 의하면 "카지노란 모임, 춤 그리고 특히 전문도박을 위해 사용되는 건물이나 넓은 장소"라고 정의되어 있으며 국어사전에는 "음악, 댄스, 쇼등 여러가지 오락시설을 갖춘 실내 도박장"으로 정의할 수 있다²⁾.

나. 법률적 정의

우리나라에서 카지노산업은 법률적으로 '사행행위등규제및처벌특례법'에서 사행행위 영업으로 규정되어 오다가 1994년 8월 3일 '관광진흥법'의 개정으로 관광사업으로 규정

1) 동 백과사전에서는 "...갬블링(gambling)·게이밍(gaming)·하우스(house)·클럽(club) 등 다양한 이름으로 불리는 20세기의 카지노는 도박꾼들이 뱅커(banker) 또는 하우스로 불리는 도박장측의 도박꾼 또는 딜러를 상대로 돈을 건다...(중략)...카지노는 일반적으로 카지노가 지볼할 수 있는 액수 이상으로 고객이 돈을 따지 못하도록 규정해놓은 한도 내에서는 고객이 거는 모든 판돈을 받아 들인다. 카지노는 내기가 걸린 모든 판에서 수학적 확률로 볼 때 승산을 갖게 되는데, 카지노가 단 하루라도 판돈을 잃는 경우는 거의 없다. 이와 같이 총수익이 실질적으로 보장..."로 카지노에 대하여 설명하고 있다.

2) 두산동아(2000), 「동아 새국어사전」, p. 2281.

되어 발전의 토대를 마련하였다. 카지노업은 ‘관광진흥법’에서 관광사업을 규정한 제3조 1항에 따라 “전용영업장을 갖추고 주사위, 트럼프 등 특정기구 등을 이용하여 우연의 결과에 따라 특정인에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자들에게 손실을 주는 행위 등을 하는 업”으로 정의되고 있다.

다. 산업적 정의

카지노는 관광산업의 발전과 크게 연관되어 있으며 특히 관광호텔내에 위치하여 관광객에게 게임, 오락, 유흥을 제공하여 체제기간을 연장하고 관광객의 지출을 증대시키는 관광산업의 주요한 부문중 하나이다. 또한 카지노는 외래관광객을 대상으로 외화획득을 실현하여 국제수지 개선, 국가재정수입 확대, 지역 경제 발전, 투자 자극, 고용창출 등의 효과를 가져오는 관광산업 중 주요 수출부문이라는 주장 또한 제기되고 있다³⁾. 한편, 한국표준산업분류(KSIC)에 따른 정의를 살펴보면 카지노산업은 ‘도박장 운영업’(92496)에 속하고 여기에서는 카지노, 슬롯 머신, 카드게임, 빙고, 룰렛, 빅휠, 다이사이, 주사위 게임 등 각종 도박 시설을 운영하는 산업활동을 칭한다(통계청, 1991).

2. 카지노산업의 발전과정

가. 외국의 카지노산업 발전과정

역사적으로 카지노는 중세 유럽의 귀족사회에서 사교의 한 수단으로 태동하여 17~18세기에 걸쳐 유럽 각지에서 소규모 카지노가 개설된 것이 근대적인 카지노의 시작이라 할 수 있다. 이후 19세기에 들어 클럽스타일(회원제)의 카지노가 유럽 각국에서 개업하고, 유럽인들의 활동이 활발해 지면서 카지노가 전세계에 확산되기 시작하였다⁴⁾.

3) 이충기·박창규(1996)는 카지노산업의 경제적 파급효과를 폐쇄형 산업연관분석을 이용하여 추정한 결과 산출승수 2.53(전산업평균 2.61), 부가가치승수 1.34(전산업평균 1.14), 간접세승수 0.19(전산업평균 0.12), 수입승수 0.14(전산업평균 0.31)라는 연구결과에 의거하여 카지노산업의 경제적 파급효과가 크다는 것을 증명한바 있다.

4) 고전적인 카지노의 전형으로 오랜 세월을 걸쳐 세계에서 가장 명성을 떨쳐온 카지노는 1861년에 개장된 몬테카를로 카지노인데, 1879년 카지노가 확장되면서 비로소 현대적인 도박장 시설을 갖추게 되었으며, 모나코공국의 주요 소득원이 되어왔다(브리태니커, 2000).

20세기초까지는 카지노의 모태인 중유럽지역이 카지노의 메카였으나, 1930년대 미국 네바다주에서 대공황을 극복하기 위한 경제대책으로 카지노를 본격적으로 육성하기 시작하면서 상업적 성격의 카지노로 발전하였으며, 미국이 새로운 카지노의 중심지로 등장하였다. 미국에 도입된 카지노는 유럽지역의 소규모 클럽형태를 과감히 탈피하여 거대한 기업형태로 발돋움하기 시작하였으며, 1980년대 이후 미국전역으로 확산되고 있다.

<표 2-1> 세계 카지노산업의 발전과정

시 기	주요내용
중세 유럽	귀족사회에서 사교의 수단으로 태동
17~18C	유럽 각지에서 소규모 카지노 개설과 함께 근대적 카지노 시작
19C	클럽스타일(회원제)로 유럽 각 국에서 개업
~20C 초	카지노의 모태인 중유럽지역이 카지노의 메카
1930년대	미국으로 도입. 네바다주에서 대공황을 극복하기 위한 경제대책으로 본격적으로 육성. 상업적 성격의 카지노로 발전, 미국이 새로운 카지노 중심지로 등장. 거대한 기업형태로 발돋움
1980년대	미국 전역으로 확산, 이후 세계적인 확산추세로 가속화되어 동구권 국가에서는 이미 활성화되고 있으며 중국 또한 외국인 전용 카지노 개설 추진
1994년	미국 26개 주에서 운영, 13개 주에서 합법화를 위한 입법조치 상정 (현재 상업적 카지노는 11개주에서 허용)

1980년대 이후 카지노산업은 세계적인 확산추세로 가속화되어 도박을 금기시하는 사회주의 국가인 중국에서도 외국인 전용의 카지노 개설을 서두르고 있으며, 독립국가연합이나 동구권 여러 나라에서도 이미 활성화되고 있는 추세이며, 아시아-오세아니아지역에서도 호주, 사이판, 태국 등에서도 신규 개설 또는 증설하고 있는 실정이다.

이처럼 카지노산업의 확산은 카지노가 단순히 도박이라는 차원에서 벗어나 삶의 활력소를 얻기 위한 여가활용의 측면과 함께 관광산업적 측면이 강조되고 있음을 보여주고 있다. 또한 카지노는 관광자원이 부족한 나라에서 자연관광자원의 대체상품으로서 중요한 위치를 차지할 뿐만 아니라 관광관련산업의 활성화에도 크게 기여하는 데에 그 확산의 원인을 둘 수 있다.

나. 한국의 카지노산업 발전과정

우리나라 카지노 설립의 법적 근거가 된 최초의 법률은 1961년 11월에 제정된 ‘복표발행현상기타사행행위단속법’으로, 1962년 9월 동법의 개정된 사항에 외국인을 상대로 하는 오락시설로서 외화획득에 기여할 수 있다고 인정될 때에는 이를 허가할 수 있게 함으로써 그 설립근거가 마련되었다.

<표 2-2> 우리나라 카지노 산업의 발전과정

시 기	주요내용
1961년 11월	카지노 설립의 법적 근거가 된 최초 법률 제정(복표발행현상기타사행행위단속법)
1962년 9월	동법 개정을 통해 외국인을 상대로 하는 오락시설로 외화획득에 기여할 수 있음이 인정될 때 이를 허가 할 수 있게 함으로써 설립 근거 마련
1967년	최초로 인천 오림포스호텔 카지노 개설. 그 다음해에 주한 외국인 및 외래관광객 전용인 위커힐호텔 카지노 개장
1969년 6월	‘복표발행현상기타사행행위단속법’ 개정. 당시까지 내국인 출입을 허용하던 것을 금지시키고 이를 어길 경우 영업행위 금지 또는 허가취소의 행정조치를 취할 수 있도록 함
1970년대	주요 관광지에 확산. 속리산 관광호텔 카지노(‘71년), 제주칼호텔 카지노(‘75년), 파라다이스비치호텔 카지노(‘78년), 코오롱관광호텔 카지노(‘79년)
1980년대	설악파크호텔 카지노(‘80년)가 강원도에 최초 개설, 제주하얏트호텔 카지노(‘85년), 90, 91년에 제주그랜드호텔 카지노, 제주남서울호텔 카지노, 제주서귀포칼호텔 카지노, 제주오리엔탈호텔 카지노, 제주신라호텔 카지노, 순으로 개장
1991년 3월	‘복표발행현상기타사행행위단속법’이 ‘사행행위등 규제법’으로 개정. ‘94년 8월에 ‘관광진흥법’에 의한 관광사업으로 새로이 규정
1994년 말	행정개편으로 관광의 주무부서가 교통부(현 건설교통부)에서 문화체육부로 이관. 카지노업은 문화체육부 관공에서 허가, 운영, 감독 등을 맡게됨
1994년 8월	‘관광진흥법’ 개정. 카지노산업을 관광산업으로 규정함으로써 위상 변화
1995년 12월	‘폐광지역개발지원에 관한 특별법’제정을 통해 내국인 출입허용 카지노를 강원도 정선을 중심으로 개발 추진하고 있음. 폐광진흥지구 지정 및 종합개발계획 수립, 개발에 따른 각종 규제사항의 완화, 내국인 출입이 허용 카지노 설치 허용, 대체산업의 육성을 위한 행정·재정적 지원 등에 관한 사항 포함.
1997년 12월	‘관광진흥법 시행규칙’ 개정령 공포를 통해 카지노 영업종류에 슬롯머신, 비디오게임, 빙고게임 신설되어 ‘98년 1월부터 시행되고 있음. 카지노 사업의 허가·감독기관은 여러기관으로 이관되어 오다가 현재 문화관광부 관공에서 담당하고 있음
1998년 6월	폐광카지노 법인인 (주)강원랜드 출범
2000년 10월	최초의 내국인 출입허용 카지노인 강원랜드의 스몰카지노 개장

카지노 관련법규 도입 당시의 배경설명을 ‘복표발행현상기타사행행위단속법’중 개정 법률안 수정이유(1962.9.3)’에서 살펴보면 “유사 사행행위의 정의가 모호하여...(중략)... 특히 외국인을 상대로 하는 관광사업에 필요상의 제약을 가함으로써 외화획득에 장애가 되고 있을 뿐만 아니라 벌칙에 있어서 형법 제248조와 제249조를 그대로 적용하는 것이 불합리하므로 이를 수정하려는 것”이라고 하여 카지노가 외화획득을 위한 외국인 이용 관광시설로 시작되었음을 알 수 있다.

이와 같은 법적근거와 외래관광객 유치를 위한 관광산업진흥책의 일환으로 카지노의 도입이 결정되어, 1967년에 인천 오림포스호텔 카지노가 최초로 개설되었고, 그 다음해에 주한외국인 및 외래관광객 전용의 위락시설로서 서울에 위커힐호텔 카지노가 개장하였다. 1969년 6월에는 ‘복표발행현상기타사행행위단속법’의 개정으로 당시까지 카지노에 내국인 출입을 허용하였던 것을 카지노내에서 내국인을 상대로 사행행위를 하였을 경우 영업행위의 금지 또는 허가취소의 행정조치를 취할 수 있게 함에 따라, 카지노에 내국인 출입이 제한되어 우리나라 카지노가 외국인만을 대상으로 이용객을 한정하는 근거가 마련되었다.

1970년대에 들어 카지노산업은 주요 관광지로 확산되어 1971년에 속리산 관광호텔 카지노, 1975년에 제주갈호텔 카지노, 1978년에 파라다이스비치호텔 카지노, 1979년에 코오롱 관광호텔 카지노의 개장으로 총 6개소가 신설되었다. 1980년대에 들어서 1980년 설악파크호텔 카지노가 강원도에 최초로 개설되고, 1985년에 제주하얏트호텔 카지노가 개장된데 이어 카지노 신규허가 완화로 1990~1년에 제주그랜드호텔 카지노, 제주남서울호텔 카지노, 제주서귀포갈호텔 카지노, 제주오리엔탈호텔 카지노, 제주신라호텔 카지노의 순으로 문을 열어 전국적으로 13개소의 외국인전용 카지노 영업장이 운영 중에 있다. 한편, 강원도 폐광지역의 지역경제의 활성화와 지역주민의 정주기반을 조성하기 위한 수단으로 내국인의 출입이 가능한 카지노의 설립을 허용하였으며, 지난 2000년 10월 강원랜드 스몰카지노가 개장하였으며, 2002년말 메인카지노의 개장이 예정되어 있어 외국인 전용카지노를 포함하여 국내 카지노 영업장은 총 14개소에 이르고 있다.

제2절 카지노산업의 파급효과

1. 경제적 파급효과

가. 지역경제 활성화

우리나라의 내국인 카지노 허용의 이유에서 알 수 있듯이 카지노를 허용하는 국가들에 있어 주요 허용목적으로 지역경제의 활성화를 들고 있다. 이는 카지노를 허용함으로써 카지노 이용객의 지출과 이로 인한 카지노 종사원의 지출을 지역경제에 흡수시키고, 이를 통해 지역경제의 활성화를 유도하고자 하는 목적을 두고 있는 것이다. 이를 자세히 살펴보면 카지노의 허용은 관광객과 종사원들을 지역사회에 유치하고, 이들의 지출이 해당지역내 숙박업소, 음식점소, 운송업체 등으로 유입되어 지역상권의 매출을 증가시켜 지역산업 활성화에 기여함과 동시에 카지노의 설립 및 개보수와 관련된 대규모 공사를 추진함에 있어 지역업체에 발주하거나 건축 자재를 지역에서 구매함으로써 지역건설경기를 활성화시키는 역할도 한다. 이러한 예로서 미국의 경우 사우스다코타주와 콜로라도주의 경우 낙후지역 또는 폐광지역에 카지노가 위치하고 있는데, 이들 지역의 카지노산업은 2000년의 경우 9,071명의 고용과 87백만불의 세금을 납부한 것으로 나타나고 있으며(AGA, 2001), 인디언 보호구역내에서의 카지노 및 관련산업은 1999년의 경우 82.6억불의 수입과 20만명의 고용을 유지하고 있으며, 카지노를 통해 인디언 보호구역내 지역개발 활성화와 발생하는 수입으로 인디언 복지증진기금으로 활용하고 있다(NIGA, 2000).

또한 카지노에서 소비되는 물품의 수급을 지역사업체에서 담당함으로써 지역산업을 활성화시키는 역할을 수행한다. 미국의 경우 카지노업에 물건을 공급하는 관련 산업에 약 30만개의 새로운 일자리가 창출되고 연간 100억불 이상의 수입이 발생하는 것으로 알려지고 되었다.

나. 고용창출

카지노업의 고용효과는 수출산업인 섬유가죽업, TV부문, 반도체부문에 비해 매우 높게 나타나고 있어 다른 산업에 비해 지역주민들에게 높은 고용기회를 제공하고 있는

것으로 조사되고 있다⁵⁾. 미국의 경우 카지노산업에서 약 1백만불의 수입이 발생할 경우 관련 13개 업종에 직접적인 고용을 창출하는 것으로 나타나고 있다(AGA, 2000).

<표 2-3> 미국 주요지역 카지노의 고용창출(1999)

지역	인원	지역	인원	지역	인원
Nevada	198,992명	New Jersey	47,366명	Missouri	12,000명
Michigan	4,895명	Colorado	5,923명	Illinois	10,566명
Iowa	9,550명	Louisiana	15,432명	South Dakota	1,402명
Indiana	13,880명	Mississippi	36,306명	-	-

자료: NGISC(1999), 『National Gaming Impact Study Commission Report』.

우리나라의 경우에도 카지노산업은 높은 고용효과를 나타내고 있다. 2001년을 기준으로 하여 국내 카지노 종사원 수는 외국인 전용 카지노의 경우 2,392명이며, 내국인 출입카지노인 강원랜드 스몰카지노까지 포함하면 3,615명에 달하고 있는 등 총 14개 업체에서 평균 258명의 종사원을 고용하고 있다. 특히 2002년말로 예정되어 있는 강원랜드 메인카지노의 개장시 1,000명이 넘는 종사원이 추가적으로 고용될 것으로 전망되는 바, 카지노산업의 고용효과는 매우 커다란 것을 알 수 있다.

<표 2-4> 국내 카지노업체별 종사원 현황(2001)

(단위: 명)

전체	서울	부산	인천	강원		경북	제주							
	위커했	파라 다이스	오림 포스	설악 파크	강원 랜드	경주 힐튼	제주칼	그랜드	프라자	오리 엔탈	하얏트	서귀포 칼	산라	라곤다
3,615	827	282	147	43	1,223	69	184	204	120	131	99	22	155	109

자료: 문화관광부 내부자료(2001).

이러한 카지노에서의 고용창출은 지역주민 종사원 수에 비례하여 지역주민들의 소득 증대로 이어지는 현상을 보이고 있다. 특기할 사항으로 카지노산업의 종사원의 소득수준이 여타 관광산업에 종사하는 종사원의 소득수준보다 높은 것으로 나타나고 있다. 미국의 경우, 카지노 종사원의 일인당 급여가 27,500불 수준에 이르고 있으나, 유사산

5) 이충기·박창규(1996)는 폐쇄형 산업연관분석을 통해 카지노산업의 고용승수가 0.0979로 전산업평균인 0.0690을 상회하는 것으로 추정하였다.

업내에서 호텔종사원 16,000불, 영화사 종사원 22,000불 등에 비해 높은 수준을 나타내고 있다(AGA, 2000). 우리나라의 경우 또한 유사한 양상을 보이고 있는데, 카지노 1년 차 딜러의 급여가 연간 2,000만원 정도에 해당하는데, 이는 호텔종사원의 초임연봉이 약 1,200만원 수준임을 감안할 때 높은 수준이다.

다. 조세수입 증대

카지노를 허용하는 국가 및 지역에 있어 허용의 목적은 관광객 유치 및 관광수입 증대, 지역경제 활성화, 세수증대 등을 들고 있다. 특히, 카지노는 사행산업의 인식하에 건전하지 못한 활동을 간주되어 중과세를 부과받고 있으며, 이는 역설적으로 세수증대에 커다란 기여를 하는 것으로 평가할 수 있다.

미국의 경우 유럽에 비해 상대적으로 납부비율은 적으나 연방정부, 주정부, 시정부에 많은 세금을 지불하고 있다. 세율은 주마다 상이하게 적용을 받고 있으나, 총수익의 6.25~35%를 세금으로 납부하고 있다. 실제로 2000년의 경우 총 414개소의 상업적 카지노에서 직접적으로 35억불에 달하는 세금을 납부하였다. 세금은 연방정부와 주정부에 따라 차이는 있지만 일반적으로 교육, 문화유산보존, 재난·재해 구호, 청소년 보호, 노인 복지, 의료보험, 공공안전 등 기간산업과 사회복지부문에 투자되어 국가와 지방행정의 발달에 기여하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 2-5> 미국과 유럽의 조세비율

미국		유럽	
주명	비율	국가명	비율
콜로라도	20 %	독일	85 %
일리노이	35 %	이탈리아	72 %
인디애나	20 %	스웨덴	60~70 %
미시간	18% + 총수입의 1.25%	프랑스	45 %
미시시피	8 %	스페인	42 %
네바다	6.25 %	네덜란드	35 %
뉴저지	8% + 총수입의 1.25%	포르투갈	20 %

유럽의 국가들은 상당히 높은 세율을 정하여 카지노 업체에 세금을 부과하고 있다.

독일의 경우 주단위로 카지노에 대한 허가 및 감독이 이루어지고 있으며, 최고 세율의 경우 총수익의 85%를 세금으로 부과하고 있으며, 이탈리아 72%, 스웨덴 최고 70%의 세율 등 중과세를 적용하고 있다.

우리나라의 경우 시설현황에 부과되는 조세 및 준조세는 크게 국세와 지방세로 구분된 조세와 매출액의 10%에 해당하는 관광진흥개발기금을 납부하도록 하고 있다. 또한 내국인 출입이 허용된 강원랜드 스포카지노의 경우 외국인 전용 카지노에서 납부하는 조세 및 준조세에 더하여, 세전이익의 10%에 해당하는 폐광지역개발기금을 납부하도록 되어있으며, 이들의 업체로부터 발생하는 조세 및 준조세는 재정확충 및 지역개발사업, 그리고 관광진흥사업에 기여하고 있다.

<표 2-6> 국내 카지노업에 대한 조세비율

세금		기금	
국세	지방세	관광진흥개발기금	폐광지역개발기금
순이익의 28%	법인세의 10%	매출액의 10%	법인세 차감전 순이익의 10%

주: 폐광지역개발기금은 강원랜드에만 해당되는 기금임.

라. 지역개발효과

관광산업은 대상지역으로의 관련투자 유도와 관광객을 유치할 통해 지역내 소득 및 고용을 창출하여 지역경제의 활성화를 유도하는 수단으로 인식되고 있다. 이러한 역할은 관광산업의 일종인 카지노산업에서도 동일한 현상이 나타나고 있다. 지역개발의 수단으로 카지노가 이용된 대표적인 사례로서 미국의 라스베가스 및 아틀랜틱시티, 호주 멜버른과 시드니 등은 도시재개발 및 재이미지화의 수단으로 카지노가 이용된 실례라 할 수 있다. 미국의 라스베가스는 사막지대를 카지노산업을 활용하여 새로운 관광도시로 탈바꿈시켰으며, 아틀랜틱시티는 1970년대 후반부터 카지노 영업장의 설립을 통해 슬럼지역을 개발하여 30%에 달하는 실업률을 상당부분 줄일 수 있었던 것으로 나타나고 있다. 또한 호주의 멜버른과 시드니는 도시재개발사업을 위해 필요한 자금을 카지노의 허용을 통해 발생하는 세수로서 해결하는 등 지역개발의 수단으로서 역할을 담당하고 있다.

마. 관광산업 활성화

카지노는 호텔, 면세점, 관광지 및 관광시설 등에 관광객을 유치시키는 중요한 역할을 담당하기도 한다. 호텔의 경우 카지노이용객이 객실, 식음료, 유흥시설, 기타 부대시설을 이용하기 때문에 호텔에 추가적인 매출액을 발생시킨다. 또한 카지노가 제공하는 관광산업적 기능은 관광객에게 게임장소 및 오락시설을 제공할 수 있다. 카지노는 실내에서 이루어지는 활동으로 실외관광상품의 대체상품으로 활용할 수 있으며, 또한 야간에도 운영되므로 야간 관광상품으로도 이용될 수 있다는 강점을 가지고 있다.

카지노는 특히 외국인관광객의 1인당 지출액을 증가시키고 체재기간을 연장시키는 기능을 지니고 있다. 카지노 이용객의 1인당 지출액은 외국인관광객 1인당 평균지출액의 약 38%를 차지할 정도로 단일 지출항목으로는 높은 비중을 차지하고 있어 외국인관광객 소비지출을 증가시키는 주요한 관광상품이라 할 수 있다. 여기에 앞서 제시한 바와 같이 카지노산업의 경제적 파급효과 또한 높은 것으로 연구된바 있다⁶⁾.

2. 사회적 파급효과

가. 도박중독

카지노를 비롯한 사행산업을 허용하는데 있어 가장 문제시되는 부문이 과도한 이용에서 오는 사회적 부작용이다. 즉, 카지노 게임에 자신이 의도한 것보다 더 많은 시간과 돈을 소요하게 되고, 마약 또는 알코올과 같은 중독현상이 나타나 정신적·신체적 또는 사회적으로 심각한 문제에 직면하게 되는 것이다.

카지노에 대한 노출기회가 상대적으로 높은 미국에서 수행된 연구결과를 살펴보면, 도박중독이 심해지면 자신이 감당할 수 없을 정도의 시간과 돈을 지출하게 되고 친구나 친척으로부터 빌린 돈을 갚기 위해 회사의 공금을 횡령하거나 돈을 훔치는 등 범죄행위로 연결되고 또한, 이혼, 자살, 재산탕진 등으로 이어져 가정파탄을 유발시키는 것으로 조사되고 있다.

6) 이충기(1995), 이충기·박창규(1996a), 이충기·박창규(1996b)에 관련내용이 제시되어 있다.

<표 2-7> 미국의 전체인구 대비 도박 및 알코올, 마약중독율

구분	도박			알코올			마약		
	중증	문제성	전체	중증	문제성	전체	중증	문제성	전체
past year (%)	0.9	2.0	2.9	2.5	7.2	9.7	0.8	2.8	3.6
lifetime (%)	1.5	3.9	5.4	9.5	14.0	23.5	4.4	7.5	11.9

주: past year는 지난 1년을 의미하며 lifetime은 현재까지의 기간을 의미함.

자료: NORC(1999), 『Gambling Impact and Behavior Study』.

미국의 경우 도박중독자 수는 성인인구의 2.9~5.4%로 나타나고 있으며 이중 중증 중독자(pathological Gambler)는 성인인구의 0.9~1.5%, 문제성 중독자(problem Gambler)는 2.0~3.9%로 나타나고 있다⁷⁾. 주별 조사자료에 따르면 도박중독자들은 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 미네소타주의 경우 1990년 성인인구 대비 2.5%의 중독비율이 1994년 4.4%로 증가하였으며, 아이오와주는 1989년 1.7%에서 1995년 5.4%로 증가한 것으로 조사되었다. 또한, 뉴욕의 경우는 1986년 4.2%에서 1996년 7.3%로 증가하였으며, 미시시피주는 성인의 5%가 도박으로 문제를 겪고 있는 것으로 조사되었다(NGISC, 1999). 호주의 경우에 있어서도 전체 성인인구의 2.1%가 도박중독자인 것으로 조사되었다(Productivity Commission, 1999).

나. 범죄 증가

카지노를 허용함에 있어 크게 우려하는 것중에 하나가 범죄와의 관련성이다. 카지노에 의해 발생하는 범죄는 크게 2가지 유형으로 구분할 수 있다. 우선, 카지노 이용객에 의한 범죄와 카지노 사업자에 의해 발생하는 범죄이다.

카지노 이용객들은 카지노에서 돈을 잃게 되면 친구나 가족에게 돈을 빌리거나 신용카드, 은행, 금융회사로부터 돈을 대출받으며, 심지어는 고리대금업자에게 돈을 빌리거나 재산을 전당포에 팔아 카지노 자금으로 사용하게 되는 현상이 나타난다. 이는 개인

7) 중증 중독자(pathological Gambler)란 미국 정신의학회에 의해 충동조절질환자로 분류된 일종의 정신질환자를 의미하며 문제성 중독자(problem Gambler)란 초기 도박중세에서부터 통제할 수 없는 중독병 증세를 보이는 중독자를 모두 포함하여 의미한다(NGISC, 1999).

의 문제에서 가정 또는 사회문제로 발전하게 되고, 심지어 불법적인 방법을 통해 돈을 마련하는 현상이 나타난다. 이러한 재정적인 어려움은 카지노 이용객이 범죄자로 변하는 가장 커다란 동기가 되고 있다. 특히, 범죄를 저지르는 가장 큰 이유가 도박을 하기 위한 자금이 필요하기 때문이라는 연구결과(Lesieur, 1984)와 같이 문제의 심각성을 보이고 있다.

미국 US뉴스와 월드리포트지에 따르면, 카지노 지역의 범죄율이 다른 지역에 비해 84%정도 높은 것으로 지적하고 있다(NORC, 1999). 실제로 1970년대에 카지노를 허가한 아틀랜틱시티의 1인당 범죄율은 50개 주중에서 가장 높았으며, 1979년 반경 30마일에서 발생한 총 범죄건수가 107%나 증가한 것으로 조사되었다. 1989년 제한적으로나마 카지노를 합법화한 사우스다코타주는 3년 후 범죄율이 60%나 증가하였으며, 콜로라도 센트럴시티는 카지노가 개장된 후 2년 사이에 살인과 도둑이 400% 증가하였다는 조사 결과가 발표되었다. 또한 캘리포니아 경찰청에 따르면 카드를 개장 이후 그 주변지역의 범죄가 현저히 증가하여 마약범죄 200%, 강도 및 절도 83%, 줌도둑 83%, 차량도둑 21%가 증가한 것으로 나타나고 있어 실질적인 사회문제가 되고 있다.

<표 2-8> 카지노와 관련된 범죄(호주)

(단위: %)

절도 (Larceny)	자금횡령 (Embezzle-ment)	횡령 (Misappropri-ation)	파손 (Break & enter)	줍도둑 (Shop-lifting)	마약거래 (Drug dealing)	무장강도 (Armed robbery)	기타
45.4	25.7	14.3	6.4	5.0	2.7	0.4	0.1

자료: Productivity Commission(1999), 『Australia's Gambling Industries Report』.

호주의 경우 일반인을 대상으로 '카지노에서의 불법적인 활동'에 대한 의견조사를 실시한 결과, 일반인의 77%가 문제를 보인 것으로 조사되었다(PC Survey of Client of Counselling Agencies, 1991). 이러한 문제의 유형은 경찰과의 문제 32%, 벌금부과로 인해 법정에 간 경우가 18%, 범죄로 인해 감옥에 간 경우가 27% 등으로 나타나고 있다. 특히, 호주에서 카지노와 관련된 범죄 유형으로는 절도, 횡령, 파손 순으로 나타났으며 마약거래, 무장강도와 같은 범죄도 발생한 것으로 조사되었다.

도박중독에 의한 범죄뿐만 아니라 사업체가 범죄의 주체가 되는 경우 또한 공공연히 발생한다. 이러한 범죄유형으로는 돈세탁, 불법자금 유입, 카지노업체의 매출액 축소

및 탈세 등을 들 수 있다. 미국의 경우 카지노산업의 발전 초기에 조직범죄집단이 당시 금주법으로 판매가 금지되었던 주류를 판매하고 그 이익금을 합법적인 자금으로 세탁하기 위해 카지노를 이용한 바 있으며, 최근에는 마약판매자금, 정치자금, 뇌물 등 출처가 불분명하거나 부정한 자금이 카지노를 통해 돈 세탁되는 경우도 있다. 또한, 카지노를 운영하는 카지노업체가 매출액을 축소하고 탈세를 하는 경우도 발생한 것으로 조사되었다(NORC, 1999). 우리나라의 경우에도 내국인의 카지노 이용으로 불법자금 세탁에 이용된다면 현재 시행되고 있는 금융실명제 등 관련 법률의 효력을 유명무실하게 만들 수 있으며 출처가 불분명한 외국 자금이 카지노를 통해 국내에 유입될 가능성이 높다는 지적이 제기되고 있다.

다. 과도한 게임비용 소비

카지노가 도입되면서 발생할 수 있는 또다른 사회적 문제는 과도하게 게임비를 지출한다는 것이다. 카지노를 단순한 오락이나 여가활동으로 인식하지 못하고 경제적인 부를 획득하기 위한 횡재의 기회로 여기는 경향이 많기 때문에 이에 탐닉하게 되고 결과적으로 게임비 지출액이 크게 늘어나게 되는 것이다. 카지노는 도박성향이 매우 강한 게임이기 때문에 짧은 시간에 많은 돈을 잃게 될 수 있으며, 잃은 돈을 만회하기 위해 더 많은 돈을 과다하게 지출하거나 자신이 경제적으로 감당할 수 없을 정도로 지출할 가능성이 높다. 이러한 지출은 종극에는 재산탕진, 자살, 이혼 등 가정파탄, 사회계층간 위화감 조성, 근로자들의 노동의욕 저하 등의 문제를 야기하는 주원인이 된다.

<표 2-9> 연소득과 도박지출 비율(미국 미시시피주, 1996)

연소득	1만불	1만~2만불	4만불 이상
도박에 소비하는 비율	10%	4%	1%

자료: NGISC(1999), 『National Gaming Impact Study Commission Report』.

미국 미시시피 주립대학의 연구결과에 의하면, 소득이 적은 사람일수록 소득중 도박에 지출하는 비중이 높은 것으로 나타났으며 미국의 뉴저지주 도박중독위원회의 연구결과, 1997년 도박중독자들의 평균 도박빚은 36,185불로 나타나고 있는 등 카지노의 이

용이 허용된 지역에서 카지노에 대한 상대적으로 높은 노출기회로 인해 이러한 경향이 심화되고 있다.

라. 사회적 비용 증가

카지노의 허용을 통해 발생하는 사회적 부작용을 도박중독자에 중점을 두어 그 비용을 추정하면, 도박에 의한 사회적 비용이 마약중독 및 알코올중독에 의한 사회적 비용보다 더 높게 나타난다는 연구결과가 발표되었다(<표 2-10> 참조).

<표 2-10> 사회적 비용간의 비교

(단위: 10억불)

구분	도박중독	마약중독	알코올중독	흡연
1년간 비용	1.8~5.6	1.7	4.5	12.7

자료: NORC(1999), 『Gambling Impact and Behavior Study』.

도박에 의한 사회적 비용 중 카지노로 인해 발생하는 비중은 전체의 2.7%를 차지하며, 머신게임에 의한 사회적 비용을 포함할 경우 비율은 매우 높아진다.

<표 2-11> 카지노 및 관련산업의 허용으로 인한 연간 사회적 비용

(단위: %, 백만불)

구분	Wagering	Lotteries	Scratchies	Gaming machine	Casino gaming	Other	전체
비율	14.8	1.9	1.3	76.1	2.7	3.2	100.0
비용	267~830	34~106	24~74	1,369~4,250	48~150	57~176	1,800~5,586

주: Gaming machine에는 슬롯머신, 빙고, 비디오 복권, 키노 등이 포함됨.

자료: Productivity Commission(1999), 『Australia's Gambling Industries』.

이러한 도박중독은 직업상실로 인한 비용, 파산에 따른 높은 보험료, 육체적·정신적 건강악화로 인한 건강보험료, 경찰력증가, 법원, 교도소에 소요되는 비용 등과 같은 사

회적 비용을 발생시킨다. 미국의 경우 도박중독자 1명으로 인해 6~12명이 피해를 입는 것으로 나타나고 있으며, 도박에 의한 사회적 비용은 중증 중독자의 경우 1999년을 기준으로 할 경우 1인당 연간1,195불로 나타나며, 문제성 중독자의 경우 연간 715불로 나타나고 있다(<표 2-12> 참조).

<표 2-12> 도박에 의한 1인당 연간 사회적 비용

구분	비용지불자	문제성 중독자		중증 중독자	
		life time	past year	life time	past year
직업상실	본인	n.e.	200 불	n.e.	320 불
비고용수당	정부	n.e.	65 불	n.e.	85 불
복지수당	정부	n.e.	90 불	n.e.	60 불
파산정리	채권자	1,500 불	n.e.	3,300 불	n.e.
차압	정부	960 불	n.e.	1,250 불	n.e.
징계	정부	670 불	n.e.	1,700 불	n.e.
이혼	본인	1,950 불	n.e.	4,300 불	n.e.
육체적 건강악화	건강보험	n.e.	0	n.e.	700 불
정신적 건강악화	건강보험	n.e.	360 불	n.e.	330 불
도박치료	정부	0	0	n.e.	30 불
전체적 비용		5,130 불	715 불	10,550 불	1,195 불

주: 1) past year는 지난 1년을 의미하며 lifetime은 현재까지의 기간을 의미함.

2) n.e는 추정이 불가능함을 의미함.

자료: NORC(1999), 『Gambling Impact and Behavior Study』.

제3장 국내외 카지노산업 현황

제1절 세계 카지노산업 현황

1. 세계 카지노산업 동향

카지노는 17~18세기에 걸쳐 유럽귀족사회에서 사교의 한 수단으로서 소규모의 클럽식으로 개설되기 시작해 전세제로 퍼지기 시작하였다. 카지노산업은 30년대 이후 전형적인 상업적 형태로 발전하였으며, 이후 각 국가가 관광수입증대 및 지역경제 활성화를 목적으로 합법화하기 시작하였다. 이러한 추세는 지속적으로 확산되어 카지노의 공급이 증대되었으며, 이용계층 또한 대중화되고 있는 추세를 보이고 있다.

