

카지노산업의 대외환경 변화와 대응방향

-외국인 전용 카지노산업을 중심으로-

이 상 직

(연구위원 · 서비스산업실)

sjilee@kiet.re.kr

〈요 약〉

최근 들어 세계 카지노산업은 경쟁이 심화되면서 대규모 자금을 투입하여 대형화, 테마화, 차별화를 통한 경쟁력 강화에 주력하고 있다.

아시아 역내 우리의 경쟁상대국인 마카오, 호주, 말레이시아 등도 대형 리조트화를 통해 경쟁력을 강화하고 이를 바탕으로 고객확보를 위한 적극적인 마케팅활동을 펴고 있다. 또한 역내 많은 국가들이 카지노 도입을 검토하고 있어 향후 카지노산업의 경쟁이 더욱 치열해질 것으로 예상된다.

현재 13개에 이르는 국내 외국인 전용 카지노의 특징 및 문제점은 소규모 업체의 과도한 난립, 공급확대를 통한 수요 창출의 한계, 일반 외래관광객과 카지노 이용객 간의 연계성 미약, 제한된 고객에 따른 공급과잉 및 채산성 악화 추세, 외화 획득 산업이나 대표적인 규제산업으로서 발전에 근본적인 한계 등으로 집약된다.

한편, 우리나라는 수요기반이 약한 가운데 이미 아시아 역내 국가 중 가장 많은 카지노를 보유하고 있어 역내 카지노와의 경쟁은 물론 국내기업간 과당경쟁 상태에 있다.

따라서 국내 외국인 전용 카지노의 발전을 위해서는 현재의 호텔 부속시설에서 종합 리조트형태로 발전시키고, 국내 카지노업체 수의 축소 내지 동결로 이윤극대화를 통해 사회후생의 극대화를 도모하며 내실을 기해 국제 경쟁력을 배양하는 것이 바람직하다. 특히 양적 측면에서의 카지노 증설은 오히려 주요 고객인 일본, 중국, 대만 등의 카지노 도입을 자극할 가능성이 높다.

1. 서론

세계 카지노산업은 최근 국가간, 업체간 경쟁이 심화되면서 대규모 자금을 투입하여 대형화·테마화·차별화 등을 통해 경쟁력을 강화하는 데 주력하고 있다.

선진국의 대형 카지노업체들은 축적된 자본력과 경영능력 등을 바탕으로 시장이 커지고 있는 아시아지역으로의 진출을 적극적으로 추진하고 있다. 이 같은 최근 동향의 대표적인 사례는 아시아지역 최대 카지노시장인 마카오에 대한 미국의 2개 대형 카지노업체들의 진출이라고 할 수 있다.

또한 아시아 역내 국가들도 카지노 신규 도입을 적극 추진하고 있다. 카지노의 도박성을 이유로 카지노를 합법화하지 않고 있는 일본이 카지노 도입을 적극 검토하고 있으며, 중국, 대만, 태국 등 여타 아시아 국가들도 카지노 도입을 추진하고 있다.

세계 카지노산업이 급변하고 있는 데다 국내 카지노산업의 구조도 변화하고 있어 새로운 발전방향을 모색해 나가야 할 필요성이 제기되고 있다.

우리나라의 카지노산업은 1960년대 경제개발을 위해 외화 획득이 절대적으로 필요했던 시기에 허용되어 내국인 출입이 허용되지 않는 외국인 전용 카지노산업으로 발전해 왔으나, 2000년 10월 내국인 출입이 허용되는

강원랜드 카지노가 개장됨에 따라 국내 카지노산업은 이원적 구조로 이루어지게 되었다.

외국인 전용 카지노산업의 경우 그 주요 고객이 외국인 특히 일본, 중국 등 인근 아시아지역 고객인 점을 감안할 때, 아시아 역내 많은 국가들이 카지노 도입을 추진하고 있고, 또 이미 카지노가 설치된 국가의 경우 대형화를 추진하고 있어 향후 치열한 경쟁 상황에 직면하게 될 것으로 예상된다.

사실 그 동안 우리나라의 외국인 전용 카지노산업의 경우 도박업종이라는 사업의 특성상 정부의 지원보다는 엄격한 규제 하에서 운영됨으로써 강한 경쟁력을 확보할 수 있는 여건이 이루어지지 못하였다. 우리나라의 외국인 전용 카지노산업은 그 자체 경쟁력이 강했다기보다는 인근 아시아지역에 카지노가 존재하지 않음으로써 존립되어져 왔다고 보아야 할 것이다.

