



# 서울시 사행산업 현황 분석 및 부작용 폐해대책 마련을 위한 연구

1 최종보고서 1

2014. 10





# 제 출 문

서울특별시장 귀하

본 연구보고서를 『서울시 사행산업 현황 분석 및 부작용 폐해대책 마련을 위한 연구용역』의 최종보고서로 제출합니다.

2014. 10.

충남대학교 산학협력단

---

## 【참여 연구진】

연구책임자 : 김 교 현 교수, 충남대학교 심리학과

공동연구원 : 이 충 기 교수, 경희대학교 관광학과

권 선 중 교수, 침례신학대학교 상담심리학과

김 세 진 교수, 충남대학교 교육대학원

임 숙 희 연구원, 충남대학교 중독행동연구소



# 요약 및 정책건의

## 1 | 연구 개요

- 2000년대 초중반에 서울시 내 도심지에 경마, 경륜 및 경정에 참여할 수 있는 장외매장이 확산되어 사행산업에 대한 서울시민의 접근성이 높아짐. 사행산업은 지역주민의 안녕과 복지에 복합적인 영향을 끼칠 수 있음에도 불구하고 지자체가 어떤 정책이나 전략을 통해 위험관리 역할을 해야 하는지에 대한 깊이 있는 논의나 연구, 정책 개발 등이 이루어지지 않음.
- 그 결과 일부 지역사회에서는 사행산업체 이전 및 확장 등에 대해 지자체의 대응을 요구하고 있어 이에 대한 정책적 대응이 시급한 실정임.
- 따라서 본 연구는 서울시 사행산업 현황을 분석하고 그로 인한 시민들의 피해 유형과 수준에 대한 실태조사를 실시하여 타당한 정책 수립을 위한 기초 자료를 제공하고자 함. 또한 국내외 사행산업 관리 정책을 분석하여 서울시에서 발생하고 있는 피해에 대처하기 위한 지자체의 전략 수립에 시사점을 제공하고자 함. 이를 통해 사행산업 관련 서울시 정책방향과 사행산업으로 인한 피해 대책에 대한 구체적이고 실천적인 정책을 제시함.

## 2 | 주요 연구결과

### 1) 서울시 사행산업 현황

- 서울시 내의 합법 사행산업체로는 경마, 경륜 및 경정 장외발매소와 복권류 판매소가 있음. 서울시의 경마 장외발매소는 강남구, 강북구, 강동구, 동대문구, 종로구, 영등포구, 용산구, 중랑구, 도봉구의 총 9개 구에 위치해 있으며 경륜 및 경정 장외발매소는 중랑구, 중구, 동대문구, 성북구, 관악구, 영등포구 강남구의 총 7개 구에 위치해 있음.
- 2013년 기준 서울시 경마 장외발매소의 총 입장객 수는 4,509,088명이며 매출액은 총 19,869억원이며 경륜 장외발매소의 총 입장객 수는 2,931,759명, 매출액은 약 7,251억원, 경정 장외발매소의 총 입장객 수는 1,353,168명, 매출액은 2,744억원으로 나타남.
- 2013년 기준 경마, 경륜 및 경정의 지방세 현황은 경마 11,018억원, 경륜 3,006억원, 경정 949억원임.
- 장외발매소 입장객 수는 사행산업별 전체 입장객의 약 70%가 넘는 비중을 차지하고 있으며 대부분이 서울을 포함한 수도권에 밀집되어 있는 것으로 나타나고 있어 서울시의 장외발매소 설치 및 운영에 대한 관리 및 개입의 필요성이 시사됨.

## 2) 서울시 사행산업 폐해 실태조사

- 서울시 장외발매소 인근 주민 및 상인 대상 면담조사 결과, 주거환경, 교육환경, 교통환경, 경제적 측면에서 사행산업으로 인한 폐해를 경험하고 있는 것으로 나타남. 사행산업체 인근 주민 및 상인들은 도박자들의 음주 및 비도덕적 행동으로 인한 주변 환경오염 및 안전위협, 지역 이미지 하락, 장외발매소 인근 교육 시설 밀집으로 인한 교육환경 저해, 주말 교통체증, 상권 침체, 지역 슬럼화 등의 내용을 어려움으로 호소함. 이들은 서울시에 정기적인 주변 환경 점검 및 정비, 치안단속 등 안전 환경 확보, 문화 및 복지 시설 확충, 시외 지역으로 장외발매소 이전 등을 요구함.
- 서울시 도박이용자를 대상으로 도박의 폐해에 대한 면담 조사를 실시한 결과 이용자들은 도박으로 인해 우울, 불안 등의 심리적 문제와 건강상의 문제를 경험하고 있으며 배우자와의 이혼 및 별거, 가족관계 단절, 대인관계에서의 신용 하락 등의 문제를 갖고 있는 것으로 나타남. 직업경력이 단절되고 신용불량, 과도한 빚으로 인한 의식주 문제 해결의 어려움 등도 도박으로 인한 폐해로 보고됨. 이들은 서울시에 도박중독 해소를 위한 치료 프로그램 제공, 취업 교육 제공 및 취업 자리 알선, 재활센터 입소, 의식주 해결 및 건강회복 등의 복지적 도움 등을 요구함.
- 서울시민 대상 패널 설문조사 결과 서울시의 도박 중독률은 다른 도시와 비교할 때 높은 수준으로 나타남. 또한 서울시 내의 장외발매소 설치 구와 그렇지 않은 구의 도박 중독률을 비교한 결과 장외발매소가 설치된 구의 도박 중독률과 도박행동이 유의하게 높게 나타났는데, 이는 장외발매소의 근접성 및 이용용이성 등이 도박중독을 증가시키는 위험요인이 될 수 있음을 시사함.

## 3) 사행산업 관련법의 문제점과 개선방향

- 국내 사행산업은 업종별 법률이 별도 존재하며 이를 통합적으로 관리·감독하기 위한 사행산업통합감독위원회법이 있음. 그러나 국내의 사행산업은 한국마사회법, 경륜·경정법 등 개별 법률에 의해 실질적으로 관리·감독되고 있음.
- 사행산업의 인·허가권을 사행산업통합감독위원회(이하 사감위)가 확보하지 못하고 있으며 또한 인·허가 과정에서 지방자치단체장의 권한은 제한되어 있음. 장외발매소 이전 및 설치에서도 지방자치단체장의 권한은 제한적임.
- 또한 현황조사 결과 주거지역과 인접한 지역에 장외발매소가 설치되어 있으며 학교 500m 인근에 장외발매소가 설치되어 있어 학생들의 교육환경에 폐해가 발생할 소지가 있음. 따라서 한국마사회법, 경륜 및 경정법, 건축법, 학교보건법 및 도시관리계획법의 개선을 통해 서울시민을 사행산업의 폐해로부터 보호하는 정책 마련이 필요함.

## 4) 사행산업 관리체계의 문제점과 개선방향

- 국내·외 모두 지역주민들이 사행산업으로 인한 직접폐해, 즉 도박중독으로 인한 문제를 경험할 경우 본인이 자발적으로 도움을 요청하거나 주변사람들의 지원을 통해 도움을 받을 수 있는 서비스체계를

갖추고 있었는데, 국내 서울 지역에서는 ‘서울도박중독예방치유센터’가 그와 같은 기능을 수행하고 있음.

- 하지만 서울에 이와 같은 기구가 설치 되지 몇 년 지나지 않았기 때문에 서울시민들의 인식 수준이 낮고 서비스 전달체계 역시 아직 구축 초기 단계에 머물러 있기 때문에 서울시와의 상호협력력을 통해 보완이 필요한 상태임.
- 반면, 지역사회 폐해의 경우 국내 유관 기구인 사행산업통합감독위원회나 도박문제관리센터 모두 이 문제 대한 대응정책이나 전략을 가지고 있지 않으며 국내에서는 이를 관리하고 대처할 수 있는 체계가 전무한 실정임.

### 3 | 정책 건의

#### 1) 사행산업 인허가 부처 및 관련기관, 지자체 간 협의 체계 강화를 통한 신규 및 이전 설치 제도 개선

- 사행사업장 신설·이전시 사행산업통합감독위원회가 개입할 수 있도록 사행산업감독위원회법 개정
- 장외발매소 설치 및 이전 관련 법령 개정: 현재 소관부처 장관의 승인만 득하도록 되어 있는데 지방자치단체장의 동의를 필수적으로 얻도록 관련 법령을 개정.

#### 2) 주거 및 교육 환경 호보를 위한 사행사업장의 입지 규제 강화

- 학교보건법 상 학교위생 정화구역 거리 확대 건의: 현재 200m로 규정되어 있는 정화구역을 사행사업장에 대해서는 1km로 확대함
- 서울시 도시계획조례의 학교시설보호지구, 특정용도제한지구 등을 활용하여 주거 및 교육 환경의 보호가 필요한 지역에는 사행사업장의 입지를 제한함

#### 3) 서울시 사행산업 관련 추진 체계 개선

- 사행산업별 담당 부서 지정으로 인허가 협의, 법령개정 건의 등 추진
- 담당부서별 관련 사행산업의 폐해 및 부작용 관리 방안 마련·추진
  - 지역사회 폐해대책 : 관련업무 자치구 담당자 대상 정보 제공 및 교육 실시, 정기적 점검 및 예측 활동, 감시기능 수행 부서(팀) 운영, 사행사업장이 위치한 지역의 폐해 관리 재정지원 방법 마련 등
  - 사행산업 취약계층의 잠재적 폐해 대책 : 위험집단 선별 및 예방 교육 실시
  - 도박 당사자 개인 및 가족 직접 폐해 대책 : 서울중독관리통합지원센터에서 도박중독자 및 가족의 치유 및 상담 진행(인력 및 예산 지원 전제), 서울시의 다양한 복지제도와 소개를 통한 연계 등





# 차례 CONTENTS

I. 서론 .....	1
1. 과업 배경 및 필요성 .....	2
2. 연구추진 경과 .....	5
II. 본론 .....	8
제1절 사행산업의 개념 및 특성 .....	8
1. 사행산업 관련 용어 및 개념 .....	9
2. 사행산업의 특성 .....	10
제2절 서울시 사행산업 현황 .....	16
1. 서울시 사행산업 분포 및 매출규모, 이용자 수 조사 .....	8
2. 사행산업 관련 조세 현황 .....	25
3. 사행산업 관련 동향: 폐해 중심으로 .....	30
제3절 서울시 사행산업 폐해 실태조사 .....	54
1. 서울시 사행산업 폐해 질적조사 .....	55
2. 서울시 사행산업 폐해 양적조사 .....	64
3. 소결 .....	76
제4절 국내·외 사행산업 관련 제도 분석 .....	77
1. 국내 사행산업 관련 제도 분석 .....	78
2. 국외 사행산업 관련 제도 분석 .....	90
제5절 국내 사행산업 관련 제도의 문제점 및 개선방향 .....	13
1. 국내 사행산업 관련법의 문제점 및 개선방향 .....	134
2. 국내 사행산업 관리체계의 문제점 및 개선방향 .....	149

Ⅲ. 결론 및 정책적 제언 ..... 150

    1. 사행산업 인허가 부처 및 관련기관, 지자체 간 협의 체계를 통한 신규 및 이전  
        설치제도 개선 ..... 153

    2. 주거 및 교육 환경 보호를 위한 사행사업장 입지 규제 강화 필요 ..... 158

    3. 서울시내 사행산업 관련 사항 추진 체계 개선 ..... 162

참고문헌 ..... 171



# 표 차례 TABLE CONTENTS

<표 1> 사행산업의 법적정의 .....	01
<표 2> 국내 사행산업 업종별 현황 .....	81
<표 3> 10년간 연도별 사업 추이 .....	91
<표 4> 경마, 경륜, 경정 본장 및 장외발매소 현황 .....	02
<표 5> 경마 장외발매소 현황 .....	12
<표 6> 경륜·경정 장외발매소 현황 .....	2·2
<표 7> 서울시 구별 복권판매소 현황 .....	32
<표 8> 사행업종별 조세 현황 .....	52
<표 9> 사행산업 업종별 지출구조 .....	82
<표 10> 도박 중독 유병률 현황 .....	03
<표 11> 도박으로 인한 사회적 부작용 경험 .....	2·3
<표 12> 서초구 경마 장외발매소 허가취소 관련 진행 사항 .....	3·3
<표 13> 용산 장외발매소관련 진행사항 .....	5·3
<표 14> 용산 장외발매소 개장에 관한 찬반 .....	7·3
<표 15> 대전 월평동 경마 장외발매소관련 진행 사항 .....	8·3
<표 16> 서울 용산구 시민단체 관계자 면담 내용 .....	9·3
<표 17> 대전시 월평동 시민단체 관계자 면담 내용 .....	0·4
<표 18> 용산 마권장외발매소 기사 건수 .....	2·4
<표 19> 월평 마권장외발매소 기사 건수 .....	2·4
<표 20> 용산 장외발매소 관련 주요 타임라인 .....	5·4
<표 21> 월평동 장외발매소 관련 주요 타임라인 .....	9·4
<표 22> 직접 피해 연구 참여자의 특징 .....	55
<표 23> 도박 이용자들의 도박으로 인한 피해 .....	6·5
<표 24> 도박 이용자들의 지자체에 바라는 점 .....	8·5
<표 25> 지역사회폐해조사 연구 참여자 .....	95
<표 26> 장외발매소 인근 주민들의 피해 사항 .....	1·6
<표 27> 장외발매소 인근 주민들이 지자체에 바라는 점 .....	2·6

<표 28> 전국 시도별 도박문제 .....	46
<표 29> 서울시 지역구별 조사인원 .....	56
<표 30> 서울시 연구대상자의 인구통계학적 특성 .....	6· 6
<표 31> 서울시 지역구별 CPGI 점수의 평균과 표준편차 .....	8· 6
<표 32> 장외발매소 유무, 성별, 연령이 도박문제에 미치는 영향 .....	8· 6
<표 33> 장외발매소 유무 지역에 따른 도박문제비율(CPGI) .....	8· 6
<표 34> 장외발매소 유무별 DSM-5 도박중독수준 비교 .....	9· 6
<표 35> 장외발매소 유무 지역에 따른 도박문제비율(DSM-5) .....	9· 6
<표 36> 장외발매소 유무에 따른 도박행동 .....	0 7
<표 37> 서울시 경마, 경륜 및 경정 이용자의 인구통계학적 특성 .....	1· 7
<표 38> 경마, 경륜 및 경정 이용객의 서울시 지역구별 CPGI 점수의 평균과 표준편차 ...	3· 7
<표 39> 경마, 경륜 및 경정 이용객의 장외발매소 유무, 성별, 연령이 도박문제에 미치는 영향	3· 7
<표 40> 경마, 경륜 및 경정 이용객의 장외발매소 유무 지역에 따른 도박문제비율(CPGI)	3· 7
<표 41> 경마, 경륜 및 경정 이용자 대상 장외발매소 유무별 DSM-5 도박중독률 비교	4· 7
<표 42> 경마, 경륜 및 경정 이용자의 장외발매소 유무 지역에 따른 도박문제비율(DSM-5)	4· 7
<표 43> 경마, 경륜 및 경정 이용객의 장외발매소 유무에 따른 도박행동 .....	5· 7
<표 44> 국내 사행산업 업종별 관련 법률 .....	8 7
<표 45> 사행산업 관련 법률과 주요 내용 .....	9 7
<표 46> 국내 사행산업 업종별 관련 사업자 및 부처 .....	0 8
<표 47> 국내 사행산업 업종별 인·허가권자 .....	1 8
<표 48> 사행산업통합감독위원회에 의한 규제 .....	2 8
<표 49> 국내 사행산업 업종별 베팅액 제한 .....	3 8
<표 50> 장외발매소 설치 근거 .....	4 8
<표 51> 장외발매소 설치 관련 건축법 시행령 .....	4 8
<표 52> 장외발매소 건축 가능 지역 및 지구 .....	5 8
<표 53> 장외발매소 설치 및 이전 관련 기타법규 .....	5 8



# 표 차례 TABLE CONTENTS

<표 54> 미국 네바다주 사행산업 관련 법률 .....	19
<표 55> 미국 네바다주 인·허가권 유형 .....	29
<표 56> 캐나다 온타리오주 사행산업 관련 법률 .....	39
<표 57> 캐나다 앨버타주 사행산업 관련 법률 .....	49
<표 58> 영국 사행산업 관련 법률 .....	69
<표 59> 독일 사행산업 관련법 .....	0
<표 60> 프랑스 사행산업 관련 법률 .....	0
<표 61> 핀란드 사행산업 관련 법률 .....	0
<표 62> 호주 뉴사우스웨일즈주 사행산업 허가권 종류 .....	41
<표 63> 호주 퀸즈랜드주 사행산업 허가권 종류 .....	51
<표 64> 뉴질랜드 사행산업 관련 법률 .....	0
<표 65> 홍콩 사행산업 관련 법률 .....	0
<표 66> 싱가포르 사행산업 관련 법률 .....	0
<표 67> 해외 주요국가의 공급규제정책에 따른 시사점(종합) .....	211
<표 68> 네바다주 게임 정책 위원회 개요 .....	31
<표 69> 네바다주 게임위원회 개요 .....	31
<표 70> 네바다주 게임규제위원회 개요 .....	41
<표 71> 뉴저지주 게임집행부 개요 .....	31
<표 72> 뉴저지주 카지노규제위원회 개요 .....	31
<표 73> 뉴저지주 경주위원회 개요 .....	1
<표 74> 뉴저지주 복권위원회 개요 .....	1
<표 75> 온타리오주 알코올·게임위원회 개요 .....	71
<표 76> 온타리오주 경주위원회 개요 .....	81
<표 77> 캐나다 앨버타주 관리체계 .....	9
<표 78> 영국 도박위원회 개요 .....	0
<표 79> 독일 감독기구 개요 .....	121
<표 80> 노르웨이 게임위원회 개요 .....	2

<표 81> 프랑스 온라인 도박 규제위원회(ARJEL) 개요 .....321

<표 82> 핀란드 내무부(Ministry of the Interior) 개요 .....41

<표 83> 호주 뉴사우스웨일즈주 알코올게이밍경주국 개요 .....521

<표 84> 호주 빅토리아주 알코올게이밍경주국 개요 .....61

<표 85> 뉴질랜드 사행산업 관리기구 개요 .....8

<표 86> 홍콩 사행산업 감독기구 개요 .....9

<표 87> 싱가포르 사행산업 감독기구 개요 .....3

<표 88> 세계 주요국 관리체계의 종합적 제시 .....13

<표 89> 경마 장외발매소 주변 교육 시설(550m 이내) .....73

<표 90> 경륜·경정 장외발매소 주변교육 시설 .....8

<표 91> 건축법 시행령 제3조의4 별표 1중 문화 및 집회시설 .....341

<표 92> 문화 및 집회시설의 허용 용도 비교표 .....4

<표 93> 학교환경위생정화구역 내에서의 금지행위 및 시설 .....741

<표 94> 사행산업감독위원회법 개정안-국가 및 사회의 책무 .....351

<표 95> 사행산업감독위원회법 개정안-위원회의 기능 .....451

<표 96> 사행산업감독위원회법 개정안-사전협의 등 .....551

<표 97> 한국마사회법 개정- 마권의 발매 등 .....651

<표 98> 경륜·경정법 개정-승자투표권의 발매 .....751

<표 99> 학교보건법 개정안 ..... 8

<표 100> 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 동법 시행령 .....661

<표 101> 기준재정수요액 측정항목·측정단위 분류표 .....961

<표 102> 기준재정수요액 측정단위별 수치산정기준표 .....071



# 그림 차례 FIGURE CONTENTS

[그림 1] 연구 내용 및 목표 .....	4
[그림 2] 연구의 흐름 .....	7
[그림 3] 업종별 순매출액 추이(2004~2013년) .....	02
[그림 4] 경마 매출액 배분 구조 .....	02
[그림 5] 경륜 매출액 배분 구조 .....	02
[그림 6] 경정 매출액 배분 구조 .....	02
[그림 7] 조사 지점별 도박중독 유병률 .....	13
[그림 8] 용산 화상경마장 주변 학교시설 .....	63
[그림 9] 대전 월평 화상경마장과 인근 통학로 .....	83
[그림 10] 사행산업통합감독위원회의 주요 서비스 연결망 .....	7-8
[그림 11] 사행산업통합감독위원회 조직도 .....	8-8
[그림 12] 도박문제관리센터 조직도 .....	88
[그림 13] 도박문제관리센터의 서비스 내용 .....	98
[그림 14] 용산지사(경마) 주변 학교 현황 .....	31
[그림 15] 성북스피존(경륜, 경정) 주변 학교 현황 .....	31
[그림 16] 동대문지사 주변 용도 사용 현황 .....	4
[그림 17] 강남스피존(경륜·경정) 주변 용도 사용 현황 .....	141
[그림 18] 학교환경위생정화구역 .....	16
[그림 19] 서울시 사행산업 관련 추진 체계 개선도 .....	21
[그림 20] 사행산업 피해 대책 시스템 .....	6





# 서론

## 핵심내용

한국의 사행산업은 지속적으로 성장하고 있다. 특히 2000년대 초·중반에 서울시 내 도심지에 경마, 경륜, 경정에 참여할 수 있는 장외매장이 확산되어 사행산업에 대한 서울시민의 접근성이 높아졌다.

사행산업이 확장되고 접근성이 높아지면 주요 역기능에 해당하는 도박중독자의 발생 가능성이 높아진다. 도박중독은 도박 행동의 대표적인 역기능에 해당하며 다양한 영역의 기능손상과 삶의 질 저하, 높은 비율의 파산과 이혼 등과 관련되고 근로의식 저하와 불법행위 등으로 인해 사회 질서를 손상시키는 결과를 초래할 수 있다.

특히 주요 사행산업은 특정 지자체 내에 위치하며 해당 지역주민의 안녕과 복지에 복합적인 부정적 영향을 끼칠 수 있음에도 불구하고 지자체가 어떤 정책이나 전략을 통해 위험관리 역할을 해야 하는지에 대한 깊이 있는 논의나 연구, 정책 개발 등이 이루어지지 않았다. 그 결과 일부 지역사회에서는 사행산업체의 이전 및 확장 등에 대해 지자체의 대응을 요구하고 있어 이에 대한 정책적 대응이 시급한 실정이다.

따라서 본 연구는 서울시 사행산업 현황을 분석하고 그로 인한 시민들의 피해 유형과 수준에 대한 실태조사를 실시하여 타당한 정책 수립을 위한 기초 자료를 제공하고자 한다. 또한 국내·외 사행산업 관리 정책을 분석하여 서울시에서 발생하고 있는 피해에 대처하기 위한 지자체의 전략 수립에 시사점을 제공하여, 이를 통해 사행산업 관련 서울시 정책방향과 사행산업으로 인한 피해 대책에 대한 구체적이고 실천적인 정책을 제시하고자 한다.

## 1 | 과업 배경 및 필요성

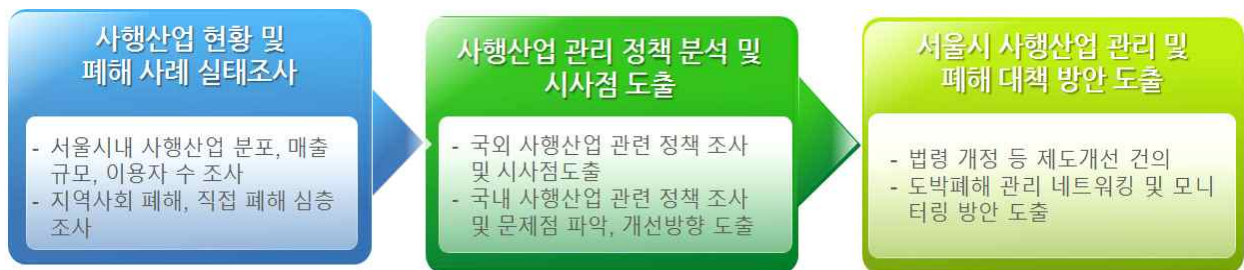
- 세계적으로 사행행위(이하 도박)의 역사는 뿌리가 깊고 시대에 따라 그 의미가 다양하게 변화해 왔다. 특정 문화에서 도박이 갖는 사회적 의미에 따라, 도박행동이 공적으로 허용되기도 하고 금지되기도 하는 순환적인 역사를 보여 왔다. 20세기 초반 북미와 유럽 국가들에서 거의 모든 유형의 도박이 범죄시 되고 합법적인 도박은 매우 제한적이었다. 그러나 20세기 후반에는 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 유럽 및 아시아의 몇 나라에서 도박은 공공정책과 관련을 맺으며 합법화 되고 널리 확산되었다.
- 이러한 추세는 ①정부나 지자체가 추가적인 과세에 대한 유권자들의 저항 없이 새로운 세수원을 확보하는 수단으로 사행산업을 이용하려 하였고, ②관광업자(혹은 여가산업 경영자)들이 도박을 높은 부가가치를 지닌 신상품으로 개발하려 하였으며, ③기술의 발달로 인해 새로운 형태의 도박(예, 인터넷이나 전자게임을 이용하는 형태)이 늘어난 점과 밀접한 관련이 있다(Korn & Shaffer, 1999).
- 한국은 본격적으로 위험사회에 접근하고 있다. 위험사회는 과학 및 기술의 발전과 이에 바탕을 두고 이루어진 근대화의 진전에 따라 외부적 위험이 아닌, 인간의 결정에 의해 생산된 위험이 사회체계에 내재화된 사회를 의미하는데, 울리히 벡(Ulrich Beck)은 위험사회를 ‘부의 사회적 생산에 위험의 사회적 생산이 체계적으로 수반되는 사회’라고 정의했다.
- 어떤 정책을 선택하느냐에 따라 수반되는 위험의 종류나 정도가 달라지고 위험에 노출되는 집단이 달라진다. 예를 들어, 고속도로와 자동차 중심의 교통정책이나 석유와 원자력 중심의 에너지 정책 혹은 수입 곡물과 육류 중심의 식량 정책은 각각에 수반되는 고유한 위험성을 내포한다. 최근 한국사회에서 발생하고 있는 대규모 재난이나 일상적 사고는 우리사회가 어떤 위험을 선택하고 있는가를 반영한다(예, 2006년 바다이야기 사태 등).
- 한국의 사행산업 정책도 특정한 위험의 선택과 관리에 해당한다. 어떤 사행산업을 어떤 조건 하에서 합법적으로 시행하도록 허락하고, 어떤 사행행위들을 금지하고 그 금지를 어떤 방법으로 지켜나가느냐에 따라 수반되는 이득과 위험이 달라진다. 그러나 어떤 정책을 사용하든 특정한 이득에 필수적으로 특정한 위험이 따른다. 마치 자가용의 사용이 개인적 이동의 편의를 제공하지만 비용과 공해 증가와 에너지 과다 사용을 수반하듯이, 특정한 사행산업 정책도 그러하다. 따라서 어떤 위험을 선택하고 선택한 위험을 어떻게 관리하느냐가 정책의 핵심이 되어야 한다.
- 특정한 위험이 사회에 의해 수용되는 과정은 필연적으로 ‘사회적’일 수밖에 없다. 어떤 것이 ‘위험하냐-안전하냐’의 기준은 결국 사회적 구성물인데, 위험에 대한 개념과 선택이 사회적 구성물이라는 점은 효과적인 위험 관리를 위해 이해관계자들의 참여와 협력이 필요함을 시사하며, 이러한 협력이 가능하기 위해서는 객관적이고 타당한 자료에 근거한 지속적인 논의가 필요하다.

- 사행산업은 지속적으로 성장하고 있다. 한국의 합법적 사행산업은 1922년에 경마의 도입을 시작으로 1947년 복권, 1994년 경륜, 2000년 카지노(강원랜드), 2001년 체육진흥투표권(스포츠 토토), 2002년 경정이 도입되어 6대 사행산업으로 발전하여 왔으며 그 규모가 계속적으로 확대되어 왔다('01년 9.6조 원' → '13년 19.6조 원')
- 특히 2000년대 초·중반에 서울시 내 도심지에 경마, 경륜, 경정에 참여할 수 있는 장외매장이 확산되어 사행산업에 대한 서울시민들의 접근성이 높아졌다.
- 사행산업이 확장되고 접근성이 높아지면 주요 역기능에 해당하는 도박중독자의 발생 가능성이 높아진다. 선행연구에 따르면, 지역 카지노 개장 후 도박이용자 비율이 2배나 증가했고 (Ladouceur et al, 1999), 도박가용성과 도박행동 간에 높은 상관성이 관찰된 바 있으며 (Sibbald, 2001; Shaffer et al, 2002), 새로운 형태의 도박에 대한 이용률과 합법화가 증가할수록 도박중독 유병률이 증가(Volberg, 1995; 1996) 하는 것으로 나타났다.
- 사행산업의 위험이나 폐해는 도박에 참여한 개개인이 조절력을 상실하고 중독 수준에 빠진 상태를 매개로 발생한다. 흔히 '도박중독(gambling addiction)'으로 불리는 부적응적 도박 행동은 대표적인 역기능에 해당하며, 다양한 영역의 기능 손상과 삶의 질 저하, 높은 비율의 파산 및 이혼 등과 관련되고, 근로의식 감소와 불법행위 등으로 인해 사회질서를 손상시키는 결과를 초래할 수 있다. 한국사회의 도박중독 문제는 심각한 수준인데, 최근 CPGI(Canadian Problem Gambling Index)를 활용하여 전국민을 대상으로 실시된 유병률 연구(사행산업통합감독위원회, 2010, 2012; 한국마사회, 2009)에 따르면 응답자의 6.1~7.2%가 도박 중독 위험 집단으로 조사된 바 있다.
- 중앙정부는 '바다이야기' 사태를 계기로 사행산업의 건전한 발전을 유도하는 정책 수립과 시행을 위해 2007년 9월 사행산업통합감독위원회(약칭: 사감위)를 발족시켰다. 사감위는 발족 이후 다양한 정책안을 마련하고 시행에 옮기려 하고 있으나 이 과정에서 지방정부와 시민단체, 사행산업체를 비롯한 다양한 이해관계 집단의 참여와 협력 및 소통을 끌어내려는 노력이 미흡했다.
- 특히 주요 사행산업은 특정 지자체(예, 서울특별시 올림픽공원 경륜장, 강원도 강원랜드 내국인 카지노) 내에 위치하며 해당 지역주민의 안녕과 복지에 복합적인 영향을 끼칠 수 있음에도 불구하고, 지자체가 어떤 정책이나 전략을 통해 위험관리 역할을 해야 하는지에 대한 깊이 있는 논의나 연구, 정책개발 등이 이루어지지 않았다. 그 결과 일부 지역사회에서는 시민단체를 중심으로 사행산업체의 이전 및 확장 등에 대해 지자체의 대응을 요구하고 있어(예, 서울시 용산구 화상경마장 건, 대전시 월평동 화상경마장 건 등) 이에 대한 정책적 대응이 시급한 실정이다.
- 하지만, 위험관리를 비롯한 모든 정책은 실상을 제대로 파악하고, 변화에 대한 지속적이고 체계적인 모니터링을 통해서 이루어져야 한다. 아울러, 다양한 이해관계가 걸려 있는 문제에 대한 실

상의 파악과 그 의미에 대한 평가는 중립적인 연구를 통해 이루어져야 하며, 그 결과가 전문적인 연구자 집단에서 통용될 수 있는 수준이어야 한다. 이와 같은 과정이 제대로 이루어질 경우 그 자료는 국가 기관뿐만 아니라 사행업체 스스로 건전화를 추구할 때 활용할 수 있는 중요한 자료가 될 수 있다.

● 이를 위하여 본 연구에서는 다음과 같은 내용의 연구를 실시하고자 한다(그림 1 참조).

- ① 서울시 사행산업 현황을 분석하고 그로 인한 시민들의 피해 유형과 수준에 대한 실태조사를 실시하여 타당한 정책 수립을 위한 기초자료를 제공한다.
- ② 국내·외 사행산업 관리 정책을 분석하여, 서울시에서 발생하고 있는 피해에 대처하기 위한 지자체의 전략 수립에 시사점을 제공한다.
- ③ 서울시 피해 실태와 국내·외 유관 정책을 종합하여 사행산업 관련 서울시 정책방향과 사행산업으로 인한 피해 대책에 대한 구체적이고 실천적인 정책을 제시한다.



[그림 1] 연구 내용 및 목표

## 2 | 연구 추진 경과

## 2-1. 연구의 범위 및 방법

## 가. 연구의 범위

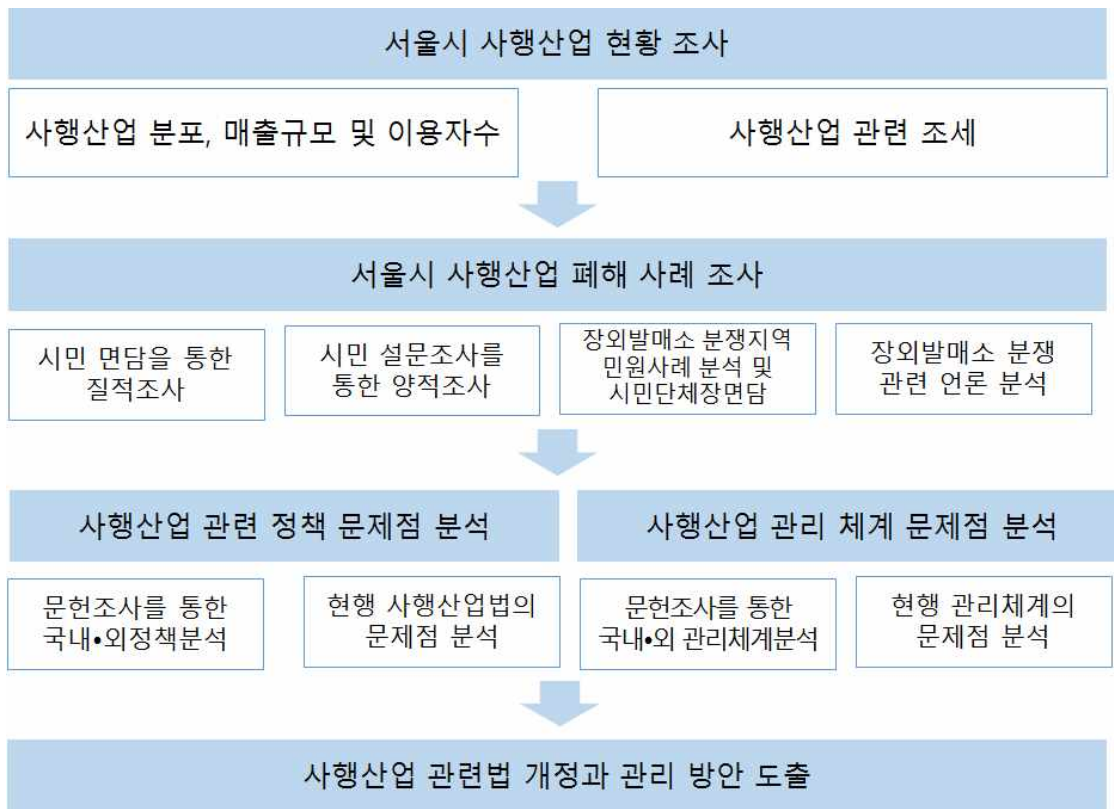
- 서울시 사행산업 현황 및 서울시민의 피해 사례 심층조사를 통해 서울시 사행산업 관리의 문제점 분석 및 제도개선 사항을 도출하고자 함.
  - 서울시 사행산업 현황 조사: 사행산업 분포, 매출규모, 이용자 수 등을 기존 사행산업통합감독위원회 실태조사 자료와 사행산업체 협조를 통해 파악함.
  - 서울시 장외발매소 관련 민원사례 조사: 장외발매소 이전 및 설치 관련 논쟁지역인 서울 서초구, 용산구, 마포구, 대전 서구의 민원사례를 조사함.
  - 서울시 장외발매소 분쟁 지역의 시민단체 관계자 면담조사: 현재 장외발매소 이전과 관련하여 분쟁이 발생하고 있는 지역인 서울 용산구, 대전 서구의 시민단체 관계자를 면담 조사함.
  - 서울시 장외발매소 분쟁 관련 언론 분석: 용산 장외발매소 및 대전 월평동 장외발매소 이전과 관련한 담론을 프레임 분석틀과 담론 분석틀을 활용하여 분석함.
  - 서울시 사행산업 피해 질적조사: 직접적인 도박행위로 인한 개인 수준의 피해를 직접피해로 정의하고 이를 사회경제적 수준과 심리적 수준으로 파악하기 위해 도박중독자를 대상으로 심층면담을 실시함. 또한 주변의 도박행위자 및 사행산업체로 인한 개인 및 지역사회 수준의 피해를 지역사회 피해로 정의하고 이를 개인과 집단 수준, 그리고 사회/경제적, 심리적 수준으로 나누어 조사함.
  - 서울시 사행산업 피해 양적조사: 서울시 도박 중독률을 파악하고 장외발매소 유무 지역에 따른 중독률을 파악하기 위해 서울시민을 대상으로 설문조사를 실시함.
- 현행 사행산업 관련 국내 정책과 국외 정책을 분석하여 문제점을 파악하고 개선방향을 도출하고자 함.
  - 장외발매소 설치 및 이전 승인 관련된 국내 사행산업 관련법을 중심으로 문제점을 분석하고자 함.
- 사행산업에 대한 국내 관리체계와 국외 관리체계를 분석하여 문제점을 파악하고 개선방향을 도출하고자 함.
  - 네트워킹 및 모니터링 시스템 구축 방안을 도출함.
- 사행산업 관련법 개정안과 사행산업 관리 방안에 대한 제언을 제시하고자 함.

## 나. 연구의 방법

- 국·내외 문헌연구를 통해 관련 제도 및 정책을 분석함
- 서울시민 면담조사를 통해 서울시 사행산업 폐해 사례를 조사하고 이를 질적 분석함
- 서울시민을 대상으로 인터넷 설문조사를 실시하여 서울시의 도박중독률 및 도박행동 특성을 통계적 처리를 통해 분석함.
- 행정, 법, 도시계획, 도박중독치료 전문가 자문 및 사행산업체 관련자 인터뷰를 실시함.
- GIS 프로그램을 이용하여 사행산업체 입지 및 분포현황을 분석하고 현장조사를 통해 실태를 파악함.
- 신문분석을 통해 장외발매소 관련 쟁점들을 분석함.

### 2-2. 연구의 흐름

- 서울시 사행산업 현황 조사
  - 선행연구 등 문헌연구를 통해 국내 사행산업에 대한 현황과 서울시 내의 사행산업 현황을 위치, 이용자, 매출액 등으로 조사·분석함.
  - 사행산업의 조세현황을 문헌연구를 통해 조사함
  - 이를 통해 서울시 사행산업 현황을 파악하고 문제점을 도출함
- 서울시 사행산업 폐해사례 조사
  - 장외발매소 분쟁 지역의 민원사례와 시민단체 관계자 면담조사를 통해 문제점을 도출함
  - 장외발매소 분쟁 관련 신문기사를 분석하여 쟁점을 도출함
  - 사행산업체 주변 지역주민 및 상인들의 폐해사례를 면담조사하고 장외발매소 유무에 따른 중독률을 조사함으로써 문제점을 도출함
- 사행산업 관련 정책 문제점 도출
  - 국내·외 사행산업 관련 정책을 문헌조사하고 시사점을 도출함
  - 국내 현행 사행산업 관련법을 분석하고 장외발매소 설치 및 이전과 관련된 쟁점들을 조사함으로써 문제점을 도출함
- 사행산업 관리 체계 문제점 도출
  - 국내·외 사행산업 관리체계를 문헌조사하고 시사점을 도출함
  - 국내 사행산업 관리체계의 문제점을 해외와 비교하여 파악하고 네트워크 및 모니터링 시스템 구축 필요성을 제안함
- 사행산업 관련 법 개정과 관리체계 방안 제언
  - 사행산업 관련법 개정안을 제시하고 사행산업 관리 방안을 네트워크 및 모니터링 시스템을 중심으로 제안함



[그림 2] 연구의 흐름

## 본 론

### 제1절 사행산업의 개념 및 특성

#### 핵심내용

사행산업은 일반적으로 인간의 사행심을 이용하여 이익을 추구하거나 관련된 물적 재화나 서비스를 생산하는 사업을 말한다. 즉, 사행산업은 우연에 의하여 이용자에게 재산상의 이익과 손실을 주는 행위를 하는 산업으로 정의된다. 「사행산업통합감독위원회법」(이하 “사감위법”) 제 2조 1호에 따른 사행산업은 카지노업, 경마, 경륜·경정, 복권, 체육진흥투표권, 소싸움경기로 규정한다.

사행산업은 특수 지역(예, 폐광지역)의 경제적 자립과 세수 확보, 여가 제공 등의 기능적 측면도 있지만, 그로 인해 초래되는 역기능 또한 적지 않다. 흔히 '도박중독(gambling addiction)'으로 불리는 부적응적 도박 행동은 대표적인 역기능에 해당하며, 다양한 영역의 기능 손상과 삶의 질 저하, 높은 비율의 파산 및 이혼 등과 관련되고, 근로의식 감소와 불법행위 등으로 인해 사회질서를 손상시키는 결과를 초래할 수 있다.

도박게임의 속성상 중독 위험성이 높고 특히 접근성이나 가용성이 높은 경마, 경륜 및 경정 장외발매소가 대부분 서울 도심 지역에 위치해 있다는 점을 감안할 때, 서울 시민들은 사행산업으로 인한 개인·사회·경제적 폐해에 노출되어 있을 것으로 예상할 수 있다. 따라서 사행산업으로 인한 서울시민들의 폐해 실태를 구체적으로 조사하고 그 양상이나 수준이 접근성과 가용성과 관련이 있는지 탐색하여 서울시의 정책적 대처를 위한 정보로 활용할 필요가 있다.



## 1 | 사행산업 관련 용어 및 개념

- **사행(射倖)산업**은 일반적으로 인간의 사행심을 이용하여 이익을 추구하거나 관련된 물적 재화나 서비스를 생산하는 산업을 말한다. 즉, 사행산업은 우연에 의하여 이용자에게 재산상의 이익과 손실을 주는 행위를 하는 산업으로 정의된다. 『사행산업통합감독위원회법』 제 2조 1 호에 따른 사행산업은 카지노업, 경마, 경륜·경정, 복권, 체육진흥투표권, 소싸움경기로 규정한다(2012. 5. 23, 일부 개정).
- **사행(射倖)행위**란 여러 사람으로부터 재물이나 재산상의 이익을 모아 우연에 기댄 방법으로 득실을 결정하여 재산상의 이익이나 손실을 주는 행위를 말한다(『사행행위 등 규제 및 처벌 특례법』 제 2조 1항).
- **사행(射倖)성**은 ‘요행을 바라는 성질이 있음’으로 정의하는데, ‘게임성 없이 경품이나 배당의 획득을 주목적’으로 하거나 ‘과다한 베팅이나 배당이 있어 사행심을 조장’하는 경우, ‘사용자 상호간에 네트워크가 형성되어 게임의 결과에 따라 상호 손익의 직거래’가 가능한 경우 등을 ‘사행성’으로 규정할 수 있다.
- **사행성 게임물**은 베팅이나 배당을 내용으로 하는 게임물, 우연에 기댄 방법으로 결과가 결정되는 게임물, 경마, 경륜, 경정, 카지노, 복권, 소싸움과 이를 모사한 게임물로써, 그 결과에 따라 재산상 이익 또는 손실을 주는 것으로 정의한다(『게임산업진흥에 관한 법률』 제 2조 제 1호의 2).
- **도박(gambling)**은 ‘(여가의 맥락에서) 자신에게 가치가 있는 무엇을 그보다 더 큰 가치가 있는 무엇과 교환될 것으로 기대하며, 운이 개재되어 그 결과가 불확실한 게임에 내기를 거는 것’으로 정의할 수 있으며(김교현, 2006), 사행행위의 또 다른 표현에 해당한다. 여기에는 두 사람 이상과, 게임의 결과에 따라 금전을 비롯한 재화의 교환, 그리고 적어도 부분적으로는 우연이나 운에 의해 승패가 결정되어 결과가 불확실한 게임이 포함된다.
- **책임도박(responsible gambling)**은 이용자 입장에서는 합법적으로 문제(폐해)가 발생하지 않는 수준에서 도박하는 것을 말하며, 공급자 입장에서는 합법적이며 공정하고 정직하며 안전한 환경에서, 폐해를 야기하는 수준의 압력이나 장치로 강요하지 않으며, 폐해를 야기하는 방법으로 도박하지 않도록 도박자에게 정보를 제공하여 도박하도록 하는 것을 표현하는 용어다.
- **도박중독(gambling addiction)**은 특정한 행동(예, 사행행위; 도박)이 자신이나 주위에 폐해를 초래해서 이를 조절하려 하지만 통제력을 잃고 반복하는 행동(김교현, 2006)을 뜻한다. 문제성 도박(problem gambling), 병적도박(pathological gambling), 도박장애(disordered gambling) 등의 용어와 혼용되어 사용되기도 한다.
- **폐해(harm)**는 도박으로 인해 개인, 가족, 친구를 포함하는 의미 있는 타인 또는 직장을 비롯한 조직, 지역사회에 미치는 신체적, 정신적, 사회적, 재정적, 또는 법적 문제를 포함하는 부정적인 영향을 의미한다.

## 2 | 사행산업의 특성

- 국내 합법 사행산업으로는 카지노업, 경마, 경륜, 경정, 복권, 체육진흥투표권, 소싸움 경기 등으로 규정된다(사행산업통합감독위원회법, 제 2조). 각 사행산업의 법적 정의는 다음과 같다.

<표 1> 사행산업의 법적정의

명 칭	법적정의
카지노업	전문영업장을 갖추고 주사위, 트럼프, 슬롯머신 등 특정한 기구 등을 이용하여 우연한 결과에 따라 특정인에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위를 하는 업(「관광진흥법」 제 3조)
경마	기수가 기승(騎乘)한 말의 경주에 대하여 승자투표권을 발매하고 승자투표 적중자에게 환급금을 지급하는 행위(「한국마사회법」 제 2조)
경륜	자전거 경주에 대한 승자투표권을 발매하고 승자투표 적중자에게 환급금을 내주는 행위(「경륜·경정법」 제 2조)
경정	모터보트 경주에 대한 승자투표권을 발매하고 승자투표 적중자에게 환급금을 내주는 행위(「경륜·경정법」 제 2조)
복권	- 다수인으로부터 금전을 모아 추첨 등의 방법에 의하여 결정된 당첨자에게 당첨금을 지급하기 위하여 발행하는 표권(「복권 및 복권기금법」 제2조) - 복권발행업은 ‘특정한 표찰(컴퓨터프로그램 등 정보처리능력을 가진 장치에 의한 전자적 형태를 포함)’을 이용하여 여러 사람으로부터 재물 등을 모아 추첨 등의 방법으로 당첨자에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위를 하는 영업(「사행행위 등 규제 및 처벌특례법」 제 2조 제 1항 제 1호)
체육진흥투표권	운동경기 결과를 적중시킨 자에게 환급금을 내주는 표권으로서 투표 방법과 금액, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항이 적혀 있는 것을 이룸(「국민체육진흥법」 제 2조)
소싸움 경기	소싸움에 대하여 소싸움경기 투표권을 발매하고 소싸움 투표 적중자에게 환급금을 지급하는 행위(「전통 소싸움경기에 관한 법률」 제 2조)

출처: 사행산업통합감독위원회(2014). “2013 사행산업백서”

- 사행산업통합감독위원회(2014)의 연구에 따르면 도박을 하는 것은 인간 내면에 잠재하고 있는 자극추구욕구를 충족시켜 주는 기능을 할 뿐만 아니라 게임에서 이겼을 경우에 그에 대한 보상이 즉시 이루어진다는 특성으로 인해 다른 놀이에 비해 태생적으로 중독성을 내포하고 있다. 또한 사행산업은 놀이수단으로서 유희성을 내포하는 레저성과 중독성, 사행성 등의 도박과 관련된 부정적 속성 모두를 포함하고 있다.

- 한편 공익 목적성이라는 순기능적인 특성과 사회적 부작용이라는 역기능적인 속성도 모두 갖고 있다. 사행산업은 본래 지역경제 활성화, 사회공헌 등의 목적으로 도입되었으며 이러한 목적 달성을 위해 민감 사업자의 참여가 제한된 채 공공부문에 독점적 권한을 부여하여 운영하고 있다.
- 국내 사행산업 중 카지노업은 폐광지역의 경제를 진흥시키고 외국인 관광객을 유치할 목적으로 허용되었으며 경마와 소싸움은 마사, 전통소싸움의 진흥과 축산의 발전이라는 공익적 목적을 지향하고 있다. 경륜과 경정은 청소년의 건전육성, 국민체육진흥, 지방재정확충이라는 공익적 목적을 위해 시행되고 있으며 복권은 국민의 복지증진, 체육진흥투표권은 국민의 여가체육 육성 및 체육진흥 등에 필요한 재원조성이라는 목적을 갖는다(사행산업통합감독위원회, 2014)
- 그러나 사행산업은 재산상의 이익을 획득하지 못하거나 손실을 입을 가능성이 존재하며 대부분의 사행산업은 이용자들의 수익에 대한 기대와 사행심을 자극하여 도박중독의 가능성을 높이는 요인으로 작용한다.

## 가. 사행산업의 순기능

- 합법적인 사행산업은 국가나 지방자치단체에 지급하는 세금과 기금, 기업의 이윤, 관광객 유치로 인한 외화획득, 여가시설 제공 등의 직접적 효과와 고용창출과 소득창출, 지역사회 경제활성화 등의 효과가 있다. 도박에 대한 순기능의 개인적, 사회문화적, 산업, 경제적 측면은 다음과 같다(사행산업통합감독위원회, 2014).

### 1) 개인적 측면

- 개인적 측면에서 사행산업은 사행욕구의 합법적 충족을 통해 사회적 욕구 분출의 완충지대 역할을 수행한다. 경주 관람 및 베팅을 통한 여가 및 오락 활동의 기회를 제공하고 있으며 적절한 수준으로 통제할 경우 사회 활동을 위한 레크리에이션의 기능을 한다.

### 2) 사회, 문화적 측면

- 사회, 문화적 관점에서 사행산업은 국민의 사행욕구를 충족시키고 여가 및 레저 공간 활용의 기회 등을 제공한다. 제도화된 스포츠 활동을 통해 욕구를 해소할 수 있도록 하는데 인간의 기본적 욕구라 할 수 있는 사행욕구를 사행산업이 충족해 준다고 볼 수 있다.
- 사행산업을 통해 음성적인 사행욕구를 양성화하는 것이 바람직한데 이는 미국이나 일본 등 선진 국가에서 자동차경주, 경마, 경륜, 경정, 카지노, 파친코, 각종 복권 등 인간의 사행욕구를 순기능적으로 소화해주는 시설과 프로그램이 다수 있다는 점에서 알 수 있다.
- 또한 사행산업은 여가 및 레저 공간 활용의 기회를 제공할 수 있다.

3) 산업, 경제적 측면

- 사행산업은 공공재정 확충, 세수증대효과, 고용창출효과, 외화획득 등 산업, 경제적 측면에서 긍정적 기능을 하고 있다. 사행산업에서 발생하는 수익은 관광산업 및 체육진흥, 청소년 건전 육성, 지방재정확충을 위한 자원마련, 중소기업 진흥 및 산업기반기금 조성, 농어촌 현대화, 교육 및 기타 공익사업, 각종 기금 지원 등 특정 목적의 공공자본을 형성할 수 있다.
- 또한 사양산업이나 재원 자립도가 낮은 지방 정부, 취약 계층 등에 대한 지원을 통해 경제 양극화 해소에 도움을 준다. 강원랜드의 경우 국세와 지방세, 관광진흥개발기금과 폐광지역개발기금 등의 공공재정 조성에 기여하고 있으며 경륜에서는 레저세, 교육세, 농어촌 특별세 및 국민체육진흥기금, 청소년육성기금, 문화예술진흥기금 등을, 경마는 레저세, 농어촌 특별세 및 축산발전기금, 공익기부금 등을 납부하고 있다.

나. 사행산업의 역기능

- 사행산업은 특수 지역(예, 폐광지역)의 경제적 자립과 세수 확보, 여가 제공 등의 기능적 측면도 있지만, 그로 인해 초래되는 역기능 또한 적지 않다. 흔히 '도박중독(gambling addiction)'으로 불리는 부적응적 도박 행동은 대표적인 역기능에 해당하며, 다양한 영역의 기능 손상과 삶의 질 저하, 높은 비율의 파산 및 이혼 등과 관련되고, 근로의식 저하와 불법행위 등으로 인해 사회질서를 손상시키는 결과를 초래할 수 있다(이민규 등, 2009; 이흥표, 2003; Grant & Kim, 2001; Orford et al., 2003; Petry, 2005).
- 도박중독은 도박 행동에 대한 만성화된 자기-조절 실패로 인해 초래되는 생물심리적 증후군으로(김교현, 2006), 미국정신의학회의 정신장애 진단 및 통계편람(DSM-5; APA, 2014)에서는 '도박장애(disordered gambling)'라는 공식적인 용어를 사용하여 관련 문제를 정의하고 있다. DSM-5에서 도박중독은 다음과 같은 9가지 기준 중에서 4 가지 이상을 '지난 1년 동안'이나 '일생을 통해' 보이는 것으로 진단된다. 지난 1년 동안의 기준을 사용해서 특정 전집(Population distribution)에서 도박중독자가 차지하는 백분율을 나타낸 것을 1년 시점 유병률(prevalence)이라 하고 일생을 통한 지금까지의 기준을 사용해서 얻은 수치는 평생 유병률이라 한다.

