

정책연구 · 99-

카지노관련 법령검토 및
외래관광객의 카지노이용 실태조사

오 미 숙

한 국 관 광 연 구 원

목 차

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

- 일반경제환경에 있어서의 규제완화 흐름에 따라 다양한 분야에서 카지노업에 대한 규제사항들의 완화 및 철폐 움직임이 대두됨. 그 결과, 전국적으로 다양한 민간기업 및 지자체들이 카지노 유치를 열망하고 있어 적지 않은 사회문제를 야기하고 있음. 그러나 다양한 이해관계자들의 이해 상충으로 카지노업의 육성방향 설정이 어려움.
- 그 중에서도 법률상 신규허가 요건과 관련하여 이해관계자에 따라 다양한 해석이 난무하여 애매한 관련규정들에 대한 명확한 법률적 판단이 필요시 됨. 특히 신규허가 여부, 대상지역 및 허가요건 등에 대한 검토는 향후 카지노업의 총 규모 내지 경영상태, 이용객 서비스수준 등에 영향을 미치는 중요한 사항이므로 법률해석 여부에 따라 정책적인 후속조치가 필요하다는 점에서 매우 중요함.
- 한편, 우리나라 주변국가들의 카지노업 전략화 움직임으로 카지노 이용객 유치를 위한 국제경쟁이 날로 치열해 짐. 우리나라의 경우 업체 수에 있어서는 동남아 제1의 위치를 차지하고 있으나 카지노 국제경쟁력에 있어서는 많은 문제점을 지니고 있음이 빈번히 지적되어 옴.

- 특히 카지노업 내부적으로 제1 수요시장인 일본인 카지노이용객의 감소, 새로운 잠재시장으로서 중국시장의 대두 등 시장변화가 일어나고 있음. 따라서 카지노 시장별 카지노 이용행태 및 국내카지노에 대한 요구사항 등에 대한 검토가 필요시 됨
- 이상과 같은 연구의 배경에 입각하여 본 연구의 추진목적을 살펴보면 다음과 같음. 우선, 현행법상 논란의 초점이 되는 신규허가 여부와 관련하여 법률상의 문제점을 밝히고 이를 보완할 수 있는 방안들을 모색하려는 것임. 이어서 효율적인 카지노정책 수립을 위한 카지노시장별 특성 파악을 들 수 있다. 특히 공급규모의 확대가 논의의 초점이 되어 있는 현 상황에서 수요특성을 충분히 파악함으로써 수급균형이 제고될 수 있는 정책방향을 확보키 위한 것임

2. 연구내용

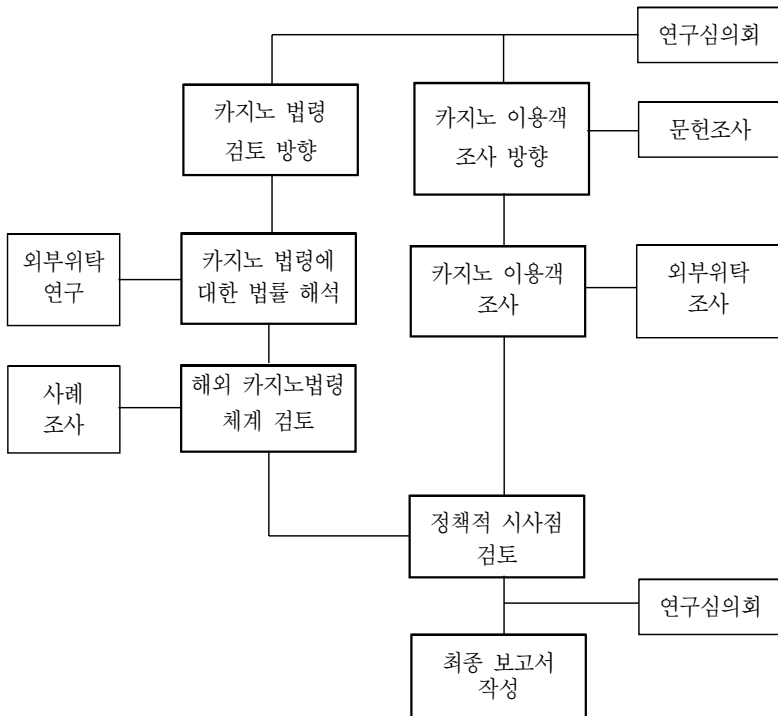
가. 카지노관련 법령 검토

- 카지노관련 법령의 해석상 애매한 조항의 검토
- 문제의 법령조항에 대한 법률적 해석 및 문제해결 방안
- 해외 카지노관련 법령체계 검토를 통한 종합적 법령체계 검토
 - 미국 뉴저지주 카지노관련 법령
 - 호주 빅토리아주 카지노관련 법령
 - 영국의 카지노관련 법령

나. 우리나라 외래관광객의 카지노이용 실태조사

- 우리나라 카지노이용 경험 및 해외 카지노이용 경험
- 우리나라 카지노이용에 대한 만족도
- 국제 경쟁력 제고를 위한 우리나라 카지노의 향후 발전방향 등

3. 연구방법



4. 연구의 한계

- 본 연구를 추진함에 있어서는 시간적 제약 및 해외 자료입수상의 제약 등으로 인해 다음과 같은 연구상의 한계를 지니고 있음
- 해외 카지노관련 법령을 검토함에 있어 제한된 일부 국가의 사례만을 대상으로 하고 있는 점을 들 수 있음. 본 연구에서는 미국의 라스베이거스와 같은 진입규제가 거의 없는 사례나 카지노도입이 완전히 금지된 국가, 카지노 운영과 관련하여 부정적인 사례로 지적되는 국가 등을 제외하고, 우리나라와 유사한 규모의 카지노 업체수를 갖거나 공급 및 수요에 있어 통제를 두는 사례들만을 대상으로 하였음
- 카지노이용객 조사에 있어 조사대상자への 접근이 어려운 관계로 객관적인 응답 확보에 영향을 미칠 수 있는 카지노장내 조사를 실시하고 있다는 점을 들 수 있음. 또한 조사의 어려움으로 국내 지역별, 시장특성별(일본/중국, 개별/단체 등)로 정확한 자료확보가 어려워 카지노시장의 종합적인 모습을 파악하기 어려운 한계가 따름

제2장 현행 카지노법령상의 주요 법조문에 대한 법률해석

1. 주요 법조문에 대한 법률해석

카지노 관련 법조문에 대한 주요 법률 해석은 다음과 같으며 상세한 내용은 <부록1>의 법률자문 결과 보고서를 참조하기 바람

- 신규허가 가능여부: 외래객 30만 이상의 규정이 충족되었을 경우 정책적 판단에 따라 신규허가 가능
- 허가가능 업체 수: 외래객 증가인원에 상관없이 1개업체 만을 허가할 수도 있고, 필요에 따라 4개 업체도 가능
- 지역적 안배: 현행법상 설치 가능한 지역 중 관광산업 전체의 조화로운 발전을 위해 필요하다고 판단되는 어떠한 지역에도 설치 가능
- 허가지역 및 시설: 외래객이 통상적, 정기적으로 출입하거나 출입할 수 있는 선박 및 항공편이 운항되는 지역
- 허가요건: 현행 허가요건외에 보다 객관적인 기준의 도입이 바람직
- 영업장소 변경: 동일구내가 아닌 영업장소의 변경은 신규허가와 동일하게 실질적, 절차적 요건의 구비가 필요함

<표 1> 자문의뢰 내용 및 법률해석 결과 종합

자문의뢰 내용		법률해석 결과
신규허가 여부	신규허가 가능여부	- 문화관광부장관의 정책적 판단에 따른 재량 사항 - 단 외래객 30만 이상 증가는 반드시 충족시켜야 하나 나머지 시행령 28조 3항의 규정은 고려사항
	허가가능 업체 수	- 60만명 증가시에도 1개 업체만 허가 가능/ 필요에 따라 4개 업체 이내 신규허가도 가능
	추가적인 신규허가	- 일단 신규허가 실시 후에는 이전의 잔여 허가가능 숫자는 소멸됨.
	지역적 안배	- 법 20조 1항의 지역적 요건 충족시 관광산업 전체의 조화로운 발전을 위해 필요하다고 판단되는 지역에 설치 가능
허가지역 및 허가시설	국제공항 및 국제 여객선 터미널의 정의	- 외래객 출입국이 법적으로 허용되는 지역 가운데 외래객이 통상적, 정기적으로 출입하거나 출입할 수 있는 선박 및 항공편이 운항되는 지역
허가 요건	전년도(외래객)의 의미	- 단년도가 아닌 일정기간(예: 3년)의 평균 외래객 유치 실적이 바람직함
	외래객 유치실적의 기준	- 외래객 투숙자 수 및 외화획득실적 모두 고려하는 것이 바람직
	투숙객 15만이상의 타당성	- 객관적 기준자료 입증 가능시는 타당
	마 항목 기준설정 -직영과 임대차 차등 -이익 발생지역/적자 발생지역 차등 -외국인 차등 - 이중 소유방지	- 합리적, 그러나 임차인에 대한 절대적 차등은 평등권 침해 - 합리적 - 현행법상 위배, 그러나 특별규정에 의한 통제 가능 (심사기준내용 설정: 배경조사, 운영능력, 준법정신 여부 등) - 투자액수 및 투자지역 등을 통한 통제 - 제한근거 없음/ 형평성 위배
영업장소 변경	영업장소 변경허가	- 내부규정에 의해 동일 시도내 변경허가 가능 - 동일구내가 아닌 영업장소의 변경은 신규허가의 고려 대상에 해당하므로 실질적, 절차적 요건 구비 필요

