

법제분석지원 연구 14-21-①

신청기관

사행산업통합감독위원회

사행산업 관리감독 실질화를 위한 법제분석

김지훈

법제분석지원 연구 14-21-①

사행산업 관리감독 실질화를 위한 법제분석

김 지 훈

사행산업 관리감독 실질화를 위한 법제분석

A Legal Analysis for Practical Gambling
Industry Control

연구자 : 김지훈(부연구위원)
Kim, Ji-Hoon

2014. 6. 17.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 사행산업에 대한 규율은 다양한 가치·법익과 이해관계 등을 종합적으로 고려하여 합리적인 결론을 도출해야 할 뿐만 아니라, 사행산업에 대한 국가적 규율의 기본적인 방향이 어떠한가에 따라서 그 결과가 확연히 달라질 수도 있다는 점에서 보다 신중하고도 다양한 검토가 이루어져야 함
- 구체적으로는 현행 사행산업에 대한 이원적인 국가의 관여와 개입이 얼마만큼의 실효성을 거두고 있는지의 여부, 그 과정에서 규제 공백이 발생하거나 또는 고려되어야 할 가치나 이익들이 제대로 검토되고 있는지의 여부 및 또 다른 정책적·제도적 개선방안을 고민할 필요는 없는지의 여부 등에 대한 연구가 요청됨
- 사행산업통합감독위원회가 현행법령상 행사하도록 하고 있는 협의·조정·권고의 의미와 기능, 불법사행산업에 대한 단속권한 없이 감시권한만 가지고 있음으로 인한 한계점 및 지능화·고도화되고 있는 불법사행산업에 대한 대응력 등에 대한 검토

II. 주요 내용

□ 사행산업 및 불법사행산업의 개념

- ‘우연성’에 기반하여 ‘재산상의 이익(재물 포함)의 득실변경’이 이루어진다는 기본적인 구조는 도박, 사행행위, 사행산업 모두에 공통적으로 적용되는 것으로 파악
- 이러한 우연성에 기반한 재산상의 이익(재물 포함)의 득실변경이 이루어지는 행위(영업, 사업)는 기본적으로는 형법상의 도박에 해당할 것이지만(일시오락의 예외 있음), 그 중 일정한 행위(영업, 사업, 산업)유형의 경우에는 이를 사행행위영업이라고 하여 ‘사행행위특례법’의 적용을 받도록 함
- 또 다른 일정한 행위(영업, 사업, 산업)유형의 경우에는 이를 사행산업이라고 하여 ‘사감위법’의 적용을 받는 것으로 규율

□ 사행산업 관련 현행법제 분석

- 사행산업을 규율하는 입법체계는 「사행산업통합감독위원회법」 이외에도 카지노와 관련한 「관광진흥법」·「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」·「기업도시개발특별법」·「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」·「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」, 경마와 관련한 「한국마사회법」·「축산법」, 경륜·경정과 관련한 「경륜·경정법」·「국민체육진흥법」, 기타 「복권 및 복권기금법」, 「전통 소싸움경기에 관한 법률」, 「사행행위 등 규제 및 처벌 특례법」 등이 있음

□ 사행산업 관련 규제체계의 문제점과 개선방안

○ ‘총량규제’의 실효성 확보수단 미흡

- 현재의 사행산업은 실질적으로는 개별 법률(한국마사회법, 경륜·경정법 등)에 의해 관리·감독되고 있으며, 사감위에 의한 규제나 감독은 일정한 요건하에서 부분적인 의미만을 가지는 한계를 보이고 있음
- 총량규제의 설정 및 집행과 관련하여 법령상 명확한 규정이 없을 뿐만 아니라, 그 위반시 실효성을 확보할 수 있는 수단에 관해서는 규정하는 바가 없음

○ 불법사행산업 ‘감시’의 한계

- 현행 법령상 불법사행산업에 해당하는 행위들의 유형, 태양(신종화·은밀화) 및 증가추세 등을 고려하면, 이에 대한 효과적인 대응책으로 감시권한만을 가지는 것은 일정한 한계를 가질 수 밖에 없음
- 사감위에 불법사행산업에 대한 단속권한이 부여될 경우 이러한 단속권한을 실질적으로 행사하고 확보하기 위해서는 사감위 소속 공무원에게 특별사법경찰권한을 부여함으로써 경찰(력)에 의한 지도·단속·수사를 보충할 수 있게 하는 것이 필요

Ⅲ. 기대효과

- 사행산업 전반에 대한 규율체계를 재검토하는데 중요한 관점을 제공할 수 있음.
- 사행산업에 대한 진입규제부터 사업추진과정 및 사후관리 뿐만 아니라, 불법사행산업이나 도박의 문제에 이르기까지의 전 과정

에 걸쳐서 사행산업 관련 기본적인 정책이나 제도 및 그 수단에 관한 종합적인 검토를 통하여 새로운 정책적인 대안을 모색해야 함

▶ 주제어 : 사행산업, 총량규제, 사전협의제, 특별사법경찰, 단속권

Abstract

I . Background and purpose of studies

- Regulations on the gaming industry should be drawn out based on a reasonable conclusion after considering diverse values, legal benefits and interests of different stakeholders. As the direction of the national policy on the gaming industry may bring a significantly different result, more careful and diverse approach is necessary.
- Specifically requested to look at are the dualistic intervention of a government on the gaming industry and its effectiveness, any regulatory gap or appropriate consideration on values and benefits, or any political and systematical solution to improve.
- There should be research and review on the significance and functions of consultation, adjustment, and recommendation that the National Gaming Control Commission exercises under the current law, the restrictions that comes from the limited authority of overseeing rather than controlling on the illegal gaming businesses, and countermeasure capacity against the illegal gaming businesses that is getting more intelligent and upgraded.

II. Main contents

- The concept of the gaming industry and the illegal gaming businesses.
 - ‘A change in the gain or loss of wealth (including property)’ based on ‘fortuity’ is the basic concept and it applies universally to gambling, gaming activities and gaming industry.
 - Any acts (sales and business) that results in a change in the gain or loss of wealth (including property) based on ‘fortuity’ falls into the offence of gambling under the Criminal Act (with the exception of a mere pastime). For a certain type of activity (sales, business, and industry) is categorized as a speculative act and controlled by the Act on Special Cases Concerning the Regulation and Punishment of Speculative Acts.’
 - There is another type of acts (sales, business, and industry) that is categorized as a gambling industry and applied by the National Gaming Control Commission Act.
- Analysis on the current laws in relation to the gaming industry.
 - There are laws that regulates the gaming industry such as National Gaming Control Commission Act, Tourism Promotion Act, Special Act on the Assistance to the Development of Abandoned Mine Areas, Special Act on the Development of Enterprise Cities, Special Act on the Establishment of Jeju Special Self-Governing

Province and the Development of Free International City, Special Act on Designation and Management of Free Economic Zones, Korean Horse Affairs Association Act which is about horse racing, Livestock Industry Act, Bicycle and Motorboat Racing Act, National Sports Promotion Act, Lottery Tickets and Lottery Fund Act, Traditional Bullfighting Match Act, and Act on Special Cases Concerning the Regulation and Punishment of Speculative Acts.

- Issues arising from the regulation system for a gaming industry and a solution
 - Lack of means for the effective ‘regulation on the total quantities’
 - Today’s gaming industry is practically under the oversight and management of individual laws (Korean Horse Affairs Association Act, Bicycle and Motorboat Racing Act). The Gaming Control Commission is limited to oversee the industry only partly under a certain condition.
 - There is no clear provisions on the establishment and execution of total quantities, nor any means to assure the effectiveness when it is violated.
 - The limits of ‘oversight’ on the illegal gaming industry.
 - Considering the types of illegal gaming business under the current law, the patterns, and the increase of such business, oversight authority alone cannot make an effective measure to counter.
 - When the Gaming Control Commission is given an authority to control, a personnel of the Commission should be entitled to inspect, clamp down and investigate illegal gaming activities with

the provided special judicial police authority so that the Commission can fully execute its authority.

III. Expected effectiveness

- The report is expected to provide an important perspective to review on the laws and regulations of the overall gaming industry.
- Comprehensive review on the fundamental policy, system and implementation methods on the gaming industry should be carried out, which should include the restriction on the business process from market entry to follow-up as well as illegal gaming businesses and gambling-related issues. It should lead to an effort to seek a new regulative alternative.

► Key Words : Gaming industry, regulation on total quantities, preliminary consultation, special judicial police, authority to control

목 차

요 약 문	5
Abstract	9
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 목적	15
제 2 절 연구의 범위	16
제 2 장 사행산업 현황 및 불법사행산업 실태	19
제 1 절 사행산업 및 불법사행산업의 개념	19
1. 사행산업의 개념	19
2. 불법사행산업의 개념	23
3. 기능상의 한계	24
제 2 절 사행산업 및 불법사행산업의 현황	25
1. 사업산업 현황	25
2. 불법사행산업 현황	29
제 3 장 사행산업 관련 현행법제 분석	33
제 1 절 「사행산업통합감독위원회법」의 주요 내용	33
1. 사행산업통합감독위원회의 설치 등(법 제4조)	33
2. 사행산업통합감독위원회의 기능(법 제5조)	33
3. 사행산업통합감독위원회의 임무 또는 권한	34

제 2 절 개별법상의 주요 내용	36
1. 카지노 관련 법령	36
2. 경마 관련 법령	40
3. 경륜·경정 관련 법령	42
4. 그 밖의 사행산업 관련 법령	44
5. 기타 법령	45
제 4 장 사행산업 관련 규제체계의 문제점 및 개선방안	49
제 1 절 사행산업 관리감독 체계의 문제점	49
1. 개 설	49
2. 소위 “총량규제”의 실효성 확보수단 미흡	50
3. 불법사행산업 ‘감시’의 한계	57
4. 불법 온라인도박 대응수단의 부재	59
제 2 절 사행산업 관리감독 제도의 개선방안	60
1. 사행산업의 확산에 대한 통제수단	60
2. 불법사행산업에 대한 실효적 통제수단	67
3. 불법온라인도박이용계좌 관련 통제수단	73
4. 사행산업 관리감독 실질화를 위한 제도 개선	75
제 5 장 결 론	77
참 고 문 헌	79

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

현행 법령상 사행산업에 대한 규율은 경마·카지노 등 각각의 사행산업에 대한 1차적인 규율권한을 가지고 있는 개별 부처 - 예컨대 농림축산식품부나 문화체육관광부 등 - 이외에 사행산업으로 인한 부작용을 최소화하고 불법사행산업에 대한 감시를 통하여 사행산업이 건전한 여가 및 레저산업으로 발전할 수 있는 기반을 조성하기 위하여 사행산업통합감독위원회를 두어 일정한 사항에 대한 권한을 부여하고 있다.

그러나 최근 한국마사회의 용산 장외발매소 개장과 관련한 논란에서 알 수 있듯이 사행산업에 대한 규율은 다양한 가치·법익과 이해관계 등을 종합적으로 고려하여 합리적인 결론을 도출해야 할 뿐만 아니라, 사행산업에 대한 국가적 규율의 기본적인 방향이 어떠한가에 따라서 그 결과가 확연히 달라질 수도 있다는 점에서 보다 신중하고도 다양한 검토가 이루어져야 할 것으로 보인다.

이러한 관점에서 사행산업에 대한 종합적이고 전반적인 법적 규율권한을 가지고 있는 사행산업통합감독위원회의 임무와 역할에 대한 재검토의 필요성이 제기된다. 즉, 현행 법령상 사행산업통합감독위원회가 가지고 있는 권한을 통해서 사행산업 전반에 대한 실질적이고 실효적인 관리감독이 이루어질 수 있을 것인가에 대한 분석이 필요한 것이다.

구체적으로는 현행 사행산업에 대한 이원적인 국가의 관여와 개입이 얼마만큼의 실효성을 거두고 있는지의 여부, 그 과정에서 규제의 공백이 발생하거나 또는 고려되어야 할 가치나 이익들이 제대로 검토되고 있는지의 여부 및 또 다른 정책적·제도적 개선방안을 고민할

필요는 없는지의 여부 등에 대한 연구가 있어야 할 것으로 보인다.

이에 더하여 사행산업통합감독위원회가 현행법령상 행사하도록 하고 있는 협의·조정·권고의 의미와 기능, 불법사행산업에 대한 단속 권한 없이 감시권한만 가지고 있음으로 인한 한계점 및 지능화·고도화되고 있는 불법사행산업에 대한 대응력 등에 대한 검토도 아울러 이루어져야 할 것으로 보인다. 이러한 검토를 통하여 사행산업과 관련한 합리적 규제방안을 모색하는 것이 본 연구의 중요한 목적이자 의미가 될 것이다.

제 2 절 연구의 범위

사행산업에 대한 관리감독의 실질화를 위한 법적 검토를 위하여 본 연구에서는 아래와 같은 사항에 대하여 검토를 진행하고자 한다.

우선 제2장에서는 사행산업에 대한 현황 및 불법사행산업의 실태를 살펴보고자 한다. 이를 위해서는 기본적으로 현행법령상의 사행산업 및 불법사행산업의 개념에 대한 검토가 이루어져야 할 것으로 보이며, 다만 불법사행산업의 현황에 대해서는 공식적인 연구자료가 존재하기 힘든 현실을 감안하여 사행산업통합감독위원회의 불법사행산업 감시신고센터의 실적을 통하여 간접적으로 확인해 보도록 하겠다.

다음으로 제3장에서는 사행산업 관련 전반적인 현행법령의 내용을 살펴보도록 하겠다. 이를 위하여 사행산업통합감독위원회법 뿐만 아니라 사행산업을 규율하고 있는 개별법령 - 카지노, 경마, 경륜·경정 등 - 및 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법 등의 주요내용을 살펴 보도록 한다.

또한 제4장에서는 사행산업 관련 규제체계의 문제점과 개선방안을 살펴본다. 우선 관리감독 체계의 문제점을 살펴보고 이를 해결하기 위한 제도적 해결방안을 아울러 검토하도록 하겠다.

마지막으로 제5장에서는 사행산업 전반에 대한 관리감독의 실질화를 위한 종합적인 해결방안을 모색해 보도록 하겠다.

제 2 장 사행산업 현황 및 불법사행산업 실태

제 1 절 사행산업 및 불법사행산업의 개념

1. 사행산업의 개념

「사행산업통합감독위원회법」(이하 ‘사감위법’이라 한다)상 사행산업¹⁾은 ① 「관광진흥법」과「폐광지역개발 지원에 관한 특별법」의 규정에 따른 카지노업, ② 「한국마사회법」의 규정에 따른 경마, ③ 「경륜·경정법」의 규정에 따른 경륜과 경정, ④ 「복권 및 복권기금법」의 규정에 따른 복권, ⑤ 「국민체육진흥법」의 규정에 따른 체육진흥투표권, ⑥ 「전통 소싸움경기에 관한 법률」에 따른 소싸움경기를 말한다. 그러나 이러한 정의조항은 ‘사감위법’이 ‘적용’되는 사행산업을 유형화했다는 의미를 부여할 수는 있으나, 특정한 행위나 산업을 사행산업으로 판단하기 위한 내용적 기준이나 성질을 제시하고 있지는 않다.

따라서 사행산업에 관한 개념을 명확히 하는 작업이 선행되어야 할 것이며, 이를 위해서는 유사한 개념인 도박, 사행행위 등과의 구별을 통하여 접근하는 것이 유용할 것이다.

형법 제246조제1항에서 “도박을 한 사람은 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 일시오락 정도에 불과한 경우에는 예외로 한다”고 규정하고 있으나, 도박의 개념에 대해서는 법률상의 개념정의가 존재하지 않으므로 학설과 판례에 의할 수 밖에 없는데, 판례는 도박²⁾에 관하여 ‘재물을 걸고 우연에 의하여 재물의 득실을 결정하는 것’이라고 판시하고 있다. 또한 ‘우연’이란 주관적으로 당사자에 있어서 확실히 예견 또는 자유로이 지배할 수 없는 사실에 관하여 승패를 결정하는 것

1) ‘사감위법’ 제2조제1호.