## DSM-5의 도박장애 진단 기준

다음 중 4개 또는 그 이상의 항목을 충족시키는 반복적이고 비적응적인 도박행동

- ① 도박에 집착한다(예, 과거의 도박경험을 되새기고, 다음 모험의 승산을 예상하거나 계획하고, 도박으로 돈을 벌 수 있는 방법에 대해 집착한다).
- ② 바라는 만큼의 흥분을 얻기 위해서 점차 액수를 늘리면서 도박을 하려는 욕구가 있다.
- ③ 도박을 조절하거나 줄이거나 중단하려는 노력이 반복적으로 실패한다.
- ④ 도박을 줄이거나 중지시키려고 할 때 안절부절 못하거나 과민해 진다.
- ⑤ 문제로부터 도피하기 위한 수단이거나, 불쾌한 기분(예, 무기력감, 죄책감, 불안감, 우울감)을 떨기 위한 수단으로 도박을 한다.
- ⑥ 도박으로 돈을 잃은 후, 그 돈을 만회하기 위해 다시 도박판에 돌아간다.
- ⑦ 도박에 관여된 정도를 숨기기 위해 가족, 치료자 혹은 타인들에게 거짓말을 한다.
- ⑧ 도박으로 인해 중요한 관계가 위태로워지거나 직업 및 교육적인 기회나 출세의 기회를 상실한다.
- ⑨ 도박으로 야기된 절망적인 경제 상태에서 벗어나기 위해 타인에게서 돈을 빌린다.

- 도박으로 인한 피해는 주로 도박중독을 매개로 나타난다. 도박중독으로 인한 개인적·사회적 피해는 다음과 같다.

## ① 도박중독으로 인한 개인적 피해

- 파산, 직업 문제와 재산의 상실: 직장에서 해고 및 부적응 심화(도박으로 인한 실직률 상승 20.6%; 이영분, 김유순, 2002).
- 도박중독으로 인한 가족문제 발생: 가족기능의 약화, 가정해체, 배우자와의 갈등, 자녀문제(도박중독으로 인한 부부싸움 증가 54.1%; 이영분, 김유순, 2002)
- 도박으로 인한 자살사고 및 자살시도: 도박중독자들의 높은 자살사고와 자살 시도율(DSM-IV-TR, 2000)
- 도박중독으로 인한 정신건강의 피해: 주요 우울장애, 불안장애, 외상 후 스트레스장애, 알콜 및 약물 사용 등 공존질환 증가(DSM-5, 2014)

## ② 도박중독으로 인한 사회·경제적 피해

- 경제 및 재정, 고용, 범죄 및 법률, 건강·복지 등으로 도박중독의 사회·경제적 비용을 추계(2009년 기준)할 경우 약 78조원(GDP 대비 7.3%)에 이르는 것으로 조사됨(물질중독에 비해 사회경제적 손실 비용이 큼, 2004년 음주관련 사회경제적 비용 20조 990억원(GDP 대비 2.9%); 2007년 흡연관련 비용 2조 6천 억원~3조 2천 억원(GDP 대비 0.29~0.35%)). 지난 10년간 도박중독의 사회·경제적 비용추이(평균 6%) 증가 추세를 고려할 때, 향후 도박중독으로 인한 손실 비용은 2020년 117조 원, 2050년 361조 원으로 추정됨. 원정도박자 수를 22만 6천명으로 추산할 때, 원정도박으로 인해 국외로 유출되는 비용은 1년에 2조 2천 억원으로 추산됨(사행산업통합감독위원회, 2010).

- 접근성이 높은 인터넷을 매개로 한 다양한 사설(불법) 도박의 확산은 청소년을 도박중독 위험 집단으로 만들고 있음. 2007년에 국내에서 수행된 한 연구에 따르면, 조사에 포함된 남자 청소년 259명 중에서 인터넷 도박 게임을 해 본 경험이 있는 청소년은 25.5%에 이르렀고 전체의 10%에 해당되는 청소년들이 지금도 정기적으로 인터넷 도박 게임을 하고 있는 것으로 조사되었는데 이들은 그렇지 않은 청소년들에 비해 불법 인터넷 도박 사이트에 방문해본 비율이 높았음(권선중 등, 2007). 2013년에 광주지역 청소년 2,000명을 대상으로 수행된 연구에서도 응답자의 24%가 인터넷 도박 게임을 해 본 경험이 있는 것으로 나타났는데, 이 조사에 따르면 응답자의 73%에 이르는 청소년들이 현실 공간에서도 다양한 도박 행위를 하고 있는 것으로 나타났고 6%는 성인용 도박까지 해 본 것으로 나타남(사행산업통합감독위원회, 2013).
- 도박중독이 발생하는 이유나 발생을 촉진하는 요인에 대한 다양한 설명이 존재한다. 그 중에서도 공중보건 접근(Public Health Approach)이 지자체 수준의 이해와 대책 마련에 유용하다. 공중보건 접근에서 도박행동이나 도박의 결과를 결정한다고 보는 상호작용적 요소는 세 가지다(김교헌, 2006).
  - 첫 번째 요소는 도박자(host)다. 도박을 하는 사람은 도박행동에 영향을 미칠 가능성이 있는 다양한 속성에서 서로 다르다. 유전적 취약성, 유아기나 아동기 외상경험, 충동성, 위험감수 경향, 생활스트레스 경험, 사회적 고립 등이 도박에 빠지기 쉬운 도박자의 특성이 될 수 있다.
  - 두 번째 요소는 도박게임(agent)이다. 도박게임은 여러 면에서 서로 다르다. 고스톱, 블랙 잭, 경마 등은 운과 함께 참여자의 지식이나 기술이 결과에 영향을 미치는 반면, 슬롯머신, 빙고, 복권 등은 운에 의해서만 결과가 결정된다. 카지노 테이블게임이나 전자게임기를 이용하는 도박은 매우 짧은 시간 동안 진행되고 결과도 즉각적으로 피드백 되는 반면, 즉석 복권을 제외한 대부분의 복권은 결과가 피드백 되는 시간 간격이 느리다. 화투나 테이블게임은 다른 사람과의 상호작용이 중요한데 반해, 슬롯머신처럼 혼자서 하는 게임도 있다. 경마나 경륜과 같은 참여자 사이의 경쟁방식이 있는가 하면 카지노 게임처럼 고객과 게임업체 사이의 경쟁방식도 있다. 내기에 거는 배팅 액수와 승리했을 때 얻을 수 있는 액수의 크기 또한 게임의 중요한 특성이다. 배팅과 상금의 액수가 크고 결과가 즉각적으로 피드백 되며, 아슬아슬하게 승리를 놓치는 듯한 인상을 주는 게임 등이 중독성이 높은 것으로 알려져 있다.
  - 세 번째 요소는 도박행동이 발생하는 물리 및 사회문화적 환경(environment)이다. 물리적인 환경 조건으로, 도박게임을 제공할 수 있는 시설과 기회가 얼마나 많은가를 의미하는 ‘가용성(availability)’을 들 수 있다. 가용성은 특정한 면적이나 인구수에 대해 얼마나 많은 도박게임 시설이 있느냐를 의미한다. 다음은 가용성과 제도의 결합 결과로, 도박게임 시설에 접근하기가 얼마나 쉬운가를 뜻하는 ‘접근성(accessability)’이다. 끝으로 사회문화적인 측면과 관련성이 높은, 특정 문화에서 도박행동을 얼마나 합법적이고 적절한 행동으로 받아들이는가를 의미하

는 ‘수용성(acceptability)’이다. 이 밖에도, 게임장의 현금지급기 유무, 알코올성 음료의 제공 여부, 외부와의 단절 정도, 오락시설의 존재 여부, 거울과 시계의 존재 여부 등과 대중매체를 통한 도박 광고나 도박 문제 경고 광고, 배팅 액수의 제한이나 출입금지 혹은 신분 확인 제도 등이 도박행동과 관련되는 중요한 환경 요소로 지적되고 있다.

- 도박자와 게임 및 도박 환경은 개별적이거나 독립적이 아니라 역동적으로 상호작용하면서 도박행동에 영향을 미친다. 따라서 도박으로 인한 피해를 설명하고 예측 및 통제(예방, 치료)하기 위해서는 이 세 성분들 사이의 상호작용을 잘 파악할 수 있어야 한다. 이런 작업을 위해서 각 분야의 전문적 역량과 도박문제에 대한 전문성을 갖춘 전문가들 사이의 학제적이고 협동적인 접근이 필수적이다.
- 선행연구를 개관한 결과, 게임(agent)의 속성상 중독위험성이 높고 접근성이나 가용성 또한 높은 ‘경마, 경륜, 경정 장외매장’이 대부분 서울 도심지역에 위치해 있다는 점을 감안할 때, 서울 시민들은 사행산업으로 인한 개인·사회·경제적 피해에 노출되어 있을 것으로 예상할 수 있다.
- 따라서 사행산업으로 인한 서울시민들의 피해 실태를 구체적으로 조사하고, 그 양상이나 수준이 선행연구에서 언급한 공중보건 요소(접근성이나 가용성)와 관련 있는지 탐색하여 서울시의 정책적 대처를 위한 정보로 활용할 필요가 있다.

## 제2절 서울시 사행산업 현황

## 핵심내용

서울시 내의 합법 사행산업체로는 경마, 경륜 및 경정 장외발매소와 복권류 판매소가 있다. 장외발매소는 경마, 경륜 및 경정 본장에서 경기를 관람하기 어려운 이용객에 대한 참여기회 확대, 접근성 제고, 사업자의 수익성 개선 등을 위해 각 지역에 스크린을 통해 경기를 관람할 수 있는 매장을 설치하여 운영하는 것이다. 2013년 기준 장외발매소는 경마 30개소, 경륜 21개소, 경정 17개소가 운영되고 있으며 현재 서울시에는 경마 10개소, 경륜 및 경정 14개소가 운영되었다.

서울시에는 경마 장외발매소는 강남구, 강북구, 강동구, 동대문구, 종로구, 영등포구, 용산구, 중랑구, 도봉구의 총 9개 구에 있으며 경륜 및 경정 장외발매소는 중랑구, 중구, 동대문구, 성북구, 관악구, 영등포구, 강남구, 송파구의 총 8개 구에 위치해 있다. 2013년 기준 서울시 경마 장외발매소의 총 입장객수는 약 451만 명이며 매출액은 총 1조 9,869억 원으로 나타났다. 서울시 경륜 장외발매소의 총 입장객수는 약 293만 명, 매출액은 약 7,250억 원, 서울시 경정 장외발매소의 총 입장객수는 약 135만 명, 매출액은 2,743억 원으로 나타났다.

(※ 2014년 상반기 송파구 경륜·경정 장외발매소 폐쇄)

사행산업에서 발생하는 수익은 관광산업 및 체육진흥, 청소년 건전육성, 지방재정 확충을 위한 재원마련, 중소기업 진흥 및 산업기반기금 조성, 농어촌 현대화, 교육 및 기타 공익사업, 각종 기금 지원 등 공공자본을 형성하는데 사용되고 있는데 2013년 기준으로 경마, 경륜 및 경정의 국세와 지방세 현황은 경마의 경우 국세 3,414억원, 지방세 1조 1,018억원, 경륜은 국세 568억원, 지방세 3,006억원, 경정은 국세 160억원, 지방세 969억원으로 각각 나타났다. 서울시의 레저세 비율은 지방세의 1.3%(1,588억원)이며 이 중 경마 62.5%(992억원), 경륜 27.9%(443억원), 경정 9.6%(153억원)으로 나타났다. 또한 레저세를 징수하는 자치구에는 총 징수액의 3%를 교부한다.

장외발매소 입장객 수는 사행산업별 전체 입장객의 약 70%가 넘는 비중을 차지하고 있으며 대부분이 서울 등 수도권에 밀집되어 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 서울시의 장외발매소 설치 및 운영에 대한 관리 및 개입의 필요성



사행산업 동향을 폐해 중심으로 살펴보기 위해 전국 도박중독 유병률을 조사한 결과 2012년 기준 7.2%로 나타났으며 도박이용자들 중 문제성 이용자의 경우 술이나 약물 오남용, 자살사고 및 시도, 범법행위, 이혼, 폭력, 실직 등의 사회적 부작용 경험률은 일반인에 비해 두드러지게 높게 나타났다.

서울시의 사행산업 동향을 살펴보기 위해 장외발매소 이전 및 확장과 관련된 민원사례를 조사하고 시민단체관계자 면담조사와 신문분석을 실시하였다. 민원사례 조사 결과 서초구는 건축허가가 난 경마 장외발매소에 대해 도시관리계획 변경과 건축허가취소를 통해 장외발매소 설치를 불가하였으며 이 과정에서 마권 장외발매소의 용도를 문화집회시설군에서 위락시설군으로 분류될 수 있도록 건축법 시행령 개정을 건의하여 건축법 시행령 개정은 이뤄지지 않았으나, 서울시 도시계획조례를 개정하는 계기가 되어 현재는 주거지역 및 준주거지역권 내에 마권 장외발매소 설치가 제한되어 있다. 용산구는 이전 예정인 경마 장외발매소의 지역이 학교 밀집지역임을 주장하며 이전을 반대하고 있으나 2014년 6월부터 시범 운영 중에 있는 실정이다.

신문분석 결과, 용산구 장외발매소와 관련하여 교육환경침해, 주민 간 갈등, 도박폐해(주거환경), 취약계층피해 등의 기사가 주로 보도되었으며 전체적으로 교육환경에 대한 문제가 강하게 보도되고 있다.

1 | 서울시 사행산업 분포 및 매출규모, 이용자 수 조사

1-1 전국 사행산업 현황

- 사행산업통합감독위원회법 제 2조 제 1호에 따른 사행산업은 카지노업, 경마, 경륜, 경정, 복권, 체육진흥투표권, 소싸움경기로 규정되어 있다. 국내 사행산업 중 경마, 경륜 및 경정의 업종별 현황은 표 2와 같다. 경마의 영업장 수는 30개소, 경륜은 21개소, 경정은 17개소로 서울시의 경우 경마 10개소, 경륜 8개소, 경정 6개소로 많은 영업장들이 서울에 집중되어 있음을 알 수 있다. 특히, 매출액 중 장외발매소의 매출액과 입장객 수가 전체의 약 70% 정도를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

(※ 2014년 상반기 송파구(올림픽공원점) 경륜·경정 장외발매소 폐쇄)

<표 2> 국내 사행산업 업종별 현황

(단위: 억 원, 개, 천 명)

구 분		경 마	경 륜	경 정
영 업 장 수	합계	30	21	17
	서울	10	8	6
	경기도	9	7	4
	인천	4	1	1
	충청도	2	2	2
	경상도	4	3	4
	전라도	1	-	-
입 장 객	전체	16,138	7,848	2,886
	본장	5,017	1,648	275
	장외발매시설 (비중)	11,121 (68.9)	6,200 (79.0)	2,611 (90.5)
매 출 액	전체	78,397	24,808	7,231
	본장	21,793	9,801	1,547
	장외발매시설 (비중)	56,604 (72.2)	15,007 (60.5)	5,684 (78.6)

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 관련 통계”

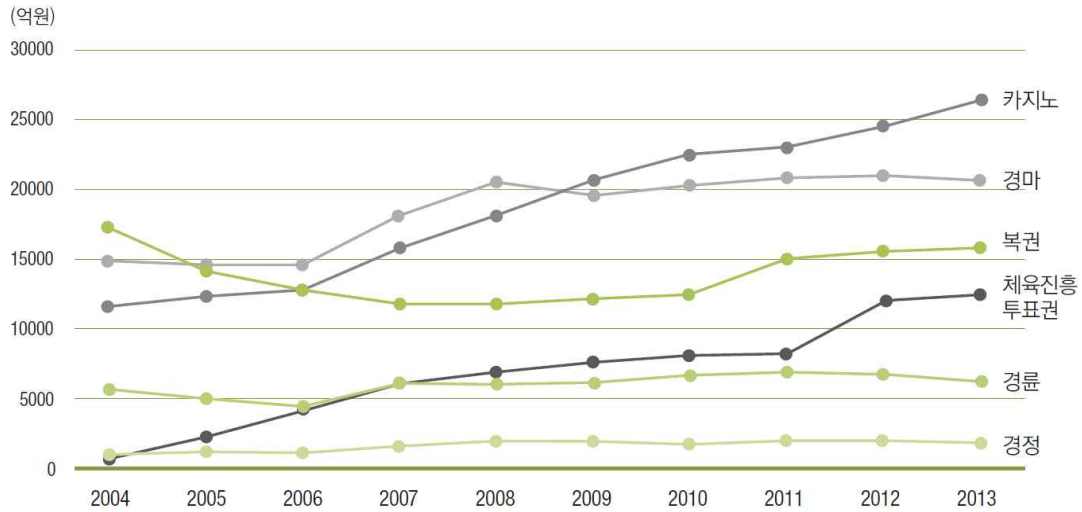
- 지난 10년간 전체 합법 사행산업의 영업장, 매출액 및 이용객 증가 추이는 표 3, 그림 3과 같다. 각 업종의 규모는 계속적으로 확장되고 있으며 이용객과 매출액도 꾸준히 증가되는 추세이다.

<표 3> 10년간 연도별 사업 추이

(단위: 억 원, 천명, %)

업종별		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
카지노업	영업장	14개	14개	17개	17개	17개	17개	17개	17개	17개	17개
	매출액 (강원랜드)	11,744 (7,368)	12,437 (8,091)	12,817 (8,021)	15,834 (9,705)	18,185 (10,657)	20,734 (11,538)	22,590 (12,534)	23,113 (11,857)	24,602 (12,092)	26,475 (12,790)
	이용객	2,462	2,456	2,782	3,628	4,192	4,721	5,037	5,084	5,409	5,775
경마	영업장 (장외)	31개 (29)	35개 (32)	36개 (33)	35개 (32)	35개 (32)	35개 (31)	35개 (31)	34개 (30)	33개 (30)	33개 (30)
	매출액	53,303	51,548	53,110	65,402	74,219	72,865	75,765	77,862	78,397	77,035
	이용객	15,407	16,185	19,443	21,683	21,233	21,676	21,812	19,518	16,138	15,917
경륜	영업장 (장외)	17개 (14)	20개 (17)	22개 (19)	23개 (20)	24개 (21)	24개 (21)	24개 (21)	24개 (21)	24개 (21)	24개 (21)
	매출액	19,427	17,555	15,894	21,173	20,524	22,238	24,421	25,006	24,808	22,976
	이용객	5,721	5,459	5,644	9,048	8,848	9,429	9,409	9,306	7,848	6,981
경정	영업장 장외	8개 (7)	12개 (11)	13개 (12)	15개 (14)	16개 (15)	16개 (15)	16개 (15)	16개 (15)	18개 (17)	18개 (17)
	매출액	3,378	4,127	3,972	5,388	6,869	7,183	6,508	7,348	7,231	6,923
	이용객	1,434	1,909	1,968	2,891	3,434	3,499	3,286	3,387	2,886	2,677
복권	종류	61종	38종	12종	12종	12종	12종	12종	12종	12종	12종
	매출액	34,595	28,438	25,940	23,809	23,940	24,712	25,255	30,805	31,854	32,340
체육진흥 투표권	종류	11종	10종	18종	16종	19종	17종	17종	18종	20종	19종
	매출액	1,389	4,573	9,131	13,649	15,962	17,590	18,731	19,375	28,435	30,782
소싸움 경기	영업장								1개	1개	1개
	매출액 이용객	-	-	-	-	-	-	-	17 92	116 340	195 1,017
계	매출액 (증감률)	123,835 (-13.0)	118,677 (-4.2)	120,865 (+1.8)	145,255 (+20.2)	159,699 (+9.9)	165,322 (+3.5)	173,270 (+4.8)	183,526 (+5.9)	195,443 (+6.5)	196,726 (+0.7)

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 관련 통계”



출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 관련 통계”

[그림 3] 업종별 순매출액 추이(2004~2013년)

- 장외발매소란 경마·경륜·경정 본장<sup>1)</sup>에서 경기를 관람하기 어려운 이용객에 대한 참여기회 확대, 접근성 제고, 사업자의 수익성 개선 등을 위해 각 지역에 지점을 설치하여 운영되는 것을 의미한다.
- 장외발매소는 2013년 기준 경마 30개소, 경륜 21개소, 경정 17개소가 운영되고 있으며(표 4) 현재 서울시에는 경마 장외발매소 10개소, 경륜 및 경정 장외발매소 12개소가 운영되고 있다.

<표 4> 경마, 경륜, 경정 본장 및 장외발매소 현황

구 분	'98	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
경마장(장외)	2(20)	2(25)	2(24)	2(28)	2(27)	2(29)	3(32)	3(33)
경륜장(장외)	1(3)	2(11)	2(12)	2(13)	3(14)	3(14)	3(17)	3(19)
경정장(장외)	-	-	-	1(0)	1(4)	1(7)	1(11)	1(12)
합 계	3(23)	4(36)	4(36)	5(41)	6(45)	6(40)	7(60)	7(64)

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 관련 통계”

1) 경마 본장은 렛츠런파크서울(경기도 과천시 경마공원대로 107), 렛츠런파크제주(제주특별자치도 제주시 애월읍 평화로 2144), 렛츠런파크부산경남(부산광역시 강서구 가락대로 929)의 3개 지역에 위치해 있음. 경륜 본장은 국민체육진흥공단 광명 스피돔(경기도 광명시 광명로 721), 창원경륜공단 창원 스피돔(경남 창원시 의창구 원이대로 470), 부산지방공단 스포원 부산 금정경륜장(부산광역시 금정구 체육공원로 399번길)의 3개 지역에 위치해 있음. 경정 본장은 미사리 경정공원(경기도 하남시 미사대로 505) 1개 지역에 위치해 있음.

1-2 서울시 사행산업 현황

- 서울시 내의 합법 사행산업체로는 경마, 경륜 및 경정 장외발매소와 복권류(복권, 체육진흥투표권 등) 판매소가 있다. 본 연구에서는 이들 사업체를 중심으로 현황을 조사하였다.
- 서울시 내의 경마 장외발매소 현황은 표 5와 같다. 경마 장외발매소는 강남구, 강북구, 강동구, 동대문구, 종로구, 영등포구, 용산구, 중랑구, 도봉구의 총 9개 구에 10개소가 운영되고 있으며 2013년 장외발매소의 총 입장객수는 4,509,088명, 총 매출액은 19,869억 원이다. 지점별 입장객수는 가장 적은 곳이 157,231명(선릉점)이며 가장 많은 곳이 1,107,357명(영등포점)이다. 매출액은 가장 적은 곳이 908억 원(선릉점), 가장 많은 곳이 4,950억원(영등포점)이다.

<표 5> 경마 장외발매소 현황

(단위: 명, 억 원, 천 건)

구 분	위 치	개장일	임차 여부	규모(m <sup>2</sup> )	입장 정원	2013년		
						입장객수	매출액	발매건수
강남	135-100 서울특별시 강남구 도산대로 529	'01.09.22	임차	6,583	2,292	315,490	1,810	11,697
강동	134-022 서울특별시 강동구 구천면로 200	'06.12.22	임차	14,046	4,689	659,531	2,813	24,508
강북	142-061 서울특별시 강북구 도봉로 302	'02.02.02	소유	16,568	3,180	461,543	1,709	16,907
동대문	130-814 서울특별시 동대문구 난계로 254	'05.09.24	임차	10,716	3,356	637,338	2,216	20,343
강남 (선릉)	135-280 서울특별시 강남구 테헤란로 416	'93.09.04	임차	4,989	3,093	157,231	908	6,504
종로	110-552 서울특별시 종로구 난계로29길 49	'94.03.12	소유	3,525	1,810	282,719	1,002	9,204
영등포	150-033 서울특별시 영등포구 영중로8길 14	'96.03.02	소유	28,276	7,270	1,107,357	4,950	43,837
용산	140-013 서울특별시 용산구 청파로 52	'14.06.28	소유	1,532	402	301,683 <sup>2)</sup>	1,431	13,474
중랑	131-232 서울특별시 중랑구 망우로 390	'00.09.02	임차	6,726	1,336	160,874	1,294	6,588
도봉	도봉구 창동8번지 (대한반호프빌딩)	'92.09.04	소유	9,147	4,030	425,322	1,736	16,022

출처 : 사행산업통합감독위원회(2014), “사행산업 관련 통계”, 한국 마사회 홈페이지 “http://www.kra.co.kr”

2) 용산 장외발매소는 이전 후 통계자료가 없으므로 사행산업통합감독위원회(2014)의 2013년 사행산업 관련 통계자료를 사용하였음.

- 서울시 내의 경륜 및 경정 장외발매소 현황은 표 6과 같다. 경륜 장외발매소는 8개소로 중랑구, 중구, 동대문구, 성북구, 관악구, 영등포구, 강남구, 송파구에 위치해 있다. 경륜 장외발매소의 2013년 기준 전체 입장객수는 2,931,759명이며 총 매출액은 약 7,250억원이다. 지점별로 가장 입장객수가 적은 곳은 133,308명(강남점), 가장 많은 곳은 648,382명(올림픽공원점)이며 매출액은 가장 적은 곳이 약 534억 원(강남점), 가장 많은 곳이 약 1,795억 원(올림픽공원점)이다. 경정 장외발매소는 6개소로 중랑구, 장안구, 성북구, 관악구, 강남구, 송파구에 위치해 있으며 2013년 기준 전체 입장객수는 1,353,168명이며 총 매출액은 약 2,743억 원이다. 지점별 입장객 수가 가장 적은 곳은 105,334명(강남점), 가장 많은 곳은 292,249명(관악점)이며 매출액은 가장 적은 곳이 약 293억 원(강남점), 가장 많은 곳은 약 596억 원(관악점)이다. (※ 2014년 상반기 송파구(올림픽공원점) 경륜·경정 장외발매소 폐쇄)

<표 6> 경륜 · 경정 장외발매소 현황

(단위: 명, 백만 원, 천 건)

구 분	위 치	개장일 (경정공동활용일)	규모(m <sup>2</sup> )	수용인원	2013년			
					입장객수	매출액	발매건수	
경륜 (7)	중랑 (상봉)	서울특별시 중랑구 상봉로 117	'98. 4. 3 ( '03. 3. 26)	5,063	2,630	481,755	109,401	5,206
	중구	서울특별시 중구 장충단로 263	'99. 3. 5	5,056	1,970	238,255	21,902	2,899
	동대문 (장안)	서울특별시 동대문구 장한로2길 33	'99. 3. 26 ( '03. 3. 26)	7,880	4,260	533,600	130,251	5,936
	성북	서울특별시 성북구 동소문로 300	'00. 3. 3 ( '03. 6. 4)	4,208	2,180	382,989	73,214	3,387
	관악	서울시 관악구 신림로 59길 23	'05. 3. 25 ( '05. 3. 30)	5,278	2,350	326,671	73,145	3,840
	영등포	서울특별시 영등포구 양평로 48	'00. 3. 3	5,047	2,630	186,799	84,219	3,877
	강남	서울특별시 강남구 학동로 171	'05. 1. 28 ( '05. 3. 2)	5,737	2,048	133,308	53,424	1,946
	올림픽 공원	서울특별시 송파구 올림픽로 424	'06. 2. 17 ( '06. 3. 1)	5,016 (경정장 포함)	7,628	648,382	179,555	7,364
경정 (5)	중랑 (상봉)	서울특별시 중랑구 상봉로 117	'03. 3. 26	5,063	2,630	213,822	43,341	2,619
	동대문 (장안)	서울특별시 동대문구 장한로2길 33	'03. 3. 26	7,880	4,260	283,172	52,952	3,247
	성북	서울특별시 성북구 동소문로 300	'03. 6. 4	4,208	2,180	230,061	40,065	2,497
	관악	서울시 관악구 신림로 59길 23	'05. 3. 30	5,278	2,350	292,249	59,652	3,598
	강남	서울특별시 강남구 학동로 171	'05. 3. 2	5,737	2,048	105,334	29,376	1,474
	올림픽 공원	서울특별시 송파구 올림픽로 424	'06. 3. 1	5,016 (경륜장 포함)	7,628	228,530	49,040	2,602

출처 : 사행산업통합감독위원회(2014), “사행산업 관련 통계”, 경륜경정사업본부 홈페이지 “http://www.krace.or.kr/”

- 복권은 온라인복권과 전자복권, 인쇄복권으로 나뉘며 온라인 복권에는 로또 6/45, 인쇄복권에는 연금복권(추첨식), 스피도(즉석식), 전자복권에는 스피드 키노, 메가 빙고, 파워볼(이상 추첨식), 트리플릭, 트레저헌터, 더블잭마이더스, 캐치미(이상 즉석식)으로 구분된다. 복권류는 편의점(GS25, CU, 씨스페이스), 개인사업자 등에서 판매된다.
- 체육진흥투표권인 스포츠포토는 축구, 농구, 야구, 골프, 씨름 배구 총 6개 종목의 승부식, 점수식, 혼합식, 특별시 등의 투표권이다. 가판, 개인편의점, 복권방, 이동통신사, 편의점(GS25, 미니스톱, 바이더웨이, 세븐일레븐, CU 등)에서 판매된다.
- 스포츠포토와 나눔로또 홈페이지에 공지되어 있는 서울시 내의 공식판매소 현황은 표 7과 같다. 각 판매소별 매출액 및 발매건수는 공지되어 있지 않은 바, 2013년도 기준 전체 복권 및 체육진흥투표권의 매출액과 발매건수를 조사하였다. 복권 순매출액은 15,938억원이며 발매건수는 3,203,458,000건이다. 체육진흥투표권의 경우 2013년 기준 온라인을 제외한 판매점 총매출액은 26,995억원이며 발매건수는 215,694,000건이다.

<표 7> 서울시 구별 복권판매소 현황

구	체육진흥투표권	나눔로또	인쇄복권(로또제외)
강남구	122	107	272
강동구	68	66	90
강북구	36	51	106
강서구	62	66	145
관악구	62	59	114
광진구	58	59	165
구로구	63	62	161
금천구	52	38	131
노원구	57	57	183
도봉구	52	43	143
동대문구	71	83	198
동작구	43	56	122
마포구	64	64	114
서대문구	40	48	113
서초구	78	76	204
성동구	53	53	88
성북구	55	51	96
송파구	85	82	204
양천구	47	47	88
영등포구	79	82	232
용산구	46	42	126
은평구	63	58	125
종로구	51	64	68
중구	83	97	111
중랑구	69	61	114

출처: 나눔로또 복권통합포털 “<http://www.nlotto.co.kr>”

- 서울시 내 사행산업의 분포 및 매출규모, 이용자 수를 조사한 결과 도출된 시사점은 다음과 같다.
- 장외발매소 입장객 수는 사행산업별 전체입장객 수 비중 중 약 70%가 넘는 비중을 차지하고 있으며 장외발매소는 대부분 서울 등 수도권에 밀집되어 있는 것으로 나타났다.
- 장외발매소는 여가레저 기능이 취약하며 불건전하게 운영됨으로서 도박중독자 양산 및 사행산업의 무분별한 확산의 주된 원인이 되고 있다는 비판이 있는데, 경마·경륜·경정의 오락적인 측면보다는 베팅을 통한 매출액 증대에 치중하고 있으며 대부분이 서울시에 위치해 있어 서울시의 장외발매소 설치·운영에 대한 관리 및 개입의 필요성이 시사된다.



## 2 | 사행산업 관련 조세 현황

- 사행산업에서 발생하는 수익은 관광산업 및 체육진흥, 청소년 건전육성, 지방재정확충을 위한 재원마련, 중소기업 진흥 및 산업기반기금조성, 농어촌 현대화, 교육 및 기타 공익사업, 각종 기금 지원 등 공공자본을 형성하는데 사용되고 있다.
- 본 장에서는 2013년 기준 사행산업체 중 서울시 내에 운영되고 있는 경마, 경륜 및 경정의 조세 현황에 대해 파악하고 국고기부방안 등 서울시의 사행산업 관리 정책에 대한 시사점을 도출하기 위한 자료로 활용하고자 한다.

### 가. 업종별 조세 및 기금출연 현황

- 2013년 기준으로 경마, 경륜 및 경정의 국세와 지방세 현황을 조사한 결과는 표 8과 같다. 경마는 국세 3,414억 원, 지방세 11,018억 원, 경륜은 국세 568억 원, 지방세 3,006억 원, 경정은 국세 160억 원, 지방세 969억 원으로 나타났다.

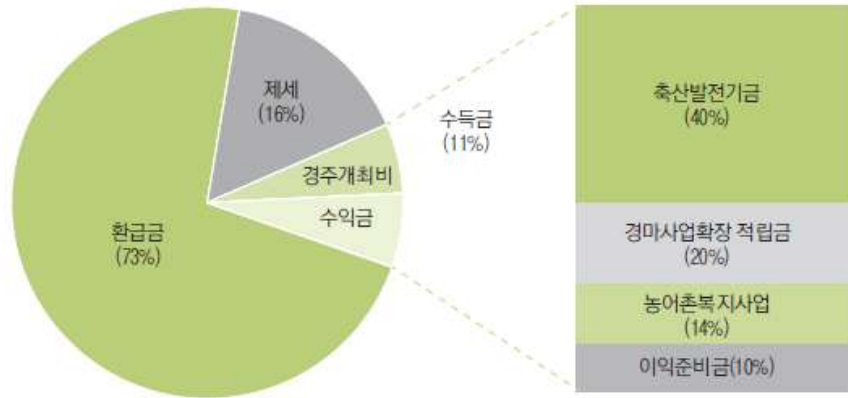
<표 8> 사행업종별 조세 현황

(단위:억 원)

구 분	국 세	지방세	소 계
경마	3,414	11,018	14,432
경륜	568	3,006	3,575
경정	160	969	1,123
합계	4,142	14,993	19,130

출처 : 사행산업통합감독위원회(2014), “사행산업 관련 통계”

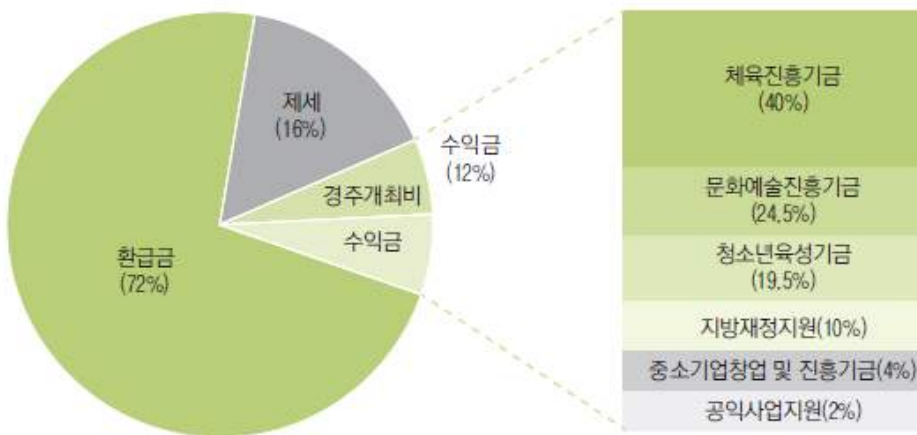
- 경마의 매출액 배분 구조를 살펴보면 총 매출액의 73%를 고객에게 환급금으로 지급하고 나머지 27% 중 16%는 각종세금(레저세 10%, 지방교육세 4%, 농어촌특별세 2%)으로 납부되고, 나머지 수익금 11% 중 경주개최 비용을 제외한 이익금은 다시 이익준비금(10%), 경마사업확장 적립금(20%), 축산발전기금(56%), 농어촌복지사업기금(14%) 등으로 사용되고 있다(그림 4).



출처: 사행산업통합감독위원회(2014), “2013사행산업백서”

[그림 4] 경마 매출액 배분 구조

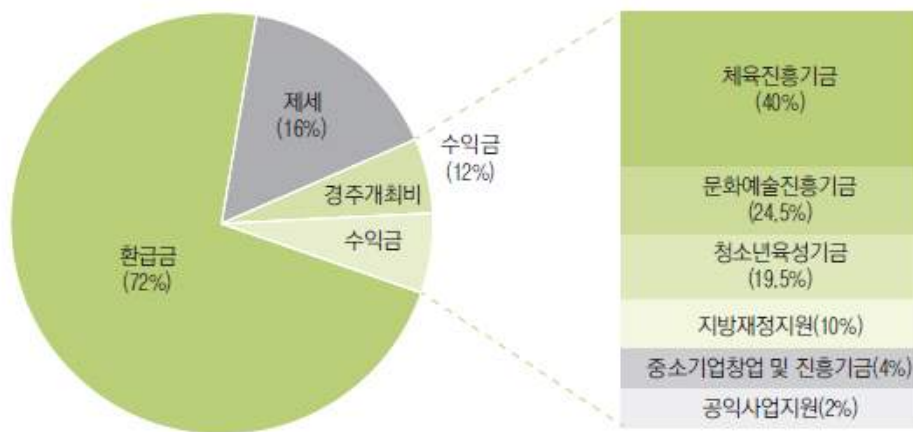
- 경륜의 매출액 배분 구조는 경마와 유사하며 총 수입금 중 약 72%를 배당금으로 환급하고 16%는 각종 세금(레저세 10%, 지방교육세 4%, 농어촌 특별세 2%)으로, 나머지 12%는 발매수득금 등으로 배분된다. 발매수득금 중 경주개최 비용, 시설환경개선준비금 1%, 손실보전준비금 0.2%를 제외한 수익금은 체육진흥기금 40%, 문화예술진흥기금 24.5%, 청소년육성기금 19.5%, 중소기업창업 및 진흥기금 4%, 지방재정지원 10%, 공익사업지원 2% 등에 사용하고 있다(그림 5).



출처: 사행산업통합감독위원회(2014), “2013사행산업백서”

[그림 5] 경륜 매출액 배분 구조

- 정부의 매출액 배분 구조는 경륜과 동일하며 총 수입금 중 약 72%를 배당금으로 환급하고 16%는 각종 세금으로, 나머지 12%는 발매수득금 등으로 배분된다. 발매수득금 중 경주개최비용, 시설환경개선준비금 및 손실보전준비금을 제외한 수익금은 체육진흥기금 40%, 청소년육성기금 30%, 중소기업창업 및 산업기반기금 17.5%, 지방재정지원 10%, 공익사업지원 2.5% 등에 사용하고 있다(그림 6).



출처: 사행산업통합감독위원회(2014), “2013사행산업백서”

[그림 6] 경정 매출액 배분 구조

- 지방세를 중심으로 살펴보면 2013년 기준 경마가 납부하는 지방세는 레저세 10,785억 원, 지방소득세 144억 원, 재산세 58억 원 등 총 11,018억 원으로 나타났다. 경륜의 경우 지방세는 레저세 1,855억 원, 지방교육세 742억 원, 기타소득주민세 10억 원으로 나타났다. 경정의 경우 지방세는 레저세 692억 원, 지방교육세 277억 원으로 나타났다.
- 기금 등 출연 현황을 조사한 결과 경마의 경우 축산발전기금으로 1,594억 원, 농어촌복지사업기금으로 398억 원, 공익성 기부금으로 151억 원을 출연하였다. 경륜의 경우 국민체육공단은 국민체육진흥기금으로 262억 원, 문화예술진흥기금으로 127억 원, 청소년육성기금으로 102억 원, 중소기업창업 및 진흥기금으로 21억 원, 지방재정기금으로 52억 원 공익사업기금으로 11억 원을 출연하였다. 경정은 국민체육진흥기금으로 59억 원, 문화예술진흥기금으로 26억 원, 청소년육성기금으로 21억 원, 중소기업창업 및 진흥기금으로 4억 원, 지방재정으로 11억 원, 공익사업으로 2억 원을 출연했다.

- 업종별 지출 구조는 표 9와 같다.

<표 9> 사행산업 업종별 지출구조

산업유형	지출 항목	법적 근거	주요 내용
경마	이익준비금 (10%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국마사회법 제 42조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자본금의 100분의 50에 달할 때까지 이익금의 10%를 이익준비금에 적립</li> </ul>
	경마사업 확장적립금 (20%)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자본금과 동액에 달할 때까지 이익금의 20%를 경마사업확장적립금에 적립</li> </ul>
	축산발전기금(56%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국마사회법 제 42조</li> <li>• 축산법 제 43조, 제 44조</li> <li>• 한국마사회법 시행령 제 23조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이익금의 70%인 특별적립금 중에서 8/10의 금액을 축산법에 의한 축산발전기금으로 적립</li> </ul>
	농어촌 복지사업 (14%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국마사회법 제 42조</li> <li>• 한국마사회법 시행령 제 23조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마사 진흥을 위한 사업</li> <li>• 농어업인 자녀 및 농어업인 후계인력 장학 사업</li> <li>• 농업·농촌에 대한 이해증진 및 농축산물 소비촉진사업</li> <li>• 자유무역협정의 이행에 따른 농어업인 등에 대한 지원, 기타 농어촌사회복지증진 사업 등</li> </ul>
경륜 경정	체육진흥기금(40%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경륜·경정법 제 18조 제 1항</li> <li>• 경륜·경정법 시행령 제 22조 제 1항</li> <li>• 국민체육진흥법 제 19조~22조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민체육진흥기금 출연, 지방체육 진흥재원</li> <li>• 국민체육 진흥 연구·개발 및 보급 사업</li> <li>• 국민체육시설 확충을 위한 지원 사업</li> <li>• 선수와 체육지도자 양성을 위한 사업</li> <li>• 선수·체육지도자 및 체육인의 복지 향상을 위한 사업 등</li> </ul>
	문화예술진흥기금 (24.5%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경륜·경정법 제 18조 제 1항</li> <li>• 경륜·경정법 시행령 제 22조 제 1항</li> <li>• 문화예술진흥법 제 17조 제 1항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화예술진흥기금 출연</li> <li>• 문화예술 진흥 사업 및 활동 지원</li> </ul>

<p>청소년육성 기금 (19.5%)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경륜·경정법 제1 8조 제 1항</li> <li>• 청소년기본법 제 53조~55조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청소년육성기금 출연</li> <li>• 청소년활동의 지원</li> <li>• 청소년시설의 설치 및 운영 지원</li> <li>• 청소년지도자의 양성 지원</li> <li>• 청소년단체의 운영 및 활동 지원</li> <li>• 청소년복지 증진 및 보호 지원</li> <li>• 청소년육성 정책 수행 연구의 지원 등</li> </ul>
<p>중소기업 창업 및 진흥기금 (4%)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경륜·경정법 제 18조 제 1항</li> <li>• 중소기업진흥에 관한 법률 제 64조, 제 67조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중소기업의 창업, 자동화, 정보화, 기술개발 및 이업종 교류, 사업전환, 제품의 국내·외 판로 지원 및 연계생산, 물류현대화 등 지원을 통한 중소기업 경쟁력 강화, 경영기반 확충</li> </ul>
<p>지방재정 지원(10%)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경륜·경정법 제 18조 제 1항</li> <li>• 경륜·경정법 시행령 제 22조 제 1항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방체육 진흥 등을 위한 지방재정 지원</li> </ul>
<p>공익사업 지원(2%)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경륜·경정법 제 18조 제 1항</li> <li>• 경륜·경정법 시행령 제 22조 제 1항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화체육관광부 장관이 인정하는 공익사업 지원</li> </ul>

- 서울시의 레저세 비율을 구체적으로 살펴보면 2012년 기준 지방세 138,024억원 중 레저세의 비율은 1.3%(1,588억원)로 나타났다. 한편 전국 현황을 살펴보면, 지방세 539,381억원 중 레저세의 비율은 2.1%(11,292억원)이었다(안전행정부, 2013).
- 서울시 레저세의 과세물건별 현황을 살펴보면 총액 1,588억원 중 경마 62.5%(992억원), 경륜 27.9%(443억원), 경정 9.6%(153억원)으로 나타났다. 또한 서울시 지방교육세의 과세세목별 현황을 살펴볼 때 전체 11,443억원 중 레저세분의 비율은 5.5%(635억원)이었다.
- 또한 지방세 기본법 제 67조 제 2항에 따른 시·군 및 자치구별 교부기준(징수교부금으로 확정된 도세 징수금의 일정부분을 각 시·군 및 자치구에 분배하는 기준을 말한다)에 따르면 징수교부금은 각 자치구에서 징수하는 총 레저세의 3%이다. 즉, 레저세를 징수하는 자치구에 총 징수액의 3%를 총액으로 보고 내부 기준에 의해서 해당 자치구에 내려줄 수 있다.

### 3 | 사행산업 관련 동향: 폐해 중심으로

- 본 장에서는 사행산업으로 인한 폐해를 전국과 서울시로 구분하여 전국의 경우 사행산업통합감독위원회의 실태조사 자료를 중심으로 분석하고 서울시의 경우 사행산업과 관련한 민원 사례, 시민단체 관계자와의 면담과 보도자료를 중심으로 사행산업 폐해 관련 동향을 파악하고자 한다.

#### 3-1. 전국 사행산업 관련 동향

##### 가. 전국 도박 중독 유병률

- 전국민을 대상으로 캐나다 문제 도박 지표(CPGI: Canadian Problem Gambling Index)를 활용하여 도박중독 유병률을 조사한 결과는 다음 표 10과 같다. 도박중독 유병률은 CPGI의 측정결과 중위험(moderate risk)이상에 해당되는 집단의 비율을 의미한다.

<표 10> 도박 중독 유병률 현황

(단위: %)

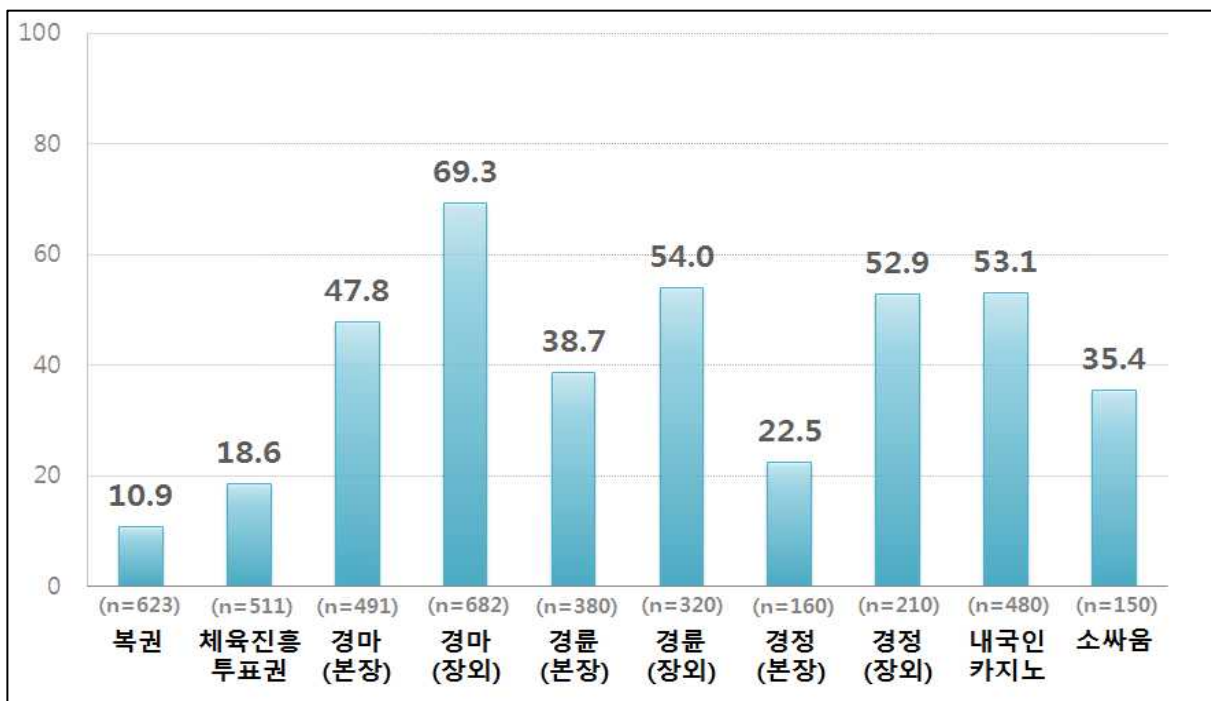
발표기관	연 도	도박중독유병률		
		중위험도박	문제성 도박	합 계
사행산업통합감독위원회	2012	5.9	1.3	7.2
사행산업통합감독위원회	2010	4.4	1.7	6.1
사행산업통합감독위원회	2008	7.2	2.3	9.5
문화체육관광부	2006	4.9	1.6	6.5

출처: 사행산업통합감독위원회(2014). “2013 사행산업 관련 통계”

- 사행산업통합감독위원회와 마사회, 문화체육관광부가 조사한 결과에 따르면 2006년 이후 도박 중독은 점차 증가하다 2010년 다소 감소한 후 2012년 다시 증가하는 추세를 보이고 있다. 가장 최신의 조사 결과(2012)의 일반인 도박중독 유병률은 7.2%(문제성 이용자 1.3% + 중위험 이용자 5.9%)로 나타났다.
- 조사결과에 따르면, 여자(3.6%)보다 남자(10.9%)의 유병률이 더 높으며 직업에서는 일반 작업직(13.7%)과 자영업(10.0%)의 유병률이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 또한 소득에서는 300-400만원 미만인 경우(14.6%), 교육수준에서는 고졸인 경우 유병률이(9.2%) 가장 높았다(사행산업통합감독위원회, 2012).

- 또한 합법 사행활동 개수가 증가할수록 도박중독 유병률이 증가하는 것으로 나타났으며 일반인들은 주로 복권 구매(58.1%)의 경험률이 가장 높고 친목목적 게임(50.0%), 오락형 온라인 게임(28.2%)의 순으로 경험하는 것으로 나타났다(사행산업통합감독위원회, 2012).
- 사행활동의 최초 경험 이유를 조사한 결과 내국인 카지노, 경륜, 사설 사행활동, 오락형 온라인의 경우에는 ‘여가 생활이나 레저 목적에서’의 응답비율이 가장 높았으며 복권, 체육진흥투표권의 경우에는 ‘혹시 돈을 따지 않을까 싶어서’의 응답비율이 높았다.
- 한편, 도박 이용자들을 대상으로 도박중독 유병률을 살펴본 결과 유병률은 41.0%로 나타났으며 (문제성 이용자 18.1%, 중위험 이용자 22.9%) 여자(29.9%)보다는 남자(43.6%)의 유병률이 더 높고 연령에서는 50대(49.7%)의 유병률이 가장 높은 것으로 나타났다. 직업에서는 무직(49.8%), 일반 작업직(47.7%)과 자영업(48.1%)의 유병률이 상대적으로 높았다. 소득에서는 600만원 이상인 경우, 교육수준에서는 고졸이하인 경우에 유병률이 높게 나타났다.
- 조사지점별 유병률을 분석한 결과 경마 장외발매소(69.3%)가 가장 높게 나타났으며 뒤를 이어 경륜 장외발매소(54.0%), 내국인 카지노(53.1%), 경정 장외발매소(52.9%) 등의 순으로 나타났다(그림 7).

(단위 %)



출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “2012 사행산업 이용실태조사 보고서”

[그림 7] 조사 지점별 도박중독 유병률

나. 도박에 대한 태도 및 인식

- 사행산업통합감독위원회의 2012년 조사에 따르면, 일반인들의 사행산업으로 인한 사회적 문제에 대한 인식을 살펴보기 위해 업종 별로 심각성 여부를 조사한 결과 ‘사실 사행산업 전반(42.6%)’, 뒤를 이어 ‘내국인 카지노(42.5%)’, ‘경마(38.9%)’ 등의 순으로 ‘매우 심각하다’라는 응답을 한 것으로 나타났다.
- 일반인들은 사행산업 규제에 대해 ‘크게 강화해야 한다(19.7%)’, ‘강화해야 한다(46.7%)’로 응답했는데, 과반수 이상이 적극 규제에 대해 동의하는 것으로 나타났으며 응답자 10명 중 7명이 우리 사회의 도박중독이 심각하다(71.1%)고 응답했다.
- 도박이용자들은 자신의 도박문제에 대해 ‘심각하다’라고 인식하는 경우는 14.0%에 그쳤는데 중위험 수준 10명 중 9명(89.1%), 문제성 수준 10명 중 4명(38.2%)은 본인 스스로 자신의 도박문제가 심각하지 않다고 인식하는 것으로 나타났다.
- 또한 도박이용자들은 도박으로 인한 문제가 있거나 앞으로 생길 시 희망하는 조치나 지원방법으로 ‘심리치유 및 상담(57.0%)’을 가장 많이 선택한 것으로 나타났으며 문제성 이용자는 집단 치유 및 단도박 교육 프로그램, 병원치료 및 지원, 재활 지원, 재정 및 법률 상담 등을 원하는 경우도 다른 수준의 이용자에 비해 상대적으로 높게 나타났다.