2. 시사점

- 신규허가는 정책적 판단에 따라 추진 가능. 현행법상 신규허가 업체수, 허가 대상 지역 등도 장관의 판단에 따라 결정할 수 있는 재량사항임. 그러나 세부적인 허가요건 등에 있어서는 합리적인 기준설정이 가능토록 체계적인 보완이 필요한 것으로 제시됨
- 나아가 신규허가 가능 대상시설의 합리적 수용, 카지노의 관광시설 건설에 필요한 외자유치 수단화, 운영감독 강화 등이 법률적으로 수용될 수 있도록 법률개정 작업이 필요시 됨

제3장 해외 주요국가의 카지노관련 법령체계

1. 미국 뉴저지주 카지노관련 법령

○ 관련 법령:

- Casino Control Act 1977(뉴저지주 법 Title 5:12-) : 뉴저지주의 카지노분야를 관장하는 총괄법률
- Casino Simulcasting Act of 1992 : 경마 등의 실황을 카지노장에서 볼 수 있도록 중계하는 것에 관한 법률

○ 카지노 관련기구:

- New Jersey Casino Control Commission
 - 카지노법(Casino Control Act)의 집행
 - 면허, 등록, 자격부여 등의 결정, 법률위반에 대한 조사 및 결정, 규제부여, 각종 수수료 및 세금, 벌금 등의 징수, 문제업체에 대한 조사 등 광범위한 의무수행
- Casino Reinvestment Development Authority(재무부내에 설치)
 - 도시재개발의 유용한 수단이 되는 카지노산업에 대한 대중들의 신뢰유지, 면허획득자들이 아틀랜틱시에 대해 추가적인 신규투자를 할 수 있는 효율적인 방법을 제공
 - 금융지원을 통해 뉴저지주 내 관광산업의 성장 촉진

○ Casino Control Act의 구성체계 :

<표 2> Casino Control Act의 내용 요약

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

2. 호주 빅토리아주 카지노관련 법령

○ 관련법령

- Casino Control Act 1991
- Casino (Management Agreement) Act 1993
- Gaming Machine Control Act 1991
- Gaming and Betting Act 1994
- Gaming No.2 Act 1997

○ 카지노관련 기구

- Victorian Casino and Gaming Authority
 - Gaming and Betting Act 1994에 따라 설립
 - 카지노감독 및 통제, 면허부여 등의 시스템 관리 및 유지 목적
 - 카지노운영 감독, 감시 및 검사와 관련된 제반 정책 조언

○ Casino Control Act 1991의 구성체계

<표 3> Casino Control Act의 내용요약

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

3. 영국의 카지노관련 법령

○ 관련법령

- Gaming Act 1968

○ 카지노관련 기구

- Gaming Board for Great Britain

- Gaming Act 1968에 의해 설립됨
- 도박 및 복권관련 조식을 범죄로부터 단절시켜 도박장의 경영활동 보호
- 도박과 복권의 법적 공정성 확보
- 도박이나 복권 개발과 관련하여 장관에게 정책적 조언

○ Gaming Act의 구성체계

<표 4> Gaming Act의 내용요약

법조문 대분류	세부 법조문
1부(1-8): Gaming Act상 허가구역 이외에서의 게임	- 1부의 적용대상 게임/ 게임의 성격 - 공공장소에서의 게임 - 18세 미만자에 대한 특별규정/ 위반행위 등
2부(9-25): 법률상 허가구역에서의 게임	- 적용대상 게임/ 영국 게임밍 위원회 - 면허부여 및 등록규정/ 참가자격 - 게임규제 및 적용 과세/ 18세미만의 출입금지 - 빙고클럽에 대한 특별규정/ 위반행위 등
3부(26-39): 기계에 의한 게임	- 기계의 판매, 공급 및 유지 - 허가지역에서의 게임밍을 위한 기계사용 - 경품을 건 오락에 있어 기계의 사용 - 기계사용 게임밍에 대한 일반적 규제 / 보조규정 등
4부(40-54): 잡칙 및 보조규정	- 게임에 대한 특별과세 - 게임에 대한 광고규제/ 재정관련 규정 - 위원회의 연례보고 - 약칭, 적용지역의 확대 및 적용개시
Schedules(1-12):	- 영국 게임밍위원회에 관한 규정 - 면허부여, 갱신, 취소 및 양도 - 잉글랜드 및 웨일즈에 있어 멤버클럽 등록 - 스코틀랜드에 있어 멤버클럽 등록 - 위원회에 의한 승인절차 등

4. 시사점

- 신규허가 관련 4개 조문, 영업관련 5개 조문, 기금납부 관련 1개 조항의 총 10개 조문(20조 - 29조)으로 구성된 관광진흥법상의 카지노관련 법률규정이 매우 취약함을 알 수 있음. 외국사례의 경우 대체적으로 독립법으로 존재
- 외국의 카지노법 사례들의 경우 신규허가 및 면허관련 법조문 보다 종사원, 카지노시설 등의 카지노운영에 관한 조문이 대부분을 차지. 특히 종사원들의 자격에 대해 매우 엄격한 자격제한을 부과하는 특성을 지님
- 신규허가 및 운영규제를 담당할 카지노관련 기구(규제위원회 등)에 관한 상세한 내용을 규정하고 있음. 한편, 운영결과에 대한 수수료, 기금, 세금 등의 체계적인 부과 내용이 제시됨
- 우리나라의 경우도, 관진법 내 현재의 카지노관련 조항으로는 카지노업 전반을 총괄할 수 없음. 따라서 다양한 카지노업 환경변화를 체계적으로 수용한 법령개정이 추가적으로 이루어져야 할 것임

제4장 외래관광객의 우리나라 카지노이용 실태조사

1. 우리나라 카지노이용객 현황

○ 호텔별 투숙객 대비 카지노이용객 수를 살펴보면 지역적 편차가 매우 큰 것으로 나타남(<표5>참조). 카지노 가동율이 높고, 단체이용자가 많은 서울 및 부산의 경우 호텔 숙박객 대비 카지노이용객의 비중이 매우 높은 반면, 제주도 지역은 극히 낮은 비중을 나타냄.

○ 카지노이용객의 국적별 구성비에 있어서는 일본이 약 60%를 차지하고 있음(<표6>참조). 이어서 홍콩이 21%, 대만이 4.3%, 중국이 3.8%를 차지함. 국내 지역별로는 부산이나 경주, 제주도의 일부 카지노의 경우 일본인의 비중이 80% 이상을 차지하는 반면, 서울의 경우는 50% 정도를 보임.

<표 5> 1998년 호텔별 외국인 숙박객 수 대비 카지노이용객 수

업 체 명		호텔 연속박 객 수(명)	카지노 이용 객 수(명)	카지노 가동률(%)	
				테이블게임	머신게임
파라다이스위커힐		216,836	510,199(235.3)	18.2	15.4
파라다이스 부산		96,333	80,892(84.0)	9.7	2.3
울림포스 카지노		21,736	13,060(60.1)	2.2	-
설악파크 카지노		13,343	2,277(17.1)	0.7	0.1
경주힐튼 카지노		44,501	3,417(30.1)	3.6	0.34
제 주	제주칼 카지노	33,885	10,354(30.5)	1.7	0.6
	파라다이스 그랜드	107,792	34,697(32.2)	4.9	7.1
	홀리데이인 크라운	50,170	7,788(15.5)	1.2	0.49
	오리엔탈호텔	49,651	5,906(11.9)	1.0	-
	하얏트호텔	23,492	481(2.0)	0.08	-
	서귀포칼호텔	5,942	101(1.7)	1.15	0.17
	신라카지노	58,933	6,438(10.9)	0.03	-
	라곤다카지노	22,334	3,644(16.3)	0.7	-
계		744,948	689,254(92.5)	6.3	5.3

자료: 한국관광호텔업협회, 1998년도 관광호텔운영실적.
문화관광부, 내부자료.

<표 6> 카지노이용객의 국적별 구성비 현황 (1998년)

구분	일 본	홍 콩	중 국	대 만	동남아	미 국	러시아	기 타	계
서울	256,317 (50.2)	139,201 (27.3)	18,774 (3.7)	26,973 (5.4)	17,299 (3.4)	-	-	51,635 (10.0)	510,199 (100)
부산	71,120 (88)	237 (0.3)	1,014 (1.2)	465 (0.6)	396 (0.5)	2,697 (3.3)	1,237 (1.5)	3,726 (4.6)	80,892 (100)
인천	7,343 (56.2)	782 (6.0)	2,350 (18.0)	-	30 (0.2)	1,803 (13.9)		752 (5.7)	13,060 (100)
강원	898 (39.5)	17 (0.7)	185 (8.2)	894 (39.0)	141 (6.3)	-		142 (6.3)	2,277 (100)
경북	11,574 (86.2)	24 (0.2)	287 (2.1)	132 (1.0)	255 (2.0)	-		1,145 (8.5)	13,417 (100)
제주	59,372 (85.5)	3,083 (4.4)	3,667 (5.3)	955 (1.4)	1,297 (1.9)	47 (0.06)	-	988 (1.4)	69,409 (100)
계	406,624 (59.0)	143,344 (20.8)	26,277 (3.8)	29,419 (4.3)	19,418 (2.8)	4,547 (0.6)	1,237 (0.2)	58,388 (8.5)	689,254 (100)

자료 : 한국카지노협회, 내부자료, 1998.