2) 대법원 2008. 10. 23. 선고, 2006도736

을 말하고, 객관적으로 불확실할 것을 요구하지 아니한다. 따라서, 당사자의 능력이 승패의 결과에 영향을 미친다고 하더라도 다소간의 우연적인 사정에 의하여 영향을 받게 되는 때에는 도박죄가 성립할 수 있는 것으로 판시하고 있다. 물론 특정한 행위가 도박에 해당한다고 하더라도 그 도박행위가 일시적인 오락 정도에 해당한다고 판단할 수 있는 경우에는 가벌성의 범위에서 배제하고 있음은 주지의 사실이다.

한편 사행행위에 관해서는 「사행행위 등 규제 및 처벌 특례법」(이하 ‘사행행위특례법’이라 한다) 제2조제1항제1호가 “사행행위란 여러 사람으로부터 재물이나 재산상의 이익을 모아 우연적(偶然的) 방법으로 득실(得失)을 결정하여 재산상의 이익이나 손실을 주는 행위를 말한다”고 규정하고 있다. 또한 제2호는 사행행위 영업에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다.

<사행행위 등 규제 및 처벌 특례법 제2조제2항제2호>

2. “사행행위영업”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 영업을 말한다.
- 가. 복권발행업(福券發行業): 특정한 표찰(컴퓨터프로그램 등 정보처리능력을 가진 장치에 의한 전자적 형태를 포함한다)을 이용하여 여러 사람으로부터 재물등을 모아 추첨 등의 방법으로 당첨자에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위를 하는 영업
 - 나. 현상업(懸賞業): 특정한 설문 또는 예측에 대하여 그 답을 제시하거나 예측이 적중하면 이익을 준다는 조건으로 응모자로부터 재물등을 모아 그 정답자나 적중자의 전부 또는 일부에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위를 하는 영업
 - 다. 그 밖의 사행행위업: 가목 및 나목 외에 영리를 목적으로 회전판돌리기, 추첨, 경품(景品) 등 사행심을 유발할 우려가 있는 기구 또는 방법 등을 이용하는 영업으로서 대통령령으로 정하는 영업

<사행행위 등 규제 및 처벌 특례법시행령 제1조의2>

법 제2조제1항제1호 라목에서 “대통령령이 정하는 영업”이라 함은 다음

각호의 것을 말한다.

1. 회전판돌리기업 : 참가자에게 금품을 걸게한 후 그림이나 숫자등의 기호가 표시된 회전판이 돌고 있는 상태에서 화살등을 쏘거나 던지게 하여 회전판이 정지되었을 때 그 화살등이 명중시킨 기호에 따라 당첨금을 교부하는 행위를 하는 영업
2. 추첨업 : 참가자에게 번호를 기입한 증표를 제공하고 지정일시에 추첨등으로 당첨자를 선정하여 일정한 지급기준에 따라 당첨금을 교부하는 행위를 하는 영업
3. 경품업 : 참가자에게 등수를 기입한 증표를 제공하여 당해 증표에 표시된 등수 및 당첨금의 지급기준에 따라 당첨금을 교부하는 행위를 하는 영업

판례와 학설에 따른 형법상 도박의 개념과 ‘사행행위특례법’상의 사행행위의 개념은 거의 유사한 것으로 판단되며, 그 차이는 일정한 행위가 범죄로서 취급되는지 아니면 ‘사행행위특례법’상 규정된 각종 사행행위영업 관련 허가 등의 관리감독체계내로 편입되는지의 여부에 있는 것으로 보인다.

한편 사행산업은 일반적으로 인간의 사행심을 이용하여 이익을 추구하거나 관련된 물적 재화나 서비스를 생산하는 산업을 말하며, 다시 말해 우연에 의하여 이용자에게 재산상의 이익과 손실을 주는 행위를 하는 산업으로 정의할 수 있다고 한다.³⁾

따라서 ‘우연성’에 기반하여 ‘재산상의 이익(재물 포함)의 득실변경’이 이루어진다는 기본적인 구조는 도박, 사행행위, 사행산업 모두에 공통적으로 적용되는 것으로 파악할 수 있다. 다만, 이러한 우연성에 기반한 재산상의 이익(재물 포함)의 득실변경이 이루어지는 행위(영업, 사업)는 기본적으로는 형법상의 도박에 해당할 것이지만(일시오락의 예외 있음), 그 중 일정한 행위(영업, 사업, 산업)유형의 경우에는

3) 사행산업통합감독위원회, 사행산업 관련 통계(2012), 3쪽.

이를 사행행위영업이라고 하여 ‘사행행위특례법’의 적용을 받도록 하고, 또 다른 일정한 행위(영업, 사업, 산업)유형의 경우에는 이를 사행산업이라고 하여 ‘사감위법’의 적용을 받는 것으로 규율하고 있는 것이다.

이 경우 도박과 유사한 일정한 행위(영업, 사업, 산업)유형을 사행행위영업 또는 사행산업이라고 하여 불법의 영역인 도박으로부터 분리하여 합법적인 테두리내로 포섭시키는 것은 별개의 정책적인 목적에 따른 것으로 평가할 수 밖에 없을 것이다. 그러한 목적은 예컨대 어느 정도의 사행심을 유발하는 영업은 용인될 수 있으나 건전한 국민생활을 해치는 지나친 사행심의 유발을 방지하고 선량한 풍속을 유지한다거나, 또는 특정한 산업이 사행심을 유발한다는 측면보다는 오히려 건전한 여가 내지 레저산업이라는 측면을 강조하여 이를 발전시키려는 것 등이다.

이 점에 관해서는 다음과 같은 견해⁴⁾ 역시 기본적인 문제인식이나 판단을 같이하는 것으로 볼 수 있다.

사행행위는 원칙적으로 형법상 금지되는 불법행위로서 도박죄에 포섭될 수 있는 행위유형의 일부를 국가가 운영하거나 법률상 허가를 취득하면 합법적으로 허용되는 행위라는 점에서 도박과 근본적인 차이가 있으며, 법률상의 허가를 전제하고 있다는 점에서 사행행위는 합법적 사행행위와 불법 사행행위라는 개념구분이 가능하다. 이러한 개념구분에 따라 도박과 사행행위에 대한 정책지향점이 달라진다. 예를 들어 도박은 위반행위에 대한 인지와 처벌이 중심이 되고, 사행행위는 이용자들의 과도한 사행심의 발현에 따른 사회적 부작용이 발생하지 않도록 지속적인 지도와 관리 및 감독과 같은 엄격한 통제를 중심으로 한다

4) 김도우·박경래·이창무, 불법 사행산업의 실태 및 대응전략에 관한 연구, 한국공안행정학회보(제46호), 2012, 14쪽 참고.

2. 불법사행산업의 개념

‘사감위법’상 불법사행산업⁵⁾은 ‘사감위법’ 제2조제1호에 따른 해당 사행산업 관련 법률에서 금지 또는 제한하는 행위, 「게임산업진흥에 관한 법률」에 따른 사행성게임물을 이용하여 사람들이 사행행위를 할 수 있게 서비스를 제공하는 행위 및 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 정보통신망을 통하여 사람들이 사행행위를 할 수 있게 서비스를 제공하는 행위를 말한다.

우선 첫 번째 유형으로는 사행산업 관련 개별법에서 금지 또는 제한하고 있는 사항을 위반하는 행위를 하는 경우를 들 수 있다. 즉, 카지노업과 관련한 「관광진흥법」과 「폐광지역개발 지원에 관한 특별법」 규정, 경마와 관련한 「한국마사회법」 규정, 경륜·경정과 관련한 「경륜·경정법」 규정, 복권에 관한 「복권 및 복권기금법」 규정, 체육진흥 투표권과 관련한 「국민체육진흥법」 규정, 소싸움경기에 관한 「전통 소싸움경기에 관한 법률」 규정에 따른 금지 또는 제한 규정을 위반하는 것을 말한다.

두 번째 유형으로는 「게임산업진흥에 관한 법률」상 규정되어 있는 사행성게임물을 통한 서비스 제공이다. 동법에 따르면 사행성게임물이란 그 결과에 따라 재산상 이익 또는 손실을 주는 것으로서, ① 베팅이나 배당을 내용으로 하는 게임물, ② 우연적인 방법으로 결과가 결정되는 게임물, ③ 「한국마사회법」에서 규율하는 경마와 이를 모사한 게임물, ④ 「경륜·경정법」에서 규율하는 경륜·경정과 이를 모사한 게임물, ⑤ 「관광진흥법」에서 규율하는 카지노와 이를 모사한 게임물, ⑥ 그 밖에 대통령령이 정하는 게임물(「사행행위 등 규제 및 처벌 특별법」 제2조제2호에 따른 사행행위영업을 모사한 게임물, 「복권

5) 「사감위법」 제2조제3호.

및 복권기금법」 제2조제1호에 따른 복권을 모사한 게임물, 「전통소싸움경기에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 소싸움을 모사한 게임물) 중 어느 하나에 해당하는 게임물을 말한다.

세 번째 유형으로는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 정보통신망을 통하여 사람들이 사행행위⁶⁾를 할 수 있게 서비스를 제공하는 행위를 들 수 있다. 다만, 이 경우에는 사행산업 및 「사행행위 등 규제 및 처벌 특례법」에 따른 사행행위영업은 그 대상에서 제외하도록 하고 있다.

정리하면 현행법상 불법사행산업이란 개별법에 의한 허가 등을 취득한 합법적인 사행산업과 관련한 각종 규제를 위반하거나, 합법적인 게임산업의 범주에서 벗어나 불법적인 사행성게임물을 제공하거나 또는 정보통신망을 통하여 합법적인 사행행위영업이 아닌 사행행위를 할 수 있는 서비스를 제공하는 산업을 말한다고 하겠다.

3. 기능상의 한계

사행산업통합감독위원회(이하 ‘사감위’라 한다)의 권한이 불법사행산업에 대한 단속에까지 이르지 못하는 못하고 감시에 한정되어 있다는 점은 차치하더라도, 현행법상 사감위에 의한 감시의 대상이 되는 불법사행산업 개념의 불완전성은 향후 입법개선을 통하여 보완되어야 할 것으로 보인다. 즉, 합법적인 사행산업이 건전한 여가 및 레저산업으로 발전해 나가도록 하기 위해서는 이와 대척점에 있는 불법적인 행위나 영업 등에 대한 실효적인 규율이 필요할 것인데, 현행법상의 불

6) ‘사감위법’에는 사행행위의 개념을 별도로 정의하고 있지 않으며, 일응 「사행행위 등 규제 및 처벌 특례법」상의 사행행위 개념을 의미하는 것으로 파악하여야 할 것으로 보인다. 즉, ‘사행행위특례법’ 제2조제1항제1호가 규정하는 바와 같이 “여러 사람으로부터 재물이나 재산상의 이익을 모아 우연적(偶然的) 방법으로 득실(得失)을 결정하여 재산상의 이익이나 손실을 주는 행위”를 의미하는 것으로 보아야 할 것이다.

법사행산업의 개념은 이러한 불법적인 행위나 영업 등을 모두 포괄하는 개념으로 기능하지는 못하기 때문이다.

물론 불법적인 행위나 영업 중에는 일정한 경우에는 그것이 형법상의 범죄 등에 해당되어 경찰권에 의한 통제의 영역에 놓이게 되는 경우도 있을 수 있다. 그러나 이러한 문제에 관한 일반 경찰권의 대응역시 일정한 한계를 가질 수 밖에 없다는 것은 지금까지의 경험칙상 충분히 입증되고 있는 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 이러한 영역에 대한 국가의 관리감독 내지 통제를 효율적으로 수행하기 위해서 사행산업에 대한 총괄감독기구로서의 사감위의 권한·기능의 개편·강화를 통해서 달성하는 방안도 모색할 필요가 있을 것이다. 그리고 이러한 논의의 기본적인 전제로서 ‘사감위법’상의 불법사행산업에 대한 개념을 보다 확대하는 논의가 필요할 것으로 보인다.

제 2 절 사행산업 및 불법사행산업의 현황

1. 사업산업 현황⁷⁾

(1) 총괄표

(단위: 억원, %)

구 분	카지노		경마	경륜	경정	복권	체육 진흥 투표권	소싸 움	계
	강원 랜드	외국인 전용 카지노							
총매출액 (비중)	12,092 (6.2)	12,510 (6.4)	78,397 (40.1)	24,808 (12.7)	7,231 (3.7)	31,854 (16.3)	28,435 (14.5)	116 (0.1)	195,443 (100)

7) 이하의 내용은 사감위가 2013년 6월에 발간한 사행산업 관련 통계(2012)에 나와 있는 내용을 참고하여 정리한 것임을 밝혀 둔다.

제 2 장 사행산업 현황 및 불법사행산업 실태

구 분	카지노		경마	경륜	경정	복권	체육 진흥 투표권	소싸 움	계
	강원 랜드	외국인 전용 카지노							
순매출액 (비중)	12,092 (14.7)	12,510 (15.2)	21,042 (25.6)	6,951 (8.4)	2,020 (2.5)	15,619 (19.0)	12,049 (14.6)	32 (0.04)	82,315 (100)
입장객수 (천명)	3,025	2,384	16,138	7,848	2,886	-	-	340	-
1인당 평균 배팅액 (만원)	39.7	52.5	39.9	31.6	25.1	-	-	3.4	-
영업장 본장 수 (장외발 매소)	1	16	3(30)	3(21)	1(17)	-	-	1	-

(2) 입장객

(단위: 천명, %)

구 분		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
카 지 노	강원 랜드	1,548	1,785	1,882	1,794	2,452	2,915	3,045	3,091	2,983	3,025
	외국인	630	677	574	988	1,176	1,277	1,676	1,946	2,101	2,384
경 마	전체	16,755	15,410	16,185	19,448	21,684	21,233	21,675	21,812	19,518	16,138
	본장	3,190	3,341	3,268	3,618	4,540	4,806	4,854	4,880	4,995	5,017
	장외 (비중)	13,565 (81.0)	12,069 (78.3)	12,917 (79.8)	15,830 (81.4)	17,144 (79.1)	16,427 (77.4)	16,821 (77.6)	16,932 (77.6)	14,523 (74.4)	11,121 (68.9)
경	전체	5,651	5,562	5,455	5,648	9,049	8,848	9,429	9,409	9,306	7,848

제 2 절 사행산업 및 불법사행산업의 현황

구분		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
륜	본장	2,216	2,115	2,000	1,455	1,725	1,690	1,950	1,885	1,780	1,648
	장외 (비중)	3,435 (60.7)	3,447 (62.0)	3,455 (63.3)	4,193 (74.2)	7,324 (80.9)	7,158 (80.9)	7,479 (79.3)	7,524 (80.0)	7,526 (80.9)	6,200 (79.0)
경정	전체	1,217	1,434	1,909	1,968	2,891	3,434	3,499	3,286	3,387	2,886
	본장	473	376	307	216	299	291	302	256	272	275
	장외 (비중)	744 (61.1)	1,058 (73.8)	1,602 (83.9)	1,752 (89.0)	2,592 (89.7)	3,143 (91.5)	3,197 (91.4)	3,030 (92.2)	3,115 (92.0)	2,611 (90.5)
소 싸 움		-	-	-	-	-	-	-	-	92	340

(3) 10년간 연도별 사업 추이

(단위: 억원, 천명, %)

