

# 제주지역의 도박 합법화와 사회적 합의의 과제: 도박에 대한 사회적 관용도의 변화 문제를 중심으로\*

김준표\*\*, 김석준\*\*\*

- I. 서론
- II. 도박 합법화의 두 가지 의제(Agenda)
- III. 연구방법과 자료의 성격
- IV. 제주지역의 도박 합법화 과정
- V. 도박에 대한 사회적 관용도의 변화
- VI. 도박 합법화와 사회적 합의의 과제
- VII. 결론

## 국문요약

이 논문은 제주사회에서 진행된 도박 합법화 과정을 정리하고, 사회조사 결과 나타난 도박에 대한 사회적 관용도의 변화와 카지노 도입을 둘러싼 찬반입장을 분석하여 사회적 합의의 과제들을 전망해보고자 했다. 한국사회에서 도박 합법화 과정은 국가의 재정확충 전략으로 진행되었다. 제주사회 역시 마찬가지로

---

\* 이 논문은 2014학년도 제주대학교 학술진흥연구비 지원사업에 의하여 연구되었음.  
이 논문의 자료는 도박에 대한 제주도민의 의식조사(1995, 2009)이다. 김석준의 1995년 조사에 대한 분석결과는 김석준(1996)을 통해 발표되었고, 김석준과 김준표의 2009년 조사에 대한 분석결과와 함께 그 일부들이 김준표(2014)의 박사학위 논문에서 활용되기도 하였다.

\*\* 주저자, 제주대학교 사회학과 강사.

\*\*\* 교신저자, 제주대학교 사회학과 교수.

다. 국가주도의 개발정책에서 비롯된 외국인전용카지노의 합법화, 그리고 그에 이은 제주경마장 개장, 관광복권 발매, 지방자치단체 중 유일하게 참여한 로또 사업 등이 이를 말해준다. 카지노를 내국인에게 개방하기 위한 노력도 민선1기에서 5기에 이르는 동안 멈추지 않았다. 이러한 일련의 도박 합법화 과정을 통해 제주지역사회의 도박에 대한 사회적 관용도는 높아진다. 사회적 관용도는 관련 여론조사를 경험하면서 증가될 수도 있다. 여론조사가 관련 의제에 대한 하나의 설득과정의 역할을 할 수 있기 때문이다. 따라서 도박 합법화에 관한 특정 여론조사의 결과 곧, 찬반비율의 단순한 수치에만 기대어 사회적 합의와 불합의를 종용하는 것은 진정한 민주주의 정치를 실종시키는 우를 범할 수도 있게 된다. 이 논문은 여론조사의 찬반입장에 영향을 끼치는 요인들을 심층분석한 후 이들을 절충적 대립쌍과 극단적 대립쌍으로 분류·추출하여 사회적 합의 과정의 단계별 토론의제로의 설정가능성을 전망해보았다.

주제어 : 도박 합법화, 카지노, 사회적 관용도, 사회적 합의, 민주주의 정치.

## I. 서 론

일반적으로 도박은 ‘미래의 불확실한 사건의 결과에 기대어 금전과 가치있는 어떤 것의 이전에 자발적으로 참여하는 활동,<sup>1)</sup> 또는 ‘참여자들 사이에 레크레이션의 한 형태로 간주되는 재정적 위험부담 행위<sup>2)</sup>를 지칭한다.<sup>3)</sup> 불확실한 결과에 재정적 위험부담을 지불하면서 게임에 직접 참가하도록 제공된 합법화된 공간이 카지노이다.<sup>4)</sup> 제주사회에서 도

1) E. C. Devereux Jr, “Gambling”, in Sills, D. L. (ed.), *International Encyclopedia of the Social Science*, Crowell Collier and Macmillan, 1974, 53쪽.

2) M. Kallick-Kaufman and P. Reuter, “Gambling in the U.S.: Public Finance or Public Problem?: Introduction”, *Journal of Social Issues*, 35(3), 1979, 1-2쪽.

3) 김석준, 『도박의 실태와 의식에 관한 연구 -제주지역을 대상으로』, 한국형사정책연구원, 1996, 23쪽.

4) 경마, 경정, 경륜 등도 제한된 공간에서 불확실한 결과에 돈을 걸고 진행되지만 게임 자체에 직접 참가하지는 않는다. 복권은 우연적 결과 자체에 특정하여 제한된 공간 내부를 벗어나 이루어진다.

박의 합법화 과정은 카지노, 경마, 복권의 순으로 진행되어왔으며, 카지노는 외국인만이 게임에 참가하도록 제한되어있다. 결국 제주도민에게 허용된 합법적 도박은 경마와 복권인 셈이다. 제주사회의 도박합법화 논의는 1990년 제주경마장의 개설과 2000년 관광복권 이후 카지노 담론에 집중된다. 카지노에 대한 제주사회의 담론은 1997년 민선1기 도정에 의해 제주컨벤션센터의 수억구조방안으로 처음 제기된 이후 2014년 민선6기 도정에 의해 카지노감독기구 개설이 추진되기까지 다양한 경로로 전개되어왔다. 경마장과 복권에 대한 합법화가 이루어진 이후 제주사회의 도박 합법화 논의가 카지노에 집중되어있었던 셈이다. 이것이 도박에 대한 사회적 합의를 위한 과제와 전망을 카지노에 대한 논의에서 더듬고자 하는 이유이다.

1997년 이후 2014년 현재에 이르기까지 제주사회의 카지노 담론은 민주주의적 토론을 거치지 않고 전개되어왔다. 언론은 도민 공감대를 요구하고, 추진세력은 공청회를 열고 여론조사를 실시하기도 했지만, 민주주의적 토론을 위한 공론장은 마련되지 않았고 여론조사의 찬반비율을 확인하는 데 그쳤다. 민주주의의 발전을 위해서나 정책에 대한 사회적 합의를 충실히 이루기 위해서도, 확인된 여론 조사 결과로부터 단계별 의제를 정하여 논쟁하고 토론하여 사회적 합의에 도달하는 과정이 필요하다. 일방적인 여론 조성이 아니라, 서로 다른 다양한 입장들의 치열한 논쟁을 통한 민주주의적 실천과정으로 여론이 조성되어야 진정한 민주주의 사회의 공론이라고 할 수 있다. 소리 소문 없이 조용히 일사천리로 진행되는 정책들은 정부(government)가 기업주의화 되어있는 상태에서 성장연합이 주도하는 일방통행이 될 위험을 내포한다. 신자유주의 정치 상황에서 그리고 글로벌 자본주의 경제 상황에서, 성장연합은 자본 축적을 위해 탈취에 의한 축적을 시도하는 주체로 나타나기 때문이다.<sup>5)</sup> 어

5) 서영표는 “민주주의는 언제나 소란스럽고 혼란스러운 것이며, 소란스러움과 혼란스러움은 갈등과 적대가 아닌 논쟁, 토론, 소통, 잠정적 합의과정을 통해 새로움을 만들어내는 에너지이기에, 긴장을 부정하거나 해소하려고 하지 말고 긴장을 부정적인 대립과 적대가 아닌 상호소통과 연대의 힘으로 ‘유지’시키는 새로운 정치 패러다임이 요구된다”고 지적한 바 있다. 서영표, 「인식되지 않은 조건, 의도하지 않은 결과: 노골적인 계급사회의 탈계급 정치」, 『진보평론』제58호, 진보평

떠한 정책이든, 그것이 세월호 침몰과 같은 긴급한 위기 상황이 아닌 한, 서두를 일이 아니다. 카지노사업의 확장과 같은 정책에서는 더더군다나 충분한 논쟁과 토론, 여론 조사의 결과로 도출된 단계별 의제에 대한 거듭되는 논쟁과 토론을 통한 치열한 헤게모니적 실천이 사회적 합의로 나아가는 민주주의 정치를 가능하게 할 것이다. 도박 합법화 과정을 사회적 합의의 과제로 짚어보려는 또 다른 이유가 바로 이것이다.

1995년은 지방자치단체장 선거가 실시되어 개발정책의 주체가 중앙정부에서 지방정부로 전환되던 해이다. 지방자치제에 의한 지역정치가 시작되기 이전에 외국인카지노, 경마, 복권 등의 합법화과정이 제주지역에서 마무리된 해이기도 하다. 1995년 이후 제주지역 지방정부는 내국인카지노 추진 시도를 멈추지 않았다. 2009년은 그러한 정책 담론들에 대한 공론화 작업이 두드러졌던 해이다. 중앙정부 주도의 도박합법화 과정이 마무리된 1995년과, 지방정부를 비롯한 내국인카지노 추진세력 설득작업을 적극적으로 전개하던 2009년이 이 논문의 비교대상이 되는 기준년도이다.

