

KERI Brief

관광(MICE)산업의 새로운 패러다임 도입을 위한 산업 규제 완화 방안 - 복합리조트의 전략적 유치를 위한 제언

정승영

한국경제연구원 선임연구원
(jurist14@keri.org)

제 7차 투자활성화 대책 중 관광산업 활성화를 위한 신규 복합리조트 도입 방안이 제시되고 있다. 이에 본 보고서에서는 MICE 산업에 초점을 둔 복합리조트 도입과 투자 유치 등을 전략적으로 유형화된 접근이 필요하다는 점을 설명하였다. 특히 우리나라 관광산업에서 외래 관광객의 관광 및 소비패턴은 대도시 내에서 이루어지는 패턴이 많다는 점, 국제회의(Meeting), 산업전시회(Convention), 보상관광(Incentive Tour) 등이 대도시 권역에서 이루어지는 점 등을 고려할 때, 전략적으로 대도시 내 비즈니스형 복합리조트와 위락형 복합리조트로 분리하여 접근하여야 할 필요성을 제시하였다. 우리나라에서 벤치마킹 대상으로 삼을 수 있는 싱가포르의 경우에도 두 가지 유형

으로 나누어 접근해 성공한 바 있으며, 경쟁국이라 할 수 있는 일본의 경우에도 이와 같은 접근 방식을 고려하고 있다. 한편, 본 보고서에서는 대도시 내 비즈니스형 복합리조트 도입 및 투자 유치를 하기 위해서는 법제도적으로 오픈 카지노 정책의 완화가 필요하다는 점을 설명하였다. 다만, 이와 관련하여 국내 도박 유명률과 지역갈등 요소 등을 고려할 때, 신중한 접근이 요청되지만, 투자 인센티브의 제도적인 접근방안 측면에서는 고려할 요소임을 설명하였다. 기타 제도적인 개선 요소로서는 관광진흥법상의 복합리조트 유형에 관한 체계적인 접근을 위한 개선과 세제상의 중복과세 문제 등을 정리할 필요성에 대해서 제시하였다.

1. 검토배경

□ 글로벌 관광산업의 추가 아시아 중심으로 재편되고 있음.

- 중국에서 외국으로 나가는 관광객이 폭발적으로 증가함에 따라 싱가포르를 필두로 기존의 홍콩, 마카오 등의 아시아권 국가들의 관광산업이 급속도로 성장해나가고 있음.

- 우리나라의 경우에도 외래관광객 수가 2014년 1,420만 명에 이를 정도로 성장하였고, 국제회의 개최건수도 세계 3위(635건, UIA 2013년 통계)를 기록하고 있음.

□ 현재 우리나라 관광산업은 ‘양적’ 성장에도 불구하고, ‘질적’ 성장은 더딘 상황임.

- 2007년 약 108억 달러의 관광수지 최대 적자를 기록한 이래, 2013년까지 관광수지 적자폭이 점차 줄어들고 있는 실정이지만, 여전히 약 28억 달러(2013년 기준)의 관광수지 적자가 발생하고 있음.

- 관광객 수의 급증과 MICE 산업 성장 전략 추진 등에도 불구하고, 관광객의 소비 규모는 기대만큼 증가하지 않고 있는 실정임.

□ 관광산업의 패턴을 단순 관광에서 벗어나 MICE(Meeting, Incentive Tour, Convention, Exhibition) 중심으로 관광객의 소비패턴을 전환시킬 전환점이 필요

- 외래관광객의 관광 및 소비패턴에 따라 근거리에서 윈스톱 관광이 가능한 시설 마련이 필요

○ MICE 산업의 전략적인 성장을 도모하기 위해서는 기업회의(Meeting) 및 산업전시회(Convention) 등의 참가자들이 일정에 맞춰 최단거리로 이동하면서도 다양한 소비욕구를 충족시킬 수 있도록 시설을 마련하는 것이 필요함.

○ 이에 따라 국제회의, 전시장 등과 숙박시설 및 휴양·오락시설이 복합화(Complex)되어 있는 복합리조트(Integrated Resort) 시설 마련을 위한 법적 도상의 정비 필요¹⁾

- 복합리조트 유형과 복합리조트 내 수익원에 따른 전략적인 접근 필요

○ 대도시에 위치하여 MICE 산업과 연계된 관광인프라로서의 복합리조트와 휴양 중심의 복합리조트로 나누어 전략적인 검토가 필요함.

○ 특히 복합리조트의 유치 및 운영에서 상당 부분 영향을 미치는 카지노 관련 사항에 대해서 제도적인 변화를 모색

□ 외국의 전략적 성장을 위한 변화 사례 및 주변국의 동향을 검토하여 우리나라에서 필요한 제도적 변화와 시사점을 도출

- 2000년대 중반부터 복합리조트를 필두로 MICE 산업을 전략적으로 성장시켜, 2011년 이후 국제회의 개최건수 세계 1위를 유지하고 있는 싱가포르의 사례를 검토함.

- 2020년 도쿄 올림픽 개최에 맞춰 관광산업을 전략적으로 성장시키고자 변화를 모색 중인 일본의 동향을 검토하고, 그와 관련된 시사점을 도출함.

1) 복합리조트는 일정 규모 이상의 부지에 숙박시설과 레저·스포츠 시설, 테마파크, 게이밍 시설 등이 선택적으로 포함되어 있는 목적지 리조트라고 개념 정의되는 것이 일반적이며, 카지노 게이밍 시설이 핵심 동인이자, 주요 수익원임 : 류광훈, 『한국형 복합리조트 제도화 방안』, 한국문화관광연구원(2012), 15~18면.

2. 우리나라의 관광산업 및 제도의 현황 및 한계

(1) 산업 현황 및 한계

□ 우리나라의 외래관광객 수는 2005년 약 602만 명에서 2014년 약 1,420만 명으로 2배 이상의 폭발적인 성장을 해나가고 있음.

- 외래관광객의 구성은 아시아국가의 외래 관광객이 약 1,170만 명을 차지하고 있으며, 그 중 중국 관광객이 약 612만 명임.²⁾

- 외래관광객의 소비 지출액은 전체 1인당 평균 약 1,648달러(2013년 기준)로 2009년 1,224달러에서 꾸준히 증가하고 있으며, 국가별로는 중국 관광객이 1인당 약 2,271달러를 소비하여 가장 많이 소비하는 것으로 나타나고 있음.³⁾

□ 한편, 우리나라는 관광산업을 전략적으로 성장 시키고자, MICE 산업에 초점을 두고 관광 인프라를 구축하고자 하고 있으며, 가시적인 외형적 성장에도 불구하고 질적 성장은 더딘 편임.

- MICE 산업에서의 중심 축도가 되는 국제회의 개최건수(UIA 집계)에 있어서 우리나라는 세계 15위(개최건수 185건, 2006년)에서 세계 3위(개최건수 635건, 2013년 기준)로 성장하였으며,⁴⁾ 주요 국제회의 개최건수만을 집계하는 ICCA 통계에서는 서울(개최건수 125건, 9위)이 주요 도시로 자리 잡고 있음.⁵⁾

- 한편, 관광수지 실적은 2013년 기준 약 28억 달러의 적자를 기록하고 있는 등 관광산업의 외형적인 성장에도 불구하고, 내실은 적자폭이 크게 줄어들지 않고 있는 실정임.⁶⁾

2) “출입국관광통계”(2014년/관광지식정보시스템).

