



A Study on the Impact of Regulatory Policy on the Gambling Industry in Korea

Jong Cook Kim⁺

Korea Racing Authority, 107 Gyeongmagongwon-Daero, Gwacheon-si, Gyeonggi-do, Korea

Abstract

This study reviews equality, equity and fairness of regulatory policy for the gambling industry in Korea and then provides guideline for a joint development plan. The legitimate gambling companies in Korea have been in a strong competition to take a large portion of the total revenue allocated by the NGCC while the illegal market is beyond control. Toto and Lottery has been dramatically expanding due to the NGCC's regulatory policies whereas horse racing has been stagnant. It would be fair that all sectors in the gambling industry should be regulated equally in accordance with the equality provisions of the Constitution. It is argued that more efforts should be made to bring the illegal market into the light rather than to compete for a "zero-sum" game within the legitimate industry. It is critical for the gambling industry in Korea to expand the legal market by directing demand away from illegal operators, "enemies of the public".

Key words: gambling industry, prevalence, total sales restrictions, illegal gambling, equity

1. 서론

국내 사행산업은 경찰청허가로 행해지는 복표발행등 사업과 사행산업통합감독위원회(사감위 : NGCC)의 규제를 받는 경마(Horse Racing), 경륜(Cycle Racing), 경정(Motor Boat), 소싸움경기(Bullfight), 체육진흥투표권(토토, Toto), 카지노(Foreigner Casino, Nationals Casino), 복권(Lottery, Lotto)의 7종이다. 합법사행산업(legal gambling industry)의 매출규모는 20조원 대인데 법의 통제를 받지 않는 불법도박시장은 75조원 이다(NGCC, 2012).

원천적으로는 금지대상인 도박을 개별법으로 허용

하여 관리하려는 것은 법적 테두리 안에서 관리함으로써 국민을 도박의 위기로부터 보호하려는 의지가 담겨 있다. 법적으로 금지했다하여 도박이 이 세상에서 사라질 수는 없는 것이기에 자기 통제가 곤란한 불법시장(illegal gambling)으로 빠져서 가산탕진 등 생활위기(life crisis)에 처하지 않도록 관리하여 건전발전을 도모하는 것이 합법사행산업의 존재이유이기도 하다.

그런데 최근 문제가 되는 것은 오프라인상의 도박은 각종 규제장치로 통제가 가능하지만 사이버상에서 확산되는 온라인도박의 경우 불법시장의 폭발적 확장으로 인해 국민이 체감하는 생활상의 위기가 사회적 문제가 떠오르고 있다.

⁺ Corresponding author: Jong Cook Kim, Tel. +82-2-6006-3300, Fax. +82-2-509-2129, e-mail. jk1280jk@naver.com

불법 온라인도박참여는 집이나 PC로 참여하며 스포츠토토가 가장 많고(67%) 스마트폰으로는 불법토토(82.7%) 참여자가 가장 많아 스마트기기를 이용한 불법 온라인 확산은 토토를 중심으로 이뤄질 가능성이 높다(한국도박문제관리센터, 2015). 그런데 온라인불법도박시장은 규제가 어려워 사실상 통제가 불가능하다. 인터넷베팅이 허용되는 토토의 경우는 불법인터넷 토토가 성행하면서 20대 참여(46.7%)가 가장 많고 쉽게 게임에 접근할 수 있어 중독성이 심각하다. 온라인도박참여자는 손실액보다 수익금이 많다는 경험을 하게 되면 지속적으로 도박에 참여할 가능성이 높는데 이용자 33.7%가 수익금이 1일100만원, 최고 2억까지 경험 있다고 응답하여 도박의 늪에 빠져 도박중독자가 될 가능성이 높다(한국도박문제관리센터, 2015). 즉 불법온라인도박은 시간적 제약 없이 24시간 내내 참여할 수 있어 도박중독성 통제는 매우 어려운 상황에 이르고 있다.

반면에 복권과 경마의 경우는 오프라인 판매점 중심으로 이루어지므로 접근성이 제한되고 확산에도 한계가 있어 규제나 통제가 가능하다. 접근성의 한계 등으로 인해 복권과 경마는 사실상 성장의 한계를 맞아 현상유지·성장 또는 정체를 맞고 있다. 복권과 경마의 중독성문제는 규제를 통해 어느 정도 통제가 가능한데 반해 불법 온라인도박의 경우는 사실상 중독성의 통제는 불가능하다.

한편 사행성은 한번 당첨되면 수억 원을 받을 수 있다는 기대심리와 관계있는데, 맞추기는 어렵지만(로또 825만 분의 1, 토토 수백만 분의 1) 당첨금은 수억 원에 이르는 로또와 토토가 경마(적중확률 수십분의 1, 당첨금은 수십배 이내)보다 월등히 높으면서도 현실은 경마를 중심으로 규제가 이루어지고 있다. 이로 인해 현재 국내의 합법사행산업시장은 경마는 정체 내지 침체, 복권(복권 중에서 로또가 매출액 45% 이상임)은 현상유지 내지 성장, 토토는 점유비를 나날이 확대하고 있다. 이는 사행산업통합감독위원회(사감위) 출범(2008) 이후 경마, 경륜, 경정, 카지노는 사업장 증설 불허, 발매수단이 억제된 반면, 복권과 토토는 매출총량만 규제하는

등 비대칭적 규제의 결과이다. 경마의 경우는 2002년 7조 원대에서 2014년에도 7조원대인 반면 토토는 2002년 283억 원에서 2014년 3조 원대로 급성장했다(Lottery White Paper, 2014). 이러한 사행산업간 불균형적 성장이 이용자의 취향변화, 사업운영자의 마케팅 부재 등의 요인이 아니라 인위적인 정책의 결과라면 규제의 공정성, 공평성, 형평성 등에 대한 논의를 할 필요가 있다.

즉, 감독부처의 역량과 의지가 반영된 결과이거나 규제당국(사감위 등)이나 정책이해집단(시민단체 등)의 특정사행산업에 대한 편견이나 불공정한 규제 때문인지에 대한 심층적인 현상파악과 원인 분석이나 대응이 필요하다고 본다.

따라서, 본고에서 논의하려는 내용은 사행산업간 불균형적 규제정책의 문제점을 파악하고, 특히 갬블산업을 바라보는 국민들의 따가운 시선과, 규제일변도 정책으로 확대되는 불법시장으로 인한 생활상의 위기 등의 문제점을 알아보고자 한다. 이를 토대로 불법시장을 합법적 시장으로 유도하기 위한 검·경등 국가 공권력과 협력체제 강화 및 네트워크 구축을 통해 도박으로 인한 국가 사회적 위기의 해소방안을 제시한다. 나아가 합법적 사행산업으로서의 90여 년이라는 가장 오랜 역사를 지닌 한국경마산업의 안정적 성장방안을 도모하며, 합법적 갬블산업인 경마와 같은 산업적 특성을 지닌 경륜, 경정이나 사설 토토 등의 불법사이버 단속, 이를 위한 업종간의 연대 강화 및 감독부처의 인식전환 도모를 통해 사행산업의 안정적 성장방안 등을 제시하는데 논문의 목적이 있다

II. 이론적 논의 및 선행연구

1. 사행산업 규제정책 관련 이론적 배경

1) 사행산업에 대한 규제 이론

‘사행산업(射倖産業)’이란 일반적으로 인간의 사행심을 이용하여 이익을 추구하거나 관련된 물적 재화나 서비스를 생산하는 산업 즉, 우연에 의하여 이용자에게 재산상의 이익과 손실을 주는 행위를 하는 산업으로 정

Table 1. Three models of gambling regulation

Model	Prohibit Model	Alibi Model	Risk Model
Characteristic			
Time frame(시기)	Until 1950s(50년대 이전)	1950s-1980s(50~80년대)	1990s onwards(90년대이후)
Moral meaning of gambling(도박의 의미)	It is a sin (죄악)	It is a vice(범죄)	It is entertainment(오락)
Political strategy (정치적 전략)	Conflict(충돌)	Compromise(타협)	Consensus(일치)
Rationale for gambling law(도박법의 이론적 근거)	Gambling is considered dysfunctional for social order (사회문제)	Gambling can be valued as a social activity, and legalization can be important for countering illegal markets (정당성)	Gambling markets are economically important(경제성)
Destination of returns (수익금의 사용처)	Returns, if any, only go to the treasury (개인)	Good causes (공익)	Private profit is also allowed(공익+사익)
Central concern (주요 고려사항)	Fighting the exploitation of gambling (개인도박)	Criminal involvement in gambling enterprises (불법도박)	External effects like gambling excesses and problem gambling (과잉도박)
Exploitation (사업권)	Illegal enterprises (불법기업)	Monopolies(독점)	High-risk organizations (고위험조직)
Controlling institutions (통제기관)	Policing (치안)	Legal norms and social values (법적규범, 사회가치)	Scientific research and health care (사회과학, 복지)
Ideal typical state (국가형태)	The nation state (민족국가)	The welfare stat (복지국가)	The risk society (위험사회)

Source: Derived from Kingma(2002; 2008), Moon & Choi(2014), quoted rearranged.

의된다.¹⁾ 사행산업통합감독위원회법(제2조)의 규제를 받는 국내 사행산업은 경주의 승패를 맞추는 경주류로서 경마, 경륜, 경정, 전통소싸움경기, 체육진흥투표권²⁾과, 복권, 카지노로 구분된다. 이러한 사행산업에 대한 규제정책이론으로는 Kingma(2008)³⁾의 도박에 대한 규제모형(금지모형, 공익모형, 위험모형)이 있다. 네덜란드의 갬블시장에 대한 규제에 대해 연구한 Kingma의 연구를 보면 유럽의 복권, 카지노, 슬로머신, 경마등 사행산업이 변화해가는 과정을 네덜란드를 중심으로 사행산업에 대한 규제모형을 <Table 1>의 ‘사행산업규제모형’에서 단계적으로 금지모형(Prohibit Model), 공익모형(Alibi Model), 위험모형(Risk Model) 세 가지 단계로 구분하였다. 여기서 1950년대 이전에는 도박으로 인해 개인적으로 병적도박 등 사회문제를 일으키는 죄악

(Sin)이라 하여 도박을 통제의 대상으로 보고 사행산업을 금지모형(Prohibit Model)으로 인식하였다. 이때 벌어들이는 수익금은 사행산업을 운영하는 기관의 재정으로 사용(Nibert, 2000)함으로써 국가의 입장에서는 불법도박기업을 단속(금지)의 대상으로만 보는 것은 어쩌면 당연한 시각이었을 것이다.

다음 단계의 사행산업은 1950년대에서 1980년대에 이르는 공익모형(Alibi Model)인데 이때는 사행산업이 일부 사회문제를 야기하므로 부도덕하게 인식(Vice/Policy)하여 통제의 대상으로 보기는 하지만 이해관계자가 상호 타협점을 찾아가면서 법적인 발행근거를 가지고 발행을 하는 정당성을 확보하면 사행산업의 수익금은 좋은 이유를 가진 곳에 사용하므로 공익적으로 수행되어야 한다는 인식으로 공익성을 인정받는 시기이다.

1) 사행산업통합감독위원회(2008: 7)

2) 사감위는 사행산업을 관리감독하면서 편의상 경주류(경마, 경륜, 경정, 소싸움경기법)과 복권류(복권, 체육진흥투표권)로 구분하고 있는데, 이는 한국문화관광연구원(2008: 176)이 최초로 분류(‘사행산업 이용실태조사분석 및 총량조정 연구’) 한데서 기인되지만 추첨으로 결과를 맞추는 복권과 구분하여 경기결과를 맞추는 체육진흥투표권은 경마등과 같이 경주류로 분류하는 것이 타당하다.

