

2019. 11. 12. | 제 790 호 |

강원랜드, 글로벌 최고의 복합리조트를 위하여

- 육동한(원장)
- 이원학(탄광지역발전지원센터장)
- 김영미(탄광지역발전지원센터 연구원)
- 주재열(탄광지역발전지원센터 연구원)

2019. 11. 12. | 제 790 호 |

강원랜드, 글로벌 최고의 복합리조트를 위하여

- 육동한(원장)
- 이원학(탄광지역발전지원센터장)
- 김영미(탄광지역발전지원센터 연구원)
- 주재열(탄광지역발전지원센터 연구원)

1989년 석탄합리화정책 이후, 쇠퇴하는 탄광지역의 경제회생을 위해 「폐광지역지원에관한특별법」이 1995년 제정되었다. 폐특법의 가장 대표성과는 2000년 정선에 설립된 내국인 입장이 가능한 카지노 강원랜드이다. 강원랜드는 2003년 카지노 규모를 확대하여 현 위치로 이전하였고, 골프장, 스키장, 호텔 및 콘도, 워터파크까지 복합리조트로 성장시키기 위한 노력을 꾸준히 하였다. 이제는 연간 3백만 명의 관광객이 찾고, 연매출액 1조 4천억 원, 3,400명 이상이 근무하는 상당한 규모로 성장하였다. 이러한 성장의 뒤에는 폐광지역 주민들의 처절한 희생이 큰 역할을 하였다.

국내 유일의 내국인이 출입 가능한 카지노 복합리조트인 강원랜드는 최근 몇 가지 어려움에 당면하였다. 첫째, 2025년이면 시효 만료인 폐특법의 한시성으로 인해 폐광지역과 강원랜드의 존립이 다시금 흔들리고 있다. 이를 놓치지 않고 여러 지자체에서는 폐특법이 종료되기만을 벌써부터 기다리고 있다. 둘째, 카지노산업을 사행산업으로 바라보는 정부와 국민인식이다. 대다수 국가는 카지노산업을 최고의 관광산업인 복합리조트로 육성하는 데 반해, 우리는 사행산업 감독 및 각종 규제로 경쟁력을 오히려 떨어뜨리고 있다. 셋째, 세계 최대 자본력과 기획력을 바탕으로 글로벌 복합리조트 관광특구를 이룬 주변국과의 경쟁에서도 살아남기 쉽지 않을 전망이다. 기존 미국과 마카오 이외에 싱가포르, 말레이시아, 필리핀 등 우리나라 사람이 많이 찾는 지역에 경쟁적으로 최고의 시설을 갖춘 복합리조트가 만들어졌다. 여기에 최근 들어 일본, 러시아 등에 추가적으로 대규모 복합리조트를 조성되고 있다. 우리나라도 인천, 제주도에 대규모 외국인 카지노 연계 복합리조트가 속속 완공되고 있다.

강원랜드가 내국인 카지노로 연명하던 시기는 이미 한계에 직면했다. 강원랜드는 위기를 기회로 삼고 다시금 내국인 카지노가 아닌 글로벌 복합리조트로 도약하기 위한 기틀을 만들어야 한다. 먼저, 국가적으로 카지노 규제 완화를 통해 관광산업으로 성장시켜야 한다. 서비스산업 규제 혁신을 통해 국제 수준의 복합리조트시설로 콘텐츠를 보강하여야 한다. 쇼·오락, MICE, 쇼핑, 먹거리와 즐길거리가 풍부한 청정 고원 산악형 복합리조트로의 대폭적인 변화가 이루어져야 할 것이다. 경쟁력 강화를 위해 외국의 다양한 복합리조트와 연계한 테마형 복합리조트 클러스터화는 아마도 최선의 선택이 될 것이다.

I. 한국형 복합리조트 개발 모델의 한계, 강원랜드

■ 복합리조트(IR, Integrated Resort)란?

- 게이밍(카지노)과 논게이밍(비카지노) 시설의 매출 균형을 통해 사행산업의 부작용을 최소화하고 관광·레저시설로의 순기능을 극대화시킨 리조트
 - 미국 라스베이거스와 마카오는 카지노 시설을 먼저 도입한 후 여기에 비카지노 요소를 계속해서 추가하는 과정을 거치면서 관광단지로 성장
 - 반면, 후발주자인 싱가포르는 사업 초기 단계부터 카지노와 비카지노 요소를 균형 있게 하나의 대단위 프로젝트로 관광지화시키면서 유명해짐



〈복합리조트의 개념 및 사업 구조〉

- 여기서 해외 유명 복합리조트는 “집적단지형 개발 모델”로 완전 경쟁체제에서 수익 확대를 위해 자발적으로 비카지노 부문의 투자 확대를 지속하고 상호간 시너지 효과를 유발하며 도시 전체가 복합리조트 특구로 발전
 - 미국 라스베이거스는 ‘도박과 환락의 도시’라는 이미지였으나, 현재는 관광과 스포츠, 엔터테인먼트를 결합한 ‘스포테인먼트(Sportainment) 도시¹⁾’로 거듭 성장하여 세계적인 관광·MICE산업²⁾ 중심도시로 발달
 - 마카오는 2002년부터 미국 카지노 사업자들의 진출로 인하여, 도시 전체가 복합리조트 특구로 집적화·민영화 전환됨에 따라 최근 가족 관광지로 바뀌고 있는 추세

