

정책연구 2024-18

카지노 관리 · 감독 권한의 지방이양 타당성 연구

최지민 · 강영주



참여연구진

저 자 최지민, 강영주

연구진 연구책임자 최지민 | 한국지방행정연구원 부연구위원
공동연구원 강영주 | 한국지방행정연구원 연구위원

연구요약

1. 연구의 목적

- 본 연구는 타 규제행위와 차별화되는 사행산업관리의 중앙-지방의 역할 재설정을 시도하고, 향후 특별자치 시도 확대와 지역의 맞춤형 특례발굴 시 제도적 검토사항 등의 시사점을 마련하기 위해 추진됨
- 연구목적 달성을 위해 다음의 세부내용을 설정하고 이를 종합한 정책적 대안을 개발하고자 함
 - 권한이양의 필요성 분석: 카지노관련 정책현황 및 카지노 정책의 특수성 및 제도의 한계분석을 통한 권한의 지방이양의 필요성을 확인함
 - 권한이양의 타당성 검토: 권한이양 모형 및 배분기준에 근거하여 카지노 관리·감독 업무의 권한이양의 타당성을 분석함
 - 권한이양 방식의 실효성 확보수단 마련: 이양받은 권한의 실효성은 기능에 부합하는 전달체계의 설계에서 시작되므로, 제주사례 분석 등을 통해 권한이양에 효과적인 거버넌스 구조를 제안하고자 함

2. 연구내용

□ 세부영역 1: 카지노 관리·감독 기능의 지방이양 필요성

- 첫째, 각종 통계자료 및 운영실태 분석을 통한 국내외 카지노 산업의 전반적 추이 분석
- 둘째, 카지노 사업에 대한 정부정책의 연혁 및 관련 법제분석, 국내외 운영사례를 통해 카지노 관리·감독 체계 개선의 쟁점 도출
- 셋째, 인천 관내 현황(정책수요, 제도적 맥락) 분석을 통한 카지노 관리·감독 권한의 이양 필요성 확인

□ 세부영역 2: 권한이양의 타당성 검토

- 첫째, 카지노 관리·감독 업무의 특수성을 고려한 적정 관리·감독 기능을 정의하고, 검토범위를 확정함
- 둘째, 기존의 국가권한의 지방이양 논리구조를 검토하여 권한이양에 필요한 모형 및 검토기준을 도출함

□ 세부영역 3: 권한이양에 따른 실효성 확보방안

- 첫째, 경제자유구역의 범상지위와 부여되는 지역의 특례구조를 특별자치도와 비교함으로써 국가-지방의 시행가능한 카지노 관리·감독 권한의 역할을 설정함
- 둘째, 제주특별자치도 사례분석을 통해 인천의 지역특성에 부합하는 카지노 관리·감독 기능의 거버넌스 구조를 설계함
 - 권한수준별 수행의 거버넌스(국가-지방-관련 기구)의 역할 및 관리비용 등을 고려하여 다양한 관리체계의 가능성 확인
- 셋째, 이양범위와 거버넌스 구조의 관리비용요소(법제정비 비용 및 기구인력 규모 등)등을 고려한 법제 개선방안 제안

□ 본 연구의 사무목록 도출

- 이 상에서 살펴본 카지노 관련 국가 및 지방자치단체의 사무를 종합한 뒤, 유사 중복되는 사무를 통합하고, 개별 사무를 유형화하여, 다음과 같이 검토대상 사무의 목록을 도출함
 - 카지노 관리감독 사무는 크게, 계획 수립 및 관리, 교육 및 윤리, 매출 및 회계 관리, 상시감독 및 모니터링, 시설관리 및 검사, 중독 예방 및 관리, 허가 및 명령, 협조 및 지원의 총 8개 차원으로 분류함
 - 이렇게 대분류된 사무는 다시 세부사무로 나눌 수 있으며, 총 61개의 사무를 정리하였으며 각 사무에 대한 설명을 부연함
- 전체 사무 중 이양이 타당하다고 판정된 사무는 47개로 추출됨
 - 1영역(단기과제로 추진필요): 총 15개 사무로 내부관리 성격의 사무는 10개,

- 외부환경 관리성격 사무는 5개, 감독행위 성격사무는 0개로 도출
- 4영역(중기과제로 추진필요): 총 24개 사무로 내부관리 성격의 사무는 6개, 외부환경 관리성격 사무는 12개, 감독행위 성격사무는 6개로 도출
- 2영역(장기과제로 추진필요): 총 8개 사무로 내부관리 성격의 사무는 2개, 외부환경 관리성격 사무는 4개, 감독행위 성격사무는 2개로 도출

□ 기타 이행의 실효성 확보수단을 제시함

- 권한이양의 절차와 단계적으로 이양가능한 1영역 사무를 기반으로 한 조직을 설계함
- 동시에 이양 외 유사한 효과를 거둘 수 있는 대안적 정책수단도 발굴 제시함

3. 결론 및 시사점

- 카지노 관리감독의 개념 정의를 통해 사무를 확정하고 이양의 논리를 개발했다는 점에서 의미가 있음
- 개별 사무의 정확한 업무량을 추정하기는 어려우나 4개 기능 중 업무빈도와 난이도를 고려하여 인력을 제안함
- 이양가능 사무의 권한이양 절차 검토
 - 이양가능 사무란 이양타당성도 높고 지역특화성이 높아서 단계적으로 이양을 추진할 수 있는 사무가 이에 해당함
 - 앞에서의 분류 체계에 의하면 주로 내부관리(내부운영절차)나 외부환경 관리에 해당하는 사무로서 이는 지방시대위원회 권한이양심의 결과에 따라 신속한 이양이 가능하며 조례 제정¹⁾에 의해 즉각적인 운영이 가능하다고 판단됨
- 이양가능성 중·장기 검토 사무의 권한이양 절차 검토
 - 이양가능성 중·장기 검토 사무의 경우는 이양타당성은 높고 지역특화성이

1) “카지노업 관리 및 감독에 관한 조례(가칭)”

낮거나 또는 이양타당성은 다소 낮으나 지역특화성이 높아서 중·장기적으로 이양을 검토해 볼 수 있는 사무가 이에 해당함

- 앞에서의 분류 체계에 의하면 주로 감독행위(광의의 관리감독)에 해당하는 사무로서 지방시대위원회의 권한이양심의 이후 법의 제·개정²⁾이 필요한 경우가 다수이며, 물론 이 경우에도 지자체 내에서의 운영을 위하여 조례 제정 절차는 필요함

2) 예를 들어, 관광진흥법 제4절 카지노 관련 규정에서 권한의 주체를 '문화체육관광부장관'에서 '문화체육관광부장관 또는 시·도지사'로 변경을 검토해야 함

목 차

제 1 장 서 론

제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구의 필요성	7
3. 연구의 목적 및 기대효과	10
제2절 연구범위 및 추진절차	11
1. 범위별 연구방법	11
2. 연구방법	13
3. 연구추진절차	14

제 2 장 카지노 관리·감독의 지방이양 필요성

제1절 카지노 정책에 대한 이해	17
1. 카지노 정책의 개념 및 특징	17
2. 국내·외 카지노 산업 현황	27
3. 국내 카지노 정책의 주요 이슈	39
제2절 카지노 관리·감독 제도의 검토	42
1. 관계 법제	42
2. 관련법제의 특성	56
제3절 인천 카지노 관리·감독 기능의 지방이양 필요성	59
1. 정책수요 측면	59
2. 제도적 맥락 측면	62
3. 본 연구의 검토방향	66

제 3 장 카지노 관리·감독의 권한이양 타당성

제1절 검토의 대상범위	69
1. 카지노 관리·감독 기능의 개념 및 범위처	69
2. 본 연구의 검토범위	81
제2절 검토기준의 도출 및 적용	93
1. 기존 사무이양의 법적 논리구조	93
2. 카지노 관리·감독 기능배분 기준 도출	99
3. 검토기준의 적용	102

제 4 장 권한이양에 따른 실효성 확보방안

제1절 카지노 관리·감독 기구의 설계	115
1. 기본전제	115
2. 경제자유구역청 관리·감독 기구설계	116
제2절 카지노 관리·감독 권한이양에 따른 과제	118
1. 권한이양에 따른 과제	118
2. 이양 외 검토과제	121

제 5 장 결론 및 정책적 제언

제1절 연구의 요약 및 결론	129
1. 연구요약	129
2. 결론 및 시사점	131
제2절 후속 연구방향 및 제언	133

【참고문헌】	134
---------------------	------------

표 목차

표 2-1	사행산업 관련 정의	18
표 2-2	사행산업의 부작용	19
표 2-3	국내법상 불법도박의 유형	20
표 2-4	연도별 카지노업의 조세 현황	23
표 2-5	연도별 카지노사업자별 관광진흥개발기금 부과 추이	25
표 2-6	우리나라 카지노산업의 발전과정	29
표 2-7	국내 카지노업체 현황 ('24.4월 기준)	30
표 2-8	연도별 관광외화수입 대비 카지노 매출액	33
표 2-9	연도별 관광외화수입 대비 카지노 매출액	35
표 2-10	세계 사행산업 업종별 매출액 현황	36
표 2-11	세계 사행산업 매출액 현황	36
표 2-12	2017-2021년 대륙별·업종별 사행산업 매출 현황	38
표 2-13	카지노 관련 법규 요약	54
표 2-14	사감위와 타위원회 비교	55
표 2-15	각국의 사행산업 규제기관	57
표 2-16	인천광역시 등록외국인수 추세	60
표 2-17	인천광역시 도박중독 치유·재활 활동 추세	62
표 2-18	사행산업 규제 실태	63
표 2-19	연구의 검토방향	66
표 3-1	네바다주 카지노 관련 인·허가 유형	72
표 3-2	뉴저지주 카지노 관련 인·허가 유형	73
표 3-3	제주특별자치도 카지노 관련 이양사무	75
표 3-4	카지노 관리·감독 세부 업무 (2017년 기준)	80
표 3-5	카지노가 포함된 법령에서 정의된 사무와 그 수행주체	81
표 3-6	카지노가 포함된 행정규칙에서 정의된 사무와 그 수행주체	83
표 3-7	카지노가 포함된 법령에서 정의된 사무와 그 수행주체	84

표 3-8 카지노업 관리감독 매뉴얼에서 정의된 사무와 그 수행주체	85
표 3-9 카지노 관리·감독 기능의 분류 및 내용	86
표 3-10 카지노 관리감독 사무 일람	87
표 3-11 카지노 관리·감독 목적 및 성격별 사무 분류	90
표 3-12 관련법상 사무배분 및 이양기준	95
표 3-13 지방자치법 시행령의 사무배분 기준(원칙)	96
표 3-14 관계법령 및 사무	97
표 3-15 100만 특례시 관계법령 및 사무	98
표 3-16 카지노 관리감독 사무의 이관 검토	103
표 3-17 카지노 관리·감독 목적 및 성격별 사무 분류	109
표 4-1 1유형 단기이양타당 사무 기반의 관리·감독 기구설계	117
표 4-2 권한이양에 따른 과제 검토 사항	118
표 4-3 타 관리감독 기관 간 거버넌스 구축	121

그림 목차

그림 1-1 연구의 범위	11
그림 1-2 연구추진 절차	14
그림 2-1 인천경제자유구역청 조직도	65
그림 3-1 국내 카지노 관리감독체계에 따른 범위	69
그림 3-2 제주특별자치도 조직구조 및 카지노 관련 업무내용	79
그림 3-3 카지노 관리·감독 기능배분 기준 적용 모형	99
그림 3-4 중앙 지방 간 기능 배분 판단 기준	101

제 1 장 서 론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 추진절차

01 서론

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

- 인천 경제자유구역 내 외국인 카지노 신설에 따른, 카지노 관련 행정수요의 확대
- 2024년 2월 인스파이어 카지노가 외국인 전용카지노업에 대한 최종허가를 취득하고 3월 3일 공식 개장함
 - 2005년 이후 19년 만의 외국인 전용 카지노업에 대한 신규 허가이자, 경제자유구역법을 통해 외국인 투자자에 대한 첫 허가의 의미
 - 현재 인천에는 2017년에 영종도 ‘파라다이스 시티’가 개장하여 인천 관내에 대규모 호텔, 컨벤션, 테마파크가 결합한 대규모 자본의 복합리조트 기반이 시설 운영중임
- 국내 카지노시장의 매출액은 코로나-19시기에 주춤하였으나, 이후 매년 상승하고 있음
 - 국내 카지노 산업은 관광진흥법, 폐광지역 지원에 관한 특별법 등에 따른 엄격한 규제를 통해 독과점 형태의 사업을 형성(김훈, 2019)
 - 국내 카지노 산업은 파라다이스그룹 중심의 발전을 특징으로 함. 1967년 인천 오림포스호텔카지노(현 파라다이스시티) 개장부터 시작되었으며, 거의 독과점적 시장구조를 형성하다 한국관광공사 자회사인 GKL이 카지노 사업에 참여하는 2005년부터 양분되어 시장을 점유 중임(김훈, 2019)
 - '23년 말 기준 내·외국인 카지노는 13개 법인, 17개 영업장(내·외국인)이 운영중에 있으며 동년 총매출액은 2,727,266(백만원)임(문화체육관광부, 2024)
 - 카지노 주요 영업지역은 서울, 인천 등 수도권과 부산, 대구 등 주요도시, 관광중심 지역인 강원 및 제주도에 한정됨(김훈, 2019)

□ 카지노 공급확대에 따라 각종 위반사례가 증가에 따라 관내 카지노 시설에 대한
지자체의 실효성 있는 관리·감독에 대한 필요성 대두

- 사행산업 확대에 따른 불법행위와 사회적 부작용 문제가 지속적으로 증가하고 있음(사행산업통합감독위원회, 2022)
 - 카지노 불법이용과 이에 따른 불법상황도 지속적으로 증가하고 있음
 - 최근 불법 홀덤페 및 불법 해외 원정 도박 등 내국인의 불법 사행산업 이용도 급증하는 추세임

□ 카지노 산업의 구조적 한계로 인한 관리·감독의 적정 범위 설정의 어려움이 존재

- 사행산업의 건전한 운영을 도모하고 부정적 파급효과를 줄이기 위해서 카지노는 운영과 관리·감독법제가 다양한 편
 - 이에 카지노 산업의 지원, 관리, 감독 등 주요 제도운영의 분절성이 존재하고 있음
- 운영과 관리감독은 밀접한 관계를 가지며 개념상 현행 카지노 관리·감독기능은 카지노 감독의 기본 기능을 카지노 허가(licensing), 회계(accounting) 및 법·규정집행(enforcement)을 포괄적으로 아우름(정인준, 2017)
- 특히 관리·감독의 체계는 우리나라의 경우 이원화되어 있어서 통합관리의 어려움이 발생함
 - 카지노 산업의 인허가는 문화체육관광부이지만 관리·감독권한은 사행산업 통합감독위원회가 담당함
 - 그로 인해 카지노 정책목표 선언과 감독기구 설립을 포함한 구체적인 규제 내용을 규정한 카지노통제법이 없고, 사회적 부작용(탈세, 자금세탁)을 최소화 하는 규제기준에 대한 통합관리체계 구축이 어려움
- 근본적인 원인은 카지노에 대한 모순된 정책목표에 기인함
 - 사행산업의 규제관점에서는 도박중독 등 사회적 폐해를 최소화를 위한 철저한 감시기능이 중요하지만, 카지노가 복합리조트 시설 내 놀이와 레저와 그에 따른 문화자원의 관점에서는 고부가가치 산업으로 발전시켜야 하는 모순된 정책목표가 공존함

- 사행산업에 대한 진흥과 규제의 상반된 정책접근에 따라 카지노 산업에 대한 적정 관리·감독의 기능범위 설정에 어려움이 가중되는 것임

□ 아울러 현행 카지노 관리·감독의 관리체계의 기구와 인력의 제약으로 인한 관리 감독의 공백문제는 더욱 심화될 것으로 전망됨

- 현재 카지노 관리·감독 기구는 “사행산업통합감독위원회(이하 사감위)”로, 관계법에 따라 7가지 사행산업³⁾의 유형 중 하나로 관리하고 있음
 - 근거법에 금지 또는 제한하는 행위를 관리·감독함
 - 사행산업통합감독위원회법상 사감위 담당기능은 사행산업 및 불법사행 산업을 대상으로 정책(종합계획 수립), 산업(영업장 수, 매출액 규모), 지도·감독, 예방(중독 및 도박 문제의 예방과 치유), 기타(중독예방치유분담금 관리·운용, 조사·연구 및 평가, 도박 중독 예방 교육, 위원회 운영 규칙 제정과 개정)으로 구분됨(동법 제5조)
 - 사감위는 위원장 하 사무처장을 두고 산하에 기획총괄과, 예방치유과(한국 도박문제예방치유원), 감독지도과, 조사홍보과, 불법사행산업감시신고센터 등 5개 과·센터를 둠. 위원회 직원 총 49명이 근무함('23년 기준)
 - 사감위 감독지도과에서는 사행산업(카지노, 경마, 경륜, 경정, 복권류, 소싸움) 감독 지도 업무를 수행
 - 감독지도과의 주요업무로는 사행산업 감독지도 및 제도개선, 사행행위 신고자 및 포상금제 운영, 사행행위 신고센터 및 단속반 운영, 사행산업 현장 감독지도 계획수립 및 조정, 사행산업 영업장 건전화 관련 업무 등이 존재함(사행산업 통합감독위원회, 2023: 115)
 - 이중 사행산업관리·감독위원회의 제한된 기구와 인력, 7대 사행산업의 일부로서 1명의 담당자가 카지노 산업의 전반적 관리·감독의 업무를 담당하는 한계 존재함
- 그러나 카지노 감독기관(사행산업통합감독위원회) 역할과 한계에 대한 비판이 지속적으로 제기되어 옴

3) 카지노업, 경마, 경륜·경정, 복권, 체육진흥투표권, 소싸움경기

- 카지노가 복합리조트 내 입지함에 따라 전문성을 갖춘 전담 조직이 필요하나 현행 사감위의 기구와 인력구조로 이를 담당하기 어렵다는 인식 존재(김종국, 2016; 황혜신 외, 2017; 사행산업통합감독위원회, 2023)
- 카지노 산업을 규제할 카지노감독위원회 설립에 대한 논의가 있었으나 이를 고려한 총괄적인 법·제도에 관한 정비는 이루어지지 않음
- 특히 외국인 전용출입 카지노라는 점에서 카지노 운영과 관리전반에 사업장이 속한 지역에 대한 고려가 미흡한 편임
 - 외국인 전용 카지노는 관광 산업 진흥과 외화 유입 등의 긍정적인 효과를 가져올 수 있지만, 여러 가지 부작용과 문제점도 존재함
 - 외국인 전용 카지노이지만, 내국인이 출입할 수 있는 방법을 찾거나, 외국인 신분을 빌리는 등의 불법행위로 카지노에 출입할 수 있음
 - 카지노 주변에서 범죄율 증가, 불법도박, 마약 거래 등 다양한 사회적 문제가 발생할 수 있는데 특히 외국인 범죄자의 경우 추적과 처벌이 어려운 경우가 많음
- 카지노 산업에 따른 파급효과는 지역에 즉각적으로 영향을 미치지만 이에 대한 지방자치단체의 역할에 대해선 거의 논의된 바 없음
 - 실제로 외국인 카지노 영업장이 8개가 밀집한 제주의 경우, 외국인 이용자들의 도박자금 대출 및 미환수 대출에 대한 폭력사건 등이 문제가 나타나고 있어, 외국인 카지노라도 하더라도 이에 대한 관리·감독은 필수적임
 - 2023년 10월에 조사된 ‘제주 외국인 전용 카지노 도민 인식조사’ 결과에 따르면 내국인 출입이 불가능한 외국인 전용 카지노라고 하더라도 부정적인 효과가 존재한다고 인식함(한겨레, 2024.1.5.)
 - 외국인 전용 카지노가 제주도민의 사행심을 조장하는지에 대한 물음에 응답자 55%가 ‘그렇다’고 답함
 - 쓰레기와 소음, 공해, 교통 통행량 등 생활환경에 부정적 영향을 끼치는지에 대한 질문에도 그렇다는 인식이 과반(52.5%)을 차지

2. 연구의 필요성

□ 인천 경제자유구역 내 카지노 정책환경 변화에 따른 정책대응의 방향모색 필요

- 카지노 산업 확대는 국가와 지방자치단체 모두에 큰 영향을 미치며 지방자치단체의 직접적인 관리·감독의 필요성이 최근 들어 더욱 높아짐
 - 외국인 카지노의 경우, 불법 대부업이 카지노 고객 간 암암리에 이뤄지고 있기 때문에 현재의 관리·감독 기구인력 상황에서 사건 발생 전 이를 단속하기 더욱 어려움
 - 외국인 카지노 업장이 8개가 밀집한 제주지역의 경우, 카지노 도박 자금을 고금리로 빌렸다가 갚지 못한 중국인들이 감금되는 사건이 23년 11월에만 3차례 발생(연합뉴스, 2023.11.29)
- 인천 관내 카지노 공급확대에 따라 발생하는 각종 정책수요 증가가 예상됨
 - 특히 복합 리조트화되고 있는 추세에서, 도박중독 및 자금세탁 등 카지노와 관련한 부작용 예방을 위한 전문 감독기구의 정비가 더욱 절실
 - 경제자유구역 내 외국인 주민의 비중이 높은 인천의 경우, 관내 외국인 카지노라고 할지라도 해당 업장이 유발하는 부정적 파급효과는 지방자치단체의 행정구역 전반에 영향을 미치게 됨
- 그러나 경제자유구역의 투자 유치의 관점(조직도상 서비스산업 유치과)에서 카지노에 접근하고 있기 때문에, 사행산업의 진흥에 방점이 찍힘
 - 외부 환경변화에 적응적으로 대응하기 위해서 카지노 제도의 균형성, 일관성, 예측가능성이 요구되며, 이를 커버할 수 있는 적정규모의 인력구성과 조직 및 예산이 요구된다는 비판적 시각존재(한국행정연구원, 2019)
- 그에 따라 국가와 지자체 모두 관리·감독 업무 수행의 현행 인력, 관련 기능수행의 조직구조를 갖추지 못하고 있어 관내 발생하는 문제에 대한 대처가 어려울 수 있음
- 이에 카지노 정책의 전반적 특성과 현행 법제상의 관리·감독 제도의 한계를 검토하고 인천의 정책수요와 제도적 맥락을 살펴봄으로써 해당 권한의 지방 이양의 필요성을 확인하고자 함

- 그동안은 카지노 산업이 가져오는 긍정적 효과에만 주목하여 이에 대한 부작용의 최소화 및 관리·감독에 대한 관심은 상대적으로 부족했음
- 지역경쟁력 확보를 위해 다수의 지자체가 카지노 사업유치에 관해 검토 하였거나 유치를 추진중임
 - 2030년 대구·경북 신공항이 생기면서 빈 용지로 남는 동구 지저동 일대 등 K-2 군공항 후적지(공항 이전 후 남은 땅) 개발의 일환으로 대구시가 카지노 산업 도입을 검토중임
 - 전북 새만금과 부산 등도 내국인 카지노 도입을 고려했지만, 성사되지 않음
- 현재 내국인 카지노가 입지한 정선군과 강원랜드도 현행 내국인 카지노 규제 완화를 통한 지역개발과 문화관광산업 육성이 필요하다고 주장
 - 내국인 카지노의 물량공급 확대를 위해, 현행 강원랜드의 테이블 증설, 게임장 면적 확대, 출입시간과 일수 제한 완화, 매출 총량제 확대 등이 필요하다는 것임
 - 카지노 공급의 확대를 통해 카지노를 성장동력으로 삼고있는 마카오 카지노나 싱가포르, 필리핀 등의 카지노와 경쟁토록 하자는 것임

□ 국가가 전속적으로 담당하는 카지노 관리·감독 기능을 지방자치단체가 수행하게 되는 권한이양의 타당성 검토

- 카지노 산업이 가지고 있는 사행산업은 통상적인 국가권한의 지방이양 논리로 접근하기에 제한적임
- 사행산업 규제는 사회적 규제(social regulation)에 해당함
 - 사회규제는 보건, 안전, 환경 및 사회적 통합과 같은 공공의 이익을 보호하고, 사회적 가치를 침해할 수 있는 행태를 제한하기 위한 정부의 개입을 뜻함 (Salamon, 2002: 157)
 - 일반적으로 사회규제는 기대되는 행태나 바람직한 결과를 확보하기 위한 규칙(rules), 규정 준수의 기준이 되는 표준(standards), 규정 불응에 대한 제재(sanctions), 규칙을 시행하고 제재를 집행하는 관리 장치(administrative apparatus) 등 네 가지의 요소를 특징으로 함(Salamon, 2002: 158)

- 사회규제는 기업의 사회적 역할이나 책임과 직접적으로 관련되는 기업 활동에 대한 제한 규제의 유형임(최병선, 1992)
- 그러나 카지노 산업의 육성은 외화유치와 관광소득 증대를 통한 개발진흥의 성격이 매우 강하므로 규제의 실효성이 문제되는 경우가 존재함
 - 미국, 영국, 싱가포르 등 카지노 및 관련 사행사업을 합법화한 나라들은 이들 사행산업을 허용함으로써 발생할 수 있는 사회적 부작용의 최소화에 중점을 둠
 - 국내 사감위 설립목적이 사행산업에 대한 모든 사행산업에 대한 종합적이고 체계적인 규율 대신 '사행산업으로 인한 부작용 최소화'를 위한 작용만 인정
 - 카지노 허가에 의해 발생하는 사회적 부작용이나 폐해의 최소화를 위한 제도적 장치에 관한 조항은 전혀 없어 법적 흠결이 존재함
- 이양타당성의 논의는 카지노의 특수성을 고려한 이양가능성의 검토, 관리·감독 기능에 대한 이양수준의 차별성을 전제하는 다수 대안들의 타당성 분석이 종합적으로 이뤄져야 함

□ 일선현장의 실효성 있는 정책대응을 위한 지방정부 역할 재설정 필요

- 사행산업의 관리·감독권한이 제주특별자치도를 제외하고 국가에 속해있어 지역에 대한 이해와 지역의 특수성을 고려한 관리·감독업무 수행의 거버넌스 구조 설계가 필요함
- 이를 위해 제주특별자치도의 카지노 관리·감독 실태분석을 통해 시사점을 도출하여, 이양권한의 실효성 있는 관리체계를 제안하고자 함
 - 현행 근거법상 지방자치단체의 관리·감독권은 제주를 제외하고 인정되지 않고 있음
 - 국내 외국인 카지노는 제주 외 지역/제주지역으로 관리방식을 구분하는 것이 일반적임
 - 내륙지역은 관광진흥법에 따라 문화체육관광부가 관리·감독 및 허가 및 변경허가를 담당하며, 제주지역은 제주도지사에게 권한이 부여됨
 - 카지노의 인·허가 권한이 부여되지 않은 상황에서의 인천 경제자유구역청의 관리·감독 권한 수행은 제주도와 차별적으로 검토되어야 함

- 또한 실질적 감독권한 강화를 위한 법제정비(특사경 도입, 시민통제 등)의 방향을 다각도로 검토하는 것이 필요함

3. 연구의 목적 및 기대효과

1) 연구의 목적

- 본 연구는 타 규제행위와 차별화되는 사행산업관리의 중앙-지방의 역할 재설정을 시도하고, 향후 특별자치시도 확대와 지역의 맞춤형 특례발굴에 시사점 마련을 연구목적으로 삼음
- 연구목적 달성을 위해 다음의 세부내용을 설정하고 이를 종합한 정책적 대안을 개발하고자 함
 - 권한이양의 필요성 분석: 카지노 관련 정책현황 및 카지노 정책의 특수성 및 제도의 한계분석을 통한 권한이양의 필요성을 확인함
 - 권한이양의 타당성 검토: 권한이양 모형 및 배분기준에 근거하여 카지노 관리·감독 업무의 권한이양의 타당성을 분석함
 - 권한이양 방식의 실효성 확보수단 마련: 이양받은 권한의 실효성은 기능에 부합하는 전달체계의 설계에서 시작되므로, 제주사례 분석 등을 통해 권한이양에 효과적인 거버넌스 구조를 제안하고자 함

2) 연구의 기대효과

- 인천경제자유구역의 실효성 있는 카지노 관리·감독 기능의 설정 및 실효성 있는 추진체계 마련에 활용될 기초 연구자료의 생산
 - 수행기능에 따른 다수의 대안검토, 최적 타당성 확보 및 대안의 선정
- 규제권한의 지방이양 논리 개발 통한 자치분권 실현
 - 기존 사무배분 논리에서 검토되기 어려운 사행산업 규제행위의 이양 타당성에 대한 논리적 검토 기준 마련
 - 권한이양 범위별 다양한 대안(지자체 수준의 기구, 중앙-지방-기타기관의 거버넌스 구조 검토) 도출을 통한 최적 대안의 선정

제2절 연구범위 및 추진절차

1. 범위별 연구방법

1) 세부영역별 연구범위

|그림 1-1| 연구의 범위

연구영역	세부영역	세부내용
권한이양 필요성	정책에 대한 이해	<ul style="list-style-type: none"> • 국내외 카지노 산업의 전반적 추이 • 카지노 산업에 대한 정부정책방향 및 법제분석
	카지노 관리·감독의 문제진단	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노 정책목표, 수단, 정책전달체계 측면의 문제점
	인천의 대응필요성 도출	<ul style="list-style-type: none"> • 정책수요, 제도한계, 사례분석을 통한 권한이양의 필요성 도출 • 본 연구의 검토방향 도출
권한이양의 타당성	검토 대상범위	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노 관리·감독 기능의 재정립 및 검토 • 대상범위의 확정
	검토기준의 도출	<ul style="list-style-type: none"> • 국가권한의 지방이양 논리구조 검토 • 기존 규제권한이양과 카지노 관리·감독 이양의 차별성 검토 • 관리·감독 권한이양가능범위의 시점별 차별화
	검토기준의 적용	<ul style="list-style-type: none"> • 경제자유구역의 법상 지위를 고려한 적정 관리·감독 권한범위 도출
권한이양 실효성	기능의 이양방식	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노 관리·감독 업무의 권한이양에 따른 주요 정책주체별 적정 역할 및 이양방식 검토
	관리·감독 거버넌스 검토	<ul style="list-style-type: none"> • 제주 카지노 감독권한 시행의 사례분석을 통한 시사점 도출 • 이양에 따른 관리·감독기구 설계방안 및 거버넌스 구조 설계
	기타 제도개선과제	<ul style="list-style-type: none"> • 이양범위와 거버넌스 구조를 종합적으로 고려하여 인천이 수행 가능한 최적 관리·감독 권한 및 제도개선과제 도출



[연구목적]

지방자치단체의 적정 카지노 관리·감독 기능의 설정 및
인천경제자유구역청의 실효성 있는 추진체계 마련

□ 세부영역 1: 카지노 관리·감독 기능의 지방이양 필요성

- 첫째, 각종 통계자료 및 운영실태 분석을 통한 국내외 카지노 산업의 전반적 추이 분석
- 둘째, 카지노 사업에 대한 정부정책의 연혁 및 관련 법제분석, 국내외 운영사례를 통해 카지노 관리·감독 체계 개선의 쟁점 도출
- 셋째, 인천 관내 현황(정책수요, 제도적 맥락) 분석을 통한 카지노 관리·감독 권한의 이양 필요성 확인

□ 세부영역 2: 권한이양의 타당성 검토

- 첫째, 카지노 관리·감독 업무의 특수성을 고려한 적정 관리·감독 기능을 정의하고, 검토범위를 확정함
- 둘째, 기존의 국가권한의 지방이양 논리구조를 검토하여 권한이양에 필요한 모형 및 검토기준을 도출함

□ 세부영역 3: 권한이양에 따른 실효성 확보방안

- 첫째, 경제자유구역의 법상지위와 부여되는 지역의 특례구조를 특별자치도와 비교함으로써 국가-지방의 시행가능한 카지노 관리·감독 권한의 역할을 설정함
- 둘째, 제주특별자치도 사례분석을 통해 인천의 지역특성에 부합하는 카지노 관리·감독 기능의 거버넌스 구조를 설계함
 - 권한수준별 수행의 거버넌스(국가-지방-관련 기구)의 역할 및 관리비용 등을 고려하여 다양한 관리체계의 가능성 확인
- 셋째, 이양범위와 거버넌스 구조의 관리비용요소(법제정비 비용 및 기구인력 규모 등)등을 고려한 법제 개선방안 제안

□ 연구의 시간적 범위

- 계량지표: 2024년 현재를 실태분석의 기준 시점으로 설정(최근 추세를 반영할 필요가 있는 경우에는 최근 10년간의 자료를 이용)

- 운용제도: 카지노 관리·감독 제도 및 기구가 만들어진 시점부터 현재

□ 연구의 내용적 범위

- 카지노 관리·감독 기능에 대한 검토
- 카지노 관리·감독 기구 및 제도 검토
- 국가의 규제권한의 지방이양 논리개발
- 권한이양에 따른 적정 기구 및 추진체계 검토

2. 연구방법

□ 데이터 분석

- 카지노 정책환경 변화 및 관리·감독의 행정지표 분석
 - 문화체육관광부, 사행산업통합감독위원회, 강원랜드 등 국내 홈페이지

□ 문헌연구

- 국내외의 각종 문헌을 활용하는 문헌조사 방법 적용
 - 이론적·개념적 고찰을 위한 국내외 이론논의 및 제도연구 분석
 - 국내외 관련 선행연구와 문헌 분석: 논문, 보고서, 정부 백서 등
 - 카지노 관리·감독 기능에 관련된 정부 및 지자체의 정책 현황분석
- 인천의 카지노 관리·감독 권한 수행을 위한 권한이양 사례분석
 - 제주특별자치도 사례분석
 - 미국, 싱가포르, 마카오 등 해외 주요국 홈페이지
 - 기타 지역단위 특구 및 관련 특별법제 검토

