

‘유니클리(Uniquely)’

싱가포르의 관광 도시화 전략:

복합리조트, 카지노, 그리고 실용주의

배유일*

배
유
일

I. 서론

II. 복합리조트와 카지노사업, 도시개발을 위한 정책 프레이밍

1. 정책결정을 위한 정치과정, 프레이밍, 그리고 순응
2. 도시개발 정책수단으로서의 복합리조트: 이론적 논의
3. 싱가포르의 조건과 전략적 선택

III. 반(反) 카지노 정서와 사회적 합의과정

1. 싱가포르의 실용주의와 정치적 프레이밍
2. 사회적 합의와 카지노 합법화

IV. 성과와 과제: 경제적 성공과 사회적 도전

V. 결론 및 함의

I. 서론

문재인 정부 등장 이후 우리나라의 외교정책이 동북아와 전통적인 4

.....
* Fulbright University Vietnam 정책대학원 교수(E-mail: yooil.bae@fulbright.edu.vn, Tel: +84782-32-4057)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2020..17.207>

투고(접수)일 2020.2.24. 심사(수정)일 2020.5.13. 게재확정일 2020.6.16.

자 중심, 즉 미국-러시아-중국-일본 위주의 외교에서 벗어나 다변화를 꾀하고 있는 가운데, 특히 동남아에 대한 비중이 ‘신남방정책’이라는 이름으로 높아지고 있다. 신흥시장으로 떠오른 인도네시아나 베트남과 같은 아세안(ASEAN) 국가에 관한 관심은 물론이고, 지역 내에서만 아니라 아시아 최고 선진국으로 떠오르고 있는 싱가포르에 관한 관심도 여전히 크다. 한국, 홍콩, 대만과 함께 동아시아의 네 마리 용(Four Little Dragons) 가운데 하나로 주목받았던 싱가포르는 우리나라는 물론, 발전 국가(Developmental State) 개발모형의 전형이었던 일본마저 제치며 1인당 국민소득이 2019년 현재 6만5천 달러에 이르는 경제선진국으로 발돋움하였다. 특히, 2000년대 싱가포르 경제성장률이 정점에 이른 후 지속 성장을 담보하기 위한 대책으로서 관광산업에 미래 역량을 집중하며 추진한 MICE(Meeting, Incentive Tour, Conventions, Exhibition) 산업의 진흥은 싱가포르의 경제개발에 중추적 역할을 해왔으며, 한국, 일본, 말레이시아, 필리핀 등 많은 국가가 싱가포르의 성공에 자극받아 정책적 학습 혹은 모방을 해오고 있는 실정이다.

무엇보다도 2010년대 이후 싱가포르의 경제적 중흥을 주도한 관광 도시화의 핵심에는 많은 도시개발 관계자와 연구자들의 관심을 끌어난 복합 리조트(IR: Integrated Resort) 사업이 존재한다.¹⁾ 도시의 기능은 지난 십여 년간 인류 역사상 가장 빠른 속도로 변해왔으며, 정보통신 기술의 발전과 지속 가능한 성장에 대한 요구, 그리고 글로벌 경쟁의 심화로 인해 각 도시는 급격한 변화를 필요로 하는 상황에 이르렀다. 이러한 환경에서 싱가포르는 글로벌 경쟁의 압박을 이겨내고 새로운 도시개발 모델을 성공적

1) 복합리조트는 통합리조트, 메가리조트 등 여러 가지의 시설과 기능이 하나로 합쳐진 원스탑(one-stop) 관광인프라에 해당하는 명칭으로 사용되어왔으나, 싱가포르의 성공 이후 복합리조트가 보편적인 언어로 사용되기 시작하였다(배수현·심홍보 2014). 물론 개념적 뿌리는 매우 깊으며, 예컨대 라스베이거스(Las Vegas)의 시저스 팰리스(Caesars Palace) 등이 복합리조트가 의미하는 종합시설의 기원이라고 볼 수 있다(MacDonald and Eadington 2008).

으로 제시해 왔으며, 특히 호텔, 여가시설, 테마파크, 카지노, 컨벤션 및 전시시설, 엔터테인먼트 공간, 쇼핑몰 및 고급식당가를 포함하는 종합적 도시개발 사업인 복합리조트는 싱가포르가 택한 도시개발 전략의 핵심에 해당한다. 비록 도시국가(city-state)라는 독특한 싱가포르의 지위가 주는 한계가 명확하다 하더라도 카지노를 포함한 복합리조트 사업은 도시의 경제개발에 대한 학습을 위한 몇 가지 중요한 질문을 제공하고 있다. 첫째, 도시의 특성과 지리적인 조건을 최적화한 선택으로서의 복합리조트는 왜, 어떻게 추진되었는가? 둘째, 싱가포르의 개발관계자들은 카지노에 대한 사회적 저항을 어떻게 극복하였고, 어떤 사회적 안전장치를 마련하였는가? 마지막으로, 복합리조트는 어떠한 성과와 과제를 남겼는가?

이미 많은 정부 보고서와 연구들이 싱가포르뿐만 아니라 마카오 등 다른 국가들의 복합리조트 사례를 연구하였으나, 정책의 형성과 결정 과정 자체에 대한 깊은 이해는 부족한 편이다. 특히 싱가포르가 범죄 청정국가로서의 이미지를 갖고 있었던 만큼, 카지노라는 사행성 문화를 조장할 수 있는 사업의 정책 결정 단계에서 많은 정치인과 국민의 우려를 어떻게 극복하고 사회적 합의를 끌어낼 수 있었는지에 대한 연구가 필요하다. 정책 과정을 둘러싼 정치 행위자 간 논쟁에 중심을 둔 본 연구는, 복합리조트나 도시개발 사업내용과 효과에 치중한 기존의 연구와 비교하여 싱가포르와 같은 세계도시가 성장의 포화상태에 이르렀을 때 어떻게 새로운 동력을 찾아내고, 긍정적 프레이밍(positive framing)을 통해 기존의 이해관계자를 설득하고 전략화를 이끌어내는지 보여준다. 이는 상당수의 선진국과 우리나라에서 새로운 성장동력산업이나 개발사업, 그리고 카지노같이 논란이 되는 사업이 막다른 골목(deadlock)에 이르는 현실에서 싱가포르의 복합카지노 도입의 정치과정 사례는 정부의 유능함, 신뢰, 투명성이 어떻게 시민들과 상호작용하며 문제를 해결해나가는지 보여준다. 또한, 싱가포르 복합리조트 사례분석을 통해 수천억 원 이상의 투자가 요구되는 사

업에 투자자와의 유리한 협상을 통해서 정부가 최적의 모형을 만들고, 효과적으로 잠재적인 사회비용을 관리하는 과정을 통해 정책 이전(policy transfer) 혹은 학습(lesson drawing)을 극대화할 수 있는 차별성이 있다.

본 연구에서는, 사례연구방법을 통해 싱가포르가 어떤 지정학적, 정치·경제적 조건에서 복합리조트를 고려하였고, 어떻게 실용적으로 접근을 통해 사회적 합의에 이르렀는지 과정을 추적해보고자 한다. 따라서 본 연구는 싱가포르의 복합리조트 사업 도입을 둘러싼 정치·사회적 결정 과정을 면밀히 분석하기 위해 정책 결정의 맥락과 내용을 분석하는 메타분석을 수행하였으며, 특히 정책을 둘러싼 이해관계자(stakeholder)와 정부 관계자의 정책 프레이밍(policy framing)의 효과적 이용을 이해하는 데 역점을 두었다. 도시사회학이나 도시 정치학에서 특정 정책의 정치적 과정을 분석하는 의사결정 분석(decisional analysis)은 정책을 둘러싼 행위자 간 관계와 논쟁을 밝혀내는 데 중요한 역할을 해왔다. 이런 맥락에서 복합리조트 관련 정치인, 정부 관계자, 이해집단 간 논쟁의 이해를 위해 정부보고서, 2차 자료 및 복합리조트 관련 기업의 연간보고서 등을 참조하였다.

II. 복합리조트와 카지노사업, 도시개발을 위한 정책 프레이밍

1. 정책 결정을 위한 정치과정, 프레이밍, 그리고 순응

싱가포르의 복합리조트 사업이 대성공을 거두면서, 복합리조트를 유치할 수 있게 된 계기와 도입 효과, 그리고 지역적 경쟁 구도에 대한 연구성과가 증가하였으나, 카지노유치에 당초 부정적인 입장을 취했던 싱가포르 정부가 정작 왜, 어떻게 입장을 바꾸었고, 어떤 정치과정을 통해 시민들의

반발 혹은 염려를 잠재우고 성공적으로 복합리조트를 도입할 수 있었는지에 대한 과정적 설명은 기껏해야 언론매체에서 간략히 다루었을 뿐이다. 특히, 국제기구나 학계에 의해 부분적 민주주의(partial democracy) 혹은 소프트 권위주의(soft authoritarianism) 사회로 구분되는 싱가포르가 전통적 민주국가에서 통용되는 정책 사이클을 거쳐 형성되기보다는 위로부터의 하향식 정책 결정(top-down)에 익숙한 사회인 만큼, 정치 지도자들이 어떤 논리와 방법으로 자신들의 주장을 설득하고 국민들의 순응을 이끌어내었는지 궁금하지 않을 수 없다.

이러한 소수 엘리트에 의한 하향식 정책 결정이 일반적인 싱가포르 정치환경을 고려할 때, 도시의 개발정책을 두고 정치인과 정부의 엘리트 관료들이 정책 결정을 위한 의사소통에 있어서 어떤 문제에 대하여 자신들의 가치에 부합하거나 유리한 방향으로 시민 혹은 정책수용자들이 이해하고 해석할 수 있도록 유도하는 프레이밍(framing)이 중요하다 (강민아·장지호 2007; Rein and Schön 1994). 특히 복합리조트와 같은 정책과정에서 프레이밍을 이해하는 것은 매우 중요한 이유는, 일반 시민을 포함한 이해관계자는 대개 어떤 맥락에서 왜 복합리조트가 주요 어젠다로 등장했는지, 그리고 어떤 결과를 가져오게 될지 인지하기 어렵기 때문이다. 반대로 정책 결정자의 입장에서는 어떤 사회문제, 정책문제에 대해 적절한 대응을 하기 위해서는 문제의 본질과 상황을 정확히 이해하는 것이 필요하다. 이러한 맥락에서 프레이밍은 문제의 특정 측면을 부각시키고 다른 부분들은 인위적으로 무시하거나 축소하여 정책 결정자의 입장에서 문제를 정의하고, 규범적인 처방을 내리는 데 이용되며, 어떤 정책 행위가 필요한지 선호를 형성하는 데 중요한 역할을 한다(Entman 2004; Fischer 2003).

