

## 제주특별자치도 카지노업 감독기구의 법·제도적 개선방안

A review on the law and institutional improvement about of  
Jeju special self-governing province supervisory authority

고 현 환\*  
Ko, Heon-Hwan

### 목 차

- I. 머리말
- II. 카지노업 감독기구에 관한 일반적 논의
- III. 카지노업 감독기구와 법제의 현황
- IV. 카지노업 감독기구의 법·제도적 개선방안
- V. 맺음말

### 국문초록

카지노업은 첨단관광산업으로써 세수확보, 고용창출 등 지역 경제에 미치는 영향이 크다. 반면에 정킷, 크레딧, 블랙게임 등과 관련한 불법영업 및 불투명한 회계 관리, 소유권분쟁의 잦음과 편법을 통한 카지노 허가권의 양도·양수가 빈번하게 발생 하고 있어 각종 범죄의 온상으로 지목되고 있다. 따라서 제주특별자치도 카지노업 감독기구는 이와 같은 카지노업의 폐단을 차단하고, 건전성과 투명성을 확보하고 건전한 관광산업으로 발전시켜 나갈으로써 주민

논문접수일 : 2015. 11. 12.

심사완료일 : 2015. 12. 16.

게재확정일 : 2015. 12. 16.

\* 법학박사·제주국제대학교 경찰행정학과 조교수

의 복지증진에 이바지하기 위하여 출범하였다. 그러나 출범 초부터 조례의 졸속 제정, 감독기구의 조직, 카지노업 관리·감독의 한계 등 카지노 감독기구의 독립성과 전문성 등에 대하여 많은 문제점이 제기되고 있으며, 논란을 가중시키고 있다.

따라서 카지노업이 투명하고 건전한 관광산업으로 육성 할 수 있도록 카지노 감독기구의 현황과 법제 현황을 검토하여 법·제도적 개선 방안을 제시하고자 한다.

**주제어** : 카지노업, 카지노업 감독기구, 세수확보, 고용창출, 독립성, 전문성, 관광산업, 법·제도

## 1. 머리말

오늘날 유럽과 미국을 비롯한 세계의 많은 국가들이 관광산업을 육성하기 위한 정책의 일환으로 카지노업<sup>1)</sup>을 합법화 하여 관광산업의 전략산업으로 부각시키고 있다. 그런데 카지노업에 대하여 여가선용을 위한 단순한 오락이라는 게이밍(gaming)적 이미지와 재산상의 이익을 위해 금전을 주고받는 잼블링(gambling)적 이미지와 상충하게 되면서 이른바 관광산업과 도박 산업이라는 인식 정립에 문제가 되어 왔다.<sup>2)</sup> 그러나 오늘날에 와서는 카지노업이 외화유출방지, 세수확보, 지역경제 활성화에 차지하는 비중이 커짐에 따라 도박

1) 관광진흥법 제4조 4의 2에서 카지노업을 “전용영업장을 갖추고 주사위, 트럼프 등 특정한 기구 등을 이용하여 우연의 결과에 따라 특정인에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행의 등을 하는 업으로 정의하고 있다. 반면에 카지노에 대한 일반적인 정의는 잼블링, 음악, 쇼, 댄스 등 여러 가지 오락시설을 갖춘 여가선용을 위한 공간으로서 각종 게임 기구를 설치하여 잼블링이 이루어지는 장소이다(Alan, Wykes, The complete Illustrated guide to gambling, London, 1994, p.27).

2) 게이밍(gaming)과 잼블링(gambling)의 차이를 구체적으로 설명하면 게이밍은 가끔씩 참여했다가 곧 잊어버리는 기분전환용인 포괄적인 오락 활동을 의미하는데 반해 잼블링은 참여자에게 열정을 불러일으키는 도박성이 강한 내기 게임을 말한다.(고택은 외, 「카지노 경제학」, 백산출판사, 2014, 5면).

산업이라는 부정적 이미지는 점차 희석되어 건전한 여가 및 관광산업으로 전환되고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 시대적 변화에 따라 제주특별자치도는 현재 전국 17개 카지노<sup>4)</sup> 가운데 가장 많은 8개의 외국인 전용 카지노<sup>5)</sup>를 운영하는 곳이 되었으며, 또한 세계적인 중국자본이 신화역사공원, 드림타워 등의 외국인 전용 카지노를 염두한 복합리조트 건설도 추진하고 있어 “카지노 왕국”이라는 명칭이 그다지 어색하지 않다. 제주특별자치도의 카지노업은 1971년 개장이후 43년 동안 제주특별자치도의 관광진흥과 지역경제의 세수확보, 고용창출에 크게 기여해 온 것이 사실이다.<sup>6)</sup> 반면에 카지노업은 모집알선의 문제, 정킷(Junket),<sup>7)</sup> 블랙게임, 매출실적보고의 불투명, 등으로 관광이미지를 훼손하고 있고, 불건전하게 운영되고 있다. 이에 제주특별자치도는 카지노업을 정비해나가는 국제적 환경변화에 발맞춰 카지노업을 국제적 기준의 투명하고 건전한 산업으로 육성하고자 2015년 6월 많은 논란 끝에 「제주특별자치도 카지노업 관리 및 감독에 관한 조례(이하 “카지노업 관리 및 감독 조례”라 한다)」를 제정하였다. 그 후 8월에 제주특별자치도에 카지노과를 신설하고 카지노업 감독

- 3) 고택운·고현환, 「현대 카지노산업 관리론」, 한울출판사, 2002, 18- 20면 참조. : 카지노업을 특별히 흥미 있는 관광(Special Interest Tour) 이라 하여 술 먹지 않는 관광(Sover Tour), 금연 관광(No Smoking Tour) 등에 포함시키고 있다.( Betsy Fay, Essentials of tour management, New Jersey, 1998, p.42).
- 4) 2014년 현재 외국인 전용카지노는 서울 3개소, 부산2개소, 인천1개소, 강원1개소, 대구 1개소, 제주 8개소로 총 16개소가 테이블게임 651대, 슬롯머신 248대, 비디오게임 609대의 시설로 운영되고 있다.(송학준 외, “카지노 시장변화에 따른 한국카지노 산업 발전방안”, 「관광연구」 제29권 제5호, 대한관광경영학회, 2014, 11면).
- 5) 관광진흥법상 외국인 전용카지노라는 용어는 없으며, 단순히 카지노라고 규정하면서 내국인은 출입할 수 없음을 규정한데 비롯하여 외국인 전용카지노라고 불리 워 지고 있다. 제주특별자치도의 8개의 외국인 전용 카지노를 열거하면 더 케이제주호텔 카지노, 제주그랜드 카지노, 마제스타카지노, 로얄팔레스카지노, 롯데호텔 제주 카지노, 더호텔 엘버스카지노, 젠팅 제주카지노, 골든비치카지노 등이다.(사행산업 통합감독위원회, 사행산업관련 통계, 사행산업 통합감독위원회, 2015, 67면).
- 6) 제주지역 8개업체의 최근 2011년부터 2013년까지 카지노 이용객은 약 254천명으로 2010년도 대비 63.3% 증가하였고 연평균 매출액은 약 1,572억원으로 2010년도 대비 64%로 증가하였다. 2013년도 현재 이용객은 347천명 매출규모는 2,258억원이다. ((주) 제주국제컨벤션센터, 「ICC JEJU 외국인카지노 설치를 위한 추진전략 연구용역 최종보고서」, 2014, 39면 참조).
- 7) 정킷이란 다른 지역의 고객을 데려오는 사람으로 테이블게임의 고객 수준에 따라 대가를 받는다. 이른바 전문모집인을 말한다(고택운·고현환, 앞의 책, 519면).

