

한국마사회법 개정 촉구 건의안 심사보고서

의안 번호	982
----------	-----

2016년 3월 9일
문화체육관광위원회

1. 심사경과

- 가. 발 의 자 : 김생환 의원 외 22명
- 나. 발의일자 : 2016년 2월 5일
- 다. 회부일자 : 2016년 2월 15일
- 라. 상정결과 : 제266회 서울특별시의회 임시회 제5차 문화체육관광위원회
(2016년 3월 7일, 상정·원안가결)

2. 제안설명의 요지(제안설명자 : 김생환 의원)

가. 제안이유

- 최근 마사회가 학교 인접지역에 마권 장외발매소 이전을 추진하여 해당 지역 주민들과 학생들의 반발이 이어지고 있는 가운데 장외 발매소의 설치·이전을 두고 사회적 갈등이 야기되고 있음.
- 장외발매소가 경마장 본장에 비해 사행성이 더 높아 도박중독 등 사회적 피해를 야기하는 정도가 클 뿐만 아니라, 최근의 용산 장외발매소 이전 사례에서 보듯이 주거·교육 여건 침해 등으로 인해 주민과의 사회적 갈등을 크게 유발하고 있음.

- 이러한 가운데 장외발매소 인접지역 주민이 당면하고 있는 다양한 문제 해결을 위한 종합대책이 절실히 요구되고 있으며, 장외발매소 이전 등에 대한 체계적이고 종합적인 대책마련이 시급하나, 「한국마사회법」 개정을 통해 장외발매소 문제를 해결하기 위한 국회와 정부의 대응은 더디기만 하고 추가적인 대책은 사실상 전무한 상황임.
- 따라서, 「한국마사회법」의 개정은 학교 및 주택 인접지역에 장외발매소 설치제한 등의 근거를 확보하여 주택 및 학교 주변의 주거·교육권 침해 등으로 인해 주민과의 사회적 갈등을 크게 유발하고 있는 상황을 해결해 줄 것을 촉구함.

나. 주요내용

- 장외발매소의 입지, 이전 등에 대한 인권영향평가등 사전절차를 비롯한 명확한 기준 필요
- 주택가 및 학교주변의 장외 마권발매소의 폐해를 막기 위한 「한국마사회법」의 개정

다. 참고사항

- 관계법령 : 「한국마사회법」, 「학교보건법」
- 예산조치 : 별도조치 필요 없음
- 기타사항 : 없음

라. 이송처

- 국회, 농림축산식품부

3. 전문위원 검토보고 요지(수석전문위원 : 김남중)

- 본 건의안은 2015년 5월 31일 개장한 용산 화상경마장으로서 중앙정부(농림축산식품부)의 승인과 지방자치단체(용산구)의 인허가를 통해 합법적으로 개장하였으나 인근 학교와 인접해 있어 (235m 거리) 학생들의 교육권 보장과 인권 친화적인 학교환경 조성 및 거주민의 주거권 보장을 위해 「한국마사회법」을 개정해 줄 것을 촉구하고자 하는 것임.

「한국마사회법」

제6조(마권의 발매 등) ② 마사회는 경마장 외의 장소에 마권의 발매 등을 처리하기 위한 시설(이하 “장외발매소”라 한다)을 설치·이전 또는 변경(관람시설의 바닥면적을 확대하는 경우에 한정한다)하려면 농림축산식품부 장관의 승인을 받아야 한다.

제44조(지도감독) ① 농림축산식품부 장관은 마사회의 업무 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항과 관련되는 업무에 대하여 지도·감독한다.

2. 경마장과 장외발매소 운영에 관한 사항

- 「한국마사회법」 제6조에 의하면 한국마사회가 설치·운영하는 하상경마장(장외발매소)의 설치·이전 또는 변경은 농림축산식품 장관의 승인을 받아야 하며,

「한국마사회법」 제44조에서는 경마장과 장외발매소 운영에 관한 사항에 대한 지도·감독 권한 역시 농림축산식품부 장관으로 하고 있음.

- 이에 2014년 7월 25일 제254회 임시회에 「용산 화상경마장

의 영업 중단 및 외곽이전 촉구 결의안」이 신원철 의원 발의로 제출되어 행정자치위원회의 심의를 거쳐 의결된 바 있으며,

용산화상경마장 이전 과정에서 발생한 주민반대 등 사회적 갈등 사례에서 보는 바와 같이, 해당 지방자치단체장의 협의 또는 동의 절차가 없어 문제가 되고 있으므로 서울시에서는 표1에서와 같이 화상경마장 신설·이전시 해당 지자체와의 협의 및 동의 절차를 의무화하도록 하고,

교육환경 및 학습권 보호를 위해 사행행위장으로부터 학교정화구역을 현행 200m에서 1km로 확대하고자 관련법 개정을 위해 노력하고 있는 상황이라고 하며 현재 국회에서도 9건의 관련 법안이 발의되어 있음(참고자료 3).