물론 대개 의사결정권을 쥐 정부 행위자가 프레이밍 전략을 가지고 개발정책, 개혁 등을 원하는 방향으로 이끌어내는 것이 보통이다. 이 경우, 정부가 문제를 정의하고, 원인을 진단하며, 타당한 판단을 바탕으로 해결

책을 내놓게 된다. 이는 민주화 이전은 물론 이후에도 상당 기간 동안 정부의 프레이밍이 정책 결정에서 큰 역할을 한 우리나라뿐만 아니라, 동아시아에서는 매우 흔히 관찰되는 정책 선호 형성과정이라고 볼 수 있으며, 하향식 프레이밍은 시민들의 인지적 비용(cognition cost)을 줄이고, 정책 과정에 더 쉽게 참여하게 만든다(Entman 2004, 6-7). 다만, 민주화 이후의 한국에서는 시민사회의 정책역량이 점차 강화되면서, 정부의 프레이밍에 대응한 재프레이밍(reframing)이 강화되어왔으며, 이 경우 정책대결 양상으로 인해 정책의 결정 및 집행이 어렵게 된다. 노무현 정부하에서의 자유무역협정이나 이명박 정부에서의 미국산 소고기 수입을 둘러싼 논란이 그 예라고 볼 수 있다.

그러나, 일반 시민을 포함한 정책참여자는 어떤 사건, 절차, 목적 혹은 행동에 대해서 지속적으로 참여하고, 해석하고, 의미를 부여하는 존재로서, 심지어 하향식 정책 프레이밍 과정에서도 어떠한 방식으로든 역할을 하게 되며, 프레이밍 과정 가운데 문제와 해결책을 정의, 재정의하게 된다(Yanow 1996; Schmidt 2011). 특히, Zuo and Benford(1995)에 따르면, 프레이밍이 '믿을만한(reliable)' 정치 지도자에 의하여 형성된 경우 정책 대상자인 일반 시민에게 좀 더 설득력 있게 다가간다. 신뢰할만한 지도자는 그의 전문성뿐만 아니라 시민들에 의해 인지된 지위(perceived status)에 달려있다. 이러한 측면에서 볼 때, 싱가포르 리완유 전 총리와 리셴룽 총리를 비롯한 소수의 엘리트 그룹의 전문성, 투명성, 객관성, 청렴성에 대한 시민의 인식은 본래 카지노를 비롯한 복합리조트 사업에 부정적이었던 정부의 태도 변화와 복합리조트 사업 관철을 위한 정부의 프레이밍에 좀 더 쉽게 참여할 수 있는 유리한 조건을 제시하였다고 추측해볼 수 있다(네오·첸 2007).

정책 프레이밍은 프레이밍을 짚 정책결정자의 선호와 의지를 반영하므로, 어떤 내용의 메시지를 내포하느냐에 따라 시민의 정책 순응도에 영향

을 미친다. 기존연구에 의하면, 설득력 있는 맥락에서는 정책에 대한 부정적 효과를 내포하는 프레이밍보다 긍정적 프레이밍이 일반적으로 정책에 대한 선호를 높인다(Levin et al. 1998). 싱가포르 지도자들의 선호가 반영된 복합리조트에 관한 프레이밍은 결국 도시의 미래산업 담론에서 다른 선택지보다 좀 더 높은 경제적 기대효과를 가져올 것이라는 긍정적 프레이밍이 종교적인 믿음(기독교, 이슬람 공동체)과 사회적 안전에 대한 우려보다 더 큰 역할을 했다고 볼 수 있다. 특히 이 맥락에서 시민들이 우려를 표출하는 사안에 대해 세심하게 응답하고 해결책을 제시한 싱가포르 정부의 대응성도 프레이밍의 성공에 역할을 하였음을 부인할 수 없다.

2. 도시개발 정책수단으로서의 복합리조트: 이론적 논의

글로벌 관광산업은 주요 산업 중의 하나로 많은 일자리를 제공함은 물론 세계 경제에 약 10%의 공헌도가 있는 만큼, 도시개발에 있어서 관광산업만큼 도시 정책결정자와 이해관계자들의 관심을 끌고 있는 분야가 드물다.²⁾ 특히 선진국의 경우, 기존 도시들의 개발이 포화에 이른 상황에서 회의, 컨벤션 등의 촉진 등 관광을 통한 성장만큼 빠른 효과를 가져오는 분야가 드물기 때문이다(Weber and Ladkin 2003). 예를 들면, 북미, 유럽, 오세아니아 국가들의 경우에서 볼 수 있듯이, 관광의 촉진을 통한 도시개발은 크게 두 가지 형태로 구분될 수 있는데, 하나는 기존의 오랜 시가지를 관광 친화적 지역으로 재개발하여 관광을 촉진하는 도시개발 방식이며, 다른 하나는 도시 대부분을 아예 관광을 주요 목적으로 하는 중심지로 최적화하여 개발하는 방식이다. 첫 번째 방식은 유럽이나 북미 국가에서 중세 성곽이나 마을과 같이 오래된 문화적 유산(heritage)을 중심으로 하여

2) 2018년 글로벌 관광산업이 세계 경제에서 차지하는 비중은 10.4%에 달했으며, 매년 성장세를 거듭하고 있다(World Travel and Tourism Council 2019).

새로운 컨벤션시설, 쇼핑몰, 카지노 등이 함께 어우러져 클러스터를 이룬 도시에서 흔히 발견될 수 있다. 두 번째 방식은 생산적 활동과 연계가 적은 현대적 의미의 여가를 이용한 여행에 부합하는 개념이라고 볼 수 있으며, 오늘날 대부분의 세계화에 따른 국제적 관광 붐과 그에 부합한 도시개발 노력이 이에 해당한다(Mullins 2012).

두 번째 유형에 해당하는 MICE 산업 중심의 도시개발은 몇 가지 이유로 각국에서, 특히 동남아시아 같은 개발도상국에서 선호되고 있으며, 실제로 동남아시아는 세계 관광산업에서 차지하는 비중이 점차 높아지고 있고, 매해 두 자릿수 성장률을 기록하고 있다. 물론 가장 큰 이유는 카지노 등을 포함한 복합시설이 도시와 공동체에 가져다주는 경제적 혜택에 대한 기대 때문이다(Henderson 2016; Alexander and Paterline 2005). 복합시설의 개발은 단지 필요 시설 건축에 그치는 것이 아니라 도시 인프라의 개발과 함께 세계의 경쟁적인 관광시장에서 좀 더 많은 소비의 기회를 제공할 것으로 기대된다. 회의 참석자나 여행객들은 단순히 자신의 숙박 시설이나 주변 식당에서 소비하는 것을 넘어서 쇼핑 활동, 각종 이벤트 참석, 문화유적지 체험과 탐방 등의 활동에 노출되어 새로운 부가가치를 창출하게 된다는 것이다(Clark 2004). 이러한 기대 때문에 부가가치를 창출하는 새로운 방식의 개발을 추구하는 경제활동 주체인 기업이나 투자자뿐만 아니라 정치인들도 MICE와 컨벤션 산업, 복합리조트 개발 등을 통한 도시개발을 강력하게 주장하고 있는 것이 현실이다.

물론 이러한 장밋빛 전망을 우려하는 연구와 목소리도 점차 높아지고 있다. 기존의 경제적 혜택에 대한 편익분석만으로는 정치, 사회, 문화적인 영향을 제대로 인지하지 못할 가능성도 크기 때문이다. 흔히 MICE 주도의 관광 진흥을 옹호하는 주체의 경우, 새로운 유형의 도시개발이 도시와 공동체에 가져다줄 경제적 효과에 대하여 각종 정치적 수사(修辭)와 호의적인 경제적 예비 타당성(feasibility) 조사결과를 통해 여론을 주도하지만,

개발의 성공을 위해서는 해당 도시의 경쟁력과 인프라 조건 등에 대한 분석과 경쟁 도시에 대한 이해, 그리고 실현 가능한 목표 선정 등이 객관적으로 이루어져야 한다(Lee, Bhati & Murphy 2013). 실제로 MICE 산업에 투자하여 대규모 컨벤션시설이나 호텔을 구축하였으나 도시의 성장이나 비즈니스 기회 창출에 실질적인 기여를 하지 못한 사례에 관한 경험적 연구들도 존재한다(Sanders 2004). 마카오(Macau)의 경우, 2000년대 이후 카지노 산업에 대규모 투자를 하며 뚜렷한 수입증대와 방문객 증가를 경험하며 경제적 성과를 가져왔으나, 숙련된 인력조달 문제와 높은 인플레이션, 범죄율 증가라는 부작용을 경험하게 되었다(Lee, Bhati & Murphy 2013). 그럼에도 불구하고 MICE 산업을 비롯한 복합리조트는 전 세계적으로 팽창하고 있으며, 기존의 연구들도 이 산업이 가져올 경제적 효과에 주로 집중되어있는 형편이다. 이는 미국에서 처음으로 카지노와 연계된 산업을 합법화한 네바다(Nevada) 이후 애틀랜틱 시티(Atlantic City)와 벨기에의 사례(Walker 2007), 그리고 중국의 사례(Global Gaming Business 2009/9/9)처럼 실제 사례연구에서 복합리조트가 반드시 일정한 수익을 가져오는 것은 아님에도 불구하고³⁾ 궁극적으로 국가 경제에 미치는 기대효과로 인해 기존의 연구들도 주로 복합리조트가 가져올 사회경제적 효과에 초점을 맞출 수밖에 없었다는 것이다.

복합리조트와 카지노에 관련된 또 다른 기존 연구 경향은 대부분 미국, 호주 등 서구의 사례를 광범위하게 연구하는 데 집중해 왔다는 사실이다(Garrett 2004; Lee, Yoon and Long 2008). 이는 복합리조트와 카지노가 인류 공통의 관심사라는 것을 고려하면, 세계 최대 복합리조트 및 카지노 시설을 보유한 마카오뿐만 아니라 다른 아시아 국가에서의 영향과 과정, 그리고 지역 시민들의 복합시설에 대한 대응을 좀 더 체계적으로 연구할

3) 예컨대 Oddo(1997)의 연구에 의하면 애틀랜틱 시티 개장 이후 4년간 동지역 유통산업은 30% 정도 감소하였고, 요식업은 60% 가까이 감소하였다는 것이다.

필요가 있다는 것이다(Wu and Chen 2015).