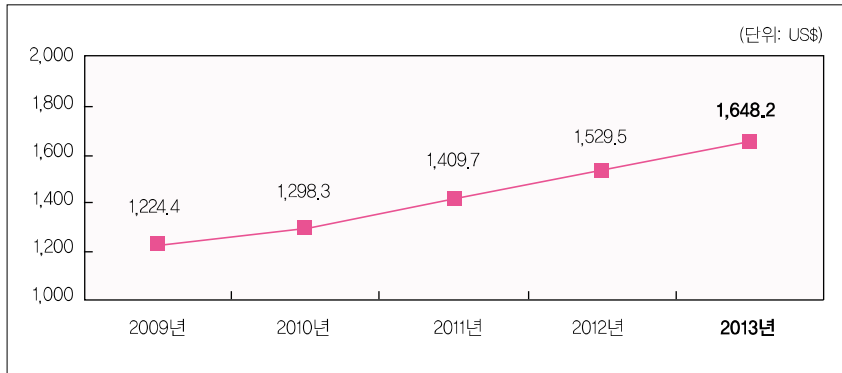
3) 문화체육관광부, 「2013년 외래관광객 실태조사」(2014), 183~185면.

4) 한국관광공사, “UIA(Union of International Association) 기준 국제회의 국가 순위(2006~2013년)”, <http://k-mice.visitkorea.or.kr/>

5) 한국관광공사, “2013 ICCA 국제회의 개최 실적 발표”(2014), <http://k-mice.visitkorea.or.kr/>
ICCA(International Congress and Convention Association)의 개최 실적 집계 요건: ① 최소 3개국 이상 순회하는 국제회의, ② 전체 참가자수 50명 이상, ③ 일정한 주기로 개최되는 회의

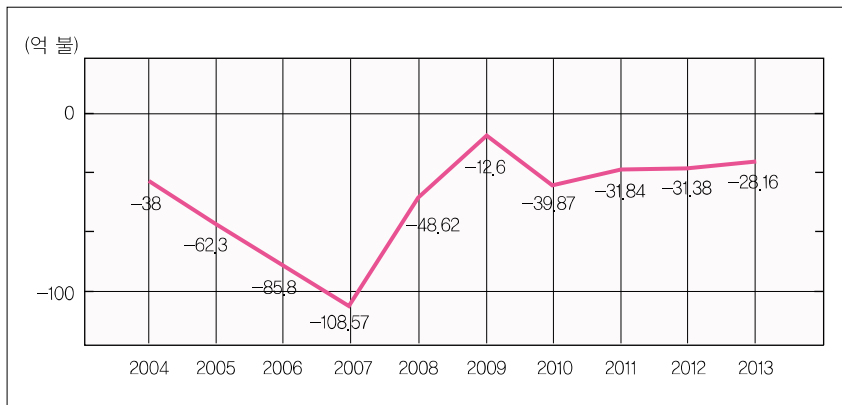
6) 2007년 108억 달러의 관광수지 적자 이후, 2009년까지 큰 폭의 회복이 있었던 것은 인바운드 관광객(특히 일본과 중국)과 아웃바운드 관광객의 지출에 대해서 2007~2008년 글로벌 금융위기에 따른 환율효과가 발생한 것으로 분석됨 : 이강욱·최승묵·권태일, “환율변화에 따른 관광수요 변화 분석”, 한국문화관광연구원(2011) 참조.

[그림 1] 연도별 외래관광객 1인 지출 경비



자료: 문화체육관광부, 『2013년 외래관광객 실태조사』(2014), [그림 3-37]

[그림 2] 관광수지 실적



자료: 한국관광공사 “관광수지 통계”(e-나라지표)

[표 1] MICE 참가자(외국인)의 관광활동과 소비패턴

			내용				
Meeting & Convention	관광활동 유형	개최지 내	관광지 방문 (66.4%)	쇼핑 (60.4%)	식도락관광 (48.7%)	문화, 역사, 유적관광 (42.0%)	전통문화체험 (21.0%)
		개최지 외	관광지 방문 (64.3%)	쇼핑 (50.9%)	식도락관광 (34.7%)	문화, 역사, 유적관광 (37.8%)	전통문화체험 (15.5%)
	소비패턴 (1인 평균 소비액)	회의등록비 (600,855원)	숙박비 (883,714원)	쇼핑비 (416,370원)	식음료비 (259,285원)	개인여행비 (176,569원)	
Incentive Tour	관광활동 유형	쇼핑 (75.3%)	관광지 방문 (73.8%)	식도락관광 (56.9%)	테마파크 (37.1%)	유흥/오락 + 카지노(29.0%)	
	소비패턴 (1인 평균 소비액)	쇼핑비 (256,570원)	스포츠활동비 (67,800원)	개인여행비 (61,327원)	유흥비 (60,785원)	식음료비 (55,873원)	

* 자료: 2013 MICE 참가자조사(한국관광공사) 통계자료 재구성

** 관광활동 유형은 중복응답 결과임

*** Incentive Tour에서의 1인 소비액은 순수 개인 부담금액이며, 회사 지원금액 등은 포함되지 않은 것임

□ 한편, 대도시를 중심으로 주요 인프라를 활용하는 관광소비 패턴이 MICE 참가자 통계에서 나타나고 있음.

- 예를 들어 2013 MICE 참가자조사(한국관광공사)에서 나타나는 바와 같이, 외국 참가자의 소비패턴은 대도시 도심지의 주요 인프라를 활용한 관광이 이루어지고 있음.

- MICE 참가자들의 일반적인 국내 관광인프라에 대한 전반적인 만족도는 높은 편이지만, 관광산업 발전을 위해 MICE 참가자의 관광활동과 소비패턴에 맞춘 전략적인 개발이 필요

○ Meeting & Convention 분야에서의 한국 방문의 전반적 만족도는 93.1%(만족 이상 평가 합산), Incentive 분야에서의 한국 방문의 전반적 만족도는 79.9%(만족 이상 평가 합산)으로 나타나고 있음.

○ Meeting & Convention 분야에서의 항목별 만족도 측면(5점 척도 기준)에서 볼 때, 언어(3.48점), 야간관광(3.78점), 비자발급(3.91점), 쇼핑(3.98점), 관광지 매력(4.03점)이 낮게 나타나고 있음.

○ Incentive Tour 분야에서의 항목별 만족도 측면에서 볼 때, 언어(3.57점), 식음료(3.69점), 입출국(3.81점), 관광지(3.83점), 비자발급(3.83점)이 낮게 평가되고 있음.