업종별		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
카지노	영업장 매출액	14개 10,546	14개 11,744	14개 12,437	17개 12,817	17개 15,834	17개 18,186	17개 20,734	17개 23,590	17개 23,113	17개 24,602
	(강원 랜드) 이용객	(6,561) 2,178	(7,368) 2,462	(8,091) 2,456	(8,021) 2,782	(9,705) 3,628	(10,658) 4,192	(11,538) 4,721	(12,534) 5,037	(11,857) 5,084	(12,092) 5,409
	경마	29개 (27)	31개 (29)	35개 (32)	35개 (32)	35개 (32)	35개 (32)	35개 (31)	35개 (31)	34개 (30)	33개 (30)
경륜	영업장 매출액	61,714 16,755	53,303 15,410	51,548 16,185	53,110 19,448	65,402 21,684	74,219 21,233	72,865 21,675	75,765 21,812	77,862 19,518	78,397 16,138
	(장외) 이용객	17개 (14)	17개 (14)	20개 (17)	22개 (19)	23개 (20)	24개 (21)	24개 (21)	24개 (21)	24개 (21)	24개 (21)
	경정	24,107 5,651	19,427 5,562	17,555 5,455	15,894 5,648	21,173 9,049	20,524 8,848	22,238 9,429	24,421 9,409	25,006 9,306	24,808 7,848
경정	5개 (4)	8개 (7)	12개 (11)	13개 (12)	15개 (14)	16개 (15)	16개 (15)	16개 (15)	16개 (15)	16개 (15)	18개 (17)

제 2 장 사행산업 현황 및 불법사행산업 실태

업종별		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	매출액	3,266	3,378	4,127	3,972	5,388	6,869	7,183	6,508	7,348	7,231
	이용객	1,217	1,434	1,909	1,968	2,891	3,434	3,499	3,286	3,387	2,886
복 권	종 류	-	61종	38종	12종	12종	12종	12종	12종	12종	12종
	매출액	42,342	34,595	28,438	25,940	23,810	23,940	24,712	25,255	30,805	31,854
체육 진흥 투표권	종 류	4종	11종	10종	17종	16종	16종	16종	16종	16종	16종
	매출액	283	1,389	4,573	9,131	13,649	15,962	17,590	18,731	19,375	28,435
소싸움	영업장									1개	1개
	매출액 이용객	- -	17 92	116 340							
계	매출액	142,285	123,836	118,678	120,864	145,256	159,700	165,322	173,270	183,526	195,443
	(증감률)	(+12.5)	(-13.0)	(-4.1)	(+1.8)	(+20.2)	(+9.9)	(+3.5)	(+4.8)	(+5.9)	(+6.5)

(4) 업종별 영업장 현황

구 분	현 황	비 고
카지노	<p><총 17개></p> <p>서울(3) 인천(1) 부산(2) 강원(2)(평창, 정선) 제주(8) 대구(1) ※ 내국인 1개소(정선), 외국인 전용 16개소</p>	<p>허가: 문화체육관광부장관</p> <p>운영주체: (주)강원랜드, 그랜드코리아레저 (주) 및 (주)파라다 이스 등 민간 사업 자</p>
경마	<p><총 33개></p> <p>본장(3개소) : 서울(1), 제주(1), 부 산경남(1) 장외발매소(30개소) : 서울(10), 경 기(9) 인천(4), 충청(2) 경상(4), 전 라(1)</p>	<p>허가: 농림축산식품부장관</p> <p>운영주체: 한국마사회</p>

구분	현황	비고
경륜	<총 24개> 본장(3개소) : 광명(1), 부산(1), 창원(1) 장외매장(21개소) : 서울(8), 경기(7), 인천(1), 충청(2), 경상(3)	허가: 문화체육관광부장관 운영주체 : 국민체육진흥공단, 창원경륜공단, 부산지방공단 스포원
경정	<총 18개> 본장(1개소) : 경기 하남(1) 장외매장(17개소) : 서울(6), 경기(4), 인천(1), 충청(2), 경상(4)	허가: 문화체육관광부장관 운영주체: 국민체육진흥공단
소싸움	<총 1개> 본장(1개소) : 경북 청도(1)	허가: 농림축산식품부장관 운영주체: 청도공영사업공사

2. 불법사행산업 현황

(1) 개 관

우리 사회에서 암약하고 있는 불법사행산업의 규모는 상당할 것으로 추정된다. 불법의 영역에 있는 모든 행위나 사업이 그러하듯이, 그 규모나 현황을 파악하는 것이 기본적으로 일정한 한계를 가질 수 밖에 없거니와, 특히 최근에는 인터넷이나 스마트폰을 통한 새로운 수법이 동원되어 그 파악에 어려움이 더해지고 있는 실정이다. 이러한 어려움은 불법사행산업의 규모에 대한 추정자료에서도 여실히 나타나고 있는데, 추정하는 기관에 따라서는 대략 53조원에서 88조원에까지 이르는 등 큰 차이를 보이고 있다.

한때 우리 사회를 떠들썩하게 했던 김제 마늘밭 사건이나 스포츠 승부조작사건에서 알 수 있듯이, 불법사행산업은 우리 사회 전반에서

합법적인 사행산업에 대한 규제에 대한 반발 내지 비판을 불러오기도 한다.8)9)

따라서 불법사행산업에 대한 실태 및 현황을 분석하는데 보다 관심과 주의를 기울임으로써 이에 대한 감시·단속의 실효성을 확보하고 사행산업 전반에 대한 국가정책을 수립함에 있어 중요한 고려요소로 기능할 수 있도록 하여야 할 필요성이 제기된다.

이하에서는 불법사행산업에 대한 구체적인 현황을 제시하는 것에 갈음하여 현행법령상 불법사행산업에 대한 감시업무를 수행하고 있는 불법사행산업 감시·신고센터의 활동을 살펴봄으로써 불법사행산업에 대한 논의의 단초를 제공하고자 한다.

(2) 불법사행산업 감시·신고센터 실적

1) 신고센터 실적

(단위: 건)

구 분	접수건수	심의의뢰
체육진흥투표권	14,812	4,518
경마·경륜·경정	4,289	1,171
복권	263	61
게임물	3,582	해당없음
온라인도박 (2012. 11. 21~)	65	24
합계	23,011	5,774

8) ‘사감위법’상의 불법사행산업의 개념에 완전히 일치한다고 보기는 어려운 측면이 있는 것도 사실이나, 여기서는 현실적인 용어사용례에 따라 불법사행산업이라는 용어를 사용하였다.

9) 이러한 주장은 대체로 합법적인 사행산업에 대한 규제를 완화하고 ‘적극 육성’함으로써 오히려 불법사행산업의 양산을 막을 수 있다고 주장하기도 한다.

2) 자체 모니터링 실적

(단위: 건)

구분	접수건수	심의의뢰
체육진흥투표권	25,852	15,974
경마·경륜·경정	3,767	2,924
복권	33	27
게임물	해당 없음	해당 없음
온라인도박 (2012. 11. 21~)	376	352
합계	30,028	19,277

3) 연도별 심의의뢰 실적

(단위: 건)

년도	구분	체육진흥 투표권	경마·경 륜·경정	복권	게임물	온라인 도박 (2012. 11. 21~)
2008	신고센터	222	877	44	712	-
	모니터링	-	-	-	-	-
2009	신고센터	3,731	1,403	136	1,077	-
	모니터링	235	325	-	-	-
2010	신고센터	3,270	1,129	21	536	-
	모니터링	4,166	630	9	-	-
2011	신고센터	1,907	366	33	516	-
	모니터링	6,188	1,048	11	-	-
2012	신고센터	5,682	514	290	741	65
	모니터링	5,385	921	7	-	352

제 3 장 사행산업 관련 현행법제 분석

제 1 절 「사행산업통합감독위원회법」의 주요 내용

1. 사행산업통합감독위원회의 설치 등(법 제4조)

사행산업에 대한 감독 업무와 불법사행산업에 관한 감시 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 국무총리 소속하에 사행산업통합감독위원회를 두고, 위원회는 그 권한에 속하는 사무를 독립적으로 수행한다.

2. 사행산업통합감독위원회의 기능(법 제5조)

사감위는 ① 사행산업의 통합적인 관리·감독 및 건전화와 불법사행산업의 근절을 위한 종합계획의 수립·시행에 관한 사항, ② 사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용 또는 조정(계획수립을 포함)이 필요한 경우로서 사행산업 관련 기관·단체 또는 개별 업계 등의 요청에 의한 협의·조정 또는 권고에 관한 사항, ③ 과도한 사행심 유발 방지를 위하여 사행산업사업자에 대한 현장 실태 확인과 지도·감독에 관한 사항, ④ 불법사행산업의 감시에 관한 사항, ⑤ 사행산업 및 불법사행산업으로 인한 중독 및 도박 문제의 예방과 치유 등 사회적 부작용 해소를 위한 대책의 수립·시행에 관한 사항, ⑥ 중독예방치유부담금(법 제14조의2제1항)의 관리·운용에 관한 사항, ⑦ 사행산업을 건전한 레저산업으로 발전시키고 불법사행산업을 근절하는 데 필요한 조사·연구 및 평가에 관한 사항, ⑧ 사행산업에 대한 사회적 인식전환과 과도한 사행행위 유발 방지를 위한 통합적인 교육 프로그램 개발과 홍보에 관한 사항, ⑨ 청소년을 대상으로 한 도박 중독 예방 교

육의 실시에 관한 사항, ⑩ 위원회 운영 규칙 제정과 개정에 관한 사항, ⑪ 그 밖에 이 법 또는 다른 법률의 규정에 따라 위원회의 직무 또는 권한으로 규정된 사항 등에 관한 업무를 소관으로 한다.

3. 사행산업통감독위원회의 임무 또는 권한

(1) 종합계획의 수립(법 제16조)

사감위는 사행산업의 통합적인 관리·감독 및 건전화와 불법사행산업의 근절을 위하여 ① 사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용·조정과 관리·감독에 대한 단기 운영 계획과 중장기 운영 계획, ② 사행산업 업종별 투명성과 건전성 확보 방안, ③ 사행산업 및 불법사행산업으로 인한 사회적 부작용 해소대책, ④ 사행산업사업자의 과도한 사행심 유발에 대한 현장 확인과 지도·감독 및 의무이행의 확보 방안, ⑤ 사행산업의 건전한 발전을 위한 광고·선전 및 과도한 사행심 해소 대책, ⑥ 불법사행산업의 효율적인 감시 방안 및 근절 대책, ⑦ 그 밖에 위원회의 의결로 결정한 사항 등을 포함하는 종합계획을 수립하여 시행하여야 한다.

또한 사감위는 종합계획의 수립과 관련하여 기획재정부·문화체육관광부·농림축산식품부 등 관계 행정기관으로부터 사행산업 업종별 단기 방안과 중장기 방안을 제출받아야 하고, 사행산업사업자 또는 관련 행정기관의 장 등에게 자료를 요청할 수 있으며, 종합계획의 이행 여부의 확인을 위한 실태조사 등 필요한 조치를 할 수 있다.

(2) 협의·조정 또는 권고(법 제17조)

사감위는 법 제5조제1항제2호의 규정에 따른 사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관

한 총량의 적용 또는 조정이 필요하거나 관련 기관·단체 또는 개별 업계 등의 요청이 있을 경우 기획재정부·문화체육관광부·농림축산식품부 등의 관련 행정기관의 장과 협의하여 이를 적용 또는 조정하거나 권고할 수 있다. 또한 과도한 사행심의 조장을 방지하기 위하여 경마, 경륜·경정, 복권, 체육진흥투표권 및 소싸움경기의 단위투표금액 조정에 관하여 관련 행정기관의 장에게 권고할 수 있다.

(3) 현장 확인 및 지도·감독(법 제18조)

사감위는 ㉠ 과도한 사행심을 유발하는 광고 또는 선전행위, ㉡ 사행산업의 영업장 안 또는 주변에서 이루어지는 과도한 사행심을 조장하는 금융거래행위, ㉢ 사행산업사업자의 준수사항 이행 여부, ㉣ 그 밖에 과도한 사행심을 유발하는 영업 행위로서 대통령령이 정하는 사항¹⁰⁾에 관하여 현장을 확인하고 지도·감독할 수 있으며, 이러한 현장 확인과 지도·감독을 위하여 필요한 경우에는 사행산업사업자가 운영하는 사무소 또는 영업장에 소속 직원을 파견하거나 사무소 또는 영업장을 출입하여 장부·서류 그 밖의 자료나 물건을 조사하게 할 수 있으며, 필요한 경우 소관 행정기관에 조사를 의뢰할 수 있다.

(4) 권고(법 제20조)

사감위는 업무 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 사행산업자에 대한 시정 명령 등의 필요한 조치를 소관 행정기관의 장에게 권고할 수 있다.

10) 베팅 또는 구매의 한도액이나 출입일수 또는 경주일수 등이 과다하여 사행심을 심하게 유발하고 있는 것으로 판단되는 영업행위를 말한다.(동법 시행령 제12조)

제 2 절 개별법상의 주요 내용

1. 카지노 관련 법령

(1) 「관광진흥법」

동법은 카지노업을 관광사업의 한 종류로서 규정하고 있으며, 그 개념을 ‘전문 영업장을 갖추고 주사위·트럼프·슬롯머신 등 특정한 기구 등을 이용하여 우연의 결과에 따라 특정인에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위 등을 하는 업’으로 정의하고 있으며, 카지노업을 경영하려는 자는 전용영업장 등 문화체육관광부령으로 정하는 시설과 기구를 갖추어 문화체육관광부장관의 허가를 받도록 규정하고 있다.(동법 제5조제1항)

또한 제4절(카지노업) 제21조에서 제30조까지의 규정을 통하여 허가요건, 시설기준, 영업 종류와 영업 방법, 카지노사업자의 준수사항¹¹⁾ 등을 규율하고 있다.

특히 그 허가요건(동법 제21조)에 관하여 살펴보면 문화체육관광부장관은 ㉠ 국제공항이나 국제여객선터미널이 있는 특별시·광역시·도·특별자치도에 있거나 관광특구에 있는 관광숙박업 중 호텔업 시설(관광숙박업의 등급 중 최상 등급을 받은 시설만 해당하며, 시·도에 최상 등급의 시설이 없는 경우에는 그 다음 등급의 시설만 해당한다) 또는 대통령령으로 정하는 국제회의업 시설의 부대시설에서 카지노업을 하려는 경우로서 대통령령¹²⁾으로 정하는 요건에 맞는 경우,

11) 동법 제28조제1항제4호에서는 내국인(「해외이주법」 제2조에 따른 해외이주자는 제외한다)을 입장하게 하는 행위를 할 수 없도록 규정하고 있다.

12) 동법 시행령 제27조제2항제1호에 따르면 첫째, 해당 관광호텔업이나 국제회의시설업의 전년도 외래관광객 유치실적이 문화체육관광부장관이 공고하는 기준에 맞을 것, 둘째, 외래관광객 유치계획 및 장기수지전망 등을 포함한 사업계획서가 적정할 것, 셋째, 사업계획서의 수행에 필요한 재정능력이 있을 것, 넷째, 현금 및 칩

㉠ 우리나라와 외국을 왕래하는 여객선에서 카지노업을 하려는 경우로서 대통령령¹³⁾으로 정하는 요건에 맞는 경우에 한하여 허가할 수 있도록 규정하고 있다.

뿐만 아니라 감독권한과 관련하여서는 문화체육관광부 장관은 지나친 사행심 유발을 방지하는 등 그 밖에 공익을 위하여 필요하다고 인정하면 카지노사업자에게 필요한 지도와 명령을 할 수 있으며(동법 제27조), 카지노사업자는 총매출액의 100분의 10의 범위에서 일정 비율에 해당하는 금액을 「관광진흥개발기금법」에 따른 관광진흥개발기금에 내도록 규정하고 있다.(동법 제30조제1항)

(2) 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」

동법 제11조는「관광진흥법」에 대한 특례를 규정하여, 문화체육관광부 장관은 폐광지역 중 경제사정이 특히 열악한 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역의 한 곳에만「관광진흥법」제21조에 따른 허가요건에도 불구하고, 관광객을 위한 숙박시설, 체육시설, 오락시설 및 휴양시설 등(그 시설의 개발추진계획을 포함)과의 연계성을 고려하여 카지노업의 허가를 할 수 있도록 규정하고 있다.