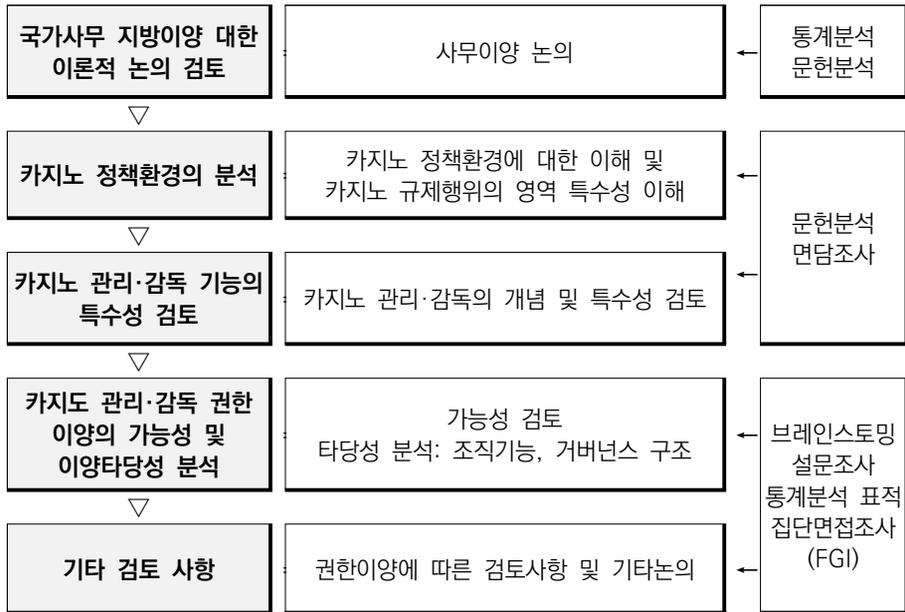
□ 자문회의 등

- 카지노 관리·감독 관련 대상자 인터뷰
- 카지노 전문가 및 조직진단 및 설계 전문가 회의

3. 연구추진절차

○ 본 연구 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 연구추진절차를 설정함

|그림 1-2| 연구추진 절차



제 2 장

카지노 관리·감독의 지방이양 필요성

제1절 카지노 정책에 대한 이해

제2절 카지노 관리·감독 제도의 검토

제3절 인천 카지노 관리·감독 기능의
지방이양 필요성

02 카지노 관리·감독의 지방이양 필요성

제1절 카지노 정책에 대한 이해

1. 카지노 정책의 개념 및 특징

1) 사행산업정책으로서의 카지노 정책

□ 사행행위 및 사행산업의 정의

- 사행행위는 원칙적으로 형법상 금지되는 불법행위로서 도박죄에 포섭될 수 있는 행위유형의 일부를 국가가 운영하거나 법률상 허가를 취득하면 합법적으로 허용되는 행위임(사행산업통합감독위원회, 2023)
- 사행산업은 이러한 사행행위를 국가의 엄격한 지도감독에 근거하여 허가받은 사업자가 수행하여 경제적 효과를 창출하는 산업으로 정의됨(사행산업통합감독위원회, 2023)
- 법적상 사행산업은 ‘인간의 사행심을 이용해 이익을 추구하거나 관련된 물적 재화나 서비스를 생산하는 산업’으로 규정됨(사행산업통합감독위원회, 2023: 7)
- 사감위에서는 사행산업의 운영과 산출과 관련해 사행행위, 사행성(射倖性), 사행성게임물의 정의를 별도로 정하고 있음(사행산업통합감독위원회, 2023)
 - 「사행행위 등 규제 및 처벌 특례법」 제1조에서는 건전한 국민생활을 해치는 지나친 사행심(射倖心)의 유발을 방지하고 선량한 풍속을 유지하기 위하여 사행행위 관련 영업에 대한 지도와 규제에 관한 사항, 사행행위 관련 영업 외에 투전기(投錢機)나 사행성(射倖性) 유기기구(遊技機具)로 사행행위를 하는 자 등에 대한 처벌의 특례에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다고 명시함

- 「게임산업진흥에 관한 법률」에 따른 사행성게임물을 이용하여 사람들이 사행행위를 할 수 있게 서비스를 제공하는 행위(사행산업통합감독위원회, 2023: 28-29)
- 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 정보통신망을 통하여 사람들이 사행행위를 할 수 있게 서비스를 제공하는 행위를 업으로 하는 행위를 말함(사행산업통합감독위원회법 제2조 제3호)

표 2-1 | 사행산업 관련 정의

구분	정의
사행행위	<ul style="list-style-type: none"> • 다수의 사람으로부터 재물 또는 재산상의 이익을 모아 우연적(偶然的) 방법에 의해 득실을 결정하여 재산상의 이익 또는 손실을 주는 행위(『사행행위 등 규제 및 처벌특례법』 제2조 1항)
사행성	<ul style="list-style-type: none"> • 능력과 관계없이 우연(요행)에 의해 재물이나 재산상의 이득을 취할 수 있는 성질(사행산업통합감독위원회, 2010. 「사행산업의 사행성 유발요인과 통제전략」). '게임성이 없이 경품이나 배당의 획득을 주목적'으로 하는 경우, '과다한 베팅이나 배당이 있어 사행심을 조장'하거나, '사용자 상호 간 네트워크가 형성되어 있어 게임 결과에 따라 상호 손익의 직거래'가 있는 경우 등이 그에 해당함
사행성 게임물	<ul style="list-style-type: none"> • 베팅이나 배당을 내용으로 하는 게임물, 우연적인 방법으로 결과가 결정되는 게임물, 경마·경륜·경정·카지노·복권·소싸움과 이를 모사한 게임물로서, 그 결과에 따라 재산상 이익 또는 손실을 주는 것(게임산업진흥에 관한 법률 제2조 제1호의 2)

출처: 사행산업통합관리위원회(2023: 7), 사행산업통합관리위원회 홈페이지(www.ngcc.go.kr)

- 이상 내용을 통해 사행산업의 특징을 다음과 같이 확인할 수 있음
 - 확률(우연)에 의해 재화와 서비스의 이용자에게 재산상의 이익이나 손실을 야기하는 행위를 진흥의 목적으로 관리하기 위해 다수의 정책수단이 필요함
 - 사행산업은 국가의 엄격한 지도를 통해 사행행위 관련 영업의 지도, 지나친 사행심의 억제, 선량한 풍속유지, 국민생활 보호 등을 목적으로 하는 다수의 규제수단을 활용함

□ 사행산업에 대한 관리·감독의 필요성

- 국내 합법사행산업은 경찰청 허가를 전제로 행해지는 복표발행 등 사업과 사감위의 규제를 받는 카지노업, 경마, 경륜·경정, 복권, 체육진흥투표권, 소싸움 경기 등 7종으로 사행산업감독위원회의 관리대상임
- [표 2-2]에 제시된 바와 같이 사행산업의 부작용은 개인부터 사회에 이르기까지 다양하며 이러한 요인들은 구조적으로 연결되고 있음(사행산업통합감독위원회, 2023)

| 표 2-2 | 사행산업의 부작용

구분	내용
개인	스트레스, 우울증, 분노, 건강 악화, 자살 등
대인관계	가족의 무시, 타인에 대한 부정적인 영향, 대인관계 단절 등
재정	재정적 어려움, 부채, 자산 손실, 파산 등
직업	실직, 장기 결근, 성과 저하 등
법률	절도, 경제 범죄 등
사회	공공재정에 대한 부담 요인, 자선활동에 대한 부담 요인 등

출처: 사행산업통합감독위원회(2023: 36)

- 불법사행 산업은 전자기기 및 온라인 활성화에 따라 급증하여, 합법사행산업 규모의 5배 이상으로 추정됨(사행산업통합감독위원회, 2022)
 - 국내법상 불법도박의 유형은 형법상 도박으로 볼 수 있는 하우스 도박, 경전, 투견, 투계 등이 있음
 - 사감위상 합법 사행산업 영역이라고 하더라도 법적으로 허가받지 않은 곳에서 이루어지는 카지노, 경마, 경륜, 경정, 복권, 스포츠도박, 소싸움, 사행성게임장, 온라인도박은 모두 불법도박에 해당함

[표 2-3] 국내법상 불법도박의 유형

법 조항	유형	적용 가능한 관계 법률	비고
불법 사행산업	사설 카지노	관광진흥법	사감위법 제2조 제3호 가목
	사설 경마	한국마사회법	
	사설 경륜·경정	경륜·경정법	
	사설 복권	복권 및 복권기금법	
	불법 스포츠 도박	국민체육진흥법	
	사설 소싸움	전통 소싸움경기에 관한 법률	
	불법 사행성게임장	게임산업진흥에 관한 법률	사감위법 제2조 제3호 나목
	불법 온라인 도박	게임산업진흥에 관한 법률	사감위법 제2조 제3호 다목
불법 사행산업 외의 불법도박	불법 하우스 도박	형법(제246-247조)	
	불법 경건·투견·투계	형법(제246-247조)	
	기타 실내낚시	형법(제246-247조)	
	일시오락의 범위를 벗어난 도박	형법(제246-247조)	

출처: 이연호 외(2016), 사행산업통합감독위원회(2022: 23); 윤우석·이창훈(2018: 69-70)

- 불법도박의 경우 매년 지속적인 증가세에 있는데다, 코로나 환경에서도 스마트폰과 무선인터넷 활성화로 인해 '22년 말 기준 그 규모가 102조 7,236 억원으로 추정됨('15년 기준 추정치: 81조 5,474억원)(사행산업통합감독 위원회, 2022: 161)
- '22년 합법사행산업 총매출액이 22조 9,101억원임을 감안한다면(사행산업 통합감독위원회, 2023: 9), 불법사행산업의 통제 및 규제가 매우 중요함

2) 카지노 정책의 주요 특징

(1) 다수의 정책 목표

- 카지노정책은 카지노 허가세 등 세수증대 측면에서의 재정정책과 일자리 창출과 도시재개발 등 경제정책으로 구성
 - 카지노정책은 '카지노산업의 발전을 위한 정책·행정기능을 종합적으로

- 조정하고 추진하기 위한 업무범위와 방향을 제시하는 시책'으로서 카지노 행정의 세부적인 집행방법 및 그 내용을 의미함(이충기 외, 2013: 203)
- 카지노업 관리·감독에는 이율배반적이고 모순적인 정책목표가 공존함. 관광진흥법에서 카지노업은 관광숙박업과 같은 진흥해야 할 관광사업의 하나지만, 사감위법상 사행산업으로 규정되어 있어 철저한 규제가 필요한 면허사업이기도 함(정인준, 2017: 160)
- 카지노 정책의 주요 논의는 카지노 세율과 카지노 공급규모에 대한 사항으로 구분됨
- 먼저, 카지노산업이 카지노정책의 일부 혹은 전부를 실현하는지의 여부는 카지노 세율 수준에 의해 결정(Christiansen & Hua, 2014)되므로 적정세율에 대한 논의가 다수 존재함
- 높은 세율은 공공재정에 필요한 세수입을 증대시켜 교육, 보건복지 분야 지출에 기여할 수 있는 반면(정인준, 2017: 40), 카지노에 대한 투자 감소, 그에 따른 관광산업 일자리 감소, 관광발전 저하를 야기할 수 있음
 - 반대로, 낮은 카지노 세율은 카지노산업에 대한 투자 증대, 일자리 증대, 관광발전에 기여할 수 있으나(정인준, 2017: 40), 그만큼(재)분배 정책에의 세수가 줄어들어 지출 증대의 기여분이 감소할 수 있음
- 한편, 카지노의 공급규모와 총량을 결정하는 허가건수도 중요한 논의영역중 하나임(정인준, 2017: 42)
- 해외국가의 카지노 공급규모의 결정방식은 국가주도-시장주도로 구분됨
 - 카지노산업도 수요-공급 원리가 적용됨
 - 카지노 허가 당국은 미국(네바다, 미시시피)과 같이 카지노 숫자를 시장경제 원리에 의해 결정되도록 함
 - 반면 마카오나 싱가포르의 사례와 같이 카지노 숫자를 제한함으로써 반독점상태를 유지하게 할 수도 있음
 - 우리나라는 아시아 국가와 같이 독점(국가, 국가설립법인)방식임
 - 성공사례로 평가되는 마카오의 카지노 리조트 개발투자나 싱가포르의 복합

리조트 개발 사업은 카지노 시장에서 공급에 비해 수요가 매우 높은 경우에 타당성을 확보함(Christiansen & Hua, 2014; 정인준, 2017: 42)

- 사행산업의 공급증가에 따라 부작용의 가능성이 필연적으로 증가함에 따라 적정 공급규모는 적정 관리·감독 방식의 설계에 달려있음

(2) 국가의 높은 간여

○ 국가전략적 산업으로 육성되거나 장려되는 경향

- 주요 관광선진국에서는 카지노 정책을 통해 카지노를 합법화해 고부가 가치형 관광·레저산업으로 육성, 장려하는데 전력함으로써 외화획득, 세수 확보 및 경제활성화를 달성하려 시도해옴(이충기 외, 2013: 203-204)
- 실제로 합법적인 카지노의 신규 도입이나 경견(greyhound racing)은 경제 성장을 야기하는 것으로 보고됨(Walker, 2007)
- 카지노를 비롯한(합법) 사행산업은 국민 여가선용, 국가재정 확충, 지역경제 활성화, 사회 공헌 등 공익적 목적 달성을 위한 산업으로 도입되었으며, 대부분 국가가 예외적으로 허용하고 주도하는 특징이 있음(사행산업통합감독위원회, 2023: 32)
- 사행산업은 국가별로 차이가 존재하지만 일반 기업들과는 달리 정부의 허가나 면허 등 1차 진입장벽을 두고 있는 것이 일반적이며, 게임방식에 따라서 2차 영업규제를 받음(사행산업통합감독위원회, 2023: 32)
- 싱가포르 정부는 아시아를 대표하는 관광목적지로서의 도약이라는 목표달성을 위해 전통적, 도덕적으로 금지되었던 카지노를 합법화해 대규모 외자유치를 통한 2개의 복합리조트 개발을 추진했고 외래관광객 유치, 관광자원개발, 관광수지의 균형 등 성과를 거둔 성공적인 관광정책으로 평가됨(정인준, 2017: 34)
- 우리나라에서도 1961년 '복표발행 현상 기타 사행행위 단속법'을 제정하여 국내 카지노산업의 도입근거를 마련하고 1994년 8월 관광진흥법 개정으로 카지노업이 관광산업으로 규정되었음
- 국내 카지노산업은 2010년 이후 평균적으로 외래관광객 수의 26.3%, 관광 외화수입의 7%를 점유하고 있을 정도로 관광산업 발전의 동력으로 작용함

- 최근 10년간 카지노업은 전체 사행산업의 국세와 지방세 총계의 평균 18.1%를 점유할 정도로 조세수입에 상당히 기여하고 있음

| 표 2-4 | 연도별 카지노업의 조세 현황

(단위: 억 원)

구 분		'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	
카 지 노 업	가연면적 니	국세	2,126	2,423	2,734	2,810	2,575	2,269	3,352	517	943	1,692
		지방세	190	203	229	234	222	251	226	105	120	164
		소계	2,316	2,626	2,963	3,044	2,797	2,520	3,578	622	1,063	1,856
	외국인 전용	국세	1,136	1,504	1,687	869	740	960	860	173	213	192
		지방세	128	140	133	74	231	202	217	46	22	48
		소계	1,264	1,644	1,820	943	971	1,162	1,077	219	235	240
계(%)		3,580 (15.6)	4,270 (18.4)	4,783 (19.8)	3,987 (16.5)	3,768 (15.6)	3,682 (15.7)	4,655 (19.7)	841 (20.8)	1,298 (27.6)	2,096 (10.9)	
총계	국세	7,418	7,985	8,629	8,524	8,449	8,413	9,024	1,669	2,166	6,550.40	
	지방세	15,459	15,228	15,519	15,609	15,658	15,073	14,577	2,371	2,538	12,758.20	
		22,877	23,213	24,148	24,133	24,107	23,486	23,601	4,040	4,704	19,308.60	

주: 총계는 카지노업을 비롯해 사행산업으로 분류되는 경마, 경륜, 경정, 소싸움 경기를 모두 합한 수치임
출처: 사행산업통합감독위원회(2023), 「2022 사행산업 관련 통계」

○ 과도한 사행심의 발현에 따른 사회적 부작용 발생의 억제를 위한 엄격한 통제가 요구

- 합법적인 관광산업으로서 카지노산업 육성을 위한 국가적인 노력이 지나치면 도박이 될 수 있으므로 정부는 감시와 규제에 만전을 기함
- 실제로 대부분의 카지노 허용국은 카지노의 허가 및 운영상태를 관리해 불법적인 자금유입을 차단하고, 카지노의 수요와 공급이 적절히 이뤄지게 하며, 게임의 과정에서도 공정하게 게임규정을 지키도록 규제함(이충기 외, 2013: 204)

(3) 높은 사회적 파급효과 발생

- 불법사행산업의 빠른 성장과 도박중독의 부정적 효과로 인해 사회적 파급효과가 매우 큼
 - 불법도박과 부작용은 매년 지속적인 증가세에 있는데다, 코로나 시기 스마트폰과 무선인터넷 활성화로 인해 그 규모가 급증함
 - 불법사행산업감시신고센터 연도별 신고접수 및 자체감시활동 규모: '13년 10,106건(불법사행산업 현장 138건, 불법온라인도박사이트 9,968건)에서 '22년 27,230건(불법사행산업 현장 273건, 불법온라인도박사이트 26,957건)으로 1.7배 증가(사행산업통합감독위원회, 2023: 26)
 - '22년 말 기준 불법도박 규모: 102조 7,236억원으로 추정('15년 기준 추정치: 81조 5,474억원)(사행산업통합감독위원회, 2022: 161)
 - 도박중독 유병률(%): '18년과 '20년 5.3%, '22년 5.5%로 증가 추세(사행산업통합감독위원회, 2023: 29)
- 그러나 이러한 부작용을 상쇄할 정도의 개발의 긍정적 효과로 인해 카지노 사업의 확대에 대한 요구가 지속적으로 제기 됨
 - 전체 카지노사업자는 공통적으로 관광진흥개발기금(관광진흥법 제30조 제1항)을 출연하는데, 강원랜드는 이에 더해 폐광지역개발기금도 출연함
 - 카지노사업자는 총매출액의 100분의 10의 범위에서 일정 비율에 해당하는 금액규모가 '23년 기준 2,659억에 이어 코로나-19전 수준 회복

| 표 2-5 | 연도별 카지노사업자별 관광진흥개발기금 부과 추이

(단위: 백만원)

구 분	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년
파라다이스 워커힐	41,040	35,005	33,927	26,612	29,081	28,583	16,865	13,876	15,334	34,908
세븐럭 강남코엑스	25,303	20,988	22,915	19,349	18,974	18,261	8,109	2,648	13,518	18,674
세븐럭 서울드래곤시 티	19,484	19,081	21,466	20,181	19,751	21,606	7,239	4,258	9,645	14,628
세븐럭 부산롯데	7,026	7,976	8,081	7,999	7,896	7,824	1,634	446	1,734	4,812
파라다이스 부산	7,507	6,775	9,616	6,699	6,410	7,093	1,928	1,161	2,393	4,080
파라다이스 시티	10,324	8,971	9,048	17,046	24,401	37,152	12,153	8,146	15,299	32,373
알펜시아	6	2	0	0.4	2	2	0.3	0	0	0
인터볼고	714	774	1,133	1,173	1,094	1,532	1,139	1,316	1,670	1,657
육지지역 외국인전용 계	111,404	99,572	106,186	99,059	107,609	122,053	49,067	31,851	59,593	111,132
공즈	1,944	1,241	229	2,736	3,268	2,679	435	9.9	0	19
파라다이스 제주	5,731	4,410	4,983	2,729	1,920	3,503	451	55	112	941
세븐스타	3,498	3,478	1,999	580	1,044	343	118	0	8.5	2,049
오리엔탈	1,416	1,091	1,517	1,442	822	1,140	20	0	0	67
드림타워	3,191	3,135	1,884	959	177	193	27	2,414	5,981	18,429
제주션	838	166	90	367	393	372	55	0	0	7.3
랜딩	357	2,680	2,621	3,514	37,941	5,705	3,695	1,097	644	1,786
메가럭	1,295	731	562	1,133	1,581	1,250	0.4	0	0	2.0
제주지역 외국인전용 계	18,270	16,932	13,885	13,460	47,146	15,185	4,801	3,576	6,746	23,300
외국인전용 합계	129,674	116,504	120,071	112,519	154,755	137,238	53,868	35,427	66,339	134,432
강원랜드	141,660	155,575	162,221	151,770	139,468	147,615	43,815	76,960	121,806	131,482
총계	271,334	272,079	282,292	264,289	294,223	284,853	97,683	112,387	188,145	265,914

주: 위 관광기금은 당해 연도 기금부과 대상 매출액 대비 산출액이며 납부는 다음해에 이뤄짐
출처: 문화체육관광부(2023), 2023년 카지노업 현황(2022년 기준)

(4) 진흥과 규제의 형량에 따른 감시기능의 구조적 한계

○ 관광정책과 사행산업의 부작용 간 형량

- 카지노는 지역경제 회생, 세수확보, 고용 및 소득 증대, 여가활동의 다양화 등 순기능이 있지만, 타 산업에 대한 부분 혹은 전체적인 잠식(cannibalization) 위험, 도박중독증, 재산탕진, 가정파탄, 범죄발생 등 여러 사회적 부작용도 동반하므로, 적정 수준의 감시와 규제가 중요함(Anders, 2013; Walker, 2013; 이충기 외, 2013)
- 여러 국가가 코로나19 이후 사행산업 매출 급감에 대응해 관광산업 진흥 목적을 이유로 합법 사행산업 규제 완화(미국, 영국), 카지노를 포함한 복합 리조트 시설 합법화(일본) 등 전략을 취하면서, 사행산업 규제감독 강화를 위한 규제기관 통합·승격(싱가포르, 프랑스), 도박분야 기본법 제정(싱가포르, 네덜란드, 일본)에 나서고 있음(사행산업통합감독위원회, 2023: 25)
- 국내에선 '07년 카지노를 포함한 사행산업 관리·감독을 위해 사감위가 설립되어 카지노 감독기구로 기능하고 있으나, 합법적인 카지노사업자의 불법행위 단속이나 불법사행행위 감시 등은 미흡(황혜신 외, 2017)
- 국내의 경우 사감위 사무처가 관광산업으로서의 카지노에 초점을 두는 문화체육관광부 위주의 인력과 예산으로 운영되어, 독립부처로서 실질적인 사행산업 감시, 단속 기능을 수행하기에는 어려움이 있다는 비판이 제기됨(김종국, 2016)
- 국내 카지노는 사행산업 매출 총량제에 의해 매출 총량이 정해지는데 사감위에서는 특별히 외국인 대상 카지노에 대한 감시 조치를 취하지 않고 있어, 해당 카지노는 이를 준수할 의무가 부과되지 않음(최성락·박준휘, 2018: 42)
- 실제로 외국인카지노의 매출총량은 전체 매출총량의 10.8%로 고정되어 반영되나, 사감위가 관리를 하지 않아 국회 등 외부 기관에서 외국인카지노에 대한 매출총량 설정 실효성에 대해 문제 제기(사행산업통합감독위원회, 2023: 25)

2. 국내·외 카지노 산업 현황

1) 카지노 산업의 도입과 성장

- 1960년대에서 1990년대까지 국내 카지노산업의 특징은 외국인 전용 카지노의 성장과 내국인 출입가능 카지노의 도입을 특징으로 함(송학준, 2020: 204)
 - 1960년대 이후, 외화획득 등 경제적 목적 달성을 위한 경제정책의 일환으로서 외국관광객 유치와 관광자원 개발을 목적으로 카지노가 합법화(이충기 외, 2013; 정인준, 2017: 20)
 - '61년 '복표발행 현상 기타사행행위단속법'에 카지노 도입근거 마련
 - '62년 9월 동법을 개정하면서 외국인을 상대로 하는 오락시설로서 외화 획득에 기여할 수 있다고 인정될 때에는 이를 허가할 수 있게 함으로써 카지노사업의 설립근거가 정비(이충기 외, 2013: 74)
 - '69년 6월 복표발행 현상 기타사행행위단속법의 개정으로 카지노에 내국인 출입이 제한되고, 외국인만 출입이 가능한 법적 근거가 보완
 - 사행산업으로 규정되어온 카지노가 1994년 8월 관광진흥법에 의해 관광산업으로 규정됨
 - 카지노업이 관광외화획득뿐만 아니라 외래관광객 유치에도 상당한 기여가 있으므로 카지노를 관광산업에 포함시켜 카지노 관련 제도를 개선·보완 하려던 취지(이충기 외, 2013: 75)
- 2000년대에서 2010년대까지는 카지노 경쟁력 강화를 위한 정부의 노력으로 특징 지워짐(송학준, 2020: 204)
 - '95년 12월에 폐광지역 개발지원에 관한 특별법이 통과되어 강원도 폐광 지역에 내국인 전용 카지노 설치 근거가 마련
 - 2000년 10월 말 강원랜드 카지노(스몰카지노)가 개장
 - 2003년부터 메인카지노 운영, '05년 골프장 개장, '06년 스키장 개장 등을 통해 본격적인 복합리조트 카지노로 발전함
 - '06년 한국관광공사 계열사인 그랜드코리아레저(GKL)이 세븐럭카지노를 서울과 부산에 각각 2개소, 1개소씩 개장함

- '07년 합법사행산업으로 인한 부작용을 최소화하고 건전한 여가 및 레저 산업으로의 발전을 위해 사행산업통합감독위원회가 설립됨
 - '04년 제주국제자유도시특별법, '05년 기업도시개발특별법, '09년 경제자유구역의 지정 및 운영에 대한 특별법 등의 일련의 개정으로 일정 투자 요건을 갖출 시 외국인 전용 카지노 신규허가가 가능해짐
- 2010년대부터 현재까지는 복합리조트(IR)시대의 도래와 해외자본의 카지노에 대한 투자가 특징임(송학준, 2020: 204)
- '15년 1월 문체부는 한국 관광 신성장 견인을 위한 테마형 IR 추진을 발표 하면서 볼거리와 즐길 거리를 확충하고 아시아 내 IR경쟁에 대응하고자 신규 IR 사업자 추가선정을 결정함
 - '16년 Inspire IR 영종도 복합리조트 카지노 공모선정에 이어, 이듬해 영종도 첫 복합리조트인 파라다이스시티가 개장함
 - 2024년 1월 인천에 외국인 전용 카지노로는 최대 규모인 인스파이어카지노가 개장함
 - 국내 대규모 카지노 복합리조트(IR)는 내륙에 강원랜드, 영종도의 파라다이스 IR, 인스파이어 IR, 미단시티 IR, 제주에 신화역사공원 IR, 드림타워 IR 등이 운영 중임(송학준, 2020: 205)

| 표 2-6 | 우리나라 카지노산업의 발전과정

연대	발전과정
1960년대	<ul style="list-style-type: none"> • 1961년 '복표발행 현상 기타 사행행위 단속법' 제정으로 국내 카지노 도입근거 마련 • 1967년 인천 올림포스호텔 카지노 개설: 국내 최초의 카지노 • 1968년 워커힐 카지노 개장 • 1969년 내국인 출입금지에 관한 규정 제정
1970년대	<ul style="list-style-type: none"> • 외래관광객 수용시설 확충과 더불어 카지노업체 증가 • 지방 관광지호텔에 카지노 허가 (1971년 속리산, 1975년 제주갈, 1978년 부산파라다이스, 1979년 경주 코오롱호텔 카지노 등 총 6개 업체로 확대됨)
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> • 1980년 설악 파크호텔카지노 개장 • 1985년 제주 하얏트 호텔 개장
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> • 1990년대 제주지역에 한해 카지노산업 규제완화 조치 • 1990년 제주그랜드, 제주남서울, 서귀포칼, 제주오리엔탈 카지노 개장 • 1991년 제주신라, 1995년 라곤다카지노 개장으로 제주지역 카지노 8개로 증가 • 1994년 관광진흥법 개정으로 카지노업이 관광산업으로 분류: 주무 관청이 내무부에서 현재의 문화체육관광부로 이관 • 1995년 5월 외국인의 카지노 투자에 대한 합법화 입법예고
2000년대	<ul style="list-style-type: none"> • 2000년 10월 내국인 출입 카지노(강원랜드) 개장 • 2003년 강원랜드 메인카지노 개장 • 2004년 1월 제주국제자유도시특별법 개정으로 외국인 전용 카지노 설치허용 • 2005년 12월 기업도시개발특별법 개정으로 일정 투자금에 따라 외국인 전용 카지노 신규허가 가능해짐 • 2006년 GKL 세븐력카지노 개장 • 2007년 사행산업통합감독위원회 설립 • 2009년 경제자유구역의 지정 및 운영에 대한 특별법 개정으로 경제자유구역에서 외국인 전용 카지노 신규허가
2010년대	<ul style="list-style-type: none"> • 2014년 리포&시저스(LOCZ) 외국인 전용 카지노 사전허가 • 2014년 파라다이스 세가사미 영종도 복합리조트 착공 • 2016년 Inspire IR 영종도 복합리조트 카지노 공모선정 • 2017년 인천 영종도 첫복합리조트 파라다이스시티 개장 및 카지노 이전 개장
2020년대	<ul style="list-style-type: none"> • 2021년 제주특별자치도 도심형 복합리조트(제주드림타워) 개장 및 카지노 이전 개장 • 2023년 서울 용산구 세븐력카지노 서울드래곤시티점 개장 및 카지노 이전 개장 • 2024년 1월 인천 인스파이어 카지노 개장

출처: 이충기 외(2013), 정인준(2017), 사행산업통합감독위원회(2023)의 「2022년 사행산업 관련 통계」를 바탕으로 재정리

2) 국내 카지노 산업 현황

- 카지노업체의 양적인 증가, 특히 외국인 전용 카지노의 확대는 국내 카지노 산업이 성장하고 있음을 시사함
 - '24년 2월 3일 국내 외국인 전용 카지노 중 최대규모인 인스파이어 카지노가 개장해 운영 중임(허가일: '24.01.23)
 - '24년 4월 기준 국내 카지노업체는 총 18개로, 내국인 전용인 강원랜드와 외국인 전용 17개 영업장이 존재함
 - 국내, 국외 전용을 구분하지 않는다면 서울에 3개소, 부산에 2개소, 인천에 2개소, 강원에 2개소, 대구에 1개소, 제주에 8개소의 운영 중
 - 카지노의 운영형태는 강원랜드와 같은 직영체제가 4개소, 나머지 14개소는 임대형태로 운영됨

【 표 2-7 】 국내 카지노업체 현황 ('24.4월 기준)

시·도	업 체 명 (법 인 명)	허가일	운영형태 (등급)	종사 원수 (명)	'23매출액 (백만원)	'23입장객 (명)	허가 면적(㎡)
서울	파라디스크카지노 워커힐점 【(주)파라디스크】	'68.03.05	임대 (5성)	968	354,482	423,304	2,694.23
	세븐럭카지노 강남코엑스점 【그랜드코리아레저(주)】	'05.01.28	임대 (컨벤션)	893	192,143	262,789	2,158.32
	세븐럭카지노 서울드래곤시티점 【그랜드코리아레저(주)】	'05.01.28	임대 (5성)	525	151,683	397,984	2,137.20
부산	세븐럭카지노 부산롯데점 【그랜드코리아레저(주)】	'05.01.28	임대 (5성)	337	53,524	129,052	1,583.73
	파라디스크카지노 부산지점 【(주)파라디스크】	'78.10.29	임대 (5성)	265	46,199	78,186	1,483.66
인천	파라디스크카지노(파라디스크시티) 【(주)파라디스크세가지사미】	'67.08.10	직영 (5성)	852	329,132	298,076	8,726.80
	인스파이어 카지노(인스파이어) 【(주)인스파이어 인티그레이티드 리조트】	'24.01.23	직영 (5성)	1,063	-	-	14,372.00

시·도	업 체 명 (법 인 명)	허가일	운영형태 (등급)	종사 원수 (명)	'23매출액 (백만원)	'23입장객 (명)	허가 면적(㎡)
강원	알펜시아카지노 【(주)지바스】	'80.12.09	임대 (5성)	5	0	73	632.69
대구	호텔인터불고대구카지노 【(주)골든크라운】	'79.04.11	임대 (5성)	154	21,965	70,376	1,485.24
제주	공즈카지노 【길상창회(유)】	'75.10.15	임대 (5성)	65	1,188	4,129	1,604.84
	파라다이스카지노 제주지점 【(주)파라다이스】	'90.09.01	임대 (5성)	187	14,810	47,327	1,159.92
	세븐스타카지노 【(주)청해】	'91.07.31	임대 (5성)	170	25,888	17,926	1,175.85
	제주오리엔탈카지노 【(주)건하】	'90.11.06	임대 (5성)	50	2,149	5,885	865.25
	드림타워카지노(제주드림타워) 【(주)엘티엔터테인먼트】	'85.04.11	임대 (5성)	742	189,691	266,864	5,529.63
	제주썬카지노 【(주)지앤엘】	'90.09.01	직영 (5성)	63	727	6,237	1,509.12
	랜딩카지노(제주신화월드) 【람정엔터테인먼트코리아(주)】	'90.09.01	임대 (5성)	311	23,263	58,169	5,641.10
	메가력카지노 【(주)메가력】	'95.12.28	임대 (5성)	33	203	707	1,347.72
13개 법인, 17개 영업장(외국인 전용)			직영:3 임대:14	6,683	1,407,047	2,067,084	54,107.3
강원	강원랜드카지노(하이원리조트) 【(주)강원랜드】	'00.10.12	직영 (5성)	2,077	1,320,219	2,413,082	15,481.19
14개 법인, 18개 영업장(내·외국인)			직영:4 임대:14	8,760	2,727,266	4,480,166	69,588.49