다. 도박으로 인한 사회적 부작용 경험

- 사행산업통합감독위원회의 2012년 조사에 따르면, 도박문제와 관련하여 술이나 약물 오·남용, 자살 시도, 범법행위 등의 사회적 부작용을 경험한 적이 있는지 조사한 결과 일반인의 경우 사회적 부작용 유형에 모두 1.0%이하의 응답률을 보였으나 문제성 도박 이용자의 경우 표 11과 같이 사회적 부작용 경험률은 일반인보다 두드러지게 높게 나타났다(술이나 약물 오남용 경험 22.9%, 자살 사고 및 시도 13.6%, 범법행위 6.8%, 이혼 및 이혼 위기 20.7%, 언어/신체적 폭력 16.3%, 실직 11.0%).

<표 11> 도박으로 인한 사회적 부작용 경험

(단위: %)

구분	술이나 약물 오남용 경험	자살을 심각하게 생각하거나 시도한 경험	범법행위를 시도한 경험	이혼위기에 처하거나 이혼경험	언어적·신체적 폭력을 행사한 경험	실직위기나 하던 일을 그만둔 경험
전체	1.0	0.6	0.5	0.8	0.8	0.6
CP GI 수 준 별	비문제성	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4
	저위험	1.2	0.9	0.9	1.7	2.2
	중위험	2.8	0.0	0.0	0.7	0.2
	문제성	22.9	13.6	6.8	20.7	16.3

출처: 사행산업통합감독위원회(2012), “사행산업 이용실태조사 보고서”



### 3-2. 서울시 사행산업 관련 동향

- 서울시 사행산업 관련 동향을 파악하기 위해 장외발매소 이전 및 확장과 관련된 지역구별 민원을 조사하고 이를 통해 서울시 사행산업관리 방안에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 최근 5년간 장외발매소 이전 및 확장과 관련하여 민원이 발생되어 사건이 마무리 된 서초구와 현재 민원이 발생되고 사건이 진행 중에 있는 용산구와 마포구, 대전 월평동을 대상으로 민원 발생과정과 해결과정을 정리하였다.
- 또한 장외발매소 분쟁 지역 시민단체장과의 면담을 통해 분쟁 쟁점 사항을 및 지자체에 대한 요구 사항 등을 파악하였다.
- 한편, 서울시 장외발매소 관련 최근 이슈들을 검토하기 위해 신문기사 분석을 실시하여 최신의 동향을 파악하고자 하였다.

#### 가. 지역구별 민원 사례

1) 서초구 : 「도시계획변경결정」, 「건축허가취소」를 통해 장외발매소 설치 불가

- 서초구의 경마 장외발매소 허가취소 관련 진행사항은 표 12와 같다. 2009년 11월 서초구 교대역 주변에 지하 6층, 지상 11층 규모의 ‘문화 및 집회시설’에 관한 건축심의 신청이 들어왔으며 2010년 7월 서초구는 건축을 허가하였다. 2011년 3월 마사회는 건물 3-5층에 마권장외발매소의 신설계획을 변경 승인요청하였으며 2011년 4월 서초구는 이 지역이 주거 밀집 지역이며 통행량이 많은 지역임의 이유를 들어 도시관리계획 변경안을 입안하였고, 서울시가 이를 받아들였다. 또한 서초구는 2011년 8월 마권장외발매소 부지에 대해 건축허가를 취소하였으며 2011년 10월 마사회는 도시관리계획 변경 결정 및 건축취소에 대해 취소소송을 제기하였지만 2012년 5월 서울행정법원은 마사회의 청구를 기각하였으며 2012년 6월 마사회에 항소를 제기하였다가, 2012년 7월 항소를 취하하였다(표 12).

※ 장외발매소는 기존에 위락시설로 분류되었다가 1995년도에 문화 및 집회시설로 그 분류가 변경됨[문화 및 집회시설의 경우 주거 및 준주거 지역과의 거리 제한이 없어 위락시설(주거 지역으로부터 50m이내 입지 제한, 200m이내는 심의를 통해 제한 가능)보다 입지 제한이 완화됨]

<표 12> 서초구 경마 장외발매소 허가취소 관련 진행 사항

날 짜	내 용
2009-11-20	서초구에 교대역 주변에 지하 6층, 지상 11층 규모의 ‘문화 및 집회시설’ 건축심의 신청이 들어옴

2010-07	서초구, 건축허가
2010-12	당초 건축주가 허가가 난 상태의 토지를 한국마사회에 팔
2011-03~05	한국마사회, 건물 3~5층 마권장의발매소 신설계획 변경 승인요청
2011-04-22	서초구, <b>도시관리계획(지구단위계획) 변경 입안</b> (강남역~서초역 구간 503,530㎡, 마권장의 발매소 설치 불허용도 지정)
2011-05-16	서울시장에게 결정 요청
2011-07-07	서울시, 변경결정 고시(서울특별시 고시 제 2011-188호)
2011-08-31	서초구, 마권장의발매소 부지에 대하여 <b>건축허가 취소</b>
2011-10-04	한국마사회, 도시관리계획(지구단위 계획) 변경 결정 취소소송 제기
2012-05-25	서울행정법원은 '도시관리계획(지구단위 계획) 변경 결정'소송에 대하여 한국마사회의 청구 기각
2012-06-14	서울행정법원은 '착공연기 거부처분 및 건축허가 취소' 소송에 대하여 한국마사회의 청구 기각 - 한국마사회는 마권장의발매소 용도로 사용할 예정임에도 서초구를 기망하고 회의장 용도로 건축허가 받았고, 학교·아파트 등 생활시설이 밀집한 지역에 사행심을 유발하는 마권장의발매소의 설치를 제한함으로써 공공복리를 증진시키고자 하는 행위는 행정목적의 정당성이 인정되는 등 원고의 주장은 이유 없음 * 1심판결에 불복할 경우 한국마사회는 판결문 송달일(2012.06.27.)일로부터 14일(2012.07.11) 이내에 서울고등법원에 항소를 제기하여야 하나, 한국마사회는 항소를 포기함으로써 1심 판결내용이 최종판결로 확정됨
2012-06-25	한국마사회, '도시관리계획(지구단위계획) 변경 결정' 1심 판결에 불복하여 항소 제기
2012-07-05	한국마사회, 항소 취하

- 서초구는 사행산업통합감독위원회의 2008년 '사행산업건전발전종합계획'에서 제시한 마권장의 발매소의 축소원칙, 생활밀집지역으로부터 격리원칙, 외곽지역으로 이전원칙 등에 위배되고, 허위문서(주민동의서 등)에 의한 농림수산식품부의 장외발매소 이전승인을 취소하라는 감사원 감사결과를 제시하여 '장외발매소 설치 불가'를 주장하였다.
- 마권 장외발매소 용도를 문화집회시설군에서 위락시설군<sup>3)</sup>으로 분류될 수 있도록 2011년 3월 건축법 시행령 개정을 국토해양부와 서울시에 건의 하여, 2012년 7월 30일 서울특별시 도시계획 조례가 개정

3) 마권 장외발매소가 위락시설군으로 분류 변경 될 경우 그 때 당시 건축이 가능했던 주거지역에서는 건축허가가 불가능해지는 상황이었음.

현재는 서울시 도시계획조례 개정으로 주거 및 준주거 지역에는 마권 장외발매소 설치가 제한됨

되어 현재는 주거지역 및 준주거지역권 내에 마권 장외발매소 설치가 제한되도록 하였다.

- 한국마사회가 도시계획변경 결정 및 건축허가취소 결정에 대한 취소 소송에 대해 재판부는 " 사행산업은 정부 차원에서 통제해야 한다는 요구가 있었고 서울 지하철 2호선과 3호선의 환승역인 교대역처럼 접근성이 높은 장소에 대규모 마권발매소를 설치한다는 것은 국민이 도박에 중독되도록 방치하지 않겠다는 정부의 방침에 정면으로 위배됨. 또한 마사회가 세우려던 마권발매소는 서울교대 부속초등학교에서 불과 200여 m밖에 떨어져 있지 않아 청소년의 안전이나 건전한 정서함양에 위험을 발생시키고, 인근 아파트 주민들의 주거 환경에도 부정적인 영향을 끼치므로 원고의 청구를 기각하였다.

2) 용산구 : 주민반대에도 불구하고, 3~4개월 시범운영 뒤 정식개장 여부 결정예정

- 용산구의 경마 장외발매소 이전과 관련한 민원은 2010년 마사회가 농림축산식품부에 이전을 신청하면서 발생하였다. 2010년 3월 농림축산식품부는 용산역에서 전자랜드 인근으로 장외발매소 이전을 허가하였으며 2010년 6월 용산구도 건축을 허가하였다. 그러나 2013년 5월 이전 사실을 뒤늦게 확인한 주민들이 비상대책위를 발족하고 서명운동을 전개하였으며 용산구 역시 마사회에 건축물 용도 자진 변경과 농림축산식품부에 이전 승인취소를 요구하는 공문을 발송하였다. 그 이후로 주민들은 청원서 제출, 집회 등을 계속적으로 진행하고 있으며 2014년 6월 한국마사회는 현 위치에서 시범 운영을 하고 있다(표 13).

<표 13> 용산 장외발매소관련 진행사항

날 짜	내 용
2010-02-28	- 장외발매소 이전 신청 (한국마사회가 농림축산식품부에 이전 신청)
2010-03-10	- 농림축산식품부, 이전 승인(현 용산역→전자랜드 옆)
2010-06-30	- 용산구, 건축 허가 · 1~13층 문화 및 집회시설(마권 장외발매소)로 허가 · 14~18층 업무·근린생활시설로 허가 ※ 2010.05.20 : 용산구청 도시계획위원회 심의 2010.06.15 : 용산구청 건축위원회 심의
2011-09-26	- 용산구, 전 층 문화 및 집회시설(마권 장외발매소) 용도 변경 허가
2013-05-10	- 이전 사실 뒤늦게 확인한 주민들, 비상대책위 발족
2013-06-12	- 성심여고 학생들도 이전 반대 온라인 서명운동 전개
2013-07-08	용산구, <u>마사회에 건축물 용도 자진 변경과 농림축산식품부에 이전 승인취소 요구하는 공문 발송</u>
2013-07-13	장외발매소 철회를 요구하는 범시민 촛불문화제 (입점 예정 건물 앞, 연인원 2천명 참여)

2013-12-31	장외발매소 입점 반대 서명 총 17만 명(용산구청 12만 명, 주민대책위 5만 명)
2013-11~ 2014-01	국회의원 황주홍, 김광진, 박인숙, 진 영 등이 화상도박경마장 관련 법안 발의(학교와 직선거리 250m~2km 밖으로 외곽 이전 및 축소를 골간으로 하는 법안들)
2014-01-21	주민대책위, 청와대와 농림수산식품부에 청원서 제출
2014-04-12	장외발매소 문제 공유 마지막 가두행진(서울시청 앞~동화면세점) (2014.02.22. 1차 가두행진 시작)
2014-05-01	천막농성 100일
2014-06-16	국민권익위원회, 용산 장외발매소 이전 철회 의견 표명
2014-06-28	한국마사회, 용산 장외발매소 시범 개장(3~4개월 시범운영)

출처 : 중앙일보(13.07.17) “용산 화상경마장 딜레마...주민vs마사회 ‘35m 싸움’, ‘정부와 마사회의 장외발매소 정책의 문제점과 개선 방안 모색’ 토론회자료(‘14.04.29) 자료 재구성

- 현재 이전한 용산 경마 장외발매소 건물 위치와 면적은 다음과 같다.
  - 위치 : 서울시 용산구 한강로 3가 16-48, 96호(전 위치 한강로 3가 40-590)
  - 용도 : 문화 및 집회시설(마권장외발매소)
  - 규모 : 지하 7층, 지상 18층 연면적 18,361.54㎡
  - 지역지구 : 일반상업지역, 중심지미관지구, 제1종지구단위계획구역
- 주민들과 시민단체에서는 장외발매소 주변 학교시설과의 인접성을 주요 문제로 삼고 있다(그림 8). 성심여고와 성심여중은 장외발매소로부터 235m 떨어져 있으나 이는 학교정화구역 기준인 200m에서는 벗어나 있어 법적인 문제는 없다.



출처 : 중앙일보(13.07.17) “용산 화상경마장 딜레마...주민vs마사회 ‘35m 싸움’ ”

[그림 8] 용산 화상경마장 주변 학교시설

- 용산 장외발매소 개장에 관한 찬반 입장을 살펴보면(표 14) 찬성입장인 마사회와 주민대책상생연합회는 적법 절차를 거쳤으므로 문제가 없음을 주장하며 반대 입장인 용산구, 용산화상경마도박장 추방대책위 등은 학교 밀집 지역이라 학습권을 침해하며 주거지 인근 생활환경 침해, 도박중독자 양산의 위험이 높음을 근거로 장외발매소의 서울시 외곽 이전을 주장하고 있다.

<표 14> 용산 장외발매소 개장에 관한 찬반

찬성	주체	반대
마사회, 주민대책상생연합회	주체	용산구, 용산화상경마도박장 추방대책위 등
- 적법 절차를 거쳤으므로 문제 없음 - 지역사회 지원이 많고 부작용은 통제 가능 수준	이유	- 학교 밀집 지역이라 학습권 침해 - 주거지 인근 생활환경 침해 - 도박중독자 양산
3~4개월 시범운영 뒤 정식개장 여부 결정	향후계획	서울시 외곽 이전 관철 시까지 지속적 노력

출처 : 국민일보(14.07.01) “용산 장외발매소 기습개장 빈축” 자료 재구성

- 마사회는 지역주민, 시민단체, 용산구 등의 반대에도 불구하고 기존 용산역 근처에서 운영되던 장외발매소를 지난 6월 28~29일 시범 영업을 강행하였으며, 3~4개월 시범운영 및 주민 의견 수렴절차 등을 통해 정식개장 여부를 최종 결정할 예정이다.

3) 마포구 : 현재 사업 중단 상태이나, 향후 서초·용산 등과 같은 문제 발생의 소지가 있음

- 마사회는 2009년 기존 마포구 공덕동에 운영 중이던 마권 장외발매소 영업을 중단하고, 마포대교 초입 불교방송 옆 마포로 1구역 제 28·29 지구에 20층 규모의 빌딩 건설을 추진하여 2010년 8월 마포구청으로부터 사업인가를 받았다.
  - 마사회는 사업부지의 일부 건물을 철거하였으나 시행사와의 갈등으로 현재 건물 공사는 전면 중단된 상태이며, 사업시행사가 계약대로 토지를 제대로 확보하지 못해 관련 손해배상 소송을 제기하여 사업이 진행되지 못하고 있다.
- 마포 장외발매소 예정 부지 인근에는 대규모 아파트단지, 초등학교 등이 자리잡고 있어 향후 서초, 용산 등과 같은 문제의 소지가 있다.

4) 대전 월평동 : 교통 및 교육·주거환경 악화 등으로 장외발매소 확장 저지

- 장외발매소 이전 및 확대와 관련하여 서울시와 유사한 민원을 갖고 있는 대전시 월평동을 추가적으로 조사하였다. 대전 월평동에서는 최근 경마 장외발매소의 확장계획에 따라 주민들은 주민대책위원회를 결성하고 경마 장외발매소 확장 저지 및 외곽이전을 주장하고 있다.

<표 15> 대전 월평동 경마 장외발매소관련 진행 사항

날 짜	내 용
1999	서구 월평동 마권 장외발매소 개장
2009	한국마사회, 대전발매소 입주한 계룡건설 사옥 매입
2013-12	마사회, 대전발매소 확장계획(1256석→3388석 확장) 발표
2014-01-28	대전 시민과 시민단체, 마권 장외발매소 확장 저지 및 외곽이전 주민대책위원회 출범

출처 : 서울신문(2014.01.29.) “대전 시민들도 마권장외발매소 확장 저지”

- 주민대책위는 경마 장외발매소가 학생들의 통학로에 위치해 있으며 주변 학교와의 거리가 근접하여 학생들의 교육에 악영향을 미치고 있음을 주장하고 있다(그림 9).



[그림 9] 대전 월평 화상경마장과 인근 통학로

- 1999년 개장한 월평동 화상경마장은 현재 지상 2층부터 6층까지 5개 층을 사용하고 있으며, 매주 금요일부터 일요일까지 주 3일 동안 11~18시까지 영업하고 있다.
- 월평동에 마권 장외발매소가 생긴 이후 이 지역은 불법주차로 인한 교통난과 인근의 유흥시설 밀집에 따른 교육 및 주거환경이 악화되고 있으며, 이러한 문제 뿐만 아니라 도박중독자 양산으로 심각한 사회문제를 야기하고 있다.

나. 장외발매소 분쟁 지역 시민단체 관계자 면담조사

- 장외발매소 분쟁 지역의 주민대책위원회의 관계자와의 면담을 통해 장외발매소 이전과 관련된 쟁점들과 지자체에 바라는 점을 파악하였다.
- 서울 용산구와 대전 서구 월평동은 장외발매소 이전 및 확장과 관련하여 시민단체와 한국마사회 간의 분쟁이 일어나고 있는 지역이다. 용산구는 장외발매소의 확대이전에 반대하고 있으며 이에 대한 근거로 교육적인 문제와 주거환경 저해를 주로 들고 있다. 또한 용산구 시민단체는 용산장외발매소의 이전이 사행감독위원회의 규제와 어긋나고 있음을 주장하고 있다. 대전 월평동에서는 장외발매소가 입점한 이후 지역 내 상권이 침체되고, 교육환경이 저해되었으며 도박자들의 무질서함, 취객 등으로 인해 주민들의 안녕감이 저하되었음을 주로 보고하고 있다.
- 두 지역의 시민단체는 모두 장외발매소의 외곽이전을 주장하고 있으며 지자체가 주민들의 의견 수렴을 위해 정기적인 공청회와 주민간담회를 마련하기를 요구하고 있다.

1) 서울시 용산구 시민단체 관계자 면담조사

- 지역사회폐해조사를 위한 면담을 위해서 용산 장외발매소 분쟁지역 시민단체 관계자 면담을 실시하였다. 면담은 구조화된 질문지를 통해 질의 응답하는 형식으로 진행을 하였다.
- 면담질문은 장외발매소 이전과 관련한 시민단체의 대응과 지자체에 바라는 점 등을 주요 주제로 개방형으로 질문하였다.
- 서울 용산구 시민단체 관계자와의 면담 내용을 지자체 요구사항을 중심으로 하여 요약, 정리 하면 다음 표 16과 같다. 아래에 면담내용을 간단하게 정리하여 제시하였다.

<표 16> 서울 용산구 시민단체 관계자 면담 내용

지자체에 바라는 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장외발매소 이전 등의 문제 발생 시 정보 공개</li> <li>- 주민간담회 및 공청회 실시</li> <li>- 정기적인 환경평가</li> </ul>
------------	--

① 지자체에서는 어떻게 대응을 하고 있습니까?

⇨ 용산구청에서 건축허가를 내주었기 때문에 소극적이었으나, 주민들의 반대로 시 외곽으로 이전하는 공문을 마사회에 보내기도 하고, 용산구의회는 발의안을 제출하였다. 하지만 농림축산식품부에서 이전승인을 했기 때문에 공문은 강제성이 없다. 방법은 건축허가를 취소하거나 농림축산식품부가 이전을 취소하는 행정조치를 취하는 것이다.

② 지금 용산 장외발매소가 들어서는데 것이 사감위 규제에 어긋나는 것이 있습니까?

⇒ 사감위에서 원칙을 정한 것이 시 외곽으로 이전하는 것, 장외발매소 매출을 50% 이하로 줄여라 등 몇 가지 원칙이 있다. 정부기관이 정한 것이지만 마사회에서는 규제성이 없는 것이라고 주장하고 있다.

③ 마사회 측에서 이전을 한다거나 외곽으로 이전한다는 생각이 있습니까?

⇒ 주민 반대를 이유로 개장연기 조치만 취하고 있다. 국회에서도 민원이 해소될 때까지 이전하지 말라고하고 있다.

④ 삶의 질(주거환경 등), 경제에 있어서 폐해가 발생 될 것이라고 예상하십니까?

⇒ 삶의 질의 측면에서는 가까운데 있는 사람들이 재미로 왔다가 계속 돈을 쏟아 붓기 때문에 가정이 파탄나고 이러한 것들로 인해 범죄가 발생되었다는 이야기를 들었다. 술을 마시고 시비가 붙고 주민들과 싸움이 일어나기도 하며 공원에서 술을 먹고, 담배피고, 쓰러져 자고, 자면서 오줌을 싸는 경험도 들었다.

⇒ 경제적인 부분에서는 성실한 카센터 젊은 사장이 있었는데 성실해서 동네주민들이 100~200만원 돈들을 빌려줬는데 나중에 알고 보니까 경마에 빠져서 돈을 빌리고 도망을 갔던 이야기를 들었다.

⑤ 지자체에 바라는 것이 있습니까?

⇒ 지방자치단체에서는 이런 장외발매소가 좋은 시설은 아니기 때문에 지자체에서 사전에 주민의견청취를 했으면 하는데 구청장 면담에서도 과정 자체를 몰랐다고 하기 때문에 좋은 시설이든 나쁜 시설이든 주민들에게 의견을 묻는 것은 중요하다고 생각된다. 공청회나 설문조사 등을 해서 주민들이 왜 반대를 하는지를 공식적으로 파악하는 것이 필요하다.

2) 대전 서구 월평동 시민단체 관계자 면담조사

- 지역사회폐해조사를 위한 면담을 위해서 대전 서구 월평동 장외발매소 분쟁지역 시민단체 관계자 면담을 실시하였다. 면담은 구조화된 질문지를 통해 질의 응답하는 형식으로 진행하였다.
- 면담질문은 장외발매소 입점으로 인해 지역사회의 폐해 혹은 이익, 지자체에 바라는 점 등을 주요 주제로 하여 개방형으로 질문하였다.
- 대전 월평동 시민단체 관계자와의 면담 내용을 지역사회 폐해 및 이익, 지자체 요구사항으로 구분하여 요약, 정리하면 다음 표 17과 같으며, 면담 내용에 대한 간단한 사항은 아래에 제시하였다.

<표 17> 대전시 월평동 시민단체 관계자 면담 내용

지역사회 폐해	경제	상업지구가 황폐화되면서 유흥 및 퇴폐업소 입점, 상권 침체
	주거환경	부동산 폭락, 도박자들의 주취 및 무질서
	교육	주변 학원가 이전, 주변 초등학교 입학생 감소(98년 160명->13년 39명)
	교통	주말 교통 혼잡, 주차 무질서
지자체에 바라는 점	- 교통 질서 유지	
	- 장외발매소 외곽 이전 및 폐쇄	



① 장외발매소가 언제부터 영업을 하였습니까?

⇒ 1999년도에 화상경마장이 입점을 하여 16년 동안 영업을 하고 있다.

② 예전에 비해 장외발매소가 생기면서 어떤 점이 어떻게 달라졌다고 느낍니까?

⇒ 주변 환경이 나빠지고 그로인해 교육시설들과 사업자들이 이 지역을 떠나게 되었다. 그로인해 지역 경제가 침체되었다.

③ 경제, 교통, 주거환경, 교육 등 구체적으로 지역사회에 어떤 폐해가 발생했습니까?

⇒ 경제적인 측면에서는 마사회가 들어서고 나서 지역 경제가 나빠졌다. 장외발매소가 개장을 하기 전 월평동은 상업지역과 주거지역이 함께 있으면서 지역경제나 상권이 너무 좋고 교통도 좋아서 사람들이 많이 몰려왔다. 이런 환경이 좋아서 크고 작은 사업자들이 많이 들어왔다. 그래서 상주하고 있는 인구들이 많아지고 그것이 지역경제에 도움이 많이 되었다. 하지만 장외발매소가 입점을 하고 사업장 내 활성화된 오락실이 들어오고, 퇴폐업소들이 생겼다. 그로인해 학원들이 월평동을 떠나기 시작해서 지금은 학원이 하나도 남지 않았다. 또한 도박중독자들이 낮부터 술 마시고 흥청거리는 이 지역에서 사업자들이나 일반시민들이 약속을 월평동에서 하지 않고 다른 지역에서 만나게 되었다. 이러한 주변 환경 변화로 인해 사업자들이 다른 지역으로 빠져나가게 되었다. 이로 인해 상주인구가 줄게 되고 자연적으로 지역경제가 침체되었다.

⇒ 교통문제에 있어서는 도박자들로 인해서 주차하기가 힘들어졌다.

⇒ 교육적인 측면에서는 도박장으로 인한 사람들의 무질서함, 주취자나 도박자들과의 시비가 발생하였다. 교육 부분에서는 근처에 학원이 없고, 마사회가 입점 할 당시 초등학교 입학원생 수가 160명이었는데, 2013년도에는 39명으로 줄었다.

④ 어떤 변화를 바라십니까?

⇒ 도박장을 폐쇄 하던지 그렇지 않으면 이 도심을 떠나서 외곽으로 이전을 했으면 한다.

⑤ 지자체에서 이 문제에 대해 어떻게 대처하기를 바라십니까?

⇒ 화상경마장을 현재까지 16년 간 운영을 해오고 있는 것은 월평1동 지역 뿐만이 아닌 대전시 전체의 문제이고 국가적인 문제이다. 대전시민이 화상경마장에 잃어준 돈이 정확하게 680억이다. 도박이라는 것은 삶을, 인간을 아주 피폐하게 만들고 죽음에 이르게 하는 건데, 이 국가가 공기업이 이익이 생긴다고 해서, 그냥 이대로 방관 수수하고 있다. 지금 1년에 8조 2천 억의 수익이 생긴다고 하는데, 도박 치유를 위해 드는 비용 880억은 수익의 10%도 안 된다. 과연 국가는 무슨 생각으로 이렇게 하는 건지 저는 정말 있을 수 없다고 생각하고 국가는 지금이라도 바로 이 도박장은 대한민국 땅 텅어리에서, 사회에서 도박장은 있어서는 안 된다고 생각한다.

⑥ 이 문제에 대해 자유롭게 말씀해 주십시오.

⇒ 주민은 일반 개인이 정말 어떤 이웃에 조금이라도 폐해주는 일을 해서는 안 되는 사회에, 사회가 그래야 밝아지고 구성이 좋아진다. 국가에서 사행성, 불법 도박장을 국가에서 공기업인 마사회에

서 전국에 30개 발매소에서 전 국민이 금, 토, 일이면 화상경마를 위해서, 도박을 하기 위해서 전국 각지에서 몰려들고 있다. 이러한 것이 국가가 과연 국민의 삶의 질과 행복을 주기 위한 정책을 만들고 환경을 조성해야 하는데 오히려 주말에 가족과 함께 즐겁게 보내야 될 가정들을 화상도박장, 경마장에 다 몰아넣고 연간 8조 2천 억이라는 수익을 챙기는 그런 국가가 과연 그런 돈으로 국가를 운영한다면 이게 과연 국가가 반듯이 가겠느냐. 돈도 돈 나름이다. 깨끗한 돈이 있고 더러운 돈이 있다. 진짜 교육에 쓸 돈은 정말 깨끗한 돈, 땀방울이 젖은 돈을 써야 되고 이런 더러운 돈은 쓸 곳이 없다. 이 더러운 돈은 더러운 곳을 더 양산시키기 때문에 국가의 미래와 장래를 위해서는 마사회에서 지금 하고 있는 화상경마장, 전국에 30개 장외발매소는 즉각 폐쇄하고 외곽으로 이전해야 마땅하다고 생각한다.

### 다. 장외발매소 분쟁 관련 언론(신문)분석

#### 1) 신문 내용분석

- 프레임 분석<sup>4)</sup>틀과 담론 분석의 틀을 활용하여 용산 37건, 월평 59건의 기사를 분석하였다. 따라서 기사의 프레임 구축이라는 거시적인 틀을 바탕으로 하면서 그 안에서 세부적으로 등장하는 담론의 양상이 어떠하며 그것이 변화하거나 혹은 충돌하는 과정에서 비롯되는 특성은 무엇인지를 함께 고려하면서 분석을 진행하였다.

<표 18> 용산 마권장외발매소 기사 건수

신문	경향신문	국민일보	문화일보	서울신문	세계일보	아시아 투데이	한국일보	한겨레
건수 (총37건)	6건	2건	4건	8건	5건	1건	2건	9건

<표 19> 월평 마권장외발매소 기사 건수

신문	국민일보	동아일보	서울신문	세계일보	한국일보	한겨레	대전일보	중도일보	중부매일	충청 투데이
건수 (총59건)	2건	1건	1건	1건	8건	3건	12건	8건	4건	19건

#### 2) 기사분석 및 결과

##### 가) 서울시 용산 마권장외발매소 사례

4) 프레임 분석은 보도를 통해 전달되는 정보의 특성이 무엇이고 그것이 어떠한 사회문화적 효과를 낳는지를 살펴볼 수 있는 기본적인 분석틀임.

○ 용산 마권장의발매소와 교육환경침해 프레임

▣ 교육환경침해 기사분석

- 용산 마권장의발매소 기사는 2013년 7월부터 본격적으로 등장한다. 당시 용산구가 정부에 장외발매소 확장 이전 승인 취소를 요구하는 공문을 발송하면서 구와 주민들의 의견이 적극적으로 다뤄지기 시작한다. 당시 주민들은 마권장의발매소가 이전할 장소에 교육시설이 밀집돼 있다는 이유를 들어 반대 의사를 밝혔다. 그리고 이러한 교육적 사유는 이후에도 주민과 시민단체를 중심으로 최우선순위로 지속적으로 고려된다.<sup>5)</sup>
- 용산 마권장의발매소의 경우 새로 이전할 장소가 학교정화구역에서 약 30m밖에 떨어지지 않은 곳으로, 이곳에는 성심여중·고, 원효초, 남정초가 위치해 있다. 따라서 주민들은 이 지역에 마권장의발매소가 들어설 경우 교육적 환경이 침해당하게 되며, 각종 범죄에 학생들이 노출될 수 있다는 이유로 마권장의발매소 이전을 반대하고 있다. 이러한 목소리는 대개 주민들의 인터뷰나 대책위 관계자와의 인터뷰 또는 기자회견 전문 등에서 비롯된 것으로, 피해 당사자들의 입장이 매우 직접적이며 적극적으로 다뤄지는 것을 알 수 있다.
  - ...하지만 구와 주민들은 이 지역에 원효초, 성심여중·고, 남정초 등 교육시설이 밀집돼있으며 반대 의사를 밝혀왔다. 구 관계자는 “성심여·중고에서 불과 232m 거리인데다 인근 초·중·고생들이 이용하는 문화시설도 같은 지역에 있고, 교통 혼잡 등의 문제도 예상된다”고 설명했다 <국민일보 2013.07.08.>
  - ...주민대책위는 “현재 용산역에 있는 화상경마장이 확장 이전될 예정인 한강로 3가 지역은 성심여중·고에서 불과 210m 떨어진 곳이자 원효초, 남정초 등 인근 학교 학생들의 통학로이며, 학생들의 문화시설 이용지역”이라면서 “교육과 주민의 삶을 파괴하는 도박경마장 이전 추진을 반대한다”고 밝혔다 <경향신문 2013.07.09.>
  - 참여연대와 용산시민연대, 용산교육희망네트워크 등은 8일 화상경마장 확장이전 예정지인 용산구 한강로 3가 용산전자랜드 앞에서 기자회견을 열어 “화상경마장 이전은 학생들의 교육환경을 침해할 뿐 아니라 성폭력 등 각종 범죄에 노출될 수 있다. 화상경마사업을 즉각 철회하라”고 요구했다 <한겨레 2013.07.09.>
  - 화상경마장 인근 성심여중에 다니는 조선영(15)양은 “학교에서 200m 거리 밖에 안 되는 곳에 화상경마장이 들어서면 주변에 유흥업소가 생길 게 뻔하다”면서 “학생들의 안전을 보장할 수 있겠느냐”고 지적했다 <서울신문 2014.06.30>

▣ 지자체(용산구청)관련 기사분석

5) 분석대상인 37건의 기사 중 ‘교육’, ‘학습’, ‘학생’ 과 같은 단어를 다루면서 직간접적으로 교육환경의 침해를 언급한 기사는 모두 22건으로, 전체의 60%에 달한다.

- 주민들이 일관되게 교육적 사유를 들어 마권장의발매소를 반대하고 있다면, 용산구청은 이와 더불어 마사회의 일방적인 업무 추진에서 갈등이 비롯되었다는 것을 함께 제시한다.
  - 지역 주민들은 물론 용산구도 이에 반대하고 있다. 화상경마장의 이전 예정지가 사행시설이 들어설 수 없는 학교정화구역으로부터 고작 30m 벗어난 곳에 있는 데다 직선거리 230m에 성심여중·고, 300m 반경에 선린중학교와 신광여중·고가 있어 등·하교길 아동과 청소년 교육에 유해하다는 판단에서다. <서울신문 2013.08.21>
  - 주민들과 마사회 간 갈등이 증폭되고 있다... 용산구 측은 “사행성 시설임에도 사전에 인근 주민들의 동의를 거치지 않아 이 같은 갈등이 초래됐다”고 말했다. <문화일보 2014.01.24.>

▣ 제도 및 운영상의 문제 제기 기사분석

- 2014년 1월 27일 마사회가 용산 마권장의발매소 개장을 잠정 연기 하겠다고 발표했지만, 주민들은 마사회가 이면에서 주민들을 분열시키고 개장을 추진하기 위해 지속적인 활동을 벌여온 사례를 제시하면서 더욱 강하게 반발한다. 이후 마사회의 이중적 태도는 계속해서 논란의 대상으로 다뤄지면서 마권장의발매소 이전에 대한 사회적 명분을 약화시키는 기능을 한다.
  - 주민들은 장외마권발매소 이전 과정에서 주민 의견수렴 절차가 없었던 데 대해서도 비판한다 <한겨레 2013.11.06>
  - 대책위에서 활동하는 주민 정(43)씨는 “현 회장이 대화를 이야기하면서 뒤로는 갑자기 개장을 추진하는 건 우리가 해온 활동을 무시하는 처사”라고 비판했다. <한겨레 2014.01.15>
  - 한국마사회가 서울 용산구 원효로 화상경마장 입점에 대한 찬성 여론을 얻기 위해 지역 단체와 주민들의 야유회 비용을 대는 등 부적절한 지원을 벌이고 있다는 의혹이 제기됐다 <한국일보 2014.04.01>
  - 영업허가 과정에 주민동의는커녕 “주민들과 대화를 통해 문제를 해결하겠다”던 약속도 저버린 마사회다... 세월호의 값 비싼 교훈을 벌써 잊었던 말인가. 용산경마장도 돈이 된다면 무엇이든 가리지 않는 어른들의 무책임한 탐욕 그대로다... 아무 명분도 없이 용산경마장 영업을 강행한 마사회는 공기업 자격도 없다 <경향신문 (사설) 2014.06.30.>

▣ 주민 간 갈등관련 기사분석

- 주민들이 겪는 피해는 교육환경에 대한 것이 가장 대표적이지만, 이 외에도 주민간의 갈등이 깊어지는 것 또한 비중 있게 다루지는 양상을 보인다. 아래 표 20은 보도 내용을 중심으로 정리한 용산 마권장의발매소 관련 주요 타임라인으로, 주민간의 갈등은 2014년 2월 이후부터 본격적으로 등장한다.
- 보도의 흐름을 살펴보면 마권장의발매소의 이전 개장을 반대하는 주민 대책위가 천막농성을 이어가는 가운데, 2014년 1월 마사회 측에서 화상경마장 개장을 잠정 연기하기로 발표한 후 주민

들과 마사회 측이 또다시 갈등을 겪는 과정에서 주민간의 갈등을 다룬 기사들이 대거 등장한다.

<표 20> 용산 장외발매소 관련 주요 타임라인

시 기	주요내용
2013.07.08	용산구, 정부에 장외발매소 확장 이전 승인 취소 요구
2013.07.08	주민대책위, 마사회 사업철회와 농림부 승인 취소 요구 기자회견
2013.07.26	용산주민 10만 서명운동 시작
2013.08.23	용산주민 12만 서명부 농림축산식품부와 마사회에 전달
2014.01.13	옛 용산 화상경마장 폐쇄
2014.01.20	서울마케팅리서치, 마사회가 의뢰한 홍보성 여론조사 중단
2014.01.22	용산주민들, 화상경마장 반대 천막 농성 시작
2014.01.23	서울시, 용산 마권장외발매소 이전에 반대하는 공식 입장 발표
2014.01.27	마사회, 용산 마권장외발매소 개장 잠정 연기 발표
2014.01.28	주민들, 마사회가 제안한 협상 테이블 거부
2014.02.24	주민대책상생연합회, 마권장외발매소 입점 촉구하는 맞불 농성 시작
2014.05.01	용산주민 천막농성 100일 맞아
2014.05.16	국민권익위, 용산 마권장외발매소 이전 철회 의견 표명
2014.06.28	용산 마권장외발매소 시범 개장, 주민과 충돌

- 주민 간의 갈등 양상은 주민대책위 천막활동(이전 반대)-주민대책상생연합회 맞불 농성(이전 촉구)-주민대책위 내부분열-색깔론으로 이어지면서 결국 ‘둘로 갈린 대책위’가 집중 조명된다. 이 과정에서 그간 보도를 주도해 왔던 교육환경침해 담론은 다소 약화되는 양상을 보이며 대신 민-민 갈등에 따른 이념대립이라는 양상이 그 자리를 대체하게 된다.
  - 최근엔 주민 갈등으로 번지는 양상이다. 24일 주민들에 따르면 인근 상인들 명의로 ‘지방선거에 출마하려고 마사회에 반대하는 것은 아닌지 의심스럽다’는 플래카드가 걸렸다. ‘한국마사회의 영업이 늦어질수록 지역상인이 한숨을 쉰다. 마사회 입점에 반대하는 자는 용산을 떠나라’는 글도 썼다...플래카드들은 곧 철거됐지만 며칠 뒤면 다른 플래카드가 내걸려 ‘민-민 갈등’ 조짐마저 보인다. <서울신문 2014.02.25.>
  - 한국마사회와 반대대책위 사이에서 300일 넘게 빚어지고 있는 갈등이 용산 주민간의 갈등으로 번지고 있는 양상이다. <세계일보 2014.03.02>
  - 대책위 관계자는 "지난 2월 말 마사회 장외처장과 이영석 자유총연맹 용산구지회장, 용산구

지회 산하 여성회 회원들이 함께 식사를 한 지 이틀 만에 용산구 자유총연맹 여성회가 화상경마장 입점을 찬성하는 플래카드를 걸었다"고 주장했다...정방 대책위 공동대표는 "마사회가 화상경마장 입점 찬성이라는 제목도 붙이지 않은 백지에 아무런 설명도 없이 노래교실 수강생들에게 서명을 받은 것으로 알고 있다"며 "대다수 주민들이 반대하자 마사회가 꼼수를 쓰면서 주민들의 여론을 호도하고 있다"고 주장했다. <한국일보 2014.04.01>

- 주민 대책위원회가 둘로 갈렸다. "정의당이 주도하는 대책위와 함께 할 수 없다"며 대책위를 탈퇴한 일부 주민들에 대해 대책위는 "근거 없는 색깔론으로 내분을 조장한다"며 맞서고 있다...대책위 일각에서는 탈퇴 주민들이 색깔론을 제기하기 위해 대책위에 들어온 것 아니냐는 의혹도 제기하고 있다. <한국일보 2014.04.15.>

#### ■ 마사회 시범개장 관련 기사분석

- 색깔론이 운운되며 주민간의 갈등이 심화되어 가던 시점에 마권장외발매소는 결국 시범개장을 강행한다. 그리고 이에 크게 반발한 주민대책위가 화상경마장 발매소 입구에서 시위를 벌이게 되면서 보도는 다시 주민대책위의 시위와 그들의 목소리에 집중하게 된다.
  - 한국 마사회가 용산 마권장외발매소(화상경마장)를 28일 시범개장하자, 주민들이 발매소 입구를 가로막는 등 반발했다 <서울신문 2014.06.28>
  - 주민대책위 70여 명은 28~29일 화상경마장 건물 앞에 모여 입장객 출입을 막았다. 이 과정에서 일부 입장객과 주민대책위 간에 충돌이 일어나 부상을 당한 주민이 구급차에 실려가는 일도 벌어졌다. 주민을 폭행한 한 입장객은 경찰에 연행됐다. <경향신문 2014.06.30.>

#### ○ 화상경마장과 도박폐해 프레임

- 넓은 범위에서 도박중독의 폐해를 다루는 심도 있는 기사들이 일부 등장하고 있고, 이는 단순보도보다는 기획보도들에서 다뤄지고 있다.
- 공통적으로 나타나는 양상으로, 단순보도가 교육환경프레임을 중심으로 제시되고 있다면, 기획보도는 도박이 주는 다양한 폐해들을 매우 현실적이며 구체적인 수준에서 다뤄주면서 주민들이 실제 입게 되는 폐해 수준을 뒷받침해주고 있다. 해당되는 보도는 분석대상 37건의 기사 중 4건의 기사에 해당되었는데, 경향신문 2건(2013년 9월 7일자, 2014년 5월 3일자), 국민일보 1건(2013년 8월 19일자), 한겨레 1건(2013년 11월 6일자)이었다.

#### ■ 도박폐해(주거환경)관련 기사분석

- 마권장외발매소에서 화상경마가 끝난 후 쉽게 찾아 볼 수 있는 모습은 영등포, 신철동, 용산 할 것 없이 돈을 탕진한 사람들이 일대에서 벌이는 무질서한 술판이다. 이러한 모습들은 사람들에게

게 잠재적 위험을 가할 수 있는 대상으로 인식되면서 시민들의 불편과 불안 내지는 갈등과 분란을 가중시키는 원인으로 다뤄지고 있다.

- 마권과 OMR 카드, 경마정보지가 어지럽게 버려진 바닥에 신문지를 깔고 술판을 벌이는 사람들도 눈에 띄었다. <국민일보 2013.08.19>
- 경마장 맞은편 어린이공원은 ‘분풀이장’으로 변해있었다. 술판을 벌이고 있는 사람들끼리 욕설이 이어졌고 인근 화단에서는 ‘지린내’가 진동했다. <경향신문 2013.09.07>
- 술 냄새가 훅 났다. 경기와 경기 사이 그들은 흡연실로 몰려가는가 하면, 지하 1층 식당으로 우루루 내려가 막걸리며 소주를 사다 마셨고.. <한겨레 2013.11.06.>
- 한 주민은 “주말이면 어린이공원에 나오는 것이 꺼려진다”고 말했다...공원 근처에 있는 구립 도서관에서 취업준비를 하는 박현정씨(24·여)는 “매주 이 시간이면 도서관을 울리는 고함소리로 공부에 방해된다”며 “술 취한 사람들이 많아 집에 가는 길이 무서울 때도 있다”고 말했다. <경향신문 2013.09.07>
- 용산뿐 아니라 장외마권발매소가 생기는 곳마다 늘 분란이 생긴다. 농림부와 마사회는 영등포역·선릉역 주변 등 유동인구가 집중된 곳에 마권발매소를 설치했고, 주민들은 교육환경을 내세워 반대했다...장외발매소가 2007년 들어선 경기도 고양시 일산구 장항동에서도 주민들이 교통체증을 호소하는 등 갈등이 끊이지 않고 있고, 전남 순천에서는 주민들의 끈질긴 반대에 지난해 마권발매소 설립 승인이 취소되기도 했다. <한겨레 2013.11.06.>

#### ■ 취약계층폐해 기사분석

- 사행산업과 관련된 시설이 주거지역과 인접해 있음으로서 발생하는 문제 역시 현실적으로 다뤄진다. 가장 대표적인 것은 서민들이 입게 되는 도박중독의 폐해다. 그리고 기사에 등장하는 대상들은 대개 경제적으로 취약한 계층의 사회적 약자들이다.
  - 인근 사우나에서 먹고 자며 구두담이를 한다는 이모(57)씨는 “오늘 일해서 2만 원 벌었는데 여기서 2만5000원 잃었다”며 머쓱해했다. 고시원에 사는 일용직 건설노동자 조모(60)씨는 “7월에는 한 번도 돈을 딴 적이 없는데 오늘은 5만 원 땀다. 운이 좋다”며 웃었다. 그는 숙련공이어서 일당을 15만원씩 받지만 경마를 하느라 저축은 한 푼도 못 했다고 했다. <국민일보 2013.08.19>
  - 도심에 위치한 경마장은 지역 주민들을 끊임없이 유혹한다...동대문경마장의 한 사설 환전상은 “주민 외에도 제기시장이나 경동시장 상인들도 제법 온다. 폐인이 된 학생도 있다”고 전했다. 서울 영등포파출소 관계자도 “영등포경마장 이용자 가운데는 영등포역에서 대중교통으로 출·퇴근하는 직장인도 제법 있다”고 말했다 <경향신문 2013.09.07>
  - 취재진이 장외마권발매소에서 만난 대다수는 위험하다기보다는 가난해 보였다. 영등포 장외마권발매소를 찾은 류아무개(41)씨는 일용직 노동자였다...“경마 덕에 먹고산다”는 노점상 주인조차 장외마권발매소를 반대한다고 했다. 동대문 장외마권발매소 인근 노점상인 정아무개(58)씨는 “경마 하는 사람들은 경마장에서 돈 따도 거지고, 잃어도 거지다. 정부가 여기서 돈

벌어 (기초생활)수급자 주느니 차라리 경마 안 하고 수급자 안 만드는 게 낫지 않냐”고 목소리를 높였다 <한겨레 2013.11.06>

▣ 전문가의견 기사분석

- 사행산업 시설이 주거지역에 존재함에 따라 서민들은 쉽게 도박을 경험하게 되고 그만큼 도박중독의 위험 역시 커지게 된다. 그리고 그것은 엄청난 사회적 비용을 필요로 한다. 이러한 정보는 교육프레임과 맞물려 훨씬 강력한 효과를 갖추게 되는데, 자녀들의 교육환경이 침해되는 것은 물론이고 이러한 우려가 어린 학생들일수록 그만큼 쉽게 도박중독의 가능성에 노출될 수 있다는 사회적인 위험요소로 발전하기 때문이다.
- 사행산업통합감독위원회(사감위)는 도심 지역에 위치한 화상경마장을 도시 외곽 지역으로 이전할 것을 권고하고 있다. 주민 생활권과 가까운 지역에 경마장이 있으면 사행산업을 무분별하게 확산시키고 도박중독자를 양산할 수 있다는 우려에서다 <경향신문 2013.09.07>
- 교육환경 침해와 별도로, 접근이 쉬운 도심에 사행성이 강한 마권발매소를 만드는 것 자체가 문제라고 전문가들은 지적했다. 전종설 이화여대 사회복지대학원 교수는 “사행산업 확장이 끝없이 이뤄지고 있는데, 부작용이 무척 크다. 사행산업 매출에 견줘 도박중독 치료 비용 등 사회적 비용이 훨씬 더 많은 실정이다. 도박에 대한 사회 안전망이 매우 취약한 상황에서 도심 장외마권발매소 확장 등으로 도박에 대한 접근성만 높이는 것은 바람직하지 않다”고 말했다 <한겨레 2013.11.06>
- 도박규제네트워크 이현욱 사무총장(47)은 “장외발매소 같은 공인된 도박 시설이 접근이 쉬운 생활공간 내에 들어와 있으면 도박을 쉽게 접하게 되면서 도박 중독 등 부작용을 낳을 수 있다”며 “도심에 위치한 장외발매소를 외곽으로 이전해 생활공간에서 떨어지게 할 필요가 있다”고 지적했다 <경향신문 2014.05.03.>

○ 결과분석

- 용산 마권장외발매소 보도의 양상은 전체적으로 교육환경프레임이 강하게 구축되는 가운데 세부적으로는 교육담론에서 주민분열 담론으로, 그리고 또다시 교육담론으로 회귀하는 과정을 보인다.
- 보도를 통해 확인할 수 있는 것은, 주민들이 자녀들의 교육환경이 침해당하며 각종 범죄 및 도박 중독이라는 위험에 노출될 우려가 커지는 등의 환경적 폐해뿐 아니라 같은 지역에서 함께 살아온 이웃들 간에 갈등의 골이 깊어지고 분열이 심화되는 등의 정신적 폐해마저 고스란히 떠안고 있다는 것이다. 즉 시간이 흐름에 따라 변화하는 보도의 세부적인 양상이 어떠한가와 상관없이, 교육환경침해와 주민 간 갈등과 충돌은 결국 마권장외발매소 이전에 따른 주민들의 폐해 자체라고 할 수 있다는 점에서 그 본질은 동일하다고 하겠다.
- 주거지역에 위치한 사행산업시설의 도박폐해 프레임은 용산의 교육환경침해 프레임과 결합하여



시민들이 겪게 되는 피해를 보다 구체적으로 드러내는 효과를 갖는다. 동시에, 마권장의발매소 이전에 대한 요구를, 해당 지역 주민의 목소리로 한정된 것이 아닌 사회적 요구라는 보다 큰 틀에서 진행 가능하도록 한다.

나) 월평 마권장의발매소 사례

○ 월평 마권장의발매소와 생활환경침해 프레임

- 용산 마권장의발매소 보도가 교육환경 침해를 들어 향후 발생할 피해 가능성에 초점을 맞추고 있다면, 월평 마권장의발매소 보도의 경우는 이미 발생한 피해 사실에 초점을 맞추고 있다는 점에서 차이가 있다.

<표 21> 월평동 장외발매소 관련 주요 타임라인

시 기	주요내용
2013.12.26	마사회, 월평 마권장의발매소 확장 추진 검토
2014.01.08	시민단체와 주민들, 확장 계획 철회 요구 기자회견
2014.01.09	염홍철 시장, 새해 기자회견에서 마사회 이전 권고 계획 밝혀
2014.01.17	민주당 박범계 의원, 장외발매소 이전을 위한 주민토론회 주최
2014.01.28	시민대책위원회 공식 출범
2014.02.04	민주당 박범계 의원, 한국마사회법 일부개정 법률안 대표발의
2014.02.06	대책위, 마사회 대전지점 앞에서 릴레이 1인 시위 시작
2014.02.24	전교조 대전지부, 마권장의발매소 확장 반대 및 이전 촉구 성명
2014.03.18	마사회, 장외발매소 도심외곽 이전 추진 표명
2014.03.19	마사회, 도심외곽 이전 추진 관련 구체적 계획이 없다고 밝혀
2014.04.10	마사회, 당초 확장계획 철회, 대신 주민공간으로 사용하기로 입장 밝혀
2014.05.29	마사회, 장외발매소 확장 리모델링 사업자 선정 접수
2014.05.30	대책위, 마사회 대전지사 앞 집회
2014.06.11	감사원, 장외발매소 사업승인 위해 지역사회 동의 필요
2014.06.30	권선택 대전 시장 당선인, 마권장의발매소 외곽 이전 공약 당선

☒ 생활환경침해 관련 기사분석

- 보도의 내용은 그간 지역에서 발생한 피해들, 구체적으로는 교통체증, 유흥가 조성, 주거환경 악화, 교육환경 악화 등 생활환경의 침해 중심으로 이루어지고 있다.<sup>6)</sup>
- 교통과 주거환경문제, 교육문제 등 해당 지역에서 그간 끊임없이 발생한 이러한 피해들은 주민들의 목소리를 통해 직접 전달되면서 더욱 가시화되고 있다.
- 기사에서는 주민대책위원회 대표는 물론, 지역 거주민에 이르기까지 폭넓게 주민들의 목소리를 전달하고 있었다.
  - 대전 장외발매소는 경마장에서 펼쳐지는 경마 경기를 중계하며 마권을 판매하면서 교통 및 환경 문제로 민원이 끊이지 않았을 뿐 아니라 도박 중독자를 양산한다는 지적을 받아왔다 <국민일보 2013.12.26>
  - 100여명이 참석한 보고대회에서 월평동 주민 안영호 씨는 “중학생 아이들을 키우고 있는데 월평동에는 아이 교육을 위한 시설은 없고 술집과 사행성 게임장만 만들어지고 있다”며 “화상경마장이 자리해 생활환경이 나빠져 주민들이 이사할 처지”라고 목소리를 높였다 <중도일보 2014.02.14>
  - 1998년 대전 발매소 개설 이후 주민교통은 형언키 어렵다. 도시슬럼화 등 각종 피해가 날로 심각해져 갔기 때문이다. 도박중독자들을 도심 속에서 키워내는 데 따른 부작용을 보는 심정이 편할 리가 없다. 불법주차-교통난에다 교육-주거환경 악화로 인한 생활권 침해는 그 무엇으로도 보상받을 길이 없다 <충청투데이(사설) 2014.04.11.>
  - 최아무개(48·서구 월평동)씨는 “발매소 면적이 커지면 이 일대 교통·환경이 악화되고 도박에 빠지는 이들도 늘어날 것으로 예상된다. 지역 주민이 반대하면 시가 적극적으로 개입할 것으로 기대했는데 ‘권고’한다니 실망스럽다”고 말했다 <한겨레 2014.01.10>
  - 발매소 주변에서 음식점을 운영하는 주민대책위 김대승(54) 대표는 “발매소 반경 500m 안에 초등 두 곳, 중·고교가 한 곳씩 있는데 주변이 온통 불법 오락실과 PC방이다. 금·토·일 경마가 있을 때는 어른들이 지나가는 여학생을 툭툭 치며 희롱한다”면서 “주거환경이 너무 나빠 주민 4000명이 빠져나가 1만 2000명 밖에 남지 않았다”고 분통을 터뜨렸다. 김씨는 “발매소 방문객들이 아무데나 오줌을 누고 불법 주차한 차량을 옮겨 달라고 하면 ‘이게 네 땅이냐’고 욕설을 퍼붓는다...3000원 만 있어도 도박하려는 사람들이 밥을 사먹겠느냐. 한때 대전의 최고 상권가로 꼽히던 곳이 지금은 최고로 황폐화됐다”고 혀를 찼다 <서울신문 2014.01.29>
  - 대전 서구 월평동에 장외발매소가 개장하면서 이 일대에 노래방과 주점, 각종 퇴폐업소 등이 우후죽순으로 생겨나 환락가로 변모했다는 게 주민들의 공통된 의견이다...또 경마가 있는 날은 교통혼잡을 빚는 것은 두말할 것도 없다... <대전일보 2014.02.10>

6) 보도의 형식은 총 3건(중도일보 2건, 충청투데이 1건)을 제외한 모든 기사(총 56건)가 단순보도 형식이었으며 기획 기사는 없었다.