그러나 카지노 영업장의 지속적인 증설과 국가 및 지역간 경쟁이 크게 심화됨에 따라 단순히 카지노게임을 제공하는 형태에서 카지노 이용객을 증대를 위해 다양한 부가적인 활동을 동시에 제공하고 있는데, 최근 라스베이거스를 중심으로 각종 산업 박람회, 컨벤션 등의 행사를 유치하고 이러한 행사의 참석자들이 카지노를 즐길 수 있도록 유도하는 마케팅 방법을 활용하고 있다.

카지노산업의 경우 기존 사회적으로 환영받지 못하는 도박산업이라는 인식이 지배적이었으나, 지역경제 활성화에 기여하고, 새로운 여가활동의 제공, 관광상품의 다양화, 외화수입 확대 및 외화유출 방지에 크게 기여하는 것으로 나타남에 따라 그 확산추세가 가속화 되고 있다. 이러한 확산추세에 따라 내륙형 실내카지노의 형태에서 유람선 및 크루즈 등을 이용한 선상카지노가 크게 증가하고 있으며, 인터넷 카지노의 증가 등 다양한 유형으로 발달하고 있다. 세계적으로 시설현황 추이를 살펴보면 1994년 총 1,478개소의 시설현황이 전세계적으로 운영되었으나, 1996년 1,776개소로 20.2% 증가한 것으로 나타나고 있다. 전세계 카지노 개소수에 정확한 숫자는 발표된바 없으나 2000년 이후 전세계 카지노는 2000개소를 넘어선 것으로 추정되고 있다. 특히, 이러한 증가 추세는 가장 많은 카지노가 운영중인 미국을 중심으로 한 북미지역과 아시아지역이 카지노산업의 성장을 주도하고 있는 것으로 나타나고 있다.

아시아 지역의 경우 카지노 영업이 법적으로 허용된 국가는 우리 나라를 비롯해 마카오, 필리핀, 말레이시아, 네팔, 인도 등이며 최근에는 북한에서도 2곳의 카지노를 운영중에 있는 것으로 알려지고 있다.

<표 3-1> 전세계 시설현황

단위: 개소, (%)

구분	1994	1996	증가율
북미	583	873	49.7
중남미	121	119	-1.6
카리브해	83	83	-
유럽	555	555	-
아프리카	93	93	-
아시아	32	39	21.8
오세아니아	11	14	27.3
총계	1,478	1,776	20.2

자료: 1) 이충기(1995), 『카지노산업 육성방안』, 한국카지노업관관협회.

2) Bain, J.H.(1997), Casinos: International Casino Guide, VAVS.

2. 주요 국가별 카지노산업 현황

가. 미국

근대적 카지노산업의 본산이라 할 수 있는 미국의 경우 시설현황의 약 40%에 달하는 796개소가 소재하고 있으며, 상업적 카지노는 2000년을 기준으로 할 때 총 414개소에 이르는 것으로 나타나고 있다(AGA, 2001). 미국의 카지노산업은 주정부의 관할하에 허가 및 영업이 이루어지고 있다. 각 주마다 허용하고 있는 카지노 및 관련산업의 유형에는 두드러진 차이가 있으며, 하와이와 유타주를 제외한 49개의 주에서 한종류 이상의 게이밍 사업을 허용하고 있다. 이들 주의 대다수가 복권과 경마, 그리고 자선젼블링(Charitable Gambling)을 주로 허용하고 있다. 카지노를 허용하고 있는 주는 14개 주에 한정되어 있으며, 상업적 카지노는 11개주에서 허용되고 있다⁸⁾.

8) 상업용 카지노를 허용하고 있는 주는 콜로라도, 일리노이, 인디애나, 아이오와, 루이지애나, 미시간, 미시시피, 미주리, 네바다, 뉴저지, 사우스다코타 등 11개 주이다.

<표 3-2> 미국 각주별 허용게임 유형

State	Casinos	Lotteries	Indian ¹⁾	Horse Racing	Charitable	Card Rooms	Other ²⁾
Alabama	-	-	■	■	■	-	■
Alaska	-	-	■	-	■	-	-
Arizona	-	■	■	■	■	-	■
Arkansas	-	-	-	■	-	-	■
California	-	■	■	■	■	■	-
Colorado	■	■	■	■	■	■	■
Connecticut	-	■	■	■	■	-	■
Delaware	-	■	-	■	■	-	-
District of Columbia	-	■	-	-	■	-	-
Florida	-	■	■	■	■	■	■
Georgia	-	■	-	-	■	-	-
Hawaii	-	-	-	-	-	-	-
Idaho	-	■	■	■	■	-	■
Illinois	■	■	-	■	■	-	-
Indiana	■	■	-	■	■	-	-
Iowa	■	■	■	■	■	-	■
Kansas	-	■	■	■	■	-	■
Kentucky	-	■	-	■	■	-	-
Louisiana	■	■	■	■	■	-	■
Maine	-	■	■	■	■	-	-
Maryland	-	■	-	■	■	■	■
Massachusetts	-	■	-	■	■	-	■
Michigan	■	■	■	■	■	-	-
Minnesota	-	■	■	■	■	-	-
Mississippi	■	-	■	-	■	-	-
Missouri	■	■	■	■	■	-	-
Montana	■	■	■	■	■	■	■
Nebraska	■	■	■	■	■	-	-
Nevada	■	-	■	■	■	■	■
New Hampshire	-	■	-	■	■	-	■
New Jersey	-	■	-	■	■	■	-
New Mexico	-	■	■	■	■	-	■
New York	-	■	■	■	■	-	-
North Carolina	-	-	■	-	■	-	■
North Dakota	-	-	■	■	■	■	■
Ohio	-	■	-	■	■	-	-
Oklahoma	-	-	■	■	■	-	-
Orgon	-	■	■	■	■	■	■
Pennsylvania	-	■	-	■	■	-	-
Rhode Island	-	■	-	■	■	-	■
South Carolina	■	-	-	-	■	-	■
South Dakota	■	■	■	■	■	■	■
Tennessee	-	-	■	■	-	-	-
Texas	-	■	■	■	■	-	■
Utah	-	-	-	-	-	-	-
Vermont	-	■	-	■	■	-	■
Virginia	-	■	-	■	■	-	-
Washington	■	■	■	■	■	■	-
West Virginia	-	■	-	■	■	-	■
Wisconsin	-	■	■	■	■	-	■
Wyoming	-	-	■	■	■	-	-
Total	14	38	30	43	47	11	25

주: 1) 인디언 지역내에서 이루어지는 모든 게임을 포함하고 있음.

2) 경견(greyhound and parimutual wagering), 스포츠도박, 비 카지노 기구를 포함.

자료: Hill(1998).

카지노 유형의 게임은 잘 알려진 바와 같이 1931년에 카지노가 재합법화되면서 발달하기 시작하였다. 이후 미국내 각주에서는 카지노가 아닌 사행산업 즉, 경마, 경견, 복권, 그리고 자선젬블링 등을 허용하기 시작하였다. 네바다주를 제외한 미국내 다른 주들 가운데 1977년에 뉴저지주가 아틀랜틱시티에 카지노를 합법화하였으며, 이후 12개의 다른 주가 허용하여 총 14개 주에서 카지노 유형의 도박을 합법화하고 있다. 또한, 1988년 인디언 보호구역내 카지노를 비롯한 사행산업을 허용하여 2000년의 경우 총 326개의 영업장이 인디언 보호구역내에서 운영중에 있다.

미국내 전체 카지노 및 관련산업의 수입은 1996년의 경우 477억불에 이르고 있으며, 인디언 게임을 제외한 카지노에서 총 175억불에 수익으로 관련산업내에서 가장 커다란 점유율(37%)를 차지하고 있으며, 복권사업의 경우 총 162억불로서 미국 도박산업 수익 총액의 34%를 점하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 매출액은 1982년 총수익 105억불에서 14년동안 약 350%의 매우 높은 성장률을 보이고 있으며, 같은 기간에 미국의 개인 소득은 142% 증가한 것과 비교하여 하여 그 증가폭이 훨씬 큰 것으로 나타나고 있다(Hill, 1998).

<표 3-3> 미국 각주별 상업용 시설현황

(단위: 개소, 명, 백만불)

	업체수	종사자	임금	매출액	세금	합법화 시기
콜로라도	28	7,669	189.5	631.8	82.1	1990. 11
일리노이	9	11,000	385.8	1,700.0	512.0	1990. 2
인디애나	10	18,430	311.9	1,700.0	453.5	1993. 11
아이오와	13	10,000	256.9	887.0	206.3	1989. 7
루이지애나	15	17,203	312.2	1,800.0	381.0	1989. 7
미시간	3	785	267.3	743.6	170.8	1999. 7
미시시피	30	34,207	1,000.0	2,700.0	320.0	1990
미주리	11	10,339	275.0	997.7	304.0	1994. 5
네바다	243	204,874	6,700.0	9,600.0	707.6	1931
뉴저지	12	47,426	1,200.0	4,300.0	342.0	1978
사우스다코타	40	1,402	18.9	51.8	4.8	1989.11
계	414	363,335	10,917.5	25,111.9	3,484.1	

자료: AGA(2001)의 내용을 재정리.

미국게이밍협회(AGA: American Gaming Association)에 따르면 미국내 상업용 카지노산업은 2000년의 경우 전년대비 1.3만명의 일자리를 창출하였으며, 종사원에 대한 임금으로 전년대비 10억불이 증가한 109억불을 지불한 것으로 집계하였다. 또한 총 고용자수는 약 36.3만명에 이르며, 관련산업에서 유발된 고용인력까지 포함할 경우 총 45만명의 고용창출효과와 함께 34.8억불의 세금을 납부한 것으로 추정하고 있다.

미국의 카지노산업에 대한 소비액을 타산업과 비교하여 볼 경우 2000년의 카지노의 소비액은 243억불로 미국의 골프산업(247억불), 케이블 방송(222억불)에 대한 소비액과 비슷한 규모를 보이는 대규모 산업으로 성장하였다⁹⁾. 또한 1988년에 합법화된 인디언 보호구역내의 카지노의 경우 이용객 및 매출액 규모가 급격히 성장하고 있으며, 2000년 24개 주의 약 198개 인디언 보호구역내에서 326개의 카지노를 운영, 고용인원만 20만명을 넘어서는 것으로 나타나고 있다.

나. 유럽

1) 영국

영국은 프랑스, 독일과 더불어 유럽 카지노의 주요 국가로서 2000년을 기준으로 전국에 걸쳐 11개의 회사에서 총 128개소의 카지노가 운영하고 있다. 영국의 카지노는 1968년에 제정한 게이밍법(Gaming Act 1968)에 의해 지난 30여년간 운영되어 왔다. 그러나 합법화 과정에 있어 카지노산업을 관광산업의 하나로 발전시키기보다는 사회적으로 바람직하지 않은 산업으로 간주하며 카지노에 대한 수요가 존재할 경우 이를 충족시키는 수준으로만 허용하는 정책을 추진하였다. 따라서 영국내에서는 카지노의 수요를 진작시키는 어떠한 행위도 인정하지 않았다. 이러한 예로 1968년에 제정된 영국 게이밍법은 광고 등 마케팅 활동의 제한과 48시간의 클럽 회원증 발급 대기시간 제한, 영업시간 제한, 신용카드 사용 불가, 카지노 영업장의 현금인출기 설치 금지 등 총 120여 항목의 제한을 규정하고 있었다.

그러나 유럽내 국가들에서 카지노의 허용과 업체수의 증가에 따라 경쟁이 심화됨에 따라, 영국은 1996년 게이밍법을 개정하고 기존의 정책방향을 수정하여 카지노에 대한

9) AGA(2001)의 홈페이지(<http://www.americangaming.org>)에서 소개되는 Annual Survey 결과로서 이의 비교산업으로의 소비액은 외식산업 3,760억불, 스포츠용품 482억불, 스포츠낚시 378억불, 정원용품 335억불, 커피 185억불, 비디오대여 156억불 등의 순으로 나타나고 있다.

제한을 크게 완화하였다. 특히, 카지노에 대한 정책모델중 참여자 보호모형을 강력하게 추진해 온 영국은 1996년 법개정시 기존 슬롯머신에 대한 규제와 주류판매, 회원증 발급 48시간 법칙을 24시간으로 단축하였으며, 직불카드 사용 금지 등에 관한 법률을 삭제 혹은 수정하였다. 또한 신규로 13개소의 카지노를 허용하는 등 기존의 강력한 규제 정책을 완화하였다.

<표 3-4> 영국의 카지노 운영현황(2000)

단위: 개소

구분	운영 카지노수	런던소재 카지노수	비고
Rank Group	33	5	
Stanley Leisure Group	31	3	
Gala Group	27	6	
London Clubs International	9	6	
A&S Leisure Group	6	1	
Tower Casino Group	5	-	
R J Bown (Holdings) Limited	3	-	
Cotedale Limited	2	-	
Clockfair Limited	2	-	
Pellanfayre Limited	2	-	
Singleton operators	8	2	card club 1개소 포함
계	128	23	

자료: Gaming Board for Great Britain(2001).

영국내 카지노의 관할하는 기관은 1968년에 설립된 ‘게이밍위원회(Gaming Board for Great Britain)’이며, 카지노 사업의 신청인은 내외국인에 구분없이 영국내 거주자이거나 소재한 법인이어야 하는 것으로 규정하고 있으며, 카지노 신청자와 위탁경영인 등의 성품, 평판, 재정상태 등도 허가 시 중요한 판단 근거가 되고 있다. 그러나 영국 카지노의 대부분이 소규모의 틈새시장을 겨냥한 업소임에 따라 미국식의 대규모 카지노 또는 유럽 대륙식의 카지노와는 현격한 차이를 보이고 있다. 런던 소재의 카지노들은 외국의 VIP들을 대상으로 큰 게임을 하고 있는 반면, 지방의 카지노들은 외지 방문객의 입장을 허용하고 있지만 대부분 그 지역 사람들을 대상으로 하는 영업형태를 보이고 있다.

2) 프랑스

프랑스는 2000년 현재 전국 140여개소의 카지노를 개설하여 운영중에 있으나, 이들 카지노 시설들은 비교적 규모가 적어 국제적인 수준에 미치지 못하는 것으로 평가되고 있다. 이러한 수준에 따라 총 140여개소의 카지노 영업장중 현재 12개 업소에서 전체 수익의 60%를 차지하고 있는 등 국내의 카지노산업과 같이 영업실적의 편차가 크게 나타나고 있다.

프랑스는 도박산업의 지나친 발전을 규제하기 위하여 모든 형태의 도박에 대해 정부가 개입하고 있으며, 1907년 합법화된 이래 카지노는 온천이나 리조트 타운에 한해서만 영업을 허가하고 있다. 이러한 기준으로 먼저 파리 등 대도시의 반경 100km를 벗어난 휴양지 또는 산악도시에 1지역 1개소를 원칙으로 카지노를 허용하고 있으며, 카지노가 설립되기 위해서는 음악이나 문화적 요소, 식당, 게임 등 세 가지 요소가 동시에 포함되어야 하도록 규정하고 있다. 그러나 최근 프랑스내 카지노산업이 침체기를 맞음에 따라 카지노에 대한 정부의 규제가 완화되기 시작하였다. 이러한 예로서 최근 법률개정을 통하여 카지노 설치 가능지역을 인구 50만명 이상의 도시로까지 확대하는 조치를 취하는 등 카지노산업의 경쟁력을 확보하려는 조치를 취하고 있다.

카지노 설치에 대한 주된 감독권은 내무부장관에게 있으나, 카지노 설립은 지방정부와의 사업자와의 계약에 의해 이루어진다. 이러한 계약의 주요내용을 보면 세금공제 후 카지노 수입의 15%의 지방세를 부과하는 것과 고용자와 지방자치단체 간의 관광수익 관리측면에서 고용자 공제의 배당, 지방정부의 경제·사회적 협력 등이 포함된다. 재무부장관은 지역사회의 문화사업에 대한 기부 등 카지노 경비를 고려하여 개별 카지노에 대한 세율을 조정할 수 있으며, 카지노 허가시 지역주민을 대상 공청회 개최, 사전 건물 확보, 신청인과 위탁경영인 등의 재정 능력을 비롯한 배경 등을 고려하도록 하고 있다(산업연구원, 1999).

프랑스의 카지노는 지역주민의 출입을 불허하고 있으며 입장료(70프랑) 규정을 엄격히 유지하고 있다. 그러나 1987년에 카지노 법을 재정한 후 연령제한을 21살에서 18살로 하향 조정하였으며, 게임종류 또한 영국식 룰렛, 폰토 방코(punto banco), 미니 폰토방코(mini-punto banco), 슬롯머신 등 카지노 게임을 새로 도입하여 카지노산업의 발전을 도모하고 있으나 테이블게임과 달리 슬롯머신은 허가된 16개 업소에서만 사용하도록 규제하고 있다.

3) 기타 유럽국가

오스트리아내의 카지노사업은 정부의 허가를 받은 공공법인인 Casino Austria AG만이 운영하고 있으며, 현재 12개의 카지노를 오스트리아내에서 운영하고 있다. 현재 카지노 오스트리아의 법적인 기반은 1989년 11월 28일 채택된 Gaming Act(Federal Law Gaztte No. 620/89)에 근거하고 있다. 카지노 오스트리아가 납부한 세금과 부과금은 1995년의 경우 1,656.8백만실링이며 이중 부과금은 1,128.2백만실링으로 나타나고 있다. 카지노 오스트리아가 영업을 개시한 이래 1995년까지 총 183억 실링을 세금으로 납부하였으며 총 135억실링의 부과금을 연방정부 및 지방정부에 납부하였다. 카지노를 이용하는 방문객중 외국인의 경우 약 80%가 카지노를 위해 오스트리아를 방문하는 것으로 추정되고 있다. 게임종류에 있어 현재 오스트리아내 모든 카지노에서 슬롯머신을 운영하고 있으나, 슬롯머신의 경우 소음등의 이유로 테이블게임과는 분리된 곳에 홀(hall)을 운영하고 있다. 각 업장에서 운영되는 각종게임 외에 오스트리아 전국 카지노가 연결되어 있는 Mega-Austria-Jackpot을 운영하고 있으며, 전국적으로 12개 카지노에 1,539개의 슬롯머신이 운영되고 있다¹⁰⁾.

네덜란드에서 카지노 게임은 1933년 말 Scheveningen에 최초로 시작되었으나 이듬해 법으로 금지되었다. 그러나 1974년 가을 수정된 도박법(Wet op de Kansspelen)이 시행된 이후부터 합법적인 사업이 되었다. 동법이 의회에서 지지를 받은 것은 이미 주변국가에서 카지노 사업이 번성하고 있었으며 많은 관광객을 불러들이는 것으로 나타났기 때문에 경제적인 목적과 함께 당시 성행하고 있던 불법적 도박에서 게임참가자를 보호하기 위함도 법시행의 목적이었다. 법시행이후 의회는 안전성과 정확성 그리고 지속성을 위해 Holland Casino에 네덜란드내 카지노 영업의 독점적 권리를 부여하여 현재에 이르고 있다. Holland Casino의 최고간부는 경제부장관과 법무부장관에 의해 임명되며, 연간예산은 승인을 받아야 하며 순수익은 재무부로 귀속되는 등 근본적으로 정부조직과 같은 기능을 하고 있다. 카지노에서는 많은 현금이 거래되므로 각각의 과정에 지속적이고 엄중한 감독을 실시하고 있으며 이를 위해 통제방법을 운영하고 있다. 또한 테이블게임과 슬롯머신 등에서 나온 운영수입과 팁, 그리고 각종 정보들은 매일 그리고 월간으로 보고서로 작성되며, 이는 네덜란드내 카지노의 영업을 평가하는데 유용한 자료로서 이용되고 있다. 내국인의 입장이 허용되어 고객의 정보에 대한

10) Casino Austria AG(1996), *Annual Report 1996*의 내용을 정리하였다.

법적인 요건으로 홀랜드 카지노에서 독립적으로 개발한 입장객 등록 시스템(visitor registration system)이 운영되고 있으며, 여기에서 저장된 고객의 정보는 보안, 재정, 마케팅의 중요한 자료로 활용하고 있다. 슬롯머신의 관리를 위한 별도의 Dacom system을 운영하고 있으며 네덜란드내 전체카지노와 연결된 Mega-Jackpot을 운영하고 있다¹¹⁾.

독일은 200년 이상의 카지노 역사를 지니고 있다. 카지노의 설치 및 운영에 관한 모든 권한은 연방정부에서 개별주의 지방정부에 위임하였으며, 이에 따라 각주의 내부부가 카지노에 허가 및 관리·감독 권한을 가지고 있다. 카지노산업에 대한 세율은 카지노와 게임의 종류에 상관없이 동일하며, 창업 첫 해에는 65~70%이며 이듬해부터는 80%로 다른 국가들보다 훨씬 높은 세금을 부과하고 있다. 카지노 광고에 대한 제한은 없으나 18세 미만의 미성년자 출입은 제한되고 있으며, 입장료를 징수하고 있지 않다.

덴마크의 카지노산업의 역사는 유럽의 다른 나라에 비하여 매우 늦은 1990년에 시작되었으며, 카지노 업소를 총 10개의 쿼터로 규제하고 있다. 카지노 설비의 신·증설은 법무부 장관의 승인을 받아야 하지만 단속과 임원 승인에 관해서는 경찰이 관장하고 있으며, 카지노 광고에 대한 규제는 없다. 단, 카지노에 대한 세금부과는 총수입에 대해서 세금을 부과하고 있다.

포르투갈은 1904년 리스본 북방 120마일 거리의 태평양 연안에 위치한 피게이라데포스에 최초의 카지노를 개장한 이래 1975년 카지노 국영화를 거치고, 이후 1979년 다시 민영화를 실시하고 있다. 포르투갈의 카지노산업은 관광산업 발전 차원에서 관리 육성되고 있기 때문에 관광부 장관이 카지노산업을 관장하고 있다. 카지노 세금의 80%는 국가관광기금에 편입되며, 나머지는 소재지 지역 발전을 위해 사용되고 있다. 카지노의 허가는 법에 규정된 관광진흥을 위한 의무 사항들을 이행하겠다는 동의를 전제로 영업기간을 5년 단위로 허가하며, 3년간 투자 계획의 30%가 완료되지 않으면 진입이 불가능하다. 또한 회사 자본의 최소 60%가 특정인에 의해 출자되어야 하며, 총자본의 60% 이상을 포르투갈인이 소유하도록 하고 있다(산업연구원, 1999).

11) Holland Casino(1996), *Annual Report 1995*의 내용을 정리하였다.

다. 아시아

1) 마카오

마카오는 1934년에 카지노가 도입되었으며 카지노 외에 경마, 경전 등이 다양한 관련 사업이 허용되고 있다. 마카오에 있어 카지노 및 관련산업은 국내 총생산(GDP)의 50% 이상을 점유하고 있을 정도로 마카오 경제의 핵심산업으로 자리잡고 있다. 2001년 현재 모두 10개소에 이르는 카지노가 운영중에 있으며, 주요 고객은 홍콩과 중국 본토인들을 주축으로 한 동양인들로 이루어져 있다. 이용객 비율을 보면 이용객의 약 95%가 외국인이며, 이 중에서 홍콩인과 중국 내륙인이 90%를 넘게 차지하고 있으며, 마카오 거주민 이용객 비율은 전체 이용객의 5%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 마카오의 카지노는 카지노 및 향만 운영에 관한 허가권을 보유하고 있는 'Macau Tourism & Amusement Corporation(STD)'이 10개의 카지노를 모두 소유하고 있으며, STD는 경마, 경전, 복권 사업 등의 게임산업 전체를 독점하고 있다. 카지노의 고용규모는 1995년 기준으로 마카오 근로인구의 10%에 해당하는 5천여명의 종업원을 고용하고 있으며, 수입의 35%를 세금으로 납부하고 있다. 그러나 STD의 40년간의 독점이 2001년 끝나면서 4개의 민영 카지노가 2003년 말까진 사업허가를 받을 예정에 있다.

2) 말레이시아

말레이시아의 카지노는 겐팅 하이랜드 베르하드사가 겐팅하이랜드리조트를 개발하면서 시작되었으며, 1972년 처음으로 동 리조트에 카지노 사업을 허가한 이후 현재까지 1개 사업체의 독점 영업만을 허용하고 있다. 그러나 겐팅리조트 외에 상당수의 카지노 선박들이 운영되어지고 있고, 작은 규모의 카지노가 Sabah섬 주변에서 성업중이다. 한편, 1965년 임고동(Lim Goh Tong)에 의해 개발이 시작된 겐팅하이랜드리조트는 1990년~1995년까지의 5개년 개발계획을 통해 중흥기를 맞기 시작하였으며, 현재는 1995년부터 5억 3천만링기트(약1,923억원)가 투자되는 새로운 프로젝트가 진행 중에 있다. 말레이시아 유일의 카지노인 겐팅하이랜드리조트의 카지노는 라스베이가스 카지노에 버금가는 대규모 원형 카지노 영업장이 있으며 4개로 차별화된 영업장으로 구성되어 있다. 또한 인터넷 카지노 룸은 회원제로 운영되고 있다. 2,400대의 슬롯머신과 비디오스크린이 부착된 비디오포커 및 블랙잭이 있으며, 블랙잭, 크랩, 룰렛, 바카라, 프렌치볼, 다이사이

등의 다양한 테이블게임을 즐길 수 있으며, 일반영업장 베팅한도액은 게임 유형에 따라 다르게 책정되어 있다.

<표 3-5> 겐팅하이랜드 시설현황

시 설		주요내용
호텔	겐팅호텔(특1급)	· 685실, 실내형 위락센터, 카지노, 은행, 우체국, 쇼핑몰, 컨벤션 센터, 사우나, 레스토랑 18개의 부대시설
	하이랜드호텔 (특급)	· 889실의 객실을 보유하고 있으며 부대시설로는 볼링장, 모노케 이블카장, 레스토랑(2) 등이 있음
	리조트호텔(1급)	· 836실 보유
	테마파크호텔 (가족호텔)	· 1971년 3월에 겐팅하이랜드 내 최초로 설립된 호텔로 445실을 보유하고 있음
	아와나호텔(1급)	· 502실 보유
아파트형 호텔	리아(RIA)	· 222실(2~개의 방)로 취사시설이 구비된 콘도개념의 아파트
	카야간	· 22실(2~개의 방)로 취사시설이 구비된 콘도개념의 아파트
엔터테인먼트시설	테마파크	· The Corkscrew, Monorail, Antuque Car, Minitrain 등 12기종
	겐팅인터내셔널 쇼룸	· 극장식레스토랑 5,000석 규모로 매직쇼 등 다채로운 쇼
부대시설	컨벤션센터	· 29,000 square ft의 면적에 29개의 컨벤션룸이 있으며, 수용인원 10,000명
	스포츠시설	· 골프코스(18홀), 테니스장, 스쿼시, 수영장, 체육관, 승마장
카지노		· 머신게임 2,400대와 테이블게임 420대 보유

겐팅하이랜드는 당초 외국인 관광객 유치를 목적으로 운영되었으나, 이슬람교도가 아니면 내국인도 출입이 자유로우며 방문자 수는 1994년 660만명, 1995년 670만명에서 1999년 1,210만명, 2000년 1,340만명으로 지속적으로 증가하고 있다. 한편 겐팅 하이랜드 리조트는 수익의 사회환원을 위해 각종 스포츠단체와 사회사업단체에 기금을 지원하고 있다.

3) 필리핀

필리핀이 스페인과 미국의 식민지로 있을 당시부터 투게, 경마, 복권, 카지노 등 도박이 일반화되어 있었으나, 1977년에서야 공식적으로 카지노가 인가되기 시작하였다. 카지노의 운영은 공공법인인 PAGCOR(필리핀 오락도박공사)에서 담당하고 있으며, 현재 11개의 카지노를 직영하고 있다. 또한 외국인투자가에 의해 운영되는 4개소(Clark,

Papanga, Subic Bay, Cebu)를 합하여 총 14개소의 카지노가 운영중에 있다.

카지노 이용객의 80%는 내국인이며 나머지 20%의 외국인은 주로 홍콩, 대만, 일본, 한국 등의 여행객들이 차지하고 있다. 카지노 총수입의 약 90%가 게임수입이며, 입장료 수입과 임대료 수입은 각각 5% 정도를 차지하고 있는 수준이다. 특히, 카지노 수입 확대뿐만 아니라 저소득층의 무분별한 카지노 출입을 제한하는 수단으로 카지노 입장료를 약 100페소(한화 약 2,500원) 부과하고 있으며, 카지노 영업수입의 50%는 입장료 수입과 함께 정부 재정에 편입하고, 나머지 금액에서 자체 운영비(약 30%)를 제외한 부분은 체육위원회, 카지노운영 지방자치단체, 문화예술진흥기금, 자선프로젝트, 사회복지기금 등에 지출된다. 이러한 지출부문을 구체적으로 보면 도로, 학교, 병원 등 사회시설 건설과 지역 공무원의 급여, 지역학교의 교과서 구입, 지역 병원의 의료시설 및 약품 구입 등에 사용되고 있다(산업연구원, 1999: 이충기 외, 2001). 필리핀 정부는 도박 중독증에 의한 가정파괴 등을 방지하기 위하여 특정 내국인의 카지노 이용객이 심각한 가정 파탄을 가져올 우려가 있는 경우 그 가족이 PAGCOR에 출입금지를 요청하면 즉시 컴퓨터 시스템에 입력하여 전 카지노의 출입을 금지하고 있다. PAGCOR(필리핀 오락도박공사)도 2004년쯤엔 민영화 될 예정에 있으며, 2000년 총 매출액 146억페소 중 87억페소를 각종 세금 및 기금으로 납부하였다(이충기 외, 2001).

4) 기타 아시아지역의 카지노 현황¹²⁾

캄보디아의 경우 법적으로 불법임에도 불구하고 현재 13개의 카지노가 운영되고 있다. 그러나 이곳 카지노산업은 조직범죄 및 부정부패로 유명하며, 높은 범죄 발생률은 카지노 종사원과 카지노 이용객들에게 상당한 영향을 미치고 있으며, 카지노의 합법화는 향후 10년 이내에 이루어지지 않을 것으로 전망되고 있다.

중국의 경우 합법적인 카지노 시설은 없지만 약 40~50여 개의 크고 작은 불법시설들이 존재하는 것으로 알려지고 있으며, 홍콩은 합법적인 시설은 존재하지 않으나 5척의 쿠르즈 선박에서 카지노를 즐길 수 있다.

인도네시아는 합법적인 카지노시설은 없으나 불법카지노가 성업 중에 있으나, 카지노 수입은 줄어들고 있는 것으로 파악되고 있으며, 태국 또한 카지노가 합법화 되어 있지 않음에도 방콕에만 10개의 대형 카지노 시설이 존재하는 것으로 파악되고 있

12) Kelly(2001)의 연구자료에 아시아지역 각국의 카지노산업 운영현황이 설명되어 있다.

며, 카지노 시설을 갖춘 크루즈 선박들이 여러 항에서 운항되어지고 있다. 브르나이의 경우 카지노 시설이 따로 있는 것이 아니라 브르나이에서 출발하는 크루즈선박 내에서 카지노를 운영하고 있다. 주고객은 중국 본토인, 말레이시아인(Sabah)이다.

일본의 경우 카지노 바가 도쿄, 오사카, 후쿠오카에서 운영되어지고 있으며, 크루즈 선박에서도 카지노를 이용할 수 있다. 일본의 카지노는 2005년경 카지노 합법화 법안을 마련할 계획으로 파악되고 있다.

라. 오세아니아

1) 호주

호주 최초의 카지노는 1973년 타스마니아 지역에서 주민투표에 의해 도입되었으며, 이후 Darwin 지역과 Alice Springs, Launceston 등지로 카지노가 서서히 확장되었다. 1990년대에 들어서 호주 정부는 실업률 개선과 관광 수입확대 등을 목적으로 대도시와 관광지를 중심으로 대형 카지노의 영업을 허용하고 있다. 호주 정부는 1지역 1개소의 원칙으로 진출업체의 독점 영업권을 보장하고 세금 징수를 통하여 수익성을 높이고 있으며, 외국자본의 비율은 38% 이내로 제한하고 있다.

현재 호주의 총 12개의 카지노 영업장이 운영중에 있으며, 주요고객은 아시아계의 고객이 중시되고 있으며, 목표시장을 아시아 지역의 중산층에 맞추고 있다. 그러나 카지노와 관련하여 엄격한 법체계를 유지하고 있는데, 우선 허가에 있어 독점적 배열방식으로 지역내 경쟁을 못하도록 규제하고 있다. 이에 따라 독점적인 운영을 함으로써 카지노 면허비, 연간 면허비, 도박산업에 대한 주세, 지역주민을 위한 세금, 연방상업세(National Corporate Tax Rtd)등 여러 가지 조세의무를 부여하고 있다.

2) 뉴질랜드

뉴질랜드의 카지노 허용은 호주 카지노에 대한 자국민의 출입이 증가함에 따라, 1990년 8월 1일 관광산업 활성화, 고용창출, 경제개발을 위한 카지노 관리법을 제정하면서 시작되었다. 따라서 관광객 유치 등 일반적인 카지노산업의 육성 목적과는 달리 외화유출을 방지하기 위한 목적을 강하게 띠고 있다. 전국의 카지노는 6인으로 구성된 카지노 관리 위원회에 의해 관리되며 5개의 카지노가 운영중에 있다.

제2절 한국의 카지노산업 현황

1. 도입배경 및 현황

우리나라 카지노의 도입 배경은 앞서 설명한 바와 같이 카지노의 허용을 통해 외래 관광객 유치하고, 외화수입을 확대하는 등 관광산업 진작의 일환으로 도입되었다. 카지노 설립의 법적 근거가 된 최초의 법은 1961년 11월에 제정된 ‘복표발행현상 기타 사행행위 단속법’이며, 1962년 9월 동법의 개정사항에 외국인을 상대로 하는 오락시설로서 외화획득에 기여할 수 있다고 인정될 때 이를 허가할 수 있게 규정하였다. 당초 카지노 사업은 사행사업이라 하여 경찰청에서 관리하였으나, 1994년 8월 3일 ‘관광진흥법’이 개정되면서 관광사업으로 전환되어 현재는 문화관광부에서 허가권과 지도·감독권을 갖고 있다¹³⁾. 우리나라의 카지노산업은 내국인 출입카지노를 포함하여 고부가치형 관광·레저산업으로의 육성을 통해 외화획득 및 세수확보, 미개발지역의 개발 활성화 기여를 정책방향으로 삼고 있다.

<표 3-6> 카지노산업에 대한 정책방향

구분	내 용
정책목적	<ul style="list-style-type: none"> · 고부가치형 관광·레저산업으로 육성 · 외래관광객 유치를 통한 외화획득 및 세수확보, 낙후지역 경제활성화 · 미개발지역의 개발 활성화에 기여 (고용증대, 지역개발기금 확보 등)
정책방향	<ul style="list-style-type: none"> · 카지노 인식제고 (건전 카지노 문화정착) · 지역개발사업 확대 및 복지시설 지원 등 (지역경제에 기여) · 관광진흥개발진흥기금 확보 · 카지노사업에 대한 투명성 확보

13) ‘관광진흥법’의 개정시 당시 주무부처였던 교통부는 1994. 3. 18일자 입법예고안에서 “카지노업이 관광외화획득 뿐만 아니라 외국인 관광객 유치에도 기여하고 있으나, 현재 사행행위 등 규제 및 처벌특례법에 의한 사행행위업종으로 분류하여 규제중심으로 운영되는 것을 개선하여 외국인 관광객 전용관광사업으로 전환·육성하기 위하여 카지노업에 관한 사항을 ‘관광진흥법’에 규정하고, 현행 카지노업 운영상의 미비점을 보완하는 한편, 관광사업에 대한 행정규제를 완화하고자, ‘관광진흥법’ 개정안을 입법예고한다”라고 개정의 이유를 제시하였다. 여기에 또한 “카지노업을 건전관광사업으로 육성하고, 카지노 수입금의 일부를 사회에 환원하여 관광진흥을 위한 사업에 재투자토록 하는 것은 물론, 불법 및 변태경영 등 비리를 방지하는데 주안점을 두었다”로 정책방향을 제시하였다.