[표 2] MICE 참가자들의 한국 방문 만족도 평가

			내용						
Meeting & Convention	전반적 만족도 (4점 이상)	항목별 만족도	입출국 (4.21점)	교통 (4.27점)	숙박 (4.22점)	식음료 (4.11점)	쇼핑 (3.98점)	관광지 매력 (4.03점)	관광 안내 등 (3.89점)
	93.1%		언어 (3.48점)	비자 발급 (3.91점)	종사원 친절 (4.38점)	한국인 친절 (4.40점)	안전성 (4.46점)	야간 관광 (3.78점)	접근성 (4.22점)
Incentive Tour	전반적 만족도 (4점 이상)	항목별 만족도	입출국 (3.81점)	교통 (4.01점)	숙박 (3.90점)	식음료 (3.69점)	쇼핑 (3.83점)	관광지 매력 (3.83점)	관광 안내 등 (3.95점)
	79.9%		언어 (3.57점)	비자 발급 (3.83점)	종사원 친절 (3.92점)	한국인 친절 (3.86점)	안전성 (4.09점)	야간 관광 (3.62점)	

* 자료: 2013 MICE 참가자조사(한국관광공사) 통계자료 재구성

** Likert 5점 척도 기준 평가임

- MICE 참가자 조사 통계에서 나타나는 특징에 따르면 전략적으로 ‘도심지’ 관광인프라에 맞춘 복합적인 관광단지를 보다 적극적으로 개발해야 할 필요가 있음.

○ Incentive Tour 분야에서의 선호 여행 방문지로는 도심/쇼핑지역(71.3%), 역사/문화자원(61.5%), 자연자원(42.0%), 테마파크(25.2%), 산업시찰(23.3%), 관광리조트(21.3%) 순으로 나타나고 있음.⁷⁾

○ 예를 들어 역사/문화자원이 풍부하게 위치하거나, 근접거리 내의 테마파크 등이 자리 잡고 있는 ‘대도시 도심지’ 관광인프라를 전략적으로 개발·유도할 필요가 있음.

○ 이와 관련하여 서울의 경우, ‘코엑스’ 일대를 “강남 MICE 관광특구”로 지정(2014.12.18.)하여 도심지 내 MICE 관련 기존 인프라를 관광과 연계해나가는 움직임을 보이고 있음.⁸⁾

7) 한국관광공사, 『2013년 외래관광객 실태조사』(2014). 이는 중복 응답이 가능한 조사로서 합계가 100%를 넘을 수 있음.

8) 기존 서울 관광특구는 이태원(1997년), 명동·남대문·북창동·다동·무교동(2000년), 동대문패션타운(2002년), 종로·청계(2006년), 잠실(2012년)이 있었음. 하지만 코엑스의 경우에 이미 가동률 포화상태에 이르러 별도의 개발이 필요하다는 요청이 꾸준히 제기되었던 상태였음.

(2) 국내 제도에서의 현황과 한계

□ 관광산업과 관련하여 법제를 체계적으로 정비하여야 한다는 기본적인 지적은 차제에 살펴보고 하기로 하고, 해당 보고서에서는 MICE 산업과 관련된 관광인프라를 구축하는 데 있어서 제도적으로 장애가 될 수 있는 부분에 대해서 초점을 두고 살펴보고자 함.

- 본 보고서에서 초점을 두고 있는 MICE 산업과 관련하여 국내 관광 관련 법제도는 ① 관광진흥법, ② 국제회의산업 육성에 관한 법률, ③ 기업도시개발특별법, ④ 경제자유구역 지정 및 운영에 관한 특별법 등이 있음.

- 관광진흥법을 기본법제로 두고, MICE 산업과 관련하여 국제회의산업 육성에 관한 법률이 마련되어 있고, 개별 특별법들에 대하여 관광산업 투자와 관련한 조항들이 산재하고 있음.

- 이와 더불어 국제적인 복합리조트 개발업체들이 국내 투자 시에 염두에 두고 있는 오픈 카지노 정책과 관련해서는 폐광지역 개발 지원에 관한 특별법도 연계되어 있음.

□ 현재 관광법제도에 따르면, MICE 산업에 맞춘 복합적인 관광인프라 시설들을 구축하는데 큰 장애는 없는 상황임.

- 최근 관광특구로 지정된 코엑스를 예로 살펴보면, 전시와 컨벤션 기능을 하는 코엑스와 인근 대형 호텔 등을 핵심기능으로 하는 ‘앵커’로 보고, 보완적인 기능을 하는 쇼핑, 식음료, 문화예술시설 등이 구비되어 있는 상태로 볼 수 있음.

- 이와 관련하여 관광진흥법 제70조에서는 기초지방자치단체장(시장·군수·구청장)의 신청과 광역자치단체장(시·도지사)의 지정으로 관광특구 지정이 가능하도록 규정해두고 있음.

[표 3] 관광진흥법상의 관광특구 관련 조항의 주요 내용

	내용
관광특구 지정 (제70조)	아래 요건 모두 충족하여야 함. 1. 외국인 관광객 수(10만 명, 서울특별시의 경우 50만 명) 이상일 것 2. 관광안내시설, 공공편익시설 및 숙박시설 등이 갖추어져 외국인 관광객의 관광수요를 충족 가능 지역 3. 임야·농지·공업용지 또는 택지 등 관광활동과 직접적인 관련성이 없는 토지의 비율이 10% 미만 4. 앞의 요건들을 충족하는 지역이 서로 분리되어 있지 않을 것
진흥계획 및 평가와 지원 (제71조~제74조)	(제71조) 특별자치도지사·시장·군수·구청장의 관광특구진흥계획을 수립하고 시행 (제72조) 관광특구 진흥을 위한 지원 / 관광진흥개발기금 대여 및 보조 가능 (제73조) 관광특구 평가 (제74조) 다른 법률들에 관한 특례 1. 식품위생법 제43조 영업제한 규정 적용 배제 2. 건축법 제43조 적용 특례(연간 60일 이내): 공개 공지 활용한 공연 및 음식 제공 행위 3. 도로교통법 제2조 도로통행 금지 또는 제한 조치 가능

□ 다만, 복합 관광인프라 시설에서의 주요 수익원이라 할 수 있는 카지노시설은 별도의 카지노허가제도에 따라 설치 및 운영이 제한될 수 있음.

- ① 국제공항이나 국제여객선터미널이 있는 특별시·광역시·도·특별자치도에 있거나 관광특구에 있는 관광숙박업 중 호텔업 시설(특1급관광호텔) 또는 대통령령으로 정하는 국제회의업 시설의 부대시설에서 카지노업을 하려는 경우, ② 우리나라와 외국을 왕래하는 여객선에서 카지노업을 하려는 경우에 허가를 받을 수 있음.⁹⁾

○ 관광진흥법 시행령 제27조에서는 최근 신규허가를 한 날 이후, 전국 단위의 외래관광객이 60만 명 이상 증가한 경우에만 신규허가를 할 수 있도록 허가권을 제한하고 있음.

