

KIC ISSUE PAPER

2015. 12. 제 3 호

강 석 구

한국형사정책연구원
연구위원

KIC 한국형사정책연구원
KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

불법도박에 맞설 근본적 대응방안

I. 불법도박 대응의 변화상 / 5

II. 불법도박에 맞설 근본적 대응방안 / 8

III. 종합 제언 / 19

KIC Issue Paper는 우리 사회가 당면하고 있는 현안과제를 선도적으로 발굴하고 형사정책 분야의 주요 현안과제에 대하여 선제적으로 대응하기 위하여 발간되고 있습니다.

요약

■ 배경

- 2006년 이른바 ‘바다이야기’ 사태로 오프라인 사행성 게임업이 몰락했지만, 그 후속조치가 미진함에 따라 불법도박이 온라인으로 도피
- 당초 합불법을 아울러 사행산업을 감독할 것으로 기대했던 사행산업 통합감독위원회는 합법 사행산업의 통제에만 몰두하였고, 정부당국의 정책오판을 틈타 불법시장은 불법 사설경마, 스포츠베팅, 인터넷·모바일 베팅으로 확산
- 불법 도박시장은 연간 100조원대를 상회하는 규모로 성장

■ 근본적 대응방안

1. 종래 합법시장에만 천착되었던 총량관에서 탈피하여 불법시장까지 아울러 수 있는 합불법 통합 매출총량제 실시 필요. 이를 위해 불법도박에 대한 정례적인 실태조사를 실시하는 한편, 불법시장을 합법시장으로 최대한 흡수할 수 있는 현실적인 정책 개발 필요
2. 불법시장과 해외시장을 동시에 공략할 수 있도록 합법 사행산업의 경쟁력 강화 필요. 이를 위해 불법시장 및 해외시장과 차별화된 전략 수립 및 환금률이나 베팅방식 등의 획기적 개선 필요
3. 사행산업 관련 산업의 활성화와 직결되는 방향으로 세제를 개편하는 한편, 마권·국민체육진흥투표권 등의 발매처를 분리·통합함으로써 실질적 공공 기여도모
4. 모바일 시장 등 변화된 시장환경을 반영한 대응전략 수립 필요. 특히 법정 제한요건을 충족하는 일부 온라인 불법도박을 양성화하는 방안 도입 검토 필요

5. 불법도박을 전담하는 범정부적인 단속체계 구축 필요. 그 전제로서 사행산업
통합감독위원회의 단속역량 강화 필요
6. 불법도박에 대해서는 징역·벌금과 같은 전통적인 형벌 외에도 범죄수익 환수
제도를 최대한 활용함으로써 제재 강화 필요

I

불법도박 대응의 변화상

- 종래의 불법도박인 하우스형 도박(예: 고스톱, 섯다, 포커)이나 유기구형 도박(예: 카지노, 파칭코)은 도박꾼들이 한곳에 모이거나 도박을 위한 특수기구를 설치할 수 있는 물리적 장소가 반드시 확보되어야 했기 때문에 상대적으로 단속이나 감시가 용이했고, 도박에 투여된 자금은 특성상 그 장소를 벗어날 수 없기 때문에 판돈 몰수도 용이했으며, 은밀하게 이뤄지는 불법도박의 특성상 시장 자체의 규모는 그리 크지 않아 ‘형법’과 경찰청 소관의 ‘사행행위 등 규제 및 처벌 특례법’만으로도 충분히 대응할 수 있었음
- 1997년 IMF 외환위기 사태 이후 실직자와 미취업자가 급증하고, 기반이 취약한 벤처기업과 게임업체들이 줄도산하면서 일을 할 수 없게 된 이들에게는 시간을 때울 곳이 필요했고, 시간을 때우면서도 돈까지 벌 수 있는 사행성 게임(예: 바다이야기, 황금성, 스크린경마)의 유혹에 노출되는 상황이 발생함
- 이러한 상황에서 2001년 5월 문화관광부가 “도서산업과 영화산업의 장려”라는 명분 아래 상품권을 게임장의 경품으로 제공할 수 있도록 ‘음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률’을 개정한 것은 도서산업이나 영화산업이 아니라 불법 사행성 게임 확산의 기폭제가 되었고, “e-스포츠 진흥”이라는 정부시책과 맞물려 불법 사행성 게임산업의 규모는 2006년에 이르러서는 최소 28.9조원에서 최대 76.6조원에 이를 정도로 급성장함(연합뉴스 추산)
- 이에 국회와 정부는 불법 사행성 게임영업에 대응하기 위해 사행산업 통합감독위원회를 중심으로 하는 사행산업 통합감독체계를 추진하게 되었지만, PC와 인터넷만 있으면 불법 사행성 게임이 가능했기 때문에

