

濟州島研究 제15집(1998), pp.195~224

강원도 폐광지역과 제주도의 개발전략간 상호 영향 : 내국인 출입 허용 카지노 개설 문제를 중심으로*

김 석 준**

요 약

이 글은 강원도 폐광지역 개발계획의 핵심적 요소로 제안된 내국인 출입 허용의 카지노 개설의 의미와 효과를 제주도의 사정에 연관시켜 토론하고 있다. 우선 그러한 개발계획을 제안하게 된 배경과 계획의 개요를 살펴보고, 그에 대한 지역주민들의 반응을 점검하였다. 둘째로 외국의 사례 중 강원도 폐광지역과 유사한 배경에서 카지노를 합법화한 지역-미국의 데드우드시-의 경험을 소개하면서 카지노 개설에 의존한 지역개발의 효과를 예시해 보았다. 그런 후 제주지역의 카지노 산업과 관련하여 내국인 출입이 허용된 카지노의 도입이 어떤 의미를 지닐 수 있는지를 검토해보면서 두 지역간의 상호 영향의 과정과 그 효과를 윤곽 잡아 보았다.

* 이 글은 1997년 11월 11일 제주대학교 지역사회발전연구소의 월례발표회에서 “강원도 폐광지역과 제주도: 내국인 출입 허용 카지노 개설 문제를 중심으로”라는 제목으로 발표했던 것을 수정·보완한 것이다. 당시에 참석하여 토론을 해준 여러 분께 감사를 드린다.

** 제주대 사회학과 교수

I. 머리말

근래에 한국사회에서 도박을 합법화하려는 시도가 점차 가속화되고 있다. 합법적 도박의 종류가 확대되고 갖가지 도박에 시민들의 참여도를 높이려는 노력이 다양하게 전개되고 있다(이태원·김석준 1998).

이러한 모습은 신자유주의의 기치 아래 지방화의 추세가 진전되면서 더욱 두드러져 가고 있다. 여러 지방자치단체들이 합법적 도박을 지방재정의 확충과 지역발전의 도구로 삼으려는 움직임이 자주 목격된다.¹⁾ 여기에 국가의 정치적·재정적 이해와 기업의 사적 이익추구가 맞물려 도박 합법화가 추진되는 방식이 일반화되고 있는 듯하다. 때로 지역주민들의 지역개발에 대한 욕구가 합법적 도박의 도입으로 표면화하기도 한다. 강원도 폐광지역의 개발 계획이 그 사례이다.

강원도 폐광지역 개발의 핵심은 내국인의 출입을 허용하는 카지노의 독점적 개설에 있다. 이런 법률적 지위를 갖는 카지노의 개설은 국내의 13개 카지노가 모두 외국인 전용으로 운영되어 왔다는 점에서 보면 획기적이며 그 영향이 매우 심대하리라 예상된다.

특히 제주도의 경우 국내 13개 카지노 중 8개가 몰려있어 이미 카지노에 관한 한 심화된 경쟁과 경영수익의 저하를 경험하고 있는 실정이다. 경쟁의 영역이 폐광 카지노와는 다르다고 할 수도 있지만 이런 처지의 제주도 카지노 업체가 내국인 출입 허용이라는 금맥을 놓칠리 없다.

그러나 폐광지역 주민들은 내국인 출입 허용 카지노의 독점적 운영에 거는 기대가 너무 절박하여 다른 업체나 지방자치단체의 진입에 꾸준히 그리

1) 국내의 대표적 합법적 도박의 하나인 카지노는 현재 전국적으로 지방자치단체들이 건설을 추진 중인 것만 32개소나 된다. 전국적으로 11개 지역에서 건설계획이 발표되거나 논의 중인데, 이 가운데 15개소는 제주지역에서 건설이 추진되고 있다(제민일보 1998. 12. 22일자). 현재 운영 중인 국내 13개 카지노만 하더라도 아시아지역에서는 최다수 보유국이 되는데도 이런 동향을 보이는 데 대해서는 우려하지 않을 수 없다. 공급과잉으로 카지노업체가 제살 깎아먹기를 하다가 공멸할 수도 있고, 그 외 여러 가지 문제가 파생될 수도 있기 때문이다.

고 적극적으로 저항하는 태도를 견지하고 있다. 심지어 카지노 이외의 슬롯머신이나 파친코 등에의 내국인 출입 허용조차도 용납하지 않는 완강한 대응으로 정부의 정책에까지 영향을 미치고 있다.

이런 터에 제주도 당국은 1997년부터 제주도개발특별법의 수정·보완에 나서기 시작했다. 그 주요 내용 중의 하나가 합법적 도박의 확대라는 사실이 강원도 폐광지역 주민들을 자극하고도 남는다. 요컨대 강원도 폐광지역과 제주도는 합법적 도박의 도입과 확대라는 문제를 두고 상호 경쟁의 관계에 들어서 있고, 여기에 국가와 사기업, 지역 주민들이 얽혀 복잡한 그림을 그려내고 있는 것이다.

하지만 이 과정에 개입하고 있는 당사자들이 소홀히 다루거나 무시하고 있는 중요한 문제가 있다. 그것은 도박 합법화가 우리 사회의 도박 문제에 끼치는 영향에 대한 것이다. 우리 사회에서는 도박범죄의 증가나 도박과 관련되어 나타나는 각종 범죄와 부정, 부패의 사회 문제들에 대한 관심이 아직도 언론의 피상적 보도 수준을 넘지 못한다. 더구나 국내의 관련 학계에서는 합법적 도박이 도입되어 파생될 지역사회에 대한 직접적·간접적 효과에 대한 논의도 극히 드물다. 따라서 두 지역의 합법적 도박의 도입과 관련해서 더 검토되어야 할 것은 그것이 지닌 지역개발의 긍정적·부정적 효과에 대한 보다 엄밀한 진단일 것이다.

이 글에서는 강원도 폐광지역 개발계획의 중심적 요소로 제안된 내국인 출입 허용의 카지노 개설의 의미와 효과를 제주도의 사정에 연관시켜 거론해보고자 한다. 논의를 전개하는 과정에서는 우선 그러한 개발계획을 제안하게 된 배경과 계획의 개요를 살펴보고, 그에 대한 지역주민들의 반응을 점검한다²⁾. 둘째는 외국의 사례 중 강원도 폐광지역과 유사한 배경에서 카지노를 합법화한 지역-미국의 데드우드시(Deadwood City)-의 경험을 소개하여 카지노 개설에 의존한 지역개발의 효과를 예견해본다. 그런 후에 제주지역의

2) 지역주민들의 반응에 대한 논의는 1997년 10월 18-19일 양일간에 걸쳐 수행된 현지면접조사의 결과에 주로 의존한다. 이 조사는 예비답사의 성격을 띤 것이어서 다수의 주민을 면접하지는 못했지만 폐광지역 개발을 위한 주민운동 참여자와 카지노가 들어설 자리인 백운산 중턱에 거주하는 자, 그리고 그 외에 몇몇 지역주민이 대상이 되었다. 면접은 강원도 정선군 고한읍에서 이루어졌다.

카지노 산업과 관련하여 내국인 출입이 허용된 카지노의 도입이 어떤 의미를 지닐 수 있는지를 검토해보면서 두 지역간의 상호 영향의 과정과 그 효과를 윤곽잡아 보고자 한다.

II. 강원도 폐광지역 개발과 카지노

1. 개발계획의 배경과 내용

현재 강원도 폐광지역 개발은 1995년 11월 30일 국회에서 통과된 “폐광지역개발지원에 관한 특별법”에 근거를 두고 추진되고 있다. 이 특별법 제정의 배경 중 가장 중요한 것으로는 석탄산업의 사양화가 지역사회의 쇠퇴를 결과한 사실을 들 수 있다. 석탄산업의 사양화는 1989년 정부의 석탄산업합리화 정책이 집행되면서 발생하기 시작한다. 이로 인해 1988년도에만 하더라도 전국 석탄 생산량의 약 73%를 담당해오던 강원남부지역-태백시, 정선군, 영월군, 삼척군 등-의 경제와 사회는 심각한 침체를 경험하게 된다.³⁾

합리화 정책 시행 후 1992년까지 태백시의 경우 39개의 탄광 중 92%인 36개 탄광이 폐광되었고, 정선군 고한과 사북읍은 36개 탄광 중 94%인 34개 탄광이 폐쇄된다. 폐광의 확대는 곧 이 지역 경제활동의 위축과 부동산 가격의 하락, 인구의 감소를 초래하고 일종의 지역공동화 현상마저 나타난다(<표 1> 참조). 고한과 사북읍의 경우 1988년 52,281명의 인구가 1994년에 22,730명으로 절반 이상이 감소하고, 태백시는 1994년도에 68,128명으로 1988년에 비해 약 40%가 빠져나간다(원기준 1995). 같은 기간에 이 지역은 석탄 감소와 광부의 이직으로 약 4,100억원에 달하는 임금이탈과 560억원 가량의 체화석탄이 사장됐다고 추산되기도 한다(조명래 1995).