기구를 출범시켰다. 그러나 출범 초부터 조례의 졸속 제정, 감독기구의 조직, 카지노업 관리·감독의 한계, 카지노업 감독기구의 독립성과 전문성 등에 대하여 많은 문제점이 제기되고 있으며, 논란을 가중시키고 있다.<sup>8)</sup> 이러한 맥락에서 본 연구는 카지노업 감독기구의 기능 강화를 위하여 독립성과 전문성을 확보하고, 카지노업이 투명하고 건전한 관광산업으로 육성 할 수 있도록 카지노업 감독기구의 현황과 아울러 법제 현황을 검토하여 법·제도적인 개선 방안을 제시하고자 한다.

## II. 카지노업 감독기구에 관한 일반적 논의

### 1. 카지노업 감독기구의 개념

카지노업은 산업자체가 가지고 있는 도박 산업이라는 근본적 특성에 따라 긍정적 효과와 부정적 효과가 동시에 발생함에 따라 카지노업을 허용하고 있는 대부분의 국가 또는 지방자치단체에서는 이러한 부정적인 효과를 근절 또는 최소화하기 위하여 카지노업 감독기구 제도를 다양하게 운영하고 있다. 즉, 카지노업의 무분별한 확산 방지, 사회적 부작용의 최소화 건전성과 투명성 확보를 위해 관련 법령을 제정하여 카지노업 감독기구를 설치 운영하고 있다.<sup>9)</sup> 이러한 맥락에서 카지노업 감독기구의 개념을 정리해보면 엄격한 규제를 통해 건전하고 투명한 운영을 도모하고 건전한 여가 및 관광산업으로 육성하기 위하여 관리·감독하는 조직을 의미한다. 다시 말하면 엄격한 규제를 통하여 카지노업의 불법운영을 통제하여 정직성과 안정성에 대한 책임을 지고 세금 및 수수료 징수를 집행하는 기관이라고 설명할 수 있다.<sup>10)</sup>

8) <http://www.jejusori.net/?mod=news&act=print&idxno=166727>, :<http://www.breaknews.com/newnews/print.php?uid=391936>,

9) 류광훈, “외국의 카지노 관련법·제도 연구”, 한국관광연구원, 2001, 98면 참조.

10) 고택운, “제주특별자치도 카지노업 관리감독을 위한 제도정비 및 개선안 자료”, 카지노 경영정보연구소, 2015, 35면.

## 2. 카지노업 감독기구의 유형과 주요기능

### (1) 카지노업 감독기구의 유형

대부분의 카지노업 감독기구는 카지노 관련 법규에 근거를 두고 지방정부 및 지역단체에 의해 설립되어 운영 중에 있다. 이러한 감독기구의 유형은 크게 독립기관(법정단체)과 정부산하 기관(정부위원회)의 두 가지 형태로 분류할 수 있다. 일반적으로 북미지역의 경우 대부분이 독립기관으로 운영되고 있고, 호주와 유럽지역은 정부에서 직접 관리하고 있다. 이들 카지노 감독기구의 재원은 시설현황으로부터 징수하는 세금 및 기금에서 충당하고 있으며, 또한 업체에서 영업허가 시 납부하는 허가수수료 등으로 충당하고 있다.

카지노업 감독기구의 유형중 독립기관의 경우 기관설립에 대한 법적 근거에 따라 권한이 결정되나, 일반적으로 정부산하기관에 비해 조사권이나 감독권이 취약할 수 있다.

한편 정부산하기관의 경우 일반적으로 허가, 조사, 규제 및 감독에 있어서 강력한 공권력을 행사하고 있다.<sup>11)</sup> 이러한 유형을 세분하면 우선 Board(이사회) 및 Commission(위원회) 형식의 위원회와 그리고 Authority(공공기관), Division, Department(행정부서) 등의 행정기관 형식으로 구분할 수 있다. 위원회의 형식으로 운영되는 감독기구 중 Board의 형태를 지닌 감독기구는 Commission에 비하여 조직적이고 강한 권한을 가지고 있으며 많은 인력을 확보하고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>12)</sup> 그러나 두 형식의 위원회에서 기능상 뚜렷한 공통적인 차이점을 발견하기는 매우 어려우며, 각국 또는 지방정부의 행정기구 및 법체계에 따라 조직구성 및 권한, 기능에 차이가 발생하고 있다. 위원회의 형식과는 달리 행정기관의 유형으로 감독기구가 존재하는 경우 또한 많이 나타나고 있다. 대표적으로 호주의 경우 각 주에 따라 청(office) 또는 공공기관(authority) 형태로 운영되고 있으며, 유럽 일부국가에서도 공공기

11) 이충기 외 「카지노 산업의 이해」, 대왕사, 2009, 307면.

12) HS Chris Choi · 장병권, “한국형 카지노산업 관리감독기구 설립방안 ; 해외사례와 시사점”, 한국관광학회, 국제학술대회 발표자료, 2013. 1005면 참조.

관의 형태로 카지노 감독기구가 운영 중에 있으나, 이들 감독기구의 기능은 관련법의 집행권을 제외하고 위원회와 커다란 차이를 보이지 않고 있다. 호주의 감독기구 경우 Commission과 유사한 조직규모를 가지며, 주요기능으로 카지노 영업장 운영 및 실무규제(운영시간, 장비, 규칙, 배팅금액, 카지노 활동 규제), 카지노 사업 승인, 허가, 자격조건 결정, 법적 권한에 의한 규제 등의 기능을 수행하고 있다.<sup>13)</sup>

우리나라의 카지노업 감독기구의 형태는 사행산업 관리감독 체계의 한 분야로 포함되어 분리형으로 운영되고 있다. 카지노업에 대한 관리·감독은 2007년에 설립된 사행산업 통합 감독위원회가 규제와 통제를 담당하고 있으나 사무처 공무원들이 대부분 관련 부서에서 파견된 공무원들로서 독립성과 전문성이 미흡하여 관리·감독에 어려움을 겪고 있다.

한편 제주특별자치도는 2015년 8월에 카지노과를 신설하였으며, 카지노업 관리 및 감독조례를 제정하여 도지사 소속으로 카지노업 감독위원회를 설치하여 카지노업 감독기구를 출범시켰다. 제주특별자치도의 카지노업 감독기구의 운영형태는 합의제로 운영되고 있으나 독립제 성격이 강하다. 그리고 감독기구의 유형은 소수의 인원이 카지노업 전반에 걸쳐 관리·감독하는 유형으로 Commission(위원회) 유형과 행정기관 유형인 Department(행정부서)가 혼합된 복합적 유형을 지니고 있다.

## (2) 카지노업 감독기구의 기능

카지노업 감독기구는 카지노업 관련분야의 전문가로 구성되어 있으며 카지노업 및 관련 산업에 대하여 강력한 감독기능을 가지며, 카지노 관련 법규에 근거를 두고 지방정부 및 지역단체에 의해 설립되어 운영되고 있다. 카지노업 감독기구의 주요 기능으로는 카지노업 및 관련 산업 영업에 대한 인허가, 경영활동에 대한 조사 및 감독, 종사원 자격제도 운영, 대외홍보, 부정적 영향 해소방안 실시 등의 기능을 수행하고 있다. 그리고 카지노 관련 법령의 집행

13) 류광훈, “외국의 카지노 관련법·제도 연구”, 한국관광연구원, 2001, 103면.

과 카지노 관련 정책을 입안하여 추진하고 있다. 카지노업 감독기구의 기능을 종합적으로 살펴보면 <표 1>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 1> 카지노업 감독기구의 주요 기능

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

자료: 류광훈, “외국의 카지노 관련법·제도 연구”, 한국관광연구원, 2001, 101면.