⇒ 반면, 20년 전에 조성된 강원랜드는 “단일리조트 개발 모델”로 경쟁자가 없기 때문에 비카지노 부문의 투자동력이 떨어지는 한계를 나타냄

1) 스포테인먼트(Sportainment) : 스포츠(sports)와 엔터테인먼트(entertainment)의 합성어

2) MICE 산업 : 기업회의(Meeting), 인센티브관광(Incentive tour), 국제회의(Convention), 전시(Exhibition)의 앞 글자를 딴 조합어

■ 우리나라의 카지노산업 도입 배경

- 1961년 11월 「복표발행·현상기타사행행위단속법」 제정을 통해 우리나라에 외국인 전용 카지노의 설립 근거를 마련하고, 1967년 인천지역에 올림포스 호텔카지노를 개장하며 국내 최초 외국인 전용 카지노 영업을 시작
 - 2019년 기준 현재 우리나라에서는 총 17개소의 카지노 영업장(총 13개 법인 운영)이 있으며, 외국인 전용 16개소, 내국인 1개소로 운영 중임
- 점차 카지노업이 외화 획득 및 세수 증대, 고용 창출 등 우리나라 경제 성장에 기여도가 높아짐에 따라, 정부는 1994년 8월 「관광진흥법」을 개정하여 ‘카지노업’을 ‘관광산업’으로 규정하도록 관련 법제도 개정
 - ⇒ 초기 우리나라는 외화 획득정책으로서 세수 확대 및 경제 발전을 위한 외국인 전용 카지노에 한정되도록 설립을 제한. 대부분 “관광호텔 내 부대시설”로 소규모 형태 운영
 - ⇒ 이후 내국인 출입 카지노의 설립에 대해서는 1990년대 말 낙후된 폐광지역 경제회생 수단으로써 예외적으로 허용하기에 이룸

■ 강원랜드의 태동과 경영, 그리고 현재

- 1980년대 후반부터 석탄산업이 사양화되기 시작하면서, 정부는 비경제·비생산적인 탄광을 폐광시키는 석탄산업합리화정책을 실시. 이로 인해 대량 실업난 발생
- 당시 정부는 미국 폐광지역(텐버)의 경제회생 모델인 “카지노 산업”을 우리나라 강원도 폐광지역에 적용하는 방안을 검토하고, 1995년 12월 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법(이하, 폐특법)」을 제정함으로써 제도 마련
 - 폐특법 제11조 및 동법 시행령 제13조에 의거하여 ‘폐광지역 가운데 경제 사정이 가장 열악한 지역 1개소에 카지노업을 허가함’에 따라, 1998년 6월 정선군에 강원랜드 법인이 설립됨

- 정부는 공공성을 위해 51%의 지분을 공공부문이 소유하여, 업무특성상 사기업으로 운영·관리되어야 할 카지노업을 공기업으로 분류. 다른 국가는 민간 주도로 운영되는 반면, 우리나라는 공공에서 관리·운영 중
 - 말레이시아도 독점기업이지만, 인허가 및 규제·감독을 카지노규제관리 위원회에서 일원화하여 담당하고 있으며, 운영권은 최근 민간으로 전환
- ⇒ 공기업인 강원랜드는 카지노 운영 및 각종 개발사업, 경영평가 등에 국가 계약법과 공기업 관련 법률을 적용하여 기업경영의 자율권을 침해받고 있으며, 이는 폐광지역으로의 재투자에도 영향을 미치고 있음

〈강원랜드와 국가별 복합리조트 관련 법제도 비교〉

구 분	강원랜드	마카오	싱가포르	말레이시아
카지노 독점 여부	독점	비독점	비독점 (라이선스 수 제한)	독점
관리	정부	정부	정부	정부
운영	공공 주도	민간 주도	민간 주도	민간 주도
사업자 선정	별도 설립	공개입찰	공개입찰	허가제
인허가 시행	문화체육관광부	게임감찰협조국	카지노규제 관리위원회	재무부
규제 및 감독	사감위 (총리 직속)	게임감찰협조국	카지노규제 관리위원회	재무부

- 복합리조트 개념이 정립되지 않았던 '90년대 말 “카지노사업 기본계획 (1997.4)”을 마련하고, 다음해 10월 “카지노사업 마스터플랜” 수립. 강원랜드는 스포카지노('00)를 시작으로 호텔('03), 골프장('05), 스키장('06), 컨벤션('11), 워터파크('18) 등을 지속적으로 추가 공급하며 비카지노 시설 확대 노력 추진
- ⇒ 초기부터 ‘카지노사업’을 목적으로 추진된 강원랜드. 강원랜드의 복합리조트 화를 위한 거시적이고 종합적인 발전 전략 방안 마련 미흡
- ⇒ 일례로 골프장, 스키 등 출범 당시 강원랜드 이사회는 ‘강원랜드 로고’ 대신 ‘하이원(High1)’을 사용하도록 하여, 관광객에게 개별기관으로 인식시킴으로써 “강원랜드=카지노(도박)”로 부정적인 이미지 고착화 초래