종래의 불법도박과 달리 특별한 공간이 필요하지 않아 2006년 오프라인 불법게임장에 대한 대대적인 단속 이후에도 현재까지 명맥 유지

■ 제정 사행산업통합감독위원회법의 모태가 되었던 ‘이경숙 의원 대표 발의안’(2005. 6. 28. 발의)에서 합법 사행산업뿐만 아니라 불법 사행성 게임영업까지 사행산업통합감독위원회(이하에서 “사감위”라고 함)의 규율대상에 포함시키고 있었던 것과 달리 이를 바탕으로 2007년 1월 26일에 제정된 사감위법에서는 정작 불법 사행성 게임영업을 사감위의 규율 대상에서 배제함에 따라 사감위의 역할은 합법 사행산업의 통제에 한정 될 수밖에 없었음

■ 그 결과 불법도박 전반에 대한 선제적 대응이 필요했던 골든 타임에 사감위는 오히려 합법 사행산업의 매출총량만을 규제함으로써 사실상 불법도박을 방기하였고, 불법도박의 경쟁자인 합법 사행산업의 규제에만 몰두한 정부의 정책오판으로 인해 오프라인 불법 사행성 게임시장이 잠시 위축된 기회를 전혀 살리지 못했으며, 이후 불법도박 시장은 아래와 같이 활로 모색

1. 마권구매상한액 제한, 낮은 환급율과 같은 우리나라 경마제도의 틈새를 노려 이미 충분한 저변을 확보했던 불법 사설경마는, 경마총량제와 온라인 베팅 금지와 같은 규제일변도의 정부정책에 편승해 온라인으로 영역 확장. 불법 사설경마는 PC만 있으면 장소의 제약 없이 누구나 쉽게 이용할 수 있고, 경마장보다 25% 정도 저렴하게 마권을 구입할 수 있으며, 베팅 금액에 특별한 제한이 없기 때문에 합법 경마산업과의 경쟁에서 우위 확보. 다만 불법 사설경마가 유지되기 위해서는 실시간 중계가 필요한데, TV 중계를 하지 않는 경마경주의 특성상 이를 생중계하는 스트리밍 업체만 통제할 수 있었다면 단속할 수 있는 여지는 있었음

2. 매출총량제의 제한을 받던 월드컵경기 관련 체육진흥투표권이 발매 즉시 완판되면서 스포츠베팅에 대한 수요가 불법 스포츠베팅 사이트로 몰리게 되었고, 도박전력자뿐만 아니라 일반인까지도 불법도박에 진입하는 계기가 되었음. 불법 스포츠베팅은 축구, 야구, 농구, 배구와 같이 TV나 인터넷으로 쉽게 접할 수 있는 인기 스포츠를 대상으로 행해졌고, PC나 스마트폰만 있으면 누구나 언제든지 어디서나 이용할 수 있기 때문에 사이트 차단 이외의 단속은 기대하기 어려웠고, 오히려 비대화된 스포츠베팅 시장을 공략하기 위하여 ‘승부조작’이 암암리에 행해짐
3. 불법 도박시장은 정보통신기술의 비약적 발전에 편승해 모바일 시장으로 확산 추세. 시공간의 제약을 받지 않는 인터넷·모바일의 특성과 대상국가의 법망을 벗어나기 위해서는 불가피하게 외국에 서버를 둘 수밖에 없는 불법도박 시장의 특성이 서로 맞물리면서 시장 자체가 점점 첨단화·다국적화되고 있으며, 외국계 대형 도박업체의 국내 진입이나 불법도박 수익의 국외 유출까지도 우려되는 상황에 직면. 원칙적으로 도박이 금지되는 우리나라와 달리 다른 많은 국가에서는 도박이 자유화된 상황이기 때문에 우리나라에서 불법도박을 자행한 도박조직을 대상으로 한 범죄인 인도나 불법수익 몰수를 위한 형사사법 공조는 기대하기 어려움