3) Kingma(2008)는 유럽의 다양한 게임산업을 대상으로 사행산업이 변화하는 과정을 네덜란드를 중심으로 유럽사례를 연구하여 금지모형(Prohibit Model)과 공익모형(Alibi Model), 위험모형(Risk Model)로 구분하였다. Moon & Choi, 2014. 세계복권동향과 한국복권의 발전전략에 대한 연구. 한국전략경영학회 춘계학술대회 논문발표자료집. 재인용)

이 시기에 사행산업에 대한 문제는 주로 불법인터넷 도박이었으며(Kim, et. al., 2012) 이때 사행산업의 규제는 법적규범이나 사회적 가치를 기준으로 통제하였다(Moon & Choi, 2014). 1990년대 이후의 사행산업의 모형은 위험모형(Risk Model)으로서 사행산업을 금지의 대상이 아니라 종합오락적 성격(Entertainment)을 가지고 있으며 법적으로 복권의 발행을 규정하는 것이 아니라 경제적 효과만 있으면 복권을 발행할 수 있다(Lee & Jo, 2013)고 보아 경제성(공익과 사익)을 추구하는 대상으로 인식하였다.

사행산업 운영자는 영리사업자가 될 수 있다고 보았지만 한편으로 과열구매로 인한 과잉도박의 통제가 중시되었는데 이시기는 사행산업에 기술이 적용된 시기로서 사회전반에 걸쳐 인터넷이 확산되면서 거버넌스적으로 대응하지 않으면 국가적으로 위협해질 수가 있다고 보았던 시기이다(Moon, 2014).

국내에서는 토토나 복권에 대해서는 공익모형 또는 위험모형측면에서 기금을 통한 사회적 기여로 진흥의 대상이 되고 있으나 유독 경마에 대해서는 금지모형에 가까운 징벌적 규제를 가하고 있어 정체내지 침체의 원인이 되고 있다. 이는 유병률이라는 기준을 업종별 규제의 잣대로 삼아 유병률이 높으면 규제, 낮으면 진흥의 대상으로 보고 유병률 높은 업종의 총량을 낮은 업종으로 분배하는 정책을 쓰고 있기 때문이다.

2) 사행산업 규제 내용

사감위가 출범한 이후 사감위 정책은 5년단위로 수립되며 「사행산업건전발전 종합계획」은 제1기(2008~2013)와 제2기(2014~2018) 계획으로 분류된다. 규제 내용은 제2기 계획은 제1기 계획의 규제내용을 그대로 이어받아 차이는 거의 없다. 사행산업규제 정책의 규제 내용은 크게 ‘매출총량제, 영업장수 총량, 교차투표개선, 온라인베팅제 개선, 전자투표 확대시행’ 분야의 규제에 대부분할 수 있다.

이러한 규제 중에서 토토와 복권은 제1기 계획에서는 매출총량에 대해서만 규제를 받는 반면, 경마는 모든 분야에 규제를 받게 되어 있었다. 제2기 계획에서는 토토와 복권에 대해서도 사감위법 시행령이 개정(2012)되면서 도박 유병률이 일정비율 이하이면 총량규제를 받지 않도록 하여 사실상 총량규제도 빠지게 되었으며, 전자카드를 도입할지 여부에 대해서는 관련부처와 협의하여 진행토록 하였다.

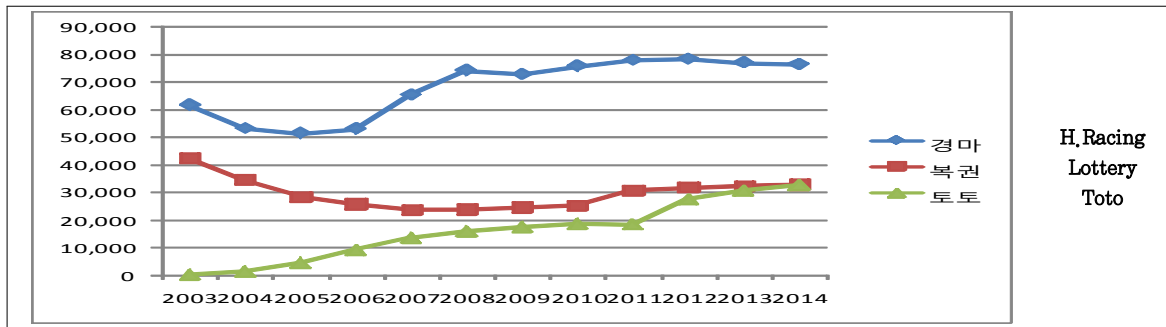
제1기 계획수립과정에서 토토와 복권에 대해 전자카드 도입을 제외한 이유 중의 하나는 수천개소의 판매점을 방문하는 구매자에 대해 전자카드를 발급받아 구매토록 하는 것은 매우 어렵다는 등의 사정이 얼마나 변했는지와 해당부처의 도입의지가 전자카드 도입여부에 대한 결론이 나올 것으로 보인다.

3) 사행산업 규제 형평성 논란 배경

사행산업에 대한 규제의 형평성 논란은 <Table 2>의

Table 2. Gambling industry sales performance

	(unit: one hundred million)											
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Casino (Nationals)	6,642	7,500	8,300	8,478	10,265	10,972	11,553	12,534	11,857	12,092	12,790	14,220
Casino (Foreigners)	3,965	4,336	4,347	4,796	6,129	7,529	9,196	10,056	11,289	12,531	13,685	13,772
H_Racing	61,730	53,303	51,548	53,110	65,402	74,219	72,865	75,765	77,862	78,397	77,035	76,464
Cycle	24,107	19,427	17,555	15,894	21,173	20,524	22,238	24,421	25,006	24,808	22,977	22,019
Boat	3,266	3,378	4,127	3,972	5,388	6,869	7,183	6,508	7,348	7,231	6,923	6,808
Lottery	42,342	34,595	28,438	25,940	23,810	23,940	24,712	25,255	30,805	31,854	32,340	32,827
Toto	283	1,389	4,573	9,131	13,649	15,962	17,590	18,731	18,478	27,583	30,782	32,813
Bullfight	-	-	-	-	-	-	-	-	-	116	195	10
Total	142,335	123,928	118,888	121,321	145,816	160,015	165,337	173,270	182,645	194,612	196,727	198,933
GDP	8,109,153	8,780,331	9,197,973	9,660,546	10,432,578	11,044,922	11,517,078	12,653,080	13,326,810	13,774,567	14,282,946	-
GDP Ratio	1.76	1.41	1.29	1.26	1.40	1.45	1.44	1.37	1.37	1.41	1.41	-



Source : <http://static.ngcc.go.kr/user/index.jsp>

Figure 1. Toto, Lottery, Racing annual sales trend

‘사행산업별 매출실적’에서 과거 10년간(2003~2013) 간의 업종별 매출액 규모를 보면 알 수 있다. 국내 사행산업의 매출액 규모는 2013년 19.7조원으로 GDP 대비 1.41% 수준이다. 2003년 14.2조원에서 사감위가 출범한 2008년 16.5조원에서 3조원 정도 늘어났다. 그런데 복권은 복권법 제정 이후 10배 성장(4천억→4조→3.2조)했으며 토토는 140배 성장(283억→3조)하는 동안 경마는 10년간 7조원대로 정체 수준(사감위, 2013)에 머물고 있다. 토토의 이 같은 성장률과 국민평균 구매액은 세계1위(La Flaur, 2015)이다.

〈Figure 1〉과 〈Table 2〉에서 보듯이 사감위 출범(2008) 전후로 매출액이 가장 급증한 업종은 토토로서 2008년 1.3조 원에서 2014년 3.3조 원으로 거의 3배나 증가했다. 토토의 매출급증원인은 토토 규제 완화정책(발매일수 제한 폐지, 영업장 확대, 인터넷베팅 확대, 발매대상 경기 수 확대 등)에 기인한다. 반면에 경마는 영업장확장 금지, 인터넷베팅 금지, 전자카드 도입 강제 등 베팅수단을 금지·통제하여 정체상태이다. 즉 규제에 따라 업종간 매출액은 큰 차이를 보이는데서 규제정책이 사행산업 시장구조에 차별적 영향을 미치고 있는 것이다.

2. 사행산업정책 관련 선행연구 고찰

1) 사행산업 규제정책의 형평성 논란

국내 사행산업에 대한 규제에 대해서는 규제의 필요성이나 규제의 효과, 사행산업이 미치는 영향(범죄적 측면), 복지재정 등 확충을 위한 레저세 확대, 사행산업

간 유병률(prevalence of gambling addiction)을 활용한 연구 등이 일부 있다. 유병률을 활용하여 업종별 매출총량 배분정책을 조정해야한다는 연구(Lee, 2013) 등이 있으나 업종별 규제의 평등성, 형평성이나 공정성 등에 대한 연구는 전무한 실정이다.

Jo(2011)은 도박중독과 관련한 사행산업에 대한 국가와 사회의 규제방식 등의 문제를 제시하였고, Jeong(2011)은 정부의 사행산업에 대한 규제정책에 대한 실효성과 적절성을 온라인게임을 대상으로 연구하였으며, Kim & Kim(2008)는 게임의 과잉규제에 따른 문제점을 지적하였다.

Bae, *et. al.*(2012)는 사행산업의 사행성과 중독성의 유발요인과 사행성 및 중독성과의 관계를 실증적으로 분석하여 실효성 있는 규제정책수립방안을 제시하고 있다. Lee(2013)는 ‘사행산업총량규제는 사행산업이 급팽창하는 것을 억제하는 데는 크게 기여하였으나, 도박중독성이 낮은 업종의 구성비는 하락한 반면 중독성이 높은 일부 업종의 비중은 오히려 상승하는 등 중독 예방을 통한 사행산업건전발전이라는 목표달성에는 미흡하였다’고 지적한다. 그는 향후 사행산업매출액에 대한 총량규제정책은 업종간 중독성차이와 대체/보완효과를 감안해 중독성이 낮은 업종의 구성비는 늘리고 도박중독성이 높은 업종의 구성비는 줄이는 방향으로 개편되어야 한다’고 주장한다.

한편 Lee(2013)는 사감위가 사행산업 규제의 논리로 삼는 유병률은 과장됐으며 한국사회에서의 도박유병률은 사감위의 7.2%(2012)라는 주장과 달리 1.3%이며,

이용자 전체의 유병률도 58.9%가 아닌 문제성도박자의 18.1%로 떨어지므로 유병률이 높아서 사행산업을 규제해야 한다는 논리는 설득력이 떨어진다고 주장하고 있다. 그는 또 불법도박의 유병률이 9.1~40.0%(주식포합시 21.1%)로 훨씬 높고 우리나라 도박 경험률은 2008년 조사(고려대)에서 72.4%(2,600만명)으로 화투, 게임 3.4.2%, 로또 29.8%, 경마 등은 0.9%⁴⁾로 도박에 대한 접근성과 수용성이 다른데도 불구하고 도박중독을 합법업종만을 대상으로 규제하거나 합법내에서도 경험률 보다는 특정 업종별 유병률의 높고 낮음에 따라 해당업종의 총량을 줄여 타업종에게 인위적으로 넘긴다는 사감위의 유병률 정책은 개선되어야 한다는 의견을 제시하고 있다⁵⁾.

Lee, et. al.(2013)는 사행산업 총량규제의 문제점을 지적하고 도박중독성의 결정요인에 관한 실증적 연구에 의거하여 개선책을 제시하였다. Jeong(2012)은 사행산업 건전화정책이 합법산업의 공급축소로 인해 건전한 수요를 충족시키지 못하고 불법사행산업을 확산시켜 불법인터넷도박 사이트 증가 등 불법을 조장하고 있다고 한다. Choi(2013)는 사감위법 제정 당시 사행업체 등은 배제된 채 시민단체들만을 정책이해관계자로 고려하여 법이 만들어지는 과정이 정당한 과정이었는지 의문을 제기하였다. 그는 복권위원회는 사감위와 같은 정부기관으로서 사감위 규제에 따르지 않을 수 있고 사감위는 문화관광부 직원이 대부분 파견되므로 문광부에 반하는 정책을 펴기 어려울 것이라는 지적을 하고 있다.