II. 카지노산업과 대한민국 그리고 강원랜드

- 경제발전 동력 vs 도박중독 등 사회부작용이라는 양면성

■ 합법과 불법의 경계, 카지노산업

- 우리나라는 법률상 허용된 7가지의 사행산업을 건전한 레저 및 관광산업으로 육성시키고자 합법적으로 관리하고 있음
 - 2018년 기준 카지노 및 경마·경륜·경정·복권·체육진흥투표권(스포츠포토)·소싸움을 합법사행산업으로 지정하여, 업종별 카지노 17개소, 경마 3개소, 경륜 3개소, 경정 1개소, 소싸움경기 1개소 등 운영 중
- 정부는 사행산업에 대해 “도박중독·자살 등” 사회문제를 우려하여 이러한 부작용을 최소화시키고자 강력한 규제정책인 “사행산업 건전화 대책(2017.12.14.)”을 발표
 - 사행산업 매출액은 1998년 3.6조 원에서 2018년 약 22조 원을 기록하며 시장규모가 급격히 팽창. 전체 사행산업 가운데 경마가 33.7%인 7.5조 원 규모로 가장 큰 시장을 형성. 카지노는 13.5%인 3조 원 수준

〈2018년도 우리나라 사행산업 매출액 현황〉

(단위 : 억 원, %)

구분	소계	카지노		경마	경륜	경정	복권	체육 진흥 투표권	소싸움 경기	계
		강원 랜드	외국인 전용							
총매출액	30,254	14,001	16,253	75,376	20,515	6,210	43,848	47,428	273	223,904
구성비(%)	13.5	6.3	7.3	33.7	9.2	2.8	19.6	21.2	0.1	100.0

자료 : 2018년 사행산업 관련 통계(2018), 사행산업통합감독위원회

- 국가 차원에서 사행산업의 과도한 팽창을 막기 위해 카지노산업도 동일한 매출 총량제를 적용함으로써, 우리나라 카지노산업 전반의 퇴보를 가져옴
 - 2016년 최고점 대비 2018년 카지노 매출액은, 강원랜드 -21.3%, GKL 소유 세븐럭강남 -16.8%, 세븐럭힐튼 -7.8% 감소

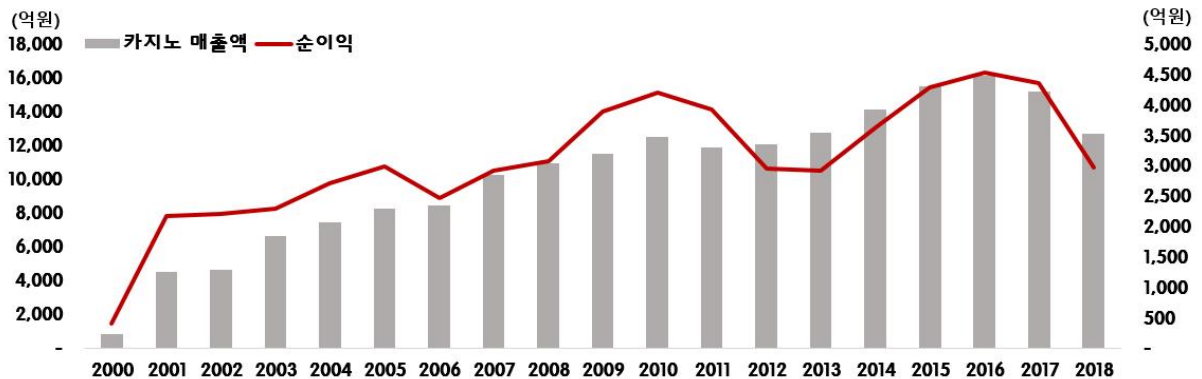
- 매출총량제의 영향으로 강원랜드는 2018년부터 카지노 영업장 내 게임 테이블 축소(180 → 160대), 카지노 영업시간 단축(20 → 18시간) 등 이행
 - 출입일수 제한(15일) 등 매출총량제 기관 규제와 함께 음주 측정(입장 시), 배팅한도 제한(1원~30만 원), 고객확인 의무절차(CDD) 등 다양한 고객 규제 병행
 - 2018년 카지노 매출액은 1조 2,738억 원으로 전년 대비 -16.3%, 순이익 2,973억 원으로 -32.0% 감소
 - 매출총량제 강화 이전에도 「관광진흥법」에 따른 카지노 영업장 면적 제한으로 인해 일평균 최대 수용인원(6천 명) 대비 1.4배 초과된 상태로 운영되었던 열악한 게임 환경은, 테이블 축소 등으로 더욱 열악해짐

〈강원랜드 카지노 관련 매출액 및 입장객 수 비교〉

(단위 : 억 원, 대, 명)

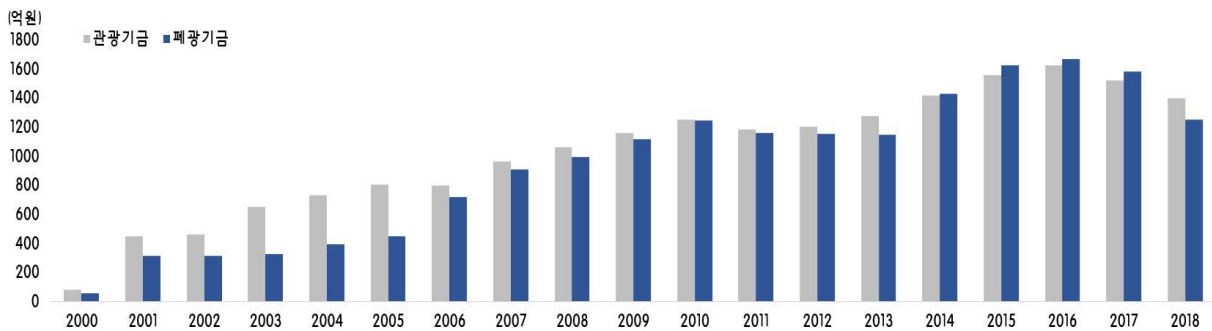
구분	순이익	카지노 매출액	테이블	머신	카지노 전체(명)	입장객	비고
						일평균(명)	
2000	412	884	30	480	209,349	3,221	스몰카지노 개장
2003	2,297	6,644	100	960	1,547,847	4,241	본카지노 개장
2005	2,991	8,303	132	960	1,881,559	5,155	페특법 1차 연장
2012	2,965	12,131	132	960	3,024,510	8,286	페특법 2차 연장
2016	4,550	16,190	200	1,360	3,169,656	8,684	매출액 최고점
2017	4,371	15,226	200	1,360	3,114,948	8,534	사행산업대책 발표
2018	2,973	12,738	180	1,360	2,851,889	7,813	매출총량제 적용