최근 카지노산업을 둘러싼 대외환경이 변화하고 있으므로 이에 대한 적절한 대응방안을 모색해 나가야 할 필요성이 증대되고 있다.

따라서 본고에서는 최근 카지노산업의 대외환경 변화를 살펴보고, 외국인 전용 카지노산업을 중심으로 한국내 카지노산업의 최근 동향과 특성을 분석한 뒤 발전 방향을 제시하고자 한다.

2. 아시아 역내 카지노산업의 최근 동향

(1) 아시아 국가내 카지노의 확산 추세

아시아 역내 국가들은 카지노의 신규 설립을 적극 추진하고 있으며 미국 라스베이거스의 대규모 카지노 자본도 아시아시장에 적극 진출하는 등 아시아 국가내 카지노가 확산되는 추세를 보이고 있다.

먼저 카지노의 도박성을 이유로 정식 카지노를 허용하지 않고 있는 일본이 동경과 각 지방자치단체에서 카지노 도입을 적극 추진하고 있다. 특히 동경의 경우 이시하라 도지사가 도의 재정난 해소를 위해 카지노 설립을 공약한 바 있으며 카지노 설립을 위한 전담부서를 설치하고 입지조건, 장단점 등을 검토하고 있다. 현재 구상 중인 카지노는 호텔과 쇼핑센터 등을 포함한 라스베이거스식 대형 복합카지노로 알려지고 있다. 이 밖에도 아이치, 시즈오카, 노토 이시카와, 오키나와, 아타미 등의 지역에서 카지노 설립을 위한 움직임이 일고 있다.

또한 아시아 역내 카지노 강국인 마카오에 미국의 대형 라스베이거스 카지노 자본인 스티브 윈(Steve Wynn)과 셸던 아델슨(Sheldon Adelson)이 진출하기로 결정되었다. 미라지 리조트그룹의 창업자이자 회장이며

세계 최고급 카지노 호텔인 Bellagio Hotel & Casino를 건설한 스티브 윈은 마카오의 호텔·카지노 리조트 건설에 5억 달러를 투자할 계획임을 발표한 바 있고, 셸던 아델슨은 마카오에 베니스의 수로처럼 곤돌라가 떠다니는 이탈리아 스타일의 카지노 리조트를 건설하기 위하여 10억 달러를 투자하기로 하였다.

한편, 이에 대항하여 지금까지 마카오의 카지노를 독점해 온 스탠리 호(Stanly Ho)도 6억 달러 규모의 초호화 호텔과 VIP 고객을 위한 회원제 클럽을 건설할 계획이라고 발표하였다. 마카오 카지노산업의 이러한 구조변화 및 대형화는 중국을 비롯한 전 아시아 고객을 대상으로 하며, 또한 VIP 고객뿐 아니라 라스베이거스식 가족지향적 리조트로의 발전을 목표로 한 것이다.

중국도 해남도의 경제개발을 목적으로 해남시와 삼아시에 카지노 설치 허용을 논의 중에 있고, 천진, 청도 등 외국인 관광객과 기업인들의 출입이 잦은 지역에도 카지노 설치가 거론되고 있으며, 일부 지방정부에서는 관광객 유치를 이유로 카지노 설치에 매우 적극적이다. 특히 미국의 대형 카지노사인 엠지엠 그랜드(MGM Grand)는 중국 해남에 2개의 카지노 리조트를 건설할 계획이라고 선언했으며, 내국인은 물론 일본, 대만 등의 동북아시아 카지노 고객을 유치할 것으로 알려

지고 있다. 또한 미국의 인터내셔널 게임 테크놀로지(International Game Technology)는 중국 해남시와 공동으로 대규모 슬롯 머신 엔터테인먼트센터 건립을 추진하고 있다.

이 밖에도 대만, 태국, 괌 등 여타 아시아 국가들도 카지노 도입을 적극 추진하고 있는데, 대만의 경우 팽호현에 카지노 설립이 공론화되고 있고, 태국은 관광지인 파타야에 카지노를 설립할 움직임을 보이고 있다.

아시아 국가들이 이처럼 카지노 도입을 적극 추진하는 것은 카지노산업의 경우 그 산업의 특성상 도미노처럼 확산되는 현상을 보이는 데 기인하고 있다.