- 주변 상인들도 "월평동이 마사회 때문에 먹고 산다는 얘기도 있지만 이는 아무 근거도 없는 소리다. 주변 상인 90%가 가게 문을 닫아야 할 상황"이라며 "살기 좋던 월평동이 화상경마장 입점 이후 각종 술집과 퇴폐 업소가 밀집한 유흥가로 전락했다. 우리는 도박장 이전을 원한다"고 목소리를 높였다 <충청투데이 2014.05.30.>

○ 다양한 피해사실을 수렴하는 도박중독 프레임

- 월평 지역 보도에서 주목할 만한 것은 주민들의 피해 양상이 그동안 발생해 온 것들에 초점을 맞추고 있다는 것 외에도, 대다수의 보도에서 마권장외발매소가 도박중독자를 양산한다는 지적을 함께 담고 있다는 점이다.

▣ 도박중독자 기사분석

- 도박중독자 양산은 현재의 부작용을 야기한 주요 원인으로 제시되면서 주민들의 피해 상황을 더욱 강조하고 있다.
  - 대전참여자치시민연대 등 시민사회단체와 주민들은..."마권장외발매소가 들어선 이 후 인근 주민들이 도박중독 위험에 노출되고 주말이면 불법주차로 인한 교통난, 유흥시설 밀집에 따른 교육 및 주거환경 악화 등 심각한 생활권 침해를 받고 있다"며 "건전한 레저시설로 지역경제 활성화에 도움이 될 것이라는 청사진은 허구임이 드러났다"고 주장했다 <한국일보 2014.01.08>
  - 지역 시민단체와 주민들은 발매소 면적이 늘어나면 인근 교통난과 교육 및 주거환경악화는 물론 주민들이 도박중독 위험에 빠질 우려가 높아진다고 확장계획 철회를 요구하고 있다...이 때문에 지역 주민들은 장외발매소 확장에 대한 부작용을 우려하고 있다. 경마장 주변에 향락·유흥업소가 밀집해 주거 환경이 좋지 않은 상황에서 경마장을 더 확장하면 피해가 확산될 것으로 보이기 때문이다 <한국일보 2014.01.09>
  - ...이어 "반사회적 시설인 마권장외발매소가 15년째 운영되면서 남은 것은 도박중독자가 된 이웃과 삶의 기반이 송두리째 흔들렸다는 사실 뿐"이라고 주장하고 "마권장외발매소는 엄청난 사회·경제적 비용을 유발시키는 반사회적 도박시설"이라고 성토했다 <중부매일 2014.01.29>
  - 김대승 대책위 공동대표는 "...지난 2012년을 기준으로 마권장외발매소를 이용한 이용객이 39만 8000여 명에 이르고 이들이 잃은 돈은 675억 원에 이를 정도로 도박성이 강하다는 것을 인지해야 한다"고 말했다 <대전일보 2014.02.17>

▣ 화상경마장 및 도박중독자 관리 시스템에 관한 기사분석

- 해당 기사들은 도심 한 가운데 화상경마장이 위치해 있어서 시민들을 잠재적 도박중독자로 양산할 위험이 다분함에도 불구하고 관내에 도박중독치유센터가 단 한 곳도 없다는 점을 문제로 지적하고 있다.

- 학교와 멀리 떨어지지 않은 곳에 위치한 마권장의발매소가 청소년들에게 더욱 유해한 결과를 초래할 수 있다고 우려한다. 이러한 보도는 마권장의발매소가 지역 주민들의 주거 및 교육과 같은 차원의 이익을 훼손한다는 논의를 넘어서, 도심 속 사행산업이 성인과 청소년을 불문하고 개인의 삶을 파괴하고 지속적인 불행에 빠뜨릴 수 있는 심각한 사회 위험 요소로 작용한다는 점을 인식하게 만든다.
- 이런 측면에서 볼 때 도박중독프레임은 마권장의발매소로부터 야기되는 각종 문제들을 열거할 뿐만 아니라, 그것을 하나의 중심으로 끌어 모으면서 보다 근본적인 수준에서 사행산업시설의 현재적 그리고 잠재적 폐해의 양상을 현저히 드러내기에 수월하다.
  - 근린시설 중앙에 위치하면서 대전시민들을 도박자로 양산시키고 있다...관내에 도박중독치유 센터가 없는 점을 문제삼았다. <충청투데이 2014.01.20>
  - 문제는 이러한 사행 업체들이 도박 중독자를 양산하고, 도심 중심에 위치하면서 청소년들의 교육과 거주민들의 환경 등에 골치 거리로 대두되고 있다는 점이다. 더구나 도박으로 인한 자살과 가정파탄, 2차 범죄 등의 폐해가 지속적으로 늘고 있지만 도박 중독자들을 치유하는 센터가 충청권에는 단 1곳도 없다. <충청투데이 2014.02.11>
  - 청소년의 도박중독을 부추길 수 있다는 우려가 나왔다.. 권선중 침례신학대 상담심리학과 교수는... "국내 도박중독자들은 15세 이전에 도박행위를 경험한다"며 월평동 마권장의발매소가 아이들에게 끼칠 악영향을 제기했다. <중도일보 2014.03.28.>

○ 결과분석

- 기사에서 제시되는 주민 폐해 양상은 매우 다양하지만 모든 기사가 공통적으로 주민들의 생활 터전 중심으로 오랜 시간동안 지속된 폐해 상황에 초점을 맞추고 있다.
- 기사들에서 지적하고 있는 문제들을 요약하면, 월평동 마권장의발매장 일대는 화상경마가 열리는 주말에는 일대의 교통이 마비될 정도로 불법 주정차 문제가 심각하며(한국일보 2014년 1월 8일자) 거리에 쏟아지는 각종 전단지과 쓰레기들로 몸살을 앓는다.
- 일대의 상권은 술집과 퇴폐 업소가 우후죽순 격으로 생겨나 환락가로 변모한지 오래다(대전일보 2014년 2월 10일자). 월평동 지역은 한때 대전의 최고 상권가로 꼽히던 곳이었지만 이런 문제들이 지속되면서 현재는 일대의 원투룸 공실률이 60%를 넘는 등 황폐화되었고(서울신문 2014년 1월 29일자), 더불어 장외발매소 인근에는 월평초, 갈마초, 월평중 등이 위치해있어 교육적 환경<sup>7)</sup> 역시 훼손되고 있다.(대전일보 2014년 2월 25일자).

7) 용산의 경우 교육환경에 관한 문제가 일관되게 등장하지만, 월평 지역의 경우에는 교육환경 문제를 단독으로 다룬 기사는 단 2건(한국일보 2014년 2월 24일자, 대전일보 2014년 2월 25일자)에 불과하다. 해당 기사들은 2014년 2월 24일 전교조 대전지부가 마권장의발매소 확장 반대 및 이전 촉구 성명을 발표한 직후 보도된 기사들로, '대전시민과 서구 주민을 도박중독자로 만드는 마권장의발매소 확장에 단연코 반대하며 특히 '학생 유해환경 1번지'라는 오명을 쓰고 있는 마권발매소를 교외로 이전할 것을 강력히 촉구한다'는 내용의 성명서를 단순보도하였다.

- 교통, 주거, 교육을 아우르는 이런 다양한 문제들은 결국 월평 마권장의발매소가 주민들의 생활 환경을 심각하게 침해해 왔다는 논지로 모아지며, 이러한 생활환경침해 프레임은 분석 기간 초부터 말까지 일관되게 등장하면서 누적된 주민 피해 상황을 종합적으로 전달하고 있다.
- 월평 마권장의발매소 보도는 불법주정차에 따른 교통난, 도시 슬럼화, 주거환경 악화, 교육환경 악화 등과 같은 다양한 피해 사례가 등장하는 가운데, 이러한 요소들이 결국 도심에 위치한 사행산업시설에 따른 도박중독의 피해에서 비롯된 결과임을 강조하며 이에 화상경마장 확장을 반대함은 물론이고, 나아가 이전 요구에 대한 강력한 명분까지 갖추게 된다.
- 용산 보도의 경우 도박중독의 피해가 기획기사 내의 에피소드 중심으로 등장하면서 교육프레임을 지지하는 양상이었음에 반해, 월평 사례의 경우에는 다양한 피해 사실과 함께 등장하는 ‘도박중독’이라는 키워드가 모든 피해를 하나의 구심점으로 엮어주면서 주민들이 입은 여러 부작용을 더욱 현저하게 드러내는 기능을 하고 있다.

## 제3절 서울시 사행산업 폐해 실태조사

## 핵심내용

서울시 사행산업 폐해를 파악하기 위해 면담조사와 설문조사를 실시하였다. 서울시 장외발매소 인근 주민 및 상인들을 면담조사한 결과 주거환경, 교육 환경, 교통환경, 경제적 측면에서 사행산업으로 인한 폐해를 경험하고 있는 것으로 나타났다. 사행산업체 인근 주민 및 상인들은 도박자들의 음주 및 비도덕적 행동으로 인한 주변 환경 오염 및 안전위협, 지역 이미지 하락, 장외발매소 인근 교육 시설 밀집으로 인한 교육환경 저해, 주말 교통체증, 상권 침체, 지역의 슬럼화 등의 내용을 어려움으로 호소하였다. 이들은 서울시에 정기적인 주변환경 점검 및 정비, 치안단속 등 안전 환경 확보, 문화 및 복지 시설 확충, 시외 지역으로 장외발매소 이전 등을 요구하였다.

서울시 도박이용자를 대상으로 도박의 폐해에 대한 면담 조사를 실시한 결과 이용자들은 도박으로 인해 우울, 불안 등의 심리적 문제와 건강 상의 문제를 경험하고 있으며 배우자와의 이혼 및 별거, 가족관계 단절, 대인관계에서의 신용 하락 등의 문제를 갖고 있는 것으로 나타났다. 직업경력이 단절되고 신용불량, 과도한 빚으로 인한 의식주 문제 해결의 어려움 등도 도박으로 인한 폐해로 보고되었다. 이들은 서울시에 도박중독 해소를 위한 치료 프로그램 제공, 취업 교육 제공 및 취업 자리 알선, 재활센터 입소, 의식주 해결 및 건강회복 등의 복지적 도움 등을 요구하였다.

서울시민 대상 패널 설문조사 결과 서울시의 도박 중독률은 다른 도시와 비교할 때 높은 수준으로 나타났다. 또한 서울시 내의 장외발매소 설치구와 그렇지 않은 구의 도박 중독률을 비교한 결과 장외발매소가 설치된 구의 도박 중독률과 도박행동이 유의하게 높게 나타났는데, 이는 장외발매소의 근접성 및 이용용이성 등이 도박중독을 증가시키는 위험요인이 될 수 있음을 시사한다.

## 1 | 서울시 사행산업 피해 질적조사

### 1-1. 도박이용자 대상 도박 피해 면담조사

#### 가. 연구 방법

- 도박중독 상담기관의 협조를 얻어 사행산업에 정기적으로 참여하고 도박으로 인해 피해를 경험하여 치료를 받고 있는 이용자 중 연구 참여에 동의한 참여자를 대상으로 심층면담을 실시하였다. 면담은 기관의 상담실에서 진행되었으며 1:1 면담으로 30~40분여 정도 수행하였다.
- 질문 내용은 도박으로 인해 피해 및 지자체에 바라는 점에 관한 것이었으며 인터뷰 내용은 녹음 후 녹취록을 작성하여 분석하였다.
- 면담자료는 심리학 박사 2인이 면담자료의 의미를 해석하고 활용함으로써 범주를 도출하는 과정을 통해 분석되었다.
- 참여자는 성인 남·여 총 18명이며, 나이는 50~60대이다.

<표 22> 직접 피해 연구 참여자의 특징

	성 별	나 이	지 역
연구 참여자 1	남	50대	서울
연구 참여자 2	남	50대	서울
연구 참여자 3	여	60대	서울
연구 참여자 4	남	50대	서울
연구 참여자 5	여	50대	서울
연구 참여자 6	남	60대	서울
연구 참여자 7	남	50대	서울
연구 참여자 8	여	50대	서울
연구 참여자 9	남	50대	서울
연구 참여자 10	여	50대	서울
연구 참여자 11	남	60대	서울
연구 참여자 12	남	50대	서울
연구 참여자 13	남	50대	서울
연구 참여자 14	여	50대	서울
연구 참여자 15	남	70대	서울
연구 참여자 16	여	50대	서울
연구 참여자 17	남	70대	서울
연구 참여자 18	여	60대	서울

나. 면담 결과

1) 도박 이용자의 도박으로 인한 피해

- 참여자들은 도박으로 인한 피해를 개인의 내적(정서, 성격, 건강 등)문제, 가족 및 대인관계 문제, 직업적 문제, 경제적 문제를 주로 보고하였다(표 23).

<표 23> 도박 이용자의 도박으로 인한 피해

개인 내적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정서: 우울, 불안, 외로움 등</li> <li>- 성격: 충동, 신경질적 등</li> <li>- 건강: 음주 및 흡연 문제, 척추 및 관절 문제 등</li> </ul>
가족 및 대인관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 배우자와의 이혼 및 별거</li> <li>- 가출, 가족관계 단절</li> <li>- 가족의 심리적 어려움</li> <li>- 대인관계에서의 신용불량(사기 등)</li> <li>- 대인관계 단절, 회피</li> </ul>
학업 및 직업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직장 태도 불량, 횡령 및 배임으로 인한 해고</li> <li>- 직업 경력 단절</li> </ul>
경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과도한 빚으로 인한 가족 파탄</li> <li>- 신용불량, 주민등록 말소</li> <li>- 의식주 문제 등</li> </ul>

- 도박이용자들이 면담 시 보고한 사행산업 관련 피해를 요약하면 다음과 같다. 보다 구체적인 면담자료는 부록3에 제시하였다.

가) 도박으로 인한 개인 내적인 문제

① 정서(예: 우울, 불안, 고립감, 창피함, 후회스러움 등의 부정적 정서 경험)

“웃지를 못해. 여기 와서 늘은 건 술밖에 없고. 정신적으로 우울증이 와서 무슨 얘기만 하면 눈물이 나오더라고. 그 전에는 안 그랬는데, 이제는 마음이 약해지는 거야. 술을 잔뜩 먹고 잠을 자면 차라리 내가 눈이 안 떠졌으면 좋겠다, 영원히 이대로 감았으면 좋겠다. 그 생각을 많이 해봤는데 그래도 또 눈이 떠지는 거야 눈이. (서울, 50대 여성, 연구 참여자 5)”



## ② 성격(예: 신경질, 짜증, 공격적-폭력적 행동)

“성격적으로 장애가 있다고 해야 되나? 스스로 나도 모르게 성격이 확 올라오는 게 있더라고요. 술  
직히 아무 것도 아닌 일에 딱. 성격도 예민하고. (서울, 50대 여성, 연구 참여자 5)”

## ③ 건강상의 문제

“건강이 많이 안 좋지. 고통을 잊으려고 하니까 술을 자꾸 먹게 돼. 괴롭고 그러니까. 담배도 많이  
펴서 속이 안 좋고, 음식도 잘 못 먹고(서울, 60대 남성, 연구 참여자 6)”

## 나) 도박으로 인한 가족 및 대인관계 문제

## ① 가족 간의 문제

“가족이랑 지인 많이 잃어버렸죠. 아무래도 도박에 빠져서 남한테 빌리고 그걸 또 못 갚다보니까, 나  
스스로가 연락도 안 하게 되고, 그래서 멀어지고. 어차피 가족들 돈이니까 가족들은 괜찮다 다 없었  
던 일로 할 테니, 지금이라도 관둬라 그러고. 근데 아직도 빠져있기 때문에 못하니까. 가족을 되찾고  
싶은데 용기가 안나요. 아직은 용기가 안 나서 연락도 피하고 (서울, 50대 여성, 연구 참여자 16)”

## ② 대인관계 문제

“주위 환경을 잃었죠. 친구도 그렇고, 사회생활도 그렇고. 제가 도박하는 건 아무도 몰라요. 여기  
있는 건 아는데, 그냥 일하러 온 줄 알죠. 내가 일체 다른 사람한테 돈을 빌리거나 폐해를 준 건  
아니니까 아무도 도박하러 다니는 줄 모르죠. 나쁘게 말하면 내가 위선자죠(서울, 50대 남성, 연구  
참여자 2)”

## 다) 도박으로 인한 직업 및 경제적 문제

## ① 직업

“젊었을 때는 공무원, 교육계에 있었어요. 그 다음에는 부동산 하다가 팔아서 돈 벌고, 주식으로 튼  
겨보려다가 거지가 됐어요. 빨리 올라갈 수 있는 방법을 찾다보니까, 노름으로 다시 한 번 성공의  
길을 가보자 했는데, 결국은 거지가 됐어요. 청춘만 다 까먹고. 지금은 대리운전을 해요. (서울, 50  
대 남성, 연구 참여자 1)”

## ② 경제적 문제(예: 신용불량, 경제적 파탄)

“나는 원래 노름을 안 좋아하는 사람이야. 그런데 아는 사람이 여기 놀러오자고 해서 왔다가, 여기  
에다가 전 재산을 바친 거야. 내가 예전에는 은행 VIP 대접받고 살았는데, 신용이 너무 좋으니까.  
여기 와서 신한카드 1000만 원, 카드로 그거 하니까 하루에 500만 원씩 나오지, 현금서비스 한  
300~400만 원 나오지. 지금은 신용불량자가 됐을 거야. 갚을 능력이 없어서 못 갚는 거야. (서울,  
50대 여성, 연구 참여자 5)”

“직장을 가졌을 때부터 지금까지 했다. 첫 직장은 공직에 있었는데, 월급타면 화투를 많이 했지. 부산에 있었는데, 호텔 카지노에서 살았다. 공직에서 나와서 개인 사업을 하면서 버는 돈을 넣었지. 40년 동안. 돈이 생기는 족족 도박을 해서, 얼마나 돈을 넣었는지 모른다. 처음에 사업할 때는 돈을 잘 벌었는데(서울, 60대 남성, 연구 참여자 11)”

2) 도박 이용자의 지자체에 바라는 점

- 도박 문제 회복을 위해 지자체에 바라는 점에서는 도박 치유 프로그램 제공, 안정된 직업 제공, 취업 센터 연계, 의식주 복지 등을 주로 보고하였다(표 24).

<표 24> 도박 이용자의 지자체에 바라는 점

지자체에 바라는 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도박 중독 해소를 위한 치료 프로그램 제공</li> <li>- 취업 교육 제공 및 취업 자리 알선</li> <li>- 재활센터 입소를 통한 의식주 해결 및 건강회복</li> </ul>
------------	---

- 아래에는 지자체에 바라는 점 중 대표적 사례 한 가지만이 간략히 제시되어 있고 자세한 면담내용은 부록7에 첨부하였다.

“도박중독센터에서도 여러 프로그램이 있는데 남자들이 참여하는 프로그램은 없고, 여자들이 모여서 대화 나누는 그림 모임에 남자들을 간혹 오라고 하나 봐요. 남자들끼리 모이면 건설적인 얘기는 안 하고, 또 젊은 애들은 창피하다고 안 나오고 하니까. 여자들은 되게 건설적인 모임을 많이 하는 것 같아요. 남자들이 참여할 수 있는 그런 건설적인 대안 프로그램이 생기면 참석할 예정입니다. (서울, 50대 남성, 연구 참여자 2)”

1-2. 지역사회폐해조사를 위한 지역주민 면담

가. 연구 방법

- 지역사회폐해를 조사하기 위해 서울 시내의 경륜·경정·경마 장외발매소 및 복권판매소 100m 이내 상인 및 주민을 대상으로 구조화된 질문지를 통한 면담을 실시하였다. 장외발매소 인근에 주거지역과 상업지역이 함께 있는 곳을 선정하였으며 그 결과 강북구, 강남구 및 성북구의 경륜 및 경정 장외발매소 인근 상인 및 주민 26명, 영등포구, 종로구 및 강남구의 경마 장외발매소 인근 상인 및 주민 26명, 관악구 및 종로구의 스포츠 토토, 복권류 판매소 인근 상인 및 주민 7명, 총 59명을 대상으로 면담을 진행하였다.

- 장외발매소 인근의 주거지역과 상업지역을 면담원이 방문하여 설문에 동의를 한 주민을 대상으로 설문을 진행하였으며 소요시간은 10-15분이었다. 연구 참여자의 인구통계학적 특성은 표 25와 같다.

<표 25> 지역사회폐해조사 연구 참여자

	성별	나이	직업	지역
연구 참여자 1	남	70대	약국	영등포구 경마 장외
연구 참여자 2	여	50대	술집	영등포구 경마 장외
연구 참여자 3	남	50대	편의점	영등포구 경마 장외
연구 참여자 4	남	60대	구두방	영등포구 경마 장외
연구 참여자 5	남	60대	주민	종로구 경마 장외
연구 참여자 6	남	50대	주민	종로구 경마 장외
연구 참여자 7	여	50대	주민	종로구 경마 장외
연구 참여자 8	여	20대	호스텔	종로구 경마 장외
연구 참여자 9	남	40대	철물점	종로구 경마 장외
연구 참여자 10	남	60대	가방판매점	종로구 경마 장외
연구 참여자 11	남	80대	주민	종로구 경마 장외
연구 참여자 12	여	50대	주민	종로구 경마 장외
연구 참여자 13	남	60대	주민	종로구 경마 장외
연구 참여자 14	남	50대	슈퍼	종로구 경마 장외
연구 참여자 15	남	50대	경비	종로구 경마 장외
연구 참여자 16	여	50대	주민	관악구 복권방
연구 참여자 17	남	60대	주민	관악구 복권방
연구 참여자 18	여	50대	주민	관악구 복권방
연구 참여자 19	남	50대	주민	관악구 복권방
연구 참여자 20	남	70대	약국	관악구 복권방
연구 참여자 21	남	30대	카페	관악구 복권방
연구 참여자 22	여	60대	다방	관악구 복권방
연구 참여자 23	남	50대	식당	강남구 경마 장외(논현)
연구 참여자 24	여	50대	신발판매점	강남구 경마 장외(선릉)
연구 참여자 25	여	60대	철물점	강남구 경마 장외(강남)
연구 참여자 26	여	50대	주민	강남구 경마 장외(선릉)

연구 참여자 27	남	40대	식당	강남구 경마 장외(선릉)
연구 참여자 28	남	50대	슈퍼	강남구 경마 장외(논현)
연구 참여자 29	여	50대	부동산	강남구 경마 장외(강남)
연구 참여자 30	남	40대	문구점	강남구 경마 장외(논현)
연구 참여자 31	여	60대	주민	강남구 경마 장외(선릉)
연구 참여자 32	여	60대	주민	강남구 경마 장외(선릉)
연구 참여자 33	여	50대	주민	강남구 경마 장외(논현)
연구 참여자 34	여	50대	주민	강남구 경마 장외(강남)
연구 참여자 35	남	50대	주민	강남구 경마 장외(선릉)
연구 참여자 36	남	60대	상인	강남구 경마 장외(선릉)
연구 참여자 37	남	50대	주민	강남구 경마 장외(강남)
연구 참여자 38	남	40대	인쇄소	성북구 경륜 장외
연구 참여자 39	여	50대	주민	성북구 경륜 장외
연구 참여자 40	여	20대	주민	성북구 경륜 장외
연구 참여자 41	여	70대	주민	성북구 경륜 장외
연구 참여자 42	남	60대	식당	성북구 경륜 장외
연구 참여자 43	여	50대	카페	성북구 경륜 장외
연구 참여자 44	남	50대	주차장	동대문구 경륜 장외
연구 참여자 45	남	50대	주민	동대문구 경륜 장외
연구 참여자 46	남	70대	주민	동대문구 경륜 장외
연구 참여자 47	남	60대	보석방	동대문구 경륜 장외
연구 참여자 48	남	50대	안경점	동대문구 경륜 장외
연구 참여자 49	남	60대	구두방	동대문구 경륜 장외
연구 참여자 50	남	50대	부동산	동대문구 경륜 장외
연구 참여자 51	여	20대	주민	동대문구 경륜 장외
연구 참여자 52	여	40대	부동산	동대문구 경륜 장외
연구 참여자 53	남	30대	부동산	동대문구 경륜 장외

나. 면담 결과

1) 지역주민들의 사행산업체로 인한 피해

- 참여자들은 장외발매소로 인하여 크게 주거환경, 교육환경, 교통환경, 경제적인 면에서 피해가 있다고 보고하였다. 이 내용을 요약하면 표 26와 같다.

<표 26> 장외발매소 인근 주민들의 피해 사항

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

- 참여자들이 보고한 주요 면담 내용을 살펴보면 다음과 같다. 자세한 사항은 부록4에 제시하였다.

① 장외발매소로 인해 변화된 지역환경

“주말에 대로변에 행색이 지저분하고 노숙자 같은 사람들이 많아지고, 경마 잡지 등을 판매하는 노점상이 많아졌다. 이상한 유인물을 계속해서 나눠주는데 정말 귀찮다. 동네에 돌아다니고, 주말마다 드나드는 사람들이 살기 힘들어 보이는 사람들이 많고 이런 것이 동네의 분위기를 해치는 것 같다. (강남구 경마 장외 선릉지점, 50대 여성, 주민)”

② 주거 환경의 피해

“술에 취해서 행패를 부리는 사람이 있다. 도박자들이 자해하면서 차비를 빌려달라고 한다. 장외발매소에서 돈을 잃고 다른 사람에게 화풀이를 하기도 한다. 쓰레기 버리는 것은 당연하다. 경마 있는 날이면 노숙자들이 거리에서 술판을 벌인다. (영등포구 경마 장외, 70대 남성, 약국)”

③ 교육 환경의 폐해

“지금 여기 중·고등학교가 가까운 거리에 있고 유치원도 몇 군데 있어요. 근데 사실 술 먹고 많이 싸움을 하거나 고성방가를 하고 아침에도 보면 경찰관이 출동해 있어요. 그런 불성실한 사람들이 많이 오니까 어린이 교육적인 부분도 많이 불편한 부분을 주민들이 많이 느껴서 진정서를 많이 넣는 것으로 알고 있는데 정부가 그것을 시인하지 않는다는 것. (동대문구 경륜 장외, 60대 남성, 보석방)”

④ 교통 환경의 폐해

“교통 등이 복잡해진 것이 문제는 있습니다. 골목에 차들이 불법 주차를 하고 골목까지 복잡해지는 것이 싫습니다. (장남구 경마 장외 선릉지점, 40대 남성, 식당)”

⑤ 경제적폐해

“다른 건 몰라도 경제적으로 여기 상권이 완전히 죽었지. 금요일에서 일요일까지만 문을 여니까, 월요일부터 목요일은 유령 건물이 되잖아. 건물에 사람이 없지. 그러니까 손님이 없어. 오늘도 지나가는 사람이 없잖아. 그리고 금요일에서 일요일에 사람들 많이 몰려와도 경마장에서나 돈 쓰지 밖에서는 10원도 아까워서 별별 떨어. 도움이 안돼. (영등포구 경마 장외, 50대 남성, 편의점)”

⑥ 기타

“어떤 때 와보면 소변을 가게 문 사이에다 뉘눴어. 여기 정신 똑바로 있는 사람들이 다니겠어요. 손님도 줄었지. 나도 여기 있으면 하루 2-3천 원은 나가. 돈 달라는 거를 안 줘서 시비 붙으면 골치 아프니까 주는 게 낫다. (영등포구 경마 장외, 70대 남성, 약국)”

2) 지역주민들이 지자체에 바라는 점

- 참여자들은 지자체에 바라는 점으로 정기적인 주변환경 점검과 주변 환경 정비, 치안단속, 정기적인 순찰, 주민들을 위한 복지 혜택 제공, 상인 및 주민 고충 창고 마련 등을 보고하였다(표 27).

<표 27> 장외발매소 인근 주민들이 지자체에 바라는 점

지자체에 바라는 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정기적인 주변환경 점검</li> <li>- 청소, 교통정리, 주차관리 등 주변 환경 정비</li> <li>- 치안단속, 취객관리, 정기적인 순찰 등 안정 환경 확보</li> <li>- 주변 상인들을 위한 혜택 제공</li> <li>- 문화 및 복지 시설 확충</li> <li>- 시외 지역으로 장외발매소 이전</li> </ul>
------------	--

- 아래에는 면담내용 중 대표적 사례 한 가지만이 간략히 기술되어 있고 자세한 면담내용은 부록7에 첨부하였다.

“마사회가 우리 동네에서 사라졌으면 좋겠고, 좀 그런 이상한 사람들이 사라졌으면 좋겠다. 누군가가 관리를 좀 해줬으면 좋겠다. 동네에 이동식 포장마차가 들어와서 술을 파는데 너무 보기에 안 좋고, 거기서 사람들이 자주 싸워서 무섭다. 불만이 있어도 해코지 할까봐 뭐라고 하지도 못 한다. 전부 다 없어졌으면 좋겠다. (강남구 경마 장외 강남지점, 60대 여성, 철물점)”

“환경 미화에 신경을 더 써주고, 경마가 있는 금, 토, 일에 불법 주차 단속을 강화해 줬으면 좋겠습니다. (강남구 경마 장외 선릉지점, 40대 남성, 식당)”

2 | 서울시 사행산업 피해 양적조사<sup>8)</sup>

2-1. 서울지역의 도박문제 현황

- 도박 문제를 측정하기 위해 다음과 같은 척도를 사용하였다.
  - ① CPGI(Canadian Problem Gambling Index): 캐나다에서 일반인을 대상으로 도박중독 유행률을 조사하기 위해 Ferris와 Wynne(2001)이 개발한 문제도박 척도를 김아영 외(2011)가 한국판으로 타당화 한 척도를 사용하였다. 이 척도는 공중건강접근의 폐해 모형에 기반을 두고 있으며 DSM의 측정 결과와도 높은 상관관계를 보이고 있다. 4점 척도(0~3점)의 9개 문항으로 구성되어 있으며 문항 총점의 범위는 0~27점이며 총점을 기준으로 ‘비문제 도박’(0점), ‘저위험 도박(1~2점)’, ‘중위험 도박’(3~7점), ‘문제도박’(8점 이상)으로 분류한다.
- CPGI척도를 활용하여 도박중독 문제군(중위험 도박, 문제도박)과 비문제군(비문제도박, 저위험도박)을 구분하여 서울지역의 각 집단의 비율을 분석한 결과는 표 28과 같다.

<표 28> 전국 시도별 도박문제

지 역	CPGI 평균(표준편차)	비문제(%)	문제(%)
서울	3.63(5.04)	78.9	21.1

- 분석 결과, 서울시의 도박문제 평균 점수는 3.63점으로 중위험 도박수준에 해당하는 것으로 나타났다

2-2. 서울시 장외발매소 유무에 따른 도박문제 실태조사 결과

- 서울시민 1,490명을 대상으로 장외발매소 유무에 따른 도박중독률의 차이를 검증하고자 하였다. 전국표집 대상 중 서울 지역에 거주하는 1,490명을 선별한 후 각 구별 도박중독문제 수준을 분석하였다. 각 구별 인구통계학적 정보는 아래 표 29과 같다. 서울시 25개의 구 중 강남구, 강동구, 강북구, 관악구, 도봉구, 동대문구, 성북구, 영등포구, 용산구, 종로구, 중구, 중랑구의 12개의 구는 장외발매소가 위치한 지역이며 그 외 13개의 구는 장외발매소가 없는 지역으로 구분하였다.

8) 이 자료수집 과정에 ‘2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구(NRF-2013S1A5A2A03045658)’의 재원이 일부 활용되었다.



<표 29> 서울시 지역구별 조사인원

지역구분	인원(%)	지역구분	인원(%)
강남구*	118(7.9)	서대문구	42(2.8)
강동구*	68(4.6)	서초구	58(3.9)
강북구*	46(3.1)	성동구	47(3.2)
강서구	77(5.2)	성북구*	48(3.2)
관악구*	96(6.4)	송파구	98(6.6)
광진구	50(3.4)	양천구	63(4.2)
구로구	69(4.6)	영등포구*	57(3.8)
금천구	26(1.7)	용산구*	30(2.0)
노원구	94(6.3)	은평구	55(3.7)
도봉구*	41(2.8)	종로구*	24(1.6)
동대문구*	43(2.9)	중구*	15(1.0)
동작구	86(5.8)	중랑구*	64(4.3)
마포구	75(5.0)		

\* 표시는 장외발매소가 위치한 지역구임

- 분석대상의 인구통계학적 특성은 표 30과 같다. 1,490명중 남성은 838명(56.2%), 여성은 652명(43.8%)으로 나타났으며 연령대는 20대 357명(24.0%), 30대 390명(26.2%), 40대 318명(21.3%), 50대 347명(23.3%), 60대 이상은 78명(5.2%)로 나타났다. 교육수준은 초졸 3명(0.2%), 중졸 8명(0.5%), 고졸 242명(16.2%), 대졸 1,065명(71.5%), 대학원 이상 172명(11.5%)이며 결혼여부는 미혼 598명(40.1%), 결혼 또는 동거 834명(56.0%), 사별 14명(0.9%), 이혼 38명(2.6%), 별거 6명(0.4%)로 나타났다. 가계연소득은 1000만 원 미만은 53명(0.6%), 1000만 원 이상~2000만 원 미만은 83명(5.6%), 2000만 원 이상~3000만 원 미만은 164명(11.0%), 3000만 원 이상~4000만 원 미만은 266명(17.9%), 4000만 원 이상~5000만 원 미만은 252명(16.9%), 5000만 원 이상~6000만 원 미만은 226명(15.2%), 6000만 원 이상~7000만 원 미만은 163명(10.9%), 7000만 원 이상은 283명(19.0%)로 나타났다. 고용상태는 정규직 871명(58.5%), 비정규직 148명(9.9%), 임시직 111명(7.4%), 무직 245명(16.4%), 기타 115명(7.7%)이며 직업은 경영/관리직 136명(9.1%), 전문/자유직 150명(10.1%), 사무/기술직 548명(36.8%), 판매/서비스직 109명(7.3%), 자영업 94명(6.3%), 기능/숙련공 17명(1.1%), 일반작업직 21명(1.4%), 농업, 어업, 축산업 5명(0.3%) 학생 155명(10.4%), 전업주부 182명(12.2%), 무직 45명(3.0%), 기타 28명(1.9%)으로 나타났다.

<표 30> 서울시 연구대상자의 인구통계학적 특성

기 준	구 분	인원수(%)
성별	남	838(56.2)
	여	652(43.8)
연령대	20대	357(24.0)
	30대	390(26.2)
	40대	318(21.3)
	50대	347(23.3)
	60대 이상	78(5.2)
교육수준	초졸	3(0.2)
	중졸	8(0.5)
	고졸	242(16.2)
	대졸(재학)	1065(71.5)
	대학원(재학)이상	172(11.5)
결혼여부	미혼	598(40.1)
	결혼 또는 동거	834(56.0)
	사별	14(0.9)
	이혼	38(2.6)
	별거	6(0.4)
가계연소득	1000만원 미만	53(3.6)
	1000만원 이상~2000만원 미만	83(5.6)
	2000만원 이상~3000만원 미만	164(11.0)
	3000만원 이상~4000만원 미만	266(17.9)
	4000만원 이상~5000만원 미만	252(16.9)
	5000만원 이상~6000만원 미만	226(15.2)
	6000만원 이상~7000만원 미만	163(10.9)
	7000만원 이상	283(19.0)
고용상태	정규직	871(58.5)
	비정규직	148(9.9)
	임시직(아르바이트 등)	111(7.4)
	무직(퇴직포함)	245(16.4)
	기타	115(7.7)
직업	경영/관리직	136(9.1)
	전문/자유직	150(10.1)
	사무/기술직	548(36.8)
	판매/서비스직	109(7.3)
	자영업	94(6.3)
	기능/숙련공	17(1.1)
	일반작업직	21(1.4)
	농업, 어업, 축산업	5(0.3)
	학생	155(10.4)
	전업주부	182(12.2)
	무직	45(3.0)
	기타	28(1.9)

- 도박 관련 피해를 측정하기 위해 다음과 같은 척도를 사용하였다.
  - ① CPGI(Canadian Problem Gambling Index): 캐나다에서 일반인을 대상으로 도박중독 유병률을 조사하기 위해 Ferris와 Wynne(2001)이 개발한 문제도박 척도를 김아영 외(2011)가 한국판으로 타당화한 척도를 사용하였다. 이 척도는 공중건강접근의 피해 모형에 기반을 두고 있으며 DSM의 측정 결과와도 높은 상관관계를 보이고 있다. 4점 척도(0점~3점)의 9개 문항으로 구성되어 있으며 문항 총점의 범위는 0~27점이며 총점을 기준으로 ‘비문제 도박’(0점), ‘저위험 도박(1~2점)’, ‘중위험 도박’(3~7점), ‘문제도박’(8점 이상)으로 분류한다.
  - ② DSM-5: 미국정신의학회의 도박장애 진단 준거(DSM-5: APA, 2013)를 반영하여 지난 1년간의 도박 중독 수준을 평가하였다. 총 9문항의 진위형 척도로 총점의 범위는 0~9점이며 4점 이상일 경우 도박장애로 진단할 수 있다.
  - ③ 도박 행동: 국가에서 수행한 유병률 연구(사행산업통합감독위원회, 2013)에 활용된 도박 행동 빈도 측정 문항을 사용하였다. 총 13개의 도박[경마(본장/장외발매소), 경륜(본장/장외발매소), 경정(본장/장외발매소), 내국인 카지노, 소싸움, 복권, 체육진흥투표권, 사설 사행활동, 친목목적게임, 오락형 온라인 게임 등] 행동에 대한 지난 1년 간의 이용 빈도를 0(경험 없음)에서 8(매일)점의 리커트식 척도 상에 응답하도록 구성되어 있다.

## 가. 서울시 장외발매소 유무에 따른 도박문제 주요 분석결과

### 1) 장외발매소 유무가 도박문제에 미치는 영향

- 서울시의 지역구에 장외발매소가 위치해 있는지 여부가 서울시의 도박문제를 예측할 수 있는지를 알아보기 위해 분석을 실시하였다. 지역구 별 도박문제점수의 평균과 표준편차는 표 31과 같다. 먼저 선행연구를 통해 도박중독에 영향을 미칠 수 있는 가외변수들을 파악한 후, 선행연구들에서 유의미한 영향을 미치는 변인으로 보고된 변수 중 성별, 연령변수와 함께 장외발매소 지역유무 변수를 모두 투입하여 회귀 분석을 실시하였다. 분석 결과 표 32와 같이 연령이 도박문제에 미치는 영향은 유의하지 않았으나( $t=1.58$ ,  $p=.113$ ) 성별( $t=-7.50$ ,  $p=.000$ )과 장외발매소 유무가( $t=2.68$ ,  $p=.007$ ) 도박문제에 미치는 영향이 유의하였다<sup>9)</sup>. 이는 성별과 연령이 도박문제에 미치는 효과를 통제하고도 장외발매소의 유무가 도박문제에 미치는 영향이 유의하다는 것을 의미한다.

9) 분석결과 성별의 경우 남성, 장외발매소 유무의 경우 장외발매소가 위치한 지역이 도박문제를 높이는 변인으로 나타났다.

<표 31> 서울시 지역구별 CPGI 점수의 평균과 표준편차

	장외발매소 유( <i>n</i> =626)		장외발매소 무( <i>n</i> =840)	
	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>
CPGI	4.03	5.41	3.35	4.73

\**p*<.05

<표 32> 장외발매소 유무, 성별, 연령이 도박문제에 미치는 영향

준거변인	예측변인	<i>R</i> <sup>2</sup>	<i>F</i>	<i>β</i>	<i>t</i>
도박문제 (CPGI)	연령	.043	21.99***	.041	1.58
	성별			-.192	-7.50***
	장외발매소유무			.069	2.68**

\*\**p*<.01, \*\*\**p*<.001

- 다음으로 CPGI 척도를 통해 도박문제를 비문제, 저위험, 중위험, 고위험군으로 구분하고 장외발매소 유무 지역에 따른 도박문제군과 비문제군의 비율을 조사하였다. 결과는 표 33과 같다.

<표 33> 장외발매소 유무 지역에 따른 도박문제비율(CPGI)

단위: 명(%)

	장외발매소 유	장외발매소 무	전체
비문제	262 (41.9)	390 (46.4)	652 (44.5)
저위험	104 (16.6)	131 (15.6)	235 (16.0)
중위험	114 (18.2)	154 (18.3)	268 (18.3)
고위험	<b>146</b> <b>(23.3)</b>	165 (19.6)	311 (21.2)
전체	626 (100)	840 (100)	1466 (100)

- 조사결과 장외발매소가 위치하지 않은 지역의 비문제군은 390명으로 전체의 46.4%를 차지해 가장 많은 것으로 나타났고 장외발매소가 있는 지역의 비문제군은 41.9%(262명)로 장외

발매소가 위치하지 않은 지역보다는 다소 낮게 나타났다. 장외발매소가 위치하지 않은 지역의 저위험군은 131명으로 전체의 15.6%였으며 장외발매소가 위치한 지역의 저위험군은 16.6%(104명)로 장외발매소가 없는 지역보다는 낮았다. 장외발매소가 위치한 지역의 중위험군은 18.2%(114명)이었으며 장외발매소가 위치하지 않은 지역의 중위험군은 18.3%(154명)로 나타났다. 한편, 장외발매소가 위치한 지역의 고위험군은 23.3(146명)로 장외발매소가 위치하지 않은 고위험군의 165명(19.6%)보다 높은 것으로 나타났다.

- 또한 DSM-5의 진단기준을 활용하여 장외발매소 유무에 따른 도박중독수준을 비교하였다. t 검증 결과 표 34와 같이 장외발매소가 위치한 구가 그렇지 않은 구보다 DSM-5 진단기준을 통해 측정된 도박중독수준이 유의하게 더 높은 것으로 나타났다( $t=2.76, p=.001$ )

<표 34> 장외발매소 유무별 DSM-5 도박중독수준 비교

	장외발매소 유( $n=626$ )		장외발매소 무( $n=840$ )		<i>t</i>
	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	
DSM-5	1.18	2.16	.88	1.82	2.76**

\*\* $p<.01$

- 다음으로 DSM-5기준 척도를 통해 도박문제를 도박문제군(총점 4점 이상)과 비문제군(총점 4점 미만)으로 구분하고 장외발매소 유무 지역에 따른 도박문제군과 비문제군의 비율을 조사하였다. 결과는 표 35와 같다.

<표 35> 장외발매소 유무 지역에 따른 도박문제비율(DSM-5)

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)

- 분석결과 장외발매소가 위치하지 않은 지역의 비문제군은 758명으로 전체의 90.2%로 4개의 집단 중 가장 많은 비율을 차지했으며 장외발매소가 위치한 지역의 비문제군은 537명(85.8%)로 장외발매소가 없는 지역보다는 비문제군의 비율이 다소 낮았다. 한편, 장외발매소가 위치하지 않은 지역의 문제군은 82명(9.8%)인 반면에 장외발매소가 위치한 지역의 문제군은 89명(14.2%)로 위치하지 않은 지역보다 높게 나타났다.

2) 장외발매소 유무에 따른 도박행동

- 장외발매소 유무에 따라 도박행동에서의 차이가 있는지를 비교하였다. 도박행동은 경마·경륜·경정의 본장과 장외발매소에서 경주권을 구매한 빈도로 측정하였다. t검증 결과는 표 36과 같다. 경마(본장) 경주권 구매 빈도는 장외발매소가 위치한 구가 그렇지 않은 구보다 유의하게 더 높은 것으로 나타났다( $t=-2.17, p=.031$ ). 경마(장외) 경주권 구매 빈도 역시, 장외발매소가 위치한 구가 그렇지 않은 구보다 유의하게 더 높게 나타났다( $t=-2.66, p=.008$ ). 경륜(본장) 경주권 구매 빈도( $t=-3.04, p=.002$ )와 경륜(장외) 경주권 구매 빈도( $t=-3.05, p=.002$ )도 장외 발매소가 있는 구가 없는 구에 비해 유의하게 더 높은 것으로 나타났다. 마지막으로 경정(본장) 경주권 구매 빈도( $t=-2.62, p=.009$ )와 경정(장외) 경주권 구매 빈도( $t=-2.79, p=.005$ ) 역시 장외 발매소가 위치한 구가 그렇지 않은 구보다 유의하게 더 높게 나타났음을 알 수 있다.

<표 36> 장외발매소 유무에 따른 도박행동

	장외발매소 유( $n=626$ )		장외발매소 무( $n=840$ )		<i>t</i>
	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	
경마(본장) 경주권 구매	1.51	1.33	1.37	1.04	-2.17*
경마(장외) 경주권 구매	1.45	1.33	1.29	.99	-2.66**
경륜(본장) 경주권 구매	1.42	1.31	1.24	.88	-3.04**
경륜(장외) 경주권 구매	1.40	1.25	1.23	.87	-3.05**
경정(본장) 경주권 구매	1.38	1.21	1.23	.90	-2.62**
경정(장외) 경주권 구매	1.38	1.22	1.22	.91	-2.79**

\*  $p<.05$ , \*\*  $p<.01$

나. 경륜, 경정, 경마 이용 서울시민 대상 장외발매소 유무에 따른 도박문제 실태조사 결과

<표 37> 서울시 경마, 경륜 및 경정 이용자의 인구통계학적 특성

기 준	구 분	인원수(%)
성별	남	223(68.4)
	여	103(31.6)
연령대	20대	80(24.5)
	30대	109(33.4)
	40대	72(22.1)
	50대	54(16.6)
	60대 이상	11(3.4)
교육수준	중졸	1(0.3)
	고졸	38(11.7)
	대졸(재학)	244(74.8)
	대학원(재학)이상	43(13.2)
결혼여부	미혼	130(39.9)
	결혼 또는 동거	183(56.1)
가계연소득	사별	3(0.9)
	이혼	9(2.8)
	별거	1(0.3)
	1000만 원 미만	13(4.0)
	1000만 원 이상~2000만 원 미만	13(4.0)
고용상태	2000만 원 이상~3000만 원 미만	30(9.2)
	3000만 원 이상~4000만 원 미만	44(13.5)
	4000만 원 이상~5000만 원 미만	61(78.7)
	5000만 원 이상~6000만 원 미만	51(15.6)
	6000만 원 이상~7000만 원 미만	45(13.8)
	7000만 원 이상	69(21.2)
	정규직	236(72.4)
	비정규직	31(9.5)
직업	임시직(아르바이트 등)	16(4.9)
	무직(퇴직포함)	30(9.2)
	기타	13(4.0)
	경영/관리직	41(12.6)
	전문/자유직	35(10.7)
	사무/기술직	136(41.7)
	판매/서비스직	24(7.4)
자영업	23(7.1)	
직업	기능/숙련공	4(1.2)
	일반작업직	8(2.5)
	농업, 어업, 축산업	4(1.2)
	학생	26(8.0)
	전업주부	17(5.2)
	무직	4(1.2)
	기타	4(1.2)

- 서울시민 중 경륜, 경중 및 경마 이용자를 대상으로 장외발매소 유무 지역에 따른 도박문제수준을 검증였다. 분석대상의 인구통계학적 특성은 표 37과 같다. 326명중 남성은 223명(68.4%), 여성은 103명(31.6%)으로 나타났으며 연령대는 20대 80명(24.5%), 30대 109명(33.4%), 40대 72명(22.1%), 50대 54명(16.6%), 60대 이상은 11명(3.4%)로 나타났다. 교육수준은 중졸 1명(0.3%), 고졸 38명(11.7%), 대졸 244명(74.8%), 대학원 이상 43명(13.2%)이며 결혼여부는 미혼 130명(39.9%), 결혼 또는 동거 183명(56.1%), 사별 3명(0.9%), 이혼 9명(2.8%), 별거 1명(0.3%)로 나타났다. 가계연소득은 1000만 원 미만은 13명(4.0%), 1000만 원 이상~2000만 원 미만은 13명(4.0%), 2000만 원 이상~3000만 원 미만은 30명(9.2%), 3000만 원 이상~4000만 원 미만은 44명(13.5%), 4000만 원 이상~5000만 원 미만은 61명(18.7%), 5000만 원 이상~6000만 원 미만은 51명(15.6%), 6000만 원 이상~7000만 원 미만은 45명(13.8%), 7000만 원 이상은 69명(21.2%)로 나타났다. 고용상태는 정규직 236명(72.4%), 비정규직 31명(9.5%), 임시직 16명(4.9%), 무직 30명(9.2%), 기타 13명(4.0%)이며 직업은 경영/관리직 41명(12.6%), 전문/자유직 35명(10.7%), 사무/기술직 136명(41.7%), 판매/서비스직 24명(7.4%), 자영업 23명(7.1%), 기능/숙련공 4명(1.2%), 일반작업직 26명(8.0%), 농업, 어업, 축산업 4명(1.2%) 학생 26명(8.0%), 전업주부 17명(5.2%), 무직 4명(1.2%), 기타 4명(1.2%)으로 나타났다.

1) 경마, 경륜 및 경정 이용자 대상 장외발매소 유무가 도박문제에 미치는 영향

- 경마, 경륜 및 경정을 이용하는 서울시민을 대상으로 서울시의 지역구에 장외발매소가 위치해 있는지 여부가 서울시의 도박문제를 예측하는지 알아보기 위해 분석을 실시하였다. 지역구별 도박문제점수의 평균과 표준편차는 표 38과 같다. 먼저 선행연구를 통해 도박중독에 영향을 미칠 수 있는 가외변수들을 파악한 후, 선행연구들에서 유의미한 영향을 미치는 변인으로 보고된 변수 중 성별, 연령변수와 함께 장외발매소 지역유무 변수를 모두 투입하여 회귀 분석을 실시하였다. 분석 결과 표 39와 같이 연령이 도박문제에 미치는 영향은 유의하지 않았으나( $t=1.57, p=.118$ ) 성별( $t=-2.55, p=.011$ )과 장외발매소 유무( $t=2.01, p=.044$ )가 도박문제에 미치는 영향이 유의미하였다<sup>10)</sup>. 이는 성별과 연령이 도박문제에 미치는 효과를 통제하고도 장외발매소의 유무가 도박문제에 미치는 영향이 유의하다는 것을 의미한다.

10) 분석결과, 성별에서는 남성, 장외발매소 유무에서는 장외발매소가 위치한 지역일수록 도박문제가 높은 것으로 나타났다.



<표 38> 경마, 경륜 및 경정 이용객의 서울시 지역구별 CPGI 점수의 평균과 표준편차

	장외발매소 유( <i>n</i> =151)		장외발매소 무( <i>n</i> =171)	
	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>
CPGI	8.72	6.62	7.39	5.83

<표 39> 경마, 경륜 및 경정 이용객의 장외발매소 유무, 성별, 연령이 도박문제에 미치는 영향

준거변인	예측변인	<i>R</i> <sup>2</sup>	<i>F</i>	$\beta$	<i>t</i>
도박문제	연령			.086	1.57
	성별	.040	4.467**	-.140	-2.55*
	장외발매소유무			.111	2.02*

\**p*<.05, \*\**p*<.01, \*\*\**p*<.001

<표 40> 경마, 경륜 및 경정 이용객의 장외발매소 유무 지역에 따른 도박문제비율(CPGI)

단위: 명(%)

	장외발매소 유	장외발매소 무	전체
비문제	29 (19.2)	25 (14.6)	54 (16.8)
저위험	11 (7.3)	25 (14.6)	36 (11.2)
중위험	23 (15.2)	36 (21.1)	59 (18.3)
고위험	<b>88 (58.3)</b>	85 (49.7)	173 (53.7)
전체	151 (100)	171 (100)	322 (100)

- 조사결과 장외발매소가 위치한 지역의 고위험군은 88명으로 전체의 58.3%로 가장 많았으며 장외발매소가 없는 지역의 고위험군은 49.7%(85명)으로 장외발매소가 위치한 지역의 고위험군 보다는 다소 비율이 낮았다. 비문제군은 장외발매소가 위치한 지역의 비문제군이 19.2%(29명)으로 장외발매소가 위치하지 않은 지역에 있는 비문제군 14.6%(25명)보다 비율적으로 높게 나타났다. 장외발매소가 위치한 지역의 저위험군은 11명(7.3%)으로 장외발매소와 위치하지 않은 지역의 저위험군 25명(14.6%)보다 낮았으며 장외발매소가 위치한 지역의 중위험군은 23명(15.2%)이었으나 장외발매소가 위치하지 않은 지역의 중위험군은 36명(21.1%)로 장외발매소가 위치하지 않은 지역의 중위험군의 비율이 다소 높게 나타났다.