자료 : 강원도 내부자료(2018)



〈연도별 강원랜드 총매출액 및 순이익 추이〉

- 이러한 상황에서 2018년 기준 강원랜드가 납부한 관광기금은 1,395억 원으로 전년(1,518억 원) 대비 -8.1%, 폐광기금은 1,248억 원으로 전년(1,582억 원) 대비 -21.1% 급격히 감소
 - 카지노의 매출 감소는 카지노 이익금의 25%로 조성되는 폐광지역개발 기금의 감소로 이어져, 폐광지역 재투자 및 사회공헌사업의 재원 축소 등 지역사회에도 부정적인 영향 초래
- ⇒ 향후 폐특법 종료는 강원랜드 카지노 매출 및 일자리 감소를 야기하며, 폐광기금 산출방식 변경과 더불어 강원랜드의 사업경영 다변화 필요



〈연도별 강원랜드의 폐광기금 및 관광기금 조성액 추이〉

■ 해외 원정 카지노 증가 등에 따른 국부유출 심각

- 정부가 합법적인 사행산업에 포함하는 카지노산업을 계속해서 규제할 경우 오히려 온라인화로 팽창하고 있는 불법사행산업시장을 양산시키고, 우리나라 카지노 전반의 게임 환경 악화와 서비스 퇴보를 가져올 것임
- 카지노 매출총량제 강화로 강원랜드 카지노를 찾는 이용객은 계속해서 줄어든 반면, 쾌적한 환경에서 카지노 게임을 즐기고자 해외로 떠나는 우리 국민 (원정 게임 이용객)은 오히려 늘어나는 ‘풍선효과’ 유발
- 한국인의 마카오, 라스베이거스 등에서 이루어진 국외 원정 카지노 추정액은 2011년 기준 2.2조 원³⁾, 2017년 4.9조 원⁴⁾으로 조사되고 있음

강원랜드, 사행산업 규제에 매출총량제가 답?
 | 테이블 수 감소 영업시간 단축으로 '합법' 이용 고객 '불법'으로--고객감소에 지역상권 '신음'
 | 유영준 기자 | © 승인 2018.09.13 05:59 | 0 댓글 0

풍선효과



베트남호찌민시에 위치한 강원랜드 배움 사막에 있는 사행산업 최대 사행산업 시설로 2017년 12월 27일 개장했다. 사진은 개장 후 2주째인 2018년 1월 10일 촬영한 모습이다.

[이뉴스투데이 유영준 기자] 강원랜드 사행산업 발전을 위해 만들어진 매출총량제가 오히려 불법 도박시장을 키우고 있다는 지적이 나온다. 특히 강원랜드 고객이 감소하면서 강원랜드 매출뿐 아니라 지역 상권에도 피해가 큰 것으로 나타났다.

12일 강원랜드 공시자료에 따르면 올해 2분기 매출은 3387억원, 영업이익은 1150억원으로 지난해 같은 기간보다 각각 0.2%, 15.1% 감소했다. 이 같은 매출, 영업이익 동반 하락은 채용비리로 인한 직원 감축뿐 아니라 매출총량제 규제에 따른 게임테이블 20대 축소, 카지노 영업시간 2시간 단축(총천 20시간에서 18시간) 등이 반영했다는 평가다.

매출총량제는 카지노 등 사행산업 기업들이 한 해 매출을 일정 수준 이상으로 거두지 못하도록 하는 규제다. 국가 전체 사행산업 총량을 정하고 판매실적 등에 따라 사행사업별로 총량을 배분하는 방식이다.

규제로 인한 강원랜드 고객어망도 심각한 수준이다. 지난해 상반기 강원랜드 카지노 입장객은 152만명에 달했으나 게임테이블 축소와 영업시간 단축이 시행된 올 상반기에는 139만명으로 지난해보다 13만명(9%)가량 감소했다.

전문가는 매출총량제 규제로 강원랜드 우수고객이 해외원정도박, 온라인 등 불법 사행산업으로 피선을 옮기고 있다고 지적했다. 서한범 한국경제지산연구원장은 "기본적으로 도박 수요가 있는 상황에서 매출 총량제 등으로 합법 사행산업 시장과 공급을 줄이면 결국 불법 사행산업으로 고객이 이동할 수밖에 없다"고 말했다.



NO 강원랜드 카지노 영업규제 강화는 오히려 내국인 카지노 이용객의 불법도박을 유발하는 것으로 추정

자료 : 이뉴스투데이(2018.9.13.), “강원랜드, 사행산업 규제에 매출총량제가 답?”