또한 이러한 카지노업의 허가를 받을 수 있는 자는 공공성 및 효율성이 확보되도록 하기 위하여 대통령령으로 정하는 요건에 적합한 자여야 하며, 카지노업의 허가기간은 3년 이내에서 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다.

특히 동법에 따른 허가를 받은 카지노사업자에 대하여는 「관광진흥법」 제28조제1항제4호(소위 ‘내국인 출입금지’)를 적용하지 아니한다.

의 관리 등 영업거래에 관한 내부통제방안이 수립되어 있을 것, 다섯째, 그 밖에 카지노업의 건전한 육성을 위하여 문화체육관광부 장관이 공고하는 기준에 맞을 것 등의 요건을 규정하고 있다.

13) 동법 시행령 제27조제2항제2호에 따르면 전술한 각주7)의 요건에 더하여 여객선이 2만톤급 이상으로 문화체육관광부 장관이 공고하는 총톤수 이상일 것을 요건으로 규정하고 있다.

다만, 문화체육관광부장관은 과도한 사행행위(射倖行爲) 등을 사전에 방지하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 출입제한 등 영업에 관한 제한을 할 수 있다.

(3) 「기업도시개발특별법」

“기업도시”란 산업입지와 경제활동을 위하여 민간기업이 산업·연구·관광·레저·업무 등의 주된 기능과 주거·교육·의료·문화 등의 자족적 복합기능을 고루 갖추도록 개발하는 도시를 말하며, ㉠ 산업교역형 기업도시(제조업과 교역 위주의 기업도시), ㉡ 지식기반형 기업도시(연구·개발 위주의 기업도시), ㉢ 관광레저형 기업도시(관광·레저·문화 위주의 기업도시) 등 3가지로 구분할 수 있다.

이러한 기업도시와 관련하여 문화체육관광부장관은 「관광진흥법」 제21조에도 불구하고 관광레저형 기업도시의 실시계획에 반영되어 있고, 이에 더하여 ㉠ 신청인이 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 금액을 투자하는 사업시행자이고, ㉡ 신청 내용이 실시계획에 부합하며, ㉢ 관광진흥법령에 따른 카지노업에 필요한 시설·기구 및 인력 등을 확보하였을 경우에는 카지노업의 허가를 하여야 하는 것으로 규정하고 있다.(법 제30조)

(4) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」

동법 제171조의6(외국인투자의 촉진을 위한 「관광진흥법」 적용의 특례)은 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 도지사는 제주자치도에 대한 외국인투자(「외국인투자 촉진법」 제2조제1항제4호에 따른 외국인투자를 말한다)를 촉진하기 위하여 카지노업의 허가를 받으려는 자가 외국인투자를 하려는 경우로서, ㉠ 관광사업에 투자하려는 외국인투자의 금액이 미합중국화폐 5억달러 이상이고, ㉡ 투자자금이 형의 확정

판결에 따라 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 범죄수익등에 해당하지 아니하며, ㉔ 투자자의 신용상태 등이 대통령령으로 정하는 사항을 충족하는 경우에는, 「관광진흥법」 제21조에도 불구하고 같은 법 제5조제1항에 따른 카지노업(외국인전용의 카지노업으로 한정한다)의 허가를 할 수 있다. 이 경우 도지사는 필요한 경우 허가에 조건을 붙이거나 외국인투자의 금액 등을 고려하여 둘 이상의 카지노업 허가를 할 수 있다.

(5) 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」

동법 제23조의 3(외국인전용 카지노업 허가 등의 특례) 역시 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 문화체육관광부 장관은 경제자유구역에서 카지노업의 허가를 받으려는 자가 외국인투자를 하려는 경우로서 ㉑ 경제자유구역에서의 관광사업에 투자하려는 외국인투자의 금액이 미합중국화폐 5억달러 이상이고, ㉒ 투자자금이 형의 확정판결에 따라 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 범죄수익등에 해당하지 아니하며, ㉓ 투자자의 신용상태 등이 대통령령으로 정하는 사항을 충족하는 경우에는, 「관광진흥법」 제21조에도 불구하고 같은 법 제5조제1항에 따른 카지노업(외국인전용의 카지노업으로 한정한다)의 허가를 할 수 있다.

2. 경마 관련 법령

(1) 한국마사회법¹⁴⁾

1) 경마의 시행

경마는 마사회가 개최하며, 마사회가 개최하는 경마의 경마장별 개최 범위, 경주의 종류 및 경주마의 출주기준 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.(동법 제3조)

마사회는 경마장을 설치하려면 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어 농림축산식품부 장관의 허가를 받아야 하고, 농림축산식품부 장관은 경마장의 설비가 부적합하여 경마장의 질서를 유지할 수 없거나 경마의 공정을 확보할 수 없다고 인정할 때에는 마사회에 대하여 설비변경이나 그 밖에 필요한 조치를 하게 할 수 있다.(동법 제4조)

마사회는 경마를 개최할 때에는 경마장 안에서 마권을 발매할 수 있고, 경마장 외의 장소에 마권의 발매 등을 처리하기 위한 시설(“장외발매소”)을 설치·이전 또는 변경(관람시설의 바닥면적을 확대하는 경우에 한정)하려면 농림축산식품부 장관의 승인을 받아야 한다. 또한 마권의 단위투표금액(單位投票金額)·발매방법 및 장외발매소의 시설 기준, 처리사무 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.(동법 제6조)

2) 지도·감독

농림축산식품부 장관은 마사회의 업무 중 경마의 시행과 말산업의 발전에 관한 사항, 경마장과 장외발매소 운영에 관한 사항 및 특별적립금의 사용에 관한 사항과 관련되는 업무에 대하여 지도·감독한다.

14) 동법률은 ‘한국마사회’의 조직·운영과 경마(競馬)에 관한 사항을 정함으로써 경마의 공정한 시행과 원활한 보급을 통하여 말산업 및 축산의 발전에 이바지하고 국민의 여가선용을 도모함’을 목적으로 한다.(동법 제1조)

또한 농림축산식품부장관은 필요하다고 인정할 때에는 마사회로 하여금 보고하게 하거나 소속 공무원으로 하여금 마사회의 사무소·경마장의 업무상황, 장부·서류, 그 밖에 필요한 물건의 검사를 하게 할 수 있다.(동법 제44조)

3) 유사행위의 금지 등(동법 제48조)

마사회가 아닌 자는 경마를 시행할 수 없다.¹⁵⁾ 마사회가 아닌 자는 ㉠ 마사회가 시행하는 경주에 관하여 승마투표와 유사한 행위를 하게 하여 적중자에게 재물 또는 재산상의 이익을 지급하는 행위, ㉡ 마사회가 인터넷 홈페이지를 통하여 제공하는 경주의 배당률, 경주화면 및 음성, 컴퓨터 프로그램 저작물(경마정보에 관한 전자문서를 포함한다) 등을 마사회의 사전동의 없이 복제·개작 또는 전송하는 행위를 할 수 없다. 뿐만 아니라 누구든지 ㉢ 영리 목적으로 마권구매를 대행 또는 알선하거나 마권을 양도하는 행위 또는 ㉣ 외국에서 개최되는 말의 경주에 전자적 방법으로 국내에서 승마투표행위 또는 그와 유사한 행위를 하게 하는 행위를 하여서는 아니 된다.

4) 손익금의 처리(동법 제42조)

마사회는 매 사업연도 결산 결과 이익이 생긴 경우에는 ㉠ 이월손실금의 보전(補填), ㉡ 자본금의 100분의 50이 될 때까지 이익금의 100분의 10을 이익준비금으로 적립, ㉢ 자본금과 같은 액수가 될 때까지 이익금의 100분의 20을 경마사업확장적립금으로 적립, ㉣ 특별적립금으로 적립 등의 순으로 처리하여야 한다. 이 가운데 특별적립금은 대통령령으로 정하는 바에 따라 말산업 및 축산 발전사업, 농어업인자녀와 농어업인후계인력 장학사업, 농업·농촌에 대한 이해증진

15) 동법 제47조(경마장의 단속)에 따르면 마사회는 경마장의 질서유지와 경마의 공정성 확보를 위하여 필요한 조치를 하여야 하며, 이러한 조치에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

과 농축산물 소비촉진사업, 자유무역협정의 이행에 따른 농어업인 등에 대한 지원, 그 밖에 농어촌사회 복지증진을 위하여 필요한 경비에 충당한다.

(2) 축산업

축산업을 발전시키고 축산물 수급을 원활하게 하며 가격을 안정시키는 데에 필요한 재원을 확보하기 위하여 축산발전기금을 설치하도록 하고 있는데, 동 기금의 재원 중 하나로 한국마사회의 납입금을 규정하고 있다.

3. 경륜·경정 관련 법령

(1) 경륜·경정법¹⁶⁾

1) 경륜¹⁷⁾·경정¹⁸⁾의 시행

경륜이나 경정은 지방자치단체 또는「국민체육진흥법」에 따라 설립된 서울올림픽기념국민체육진흥공단이 문화체육관광부장관의 허가를 받아 시행하며, 경주의 시행허가를 받은 자(경주사업자)는 매년 경주 개최계획서를 작성하여 문화체육관광부장관의 승인을 받아야 한다.(동법 제4조)

경주사업자는 경륜장 또는 경정장을 설치하려면 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어 문화체육관광부장관의 허가를 받아야 하며, 문

16) 이 법은 경륜(競輪) 및 경정(競艇)을 공정하게 시행하고 원활하게 보급하여 국민의 여가 선용과 청소년의 건전 육성 및 국민 체육 진흥을 도모하고, 지방재정 확충을 위한 재원을 마련하며, 자전거 및 모터보트 경기의 수준 향상에 이바지함을 목적으로 한다.(동법 제1조)

17) 자전거 경주에 대한 승자투표권(勝者投票券)을 발매하고 승자투표 적중자(勝者投票的中者)에게 환급금을 내주는 행위를 말한다.

18) 모터보트 경주에 대한 승자투표권을 발매하고 승자투표 적중자에게 환급금을 내주는 행위를 말한다

문화체육관광부장관은 경륜장 또는 경정장의 설비가 적합하지 아니하여 질서유지나 경주의 공정성 확보에 지장이 있다고 인정하면 경주사업자에게 설비의 변경이나 그 밖에 필요한 설치를 명할 수 있다. (동법 제5조)

2) 수익금의 사용

경주사업자는 경주의 시행에 따른 수익금을 ㉠ 「국민체육진흥법」에 따른 국민체육진흥기금·「청소년기본법」에 따른 청소년육성기금·「문화예술진흥법」에 따른 문화예술진흥기금 및 「중소기업진흥에 관한 법률」에 따른 중소기업창업 및 진흥기금에의 출연(다만, 「중소기업진흥에 관한 법률」에 따른 중소기업창업 및 진흥기금에의 출연금은 자전거 및 모터보트 산업을 육성하기 위한 용도에 우선 사용하여야 함), ㉡ 지방 체육 진흥 등을 위한 지방재정 확충 지원, ㉢ 그 밖에 문화체육관광부령으로 정하는 공익사업 등의 목적으로 사용하여야 한다.

3) 명령·처분 및 검사

문화체육관광부장관은 이 법을 시행하기 위하여 필요하다고 인정하면 경주사업자에게 감독상 필요한 명령 또는 처분을 할 수 있고, 필요하다고 인정하면 경주사업자에게 경주사업에 관하여 보고하게 하거나 소속 공무원에게 경주사업자의 사무소 또는 경주장 등에 출입하여 장부나 서류, 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다.(동법 제23조)

4) 유사행위 금지

경주사업자가 아닌 자는 승자투표권 또는 이와 비슷한 것을 발매하거나 승자투표 적중자에게 금전을 내주는 경주 및 승자투표권의 구매·주선·양도 등과 관련한 모든 영리행위를 하여서는 아니 된다.(동법 제24조)

(2) 국민체육진흥법

국가와 지방자치단체는 레크리에이션 보급과 프로 경기의 건전한 육성을 위하여 노력하여야 하며, 경마와 경륜·경정 등 국민 여가 체육 활동이 건전하게 시행되도록 지도하여야 한다(동법 제16조제2항)

한편 동법에 따라 설치되는 국민체육진흥기금의 기금관리기관은 국민체육 진흥, 청소년 육성 또는 기금 조성을 위하여 기금의 일부나 기금관리기관의 시설·물품, 그 밖의 재산의 일부를 경륜·경정 사업에 출자할 수 있다.(동법 제22조제3항제3호)

4. 그 밖의 사행산업 관련 법령

앞에서 살펴본 법령 이외에도 ㉠ 복권의 발행·관리 및 판매에 관한 사항을 정하여 복권사업의 건전한 발전을 도모하고, 복권수익금의 합리적 배분과 투명한 사용을 통하여 국민의 복지 증진에 이바지함을 목적으로 하는 「복권 및 복권기금법」, ㉡ 국민체육을 진흥하여 국민의 체력을 증진하고, 건전한 정신을 함양하여 명랑한 국민 생활을 영위하게 하며, 나아가 체육을 통하여 국위 선양에 이바지함을 목적으로 하는 「국민체육진흥법¹⁹⁾」, 전통적으로 내려오는 소싸움을 활성화 하고 소싸움경기에 관한 사항을 규정함으로써 농촌지역의 개발과 축산발전의 촉진에 이바지함을 목적으로 하는 「전통 소싸움경기에 관한 법률²⁰⁾」등도 사행산업에 대한 규율에 관한 내용을 포함하고 있는 것을 확인할 수 있다.

19) 동법 제4장 이하에서는 체육진흥투표권의 발행 등에 관하여 규정하고 있다.

20) 동법 제2장 이하에서는 소싸움경기의 시행 등에 관한 규정을 통하여 소싸움경기 투표권(우권(牛券))에 대하여 규정하고 있다.

5. 기타 법령

(1) 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법

이 법은 건전한 국민생활을 해치는 지나친 사행심(射倖心)의 유발을 방지하고 선량한 풍속을 유지하기 위하여 사행행위 관련 영업에 대한 지도와 규제에 관한 사항, 사행행위 관련 영업 외에 투전기(投錢機)나 사행성(射倖性) 유기기구(遊技機具)로 사행행위를 하는 자 등에 대한 처벌의 특례에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.(제1조)

이 법에 따른 사행행위영업은 다음과 같이 구분할 수 있다. ㉠ 복권 발행업(특정한 표찰을 이용하여 여러 사람으로부터 재물등을 모아 추첨 등의 방법으로 당첨자에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위를 하는 영업), ㉡ 현상업(특정한 설문 또는 예측에 대하여 그 답을 제시하거나 예측이 적중하면 이익을 준다는 조건으로 응모자로부터 재물등을 모아 그 정답자나 적중자의 전부 또는 일부에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위를 하는 영업), ㉢ 그 밖의 사행행위업(영리를 목적으로 회전판돌리기, 추첨, 경품(景品) 등 사행심을 유발할 우려가 있는 기구 또는 방법 등을 이용하는 영업으로서 대통령령²¹⁾으로 정하는 영업) 등의 그것이다.