3) 폐광지역 현지답사에서 면접을 했던 한 주민은 한참 호황일 때 태백시에는 ‘길에 다니는 강아지도 만원 짜리 지폐를 입에 물고 다닌다’는 말을 할 정도였다고 제보하기도 했다.

<표 1> 폐광지역 인구추이

구 분	1981	1985	1988	1992
태백시	114,095	113,993	115,175	79,343
영월군	95,506	82,024	74,048	58,783
정선군	136,928	128,781	119,777	80,133
삼척군	-----	81,818	80,465	58,327
합 계	-----	406,616	389,465	276,586

자료) 특별법제정 지역주민 연대회의(1995. 6. 5.)에서 재인용.

특별법 제정의 두 번째 요인은 석탄산업합리화 이전과 이후 정부의 폐광 지역에 대한 지원정책이 실효를 거두지 못한 데서 구할 수 있다(한범수 1997). 1982년부터 정부는 광산지역종합개발사업을 추진하여 1986년까지 1단계 사업을 마무리 한 후 2단계 사업을 1987년부터 1991년까지 추진한다. 그러나 광산지역의 사정이 변하면서 이 계획은 수정된다. 이 개발사업 기간(1982년-1992년)에 강원도 탄광지역에는 35개 사업에 3,084억 1,200만원이 투자된다. 주로 기반시설 부문, 후생복지, 보건위생, 광해방지 등에 투자되었는데, 석탄산업합리화 정책의 시행으로 투자된 만큼의 효과를 얻지 못한다.

이에 정부는 더 강력한 지원정책이 수행되어야 할 필요성을 느껴 1991년 석탄산업법을 개정하여 탄광지역진흥사업을 추진할 법적 제도를 마련한다. 이 사업에 의해 1992년부터 1996년까지 5년간 강원도 탄광지역에는 47건의 사업에 1,457억원이 투자된다. 하지만 이 탄광지역진흥사업은 예산규모에서부터 지역주민들의 기대에 미치지 못한다. 사업내용도 주로 기반시설 정비를 중심으로 이루어져 주민이 직접 혜택을 볼 수 있는 대체산업분야에 대한 투자가 미흡했던 것으로 평가된다.

당연히 지역주민들 스스로의 자구노력이 등장하기 시작한다. 이 자구노력은 일종의 주민운동으로 전개되어 나가는데, 특별법 제정의 가장 직접적 계기가 이 운동에서 주어졌다고 할 수 있다. 이 주민운동은 1993년부터 시작된다. 초기에는 해당지역에서 상가철시로 항의를 표시하고, 국회의사당 앞에서 시위를 하는 등으로 전개된다. 1994년 12월에는 강원도 정선군의 고한과 사북지역 주민들이 다른 지역에서 유치를 거부하는 핵폐기물 처리시설의 유치

에 나서기까지 한다. 그러다 뜻있는 지역유지들 몇몇이 모여 주민이 주주가 되는 '태백고원관광레저개발 시민주식회사'를 1994년도에 설립하기도 한다. 하지만 여러 가지 점에서 그러한 시도가 현실성이 없음을 깨닫게 되어 1995년 1월부터 특별법 제정을 운동의 목표로 삼게 된다. 흥미있는 사실은 이 글의 뒤에 첨부된 <부록>에서 볼 수 있듯이 1995년 4월에 지역주민들과 관계자들이 제주도를 답사하여 제주도개발특별법에 대한 자료를 수집하고 의견을 청취해 갔다는 점이다. 이는 이 지역의 개발전략이 제주도의 그것으로부터 많은 영향을 받았음을 의미한다. 어쨌든 그후 이 운동은 주민과 지역 자치단체, 사회단체들이 결합한 형태로 전개되어 정부기관, 환경단체 등과의 밀고당기는 곡절 끝에 1995년 11월의 특별법 제정이라는 성과를 얻어낸다(<부록> 참조). 특별법과 관련된 시행령은 1996년 4월 6일 대통령령 제 14967호로 확정된다.

특별법은 2005년 말까지 한시적으로 효력을 갖는다. 이 법에 의해 1997년 2월에 확정된 '탄광지역 개발촉진지구 개발계획'에 의하면, 2005년까지 이 지역 약 1억 3,000만 평에 총 2조 5,426억원을 투자할 예정이다. 국고 4,391억원, 지방비 1,775억원, 민자 1조 9,260억원이 투입된다. 투자 부문별로 보면, 스키장, 레저단지 등 관광레저사업이 24건에 1조 3,851억원, 기반시설과 도시환경정비사업 43건에 6,855억원 등이다(동아일보 1997. 2. 11일자).

이 글의 주요 관심사인 내국인 출입허용 카지노는 특별법의 규정에 따라 1개소가 들어선다. 황금알을 낳아줄 이 카지노를 넓은 폐광지역의 어디에 가장하느냐를 가지고 해당지역 주민간에 갈등이 야기되기도 했지만, 1998년 4월 11일 석탄산업합리화사업단 강원카지노리조트사업본부는 정선군의 사북읍 사북리 용구지구로 그 위치를 확정한다. 이곳은 가용부지가 많고, 지반이 안전하며, 부지조성비용이 적게 들고 환경과 경관 등 입지평가에서 가장 적당한 곳으로 용역결과가 나왔기 때문이다. 여기에는 1차 사업기간인 2002년까지 슬롯머신(1,600대), 게임테이블(80대) 등을 갖춘 카지노와 특1등급 호텔(500실), 테마파크, 콘도미니엄 등이 우선 들어선다. 그리고 2차 사업기간 2006년, 3차 사업기간 2010년 등 단계적으로 사업을 확대해 2010년에는 슬롯머신 2,500대, 게임테이블 130대, 특1등급 호텔(880실), 일반호텔(280실), 유스호스텔(107실), 콘도미니엄(1,000실), 테마파크, 스키장, 골프장 등을 구비한

이른바 백운산 폐광카지노리조트단지를 조성하게 된다(한국일보, 1998. 4. 11 일자)。

시행령 제 13조에 의하면 카지노사업은 정부기관이나 비영리법인, 민간개발자, 지역주민으로 구성된 법인의 일부 또는 전부가 출자하여 설립한 법인이 할 수 있도록 되어 있다. 그리고 '강원도폐광지역개발지원에 관한 조례'는 제 20조에 지역주민법인을 주민이 100분의 50이상 출자한 법인으로서 진흥지구 개발사업 시행자로 지정된 자라고 규정하고 있다.

흥미있는 점은 법 11조 3항에 따른 시행령 16조의 내용이다. 이에 의하면 카지노업의 이익금의 일부를 폐광지역과 관련된 관광진흥과 지역개발을 위해 사용될 '폐광지역개발기금'으로 일정기간 납부하도록 되어 있다. 시행령은 영업개시일부터 5년까지는 이익금의 75%를, 6차년 이후부터는 50%를 기금으로 내도록 하고 있는 것이다. 매출액 기준이 아니라 당기법인세 차감전 순이익에 대한 것이기는 하지만 막대한 액수가 기금화되리라 예상된다.⁵⁾ 사실상 이 기금조성이 내국인 출입 허용 카지노의 개설을 합리화시키고, 지역주민들의 기대를 부풀리는 주요 요인이라 할 수 있다.

이상의 특별법과 개발계획이 폐광지역 주민들에게 장밋빛 미래를 꿈꾸게 만들고 있음은 물론이다. 그 중에서도 내국인 출입허용의 카지노가 지닌 의미는 핵심적이다.

4) 1998년 8월 현재 운영 중인 전국 13개 카지노의 슬롯머신 수가 총 22대, 게임테이블 수가 총 345대인 것(문화관광부, 1998)에 비교하면 이 폐광카지노의 규모가 어느 정도인지를 짐작할 수 있다. 한마디로 전대미문의 대규모 카지노가 내국인의 출입과 도박참여를 기다리게 된 셈이다.

5) 외국인 전용인 카지노 중 매출액이 가장 많은 위키힐카지노의 경우 1997년 1년간 32만 6,997명의 외국인이 이용하여 1,324억여원의 매출을 올렸다. 이 중 당기순이익은 148억여원이었는데, 이 카지노는 슬롯머신 70대, 비디오 게임기 16대, 그리고 게임 테이블이 84대 설치되어 있다(문화관광부, 1998). 이에 비한다면 위와 같이 대규모의 설비를 갖추고 내국인 출입이 허용될 백운산의 폐광카지노는 아마 그 몇 배 이상의 매출을 하고 이익도 상당하리라 짐작된다.