2. 외래관광객의 카지노이용 실태조사 분석

1) 조사개요

가. 조사목적

본 조사는 국내 카지노를 이용하는 외래관광객들의 카지노이용에 관한 실태를 파악하려는 목적을 지니고 있다. 세부 내용으로는 카지노이용 행태, 카지노 관련 사항별 만족도, 제3국 카지노이용 행태 및 국제경쟁력 제고를 위한 우리나라의 카지노 육성방향에 관한 의견 등이 포함된다. 특히 국내카지노의 양대 시장인 일본인과 중국계의 이용행태상의 차이가 무엇인지를 파악해 보고자 함

나. 조사방법

본 조사는 서울, 부산, 제주지역 카지노를 이용하는 외래관광객을 대상으로 표준화된 설문지에 의한 개별면접으로 이루어짐. 조사는 면접원이 개별 카지노 이용자에게 접근하는데 한계가 있으므로, 카지노장의 도움을 받아 카지노장 내 별도의 장소에서 각 언어권별로 개별면접으로 실시함.

2) 조사결과분석(상세한 결과는 부록2를 참고)

가. 응답자 특성

○ 총 유효표본은 171명으로 일본인이 63.2%인 108명, 중국계는 36.8%인 63명으로 나타남. 남성이 여성보다 압도적으로 많은 144명(84.2%)으로 밝혀졌으며, 개별여행자가 52.0%인 89명, 여행사 프로그램에 참가한 단체관광객도 48.0%인 82명에 달함. 지역별로는 서울지역 이용자가 132명, 단기의 조사기간으로 인해 조사대상에 한계를 지닌 부산과 제주지역 카지노이용자가 각각 19명, 20명으로 나타남.

<표 7> 카지노이용객 특성

구분	내 용	구 분	내 용
국적	일본 63.2%, 중국계 36.8%	연 령	20대: 11.1%, 30대: 27.7% 40대: 33.9%, 50대: 이상 26.4%
성별	남성 84.2%, 여성 15.8%	한국방문 횟수	1-2회: 28.1%, 3-5회: 18.1%, 6-10회: 18.7%, 11-20회: 15.8% 21회 이상: 19.3%
방문 행태	개별: 52.0%, 단체: 48.0%		

○ 연령은 40대가 33.9%, 30대 27.7%, 50대 이상이 26.4%로 40대 이상의 연령층에서 카지노이용이 주로 이루어지는 것으로 볼 수 있음.

나. 국내 카지노 이용 행태분석

- 최근 2년간 한국 카지노이용 횟수 평균 12회로 카지노이용자들의 잦은 방문 행태를 볼 수 있음. 일본인, 남성, 개별여행자, 연령이 많을수록 국내 카지노이용 횟수가 많아 이들이 국내 카지노의 주 이용객임을 알 수 있음
- 국내 지방 카지노방문 경험 및 체재일수 대부분이 서울 카지노를 이용, 제주나 부산 이용경험은 40% 정도임. 개별여행자 및 연령이 높을수록 국내 지방 카지노방문 경험이 많음. 한국 내 방문체재 일수는 평균 4.6일을 체재하는 것으로 나타남.
- 즐겨하는 게임 및 사용금액의 계획 바카라의 선호도가 가장 높고 다음으로 블랙잭, 룰렛, 슬롯머신의 순으로 나타남. 카지노 사용금액의 계획여부는 71%에 달하는 응답자가 사전계획을 세우며, 계획 예산은 평균 2100만원 정도임
⇒ 우리나라 카지노의 주요이용자는 일본인들로 서울소재 카지노를 중심으로 잦은 방문행태를 보임.

다. 제3국 카지노 이용경험 분석

- 카지노 방문국 응답자의 55% 이상이 우리나라 이외 제3국 카지노 이용경험을 갖고 있음. 대상지로는 마카오와 미국이 가장 많음. 일본인은 미국>마카오>호주의 순으로, 중국인은 마카오>말레이시아>미국의 순으로 방문경험이 많음.
- 여행체재일수 평균 4.1일로 한국에서의 체재기간과 거의 유사하며, 일본인, 개별여행자, 고연령층일수록 장기체재 경향을 보임
- 카지노 사용금액 평균 2,150만원 정도이며 중국인이 일본인보다 많은 금액을 사용하는 것으로 나타남
⇒ 우리나라의 가장 강력한 카지노경쟁국은 미국, 마카오이며, 이들 지역에서의 카지노 이용행태는 우리나라에서와 유사함

라. 카지노장 선택의 결정요인 및 한국카지노에 대한 만족·불만족 요인

- 카지노장 선택의 결정요인 : 카지노장 선택에 영향을 미치는 결정요인으로서 종사원 서비스, 딜러의 응대, 카지노장 분위기 및 고급스러운 시설, 지리적 근접성 및 숙박 편리성 등이 상대적으로 중요한 것으로 나타남. 반면, 카지노장 선택 및 게임의 다양성, 연계서비스, 여행비용 등은 낮은 중요도를 보임
- 우리나라 카지노의 위 요소들에 대한 만족여부에 있어서는 딜러의 응대, 연계서비스, 게임의 다양성 등에 대한 만족도가 낮은 반면, 카지노장 선택의 다양성이나 고급시설은 보통정도, 지리적 근접성, 카지노장 분위기, 숙박의 편리성 등에 대해서는 만족도가 상대적으로 높은 것으로 나타남
⇒ 우리나라의 경우 카지노장 선택의 중요요인으로 제시된 딜러의 응대나 고급스런 시설 요인에 대한 만족도가 낮아 이들 요소의 집중적인 개선이 필요한 것으로 볼 수 있음. 한편, 카지노장 선택의 다양성은 중요도가 낮아, 카지노장의 양적증대 보다는 인적서비스나 시설의 고급화 등의 질적 개선이 요구되는 것으로 볼 수 있음

마. 한국카지노의 국제경쟁력 제고(외래객 유치 증대)를 위한 필요사항

- 국제경쟁력 평가 경쟁력이 있다고 보는 층이 41.5%에 달하며, 남성/ 일본인 / 개별여행자/고연령층 일수록 경쟁력이 높은 것으로 평가
- 국제경쟁력 강화를 위한 필요사항 카지노시설 증대, 복합시설화 등의 하드웨어보다는 딜러를 포함한 종사원의 고객응대서비스 및 적극적인 해외홍보가 더욱 필요한 것으로 지적. 그러나 중국인들의 경우 일본인에 비해 카지노시설의 증대가 필요한 것으로 응답하였으며, 복합시설화에 대해서는 일본인 FIT, 여성, 중국인 GIT들의 필요성 인지도가 높은 것으로 나타남.
- 한국카지노의 주요 경쟁국가 마카오와 미국을 강력한 경쟁국으로 평가하였으며, 중국인들은 마카오를 일본인 및 개별여행자들은 미국을 주요 경쟁국가로 평가

- 한국카지노의 재방문 및 주위 권유의향 대부분 재방문할 의사를 표명하였으나, 주위에 이용권유 의향은 50%에 미치지 못하여 우리나라 카지노가 적극적인 충성시장을 갖고 있지 못함을 보여줌
 - ⇒ 향후 국제경쟁력을 제고하여 카지노시장의 확대를 도모하기 위해서는 복수 카지노장 이용을 선호하는 중국시장을 위한 카지노장의 증대와 함께, 미국카지노 방문경험이 많은 일본FIT, 여성 및 중국단체 등의 일반관광객들을 위한 카지노의 복합시설화 등이 필요한 것으로 파악됨

3. 시사점

- 카지노이용자들의 관광산업 발전에의 높은 기여도 :
 - 일반 관광객들에 비해 카지노이용객들의 높은 재방문율, 소비규모의 거대함, 장기적인 체류일정 등을 통해 볼 때 관광산업에의 기여도가 큼을 알 수 있음
- 서울카지노의 집중적인 이용의 분산화 필요 :
 - 이용자들의 대부분이 서울카지노를 주로 이용하고 있으며, 부산 및 제주도 방문 경험은 40% 정도에 그침. 따라서 지방 카지노들의 이용객 유치를 위한 보다 전략적 활동추진이 요구됨
- 해외경쟁 카지노의 움직임에 대한 세심한 고찰 필요 :
 - 일본인의 경우 우리나라 이외 카지노방문지로서 미국을, 중국인의 경우 마카오를 많이 방문하고 있어 이들 시장확대시 각 경쟁 카지노국가의 동향에 대한 세심한 고찰 필요
- 휴먼웨어의 재정비, 카지노시설의 복합화를 통한 국제경쟁력 제고 :
 - 카지노시설의 단순한 양적 증대 보다는 딜러를 포함한 종업원 서비스의 강화가 무엇보다 중요함. 한편 향후 중국시장의 확대 및 일반관광객들의 카지노 이용 활성화를 도모하기 위해서는 카지노시설 증대 및 복합시설화의 추진이 필요