사행행위영업을 하려는 자는 영업의 종류별로 시설 등을 갖추어 안전행정부령으로 정하는 바에 따라 지방경찰청장의 허가를 받아야 한

21) 동법 시행령 제1조의2에 따르면 회전판돌리기업이란 참가자에게 금품을 걸게한 후 그림이나 숫자등의 기호가 표시된 회전판이 돌고 있는 상태에서 화살등을 쏘거나 던지게 하여 회전판이 정지되었을 때 그 화살등이 명중시킨 기호에 따라 당첨금을 교부하는 행위를 하는 영업을 말하고, 추첨업이란 참가자에게 번호를 기입한 증표를 제공하고 지정일시에 추첨등으로 당첨자를 선정하여 일정한 지급기준에 따라 당첨금을 교부하는 행위를 하는 영업을 말하며, 경품업이란 참가자에게 등수를 기입한 증표를 제공하여 당해 증표에 표시된 등수 및 당첨금의 지급기준에 따라 당첨금을 교부하는 행위를 하는 영업을 말한다.

다. 다만, 그 영업의 대상 범위가 둘 이상의 특별시·광역시·도 또는 특별자치도에 걸치는 경우에는 경찰청장의 허가를 받아야 한다.(동법 제4조)

경찰청장이나 지방경찰청장은 ㉠ 공공복리의 증진을 위하여 특별히 필요하다고 인정되는 경우²²⁾, ㉡ 상품을 판매·선전하기 위하여 특별히 필요하다고 인정되는 경우²³⁾, ㉢ 관광 진흥과 관광객 유치를 위하여 특별히 필요하다고 인정되는 경우²⁴⁾ 등에 한하여 그 사행행위영업을 허가할 수 있다.

또한 경찰청장이나 지방경찰청장은 특별히 필요한 경우 영업자 및 사행기구제조·판매업자에 대하여 필요한 보고를 하게 하거나, 관계 공무원으로 하여금 영업소에 출입하여 영업자등이 지켜야 할 사항의 준수 상태, 영업시설, 사행기구, 관계 서류나 장부 등을 검사하게 할 수 있다. 이 경우 인터넷 등 정보통신망을 이용한 사행행위영업에 관하여도 검사할 수 있다.(동법 제18조)

특히 경찰청장이나 지방경찰청장은 공익을 위하여 필요하거나 지나친 사행심 유발의 방지 등 선량한 풍속을 유지하기 위하여 필요한 경우 영업자등에게 필요한 지도와 명령을 할 수 있다.(동법 제19조)

22) 천재·지변 기타 이에 준하는 재해구제를 위하여 관계 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정하는 경우, 국가 또는 지방자치단체의 보조 또는 후원을 받는 사회복지사업을 추진하고자 하는 경우 및 공공기관에서 공익사업을 위한 재원을 마련하고자 하는 경우를 의미한다.(동법 시행령 제3조제1호)

23) 자기회사에서 생산하는 상품 또는 자가점포에서 판매하는 상품의 국내외 판매촉진을 위하여 관계 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장 또는 도지사가 필요하다고 인정하는 경우를 의미한다.(동법 시행령 제3조제2호)

24) 관광진흥법 제4조제1항의 규정에 의하여 문화체육관광부장관에게 등록된 관광숙박업종 1등급이상의 관광호텔 및 관광객이용시설업종 종합휴양업소의 동일구내에서 사행행위영업을 하고자 하는 경우로서 관광진흥과 관광객의 유치촉진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 또는 외국간을 왕래하는 5천톤급이상의 여객선 안에서 사행행위영업을 하고자 하는 경우 등을 의미한다.(동법 시행령 제3조제4호)

(2) 형법(제23장 ‘도박과 복표에 관한 죄’)

제246조(도박, 상습도박) ① 도박을 한 사람은 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 일시오락 정도에 불과한 경우에는 예외로 한다.

② 상습으로 제1항의 죄를 범한 사람은 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

제247조(도박장소 등 개설) 영리의 목적으로 도박을 하는 장소나 공간을 개설한 사람은 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

제248조(복표의 발매 등) ① 법령에 의하지 아니한 복표를 발매한 사람은 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

② 제1항의 복표발매를 중개한 사람은 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

③ 제1항의 복표를 취득한 사람은 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

제249조(벌금의 병과) 제246조제2항, 제247조와 제248조제1항의 죄에 대하여는 1천만원 이하의 벌금을 병과할 수 있다.

제 4 장 사행산업 관련 규제체계의 문제점 및 개선방안

제 1 절 사행산업 관리감독 체계의 문제점

1. 개 설

사행산업에 대한 국가차원의 관리감독의 권한과 임무를 어떻게 분배할 것인가에 관하여 ‘사감위법’ 제정당시의 논의를 살펴보면 다음과 같다.

우선 그 입법의 필요성과 관련하여서는 “카지노업, 경마, 경륜·경정, 복권, 체육진흥투표권, 게임물 등의 사행산업에 관하여 효율적인 관리·감독이 이루어지지 않음으로써 과도한 사행심 유발 및 도박 중독자가 양산되는 등의 사회적 부작용이 발생하고 있고, 또한 최근 사행산업과 관련된 시설이 우후죽순처럼 늘어남으로 인하여 과도한 사행심의 조장이 우려되고 있는 실정이므로, 사행산업의 과도한 사행행위에 대하여 통합적으로 감독할 수 있는 사행산업통합감독위원회를 설치함으로써 사행산업으로 인한 부작용을 최소화하고 사행산업을 건전한 여가 및 레저산업으로 발전시키는 법적 근거를 마련²⁵⁾” 하려는 것이었다.

이는 내국인 출입허용 카지노인 강원랜드를 비롯한 경마, 경륜·경정 이용자의 도박중독으로 인한 개인적·사회적 피해가 심각한 사회문제로 대두되고 있는 현실과 이에 따른 사행산업 전반에 대한 통합적이고 총량적인 규제가 필요하다는 입법적 판단에 따른 것으로 평가하는 것이 일반적이었다. 즉, 그 규율대상으로서 카지노업, 경륜·경정사업 뿐만 아니라, 경마(농림부), 복권(복권위원회) 등 문화관광부

25) ‘사감위법’안(이경숙의원 대표발의) 검토보고서, 국회문화관광위원회, 2005. 11, 1쪽.

소관 업무가 아닌 대상까지 포괄하고 있다는 점에서 사행산업에 대한 총량적 규제의 기반을 마련한다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있었다고 할 수 있다.

특히 법제도권 내의 사행산업에 대한 관리·감독의 강화에 따른 소위 “풍선효과”로 인하여 스크린경마 등 사행성 게임 시장의 음성적인 성장을 방지하기 위해서는 사행성 게임물을 포함한 총량적 규제의 필요성 또한 폭넓은 이해와 지지를 받았던 것으로 평가된다.

이러한 법 제정당시의 사감위에 의한 사행산업에 대한 총량규제의 필요성과 정당성은 법률이 제정된 지 7년 정도가 흐른 현 시점에서 여전히 그 중요성이 인정된다고 할 것이며, 더 나아가 현재 각종 사행산업과 관련하여 우리 사회에서 다양한 방면에서 제기되고 있는 문제점들을 고려해 볼 때 관리감독 기능의 강화가 필요한 것으로 판단된다.

2. 소위 “총량규제”의 실효성 확보수단 미흡

(1) 총량규제의 적용

‘사감위법’ 제5조26)는 사감위의 주요한 기능으로 “사행산업의 통합

26) 제5조(위원회의 기능) ① 위원회는 다음 각 호의 업무를 소관으로 한다.

1. 사행산업의 통합적인 관리·감독 및 건전화와 불법사행산업의 근절을 위한 종합계획의 수립·시행에 관한 사항
2. 사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용 또는 조정(계획수립을 포함한다. 이하 같다)이 필요한 경우로서 사행산업 관련 기관·단체 또는 개별 업계 등의 요청에 의한 협의·조정 또는 권고에 관한 사항
3. 과도한 사행심 유발 방지를 위하여 사행산업사업자에 대한 현장 실태 확인과 지도·감독에 관한 사항
4. 불법사행산업의 감시에 관한 사항
5. 사행산업 및 불법사행산업으로 인한 중독 및 도박 문제의 예방과 치유 등 사회적 부작용 해소를 위한 대책의 수립·시행에 관한 사항
6. 제14조의2제1항에 따른 중독예방치유부담금의 관리·운영에 관한 사항
7. 사행산업을 건전한 레저산업으로 발전시키고 불법사행산업을 근절하는 데 필요한 조사·연구 및 평가에 관한 사항

적인 관리·감독 및 건전화와 불법사행산업의 근절을 위한 종합계획의 수립·시행에 관한 사항(제1호)” 과 “사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용 또는 조정(계획수립을 포함)이 필요한 경우로서 사행산업 관련 기관·단체 또는 개별 업계 등의 요청에 의한 협의·조정 또는 권고에 관한 사항(제2호)”을 규정하고 있다.

또한 ‘사감위법’ 제16조²⁷⁾는 종합계획의 수립과 관련하여 “사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용·조정과 관리·감독에 대한 단기 운영 계

-
- 8. 사행산업에 대한 사회적 인식전환과 과도한 사행행위 유발 방지를 위한 통합적인 교육 프로그램 개발과 홍보에 관한 사항
 - 9. 청소년을 대상으로 한 도박 중독 예방 교육의 실시에 관한 사항
 - 10. 위원회 운영 규칙 제정과 개정에 관한 사항
 - 11. 그 밖에 이 법 또는 다른 법률의 규정에 따라 위원회의 직무 또는 권한으로 규정된 사항
 - ② 제1항제2호의 규정에 따른 사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용 및 조정의 기준 등에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다
- 27) 제16조(종합계획의 수립 등) ① 위원회는 사행산업의 통합적인 관리·감독 및 건전화와 불법사행산업의 근절을 위하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여 시행하여야 한다.
- 1. 사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용·조정과 관리·감독에 대한 단기 운영 계획과 중장기 운영 계획
 - 2. 사행산업 업종별 투명성과 건전성 확보 방안
 - 3. 사행산업 및 불법사행산업으로 인한 사회적 부작용 해소대책
 - 4. 사행산업사업자의 과도한 사행심 유발에 대한 현장 확인과 지도·감독 및 의무이행의 확보 방안
 - 5. 사행산업의 건전한 발전을 위한 광고·선전 및 과도한 사행심 해소 대책
 - 6. 불법사행산업의 효율적인 감시 방안 및 근절 대책
 - 7. 그 밖에 위원회의 의결로 결정한 사항
 - ② 위원회가 종합계획을 수립할 때에는 기획재정부·문화체육관광부·농림축산식품부 등 관계 행정기관으로부터 사행산업 업종별 단기 방안과 중장기 방안을 제출 받아야 한다.
 - ③ 위원회는 종합계획의 수립을 위하여 사행산업사업자 또는 관련 행정기관의 장등에게 자료를 요청할 수 있으며 종합계획의 이행 여부의 확인을 위한 실태조사 등 필요한 조치를 할 수 있다.

획과 증장기 운영 계획(제1호)”을 종합계획에 포함하도록 명시적으로 규정하고 있다.²⁸⁾

또한 ‘사감위법’ 제17조²⁹⁾는 사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용 또는 조정이 필요하거나 관련 기관·단체 또는 개별 업계 등의 요청이 있을 경우 기획재정부·문화체육관광부·농림축산식품부 등의 관련 행정기관의 장과 협의하여 이를 적용 또는 조정하거나 권고할 수 있도록 규정하고 있다.

우선 ‘사감위법’ 제5조제1항제2호와 제17조제1항은 문언적인 의미만을 놓고 형식적으로 접근하면 서로 모순되는 내용을 규정하고 있는 것으로 보인다.

즉, 제5조에서는 “사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용 또는 조정(계획수립을 포함한다. 이하 같다)이 필요한 경우로서 사행산업 관련 기관·단체 또는 개별 업계 등의 요청에 의한 협의·조정 또는 권고에 관한 사항”이라고 표현함으로써 이른바 총량규제의 필요성이라는 부분과 관련 기관·단체 등의 요청이라는 부분이 동시에 충족되어야 사

28) 이러한 법률적 근거에 따라 수립된 ‘제2차 사행산업 건진발전 종합계획(2014년~2018년)’에는 사행산업에 대한 ‘총량제 시행’과 관련하여 ㉠매출 총량제, ㉡영업장 수 총량제의 두 가지 측면에서 접근하고 있다.

29) 제17조(협의·조정 또는 권고 등) ① 위원회는 제5조제1항제2호의 규정에 따른 사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용 또는 조정이 필요하거나 관련 기관·단체 또는 개별 업계 등의 요청이 있을 경우 기획재정부·문화체육관광부·농림축산식품부 등의 관련 행정기관의 장과 협의하여 이를 적용 또는 조정하거나 권고할 수 있다.

② 위원회는 과도한 사행심의 조장을 방지하기 위하여 경마, 경륜·경정, 복권, 체육진흥투표권 및 소싸움경기의 단위투표금액 조정에 관하여 관련 행정기관의 장에게 권고할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항의 규정에 따라 협의·조정된 내용에 대하여 관련 행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이를 성실히 이행하여야 하며 권고를 받은 관련 행정기관의 장은 그 권고 사항을 존중하고 이행하기 위하여 노력하여야 한다.

감위에 의한 협의·조정 또는 권고가 이루어질 수 있는 것으로 규정하고 있다.

그러나 제17조에서는 “위원회는 제5조제1항제2호의 규정에 따른 사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용 또는 조정이 필요하거나 관련 기관·단체 또는 개별 업계 등의 요청이 있을 경우 기획재정부·문화체육관광부·농림축산식품부 등의 관련 행정기관의 장과 협의하여 이를 적용 또는 조정하거나 권고할 수 있도록” 규정함으로써 법문의 표현이 제5조의 경우와는 일정부분 달라져 있으며, 구체적으로는 총량규제의 필요성이라는 부분과 관련 기관·단체 등의 요청이라는 부분이 선택적으로 일방이 충족되기만 하면 되는 것으로 규정하고 있는 것이다.

이러한 내용을 종합해 보면 소위 ‘총량규제’와 관련해서는 사감위가 수립하는 종합계획의 내용에 포함시키도록 하고는 있으나, 사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용 또는 조정(계획수립을 포함)이 필요한 경우에 사감위가 정책판단을 통하여 선제적·실효적으로 규제권한을 행사할 수 있는 것인지, 또는 사행산업 관련 기관·단체 또는 개별 업계 등의 요청을 필요조건으로 하여 이에 관한 정책적 판단을 거쳐 협의·조정 또는 권고 등의 기능을 수행할 수 있는 것으로 규정하고 있는 것인지가 명확하지 않거나 체계적·내용적 모순을 보이고 있다. 이러한 규범적 상황하에서는 사감위가 실제 사행산업 총량규제와 관련하여 법적 구속력을 가지면서 실효적으로 정책목적을 달성할 수 있는 수단에 있어 일정한 한계를 가질 수 밖에 없을 것이며, 이는 곧 사감위가 가지고 있는 협의·조정·권고 권한(기능)에 영향을 미칠 수 밖에 없는 구조인 것이다. 이 부분은 향후 입법적인 개선을 통하여 모순적인 내용을 해결하여야 할 것으로 보이며, 그 개선방향은 관련

기관·단체 등의 요청에 의해서가 아니라 사감위의 독자적·전문적 정책판단의 결과에 따라 협의·조정 등이 이루어져야 하는 것이 되어야 할 것이다.

결국 현재의 사행산업은 실질적으로는 개별 법률(한국마사회법, 경륜·경정법 등)에 의해 관리·감독되고 있으며, 사감위에 의한 규제나 감독은 일정한 요건하에서 부분적인 의미만을 가지는 한계를 보이고 있는 것으로 정리할 수 있다.