○ 증가인원 60만 명당 2개 사업 이하 범위 안에서 허가가 가능하며, ① 전국 단위의 외래관광객 증가 추세 및 지역의 외래관광객 증가 추세, ② 카지노

이용객의 증가 추세, ③ 기존 카지노 사업자의 총 수용능력, ④ 기존 카지노사업자의 총 외화획득실적, ⑤ 기타 카지노업의 건전한 발전을 위하여 필요한 사항을 고려하여 허가

○ 관광호텔 또는 국제회의시설의 부대시설로 카지노를 설치하는 경우에는 전년도 외래관광객 유치 실적을 비롯하여, 장래 외래관광객 유치계획 등의 사업계획, 재정능력, 영업 관련 내부 통제방안 등을 고려하여 허가

- 관광진흥법에서는 카지노 허가요건과 관련하여 별도로 투자와 관련된 내용을 규정해두고 있지 않지만, 기업도시개발특별법, 경제자유구역 지정 및 운영에 관한 특별법 등에서는 별도로 투자 요건을 규정하여 두고 있음.

9) 관광진흥법 제21조 및 류광훈, 『한국형 복합리조트 제도화 방안』, 한국문화관광연구원(2012), 32~33면 참조.

[표 4] 국내 외국인 전용 카지노 사업체 지정 현황

업체 수	종사원 수(명)	'13년 매출액 (백만 원)	'13년 입장객(명)
16개 업체(외국인대상) -서울(3), 부산(2), 인천(1), 강원(1), 대구(1), 제주(8)	4,990	1,368,479	2,707,315
1개 업체 (내/외국인 모두)	3,631 (리조트 종사자 포함)	1,279,032	3,067,992
종합(17개)	8,621	2,647,511	5,775,307

자료: 문화체육관광부(2014.5.), “2014 카지노통계” 내 국내 카지노업체 현황 항목 재구성

[표 5] 특별법상의 카지노 허가 특례조항 주요 내용

	내용
<p>경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 (법 제23조의3 / 시행령 제20조의4 ~ 제20조의7)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 외국인투자금액이 5억 달러 이상 투자 <ul style="list-style-type: none"> - 호텔업 또는 국제회의시설업의 부대시설로 설치 - 허가의 사전심사 청구 시, 5천만 달러 이상 납입하여야 함 - 호텔업(특1등급만 가능)을 포함하여 관광사업 3종류 이상 경영 - 영업개시 신고 시점에 3억 달러 이상 투자하고, 이후 2년 내 총 5억 달러 투자 2. 투자자금이 범죄수익 등에 해당하지 아니할 것 3. 투자자의 신용상태 등이 대통령령으로 정하는 사항일 것 <ul style="list-style-type: none"> - 신용평가등급이 투자 적격 이상(BBB등급 이상)
<p>기업도시개발특별법 (법 제30조 / 시행령 제38조)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 관광레저형 기업도시 실시계획에 반영 2. 다음 사항에서의 투자가 이루어질 것 <ul style="list-style-type: none"> - 호텔업시설(특1등급 시설 우선) 또는 국제회의업시설 부대시설 안 설치 - 관광사업 투자금액이 총 5,000억 원 이상으로 허가 신청 시 3,000억 원 이상 투자

- 다만, 내·외국인이 모두 이용할 수 있는 카지노를 도심지 內 관광특구 등에 위치한 복합 관광인프라 시설에 구축하려면 2025년까지는 제도상 도입이 어려운 실정임.

○ 관광진흥법 제21조 및 제28조 제1항에서는 카지노사업자 등에 대하여 준수사항을 규정해두고 있는데, 그중 제28조 제1항 제4호에서 카지노에서 내국인 입장행위를 제한하도록 규정하고 있음.

○ 다만, 이는 제한적인 오픈 카지노 정책과 폐광지역 지원에 관한 특별법(제11조 제3항 및 법률 제 5089호 부칙 제2항)에서 2025년까지 내국인 카지노 개설지역을 폐광지역으로 제한함을 규정하고 있음.

○ 만약에 도심지역 내에서 오픈 카지노 정책을 실시하기 위해서는 폐광지역 개발 지원에 관한 특별법을 우선적으로 개정하여야 한다는 제한이 따르게 됨.

[표 6] 카지노업(내국인 입장 카지노) 매출 및 지출구조, 카지노 조세 현황 및 기금 등 출연 현황

전체 환급금 (드롭액의 80~81%)	순매출액(드롭액의 19~20%)						
드롭액의 80~81% (머신게임 배당률 92~93%)	폐광지역 개발기금 (11%)	공익사업비 (5~6%)	관광진흥 개발기금 (10%)	법인세 (10%)	개별소비세 (4%)	사업운영비 (36%)	수익금 (22~23%)

외래관광객의 카지노 이용 및 매출 비중							
2010		2011		2012		2013	
이용객 수(명)	비중 (A/B)	이용객 수(명)	비중 (A/B)	이용객 수(명)	비중 (A/B)	이용객 수(명)	비중 (A/B)
1,945,819	22.1%	2,100,698	21.4%	2,384,214	21.4%	2,707,315	22.2%
카지노 외화수입 (달러)	비중 (C/D)	카지노 외화수입 (달러)	비중 (C/D)	카지노 외화수입 (달러)	비중 (C/D)	카지노 외화수입 (달러)	비중 (C/D)
869,679,000	8.4%	1,015,982,000	8.2%	1,110,244,000	8.3%	1,250,093,000	8.7%

분류		조세 및 기금 현황(단위: 억 원)					
		2008	2009	2010	2011	2012	2013
내국인입장 카지노	국세	1,617	1,481	1,558	1,389	2,013	2,126
	지방세	174	175	184	163	264	190
	합계	1,791	1,656	1,742	1,552	2,277	2,316
외국인전용 카지노	국세	297	426	540	857	934	1,136
	지방세	55	68	33	94	89	128
	합계	352	494	573	951	1,023	1,264

* 외래 관광객의 카지노 이용 및 매출 비중

[A: 카지노 이용객수 / B: 외래 관광객 수(전체) / C: 카지노 외화수입(단위: 달러) / D: 관광외화수입(전체)

자료: 사행산업통합감독위원회, 『사행산업 관련 통계』(2014) 및 문화체육관광부(2014.5.), “2014 카지노통계”

3. 해외 국가의 전략적 관광산업 동향과 발전 사례

□ 해외 국가의 전략적 관광산업 동향은 싱가포르와 일본의 사례를 중심으로 살펴보고자 함.

- 중앙정부에서 전략적으로 관광산업에 대해 초점을 두고 발전시킨 해외 국가 사례로는 해외 최상위권 MICE 산업 국가(UIA 발표 세계 1위 / ICCA 발표 도시 순위 세계 6위)인 싱가포르의 사례를 벤치마킹 대상으로 검토
- 2020년 도쿄 올림픽에 초점을 두어, 2013년 12월 복합리조트법을 의회에 상정하는 등 활동을 벌이며, 특히 MICE 관련 외래관광객 유치의 실질적인 경쟁국가에 해당되는 일본의 동향을 검토

(1) 싱가포르

□ 싱가포르는 2005년 차세대 먹거리로 ‘MICE산업’ 중심의 관광산업에 초점을 두고, 국가 Rebranding 차원에서의 산업 기반 인프라와 관련 제도 정비를 하였으며, 복합리조트(Integrated Resort) 2개 이상을 유치하여 관광산업을 국가 주력 산업으로 성장시켰음.