제5장 결론 및 향후 과제

- 카지노업을 둘러싼 다양한 환경변화는 산업육성의 틀을 규정하는 관련 법률에 있어서의 변화를 필요로 함. 특히 규제완화를 축으로 하는 시장경제체제의 확대로 대표적인 규제산업인 카지노업에 다양한 변화를 초래하고 있음.
- 이에따라 신규허가관련 현행법상의 문제점 및 이에 대한 보완책 검토와 함께 해외 카지노 법령체계 분석을 실시하였음. 그 결과, 향후 국내 카지노관련 법령은 운영감독, 종사원 자격관리, 감독기구 설립, 내국인 이용관리 등이 종합적으로 수용된 보다 종합적이고 체계적인 법령구축이 필요한 것으로 나타남.
- 한편, 국제경쟁력을 상실해 가는 우리나라 카지노의 현황을 살펴보기 위해 이용자 실태조사를 실시하였음. 그 결과, 딜러를 포함한 종사원의 고객응대 서비스강화 및 적극적인 해외홍보 등이 필요하며, 향후 카지노시장 확대를 위한 카지노시설의 양적·질적 확충이 요구되는 것으로 밝혀짐
- 물론, 본 연구상의 다양한 한계로 인해 이상과 같은 결과들을 일반화시키기에는 어려움이 따름. 그러나 이를 통해 카지노업의 수급 양면의 일반적인 흐름을 파악할 수 있으므로, 이상의 검토결과를 토대로 향후 실시되어야 할 정책적 추진사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 카지노신규허가, 운영감독 등에 대한 공정성과 객관성 확보가 가능토록

카지노관련 전담기구의 설립이 추진되어야 할 것임.

둘째, 카지노를 통한 관광산업 발전의 극대화, 운영감독의 효율화, 종사원의 서비스수준 제고 등을 중심으로 한 법령 개정 및 강화가 이루어져야 할 것임

셋째, 외국의 사례와 같이 장기적인 측면에서 카지노의 독립법화 방안이 검토되어야 함. 현행의 관광진흥법상의 소수 법률조항으로는 카지노업의 다양한 현상을 종합적으로 관리·감독할 수 없으므로 이들 현상을 종합적으로 다룰 수 있는 독립적인 카지노법의 제정이 필요시 됨.

넷째, 위와 같은 법률의 부분개정 및 전면개정, 카지노전담기구 설치 등과 관련하여 체계적이고 심도있는 조사·연구가 필요함. 특히 시사성이 높은 해외사례들에 대한 체계적인 분석과 함께 외래관광객 및 내국인의 카지노 관련 욕구 및 행태파악을 위해 체계적인 의견조사 등이 이루어져야 할 것임.

부록1. 법률자문 결과보고서

法務 斗宇合同法律事務所

DW PARTNERS

서울특별시서초구반포4동51-11

TEL. 595-1255

동서증권빌딩 6층 1137-04

FAX. 595-0020

E-Mail : dwptnrs@ktnet.co.k

599-0344

1999년 12월 20일

수 신: 한국관광연구원

참 조: 개발연구실 책임연구원 오 미 숙 박사님

제 목: 관광진흥법에 따른 카지노업 관련 법령해석 질의에 대한 건

위 제목 기재의 건에 관하여 관련법규에 대한 검토를 마치고 다음과 같이 저희
의 의견을 드리오니 업무에 참고하시기 바랍니다.

다 음

1. 본 의견서의 검토대상

최근 강원도 폐광지역에 카지노 시설을 설치하여 낙후된 폐광지역의 경제를 부흥시켜 지역간의 균형있는 발전과 주민의 생활향상을 도모하고자 하는 폐광지역개발지원에관한특별법이 발효되고, 국민경제의 규모가 확충되고 해외자본 유치의 필요성이 증대됨에 따라 현재 전국적으로 13개 업체에 의해 운영되고 있는 카지노업에 대한 신규허가를 원하는 사업자들의 목소리가 높아지는 등 카지노사업 및 그 허가를 둘러싼 분쟁이 예상되는 바, 귀 연구원은 카지노업과 관련된 현행 법규정상의 해석상 논란에 대한 올바른 해석기준을 수립하고, 나아가 향후 카지노업에 관련한 정책수립과정에서의 지침을 구하기 위하여 저희 법률사무소에 카지노업 관련 법규정의 해석에 대한 자문을 의뢰하셨습니다.

귀 연구원의 질의내용은, 크게 다음과 같이 4가지로 나누어 볼 수 있을 것입니다.

- 첫째, 현행 관광진흥법상 카지노업에 대한 신규허가가 가능하다고 볼 수 있는지 여부와 그 범위,
- 둘째, 카지노업 허가가 가능한 지역적 범위,
- 셋째, 카지노업의 허가요건 설정방안,
- 넷째, 카지노영업장소 변경의 경우 기존 허가의 효력이 미치는지의 여부 등이라고 할 수 있는 바,

아래에서는, 위 각각의 질의내용에 따라, 이에 해당하는 관련법규의 규정을 면밀히 검토하는 한편, 현재 카지노업을 영위하는 사업체들의 허가 근거법률인 구사해행위등규제법 및 제반 관련법령 등을 조화롭고 체계적으로 해석하고자 합니다.

2. 카지노업 신규허가에 관하여

가. 법령의 검토

카지노업허가에 관한 규정은 관광진흥법 제20조 제1항 및 같은 법 시행령 제28조 제3항에 규정되어 있습니다. 형식상으로는 관광진흥법 제20조 제1항에만 근거규정이 있는 것으로 보이지만, 사실상 신규허가를 하는 경우 동법 제28조 제3항에 규정하는 요건을 충족하여야 하므로 위 두 규정을 종합적으로 살펴보아야 할 것입니다.

(1) 실체적 허가 요건

관광진흥법 제5조 제1항에서는 카지노업을 경영하고자 하는 자는 전용영업장 등 문화관광부령이 정하는 시설 및 설비를 갖추어 문화관광부장관의 허가를 받아야 한다고 규정하면서, 제20조 제1항 및 같은 법 시행령 제28조에서 그 허가 요건을 다음과 같이 정하고 있습니다.

(가) 종합관광호텔 또는 국제회의시설의 부대시설에서 카지노업을 행하는 경우

1) 호텔시설의 범위

- 국제공항 또는 국제여객선 터미널이 있는 특별시, 광역시 또는 도(이하 “시, 도”라고만 합니다.)안에 있거나 외국인 관광객의 유치촉진등을 위한 관광특구안에 위치할 것
- 관광숙박업의 등급중 최상등급을 받은 시설일 것, 다만 시, 도 내에 최상등급의 시설이 없는 경우에는 그 다음 등급의 시설일 것

2) 국제회의시설의 범위

관광진흥법 시행령 제2조 제4호 가.목의 규정에 따라 대규모 관광수요를 유발하는 국제회의를 개최할 수 있는 시설

3) 허가의 구체적 요건(동법 시행령 제28조 제2항 제1호)

- 당해 종합관광호텔업 또는 국제회의시설업의 전년도 외래관광객 유치시설이 문화관광부장관이 공고하는 기준에 적합할 것
- 외래관광객 유치계획 및 장기수지전망등을 포함한 사업계획서가 적정할 것
- 위 사업계획의 수행에 필요한 재정능력이 있을 것
- 현금 및 칩의 관리등 영업거래에 관한 내부통제방안이 수립되어 있을 것
- 기타 카지노업의 건전한 육성을 위하여 문화관광부장관이 공고하는 기준에 적합할 것

(나) 우리나라와 외국간을 왕래하는 여객선안에서 카지노업을 행하는 경우
(동법시행령 제28조 제2항 2호)

- 여객선이 1만톤급 이상일 것
- 여객선의 전년도 외국인 수송실적이 문화관광부장관이 공고하는 기준에 적합할 것
- 위 종합관광호텔업 또는 국제회의시설업의 부대시설 안에서 카지노업을 하고자 하는 경우의 각 요건을 충족할 것

(다) 종전 신규허가를 행한 날 이후 외래관광객이 30만인 이상 증가하였을 것
(동법 시행령 제28조 제3항)

(2) 절차적 허가 요건(동법시행규칙 제6조)

(가) 카지노업 허가를 받고자 하는 자는 관광진흥법시행규칙 별지 8호 서식의 카지노업허가신청서에 아래 서류들을 첨부하여 문화관광부장관에게 제출하여야 합니다.

- 신청인의 성명, 주민등록번호 및 본적을 기재한 서류 :
법인인 경우에는 그 대표자 및 임원을 기재하여야 하고, 외국인의 경우 법 제 7조 제1항 각호 및 법 제21조 제1항 각호에 해당하지 아니함을 증명하는 당해국가의 정부 등이 발행한 서류 또는 공증인이 공증한 신청인의 진술서로서 재외공관공증법에 의하여 당해 국가에 주재하는 대한민국공관의 영사관이 확인한 서류를 말합니다.
- 법인의 경우에는 정관 및 법인등기부등본
- 사업계획서 :
이 사업계획서는 카지노영업소 이용객 유치계획, 장기수지 전망, 인력수급 및 관리계획, 영업시설의 개요를 기재하여야 합니다.
- 건축물관리대장등본
- 법 제20조 제1항 및 시행령 제28조 제2항의 허가요건에 적합함을 증명하는 서류

(나) 문화관광부장관의 공고

문화관광부장관은 신규허가를 하고자 하는 경우, 미리

- 전년도 외래관광객유치실적, 카지노업 건전 발전을 위하여 문화관광부장관이 설정한 기준, 여객선의 전년도 외국인수송실적에 대한 세부허가기준
- 허가가능업체수
- 허가신청기간 및 요령

을 공고하여야 합니다.