2. 개발계획에 대한 주민들의 반응

개발은 개발자체로 끝나는 것이 아니다. 그 긍정적, 부정적 영향과 효과에 대한 보다 적절한 평가가 있어야 한다. 특히 카지노와 같은 합법적 도박의 도입은 더 그렇다. 실제로 지역주민들조차 카지노가 단지 경제적 이득만 가져오는 황금알이 아니라 심각한 사회적 문제를 야기할 수 있는 괴물로 돌변할 수 있음을 잘 인식하고 있다. 하지만 그에 대한 우려보다는 개발에 대한 욕구가 너무 절실하다. 오죽했으면 주민운동의 중간에 혐오시설이라 하여 다른 지역에서는 거부하고 있는 핵폐기장이나 교도소 등이라도 유치해달라고 했겠는가?

그러나 그러한 절실한 개발 욕구의 이면을 자세히 들여다보면 좀 다른 해석도 가능하다. 필자의 답사 결과로는 왜 주민들이 그러한 시설들이라도 들어오는 것을 적극적으로 나서서 주장했는지, 즉 지역사회에 상당한 위험부담이 되는 지역개발(high risk-taking community development) 방식을 선택해야 했는지를 이해할 수 있는 배경이 있는 듯 했다. 우선 현재 주민들 중 그 지역 출신자 곧 토박이가 소수라는 사실이다. 석탄업이 붐을 이룰 때 이 지역으로 전입해 와서 종사하다가 일부 자본 축적이 되면 독립해서 자영업을 하는 사례가 대다수였다. 따라서 이들에게서는 지역사회 애착(community attachment)이나 애정 또는 정체성 같은 것이 다른 지역-가령 제주도-과는 특이한 양상이 나타났다. 이미 많은 이들이 그랬던 것처럼 그곳을 떠나자니 투자해둔 것이 아깝고 그래서 머물고 있을 뿐이라면 지나친 해석일지 모르겠지만 어쨌거나 이 자영업자들이 그간 주민운동의 주축을 구성해왔다.

또한 관광지역이어서 그 동안 지역의 자연환경에 대한 고려도 무분별한 채탄작업으로 그다지 이루어지지 않았다.⁶⁾ 그 결과 지역의 환경은 악화되어 그에 대한 애정 같은 것도 그리 기대할 만한 수준이 아니었다. 그래서인지

6) 한 제보자의 말을 인용하면, “국민학교 학생들에게 그림을 그리라고 하면 강이나 하천을 까맣게 색칠했지요. 석탄에서 나온 것이 하천을 검게 만들었기 때문에 그걸 보고자란 아이들이 다른 색을 상상하기 힘들었겠지요.” 이 지역의 자연환경이 어떤 상태였는지를 단적으로 지시해준다.

특별법을 제정할 때에도 개발을 위한 산림훼손의 정도도 다른 지역보다 더 높은 수준을 허용하게끔 요구되었다.

여기에 현재 주민들은 석탄업의 쇠퇴로 인한 급속한 경기침체와 부동산가격의 하락을 경험해야 했다. 면접을 해본 몇몇 주민 중 앞으로도 계속해서 이 지역에 살겠다는 이는 한 사람도 없었다. 개발이 되면 부동산 가격이 상승될 것이고 그 때 있는 자산을 팔아 이주하겠다는 것이 일반적인 분위기라고 보아야 할 것이다. 이주한지 14년 됐고 탄부로 일하다가 정착해서 고한에서 정육점과 불고기집을 운영하는 ㄱ씨(만 49세)는 “카지노가 들어오면 어떻습니까? 그게 들어와서 강패들이 많아지고 범죄가 많아진다고 해도 우린 상관없어요. 지금 우리 처지가 어떤데요?”라고 하면서 “경기가 좋아지면 이 장사도 그만두고 팔고 나가야지요”라고 덧붙였다.

이상에서 적어도 현재까지는 지역주민들이 카지노가 들어서서 야기될 문제에 대해 어느 정도 예상은 하면서도 문제로 삼지 않으려는 태도가 강하고 그러한 것이 주민 구성이나 지역에 대한 정체성, 지역의 자연환경 상태 등과 관련되어 있다고 할 수 있다. 하지만 이 지역주민들이 그렇다고 해서 문제가 없는 것은 아니다. 현재 운영 중인 카지노들과는 달리 그 카지노에는 내국인이 출입할 수 있게 된다는 사실이 우리 사회 전체는 물론 제주사회에 대해서도 미칠 영향이 적지 않을 것이기 때문이다. 미국 데드우드시의 사례를 통해 카지노의 도입이 지역사회에 미칠 영향을 우선 점검해보도록 하자.

III. 미국 데드우드시의 카지노 도입 배경과 효과

데드우드시는 미국 사우스 다코다(South Dakota)주의 서부지역에 위치해 있는 소도시다. 이 데드우드는 미국이 이른바 황금광시대의 전성기에 들어선 1876년에 그 인근에서 금광이 발견되어 사람들이 모여들면서 형성되기 시작했다. 광업을 통해 형성되고 번성한 도시라는 점에서 강원도의 탄광지역의 경우와 유사하다. 하지만 데드우드시는 미국 서부시대의 유산을 많이 간직하고 있어서 관광객도 제법 방문을 하는 도시였다는 점이 우리의 강원도 폐광

지역과는 다르다.⁷⁾ 광업과 관광 이외에 주요 산업으로는 제재업이 있었다.

이런 데드우드시가 연중무휴의 관광지로 변모하기 위해 1989년에 카지노를 합법화한다. 이 일은 오랜 채광으로 광맥이 소진되면서 도시가 점차 위축되어 가는 것을 막기 위한 방책이기도 했다. 1988년 11월 주민투표에서 약 64%의 찬성으로 카지노 합법화 안이 채택되고 일년 후 주의회에서 입법화된다.

입법화 당시 대형 카지노가 들어오지 못하도록 한 건물 안에 슬롯머신을 15개 이하로만 설치할 수 있도록 하고, 5달러의 베팅제한을 두었다. 1980년 인구 2,035명, 1990년에 인구 1,830명의 소도시로는 대형 위락시설을 감당하기가 어려우며 도박으로 인한 문제를 최소화해야 한다는 주장을 일부 받아들였기 때문이다. 그러나 현재는 한 건물 안에 설치할 수 있는 슬롯머신의 수가 30개로 늘어났고, ‘건물’에 대한 법적 규정이 느슨하게 되어 있어서 마음만 먹으면 수백 개의 슬롯머신을 한 호텔의 경계 안에 설치할 수도 있다.

어쨌든, 카지노를 합법화한 원래의 목적은 일단 달성된다. 1995년 한 해 동안만 하더라도 이곳 카지노를 찾은 관광객이 무려 200만 명을 넘고 이들이 지출한 돈만 1억 5,000만 달러를 상회했다. 게다가 1년에 약 500만 달러의 세금을 걷어 시의 재정을 충당할 수 있었다. 그리고 합법화 초기에 9개였던 카지노가 1996년 4월 현재 80군데로 급속히 늘어났고, 2,242개의 슬롯머신과 68개의 블랙잭 및 포커 테이블이 운영되고 있다.

하지만 도박은 합법화를 하더라도 어디까지나 도박일 따름이고 그것이 지닌 문제를 그대로 노출시키기 마련이다. 우선은 관광객들만이 도박을 즐기러 오는 것이 아니라 주민 중에 도박에 빠져드는 이가 점차로 늘어났다. 도박중독증 환자의 급증과 그로 인한 가정과 직장의 문제가 심각해진다. 범죄의 증가는 매우 당연한 현상이고 범죄예방과 통제를 위한 시의 재정지출 규모도

7) 이곳은 서부시대의 향수를 자극하기에 그만인 지역 중 하나다. 이 데드우드시가 속한 지역을 블랙힐(Black Hills)이라고 하는데, 이곳은 케빈 코스트너(Kevin Costner)가 주연한 할리웃 영화 “늑대와 함께 춤을(Dances With Wolves)”이라는 영화의 로케 현장으로 유명하다. 그 영화에 나왔던 수우(Sioux)족 인디언들의 보호구역이 인근에 있기도 한데, 코스트너는 현재 이곳에 대형 리조트시설을 할 계획을 추진 중에 있다(High Country News 1996. 4. 1.).

커져갔다.⁸⁾ 뿐만 아니라 주민의 복지를 위해 지출되어야 하는 재정이 관광객과 카지노 중심의 정책집행에 편중되면서 주민들의 불만이 높아지게 된다. 도박 합법화의 수지균형이 무너지기 시작한 것이다.