〈표1 관련 법률 개정안〉

1. 한국마사회법, 경륜·경정법

구 분	현 행	개정(안)
경륜·경정법	장외발매소 설치·이전 시 문화체육관광부장관의 허가	• 문화체육관광부장관의 허가 시 광역자치단체장과 협의 및 기초자치단체장의 동의 의무화
한국마사회법	장외 발매소 설치·이전 시 농림축산식품부 장관 허가	• 농림축산식품부장관의 승인 시 사업예정지가 속한 광역자치단체장과 협의 및 기초자치단체장의 동의 의무화

2. 학교보건법

- 학생들의 교육환경 및 학습권 보호를 위해 사행사업장 입지규제 강화
(현 학교정화구역 200m → 1km 로 확대) (학교보건법)

구 분	현 행	개정 또는 신설
학 교 보건법	<ul style="list-style-type: none"> • 학교정화구역을 200m로 설정 <ul style="list-style-type: none"> - 절대정화구역 : 50m - 상대정화구역 : 200m • 학교 정화구역 내에서 교육감이나 교육감이 위임한 자가 학교환경위생정화위원회의 심의를 거쳐 사행 행위장(경마장·경륜·경정장 및 각 장외 발매소) 시설 설치 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 사행행위장(경마장·경륜·경정장 및 각 장외발매소) 시설은 예외적으로 학교정화구역을 1km로 확대

- 현재 서울시의 경마 장외발매소는 강남구, 강북구, 강동구, 동대문구, 종로구, 영등포구, 용산구, 중랑구, 도봉구의 총 9개 구에 위치해 있으며,

표2의 2014년 기준 사행산업통합감독위원회의 “사행산업 관련 통계”에 따르면 전국적으로 장외발매소의 매출액은 총 76,464 억원으로 장외발매소 입장객 수는 사행산업별 전체 입장객 23,657천명 중 15,296천명으로 약 70%가 넘는 비중을 차지하고 있으며 대부분이 서울에 위치(참고자료 7.8)하고 있는 것으로 나타났음.

〈표2 2014년 국내 사행산업 업종별 현황〉

(단위: 억원, %)

구분	카지노업 ¹⁾		경마	경륜	경정	복권	체육 진흥 투표권	소싸움 경기	계
	강원 랜드	외국인 전용 카지노							
총매출액 (비중)	14,220 (7.1)	13,772 (6.9)	76,464 (38.4)	22,019 (11.1)	6,808 (3.4)	32,827 (16.5)	32,813 ²⁾ (16.5)	10 (0.01)	198,933 (100)
순매출액 ¹⁾ (비중)	14,220 (16.4)	13,772 (15.9)	20,526 (23.7)	6,161 (7.1)	1,901 (2.2)	16,163 (18.7)	13,728 (15.9)	3 (0.00)	86,474 (100)
입장객수 (천명)	3,007	2,962	15,296	5,289	2,358	-	-	34	-
1인당 평균베팅액 ¹⁾ (만원)	47.3	46.5	50.0	41.6	28.9	-	-	2.9	-

출처: 사행산업통합감독위원회(2014), “사행산업 관련 통계”

또한 장외발매소는 여가·레저 기능이 취약하며 불건전하게 운영됨으로서 도박중독자 양산 및 사행산업의 무분별한 확산의 주된 원인이 되고 있다는 비판이 있는 바, 경마·경륜·경정의 오락적인 측면보다는 베팅을 통한 매출액 증대에 치중하고 있으며 대부분이 서울시에 위치해 있어 서울시의 장외발매소 설치·운영에 대한 관리 및 개입의 필요성이 시급한 것으로 조사되었음.

- 서울시 도심 내에 위치한 장외발매소의 주변 교육 시설을 확인한 결과 표3에서 보는 바와 같이 총 9개 자치구 중 6개의 자치구의 학교들이 장외발매소와 550m이내에 인접한 것으로 나타났으며, 일부 장외발매소는 학생들의 통학로이며 학생들의

문화생활 이용 거점에 위치해 있어 학생들의 보건, 위생 및 학습 환경을 위협할 가능성이 높아 보이는 것으로 사료됨.