1970년대 말까지 미국에서 카지노가 합법화된 지역은 네바다주와 뉴저지주의 애틀랜틱시티에 불과하였으나 1990년대 이후 크게 늘어나 최근 50개 주 가운데 거의 절반이 카지노를 합법화하고 있다.

재정 수입과 외화 획득을 목적으로 한 아시아, 아프리카, 중남미 국가들의 카지노산업 합법화와 카지노 도입의 확대도 인접국과의 경쟁이라는 측면이 강하게 드러나는 것으로 분석된다. 카지노가 이같이 도미노처럼 확산되는 현상을 보이는 것은 인접국 혹은 인접지역과의 경쟁관계가 형성되기 때문이다.

즉, 어느 한 나라만 카지노산업을 도입한다면 도입한 나라는 소득 증가

및 외화 획득의 효과를 누리며, 상대국은 경제적 손실을 반드시 입게 되므로 인접국도 카지노를 도입할 가능성이 높아지는 것이다. 도박을 허용하지 않는 나라의 국민들은 합법적으로 도박장 개설이 허용된 곳을 찾아 나서게 되는데, 호주의 카지노 허가 이후 뉴질랜드도 뒤이어 카지노를 허용한 것은 이러한 맥락에서 이루어진 것임을 알 수 있다.

(2) 아시아 국가간 카지노산업의 경쟁 심화

아시아 국가간 경쟁적인 카지노 증설로 인해 카지노산업의 경쟁이 심화되고 있다. 마카오, 호주, 말레이시아 등 아시아 역내 주요 카지노의 경우 불특정 다수의 고객 유치를 지향하는 매스 마케팅(Mass Marketing) 전략을 적극 추진하고 있는데 우리나라의 강원랜드 카지노가 개장된 이후 아시아 역내 카지노업체들이 한국인을 포함한 외국인 대상 마케팅을 강화하고 있다.

현재 아시아 지역내 카지노는 마카오 11개, 말레이시아 1개, 필리핀 12개, 호주 12개, 한국 14개(외국인 전용 카지노 13개 및 내국인 출입이 허용된 강원랜드)로 우리나라가 가장 많은 카지노를 설치하고 있다. 이 가운데 마카오, 호주, 말레이시아 3개국이 아시아 역내 전체 외국인 총 이용

객수의 대부분을 수용하고 있다.

우리나라의 경우 내국인 출입이 허용된 강원랜드를 이용하는 외국인은 아직 미미한 수준이며, 또한 국내 외국인 전용 카지노를 이용하는 외국인 이용객수도 아시아 전체 수준과 비교해 보면 극히 낮은 수준이다.

(3) 카지노의 대형 리조트화 가속

아시아 역내 국가간 카지노 경쟁이 심화됨에 따라 국제경쟁력 강화가 가장 심각한 문제로 대두되고 있는 가운데 아시아 국가들의 카지노도 라스베이거스 형태의 테마화, 차별화를 통한 대형 리조트의 카지노로 변화를 추진하고 있다.

호주는 주요 지역별로 1개 업체만

허가하여 대형화, 리조트화를 유도하고 있다. 예컨대, 크라운 카지노의 경우 15만평 규모에 24억 호주달러를 투자하여 호텔, 카지노, 테마파크, 쇼 핑볼, 온천장, 극장식당, 극장, 레스토랑, 각종 테마의 카페와 바 등으로 구성된 대규모 복합리조트로 구성되어 있다.

말레이시아 역시 대형 카지노 시설을 바탕으로 대형 리조트화를 추진하고 있다. 켄팅 하이랜드 리조트는 14만평의 면적에 5개의 호텔(총 객실수 3,000개), 카지노, 테마파크, 컨벤션센터, 골프장을 비롯한 스포츠시설, 극장식당 등으로 구성되어 있다.

그리고 마카오는 2년 내에 라스베이거스 스타일의 대형 리조트 카지노를 개장할 예정이다. 마카오에서 카지노

〈표 1〉 아시아 국가 카지노산업의 경쟁현황

	연 방문객 (만명)	연 매출액	주 이용 고객	주요 고객유치 전략	추진방향
마카오	2,939	25억 달러	내국인, 외국인	메스 마케팅	라스베이거스형 카지노 리조트
호 주	2,550	17억 달러	내국인, 외국인	"	대형 리조트화
말레이시아	1,839	8억 2,000만 달러	내국인, 외국인	"	대형 카지노시설을 바탕 으로 한 리조트화
한국(강원랜드)	90	4,539억원	내국인	"	종합 리조트단지
한국(외국인 전용)	63	2억 9,000만 달러	외국인	VIP 마케팅	고급화, 차별화 전략, 대 형 리조트 추진

자료 : 한국카지노업관광협회 및 (주)강원랜드 등 업계 자료 참조.