주 1: 관광기금 부과 대상 매출액 기준

주 2: 종사원수('24.4월 기준): 정규직 외 계약직 등 전체 인원 기준이며 종사원수는 수시 변동함. 워커히카지노에 본사 인원 포함. 세븐력카지노 강남코엑스점에 본사 및 마케팅 인원 포함. 파라다이스시티, 인스파이어카지노, 드림타워카지노, 랜딩카지노는 복합리조트 중 카지노 인원 기준. 강원랜드카지노는 복합리조트 중 카지노(영업·영업기타) 인원 기준임

출처: 문화체육관광부(2024), 2024년 카지노업 현황

- 연도별 외래방한객 대비 카지노이용객의 추이는 증가세임
 - 외래방한객 규모와 더불어 카지노이용객은 코로나바이러스 유행('20년) 이전까지는 대체로 증가세임
 - 전 기간 외래방한객 대비 카지노이용객의 점유율은 평균 20.1%
 - '93년 국내 카지노이용객은 65만 명이었으나, '07년 100만 명을 돌파했으며 '19년 323만 명에 이름
 - 코로나 시기에 외래방한객과 카지노이용객 규모는 급감하였지만, '21년 기준 외래방한객 대비 점유율은 73.3%로 매우 높아 오히려 카지노산업이 관광산업의 틈새로 작동할 수 있음을 확인함
 - 이후 카지노이용객 규모가 점차 증가해 '23년 기준 2,067,084명으로, 팬데믹 발발 이전의 수준을 회복함
 - 동년 외래방한객 대비 점유율이 18.7%로 낮아진 이유는 외래방한객 규모 역시도 크게 증가했기 때문임

| 표 2-8 | 연도별 관광외화수입 대비 카지노 매출액

연 도	외래방한객 (A)	카지노이용객 (B)	외래방한객 대비 점유율(B/A)	카지노 이용객 전년대비 증감률(%)
1993	3,331,226	650,420	19.5	△4.4
1994	3,580,024	625,865	17.5	△3.8
1995	3,753,197	633,174	16.9	1.2
1996	3,683,779	517,672	14.1	△18.2
1997	3,908,140	518,178	13.1	0.1
1998	4,250,216	689,254	16.0	33.0
1999	4,659,785	694,899	14.9	0.8
2000	5,321,792	636,005	12.0	△8.4
2001	5,147,204	626,851	12.1	△1.4
2002	5,347,468	647,722	12.1	3.3
2003	4,752,762	630,474	13.2	△2.6
2004	5,818,138	677,145	11.6	7.4
2005	6,022,752	574,094	9.5	△15.2
2006	6,155,046	988,718	16.0	72.2
2007	6,448,240	1,176,338	18.2	19.0
2008	6,890,841	1,276,772	18.5	8.5
2009	7,817,533	1,676,207	21.4	31.2
2010	8,797,658	1,945,819	22.1	16.0
2011	9,794,796	2,100,698	21.4	8.0
2012	11,140,028	2,384,214	21.4	13.5
2013	12,175,550	2,707,315	22.2	13.6
2014	14,201,516	2,961,833	20.9	9.4
2015	13,231,651	2,613,620	19.8	△11.8
2016	17,241,823	2,362,544	13.7	△9.6
2017	13,335,758	2,216,459	16.6	△6.2
2018	15,346,879	2,839,017	18.5	28.1
2019	17,502,756	3,233,761	18.5	13.9
2020	2,519,118	1,160,967	46.1	△64.1
2021	967,003	708,571	73.3	△39.0
2022	3,198,017	1,105,293	34.6	56.0
2023	11,031,665	2,067,084	18.7	87.0

주: 카지노이용객은 외국인전용카지노(육지+제주) 기준이며 외래방한객 자료는 한국관광공사에서 제공
출처: 문화체육관광부(2024), 2024년 카지노업 현황

- 카지노 외화획득액의 증가 역시도 국내 카지노산업의 성장을 보여줌
 - 팬데믹 기간을 제외한다면 대체로 관광외화수입과 카지노외화수입의 규모는 증가 추세를 보임
 - 전 기간 관광외화수입 대비 카지노외화수입이 차지하는 비율은 평균 6.5%로 나타남
 - '93년에 카지노외화수입은 1억7천만 달러에 관광외화수입의 5.9%를 점유했음
 - '11년 기준 카지노 외화획득액이 10억 달러를 돌파(점유율 8.3%)했고 '14년에 14억7,726만 달러(점유율 8.0%)로 정점에 이룸
 - 일부 시기를 제외하고서 대체로 카지노외화수입은 증가해왔으며, 포스트 코로나 시기('23년)에 전년 대비 95.2% 증가하였음

| 표 2-9 | 연도별 관광외화수입 대비 카지노 매출액

연 도	관광외화수입 (천\$) (A)	증감률(%)	카지노외화수입 (천\$) (B)	증감률(%)	점유율(%) (B/A)
1993	2,929,500	8.9	173,176	27.0	5.9
1994	3,316,500	13.2	250,763	44.8	7.6
1995	5,060,200	52.6	286,342	14.2	5.7
1996	4,855,400	△4.0	265,560	△7.2	5.5
1997	4,710,200	△3.0	243,013	△8.5	5.2
1998	6,865,400	45.8	203,877	△16.1	2.9
1999	6,801,900	△0.9	251,787	23.5	3.7
2000	6,811,300	0.1	301,153	20.0	4.4
2001	6,370,700	△6.5	296,355	△0.8	4.6
2002	5,915,000	△7.2	327,075	10.4	5.5
2003	5,339,900	△9.7	334,335	2.2	6.3
2004	6,049,300	13.3	378,576	13.2	6.3
2005	5,785,100	△4.4	423,413	11.8	7.3
2006	5,689,000	△1.7	501,928	18.5	8.8
2007	6,057,600	6.5	659,634	31.4	10.9
2008	9,680,500	59.8	684,263	3.7	7.1
2009	9,737,000	0.6	720,520	5.3	7.4
2010	10,225,400	5.0	869,679	20.5	8.5
2011	12,233,900	19.6	1,015,982	16.8	8.3
2012	13,201,100	7.9	1,110,244	9.3	8.4
2013	14,288,400	8.2	1,250,093	12.6	8.7
2014	17,335,900	21.3	1,307,776	4.6	7.5
2015	14,675,800	△15.3	1,098,778	△16.0	7.5
2016	16,753,900	14.2	1,099,266	0.04	6.6
2017	13,263,900	△20.8	1,066,442	△3.0	8.0
2018	18,461,800	39.2	1,477,265	38.5	8.0
2019	20,744,900	12.4	1,243,280	△15.9	6.0
2020	10,181,100	△50.9	506,559	△59.3	5.0
2021	10,622,500	4.3	353,659	△30.2	3.3
2022	12,240,600	13.2	552,063	56.1	4.5
2023	15,111,500	23.5	1,077,858	95.2	7.1

주 1: 2023년 관광수입은 한국관광공사의 추정치. 카지노외화수입은 외국인전용 카지노(육지+제주) 기준임.
출처: 문화체육관광부(2024), 2024년 카지노업 현황

3) 국외 카지노 산업동향

- 세계 사행산업 업종별 매출액 중 카지노는 전체 매출의 30% 이상을 점유
 - 모든 기간 매출액 규모를 기준으로 카지노는 복권의 뒤를 잇고 있음
 - 코로나의 영향으로 인해 카지노 매출액 규모는 '16년 144,490백만 달러에서 '21년 130,993백만 달러로 13,497백만 달러(-9.34%) 감소함

[표 2-10] 세계 사행산업 업종별 매출액 현황

(단위: 백만 US\$)

구 분	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년
카지노 (%)	144,490.09 (34.32)	154,751.10 (35.45)	165,129.79 (35.94)	167,795.95 (36.64)	110,745.06 (30.32)	130,992.85 (31.58)
베팅	59,445.87	62,395.14	66,892.54	69,886.52	67,204.20	81,471.52
게이밍 머신	79,880.13	80,578.81	79,782.19	76,603.07	55,700.91	53,525.75
복권	125,932.38	127,511.22	136,101.56	132,018.69	122,649.27	138,580.56
빙고/기타	11,292.97	11,306.24	11,588.45	11,698.65	8,952.46	10,161.46
합계	421,041	436,542	459,494	458,002	365,251	414,732

출처: 2020~2022 사행산업 백서

- 전 세계 카지노시장은 '15년 기준 약 1,100억 달러의 순매출을 달성했으며 '19년에는 약 1,300억 달러에 이를 것으로 전망됨(Statista, 2019)
 - 세계 사행산업 '21년 매출액은 4,147억 달러로 집계되었으며, 이듬해에는 전 세계적으로 4,657억 달러의 매출을 기록할 것으로 예측됨(GBGC, 2023; 사행산업통합감독위원회, 2023: 89)

[표 2-11] 세계 사행산업 매출액 현황 (단위: 억 US\$)

연도	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년
매출액	4,210	4,365	4,595	4,580	3,653	4,147

출처: Global Betting and Gaming Consultants(2023.5): BGC GGR Data Appendix and Forecasts; 사행산업통합감독위원회(2023: 89) 재인용

- 카지노 매출은 주로 북미, 유럽, 아시아에 바탕을 두고 있으며 팬데믹 시기를 제외하면 전반적으로 성장하는 추세임

- 카지노 매출액은 '17년부터 '19년까지 점차 증가하다가 '20년 급락했으나, '21년 전년 대비 9.9% 증가함
- 분석 기간 전세계 사행산업 매출 중 카지노가 차지하는 비중은 '17년 38.8%에 달했으나, 이후 감소해 '18년 28.5%, '19년 29%, '20년 22.5%, '21년 22%로 나타남
- '21년 기준 카지노 매출액은 북미가 39,753백만 달러로 가장 많음
- 같은 시기 전체 카지노 매출 중 북미 44.28%, 유럽 24.80%, 아시아 20.94%로, 90% 이상의 매출이 세 개 대륙에서 도출됨

| 표 2-12 | 2017-2021년 대륙별·업종별 사행산업 매출 현황 (단위: 백만 US\$)

구 분	연도	카지노	베팅	게이밍 머신	복권	빙고/기타	합계
아시아	2017	47,880.3	24,400.3	20,119.4	48,827.0	134.6	141,361.5
	2018	54,389.9	25,481.0	19,412.8	56,141.1	149.6	155,574.4
	2019	54,589.4	26,361.2	18,811.9	48,836.8	151.0	148,750.3
	2020	16,525.4	25,469.7	17,359.9	43,963.3	66.6	103,384.8
	2021	18,802.3	29,225.7	14,875.5	46,525.9	67.6	109,497.0
유럽	2017	19,828.4	24,104.2	33,000.8	36,438.2	3,634.4	117,006.0
	2018	21,220.7	26,370.5	33,162.4	37,776.7	3,755.7	122,286.0
	2019	22,230.4	27,855.6	31,444.0	38,529.5	3,641.0	123,700.6
	2020	20,739.4	25,822.2	17,088.3	36,591.1	2725.6	103,020.6
	2021	22,267.7	30,375.9	17,346.2	43,403.6	2,801.6	116,195.0
북미	2017	40,503.2	3,582.3	32,403.9	13,259.8	30,283.5	6,334.2
	2018	41,984.1	3,831.2	13,757.7	31,845.9	6,530.4	131,668.9
	2019	43,413.9	4,259.7	13,824.2	34,203.2	6,757.3	137,033.7
	2020	34,576.2	4,730.0	11,068.1	32,856.3	5,014.3	116,077.3
	2021	39,753.4	8,437.9	11,634.2	38,829.4	6,176.9	143,893.4
중남미	2017	4,808.5	2,722.2	3,154.1	7,477.8	747.8	18,910.5
	2018	4,778.6	2,882.9	2,291.0	5,755.3	694.6	16,402.4
	2019	4,780.7	3,194.2	2,008.2	5,728.7	682.4	16,394.2
	2020	3,857.6	2,743.5	931.1	4,375.9	646.0	12,554.0
	2021	4,635.9	2,830.3	1,202.2	4,726.4	663.6	14,058.2
아프리카	2017	2,323.8	2,292.9	403.8	889.7	107.3	6,017.4
	2018	2,457.7	2,692.7	435.5	954.6	106.2	6,646.7
	2019	2,410.1	2,923.9	451.3	999.5	122.2	6,907.1
	2020	2,169.1	2,828.3	417.0	1,029.4	134.4	6,578.2
	2021	1,707.5	3,304.3	360.4	1,046.0	87.6	6,505.8
오세아니아	2017	5,124.7	3,692.1	10,012.6	2,248.1	120.0	21,197.4
	2018	4,683.5	3,921.2	10,084.8	2,275.7	120.7	21,085.9
	2019	3,868.5	3,655.7	9,427.5	2,418.6	110.3	19,480.6
	2020	3,061.9	4,013.7	8,296.9	2,692.6	110.9	18,175.9
	2021	2,608.3	5,586.5	7,531.9	2,844.6	109.7	18,680.9
합계	2017	120,468.9	60,794.0	99,094.6	109,140.6	35,027.6	310,827.0
	2018	129,514.5	65,179.5	79,144.2	134,749.3	11,357.2	453,664.3
	2019	131,293.0	68,250.3	75,967.1	130,716.3	11,464.2	452,266.5
	2020	80,929.6	65,607.4	55,161.3	121,508.6	8,697.8	359,790.8
	2021	89,775.1	79,760.6	52,950.4	137,375.9	9,907.0	408,830.3

출처: 사행산업통합감독위원회(2023: 125-127)을 재구성함

3. 국내 카지노 정책의 주요 이슈

1) 복합리조트내 카지노 설치로 인한 카지노의 대중화

- 복합리조트 산업(시설 내 카지노 포함)은 현재 범국가적인 핵심 관광산업으로 인정되며, 이는 세계 카지노산업의 추세(복합리조트화, 민영화 및 규제완화, 고객의 대중화, 게임 다양화 등) 중 가장 크게 조명되는 추세로 언급됨(송학준·변정우·이충기, 2014; 권영인, 2020: 19)
 - 마카오, 싱가포르, 필리핀에 이어, 2030년 일본 오사카에도 11조 원 규모 투자를 바탕으로 신규 카지노 복합리조트가 개장할 예정
 - 복합리조트 내 제주 드림타워 카지노는 4월 순매출 203억8,700만 원을 올려, 올들어 4개월 연속 매출 200억 원대(누계 900억 원 돌파)를 기록함(이코노미스트, 2024.5.2.)⁴⁾
 - 최근 강원랜드는 2조 5,000억 원의 대규모 투자를 통해 글로벌 복합리조트로 확장함으로써 국민적 인식 전환, 매출 등 경쟁력 확보, 폐광지역 경제진흥 등에 기여하겠다는 ‘K-HIT 프로젝트 1.0’을 발표(중앙일보, 2024.3.14; 파이낸셜 뉴스, 2024. 4.2.)⁵⁾
- 카지노 산업과 복합문화 개발을 동시에 추진하는 복합리조트 산업을 통해 카지노의 부정적 이미지가 개선되고 대중화가 이뤄짐(황혜신 외, 2017)
 - 다양한 권역으로 고객의 범위를 넓히는데 도움을 주며 VIP/다국적 고객과 가족단위 관광, 휴양을 통한 카지노의 확산 및 대중화를 유도함(황혜신 외, 2017: 23)
- 카지노를 포함한 복합리조트(IR)가 일반적인 카지노산업의 추세로 자리함에 따라 그에 따른 후속조치가 이뤄질 필요가 있음
 - 카지노 산업의 지속가능성을 담보하기 위해 대중교육, 다양한 여가시설 및 프로그램 개발이 필요함

4) <https://economist.co.kr/article/view/ecn202405020003>

5) <https://www.joongang.co.kr/article/25235190#home>
<https://www.fnnews.com/news/202404021657123971>

- 동시에 부정적 파급효과의 강력한 관리기능을 강화하여 카지노 인식을 건전한 여가문화로 인식시킬 필요가 있음(권영인, 2020: 25)

2) 지역발전을 위한 내국인 카지노 허가확대 수요

- 우리나라 카지노를 두고 아직 내국인출입카지노는 사행산업으로, 외국인전용 카지노는 관광산업으로 보는 이중적인 시각이 존재함(오용수, 2011: 227)
- 그러나 '10년부터 싱가포르의 카지노 복합리조트 사업이 경제의 신성장동력으로 인정되면서 지역경쟁력 확보의 수단으로 내국인출입카지노의 도입 필요성이 제기됨(오용수, 2011: 227)
 - 2023년 대구광역시는 동구 K-2 군 공항 후적지(공항 이전 후 남은 땅)에 100층 규모의 랜드마크를 건설하면서 내국인 카지노 등의 엔터테인먼트 시설을 도입하려는 계획을 검토한 바 있음(중앙일보, 2023.7.4.)⁶⁾
 - '22년 전라남도와 화순군은 폐광을 앞둔 화순광업소 탄광부지에 대체산업을 육성하기 위한 일환으로 내국인 카지노 개장을 포함한 체험형 복합관광단지 조성을 추진한 바 있음(뉴시스, 2022.10.12.)⁷⁾
 - 이 외에도 새만금, 인천, 제주, 부산 등이 내국인 출입이 가능한 오픈카지노 추가허용을 주장했지만 유치로 이어지지는 않음(KNN, 2021.11.18.)⁸⁾

3) 불법 사행산업 및 신종 사행산업의 성장에 따른 규제 강화논의

- 불법도박시장 규모가 확대되고 신종 사행성이슈가 출현함에 따라 합법 사행산업 감독 강화, 불법도박 근절을 위한 감시 강화 등이 논의됨
- 불법도박의 불법성 인식, 처벌 확실성, 처벌 엄격성 등의 억제요인을 구비해 온라인을 비롯한 다양한 형태의 불법도박 참여를 근절하는 정책 수립이 요구됨(서용석·송섭규, 2023)

6) <https://www.joongang.co.kr/article/25174549>

7) https://www.newsis.com/view/?id=NISX20221011_0002044056&cID=10899&pID=10800

8) <https://news.knn.co.kr/news/article/121538>

- '22년 합법사행산업 총매출액이 22조 9,101억 원임을 감안한다면(사행산업통합감독위원회, 2023: 9), 불법사행산업의 통제 및 규제가 매우 중요해짐
- 매년 새로운 유형의 불법도박이 발생('20년 FX마진거래, '21년 불법파워볼, '22년 불법해외복권, '23년 불법홀덤팝)함에 따라 법률 검토, 감시 강화, 통합적 대응체계 구축을 계획함(사행산업통합감독위원회, 2023)
- 사감위의 불법 사행산업(불법온라인 도박) 통제 실효성을 높이기 위해 특별사법경찰관 및 행정제재권 등을 장기적인 관점에서 구체화할 필요가 있다는 의견도 제기됨(윤우석, 2020)
- 불법사행산업에 대한 감시기능을 넘어 불법사행산업에 대한 규제까지 확장할 수 있도록 법령 개정 등이 필요하다는 의견도 제기됨(윤우석·이창훈, 2018: 83)
 - 불법사행산업 관련 조사업무와 더불어 사건을 수사기관으로 송치하는 전담 부서로서의 사감위의 권한 증대
 - 사감위의 권한강화 사항 예시: 정보통신서비스제공자에게 불법 온라인 도박 사이트 차단을 직접 요구할 수 있는 권한, 금융기관에 불법사행산업 이용계좌의 거래정지 요구 권한, 과학기술정보통신부에 불법사행산업 관련 유·무선 전화번호 서비스 중지 요청 권한, 현장불법행위 근절을 위한 사행산업사업자의 영업장 출입권한과 검사권한 등(박준휘·김두원, 2019: 184)
 - 기타 온라인카지노 합법화를 대비한, 관리·감독을 위한 카지노 전담 감독기구 설립 및 온라인 카지노 책임 도박제 도입과 자율규제 시행이 대안으로 검토됨(신예나 외, 2021)

제2절 카지노 관리·감독 제도의 검토

1. 관계 법제

1) 허가 및 운영 법제

(1) 관광진흥법

- (카지노업에 대한 정의) 법상 카지노업은 관광진흥법상 관광사업의 한 종류로서, 전문 영업장을 갖추고 주사위·트럼프·슬롯머신 등 특정한 기구 등을 이용하여 우연의 결과에 따라 특정인에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위 등을 하는 업으로 규정됨(동법 제3조 제1항 제5호)
- (허가 및 운영) 문화체육관광부령으로 정하는 시설과 기구를 갖추어 문화체육관광부장관의 허가를 받도록 규정함(동법 제5조 제1항)
 - 동법 제4절 카지노업에서 허가 요건 등(제21조), 결격사유(제22조), 시설 기준 등(제23조), 기구의 규격 및 기준 등(제25조), 영업 종류와 영업 방법 등(제26조), 지도와 명령(제27조), 사업자 등의 준수 사항(제28조), 기금 납부(제30조) 등의 구체적인 사항을 정하고 있음
- (허가요건) 특히 동법 제21조 제1항에서는 카지노업의 허가신청 이후 문화체육관광부장관에 의한 허가 요건을 구체화하고 있음
 - 국제공항이나 국제여객선터미널이 있는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도에 있거나 관광특구에 있는 관광숙박업 중 호텔업 시설(관광숙박업의 등급 중 최상 등급을 받은 시설만 해당
 - 시·도에 최상 등급의 시설이 없는 경우에는 그 다음 등급의 시설만 해당한다) 또는 대통령령으로 정하는 국제회의업 시설의 부대시설에서 카지노업을 하려는 경우로서 대통령령으로 정하는 요건에 맞는 경우(동조 제1항 제1호)
 - 우리나라와 외국을 왕래하는 여객선에서 카지노업을 하려는 경우로서 대통령령으로 정하는 요건에 맞는 경우(동조 제1항 제2호)
 - 또한 공공의 안전, 질서유지 또는 카지노업의 건전한 발전을 위해 필요하다고

인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화체육관광부 장관이 제1항에 따른 허가를 제한할 수 있음(동조 제2항)

- **(카지노업 관리·감독 규제)** 관련해 문화체육관광부 장관은 지나친 사행심 유발을 방지하는 등 그 밖에 공익을 위하여 필요하다고 인정하면 카지노사업자에게 필요한 지도와 명령을 할 수 있음(동법 제27조)
 - 법령에 위반되는 카지노기구의 설치/사용/변조, 허가받은 전용영업장 외 영업행위, 총매출액 누락, 19세 미만인 자 입장 행위 등 다양한 금지 행위(동조 제1항)와 1일 최소 영업시간, 최소배당률, 관리기록 및 회계기록 유지 의무 등 영업준칙(동조 제2항)을 규정함
- **(매출액의 기금의무)** 카지노사업자는 총매출액의 100분의 10의 범위에서 일정 비율에 해당하는 금액을 「관광진흥개발기금법」에 따른 관광진흥개발기금에 내야 한다고 규정함(동법 제30조 제1항)

(2) 폐광지역 개발 지원에 관한 특별법

- **(「관광진흥법」 적용의 특례)** 관광진흥법 제21조의 허가요건에도 불구하고, 폐광지역 개발 지원에 관한 특별법(폐광지역법)에서는 지역의 경제사정을 고려해 카지노업 허가의 특례를 동법 제11조에서 명문화함
 - **(카지노업 허가 요건)** 문화체육관광부 장관은 폐광지역 중 경제사정이 특히 열악한 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역의 한 곳에만 「관광진흥법」 제21조에 따른 허가요건에도 불구하고 같은 법 제5조 제1항에 따른 카지노업의 허가를 할 수 있음(동법 제11조 제1항)
 - 이 경우 카지노업의 허가를 할 때에는 관광객을 위한 숙박시설, 체육시설, 오락시설 및 휴양시설 등(그 시설의 개발추진계획을 포함)과의 연계성을 고려하여야 함(동법 제11조 제1항)
 - 카지노업의 허가를 받을 수 있는 자는 공공성 및 효율성이 확보되도록 하기 위하여 대통령령으로 정하는 요건을 규정하며(동조 제2항), 카지노업의 허가기간은 3년 이내에서 대통령령으로 정함(동조 제4항)

- **(합법 카지노사업자에 대한 감독권)** 일정 요건에 적합해 동조 제1항에 따른 허가를 받은 카지노사업자에 대한 감독권을 일부 규정
 - 「관광진흥법」 제28조 제1항 제4호(이른바 ‘내국인 입장행위 금지’)를 적용하지 않지만, 문화체육관광부장관은 과도한 사행행위(射倖行爲) 등을 사전에 방지하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 출입제한 등 영업에 관한 제한을 할 수 있다고도 명시해 규제의 여지를 둬(동조 제3항)
- **(폐광기금의 부과 및 사용)** 카지노산업에서 발생한 매출액을 사회적 목적으로 사용하는 기금에 대해 명시함
 - 총매출액의 100분의 13 이내에서 대통령령으로 정하는 금액은 폐광지역과 관련된 관광진흥 및 지역개발을 위하여 사용 의무화(동조 제5항)

(3) 기업도시개발 특별법

- **(「관광진흥법」에 관한 특례)** 동법 제30조에서도 대통령령으로 정하는 기업도시의 실시계획에 반영되어 있고 일정 요건을 모두 갖춘 경우 카지노업을 허가하는 특례를 둬
 - 기업도시란 산업입지와 경제활동을 위하여 민간기업(법인만 해당하며, 제48조 제2항에 따라 대체지정된 시행자를 포함)이 산업·연구·관광·레저·업무 등의 주된 기능과 주거·교육·의료·문화 등의 자족적 복합기능을 고루 갖추도록 개발하는 도시를 의미(동법 제2조 제1호)
 - **(카지노업 허가 요건)** 문화체육관광부장관은 「관광진흥법」 제21조에도 불구하고 관광·레저가 주된 기능인 기업도시로서 대통령령으로 정하는 기업도시(“관광 중심 기업도시”)의 실시계획에 반영되어 있고 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에는 같은 법 제5조 제1항에 따른 카지노업의 허가를 하여야 한다고 규정함(동법 제30조)
 - ㉠ 신청인이 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 금액을 투자하는 사업시행자일 것, ㉡ 신청 내용이 실시계획에 부합할 것, ㉢ 관광진흥법령에 따른 카지노업에 필요한 시설·기구 및 인력 등을 확보하였을 것)을 모두 갖춘 경우 등

(4) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

- (외국인투자의 촉진을 위한 「관광진흥법」 적용의 특례) 동법에서는 외국인투자 촉진 위해 일정 요건을 갖춘 경우에 한해 카지노업 허가와 관련한 「관광진흥법」 적용의 특례를 둬(동법 제243조)
 - (외국인전용 카지노업 허가 요건) 제주도지사는 제주자치도에 대한 외국인 투자(「외국인투자 촉진법」 제2조 제1항 제4호에 따른 외국인투자) 촉진을 위해 카지노업의 허가를 받으려는 자가 외국인투자를 하려는 경우로서 다음 각 호의 요건을 모두 갖추었으면 「관광진흥법」 제21조에도 불구하고 같은 법 제5조 제1항에 따른 카지노업(외국인전용의 카지노업으로 한정)의 허가를 할 수 있음(동법 동조 제1항)
 - ㉠ 관광사업에 투자하려는 외국인투자의 금액이 미합중국화폐 5억 달러 이상일 것, ㉡ 투자자금이 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 제2조 제4호에 따른 범죄수익 등에 해당하지 아니할 것(이 경우 범죄수익은 해당 범죄에 대한 형의 확정판결이 있는 경우에 한정함), ㉢ 투자자의 신용상태 등이 대통령령으로 정하는 사항을 충족할 것 등을 구체적인 요건으로 규정하고 있음
 - 이 경우 도지사는 필요하면 허가에 조건을 붙이거나 제1호에 따른 외국인 투자의 금액 등을 고려하여 둘 이상의 카지노업 허가를 할 수 있다고 명시함(동법 동조 제1항)
 - 이어 제1항에 따른 카지노업의 허가를 받으려는 자는 투자계획서 등 도조례로 정하는 서류를 갖추어 도지사에게 허가를 신청하여야 한다고 규정함(동조 제2항)
- (카지노 영업을 위한 조건 및 규제) 동법에서는 카지노 시설의 운영과 관련 해서도 영업을 위한 조건 및 사후적 규제 수단을 수록함
 - 제1항에 따른 카지노업의 허가과 관련하여 영업을 장소와 개시시기 등에 필요한 사항은 도조례로 정한다고 명시함(제243조 제3항)
 - 제1항에 따라 카지노업의 허가를 받은 자는 영업을 시작하기 전까지 「관광진흥법」 제23조 제1항의 시설과 기구를 갖추어야 함(동조 제4항)

- 도지사는 제1항에 따른 허가를 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 허가를 취소하여야 한다고 규정함(동조 제5항)
 - ㉠ 제1항 제1호의 투자를 이행하지 아니하는 경우, ㉡ 투자자금이 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 제2조 제4호에 따른 범죄수익 등에 해당하는 경우(이 경우 범죄수익은 해당 범죄에 대한 형의 확정판결이 있는 경우에 한정), ㉢ 제1항 각 호 외의 부분 후단에 따른 허가조건을 위반한 경우
 - 제1항에 따른 허가를 받은 자는 「관광진흥법」 제11조에도 불구하고 카지노업의 운영에 필요한 시설을 타인이 경영하게 할 수 있는데, 이 경우 수탁경영자는 「관광진흥법」 제22조에 따른 결격사유에 해당되지 아니하여야 함(동조 제6항)
- (관광진흥개발기금 납부에 관한 특례) 동법에서도 관광진흥개발기금 납부에 대한 특례를 둬
- 「관광진흥법」 제30조 제2항에 따른 문화체육관광부 장관의 권한은 도지사의 권한으로 함(제245조 제1항)
 - 「관광진흥법」 제30조 제4항에서 대통령령으로 정하도록 한 사항은 도 조례로 정할 수 있음(동조 제2항)
 - 「관광진흥법」 제30조 제1항에도 불구하고 카지노사업자는 총 매출액의 100분의 10 범위에서 일정 비율에 해당하는 금액을 제246조에 따른 제주 관광진흥기금에 납부하여야 한다고 규정(동조 제3항)

(5) 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법

- (외국인전용 카지노업 허가 등의 특례) 동법에서는 일정 기준을 갖춘 경우에 한해 경제자유구역에서 외국인전용 카지노 허가에 대한 특례를 둬
- (카지노업 허가 요건) 문화체육관광부 장관은 경제자유구역에서 카지노업의 허가를 받으려는 자가 외국인투자를 하려는 경우로서 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에는 「관광진흥법」 제21조에도 불구하고 같은 법 제3조 제1항 제5호에 따른 카지노업(외국인전용 카지노업만 해당)의 허가를 할 수 있다고 규정(동법 제23조의3 제1항)

- ㉠ 경제자유구역에서의 관광사업에 투자하려는 외국인투자 금액이 미합중국화폐 5억 달러 이상일 것, ㉡ 투자자금이 형의 확정판결에 따라 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 제2조 제4호에 따른 범죄수익 등에 해당하지 아니할 것, ㉢ 그 밖에 투자자의 신용상태 등 대통령령으로 정하는 사항을 충족할 것 등
- (허가의 신청, 영업장소 및 개시시기) 제1항에 따른 카지노업의 허가와 관련해 대통령령에 따라 문화체육관광부장관에게 카지노업의 허가를 신청해야 하고 (동조 제2항), 영업의 장소 및 개시시기 등에 관하여 필요한 사항도 별도로 규정(동조 제3항)
- (시설 및 기구 완비) 제1항에 따라 카지노업의 허가를 받은 자는 영업을 개시 전까지 「관광진흥법」 제23조 제1항에 따른 시설과 기구를 갖추어야 함(동조 제4항)
- (사후적인 규제수단의 구비) 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 허가를 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 허가를 취소하여야 한다고 규정(동법 제23조의3 제5항)
 - ㉠ 제1항 제1호에 따른 투자를 이행하지 아니하는 경우, ㉡ 투자자금이 형의 확정판결에 따라 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 범죄수익등에 해당하게 된 경우 등
- 제1항에 따른 허가를 받은 자에게는 「관광진흥법」 제11조에도 불구하고 카지노업의 운영에 필요한 시설의 경영을 타인에게 위탁할 수 있는데, 이 경우 경영을 위탁받은 자는 「관광진흥법」 제22조에 따른 결격사유에 해당하지 아니하여야 한다고 명시함(동조 제6항)

2) 관리·감독 법제

- 사행산업 관리를 위한 규제기본법으로는 형법과 사행산업통합감독위원회법(사감위법), 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법을 두고 있으며, 카지노 관리·감독과 관련해서는 다양한 개별법에 근거를 둬

(1) 사행산업통합감독위원회법

- (법제 목적) 사행산업통합감독위원회의 설치를 통해 사행산업으로 인한 부작용 최소화와 불법사행산업에 대한 감시를 통하여 사행산업이 건전한 여가 및 레저 산업으로 발전해 나가도록 함으로써 국민의 복지증진에 이바지함을 목적으로 함(제1조)
- (전달체계) 국무총리 소속하에 사행산업통합감독위원회를 두며(제4조 제1항), 위원회는 그 권한에 속하는 사무를 독립적으로 수행한다고 규정함(제4조 제2항)
- (위원회의 기능) 제5조 제1항에서는 다음의 총 11개에 해당하는 업무를 사감위의 소관으로 두고 있음
 - 1. 사행산업의 통합적인 관리·감독 및 건전화와 불법사행산업의 근절을 위한 종합계획의 수립·시행에 관한 사항, 2. 사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용 또는 조정(계획수립을 포함)이 필요한 경우로서 사행산업 관련 기관·단체 또는 개별 업계 등의 요청에 의한 협의·조정 또는 권고에 관한 사항, 3. 과도한 사행심 유발 방지를 위하여 사행산업사업자에 대한 현장 실태 확인과 지도·감독에 관한 사항, 4. 불법사행산업의 감시에 관한 사항, 5. 사행산업 및 불법사행산업으로 인한 중독 및 도박 문제의 예방과 치유 등 사회적 부작용 해소를 위한 대책의 수립·시행에 관한 사항, 6. 「국민체육진흥법」 제19조 제2항에 따른 사행산업중독예방치유계정의 관리·운용에 관한 사항, 7. 사행산업을 건전한 레저산업으로 발전시키고 불법사행산업을 근절하는 데 필요한 조사·연구 및 평가에 관한 사항, 8. 사행산업에 대한 사회적 인식전환과 과도한 사행행위 유발 방지를 위한 통합적인 교육 프로그램 개발과 홍보에 관한 사항, 9. 청소년을 대상으로 한 도박 중독 예방 교육의 실시에 관한 사항, 10. 위원회 운영 규칙 제정과 개정에 관한 사항, 11. 그 밖에 이 법 또는 다른 법률의 규정에 따라 위원회의 직무 또는 권한으로 규정된 사항 등임⁹⁾