2. 외국인 전용 카지노 운영현황

가. 이용현황

국내 외국인 전용 카지노의 이용객 수는 1990년 이후 감소 추세를 나타내고 있다¹⁴⁾. 국내 외국인 카지노 시장은 일본인이 전체 시장의 58%를 점유하고 있으며, 홍콩, 중국, 대만 등 아시아시장이 대부분을 차지하고 있다. 1990년 이후 카지노 이용객이 전반적으로 감소하고 있는 추세와는 달리 카지노의 매출액과 이용객 1인당 평균소비액은 지속적으로 증가한 것으로 나타나고 있다.

카지노 사업체 전체의 매출액은 1990년 656억원에 불과하였으나, 2000년은 3,404억원을 기록함으로써 지난 10년 동안 518.3%의 매우 높은 성장율을 보였다. 외래관광객의 감소와 카지노 이용객의 전반적인 감소 추세에도 불구하고 카지노 매출액이 계속 증가한 것은 1인당 소비액이 크게 늘어났기 때문으로 나타나고 있다.

<표 3-7> 외국인 전용 카지노 이용현황

구분	이용객		매출액		1인당 소비액	
	인원(명)	증가율(%)	금액(백만원)	증가율(%)	금액(원)	증가율(%)
1990	499,362	-	65,683	-	131,587	-
1991	595,115	19.2	85,467	30.1	143,675	9.2
1992	680,397	14.3	106,442	24.5	156,441	8.9
1993	650,420	-4.4	139,003	30.6	213,713	36.6
1994	626,001	-3.8	201,355	44.9	321,653	50.5
1995	633,174	1.1	220,781	9.6	348,689	8.4
1996	517,672	-18.2	215,038	-2.6	415,431	19.1
1997	518,178	0.1	231,132	7.5	446,048	7.4
1998	689,254	33.0	285,200	23.4	413,780	-7.2
1999	694,899	0.8	299,496	5.0	430,992	4.2
2000	636,005	-8.5	340,933	13.7	510,363	18.4

자료: 문화관광부(2001), 『관광동향에 관한 연차보고서』.

정기국회 국정감사 정책자료집④(2001), 『카지노산업 관광자원화 방안을 위한 정책제안』

14) 카지노 이용객의 수가 1998년 68만 9,254명으로 급증한 것은 원화 가치하락과 카지노 입장세 폐지 등에 따른 단체 관광객의 증가로 단순 입장객이 크게 늘어났기 때문으로 판단된다.

나. 시설현황

외국인전용카지노는 외래관광객 유치를 위한 관광산업진흥정책의 일환으로 1967년 인천 올림포스 호텔 카지노의 개관으로 시작하여 2001년 3월 현재 전국에 13개 업체가 운영 중에 있으며, 테이블게임 기구 대수 총 345대, 머신게임은 총 291대로 테이블게임의 비중이 높다.

<표 3-8> 국내 카지노업체 현황(2001)

단위: 평, 명, 백만원

구분	업소명(법인명)	면적(평)	운영형태	호텔등급	종사원(명)	매출액(백만원)
서 울	파라다이스위커힐 카지노	758	임대	특1	827	192,289
부 산	파라다이스 카지노 부산	435	직영	특1	282	50,044
인 천	파라다이스올림포스카지노	299	직영	특2	147	10,154
강 원	설악파크 카지노	136	임대	특2	43	1,449
경 북	경주힐튼 호텔 카지노	105	임대	특1	69	6,475
제 주	제주칼 카지노	371	임대	특1	184	15,646
	파라다이스 그랜드카지노	344	임대	특1	204	25,614
	크라운 플라자호텔카지노	311	직영	특1	120	14,927
	제주 오리엔탈호텔카지노	237	직영	특1	131	3,797
	하얏트호텔 카지노	332	임대	특1	99	4,459
	서귀포칼호텔 카지노	131	임대	특2	22	91
	신라 카지노	560	임대	특1	155	15,868
	라곤다 카지노	350	임대	특2	109	120
계	13개 업체	-	직영 : 4 임대 : 9	특1 : 9 특2 : 4	2,392	340,933

자료: 문화관광부(2001), 『관광동향에 관한 연차보고서』.

<표 3-9> 국내 카지노업체의 게임종류 및 보유대수(2001년)

(단위: 대)

구분	테이블대수								슬롯 머신	비디오 게임	총대수
	블랙잭	룰렛	바카라	빅휠	다이 사이	다이 스	포커	빠이 까우			
워커힐	32	14	32	1	2	1	2	-	97	16	9종197대
부 산	8	6	15	1	1	-	-	-	33	7	7종 71대
올림포스	15	1	10	1	1	-	-	-	-	-	5종 28대
설악파크	2	1	7	1	1	-	-	-	25	-	6종 37대
경주힐튼	3	3	4	1	1	-	-	-	45	-	6종 57대
제주칼	7	5	8	1	-	-	-	-	17	3	6종 41대
그랜드	9	5	16	1	1	-	-	-	30	20	7종 82대
신 라	4	3	11	-	1	-	-	-	-	-	4종 19대
오리엔탈	6	3	12	-	1	-	-	-	-	-	4종 22대
하얏트	4	3	13	1	1	-	-	1	-	-	6종 23대
크라운플라자	6	5	11	-	1	-	-	-	44	6	6종 73대
서귀포칼	8	2	4	1	-	-	-	-	-	-	4종 15대
라곤다	8	2	12	-	1	-	-	-	-	-	4종 23대
합 계	112	53	155	9	12	1	2	1	291	52	9종688대

자료: 한국카지노업관광협회(2001), 내부자료.

다. 운영현황

국내 외국인전용 카지노업체의 가동률은 5~6%로 매우 낮게 나타나고 있다. 또한, 외국인 카지노 이용객의 70%를 점유하고 있는 서울의 워커힐카지노의 경우에도 평균 가동률은 15~18% 수준에 머무르고 있다. 호텔별 연 숙박객 대비 카지노 이용객 수의 비율을 살펴보면, 제주지역 카지노호텔의 경우 20~30% 수준으로 매우 낮게 나타나고 있으나 대도시에 위치하고 있는 워커힐, 인천 올림프스, 부산 파라다이스 등은 60~235% 정도로 높게 나타나 카지노 시설이 호텔 영업에 많은 도움을 주고 있음을 시사하고 있다. 한국관광연구원에서 실시한('99.12.23~28) "외래관광객 카지노이용실태조사"의 결과를 보면 이용객의 유형에 있어 당일이용객인 단체패키지가 전체이용객의 48%를 차지하는 것으로 나타났다.

3. 내국인 출입 카지노 운영현황

가. 설립배경

2000년 10월 영업을 시작한 국내 유일의 내국인 출입카지노인 강원랜드 스몰카지노는 낙후지역의 경제활성화를 위한 촉매제로서의 역할을 기대하여 사행산업의 허용에 따른 사회적 부작용에도 불구하고 최후의 대안으로서 사업을 허용하였다.

<표 3-10> 폐광지역 내국인 출입 카지노 개발 추진 연혁

시기	주요내용
1995. 1	'지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률'에 의한 강원도내 대상지역 선정 및 개발계획 수립 지시
1995. 3	통상산업부 탄광지역종합대책 발표 탄광지역개발촉진지구 지정 신청
1995. 4	카지노를 새로 허가해 주는 내용의 '관광진흥법' 시행령과 시행규칙 확정
1995. 11.	'폐광지역개발지원에관한특별법' 국무회의 확정 및 국회 본회의 통과
1995. 12	강원도내 탄광지역개발사업 전담부서 탄광지역개발과 신설
1996. 3	'폐광지역개발지원에관한특별법시행령' 확정 및 탄광지역 개발촉진지구 지정
1997. 2	개발촉진지구 개발계획승인
1997. 4	탄광지역 개발촉진지구 민자유치사업 유치공고 강원 카지노리조트 사업본부 설치 (전담인원 17명)
1997. 8	카지노사업 허가대상지역 지정 (강원도지사)
1997. 11	강원 카지노리조트 조성사업 기본계획 및 기본설계 용역발주
1998. 4	개발촉진지구(변경)지정 및 개발계획(변경) 신청
1998. 12	개발촉진지구(변경) 지정 및 개발계획(변경) 승인 사업시행자 지정신청 탄광지역 개발촉진지구 개발계획 변경 승인 (부지면적 200만평→350만평) 사업시행자 지정 승인 (사업시행자 : (주)강원랜드)
1999. 6	기본계획 및 기본설계 용역 준공
1999. 7	토목공사 착공
1999. 9	스몰카지노호텔 건축공사 착공
2000. 6	메인카지노호텔 건축공사 착공
2000. 9	관광숙박업(종합관광호텔업) 등록
2000. 10	카지노업 영업허가 (허가기간 :2000.19.12~2003.10.11) 스몰카지노 개장
2000. 12	종합관광호텔업 등급 (특 2급) 결정

이러한 배경을 살펴보면 지속적 경제성장에 따라 과거 가구의 주 에너지원이 석탄에서 석유, 가스 등으로 대체됨에 따라 석탄의 수요가 급격히 감소하였다. 이에 정부에

서는 석탄산업 합리화 시책을 추진하였으나, 생산감축보다 수요감소 추세가 더욱 빠르게 진행됨에 따라 만성적인 공급과잉현상을 보였다. 이에 석탄광 개발과 함께 생성된 강원도 탄광지역은 석탄생산의 감축과 실업자의 증가로 인해 지역인구가 감소하고 경제적으로 위축되어 큰 어려움을 겪는 사태가 발생하였으며, 여기에 탄광개발로 인한 수질오염과 갈색침전물의 퇴적현상, 폐광잔해의 방치로 인해 생활환경이 황폐화되고, 훼손된 산림을 복구하기 위한 사업이 실패함에 따라, 탄광지역의 지역경제의 활성화와 지역주민의 정주기반을 조성하기 위한 방안으로 ‘폐광지역개발촉진특별법’이 제정되었으며, 강원도 탄광지역을 고원관광지로 개발하기 위하여 지역을 개발촉진지구로 지정하였다.

그러나, ‘폐광지역개발촉진특별법’은 산림, 환경, 관광 등의 관련법에 우선하지 못해 개발사업 추진에 많은 어려움이 발생함에 따라 정부는 탄광지역개발의 특수성을 고려한 ‘폐광지역개발지원에관한특별법’을 제정하였다. 강원랜드 카지노 리조트사업 대상지는 특별법에 의하여 폐광지역진흥지구로 지정하였으며, 국가적 차원에서의 지원과 법률이 정한 각종 행정지원, 개발규제 완화, 금융지원, 세제지원 등으로 원만한 사업추진을 유도하였다. 그러나 특별법의 제정에도 불구하고 입지적 조건과 접근성을 문제로 민간투자 유치의 어려움을 겪게 되자 폐광지역 주민들은 ‘지역살리기공동추진위원회’를 구성하여 폐광지역을 살리기 위한 정부에 대책 마련을 촉구하였다. 이에, 정부는 카지노와 같은 특별한 유인요소 없이 스키장, 골프장 등 각종 레저시설에 대한 재원조달 및 민간투자를 유발할 수 없다는 점을 감안하여 카지노를 허가해 주는 것을 골자로 하는 ‘관광진흥법’의 시행령과 시행규칙을 확정하였다. 이에 따라 (주)강원랜드¹⁵⁾가 강원 카지노 리조트 개발사업의 시행자로 선정되어, 개발사업을 시작한 이래 2000년 10월에 스몰카지노를 개장하여 현재 영업중에 있으며, 메인카지노, 테마파크, 스키장, 골프장 등을 포함하는 종합관광단지로 조성될 계획이다.

15) (주)강원랜드(2001)에 따르면 (주)강원랜드는 산업자원부 산하 석탄산업합리화사업단과 강원도에서 설립한 강원도 개발공사 그리고 4개 지방자치단체(정선군, 태백시, 삼척시, 영월군) 등 공공부문의 출자액 510억원과 일반공모를 통한 490억원의 자본금 조달 등 총 자본금 1,000억원 규모로 2001년 8월 현재 총 943명의 임직원으로 구성된 법인이다.

나. 시설현황

강원랜드 스몰카지노·호텔의 면적은 전체 6,729평(5층 규모)으로 카지노 1,395평, 호텔 5,334평으로 구분된다. 이중 카지노 동의 경우 일반영업장, VIP영업장, 옥외식당으로 구성되어 있으며 호텔동은 프론트, 객실, 부대시설로 구분되어 있다.

<표 3-11> 강원랜드 주요시설현황(2001년 현재)

구분	면적	주요시설
카지노	1,395평 (1~2층)	<ul style="list-style-type: none"> · 1층 : 일반영업장, 바(Bar), 환전소 등 · 2층 : VIP영업장 · 옥외식당 : 157평 (154석)
호텔	5,334평 (1~5층)	<ul style="list-style-type: none"> · 지하 : 식당, 연회장, 사우나, 키드월드 등 · 1층 : 프론트데스크, 카페테리아 등 · 2층~5층 : 객실 (199실)

자료: (주)강원랜드 내부자료(2001).

강원랜드 스몰카지노의 영업장은 순수카지노 영업장 546평과 부대시설을 포함하여 총면적은 1,395평의 규모를 보이고 있다. 이는 국내 최대규모인 위커힐 카지노 영업장 면적인 1,200평보다 넓은 면적이다.

<표 3-12> 시설면적

구분	카지노영업장	순수카지노시설	
		VIP영업시설	일반영업시설
면적	1,395평	156 평	390평

주 : 전체는 카지노호텔을 포함한 1층 전체 면적을 의미함

자료: (주)강원랜드 내부자료(2001).

스몰카지노의 게임시설은 게임테이블 30대와 머신게임 480대로 구성되어 있으며 테이블게임은 블랙잭, 룰렛, 바카라, 다이사이, 빅휠 등 5종, 머신게임은 99종이 운영중에 있다. 특히, 스몰카지노가 보유하고 있는 480대의 머신게임은 국내에서 운영 중인 외국인전용카지노 13곳에 설치된 머신게임 380대보다 100대가 더 많은 규모를 보이고 있다.

<표 3-13> 게임기구 현황

(단위: 원, 대)

구분			최소배팅한도	최대배팅한도	대수
머신 게임	일반영업장	슬롯머신	100	300	56
			500	1,500	351
		비디오게임	100	300	24
			500	1,500	26
	회원영업장	슬롯머신	100	300	-
			500	1,500	23
		비디오게임	100	300	-
			500	1,500	-
테이블 게임	일반영업장	블랙잭	1,000	100,000	1
			5,000	200,000	3
			10,000	300,000	2
			30,000	500,000	2
		바카라	5,000	300,000	4
			10,000	500,000	2
			30,000	500,000	2
		룰렛	1,000	500,000	4
		빅휠	1,000	500,000	1
		다이사이	1,000	500,000	1
	회원영업장	블랙잭	50,000	2,000,000	1
			100,000	3,000,000	1
		바카라	100,000	3,000,000	2
			200,000	5,000,000	2
			500,000	10,000,000	-
			1,000,000	20,000,000	2

자료: (주)강원랜드 내부자료(2001).

<표 3-14> 시설별 공급규모

구분	종류	일반영업장		VIP영업장		계	
		대수	공급능력	대수	공급능력	대수	공급능력
테이블게임	블랙잭	8	56	2	14	10	70
	바카라	8	56	6	42	14	98
	룰렛	4	56	-	-	4	56
	빅휠	1	7	-	-	1	7
	다이사이	1	7	-	-	1	7
	소계	22	182	8	56	30	238
머신게임	슬롯머신	407	407	23	23	430	430
	비디오게임	50	50	-	-	50	50
	소계	457	457	23	23	480	480
계		479	639	31	79	510	718

주: 테이블게임의 공급능력은 대당 7hands, 슬롯머신은 대당 1hand임 (룰렛은 14 hands임)

자료: (주)강원랜드 내부자료(2001).

강원랜드 스몰카지노의 동시 공급능력을 게임기구를 중심으로 살펴보면 테이블게임 238석, 머신게임 480석으로 총 718석의 규모를 보이고 있다. 이를 다시 일반영업장과 VIP영업장으로 구분하여 계산하면, 일반영업장의 경우 테이블게임 182석, 머신게임 457석으로 총 639석의 공급규모를 보이고 있으며, VIP영업장은 테이블게임 56석, 머신게임 23석으로 총 79석의 공급규모를 보이고 있다.

다. 이용현황

2000년 10월 개장 이후 강원랜드 스몰카지노의 입장객수는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 2000년 10월 28일 개장이후 2001년 9월말까지 일반영업장 847,294명, 회원영업장 22,959명으로 총 870,253명이 방문하였다. 2001년 1월부터 9월까지의 월평균 입장객수는 73,434명, 일평균 입장객수는 2,720명으로 나타나고 있다.

<표 3-15> 이용객 수 현황

(단위: 명)

구분		회원 영업장	일반 영업장	전체 이용객
2000년도	(10.28~12.31)	4,931	204,418	209,349
2001년도	1월	2,056	67,120	69,176
	2월	1,657	61,763	63,420
	3월	2,201	68,006	70,207
	4월	1,734	68,135	69,869
	5월	1,961	69,774	71,735
	6월	1,816	67,979	69,795
	7월	2,121	76,002	78,123
	8월	2,326	95,429	97,755
	9월	2,156	68,668	70,824
합계		22,959	847,294	870,253

자료: (주)강원랜드 내부자료(2001).

강원랜드 스몰카지노의 시간대별 입장객 수를 살펴보면 18시 입장객이 가장 많은 것으로 나타났으며 그 다음으로 개장시간의 입장객이 많은 것으로 나타나고 있다. 이는 카지노의 입장을 위해 아침 6시 폐장 후 개장시간인 9시까지 카지노 로비나 호텔사우나에서 기다리다 입장하는 이용객이 많기 때문으로 판단된다.

<표 3-16> 시간대별 평균 입장객수

(단위: 명)

구분	10:00	12:00	14:00	16:00	18:00	20:00	22:00	0:00	2:00	4:00
1월	289	227	256	167	375	245	209	89	172	103
2월	371	237	245	129	411	245	222	94	194	118
3월	372	232	250	139	395	231	246	99	190	112
4월	338	248	231	145	426	245	228	151	192	125
5월	352	265	254	170	358	236	234	123	212	110
6월	360	248	255	155	377	235	238	112	222	125
7월	393	281	269	144	388	283	239	157	254	114
8월	411	352	338	233	509	349	373	151	289	149
9월	391	267	265	171	326	248	231	149	188	124
평균	364	262	263	161	396	257	247	125	213	120

자료: (주)강원랜드 내부자료(2001).

라. 매출현황

2000년 10월 28일 개장 이후 2001년 9월까지의 총매출액은 4,228억원이며 하루 평균 약 13억원의 매출을 기록하고 있다. 영업장별 매출액은 회원영업장이 약 1,123억원, 일반영업장은 3,106억원으로 나타나고 있다.

<표 3-17> 매출액 현황

(단위: 백만원)

구분		회원 영업장	일반 영업장			전체 매출액
			테이블게임	머신게임	계	
2000년도	(10.28~12.31)	25,171	31,518	31,746	63,264	88,435
2001년도	1월	11,263	15,565	12,656	28,221	39,484
	2월	8,009	15,285	11,835	27,120	35,129
	3월	12,288	16,788	12,471	29,259	41,547
	4월	7,076	13,499	12,253	25,752	32,828
	5월	10,079	14,929	12,028	26,957	37,036
	6월	8,027	14,956	10,994	25,950	33,977
	7월	10,218	14,058	12,363	26,421	36,639
	8월	10,454	16,382	14,083	30,465	40,919
	9월	9,682	14,778	12,386	27,164	36,846
합계		112,267	167,758	142,815	310,573	422,840

자료: (주)강원랜드 내부자료(2001).

이용객 1인당 매출액은 49만원으로 나타나고 있으며, 영업장별로 살펴보면 회원영업장 489만원, 일반영업장 37만원으로 나타나고 있어 회원영업장을 이용하는 VIP의 지출은 일반영업장의 그것에 비하여 13배를 넘는 지출규모를 보이고 있다. 유사산업인 경마의 경우 37만원, 경륜 34만원으로 이용객 1인당 매출액이 나타나나 이들 부문의 매출액 산정방식이 상이함에 따라 환급율을 고려하여 카지노의 매출액 추정방식과 일치시킬 경우 두 부문이 10만원선의 1인당 매출액을 보이고 있어 강원랜드 카지노 이용객의 지출범위가 5배가량 높은 것으로 나타나고 있다¹⁶⁾.

<표 3-18> 2001년 1인당 매출액 현황

(단위: 만원)

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월
회원	548	483	558	408	514	442	482	449	449
일반	42	44	43	38	39	38	35	32	40

자료: (주)강원랜드 내부자료(2001).

이러한 스몰카지노의 매출액 규모는 불황과 주변 국가들의 유치 경쟁으로 인해 국내 외국인전용 카지노들이 경제적 어려움을 겪는 것과 비교해 볼 때, 매우 높은 결과라 할 수 있다¹⁷⁾.

마. 가동현황

강원랜드 일반영업장의 좌석점유율을 의미하는 가동률은 테이블게임이 197%, 머신게임이 72%로 매우 높게 나타나고 있다. 테이블게임의 가동률이 100%를 넘는 것은 게임기구별 좌석 수에 해당하는 이용객들이 사이드베팅에 참여하고 있음을 의미하며, 카지노 영업장의 혼잡을 가져오는 원인이 되고 있다. 반면, 회원영업장의 테이블게임 가동률은 34%로 일반영업장에 비해 매우 낮게 나타나고 있으며 회원영업장 머신게임의 가동률은 미미하여 일반영업장 머신게임 영업실적 집계에 포함되어 집계되고 있다.

16) 경마산업의 환급율은 73%이며 경륜산업의 환급율은 72~76% 내외로 나타나고 있다.

17) 2000년 국내 외국인전용카지노들은 이용객의 70%를 차지하는 일본이 불황에 시달리고 있고 마카오, 필리핀 등 주변 국가 간 관광객 유치경쟁이 심화됨으로서 13개 업체 중 4~5개 업체가 적자를 기록하였다.

그러나 회원영업장의 가동률을 외국인 전용카지노와 비교하여 볼 때 가장 영업실적이 우수한 위커힐 카지노의 가동률을 2배이상 상회하는 실적을 보이고 있다.

<표 3-19> 영업장별 가동률

(단위: %)

구분		2000년	2001년									평균
		(1028~1231)	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	
회원		37	33	30	35	29	31	32	37	42	40	34.6
일 반	테이블	198	184	187	189	192	197	200	206	210	209	197
	머신	74	67	71	73	76	78	75	70	73	66	72

자료: (주)강원랜드 내부자료(2001).

바. 조세 및 기금 납부현황

강원랜드 카지노에 대해 부과되는 조세 및 준조세로는 국세 및 지방세, 관광진흥개발기금 및 폐광지역개발기금이 있다. 강원랜드 카지노의 경우 조세 및 준조세에 해당하는 금액은 총매출액의 40%를 차지하고 있다.

회계연도를 기준으로 하여 강원랜드가 납부한 세금은 2000년 217억원이며, 2001년 회계연도에는 1,000억원을 상회하는 금액을 납부할 것으로 예상된다. 이를 국세 및 지방세로 구분하여 살펴보면, 2000년에는 국세로 168억원, 지방세로 49억원을 납부하였으며, 2001년도의 국세 830억원대, 지방세 240억원대의 세금을 납부할 것으로 추정된다.

<표 3-20> 세금 및 기금 납부 현황

구분	계	세금		기금	
		국세	지방세	관광진흥개발기금	폐광지역개발기금
2000년	363억원	168억원	49억원	88억원	58억원
2001년(추정)	1,830억원대	830억원	240억원	450억원대	310억원대

주: 1) 폐광지역개발기금은 (주)강원랜드에만 해당되는 기금임

2) 2001년도 추정치는 2001년도 매출액을 추정하여 산정하였음

강원랜드 카지노에 부과되는 준조세로서의 기금은 폐광지역개발기금과 관광진흥기금

이 해당된다. 폐광지역개발기금은 1995년 제정된 ‘폐광지역개발지원에관한특별법’ 및 동법 시행령에 근거하여 폐광지역의 개발을 도모하기 위해 납부하는 기금으로 카지노업에서 발생하는 당기 법인세 차감전 순이익의 10%를 납부하도록 하고 있다. 이에 따라 (주)강원랜드는 2000년 58억원을 납부하였으며, 2001년 310억원대의 기금을 납부할 것으로 추정된다.

관광진흥개발기금은 ‘관광진흥법’ 및 동법 시행령에 근거하여 관광사업을 효율적으로 발전시키고 관광외화수입의 증대에 기여하기 위해 납부하는 기금으로 카지노업에서 발생하는 매출액의 10%정도에 해당하는 금액을 기금으로 납부하도록 하고 있다. 이에 근거하여 2000년 88억원을 납부하였으며, 2001년에는 450억원 규모의 기금을 납부할 것으로 추정된다.

제4장 카지노산업에 대한 산업정책

제1절 산업정책에 대한 이론적 검토

1. 산업정책의 정의 및 특징

가. 산업정책의 정의

산업정책은 산업의 육성과 정비 및 발전을 통해 경제발전, 경제성장의 추진, 생활수준의 향상, 완전고용의 실현, 국제수지의 개선 등의 목적을 달성하기 위해 국가 또는 정부가 개별 산업의 움직임이나 기업의 여러 활동에 개입하고, 상품 금융 등의 시장형성이나 시장기구에 직접 개입하는 정책을 총칭한다. 산업정책은 또한 경제성장, 국제경쟁력 강화를 달성하기 위하여 산업에 대한 지원, 조정, 규제를 통해 산업일반 또는 특정산업의 생산, 투자, 거래활동에 개입하는 경제정책(이경태, 1996)으로 정의되기도 하며, 경제협력개발기구(OECD)에서는 거시경제정책의 보조적 수단으로서 산업의 효율성 제고와 성장을 도모하는 제반 정책적 조치를 칭하는 것으로 정의되고 있다.

오늘날 산업정책은 세계경제의 통합화 속에서 각국간의 상호의존이 확대되는 가운데, 자본주의 세계경제의 국제분업구조의 변화와 생산자본의 이동추세의 변화, 국내기업의 자본축적 전개상황을 기초로 하여 국내의 산업 및 생산활동의 주된 방향을 규제하고 유도하는 역할을 수행한다. 이러한 개입은 경제조건의 전개양상과 관련하여 일정한 방향성을 보이게 되는데, 특히 경제조건이 악화되었을 경우에는 그 개입의 수준이 커진다.

나. 산업정책의 특징

산업정책은 경제발전이 상대적으로 낙후된 국가에서 강조되어 왔으며, 국민경제의 성장잠재력이 미약하거나 훼손될 때 그 중요성이 부각되어 왔다¹⁸⁾. 산업정책은 공급

18) 이는 정부개입의 근거가 되는 시장실패가 선진국 보다는 개발도상국에서 보다 폭넓게 존재하

지향적 특징을 지닌다. 일반적인 산업정책은 직접적인 목적을 경제성장에 두고 총공급을 관리하는데 중점을 둔다. 따라서 재정, 금융수단을 통해 총수요를 관리하고 단기적인 경제안정을 직접적 목표로 하는 케인즈적 거시정책과 구별된다. 즉, 생산자원의 공급과 배분에 정부가 개입하여 산업활동을 지원, 조정, 또는 규제하여 경제성장의 목표를 달성하고자 하는 정책의 특징을 지닌다. 이러한 정부개입은 시장실패에 근거를 두고 있음에 따라 산업정책의 범위와 내용은 시장실패의 범위 및 내용과 긴밀히 연결되어 있다.

2. 산업정책의 구분

일반적으로 산업정책은 산업구조정책과 산업조직정책으로 구분되며 이들은 다시 세 부적으로 구분된다.

가. 산업구조정책

산업구조정책은 현재의 산업구조를 바람직한 산업구조로 전환하기 위해 의도적으로 산업간의 자원배분의 변화를 도모하는 정책으로, 기업행동의 규범과 시장경쟁 질서를 정비하여 기업간의 경쟁형태 및 시장구조에 영향을 주어 산업의 효율 및 성과를 증진하고자 하는 정책을 말한다. 또한 산업간의 자원배분이 효율적으로 이루어져서 발전적이고 미래지향적인 산업구조가 유지·형성되도록 정부가 개입하는 정책을 칭하기도 한다. 일반적으로 산업조직정책이 시장의 구조, 기업의 형태, 시장의 결과 등에 정부가 간섭하여 특정산업내 기업들간의 경쟁을 촉진하고 형평성을 제고하여 기업활동의 효율성을 높이는데 중점을 두는 반면, 산업구조정책은 산업간의 자원배분이 효율적으로 이루어져서 발전적이고 미래지향적인 산업구조가 유지·형성되도록 정부가 개입하는 정책유형이다(안두순, 1998).

산업구조정책의 범위에 따라 5가지 형태로 구분할 수 있다¹⁹⁾. 우선, 일반적 산업정책은 특정산업이나 특정행위를 촉진 혹은 억제하는 차별적 효과를 의도하는 것이 아니고 모든 산업과 행위에 대하여 무차별적이고 일반적인 효과를 미치고자 하는 정책으로

기 때문이다(이경태, 1996).

19) 이하의 내용은 이경태(1996)의 pp. 9~15의 내용을 재정리 하였다.

수평적 산업정책으로 불리우며, 사회간접자본의 구축과 본원적 생산요소의 공급과 질을 개선하고자 하는 정책이다. 둘째, 행위별 정책은 기업의 생산과정상의 특정행위 혹은 판매과정상의 특정행위에 선별적으로 적용하는 정책으로 연구개발 촉진이나 설비투자촉진, 또는 수출촉진정책을 들 수 있다. 셋째, 지역별정책으로 이는 각 지역이 구비하고 있는 입지조건을 고려하여 어느 지역에 어떠한 산업을 배치하는 것이 가장 효율적인가 하는 산업배치정책의 형태와, 지역의 균형개발에 정책의 역점을 두는 국토균형개발정책의 형태가 있다. 넷째, 산업별 정책은 정책당국이 특정산업을 유망산업으로 사전적으로 선정하여 인위적으로 육성하는 정책과 임금의 상승, 기술우위의 상실 등으로 국제경쟁력을 상실해 가는 산업을 정책당국이 미리 예견하여 사업합리화를 촉진함으로써 산업구조가 신축적으로 조정될 수 있도록 유도하는 정책을 말한다. 마지막으로 기업별 정책이 있는데 이는 특정기업을 대상으로 한 정책으로 부실기업의 구제 또는 유망산업내 특정기업에 대한 지원 등의 정책형태를 지닌다.

다른 분류로서 정책수단에 따른 분류를 들 수 있다. 대표적인 정책수단으로는 유인과 규제가 있으며, 여기에 향후의 비전을 제시하는 형태의 수단을 포함시킬 수 있다.

유인정책이라 함은 경제주체, 특히 민간부문에 대하여 인센티브를 부여하여 정책목적에 부합하는 경제행동을 자발적으로 취할 수 있도록 유도하는 것이 주를 이룬다. 이러한 수단으로 조세감면, 금융지원 등을 들 수 있다.

다음으로 규제정책은 정책당국이 행정절차를 통해 인허가나 행정지도의 수단으로 민간기업의 행위를 직접적으로 규제하는 정책으로 정부의 개입을 통해 자원배분의 효율성을 확보하고, 시장에 있어서는 조화롭고 질서있는 경쟁구조를 형성하여 산업발전을 이루고자 하는 사고에 근거를 두고 있다.

추가적으로 정부의 비전을 제시하고 경제주체들이 자발적으로 이러한 비전에 따르는 의사결정을 유도하는 간접적 산업정책으로 산업구조에 대한 장·단기전망, 국제경제의 현황 및 전망, 정부정책 발전방향 등과 같은 종합적인 전망을 제공하여 경제주체의 활동을 정부가 의도하는 방향으로 유도하여 투자활동을 촉진하는 정책형태를 따른다.

나. 산업조직정책

산업조직정책은 시장의 구조, 기업의 형태, 시장의 결과 등에 정부가 간섭하여 특정 산업내 기업들간의 경쟁을 촉진하고 형평성을 제고하여 기업활동의 효율성을 높이는데

중점을 두는 정책으로, 주로 기업행동의 규칙 및 규범과 시장경제질서를 정비하여 기업간의 경쟁행태 및 시장구조에 영향을 주어 산업의 효율 및 성과를 증진시키는 정책을 칭한다(안두순, 1998).

산업조직정책은 산업조직과 기업성과간의 관계에 대한 견해에 따라 경쟁적 산업조직정책과 전략적 산업조직정책으로 구분한다.

경쟁적 산업조직정책은 시장경쟁의 촉진을 통해 경영효율을 높이하고자 하는 것으로, 이는 치열한 생존경쟁에서 기업은 생존을 위한 노력에 전력을 기울이게 되고, 이에 따라 경영효율이 높아진다는 시각에 기초하고 있다. 따라서 독점금지법과 같은 수단을 통해 진입과 퇴출의 자유, 독과점구조의 해체, 공정거래질서의 확립 등에 주안점을 둔다. 이러한 정책의 근거에는 시장경쟁이 현실적으로나 잠재적으로나 자유롭게 이루어져야 하되, 공정한 규칙에 따라야 한다는 규범적 가치를 바탕으로 하고 있다.

한편, 전략적 산업조직정책은 개발도상국의 산업정책에서 나타나는 경우가 많은데, 이는 산업정책에 대한 목표를 달성하기 위해 경쟁을 제한하는 정책유형과 시장행태가 시장구조를 결정한다는 하버드학파의 주장과 같이 시장에서 경쟁제한적 시장행동을 억제하는 규제적 개입의 유형으로 구분한다. 특히, 경쟁제한적 산업조직정책의 경우 규모의 경제효과를 위한 신규진입 제한 또는 합병 촉진, 과당경쟁방지, 기업간 생산·판매·가격결정에 관한 공동행위 인정, 사양산업의 퇴출 및 업종전환유도 등과 같은 유형의 정책으로 나타난다²⁰⁾.

20) 이경태(1996) pp.15~25의 내용을 재정리 하였다.

제2절 산업규제정책에 대한 검토

카지노를 비롯한 사행산업을 제도적으로 허용하고 있는 국가들의 경우 사회적 부작용의 최소화를 유도하기 위해 관련제도를 마련하고 있는데, 이는 사행산업의 경우 산업의 성장의 이면에 타산업에 비해 상대적으로 커다란 외부효과를 지님에 따라 이러한 이를 최소화하기 위한 목적을 지니고 있다.

카지노 등 사행산업을 허용하고 있는 국가의 관련제도의 주요내용은 이들 업종의 허용목적에 따라 다른 특성을 보이고 있으나, 관련산업의 규제와 관련된 조항이 대다수를 차지하고 있다는 공통점을 보이고 있다. 즉, 카지노에 관련된 제도는 카지노 자유경쟁시장에서의 사업자를 권익을 보장하기보다는 카지노 허용에 따른 정치적, 사회적 목표달성에 중심을 두고 있는 것이다. 따라서 카지노관련 정책은 산업정책의 유형중 규제의 수단을 활용한 규제정책에 중점을 두고 있음에 따라, 진입규제, 수입규제, 사치성 소비억제, 독과점행위 및 불공정거래행위 규제 등과 같은 직접적 규제와 더불어 규제 대상 행위에 고율의 세금부과, 부담금 부과 등의 규제와 금리 및 선별적 융자 등의 금융규제 등과 같은 산업정책의 규제적 수단이 강제되고 있다. 카지노산업에 대한 규제정책을 살펴보기에 앞서 규제정책의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1. 규제의 정의

국내법에 의거하면 규제는 행정규제 기본법 제2조에서 “국가 또는 지방자치 단체가 특정한 행정목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등²¹⁾ 또는 조례·규칙에 규정되는 사항”으로 정의되고 있다. 한편, 규제에 대한 학제적 정의를 살펴보면 미트닉(Mitnick, 1980)의 경우 “행위주체의 활동에 직접적으로 개입하지 않거나 직접 당사자가 아닌 개체가 한 주체의 활동의 선택을 의도적으로 제한하기 위한 것”으로 정의하고 있으며, 불러(Buhler, 1979)의 경우 “정부의 목적을 달성하기 위한 수단으로서 정부가 정부 밖에 속하는 개인 또는 기업이 택할 수 있는 행동방향을 지시하거나 근본적으로 영향을 미치기 위한 정부행위”로 정의하고 있다. 여기에 규제에 법적근거를 포함하여 정의하는 경우 미트닉(Mitnick, 1980)은 다시

21) 법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임에 의하여 정하여진 고시 등을 말한다.