### (3) 주요 외국의 카지노업 감독기구

#### 1) 미국

미국은 카지노업이 가장 발달되어 있는 국가 중의 하나로 카지노업 감독기구의 구성이 다른 국가의 감독기구와 비교해볼 때 잘되어 있으며 그 역할 또한 다양하게 이루어지고 있다. 미국에서 카지노업이 허용되고 있는 대표적인 주는 콜로라도, 일리노이스, 인디아, 아이오, 루이지애나, 미시간, 미시시피, 미주리, 네바다, 뉴저지주 등이다.<sup>14)</sup> 위의 주 중에서 미국을 대표하는 카지노업

14) The American Gaming Association, 2005 State of States ; The AGA Survey of Casino Entertainment, 2005, p. 47.

의 도시는 네바다주와 뉴저지주이다. 이하에서는 네바다주와 뉴저지주의 감독 기구의 구성과 임무에 대하여 요약 정리한다.

네바다주는 1995년 주정부법무장관실의 주도하에 네바다 게이밍 통제법(Nevada Gaming Control Act)과 네바다 게이밍 규제위원회 규정(Regulations of the Nevada Gaming Commission)을 제정하여 그 근거에 따라 게이밍위원회를 설치하고 그 산하에 행정, 회계감사, 법집행, 심사, 세금과 허가, 기술을 담당하는 부서를 두었다. 구성 인원은 의원 5명, 상임이사 3명을 포함하여 6개 부서에 총 478명이다.<sup>15)</sup> 주요 역할은 카지노, 복권, 경마, 경주 등 사행행위에 대한 전반적인 사항이다. 구체적으로 기술하면 게이밍 관련 인허가 신청자 및 취소여부조사, 게이밍 규정제정 및 실시여부조사, 회계, 징계, 분쟁해결, 게이밍기구, 게임규칙, 게이밍규칙, 게이밍스쿨 등 카지노 운영관련 사항 등이다.

뉴저지주는 뉴저지 카지노 법(New Jersey Casino Act)과 New Administrative code 를 제정하여 감독기구로서 카지노 감독위원회와 카지노 재투자개발단을 두고 있다. 감독기구의 주요 기능으로는 게이밍기기의 소유권 증명, 일반 면허자 행위조사, 분쟁해결, 카지노게임 운영자에 대한 지시사항 수행여부 검토, 제출정보사항위반 보고, 중개수수료 조사, 카지노 게임의 상한선 지정, 게임 크레딧 횡수 검토, 감사시스템 검토 등이다.<sup>16)</sup>

## 2) 영국

영국은 독특한 감독기구의 형태를 지니고 있는 국가로 2005년 도박법(Gambling Act)을 개정하고 새로운 관리체계를 도입하였다. 영국의 카지노 감독기구는 정부의 지원을 받아 설립된 독립적인 비정부기관이다. 감독 기구로는 게임위원회 (Gaming Board for Britain) 두고 100여명의 전문 감독원으로 구성하고 있다. 감독기구의 재정확보는 정부의 재정적 지원을 받고 있으나 도박법에 의하여 필요한 재원을 징수하여 사용하고 있으며, 국가의 복권 기금으로 부터도 일정지원을 받고 운영하고 있다. 그리고 주요 기능과 권한으로는 운영의 독립성, 충분한 예산확보 하에 인허가 업무 및 위법한 운영에 대해 벌금을 징수하

15) 고택운, 앞의 자료, 46면.

16) HS Chris Choi · 장병권, 앞의 글, 1007면 참조.



거나 허가를 무효화하는 권한을 가지고 있다.<sup>17)</sup>

### 3) 싱가포르

싱가포르는 미국 등 카지노 선진국가의 제도적 실태를 충분히 검토하여 자국에 필요한 카지노 감독 운영시스템을 구축하였다. 싱가포르는 범죄로부터 자유, 공정한 게임, 사회적 약자의 도박 부작용 방지 등 3가지 목표를 갖고 2008년 4월 카지노 감독기구인 카지노규제청(CRA, Casino Regulation Authority)을 설치하였다. 카지노규제청은 2006년 카지노 감독법을 제정한 이후 2014년까지 15차례의 개정을 통하여 전문 인력을 확보하고 관리·감독을 강화하였다. 감독기구의 구성은 행정자치부장관이 임명하는 청장 1명과 최대 16명의 이사와 160여명의 감독인력으로 구성되어 있다. 주요 기능으로는 모든 카지노의 공식적인 문서 확인 및 감시감독, 카지노 재정을 감독하여 경영의 투명성 확보, 위반업소에 대한 벌금부과, 고객과 카지노간의 분쟁조정, 카지노입장료 관리, 게임중독자 관리, 카지노에서 사용하는 모든 장비 관리, 정킷 관리감독, 자금세탁 방지, 카지노 영업에 대한 면허발급, 감독, 통제업무를 수행하고 동시에 카지노가 제대로 운영되고 있는지, 범죄나 블랙머니가 흐르지 않는지를 감독 한다. 그리고 사업자 허가권 발급, 지속적인 관리감독, 영업규제, 카지노 운영에 관한 국가의 정책을 카지노 허가권자에게 통지하고 이행의 권유, 카지노의 문제점 등에 관한 연구, 카지노를 운영함에 있어 범죄예방, 투명한 경영보장, 그리고 게임중독방지, 자금세탁방지 등 카지노의 부정적 영향 통제 등 카지노 운영 전반에 걸쳐 강력한 통제를 하고 있다.<sup>18)</sup>

## 3. 카지노업 감독기구의 전문성과 독립성

### (1) 카지노업 감독기구의 전문성

앞에서도 언급하였지만 카지노 감독기구는 엄격한 규제를 통해 카지노업이

17) HS Chris Choi · 장병권, 위의 글, 1008면 참조

18) 고택운, 앞의 자료, 47면.

건전하고 투명한 운영을 도모하고 건전한 여가 및 관광산업으로 육성하기 위하여 그리고 카지노 운영이 법규에 맞게 운영되고 있는지를 관리·감독하는 조직이다. 카지노 감독기구가 이러한 역할을 담당하기 위해서는 업무수행에 필요한 카지노에 관한 전반적 지식,<sup>19)</sup> 게이밍 기술<sup>20)</sup> 및 기타 능력을 가진 감독책임자에 의해 관리·감독을 수행해야하며 충분한 자격을 갖춘 전문 인력에 의해 감독 업무가 수행되어야 한다. 감독의 기능이나 역할 변화에 따라 감독인의 자질이나 감독인이 가진 지식, 기술 등 전문성은 관리·감독의 내실화를 위해 더욱 중요한 요소이다.

네바다주 게임 감독기구의 조직 구성에 따른 감독 기준에 따르면, 감독인은 자신의 책임을 수행하기 위해 필요한 지식, 기술, 기타 능력(competency)을 지녀야 함을 조직도를 통해 알 수 있으며, 전문분야를 행정, 회계, 법집행, 심사, 조세, 허가, 기술로 나누고 있다. 그리고 네바다 게이밍 감독법(Nevada Gaming Control Act)을 제정하여 전문성을 위주로 감독 기능을 분류하여 카지노업을 관리·감독하고 있다.

네바다주 게임 감독위원회는 감사인의 숙련성(proficiency) 외에도 업무수행에 있어 업무의 정도, 복잡성, 중요성, 위험관리 및 통제과정의 효과성과 적정성 등에 적절한 주의를 기울일 것을 요구하고 있으며 감독인들은 평생직업 개발을 통해 지식, 기술, 기타 능력을 제고할 것을 명시하고 있다.<sup>21)</sup>

카지노 감독기구가 감독의 전문성을 확보하기 위해서는 우선 전문적인 지식을 보유한 감독인을 채용하는 것이 필요하고 다음으로는 전문성을 유지·개선시키기 위해 지속적인 교육훈련이 요구된다. 즉, 행정이 복잡·다양화됨에 따라 그것을 대상으로 삼고 있는 감독 역시 전문화되지 않을 수 없으며 이를 위해 감독기구도 전문적인 자질을 갖춘 전문가를 채용하는 것이 필요하다. 또한 감독환경이 변화하고 업무가 세분화됨에 따라 다양한 관리·감독기법의

19) 카지노업에 대한 전반적 지식이라 함은 카지노 경영에 필요한 지식으로 관리, 회계, 인사, 영업, 판촉, 케이지, 뱅커, 서벌런스, 등의 운영업무지식을 말한다.