이와 같은 기존의 연구 경향을 고려할 때, 본 연구의 사례인 싱가포르의 복합리조트와 카지노 사례는 전통적인 제조업과 수출산업이 포화상태에 이른 싱가포르에서 정치 지도자들이 MICE 사업이 가져다줄 경제적 파급 효과에 주목한 결과로 볼 수 있다. 특히 MICE 중심의 관광산업에서 있어서 복합리조트 개발은 회의 및 전시시설뿐만 아니라 다양한 여가활동 기회를 제공하며, 그중에서도 카지노는 복합리조트의 필수적인 요소로 인식되고 있다. 복합리조트 개념의 기원부터 카지노가 중요한 구성요소로 지적되는 이유는 ‘투자자본 수익률(return on investment)’ 고려에 있어서 카지노가 가져다주는 수익이 상당하기 때문에 복합리조트 구상에서 할당된 조그마한 공간에 게임 테이블 몇 개 더 놓는 것은 큰 문제가 되지 않는다는 것이다(Lin et al. 2010). 예를 들면 마카오의 베네치안(Venetian Macau) 호텔이나 싱가포르 마리나베이샌즈(MBS: Marina Bay Sands)는 3억에서 5억 달러에 이르는 대규모 투자가 이루어진 가운데, 이 두 복합리조트의 카지노에서 오는 수익이 호텔이나 쇼핑, 관광 등 다른 어트랙션(attraction)에서 오는 수입보다 훨씬 크다는 것이다. 라스베가스 샌즈그룹(Las Vegas Sands) 2017년 보고서에 의하면 싱가포르 MBS 카지노는 공간은 매우 적게 차지하는 반면, 게임에서 오는 수입이 호텔투숙 등 기타 수입의 4배에 달한다(The Straits Times 2019/4/5). 카지노 및 도박산업의 선두주자인 라스베가스도 성인을 위한 오락산업이 도시경제의 핵심으로 볼 수 있지만, 그에 못지않게 각종 회의 및 전시산업 유치도 선도하는 도시로 볼 수 있다는 것이다(Parker 2012). 이처럼 복합리조트 사업에 있어서 카지노의 유치는 엔터테인먼트 요소를 구성하는 핵심으로써 투자자에게는 매우 자연스러운 선택이라고 할 수 있다.

이러한 관점에서 서구나 아시아의 다른 도시에 비해 부족한 여건과 관광자원을 가진 싱가포르가 MICE에서 아시아뿐만 아니라 세계무대에서

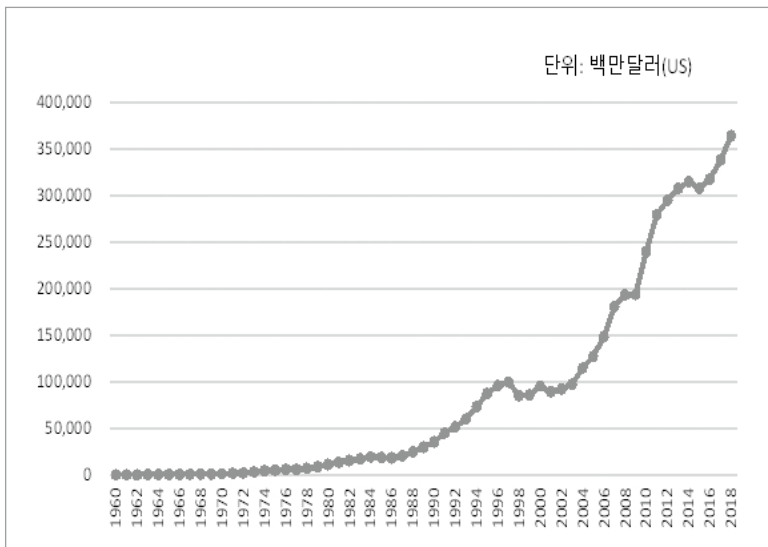
강력한 경쟁력을 가진 도시국가로 등장한 것은 잠재적인 부정적 외부효과를 고려할 때 경제적 효과에 대한 기대뿐만 아니라 도입과정에 대한 매우 섬세한 분석을 필요로 한다. 특히 싱가포르는 지리적으로 중국, 인도, 인도네시아라는 경쟁자에 둘러싸여 있으면서 내부적으로는 부족한 자원 확보와 다인종 간 조화 및 사회통합을 중시해왔기 때문에, 복합리조트의 개발은 카지노가 가진 부정적 이미지, 즉 도박중독이나 가족 문제, 가계 파산 문제, 범죄율 증가 등, 사회적 부작용에 대한 우려로 인해 많은 저항뿐만 아니라 정치적 논란을 불러일으켰다는 측면에서 매우 흥미로운 사례가 아닐 수 없다. 관광객주도(tourism-driven) 도시경제의 대표적 사례인 라스베이거스의 경우에도 많은 부분 카지노의 도입을 통해 경제가 중흥한 교과서적인 성공적인 사례로 꼽히지만, 그 이면에는 고려해야 할 많은 사회적 비용이 존재하고 있음을 무시할 수 없었다(Parker 2012, 118-9). 결국, 싱가포르 정책결정자들이 카지노 도입을 둘러싼 프레이밍에서, 가족 가치를 중시하고 범죄 청정국에 대한 자긍심을 가진 싱가포르 시민들에게 얼마나 부정적 프레이밍 효과를 최소화할 수 있느냐가 도입 여부를 결정짓는 요소였다고 볼 수 있다.

3. 싱가포르의 조건과 전략적 선택

1) 지리적 조건과 기회

천연자원 부존과 인재의 부족, 그리고 지리적으로 경제잠재력과 군사력을 갖춘 중국, 인도, 인도네시아 사이에서도 싱가포르는 리완유 전 수상을 비롯한 집단 지도체제의 개발 리더십 하에서 눈부신 성장을 거듭하였으나 1990~2000년대를 거치며 성장률이 둔화하였고(그림 1), 특히 관광부문이 국가 경제에서 차지하는 비중도 정체되기 시작하였다. 이에 더하여 세계 경제 변화와 위기에 취약한 개방경제(open economy)를 취한 싱가

포르는 1997년 아시아 경제위기와 2008년 미국 리먼 브라더스(Lehman Brothers) 발(發) 세계경제위기에서 매우 큰 타격을 받았으며, 2000년대 초반 중증급성호흡기증후군(SARS)으로 인해 중국 이외의 지역에서 가장 많은 사망자를 낸 국가 중 하나였다. 이러한 여건으로 인해 싱가포르 주축 산업 중 하나인 관광산업이 매우 큰 충격을 받을 수밖에 없었다.



[그림 1] 싱가포르의 GDP 성장추세

자료(출처): World Bank(<https://data.worldbank.org>)

그러나 다른 한편, 싱가포르는 상대적으로 안정적인 정치 권력을 바탕으로 지리적 약점을 오히려 양날의 검으로 사용할 수 있는 여지가 있었다 (Calder 2017). 즉, 23억이 넘는 인구로 전 세계 3분의 1 넘게 차지하면서도 매우 높은 경제성장 잠재력을 갖춘 국가들을 주변에 둔 싱가포르는 이러한 이점을 최적화할 방안을 찾아왔고, 제조업 등 전통적 산업이 부진한 가운데 컨벤션시설과 카지노 개발을 통한 MICE 산업은 싱가포르의 지속적 성장과 안정적 미래를 담보할 수 있는 하나의 기회로 여겨지게 되었다

(고길곤 2017). 특히 주변국 (중국, 말레이시아, 인도네시아) 국민의 카지노 및 도박 수요가 매우 높은 점은 싱가포르 지도자들이 복합리조트 개발에 있어서 높은 수익이 담보되는 카지노라는 매력적인 옵션을 무시할 수 없었던 주요 요인이었다.

물론, 싱가포르의 지리적 이점을 이용하여 관광산업을 부흥시키기 위해 정부 관료와 정치인들이 2000년대 와서야 비로소 복합리조트와 카지노를 고려한 것은 아니다. 이미 19세기 영국인 스탬포드 래플스 경(Stamford Raffles) 같은 식민 지도자들은 싱가포르 국민들 가운데 도박중독의 심각성을 인지하고 일찍부터 매우 엄격한 규제를 시행하였다(Winslow, Cheok and Subramaniam 2015). 영국 식민통치하에서 잠시 카지노를 운영했다가 도박중독이 사회문제가 된 이후에는 카지노라는 단어가 터부시되어 왔고, 일부 정치권 인사들의 지속적인 제안에도 불구하고 기껏해야 정부가 운영하는 복권사업이나 터프 시티(Turf City)에서 경마 정도가 유일하게 허용된 성인용 오락이었다. 다인종, 다종교 국가로서 사회적 조화를 중시하는 싱가포르 정부 입장에서 종교계, 특히 도박을 범죄시하는 기독교계나 이슬람계의 반발도 무시할 수 없었다.

그러나 싱가포르 정부의 복합리조트 건설과 카지노 도입은 오히려 시민 사회가 아니라, 싱가포르의 범죄율 증가와 사회적 부조리를 우려한 정치 지도자들 스스로의 입장으로 인하여 지연되었다. 경제적 편익보다는 사회적 부작용을 우려한 국부(國父) 리관유와 고촉통 전 총리, 그리고 현 총리인 리셴룽 모두 카지노에 대해서 반대하는 입장이었기 때문이다. 이러한 사회적 분위기 때문에 1985년 제기되었던 센토사(Sentosa)섬 카지노 건설안이 부결되었고, 2002년 정부 경제조사위원회(Economic Review Committee)가 경제개발을 위한 복합리조트와 카지노 합법화를 제안했을 당시에도 심각한 사회적 부작용에 대한 우려로 역시 기각되었다.

2) 도시계획 청사진과 기반확충, 그리고 정부 주도의 사회통합

여러 부대시설 및 도시기반 확충을 필요로하는 복합리조트 사업은 도시의 중장기적 토지이용 및 도시계획과 분리하여 고려하기 어렵다. 지리적 조건과 경제 상황과는 별도로, 서울시 면적과 비슷한 섬이라는 제한된 국토 내에서 상대적으로 개발이 어려운 지역의 존재로 인해 효과적인 토지이용이 매우 중요한 의미를 가진 싱가포르는, 장기 도시계획인 컨셉플랜(Concept Plan)과 10~15년 주기의 마스터플랜(Master Plan)이라는 전략적 도시계획을 통해 제한된 싱가포르의 도시 내 영토를 개발해왔다.⁴⁾ 공항과 도로의 확충, 주택개발은 물론 적합한 중심업무지구(central business district)를 지정하여 오래전부터 도시의 기반을 확충하는 노력을 기울여왔다.

싱가포르의 스마트한 도시정책은 교통, 토지이용, 주택, 환경 등 개별 정책영역이 매우 체계적으로 상호연계된 전체적(holistic)인 성격을 가진다(Calder 2017). 싱가포르에서 관광산업 진흥을 통한 경제개발계획은 결국 토지사용과 매우 밀접한 관련이 있으므로, 컨셉플랜은 경제개발청(Economic Planning Board)이 제한된 토지의 전략적 사용에 매우 큰 영향력을 발휘하였고, 민간영역, 기업대표 등도 정부의 각종 위원회에 참가하여 의견을 제시할 수 있었다. 이러한 다양한 의견들은 정부의 도시개발 시행주체인 도시재개발청(Urban Redevelopment Board)이 취합·반영하여 실제 토지사용과 개발에 적용하는 방식으로 진행되어왔다.