- Marina Bay Sands(도심 금융지구에 위치)와 Resort World Sentosa(센토사 섬에 위치)가 복합리조트(Integrated Resort)로 건설되어 개장된 이래, 관광객은 1,164만 명(2010년)까지 증가하였으며, 직접적인 고용 효과는 약 20,300명으로 추산되고 있음.¹⁰⁾
- 특히 관광, 오락 및 게임에 따른 수입은 2009년 2억 1백만 싱가포르 달러에서 2013년 54억 7천 1백만 싱가포르 달러까지 증가하여 약 27배 증가하였음.¹¹⁾

10) “싱가포르 복합리조트 개발의 경제적 파급효과”, 대한국토·도시계획학회(2012), 28면 및 41면 참조.

11) Singapore Tourism Board, *Annual Report on Tourism Statistics 2013, Table 15.*

[표 7] 싱가포르 주요 관광수입원의 변화 추세

분류	2009	2010	2011	2012	2013
	관광수입(단위: Million Singapore Dollar)				
전체 수입	12,642	18,931	22,277	23,081	23,469
숙박	2,839	3,623	4,390	5,038	5,332
식음료	1,512	1,903	2,239	2,246	2,294
쇼핑	3,377	3,971	4,489	4,588	4,553
관광, 오락 및 게임	201	4,013	5,391	5,240	5,471
교통	624	700	779	805	835
의료	777	856	980	1,110	832
기타	3,311	3,866	4,010	4,055	4,152

출처: Singapore Tourism Board, *Annual Report on Tourism Statistics 2013*, Table 15

[표 8] Singapore Casino Control Act 주요 내용

	내용
구성	총 13개장(13 parts), 202개 조항(Section 1 ~ Section 202)으로 구성
주요 내용	<ol style="list-style-type: none"> Casino Regulatory Authority / 도박중독문제위원회(National Council on Problem Gambling 설립, 구성, 권한 및 기능 카지노 허가 및 관리 <ul style="list-style-type: none"> 2개 카지노만 허용한다는 점을 조문으로 명시(Sec. 41) 카지노 허가 또는 허가 거부 관련 조항(Sec. 49) 카지노 근무인력에 대한 라이선스 제도(Sec. 79 ~ 89) 싱가포르 거주자 및 시민에 대한 입장료(1일: S\$100 / 1년 S\$ 2,000) 부과 등(Sec. 116) 카지노 게임 운영 등(Sec. 99 ~ 129) 21세 미만자 출입금지 및 중독자 입장 통제 등(Family exclusion orders, Visit limits, and other exclusions / Sec.) Casino Tax 부과(Sec. 146 ~ 152) <ul style="list-style-type: none"> 프리미엄 플레이어(10만 싱가포르 달러 예치한 고객) 수입의 5% 세율 적용 / 일반 플레이어 수입에 대해 15% 세율 적용 (1개월 기준) 세율 조정 제한(15년 동안 세율 인상 제한 조항)

자료: 싱가포르 법령정보시스템(<http://statutes.agc.gov.sg/>)

□ 싱가포르의 특징은 ‘도덕국가’의 이미지를 포기하지 않으면서 동시에 ‘재미있는 도시’의 이미지를 가져오고자 방향 설정을 하고, 그에 따른 제도 설계를 하였다는 점임.¹²⁾

- 리셴룽 총리는 2005년 국회 연설에서 도시국가로서 싱가포르가 새로운 활력을 불어넣을 요인(X-factor)이 필요하다고 강조¹³⁾

○ 싱가포르가 평범한 아시아 도시가 되어 좋은 일자리와 많은 국민들이 경제적인 곤란을 겪을 수 있다는 문제점을 넘기 위해 관광산업을 발전시키기 위한 요소가 필요하다는 점을 강조

○ “카지노가 아닌 복합리조트가 필요한”(Not a Casino, But an IR) 것이라는 점에서 카지노는 관광산업 진흥을 위한 부대 수익사업임을 명확하게 제시

- 정부 방향 설정에 따라 싱가포르에서는 관광산업을 발전시키기 위한 요소로서 복합리조트를 유치하고, 이를 유지하기 위한 수익원으로서 카지노를 고려하고 있음.

○ 복합리조트의 카지노가 전체시설 면적 5% 이하를 초과하지 못한다는 제한 조건을 설정함.¹⁴⁾

○ 카지노 규제법(the Casino Control Act)에 따라 카지노 규제감독위원회(the Casino Regulatory Authority)가 관리 및 감독·규제하며, 관광산업 진흥과 주요 수익원 발굴을 모두 도모하고 있음.

○ 카지노업체의 경우, 법인세 17%를 부담하고 있으며, 고객들에 대해 소비세(Goods and Service Tax) 6.54%, Casino Tax 15%(일반 고객의 경우), 입장료(1일 100 S\$ / 1년 2,000 S\$: 싱가포르 시민 및 거주자만 부담) 부과하고 있음.¹⁵⁾

○ 싱가포르 재무부 장관이 복합리조트에서 발생한 조세수입이 싱가포르의 국민들에게 복지혜택을 제공하기 위한 재원으로 활용되고 있다는 점을 강조하고 있음.¹⁶⁾

12) 이응석, “관광산업 성장을 위한 역동요소는? - 한국형 복합리조트(IR)의 성공 모델을 중심으로”, Deloitte Anjin Review Issue Highlights(2014), 20면 참조.

13) *Statement by Prime Minister Lee Hsien Loong on Integrated Resort on Monday, 18 April 2005 at Parliament House, available at <https://www.mti.gov.sg/MTIInsights/Documents/Ministerial%20Statement%20-%20PM%2018apr05.pdf>*

14) 이응석, 앞의 보고서, 20면 참조 ; 류광훈, 앞의 보고서, 90면.

15) 김홍식 외, 『복합리조트 산업 유치를 위한 경기도 대응전략』 (정책연구 2014-17), 경기개발연구원(2014), 25면 참조.

16) 김준성, “세계 MICE 산업의 아이콘, 싱가포르 복합리조트 설립 배경과 현황”, KOTRA 글로벌윈도우(<http://www.globalwindow.org>, 2014).

(2) 일본

□ 일본은 통합리조트(IR) 개발 및 도입을 위하여 “카지노 합법화와 통합리조트 도입에 관한 법률”이 중의원에 제출되어 있는 상황임.

- 2020년 도쿄 올림픽에 맞춰, 카지노를 포함한 통합리조트를 개발하고자 하고 있으며, 이에 따라 카지노법안이 중의원에 제출된 바 있으며, 카지노 합법화를 적극적으로 추진하고 있음.