20) 게이밍기술은 카지노업 관리·감독조례 제19조 제1항에 따른 시행규칙 별표 2에서 카지노업의 영업 종류 즉 게임의 종류로 규정하고 있는 20개 게임에 관한 딜링(dealing), 즉 게임의 운영기술이다.

21) 고택운, 앞의 자료, 50면

활용이 요구되고 이를 위한 지속적인 교육·훈련이 요구된다.

## (2) 카지노업 감독기구의 독립성

카지노 감독기구의 독립성 확보는 관리·감독의 전문성과 함께 이미 오래 전부터 미국을 비롯한 마카오, 싱가포르 등 카지노업 선진국에서 논의되어 왔으며 정착단계에 이르고 있다. 반면에 우리나라는 카지노업의 건전성과 투명성을 위하여 카지노 감독기구의 독립성에 대하여 중요한 당면과제로 부각되고 있다. 감독기구의 독립성이란 관리·업무를 수행함에 있어서 정치적·경제적 사회적 환경으로부터 어떠한 영향을 받지 않고 독자적으로 공정하고 객관적이며 신뢰성 있는 감독업무의 처리를 말하며, 실질적인 내용과 제도적 장치를 포함한다. 한마디로 이는 감독기구가 독립성을 가져야 함은 물론 감독위원회의 구성원도 관리·감독을 함에 있어서 외부의 압력으로부터 자유로워야 하며, 독립적인 입장에 있어야 함을 의미 한다. 감독기구의 독립성은 관리·감독을 수행함에 있어 지켜야 할 가장 본질적이고 핵심적인 요소라고 할 수 있으며 외부적 환경변화에 상관없이 절대적으로 보장되어야 한다.

# Ⅲ. 카지노업 감독기구와 법제 현황

## 1. 카지노업 감독기구의 현황

제주특별자치도는 2015년 8월에 카지노과를 신설하였으며, 카지노업 관리 및 감독조례를 제정하여 도지사 소속으로 카지노업 감독위원회를 설치하여 카지노 감독기구를 출범시켰다. 카지노과는 카지노 산업, 카지노 관리 2개의 팀으로 나누어 구성하고 있다. 구성 인원은 카지노과장 1명을 포함하여 카지노 산업팀 8명, 카지노 관리팀 6명으로 총인원 15명으로 구성하고 있다. 그리고 주요 업무를 살펴보면 카지노 산업팀은 카지노 제도정비, 인·허가 업무, 카지노감독위원회의 구성 및 운영, 카지노 영업 준칙,<sup>22)</sup> 카지노 전산시설기준

등의 업무를 수행하고 있고, 카지노 관리과는 카지노업체 지도감독 및 매출액 조사, 카지노업체 운영실태 확인 및 점검 등의 업무를 수행하고 있다.<sup>22)</sup> 여기서 실질적인 카지노 감독기구로서의 기능수행은 카지노 관리팀이 하고 있다.

한편 카지노업 관리 및 감독조례를 제정하여 제4조 제1항에서 제주특별자치도 카지노업에 대한 관리·감독업무를 효율적으로 수행하기 위하여 도지사 소속으로 카지노업 감독위원회를 두었다. 구성인원은 위원장 1명을 포함하여 총인원 9명이다. 그리고 위원장의 임기는 3년으로 하고 있다.

## 2. 카지노업 감독기구 법제의 주요현황

카지노업 관리 및 감독조례는 제1장 총칙, 제2장 카지노업감독위원회, 제3장 카지노업의 허가, 제4장 카지노업의 운영, 제5장 종사원 및 전문모집인, 제6장, 사업자에 대한 지도·감독, 제7장 보칙으로 구성하고 있으며, 제1조에서부터 제35조 까지 규정하고 있다 이하에서는 문제가 제기되고 있는 주요규정을 중심으로 기술하고자 한다.

### (1) 총칙

카지노업 관리 및 감독조례 제1조 에서는 제주특별자치도 특별법 제171조 및 제171조의6에서 위임된 제주특별자치도에서의 외국인 전용 카지노업에 관한 사항과 그 시행에 필요한 사항 등을 정하여 이를 건전한 여가·레저 산업으로 발전시켜 나갈으로써 주민의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다.”고 하여 카지노업 관리 및 감독의 목적을 규정하고 있다.

제3조 제1항에서는 “도지사는 제주특별자치도의 건전한 카지노업의 발전을 위한 기본적이고 종합적인 시책을 강구하여야 한다.”고하여 카지노업 종합계획에 관하여 규정하고 있으며, 제2항에서는 카지노업을 건전한 여가 및 관광

22) 카지노 영업 준칙은 카지노 사업자가 준수하여야 할 사항으로 조례 제29조 제1항과 관련하여 [별표 3] 에서 11개의 항목으로 규정하고 있다.

23) 제주특별자치도, 문화관광스포츠국 조직도, 문화관광스포츠국 문화정책과, 2015.

산업으로 발전시키기 위하여 관리·감독에 관한 다음 각 호의 사항을 종합계획을 수립하여 시행하여야 한다고 규정하고 있다. 다음 각 호의 내용은 1. 카지노업의 기본 목표 및 추진방향, 2. 카지노업의 투명성과 건전성 확보 방안 3. 카지노업의 사회적 부작용<sup>24)</sup> 예방 및 해소대책, 4. 카지노업의 과도한 사행심 유발에 대한 현장 확인과 지도·감독 및 의무이행의 확보방안, 5. 카지노업에 대한 효율적인 감시 방안 및 불법영업 근절 대책, 6. 카지노업이 제주관광산업 발전에 미치는 영향, 7. 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사항이다.

## (2) 카지노업 감독위원회

제4조 제1항에서는 “제주특별자치도 카지노업에 관한 관리·감독업무를 효율적으로 수행하기 위하여 도지사 소속으로 제주특별자치도 카지노업감독위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.”고 규정하여 카지노업감독위원회를 출범시켰다.

제5조에서는 카지노업 감독위원회의 기능을 규정하고 있으며 그 기능을 다음과 같이 규정하고 있다. 1. 카지노업의 관리·감독 및 건전한 발전을 위한 종합계획의 수립에 관한 사항 2. 카지노 사업장 실태확인 및 지도·감독에 관한 사항 3. 카지노업의 사회적 부작용 예방을 위한 대책의 수립에 관한 사항, 4. 카지노업을 건전한 레저산업으로 발전시키고 불법카지노업을 근절하는데 필요한 조사·연구 및 평가에 관한 사항, 5. 카지노업의 통합적인 교육 프로그램 개발과 홍보에 관한 사항, 6. 카지노업의 지역사회에 대한 지속가능한 발전기여 방안에 관한 사항, 7. 그 밖에 도지사 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항. 그리고 제2항에서는 “위원장은 위법행위를 한 카지노사업자에 대하여 법 제35조에 따른 허가취소, 영업정지 또는 시설운영 개선 명령 등의 조치를 도지사에게 건의할 수 있으며, 도지사는 특별한 사유가 없으면 이에 따른 조치를 하여야 한다.”고 규정하고 있다.

24) 카지노업의 부작용은 도박중독, 사행심조장, 도산, 자살, 범죄, 성매매, 이혼 등과 같은 직간접적인 사회적 부작용을 유발한다(김종범, “국내 내국인 카지노 산업의 육성정책과 위해성에 관한 연구”, 『사회과학연구』 제26집 제2호, 한국사회과학학회, 2014, 9면 재인용).