“공익에 부합하도록 설정된 법규에 따라 개인의 경제적 활동을 조정하는 공공행정 경찰작용”으로 규정하고 있으며, 퀸스(Quence, 1984)의 경우 “정부가 법령을 부과함으로써 민간부문의 개인이나 조직이 행사할 수 있는 재량권을 제한하기 위한 행정작용”으로 규정하고 있다. 이러한 정의의 유형을 구분하면 앞서의 정의를 제도적 정의라 칭할 수 있으며, 후자의 정의를 법규에 의한 규제의 정의로 구분할 수 있다.

또한 규제는 그 범위에 근거하여 구분할 수 있다. 우선 협의의 규제는 직접적인 규제 제로 시장에서 나타나는 부정적 요인을 시정하기 위한 것으로 발생요인에 따라 자유시장의 원활한 작용에 장애가 되는 요인을 제거하기 위한 독과점 및 불공정 거래의 규제, 공익을 보호하기 위해 시장경제가 적절하게 유지될 수 있도록 하기 위한 경제적 규제, 자유시장 원리에 의하여 적절하게 취급되지 못하는 이해와 가치를 보호하기 위해 시행되는 사회적 규제로 구분할 수 있다. 그러나 협의의 규제의 경우 민간부문의 육성 및 지원정책과 조성행정 등 규제의 적극적인 측면을 배제함에 따라 정부가 지원정책과 조성행정을 통해 광범위하게 민간경제에 개입하고 있는 현실을 이해하는데 적합하지 않다. 따라서 규제의 적극적 측면과 소극적 측면을 함께 포함하는 광의적 규제의 개념정립이 필요하다. 이러한 정의는 앤더슨(Anderson, 1978)의 정부규제에 대한 정의에서 잘 나타나고 있는데, 그는 규제란 “정부가 경제·사회적 목적을 성취하기 위하여 개인과 기업의 경제적 행태를 통제하거나 제한하고, 형성 또는 지향하기 위한 행정작용”으로 정의하고 있으며, 규제의 최종목적은 규제대상인 개인과 집단 또는 조직의 행동에 대한 재량권을 제한하기 위한 것으로서 바람직한 행위는 지원·조장·보호하고 바람직하지 못한 행위는 금지 또는 제한하는 것으로 주장하고 있다.

국내의 학자들의 경우 최병선(1988)의 경우 “정부가 사회적으로 바람직한 경제 사회 질서를 형성·유지하기 위하여 기업이나 개인이 자유로운 경제의사결정 또는 경제행위에 대하여 소극적으로 제약을 가하거나 또는 적극적으로 유인을 부여하는 일체의 정부의사결정이나 행위”로 정의하고 있으며, 김용우(1998)는 “정부조직의 하나인 규제기관이 달성해야할 목적을 효과적으로 추구하기 위해 민간경제주체인 기업, 개인, 조직의 특정활동이나 행위를 제한 금지·지시하거나 지도, 보호, 지원, 조장하는 행정작용”으로 정의하고 있다.

2. 규제의 배경

규제는 경제적 규제와 사회적 규제로 구분된다. 우선, 경제적 규제는 시장의 실패 또는 공공의 혜택의 결함 등을 교정하는데 목적을 두고 있다. 여기에서 규제의 정당성을 제공하는 시장의 실패는 자연독점, 불완전 정보, 외부효과의 존재 등의 세가지 유형에 기인하고 있다.

우선 자연독점 또는 규모의 경제 발생을 들 수 있다. 자연독점이라 함은 평균비용이 지속적으로 감소되는 비용체감산업에 해당한다. 즉, 민간항공기 제작산업과 같이 대규모의 고정비용이 수반되는 산업, 대규모의 연구개발을 요구하는 산업으로 연구개발의 비용을 보상받기 위해서는 장기간의 독점이 필요로 한 산업, 대규모 기업들이 존재하는 곳, 그리고 한정된 공급이 존재할 경우에 주로 발생한다. 이는 이들 산업의 고정비용 규모가 매우 큼에 따라 생산량이 방대한 수준에 이르기까지 평균비용은 지속적으로 감소한다. 이렇듯 비용체감 또는 수확체감의 현상이 나타나는 규모의 경제가 작용하는 산업들에서 나타난다. 이들 산업의 경우 일반시장에서의 산업들과 같은 가격결정구조를 적용할 경우 한계비용과 동등한 정도의 가격이 결정되어야 하나 이들 산업의 경우 이러한 가격구조를 유지할 경우 지속적인 손실을 야기한다.

일반시장 형태중에서 독점의 경우 공급자가 가격을 결정함에 따른 비효율이 발행하며, 공급자에게 초과이윤을 가져다 주며, 소비자는 경쟁시장에서 지불하는 금액을 초과하는 비용을 지불하거나, 이에 미치지 못하는 대체재를 구매하게 되는 현상을 야기한다. 그러나 카지노산업의 경우 규모의 경제가 적용되는 사업형태를 지니지 않고 있다. 다시 말하면, 카지노산업에 대한 진입규제가 존재하지 않을 경우 비교적 적은 투자로서 사업참여가 가능해짐에 따라 진입을 희망하는 사업체의 경우 언제든지 기업의 의사결정에 따라 사업에 참여할 수 있다는 것이다.

둘째, 불완전정보를 시장실패의 원인으로 들 수 있다. 즉, 정보의 불확실성으로 인해 소비자의 선택이 잘못된 정보나 착각에 따라 일어나는 경우를 말하는 것이다. 일반적으로 파레토최적은 소비자가 모든 사항에 관한 올바른 정보와 이를 정당하게 분석·판단할 수 있는 힘을 충분히 갖추고 상품을 선택할 때 이루어진다. 이상적으로 완전경쟁시장에서 소비자는 구매하고자 하는 상품에 대한 완전한 정보를 습득할 수 있으며, 이 경우 소비자는 구매자는 이상적 제품을 구매할 수 있다. 그러나 현실적으로 모든 소비자가 이러한 정보와 판단력을 충분히 가지고 있는 것은 아니며 대다수의 소비

자의 경우 공급자의 선전, 광고를 통해 정보를 취득하고, 이러한 정보에 근거하여 상품을 선택하게 된다. 이 경우 과다광고, 허위광고 등으로 인해 소비자의 선택이 왜곡되는 경우가 발생할 수 있으며, 이렇게 될 때 시장기구(시장)는 올바른 자원배분을 이루지 못하게 된다. 이러한 상황에 대하여 정부는 정보제공 확대, 불확실성 감소, 수급의 균형 등을 위한 규제를 통해 자원의 최적배분과 시장기구의 효율성을 증대할 수 있다(김영훈, 1998).

이러한 상황을 카지노산업에 적용할 경우 정보 가용성은 일관적이지 않은 것으로 평가되고 있다. 카지노에서 이루어지는 대부분의 게임이 동질적임에 따라 대부분의 게임에 대한 정보는 소비자가 알고 있는 경우가 많으며, 많은 서적 등에서 각각의 카지노 게임에 대한 정보를 제공하고 있다. 그러나 머신게임의 경우 기기의 조작 등을 통해 승률을 조정할 수 있으며 카지노 사업자가 이를 공시하지 않는 한 게임참여자는 알 수 없다. 이러한 경우 정보의 제공은 광고를 통해 이루어질 수 있으나, 이 자체가 완전한 정보를 제공하지는 않으며, 카지노산업에 대한 규제의 일환으로 광고를 규제하는 지역이 많음에 따라 소비자가 요구하는 정보를 적시에 제공할 수 없게 된다. 따라서 정부의 규제는 제도적 장치를 통해 이러한 정보를 제공하도록 하는데 기여할 수 있다.

셋째, 외부효과의 존재가 시장의 실패의 범주에 포함된다. 경제활동을 수행함에 있어 재화와 서비스의 성질에 따라 생산 및 소비과정에서 배제성의 원칙이 적용되지 않는 경우가 발생한다. 이는 경제활동을 수행함에 있어 적절한 보상이 없이 타인에게 피해를 주는 경우와 보상을 받지 않은 채 타인으로부터 편익을 제공받는 경우가 발생한다. 이 경우 전자의 경우 외부비용, 후자의 경우 외부편익이 발생하는 것이다. 이러한 외부비용과 외부편익이 존재할 때 경제에서는 비효율성이 초래됨에도 불구하고 경제주체들은 경제활동에 대한 결정을 내림에 있어 이러한 효과들을 고려하지 않으며, 이에 따라 시장기구(시장)는 왜곡되는 현상이 발생하게 되는 것이다. 또한 이러한 외부효과의 존재는 형평성의 문제를 발생시키는 원인이 된다. 즉, 사회구성원에 있어 외부효과의 존재에 따라 편익과 비용을 지불하는 사람들이 발생하게 되고 이러한 차이가 효율성의 문제와 더불어 외부효과의 분배적 문제를 발생시키기도 한다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위한 정부의 노력으로 규제의 필요성이 제기되고 있다(김용우, 1998).

3. 규제의 유형

규제의 유형은 경제적 규제와 사회적 규제로 구분할 수 있다. 일반적으로 경제적 규제는 거의 모든 경우에 자원배분의 비효율성을 증가시키며, 사회적 규제는 시장실패를 바로잡아 자원배분의 효율성 증진에 기여하는 효과를 보인다. 규제의 유형에 대한 자세한 내용은 다음과 같이 들 수 있다²²⁾.

가. 경제적 규제

경제적 규제는 가계, 기업, 산업 등 경제활동의 주체와 그들의 행위·기능·활동 등 객체를 대상으로 시행되는 것으로 자연독점, 파괴적 경쟁, 형평성에 대한 고려, 배정의 효율성 제고, 시장의 안정성, 포획과 지대추구 등의 요인에 의해 발생된다(Walters, 1993). 원칙적으로 경제주체는 개별주체의 자유로운 의사결정에 따라 경제활동을 수행한다. 그러나 경제주체의 활동이 사회에 대하여 바람직하지 못한 결과를 초래할 것으로 판단될 경우 정부는 사회적으로 바람직한 방향에 부합되도록 경제주체의 재량권을 제한하게 되며, 이를 경제적 규제라 칭한다. 일반적인 경제적 규제는 기업의 경제적 활동이라 할 수 있는 특정산업으로의 진입, 수익률, 생산품의 가격, 품질을 대상으로, 그리고 가계에 대해서는 임금, 토지이용, 건축, 소비 등을 대상으로 한다(김용우, 1998).

1) 진입규제

일반적으로 특정산업에 참여하여 먼저 주로 인허가, 면허, 승인, 등록, 신고, 지정 등의 방법으로 특정 산업 및 시장에 대한 진입(참여)을 일정한 기준에 따라 제한하는 방식으로 이루어지는 진입규제는 그 자체로서 경쟁 제한적인 규제이다.

2) 가격규제

독과점 품목을 비롯한 각종 상품의 가격, 전력·전화·버스·수업료·의료수가 등 공공요금 및 각종 서비스의 요금, 임금, 이자율 등을 모두 포괄하는 가격규제는 최고가

22) 이하의 내용은 국무총리 행정조정실(1995), 『행정규제 심사분석편람』의 내용을 정리한 것이다.

격규제와 최저가격규제로 나눈다. 최고가격규제는 물가안정을 도모하기 위한 규제이고, 최저가격규제는 해당산업의 소득수준을 지지하거나 안정시키기 위한 규제이다.

3) 기타 영업활동에 대한 규제

기타 영업활동에 대한 규제는 크게 공정거래의 촉진(시장경쟁의 창달에 목적을 둠)을 위한 규제와 그 밖의 정책목적에 의한 규제로 나눌 수 있다.

나. 사회적 규제

사회적 규제에는 환경오염 규제, 산업재해(작업장 안전사고와 직업병) 규제, 소비자 안전 규제, 사회적 차별에 대한 규제가 포함된다.

1) 환경규제

가장 전형적인 환경규제수단으로는 한편으로 오염방지시설기준, 성과기준, 그리고 양자의 복합형태가 있고 다른 한편으로는 환경오염배출 부과금, 환경개선 부담금, 폐기물 예치금제도 등이 있다. 전자에 속한 것을 명령지시적인 규제수단(regulation by directives), 후자에 속한 것을 시장유인적 규제수단(regulation by incentives)이라고 부른다.

2) 산업재해규제

산업재해(작업장안전사고와 직업병)의 예방과 방지를 목적으로 하는 산업재해 규제수단에도 안전기준과 보건기준의 제정 및 공장검사, 산업안전관리인의 고용 등 명령지시적 규제방법과 위해정보의 제공, 상해세제도 등 시장유인적 규제방법이 있다. 이 두 가지 규제수단의 장단점과 자원배분의 효율성에 미치는 효과는 환경규제의 경우와 유사하다.

3) 소비자안전규제

소비자 안전을 확보하기 위한 규제수단에도 물품의 안전기준 설정과 품질검사, 허위 과장광고의 규제 등 명령지시적인 규제방법과 소비자정보의 공개, 품질인증제도, 등급

사정, 제품표준화 등 시장유인적 규제방법이 있다.

4) 사회적 차별에 대한 규제

사회적 차별에 해당하는 것으로서 전형적인 것은 역시 성차별과 장애인에 대한 차별이 있다. 사회적 차별에 대한 규제에도 명령지시적인 규제방법(차별금지법, 고용기준 또는 고용쿼타를 설정하는 방법 등)과 시장유인적인 규제방법이 있다.

4. 규제의 집행²³⁾

규제는 기본적으로 국민과 기업에 대하여 일정한 의무를 부과하고 의무이행을 태만히 하거나 의무에 위반하는 자를 적발하여 처벌하는 방법으로 그것의 실효성을 확보하게 된다. 규제의 순응여부를 확인하는 방법으로는 현장검사(on-site inspection)와 주기적 보고(신고)의 접수와 보완명령 및 지시가 있으며, 순응을 유도하는 방법으로는 행정처분 및 처벌의 강도의 조절, 시장유인(market incentives)을 활용하는 방법이 있다. 그러나 이러한 규제 집행방법은 효율성, 공정성, 투명성, 예측가능성을 갖추고 있어야 한다.

1) 현장검사와 지도단속

현장검사와 지도단속은 규제순응 여부를 확인하는 가장 기초적이고 확실한 방법이다. 그러나 규제대상이 광범위하고 다양하면 할수록 엄청난 행정인력과 비용이 수반되므로 어떤 기준에 의해서든지 규제대상을 규모별, 지역별로 구분하거나 다른 기준에 따라 선별하여 규제를 집행하게 되는 것이 보통이다. 예를 들면 일제단속기간을 설정하여 집중적인 단속을 실시하는 것과 같다.

2) 주기적 보고(신고)의 접수와 보완명령 및 지시

이 방법은 현장조사나 지도감독에 따르는 행정능력의 한계를 극복하는 하나의 방법으로서 피규제자, 또는 자율규제를 시행하는 민간단체 등으로 하여금 주기적으로 보고하도록 하고 서류심사를 통하여 문제점을 파악하고 시정명령이나 지시를 내리는 방법이다.

23) 국무총리 행정조정실(1995), 「행정규제 심사분석편람」의 내용을 재정리한 것이다.

3) 행정처분과 처벌강도의 조절

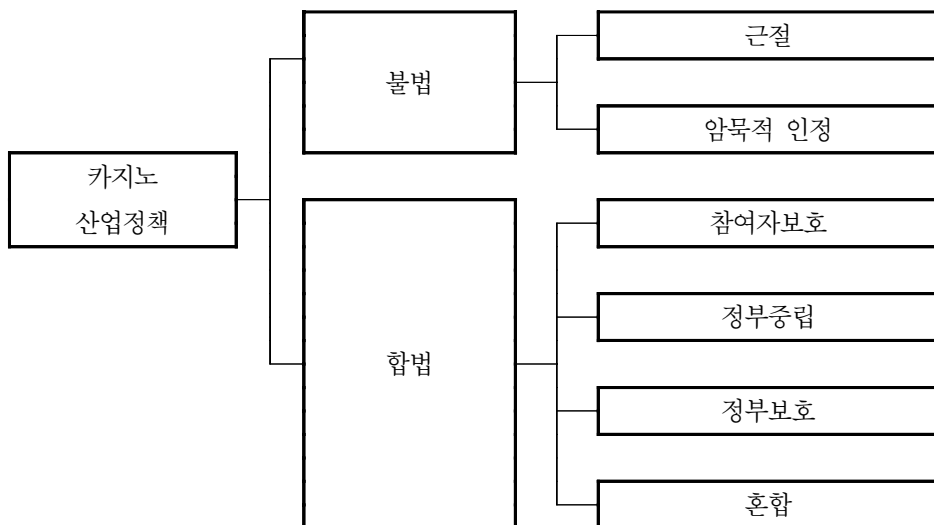
규제의 이행상황 또는 위반상황에 대한 정보가 파악되면 다음에는 규제위반사항의 경중에 따라 행정처분 및 처벌을 가함으로써 규제의 강행성을 확보할 수 있어야 한다.

4) 시장유인의 활용

어떤 규제집행방법을 선택하든 항상 효율성, 공정성, 투명성, 예측가능성 등 규제의 집행과정에서 확보해야 할 가치와 요소들 사이에 야기되는 상충성 문제를 회피하기 어렵다. 행정처분에 있어서 시장유인을 활용한다는 것은 영업정지나 허가의 취소 등 경직적인 처벌보다는 과태료, 과징금, 부담금, 부과금, 벌금 등 각종의 경제적 처벌을 우선하는 것만이 아니며 이보다는 근본적으로 피규제자가 자신의 경제적 이익을 위하여 자발적으로 규제에 순응하도록 유도할 수 있는 유인체계(incentive system)의 구축이 보다 중요하다. 미국 등 선진국에서는 행정규제심사분석 또는 규제영향분석(regulatory impact analysis)이라고 하면 곧 비용편익분석(cost/benefit analysis)을 연상할만큼 규제에 대해 계량적인 비용편익기법의 활용을 포함한 행정규제심사분석이 광범위하게 이루어지고 있다. 그러나 우리나라는 선진국과 달리 사회적 규제보다는 경제적 규제영역에서 규제가 극도로 만연되어 있는 반면 사회적 규제는 이제 비로소 본격화되는 단계에 있다.

제3절 카지노산업에 대한 산업정책유형

카지노산업에 대한 정책은 국가별·지역별·문화별 차이에 의거하여 다른 정책적 입장을 취하고 있다. 이러한 차이는 카지노를 허용여부를 결정하며, 또한 카지노를 허용한 경우에도 카지노산업에 대한 정책적 차이를 결정한다. 이러한 차이를 잘 설명하고 있는 네바다 주립대학교의 국제게이밍연구소의 카봇(Cabot, 1996) <그림 4-1>에서와 같이 6가지 유형으로 카지노산업에 대한 정책적 모형을 설명하고 있다.



자료: Cabot(1996)의 내용을 정리하여 도표화 하였음.

[그림 4-1] 카지노 및 관련산업에 대한 정책 모형

1. 근절(Eradication)

카지노를 비롯한 경마, 복권, 경견 등 다양한 형태의 사행산업을 제도적으로 허용하지 않는 정책이다. 이러한 정책을 채택하고 있는 국가에서는 사행산업을 금지하는 법률을 채택하고 있으며, 이러한 법률의 집행을 위한 처벌기준을 마련하고 있다. 이에 따라 경찰과 검찰 등 사업기관에서 법을 집행하기 위한 충분한 수단과 동기를 제도적으

로 제공하고 있다. 이 경우 정부에서는 모든 종류의 게임을 금지하는 포괄적인 법령을 채택·유지하여야 하며, 처벌법이나 강력한 규제법을 통해 정책목표를 달성하게 된다. 여기에 또한 일반국민들의 의식에 카지노 및 관련산업은 불건전한 것이라는 인식이 자리잡고 있어야 한다.

2. 암묵적 인정(Non-enforcement)

암묵적 인정의 정책유형은 법률로서 사행산업을 허용하고 있지 않은 정책유형의 하나이다. 앞서의 사행산업 근절정책의 경우 사회내에서 게임행위의 발생을 방지하기 위해 강력한 처벌수단을 지니고 강력한 단속 및 처벌을 수행한다. 그러나 암묵적 인정 정책을 암묵적으로 채택하고 있는 국가 또는 지역에서는 법으로 허용이 되어 있지 않음에도 이러한 사업을 시행하는 사업자와 참여자를 처벌대상에 포함시키지 않으며 암묵적으로 인정하는 정책이다. 이러한 경우는 정부가 카지노 및 관련산업의 근절을 목표로 관련정책을 집행함에도 불구하고 카지노 및 관련산업의 활동을 통제하기 어려운 경우에 취해지는 정책유형이다.

그러나 이러한 정책유형은 사법기관의 권위가 상실되며, 법규위반에 대한 시민의식을 변경시킬 수 있다는 우려를 내포하고 있다. 더구나 더욱 커다란 문제점은 사법기관의 도덕성에 악영향을 줄 수 있다는 것이다.

3. 참여자보호모형(Gambler Protection Model)

참여자보호모형은 카지노를 허용하되 카지노 이용객을 최대한 보호하고자 하는 정책목표에서 출발한다. 따라서 해당 정부에서는 카지노 및 관련산업을 허용하지만 사회적 부작용의 최소화를 위해 강력한 사업자 규제를 포함하고 있으며, 이들 산업을 바람직하지 않은 사회활동으로 인식하고 있다.

이 정책모형의 중심은 카지노 등 사행산업 허용에 있어 참여자의 확대를 통해 관련 산업을 발전을 기대하기보다는 이들 산업에 대한 수요가 증가함에 따라 불법적인 형태로 관련 산업이 확산되고 이로 인해 발생하는 부작용을 최소화하기 위한 조치로 카지노 등 사행산업을 제도적으로 허용하는 것이다.

따라서 이러한 정책에는 광고, 유흥 및 관련서비스 제공, 연회 스폰서 등 수요를 증

대시키는 행위를 엄격하게 금지하고 있으며, 수요 억제를 통해 정부는 카지노산업 성장을 억제하고자 한다. 따라서 이들 산업에서 발생하는 조세가 감소되는 경우가 발생하더라도 카지노의 수요증대를 정부에서 엄격히 통제하고자 한다.

이러한 정책의 대표적 유형의 국가로서 영국을 들 수 있다. 영국의 경우 카지노 사업의 허가를 취득하기 위해서는 해당지역의 잠재적 카지노수요를 증명하여야 하며, 이러한 수요가 일정수준에 도달하였다고 판단될 때 사업허가가 이루어진다. 이러한 정책의 배경은 게임을 합법화할 경우 저소득층에서의 참여가 예상되고 이 경우 생활을 유지하기 위해 필요한 소득이 게임산업으로 흘러 들어가게 되어 사회의 복지수준을 하락시키는 원인이 될 수 있다는 것이다. 따라서 정부는 게임산업을 허용함에도 불구하고 수요진작책을 엄격히 규제하는 것이다²⁴⁾.

따라서 이러한 정책을 택한 정부는 비록 조세수입이 감소하고 운영자의 운영수익이 감소하더라도 카지노 및 관련산업의 성장을 저지하고 규제를 엄격히 집행할 수 있는 제도를 채택하고자 한다.

4. 정부중립모형(Government Neutral Model)

정부중립모형을 채택하고 있는 곳에서는 사행산업에 대하여 도덕적 가치, 사회적 가치, 경제적 가치 등을 반영하지 않으며, 또한 정부는 게임산업의 보호 등과 같은 책임은 지니지 않는다. 즉, 카지노산업을 허가하고 정책목표에 따른 규제를 제외하고는 기타 다른 산업과 동일하게 취급하는 정책유형이다.

이러한 정부 중립 정책에 있어서는 유통되는 규모에 대한 기준에 근거를 둔다. 즉, 적은 규모의 사행산업에는 적은 기준을 커다란 규모의 사행산업에는 이에 상응하는 규제를 가하는 정책으로서, 소액게임에는 대해서는 최소한의 규제를 시행하고, 고액게임에는 이에 상응하는 규제를 취하여 소비자를 보호하고자 하는 의도가 포함되어 있다.

예를 들어 미시시피에서는 소액 빙고게임에 대한 허가는 거의 법적인 검사를 거치지 않고 정기적으로 승인되는, 반면 고액게임을 운영하기 위한 신청은 더욱 엄격한 허가

24) 영국의 “도박에 관한 교회협의회”의 간사였던 Gordon Moody 목사는 (1) 정부가 어떤 다른 업무상 징수를 제외한 도박관련 세금의 징수를 추진하지 않으며, (2) 정부는 운영자에게 높은 수익을 제공하는 게임형태를 합법화하지 않으며, (3) 게임사업체 운영자들을 수익을 증대하기 위한 방안을 추진하지 않도록 해야 함을 제시함으로써 이러한 정책의 기본방향을 제시하고 있다.

및 법적 절차를 따라야 한다는 것이다. 사우스캐롤라이나주의 경우 바의 주인이 소액의 비디오게임장치를 운영하기 위한 허가는 쉽게 얻을 수 있으나 고액배팅이 가능한 게임장치는 설치할 수 없다.

이러한 정책유형은 자선게임을 허용하고 있는 대다수의 국가에서 용이한 절차 또는 신고만으로 허용하는 데에서 찾아볼 수 있으며, 이 경우 이에 대한 규제가 없거나 미미하게 나타난다. 자선게임은 상업적 카지노를 허용하지 않는 국가 및 지역에서 허용되어 있으며, 다른 사업의 허가보다 유연하게 자선게임을 허가한다.

이 모형은 카지노 및 관련산업에 반대하는 도덕적 사회, 경제적 성향을 나타내지 않는다. 그리고 정부는 이들 산업의 보호를 위한 아무런 의무도 가지지 않는다. 그러나 고위험이 따르는 게임의 경우 참여자보호모형을 적용하는 것이 일반화되어 있다.

5. 정부보호모형(Government Protection Model)

참여자보호모형이 카지노 등에 대한 참여자를 보호하기 위한 사업자를 규제하는 정책이라면, 정부보호모형은 카지노 및 관련산업과 국가 및 지역의 경제적 이해를 보호하기 위한 규제를 중심으로 다루고 있다. 이 모형하에서 정부가 도달하려는 목적은 가장 최고의 이익 창출에 있으며, 규제는 카지노산업 내의 경제적 이해관계를 보호와 카지노산업의 성장에 중점을 두고 있다. 이러한 정책이 적용되는 국가 또는 지역의 경우는 해당 정부가 이들 산업에서 발생하는 세금에 크게 의존하고 있다는 것을 발견할 수 있다.

일반적으로 카지노가 국민들로부터 부정하거나 범죄조직과 연관이 되어 있는 곳으로 인식이 된다면 카지노산업의 허용을 금지하도록 요구되어 진다. 그러나 카지노산업의 허용을 통해 지역사회의 경제를 지탱하는 경우 이들 산업에 대한 국민들의 인식은 개선된다. 따라서 정부보호모형에서 정부는 국가적 정부, 국민, 자본시장, 참여자의 메카니즘을 제공하며, 정부는 이러한 메카니즘을 보호한다. 특히 정부에서는 ① 카지노산업이 부정하다는 인식을 감소시키고, ② 범죄의 영향을 방지하여 게임을 정직하게 지키며, ③ 범죄적 요소로부터 세금수익을 보호하기 위해 이들 산업을 범죄적 요소로부터 보호하고 있으며, 이러한 보호는 정부에 의해 제공될 때 더욱 효과적이라 여긴다. 또한 정부는 정책의 목적을 달성하기 위해 관련산업의 발전을 촉진하며, 여기서 발생하는 문제점을 해결하기 위한 수단을 제공하고자 한다. 따라서 정부의 역할은 카지노 상품

에 대해 산업의 수요촉진을 장려하거나 방해하는 것이 아니라 이들 산업을 보호하여 정부의 경제적 이해를 증대하는데 중점을 두고 있다. 이러한 대표적인 예로 미국의 네바다주를 들 수 있다.

6. 혼합정책모형(Hybrid Policy Goals)

혼합정책모형은 정부보호와 참여자보호모형의 요소들을 자국의 환경 및 정책목표에 부합되도록 혼합하여 적용하는 정책을 의미한다. 이 모형을 도입하는 배경으로는 카지노 및 관련산업을 허용함에 있어 사회적 비용을 최소화하며 경제적 이익의 극대화를 도모하기 위해서이다. 강원랜드 스포카지노의 개장이전에 우리나라의 카지노 정책과 중남미의 푸에르토리코의 경우가 대표적인 예로 들 수 있다. 즉, 사회적 부작용이 크지 않은 외국인에게는 카지노입장을 허용하여 이들을 대상으로 한 카지노영업장의 개설을 승인하며, 국가의 이익에 위배되지 않는 한 영업에 대한 규제도 최소화하여 외화수입의 증대를 유도하는 반면, 내국인의 입장은 철저히 통제하여 사회적 부작용을 최소화하는 등의 형태로 나타난다.

이러한 혼합정책모형에 있어 세가지의 유형이 존재한다. 첫번째로는 지리적 차이에 의해 사람마다 다른 규제를 적용하는 방법이다. 예를 들어 푸에르토리코의 경우 관광객을 불러들이기 위한 촉진책은 허용되지만 내국인들 대상으로 하는 촉진책은 금지하는 형태로 나타나며, 이 경우는 정부중립모형과 정부보호모형을 혼합한 형태이다. 둘째로 행태를 기준으로 하여 관광객에게는 허용하되 지역민에게는 허가하지 않는 형식으로 기준에 따라 다른 모형을 적용하는 정책이다. 이 정책의 경우 정부는 이들 산업을 통한 이익창출을 기대할 수 있으나, 자국민 또는 지역민에 대한 악영향이 예상될 경우 적용한다. 혼합정책모형의 세번째 유형으로는 인구통계학적인 기준에 의거하여 정책을 달리하는 것이다. 이러한 예로서 부유한 사람에게는 정부보호모형에 근거한 활동을 보장해주나, 가난한 자에게는 게임에 대한 참여자체를 금지하거나, 이들로부터의 수요를 자극하는 활동을 금지하는 형태로 나타난다.

제5장 해외 주요국의 카지노 관련 법·제도 분석

제1절 카지노에 대한 법·제도 도입의 배경 및 법체계

1. 카지노 관련 법·제도 도입의 배경 및 목적

카지노산업을 비롯한 경마, 복권 등 사행산업은 산업자체가 가지는 사회적 부작용이 상대적으로 큰 산업이다. 따라서 이러한 산업을 허용하고 있는 국가 및 지역에서는 이들 산업에서 발생하고 있는 제반 부작용의 저감 및 방지를 위해 이러한 영향을 최소화 할 수 있는 제도적 장치를 만들어 이들 산업에 대한 규제를 시행하고 있다.

이러한 제도의 목적은 각 국가 및 지역에서 카지노를 도입하고자 한 목적에 따라 상이하나 기본적으로 포함하고 있는 내용으로는 카지노의 허가, 카지노 영업제한, 카지노 산업에 대한 조세, 회계제도 등을 포함하고 있다. 이러한 제도는 사회적 부작용의 최소화를 위해 카지노 수요의 조절하고자 하고 있으나, 이러한 형태는 시장에 대한 규제보다는 공급부문을 통한 간접규제가 주를 이루고 있다. 카지노 및 관련산업에 대한 법·제도의 도입배경과 법제정의 목적은 앞서의 목적, 즉 카지노를 허용함으로써 발생할 수 있는 사회적 부작용의 최소화에 중점을 두고 있으며, 이를 법률 서문에 관련산업에 대한 정책방향과 목적에 명시하고 있다.

미국의 네바다와 라스베이거스의 경우 카지노통제법내에 카지노산업에 대한 정책방향을 제시하고 있으며, 여기에 카지노산업에 대한 규제의 방향을 제시하고 있다. 우선 네바다의 경우 카지노산업을 지역경제와 지역주민의 후생복리에 중요한 역할을 하고 있음을 인정하며, 카지노산업의 투명성과 경쟁력 확보에 중점을 두고 있다. 카지노산업의 건전발전과 지역경제에 대한 기여도를 향상시키기 위해서 카지노 운영기업과 관련 기구 및 장비의 제조업체, 배급업체, 그리고 관계자, 시설, 영업활동 등에 대해서는 엄격한 규제를 유지함을 정책의 기본방향으로 설정하고 있다.

<표 5-1> 주요국별 카지노 관련 법·제도 도입의 배경 및 목적

국가 및 지역	정책 방향 및 법·제도 도입의 배경·목적
<div data-bbox="368 576 444 606">네바다</div> <div data-bbox="334 633 472 713">Casino Control Act 463.0129</div>	<p>카지노 및 관련산업에 대한 주정부의 정책방향</p> <ul style="list-style-type: none"> · 카지노 및 관련산업은 네바다 주의 경제와 지역주민의 후생증진에 매우 중요한 역할을 담당하는 산업으로 인정 · 카지노 및 관련산업의 지속적인 발전은 허가된 사업체가 정직하고 경쟁적으로 이루어지고 있다는 것과, 허가자의 권리가 보호된다는 것, 그리고 범죄와 부패의 요소로부터 자유롭다는 공공의 신뢰와 믿음에 기초하고 있다. · 산업에 대한 신뢰를 확보하기 위해 관련기업과 기구 및 장비의 제조업체와 배급업체의 운영, 그리고 이러한 것들과 관련된 모든 관계자, 게이밍 시설의 위치, 영업활동, 단체조직 등은 엄격한 규제를 유지 · 공공안녕과 도덕, 질서와 후생의 보호 그리고 산업의 발전 등을 위해 카지노 및 관련활동이 이루어지는 모든 기업들과 게이밍 기구가 운영되는 곳 그리고 게임기구의 제작자와 판매자 그리고 배급자는 허가 및 법의 통제를 받도록 함 · 카지노 및 관련산업이 투명하고 경쟁력을 확보하고, 범죄 및 부패적 요소로부터 자유롭다는 것을 보장하기 위해 모든 관련 기업들은 네바다주내에서 일반인에게 개방되어야 하며, 일반인의 접근이 법률에 근거한 경우를 제외하고는 제한되지 않도록 함
<div data-bbox="244 1050 294 1080">미국</div> <div data-bbox="368 1110 444 1141">뉴저지</div> <div data-bbox="334 1167 472 1247">Casino Control Act 5:12-1-b</div>	<p>카지노허용에 대한 정책방향</p> <ul style="list-style-type: none"> · 아틀랜틱 시의 현존 관광 및 컨벤션시설의 복구 및 재개발 그리고 이들 시설의 신규개발을 통한 뉴저지주의 관광산업 발전을 유도하여 미국 동부지역의 관광중심도시로의 위상확보 · 낙후지역 재개발 등의 목적을 달성하기 위한 수단으로서 인정되어 뉴저지 주민들에 의해 허가됨 · 카지노 허가(업체수)의 제한은 뉴저지와 아틀랜틱시의 관광산업의 규모에 의해 결정되며, 허가된 카지노 시설은 관광시설의 필수시설로서 제공·운영됨 · 산업의 신뢰확보를 위해 허가된 카지노 운영과 관련된 기업의 관계자, 위치, 영업활동, 단체등과 더불어 이와 관련되는 모든 서비스산업에 대한 엄격한 규제를 포함 · 카지노 허가 및 시설개발에 엄격한 규제를 수반하며, 카지노 및 관련산업에 대한 경제력 집중을 규제, 통제, 그리고 방지함
<div data-bbox="368 1427 444 1457">콜로라도</div> <div data-bbox="334 1467 472 1548">Limited Gaming Act of 1991</div>	<ul style="list-style-type: none"> · 카지노 및 관련산업에 대한 대중의 확신과 믿음, 정직하고 경쟁적인 게이밍 활동을 통한 제한된 게이밍의 성공, 엄격한 규제에 의한 확신과 믿음 유지, 게이밍 장비의 제조와 판매에 대한 허가, 통제와 대중의 건강, 안전, 질서, 복지를 목적으로 함
<div data-bbox="368 1578 444 1608">미시간</div> <div data-bbox="334 1618 472 1721">Michigan Gaming Control & Revenue Act 1997</div>	<ul style="list-style-type: none"> · 허가, 규제, 카지노 운영의 통제와 장비의 제조와 배급, 공공의 안전과 경제 개발, 수익의 배분, 관계자에 대한 윤리적 기준 설립, 자금 창설, 입장료와 세금, 위반에 대한 벌금을 징수하기 위함 목적으로 함

<표계속>

지역		정책 방향 및 법 도입의 배경
호주	빅토리아 Casino Control Act 1991	· 카지노가 범죄의 영향을 받지 않고 정직하게 행해지며 관광, 고용, 경제 개발을 촉진시키기 위한 허가, 감독, 통제 시스템을 설립하기 위함
	뉴사우스웨일즈 Casino Control Act 1992	· 카지노 감독기구의 구성과 관련목적을 위해 카지노의 설립과 그 운영을 통제하기 위함
캐나다	마니토바 Casino Control Act	· 카지노 및 관련활동이 정직히 수행되고 대중의 흥미를 유발시키도록 지역의 카지노 및 관련활동을 통제하는 위원회와 단속 활동을 위한 독립 위원회를 설립하기 위함
	뉴질랜드 Casino Control Act 1990	· 관광, 고용 촉진과 경제개발, 정직한 카지노 및 관련활동, 범죄와 악용의 영향으로부터 벗어난 카지노 운영을 위한 허가, 감독, 카지노 통제 시스템을 설립하기 위함이다.