- 카지노합법화와 관련해서는 일본 내에서도 장점과 단점이 고루 논의되고 있는 상황이며, 주로 본고에서 논의하는 바와 같이 싱가포르와의 비교가 이루어지고 있음.¹⁷⁾

○ 카지노를 포함하는 통합리조트를 도입할 경우, ① 지역경제 진흥효과, ② 관련산업(건설, 부동산, 호텔업, 여행 및 관광, 엔터테인먼트산업, 보안산업, 게임제조업 등)의 활성화, ③ 인바운드 여행객 증가, 세수 증대 등이 있을 것으로 논의되고 있음.

○ 반면, 도박중독환자 증가, 치안악화, 청소년에 대한 악영향, 범죄조직 등과의 연루 문제, 자금세탁 문제 등이 발생하는 점에 대해서도 같이 논의되고 있음.

□ 오키나와현을 비롯한 지방자치단체에서 통합리조트 유치에 대한 경쟁을 하고 있으며, 싱가포르의 경우를 주로 벤치마킹하되, 구분하여 유치를 추진하되 거주민의 컨센서스를 중요시하고 있음.

- 지방자치단체 중 통합리조트 유치 계획 등 준비가 가장 앞서 있다는 오키나와현의 경우,¹⁸⁾ 2013년 발표된 통합리조트 검토사업 보고서에서 지방세수 증대 및 고용효과 등의 경제효과와 더불어 주민 컨센서스와 다른 지방자치단체와의 경쟁 등의 문제도 고루 검토

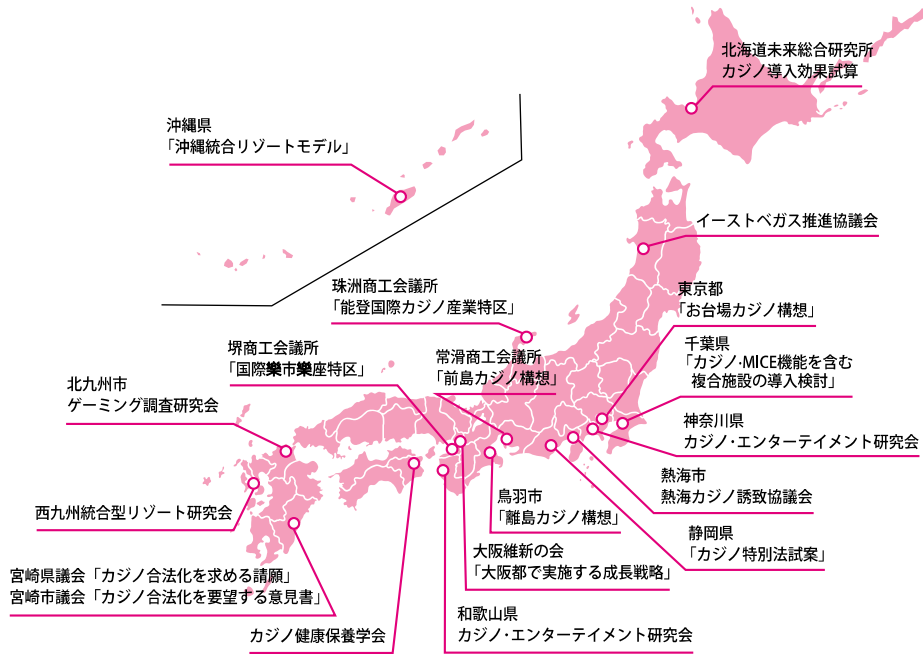
- 싱가포르의 경우를 벤치마킹 대상으로 주로 언급하고 있으며, 이에 따라 통합리조트를 Business型 리조트와 Amusement型 리조트의 경우로 나누어 도입 가능성을 타진하고 있음.¹⁹⁾

17) 原田英始, “統合型リゾート(IR) 構想と検討課題 (2)”, 大和総研(2014.8.13.) 참조.

18) 류광훈, 앞의 보고서, 76면.

19) 沖縄県, 『平成24年 統合リゾート検討事業 報告書』(2013), 16~21면.

[그림 3] 일본 내 주요 카지노 도입 검토지역



자료: みずほ銀行, 『日本産業の中期展望－日本産業が輝きを取り戻すための有望分野を探る－』, みずほ産業調査 Vol.39(2012), 圖表Ⅲ-5-②-1

4. 국내 제도의 개선 방향

(1) 개선 방향 개요

□ MICE 산업의 유형적 인프라 중 하나인 ‘복합리조트’를 육성한다고 전제할 때, 제도적으로 개선이 추진되어야 할 부분 등에 대해서 주로 초점을 두고 검토

- 최근 제7차 투자활성화 대책(관계부처 합동, 2015. 1.19.)의 일환으로 복합리조트 산업을 육성하기 위한 제도 개선 방향을 마련되어 제시
- 관광소비 패턴과 MICE 산업과의 연계성을 고려하여 대도시에 복합리조트가 유치될 필요가 있으며, 이에 따라 복합리조트의 수익원과 투자 인센티브에 관한 제도 개선방향이 마련되어야 함.

[표 9] 제7차 투자활성화대책 중 복합리조트 산업 관련 주요 내용

	내용
신규 복합리조트 조성 방안	1. 2015년에 2개 내외 복합리조트 사업자 선정 2. 1개 소당 1조 원 규모(토지매입비 제외)로 예정 3. 해당 사업자의 복합리조트 완공은 2020년 예정
복합리조트 산업 육성 기반 구축	1. 관리감독체계 강화 - 허가유효기간 및 갱신제도, 카지노업의 양수·양도 사전승인, 종사원 및 전문모집인 관리강화 방안 마련 - 카지노·복합리조트 감독전담기구 신설 검토 - 장기적으로 카지노 및 복합리조트 관리·감독 및 육성에 관한 법률체계 마련 2. 복합리조트 산업 특성을 감안한 투자제도 정비 - 최대출자자 외국인 지분비율 폐지 → 국내투자자도 최대주주로 참여 허용 * 단, 경제자유구역 내 외국인 전용 카지노 사전심사 지침(고시) 개정을 통한 접근금 - 신용등급 외 종합적인 자금조달 능력을 고려하여 외국인 투자자 요건 개선 * 현재 투자적격요건(BBB등급)이 적용되는 점을 하향 조정
예상 기대 효과	복합리조트 1개 소당 1조 원씩 총 2조 원의 투자 유치 효과

자료: 관계부처 합동, “투자활성화 대책-관광인프라 및 기업혁신투자 중심”(2015. 1.19.) 재구성

- 복합리조트의 입지는 교통 인프라에 대한 접근성, 인근 지역의 인구 규모와 소득 수준, 관련세제 등이 맞물려 결정된다는 점 등을 고려하여야 함.²⁰⁾
- 이에 따라 싱가포르의 경우나, 일본에서의 복합리조트에 관한 유형 분류에 따른 도입 여부 검토 등과 같이 복합리조트의 주요 기능에 따라 도심지의 비즈니스형 복합리조트와 휴양 목적의 위락형 복합리조트를 지역 입지에 따라 도입하도록 고려할 필요성이 있음.

□ 복합리조트 도입 및 유치 시, 전체적인 경제효과를 고려한 투자 인센티브 차원에서의 제도 개선이 필요함.