이에 더해 약육강식의 논리가 지배하는 산업간 경쟁에서 막강한 도박산업에 눌린 지역의 전통적이고 고유한 업종들-대부분 소매업-의 쇠퇴도 문제가 되었다. 관광객이 들어오면 지역의 다른 산업부문에 이득이 되어야 할텐데 그들이 오는 과정에서 머물다 갈 때까지 발생하는 이익을 도박 산업체들이 거의 송두리째 흡수(cannibalization)해버린 탓이다. 더구나 개발로 인한 부동산 가격의 상승은 주민들의 거주환경은 물론이고 기업활동도 위축시키는 위협적 요소로 부상하고 만다. 악화된 생활환경과 주거조건으로 인해 원주민들의 상당수가 이주해버린 자리를 새로이 전입해 온 이주민들이 채워 도시에 활력을 불어넣는 듯했지만, 원래의 주민들에게 지역사회는 이미 해체된 것이나 다름이 없게 됐다.

이제 데드우드에는 손쉽게 캐낼 수 있다고 믿었던 합법적 도박이라는 새로운 금맥이 몰고 온 갓가지 시련으로 고통받고 있다. 이를 되돌리려 해도 쉽지 않다. 도박산업에 도시의 모든 것이 종속되어버린 상황에서 주민들의 힘은 더욱 더 피폐해졌다. 이에 대한 대안으로 데드우드시 당국이 마련한 정책도 마찬가지다. 오히려 도박산업을 더 확대시켜 차라리 완전한 도박 도시로 탈바꿈시키려는 시도에 더 비중을 두고 있을 뿐이다. 이런 시의 정책에 대한 고삐도 주민이 아니라 도박산업체가 쥐고 있는 증거가 확인된다. 예컨대 케빈 코스트너가 리조트 시설을 하겠다면서 베타제한을 현재의 5달러에서 100달러로 확대시킬 것을 조건으로 내민다든지 하는 따위가 그것이다.⁹⁾ 데드우

8) 1989년과 1991년 2년 동안 데드우드시에서 아동학대가 약 43%, 가정폭력이 약 80% 증가한다. 범죄발생률은 전체적으로 10% 증가하고, 이 중 중범죄가 50%의 급진장을 보인다. 이에 따라 경찰력을 강화하기 위한 예산이 부문에 따라 80%에서 100% 팽창한다(Kindt 1994).

9) 코스트너는 블랙힐 지역의 838에이커에 320실 규모의 호텔을 짓고 여기에 골프장, 테니스 코트, 체육관, 카지노 등의 부대시설을 마련할 계획으로 있다. 토지매입 문제를 두고 수우족과 갈등을 빚게 되자 코스트너는 계획을 철회하겠다고 으름장을 놓았다. 이에 주 당국과 데드우드시는 세금감면, 레피드시티와 데드우드시

도시 주변에도 도박을 합법화한 지역이 늘어나 경쟁이 심해졌기 때문에 관광객을 유인할 강력한 수단이 필요하다는 것이 그 주요한 이유였다.

이러한 데드우드시의 상황은 카지노의 도입이 가져올 효과를 보다 엄격히 따져볼 필요성이 어느 정도나 중요한지를 잘 말해준다. 특히 입장객에 대한 제한규정이 없는 카지노가 지역사회에 미치는 부정적 영향에 대해서는 더 언급할 여지가 없다. 강원도 폐광지역의 카지노에 대해서도 거의 다르지 않으며, 아래에 논의할 제주사회에 대해 시사하는 바도 적지 않을 것이다.

IV. 제주도의 상황과 대응

1. 제주도 내 카지노와 합법적 도박의 상태

<표 2>에서 볼 수 있듯이 현재 국내에서 영업중인 카지노는 모두 13개소이다. 이 가운데 8개소가 제주도에 있다. 아직까지 모두 외국인 전용으로만 허가됐기 때문에 도박문제에 관한 한 지역주민이나 국내 관광객들에게 미치는 직접적 영향은 거의 없다고 할 수 있다.

그러나 문제는 최근에 동남 아시아와 일본지역¹⁰⁾에서조차 카지노업이 성장하면서 시장을 둘러싼 경쟁이 심화되어 카지노들의 영업수지가 지속적으로 악화되는 추세에 있다는 사실이다.¹¹⁾

간의 관광용 철로개설 등을 제시하기도 했다.

- 10) 일본은 현재까지 카지노를 공식적으로 인정하고 있지 않다. 그러나 자국민의 카지노에 대한 욕구를 충족시키고 외화유출을 방지하기 위해 준(準)카지노라 할 수 있는 카지노 바(Casino Bar)의 영업을 허용하고 있다. 이 카지노 바에서는 비교적 소규모의 테이블 게임만 즐길 수 있는 데, 주로 블랙잭, 룰렛, 바카라 등이 시설되어 있다(한범수 외 1997). 종래 일본인 관광객이 국내 카지노의 주요 출입객이었기 때문에 국내 카지노업계의 영업수지 악화는 이로 인한 영향도 적지 않다.

- 11) 합법적 도박의 도입은 전세계적인 추세이기도 하다. 카지노만 하더라도 1986년

<표 2> 국내 카지노 현황과 1995-1997년간 영업실적

(단위: 명, 백만원)

영 업 지 역	업체명	1995			1996			1997		
		입장객	매출액	당기 순이익	입장객	매출액	당기 순이익	입장객	매출액	당기 순이익
서울	위커희	413,690	118,499	16,132	327,620	117,599	1,904	326,997	132,401	14,801
부산	파라다이스 스부산	52,935	31,625	581	56,791	35,118	2,281	69,679	35,105	2,244
인천	오림포스	21,969	10,421	1,152	20,440	8,891	-1,290	20,530	4,237	-6,384
강원	설악파크	2,133	1,228	-344	984	935	23	1,084	545	-223
경북	경주힐튼	11,973	618	-141	8,518	582	-332	11,219	1,618	-85
제주	제주칼	3,389	1,204	124	7,419	4,703	-1,152	10,317	9,886	462
	그랜드	56,945	19,058	1,784	48,947	19,006	-73	41,646	20,930	1,702
	신라	14,756	15,728	-277	6,751	11,486	-2,915	6,813	9,339	-2,476
	오리엔탈	15,069	1,681	-191	11,151	1,432	-1,230	6,588	1,976	-1,634
	하얏트	19,809	10,690	121	11,116	4,760	-4,953	6,085	5,687	-2,602
	홀리 데이인	16,480	7,528	121	12,290	5,302	-2,149	12,501	6,592	-2,470
	서귀포칼	2,498	1,808	60	2,090	1,937	3	852	104	-1,026
	라곤다				3,555	1,960	-937	3,867	2,715	-1,084
계		631,466	220,088	19,122	517,672	213,711	-10,820	518,178	231,130	1,225

자료) 문화관광부(1998)에서 재구성.

도에 77개 국가에서 합법화됐던 것이 1996년에는 109개 국가로 늘어났다 (Thompson 1998). 아시아권에서만 하더라도 그 동안 카지노에 대해 매우 부정적인 정책으로 일관해 왔던 대만에서조차 카지노의 합법화를 구체적으로 논의할 정도(Jang and Lee 1998)로 카지노업계의 경쟁은 세계적 수준에서 강화되고 있

<표 2>에서도 확인되지만, 특히 제주도내 카지노들은 1995년 이후 그런 경향이 심화된 것으로 보도되고 있다(채민일보 1997. 2. 12일자; 동아일보 1997. 5. 14일자). 따라서 이런 상황은 카지노업계나 관련 당사자들에게 정부나 지방자치단체에 대해 사업상 이득을 보다 높일 수 있도록 새로운 정책의 수립을 요구할 수 있는 좋은 빌미가 된다고 할 수 있다.

한편 제주도에서는 카지노 이외에도 두 가지 합법적 도박이 더 허용되어 있다. 하나는 국내 8개 복권 중 지방자치단체로는 특별히 제주도만 단독으로 발행하고 있는 관광복권이고, 다른 하나는 전국적으로 두 군데 밖에 없는 경마장 중 하나가 이곳에서 성업중이라는 점이다.

관광복권은 1995년 7월부터 2001년까지 한시적이기는 하나 제주도개발특별법에 근거해서 발행되고 있다. 계획에 의하면 7년간 총 3,150억원 어치 6억 3,000만 매를 발매하여 765억원의 재정 수입을 올리는 것으로 되어 있다. 1995년에 122억 200만원 판매에 32억 8,300만원의 수익을 보았고, 1996년에는 147억 3,800만원 판매에 22억 5,900만원의 수익을, 1997년도에는 115억 5,500만원의 판매에 13억 4,300만원의 수익을 본 것으로 보고되어 있다(국무총리행정조정실 1998). 어렵잡아 2년 6개월여의 기간에 68억 8,500만여원의 순수익을 올려 지방재정에 보탬을 주고 있는 셈이다. 하지만 해를 거듭할수록 복권간 판매 경쟁이 심화되면서 판매액이나 순수익이 감소하는 추세에 있어 이를 신장시키기 위한 다각적인 시도가 제주도 당국에 의해 펼쳐지고 있기도 하다. 그런 시도 중 하나가 제주도민들의 애향심을 자극하여 복권구입을 부추기는 데 있다는 점에 유념할 필요가 있다.