실제로 2011년 복권총량이 넘어섰을 때도 복권위는 사감위가 총량준수를 권고했지만 오히려 복권은 중독성이 낮으면서 따르지 않겠다는 뜻을 전달했다. 이후 복권은 중독성이 낮다는 이유로 2012년 사감위법 시행령을 바꾸어 2013년부터는 총량제 준수대상에서 제외되었다. 이로 인해 결과적으로 토토와 복권은 배정된 총량이 부족하다며 경마가 각종규제로 달성 못하는 때

출총량을 가져가는 결과를 초래함으로써 사행산업 규제정책의 형평성 논란을 촉발하는 계기가 되었다.

2) 동일서비스 동일규제의 원칙

사행산업에 대한 규제는 기본적으로 공급자나 이용자 모두 헌법상에 보장된 평등권과 자유권을 침해하지 않고 업종별로 차별을 받지 않고 공정성, 형평성, 효율성 있게 관리되어야 한다. 형평성(衡平性, equity)은 ‘동등한 자를 동등하게, 동등하지 않은 자를 동등하지 않게 취급하는 것’을 의미한다(네이버 행정학사전).

여기서 사행산업을 하나의 ‘사행산업’이라는 동일한 업종으로 보아 동일한 규제를 할 것인지, 업종별 차이점(발매방식, 운영주체 차이 등)에 따라 차별적인 규제를 할 것인지가 논란이 될 수 있다. 현재의 사감위 정책은 업종별로 유병률이 다르다며 업종별로 차등규제를 하고 있다. 그런데 전세계적으로 업종별 유병률을 근거로 업종별 차등규제를 하는 사례가 없다는 점에서 규제의 형평성 논란이 제기되고 있는 것이다.

Lim(2007)은 헌법 제11조 제1항에 의하여 모든 국민은 법 앞에 평등하며 평등권은 법의 모든 영역에서 유효하고 국민의 기본권에 관한 차별을 하려면 합리적 근거가 있어야 하고 그 차별의 목적은 헌법에 합치되어야 하고, 차별의 정도 또한 적정해야 한다고 주장하고 있다. Lim(2011)은 형평성의 원칙에 대해서 동일범주 동일대우원칙(동일 범주에 속한 사람에게는 동등한 몫을 제공하는 합당한 평등원칙)과 다른 범주 다른 대우원칙(동등하지 않은 사람에게 동등하지 않은 몫을 부여하는 합당한 불평등 원칙)을 제시하면서 정의의 관점에서 자기의 몫을 가져야하며 정책결정과정에서 현실적으로 형평성이 고려되어야 함을 강조하였다.

Lee(2009)는 형평성은 ‘사심 없이 규칙을 동등하게 적용하는 것’과 ‘상황에 맞게 규칙을 유연하게 적용하는 것’ 모두를 내포하며 이는 곧 ‘같은 것은 같게, 다른 것은

4) Han & Lee, 2009.

5) 이와 관련, 언론에서는 사감위가 ‘유병률을 뺄기’하고 있다거나 ‘도박중독을 산출방법에 문제가 있다’고 보도하고 있다. (2013. 9. 16 파이낸셜뉴스, 2013. 9. 17 뉴시스, 2013. 9. 26 스포츠한국, 2013. 10. 1 스포츠동아, 2013. 10. 2 스포츠조선, 2013. 10. 2 스포츠한국, 2013. 10. 3 스포츠경향)

다르게 취급하는 것'이라고 하였다. 실제 정책집행 현장에서 규제형평성 문제는 우선방송분야에서도 제기되고 있다. 방송과 통신이 융합되기 이전에 우리나라의 방송 산업에 대한 규제의 대원칙은 매체와 채널의 특성에 따른 차별 규제였으나 최근 방송통신위원회는 '동일 서비스 동일 규제' 원칙을 제도화해야한다는 입장이다.

현재 케이블TV·위성방송(방송법)과 IPTV 사업자(IPTV법)가 사실상 동일한 유료방송 시장임에도 법체계가 이원화(二元化)된 상태에서 각 사업자가 비대칭 규제를 받고 있어 향후 '동일 서비스 동일 규제' 원칙을 정립하게 되면 사업자간 규제의 균형을 맞출 수 있을 것으로 보고 있다(뉴스와이어 2013. 7. 11).

Lee & Joo(2010)는 국경 없는 비즈니스 시대가 도래함에 따라 우리나라에서 서비스하고 있는 해외기업들과 국내기업의 경쟁이 심화되면서 국내기업에 대해서는 규제를 가하면서도 외국기업에 대해서는 규제를 하고 있지 않는 규제형평성 관련한 문제(이메일 압수, 본인확인제, 권리침해 임시조치제, 지도서비스)를 제기한다. 그러면서 글로벌 스탠다드에 적합하게 국외사업자를 포함하여 국내규제를 합리적으로 개선하고, 국외기업이라도 내국인 대상으로 하는 서비스에 대해서는 국내법을 동등하게 적용받도록 해야 한다는 개선방안을 제시하고 있다.

Kim(2015)은 인터넷서비스⁶⁾의 규제역차별과 관련, 국내사업자에 대한 인터넷서비스의 규제가 형평성을 상실했다면서 국내외 사업자간에 '동일범주 동일대우의 원칙'과 '분배기준 조절의 원칙' 등 규제형평원리가 적용되어야 한다는 개선방안을 제시하였다.

3) 차등규제 및 규제완화시의 형평성 논의

한편 규제가 불가피하다더라도 규제는 업종간 지속성을 보장하는 선에서 이루어져야 하며 과도한 규제로

인해 사업이 지나치게 위축되는 경우는 규제개혁이나 규제완화가 논의되어야 한다. Lee(2012)는 국내 중소기업에 대한 규제가 불균형하다는 문제를 제기한 바, 산업규제의 경우 중소기업과 대기업에 대한 적절한 차등이 이루어지지 않아, 형평성이 상당히 낮은 상태라고 지적한다. 그는 형평성의 원칙을 달성하기 위해서는 같은 것은 같게, 다른 것은 다르게 취급해야하며, 산업규제시 규제차등 형태를 통해 형평성 원칙을 제고할 수 있다 하였다.

Choi & Lee(2001)는 규제완화를 비롯한 규제개혁에 대한 논의에서 규제 완화를 접근하는 것은 규제의 전형적인 공익론적인 사고로서 경제적 효율성이나 총체적인 사회복지의 공평한 추구를 위해서 기존의 규제자였던 정부가 규제완화자가 되어 정책전환을 하는 것이라 하였다(Hood, 1994). 이에 대해 Lee(2002)는 공익론적 시각에서 규제완화는 정부가 정책실수를 뒤늦게 인식하고 좀 더 바람직하게 정책을 교정하는 것이라 하였다. 또한 실증적 사익이론 시각에서는 규제완화는 기존의 체제와는 상이한 이익과 비용의 분배를 의미하고, 이것이 이해관계집단들의 경쟁을 이끌어내 정치과정을 통해 규제를 변화시킨다고 하여 획일적인 규제에서 형평성 있는 규제로 전환되어야 한다는 주장과 맥을 같이한다.

Park(2015)은 행정규제는 다양한 규제대상의 특수한 구체적 사정을 고려하여 그에 합당하는 규제를 하되 규제대상의 다양성을 포섭할 수 있는 규제가 행해져야 한다고 한다. 또한 규제법령이나 규제현실은 규제의 명확성이 지나치게 강조되면서 규제 형평성은 도외시되고 있으므로 규제 탄력성과 형평성을 높이는 방법으로서 형평규제의 여건을 조성하기 위한 공직의 전문성과 청렴성제고, 행정처분의 공정성을 담보하기 위한 강화된 적정한 행정절차 보장, 법원의 사후통제 가능성을 제시하고 있다.

6) 인터넷 서비스관련해서는 국내외 기업 규제 형평성 차원에서 동등하게 규제 되어야 한다는 주장으로 국회 홍지만 의원은 국내 포털 기업인 네이버, 다음카카오 등은 신문, 출판기업 등에 콘텐츠 사용료인 게재료를 지급하는 반면 구글은 지급하지 않고 있다면서 구글의 2014년도 콘텐츠 판매금액이 1조원 이상으로 추정되지만 법인세의 규모가 얼마인지 파악도 안 될뿐더러 제대로 과세가 되고 있는지도 불분명하다면서 구글, 애플, 페이스북 등 외국 인터넷기업들의 세원을 정확히 파악해 과세하기 위해 법인세법과 소득세법 개정안을 발의(2014. 12)한 바 있다(한국정책신문, 2015. 2. 3)

사행산업이라는 동일한 테두리 내에서 업종을 규제 하더라도 ‘동일 서비스, 동일규제’의 원칙은 지켜서 업 종간 형평성을 유지해야 하며 규제의 차등화도 업종의 형평성을 저해하여서는 안된다. 그러한 점에서 특정업 종은 규제가 없어 1백배 이상 성장하고 특정업종은 모 든 규제로 인해 위축시키는 정책이 타당한지는 논의해 볼 만하다.

III. 연구설계

1. 연구질문

사감위 출범(2008년) 이후 사행산업 업종별 규제내 용이 다르고 규제로 인한 업종별 매출액의 성장 또는 정 체를 보이는 중에도 토토만 급성장하는 극단적인 결과 를 보이는데 대해 다음과 같은 연구질문을 설정하였다.

사행산업 정책은 업종간 형평성 있게 규제되고 있는가?

2. 연구분석틀 및 연구 분석체계

1) 연구분석틀

사감위의 사행산업정책의 규제실태는 어떤 기준으로 규제가 이루지고 있는지, 그러한 규제로 인해서 나타난 업종별의 규제의 결과는 어떠한지, 그러한 규제의 결과는 당연한 것인지 어떠한 문제를 안고 있는 것인지, 규 제의 결과로 나타난 현상과 실태 및 문제를 해소할 대안 을 논의하려는 본 연구의 분석틀은 <Figure 2>와 같다. 먼저 사행산업의 문제점으로 토토, 복권의 급성장,

경마의 현상유지 등 불균형적 성장 상황(Regulatory policy properties)을 토대로, 규제정책이 비대칭적인 규제특성(Asymmetric regulation)을 보이는 것은 장 러법체계(토토, 복권)와 규제법체계(경마)임을 밝히기 로 한다. 이러한 문제점의 해결을 위해서는 사행산업에 대한 형평성(Equity) 측면에서 동일서비스 동일규제원 칩과 업종별 특성을 고려한 규제필요성을 제시하고, 개 선방안으로 불법에 대응한 합법산업의 동반성장을 통 한 사회산업의 위기타개를 위해 불법에 대한 공동대응 방안을 모색하는 연구를 진행하고자 한다.

2) 연구 분석체계

연구 분석체계는 사행산업 중에서 토토, 로또, 경마 에 국한해서 업종별 사행산업의 규제 내용(매출상한선, 판매금액, 판매상한선, 판매채널, 판매점, 판매일수 등)과 규제로 나타난 업종별 규제의 기준이 된 유병률 을 근거로 한 총량배분 결과 및 사감위 규제정책이 합법 산업만 규제함으로 인한 비형평성, 불공정성 등의 문제 점, 향후 업종별로 합법산업끼리의 무한경쟁을 지양하 고 불법을 합법으로 끌어들이기 위해 공동 대안을 찾는 것으로 하였다.

3. 연구방법

연구방법은 문헌조사와 사례분석을 위주로 하였는 데 국내외 저서 및 실제 정책 대응 사례를 비롯해서 사 감위와 복권위원회, 문광부등이 발간한 각종 정책보고 서, 통계자료, 조사보고서와 사행산업 업체들이 발간한 자료, 인터넷 검색자료, 국회 속기록 등을 참고하였다.