제6조에서는 위원장 1명을 포함하여 9명 이내의 위원으로 위원회를 구성하고 있으며, 제2항에서는 위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 도지사가 위촉하되, 위원 중 3명은 도의회에서 추천하는 사람을 위촉할 수 있다고 규정하고 있다. 1. 판사·검사·변호사 또는 공인회계사로서 해당 분야에 10년 이상 근무한 경력이 있는 사람, 2. 「고등교육법」 제2조 제1호부터 제6호까지의 규정에 따른 학교나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 사람으로서 카지노업 관련 분야(관광·컴퓨터 분야를 포함한다)를 전공한 사람, 3. 비영리민간단체(「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 민간단체를 말한다)에서 추천한 사람, 4. 카지노업 임원으로 5년 이상 근무한 경력이 있는 사람 제3항에서는 위원장은 위원 중에서 도지사가 정한다. 고 규정하고 있다.

제7조 제1항은 “위원장은 위원회를 대표하고 회의를 소집하며, 위원회의 업무를 총괄한다.” 제2항에서는 “위원장이 부득이한 사유로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.”고 하여 위원장의 직무를 규정하고 있다.

제8조 제1항에서는 위원의 임기는 3년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다고 하여 위원의 임기를 규정하고 있으며, 제9조에서는 위원회의 심의·의결 등에 관한 사항을 규정하고 있다

제11조 제1항에서는 “위원은 임기 중 직무와 관련하여 외부의 지시나 간섭을 받지 아니 한다”고 하여 위원의 직무상 독립과 신분보장에 관하여 규정하고 있다.

### (3) 카지노업의 허가 및 운영

제12조에서 제24조까지는 카지노업의 허가, 카지노업의 운영 등에 관하여 규정하고 있으나 이 규정들은 「제주특별자치도관광진흥조례」 제37조에서 제43조까지의 규정을 그대로 옮겨 놓은 것에 불과하다.

### (4) 종사원 및 전문모집인

제26조에서는 도지사는 카지노 사업자로 하여금 카지노 종사원에게 직무의 특성에 맞는 윤리 및 직무교육 등을 정기적으로 실시하고 게임 규칙에 어긋나는 행위를 강요해서는 아니 되는 등의 종사원의 관리에 관하여 규정하고 있다. 제27조는 전문모집인에 관한 정의를 규정하고 있으며, 제28조에서는 전문모집인에 대한 수수료 범위를 규정하고 있다.

#### (5) 사업자에 대한 지도·감독

제29조 제1항에서는 카지노 사업자는 카지노업의 건전한 육성·발전을 위하여 카지노업 영업 준칙을 지켜야 한다고 규정하고 있으며, 제2항에서는 카지노사업자가 지켜야할 고유식별정보의 처리에 관하여 규정하고 있다. 그리고 제30조 제1항과 제2항에서는 도지사가 행정처분을 하기 위한 위반행위의 종류와 처분 기준에 관하여 영 제33조 제1항을 준용한다고 규정하고 있으며, 제31조에서는 과징금의 부과에 관하여 규정하고 있다.

## Ⅳ. 카지노업 감독기구의 법·제도적 개선방안

### 1. 카지노 감독기구의 개선방안

#### (1) 카지노업 감독기구의 독립성 강화

제주특별자치도는 2015년 8월에 카지노과를 신설하였으며, 카지노업 관리 및 감독조례를 제정하여 도지사 소속으로 카지노업 감독위원회를 설치하여 카지노감독기구를 출범시켰다. 그러나 카지노 감독기구인 카지노과와 감독위원회의 소속은 도지사 소속하에 두고 있다. 이와 같이 카지노 감독기구를 도지사 소속하에 두는 규정은 관리·감독에 필요한 자료의 수집과 접근이 용이하고 결과처리를 효과적으로 실현할 수 있다는 장점이 있으나 도지사의 감독위원회에 대한 압력으로부터 자유로울 수 없어 소극적 통제 수단으로 전락할

우려가 있다. 또한 감독위원회의 본질적 기능을 침해할 우려가 있을 뿐만 아니라 감독위원회를 보조기관으로 전락 시킬 수 있다. 이는 결국 향후 제주특별자치도에서 운영 중인 8개의 카지노 외에 앞으로 겐팅그룹이 신화역사공원에 복합리조트 개발을 필두로 초대형 카지노<sup>25)</sup>가 우후죽순처럼 생겨날 수 있는 상황 하에서 태생적 한계를 지니고 있다고 할 수 있다.

따라서 중·장기적 관점에서 고려 해 볼 때 제주특별자치도 감독기구가 독립성을 확보하기 위해서는 감독기구의 소속을 도지사 소속 하에 두지 않고 독립적 지위를 행사할 수 있도록 카지노업 관리 및 감독조례 제4조 제1항을 개정하여 혼합형 형태의 카지노 감독기구를 독립기관형으로 전환하여야 한다.

## (2) 카지노과의 구성과 기능강화

제주특별자치도는 문화관광 스포츠국에 카지노과를 신설하고 카지노관리팀과 카지노 산업팀 2개팀으로 구성하고 있다. 이는 카지노업의 특성상 관리·감독의 범위가 다양하고 전문성이 요구됨을 고려해볼 때 현실성 또는 효율적인 측면에서 조직의 구성과 그 기능이 매우 미흡하다. 더군다나 감독기구에 근무하고 있는 공무원의 직무를 검토해보면 카지노 산업팀은 카지노 제도정비, 인·허가 업무, 카지노감독위원회의 구성 및 운영, 카지노 영업 준칙, 카지노 전산시설기준 등의 업무를 수행하고 있고, 카지노 관리과는 카지노업체 지도감독 및 매출액조사, 카지노업체 운영실태 확인 및 점검 등의 업무를 수행하고 있어 카지노업체 대한 경영상의 관리·감독 형태를 띠고 있을 뿐 카지노업의 핵심이라 할 수 있는 게이밍 또는 겐블링에 대한 직접적 관리·감독 기능이 구체적으로 명시되어 있지 않다.

따라서 카지노업의 투명성과 건전성을 확보하기위해 조직된 카지노과는 그 구성에 있어서 카지노업체에 대한 관리·감독을 중심으로 구성되어야 한다.

25) 신화역사공원은 홍콩의 란딩국제발전유한공사와 겐팅싱카포르의 합작법인 람정제주개발(주)이 총사업비 2조 6천억을 투자하여 251만8천㎡에 세계신화를 주제로한 테마파크, 호텔, 콘도미니엄, 연회장, 카지노 등의 시설을 조성할 예정이다.(제주특별자치도, 「제2차 제주특별자치도 관광진흥계획 2014~2018」, 제주관광학회 2014, 255면).



따라서 카지노 관리팀을 직무의 특성에 맞게 세분화하여 팀을 구성하여야 하며, 그 직무에 있어서도 카지노업 운영상 주요 사항인 게이밍 또는 잼블링에 대한 관리·감독, 서벌런스룸(Surveillance Room)<sup>26)</sup>의 관리 감독, 칩스<sup>27)</sup> 관리, 크레딧, 정킷, 사업자 및 전문모집인에 대한 교육, 도박중독 방지<sup>28)</sup> 등에 대한 관리·감독의 직무를 수행할 수 있도록 팀을 구성하여야 하며, 그 기능을 강화하여야 한다.

### (3) 카지노과의 전문 인력 확보

카지노과의 인력은 카지노과장 1명을 포함하여 카지노 산업팀 8명, 카지노 관리팀 6명으로 총인원 15명으로 구성하고 있다. 여기에서 카지노업체 지도·감독 및 매출액조사, 카지노업체 운영실태 확인 및 점검 등의 업무를 수행하는 카지노 관리팀은 6명으로 제주특별자치도내 8개의 카지노 업체를 관리·감독하기에는 외국의 카지노 감독기구의 인력 구성과 비교해 볼 때 턱없이 부족한 인원이다. 그리고 감독과의 인력들은 대부분 카지노업과는 관련이 없는 공무원들이다. 또한 카지노 감독기구를 구성하고 있는 인력이 카지노업체의 전반적인 경영 상태를 관리·감독 하는데 있어서 과연 전문성을 갖추고 있는지에 대하여도 의문을 가지지 않을 수 없다.