제주도내 합법적 도박 중에서 유일하게 매출액이나 수익률이 높아지고 있는 것이 경마이다. 제주경마장은 1991년도에 개장되어 영업을 시작했는데 당시 108억 7,500만원이던 매출액이 1994년에 647억 500만여원으로, 1995년에는 688억 6,200만여원으로 꾸준히 성장하다가 1997년에는 1,300억여원을 상회하는 매출을 올리게 된다(김석준·강세현 1998; 제주일보 1997. 12. 27일자). 이러한 매출액의 신장에는 여러 가지 변수가 작용했겠지만 우선은 경마장 출입 자격에 제한이 없다는 점이고 특히 1997년에 와서 매출액 수준이 급상승한 것은 다른 지역과의 교차투표가 가능해졌기 때문이라 할 수 있다. 이는 제주경마장의 매출액의 상당 부분은 제주도민들의 참여로 이루어졌음을 의

미하며, 그런 만큼 제주지역의 도박문제에도 제주경마장의 영향이 적지 않음을 시사한다.

요컨대 제주도 내의 합법적 도박 중 외국인 전용의 카지노업계는 국외의 카지노업의 성장으로 인한 경쟁 강화에서 오는 영업수지의 악화를, 관광복권은 복권의 종류가 늘어나면서 위축되는 경험을 하고 있지만, 경마장은 전국적으로 두 군데에서만 영업하면서 출입객의 제한을 두지 않은 덕분에, 그리고 경마투표 방식을 전국적 수준으로 확대시키면서 지속적 성장을 해왔다고 할 수 있다. 그러므로 카지노업계나 관광복권 발행 당국은 경마의 영업에서 배울 것이 많을 것이며, 이로 인해 이 글에서 관심을 두는 카지노업의 경우 내국인 출입 허용의 방향까지 고려하게될 개연성이 적지는 않을 것이다.

2. 상황 변화에 대한 제주지역의 대응과 국가의 정책

위에서 본 상황의 변화에 카지노업계(특히 도내 업계)와 정부, 지방자치단체 등 여러 관련 당사자들이 문제를 타개하기 위해 다양한 노력을 실제로 전개시켜 왔다. 이를 중요한 관련 사항만 추려 1997년 4월부터 1998년 최근까지 일지화하여 정리해보자.

1997. 4. 28. 한국카지노관광협회 제주지회 설립. 동남아와 일본 도쿄전세기 취항, 출혈경쟁자제, 공동마케팅전략 마련 등을 합의(동아일보 5. 14일자).

1997. 6. 11. 정부는 관광진흥대책회의에서 특급호텔의 외국인전용 카지노에 슬롯머신 설치를 허용키로 결정. 이에 따라 문체부는 카지노에 개설할 수 있는 영업종류에 슬롯머신, 장외경마, 비디오게임 등을 추가지정하기로 방침 결정(동아일보 6. 12일자).

1997. 6. 25. 한국호텔업협회 중앙회가 관광호텔 중 등급이 1·3등급인 경우에도 슬롯머신을 설치할 수 있도록 해달라는 건의문을 문체부에 제출(제민일보 6. 26일자).

1997. 7. 15. 당일자 제민일보에 도내 카지노의 주고객으로 타겟팅되고 있는 중국인 관광객의 도내 유치를 원활히 하기 위해서 노비자와 면세지역 지

정 등의 여건이 필요하다는 카지노업계의 의도가 기사화 됨.

1997. 7. 15. 제주관광전문대 ○교수의 제주일보 시론 칼럼에서 “기존 카지노업체가 더 이상 출혈 경영을 하지 않도록 지역정서를 해치지 않는 범위 내에서 제주의 카지노에 대해서도 내국인 출입을 허용하는 등의 과감한 제도 개선”을 검토하도록 제안.

1997. 8. 15. 당일자 제주일보에 도내 카지노업계가 중국현지 여행사를 통해 중국관광객의 입도를 추진하고 있다는 내용과 이들을 본격 유치하기 위해서는 노비자나 면세지역 지정 등 여건 마련이 시급하다는 내용이 기사화 됨.

1997. 8. 29. 제주도를 무관세, 노비자지역으로 지정하는 등의 내용을 의제로 삼은 제주도개발특별법 개정실무위원회 개최.

1997. 9. 20. 특급호텔의 외국인 전용 카지노에 슬롯머신업종을 추가할 수 있도록 시행규칙 개정을 마쳤다는 내용이 기사화됨. 11월부터 영업가능하게 됨(제주일보).

1997. 10. 8. 제주도개발특별법 개정 추진협의회 구성 및 회의.

1997. 11. 9. 한국과 중국 항공회담에서 제주-북경, 제주-상해간 신규항공로선 개설키로 합의했다는 내용의 기사가 실림. 법무부장관이 제주도에 대한 노비자 입국허용 범위를 확대하겠다고 말한 사실이 보도됨(제주일보).

1997. 12. 28. 1998년 1월 2일부터 카지노에 슬롯머신, 비디오게임기의 설치와 빙고게임이 허용될 예정임이 보도됨(제주일보).

1998. 4. 10. 제주도를 국제자유도시로 육성하기 위한 방침이 4월 10일 국민회의와 자민련 8인협의회에서 결정됨(제민일보 4. 11일자).

1998. 4. 15. 제주도에 중국인 노비자 입국 허용 발표됨(중앙일보 4. 16일자)

1998. 5. 5. 중국정부가 한국을 자유관광대상국에 포함시킴(동아일보 5. 6일자).

1998. 5. 6. 카지노업에 외국인 투자의 허용이 1999년 5월부터 전면 개방될 것이라는 재정경제부의 방침이 보도됨(한겨레).

1998. 6. 17. 제주상공회의소가 국세인 카지노 입장료를 지방세로 전환하고 도내 카지노에 내국인 출입을 허용해줄 것을 정부에 건의(중앙일보 6. 22

일자).

1998. 6. 20. 제주에 중국인 관광객 유치를 위한 마작거리 조성이 정부차원에서 검토되고 있다고 보도되고, 러시아 크로아티아 등 15개국의 제주 노비자 입국이 허용됐다는 내용이 기사화(제주일보).

1998. 7. 2. 국민회의 고위관계자가 국내 98개 관광호텔에 슬롯머신 영업을 허용하는 방안을 적극 검토하고 있다는 내용이 기사화(한겨레)

1998. 7. 3. 정부의 특1등급 호텔에 카지노 2개소 설립을 허용할 방침이 전해지면서 호텔업계간 유치 경쟁이 되고 있다는 보도(한겨레).

1998. 7. 6. 카지노업계가 정부의 카지노 2개소 증설 방침에 반발하며 집단 대응책을 마련 중이라는 내용이 기사화됨(한겨레)

1998. 7. 21. 제주도가 제주도종합발전지원법 시안을 마련하여 발표 법안에 경전, 마작장, 슬롯머신의 도입과 카지노의 증설 등이 들어가 지역 시민단체들이 반발한다는 내용이 기사화(한겨레 7. 22일자).

1998. 8. 3. 제주도가 동북아 최대의 메가리조트 개발을 추진하려 한다는 내용이 기사화(한국일보).

1998. 8. 15. 관광호텔에 대한 슬롯머신 영업 허용이 2000년 이후에나 가능할 것이라는 문화관광부의 방침이 보도됨(제민일보).

1998. 8. 27. 컨벤션센터 등 국제회의시설에 카지노가 허용되고, 1억달러 이상의 외자를 유치하는 관광시설에는 카지노 사전허가가 도입되도록 관광진흥법의 개정안이 입법예고됨(제민일보).

1998. 9. 26. 정부가 검토했던 카지노 2개소 연내 증설 계획 백지화(연합통신).

1998. 10. 7. 도내 관광호텔사업자들이 관광오락업의 규제 완화를 요구하면서 관광사업자등록증 반납 움직임을 보이는 등 강경히 대응하고 있다는 것이 기사화(제민일보).

1998. 10. 9. 우근민 제주도지사가 취임1백일 대담에서 메가리조트의 추진 불가피성과 카지노 등 도박산업의 확장 필요성을 언급(제민일보)

1998. 10. 13. 제주도관광협회와 관광호텔지배인협회의 슬롯머신, 파친코 허용 요구와 도내 시민단체의 반대입장 성명서, 국민회의 김원길 정책위의장의 파친코, 슬롯머신, 마작장 허용 발언 등으로 각계의 공방이 심화된다는

내용이 기사화(제민일보; 중앙일보 10. 14일자).