■ 현재 불법도박 시장은 —대상지표기준에 따라 편차는 있지만— 21.6조~28.8조원(2006년 한국레저산업연구소 추산), 64조원(2006년 재정경제부 추산), 88조원(2008년 국가정보원 추산), 75조원(2012년 고려대학교 산학연구단 추산), 101조원~160조원(2014년 한국형사정책연구원 추산) 규모로 추산될 정도로 비대화되고 있고, 이들의 조세 포탈 총액만도 대략 연간 5조원~8조원에 이를 것으로 추정

II

불법도박에 맞설 근본적 대응방안

1. 합불법 통합 매출총량제의 실시

- 사감위법상 사감위의 가장 핵심적인 기능은 도박산업에 대한 감독기능이라고 할 것인데, 사감위는 그간 사행산업 매출총량제의 관철, 즉 합법 사행산업 시장의 양적 통제에 치중해왔음
- 이는 2000년 이후 정부가 합법 사행산업의 업종 확대, 장외발매소 증설, 교차투표제 도입, 온라인베팅제 도입, 경기횟수 연장 등 다양한 방식으로 공급을 확대하는 정책을 추진함에 따라 합법 사행산업과 유사한 형태의 불법 사행행위 양산 등 불법도박이 확산되는 부작용을 자초했다는 자기반성에 기인하고 있기 때문에 이러한 정책방향이 애초부터 잘못 설정되었다고는 말할 수 없음
- 다만 애초에 사감위법을 제정하여 사감위에 의한 사행산업 통합감독 체계를 추진하게 된 배경에는 ‘바다이야기’ 등 불법 사행성 게임영업이 만연했던 2000년대 중반의 시대상황과 맞물려 있고, 제정 사감위법의 모태가 되었던 ‘이경숙 의원 대표발의안’은 합법 사행산업뿐만 아니라 불법 사행성 게임영업까지 사감위의 규율대상에 포함시키고 있었지만, 정작 이를 바탕으로 2007년 1월 26일에 제정된 사감위법에서는 불법도박을 사감위의 규율대상에서 배제함에 따라 사감위의 역할은 합법 사행산업의 통제에 한정될 수밖에 없었음
- 이후 2012년 5월에야 합법적인 사행산업뿐만 아니라 ‘불법사행산업’까지 포섭하여 사감위의 규율대상을 확대하고, 사행산업 종합계획에 불법사행산업의 효율적 감시 방안과 근절 대책까지 포함시키는 개정이 이루어짐

- 사감위법의 개정에 따라 우리나라도 사행산업에 대한 인식을 전환하여 건전한 사행산업의 육성을 고민할 필요가 있으며, 종래 합법시장에만 천착되었던 총량관에서 탈피하여 불법시장까지 아울러서 돌아볼 수 있어야만 사감위가 제 역할을 수행할 수 있을 것임
- 이를 위하여 ① 불법시장을 포함한 전체 사행산업의 실제규모, 개별 산업의 적정규모 등의 실태를 정례적으로 조사추산하고, ② 이를 바탕으로 유관 산업을 보호·육성하는 한편, ③ 불법 사행영업을 근절하기 위한 다양하고 현실적인 정책을 개발함으로써 불법시장을 합법의 영역으로 최대한 흡수하는 일부터 시작할 필요가 있음
- 참고로, 업종별 불법시장 규모를 그대로 업종별 총량에 반영할 경우 불법시장에 적극 대응한 업종보다는 불법시장을 방치한 업종이 보다 유리해질 수 있으므로 ‘업종별 합법전환율’ 등과 같은 새로운 변수들도 함께 고려하여 적정한 총량규모를 산출할 필요도 있으며, 경우에 따라서는 합법 사행산업 전체를 대상으로 한 총량관념을 일정 기간 유보하거나, 가시적인 성과를 거둔 업종에 대하여 인센티브를 부여하는 등 불법시장을 흡수하기 위한 합법 사행산업 간의 경쟁을 유도할 필요도 있음
- 이처럼 사감위의 규제영역이 불법 사행산업까지 확대되게 됨에 따라 지금까지와는 차원이 다른 다양한 정책대안을 모색함으로써 ‘통합감독’이라는 컨트롤 타워 역할을 수행해야 하는 사감위부터 본연의 소임을 다할 필요가 있음

2. 합법 사행산업의 경쟁력 강화

- 연간 120조원에서 180조원에 이르는 우리나라 도박시장에서 합법 사행산업의 매출규모는 약 20조원 내외 수준에 머물고 있고, 급속히 성장하는 불법도박 시장과는 달리 합법 사행산업은 카지노업과 체육진흥투표권을 제외하고는 정체·위축된 상황이 지속되고 있어 불법도박을 감시하고,