26) 칩스란 카지노에서 사용되는 현금대용 화폐를 말한다. 즉 카지노에서 현금 대신 사용되는 화폐의 대용수단이다. 따라서 카지노에서 게임을 하기 위해서는 현금을 칩스로 교환하여야만 게임을 할 수 있다. 칩스의 종류는 크게 아메리칸 칩스(American Chips)와 프렌치 칩스(French chips)로 나누어져 있고 카지노마다 벨류칩스(Value chips)와 논벨류 칩스(Non value chips)로 구분하여 사용되고 있다(원갑연 외, 앞의 책, 183면).

27) The surveillance department also known as the eye in the sky. Observation, and Big Brother, has the task of monitoring all casino activities through video cameras and recorders. (Ruben Martinze, a.a.O, p.245).

28) 카지노의 특성상 카지노 고객으로 하여금 사행심을 조장하여 도박 중독에 빠지게 할 가능성이 높고 이로 인하여 도박중독의 경제적 파산과 실업, 가정파괴, 노숙자 양산 그로 인한 범죄의 유혹, 자살 등 사회적 폐해를 초래할 위험성이 매우 크다. 따라서 도박 중독을 방지하기 위해서는 카지노 고객으로 하여금 사행심을 유발하지 않도록 가능한 게이밍위주로 운영하여야 하며, 사행심을 유발하지 않도록 영업을 제한하여야 한다(김기영, “도박중독과 카지노고객의 민법상 보호 가능성에 대한 고찰”, 『의법논집』 제37권 제4호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2013, 118면).

카지노업은 일반적인 관광산업과는 달리 운영체계 및 그 직무에 있어서 특별한 전문성이 요구되는 산업이다.

따라서 이러한 카지노업의 경영전반에 관하여 관리·감독하기 위해서는 많은 전문 인력이 필요하며, 하루 24시간 영업을 하기 때문에 8개업체의 카지노업장에서 업장과 서벌런스룸에 각 1명을 파견하여 3교대로 관리·감독 할 수 있는 인력 50명을 확보하여야 한다.

#### (4) 카지노 관리팀에 대한 사법경찰권 부여

카지노 관리팀은 카지노업체 지도감독 및 매출액조사, 카지노업체 운영실태 확인 및 점검 등의 업무를 수행하고 있다. 뿐만 아니라 불법 정킷, 블랙게임, 과다 크레딧(Credit),<sup>29)</sup> 수수료 위반행위, 성매매 행위 등 카지노의 전반적인 위반행위를 관리·감독하여야 한다. 이러한 위법행위에 대하여 강력한 공권력의 행사가 필요함에도 불구하고 사법경찰권이 없어 향후 관리·감독의 실효성 확보에 문제가 예상되어진다. 카지노과의 관리팀은 카지노업체 지도감독 및 매출액조사, 카지노업체 운영실태 확인 및 점검 등의 업무를 수행하고 있다. 뿐만 아니라 불법 정킷, 블랙게임, 과다 크레딧, 수수료 위반행위, 성매매 행위 등 카지노의 전반적인 위반행위를 관리·감독하여야 한다. 이러한 위법행위를 적발할시 현장에서 적절한 조치를 취 할 수 있도록 사법 경찰권을 부여하여 관리·감독을 함에 있어 자긍심을 고취하고 관리·감독의 실효성을 확보하여야 한다. 따라서 「사법경찰관리의직무를행할자와그직무범위에관한법률」의 개정에 의한 사법경찰권 부여 또는 특별사법 경찰관리 지명 절차 등에 관한 지침에 따라 검사장이 지명에 의하여 사법 경찰권을 부여 하여야 한다.<sup>30)</sup>

29) The Credit department is run by a director or in a more informal setting, a credit executive who usually has an office within or by the cage(Ruben Martinze, Managing casinos, Barricade Books, New York, 2000, p.210).

30) 「사법경찰관리의직무를행할자와그직무범위에관한법률」제5조, 제6조의2, 제7조의2, 제9조 제2항에 따라 지방검찰청 검사장이 사법경찰관리를 지명함에 있어 그 지명방법 등 세부절차를 규정함을 목적으로 하고 있다.

## 2. 카지노업 관리 및 감독조례의 개선 방안

### (1) 카지노업 관리 및 감독조례의 체계 보완

카지노업 관리 및 감독조례의 제정 목적은 제1조에서 건전한 여가·레저 산업으로 발전시켜 나갈으로써 주민의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하고 있다. 그러나 카지노업 관리 및 감독조례의 체계를 검토해보면 감독위원회의 구성, 카지노업의 허가요건, 카지노업의 운영과 시설기준, 종사원 및 전문모집인, 사업자에 대한 지도·감독에 관하여 규정하고 있는데 이 조례의 목적에 부합되는 카지노 운영에 대한 관리·감독에 대한 규정은 찾아 볼 수 없다. 그리고 카지노 사업자에 대한 지도·감독에 관한 규정은 2개조에 불과하다. 그리고 조례 내용의 대부분은 카지노업의 허가와 시설기준에 편중되어 있다. 이러한 규정은 제주특별자치도 관광진흥조례의 규정을 그대로 옮겨 놓은 것에 불과하다. 그리고 카지노 감독기구의 독립성과 전문성에 관하여 규정하고 있지 아니하다.

카지노업 관리 및 감독조례의 제정 목적은 카지노업 관리 및 감독조례 제1조의 목적 외에도 카지노업에 대한 관리·감독을 강화하는데 이유가 있으므로 조례의 체계는 카지노업에 대한 관리·감독을 중심으로 제정되어야 한다. 따라서 관리·감독의 실효성을 확보하고 국제적 기준의 투명한 카지노업을 운영하기 위한 법규를 마련하기 위해서는 카지노업의 본질적 내용인 정킷영업, 크레딧, 매출누락 및 탈세, 블랙게임, 서벌런스룸, 칩스, 케이지 등에 관한 관리·감독 규정은 물론 감독위원회의 전문성과 독립성, 감독위원회의 기능강화, 사업자에 대한 지도·감독, 전문모집인에 대한 관리, 종사원 관리 등 모든 규정에 관하여 구체적으로 명시하여야 한다. 이러한 맥락에서 카지노업 관리 및 감독조례에 대한 전반적인 검토가 필요하다.

### (2) 카지노 감독위원회의 기능 강화

카지노업 관리 및 감독조례 제4조 제1항에서 제주특별자치도 카지노업에 관한 관리·감독업무를 효율적으로 수행하기 위하여 도지사 소속으로 제주특별자

치도 카지노업 감독위원회 둔다고 규정하고 있으나 제5조의 기능을 살펴보면 단순한 계획수립, 심의 의결기구로 특별한 권한도 책임도 없는 그야말로 이름뿐인 감독위원회에 불과해 형식적으로 운영될 가능성이 매우 높으며,<sup>31)</sup> 카지노업의 관리 및 감독에 관한 조례 제3조 제1항의 카지노업 종합계획의 내용과 중복성이 강하여 개별적 조항에 따라 그 내용을 달리 해석하여야 하는데 어려움이 있다.