특히 동남아의 지역중심지 및 허브로서의 싱가포르 개발을 위한 토지이용 및 개발계획은 제한된 토지를 중심업무지구를 확장하고 구축하는데 두

4) 싱가포르의 컨셉플랜은 40~50년 주기의 중장기 도시계획으로서, 주택공급과 상업용지 개발 등 제한된 토지의 효과적 이용을 위해 1971년 처음 도입되었다. 자세한 것은 싱가포르 도시재개발청 웹사이트(<https://www.ura.gov.sg/Corporate/Planning/Concept-Plan/About-Concept-Plan>) 참조. 물론 컨셉플랜은 싱가포르인들의 미래 삶(livelihood)과 매력적인 도시, 그리고 환경을 종합적으로 고려한다(Calder 2017).

드러지게 나타나게 되었다. 싱가포르 ‘마리나센터(Marina Center)’라고 불리는 동남쪽의 해변 지역은 1970년대부터 매립되기 시작하였고, 55층 짜리 랜드마크인 마리나베이샌즈(MBS)가 2010년 개장하기까지 싱가포르의 경제 및 상업중심지 역할을 하였다. 이곳은 약 36만 제곱미터에 이르는 상업지구로 골드만삭스(Goldman Sachs), 씨티은행(Citi Bank) 등 주요 파인애플 관련 기관들과 리츠칼튼(Ritz Carlton) 등의 유명 호텔이 입주하였고, 동남아시아에서 가장 긴 지하쇼핑몰, 그리고 뉴욕 링컨센터의 패턴을 따른 두리안 모양의 종합 예술극장인 에스플러네이드(Esplanade)를 비롯한 아트 및 문화센터 등이 조성되었다. 이러한 싱가포르를 어필하려는 도시 마케팅 전략은 단순히 싱가포르가 동남아시아의 지역적 요충지가 아니라 세계수준의 경제 및 관광중심지로 역할하고자 하는 계획이었다. Pow(2001)에 의하면 MBS가 랜드마크로 등장하기 이전부터 싱가포르 컨벤션 산업의 중심역할을 해 온 싱가포르 컨벤션 및 전시 센터(Singapore Convention & Exhibition Center, 일명 Suntec Project) 개발의 경우, 싱가포르 정부가 주도적인 역할을 하면서도, 싱가포르 로컬 투자자들과 글로벌 투자자들 간의 지속적인 협상과 협력이라는 사회통합과정을 통해 완성한 대표적인 도시 랜드마크이자 중심업무지역 조성 프로젝트였다.

물론, 이해관계자의 의견을 충실히 청취하고 사회적 해결 과정을 거쳤다고 해서 싱가포르의 컨벤션과 복합리조트를 비롯한 도시개발이 소위 ‘민주주의’ 체제하의 산물이라고 볼 수 없다. 그럼에도 불구하고 집권당인 인민행동당(People's Action Party) 중심의 일당체제 권위주의 국가에 해당하는 싱가포르는 도시개발 전략 수립에 있어서 세계무대를 향한 명확한 비전을 제시하였고, 비즈니스 커뮤니티와 시민들의 지지를 큰 갈등 없이 이끌어 낼 수 있었으며, 정부의 신뢰를 끌어낸 이면에는 부패와 반투명성에 철저하게 저항하려는 정부의 노력이 있었다고 볼 수 있다(네

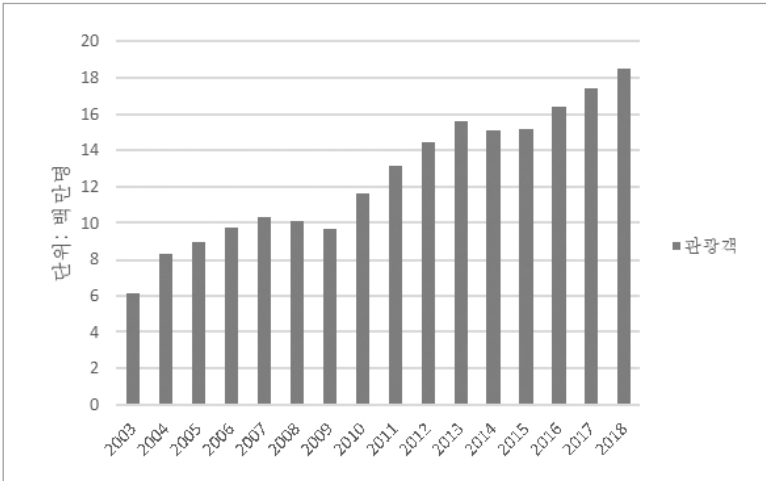
오·첸 2007). 특히 글로벌마켓에서 경쟁력을 유지하기 위해서는 빠른 결정과 방향전환이 필수적인데, 이런 측면에서 싱가포르 정부에 대한 민간 영역의 신뢰와 지지는 싱가포르 정부로 하여금 필요한 전략을 시의적절하게 추진하고 실행하는 데 큰 역할을 했다고 볼 수 있다(Newman and Thornley 2011). 반대로, 카지노를 포함한 복합리조트의 건설은 이전의 도시개발 계획과는 다른 수준의 사회적 반대를 경험했다는 측면에서 싱가포르 정치 지도자와 정부 관료가 어떻게 극복했는가를 이해하는 것이 매우 중요하다.

III. 반(反) 카지노 정서와 사회적 합의과정

1. 싱가포르의 실용주의와 정치적 프레이밍

싱가포르 하면 소위 유교적 가치에 기반한 ‘도덕 국가(moral state)’ 혹은 ‘유모 국가(nanny state)’라는 이미지를 떠올리게 된다. 아침부터 잠들 때까지 국민을 책임지고 보호하며, 각종 규제와 통제를 통해 도덕성까지 심어주는 역할을 해왔던 싱가포르 정부를 생각하면 자국민들이 무려 100 싱가포르 달러(약 8만 원)의 입장료를 내고 도박성 짙은 카지노 게임을 즐기고 있는 모습을 2010년까지만 해도 상상하기 어려웠다.

복합리조트의 개발과 카지노의 허가는 싱가포르 관광산업이 정체에서 벗어나 새로운 도약을 하는 계기를 마련하였다. 그동안 기껏해야 다른 동남아 도시로 가는 기점 역할을 주로 해오던 싱가포르의 관광산업은 2010년 이후 제2의 전성기를 맞았다고 할 정도로 폭발적인 성장을 기록하였고, 해마다 싱가포르를 방문하는 관광객의 숫자도 급증하였다. 2008년 1천만 국제관광객이 2015년 1천 5백만, 2018년에는 1천 8백만으로 증가하



[그림 2] 연도별 싱가포르 관광객 추이

자료(출처): 싱가포르 통계청(<https://www.singstat.gov>)

였고, 2018년에는 270억 달러를 소비하였다. 이는 카지노가 있는 복합리조트인 마리나베이샌즈 호텔과 센토사섬에 말레이시아 겐팅(Genting) 그룹이 컨소시엄을 구성해 투자한 리조트월드 센토사(RWS: Resort World Sentosa)와 카지노, 그리고 유니버설 스튜디오(Universal Studios)의 개장에 힘입은 바 크다고 하겠다. 이제는 싱가포르를 여행하는 관광객이라면 마리나베이 매립지 위에 세 개의 타워 꼭대기를 배 모양의 건축물로 연결한 55층짜리 건물을 배경으로 혹은 꼭대기 층의 인피니티 수영장에서 싱가포르 빌딩 숲을 감상하는 장면을 소셜미디어에 올리는 것은 이제 흔한 광경이 되었다고 할 정도로 필수 여행코스가 되었다.

그러나, 앞서 밝힌 대로 이토록 효자산업이 되어버린 복합리조트와 카지노 계획을 합법화하고 승인하는 데는 경제적인 필요성뿐만 아니라 잠재적인 부정적 효과를 두고 많은 정치적 논란과 토론이 있었고, 싱가포르 종교계와 시민사회에서 큰 저항이 있었다. 인민행동당 일당체제의 싱가포르에서 정부가 하기로 결정하면 쉽게 정책이 결정되고 실행될 것 같지만, 앞

서 밝힌 대로 싱가포르의 정치 엘리트들은 그러한 과정을 피하고, 오히려 전(全) 사회적 토론과 설득과정을 통해 정면 돌파하는 모습을 보여주었다.

특히 논란의 중심은 카지노 합법화로 인해 파생되는 엄청난 경제적 이익과 및 고용 창출이라는 실용적 측면과 도박중독으로 인한 사회적 비용 사이의 균형을 맞추는 것이었다. 고길곤(2017, 136)의 표현대로 카지노의 허용을 둘러싸고 경제적 실용주의와 유교적 도덕주의의 충돌이 일어난 것이다. 다민족, 다인종 사회인 싱가포르에서 카지노와 같은 도박은 사회에 도움이 되지 않는 ‘악(evil)’으로 인식되어왔고, 시민들 상당수는 국부 리관유를 비롯한 정부 지도자들이 이런 인식을 받아들여 카지노 합법화를 받아들이지 않을 것으로 생각해왔다. 심지어 리관유 전 총리는 1994년 “내가 죽기 전에 카지노는 안된다(would be allowed only over my dead body).”라고 공언할 정도로 반대 입장이 확고하였다(Chua 2016). 급속성장의 정점에 이른 현재와 미래의 싱가포르 경제성장 동력을 고민하던 정부로서는 카지노를 포함하여 테마파크, 고급 극장가, 셀리브리티 셰프들(celebrity chefs)이 운영하는 파인 다이닝(fine dining)을 포함한 고급 식당가 및 쇼핑몰을 건설하는 복합리조트 건설이 돌파구를 마련할 수 있는 매우 매력적인 카드였다. 그러나, 이러한 싱가포르 정치권과 사회 전반의 부정적 의견 때문에 앞서 밝힌 대로 1980년대 중반부터 간간히 이어져 온 복합리조트 아이디어는 기각되었다.