뉴저지의 경우는 낙후되어 가고 있는 지역의 관광산업을 활성화 시켜 동부지역의 관광중심지로서의 도약을 위해 카지노를 수단적으로 활용하고자 하는 의도가 카지노 통제법의 정책방향에 제시되고 있다. 동법에서 보면 카지노의 허용은 아틀랜틱시티의 현존 관광 및 컨벤션시설의 복구 및 재개발 그리고 이들 시설의 신규개발을 위한 수단으로서 카지노의 역할을 크게 인정하고 있다. 그러나 카지노 허가업체 수를 제한하고 카지노산업의 투명성과 시민의 신뢰확보를 위해 허가된 카지노 운영과 관련된 기업의 관계자, 위치, 영업활동, 단체 등과 더불어 이와 관련되는 모든 서비스산업에 대한 규제와 더불어 카지노 허가 및 시설개발에 대해서도 규제를 수반하며, 카지노 및 관련산업에 대한 경제력 집중을 규제, 통제, 그리고 방지함을 정책방향으로 삼고 있다.

호주의 경우도 카지노산업을 비롯한 관련산업의 투명성 및 신뢰성 확보에 중점을 두고 법·제도를 운용하고 있다. 우선 빅토리아주의 경우 법률 서문에서 법령도입의 목적을 이들 산업에 대한 대중의 확신과 믿음, 정직하고 경쟁적인 활동을 통한 제한된 카지노 및 관련산업의 성공, 엄격한 규제에 의한 확신과 믿음 유지, 장비의 제조와 판매에 대한 허가, 통제와 대중의 건강, 안전, 질서, 복지를 목적으로 하고 있으며, 이러한 중심에 위원회의 역할을 명시하고 있다. 또한 뉴사우스웨일즈주의 경우에도 카지노 산업에 대한 허가, 규제, 카지노 운영의 통제와 장비의 제조와 배급, 공공의 안전과 경

제 개발, 수익의 배분, 관계자에 대한 윤리적 기준 설립, 자금 창설, 입장료와 세금, 위반에 대한 벌금을 징수하기 위함을 목적으로 하고 있다.

이외 캐나다 마니토바의 경우 카지노 및 관련활동이 정직히 수행되고 대중의 흥미를 유발시키도록 이들을 통제하는 위원회와 단속활동을 위한 독립위원회를 설립하기 위함을 목적으로, 뉴질랜드의 경우는 관광, 고용 촉진과 경제개발, 정직한 카지노 및 관련 활동, 범죄와 악용의 영향으로부터 벗어난 카지노 운영을 위한 허가, 감독, 카지노 통제 시스템을 설립하기 위함을 목적으로 삼고 있다.

2. 카지노 관련 법·제도 체계

각국의 카지노 관련 법령은 자국의 카지노 정책의 방향에 따라 다르게 나타나고 있으며, 이에 따라 카지노산업에 대한 규제 범위 및 규제의 정도가 상이하게 나타난다. 그러나 기본적으로 카지노산업은 인간의 사행심과 요행에 근거하여 시장이 형성되어진다는 측면에서 바람직한 산업활동으로 인식되고 있지 않다. 이러한 인식하에 사행산업에서 발원하는 여러가지 사회적 부작용을 방지하기 위해서 많은 국가들이 현재까지도 카지노의 영업을 허가하지 않고 있다.

그러나 카지노산업의 경우 단순히 사행산업으로서 인간의 사행심에 근거하는 바람직하지 못한 활동이라는 인식과는 달리 많은 국가 및 지역에서는 카지노산업을 자국 또는 당해지역의 정책목표를 달성하기 위한 수단으로 활용하고 있으며, 여기에서 많은 경제적 편익을 제공받고 있다. 우리나라의 폐광지역 개발을 위한 수단으로 강원랜드 카지노의 도입이 허용되는 것과 같은 맥락에서 미국 뉴저지주, 콜로라도주, 호주 멜버른 등이 지역개발, 관광객의 유치 및 외화수입증대를 위한 목적으로 카지노를 허용하고 있다.

그러나 카지노산업이 갖는 사행산업이라는 기본적 특성으로서 이의 허용에는 반드시 허용에 대한 반대급부로서 경제적·사회문화적 부작용을 발생시키고 있다. 이에 카지노를 허용하고 있는 대부분의 국가 및 지역에서는 카지노산업에 대한 법령을 마련하여 운용하고 있으며, 법령은 기본적으로 카지노산업내 과당경쟁을 억제할 통한 정책목표 극대화와 함께 사회문화적 측면에서 외부성의 보완을 추진하기 위한 산업규제가 주를 이루고 있다. 여기에는 이러한 규제를 진입규제, 영업규제, 수요규제 및 관련법령 체계 등으로 구성되어 있다.

카지노업이 발달된 대부분의 선진국들에 있어서는 카지노관련 법률이 독립법으로 존재하며 법률에서 포함하고 있는 내용 또한 매우 광범위하다. 특히 내국인의 카지노 이용률이 높은 선진국의 경우, 카지노감독위원회, 카지노종사원, 카지노 내부통제, 카지노 기금 등에 대한 법률적 규정이 매우 명확하고 상세하게 제시되고 있다. 나아가 카지노의 투명성 제고, 경영의 건전화, 사회적 부작용 방지, 카지노업 경영 효율성 극대화 등을 목적으로 강력한 권한과 기능을 소유한 카지노 감독기구의 설치를 법률적으로 명확히 규정하고 있다(오미숙, 2000).

<표 5-2> 미국 뉴저지주의 Casino Control Act 법체계

법조문 대분류	세부 법조문
1. 법률의 약칭	Casino Control Act
2 -49. 용어 설명 및 정의	법률에 등장하는 각종 전문용어 정의
50-81 카지노규제위원회	- 멤버수/ 멤버자격 및 선출기준/ 임기/ - 조직구조/ 위원회의 의무와 권한/ 청문회 - 보고서 및 권고/ 회의 및 정족수/ - 일반의무 및 권한/ 법적 집행권한 및 책임 - 조사, 압류 및 영장 등
82-88 카지노 면허	- 신청자의 적합성 및 요건/ - 승인된 호텔 - 자격상의 부적격 기준/ - 면허를 위한 신청자 조사/ 카지노 면허의 갱신
89-93 카지노 종사원	- 종사자에 대한 면허부여/ 종사자의 등록 - 카지노산업의 면허부여 및 등록 - 노동조직의 등록
94-95 카지노 면허 및 등록	- 카지노 면허 이외의 면허나 등록의 승인 및 거부 - 면허 및 등록의 갱신
96-137 영업활동 규제	- 영업시간/ 게임 및 게임장비 - 연회 및 무료서비스/ 알콜음료 제공 - 각종 벌금부과 행위
138 정치적 기부금 금지	- 정치적 기부금 금지
139-152 수수료, 기금, 세금	- 카지노 면허 수수료 - 카지노규제기금/ 카지노수입기금 - 카지노세금
153-183 카지노채투자개발기구	- 멤버구성/해고 및 보충/ 설립목적 및 권한 - 채권/ 채권승인 결정/ 각종 활동 등
183-190 소수민족 및 여성사업지원	- 소수민족 및 여성들의 카지노업 분야 사업 지원
191-209 Casino SimulcastingAct 관련	- 정의 - 카지노 동시중계 승인 및 시설설립 - 카지노로 경주 생방송 중계 - 카지노 생방송기금 설립 등
210 규칙 및 규정	- Administrative Proceure Act에 따른 규칙과 규정 준수

<표 5-3> 호주 빅토리아주의 Casino Control Act 법체계

법조문 대분류	세부 법조문
1부(1-5): 법률 서문	- 목적/ 적용개시일/ 정의 - 카지노 및 게임위원회의 직원
2부(6-22): 카지노의 면허부여	- 카지노설립 조건에 관한 장관 지침 - 면허신청 및 고려사항/ 면허신청의 결정 및 갱신 - 신청인 조사 및 위원회의 상제정보 요구권 - 관리협정(Management Agreement) - 카지노구역의 설정 - 면허의 유효기간 및 면허취소·중지·변경 - 면허 양도 등
3부(23-36): 카지노경영자에 대한 감독 및 규제	- 사업자에 대한 지침 및 조사/ 동업자 등에 대한 지속적 감사 등/ 계약 체결/ 금지명령
4부(37-58): 카지노 종사원 면허부여	- 면허신청 및 면허부여/ 면허갱신 및 조건 - 면허정지 및 종업원 교육 등
5부(59-81): 카지노 운영	- 카지노설치 및 게임, 게임규칙 승인 - 카지노 운영시간 / 안전장비 운영 - 카지노 출입권한/ 퇴장명령/카지노 금지자 - 내기경기의 승인 및 참가 가능자/ 세금, 배당금 등
6부(82-92): 미성년자	- 법률조문의 적용시간/ 미성년자 출입금지 - 미성년자 입장금지/ 견습생 출입허가 등
7부(93-111): 카지노 규제	- 카지노 감시 감독관의 임명조건, 절차, 기능 - 조사관의 임명, 권한, 기능, 영장청구 등
8부(112-120): 수수료, 세금	- 카지노 감독 및 규제 요금/ 카지노세금 - 지역사회 발전기금 - 면허정지 효과/ 수입신고 위반 등
9부(121-128): 카지노 내부통제	- 규제 및 절차 시스템 승인 - 은행거래 및 보유 구좌/ 구좌신고 - 회계감사/ 보고서 제출 등
9부 A(128A-128S): 멜버른 카지노	- 전문: 정의, 이행계획, 멜버른카지노 위치 - 카지노개발: 건축법관리, 유산법적용, 환경영향 등 - 토지관련 권한: 토지취득, 보호구역 폐지 등 - 일반규정: 분쟁해결, 타법률적용 면제 등 - 최고법원 관할권 제한
10부(140-149): 카지노위원회	- 목적/ 기능/ 협정체결/ 조사 - 기능위임 등
11부(150-167): 일반규정	- 용어정의 - 기타 각종 관련사항
Schedules 1-6	- 멜버른 카지노건설 관련 사항

<표 5-4> 영국 Gaming Act 법체계

법조문 대분류	세부 법조문
1부(1-8): Gaming Act상 허가구역이외에서의 게임	<ul style="list-style-type: none"> - 1부의 적용대상 게임/ 게임의 성격 - 공공장소에서의 게임 - 18세 미만자에 대한 특별규정/ 위반행위 등
2부(9-25): 법률상 허가구역에서의 게임	<ul style="list-style-type: none"> - 적용대상 게임/ 영국 게임밍 위원회 - 면허부여 및 등록규정/ 참가자격 - 게임규제 및 적용 과세/ 18세미만의 출입금지 - 빙고클럽에 대한 특별규정/ 위반행위 등
3부(26-39): 기계에 의한 게임	<ul style="list-style-type: none"> - 기계의 판매, 공급 및 유지 - 허가지역에서의 게임밍을 위한 기계사용 - 경품을 건 오락에 있어 기계의 사용 - 기계사용 게임밍에 대한 일반적 규제 / 보조규정 등
4부(40-54): 잡칙 및 보조규정	<ul style="list-style-type: none"> - 게임에 대한 특별과세 - 게임에 대한 광고규제/ 재정관련 규정 - 위원회의 연례보고 - 약칭, 적용지역의 확대 및 적용개시
Schedules(1-12)	<ul style="list-style-type: none"> - 영국 게임밍위원회에 관한 규정 - 면허부여, 갱신, 취소 및 양도 - 잉글랜드 및 웨일즈에 있어 멤버클럽 등록 - 스코틀랜드에 있어 멤버클럽 등록 - 위원회에 의한 승인절차 등

제2절 주요국의 카지노 관련 법·제도 분석

1. 허가관련 제도

진입규제는 특정산업이나 업종에 참여하여 영업활동을 할 수 있는 자유를 제한하는 것을 의미한다. 진입규제는 공공서비스에 있어서와 같이 자원의 낭비를 막거나, 금융산업에 있어서와 같은 공신력 회복을 위해서도 수행되며, 나아가 희소한 경제적 자원의 사용을 억제하기 위해 이루어지기도 한다(최병선, 1993). 그러나 카지노업에 있어서는 카지노업자들간의 과당경쟁으로 인해 앞에서 제시한 부정적인 사회적 영향이 가시화 내지 악화되지 못하도록 방지하려는 데 있다고 볼 수 있다.

진입규제는 일반적으로 사업의 인허가 실시, 특허나 직업면허, 수입규제, 사회적 규제의 형태로 실시된다. 이중 카지노업에 대해서는 대다수의 국가들이 다양한 형태의 인허가규정을 설정하여 제도적인 규제를 실시하고 있다. 전 세계적인 카지노의 합법화 추세에도 불구하고 적지 않은 나라들이 카지노의 합법적인 상업화를 금지하고 있으며, 다양한 방법을 통해 카지노 시장으로의 진입을 제한하고 있다. 그 중에서도 대표적인 카지노설치의 지역적인 제한을 들 수 있다. 대다수의 나라에 있어 카지노는 특정지역 내에 설치할 수 있는 지역적 제한을 받고 있다. 나아가 카지노에 대한 규제권을 강화하기 위해 재허가제도를 도입하는 경우가 일반적이다. 즉, 일정기간이 지나면 재허가를 받도록 함으로써 특정기간 동안의 카지노업소의 행위를 지속적으로 규제하려는 의도라고 볼 수 있을 것이다.

이어서 특정인의 카지노사업을 금지하는 간접적인 방법을 통한 진입규제도 볼 수 있다. 미국이나 호주의 경우 카지노 허가자에 대한 규정에 있어 전과의 유무나 범죄조직과의 연계성, 신청인의 인격 등을 허가기준으로 설정하고 있다. 또한 카지노가 설치될 수 있는 시설을 규정함으로써 진입규제를 형성하기도 한다. 즉, 호주나 미국과 같이 호텔내에 설치하도록 한다면, 우리나라와 같이 호텔이나 국제회의시설 등에 설치가능토록 규정하는 경우이다.

우리나라의 경우 진입규제는 카지노사업의 인허가를 통해 이루어지고 있으나 카지노의 경제적 효과를 기대하는 다수의 지자체들이 카지노진입을 요구하고 있다. 그러나 현재에도 지역적인 카지노공급 과잉현상이 대두하고 있어 과감한 구조조정과 함께 적정선의 진입규제가 불가피한 것으로 평가되기도 한다(산업연구원, 1999).

가. 허가담당기관

우리나라의 경우 카지노의 허가는 문화관광부에서 담당하고 있으며, 담당공무원 2인이 제반업무를 수행하고 있다. 그러나 카지노를 허용하고 있는 거의 모든 나라는 일부 국가를 제외하고는 카지노를 전담하는 기관을 별도로 두고 있다.

가장 많은 카지노가 운영중인 미국 네바다주의 경우 카지노 허가와 관련한 기관으로는 게이밍통제위원회(State Gaming Control Board)와 게이밍위원회(Nevada Gaming Commission)가 있다. 우선 게이밍통제위원회는 카지노를 설립하고자 하는 개인 또는 기업에게 카지노 신청을 받은 후 신청자에 대해 조사를 실시한 다음 게이밍위원회에

추천하고, 추천된 신청자에 대해 게이밍위원회는 카지노 면허발급에 대한 최종 결정을 내린다.

<표 5-5> 주요국의 카지노 허가담당기관

지역		감독기구	내 용
미국	뉴저지	게이밍위원회	· 카지노 면허 신청, 신청자 조사, 게이밍위원회에 추천
		게이밍통제위원회	· 카지노 허가에 대한 최종 결정
	네바다	게이밍통제위원회	· 카지노 면허 신청, 신청자 조사, 게이밍위원회에 추천
		게이밍위원회	· 카지노 허가에 대한 최종 결정
유럽	프랑스	게이밍위원회	· 내무부 산하 기관으로 카지노 허가 및 갱신심사 담당
	영국	지역허가기관	· 카지노 영업에 대한 허가 부여 및 갱신 취소 등의 권한
		게이밍위원회	· 카지노 인증기관으로 신청자 및 운영자의 허가를 부여하거나 갱신하는 것에 대하여 반대할 수 있음
	독일	각 주의 내무부	· 카지노 허가 및 관리·감독 담당
	터어키	문화관광부	· 카지노 허가 및 관리·감독 담당
	포르투갈	관광부	· 카지노 허가 및 관리·감독 담당
북 중 미	브리티시 콜롬비아	게이밍위원회	· 카지노 허가 및 관리·감독 담당
	노바스코시아	엔터테인먼트 그룹 / 퍼디워프개발사	· ITT 웨라톤 합작기관으로 허가 및 운영관리 담당
	바하마	게이밍 위원회	· 카지노 허가에 관한 신청을 받고 이 자료를 장관에게 보고해서 허가를 승인 받음
		국가안보장관	· 카지노 허가에 대한 최종 승인
	파나마	게이밍통제위원회	· 카지노 허가에 대한 최종 결정
	푸에르토리코	OCFI	· 카지노 허가 담당
		관광조합	· 허가된 카지노의 보증담당
호주	빅토리아	빅토리아 카지노	· 카지노의 감독 및 통제, 면허부여 등을 시행함
		게임청	· 카지노 관리 운영 담당

게임규제위원회에서 과반수이상의 찬성을 얻은 경우에는 게이밍위원회에서 3:2 이상의 찬성만 얻으면 면허가 주어지지만, 게이밍통제위원회에서 과반수 이상의 찬성을 얻지 못했을 경우에는 게이밍위원회의 만장일치를 통해 카지노의 허가를 주고 있다.

유럽의 경우도 카지노 감독기관이 존재하며 이들 기관이 카지노 허가의 실질적 업무를 담당하고 있다. 프랑스의 경우 내무부 산하 게이밍위원회에서 카지노 허가 및 갱신 심사를 담당하고 있으며, 영국은 지역허가기관(local licensing justices)의 허가를 받은 후 게이밍위원회의 인증을 받도록 되어 있다. 여기서 지역허가기관은 카지노 영업에 대한 허가 부여 및 갱신 취소 등의 권한을 가지며 동시에 건물에 대한 자격여부 판단의 권한을 보유하고 있으며, 게이밍위원회는 신청자 및 운영자의 허가를 부여하거나 갱신하는 것에 대하여 반대할 수 있다.

유럽의 국가중 카지노 전담기관이 아닌 정부에서 카지노를 허가하는 경우도 있는데 독일연방정부의 헌법이 카지노허가권을 개별 주에 위임함에 따라 이제 카지노 허가권은 각 주의 내무부가 담당하고 있다. 주정부의 회계감사관은 카지노운영에 어떤 변칙이 있는지를 감시하기 위하여 카지노 개장에서 폐장시까지 상주하여 감독하고 있다. 우리나라와 같이 터키의 경우 문화관광장관(Ministry of Culture and Tourism)이 허가를 담당하고 있으며, 카지노는 관광부장관(Ministry of Tourism)이 담당하고 있는 것으로 나타나고 있다.

나. 허가조건

카지노를 운영하고자 하는 자에 대하여 각국은 정책목표에 부합하는 조건을 명시하여 카지노 운영에 따른 부작용을 최소화 하고자 하는 노력을 제도적으로 마련하고 있다. 우선 허가신청자에 엄격한 검증을 제도적으로 규정하고 있다. 이러한 검증은 내부적 기준으로 허가자 또는 법인의 자격요건, 재정상태, 영업능력 등을 제시하고 있으며, 또한 외부적으로 시설수용력과 시장규모를 기준으로 제시하고 있다.

<표 5-6> 카지노 허가조건

국가/지역	허가기준	검증대상
미국 콜로라도	카지노는 반드시 Central City, Blackhaw 또는 Cripple Creek 에 위치하여야 한다	법인
미국 사우스다코타	금고 이상의 형을 선고받은 사실이 없는 자	허가자
미국 미시시피	도박, 매춘 알선, 미성년자에게 알코올을 판매하는 등의 위법행위로 형을 선고받은 사실이 없는 자	허가자
미국 아이오와	카지노는 아이오와 riverboat 역사에 맞는 사람이어야 함	영업능력
영국	카지노업을 경영하고자 하는 자는 게임산업 관련 법규제를 준수할 능력과 자세를 갖추어야 함	허가자
포르투갈	자본금의 60%를 시민이 출자한 경우	법인
스페인	최소자본규모가 1.5백만 ECU	법인
프랑스	카지노를 건립하고자 하는 경우에는 해당 지방정부와의 계약하에 가능	법인
호주 퀸스랜드	카지노업을 경영하고자 하는 자는 카지노 운영관리에 경험이 풍부할 인력을 종사원으로 확보해야 함	영업능력 (종사원)
푸에르토리코	지원자는 카지노 운영과 관련된 경제적 운영적 능력이 있어야 함	영업능력 (재정)
터어키	수용인원 1,000~1,500개의 침대가 있는 ☆☆☆☆☆급의 특급호텔	시설
바하마	잠재적이며 실존하는 실제적인 수요가 존재하여야 함	시장

1) 자격조건

카지노의 허용에 있어 우려하고 있는 것중의 하나가 범죄와의 관련성이다. 이에 따라 각국에서는 카지노의 영업을 신청하는 신청자에 대하여 다양한 자격요건을 요구하고 있다. 이러한 요건은 좋은 평판, 정직성, 성실성을 가지고 있는지의 여부, 살인, 방화, 폭력, 게임 등의 범죄, 재정적인 법적 의무 불이행, 범죄조직 및 범법자와의 연류, 불법 게임과의 관련, 게임산업에서의 불신용 등 불건전행위가 있는지 여부 등에 중점을 두고있으며, 추가적으로 기준 연령 이상이어야 하며 자국 내에서 일정기간 거주하고 있는지 여부 등을 자격조건으로 삼고 있다.

<표 5-7> 허가 신청자의 자격조건

구분	지역	주요내용
품 성	미국 뉴저지	좋은 평판, 정직성, 성실성을 가지고 있는 지의 여부
	호주 빅토리아	좋은 평판, 정직성, 성실성을 가지고 있는 지의 여부
불건전행위	미국 네바다	살인, 방화, 폭력, 게임 등의 범죄, 재정적인 법적 의무 불이행, 범죄조직 및 범법자와의 연류, 불법 게임과의 관련, 게임산업에서의 불신용 등 불건전행위가 있는지 여부
	바하마	살인, 방화, 폭력, 게임 등의 범죄, 재정적인 법적 의무 불이행, 범죄조직 및 범법자와의 연류, 불법 게임과의 관련, 게임산업에서의 불신용 등 불건전행위가 있는지 여부
연령과 거주지역	바하마	21세 이상이어야 하며 바하마 거주 기간이 10년 이상 되었는지 여부
	영국	21세 이상이어야 하며 영국 내에 거주하고 있는지 여부

2) 재정상태

앞서의 자격요건과 같이 범죄와의 관련성을 사전에 차단하고 또한 지역개발, 관광객 유치, 세수확보 등에 대한 카지노 허용에 대한 정부의 안정적 정책목표 달성을 위해 카지노의 영업을 신청하는 개인 또는 법인에 대하여 재정상태를 많은 국가에서 허가조건으로 삼고 있다. 이러한 조건을 살펴보면 허가자가 재정적인 안정성 및 책임감을 가지고 있는지 여부, 자금 공급원이 신용할 만한지 여부, 기업일 경우 영업허가 신청자가 안정적 재정, 신용 또는 기업구조를 가지고 있거나 또는 준비하여 왔는지의 여부, 영업동의 계약보증서를 계약하기 전 3년 동안 영업권 보유자가 미리 계획된 투자액의 최소한 30%의 자금을 달성했는지 여부 등 다양한 조건을 요구하고 있다.

<표 5-8> 허가 신청자의 재정조건

지 역	주요내용
미국 뉴저지주	· 재정적인 안정성 및 책임감을 가지고 있는지 여부
미국 네바다주	· 자금 공급원이 신용할 만한지 여부
파나마	· 재정적인 안정성 및 책임감을 가지고 있는지 여부
터어키	· 재정적인 안정성 및 책임감을 가지고 있는지 여부
영국	· 재정적인 안정성 및 책임감을 가지고 있는지 여부
호주 빅토리아주	· 건설하고 안정적인 재정적 배경을 가지고 있는지의 여부 · 개인이 아닌 기업일 경우, 영업허가 신청자가 안정적 재정, 신용 또는 기업구조를 가지고 있거나 또는 준비하여 왔는지의 여부
포르투갈	· 영업동의 계약보증서를 계약하기 전 3년 동안 영업권 보유자가 미리 계획된 투자액의 최소한 30%의 자금을 달성했는지 여부 · 포르투갈인이 회사자금의 60%이상을 관리하고 있는지 여부 · 회사자금의 10%이상을 소유한 사람이 있는지 여부 - 영업허가자 뿐만아니라 주주도 회사자금의 10%이상을 소유하고 있으면 허가를 받을 수 없음

3) 영업능력

카지노에 적용하는 정책유형중 정부보호모형 또는 혼합정책모형을 채택하고 있는 국가의 경우 카지노의 허용을 통해 국가 및 지역에 대한 경제적인 편익을 기대하고 있다. 이러한 경우 카지노 사업자는 카지노에 대한 충분한 영업능력을 보유하고 있어야만 카지노 허용에 대한 정부의 정책목표를 달성시킬 수 있다. 따라서 이러한 국가 또는 지역의 경우 영업능력을 허가조건으로 명시하고 있다.

이러한 조건은 미국 뉴저지주와 호주 빅토리아주의 경우 충분한 비즈니스 능력과 성공적이고 효과적인 카지노 운영을 위한 경험을 가지고 있는지 여부의 유형으로 자격조건이 형성되며, 카지노 관리 및 운영에 충분한 경험이 있는 자의 도움을 확보하고 있는지의 여부, 개인 또는 단체나 협회와 사업적 동업관계를 가지고 있는 지의 여부 동업관계에 있는 이사, 파트너, 수탁자, 관리직원, 비서 그리고 기타 직원들이 카지노 업무를 담당하기에 적합한지의 여부, 카지노가 관광촉진에 기여할 수 있는지 여부 등에 대한 조건을 요구하고 있다.

<표 5-9> 허가 신청자의 영업능력에 대한 자격조건

지 역	주요내용
미국 뉴저지주	· 충분한 비즈니스 능력과 성공적이고 효과적인 카지노 운영을 위한 경험을 가지고 있는지 여부
미국 네바다주	· 게임산업을 운영하는데 있어 충분한 경험과 이력을 가졌는지 여부
호주 빅토리아주	· 카지노 관리 및 운영에 충분한 경험이 있는 자의 도움을 확보하고 있는지의 여부 · 성공적으로 카지노를 설립하고 유지할 충분한 사업 능력을 갖고 있는지의 여부 · 개인 또는 단체나 협회와 사업적 동업관계를 가지고 있는지의 여부 · 동업관계에 있는 이사, 파트너, 수탁자, 관리직원, 비서 그리고 기타 직원들이 카지노 업무를 담당하기에 적합한 자인지의 여부 · 운영/사업 소유권, 행정업무 및 관리능력이 있는지 여부
포르투갈	· 카지노가 관광촉진에 기여할 수 있는지 여부

4) 시설조건

카지노업의 허가에 있어 카지노를 허용하고 있는 대부분의 국가에서는 카지노업 진입규제를 유지하고 있으며 질적통제와 양적통제의 유형으로 나타나고 있다²⁵⁾. 이러한 진입규제는 앞서 살펴본 바와 같이 허가 신청자에 대한 자격요건과 더불어 카지노 시설에 대한 최소한의 기준을 마련하고 이를 따르도록 하는 형태로 나타난다.

예를 들어 호주의 여러 주와 미국의 뉴올리언즈, 원저 등과 같이 많은 지역들이 국제적인 카지노 운영자들에게 카지노를 허용하되 카지노를 통한 관광객 유치에 위해 카지노 복합단지의 건설을 요구하고 있다. 따라서 이 경우 방문객과 고객을 유치를 위해 호텔객실, 컨벤션 시설, 음식점, 위락시설, 수영장, 골프코스 등을 포함하도록 하고 있으며, 이를 위해 카지노 허용에 있어 투자자의 재정능력을 요구하고 있다. 또한 질적 통제의 다른 유형으로서 카지노를 허용하며, 동시에 카지노가 지역사회의

25) IGI(1996)에서는 카지노업에 대한 진입규제가 없을 경우 통제되지 않는 시장은 호텔객실, 위치에 관계없이 소규모의 카지노를 양산하는 결과를 낳을 수 있으며, 이러한 현상은 공급자에 있어 투자에 대한 효율을 극대화할 수 있는 반면, 고용확대나 관광산업의 발전과 같은 정부의 목표 달성에는 커다란 도움이 되지 못하며, 동시에 카지노의 부작용을 확대하는 결과를 가져다 줄 수 있다고 제시하고 있다.

국제화에 기여할 수 있도록 하는 것으로도 나타난다. 미국 네바다주의 경우 15대 이상의 슬롯머신을 보유하는 카지노를 허가받고자 할 경우 200개 이상의 객실을 지닌 호텔과 관련 편의시설을 같이 건설하여야 하는 조건을 제시하고 있다.

이러한 규제는 대표적으로 <표 5-10>에서와 같이 호텔시설과 카지노 시설에 대한 조건으로 나타나고 있다.

<표 5-10> 카지노 허가의 시설조건

구분	지 역	주요내용
호텔 시설	미국 뉴저지주	· 500개 이상의 객실 보유하고 있는지 여부
	터어키	· 최소한 1,000 베드 (휴가철 1,500 베드)를 수용할 수 있는 수용력을 갖춘 별다섯개 호텔인지 여부
	푸에르토리코	· 관광조합이 정한 객실 수를 갖추고 있는지 여부
카지노 시설	미국 뉴저지주	· 카지노 룸의 크기는 최소한 15,000제곱 피트 이상이어야 하며 텔레비전 시스템이 설치되어 있는지 여부
	바하마	· 국가에서 정한 기준 양의 머신과 게임테이블을 갖추고 있는지 여부
	푸에르토리코	· 관광조합이 정한 카지노시설을 갖추고 있는지 여부
	캐나다 브리티시 콜롬비아	· 30개 테이블과 300개 슬롯머신을 보유하고 있는지 여부 · 화재 등 안전사고에 대비한 안전시설을 갖추었는지 여부

5) 입지조건

카지노의 진입을 규제하는 유형으로 제도적으로 허용의 규모를 통제하는 양적 통제 방안이 있다. 대부분의 국가 및 지역에서는 카지노의 수를 직·간접적으로 제한하고 있다. 영국의 경우 카지노 수에 대한 제한규정은 없으나 신규로 카지노를 허용받고자 하는 자는 해당지역 이에 상응하는 규모의 자극되지 않은 수요가 존재함을 증명하여야만 허가가 가능하다. 또한 카지노의 양적통제 방법으로 카지노의 입지를 제한하는 방법이 있다. 기본적으로 도시지역을 기준으로 하여 ① 도시에서 멀리 떨어진 자연적인 관광지, ② 도시지역외에 위치하지만 접근이 용이한 곳, ③ 도시지역내²⁶⁾ 등으로 제한

26) 카지노의 관한 규정이 가장 자유로운 네바다주 조차도 특정장소에 카지노를 제한하고 있다.

하는 유형을 보이고 있다. 이러한 예로 미국 뉴저지주는 카지노 운영지역을 아틀랜틱 시티에 한정하고 있으며, 프랑스의 경우 리조트나 온천에만 카지노 영업을 허용하고 있는 것을 들 수 있다.

2. 영업관련 제도

카지노는 진입장벽을 형성하여 카지노업에의 참여 자체를 규제할 뿐만 아니라 허가 이후의 경영활동에도 폭넓고 깊은 규제가 가해지고 있다. 이는 카지노경영의 건전화 및 투명성 제고를 위한 것으로 영업시설이나 게임의 종류, 카지노 영업장 내부의 프로그램, 전산 및 회계시스템에 대한 규제 등이 이에 해당한다.

이러한 규제는 정부의 정책방향에 따라 변화하기도 하는데, 이러한 변화의 원인으로 첫째, 정부가 참여자보호모형에 근거한 정책에 의해 카지노 수요축진을 규제하더라도, 후에 카지노로 인한 세수를 증가시키기 위해 사회적 비용을 최소화하면서 규제를 완화시키는 경우가 있다. 두 번째로 정부가 전적으로 카지노 수요축진을 허가했을 경우 야기되는 카지노의 부작용이 확대될 것으로 예상됨에 따라 이러한 활동을 제한하고자 한다. 다음으로 정부의 정책목표에 따라 카지노의 영업활동에 대한 제한이 변화된다.

일반적으로 카지노는 인테리어와 광고의 규제를 받고 있고, 또한 고객들도 카지노에 출입하기 위해서는 48시간 기다리거나, 카지노 영업장에서 수표나 신용도박의 금지를 받는 등 여러 가지 규제를 받는다. 이것은 카지노는 수요를 촉진할 수 없다는 순수한 참여자보호모형(Gambler Protection Model)에 의해 것이다. 그러나 실제로 이러한 정책모형이 적용되는 카지노는 없고, 다른 산업과 같이 카지노도 고객을 유치하거나 고객수요를 촉진하기 위해 노력을 기울인다.

해당 정부가 카지노가 일반적인 대중을 대상으로 할 것인가 아니면 시장을 세분화할 것인가는 인구통계학적, 지리학적 그리고 행동(behavior)에 따라 나눌 수 있으며 이러한 기준에 따라 수요를 조절하고자 한다. 우선 지리적인 기준을 통해 수요를 조절하고자 하는 경우 참여자보호모형의 경우 자기 지역주민에게만 한정시키는 등의 조치를 취할 수 있으며, 지역주민을 카지노로부터 보호하고자 할 경우 카지노 주변 지역사람의 입장을 제한하거나 또는 이들을 대상으로 하는 수요 촉진활동을 금지시킨다. 두 번

카지노는 시나 지역(towns)들에서 카지노에 적합한 지역으로 선정한 지역들인 '카지노 기업 지구(casino enterprise districts)'에만 입지할 수 있도록 하고 있다.