이 논문의 목적은 제주사회에서 진행된 도박의 합법화 과정을 정리하고, 도박에 대한 사회적 관용도(social tolerance)의 변화상과 카지노 도입에 관한 찬반 입장을 분석함으로써 도박 합법화에 대한 사회적 합의의 과제를 제시해보려는 데 있다. 도박 합법화의 두 가지 의제인 사회적 관용도와 사회적 합의에 대한 2장의 이론적 논의가 연구의 실질적 출발점이다. 3장에서는 연구방법과 자료의 성격을 밝히고, 4장에서 제주지역의 도박 합법화 과정을 간략하게 정리해볼 것이다. 5장에서는 1995년도와 2009년도에 실시된 사회조사결과를 분석하여 도박에 대한 사회적 관용도의 변화를 살피게 된다. 그리고 6장에서 다시 2009년도의 사회조사결과로부터 도박 합법화에 대한 사회적 합의의 과제들을 분석·정리하여 제시하게 될 것이다. 7장은 이상에 대한 요약과 제언을 담은 결론이다.

## II. 도박 합법화의 두 가지 의제(Agenda)

도박 합법화에 대한 논의는 두 가지 방향에서 검토될 수 있다. 하나는 사회적 관용도이고, 다른 하나는 사회적 합의이다. 도박에 대한 사회적 관용도는 도박 합법화의 조건이 되기도 하지만, 그보다는 오히려 도박 합법화 과정 자체가 사회적 관용도를 높일 수도 있다.<sup>6)</sup> 도박 합법화는 사회적 합의의 결과로 보일 수도 있지만, 사실상 한국사회의 경우 도박 합법화의 과정에서 사회적 합의는 충분히 선행되지 않았었다.<sup>7)</sup>

### 1. 도박 합법화와 사회적 관용도

도박 합법화의 합리화 논리는 국가재정 확충의 문제로 수렴된다.<sup>8)</sup> 논리의 구성에는 어떤 방식으로든 이미 많은 사람들이 도박-불법적 도박-을 하고 있다는 사실이 전제된다. 국가의 개입이 보다 건전한 방향을 선도할 수 있으며, 도박을 즐기는 이들로부터 ‘자원해서 내는 세금 (voluntary tax), 고통 없는 세금(painless tax)’<sup>9)</sup>을 걷는다면, 이른바 일석 이조의 효과가 아니겠느냐는 것이 주된 주장이다.<sup>10)</sup>

6) 김석준·강세현, 「제주지역의 도박 실태와 도박 참여자의 사회적 성격: 문제와 대안」, 『사회발전연구』 12집, 제주대 지역사회발전 연구소, 1996, 70쪽.

7) 김준표, 『제주사회 카지노담론의 전개과정과 성격』, 제주대학교 박사학위논문(미간행), 2014, 112-114쪽.

8) 김석준·강세현, 앞의 글, 59쪽. 더 자세한 설명은 이태원·김석준, 「도박의 정치경제학: 한국 사회의 도박 합법화와 도박문제의 확산에 관한 비판적 접근」, 『사회와 역사』 56, 한국사회사학회, 1999, 183-184쪽 참조.

9) Robert G. Blakey, “State Conducted Lotteries: History, Problems and Promises”, *Journal of Social Issues*, 35(3), 1979.

10) J. H. Hybels, “The Impact of Legalization on Illegal Gambling Participation”, *Journal of Social Issues*, 35(3), 1979와 John Dennis Dombrink, “Outlaw Businessmen: Organized Crime and the Legalization of Casino Gambling”, Doctoral Dissertation, University of California, Berkeley, 1981, 그리고 R. S. Cline, “U.S. Gambling: An Economic Force”, *Investor Survey*, 1995(Available from <http://www.hotel-online.com/anderson/us-gaming.html>, Internet; accessed March 18, 1996) 참조.

한국 사회의 경우에도 이런 논리는 그대로 적용된다. 1960년대 이후 막대한 외채 부담을 안고 전개된 강력한 국가 주도의 경제 발전 과정에서, 국민의 다양한 욕구가 점증되었고, 이에 대응하기 위한 국가의 재정 규모 확대 및 집행이 불가피해졌다. 재정 확대를 위한 세수 증대가 초래할 조세 저항 문제를 비켜가고자 ‘자원해서 고통 없이 내는 세금’인 합법적 도박을 대안으로 끌어들이게 된 것이다. 한국 사회에서 경제 발전의 어두운 면들이 불거지기 시작하면서 재정 압박이 심해진 1960년대 후반에서 1970년대 초반에 걸친 기간<sup>11)</sup>에 특정 도박이 새로이 합법화되거나 기존의 것이 확장되었던 것을 그 예로 들 수 있다.<sup>12)</sup>

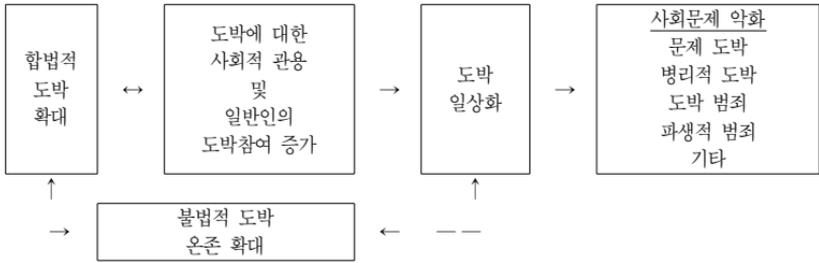
도박 합법화 과정에서 또는 그 결과로 도박 일반에 대한 특정 사회성원들의 인식이 부정적인 데서 긍정적으로 변하게 되고, 개인의 도박 행위에 대해서도 관대한 태도를 더 많이 지니게 될 때 이를 도박에 대한 사회적 관용도의 증가로 개념화할 수 있다.<sup>13)</sup> 돔브링크(John Dennis Dombrink)에 따르면 도박에 대한 사회적 관용도는 도박의 합법화를 찬성하거나 이를 통해 이득을 볼 수 있는 기업가나 정치가들이 주민을 설득하는 과정에 의해서도 증가된다<sup>14)</sup>. 이렇게 도박에 대한 사회적 관용도는 합법적 도박이 확대될수록 높아지게 된다. 이는 <그림 1>과 같이 제시될 수 있다.

11) 박현채, 「한국 자본주의의 전개과정」, 송건호·박현채 외, 『해방40년의 재인식 I』, 돌베개, 1985.와 임영일, 「사회변동과 계급구조의 변화」. 송건호·박현채 외, 같은 책, 1985. 그리고 김종철, 「종속과 독재와 저항: 1965-72년의 정치 전개과정」, 박현채·한상진 외, 『해방 40년의 재인식II』, 돌베개, 1986.과 한상진, 「도시빈민의 주택문제」, 한국사회사연구회, 『현대 한국의 자본 축적과 민중 생활』, 한국사회사연구회 논문집 16, 문학과지성사, 1989. 참조

12) 김석준·강세현, 앞의 글, 59-60쪽.

13) 김석준·강세현, 위의 글, 67쪽.

14) John Dennis Dombrink, “Outlaw Businessmen: Organized Crime and the Legalization of Casino Gambling”, Doctoral Dissertation, University of California, Berkeley, 1981.



〈그림 1〉 도박으로 인한 사회문제발생의 인과관계 틀<sup>15)</sup>

## 2. 도박 합법화와 사회적 합의

도박 합법화 과정과 그 결과로 인해 도박에 대한 사회적 관용도가 높아지는 것은, 또 다른 도박 합법화를 추진하는 데에 영향을 끼칠 수 있다. A라는 도박이 합법화되고 그 과정과 결과로서 사회적 관용도가 높아지면 B라는 도박을 합법화하며 또 다시 높아지는 사회적 관용도에 기대어 C라는 도박을 합법화하기에 이르는 것이다. 도박으로 인한 사회문제의 악화로 합법적 도박에 대한 윤리적 반감이 증대할 수 있지만, 이에 대응하여 도박중독 예방기구 설치 등으로 방어막을 조성하기도 한다.<sup>16)</sup> 이러한 과정을 통해 도박에 대한 주민들의 거부감이 줄어들고 사회적 관용도가 높아지는 것을 도박 합법화에 대한 사회적 합의로 착각하게 되는 상황이 초래될 수 있다.

사회적 관용도의 증가는 도박 합법화에 대한 찬반 여론조사에서 찬성의 비율이 높아지는 것에도 영향을 끼친다. 새로운 도박 합법화를 추진하는 경우, 추진반대 입장에서 도박의 폐해로 인한 사회문제와 정서적 반감을 이유로 반대기류를 형성시키면서, 사회구성원의 공감대 형성을 위한 언론의 요구도 이어진다. 소위 공론장에서의 토론이 필요한 상황에 이르게 되는 것이다. 하지만 정책 추진자들의 대응은 몇 차례의 공청회

15) 김석준·강세현, 「합법적 도박의 사회적 영향: 제주지역 복권 구입자를 대상으로」, 제주학회, 『제주도연구』 13집, 1996, 70쪽.