정부의 기본입장이 카지노 등 도박 시설의 합법화에 반대 입장이었던 만큼, 정부의 입장을 바꾸어 시민들을 설득하는 데는 새로운 프레이밍이 필요하였다. 중대한 사회적 문제로서의 카지노 설립의 휘발성과 파급효과를 고려하지 않을 수 없었던 정부는 2000년대 중반부터 카지노 문제를 두고 단지 카지노 개장이 아닌 ‘복합리조트’로 재(再)프레이밍(reframing)하여 언론과 이해관계자들, 그리고 일반 시민들을 위한 여러 의견수렴 통로를 만들고 본격적으로 사회적 합의를 이끌어내려고 하였다. 이 문제는

특히 기독교와 무슬림과 같은 종교공동체의 강한 반대를 받고 있었기 때문에 이들을 설득하는 것이 최대의 도전이었다.⁵⁾

사회적 반대여론으로 인해 2004년 취임한 리센룽 총리로서는 매우 큰 정치적 모험을 할 수밖에 없었기 때문에, 약 6개월에 걸쳐 여론 수렴 기간을 가졌고, 이 기간을 통해 다양한 시민사회와 종교계, 야당의 목소리를 수렴하였다. 특히 여론 수렴 기간동안 도시가 처한 경제적 상황과 복합리조트가 가져올 경제적 혜택을 긍정적으로 프레이밍하여 여론에 어필하였다. 비록 궁극적으로 결정권은 정부에 있었지만, 전체적인 추진과정은 사회적 대화 채널을 통해서 최대한 사회적 반발을 줄여가는 데 초점을 맞추었다. 2004년 당시 통상산업부(Ministry of Trade and Industry) 장관이자 유력 정치인인 조지 여(George Yeo)는 감소하는 싱가포르 여행객 추세와 각종 경제 지표들을 내세우며 여론을 몰아가기 시작하였고, 긍정적 프레이밍을 가장 효과적으로 전달할 수 있도록 언론을 통해 카지노 허용시 기대 효과와 경제적 이익에 관하여 선전하기 시작하였다. 2005년 4월 의회에서 열린 복합리조트와 카지노 설립에 관한 토론회에서 당시 리홍키앙(Hng Kiang Lee) 통상산업부 장관은 관광산업이 처한 현실을 소개하면서, 1990~2000년대 싱가포르 방문 및 여행객 숫자가 다른 국가에 비하여 정체되어 있고, 이로 인해 국가수입에서 관광산업이 차지하는 비중이 6%대에서 3%대로 급감하였으며, 당시 동남아 관광시장이 확대일로에 있었다는 점을 감안하면 싱가포르의 아시아에서의 관광 비중 또한 1998년 8%대에서 2002년 6%대로 급격히 악화 되었다는 점을 강조하였다. 또한, 싱가포르에 체류하는 여행일수도 3일 정도에 그쳐, 홍콩의 4일, 런던의 5일에 비해 경쟁력이 없음이 증명되고 있다는 점도 제기되었다. 무엇보다도 싱가

5) 기독교계와 무슬림 공동체는 심지어 2005년 의회에서 공론화가 되기 이전부터 신도들을 동원하거나, 정부에 항의 편지를 보내는 등 공개적으로 혹은 비공개적으로 카지노 설립계획에 반대 의견을 적극적으로 개진하였다(The Straits Times 2004/ 11/26).

포르는 ‘재미가 없는(unexciting)’ 이미지가 강했다. 같은 의회 토론회에서 총리 재직 당시 카지노에 반대했던 고촉통(Goh Chok Tong) 선임 장관(Senior Minister)도 싱가포르를 ‘활력있는 글로벌 도시(vibrant global city)’로 만들기 위해서는 복합리조트가 반드시 필요하고, 이를 위해 정부 자금 이외의 대규모 투자를 이끌어내기 위하여 잠재적 투자자들이 요구하고 있는 카지노도 같이 도입되어야 함을 강조하였다. 같은 맥락에서 현 리센룽 총리도 경제 우선의 실용주의 노선을 내세우며 복합리조트 사업을 지지연설을 하였다. 2004년 싱가포르 3대 총리로 취임한 리센룽은 아버지와 달리 좀 더 유연한 리더십을 발휘하면서 복합리조트의 개발을 통해 ‘재미없는’ 싱가포르 혁신의 필요성을 강조하였다. 그는 2005년 의회 연설에서 경제적, 관광 산업적 측면에서만뿐만 아니라, 지속적으로 자가혁신을 하고 있는 경쟁 도시들, 즉, 뉴욕 세계무역센터 주변 재개발, 싱가포르보다 3배 더 많은 관광객을 유치하는 파리의 교통혁신과 센강 예술 강변 조성, 런던의 슈퍼 카지노 건설, 홍콩의 디즈니랜드 등을 지적하며 복합리조트의 필요성을 강조하였다(Lee 2005/4/21). 마지막으로 싱가포르의 정신적 지주이자 경제적 실용주의자로 불리운 고(故) 리관유 수상은 생전 뉴욕 타임즈(The New York Times)와의 인터뷰에서 다음과 같은 인터뷰를 하면서 종전의 입장을 바꾸어 복합리조트를 지지하였다.

나는 개인적으로 카지노를 싫어한다. 그러나 세상이 바뀌었고, 라스베이거스와 같은 복합리조트가 없으면 우리는 끝장이다. 카지노를 허용하는 대신 마피아도 없고, 매춘도 없고, 돈세탁도 없는 그런 국가를 계속 유지하고 싶다(The New York Times 2007/8/29).

이처럼 전·현직 유명 정치인들과 장관들이 전방위적으로 복합리조트의 불가피성을 강조하는 가운데, 당시 싱가포르인들은 이미 말레이시아와

같은 인접국에 개설된 카지노에 휴가철마다 방문해왔고, 도박이 이미 사회적 문제로 등장하고 있는 상황에서 싱가포르만 카지노를 금지하는 것이 학교 방학 혹은 휴가철마다 주변국을 여행하는 싱가포르인들의 도박 중독 문제 해결에 큰 도움이 되지도 않을뿐더러 오히려 경제적 기회만 놓칠 수 있다는 우려가 커져갔다. 이러한 여러 차례의 정책토론 및 여론 수렴 과정과 정부 당국의 여론 주도 노력에 힘입어 싱가포르인들의 카지노 어젠다에 대한 태도는 점차 ‘카지노를 허용할 것인가 말 것인가’라는 담론에서 ‘카지노 없이 복합리조트를 건설할 수 있는가’라는 담론으로 변화되었다. 결국 Dryzek(1993, 222)이 주장한 것처럼 정치 지도자들과 정부 관료에 의한 프레이밍이 어떤 사회경제적 현실을 특정 시각(specific lens)으로 바라보게 함으로써 정부가 제시하는 문제 정의와 해결책이 좀 더 시민에게 어필하게 되었다는 것이다.

이와 같은 사회의 안전망을 고려하는 유교적·도덕적 국가의 개입주의적 태도에서 경제적 효율성과 실제적 이익을 중시하는 방향으로의 전환은 싱가포르의 독특한 실용주의(pragmatism)에서 부분적으로 기인한다. 독립 이후 주변 강대국의 사이에서 싱가포르의 근대화를 이끌어야 하는 소수 엘리트 그룹의 입장에서는 유교 도덕이나 민주주의 같은 이념이나 철학보다는 싱가포르인들의 현실적인 문제를 해결하고, 국가생존과 번영을 우선적 목표로 하는 실용적인 사고가 중시되었으며, 이러한 사고방식은 경제정책, 외교정책 등 여러 국가 정책 결정에 있어서 엘리트 중심의 결정과 능력주의(meritocracy)와 결부되어 나타났다는 것이다(고길곤 2017; 네오·첸 2007). 강압보다는 사고방식의 전환을 강조하는 리셴룽 총리의 소프트한 리더십과 맞물려 싱가포르의 경제적 탈바꿈과 글로벌 도시라는 새로운 활로를 모색하는 가운데, 싱가포르는 실용적인 측면에서 복합리조트를 선택하게 되었다는 것이다.

2. 사회적 합의와 카지노 합법화

카지노 합법화 여부는 아마도 2013년 리셴룽 총리의 「지속 가능한 인구에 관한 백서(White Paper on Sustainable Population)」 발표와 함께, 총리 취임 이후(2004년) 가장 큰 사회적 반대에 부딪힌 정책문제라고 볼 수 있다. 특히 많은 싱가포르인들이 1965년 싱가포르 독립 이후 쌓은 ‘안전국가’ 그리고 ‘가족 지향적 국가’ 명성을 상실할 수 있다는 우려를 표명하였다(Holmes and Barta 2010). 가장 강력한 반대그룹은 무슬림과 기독교인들과 같은 종교집단이었고, 특히 무슬림 사회에서는 공동체 대변인 격인 야콥 이브라힘(Yacob Ibrahim) 무슬림 주무장관(Minister-in-Charge for Muslim Affairs)을 통해 도박문제를 이슬람법에 의해 금지된 행위인 하람(haram)으로 규정하고 도덕적 타락과 악습을 유발한다고 반발하였다(Ibrahim 2005). 기독교와 카톨릭계에서도 카지노를 허용한 후 싱가포르가 어느 방향으로 나아갈지 모른다며 강력한 반대 의사를 표명하였다. 또한 ‘카지노위협에대항하는가족모임(Family against the Casino Threat)’과 같은 시민단체들 또한 성명서 발표와 서명운동 등을 통해 싱가포르 정부에 반대 의사를 분명히 하였다(The Economist 2005/4/21). 이 단체는 특히 싱가포르에서는 드물게 3만 명의 서명을 받아 카지노를 허용하지는 정부안에 반대하는 청원을 넣기도 하였다.

그러나 강력한 국가 중심의 사회인 싱가포르의 특성상 결국 정책 프레임임을 주도하는 층은 정부 지도자들이었다. 싱가포르는 2000년대 초 주요 정부 인사들을 통해 카지노 합법화를 위한 정치작업을 시작하였고, 2005년 4월의 의회 토론회에서 지속 가능한 경제성장을 위하여 카지노를 허용하되 사회적 부작용을 고려하여 여러 가지 안전장치를 마련해야 한다는 것이 제기되었다. 비비안 발라크리시난(Vivian Balakrishnan) 커뮤니티개발, 유소년, 체육부 장관(MCYS: Minister of Community

[표 1] 싱가포르 카지노사업의 합법화와 안전망

구분	관련 정책적 조치들과 기대효과
경제적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 호텔시설, 고급쇼핑가, 셀리브리티(celebrity) 레스토랑 등 파인 다이닝(fine dinning), 그리고 극장 및 컨벤션센터를 겸비한 두 개의 복합리조트 건설(MBS, RWS) • 국민총생산(GDP)의 점진적 증가(매년 15억 달러 정도의 증가 예상) • 10,000개의 직접 고용과 총 35,000개의 간접고용 • 정부의 직접적 투자 없이 민간투자 유치
사회적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 공동체개발, 유스 및 체육부(MCYS)에서 지역공동체와 NCPG가 운영하는 공공 도 박방지 교육 프로그램을 위해 100만 싱가포르 달러 투입 • 카지노 출입 나이 제한(21세 - 이전에는 18세) • 싱가포르 국민과 영주권자는 출입 시 입장료 100 싱가포르 달러를 책정(혹은 연간 2,000달러 멤버십)하여 자국민의 카지노 출입을 장려하지 않는 정책 제시 / 입장료 는 자선사업에 사용 • 도박중독자 및 가능성이 큰 출입자를 파악하여 출입제한 조치함. 중독치료 비용은 카지노 수입과 상관없이 재원 마련토록 함. 본인 및 가족이 신청할 경우 출입이 제한 될 수 있음. • 상담프로그램이 제공됨. 또한, 상담프로그램의 효과성을 평가하기 위한 연구도 진행
법·제도적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노 규제국(CRA) 설립: 정기적으로 주요 카지노사업 주주, 이사진, 운영진 및 종 업원 모니터링 • 카지노 규제국에서 5천 싱가포르 달러를 초과하는 거래는 모두 기록할 것을 요구, 1 만 싱가포르 달러가 초과되는 거래 / 모든 의심스러운 거래는 보고를 의무화 / 모든 거래기록은 최소 7년간 보관 • 카지노 지역에서 경비팀과 감시카메라를 통해 만약의 사태에 대비토록 함.