나. 카지노업 신규 허가 가능성의 검토

카지노업에 대한 신규 허가 여부는 아래에서 보는 바와 같이 문화관광부장관의 정책적 판단에 따른 재량사항인 것으로 해석됩니다. 따라서 위와 같은 실체적, 절차적 요건을 모두 충족하였다고 해서 문화관광부장관이 당연히 허가를 내어 주어야만 하는 것은 아니라고 할 것입니다.

(1) 법규정의 문리적 해석

관광진흥법 제20조 제1항은 위의 실체적 허가 요건이 갖추어진 경우 문화관광부장관이 ‘이를 허가할 수 있다’라고 규정하고 있고, 동법 제20조 제2항도 문화관광부장관이 ‘제한할 수 있다’라고 하고 있으며, 이를 근거로 한 시행령 제28

조 제3항도 문화관광부장관은 ‘신규허가를 할 수 있되, ---범위안에서 이를 행할 수 있다’라고 규정하여, 법규정의 문리적인 해석상 카지노업의 허가여부는 문화관광부장관의 정책적인 판단에 따른 재량사항임을 명백히 하고 있습니다.

다만, 카지노업의 신규허가 여부가 문화관광부장관의 재량사항이라고 하더라도, 허가 혹은 허가제하에 대한 재량의 범위 및 그 행사는, 공공의 안녕, 질서 유지 또는 카지노업의 건전한 발전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우(동법 제20조 제2항) 및 신규허가를 행한 날 이후 외래관광객이 30만인 이상 증가한 경우, 외래관광객의 증가추세 등을 고려하는 등(동법 시행령 제28조 제3항)의 제한에 따른다고 할 것입니다.

(2) 논리적/합목적적 타당성

위 (1)항의 문리적 해석은, 카지노업 허가의 성격에 비추어 볼 때, 논리적, 합목적적으로 타당하다고 할 것인 바, 일반적으로 “허가”라는 개념에 포섭되는 행정행위가 일반적인 금지를 특정한 경우, 특정한 상대방에게 해제하여 적법하게 일정한 행위를 하도록 해주는 처분으로서, 헌법상 보장된 국민의 직업선택의 자유가 최대한 확보되어야 한다는 차원에서 허가를 부여하는 것이 원칙이고 예외적으로 이를 금지하여야 한다고 할 것이나(일반적인 유형의 허가), 이권과 같은 카지노업의 경우, 그 행위자체가 현행 형법 제247조에 따른 도박개장죄의 구성요건에 해당하는 것으로서, 사회상

규상 유해한 행위로서 금지되어 있고, 통상의 허가과 같이 단순히 법규상의 시설기준 이나 자격요건에 적합하다고 하여 이를 제한없이 허가할 경우 그로 인하여 발생할 수 있는 사회, 경제적 부작용 등이 매우 크다는 점 등을 고려할 때, 이진 카지노업에 대한 허가는 관련 당사자 및 사회전체적인 이익, 불이익을 비교형량하는 등 그에 따른 영향을 충분히 검토할 것이 추가로 요구되는, 예외적인 유형의 허가에 해당한다고 할 것입니다.

다. 카지노업 허가시 유의할 점

위에서 살펴본 바와 같이, 문화관광부 장관이 그 정책적 재량에 따라 카지노업에 대한 허가여부를 결정한다고 하더라도, 그 신규허가와 관련하여서는, 최근 신규허가를 행한 날 이후에 외래관광객이 30만명 이상 증가한 경우에 한하여, 외래관광객 및 카지노이용객의 증가추세, 기존 카지노사업자의 영업실적 및 수용능력, 기타 카지노업의 부작용을 최소화하는 등 업계의 건전한 활동을 위하여 필요한 사항 등을 고려하여야 할 것입니다. 이러한 신규허가를 위하여 문화관광부 장관은 위에서 설명한 요건들 및 국민경제에 미치는 영향 등을 고려하여야 함은 물론입니다.

종전 사행행위등규제법하에서는 허가에 유효기간(카지노업에 대하여는 허가 유효기간이 3년이었습니다.)을 정하는 방법으로 일단 부여된 허가에 대한 사후심의기능을 하였지만, 현행 관광진흥법에는 허가에 대한 유효기간제도를 철폐함으로써

일단 허가가 난 이상 법률상의 취소사유가 없는 경우에는 카지노업 공급측면을 제어할 법률적 장치가 없습니다. 따라서, 이와 같은 공고 및 허가신청업체에 대한 심의를 통해서 사전에 카지노업을 영위하고자 영업허가를 신청함에 있어 그 기준 및 요건을 엄격하고 객관적으로 심사할 수 있는 기능을 다하여야 할 것입니다.

라. 허가가능 업체수 및 지역적 안배

(1) 허가가능 업체수

문화관광부장관이 행하는 카지노업의 신규허가는, 앞서 본 바와 같이 위 시행령 제28조 제3항 후단에 정한 바에 따라 허가가능 업체수에 있어서의 제한, 즉, 외래관광객 증가인원 30만명당 2개 사업범위 안에서 행할 수 있는 것인 바, 동 제한범위내에서 문화관광부장관은 카지노업의 신규허가 시 그 정책적 판단에 따라 허가가능업체 수를 정할 수 있다고 보아야 할 것입니다.

따라서, 종래의 마지막 허가 이후 외래관광객 증가인원이 60만명 이상 된다고 하더라도 1개의 업체에만 신규허가를 부여할 수도 있고, 필요에 따라 4개 업체를 초과하지 않는 범위에서 신규허가를 부여하면 족한 것이지 증가인원 30만명에 대하여 반드시 1개 이상의 업체에 신규허가를 부여할 필요는 없는 것입니다.

아울러 위 법문의 해석상, 일단 허가가능 업체수를 정하여 신규허가를 행한 경우, 당해 신규허가시의 업체수는 문화관광부 장관이 당시의 외래관광객의 증가인원 등을 포함한 제반 사정을 고려하여 정책적으로 판단한 것이므로, 그 다음 신규허가에 대해서는 위 시행령 소정의 외래관광객 30만명 증가요건이 새로이 충족되어야 할 것이고, 당해 신규허가 당시 잔여 허가가능분에 대하여 위 관광객 증가요건이 새로이 충족되지 않은 상황에서 추가허가를 행하는 것은 법문에 반할 뿐만 아니라 재량권의 범위를 넘어 선 것이라고 할 것입니다.

(2) 지역적 안배

한편, 허가가능 업체수의 경우와 달리, 허가지역의 경우 동법 제20조 제1항의 포괄적인 제한이외에 관련 법규정상 달리 명시적인 제한이 없고, 카지노업 이외에 관광사업의 범위에 속하는 여러 가지 사업 중 일부 관광편의시설업(관광유흥음식점업, 외국인전용유흥음식점업, 시내순환관광업)의 경우 그 지정 및 허가권을 시도지사에게 위임(위 시행령 제62조 제1항 참조)한 반면 카지노업에 대해서는 이러한 허가권을 문화관광부장관이 보유하고 있도록 하고 있어, 신규허가업체의 대상지역을 일응 문화관광부장관이, 동법 제20조 제1항의 요건을 충족하는 한, 그 정책적 재량에 따라 정할 수 있다고 봄이 법규정의 해석상 타당할 뿐만 아니라,

단순히 관광객수가 법령에서 정한 기준이상으로 늘고, 이러

한 증가분이 특정지역에 편중되더라도, 문화관광부장관이 대한민국 관광산업의 전체적인 성장추이 및 수용규모를 종합적으로 판단하여 일정 범위 및 요건하에서 허가업체의 지역 및 숫자를 정할 수 있도록 재량을 부여한 것으로 보아야 할 것입니다.

따라서 문화관광부장관으로서의 외래관광객의 증가인원이 법에서 정한 수치 이상 증가할 경우 증가인원 당 허가업체 비율이 법령상의 규정을 초과하지 않는 범위에서 신규허가를 부여할 수 있고, 당해 허가사업장의 위치도 동법 제20조 제1항의 지역적 요건을 충족하는 한, 관광산업 전체의 조화로운 발전을 위하여 필요하다고 판단되는 지역에 둘 수 있다고 해석됩니다.

3. 카지노업 신규허가 가능지역

가. 법령의 검토

관광진흥법 제20조 제1항은 카지노업 허가가 가능한 지역으로서 첫째, ‘국제공항 또는 국제여객선 터미널이 있는 특별시, 광역시 또는 도’ 및 둘째, ‘관광특구’라고 명시하고 있습니다.

한편, 관광특구란 외국인관광객의 유치촉진 등을 위하여 관광활동과 관련된 관계법령의 적용이 배제되거나 완화되는 지역으로서 문화관광부장관이 별도로 지정하는 곳을 의미합니다(법 제2조 제11호, 제67조 제1항 참조).

나. 구체적 질의내용 및 검토의견

(1) 구체적 질의내용

귀 연구원은 위 지역적 요건 중 첫째에 해당하는 ‘국제공항 또는 국제여객선 터미널이 있는 특별시, 광역시 또는 도’의 범위를 어떻게 해석할 것인가에 관하여 질의해 오셨습니다.