16) 이런 유의 방어막에는 국가에 의한 주택복권 발행의 효과 선전, 로또 수익의 공익적 사용, 마사회의 복지 지원 등을 예시로 들 수 있다. 이 논문의 4장을 참조할 것.

를 개최하거나 찬반입장을 묻는 여론조사를 실시하고 그 결과를 제시하는 선에서 그치는 것이 보통이다. 여론조사 결과 찬성의 비율이 높게 나타나면 이를 사회적 합의로 단정하게 된다. 여기서 공청회는 설득 작업의 하나로 시행되며, 그 이후에 실시되는 여론조사는 횡수를 거듭할수록 찬성의 비율이 높게 나타나곤 한다. 이는 앞에서 살펴보았던 도박 합법화의 과정과 결과에서 비롯된 사회적 관용도의 증가와 맥을 같이하는 것이다.

도박 합법화 추진 과정에서 사회적 관용도 또는 여론조사의 찬반 비율을 확인하는 것에서 사회적 합의가 이루어진 것으로 받아들인다면, 이는 공론장의 기능을 정지시키는 것이라고 할 수 있다.<sup>17)</sup> 하버마스(Jurgen Habermas)에 따르면, 여론은 공론이 아니며 다만 집단의견의 표출에 불과하기 때문에 민주적 토론과정을 거쳐서 지배의견으로 관철되었을 때 이를 공론이라고 할 수 있다.<sup>18)</sup> 탈정치화의 위협에 처해있는 공론장 이론을 재정치화하는 것을 목표로 삼았던 프레이저(Nancy Fraser)는 공론장의 정당성과 유효성에 대한 성찰을 통해 공중의 구성원 개개인이 공적인 토론에 참여할 능력을 박탈하는 체계적 장애물을 극복해야 하는 문제와 소수자의 실제적인 평등한 참여가 공론을 통해 이루어져야 한다고 주장하며 공론장 참여권의 문제를 지적한 바 있다.<sup>19)</sup> 공론장이 정당성을 확보하기 위해서는 경쟁적 다원주의의 민주주의 정치를 통해 다양한 입장의 당사자들이 참여하는 헤게모니 투쟁을 이끌어내야 한다.<sup>20)</sup> 자본주의 사회라는 정치경제학적 공간에서 민주주의는 단순한 대화 정치나 공론에 의한 정책 정당화로 실천될 수 없으며, 새로운 정치적 주체 형성 전략이 결여된 상태에서 민주주의 실천은 가능하지 않기 때문이다.<sup>21)</sup>

17) 여론조사의 신뢰도와 타당도가 확률적으로만 논의된다는 점과 여론조사의 시기와 장소 및 모집단이 동일하더라도 조사결과가 일치하지 않는 경우가 있다는 점을 상기할 필요가 있다.

18) Jurgen Habermas, 한승완 옮김, 『공론장의 구조변동』, 나남, 2001, 265; 416-417쪽.

19) Nancy Fraser, 김원식 옮김, 『지구화 시대의 정의: 정치적 공간에 대한 새로운 상상』, 그린비, 2010, 143-172쪽.

20) 헤게모니와 민주주의 정치에 대해서는 Chantal Mouffe, 이행 옮김, 『민주주의의 역설』, 인간사랑, 2006, 197-198쪽 참조.

공론장이 민주주의 정치의 장으로서 제 구실을 하지 못하고, 여론조사의 찬반비율이 사회적 합의로 착각되는 상황에서 민주주의 정치는 실종되고 사회적 합의는 사실상 존재하지 않게 된다. 공론장을 민주주의 정치의 장으로 충실히 되살려낼 때 비로소 진정한 사회적 합의가 가능할 것이다.

### Ⅲ. 연구방법과 자료의 성격

이 연구는 문헌 자료 및 사회조사 자료에 대한 분석으로 전개될 것이다. 도박 합법화 과정에 대한 논의는 문헌자료에 의존하게 될 것이며,<sup>22)</sup> 사회적 관용도에 대한 논의는 1995년도와 2009년도에 실시한 설문조사 자료를 비교함으로써 그 변화를 살필 것이다. 사회적 합의의 과제와 전망을 따져보는 것은 2009년도의 조사결과와 카지노 담론에 대한 분석으로 다루어질 것이다.

1995년도의 <놀이 유형과 문화에 관한 조사>는 제주대학교 사회학과의 사회조사실습을 통해 이루어졌다. 제주지역의 20세 이상 모든 성인남녀를 모집단으로 층화집락표집(stratified cluster sampling)을 시행하여 720명의 표본을 추출하였다.<sup>23)</sup> 2009년의 <제주도민의 여가활동과 도박, 카지노에 대한 의식 조사>도 제주대학교 사회학과의 사회조사실습을 통해 이루어졌다. 동일한 모집단에 대하여 동일한 표집방법으로 570명의 표본을 추출하였다. 각각의 표본구성은 <표 1>과 같다.

21) 서영표, 앞의 글, 67-69쪽.

22) 김석준의 앞의 책과 이태원·김석준, 「도박의 정치경제학: 한국 사회의 도박 합법화와 도박문제의 확산에 관한 비판적 접근」, 『사회와 역사』 56, 1999. 그리고 김석준, 「합법적 도박의 사회사: 제주지역 도박 합법화의 과정과 전망」, 『지역사회학회』 제8권 1호, 지역사회학회, 2006. 등이 구체적인 문헌자료로 사용된다.

23) 김석준, 앞의 책, 1996, 38쪽.

〈표 1〉 자료의 표본구성

단위: 백분율(사례수)

구 분		1996년	2009년
전 체		100.0 (720)	100.0 (570)
성	남성	48.5 (345)	48.8 (278)
	여성	51.5 (367)	51.2 (292)
	계	100.0 (720)	100.0 (570)
연 령	20대	31.6 (225)	26.1 (149)
	30대	25.3 (180)	20.4 (116)
	40대	15.3 (109)	21.2 (121)
	50대(이상)	27.8 (198)	15.4 (88)
	60대 이상		16.8 (96)
	계	100.0 (720)	100.0 (570)

1995년과 2005년의 조사에서 사회적 관용도 변화를 측정하기 위해 조작적으로 정의된 문항을 추출하기 위한 방법으로 요인분석을 실시하였고, 그 결과는 <표 2>와 <표 3>과 같다. 1995년 조사의 문항 26-1과 2009년 조사의 문항 16-1, 그리고 1995년 조사의 문항 26-6과 2009년 조사의 문항 16-2는 서로 다른 조사년도에서 각각 같은 내용을 묻는 문항이었다. 1995년의 문항 26-1과 2009년의 문항 16-1은 각각의 조사에 대한 요인분석 결과 요인 1로 추출되었고, 1995년의 문항 26-6은 요인 2, 2009년의 문항 16-2는 요인 3으로 추출되었다. 1995년 문항 26-1과 2009년 문항 16-1의 내용은 ‘어떤 종류이든 돈내기 도박은 우리 사회에서 비난받아 마땅하다’이며, 1995년 문항 26-6과 2009년 문항 16-2의 내용은 ‘어떤 정도의 도박을 단속 처벌해야 하는지가 매우 애매하기 때문에 도박을 금지하는 법은 폐지되어야 한다’이다. 여기서는 이 두 문항에 대한 응답결과를 사회적 관용도의 척도로 삼고자 한다. 그리고 전자를 ‘도박행위에 대한 부정적 인식’으로 후자를 ‘도박의 법적 금지 및 처벌에 대한 부정적 인식’으로 명명하겠다.<sup>24)</sup> 이 두 문항에 대한 응답결과들을 비교하여 사회적 관용도 변화에 대한 분석을 수행할 것이다.

24) 두 조사 모두에서 응답은 ‘정말 그렇다’의 5점에서 ‘전혀 그렇지 않다’의 1점까지 5점 척도로 구분되어 있다. 비교를 위한 값은 평균값으로 하였다.

<표 2> 도박에 대한 인식의 요인 행렬표(1995년 조사)<sup>25)</sup>

변인	요인 1	요인 2	공통성
문항 26-14	.78673	.02092	.61939
문항 26-12	.74448	-.25370	.61861
문항 26-1	.68472	-.19086	.50527
문항 26-18	.65232	-.07628	.43135
문항 26-6	-.11111	.84875	.73273
문항 26-4	-.05640	.82180	.67854
문항 26-5	-.22869	.78719	.67197
특정지 전체변량의 백분율	2.80250 40.0	1.45535 20.8	4.25785 60.8

<표 3> 도박에 대한 인식의 요인 행렬표(2009년 조사)<sup>26)</sup>

회전된 성분행렬(a)

변인	요인 1	요인 2	요인 3	공통성
문항 16-7	.822	.019	.051	.679
문항 16-8	.776	-.090	.090	.618
문항 16-1	.775	-.261	-.030	.670
문항 16-3	.612	.400	-.196	.573
문항 16-4	-.061	.770	.141	.616
문항 16-5	.098	.724	.053	.537
문항 16-6	-.231	.693	.214	.579
문항 16-9	.211	.084	.777	.655
문항 16-2	-.173	.210	.706	.573

요인 추출 방법: 주성분 분석.