- 또한 DSM-5 진단기준을 활용하여 장외발매소 유무에 따른 도박중독수준을 비교하였다. t검증 결과 표 41과 같이 장외발매소가 위치한 구가 그렇지 않은 구보다 DSM-5를 통해 측정된 도박중독률이 유의하게 더 높은 것으로 나타났다( $t=-2.32, p=.05$ ).

<표 41> 경마, 경륜 및 경정 이용자 대상 장외발매소 유무별 DSM-5 도박중독률 비교

	장외발매소 유( $n=151$ )		장외발매소 무( $n=171$ )		<i>t</i>
	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	
DSM-5	2.85	2.89	2.1	2.67	-2.32*

\* $p<.05$

- 다음으로 DSM-5기준 척도를 통해 도박문제를 도박문제군(총점 4점 이상)과 비문제군(총점 4점 미만)으로 구분하고 장외발매소 유무 지역에 따른 도박문제군과 비문제군의 비율을 조사하였다. 분석결과는 표 42와 같다.

<표 42> 경마, 경륜 및 경정 이용자의 장외발매소 유무 지역에 따른 도박문제비율(DSM-5)  
단위: 명(%)

	장외발매소 유	장외발매소 무	전 체
비문제군	92 (60.9)	121 (70.8)	36 (33.9)
문제군	59 (39.1)	50 (29.2)	213 (66.1)
전체	151 (100)	171 (100)	322 (100)

- 조사결과 장외발매소가 위치하지 않은 지역의 비문제군은 121명(70.8%)로 다른 집단에 비해 가장 비율이 높았으며 장외발매소가 위치한 지역의 비문제군은 92명(60.9%)로 장외발매소가 없는 지역보다는 비문제군의 비율이 다소 낮았다. 한편, 장외발매소가 위치하지 않은 지역의 문제군은 29.2%(50명)이었으나 장외발매소가 위치한 지역의 문제군은 39.1%(59명)로 위치하지 않은 지역보다 높게 나타났다.

2) 장외발매소 유무에 따른 서울시 도박행동

- 경마, 경륜 및 경정을 이용하는 서울시민을 대상으로 장외발매소 유무에 따른 도박행동을 비교하기 위하여 분석을 실시하였다. 도박행동은 경마·경륜·경정의 본장과 장외발매소에서 경주권을 구매한 빈도로 측정하였다. 분석 결과는 표 43과 같다.

<표 43> 경마, 경륜 및 경정 이용객의 장외발매소 유무에 따른 도박행동

	장외발매소 유( <i>n</i> =151)		장외발매소 무( <i>n</i> =171)		<i>t</i>
	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	
경마(본장) 경주권 구매	3.13	1.99	2.84	1.61	-1.42
경마(장외) 경주권 구매	2.88	2.17	2.40	1.80	-2.14*
경륜(본장) 경주권 구매	2.75	2.19	2.18	1.65	-2.66**
경륜(장외) 경주권 구매	2.68	2.09	2.11	1.66	-2.65**
경정(본장) 경주권 구매	2.56	2.04	2.12	1.72	-2.10*
경정(장외) 경주권 구매	2.60	2.07	2.09	1.78	-2.32*

\**p*<.05, \*\**p*<.01

- 분석결과, 경마의 경우, 본장 경주권 구매 빈도는 유의하지 않은 것으로 나타났으나( $t=-1.42$ ,  $p=1.56$ ), 장외발매소 경주권 구매 빈도는 장외발매소가 위치한 구가 그렇지 않은 구보다 유의하게 더 높게 나타났다( $t=-2.14$ ,  $p=.034$ ). 경륜(본장) 경주권 구매 빈도( $t=-2.66$ ,  $p=.008$ )와 경륜(장외) 경주권 구매 빈도( $t=-2.65$ ,  $p=.008$ )는 장외 발매소가 위치한 구가 그렇지 않은 구에 비해 유의하게 더 높은 것으로 나타났다. 마지막으로 경정(본장) 경주권 구매 빈도( $t=-2.10$ ,  $p=.036$ )와 경정(장외) 경주권 구매 빈도( $t=-2.32$ ,  $p=.021$ ) 역시 장외 발매소가 위치한 구가 그렇지 않은 구보다 유의하게 더 높게 나타났음을 알 수 있다.

## 3 | 소결

- 서울시 사행산업 폐해를 파악하기 위해 면담조사와 설문조사를 통해 지역사회폐해와 직접폐해를 살펴보았다.
- 사행산업으로 인한 지역사회 폐해를 조사한 결과 사행산업 인근 주민들은 주거환경, 교육환경, 교통환경, 경제적 측면에서 사행산업으로 인한 폐해를 경험하고 있는 것으로 나타났다. 사행산업 체 인근 주민 및 상인들은 도박자들의 음주 및 비도덕적 행동으로 인한 주변 환경 오염 및 안전 위협, 지역 이미지 하락, 장외발매소 인근 교육 시설 밀집으로 인한 교육환경 저해, 주말 교통체증, 상권 침체, 지역의 슬럼화 등의 내용을 어려움으로 호소하였다. 이들은 서울시에 정기적인 주변환경 점검 및 정비, 치안단속 등 안전 환경 확보, 문화 및 복지 시설 확충, 시외 지역으로 장외발매소 이전 등을 요구하였다.
- 도박이용자를 대상으로 도박의 폐해에 대한 면담 조사를 실시한 결과 이용자들은 도박으로 인해 우울, 불안 등의 심리적 문제와 건강상의 문제를 경험하고 있으며 배우자와의 이혼 및 별거, 가족관계 단절, 대인관계에서의 신용 하락 등의 가족 및 대인관계 문제를 갖고 있는 것으로 나타났다. 직업경력이 단절되고 신용불량, 과도한 빚으로 인한 의식주 문제 해결의 어려움 등도 도박으로 인한 폐해로 보고되었다. 이들은 서울시에 도박중독 해소를 위한 치료 프로그램 제공, 취업 교육 제공 및 취업 자리 알선, 재활센터 입소, 의식주 해결 및 건강회복 등의 복지적 도움 등을 요구하였다.
- 인터넷 패널 설문조사 결과 서울시의 도박중독률은 다른 도시와 비교할 때 높은 수준으로 나타났다. 또한 서울시 내의 장외발매소 설치구와 그렇지 않은 구의 도박중독률을 비교한 결과 장외발매소가 설치된 구의 도박중독률과 도박행동이 유의하게 높게 나타났다. 이는 장외발매소의 근접성 및 이용용이성 등이 도박중독을 증가시키는 위험요인이며 따라서 서울시민의 책임 있는 사행산업 이용을 위해서는 장외발매소의 시 외곽 이전이 필요함을 시사한다.

## 제4절 국내·외 사행산업 관련 제도 분석

## 핵심내용

국내 사행산업은 업종별 법률이 별도 존재하며 이를 통합적으로 관리·감독하기 위한 사행산업통합감독위원회법이 있다. 그러나 국내의 사행산업은 한국마사회법, 경륜·경정법 등 개별 법률에 의해 실질적으로 관리, 감독되고 있다. 사감위의 사행산업 규제는 대표적으로 총량규제, 건전화평가 사행산업 영업 관련 지도감독 및 조사 등이다.

사행사업자 설치 및 이전과 관련된 법은 마사회법 제 6조(마권의 발매) 2항, 경륜·경정법 제 9조(승차투표권의 발매) 2항이며 이에 대한 승인은 경마의 경우 농림식품부장관, 경륜 및 경정의 경우 문화체육관광부 장관의 승인으로 이루어진다. 장외발매소는 건축법시행령 제 3조의 4별표 1에 의거 문화 및 집회시설 중 집회장으로 분류되어 있으며 건축 가능 지역은 중심상업지역 및 일반상업지역이다. 또한 학교보건법에 의하면 학교 정화구역에서 200m 이내에는 장외발매소의 설치가 금지되어 있다.

국외 사행산업 관련법을 북미, 유럽, 오세아니아, 아시아권으로 분류하여 조사하였다. 조사결과 각 국가는 허가규제 및 조세징수, 영업규제 등 다양한 공급규제 정책을 통해 사행산업의 과도한 확산 및 발전을 통제 및 관리·감독하고 있는 것으로 나타났다.

또한 사행산업으로 인한 부작용을 관리하고 피해를 저감시키기 위한 국내·외 관리·감독 기구를 개관하였다. 우선 북미, 유럽, 오세아니아, 아시아 일부 국가들의 관리현황을 개관하고 다음으로 국내 사행산업 관리·감독 기구를 개관한 후 이를 비교 분석하여 문제점과 개선방안을 살펴보았다.

## 1 | 국내 사행산업 관련 제도 분석

### 1-1. 사행산업 관련법 개관

- 본 장에서는 서울시의 도박으로 인한 피해를 예방하고 관리할 수 있는 정책을 도출하기 위해 선행연구를 통해 국내 사행산업 관련법 및 규제법을 조사하고 현행 정책의 문제점을 분석하였다.

#### 가. 국내 사행산업 업종별 관련법

- 국내 사행산업은 업종별 법률이 별도 존재하며 이를 통합적으로 관리·감독하기 위한 사행산업통합감독위원회법이 있다. 그러나 국내의 사행산업은 한국마사회법, 경륜, 경정법 등 개별 법률에 의해 실질적으로 관리·감독되고 있다(표 44).

<표 44> 국내 사행산업 업종별 관련 법률

구 분		내 용
통합 관리·감독		사행산업통합감독위원회법
업종별	카지노	관광진흥법, 폐광지역개발 지원에 관한 특별법 등
	경마	한국마사회법등
	경륜	경륜·경정법
	경정	
	복권	복권 및 복권기금법
	체육진흥투표권	국민체육진흥법
	소싸움경기	전통 소싸움경기에 관한 법률

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

- 또한 사행산업별로 관련법이 있는데 카지노의 경우 관광진흥법과 폐광지역개발 지원에 관한 특별법이 관련 법률이며 경마는 한국마사회법, 경륜 및 경정은 경륜 및 경정법, 복권은 복권 및 복권기금법, 체육진흥투표권은 국민체육진흥법, 소싸움 경기는 전통소싸움 경기에 관한 법률이 관련되어 있다. 각 관련 법률과 주요내용은 표 45와 같다.

<표 45> 사행산업 관련 법률과 주요 내용

구 분	내 용
사행산업통합감독위원회법	설치와 지위, 기능, 구성, 위원결격사유, 중독예방치유센터, 공무원 등 파견과 채용, 사행산업 종합계획 수립, 협의조정 또는 권고, 현장확인 및 지도감독, 현장실태조사연구, 권고, 자료요청 등
한국마사회법	경마개최, 경마장, 입장료, 마권의 발매, 구매권, 경고문구표기, 환급금, 발매수득금, 투표무효, 마주/경주마/복색 등록, 조교사/기수 면허, 특별 등록금, 개최운영위원, 사무소, 임원직무, 대표권 제한, 직원임면, 사업범위, 자금운용, 지도감독, 경마장 단속, 유사행위 금지, 마권 구매제한, 포상금 지급, 벌칙, 과태료 등
경륜, 경정법	경주장 설치, 선수/심판 및 용구의 등록, 입장료, 승자투표권 발매, 경고문구 표기, 승자투표 방법, 환급금, 투표무효, 발매수득금, 시설환경 개선준비금, 수익금 사용, 경주사업 위탁, 경주장 단속, 선수 및 심판 복지, 명령/처분 및 검사, 유사행위금지, 승자투표권 구매제한, 벌칙, 과태료 등
복권 및 복권기금법	복권발행, 판매제한, 온라인 복권 판매제한, 경고문구 표시, 당첨금, 복권당첨금 소명시효, 당첨자 보호, 복권발행업무 위탁/제위탁, 복권위원회 설치 및 기능/구성, 위원장 임기, 조직과 운영, 공무원 등의 파견, 복권 기금 설치/운용/관리/배분/용도, 복권기금 운용계획안 작성/제출, 장애인 등과 우선 계약, 복권 발행 및 관리, 판매지침, 벌칙, 양벌규정, 과태료 등
국민체육진흥법	체육진흥투표권 발생사업, 발행사업위탁, 유사행위금지, 환급금, 위탁운영비, 수익금의 사용, 체육진흥투표권 구매제한, 사업계획 승인과 감독, 체육진흥투표권 발매무효 등
관광진흥법	허가요건, 결격사유, 카지노업의 시설기준, 조건부 영업허가, 카지노기구의 규격 및 기준, 카지노업의 영업종류와 영업방법, 지도와 명령, 카지노사업자 준수사항, 카지노영업장 이용자의 준수사항, 기금납부
사행행위 등 규제 및 처벌특례법	시설기준, 허가, 허가요건, 허가제한, 영업승계, 영업 방법 및 제한, 영업자 준수사항, 사행기구 검사, 출입검사, 사행행위영업소 이용자의 준수사항, 벌칙 등

출처: 사행산업통합감독위원회(2012). “사행산업의 효율적인 관리체제 연구”

- 사행산업 업종별 관련 사업자 및 부처는 표 46과 같다. 경마의 사업자는 한국마사회, 주무부처는 농림축산식품부이며 경륜의 사업자는 국민체육진흥공단, 창원경륜공단, 부산지방공단, 경정의 경우 국민체육진흥공단이며 이들의 주무 부처는 문화체육관광부이다. 복권의 경우 복권위원회, (주)나눔로또 및 한국연합복권 등 수탁사업자에 의해 운영되며 주무부처는 기획재정부와 복권위원회이다. 체육진흥투표권의 사업자는 국민체육진흥공단이며 문화체육관광부가 주무 부처이다.

<표 46> 국내 사행산업 업종별 관련 사업자 및 부처

구분	해당 법규	사업자	주무 부처
경마	· 한국마사회법 · 축산법 등	한국마사회	농림축산식품부
경륜	· 경륜·경정법 · 국민체육진흥법	서울올림픽기념 국민체육진흥공단 (이하 국민체육진흥공단), 창원경륜공단, 부산지방공단 스포윈	문화체육관광부
경정	· 경륜·경정법 · 국민체육진흥법 등	국민체육진흥공단	
복권	· 복권 및 복권기금법 등	복권위원회, (주)나눔로또 및 한국연합복권 등 수탁사업자	기획재정부 복권위원회
체육진흥투표권	· 국민체육진흥법 등	국민체육진흥공단 (스포츠토토(주))	문화체육관광부
기타 관련 법규	· 사행산업통합감독위원회법 · 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법 · 형법(제23장 ‘도박과 복표에 관한 죄’ 제246조~249조) 등		

출처 : 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 관련 통계”

- 국내 사행산업 인·허가권자는 사행산업 업종별 법률에서 각 사행산업 업종별 시행기관을 직접 지정하여 운영하고 있다(표 47). 카지노는 문화체육관광부, 경마는 농림축산식품부, 경륜 및 경정은 문화체육관광부, 복권은 복권위원회, 체육진흥투표권은 문화체육관광부, 소싸움 경기는 농림축산식품부가 인·허가권자이다.



<표 47> 국내 사행산업 업종별 인·허가권자

구분	카지노	경마	경륜	경정	복권	체육진흥 투표권	소싸움 경기
근거 법률	관광진흥법, 폐광지역개발 지원에 관한 특별법 등	한국 마사회법	경륜·경정법		복권 및 복권 기금법	국민체육 진흥법	전통 소싸움 경기에 관한 법률
인·허가권자	문화체육 관광부	농림축산 식품부	문화체육 관광부		복권 위원회	문화체육관 광부	농림축산 식품부
시행기관	강원랜드, 그랜드코리아 레저(주), (주)파라다이스 등 민간사업자	한국 마사회	국민체육진흥 공단, 부산지방공단 스포윈, 창원 경륜공단		복권위원 회, (주)나눔 로또, 한국연합 복권 등 수탁 사업자	국민체육 진흥공단, (주)스포츠 토토	청도공여 사업공사, (주)한국 우사회

주) 각 사행산업 관련 법률을 근거로 작성

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

나. 사행산업통합감독위원회의 사행산업 규제법

- 사행산업통합감독위원회는 사감위법 제 5조에 따라 과도한 사행심 방지를 위한 사행산업의 통합관리·감독, 건전화 종합계획 수립, 사행산업 총량 협의·조정·권고, 현장 실태조사 및 시정명령권고, 중독 및 도박문제의 예방·치유를 위한 대책 수립·시행, 조사·연구·평가 및 교육·홍보 프로그램 개발·시행, 불법사행산업 감시 등을 업무 소관으로 하고 있다. 사행산업통합감독위원회의 사행산업 규제는 대표적으로 총량규제, 사행산업 영업 관련 지도감독 및 조사 등이다. 그 내용은 표 48과 같다.

<표 48> 사행산업통합감독위원회에 의한 규제

구 분	내 용
사행산업 총량규제	- 사행산업 업종간 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장 수, 매출액 규모 등에 관한 총량 조정이 필요하여 관련 기관, 단체 또는 개별업체 등의 요청이 있을 경우 문체부, 농림수산물식품부 및 복권위원회 등의 관련 행정기관의 장과 협의하여 이를 조정하거나 권고할 수 있도록 법에 명시 - 사행산업 업종별 매출총량을 설정하고 매출총량 이행수단 지정 - 매출총량 이행수단: 출입일수, 경기개최일수, 영업시간, 1회 베팅 상한액 등 매출에 직접 영향을 미치는 사항을 지정
사행산업 영업관련 지도감독 및 조사	- 과도한 사행심을 유발하는 광고나 선전행위, 영업자 내외에서 이루어지는 사행심조장, 금융거래행위, 사행산업 사업자의 준수사항 이행 여부 등을 확인하고 지도, 감독할 수 있도록 규정(필요한 경우 소속지원이 영업장에 출입하여 서류 등 직접조사 및 소관 행정기관에 조사의뢰 가능)

1) 사행산업 총량 규제

- 사행산업통합감독위원회법 제 5조 2항에 따르면 “사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용 또는 조정이 필요한 경우로서 사행산업 관련 기관·단체 또는 개별 업체 등의 요청에 의한 협의·조정 또는 권고에 관한 사항”의 업무를 사행산업통합감독위원회가 소관하게 되어 있다.
- 총량제란 사행산업의 사회적 부작용 최소화 및 건전 발전을 견인하기 위해 일정기간동안 유효하도록 설정한 사행산업 매출의 상한 또는 최고한도(CAP)의 개념이다. 사행산업의 공급 및 수요가 확대되면서 사행산업의 과도한 확산 방지를 위해 도박중독 유병률, 순매출 비율, 사회적 부작용, OECD 국가 GDP대비 사행산업 순매출액 비중 등을 고려하여 총량을 설정한다.
- 우리나라 GDP 대비 사행산업 순매출 비중을 OECD 국가들의 평균 등을 고려하여 0.58% 수준에서 관리하고, 해당연도의 GDP 대비 사행산업 목표 비중을 적용하여 사행산업 전체 총량을 설정한다. 사행산업 업종별 총매출액 및 순매출액 1차 총량을 보정하기 위해 도박중독 유병률, 이용형태, 이용동기, 국민인식 등 정성적 분석을 실시하고 도박중독 유병률, 국민인식 등 정성적 분석 결과를 고려하여 사행산업 규모를 축소하되, 사감위의 정책적 판단에 따라 OECD 비교대상국의 GDP 대비 사행산업 규모 등을 고려한 0.58%를 총량 조정의 정책 목표로 설정한다.

- 분기별 총량 이행실적이 이행계획 초과 시, 차기 분기 총량 이행 수단을 감축·조정하여 연간 총량을 준수토록 관리하며 분기별 총량 관리에도 불구하고 연간 총량 초과 시, 차기분기 매출총량은 감액하고 사업자 부담금은 증액하는 제재 조치를 취한다.
- 매출총량을 제한하는 수단으로는 출입일수, 경기개최일수, 영업시간, 1회 베팅 상한액 등 매출에 직접 영향을 미치는 사항을 지정하고 있다. 현재 출입제한 정책은 연령 제한, 출입일수 제한, 자가 출입제한 요청, 관련자 제한 등이다.
- 베팅액 제한은 표 49와 같다. 카지노의 경우 테이블 게임 최대 베팅액이 30만원이며 경마는 한 게임당 10만원, 경륜 및 경정, 복권은 1회 구매한도 10만원, 체육진흥투표권은 발행회차별 10만원이다. 소싸움 경기의 경우 1회 구매한도가 10만원이다.

<표 49> 국내 사행산업 업종별 베팅액 제한

카지노	경마	경륜	경정	복권	체육진흥 투표권	소싸움경기
테이블게임최 대 베팅액 30만원	한 게임당 10만원	1회 구매 한도 10만원	1회 구매한도 10만원	1회 구매 한도 10만원	발행회차별 10만원	1회 구매 한도 10만원

주: 각 사행산업 관련 법률을 근거로 작성

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

## 2) 사행산업 영업 관련 지도감독 및 조사

- 사행산업통합감독위원회에서는 사행산업의 건전 발전을 유도하기 위해 영업현장을 지도, 감독하고 상시적인 현장 실태조사 및 점검 활동을 실시하고 있다. 사행산업통합감독위원회법 제 18조에 따르면 “위원회는 과도한 사행심 유발 방지를 위해 다음 각 호의 사항에 대하여 현장을 확인하고 지도·감독한다”라고 규정되어 있다. 현장 실태 조사 및 점검 목록은 “과도한 사행심을 유발하는 광도 또는 선전행위, 사행산업의 영업장 안 또는 주변에서 이루어지는 과도한 사행심을 조장하는 금융거래행위, 사행산업 사업자의 준수사항 이행 여부, 그 밖에 과도한 사행심을 유발하는 영업 행위로서 대통령령이 정하는 사항”이다.
- 이를 위해 사행산업 사업장별로 현장조사원이 배치되어 현장 지도 및 감독 업무를 수행하고 있으며 이를 통해 과도하게 사행심을 유발하는 영업행위를 방지하여 사행산업의 부작용을 최소화하고 사행산업 현장에서 발생하는 위법사항에 대한 지도 및 감독 및 실시간 정보자료 수집체계를 마련함으로써 사행산업의 과도한 확산과 사회적 부작용의 사전 방지를 목표로 한다.

다. 사행사업장 설치 및 이전 관련법

- 장외발매소 설치 및 이전과 관련된 근거는 마사회법 제 6조(마권의 발매 등) 2항, 경륜·경정법 제 9조(승차투표권의 발매) 2항이며, 이에 대한 승인은 경마 장외발매소는 농림축산식품부장관, 경륜·경정 장외발매소는 문화체육관광부장관의 승인으로 이루어진다(표 50).

<표 50> 장외발매소 설치 근거

구 분	내 용
한국마사회법 제6조	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 <u>농림축산식품부장관의 승인을</u> 받아야 한다<개정 2012.6.1., 2013.3.23.>.
경륜·경정법 제9조	② 경주사업자는 경주장 외의 장소에 승차투표권의 발매, 환급금 및 반환금의 지급사무 등을 처리하기 위한 시설(이하 "장외매장"이라 한다)을 설치하려면 <u>문화체육관광부장관의 허가를</u> 받아야 한다. 장외매장을 이전하려는 경우에도 또한 같다 <개정 2008.2.29.>.

- 장외발매소는 건축법시행령 제 3조의 4 별표1에 의거 문화 및 집회시설 중 집회장으로 분류되어 있으며(표 51) 장외발매소의 건축 가능 지역 및 지구는 중심상업지역 및 일반상업지역이며 전용주거지역 및 공업지역 등 건축제한 지역 및 지구를 제외하고는 도시계획조례 결정에 따른다(표 52).

<표 51> 장외발매소 설치 관련 건축법 시행령

구 분	내 용
건축법시행령 제3조의4 별표1	5. 문화 및 집회시설 나. 집회장[예식장, 공회당, 회의장, 마권(馬券) 장외 발매소, 마권 전화 투표소, 그 밖에 이와 비슷한 것을 말한다]으로서 제2종 근린생활시설에 해당 하지 아니하는 것

<표 52> 장외발매소 건축 가능 지역 및 지구

구 분	내 용
건축가능 지역 및 지구	중심상업지역, 일반상업지역
도시계획조례 결정에 따른 가능지역 및 지구	제 1종 일반주거지역, 제 2종 일반주거지역, 제 3종 일반주거지역, 준주거지역, 근린상업지역, 유통상업지역, 준공업지역, 생산녹지지역, 자연녹지지역, 계획관리지역, 경관지구, 미관지구, 고도지구, 방재지구, 보존지구, 시설보호지구, 취락지구, 개발진흥지구
건축제한 지역 및 지구	제 1종 전용주거지역, 제 2종 전용주거지역, 전용공업지역, 일반공업지역, 보전녹지지역, 보전관리지역, 생산관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역, 특정용도제한지구

- 장외발매소의 설치 및 이전과 관련한 기타 법규에는 학교보건법이 있다(표 53).

<표 53> 장외발매소 설치 및 이전 관련 기타법규

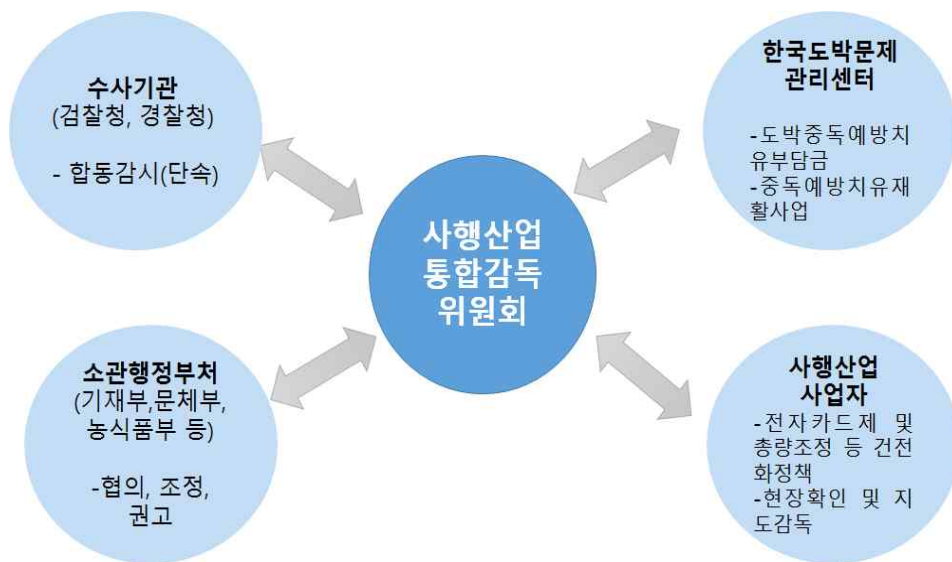
구 분	내 용
학교보건법 제6조1항 제15호	제 6조(학교환경위생 정화구역에서의 금지행위 등) ①누구든지 학교환경위생 정화 구역에서는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위 및 시설을 하여서는 아니 된다. 15. 사행행위장·경마장·경륜장 및 경정장(각 시설의 장외발매소를 포함한다)

- 학교보건법은 「유아교육법」 과 「고등교육법」 에 의해 학교 및 유치원의 출입문에서 직선거리 50m 이내인 '절대정화구역'에는 장외발매소 설치가 불가하며, 학교 및 유치원의 경계선에서 200m 이내인 '상대정화구역'에서는 제 2조 각 호에 따른 학교의 정화구역에서는 학교환경위생정화위원회의 심의 후 승인 시에 설치가 가능하다.

## 1-2. 사행산업 관리체계 개관

- 국내에서는 기획재정부, 문화체육관광부, 농림축산식품부 등 각 부처에서 관장하고 있는 사행산업을 종합적으로 관리·감독하는 한편 사행산업을 건전한 여가 및 레저문화로 발전시키고 도박중독 예방·치유 등을 통한 건강한 사회를 이루기 위하여 「사행산업통합감독위원회법」이 2007년 1월 26일 제정되었고 이 법에 따라 ‘사행산업통합관리위원회’가 2007년 9월 17일 국무총리 소속 위원회로 발족하였다.
- 위원회 설립 시 개별 법령과의 상충 문제나 부처 간의 사전 협의 문제와 기존 법률 개정수반 등 현실적 측면을 고려하여 위원회 기능 중 인·허가 및 사전심사, 사전동의권의 규정은 동법에 포함하지 않았다. 따라서 사행산업의 개별 인·허가 사항은 기존대로 개별법령에 의해 카지노, 경륜, 경정, 체육진흥투표권은 문화체육관광부, 경마, 소싸움 경기는 농림축산식품부, 복권은 기획재정부와 복권위원회에서 관장하기로 하였으며 사행산업의 총량조정 및 총괄적 관리 및 감독(과도한 사행행위 방지, 종합발전계획 수립, 시행 및 도박중독 예방, 치유)을 위원회의 주요 기능으로 규정하였다.
- 사행산업통합감독위원회의 기능은 아래와 같다. 사감위법 제 5조에 따라 위원회는 과도한 사행심방지를 위한 사행산업의 통합 관리·감독, 건전화 종합계획 수립, 사행산업 총량 협의·조정·권고, 현장 실태 조사 및 시정명령권고, 중독 및 도박문제의 예방·치유를 위한 대책 수립·시행, 조사·연구·평가 및 교육·홍보 프로그램 개발·시행, 불법사행산업의 감시 등을 업무 소관으로 하고 있다.
  - 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 조정이 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 도박문제의 예방과 치유 등 사회적 부작용 해소를 위한 대책의 수립·시행에 관한 사항
  - ⑥ 제 14조의 2 제 1항에 따른 중독예방치유부담금의 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 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

- 위원회는 사감위법 제 16조에 따라 사행산업의 통합적인 관리·감독 및 건전화를 도모하기 위하여 기획재정부, 문화체육관광부, 농림축산식품부 등 관련 행정기관으로부터 사행산업 업종별 단기 방안과 중·장기 방안을 제출받아 사행산업의 통합적인 관리·감독 등에 대한 종합계획을 수립하여 시행한다. 또한 사행산업 업종 간 통합 또는 개별 업종의 영업장 수 또는 매출액 규모 등을 고려한 총량의 적용 또는 조정에 관한 요청 시 협의·조정·권고와 경마, 경륜 및 경정, 복권, 체육진흥투표권 및 소싸움 경기 등의 단위 투표 금액의 조정을 권고(법 제 17조)하는 업무를 담당한다.
- 이와 함께 과도한 사행심 유발 방지 및 사행산업 부작용 최소화를 위한 사행산업의 통합적 관리·감독의 역할을 하고 있으며(법 제 18조), 사행산업 부작용 예방 및 치유를 위한 현장 실태조사 및 연구 용역 등을 진행(법 제 19조)하고 있다. 또한 사행산업 또는 불법 사행산업으로 인한 중독 및 도박 관련 하여 법인 형식의 한국도박문제관리센터(법 제 14조)를 설립·운영한다. 위원회의 주요 서비스 연결망은 아래 그림 10과 같다.



출처: 사행산업통합감독위원회 홈페이지 “<http://www.ngcc.go.kr>”

[그림 10] 사행산업통합감독위원회의 주요 서비스 연결망

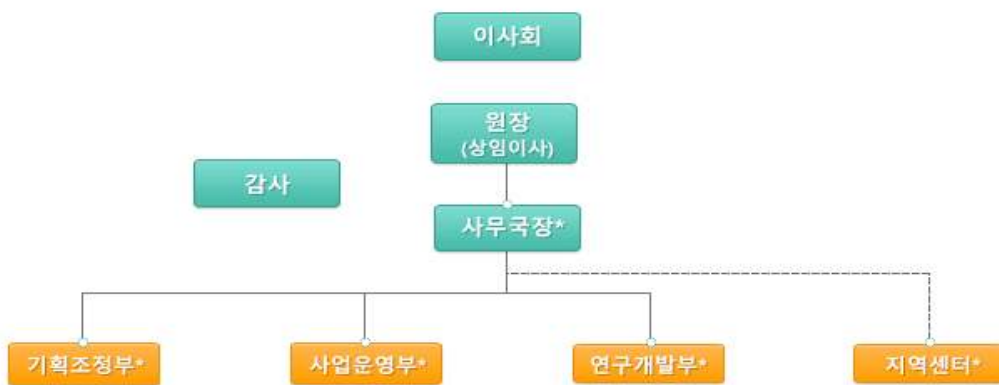
- 사행산업통합감독위원회의 조직도는 아래 그림과 같다. 위원회의 사무처에는 사무처장을 두고 20명 이내의 공무원 인력과 법 제 12조에 따라 5명 이내의 전문위원을 두고 있다. 사무처장은 위원장의 지휘를 받아 위원회의 사무를 관장하고 소속 전원을 지휘하고 감독하며 사무처는 사행산업통합감독위원회 소속기관 직제(대통령령 제 24192호)에 따라 기획총괄과, 예방치유과, 감독지도과, 조사홍보과, 불법사행산업 감시신고센터



출처: 사행산업통합감독위원회 홈페이지 “<http://www.ngcc.go.kr>”

[그림 11] 사행산업통합감독위원회 조직도

- 도박중독의 예방과 치유 등 사행산업 부작용 해소를 위한 업무는 ‘한국도박문제관리센터’에서 담당한다. 관리센터는 도박중독자를 위한 체계적인 예방·치유 및 재활서비스를 제공하고, 지역사회 주민들에게 도박중독으로 인한 폐해와 부작용 최소화에 대한 교육, 예방, 홍보를 통해 도박의 심각성에 대한 대국민 인식제고 및 안전한 사회구현을 목표로 운영된다(그림 12).



출처: 한국도박문제관리센터 홈페이지 “<http://www.kcgp.or.kr>”

[그림 12] 도박문제관리센터 조직도



- 관리센터에서는 서울을 포함한 대도시에 ‘지역센터’를 설치하고 이를 활용해 아래와 같은 사업 등을 수행한다. 현재 서울에는 ‘서울도박중독예방치유센터’가 설치 운영되고 있다(그림 13).
  1. 예방·치유를 위한 상담·교육·홍보 및 관련 프로그램의 개발·보급
  2. 조사·연구·분석 및 평가
  3. 예방·치유를 위한 전문인력 양성
  4. 전문 의료기관 등과의 연계·협력
  5. 예방사업 및 중독자 치유·재활 사업 지원
  6. 예방·치유 관련 국제 교류 및 협력
  7. 정부 또는 위원회가 위탁하는 사업
  8. 그 밖에 사행산업이나 불법사행산업으로 인한 중독 및 도박 문제의 예방·치유를 위하여 필요한 사업 또는 활동



출처: 한국도박문제관리센터 홈페이지 “<http://www.kcgp.or.kr>”

[그림 13] 도박문제관리센터의 서비스 내용

## 2 | 국외 사행산업 관련 제도분석

### 2-1. 사행산업 관련법 개관

- 본 장에서는 국외 사행산업 관련법과 인·허가 제도를 조사 분석하여 국내 실정에 맞는 개선방안이 무엇인지 등에 관한 시사점을 도출하고자 하였다. 국외 사행산업 관련법은 북미, 유럽, 오세아니아, 아시아 국가 순으로 정리하였다.

#### 가. 북미 사행산업 관련법

##### 1) 미국

##### 가) 법률

##### ○ 네바다주

- 네바다주는 주(州)법에 따라 자체적으로 사행산업을 규율하고 있으며 사행 산업을 매우 구체적으로 규정하고 있다.
- 네바다주 게이밍규제법(Nevada Gaming Control Act)은 1959년 건전한 시장 육성과 관광객 유치를 목적으로 제정되었다.
- 네바다주의 사행위 및 게임 규칙은 네바다주 법(NRS 462-466)에 의거하여 적용받고 있으며 네바다주 게이밍위원회 및 국가 게이밍위원회의 규제를 받고 있다(표 55).

##### ○ 뉴저지주

- 뉴저지주는 뉴저지주 카지노규제법(New Jersey Casino Control Act), 주 복권법(State Lottery Act), 경마법(Horse Racing Act)에 의해 사행산업을 규제하고 있다.

<표 54> 미국 네바다주 사행산업 관련 법률

구 분		내 용
네바다주 게이밍규제법(Nevada Gaming Control Act)	NRS 462-466	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 복권</li> <li>• 사행산업의 인·허가 및 규제</li> <li>• 사행산업 종사자 및 근로자 단체</li> <li>• 감독위원회</li> <li>• 패리뮤추얼(Pari-mutuel Wagering)</li> <li>• 범죄 및 법적 책임</li> <li>• 경마</li> </ul>
네바다주 게이밍위원회 및 국가 게이밍위원회의 규제 (Regulation of the Nevada Gaming Commission and State Gaming Control Board)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 네바다주 게이밍위원회, 국가 게이밍 위원회: 조직 및 관리, 게이밍 정책위원회</li> <li>• 인·허가권</li> <li>• 인·허가 절차</li> <li>• 복권</li> <li>• 게임 설립 운영</li> <li>• 대화형 게임 업체(Operation of Interactive Gaming)</li> <li>• 회계 규정</li> <li>• 슬롯 시스템 기술 표준</li> <li>• 장외패리뮤추얼베팅(Off-Track Pari-Mutuel베팅: 스포츠, 경마 등)</li> <li>• 슬롯머신 세금 및 라이선스 비용</li> <li>• 경마</li> </ul>

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

나) 인·허가 제도

○ 네바다주

- 네바다주 사행산업 업종별 인·허가권 중 카지노 인·허가권은 법률로 명시되어 자세히 제시되고 있다.
- 카지노 인·허가권은 비제한적 인·허가권(Nonrestricted License)과 제한적 인·허가권(Restricted License)으로 구분된다(표 55).

<표 55> 미국 네바다주 인·허가권 유형

구 분	내 용
비제한적 인·허가권 (Nonrestricted License)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16개 이상의 슬롯머신을 보유한 사업장</li> <li>• 다른 기계(게이밍 디바이스, 레이스북, 스포츠 풀 등)와 함께 여러 슬롯머신을 함께 설치한 사업장</li> <li>• 슬롯머신 루트(Slot Machine Route)</li> <li>• 모바일게임 시스템</li> </ul>
제한적 인·허가권 (Restricted License)	15개 이하의 슬롯머신을 보유한 사업장

출처: Research Division, Legislative Counsel Bureau(2012), Gaming In Nevada

○ 뉴저지주

▪ 인·허가 유형

- 뉴저지주 카지노 인·허가권은 인·허가 신청 뿐 아니라 카지노 사업자, 카지노호텔 사업자 및 지배인, 카지노시설 운영관리자 및 그 외 운영에 필요한 모든 종사자에 대한 인·허가를 신청해야 한다.
- 카지노 주요 종사자 인·허가권(Casino Key Employee License), 카지노 종사자 인·허가권(Casino Employee License), 카지노 서비스 산업 인·허가권(Casino Service Industry License)으로 구분한다.

▪ 인·허가 절차

- 게이밍집행부의 조사를 거쳐 뉴저지주 카지노 규제위원회에서 최종적으로 결정하는 이원적 체계를 가지고 있다.
- 게이밍집행부는 사업정보공개서류(Business Entity Disclosure Form), 신청자의 재정 상태, 사업장에서 운영할 주류 상황, 호텔 등록 서류, 개인정보공개 서류, 연방 개인 정보공개서류 등을 평가하여 인·허가권을 발급한다.

▪ 인·허가 조건

- 카지노 사업자의 자격조건은 정직성·성실성·책임감 등 좋은 평판, 재정적 안정성, 성공적이고 효과적인 사업운영에 대한 경영능력 및 경력에 따라 인·허가 여부를 평가한다.

2) 캐나다

가) 법률

○ 온타리오주

- 캐나다의 가장 최상위 법은 형법(Criminal Code)이며 각 주별로 사행산업을 관리하는 법률이 있다(표 56).

<표 56 캐나다 온타리오주 사행산업 관련 법률

구 분	내 용
최상위법	Criminal Code(형법)
복권·자선게임 (Lottery and charitable Gaming)	Gaming Control Act, 1992(규제 조항)
	Order-in-council 1413/08 (인·허가권자의 범위 설정)
카지노, 슬롯머신, 온라인 도박 등 상업게임 (Casinos, Slot machine facilities and Internet Gaming)	Gaming Control Act, 1992(전반적 규제)
경마 (Horse Racing)	Racing Commission Act(위원회 권한, 의무, 인·허가 등에 대한 설정)

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

○ 앨버타주

- 캐나다 앨버타주에 적용되는 가장 최상위 법은 형법(Criminal Code)이며 앨버타 법률은 크게 앨버타주 게이밍·주류위원회에서 전반적인 사행산업게임과 복권(Gambling, Lottery)에 관한 법률을 다루고 있다(표 57).

<표 57> 캐나다 앨버타주 사행산업 관련 법률

구 분	내 용
최상위법	Criminal Code(형법)
전반적 사행산업, 복권 (Gambling, Lottery)	Gaming and Liquor Act
	Gaming and Liquor Regulation
경마 (Horse racing)	Horse Racing Alberta Act (인·허가 및 규제 등)

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

나) 인·허가 제도

○ 온타리오주

▪ 인·허가 담당기관 및 절차

- 온타리오주 알코올·게이밍위원회는 카지노, 슬롯머신 시설들 그리고 복권에 대한 규제권한을 가지며 게이밍 종사자, 게이밍 고용인, 공급업자들에 대한 등록과 인·허가를 담당한다.
- 복권 인·허가 업무와 사행산업 공급업자와 사행산업 종사자에 대한 등록은 긴급칙령 (Order-in-Council 2688/93)에 의거하여 결정된다.
- 온타리오주 알코올·게이밍위원회 조사관은 카지노, 슬롯머신시설, 사행산업과 관련된 범죄 조사를 수행한다.
- 조사관은 법안에 따라 등록 신청자 배경조사를 위하여 다른 법 집행기관들과 정보를 교환하며 연락을 취하고, 사행산업 관련 조사를 수행하는 지역 법 집행기관들에 정보를 제공한다.
- 온타리오주 경주위원회는 경주장 소유자, 교차투표 중개시설 지역, 경마산업과 관계된 종사자에 대한 인·허가권 발급을 위하여 새로운 지원자를 자세히 조사한다.
- 종교나 자선 단체의 빙고게임이나 깨뜨려 여는 티켓(Break Open Ticket)에 대한 인·허가를 담당하며, 복권 인·허가는 주(州) 자치단체(Municipalities)에서 담당한다.

### ■ 인·허가 유형 및 규정

- 온타리오주 카지노 운영관련 인·허가권은 온타리오주 복권·게이밍자치제에서 전담하며 인·허가 유형은 공급업자 인·허가권, 종사자 인·허가권으로 구분된다.
- 사행산업 관련 공급업자 인·허가권은 빙고 홀 운영자, 빙고티켓 제작자, 게임서비스 공급원, 게임설비제조업자, 게임설비공급원 등을 포함하여 4가지 유형으로 구분한다.
- 사행산업 종사자 인·허가권은 게이밍시설 감독관과 매니저를 포함하는 핵심고용인 사행산업 인·허가권과 감독 및 관리 기능이 없는 게이밍 시설에 고용된 사행산업 종사자 인·허가권으로 구분한다.

### ■ 인·허가 조건

- 카지노 인·허가권 신청자격조건은 18세 이상으로 정직성, 성실성, 재정적 안정성 등을 판단하여 인·허가권 발급이 결정된다.
- 종사자 인·허가권 신청자는 온타리오주 알코올·게이밍위원회에서 인·허가등록이 심의되기 전 상업 카지노, 자선카지노, 슬롯머신시설 운영자에게 고용조건승인을 받아야한다.
- 종사자에 관한 인·허가 조건으로 온타리오주 알코올·게이밍위원회 종사자 인·허가 등록은 그 직원이 제안 받은 사행산업 시설과 직위를 증명하기 위한 온타리오주 복권·게이밍자치제나 카지노 운영자의 공인된 서명을 요구한다.

## ○ 앨버타주

### ■ 인·허가 담당기관 및 절차

- 앨버타주 사행산업 인·허가는 게이밍 주류법에 의하여 앨버타주 게이밍·주류위원회에서 담당하며 신규 카지노 시설, 카지노 확장, 주요 카지노 재배치 등 승인 및 인·허가여부 결정 권한을 가진다.
- 사행산업 인·허가 심사는 12주 안에 모든 인·허가권 신청의 심사 및 처리가 진행되며 제출된 신청정보가 불완전한 경우 적격성 판단을 위하여 기간이 더 연장될 수 있다.

### ■ 인·허가 조건

- 사행산업 인·허가조건은 게이밍 수익전달 및 프로그램에 대한 적격성 기준을 바탕으로 한다.

나. 유럽 사행산업 관련법

1) 영국

가) 법률

- 영국의 법률은 겜블링법(Gambling Act, 2005)을 기초로 크게 법률, 광고, 향소, 카지노, 클럽·술집의 게이밍 상금, 지불 및 의무, 게임머신, 감시, 인·허가, 복권, 점포 인·허가 등으로 구분되어 있다(표 58).

<표 58> 영국 사행산업 관련 법률

구 분	내 용
전체법률 (Acts)	• 인·허가 당국 정책 법률(Licensing Authority Policy Statement Order 2006)
	• 인·허가 당국 정책 법률(Licensing Authority Policy Statement(England and Wales)Regulations 2006)
	• 인·허가 당국 정책 법률(Licensing Authority Policy Statement (Scotland) Regulations 2006)
	• 경마 베팅액 표시기 위원회 강령(Horserace Totalisator Board Order 2007)
	• 경마 베팅 세금 강령(Horserace Betting Levy Order 2007)
	• 겜블링법(The Gambling Act 2005(Amendment of Schedule 6, 2012)Order2005
광고 (Advertising)	• 외국도박 광고법(Advertising of Foreign Gambling Regulations 2007)
	• 외국도박 광고법 개정안(Advertising of Foreign Gambling(Amendment)(No2) Regulations 2008)
향소(Appeals)	• 도박관련 향소 법원 수수료 규정(The Gambling Appeals Tribunal Fees Regulations 2006)
	• 도박관련 향소 규정(The Gambling Appeals Tribunal Rules 2006)
	• 도박관련 향소 규정 개정안(The Gambling Appeals Tribunal(Amendment)Rules 2007)
	• 향소 절차 규정(Tribunal Procedure(Amendment) Rules 2010)
카지노(Casino)	• 카지노 부지선정에 대한 지정학적 분포관련 조항(Geographical Distribution of Large and Small Casino Premises Licences Order 2008)
	• 카지노 부지선정에 대한 경쟁입찰 신청인 ·허가 절차조항(Inviting Competing



	<p>Applications for Large and Small Casino Premises Licences Regulations 2008)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 겜블링법(Gambling Act 2005 (Gaming Tables in Casinos(Definitions) Regulations 2009)</li> </ul>
<p>클럽, 술집, 상금 게이밍 (Clubs, Pubs and Prize gaming)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 클럽 게이밍과 클럽 게이밍 인·허가조항(Club Gaming and Club Machine Permits (Amendment) Regulations 2007)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도박상금 제한규정(Limits on Prize Gaming Regulations 2007)</li> <li>• 도박상금 제한규정(Limits on Prize Gaming Regulations 2009)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 알콜이 인·허가된 장소에서 면제되는 게이밍에 관한 규정(Exempt Gaming in Alcohol-Licensed Premises (Amendment) Regulations 2007)</li> <li>• 클럽 게이밍 인·허가규정Club Gaming Permits(Authorised Gaming)Regulations 2007)</li> <li>• 클럽에서 면제되는 게이밍에 관한 규정(Exempt Gaming in Clubs Regulations 2007)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 클럽에서의 게이밍 규정(Gaming in Clubs Regulation 2007)</li> <li>• 인·허가된 부지에서의 게이밍에 대한 인·허가규정(Licensed Premises Gaming Machine Permits(England and Wales) Regulations 2007)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 클럽 게이밍과 게이밍 인·허가조항(Club Gaming and Club Machine Permits Regulations 2007)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 알콜이 인·허가된 장소에서 도박기계 관련규정(Gaming Machines in Alcohol Licensed Premises (Notification Fee)(England and Wales)Regulations 2007)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비상업적 균등기회 게이밍에 대한 규정(Non-Commercial Equal-Chance Gaming Regulations 2007)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업 인·허가 조건규정(Operating Licence Conditions Regulations 2007)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사행정 게임에 대한 규정(Prize Gaming(Permits) Regulations 2007)</li> </ul>
	<p>게임머신 (Gaming Machine)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가족엔터테인먼트 센터에서 게임머신에 관한 규정(Family Entertainment Centre Gaming Machine(Permits) Regulations 2007)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빙고 게임머신에 관한 강령 Gambling Act 2005 (Gaming Machines in Bingo Premises) Order 2009)</li> </ul>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성인게임센터와 빙고가 가능한 장소에서의 게임머신에 관한 강령(The Gambling Act 2005(Gaming Machines in Adult Gaming Centres and Bingo Premises) Order 2011)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도박관련 머신 정의규정(Gaming Machines(Definitions) Regulations 2007)</li> <li>• 도박관련 머신 규정 범주(Categories of Gaming Machi Regulations 2007)</li> <li>• 도박관련 머신규정(Gaming Machine(Single Apparatus) Regulations 2007)</li> <li>• 공급관련(Gaming Machine(Supply, etc)Regulations 2007)</li> <li>• 사용환경 관련(Gaming Machine(Circumstances of Use) Regulations 2007)</li> </ul>
감시 (Inspection)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보관련 조항(Inspection(Provision of Information)Regulations 2007)</li> </ul>
인·허가 (Licensing)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인 인·허가법(Personal Licences (Modification of Part 5 of the Gambling Act 2005)</li> <li>• 2006년 규정(Regulations 2006)</li> <li>• 관련 범죄법(Relevant Offences(Amendment) Order 2006)</li> <li>• 소규모 사업장 규정에 대한 정의(Definition of Small-scale Operator Regulations 2006)</li> <li>• 인·허가 조건 규정 시행법(Operating Licence Conditions Regulations 2007)</li> <li>• 운영 인·허가 조건 관련 겐블링 법(Gambling Act 2005 (Operating Licence Conditions) (Amendment) Regulations 2010)</li> </ul>
복권(Lotteries)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비 상업적 복권 추가조항(Incidental Non-Commercial Lotteries Regulations 2007)</li> <li>• 소규모 복권 규정(Small Society Lotteries(Registration of Non-Commercial Societies) Regulations 2007)</li> <li>• 복권 머신 배치 규정(Lottery Machine Interval Order 2007)</li> <li>• 화폐제한 변경에 관한 규정(Variation of Monetary Limits Order 2009)</li> </ul>

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

○ 영국 겐블링법(Gambling Act, 2005)

- 겐블링법은 사행산업 관련 법 개정의 기초가 되며 겐블링위원회는 영국에서의 복권과 스프레드 베팅을 제외한 사행산업 공급에 관한 규제 시스템을 가지고 있다.
- 적절한 허가 없이 도박에 필요한 장비를 제공하거나 도박을 위한 부지를 사용하는 것은 불법이며, 부지를 사용할 수 있거나 설비를 제공할 권한은 이 법에 의해서 주어진다.

- 지난 40년간 있었던 기술적 변화에 대응하여 이용자가 사업자의 사업장에 있지 않을 때에도 도박의 규제를 요구하며 앞으로 이루어질 기술의 발전에 대응할 수 있도록 설계되어 있다.
- 이 법은 유해한 도박의 영향으로부터 아이들과 취약한 사람들을 보호하는 금지 규정을 가지며, 아이들이나 미성년자들을 부적절한 도박으로 이끄는 것은 불법이다. 협회는 도박설비를 제공하는 이들에 대한 면허의 조건코드를 통해 사회적으로 책임있는 도박을 촉진할 의무가 있다.
- 사행산업 광고 내용을 규제하는 권한은 각 주(州)의 장관(Secretary)에게 부여한다.

## 나) 인·허가 제도

### ○ 인·허가 담당기관 및 절차

- 겐블링위원회는 겐블링법(The Gambling Act, 2005) 제19장에 의거하여 사행산업 사업 인·허가권을 발급할 수 있으며 2007년부터 위원회는 기관이나 개인을 대상으로 사업 인·허가권을 발급한다.
- 영국 문화미디어체육부(DCMS)는 겐블링법에 의거하여 사행산업 규칙과 법규에 대한 책임이 있고 겐블링위원회는 인·허가, 집행코드 발급, 인·허가관련 재조사, 경고, 범칙금 부과, 인·허가 취소 결정 등에 관한 권한을 가지고 있다.

### ○ 인·허가 유형 및 규정

- 사행산업 사업관련 인·허가권은 카지노, 빙고, 일반 베팅, 베팅 중개운영, 설비, 설비기술직, 게이밍 소프트웨어 및 복권사업 인·허가권으로 구분된다.
- 카지노 종사자 인·허가권은 경찰서 조회를 통하여 신청자의 결격사유(범법여부)를 판단하고 담당업무에 따라 자격증을 부여하며 게이밍 카드발급이 의무화되어 있다.

### ○ 인·허가 조건

- 영국의 카지노 산업 인·허가권 발급 조건은 인·허가권자의 정직성, 재정상태, 사행산업 관련 법규를 준수할 능력과 의지, 범죄기록여부 및 카지노 추가수요가 예상되는 경우를 고려하여 인·허가 여부를 평가하여 발급한다.
- 인·허가권 발급 자격조건은 영국시민 또는 2년 이상 영국에 거주한 비 영국시민에게 자격이 부여되며, 인·허가권 신청자는 경찰보고서, 결혼증명서 등 공증된 자료를 제출해야 한다.