주 : 마카오, 호주, 말레이시아의 연 방문객수는 추정치.

노 신규 허가를 받은 라스베이거스 카지노 자본가 스티브 윈은 마카오의 호텔·카지노 리조트 건설에 5억 달러를 투자할 계획이며, 또 다른 라스베이거스 카지노 자본가 셸던 아텔슨은 마카오에 베니스 스타일의 카지노 리조트를 건설하기 위하여 10억 달러를 투자하기로 확정하였다.

마카오 카지노산업의 이러한 변화 모색은 중국을 비롯해 전 아시아 고객을 대상으로 하며, 또한 VIP 고객 뿐만 아니라 라스베이거스식 가족지향적 리조트로 발전 목표를 설정한 것이다.

카지노의 이러한 메가 리조트화 추세는 다국적 불특정 다수의 고객 지향, 가족단위 휴양지 지향을 통해 카지노의 확산과 대중화를 유도하고자 하는 것이다. 이는 곧 카지노 시설의 대형화, 테마화, 차별화를 통한 시장 수요의 다변화와 호텔, 테마파크, 컨벤션 등을 연계한 시설의 복합화, 다양화를 지향하는 것이다.

많은 지역에 소규모 클럽 형태로 카지노산업정책을 유지해 온 대표적인 국가인 영국의 경우에도 최근 특

정지역에 카지노를 밀집시키면서 대형화, 복합 리조트화로 정책을 변경시키고 있다.

이처럼 카지노산업이 테마화, 차별화, 대형 리조트화로 변화하고 있는 것은 카지노가 더 이상 공급자의 시장이 아니라 대형화, 테마화, 대형 리조트화를 통해 차별화함으로써 대규모 관광객을 유치해야만 국제경쟁력을 확보할 수 있으며, 아울러 특정지역에 밀집시켜야만 국민들에 대한 카지노의 폐해를 최소화할 수 있다는 인식의 전환에 기인하는 것이다.

3. 국내 외국인 전용 카지노산업의 최근 동향과 특징

우리나라의 카지노는 2000년 10월 내국인 출입이 가능한 강원랜드 카지노가 개장됨에 따라 외국인 전용 카지노와 내국인 출입 카지노로 이원화되어 운영되고 있다.

외국인 전용 카지노는 1967년 인천 올림포스호텔 카지노가 국내 최초로 개설된 이래 지속적으로 신규 설립되어 현재 전국에 걸쳐 13개 업체(강원

〈표 2〉 카지노산업의 최근 추세

최근 추세	주요 내용
규제 완화	정부 규제 완화, 합법화 추세
카지노의 리조트화	호텔, 테마파크 등이 복합화된 리조트형 카지노의 확산
고객의 대중화	VIP 고객 중심에서 카지노 고객의 대중화 추세
게임의 다양화	소액 카지노 고객을 위한 게임 다양화 추세

랜드 제외)가 카지노를 운영하고 있다.

(1) 외국인 전용 카지노의 영업 현황

현재 국내의 외국인 전용 카지노는 전국에 13개 업체가 있고, 이 가운데 제주지역이 8개 업체로 가장 많으며 서울, 부산, 인천, 강원, 경북에 각각 1개 업체가 있다.

최근 국내 외국인 전용 카지노의 이용객 추이를 보면, 이용객수는 1990년대 이후 증감을 거듭하고 있으나 전반적으로 정체되어 있다. 이용객수는 1992년 68만명에 달한 이후 감소 추세에 접어들었으며, 특히 1996~97

년에는 52만명 수준으로 크게 줄어 들었다.

그러나 1998년부터 다시 69만명 수준으로 늘어났는데 이는 원화가치 하락과 카지노 입장세 폐지 등에 따른 단체 관광객의 증가로 단순 입장객이 크게 늘어났기 때문이다. 이러한 카지노 이용객수의 증가는 2000년부터 다시 줄어들어 2001년 63만명 수준에 머물고 있다. 따라서 외래 입국자수의 대폭적인 증가 추세를 고려한다면 실제 이용객수는 장기적인 감소 추세 내지 정체상태에 있다고 보아야 할 것이다.