회전 방법: Kaiser 정규화가 있는 베리맥스

2009년 조사에는 1995년 조사에 포함되지 않았던 카지노 관련 설문 문항으로, “제주도에 관광객 전용 카지노가 만들어진다면 제주사회에 어떤 영향을 미칠 것으로 생각하십니까?”라는 질문이 포함되어 있다. 이를 찬반 입장의 요인으로 채택하기 위한 조작적 작업으로 찬성 입장과 반대 입장에 영향을 끼치는 요인분석을 실시하였다. 설문에서 제시한 9개

25) 김석준, 위의 책, 44쪽, <표 3-5>에서 발췌. 문항 내용은 같은 책의 부록 참조.

26) 문항 내용은 김준표, 앞의 책의 부록4 참조.

문항의 타당성 검증을 위해 탐색적 요인분석을 통해 8개의 문항이 두 개의 요인으로 추출되었다<sup>27)</sup>.

요인 1을 ‘카지노 도입의 사회·문화적 영향’으로 요인 2를 ‘카지노 도입의 경제적 영향’으로 명명하고 신뢰도 분석을 한 결과, 두 요인 모두 신뢰도가 높은 것으로 나타났다.<sup>28)</sup> 두 요인간의 상관관계는 낮은 부(-)적 상관관계에 있는 것으로 나타났다.<sup>29)</sup> 사회적 합의의 가능성을 짚어보기 위해 추출된 요인항목들에서 찬반입장에 영향을 끼치는 대립항을 찾아내는 조작적 작업으로 중다회귀분석을 실시할 것이다.

#### IV. 제주지역의 도박 합법화 과정

제주지역의 도박 합법화는 1960년대의 외국인전용 카지노 개설에서부터 시작하여, 1987년의 제주경마장 부지 매입과 1990년의 제주경마장 개장, 1995년의 관광복권 발매와 2002년의 로또사업 참여에 이르는 과정을 통해 전개된다.<sup>30)</sup> 굵직하게 살펴보면 카지노, 경마장, 복권의 순서로 진행되지만, 세부적으로 들여다보면, 경마장 개장 국면과 복권 발행 국면에 카지노의 증설이 함께 이루어졌다. 1997년의 제주컨벤션센터 수익 구조를 논의하면서 내국인 카지노 카드를 만지작거린 민선 1기에서부터 카지노 감독기구 설립을 추진하고 있는 2014년 민선 6기에 이르기까지 제주지역에서 카지노담론은 지방자치단체인 제주도정에 의해 꾸준히 전개되어왔다. 1960년대 이후 2014년 현재에 이르기까지 도박 합법화 과정의 처음과 나중이 카지노였던 셈이다.

제주지역 도박 합법화 과정을 크게 두 단계로 나누면, 제주를 관광상품화하고 소비자체인 관광객을 외국인으로 설정했던 1980년대까지와 소비자체가 내국인으로 확산되는 1990년대 이후로 구분해볼 수 있다. 국가주도의 개발독재시대였던 첫 번째 단계에서 제주지역 카지노 설립은

27) 김준표, 앞의 책, 100쪽, <표 25> 참조.

28) 김준표, 위의 책, 101쪽, <표 26>과 <표 27> 참조.

29) 김준표, 위의 책, 102쪽, <표 28> 참조.

30) 김석준, 앞의 책.

도박 합법화에 대한 대중적 토론이 무시되고 통제된 상태에서 추진되었다. 외화획득이라는 명분하에 1975년 제주 칼호텔 카지노와 1984년 제주 하얏트 카지노가 개장된다.<sup>31)</sup> 당시 제주지역에서 두 개의 카지노가 개업했다는 것은 제주지역개발의 향방에 주요한 계기가 드러난 것으로 해석할 수 있다. 지역별 안배처럼 인천을 필두로 서울과 부산, 경기도, 충북, 경북, 강원도에 1개소씩만 문을 열었지만 제주지역에는 특별한 정책적 배려인 양 2개소가 영업을 하게 된 것이다. 제주지역을 관광중심으로 개발하되 이를 국제적인 수준으로 키워나가겠다는 등의 정책적 선전이 이때쯤 와서 더욱 왕성해진 것<sup>32)</sup>도 맥락을 같이한다. 정책선전의 자신감인지 1990년 한 해에만 4개의 카지노(제주그랜드호텔, 남서울호텔, 오리엔탈호텔, 서귀포 칼호텔)가 개설되고, 1991년에 1개소(신라호텔)가 더 추가된다. 1990년대는 카지노에 관한 한 제주지역 합법적 도박의 팽창기라고 보아도 좋을 것이다.<sup>33)</sup>

두 번째 단계는 1987년 부지 매입으로 조성되어 1990년 개장한 제주 경마장으로 시작된다. 제주도의 축산발전, 농어촌복지와 관광진흥을 위해 내외국인 관광객을 상대로 수익을 올리겠다는 설립목적을 내세운 제

31) 한국 최초의 카지노가 1967년 8월 인천 올림포스호텔에서 개장하고 1968년 서울 워커히호텔 카지노가 영업을 개시한다. 처음에는 외국인을 동반한 내국인의 출입이 허용되었지만 도박으로 인한 문제가 불거지자 1969년에 완전한 외국인 전용으로 바뀌게 된다. 이후 2000년 개장한 강원랜드를 제외하고 개장되는 모든 카지노는 외국인전용이다.

32) 이상철, 「제주사회변동론 서설: 개발정책과 산업구조의 변화를 중심으로」, 신행철의 지음, 『제주사회론』, 한울, 1995.와 이상철, 「제주도 지역개발정책의 전개와 성격」, 제주불교사회·문화원 엮음, 『전환기 제주도 지역개발 정책의 성찰과 방향』, 도서출판 각, 2003. 그리고 이상철, 「제주 지역사회의 구조와 변동」, 조성윤·이상철·하순애, 『제주지역 민간신앙의 구조와 변용』, 백산서당, 2003. 참조

33) 1993년 지방자치제도가 실시되고 1994년 관광진흥법의 개정으로 국제공항 또는 국제여객선 터미널이 있는 시도와 관광특구에 위치한 특1등급 호텔에서의 카지노 신규 허가가 가능해지자 제주도는 이 시행령의 범위를 넓혀 줄 것을 건의한다(한겨레신문, 1995. 1. 7일자 참조). 결국 1996년 3월에 제주시내의 라군다호텔 카지노가 새로 개장하고, 2001년에 중문관광단지의 롯데호텔 카지노가 영업을 개시한다. 카지노간 외국인 관광객 유치에 위한 경쟁은 더욱 심해졌고, 카지노장의 수와 규모의 적정치를 따지지도 않은 채 계속 늘어가는 양상이 되었다.

주경마장은 전국에서 두 번째이자 서울이 아닌 지방에서는 첫 번째로 개장한 것이다. 제주라는 관광상품의 수요가 내국인에게 확대되면서 합법적 도박의 소비자로 내국인 관광객이 포섭되는 형국이다. 이는 합법적 도박의 도입이 단순히 외국인 관광객 유치와 외화획득이라는 목적을 넘어서 지방자치단체의 재정확충과 내국인 관광객 유치, 그리고 이를 통한 지역개발이라는 것으로 변화했음을 보여준다. 사실 제주지역 산업구조의 특성상 세수증대에 크게 기여할 수 있는 2차산업이 취약한 실정에서 이런 방향으로의 지역개발과 재정확충 시도가 불가피했을 수도 있다. 지역 주민이 참여할 수 있는 합법적 도박이 복권 이외에 하나 더 생긴 셈이다. 어쨌든 이로써 제주지역의 도박 합법화 과정은 새로운 전환점을 맞이하게 된다.

1995년은 제주도정이 나서서 새로운 합법적 도박을 하나 더 만들어 낸 해로 새겨들만 하다. 제주도는 1995년 1월에 개정된 제주도개발특별법에 의해 지방자치단체로는 유일하게 자체적으로 복권을 발행하여 재정수입을 올릴 수 있게 된 것이다. 제주도정은 관광복권을 자체적으로 발행하면서, 2001년 자치복권에도 참여하였으며, 2002년에는 전국을 떠돌며 한 로또에 지방자치단체로서는 유일하게 참여하였다.