제의 기준으로 인구통계학적인 기준이 있다. 이는 대부분 저소득층의 카지노 참여를 제한하고자 할 경우 사용되는 기준으로 배팅금액의 상·하한선의 조정, 입장료, 복장규제 등의 규제를 활용한다. 그리고 세번째로 참여자의 행태(behavior)에 기준을 두는 것으로 게임참여자의 게임행태에 기초하여 게임기구 및 영업시간 조정 등의 규제를 활용한다. 이러한 규제를 유형별로 살펴보면 다음의 내용으로 설명할 수 있다.

가. 게임종류규제

카지노 운영자는 다양하고 많은 카지노 게임을 제공하고자 하며, 게임참여자들은 더 많은 게임과 더 많은 기계를 원한다. 그러나 대부분의 카지노를 허용하는 국가들은 카지노내에서 가능한 게임의 종류를 정하여 이를 따르도록 하고 있다.

<표 5-11> 허용 카지노 게임종류

구분	게임의 유형
미국 뉴저지주	· 룰렛, 바카라, 블랙잭, 크랩, 슬롯머신, 미니바카라, 식보, 파이카우, 파이카우 포커, 레드독, 오버/언더 13, 포커, 토너먼트 게임 등
미국 네바다주	· 파로, 몬티, 룰렛, 키노, 빙고, 판탄, 블랙잭, 클론다이크, 크랩, 포커, 차카락, 다이사이, 휠어브포춘, 웨밍 드 빠르, 바카라, 빠이가우 포커, 레드독, 빗더뱅크, 피라미드 다이스 등
캐나다 브리티시 컬롬비아	· 블랙잭, 멀티폴액션블랙잭, 레드 독, 미니 바카라, 룰렛, 식보, 카리본 스테드포커, 텍사스 홀드 포커, 아시안 파이브 카드 스테드포커, 빠이가우 포커 등
캐나다 노바스코시아	· 룰렛, 바카라, 미니 바카라, 블랙잭, 빠이가우 포커, 포커, 빅씩스 등
포르투갈	· 프랑스식과 미국식 룰렛, 바카라, 블랙잭
터어키	· 룰렛, 바카라, 미니 바카라, 블랙잭, 빠이가우 포커, 포커, 빅씩스 등
바하마	· 바카라, 빅 식스, 블랙잭, 주사위 도박, 룰렛, 스테드 포커 등
파나마	· 룰렛, 바카라, 미니 바카라, 블랙잭, 빠이가우 포커, 빅씩스, 카리본 스테드포커, 포커 등
푸에르토리코	· 룰렛, 주사위, 블랙잭, 바카라, 미니 바카라, 빅 식스 휠 등

일반적으로 대부분의 카지노에서는 블랙잭, 바카라, 룰렛은 기본적으로 모두 허용하

고 있다. 그러나 카지노바가 영업중인 일본과 포르투갈의 경우 블랙잭, 바카라, 룰렛을 제외하고 모든 유형의 테이블게임을 제한하고 있다. 또한 많은 국가들에 테이블 게임의 유형 중 주사위를 사용하는 게임을 금지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 슬롯머신은 모든 카지노에 설치되어 있으나 키노, 비디오포커 등은 제한적으로 허용된 카지노가 많은 것으로 나타나고 있다. 이중 키노, 비디오 포커, 비디오 키노 등을 허용한 곳은 뉴저지, 파나마, 캐나다 노바스코시아, 터키 등이 있다.

나. 운영시간규제

대부분의 국가에서는 법적으로 카지노의 운영시간에 제한을 가하고 있다. 이는 카지노 등 사행산업을 허용하였다 하더라도, 허용범위내에서 게임참여자를 보호하고자 하는 정책목표를 반영하고 있다. 이는 카지노 참여자가 과도한 도박에서 벗어나게 함으로서 사회적 부작용의 원인이 되는 도박중독을 예방하기 위한 보호책으로서의 효과를 기대하기 때문이며, 동시에 정부 또는 운영자에게 비용 절감 및 치안유지 용이, 시설 관리의 효율성을 기할 수 있게 해 줄 수 있기 때문이다. 그러나 영업시간의 제한은 사회적 인식에 따라 크게 좌우되는 경향이 있다. 예로서 카지노를 게임의 일종으로 인식하는 미국에서는 24시간 영업을 원칙으로 하고 있는데 비해 카지노를 도박의 일종으로 인식하는 유럽에서는 영업시간을 제한하는 경향이 있다. 즉, 미국식 카지노를 적용하는 국가는 대부분 24시간을 원칙으로 하고 있으나, 미국의 경우에도 해당 주의 카지노 감독위원회가 영업시간을 조정하고 있다.

영업시간을 제한하는 다른 방법으로는 요일별 제한, 특정일 제한이 있다. 대부분 카톨릭이나 기독교 중심의 국가에서 제한하는 방법으로 캐나다, 호주, 푸에르토리코, 필리핀 등에서는 일주일 중 금요일에 영업을 하지 않고 있으며, 국가기념일, 종교기념일 등에 한해서 카지노 영업을 하지 못하도록 하고 있는 국가도 있다. 예를 들어 캐나다, 푸에르토리코는 부활절, 국가 기념일, 크리스마스에 영업을 하지 않으며 필리핀은 1월 1일, 성탄절, black Saturday, 호주는 성탄절과 앤잭데이(ANZAC day)에 영업을 하지 않고 있다.

<표 5-12> 운영시간규제

구분	지역	주요내용	
24시간 영 업	아시아, 중남미, 호주	24시간 영업을 원칙	
	말레이시아	겐팅하이랜드는 연중 무휴	
	뉴저지(미국)	24시간 영업을 원칙으로 하나, 위원회의 협의를 통해 개장시간 조정이 가능함 (토·일요일, 공휴일 오전 6시 ~ 오전 10시, 평일 오전 4시~오전 10시)	
영업 시간 제한	일별 시간	바하마	슬롯머신은 24시간, 테이블게임은 오후 10시 개장
		푸에리토리코	슬롯머신은 24시간, 테이블게임은 오후 8시~다음날 새벽 4시
		파나마	오전 10시 ~ 다음날 새벽 6시
		노바스코시아	목요일 정오 12시 ~ 화요일 새벽 4시, 화요일 오후 4시 ~ 수요일 새벽 4시
		브리티시콜롬비아	정오 12시 ~ 새벽 2시
		영국	오후 2시 ~ 새벽4시 (영국)
		네덜란드	오후 1시 30분 ~ 다음날 새벽 3시까지 영업하는 것을 원칙으로 하나, 암스테르담 공항에 있는 카지노는 오전 6시에 개장해서 저녁 8시까지 영업
		터어키	새벽 3시부터 새벽 5시 사이에 영업을 중지하며 오후 4시, 슬롯머신은 정오에 개장함
		포르투갈	오후 4시부터 새벽 4시까지 영업하고 때때로 오후 3시부터 새벽 3시까지 영업하기도 함
		필리핀	마닐라를 제외한 지역은 이른 저녁(early evening) ~ 새벽 4시까지 운영
	주별 시간	푸에리토리코	금요일을 제외한 모든 요일에 영업
		노바스코시아	금요일, 부활절, 기념일, 크리스마스 제외한 모든 날에 영업
		필리핀	금요일, black Saturday, 성탄절, 1월1일은 영업하지 않음
		빅토리아(호주)	앤잭데이(ANZAC day), 금요일, 크리스마스에는 영업을 하지 않음

다. 알콜규제

카지노내에서 참여자에게 대한 직·간접적으로 음주를 제한하여 이들을 보호토록 하는 알코올 규제가 있다. 이는 주류 특히, 카지노 영업장내에서 특히 무료로 제공하는 술은 이용객의 참여를 촉진하고, 고객의 정확한 판단을 감소시킬 수 있다는 우려에서 발생한 것이다. 예로서 소비자보호모형의 정책을 채택하고 있는 영국의 경우 카지노에서의 주류판매를 금지하고 있는데 이는 앞서와 같이 알콜은 판단을 흐리게 한다는 사

실에 근거하고 있다.

그러나 모든 정부에서 주류판매를 금지하거나 규제하는 것은 아니다. 미국내에서 가장 엄격한 카지노 규제를 유지하고 있는 뉴저지 카지노의 경우 웨이트리스는 카지노 영업장을 다니며 고객에게 주류서비스를 제공하고 있으나 만취한 이용객은 카지노 게임을 즐길 수 없도록 하고 있다. 이와는 달리 직접적인 영업장이 아닌 카지노내 다른 공간에서는 주류를 제공하는 경우도 있다.

<표 5-13> 게임별 배팅액 규제

구분	국가 및 지역	주요내용
슬롯 머신	포르투갈	· 10escudo과 25escudo (US 7센트와 17센트) 두 종류로 제한하며 잭팟은 최대 40,000불의 수익을 낼 수 있음
	마카오	· 홍콩화 1불짜리 코인 사용
	네덜란드	· 최소한도액 Dfl.1부터 제한
	푸에르토리코	· 5센트 ~ 25센트
테이블 게임	캐나다 브리티시 콜롬비아	· 룰렛을 제외한 모든 게임의 최대한도액은 500불임. 룰렛은 10불 또는 100불로 제한됨
	네덜란드	· Dfl.5 ~ Dfl.20,000
	말레이시아	· M\$5 (US\$2) ~ M\$50(US\$20)
	마카오	블랙잭
		· HK \$50 (US \$6.45) ~ HK \$1,000 (US \$ 129.03)
		룰렛
		· HK \$10 (US \$1.29) ~ HK \$3,500 (US \$ 451.61)
	푸에르토리코	바카라
		· 최소 HK \$10 ~1,000 최대 HK \$3,500
		주사위와 블랙잭
		· 2불 ~ 10,000불이며, 최대금액배팅은 20회를 넘길 수 없음
		미니 바카라
		· 5불 ~ 200불 · 10불 ~ 500불/1,000불 · 25불 ~ 1,000불 · 50불 ~ 2,000불
		룰렛과 Easy Roll
		· 1불 ~1,000불이며 최대금액배팅은 10회를 넘길 수 없음
		바카라
		· 10불 ~ 25,000불이며 최대금액배팅은 40회를 넘길 수 없음
		Big Six Wheel
		· 1불 ~ 500불이며 최대금액배팅은 10번을 넘길 수 없음
		Chemin De Fer
		· 1,000불
		Caribbean Stud
		· 최고금액 5,000불/10,000불이며, 20회 이상 넘길 수 없음
		Let It Ride
		· 1불 ~ 10,000불이며, 최고금액배팅은 20회를 넘길 수 없음
		Pai Gow Tiles
		· 1불 ~ 10,000불이며, 최고금액배팅은 40회를 넘길 수 없음

라. 가격 및 승률규제

카지노산업에 대한 규제의 하나로 대부분의 국가가 가격규제를 시행하고 있다. 카지노산업에서의 가격규제는 배팅금액의 상한선과 하한선 통제와 게임기구의 승률을 결정·통제하는 등의 형식으로 취해지고 있다(<표 5-13> 참조).

카지노에서 배팅한도액을 결정하는 권한은 카지노 영업자에게 있으나 국가에 따라서는 정부에서 법적으로 배팅한도액을 제한하는 경우가 있다. 따라서 참여하는 게임의 최소 및 최대한도액은 이용객들이 확실하게 볼 수 있도록 테이블에 공시해야하는 것이 모든 카지노의 법적 요구사항으로 대부분의 카지노에서 지켜지고 있다. 슬롯머신의 경우 또한 승률의 개념인 환급율을 제도적으로 제시하고 있는데 미국 뉴저지주의 경우 최소 83%를 규정하고 있다.

마. 엔터테인먼트 제공 규제

엔터테인먼트 제공은 카지노가 고객을 유치하기 위해 사용하는 중요한 마케팅수단 중의 하나로 이용되고 있다. 이는 카지노를 방문한 모든 고객들이 참여할 수 있는 것이 아니기 때문에 참여하지 못하는 고객들에게 엔터테인먼트를 제공함으로써 카지노 게임이외의 즐길거리를 제공함으로써 고객의 재방문을 유도할 수 있으며, 카지노 고객층을 넓히는 역할도 하기 때문이다.

카지노에서 제공하고 있는 엔터테인먼트에는 다양한 형태가 있다. 라스베이거스의 경우 메인 쇼룸이 있어서 이곳에서는 세계적으로 유명한 Las Vegas Strip을 볼 수 있으며, 브로드웨이 타입의 뮤지컬, 다양한 연극, 쇼의 형태가 있으며, 발전된 형태로 영화관, 레이저 쇼와 같은 엔터테인먼트도 제공하고 있으며, 테마파크의 형식을 띠도록 하고 있다.

또한 카지노는 관광객 유치를 목표로 엔터테인먼트 차원에서 레크리에이션 시설, 레스토랑, 쇼핑몰, 골프코스, 스파, 헬스시설 등의 다양한 시설을 카지노 시설과 더불어 도입하고 있다. 그러나 참여자보호모형을 적용하고 있는 곳에서는 엔터테인먼트, 쇼핑몰이나 레크리에이션 시설의 제공을 금지 또는 제한하고 있다.

<표 5-14> 카지노 영업장의 엔터테인먼트 제공 규제

구분	국가 및 지역	주요내용
허용	미국 네바다주	엔터테인먼트에 관한 특별한 규정 없이 제공되고 있음
	독일	엔터테인먼트에 관한 특별한 규정 없이 제공되고 있음
	푸에르토리코	초반에는 엔터테인먼트와 주류판매를 금지했으나, 최근에는 카테일과 같은 주류판매와 엔터테인먼트 규제가 완화되었음
	프랑스	관광객 유치를 위해 다양한 엔터테인먼트 이벤트를 제공하고 있음
규제	미국 뉴저지주	엔터테인먼트가 제공되지 않음
	영국	카지노를 케이블이나 위성 TV에서 방송되는 것을 제외한 라이브 엔터테인먼트는 제공되고 있지 않음
	터어키	엔터테인먼트 시설은 제공되고 있지 않으나 최근에는 일부 학자와 카지노 종업원에 의해 재정적인 도움이 되는 이유로 엔터테인먼트 시설의 필요성이 제기되고 있음
	푸에르토리코	불쾌감을 주는 엔터테인먼트는 금지되어 있으며, 엔터테인먼트를 제공하기 위해서는 관광조합(Tourism Company)의 허가를 받아야 함
	네덜란드	엔터테인먼트 활동은 재정부 장관(Minister of Finance)과 네덜란드 게이밍위원회(Dutch Gaming Board)의 허가를 받아야 함

바. 콤푸규제

콤푸는 카지노가 고객유치나 재방문 등을 위해 무료로 제공하는 서비스를 칭하며, 전형적인 콤푸에는 객실, 음식, 음료 등이 있다. 일반적으로 콤푸는 고객차별화 전략으로도 사용되는데 미국 라스베가스의 경우 100불의 슬롯머신 이용자에게는 무료저녁과 음료를 대접하고, 2백만불의 바카라 고객에게는 퍼스트클래스의 비행기권을 제공하기도 한다. 이러한 콤푸는 수요촉진뿐 만 아니라 고객경쟁을 통한 가격조정에도 사용된다. 그러나 콤푸는 일반적으로 카지노 수요를 촉진하고 고객들로 하여금 평상시보다 더 많은 돈을 사용하게 하기 때문에 참여자보호모형을 채택하고 있는 곳에서는 금지하고 있는 경우가 많으며, 때로는 이와 같은 엔터테인먼트 제공과 콤푸제공 등의 판촉비용 때로 이윤을 초과하여 연간 손익계산에서 순손실을 발생시키는 경우가 나타나기도 한다.

3. 수요조절 관련 제도

카지노의 도박성으로 인해 그 이용자에 대한 규제가 따르게 된다. 즉, 카지노시설을 이용할 수 있는 대상을 규정하는 것으로, 카지노를 도입하는 대다수의 나라들이 미성년에 대한 카지노이용을 금지함으로써 연령제한을 두고 있다. 나아가 일부 국가들의 경우 카지노 이용횟수나 1회 이용시의 사용가능 금액에 대한 상한을 설정함으로써 카지노로 인한 금전적 파산이나 카지노 중독을 예방하고자 한다. 특히 우리나라의 경우는 오랫동안 내국인의 국내 카지노 이용을 금지해 왔다. 즉, 내국인들이 국내에서 카지노를 즐길 수 없도록 함으로써 카지노에의 접촉기회를 줄이려는 의도였다. 그러나 2000년 10월 내국인출입 가능한 카지노가 국내에 개장됨으로써 1969년 이래의 내국인 이용 불법화가 해제되었다.

가. 입장규제

카지노에 대한 각국의 제도는 카지노 허용에 따른 사회적 부작용을 최소화하는데 중점을 두고 있다. 따라서 카지노의 잠재이용객을 대상으로 일정한 기준에 부합되지 않는 이용객의 카지노 출입을 제한함으로써 카지노의 건전한 분위기 조성 및 미성년자 보호, 도박중독자 발생 방지, 과도한 지출 방지 등의 사회적 부작용을 최소화 할 수 있다. 이용객의 출입을 제한하는 유형으로 연령 제한, 내국인 및 거주지역 제한, 복장 제한, 범법자 제한, 직업에 따른 제한 등이 있다.

1) 연령제한

카지노를 허용하고 있는 국가에서는 자국의 기준에 따라 미성년자와 일정연령 이하에 대해서는 카지노의 이용을 허용하지 않고 있다. 이는 카지노에 참여함으로써 발생할 수 있는 부작용에 대해 미성년자의 노출을 사전에 방지하고자 하는데 목적을 두고 있다. 그러나 이러한 입장가능 연령은 국가마다 공통된 기준을 적용하고 있지는 않다.

프랑스, 영국, 바하마, 호주 빅토리아주 등에서는 18세 이상을 기준으로 하는 반면, 미국 네바다주와 뉴저지주, 필리핀 등은 21세 이상을 기준으로 하고 있다. 그리고 외국인과 내국인에 차별적인 기준을 부여하는 경우도 있는데 포르투갈의 경우 외국인은 18세를 기준으로 하나 내국인에 대해서는 이보다 엄격한 기준으로 21세이상을 기준으로

로 하고 있다.

<표 5-15> 입장 연령제한

국가 및 지역	주요내용
미국 뉴저지주	· 21세 이상 출입 허용
미국 네바다주	· 21세 이상 출입 허용
캐나다 브리티시콜롬비아	· 19세 이상 출입 허용
캐나다 노바스코시아	· 20세 이상 출입 허용
프랑스	· 18세 이상 출입 허용
바하마	· 18세 이상만 게임에 참가할 수 있고, 미성년자 관람은 허용
영국	· 18세 이상 출입 허용
포르투갈	· 외국인 18세 이상, 내국인 21세 이상 (25세 이상 게임을 허용하는 곳도 있음)
터어키	· 25살 이상 게임 허용
빅토리아	· 18세 이상 출입 허용
필리핀	· 21세 이상 출입 허용

2) 거주지역 및 종교 제한

카지노의 영업을 허용하면서도 각국은 법·제도적으로 사회적 부작용의 최소화를 위한 규제를 가하고 있다. 사회적 부작용의 최소화를 위해 인구통계학적인 기준에 의거 수요를 직·간접적으로 규제하는 방식을 각국에서 채택하고 있다.

우선 국적에 따라 입장을 제한하는 경우가 있다. 이는 카지노를 관광객을 대상으로 하여 외화수입을 확대하고자 하는 목적으로 허용한 국가들에게서 나타나는데, 바하마의 경우 내국인의 출입을 제한하고 있으나 외국인 및 카지노 면허를 소지한 내국인에게만 출입을 허용하고 있다. 푸에르토리코의 경우에도 외국인만이 카지노를 이용할 수 있으며, 우리나라 또한 강원랜드 스몰카지노의 개장 이전까지는 외국인 및 재외교포만이 카지노를 이용할 수 있도록 하였다.

다른 유형으로는 거주지역을 기준으로 하는 경우이다. 프랑스는 내외국인 모두 카지노 출입을 허용하고 있으나 카지노가 운영되는 지역 거주자의 카지노 출입은 금지되고 있으며, 카지노의 허용이 주의 권한이 독일의 경우도 해당주의 지역민은 당해지역 내 카지노를 이용할 수 없도록 하고 있다.

<표 5-16> 거주지역 및 종교에 따른 이용제한

국가 및 지역	주요내용
프랑스	· 거주지역민의 카지노 게임 금지
바하마	· 외국인 및 카지노 면허를 소지한 내국인을 제외한 내국인의 카지노 게임은 불법
터어키	· 슬롯머신의 경우 내외국인 모두 출입이 가능하나 테이블게임에 대해서 내국인의 출입은 금지되고 외국인은 등록서에 기재하고 여권 검사를 받아야 함
말레이시아	· 슬롯머신의 경우 내국인과 외국인 모두 출입할 수 있으나, 내국인 중 회교도인은 출입할 수 없음 · 내국인은 카지노 출입시 말레이시아화 200링키트를 예치하게 되어 있으며 게임장을 나갈 때 되돌려 받음
필리핀	· 저소득층의 출입을 막기 위해 100페소(3,200원)의 입장료를 부과함

이러한 유형을 혼합적으로 적용하고 있는 국가도 있는데 터어키의 경우 슬롯머신에 대해서는 내외국인 모두 출입이 가능하도록 규정하고 있으나, 테이블게임에 대해서 내국인의 출입은 금지되고 있으며 외국인은 등록서에 기재하고 여권 검사를 받도록 하고 있다.

말레이시아의 경우 내국인과 외국인 모두 출입할 수 있으나 내국인 중 회교도인은 출입할 수 없도록 하고 있으며, 내국인이 카지노를 출입할 경우에는 200링키트를 예치한 후 게임장을 나갈 때 되돌려 받도록 하고 있다. 또한 필리핀은 저소득층 내국인의 출입을 방지하기 위해 100페소(3,200원)의 입장료를 부과하고 있는데 이는 저소득층의 카지노 이용을 방지하기 위한 것이다. 대부분 카지노업의 입장료 수준은 저렴한 편이나, 저소득층 및 초보자의 게임참여를 제한하기 위해 카지노 입장료를 비싸게 받도록 하여 수요를 제한하고 있는 경우도 있다.

3) 불건전행위자 제한

카지노 영업장을 운영하는데 있어 참여자에 쾌적한 게임환경을 조성해야 함과 동시에 합리적 판단이 불가능하다고 판단되는 사람, 사회적 부작용에 크게 노출되어 있는 사람에 대한 제한과 더불어 범죄와의 연결고리 사전에 차단하기 위해 불건전 행위자에 대한 카지노 이용을 대부분의 국가에서 제한하고 있다.

이러한 사례로서 미국 뉴저지주에서는 카지노에 들어갈 수 없는 사람들의 리스트를

만들어 카지노의 출입을 제한하고 있으며, 6개월 이상 수감자, 영업장 내에서 게임의 흥미를 반감시키는 사람 등의 출입을 제한하고 있다. 미국 네바다주는 카지노에서 추방된 사람, 술에 취한 사람, 범죄자에 대한 리스트를 작성한 후 이들의 출입을 법적으로 금지하고 있으며, 캐나다 노바스코시아는 접근금지 구역을 접근하는 사람, 게임을 하면서 속임수를 쓰거나 게임에 있어서 공공의 신임을 얻지 못하는 행동을 하는 사람에 대해서는 의무적으로 제한하고 매너가 없는 행동을 한 사람은 일시적으로 제한할 수 있도록 하고 있다. 호주 빅토리아주에서는 게임중독자, 카지노와 관련해 범죄를 일으킨 자 등의 출입을 제한하고 있다.

도한 푸에르토리코는 사기꾼으로 의심되는 사람, 위조 화폐를 사용하는 사람, 난폭한 이용객, 소음을 내는 이용객, 게임을 방해하거나 지연시키는 이용객, 컴퓨터 등을 고의적으로 이용해 게임에 영향을 주는 이용객은 영업장의 자유재량에 따라 출입을 제한하고 있으며, 터어키는 술 취한 사람, 규칙을 위반한 사람에 대해 출입을 제한하고 있으며, 필리핀은 가족의 요청이 있을 경우 카지노의 출입을 제한하고 있다.

<표 5-17> 불건전행위자 카지노 참여제한

국가 및 지역	주요내용
미국 뉴저지주	· 카지노에 들어갈 수 없는 사람들의 리스트를 만들어 6개월 이상 수감자, 영업장 내의 현재 상황에서 흥미를 반감시킬 수 있는 해로운 사람 등의 카지노 출입 제한
미국 네바다주	· 네바다에서 추방된 사람, 술에 취한 사람, 범죄자의 출입은 법적으로 금지되고 있으며 사기꾼으로 의심되는 사람, 위조 화폐를 사용하는 사람, 난폭한 고객, 소음을 내는 고객, 게임을 방해하거나 지연시키는 고객, 컴퓨터 등을 고의적으로 이용해 게임에 영향을 주는 고객은 영업장의 자유재량에 따라 출입을 제한
캐나다 노바스코시아	· 접근금지 구역을 접근하는 사람, 게임을 하면서 속임수를 쓰거나 게임에 있어서 공공의 신임을 얻지 못하는 행동을 하는 사람에 대해서는 의무적으로 제한하고 매너가 없는 행동을 한 사람은 일시적으로 제한할 수 있음
터어키	· 술 취한 사람, 규칙을 위반한 사람은 출입 제한
호주 빅토리아주	· 게임중독자, 카지노와 관련해 범죄를 일으킨 자 등은 출입금지
필리핀	· 가족의 요청이 있을 경우 카지노 출입 제한

4) 직업제한

카지노산업은 그 특성상 도박산업의 성격을 가지며, 마약, 탈세, 돈세탁 등 범죄와 연결되는 사례가 발생되기도 하였다. 따라서 카지노를 허용하고 있는 지역중 일부 국가에서는 카지노의 비리와 관련될 수 있는 직업을 지닌 사람들에 대하여 입장을 제한하고 있다. 벨기에의 경우 경찰, 법조인, 회계사, 군인 등의 출입이 원칙적으로 불가능하며, 포르투갈에서는 공무원, 군인에 대해 카지노의 출입을 제한하고 있다.

<표 5-18> 카지노 이용에 대한 직업제한

국가 및 지역	주요내용
미국 네바다주	카지노 사무직원, 책임자, 주요 고용인 등은 그들의 카지노에서 게임을 즐길 수 없음
포르투갈	정부 고용자, 군인은 출입은 출입 제한
터어키	터키정부에 고용된 사람, 정부기관이나 카지노 관리자는 게임을 할 수 없음

미국의 경우에도 이와 유사한 규제가 존재하는데, 네바다주의 경우 카지노 관련된 직업을 지닌 사람의 경우 출입은 가능하나 게임에 참여할 수 없도록 하고 있으며, 바하마에서도 동일한 제한을 가하고 있다. 특히 터어키는 공무원 외에 정부에 고용된 모든 사람, 카지노 관계자는 게임을 할 수 없으며 프랑스는 군인의 출입도 제한하고 있다.

5) 복장제한

복장에 대해 제한하는 국가는 많지 않으나 종교적 규율을 중시하는 국가에서는 복장에 대한 제한이 엄격하다. 크게 카지노의 형태를 유럽식과 미국식으로 구분할 경우 미국식 카지노의 경우 복장에 별다른 제한을 두고 있지 않지만, 클럽제, 회원제 영업이 주를 이루는 유럽식 카지노의 경우 복장에 대한 엄격한 제한을 두고 있다.

프랑스와 독일, 오스트리아의 경우 남성은 정장차림이어야 입장이 가능하도록 하고 있다. 이외 중남미 국가중 푸에르토리코의 경우는 셔츠, 테니스화, 스포츠웨어를 착용하였을 경우 카지노의 출입이 제한되며 터어키는 남성의 경우 코트에 타이를 매어야 출입이 가능하다.

아시아지역의 카지노에 있어 말레이시아의 경우 긴소매와 넥타이 차림이 아닐 경우 전통복장인 바틱을 착용하도록 하고 있으나, 이러한 제한은 강하게 유지되고 있지는 않다.

<표 5-19> 카지노 이용에 대한 복장제한

국가 및 지역	주요내용
프랑스	예의를 갖춘 복장을 착용해야 출입 가능
푸에르토리코	셔츠, 테니스화, 스포츠웨어차림은 제한
말레이시아	내·외국인 모두 말레이시아 전통복장인 “Batik”을 입거나 긴소매가 달린 셔츠에 넥타이를 매어야 함
터키	예의를 갖춘 복장을 착용해야 출입 가능

나. 신용게임 규제

신용게임은 이용객이 게임에 필요한 베팅액을 카지노로부터 차용하여 게임에 참여하는 경우를 칭한다. 미국의 라스베가스 시저스 팰리스와 같은 카지노는 모든 테이블게임의 60%를 신용도박이 차지하고 있고, 그 중 48%는 외국인 고객에 의한 것으로 나타나고 있듯이 외국인을 대상으로 할 경우 신용도박은 카지노의 영업에 있어 매우 중요한 부분이 되고 있다(Cabot, 1996).

이러한 신용도박에 있어 고객이 신용으로 빌린 어음을 갚지 않는다면, 카지노에서는 고객이 지불할 것을 약속하는 약속어음을 발행하거나 은행에서 발행하는 어음을 발행시켜 추후 이를 갚도록 하고 있다. 그러나 신용도박허가는 논쟁의 여지가 있다. 이를 허가하지 말아야 한다는 입장은 우선, 카지노에서 신용도박 방식을 채택한 것은 바람직하지 않은 징수방법이라는 것이다. 둘째, 카지노의 신용도박은 탈세와 같이 비양심적인 운영자가 자금을 건어내기 쉽게 한다는 것이며, 마지막으로 신용도박은 고객이 예상액 이상의 돈을 쓰도록 함으로써 카지노 과소비를 조장할 수 있다는 것이다.

그러나 이러한 신용규제의 경우 참여자보호모형을 채택하고 있는 지역에서는 규제하고 있으나, 카지노 허용을 통한 지역경제 활성화 및 세수증대를 목적으로 하는 지역에서는 이를 허용하고 있다. 미국 뉴저지주의 카지노와 같은 경우는 고객에 대한 경쟁시장에서 우위확보, 이익과 세금의 극대화, 성장의 극대화를 신용도박이 제한할 수 있다고 판단하여 신용도박을 채택하고 있다. 이러한 판단은 고객이 신용을 사용하는 것은

많은 양의 돈을 지참할 필요가 없고, 저이자자의 자금을 사용할 수 있어 이익이라고 판단에 근거하고 있는 것이다. 미국의 경우 현금보고서 제출 채택에 의해 신용도박을 증진시키고 있는데 미국연방법에 의해 현금으로 1만불이상 손해를 본 고객에 관한 보고서를 작성하도록 되어 있으나, 신용이나 수표로 지불한 고객에 관해서는 보고서를 필요로 하지 않고 있다.

다. 광고규제

카지노 광고의 허용으로 잠재적인 부정적 요소가 사회에 영향을 미칠 수가 있음에 따라 카지노업체의 직접적 마케팅을 위한 광고를 규제하여 게임산업으로 인한 사회적 부작용을 최소화 하기 위해 취해지는 규제로서 많은 나라들이 채택하고 있다.

그러나 참여자보호모형(Gambler Protection Model) 정책을 채택한 경우 카지노에 대한 수요를 직접적으로 촉진시키는 광고는 금지하고 있다. 그러나 카지노 광고를 금지하는 것은 정책목표에 상충하지만 자유경쟁이 허가된 카지노에서 광고의 금지는 이용자의 정보탐색에 대한 권리를 침해하는 것으로 인식될 수 있으며, 광고금지로 인한 정보부족은 합리적 가격결정 형성을 필요로 하는데 이렇게 하기 위해선 높은 비용을 지불해야하며, 또한 다수의 카지노가 운영중일 경우 카지노의 자유경쟁에 제한이 될 수도 있다.

카지노의 직접적 광고를 허용하지 않은 국가중 일부에서는 카지노와 관련된 엔터테인먼트의 광고에 대해서는 규제하지 않고 있다. 스페인의 경우 카지노에 관한 광고는 금지시키고 있으나, 신문을 이용한 쇼 홍보와 카지노 영업장 전체의 도로간판은 허가하고 있으며, 푸에르토리코와 같이 관광객의 카지노 이용 장려를 위해 카지노 광고를 허가하고, 지역민을 대상으로 하는 광고를 금지하는 경우도 있다.

4. 회계관련 제도

회계관리 규제는 카지노 수입 및 자금흐름의 투명성을 최대한 확보하기 위해서 카지노를 허용하고 있는 대부분의 국가에서 두고 있는 제도이다. 이는 카지노의 허용목적이 지역개발을 위한 세수확보와 외화획득을 주목적으로 허용하였기 때문이다. 일반적으로 회계관리 규제는 카지노 회계과정에서의 정부 직접참여 방식, 정부기관 감사, 외부

독립기관 감사, 카지노 내부통제 방식, 기록보관 요구, 단순한 보고형식 등의 여러 가지 형태를 취하고 있다. 회계에 대한 규정에 있어서 정부의 감사는 회계기록을 작성자의 자격유무, 적법한 내부 통제절차, 현금흐름의 전체적인 내부 절차를 제어, 수입의 정확한 보고, 정확한 세금을 지불하는가 등을 중점대상으로 삼고 있다.

따라서 각국은 반드시 카지노 운영과 관련된 모든 자료들을 기록하고 관리하도록 하고 있으며, 대부분의 국가에서 일간자료를 기초로 하여 월별보고서, 분기별 보고서, 연간 보고서를 작성토록 하고 있다. 대부분의 국가가 카지노와 관련된 모든 자료는 각국의 기준에 따라 전산처리를 하도록 하고 있으나, 터어키의 경우 반드시 손으로 작성하여야 하도록 하고 있다.

가. 회계작성기준

각국별 회계작성기준의 공통점으로 회계의 기록·유지, 회계장부 열람, 보고를 의무화하고 있으며, 네바다의 경우 복식부기에 기초하여 작성하도록 의무화하고 있다. 또한 회계에 대한 기록을 전산화하여 각종 기록 및 보고를 통해 현금흐름을 명확히 하도록 의무화하고 있다.

뉴저지는 게이밍통제위원회가 승인한 지역에서 회계기록을 열람할 수 있도록 규정하고 있으며, 각종 보고서를 통해 운영현황을 알 수 있도록 하였다. 캐나다의 브리티시컬럼비아는 기록보존연한을 5년으로 규정하고, 네덜란드는 매일, 매달 보고서를 통해 과세액을 측정하여 매우 높은 관리가 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 그러나 푸에르토리코는 회계과정이 명확히 공지되지 않지만, 일반적 회계기준에 따라 기록하도록 하고 있다.