〈카지노 영업 규제 강화로 인한 풍선효과 유발〉

- 정부의 카지노산업 규제 강화로 인하여, 국내 카지노산업의 수익성 및 고객 서비스는 퇴보 악화일로를 걷고 있는 가운데, 일본 및 필리핀, 베트남 등의 주변국은 국가 차원에서 카지노산업을 육성시키고 있음
 - 2016년 기준 카지노 매출액은 마카오 270억 달러, 싱가포르 47억 달러, 필리핀 27억 달러인 반면, 우리나라 카지노 수입은 25억 달러 기록. 여기서 관광 외화 수입 대비 카지노 수입 비중은 6.4%에 불과⁵⁾

3) 사행산업통합감독위원회(2012), 국외 원정도박 실태 및 대책연구
 4) 사행산업통합감독위원회(2017), 국외 원정도박 실태와 제어방안 연구
 5) 한국카지노업관광협회(2017), 관광외화수입 대비 카지노수입 현황(1993~2016)

Ⅲ. 국내외 복합리조트 개발·운영 사례

1. 해외 복합리조트

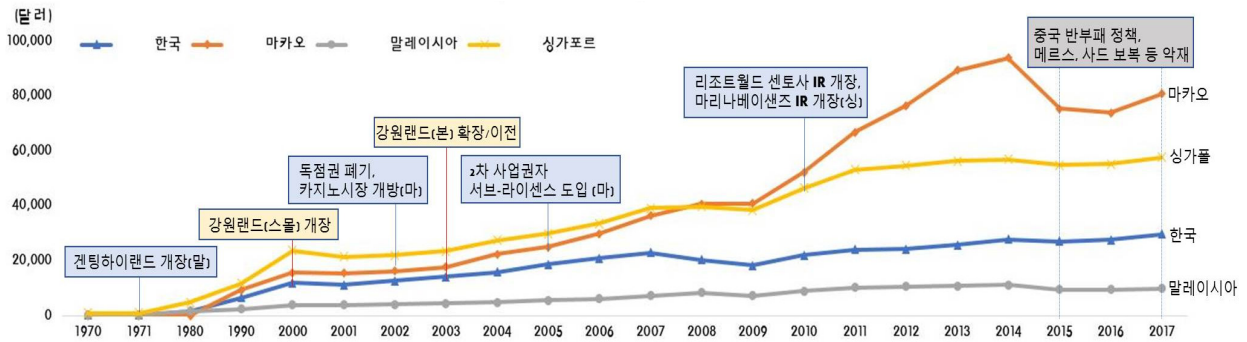
■ 복합리조트 개발을 통한 지역사회 발전 견인

- 다른 나라는 카지노산업을 국가 차원에서 경제 활성화 목적으로 도입하고, 민간이 운영하고 있음(정부는 전담기관을 설립하여 체계적으로 관리 수행)
 - ※ 마카오, 싱가포르, 말레이시아 등 대부분 카지노 관련 인허가와 감독을 하나의 기관에서 총괄하고 있음
- 상당수의 국가는 복합리조트를 낙후지역의 발전 동력으로 활용하기 위한 마중물로 적극 활용하며, 카지노 허가 시 지역연계사업의 확대를 위한 다양한 노력 진행 중
- 반면, 다른 나라는 대부분 규제가 없거나 상한이 매우 높아 비교적 자유로운 카지노 게이밍을 즐길 환경 조성

〈강원랜드와 국가별 주요 복합리조트 사업장 특징 비교〉

구 분	강원랜드	마카오 (Sands China- 5개 사업장)	싱가포르 (마리나베이샌즈)	말레이시아 (겐팅하이랜드)
방문객 수	311만 명	3,100만 명	4,000만 명	2,200만 명
주요시설	카지노, 호텔, MICE, 스키장, 골프장, 워터파크 등	카지노, 호텔, MICE, 극장·공연장, 상점	카지노, 호텔, 수영장, 쇼핑몰, 공연장·극장	카지노, 호텔, 골프장, 테마파크, 극장·공연장
카지노장(m ²)	12,793	121,888	14,864	18,999
테이블 / 머신(대)	200 / 1,360	1,635 / 4,493	610 / 2,500	660 / 3,300
객실 수(실)	1,827	12,428	2,600	9,576
쇼핑몰/상점	Gift shop 4개점	805개 점	5,914(약 1,789평)	다수 입점
MICE(m ²)	8,927	154,219	111,483	13,935
총매출액 ('17년)	1조 6,029억 원	8조 7,002억 원	3조 4,525억 원	1조 6,291억 원
카지노	1조 5,226억 원 (95%)	7조 3,081억 원(84%)	2조 8,525억 원(82%)	비공개
비카지노	803억 원(5%)	1조 3,921억 원(16%)	6,000억 원(18%)	비공개
주요 특징	비카지노 부문 전반 빈약	쇼/이벤트 투자 ↑ ※ 하우스오브댄싱위터 (3,000억 원 투자)	아시아 최대 MICE 행사 개최(1위)	가족형 테마파크 (21세기 폭스사)