〈표 4〉 제주지역 도박 합법화 과정의 특징

특 징	1단계	2단계
시 기	1980년대까지	1990년 이후
개발 주체	중앙정부	지방자치단체
수요 주체	외국인 관광객	내국인 관광객 및 주민
주요 내용	외국인전용카지노	경마장, 복권 내국인 카지노 시도 외국인전용 카지노 확장
정책 목표	외화획득을 통한 재정확충	재정확충, 관광객 유치, 지역개발

1995년은 강원도폐광지역개발특별법이 통과된 해이기도 하다. 강원도 폐광지역에 내국인도 출입할 수 있는 카지노를 건설할 수 있게 된 것이다. 강원랜드 개장을 전후로 제주지역 카지노 업자들은 제주지역의 카지노 수가 포화상태에 이르러 출혈경쟁이 불가피하고 적자운영에 직면하였다고 호소하며 제주지역에도 내국인 출입이 허용된 카지노가 있어야 한다고 주장하기 시작한다. 그 이후 내국인카지노를 둘러싼 제주사회의

카지노담론은 끊이지 않고 전개되었다. 2006년 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에서 외국인전용카지노에 대한 제주도지사의 허가권이 명시된 이후 제주지역에 새로운 카지노 개장을 노리는 외국자본들의 투자계획도 구체적으로 제시되고 있다. 이러한 외국자본의 움직임에 대응하여, 2014년 10월에는 카지노 감독기구 설립을 위한 입법화가 민선6기 도정에 의해 추진되기에 이른다.

제주지역 도박 합법화 과정에 나타난 특징을 정리하면 <표 4>와 같다.

## V. 도박에 대한 사회적 관용도의 변화

조사가 이루어진 1995년은 제주도에서 관광복권을 발행하기 시작한 해이고, 강원도폐광지역개발특별법이 통과된 해이다. 1997년 이후 제주도정에 의해 꾸준히 전개된 내국인카지노 유치 여론조성을 통한 설득작업과 외국인전용카지노의 추가개설 그리고 2006년 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에서 외국인전용카지노에 대한 제주도지사의 허가권 명시 등의 과정을 거친 2009년도에 이르러 도박에 대한 사회적 관용도는 변화하였다. 1995년과 2009년을 기준으로 사회적 관용도 변화를 살펴보면 다음 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 도박 행위에 대한 부정적 인식<sup>34)</sup>

비교년도		1995년			2009년		
구 분		평균	사례수	F	평균	사례수	F
전 체		3.86	712		3.33	569	
성	남성	3.60	345	32.03*	3.04	277	0.727*
	여성	4.10	367		3.60	292	
연 령	20대	3.46	225	19.27*	2.97	149	5.145*
	30대	3.73	180		3.22	116	
	40대	4.18	109		3.55	121	
	50대(이상)	4.25	198		3.59	88	
	60대(이상)				3.50	95	

\* p&lt;.001

먼저, 도박 행위에 대한 부정적 인식은 <표 5>에서 보는 바와 같다. 1995년과 2009년 두 조사에서 모두 성별로는 남성보다 여성이, 연령대별로는 연령이 높아질수록 더 높아진다. 2009년 조사에서 60대 이상의 부정적 인식이 다소 낮아지는 것으로 나타나지만 이는 전체적인 변화의 흐름에서 무시될 수 있는 정도이다.

중요한 것은 두 조사 간에 나타나는 인식의 변화이다. 전체적(1995년도 3.86, 2009년도 3.33)으로도 그렇지만 비교대상이 되는 모든 범주에서 부정적 인식의 평균점이 낮아지고 있다. 50대에서 0.66으로 변화의 정도가 가장 크고 20대에서 0.46으로 변화의 정도가 가장 작게 나타난다. 이는 윤리적 측면에서 도박행위에 대한 사회적 관용의 수준이 1995년과 2009년의 기간 동안 적지 않게 높아졌음을 의미한다.

다음으로 도박의 법적 금지 및 처벌에 대한 부정적 인식을 살펴보면 <표 6>과 같다. 1995년과 2009년 두 조사 모두 성별로는 여성보다 남성이 더 높은 것으로 나타나지만, 연령대별로는 두 조사가 다르게 나타난다. 1995년 조사에서는 2-30대의 젊은 층보다는 40대 이상의 장년층

34) 두 조사간 통계적 유의도 검증을 위해 두 데이터를 하나의 데이터파일로 만들 수도 있겠지만 조사시점과 표본이 다르다는 점에서 논란의 여지가 있다. 여기서는 일단 기술적(descriptive) 편의만을 위해 성별 및 연령대별의 각 평균값을 데이터 입력하여 대응표본 검증을 실시하는 방식을 취해보았다.  $t=13.887$ ,  $p<0.001$ .

이 도박에 대한 법적인 금지 및 처벌이 필요하다고 인식하는 반면, 2009년 조사에서는 연령이 높아질수록 도박에 대한 법적인 금지나 처벌이 불필요하다고 인식하고 있다. 물론 2009년 조사에서도 60대 이상의 부정적 인식이 50대보다 낮지만 40대보다는 높아 변화의 흐름을 해치지 않는다.

〈표 6〉 도박의 법적 금지 및 처벌에 대한 부정적 인식<sup>35)</sup>

비교년도		1995년			2009년		
구 분		평균	사례수	F	평균	사례수	F
전 체		1.95	712		2.30	569	
성	남성	2.08	345	6.11*	2.31	277	0.742***
	여성	1.89	367		2.28	292	
연 령	20대	2.11	225	9.39**	2.14	149	1.932***
	30대	2.21	180		2.22	116	
	40대	1.71	109		2.25	121	
	50대(이상)	1.77	198		2.57	88	
	60대(이상)				2.44	95	

\* p<0.05, \*\* p<0.001, \*\*\* p<0.10

두 조사 간에 나타나는 인식의 변화를 살펴보면, 전체적(1995년도 1.95, 2009년도 2.30)으로 0.25정도 높아졌고, 비교대상이 되는 모든 범주에서 부정적 인식의 평균점이 높아지고 있다. 성별로는 여성이 0.39 정도 높아졌고, 연령대별로는 40대에서 0.54로 변화의 폭이 가장 두드러졌다. 도박의 법적 금지 및 처벌에 대한 부정적 인식이 1995년과 2009년의 기간 동안 적지 않게 높아졌다는 점에서 도박에 대한 법적 제재 이외의 다른 사회통제 수단을 강구할 필요가 있다는 해석도 가능할 수 있다.

1995년 조사와 2009년 조사의 비교에서, ‘도박 행위에 대한 인식’은 사회적 관용의 정도가 넓어졌고, ‘도박에 대한 법적 금지 및 처벌’이 꼭 필요하다는 인식은 약해진 것으로 나타났다. 이는 윤리적 비난에서 사회

35) 두 조사의 평균 차이는 통계적 유의도를 검증한 결과는  $t=-2.660$ ,  $p<0.05$ 이며, 검증방식은 앞의 주34)에서 밝힌 바와 같다.

적 관용으로, 법적 제재에서 합법화의 허용으로 도박에 대한 사회적 인식이 달라지고 있다는 하나의 단서로 포착될 수 있는 부분이다. 그러나 사회적 관용도 자체가 사회적 합의를 의미하지는 않는다. 사회적 관용도 변화는 도박 합법화와 그 과정의 설득으로 나타난 조작적 결과일수도 있기 때문이다. 사회적 합의를 위한 과제는 다른 측면에서의 접근을 더 필요로 한다.

## VI. 도박 합법화와 사회적 합의의 과제

제주지역사회는 IMF 이후 제주 관광과 제주 경제의 회생을 기치로 카지노사업의 확장을 놓고 갑론을박해왔다. 도정의 의지에서 비롯되었으나 도민의 반대에 부딪혔고, 관광업계 특히 카지노업계를 중심으로 적자해소의 적극적 방안이라며 카지노업 종사자 생존권 투쟁의 가치를 내걸기도 했으나, 시민단체의 반대와 중앙 정부의 불허로 인해 선택할 수 없는 선택지로만 남아있는 상태이다. 2000년과 2004년 그리고 2008년에 카지노사업의 확장에 대한 논의가 특히 불붙었던 것은 표를 의식해야 하는 총선과 맞물려 있었던 탓이기도 하다. 앞에서 살펴보았듯이, 1995년도와 2009년도를 비교하였을 때 윤리적 제재와 법적 제재 모두에서 관용도가 높아졌다. 사회적 허용과 사회적 합의가 중요해졌음을 알 수 있다.

2009년 조사의 ‘제주도에 관광객 전용 카지노 개설을 허용하는 것에 대해 어떤 입장입니까?’라는 질문에 대한 응답을 더미변수(dummy variable)로 변환하여 카지노의 기대효과에 대한 인과관계를 분석하였다. 카지노도입을 허용하지는 데에 찬성하는 입장의 경우 카지노도입의 기대효과에 경제적 부분을 고려할 것이고 반대하는 입장의 경우 사회·문화적 환경을 고려할 것이라는 일반적인 가설이 통계적으로도 유의미하게 나올 것인지 확인하기 위해서이다. 검증 결과 <표 7>에서 확인할 수 있는 것처럼, 카지노도입을 허용하지는 데에 찬성하는 입장이 카지노도입의 기대효과에 대한 경제적인 판단에 정(+)적 인과관계가 있는 것으로 나타났고( $t=6.965$ ), 카지노 도입의 기대효과에 대한 사회·문화적인 판단에는 부(-)적 인과관계가 있는 것으로 나타났다( $t=-5.334$ ). 또한 카

지노의 도입을 허용하자는 데에 반대하는 입장은 카지노 도입의 기대효과에 대한 경제적 판단에서 부(-)적 인과관계가 있으며( $t=-5.189$ ), 사회·문화적인 판단에는 정(+)적 인과관계에 있음을( $t=6.108$ ) 알 수 있다.