- 「학교보건법」 제3조(학교환경위생 정화구역)와 제5조(학교환경위생 정화구역의 설정), 제6조(학교환경위생 정화구역에서의 금지행위 등)에 따르면 학교경계선 또는 학교설립예정지 경계선으로부터 직선거리로 200m까지에 사행행위장/경마장의 설치를 금지하고 있으나,

정작 경마장과 마권 장외발매소를 규정하고 있는 「한국마사회법」에는 관련규정이 전무한 상황임.

〈표3 경마 장외발매소 주변 교육 시설(550m 이내)〉

위 치	학 교	거 리
동대문	대광고등학교	310m
	서울용두초등학교	410m
	대광중학교	460m
	대광초등학교	510m
강남(선릉)	진선여자중학교	400m
	서울도성초등학교	470m
	진선여자고등학교	520m
종로	서울송신초등학교	350m
	성동공업고등학교	520m
	대광고등학교	520m
중랑	서울중화초등학교	480m
도봉	창일중학교	410m
	서울 창동초등학교	490m
	서울 월천초등학교	500m
	서울 창일초등학교	510m
	노곡중학교	520m
	상계고등학교	550m
용산	성심여자중학교	235m
	성심여자고등학교	235m

출처: 2014 서울시 사행산업 현황 분석 및 부작용 폐해대책 마련을 위한 연구

<표4 장외발매소 인근 주민들의 피해 사항>

주거환경	<ul style="list-style-type: none"> - 도박자들의 음주 및 비도덕적 행동으로 인한 환경오염 - 도박자들의 공격적 행동으로 인한 안전 위협 - 지역 집값 하락
교육환경	<ul style="list-style-type: none"> - 장외발매소 인근에 교육 시설(학교, 도서관, 학원 등)이 위치해 있어 학생들 교육에 부정적 영향 예상
교통환경	<ul style="list-style-type: none"> - 주말 교통체증, 도박 이용객을 위한 노점상이 도로 점령 - 골목주차/불법주차로 인한 교통 불편
경제	<ul style="list-style-type: none"> - 도박으로 인한 이웃주민 및 본인 경제적 문제 및 가정불화 - 지역의 슬럼화 - 상권 침체

출처: 2014 서울시 사행산업 현황 분석 및 부작용 피해대책 마련을 위한 연구

- 용산구의 경마 장외발매소 이전과 관련한 민원은 2010년 마사회가 농림축산식품부에 이전을 신청하면서 발생한 바,

2010년 3월 농림축산식품부는 용산역에서 전자랜드 인근으로 장외발매소 이전을 허가하였으며 2010년 6월 용산구도 건축을 허가함. 그러나 2013년 5월 이전 사실을 뒤늦게 확인한 주민들이 비상대책위를 발족하고 서명운동을 전개하였으며 용산구 역시 마사회에 건축물 용도 자진 변경과 농림축산식품부에 이전 승인취소를 요구하는 공문을 발송함.

그 이후로 주민들은 청원서 제출, 집회 등을 계속적으로 진행하고 있음에도 불구하고 2015년 5월 31일부터 본격적으로 개장하여

운영을 하고 있으며, 2016년 2월 12일에는 용산화상경마장 건물 내에 ‘키즈카페’ 건축허가를 놓고 한국마사회가 용산구를 상대로 제기한 소송에서 법원이 건물에 ‘키즈카페’ 등 복합문화공간을 설치하기 위해 건축변경 허가를 신청한 것은 적합하다는 판결이 나온 상황임.

더불어 ‘2014년 서울시사행산업 현황 분석 및 부작용 폐해대책 마련을 위한 연구’에 따르면 표5에서 보는 것과 같이 장외발매소 인근의 지역주민들의 도박중독률(14.2%)이 그렇지 않은 지역의 도박중독률(9.8%)보다 더 높게 나타나고 있음.

〈표5 서울시 장외발매소 유무 지역에 따른 도박문제비율〉

단위: 명(%)

	장외발매소 유	장외발매소 무	전체
비문제	537 (85.8)	758 (90.2)	1295 (78.8)
문제	89 (14.2)	82 (9.8)	171 (21.2)
전체	626 (100)	840 (100)	1466 (100)

출처: 2014 서울시 사행산업 현황 분석 및 부작용 폐해대책 마련을 위한 연구

또한 장외발매소 인근의 주민들은 주거, 교통, 교육 환경의 폐해를 토로하고 있으며 분명한 폐해가 지자체에 발생하고 있고, 서울시민들은 장외발매소 외곽 이전부터 장외발매소 인근 주민 복지 개선까지 다양한 정책들을 지자체에 요구하고 있음에도 불구하고,

사행산업 현행 법률 및 관련 제도 상 지자체의 역할은 매우 제한적임. 따라서 사행산업과 관련한 제도 개선 및 법 개정, 다양한 방법의 대책 마련 등을 통해 사행산업과 관련한 부작용을 최소화하고 미리 예방하는 것이 필요함에 따라 「한국마사회법」 개정 촉구는 타당한 것으로 사료됨.