2) 독일

가) 법률

- 독일의 가장 최상위 법은 연방법인 형법 제284조이며 정부의 인·허가를 받지 않고 사행산업 운영을 한 자를 징역이나 벌금형에 처한다는 내용이 명시되어 있고 각 주별로 사행산업을 관리하는 법이 별도로 존재한다.
- 독일 연방법 영업법 제33조에는 설치 및 인·허가에 대한 규정이 되어 있으나 카지노 관련내용은 제외되어 있으며 카지노는 연방법이 아닌 주법에서 관할하고 있다(표 59).

<표 59> 독일 사행산업 관련법

구분	내용	
연방법	형법 제284조(처벌)	
	영업법 제33조(설치 및 인·허가)	
주법	Hamburg 주	온라인 카지노 정의 설치 및 인·허가 요건 불법행위에 대한 처벌
	Niedersachsen 주	• 사행산업에 관한 법규 명령
	Hessen 주	• 온라인 카지노 허용 내용

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

- 독일 주(州) 조약(GSTG: German State Treaty on Gambling)은 독일 전체 주에 적용되는 법안이며, 독일 주 연합 조약(IGT: Interstate Gambling Treaty)의 개정에 따라 2012년~2021년까지 10년간 적용된다.

나) 인·허가 제도

○ 인·허가 담당기관 및 절차

- 독일 주(州)별 내무부(State Ministry of the Interior)는 법적 조항을 적용하는 권한을 가진다.
- 인·허가 절차는 주 조약 4조에 따라 진행되며, 인·허가 조건을 위반하지 않는 경우에만 인·허가를 부여한다.

○ 인·허가 조건

- 인·허가권은 영업권 소유자와 협업자, 투자자에 대한 정확한 정보를 제시하여야 하며 영구적으로 해당 사업을 운영할 자금 확보 및 적합한 보험에 가입되어 있어야 한다.
- 해당 사업의 온라인 홈페이지 도메인은 'de'를 사용해야 하며, 유럽경제연합 규정을 준수, 유럽연합 국가 내에 사무실 보유, 게임에 대한 실시간 관리시스템을 제공하여야 한다.

3) 프랑스

가) 법률

- 프랑스의 법은 최상위 법인 총괄적 사행산업 내용을 다루는 The Law n°11)2010-476 of 12 May 2010이며 포커, 베탱, 스포츠 베탱, 카지노, 머신게임, 클럽, 온라인 도박관련법으로 분류된다(표 60).

<표 60> 프랑스 사행산업 관련 법률

구 분	내 용
총괄적 사행사업	The Law n° 2010-476 of 12 May 2010
포커	The Law n° 2010-476 of 12 May 2010
베탱 (스포츠 베탱 제외)	décret n°97-456(PMU에 경마 권한 부여 법안)
스포츠 베탱	décret n°85-390
카지노	décret n°59-1489
슬롯머신과 다른 머신게임	décret n°83-628 (제작 및 수출에 관한 법안)
	décret n°59-1489 (환급금에 관한 규정)
복권	décret n°78-1067 (FDJ의 로또 운영 권한)
	Article L. 121-36 of the consumer code (Sale Promotion에 관한 법안)
게이밍 클럽	Article 8 of the Ministerial Order dated 15 July 1947 (regulation of gaming club)
온라인 도박	The Law n° 2010-476 of 12 May 2010

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

11) n°는 Number의 약자로 번호를 의미함

4) 핀란드

가) 법률

- 핀란드의 가장 최상위 법은 형법(Criminal Code)이며 복권법(the Lottery Act), 복권 및 수입의 세금에 관한 법인 세금법(the Tax Act), 복권 세금법(the Lottery Tax), 소득세법(the Income Tax Act)으로 구성되어 있다(표 61).

<표 61> 핀란드 사행산업 관련 법률

구 분	내 용
최상위법	형법(Criminal Code)
복권	복권법(the Lottery Act)
세금	세금법(the Tax Act)
	복권 세금법(the Lottery Tax)
	소득세법(the Income Tax act)

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

나) 인·허가 제도

- 핀란드 복권에 대한 허가는 핀란드 복권법(Lotteries Act)에 의거하여 부여되며 재단(Foundation)이나 조직(Organization)이 다음과 같은 사항을 만족하는 경우 부여된다.
  - 복권운영이 비영리적 목적이나, 기부금으로 사용되지 않는 경우
  - 복권운영이 공공의 목적에 위배되지 않는 경우
  - 복권운영에 있어 복권 법을 위배하지 않을 것이라는 확신이 있는 경우
- 사행산업에 대한 인·허가는 사행산업 분야를 분류하여 독립적으로 부여하며 복권에 대한 인·허가와 동일한 기준으로 적용된다.
  - 풀(Pools)과 베팅(Betting)
  - 카지노와 슬롯머신 운영
  - 경마 및 스포츠 베팅

## 다. 오세아니아 사행산업 관련법

### 1) 호주

#### 가) 법률

- 연방제를 택하고 있는 호주는 사행산업을 규율하는 연방 법률이 없었으나, 2012년 1월 연방 정부는 사행산업 관련 제도를 개혁하기로 하고 2월 2일에 도박제도개혁법(National Gambling Reform Bill 2012)초안을 공표하였다.
- 문제도박 및 웹 기반 활동을 관리·감독할 수 없다는 문제점이 발생하면서 2001년 호주정부는 인터랙티브 도박법(Interactive Gambling Act 2001)을 통과시켰다.

#### ○ 뉴사우스웨일즈주

- 게임머신개정법(Gaming Machines Amendment Act 2005)은 게임머신법(Gaming Machines Act 2001)의 개정안으로 게임머신 규제와 관련한 추가적인 위법 행위에 대한 내용을 포함하고 있다.
- 게임머신개정제도(Gaming Machine Amendment Regulation 2005)는 게임머신 제도(Gaming Machine Regulation 2002)의 개정안으로 연령출입제한을 위하여 신분증으로 도로교통위원회에서 발급한 뉴사우스웨일즈주 사진 카드(Photo card) 사용에 대한 규정을 추가하였다.

#### ○ 빅토리아주

- 펍과 클럽 내 운영하고 있는 게임머신 평균 월수입에 대한 세금률 변동 및 게임머신 사업장 외에서의 사행산업 홍보 금지 등 지속적인 법·제도의 개정으로 빅토리아주 도박규제법(Gambling Regulation Act)은 현재 1천 페이지가 넘는다.

#### ○ 퀸즈랜드주

- 카지노 사업자는 이용자 계좌에 신용카드를 이용한 돈 출납은 금지되었고, 복권법(Lotteries Act 1997)과 내기법(Wagering Act 1998)에 의거하여 미성년자 출입 시 벌금을 2천 5백 달러로 강화하였으며, 특정 사업장에 대한 게임머신 운영 허가 수와 관련한 규칙을 변화시키는 등 법률을 개정하고 있다.

나) 인·허가 제도

○ 뉴사우스웨일즈주

- 뉴사우스웨일즈주는 사행산업 업종별로 각 위원회에서 허가 및 승인을 담당하고 있으며, 허가 유형에 따라 절차가 다양하고 카지노 허가권 신청자가 양식에 따른 자세한 정보와 신청서를 위원회에 제출하면 각 위원회에서 범죄여부 및 배경조사를 통하여 인·허가 여부를 결정한다 (표 62).

<표 62> 호주 뉴사우스웨일즈주 사행산업 허가권 종류

구 분	내 용
카지노운영허가권	카지노와 클럽, 호텔에서의 게임머신 허가권 승인 포함
게이밍종사자허가권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 카지노에 고용된 종업원은 허가권을 발급 필수</li> <li>• 클럽이나 호텔의 경우 일부 특정 업무에 종사하는 종업원에 한하여 허가권 발급의 의무를 가짐</li> </ul>
공급업자허가권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 게임머신의 판매, 수리, 유지를 위한 허가권</li> <li>• 게이밍 관련 제조업자, 판매업자, 분배업자는 발급 필수</li> </ul>

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

○ 빅토리아주

- 빅토리아주 내 모든 내기, 베팅을 포함한 모든 사행산업은 면허를 받도록 규정하고 있으며 내기면허(Wagering Licence)와 게임면허(Gaming Licence)로 구분하고 신청인(applicant)이나 협력자(associate)가 사행산업의 관리나 운영에 적합한 사람인지 여부를 심사하도록 규정하고 있다(도박규제법 Section4.3.6).
- 다음과 같은 심사여부를 확인한 후 면허를 발급하도록 규정하고 있다(도박규제법 Section4.3.8).
  - 신청인이나 협력자의 성격, 정직성, 성실성과 관련한 평판을 확인한다. 사행산업의 특성인 재정상태의 변동가능성에 대한 적절한 대응력 및 충분한 경험, 양호한 재정상태, 충분한 사업수완 또한 면허 신청이 공공의 이익에 부합할 때 면허를 부여하도록 규정하고 있으며(도박규제법 Section4.3A.7(2)), 면허 관련 로비활동을 금지하고 있다.(도박규제법 Section4.3A.7B)
  - 면허유효기간은 12년이며(도박규제법 Section4.3A.11), 책임도박 영업준칙(Responsible Gambling Codes of Conduct)을 준수해야한다는 면허조건을 갖고 있다.



○ 퀴즈랜드주

- 퀴즈랜드주 카지노의 허가유형은 운영허가권, 카지노종사자허가권, 사행산업 설비 관련업자를 대상으로 하는 제조업자 및 공급업자 허가권으로 구분된다(표 63).

<표 63> 호주 퀴즈랜드주 사행산업 허가권 종류

구 분	내 용
카지노운영허가권	사행산업사업자의 카지노 소유권, 행정, 카지노 경영과 관련된 적합성을 고려하여 발급 여부 결정
게이밍종사자허가권	직위카지노 핵심 고용인 허가증과 카지노종사자 허가증으로 구분
공급업자허가권	모든 사행산업 설비에 대한 승인은 필요하지만 사행산업 설비제조업자, 판매업자, 분배업자의 허가권을 별도로 요구하지 않음

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

2) 뉴질랜드

가) 법률

- 겐블링법(Gambling Act 2003)은 카지노규제법(Casino Control Act 1990)과 게이밍·복권법(Gaming and Lotteries Act 1977)을 폐지하고 이들을 하나로 통합한 법이다.
- TAB(Totalisator Agency Board: 장외발매시설)와 경주클럽에서 운영하고 있는 게임머신을 제외하고 모든 경주는 현재 경주법(Racing Act 2003)에 의거하여 규제 및 관리되고 있다.
- 사행산업 관련 제도는 겐블링법에 의거하여 시행하고 있으며 도박 운영 허가권을 갖고 있는 모든 개인 및 사행산업사업자에 적용되고 있다(표 64).

<표 64> 뉴질랜드 사행산업 관련 법률

구 분	내 용
현재 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도박개정법(Gambling Amendment Act 2005)</li> <li>• 도박법(Gambling Act 2003)</li> <li>• 경주법(Racing Act 2003)</li> <li>• 복싱·레슬링법(Boxing and Wrestling Act 1981)</li> <li>• 도박(4급 도박)제도(Gambling(Class 4 net Proceeds) Regulations 2004)</li> <li>• 도박(폐해 예방 및 최소화)제도(Gambling(Harm Prevention and Minimisation) Regulations 2004)</li> <li>• 경주(폐해 예방 및 최소화)제도(Racing(Harm Prevention and Minimisation) Regulations 2004)</li> <li>• 도박(허가권자)제도(Gambling (Licensed Promoters) Regulations 2005)</li> <li>• 도박(금지구역)제도(Gambling (Prohibited Property) Regulations 2005)</li> <li>• 도박(4급 도박 은행)제도 (Gambling (Class 4 Banking) Regulations 2006)</li> <li>• 도박(수수료)제도(Gambling (Fees) Regulations 2007)</li> <li>• 도박(4급 도박)개정제도(Gambling (Class 4 Net Proceeds) Amendment Regulations 2011)</li> <li>• 도박(문제도박추가부담금)제도(Gambling(Problem Gambling Levy Regulations 2013)</li> </ul>

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

## 라. 아시아 사행산업 관련법

### 1) 홍콩

#### 가) 법률

- 홍콩 사행산업 관련 법률은 겜블링법(Gambling Ordinance), 베팅법(Betting Duty Ordinance) 및 정부 복권법(Government Lotteries Ordinance)으로 구성되어 있다(표 65).
- 겜블링법(Gambling Ordinance)은 1977년 제정 되었고 도박 관련한 합법 및 불법의 여부를 판결하는 근거로 활용되고 있다.
- 베팅법(Betting Duty Ordinance)은 인·허가 받은 분담금이나 출자금에 대한 베팅 과세 규정과 도박에 관한 법률을 개정하기 위한 법률이다.
- 홍콩 법률은 겜블링법(Gambling Ordinance, 2002년 개정)과 베팅법(Betting Duty Ordinance, 2006년 개정)에 규정되지 않은 사행산업을 할 경우 모든 도박과 복권은 불법으로 간주한다.

<표 65> 홍콩 사행산업 관련 법률

구 분	내 용
법률(Acts)	베팅법(Betting Duty Ordinance)
	겜블링법(Gambling Ordinance)
	정부 복권법(Government Lotteries Ordinance)

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

#### 나) 인·허가 제도

##### ○ 오락 게임 센터 인·허가(Amusement Game Centre Licence)

- 오락 게임 센터 인·허가는 16세 이상의 성인용 센터와 16세 이하의 아동 센터의 두 가지 유형이 있다.

○ 오락 상금 인·허가(Amusements with Prizes Licence)

- 오락 상금 인·허가는 엔터테인먼트 센터를 운영하거나 순회쇼 및 바자회 등 경품 게임을 구성하고자 할 때 필요하며, 안전상의 이유와 위험한 게임에 아이들이 노출되는 것을 방지하기 위해 바람직하지 않은 물질, 이용자의 건강, 베팅의 의미를 함축하거나 적절하지 않은 내용이 있는 경우 승인 되지 않는다.

○ 복권 인·허가(Lottery Licence)

- 복권 인·허가는 자금을 마련하거나 자선 활동을 지원하기 위해 자선단체 또는 비영리 단체에서 복권 발행이 허가된다.
- 인·허가를 받은 사람이 공공 도로에서 복권을 판매하고자 하는 경우 다른 기금 활동을 방해하거나 보행자 및 차량 충돌을 피하기 위해 별도의 승인을 받아야 한다.

2) 싱가포르

가) 법률

○ 카지노규제법(Casino Control Act, 2006)

- 카지노 내에서 매춘 및 음란행위를 부추기거나, 면허없는 도박자금 대출, 음주 및 난폭한 행동 이 금지되며(제129조), 경찰이나 카지노 규제위원회는 언제든지 출입하여 조사할 수 있으며 출입 제한자 또는 규칙위반자의 출입을 금지할 수 있다.
- 카지노 규제위원회나 경찰은 특정인의 카지노출입을 금지시킬 수 있으며(법 제121조, 122조) 그 명단을 카지노에 통보하는데, 범죄로부터 자유로운 게임 환경을 조성하기 위하여 2010년 2월 5일 마약, 불법사채운용, 매춘, 조직폭력 등과 관련되는 범죄전력이 있는 3천 5백 명과 파산 후 복권되지 아니하였거나 정부로부터 공적지원을 받는 2만 8천 명은 카지노에 출입할 수 없다(표 66).
- 카지노운영자는 프리미엄 회원(10만 달러 예치고객)으로부터 발생한 수익의 5%, 일반 고객으로부터 발생한 수익의 15%를 카지노세로 납부하여야 하는데, 프리미엄 고객확보와 유지에는 상당한 비용이 드는 것을 감안하여 세율을 낮게 책정하고 있으며 15년 간은 세율을 인상하지 않는다고 명시하고 있다(제146조).
- 가족으로부터 요청이 있을 경우 도박 중독자의 카지노 복합리조트 입장을 금지하는 새로운 규제인 ‘가족입장금지령’을 도입하였다.

<표 66> 싱가포르 사행산업 관련 법률

구 분	내 용
법률(Acts)	1961 COMMON GAMING HOUSES ACT (1985년 개정)
	1960 BETTING ACT (2011년 개정)
	1987 SINGAPORE TOTALISATOR BOARD ACT (2012년 개정)
	2006 CASINO CONTROL ACT (2007년 개정)
	2011 PRIVATE LOTTERIES ACT (2012년 개정)

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

### ○ 인·허가 제도

- 카지노 규제위원회(The Casino Regulatory Authority of Singapore)는 카지노 운영에 대한 인·허가 및 감독, 감사 등을 실시하였다.
  - 카지노 규제위원회는 카지노가 적절한 사람에게 운영되고 범죄와 관련이 있는지 확인해야 할 의무가 있음
- 인·허가 발급은 카지노 규제법(Casino Control Act)에 따라 시행되며 온라인을 통한 신청서와 지정된 등록 수수료, 부지에 대한 소유 증명원, 기업이나 개인에 대해 증명이 가능한 서류 등이 필요하다.
- 경마 인·허가제도는 경마법(The Common Gaming House Act)에 따라 싱가포르 베팅위원회(Singapore Totalisator Board)에서 승인한 경마, 스포츠 복권, 베팅 등을 할 수 있다.
- 복권 인·허가제도는 게이밍법(The Common Gaming House Act)에 따라 내무부 장관이 복권게임의 종류, 방법, 제도 등 목적에 맞게 설정하였다.

### 마. 국외 사행산업 관련법 시사점 도출

- 각 국의 사행산업 관련 정책을 검토 및 분석한 결과 각국마다 도박 및 사행산업에 대한 사회적 인식이나 법률체계가 다르기에 각기 다른 형태의 정책을 마련하고 있다.
- 미국과 호주의 경우 사행산업을 산업으로 인식하고 육성하고자 하는 풍조가 강하기 때문에 일정한 허가조건만 충족되면 자유롭게 사업을 할 수 있다. 그러나 도박중독으로 인한 사회적 문제가 큰 뉴질랜드와 영국, 네덜란드, 프랑스와 같은 유럽 국가는 사행산업을 사회적 해악행위로 인식하기 때문에 규제정책이 보다 엄격하다.
- 해외의 공급규제 정책은 국가 혹은 주정부차원에서 과도한 도박산업 확산 및 발전을 방지함으로써 도박으로 인해 발생할 수 있는 폐해를 예방할 수 있는 정책적 규제를 법적으로 마련하여 사행산업의 건전하고 합리적인 발전을 유도하도록 하고 있다.
- 각 국가마다 도박으로 인한 폐해를 예방하기 위한 규제정책이 있다. 대표적인 공급규제 정책으로는 ‘허가규제’, ‘조세정책’, ‘게임종류 제한’, ‘총량제한(CAP) 제도’ 등이 있다. 허가규제는 운영권자가 일정한 요건에 해당될 경우에만 영업 허가권을 주고 머신 수 혹은 영업장에 따라 허가요금을 징수하여 무분별한 사행산업의 확산을 방지하는 것이다. 조세정책으로 머신 수에 따른 조세 징수, 수익금의 규모 별 조세의 비례 징수 등을 통해 공급 규제를 시행하고 있다. 수익금의 규모 별 조세 징수는 수익금의 규모가 증가할수록 조세의 규모 또한 누진하여 큰 폭으로 증가하는 것을 의미한다.
- 규제권의 주체는 국가마다 다르게 나타나고 있는데, 미국의 지방정부(주 단위)의 경우, 각 사행산업별로 세금징수 목적의 규제권을 발동하고 있으며 주 정부의 규제위원회에서는 각 사행산업 규제주체보다 더욱 강력한 규제권한을 행사하고 있다.
- 해외 주요국의 공급규제는(표 67) 정책적으로 각 국가마다 나타나는 현상은 모두 다르지만, 허가 및 조세, 게임종류 제한, 머신게임 수 제한 등을 통해 사행산업의 공급 총량을 규제하고 궁극적으로 사행산업의 건전하고 합리적인 발전을 유도하는데 그 의의가 있다.

<표 67> 해외 주요국가의 공급규제정책에 따른 시사점(종합)

국 가	공급규제정책	시사점
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>허가규제</li> <li>조세징수 및 누진조세징수</li> <li>영업규제: 게임종류 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>허가규제 및 조세징수 제도, 게임종류 제한 제도는 이행 방안으로 활용연계</li> </ul>
호주	<ul style="list-style-type: none"> <li>CAP 제도</li> <li>조세징수</li> <li>영업규제: 게임종류 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CAP 제도는 게이밍 머신 수 제한으로 국내 매출액 총량제도와 연관 검토 가능</li> <li>조세징수 및 게임종류 제한정책은 이행방안으로 활용연계</li> </ul>
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> <li>CAP 제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CAP 제도는 게이밍 머신 수 제한으로 국내 매출액 총량제도와 연관 검토 가능</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>허가규제</li> <li>조세징수</li> <li>영업규제: 게임종류 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>허가규제 및 조세징수 제도, 게임종류 제한 제도는 이행 방안으로 활용연계</li> </ul>
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> <li>허가규제</li> <li>조세징수 및 순수익금의 국고 및 기금 사용</li> <li>영업규제: 게임종류 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>허가규제 및 조세징수 제도, 게임종류 제한 제도는 이행 방안으로 활용연계</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>허가규제</li> <li>조세징수 및 누진조세징수</li> <li>영업규제: 게임종류 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>허가규제 및 조세징수 제도, 게임종류 제한 제도는 이행 방안으로 활용연계</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>허가규제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>허가규제는 이행 방안으로 활용연계</li> </ul>



◆ 주요 해외 국가는 허가규제 및 조세징수(누진조세징수), 영업규제 등의 다양한 공급규제 등을 통해 사행산업의 과도한 확산 및 발전을 통제 및 관리·감독

→“사행산업의 건전한 발전 및 각 국가의 규모에 적합한 사행산업 규모”를 유지



## 2-2. 사행산업 관리체계 개관

### 가. 북미 사행산업 관리체계

#### 1) 미국

- 미국은 각 주 별로 사행산업을 관리·감독하는 복수의 위원회를 두고 사행산업 정책 결정과 건전 운영 감독, 사업장 내에서 발생하는 다양한 문제에 대응하는 체계를 갖추고 있다.

#### 가) 네바다주

- 네바다주 사행산업 관리체계는 게임정책위원회(Gaming Policy Commission), 게임위원회(Gaming Commission), 게임 규제위원회(Gaming Control Board)등 세 부서에 의해 관리·감독되고 있으며, 문제성도박협회의회(Council on Problem Gambling)를 통해 도박중독에 대한 지역사회 인식 증진, 치유/재활 서비스 등을 제공하고 있다(표 68, 69, 70).

<표 68> 네바다주 게임 정책 위원회 개요

구 분	내 용
기관명	게임정책위원회(Gaming Policy Committee)
설립연도	1961년
위원	11명(주지사, 주의회 의원)
주요역할	• 사행산업 정책 논의

출처: 사행산업통합감독위원회(2010), “사행산업 감독 및 이용자 보호를 위한 법적 방안”

<표 69> 네바다주 게임위원회 개요

구 분	내 용
기관명	네바다 게임 위원회(Nevada Gaming Commission)
설립목적	사행산업의 규제 및 통제를 위한 설립
설립연도	1959년
소속	법무부(Department of Justice)
관할분야	카지노, 경마, 복권 등 합법적 사행산업
관련법률	네바다주 게임 규제법(Nevada Gaming Control Act NRS-436. 022-209)
위원	5명(비상근위원)
주요역할	• 카지노 면허발급의 최종 결정권 • 게임 관련 입법 과정 보조

출처: 네바다주 게임규제위원회 홈페이지 “<http://gaming.nv.gov>”

<표 70> 네바다주 게임규제위원회 개요

구 분	내 용
기관명	네바다주 게임규제위원회(Nevada Gaming Control Board)
설립목적	사행산업의 규제를 위한 설립
설립연도	1959년
소속	법무부(department of justice)
관할분야	카지노, 경마, 복권 등 합법적 사행산업
관련법률	네바다주 게임 규제법(Nevada Gaming Control Act NRS-436. 022-209)
조직	<pre> graph TD     A[네바다 게이밍규제위원회 (Nevada Gaming Control Board)] --&gt; B[행정 (Administration)]     A --&gt; C[회계감사 (Audit)]     A --&gt; D[기술 (technology)]     A --&gt; E[집행 (Enforcement)]     A --&gt; F[조사 (Investigations)]     A --&gt; G[세금·면허 (Tax &amp; Licence)]                     </pre>
위원	3명 상임위원
직원	417명
주요역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사행산업 관련 인·허가 및 관리 감찰</li> <li>• 회계감사, 일반감찰</li> <li>• 법 규정 집행</li> </ul>
예산	\$42,929,719(2013), \$44,107,100(2014)

출처: 네바다주 게임규제위원회 홈페이지 “<http://gaming.nv.gov>”

나) 뉴저지주

- 뉴저지주 게임집행부(New Jersey Division of Gaming Enforcement), 뉴저지주 카지노규제위원회(New Jersey Casino Control Commission), 뉴저지주 경주위원회(New Jersey Racing Commission), 뉴저지주 복권위원회(New Jersey State Lottery Commission)등 네 부서에 의해 관리·감독되고 있으며, 문제성도박협의회(Council on Problem Gambling)를 통해 도박중독에 대한 지역사회 인식 증진, 치유/재활 서비스 등을 제공하고 있다.

○ 뉴저지주 게임집행부(New Jersey Division of Gaming Enforcement)

<표 71> 뉴저지주 게임집행부 개요

구 분	내 용
기관명	뉴저지주 게임집행부(New Jersey Division of Gaming Enforcement)
설립연도	1977년
소속	법무부 법무장관실(Department of Law)
관할분야	카지노
주요역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인·허가신청자 조사</li> <li>• 규제 집행</li> <li>• 카지노 영업 모니터링</li> <li>• 슬롯머신 연구실 운영 - Technival Service Bureau(TSB)</li> </ul>

출처: 뉴저지주 게임집행부 홈페이지 “<http://www.nj.gov/oag/ge/index.html>”

○ 뉴저지주 카지노규제위원회(New Jersey Casino Control Commission)

<표 72> 뉴저지주 카지노규제위원회 개요

구 분	내 용
기관명	뉴저지주 카지노규제위원회(New Jersey Casino Control Commission)
설립연도	1977년
소속	재무부 소속 독립기관(Department of the Treasury)
관할분야	카지노
관련법률	뉴저지 카지노규제법(New Jersey Casino Control Act)
주요역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 카지노 인·허가, 연장, 취소</li> <li>• 벌금징수</li> <li>• 수수료 및 세금 징수</li> </ul>
위원	5명
직원	63명(2012년 기준)
예산	\$8,590,732(FY 2013), \$8,592,233(FY 2014)

출처: 뉴저지주 카지노규제위원회 홈페이지 “<http://www.nj.gov/casinos>”

○ 뉴저지주 경주위원회(New Jersey Racing Commission)

<표 73> 뉴저지주 경주위원회 개요

구 분	내 용
기관명	뉴저지주 경주위원회(New Jersey Racing Commission)
설립연도	1977년
소속	재무부(Department of the Treasury)
관할분야	경마
관련법률	경마법(NJSA 5:5)
주요역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인·허가권 발급</li> <li>• 패리뮤추얼 감독 및 인·허가</li> <li>• 경마 동시 방송에 대한 관할권 소유</li> <li>• 베팅 활동 감독</li> </ul>
위원	9명

출처: 뉴저지주 게임집행부 홈페이지 “<http://www.nj.gov/oag/ge/index.html>”

○ 뉴저지주 복권위원회(New Jersey State Lottery Commission)

<표 74> 뉴저지주 복권위원회 개요

구 분	내 용
기관명	뉴저지주 복권위원회(New Jersey State Lottery Commission)
설립연도	1977년
소속	재무부(Department of the Treasury)
관할분야	복권
관련법률	주 복권법(NJSA 5:9-1)
위원	7명
주요역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 복권발행, 복권제도 제정 및 수정</li> <li>• 복권 종류, 가격, 경품 수, 크기, 환급수단, 판매장소 수 결정</li> </ul>

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

2) 캐나다

- 캐나다 역시 미국과 유사하게 각 주별로 사행산업을 관리·감독하는 복수의 실행 위원회를 두고 사행산업 정책 결정과 건전 운영 감독, 사업장 내에서 발생하는 다양한 문제에 대응하는 체계를 갖추고 있다.

가) 온타리오주

○ 온타리오주 알코올·게임위원회(Alcohol and Gaming Commission of Ontario)

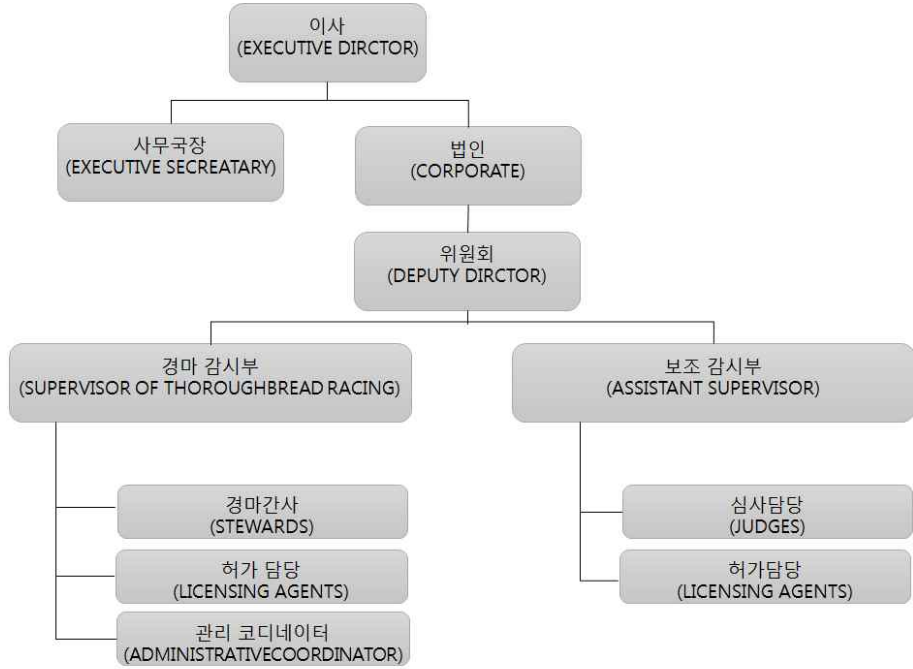
<표 75> 온타리오주 알코올·게임위원회 개요

구 분	내 용
기관명	온타리오주 알코올·게임위원회
설립연도	1998년
소속	법무부 법무부 장관실(Ministry of the Attorney General)
관할분야	카지노(자선카지노, 슬롯머신), 온라인 도박, 복권
관련법률	The Alcohol and Gaming Regulation and Public Protection Act(AGRPPA)
조직	<pre>                     graph TD                         A["의장 및 AGCO 이사회 (CHAIR &amp; BOARD THE AGCO)"] --&gt; B["최고 운영위원과 등록 허가권자 (CHIEF EXECUTIVE OFFICER &amp; REGISTRAR)"]                         B --&gt; C["운영부 (OPERATION DIVISION)"]                         B --&gt; D["전략 정책부 (STRATEGY &amp; POLICY DIVISION)"]                         B --&gt; E["기업 서비스부 (CORPORATE SERVICES DIVISION)"]                         B --&gt; F["소통 및 회사 업무부 (COMMUNICATIONS &amp; CORPORATE AFFAIRS DIVISION)"]                         B --&gt; G["투자 및 집행부 (INVESTIGATION &amp; ENFORCEMENT DIVISION)"]                         B --&gt; H["법적 서비스 부서 (LEGAL SERVICES DIVISION)"]  C --&gt; C1["회계 및 규정 준수 담당부서 (AUDIT AND COMPLIANCE BRANCH)"]                         C --&gt; C2["기술 및 연구 서비스 담당 부서 (TECHNICAL AND LABORATORY SERVICES BRANC)"]                         C --&gt; C3["허가권 및 등록담당부서 (LICENSING &amp; REGISTRATION BRANCH)"]  E --&gt; E1["재정 및 운영부서 (FINANCE &amp; ADMINISTRATION)"]                         E --&gt; E2["인사 부서 (HUMAN RESOURCES)"]                         E --&gt; E3["정보 기술 부서 (INFORMATION TECHNOLOGY)"]  F --&gt; F1["소통 및 회사 업무 부서 (COMMUNICATIONS &amp; CORPORATE AFFAIR)"]                         F --&gt; F2["회사 사무국 (CORPORATE SECRETARIAT)"]                     </pre>
위원	5명
주요역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 등록 및 규제 담당</li> <li>• 인·허가권 발급 여부 결정</li> <li>• 복권발행에 대한 책임</li> <li>• 각종 게임 관리와 실에 대해 책임</li> </ul>

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

○ 온타리오주 경주위원회(Ontario Racing Commission)

<표 76> 온타리오주 경주위원회 개요

구 분	내 용
기관명	경주위원회(Ontario Racing Commission)
설립연도	1950년
소속	재무부 재무부장관실(Ministry of Finance)
관할분야	경마
관련법률	Racing Commission Act, 2000(Statutes of Ontario 2000, c.20)
조직	 <pre> graph TD     ED[이사 (EXECUTIVE DIRECTOR)] --&gt; ES[사무국장 (EXECUTIVE SECRETARY)]     ED --&gt; CORP[법인 (CORPORATE)]     CORP --&gt; DD[위원회 (DEPUTY DIRECTOR)]     DD --&gt; STR[SUPERVISOR OF THOROUGHBREAD RACING (경마 감시부)]     DD --&gt; AS[ASSISTANT SUPERVISOR (보조 감시부)]     STR --&gt; ST[경마간사 (STEWARDS)]     STR --&gt; LA1[허가 담당 (LICENSING AGENTS)]     STR --&gt; AC[관리 코디네이터 (ADMINISTRATIVE COORDINATOR)]     AS --&gt; J[심사담당 (JUDGES)]     AS --&gt; LA2[허가담당 (LICENSING AGENTS)]         </pre>
위원인원	6명
주요역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경마시행 지시·감독</li> <li>• 주 전체 경마장에서 규칙제정 및 인·허가담당</li> </ul>

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

나) 앨버타주

○ 앨버타주 게임·알코올위원회(Gaming and Liquor Commission)

- 앨버타주 게임·알코올위원회는 1996년 게이밍부에 의하여 설립된 기관으로 게임 및 주류 관련 정책의 공정성을 확립하고 경제적 이익 극대화를 위하여 노력하고 있다.

○ 앨버타주 경주위원회(Horse Racing Alberta)

- 앨버타주 경주위원회는 앨버타 경마법에 의하여 설립된 비영리 기관으로 앨버타 주 경마산업에 대한 규제 및 관리감독의 역할을 수행한다.

<표 77> 캐나다 앨버타주 관리체계

구 분	게임·알코올위원회(Gaming and Liquor Commission)	경주위원회(Horse Racing Alberta)
설립연도	1996년	1996년
소속	재무부 재무부장관실 (the Ministry of Finance)	농림식품지역개발부(the Minister of Agriculture Food and Rural Development)
관할분야	빙고, 카지노, 래플, 풀티켓, 복권, 슬롯머신, VLT	경마
관련법률	게임·알코올법(Gaming and Liquor Act)	앨버타주 경마법(Horse Racing Alberta Act)
위원	7명	12명
주요역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 등록 및 규제담당</li> <li>• 인·허가권 발급 여부 결정</li> <li>• 세금징수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경마시행 지시 및 감독</li> <li>• 경마관련자의 건강, 안전, 복지 보장</li> <li>• 경마관련 공공의 이익을 보호함</li> </ul>

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

## 나. 유럽 사행산업 관리체계

### 1) 영국

- 영국 내 모든 사행산업에 대한 인·허가 업무 및 관리, 감시 권한을 가진 통합적 감독기구인 도박위원회는 도박법(The Gambling Act 2005)에 따라 문화미디어체육부(Department of Culture, Media and Sport: DCMS)로부터 지원을 받고 자체기금을 확보하여 운영되는 독립기관이다.

<표 78> 영국 도박위원회 개요

구 분	내 용
기관명	도박위원회(Gambling Commission)
설립연도	2005년
소속	독립적인 비정부공공기관(NDPB: Non-departmental Public Body)
관할분야	경마/ 카지노/ 복권/ 빙고/ 온라인 도박/ 게임머신(6종)
관련법률	도박법(The Gambling Act, 2005)
인원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국무장관이 임명한 9명의 위원들이 운영</li> <li>• 전체 인원은 280명</li> </ul>
주요역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부에 도박 관련 자문 역할</li> <li>• 인·허가 여부심사, 종사자·관련업자 면허증 교부</li> <li>• 카지노 경영 감독 및 관리</li> <li>• 불법사행산업 단속</li> </ul>
인·허가 유형	카지노 운영 인·허가권, 게임머신공급자 인·허가권, 종사자 자격증, 클럽 운영 인·허가권, 국립빙고게임 인·허가권, 빙고 인·허가권, 복권등록, 복권 인·허가권
예산·관리 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14,253,000파운드(약 300억 원)</li> <li>• 문화·미디어·스포츠부(DCMS)로부터 재정지원을 받음</li> </ul>

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”



2) 독일

- 독일 사행산업은 각 주별 내무부 산하 게임부(The Gaming Board)에서 관리하는 시스템으로 이루어져 있다. 게임부(The Gaming Board)는 사행행위에 대한 규제 및 관리 활동을 수행하며 주 조약에 의거하여 사행행위와 불법적인 도박, 광고에 대한 감시역할을 수행한다. 사행산업 관련 문제가 발생할 경우 법적 조취를 취할 수 있으며 이는 해당 업체로부터 정보 요구 및 불법행위에 대한 금지 요구, 신용거래, 금융 서비스에 대한 감시 등을 요청할 수 있다. 각 주별 게임부는 다른 주와 연계하여 사행산업을 감독할 수 있으며 필요에 따라 유럽연합과의 협력이 가능하도록 구성되어 있다.

<표 79> 독일 감독기구 개요

구 분	내 용
기관명	게임부(The Gaming Board)
소속	내무부
관할분야	복권, 경마, 스포츠 베팅, 게임머신, 온라인 도박, 카지노
관련법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독일 주 조약법(glüstv: State Treaty on Gambling)</li> <li>• 독일 주 조약법에 적용되는 바바리언 법(AGGlüStV: Bavarian Act Implementing the State Treaty on Gambling)</li> </ul>
주요역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관련법에 의거하여 도박 산업의 규제 및 관리</li> <li>• 불법도박의 예방과 처벌</li> <li>• 도박에 대한 연구 및 다양한 관련 기관, 전문가와의 협업</li> </ul>
기타	사행산업은 주에 의해서 독점적으로 운영되며, 관리감독 또한 주별로 시행됨

출처: Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland(Act implementing the State Treaty on Gambling in Germany, revised version in 2012), art4, 8

3) 노르웨이

- 사행산업 관리·감독 기구인 게임위원회는 재단위원회(The Foundation Authority)와 함께 문화종교부(Ministry of Culture and Church Affairs)에 소속되어 있으며 국영기업인 복권과 스포츠 베팅을 운영하는 노스티핑(Norsk Tipping)사와 경마를 운영하는 노스토토(Norsk ikstoto)사를 감독하고 있다.

<표 80> 노르웨이 게임위원회 개요

구 분	내 용
기관명	게임위원회(The Gaming Authority)
설립연도	2001년
소속	문화종교부 (Ministry of Culture and Church Affairs)
관할분야	경마, 복권, 스포츠 베팅, 게임머신, 온라인 도박
관련법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 게임법(The Gaming Scheme Act)</li> <li>• 복권법(The Lottery Act)</li> </ul>
조직	<pre> graph TD     A[노르웨이 게이밍 재단위원회 단체장 (NGFA Director General)] --- B[정보, 기술 및 행정부 (Information, technology and Administration)]     B --- C[게이밍위원회 (The Gaming Authority)]     B --- D[재단위원회 (The Foundation Authority)]             </pre>
주요역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공 규제하에 도박 제도가 적절한 방법으로 이워지고 있는지 확인</li> <li>• 도박의 부정적인 결과 예방</li> </ul>
기타 특이사항	국영기업을 통한 독점운영 체제

출처: 노르웨이 게임위원회 홈페이지 “<http://lottsift.no>”

4) 프랑스

- 프랑스 사행산업은 내무부(The Ministry of the Interior)에서 허가를 담당하며 농수산부(The Ministry of Agriculture and Fisheries)와 재무부(The Ministry of Budget and Public Accounts)에서 지원을 담당한다. 정부 소유의 PMU(Pari Mutuel Urbain)에서 경마운영을 담당하고 FDJ(Française des Jeux)는 스포츠 베팅 및 복권 운영을 담당한다.
- 특히 프랑스는 2010년 사행산업 법률 2010-476 제 34조에 의거하여 온라인 도박을 합법으로 허가하고 온라인 도박에 대한 독립적 관리·감독기구인 온라인 도박 규제위원회(ARJEL: Autorite de Regulation des Jeux en Ligne)를 설립하여 운영하고 있다.

<표 81> 프랑스 온라인 도박 규제위원회(ARJEL) 개요

구 분	내 용
기관명	온라인 도박 규제위원회(ARJEL)
설립연도	2010년
관할분야	온라인 경마, 온라인 스포츠 베팅, 온라인 포커
관련법률	프랑스 사행산업 관련법 2010-476
조직	총 7개의 부로 구성됨
위원	인·허가 위원회(Sanction Committee)는 총 6명의 심사위원으로 구성됨 필요에 따라 전문가로 이루어진 특별 위원회를 구성할 수 있음
직원	60명
주요역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사행산업 운영허가</li> <li>• 이용자 보호 및 도박중독예방</li> <li>• 사행산업 사업장 운영의 공정성 및 불법사행산업에 대한 감시와 규제</li> <li>• 사기와 돈세탁에 대한 감시와 규제</li> </ul>

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

5) 핀란드

- 핀란드 사행산업은 내무부(Ministry of the Interior)에서 인·허가 및 관리·감독을 수행하며 사회·건강부는 건강관리, 모니터링, 연구, 도박중독예방치유에 관련된 법안을 작성하고 재정부에서 주 예산과 매출확인 등의 업무를 수행한다.
- 핀란드는 복권법(The Lotteries Act)에 근거하여 Veikkaus Oy(복권 및 베팅 운영기관), 카지노 및 슬롯머신 연합(RAY), Fintoto Oy(경마회사)독점체제로 운영된다. Veikkaus Oy는 핀란드 정부소속으로 복권과 베팅을 운영하며 교육부에서 재정을 담당하고 내무부에서 운영을 모니터링 한다. RAY는 핀란드 슬롯머신협회로 슬롯머신을 운영하며 사회서비스와 건강관리 분야 약 1,000여개의 조직들로 구성되어 있으며 사회건강부에서 재정을 담당하고 내무부에서 운영을 모니터링 한다. Fintoto Oy는 경마를 운영하며 농림부가 재정을 담당하고 내무부가 모니터링 한다.

<표 82> 핀란드 내무부(Ministry of the Interior) 개요

구 분	내 용
기관명	내무부(Ministry of the Interior)
관할분야	경마, 카지노, 복권, 빙고, 온라인 도박, 게임머신(6종)
관련법률	핀란드 복권법(Finnish Lottery Act)
허가	카지노 운영 인·허가권, 게임머신공급자 허가권, 종사자 자격증, 클럽운영 인·허가권, 국립빙고게임 인·허가권, 빙고 인·허가권, 복권 인·허가권
주요역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정에 관한 법안작성</li> <li>• 게임허가, 규칙 확인</li> <li>• 복권운영 모니터링</li> <li>• 통계자료 수집</li> </ul>

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

## 다. 오세아니아 사행산업 관리체계

### 1) 호주

- 호주 역시 북미와 유사하게 각 주별로 사행산업을 관리·감독하는 복수의 실행 위원회를 두고 사행산업 정책 결정과 건전 운영 감독, 사업장 내에서 발생하는 다양한 문제에 대응하는 체계를 갖추고 있다.

#### 가) 뉴사우스웨일즈주

- 뉴사우스웨일즈주는 사행산업 업종에 따라 각 법률 하에 허가 및 규제의 책임이 있는 위원회가 존재하며, 각각의 위원회는 사행산업에 관하여 독립적으로 정책을 수립하며 발전을 도모하고 있다.

#### ○ 뉴사우스웨일즈주 알코올게임경주국(Office of Liquor, Gaming & Racing)

<표 83> 호주 뉴사우스웨일즈주 알코올게임경주국 개요

구분	내용
기관명	알코올게임경주국(Office of Liquor, Gaming & Racing)
소속	무역투자부(Department of Trade & Investment)
관할분야	카지노, 게임머신, 복권, 경마, 경견
관련법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 카지노규제법(Casino Control Act 1992)</li> <li>● 카지노·알코올 및 게이밍 규제위원회법(Casino, Liquor and Gaming Control Authority Act 2007)</li> <li>● 복권법(Public Lotteries Act 1996)</li> <li>● 경견·경마관리법(Greyhound and Harness Racing Administration Act 2004)</li> </ul>
조직	<pre> graph TD     A[알코올게임독립위원회 (INDEPENDENT LIQUOR GAMING AUTHORITY)] --- B[위원회 지원팀 (Authority Support)]     A --- C[카지노 허가팀 (Casino Licensing)]     A --- D[감사팀 (Compliance)]     A --- E[카지노 검토팀 (Casino Review)]     A --- F[정보시스템 (Information systems) 금융 및 관리 (Finance and Administration)]     A --- G[알코올게임경주국 (OFFICE LIQUOR, GAMING AND RACING)]     G --- H[알코올 허가팀 (Liquor Licensing)]     G --- I[사행산업 허가 및 세무팀 (Gaming Licensing and Taxation)]     G --- J[사행산업 기술팀 (Gaming Technology)]         </pre>
주요역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 인·허가권</li> <li>● 권리·감독권</li> </ul>

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

- 알코올게임경주국 산하 알코올게임독립위원회는 카지노, 알코올, 게임머신을 단속하고 있으며 또한 정부를 대신해 의사결정권 기능을 수행하고 있다. 카지노의 허가권 발급, 카지노 사업자 조사 및 평가, 사행산업 종류 및 규칙 승인, 사행산업 시설승인, 운영시간 승인, 카지노 감사원 임명 등 카지노 운영의 직접적인 관리·감독의 역할을 수행한다.

○ 복권위원회(NSW Lottery); 경견/경마위원회(Greyhound Racing NSW· Harness Racing NSW)

- 복권위원회(NSW Lottery)는 1996년 제정된 복권법(Public Lottery Act 1996)에 의거하여 다양한 종류의 복권 승인을 결정하고, 복권산업 감독 및 규제 역할을 한다.
- 경견 및 경마위원회는 2004년 경견·경마관리법(Greyhound and Harness Racing Administration Act 2004)에 의해 설립되어 경마관련 규정의 제정 및 개폐, 약물검사, 경견 등급결정, 기수허가업무, 경마 등록 등의 업무를 담당하고 있다.

나) 빅토리아주

○ 빅토리아주 알코올게임경주국(Office of Liquor, Gaming & Racing)

<표 84> 호주 빅토리아주 알코올게이밍경주국 개요

구 분	내 용
기관명	알코올게이밍경주국(Office of Liquor, Gaming & Racing)
설립연도	2004년
소속	법무부(Department of Justice)
관할분야	카지노, 게임머신, 복권, 경마, 경견
관련법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 카지노규제법(Casino Control Act 1991)</li> <li>● 카지노(관리약정)법(Casino(Management Agreement) Act 1993)</li> <li>● 도박규제법(Gambling Regulation Act 2003)</li> </ul>
조직	<pre> graph TD     Minister[알코올 및 게이밍 규제 장관 (Minister for Liquor and Gaming Regulation)]     Chair[위원장 및 위원 (Chairman and Commissioners)]     CEO[최고경영자 (Chief Executive Officer)]     Lic[허가 및 승인 (Licensing and Approvals)]     Audit[감사 (Compliance and Audit)]     Strat[전략·교육·통합 (Strategy, Education and Integration)]     Counsel[고문 및 규제 서비스 (General Counsel and Regulatory Services)]     FCR[카지노 검토위원단 (Fifth Casino Review)]     GLTP[사행산업 허가이행 프로젝트팀 (Gambling Licences Transition Project)]     CEOOffice[대표이사 사무실 (Office of the CEO)]      Minister --- Chair     Chair --- CEO     CEO --- Lic     CEO --- Audit     CEO --- Strat     CEO --- Counsel     FCR --- Chair     GLTP --- Chair     CEOOffice --- CEO         </pre>
주요역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 인·허가권</li> <li>● 관리·감독권 있음</li> </ul>

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

## ○ 도박알코올규제위원회(Victorian Commission for Gambling and Liquor Regulation)

- 빅토리아주 도박알코올규제위원회는 주 법무부 산하 알코올게임경주국 소속하에 모든 사행산업을 관장하는 통합기구로서 2004년 도박규제법(Gambling Regulation Act 2003)에 의거하여 설립되었다. 위원회는 허가권자의 개인정보기록, 재정상태, 평판 등 정밀조사를 통하여 허가여부를 결정하고, 매 3년마다 허가의 적합성 여부조사를 실시하고 있다.
- 카지노와 기타 업장에서 허가된 도박기계(pokies) 사용을 규제하고 도박행위에 대한 감시를 실시하며 도박장 내에서의 도박행위와 관련된 민원을 접수하고 조사한다. 또한 도박기계 공급업자(제작, 판매, 수리 및 소유)를 포함한 도박기계 산업계의 활동에 대한 규제를 실시하고 세금, 부담금 및 비용징수 등이 정확하게 이루어지도록 보장한다. 특히 도박의 사회경제적 영향이 지역사회 주민의 안녕에 미치는 효과에 대해 정부부처에 자문을 실시하고, 빅토리아주 및 기타 지역에서 현재 문제가 제기되는 도박관련 산업에 관한 정보를 제공하며 도박규제와 위원회의 요구하는 준수사항에 대한 대국민 홍보 및 교육을 한다.

2) 뉴질랜드

- 뉴질랜드 정부산하 기관인 내무부(Department of Internal Affairs)는 도박법(Gambling Act)에 의거하여 뉴질랜드 내 사행산업 관련 규제 및 관리업무를 총괄한다. 내무부는 카지노 및 카지노 외 모든 사행산업의 규제, 감사 및 조사를 실시하고 카지노 종사자 자격증 및 카지노 외 도박 허가증 승인서를 발부한다. 2004년 사행산업 관련 법률 개정으로 인하여 내무부는 모든 사행산업 법률의 집행 및 허가권에 대한 권력을 갖게 되었고, 2006년부터 전자모니터링시스템(Electronic monitoring system)을 통한 관리감독을 실시하고 있다.

<표 85> 뉴질랜드 사행산업 관리기구 개요

구 분	내 용
기관명	내무부(The Department of Internal Affairs)
설립연도	1840년
소속	정부산하
관할분야	경마, 카지노, 머신(포키), 복권, 온라인 도박 (5종)
관련법률	도박법(Gambling Act)
조직	
주요역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도박 장비의 최소 기준 설정</li> <li>• 게임규칙 설정</li> <li>• 도박위원회의 허가증 조건을 명시, 변경 및 폐지 요청</li> <li>• 카지노 감독</li> <li>• 카지노 허가증의 정지 또는 취소에 대해 겐블링위원회로부터 지시 요청</li> <li>• 승인서 인가</li> <li>• 신청서 유예 및 취소를 포함한 승인서 검토</li> </ul>

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”



라. 아시아 사행산업 관리체계

1) 홍콩

- 홍콩의 경우 내무부(Home Affairs Bureau)에서 사행산업 관련 관리 및 집행업무를 수행하며 경마, 축구베팅, 복권 행위의 인·허가 및 규제, 해지, 인·허가 조건과 관련한 대중의 의견 등을 조율하는 역할을 한다.

<표 86> 홍콩 사행산업 감독기구 개요

구 분	내 용
기관명	내무부(Home Affairs Bureau)
소속	정부산하
관할분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경마(Horse race Betting)</li> <li>• 축구베팅(Football betting)</li> <li>• 복권(Lottery)</li> </ul>
관련법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gambling Ordinance 1997</li> <li>• Betting Duty Ordinance 2003</li> </ul>
조직	<pre> graph TD     A["내무부 장관 (Secretary for Home Affairs)"] --&gt; B["내무부 장관 산하 (Under Secretary for Home Affairs)"]     A --&gt; C["상근 내무부 장관 (Permanent Secretary for Home Affairs)"]     B --&gt; D["사무국 홍보자료실 (Secretariat Press Office)"]     C --&gt; E["관리 부서 (Administration Section)"]     C --&gt; F["시민 업무 지원 (Civic Affairs Branch)"]     F --&gt; G["도박 (Gambling)"]             </pre>
주요역할	인·허가권, 관리·감독 역할을 수행

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

2) 싱가포르

- 싱가포르는 2008년 4월 내무부산하에 카지노 규제위원회(Casino Regulatory Authority)를 설치하고 이 위원회를 통해 사행산업 관련 규제를 시행하고 있다.

<표 87> 싱가포르 사행산업 감독기구 개요

구 분	내 용
기관명	카지노규제위원회(Casino Regulatory Authority of Singapore)
설립연도	2000년
소속	정부산하
관할분야	카지노
관련법률	카지노규제법규(Casino Act)
조직	<pre> graph TD     CE[부서 간부 (Chef Executive)] --- IAU[내부 감사 (Internal Audit Unit)]     CE --- GDO[그룹 이사 (Group Director Operations)]     GDO --- IC[검사·준수 (Inspection &amp; Compliance)]     GDO --- INV[조사부 (Investigations)]     GDO --- LD[허가부 (Licensing Division)]     GDO --- GT[게임 기술부 (Gaming Technology)]     CE --- CD[기업개발부 (Corporate Development)]     CE --- HR[인사부 (Human Resource)]     CE --- LEG[법률부 (Legal Division)]     CE --- P&amp;C[정책&amp;통신부 (Policy &amp; Communication)]         </pre>
주요역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사행산업 인·허가</li> <li>• 사행산업 관리·감독</li> </ul>

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

마. 국외 사행산업 관련체계의 종합적 제시 및 시사점 도출

- 세계 주요국의 관리체계를 표로 정리해보면 아래와 같다.