<표 7> 카지노 도입 허용 여부에 따른 카지노의 기대효과 증다회귀분석

종속변수	독립변수	표준오차	$\beta$	$t$ 값	유의확률	공차한계
카지노의 경제적 영향 기대효과	상수	.061	-	54.223	.000	
	도입 찬성	.083	.334	6.965	.000	.747
	도입 반대	.090	-.249	-5.189	.000	.747
	R=.507, R <sup>2</sup> =.257, 수정된 R <sup>2</sup> =.254, F=74.823, p=.000, Durbin-Watson=2.056					
카지노의 사회·문화적 영향 기대효과	상수	.061	-	57.329	.000	
	도입 찬성	.082	-.261	-5.334	.000	.748
	도입 반대	.090	.298	6.108	.000	.748
	R=.485, R <sup>2</sup> =.235, 수정된 R <sup>2</sup> =.232, F=65.789, p=.000, Durbin-Watson=2.145					

카지노 도입의 기대효과에 대한 경제적 영향의 하위 항목으로 제시하였던 문항들과 카지노 도입의 기대효과에 대한 사회·문화적 영향의 하위 항목으로 제시하였던 문항들 중 어떠한 항목이 상대적으로 큰 영향을 끼치는지를 알아보기 위하여 위계적 증다회귀분석을 시도하였다. 카지노 도입 허용 찬반입장을 종속 변수로 하고 기대효과의 하위 항목들을 독립 변수로 하였다. 기대효과의 경제적 영향을 1로 그 하위 항목을 관광산업 발전 1-1, 도 재정 확충 도움 1-2, 일자리 창출 1-3으로 하였고, 기대효과의 사회·문화적 영향을 2로 그 하위 항목을 교육 환경 악화 2-1, 범죄 발생을 증가 2-2, 도박 중독자 양산 2-3, 부작용 저감 대책 재정 지출 증가 2-4, 사회·문화 환경 악화 2-5로 하였다.<sup>36)</sup> 각 항목들의 공차한계가 모두 0.1 이상의 수치를 보여 다중공선성에 문제가 없는 것으로 판단되며, Durbin-Watson 역시 기준값 2에 매우 근접하고 0 또는 4에 가깝지 않기에 잔차들 간에 상관관계가 없는 것으로 판단되어 회귀 모형에 적합하다고 할 수 있다. 구체적인 값은 <표 8>, <표 9>, <표

36) 각 변수에 대응하는 문항에 대해서는 김준표, 앞의 책, 179쪽 참조.

10>, <표 11>에서 제시하였다.

먼저, <표 8>과 <표 9>는 경제적 영향 항목과 사회·문화적 영향 항목들이 각각 카지노 도입 허용에 찬성하는 입장을 표명한 집단의 기대심리에 영향을 끼치는 정도를 보여준다.

<표 8> 카지노 도입 허용 찬성 입장에 대한 경제적 영향 항목의 영향 정도

독립변수		상수	1-1	1-2	1-3	통계량
모형 1	표준오차	.074	.021			R=.461, R <sup>2</sup> =.213, 수정된 R <sup>2</sup> =.211, F=116.945, p=.000
	β		.461			
	t값 (유의도)	-5.128 (.000)	10.814 (.000)			
모형 2	표준오차	.079	.027	.026		R=.479, R <sup>2</sup> =.229, 수정된 R <sup>2</sup> =.225, F=64.161, p=.000
	β		.354	.167		
	t값 (유의도)	-5.931 (.000)	6.425 (.000)	3.028 (.003)		
모형 3	표준오차	.086	.028	.028	.026	R=.480, R <sup>2</sup> =.230, 수정된 R <sup>2</sup> =.225, F=42.975, p=.000 Durbin-Watson=1.787
	β		.340	.152	.043	
	t값 (유의도)	-5.774 (.000)	5.913 (.000)	2.640 (.009)	.833 (.405)	
	공차한계		.539	.535	.656	

<표 8>에서 보는 바와 같이, 찬성입장의 변량을 23.0% 설명하는 모형 3에서, 항목 1-1 (t=5.913, p=.000)과 1-2(t=2.640, p=.009)가 찬성입장의 정도에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 상대적 영향력을 평가해보면, 항목 1-1(β=.340), 항목 1-2(β=.152)순으로 나타나 찬성입장의 기대심리에 대하여 관광산업 발전과 재정 확충 도움의 순으로 정(+)적인 영향을 끼치고 있음을 알 수 있다.

<표 9> 카지노도입허용 찬성입장에 대한 사회·문화적 영향항목의 영향 정도

독립변수	상수	2-1	2-2	2-3	2-4	2-5	통계량	
모형 1	SE	.072	.021				R=329, R <sup>2</sup> =.108, 수정된 R <sup>2</sup> =.106, F=51.964, p=.000	
	β		-.329					
	t값 유의도	12.283 (.000)	-7.209 (.000)					
모형 2	SE	.083	.027	.027			R=.366, R <sup>2</sup> =.134, 수정된 R <sup>2</sup> =.130, F=33.021, p=.000	
	β		-.196	-.208				
	t값 유의도	12.501 (.000)	-3.362 (.001)	-3.559 (.003)				
모형 3	SE	.091	.027	.031	.028		R=388, R <sup>2</sup> =.151, 수정된 R <sup>2</sup> =.145, F=25.241, p=.000	
	β		-.162	-.117	-.174			
	t값 유의도	12.663 (.000)	-2.735 (.006)	-1.780 (.076)	-2.919 (.004)			
모형 4	SE	.095	.027	.032	.030	.030	R=.391, R <sup>2</sup> =.153, 수정된 R <sup>2</sup> =.145, F=19.206, p=.000	
	β		-.152	-.101	-.151	-.063		
	t값 유의도	12.475 (.000)	-2.537 (.012)	-1.506 (.133)	-2.368 (.018)	-1.042 (.293)		
모형 5	SE	.094	.028	.032	.030	.031	R=.422, R <sup>2</sup> =.178, 수정된 R <sup>2</sup> =.168, F=18.406, p=.000 Durbin-Watson =1.941	
	β		-.111	-.061	-.134	-.003		-.206
	t값 유의도	13.031 (.000)	-1.845 (.066)	-.913 (.362)	-2.132 (.034)	-.051 (.960)		-3.610 (.000)
	공차 한계		1.866	2.345	2.057	1.968		1.686

<표 9>를 보면, 찬성 입장의 변량을 17.8% 설명하는 모형 5에서 항목 2-3( $t=-2.132$ ,  $p=.034$ )와 2-5( $t=-3.610$ ,  $p=.000$ )가 찬성 입장의 정도에 영향을 미치고 있다. 상대적 영향력을 평가해본다면, 항목 2-5( $\beta=-.206$ ), 항목 2-3( $\beta=-.134$ )의 순으로 나타나 카지노 도입의 허용을 찬성하는 입장에 대하여 사회·문화 환경 악화와 도박 중독자 양산의 순으로 부(-)적인 영향을 끼치고 있다.

<표 10> 카지노도입허용 반대입장에 대한 사회·문화적 영향항목의 영향 정도

독립변수		상수	2-1	2-2	2-3	2-4	2-5	통계량
모형 1	SE	.066	.019					R=.360, R <sup>2</sup> =.130, 수정된 R <sup>2</sup> =.127, F=63.823, p=.000
	β		.360					
	t값 유의도	-3.328 (.001)	7.989 (.000)					
모형 2	SE	.076	.025	.025				R=.379, R <sup>2</sup> =.143, 수정된 R <sup>2</sup> =.139, F=35.848, p=.000
	β		.262	.153				
	t값 유의도	-4.234 (.000)	4.515 (.000)	2.642 (.009)				
모형 3	SE	.083	.025	.028	.026			R=.400, R <sup>2</sup> =.160, 수정된 R <sup>2</sup> =.154, F=27.039, p=.000
	β		.228	.065	.170			
	t값 유의도	-5.081 (.000)	3.883 (.000)	.990 (.323)	2.866 (.004)			
모형 4	SE	.086	.025	.029	.027	.028		R=.409, R <sup>2</sup> =.167, 수정된 R <sup>2</sup> =.159, F=21.381, p=.000
	β		.210	.036	.127	.117		
	t값 유의도	-5.439 (.000)	3.538 (.000)	.535 (.593)	2.003 (.046)	1.965 (.050)		
모형 5	SE	.085	.025	.029	.027	.028	.025	R=.447, R <sup>2</sup> =.200, 수정된 R <sup>2</sup> =.191, F=21.277, p=.000 Durbin-Watson =1.969
	β		.163	-.010	.108	.049	.236	
	t값 유의도	-6.074 (.000)	2.751 (.006)	-.151 (.880)	1.731 (.084)	.807 (.420)	4.188 (.000)	
	공차 한계		.536	.426	.486	.508	.593	

다음으로, 사회·문화적 영향 항목과 경제적 영향 항목들이 각각 카지노 도입 허용에 반대하는 입장을 표명한 집단의 기대심리에 영향을 끼치는 정도를 <표 10>과 <표 11>에서 확인 할 수 있다.