4. 질의 및 답변요지 : 없음.

5. 토론요지 : 없음.

6. 소위원회 심사보고 요지 : 구성하지 않았음.

7. 심사결과 : 원안 가결(출석위원 전원 찬성)

8. 소수의견 요지 : 없음.

9. 기타 필요한 사항 : 없음.

한국마사회법 개정 촉구 건의안

- 최근 마사회가 용산지역에서 학교 인접지역에 마권 장외발매소 이전을 추진하여 해당 지역 주민들과 학생들의 반발이 이어지고 있는 가운데 장외발매소의 설치·이전을 두고 사회적 갈등이 지속적으로 야기되고 있다.
- 2016년 현재, 마권 장외발매소의 경우 전국에 30개소가 운영되고 있다. 장외발매소는 경마장 본장에 비해 사행성이 더 높아 도박중독 등 사회적 피해를 야기하는 정도가 클 뿐만 아니라,
- 장외발매소를 드나드는 경마꾼이나 도박중독자로 인해 주변에 유흥가가 조성되거나 소란 및 범죄발생 우려로 주민의 쾌적한 주거·교통 여건을 저하시키고 교육환경을 훼손할 우려가 있으며, 주택 및 학교와 인접한 장외발매소의 경우 건강하고 건전하게 자라야 하는 학생들의 교육권과 안전하고 쾌적한 교육환경에서 학습할 권리를 위협하고 있다.
- 사행산업통합감독위원회에서 2015년 6월에 발표한 우리나라 도박중독 유병률은 5.4%로 세계 주요국에 비해 높고, 장외발매소의 경우, 경기를 관람할 수 있는 경마장 본장과 달리 영상을 통해 하루에 여러 곳에서 열리는 경기에 모두 베팅할 수 있다는 점에서 유희나 오락의 목적보다는 투기·도박의 성격을 가지고 있으며, 2014년 사행산업 이행실태조사 보고서에 의하면, 장외발매소 이용자의 도박중독 유병률이 사행산업 중 가장 높은 수준인 51.6%로 나타났다.
- 무엇보다도 주택가, 학교 주변의 마권 장외발매소로 인해 피해를 입는 지역 주민은 장외발매소의 입지나 이전 등에 대해 강력하게

반대하게 되며, 사업을 강행하려는 마사회 측과 사회적 갈등이 발생하게 되는 등 장외발매소의 입지나 이전 등으로 인한 사회적 비용이 크게 발생하고 있으며, 더 나아가 이제는 도박 폐해 최소화를 위한 정책 도입비용으로 도박중독 예방·치유센터 설치비용 등도 함께 증가하여 사행산업으로 인한 사회 전체비용이 급증하고 있다.

- 따라서, 장외발매소로 인해 발생하는 도박 중독 등의 폐해, 입지나 이전 등에 따라 발생하는 막대한 사회적 갈등 비용 등을 고려하여 장외발매소의 입지, 이전 등에 대한 인권영향평가등 사전절차를 비롯한 명확한 기준이 절실히 필요하다.
- 정부는 사행산업 건전발전 종합계획 등을 내어 놓고 있으나, 대부분의 정책이 미봉책에 불과하고 도심 주택가 등에 설치된 마권 장외발매소에 대책은 미진한 상황이다.
- 아울러, 국회에는 「한국마사회법」 개정안 여러 건이 상정되어 있으나, 발전적인 논의가 진행되지 못하고 있는 실정으로 주택가 및 학교주변의 장외 마권발매소의 폐해를 막기 위한 「한국마사회법」의 조속한 개정이 절실히 요구된다.
- 이에 우리 서울특별시의회는 학생들의 교육권 보장과 인권 친화적인 학교환경 조성 및 거주민의 주거권 보장을 위해 학교와 주택가에 마권 장외발매소가 들어서지 않도록 「한국마사회법」의 개정을 강력히 촉구한다.

2016년 3월 9일

서울특별시의회 의원 일동