9) "위원회의 직무 또는 권한으로 규정된 사항"은 사행산업에 관한 광고·선전행위 현장 확인 및 지도·감독규칙으로서, 해당 규칙 제1조에서는 「사행산업통합 감독위원회법(이하 "사감위법"이라 한다)」 제5조 제1항 제1호·제3호 및 제11호, 제16조 제1항 제4호 및 제5호와 제18조 제1항 제1호에 따라 사행산업에

- (운영기준) 사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용 및 조정의 기준 등에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다고 규정함
- (사감위의 임무 및 권한) 종합계획의 수립(동법 제16조), 협의·조정 또는 권고 등(동법 제17조), 현장 확인 및 지도·감독(동법 제18조), 불법사행산업 감시·신고센터 등(제18조의3), 권고(제20조) 등 임
 - (계획수립) 사감위는 사행산업의 통합적인 관리·감독 및 건전화와 불법사행산업의 근절을 위하여 종합계획을 수립하여 시행하여야 함(제16조 제1항)
 - (권고내용) 사감위는 동법 제17조에 의거 제5조 제1항 제2호의 규정에 따른 사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용 또는 조정이 필요하거나 관련 기관·단체 또는 개별 업계 등의 요청이 있을 경우, 기획재정부·문화체육관광부·농림축산식품부 등의 관련 행정기관의 장과 협의하여 이를 적용 또는 조정하거나 권고할 수 있음(제1항)
 - (지도감독권한) 동법에서 제18조에 의하면 사감위는 사행산업의 과도한 사행심 유발 방지를 위하여 현장을 확인하고 지도·감독함(제1항)
 - (조사의뢰 권한) 필요한 경우 파견과 조사의뢰를 통해 이행의 강제력을 확보할 수 있음
 - 사행산업사업자가 운영하는 사무소 또는 영업장에 위원회의 소속 직원을 파견하거나 사무소 또는 영업장을 출입하여 장부·서류 그 밖의 자료나 물건을 조사하게 할 수 있으며, 필요한 경우 소관 행정기관에 조사를 의뢰할 수 있음(제2항)
 - 위원회는 불법사행산업의 감시를 위하여 필요한 경우 수사기관 또는 사행산업사업자에게 협조를 요청할 수 있음(제3항)
 - 제3항에 따른 협조요청을 받은 사행산업사업자는 특별한 사정이 없는 한 이에 따라야 하며, 그 결과를 위원회에 통보하여야 함(제4항)

관한 광고·선전 행위에 대하여 사행산업통합 감독위원회의 현장 확인 및 지도·감독에 관한 기준을 정하여 제시함으로써 사감위법 제2조제2호의 자를 포함하여 사행산업과 관련된 과도한 사행심 유발 광고·선전 행위를 방지함을 목적으로 한다고 명시하고 있음

- (시정명령에 대한 조치권고) 동법 제20조에 의하면 사감위는 해당 위원회의 필요하다고 인정하는 경우에는 사행산업사업자에 대한 시정 명령 등의 필요한 조치를 소관 행정기관의 장에게 권고할 수 있음

(2) 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법

- (목적) 동법은 건전한 국민생활을 해치는 지나친 사행심(射倖心)의 유발을 방지하고 선량한 풍속을 유지하기 위하여 사행행위 관련 영업에 대한 지도와 규제에 관한 사항, 사행행위 관련 영업 외에 투전기(投錢機)나 사행성(射倖性) 유기기구(遊技機具)로 사행행위를 하는 자 등에 대한 처벌의 특례에 관한 사항을 규정함을 목적으로 함(제1조)
- (사행행위의 정의) 여러 사람으로부터 재물이나 재산상의 이익(이하 “재물등”이라 한다)을 모아 우연적(偶然的) 방법으로 득실(得失)을 결정하여 재산상의 이익이나 손실을 주는 행위임(제2조 제1항 제1호)
- (사행행위영업의 정의) 다음 각 목(복권발행업, 현상업, 그 밖의 사행행위업)의 어느 하나에 해당하는 영업을 의미함(제2조 제1항 제2호)
 - 가. 복권발행업(福券發行業): 특정한 표찰(컴퓨터프로그램 등 정보처리능력을 가진 장치에 의한 전자적 형태를 포함한다)을 이용하여 여러 사람으로부터 재물등을 모아 추첨 등의 방법으로 당첨자에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위를 하는 영업
 - 나. 현상업(懸賞業): 특정한 설문 또는 예측에 대하여 그 답을 제시하거나 예측이 적중하면 이익을 준다는 조건으로 응모자로부터 재물등을 모아 그 정답자나 적중자의 전부 또는 일부에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위를 하는 영업 다.
 - 그 밖의 사행행위업: 가목 및 나목 외에 영리를 목적으로 회전판돌리기, 추첨, 경품(景品) 등 사행심을 유발할 우려가 있는 기구 또는 방법 등을 이용하는 영업으로서 대통령령으로 정하는 영업¹⁰⁾

10) 이 중 “회전판돌리기업”은 참가자에게 금품을 걸게한 후 그림이나 숫자등의 기호가 표시된 회전판이 돌고 있는 상태에서 화살등을 쏘거나 던지게 하여 회전판이 정지되었을 때 그 화살등이 명중시킨 기호에 따라 당첨금을 교부하는 행위를 하는 영업을 의미함(동법 시행령 제1조의2)

- (시설기준) 사행행위영업을 하는 자는 영업의 종류별로 행정안전부령으로 정하는 시설 및 사행기구를 갖추고 유지·관리해야 함(동법 제3조)
- 동법은 사행행위영업의 허가(제4조), 허가의 요건(제5조), 허가의 제한(제6조), 영업허가의 유효기간(제7조), 조건부 영업허가(제8조) 등을 별도로 정하고 있음
 - (사행행위영업의 허가) 사행행위영업을 하려는 자는 제3조에 따른 시설 등을 갖추어 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 시·도경찰청장의 허가를 받아야 하는데, 그 영업의 대상 범위가 둘 이상의 특별시·광역시·도 또는 특별자치도에 걸치는 경우에는 경찰청장의 허가를 받아야 함(동법 제4조 제1항)
 - (허가의 요건) 경찰청장이나 시·도경찰청장은 제4조 제1항에 따른 사행행위 영업의 허가신청을 받으면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에만 그 영업을 허가할 수 있음(제5조 제1항)
 - ㉠ 공공복리의 증진을 위하여 특별히 필요하다고 인정되는 경우11),
 - ㉡ 상품을 판매·선전하기 위하여 특별히 필요하다고 인정되는 경우12),
 - ㉢ 관광 진흥과 관광객 유치를 위하여 특별히 필요하다 인정되는 경우13)
 - 제1항 각 호의 “특별히 필요하다고 인정되는 경우”에 관하여는 대통령령으로 정한다고 명시(동법 제5조 제2항)
 - (허가의 제한) 경찰청장이나 시·도경찰청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제4조 제1항에 따른 사행행위영업의 허가를 할 수 없다고 허가의 제한 기준을 둠(동법 제6조)
 - ㉠ 제21조 제2항에 따라 영업허가가 취소되거나 제24조 제1항에 따라 영업소가 폐쇄된 후 2년이 지나지 아니한 장소에서 그 영업과 같은

-
- 11) 천재·지변 기타 이에 준하는 재해구제를 위하여 관계 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정하는 경우, 국가 또는 지방자치단체의 보조 또는 후원을 받는 사회복지사업을 추진하고자 하는 경우, 공공기관에서 공익사업을 위한 재원을 마련하고자 하는 경우 등을 의미함(동법 시행령 제3조 제1호)
 - 12) 자기회사에서 생산하는 상품 또는 자가점포에서 판매하는 상품의 국내외 판매촉진을 위하여 관계 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장 또는 도지사가 필요하다고 인정하는 경우를 의미함(동법 시행령 제3조 제2호)
 - 13) 관광진흥법 제4조제1항의 규정에 의하여 문화체육관광부장관에게 등록된 관광숙박업종 1등급이상의 관광호텔 및 관광객이용시설업종 종합휴양업소의 동일구내에서 사행행위영업을 하고자 하는 경우로서 관광진흥과 관광객의 유치촉진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우, 외국간을 왕래하는 5천톤급이상의 여객선 안에서 사행행위영업을 하고자 하는 경우 등을 의미함(동법 시행령 제3조 제4호)

종류의 영업을 하려는 경우, ㉠ 사행행위영업을 하려는 자가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우,¹⁴⁾ ㉡ 그 밖에 다른 법령에서 사행행위 영업을 할 수 없도록 규정하고 있는 경우 등

- (영업허가의 유효기간) 영업허가의 유효기간은 사행행위영업의 종류별로 대통령령으로 정하되, 3년을 초과할 수 없으며(제7조 제1항), 제1항에 따른 영업허가의 유효기간이 지난 후 계속하여 영업을 하려는 자는 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 다시 허가를 받아야 한다고 규정함(동조 제2항)
- (조건부 영업허가) 경찰청장이나 시·도경찰청장은 영업허가를 할 때 대통령령으로 정하는 기간에 제3조에 따른 시설 및 사행기구를 갖추 것을 조건으로 허가할 수 있고(제8조 제1항), 경찰청장이나 시·도경찰청장은 제1항에 따라 허가를 받은 자가 정당한 사유 없이 정하여진 기간에 시설 및 사행기구를 갖추지 아니하면 그 허가를 취소하여야 한다고 명시(동조 제2항)

○ (출입·검사) 경찰청장이나 시·도경찰청장은 특별히 필요한 경우 영업자 및 사행기구제조·판매업자에 대하여 필요한 보고를 하게 하거나, 관계 공무원으로 하여금 영업소에 출입하여 영업자등이 지켜야 할 사항의 준수 상태, 영업시설, 사행기구, 관계 서류나 장부 등을 검사하게 할 수 있는데, 이 경우 인터넷 등 정보통신망을 이용한 사행행위영업에 관하여도 검사할 수 있음(제18조 제1항)

○ (행정지도 및 시정명령 등) 경찰청장이나 시·도경찰청장은 공익을 위하여 필요 하거나 지나친 사행심 유발의 방지 등 선량한 풍속을 유지하기 위하여 필요한 경우 영업자등에게 필요한 지도와 명령을 할 수 있음(제19조 제1항)

- 경찰청장이나 시·도경찰청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는

14) 상기 ㉠ 과 관련해 가. 미성년자, 피성년후견인 또는 피한정후견인 나. 파산선고를 받고 복권(復權)되지 아니한 사람, 다. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제3조제1호에 따른 정신질환자. 다만, 정신과전문의가 영업을 하기에 적합하다고 인정하는 사람은 그러하지 아니하다. 라. 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」 제4조에 따른 단체 또는 집단을 구성하거나 그 단체 또는 집단에 자금을 제공하는 사람, 마. 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 날부터 2년이 지나지 아니한 사람, 바. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 사람, 사. 금고 이상의 형의 선고유예를 받고 그 유예기간 중에 있는 사람, 아. 임원 중에 가목부터 사목까지의 어느 하나에 해당하는 사람이 있는 법인 등이 허가의 제한 사유임

즉시 또는 기간을 정하여 영업의 시설 등을 고치거나 개선 또는 시정할 것을 명령할 수 있음(동조 제2항)

- ㉠ 영업의 시설 등이 제3조 또는 제13조 제1항에 따른 기준에 맞지 아니한 경우, ㉡ 영업자등이 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우

○ **(폐기처분 등)** 경찰청장이나 시·도경찰청장은 제14조 제1항 또는 제2항에 따른 규격과 기준에 맞지 아니하거나 제15조에 따른 검사를 받지 아니하고 판매되는 사행기구에 대하여는 그 사행기구를 제조하거나 수입한 자에게 수거(收去)하여 폐기할 것을 명령하거나 관계 공무원에게 수거하여 폐기하도록 할 수 있다고 규정(제20조)

○ **(행정처분)** 경찰청장이나 시·도경찰청장은 영업자가 제6조 제2호 각 목의 허가 제한 사항 중 어느 하나에 해당하게 된 경우에는 그 영업의 허가를 취소하여야 하는데, 이 경우 법인인 영업자에 대하여 제6조 제2호 아목에 해당하는 사유로 허가를 취소할 때에는 취소하기 전에 임원의 교체에 필요한 기간을 3개월 이상 주어야 함(제21조 제1항)

- 경찰청장이나 시·도경찰청장은 영업자 등이 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반하면 그 영업의 허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명령할 수 있음(동조 제2항)
- 제2항에 따른 행정처분의 세부기준은 행정안전부령으로 정함(동조 제3항)

(3) 형법(제23장 도박과 복표에 관한 죄)

○ 형법 제23장 중 도박, 상습도박, 도박장소 등 개설, 복표의 발매 등, 벌금의 병과 등의 규정이 카지노 관리·감독과 관련됨

- **(도박, 상습도박)** 동법에서는 도박을 한 사람은 1천만 원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 일시오락 정도에 불과한 경우에는 예외로 한다고 규정함(제246조 제1항). 또한 상습으로 제1항의 죄를 범한 사람은 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다고 명시(제2항)
- **(도박장소 등 개설)** 영리의 목적으로 도박을 하는 장소나 공간을 개설한 사람은 5년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정(동법 제247조)

- (복표의 발매 등) 법령에 의하지 아니한 복표를 발매한 사람은 5년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하고(동법 제248조 제1항), 제1항의 복표발매를 중개한 사람은 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하며(동조 제2항), 제1항의 복표를 취득한 사람은 1천만 원 이하의 벌금에 처한다고 명시함(동조 제3항)
- (벌금의 병과) 제246조 제2항, 제247조와 제248조 제1항의 죄에 대하여는 1천만 원 이하의 벌금을 병과할 수 있다고 규정함(동법 제249조)

표 2-13 | 카지노 관련 법규 요약

구분	법규	사업자		주무부처
통합적 관리·감독	사행산업통합감독위원회법	법 제2조 제2호에 의한 모든 사행산업사업자		사행산업통합 감독위원회
카지노업	<ul style="list-style-type: none"> • 관광진흥법 • 폐광지역 개발 지원에 관한 특별법 • 기업도시개발 특별법 • 제주특별자치도 설치 및 국제자유 도시 조성을 위한 특별법 • 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 • 카지노업 영업 준칙 등 	내국인	(주)강원랜드	문화체육 관광부, 제주특별 자치도청
		외국인	그랜드코리아레저(주), (주)파라다이스, (주)파라다이스세가사미, (주)지바스, (주)골든크라운, 길상창회(유), (주)메가럭, (주)청해, (주)지엔엘, (주)건하, (주)엘티엔터테인먼트, 램정엔터테인먼트코리아(주)	
기타법규	<ul style="list-style-type: none"> • 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법(경찰청 소관) • 형법(제23장 ‘도박과 복표에 관한 죄’ 제246조-249조) 등 (법무부 소관) 			

출처: 사행산업통합감독위원회(2023), 2022 사행산업관련통계

3) 관리·감독 체계 및 기능

- 한국의 카지노 관리·감독은 주로 관광진흥법과 사감위법에 바탕을 두고 있으며, 이들 법률에 따라 감독기구와 역할이 규정됨(정인준, 2017)
- 사감위를 통해 사행산업에 대해 ‘부작용 최소화와 불법사행산업에 대한 감시(사행산업통합감독위원회법 제1조)’를 효율적으로 관리, 감독할 수 있는 권한을 행사할 수 있도록 하는 체계임(김종국, 2016: 181)
 - 사행산업 인·허가 및 감독 등은 개별법에 의해 소관부처가 관장하기 때문에

사감위 권한은 소관부처 권한 및 기능과 충돌하지 않는 범위 내로 제한됨
(김종국, 2016: 184)

- 사감위는 ‘국무총리 소속의 행정위원회(합의제 행정기관)’으로 실질적 권한 수행에 제한이 존재함(김종국, 2016: 182-183)
 - 하단의 [표 2-14]는 사감위와 타 위원회간 권한수준과 성격을 비교제시한 결과임

[표 2-14] 사감위와 타위원회 비교

구분	사감위	금융위, 공정위, 방통위	규제개혁 위원회	국민권익 위원회	국가인권 위원회
소속	총리	금융위(총리) 공정위(총리) 방통위(대통령)	대통령	총리	-
주관 부처	문화체육관광부	-	국무총리실	-	-
성격	행정위원회	행정위원회, 중앙행정기관	행정위원회	행정위원회, 중앙행정기관	행정위원회
중앙행정기관에 관한 규정	X	O	X	X	X
업무상 독립성	O	금융위, 공정위 (규정 있음) 방통위(규정 없음)	X	O	O
조직, 인사, 예산의 독립성	X	O	X	O	O
정부입법 및 대통령령 입법절차 진행	O	O	X	O	O
위원회 의결 구속력 확보	권고	시정조치, 과징금 부과	권고	권고	권고

출처: 김종국(2016: 183), 재인용

- 중앙행정기관(공정위, 방통위, 금융위, 권익위)은 공무원이 위원장이 되고 인사·예산의 독립성이 보장됨
 - 사감위는 위원장이 민간인(비상임)이며 인사·예산의 독립성이 보장되지 않음

- 중앙행정기관은 독자적 정부입법 발의 및 사업자에 대한 시정명령을 내릴 수 있으나 사감위는 그런 권한이 부여되지 않음
 - 기재부 소속 복권위원회는 단순 조직상으로는 국무총리소속 사감위보다는 하위조직으로 보이지만, 실질적으로는 동일한 위치에서 복권정책을 수행 (김종국, 2016: 183)
- 단, 사감위의 사행산업규제정책은 법적으로는 ‘권고’에 그칠지라도 현실적 규제력을 보면 실질적으로는 집행력을 지니는 행정규제로서 작용함(김종국, 2016: 184)

2. 관련법제의 특성

1) 대상의 측면

- 관광산업 진작의 일환으로 국가주도하에 1967년부터 육성된 산업과 지역경제 활성화의 측면이 동시에 존재함
- 외국인 카지노의 경우 다음의 상반되는 특징을 가짐
 - 관광진흥법은 외국인 전용 카지노를 규제하며, 주요 목표는 관광 산업 진흥을 명시하고 있음
 - 외국인 관광객을 유치하여 관광 산업을 활성화하는 동시에 내국인 출입이 금지되어 도박 중독 문제를 일정 부분 예방할 수 있음
 - 그러나 내국인 출입 금지로 인해 카지노 산업의 내수 활성화에 한계가 존재하며 관광객 감소 시 수익성 문제가 발생하게 됨
- 내국인 카지노의 경우 다음의 상반되는 특징을 가짐
 - 폐광지역 경제 활성화에 기여하며, 지방 경제에 긍정적인 영향을 미침
 - 국가가 직접 관리하여 도박 중독 예방과 사회적 문제를 통제할 수 있음

2) 정책수단 측면

- 카지노 사업 허가를 받기 위해서는 엄격한 재정 능력, 사업 계획, 사회적 책임 기준을 충족해야 함

- 허가 조건을 위반할 경우, 사업 정지나 허가 취소 등의 제재가 가해짐
 - 카지노 운영자는 매출 보고서 제출, 회계 감사, 도박 중독 예방 프로그램 운영 등의 의무를 짐
 - 카지노의 운영 상태를 주기적으로 점검하며, 법규 위반 시 벌금이나 영업 정지 등의 처벌이 뒤따름
- 엄격한 규제와 관리 감독을 통해 카지노 운영의 투명성과 책임성을 확보할 수 있는 장점이 존재함
 - 반면, 과도한 규제로 인해 카지노 운영의 효율성이 저하될 수 있으며, 경쟁력 약화로 이어질 수 있음

3) 전달체계 측면

- 합법사행산업은 형법, 사행산업통합감독위원회법(이하 사감위법), 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법(이하 사행행위규제법), 개별 사행사업관련 특별법²⁾ 등으로 규제함
- 주요 국가는 사행산업의 규제기관은 위원회 형태를 갖고 있으며 불법도박의 단속권한은 사행산업위원회와 경찰이 동시에 수행함

【표 2-15】 각국의 사행산업 규제기관

국가	주요 규제법	사행산업 규제기관	허가기관	불법사행산업의 단속
한국	형법, 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법, 각 사행산업별 개별 법률	사행산업통합감독위원회	각 주무부처	경찰
영국	도박법, 국가복권법	사행산업위원회	지역면허소	사행산업위원회
싱가폴	카지노규제법, 온라인도박법, 사행산업유형별 개별법률	카지노규제위원회, 경마위원회, 주무부처	카지노규제위원회, 경마위원회, 주무부처	경찰
미국 (네바다)	네바다 게이밍규제법	게이밍규제위원회	게이밍위원회	게이밍규제위원회

출처: 사행산업통합감독위원회(2022), 제5차 불법도박실태조사

- 허가와 운영의 주체와 관리·감독의 주체 역시 다수이므로 이들 간의 원활한 거버넌스 구조의 설계와 운영이 필수적임
- 지나치게 많은 정책목표와 정책수단이 국가에 독점되어 있어 정부 간 기능 조정과 역할 재배분이 필요함

제3절 인천 카지노 관리·감독 기능의 지방이양 필요성

1. 정책수요 측면

1) 사행산업의 공급확대로 인한 관리수요 증가

- 2024년 2월 인스파이어 카지노가 외국인 전용카지노업에 대한 최종허가를 취득하고 3월 3일 공식 개장함
- 관내 파라다이스카지노가 전체 카지노 매출에서 차지하는 비중이 높은 데다, 인스파이어카지노 개장으로 매출 점유율의 증가가 예상됨
 - '23년 기준 인천 파라다이스카지노 매출액은 3,291억3천2백만 원으로, 외국인 전용 카지노 매출액인 1,407,047(백만 원)의 23.4%에 달함
 - 내·외국인 영업장으로 이를 확대할 시 인천 지역(파라다이스카지노) 매출액은 전체 매출액의 12.6%를 차지함
 - 동년 기준 입장객은 298,076명으로, 외국인대상 카지노 총 입장객 2,413,082명의 14.4%를 차지함
 - 내·외국인 영업장 입장객으로 분모를 확대할 시, 파라다이스카지노의 입장객 비율은 6.7%임
- 인스파이어 카지노 개장 이후('24년 2월 기준) 파라다이스 카지노 매출액은 812억8000만 원으로 전년대비 83.1% 증가해(뉴데일리경제, 2024.3.8.),¹⁵⁾ 인천 관내 카지노 매출액 비중이 확대될 가능성이 높음

2) 인천 경제자유구역의 특수성

- 인천은 타 지자체에 비해 외국인 거주비중이 높으며 경제자유구역 내 외국인 정주여건 개선 사업이 계속 확대 중임
 - 인천의 등록외국인은 80,154명('23년 11월 말 기준)으로 전년 동월(71,226명) 대비 8,928명(12.5%) 증가함(인천광역시, 2024). 또한 '23년 12월 말 기준 81,016명으로 지난 달보다 862명 증가함

15) <https://biz.newdaily.co.kr/site/data/html/2024/03/08/2024030800111.html#>

- '12년부터 '23년까지 인천의 등록외국인수(주민등록인구 천 명당)는 전반적인 증가 추세
- '12년 기준 인천의 등록외국인수는 16.6명(천 명당)이었으나 '23년 27명(천 명당)으로 크게 증가
- '23년 기준 인천의 외국인수(천 명당 27명)는 전국의 외국인수(천 명당 26.3명)보다 높음
- 특히 '23년 인천경제자유구역(IFEZ) 내 외국인 인구수는 8,781명으로, 인천광역시 외국인수의 10.8%를 차지함
- '24년 3월 말 기준 IFEZ 외국인수는 9,206명(송도 5,497명, 영종 2,421명, 청라 1,288명)으로 증가(인천경제자유구역청 홈페이지)¹⁶⁾

【 표 2-16 】 인천광역시 등록외국인수 추세

연도	총인구		등록외국인수		등록외국인수(인구천명당)	
	전국	인천광역시	전국	인천광역시	전국	인천광역시
2012	50,948,272	2,843,981	932,983	47,305	18.3	16.6
2013	51,141,463	2,879,782	985,923	50,382	19.3	17.5
2014	51,327,916	2,902,608	1,091,531	55,323	21.3	19.1
2015	51,529,338	2,925,815	1,143,087	57,669	22.2	19.7
2016	51,696,216	2,943,069	1,161,677	59,103	22.5	20.1
2017	51,778,544	2,948,542	1,171,762	62,596	22.6	21.2
2018	51,826,059	2,954,642	1,246,626	67,869	24.1	23.0
2019	51,849,861	2,957,026	1,271,807	72,259	24.5	24.4
2020	51,829,023	2,942,828	1,145,540	67,648	22.1	23.0
2021	51,638,809	2,948,375	1,093,891	66,364	21.2	22.5
2022	51,439,038	2,967,314	1,189,585	71,849	23.1	24.2
2023	51,325,329	2,997,410	1,348,626	81,016	26.3	27.0

주 1: '23년의 등록외국인수는 법무부 등록외국인 지역별 현황(2023년 12월 기준) 통계월보 수치를 활용함. 나머지 시기는 KOSIS의 주민등록인구현황, 등록외국인 현황 자료를 이용했음
 주 2: 등록외국인수(인구천명당)=등록외국인수/(총인구/1,000)

16) <https://www.ifez.go.kr/main/intro/stats/foreigner.do>

- 경제자유구역 내 정주여건의 개선을 위한 예산이 증가하고 있어 향후 외국인 인규 유입이 늘어날 가능성이 큼
 - 인천경제청에 따르면 시의회에 요청한 2024년 IFEZ 교통분야 특별회계 예산 요구안은 총 1,368억원으로 올해(805억원)보다 69.9%가 증가
 - △광역버스 및 공항 리무진의 혼잡도 개선 지원, △청라국제도시 신교통(GRT) 운영비 지원, △운서역 지하보도 에스컬레이터 설치, △송도·영종·청라국제도시 스마트횡단보도 설치 등에 사용될 예정

3) 관내 카지노 운영에 따른 지역문제

- 언론기사의 내용을 통해 관내 카지노 운영에 따른 인천지역의 문제(도박중독)가 증가하고 있음을 확인함
 - '24년 5월 인천경찰청 사이버범죄수사대는 동남아시아에 본사를 두고 2만 명 이상의 회원들에게 2조 원대 불법사이트(스포츠토토, 파워볼, 카지노 게임인 슬롯게임, 바카라 등 제공)를 운영한 일당 284명을 적발했으며, 이 중 124명(43.7%)이 청소년으로 확인됨(뉴시스, 2024.5.3.)¹⁷⁾
 - '23년 말 인천서부경찰서는 관내 홀덤펍 업소에서 온라인 애플리케이션(이른바 '칩 환전앱')을 통해 카지노와 마찬가지로 칩을 구매해 177억 원 규모의 불법도박을 일삼는 현장을 포착해 고교생을 비롯한 149명을 검거하고 수사 범위를 수도권으로 확대함(중앙일보, 2023.12.21.)¹⁸⁾
 - 파라다이스호텔의 카지노 에이전트가 카지노 정킷방을 운영한다고 지인을 속여 총 6차례에 걸쳐 12억을 편취해 실형을 받음(뉴스1, 2021.1.31.)¹⁹⁾
- 관내 한국도박문제관리센터 헬프라인(전화상담) 이용 수치가 꾸준히 증가함('17년 349건 → '22년 751건)
 - 한국도박문제예방치유원 넷라인(온라인 상담) 건수도 '19년 50건에서 '22년 121건으로 증가함

17) https://www.newsis.com/view/?id=NISX20240503_0002722792&clID=10802&plD=14000

18) <https://www.joongang.co.kr/article/25216592>

19) <https://www.news1.kr/articles/?4197751>

- 한국도박문제예방치유원 지역센터 이용 건수의 경우 '22년 465건으로, '17년 133건에 비해 약 2.5배 증가함
- 관내 전문상담기관 이용자 수는 '22년 35명으로 저조한 편임

표 2-17 | 인천광역시 도박중독 치유·재활 활동 추세

연도	한국도박문제관리센터 헬프라인(전화상담)		한국도박문제예방치유원 넷라인(온라인 상담)		한국도박문제예방치유원 지역센터		전문상담기관	
	전국	인천	전국	인천	전국	인천	전국	인천
2017	6,146	349	-	-	2,427	133	1,418	59
2018	6,417	332	-	-	3,156	216	1,039	38
2019	8,348	504	912	50	3,749	283	1,220	36
2020	8,812	596	1,314	74	4,330	355	1,543	71
2021	12,037	648	1,073	56	5,455	411	1,328	57
2022	13,634	751	1,318	121	5,737	465	1,078	35

주: 각년도 수치는 개별 도박중독 치유·재활 활동 이용자(본인)의 통계치임
 출처: 사행산업통합감독위원회 2022년 사행산업 관련 통계(pp. 35, 38, 42, 46)을 재구성

2. 제도적 맥락 측면

1) 중앙주도 기능수행의 한계

- 한국의 카지노 산업은 여러 개별법령을 통해 엄격히 규제되고 있어 산업의 성장과 경쟁력을 저해할 수 있음
- 특히 현행 사감위 기능과 구조의 한계와 더불어 경제자유구역청의 조직목적과 위상의 한계가 존재함

□ 중앙주도의 카지노 관리·감독

- 사행산업 규제는 규제기관별 산발적 규제를 특징으로 함(사행산업통합감독위원회, 2023)
 - 사감위는 사감위법에 근거해 매출총량에 대한 규제 권한을 지님
 - 각 부처는 업종별 개별법(주무부처)에서 산발적으로 규제

- 사행성 방지를 위한 규제기본법으로 작용하는 「사행행위 등 규제 및 처벌 특례법」과 「사행산업통합감독위원회법」을 바탕으로 발생한 이슈에 따라 별도의 개별법(령)을 입법해 규제하는 '목적별 댐질 규제' 운영이 특징임 (박준휘·김두원, 2019: 161)

| 표 2-18 | 사행산업 규제 실태

구분	규제주체	규제내용	규제근거
매출총량	사감위	매년 매출총량 설정	사감위법
인·허가권	각 부처	업종 허가, 시행허가, 사업승인, 연간 개최/발행계획서 승인 등	개별법
구매상한	각 부처	오프라인 10만원, 온라인 5만원 등	개별법, 자체규정
베팅방식 (온/오프라인)	각 부처	온라인 발매 허용 여부	개별법
광고	-	옥외광고 금지, 예외 허용	옥외광고물법
	각 부처	광고제한(카지노), 경고문구 표시(경주류), 광고승인(복권)	개별법
	사감위	광고물 심의 * 단, 복권 제외(개별법 적용)	광고자율심의규정

출처: 사행산업통합감독위원회(2023: 23), 제4차 사행산업 건전발전 종합계획

□ 기능수행의 제약 및 문제점

- 기능수행 제약과 관련해 사행산업 규제수단 실효성 문제, 법령체계적 한계, 사감위 지원적 한계 등이 지적됨(사행산업통합감독위원회, 2023: 11)
 - (규제수단 실효성 문제) 매출총량 초과 사업자의 통제 기제(차기 총량 설정 및 건전화 평가 등 불이익)의 미흡 및 외국인카지노 총량 설정의 실효성 문제 등
 - (법령체계적 한계) 각 업종별 개별법에서 사행산업 제도를 규제하고, 각 관계 부처에서 해당 제도를 승인하는 분산된 법령체제로 인해 통합된 규제설계 및 정책추진이 어려움
 - (파견조직의 한계) 사행산업 관련 부처의 파견 공무원으로 사감위 인력 구성 되어 업무 연속성과 안정성 문제 발생

○ 업무분장 및 인력규모의 한계

- 사감위는 지난 15년간 파견조직의 한계로 인해 업무 연속성 및 정책 구심점이 다소 미흡한 데다, 국제화 및 고도화된 불법도박 대응을 위한 전문인력이 부족하다는 지적이 존재함(사행산업통합감독위원회, 2023: 29)

2) 경제자유구역청 기능수행의 한계

□ 투자유치와 시설관리의 관점에서만 치중

- 경제자유구역은 특구로서 일정 지역이 가지고 있는 고유한 지역적 특성을 살려 타 지역과는 차별화된 발전을 도모함으로써 지역의 균형있는 발전을 도모한다는 취지를 지님(서문성·권정만, 2009: 46)
 - 2020년대 이후 미증갈등 및 패권경쟁 심화, 코로나19 팬데믹, 신보호주의 강화, 전쟁과 신냉전 등으로 자유무역주의 환경이 악화
 - 디지털 교류 흐름에 맞춰 디지털 무역 주도권을 잡기 위한 협정 및 국제기구 신설 추진이 급물살을 탐
 - 규제완화, 인센티브 강화를 통한 외자유치가 정책의 중심이었으나, 산업 정책의 변화에 따라 투자정책도 변화해야 할 시점에 놓임
- 이에 조직인 경제자유구역청을 설치하여 경제자유구역의 정부간 기능 분담은 경제자유구역 내 행정의 일괄서비스(one stop service) 제공을 추진하며 인천광역시에 위치한 경제자유구역청을 관리하고 개발함(서문성·권정만, 2009)
 - 인천의 경제자유구역청은 인천광역시에 설치된 출장소임
 - 시장·군수·구청장이 수행하는 사무 중 일정한 사무에 대하여는 시·도지사가 직접 수행하며, 시·도지사는 동 사무를 처리하기 위해 이를 전담하는 행정 기구를 설치하게 됨
 - 경제자유구역청은 개발 및 관리, 투자유치, 기업지원, 국제협력, 지역개발 등의 기능을 수행함
- 그러나 경제자유구역청의 지배구조와 관련해 복잡한 구조로 인해 거버넌스 구조가 비효율적이라는 비판이 적지 않음(조강주·채원호, 2015)
 - 중앙정부(산업통상자원부)에 경제자유구역위원회와 기획단이 설치되어 있으나 사업 인·허가권이 여전히 중앙의 각 부처의 전속사항이며 광역지자체