<표 10>의 모형 5를 살펴보면, 설명력은 20.0%이고, 항목 2-1(t=2.751, p=.006)과 항목 2-5(t=4.188, p=.000)가 반대입장에 대하여 정(+)적 영향을 미치고있다. 상대적 영향력을 평가해보는다면, 항목 2-5(β=.236), 항목 2-1(β=.163)순으로 나타난다. 방문객 증가로 인한 사회·문화적 환경 악화와 교육환경 악화의 순으로 반대입장을 표명한 집단에게 정(+)적인 영향을 끼치고 있음을 알 수 있다.

<표 11> 카지노도입허용 반대입장에 대한 경제적 영향항목의 영향 정도

독립변수		상수	1-1	1-2	1-3	통계량
모형 1	표준오차	.070	.019			R=.429, R <sup>2</sup> =.184, 수정된 R <sup>2</sup> =.182, F=97.463, p=.000
	β		-.429			
	t값 (유의도)	13.523 (.000)	-9.872 (.000)			
모형 2	표준오차	.075	.025	.025		R=.429, R <sup>2</sup> =.184, 수정된 R <sup>2</sup> =.180, F=48.740, p=.000
	β		-.412	-.025		
	t값 (유의도)	12.707 (.000)	-7.277 (.000)	-.444 (.657)		
모형 3	표준오차	.081	.026	.026	.025	R=.449, R <sup>2</sup> =.201, 수정된 R <sup>2</sup> =.196, F=36.254, p=.000 Durbin-Watson =1.918
	β		-.361	.029	-.163	
	t값 (유의도)	12.994 (.000)	-6.158 (.000)	.488 (.626)	-3.064 (.002)	
	공차한계		.539	.535	.656	

<표 11>에서 모형 3의 설명력은 20.1%이다. 항목 1-1( $t=-6.158$ ,  $p=.000$ )과 항목 1-3( $t=-3.064$ ,  $p=.002$ )이 반대 입장의 정도에 영향을 미치고 있다. 상대적 영향력을 평가해보는다면, 항목 1-1( $\beta=-.361$ ), 항목 1-3( $\beta=-.163$ )의 순이다. 카지노 도입의 허용을 반대하는 입장에 대하여 관광산업 발전과 일자리 창출 순으로 부(-)적인 영향을 끼치고 있음을 의미한다.

카지노 도입 허용에 대한 찬성 입장과 반대 입장에 영향을 끼치는 정도가 어떠한지를 살펴본 이상의 분석들을 하나의 표로 모아서 정리하면 <표 12>와 같다.

〈표 12〉 카지노 도입의 허용에 대한 찬반입장에 영향을 끼치는 요인

항 목	찬성 입장 영향 요인 (순위)		반대 입장 영향 요인 (순위)	
	+	-	+	-
관광산업 발전	1	·	·	1
재정 확충 기여	2	·	·	·
일자리 창출	·	·	·	2
교육 환경 악화	·	·	2	·
범죄 발생률 증가	·	·	·	·
도박 중독자 양산	·	2	·	·
부작용 저감 대책 재정 지출 증가	·	·	·	·
방문객 급증 사회·문화 환경 악화	·	1	1	·

<표 12>에서 보는 바와 같이, 관광산업 발전은 찬성 입장에 정적(+) 영향을 끼치는 첫 번째 요인이며 동시에 반대 입장에 부적(-) 영향을 끼치는 첫 번째 요인이다. 반대로 방문객 급증으로 인한 사회·문화 환경 악화는 반대 입장에 정적(+) 영향을 끼치는 첫 번째 요인이며 동시에 찬성 입장에 부적(-) 영향을 끼치는 첫 번째 요인이다. 찬성 입장에 정적(+) 영향을 끼치는 두 번째 요인은 재정 확충 기여이고 반대 입장에 정적(+) 영향을 끼치는 두 번째 요인은 교육환경 악화이다. 찬성 입장에 부적(-) 영향을 끼치는 두 번째 요인은 도박중독자 양산이고, 반대 입장에 부적(-) 영향을 끼치는 두 번째 요인은 일자리 창출이다. 관광산업 발전과 사회·문화 환경 악화라는 두 가지 대립쌍이 나타나지만 그 외의 항목들에서는 양측 입장의 대립쌍이 나타나지 않는다. 찬성과 반대의 가장 큰 대립쌍은 관광산업 발전과 방문객 급증으로 인한 사회·문화 환경 악화이다. 관광객 증가를 원하는 찬성측과 관광객 증가로 인한 사회·문화 환경 악화를 우려하는 반대측의 입장차가 극단적으로 뚜렷하다.

이러한 분석 결과를 사회적 합의의 절차적 의제 선정에 활용할 수 있을 것이다. 대립쌍을 이루지 않는 네 요인 중에 부(-)적 요인은 타 진영에 대한 일종의 오해로 볼 수 있다. 반대측에서는 일자리 창출 효과가 미미할 것이라고 찬성측을 설득하겠지만 찬성집단이 일자리 창출 효과 때문에 찬성하는 것은 아니다. 일자리 창출은 찬성의 이유가 아니라 반대측을 향한 설득 논리였던 것이다. 찬성측에서는 도박 중독자 양산이 크지 않을 것이라고 찬성측을 설득하겠지만, 반대측에서는 도박 중독자 양산의 문제 때문에 반대하는 것이 아니다. 도박 중독자 양산의 문제는

반대의 이유가 아니라 찬성측을 향한 설득 논리인 셈이다. 상대의 입장에 정(+)적 영향을 끼치고 있지 않은 항목들을 설득하기 위해 논리를 전개해 나갈 경우 정작 합의 가능한 항목들을 놓치게 된다.

절충적 대립쌍으로 제시될 수 있는 것은 각각의 입장에 정(+)적 영향을 끼치고 있는 요인인 재정 확충 기여와 교육 환경 악화이다. 우선 이것이 상호 토론의 의제가 되어야 한다. 절충적 대립쌍에 대한 토론이 충분히 진행되고 어느 정도의 합의점을 찾게 되면, 그 다음에 극단적 대립쌍을 상호 토론의 의제로 삼을 수 있을 것이다. 이런 식으로 토론의 의제를 단계적으로 설정한다면, 사회적 합의를 위한 토론의 과정이 공론장으로서 기여할 수 있을 것이다.

사회적 합의의 가능성은 바로 이러한 단계별 의제에 대한 토론으로 시작될 수 있다. 이것이 민주주의정치 실천의 시작이기도 하다. 토론에 참여하는 이의 논리가 아니라 조사된 표본의 의식을 토론에 반영할 수 있기 때문이다. 여론 조사를 하나의 투표 행위의 결과인 양 정책 결정의 근거로 삼으려는 것은 민주주의정치의 실현과 거리가 멀다. 여론 조사 이후에 찬반 논쟁이 더 치열하게 전개되어야 한다. 여론 조사를 끝으로 찬반 논쟁이 종식되는 것은 민주주의적 실천을 포기하는 것이다.

## Ⅶ. 결론

도박의 합법화 과정은 국가의 재정확충을 위한 전략으로 진행되었다. 사회적 합의에 의한 합법화 과정이 아니라 국가정책이라는 명분으로 관철시켜온 것이다. 제주사회의 지방정부 역시 재정확충을 위한 적극적 전략으로 도박 합법화 과정에 처음부터 깊숙이 참여하였다. 국가주도의 개발정책에서 비롯된 외국인전용카지노에 이은 제주경마장의 개장은 외국인관광객 대상의 관광품목에서 내국인관광객 대상의 관광품목으로 제주지역의 합법적 도박이 확대되었음을 의미한다. 지방자치단체가 개발정책을 떠맡은 이후 지방자치단체로서 유일하게 로또복권의 사업주체로 참여하면서 합법적 도박으로 인한 수익성이라는 환상을 심어주었다. 카지노를 내국인에게까지 개방하기 위한 노력도 민선1기에서 5기에 이르

는 기간 동안 멈추지 않았다. 이러한 일련의 도박 합법화 과정과 합법적 도박의 증가 및 카지노담론을 통해 제주지역사회의 도박에 대한 사회적 관용도는 높아졌다.