이러한 내용을 경마의 경우를 예로 들어 구체적으로 검토해 보자면, 「한국마사회법」 제4조제1항은 “마사회는 경마장을 설치하려면 대통령령³⁰⁾으로 정하는 요건을 갖추어 농림축산식품부장관의 허가를 받아야 한다”고 규정하고 있고, 동법 제6조제2항은 “마사회는 경마장 외의 장소에 마권의 발매 등을 처리하기 위한 시설(“장외발매소”)을 설치·이전 또는 변경(관람시설의 바닥면적을 확대하는 경우에 한정)하려면 농림축산식품부장관의 승인을 받아야 한다”고 규정하고 있다. 물론 이와 관련하여 ‘경마장 설치’나 ‘장외발매소 설치’ 역시 영업장의 하나 이므로 영업장의 수에 관한 사감위의 총량규제의 적용을 받게 될 것이다. 그러나 사감위를 통한 사행산업에 대한 총량규제의 의미가 제대로 작동하기 위해서는 경마와 관련한 이러한 개별 법령에 따른 허가·승인 등의 행정작용을 함에 있어, 간접적인 총량규제의 적용방식이 아닌, 사감위의 관여 내지 개입 가능성을 제도화하는 것이 필요함에도 불구하고 현행 법령체계 내에서는 그러한 부분을 찾아볼 수 없다.

30) 한국마사회법 시행령 제5조(경마장의 시설·설비) 법 제4조제1항에 따른 경마장의 시설·설비는 다음 각 호와 같다.

1. 원형 또는 타원형으로 설치한 길이 1천미터 이상, 폭 16미터 이상의 경주로
2. 심판소, 검량소(檢量所), 장안소, 예시장, 마권발매소, 환급금지급소, 관람시설 및 방송설비
3. 그 밖에 경주마 관리 등에 필요한 시설·설비로서 농림축산식품부령으로 정하는 시설·설비

물론 개별법령에 근거한 인·허가와 관련된 일반적인 지도·감독 기능은 소관 부처·기관에서 담당하도록 하고, 사감위는 사행산업 업종간의 통합과 총량 조정(권고) 기능을 갖도록 하고 있는 것은 일응 사행산업 관련 개별 법률과의 상충 문제 및 사행산업에 대한 이중 규제의 소지를 최소화하기 위한 것으로 이해할 수도 있다. 그러나 현재 사행산업 관련 관리감독이 여러 부처에 분산되어 있고 각 부처에 의한 실질적인 지도·감독이 이루어지지 못하여 효율적인 규제·관리가 미흡하다는 지적 역시 간과해서는 안 될 것이다.

다만 개별 법령에 근거하여 사행산업이 운영되고 있는 현실적 상황 및 이에 따른 통합의 어려움과 개별 사행산업 고유의 특수성 등을 감안할 때, 현실적인 대안으로 생각해 볼 수 있는 것은, 사행산업에 대한 실질적인 관리감독이 이루어 질 수 있는 최소한의 제도적인 장치는 추가적인 입법개선을 통하여 고려해 볼 수 있을 것이다. 그리고 이러한 추가적인 입법개선 조치는 개별 법령에 근거한 사행산업의 운영이라는 측면과 통합감독기구를 통한 체계적이고 실질적인 관리감독이라는 측면을 규범조화적으로 달성할 수 있는 방안이 도출되어야 할 것이다.

(2) 총량규제의 위반

현행 법률에서는 총량규제와 관련하여 법 제5조에서 위원회의 기능으로 “사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용 또는 조정(계획수립을 포함한다. 이하 같다)이 필요한 경우로서 사행산업 관련 기관·단체 또는 개별 업계 등의 요청에 의한 협의·조정 또는 권고에 관한 사항”을 규정하고 있고, 제16조에서 종합계획의 내용으로 “사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용·조정과 관리·감독에 대한 단기 운영 계획과 중장기

운영 계획”을 포함하도록 하고 있으며, 제17조에서는 “사행산업 업종간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용 또는 조정이 필요하거나 관련 기관·단체 또는 개별 업계 등의 요청이 있을 경우 기획재정부·문화체육관광부·농림축산식품부 등의 관련 행정기관의 장과 협의하여 이를 적용 또는 조정하거나 권고”할 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 이러한 총량규제의 설정 및 집행과 관련하여 법령상 명확한 규정이 없을 뿐만 아니라, 그 위반시 실효성을 확보할 수 있는 수단에 관해서는 규정하는 바가 없다. 물론 종합계획의 내용으로 총량규제에 관한 사항을 정함에 있어 관련 부처와의 협의가 이루어지고 있고, 그 이후에도 사안에 따라서는 일부 협의·조정이 이루어질 가능성이 없는 것은 아니지만, 이러한 수단만을 가지고 사감위가 사행산업 및 불법사행산업에 대한 전반적인 규율·감시기능을 수행하기를 기대하는 것은 무리라고 본다.

향후 입법개선을 위한 깊이 있는 검토가 필요한 부분이겠으나, 우선 생각해 볼 수 있는 부분은, 통상 일정한 행위나 영업(사업)과 관련한 법령상의 규제 또는 의무에 위반한 경우에 취할 수 있는 수단으로는 시정명령, 영업정지, 영업 관련 인·허가취소, 과징금, 과태료 등이 있다. 다만 이러한 수단들은 해당 영업에 대한 직접적·실질적 규제권한을 행사하는 기관이 취할 수 있는 것이므로, 사감위가 이러한 권한을 행사할 수 있도록 하는 것은 법체계상 맞지 않을 수 있으므로, 이러한 경우에는 해당 기관에 대하여 일정한 조치를 취하도록 하는 권고 권한을 사감위에 부여하고 특별한 사정이 존재하지 않는 경우에는 해당 기관이 이에 따르도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

3. 불법사행산업 ‘감시’의 한계

‘사감위법’은 그 목적조항³¹⁾에서 잘 알 수 있듯이 사감위가 불법사행산업에 대한 ‘감시’의 권한만을 갖는다는 전제에서 출발하고 있다. 이는 동법 제4조제1항에서 “사행산업에 관한 감독 업무와 불법사행산업에 관한 ‘감시’ 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 국무총리 소속하에 사행산업통합감독위원회를 둔다”고 규정한 것이나, 동법 제5조제1항제4호에서 위원회의 소관업무로 “불법사행산업의 감시에 관한 사항”으로 규정하고 있는 부분, 동법 제16조제1항제6호에서 “불법사행산업의 효율적인 감시방안 및 근절 대책”이라고 규정한 부분 및 동법 제18조의3(불법사행산업 감시·신고센터 등)에서 “불법사행산업의 감시를 위하여 사무처에 불법사행산업 감시·신고센터를 둔다” “위원회는 불법사행산업의 감시를 위하여 필요한 경우 수사기관 또는 사행산업자에게 협조를 요청할 수 있다”로 규정하고 있는 부분 등에서 이러한 점을 확인할 수 있다.

앞에서 설명한 바와 같이 현행 법령상 불법사행산업에 해당하는 행위들의 유형, 태양(신종화·은밀화) 및 증가추세 등을 고려하면, 이에 대한 효과적인 대응책으로 감시권한만을 가지는 것은 일정한 한계를 가질 수 밖에 없을 것이다.

즉, 현재 불법사행산업과 관련하여 사감위는 불법적인 행위 등에 대응하기 위하여 관계기관과의 일정한 조율을 통한 합동단속 등에 의존할 수 밖에 없는 상황일 뿐만 아니라, 불법사행산업에 해당하는 상황의 발생 또는 인지 시 이를 경찰 등에 협조요청을 하거나 또는 수사

31) ‘사감위법’ 제1조(목적) “이 법은 사행산업통합감독위원회를 설치하여 사행산업으로 인한 부작용 최소화과 불법사행산업에 대한 감시를 통하여 사행산업이 건전한 여가 및 레저산업으로 발전해 나가도록 함으로써 국민의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다”

를 의뢰하는 수준에 머무를 수 밖에 없는 실정이다. 따라서 이러한 구조하에서는 결과적으로는 경찰기관에 의한 경찰권의 발동 내지 법집행을 통해서 불법사행산업에 대한 대응이 이루어지는 것이며, 사감위는 경찰권의 발동을 위한 단순한 정보제공 내지 수사단초의 제공의 기능 밖에 수행할 수 없다는 현실적인 한계에 봉착하게 된다. 또한 설사 경찰과 협조를 하는 경우에도 경찰의 단속임무는 우리 사회전반의 광범위한 위해방지 및 안전 확보에 주어져 있으므로, 불법사행산업에 대한 단속인력 부족, 시의적절한 인력운용의 미흡 등의 한계를 가질 수 밖에 없다.

한편 앞서 살펴본 바와 같이 사감위가 운영하고 있는 불법신고센터의 경우에도 이를 통해 불법적인 사행산업의 상황이나 사건을 파악하고 인지하더라도 이에 대한 대응에 있어서는 불법사행산업의 속성상 신속성·적시성 있는 대응이 무엇보다 중요하다. 그러나 현실에서는 신고내용이나 감시활동을 통해 획득한 정보를 경찰과 협의를 통하여 단속에 이를 경우 단속의 타이밍을 놓치게 될 우려가 상존한다.

또 다른 측면에서 살펴보면 소위 풍선효과를 주장하는 입장에 따르면 사감위가 (합법적인)사행산업에 대한 통제에 치중하다 보니 이용자들이 불법사행산업으로 옮겨가게 됨으로써 오히려 합법적인 사행산업에 대한 규제를 강화할수록 불법사행산업의 규모가 커지게 된다는 것이다. 이러한 주장도 일정부분 타당한 측면이 있으며, 이러한 문제의 대응을 위해서도 불법사행산업의 근절을 위한 정책적인 노력이 필요하고 또 이를 실효적으로 뒷받침할 수 있는 제도적인 수단이 강구될 필요가 있는 것이다.

과연 이러한 상황이 불법사행산업을 근절시킬 수 있는 최선의 방안이라고 볼 수 있는가?

신중 불법도박 등이 우후죽순처럼 번져나가고 있고 그 행위태양마저 치밀하게 계산된 은밀한 방식으로 이루어지고 있는 현실을 고려한

다면 이에 대한 대응책 역시 적시적이고 효과적이면서도 집중적인 제도의 모습으로 갖추어져야 할 것이다.

그리고 이러한 부분을 가능하게 하기 위해서는 우선적으로 불법사행산업에 대한 ‘원스톱 대응’이 가능할 수 있는 법과 제도를 만들어가는 것이 필요하며, 이는 사행산업이 건전한 여가활동으로 이어질 수 있게 하는 가장 기본적인 내용으로 볼 수도 있을 것이다.

4. 불법 온라인도박 대응수단의 부재

종래 불법사행산업은 오프라인에서 폐쇄적인 점조직 형태로 이루어지는 것이 일반적이었으나, 최근에는 그 사업양상이 온라인으로 이동하여 인터넷 등을 통한 온라인상에서 이루어지는 불법사행산업 내지 불법도박의 문제가 점차 중요한 사회문제로 부각되고 있는 실정이다.

특히 인터넷상에서 이루어지는 이러한 불법사행산업이나 도박은 서버를 해외에 두거나 또는 빈번한 사이트의 개설·폐쇄 등으로 인하여 그 감시와 단속에 있어 현실적인 어려움이 존재할 뿐만 아니라, 소위 제3자 명의의 ‘대포통장’을 통하여 불법적인 계좌이체·자금유통 등이 이루어지고 있는 점도 주의 깊게 살펴보아야 할 대목이다.

이러한 문제를 해결함에 있어서는 인터넷상의 불법사행산업이나 도박에 관한 관리감독·규제에 관해서는 사감위 이외에도 방송통신위원회나 방송통신심의위원회, 게임물관리위원회 등으로 분산되어 있다는 점을 고려하여 이들 간의 합리적인 권한배분이나 원활한 업무협조가 우선되어야 할 것이고, 감시나 단속의 결과가 형사적인 제재나 처벌로 연결되기 위해서는 수사 등에 있어서 경찰권과의 공동대응의 절차나 방안도 고민되어야 할 것이다. 이에 더하여 불법사행산업에 이용되는 금융계좌 자체에 대한 규율방안을 모색하는 것도 시급히 개선되어야 할 부분이라 하겠다.

제 2 절 사행산업 관리감독 제도의 개선방안

1. 사행산업의 확산에 대한 통제수단

현재 카지노·경마·복권 등 7가지 유형의 합법적인 사행산업에 대한 인·허가 등 제반 지도감독업무는 문화체육관광부·농림축산식품부·기획재정부 등 3개의 소관부처에서 독자적인 판단에 의해서 수행되고 있는 실정이어서 이러한 점은 국가 전체적인 관점에서 조정되고 통제되는 부분에 있어 한계를 드러내고 있다. 특히 새로운 사행산업을 도입한다거나 또는 기존의 사행산업사업자의 영업장 설치 등의 허가 등과 관련한 법적·규제적 절차에서 사감위가 관여할 수 있는 실효적인 수단은 없는 것으로 보인다.

그러나 사감위가 문자 그대로 사행산업을 통합감독하기 위해서 설치된 기관임에도 불구하고 새로운 유형의 신규 사행산업 도입 및 기존 사행산업의 무분별한 확산을 방지할 수 있는 기능 내지 제도적 장치가 마련되어 있지 않다는 것은 앞뒤가 맞지 않는 내용이며, 사행산업에 대한 체계적이고 종합적인 관리·감독·통제작용을 수행할 것으로 기대하고 출범한 사감위의 기능에 대한 제도적 설계가 중대한 결함을 지니고 있다는 것을 의미한다.

사행산업은 파급력이 높고 중독성이 강하므로 무분별하게 확장되는 경우 공급확대에 따른 수요확대를 초래하여 사회의 건전성을 심각하게 해칠 우려가 있으므로 이에 대한 적절한 통제수단이 필요하다. 현행 법령체계 내에서 사감위에 의한 총량규제제도가 시행되고 있으나, 이것은 총량을 권고하는 정도에 불과하고 미준수시 이행확보를 위한 수단은 제도적으로 마련되어 있지 않다.

또한 매출총량제는 기존 사업의 매출을 통제하는 것이므로, 신규진입에 따른 공급확대에 대해서는 사실상 통제수단이 존재하지 않는 것

일 뿐만 아니라, 매출총량제 하에서의 사행산업의 신규진입은 타 업종의 매출총량에 사후적으로 영향을 미칠 수 밖에 없는 구조이므로, 총량의 설정권한을 가진 사감위가 사전적인 진입규제 관련 통제장치를 갖지 못한다는 것은 불합리한 측면이 있다.

더군다나 현실적으로는 사행산업이 공적 기금의 확충이라는 목적을 손쉬운 방법으로 달성할 수 있는 수단이 되므로 소관부처나 지방자치단체에서 경쟁적으로 도입·유치하려는 유인 내지 시도가 있다는 점도 아울러 고려해야 할 부분이다.

이러한 현실을 고려해 볼 때 현재 국회에 계류중인 관련 법률안³²⁾은 내용적 측면이나 시의성 측면에서 적절한 입법시도인 것으로 판단된다.

동 법률안에 대해서 설명하면 다음과 같다. 우선 그 제안이유와 관련해서는 아래와 같이 설명하고 있으며,

“*현행법상 사행산업통합감독위원회는 사행산업을 감독하고 불법사행산업을 감시하는 기능을 수행할 수 있도록 규정되어 있으나, 신규 사행산업의 도입과 영업장의 신설이전, 그리고 사업자의 신규허가·승인 또는 변경허가·승인과 관련하여서는 권한을 행사할 법률상 근거가 없어 제 기능을 수행하는데 한계가 있음.*

특히, 최근 용산 화상경마장 확장이전과 관련하여 이전예정지역의 인근 학교와 주민들이 학습권과 주거권 훼손을 우려하여 집회와 시위를 일으키는 등 사회적 갈등이 증폭되고 있지만, 사행산업통합감독위원회는 아무런 역할을 하지 못하고 있음.