조합이나 출장소로 되어 있는 경제자유구역청은 권한행사에 많은 제약에 직면함(조강주·채원호, 2015: 23)

- 진흥과 외자유치 관점에 경도된 제도와 기구 설계 문제
 - 경제자유구역청의 카지노 관련 기능은 복합리조트 개발을 통해 세계적 수준의 관광인프라를 확충하여, 외국관광객 유치 및 경제자유구역 활성화 도모에 방점이 찍힘
 - 카지노업 허가 사전심사 시 신용등급 요건 합리화, 사전심사를 청구할 수 있도록 허가 가능지역·절차 등 공고 근거 마련(경자법 시행령 개정)하여 투자 유치를 위한 법제개선에 집중하고 있음

□ 카지노 전담부서의 기능 불분명

- '24년 6월 현재 인천경제자유구역 홈페이지를 통해 “카지노” 로 업무를 검색 하였을 때, 관련 검색결과가 조회되지 않음
- 관내 카지노 운영에 대한 사항은 서비스산업유치과에서 수행하고 있으나, 업무 명칭에서는 “복합리조트 집적화 조성” 등의 사항이 개괄적으로 공개되고 있음

| 그림 2-1 | 인천경제자유구역청 조직도



3. 본 연구의 검토방향

□ 권한이양의 타당성 검토 방향

- 카지노 관리·감독 업무의 특수성을 고려한 적정 관리·감독 기능을 정의하고, 검토범위를 확정함
- 기존의 국가권한의 지방이양 논리구조를 재정의하여 카지노 관리·감독에 관련한 권한이양에 필요한 모형 및 검토기준을 도출하고 적용함

□ 권한이양에 따른 실효성 확보방안 방향

- 첫째, 경제자유구역의 범상지위와 부여되는 지역의 특례구조를 특별자치도와 비교함으로써 국가-지방의 시행가능한 카지노 관리·감독 권한의 역할을 설정함
- 둘째, 제주특별자치도 사례분석을 통해 인천의 지역특성에 부합하는 카지노 관리·감독 기능의 범위와 수행구조를 제안함
 - 권한수준별 수행의 거버넌스(국가-지방-관련 기구)의 역할 및 관리비용 등을 고려하여 다양한 관리체계의 가능성 확인
- 셋째, 이양범위와 거버넌스 구조의 관리비용요소(법제정비 비용 및 기구인력 규모 등)등을 고려한 법제 개선방안 제안

| 표 2-19 | 연구의 검토방향

연구영역	세부영역	검토내용
권한이양의 타당성	검토 대상범위	• 이양가능한 카지노 관리·감독 기능의 확인
	검토기준의 도출	• 관리·감독 권한의 지방이양 판단기준 확인
	검토기준의 적용	• 판단기준을 적용한 이양가능 사무 도출
권한이양실효성	기능의 이양방식	• 사무의 성격과 범위에 따른 이양방식 검토
	관리·감독 거버넌스 검토	• 이양사무 수행에 필요한 조직과 기구설계
	기타 제도개선과제	• 추후 제도개선 방향 및 관리·감독 권한의 실효성 확보를 위한 제언

제 3 장

카지노 관리·감독의 권한이양 타당성

제1절 검토의 대상범위

제2절 검토기준의 도출 및 적용

03 카지노 관리·감독의 권한이양 타당성

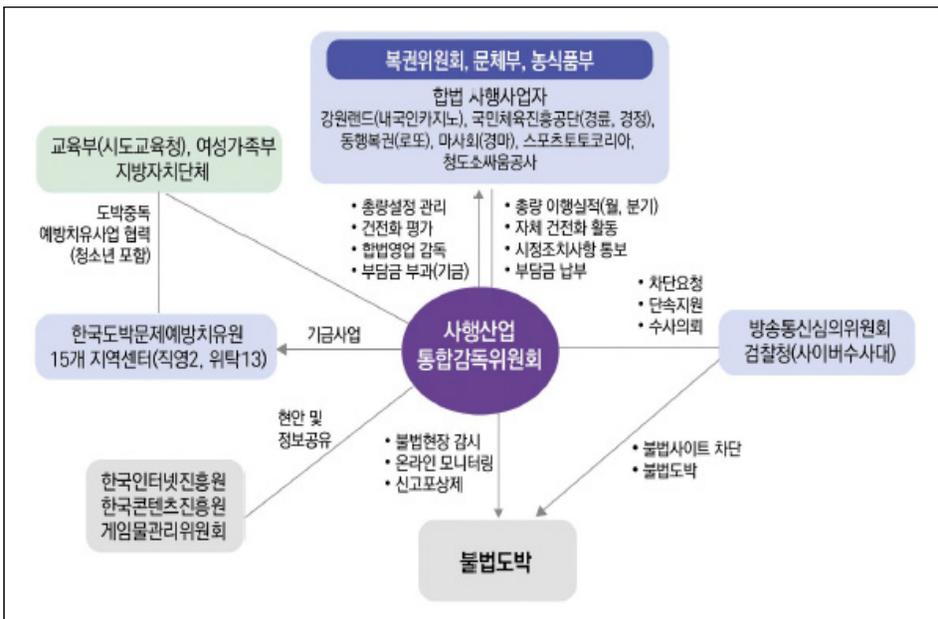
제1절 검토의 대상범위

1. 카지노 관리·감독 기능의 개념 및 범위

1) 국내 카지노 관리·감독 체계

- 국내 사행산업 규제는 사감위를 중심으로 하는 국가 주도에 의한 독점운영 체제라고 할 수 있음(박준휘·김두원, 2019)

[그림 3-1 | 국내 카지노 관리감독체계에 따른 범위



출처: 2020~2022 사행산업 백서

- 한국은 엄격한 중앙집중 통제라는 규제철학을 가지고 카지노 산업에 대한 관리 감독체제를 구성하며 다음의 특징을 가짐
 - 중앙집중식 관리: 문화체육관광부가 카지노 산업의 관리감독을 주도하며, 국내외 관광객 유치를 목적으로 한국관광공사와 협력함
 - 제한적 접근: 국내 카지노는 외국인 전용으로 운영되며, 한국 국민은 강원랜드 카지노에서만 이용할 수 있음
 - 강화된 규제 및 감독: 철저한 사업운영자 선정절차, 정기적인 감사 및 엄격한 법률 준수를 통해 카지노 운영을 감독함
 - 사회적 책임 강조: 도박 중독 방지 및 치유 프로그램을 포함하여 사회적 책임 이행에 중점을 두고 있음
- 이러한 기능수행과정에서 가장 중요한 역할을 담당하는 것은 사감위로 사업자 관리와 감독, 기준 위반에 따른 규제집행의 역할을 종합수행함

2) 해외 주요국가의 카지노 관리·감독 기능의 정의

□ 주요국가 1: 미국

- 미국 카지노에 대한 규제는 연방, 주, 지방 자치 단체 수준에서 이루어짐
 - 각 주마다 독자적인 규제 기구가 있으며 부족 카지노(Tribal casinos)는 특정 연방 법률 및 부족-주 협약에 따라 운영됨
- 미국 연방정부는 카지노를 비롯한 게이밍(gaming) 관련 허가 및 규제권한을 주정부에 위임하고 있음. 사행산업이 전면 합법화된 가운데, 주별 법령에 따라 카지노 관리·감독 기능이 상이함(류광훈·정광민, 2015)
 - 네바다주, 뉴저지주, 미시건주, 오하이오주 등 주별로 카지노 관리·감독 기능에 차이가 있음
 - 네바다주의 허가 및 규제 체계는 게이밍 규제기구(Nevada Gaming Control Board)의 조사를 바탕으로 네바다 게이밍 위원회(Nevada Gaming Commission)에서 최종 결정하는 식으로 이루어짐(류광훈·정광민, 2015: 93-94)

- 카지노 인허가 유형은 카지노 운영허가권, 카지노 관련 인프라 및 솔루션 업체 허가, 종사원 허가로 대별됨(류광훈·정광민, 2015)
- 네바다주 카지노 운영허가권은 슬롯머신 운영 및 테이블
 - 운영 개수 등 영업방법에 따라 제한적 운영허가권(restricted license), 비제한적 운영허가권(nonrestricted license), 슬롯루트 허가권으로 구분됨(이충기 외, 2013: 223; 류광훈·정광민, 2015: 94)
 - 제한적 카지노 운영허가권은 16대 미만, 즉 최대 15대의 슬롯머신을 운영하는 업체에 발급되는 허가권으로, 1년 기준으로 분기별로 갱신을 요함
 - 비제한적 카지노 운영허가권의 경우 16대 이상의 슬롯머신, 1대 이상의 카지노 테이블 운영 사업자에게 발급되고, 1년 기준 분기별 갱신을 요함
 - 슬롯루트 허가권은 타인의 사업장 또는 장소 임대를 통해 슬롯머신만 설치해 이익을 창출하는 대가로 사업자에게 연간 일정액을 배분하는 방식을 허용해 주는 것임(류광훈·정광민, 2015: 94)
 - 카지노 허가권은 정직성, 성실성, 사업운영 능력, 재정적 안정성 등과 개인 신용, 사업자금의 합법성, 범죄조직과의 연루 여부 등을 조사·평가해 결정됨
 - 허가는 각종 카지노 게임 기구 및 단말을 생산, 판매, 유통하는 카지노 관련 인프라 및 솔루션 업체는 신청을 통해 허가권을 득해야 하며, 연간 500~1,000달러의 수수료를 납부해야 함
 - 카지노 딜러, 회계, 슬롯머신이나 카지노 운영 등 직접적으로 카지노 내 업무를 수행하는 종사원은 허가증을 발급받아야 함(류광훈·정광민, 2015: 94)

표 3-1 | 네바다주 카지노 관련 인·허가 유형

구분		내용
카지노 운영허가	제한적	<ul style="list-style-type: none"> • 16대 미만의 슬롯머신 운영 업체에게 발급 • 1년 기준으로 분기별 갱신 필요
	비제한적	<ul style="list-style-type: none"> • 16대 이상의 슬롯머신, 1대 이상의 카지노테이블 운영 업체에게 발급 • 1년 기준으로 분기별 갱신 필요
	슬롯루트	<ul style="list-style-type: none"> • 타인의 사업장 또는 장소 임대를 통해 슬롯머신 설치, 그 이익금을 사업장 운영자와 배분하는 것을 허용하는 허가권 • 연간 500달러의 수수료 납부
카지노 관련 인프라 및 솔루션 업체 허가		<ul style="list-style-type: none"> • 주사위, 카드, 슬롯머신 등 각종 카지노 게임 기구 및 단말을 생산, 판매, 유통하는 업체에게 제공하는 허가권 • 연간 500~1,000달러의 수수료 납부
종사원 허가		<ul style="list-style-type: none"> • 21세 이상의 딜러, 회계부서, 슬롯머신 운영, 카지노 운영 등 카지노 내 업무를 진행하는 종사원에게 발급하는 허가권

출처: 류광훈·정광민(2015: 95)

- 뉴저지주의 카지노 인·허가 체계의 경우 뉴저지 카지노감독위원회(New Jersey Casino Control Commission, '77년 설립)가 주 내 관리·감독 업무를 수행하며 카지노 규제위원회는 카지노 및 그 종사원 등의 인·허가권 발급 및 관리·감독의 업무 수행(류광훈·정광민, 2015)
- 뉴저지주 카지노 허가는 게이밍집행부(Division of Gaming Enforcement, DGE)의 조사를 바탕으로 뉴저지 카지노 감독위원회에서 독립적으로 최종 허가권을 발급하는 체계로 이뤄짐(이충기 외, 2013; 류광훈·정광민, 2015)
 - 카지노 규제법(Casino Control Act) 집행 책임이 있는 규제 및 수사 기관인 게이밍집행부(DGE)에서 카지노 운영허가권 신청자에 대한 조사평가서(개인신상정보, 신용조회서, 카지노 시설 적합성 등) 작성해 카지노 규제 위원회에 제출하고, 해당 위원회 심의를 거쳐 허가권을 발급(류광훈·정광민, 2015: 99)
 - 카지노 관련 허가권은 카지노 운영허가권, 서비스업 허가권, 종사원 허가권으로 대별되며, 카지노와 계속적 거래가 있는 회사들(카지노 정켓 사업자, 경비업자, 카지노 시설 장비 기술자 등)의 경우 카지노 규제위원회의 규정에 따른 허가를 받아야 함(류광훈·정광민, 2015: 99)

- 카지노업 운영허가권은 500개 이상 객실을 보유한 카지노 호텔에 발급되며 유효기간은 1년임(갱신시 4년간 유효)
- 서비스업 허가권의 경우 게임기구 및 장비 등을 제조·판매·유통하는 업체에게 발급되는 게이밍 허가권과 게이밍과 직접적 관련이 없는 상품 및 서비스를 제공하는 자에게 발급하는 비게이밍 허가권으로 구성됨
- 카지노 종사원 허가의 경우 게이밍과 직접적 관련이 없는 직군 대상으로 설정해 허가 제도를 광범위하게 규정함

| 표 3-2 | 뉴저지주 카지노 관련 인·허가 유형

구분		내용
카지노 운영허가		<ul style="list-style-type: none"> • 뉴저지주 아틀란틱 시티에 500개 이상의 객실을 보유한 카지노 호텔에 발급됨. 발급 시 1년간 허가 유효, 갱신시 4년간 유효 • 허가세: 최초 1년의 경우 최대 20만 달러, 1년 연장시 최대 10만 달러, 4년 연장시 연간 20만 달러
서비스업 허가권	게이밍	<ul style="list-style-type: none"> • 게임기구 및 장비 등을 제조·판매·유통하는 제조, 유통 업자에게 발급 • 허가 유효기간 3년, 만료 후 5년 연장 가능 • 허가 요금: 최소 5,000달러
	비게이밍	<ul style="list-style-type: none"> • 게이밍과 직접적 관련 없는 상품 및 서비스를 제공하는 자에게 발급 • 허가 유효기간 4년, 기간 만료 후 5년 연장 가능 • 허가 요금: 연간 2,000달러, 5년 연장시 연간 2,500달러 비용 소요
종사원 허가		<ul style="list-style-type: none"> • 핵심종사원, 카지노 종사원, 서비스 종사원 등에게 제공

출처: 류광훈·정광민(2015: 99)

□ 주요국가 2: 싱가포르

- 싱가포르에서는 카지노의 사회적 부작용에 대한 우려에도, 관광산업과 회의 및 컨벤션과 같은 접객 클러스터(hospitality cluster)의 진흥, 즉 새로운 싱가포르 경제를 위해 카지노를 갖춘 2개의 복합리조트를 2006년 허가함(Neo & Chen, 2007: 44)
 - 싱가포르 정부에서는 총량제를 적용해 마리나 베이 샌즈(Marina Bay Sands)와 리조트 월드 센토사(Resort World Sentosa) 두 곳의 카지노 영업을 10년간 허가하였고, 2010년에 개장해 활발히 운영 중임

- 최근 싱가포르의 사행산업 규제감독 기능 강화를 위해 규제기관을 통합·승격
 - 2022년 싱가포르의 카지노 규제만을 전담하던 카지노규제위원회(Casino Regulatory Authority)를 사행산업규제위원회(Gambling Regulatory Authority, GRA)로 감독기관을 승격시킴
 - GRA는 사행산업규제위원회법(Gambling Regulatory Authority Act 2022), 사행산업통제법(Gambling Control Act 2022), 그리고 카지노 통제법(Casino Control Act 2006)으로부터 권한을 부여받음
 - 또한 현재 GRA는 사행산업 전반을 규제하는 권한(powers)을 지님
- 싱가포르의 카지노 관련 허가제도와 관련해 해당 정부는 카지노통제법(Casino Control Act 2006)을 제정해 카지노 전반을 관리·감독함(류광훈·정광민, 2015: 99)
 - 자국민의 무분별한 카지노 출입을 제한하기 위해 싱가포르 정부는 자국민/영주권 소지 고객이 카지노 입장시 1일 S\$100(약 8만 원) 또는 1년 회원권 S\$2,000(약 160만원)을 구입한 후 입장토록 규정함. 또한 카지노 내 ATM기기 설치를 금지하고, 카지노 출입가능 연령도 21세로 규정함(이충기 외, 2013: 61-62)
 - 총량적 관점에서 2개의 합법적 카지노에 설치할 수 있는 게임의 대수를 테이블 500대, 슬롯머신 1,600대로 제한했으며, 도박중독에 빠지거나 그러할 위험이 있다고 판단되는 고객들을 출입금지자 명단에 포함시키는 식으로 도박으로 인한 사회적 부작용 최소화를 위해 노력함(이충기 외, 2013: 62)
 - 해당 법에 의거 카지노 허가시 온라인 신청서, 수수료, 부지에 대한 소유증명원, 기업 또는 개인 증명가능 서류 등이 요구됨
 - 카지노 종사원은 싱가포르 내무부 산하 카지노 규제국(Casino Regulatory Authority)으로부터 허가를 발급받도록 규정함. 허가시 평가항목으로는 신청자의 책임감, 개인배경, 재정안정성, 윤리성, 업무 적합성 등이 존재함

3) 제주특별자치도 카지노 관리·감독 기능

- 제주특별자치도는 행정체제의 특수성에 근거한 특례부여로 인해 총 37개 카지노 허가, 관리, 감독 전반의 기능을 국가로부터 이양받아 지자체중 유일하게 직접 운영 및 관리·감독권한을 갖고 있음

【 표 3-3 】 제주특별자치도 카지노 관련 이양사무

조	항	세항	이양권한	내용
243	1	1	외국인 투자 카지노업 허가의 특례	5억 달러 이상 투자하는 외국인 투자의 경우, 관광진흥법에 불구하고 외국인 전용 카지노업을 허가할 수 있도록 하며, 허가 취소의 경우를 규정함. 이에 따라 허가를 받은 경우, 영업을 시작하기 전까지 관광진흥법에 따라 시설과 기구를 갖추어야 함
243	2	1	외국인 투자 카지노업 허가 신청의 특례	5억 달러 이상 투자하는 외국인 투자로 외국인 전용 카지노업의 허가를 받으려는 자는 투자계획서 등 도조례로 정하는 서류를 갖추어 도지사에게 허가를 신청하도록 함
243	3	1	외국인 투자 카지노업 허가 영업 장소 및 개시시기 지정 특례	5억 달러 이상 투자하는 외국인 투자로 외국인 전용 카지노업의 허가 관련하여 영업의 장소 및 개시 시기 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정하도록 함
243	4	1	카지노업 시설과 기구	카지노업의 허가를 받은 자는 영업을 시작하기 전까지 관광진흥법에서 정하는 시설과 기구를 갖추도록 함
243	5	1	카지노업 허가취소	카지노업의 허가를 받은 자가 각 사항에 해당시 허가를 취소하도록 함
243	6	1	외국인 투자 카지노의 타인 경영의 특례	5억 달러 이상 투자하는 외국인 투자하여 외국인 전용 카지노업을 허가받은 자는 시설을 타인이 경영하게 할 수 있도록 함
244	1	1	카지노업 허가권 이양	카지노업을 경영하려는 자는 전용영업장 등 시설과 기구를 갖추어 도지사의 허가를 받도록 함

조	항	세항	이양권한	내용
244	1	4	카지노업 허가 제한권 이양	도지사가 공공의 안녕, 질서유지 또는 카지노업의 건전한 발전을 위하여 필요하다고 인정하면 카지노업의 허가를 제한할 수 있도록 함
244	1	5	카지노업 허가 취소권 이양	카지노 사업의 허가를 받은 자가 카지노 사업 결격자인 경우, 도지사는 해당 사업 허가를 취소할 수 있도록 함
244	1	6	카지노 사업자의 시설 검사 기관 지정권 이양	도지사가 카지노 사업 시설에 대한 검사를 할 수 있는 검사기관을 지정·고시할 수 있도록 함
244	1	7	카지노업 조건부 영업허가권 이양	도지사는 카지노업을 허가할 때 일정기간 동안에 시설기준에 따른 시설과 기구를 갖추 것을 조건으로 허가할 수 있도록 함
244	1	8	카지노 기구의 공인기준 지정권 이양	도지사가 카지노업에 이용되는 기구의 형상·구조·재질 및 성능 등에 관한 규격 및 기준을 정할 수 있도록 함
244	1	9	카지노 기구의 공인기준 인정권 이양	도지사는 도조례가 정하는 바에 따라 도지사가 지정한 검사기관의 검증을 받은 카지노 기구의 규격 및 기준을 공인기준 등으로 인정할 수 있도록 함
244	1	10	카지노 기구의 검사권 이양	카지노 사업자가 카지노 기구를 영업장소에 반입·사용하는 경우에는 도조례가 정하는 바에 따라 그 카지노기구가 공인기준 등에 맞는지에 관하여 도지사의 검사를 받도록 함
244	1	11	카지노업의 영업 종류별 영업 방법 등의 (변경)신고 접수권 이양	카지노 사업자는 카지노업의 영업 종류별 영업 방법과 배당금 등에 관하여 도지사에게 미리 (변경)신고하도록 함
244	1	12	카지노업에 대한 지도와 명령권 이양	도지사는 지나친 사행심 유발을 방지하는 등 그 밖에 공익을 위해 필요하다고 인정하면 카지노 사업자에게 필요한 지도와 명령을 할 수 있도록 함
244	2	6	카지노업의 시설 기준의 이양	카지노업 허가에 필요한 전용영업장 등 시설과 기구를 도조례로 정할 수 있도록 함
244	2	9	변경허가가 필요한 카지노업과 유원시설업의 허가 사항 지정 이양	카지노업과 도지사가 허가한 유원시설업의 허가 사항 중 변경허가가 필요한 중요사항을 도조례로 정할 수 있도록 함

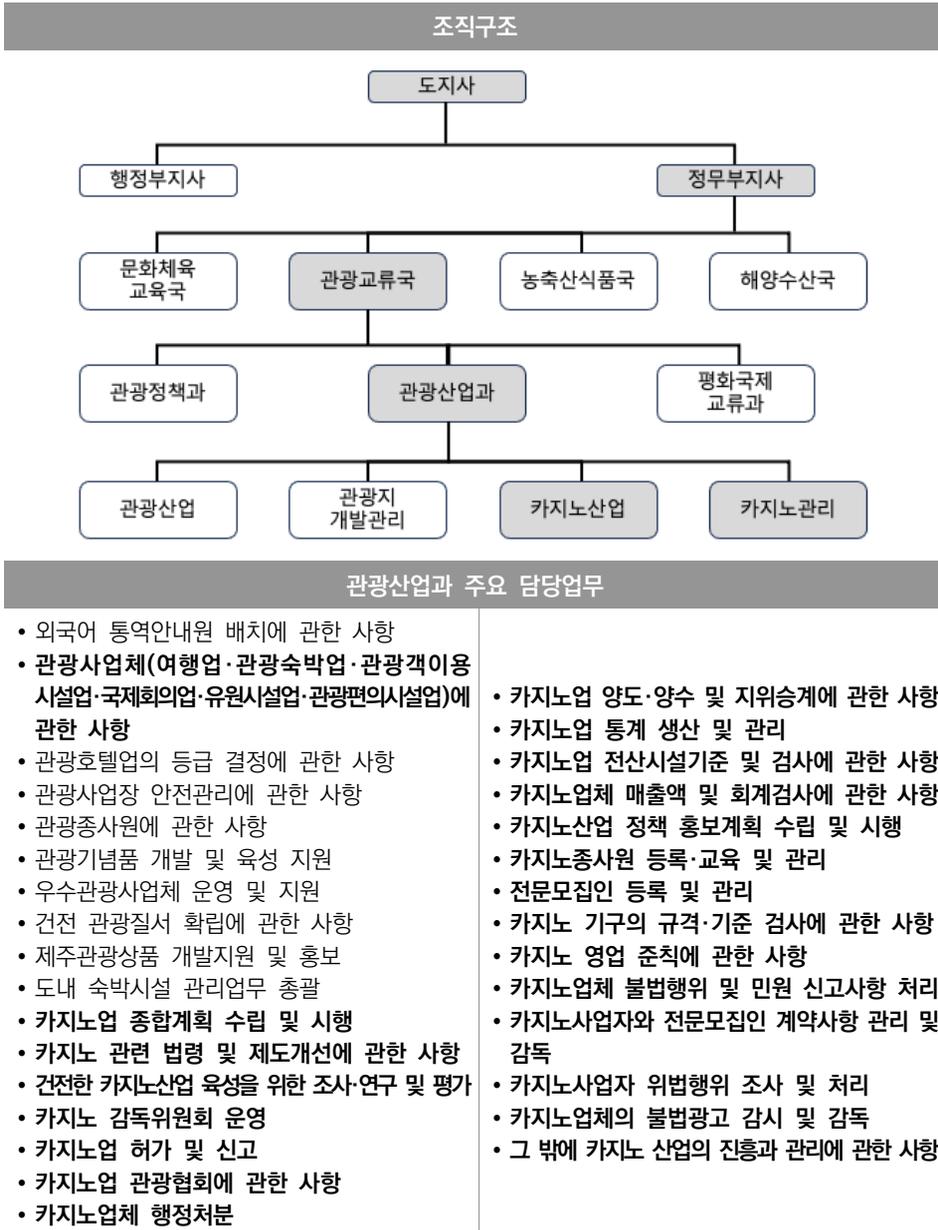
조	항	세항	이양권한	내용
244	2	12	카지노업과 유원시설업의 (변경)허가·신고 사무 이양	카지노업과 유원시설업의 (변경)허가와 (변경)신고의 절차 등에 필요한 사항을 도조례로 정할 수 있도록 함
244	2	36	카지노업 허가 대상 국제회의업의 지정 이양	부대시설에서 카지노업을 할 수 있는 국제회의업을 도조례로 정할 수 있도록 함
244	2	37	호텔업과 국제회의업의 카지노 설치 요건 이양	호텔업과 국제회의업의 부대시설에서 카지노업을 할 수 있는 요건을 도조례로 정할 수 있도록 함
244	2	38	여객선 카지노업의 허가 요건 이양	외국을 왕래하는 여객선의 카지노업 허가 요건을 도조례로 정할 수 있도록 함
244	2	39	카지노업의 허가 제한 사무 이양	공공의 안녕, 질서유지 또는 카지노업의 건전한 발전을 위해 카지노업의 허가를 제한하는 데 필요한 사항을 도조례로 정할 수 있도록 함
244	2	40	카지노업의 시설 기준의 이양	카지노업 허가의 시설 및 기구의 기준을 도조례로 정할 수 있도록 함
244	2	41	카지노 시설의 검사 사무 이양	카지노업 시설 중 일정 시설에 대한 검사 기관의 검사를 받는 데 필요한 사항을 도조례로 정할 수 있도록 함
244	2	42	카지노업 조건부 허가 기간 설정 이양	카지노업 조건부 허가 시 시설과 기구를 갖추어야 하는 기간을 도조례로 정할 수 있도록 함
244	2	43	카지노기구의 공인기준 인정 사무 이양	지정 검사기관의 검정을 받은 카지노기구의 규격 및 기준을 공인기준으로 인정하는 데 필요한 사항을 도조례로 정할 수 있도록 함
244	2	44	카지노기구의 검사 사무 이양	카지노 사업자의 카지노기구 반입·사용 시 카지노 기구가 공인기준 등에 맞는지 검사하는 데 필요한 사항을 도조례로 정할 수 있도록 함
244	2	45	카지노기구의 검사합격증명서 부착 사무 이양	검사에 합격한 카지노기구에 붙이거나 표시하는 합격 증명 사항을 부착하거나 표시하는 데 필요한 사항을 도조례로 정할 수 있도록 함
244	2	46	카지노업 영업 종류의 지정 이양	카지노업의 영업 종류를 도조례로 정할 수 있도록 함
244	2	47	카지노업 영업방법 및 배당금 (변경)신고 사무 이양	카지노업의 영업 종류별 영업방법 및 배당금 등의 신고 및 변경에 관하여 필요한 사항을 도조례로 정할 수 있도록 함

조	항	세항	이양권한	내용
244	2	48	카지노사업자 준수사항 해당 종사원 지정 이양	법정 카지노 사업자의 준수사항을 지켜야 할 종사원을 도조례로 정할 수 있도록 함
244	2	49	카지노 영업준칙 이양	카지노 사업자가 카지노업의 건전한 육성 발전을 위해 지켜야 할 영업준칙을 도조례로 정할 수 있도록 함
245	1	1	관광진흥개발기금 납부에 관한 특례	카지노사업자가 기금을 납부기일까지 내지 아니 하면 도지사가 10일 이상의 기간을 정하여 이를 독촉하며, 100분의 3에 해당하는 가산금을 부과 하도록 함
245	2	1	관광진흥개발기금 징수 사무의 이양	카지노 사업자가 내는 관광진흥개발기금과 관련한 총매출액, 징수비율 및 부과·징수 절차 등에 필요한 사항은 도조례로 정하도록 함
245	3	1	카지노매출액 일정비율 관광진흥 개발기금법 납부 특례	카지노사업자는 총매출액의 100분의 10 범위내에서 일정비율을 제주관광진흥기금에 납부하도록 함
462	1	2	청문 실시의 특례 (카지노업 허가취소)	카지노업의 허가를 취소하는 경우 청문을 실시 하도록 함

- 제주특별자치도는 관광교류국 산하 관광산업과의 카지노산업팀, 카지노관리팀에서 카지노 관련 업무를 담당하고 있음
 - 과거('17년 기준) 제주특별자치도는 행정부지사의 소관업무로서 관광국 산하 카지노감독과(카지노산업 담당, 카지노관리 담당)에서 총 15명의 인력(현원)이 카지노 관련 업무를 담당했음(황혜신 외, 2017: 112)
 - 최근('24년 5월 기준) 카지노 관련 업무는 정무부지사 소관업무로서 관광산업과의 카지노 산업 및 관리 담당으로 조직이 개편된 것으로 확인되며, 총 인력(현원)은 9명임(카지노산업팀 5명, 카지노관리팀 4명)²⁰⁾
 - 관광산업과의 카지노 관련 업무내용은 다음과 같음

20) 카지노 산업 및 관리 현원은 제주특별자치도 홈페이지의 관광교류국 조직도를 기준으로 하였음 (<https://www.jeju.go.kr/group/part28/dept/org.htm#1000007005000>, 검색일: 2024.5.6.).

| 그림 3-2 | 제주특별자치도 조직구조 및 카지노관련 업무내용



주: 카지노 담당 관련 업무는 굵은 글씨로 처리함

출처: 제주특별자치도 홈페이지 조직도(<https://www.jeu.go.kr/jeju/jeju/org/organization.htm>)

○ 카지노 사업팀 및 관리팀은 카지노사업장 현장감독 업무 수행을 공통업무로 하면서 카지노 관리·감독의 세부업무로 구분됨(황혜신 외, 2017: 112)

【표 3-4】 카지노 관리·감독 세부 업무 (2017년 기준)

구분	카지노산업	카지노관리
공통	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노사업장 현장감독 업무 수행 	
세부	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노 관련 행정업무(업무보고, 도의회 등) • 카지노 관련 제도정비(법령, 조례 제·개정 등) • 카지노 관련 규정 및 운영기준에 관한 사항 • 카지노 제도 개선에 관한 사항 • 카지노업 종합계획 수립, 시행에 관한 사항 (카지노업 종합계획 점검에 관한 사항) • 국무조정실·제주특별자치도 성과평가 업무 • 카지노업 감독위원회 운영에 관한 사무 • 제주관광진흥기금 사용처 확대 추진방안 연구 • 카지노업 투명성·건전성 확보 시책 추진 • 카지노 자금세탁방지에 관한 사항 • 카지노 매출액 조사 및 회계 검사 관련 • 카지노 계약게임, 회계제도에 관한 사항 • 카지노 주간·월간 매출 분야 동향 관리 • 카지노업관련 통계 및 현황 관리 • 관광진흥기금 카지노 납부금에 관한 사항 • 카지노 분야 예·결산 및 회계 • 카지노 전산시설기준에 관한 사항 • 카지노 도민인식 조사 및 인식개선 • 제주카지노산업 홍보 서포터즈 운영 • 전산시설 및 기구 관련 인허가·행정처분·소송 업무 • 카지노 종사원 교육 플랫폼 운영 관련 • 카지노 전산시설기준 관련 법령·관리 • 카지노 빅데이터 분석 및 자료 공유 • 제주국제카지노 정책포럼 업무 추진 • 카지노 종사원 교육 운영 • 카지노 종사원 관리에 관한 사항 • 카지노업 감독관 역량강화 교육운영 및 시책 개발 • 카지노 ESG경영에 관한 사항 • 해외 카지노 법·제도 조사 분석 • 카지노 도박 중독 예방에 관한 사항 • 카지노 투명성 강화 홍보 자료 제작 • 카지노 감독 관련 운영비 지출 처리 	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노 경쟁력 강화를 위한 마케팅 활성화 지원사업 • 온라인 플랫폼 활용 카지노정책 해외 홍보 추진 • 도 카지노업 실무협의회 운영 • 도내 카지노 유관기관 협업체계 구축 운영 • 카지노 현장감독반 운영·결과 보고 • 특사경 형사사법업무시스템(JKICS) 구축 및 운영 관리 • 산·관·학 상생협의회 운영 • 카지노업 관리·감독 기본계획 수립·관리 • 카지노업 광고기준 마련, 불법 광고 조사 • 공익신고제도에 관한 사항 • 위기관리 지침, 매뉴얼 확립 등 관련 • 카지노 입장절차에 관한 사항 • 영업시설 및 영업절차에 관한 사항 • 카지노업 (변경)허가 및 (변경)신고 처리 (시설, 기구, 영업종류, 영업방법, 배당금, 휴·폐업) • 한국카지노업관광협회 관리(경쟁력 강화 지원 사업) • 국내외 카지노업 동향 보고 • 이용자 보호 및 고객 분쟁 조정제도 도입 관련(제도 마련, 업무 매뉴얼 작성, 업무처리규정 등) • 카지노 테이블 게임기구 점검 • 카지노 콤포에 관한 사항 • 카지노 프로모션에 관한 사항 • 카지노업 인·허가 업무 • 크레딧업무, 전문모집인에 관한 사항 • 인·허가 관련 행정처분 및 소송업무 • 카지노 영향평가 운영에 관한 사항 • 해외 선진 카지노 관리·감독 네트워크 강화 • 카지노업체 사회공헌 활동 관리 및 도민 공유 체계 구축 • 카지노사업장 내 각종 게임기구 전기 전자 특성검사 • 카지노업 (변경)신고 업무(전자게임 영업 방법 및 배당금) • 국립과학수사연구원과의 협약사항 이행 • 전자게임(전자테이블게임)에 관한 사항 • 카지노 영상정보처리기기 설치 및 관리 • 카지노 CCTV 영상분석실 운영(총괄) • 카지노 시스템 고도화 지원에 관한 사항(CAS 등) • 주요 게임기구별 관리 검사 규정 제·개정

참조: 2024년 현재 제주특별자치도의 카지노 기구는 조직개편에 따라 2017년도에 비해 축소되었으나 업무는 동일

2. 본 연구의 검토범위

1) 검토가능 범위의 확인

- 본 연구는 업무단위보다 상위개념인 법상 수행주체가 명시된 “사무”를 분석 단위로 삼고 중앙부처와 제주특별자치도의 수행사무를 검토함

□ 관계법령상 카지노 관련 사무현황

- 먼저, 중앙부처의 관련 법령을 통해 도출한 카지노와 관련된 사무를 정리하면 다음과 같음²¹⁾

【표 3-5】 카지노가 포함된 법령에서 정의된 사무와 그 수행주체

법령명	조항	수행주체	사무내용
경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행령	제20조의5 (카지노업의 허가신청 등)	문화체육 관광부장관	행정정보공동이용 통한 등기사항 증명서 확인
새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법 시행령	제47조 (카지노업의 허가신청 등)		
관광진흥법	제22조 (결격사유)	문화체육 관광부장관	결격사유에 해당하는 카지노사업자의 허가취소
	제25조 (카지노기구의 규격 및 기준 등)	문화체육 관광부장관	카지노기구의 형상·구조·재질·성능 등에 관한 규격 및 기준 결정
	제26조 (카지노업의 영업 종류와 영업 방법 등)	문화체육 관광부장관	카지노사업자의 영업종류별 영업방법 및 배등금에 대한 신고 수리
	제27조 (지도와 명령)	문화체육 관광부장관	지나친 사행심 유발을 방지하는 등 필요한 경우, 카지노사업자에 대해 필요한 지도와 명령
	제35조 (등록취소 등)	관할 등록기관 등의 장	카지노 허가요건에 부합하지 않게 되거나, 시설 등의 유지·관리를 소홀히 한 경우 등록취소 또는 개선명령

21) 관련 법령은 법제처 국가법령정보센터에서 ‘카지노’를 법령 본문에 포함하는 모든 법령을 검토한 뒤, 그 중 관리·감독 사무에 해당하는 내용을 발췌하였음.