- 마카오는 1937년 최초 카지노 도입 후 1999년 마카오의 중국 반환을 계기로, 2001년 8월 카지노 투자 개방을 결정하고 그간의 독점권 폐지(2002). 이로써 해외자본을 본격 유치함에 따라 2002년부터 미국 카지노 사업자가 대거 마카오로 진출하여 현재의 카지노 복합리조트 경쟁 체제 조성
 - 현재 총 6개의 카지노사업자가 마카오 전역에 41개의 카지노를 운영 중으로, 아직까지도 카지노 매출이 80% 이상 차지하며 월등히 높기 때문에 쇼·이벤트의 확대 등 비카지노 부문의 매출 확대를 위해 노력
- ※ 마카오 2017년 1인당 GDP는 8만 893달러로 전년 대비 9.3% 증가



자료 : 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 한국은행, The World Bank, 대만통계청

<연도별 복합리조트 개장에 따른 1인당 국내총생산액(GDP) 비교>

- 싱가포르도 2000년대 침체된 관광산업 극복을 위해 국가 차원에서 카지노를 포함한 복합리조트사업 적극 추진. 싱가포르 관광청은 BTMICE⁶⁾ 산업 육성에 주력하고 있음
 - 2010년 복합리조트(2곳) 개장으로 전년 대비 경제성장률 15.2% 증가
 - 카지노(1인) 고객 위주 → 가족 단위 및 MICE 중심의 복합리조트로 확대
- ※ 8조 원이 투자된 마리나베이샌즈는 개장 후 4년 만에 투자금 회수. 아시아 최고의 MICE 중심지로 성장하여, 국가경쟁력 강화에 기여

■ 동아시아를 중심으로 격동하는 복합리조트 시장의 확대

- 우리나라 주변 일본과 필리핀, 베트남 등은 국가적으로 카지노산업 육성을 통해 침체된 경제를 살리고자 카지노&복합리조트의 관광자원화 중점 추진

6) BTMICE(Business Travel & Meeting, Incentive, Travel, Convention and Exhibition) : 비즈니스 여행(Business Travel), 기업 회의(Meeting), 포상 여행(Incentive Travel), 컨벤션(Convention), 전시회(Exhibitions)의 앞 글자를 딴 조합어



자료 : NH투자증권, 2019, 카지노산업 인바운드보다 복합리조트

〈주변국 신규 복합리조트 조성계획〉

- 특히, 일본은 2018년 “특정복합관광시설구역 정비 추진에 관한 법률(복합리조트 실시법)”을 18년 만에 통과시키고 향후 2025년까지 오사카 등 대도시에 3개의 대규모 복합리조트를 공급할 예정
 - 세계 최고 수준의 경쟁력을 가진 MICE 및 일본 전통·문화·예술을 살린 공연시설, 엔터테인먼트 등 고급 복합리조트 조성
 - 한편, 카지노 영업장 면적은 전체 리조트의 3% 이하로 제한하고 내국인 입장료 6천 엔(한화 6만 5천 원), 입장횟수 제한(4주에 10회) 등 도박중독 예방뿐만 아니라 매출의 30%(국고 15%, 지방정부 15%) 납세 등 지역상생을 위해 노력
 - 일본 오사카는 2024년 엑스포와 연계하여 약 30만 평에 9.4조 원을 투자 추진(연 매출액 4.9조 원, 지역파급효과 7.7조 원 예상)



〈일본 내 복합리조트 개발 계획〉

- 향후 우수한 관광·교통 인프라를 갖춘 일본에 복합리조트가 개장된다면, 우리나라 국민 약 760만 명이 이탈하고, 이로 인한 누출액은 연간 2조 5,840억 원으로 추정⁷⁾
 - 특히, 강원랜드 이용고객 가운데 일본 복합리조트 개장 시 연간 이탈고객 약 67만 명, 누출액은 1조 3,300억 원으로 추정됨. 강원랜드 카지노 영업장 내 좌석 및 편의시설 부족, 접근성 등 불편사항이 개선되지 않으면 일본으로만이 아니라 해외카지노 이용에 따른 국부유출 증가 전망

2. 국내 복합리조트 개발사례

■ 복합리조트로의 대형화·집적화 추세

- 2017년 파라다이스시티인천 복합리조트 및 2018년 제주신화월드 복합리조트에 랜딩카지노의 개장으로, 국내 카지노 매출순위 변동 일어남. 카지노와 호텔 및 각종 테마파크를 결합한 복합리조트로 대형화되면서 시너지 창출
 - 파라다이스카지노인천은 '17년 엔터테인먼트시설(테마파크, 클럽, 전시관 등)이 집약된 파라다이스시티인천 복합리조트 내로 이전하면서 '16년 959억 원(국내 5위)에서 최근 2,494억 원(2위)으로 2.6배 매출 증가
 - 랜딩카지노는 '18년 3월 신화월드 복합리조트 내로 이전 후 '16년 316억 원(8위)에서 7배 늘어난 2,278억 원의 매출을 기록하며 3위로 급등