<표 88> 세계 주요국 관리체계의 종합적 제시

구 분		관리체계	소 속	인·허가권	관할분야	
대한민국		통합	국무총리	X	카지노, 경마, 경정, 경륜, 복권, 체육진흥투표권, 소싸움	
북미	미국	네바다	통합	법무부	○	카지노, 경주, 복권, 스포츠 베팅, 게임머신
		뉴저지	분산	재무부	○	카지노, 경마, 복권, 게임머신
	캐나다	온타리오	통합	법무부/재무부	○	카지노, 자선게임, 슬롯머신, 복권, 경마
		앨버타	분산	재무부/농림식품지역개발부	○	카지노, 경마, 빙고, 래플, 풀터켓, 복권, 슬롯머신, VLT
유럽	영국		분산	문화미디어체육부	○	카지노, 게임머신, 베팅, 빙고
	독일		통합	경제부	○	카지노, 베팅, 복권
	노르웨이		통합	게이밍부	○	경마, 베팅, 복권
	프랑스		통합	재무부	○	카지노, 경마, 베팅, 복권
	핀란드		통합	내무부	○	카지노, 복권, 베팅, 폴, 빙고, 토토
오세아니아	호주	뉴사우스 웨일즈	분산	알코올, 게임, 경주 무역기구	○	카지노, 복권, 경마, 경견
		빅토리아	통합	법무부	○	카지노, 경마, 게임머신, 복권, 키노
	뉴질랜드		분산	내무부	○	경마, 카지노, 복권, 게임머신, 온라인도박
아시아	홍콩		통합	중앙정부 기관	○	경마, 축구, 마크시스 복권
	싱가포르		분산	카지노 규제위원회, 토털리제이터위원회	○	카지노, 경마

※ 인·허가권 여부 : 소유(○) - 관리·감독 위원회가 인·허가권 직접 가지는 형태  
 부재(X) - 관리·감독 위원회가 아닌 정부부처에서 인·허가권을 가지는 형태  
 관리체계 : 통합 - 모든 사행산업 규제 및 관리·감독 / 분산-사행산업별 규제 및 관리·감독

출처: 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구”

- 세계 주요 12개 국가(16개 중앙·주 정부, 한국 포함)의 사행산업 관리체계를 살펴본 결과, 우리나라를 제외한 모든 나라에서 정부 부처가 아닌 감독기구(관리·감독 위원회)가 사행산업 인·허가권을 가지고 있는 것으로 나타났다<sup>12)</sup>.
- 또한 우리나라를 포함한 10개 중앙 및 주 정부에서 하나의 감독기관(관리·감독 위원회)이 모든 사행산업을 규제·관리하는 통합형의 형태이며, 최근 영국 복권위원회가 잼블링위원회로 통합(2013년)되는 등 사행산업별로 분산되어 있던 관리체계가 점차적으로 하나의 위원회로 통합되고 있는 추세로 볼 수 있다.
- 국내의 경우 사행산업통합감독위원회가 전체 사행산업에 대한 관리를 하고 있는 통합형의 형태 이기는 하나, 인·허가권은 가지고 있지 않아 인허가권 보유 부처와 입장이 대립하는 등 세계 주요국 감독기구와 같은 실질적인 규제 및 관리가 어려운 실정이다. 따라서 효율적인 관리·감독을 위해서는 이와 관련한 제도 개선이 필요함을 알 수 있다.

12) 사행산업통합감독위원회(2013), “사행산업 정책 및 제도 비교연구” p.238-240 일부 발췌

## 제5절 국내 사행산업 관련 제도의 문제점 및 개선방향

## 핵심내용

사행산업 관련법 측면에서 인·허가권을 사감위가 확보하지 못하고 있으며 인·허가 과정에서 지방자치단체장의 권한은 제한되어 있다. 장외발매소 이전 및 설치에서도 지방자치단체장의 권한은 제한적이다. 또한 현황조사 결과 주거지역과 인접한 지역에 장외발매소가 설치되어 있으며 학교 500m 인근에 장외발매소가 설치되어 있어 학생들의 교육환경에 폐해가 발생할 소지가 있다. 따라서 한국마사회법, 경륜 및 경정법, 건축법, 학교보건법 및 도시관리계획법의 개선을 통해 서울시 주민을 사행산업의 폐해로부터 보호하는 정책 마련이 필요하다.

또한 국내·외 모두 지역주민들이 사행산업으로 인해 직접폐해, 즉 도박중독으로 인한 문제를 경험할 경우 본인이 자발적으로 도움을 요청하거나 주변사람들의 지원을 통해 도움을 받을 수 있는 서비스체계를 갖추고 있는데, 국내 서울 지역에서는 ‘서울도박중독예방치유센터’가 그와 같은 기능을 수행하고 있다. 하지만 서울에 이와 같은 기구가 설치 된지 몇 년 지나지 않았기 때문에 서울시민들의 인식 수준이 낮고 서비스 전달체계 역시 아직 구축 초기 단계에 머물러 있기 때문에 서울시와의 상호협력을 통해 보완이 필요한 상태다.

반면, 지역사회 폐해의 경우 국내 유관 기구인 사행산업통합감독위원회나 도박문제관리센터 모두 이 문제 대한 대응정책이나 전략을 가지고 있지 않으며 국내에서는 이를 관리하고 대처할 수 있는 체계가 전무한 실정이다.

## 1 | 국내 사행산업 관련법의 문제점 및 개선방향

## 1-1. 인·허가권과 관련된 문제

- 사행산업통합감독위원회는 사행산업에 대한 통합적 관리 감독을 목적으로 설립되었지만 사행산업에 대한 인·허가권 및 직접적인 관리·감독권을 확보하지 못하고 사행산업 건전화 종합계획 수립, 시행, 업종 간 통합 또는 총량 조정 협의·조정·권고와 사행사업자에 대한 시정명령을 권고하는 정도의 간접적인 수단으로 사행산업에 대한 통합적 관리 감독을 수행하여야 하는 제한이 있다. 또한 사행산업으로 인한 피해를 실질적으로 관리해야 하는 지방자치단체장의 역할 및 권한은 전무한 실정이다. 이로 인해 사행산업으로 인한 주민들의 피해 발생 시 이에 적극적으로 개입할 수 있는 법적 권한을 갖지 못하는 등의 문제가 발생하고 있다(예: 용산구 장외발매소 이전 민원).
- 주요 해외 국가는 사행산업을 관리, 감독하는 독립적인 기관이 있으며 이 기관에는 허가규제 및 조세징수, 영업규제 등의 다양한 공급규제의 권한이 있어 사행산업의 과도한 확산 및 발전을 통제, 관리, 감독하고 피해 저감 대책을 실행 한다.
- 문화체육관광부, 농림수산식품부, 기획재정부 등 소관 행정부처가 사행산업에 대한 관리·감독권을 가지면서 사행산업통합감독위원회가 사행산업 건전화 종합계획과 관할 행정부처에 대한 협의·조정·권고 등의 권한만으로 사행산업을 통합적으로 관리·감독해야 하는 현행 사행산업관리체계의 문제점으로 인하여 사행산업에 대한 이중규제라는 논란이 제기되고 있고, 사행산업통합감독위원회와 소관 부처의 불협화음으로 인하여 효과적인 관리·감독이 어려운 상태이다(사행산업통합감독위원회, 2013).
- 현행 사행산업관리체계 안에서는 사행산업 소관 행정부처가 사행산업에 대한 지도·감독권을 가지면서 동시에 사행산업으로부터 출연되는 기금의 관리권도 가지고 있는바, 소관 부처가 사행산업의 규모를 축소·조정하거나 부작용을 최소화하는 정책을 펼 만한 제도적 장치가 부족한 상태이다. 따라서 중복 규제 논란을 없애고 사행산업에 대한 일관된 관리·감독이 가능하도록 하기 위해서는 인·허가권을 비롯한 사행산업 관리·감독권을 사행산업통합감독위원회로 일원화하고 사행산업 관련 기금의 운영권을 소관 행정부처로부터 독립시킬 필요가 있다(사행산업통합감독위원회, 2010).

- 현행 사행산업통합감독위원회법은 위원회의 설치 근거를 마련하기 위한 법으로서 소위 기관법으로 제정되었기 때문에 사행산업 감독에 관한 종합적이고 체계적인 규율을 담기에는 제한적이다. 이에 사행산업통합감독위원회법을 기관법이 아닌 사행산업규제에 관한 일반법으로 개정할 필요가 있다(사행산업통합감독위원회, 2010).
- 또한 사행산업의 인·허가 과정에서 사행산업통합감독위원회의 규제권을 강화하면서 이와 함께 사행산업이 신규진입 및 이전·변경 허가를 받고자 하는 때에는 해당 지방자치단체장과 사전 협의할 수 있는 제도를 마련함으로써 사행산업체가 지역사회에 미치는 피해를 예방하고 이에 대처할 수 있는 장치를 마련할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

## 1-2. 장외발매소 이전 및 설치와 관련된 문제

- 서울시 도심 내에는 경마 장외발매소 10개소와 경륜 및 경정 장외발매소 7개소가 운영되고 있으며 장외발매소로 인한 지역사회 폐해와 직접폐해(예: 도박중독) 등의 문제가 심각하나 이에 대한 서울시의 관리 권한은 제한적인 실정이다. 더하여 사행산업체들은 서울도심 내에서 장외발매소의 확장 및 이전에 대한 계획을 갖고 있는바, 이로 인한 폐해가 더 심각해 질 것으로 예측된다.
- 제 1차 「사행산업 건전발전 종합계획('08~'13)」에 따르면 “도심지역의 장외 매장을 단계적으로 외곽 이전 또는 축소(2009년부터)”가 규정되어 있으나 이행에 대한 강제방안은 없는 실정이다. 이로 인해 장외발매소 설치 및 이전과 관련된 민원이 지속적으로 발생하고 있는데 특히, 설치 및 이전 과정에서의 법적 절차들이 문제가 되고 있다. 특히 현재 장외발매소는 위락시설이 아닌 문화집회시설군으로 용도가 지정되어 있어 설치나 이전을 규제하는데 제한적이다. 또한 설치 및 이전과정에서 주민의 동의 등 지역사회의 규제 없이 설치 및 이전이 가능하다는 점도 문제가 되고 있다.
- 앞서 제시한 서초구와 용산구의 민원 사례에서 가장 문제가 되었던 것은 장외발매소가 생활밀집 지역에 위치하여 주민들의 삶의 질에 직접적으로 영향을 미치고 교육에도 악영향을 끼칠 수 있다는 것이었다. 최근 용산 경마 장외발매소 이전과 관련하여 이를 저지하는 반대 측은 장외발매소가 인근 성신여·중고에서 230m밖에 떨어지지 않은 지점에 위치하고 있어 학생들의 학습권을 침해하고 청소년보호의 원칙 등이 지켜지지 않고 있으며 도심 내 설치로 인한 주민의 주거권 등을 문제점으로 주장하고 있다. 그러나 한국마사회는 용산 장외발매소 건물이 농림축산식품부 이전 승인, 건축 관련법령에 의한 용산구청의 건축허가, 설계변경허가, 준공허가 및 건축물 사용 승인, 그리고 학교보건법에 의한 학교환경위생정화구역 밖에 설치하는 등 관련 법률을 충실히 준수하여 설치하였음을 밝히고 있다.
- 이에 따라 본 장에서는 서울시 도심 내의 장외발매소 인근 주변 학교 현황과 용도지역 현황을 조사하고 이와 관련한 문제점을 파악하고자 한다.

## 가. 장외발매소 주변 학교 현황

- 서울시 도시에 위치해 경마 장외발매소 10개소를 대상으로 주변 550m<sup>13)</sup> 인근의 학교를 조사한 결과는 아래 표 89와 같다.

13) 시민단체가 개정을 요구하는 학교환경위생정화구역의 범위(반경 500~550m)를 근거로 설정하였음



- 조사결과 경마 선릉점, 동대문점, 종로점, 용산점, 증랑점, 도봉점 등 6개소의 장외발매소 주변의 교육시설은 초등학교 8개소, 중학교 5개소, 고등학교 6개소 등 총 19개의 학교가 위치하고 있다. 특히 용산지사의 경우 550m 이내에 성심여자중학교(330m), 성심여자고등학교(350m)가 위치하고 있다(그림 14). 강남점, 강동점, 강북점, 영등포점은 550m이내에 학교가 없는 것으로 나타났다. 이 밖에 경마 장외발매소 주변 교육시설 그림은 부록 9에 첨부하였다.

<표 89> 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
증랑	서울중화초등학교	480m
도봉	창일중학교	410m
	서울 창동초등학교	490m
	서울 월천초등학교	500m
	서울 창일초등학교	510m
	노곡중학교	520m
	상계고등학교	550m
용산	성심여자중학교	330m
	성심여자고등학교	350m



[그림 14] 용산지사(경마) 주변 학교 현황

- 서울시 도심에 위치한 경륜 및 경정의 장외발매소는 7개소로 550m 인근 학교를 조사하였다. 조사결과 강남점을 제외하고 상봉점, 장안점, 길음점, 관악점, 동대문점, 당산점 등 총 6개소의 인근에 학교가 있었으며 초등학교 5개, 중학교 6개, 고등학교 4개 총 15개로 나타났다(표 90). 길음점의 경우 550m 이내에 4개 학교가 위치하고 있다(그림 15). 이 밖에 경륜·경정 장외발매소 주변 교육시설 그림은 부록 10에 첨부하였다.

<표 90> 경륜·경정 장외발매소 주변 교육 시설(550m 이내)

위 치	학 교	거 리
상봉	혜원여자중학교	500m
	혜원여자고등학교	500m
장안	장평중학교	520m
	서울 안평초등학교	530m
	서울 군자초등학교	540m
길음	송곡중학교	300m
	서울 송곡초등학교	420m
	서울도시과학기술고등학교	385m
관악	서울 개운초등학교	500m
	신관중학교	550m
동대문	한양중학교	400m
	한양공업고등학교	450m
	성동글로벌경영고등학교	480m
당산	당산서중학교	300m
	서울 당서초등학교	320m

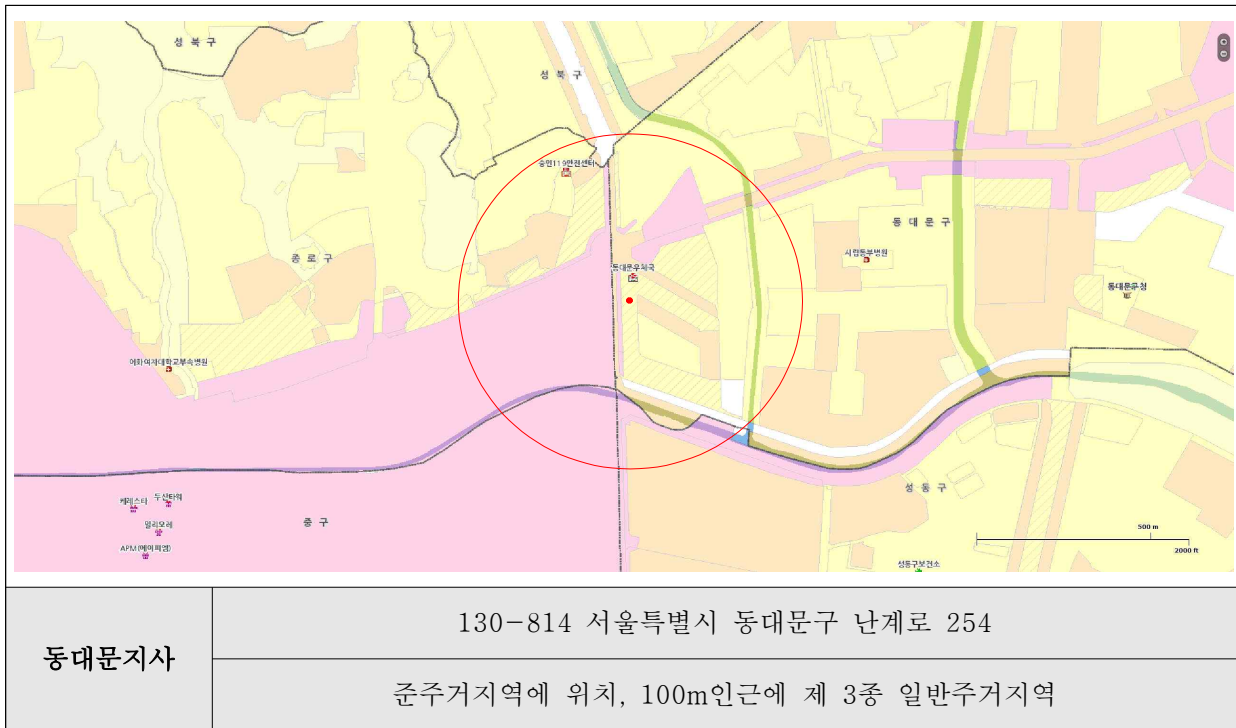


[그림 15] 성북스피존(경륜, 경정) 주변 학교 현황

- 조사결과 대부분의 장외발매소의 500~550m 인근에 학교가 위치해 있으며 일부 장외발매소는 학생들의 통학로이며 학생들의 문화생활 이용 거점에 위치해 있어 학생들의 보건, 위생 및 학습 환경을 위협할 가능성이 높아 보인다.

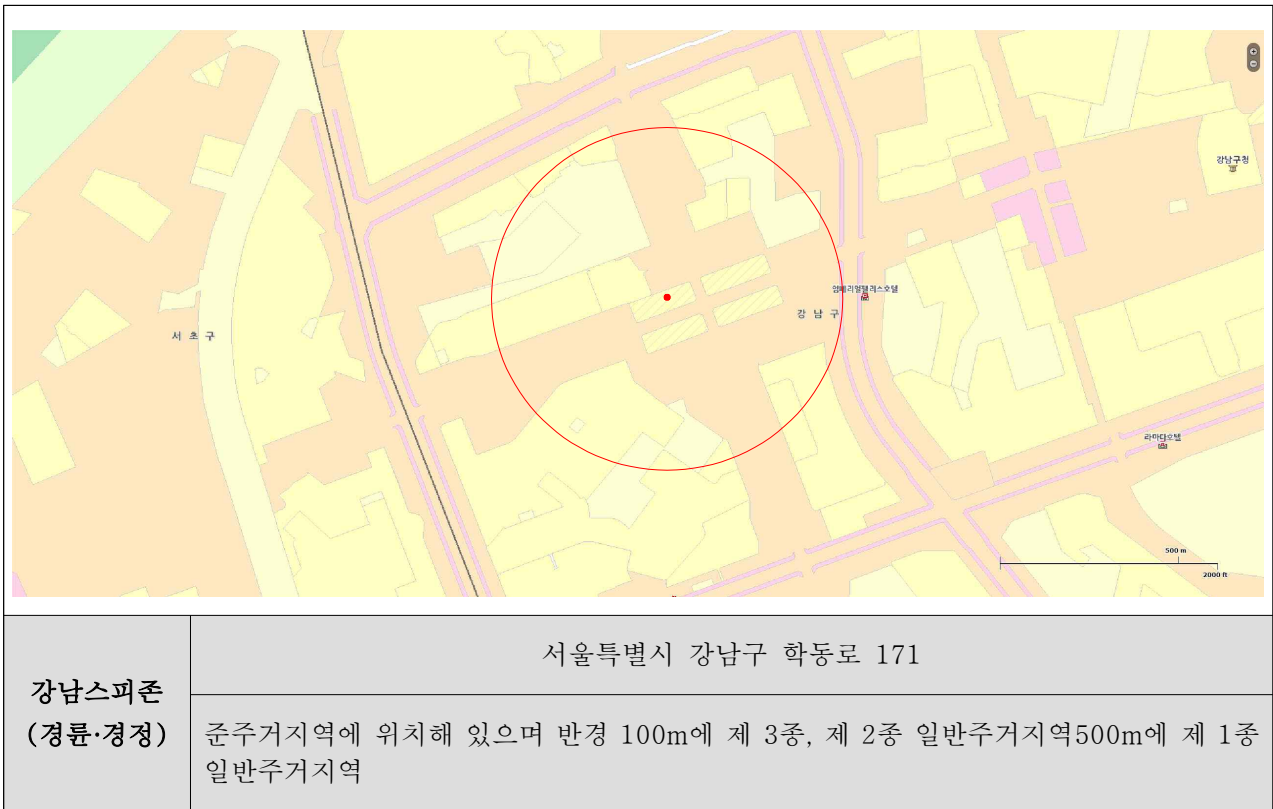
나. 장외발매소 주변 용도 현황

- 현재 장외발매소가 건축가능 한 지역 및 지구는 중심상업지역 및 일반상업지역이지만 기존에 위치한 장외발매소는 상업지구 뿐만 아니라 준주거지역에 위치해 있으며 특히 전용 및 일반주거지역 인근에 위치해 있어 주민들의 생활에 문제를 초래할 가능성이 높다. 이에 따라 본 연구에서는 경마 장외발매소 10개소와 경륜 및 경정 장외발매소 7개소의 위치 용도 현황과 인근 용도 현황을 조사하였다.
- 조사결과 경마장외발매소의 경우 용산과 영등포는 기타지역, 강남, 강북, 강동, 선릉, 종로, 중랑, 도봉은 상업지구에 위치해 있으나 대부분 영등포의 100m 인근에 제 1종, 2종 일반주거지역이 위치해 있다. 특히 동대문점은 준주거지역에 위치해 있으며 100m 인근에 제 3종 일반주거지역이 있다(그림 16). 이 밖에 경마장외발매소 주변용도현황 표들은 부록 11에 첨부하였다.



[그림 16] 동대문지사 주변 용도 사용 현황

- 경륜 및 경정 장외발매소의 경우 중랑, 동대문, 관악, 성북점은 상업지구에 위치해 있으나 주변 100m 반경에 준주거지역과 제 1종, 제 2종 일반주거지역이 위치해 있으며 장안, 강남, 영등포는 준주거지역에 위치해 있으며 인근에 역시 제 1종, 제 2종 일반주거지역이 위치해 있다. 그 중 강남지사는 준주거지역에 위치하면서 반경 100m이내에 제2종, 제 3종 일반주거지역이 위치해 있으며 반경 500m내에는 제 1종 일반주거지역을 포함하고 있다(그림 17). 이 밖에 경륜·경정장외발매소 주변용도현황 표들은 부록 12에 첨부하였다.



[그림 17] 강남 스피존(경륜·경정) 주변 용도 사용 현황

- 조사결과 현재 장외발매소는 상업지구 뿐만 아니라 준주거지역에 위치해 있으며 특히 일부 장외발매소는 전용 및 일반주거지역에 매우 인접한 지역에 위치해 있어 지역주민들에게 사행산업으로 인한 폐해를 유발할 가능성이 높아 보인다.

## 1-3. 문제점 분석 및 개선방향 도출

## 가. 한국마사회법, 경륜 및 경정법 검토

- 장외발매소 설치 및 이전과 관련된 근거는 마사회법 제 6조(마권의 발매 등) 2항, 경륜·경정법 제 9조(승차투표권 발매) 2항에 제시되어 있다. 이에 따르면 장외발매소의 설치 및 이전에 대한 권한은 경마 장외발매소의 경우 농림축산식품부장관, 경륜 및 경정의 경우 문화체육관광부장관의 승인으로 이루어지게 된다.
- 그러나 이 과정에서 사행산업통합감독위원회 뿐만 아니라 지자체의 권한은 거의 전문한 상태로 지자체는 장외발매소가 지역의 주민들에게 미치는 여러 가지 폐해를 관리하거나 예방할 수 없는 상태이다. 따라서 장외발매소 이전 및 설치와 관련하여 농림축산식품부장관 및 문화체육관광부장관의 승인 시 광역자치단체장과 협의 및 기초자치단체장의 동의를 의무화하도록 한국마사회법과 경륜·경정법을 개정하고 장외발매소 시설 기준에 관한 한국마사회법과 경륜·경정법의 시행령에서 시설기준 외에 주민협의를 의무화하도록 개정할 필요가 있다.
- 최근 용산 장외발매소 이전과 관련하여 감사원에서는 농림축산식품부에서 마사회 ‘장외발매소 개설 승인절차 및 요건에 관한 지침’을 제정하고 운영할 때에는 장외발매소 이전사업을 주관하는 마사회에서 사업 승인 전에 사업설명회 등을 통한 여론수렴 및 논의를 통해 지역주민들로부터 사업 동의를 이끌어 낼 수 있도록 하는 한편 사업예정지가 속한 지방자치단체장이 지방의회의 동의를 얻어 신청하는 경우에 한하여 사업을 추진하는 방안을 지침에 마련하여 사업 승인 후 지방자치단체장 및 지역의회, 지역주민들의 민원 제기로 사업이 지연되거나 취소되는 일이 없도록 하는 것이 바람직하다고 밝혔다.
- 농림축산식품부에서는 ‘장외발매소 개설 승인절차 및 요건에 관한 지침’을 제정하면서 5-다, 및 5-라 등의 규정에 장외발매소 이전사업 승인 시 지방자치단체장 동의 등 명확한 내용을 규정하지 아니한 채 막연히 지방자치단체 및 지역사회의 동의서를 제출하도록 규정하고 있을 뿐만 아니라 동일 행정구역<sup>14)</sup> 내 이전 시에는 지역사회 동의서마저도 첨부하지 않도록 규정하였다.
- 마사회에서는 장외발매소 이전사업 계약조건 등에 마사회가 아닌 장외발매소 이전 예정 건물주 등 사업 대상자로 하여금 막연하게 일정 수(통상 100명 이상) 이상의 지역주민에게 장외발매소 이전에 대한 동의서를 받도록 하고 있고, 동일 행정구역 내 이전사업의 경우에는 지역주민의 동의 없이 사업으로 추진하여 사업 승인 후 지방자치단체장이나 지역의회 등의 반대로 인해 사업이 취소되어 예산이 장기간 사장되거나 사업이 지연되어 불필요한 예산이 집행되고 있는 실정이다.

14) 명문화되어 있지는 않지만 실무적으로는 기초 지방자치단체로 해석

- 그 결과 국정감사 등에서 주민동의와 관련하여 장외발매소 이전 사업 관련 규정을 개정하도록 요구하고 있는데도 위 관서에서는 2014년 1월 현재까지 위 지침을 개정하지 않고 있어 마사회의 “장외발매소 중 장기설치, 운영 계획”에 따라 향후 신설 또는 이전계획이 예정되어 있는 마포 장외발매소 등 11개 장외발매소 이전 사업에서도 이와 같은 문제가 발생할 가능성이 있다.
- 따라서 농림축산식품부장관 및 문화관광부장관은 장외발매소 이전사업 추진 시 사업체로 하여금 사업 설명회를 실시하도록 하고 동일 행정구역을 포함한 이전 예정지역의 지방자치단체 또는 지역의회가 의결한 사업동의서 등을 첨부하는 경우에만 이전 사업을 승인하는 등 민원이 발생하여 장외발매소 이전 사업이 취소 또는 지연되는 일이 없도록 “장외발매소 개설 승인절차 및 요건에 관한 지침”을 개정하는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

### 나. 건축법 검토

- 장외발매소는 건축법시행령 제 3조의 4 별표 1에 의거 문화 및 집회시설 중 집회장으로 분류되어 있는데 이로 인해 장외발매소의 설치 및 이전에서 큰 제한을 받지 않고 있으며 이로 인한 대표적 사례가 서초구와 용산구의 장외발매소 설치 및 이전과 관련된 민원이다.

<표 91> 건축법 시행령 제3조의4 별표 1중 문화 및 집회시설

<b>건축법시행령 제3조의4 별표1</b>	5. 문화 및 집회시설 나. 집회장[예식장, 공회당, 회의장, 마권(馬券) 장외 발매소, 마권 전화 투표소, 그 밖에 이와 비슷한 것을 말한다]으로서 제2종 근린생활시설에 해당 하지 아니하는 것
---------------------------------	---

- 서초구에서는 장외 발매소 설치 및 이전과 관련하여 「도시계획변경, 「건축허가취소」를 통해 장외 발매소 허가를 취소하였다. 이 과정에서 서울특별시 도시계획 조례가 개정되어 현재는 주거지역 및 준주거지역권 내에 마권 장외발매소의 설치가 제한되었다(서울시 도시계획조례 제 28조(제 2 종 일반주거지역안에서 건축할 수 있는 건축물) 2 「건축법 시행령」 별표 1 제5호의 문화 및 집회시설 중 다음 각 목의 건축물 가. 공연장집회장(마권장외발매소, 마권전화투표소는 제외하며, 당해 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 2천제곱미터 미만인 것에 한한다. 다만, 지구단위계획을 수립할 경우 지구단위계획으로 완화할 수 있다))
- 현재, 사행산업통합감독위원회에서 수립·발표하고 있는 사행산업 건전화 계획에 따르면, 궁극적으로는 사행사업장의 시외곽 이전을 권고하고 있어, 향후 장기적으로는 현재 집회장이 입지할 수 있는 생산·자연 녹지 용도의 지역을 활용하여 시외곽을 추진하는 것도 하나의 방안으로 볼 수 있다.

※ 서울시 도시계획 조례 세부 내용

<p><b>제29조</b> (제3종일반주거지역안에서 건축할 수 있는 건축물)</p>	<p>제3종일반주거지역안에서는 영 별표 6 제1호의 각 목의 건축물과 영 별표 6 제2호에 따라 다음 각 호의 건축물을 건축할 수 있다. &lt;개정 2006.11.20., 2007.10.1., 2008.7.30., 2009.7.30., 2010.1.7., 2011.7.28., 2012.7.30., 2014.10.20.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「건축법 시행령」 별표 1 제4호의 제2종근린생활시설(단란주점 및 안마시술소는 제외한다)</li> <li>2. 「건축법 시행령」 별표 1 제5호의 문화 및 집회시설중 다음 각 목의 건축물             <ol style="list-style-type: none"> <li>가. 공연장집회장(마권장의발매소, 마권전화투표소는 제외하며, 당해용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 3천제곱미터 미만인 것에 한한다.다만, 음식점을 제외한 용도의 건축물은 너비 20미터 이상인 도로에 접한 대지에 건축하는 경우에는 그러하지 아니하다)</li> <li>나. 전시장 및 동·식물원(너비 12미터 미만인 도로에 접한 대지에 건축하는 경우에는 해당 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 3천제곱미터 미만인 것에 한한다) (이하 생략)</li> </ol> </li> </ol>
<p><b>제30조</b> (준주거지역안에서 건축할 수 없는 건축물)</p>	<p>(준주거지역안에서 건축할 수 없는 건축물) 준주거지역안에서는 영 별표 7 제1호의 각 목의 건축물과 영 별표 7 제2호에 따라 다음 각 호의 건축물을 건축할 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「건축법 시행령」 별표 1 제5호의 문화 및 집회시설 중 <u>마권 장의 발매소</u>, <u>마권 전화투표소</u> (이하 생략)</li> </ol>



※ 문화 및 집회시설의 용도지역별 건축물 허용 용도표

[ ●:시행령에서 허용, ▲:시행령에서 부분허용, ■:시행령에서 불허 / ○:조례에서 허용, △:조례에서 부분허용, ×:조례에서 불허]

<표 92> 문화 및 집회시설의 허용 용도 비교표

건축물의 종류		제1 종 전 용	제2 종 전 용	제1 종 일 반	제2 종 일 반	제3 종 일 반	준 주 거	중심 상 업	일반 상 업	근린 상 업	유통 상 업	준 공 업	보전 녹지	생산 녹지	자연 녹지
5. 문화 및 집회 시설	가. 공연장 (2종 근린 제외) ☞ 극장, 영화관, 연예장, 음악당, 서 커스장, 비디오물감상 실, 비디오물소극 장	■	■	■	△3)	△4 또는 8)	○	●	●	○	○	○	■	■	○
	나. 집회장(2종 근린 제외) ☞ 예식장, 공회 당, 회의장, 마권장 외발매소, 마권전 화투표소	■	■	×	△3)	△4 또는 8)	○5)	●	●	○	○	○	■	○	○
	다. 관람장 ☞ 경마장, 경륜 장, 경정장, 자동차 경기장 ☞ 체육관, 운동 장 (관람석이 1,000㎡이상)	■	■	■	■	■	○	●	●	○	○	○	■	■	○
	라. 전시장 ☞ 박물관, 미술 관, 기념관	△1)	△1)	△1 또는 2)	△7)	△6)	○	●	●	○	○	○	○	○	○
	☞ 과학관, 문화 관, 체험관, 산업 전시 장, 박람회 장	■	■	△2)	△7)	△6)	○	●	●	○	○	○	○	○	○
	마. 동·식물원 (동물원, 식 물원, 수족 관)	■	■	△2)	△7)	△6)	○	●	●	○	○	○	■	■	○
1) 1,000㎡미만    2) 폭12m이상인 도로에 12m이상 접한 대지 3) 2,000㎡미만(마권장의발매소, 마권전화투표소 제외) 4) 3,000㎡미만(마권장의발매소, 마권전화투표소 제외)    5) 마권장의발매소, 마권전화투표소 제외    6) 폭12m미만 도 로에 접한 대지는 3,000㎡미만    7) 폭12m미만인 도로에 접한 대지는 2,000㎡미만 가능    8) 폭20m이상인 도로에 접한 대지(예식장 외)															

다. 학교보건법 및 도시관리계획 검토

- 학교보건법 제 3조(학교환경위생 정화구역)에서는 “제 5조 제 1항에 따라 시·도의 교육감(이하 “교육감”이라 한다)이 학교환경위생 정화구역(이하 “정화구역”이라 한다)을 설정할 때에는 절대정화구역과 상대정화구역으로 구분하여 설정하되, 절대정화구역은 학교출입문(학교설립예정지의 경우에는 설립될 학교의 출입문 설치 예정 위치를 말한다)으로부터 직선거리로 50m까지인 지역으로 하고, 상대정화구역은 학교경계선 또는 학교설립예정지경계선으로부터 직선거리로 200m까지인 지역 중 절대정화구역을 제외한 지역으로 한다”라고 규정되어 있다.
- 또한 제 5조(학교환경위생 정화구역의 설정)에 따르면 “학교의 보건·위생 및 학습 환경을 보호하기 위하여 교육감은 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교환경위생 정화구역을 설정·고시하여야 한다. 이 경우 학교환경위생 정화구역은 학교 경계선이나 학교설립예정지 경계선으로부터 200m를 넘을 수 없다”라고 규정되어 있다.



출처: <http://cleanupzone.edumac.kr>

[그림 18] 학교환경위생정화구역

- 제6조(학교환경위생 정화구역에서의 금지행위 등)에 따르면 “누구든지 학교환경위생 정화구역에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위 및 시설을 하여서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 구역에서는 제 2호, 제 3호, 제 6호, 제 10호, 제 12호부터 제 18호까지와 제 20호에 규정된 행위 및 시설 중 교육감이나 교육감이 위임한 자가 학교환경위생정화위원회의 심의를 거쳐 학습과 학교보건위생에 나쁜 영향을 주지 아니한다고 인정하는 행위 및 시설은 제외한다 <개정 2007.12.14., 2009.6.9., 2009.12.29., 2010.1.18., 2011.9.15.>.”고 되어 있으며 학교환경위생정화구역 내의 금지행위 및 시설을 초,중,고등학교 및 대학교와 상대구역 및 정화구역으로 구분하며 다음 표 93과 같다.

<표 93> 학교환경위생정화구역 내에서의 금지행위 및 시설

구 분	초·중·고		유치원·대학		비 고	
	절대구역	상대구역	절대구역	상대구역		
1	대기/수질/소음/진동	×	×	×	×	배출허용/규제기준초과시설
2	극장/총포/화약/고압/천연/액화가스제조 및 저장소	×	○	×	○	가스저장능력 5톤 이상(제한)
3	도축장/화장장	×	×	×	×	
4	폐기물수집장소	×	○	×	○	
5	폐기물/폐수/축산폐수/분뇨처리시설	×	×	×	×	2004까지 의료기관내폐기물처리시설 한시적 인정
6	가축사체/가죽가공시설	×	×	×	×	
7	전염병원/전염병격리병사/격리소	×	×	×	×	
8	전염병요양소/진료소	×	○	×	○	
9	가축시장	×	×	×	×	
10	유흥주점/단란주점	×	○	×	○	
11	호텔/여관/여인숙	×	○	×	○	
12	당구장	○	○	—	—	
13	사행행위장/경마장	×	○	×	○	
14	게임제공업소	×	○	—	—	전용,멀티,종합게임장
15	특수목욕장중 증기탕	×	○	×	○	
16	만화대여업소	×	○	—	—	
17	무도학원/무도장	×	○	×	○	
18	노래연습장	×	○	—	—	
19	담배자동판매기	×	○	—	—	
20	비디오물감상실	×	○	—	—	
21	전화방	×	×	×	×	
22	성기구취급업소	×	×	×	×	

- 학교보건법은 학생들의 보건, 위생 및 학습 환경을 보호하고자 학교 경계선으로부터 반경 200m 이내의 범위를 학교환경위생 정화구역으로 설정하고 있으나 장외발매소와 같은 대규모 사행산업 영업장의 경우 학교 경계선으로부터 반경 200m를 넘더라도 그 규모나 영업행위의 성격 및 그로부터 파생되는 각종 부작용 정도를 고려할 때 보다 학습과 학교보건위생에 악영향을 미칠 수 있다.
- 따라서 학생들이 사행성 시설에 노출되는 것을 방지하여 학생들의 보건, 위생 및 학습 환경을 보호하기 위해 사행행위장, 경마장, 경륜 및 경정장에 대해서는 학교환경위생 절대정화구역을 학교 경계선으로부터 반경 1km<sup>15)</sup>로 확대하여, 사행사업장 설치·이전을 금지할 필요가 있다.

15) 사행산업 장외발매소 설치 제한 관련 법안 발의 현황에 근거함: 박인숙('12.9.27.) '장외발매소 설치 제한 규정 신설-학교, 주택 출입문 1km 이내; 신경민('15.3.4.) '학교위생구역 정화구역 설정 범위 확대-200→1km); 박범계('14.2.4.) '장외발매소 설치 제한 규정 신설-주거지역, 학교 경계선 2km 이내.

## 2 | 국내 사행산업 관리체계의 문제점 및 개선방향

- 국내·외 모두 사행산업이 건전하게 운영될 수 있도록 관리·감독하고 사행산업으로 인한 직접폐해, 즉 도박중독으로 인해 개인이나 가족이 경험하는 문제를 지원하기 위한 기구가 설치되어 있고 중앙정부 혹은 주정부에서 이를 운영하고 있다. 이러한 관리 기구들이 1차로 관심을 기울이는 영역은 사행산업장 내에서 발생하거나 인지할 수 있는 폐해에 해당하며 이를 저감시키기 위한 관리·감독 기능을 주로 수행하고 있다.
- 국내·외의 경우 지역주민들이 사행산업으로 인한 직접적인 폐해(도박중독)를 경험할 경우 본인이 자발적으로 도움을 요청하거나 주변사람들의 지원을 통해 도움을 받을 수 있는 서비스체계를 갖추고 있으며 서울에서는 ‘서울도박중독예방치유센터’가 그와 같은 기능을 수행하고 있다. 하지만 서울에 이와 같은 기구가 설치된 지 몇 년 지나지 않았기 때문에 서울시민들의 인식 수준이 낮고 서비스 전달체계 역시 아직 구축 초기 단계에 머물러 있기 때문에 서울시와의 상호협력(네트워크 구축)을 통해 보완이 필요한 상태다.
- 반면, 지역사회 폐해의 경우 국내 유관 기구인 사행산업통합감독위원회나 도박문제관리센터 모두 이 문제 대한 대응정책이나 전략을 가지고 있지 않으며 국내에서는 이를 관리하고 대처할 수 있는 체계가 전무한 실정이다. 국외의 경우도 국내와 크게 다르지 않은데, 호주 빅토리아주의 경우에만 이와 같은 문제에 대응하기 위해 ‘사행산업이 지역사회 주민들의 안녕에 미치는 영향에 대한 평가를 실시하여 정부 유관부처에 자문을 실시하는 것’을 유관 위원회의 주요 기능에 포함시키고 있었다.
- 따라서 국내에서도 도박문제관리센터 혹은 유관 기관에서 ‘사행산업이 유발하는 지역사회 폐해’에 대해 모니터링하고 중앙정부 혹은 각 사업체의 관리 부처에 정보를 전달하여 폐해 저감을 위한 대책을 마련하도록 유도할 필요가 있다.

## 결론 및 정책적 제언

### 핵심내용

서울시 도심 내에 위치한 장외발매소로 인한 지역주민들의 피해가 심각한 실정이다. 장외발매소 인근의 지역주민들의 도박중독률이 그렇지 않은 지역의 도박중독률보다 더 높게 나타나고 있으며 장외발매소 인근의 주민들은 주거, 교통, 교육 환경의 피해를 토로하고 있다. 분명한 피해가 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 제한적이다. 따라서 사행산업과 관련한 제도 개선 및 법 개정, 다양한 방법의 대책 마련 등을 통해 사행산업과 관련한 부작용을 최소화하고 미리 예방하는 것이 필요하다.

먼저 사행사업장 신규 및 이전 설치에 대한 법령 개정을 통해 사행산업 관련 조직, 단체, 기초자치단체 간 협의체계 강화가 필요하다. 이를 위해 첫째로는 사행산업감독위원회의 법 개정이 필요하다. 현행 사행산업통합감독위원회법에는 국가와 사회의 책무에 관한 조항이 마련되어 있지 않다. 사행산업의 피해에 대한 국가, 지방자치단체, 사행산업통합감독위원회 및 사행산업자의 책임을 명시하는 법 개정이 필요하다. 그리고 사행산업자의 신규·이전·변경 허가에 대한 영향평가 및 사전협의 사항을 추가함으로써 사행산업통합감독위원회가 장외발매소 설치 및 이전에 대한 관리 권한을 갖게 하며, 이 과정에서 기초자치단체장과의 협의를 의무화 할 수 있도록 한다. 또한 장외발매소 설치·이전 또는 변경에 대한 해당 행정부처의 승인 시 해당 광역자치단체장과의 협의 및 기초지자체장의 동의를 의무화하도록 한국마사회법 및 경륜·경정법을 개정한다.

다음으로는 주고 주거 및 교육환경의 보호를 위해, 사행사업장의 입지와 관련된 규제를 강화해야한다. 그 예로 학교 정화구역은 학교 경계선이나 학교설립예정지 경계선으로부터 200m를 넘을 수 없다고 규정되어 있는데 교육환경의 보호를 위하여 사행사업장에 대해서는 학교 정화구역을 1km로 확대가 필요하고, 교육환경

및 주거환경의 악화가 우려되는 지역에 대해서는 특정 유해시설의 건축을 제재할 수 있는 학교시설보호지구나 특정용도제한지구로 지정하는 것을 검토한다.

서울시 내에 위치한 합법화 된 사행사업장(특히 경마, 경륜, 경정 장외매장)으로부터 발생하는 폐해에 근본적으로 대처하는 방법은 ‘사행산업의 집중, 고립화 원칙’에 따라 사행산업장을 서울시 외곽으로 이전시키는 것이 되겠으나 현재로서는 법적 장치 미흡 등으로 인해 실현이 어려운 상황이다. 따라서 현재 지속되고 있는 폐해에 대처하고 앞으로 발생할 문제를 예방하기 위해서는 서울시에서 사행산업 관련 업무를 수행할 추진체계를 점검하여 지정하고, 지금보다 더 적극적이고 선제적으로 이를 모니터링하여, 필요한 대처전략이나 자원을 신속하게 공급하는 네트워킹 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

서울시민들이 경험하고 있는 사행산업의 폐해를 세 유형[지역사회폐해; 직접 폐해-위험집단; 직접폐해-중독문제 집단]으로 구분하여 적극적으로 모니터링하고 네트워킹을 통해 필요한 대처전략 및 자원을 공급하는 시스템을 구축하여 이를 적극적으로 활용할 경우, 폐해(위험)의 초기 단계에서 이를 인지하고 빠른 행정 서비스를 제공할 수 있다. 이 시스템의 구체적인 내용은 다음과 같다.

모니터링 시스템: 서울시는 개인 및 가족수준의 직접폐해뿐만 아니라 지역사회에서 발생하는 사회적 수준의 폐해, 더 나아가 도박중독에 취약한 계층의 잠재적 폐해에 대해 지속적인 모니터링을 통해 각각의 폐해를 입은 시민들 또는 지역주민들에게 필요한 서비스를 제공할 수 있다.

네트워킹 시스템: 지역사회에 폐해가 발생할 경우 신속히 행정 및 정책지원 서비스를 제공하기 위해 관계부처 연결망을 구축하고, 취약계층의 잠재적 폐해 저감과 이미 도박중독 문제가 발생한 개인과 가족을 위해 서울도박중독예방치유센터 및 서울시 정신보건 부서와의 연결망을 구축하여 예방, 치유, 재활을 위한 서비스를 제공할 수 있다.

- 서울시 도심 내에는 경마, 경륜 및 경정 장외발매소 17개소가 운영되고 있다. 사행산업체 인근 지역주민 면담 및 서울시민 대상 설문조사 결과 장외발매소의 접근성 및 가용성이 높을수록 지역주민의 도박중독 문제가 증가하며 인근사행산업체로 인한 주거, 교육, 교통환경 문제 및 경제적 피해가 심각한 것으로 나타나고 있다.
- 또한 장외발매소 이전 및 확장과 관련한 민원도 최근 증대되고 있는데, 민원조사 결과 지역주민들은 사행산업체가 자녀들의 교육과 주거환경 및 교통 등에 미칠 부정적인 영향을 우려하며 이전 및 확장을 반대하고 있다. 또한 이들은 장외발매소 이전 및 확장 과정에서 주민들의 의견이 반영되지 않았음을 주장하며 이와 관련된 법의 개정을 요구하고 있다.
- 서울시민들은 장외발매소와 관련한 피해에 대해 지자체의 적극적인 역할을 요구하고 있다. 정기적인 장외발매소 주변환경 점검 및 치안단속, 취객관리, 정기적인 순찰 등 안전 환경 확보를 요청하며 보다 강력하게는 시외 지역으로 장외발매소 이전을 요구하고 있다. 서울시민 중 도박을 정기적인 도박 이용자들은 도박중독 해소 및 재활을 위한 지자체의 복지 정책을 요구하고 있다.
- 서울시 도심에 위치한 사행산업체로 인한 지역주민들의 피해가 분명하지만 이를 예방하거나 관리할 수 있는 지자체의 역할을 매우 제한적인 실정이다. 지역주민들의 민생을 관리하고 책임져야 하는 지자체에서 사행산업체로 인한 피해를 관리할 수 있는 권한이 없다는 것은 지자체의 역할에서 벗어난 것이다. 따라서 사행산업체로 인한 피해를 최소화할 수 있는 권한을 지자체에게 부여하는 것이 필요하다. 본 절에서는 법령 개정 등 기존 제도 개선 건의를 통해 사행산업체 피해를 예방할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.



1 | 사행산업 인허가 부처 및 관련기관, 지자체 간  
협의 체계 강화를 통한 신규 및 이전 설치 제도 개선

1-1. 사행산업감독위원회법 개정

- 현행 사행산업감독위원회법에는 국가와 사회의 책무에 관한 조항이 마련되어 있지 않다. 사행산업으로 인한 폐해가 분명하고 이를 예방·관리해야 하는 책임이 국가와 지방자치단체, 사행산업감독위원회 및 사행사업자에게 있음을 명시함으로써 사행산업으로 인한 폐해를 최소화할 수 있는 법적 규제를 마련할 수 있다.
- 근래 제정되고 있는 거의 모든 행정법에는 국가와 사회의 책무를 규정하고 있는 바, 국가와 지방자치단체의 책무에 대한 조항이 규정되는 것이 필요하다. 이에 대한 법 개정안은 표 94와 같다(사행산업통합감독위원회, 2010)

<표 94> 사행산업감독위원회법 개정안-국가 및 사회의 책무

	현행법	개정안
국가 및 사회의 책무	없음	제3조 (국가 등의 책무) ①국가와 지방자치단체, 사행산업통합감독위원회 및 사행산업사업자는 사행산업으로 인한 중독의 예방과 치유 등을 위하여 적극 노력하여야 한다. ②국가와 지방자치단체는 사행산업의 정책이나 계획을 수립·시행할 때 사행산업이 미칠 영향을 미리 조사·예측·평가하여 사행산업의 유해한 영향을 피하거나 줄일 수 있는 방안을 강구하여야 한다. ③국가·지방자치단체, 사행산업사업자와 국민은 사행산업 영향평가의 중요성을 인식하고 이 법에서 정하고 있는 절차가 적절하고 원활하게 진행될 수 있도록 노력하여야 한다. ④사행산업사업자는 사행사업이 미치는 유해한 영향이 최소화될 수 있도록 노력하여야 한다

출처: 사행산업통합감독위원회(2010). “사행산업 감독 및 이용자 보호를 위한 법적 방안”

- 현행법은 사행산업통합감독위원회의 기능에 대해 제 5조에서 규정하고 있다. 개정법안은 현재의 기능에 “사행산업자의 신규·이전·변경 허가에 대한 영향평가 및 사전협의 사항”을 추가함으로써 사행산업통합감독위원회가 장외발매소 설치 및 이전에 대한 관리 권한을 갖도록 한다.

<표 95> 사행산업감독위원회법 개정안-위원회의 기능

	현행법	개정안
위원회 의 기능	<p>제 5조 ①위원회는 다음 각 호의 업무를 소관으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 사행산업의 통합적인 관리, 감독 및 건전화와 불법사행 산업의 근절을 위한 종합계획의 수립·시행에 관한 사항</li> <li>2. 사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용 또는 조정(계획수립을 포함한다. 이하동일)이 필요한 경우로서 사행산업 관련 기관·단체 또는 개별 업계 등의 요청에 의한 협의·조정 또는 권고에 관한 사항</li> <li>3. 과도한 사행심 유발 방지를 위하여 사행산업사업자에 대한 현장 실태 확인과 지도·감독에 관한 사항</li> <li>4. 불법사행산업의 감시에 관한 사항</li> <li>5. 사행산업 및 불법사행산업으로 인한 중독 및 도박 문제의 예방과 치유 등 사회적 부작용 해소를 위한 대책의 수립·시행에 관한 사항</li> <li>6. 제 14조의 2 제1항에 따른 중독예방치유분담금의 관리·운용에 관한 사항</li> <li>7. 사행산업을 건전한 레저산업으로 발전시키고 불법사행산업을 근절하는데 필요한 조사·연구 및 평가에 관한 사항</li> <li>8. 사행산업에 대한 사회적 인식전환과 과도한 사행행위 유발 방지를 위한 통합적인 교육 프로그램 개발과 홍보에 관한 사항</li> <li>9. 청소년을 대상으로 한 도박중독예방교육의 실시에 관한 사항</li> <li>10. 위원회 운영 규칙 제정과 개정에 관한 사항</li> <li>11. 그 밖에 이 법 또는 다른 법률의 규정에 따라 위원회의 직무 또는 권한으로 규정된 사항</li> </ol> <p>②제 1항 제 2호의 규정에 따른 사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 대한 총량의 적용 및 조정의 기준 등에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다</p>	<p>제 5조 ①위원회는 다음 각 호의 업무를 소관으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 사행산업의 통합적인 관리, 감독 및 건전화와 불법사행 산업의 근절을 위한 종합계획의 수립·시행에 관한 사항</li> <li>2. 사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용 또는 조정(계획수립을 포함한다. 이하동일)이 필요한 경우로서 사행산업 관련 기관·단체 또는 개별 업계 등의 요청에 의한 협의·조정 또는 권고에 관한 사항</li> <li>3. 사행산업자의 신규·이전·변경 허가에 대한 <u>영향평가 및 사전협의</u></li> <li>4. 과도한 사행심 유발 방지를 위하여 사행산업사업자에 대한 현장 실태 확인과 지도·감독에 관한 사항</li> <li>5. 불법사행산업의 감시에 관한 사항</li> <li>6. 사행산업 및 불법사행산업으로 인한 중독 및 도박 문제의 예방과 치유 등 사회적 부작용 해소를 위한 대책의 수립·시행에 관한 사항</li> <li>7. 제 14조의2제1항에 따른 중독예방치유분담금의 관리·운용에 관한 사항</li> <li>8. 사행산업을 건전한 레저산업으로 발전시키고 불법사행산업을 근절하는데 필요한 조사·연구 및 평가에 관한 사항</li> <li>9. 사행산업에 대한 사회적 인식전환과 과도한 사행행위 유발 방지를 위한 통합적인 교육 프로그램 개발과 홍보에 관한 사항</li> <li>10. 청소년을 대상으로 한 도박중독예방교육의 실시에 관한 사항</li> <li>11. 위원회 운영 규칙 제정과 개정에 관한 사항</li> <li>12. 그 밖에 이 법 또는 다른 법률의 규정에 따라 위원회의 직무 또는 권한으로 규정된 사항</li> </ol> <p>②제 1항 제 2호의 규정에 따른 사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 대한 총량의 적용 및 조정의 기준 등에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다</p>

출처: 사행산업통합감독위원회(2010). “사행산업 감독 및 이용자 보호를 위한 정책 방안”

- 또한 사행산업에 대한 인·허가를 받기 위해서는 반드시 사행산업통합감독위원회 위원장과 사전 협의하도록 하는 제도를 도입한다(표 96). 또한 이 과정에서 지방자치단체장과 사전 협의를 하는 안도 고려할 필요가 있으며 해당 사행산업이 지역사회에 미치는 영향을 미리 평가할 수 있도록 사행산업영향평가제도를 도입하는 안도 고려할 수 있겠다.