1998. 10. 17. 문화관광부가 중국인 관광객 유치를 위해 카지노업소에 마작장 설치를 허용키로 했지만, 관광호텔에 파친코와 슬롯머신은 당분간 허용하지 않기로 했다고 보도됨(제민일보; 제주일보 10. 18일자).

1998. 10. 18. 제주도가 대규모 리조트 단지를 개발하기 위해 내년 상반기까지 도종합개발계획을 변경 보완하기로 했다는 내용이 기사화되고, 강원도 패광지역이 제주메가리조트의 오픈카지노 개설 계획에 비상한 관심을 갖고 대응책에 부심하고 있다는 내용이 기사화됨(제주일보).

1998. 10. 24. 건설교통부가 제주도 등에 대한 국제자유도시 건설 방안을 제 4차 국토개발계획(2000-2020년)에 포함시켜 추진할 것이라는 계획이 보도됨(제민일보).

1998. 11. 17. 지난 4월 발표된 한국정부의 중국인 무비자 입국허용이 중국정부에서는 전혀 받아들여지지 않는 실효성 없는 정책이라는 주장이 기사화(제민일보).

1998. 11. 21. 도내 관광호텔업계가 행정규제 철폐와 관광오락업의 부활을 놓고 정부와 협상하는 과정에서 영업장폐쇄라는 카드까지 내보이고 있다는 사실이 보도됨(제민일보).

1998. 12. 9. 현재 카지노 설치에 대한 제한규정이 내년 9월 폐지된다면서 서귀포시가 2001년까지 건설되는 중문단지 2단계지구 숙박시설에 카지노를 조성할 계획이라는 내용이 기사화(제민일보).

1998. 12. 13. 정부는 전국 카지노에 마작장을 허용하기로 함(제민일보 12. 15일자).

1998. 12. 14. 1억달러 이상 외자유치시 카지노 사전 허가제를 도입하기로 했던 것이 철회되고 국제회의시설과 특2등급호텔에는 외국인 전용 카지노를 허용키로 관광진흥법 개정안이 국회 문화관광위원회에서 의결됨(제민일보 12. 14일자).

1998. 12. 16. 도내 상당수 관광호텔이 아직 허용이 안된 슬롯머신 영업을 조건으로 업자들과 성급한 거래가 있다는 내용이 기사화됨(제민일보).

1998. 12. 18. 관광진흥법 개정안이 국회를 통과했는데, 마작장 설치의 허용된 반면, 국제공항, 항만 내 슬롯머신 설치와 경견장 도입은 불허됨(제민

일보 12. 21일자).

이상을 보면 도내 카지노업계가 IMF 이전부터 매출액을 높이기 위해 상당히 체계적이고 조직적으로 작업을 전개해왔음을 알 수 있다. 관련 행정당국의 도움도 읽을 수 있고 관련 전문가도 그에 동조적인 발언을 하고 있다. 이들의 움직임은 크게 다음의 네 가지로 정리할 수 있겠다.

첫째, 현재까지 카지노의 매출은 외국인 관광객이 입국하는 수준에 좌우된다는 점에서 그들의 제주도 출입을 증대시키기 위한 시도가 다방면에서 전개되어왔다. 그 결과 정부에서는 중국이나 러시아 등 노비자 입국 허용 국가를 확대시키게 되었고, 궁극적으로 제주도를 국제자유도시화하여 이 문제를 완전히 해소하려는 계획이 추진 중에 있다.

둘째, 다른 지역의 관련업체에서는 일부 찬성하기도 하지만 도내 카지노 업계에서는 대부분 다른 업체의 신규 카지노업 진출을 저지하기 위해 노력하고 있다. 경쟁의 심화는 현재의 적자 운영에 결코 도움이 되지 않기 때문이다. 이 점에서 카지노 수를 늘리려는 정부나 지방자치단체의 방침과 도내 카지노업계의 주장은 일정한 긴장관계를 보여준다. 하지만 기존 카지노에서 즐길 수 있는 도박 종류를 확대하기 위한 시도가 있었고 정부로부터 슬롯머신과 마작장 개설 허용이라는 성과를 얻어낸다. 여기에는 제주도종합발전지원법 시안에서 볼 수 있는 것처럼 제주도 당국의 도박산업 확장 의도도 긍정적 요소로 작용했다고 할 수 있다.

셋째, 조심스럽고 산발적이기는 하지만 정부에 대해 도내 카지노에 내국인 출입을 허용하도록 요구하는 의견이 표명되기 시작했다. 강원도 폐광지역 카지노와의 형평성 문제와 적자 보전을 위한 획기적 대안이라는 것이 그런 주장의 배경이다. 그러나 이에 대해서는 아직 일치된 견해를 보이고 있지는 않는 듯하다. 카지노 업계의 여론은 내국인 출입 허용 문제에 대해 찬성보다 반대가 우세한 것으로 보도되기도 한다(시사저널 1995. 11. 9.일자). 폐광지역 카지노에 대한 논의를 지켜본 한 카지노업계의 고위종사자는 “이제 겨우 국민 소득 만달러밖에 안되는데 정부가 마약과 같은 카지노 사업을 내국인에게 허용한다는 것은 미친 것이다. 내국인 입장을 허용하기 시작하면 허가가 확산될 것이 뻔하므로, 당장 빼먹기는 곳감과 같이 달다고 허가를 찬성하는

업자들도 없는 것은 아니다. 하지만 카지노가 사회 문제가 돼 영업이 금지된 슬롯머신 같은 신세가 될 경우 공멸할 수도 있다는 걱정이 앞선다”고 말했다고 한다.

넷째, 그렇지만, 관광호텔업계는 내국인 출입의 허용을 전제로 한 슬롯머신의 부활과 파친코 등의 도입 요구를 강력히 제기하고 있다. 이 점에서 이들은 카지노업계와 일치됐다기보다는 엇갈리는 이해관계를 드러낸다. 겉으로 는 도박산업의 확대라는 점에서 양자의 이해가 일치할 것처럼 보이지만 위 셋째에서 보았듯이 도박문제의 확산이 여론화될 경우 아직까지 그런 문제에서 비껴나 있다고 해도 좋을 카지노업계까지 타격을 받을 수 있기 때문이다. 그래서인지, 다음 장에서 또 다른 요인을 논의하겠지만, 관광호텔업계의 그러한 요구는 정부에 의해 쉽게 받아들여지지 않고 허용여부의 결정이 보류되어버린 상태이다. 다만 정부는 특2등급 호텔에서도 외국인 전용의 카지노를 개설할 수 있도록 관광진흥법을 개정하여 그런 요구에 대해 어느 정도 숨통을 터놓기는 했다. 이 카지노에는 슬롯머신과 마작장도 개설가능하기 때문이다.

이처럼 제주지역의 카지노업계와 관련 당사자들의 동향은 조심스러우면서도 적극적인 의지를 가지고 자신들의 뜻 곧 합법적 도박의 확장이라는 의도를 관철시켜 나가고 있다. 심지어 폐광지역과의 형평성 문제를 내세우면서 현재 8개소나 되는 제주지역 카지노에 내국인 출입 허용이라는 매우 위험부담이 큰 요구까지 등장하고 있음에 관심을 두어야 할 것이다. 여기에 지역 내에서의 걸림돌이라면 지역주민들의 반응이라고 할 수 있다. 주로 지역 내 시민단체들이 도박산업 확대에 반대의 견해를 강하게 표명하고 있는데 이것이 강원도 폐광지역과 제주지역이 다른 점이라 할 수 있다. 하지만 또 하나의 큰 걸림돌은 강원도 폐광지역 주민과 관련 당사자들의 반응이라 할 수 있다.

V. 강원도 폐광지역의 반응과 그 영향

앞에서 소개했듯이 강원도 폐광지역 주민들이 내국인 출입 허용 카지노에 거는 기대는 대단히 절박하고도 높다. 때문에 이 지역 주민들은 물론 그들과 이해관계를 같이하는 지방자치단체들은 그러한 카지노의 운영에 부정적 영향을 미칠 수 있는 사안에 대해서는 적극적인 저항과 투쟁을 마다하지 않는다. 그 효과가 정부의 정책을 변화시키고 결국에는 제주지역의 도박산업에도 영향을 주고 있다. 폐광지역의 그러한 저항의 과정을 1998년 7월부터 11월까지 일지화해서 살펴보도록 한다.