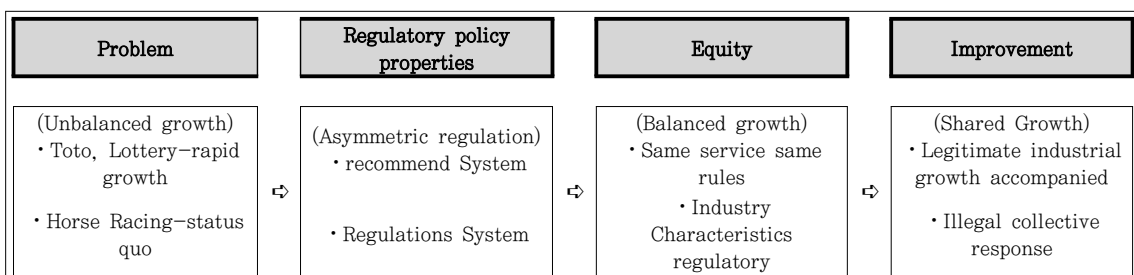


Figure 2. Gambling industry regulatory policy framework

IV. 업종별 시행산업 규제정책 사례분석

1. 사례 개요

사행산업의 업종별 시설로는 토토는 온라인발매와 판매점방식을 동시에 허용 받고 있으며, 복권과 경마는 판매점위주의 오프라인 방식으로 운영되고 있다. 업종별로는 강원랜드 1개소, 외국인 전용 카지노 16개소, 경마본장 3개소 및 장외발매소 30개소, 경륜본장 3개소 및 장외 21개소(국민체육진흥공단 18, 부산경륜공단2, 창원경륜공단1), 경정 본장 1개소 및 경륜과 공동운영 장외 17개소(서울6, 경기4, 대전1, 인천1, 창원1, 부산 3), 소싸움경기 1개소, 복권판매점은 인쇄복권 25,000여개소, 로또복권 6,095개소(2013.12.31), 토토판매점 6,486개소(2014.3)⁷⁾ 등이다. 이중에서 로또판매점 중에서 토토판매점과 함께 운영중인 곳은 918개소(2013.12.31)이며⁸⁾ 토토판매점 중에서 로또판매점과 함께 운영하는 것은 1,882개소에 달한다⁹⁾.

판매게임방식(승식 등)은 경마는 7종(마사회법에 단승식, 연승식, 복승식, 쌍승식, 복연승식, 삼복승식, 삼

쌍승식 및 특별승마식 명시), 경륜·경정 5종(경륜경정법에 단승식, 복승식, 연승식, 쌍승식 및 특별승식의 5종 명시), 소싸움경기 5종(법으로 단승식, 시간적중 단승식, 복수경기승식, 시간적중 복수경기승식 및 특별투표적중식을 명시), 체육진흥투표권 19종¹⁰⁾, 복권 12종¹¹⁾, 카지노 9종¹²⁾이 허용되고 있다.

국내 사행산업에 대한 사감위의 규제정책은 불법 인터넷도박 등에 대해서는 사실상 규제가 이루어지지 못하며 합법업종에 대해서만 상이한 기준을 적용하여 업종별 매출액의 점유비를 재조정하여 특정업종은 매출총량을 확대하고 일부 업종은 점유비를 낮추는 정책으로 요약할 수 있다. 업종별로 가장 많은 규제를 받는 경마, 경륜, 경정과 매출총량만 규제받는 토토와 복권 등 업종별 차등적인 규제 내용을 보면 다음 <Table 3> ‘사감위 업종별 규제정책 비교’와 같다. 매출총량은 업종별로 매출액을 할당하고 동 총량을 넘지 않게 관리하기 위한 것이며, 영업장수 총량은 매출액을 올릴 수 있는 사업장수를 제한하는 것이다. 경마, 경륜, 경정 발매소(전국 60여개 소)는 증설을 불허하면서도 토토, 복권

Table 3. NGCC compared to industry regulations

The main regulations	Online (Internet)		Offline		
	Unlawful Internet Gambling	Legal Toto	Toto	Lottery	Horse Racing
total sales restriction	×	◎	◎	◎	◎
Branches restriction	×	×	×	×	◎
Cross betting restriction	×	×	×	×	◎
internet betting restriction	×	×	×	×	◎
compulsory electronic card	×	×	×	×	◎

※ NGCC : National Gambling Control Committee

※ Horse Racing countries(100 countries), Cycle(Japan, Denmark), Motor boting(Japan)

Source : Kim(2015). (◎ : Do regulations, × : Do not regulations)

- 7) 기획재정부 복권위원회, ‘2014복권백서’ (2014. 12), p216. 나눔로또 <http://www.nlottp.co.kr>의 판매점에서 정리한 결과는 24,740개소(2015.2.11 기준)이며 토토, 로또판매점수(p.80, p.85)가 제시되어 있다.
- 8) 기획재정부 복권위원회사무처, 2014: 235.
- 9) 2014년말 토토,로또 겸용운영 개소는 ‘국민체육진흥공단 본부 경영지월실’ 자료임.
- 10) 국민체육진흥법 시행령(제26조)에는 승부식, 점수식, 추첨식, 특별식외로만 명시됨. 19종은 게임방법(5종)으로서 승/무/패, 점수식, 경기기록식과 참여가능경기수 (14종: 1~14경기 참여) 이다.
- 11) 사감위, 2014: 80. 12종은 로또(온라인), 인쇄복권4종(추첨식 연금복권, 즉석식 스피토 500, 스피토 1000, 스피토 2000), 전자복권 7종(추첨식 스피드키노, 메가빙고, 파워볼, 즉석식 트리블릭, 트레저헌터, 더블잭마이더스, 캐치미). 복권 및 복권기금법(제2조)에는 즉석식과 추첨식 인쇄복권, 즉석식과 추첨식 전자복권, 온라인복권외로만 명시됨.
- 12) 강원랜드 카지노 9종은 테이블게임 7종(블랙잭, 룰렛, 바카라, 빅휠, 다이사이, 포커, 카지노워), 머신게임2종(슬롯머신, 비디오게임) 이 발매중임. 폐광지역지원에관한법률(제11조)에 따라 내국인출입카지노는 관광진흥법(제5조1항)에 따라 허가되며 게임의 종류는 관광진흥법 시행규칙(제26조)의 [별표8]에서는 20종을 명시하고 있으나 이중에서 9종을 발매중.

Table 4. Estimation of illegal gambling and the overall results compared with the first study (2008)

(Unit : one million won)

Kinds	Primary Research estimates (2008)	Secondary Research estimates(2012)			
		Minimum	Maximum	Average	
Illegal Internet gambling	Internet Live	32,000,000	3,050,357	8,890,357	5,699,503
	Web board game		4,575,535	13,335,535	8,549,255
	Internet reel game		1,525,178	4,445,178	2,849,751
Sports Toto illegal		4,161,000	11,862,500	7,610,250	
Illegal Gambling House	(Without)	16,559,500	23,204,500	19,316,500	
Illegal gambling games room	11,559,600	17,337,600	20,160,000	18,748,800	
Illegal horse racing	2,688,480	8,822,194	11,027,742	9,924,968	
Illegal cycle racing	104,422				
Illegal motor boat	388,800				
Illegal Casino	6,961,500	2,176,349	2,720,436	2,448,392	
Total sum	53,702,802	58,207,713	95,646,248	75,147,419	

Source : NGCC(2012: 109).

의 경우는 6천개소(로또) 내지 6,500개소(토토)의 판매 점에 대해서는 설치 규제를 하지 않고 있다.

교차투표 제한은 경마장이나 경륜장 경정장에서 다른 경마장(경륜장, 경정장)에서 펼쳐지는 경주에 대해 베팅할 수 있는 횟수를 제한하는 것인데 복권과 토토는 발매횟수를 제한하지 않고 있다. 인터넷베팅 제한도 경마 경륜 경정에 대해서만 금지하며 토토는 전면 허용하며, 복권은 인터넷전자복권의 경우 허용하고 있다. 전자카드 강제도입은 사전에 실명 또는 비실명의 계좌를 개설토록 하고 구매금액의 한도를 규제하는 제도인데 경마 경륜 경정만 시행토록 하고 토토, 복권은 시행하지 않도록 하여 업종별 비대칭적 규제를 하고 있다.

2. 사례 분석

1) (불법) 인터넷 도박에 관한 규제정책

분석-단속불가로 방지

불법사행산업은 75조(NGCC, 2012)규모로서 이중 불

법인터넷도박은 17조원, 불법 인터넷토토(7.6조) 포함 시 25조에 달하는데(〈Table 4〉) 이에 대한 규제는 사실상 없다. 사이트 가입 시 성인인증제가 무색하며 국외에 서버를 둔 경우 추적이나 사이트폐쇄는 불가능하다. 도박자금은 최종적으로는 은행계좌를 통하나 개설을 금지할 수 없고 단속을 하더라도 이미 자금은 빠져나가며 이 경우 범죄수익 환수법이 없어 단속이 이루어지지 못하고 있다.

2) 토토에 관한 규제정책 분석-성장유도 업종

토토는 〈Table 5〉에서처럼 매출총량은 규제를 받지만 인터넷베팅 허용, 판매점 미규제, 전자카드 미실시로 전국 어디서나, 누구나, 언제든지 참여할 수 있는 수단을 허용받고 있다. 또한 발매대상 경기 제한폐지, 경기 맞추는 방식 제한폐지 등, 감독부처인 문체부가 모든 제한을 풀어주었다.

또한 토토는 출범 초기(2001)부터 사업권을 가진 국민체육진흥공단이 민간에 위탁할 수 있어 감독부처인

Table 5. Toto (Sports Promotion vote) regulations

Regulatory areas	Regulation Act	contents
Promotion	Decree	Limited by the business plan prior approval
Operating restrictions	Decree	Supervisory body holds decision-making authority and commission of the gameplay operating cost ratio, the prior approval of the business plan
Issued a limited number	Decree	Abolish restrictions: less than 90 times ('07 .7.27) → less than 300 times per year ('04 .4.24) → 1 within cheonhoe ('05 .10.26) → abolition ('12 .1.6)
Issuance target game	-	Football, basketball ('01 .10) → Add baseball, basketball, golf, Korean wrestling ('04 .4)
How to play(betting pool)	Decree	Details can be run without restrictions betting pool
Purchase ceiling	Decree	1 single ₩ 100,000
Branches	-	Unlimited local installation (can be installed in a convenience store)

Source : Dellote Anjin(2008: 249), quoted rearranged.

Table 6. Lottery regulations

Regulatory areas	Regulation Act	contents
Promotion	Decree	Lottery Commission prior approval for advertising planning
Operating restrictions	Law and Decree	Operating earnings ratio, how to sell a business plan, referred winnings accrual, subject to prior authorization, including the par value
Issued a limited number	Decree	The timing and number of prior authorization issued, February limit for
Purchase ceiling	Law	₩ 100,000 times or more per purchase limit
Branches	-	Unlimited local installation (can be installed in a convenience store)

Source : Dellote Anjin(2008: 244), quoted rearranged

Table 7. Horses racing regulatory policy

Regulatory areas	Regulation Act	contents
Promotion	Decree	Horse racing ban advertising, broadcast advertising ban
How to play(betting pool)	law	limited to eight types of gambling conducted only low 5 types
Issued a limited number	Decree	Within 105 days a year, one day hold up to 15 times
Purchase ceiling	Betting Conditions	₩ 100,000 available per person per one racing
Internet	-	Prohibited (discontinued in 2008)
Off-track betting office	Law and Enforcement Rules	-Limited installation areas: commercial area is installable / housing, green spaces, Built-Up, settlement area, subject to availability

Source : Dellote Anjin(2008: 234), quoted rearranged

문체부의 정책적 지원을 받아 발매 대상경기 확대(1종 → 6종), 유일한 총량제한 기준이던 발매경기횟수 폐지(2000년 연간 90회 이내 → 2012년 폐지), 인터넷베팅 허용, 영업장 미 확대 및 미규제(판매점 2003년 2,969개 → 2004년 5,010개 → 2005년 6,590개 → 2013년 6,515개) 등 140배 성장(2003년 283억 → 2013년 3조 782억)했다.