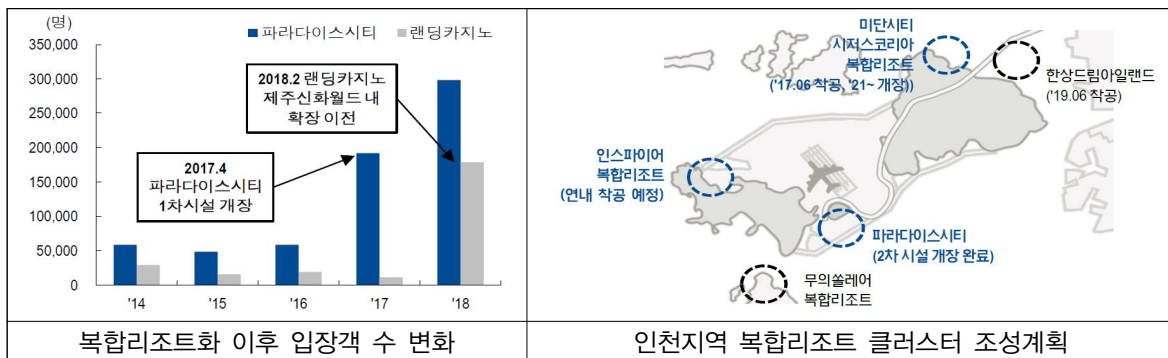
〈국내 신규 조성된 복합리조트별 카지노 영업장 위치 비교〉

- 특히, 국내외 복합리조트시장의 경쟁력 확보를 위해 파라다이스시티인천은 ‘아트테이먼트(Art-Tainment)⁸⁾’를 콘셉트로 한 럭셔리 복합문화공간 조성. 반면, 제주 신화월드는 테마파크&워터파크 등 가족 중심 복합휴양리조트를 전략화

7) 한국카지노업관광협회(2018), 일본 복합리조트 도입에 따른 국내 카지노·관광산업 영향 분석

8) 아트테이먼트(Art-Tainment) : 아트(Art)와 엔터테인먼트(entertainment)의 합성어

- 강원랜드는 '18년 국내 최대 규모(실내시설), 국내 최고 높이(3m) 파도, 백두대간 1급 청정수 사용 등을 자랑하는 워터월드 개장을 통해 가족 레저 복합리조트로서 재도약을 위한 노력 경주
 - 그렇지만, 강원랜드는 공기업임에 따라 파라다이스시티인천과 같이 미술품 구입 등에 어려움이 있어 강원랜드 메인호텔 내 안내데스크 및 컨벤션 등에는 상대적으로 무미건조한 실내인테리어를 조성하고 있음
- 2025년 폐특법 종료를 앞두고 국내 유일 내국인 출입 카지노인 강원랜드의 독점권이 불확실해짐에 따라, 우리나라 복합리조트시장의 내국인 카지노 개방을 기대하는 경쟁 심화
- 현재 2020년 개장을 목표로 공사 중인 '드림타워(1.5조 원)' 역시 제주 최고·최대 규모(지상 38층, 높이 169m)의 복합리조트로, 지역 내 소규모 카지노 영업장의 이전 개장으로 카지노산업의 대형화를 통해 제주지역 관광산업 경쟁력 확보 추진
 - 2022년까지 인천에 시저스(2.2조 원)와 인스파이어 복합리조트(6조 원)를 추가 공급 예정. 향후 인천지역에는 대규모 복합리조트특구로 확대 발전할 것으로 예상되어, 강원랜드 경쟁력 강화가 더욱 절실히 요구됨
 - 새만금에서도 지역경제 활성화를 위해 복합리조트를 공급하고자 관련 새만금 특별법 발의(2019.7.17.) 등 지자체 차원에서 활발한 활동 중



자료 : NH투자증권, 2019, 카지노산업 인바운드보다 복합리조트

<국내 복합리조트 개발 변화 및 특구입지 검토>

강원랜드는 국내외로 다변화하는 복합리조트 경쟁에 대응하는 체계적인 하드웨어 및 소프트웨어 측면의 경쟁력 강화 방안 마련 필요

IV. 강원랜드 복합리조트 활성화를 위한 제언

■ 복합리조트 완성을 위한 규제 완화 추진

- 국내외 복합리조트시장에서 경쟁 우위를 차지하기 위해서는 카지노산업을 관광산업으로 바라보는 인식의 전환 필요
- 카지노산업의 균형 있는 오락·레저산업으로의 건전한 육성을 위해서는 혁신적인 제도 개편이 요구됨
 - 현재 일률적으로 규제·관리되는 사행산업 매출총량제의 범위에서 ‘카지노업’을 제외시키고, 카지노산업의 활성을 위한 운영시간 및 게임테이블 개수, 게임 참여비용 등의 제도 개선 전개
 - ※ 경기도는 「서비스산업 혁신 전략」에서 “화성 복합테마파크 조성사업”에 접근성 제고 및 인허가 절차 간소화 등 규제 개선 적용
- 「공공기관운영에 관한 법률」에 따라 강원랜드의 신규사업 제한. 폐특법 개정을 통해 글로벌 복합리조트로서 성장하기 위한 신규사업 추진 방안 마련 필요

■ 독립적·국제적 수준의 복합리조트법 또는 강원랜드 독립법 제정

- 우리나라 사행산업 관련 법률은 크게 규제법과 개별법률로 구분되며, 마사회법 및 경륜·경정법 등 대부분의 사행산업은 독립된 기관법이 존재하지만, 강원랜드의 경우 독립법이 없는 실정
 - 폐특법에 의해 내국인 카지노인 강원랜드의 설립 근거를 마련하고, 관광진흥법에 따라 인허가를 취득
 - 사행산업통합감독위원회법에 매출총량제의 관리·감독을 받는 등 여러 기관에 의한 중복 통제

〈강원랜드 적용 법률 검토〉

구분	폐광지역개발지원에 관한특별법	관광진흥법	사행산업통합감독 위원회법	공공기관 운영에 관한 법
주요 내용	폐광기금 및 내국인 카지노 독점권	카지노 인허가 및 운영준칙	매출총량제	투자사업 승인
소관부서	산업통상자원부	문화체육관광부	사행산업통합감독 위원회	기획재정부