1998. 7. 3. 정부가 추진 중인 관광호텔 슬롯머신 허용 방침과 금강산 관광에 강원도 관계자가 우려의 의견을 밝힘(서울경제신문)

1998. 7. 6. 정부의 관광호텔 슬롯머신 허용 방침에 폐광지역 주민들 강력 반발. 강원도 의회의 성명서 발표(한겨레).

1998. 7. 7. 강원도와 폐광지역 자치단체장들이 정부의 슬롯머신과 카지노 중설 방침의 전면 백지화를 요구하고 나섬(한국일보)

1998. 7. 8. 정부의 관광호텔 슬롯머신 허용 방침에 강원남부지역변영협의 회가 문화관광부에 항의서한 발송(한국일보 7. 9일자).

1998. 7. 13. 강원도의회가 “전국 관광호텔 슬롯머신 허용계획의 전면 백지화를 위한 건의안”을 의결키로 함(경향신문)

1998. 8. 18. 정선군 지역살리기 공동추진위원회가 정부의 관광호텔 슬롯머신 허용 방침에 극한 투쟁의사를 밝힘. 공추위는 1만명 서명을 받은 데 이어 국회를 방문할 예정임(경향신문).

1998. 9. 3. 문화관광부가 강원 폐광지역 주민들의 반발로 관광호텔에 대한 슬롯머신 허용방침을 철회한다는 공문을 강원도에 회신(한겨레 9. 4일자)

1998. 9. 3. 금강산 관광선에 카지노 면허 불허 방침으로 관광요금 인상 불가피(중앙일보).

1998. 9. 8. 문화관광부 관계자가 금강산 유람선 카지노 허용은 외국인 관광객의 유치 실적에 따라 재검토될 것임을 밝힘(연합통신).

1998. 10. 18. 폐광지역이 제주도 메가리조트 오픈 카지노 구상에 비상이

결려 대응책 마련에 부심한다는 내용이 기사화됨(제주일보).

1998. 11. 3. 정부가 카지노를 2등급 호텔까지 허용하겠다는 방침에 폐광 지역 주민들 반발. 문화관광부와 국민회의가 약속(9. 3일자)이행을 하지 않았다고 특히 반발함(일간스포츠).

이상에서 폐광지역의 반응은 주로 내국인 출입이 허용될 수 있는 합법적 도박, 그 중에서도 관광호텔의 슬롯머신과 금강산 유람선의 카지노에 집중되어 있음을 볼 수 있다. 그 결과 앞장에서도 지적한 것처럼 둘 다 정부에 의해 불허되거나 보류되어 버렸다. 일단은 제주지역을 포함한 전국의 관광호텔 업계와 현대그룹이 폐광지역과의 힘겨루기에서 패배한 셈이다. 그러나 이들의 반응은 외국인 전용의 카지노 증설과 확장에 대해서도 가해진다. 이유는 도박 종류가 확대된 외국인 전용 카지노에 내국인 출입이 가능해질 때의 영향을 미리 염려하기 때문이라고 할 수 있다. 제주도 당국이 앞으로 메가리조트의 오픈 카지노 구상을 구체적으로 어떻게 전개할 지 모르지만 이에 대해서도 폐광지역의 대응은 적지 않게 강도 높은 수준이 될 것이다. 같은 맥락에서 기존의 제주지역 카지노에 내국인 출입을 허용하는 문제에 대해서는 더 말할 나위가 없을 것이다.

어쨌든 전국적 수준과 제주지역에서의 합법적 도박의 확장을 걱정하는 이들에게 폐광지역 주민들의 그와 같은 대응은 일면 긍정적인 수도 있다. 하지만 폐광지역 카지노가 독점적으로 제한된 지역에서 운영된다 하더라도 결국에는 전국적 수준에서 내국인의 도박문제를 악화시킬 수 있다는 점을 간과해선 안된다. 더 우려되는 바는 폐광지역의 저항이 과연 언제까지 유효할 것인지를 누구도 장담할 수 없게 만드는 정부와 지방자치단체들, 도박산업계 등의 의도이다. 앞에서 살펴본 바에 의하면 그들의 의도는 언제든 가능하다면 내국인의 합법적 도박 참여도를 높일 수 있는 정책의 수립과 집행에 있다는 기색이 역력하기 때문이다.

VI. 전망과 맺음말

이미 검토했지만 현재 제주도에는 전국에 두 군데 밖에 없는 경마장 중 하나가 성업중이고, 지방자치단체로는 유일하게 제주도만 관광복권이라는 도박사업에 진출해있을 정도로 합법적 도박이 다른 지역보다 활성화되어 있다. 도박범죄의 발생도 전국 최고의 수준에 있으며, 도내 성인의 약 1-5% 정도가 이미 문제 도박 성향이 있다는 추계도 나와 있다(김석준·강세현 1998). 이런 와중에 만에 하나 강원도 폐광지역처럼 도내 카지노에 내국인 출입이 허용된다면 그 여파는 더 이상 통제할 수 없을 정도로 커질 것이 틀림없다. 그 동안 제주도는 육지와 격리되어 있다는 장점 때문에 각종 정책의 실험장 역할을 자주 떠맡아 왔다. 카지노 내국인 출입 허용이 그런 정책적 실험으로 선택될 가능성도 배제하지 못한다. 게다가 도내 관광호텔에 내국인 출입을 허용하는 슬롯머신을 부활시키고 파친코를 도입하고자 하는 업계와 정부의 현저한 움직임도 주목된다.

한가지 더 상기해야 할 것은 국내에서도 1960년대 말 카지노에 내국인 출입을 허용했던 적이 있다는 사실이다. 카지노 도입초기인 1967년부터 1969년까지 외국인을 동반한 내국인에 한해 제한적으로 카지노 출입을 허용했던 것이다. 그러나 카지노 출입 내국인 중에서 부도, 자살 등을 일으켜 사회 문제가 커지자 그후 내국인 출입을 금했다. 이 점에서, 위에 논의한 데드우드 시의 상황을 재론하지 않더라도, 내국인 출입이 허용될 경우 나타날 문제의 일단은 우리 사회의 경험에서도 벌써부터 예고되어 있다고 할 수 있다.

이런 상황이니 만큼 지역사회에 큰 영향을 끼치게 될 도박 합법화의 문제에 대한 관심과 심도있는 토론, 그리고 적절하고 효과적인 대안을 마련하는 일이 무엇보다 시급하다. 강원도 폐광 지역 주민들과는 달리 제주도의 자연환경과 인문사회환경에 대해 제주도민이 지니고 있는 애착과 지역사회 정체성은 매우 강하다(김향원 1998). 이는 지역의 문제에 접근하는 틀이 강원도 폐광지역과는 달라져야 함을 의미하며, 이 점을 고려하는 데서부터 제주지역 합법적 도박의 문제도 보다 공개적이고 면밀하게 재검토될 필요가 있다.

참 고 문 헌

김석준·강세현

1998 “제주지역의 도박실태와 도박 참여자의 사회적 성격: 문제와 대안”, 『제주사회론 2』, 신행철 외. pp. 201-232. 한울.

김항원

1998 『제주도 주민의 정체성』, 제주대학교 출판부.

원기준

1995 “탄광촌에 봄은 오는가: 특별법 제정과 탄광촌 발전전망.” (출간여부 미확인).

이태원·김석준

1998 “도박의 정치경제학: 한국사회의 도박 합법화와 도박 문제의 확산에 관한 비판적 접근”, 한국사회학회 후기사학회대회 발표요지.

조명래

1995 “폐광지역특별법 제정의 문제점과 대책.” (『환경과 사회』 원고본). 특별법제정강원남부지역주민연대회의

1995. 6. 5. “(가칭) ‘강원남부권 폐광지역개발특별법’ 제정을 위한 폐광지역 주민종합보고서.” (출간여부 미확인).

한범수

1997 『폐광지역 카지노 설치 및 운영에 관한 연구』 한국관광연구원.

한범수 외

1997 『카지노 전산시설 운영 검증 및 효율화 방안』 문화체육부·국무총리 행정조정실

1998 “복권별 발행, 판매 및 수익 현황”, (내부자료).

문화관광부

1998 “카지노 및 슬러트머신 사업 관련”, (1998 국정감사 자료).

경향신문, 동아일보, 서울경제신문, 시사저널, 연합통신, 일간스포츠, 제민일보, 제주일보, 중앙일보, 한국일보, 한겨레.

1995. 11. 9일자부터 1998. 12. 22일자까지의 해당기사들.

High Country News

1996. 4. 1. Vol. 28, No. 6.

(http://www.hcn.org/1996/apr01/dir/Feature_Deadwood_p.html)

Jang, Jing-Sen and Chuan-Kai Lee

1998 "Penghu: Striving for Casinos", *Journal of Island Studies*, V. 1,
No. 1: 39-45.