<표 5-20> 카지노 회계작성 기준

국가 및 지역	주요내용
미국 네바다주	<ul style="list-style-type: none"> · 카지노 운영자는 세금이 포함된 수입의 출처와 관련된 모든 거래들을 정확하게 기록·유지해야 함 · 비제한적 허가자는 복식부기(double entry system)에 작성하여야 하며, 모든 게임의 드롭과 승리에 대한 통계적 기록을 유지해야 하고 카지노 내 시스템에 의해 행해지는 모든 기록들을 유지해야 함
미국 뉴저지주	<ul style="list-style-type: none"> · 카지노 운영자는 위원회가 승인한 지역에서 카지노 및 호텔의 운영에 관한 모든 장부와 기록 등을 보관해야 하며 열람이 용이하도록 하여야 함 · 카지노 운영자는 카지노의 수입을 포함한 월례보고서, 계절별 및 연간 재정보고서 및 계절별 무료이용에 관한 보고서 등을 작성하여야 함
캐나다 브리티시 컬롬비아	<ul style="list-style-type: none"> · 카지노 운영자는 반드시 5년 동안의 회계기록을 보관하여야 하고, 법적인 권한을 가진 단속자가 요구할 때는 반드시 제시하여야 함
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> · 테이블게임, 슬롯머신게임 등 게임 결과를 매일, 매달 보고서로 작성하고, 이 결과를 이용해 카지노 과세액을 측정함 · 월별보고서와 분기보고서는 수입과 지출을 기록하고 있어야 함 · 모든 슬롯머신을 중앙 컴퓨터에 연결시킨 Dacome system이 있고, 이 시스템에 의해 보고서가 작성되며 Dacom system에 의해 현금흐름도 잘 알 수 있음
푸에리 토리코	<ul style="list-style-type: none"> · Tourism Company는 모든 카지노 보고서를 취급할 권한이 있으나 법적으로 카지노 회계과정은 명확하게 공시되어져 있지 않음 · 기록은 거의 컴퓨터화 되어져 있고, 일반적으로 사용되는 회계기준에 따라 기록되어지고 있음

나. 내부회계규제

카지노 영업장에서 발생하는 각종 수입과 비용에 대하여 보고절차와 승인을 규정하여 카지노 운영자에 대한 관리감독과 함께 투명한 경영을 이룰 수 있도록 규정하고 있다. 뉴저지는 운영자가 위원회로부터 내부적인 운영과정, 행정 및 회계상의 조절사항인 수입, 무료이용, 모객, 회계처리, 안전 체계, 게임 체계, 조직체계 및 보고체계에 대한 승인을 얻도록 하였으며, 네바다는 연간 610만불이상의 수입을 올리는 운영자는 독립

회계감사업체에 의해 작성된 연간 재무제표를 비롯한 각종 결산자료를 게이밍통제위원회(State Gaming Control Board)에 제출하도록 하는 등 법·제도적으로 내부관리규정을 명확히 하고 있다.

<표 5-21> 카지노 내부회계 규제

국가 및 지역	주요내용
미국 뉴저지주	· 카지노 운영자는 위원회로부터 내부적인 운영과정, 행정 및 회계상의 조절사항인 수입, 무료이용, 모객, 회계처리, 안전 체계, 게임 체계, 조직체계 및 보고체계에 대한 승인을 얻어야 함
미국 네바다주	· 카지노 운영자는 세금, 수수료, 수익 등에 관한 기록, 카지노의 관리, 경영, 회계에 관한 절차 등에 대해 정해진 내부 규정을 따라야 함 · 연간 610만불이상의 수입을 올리는 운영자는 독립회계감사업체에 의해 작성된 연간 재무제표를 비롯한 각종 결산자료를 위원회(Board)에 제출해야 함

다. 회계감사

회계감사는 미국의 경우 정기와 부정기로 나누어 실시고 있으며, 터키의 경우 수기로 회계기록을 보고하도록 함으로써 회계조작의 가능성을 근절하기 위해 노력하고 있음을 알 수 있다. 회계감사의 주요내용으로 모객행위, 카드 발행, 수입에 관한 보고서, 및 세금납부, 재정감사, 회계감사, 현금, 칩, 토큰 등의 처리 절차, 법 규정 위반에 대한 정도, 회계와 부기 기록 감사) 등이 주요한 대상이 되고 있으며, 미국의 경우 이러한 감사는 주로 카지노 감독기구에서 담당하고 있다.

<표 5-22> 카지노 회계감사

국가 및 지역	주요내용
미국 뉴저지주	<ul style="list-style-type: none"> · 카지노 운영자는 운영전반에 관한 사항에 대하여 위원회 및 해당 관청 부서에 정기적이거나 불시의 회계감사를 받음 · 회계감사의 주요 사항은 모객행위, 카드 발행, 수입에 관한 보고서, 및 세금 납부에 관한 것임 · 해당 주무부서는 회계감사에서 발견한 탈법행위에 대해서는 반드시 조사가 이루어져야 함
미국 네바다주	<ul style="list-style-type: none"> · 카지노 운영자는 언제든지 위원회에 의해 회계감사, 검열, 조사를 받으며, 위원회는 정기적 또는 불시에 회계감사 또는 검열을 실시할 수 있음 · 게이밍위원회는 감사 과정에서 재정감사, 회계감사, 현금, 칩, 토큰 등의 처리 절차, 법 규정 위반에 대한 정도, 회계와 부기 기록 감사 등을 실시함 · 게이밍위원회는 카지노운영자가 기록한 자료들을 통해 추가적인 세입을 평가함. 만약 운영자가 평가에 동의하지 않는다면, 운영자는 동의하지 않는 타당한 이유를 제출해야 하며 위원회는 운영자의 이유를 검토해야 함 · 타당한 이유가 받아들여지지 않았을 경우, 운영자는 추가된 세금에 대해 게이밍위원회에 청원할 수 있음
터어키	<ul style="list-style-type: none"> · 카지노의 회계처리는 각각의 게임 수입에 의해 처리됨 · 재정부장관은 1987년부터 컴퓨터에 의해 처리된 회계보고서는 조작의 우려가 있기 때문에 손으로 기록된 회계보고서만을 인정함 · 회계감사의 주관은 재정장관과 문화관광장관이 하며, 카지노 운영자는 알 수 없음

5. 조세제도

카지노와 관련된 조세제도를 살펴보면 크게 5가지 유형으로 구분할 수 있다. 우선 시설현황의 경우 영업과 관련된 세금이 주종을 이루고 있다. 여기에 포함되는 세금의 유형으로는 면허세, 총수입세, 순수입세(법인세), 재산세, 단위세, 자본세, 부가가치세 등이 있다. 카지노 이용고객에 대한 조세유형으로는 판매세, 입장세, 소득세 등이 있다. 카지노 주주의 경우 배당세를 납부하여야 하며, 카지노 종사원은 특권세(Privilege Tax)를 부과하고 있다. 이외에 유흥세(Entertainment Tax)와 객실세(Room Tax) 등 다양한 유형의 세금이 각국가 및 지역의 특성과 카지노 정책에 따라 다양하게 부과되고 있다.

<표 5-23> 카지노 관련 조세유형

부과대상	세금 유형	주요내용
사업체	면허세	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노 영업에 관한 면허를 취득하고자 할 경우 면허에 대하여 부과하는 일정금액의 세금 • 부과대상은 카지노 및 관련산업의 영업장 운영, 종사원, 관련 장비의 제조 및 배급 등이며, 더욱 넓게는 관련산업의 다양한 직업종사에 관해서 면허세를 부과하고 있음 • 조세의 관리에 있어 타세금에 비해 용이함
	총수입세 (Gross Revenue Tax)	• 카지노의 영업활동으로 인해 발생하는 총수입에 대하여 부과하는 세금
	순수입세	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노의 영업활동으로 인해 발생하는 수입중 순수입에 대하여 부과하는 세금 • 순수입에 대한 세금평가가 복잡하여 이를 적용하는 국가 및 지역은 많지 않음
	재산세	• 카지노 운영업체가 보유한 동산과 부동산에 대하여 부과하는 세금
	단위세 (Unit Tax)	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노를 영업하는데 있어 기초가되는 영업단위에 대하여 일정금액을 부과하는 세금 • 단위세의 부과대상은 게임테이블수, 머신게임대수 등 주로 게임기구를 대상으로 함
	규모세 (Capacity/Size Tax)	• 카지노 영업장의 크기 또는 수용인원에 기초하여 세율을 정하여 사업자에 부과하는 세금
	주식보유세 (Capital Stock Tax)	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노 운영업체의 주식가치를 기준으로 하여 세금을 부과하는 유형으로 기준은 시장가, 액면가 등을 기준으로 함 • 그러나 가치측정의 복잡성으로 인해 조세의 형평성과 투명성이 타 세금유형에 비해 낮을 수 있음
입장객	부가가치세	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노 영업에 의해 발생하는 는부가가치를 과세표준으로 하여, 사업소 또는 해당 법인에 부과하는 세금 • 유럽의 일부국가에서 적용하고 있으며, 조세의 투명성이 타 유형에 비해 높은 것으로 평가됨
	판매세* (Handle Tax)	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노 이용고객에 부과하는 세금으로 고객의 배팅금액을 기준으로 하여 일정세율을 부과 • 머신게임의 경우 징수가 용이하나 칩을 사용하는 테이블게임의 경우 환전에 대한 세금부과가 복잡할 수 있음
	입장세	• 카지노를 입장에 대하여 이용객에 부과하는 세금
주주	소득세 (Tax on Winnings)	• 카지노게임을 통해 발생한 이용객의 이익분에 부과하는 세금으로 개인소득세와 유사한 형태를 지님
	배당세	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노를 운영하는 법인체와 주주를 대상으로 주식보유 및 매매에 대하여 세금을 부과 • 주식가치에 따라 조세기준이 변동되며, 카지노를 운영하는 법인이 다른 사업을 함께 유지할 경우 세금추정이 어려움
종사원	특권세 (Privilege Tax)	• 시설현황에 종사할 수 있는 자격에 대하여 부과하는 세금으로 일종의 면허세와 유사한 형태를 지님
기타	유흥세	• 음식, 주류, 기타 오락이 제공되는 장소에 대하여 세금을 부과하는 것으로 카지노 영업장의 경우 부과대상이 되기도 함
	객실세	• 카지노 영업장소의 숙박시설 이용에 대한 일정 금액의 조세

자료: Cabot(1996)의 내용을 정리하였음.

지역별로 차이가 있지만 전체적으로 높은 세율을 부과하고 있다. 부과되는 방식으로 업체, 영업기간, 게임시설수, 게임수, 매출액·수입액 등으로 나누어 부과하고 있다.

또한 미국 뉴저지주는 직접 영업하고 있는 업체와 더불어 관련산업과 연관된 모객회사에 대해서도 수수료를 부과하고 있어, 직접적인 운영업체 뿐만 아니라, 관련산업을 관리할 수 있는 체계를 갖추고 있다. 네바다주의 경우 월별 총수입을 기준으로 한 비례세 도입으로 규모에 따라 총매출에 따른 수입별로 3%~7% 정도의 차등화된 세금을 부과하고 있다. 또한 분기별 게임허가세를 부과하고 있다. 독일은 수입에 대해 80% 정도의 높은 세율을 부과하는 동시에 매일 납부를 의무화하고 있으며, 불이행시 영업을 정지시키는 강력한 관리체계를 보유하고 있다. 터어키는 수입의 75% 정도의 세율을 부과하고 있으며, 게임당 부과금을 차별화하고 있다. 포르투갈은 카지노세와 수수료를 세부적으로 부과하고 있으며, 네덜란드는 테이블게임과 슬롯머신에 대해 20%~30% 정도의 세율을 부과하고 있다. 바하마는 카지노 규모를 3가지로 구분하여 소형카지노 5만불, 중간규모 카지노 10만불, 대규모 카지노 200만불을 부과하고 있는데, 이는 전체매출액의 10%~20% 정도를 차지하는 것이다. 포에리토리코는 수입세와 프렌차이즈 수수료, 슬롯머신 수수료를 부과하고 있다. 캐나다 브리티시컬럼비아는 규모 중대시 일정규모의 세율과 더불어 3%의 추가세율을 부과하는 것으로 나타났으며, 노바스코시아는 총수입의 20% 정도를 세율로 부과하고 있다.

<표 5-24> 주요국의 카지노 관련 조세 정책

국가/지역	주요내용
미국 뉴저지주	<ul style="list-style-type: none"> • 총수입의 8%를 세금으로 납부하며 슬롯머신 당 500불의 세금을 납부 • 1년 간의 영업허가 수수료는 최소 200,000불이며 1년이 연장되면 100,000불, 4년 동안 연장이 이루어질 때는 200,000불임 • 카지노 관련 서비스산업의 수수료는 최초 및 재연장을 포함하여 최소 5,000불에서 최대 15,000불임. 최초부터 2년을 기간으로 하되 4년 동안 연장이 가능함 • 게임과 관련이 없는 서비스산업의 수수료는 최초 3년간 2,000불이며 4년간 연장이 가능한데 수수료는 2,500불임 • 모객회사 수수료는 최초 3년간 3,000불이고 4년 연장 할 경우는 3,750불임 • 카지노 주요 종업원의 면허 수수료는 자료에 의하면 최소 750불에서 최대 4,000불까지이며 2년간 효력을 가지고 연장 수수료는 4년 동안 매년 750불임 • 정켓(junket representative) 면허수수료는 최초 3년간 350불이며 연장수수료는 4년 동안 매년250불임

<표계속>

국가/지역	주요내용
미국 네바다주	<ul style="list-style-type: none"> • 분기별 지방허가세 : <ol style="list-style-type: none"> 1. 카드게임 : 매월 테이블당 미화 25불 2. 기타 카드게임(슬롯머신 게임) : 매월 게임당 미화 50불 3. 슬롯머신 : 매월 미화 20불 • 월별 총수입 비례세 <ol style="list-style-type: none"> 1. A - 월 미화 50,000불까지 총 수입의 3% 2. B - 월 미화 50,000 ~ 134,000 불인 경우 (A+총수입의 4%) 3. C - 월 미화 134,000 불을 초과할 경우 (A+B+ 총수입의 6.25%) • 분기별 허가세 : 게임수를 기준으로 하여 주정부가 징수함(표a참조) • 연간 허가세 : 게임수에 기초하여 정수함. 가령, 1게임인 경우 100불, 5게임인 경우 1,750불 등 • 카지노 유흥세 : 연방정부는 카지노 유흥매출액(식음료, 상품, 입장료 등)에 대해 10% 세금을 징수하며 50대 미만의 슬롯머신과 5대 미만의 카지노 기구를 운영하는 업체에 대해서 이를 면제해 줌
독일	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노 세율은 80%로 매우 높음 • 카지노업체는 매일 주 정부에 세금을 납부해야 하며, 만일 세금을 납부하지 않을 경우 납부할 때까지 영업을 할 수 없음
터어키	<ul style="list-style-type: none"> • 총 세금은 수입의 약 75%임 • 1988년 6월 6일부터 총세금을 다시 책정해 일년 총수입의 60% 이상이 넘지 않도록 하여, 한 달에 10,000불 혹은 일년에 12만불을 넘지 않도록 함 • 룰렛의 지방자치세는 1988년에 10%를 낮추었음 • 하루 오락수수료는 20,000TL(US \$10)이고 라이브게임 면허수수료는 일년에 2십 5만불임 • 카지노는 슬롯머신 당 500불을 지불함
포르 투갈	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노세에는 테이블수수료(테이블에서 보낸 시간의 양)와 게임 이익세 (총이익의 30%)가 합산되어 있음 • 수수료는 테이블룸은 200escudos)에서 1,000escudos이고, 슬롯머신은 60escudos, 그리고 빙고게임은 15escudos임
네덜 란드	<ul style="list-style-type: none"> • 테이블게임은 총 수입의 33 1/3%, 슬롯머신은 17 1/2%의 세금을 지불함
바하마	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노의 크기에 따라 다르게 책정됨 • 소형카지노 : 누진세와 같은 형태로 총이익이 1,000만불 이하일 경우는 10%를 지불하고 그 이상일 경우는 15%를 세금으로 지불함. 스몰카지노의 기본적인 세금은 5만불임 • 중간규모카지노 (10만 평방 피트보다 규모가 작음) : 누진세와 같은 형태로 총 이익이 1,000만불 이하일 경우는 10%를 지불하고 그 이상일 경우는 15%를 세금으로 지불함. 기본적인 세금은 10만불임 • 대형카지노 : 총 이익이 1,000만불일 경우 25%, 1,000만불에서 1,600만불일 경우 20%, 1,600만 불에서 2,000만 불일 경우 10%, 2,000만 불 이상인 경우는 5%의 세금을 지불함. 최소 세금은 1년에 200만불임

<표계속>

국가/지역	주요내용
파나마	<ul style="list-style-type: none"> · 카지노 순 이익의 20%를 세금으로 징수하고, 게임장의 머신게임의 경우는 순 이익의 25%를 세금으로 징수함 · 카지노 게임수입은 정부의 수입과는 별도로 분류되어 사회복지기금으로 활용됨 · 면허 수수료 : 카지노의 크기와 위치에 따라 20만 불에서 25만 불의 수수료를 지불하여야 하고, 매년 15만 불에서 20만 불의 수수료를 지불해야 함
푸에리 토리코	<ul style="list-style-type: none"> · 세금은 게임 운영자의 수입세, 매년 지불하는 프랜차이즈 수수료, 슬롯머신의 순수익에 의해 지불하는 세금이 있음 · 매년 지불하는 총 프랜차이즈 수수료 : <ol style="list-style-type: none"> 1. 총 수익이 2천5백만불 이하일 경우 : 50,000불 2. 총 수익이 2천5백만불 ~ 5천만불일 경우 : 100,000불 3. 총 수익이 5천만불 ~ 1억불일 경우 : 150,000불 4. 총 수익이 1억불 이상일 경우 : 200,000불
캐나다 브리티시 컬롬비아	<ul style="list-style-type: none"> · 카지노 시설에 따라 테이블게임은 매출액의 40%, 슬롯머신은 매출액의 25%를 세금으로 수령하며, 카지노 운영자는 시설유지와 증대 대비를 위해 테이블게임 이익의 3%를 더해 수령함
캐나다 노바스 코시아	<ul style="list-style-type: none"> · 카지노는 고객 배당금을 제외한 총수입의 20%를 세금으로 납부함 · 카지노 운영자의 수수료는 매년 10만불이고, 카지노와 관련된 공급자들은 총매출의 3%를 지불함

6. 카지노 감독기구 관련 제도

가. 카지노 감독기구의 설립근거 및 기능

카지노산업은 산업자체가 가지는 도박산업이라는 근본적 특성에 따라 외화획득 및 지역개발 등의 긍정적 효과에도 불구하고, 앞서 논의한 바와 같이 사회적으로 부정적인 효과를 동시에 발생시킴에 따라, 카지노 및 관련산업을 허용하고 있는 국가 또는 지역에서는 이러한 효과를 근절 또는 축소하기 위한 제도를 다양하게 운영하고 있다. 즉, 이들 산업의 무분별한 확산방지, 사회적 부작용 최소화, 투명성 확보를 위해 관련 법령과 함께 이를 전문적으로 관리 감독할 수 있는 기구의 설치를 통해 제도적인 장치를 확보하고 있다.

<표 5-25> 카지노 감독기구의 설립근거

국가 및 지역		설립근거
미국	인디애나	The Riverboat Gambling Act 1993년 7월 1일 효력이 발생
	뉴멕시코	Gaming Control Act
	일리노이	The Riverboat Gambling Act
	네바다	Nevada Gaming Control Act (Chapter 463 Licensing & Control of Gaming Part 1 Nevada Gaming Commission : NRS 463.022~463.029 : 직원의 자격과 책임, 인사, 제한조건, 회의 등)
	뉴저지	New Jersey Casino Control Act(Article 2. Casino Control Commission and Division of Gaming Enforcement: Establishment and Organization, 5:12-50~57 : 위원회의 설립과 직원의 수, 자격, 책임과 인사조건, 제한사항 등)
	콜로라도	Colorado Limited Gaming Act 1991(Part 3)
	미시간	Michigan Gaming Control & Revenue Act (Public Act 69 of 1997)
영국		1968년에 제정된 게이밍 법에 의해 1996년 설립
네덜란드		1996년 1월 독립 자문 단체로서 Netherlands gaming control board 설립, 법적 근거는 “Vla of the Act on games of chance”
뉴질랜드		‘Casino Control Act 1990’에 의해 설립
캐나다	마니토바	The Gaming Control Act(Chapter G5. Part 1. The Gaming Control Commission : 위원회의 정의, 목적, 의무, 권한과 위원장, 연차보고서, 집행 감독, 직원 고용 등) 1996년에 독립기관으로 설립
호주	뉴사우스 웨일즈	Casino Control Act 1992(Part 10. Administration 133~154. 위원회의 구성과 직원의 자격조건, 책임, 위원장, 위원회의 의무와 행동지침, 연차 보고서 등) 1992년 12월 23일 설립
	빅토리아	Gaming and Betting Act 1994
	퀸스랜드	Casino Control Act 1982

자료: 감독기구별 연차보고서 및 홈페이지의 내용을 바탕으로 재정리함.

카지노를 비롯한 관련산업에 대한 법령의 경우 카지노 및 관련산업에 대한 통제와 규제를 중심으로 다루고 있는데, 주요부문으로는 영업허가, 운영, 조세, 회계감사 등을 중심으로 다루고 있다. 여기에 또한 정부를 대신하여 카지노 관련 법령의 집행과 카지노 관련 정책의 입안과 추진을 지원하는 전담기구를 두고 있다.

이 전담기구는 관련분야의 전문가로 구성되어 있으며 강력한 카지노 및 관련산업의 감독기능을 가지며, 해당 지역별 카지노 관련 법규에 근거를 두고 지방정부 및 지역단체에 의해 설립되어 운영된다. 감독기구의 주요기능으로는 카지노 및 관련산업 영업에 대한 인허가, 경영활동에 대한 조사 및 감독, 종사원 자격제도 운영, 대외홍보, 부정적 영향 저감방안 실시 등의 기능을 수행하고 있으며, 카지노 감독기구의 기능을 종합적으로 살펴보면 <표 5-26>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 5-25> 세계 주요국의 카지노 감독기관 및 기구

구분	기구 / 기관	주 · 지역
북미	Colorado Division of Gaming Division of Special Revenue Indiana Gaming Commission Louisiana State Police Indian Casino Gaming Division Michigan Gaming Control Board Mississippi Gaming Commission Missouri Gaming Commission Nevada Gaming Commission Nevada Gaming Control Board New Jersey Casino Control Commission New Jersey Division of Gaming Enforcement New York State Racing and Wagering Board South Dakota Commission on Gaming Sovereign Nation of the Chitimacha Tribal Gaming Commission US Dept. of Treasury, FINCEN Washington State Gambling Commission National Indian Gaming Commission	Colorado Connecticut Iowa - Louisiana Michigan Mississippi Missouri Nevada Nevada New Jersey New Jersey New York South Dakota - Louisiana Virginia Washington Washington DC
	캐나다 Alcohol and Gaming commission of Ontario Ontario Casino Corporation	Ontario Ontario
유럽	덴마크 Ministry of Taxation National Gaming Authority	
	헝가리 Gaming Board for Hungary	
	네덜란드 Netherlands Gaming Control Board	
	노르웨이 National Gaming Authority	
	슬로베니아 State Office for Gaming Supervision	
	스웨덴 National Gaming Board	
	스위스 Federal Office of Justice Swiss Federal Gaming Board	
중남미	영국 Gaming Board of Great Britain Alderney Gambling Control Commission National Lottery Commission	
	자메이카 Betting, Gaming and Lotteries Commission	
	바하마 Gaming Board for the Commonwealth of the Bahamas	
대양주	호주 Casino Control Authority Gaming Supervisory Authority Office of the Liquor and Gaming commissioner Office of Racing, gaming and Liquor Racing and Gaming Authority Queensland Office of Gaming Regulation Victorian Casino & Gaming Authority	New South Wales Southern Australia Southern Australia Western Australia Northern Territory Queensland Victoria
	뉴질랜드 New Zealand Casino Control Authority New Zealand Department of Internal Affairs	Auckland
아프리카	남아프리카공화국 Gauteng Gambling Board KwaZulu-Natal Gambling Board Mpumalanga Gaming Board Western Cape Gambling & Racing Board	Gauteng KwaZulu-Natal Mpumalanga Western Cape

자료: 국제게이밍감독기구협회(IGR: International Association of Gaming Regulators: <http://www.iagr.org/iagrmembers.htm>) 유럽게이밍감독기구포럼(GREF: Gaming Regulators European Forum: <http://www.gref.net>)의 회원국가 및 기관을 재정리함.

<표 5-27> 카지노 감독기구의 주요기능

카지노 감독기구의 주요기능	<ul style="list-style-type: none"> - 카지노업 신청자에 대한 자격심사(배경, 자금출처, 경영능력 등) - 카지노 허가지역 및 허가 개소 수 결정 - 카지노 인허가의 공정성 관리 - 카지노 운영의 공익성 및 투명성 확보 - 카지노에 의한 사회적 부작용 예방 및 치유대책 마련 - 건전한 카지노 문화의 정착 - 카지노 활동에 대한 법적 규제 및 관리 - 지역 관광, 고용, 경제개발 촉진 - 범죄적 영향으로부터 보호 - 산업의 독점화 통제 - 카지노 설비 신·증설 승인 - 카지노의 사회적 책임 장려 - 정부에 정책적 조언
-------------------	---

나. 카지노 감독기구의 유형

대부분의 감독기구는 해당 지역의 카지노 관련 법규에 근거를 두고 지방정부 및 지역단체에 의해 설립되어 운영중에 있다. 이러한 감독기구의 유형은 크게 독립기관(법정단체)과 정부산하 기관(정부위원회)의 두가지 형태로 분류할 수 있다. 일반적으로 북미 지역의 경우 대부분이 독립기관으로, 호주와 유럽지역은 정부산하 기관으로 존재하고 있다. 그러나 우리나라를 포함한 아시아 지역의 경우 별도의 감독기구를 운영하고 있지 않으며, 정부에서 직접 관리하고 있다. 이들 카지노 감독기구의 재원은 시설현황로부터 징수하는 세금 및 기금에서 할당받고 있으며, 또한 업체에서 영업허가시 납부하는 허가료 등으로 충당하고 있다.

카지노 감독기구의 유형중 독립기관의 경우 기관설립에 대한 법적인 근거에 따라 권한이 결정되나, 일반적으로 정부산하기관에 비해 조사권이나 감독권이 취약할 수 있다. 한편 정부산하기관의 경우 일반적으로 허가, 조사, 규제 및 감독에 있어서 강력한 공권력을 행사하고 있다(이충기, 1999)

<표 5-28> 카지노 감독기구의 유형 분류

	BOARD	COMMISSION	AUTHORITY
해당지역	네바다, 뉴멕시코, 미시간, 일리노이, 영국, 네덜란드	뉴저지, 마니토바(캐나다)	뉴사우스웨일즈(호주), 빅토리아(호주), 뉴질랜드
조직규모	인원수에는 차이가 있으나 보통 100명 이상의 직원으로 구성	보통 위원장 1명과 4-5명의 위원으로 구성	commission과 유사한 규모를 이룸
주요기능	1) 허가신청자 배경 및 관련 정보 조사와 심사 2) 법집행과 법적 통제 3) 회계감사 4) 세금징수 5) 허가신청 승인	1) 법 제정 및 개정 2) 규정공표 3) 허가관련(취소, 갱신, 증명, 연장) 4) 정책결정 5) 세금징수	1) 게임장 운영 및 실무 규제(운영시간, 장비, 규칙, 배당액, 게이밍 활동 규제) 2) 카지노 사업 승인 허가, 자격조건 결정 3) 법적 권한에 의해 규제
공통점	• 게이밍 활동과 게임장 운영을 법적으로 규제 • 카지노산업 허가 관련 업무를 수행 함 • 회계 감사와 세금징수, 벌금 징수		
차이점	• 조직 규모 Board의 경우 다수의 직원과 여러 개의 부서로 나뉘어져 있으나, Commission 이나 Authority의 경우 1명의 위원장과 4-6명의 위원, 그리고 이들의 활동을 지원하는 사무국으로 구성되어 있음 • 기능 Board는 법의 집행에, Commission은 법의 제정과 개정, 공표를 그리고 Authority는 실무적 규제 활동을 주축으로 하고 있음		

이러한 유형을 세분하면 우선 Board 및 Commission 형식의 위원회와 그리고 Authority, Division, Department 등의 행정기관 형식으로 구분할 수 있다. 위원회의 형식으로 운영되는 감독기구중 Board의 형태를 지닌 감독기구는 Commission에 비하여 조직적이고 강한 권한을 가지고 있으며 많은 인력을 확보하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 두 형식의 위원회에서 기능상 뚜렷한 공통적인 차이점을 발견하기는 매우 어려우며, 각국 또는 지방정부의 행정기구 및 법체계에 따라 조직구성 및 권한, 기능에 차이가 발생하고 있다. 위원회의 형식과는 달리 행정기관의 유형으로 감독기구가 존재하는 경우 또한 많이 나타나고 있다. 대표적으로 호주의 경우 각 주에 따라 청(office) 또는 공공기관(authority) 형태로 운영되고 있으며, 유럽 일부국가에서도 공공기관의 형태로 카지노 감독기구가 운영중에 있으나, 이들 기구의 기능은 관련법의 집행을 제외하고 위원회와 커다란 차이를 보이지 않고 있다. 호주의 감독기구 경우

Commission과 유사한 조직규모를 가지며, 주요기능으로 카지노 영업장 운영 및 실무 규제(운영시간, 장비, 규칙, 배팅액, 카지노 활동 규제), 카지노 사업 승인, 허가, 자격조건 결정, 법적 권한에 의해 규제 등의 기능을 수행하고 있다.

다. 주요국의 카지노 감독기구 운영현황

1) 미국

① 네바다주

- 감독기관
 - Nevada주의 카지노 감독은 State Gaming Control Board와 Nevada Gaming Commission의 2원 체계로 구성되어 있음
 - State Gaming Control Board : 네바다 카지노 감독의 집행기구로 6개의 부로 구분되어 있음. 주요 업무로는 허가자 및 허가신청서의 조사와, 게이밍통제법의 집행, 회계감사, 세 금징수를 담당하고 있으며, 게이밍위원회에 허가요청자 및 카지노 상황에 대한 조언을 수행
 - Nevada Gaming Commission : 네바다주의 카지노시스템에 대한 의사결정기구임. 동 위원회는 카지노 및 관련산업과 관련된 법·제도의 집행을 위해 법에서 규정하고 있는 조직 임. 비상근의 5명의 위원으로 구성되어 있으며 카지노통제위원회의 추천사항에 따라 최종 행정명령을 내림. 동위원회는 현행허가자와 허가신청자에 대한 관할권을 지니고 있음
- 조직구성 및 기능
 - 州게임통제위원회(State Gaming Control board) : 주지사에 의해 임명된 3인의 위원과 7개의 부서로 구성되어 있으며 2001년 현재 총 432.5명이 종사하고 있음
 - 행정과(Administration Division) : 위원회에 카지노관련 행정, 기술 및 기타 지원서비스제공 및 위원회내 6개부서에 인력관리, 회계, 정보제공, 관리서비스 제공
 - 감사과(Audit Division) : 카지노의 조세관련자료의 회계감사 및 카지노 내부통제 감사
 - 증권과(Corporate Securities Division) : 네바다주내 게임산업에 포함된 법인 및 자회사에 대한 모니터링, 조사, 분석
 - 전기전자시험과(Electronic Services Division) : 카지노 기구에 대한 시험

- (법)집행과(Enforcement Division) : 게임규제위원회의 법집행 담당하며 주내 5개 사무소 운영하며 범죄조사 및 규제조사 수행
- 조사과(Investigation Division) : 카지노허가와 관련주요 신청자에 대한 조사
- 조세 및 허가과(Tax and License Division) : 게임관련 세금, 요금, 범칙금, 이자 등의 징수 및 보관, 분배 등을 담당. 또한 네바다게임위원회에 의한 허가권 발급 및 연 300만불 이하 업소의 승인과 인디언 게임밍을 모니터링
- 게임위원회(Nevada Gaming Commission) : 비상근위원 5명으로 구성(위원5명)되어 있으며 다음의 사항에 대한 의사결정권을 행사
 - 게임규제위원회의 추천에 따라 카지노 허가
 - 카지노 관련 법규 제정 및 개정
 - 새로운 게임 승인
- 소속: 주지사 직속
- 예산 : 2000년도 US\$ 26,987,809, 2001년도 US\$ 27,179,056

② 뉴저지주

- 감독기관: Division of Gaming Enforcement/ Casino Control Commission
- 조직구성:
 - 카지노통제위원회 : 의장 1명과 위원 4명으로 구성, 이중 같은 정당출신은 3인 이내로 함. 그 밑에 변호사를 포함한 종사원으로 구성 (관리, 협력, 허가, 재무평가 부서로 나뉨)
 - 위원회의 종사원 수는 1990년의 503명 이후로 점차 감소되는 경향을 보이며 2000년에는 354명으로 집계됨
- 활동내역
 - 카지노통제위원회(casino control commission)
 - 정책결정, 규정결정, 청문회 담당
 - 주 정부기관으로 아틀랜틱시의 카지노업을 책임짐.
 - 카지노에 대한 인허가, 연장, 취소와 갱신, 등록, 증명과 인가, 규정의 공포 등을 결.