3) 복권에 관한 규제정책 분석-유지 내지 장려

국내 사행 산업 중에서 토토, 복권, 경마에 대한 사감위의 규제내용 중에서 TV광고는 당첨자 추첨 생중계가 필요한 특성에 따라 <Table 6>과 같이 복권에게만 허용되어 있다. 경마 등은 직접홍보나 사회기여 홍보 등이 전면 금지되는데 반해 복권은 TV를 통해 사회기여 활동 등의 홍보를 하고 있어 TV홍보는 복권의 긍정적 인식 확산에 결정적 수단이 되고 있다.

또한 총량규제 외에는 아무런 제한이 없으므로 최근 연금복권 추가 도입이후, 발매수단을 추가로 확대(판매점, 인터넷로또 도입)하고 있어(판매점 2002년 5,197개 → 2006년 7,692개, 2009 6,631개, 2013년 6,093개) 언젠든 2003년 로또 출범 시 4조원 대에 달했던 매출을 달성할 수 있을 것으로 보고, 각종 규제로 인해 주어진 매출총량을 달성하지 못하는 경마의 매출총량

을 넘겨받는 전략으로 매년도 매출총량을 늘리고 있다.

4) 경마에 관한 규제정책 분석-억제 업종

경마(경륜 경정)등은 사행산업에 대해 매출액을 억제시켜 건전화하겠다고 가해지는 모든 규제를 예외 없이 다 받고 있다(<Table 7>). 사감위 출범(2008년)부터 모든 판매점증설 중단, 인터넷발매폐지, 전자카드 강제 시행 등의 규제로 인해 고객을 늘리거나 사업장을 늘릴 수 있는 모든 수단이 봉쇄되어 주어진 총량(2015년 8조원)마저 달성하지 못하고 있다. 이는 경마장외발매소 증설불허(판매점 '00년 25개 → '06년 33개 → '10년 32개 → '13년 30개) 인터넷베팅 금지 등으로 집중규제 대상이 되면서 현재도 7조 원대(2002년)로 정체상태이며 시간이 갈수록 토로또의 성장과는 반대로 날로 위축되고 있다.

V. 사행산업 규제가 시장구조에 미치는

영향분석

1. 업종별 불균형적 규제 특성

사행산업의 규제 요인은 '바다이야기'에서 촉발된 부작용을 막기 위한 방안으로 불법게임을 막아야 한다는 시민단체나 정치권이 사행산업의 확산을 막아야 한다는 주장에서 시작되었으나 처음 주장과는 달리 사감위

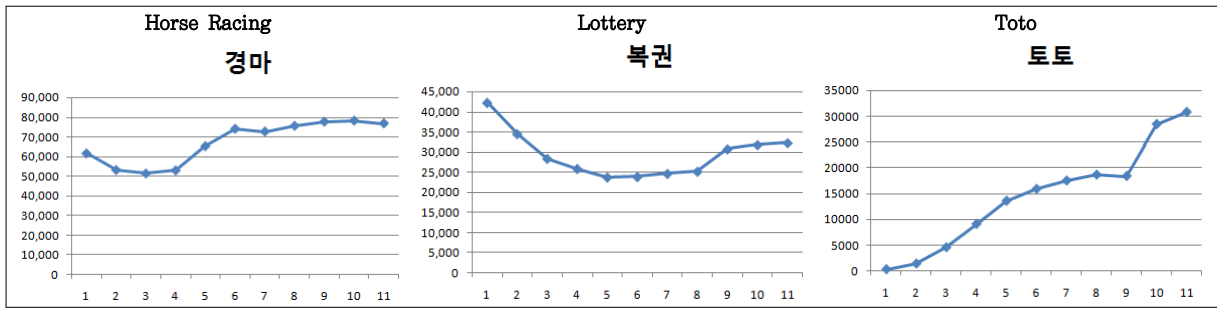


Figure 3. Gambling industry sales trends (2003-2013)

법이 제정되면서 합법사행산업의 규제만 강화하는 결과를 초래하였다.

그런데 사감위 규제는 당시 가장 큰 매출규모를 가진 경마에 집중되고, 후발주자인 토토와 복권은 자금 확장을 위해서 규모를 줄일 수 없다는 관계부처(문화관광부, 기획재정부)의 입장을 반영하여 업종별 규제내용을 달리하면서 불균형적 규제가 시작되었다. 즉 사행산업 규제는 불법이 아닌 합법산업의 규제에 초점이 맞추어지는 비정상적이 규제가 이루어지는 불균형적 형평성에 어긋나는 규제의 특성을 보여주고 있는 것이다. 앞에서의 사행산업의 업종별 규제 내용을 분석해 본 결과 나타난 업종별 규제의 특징을 보면 토토와 복권의 경우는 사실상 아무런 규제가 없으며 사감위 규제는 경마에 대해서만 모든 규제를 가하고 있다.

2. 업종별 불균형적 규제에 의한 불균형 성장

1) 업종별 불균형적 규제의 결과-업종별 점유비 급변
 사감위 정책으로 인해 경마와 경륜 경쟁은 집중 규제 대상이 되면서 위축된 반면, 복권과 토토는 매출총량만

을 규제받는 감독부처와 사감위의 우호적 정책지원을 받고 있다. 이러한 업종별 불균형적인 규제로 인해 결과적으로는 토토는 1백여배 성장, 복권은 지속성장의 발판을 마련하면서 사행산업간 시장 점유율은 급변하게 되었다.

즉 앞의 <Table 2>에서 보듯이 2003년 사행산업 전체시장 규모 14.2조 원 중에서 경마는 6.1조 원, 복권 4.23조 원, 토토 283억 원이던 시장은 2013년 전체시장은 19.7조 원으로 확대되면서 경마는 7.7조 원, 복권은 3.2조 원, 토토 3조 원으로 토토가 급성장을 한 것으로 나타났다. 2003년 로또 출범으로 불었던 복권열풍으로 로또에 대한 규제로 복권이 주춤하고, 2006년 ‘바다이야기’사태로 2008년 사감위 출범능 계기로 경마에 대한 규제가 강화되는 중에도 토토는 경마와 복권의 시장을 크게 잠식해온 것이다.

이로 인해 사행산업 전체시장에 대한 점유비가 <Figure 4>와 같이 2003년 43%였던 경마는 2013년 39.2%로 감소한 반면, 2003년 0.2%였던 토토는 10년만

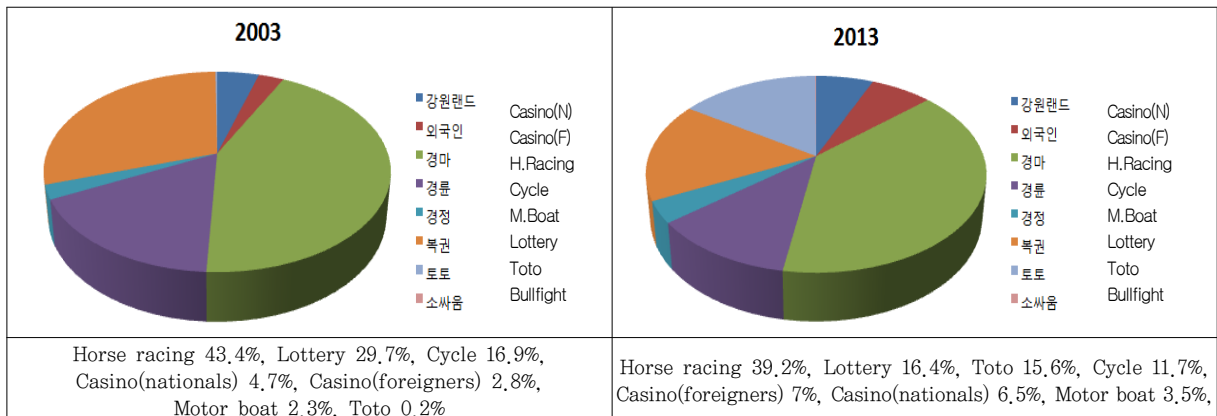


Figure 4. Gambling industry changes occupation ratio (2003, 2013)

Table 8. Exceed the total revenue and total industry

(unit: One hundred million won)

	2009		2010		2011		2012		2013	
	Quota	Earnings	Quota	Earnings	Quota	Earnings	Quota	Earnings	Quota	Earnings
H.racing	73,105	72,865	77,313	75,765	80,820	77,862	87,707	78,397	80,876	77,035
		△ 240	4,208	△1,548	3,507	△2,858	6,887	△9,310	△6,831	△3,841
Lottery	24,703	24,712	26,445	25,255	28,046	30,805	28,753	31,854	33,135	32,340
		9	1,742	△1,190	1,601	2,759	707	1,049	4,382	△ 795
Toto	15,363	17,590	16,065	18,731	17,459	18,478	27,765	27,583	30,978	30,782
		2,227	702	2,666	1,394	1,019	10,306	△ 182	3,213	△196

※ 2009~2011 : NGCC(2012: 31).
 ※ Sale Quota : NGCC(2014: 186).
 ※ Earnings : Lottery Committee(2014: 31).

인 2013년 점유비가 15.6%로 급증했다. 이는 경마와 복권의 매출액 점유비가 토토로 이전되고 있음을 알 수 있다.

2) 총량 규제를 벗어날 수 있도록 법개정 추진:

토토, 복권

매출총량이 문제가 된 것은 2011년 총량이 2.8조 원이던 복권 매출이 3조 원을 넘어서게 되면서 부터이다 (<Table 8>). 이때 경마가 총량에 9,310억 원이 미달되는 시점에서 토토와 복권은 총량을 초과할 상황에 이르자 감독부처인 문화체육부와 기획재정부는 매출총량이 부족해서라며 총량배분 기준의 불합리성을 제기하기 시작하였다. 결과적으로 사감위법 시행령을 개정(2012)하여 유병률이 낮은 업종은 매출총량규제를 받지 않는 근거를 확보하였다. 토토, 복권은 매년 매출총량을 초과하게 되자 사감위에 추가 총량배정을 지속적으로 요구하였다. 연금복권 출시로 2011년~2012년 매출총량이 2년 연속 1천여 억이 초과되자 매출총량 준수 위한 판매중단보다는 복권 등 일부업종은 매출총량 규제를 받지 않는 근거를 신설토록 요구하여 사감위법개정(2012. 5. 23)을 관철시켰다.

3) 유병률에 의한 불균형적 규제정책

경마는 2012년 총량을 역대 최고인 8.8조를 배정받았으나 변화된 사감위의 총량배정 정책에 따라 전년도 실적기준인 연간 7조원대로 총량이 줄어들었다. 또한 각종 규제 주어진 총량을 달성할 수단이 막혔고 사감위의 유병률 높은 업종은 낮은 업종으로 총량이란 정책에 따라 2013년 총량을 8천억 삭감당하면서 토토와 복권(로또)에게 3,200억과 4,300억을 내어주면서 전체 매출점유비가 30%대로 추락했다. 사감위의 위원들의 임기는 3년이어서 2008년 사감위 출범당시의 1기 사감위원들은 사실상 토토와 복권에 대해서는 매출총량만을 제한하였고 경마에 대해서만 규제를 집중하는 것으로 1차 5개년 종합계획(2008~2013)을 수립하고 임기를 마쳤다. 2기 사감위원들은 이미 수립된 종합계획에 의할 경우 토토와 로또는 유일한 규제인 매출총량 배정기준은 사행산업전체의 매출총량에서 기존의 업종별 점유비가 높은 업종(경마)이 유리하며 토토와 복권은 기존의 점유비가 낮으므로 매년 배분받는 매출총량은 계속적으로 낮게 받을 수밖에 없어 불리하다는 입장이었다.