Kindt, J. W.

1994 "The Economic Impacts of Legalized Gambling Activities."
Drake Law Review, 43: 51-95.

(<http://web.iquest.net/cpage/ncalg/quotes.htm>)

Thompson, W. N.

1998 "Casinos de Juegos del Mundo: A Survey of World Gambling",
*The Annals of the American Academy of Political and Social
Science*, V. 556: 11-21.

부 록

강원도 폐광지역 특별법 제정운동 과정 (1995-1996)

1995년

- 1월 14일 광산지역사회연구소 태백지역개발특별법제정운동 공식 제안.
- 1월 21일 태백시기독교교회협의회 월례회에서 특별법제정서명운동 결의.
- 1월 24일 교회협의회 기자회견. 가두서명발대식.
- 1월 24-28일 태백시민 서명운동전개, 가두홍보 3회 실시.
- 2월 8일 서명완료 (서명참여자 총 11,149명).
- 2월 27일 고한사북 공추위 주도로 주민궐기대회 시작 (특별법제정요구).
- 3월 2일 태백시공추위 긴급모임, 특별법제정위원회 설치, 사북투쟁 지원 결의.
- 3월 3일 사북고한 투쟁 타결, 5개항 합의 (특별법제정 약속 포함).
- 3월 22일 특별법제정을 위한 탄전지역주민연대회의 구성을 위한 간담회.
- 3월 30일 특별법제정을 위한 주민연대회의 결성 (태백시청 상황실). 태백시, 정선군 고한읍, 사북읍, 신동읍, 남면, 영월군 상동읍, 삼척시 도계읍 주민대표 참석
- 4월 24-26일 특별법자료 수집을 위한 제주도 답사(제주도청, 도의회, 사회단체 방문).
- 5월 19일 특별법제정 주민연대회의 정책협의.
- 5월 20-24일 각 지역별로 주민의견 수렴을 위한 1차 조사활동.
- 5월 25일 특별법제정주민연대회의 정책협의.
- 6월 2-5일 각 지역별로 주민의견 수렴을 위한 2차 조사활동.
- 6월 5일 특별법 제정을 위한 폐광지역주민 종합의견서 작성.
- 6월 7-9일 연대회의 대표단 중앙 부처 방문 (통상부, 환경부, 건교부, 산림청).

- 6월 16일 강원개발연구원 주최 특별법 공청회 (사북읍사무소).
- 7월 24일 주민연대회의 명칭 강원남부폐광지역주민대표자회의로 변경결의.
- 7월 25일 에너지경제연구원 주초 특별법 공청회 (경기도 의왕시), 주민 300명 참석.
- 7월 27일 연대회의 명칭 변경 “강원남부 폐광지역주민대표자회의”.
- 7월 28일 주민대표자회의 통상부와 실무협의 (과천 종합청사).
- 8월 3일 경실련 유제현 사무총장과 실무조사반 현지조사 및 주민간담회, 주민의견에 협력키로 입장 조정.
- 8월 7일 강원남부폐광지역주민대표자회의 전체회의 (상동).
- 8월 17일 주민대표자회의 대정부 촉구 성명발표, 특례인정 촉구.
- 8월 29일 춘천 강원개발연구원 소회의실에서 통상산업부 대표와 주민대표 특별법실무협의, 특별법시안 최종 합의 (통상부안).
- 8월 30일 특별법 입법예고, 통상부 공고 제 1995 122호.
- 8월 30일 박금용 도의원 (태백시) 등 도의원 5명 도의회에서 단식농성, (특별법 제정 촉구).
- 8월 31일 도의원 단식에 대한 성명서 발표 (주민대표자회의).
- 9월 1일 자연의 친구들 외 4개 단체 특별법저지 성명발표.
- 9월 4일 주민대표자회의 긴급모임, 환경단체에 대한 성명발표 9월 중순 중앙부처 방문 결의, 시행령 작업반에 각 시군의 공무원 1인씩 참여, 시군의회와 긴밀히 협조할 것을 결의.
- 9월 16일 전국진폐재해자협회 특별법 원안통과 촉구 성명발표.
- 9월 17일 경실련 등 3개 단체 특별법 의견서 제출.
- 9월 19일 주민대표자회의, 개발촉진지구 사업지정 재검토 건의문 제출.
- 9월 24일 환경부에서 녹지등급완화규정 허용 확정 (식생우수지역 개발가능).
- 9월 28일 개발촉진지구 원안 승인 촉구 성명서 발표 (주민대표자회의).
- 10월 2일 주민대표자회의 비상전체회의 소집 (고한읍사무소), 성명발표 (원안통과, 개발촉진지구 원안승인).
- 10월 14일 주민대표자회의 전체회의 (시군의회, 도의원 연석회의) 태백시청 상황실, 개발촉진지구지정 조기지정 및 사업승인의 특별법통과

- 이후 일괄승인합의, 10월 24일 특별법원안통과를 위한 주민차량
대행진 및 결의대회 결정.
- 10월 24일 특별법원안통과를 위한 차량대행진 및 주민결의대회, (차량 500
대, 주민 1500여명 참석).
- 11월 2일 전체차관회의에서 카지노 허용 원칙적 합의.
- 11월 4일 전체차관회의 임시회의, 카지노 관련 법조항 최종합의, (1개소 허
용, 공익법인, 수익금 지역개발에 사용 등).
- 11월 10일 공무회의 특별법 원안의결.
- 11월 14일 주민대표자회의 전체회의 (상동 백운산장), 카지노문제 등 합의,
시행령 25일까지 각 지역별로 의견수렴.
- 11월 21-22일 국회 통상산업위 원안통과 (주민대표자회의의 참관).
- 11월 30일 국회본회의 통과 (주민대표자회의의 참관, 23명).
- 12월 8일 태백시특별법제정위원회와 태백시 시행령 실무협의, 시행령안 조
정.
- 12월 23일 주민대표자회의 (한마음신협) 시행령 정책협의, 4개시군 공무원
참여.
- 12월 25일 주민대표자회의의 시행령실무작업 (이화정여관), 4개시군 공무원참
여.
- 12월 26일 주민대표자회의의 시행령정책협의회의, 최종안 결정 (황지제일라이온
스 회관), 시행령안에 대한 강원도의 일방적인 발표에 대해 항
의하는 항의문 발송.
- 12월 29일 주민대표자회의, 4개시군, 강원도 시행령 최종합의(강원개발연구
원 소회의실).

1996년

- 1월 30일 시행령안에 대한 협의회 (춘천 공영빌딩 소회의실), 통상산업부,
강원도, 4개시군, 주민대표자회의.
- 2월 시행령안 입법예고.
- 3월 경제차관회의, 전체차관회의.

- 3월 22일 카지노 성명서 (문화체육부는 특별법시행령에 대한 부당한 요구를 철회하라).
- 3월 25일 카지노 성명서 (기형적인 타협안도 철회해야한다).
- 3월 26일 시행령 국무회의 의결.
- 3월 26일 시행령 통과에 대한 논평.
- 3월 30일 성명서 - 불교계의 만항지구개발반대에 대한 주민의 입장.
- 5월 3일 3개 주민기업대표 통상산업부 방문 (국고보조요청).
- 5월 7일 주민대표자회의 전체회의, 발전적 해체 새로운 조직 건설키로 합의, 불교계는 만항지구개발반대를 제고하라 성명서.
- 5월 16일 새로운 조직건설을 위한 실무협의회(도계), 탄광지역개발계획 승인 신청 (강원도 → 건설교통부) 자료만 제출.
- 5월 27일 실무협의회 2차 회의.
- 6월 3일 주민대표자 회의 전체회의, 공식 해산 결정.
- 8월 12일 폐광지역 진흥지구 지정고시 (통상산업부), 탄광지역 개발계획 승인 공식신청 (강원도 → 건설교통부).
- 8월 16일 대체산업육성지원계획 확정고시 (통상산업부).

Interrelated Impact of the Development Strategies between the Abandoned Mining Areas of Kangwon-Province and Cheju-Province: Focusing on the Casino Project

Kim, Suk-Joon

Department of Sociology, Cheju National University

This study is to discuss the meaning and impact of the casino project permitting gambling by Koreans, which is proposed as a core element of the development plan for the abandoned mining areas of Kangwon-Province, in terms of the situation of Cheju-Province. At first, the background and contents of the development plan is examined with the responses of inhabitants of the mining communities. Secondly, the case of Deadwood city in America which has similar experiences to the Kangwon mining areas is reviewed for the purpose of looking into an example of the effect of community development relying on casinos. Thirdly, the interrelated impact of the development strategies between the Kangwon mining areas and Cheju-Province is dealt with suggesting the outcomes when it is allowed for Koreans to gamble at casinos of Cheju-Province.