위반자를 단속·처벌할 필요성이 대두하지만, 점점 첨단화·다국적화 되어 가는 불법도박을 쫓아가기에는 경직적인 우리 법제와 수사역량으로는 한계가 있음

- 또한, 우리나라는 그간 매출총량제에 묶여 합법 사행산업 간의 경쟁에만 몰두해 왔는데, 그 사이 아시아권 합법 사행산업의 순매출액은 2007년 90조원 규모에서 2012년에는 150조원 규모로 급성장하였고, 일본, 마카오, 호주, 중국(홍콩 포함), 싱가포르 등 주변국들의 약진이 두드러지고 있으며, 미국, 이탈리아, 영국, 캐나다, 독일, 프랑스, 스페인 등 선진국 간의 경쟁도 치열해지는 양상임
- 우리나라 합법 사행산업도 이제는 해외시장과의 경쟁에도 대비하여야 하고, 동시에 기형적으로 비대해진 불법도박과의 싸움에서도 이겨내야 하는 3중고(苦)에 직면해있음. 그래서 불법도박에 대비한 형사정책적 대책 마련도 중요하지만, 해외시장과 불법시장을 동시에 공략하기 위해서는 합법 사행산업 자체의 경쟁력을 강화할 수 있는 방안 마련이 더 시급하며 중요
- 이에 사행산업 업종별로 불법시장 및 해외시장과 차별화된 전략을 수립할 필요가 있고, 환급률이나 베탱방식 등 그간 불법시장과의 경쟁에서 장애요소가 되었던 사항들에 대한 재고(再考)가 필요함. 특히 ① 관련 세제(稅制)를 개편하여 환급률을 획기적으로 제고할 필요가 있고, ② 베탱방식 등을 법률보다는 시행령에 규정함으로써 주무부처의 책임 하에 급변하는 환경 변화에 보다 신속히 대응할 수 있는 제도적 보완이 필요하며, ③ 온라인 시장 중 모바일 시장에 대한 대응방안 마련이 시급하고, ④ 오프라인 시장에서는 마권 발매처와 체육진흥투표권 발매처 등을 통합함으로써 규모의 경제를 달성하고 회계의 투명성과 경주·경기의 활성화라는 시너지 효과를 도모할 필요도 있음

3. 본연의 목적에 충실한 실질적 공공 기여의 도모

- 합법 사행산업의 수익금은 조세 수입이나 공공기금으로 편입되어 국가·지방자치단체의 재정과 각종 공공사업에 기여함. 예컨대, 경마를 통해 연간 1조 4천억원 내외의 세수가 확보되고, 그 중 25%인 3,500억원 정도가 무상급식의 재원이 될 수 있는 지방교육세에 투입되었으며, 국민체육진흥투표권을 통해서는 매년 10조원 가까운 기금이 조성되어 2015년 광주 하계유니버시아드대회, 2018년 평창 동계올림픽대회 준비·운영을 위한 비용에 충당됨. 이처럼 사행산업은 관련 세제와 기금을 어떻게 활용하는지에 따라서 실질적으로 공공에 기여할 수 있는 부분이 적지 않고, 마카로나 싱가포르의 사례와 같이 관광산업과 결부한 경제발전의 원동력이 되기도 함
- 그런데 사행산업과 관련한 우리의 세제는 실질적 공공 기여를 위해 설계되었다고 보기 어려운 측면이 있는데, 대표적인 사례가 바로 용처(用處) 불명의 시도세인 ‘레저세’임. 예컨대, 경마의 경우 경마매출액의 10%를 레저세로 부과하도록 하고 있으므로 경마세수의 62.5%인 8,700억원 정도가 연간 레저세로 충당되고 있는데, 레저세는 목적세가 아니므로 용처가 명확치 않아 경마산업이나 말산업과 전혀 무관한 용도로 쓰이고 있고, 지나치게 높은 세율로 인하여 고객에 대한 환급율을 떨어뜨림으로써 고객으로 하여금 합법 사행산업보다는 불법도박을 이용하게 하는 주요 원인이 되고 있음
- 불법도박이 발호한 현 시점에 굳이 합법 사행산업의 이용을 억지하는 용처불명의 특별세를 중과(重課)하기보다는 오히려 세율을 낮춰 환급율을 높임으로써 불법도박 이용자를 합법 사행산업으로 유도할 수 있다면 관련 산업이 활성화되고, 경주와 경기를 관전하는 재미가 배가될 뿐만 아니라 실질세수도 증가되어 실질적으로 공공에 기여할 수 있는 부분이 더 많아질 것으로 예상함