이에 중앙행정기관의 장이 신규 사행산업을 도입하려는 경우에는 사행산업통합감독위원회와 사전에 협의하도록 하는 내용의 사전협의제를 도입함으로써 무분별한 사행산업의 확산을 방지하도록 하고, 사

32) 의안번호 9313, '사감위법' 일부개정법률안(배재정의원 대표발의)

제 4 장 사행산업 관련 규제체계의 문제점 및 개선방안

행산업통합감독위원회의 사행산업에 대한 감독기능을 강화함으로써
 현행법상 미약한 사행산업에 대한 공급 통제기능을 보완하고자 함.
 또한 사행산업에 대한 과다 유치 경쟁을 통제함으로써 불필요한 사회
 적 비용 발생을 방지하고자 함”

법안의 주요내용으로는 ㉠ 중앙행정기관의 장이 신규 사행산업을 도
 입하려고 하는 경우 사감위와 사전에 협의하도록 하고, ㉡ 관련 행정
 기관의 장이 사행산업사업자의 영업장 설치를 허가하거나 이전 등을
 허가하고자 하는 때에는 사감위와 사전에 협의하는 절차를 거치도록
 함으로서 사행산업의 과도한 확산을 방지하고 위원회가 통합적인 관리
 감독기능을 원활하게 수행할 수 있도록 하는 것으로 규정하고 있다.

<신 · 구조문대비표>

현 행	개 정 안
제17조(협의·조정 또는 권고 등) ① ~ ③ (생략) <신 설> <신 설>	제17조(협의·조정 또는 권고 등) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 중앙행정기관의 장은 제2조제 1호의 사행산업 이외의 신규 사 행산업을 도입하고자 하는 때에 는 위원회와 사전에 협의하여야 한다. ⑤ 관련 행정기관의 장은 사행산 업사업자 영업장의 신설·이전 및 사행산업사업자의 신규허가· 승인 또는 변경허가·승인을 하 고자 하는 때에는 위원회와 사전 에 협의하여야 한다.

통상적으로 법률에서 사전협의 제도를 도입하는 취지는 정책추진과 관련한 권한이 특정부처에만 국한된 것이 아니라 다양한 정부부처의 이해관계나 의견 등을 조정하기 위한 절차로 파악할 수 있고, 특히 이러한 협의절차를 거치도록 함으로써 정책결정의 내용적·절차적 정당성을 확보할 수 있도록 하기 위한 것이다. 이러한 점에 비추어 볼 때 사행산업과 관련하여서도 역시 농림축산식품부나 문화체육관광부가 전속적인 권한을 가진다고 볼 수는 없으며, 사행산업에 대한 감독 권한을 가지고 있는 사감위와의 일정한 경우에 사전협의를 하도록 하는 것은 법이론적·법체계적 관점에서 타당한 것으로 판단된다.

참고로 현행 법령사 일정한 행정작용의 확정·집행의 사전단계에서 관련 부처간의 의견조정을 위한 협의(협의체)를 (구성)하도록 하는 규정은 다수의 입법례에서 찾아볼 수 있으며, 그 협의의 방식이나 유형은 대체로 다음과 같다.

- ㉠ 국무총리(국무조정실장) 소속의 위원회(협의회)를 두는 경우
<예시>

<p>영유아보육법 제5조(보육정책조정위원회)</p> <p>① 보육정책에 관한 관계 부처 간의 의견을 조정하기 위하여 국무총리 소속으로 보육정책조정위원회(이하 “보육정책조정위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>② 보육정책조정위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 보육정책의 기본 방향에 관한 사항 2. 보육 관련 제도개선과 예산지원에 관한 사항 3. 보육에 관한 관계 부처간 협조 사항 4. 그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항 <p>③ 보육정책조정위원회는 위원장을 포함한 12명 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 국무조정실장이 되고 위원은 다음 각 호의 자가 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 기획재정부차관, 교육부차관, 보건복지부차관, 고용노동부차관 및 여성가족부차관

- 2. 제1호의 위원이 추천하여 위원장이 위촉하는 보육계·유아교육계·여성계·사회복지계·시민단체 및 보호자를 대표하는 자 각 1명
- ④ 보육정책조정위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 제26조(갈등관리실태의 점검·보고 등)

- ① 국무조정실장은 중앙행정기관에 의한 갈등관리의 실태 등을 점검·평가하여야 한다.
- ② 국무조정실장은 제1항에 따른 점검·평가를 위하여 중앙행정기관의 장에게 갈등관리 실태 등에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있다.
- ③ 중앙행정기관의 장은 제2항에 따라 자료 제출을 요청받은 경우 특별한 사유가 없는 한 관련 자료를 제공하여야 한다.
- ④ 국무조정실장은 제1항에 따른 점검·평가결과를 국무회의에 보고할 수 있다.
- ⑤ 갈등관리에 대한 관계부처간의 협의 등을 위하여 제11조에 따라 위원회를 설치한 중앙행정기관으로 구성되는 갈등관리정책협의회를 국무조정실에 둔다.

제11조(갈등관리심의위원회의 설치) 중앙행정기관은 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 갈등관리심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치하여야 한다. 다만, 갈등이 많이 발생하지 않는 기관으로서 총리령으로 정하는 기관은 당해 기관의 장이 판단해 위원회를 설치하지 않을 수 있다.

- ⑥ 제1항에 따른 점검과 제5항에 따른 갈등관리정책협의회 운영에 관하여 필요한 사항은 총리령으로 정한다.

㉠ 정부부처(장관) 공동으로 협의회를 구성하는 경우

대외무역법 제30조(전략물자 수출입통제 협의회)

- ① 산업통상자원부장관과 관계 행정기관의 장은 전략물자의 수출입통제와 관련된 부처간 협의를 위하여 공동으로 전략물자 수출입통제 협의회(이하 이 조에서 "협의회"라 한다)를 구성할 수 있다.
- ② 협의회의 회의는 관계 행정기관의 소관 업무별로 그 소관 관계 행정기관의 장이 주재한다.
- ③ 협의회는 협의회의 안건에 관하여 필요하면 대통령령으로 정하는 정보수사기관의 장 또는 관세청장에게 조사·지원을 요청할 수 있다.
- ④ 협의회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

㉡ 주무부처 장관과 협의하도록 하는 경우

**신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법
제7조(신·재생에너지 기술개발 등에 관한 계획의 사전협의)**

국가기관, 지방자치단체, 공공기관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자가 신·재생에너지 기술개발 및 이용·보급에 관한 계획을 수립·시행하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 산업통상자원부장관과 협의하여야 한다.

특히 최근 정책수립·집행과정에서는 다양한 이해관계의 조정·통합이 중요한 법적 문제로 대두되고 있는데, 이러한 측면을 고려하지 않고 특정 정부부처에서 독자적·일방적으로 정책을 추진함으로써 - 예컨대 ‘용산 화상경마장’ 사례 - 과도한 사회적 논란을 야기했었다는 점에 유의하여야 할 것이다. 이는 현실적인 측면에서 보더라도 사행산업의 신설이나 인·허가권을 가지고 있는 개별 정부부처에 대하여 사행산업과 관련한 정책추진과정에서 대두되는 다양한 공익과 사익간

의 이해관계에 대한 합리적인 고려 또는 조정을 기대하는 것은 어려움이 존재한다는 것을 반증하는 것이라고도 하겠다.

이러한 측면을 고려하면 현행 「사감위법」 제5조제1항제2호 및 같은 법 제17조제1항의 규정을 통하여 “사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용 또는 조정이 필요하거나 관련 기관·단체 또는 개별업체 등의 요청이 있을 경우 기획재정부·문화체육관광부·농림축산식품부 등의 행정기관의 장과 협의하여 이를 적용 또는 조정하거나 권고”할 수 있도록 규정하고 있는 부분은 그 범위가 지나치게 한정적으로 규정되어 있어 사행산업에 대한 실효성 있는 감독이 이루어질 것을 기대하는 것은 거의 불가능에 가깝다고 보아야 할 것이다.

뿐만 아니라 현재 중앙행정기관의 장이 기존 7가지 유형 이외에 새로운 사행산업을 신설하려고 하는 경우는 그 근거가 되는 법률의 제·개정과 더불어 동시에 '사감위법'상의 사행산업의 정의조항도 개정하여야 할 것이다. 왜냐하면 사행산업 신설을 위한 근거법률만 제·개정하고 '사감위법'에 신설하고자 하는 사행산업을 별도로 명시하지 않는다면 법체계상 문제가 발생하게 되기 때문이다.

따라서 개정안처럼 중앙행정기관의 장이 새로운 사행산업을 신설하고자 하는 경우에 사전에 사감위와 협의를 거치도록 하는 것은 국회의 입법조치 이전에 사전 협의를 의무화하도록 함으로써, 불법사행산업을 감시·감독하는 사감위의 역할과 기능을 강화하는 계기가 될 것이다.

한편 사감위와의 사전협의 절차를 추가하는 것은 불법사행산업에 대한 적극적 예방이라는 긍정적 측면과 아울러 사행산업에 대한 이중규제와 행정지연 등 부정적 측면이 공존하므로 이에 대한 신중한 비교형량이 필요하다는 의견은 일정부분 타당한 측면이 있는 것도 사실이다. 그러나 사감위는 사행산업 업종간의 통합 또는 개별사행산업

업종의 영업장의 수 등 총량에 관하여 소관부처에 권고할 수 있는 권한만 있고, 제반 인·허가 등에 관여할 권한이 없어서 사행산업의 무분별한 확산 방지를 위한 기능 수행에 어려움이 있으므로 사행산업에 대한 예방과 감시·감독을 효과적으로 수행하도록 통합기구를 설치한 동법의 입법목적은 달성하기 위해서는 필요최소한의 조치로 이해되어야 하는 측면도 분명히 존재한다.

종합적으로 판단해 보면, 개별 법령에 근거하여 사행산업이 운영되고 있는 현실적 상황 및 이에 따른 통합의 어려움과 개별 사행산업 고유의 특수성 등을 감안한 현실적인 대안으로 생각해 볼 수 있는 것으로서, 사행산업에 대한 실질적인 관리감독이 이루어 질 수 있는 최소한의 제도적인 장치로서 소위 ‘사전협의제’를 평가할 수 있으며, 이는 개별 법령에 근거한 사행산업의 운영이라는 측면과 통합감독기구를 통한 체계적이고 실질적인 관리감독이라는 측면을 규범조화적으로 달성할 수 있는 방안으로 판단된다.³³⁾

2. 불법사행산업에 대한 실효적 통제수단

최근 불법 도박 등 불법사행산업으로 인한 도박 중독, 가정 파탄, 합법적인 사행산업의 잠식 등이 사회적인 문제로 대두되고 있고 이에 대한 대책마련이 시급한 실정이나, 사감위의 업무범위 내지 기능에 이에 대한 ‘단속’권한이 포함되어 있지 않아 불법의 사각지대에 놓여 있다는 비판이 끊임없이 제기되고 있다. 이는 소관 부처 및 경찰에 의한 지도·단속으로는 불법사행산업의 근절에 한계가 있다는 현실인식에서 출발한 것으로 볼 수 있다.

33) 현행 ‘사감위법’ 제17조의 개정과 관련하여 진술한 개정(안)(배재정의원 대표발의안)처럼 제4항과 제5항을 신설하는 방안과 현행 제1항을 보다 포괄적으로 규정하면서 개정안의 내용을 포함하는 방안을 두고 추가적인 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다.

특히 불법사행산업의 규모가 합법적인 사행산업의 규모를 3~4배 정도 넘어서는 것으로 추정하고 있고, 향후 지속적인 불법도박 시장의 확대를 감안하면 이러한 문제는 더욱 심각해질 가능성을 보여준다.

현재 사감위는 불법카지노, 불법경마·경륜·경정, 불법복권, 불법스포츠토토, 불법소싸움, 사행성게임물, 인터넷 도박 등에 대한 감시업무 수행중에 있고, 그 업무수행은 ㉠ 감시·신고 정보분석, ㉡ 현장확인 및 증빙보완, ㉢ 수사의뢰(수사기관) 또는 심의의뢰(방송통신심의위원회) 등의 순으로 이루어지고 있다. 그러나 불법사행산업에 대한 ‘단속’권한은 없이 감시권한³⁴⁾만 가지고 있으므로 단순한 자료수집 및 제공의 단계에 머물러 있어 이로 인한 감시결과가 수사·단속 등으로 체계적·계속적으로 연결되지 못하는 한계를 보이고 있다.

즉, 불법사행산업에 대해서는 각각의 관계기관이 감시기능을 수행하고 있고, 수사기관에서 실질적인 단속을 담당하고 있지만, 각기 감시영역이 다르고 조사나 단속권한이 없는 단순 감시기능이나 부수적 기능을 수행한 것에 불과할 뿐만 아니라, 수사기관의 단속 역시 인지 또는 관계기관의 수사의뢰 등을 통한 단서가 있는 경우에 한하여 단편적이고 일회성에 그치고 있는 실정이다. 다시 말해서 현재의 시스템으로는 불법도박 근절 및 사회적 피해를 예방하는데 실효성이 떨어지므로 불법사행산업에 대한 별도의 지속적·체계적 단속·관리체계의 정립이 요청되는 것이다.

34) 심지어 전국단위의 감시 및 신고 업무를 처리할 수 있는 충분한 인력과 예산이 확보되지 못하고 있는 점도 보완이 필요한 부분이다. 현재 사행산업통합감독위원회의 총 정원이 20여명에 불과하고 특히 불법사행산업의 감시업무를 담당하는 불법사행산업감시신고센터 소속 인원은 5인에 불과하며, 불법사행산업의 단속업무와 관련해서는 경찰청에서 파견한 3인이 경찰청의 불법도박 단속활동을 지원하는 수준에서 업무를 수행하고 있는 어려운 실정이므로 인력과 예산의 전폭적인 확대가 필요하다.

이러한 논의의 연장선상에서 사감위의 설립당시³⁵⁾부터 논의되었던 불행사행산업(영업)에 대한 단속권한을 부여하여야 한다는 주장에 찬성하는 견해가 점점 지지를 얻어가고 있는 것으로 보인다.

그리고 이에 더하여 사감위에 불법사행산업에 대한 단속권한이 부여될 경우 이러한 단속권한을 실질적으로 행사하고 확보하기 위해서는 사감위 소속 공무원에게 특별사법경찰권한을 부여함으로써 경찰(력)에 의한 지도·단속·수사를 보충할 수 있게 하는 것이 필요하다.

결국 이러한 조치들을 통하여 사감위는 합법·불법 영역까지 포괄한 사행산업 전반을 감시·단속하는 기구로 전환함으로써 불법사행산업 근절을 포함한 전체 사행산업에 대한 효과적이고 체계적인 통제체제를 갖출 수 있게 될 것이다.

이러한 현실을 고려해 볼 때 현재 국회에 계류중인 관련 법률안³⁶⁾은 내용적 측면이나 시의성 측면에서 적절한 입법시도인 것으로 판단된다.

동 법률안에 대해서 설명하면 다음과 같다. 우선 그 제안이유와 관련해서는 아래와 같이 설명하고 있으며,

“수년 제 불법 스포츠도박 등 불법사행행위가 기승을 부리고 있고 지속적으로 사회문제가 되고 있으나, 이에 대한 근본적인 근절대책이 마련되지 못하고 있음.

또한, 이를 관리·감독해야 할 사행산업통합감독위원회의 업무범위에는 불법도박을 단속할 수 있는 실질적 권한을 포함하고 있지 않아 불법사행산업 근절에 현실적으로 어려움이 있음.

이에 사행산업통합감독위원회의 설립 당시부터 논의되어 왔던 불법

35) 아이러니하게도 사행산업통합감독위원회의 출범에 결정적인 단초를 제기한 것은 합법적인 사행산업에 대한 관리감독의 문제가 아니라 2006년경 심각한 사회문제로 대두된 소위 ‘바다이야기’ 사태였음은 주지의 사실이다.