1995년과 2009년의 조사를 비교한 결과, 도박 행위에 대한 부정적 인식이 전체적으로 낮아졌고, 도박의 법적 금지 및 처벌에 대한 부정적 인식은 높아졌다. 제주사회의 도박에 대한 사회적 관용도 증가가 설문조사 결과의 수치에서도 확인되고 있는 것이다. 여론 조사를 통하여 사회적 관용도를 확인할 수 있겠지만 역으로 사회적 관용도가 여론조사를 통해서 증가될 수도 있다. 여론조사 역시 하나의 설득과정으로 이해될 수 있기 때문이다. 몇 차례에 걸친 여론조사는 회를 거듭할수록 설득과정으로 수렴되기 마련이다. 그러므로 찬반비율로 나타나는 수치만을 사회적 합의의 근거로 활용하는 것은 진정한 민주주의 정치를 실종시키는 우를 범하는 것이다.

제주도정이 도민 여론과 공감대를 확인한다면서 실시하는 여론조사들은 한편으로는 도민 설득의 수단이 될 수 있다. 여론조사의 찬반 결과에 따라 정책결정의 정당성을 담보하고자 하는 것은 책임회피의 전략일 수 있다. 진정한 민주주의 정치를 실현하기 위해서는 여론 조사로써 사회적 합의를 확인할 것이 아니라 여론 조사의 후속 조치로서 사회적 합의 과정을 따로 가져야만 하고 그것이 공론장으로 기능할 수 있도록 해야 한다.

이 논문은 여론조사의 찬반입장에 영향을 끼치는 요인들을 분석함으로써 대립항목을 절충적 대립쌍과 극단적 대립쌍으로 추출하여 이를 사회적 합의 과정의 단계별 토론의제로 설정할 수 있음을 제시하였다. 하지만 다른 여론조사 결과의 추이를 함께 분석하지는 못함으로써 성급한 일반화의 오류가 지적될 수 있다. 그럼에도 불구하고 후속 연구과제를 위한 의미 있는 출발점이 될 수 있을 것이다. 자료수집의 연도와 현재간의 괴리가가능성 역시 존재한다. 이 논문의 의의는 민주주의 정치를 위한 사회적 합의라는 방법론에 대한 하나의 시도인 셈이다. 사회적 합의에 이르는 과정에 시간이 필요하듯이 새로운 방법론을 세워나가는 과정 역시 시간이 필요하다.

## 참고문헌

- 김석준, 『도박의 실태와 의식에 관한 연구: 제주지역을 대상으로』, 한국형사정책 연구원, 1996.
- \_\_\_\_\_, 「합법적 도박의 사회사: 제주지역 도박 합법화의 과정과 전망」, 『지역사회학』 제8권 1호, 지역사회학회, 2006.
- 김석준·강세현, 「제주지역의 도박 실태와 도박 참여자의 사회적 성격: 문제와 대안」, 제주대 지역사회발전 연구소, 『사회발전연구』 12집, 1996.
- \_\_\_\_\_, 「합법적 도박의 사회적 영향: 제주지역 복권 구입자를 대상으로」, 제주학회, 『제주도연구』 13집, 1996.
- 김종철, 「종속과 독재와 저항: 1965-72년의 정치 전개과정」, 박현채·한상진 외, 『해방 40년의 재인식II』, 돌베개, 1986.
- 김준표, 『제주사회 카지노담론의 전개과정과 성격』, 제주대학교 박사학위논문(미간행), 2014.
- 박현채, 「한국 자본주의의 전개과정」, 송건호·박현채 외, 『해방40년의 재인식 I』, 돌베개, 1985.
- 서영표, 「인식되지 않은 조건, 의도하지 않은 결과: 노골적인 계급사회의 탈계급정치」, 『진보평론』 제58호, 진보평론, 2013.
- 이상철, 「제주사회변동론 서설: 개발정책과 산업구조의 변화를 중심으로」, 신행철외 지음, 『제주사회론』, 한울, 1995.
- \_\_\_\_\_, 「제주도 지역개발정책의 전개와 성격」, 제주불교사회·문화원 엮음, 『전환기 제주도 지역개발 정책의 성찰과 방향』, 도서출판 각, 2003.
- \_\_\_\_\_, 「제주 지역사회의 구조와 변동」, 조성윤·이상철·허순애, 『제주지역 민간신앙의 구조와 변용』, 백산서당, 2003.
- 이태원·김석준, 「도박의 정치경제학: 한국 사회의 도박 합법화와 도박문제의 확산에 관한 비판적 접근」, 『사회와 역사』 56, 1999.
- 임영일, 「사회변동과 계급구조의 변화」, 송건호·박현채 외, 『해방40년의 재인식 I』, 돌베개, 1985.
- 한상진, 「도시빈민의 주택문제」, 한국사회사연구회, 『현대 한국의 자본 축적과 민중 생활』, 한국사회사연구회 논문집 16집, 문학과지성사, 1989.

Journal of Social Issues 35(3), 1979.

- Cline. R. S, "U.S. Gambling: An Economic Force", Investor Survey, 1995. (Available from <http://www.hotel-online.com/anderson/us-gaming.html>, Internet; accessed March 18, 1996).
- Devereux. E. C. Jr, "Gambling and the Social Structure: A Sociological Study of Lotteries and Horseracing in Contemporary America", Ph.D. Diss., Harvard University, 1949.
- \_\_\_\_\_, "Gambling", in Sills, D. L. (ed.), International Encyclopedia of the Social Science, Crowell Collier and Macmillan, 1974.
- Dombrink. John Dennis, "Outlaw Businessmen: Organized Crime and the Legalization of Casino Gambling," Doctoral Dissertation, University of California, Berkeley, 1981.
- Fraser. Nancy, *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. 2008, 김원식 옮김, 『지구화 시대의 정의: 정치적 공간에 대한 새로운 상상』, 그린비, 2010.
- Habermas. Jurgen, *Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois*. Trans. Thomas Burger. Cambridge, Massachusetts: MIT Press. 1990, 한승환 옮김, 『공론장의 구조변동』, 나남. 2001.
- Hybels. J. H, "The Impact of Legalization on Illegal Gambling Participation", *Journal of Social Issues* 35(3), 1979.
- Kallick-Kaufman. M. and Reuter. P, "Gambling in the U.S.: Public Finance or Public Problem?: Introduction", *Journal of Social Issues* 35(3), 1979.
- Mouffe. Chantal. *The Return of the Political*. London: Verso. 1993, 이보경 옮김, 『정치적인 것의 귀환』, 후마니타스, 2007.
- \_\_\_\_\_, *The Democratic Paradox*. London: Verso. 2000, 이형 옮김, 『민주주의의 역설』, 인간사랑, 2006.

## Abstract

## Legalization of Gambling and Tasks for Social Consensus in Jeju Area

Kim, Jun Pyo\*·Kim, Suk Joon\*\*

This paper is an empirical and theoretical examination of what have been the controversial issues as regards the legalization of gambling in Jeju. Based on the surveys, we discuss what happened in the public opinion on whether Jeju would accept it or not between 1995 and 2009. In particular, we, according to the survey in 2009, explore both sides of yes and no to the legal permission of new casinos for tourists, which can lead to the reflection on the task and prospect of how to reach a social consensus. Nationally, in reality, the legalization of gambling has been regarded as a part of securing the budget, a strategic response to fiscal crisis by the government, which has been the same in Jeju.

In Jeju, this tendency has appeared in the cases of 'the permission of casinos for foreigners only', 'the opening of horse-racetrack', 'the issuing of lottery for tourism' and 'the participation in lotto business'. In this context, social tolerance for gambling has been changed through a serial attempts of legalization of gambling by local government. These had the opposing opinion to the casino and gambling weakened. There were

---

\* Lead Author, Lecturer, Department of Sociology, Jeju National University.

\*\* Corresponding Author, Professor, Department of Sociology, Jeju National University.

educational effects of the repeated opinion polls through which the social tolerance for gambling could be leveled up. A public opinion poll might be considered as a tool for persuasion. Thus, it might be harmful to democratic politics to try to impose a social consensus only depending upon dichotomous and shallow opinion polls. This study suggests that we have to be able to present a set of agenda around which the antagonistic positions could be discussed through various political phases towards social consensus. In sum, this paper is an endeavor to find a way of reaching social consensus through democratic politics in the public sphere.

keyword : legalization of gambling, social tolerance, social consensus, public sphere, democratic politics

교신 : 김석준 690-756 제주특별자치도 제주시  
제주대학로 102 제주대학교  
인문대학 사회학과  
(E-mail : ksj001@jejunu.ac.kr)

논문투고일: 2014. 11. 12.

심사완료일: 2014. 12. 05.

게재확정일: 2015. 01. 15.