- 실질적 공공 기여와 관련하여 국민체육진흥투표권, 경마의 승마투표권, 경륜·경정 승자투표권의 통합 관리방안도 고려할 필요가 있음. 예컨대, 한국마사회가 영업 부문을 아웃소싱하게 된다면 말산업, 말과 기수의 관리·육성, 경기주관과 경기관리라는 본연의 임무에 충실할 수 있고, 이를 통해 경기·경주의 활성화와 관련 산업의 발전 등을 도모할 수 있을 뿐만 아니라 기존의 문화관광부와 국민체육진흥공단 외에 사감위, 농림축산식품부, 한국마사회 등 다양한 유관부처와 기관이 함께 감사·감독할 수 있어 회계의 투명성 확보도 용이할 것으로 예상함

4. 모바일 시장 등 변화된 시장환경을 반영한 대응전략 마련

- 최근 스포츠도박 분야에서는 ‘스포츠토토’나 ‘베트맨’이란 명칭을 도용한 모바일 어플리케이션이나 이와 유사한 어플리케이션이 구글 플레이 스토어 등을 통하여 현재 급속도로 보급되고 있는데, 정작 이러한 명칭의 당사자인 (주)스포츠토토는 모바일 어플리케이션이 아니라 모바일웹 (<http://m.betman.co.kr>) 정도로 모바일 시장에 대응하고 있는 형편임. 경마의 경우는 모바일은 물론이고, 인터넷을 이용한 발매·구매 자체가 아예 허용되지 않음
- 그런데 정보통신기술(ICT)의 급속한 발전에 따라 향후 불법도박의 판도 역시 모바일 시장에서 판가름날 것으로 예상됨. 특히 소액이용자의 경우는 상당수가 모바일로 이전할 것으로 예상되므로 현재 인터넷 웹사이트를 이용하여 성행하는 불법 스포츠베팅의 경우조차도 급변하는 모바일 시장에 적응하지 못하는 업체는 도태될 수밖에 없을 것으로 예상함. 이에 상품경쟁력 확보를 위해서는 대상경기를 다변화하고 베팅방법을 차별화하여 재미를 배가시키는 정책변화 못지않게 이용자의 편리성을 확보할 수 있는 정책개발도 중요한 과제가 되어가고 있음

- 다만 합법 사행산업의 경우는 모바일 시장에서 아직 후발주자일 뿐만 아니라 재미의 측면에서도 여전히 이들 불법도박에 뒤처지고 있다고 판단되므로 이런 정도로는 적어도 모바일 시장에서는 합법 사행산업이 유효한 경쟁력을 가질 수 없고, 이러한 상태가 지속된다면 장차 모바일 시장의 주도권이 불법시장 쪽으로 완전히 넘어갈 수도 있다고 예상함. 이러한 상황이라면 이미 형성되어 있고 급속히 성장해가고 있는 불법 모바일 시장을 합법시장으로 흡수하는 방안도 이제는 고민할 필요가 있음
- 참고로, 경기 중 상황의 변화(시간의 흐름, 골, 선수교체 등)에 따라 베팅을 하는 라이브베팅이 성행하는 불법도박 분야에서는 신뢰할 수 있는 ‘경기정보’의 실시간 입수가 매우 중요한 요소가 되는데, 특히 — 적어도 국내경기에 있어서는 — ‘신뢰할 수 있는’ 경기정보는 국민체육진흥공단, 대한체육회, 한국마사회, 각종 경기단체 등과 같은 주관단체를 통해서만 제대로 확보할 수 있으며, 모바일 이용자의 입장에서는 경기정보의 신뢰성 못지않게 고객정보의 보안도 중요한 요소가 됨
- 그렇다면 신뢰할 수 있는 경기정보의 제공과 고객정보의 보안대책 마련은 불법도박을 합법 영역으로 유도할 수 있는 강력한 유인이 될 수 있으므로 불법도박이 개입할 여지가 적은 오프라인 시장은 합법 사행산업이 전담 하도록 하되 불법도박이 만연한 온라인·모바일 시장은 ① 관련 법령상의 규제를 준수하고 ② 회계를 투명하게 공개하며 ③ 고객정보 보안대책을 확보하는 조건으로 국민체육진흥공단·한국마사회(또는 사행산업통합감독위원회)에 등록한(또는 허가받은) 업체도 유사투표권을 발매할 수 있도록 함으로써 온라인·모바일 도박 업체 간의 경쟁구도를 조성하는 방안을 고민할 필요가 있음
- 이렇게 할 경우 온라인 도박의 투명성과 안전성이 제고됨으로써 사행산업 전반의 건전성이 제고될 수 있고, 수익금의 일정부분을 기금수입 등으로