이러한 총량배분기준을 변경하기 위해서 사감위와 토토, 복권에서는 유병률에 의한 총량배분 비율을 조정하는 방식으로 바꾸기 위해 총량배분정책을 바꾸는데 주력

Table 9. Public overall prevalence (2014)

(n= 20,000 people)

Non-Problem	Low risk	Moderate risk	Problem	sum	Prevalence (Moderate risk +Problem)
86.2	8.4	3.9	1.5	100	5.4
		13.8			

※ Source : NGCC(2014: 34).

Table 10. Visitors overall prevalence (2014)

(n= 3,845 people)

	Non-Problem	Low risk	Moderate risk	Problem	sum	Prevalence (Moderate risk +Problem)
total	47,8	16,2	19,0	17,0	100	36,0
Lottery	80,5	9,3	8,7	1,5	100	10,2
Toto	69,3	16,2	11,6	2,9	100	14,5
Casino	32,4	5,8	13,1	48,7	100	61,8
H.racing	32,2	18,7	26,3	22,8	100	49,1
Cycle	40,7	19,4	23,6	16,2	100	39,8
M.boat	45,5	19,4	20	15,2	100	35,2

Source : NGCC(2014: 144).

하였다. 2기사감위원의 임기를 마치는 시점(2012년)에 서 유병률을 적용하여 매출총량 배분기준을 바꾸도록 사 감위법을 개정하면서 경마의 매출총량 미달분을 토토와 복권(로또)로 넘기는 방식으로 변경하였던 것이다.

사감위법이 개정(2012)되자 사감위는 복권위(복권)와 문화관광부(토토)의 매출총량 적용을 완화하는 논거를 유병률의 높고 낮음에 두고 세부적용기준을 정하는 사감위법 시행령을 개정(2012. 11. 23)하였다. 즉 사행산업의 건전화를 위해서는 중독 등 사회적 폐해가 심한 업종의 수요를 중독 폐해 등이 없고 건전한 업종인 경우에는 총량에서 제외할 수 있도록 총량을 제외하는 요건을 사감위법 시행령에서 구체적으로 정하고 최종적으로 「총량제외 요건」에 부합하는 경우 사감위 의결을 거치기로 하였다.¹³⁾

기획재정부 복권위원회는 복권총량이 부족하다며 사감위, 문화관광부, 기재부가 합의하여 유병률이 일정 규모 이하가 되면 매출총량 규제에서 제외하도록 2012년 사감위법 시행령을 개정하여 복권의 경우는 유병률이 일정 수준 이하이면 매출총량규제에서 제외될 수 있게 되었다.

일반인의 유병률(저위험 Low risk +중위험 Moderate risk + 문제성 Problem)은 13.8%이며(〈Table 9〉) 복권과 토토는 이용자의 유병률(중위험+문제성)이 각각 10.2%, 14.6%로서(〈Table 10〉) 복권(10.2%)은 일반인 유병률(13.8%)보다 낮으므로 총량규제에서 제외할 수

있다는 것이다. 이는 시행령 개정 당시부터 시뮬레이션을 토대로 복권과 토토의 총량규제를 제외시키겠다는 기재부와 문광부의 의지가 반영된 결과였다.

3. 사행산업 불균형적 규제정책의 결과 분석

사행산업에 대해 규제를 가해야한다는 규제요인은 사행산업이 갖고 있는 다음과 같은 부정적 요인이 기인한다. 즉 사행사업을 규제하여야 한다는 제일 첫째 요인은 사행산업의 유병률이다. 유병률이 선진국에 비해 높기 때문에 일정비율까지 낮추기 위해 규제해야 한다는 것이다. 문제는 선진국에서는 시행하지 않는 업종별 유병률을 산출하여 의도적으로 업종별로 유병률이 높고 낮음을 제시하고는 유병률이 높은 업종은 억제하고 낮은 업종은 장려하기 위해 매출총량을 오히려 늘려주어야 한다는 논리로 업종별 불균형적이 규제를 가하고 있다는 점이다.

둘째요인은 사행성 기준인데, 토토와 복권의 경우는 인터넷방식, 전국에 수천개소의 판매망을 구비하여, 사행성 경험률이 가장 높으며 또한 수백만 분의 1의 확률로 대박심리를 자극하는 승식을 마음대로 시행한다는 것이다. 이로 인해 사행성을 확산하고 있음에도 이는 문제 삼지 않고 오히려 일정한 장소에서 수십 개소에 불과한 경마장의발매소와 적중확률 수십 분의 1에 불과한 승식만을 시행하는 경마를 오히려 사행성 확산의 주범으로 보고 경마를 오히려 더 규제를 하고 있다.

13) 이러한 결과는 당시 22억 원 수준이었던 사행산업 중독·예방치유에 소요되는 비용을 중독예방치유부담금 신설을 통해 최대 410억 원까지 증액하도록 하는 사감위법 개정안 국회통과에 관계기관이 협조하고 사감위 위원장이 법개정 후 복권을 총량에서 제외할 것이라고 국회심의 과정에서 확약한 바 있어, 사감위법이 안정적으로 통과된 것이다.(기획재정부 복권위원회, 2014 복권백서.)

셋째, 이러한 업종별 차별적 규제를 가해도 일반인들은 거의 이의를 제기하지 않는 이유는 그동안 역사가 가장 깊은 경마(1922년 시행)를 사행산업의 대표주자로 보고 뿌리 깊은 경마에 대한 부정적 인식이 작용했기 때문이다.

넷째, 이러한 부정적 인식은 선발주자인 경마에 대해 규제가 집중되어도 이를 당연시하는 분위기이다. 후발주자인 토토와 로또에 대해서는 전 국민 누구나 손쉽게 구할 수 있다는 판매수단의 확산에 힘입어 사실상 규제를 받지 않고 있는 것이다.

다섯째, 이러한 이유로 전국 수천개소의 토토와 복권(로또)의 판매점에 대해서는 사실상 아무런 규제를 가하지 않으면서도 경마장외발매소가 모든 문제를 야기하는 장소라고 낙인을 찍어 도심내에서 외곽으로 이전하라는 규제정책을 펼치고 있는 것이다. 사행산업에 대한 규제 요인에 따라 가해지고 있는 규제내용을 요약하면 총량 규제, 인터넷발매 금지, 장외발매소등 영업장의 규제, 전자카드의 도입강제, 교차투표의 제한으로 정리된다.

문제는 이러한 규제가 사행산업에 대해 동등하게 적용되는 것이 아니라 차별적으로 규제가 이루어진다는 점이다. 앞서 보듯이 경마는 모든 규제를 다 받고 있지만 토토와 복권은 매출총량만을 규제받고 있다는 것이다. 사행산업에 대한 사행성 확산을 막는다면서 판매망이 전국에 수천개소씩 있는 토토와 복권에 대해서는 영업장 총량규제를 하지 않고 있으며, 사행산업에 대한 접근성을 어렵게 해서 확산을 막는다면서 업장이 수십 개소에 불과한 경마장외발매소는 설치수를 규제하면서 동시에 도시외곽으로 이전하라면서 토토, 복권(로또)의 판매점은 계속 늘려주고 있다.

또한 접근성을 어렵게 한다면서 경마는 인터넷을 못하게 하면서 토토와 복권(전자복권)에 대해서는 인터넷 발매를 허용하고 있다. 과도한 구매를 억제하기 위해서는 실명방식으로 구매토록 해야 한다면서도 경마는 전자카드도입을 강제하면서, 토토와 로또는 전자카드를 실시하지 않도록 하였다. 이러한 불균형적 규제의 논리는 유명률이 높은 업종은 성장을 억제시키고, 유명률이 낮은

업종은 성장을 시켜야 한다는 불균형적 잣대가 작용하기 때문인데 이에 대한 정당성을 논의해 볼 필요가 있다.

4. 사행산업 규제원리와 상반된 불균형적 규제 심화

1) 사행산업 금지모형과 공익모형의 충돌

세계복권의 산업의 변천과정에서 Moon(2014)은 Kingma(2008)의 분류에 따라서 금지모형(Prohibition model), 공익모형(Alibi Model), 위험모형(Risk Model)으로 분류하면서 금지모형은 제2차 세계대전 후 정부수립 이전에 성행하던 도박 같은 사회문제이며 공익모형은 현대국가 수립 이후 공익을 위해 발행되던 요행을 바라는 정당화된 정책이며 위험모형은 최근 인터넷기술이 복권은 물론 사회전반에 확산된 이후 국제적인 게임시장에서 확산되어가는 경제현상으로 설명한다.

사행산업에 대해 시대적 변천과정을 분류한 Kingma(2008)의 모형에 따르면 서양은 이미 금지모형, 공익모형을 지나 리스크 모형단계에 이르며 사행산업을 금지의 대상이 아닌 위험관리대상으로 보아, 불법과 과잉도박에 대한 관리대상으로 보고 있다. 한국의 규제현황을 보면 토토는 2000년대 이후 도입되어 사실상의 규제가 없어 리스크모형 단계에 이르렀으며 복권은 현재 공익모형단계를 거쳐 위험모형의 단계로 넘어가는 과정에 있는 것으로 판단된다.

반면에 경마는 사감위의 규제가 집중되고 사행산업 규제법이 1960년대 법체계를 유지하면서 규제법위주로 규제되어 아직도 금지모형과 공익모형의 위치에 머무르고 있다고 판단된다. 우리나라는 여전히 금지대상(경마)나 공익관리대상(토토, 복권)으로 보고 있다. 즉 우리나라에서는 일부업종에 대해서는 여전히 금지모형에 머물러 규제 대상으로 보면서 도박의 위험성을 강조하여 사행성과 중독성을 사회적 죄악(Sin)으로 보는 시각에서, 중독성이 높은 일부 업종은 금지대상으로 보고 있다.

Kingma(2008) 모델에 따라 한국의 규제현황을 비교하면 토토는 2000년대에 출범하면서 총량규제 외에는 사실상 아무런 규제가 없으므로 금지모형이나 공익모형 단계를 거침이 없이 위험모형의 단계로 넘어가는 과정에

Table 11. Compare gambling world gaming regulatory models and south korea status

Characteristic		Model		
		Prohibit Model	Alibi Model	Risk Model
World Gambling	Time	Until 1950s	1950s-1980s	1990s onwards
	Technology	Based printing	Network-based	Based social
	State forms	Nations	Welfare State	Risk Society
	Social Issues	Private gambling destination	Illegal gambling destination	Excessive gambling destination
South Korea Status	Time	The previous government established (~ '50 years)	Since the government established ('50 year ~)	Since diffusion technology (2000 ~)
Toto	Regulatory principles	-	-	National Sports Promotion Act, comprehensive care
	Betting pool	-	-	Gambling (high dividend)
	Branches	-	-	Platform-based (non-regulated)
	Internet betting	-	-	Excessive gambling
	Private consignment sale	-	-	International policy convergence
	Taxes, Pay Fund	-	-	Public + private interest (only pay fund)
Lottery	Regulatory principles	None (market logic)	Lottery Law, comprehensive care	International order, comprehensive care
	Betting pool (Lottery culture)	gambling (Law dividend)	Luck (High dividend • Jackpot psychological)	enjoyment (High dividend)
	Branches (Distribution Services)	Based retailer (Not regulated)	Based terminal (Not regulated)	Based platforms (Not regulated)
	Internet betting (Product development)	Lottery Print	Online lottery	Network Game
	Private consignment sale (Business operations)	Government center	Business rights	International policy convergence
	Taxes, Pay Fund	Tax	Public (only pay fund)	Public + private interest
Horse Racing	Regulatory principles	Korea Racing Association Law, listed attention	Korea Racing Association Law, listed attention	Korea Racing Authority Law, comprehensive care
	Betting pool	gambling (Law dividend)	Luck (Law dividend)	enjoyment (Law dividend)
	Off-track	OTC (regulation)	OTC (regulation)	OTC+based retail
	Internet betting	Unacceptable	Unacceptable	permit
	Private consignment sale	Unacceptable	Unacceptable	permit
	Taxes, Pay Fund	Taxes • Funding	Public interest (presented Funding)	Public (taxes Funding)+Private interests

Source : Kingma(2002; 2008), Moon & Choi(2014), Cited reconstruction

□ : Korea Toto, Lotto, Horse Racing Status

있는 것으로 판단된다. 경마는 1922년 시작되어 2000년 초까지 사실상 상당기간 독점적으로 운영되어 왔으나 독점에 따른 도박중독 폐해의 주범으로 몰리면서 사감위의 출범시부터 가장 강력한 규제를 받게 되어 사업을 확장할 수 있는 수단을 봉쇄당함으로써 매출액은 정체를 보여 2002년의 7조 수준이 10년간 이어져 오고 있다.