자료(출처): 싱가포르의회 복합리조트 관련 토론회 발표자료(2005), Balakrishnan(2005), Lee(2005)를 참고하여 연구자 작성

Development, Youth and Sports)의 경우 좀 더 균형 잡힌 의견을 제시 하면서, 카지노를 이용하기 위한 나이 제한, 입장료 책정, 그리고 도박중 독자를 위한 상담서비스 제공 등의 절충안을 제시하였다. 결국, 가장 강력 한 반대 입장을 보여왔던 무슬림 공동체는, 다민족·다종교 사회인 싱가포르에서 소수인 무슬림 공동체가 다수의 싱가포르인들에게 어떤 특정한 라이프 스타일을 강요할 수 없는 만큼, 도박에 대한 위험성 지적과 비판은 지 속하겠지만 무슬림들이 술 판매에 대하여 인내하는 것처럼 도박문제도 동 일하게 대하겠다고 사실상 협조 의사를 밝혔으며, 개신교계와 카톨릭계도 사실상 묵인하였으나 카지노 도입 이후에도 지속적으로 도박중독 및 사회

문제에 목소리를 내오고 있다. 우려했던 2006년 총선에서도 집권당이 여전히 67%의 득표를 하였다.



[그림 3] 싱가포르 마리나베이샌즈 호텔

자료(출처): 연구자 직접촬영

결과적으로 복합리조트 사업은 내각의 승인을 얻었고, 독립적인 외부자문위원들의 객관적 평가가 이루어진 후 투자사가 선정되어 본격적으로 건설이 시작되었다. 또한 [표 1]과 같이 설립 허가된 복합리조트 내 두 개의 카지노의 운영과 게임을 규제하기 위한 기본법으로서 「카지노통제법(The Casino Control Act)」이 2006년 통과되었고, 이 법을 근거로 책임운영기관인 카지노 규제국(The Casino Regulatory Authority) 또한 설립되어 카지노로 인한 국내 및 국제 범죄예방과 자금세탁 방지 등을 꾀하였고, 도박 중독자들의 치료와 카지노 출입제한, 대국민 홍보와 교육을 위하여 일반 정부위원회와 비교해 좀 더 강화된 권한을 행사할 수 있는 도박문제에관한정부위원회(NCPG: The National Council on Problem Gambling)도 설립하였다.

2015년까지 약 1천7백만 명의 신규 국제여행객 유치 및 3백억 싱가포르 달러의 관광 수입과 경제적 효과가 기대된 복합리조트 사업은 [표 1]에서 볼 수 있듯, 약 3만 5천 개의 직간접적 일자리 창출이 기대되었다. 흔히 MBS로 불리는 마리나베이샌즈 호텔은 약 15.5 헥타르의 매립지 위에 건설이 되었으며(그림 3), 실제로 카지노가 전용면적에서 차지하는 비중은 3% 미만으로 카지노가 일반 대중에게 크게 노출되지 않도록 조정하였다. 센토사섬에 위치한 RWS로 알려진 리조트월드센토사는 네 개의 호텔이 1,300여 개의 객실을 제공하고, 테마파크, 아쿠아리움, 박물관, 컨벤션센터 등이 약 47헥타르 부지에 조성되었다(Henderson 2012). 건설과정에서 시공사에게 정부와 개발업자들로부터 지속적으로 상징적이면서도 기념비적 랜드마크 디자인을 하도록 압력을 받았고, 특히 52도 각도로 휘어진 MBS의 호텔건물은 싱가포르의 새로운 상징처럼 되었다. MBS의 경우 호텔 및 컨벤션센터, 복합쇼핑몰 부지 포함 약 80억 싱가포르 달러의 투자가 이루어졌으며, 단일 카지노로는 세계 최대규모 수준으로, 정선 강



[그림 4] 센토사섬에 위치한 리조트월드센토사(RWS)

자료(출처): 연구자 직접촬영

원랜드의 4.5배에 해당하는 규모로 설립되었다. 2010년 1월(RWS)과 4월(MBS), 두 리조트는 차례로 2011년 완전개장 때까지 부분적 영업을 시작하게 되었다.

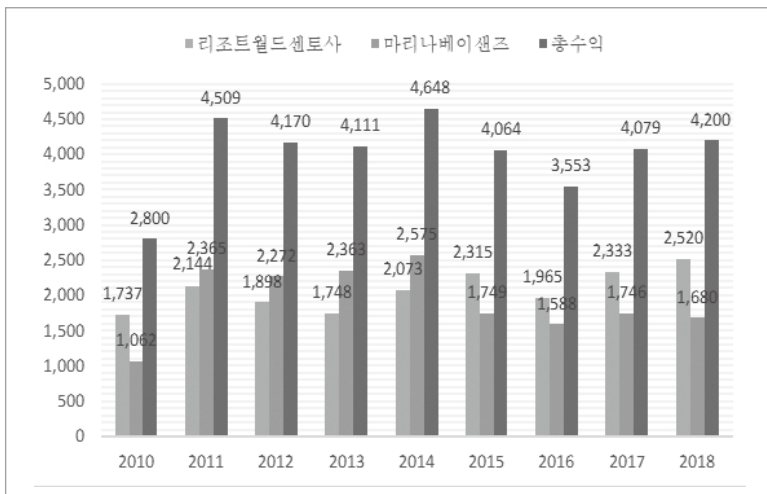
MBS와 RWS의 건설과 함께 세계 관광객을 유인하기 위한 복합리조트 인프라도 함께 조성되기 시작하였고, 컨셉플랜과 마스터플랜에 따라 싱가포르인들의 삶의 질과 환경친화적인 계획들이 실행되었다. 예를 들면 MBS와 마주한 101헥타르의 매립지 위에 미래 환경적인 가치를 실현하기 위해 만든 가든스바이더베이(The Gardens By the Bay)가 2012년 개관하였고, 2008년 완공되어 2014년 라스베가스에 의해 기록이 깨질 때까지 세계 최고 높이를 자랑한 관람차 싱가포르 플라이어(Singapore Flyer)도 운영을 시작하였다. 이 밖에 센토사섬에 유니버설 스튜디오(Universal Studios)와 해양박물관(Maritime Museum) 등 여러 관광명소가 잇달아 개관하며 더 이상 ‘재미없는’ 싱가포르가 아닌 ‘익사이팅(exciting)’한 싱가포르로 변모하였다. 또한, 2000년대 후반부터 시작된 싱가포르 정부의 ‘미래 관광산업’ 육성을 위한 정책의 하나로 기획된 것이 바로 세계적 자동차경주 대회인 싱가포르 그랜드 프리스(Singapore Grand Prix, 일명 F1)가 유치되었다. 싱가포르 F1은 대규모의 관광객을 동원할 수 있는 매력적인 스포츠로 여겨져 왔으며, 특히 야간에 도심에 위치한 마리나베이 시내를 굉음을 내며 달리는 자동차들의 모습은 다른 F1 경기들과 차별화된 독특한 매력으로 여겨져왔다. 특히 버니 에클레스톤(Berine Ecclestone) F1 회장이 싱가포르의 야간 자동차경주를 “포물러원의 보석”으로 극찬할 정도로 빠른 시간 내에 싱가포르의 또 다른 관광자원으로 자리잡았다(The Straits Times 2013/9/22).

IV. 성과와 과제: 경제적 성공과 사회적 도전

복합리조트와 카지노 건설에 그린라이트를 받기 위해 많은 노력을 한 끝에 결국 2010년 부분개장을 하기 시작했으며, 첫 5개월 동안 5백만 명의 관광객이 MBS를 방문하였다. 호텔 투숙객이 아닌 외부 방문객으로 57층 높이에 위치한 스카이파크 전망대(Sky Park)에 올라간 사람만 해도 30만 명에 이르렀다(Holmes and Barta 2010). 센토사에 위치한 리조트월드도 동기간 동안 전년 대비 3배에 달하는 순수익 증가를 경험하였다. 개장하자마자 두 복합리조트는 싱가포르의 관광 수입에 엄청난 기여를 하는 효자상품이자 랜드마크로 자리 잡게 된 것이다. 관광객의 증가는 2009년 연 970만 명에서 2013년 1천 5백만 명으로, 이들이 싱가포르에서 쓰고 간 돈은 동기간 126억 싱가포르 달러에서 무려 235억 싱가포르 달러로 두 배 가까이 증가하였다. 카지노 규제국의 2013~2014년 연간보고서에 따르면, 폭발적 증가세를 보인 싱가포르의 카지노 산업이 단기간에 마카오, 라스베이거스에 이어 3위에 오른 것으로 나타났다(Winslow, Cheok and Subramaniam 2015). 개장 전 글로벌 금융위기로 마이너스 성장세를 보이며 아시아 최악의 경제를 경험한 싱가포르로서는 2010년 복합리조트 개장 이후 10%가 넘는 폭발적 경제성장률을 기록하는 성과를 거두었다. 도박에 엄격한 잣대를 들이대기 시작한 중국에서 고액 베팅 관광객이 몰려든 것도 성공 요인이었다(Hardasmalani 2016). 또한, 10,000명의 직접 고용과 35,000명의 간접고용을 예상했던 실제 고용 창출은 22,000명의 직접 고용, 40,000명의 간접고용을 창출하는 등 목표치를 크게 상회하였다(Henderson 2016).

비록 2014년 하반기 이후 수익증가율이 한풀 꺾이기는 했지만, [그림 5]에서 볼 수 있듯, 경제적으로 보면 복합리조트 사업은 싱가포르 경제와 관광산업에 서광을 비춘 성공작이었다고 평가할만하다. 싱가포르 관광청

(Singapore Tourism Board)의 캐리 퀵(Carrie Kwik) 이사는 두 복합리조트 프로젝트에서 MCIE 요소들은 매우 성공적으로 수행되었고, 싱가포르의 관광 및 컨벤션 중심지로서의 평판을 높여주었다고 평가하였다(Cohen 2015). 이러한 싱가포르의 성공은 하나의 모델로 주변 국가들의 카지노 붐을 일으켰고, 한국의 인천, 필리핀 마닐라, 그리고 사회주의 국가인 베트남에 이르기까지 싱가포르 복합리조트를 모델로 카지노사업을 계획하게 되었다(Cohen 2015).



[그림 5] 싱가포르 카지노수익, 2010-2018(단위: 백만 달러)

자료(출처): Las Vegas Sands Group 연차보고서; Genting Singapore 연차보고서

이와 같은 초기의 성공에도 불구하고, 싱가포르의 복합리조트와 카지노 산업은 많은 도전에 직면해 있는 것도 사실이다. 2012~2013년 이후 카지노 순수익은 조금씩 하향곡선을 보이거나 정체되어 있고, 싱가포르 도박중독자 증가에 따른 국내여론 악화를 의식한 정부의 카지노에 대한 각종 규제 지속, 카지노사업 확장에 대한 부담, 그리고 중국 시진핑 정부의 청탁금지와 부정부패 척결사업으로 인해 중국의 고액 베팅자 방문 감소

등이 두 복합리조트의 전망을 불투명하게 만들었다. 이 때문에 카지노 순수익이 2014년~2015년 감소하기도 하였다.