카지노 이용객수의 감소 추세 내지 정체상태와는 달리 국내 외국인 전용

<표 3> 국내 외국인 전용 카지노업체 현황

	업체명	운영형태	호텔등급	카지노기구 (테이블/머신)	등록년월
서울	위커희호텔 카지노	임대	특1급	7종 222대	1968. 3
부산	파라다이스호텔 카지노	임대	특1급	7종 69대	1978. 10
인천	올림포스호텔 카지노	직영	특2급	7종 57대	1967. 8
강원	설악 파크호텔 카지노	임대	특2급	6종 39대	1980. 1
경북	경주 힐튼호텔 카지노	임대	특1급	6종 62대	1979. 4
제주	제주 칼호텔 카지노	임대	특1급	6종 41대	1975. 10
	그랜드호텔 카지노	임대	특1급	7종 84대	1990. 9
	신라호텔 카지노	임대	특1급	6종 39대	1991. 7
	오리엔탈호텔 카지노	임대	특1급	6종 35대	1990. 11
	롯데호텔 카지노	임대	특1급	5종 82대	2001. 12
	크라운 플라자호텔 카지노	직영	특2급	6종 70대	1990. 9
	서귀포 칼호텔 카지노	임대	특2급	4종 15대	1990. 9
	퍼시픽호텔 카지노	임대	특2급	5종 73대	1995. 12

자료 : 한국카지노업관광협회.

카지노업계의 매출액(원화 기준)은 꾸준히 늘어나는 추세를 보였으며, 2001년의 경우 총 매출액은 약 3,800 억원에 달하고 있다. 이용객 1인당 평균 소비액은 1990년의 약 13만원에서 2001년에는 약 61만원 수준으로 증가하였다.

이러한 외형적인 성장에도 불구하고 국내 외국인 전용 카지노업계의 영업실적은 시장규모에 비해 과다한 업체가 소규모로 난립해 있어 일부 업체를 제외한 대부분의 업체가 영업실적이 매우 저조한 상태에 있다. 게다가 외국인 전용 카지노는 외국 VIP 고객을 유치하기 위한 부대비용(쿠폰) 부담 등으로 인해 많은 비용이 발생되어, 내국인 출입이 허용된 강원랜드 카지노에 비해 수익성이 크게

떨어지고 있다. 국내 외국인 전용 카지노업체의 가동률은 10%를 하회하고 있는데 1998년 7.5%, 1999년 7.6%, 2000년 6.7% 수준으로 매우 저조하다.

(2) 외국인 전용 카지노산업의 특징

1) 소규모 업체의 과다한 난립

외국인 전용 카지노의 경우 외국인만을 상대로 한 작은 시장규모에 비해 소규모 업체가 과다하게 난립해 있다. 국내 외국인 전용 카지노는 13개로 인근 아시아국가 중 가장 많은 카지노를 보유하고 있다. 따라서 소규모 카지노의 난립으로 인해 우리 국내업체간 고객 유치 경쟁이 심화되어

〈표 4〉 국내 외국인 전용 카지노산업의 이용객 및 매출액 추이

	이용객수(천명)	매출액(백만원)	평균 소비액(만원)
1990	499	65,683	13.2
1991	595	85,467	14.4
1992	680	106,442	15.6
1993	650	139,003	21.4
1994	626	201,355	32.2
1995	633	220,781	34.9
1996	518	215,038	41.5
1997	518	231,622	44.7
1998	689	285,200	41.4
1999	695	300,092	43.2
2000	636	340,933	53.6
2001	627	382,646	61.0

자료 : 한국카지노업관광협회.

채산성 악화를 초래하고 있다.

2) 제한된 외국인 고객으로 공급 확대를 통한 수요 창출에 한계

우리나라 카지노를 찾는 외국인 고객은 일본 고객이 전체의 약 60~70%를 점하고 있고, 매출액 기준으로는 이보다 훨씬 더 높아 일본 고객에 대한 의존도가 지나치게 높은 데다 카지노 게임을 즐기는 고객층이 제한되어 있어 신규 카지노 증설 등 공급 확대를 통해 신규 수요를 창출하기는 어려운 구조이다. 더구나 국내 외국인 전용 카지노에 대한 수요는 일본의 경기와 환율에 크게 좌우되고 있어 엔화에 대한 원화 환율이 안정되고 일본경제의 장기침체 현상이 지속됨에 따라 당분간 수요증가는 기대하기 어려운 상황이다.