- 청문회를 개최하고 카지노통제법(Casino Control Act)의 위반사항에 대해 벌금을 징수하거나 카지노통제법 하에서 규정을 공표하고 수수료와 세금을 징수하며 벌금을 부과할 수 있음
- 게이밍 집행부(Division of Gaming Enforcement)
 - 조사 및 법규집행
 - 카지노 규제 위원회에 앞서 카지노 허가 신청, 규제 위반 등을 조사
- 소속: 주지사 직속

③ 뉴멕시코주

- 감독기관 : New Mexico Gaming Control Board(www.nmgcb.org)
- 조직구성
 - 위원장 및 7개의 관리 부서로 구성되어 있으며 57명의 직원이 종사하고 있음
 - 법률과(Legal Division) : 전통 게이밍 문제, 허가나 게이밍활동 관리과정, 집행 활동과 법규에 위반되는 범죄와 관련된 모든 법적 사항에 책임을 가짐
 - 조사과(Investigative Services Division) : 이 부서는 주 내에서의 게이밍 활동을 관리하는 법규와 규제의 집행에 대한 책임을 가짐. 또한 게이밍 허가, 보증, 승인을 신청하는 개인이나 회사의 배경을 조사함
 - 감사·승인과(Audit and Compliance Division) : 이 부서는 회계감사 프로그램을 실행함. 게이밍 신청자의 재무 분석을 실시함
 - 인허가과(Licensing Division) : 게이밍 활동을 위한 개인과 기업에 대한 허가증 교부, 컴퓨터에 의한 허가 정보 프로그램 관리
 - 정보시스템과(Information System Division - ISD) : 컴퓨터 기술과 전자통신 운영의 감독과 실행 등
 - 인디언게이밍(Tribal Gaming Representative) : 인디언 게이밍 관련 법규이행 등
 - 행정과(Administrative Services Division) : 모든 예산, 인적자원관리, 급여, 재무관리, 위원 회의 계약상의 업무를 관리함. 또한 고객을 맞이하는 최초의 지점으로서의 책임이 있음

- 주요기능
 - 뉴멕시코 게이밍의 법적 관리
 - 게이밍에 대한 책임감 촉진, 합법적 게이밍 지향
- 활동내역
 - 뉴멕시코에서의 게이밍활동의 법적강화와 권한을 가짐
 - 위원회는 정직, 안전한 게이밍 환경 촉진과 서비스의 질을 위한 내부관리를 감독함
 - CMS(Central Monitoring System) : Board의 구성원에 의해 24시간 365일 관리되는 중앙감독시스템. 기계의 작동과 수익, 세금 계산, 개인 면허에 사용되는 통계 데이터 관리 등
 - AGS(Advanced Gaming System)
- 설치근거 : ‘Gaming Control Act’
- 연간 예산 : US\$ 4,342,300

④ 미시간주

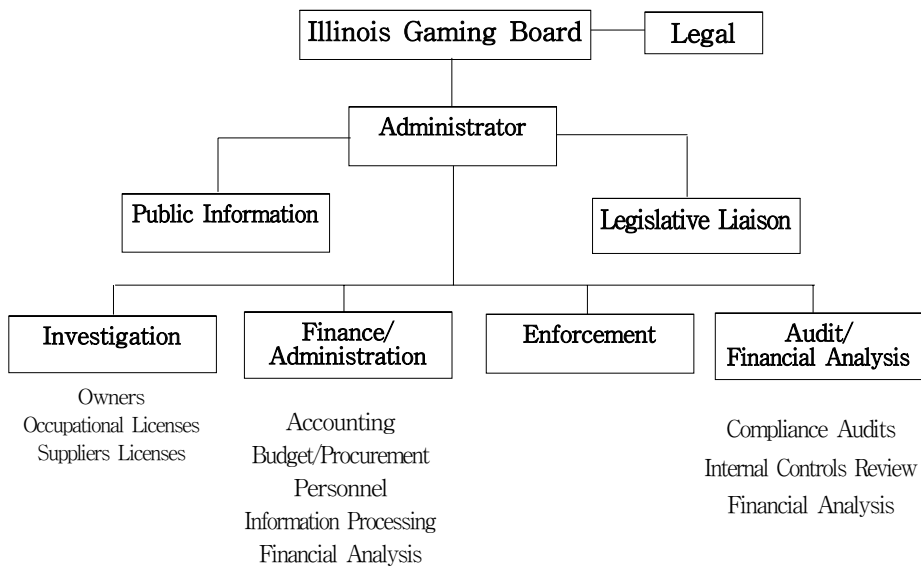
- 감독기관: Michigan Gaming Control Board(www.state.mi.us/mgcb)
- 설치배경
 - 1933년부터 디트로이트에 허가받은 3개의 카지노 운영(법적으로 3개 이상은 운영불가)
 - 1996년부터 카지노 인허가 및 법적 권한으로 적용하던 Proposal E를 1997년에 ‘Michigan Gaming Control & Revenue Act’로 강화시킴
- 조직구성
 - 1명의 위원장과 4명의 위원으로 구성
- 활동내역
 - 허가, 법규, 카지노 게임 통제
 - 게임장비 공급, 카지노 종사자와 게임참여자에 대한 분류주체, 게임 운영 통제, 자격제한, 법규 제공
 - 자격증 교부(카지노 영업권, 종사원 자격증)
 - 범죄, 법규 위반에 대한 세금 부과

- 카지노와 카지노 게임에 포함되는 다른 사업에 대한 비용, 세금 부과
- 카지노에 대한 통제, 인허가, 법적 관리에 필요한 재정 확보(카지노 관련 지역 프로그램, 부작용 예방을 위한 자금 마련)
- 미성년자 보호를 위한 안전장치 마련

⑤ 일리노이주

- 감독기관 : Illinois Gaming Board(www.igb.state.il.us)
- 조직구성
 - 5명의 위원으로 구성(위원장 1명, 4명의 위원)
 - 위원장, 조사보고부문(공급자, 영업 자격증), 재무/운영부문(회계, 예산, 인정적보 관리, 재무분석), 강화부문(관리분야), 회계감사/재무분석부문

Illinois Department of Revenue



[그림 5-1] 일리노이주 게이밍위원회 조직도

- 활동내역
 - 세금징수, 법적 카지노 운영관리, 공급자와 선상카지노의 종사원 자격증 발부, 갬블링 문제 세미나 개최 등
- 설치근거 : ‘The Riverboat Gambling Act’

2) 호주

① 뉴사우스웨일즈

- 감독기관
 - Casino Control Authority
 - Licensed Gaming Investigation Section (경찰청 산하 게이밍 조사과)
- 조직구성
 - 위원장, 내부 회계감사, 운영관리자, 법적 서비스 관리자
- 주요기능
 - 범죄적 영향이나 부당한 착취에 카지노의 경영, 관리가 방치되어 있는 것으로부터 보호
 - 카지노의 게임이 공정히 다루어지도록 지킴
 - 공공의 재미와 개인, 가정에 대해 손해를 야기시킬 수 있는 카지노의 잠재력을 통제하고 억제하는 것
 - 지역의 관광, 고용, 경제개발 촉진
- 활동내역
 - Casino Control Authority
 - 카지노에서 사용되는 게임기구에 대한 승인
 - 카지노 운영시간 승인
 - 카지노 관련 연구의 재정지원, 관리
 - 카지노에서 운영되는 게임과 게임법칙 승인
 - 법령 하에서 다른 허가 신청 결정
 - New South Wales주 경찰청 산하 게이밍 조사과(Licensed Gaming Investigation Section)에서 카지노 관리·감독

- 소속 : 주정부
- 설치근거: 'Casino Control Act 1992'의 조항에 의해 1992년 12월 23일 설립

② 퀸스랜드

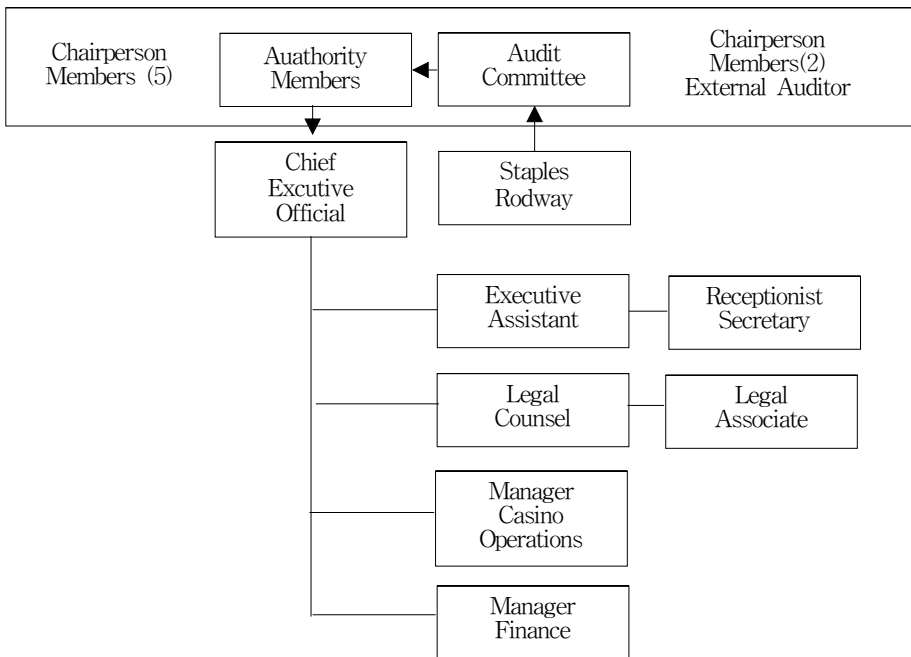
- 감독기관: The Queensland Office of Gaming regulation
- 주요기능
 - 카지노 및 관련산업 인허가
 - 지역사회와 정부의 보호를 받음
 - 정부를 위해 정책조언을 하며 gambling 수익을 징수
 - 퀸스랜드의 카지노, 비영리 게이밍, 키노, 복권, 머신게임 등과 관련한 모든 법적 형식을 제공
 - 정부의 정책하에 퀸스랜드 게임산업의 사회적 책임을 장려

③ 빅토리안

- 감독기관Victorian Casino And Gaming Authority
- 조직구성
 - 10명의 위원으로 구성
 - 비즈니스, 산업, 재무, 법, 회계, 상업기술을 포함하는 광범위한 배경을 가짐
- 활동내역
 - The Gambling Legislation(Responsible Gambling) Act 2000에 의해 Gambling Research Panel 설립(사회, 경제적 영향, 도박문제 원인 등 연구)
 - 특정지역의 슬롯머신 및 비디오 게임등에 대한 제한
 - 카지노 및 관련활동의 배팅에 대한 제한
 - 관리자 사이의 계약 관리
 - 인허가 활동, 정직한 게임활동 강화,
 - 범죄의 영향과 착취현상 규제
 - 참여자를 위한 공정성 보장
- 설치근거: 'Gaming and Betting Act 1994'

3) 뉴질랜드

- 감독기관: Casino Control Authority
- 조직구성
 - 내무부 장관에 의해 추천된 6명의 위원으로 구성되며 임기는 3년
 - 위원장은 뉴질랜드 대법원의 사무변호사, 법정변호사로의 7년 이상의 법적 경력을 가지고 있어야 함
 - 나머지 5명의 위원은 각기 맡은 전문 분야의 지식과 경력을 갖고 있어야 함



[그림 5-2] 뉴질랜드 카지노 감독기구 조직도

- 주요기능
 - 법적인 활동과 인허가 활동이 큰 주축을 이룸
 - 인허가, 감독, 카지노 운영관리 체계설립에 대한 목적
 - 관광촉진, 고용, 경제개발 효과
 - 카지노의 게임이 정직하게 이루어지게 함
 - 범죄의 영향이나 착취로부터 카지노의 관리와 운영을 보호함

- 활동내역

- 카지노 사업의 승인, 허가, 자격조건 결정
- 발행, 취소, 종사원 자격증 일시중지
- 카지노 관리법규와 관련된 사항에 대해 내무부장관에게 조언
- 카지노 관리, 감독과 관련된 정책 결정
- 카지노에서 운영될 게임과 게임에 대한 법칙 승인
- 법적인 권한에 의해 이행

- 소속: 정부(내무부 장관)

- 설치근거: 'Casino Control Act 1990'에 의해 설립

4) 영국

- 감독기관: Gaming Board for Great Britain(게임위원회)

- 조직구성: 게임위원회(Gaming Board)외에 3개 부서로 구성

- 위원 6명, 전문감독원34명, 행정직원41명

- 주요기능

- 범죄적 영향으로부터 게임활동을 보호
- 게임활동이 법적인 절차에 맞춰 공정히 이루어지도록 함
- 게임산업의 변화에 법이 적절히 반응, 변화 할 수 있도록 함

- 활동내역

- 허가관련 심사, 경영감독 및 관리, 법 입안 자문 등
- Gaming Board: 카지노허가 신청자 조사
- Licensing Authority: 카지노허가 부여 및 취소
- Secretary of State: 법령의 제정 및 개정
- Courts: 카지노 관리·감독

- 소속: 중앙정부

- 설치근거: 1996년 설립된 게이밍 보드 관장

5) 네델란드

- 감독기관: Netherlands gaming control board
- 조직구성
 - 7명의 독립된 위원으로 구성(1명의 위원장과 각 주의 위원회에서 온 6명의 위원)
- 주요기능
 - 국가 게임 독점화 관리
 - 발행, 변경, 인허가에 대한 법적승인, 독점권을 갖고 있는 부서에 조언
 - 강제적이거나 위압적인 힘을 갖지는 않음
 - 법무부 장관이 카지노 허가권 행사
- 소속: 법무부 산하에 있으나 독립된 단체임.
 - 인허가와 게임의 독점권은 정부의 5개 부서에서 관할(Justice; Economic Affairs; Finance; Public Health, Welfare and Sports; Agriculture)
- 설치근거: 'Via of the Act on games of chance'

제3절 외국의 카지노 관련 법·제도 분석의 시사점

최근 들어 국내 카지노산업에 있어 제반환경에 많은 변화가 있어 왔다. 2000년 10월 내국인 출입 카지노가 개장하였으며, 지자체 및 특급호텔들의 카지노 영업장 신규허가 요구 심화, 일부지역 소재 카지노 영업장의 영업실적 악화, 그리고 외자유치 촉진을 위한 수단화²⁷⁾ 등으로 국내 카지노산업은 카지노산업이 국내 도입된 이래 가장 커다란 변화를 맞이하고 있다. 이에 따라 본 연구는 급변하는 환경변화 속에서 효과적인 카지노 정책수립을 위한 정책지원자료로서 외국의 카지노의 법·제도 운영사례를 카지노 허가, 영업활동, 수요조절, 조세, 카지노 감독기구 등의 부문으로 분석하였다. 분석결과에 기초한 국내 카지노산업 관련제도 개선에 대한 시사점은 다음과 같다.

27) 문화관광부 2001. 9. 15일자 '관광진흥법중 개정법률안 입법예고'에서 관광산업에 대한 투자 촉진을 위해 미화 5억불이상을 관광산업에 투자하는 내·외국인에게 조건부 카지노업을 허가할 수 있도록 하는 내용을 포함하고 있다.

1. 카지노 허가제도의 개선

현행 ‘관광진흥법’에 의거하여 문화관광부 장관이 법령이 정한 요건에 따라 신규허가를 할 수 있도록 규정하고 있다. 현재, 우리나라의 외국인 전용카지노는 1995년 제주 라곤다 카지노를 마지막으로 현재까지 신규허가가 이루어지지 않고 있으며, 내국인 출입 카지노는 ‘폐광지역개발지원특별법’에 의거하여 강원도에 1개소가 허가되어 있다. 그러나 신규허가에 대한 요구가 지자체 및 일부 특급호텔에서 지속적으로 발생하고 있으며, 정부 또한 외자유치를 위한 수단으로 카지노 허가를 활용하고자 하고 있다. 그러나 우리나라의 허가제도에 있어 그 조건이 모호하며, 해외사례와 비교할 때 구체성 또한 미흡한 것으로 평가된다²⁸⁾.

우리나라의 허가관련 제도를 보면 허가요건을 통해 허가지역을 규정하고 있으며, 시설조건을 명시하고 있다. 그러나 외국의 사례에서 살펴본 바와 같이 허가 신청자에 대하여 자격조건, 재정상황, 영업능력, 입지여건 등에 대한 조건을 별도로 규정하고 있지 않다. 이러한 조건은 앞서 논의한바와 같이 카지노를 허용하면서 발생할 수 있는 각종 부작용을 사전에 방지할 수 있으며, 또한 관광외화획득 뿐만 아니라 외국인 관광객 유치를 통해 외국인 관광객 전용관광사업으로 발전시키고자 하는 정부의 정책목표를 달성하는데 중요한 역할을 할 것으로 판단된다²⁹⁾.

또한 카지노업을 운영하는 사업자가 범죄와 연결되어 있다는 인식이 지배적인 현실 속에서 카지노업 허가 신청자에 대한 엄격한 자격조건 심사는 카지노업의 투명성을 확보하고, 범죄와의 연결고리를 사전에 방지하는 효과를 기대할 수 있다. 여기에 카지노 영업에 대한 재허가제도의 도입을 통해 카지노 사업체에 대한 정부의 규제권한을 강화하여 정부 정책목표의 효율적 달성을 유도하여야 할 것이다. 특히, 카지노업에 대한 신

28) 카지노업에 대한 신규허가는 최근 신규허가를 행한 날 이후에 외래관광객이 30만명 이상 증가한 경우에 한하여 이를 행할 수 있되, 증가인원 30만명당 2개 사업자이하의 범위안에서 허가할 수 있으며, 허가요건으로는 국제공항 또는 국제여객선터미널이 있는 시·도내에 있거나 관광특구 내에 있는 관광숙박업종 호텔업 시설, 또는 국제회의업종 국제회의시설업의 부대시설 안에서 카지노업을 하고자하는 경우와 외국간을 왕래하는 여객선안에서 카지노업을 하고자 하는 경우로서 대통령령이 정하는 일정요건에 적합할 것으로 제시하고 있다.

29) 제주도내 일부 카지노의 경우 공급과잉에 의한 과당경쟁으로 시설현황의 공명이 우려된다는 지적이 나오고 있는데, 이는 허가시 운영자의 영업능력과 사업계획의 면밀한 검토가 부족함에 따른 결과로 판단된다.

규허가 요구가 크게 증대되고 있는 현재의 시점에서 허가요건의 정비는 시급한 것으로 판단된다.

2. 카지노 영업관련 제도 개선

2000년 10월 강원랜드 스몰카지노의 개장이전까지는 카지노 게임에 대한 노출은 우리나라를 방문하는 외래관광객과 해외이주 내국인에 한정되어 있었다. 따라서 카지노 허용을 통한 사회적 부작용은 시설주체의 탈법행위를 제외하고는 국내 사회에 영향을 미치지 않았다. 그러나 강원랜드 카지노에 내국인 출입이 허용되면서 카지노 이용으로 인한 사회적 부작용이 증가하고 있으며³⁰⁾, 이용객의 높은 재방문율, 계획성 없는 과도한 지출액 등에 따른 도박중독자의 증가가 전망된다. 따라서, 사회적 부작용을 최소화 하면서 당초 의도한바와 같이 폐광지역의 지역개발 및 경제활성화와 건전 여가활용수단으로 발전시키기 위해서는 카지노 영업활동에 대한 제도가 시급히 보완되어야 할 것이다.

우리나라 현행 법체계에서 살펴보면 ‘관광진흥법’의 경우 카지노업에 대해 허가에 관한 사항과 시설기준, 영업종류, 사업자 및 이용자 준수사항, 기금납부 등을 다루고 있으며, ‘카지노 영업준칙’과 ‘카지노 영업세칙’에 카지노업 영업에 관련된 조항이 포함되어 일정수준의 규제를 하고 있으나, 앞서 살펴본 바와 같이 카지노 영업과 관련된 세부적인 조항은 포함되어 있지 않다. 이는 카지노 관련법령을 독립된 법령으로 다루는 외국과는 달리 관광산업과 관련된 모든 사항을 다루는 종합법 형식의 법령에 관련내용을 포함하고 있기 때문으로 판단된다.

따라서 외래관광객의 유치와 외화수입 확대를 위해, 그리고 내국인 카지노 이용으로 인한 사회적 부작용을 저감하기 위해서는 영업시간, 배팅한도액, 배당률 및 승률, 엔터테인먼트, 가격 및 승률, 광고 등 카지노의 영업과 관련된 내용을 세부적으로 법체계 내에 포함시켜야 할 것이다.

30) 강원랜드 스몰카지노의 개장이후의 신문기사를 살펴보면 ‘강원랜드 카지노 마약사범 첫적발(연합뉴스 2001.3.2)’, ‘폐광촌주민 38명 카지노 출입하려 신분증 위조(조선일보 2001.3.9)’, ‘정선카지노 출입 남편 막아주세요...부인이 통제요청(동아일보 2001.3.19)’, ‘정선 카지노 주변 윤락조직 적발(연합뉴스 2001.3.21)’, ‘카지노 전당포 주인이 도박빠져 재산탕진(연합뉴스 2001.4.3)’ 등으로 카지노 이용에 따른 사회적 부작용이 발생하고 있는 것으로 나타나고 있다.

3. 카지노 운영수익의 공익적 활용 확대

현재 우리나라의 카지노는 외국인 전용카지노의 경우 민간기업이 13개 영업장을 운영하고 있으며, 공공부문의 지분이 51%를 차지하고 있는 (주)강원랜드가 내국인 출입 카지노를 운영하고 있다. 당초 국내의 카지노가 허용될 당시 외래관광객의 유치와 이를 통한 관광수입의 증대에 목적을 둬 따라 관광진흥개발기금의 부과액을 제외한 영업을 통해 발생하는 수익을 해당기업의 수익으로 인정하였다.

그러나 내국인 출입 카지노가 영업을 시작하면서 영업수익의 활용방안에 대한 논의가 제기되고 있다. 현재 강원랜드 스몰카지노는 당초 예상을 크게 상회하는 영업실적을 보이고 있으며, 발생하는 수익에 대한 별도의 규정이 존재하지 않음에 따라 (주)강원랜드 자체적으로 적립하고 있는 실정이다.

아시아 지역내 국가중 필리핀의 경우 국영기업체인 PAGCOR의 경우 12개 카지노에서 발생하는 매출액 중 카지노 운영에 필요한 비용(전체 매출액의 25~30%)을 제외한 모든 부분을 국가 재정 및 공공 사업에 활용하고 있으며, 말레이시아의 젠팅하이랜드의 경우 사회환원 차원에서 카지노 수익의 일부를 축구협회, 하키연맹, 배구협회와 같은 스포츠단체를 협찬해 주고 있으며 에이즈 재단, 여성위원회 등 자선기관에 지원하고 있다.

국내에서도 유사산업인 경마의 경우 이익금은 한국마사회법 제42조 손익금의 처리규정에 따라 이익준비금, 경마사업확장적립금, 특별적립금, 축산발전기금, 농어촌 자녀 장학사업, 농어촌 사회복지증진사업 등에 사용토록 하고 있으며, 경륜 또한 환급금과 운영비를 제외한 수익금 전액을 국민체육진흥기금, 청소년 육성기금, 산업발전 기금, 지방재정 지원, 기타 공익사업 등으로 환원하고 있음을 볼 때, 내국인 카지노 운영으로 인한 수익금의 사회환원을 위한 규정이 강화되어야 할 것으로 판단된다.

4. 전문 카지노 감독기구의 설치

카지노를 허용하고 있는 대부분의 국가에서 전문인력을 중심으로 구성되는 카지노 및 관련산업에 대한 감독기구를 운영하고 있으며, 이들 기구에서 카지노산업에 대한 정책지원 및 시설현황에 대한 관리·감독, 신규허가 및 허가갱신 등 전문업무를 수행

하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 카지노 관련 업무는 전문지식을 가진 인력을 확보하여 현장 위주의 지도·감독이 이루어져야 하나 현재 카지노 관련 정책업무 및 제도 개선, 업체에 대한 지도·감독 등 카지노에 대한 전반적인 관련 업무는 문화관광부 직원 2명이 타 업무와 병행하면서 담당하고 있다. 또한 카지노 기구의 검사 및 전산시설 검사업무는 한국전기전자시험연구원과 한국관광연구원 등에 분산 위탁하고 있으나 인력부족으로 인해 관리가 매우 어려운 실정이다.

따라서 카지노업을 건전 관광사업으로 지속 발전시키기 위한 제도적 정비 차원에서 카지노산업과 관련된 인허가, 카지노 운영의 공익성 및 투명성 확보, 사회적 부작용 예방 및 치유대책 마련, 법적 규제 및 관리, 카지노산업의 독점화 통제, 카지노 설비·시설 승인, 카지노의 사회적 책임 장려, 그리고 정부에 정책적 조언 등의 역할을 수행하는 카지노 감독기구의 설립을 추진하여야 할 것이다.

제6장 결론

카지노산업은 관광객 유치, 외화수입 확대, 지역경제활성화, 세수확보 등의 경제적 효과를 보이고 있다. 특히, 21세기 3대 성장산업의 하나로 각국에서 전략적으로 육성하고 있는 관광산업에 있어서는 관광객에 다양한 관광경험을 제공하는 사업으로 관광객의 체류기간 연장, 관광객 소비지출 증가, 야간 및 실내관광상품 제공 등의 역할을 통해 산업발전에 기여하는 것으로 평가되고 있다. 이에 따라 세계적으로 카지노를 허용하는 국가가 지속적으로 증가하고 있으며, 영업업체 또한 1994년 1478개소, 1996년 1,776개소로 증가하였으며, 2000년 이후 전세계적으로 2000개소를 상회하는 카지노가 영업중에 있는 것으로 나타나고 있다.

그러나 카지노 업체 확산의 이면에는 카지노의 허용과 이용자수 증가로 인해 도박중독자 증가, 범죄증가, 재산탕진, 가정파탄, 고리대금업 성행, 불법자금세탁 등의 각종 사회적 부작용이 발생하고 있다. 이에 따라 앞서 살펴본 바와 같이 카지노를 허용하고 있는 해외 각국은 카지노 관련 법률을 독립법으로 유지하고, 카지노영업 허가, 카지노 영업활동 규제, 카지노감독위원회, 카지노종사원, 카지노 내부통제, 그리고 카지노관련 조세제도 등에 대한 엄격한 규제제도를 유지하고 있다.

우리나라의 경우 그간 카지노의 이용이 외래관광객과 해외이주 국민에게 제한적으로 허용됨에 따라 카지노산업으로 인한 사회적 부작용은 미미하였으나, 강원랜드 스몰카지노의 개장으로 카지노 허용으로 인한 사회적 부작용이 현실로 나타나고 있다. 그러나 해외 선진국의 카지노 관련법령과 비교할 때 우리나라의 관련법령은 카지노업에 대한 허가, 관리·감독과 관련된 부분에서 구체성이 미흡한 것으로 평가되고 있으며, 신규허가요구 증대, 외자유치 유인도구화, 내국인 카지노 이용에 따른 사회적 부작용 증가 등 카지노산업을 둘러싼 환경변화에 적극적 대응이 어려운 실정이다.

이에 정부에서는 카지노 관련 환경변화에 대응하기 위해 카지노 인허가 제도의 개편과 외국인 투자와 연계된 카지노 허가문제, 총량제 도입 여부, 카지노 감독기구의 설립, 영업실적 부진업체의 관리문제 등 ‘관광진흥법’상 카지노관련 규정의 종합적 정비와 함께, 내국인 카지노 이용에 따른 사회적 부작용 저감방안의 마련을 추진하고 있으나, 이에 필요한 관련사례 등 정책지원자료는 크게 부족한 것이 현실이다. 따라서 본

연구는 국내 카지노산업의 건전 관광사업화를 유도하여 카지노 허용에 따른 긍정적 효과를 증진시키기 위하여 해외 각국의 카지노 관련 법·제도를 분석하였다.

본 연구는 우선 카지노산업의 개념과 정의를 살펴보고, 카지노산업으로 인한 사회·경제적 파급효과를 관련 선행연구를 통해 분석하였다. 또한 카지노산업의 발전동향을 국내외로 구분하여 살펴보았으며, 국내의 카지노산업현황은 외국인 전용카지노와 내국인 출입카지노 구분하여 분석하였다. 그리고 카지노산업에 대한 산업정책을 검토하기 위해 산업정책에 대한 이론적 고찰과 함께 카지노산업과 관련된 법령이 카지노에 대한 규제를 주요 내용으로 하는 바 규제이론을 검토하였으며, 카지노산업에 대한 정부의 정책유형을 6가지로 구분하여 살펴보았다.

그리고 연구목적을 달성하기 위해 해외 주요국가의 카지노관련 법·제도 분석을 법·제도 도입의 배경 및 목적, 관련 법체계, 그리고 세부내용을 구분하여 실시하였다. 또한 관련법령의 세부내용 검토는 허가제도, 영업활동 관련제도, 카지노 수요 조절 관련제도, 조세제도, 카지노 감독기구 등으로 구분하여 실시하였으며 이에 근거하여 국내 카지노 관련 법·제도 개선의 시사점을 도출하였다. 카지노 허가제도와 관련된 분석에서는 카지노 감독기구를 중심으로 허가담당기관과 허가 신청자를 대상으로 하는 허가자 또는 법인의 자격요건, 재정상태, 영업능력 등의 허가요건과 시설수용력과 시장규모, 입지조건 등을 시설기준안을 살펴보았다. 카지노 영업관련 제도에 있어서는 게임종류 규제, 운영시간 및 알콜규제, 가격 및 승률통제, 엔터테인먼트 제공 및 콤퓨규제 등을 분석하였으며, 카지노 수요관련 제도에 있어서는 연령 제한, 내국인 및 거주지역 제한, 복장 제한, 범법자 제한, 직업에 따른 제한 등과 같은 입장규제와 신용게임규제, 광고규제 등 카지노 수요를 직·간접적으로 자극할 수 있는 부문에 대한 규제를 중심으로 살펴보았다. 회계관련규제에 있어서는 회계작성기준, 내부회계제도, 회계감사의 내용을 살펴보았으며, 카지노 관련 조세제도를 국가별로 분석하였다. 마지막으로 카지노산업의 무분별한 확산방지, 사회적 부작용 최소화, 투명성 확보를 위해 운영되는 카지노 감독기구를 살펴보았으며, 이에 근거하여 국내 법·제도 개선의 시사점을 도출하였다.

우리나라의 현행 카지노 관련법령에서 새로이 보완되어야 할 점으로는 우선 허가제도를 운영함에 있어 허가조건의 모호함을 개선하고, 허가신청자에 대한 엄격한 자격심사와 함께 재허가제도의 도입을 제안하였다. 두 번째로 내국인의 카지노 이용이 허용되면서 발생하는 사회적 부작용을 최소화하기 위해 앞서 살펴본 카지노 영업에 대한

규제를 강화하여야 할 것이다. 세 번째로 카지노를 허용하고 있는 국가들의 대부분이 카지노산업에 대하여 중과세를 적용하고 이를 이용하여 각종 공익사업을 추진하고 있으며, 국내 관련산업인 경마, 경륜, 각종 복권사업과 같이 이익금의 공익적 활용을 확대하는 방안의 모색을 추진하여야 할 것이다. 그리고 마지막으로 부족한 카지노 관리·감독 기능을 강화하고, 카지노산업을 건전 관광사업을 발전시키기 위한 제도적 정비 차원에서 카지노산업과 관련된 인허가, 카지노 운영의 공익성 및 투명성 확보, 사회적 부작용 예방 및 치유대책 마련, 법적 규제 및 관리, 카지노산업의 독점화 통제, 카지노 설비 신·증설 승인, 카지노의 사회적 책임 장려, 그리고 정부에 정책적 조언 등의 역할을 수행하는 카지노 감독기구의 설립을 조속히 추진하여야 함을 지적하였다.

본 연구를 수행함에 있어 해외 각국의 카지노 관련 법·제도를 2차적 자료를 활용하여 분석함에 따라 해당국가의 법·집행과 관련된 세부내용을 분석하기에는 어려움이 있었다. 그러나 본 연구에서 분석대상으로 포함된 각국의 카지노 관련제도는 해당국가의 정책목표를 달성하기 위해 체계적으로 구성되어 있으며, 국가간 다소간의 차이를 보이고는 있으나 법체계에 있어서는 유사성을 지니고 있는 것으로 분석되었다. 대부분의 국가들이 독립된 법으로 카지노 관련 법·제도를 운영하고 있다는 점에서 국내 카지노 관련 법·제도 개선에 시사점을 얻을 수 있다. 특히, 본 연구의 시사점으로 제시한 4가지 부문에 있어서는 카지노산업과 관련된 제반환경변화에 대응하기 위해 시급한 개선이 추진되어야 할 것으로 판단되는바 추가적인 연구와 함께 정부의 적극적인 대응이 필요한 것으로 판단된다.

참고문헌

- (주)강원랜드 내부자료(2001).
- 국무총리 행정조정실(1995), 『행정규제 심사분석편람』
- 김영훈(1998), 『규제행정의 이론과 실제』, 선학사.
- 김용우(1998), 『규제행정론』, 대영문화사.
- 대한민국 국회(2001), 『정기국회 국정감사 정책자료집④』.
- 두산동아(2000), 『동아 새국어사전』.
- 문화관광부(1994. 3. 18), “관광진흥법 개정법률 입법예고(카지노업을 관광사업으로 전환)”.
- _____ (2001. 9. 15), “관광진흥법중 개정법률안 입법예고”.
- _____ 내부자료(2001).
- _____ (2001), 『관광동향에 관한 연차보고서』.
- 문화관광부·한국관광협회중앙회(1999), 『관광법규집』.
- 문화체육부(1997), 『카지노 전산시설 운영검증 및 효율화 방안』.
- 산업연구원(1999), 『카지노산업의 정책과제와 대응방향』.
- 안두순(1998), 『경제정책론』, 숲과 나무.
- 오미숙(2000), 『카지노 관련 법·제도의 단기적 개선방안』, 한국관광연구원.
- 원갑연·한진수·김우곤·정두연(2001), 『카지노산업론』, 기문사.
- 이경태(1996), 『산업 정책의 이론과 현실』, 산업연구원.
- 이충기(1995), 『카지노산업 육성방안』, 한국카지노업관광협회.
- _____ (1999). “카지노산업 육성을 위한 법적 문제점 검토 및 대응방안”.
- 이충기·권경상·박창규·김기엽(2001), 『첨단관광·게임산업 카지노산업의 이해』, 일신사. ”
- 이충기·박창규(1996a), “한국 카지노산업의 경제적 효과분석”, 관광학연구 19(2), 한국관광학회
- _____ (1996b), “우리나라 카지노 이용객 성향조사에 관한 연구”, 관광정책학연구 2(1), 한국관광정책학회.

- 최병선(1988), “우리나라 정부규제 연구의 방향모색”, 『행정논총』 26(2), 서울대학교 행정대학원.
- _____(1993), 『정부규제론』, 법문사
- 카지노업 관광협회 내부자료(2001).
- 통계청(1991), 『한국표준산업분류』.
- 한범수·조광익(1997), 『폐광지역 카지노 설치 및 운영에 관한 연구』, 한국관광연구원.
- AGA: American Gaming Association(2000), AGA Fact Sheets, <http://www.americangaming.org>.
- _____(2001), AGA Fact Sheets & The AGA Survey of Casino Entertainment 2001, <http://www.americangaming.org>.
- Anderson, James(1978), *Economics Regulatory and Consumer Protection Policies, in Nationalizing Government: Public Policies in America*, Beverly Hills.
- Bain, J. H.(1997), *Casinos: International Casino Guide*, VAVS.
- Buhler, Waren(1979), The Origin and Costs of Regulation, in *The Dialogue that Happened: Proceeding of Workshop on the Private Cost of Regulation*, Cambridge.
- Cabot, Anthony N.(1996), *Casino Gaming: Policy, Economics and Regulation*, International Gaming Institute, UNLV.
- Cabot, Anthony N., Andrew Tottenham, Carl G. Braunlich, William N. Thompson(1999), *International Casino Law*, Institute for the Study of Gambling and Commercial Gaming, College of Business Administration University of Nevada.
- Casino Austria AG(1996), *Annual Report 1995*.
- Casino Control Authority(2000), *Report of the Casino Control Authority 2000*.
- Gaming Board for Great Britain(2000), *Report of the Gaming Board for Great Britain 1999-00*.
- _____(2001), *Report of the Gaming Board for Great Britain 2000-01*.
- GREF homepage(<http://www.gref.net>).
- Hill, Elizabeth G.(1998), *Gambling in California: An Overview*, LAO(Legislative Analyst's Office)

- Holland Casinos(1996), *Annual Report 1995*.
- Hsu, Cathy H. C., Eds.(1999), *Legalized Casino Gaming in the United States*, The Haworth Hospitality Press: NY.
- IAGR homepage(<http://www.iagr.org/iagrmembers.htm>).
- Illinois Gaming Board(2001), *Annual Report 2000*.
- International Gaming Institute(1996), *The Gaming Industry*, UNLV.
- Kelly, Judi(2001), Cahange Affects Asian Casino Market, *Casino Journal* 14(2).
- Kilby, Jim and Jim Fox(1997), *Casino Operations Management*, John Wiley & Sons, Inc.: NY.
- Lesieur, Henry R.(1984), *The Case: Career of the Compulsive Gambler*, Rochester, VT: Schenkman Books.
- Meyer-Arendt, Klaus J. and Rudi Hartmann Eds.(1998), *Casino Gambling in America: Origins, Trends, and Impacts*, Cognizant Communication Corporation; NY.
- Michigan Gaming Control Board(2001), *Annual Report to the Governor*.
- Minitoba Gaming Control Commission(2001), *1999-2000 Annual Report*.
- Mitnick, Barry M.(1980), *The Political Economy og Regulation*, Columbia University Press.
- Netherlands Gaming Control Board homepage(<Http://www.gamingboard.nl>).
- Nevada Gaming Commission and Ganing Control Board homepage(<http://gaming.state.nv.us>).
- New Jersey Casino Control Commission(2001), *New Jersey Casino Control Commission 2000 Annual Report*.
- New Mexico Gaming Control Board(2001), *Annual Report Fiscal year 2000*.
- New South Wales Casino Control Authority(2001), *Annual Report 1999-2000*.
- NGISC(1999), *National Gaming Impact Study Commission Report*.
- NIGA(National Indian Gaming Association) homepage(<http://www.indiangaming.org/>)
- NORC(1999), *Gambling Impact and Behavior Study*.
- Productivity Commission(1999), *Australia's Gambling Industries*.
- Quence, Peter(1984), *Introduction: Regulation and Municipal Licensing*, in *Regulation by Municipal; Licensing*, University of Toronto Press.

South Dakota Commission on Gaming(2001), *Annual Report Fiscal Year 2000 & Gaming Abstract*.

Stationary Office, *Gaming Act 1968*.

The Queensland Office of Gaming Regulation(2001), *QOGR Annual Report 2000*.

Verlag Österreich(1997), *Glücksspielgesetz*, Österreichische Staatsdruckerei AG.

Victorian Casino And Gaming Authority(2001), *Annual Report 1999-2000*.

연 구 진

류 광 훈 (柳 匡 勳)

현 한국관광연구원 책임연구원

경기대 대학원 관광개발학과 졸업(관광학 박사)

외국의 카지노 관련 법·제도 연구

발행인	이 연 택
발행처	한국관광연구원 서울시 종로구 신문로 2가 1-38, 내자빌딩 전화: 02-3704-0600 팩스 02-723-3015~6 http://www.ktri.re.kr
인쇄일	2001년 11월 29일
발행일	2001년 11월 30일
인쇄인	크리홍보