(2) 검토의견

(가) 문제의 소재

카지노업 허가를 내어 줄 수 있는 지역에 관하여 관광진흥법은 위에서 본 바와 같이 정의하고 있을 뿐, 국제공항 또는 국제여객선터미널의 개념에 대한 언급이 없어 허가지역의 범위에 관하여 논란이 있을 수 있습니다.

이에 관하여 우선, 관세법 제44조 제1항에 의하면 특별한 예외가 없는 한 외국무역선 또는 외국무역기는 개항에 의하지 아니하고는 왕래할 수 없도록 규정하고 있고, 이에 따른 개항으로는 인천항, 부산항, 마산항, 여수항, 목포항, 군산항, 제주항, 목포항, 울산항, 통영항, 삼천포항, 장승포항, 포항항, 장항항, 목포항, 광양항, 동해항, 평택항, 대산항, 삼척항, 진해항, 완도항 및 김포, 김해, 제주의 각 국제공항을 규정하고 있는 바(개항지

정령 제11조), 이러한 개항이 있는 곳에 허가가 가능하다는 견해가 있을 수 있습니다.

또한 출입국관리법 제12조는 외국인이 입국하고자 하는 경우 입국하는 출입국항에서 출입국관리공무원의 입국 심사를 받도록 규정하여 외국인은 출입국항을 통하여만 대한민국에 입국할 수 있도록 하고 있고, 이에 따라 같은 법 시행령 제98조는 출입국항을 지정하고 있는 바¹⁾, 이러한 출입국항이 위치하는 곳에 카지노업 허가가 가능하다는 견해가 있을 수 있습니다.

(나) 합리적인 해석방안

-
- 1) 첫째, 항공법 제2조 제5호의 규정에 의하여 건설교통부장관이 지정한 국제공항, 둘째, 남북교류협력에관한법률시행령 제2조 제1항 제1호 및 제4호의 규정에 의한 출입장소, 셋째, 개항질서법시행령 제2조의 규정에 의한 개항(부산항, 인천항, 평택항, 마산항, 통영항, 삼천포항, 장승포항, 진해항, 옥포항, 동해항, 묵호항, 삼척항, 울산항, 군산항, 장항항, 대산항, 목포항, 완도항, 여수항, 광양항, 포항항, 제주항, 고현항, 속초항, 옥계항, 보령항, 서귀포항, 태안항), 넷째, 오산군용비행장·대구군용비행장·광주군용비행장, 군산군용비행장·청주군용비행장 및 서울공항 등이 위 출입국관리법 소정의 출입국항에 해당합니다.

관광진흥법이 카지노업의 허가가능지역으로 규정하고 있는 이러한 국제공항 또는 국제여객선 터미널의 개념을 파악하기 위하여는 우선 관광진흥법이 카지노업 허가구역을 위와 같이 정한 취지를 살펴보아야 할 것인 바, 이는 현행 관광진흥법 제27조 제1항 제4호에서 카지노사업장에 내국인을 입장하게 하는 행위를 금지하고 있는 취지와 같은 맥락에서 이해하여야 할 것입니다. 다시 말해서 현행법규상 카지노업은 외국인을 대상으로 하는 관광사업으로서 외국인이 손쉽게 접근하고 출입하면서 이용하기 편리한 곳에 위치하여야만 그 사업의 목적을 달성할 수 있는 것입니다.

따라서 본조항에서 정한 국제공항 또는 국제여객선 터미널은 외국관광객의 출입국이 법적으로 허용되는 지역 가운데 외국관광객이 통상적, 정기적으로 출입하거나 또는 출입할 수 있는 항공편 또는 선박편이 운항되는 지역을 의미한다고 보는 것이 타당하다고 할 것입니다. 또한 이러한 국제공항 및 국제여객터미널에 해당하는지 여부를 판단하기 위한 요건은 신규허가를 위한 문화관광부장관의 공고 당시를 기준으로 하여야 할 것입니다.

4. 카지노업의 허가요건 설정방안

가. 문제의 소재

관광진흥법 시행령에서 정한 카지노업의 허가요건이 “전년도 외래관광객 유치실적이 문화관광부장관이 공고하는 기준에 적합할 것”, 또는 “기타 카지노업의 건전한 육성을 위하여 문화관광부장관이 공고하는 기준에 적합할 것” 등과 같이 규정되어 있어 문화관광부장관에게 카지노업 허가기준에 대하여 완전한 재량권을 부여하고 있는 바, 이러한 기준을 어떻게 정하여야 할 것인가에 대한 자문을 구하여 오셨습니다.

나. 검토의견

(1) 전제사실

전술한 바와 같이, 카지노업 허가는 일반적인 허가와는 그 법적 성격을 달리한다고 하여야 할 것이므로, 그 허가여부를 판단함에 있어서도, 위에서 언급한 규정을 포함한 관광진흥법 제28조 제2항의 요건을 충족하고, 관광사업자로서의 일반적 요건을 규정한 관광진흥법 제7조의 규정을 충족한다고 하더라도 그 요건을 충족한 자에게 당연히 허가를 부여하여야 하는 것은 아니라는 점을 유념하여야 할 것입니다.

즉, 관광진흥법 시행령 제28조 제2항의 규정은 카지노업의 허가를 득하기 위한 최소한의 필요조건을 규정한 것에 불과하다 할 것이므로, 위와 같은 요건과 별개로 공공의 안녕, 질서유지 또는 카지노업의 건전한 발전을 위하여 필요하다면 그 허가가 제한되어야 할 것입니다. 다만, 이러한

제한은, 객관적, 합리적인 것이어야 할뿐만 아니라, 문화관광부장관에게 그러한 재량을 부여한 법의 취지 및 정책 방향에 부합하여야 할 것입니다.

(2) 시행령 제28조 제2항 가.목의 기준에 대하여

카지노업을 유치하고자 하는 시설의 전년도 외래관광객 유치 실적을 평가하는 기준은 객관적이고 명확할 것이 요구됩니다.

관련업체들이 카지노업 신규허가를 받기 위하여 치열한 경쟁을 할 것이 예상되는 만큼 그 기준이 명확하여야 하고, 단기간에 인위적인 조작을 통하여서는 충족시킬 수 없는 기준을 설정하여야 할 것입니다.

(가) 심사대상 기간을 전년도에 한정할 것인지 여부

이러한 관점에서 보면, 우선 심사기준이 되는 외래관광객 유치실적을 지난 1년간에 한하는 것은 카지노업 허가를 취득하고자 하는 신청인이 인위적으로 조작하여 그 요건을 충족시킬 우려가 있으므로 일정한 기간(가령, 3년 등)동안의 평균 외래관광객 유치실적을 기준으로 하는 것이 보다 바람직하다 할 것입니다. 또, 상당기간의 외래관광객 유치실적을 참작하는 것이 안정적인 수요처를 예상할 수 있어 카지노업의 건전한 발전을 기할 수도 있을 것입니다.

(나) 외래관광객 유치실적의 의미

위 규정을 적용함에 있어, 외래관광객 유치실적의 적용에 있어 외래관광객의 수를 기준으로 할 것인지 또는 외래관광객으로부터 획득한 외화의 액수를 기준으로 할 것인지가 문제될 수 있습니다. 카지노업의 건전한 발전을 기함으로써 관광자원을 개발하여 관광사업을 육성하려는 관광진흥법의 입법목적에 비추어, 외래관광객의 수 및 외화획득실적을 모두 고려하는 것이 바람직하다고 생각합니다. 외래관광객의 인원수만 많고 외화획득실적이 낮은 경우는 관광진흥을 통한 외화획득이라는 목적을 달성할 수 없고, 외화획득실적만 기준으로 하면, 소수의 외래관광객이 거액을 사용한 경우 그 실적이 좋은 것으로 판정될 수 있으나 안정적인 수요기반을 확보할 수 없고, 인위적인 조작도 가능하기 때문입니다. 그러므로, 외래관광객 유치실적을 참작함에 있어, 전년도 또는 일정기간 동안 외래관광객의 투숙자수 이외에도 그 기간 동안 외래관광객이 당해 호텔이나 국제회의시설에서 사용한 금액도 함께 고려하는 것이 바람직하다고 할 것입니다. 또, 세금징수 확보 및 수입의 투명성을 보장하기 위하여 그러한 금액은 신용카드로 사용한 금액에 한정한다든지 또는 신용카드로 사용한 금액에 대하여 일정한 가산점을 주는 방안을 고려할 수 있습니다.

질의하신 바대로, 전년도 연 투숙객수를 연간 15만 명 이상으로 설정하는 것이 타당한가 여부는 하한선으로 15만명을 설정하게 된 경위, 이에 대한 소명자료 및 그 타당성에 달려 있다 할 것입니다. 카지노업계의 영업 통계상 외래관광객의 수가 연간 15만명이 넘어야 이익이 창출되었다고 하는 사정을 객관적인 자료에 의하여 입증할 수 있다면 그러한 하한선을 설정하는 것은 무방하리라 생각합니다. 카지노업 허가 여부가 문화관광부장관의 정책적인 판단에 좌우되는 것이고, 그 기준의 설정이 자의적인 것이 아닌 이상 원칙적으로 그 기준 설정으로 인하여 이익의 침해를 받았다고 하여 행정쟁송을 제기할 수는 없다 할 것입니다. 또, 지나치게 완화된 허가기준을 세우는 경우 카지노가 난립하여 카지노업계의 과당경쟁을 유발, 부작용이 우려되고, 국민적 정서 및 국민경제에도 부정적인 영향을 끼칠 것으로 생각되므로 외래관광객의 기준 인원수의 기준을 어느 정도 높게 설정하는 것도 무방할 것입니다. 그러나, 카지노업 허가 신청을 하였다가 이를 받지 못한 업체들의 이익 제기에 대비하기 위하여는 위와 같은 15만명이라는 하한선을 산출하게 된 근거에 대하여 객관적인 자료의 확보가 필요합니다.