산업연구원의 분석에 의하면 국내 외국인 전용 카지노의 매출액은 일본 GDP의 변화에 가장 큰 영향을 받는 것으로 나타났다. 즉, 일본의 GDP가 1% 증가하면 매출액은 3.28% 늘어나는 반면 엔화에 대한 원화의 환율과 일본인 입국자가 각각 1% 상승 또는 증가할 경우 카지노 매출액의 증가율은 0.37%와 0.66%로 나타났다. 또한 국내 외국인 전용 카지노의 경우 매출에서 차지하는 소수의 VIP 고객 점유비가 높아 일반 관광객의 증가와 카지노 수요 증대와는 상관관

계가 매우 낮다.

따라서 실질적으로 카지노 게임을 즐길 수 있는 경제력을 지닌 중국과 동남아 고객의 유치 확대가 바람직하나 비중이 크게 증대되기에는 아직 상당한 기간이 소요될 것으로 전망된다. 최근 들어 중국 고객이 점차 증가하고는 있으나 아직 여러 가지 제약요인이 있어 매출 증대에 크게 기여하지는 못하고 있다.

3) 일반 외래관광객과 카지노 이용객 간의 연계성 미미

국내 외국인 전용 카지노산업의 경우, 대규모 리조트단지를 겸하고 있는 외국의 경우와는 달리 일반 외래관광객의 증가에 비례하여 카지노 이용객 수 및 매출 증대가 이루어지지 않고 있다. 이는 외래 관광객수와 국내 외국인 전용 카지노 이용객수 간의 상관관계수(correlation coefficient) 분석에서도 나타나고 있다.

산업연구원이 분석한 바에 의하면 외래 관광객수와 국내 외국인 전용 카지노 이용객수 간의 상관관계수는 0.207로 상관관계가 매우 낮은 것으로 나타났다. 그 이유는 국내 외국인 전용 카지노산업의 경우 대규모 리조트단지를 겸하고 있는 외국의 경우와는 달리 도심내 호텔의 부대시설 형태로 되어 있어 일반 외래관광객보다는 VIP 고객 중심으로 운영되고 있

기 때문이다.

4) 제한된 고객에 따른 공급 과잉 및 채산성 악화 추세

국내 외국인 전용 카지노산업의 경우 그 고객은 제한되어 있으나 1990년대 이후 6개 업체가 설립되는 등 국내 카지노 공급이 크게 증가함에 따라 과당경쟁으로 인해 채산성이 크게 악화되었다. 국내 외국인 전용 카지노의 가동률은 10% 이하 수준에 머무르고 있으며 그 중 규모가 가장 큰 업체의 경우에도 가동률이 20% 수준에 미치지 못하고 있다.

특히 제주도에 소재한 8개 업체의 경우 시장규모에 비해 과다한 카지노 업체가 개장함에 따라 영업부진으로 인해 누적적자가 가중되고 있다. 2000년의 경우 제주지역 4개 업체가 누적적자 및 시설이전 등의 문제로 영업을 중단한 바 있다.

5) 외화 획득 산업이나 대표적인 규제 산업으로 발전에 근본적인 제약

우리나라의 외국인 전용 카지노산업은 카지노 출입을 외국인에만 국한하고 있기 때문에 매출액 전액이 외화로 수취되는 외화 획득 산업으로서 외화소득률[(외화총수입 - 수입유발액)/외화총수입]이 거의 100%에 달한다. 이와 더불어 호텔 객실 판매,

쇼핑 등 외국인 전용 카지노산업에 의해 유발되는 부가적인 효과도 상당히 큰 것으로 추정된다.

그러나 카지노는 대표적인 공인된 도박업으로서 정부의 심한 규제를 받고 있어 발전에 근본적인 제약이 있는 반면, 외국의 경우 카지노산업이 종합 리조트산업화함에 따라 급속하게 성장하고 있다.

4. 외국인 전용 카지노산업의 발전방향

(1) 기본방향

카지노산업은 기본적으로 도박업종이지만 우리나라 「관광진흥법」에 의해 관광사업으로 명시되어 있는 바와 같이, 관광산업의 한 분야로서 새로운 관광 패러다임에 맞춰 적절한 형태로 발전시켜 나가야 할 것이다. 21세기 국제화, 정보화가 진행됨에 따라 관광객의 요구도 점차 변화하고 있어 특성화, 다양화, 테마화라는 새로운 관광 패러다임이 대두되고 있다.