한국의 규제현황을 비교하면 경마는 여전히 금지모형이나 공익모형단계에 머물러 있으면서 가장 강력한 규제를 받고 있는 것으로 판단된다. 외국과 다른 국내 사행산업의 규제현황 및 업종별 규제의 불균형성을 고

려하여 한국 사행산업의 위치를 정리하면 <Table 11>과 같다.

사감위는 사행성과 도박성, 중독성이라는 잣대를 가지고 같은 사행산업이라도 일부 업종은 사회문제를 야기하는 죄악(Sin)에 대한 징벌적 의미에서 금지(Prohibit)할 대상으로 보는 있는 듯하다. 반면에 일부 업종은 오히려 공익이나 사익에 기여하는 오락적(Entertainment) 요소를 가미한 놀이라는 인식하에 금지보다는 위험(Risk)을 관리할 대상으로 보아 장려를 하고 있는 것이다. 이에 대해 Kim (2015)은 일부 업종

에 대해서는 중독성 등의 사회적문제의 확산은 억제하고 일부 업종은 공익성과 오락적 (Entertainment) 측면을 고려하여 상대적으로 규제의 강도를 약하게 하는 등 불균형적 규제를 하고 있다는 문제점을 제시하고 있다.

2) 규제형평성 보장에 대한 필요성 제기

토토나 복권(로또)의 경우는 전국 어디서나 시골이던 도시이던 학교주변이던 주택가이던 전국 수천개소의 판매점에서 살 수가 있고, 또한 인터넷으로도 구매가 가능하다. 구매 또한 실명(전자카드 등)으로 하는 것이 아니며, 발행대상경기나 발행 승식도 수백만 분의 1 당첨확률을 노리는 대박 승식도 법적 제한을 받지 않고 무제한적으로 할 수 있다. 민간업체에 위탁을 하여 마케팅 등에 제약을 거의 받지 않으며, 제세를 납부하지 않고 주무부처 기금으로 배분하거나 수혜대상을 지정해 집행하므로 거부감이 적다하겠다. 토토, 복권은 기금 확보라는 대의명분으로 인해 나서서 규제를 할 이유가 없는 만큼 적극적인 법적 제도적 지원에 힘입어 지속적인 성장을 하고 있는 것이다. 경마의 경우는 판매점이 수십개소에 한정되고 규제에 의해 확산은 중단됐고, 설치도 건축법, 국토이용에 관한 법률 학교보건법등으로 인해 주택가나 학교주변에는 설치할 수 없고 상업지역내에만 설치하는 등 입지가 제한되어있다.

승식은 법에 규정되어 확대가 불가하고, 수십 분의 1의 당첨확률이 저매당 승식만 하되 인터넷으로는 불가하고, 또한 실명을 밝히고 구매해야하는 전자카드의 도입이 강제되며, 민간위탁이 금지되어 적극적인 마케팅에 제약을 받는다. 연간 1.5조 원 이상의 세금(레저세 등)을 납부하지만 지방정부나 중앙정부의 예산으로 편입되어 수혜대상을 알 수 없고 축산발전기금은 2~3천억으로 미미하여 체육기금이나 복권기금만큼의 매력에 덜하며 국민적 지지세력 또한 상대적으로 미미하다는 특성이 있다.

이렇듯 토토와 복권(로또)는 접근성이 경마보다 쉽게, 반복적 유인성과 대박을 노릴 수 있다는 사행성이 훨씬 높은 승식을 운영하고 있고 반복적 참여로 중독성이 높음에도 불구하고 모든 규제는 경마에 대해서 집중

되어 있다는 점에서 사행산업규제정책은 형평성을 잃었다 할 수 있다. 사행산업 규제정책이라 하더라도 “규제는 마땅히 ‘동일범주 동일대우의 원칙’, ‘분배기준 조절의 원칙’ 등의 규제형평원리가 적용되어야 하며 차별 없이 규제 집행력이 담보되어야 공정경쟁을 통한 수범자의 자발적 규범준수를 기대할 수 있으며 규제의 일관성을 구현할 수 있다(Kim, 2015: 482)”는 원칙을 상기해야 한다.

VI. 결론

앞서의 연구질문에 대한 결론을 정리해보면 사행산업을 규제하게 된 원인은 도박중독률이 외국에 비해 높기 때문에 규제를 해야 한다는 논리에서 출발하였으나 도박유병률 산정기준에 대해서는 국내학자들 간에 견해가 엇갈려 업종별 매출총량 설정기준으로 적용하는 것은 타당하지 않다는 것을 알 수 있다. 사감위는 유병률 산정시에 중위험 도박과 문제 도박을 합산하여 9.5%로 발표하였지만 중위험 도박을 배제하고 문제도박의 비율만을 포함하여야 하며 이 경우 문제 도박자의 비율은 1.3%로 현저히 감소할 것이므로 사감위 규제 논리의 근간이 없어질 수도 있다. 2010년 고려대 조사 결과(20,175명, K-NODS)에서는 병적 도박 1.2%, 문제 도박 1.2%였고 2010년 보건복지부 실태조사(5,333명, DIGS)후 해외 유병률 학회지에 발표된 결과에서는 병적 도박 0.8%, 문제 도박 3.0%에 불과했다.

따라서 사행산업 규제정책이 매출총량정책에 유병률의 반영률을 높여 업종별 점유비를 인위적으로 조정해서 토토와 복권(로또)는 성장시키고, 경마는 위축시키려 불균형적인 정책은 비대칭적 규제이므로 과도한 규제는 형평성 차원에서 완화되어야 한다. 논란이 있는 유병률을 총량배분 정책에 활용하도록 사감위법 시행령을 개정하여 경마 등에서 총량을 이관하였다는 점에서 형평성을 잃은 정책이다. 그러므로 유병률이 높다는 이유로 경마총량을 이관해가려는 정책 또한 변경해야 할 것이다. 비대칭적 규제에 의해 사실상 주어진 총량

을 달성할 수단이 봉쇄된 경마는 사실상 규제가 없는 토토와 복권(로또)에게 배정된 총량을 계속적으로 내어줄 수밖에 없다. 또한 사행산업 업종별 유통률을 근거로 한 업종별 불균형적 규제는 일부 업종의 급성장을 유도한 반면에 일부 업종은 현상유지에 급급하게 만드는 인위적인 결과를 가져왔다. 이로 인해 과거 10년간 사행산업 시장구조는 경마위주에서 토토와 복권이 이를 잠식하는 결과를 초래했는데 특히 토토의 경우 10년간 140배가 성장하는 불균형적인 성장을 했다.

이는 사감위의 규제 정책이 특정업종의 성장과 규제를 인위적으로 조장한 것은 아닌 가하는 의구심을 가지게 하는 원인이 되고 있다. 그렇다면 업종별 인위적인 불균형적 성장정책에 의한 인위적인 시장구조의 개편이 헌법상의 형평성 논란을 초래하고 있으므로 '동일서비스 동일규제'라는 대원칙을 유지하는 선에서의 사행산업 업종별 균형성장 정책을 모색해야 할 시점이 왔다는 지적을 하지 않을 수 없다. 따라서 불균형적 규제와 인위적인 시장구조의 개편으로 인해 야기되는 형평성 논란을 불식시키기 위한 다음과 같은 정책적 제언을 하고자 한다.

정부의 사행산업의 정책방향도 규제가 가능한 합법적 온라인은 허용하면서 오프라인 판매규제는 완화하여 복합문화공간으로 변신할 기회를 줘서 불법과의 경쟁력을 높여주어야 한다. 또한 사행산업에 대한 업종별 불균형적 비대칭적 규제에 대해서는 헌법에 보장된 평등성, 업종간 규제의 형평성, 규제내용의 공정성의 가치를 융합하여 합리적으로 관리되어야 한다. 사행산업 정책은 규제 대상 업종별로 규제 또는 육성할 것인지는 산업적 특성을 고려한 바람직한 정책방향을 설정하고 체계적으로 이행관리 함으로써 실행력을 갖게 된다. 과거 문체부가 국제경기대회 지원명목으로 체육진흥투표권을 1천억 이상 증량 발행하기 위해 정부입법 형식으로 관철시킨 사례 및 매출 총량 초과를 해결하기 위해 기재부가 주도가 되어 문체부, 사감위가 연대해서 사감위법 개정 및 시행령을 통과시킨 사례등도 벤치마킹해야 한다.

참여방식(승식), 참여수단(인터넷 등)에서 토토, 로또는 접근성이 좋아 손쉽게 누구나 구매하고 수백만 분

의 1 당첨확률 게임(토토, 로또)로서 사행성이 더 높으면서도 확률 10분의 1이내인 경마가 오히려 사행성 조장주범으로 비판받아 오히려 집중적으로 규제되는 현실에 대한 합리적인 대응이 필요하다.

합법산업규제로 날로 성행하는 불법시장에 대한 단속을 강화하기 위해 단속인력, 장비 등을 확충하여 불법에 대한 업종공동 대응태세를 강구해야 한다. 이를 위해 사감위 정책 중에서 불법으로 고객을 내모는 전자카드 도입, 사업장 규제 등에 대해서는 소극적 대응에서 벗어나 앞으로는 불법과의 대응력을 높이는 차원에서 이들 규제보다는 오히려 인터넷베팅 허용 등의 합법 시장 육성정책을 이끌어 내는데 모든 업종이 나서야 할 것이다. 또한 합법산업 내에서의 총량배분정책에서 주력하기보다는 20조에 달하는 합법시장과 75조에 달하는 불법시장 전체인 100조 시장을 관리 총량대상으로 놓고, 불법시장 단속규모만큼 합법산업의 매출총량을 늘려주는 총량관리정책으로 전환해야 한다.

오늘날 인터넷이 모든 생활의 영역에서의 영향력이 확대되면서 이제 합법과 불법의 영역을 명확히 경계지어 관리하는 것은 불가능한 실정이다. 생활의 편리한 무기가 된 인터넷이 도박중독이나 사행성게임의 확산에 악용되면서 이제 국민들은 연령고하, 남녀노소를 막론하고 일상생활 속에 부지불식간에 끊임없는 위기(crisis)에 노출되게 되었다. 따라서 사행산업은 더욱 더 건전한 방향으로 관리되어야 하며, 무분별한 확산을 막으면서 불법과의 경쟁에서 이겨내면서 사행산업 업종간의 동반성장을 통한 공동발전을 위한 상생노력을 지속적으로 경주해 나가야 할 것이다.