이러한 전년도 외래관광객 유치실적은 문화관광부장관이 관광진흥법시행령 제28조 제4항에 의하여 같은 조 제2항 제1호 가목에 대한 세부허가기준으로 공고

하면 될 것입니다. 위 외래관광객의 인원수는 문화관광부장관이 카지노업 신규 허가를 내어줄 당시 외래관광객의 인원수, 카지노업계의 흑자 또는 적자 운영 현황, 외화획득실적 등을 감안하여 설정하여야 할 기준이므로 신규허가를 위한 공고시 이를 제시하면 될 것이고, 탈락한 업체들이 이에 대한 이의를 제기하여도 법원에서 그러한 주장을 받아들일 가능성은 적다고 판단됩니다.

(3) 시행령 제28조 제2항 마.목의 기준에 대하여

본 조항은 카지노업의 건전한 육성을 위하여 문화관광부장관이 필요하다고 인정하는 기준이라고 할 것입니다. 또한, 카지노업은 인간의 원초적 욕망과 인간 내면에 숨겨진 사행심을 근거로 하는 영업에 해당한다고 할 것이어서 게임의 규칙 및 그 규칙의 이행과 관련하여 공정성을 그 생명으로 하는 것입니다.

이러한 점에 비추어 볼 때 카지노에 종사하는 종업원의 수 및 그 자질은 당해 카지노사업 뿐 아니라 우리 나라 전체적인 관광산업에 막대한 영향을 미칠 수 있는 요소라고 할 것입니다. 따라서 카지노 종업원의 자질, 기계식 설비를 사용하는 경우 당해 설비의 성능검사결과, 운영 주체의 투자능력 및 이익의 재투자여부 등을 종합적으로 고려하는 기준을 설정하여야 합니다. 특히 운영주체가 카지노사업을 통하여 눈앞의 이익추구에만 몰두한 나머지 국민경제에

악영향을 끼치고 국민들의 근로의욕을 저하시키는 행태를 자행할 경우에는 당해 카지노업 뿐만 아니라 우리 나라의 관광사업 전체를 한 걸음 후퇴시키는 결과를 초래할 것에 유념하여 그 재무건전성 및 인적구성에 상당한 비중을 두는 기준을 마련하여야 할 것으로 생각합니다. 이러한 기준도 충분한 공고기간을 부여하여 검토되어야 할 것임은 마찬가지입니다.

- 허가 심사시 직영 및 임대에 대하여 점수 배정을 차등을 둘 수 있는 지 여부

카지노업을 허가한 입법목적이 외래관광객을 보다 많이 유치할 수 있는 관광자원을 개발하자는 취지이고, 현재 국제적인 카지노업계의 발전 방향에 비추어 볼 때 단순히 카지노장을 개설하는 것으로는 부족하고 식당, 상점, 기타 오락시설 등은 물론이고 새로운 테마공간의 설치 등 다른 시설과 복합적으로 연계되어 발전시키는 것이 필요하다 할 것입니다(라스베가스 또는 디트로이트의 카지노의 경우를 보면 그러한 추세가 뚜렷하다 할 것입니다). 이런 관점에서 보면, 카지노사업자는 국제적인 경쟁을 이겨내기 위하여 카지노를 중심으로 한 리조트 개발 능력이 필요하다 할 것이며 이를 위하여는 대규모 자금 조달 능력이 있어야 할 것입니다.

그리고, 호텔이나 국제회의시설을 직영하는 자와 그

렇지 못하고 호텔 등의 부대시설을 임차한 자는 외래관광객의 유치라는 측면에서 볼 때 통상 그 능력의 차이가 있는 것이 상례라 할 것입니다.

또, 카지노업은 감독, 규제가 소홀한 경우 범죄조직의 자금원으로 악용되거나 범죄조직의 자금 세탁원으로 악용될 우려가 있어 관광진흥법 제11조, 동법 시행령 제20조는 카지노 매장을 임대하는 것을 금지하고 있고 동법 제78조 제1항 제3호는 그러한 행위를 하는 카지노사업자는 2년이하의 징역 또는 700만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있습니다. 호텔 등을 직영하는 자도 불법임대의 우려가 없지 아니하나, 타인의 호텔의 부대시설을 임차하여 카지노업 시설을 하고 허가를 받아 운영하는 자는 경영이 악화되는 등의 사정이 발생하는 경우 불법임대의 가능성이 더 클 수 있습니다.

이러한 점을 고려하건대, 카지노업 신규허가를 위한 심사시 호텔 등을 직영하는 자와 그 부대시설을 임차한 자 사이에 점수 배정에 차등을 두는 것은 합리적이라 할 것입니다. 다만, 위 임차인이 어떠한 경우에도 허가를 받을 수 없을 정도로 절대적인 차등을 두는 것은 평등권의 침해라는 논란을 일으킬 우려가 있다 할 것입니다.

- 영업이익 발생 지역과 적자 지역의 차등 배점의 타당성

여부

카지노업 신규허가를 위한 심사시 신청인이 거주하거나 소재하고 있는 지역의 기존 카지노업체들이 운영결과가 흑자인지 또는 적자인지에 따라 차등 배점을 하는 것은 합리적인 이유가 있다고 생각합니다. 적자 발생 지역에 위치한 카지노업체이 현재도 경영이 어려운 현실하에서 다시 추가로 신규업체를 참여시키는 것은, 현재 우리나라 카지노업체의 규모, 운영실태, 수요기반 등을 고려할 때 부적절하다 할 것이므로 신규허가 심사시 차등을 두는 것은 무방하다 할 것입니다.

- 외국인 차등배점의 타당성 및 제한 가능 방안

외국인투자촉진법 제4조에 의하면, 외국인은 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 제한을 받지 아니하고 국내에서 외국인투자업무를 수행할 수 있다고 규정하고 있고, 도박장운영업중 카지노업의 경우 1999. 5. 1.자로 외국인의 투자가 개방되어 있습니다. 한편 이와 관련하여, 정부는 관광산업의 육성 및 이를 위한 외국자본의 유치를 위하여 외국투자자에 대하여 허가취득후 2년내 미화 1억달러 이상 투자를 조건으로 카지노업 허가를 부여할 수 있도록 한 조항을 신설하여 관광진흥법안을 작년 정기국회에 상정한 바도 있습니다.

한편, 외국인투자촉진법 제3조 제2항은, “외국투자가와 외국인투자기업은 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 영업에 관하여 대한민국국민 또는 대한민국법인과 동일한 대우를 받는다”라고 규정하고 있으므로, 외국인에게 대한 카지노업 허가 심사시 내국인과 다른 심사 기준을 설정하는 것은, 부당한 차별로서 외국간의 분쟁가능성이 있을 수 있는 것으로 보입니다.

다만, 법률에 특별한 규정을 두어 합리적인 차별을 가하는 것은 가능하다고 할 것이므로, 관광진흥법 혹은 동법의 위임을 받아 대통령령으로 설정할 구체적인 심사 기준 내용으로 미국 네바다주의 게이밍규제위원회(Gaming Control Board)에서와 같은 당해 외국인업체의 배경조사, 자금출처 조사, 카지노 운영 능력 및 준법정신 여부(외국에서의 위법행위 여부 및 그 정도) 등을 설정할 수 있으리라 생각합니다. 아울러, 일정한 액수 이상의 국내 투자 및 지역적 제한 조건을 추가할 수도 있을 것입니다.

- 2중 소유 방지 항목 설정의 타당성 여부

현행 관광진흥법 및 동법시행령상으로는 동일인이 2곳 이상의 카지노업체를 운영할 수 없다고 제한할 근거가 없다고 사료됩니다. 현재, 우리 나라의 대표적 카지노업체인 파라다이스 개발도 2곳 이상의 호

텔에서 카지노를 운영하고 있기 때문에 만약 이러한 제한 조건을 추가로 설정한다면, 위 호텔과의 형평성 문제가 당장 제기될 것이 예상됩니다.

(4) 관광진흥법 시행령 제28조 제3항의 해석

문화관광부 장관이 관광진흥법 제28조 제3항을 적용함에 있어 각 호의 참작사유가 모두 증가 또는 개선되는 방향으로만 변경되어야만 허가를 내어줄 수 있는 것은 아닙니다. 외래관광객이 30만인 이상 증가하여야 한다는 것은 반드시 충족시켜야 할 요건이며, 나머지 각 호의 참작사유는 문화관광부장관이 종합적으로 참작하여 결정할 수 있다 할 것입니다. 가령, 외래관광객의 수는 정체상태이나 카지노이용객의 수는 증가추세이고, 외화획득실적은 증가하고 있다고 하는 경우도 허가 여부에 관하여 긍정적으로 판단할 수 있을 것입니다.