- 복합리조트 도입 및 유치 시, 국가의 관광수입이 전반적으로 증가하고 있다는 점은 싱가포르의 사례에서 관찰할 수 있음.

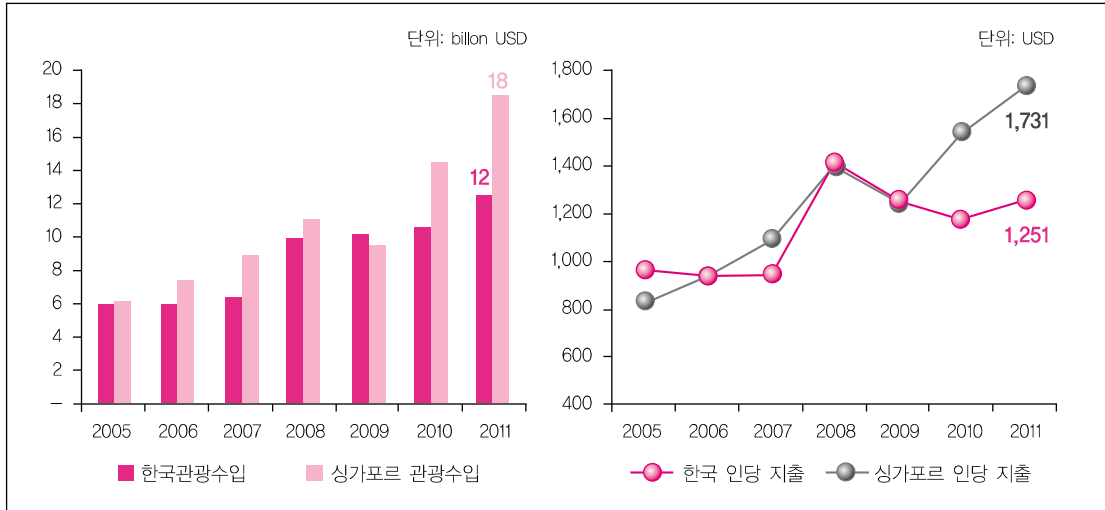
- 싱가포르의 경우, SEG(Sightseeing, Entertainment, & Gaming) 부문을 제외한 관광수입 금액이 전체 수입금액의 약 77%임.²¹⁾
- 특히 싱가포르에 MICE 관련 방문객들이 SEG 부문을 제외하고 소비한 금액이 2013년 기준 55억 싱가포르 달러(S\$ 5.5 billion)에 달할 정도로 추산됨.²²⁾
- 싱가포르에 복합리조트가 개장된 2010년부터 한 국과 싱가포르의 관광수입 및 소비지출이 확연히 달라짐을 [그림 4]를 통해 알 수 있음.

20) 岡村 篤, “シンガポールにおける I R導入の効果と影響”, 『NRI Public Management Review』 Vol.95, 野村総合研究所(2011), 6面.

21) Singapore Tourism Board, *Annual Report on Tourism Statistics 2013, Chart 20* 참조.

22) Singapore Tourism Board, <https://www.stb.gov.sg/industries/mice/>

[그림 4] 한국·싱가포르의 관광수입과 1인당 소비지출 변화



자료: 이용석, “관광산업 성장을 위한 역동요소는? - 한국형 복합리조트(IR)의 성공 모델을 중심으로”, Deloitte Anjin Review Issue Highlights(2014) 16면 그림

- MICE 산업에 초점을 둔 복합리조트를 유치하기 위해서는 투자 인센티브 차원에서의 제도적 변화가 필요함.

- 대도시 내에 복합리조트를 도입·유치할 경우, 오픈 카지노 정책 등 MICE 산업 인프라를 도입·유지하기 위한 수익원 발굴 등을 허용하기 위한 제도적인 변화가 수반되어야 할 필요
- 또한 적절한 세제 내용과 개선으로 복합리조트 도입의 장점과 단점을 조율할 필요

<p>(2) 구체적 제도 개선 방향</p> <p>□ 복합리조트의 유형은 법제 내에서 명확하게 나눠 규정하지는 않지만, 관련 내용을 반영할 필요성은 있음.</p> <p>- 비즈니스형 복합리조트와 위락형 복합리조트를 법 개념으로 명확하게 규정하여 활용하지는 않지만, 그 유형별 분류를 제도 내에서 확인하여 전략적으로 접근할 필요</p> <p>- 법제 내에서 복합리조트에 대해서 접근하는 방향은 크게 세 가지가 있을 수 있으며, 이 중 복합리조트의 유형별 접근방안(3안)이 사업의 전략적 판단과 시설의 전문적 방향에 가장 부합</p> <p>□ 관광산업의 발전과 MICE 산업의 발전을 위해서는 복합리조트의 유형별 접근 및 지속적인 유지 발전을 위한 복합리조트 주요 수입원(카지노 관련 사업)에 대한 제도 개선 검토 필요</p>	<p>- 복합리조트의 카지노 수익의 상당부분이 카지노 사업에서 발생하고, 이를 MICE 산업시설에 투자할 재원이 된다는 점에서 카지노를 수익창출원으로 적극 이용할 필요성은 있음.</p> <p>○ 일본 노무라 경제연구소에서는 싱가포르의 복합리조트들의 수익의 70~80%가 카지노 사업에서 발생하며, 이러한 수익이 MICE 산업 인프라 건설에 기여하고 있다고 보고 있음.²³⁾²⁴⁾</p> <p>23) 岡村 篤, “シンガポールにおけるIR導入の効果と影響”, 『NRI Public Management Review』 Vol.95, 野村総合研究所(2011), 4面.</p> <p>24) 위락형 복합리조트라고 분류할 수 있는 강원랜드에서 카지노사업 결산(또는 예산)금액이 전체의 약 94%를 차지하고 있는 점과 파라다이스 그룹의 인천공항 국제업무단지 복합리조트 계획(카지노 수입이 전체 70~75% 계획)을 고려하고 있는 점에서도 대도시 내 복합리조트 도입 시 싱가포르와 유사한 수입 구조로 설계되리라 전망됨: “강원랜드-(15) 주요사업”[공공기관 경영정보시스템(ALIO)] 및 김홍식 외, “복합리조트 산업 유지를 위한 경기도 대응전략”, 경기개발연구원(2014), 38면 참조.</p>
---	--

[표 10] 복합리조트에 대한 법제상의 접근 방안

	내용
1안	관광진흥법 시행령 제2조 제1항 제3호 나목에서 “제3종 종합휴양업”을 추가하는 방안 ※ 류광훈(2012) / 김홍식 외(2014) 제안 방식
2안	관광진흥법 제3조에서 “복합 관광시설사업” 유형을 추가하는 방안
3안	<ul style="list-style-type: none"> • 비즈니스형 복합리조트와 위락형 복합리조트를 분리해서 다루는 방안 - 현재 국제회의산업 육성에 관한 법률(2015. 2. 개정)에서 “국제회의집적시설” 지정제도를 두고 있다는 점을 고려 - 위락형 복합리조트는 1안과 같이 하되, 비즈니스형 복합리조트는 국제회의산업 육성법에 따름(비즈니스형 복합리조트 = 국제회의집적시설)