특히 우리나라의 경우 카지노산업이 외국인 전용 카지노와 내국인 출입가능 카지노라는 이원적 구조로 이루어져 있으며, 그 설치배경이나 대상이 전혀 달라 발전방향을 모색함에 있어서도 분리하여 추진하는 것이 바람직하다.

외국인 전용 카지노는 외화 획득이

그 설치배경인 반면 내국인 출입가능 카지노는 낙후지역 개발이 그 설치목적이다.

외국인 전용 카지노의 발전방향은 현재와 같은 호텔 부속시설의 형태로는 한계가 있으므로 세계적인 카지노산업의 발전 추세에 부응하여 장기적으로 종합 리조트산업 형태로 발전시켜 나가야 경쟁력을 확보할 수 있을 것이다. 아시아 역내 여타 경쟁국가들에 라스베이거스 형태의 대형 복합 카지노가 설립되는 경우 우리나라의 외국인 전용 카지노산업은 크게 위축될 것으로 예상된다.

외국인 전용 카지노업체 수의 증가를 통해 외화수입 증대를 도모하여야 한다는 견해도 일부 있으나, 외국인 전용 카지노의 경우 아시아 역내 여타 경쟁국보다 수요기반이 극히 열악한 데다 13개 업체나 되는 많은 업체가 운영되고 있어 주요 아시아 역내 카지노와의 경쟁은 물론 우리 국내기업간의 경쟁도 과잉경쟁 상태에 있어 업체 수를 더 늘리는 것은 바람직하지 않다.

더구나 외국인 전용 카지노제도 자체가 세계에서 유례가 없는 제도라는 점을 감안할 때 이러한 외국인 전용 카지노업체 수의 증가 자체가 그 대상고객인 일본, 중국 등 인근 아시아 국가들을 자극, 카지노 설치의 도미노 현상이 발생할 가능성이 커 업체 수의 증가는 바람직하지 않다.

장기적으로는 외국인 전용 카지노제도 자체가 갖는 결함과 함께 세계 카지노시장의 변화 추세를 감안할 때, 기존 외국인 전용 카지노업체의 통합 등을 통해 업체 수를 축소하면서 내국인 출입가능 카지노와 이원화된 제도를 통합해 나가야 할 것이다.

(2) 발전방향

1) 종합 리조트 형태로 발전

우리나라의 외국인 전용 카지노의 경우 현재와 같은 호텔 부속시설의 형태로는 발전에 한계가 있으므로 세계적인 카지노산업의 발전 추세에 부응하여 장기적으로 종합 카지노 리조트산업 형태로 발전시켜 나가야 경쟁력을 확보할 수 있을 것이다.

우리나라의 외국인 전용 카지노산업은 외적 화려함과 달리 구조적으로 많은 문제점을 안고 있다. 호텔의 부대시설로 설치되어 있는 데다 소규모로 난립되어 있어 볼거리, 즐길거리 등의 제공을 통한 고객 유치보다는 한정된 시장규모를 두고 과당경쟁이 벌어지고 있어 일본, 중국 등 주변국가에 카지노가 설치될 경우 우리나라의 외국인 전용 카지노산업은 존폐의 위기에 직면할 가능성이 높다.

즉, 카지노 시설의 대형화, 테마화, 차별화를 통해 시장수요를 다변화해 나가야 하고, 또한 호텔, 테마파크 등

과 연계하여 시설을 복합화, 다양화해 나가야 할 것이다. 이러한 테마화를 통해 불특정 다수의 고객을 유치할 수 있는 전략을 추진해 나가야 하며, 주요 전략으로는 ① 다양한 관광상품과 연계한 상품 개발, ② 고객층을 세분화하여 일반 소액 고객들을 공략할 수 있는 상품 개발, ③ 이를 통한 공격적이고 적극적인 마케팅 추진 등으로 집약된다.

2) 외국인 전용 카지노업체 수의 축소 내지 동결

외국인 전용 카지노업체 수의 증가를 통해 외화수입 증대를 도모하여야 한다는 견해도 일부 있으나, 외국인 전용 카지노제도 자체가 세계에서 유례가 없는 제도라는 점을 감안할 때 이러한 외국인 전용 카지노업체 수의 증가 자체가 그 대상고객인 일본, 중국 등 인근 아시아 국가들을 자극, 카지노 설치를 부채질할 우려가 있다.