또한, 싱가포르 정부가 중국 등지에서 VIP 단체고객을 모집하고 자금을 대주는 역할을 하는 정킷 사업자(junket operator)들에게 재정 상황 공개를 요구하고, 대표자의 지문채취 및 실소유주를 밝혀야만 사업자 승인을 내주고 있기 때문에 결과적으로 중국의 큰손들이 마카오로 발길을 돌리는 상황이 벌어지기도 하였다. 다른 나라의 카지노에서는 스탠다드 서비스에 해당하지만, 자금세탁과 범죄, 그리고 사회적 부작용을 고려한 싱가포르 정부는 카지노가 정킷 사업자에게 지불하는 커미션 상한선을 정함으로써 VIP 고객에게 신용대출 및 자금제공을 제한하고 있어 더 급속한 성장에 장애 요소로 작용하였다(Mesina 2012). 마지막으로 2020년까지 약 20개에 가까운 새 카지노들이 아시아 지역에 세워질 예정이기 때문에 역내 치열한 경쟁이 예상되는 점도 싱가포르 카지노에 큰 과제로 등장하고 있다. 캄보디아, 한국, 베트남, 필리핀 등이 싱가포르 복합리조트를 모델로 대규모 카지노를 건설 중이기 때문이다. 최근에는 일본도 싱가포르를 모델로 한 카지노 건설을 고려 중이다.

그럼에도 불구하고 여전히 국민총생산의 1.5-2%를 차지하고 있는 복합리조트와 카지노 산업은 싱가포르의 핵심으로 당분간 중요한 위치를 차지할 것으로 보인다. 지역경쟁이 심화 되었지만, 이미 자리를 잡은 싱가포르의 복합리조트와 카지노는 지리적 위치, 세계 최고 수준의 치안, 기타 복합시설 등의 우위로 여전히 호황을 누릴 것으로 전망되고 있기 때문이다. 또한, 정부가 카지노의 싱가포르 사회에 대한 부정적 영향을 우려, 여전히 규제 완화를 고려하지 않고 있다는 점도 오히려 지속 가능한 카지노 산업정책을 기대할 수 있게 만들었다. 당초 종교계와 시민사회가 가장 우려했던 부분인 병리적 도박중독자(pathological problem gambler)는 마카오 등이 증가세를 보인 반면, 싱가포르는 2005년 4.1%, 2008년 2.6%에서 2014

년 0.7%, 2017년 0.9% 등 복합리조트 도입 이후 오히려 감소세를 보였다(The Straits Times 2018/3/26). 이는 싱가포르 정부가 도박문제에 효과적으로 대응하고 있음을 증명한다. 오히려 싱가포르 정부는 2019년부터 싱가포르인 및 영주권자에게 카지노 입장료를 50% 인상하는 자신감을 보였다. 다만 앞으로의 과제는 이러한 사회안전망에 대한 절충 없이 어떻게 지속해서 매력적인 카지노 고객들을 유치할 수 있을 것인가에 대한 고민을 시작해야 할 시점이고, 고액 베팅자나 정킷 사업자들에 의지하지 않는 비즈니스 전략확보가 시급한 과제라고 볼 수 있다.

싱가포르 정부는 카지노 면허갱신권을 가지고 민간사업자들에게 더욱 많은 투자를 끌어내는 성과도 거두었다. 두 복합리조트의 카지노 면허는 원래 2017년 만료가 될 예정이었다. 정부는 “카지노 라이선스를 더 발급할 계획은 없다”라는 태도를 보이면서도 복합리조트 사업자 측과 지속적인 협상을 벌였고, 결국 2019년 4월 90억 달러의 추가투자 약속을 끌어냈다. 정부는 2030년까지 두 복합리조트가 카지노 운영독점권을 갖는데 동의하는 대신, MBS에 타워를 추가로 건설하고, 새로운 호텔과 테마파크에 투자를 하는 등 세계 클래스의 유인(attraction)을 유지할 수 있도록 하였다는 것이다. 자세한 합의 내용은 [표 3]과 같다.

[표 3] 2019년 카지노 면허갱신 조건

구분	신 투자 내용
복합리조트 추가투자 사항	MBS의 세 타워 외에 추가로 타워 건설 (4번째 타워) 3개의 고급 호텔 추가 건설 15,000명을 수용할 수 있는 극장시설 건설 현재 주요 관광 어트랙션을 확장 예: 센토사에 유니버설 스튜디오 영화, 미니언(Minion) 파크 조성 카지노 입장료 인상

자료(출처): The Straits Times 2019/4/3

V. 결론 및 함의

싱가포르는 현재 경제정책, 사회 및 복지정책, 이민정책, 스마트시티 등 많은 분야에서 정책 이전(policy transfer) 혹은 정책확산(policy diffusion)을 통해 다른 도시 및 국가에 의해 학습의 대상이 될 정도로 혁신을 거듭하고 있다. 2000년대 이전의 싱가포르가, 정치학 등에서 말하는 발전국가(developmental state)의 하나로서 서구 선진국을 빠르게 따라가는 후발 국가였다면, 이제는 선진국에서도 싱가포르의 성공에 많은 관심을 갖게 되었고, 특히 복합리조트와 카지노사업은 개발 포화 상태에 이르렀으나 관광객 유치를 꾀하는 선진국의 도시와 새로운 관광도시의 개발을 통해 국가 경제 발전을 도모하는 개발도상국 모두에게 많은 함의가 있다.

싱가포르 복합리조트에 관한 기존 연구는 복합리조트와 카지노 도입에 따른 경제 및 사회적 효과를 논의하거나(Wu and Chen 2015), 마카오, 미국, 호주 등의 비슷한 개발사업과 비교연구(Ng and Austin 2016) 등에 치중해 온 반면, 본 연구에서는 정치 및 사회경제적으로 논란을 일으킬 수 있는 대형 도시개발사업에 대하여 그 맥락은 물론 정책결정자의 프레이밍의 효과적인 사용과 시민의 정책 순응 과정을 세밀하게 분석함으로써 정책 결정 과정에 대한 이해를 돕고자 하였다. 맥락에 대한 이해가 부족한 정책 이전이나 학습은 집행과정에서 많은 문제를 야기할 가능성이 크기 때문이다. 물론 싱가포르의 정치체제가 다르기는 하지만, 우리나라를 비롯한 여러 국가에서 정치과정 및 커뮤니케이션의 미숙함으로 인해 사업 자체가 난관에 봉착한 경우가 매우 흔하다는 면에서 긍정적 프레이밍의 적극적인 사용을 통해 정책목표를 추진하는 동시에, 반대의견을 충실하게 반영하는 보완수단 선택과 정책과정에서의 활발한 참여 이후 싱가포르 시민들의 정책에 대한 순응은 큰 정책적 함의를 준다고 본다.

이에 더하여, 본 연구는 다음과 같은 교훈을 얻을 수 있었다. 첫째, 싱가포르의 지도자들이 경제적 성장의 정점에 오른 시기에 장기적인 시각에서 소위 ‘미래 먹거리’를 위해 다양한 옵션을 고려하기 시작했고, 도시국가로 주변의 많은 지리적 한계에 직면해 있으면서도 세계인구 3분의 1을 차지하는 동남아시아의 조건을 최대화하는 관광 도시화를 실용적 측면에서 고려하였음을 보여주었다. 둘째, 복합리조트와 카지노의 개발은 MICE 산업의 핵심인 컨벤션과 회의 관련 시설뿐 아니라 여행객과 가족들이 즐길 수 있는 도시기반시설의 개발과 확충을 가져왔다는 점에서 글로벌 관광객뿐만 아니라 국내 싱가포르인들의 삶의 질에도 기여했다는 점을 보여주었다. 셋째, 사회적으로 우려가 큰 카지노 도입에 관하여, 싱가포르 정부의 지도자들은 권위주의적 정치체제에도 불구하고 다양한 이해관계자의 목소리를 무시하지 않았으며, 도시국가의 미래에 관한 담론으로 치환하여 시민사회와 종교계 등을 설득하는 포용적 정책 결정을 보여주었다. 이는 이념과 철학에 치우치지 않는 싱가포르 지도자들의 실용적 사고에서 비롯되었다. 넷째, 싱가포르의 카지노 도입과 함께 사회적 부작용을 최소화하기 위해 정부가 많은 장치를 도입하는 데 최선의 노력을 다했다는 점이다. 실제로 싱가포르 내국인들은 카지노 개장 이후 2010년부터 2018년까지 13억 싱가포르 달러를 입장료로 납부하였으나, 같은 기간 동안 내국인들의 이용추세는 해마다 감소하는 모습을 보였다(Business Times 2019). 마지막으로 민간투자자들에게 흔히 주도권을 내주는 타 국가들과 비교할 때, 싱가포르 정부는 복합리조트 투자자들과 면허갱신을 위한 협상 과정에서 효과적으로 면허권을 이용하여 면허갱신과 함께 더 많은 금액을 싱가포르 도시 인프라에 투자하도록 이끌어내었다. 이는 보통 도시나 권력 이론에서 경제주체나 기업들이 정부에 체계적 권력(systemic power)을 행사하는 것과는 매우 다른 모습이며, 특히 글로벌 투자자 유치에 많은 공을 들이는 도시 정부에 많은 교훈을 준다.

위와 같은 정책적 함의와 정책학습에도 불구하고 본 연구는 사례연구에 기반하여 특수한 맥락에 있는 한 도시의 사례를 연구했다는 점, 그리고 좀 더 공격적인 필드 리서치와 인터뷰 등을 수행하지 못했다는 점에서 일정 부분 한계가 있다고 볼 수 있다.