36) 의안번호 4961, ‘사감위법’ 일부개정법률안(윤관석의원 대표발의)

사행산업에 대한 단속권한을 사행산업통합감독위원회에 부여하고, 소속 공무원은 불법사행산업의 단속에 관하여 사법경찰관리의 직무를 수행할 수 있도록 하려는 것임”

법안의 주요내용으로는 ㉠ 사행산업통합감독위원회의 기능에 불법사행산업에 관한 단속 업무를 추가하고, ㉡ 사행산업통합감독위원회에 근무하는 공무원은 불법사행산업의 단속에 관하여 사법경찰관리의 직무를 수행하도록 하는 것을 규정하고 있다.

<신·구조문대비표>

현 행	개 정 안
제 4 조(사행산업통합감독위원회의 설치와 그 지위) ①사행산업에 관한 감독 업무와 불법사행산업에 관한 <u>감시</u> 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 국무총리 소속 하에 사행산업통합감독위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.	제 4 조(사행산업통합감독위원회의 설치와 그 지위) ①----- ----- <u>감시·단속</u> ----- ----- -----.
② (생략)	② (현행과 같음)
제 5 조(위원회의 기능) ①위원회는 다음 각 호의 업무를 소관으로 한다.	제 5 조(위원회의 기능) ①----- -----.
1. ~ 3. (생략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
4. 불법사행산업의 <u>감시</u> 에 관한 사항	4. ----- <u>감시·단속</u> -----
5. ~ 11. (생략)	5. ~ 11. (현행과 같음)
② (생략)	② (현행과 같음)
제16조(종합계획의 수립 등) ① 위	제16조(종합계획의 수립 등) ① ----

현 행	개 정 안
<p>원회는 사행산업의 통합적인 관리·감독 및 건전화와 불법사행산업의 근절을 위하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여 시행하여야 한다.</p> <p>1. ~ 5. (생략)</p> <p>6. 불법사행산업의 효율적인 감시 방안 및 근절 대책</p> <p>7. (생략)</p> <p>②·③ (생략)</p>	<p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----.</p> <p>1. ~ 5. (현행과 같음)</p> <p>6. -----감시·단속-----</p> <p>-----</p> <p>7. (현행과 같음)</p> <p>②·③ (현행과 같음)</p>

현 행	개 정 안
<p><신 설></p>	<p><u>제23조의2(사법경찰관) 위원회에 근무하는 공무원</u>은 불법사행산업의 단속에 관하여 「<u>사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률</u>」에서 정하는 바에 따라 <u>사법경찰관리의 직무를 수행한다.</u></p>

현행 법령상 특별사법경찰제도의 도입 현황 및 유형은 다음과 같다.

- ① 법률이 직접 사법경찰권을 부여한 경우
 - ㉠ 교도소(소년교도소·구치소 또는 그 지소(支所)), 소년원(소년분류심사원의 분원 또는 지원), 보호감호소·치료감호시설(또는 그 지소)의 장.
 - ㉡ 출입국관리공무원(4급부터 9급)
 - ㉢ 산림청과 그 소속 기관(산림항공관리소는 제외한다), 특별시·광역시·도(특별자치도를 포함한다. 이하 같다) 및 시·군·구

(자치구를 말한다. 이하 같다)에서 산림 보호를 위한 단속 사무를 전담할 자로서 그 소속 기관의 장이 관할 지방검찰청검사장에게 보고한 임업주사·주사보·서기·서기보

- ㉔ 「근로기준법」에 따른 근로감독관 등
- ㉕ 해선(海船)[연해항로(沿海航路) 이상의 항로를 항행구역으로 하는 총톤수 20톤 이상 또는 적석수(積石數) 2백 석 이상의 것] 안에서 발생하는 범죄에 관하여는 선장, 항공기 기장, 선원근로감독관 등
- ㉖ 국립공원관리공단 임직원
- ㉗ 국가정보원장이 지명하는 국가정보원직원
- ㉘ 군사법경찰관으로서 지방검찰청검사장의 지명을 받은 자
- ㉙ 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 자치경찰공무원 중 자치총경·자치경정·자치경감·자치경위·자치경사·자치경장·자치순경

② 관할 검사장의 지명에 의한 사법경찰관리(「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제5조)

- ㉚ 식품·의약품 단속, ㉛ 등대 사무, ㉜ 철도공안·소방 사무, ㉝ 문화재의 보호 사무, ㉞ 공원관리 업무, ㉟ 관세범(關稅犯)의 조사 업무, ㊱ 어업감독, ㊲ 공중위생 단속 사무, ㊳ 환경 관계 단속 사무, ㊴ 무선설비·전자과장해기기·전기통신설비·전기통신기자재·감청설비 및 영리목적의 광고성 정보에 관한 단속 사무, ㊵ 차량운행제한 단속 사무 및 도로시설 관리 사무, ㊶ 관광지도(觀光指導) 업무, ㊷ 저작권 침해에 관한 단속 사무, ㊸ 청소년보호 업무 등 (이외에도 다수 존재)

앞서 살펴본 바와 같이 현행 특별사법경찰제도의 도입 영역을 분석해보면 ‘사행산업’의 영역에서도 동 제도도입의 필요성·타당성은 긍

정될 수 있으며, 이에 따른 법체계의 정합성 측면에서는 특별히 문제될 만한 것은 없는 것으로 판단된다. 즉, 특별사법경찰제도는 법리적 문제라기 보다는 정책적 판단 내지 의지의 문제인 것이며, 이미 도입된 영역에 비추어 볼 때 사행산업과 관련한 필요성이나 중요성은 충분하다고 할 수 있다.

따라서 사감위에 특별사법경찰의 권한을 부여하는 것은 더욱 광역화되고 지능화되어 가는 불법사행산업에 대한 단속의 지속성과 실효성을 제고하기 위해서 필요한 조치라고 할 수 있겠다.

3. 불법온라인도박이용계좌 관련 통제수단

불법사행산업에 대한 효과적인 단속 및 근절을 위해서는 불법적인 자금흐름을 차단하여 범죄이익을 누리지 못하도록 하는 것이 중요하다. 특히 불법온라인도박이 이루어지는 현실적인 모습을 고려하면 이에 대한 효과적인 억제수단으로서 불법이용계좌에 대한 조치를 강구할 필요가 있다. 이를 위해서는 사감위가 불법사행산업에 이용되고 있는 것으로 의심되는 계좌에 대하여 금융감독원에 그 계좌에 대한 지급정지를 요청할 수 있을 뿐만 아니라, 이와 더불어 수사기관에 수사를 의뢰할 수 있도록 하는 등의 제도적 개선이 필요하다고 하겠다. 이러한 현실을 고려해 볼 때 현재 국회에 계류중인 관련 법률안³⁷⁾은 내용적 측면이나 시의성 측면에서 적절한 입법시도인 것으로 판단된다.

동 법률안에 대하여 설명하면 다음과 같다.

우선 제안이유에 관해서는 “최근 유명 연예인의 불법 스포츠 토토 도박 사건이 드러나면서 불법 도박의 근절 대책에 관한 국민적 관심이 급증하고 있고, 불법 도박의 규모는 날로 증가하여 2013년 조사결

37) 의안번호 9014, '사감위법' 일부개정법률안(박홍근의원 대표발의)

과 시장규모가 약 75조원에 이르고 있음에도 불법 도박을 근절시킬 수 있는 법적 정책적 수단이 미흡한 상황임”을 지적하고 있고, 주요 내용은 “사행산업통합감독위원회로 하여금 불법사행산업에 이용되는 계좌로 의심할 만한 사정이 있다고 인정되면 금융감독원에 해당 이용계좌의 지급정지를 요청하고 수사기관에 수사를 의뢰할 수 있도록 하는” 것이다.

<신 · 구조문대비표>

현 행	개 정 안
<p><u><신 설></u></p>	<p><u>제18조의4(불법사행산업 이용계좌의 지급정지 등 요청) 위원회는 불법사행산업의 감시와 관련하여 불법사행산업에 이용되는 계좌로 의심할 만한 사정이 있다고 인정되면 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에 따라 설립된 금융감독원에 해당 이용계좌의 지급정지를 요청하고 수사기관에 수사를 의뢰할 수 있다.</u></p>

이와 유사한 사례로서 소위 ‘보이스피싱’과 관련한 피해방지·구제 등을 위해 「전기통신금융사기 피해금 환급에 관한 특별법」에서 이를 규정하고 있다.

다만, 동법에서는 피해자와 금융회사간의 지급정지신청 및 처리 등에 대하여 규정하고 있고, 현행 법령상 금융감독원이 금융기관에 대하여 일반적인 지급정지명령권을 갖고 있지는 않으며, 금융기관은 수사기관 또는 금융감독원 등으로부터 사기이용계좌로 의심된다는 정보 제공이 있는 경우 거래내역 등의 확인을 통하여 의심할 사정이 있다

고 인정될 경우 자체판단을 통하여 지급정지 조치를 하고 있는 점을 고려하여야 한다.

왜냐하면 불법온라인도박은 대부분의 경우에 있어 가해자-피해자의 구조 파악도 곤란하거나와 설사 가능하다 하더라도 피해자의 자발적인 신고건수는 전체 규모에 비추어 미미할 것으로 판단되기 때문이다.

4. 사행산업 관리감독 실질화를 위한 제도 개선

우리사회에서 사행산업에 대한 평가는 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 공존하고 있고 이에 대해서는 사회 일각에서 다양한 논의와 주장들이 이루어지고 있다. 합법적인 사행산업과 불법사행산업간에 어느 부분에 중점을 두고 국가의 관리감독 및 통제가 이루어져야 하는가에 관한 문제에서부터 시작해서 사행산업에 대한 과도한 몰입으로 인한 중독의 문제에 이르기까지 그 논란은 끊임없이 이어지고 있다. 특히 최근에는 한국마사회의 장매발매소 설치와 관련하여 지역 주민, 관련 지방자치단체, 교육관련 기관 및 각종 시민단체에 이르기까지 이를 둘러싼 논란은 심각한 사회문제로까지 비화되고 있는 실정이다.

사행산업과 관련한 이러한 논란은 일응 국가가 사행산업에 대한 규율권한을 일원적으로 명확하게 규정하지 않고, 다양한 정부부처가 각각의 정책목표나 방향에 따라 추진할 수 있는 길을 열어놓은 점에서 이미 어느 정도는 예견할 수 있는 부분이기도 하다.

소위 ‘바다이야기’ 사태로 촉발된 문제를 해결하는 과정에서 출범하게 된 사감위는 그 근거가 되는 법률의 목적조항에서도 알 수 있듯이 일정한 태생적 한계를 가지고 있는 것으로 보인다. 즉, 그 목적이 사감위로 하여금 사행산업에 대한 종합적·체계적 규율을 하도록 한 것

이 아니라 ‘사행산업으로 인한 부작용의 최소화’를 위한 작용만을 인정하고 있는 것이다. 이는 개별 사행산업에 대한 규율은 각각의 관련 정부부처에서 수행하고 사감위는 그러한 사행산업이 가져올 수도 있는 문제점 내지 부작용을 차단하거나 방지하는 것도 아닌 ‘최소화’시키는 임무를 부여하고 있는 것이다.

이러한 관점에서 사감위에게 사행산업과 관련한 개별적·구체적 정책의 중요한 판단과정에서 보조자적인 지위에 머물게 할 뿐만 아니라, 그 권한도 직접적이지 않은 간접적인 협의·조정 또는 권고 등의 권한만을 부여하고 있다고 이해할 수 있다.

그러나 현재 우리사회에서 사행산업, 불법사행산업 또는 심지어 도박문제 등에 이르기까지 각각의 문제를 해결함에 있어 현재와 같은 권한배분 및 시스템으로는 그 대응에 있어 단기적·임시방편적 수준에 머무를 수 밖에 없으며, 종합적이고 체계적인 사행산업 관리감독이라는 정책목표는 달성하기 곤란한 과제가 될 가능성이 높다.

이러한 차원에서 살펴보면 앞서 언급한 몇 가지 개선방안들, 예컨대 사전협의제나 특별사법경찰관제도 등도 그 한도내에서는 일정한 제도적 기능을 수행할 수는 있겠으나, 사행산업 전반에 대한 합리적이고 체계적인 규율이라는 관점에서 보면 그 한계를 분명히 가지는 것이다.

제 5 장 결 론

현재 사행산업통합감독위원회는 합법적인 사행산업에 대해서는 소위 총량규제를 통하여, 그리고 불법사행산업에 대해서는 감시권한의 행사를 통하여 사행산업에 대한 일정한 규율을 담당하고 있음을 알 수 있었다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 총량규제가 실효성을 갖기에는 아직 제도적으로 많은 부분에서 미흡한 측면을 가지고 있으며, 불법사행산업에 대한 대응에 있어서도 감시권한만을 가지고는 효율적인 대응이 이루어지기 힘든 구조임을 알 수 있었다.

개별 법령에 근거하여 사행산업이 운영되고 있는 현실적 상황 및 이에 따른 통합의 어려움과 개별 사행산업 고유의 특수성 등을 감안한 현실적인 대안으로 생각해 볼 수 있는 것으로서, 사행산업에 대한 실질적인 관리감독이 이루어 질 수 있는 최소한의 제도적인 장치로서 소위 ‘사전협의제’를 평가할 수 있으며, 이는 개별 법령에 근거한 사행산업의 운영이라는 측면과 통합감독기구를 통한 체계적이고 실질적인 관리감독이라는 측면을 규범조화적으로 달성할 수 있는 방안으로 판단된다.

그리고 이에 더하여 사감위에 불법사행산업에 대한 단속권한이 부여될 경우 이러한 단속권한을 실질적으로 행사하고 확보하기 위해서는 사감위 소속 공무원에게 특별사법경찰권한을 부여함으로써 경찰(력)에 의한 지도·단속·수사를 보충할 수 있게 하는 것이 필요하다.

결국 이러한 조치들을 통하여 사감위는 합법·불법 영역까지 포괄한 사행산업 전반을 감시·단속하는 기구로 전환함으로써 불법사행산업 근절을 포함한 전체 사행산업에 대한 효과적이고 체계적인 통제체제를 갖추 수 있게 될 것이다.

따라서 중장기적인 관점에서는 사행산업 전반에 대한 규율체계에 대한 전면적인 재검토가 필요하다고 본다. 사행산업에 대한 진입규제

제 5 장 결 론

부터 사업추진과정 및 사후관리 뿐만 아니라, 불법사행산업이나 도박의 문제에 이르기까지의 전 과정에 걸쳐서 사행산업 관련 기본적인 정책이나 제도 및 그 수단에 관한 종합적인 검토를 통하여 새로운 정책적인 대안을 모색해야 할 것이다. 이를 통해서 어떠한 종류의 규제가 어떠한 절차를 따라서 누구의 권한으로 이루어지는 것이 바람직한 것인가에 관한 발전적 결론을 도출하고 이를 제도화하는 것이 필요하다.

참 고 문 헌

김학경, 불법사행산업 근절을 위한 영국 사행행위규제위원회에 관한 연구, 경찰법연구 제11권 제2호, 2013.

김도우 외, 불법 사행산업의 실태 및 대응전략에 관한 연구, 한국공안행정학회보(제46호), 2012.

박경래 외, 사설경마의 실태와 대응전략에 관한 연구, 한국마사회, 2009.

국회문화관광위원회, 사행산업통합감독위원회법 일부개정안(이경숙 의원 대표발의) 검토보고서, 2005. 11.

사행산업통합감독위원회, 사행산업 이용실태 조사, 2008.

, 불법도박의 실태조사 및 대책 연구, 2008.

, 사행산업의 효율적인 관리체제 구축방안 연구, 2010.

, 불법사행산업 어떻게 근절할 것인가?, 2010.

, 제2차 불법도박 실태조사, 2012.

, 사행산업 관련 통계(2012), 2013.

, ‘제2차 사행산업 건전발전 종합계획, 2014.