References

- Bae, Young Mok, Seon Ok Keum and Sang Mi Kim. 2013. Study on Gambling Addictive Gambling Industry. *Social Science Research*. 30(2): 1-24.
- Browning, E. and W. Johnson. 1984. The Trade-off between Equality and Efficiency. *Journal of Political Economy*. 92(2):

- 175-203.
- Cho, Kwang Ick. 2011. A Review on the Problem Gambling in Korea: An Evaluation. *Journal of Tourism Sciences*. 35(7): 51-76.
- Deloitte & Anjin. 2008. *Horse Industry Contributes to the National Economy and Effectiveness of National Research Policy Initiatives*. Korea Racing Association.
- Han, Seong Yeul and Heung Pyo Lee. 2009. The Actual Condition, Participation Rate of Gambling and Prevalence of Pathological Gambling in South-Korea: Based on Gambling Type. *The Korean Journal of Health Psychology*. 14(2): 255-276.
- Hwangbo, Hyun Woo. 2009. A Study on the Regulatory Policies for the Wagering Industry: Policy Failure Cases and Their Causes. Major in General Public Administration Graduate School of Public Administration. Yonsei University.
- Lim, Sung Han. 2015. A Study on the Regulation to the Gaming. *Law Journal*. 33: 349-368.
- Jeong, In Gyun. 2012. The Comprehensive Countermeasures for the Sound Development of Gambling Business: Focusing on the Horse Racing Bettors. Seoul National University Graduate School of Public Administration Master's Thesis.
- Kingma, Sytze F. 2008. The Liberalization and (re)regulation of Dutch Gambling Markets: National Consequences of the Changing European Context. *Regulation & Governance*. 2: 445-458.
- Kim, Do Woo and Kyung Rae Park, Chang Moo Lee. 2012. The Study of Illegal Gambling Industry. Korea Society of Public Safety and Criminal Justices. *Korean Academy of Public Safety and Criminal Justice*. 21(1): 10-42.
- Kim, Seok Joon. 1992. Equality Impact of the Policy Types and Policy Groups. *Korea Research Administration*. 1(2): 171-196.
- Kim, Jong Cook. 2008. *Horse Racing Industry Regulatory Corresponding Report*. Korea Racing Association.
- Kim, Jong Cook. 2015. Study on the Regulatory Policy in Korea Gambling Industry. Korea Association for Public Administration 2015 Summer Seminar Announcement.
- Kim, Jeong Oh and Chang Soo Kim. 2008. The Paradox of Excessive Regulation and Gambling Game Rating. *Local Government Studies*. 12(2): 201-227.
- Kim, Han Chang. 2006. A Study on Policy Process of Gambling Industry in Korea: Focusing on On-line Lottery Policy. Korea University Doctor's Thesis.
- Kim, Hyun Kyung. 2015. Study on Inequality Regulation of the Internet Service. Korea Public Land Law Association. *Public Land Law Review*. 68(2): 467-495.
- Lee, Geon. 2013. *Survey on the Basis of Fairness and Social Conflict Analysis and Implications for the Implementation of Social Integration*. Korea Institute of Public Administration.
- Lee, Kyu Jung and Yoon Kyung Joo. 2010. Internet Services Ensure Equitable Regulatory Measures in the Global Business Environment. National Information Society Agency. IT Policy Research Series. 17.
- Lee, Soo Il. 2010. Regulation of Discrimination between Pay-TV Services and Institutional Improvements. KDI Policy Forum. 223.
- Lee, Yeon Ho, Chan il Park, Sang Mi Kim and Nam Lee. 2014. The Substitutability Between Korean Gambling Industries and Restructuring of the Regulation on Total Sales. *Journal of Regulation Studies*. 23(1): 189-213.
- Lee, Yeon Ho, Young Mok Bae and Byung In Lim. 2013. Gambling Addiction and Improvement of the Regulation on Total Sales in Korean Gambling Industries. *Journal of Regulation Studies*. 22(1): 37-62.
- Lee, Yeon Ho and Taek-Hee Cho. 2013. The Spillover Effects of Lottery Industry in Korean Economy, Korea Industrial Economic Association. *Journal of Industrial Economics and Business*. 26(3): 1271-1290.
- Lee, Jong Han. 2012. *Regulatory Reforms for Improving SMEs Regulatory Equity*. Korea Institute of Public Administration.
- Lee, Heung Pyo. 2013. The Problem With Gambling Addiction Prevalence in the Gambling Industry Survey Review.
- Lee, Hye Young. 2002. *The Cause and Type of Deregulation in the Regulated Theoretical Point of View*. Korea Policy. 1(1): 175-194.
- Lim, Euy Young. 2011. Conceptualization of Equity. *Administration Journal*. 49(2): 81-102.
- Lim, Jae Gyeong. 2007. The Implementation of the Constitutional Right to Equality. *Sogang Law*. 9(2): 325-359.
- Moon, Hye Jung. 2012. A Study on the Agenda of the Lottery Korea Policy. *Administrative Studies of South Korea*. 23(1): 287-316.

Moon, Hye Jung. 2013. The Change of Lottery Policy in Korea: Focusing on Policy Agenda Setting. Department of Public Policy. Graduate School of Policy and Information Technology. Seoul Nation University of Science and Technology Doctor's Thesis.

Moon, Hye Jung and Sung Jin Choi. 2014. Development Strategy of Korea Lottery and Trend of World Lottery. Korean Society of Strategic Management Summer Conference.

Namgung, Keun. 2014. *Policy Studies: Theory and Empirical Research*. 2nd (ed.). Seoul: Bobmunsa.

Park, Kyun Sung. 2015. Seeking Change Replacing Uniform Regulation With Equitable Regulation. *Public Law*. 43(4): 135-160.

Korean References Translated from the English

기획재정부 복권위원회. 2015. 2014 복권백서.

김도우, 박경래, 이창무. 2012. 불법사행산업의 실태 및 대응전략에 관한 연구. *한국공인행정학보*. 21(1): 10-42.

김석준. 1992. 정책유형별 영향집단과 정책의 형평성. *한국행정연구*. 1(2): 171-196.

김종국. 2008. 경마산업규제대응 보고서. 한국마사회.

김종국. 2015. 한국사행산업의 규제정책에 관한 연구. *한국행정학회 하계학술대회 발표논문집*

김정오, 김창수. 2008. 사행성게임물과 과잉규제의 역설. *지방정부연구*. 12(2): 201-227.

김한창. 2006. 사행성산업 정책결정과정의 특성 연구. 고려대학교대학원 박사학위논문.

김현경. 2015. 인터넷서비스의 규제역차별 개선에 관한 연구. *토지공법연구*. 68: 467-495.

남궁근. 2014. *정책학: 이론과 경험적 연구(제2판)*. 서울: 법문사.

문혜정. 2012. 한국 복권정책의 의제설정에 관한 연구. *한국사회의 행정연구*. 23(1): 287-316.

문혜정. 2013. 한국 복권정책의 변화에 관한 연구: 의제설정과정을 중심으로. *한국과학기술대학교 IT정책전문대학원 박사학위논문*.

문혜정, 최성진. 2014. 세계복권동향과 한국복권의 발전전략에 대한 연구. *한국전략경영학회 춘계학술대회논문집*. 251-285.

박균성. 2015. 확일규제에서 형평규제로의 변화모색. *공법연구*. 43(4): 135-160

배영목, 금선옥, 김상미. 2012. 사행산업의 사행성과 중독성에 관한 실증 연구. *사회과학연구*. 30(2): 1-24.

사행산업통합감독위원회(사감위). 2008. 사행산업 건전발전 종합계획.

사감위. 2012. 제2차 불법도박 실태조사.

사감위. 2014. 2013년 사행산업 백서.

사감위. 2014. 2013년 사행산업관련통계.

사감위. 2014. 2014년 사행산업 실태조사.

안진회계법인. 2008. 말산업의 국민경제 기여효과 및 국가정책 시책조사. 과천: 한국마사회.

이 건. 2013. 사회통합구현을 위한 공정성·사회갈등 실태조사 기초분석 및 시사점. 서울: 한국행정연구원.

이규정, 주윤경. 2010. 글로벌비즈니스 환경에서의 인터넷서비스규제형평성 확보방안. 서울: 한국정보화진흥원.

이수일. 2010. 유료방송서비스 간 규제차별과 제도개선방안. *KDI정책포럼*. 제223호(2010. 3).

이연호, 박찬일, 김상미, 이남. 2014. 사행산업간 대체성과 총량규제 개편방안. *규제연구*. 23(1): 189-213.

이연호, 배영목, 임병인. 2013. 사행산업의 도박중독성과 총량규제 개선방안. *규제연구*. 22(1): 37-62.

이연호, 조택희. 2013. 복권산업이 우리나라 경제에 미치는 효과. *한국산업경제연구*. 26(3): 1271-1290.

이종한. 2012. 중소기업 규제형평성 제고를 위한 규제개혁방안. *한국행정연구원*.

이홍표. 2013. 사행산업 실태조사에서 도박 중독 유병률의 문제점 검토.

이홍표 외. 2009. 한국사회 도박이용실태 및 병적도박률: 도박종류를 중심으로. *건강*. 14(2): 255-276.

이혜영. 2002. 규제이론적 관점에서 본 규제완화의 원인과 유형. *한국정책연구*. 1(1): 175-194.

임성한. 2015. 사행행위의 규제에 대한 소고. *숭실대학교 법학연구소 법학논총*. 33: 349-368.

임의영. 2011. 형평성의 개념화. *행정논총*. 49(2): 81-102.

임재경. 2007. 평등권의 헌법상 구현. *서강대학교 법학연구소 서강법학*. 9(2): 325-359

정인균. 2012. 사행산업건전화 정책효과 분석: 경마이용자를 중심으로. *서울대학교 행정대학원 석사학위논문*.

정해상. 2011. 스포츠의 온라인베팅규제정책. *스포츠와 법*. 14(4): 199-219.

조광익. 2011. 사행산업의 도박증독에 관한 고찰. *관광학연구*. 35(7): 51-76.

최성락. 2013. 사행산업총량규제: 정책과정과 쟁점. *한국정책학회 정책사례연구회 발표자료*.

황보현우. 2009. 사행산업 규제정책의 현황 및 개선방안. *정책*

실패의 사례 및 원인분석을 중심으로. 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.

Received: Jan. 5, 2016 / Revised: Feb. 15, 2016 / Accepted: Feb. 16, 2016

규제정책이 사행산업 시장구조에 미치는 영향 연구

국문초록 본 연구는 국내 사행산업에 대한 규제정책의 평등성, 형평성, 공정성에 대한 검토를 통해 사행산업간 공동발전방향을 제시하려는 것이다. 사행산업들은 매년 사감위가 배분하는 매출총량 범위내에서 상대방의 총량을 넘겨받으려는 식의 합법산업간 경쟁을 하는 사이 불법시장은 통제불능의 상태에 놓여있다. 개별 사행산업들은 불법과 싸움하기보다는 사감위의 유병률에 의한 규제정책으로 인해 체육진흥투표권(토토)와 복권은 급성장한 반면에 경마는 정체되고 있다. 헌법의 평등권 조항에 따라 사행산업들은 평등한 대우(규제)가 이루어져야 한다. 규제가 불가피하더라도 타업종과의 형평성이 보장되고 규제의 내용도 공정하게 이루어져야 한다. 따라서 합법산업간 제로섬게임(zero-sum game) 경쟁을 벗어나 불법시장을 합법시장으로 끌어 들이도록 사감위의 정책 패러다임을 전환시켜야 한다. 이를 통해 사행산업자들은 ‘공공의 적’인 불법시장을 상대로 합법시장을 확대하는 공동의 목표를 향해 상생방안을 모색해야 한다.

주제어 : 사행산업, 유병률, 매출총량규제, 불법갬블시장, 형평성

Profiles **Jong Cook Kim** : Major in public administration of University of Seoul. Received a master's degree of Business of University of Seoul. Currently, Seoul National University of Science and Technology, Policy Department of Sports, Horse Racing, Lottery, culture being enrolled in a Ph.D. Now, currently serving as Korea Racing Association, Racing Integrity Division, General Manager(Level 1). The legal gambling industry(horse racing, Toto, lotteries, casinos, etc.) and illegal gambling, gaming industry regulatory policies are the main interests(jk1280jk@naver.com).