법령명	조항	수행주체	사무내용
	제77조 (청문)	관할 등록기관 등의 장	카지노기구의 검사 등의 위탁취소를 위한 청문
관광진흥법 시행령	제30조 (관광진흥개발 기금으로의 납부금 등)	문화체육 관광부장관	관광진흥개발기금 출납관리 위한 계정 납부 고지 및 연기
	제66조의2 (고유식별 정보의 처리)	문화체육 관광부장관	카지노업 허가 및 신고 등을 위한 개인정보 처리
관광진흥법 시행규칙	제6조 (카지노업의 허가 등)	문화체육 관광부장관	카지노업 허가능 발급 및 허가대장 작성 및 관리
	제17조 (휴업 또는 폐업의 통보)	관할 등록기관 등의 장	제출된 폐업신고서를 지체 없이 세무 서장에게 송부
	제33조 (카지노기구의 규격·기준 및 검사)	문화체육 관광부장관	카지노기구의 규격 및 기준의 고시
	제33조의2 (카지노 기구검사기관의 지정 신청 등)	문화체육 관광부장관	카지노기구검사기관의 지정 및 지정서 발급 및 공고
	제36조 (카지노업의 영업준칙)	문화체육 관광부장관	영업준칙의 세부내용에 관하여 필요한 사항을 정하여 고시
	제72조의2 (검사기관에 대한 처분의 요건 및 기준 등)	문화체육 관광부장관 또는 지방자치 단체의 장	검사기관의 위탁을 취소하거나 업무 정지 또는 업무개선을 명한 경우 공고
	제14조의2 (중독예방 치유부담금의 부과·징수 등)	문화체육 관광부장관	중독예방치유부담금 부과·징수
사행산업통합감독 위원회법	제14조의2 (중독예방 치유부담금의 부과·징수 등)	사행산업 통합 감독 위원회	중독예방치유부담금 부과·징수
크루즈산업의 육성 및 지원에 관한 법률	제11조 (「관광진흥법」의 카지노업 허가 등의 특례)	문화체육 관광부장관	국제순항크루즈사업자에 대한 카지노 업의 허가 및 허가의 취소
폐광지역 개발 지원에 관한 특별법	제11조 (「관광진흥법」 적용의 특례)		

○ 이하에서는 행정규칙 수준에서 카지노와 관련된 사무를 정리하고자 하며, 이를 통해 보다 구체적인 사무를 확인할 수 있음

| 표 3-6 | 카지노가 포함된 행정규칙에서 정의된 사무와 그 수행주체

법령명	조항	수행주체	사무내용
경제자유구역 내 외국인 전용 카지노업 허가 사전심사 지침 (문화체육관광부 고시 제2018-34호)	제4조 (사전심사 청구서류의 보정)	문화체육관광부 장관	제출 서류의 사실관계 흠 발견 시 보정 요구
	제5조 (사전심사의 기준)	문화체육관광부 장관	카지노업 건전한 육성 및 관광산업 진흥을 위한 심사기준에 따른 심사
	제6조 (사전심사 과정 에서의 의견수렴)	문화체육관광부 장관	필요 시 청구인을 위원회에 참석시켜 의견 청취
	제8조 (사전심사의 기간)	문화체육관광부 장관	사전심사 접수 마감일로부터 90일 이내 심사 결과 통보, 필요한 경우 30일 이내 연장 가능
	제9조 (사전심사 업무의 대행)	문화체육관광부 장관	필요 시 한국문화관광연구원을 사전심사 업무 대행기관으로 지정
	제10조 (위원회의 구성·운영)	문화체육관광부 장관	사전심사 위원회 구성 및 운영, 위원회 심의·의결로 사전심사 결과 결정
	제11조 (사전심사 결과 및 이의신청 등)	문화체육관광부 장관	사전심사 결과 확정 및 통보, 이의신청 접수 및 처리, 결과 통보
	제12조 (심사비용의 부담)	문화체육관광부 장관	사전심사 비용 실비를 청구인에게 부담 시킬 수 있음
	제13조 (관련서류의 비공개 등)	문화체육관광부 장관	제출 서류 비공개, 사전심사 위원 명단 및 내용 비공개
	제14조 (재검토기한)	문화체육관광부 장관	매 3년마다 타당성 검토 및 개선 조치
카지노업 영업준칙 (문화체육관광부 고시 제2023-39호)	제5조 (전산시설 설치 기준 등)	문화체육관광부 장관	카지노전산시설 설치기준 및 운영요령 고시
	제17조 (게임규칙)	문화체육관광부 장관	개별 게임 규칙 신고 및 규정에 의한 영업종류별 영업방법 및 배당금 규정
	제37조 (보고)	문화체육관광부 장관, 카지노업 관광협회	입장객현황, 매출액현황, 크레딧내역서, 계약게임결과서 등 보고
	제40조 (종사원의 교육)	카지노업관광 협회, 문화체육 관광부장관	카지노종사원 교육 실시 및 교육계획과 결과 보고
	제41조 (머신기구 검사기관의 지정기준)	문화체육관광부 장관	검사기관 지정 기준 규정: 대표자 및 임원의 결격 사유, 배당률 확인 능력, 규격 및 기준 심사 인력 및 장비 구비 여부
카지노 전산시설 기준 (문화체육관광부 고시 제2023-37호)	제9조 (위탁관리에 대한 감독 및 검사)	문화체육관광부 장관	카지노사업자 및 전산설비 수탁회사에 자료제출 등 감독 및 검사 요구

□ 제주특별자치도 조례 및 자체 매뉴얼 상 카지노 관련 사무현황

○ 제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례와 그 시행규칙을 바탕으로 살펴본 사무를 정리하면 다음과 같음

【 표 3-7 】 카지노가 포함된 법령에서 정의된 사무와 그 수행주체

법령명	조항	수행주체	사무내용
제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례	제3조 (카지노업 종합 계획의 수립)	도지사	건전한 카지노업의 발전을 위한 기본적이고 종합적인 시책을 강구, 종합계획 5년마다 수립
	제3조의2 (사업 추진)	도지사	관광객의 유치 지원, 발전을 위한 조사연구, 전문인력 양성, 국내외 카지노업 네트워크 구축 및 강화, 카지노 관련 국제행사 및 기구의 유치 및 추진, 연관산업 발전에 필요한 사업, 기타 카지노업의 건전한 발전을 위해 필요한 사업
	제4조 (카지노업 감독 위원회의 설치)	도지사	카지노업에 관한 관리·감독업무를 효율적으로 수행하기 위한 위원회 설치 및 위원 구성
	제12조 (카지노업의 허가 등)	도지사	카지노업 허가 및 허가대장 관리, 허가증 재 발급 등
	제13조 (카지노업의 허가요건 등)	도지사	신규허가의 제한, 신규허가의 공고, 도의회 의견 청취
	제13조의2 (카지노 사업 영향평가)	도지사	허가 등 행위 전 카지노사업 영향평가
	제13조의3 (카지노 사업 영향평가 심의위원회)	도지사	카지노사업 영향평가를 위한 심의위원회 설치
	제21조 (카지노전산 시설의 검사)	도지사	카지노전산시설의 검사, 업무규정 작성 및 검사결과의 보존
	제23조 (유효기간 연장에 관한 사전통지)	도지사	카지노전산시설 검사의 유효기간, 검사일정 및 절차 통지
	제26조 (카지노 종사원의 관리)	도지사	카지노사업자가 종사원에게 직무특성에 맞는 윤리 및 직무 교육 등을 정기적으로 실시하도록 요구
제30조 (등록취소 등)	도지사	등록취소 및 처분내용의 기록·유지	

- 제주특별자치도는 별도의 카지노업 관리감독 매뉴얼(2019.6.)을 작성하여, 운영하고 있으며 이에 따라 보다 구체적인 카지노 관리감독 사무를 정리하면 다음 표와 같음
- 아래 표에 작성된 모든 관리감독의 수행주체는 제주특별자치도 카지노감독 기구로 동일함

[표 3-8] 카지노업 관리감독 매뉴얼에서 정의된 사무와 그 수행주체

대분류	중분류	소분류	사무내용	법적근거
상시 감독		월간 세부 계획 수립	• 매월 행사 일정과 다수 고객 방문 기간을 고려하여 세부계획 수립	제주특별 자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례 제29조 및 제30조
		상시감독 실시	• 카지노 영업장에서 체크리스트를 통해 감독 실시, 계약 게임 서류 작성의 적정성, 출입대장 작성 여부 점검	
		서베일런스 룸 확인	• 카지노 서베일런스룸의 영상정보처리기기 상태 및 운영 상황 확인	
정기 감독	일제 점검	감독대상 기관 선정	• 도내 8개 카지노업체를 대상으로 실시하며, 휴업 등 특별한 사정 시 대상 조정	제주관광진흥기금 운용·관리 조례 제3조 제3항
		사전준비	• 감독대상기관 선정, 업체별 감독전담자 지정, 현황자료 수집 및 감독전략 탐색	
		체크리스트 점검	• 정기점검 체크리스트를 참고하여 영업시설, 게임기구, 영업절차, 전자게임, 회계제도, 종사원 관리 점검	
	매출액 조사	전략 설정	• 매출액 조사의 사전 감독범위와 수행계획 수립	
		자료 수집 및 검토	• 입장객 현황, 매출액 현황, 크레딧 내역서, 계약게임 결과서 등 검토	
		재무제표 분석	• 매출액 조사 전 제출된 감사보고서 첨부 재무제표 분석	
	드롭금액 및 지불금액 검토	• 드롭금액과 지불금액의 적정성 검토		
특정 감독		계획 수립	• 감독 목적, 범위, 방향 설정 및 자료 수집, 방법 설계	제주특별 자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례 제29조 및 제30조
		특정사안 감독	• 부정적 행위 인지, 언론·시민단체 문제 제기 사항 등에 대한 감독	
		증거 서류 수집 및 분석	• 외부 설득을 위한 증거 서류 수집과 문제점 파악	

2) 검토범위의 확정

□ 카지노 관리·감독의 구분확인

- 한편, 카지노 관리·감독 기능에 대해 학술적으로 살펴본 류광훈(2001)에 따르면, 카지노 관리·감독 기능은 크게 인허가, 운영, 사회적 기능으로 나뉘며, 주요 내용은 다음과 같음

【표 3-9】 카지노 관리·감독 기능의 분류 및 내용

대분류	주요기능
인허가 기능	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노업 신청자에 대한 자격심사 • 카지노 허가지역 및 허가 개소수 결정 • 카지노 인허가의 공정성 관리
운영상 기능	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노 운영의 공익성·투명성 확보 • 카지노에 의한 사회적 부작용 예방 및 치유대책 마련 • 건전한 카지노문화 정착 • 카지노 활동에 대한 법적 규제 및 관리 • 카지노 설비의 신·증설 승인
사회적 기능	<ul style="list-style-type: none"> • 지역관광, 고용, 경제개발 촉진 • 범죄적 영향으로부터 보호 • 카지노산업의 독점화 통제 • 카지노의 사회적 책임 장려 • 정부에 대한 정책적 조언 등

출처: 류광훈(2001: 101), 고현환(2015: 7) 재인용

- 이상의 내용을 토대로, 카지노 관련 국가 및 지방자치단체의 사무를 종합한 뒤, 강제력(높음-낮음)과 성격(적극적 관리-소극적관리)의 수준을 구분하여 따라 사무를 배치할 필요가 있음을 확인함

□ 본 연구의 사무목록 도출

- 이상에서 살펴본 카지노 관련 국가 및 지방자치단체의 사무를 종합한 뒤, 유사 중복되는 사무를 통합하고 개별 사무를 다음과 같이 유형화하여 검토대상 사무 목록을 도출함

- 카지노 관리·감독의 기능정의는 다음과 같음
 - 카지노업의 운영주체에 대한 외부통제 기능
 - 카지노사업자 및 종사원의 준수사항 이행여부 점검을 통한 위반·미비 사항 지적 및 시정·개선 처분기능
 - 감독 대상인 카지노업체가 관련규정을 준수하도록 사후적 통제 및 사전적 예방 기능
- 카지노 관리감독 사무는 크게, 계획 수립 및 관리, 교육 및 윤리, 매출 및 회계 관리, 상시감독 및 모니터링, 시설관리 및 검사, 중독 예방 및 관리, 허가 및 명령, 협조 및 지원의 총 8개 차원으로 분류함
 - 이렇게 대분류된 사무는 다시 세부사무로 나눌 수 있으며, 총 61개의 사무를 정리하였으며 각 사무에 대한 설명을 부연함

| 표 3-10 | 카지노 관리감독 사무 일람

연번	대분류	사무내용	사무내용 설명
1	계획 수립 및 관리	고객 방문 기간 고려한 계획 수립	1. 고객 방문 기간을 고려하여 계획을 수립
2		연간 계획 수립	2. 연간 운영 계획을 작성
3		월간 세부 계획 수립	3. 매월의 세부 계획을 수립하여 관리
4		행사 일정 관리	4. 행사 일정을 계획하고 조율
5	교육 및 윤리	교육 계획 수립	5. 교육 계획을 수립하고 시행
6		카지노 종사원 관리	6. 카지노 종사원의 업무와 근무 환경을 관리
7		카지노 종사자 내 직무 및 윤리교육	7. 카지노 종사자를 대상으로 직무와 윤리에 대한 교육을 실시
8		카지노업 감독관 역량강화 교육운영	8. 감독관을 대상으로 역량강화 교육을 운영
9		훈련 실시	9. 직원 훈련을 실시
10	매출 및 회계 관리	관광진흥기금 카지노 납부금 관리	10. 카지노 납부금을 관리하고 사용처를 확대
11		카지노 계약게임, 회계제도 관리	11. 계약게임과 회계제도를 관리하고 운영
12		카지노 매출액 조사 및 회계 검사	12. 카지노 매출액을 조사하고 회계를 검사
13		카지노 자금세탁방지에 관한 사항	13. 카지노에서 자금세탁 방지 조치를 시행

연번	대분류	사무내용	사무내용 설명
14		카지노 주간·월간 매출 분야 동향 관리	14. 주간 및 월간 매출 동향을 분석하고 관리
15		카지노업관련 통계 및 현황 관리	15. 카지노업 관련 통계 자료를 수집하고 관리
16	상시감독 및 모니터링	감독 현황자료 수집	16. 감독을 위한 현황자료를 수집
17		감독대상기관 선정	17. 감독대상기관을 선정
18		감독전략 탐색	18. 감독 전략을 탐색하고 계획
19		개선 계획 수립	19. 개선 계획을 수립하고 시행
20		계약게임 서류 작성	20. 계약게임 관련 서류를 작성
21		기록 유지	21. 관련 기록을 유지하고 관리
22		보고 작성	22. 필요한 보고서를 작성
23		보고서 작성	23. 감독 활동에 대한 보고서를 작성
24		사전준비	24. 감독을 위한 사전 준비를 진행
25		상시감독 실시	25. 상시감독을 통해 운영 상황을 점검
26		서류 작성	26. 감독 관련 서류를 작성
27		업체별 감독전담자 지정	27. 업체별로 감독전담자를 지정
28		정기적인 체크리스트 점검	28. 정기적으로 체크리스트를 점검
29		현장감독 활동	29. 현장감독을 통해 시설을 점검
30		활동 평가	30. 활동을 평가하고 개선점을 탐색
31		게임기구 점검	31. 게임기구의 상태를 점검
32		모니터링 실시	32. 운영 상황을 모니터링
33		현장확인	33. 직접 현장을 방문하여 모든 시설과 운영 상태를 점검
34	시설관리 및 검사	상황 확인	34. 운영 상황을 확인하고 점검
35		서베일런스룸 확인	35. 서베일런스룸의 운영 상태를 점검하고 기술적 문제를 해결
36		영상정보 관리	36. 수집된 영상 데이터를 보관하고 필요한 경우 검토
37		영상정보처리기기 상태 확인	37. 모든 영상 장비의 상태를 정기적으로 점검하고 유지
38		영업시설 점검	38. 영업 시설의 안전성과 효율성을 정기적으로 점검
39		주요 게임기구별 관리 검사 규정 제·개정	39. 게임기구 관리 검사 규정을 제정하고 개정

연번	대분류	사무내용	사무내용 설명
40		카지노 CCTV 영상분석실 운영 및 관리	40. CCTV 영상분석실을 운영하고 관리
41		카지노 설비의 신설 및 증설 승인	41. 신설 및 증설되는 카지노 설비를 승인
42		카지노 전산시설 검사 통지 및 관리	42. 전산시설의 유효기간, 검사일정을 통지하고 관리
43		카지노기구검사기관 지정 및 공고	43. 기구검사기관을 지정하고 공고
44		카지노기구의 검사 청문	44. 카지노기구의 검사 관련 청문을 진행
45		카지노기구의 규격 및 기준 결정	45. 기구의 규격과 기준을 설정하고 결정
46		공익신고제도 운영	46. 공익신고제도를 운영하여 부정행위를 방지
47	중독 예방 및 관리	이용자 보호 및 고객 분쟁 조정 제도 도입	47. 이용자 보호 및 고객 분쟁 조정제도를 마련
48		중독예방치유부담금 부과·징수	48. 도박 중독 예방과 치료를 위한 부담금을 부과하고 징수
49		카지노 도박 중독 예방에 관한 사항	49. 도박 중독을 예방하기 위한 프로그램을 개발하고 운영
50	허가 및 명령	검사기관의 위탁취소 및 업무 정지 명령	50. 위탁을 취소하고 업무정지를 명령
51		결격사유에 해당하는 카지노사업자의 허가취소	51. 결격사유가 있는 카지노사업자의 허가를 취소
52		영업방법 및 배당금 신고 수리	52. 영업방법 및 배당금 신고를 수리하고 관리
53		지나친 사행심 유발 방지 지도 및 명령	53. 카지노사업자에게 필요한 지도 및 명령
54		카지노 전산시설기준 관련 법령 관리	54. 전산시설 관련 법령을 관리
55		허가요건 미달 시 등록취소 또는 개선명령	55. 허가요건 미달 시 등록취소 또는 개선명령
56	협조 및 지원	지원 활동	56. 필요한 지원 활동을 수행
57		카지노 시스템 고도화 지원	57. 카지노 시스템(CAS 등)의 고도화를 지원
58		카지노업체 사회공헌 활동 관리	58. 사회공헌 활동을 관리하고 도민 공유 체계를 구축
59		특사경 형사사법업무 시스템 구축 및 운영	59. 형사사법업무 시스템을 구축하고 운영
60		해외 선진 카지노 관리·감독 네트워크 강화	60. 해외 네트워크를 강화하여 관리 감독을 개선
61		협조 요청	61. 다른 부서나 기관에 협조를 요청

표 3-11 | 카지노 관리·감독 목적 및 성격별 사무 분류

관리감독 목적	[강제력/ 권한 수준]		검토사항
	낮음 ↔ 보통	높음	
	[이양가능성]	낮음	
영역	협업의 관리감독		관의의 관리감독
	내부관리	외부환경관리	
계획 수립 및 관리	1. 고객 방문 기간을 고려하여 계획을 수립 2. 연간 운영 계획을 작성 3. 매월의 세부 계획을 수립하여 관리 7. 카지노 종사자 대상 직무와 윤리교육을 실시 8. 감독관을 대상으로 역량강화 교육을 운영 9. 직원 훈련을 실시	4. 행사 일정을 계획하고 조율 5. 교육 계획을 수립하고 시행 6. 카지노 종사원의 업무와 근무 환경을 관리	카지노 운영계획에 대한 수립 및 검토
교육 및 윤리	카지노 종사자에 대한 교육 및 윤리 지도	10. 카지노 납부금을 관리하고 시용처를 확대 11. 계약개입과 회계제도를 관리하고 운영 14. 주간 및 월간 매출 동향을 분석하고 관리. 15. 카지노업 관련 통계 자료를 수집하고 관리.	교육대상과 내용, 시기 등의 결정 • 회계 및 지급세탁 관련에 관한 전문성 확보 • 지역사회에 미치는 영향 분석
매출 및 회계 관리	카지노 매출 및 회계, 지급세탁 방지 조치를 관리	16. 감독을 위한 현황자료를 수집 20. 계약개입 관련 서류를 작성 21. 관련 기록을 유지하고 관리 22. 필요한 보고서를 작성 23. 감독 활동에 대한 보고서를 작성 26. 감독 관련 서류를 작성	12. 카지노 매출액을 조사하고 회계를 검사 13. 카지노에서 지급세탁 방지 조치를 시행 25. 상시감독을 통해 운영 상황을 점검 29. 현장감독을 통해 시설을 점검 30. 활동을 평가하고 개선점을 탐색 33. 직접 현장을 방문하여 모든 시설과 운영 상태를 점검
상시감독 및 모니터링	운영 상황 점검과 현장감독을 통한 지속적인 모니터링	17. 감독대상기관을 선정 18. 감독 전략을 탐색하고 계획 19. 개선 계획을 수립하고 시행 24. 감독을 위한 사전 준비를 진행 27. 양체별로 감독선담자를 지정 28. 정기적으로 체크리스트를 점검 31. 게임기구의 상태를 점검 32. 운영 상황을 모니터링	• 현장감독 및 상시점검 인력 확보 • 점검 대상 체크리스트 내용 설계 및 업데이트 • 상시감독 및 모니터링 결과의 활용방안

관리감독 목표	[강제력/ 권한 수준]		검토사항	
	낮음 ↔ 높음	보통 ↔ [이양가능성] ↔ 보통 ↔ 높음		
영역	협이의 관리감독		광역의 관리감독	
	내부관리	외부환경관리		
시설관리 및 검사	<p>36. 수진된 영상 데이터를 보관 하고 필요한 경우 검토</p> <p>37. 모든 영상 장비의 상태를 정기적으로 점검하고 유지</p> <p>40. CCTV 영상분석실을 운영 하고 관리</p>	<p>34. 운영 상황을 확인하고 점검</p> <p>35. 서버일련스름의 운영 상태를 점검하고 기술적 문제를 해결</p> <p>38. 영업 시설의 안전성과 효율 성을 정기적으로 점검</p>	<p>39. 게임기구 관리 검사 규정을 제정하고 개정</p> <p>41. 신설 및 증설되는 카지노 설비를 승인</p> <p>42. 전산시설의 유효기간, 검사 일정을 통지하고 관리</p> <p>43. 기구검사편을 지정하고 공고</p> <p>44. 카지노기구의 검사 관련 청문을 진행</p> <p>45. 기구의 규격과 기준을 설정 하고 결정</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 시설 및 장비의 관리 • 검사 항목 설정 • 시설 및 장비의 규격 및 운영지침 마련
중독 예방 및 관리	<p>49. 도박 중독을 예방하기 위한 프로그램을 개발하고 운영</p>	<p>46. 공인신고제도를 운영하여 부정행위를 방지</p>	<p>47. 이용자 보호 및 고객 분쟁 조정제도를 마련</p> <p>48. 도박 중독 예방과 치료를 위한 부담금을 부과하고 징수</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 공인신고제도를 통한 민원해결 절차 및 추진 체계 • 도박중독 등 치료 기관 연계
허가 및 명령	<p>카지노 사업자에 대한 허가와 명령, 등록취소 등을 관리</p>	<p>52. 영업방법 및 배당금 신고를 접수하고 관리</p> <p>53. 카지노사업자에게 필요한 지도 및 명령</p>	<p>50. 위탁을 취소하고 업무정지를 명령</p> <p>51. 결격사유가 있는 카지노사업자의 허가를 취소</p> <p>54. 전산시설 관련 법령을 관리</p> <p>55. 허가요건 미달 시 등록취소 또는 개선명령</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 법령의 제정 및 개정 • 허가 및 위탁의 취소 • 개선명령의 법적근거 확보 • 카지노사업자 허가 규모 관리

관리감독 목표	[강제력/ 권한 수준]		검토사항
	낮음 ↔ 높음	보통 ↔ [이양가능성] ↔ 보통	
영역	협이의 관리감독		광의의 관리감독
	내부관리	외부환경관리	
목적	56. 필요한 지원 활동 수행 57. 카지노 시스템(CAS 등)의 고도화를 지원 58. 사회공헌 활동을 관리하고 주민 공유 체계를 구축 61. 다른 부서나 기관에 협조를 요청		<ul style="list-style-type: none"> 지역사회 공헌을 위한 거버넌스 구축 특사경 등 형사사법 기관과의 연계 국제기구 협력 및 해외 사례 조사연구 등
협조 및 지원	다른 부서나 기관과의 협조를 통해 필요한 지원 활동을 수행		
	59. 특수경 형사사법업무 시스템을 구축하고 운영 60. 해외 네트워크를 강화하여 관리 감독을 개선		

제2절 검토기준의 도출 및 적용

1. 기존 사무이양의 법적 논리구조

1) 사무배분의 원칙

- 국가권한의 지방이양이란 국가사무를 지방사무로 넘기는 것으로 해당 법규정의 처리권자를 국가(대통령 또는 장관)에서 시도(지방자치단체장)로 변경한다는 의미임
 - 원처리권자는 대통령이나 장관으로 하고 감독이나 일부 집행사항을 지방정부로 넘기는 위임이나 위탁과는 다름
- 이론적 차원에서의 사무배분 기준은 상당히 오랜 시간 연구되어옴
 - 우리나라의 중앙·지방사무의 배분은 지방분권촉진위원회 및 지방자치발전위원회를 중심으로 한 사후 결정에 의한 법령개정 방식(일본 지방분권 개혁 사례와 유사)을 통해 구현되고 있음
 - 국가사무와 자치사무 구분 기준은 개별 법령에서 국가의 역할이나 지방의 역할을 구체적으로 구분하고 있음

□ 지방자치법

- 종래의 「지방자치법」은 사무배분의 원칙에 관해서는 명시적 규정을 두지 않았으나, 2021년 전부개정을 통해 사무배분의 기본원칙에 대한 규정이 도입됨(제11조)
- 「지방자치법」은 국가와 지방자치단체의 사무배분 기준에 대한 직접적인 규정은 두고 있지 않으며, 지방자치단체의 사무 범위(제13조) 및 국가사무의 처리제한(제15조) 규정을 통해 간접적으로 그 내용을 파악할 수 있음
 - 지방자치단체의 사무를 “지방자치단체의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무”로 규정하여(제13조 제1항), 이에는 단체위임사무도 포함됨

- 지방자치단체의 사무를 예시하면서 법률에 다른 규정이 있으면 그 내용이 우선하도록 규정(제13조 제2항)

□ 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법

- 지방분권법 제9조(사무배분의 원칙), 제11조(권한이양 및 사무구분체계의 정비 등), 제12조(특별행정기관의 정비 등)

□ 자치분권 사전협의 지침

- 자치분권 사전협의 제도는 중앙행정기관의 장이 지방자치단체의 행정·재정 등에 영향을 미치는 사무의 신설·변경·폐지에 관한 사항, 지방자치단체나 그 장에 대한 국가사무의 위임에 관한 사항, 지방자치단체가 수행하는 사무에 대한 국가의 지도·감독에 관한 사항과 관련하여 소관 법령을 제정 또는 개정 하려는 경우에 사전에 행정안전부장관과 협의하도록 한 제도(「지방자치법 시행령」 제11조)
- 자치분권 사전협의 지침은 사무배분의 원칙으로 보충성의 원칙, 중복배제의 원칙, 포괄적 배분의 원칙과 함께 명확성의 원칙을 제시하고 있음
 - 명확성의 원칙: 사무수행 주체를 명확히 하여 행정권한 및 책임의 소재를 분명히 하고, 국가의 지도·감독, 사무의 위임, 사무처리기준 및 경비부담까지 사무 유형에 적합하게 이루어지는 것을 내용으로 함
 - 국가사무와 지방자치단체 사무의 구분기준으로 '지역성'을 강조하고 있는데, 지역과의 밀접한 관련성이 있는 경우 지방자치단체의 사무로, 지방자치단체를 넘어서는 범국가적인 이해관계가 있거나 전국적 통일성이 요구되는 사무는 국가사무로 보아야 한다고 제시
- 사무이양의 적정성 검토기준도 제시하고 있음
 - 사무배분의 원칙과 기준에 비추어 지방(시·군·구)으로 이양하거나 국가(시·도)로 환원하는 것이 타당한 사무인지 여부
 - 지방자치단체가 해당 사무를 자기 책임 하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 이양하고 있는지 여부

- 사무이양에 따른 향후 행·재정적 지원방안을 마련하였는지 여부
- 사무이양 또는 환원에 대한 지방자치단체의 의견수렴 절차를 거쳤는지 여부

| 표 3-12 | 관련법상 사무배분 및 이양기준

구분	사무배분 원칙	사무배분 및 이양기준
지방자치법	중복배제 원칙 보충성 원칙 포괄적 배분 원칙	별도 원칙 없음 제12조 사무처리의 기본원칙으로 적정규모, 번령을 위반한 사무처리의 금지원칙 명시
지방분권법	중복배제 원칙 보충성 원칙 포괄적 배분 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 특별지방행정기관(사무)의 정비기준: 보충성, 효율성, 중복 배제 • 이양체계 정비: 행·재정적 지원, 기구·인력 배치, 예산 조정
자치분권 사전협의 지침	보충성 원칙 중복배제 원칙 포괄적 배분 원칙 명확성의 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 사무배분 기준: 지역성, 범국가적 이해관계 및 전국적 통일성 • 사무이양 검토기준: 사무배분의 원칙과 기준에 비추어 지방이양이 타당한지, 포괄적 이양인지, 사무이양에 행·재정적 지원방안을 마련했는지, 사무이양에 대한 지방자치단체 의견수렴절차를 거쳤는지

2) 사무배분의 기준 및 수행사무특징

□ 국가와 지방자치단체

- 「지방자치법」 제15조는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무를 규정
 - 단 법률의 명시적인 규정에 의해, 원칙적 국가사무를 지방자치단체의 자치 사무나 단체위임사무로 할 수 있는 가능성을 인정함(제 15조 단서)

□ 시·도와 시·군·구

- 「지방자치법」은 시·도 및 시·군·자치구의 사무배분 기준에 대한 규정을 두고 있음(제14조)
- 「지방자치법 시행령」은 시·도와 시·군·구 사무의 배분 기준을 보다 구체화하여 규정하고 있으나(제10조 제1항, 별표 1), 법령에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그에 따르도록 하고 있음(제10조 제1항)

[표 3-13] 지방자치법 시행령의 사무배분 기준(원칙)