<표 96> 사행산업감독위원회법 개정안-사전협의 등

	현행법	개정안
사전협의 등	<p>제 17조(협의·조정 또는 권고 등) ①위원회는 제 5조 1항 제 2호의 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·농림수산식품부 등의 관련 행정기관의 장과 협의하여 이를 적용 또는 조정하거나 권고할 수 있다.</p> <p>②위원회는 과도한 사행심의 조장을 방지하기 위하여 경마, 경륜, 경정, 복권, 체육진흥투표권 및 소싸움경기의 단위 투표금액 조정에 관하여 관련 행정기관의 장에게 권고할 수 있다</p> <p>③제 1항 및 제 2항의 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</p>	<p>제 17조(사전협의 등) ①다음 각 호의 사항에 대하여 관계 행정기관의 장은 위원회와 사전협의하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 카지노의 영업장 신규 또는 이전·변경허가</li> <li>2. 경륜·경정의 영업장(장외매장을 포함한다)의 신규 또는 이전·변경허가</li> <li>3. 경마의 영업장(장외매장을 포함한다)의 신규 또는 이전·변경허가</li> <li>4. 전통 소싸움경기의 소싸움 경기장의 신규 또는 이전·변경허가</li> <li>5. 기타 개별 법령에 의한 사행산업의 신규 또는 이전·변경허가</li> </ol> <p>② 위원회는 제 5조 1항 제 2호의 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·농림수산식품부 등의 관련 행정기관의 장과 협의하여 이를 적용 또는 조정하거나 권고할 수 있다.</p> <p>③위원회는 과도한 사행심의 조장을 방지하기 위하여 경마, 경륜, 경정, 복권, 체육진흥투표권 및 소싸움경기의 단위 투표금액 조정에 관하여 관련 행정기관의 장에게 권고할 수 있다</p> <p>④제 1항 및 제 2항의 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</p>

출처: 사행산업통합감독위원회(2010). “사행산업 감독 및 이용자 보호를 위한 정책 방안”

1-2. 한국마사회법 및 경륜·경정법 개정안

- 현행 한국마사회법 제 6조(마권의 발매 등) 2항에서는 장외발매소 설치·이전 또는 변경 시 농림축산식품부장관의 승인을 받도록 되어 있는데 농림축산식품부장관의 승인 시 지자체와의 협의를 의무화하도록 한국마사회법을 개정한다(표 97).

<표 97> 한국마사회법 개정- 마권의 발매 등

	현행법	개정안
마권의 발매 등	<p>제 6조(마권의 발매 등)</p> <p>①마사회는 경마를 개최할 때에는 경마장 안에서 마권을 발매할 수 있다.</p> <p>②마사회는 경마장 외의 장소에 마권의 발매 등을 처리하기 위한 시설(이하 "장외발매소"라 한다)을 설치·이전 또는 변경(관람시설의 바닥면적을 확대하는 경우에 한정한다)하려면 <u>농림축산식품부장관의 승인을 받아야 한다.</u></p> <p>③제 1항에 따른 마권의 단위투표금액(單位投票金額)·발매방법 및 제 2항에 따른 장외발매소의 시설기준, 처리사무 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제 6조(마권의 발매 등)</p> <p>①마사회는 경마를 개최할 때에는 경마장 안에서 마권을 발매할 수 있다.</p> <p>②마사회는 경마장 외의 장소에 마권의 발매 등을 처리하기 위한 시설(이하 "장외발매소"라 한다)을 설치·이전 또는 변경(관람시설의 바닥면적을 확대하는 경우에 한정한다)하려면 <u>농림축산식품부장관의 승인을 받아야 하며 승인 전에 해당 광역자치단체장과의 협의 및 기초자치단체장의 동의를 받아야 한다.</u></p> <p>③제 1항에 따른 마권의 단위투표금액(單位投票金額)·발매방법 및 제 2항에 따른 장외발매소의 시설기준, 처리사무 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

- 현행 경륜·경정법 제 9조에 의하면 장외발매소의 시설 설치 승인시 문화체육관광부 장관의 허가 시 지자체와의 협의를 의무화하도록 경륜·경정법을 개정한다(표 98).

<표 98> 경륜·경정법 개정-승자투표권의 발매

	현행법	개정안
승자투표권의 발매	<p>제 9조(승자투표권의 발매)①경주사업자는 경주를 개최할 때 승자투표권을 발매할 수 있다. ②경주사업자는 경주장 외의 장소에 승자투표권의 발매, 환급금 및 반환금의 지급사무 등을 처리하기 위한 시설(이하 "장외매장"이라 한다)을 설치하려면 문화체육관광부장관의 허가를 받아야 한다. 장외매장을 이전하려는 경우에도 또한 같다.</p> <p>③승자투표권의 단위투표금액·발매방법 및 장외매장의 시설기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제 9조(승자투표권의 발매)①경주사업자는 경주를 개최할 때 승자투표권을 발매할 수 있다. ②경주사업자는 경주장 외의 장소에 승자투표권의 발매, 환급금 및 반환금의 지급사무 등을 처리하기 위한 시설(이하 "장외매장"이라 한다)을 설치하려면 <u>문화체육관광부장관의 허가를 받아야 하며 허가 전에 해당 광역자치단체장과의 협의 및 기초자치단체장의 동의를 받아야 한다.</u></p> <p>장외매장을 이전하려는 경우에도 또한 같다.</p> <p>③승자투표권의 단위투표금액·발매방법 및 장외매장의 시설기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

- 또한 농림축산식품부의 ‘마사회 장외발매소 개설 승인 절차 및 요건에 관한 지침’에 따르면 경마 장외발매소를 동일 지역(기초자치단체)내에서 이전 할 때는 의견 수렴을 거치지 않아도 되도록 규정하고 있다. 그러나, 이와 같이 지역 주민갈등과 직결되는 사항에 대해서는 내부 지침이 아닌 상위법인 한국마사회법에 명시할 필요가 있다. 동일 지역 이전 시에도 마사회에서 사업 승인 전에 사업설명회 등을 통한 여론 수렴 및 논의를 통해 지역주민들로부터 사업 동의를 받고, 사업예정지가 속한 기초지방자치단체장이나 지방의회와의 협의를 의무화하도록 한국마사회법 개정을 추진한다.

2 | 주거 및 교육 환경 보호를 위한 사행사업장 입지  
규제 강화 필요

2-1. 학교 보건법 개정안

- 현재는 학교 보건법 제 5조(학교환경위생 정화구역의 설정)에 의해 “①학교의 보건·위생 및 학습 환경을 보호하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교환경위생 정화구역을 설정·고시하여야 한다. 이 경우 학교 정화구역은 학교 경계선이나 학교설립예정지 경계선으로부터 200m를 넘을 수 없다”고 규정되어 있으며 제 6조(학교환경위생 정화구역에서의 금지행위 등)의 15호에 “사행행위장·경마장·경륜장 및 경정장(각 시설의 장외발매소를 포함한다)”고 규정되어 있다. 그러나 학생들의 교육환경 보호를 위해 사행사업장과 학교 간의 거리를 확대할 필요가 있는 바, 학교보건법 5조와 6조를 다음과 같이 개정한다.

<표 99> 학교보건법 개정안

현행법	개정법
<p>제5조(학교환경위생 정화구역의 설정) ① 학교의 보건·위생 및 학습 환경을 보호하기 위하여 교육감은 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교환경위생 정화구역을 설정·고시하여야 한다. 이 경우 학교환경위생 정화구역은 학교 경계선이나 학교설립예정지 경계선으로부터 200미터를 넘을 수 없다.</p> <p>제6조(학교환경위생 정화구역에서의 금지행위 등) ① 누구든지 학교환경위생 정화구역에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위 및 시설을 하여서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 구역에서는 제2호, 제3호, 제6호, 제10호, 제12호부터 제18호까지와 제20호에 규정된 행위 및 시설 중 교육감이나 교육감이 위임한 자가 학교환경위생정화위원회의 심의를 거쳐 학습과 학교보건위생에 나쁜 영향을 주지 아니한다고 인정하는 행위 및 시설은 제외한다.</p> <p>1. 「대기환경보전법」, 「악취방지법」 및 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 따른 배출허용기준 또는 「소음·진동관리법」에 따른 규제기준을 초과하여 학습과 학교보건위생에 지장을 주는 행위 및 시설</p> <p>2. 총포화약류(銃砲火藥類)의 제조장 및 저장소, 고압가스·천연가스·액화석유가스 제조소 및 저장소</p> <p>3. 삭제 &lt;2008.3.21.&gt;</p>	<p>제5조(학교환경위생 정화구역의 설정) ① 학교의 보건·위생 및 학습 환경을 보호하기 위하여 교육감은 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교환경위생 정화구역을 설정·고시하여야 한다. 이 경우 학교환경위생 정화구역은 학교 경계선이나 학교설립예정지 경계선으로부터 200미터를 넘을 수 없다. <u>다만, 사행행위장·경마장·경륜장 및 경정장(각 시설의 장외발매소를 포함한다)에 대해서는 학교정화구역을 1km로 한다.</u></p> <p>제6조(학교환경위생 정화구역에서의 금지행위 등) ① 누구든지 학교환경위생 정화구역에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위 및 시설을 하여서는 아니 된다. <u>다만, 대통령령으로 정하는 구역에서는 제2호, 제3호, 제6호, 제10호, 제12호부터 제18호까지와 제20호에 규정된 행위 및 시설 중 교육감이나 교육감이 위임한 자가 학교환경위생정화위원회의 심의를 거쳐 학습과 학교보건위생에 나쁜 영향을 주지 아니한다고 인정하는 행위 및 시설은 제외한다.</u></p>

4. 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제2조제11호의 제한상영관
5. 도축장, 화장장 또는 납골시설
6. 폐기물수집장소
7. 폐기물처리시설, 폐수종말처리시설, 축산폐수배출시설, 축산폐수처리시설 및 분뇨처리시설
8. 가축의 사체처리장 및 동물의 가죽을 가공·처리하는 시설
9. 감염병원, 감염병격리병사, 격리소
10. 감염병요양소, 진료소
11. 가축시장
12. 주로 주류를 판매하면서 손님이 노래를 부르는 행위가 허용되는 영업과 위와 같은 행위 외에 유흥종사자를 두거나 유흥시설을 설치할 수 있고 손님이 춤을 추는 행위가 허용되는 영업
13. 호텔, 여관, 여인숙
14. 당구장(「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원 및 「고등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교의 학교환경위생 정화구역은 제외한다)
15. 사행행위장·경마장·경륜장 및 경정장(각 시설의 장외발매소를 포함한다)
16. 「게임산업진흥에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 게임제공업 및 같은 조 제7호에 따른 인터넷컴퓨터게임시설제공업(「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원 및 「고등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교의 학교환경위생 정화구역은 제외한다)
17. 「게임산업진흥에 관한 법률」 제2조제6호다목에 따라 제공되는 게임물 시설(「고등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교의 학교환경위생 정화구역은 제외한다)
18. 「게임산업진흥에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 복합유통게임제공업
19. 「청소년 보호법」 제2조제5호가목7)에 해당하는 업소와 같은 호 가목8) 또는 9) 및 같은 호 나목7)에 따라 여성가족부장관이 고시한 영업에 해당하는 업소
20. 그 밖에 제1호부터 제19호까지의 규정과 유사한 행위 및 시설과 미풍양속을 해치는 행위 및 시설로서 대통령령으로 정하는 행위 및 시설

2-2. 도시관리계획 개정안

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제 37조의 1항 7호와 10호에 의하면 주거기능 보호 또는 청소년 보호, 학교 시설 및 교육 환경 보호 등의 목적으로 청소년 유해시설 등 특정시설의 입지를 제한할 필요가 있는 지구를 학교시설보호지구 또는 특정용도제한지구로 지정할 수 있도록 정하고 있다.

<표 100> 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 동법 시행령

현행 법률	시행령
<p>제37조(용도지구의 지정)①국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군 관리계획으로 결정한다.</p> <p>1. 경관지구: 경관을 보호·형성하기 위하여 필요한 지구 (중략)</p> <p>7. 시설보호지구 : 학교시설·공용시설·항만 또는 공항의 보호, 업무기능의 효율화, 항공이기 안전운항 등을 위하여 필요한 지구 (중략)</p> <p>10. 특정용도제한지구:주거기능 보호나 청소년 보호 등의 목적으로 청소년 유해시설 등 특정시설의 입지를 제한할 필요가 있는 지구 (하략)</p>	<p>제77조(시설보호지구안에서의 건축제한) ① 학교시설보호지구·공용시설보호지구 및 항만시설보호지구 안에서는 학교·공용시설 또는 항만의 기능수행에 장애가 된다고 인정하여 도시·군계획조례가 정하는 건축물을 건축할 수 없다. 다만, 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 지구의 지정목적에 위배되지 아니하는 범위안에서 도시·군계획조례가 정하는 기준에 적합하다고 인정하여 관계 행정기관의 장과의 협의 및 당해 지방자치단체에 설치된 도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>※ 서울시도시계획조례제47조에 학교시설보호지구 에 건축할 수 없는 건축물 지정</p> <p>제80조(특정용도제한지구안에서의 건축제한) 특정용도제한지구안에서는 주거기능을 훼손하거나 청소년 정서에 유해하다고 인정하여 도시·군계획조례가 정하는 건축물을 건축할 수 없다.</p> <p>※ 현재 별도조례 미제정</p>

- 특정용도제한지구의 경우, 주거지역(준주거지역을 제외한다)에 인접한 상업지역의 경우 주거환경의 보호를 위하여 일정한 용도를 제한하기 위하여 지정할 수 있으며, 학교시설보호지구는 학교의 주변지역, 학교의 교육환경을 보호·유지하기 위하여 필요한 지역, 학교의 집단화를 위하여 필요한 지역, 대학촌 조성을 위하여 필요한 지역에 지정할 수 있다. 서울시의 특정용도제한지구는 현재 지정된 곳이 없으며, 학교시설보호지구의 경우 2개 지구<sup>16)</sup>에 지정되어 있다.

16) 서울대와 육사 주변



- 동법 시행령 제 77조 제 1항의 규정에 의하면, 도시계획조례가 정하는 학교의 기능수행에 장애가 된다고 인정하는 건축물은 건축할 수 없도록 정하고 있고, 이에 따라 서울시 도시계획조례 제47조에 의한 학교시설보호지구 안에서 건축할 수 없는 건축물을 지정하고 있다.

※ 그러나, 서울시도시계획조례 제47조에는 사행사업장이 포함되어 있지 않은바, 교육환경을 보호하고자 하는 학교시설보호지구의 취지를 고려하여 학교보건법제6조에 명시되어있는 설치제한 시설의 내용을 일원화시킬 필요가 있다.

- 따라서, 사행사업장에 인접한 주거지역 및 초·중·고등학교의 교육환경 보호·유지에 도움이 될 수 있도록 향후 지역갈등 및 주거·교육환경의 악화가 우려되는 지역에 대해서는 학교시설보호지구 및 특별용도제한지구로 지정하는 것을 검토하여 이를 적극적으로 보호할 필요가 있다.

※ 서울시도시계획조례 제47조 (학교시설보호지구안에서의 건축물) 영 제77조제1항에 따라 학교시설보호지구안에서는 다음 각 호의 건축물을 건축하여서는 아니 된다.

1. 「건축법 시행령」 별표 1 제4호의 제2종 근린생활시설중 안마시술소<sup>17)</sup>
2. 「건축법 시행령」 별표 1 제7호의 판매시설(소매시장 및 상점 중 (1)에 해당하는 건축물은 제외한다)
3. 「건축법 시행령」 별표 1 제8호의 운수시설
4. 「건축법 시행령」 별표 1 제9호의 의료시설중 격리병원·정신병원·요양병원
5. 「건축법 시행령」 별표 1 제15호의 숙박시설
6. 「건축법 시행령」 별표 1 제16호의 위락시설
7. 「건축법 시행령」 별표 1 제17호의 공장
8. 「건축법 시행령」 별표 1 제18호의 창고시설
9. 「건축법 시행령」 별표 1 제19호의 위험물저장 및 처리시설(주유소는 제외한다)
10. 「건축법 시행령」 별표 1 제20호의 자동차관련시설(세차장, 「여객자동차 운수사업법」에 따른 차고 및 주차장은 제외한다)
11. 「건축법 시행령」 별표 1 제21호의 동물 및 식물관련시설중 축사·가축시설·도축장·도계장
12. 「건축법 시행령」 별표 1 제22호의 자원순환 관련 시설
13. 「건축법 시행령」 별표 1 제23호의 교정 및 군사시설중 다음 각 목의 건축물
  - 가. 교정시설
  - 나. 보호관찰소, 갱생보호소 그 밖의 범죄자의 갱생·보육·교육 및 보건 등의 용도에 쓰이는 시설
  - 다. 소년원 및 소년분류심사원
14. 「건축법 시행령」 별표1 제26호의 묘지관련시설
15. 「건축법 시행령」 별표 1 제28호의 장례식장

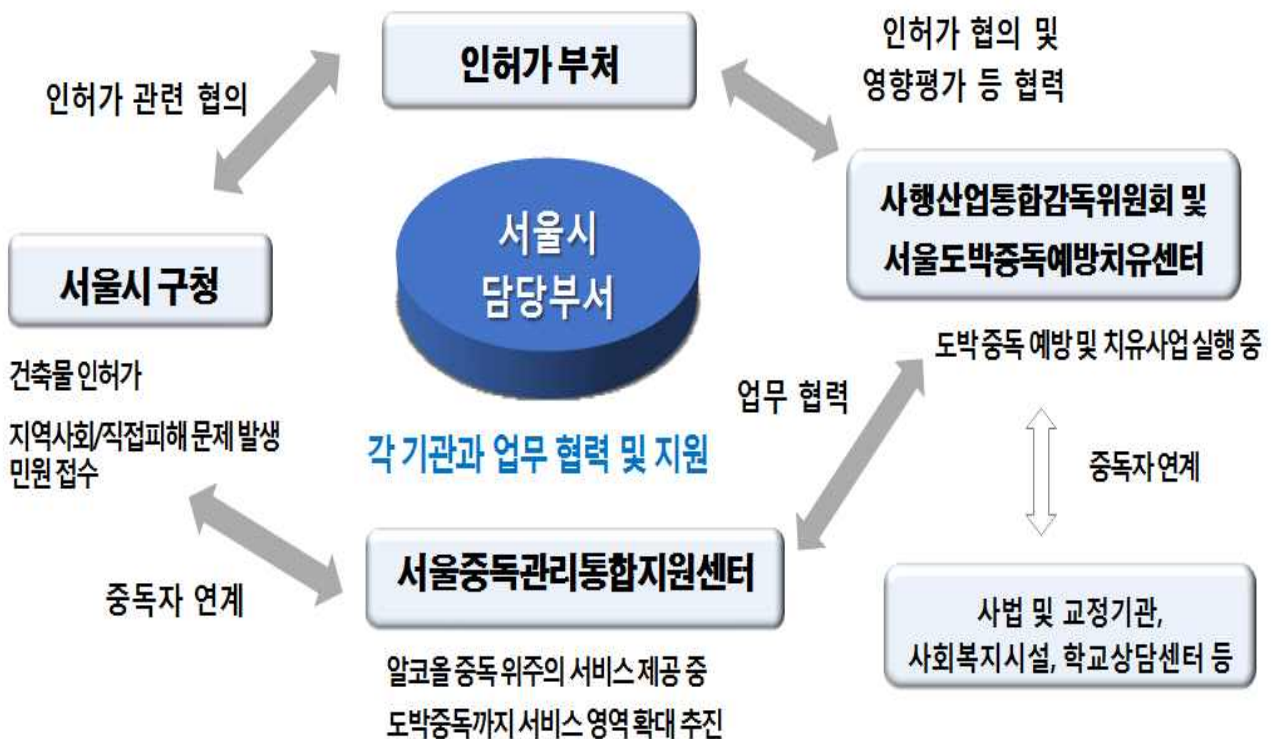
17) 건축법 시행령 별표 1은 부록에 별첨

### 3 | 서울시내 사행산업 관련 사항 추진 체계 개선

- 앞서 자치구 갈등사례 등에서도 볼 수 있듯이, 사행산업과 관련한 지역 주민의 갈등은 계속되고 있고, 이에 대한 지역 주민들의 지자체에 대한 갈등 해소 노력 등 요구 사항은 갈수록 커지고 있는 상황이다.
- 이에 반해, 그간 서울시는 사행산업과 관련한 조직 및 예산이 전무했다. 그러나, 위와 같은 지역 주민들의 요구에 부응하고 향후 동종의 갈등이 재발 방지 방안을 마련해야 할 것이다. 따라서 서울시의 사행산업별 관련 부서들을 확정하고 자치구 및 유관기관과 협력하여, 관련 업무를 처리할 필요가 있다.

#### 1) 사행산업별 담당부서 지정

- 우선 사행산업별 담당부서를 지정해야 한다. 지정된 담당부서는 중앙정부의 인허가 부처 및 사행산업통합감독위원회와의 협의, 법령 개정 건의, 도박 중독 예방·치유 업무 등을 담당한다. 또한 인허가 부처나 사행산업 유관기관(사행산업 통합감독위원회, 서울도박중독예방센터 등)과 기초자치단체 간 원활한 업무 협의 및 연계를 지원하도록 한다.
- 이와 관련한 업무 추진 체계를 도식화 하여 제안하면 다음과 같다.



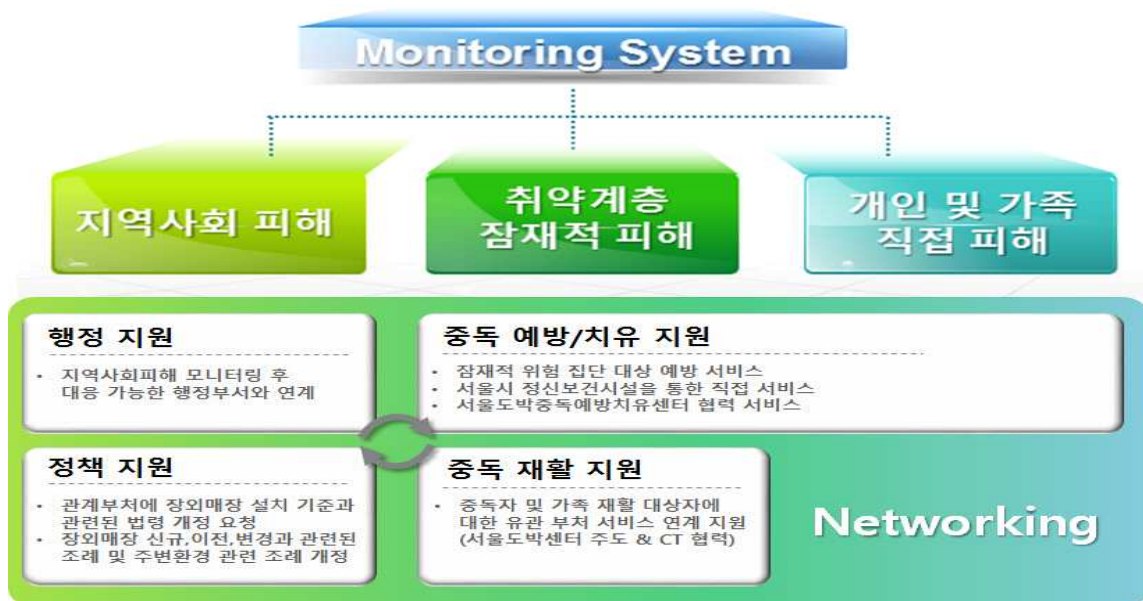
[그림 19] 서울시 사행산업 관련 추진 체계 개선도

※ 서울시 중독관리통합센터는 기존 알코올중독관리센터가 2014년에 명칭을 변경한 것으로, 현재 알코올중독관리센터 때와 동일한 예산 및 인력으로 알코올중독 위주로 운영되고 있다.

서울시내에 총 4개소(강북, 구로, 도봉, 노원)가 운영 중이며, 국비·시비·구비로 예산 지원을 받고 있다. 각 중독 분야별로, 중독폐해의 특성 및 치료 방법 등이 다른바, 서울시 중독관리통합센터가 중독분야(알코올, 도박, 마약 등)를 모두 아울러 업무를 수행하기 위해서는 예산 및 인력 확보가 선행되어야 할 것이다.

2) 담당부서별 관련 사행산업의 폐해 및 부작용 관리 방안 마련

- 서울시 내에 위치한 합법화된 사행사업장(특히 경마, 경륜, 경정 장외매장)으로부터 발생하는 폐해에 근본적으로 대처하는 방법은 ‘사행산업의 집중, 고립화 원칙’에 따라 사행사업장을 서울시 외곽으로 이전시키는 것이 되겠으나 현재로서는 법적 장치 미흡 등으로 인해 실현이 어려운 상황이다. 따라서 현재 지속되고 있는 폐해에 대처하고 앞으로 발생할 문제를 예방하기 위해서는 서울시에서 지금보다 더 적극적이고 선제적으로 이를 모니터링하고 필요한 대책을 수립, 실행하는 것이 필요하다.
- 따라서, 사행산업에 따른 폐해를 지역사회 폐해, 취약계층 잠재적 폐해, 도박 당사자 개인 및 가족의 폐해 총 3가지 유형으로 구분하여 그 대책을 살펴보고자 한다. 서울시는 개인 및 가족수준의 직접폐해뿐만 아니라 지역사회에서 발생하는 사회적 수준의 폐해, 더 나아가 도박중독에 취약한 계층의 잠재적 폐해에 대해 지속적인 모니터링을 통해 각각의 폐해를 입은 시민들 또는 지역 주민들에게 필요한 서비스를 제공할 수 있다. 또한 지역사회에 폐해가 발생할 경우 신속히 행정 및 정책지원 서비스를 제공하기 위해 관계부처 연결망을 구축하고, 취약계층의 잠재적 폐해 저감과 이미 도박중독 문제가 발생한 개인과 가족을 위해 예방, 치유, 재활을 위한 서비스를 담당 부서별로 추진하여 제공할 수 있다.



[그림 20] 사행산업 폐해 대책 시스템

## 2)-1. 지역사회 피해 대책

- 여기서 지역사회 피해란, 인근에 운영 중인 사행사업장으로 인해 지역 주민들이 겪는 피해를 뜻하는 것으로, 도박자들의 음주·비도덕적 행위로 인한 주거환경 오염 및 주민 안전 위협, 교육환경 부적절, 불법주차로 인한 교통 불편, 지역의 슬럼화 등을 그 예로 들 수 있다. 이러한 지역사회 피해를 최소화하고 예방하고자 하는 대책을 제안하고자 한다.

### ① 담당부서에서 관련업무 자치구 담당자 대상 정보 제공 및 교육 실시

- 현재 사행산업과 접점에 있는 서울시 업무는 자치구 민원실과 건축 인허가 담당자라고 할 수 있다. 기존에 존재하는 사행산업체로부터 발생하는 피해를 시민들이 직접 구청 및 시청에 민원을 제기할 수 있고, 이 과정의 핵심 담당자는 경마, 경륜, 경정 장외발매소가 위치한 구청의 민원 담당 공무원이나 서울시에서 발생하는 다양한 민원을 다루는 담당자로 볼 수 있다.
- 또한 서울시 내에 있던 기존 사행사업장이 확장공사를 실시하거나 다른 지역으로 이전하려 할 수 있는데 이 때 발생 가능한 위험을 서울시에서 미리 예측하고 대응하는 것이 필요하다. 이 과정의 핵심 담당자는 각 구청의 건축 관련 담당 공무원으로 볼 수 있다.
- 따라서 관련업무 담당자들의 사행산업에 대한 위험 인식을 제고하고 대응 기술을 증진하는 것이 필요하다. 이를 위한 구체적인 전략으로는 경마/경륜/경정 장외발매소가 위치한 구청의 대민 접촉 공무원과 서울시 각 구청의 건축과 담당공무원을 대상으로 본인의 업무와 사행산업 간 연관된 위험정보나 대응전략에 관한 구체적인 정보를 제공하고, 정기적인 공무원 연수 교육 등을 실시하는 것이다. 구체적인 실행에 있어서는 사행산업별 담당 부서 및 예방 업무 담당부서가 ‘서울시 중독통합관리센터’, ‘서울도박중독예방치유센터’의 협조나 지원을 받아 운영하는 것이 효율적일 수 있다.
- 분기 별(혹은 연 2회)로 사행산업체가 입점한 구청 민원담당 공무원/건축과 담당 공무원을 수신으로 지정한 정보제공 문서를 발송한다. 문서에는 사행산업체 주변 시민들의 삶의 질이 위협받고 있는 실태와 시민요구에 적극적이고 신속하게 대응할 필요성, 민원 내용에 따른 대응전략 내용을 포함한다.

#### 정보제공 문서 예시)

수신: 00구청 민원 담당관

내용:

- 사행산업체 주변 시민들의 삶의 질이 위협 받고 있는 실태에 대한 정보제공
- 시민요구에 적극적이고 신속하게 대응할 필요성 강조
- 민원 내용에 따른 대응전략(이첩 기관 정보 제공) 안내

- 또한 유관 행정부서로 민원을 이첩하면서 사안의 심각성이나 민감성에 대해 알리고 빠른 처

리를 요청하며 그 과정에 대해 민원 주체에게 피드백을 제공하여 시민들이 직접적인 변화를 인식하고 체감 할 수 있도록 유도하는 한편, 이와는 별개로 다양한 폐해 사례를 수집, 정리하여 법령개정을 위한 근거로 사용하고, 민원 주체에게는 현실적 한계와 향후 대응 방안에 대해 충분히 그리고 지속적으로 설명하는

② 정기적 점검 및 예측 활동

- 또한, 장기적인 전략으로 ‘폐해위험지역(예: 주거지역 인근 장외매장)’에 대한 지역주민 삶의 질을 점검하고 이를 사행산업장과 연결시켜 검토하므로 지역사회 폐해를 미리 예측하는 모니터링 시스템을 구축할 필요가 있다.
- 따라서, 중장기 계획 하에 지역단위 분석이 가능한 ‘서울시민 삶의 질(혹은 행복) 조사’를 기획, 실행하는 것을 제안한다. 사행사업장 200m내 상인 및 주민(학생 포함)을 대상으로 하여, 사행사업장 운영에 따른 주민들이 체감하는 영향(긍정적 또는 부정적)등을 평가할 수 있도록 지표 및 설문을 구성하여 정기적(예 - 연 1회)으로 실시하는 것을 제안하고자 한다.

③ 감시기능 수행 부서(팀) 운영

- 장외매장 확장 및 이전 과정에서 이전과 같은 소통부제 상황이 반복되지 않도록 감시기능을 수행할 수 있는 부서(팀)의 운영이 필요하다. 한국마사회에서는 이미 전국 15여개 이상의 장외매장이 이전 및 관람환경 개선 계획을 수립하고 있으므로 또 다시 지역 갈등이 발생하지 않도록 그 계획과 행정처리 과정을 모니터링하고 그에 따른 대응전략을 수립할 필요가 있다.

④ 사행사업장이 위치한 지역의 폐해 관리 재정지원

- 사행산업으로 인한 다양한 지역사회의 폐해들이 발생하고 있으며 향후 이러한 문제는 지속적으로 확대 될 것으로 예측되므로 이를 관리하기 위한 재원이 필요하다. 서울시 중독통합관리센터의 치유 및 재활 사업을 위한 예산 확보가 필요하며 사행산업장이 위치한 구의 지역주민의 불편사항(생활환경, 교통, 교육 등) 개선을 위한 정책 마련 등에도 예산이 필요하다.

※ 현재 사행산업체는 장외발매소가 위치한 업장에서 투표권의 10%를 레저세로 납부하고 있으며, 징수된 레저세의 3%를 자치구에 징수교부금으로 교부하고 있음.[레저세는 경륜·경정·경마 등에 대하여 과세하는 소비세 성격의 세금으로, 마권이나 경주권을 판매하는 한국마사회 또는 경주(경륜·경정)사업자가 마권 등의 발매금액에서 원천징수하여 납부하는 조세를 말한다(지방세법 제152조~제158조)]

- 이상적으로는 사행산업이 지역사회에 미치는 여러 가지 사회적 비용을 감안할 때 이들 세원으로부터의 세금은 도박으로 인한 지역사회 피해를 관리하는데 재원으로 활용하는 것이 가장 바람직하다. 그러나, 이를 시행하기 위해서는 다른 징수세율과의 형평성 문제 등을 감안해야 하고 지방세법의 개정을 추진해야하는바, 장기적인 논의와 추진이 필요한 사항이다. 따라서 법개정을 추진함과 동시에, 사행사업장이 위치하고 있는 자치구 대상 교부금을 확대할 수 있는 방안 모색이 병행되어야 할 것이다.
- 서울시는 서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 및 시행규칙에 따라 보통세의 100분의 21에 해당하는 금액을 조정교부금 명목으로 자치구에 지원하도록 되어있다. 이 조정교부금은 다시 보통교부금(조정교부금의 90%)과 특별교부금(10%)으로 나누어지는데, 이 보통교부금은 매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달되는 자치구에 대하여 그 미달액을 기초로 하여 교부한다. 따라서 보통교부금의 산정시에는 기준재정수요액을 산정하는 과정이 중요한데 이 기준에는 측정항목·측정단위(총18개-표 101)와 측정단위별 수치산정기준(총21개 - 표 102번)이 있고 서울시에서는 연구용역을 통해 이 기준을 선정하고 있다.
- 따라서, 사행사업장이 위치한 자치구가 이 때문에 발생하는 도박 피해 및 예방 및 관리 재원으로 활용할 수 있도록 위의 기준재정수요액 산정 기준에 자치구 내 사행사업장 유무를 포함하도록 산정 기준을 개선하는 것도 검토하여 추진하는 것이 필요하다.

### 2)-2. 사행산업 취약계층의 잠재적 피해

- 도박에 대한 접근성과 수용성이 증가하면서 직접피해의 위험도 증가한다. 이와 같은 위험성이 증가하면 도박중독 문제에 취약한 집단에게서 우선적으로 피해가 초래될 수 있다. 따라서 이들에게 문제가 발생하기 전에 혹은 문제 발생 초기 단계에 이를 예방할하는 것이 중요하다. 사행산업 취약계층은 아래와 같이 구분할 수 있다.

장외매장 인근 거주 주민	아동 및 청소년	노인	외국인 노동자, 다문화 구성원
도박문제 발생 위험에 대한 정기점검	인터넷 및 스마트미디어 매개로 발생하는 도박문제 촉진, 위험 점검	여가수단으로 접근, 위험 점검	위험 점검

- 이들을 대상으로, 도박이 우리 주변에 얼마나 많이 산재해 있고, 쉽게 중독될 수 있는지와 도박 부작용의 심각성 등을 중독 사례를 활용, 교육함으로써 도박에 대한 경각심을 제고하고 심각한 도박 중독에 빠지지 않도록 예방할 수 있도록 적절한 개입 서비스를 제공하는 것이 필요하다.
- 도박 예방 담당부서에서 현재 위와 같은 취약 집단을 대상으로 도박중독 예방사업을 진행하고

있는 서울도박중독예방치유센터와 협력하여 대책을 실행하는 것이 가장 효율적인 방법이라고 볼 수 있다. 또한 아동/청소년 및 노인 집단의 위험집단 선별 및 교육 시, 협력이 필요할 경우, 서울시 교육청과 서울시의 ‘어르신복지과’ 또는 각 구의 담당공무원에게 협조 요청을 하여 진행할 수 있다.

## 2)-3. 개인 및 가족 직접 피해

- 도박중독을 매개로한 직접 피해는 도박 당사자 또는 그들의 가족들을 대상으로 일어나는 피해로 주로 정신건강 문제나 재산상의 피해, 불법에 개입하게 되는 문제 등을 들 수 있다. 개인 및 가족 직접 피해는 사행산업 부작용 중 큰 비중을 차지하고 있어, 다양한 정책을 통해 도박 중독자들의 중독을 치유하고 사회로 재진입하여 정상적인 사회활동을 할 수 있도록 지원하고 가족들의 피해를 경감시켜 줄 필요가 있다.

### ① 서울중독관리통합지원센터 사업영역을 도박 중독의 치유·재활지원까지 확대

- 이러한 개인 및 가족 피해에 대한 대책을 실행하기 위해서는 이들을 직접 만나고 치유·재활을 지원해 줄 수 있는 기관이 필수적이라고 할 수 있다. 따라서 앞서 말한바와 같이 알코올 중독 치유 위주로만 사업을 수행하고 있는 서울시중독통합관리센터의 사업영역을 도박 중독의 치유·재활이 사업까지 확대하고, 이를 담당할 수 있는 전문인력 및 예산을 지원하는 것이 우선되어야 한다. 그 후, 확보된 인력 대상 직무연수 교육 등을 실시하여 서울시 정신보건서비스 전문가의 도박문제 인지 및 개입 역량을 강화하여야 한다.
- 또한 현재 국내에서 도박중독 문제 관련 가장 전문화된 국가기관인 ‘도박중독예방치유센터’와 연계하여, 유관 분야 전문가 협력 사업(사례 발굴 사업)을 진행하거나, 도박중독 문제를 가진 대상자뿐만 아니라 그 문제와 관련하여 공병증상을 경험하고 있는 경우에도 치유 서비스가 제공될 수 있도록 장기적으로 서비스 내용을 다양화하고 확대해 나가는 것도 필요하다.

### ② 직접피해 당사자와 가족의 재활을 위한 행정지원

- 직접 피해로 인해 재정, 안전 문제가 발생한 당사자 및 가족을 대상으로 가정이나 직장에 복귀하여 재적응할 수 있도록 돕기 위한 행정지원 서비스 제공이 필요하다. 직접피해 대상자들이 서울시 행정지원 요청 시, 그들과의 접점인 서울시 중독문제관리센터 또는 서울도박중독예방치유센터에서 매개역할을 하여 서울시 자원을 최대한 활용할 수 있도록 지원한다. 예를 들어, 서울형기초보장제, 서울금융복지상담센터, 자치구 노동복지센터 등 서울시가 기존에 보유한 제도들을 소개, 제도 세부 내용 및 컨택 포인트 등을 안내하여, 직접 피해 대상자들이 최대한 활용할 수 있도록 지원한다.

#### ③ 유관기관과 협력

- 불법도박, 도박으로 인한 폭행, 금품갈취 등의 문제 등 도박이용으로 인한 불법적인 문제가 발생하여 사회안전망이나 사법기관으로 이전되는 사례에서 이를 관리하기 위해 유관부처[사법/교정기관(법원, 검찰, 경찰, 보호관찰소), 보건소, 사회복지기관, 대학학생상담센터 등] 공무원 또는 담당자의 도박문제 위험인식을 제고하고 대응 기술 증진하는 것이 필요하다.
- 우선적으로 도박으로 인한 불법적 문제를 가진 대상자들을 자주 접촉하게 되는 기관(법원, 검찰, 경찰, 보호관찰소 등)의 담당자를 대상으로 도박중독 증상, 위험성, 연계기관 정보를 정기적으로 제공하는 것이 중요하다. 또한 치유 및 행정지원이 필요한 대상에게는 서울시중독통합관리센터 및 서울도박중독예방치유센터의 도움을 받을 수 있도록 연계 방법 등에 대한 정보도 포함하여 제공하도록 한다.



<표 101> 기준재정수요액 측정항목·측정단위 분류표

※ 서울시 서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례(제8조2항) 별표 1

분 야	측정항목	측정단위
1. 일반공공행정	① 지방의회비	지방의원수
	② 일반관리비	인구수
		행정구역면적
2. 공공질서및안전	③ 안전관리비	유동인구수
3. 교육	④ 교육지원비	학생수
4. 문화및관광	⑤ 문화체육비	인구수
5. 환경보호	⑥ 환경보호비	사업체종사자수
		하수도연장
6. 사회복지	⑦ 일반복지비	세대수
	⑧ 기초생활비	기초생활수급자수
	⑨ 보육사업비	영유아수
	⑩ 노인복지비	노인수
	⑪ 아동복지비	아동청소년수
	⑫ 장애인복지비	등록장애인수
7. 보건	⑬ 보건위생비	인구수
8. 농림해양수산·산업·중소기업·과학기술	⑭ 산업경제비	사업체종사자수
9. 수송 및 교통	⑮ 도로관리비	도로시설물연장
		도로면적
		미개설도로면적
⑯교통관리비	자동차대수	
10. 국토 및 지역개발	⑰지역개발비	도시계획면적
		녹지대면적
		하천연장
11. 기타	⑱인건비	공무원수

<표 102> 기준재정수요액 측정단위별 수치산정기준표

※ 서울시 서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례(제8조2항) 별표 2

측정단위	수치산정기준	단위
1.지방의원수	「공직선거법」의 규정에 의한 자치구의회 의원정수	명
2.인구수	「주민등록법」의 주민등록표에 의한 자치구의 인구수 및 외국인 등록수	명
3.행정구역면적	「지방자치법」의 규정에 의한 자치구의 관할구역 면적	km <sup>2</sup>
4.유동인구수	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 자치구의 12세 이상 유동인구수	명
5.학생수	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 자치구의 초·중·고등학교 학생수	명
6.사업체종사자수	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 사업체종사자수	명
7.하수도연장	자치구청장이 관리하는 관거, 암거, 개거, U형 측구의 연장	m
8.세대수	「주민등록법」의 주민등록표에 의한 자치구의 세대수	세대
9.기초생활수급자수	「국민기초생활 보장법」에 의한 기초생활보장 수급권자	명
10.영유아수	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 자치구의 0세-5세 인구수	명
11.노인수	「주민등록법」의 주민등록표에 의한 자치구의 65세 이상 인구수	명
12.아동청소년수	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 자치구의 6세-24세 인구수	명
13.등록장애인수	「장애인복지법」의 규정에 의한 등록장애인수	명
14.도로시설물연장	「도로법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 자치구에서 관리하는 도로 시설물로서 교량, 고가차도, 보도육교, 지하보차도, 일반터널의 연장	m
15.도로면적	「도로법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 자치구에서 관리하는 도로 면적	m <sup>2</sup>
16.미개설도로면적	「도로법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도로시설로서, 자치구청장이 공부에 등재하여 관리하는 미포장도로 및 미개설도로의 면적	m <sup>2</sup>
17.자동차대수	「자동차관리법」에 의하여 자치구에 등록된 자동차대수	대
18.도시계획면적	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시관리계획(용도지역) 수립 면적	km <sup>2</sup>
19.녹지대면적	자치구청장이 관리하는 일반녹지, 분리대, 수벽, 수림대 등 녹지대 면적	m <sup>2</sup>
20.하천연장	「하천법」에 의한 당해 자치구청장이 관리하는 하천의 길이	m
21.공무원수	자치구 소속 지방공무원 정원수	명

## 참 고 문 헌

- 경향신문 (2013, 7, 8). 학교 앞 200m 거리에 화상경마장 승인?. 11면.
- 경향신문 (2013, 9, 6). ‘문화·집회시설’ 분류... 학교·도서관·아파트단지·어린이공원 옆에 버젓이. 15면.
- 경향신문 (2014, 5, 20). 도박 권하는 나라. A16면.
- 경향신문 (2014, 6, 29). 용산 화상경마장 기습 개장 ‘충돌’. A10면.
- 경향신문 (2014, 6, 29). 학교 인근 용산경마장 당장 폐쇄해야, A31면.
- 국민일보 (2013, 7, 8). 용산구, 정부에 한강로 마권 장외발매소 이전 승인 취소 요구. <http://news.kukinews.com/article/view.asp?page=1&gCode=soc&arcid=0007350973&cp=nv>에서 2014, 9, 8 인출.
- 국민일보 (2013, 8, 19). 폐인 만드는 마사회 장외발매소, 더 늘린다고?. 1면.
- 국민일보 (2014. 7. 1). 용산 장외발매소 기습개장 빈축... 모두 반대하는데... ‘학교 옆 경마장’. <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922723458>에서 2014, 9, 17 인출.
- 권선중, 김교현, 성한기, 이민규, 강성군 (2007). 성인과 남자 청소년의 불법 인터넷 도박 문제와 위험 요인 그리고 예방 전략. 한국심리학회지: 건강, 12(1), 1-19.
- 김교현 (2006). 도박행동의 자기조절모형: 상식모형의 확장. 한국심리학회지: 건강, 11(2), 243-274.
- 김아영, 차정은, 권선중, 이순묵 (2011). CPGI의 한국판 제작 및 타당화. 한국심리학회지: 일반, 30(4), 1011-1038.
- 대전일보 (2014, 2, 10). 마권장외발매소 확산·이전 거센 반발. 1면.
- 대전일보 (2014, 2, 17). ‘침묵’마사회 이래도...마권장외발매소 확장 저지 거센 목소리. 6면.
- 문화일보 (2014, 1, 24). ‘화상경마장’ 확장 이전 갈등 증폭. 12면.
- 박범계, 이학영, 정진후, 황주홍, 도박규제네트워크 (2014). 정부와 마사회의 장외발매소 정책의 문제점과 개선 방안 종합 토론회, 2014, 4, 29. 서울: 국회의원회관 2층 제3세미나실.
- 사행산업통합감독위원회 (2008). 사행산업 건전발전 종합계획. 서울: 사행산업통합감독위원회.
- 사행산업통합감독위원회 (2010). 사행산업 감독 및 이용자 보호를 위한 법적 방안. 서울: 사행산업통합감독위원회.
- 사행산업통합감독위원회 (2010). 사행산업 정책이슈. 서울: 사행산업통합감독위원회.

- 사행산업통합감독위원회 (2010). 사행산업관련 통계. 서울: 사행산업통합감독위원회.
- 사행산업통합감독위원회 (2012). 사행산업 이용실태조사 보고서 통계. 서울: 사행산업통합감독위원회.
- 사행산업통합감독위원회 (2013). 사행산업 정책 및 제도 비교연구. 서울: 사행산업통합감독위원회.
- 사행산업통합감독위원회 (2014). 2013 사행산업백서. 서울: 사행산업통합감독위원회.
- 사행산업통합감독위원회 (2014). 사행산업관련 통계. 서울: 사행산업통합감독위원회.
- 서울신문 (2013, 8, 21). 용산 12만 명의 의지 꺾꺾 눌러 전합니다 “경마장 市 외곽으로”. 14면.
- 서울신문 (2014, 1, 29). 대전 시민들도 마권장의발매소 확장 저지. 12면.
- 서울신문 (2014, 2, 25). 용산역 화상경마장 이전 ‘民-民 갈등’. 27면.
- 서울신문 (2014, 6, 18). 마사회, 용산 화상경마장 시범 개장...반발한 주민들 발매소 입구 가로막고 반대. <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20140628500132>에서 2014, 9, 15 인출.
- 서울신문 (2014, 6, 30). 기습개장 논란 ‘용산 화상 경마장’ 개장 첫 주말 표정. 8면.
- 세계파이낸스 (2014, 3, 2). '용산 화상경마장 입점' 두고 마사회-주민 갈등 심각. <http://www.segyefn.com/articles/article.asp?aid=20140302020712&cid=0501030000000?OutUrl=naver>에서 2014, 9, 17 인출.
- 안전행정부 (2013). 2013 지방세통계연감. 서울: 안전행정부
- 이민규, 김교현, 성한기, 권선중 (2009). 경험논문: 도박성 스포츠 게임이 지역민의 삶의 질에 미치는 영향: 경남, 대구, 대전 지역을 중심으로. 한국심리학회지: 건강, 14(4), 911-927.
- 이영분, 김유순 (2002). 도박성 게임이용자와 가족관계적 특성, 도박중독예방과 치유프로그램 수립을 위한 기초연구자료집, 강원랜드 발행.
- 이흥표 (2003). 비합리적 도박신념이 병적 도박에 미치는 영향. 한국심리학회지: 임상, 22(2), 415-434.
- 중도일보 (2014, 3, 28). “청소년 도박중독 부추길 수 있어”. 6면.
- 중부매일신문 (2014, 1, 28). “월평동 마권장의발매소 확장반대 · 외곽 이전하라”. 13면.
- 중앙일보 (2013, 7, 17). 용산 화상경마장 딜레마 ... 주민 vs 마사회 '35m 싸움'. [http://article.joins.com/news/article/article.asp?total\\_id=12089319](http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=12089319)에서 2014, 9, 5 인출.
- 충청투데이 (2014, 1, 20). 박범계 “마권발매소 확장 말도 안되는 소리”, 3면.
- 충청투데이 (2014, 2, 11). 충청도 좀먹는 도박, 6면.
- 충청투데이 (2014, 4, 11). '마권발매소' 진정성 있는 후속대책 내놔야. 21면.

- 충청투데이 (2014, 5, 30). 마권장 반대주민들 또 거리로. 6면.
- 쿠키뉴스 (2013, 12, 26). 마사회 대전 장외발매소 확장 추진 논란. <http://news.kukinews.com/article/view.asp?page=1&gCode=soc&arcid=0007882740&cp=nv>에서 2014, 9, 17 인출.
- 한겨레신문 (2013, 11, 5). 가난한 경마꾼들 ‘취중 베팅’...주민들은 ‘말 못할 불안’. 13면.
- 한겨레신문 (2013, 7, 8). 학교 옆 경마장?. 10면.
- 한겨레신문 (2014, 1, 14). 용산 화상경마장 ‘학교 옆 이전’ 강행 움직임. 10면.
- 한겨레신문 (2014, 1, 9). 대전시장 “화상경마장 이전 강제못해...권고만”. <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/619185.html>에서 2014, 9, 10 인출.
- 한겨레신문 (2014, 3, 16). 화상경마장 들어선 뒤 술집·성인오락실만 ‘우후죽순’. 9면.
- 한국일보 (2014, 1, 28). 대전 마권 장외발매소 확장 추진 논란. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=038&aid=0002456327>에서 2014, 9, 10 인출.
- 한국일보 (2014, 4, 10). 마사회, 용산 화상경마장 입점 여론몰이 꼼수?. 10면.
- 한국일보 (2014, 4, 15). 색깔론에 휘말린 용산 화상경마장 반대 운동. 11면.
- APA (2000). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, Text Revision: DSM-IV-TR*. American Psychiatric Association.
- APA (2013). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 5th Edition: DSM-5*. American Psychiatric Association.
- Kim, S. W., & Grant, J. E. (2001). An open naltrexone treatment study in pathological gambling disorder. *International clinical psychopharmacology*, 16(5), 285-289.
- Korean Racing Authority (2009). *Survey on national gambling status*. seoul: Author.
- Korn, D. A., & Shaffer, H. J. (1999). *Gambling and the health of the public: Adopting a public health perspective*. *Journal of gambling studies*, 15(4), 289-365.
- Ladouceur, R., Jacques, C., Ferland, F., & Giroux, I. (1999). Prevalence of problem gambling: a replication study 7 years later. *Canadian Journal of Psychiatry*, 44, 802-804.
- Norway Gaming Authority (2013, 10, 17). *The Gaming Authority Outline*. <http://lottsift.no>에서 2014, 9, 17 인출.
- Orford, J., Sproston, K., & Erens, B. (2003). SOGS and DSM-IV in the British Gambling Prevalence Survey: Reliability and factor structure. *International Gambling Studies*, 3(1), 53-65.

- Petry, N. M. (2005). *Pathological gambling: Etiology, comorbidity, and treatment*. American Psychological Association.
- Shaffer, H. J., LaBrie, R. A., & LaPlante, D. (2004). Laying the foundation for quantifying regional exposure to social phenomena: considering the case of legalized gambling as a public health toxin. *Psychology of Addictive Behaviors, 18*(1), 40.
- Sibbald, B. (2001). Casinos bring ill fortune, psychiatrists warn. *Canadian Medical Association Journal, 164*(3), 388-388.
- The State of Nevada Gaming Control Board Gaming Commission (n.d.). *Nevada Gaming Control Act Outline*. <http://gaming.nv.gov>에서 2014, 9, 17 인출.
- The State of New Jersey Casino Control Commission (n.d.). *NJ Casino Control Act and Commission Regulations*. <http://www.nj.gov/casinos>에서 2014, 9, 17 인출.
- The State of New Jersey Department of Law & Public Safety (n.d.). *Division of Gaming Enforcement Outline*. <http://www.nj.gov/oag/ge/index.html>에서 2014, 9, 17 인출.
- UK Gambling Commission (2005, 4). *GAMBLING ACT 2005*. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents>에서 2014, 9, 17 인출.
- Volberg, R. A. (1995). *Gambling and problem gambling in Iowa: A replication study. Report to the Iowa Department of Human Services*. Roaring Springs, PA: Gemini Research.
- Volberg, R. A. (1996). Prevalence studies of problem gambling in the United States. *Journal of gambling studies, 12*(2), 111-128