확보함으로써 관련 산업의 육성 및 지하경제 양성화에 기여하는 부분도 적지 않을 것으로 예상함. 다만 모바일 불법시장을 양성화하는 정책을 수행하게 될 경우 이들 제도가 정착해나갈 일정 기간 동안은 세금을 많이 징수하기보다는 결제방식을 국가에서 공인한 방식으로 한정시킴으로써 자금 흐름만 투명화하는 전술이 필요하고, 모바일시장이 더 성장할 것을 대비하여 국내 경기를 대상경기의 일정 비율 이상 포함하는 베틱쿼터제를 시행할 필요도 있음

5. 불법시장을 단속할 수 있는 범정부적 단속기구의 설치·운영

■ 이상과 같이 합법 사행산업의 경쟁력을 강화하고 일정 요건 하에 불법 도박을 양성화하는 정책의 성패는 불법시장을 미리 정해진 퇴로(退路)로 몰아갈 수 있는 ‘강력한 단속’에 달려있음. 그런데 불법도박을 처벌하기 위한 법규정은 어느 정도 완비되어 있지만, 단속을 위한 조직과 인력이 제대로 갖춰져있지 못하기 때문에 처벌규정이 실효성을 갖기 어려우며, 일개 풍속범죄 정도로 치부되는 불법도박 단속 정도에 수사기관이 주력 해주기를 기대할 수는 없으므로 불법도박과 이해관계가 맞물린 사감위, 문화관광부, 국민체육진흥공단, 한국마사회 등의 역할을 기대할 수밖에 없음

■ 다만 사감위법 개정에 따라 사감위에 불법사행산업 감시·신고센터가 설치되었지만, 문제는 이들에게 접수사건에 대하여 조사나 수사를 할 수 있는 법적 권한이 없으며, 신고내용에 따라 수사기관에 고발하거나 수사 의뢰할 수 있고(사감위법 제182조의2 제2항), 불법 사행성 정보로서 방송통신위원회에 취급의 거부·정지·제한 등의 조치를 요청할 수 있을 뿐임(‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률’ 제44조의7 제1항 제6호 및 제2항)

- 이처럼 사감위에 사행산업 단속과 직결된 사법경찰권이 부여되지 않아 불법사행산업 신고에만 의존하는 소극적 대처에 치중하고 있는 점을 보완하기 위하여 ① 사감위 소속 공무원에게 특별사법경찰권을 부여하는 한편, ② 감사·신고센터를 단속기구로 격상시키고, ③ 단속기구 자체의 충분한 인력 확보가 필요함. 또한, ④ 단속기구 소속의 특별사법경찰관을 국민체육진흥공단과 한국마사회에 파견하여 이들의 감사·신고 업무를 지원하게 하는 한편, ⑤ 검찰, 경찰 등 수사기관의 공무원을 사감위에 파견받아 사감위 소속 공무원의 수사전문성 배양을 촉진할 필요도 있음. 나아가 불법도박이 주로 대포통장이나 대포폰, 해외서버 등을 이용하여 행해지는 점을 감안할 때 단속의 실효성을 제고하기 위해서는 ⑥ 수사기관뿐만 아니라 관련 금융기관이나 행정기관까지도 협조 요청할 수 있는 권한을 사감위에 부여할 필요도 있음
- 그런데 불법도박은 단순한 풍속범죄로 치부할 범죄가 아니라 ① 점조직의 형태로 운영하면서 구성원 간에 유기적인 관계를 유지하고 있으며, ② 수조원대에 상당하는 불법자금을 축적하고 있고, ③ 대포폰과 차명계좌를 통하여 고객과 자금을 관리하며, ④ 스마트폰 등 첨단기기를 적극적으로 활용하여 그 영역을 확대해가는 양상을 보이고 있으므로 그 속성에 있어서는 경제범죄나 조직범죄의 성격을 가지며, 수단에 있어서는 사이버범죄나 지능범죄의 성격을 가진다고 볼 수 있음
- 이러한 불법도박에 대응하기 위해서는 사감위 단독으로 구성하는 단속기구 정도로는 어려울 수 있기 때문에 ① 유관기관 및 단속종사자 간에 유기적인 단속체계를 구축하여야 하고, ② 충분한 예산과 권한이 뒷받침되어야 하며, ③ 각종 불법도박에 대한 전문성을 가진 인원이 확보되어야 하고, ④ 금융·회계와 정보통신 기술(ICT)에 정통한 인원까지 확보되어야 할 필요가 있음