- 2016년 기준 알리오(공공기관 경영정보 시스템; alio.go.kr)에 공시된 308개 공공기관⁹⁾ 가운데 강원랜드는 법인세 납부순위 7위(1,433억 원)를 기록. 한편, 한국마사회는 26위(135억 원) 기록
 - 2016년 우리나라 사행산업 총매출액(22조 원) 가운데 경마는 7.7조 원으로 전체의 35.2%를 차지하며 가장 큰 매출 기록. 반면, 카지노업 매출은 경마의 1/3 수준인 2.9조 원(13.2%)임에도 불구하고 불합리한 조세구조 등으로 인해 법인세를 10배 이상 납부하고 있음

⇒ 강원랜드의 글로벌한 경쟁력 확보를 위한 경영의 자율성, 불합리한 조세 구조 개선 등 복합리조트 육성 정책의 체계화·일원화 마련 필요

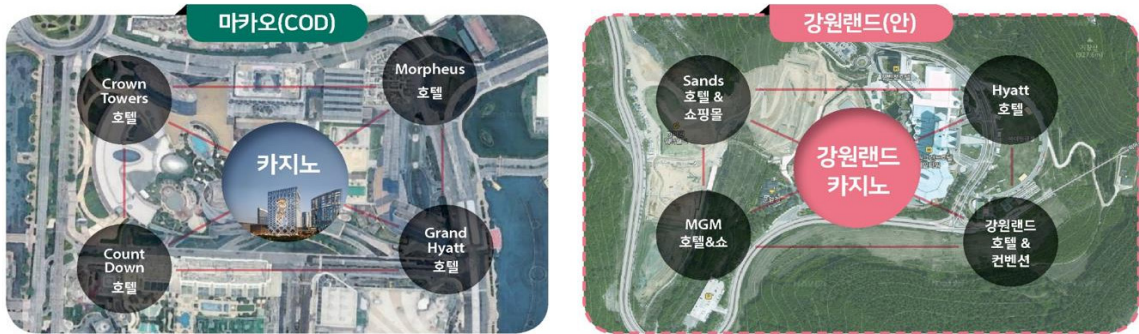
■ 글로벌 경쟁력 확보를 위한 복합리조트 클러스터 조성

- 강원랜드의 자체 경쟁력 제고를 통해 자체복합단지화 개발 또는 경쟁 구도 조성을 통한 복합리조트 클러스터 조성 방안을 고려할 수 있음
 - 국내외 민간·해외투자 활성화를 위한 체계 마련. 향후 강원랜드 복합리조트 클러스터화 발전 도모
 - 카지노의 공동 이용을 통해 주변 시설과 동반 성장하는 모델로, 국내외 수준 높은 호텔 및 쇼핑, 쇼·이벤트, MICE 등에 특화된 민간기업의 투자 유치를 통해 강원랜드의 부족한 비카지노부문 콘텐츠 다양성 보완

⇒ 글로벌 최고 복합리조트로의 강원랜드 발전 모델로 “마카오 COD형¹⁰⁾”

9) 2016년 기준 우리나라 전체 공공기관은 총 332개임

10) COD : Melco Crown 그룹이 마카오에 조성한 복합리조트단지(City of Dreams)의 축약어



〈강원랜드 복합리조트단지화 모델〉

■ **퀄리티 있는 율로¹¹⁾ 라이프를 지향하는 글로벌 복합리조트로 도약**

- 국내외 복합리조트와 경쟁하기 위해서는 비카지노 부분의 관광콘텐츠 발굴, 배후시설 등이 동시에 보완된 복합문화공간으로서 질적 개선 필요
 - 국제 스포츠경기 유치 등 글로벌 수준의 마이스(MICE) 산업 육성
 - 미술관(분원 유치), 테마파크(유니버설스튜디오 등), 식물원(싱가포르 가든스바이더베이), 석탄마을 등 관광 콘텐츠 상품화 추진

⇒ 우리나라 석탄산업의 최고 황금기를 누렸던 시기의 소울과 감성을 녹인 뉴트로(New-tro)¹²⁾ 문화와 미식, 예술이 있는 수준 있는 공간 조성

⇒ 풍부한 산림자원으로 둘러싸인 복합리조트로 희소성·차별성을 강조. 상위 1%에게도 어필할 수 있는 고원 청정 “고퀄리티 힐링 공간” 조성

■ **폐광지역과 강원랜드 활성화를 위한 교통 SOC 확충으로 접근성 개선**

- 강원랜드가 글로벌 최고 복합리조트로 완성되기 위해서는 수도권과 강원 남부지역의 접근성 개선 중요
- 국가와 지역의 관광경쟁력 강화를 위해 폐광지역으로 연결되는 고속도로, 고속철도의 조기 완성 필요(국정과제 및 국가계획 반영)
 - 제천-삼척 간 고속도로(123.2km) 및 제천-삼척 간 철도(125.4km)

※ 이 정책메모는 여건변화 등에 따라서 추후 내용이 일부 보완·수정될 수 있습니다.

11) 율로(YOLO) : ‘You Only Live Once’의 앞 글자를 딴 조합어로, “현재의 행복을 중요하게 여기는 생활 방식”을 의미
 12) 뉴트로(New-tro) : 새롭다는 의미의 뉴(New)와 복고의 레트로(Retro)의 합성어