5. 카지노 영업장소 변경허가에 관하여

가. 질의의 요지

귀 연구원은 기존에 허가를 얻어 카지노업을 영위하고 있는 사업체가 전용영업장을 변경하고자 하는 경우 관광진흥법 소정의 변경허가로 족한 것인지 여부 및 변경허가의 효력이 미치는 범위에 관하여 질의하여 오셨습니다.

나. 검토의견

(1) 관련 법령의 검토

관광진흥법 제5조 제1항, 제3항은 카지노업 경영에 관하여 전용영업장등 문화관광부령이 정하는 시설 및 기구를 갖추어 허가를 받은 자가 허가사항 중 문화관광부령이 정하는 중요사항을 변경하고자 하는 때에는 변경허가를 받아야 하고, 경미한 사항을 변경하고자 하는 때에는 변경신고를 하여야 한다고 규정하고 있습니다. 또한 이에 따른 같은 법 시행규칙 제8조에서는 변경허가사항과 변경신고사항을 아래와 같이 규정하고 있습니다.

(가) 변경허가 사항

- 대표자의 변경
- 상호 또는 영업소의 명칭의 변경
- 영업장소의 위치 또는 면적의 변경
- 허가받은 시설 또는 기구의 2분의 1 이상의 변경 또는

교체

- 검사기관의 검사를 받은 시설의 변경 또는 교체
- 룰렛, 블랙잭 등 카지노업 영업종류의 변경

(나) 변경신고 사항

- 허가받은 시설 또는 기구의 2분의 1 미만의 변경 또는

(2) 검토의견

이러한 논란의 배경에는 구 사행행위등촉진법 시행령 제2조 제2호에서 변경허가사항을 규정하면서 허가받은 영업장소의 동일구내(동일한 소유자의 같은 건물안 또는 같은 울안의 건물을 말합니다. 이하 같습니다)에서의 변경에 대하여 허가를 받아야 한다고 규정하여 동일구내를 벗어난 변경은 변경허가의 대상이 아니라 신규허가의 대상으로 취급되었던 점이 놓여 있다고 할 것입니다. 요컨대 구 사행행위등규제법에 따른 카지노업 허가의 경우 명문으로 동일구내의 변경에 대한 허가만을 인정하고 동일구내를 벗어나는 경우 변경허가의 대상이 아닌 신규허가의 대상이 된다는 전제하에 제도를 운영하였으나, 현행 관광진흥법에서는 이러한 제한규정을 삭제하였기 때문에 이를 어떻게 해석하여야 할 것인가가 논란이 된다고 하겠습니다.

위에서 살펴 본 바와 같이 카지노업 신규허가의 요건으로 법령에 명시한 것들은 카지노업을 영위하기 위하여 필요한 최소한도의 요건에 불과하다고 할 것이고, 이러한 요건에 해당하는 여러 허가신청 사업체 가운데 외래관광객의 증가 추이에 따라 제한된 비율에 속하는 범위의 업체만이 카지노업 허가를 받을 수 있다고 할 것입니다.

그렇다면, 이러한 허가에 있어서 고려되는 요소로서 당해

카지노 전용영업장이 들어서는 종합관광호텔 또는 국제회의시설의 규모, 외래관광객의 현황 등은 이러한 신규허가 여부를 결정하는데 있어서 결정적인 변수로서 작용하는 것입니다. 그럼에도 불구하고, 동일구내를 벗어난 전용영업장의 위치 변경을 변경허가를 통해서 할 수 있다고 한다면, 카지노 사업 허가신청업체가 일응 최고의 입지조건으로 판단되는 종합관광호텔 또는 국제회의시설에 영업장을 개설한다고 하여 허가를 득한 후 그보다 열악한 규모의 다른 곳으로 옮길 수 있는 것을 허용하는 결과가 되어 부당한 결과를 초래한다고 할 것입니다. 또한 카지노업의 시설기준을 정한 관광진흥법 시행규칙 제29조에서도 전용영업장의 규모 및 이에 부대한 시설을 중요한 요소로 고려하고 있는 점을 볼 때, 동일구내가 아닌 영업장소의 변경은 관광진흥법상 카지노업의 허가과 관련한 본질적인 사항의 변경에 해당한다고 할 것이어서, 만일 동일 구내를 벗어난 다른 시설로 이전하려고 하는 경우에는 기존의 허가에 대한 변경사항이 아니라, 기존허가의 취소 및 신규허가의 대상에 해당한다고 보는 것이 바람직할 것입니다.

다만, 앞서 본 바와 같이 신규허가의 요건이 외국인 관광객의 증가요건 등을 요구하고 있고, 동일한 사업자에 대한 기존 허가의 취소 및 이를 대체하는 신규허가는 위 신규허가와는 그 요건을 달리하여야 한다고 본다면, 동일구내를 벗어난 다른 시설로 이전하고자 하는 사업자에 대해서는 변경허가의 대상으로 보되, 신규허가를 득할 때와 마찬가지로 실질적, 절차적 요건(외국인 관광객의 증가요건 등은

제외)을 구비한 경우에 한하여 변경허가를 할 수 있다고 해석하여야 할 것입니다.

따라서, 종전 경주 코오롱호텔에 설치된 카지노가 경주 힐튼호텔로 장소를 이전하였을 때 이를 단순히 변경허가로 처리하였다면, 그러한 장소 이전이 관광진흥법 시행 이전에 구 사행행위등규제법 시행 당시에 이루어졌다면 명백히 법률의 명문 규정에 반하는 것이라 할 것입니다. 그러나 이러한 허가가 관광진흥법 시행 이후에 이루어졌다 하더라도 이를 변경허가 사항으로 해석하되, 앞서본 바와 같이 경주 힐튼호텔의 카지노업체로 하여금 신규허가에 준하는 실질적, 절차적 요건을 구비하였음을 보여주는 증빙서류 등을 보완하도록 함이 바람직합니다.

6. 카지노업허가의 취소 사유의 신설

가. 질의의 요지

현행 관광진흥법은 종전 사행행위등규제법과 달리 카지노업허가의 유효기간을 규정하여 두지 않고 있어 사후적 통제수단이 없으므로 카지노업주가 위법행위를 한 경우 또는 카지노업을 운영하기에 부적절한 사유가 발생한 경우에도 이를 취소시킬 적절한 사유를 신설하고자 하는 바, 그 취소사유를 정리하여 줄 것을 질의하여 오셨습니다.

나. 검토의견

현행 관광진흥법도 카지노업허가의 취소사유를 규정하고 있습니다(제21조 제2항, 제1항). 즉, 19세미만의 자, 폭력행위등 처벌법에 관한 법률 제4조의 규정에 의한 단체 또는 집단을 구성하거나 그 단체 또는 집단에 자금을 제공하여 금고이상의 형의 선고를 받고 형이 확정된 자, 조세포탈 또는 외국환관리법의 위반행위로 금고이상의 형의 선고를 받고 형이 확정된 자, 금고 이상의 실형을 받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년이 경과되지 아니한 자, 금고 이상의 형의 집행유예의 선고를 받고 그 유예기간중에 있는 자, 임원중 위 사유에 해당하는 자가 있는 법인은 카지노업 허가를 받을 수 없는 결격사유가 있는 자로 규정하고, 사후 그러한 사유가 발생하였을 경우에도 허가의 취소사유로 규정하고 있습니다.

그러나, 이러한 사유들 이외에 카지노업 전반에 대한 감독, 규제 및 건전한 카지노 문화의 육성을 위하여 보다 실질적이고 현실적인 취소사유를 마련하는 것이 요구된다고 할 것입니다. 다만, 허가의 취소 또는 영업의 정지라는 행정처분은 실질적으로 당해 허가업체에 대한 징벌적 성격을 갖는 것이 일반적이므로 이러한 취소사유를 규정함에 있어 허가업체가 귀책사유를 갖는 경우에 한하여야 합니다. 다시 말해, 카지노업 신규허가의 실질적 요건으로서 문화관광부 장관이 정한 사항 중 중요한 사항, 예컨대 최근 3개년간의 외래관광객 유치실적 또는 외화획득 실적이 일정 기준 이상 감소하여 실질적으로 카지노업의 건전한 발전에 아무런 도움이 되지 않을 경우 등에 해당한다고 하더라도 이러한 요건에 미달하는 것

이 당해 허가업체의 귀책사유로 돌아갈 수 없는 것이라면,
이를 직접적인 허가취소 사유로 규정할 수는 없는 것입니다.

이러한 점에서 저희가 상정한 허가취소(정도에 따라 영업 정
지처분도 가능할 것입니다)의 사유는 다음과 같습니다.

- 신규허가 신청 당시 제출한 서류가 허위임이 밝혀졌을 때
- 이 법에 의한 변경허가를 받지 아니하고 영업을 하였을 때

이와 관련하여 변경허가 사항을 좀더 엄격하게 규정할 여지
는 있습니다. 예컨대 법인의 경우 주요주주 또는 사원의 변
동, 개인의 경우 신용상태의 악화 등 카지노업의 건전한 운
영을 위하여 필요하다고 생각하시는 사항들을 변경허가 대상
으로 추가하는 방안을 고려할 수도 있고, 위 변동사항의 정
도, 성격 등에 따라 이를 직접적으로 취소사유로 규정할 수
도 있습니다.

이상과 같이 저희의 의견을 드리오니 검토하신 후 의문 사항이 있으
시면 연락주시기 바랍니다.

무소

법무법인 두우합동법률사

담당변호사 차 기 환

담당변호사 서 정 찬

담당변호사 김 명 식