- 결국 불법도박에 대하여 효과적으로 대응하기 위해서는 여건만 허락 되면 유관기관을 망라하여 불법 사행성 게임, 불법 경마·경륜·경정, 승부 조작 등을 포괄한 불법 사행영업을 전담하는 범정부적인 단속기구를 구축하는 방안이 가장 바람직하다고 판단되며, 만일 ‘불법 사행영업 전담 범정부적 단속기구’를 설립·운영한다면 검찰, 경찰 등 수사기관, 사감위, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 기획재정부 등 합법 사행산업 감독기관, 한국체육진흥공단, 한국마사회, 복권위원회 등 합법 사행산업 운영주체, 금융위원회, 금융정보분석원 등 금융감독기관, 미래창조과학부, 방송통신위원회 등 정보통신감독기관 등이 유기적으로 연계할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있음

6. 불법도박조직의 불법수익의 전액 환수

- 형법상 단순도박죄의 법정형은 1천만원 이하의 벌금으로(제246조 제1항) 형량이 비교적 낮은 편이지만, 상습도박죄는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에(동조 제2항), 도박개장죄와 법령 외 복표발매죄는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처할 정도로 형량이 결코 낮지 않으며(제247조, 제248조 제1항), 불법 사설경마의 경우 7년 이하의 징역 또는 7천만원 이하의 벌금으로(한국마사회법 제50조 제2호), 불법 스포츠 베팅의 경우 5년 이하의 징역이나 5천만원 이하의 벌금으로(국민체육진흥법 제48조 제3호), 불법 카지노나 불법 투전자유기기구의 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금으로 형법보다 가중처벌하고 있어(관광진흥법 제81조 제1호, ‘사행행위 등 규제 및 처벌 특례법’ 제30조 제1항 제1호) 불법도박에 대한 처벌규정은 이미 어느 정도 완비되어 있다고 말할 수 있음
- 그런데 실제로는 도박개장 위반사건에 연루된 1,712명 중 구속된 경우는 188명(11.0%)에 이르렀지만, 국민체육진흥법 위반사건은 1,397명 중 76명

(5.4%), ‘사행행위 등 규제 및 처벌 특례법’ 위반사건은 2,663명 중 136명 (5.1%), 한국마사회법 위반사건은 933명 중 42명(4.5%), 상습도박 위반 사건은 905명 중 33명(3.7%)만 구속되었고, 경륜·경정법 위반사건은 110명 중 2명(1.8%), 단순도박 위반사건은 26,671명 중 단 4명(0.00015%)만 구속되는 것으로 그침(2013년 대검찰청 내부자료 참조). 이런 상황에서 실행율이 높을 것은 기대하기 어렵고, 불법도박 운영자가 아닌 이용자의 경우는 평균적으로 200만원 이하의 벌금형에 처해지고 있음

- 불법도박 시장은 이미 100조원이 넘는 거대한 시장을 형성하고 있고, 2013년에 검거된 불법 스포츠베팅 운영자 중에는 연간 매출규모가 500억원대에 이르는 경우도 있었고, 규모가 작은 업체라고 해도 40억원대 정도였음. 따라서 아무리 형량을 높이고 양형기준을 제고하더라도 이들이 벌어들일 천문학적인 기대수익에 비하면 그 정도의 처벌은 충분히 감수할 만한 수준에 불과함
- 이에 이들의 불법수익을 직접적으로 환수할 수 있는 ‘범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률’(이하에서 “범죄수익은닉규제법”이라고 함) 상의 범죄수익 환수제도를 적극적으로 활용할 필요성이 대두함. 더욱이 세월호 참사 이후 2014년 11월에 개정된 범죄수익은닉규제법 제10조의3에 따라 범죄수익과 관련한 특정금융거래정보, 과세정보, 금융거래정보 등에 대한 강력한 조사권한이 검사에게 부여되어 실효성이 제고된 상황임
- 범죄수익 환수제도는 ① 환수한 불법재산을 관리할 수 있는 환수재산관리 기금이 아직 설립되지 못했고, ② 범죄피해재산과 범인 외 제3자의 재산 환수에는 어려움이 있으며, ③ 특히 불법도박과 같이 도박의 범죄성을 인정하지 않는 국가를 경유해 행해지는 범죄의 경우 범죄인 인도는 물론이고, 몰수추징 집행·보전과 관련한 형사사법공조에 있어서 아직 한계가 있음