구분	사무배분 기준(원칙)
시·도	<ul style="list-style-type: none"> • 행정처리 결과가 2개 이상 시·군·구에 영향을 미치는 사무 • 시·도단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 • 지역적 특성을 살리면서 시·도단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 • 국가와 시·군·구 사이의 연락조정·통합·평가 사무 • 시·군·구에서 확보하기 어려운 상당한 전문성이 요구되는 사무 • 효율적 운영 관리를 위해 광역적 규모 하에서 처리하는 것이 적절한 사무(2개 이상 시·군·구가 공동으로 설치하는 것이 적당한 규모의 사무) • 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무 • 도 단위를 대상으로 하는 정책적 혹은 집행적 사무 • 파급효과가 광범위하나 파급 범위가 지역적으로 한정되는 사무 • 주민 대응성 측면에서 시·도가 행·재정적으로 지원이 필요한 사무
시·군·구	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 또는 시 도차원의 통일적 처리를 요하지 않으면서 다양한 지역특성에 맞게 업무처리가 필요한 사무 • 현시성이 강하여 시·군·구가 수행하는 것이 효율적인 사무 • 사무처리의 효과가 시·군·구에 한정적으로 영향을 미치는 사무 • 전문지식이 필요하지 않은 단순집행적인 성격의 사무 • 석유제품 판매업자 등의 공표, 병든 가축의 신고 수리 등 • 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무(보충성) • 주민편익증진과 경제적이고 효율적인 사무 • 파급효과가 특정지역에 한정적인 사무 • 공원관리, 도서관관리, 배수시설, 시내도로 관리 등 • 자치사무 중에서 시·도의 자치사무로 구분되지 않은 사무

□ 대도시 및 특례시

- 「지방자치법」 제18조에서는 인구 50만 이상의 도시를 ‘대도시’로 규정하고, 도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있도록 하고 있음

| 표 3-14 | 관계법령 및 사무

관계법령	사무
「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> 지적측량성과 검사, 측량업 등록 관리, 측량업자 지위승계 관리, 측량업의 휴업·폐업 등 신고 관리, 측량업 등록취소, 토지지번경정 승인, 지적공부 반출 승인, 축적변경 승인, 측량업자·지적측량수행자·성능 검사 대행업자의 보고·조사, 등록취소 시 청문과 과태료 부과·징수
「공동주택관리법」	<ul style="list-style-type: none"> 주택관리사 자격증 발급 및 자격 취소, 주택관리업자 교육
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> 도시·군관리계획 결정·변경·고시, 도시·군관리계획에 관한 지형 도면의 작성·고시, 용도지역의 지정·변경, 용도지구의 지정·변경, 도시자연공원 구역의 지정·변경, 도시·군계획시설 결정 실효고시, 지구단위계획구역 안의 공공시설 등의 결정, 도시·군계획시설사업 실시계획 작성·인가, 실시계획 관계 서류 공람과 실시계획 고시, 공사완료 등 공고
「대기환경보전법」	<ul style="list-style-type: none"> 법률상 배출허용기준보다 강화된 배출허용기준 설정, 휘발성유기화합물 신고·변경신고 접수와 휘발성유기화합물 배출시설을 설치·운영하는 자에 대한 조업정지명령
「도시개발법」	<ul style="list-style-type: none"> 도시개발구역 지정·고시, 도시개발구역 분할·결합, 도시개발계획 수립·변경, 도시개발구역 지정 시 주민 등의 의견청취, 도시개발구역 지정의 고시, 보안관리 및 부동산투기 방지대책 수립, 도시개발사업 시행자 지정, 조합설립 인가, 실시계획 작성·인가, 실시계획 고시, 도시개발사업 공사 감리를 할 자에 대한 지정 및 지도·감독, 도시개발사업의 시행방식 변경, 준공검사 및 공사 완료 공고, 지방자치단체 의 비용부담 협의, 도시개발구역 밖의 기반시설 설치 비용에 대한 부담통지 및 가산금 징수, 공공시설의 귀속에 관한 관리청의 의견청취와 결합개발 등에 관한 적용기준 완화
「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> 국토교통부장관에 대한 도시공원 또는 녹지의 조성사업 및 도시녹화 사업 시범실시 지정요청, 도시공원의 세분 및 규모에 관한 조례 제정, 도시공원 결정 실효 고시와 취락지구 지정
「도시 및 주거환경정비법」	<ul style="list-style-type: none"> 노후·불량건축물 규정, 도시·주거환경정비기본계획의 확정·고시, 기본계획 및 정비계획 수립 시 용적률 완화와 금품·향응 수수행위 등에 대한 신고포상금 지급
「도시재정비 촉진을 위한 특별법」	<ul style="list-style-type: none"> 재정비촉진지구 지정·변경, 재정비촉진지구 지정해제, 재정비촉진계획 결정, 재정비촉진계획 변경, 토지 등 분할거래 기준일 결정·고시, 도시재정비위원회의 설치와 재정비촉진사업에 대한 자료 제출요구
「물환경보전법」	<ul style="list-style-type: none"> 수질의 상시측정 및 수질관리조사, 측정망 설치계획 수립 및 결정

- (100만 특례시) 이에 추가하여 인구 100만 이상의 대도시는 ‘특례시’로 규정하여, 추가적인 특례를 법률로 정하는 바에 따라 둘 수 있도록 규정함

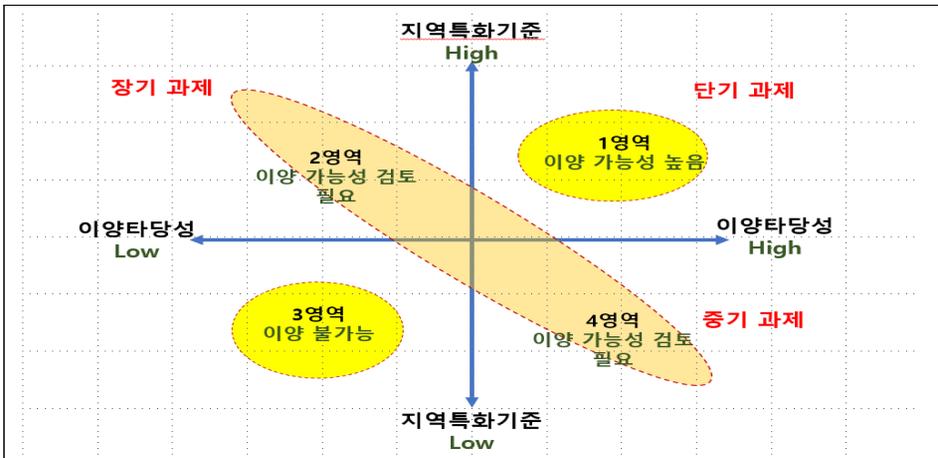
| 표 3-15 | 100만 특례시 관계법령 및 사무

관계법령	사무
「건축법」	<ul style="list-style-type: none"> • 건축물에 대한 허가. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축 물의 경우에는 미리 도지사의 승인을 받아야 한다. 가. 51층 이상인 건축물(연면적의 100분의 30 이상을 증축하여 층수가 51층 이상이 되는 경우를 포함한다) 나. 연면적 합계가 20만제곱미터 이상인 건축물(연면적의 100분의 30 이상을 증축하여 연면적 합계가 20만제곱미터 이상이 되는 경우를 포함한다)
「소방기본법」	<ul style="list-style-type: none"> • 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 • 상황에서의 구조·구급 등의 업무
「지방공기업법」	<ul style="list-style-type: none"> • 지역개발채권의 발행(지방의회의 승인 필요)
「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> • 지방연구원의 설립 및 등기
「택지개발촉진법」	<ul style="list-style-type: none"> • 택지개발지구의 지정(도지사가 지정하는 경우로 한정), (도지사와 협의)
「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」	<ul style="list-style-type: none"> • 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시·군관리계획 변경 결정 요청 (도지사와 협의 필요)
「농지법」	<ul style="list-style-type: none"> • 농지전용허가 신청서 제출
「지방자치법」	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체별 지방공무원의 정원의 범위에서 책정하는 5급 이하 직 • 급별·기관별 정원

2. 카지노 관리·감독 기능배분 기준 도출

- 본 연구에서는 카지노 관리·감독 사무의 특수성을 반영하여 기존의 중앙-지방 사무배분의 기준과 차별되는 새로운 기준을 제시하고자 함
 - 기존의 중앙-지방 간 사무배분 기준을 정리하여 ‘과학적 합리성’ 차원에서 ‘이양 타당성 기준’으로 제시함
 - 지역경쟁력 강화라는 시대적 요구 상황에 따른 ‘합의적 합리성’ 차원에서 ‘지역 특화 기준’을 제시함
 - 두 기준을 적용한 지자체 이양 전략은 아래와 같음

|그림 3-3| 카지노 관리·감독 기능배분 기준 적용 모형



1) 이양 타당성 기준

□ 중앙-지방 간 사무배분 기준에 관한 선행 논의 검토

- 중앙-지방 간 합리적 사무배분의 원칙과 방향
 - 사무 배분은 최소 비용으로 고효율의 공공서비스를 제공하고, 재정적 형평성을 유지하며, 정치적 책임성을 확보하고, 행정적 효과성을 높이는 방향으로 이루어져야 함
 - 또한, 광역과 기초 자치단체 간의 협력을 강화하고, 사무 배분 후 발생할 수

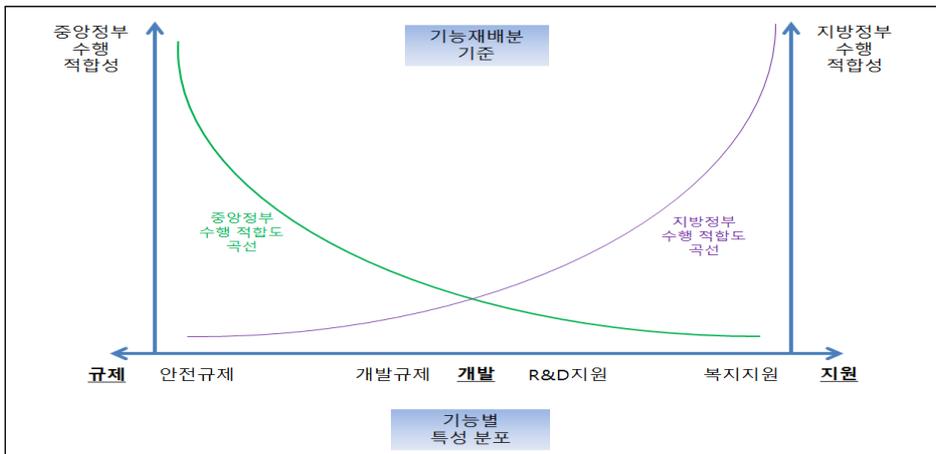
있는 갈등과 마찰을 최소화하며, 법적 절차를 통해 문제를 해결할 수 있는 합리적이고 법적인 기제를 마련해야 함

- 이에 따라, 중앙-지방 간 실효성 있는 사무배분 발굴 기준으로 다음의 6가지를 제시하고 있음(한부영·박재희, 2019).
 - 지역주민 생활과 밀접한 사무, 중앙-지방이 중복 수행하는 사무, 집행적 성격의 사무, 현지성과 지역의 종합적인 기능이 요구되는 사무, 주민참여와 그에 따른 신속한 대응이 요구되는 사무, 사무수행 시 상당 부분이 실무적으로 지방자치단체를 통해서 수행되는 사무 등
- 조정찬(2008)은 지방자치법과 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 등을 바탕으로 국가와 지방자치단체 간 사무배분 원칙을 제시한 바 있음.
 - 기초자치단체 우선의 원칙, 행정책임 명확화의 원칙, 행정능률의 원칙, 행정 수요의 특수성 적합의 원칙, 정책·집행 분업의 원칙, 이해관계 범위 고려의 원칙, 상호협력의 원칙, 재정·기술능력의 원칙 등이 있음(조정찬, 2008: 33-34)
- 강영주·최지민(2018)은 특별지방행정기관의 지자체 이양 판단 절차로 4단계의 절차를 제시하고 있음
 - 이양대상 사무를 발굴하기 위하여 4단계 과정을 거치며 제1단계(중앙정부 공급 적정성 판단)와 제2단계(기능중복성 판단)에 대한 분석을 진행 후, 3단계와 4단계는 소결에서 이관의 정도를 판단하는 데에 적용함
 - 1단계는 해당 기능을 중앙정부가 담당해야 할 필요성 검토, 2단계는 지방자치단체와의 기능중복 여부 검토, 3단계는 지방자치단체로의 이관 가능성 검토, 4단계는 잔존 업무 수준 검토함
- 박해육·강영주·탁현우(2022)는 특별지방자치단체 특수성을 반영한 국가 사무 지방 이양의 원칙으로 정책 유형(규제, 개발, 지원), 업무성격(집행적 성격), 전국통일성, 규모의 경제, 자체재원조달 가능성의 5가지를 제시한 바 있음
 - 여기서 제시한 정책 유형 기준은 강영주·최지민(2018)에서 제시한 제1단계 중앙 정부 공급 적정성 판단 기준과 동일함

□ 본 연구에서 제시하는 이양 타당성 기준

- 앞에서 살펴본 중앙-지방 간 사무배분 기준을 정리하여 본 연구에서는 이양 타당성 기준으로 정책 유형, 업무성격, 전국통일성 기준을 제시함
 - 정책 유형 기준으로 해당 사무가 규제, 개발, 지원 정책의 성격이 있는지 여부를 검토하여 규제적 성격이 강할수록 중앙 정부 배분 타당성이 높다고 판단함 (아래 [그림3-4] 중앙 지방 간 기능 배분 판단 기준 참고)
 - 업무 성격 기준으로는 해당 사무가 단순 집행적 성격이 강한지 여부를 검토하여 그러할수록 지방 정부 배분 타당성이 높다고 판단함
 - 전국통일성 기준은 해당 사무가 전국적 통일의 기준 적용이 필요한지 여부를 검토하여 그러할수록 중앙 정부 배분 타당성이 높다고 판단함

[그림 3-4] 중앙 지방 간 기능 배분 판단 기준



자료: 강영주·최지민(2018: 25); 박해육·강영주·탁현우(2022) <그림 4-3>에서 재인용

2) 지역 특화 기준

□ 실행가능성 검토

- 기존 연구에서 제시한 바와 같이 중앙-지방이 중복 수행하는 사무, 상당 부분이 실무적으로 지방자치단체를 통해서 수행되는 사무 등은 이양의 가능성이 높음
- 본 연구에서는 제주특별자치도 조례를 통해 도출한 카지노 관리·감독 업무를 검토하여, '지방자치단체가 수행할 수 있는' 실행가능한 이양사무를 도출함

- 제주특별자치도가 특례를 통해 카지노 관리·감독과 관련된 상당한 수준의 사무를 수행하고 있고, 이들 사무를 유사한 광역자치단체에서도 수행할 수 있을 것이라는 전제에 기반한 판단기준임

- 실행가능성은 [표 3-11]에서 고려한 강제력 수준과 관련이 있는데, 관리감독의 이행력확보를 위해 실제 카지노 업장 운영의 인허가에 직접적으로 영향을 미치는 사무는 단기적 이양이 어렵다고 판단함

□ 지역 특수성 관점의 검토

- 사무이양과 관련하여, 현지성과 지역의 종합적인 기능이 요구되는 사무와 같이 지역의 특수성이 존재하는지 여부가 중요한 기준으로 활용될 수 있음
 - 이는 이해관계의 범위를 고려하고 행정수요의 특수성에 비추어 사무를 배분하는 것으로 지역적인 이해관계가 높고, 지방자치단체의 지역적 특수성이 고려되어야 하는 사무인지 여부를 고려하는 것임

3. 검토기준의 적용

1) 적용결과

- 전체 61개 사무 중 이양타당성 기준(규제, 개발, 지원)의 성격유형에 부합하는 사무는 각각 52개, 4개, 5개임
 - 카지노 관리·감독기능의 성격상 대다수의 사무가 정부수행에 적합한 규제 기능 성격을 갖고 있는 것으로 나타남
- 전체 사무중 사무의 성격상 이양이 타당하다고 판정된 사무는 47개로 추출됨
 - 1영역(단기과제로 추진필요): 총 15개 사무로 내부관리 성격의 사무는 10개, 외부환경 관리성격 사무는 5개, 감독행위 성격사무는 0개로 도출
 - 4영역(중기과제로 추진필요): 총 24개 사무로 내부관리 성격의 사무는 6개, 외부환경 관리성격 사무는 12개, 감독행위 성격사무는 6개로 도출
 - 2영역(장기과제로 추진필요): 총 8개 사무로 내부관리 성격의 사무는 2개, 외부환경 관리성격 사무는 4개, 감독행위 성격사무는 2개로 도출

| 표 3-16 | 카지노 관리감독 사무의 이관 검토

카지노 관리·감독 사무 사무성격	검토 기준 사무명	이양 타당성 기준			지역 특화 기준		이양검토 결과		
		정책 유형	업무성격	전국통일성	실행가능성	지역특수성	검토결과	영역	수행 전략
내부관리	1. 고객 방문 기간을 고려하여 계획을 수립	개발	보통	낮음	단기	높음	이양타당	1영역	계획수립 역량 및 방법론 개발
내부관리	2. 연간 운영 계획을 작성	개발	보통	낮음	단기	높음	이양타당	1영역	계획수립 역량 및 방법론 개발
내부관리	3. 매월의 세부 계획을 수립 하여 관리	규제	보통	낮음	중기	높음	이양타당	4영역	계획수립 역량 및 방법론 개발
외부환경	4. 행사 일정을 계획하고 조율	규제	보통	낮음	단기	높음	이양타당	1영역	계획수립 역량 및 방법론 개발
외부환경	5. 교육 계획을 수립하고 시행	규제	보통	보통	단기	높음	이양타당	1영역	교육내용 개발
외부환경	6. 카지노 중사원의 업무와 근무 환경을 관리	규제	보통	낮음	중기	높음	이양타당	4영역	업무 및 환경관리 매뉴얼 개발
내부관리	7. 카지노 중사자를 대상으로 직무와 윤리에 대한 교육을 실시	규제	단순	보통	단기	보통	이양타당	1영역	교육내용 개발
내부관리	8. 감독관을 대상으로 역량 강화 교육을 운영	규제	단순	보통	단기	보통	이양타당	1영역	교육내용 개발
내부관리	9. 직원 훈련을 실시	개발	단순	보통	중기	보통	이양타당	4영역	교육내용 개발
외부환경	10. 카지노 납부금을 관리하고 사용처를 확대	규제	보통	보통	장기	낮음	이양타당	2영역	납부금 수령 및 관리 기준
외부환경	11. 계약제임과 회계제도를 관리하고 운영	규제	단순	보통	장기	낮음	이양타당	2영역	법적근거 및 전문성 확보

카지노 관리·감독 사무		검토 기준		이양 타당성 기준			지역 특화 기준			이양검토 결과	
				정책 유형	업무성격	전국통일성	실행가능성	지역특수성	검토결과	영역	수행 전략
사무성격	사무명	규제	보통	높음	중기	낮음	이양타당	4영역	법적근거 및 전문성 확보		
감독행위	12. 카지노 매출액을 조사하고 회계를 감사	규제	복잡	높음	장기	낮음	이양타당	2영역	법적근거 및 전문성 확보		
감독행위	13. 카지노에서 자금세탁 방지 조치를 시행	규제	보통	보통	단기	보통	이양타당	1영역	전문성 확보		
내부관리	14. 주간 및 월간 매출 동향을 분석하고 관리	규제	보통	높음	단기	보통	이양타당	1영역	전문성 확보		
내부관리	15. 카지노업 관련 통계 자료를 수집하고 관리	규제	보통	보통	단기	보통	이양타당	1영역	전문성 확보		
내부관리	16. 감독을 위한 현황자료를 수집	규제	보통	보통	단기	보통	이양타당	1영역	전문성 확보		
외부환경	17. 감독대상기관을 선정	규제	보통	보통	중기	낮음	이양타당	4영역	법적근거 마련		
외부환경	18. 감독 전략을 탐색하고 계획	규제	높음	보통	중기	낮음	이양타당	4영역	법적근거 마련		
외부환경	19. 개선 계획을 수립하고 시행	개발	높음	보통	중기	보통	이양타당	4영역	법적근거 마련		
내부관리	20. 계약게임 관련 서류를 작성	규제	단순	보통	중기	보통	이양타당	4영역	서류 및 보고서 양식 개발		
내부관리	21. 관련 기록을 유지하고 관리	규제	단순	보통	단기	보통	이양타당	1영역	서류 및 보고서 양식 개발		
내부관리	22. 필요한 보고서를 작성	규제	단순	보통	단기	보통	이양타당	1영역	서류 및 보고서 양식 개발		

카지노 관리·감독 사무		검토 기준		이양 타당성 기준			지역 특화 기준		이양검토 결과	
				정책 유형	업무성격	전국통일성	실행가능성	지역특수성	검토결과	영역
사무성격	사무명									
내부관리	23. 감독 활동에 대한 보고서를 작성	규제	단순	보통	중기	보통	보통	이양타당	4영역	서류 및 보고서 양식 개발
외부환경	24. 감독을 위한 사전 준비를 진행	규제	보통	보통	중기	보통	보통	이양타당	4영역	법적근거 마련
감독행위	25. 상시감독을 통해 운영 상황을 점검	규제	보통	보통	중기	보통	보통	이양타당	4영역	법적근거 마련
내부관리	26. 감독 관련 서류를 작성	규제	단순	보통	중기	보통	보통	이양타당	4영역	서류 및 보고서 양식 개발
외부환경	27. 업체별로 감독전담자를 지정	규제	보통	낮음	중기	보통	보통	이양타당	4영역	법적근거 마련
외부환경	28. 정기적으로 체크리스트를 점검	규제	보통	높음	중기	낮음	낮음	이양타당	4영역	법적근거 마련
감독행위	29. 현장감독을 통해 시설을 점검	규제	보통	보통	중기	보통	보통	이양타당	4영역	법적근거 마련
감독행위	30. 활동을 평가하고 개선점을 탐색	규제	높음	낮음	중기	보통	보통	이양타당	4영역	전문성 확보
외부환경	31. 게임기구의 상태를 점검	규제	단순	높음	중기	보통	보통	이양타당	4영역	전문성 확보
외부환경	32. 운영 상황을 모니터링	규제	보통	보통	중기	보통	보통	이양타당	4영역	전문성 확보
감독행위	33. 직접 현장을 방문하여 모든 시설과 운영 상태를 점검	규제	높음	보통	중기	보통	보통	이양타당	4영역	전문성 확보

카지노 관리·감독 사무		검토 기준		이양 타당성 기준			지역 특화 기준			이양검토 결과			
				정책 유형	업무성격	전국통일성	실행가능성	지역특수성	검토결과	영역	수행 전략		
사무성격	사무명												
외부환경	34. 운영 상황을 확인하고 점검	규제	보통	보통	중기	보통	보통	이양타당	4영역	전문성 확보			
외부환경	35. 서베일런스룸의 운영 상태를 점검하고 기술적 문제를 해결	규제	보통	높음	장기	보통	보통	이양타당	2영역	전문성 확보			
내부관리	36. 수집된 영상 데이터를 보관하고 필요한 경우 검토	규제	보통	보통	장기	보통	보통	이양타당	2영역	전문성 확보			
내부관리	37. 모든 영상 장비의 상태를 정기적으로 점검하고 유지	규제	단순	보통	장기	보통	낮음	이양타당	2영역	전문성 확보			
외부환경	38. 영업 시설의 안전성과 효율성을 정기적으로 점검	규제	보통	보통	중기	보통	낮음	이양타당	4영역	전문성 확보			
감독행위	39. 게임기구 관리 검사 규정을 제정하고 개정	규제	높음	높음		낮음	낮음	이양불가	3영역	법적근거 마련			
내부관리	40. CCTV 영상분석실을 운영하고 관리	규제	단순	낮음	중기	보통	보통	이양타당	4영역	전문성 확보			
감독행위	41. 시설 및 증설되는 카지노 설비를 승인	규제	보통	보통	-	낮음	낮음	이양불가	3영역	카지노 설비 및 관리 기준 마련			
감독행위	42. 전산시설의 유효기간, 검사일정을 통지하고 관리	규제	보통	보통	-	낮음	낮음	이양불가	3영역	카지노 설비 및 관리 기준 마련			
감독행위	43. 기구검사기관을 지정하고 공고	규제	보통	보통	-	낮음	낮음	이양불가	3영역	카지노 설비 및 관리 기준 마련			

카지노 관리·감독 사무 사무성격		검토 기준 사무명		이양 타당성 기준			지역 특화 기준		이양검토 결과		
				정책 유형	업무성격	전국통일성	실행가능성	지역특수성	검토결과	영역	수행 전략
감독행위	규제	높음	보통	-	낮음	이양불가	3영역	카지노 설비 및 관리 기준 마련			
감독행위	규제	높음	높음	-	낮음	이양불가	3영역	카지노 설비 및 관리 기준 마련			
외부환경	규제	높음	높음	중기	낮음	이양타당	4영역	법적근거 마련			
감독행위	규제	높음	보통	중기	보통	이양타당	4영역	법적근거 마련			
감독행위	규제	보통	높음	-	낮음	이양불가	3영역	법적근거 마련			
내부관리	규제	높음	보통	단기	보통	이양타당	1영역	법적근거 마련			
감독행위	규제	보통	보통	-	낮음	이양불가	3영역	법적근거 마련			
감독행위	규제	보통	높음	-	낮음	이양불가	3영역	법적근거 마련			
외부환경	규제	보통	높음	-	낮음	이양불가	3영역	법적근거 마련			
외부환경	규제	높음	보통	장기	낮음	이양타당	2영역	법적근거 마련			

카지노 관리·감독 사무 사무성격	검토 기준		이양 타당성 기준			지역 특화 기준			이양검토 결과		
	사무명	사무성격	정책 유형	업무성격	전국통일성	지역 특화 기준		검토결과	영역	수행 전략	
						실행가능성	지역특수성				
감독행위	54. 전신시설 관련 법령을 관리	높음	규제	높음	높음	-	낮음	이양불가	3영역	법적근거 마련	
감독행위	55. 허가요건 미달 시 등록 취소 또는 개선훈령	보통	규제	보통	보통	-	낮음	이양불가	3영역	법적근거 마련	
외부환경	56. 필요한 지원 활동을 수행	보통	규제	보통	낮음	단기	보통	이양타당	1영역	자원 확보	
외부환경	57. 카지노 시스템(CAS 등)의 고도화를 지원	보통	지원	보통	보통	-	보통	이양불가	3영역	전문성 및 자원 확보	
외부환경	58. 사회공헌 활동을 관리하고 도민 공유 체계를 구축	높음	지원	높음	낮음	단기	높음	이양타당	1영역	전문성 및 자원 확보	
감독행위	59. 형사사법업무 시스템을 구축하고 운영	높음	지원	높음	보통	-	보통	이양불가	3영역	지역경찰과의 연계	
감독행위	60. 해외 네트워크를 강화하여 관리 감독을 개선	높음	지원	보통	보통	장기	보통	이양타당	2영역	전문성 및 자원 확보	
외부환경	61. 다른 부서나 기관에 협조를 요청	높음	지원	높음	보통	단기	높음	이양타당	1영역	전문성 및 자원 확보	

2) 요약 및 시사점

- 이양사무의 판단결과와 3-8 이양사무유형을 식별가능하게 요약제시하면 다음과 같으며, 각 영역별 이관사무와 강제력 등 특성을 바탕으로 정리하면 다음과 같음
- 이관가능성이 낮다고 평가되었으나, 이관이 필요하다고 판단된 사무는 매출 및 회계 관리, 상시감독 및 모니터링, 시설관리 및 검사, 중독 예방 및 관리, 허가 및 명령, 협조 및 지원 등의 영역에 주로 분포되어 있으며, 이관을 위해서는 법적근거 마련, 인적 및 물적 자원 확보, 전문성 제고 등이 선행되어야 함

【표 3-17】 카지노 관리·감독 목적 및 성격별 사무 분류

관리감독 목표		[강제력/ 권한 수준]		
		낮음 ↔ 보통 ↔ 높음		
		[이양가능성]		
		높음 ↔ 보통 ↔ 낮음		
영역	사무 개수	협의의 관리감독		광의의 관리감독
		내부관리	외부환경관리	
계획 수립 및 관리	4	1. 고객 방문 기간을 고려하여 계획을 수립 2. 연간 운영 계획을 작성 3. 매월의 세부 계획을 수립하여 관리	4. 행사 일정을 계획하고 조율	
교육 및 윤리	5	7. 카지노 종사자 대상 직무와 윤리교육을 실시 8. 감독관을 대상으로 역량 강화 교육을 운영 9. 직원 훈련을 실시	5. 교육 계획을 수립하고 시행 6. 카지노 종사원의 업무와 근무 환경을 관리	
매출 및 회계 관리	6	14. 주간 및 월간 매출 동향을 분석하고 관리 15. 카지노업 관련 통계 자료를 수집하고 관리	10. 카지노 납부금을 관리하고 사용처를 확대 11. 계약게임과 회계제도를 관리하고 운영	12. 카지노 매출액을 조사하고 회계를 검사 13. 카지노에서 자금세탁 방지 조치를 시행

관리감독 목표		[강제력/ 권한 수준]			
		낮음	↔	보통	↔
영역		[이양가능성]			
		높음	↔	보통	↔
영역	사무 개수	협의의 관리감독		광의의 관리감독	
		내부관리	외부환경관리		
상시감독 및 모니터링	18	16. 감독을 위한 현황자료를 수집 20. 계약게임 관련 서류를 작성 21. 관련 기록을 유지하고 관리 22. 필요한 보고서를 작성 23. 감독 활동에 대한 보고서 작성 26. 감독 관련 서류를 작성	17. 감독대상기관을 선정 18. 감독 전략을 탐색하고 계획 19. 개선 계획을 수립하고 시행 24. 감독을 위한 사전 준비를 진행 27. 업체별로 감독전담자를 지정 28. 정기적으로 체크리스트를 점검 31. 게임기구의 상태를 점검 32. 운영 상황을 모니터링	25. 상시감독을 통해 운영 상황을 점검 29. 현장감독을 통해 시설을 점검 30. 활동을 평가하고 개선 점을 탐색 33. 직접 현장을 방문하여 모든 시설과 운영 상태를 점검	
시설관리 및 검사	7 12	36. 수집된 영상 데이터를 보관하고 필요한 경우 검토 37. 모든 영상 장비의 상태를 정기적으로 점검하고 유지 40. CCTV 영상분석실을 운영하고 관리	34. 운영 상황을 확인하고 점검 35. 서버실렌스룸의 운영 상태를 점검하고 기술적 문제를 해결 38. 영업 시설의 안전성과 효율성을 정기적으로 점검	39. 게임기구 관리 검사 규정을 제정하고 개정 41. 신설 및 증설되는 카지노 설비를 승인 42. 전산시설의 유효기간, 검사일정을 통지하고 관리 43. 기구검사기관을 지정하고 공고 44. 카지노기구의 검사 관련 청문을 진행 45. 기구의 규격과 기준을 설정하고 결정	
중독 예방 및 관리	4	49. 도박 중독을 예방하기 위한 프로그램을 개발하고 운영	46. 공익신고제도를 운영하여 부정행위를 방지	47. 이용자 보호 및 고객 분쟁 조정제도를 마련 48. 도박 중독 예방과 치료를 위한 부담금을 부과하고 징수	

관리감독 목표		[강제력/ 권한 수준]		
		낮음 ↔ 보통 ↔ 높음		
영역		[이양가능성]		
		높음 ↔ 보통 ↔ 낮음		
영역	사무 개수	협의를 관리감독		광의의 관리감독
		내부관리	외부환경관리	
허가 및 명령	2 6		52. 영업방법 및 배당금 신고를 접수하고 관리 53. 카지노사업자에게 필요한 지도 및 명령	50. 위탁을 취소하고 업무 정지를 명령 51. 결격사유가 있는 카지노 사업자의 허가를 취소 54. 전산시설 관련 법령을 관리 55. 허가요건 미달 시 등록 취소 또는 개선명령
협조 및 지원	5 6		56. 필요한 지원 활동 수행 57. 카지노 시스템(CAS 등)의 고도화를 지원 58. 사회공헌 활동을 관리하고 주민 공유 체계를 구축 61. 다른 부서나 기관에 협조를 요청	59. 특수경 형사사법업무 시스템을 구축하고 운영 60. 해외 네트워크를 강화하여 관리 감독을 개선

제 4 장

권한이양에 따른 실효성 확보방안

제1절 카지노 관리·감독 기구의 설계

제2절 카지노 관리·감독 권한이양에
따른 과제

04 권한이양에 따른 실효성 확보방안

제1절 카지노 관리·감독 기구의 설계

1. 기본전제

1) 관리·감독 기구설계쟁점

(1) 조직목표

- 실질적으로 작동가능한 카지노 전담기구는 관리·감독의 관련 법령의 개정이 전제되어야 하며, 현재의 국가중심의 관리·감독 보다 현지성에 입각하여 체계적인 실질적인 기능 수행을 목적으로 설계되어야 함

(2) 일반원칙

- 공공기관은 일반적으로 다음의 원칙을 준용하여 설계됨
- 효율성의 원칙
 - 자원 최적 활용: 조직목표 달성을 위한 한정된 자원을 최대한 효율적으로 활용함
 - 업무 프로세스 최적화: 업무 흐름을 간소화하고 중복을 제거하여 업무 수행 시간을 단축하고 비용을 절감함
- 책임성과 고객지향성의 원칙
 - 명확한 책임 분담: 각 부서와 구성원의 역할과 책임을 명확하게 규정하여 책임감을 부여
 - 주민 중심 서비스: 주민의 요구와 기대에 부응하는 서비스 제공을 위한
- 전문성 및 협력의 원칙
 - 직무 전문화: 각 부서와 구성원이 전문성을 갖추고 업무를 수행함