우리나라는 이미 양적으로 아시아 역내 국가 중 가장 많은 카지노를 보유하고 있는데 마카오 11개, 말레이시아 1개, 필리핀 12개, 호주 12개, 한국 14개이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 카지노 입장객과 관광객 간에는 상관관계가 매우 낮으므로 카지노업체 수 증가를 통한 관광객 유치정책은 현실성이 낮다.

이러한 관점에서 볼 때 최근 신규

허가를 행한 날 이후에 외래관광객이 30만명 이상 증가한 경우에 그 증가 인원 30만명당 2개 사업자 이하의 범위 안에서 카지노 신규 허가를 할 수 있도록 한 「관광진흥법」상의 규정은, 앞에서 이미 살펴본 바와 같이 카지노 입장객과 관광객 간에는 상관관계가 매우 낮다는 점을 감안할 때 지나치게 카지노 숫자의 증가에 중점을 둔 규정으로 현실성이 낮다고 평가된다.

또한 제주도 소재 외국인 전용 카지노를 제외한 카지노가 독점적 지위를 누리고 있으므로 신규 허가를 통한 업체 수의 증가를 통해 외화수입 증대를 도모하여야 한다는 견해도 일부 있으나, 이는 외국인 전용 카지노가 그 설치목적상 외국 카지노업체와 경쟁관계에 있다는 점을 고려할 때 신규 증설을 통한 경쟁체제가 국익에 오히려 도움이 되지 않을 것이다.

카지노의 경우 사업장 설치에 대한 정부의 규제 정도에 따라 시장구조는 독점, 과점, 독점적 경쟁, 완전경쟁의 형태를 나타낼 수 있다. 현재 우리나라의 카지노 시장구조는 제주도를 제외하고는 지역별 독점 형태로 되어 있으나, 국토가 협소하기 때문에 과점 구조라고 보는 것이 타당할 것이다.

그러나 우리나라의 외국인 전용 카지노는 인근 아시아 국가내의 외국 카지노업체와 경쟁관계에 있기 때문에 이처럼 독점 내지 과점으로 보기보다

는 오히려 경쟁시장 상태에 있는 것으로 보는 것이 타당할 수도 있다.

설령 독점으로 본다고 하더라도 일반적으로 독점의 경우 초과이익(Extra Profit)을 향유하고 소비자잉여(Consumers' Surplus)가 상당부분 소멸되어 사회적 후생의 감소가 발생하는 것이 원칙이지만, 현재 우리나라와 같이 외국인 전용으로 운용할 경우 소비자잉여의 감소분은 외국인에게 귀착되어 사회적 효용의 감소는 발생하지 않으며, 오히려 공급자 이윤의 극대화가 국익을 증진시키게 된다.

따라서 우리나라의 외국인 전용 카지노산업의 경우 일반적인 경쟁정책을 그대로 적용하는 것은 바람직하지 않으며, 오히려 공급자 수의 축소 내지 동결로 이윤극대화를 통해 사회적 후생의 극대화를 도모하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

또한 장기적으로는 외국인 전용 카지노제도 자체가 세계에서 유례가 없는 제도라는 점을 감안할 때 기존 외국인 전용 카지노업체의 통합 등 구조조정을 통해 업체 수를 축소 내지 동결해 나가는 것이 바람직하다. 왜냐하면 우리나라의 경우 소규모 외국인 전용 카지노의 난립으로 국내기업간의 경쟁이 심화되어 수익성이 떨어지

고 있기 때문이다.

나아가 과당경쟁 지역의 경우 인수-합병 등을 통해 카지노업체의 대형화를 유도할 필요가 있고, 기존 업체의 통합, 컨소시엄 구성 혹은 한 장소로 이전하여 카지노 타운 건설 등을 통한 경쟁력 제고방안을 모색해 나가는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

3) 아시아 인근 국가의 카지노 도입 시 대응 문제

국내 외국인 전용 카지노의 주요 고객인 일본, 대만, 중국 등이 카지노 도입을 적극 추진하고 있는바 이에 대한 적극적인 대비책을 강구해야 할 것이다. 특히 우리나라 외국인 전용 카지노 수입의 대부분을 차지하고 있는 일본이 카지노 도입을 심도있게 추진하고 있어 만일 일본에 정식 카지노가 도입되는 경우 우리나라의 외국인 전용 카지노산업은 존립기반 자체가 붕괴될 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

이에 따라 향후 이들 국가에서 카지노 설치가 허용되는 경우를 가정하여 우리 카지노산업의 경쟁력을 제고할 수 있는 정책적 대안을 마련할 필요가 있다. 