따라서 의결권과 지도 감독권은 물론 카지노관련 재원개발, 수수료책정 및 세목검토, 인허가관련 조사·평가·운영세칙제정 등에 관하여 전문성과 최종 결정기관으로서의 기능강화가 요구된다. 따라서 감독위원회와는 별도로 4명의 전문위원을 두어 이사회를 구성하고 전문위원회 중 1명은 관료위원으로 집행부를 관장하는 형태로 구성 되어야 한다. 이러한 감독위원회의 유형은 도지사 소속으로 위원회(commission)와 이사회(board)가 혼합된 구조로 법적 지위를 강화 하고자 하는 것이다.<sup>32)</sup> 따라서 카지노업 관련 모든 권한이 도지사에게 집중되어있는 카지노업 관리 및 감독조례는 그 실효성에 문제가 제기되고 있으므로 감독위원회에 권한과 책임을 부여하여 직무를 원활하게 수행할 수 있도록 제5조의 개정이 필요하다.<sup>33)</sup>

### (3) 카지노 감독위원회의 전문 인력 확보

카지노업 관리 및 감독조례 제6조에서는 위원장 1명을 포함하여 9명 이내의 위원으로 위원회를 구성하고 있으며, 제2항에서는 위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 도지사가 위촉하되, 위원 중 3명은 도의회에서 추천하는 사람을 위촉할 수 있다.고 규정하고 있다. 감독위원회의

31) 제주포커스, “카지노 관리 및 감독조례 졸속 추진 : 제주경실련 부실조례안 폐기 공론화를 통한 제정 촉구”, 2014. 12. 26. <http://www.jejufocus.com/news/article> 2015.

32) 감독위원회의 기능은 최종 결정기관의 성격을 띠는 경우와 자문기관의 성격을 띠는 경우로 크게 분류되어지는데 위원회의 성격을 띠는 Commission의 경우는 카지노 사업승인 및 허가, 운영 및 실무규제, 자격조건 등의 전 방위적 법적 권한을 가지고 있다( HS Chris Choi · 장병권, 앞의 글, 1005면).

33) 고택운, 앞의 자료, 50면.

위원의 요건에 관하여 제2항의 각호의 규정을 보면 카지노업에 종사했던 전문 인력이 포함되고 있으나 대부분 카지노업 다년간 종사했던 전문 인력이 아닌 법조인, 학자, 비영리단체에서 추천한 자로 요건을 정하고 있다. 이러한 요건 규정은 카지노업체 전문 인력을 위원회 구성에서 제한하고 있다. 그리고 9명이내의 감독위원회의 인력 구성은 외국의 감독기구와 비교해 볼 때 매우 부족한 인력이다.

따라서 감사위원회의 위원구성은 가능한 카지노업에 10년 이상 근무하였던 자 또는 회계전문가들로 구성되어야 한다. 그리고 감독위원회의 위원수를 향후 카지노업체가 증가함에 따른 감독위원회의 기능을 감안하여 앞에서 기술한 외국의 감독위원회의 인력 구성과 같이 감독위원회의 인력을 증원 할 수 있도록 카지노업 관리 및 감독조례 제6조의 개정이 바람직하다.

#### (4) 카지노 감독위원회 위원의 직무상 독립과 신분보장

카지노업 관리 및 감독조례 제11조 제1항과 제2항에서 위원의 직무상 독립과 신분보장에 관하여 규정하고 있다. 그리고 제6조 제2항에서 위원회 위원은 도지사가 위촉하되, 위원 중 3명은 도 의회에서 추천하는 사람을 위촉할 수 있다고 규정하고 제3항에서 위원장은 도지사가 정하며, 임기는 3년으로 규정하고 있다. 이와 같은 규정을 검토해보면 위원의 직무상 독립과 신분보장에 관하여 구체적으로 명시하고 있지 못하다. 따라서 우선 직무상 독립을 보장하기 위해서는 가능한 도지사의 간섭을 배제한 카지노 감독위원의 자율적 구성이 필요하다. 따라서 향후 카지노 감독위원회의 기능이 확대 되고 영향력이 커질 것에 대비하여 카지노 감독위원회 위원의 구성은 최소한 주민의사가 반영될 수 있도록 도의회의 영향을 최대화 하여야 하며, 위원장을 정함에 있어서도 도지사가 정하고 의회의 승인을 얻도록 함이 타당할 것이다. 그 임기도 4년으로 하여야 한다. 그리고 감독위원의 신분 보장은 감사위원회의 직무상 독립성과 관련하여 매우 중요한 의미를 갖는다. 신분보장이 전제되어 있지 않는 직무의 독립은 무의미하다 따라서 엄정하고 자율적인 감사활동에 적극적으로 임하기 위해서 감사위원의 신분 보장에 관하여 구체적으로 규정하여야 한다.

### (5) 카지노 종사원 및 전문 모집인에 관한 규정 구체화

제26조에서는 카지노 사업자로 하여금 카지노 종사원에게 윤리 및 직무교육의 실시와 종사원의 관리에 관하여 규정하고 있다. 이 규정에서 살펴보면 종사원의 관리에 관하여 규정하고 있으나 종사원의 등록 및 면허제도, 교육프로그램의 운영 등 구체적으로 규정하고 있지 않아 입법적 불비이다. 그리고 전문모집인의 역할은 카지노 경영의 성패를 가름하는 중요한 요인으로 작용하기 때문에 전문모집에 대한 규정이 구체적으로 규정되어야 하나 조례는 제27조와 제28조에서 전문모집인에 관한 정의와 수수료에 대해서만 규정하고 있어 구체화 되지 못하고 있다.

카지노 도입국가에서는 카지노 종사원의 전문성과 서비스역량을 강화하고 카지노 종사원의 교육운영 및 관리, 산업발전에 따른 제도적 기반 마련 등을 통하여 카지노 종사원 관리에 많은 노력을 기울이고 있다. 그리고 카지노 선진국에서도 자격제도의 도입을 통하여 운영자와 종사원에 대한 허가 제도를 운영하고 있다.<sup>34)</sup> 따라서 종사원에 대하여는 종사원의 등록 및 면허제도, 교육프로그램의 운영 등 그리고 전문모집인에 대하여는 등록제 또는 면허제를 실시하여 하는 등의 카지노업 관리 및 감독조례 제26조, 제27조의 개정을 통해 구체적으로 명시하여야 한다.

### (6) 카지노 사업자, 전문모집인에 대한 교육 강화

카지노업 관리 및 감독조례 제27조와 제29조에서 전문모집인의 관리, 카지노 사업자 등의 준수 사항에 관하여 규정하고 있으나 카지노사업자 또는 전문모집인에 대한 교육 규정이 없다. 카지노업의 사회적 책임, 카지노업의 공익성과 투명성, 건전한 카지노 문화 정착, 허가권 양도·양수의 제한 등 그 밖의 사업자가 준수하여야 할 사항 등에 관하여 교육이 절실히 필요함에도 불구하고 이루어 지지 않고 있다.

34) 고택운, 앞의 자료, 56면.

따라서 카지노 감독기구는 3개월에 1회 정도 카지노 사업자 및 전문모집인을 상대로 정기적인 교육을 실시할 수 있도록 카지노업 관리 및 감독조례 법적 근거를 마련하여야 한다.

#### (7) 카지노 사업자에 대한 지도·감독 규정의 구체화

카지노업 관리 및 감독조례의 제정 목적은 카지노업에 대한 관리·감독을 강화하는데 목적이 있으므로 사업자에 대한 지도 감독 관련 조항이 엄격하게 규정되어야 함에도 불구하고 4개 조항으로만 규정되어 있고 규정의 내용은 법적 구속력이 없는 10개의 항목의 영업 준칙을 준용하는 규정으로 지도·감독에 필요한 구속력 있는 기준의 내용이 절실히 요구된다.

따라서 사업자에 대한 지도·감독에 대한 구체적 내용을 조례에 규정하기 어려우면 규칙에 규정하되 카지노 내부관리, 행정, 영업회계절차 등이 포함되어야 한다.