- 부서 간 통합적 조정:통합적 접근 방식을 통해 조직 전체의 목표를 달성해야 함

○ 지역 특성 반영의 원칙

- 지역 맞춤형 설계: 지역의 특성과 주민의 요구에 맞춘 조직 구조와 운영 방식을 설계
- 지역 자원 활용: 지역 내 자원을 효과적으로 활용하여 지역 경제와 사회 발전을 도모

(3) 관리감독 범위에 따른 차별화

- 관리감독 범위에 따라 기구설계의 차별화가 필요함
- 본 연구에서는 현실적으로 이양가능성이 높은 1유형의 사무이양 시 필수기능 수행에 따른 최소 인력의 규모와 업무의 성격을 고려한 최소한의 자격기준을 개괄적으로 제시하고자 함

2. 경제자유구역청 관리·감독 기구설계

- 이양타당한 47개 사무 중 단기적으로 이양이 필요하다고 판단된 1유형 사무 15개를 수행한다고 가정할 때의 관리·감독 조직은 다음과 같이 설계할 수 있음
- 6개 영역 중 내부관리 업무 12개는 5개 영역(계획수립 및 관리, 교육 및 윤리, 매출 및 회계관리, 상시감독 및 모니터링, 중독예방 및 관리)에 외부환경관리업무 3개는 협조지원 영역에 속함
- 특히 카지노 종사자에 대한 교육과 매출 회계관리 및 상시 모니터링 영역의 경우, 카지노 직무특성에 대한 전문성 있는 이해가 필요하므로 일반직 인력대신 전문자격을 갖고 있는 전문인력 배치가 필요함
- 현재의 개별 사무의 정확한 업무량을 추정하기는 어려우나, 제주특별자치도의 업무분장에 따른 배치인력을 참고하면 최소 인력규모는 다음과 같이 제안할 수 있음
 - 세부적으로는 제주특별자치도 카지노 관리 매뉴얼을 토대로 연간 발생이 예상되는 업무량과 업무 성격을 고려함
 - 그 결과 15개 사무 수행에 1개팀 5명(팀장 포함)을 조직구조를 제안함

| 표 4-1 | 1유형 단기이양타당 사무 기반의 관리·감독 기구설계

영역	사무수	협의의 관리감독		최소 인력규모	전문인력배치 필요여부
		내부관리	외부환경관리		
계획 수립 및 관리	4	1. 고객 방문 기간을 고려하여 계획을 수립 2. 연간 운영 계획을 작성 3. 매월의 세부 계획을 수립하여 관리	4. 행사 일정을 계획하고 조율	1	
교육 및 윤리	2	7. 카지노 종사자 대상 직무와 윤리교육을 실시 8. 감독관을 대상으로 역량 강화 교육을 운영		1	○
매출 및 회계 관리	2	14. 주간 및 월간 매출 동향을 분석하고 관리 15. 카지노업 관련 통계 자료를 수집하고 관리		1	○
상시감독 및 모니터링	3	16. 감독을 위한 현황자료를 수집 21. 관련 기록을 유지하고 관리 22. 필요한 보고서를 작성		1	○
중독 예방 및 관리	1	49. 도박 중독을 예방하기 위한 프로그램을 개발하고 운영		0.5	
협조 및 지원	2		56. 필요한 지원 활동 수행 58. 사회공헌 활동을 관리하고 주민 공유 체계를 구축	0.5	

○ 최소한의 관리감독 기능의 틀을 유지하여 소폭 인력을 확충하고 이후 실효성 있는 기능 수행이 필요할 것으로 보임

제2절 카지노 관리·감독 권한이양에 따른 과제

1. 권한이양에 따른 과제

1) 권한이양 과정의 검토항목

- 통상적인 국가권한이양 시 검토사항 및 절차를 고려하여 카지노 관리감독 권한의 이양사항을 정리하면 다음과 같음

【표 4-2】 권한이양에 따른 과제 검토 사항

과제 분류	세부 과제	내용	관련사항
법적근거 마련	법을 제정 및 개정	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체에 카지노 관리감독 기능을 부여하기 위해 관련 법률을 제정하거나 기존 법률을 개정 	관광진흥법, 사행산업 통합감독위원회법 등을 개정해 지방자치단체의 권한을 명확히 규정
	조례제정	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체는 자체적인 조례를 통해 카지노 관리감독에 관한 세부 사항을 규정 	
권한이양 절차마련	중앙정부와 협의	<ul style="list-style-type: none"> 권한이양의 범위와 절차를 결정 이 과정에서 각종 이해관계자와의 협의도 필요 	지방시대위원회 권한이양심의
	권한이양 계획수립	<ul style="list-style-type: none"> 권한이양에 대한 구체적인 계획을 수립하고, 이를 중앙정부와 협의하여 최종 확정 권한이양을 전담하는 기구를 중앙정부와 지방정부에 각각 설립 이 기구는 권한이양의 실행 계획을 수립하고, 진행 상황을 모니터링하며, 문제 발생 시 조정 역할을 담당 	상동
조직 및 인력정비	전담조직 신설	<ul style="list-style-type: none"> 카지노 관리감독 기능을 수행할 전담 조직을 신설하거나 기존 조직을 개편 	조직개편
	인력확충 및 교육	<ul style="list-style-type: none"> 전문 인력을 채용하고, 기존 인력을 대상으로 전문 교육을 실시하여 카지노 관리감독에 필요한 역량을 강화 	특사경, 경찰조직과의 연계협력사항

과제 분류	세부 과제	내용	관련사항
예산확보 및 기금활용	예산편성	• 카지노 관리감독 기능 수행에 필요한 예산을 편성	
	재정지원 요청	• 중앙정부에 재정지원 방식 및 안정적인 예산체계 마련	
관리감독 시스템구축	관리감독 체계설계	• 카지노 관리감독을 위한 체계를 설계 (라이선스 발급, 운영 감시, 규정 준수 확인 등의 기능포함)	관광진흥법 시행규칙 개정
	IT 시스템 도입	• 효율적인 관리감독을 위해 IT 시스템을 도입하고, 데이터 관리 및 분석 기능강화	관광진흥법 시행규칙 개정
이해관계자 협력	관련업계 협력	• 카지노 업계와의 협력 체계를 구축 통한 원활한 관리·감독 도모	
	시민참여	• 시민의 의견을 수렴하고, 투명하고 공정한 관리감독을 위해 시민참여 유도	
평가 및 피드백	피드백 반영	• 관리감독 과정에서 발생하는 문제점과 개선점을 지속적으로 반영한 시스템 개선	

2) 이양가능성 정도에 따른 권한이양 절차

○ 이양가능 사무의 권한이양 절차 검토

- 이양가능 사무란 이양타당성도 높고 지역특화성이 높아서 단기적으로 이양을 추진할 수 있는 사무가 이에 해당함
- 앞에서의 분류 체계에 의하면 주로 내부관리(내부운영절차)나 외부환경 관리에 해당하는 사무로서 이는 지방시대위원회 권한이양심의 결과에 따라 신속한 이양이 가능하며 조례 제정²²⁾에 의해 즉각적인 운영이 가능할 것임

○ 이양가능성 중·장기 검토 사무의 권한이양 절차 검토

- 이양가능성 중·장기 검토 사무의 경우는 이양타당성은 높고 지역특화성이 낮거나 또는 이양타당성은 다소 낮으나 지역특화성이 높아서 중·장기적으로 이양을 검토해 볼 수 있는 사무가 이에 해당함

22) “카지노업 관리 및 감독에 관한 조례(가칭)”

- 앞에서의 분류 체계에 의하면 주로 감독행위(광의의 관리감독)에 해당하는 사무로서 지방시대위원회의 권한이양심의 이후 법의 제·개정²³⁾이 필요한 경우가 다수이며, 물론 이 경우에도 지자체 내에서의 운영을 위하여 조례 제정 절차는 필요함

3) 이양에 따른 기타 정비사항

□ 이양 가능 사무 개선 과제

- 관리·감독 상 시민통제의 가능성
 - 주민의 감시활동 및 압력행사
- 감독권의 강화를 위한 사법경찰배치 및 자치경찰제도와와의 관계
 - 지도단속 의지 및 능력에 대한 평가와 추후 권한 회수의 가능성

□ 장기이양 검토 사무 개선 과제

- 단속의 실효성 확보수단
 - 지도단속 결과에 따른 이행력 확보, 카지노 운영권한 회수
 - 규제 기관: 미국에는 주별로 카지노를 규제하는 독립적인 기관이 있어. 예를 들어, 네바다주에는 네바다 게임 위원회(Nevada Gaming Commission)가 있음. 이 기관은 카지노 운영을 철저히 감독하고 규제를 실시함
 - 라이선스 제도: 카지노 운영을 위해 엄격한 라이선스 제도를 운영하며 카지노 사업자는 운영 라이선스를 받기 위해 까다로운 심사를 통과해야 함
- 경제적 효과 창출방식 및 자원배분 방식
 - 지역 경제 활성화: 카지노는 지역 경제 활성화에 기여할 수 있는데, 예를 들어, 라스베이거스는 카지노와 관광산업을 결합해 지역 경제를 발전시킴
 - 관광 연계: 카지노를 관광 명소와 연계해 관광객을 유치하고, 이를 통해 지역 경제에 긍정적인 영향을 줌(라스베이거스와 애틀랜틱 시티)

23) 예를 들어, 관광진흥법 제4절 카지노 관련 규정에서 권한의 주체를 '문화체육관광부장관'에서 '문화체육관광부장관 또는 시·도지사'로 변경을 검토해야 함

- 점진적 이양계획 수립방안
 - 모든 권한을 한꺼번에 이양하기보다는 단계적으로 이양함
 - 이를 통해 문제 발생 시 대응할 수 있는 시간을 확보하고, 점진적으로 이양의 실효성을 높일 수 있음

□ 관리·감독 기능의 거버넌스 구조확보

- 장기적인 관리감독권 이양에 따라 경제자유구역청의 기능수행 시 기준에 관리·감독 기능을 담당할 조직과의 적정역할 설정이 요구됨

【표 4-3】 타 관리감독 기관 간 거버넌스 구축

구분	사감위	금융위, 공정위, 방통위	규제개혁 위원회	국민권익 위원회	국가인권 위원회	경제자유 구역청
소속	총리	금융위(총리) 공정위(총리) 방통위(대통령)	대통령	총리	-	인천광역시
주관 부처	문화체육관광부	-	국무총리실	-	-	-

2. 이양 외 검토과제

1) 경제자유구역청의 ESG(환경, 사회, 지배구조) 기능의 수행

- 한국은 UN SDGs의 이행과 동시에 ESG를 행정에 도입(K-SDGs)하고 있어 통칭 ESG행정으로 지칭함
- 3개 영역을 동시에 추진하는 경우도 있지만, 지자체 여건상 강조할 필요가 있는 영역에 특화된 정책을 추진함
- 관내 카지노 복합리조트의 경우, 도박중독의 부정적 효과와 외국인 출입등으로 인한 지역문제가 발생할 가능성이 크므로 경제자유구역청 내 ESG 기능 수행을 통해 권한이양에 준하는 효과를 거둘 수 있을 것임
- 이 경우, 지자체의 자체 업무에 해당하므로 업무수행에 소요되는 인력배정 외에 기타 법적 쟁점은 발생하지 않음

- 인천 경제자유구역청이 카지노 관리·감독과 관련하여 수행할 수 있는 ESG 업무는 다음과 같이 제안할 수 있음

□ 환경 (Environmental) 측면

- 환경 영향 평가: 카지노가 지역 환경에 미치는 영향을 철저히 평가하고, 이에 따라 적절한 관리 및 개선 방안을 마련할 수 있음
 - 예를 들어, 카지노 운영에 따른 지역 내 파급효과의 추정 및 관리, 복합리조트 시설의 에너지 사용, 탄소 배출 등을 모니터링하고 개선하는 활동 등이 범위에 해당할 수 있음
- 친환경 정책 도입: 카지노가 친환경적으로 운영을 할 수 있도록 현재 시설뿐 아니라 신규시설 도입시 재생 에너지 사용, 자원 절약, 친환경 건축 설계 등을 권장하고, 이를 위한 정책과 인센티브를 제공할 수 있음

□ 사회 (Social) 측면

- 지역 사회 참여: 관내 카지노 운영과 관련된 지역 사회의 의견을 적극적으로 수렴하고, 이를 반영한 운영 매뉴얼 및 각종 안내자료를 생산함
 - 카지노로 인한 사회적 문제(예: 도박 중독, 범죄 증가 등)를 예방하고 관리하기 위한 지역 프로그램을 도입하고 사업장 또는 인근 주민자치센터의 교육과정을 통해 제공함
- 공공 안전 강화: 카지노 주변 지역의 공공 안전을 강화하기 위해 치안 강화, 중독 외국인에 대한 사회 복지 서비스 제공 등을 통한 부정적 효과를 경감할 수 있는 각종 활동을 시행함

□ 지배구조 (Governance) 측면

- 투명한 운영: 카지노 운영의 투명성을 높이기 위해 복합리조트의 다양한 동향을 담은 보고서 발행함
- 책임 있는 운영: 카지노 운영 주체가 지역 사회에 대한 책임을 다할 수 있도록 윤리적 운영 기준을 설정하고 이를 준수하도록 지원함

- 협력 및 파트너십 활성화: 카지노 운영 주체와 지방자치단체, 지역 사회 간의 협력 및 파트너십을 강화하며, 카지노사업장이 지역 환경 개선 프로젝트에 투자하거나 지역 사회 발전을 위한 기금을 조성할수 있도록 지원함
- 다만 이러한 기능들이 제대로 작동하기 위해선 ESG위반에 대한 규제와 협조에 따른 인센티브 부여 등의 지속가능한 자원이 제공되어야 함
 - 인천경제자유구역청 자체의 기능을 부여하는 것과 병행하여 인천 광역시 전체의 ESG 행정에 대한 고도화를 제안함
 - 2023년도 한국ESG평가원에 따른 인천광역시의 등급은 C+로 17개 광역 중 4개만 해당하는 C등급에 위치함
 - 개선을 위해 본청차원의 ESG 전담조직과 전략범위, 사업범위를 설정하고 본청과 인천경제자유구역청 간 ESG 업무연계사항 등을 다각도로 모색하는 것이 필요함

2) 경제자유구역특별법 개정을 통한 특구의 재정의

- 현행 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(이하, 경제자유구역법)은 입법취지상 투자유치가 목적이므로 그에 따른 규제와 책임성 확보의 기능은 다소 부족함
 - “경제자유구역의 지정 및 운영을 통하여 외국인투자기업 및 국내복귀기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선함으로써 외국인투자와 기업 유치를 촉진하고 나아가 국가경쟁력의 강화와 지역 간의 균형발전을 도모함을 목적”으로 함(동법 제 1조)
 - 이에 구역 지정의 요건, 개발사업의 시행, 외국인 투자기업 등 경영활동 지원, 이들의 생활여건 개선의 기능이 포함됨
- 단기적인 투자 유치와 경제 활성화에 집중한 나머지, 장기적인 지속 가능성을 충분히 고려하지 못하는 한계가 존재함
 - 투자유치에 따른 부정적인 상황 발생시 정부가 정책적으로 개입할 수 있는 법적 근거와 정책수단이 없기 때문에 지역에 미치는 부정적 파급효과를 방지하기 어려움

- 동법 제23의 3에서 외국인전용 카지노업 허가 등에 대한 특례는 카지노 업 유치에
 위해 관광진흥법의 규정보다 투자에 유리한 특례가 존재함
 - 그에 비해 이들 사업장의 사회적 책임성에 대한 사항은 규정되지 않음
- 이에 경제자유구역기본계획 수립에 대한 규정을 담은 제3조3의 6항을 개정하여
 지역 내 사회적 책임성 확보할 수 있는 “상생발전”에 대한 사항을 추가하는 것을
 검토할 수 있음

현행	개정
제3조의3(경제자유구역기본계획의 내용) 경제자유구역기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.<개정 2021. 6. 15.>	제3조의3(경제자유구역기본계획의 내용)
1. 경제자유구역의 기본목표와 중장기 발전 방향에 관한 사항	-----
2. 경제자유구역의 개발에 관한 사항	-----
3. 경제자유구역의 외국인투자 및 국내복귀 기업 유치에 관한 사항	-----
4. 경제자유구역별 차별화된 발전전략에 관한 사항	-----
5. 경제자유구역에서 실시되는 개발사업(이하 “개발사업”이라 한다)과 입주기업 지원 등에 관한 사항	-----
6. 그 밖에 경제자유구역의 발전을 위하여 필요한 사항	-----
	6. 그 밖에 경제자유구역의 발전과 구역이 속한 지역의 상생발전

3) 정부간 인사교류의 활성화

- 중앙부처의 관리감독 업무담당의 인사교류를 통해 관리감독의 현장대응력을 높일 수 있음
- 현행 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(이하 경제자유구역법)의 경우, 제27조2의 6항에서 「지방자치법」과 그 관계 법령에서 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 공무원의 정원을 둘 수 있다고 규정되었으나 중앙부처의 공무원의 파견근거는 부재함

제 5 장

결론 및 정책적 제언

제1절 연구의 요약 및 결론

제2절 후속 연구방향 및 제언

05 결론 및 정책적 제언

제1절 연구의 요약 및 결론

1. 연구요약

1) 연구의 목적

- 본 연구는 타 규제행위와 차별화되는 사행산업관리의 중앙-지방의 역할 재설정을 시도하고, 향후 특별자치시도 확대와 지역의 맞춤형 특례발굴에 시사점 마련을 연구목적으로 삼음
- 연구목적 달성을 위해 다음의 세부내용을 설정하고 이를 종합한 정책적 대안을 개발하고자 함
 - 권한이양의 필요성 분석: 카지노관련 정책현황 및 카지노 정책의 특수성 및 제도의 한계분석을 통한 권한의 지방이양의 필요성을 확인함
 - 권한이양의 타당성 검토: 권한이양 모형 및 배분기준에 근거하여 카지노 관리·감독 업무의 권한이양의 타당성을 분석함
 - 권한이양 방식의 실효성 확보수단 마련: 이양받은 권한의 실효성은 기능에 부합하는 전달체계의 설계에서 시작되므로, 제주 카지노 업무 매뉴얼 분석 등을 통해 권한이양에 효과적인 거버넌스 구조를 제안하고자 함

2) 연구내용

□ 세부영역 1: 카지노 관리·감독 기능의 지방이양 필요성

- 첫째, 각종 통계자료 및 운영실태 분석을 통한 국내외 카지노 산업의 전반적 추이 분석
- 둘째, 카지노 사업에 대한 정부정책의 연혁 및 관련 법제분석, 국내외 운영사례를 통해 카지노 관리·감독 체계 개선의 쟁점 도출

- 셋째, 인천 관내 현황(정책수요, 제도적 맥락)분석을 통한 카지노 관리·감독 권한의 이양 필요성 확인

□ 세부영역 2: 권한이양의 타당성 검토

- 첫째, 카지노 관리·감독 업무의 특수성을 고려한 적정 관리·감독 기능을 정의하고, 검토범위를 확정함
- 둘째, 기존의 국가권한의 지방이양 논리구조를 검토하여 권한이양에 필요한 모형 및 검토기준을 도출함

□ 세부영역 3: 권한이양에 따른 실효성 확보방안

- 첫째, 경제자유구역의 법상지위와 부여되는 지역의 특례구조를 특별자치도와 비교함으로써 국가-지방의 시행가능한 카지노 관리·감독 권한의 역할을 설정함
- 둘째, 제주특별자치도 사례분석을 통해 인천의 지역특성에 부합하는 카지노 관리·감독 기능의 거버넌스 구조를 설계함
 - 권한수준별 수행의 거버넌스(국가-지방-관련 기구)의 역할 및 관리비용 등을 고려하여 다양한 관리체계의 가능성 확인
- 셋째, 이양범위와 거버넌스 구조의 관리비용요소(법제정비 비용 및 기구인력 규모 등)등을 고려한 법제 개선방안 제안

□ 본 연구의 사무목록 도출

- 이장에서 살펴본 카지노 관련 국가 및 지방자치단체의 사무를 종합한 뒤, 유사 중복되는 사무를 통합하고, 개별 사무를 유형화하여, 다음과 같이 검토대상 사무의 목록을 도출함
 - 카지노 관리감독 사무는 크게, 계획 수립 및 관리, 교육 및 윤리, 매출 및 회계 관리, 상시감독 및 모니터링, 시설관리 및 검사, 중독 예방 및 관리, 허가 및 명령, 협조 및 지원의 총 8개 차원으로 분류함
 - 이렇게 대분류된 사무는 다시 세부사무로 나눌 수 있으며, 총 61개의 사무를 정리하였으며 각 사무에 대한 설명을 부연함

- 전체 사무중 이양이 타당하다고 판정된 사무는 47개로 추출됨
 - 1영역(단기과제로 추진필요): 총 15개 사무로 내부관리 성격의 사무는 10개, 외부환경 관리성격 사무는 5개, 감독행위 성격사무는 0개로 도출
 - 4영역(중기과제로 추진필요): 총 24개 사무로 내부관리 성격의 사무는 6개, 외부환경 관리성격 사무는 12개, 감독행위 성격사무는 6개로 도출
 - 2영역(장기과제로 추진필요): 총 8개 사무로 내부관리 성격의 사무는 2개, 외부환경 관리성격 사무는 4개, 감독행위 성격사무는 2개로 도출

□ 기타 이행의 실효성 확보수단을 제시함

- 권한이양의 절차와 단기적으로 이양가능한 1영역 사무를 기반으로 한 조직을 설계함
- 동시에 이양 외 유사한 효과를 거둘 수 있는 대안적 정책수단도 발굴 제시함

2. 결론 및 시사점

- 카지노 관리감독의 개념 정의를 통해 사무를 확정하고 이양의 논리를 개발했다는 점에서 의미가 있음
- 개별 사무의 정확한 업무량을 추정하기는 어려우나 4개 기능 중 업무빈도와 난이도를 고려하여 인력을 제안함
- 이양가능 사무의 권한이양 절차 검토
 - 이양가능 사무란 이양타당성도 높고 지역특화성이 높아서 단기적으로 이양을 추진할 수 있는 사무가 이에 해당함
 - 앞에서의 분류 체계에 의하면 주로 내부관리(내부운영절차)나 외부환경 관리에 해당하는 사무로서 이는 지방시대위원회 권한이양심의 결과에 따라 신속한 이양이 가능하며 조례 제정²⁴⁾에 의해 즉각적인 운영이 가능하다고 판단됨

24) “카지노업 관리 및 감독에 관한 조례(가칭)”

○ 이양가능성 중·장기 검토 사무의 권한이양 절차 검토

- 이양가능성 중·장기 검토 사무의 경우는 이양타당성은 높고 지역특화성이 낮거나 또는 이양타당성은 다소 낮으나 지역특화성이 높아서 중·장기적으로 이양을 검토해 볼 수 있는 사무가 이에 해당함
- 앞에서의 분류 체계에 의하면 주로 감독행위(광의의 관리감독)에 해당하는 사무로서 지방시대위원회의 권한이양심의 이후 법의 제·개정²⁵⁾이 필요한 경우가 다수이며, 물론 이 경우에도 지자체 내에서의 운영을 위하여 조례 제정 절차는 필요함

25) 예를 들어, 관광진흥법 제4절 카지노 관련 규정에서 권한의 주체를 '문화체육관광부장관'에서 '문화체육관광부장관 또는 시·도지사'로 변경을 검토해야 함

제2절 후속 연구방향 및 제언

- 카지노 관리감독 권한의 지방이양을 위한 후속 연구는 다각적인 접근이 필요하며, 현황 분석, 해외 사례 연구, 법적 및 제도적 검토, 경제적 분석, 사회적 영향 평가, 관리감독 체계 설계, 시범 사업 및 피드백, 정책 제언 및 시행의 단계를 통해 종합적으로 이루어져야 함
- 후속연구를 통해 보 연구가 개발한 이양타당성에 대한 기준의 적합성 및 소관부처의 수용도 등에 대한 검토가 필요함
 - 관련 법령(예: 관광진흥법, 강원랜드법 등)을 검토하고 지방이양에 필요한 법적 수정 사항을 식별하는 것이 필요함
 - 지방정부의 관리감독 권한을 강화하기 위한 제도적 장치를 제안할 필요
 - 배분기준의 부처 수용도를 제고하기 위해, 관계 법률 전문가와 협력한 법적 검토가 뒤따라야 할 것임

참고문헌

[논문 및 보고서]

- 강영주·최지민. (2018). 인천지역 중심의 특행기관 지방이양 대상사무 발굴 및 추진전략. 한국지방행정연구원.
- 고현환. (2015). 제주특별자치도 카지노업 감독기구의법·제도적 개선방안. 법과정책, 21(3), 1-27.
- 권영인. (2020). 한국 관광산업에서 복합리조트 (IR) 카지노산업의 발전방향. 서비스산업 연구, 15(1), 15-29.
- 김권식. (2020). 규제자유특구 규제특례 등의 효과적인 적용·확산방안연구, 중소기업 연구원
- 김종국. (2016). 사행산업 관리감독 체계의 문제점과 개선 방안. 법과 정책연구, 16(3), 177-205.
- 김 훈. (2019). 제주 카지노산업 개선을 위한 정책연구. 문화경제연구, 22(3), 153-178.
- 문화체육관광부. (2010), 생태관광 통계조사
- 문화체육관광부. (2024). 2023년 카지노업 현황(2022년 기준). https://www.mcst.go.kr/kor/s_policy/dept/deptView.jsp?pSeq=1753&pDataCD=0417000000&pType=05
- 류광훈. (2001). 외국의 카지노 관련 법·제도 연구. 한국관광연구원 연구보고서.
- 류광훈·정광민. (2015). 카지노 인력 관리제도 연구. 한국문화관광연구원 기본 연구 2015-28.
- 박미선. (2018). 지역 역사문화자원의 유형화와 활용방안: 화순군의 사례를 중심으로. 지역과 문화, 5(4): 87-112.
- 박준휘·김두원. (2019). 불법사행산업에 대한 규제의 한계와 제도적 대응방안. 한국공안행정학회보, 28(3), 153-194.
- 박해욱·강영주·탁현우. (2022). 전남·광주 특별지방자치단체 설립을 위한 연구. 한국 지방행정연구원.

- 사행산업통합감독위원회. (2023). 제4차 사행산업 건전발전 종합계획(2024~2028). 2023. 11. 17.
- 사행산업통합감독위원회. (2023). 2020~2022년 사행산업 백서. (주)영일문화사.
- 사행산업통합감독위원회. (2023). 2022년 사행산업 관련 통계. (주)영일문화사.
- 사행산업통합감독위원회. (2022). 제5차 불법도박 실태조사 최종보고서.
- 서문성·권정만. (2009). 정책학적 관점에서 본 경제자유구역정책에 대한 연구. 한국항만 경제학회지, 25(3), 43-66.
- 서용석·송섭규. (2023). 왜 불법도박에 참여하는가?-위험감수 성향과 억제요인을 중심으로. 관광연구논총, 35(3), 3-23.
- 송학준. (2020). 규제제도 검토를 통한 한국 카지노 산업 발전전략. 호텔관광연구, 22(1), 201-214.
- 송학준·문창권·송형용·이호제. (2023). 국내외 카지노 규제제도 조사 및 비교연구. 사단법인 한국카지노업관광협회.
- 송학준·변정우·이충기. (2014). 카지노 시장변화에 따른 한국 카지노산업 발전방안. 관광연구, 29(5), 1-22.
- 신예나·이동화·서원석. (2021). 온라인카지노 법제도 현황과 개선방안. 관광연구논총, 33(4), 29-51.
- 오용수. (2011). 내국인출입카지노 증설을 중심으로 한 한국카지노산업의 정책방안 연구. 관광학연구, 35(10), 223-246.
- 윤우석. (2016). 불법온라인 도박의 운영방식과 현황파악에 관한연구: 관찰조사를 중심으로. 한국공안행정학회보, 25(3), 139-165.
- 윤우석. (2020). 불법온라인 도박의 현황, 폐해, 그리고 대응방안에 관한 연구. 한국경찰학회보, 22(5), 31-58.
- 윤우석·이창훈. (2018). 불법사행산업의 실태와 정책방안 연구. 한국중독범죄학회보, 8(1), 65-86.
- 이연호·배영목·한광석. (2016). 제3차 불법도박 실태조사. 한국도박문제관리센터.
- 이충기·권경상·김기엽. (2013). 카지노산업의 이해(제2판). 서울: 대왕사.
- 인천광역시. (2024). 2024년 인천 통계·데이터 이슈 보고서. 인천광역시 정책기획관. 제2024-2호.

- 정인준. (2017). 카지노 정책과 규제시스템에 관한 연구 - 정책목표와 감독기능 중심으로 -. 경희대학교 대학원 박사학위논문.
- 조강주·채원호. (2015). 경제자유구역 지배 구조의 성과 요인에 관한 연구: 인천경제자유구역 (IFEZ) 의 지배구조를 중심으로: 인천경제자유구역 (IFEZ) 의 지배구조를 중심으로. 한국지방자치학회보, 27(4), 23-52.
- 조정찬. (2008). 지방자치단체 사무배분에서의 지방자치와 국가행정의 조화. 지방자치법 연구, 8(1), 31-55.
- 조세현. (2017). 행정수요의 변화에 따른 정부인력규모의 비교분석 및 적정화에 관한 연구. 기본 연구과제 연구보고서 2017-31. 한국행정연구원.
- 최병선. (1992). 정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제. 서울: 법문사.
- 최성락·박준휘. (2018). 사행산업 매출총량제가 사행산업 구조에 미친 영향 분석. 한국콘텐츠학회논문지, 18(5), 34-45.
- 한부영·박재희. (2019). 국가와 지방자치단체 간 사무배분 원칙과 기준 재정립 방안 연구. 한국지방행정연구원.
- 황혜신·윤수재·윤종설·정영수·곽영신. (2017). 카지노 전담 조직설계방안 연구. 한국행정연구원 연구보고서. 문화체육관광부.
- Anders, G. (2013). The Employment Impact of Casino Gambling in the U.S., in Leighton Vaughan-Williams, and Donald S. Siegel (eds), *The Oxford Handbook of the Economics of Gambling*, Oxford Handbooks.
- Christiansen, Eugene M. & Hua, Alex. (2014). Structuring a Casino Industry. in Ngai Pindell and Anthony Cabot (eds), *Regulating Land-Based Casinos: Policies, Procedures, and Economics*. Las Vegas: UNLV Gaming Press, 91-110.
- Neo, B. S., & Chen, G. (2007). Dynamic governance: Embedding culture, capabilities and change in Singapore (English version). World Scientific.
- Salamon, L. M. (Ed.). (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Statista. (January 16, 2017). Global casino market gross gaming yield (GGY) from 2001 to 2019 (in billion U.S. dollars)* [Graph]. In Statista.

Retrieved May 05, 2024, from <https://www.statista.com/statistics/271577/global-casino-gaming-market-revenue/>

Walker, D. M. (2007). *The economics of casino gambling*. Springer Science & Business Media.

Walker, D. M. (2013). Overview of the Economic and Social Impacts of Gambling in the United States, in Leighton Vaughan-Williams, and Donald S. Siegel (eds), *The Oxford Handbook of the Economics of Gambling*, Oxford Handbooks.

[뉴스기사 및 보도자료]

뉴데일리. (2024). “인스파이어 카지노 개장 한 달, 파라다이스 타격 없었다”. 3.8. <https://biz.newdaily.co.kr/site/data/html/2024/03/08/2024030800111.html>

뉴스1. (2021). “카지노 정킷방 운영” 지인 속여 12억 챙겨…중국인 에이전트, 실형”. 1.31. <https://www.news1.kr/articles/?4197751>

뉴스시스. (2022). “[초점] 폐광 앞둔 화순 탄광지역 내국인 카지노 추진 논란”. 10.12. https://www.newsis.com/view/?id=NISX20221011_0002044056&clD=10899&pID=10800

뉴스시스. (2024). “2조원대 도박사이트 일당 검거…빠져든 청소년만 124명”. 5.3. https://www.newsis.com/view/?id=NISX20240503_0002722792&clD=10802&pID=14000

연합뉴스. (2023). “카지노 도박 빛에 감금·폭행 속출…불법 대부업자 ‘속수무책’(종합)”. 11.29. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20231129096051056>

이코노미스트. (2024). “제주 드림타워 카지노, 매출 4개월 연속 ‘200억원’”. 5.2. <https://economist.co.kr/article/view/ecn202405020003>

중앙일보. (2023). “대구 동구에 국내 두번째 ‘내국인 카지노’ 탄생할까”. 7.4. <https://www.joongang.co.kr/article/25174549#home>

중앙일보. (2023). “‘칩 환전앱’ 개발해 177억 도박판…149명 검거, 고교생도 있었다”. 12.21. <https://www.joongang.co.kr/article/25216592#home>

- 중앙일보. (2024). “카지노는 고부가가치 관광산업”…강원랜드 복합리조트로 확장, 경쟁력 키운다”. 3.14. <https://www.joongang.co.kr/article/25235190>
- 파이낸셜뉴스. (2024). “글로벌 복합리조트로 새로운 도약”…강원랜드, ‘K-HIT 프로젝트 1.0’ 발표”. 4.2. <https://www.fnnews.com/news/202404021657123971>
- 한겨레. (2024). “제주도민 55% “외국인 전용 카지노, 사행심 조장””. 1.5. <https://www.hani.co.kr/arti/PRINT/1123168.html>
- KNN. (2021). “내국인 출입 “오픈카지노” 유치경쟁 재점화될까?”. <https://news.knn.co.kr/news/article/121538>

정책연구 2024-18

카지노 관리·감독 권한의 지방이양 타당성 연구

저 자 최지민 | 한국지방행정연구원 부연구위원
강영주 | 한국지방행정연구원 연구위원

발 행 일 2024년 7월 3일

발 행 처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)

전 화 033-769-9999

홈 페이지 <http://www.krila.re.kr>

인 쇄 처 웃고문화사 033-748-6577