- 다만 내국인을 대상으로 하는 범죄인 만큼 차명계좌를 쓰건 가상계좌를 쓰건 간에 외국에 소재한 금융기관을 이용할 수는 없고, 성공한 범죄인의 특성상 어떠한 방식으로 자금세탁을 하건 간에 자신의 성공을 과시하기 위해서는 국내에 기반을 잡을 수밖에 없으므로 범죄수익 환수제도는 불법도박에 가장 강력한 제재수단이 될 수 있음. 이에 아직 범죄수익 은닉규제법상의 중대범죄 목록에 포섭되지 못한 불법 스포츠베팅, 불법 카지노, 불법 복권과 관련된 범죄를 동법상의 중대범죄 목록에 포함시킬 필요가 있음

III

종합 제언

- 불법도박 시장의 규모가 100조원대를 넘어섰다는 것은 정책당국의 입장에서는 이제라도 이에 대응할 방안을 마련해야 한다는 것을 의미하지만, 한편으로는 그만큼 도박수요가 많다는 것을 의미함. 사실 스마트폰에 빠져있는 젊은이, 일확천금 외에는 의지할 희망이 없는 장기 취업준비생과 실직·퇴직자, 경기침체로 마땅한 투자처를 찾지 못하는 재력가, 안전한 비대면 범죄대상을 찾는 범죄자들에게 불법도박보다 나은 놀거리, 일자리, 투자처를 찾아주지 못한다면 어떠한 형사정책적 대응방안을 마련하더라도 이들을 막아낼 수는 없을 것이라는 비관적인 전망도 가능함
- 이런 의미에서 이 보고서에서 내놓은 제안들은 우리 사회에 약(藥)이 아니라 독(毒)이 되는 극약처방일 수 있음. 하지만 선진국이라고 하는 나라의 대부분은 스포츠와 경마를 TV나 현장에서 관전하면서도 한편으로는 베팅을 즐길 뿐만 아니라 베팅규모가 결국은 그 경기의 인기를 방증하며, 중계료를 결정함. 또한, 간혹 승부조작이 문제되기는 하지만, 베팅 자체가 사회적으로 특별히 문제되지도 않으며, 가족이나 이웃 간의 친목 도모에는 유용하기까지 함
- 불을 잘못 다루면 화재(火災)라는 재난을 초래하지만 제대로 활용하면 인류문명이 진보하는 원동력이 되는 것처럼 도박도 이를 잘못 다루면 패가망신과 망국(亡國)을 초래할 수 있지만, 넘치는 도박수요를 그 저변에 깔린 스포츠와 게임, 관련 산업에 대한 관심으로 유도해낼 수 있다면 다양한 즐길거리를 제공하고, 새로운 일자리를 창출하며, 고부가가치 신(新)산업인 스포츠산업, 게임산업, 통신산업, 전자금융업, 전자상거래 등 관련 산업을 부흥시켜 경제성장의 원동력이 될 수도 있을 것으로 기대함

■ 이에 이 보고서에서는 불법도박에 맞설 근본적 대응방안으로서 ① 투표권 발매처를 분리·통합하고 ② 온라인·모바일 도박을 양성화하는 대신, ③ 오프라인 합법 사행산업은 기관 본연의 임무로 돌아가 경기와 경주, 관련 산업의 활성화에 더욱 집중해줄 것을 제안하는 한편, ④ 불법도박 발호의 단초를 제공한 무거운 책임이 있는 사감위에는 오히려 더욱 통합된 조직과 강력해진 권한을 갖춰주도록 제안하였으며, ⑤ 이러한 변화된 환경 속에서도 여전히 불법에 매몰된 불법도박 조직에 대해서는 전부의 재산을 환수할 수 있을 정도의 강력한 제재를 제안하였음

KIC ISSUE PAPER 2015. 12. 제3호

불법도박에 맞설 근본적 대응방안

발행인 | 김진환

발행처 | 한국형사정책연구원
서울특별시 서초구 태봉로 114
(02) 575-5282

등 록 | 1990. 3. 20. 제21-143호

인쇄처 | 삼신인쇄
(02) 2285-6478