## V. 맺음말

카지노업은 앞에서 기술한 바와 같이 긍정적 측면과 부정적 측면의 양면성을 갖고 있다. 긍정적 측면은 지속적으로 유지하면서 최대한 지양하여야 하나 부정적 측면은 카지노업의 건전성과 투명성을 확보하고 건전한 관광산업으로 발전시켜 나감으로써 주민의 복지증진에 이바지하기 위하여 차단되어야 하며 개선되어야 한다. 이러한 맥락에서 지금 까지 카지노업 감독기구의 문제점에 관하여 법·제도적 개선 방안을 제시하였다. 그 내용을 정리하면 다음과 같다.

제주특별자치도 카지노업 감독기구가 독립성과 전문성을 확보하고 건전하고 투명한 경영을 도모하기 위해서는 카지노업 관리 및 감독조례의 법적 근거를 마련하고, 카지노업 관리 및 감독조례의 규정에 카지노업의 본질적 내용인 정킷 영업, 크레딧, 매출누락 및 탈세, 블랙게임, 서벌런스룸, 칩스, 등에 관한 관리·감독 규정은 물론 감독위원회의 전문성과 독립성, 감독위원회의 기

능강화, 사업자에 대한 지도·감독, 전문모집인에 대한 관리, 종사원 관리 등 구체적으로 명시하여야 한다.

카지노업 감독기구의 유형은 카지노 감독기구의 독립성과 전문성을 확보하기 위하여 중·장기적 관점에서 고려 해 볼 때 현재 합의제 형태로 운영하고 있는 감독기구를 독립기관형태로 운영할 수 있도록 카지노업 관리 및 감독조례 제4조 제1항을 개정하여야 한다. 그리고 카지노업의 투명성과 건전성을 확보하기 위해 조직된 카지노과는 그 구성에 있어서 카지노업체에 대한 관리·감독을 중심으로 구성되어야 하며, 관리·감독의 실효성을 확보하기 위하여 사법 경찰권을 부여하여야 한다. 또한 카지노업은 그 직무에 있어서 특별한 전문성이 요구되는 업종으로 카지노업의 경영전반에 관하여 관리·감독하기 위해서는 많은 전문 인력이 확보되어야 한다.

카지노 감독위원회는 9명이내의 인력으로 구성하되 감독위원회와는 별도로 4명의 전문위원을 두어 이사회를 구성하고 전문위원회 중 1명은 관료위원으로 집행부를 관장하는 형태로 구성 되어야 한다. 그리고 카지노업 관련 모든 권한이 도지사에게 집중되어 있는 카지노업 관리 및 감독조례는 그 실효성에 문제가 제기되고 있으므로 감독위원회에 권한과 책임을 부여하여 직무를 원활하게 수행할 수 있도록 제5조의 개정이 필요하다.

카지노 감독위원회의 기능이 확대 되고 영향력이 커질 것에 대비하여 카지노 감독위원회 위원의 구성은 최소한 주민의사가 반영 될 수 있도록 도의회의 영향을 최대화 하여야 하며, 위원장을 정함에 있어서도 도지사가 정하고 의회의 승인을 얻도록 함이 타당할 것이다. 그 임기도 4년으로 하여야 한다. 그리고 감독위원의 신분 보장은 감사위원회의 직무상 독립성과 관련하여 매우 중요한 의미를 갖는다. 신분보장이 전제되어 있지 않는 직무의 독립은 무의미하다 따라서 엄정하고 자율적인 감사활동에 적극적으로 임하기 위해서 감독위원의 신분 보장에 관하여 구체적으로 규정하여야 한다.

카지노업 종사원에 대하여는 종사원의 등록 및 면허제도, 교육프로그램의 운영 등의 제도를 시행하여야 하며, 전문모집인 에 대하여는 등록제 또는 면허제를 실시하여 하는 등의 조례 제26조, 제27조의 개정을 통해 구체적으로 명시하여야 한다. 그리고 사업자에 대한 지도·감독에 대한 구체적 내용을 조



례에 규정하여야 하며, 조례에 규정하기 어려우면 규칙에 규정하되 카지노 내부관리, 행정, 영업회계절차 등이 포함되어야 한다.

마지막으로 제주특별자치도는 카지노업이 건전성과 투명성을 확보하고 건전한 관광산업으로 발전시켜 나가기 위해서는 감독기구의 독립성과 전문성을 확보하고, 그 기능을 강화하여야 한다.

## 참고문헌

- 장병권·HS Chris Choi “한국형 카지노산업 관리감독기구 설립방안 : 해외사례와 시사점”, 한국관광학회, 국제학술대회 발표자료, 2013.
- 김기영, “도박중독과 카지노고객의 민법상 보호 가능성에 대한 고찰”, 「외법논집」 제37권 제4호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2013.
- 김종범, “국내 내국인 카지노 산업의 육성정책과 위해성에 관한 연구”, 「사회과학연구」 제26집 제2호, 한국사회과학학회, 2014.
- 고택운 외, 「카지노 경제학」, 백산출판사, 2014.
- 고택운·고현환, 「현대 카지노산업 관리론」, 한울출판사, 2002.
- 고택운, “제주특별자치도 카지노업 관리감독을 위한 제도정비 및 개선안 자료”, 카지노 경영정보연구소, 2015.
- 류광훈, “외국의 카지노 관련법·제도 연구”, 한국관광연구원, 2001
- 송학준 외, “카지노 시장변화에 따른 한국카지노 산업 발전방안”, 「관광연구」 제29권 제5호, 대한관광경영학회, 2014.
- 이충기의 「카지노 산업의 이해」, 대왕사, 2009.
- 원갑연 외, 「카지노 산업론」, 기문사, 2015.
- 장태주, 「행정법개론」, 법문사, 2010
- 사행산업 통합감독위원회, 사행산업관련 통계, 사행산업 통합감독위원회, 2015.
- 제주포커스, “카지노 관리 및 감독조례 졸속 추진 : 제주경실련 부실조례안 폐기 공론화를 통한 제정 촉구”, 2014.

제주특별자치도, 「제2차 제주특별자치도 관광진흥계획 2014~2018」, 제주관광학회, 2014.

제주특별자치도, 문화관광스포츠국 조직도, 문화관광스포츠국 문화정책과, 2015.  
제주국제컨벤션센터, 「ICC JEJU 외국인카지노 설치를 위한 추진전략 연구용역 최종보고서」, 2014.

Alan, Wykes, The complete Illustrated guide to gambling, London, 1994.

Ruben Martinze, Managing casinos, Barricade Books, New York, 2000.

<http://www.jejuori.net/?mod=news&act=print&idxno=166727>, 2015.

<http://www.breaknews.com/newnews/print.php?uid=391936>, 2015.

<http://www.jejufocus.com/news/article> 2015.

[Abstract]

## A review on the law and institutional improvement about of Jeju special self-governing province supervisory authority

Ko, Heon-Hwan

*Ph. D, Professor, Dept of Police Administration, Jeju international University*

Casino business is securing tax revenues, job creation, such as greater impact on the local economy. On the another hand, Junket, credit, illegal sales and opaque accounting related to black as game management, the amount of casino permits through the noise and expediency of the ownership dispute, it's positive that occur frequently been cited as a breeding ground for various crimes. Therefore, Jeju Special Self-Governing Province casino

supervisory authority blocks the evils of this casino up and ensure the soundness and transparency and to develop a healthy tourism industry was launched by the exit in order to contribute to the welfare of the residents.

However, since the early launch of the regulations enacted in the rush, the supervisory body tissue, casino business management. This limitation, and many other issues regarding the independence and professionalism of casinos and supervisory bodies of supervision has been raised, and to add to the debate. So how about the problems derived by reviewing the current situation and legal status of the casino supervisory authority to develop a casino business of a transparent and healthy tourism industry proposes a law and institutional improvement.

**Key words** : casino business, the casino supervisory authority, independence professionalism, securing tax revenues, job creation, tourism industry, law and institutional