참 고 문 헌

- 강민아·장지호. 2007. 「정책결정과정의 프레임에 대한 담론 분석: 방사성폐기물처리장입지 선정과정을 중심으로」. 한국행정학보 41(2): 23-45.
- 고길곤. 2017. 『싱가포르 다시 보기: 싱가포르의 정치·행정 시스템 분석』. 고양: 문우사.
- 네오, 분송·제랄딘 첸(Neo, Boon Siong·Geraldine Chen). 2016. 『역동적 거버넌스: 명품행정의 조건과 정책사례의 학습』. 이종돈·김정렬 역. 서울: 행복에너지.
- 배수현·심홍보. 2014. 「마리나 베이 샌즈 사례를 통한 MICE 복합리조트에 관한 탐색적 연구」. 관광경영연구 18(1): 101-118.
- Alexander, Ross C. and Brent A. Paterline. 2005. "Boom or Burst? Casino Gaming and Host Municipalities." *International Social Science Review* 80(1/2): 20-28.
- Balakrishnan, Vivian. 2005. "Speech by Dr. Vivian Balakrishnan, Minister for Community Development, Youth, and Sports and Second Minister for Trade and Industry on Integrated Resort, on 21 April 2005 at Parliament House." <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/record-details/79f23611-115d-11e3-83d5-0050568939ad>(accessed April 3, 2017)
- Calder, Kent E. 2017. *Singapore: Smart City, Smart State*. The Bookings Institution.
- Chua, Mui Hoong. 2016. "Getting on with It, as Lee Kuan Yew Would Have It." The Straits Times March 23. <https://www.straitstimes.com/singapore/getting-on-with-it-as-lee-kuan-yew-would-have-it>(accessed February 21, 2020)
- Cohen, Muhammad. 2015. "Singapore's Super Model." *Inside Asian Gambling*. January 30, <https://www.asgam.com/index.php/2015/02/06/Singapore-s-super-model>(accessed March 20, 2017).
- Dryzek, John. 1993. "Policy Analysis and Planning: From Science to

- Arguments.” In *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, edited by F. Fischer and J. Forester, 213-232. Durham: Duke University Press.
- Entman, Robert M. 2004. *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Garrett, Thomas A. 2004. “Casino Gaming and Local Employment Trends. Federal Reserve Bank of St.” *Louis Review* 86(1): 9-22.
- Goh, Chok Tong. 2005. “Speech by Senior Minister Goh Chok Tong in Parliament on Wenesday 20 2005, During the Debate on the Proposal to Develop Integrated Resorts.” <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/2005042002.htm>(accessed April 3, 2017).
- Hardasmalani, Rumi. 2016. “The Big Road: Once a Money Spinner, Can Singapore’s Casino’s Beat the Odds?” *Today* January 12. <https://www.todayonline.com/business/once-money-spinner-can-singapores-casinos-beat-odds>(accessed December 23, 2017).
- Henderson, Joan C. 2012. “Developing and Regulating Casinos: The Case of Singapore.” *Tourism and Hospitality Research* 12(3): 139-146.
- Holmes, Sam and Patrick Barta. 2010. “Singapore Casino Experiment Pays Off.” *The Wall Street Journal* October 8. <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704680504575533793000481362>(accessed December 23, 2017).
- Ibrahim, Yacoob. 2005. “Speech on Integrated Resort by Dr Yaacob Ibrahim, Minister-in-Charge of Muslim Affairs.” <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/2005041804.htm>(accessed April 3, 2017).
- Lee, Derrick, Abhishek Bhati, and Laurie Murphy. 2013. “Singapore’s Ability to Maintain Destination Competitiveness Through Integrated Resorts(IRs).” In *Proceedings of the International Conference on Managing the Asian Century*, edited by Mandal P., 547-558.

- Singapore: Springer.
- Lee, Hsien Loong. 2005. "Proposal to Develop Integrated Resorts." <https://www.mti.gov.sg/-/media/MTI/Legislation/Public-Consultations/2012/Additional-Information-on-the-Integrated-Resorts/ministerial-statement---pm-18apr05.pdf>(accessed April 3, 2017).
- Levin, I. P., Schneider, S.L. and Gaeth, G.J., 1998. "All frames are not created equal: A typology and critical analysis of framing effects." *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 76(2): 149-188.
- Lin, E., En-Yi Judy, Sally Casswell, Brian Easton, Taisia Huckle, Lanuola Asiaia, and Ru Quan You. 2010. "Time and Money Spent Gambling and the Relationship with Quality-of-Life Measures: A National Study of New Zealanders." *Journal of Gambling Issues* 24: 33-53.
- MacDonald, Andrew and W. A. Eadington. 2008. "The Case for Integrated Resorts." *Inside Asian Gambling* 11: 37-43.
- Mesina, Karen. 2012. "Analysis: Integrated Resorts." *Singapore Business Review* 2: 26-28.
- Mullins, Patrick. 2012. "International Tourism and the Cities of Southeast Asia." In *The Tourist City*, edited by Dennis Judd and Susan S. Fainstein, 245-260. New Haven: Yale University Press.
- Newman, Peter and Andy Thornley. 2005. *Planning World Cities: Globalization and Urban Politics*. London: Palgrave Macmillan.
- Ng, Danny and Ian Austin. 2016. "Integrated Resorts and Hotel (gambling) service enterprises in Singapore, Macau and Australia: the Changing Policy Landscape." *Asian Journal of Political Science* 24(1): 42-62.
- Oddo, Alforso R. 1997. "A Framework for Teaching Business Ethics." *Journal of Business Ethics* 16(3): 293-297.
- Parker, Robert E. 2012. "Las Vegas: Casino Gambling and Local Culture." In *The Tourist City*, edited by Dennis R. Judd and Susan S. Fainstein, 107-123. New Haven: Yale University Press.
- Pow, C. P. 2001. "Urban Entrepreneurialism in Singapore the Case: Study of Suntec City." Master's Thesis, National University of Singapore.

- Rein, M. and Schön, D. 1994, *Frame Reflection: Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York: Basic Books.
- Sanders, Heywood T. 2004. "Convention Mythology." *Journal of Convention and Event Tourism* 6(1/2): 99-143.
- Schmidt, Vivian, A. 2011, "Speaking of change: why discourse is key to the dynamics of policy transformation," *Critical policy studies* 5(2): 106-126.
- The Economist, 2005. Dicing with Vice: The Government Legalizes Casinos. The Economist, April 21, 2005, <http://www.economist.com/node/3899152>(accessed January 31, 2020).
- The New York Times, 2007. "Excerpts from an interview with Lee Kuan Yew." August 29. <https://www.nytimes.com/2007/08/29/world/asia/29iht-lee-excerpts.html>(accessed April 21, 2017).
- The Straits Times, 2004. Anti-Casino Groups Keep Up the Fights. November 26. <http://www.wildsingapore.com/sos/media/041126-2.htm>(accessed April 11, 2020).
- _____. 2013. Singapore still Formula One's Crown Jewel: Ecclestone. September 22. <https://www.straitstimes.com/sport/formula-one/singapore-still-formula-ones-crown-jewel-ecclestone>(accessed January 25, 2020).
- _____. 2019. Integrated resorts to build new world-class attractions, exclusivity period extended to 2030; entry levies to go up from Thursday. April 3. <https://www.straitstimes.com/singapore/integrated-resorts-to-build-new-world-class-attractions-exclusivity-period-extended-to>(accessed February 1, 2020).
- _____. 2019. Gaming Remains Main Revenue Driver for IRs amid Expansion. April 5. <https://www.straitstimes.com/singapore/gaming-remains-main-revenue-driver-for-irs-amid-expansion>(accessed January 25, 2020).
- Walker, Douglas M. 2007. *The Economics of Casino Gambling*. New York: Springer.
- Weber, Karin and Adele Ladkin, 2003. "The Convention Industry in Australia and the United Kingdom: Key Issues and Competitive Forces."

- Journal of Travel Research* 42(2): 125-132.
- Winslow, Munidasa, Christopher Cheok, and Mythily Subramaniam. 2015. "Gambling in Singapore: an Overview of History, Research, Treatment and Policy." *Addiction* 110(9): 1383-1387.
- World Travel and Tourism Council. 2019. "Travel and Tourism Economic Impact 2019." <https://wtcc.org/Research/Economic-Impact>(accessed January 25, 2020).
- Wu, Shou-Tsung and Yeong-Shyang Chen. 2015. "The Social, Economic, and Environmental Impacts of Casino Gambling on the Residents of Macau and Singapore." *Tourism Management* 48: 285-298.
- Yanow, Dvora. 1996. *How does a policy mean?: Interpreting policy and organizational actions*. Georgetown University Press.
- Zuo, J. and Robert D. Benford. 1995. "Mobilization Process and the 1989 Chinese Democracy Movement." *Sociological Quarterly* 31: 131-156.
- Genting Singapore(<http://www.gentingsingapore.com/#!/en/investors/annual-reports>).
- Las Vegas Sands Group(<https://investor.sands.com/financial-reports/Annual-Reports/default.aspx>).
- Urban Redevelopment Agency(<https://www.ura.org.sg>)
- Singapore Ministry of Trade and Industry(<https://www.mti.gov.sg>)
- Singapore Department of Statistics(<https://www.singstat.gov>)
- Singapore Tourism Board(<https://www.stb.gov.sg/content/stb/en.html>)
- World Bank(<https://data.worldbank.org>)

국 문 초 록

‘유니클리(Uniquely)’ 싱가포르의 관광 도시화 전략:

복합리조트, 카지노, 그리고 실용주의

배유일(Fulbright University Vietnam 정책대학원 교수)

본 연구는 도시국가인 싱가포르가 2000년대 경제성장의 정체와 지리적 한계를 어떻게 극복하고 복합리조트를 비롯한 관광산업의 진흥을 통해 세계적인 도시로 거듭날 수 있었는지 정치과정을 설명한다. 본 연구는 싱가포르의 복합리조트를 통한 도시개발의 정치담론에 관한 면밀한 이해를 위해 사례 및 담론분석을 제공하고자 하였다. 싱가포르는 안정적인 정치적 환경을 바탕으로 도시국가로써 글로벌 경쟁에서 살아남기 위해 이념이나 철학보다 실용주의적 프레이밍에 바탕을 둔 선택을 과감히 할 수 있었고, 지리적 조건을 최적화하는 복합리조트와 카지노를 성공적으로 설립할 수 있었다. 그 기반에는 정치 지도자들의 실용주의와 정부의 투명성 및 효율성이 재계, 종교계 및 시민사회를 의견을 적극 포용하여 설득하는 비용을 최소화하고, 카지노의 도입에 따른 사회적 위험을 국가가 사회 안전망을 확충함으로써 목적을 달성할 수 있었다. 이러한 싱가포르 포용적 도시계획은 카지노와 복합리조트라는 도구를 통해 개발을 꾀하는 많은 도시와 국가에 중요한 함의점을 제공하고 있다.

주제어: 싱가포르, 복합리조트, 카지노, 도시개발, 정책 프레이밍

Abstract

Uniquely Singapore's tourist city strategy:

Integrated resorts, casinos, and a pragmatic approach

Bae, Yooil(Senior Lecturer of Public Policy, Fulbright Univ. Vietnam)

This paper explores Singapore's urban expansion and growth in the context of its transformation into a global tourist city. This concept has drawn a lot of attention from government leaders, developers, and general citizens in developed and developing nations alike. How did the small island city-state overcome its geographic disadvantage (and seize opportunities) and become a core city through integrated resorts (IRs) and casinos? How did Singapore's government persuade religious communities and civil society organizations, which strongly opposed the idea of casinos? By analyzing the case of Singapore, this paper shows that its leaders, based on their positive framing strategy for economic prosperity and citizens' well-being, made "practical choices" over ideological or moral issues. The government's inclusive decision-making process encouraged the participation of citizens and community members in the process of urban growth. The government's dedication to post hoc management of gambling also substantially reduced social risk and disharmony. Singapore's global tourism strategy implies that short, mid, and long-term visions in urban expansion must incorporate various stakeholders' views through an inclusive, transparent process.

Key words: Singapore, integrated resorts, casinos, urban development, policy framing