○ 대도시 내 복합리조트가 허용되는 경우에는 주로 MICE에 초점을 둔 비즈니스형 복합리조트가 될 것이므로, 싱가포르의 사례처럼 카지노 면적비율을 제한하되, 추가적으로 외국인 관광객 유치수에 비례하여 면적 상한을 조정하는 방식의 인센티브 체계도 고려할 필요성이 있음.²⁵⁾

- 복합리조트의 운영을 위한 수익 창출과 투자 인센티브를 제도적으로 마련하는 방편으로 현재 폐광지역지원법에 따른 내국인이 입장 가능한 카지노 1개소 제한 요건 완화도 검토 필요

○ 외국인 입장 카지노를 동반한 복합리조트 도입에서 점차 내국인 입장 카지노까지 제한적으로 허용할 수 있는 기반을 마련하기 위해서는 폐광지역지원법상의 내국인 입장 카지노 설치 제한요건(2025년까지 유효) 개정을 우선적으로 논의하여야 함.

○ 다만, 지방자치단체 간의 복합리조트 과열경쟁과 더불어, 지방자치단체 간의 세수 다툼에 따른 지역갈등으로 복합리조트 도입 및 유치 사업 자체가 어려워질 가능성도 고려하여야 함.

○ 따라서 외국인 입장 카지노에서 시작하여 향후 동향에 따라 오픈 카지노 정책을 추진하는 것이 바람직할 것으로 보임.

- 국내 도박중독과 관련된 사회적인 부작용 등을 고려하여 복합리조트 내 오픈 카지노 정책의 수준을 신중하고, 중립적으로 결정하여야 함.

○ 사행행위를 너무 엄격하게 통제하게 되는 경우에는 불법 사행행위가 증가(불법 사행산업 규모 53조 원²⁶⁾ 추정)하게 되는 풍선효과가 발생하게 되므로, 일정 정도의 합법적인 사행행위를 중독예방 및 엄격한 방식의 허용 등이 필요함.²⁷⁾

○ 국내 도박중독 유병률이 최소 2.1%에서 최대 7.2%라고 추산되어 여타 국가들의 분포(미국: 3.2% / 싱가포르: 2.6% / 홍콩: 3.3% 등)보다 높게 나타나므로, 이를 고려하여 내국인 입장 카지노 추가 도입과 관리 방향을 설정할 필요²⁸⁾

○ 2개 이상의 오픈 카지노가 운영될 경우, 현재 운영 중인 카지노 출입관리 지침에서 가족, 카지노 운영업체 등의 출입제한제도와 더불어, 개별 카지노 운영업체 간의 정보교환 및 공동 출입제한 조치 등 내용을 법제도적으로 보완하는 등의 도박중독 관련 대응안 마련 필요²⁹⁾

25) 싱가포르의 경우에는 카지노의 면적을 전체 시설 면적과 연계시키고 있다. 즉 카지노 시설 면적을 넓게 확보하려면 다른 부분의 시설 투자가 선행되어야 하는 것이다. : 류광훈, 앞의 보고서, 90~91면 참조.

26) 경희대학교 산학협력단, 『사행산업 건전발전 종합계획 연구』, 사행산업통합감독위원회(2012), 243면.

27) 자세한 심리적 통제에 관한 설명은 고려대학교 산학협력단, 『제2차 불법도박 실태조사』, 사행산업통합감독위원회(2012), 208면 참조.

28) 최소 및 최대 유병률은 2009~2012년 기준으로 보았으며, 최소 2.1%는 [한국마사회, 2009년 기준, 측정도구 NODS]에 따른 도박중독 유병률(문제성 도박 및 병적 도박 합계), 최대 7.2%는 [사행산업통합감독위원회, 2012년 기준, 측정도구 CPGI]임. 미국은 2011년 기준으로 측정도구 CPGI 척도기준으로 조사된 것(아이오와주 대상 연구)이며, 싱가포르는 2011년 기준으로, DSM-IV 측정도구로 조사된 것임. : 사행산업통합감독위원회, 『사행산업 관련 통계』 (2014), 18면 참조.

29) 이와 관련하여 현재 카지노출입관리지침 제6조 등에 규정되어 있는 출입제한 등의 사항을 관광진흥법 시행령 등에 구체적으로 규정할 필요성이 있음.

□ 카지노 관련 세제 및 부담금을 정리하여 제시할 필요성이 있음.

- 카지노와 관련해서 조세(법인세, 법인지방소득세, 개별소비세)와 기금(관광진흥개발기금, 폐광지역 개발기금, 중독예방치유부담금)으로 재정적인 부담이 부과되고 있음.

- (법인 조세) 카지노 운영에 따른 법인수익에 대한 조세(법인세, 법인지방소득세)가 있으며, 개별소비세(카지노 연간 총매출액 대상 / 3단계 누진세율 구조: 0~4%)가 부과됨.
- (법인 기금) 관광진흥개발기금(매출액의 10% 이내)과 폐광지역개발기금(법인세 차감 전 당기순이익의 25%), 중독예방치유부담금(순매출액의 0.35%, 폐광지역 카지노만 부과)이 부과됨.
- (입장고객 개인) 개별소비세(1인 1회 입장 기본 : 5만 원, 폐광지역 카지노: 6,300원, 외국인: 2,000 원), 기타소득 과세(22%, 3억 원 이상 33% / 슬롯머신 등 카지노게임 일부 수익 한정) 부과
- (관광세와 레저세 도입·개정 발의안) 관광객이 부담하는 관광세를 신설하고, 추가적으로 카지노와 스포츠포토 등에 10% 레저세(지방세) 부과를 도입하는 지방세법 개정안이 발의되어 있음.³⁰⁾

- 싱가포르와 유사하게 사회적 부작용을 고려하여 기금 및 조세제도로 통제하는 것도 고려할 필요가 있으나, 기금과 세목을 통합하여 운영할 필요성이 있음.

- 법인 매출액에 기초하여 관광진흥개발기금이 부과되고 있는 상황에서 카지노 운영행위에 대한 개별소비세를 부과하고, 레저세를 부과하고자 하는 것은 지나친 중복과세라 할 수 있음.
- 레저세가 과세되는 경우, 카지노 영업행위에 대한 개별소비세는 조정될 필요가 있으며, 관광세의 경우에는 관광객이 부담하는 부가가치세와 중복적으로 과세되는 소비세라는 점과 관광객과 관광객 소비 감소가 우려된다는 점에서 도입을 다시 검토할 필요성이 있음.³¹⁾

30) 이한구 의원 대표발의안(관광세 및 레저세 추가 / 2014. 8. 발의)과 조원진 의원 대표발의안(레저세 추가 / 2014.11. 발의)임.

31) 특히 국세와 지방세의 조정에 관한 법률 제4조에 충돌될 우려가 있음. 이상 국회 안전행정위원회 수석전문위원, “지방세법 일부개정법률안 검토보고서”(2014.11.), 9~15면 참조.